

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΜΠΣ «ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΓΙΑ ΣΤΕΛΕΧΗ»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ



Συμπράξεις Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα
ΜΑΡΙΑ ΤΣΕΛΙΟΥ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : Ν.ΤΣΑΓΚΑΡΑΚΗΣ

Πειραιάς, Σεπτέμβριος 2007

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου σε όλους τους καθηγητές του μεταπτυχιακού προγράμματος, ιδιαίτερα στον κ. Τσαγκαράκη για τη βοήθειά του στην ολοκλήρωση της εργασίας και σε όλους όσους με βοήθησαν και με υποστήριξαν στην προσπάθειά μου αυτή τα τελευταία δύο χρόνια.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος.....	5
Εισαγωγή – Βασικές Έννοιες.....	7
ΣΔΙΤ ΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΤΥΠΟΥ.....	9
ΣΔΙΤ ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΜΕΝΟΥ ΤΥΠΟΥ.....	14
1 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο: ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ ΕΡΓΩΝ ΣΔΙΤ.....	17
2 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο: ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	22
2.1 Ανάλυση των ΣΔΙΤ από την πλευρά του κοινοτικού δικαίου.....	22
2.2 Αναγκαιότητα ειδικού νομικού πλαισίου για τις ΣΔΙΤ σε ευρωπαϊκό επίπεδο.....	23
2.3 Ελληνικό Νομικό Πλαίσιο.....	24
2.3.1 Αρμόδιοι φορείς, Διαδικασίες ένταξης.....	24
2.3.2 Ελάχιστο περιεχόμενο μιας Σύμβασης Σύμπραξης.....	28
2.3.3 Εφαρμοστέο δίκαιο και επίλυση διαφορών.....	30
3 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ.....	32
3.1 Οικονομική αποδοτικότητα (Value for money).....	32
3.2 Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση.....	33
3.3 Κατανομή κινδύνου (risk allocation).....	34
3.4 Κίνδυνοι που επιμερίζονται σε ένα έργο ΣΔΙΤ.....	36
3.5 Ζητήματα που προκύπτουν στην κατανομή των κινδύνων.....	38
3.6 Δομή της χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ.....	40
3.6.1 1) Ιδιωτικά χρηματοδοτούμενα (μη ανταποδοτικά) έργα που αποπληρώνονται από το Δημόσιο (PFI).....	42
3.6.2 Ιδιωτικά χρηματοδοτούμενα έργα με περιορισμένη συμβολή του Δημοσίου στην αποπληρωμή τους.....	43
3.6.3 Πλήρως ανταποδοτικά έργα.....	43
3.6.4 Μηχανισμός των πληρωμών των μη ανταποδοτικών έργων ΣΔΙΤ.....	44
3.6.5 Στόχοι του μηχανισμού πληρωμών.....	45
3.6.6 Βασικές αρχές της χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ.....	46
4 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΕΡΓΩΝ - Μέτρηση κερδοφορίας στις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.....	49
4.1 Εισαγωγή.....	49
4.2 Θεμελιώδη ζητήματα.....	50
4.2.1 Εισαγωγή.....	50
4.2.2 Υπογήφιος δοκιμές κερδοφορίας (value-for-money tests).....	51
Δοκιμή 1: Διεξαγωγή πλήρους ανάλυσης κόστους-οφέλους.....	51
Δοκιμή 2: Αποτίμηση του κόστους της παράδοσης της υπηρεσίας στην κυβέρνηση.....	51
Δοκιμή 4: Επιβεβαίωση της βιωσιμότητας του επιλεγμένου έργου.....	53
4.2.3 Περιπτώσεις που διαφορετικές δοκιμές κερδοφορίας θα δώσουν περίπου όμοιες απαντήσεις.....	53
4.2.4 Προεξοφλητικά επιτόκια και μεταβίβαση κινδύνου σε δοκιμές κερδοφορίας.....	54
4.2.5 Ειδικός κίνδυνος.....	55
4.2.6 Συστηματικός κίνδυνος.....	57
4.2.7 Μισθοί και εργασιακές συνθήκες στις δοκιμές κερδοφορίας.....	59
4.3 Δοκιμές κερδοφορίας (value-for-money tests) στην πράξη.....	60
4.3.1 Η προσέγγιση του Ηνωμένου Βασιλείου στις δοκιμές κερδοφορίας.....	60
4.3.2 Η προσέγγιση των δοκιμών κερδοφορίας σε άλλες χώρες.....	61
4.3.2.1 Partnerships Victoria, Αυστραλία.....	61
4.3.2.2 Βρετανική Κολομβία, Καναδάς.....	61
4.3.2.3 Ιρλανδία.....	62
5.3.2.4 Ολλανδία.....	62
4.4 Αποτίμηση.....	63
5 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΤΙΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΕΣ ΤΩΝ ΣΔΙΤ.....	66
5.1 Εισαγωγή.....	66
5.2 Δημόσια παρέμβαση και αποδοτικότητα.....	67
5.3 Οικονομικός χαρακτηρισμός μιας ΣΔΙΤ.....	70
5.4 Κίνητρα και παραγωγική αποδοτικότητα.....	73
5.4.1 Ιδιοκτησία και κίνητρα.....	73
5.4.2 Συνένωση και κίνητρα.....	77

5.4.3	Μεταβίβαση κινδύνων και κίνητρα	78
5.4.4	Η περίπτωση των συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα: πραγματική απογραφή	81
5.5	Κόστη συναλλαγών	83
5.6	Στοιχεία για τις Δαπάνες συναλλαγών στις ΣΔΙΤ στο Ηνωμένο Βασίλειο.....	86
5.6.1	Κόστος διαπραγμάτευσης	86
5.6.2	Το κόστος των συμβούλων	87
5.7	Χρηματοδότηση των ΣΔΙΤ και μακροοικονομικός αντίκτυπος.....	88
5.8	Συμπεράσματα.....	91
6	ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 : ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΣΤΙΣ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	94
6.1	Εισαγωγή	94
6.2	Οικονομικοί κανονισμοί και θεωρία συμβάσεων: γενική επισκόπηση και εφαρμογές στις ΣΔΙΤ	95
6.2.1	Γνώση από τους οικονομικούς κανονισμούς και τη θεωρία συμβάσεων.....	95
6.2.2	Εφαρμογή σε ΣΔΙΤ: συνένωση δικαιωμάτων αποφάσεων	96
6.2.3	Ο ρόλος της ασύμμετρης πληροφόρησης	97
6.2.4	Ο ρόλος της ατελούς σύμβασης.....	98
6.3	Μπορούν οι ΣΔΙΤ να διορθώσουν τους ασθενείς στόχους και τις υπερβάσεις δαπανών;	102
6.4	Η χρηματοδοτική πλευρά των ΣΔΙΤ.....	106
6.4.1	Είναι συμφέρουσα η μεταβίβαση κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα;	106
6.4.2	Τα υπέρ και τα κατά της εξωτερικής χρηματοδότησης για τις ΣΔΙΤ	108
6.5	Συμπέρασμα.....	111
7	ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ	113
7.1	Μια ευρωπαϊκή ιστορία	113
7.2	Η εμπειρία των Πρωτοβουλιών Ιδιωτικής Χρηματοδότησης στο Ηνωμένο Βασίλειο	114
7.2.1	Το έργο Libra – μια ολοκληρωτική αποτυχία	114
7.2.2	Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης σε κατασκευές – έγκαιρη παράδοση και σε χαμηλό κόστος.....	116
7.2.3	Υπόγειος του Λονδίνου – αβέβαιη κερδοφορία.....	117
7.2.4	Σταθερό Τηλεπικοινωνιακό Σύστημα του Υπουργείου Αμύνης.....	118
7.2.5	Σήραγγα Σιδηροδρομικής Σύνδεσης του Καναλιού της Μάγχης.....	119
7.3	Συνηθισμένα θέματα	119
7.3.1	Μάθημα από την ανάθεση εργασιών σε τρίτους (outsourcing) στον ιδιωτικό τομέα	120
7.4	Η περίπτωση της Ελλάδας	123
7.4.1	Η εμπειρία των συμβάσεων παραχώρησης στην Ελλάδα	124
7.4.1.1	Η σύμβαση παραχώρησης της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου	124
7.4.1.2	Η Αττική Οδός	131
7.5	ΕΠΙΛΟΓΟΣ	135
7.6	ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	139
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1	141
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2	156
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	159

Πρόλογος

Ένας νέος θεσμός εξαπλώνεται με μεγάλη ταχύτητα σε όλη την Ευρώπη και τον υπόλοιπο κόσμο : η υλοποίηση έργων με τη μορφή της συνεργασίας του κράτους ή των φορέων του, με ιδιώτες, οι οποίοι με την υποστήριξη των τραπεζών αναλαμβάνουν μεγάλο μέρος της χρηματοδότησης ενός έργου, καθώς και τη μετέπειτα λειτουργία των υποδομών.

Ο νέος αυτός τρόπος συνεργασίας που αποκαλείται **Σύμπραξη Δημόσιου - Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) (Public – Private Partnership (PPP))** , αφορά την ανάπτυξη υποδομών δημόσιας χρήσης ή την παροχή υπηρεσιών, την ευθύνη χρηματοδότησης, λειτουργίας και συντήρησης των οποίων αναλαμβάνουν εξ' ολοκλήρου ή σε σημαντικό μέρος ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Στη σύγχρονη κοινωνία οι ανάγκες των πολιτών για περισσότερες υποδομές και υπηρεσίες αυξάνονται συνεχώς, ενώ οι πόροι για τη χρηματοδότηση των επενδύσεων αυτών δεν επαρκούν, με αποτέλεσμα οι αναγκαίες υποδομές να παραμένουν ανολοκλήρωτες .

Με τις Συμπράξεις Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), οι φορείς του δημοσίου έχουν στη διάθεσή τους ένα επιπλέον χρηματοδοτικό εργαλείο, για την εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της συντήρησης ή και της λειτουργίας μιας υποδομής ή την παροχή μιας υπηρεσίας σε διάφορους τομείς της οικονομίας.

Ταυτόχρονα η εκμετάλλευση της εμπειρίας, της τεχνογνωσίας, των πόρων και γενικότερα των δυνατοτήτων των Ιδιωτικών Φορέων μπορούν να συμβάλλουν στην ταχύτερη υλοποίηση των έργων και στην πληρέστερη παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες. Η χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων συμπληρωματικών προς τα διαθέσιμα δημόσια μπορεί να βοηθήσει στη χρηματοδότηση περισσότερων νέων επενδύσεων.

Επίσης, ένα σημαντικό θέμα είναι η κατανομή των κινδύνων, που σύμφωνα με τη φιλοσοφία των ΣΔΙΤ κατανέμονται σε εκείνους τους φορείς που είναι σε θέση να τους διαχειριστούν καλύτερα.

Στην Ελλάδα, οι Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα έρχονται να συμπληρώσουν το υφιστάμενο πλαίσιο των έργων με συμβάσεις παραχώρησης, τα οποία κυρώνονται από τη Βουλή. Μέχρι σήμερα έχουμε στην Ελλάδα την εμπειρία έργων με συμβάσεις παραχώρησης, όπως είναι η Αττική Οδός, ο Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών, και η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου.

Σε αυτά τα έργα το βασικό γνώρισμα είναι ότι ο τελικός χρήστης πληρώνει τον ιδιώτη για το έργο που κατασκεύασε. Για ορισμένα έργα, όμως, ή δημόσιες υπηρεσίες το κόστος δεν μπορούν να το επιβαρύνονται οι τελικοί χρήστες, αλλά το κράτος γενικότερα. Τέτοια έργα, όπως είναι οι υποδομές σε νοσοκομεία και σε σχολεία, μπορούν να κατασκευασθούν και να

συντηρούνται με ιδιωτικά κεφάλαια. Το Δημόσιο αναλαμβάνει την αποπληρωμή τους σε βάθος χρόνου και την παρακολούθηση της τήρησης των όρων των συμβατικών υποχρεώσεων. Έτσι, επιτυγχάνεται η έγκαιρη και αποτελεσματική απόδοση των έργων ή των υπηρεσιών στους πολίτες και προκύπτουν μεγάλα οφέλη για την οικονομία γενικότερα.

Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα μπορούν να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο και στο σχεδιασμό της δημοσιονομικής πολιτικής. Με τις ΣΔΙΤ μπορεί να επιταχυνθεί η ανάπτυξη, να ολοκληρωθούν πολλές αναγκαίες υποδομές και να απελευθερωθούν πόροι για περισσότερες επενδύσεις.

Με την κινητοποίηση και των ιδιωτικών κεφαλαίων, η χώρα μας μπορεί να αποκτήσει υποδομές που το Δημόσιο δεν θα μπορούσε να χρηματοδοτήσει στο σύνολό τους. Οι ΣΔΙΤ θα δώσουν ώθηση στην επιχειρηματικότητα και θα δημιουργήσουν νέες επενδυτικές ευκαιρίες στον ιδιωτικό τομέα που αποκτά πρόσβαση σε μια νέα αγορά.

Η αξία των έργων ΣΔΙΤ έγκειται επίσης και στον πολλαπλασιαστικό τους χαρακτήρα, ιδιαίτερα σε συνθήκες μείωσης των δημόσιων επενδύσεων. Το Δημόσιο, μέσω των ΣΔΙΤ, εξοικονομεί πόρους και πολλαπλασιάζει το επενδυτικό και αναπτυξιακό αποτέλεσμα με την κινητοποίηση ιδιωτικών πόρων.

Στόχος της εργασίας είναι να εμβαθύνουμε περισσότερο σε θέματα σχετικά με τις Συμπράξεις, θέματα τα οποία θα κληθούμε να αντιμετωπίσουμε στο άμεσο μέλλον, να γνωρίσουμε τη συζήτηση και τη μεθοδολογία προσέγγισης προβλημάτων που προκύπτουν από την εφαρμογή τους, καθώς και να εξάγουμε κάποια χρήσιμα συμπεράσματα από την εμπειρία χωρών που εφαρμόζουν αυτές τις μεθόδους τα τελευταία χρόνια, και πως μπορούν αυτά να χρησιμοποιηθούν στη βελτίωση των συνθηκών υλοποίησης των έργων υποδομής.

Στην παρούσα εργασία, μετά την αναφορά σε ορισμένες βασικές έννοιες, στις μεθόδους υλοποίησης έργων μέσω των ΣΔΙΤ, στο υφιστάμενο νομικό και χρηματοδοτικό πλαίσιο, εξετάζονται θέματα που αφορούν την αξιολόγηση και επιλογή έργων μέσω των δοκιμών κερδοφορίας που εφαρμόζονται σε διάφορες χώρες, τα οικονομικά θετικά και αρνητικά των συμπράξεων σαν μια άλλη μορφή παρέμβασης του δημόσιου τομέα στην οικονομία, θέματα σχετικά με το σχεδιασμό των συμβάσεων και την κατανομή των κινδύνων και παρουσιάζονται ορισμένα έργα από το Ηνωμένο Βασίλειο, χώρα με την μεγαλύτερη παράδοση σε έργα μέσω συμπράξεων, και έργα από την Ελλάδα που έχουν ολοκληρωθεί μέσω συμβάσεων παραχώρησης.

Εισαγωγή – Βασικές Έννοιες

Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.) είναι μορφές συνεργασίας των Δημοσίων Αρχών με επιχειρήσεις του κόσμου των επιχειρήσεων (Ιδιωτικού Τομέα), που αποσκοπούν στην ικανοποίηση των αναγκών γενικότερου ενδιαφέροντος. Ειδικότερα, αποσκοπούν στην εξασφάλιση του σχεδιασμού, της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της διαχείρισης, λειτουργίας, ανακαίνισης ή συντήρησης δημοσίων υποδομών αλλά και στην παροχή υπηρεσιών σε διάφορους τομείς της εθνικής οικονομίας.

Αφορούν σε σύνθετα σχήματα συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα με μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις που κατά τη διεθνή αποδεδειγμένη εμπειρία στοχεύουν στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υπηρεσιών του κράτους προς τον πολίτη, στην παροχή της τεχνογνωσίας και των μεθόδων του ιδιωτικού τομέα προς τον δημόσιο, στην ενίσχυση παραγωγικών επενδύσεων καθώς και στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

Οι συμπράξεις αυτές έχουν σαν αποτέλεσμα τη θέσπιση πολύπλοκων νομοθετικών και χρηματοδοτικών ρυθμίσεων για τη συνεργασία μεταξύ των δημοσίων αρχών και των ιδιωτικών φορέων για την υλοποίηση έργων υποδομών ή την παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας. Οι συμπράξεις αυτές έχουν αναπτυχθεί σε πολλούς τομείς του δημοσίου τομέα και χρησιμοποιούνται συχνά σε επίπεδο Ένωσης για τη διασφάλιση της παροχής υπηρεσιών, κυρίως στους τομείς των μεταφορών, της δημόσιας υγείας, της εκπαίδευσης, της δημόσιας ασφάλειας, της διαχείρισης αποβλήτων και της ύδρευσης.

Η αυξημένη χρήση των ΣΔΙΤ οφείλεται σε διάφορους παράγοντες. Κατ' αρχάς, λαμβανομένων υπόψη των δημοσιονομικών περιορισμών που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη της ΕΕ, οι ΣΔΙΤ ανταποκρίνονται στην ανάγκη διοχέτευσης πόρων του ιδιωτικού τομέα στον δημόσιο. Οφείλεται επίσης στην επιθυμία αξιοποίησης και εφαρμογής της τεχνογνωσίας και των μεθόδων λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα στις δράσεις του δημοσίου τομέα. Τέλος, η ανάπτυξη των ΣΔΙΤ εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο της εξέλιξης της συμμετοχής του κράτους στην οικονομική σφαίρα, με την ανάληψη όχι μόνο επιχειρηματικών, αλλά και οργανωτικών, ρυθμιστικών και ελεγκτικών δράσεων.

Σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής της ΕΕ για τις ΣΔΙΤ¹, τα ακόλουθα στοιχεία είναι χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ :

- μακροχρόνια διάρκεια
- ιδιωτική χρηματοδότηση για την ανάπτυξη του προγράμματος ή της υπηρεσίας, που σε αρκετές περιπτώσεις συνοδεύεται από μια συμβολή δημοσίων κεφαλαίων
- κατανομή των ευθυνών μεταξύ του συνεργάτη ιδιωτικού τομέα (που συμμετέχει στο σχέδιο, την ολοκλήρωση, την εφαρμογή και τη χρηματοδότηση) και του συνεργάτη

¹ (COM(2004) 327) (http://europa.eu.int/comm/internal_market/ppp)

δημόσιου τομέα (που επικεντρώνεται πρώτιστα στον καθορισμό των στόχων, την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και την πολιτική τιμολόγησης) και

- κατανομή κινδύνου μεταξύ των συνεργατών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Το κοινοτικό δίκαιο δεν προβλέπει ιδιαίτερους κανόνες για τις διάφορες μορφές που μπορούν να λάβουν οι ΣΔΙΤ. Οι πράξεις με τις οποίες οι δημόσιοι φορείς αναθέτουν την παροχή οικονομικών δραστηριοτήτων σε τρίτο υπόκεινται κατά γενικό κανόνα στις αρχές που απορρέουν από τη Συνθήκη ΕΚ, σχετικά με την εσωτερική αγορά. Σε ορισμένες περιπτώσεις, καλύπτονται από τις λεπτομερείς διατάξεις των οδηγιών για τις «δημόσιες συμβάσεις». Αντίθετα, ορισμένες άλλες μορφές, κυρίως στον τομέα των «παραχωρήσεων», δεν περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής τους. Κατά συνέπεια, το κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο αποτελεί αντικείμενο κοινοτικού συντονισμού σε διάφορα επίπεδα και διάφορους βαθμούς έντασης, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος να αποτελέσει εμπόδιο στην πρόσβαση των οικονομικών φορέων στις διάφορες μορφές ΣΔΙΤ.

Για την αντιμετώπιση των ανωτέρω ελλείψεων, η Πράσινη Βίβλος παρουσίασε τον τρόπο με τον οποίο οι κανόνες και οι αρχές που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο για τις δημόσιες συμβάσεις και τις παραχωρήσεις θα μπορούσαν να εφαρμοστούν για την επιλογή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα και, στη συνέχεια, καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης, στο πλαίσιο των διαφόρων μορφών των ΣΔΙΤ. Έθεσε επίσης μια σειρά ερωτημάτων που στόχευαν στη συγκέντρωση περισσότερων πληροφοριών σχετικών με την εφαρμογή, στην πράξη, των εν λόγω κανόνων και αρχών, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον οι εν λόγω κανόνες και αρχές είναι επαρκώς σαφείς και ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις και τα χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ.

Η Πράσινη Βίβλος ασχολήθηκε με διάφορα θέματα που συνδέονται άμεσα με τις ΣΔΙΤ όσον αφορά την εφαρμογή τους στις δημόσιες συμβάσεις. Ειδικότερα:

- την πλαισίωση των διαδικασιών επιλογής του οικονομικού φορέα του ιδιωτικού τομέα, ειδικότερα, μέσω του διαλόγου που προβλέπεται στη νέα οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις και που παρέχει στους δημόσιους φορείς τη δυνατότητα να συζητούν με τις υποψήφιες επιχειρήσεις, προκειμένου να βρουν λύσεις που ανταποκρίνονται στις ανάγκες τους
- τη θέσπιση ΣΔΙΤ με πρωτοβουλία του ιδιωτικού τομέα
- τις ρυθμίσεις που αφορούν τις ΣΔΙΤ συμβατικού τύπου και
- την υπεργολαβία.

Από την άποψη αυτή, η Πράσινη Βίβλος ασχολήθηκε τόσο με τις μορφές ΣΔΙΤ που βασίζονται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς, όσο και με τις μορφές που συνεπάγονται τη συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο ενός άλλου φορέα («ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου»).

Οι ΣΔΙΤ χαρακτηρίζονται από:

- τη διάρκεια της σχέσης μεταξύ των εταίρων
- τον τρόπο χρηματοδότησης του σχεδίου
- το ρόλο των εταίρων στον καθορισμό, τη μελέτη, την υλοποίηση, την εφαρμογή και τη χρηματοδότηση
- την κατανομή των κινδύνων

Σύμφωνα με τις ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις, οι ΣΔΙΤ διακρίνονται στις εξής βασικές κατηγορίες :

- **ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου**, στις οποίες η σύμπραξη μεταξύ Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα βασίζεται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς και μπορεί να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ευρωπαϊκών οδηγιών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις ,και
- **ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου**, στις οποίες υπάρχει συνεργασία μεταξύ Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός άλλου Φορέα ή εισόδου του ιδιώτη σε έναν υπάρχοντα Φορέα. Αυτές οι ΣΔΙΤ συνεπάγονται συνεργασία στο πλαίσιο ενός άλλου φορέα και μπορεί να οδηγήσουν στη δημιουργία φορέα ad hoc, ο οποίος ελέγχεται από κοινού από τον δημόσιο τομέα και τον ιδιωτικό τομέα, ή στην απόκτηση του ελέγχου ενός δημόσιου φορέα από έναν ιδιωτικό φορέα.

ΣΔΙΤ ΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΤΥΠΟΥ

Οι ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου αφορούν συμπράξεις που βασίζονται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς μεταξύ του Δημόσιου και του Ιδιωτικού τομέα.

Καλύπτουν ρυθμίσεις με τις οποίες ανατίθενται ένα ή περισσότερα καθήκοντα μικρότερης ή μεγαλύτερης σπουδαιότητας στον Ιδιωτικό Τομέα, καθήκοντα στα οποία είναι δυνατόν να περιλαμβάνονται ο σχεδιασμός, η χρηματοδότηση, η υλοποίηση, η ανακαίνιση ή η εκμετάλλευση ενός έργου ή ακόμα και μιας υπηρεσίας. Στο πλαίσιο αυτό, ένα από τα πιο γνωστά μοντέλα, το οποίο συχνά ονομάζεται "Μοντέλο Παραχώρησης" χαρακτηρίζεται από την άμεση σχέση που υπάρχει μεταξύ του εταίρου του Ιδιωτικού Τομέα και του τελικού χρήστη.

Αναλυτικότερα, ο Ιδιωτικός Τομέας παρέχει μια συγκεκριμένη και σαφώς προσδιορισμένη υπηρεσία στο κοινό, αλλά υπό τον έλεγχο του Δημόσιου Τομέα. Χαρακτηρίζεται επίσης από τον τρόπο αμοιβής του αντισυμβαλλομένου (παραχωρησιούχου), που αποτελείται από τέλη που επιβάλλονται στους χρήστες της υπηρεσίας και συμπληρώνεται, ανάλογα με τον τύπο της εφαρμοζόμενης ΣΔΙΤ, από επιδοτήσεις εκ μέρους των Δημόσιων αρχών.

Αναλυτικότερα :

1. Κλασικοί Μέθοδοι Χρηματοδότησης (Conventional procurement)

Είναι οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται για δημόσιες υποδομές ή υπηρεσίες. Το παραδοσιακό ελληνικό σύστημα χρηματοδότησης δημόσιων έργων βασιζόταν κυρίως σε εθνικούς πόρους (φόροι, έσοδα από εξαγωγές κ.λπ.) τα οποία συμπληρώνονταν με δάνεια από την ΕΕ, από ελληνικές ή ξένες εμπορικές τράπεζες. Τελευταία, ο Δημόσιος Τομέας έχει αρχίσει και αντιλαμβάνεται το υψηλό κόστος και τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει κατά την διαχείριση και συντήρηση των έργων υποδομής (δρόμων, κτιρίων κ.λπ.) και καταφεύγει σε διάφορα είδη συμβολαίων διαχείρισης - συντήρησης για να βελτιώσει την αποδοτικότητα (efficiency) σε αυτόν τον τομέα. Οι κύριες επιλογές είναι οι ακόλουθες :

- Συμβόλαια διαχείρισης και συντήρησης (Management & Maintenance Contracts)
- Ποσοτικά βασισμένα συμβόλαια συντήρησης (Quantity Based maintenance contracts)

Αυτού του είδους τα συμβόλαια έχουν εφαρμοστεί σε αρκετές χώρες με επιτυχία και η αμοιβή του αναδόχου βασίζεται στις τιμές μονάδος όπως αυτές καθορίζονται από το συμβόλαιο και τις ποσότητες, ανάλογα με την περιοχή. Οι εργασίες σχεδιασμού (design works) καθορίζονται από Σύμβουλο Υποστήριξης και από Σύμβουλο Επίβλεψης (supervisor) στις χρηματοδοτήσεις, όσον αφορά την ποιότητα και την ποσότητα των εργασιών που γίνονται. Η σύγχρονη τάση είναι να συμπεριληφθεί ένα σύνολο δραστηριοτήτων συντήρησης που απαιτείται για ένα κομμάτι υποδομής (ή για ένα τμήμα αυτής) με απώτερο σκοπό να διευκολυνθεί η διοίκηση και να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας. Αυτές αναφέρονται ως ακέραιες συμβάσεις παραχώρησης (integral maintenance contracts), δεδομένου ότι καλύπτουν ποικίλες υπηρεσίες συντήρησης, λειτουργίας και διοίκησης.

2. Συμβάσεις συντήρησης βάσει απόδοσης (Performance - based maintenance contacts)

Προέρχονται από τον προηγούμενο τύπο συμβολαίου με μετατόπιση των ευθυνών από τη διοίκηση (δραστηριότητες - πόροι συντήρησης), σε ορισμένους όρους απόδοσης που εκτιμούνται από τους χρήστες της υποδομής. Αφήνουν τον ανάδοχο (contractor) με περισσότερη αυτονομία στο σχέδιο και στην οργάνωση των εργασιών και η ανταμοιβή είναι βασισμένη σε μια προκαθορισμένη αμοιβή (fee), η οποία αναφέρεται στο συμβόλαιο και συνδέεται άμεσα με τους δείκτες απόδοσης.

3. Συμβάσεις διαχείρισης (Management Contracts)

Η σύμβαση αυτή περιγράφει μια ρύθμιση (arrangement) στην οποία διάφοροι τύποι στόχων (tasks) περνούν στον Ανάδοχο, ενώ συνήθως εκτελούνταν από κάποια δημόσια αρχή, σχετική με την οργάνωση της διαδικασίας συντήρησης των υποδομών. Συνήθως, οι απαιτήσεις ως προς τον Ιδιώτη, είναι να ανταποκριθεί στις καθημερινές απαιτήσεις συντήρησης των υποδομών

(εργολαβία) εξ ονόματος του δημόσιου τομέα. Αυτού του είδους οι συμβάσεις μπορούν επίσης (ή μόνο) να εστιάσουν στην διαχείριση λειτουργίας (operation management). Σε αυτήν την περίπτωση οι στόχοι που ανατίθενται στον Ιδιώτη (π.χ. σε ένα δρόμο) είναι η μέτρηση και ο υπολογισμός της κυκλοφορίας, η παροχή πληροφοριών, η διαχείριση της κυκλοφορίας, η είσπραξη των διοδίων και η συντήρηση τμήματος του οδικού δικτύου.

4. Παραχωρήσεις (Concessions)

Είναι η συμφωνία (συμβόλαιο) στην οποία ένας Δημόσιος Φορέας, που είναι και ιδιοκτήτης της υποδομής, παραχωρεί στον Ιδιωτικό Φορέα (concessionaire) την ευθύνη για την παροχή και την συντήρηση ενός συγκεκριμένου επιπέδου υπηρεσιών προς τους χρήστες της υποδομής, με αντάλλαγμα το δικαίωμα να συλλέξει εισόδημα (revenues) από τους χρήστες. Οι παραχωρήσεις μπορούν να πάρουν τις ακόλουθες μορφές :

➤ Παραχωρήσεις λειτουργίας - συντήρησης (Operational and maintenance concessions)

Ο κύριος στόχος μέσα από αυτά τα συμβόλαια, είναι ο Ιδιωτικός Τομέας να διατηρήσει και να λειτουργήσει (operate and maintain) μια υπάρχουσα υποδομή και επομένως του παραχωρείται η δυνατότητα να χρεώνει τους χρήστες της υποδομής, ώστε να μπορεί να χρηματοδοτήσει την συντήρηση και την λειτουργία της υποδομής. Τέτοιου είδους παραχώρηση μετατοπίζει το χρηματικό βάρος που απαιτείται στο χρήστη της υποδομής και ταυτόχρονα αυξάνει την αποδοτικότητα στο έργο. Εκτός από τα έμφυτα ζητήματα σε μια παραχώρηση, μια παραχώρηση λειτουργίας και συντήρησης είναι παρόμοια, σε σκοπό και σε προσέγγιση, με μια τυπική συμφωνία για συντήρηση και λειτουργία μεταξύ ιδιωτικών συμβαλλομένων μερών στο πλαίσιο μιας συμφωνίας BOT.

➤ Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης - PFI (Private Finance Initiative)

Πρόγραμμα - μηχανισμός που υλοποιεί η Βρετανική Κυβέρνηση, το οποίο αποσκοπεί στην προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων σε δημόσια έργα υποδομής και υπηρεσιών. Ο μηχανισμός αυτός κυρίως εστιάζει στο μοντέλο DBFO (Design - Build - Finance - Operate), στο οποίο ο ιδιώτης (ανάδοχος) αναλαμβάνει τη σχεδίαση, την κατασκευή και τη διαχείριση της υποδομής και των υπηρεσιών αυτής. Η χρηματοδότηση προέρχεται κυρίως από τις δημόσιες αρχές και είναι ανάλογη της φύσης της υποδομής ή της υπηρεσίας. Το ίδιο μοντέλο χρησιμοποιείται και σε άλλα κράτη με σημαντικές, πολλές φορές, παραλλαγές. Στο μοντέλο αυτό η αμοιβή του Ιδιωτικού Τομέα δεν έχει τη μορφή τελών που καταβάλλονται από τους χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας, αλλά τακτικών πληρωμών που καταβάλλονται από το Δημόσιο Τομέα. Οι πληρωμές αυτές μπορεί να είναι σταθερές, αλλά μπορεί επίσης να υπολογίζονται με μεταβλητό τρόπο, ανάλογα, για παράδειγμα, με την διαθεσιμότητα του σχετικού έργου ή των σχετικών υπηρεσιών, ή ακόμη ανάλογα με την συχνότητα χρήσης του έργου (περίπτωση "εικονικών διοδίων", που

χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο σχεδίων για αυτοκινητοδρόμους, στη Μ. Βρετανία, στην Πορτογαλία, στην Ισπανία, στη Φινλανδία).

Αναλυτικότερα και σε ότι αφορά την εφαρμογή των ανωτέρω μεθόδων :

- Οι μέθοδοι B.O.T. (Build / Operate / Transfer) - B.O.O.T. (Build / Own / Operate / Transfer)², όπου ο Ιδιωτικός Τομέας κατασκευάζει ένα έργο με βάση τις προδιαγραφές που έχει συμφωνήσει με το Δημόσιο Τομέα. Λειτουργεί το έργο που ανήκει, είτε στο Δημόσιο (B.O.T.), είτε στον Ιδιώτη (B.O.O.T.) για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα και στη συνέχεια, με την λήξη της περιόδου εκμετάλλευσης, μεταβιβάζει τη λειτουργία του ή και την ιδιοκτησία του στο Δημόσιο. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ο Ιδιώτης είναι υπεύθυνος για τμήμα ή για το σύνολο της χρηματοδότησης του έργου, συνεπώς και η περίοδος εκμετάλλευσης πρέπει να είναι επαρκής, προκειμένου - μέσω των τελών χρήσης του έργου να επιτευχθεί μια ελάχιστη απόδοση επί του κεφαλαίου επένδυσης. Στο τέλος της προκαθορισμένης περιόδου εκμετάλλευσης του έργου από τον Ιδιώτη, το Δημόσιο μπορεί να αναλάβει τη λειτουργία του έργου ή να την αναθέσει εκ νέου στον Ιδιώτη που το κατασκεύασε ή ακόμα και σε τρίτο. Για παράδειγμα, αυτής της μορφής ΣΔΙΤ είναι τα Parking που έχουν κατασκευασθεί και λειτουργούν σε αρκετές ελληνικές πόλεις.
- Η μέθοδος D.B.F.O. (Design - Build - Finance - Operate), όπου ο Ιδιωτικός Τομέας σχεδιάζει, κατασκευάζει, χρηματοδοτεί και λειτουργεί μια υποδομή - έργο και το δημόσιο αγοράζει τις υπηρεσίες που προέρχονται από το έργο αυτό, αποκτώντας το δικαίωμα χρήσης του έργου για μια συμβατική περίοδο. Η μέθοδος βρίσκει εφαρμογή κυρίως στην κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση δημοτικών κτιρίων (σχολεία, δημοτικά κτίρια, βιβλιοθήκες), υποδομών (πάρκα, πλατείες, κ.λπ.), στη διαχείριση απορριμμάτων, σε υποδομές αποχέτευσης – βιολογικών καθαρισμών, κ.λπ. Το κέντρο βάρους μετατοπίζεται από την κατασκευή στην παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών, ενώ η καταβολή αμοιβής εκ μέρους του Δημοσίου Τομέα βασίζεται στην αποδοτικότητα του Ιδιωτικού Τομέα σε συμφωνημένα επίπεδα παροχής ορισμένων υπηρεσιών. Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται σε συμβάσεις υποδομών και ανάπτυξης παγίων του δημόσιου τομέα, όταν οι δυνατότητες παράπλευρης εκμετάλλευσης είναι άγνωστες και πιθανά περιορισμένες, ενώ παράλληλα απαιτείται εξειδίκευση και διοικητική εμπειρία που το Δημόσιο δεν διαθέτει.
- Η μέθοδος B.O.O. (Build / Own / Operate), όπου ο Δημόσιος Τομέας απευθύνεται στον Ιδιωτικό Τομέα για την υλοποίηση ενός κοινωφελούς έργου και του χορηγεί άδεια λειτουργίας μακράς χρονικής περιόδου. Στην συγκεκριμένη μέθοδο ο Ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί, κατασκευάζει και λειτουργεί το έργο αυτό, έχει την ιδιοκτησία του, ενώ το δημόσιο προσδιορίζει τις προδιαγραφές λειτουργίας του έργου σε ότι αφορά τις

² “Μεθοδολογία επιλογής και απαιτούμενες διαδικασίες για την επιτυχή υλοποίηση έργων μέσω ΣΔΙΤ” ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ, (2005).

προσφερόμενες υπηρεσίες, τους κανόνες ασφαλείας και το ανώτατο επίπεδο τελών χρήσης.

- Η μέθοδος B.T.O. (Build / Transfer / Operate), όπου ο ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο και μετά την αποπεράτωση του μεταβιβάζει την ιδιοκτησία στο δημόσιο. Στη συνέχεια ο Ιδιώτης και το Δημόσιο συμφωνούν την μίσθωση του έργου, για μια προκαθορισμένη χρονική περίοδο κατά την οποία ο Ιδιώτης διαχειρίζεται το έργο και εισπράττει τα έσοδα λειτουργίας του. Για παράδειγμα, ένας τομέας που μπορεί να εφαρμοστεί η μέθοδος αυτή στη χώρα μας είναι η κατασκευή, συντήρηση και αξιοποίηση των οδικών δικτύων, με τη διαφοροποίηση της ιδιοκτησίας κατά την περίοδο της εκμετάλλευσης.
- Η μέθοδος B.O.L.T. (Build / Own / Lease / Transfer), όπου ο Ιδιωτικός Τομέας χρηματοδοτεί και κατασκευάζει τις εγκαταστάσεις, τις οποίες στη συνέχεια ενοικιάζει (με leasing) σε κρατικό Φορέα ή Φορέα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος και καταβάλλει περιοδικές πληρωμές στον Ιδιώτη μέσω των οποίων σταδιακά μεταβιβάζει και την ιδιοκτησία των εγκαταστάσεων. Στο τέλος της περιόδου μίσθωσης ο κρατικός Φορέας ή ο Φορέας Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι πλέον ιδιοκτήτης των εγκαταστάσεων ή τις αγοράζει με τίμημα που έχει προσδιοριστεί στη σύμβαση leasing. Κατά τη διάρκεια της περιόδου μίσθωσης οι εγκαταστάσεις δύνανται να λειτουργούν είτε από τον Κρατικό Φορέα - Αγοραστή είτε από τον Ιδιώτη. Για παράδειγμα, ένας Ο.Τ.Α. δεν διαθέτει δημαρχιακό κτίριο ούτε διαθέτει το σύνολο των αναγκαίων κεφαλαίων για την κατασκευή του. Αντί να προχωρήσει σε δανεισμό και να κατασκευάσει το κτίριο ως δημόσιο έργο προχωρά σε Σύμπραξη με έναν Ιδιώτη, ο οποίος αναλαμβάνει να κατασκευάσει το κτίριο που καλύπτει τις ανάγκες του και στη συνέχεια με χρηματοδοτική μίσθωση παραχωρεί την χρήση του στον Ο.Τ.Α. Με τη μέθοδο αυτή ο Ο.Τ.Α. θα ικανοποιήσει ταχύτερα τις ανάγκες στέγασης των υπηρεσιών του, ενώ ταυτόχρονα είναι δυνατόν να αναθέσει στον Ιδιώτη τις υπηρεσίες συντήρησης, θέρμανσης, καθαρισμού κ.λπ. Με την καταβολή των μισθωμάτων και τη λήξη της περιόδου μίσθωσης το κτίριο περιέρχεται στην ιδιοκτησία του Ο.Τ.Α.
- Η μέθοδος B.B.O. (Buy / Build / Operate), όπου με αυτή τη μέθοδο ο Δημόσιος Τομέας προσπαθεί να προσελκύσει ιδιωτικά κεφάλαια πουλώντας εγκαταστάσεις κοινής οφέλειας σε ιδιώτες. Βασικός σκοπός αυτής της μεθόδου είναι η υλοποίηση πρόσθετων επενδύσεων (ανακαινίσεις - επεκτάσεις) ώστε να καταστεί δυνατή η μέγιστη δυνατή εκμετάλλευση των επιχειρηματικών δεξιοτήτων των Ιδιωτών, να αναδειχθεί η υπεραξία των υφισταμένων έργων υποδομής και να μειωθούν οι αυξημένοι κίνδυνοι που απορρέουν από την ιδιοκτησία και λειτουργία τέτοιας μορφής έργων. Για παράδειγμα, η μέθοδος αυτή θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί στην περίπτωση της αξιοποίησης των αθλητικών εγκαταστάσεων της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού, οι οποίες σήμερα βρίσκονται υπό την εποπτεία των ΟΤΑ, υπολειπούνται και δεν παράγουν προστιθέμενη αξία.

- Η μέθοδος L.R.O. (Lease / Rehabilitate / Operate), όπου με αυτή τη μέθοδο ο Ιδιωτικός Τομέας ενοικιάζει τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις από ένα κρατικό Φορέα ή Φορέα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επενδύει τα κεφάλαιά του προκειμένου να εκσυγχρονίσει ή και να επεκτείνει τις εγκαταστάσεις και στη συνέχεια τις λειτουργεί, στα πλαίσια ενός συμβολαίου με αυτόν. Ο Κρατικός Φορέας ή ο Φορέας Τοπικής Αυτοδιοίκησης διατηρεί την ιδιοκτησία του έργου. Ο Ιδιώτης αποκτά το δικαίωμα εκμετάλλευσης των εγκαταστάσεων για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα, ώστε να αποσβέσει το κεφάλαιό του, μέσω ενός ρυθμισμένου τιμολογίου καταναλωτών. Για παράδειγμα, η μέθοδος αυτή θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί στην περίπτωση ενός Δημοτικού Αθλητικού Κέντρου, το οποίο χρήζει επισκευών και αναβαθμίσεων των υπηρεσιών που παρέχονται στους χρήστες του, χωρίς να απολέσει όμως τον κοινωνικό του χαρακτήρα. Ο Ιδιώτης αναλαμβάνει να αναβαθμίσει τις εγκαταστάσεις, να λειτουργήσει και να συντηρήσει το κέντρο για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα. Τα έσοδά του προέρχονται από τη χρέωση των χρηστών - πολιτών αλλά και την ανάπτυξη συμπληρωματικών εμπορικών δραστηριοτήτων. Το Δημόσιο είναι δυνατόν, αν το επιθυμεί, να αναλάβει μέρος ή το σύνολο της χρέωσης για τους δημότες με επιδότηση του ιδιώτη, ελέγχοντας ταυτόχρονα το είδος και την ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών.
- Ιδιωτικοποίηση (Privatization) ή Μερική Ιδιωτικοποίηση (Partial Privatization):
- Ένας πολύ ευρύς όρος της ιδιωτικοποίησης είναι η μεταφορά των προτερημάτων ή της παροχής υπηρεσιών από το Δημόσιο στον Ιδιωτικό Τομέα. Η ιδιωτικοποίηση τρέχει σε ένα ευρύ φάσμα, συνήθως με μικρή δημόσια συμμετοχή, και δημιουργώντας συνεργασίες μεταξύ Δημόσιων και Ιδιωτικών Φορέων παροχής υπηρεσιών, όπου η πρώτη παραμένει ο κυρίαρχος Φορέας (partial). Με την καθαρότερη μορφή του, ο όρος αυτός αναφέρεται στη μετατόπιση της παραγωγής ενός αγαθού ή της παροχής υπηρεσίας από το Δημόσιο στον Ιδιώτη, συχνά με την πώληση των κρατικών προνομίων.

ΣΔΙΤ ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΜΕΝΟΥ ΤΥΠΟΥ

Οι ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου συνεπάγονται τη δημιουργία ενός Φορέα, ο οποίος ελέγχεται από κοινού από τον Δημόσιο Τομέα και τον Ιδιωτικό Τομέα (χρησιμοποιούνται διάφορες ορολογίες και σχήματα όπως για παράδειγμα το Kooperationsmodell, η PPP associatif, οι joint ventures). Αποστολή του κοινού Φορέα είναι να μεριμνά για την εκτέλεση ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας προς όφελος του κοινού.

Στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), οι δημόσιες αρχές προσφεύγουν σε δομές αυτού του είδους, ιδίως για τη διαχείριση δημόσιων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο (π.χ.

υπηρεσίες ύδρευσης ή υπηρεσίες αποκομιδής απορριμμάτων). Είναι προφανές ότι σε τέτοιες μορφές συμπράξεων η συμμετοχή του δημόσιου τομέα στο επιχειρηματικό σχήμα μπορεί και να είναι επιβεβλημένη και για λόγους κοινωνικής αποδοχής.

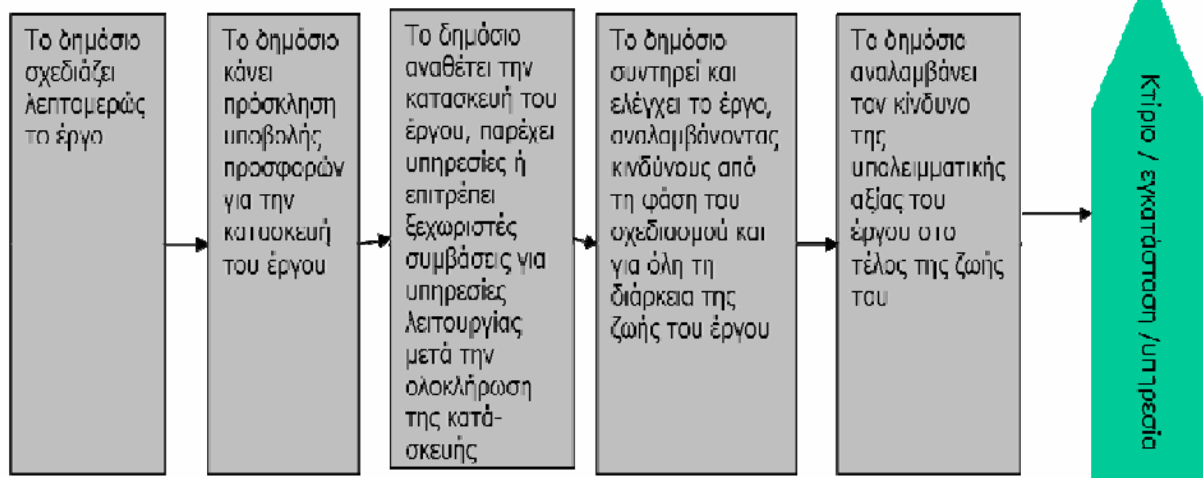
Η άμεση συνεργασία μεταξύ των δύο πλευρών, στα πλαίσια ενός Φορέα που έχει νομική προσωπικότητα, επιτρέπει στο Δημόσιο Τομέα να διατηρήσει ένα σχετικά υψηλό επίπεδο ελέγχου των εργασιών, το οποίο μπορεί να προσαρμόζεται κατά διαστήματα ανάλογα με τις περιστάσεις, μέσω της παρουσίας του στη μετοχική ομάδα και τα διοικητικά όργανα, δίνει επίσης τη δυνατότητα στον Φορέα να αναπτύξει τη δική του εμπειρία όσον αφορά την εκμετάλλευση της σχετικής υπηρεσίας, υποστηριζόμενος συγχρόνως από έναν εταίρο του ιδιωτικού τομέα. Η σύσταση ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου μπορεί να γίνει :

- με τη δημιουργία ενός Φορέα που ελέγχεται από κοινού από το Δημόσιο και τον Ιδιωτικό Τομέα, και
- με την απόκτηση του ελέγχου μιας υπάρχουσας δημόσιας επιχείρησης από τον Ιδιωτικό Τομέα.

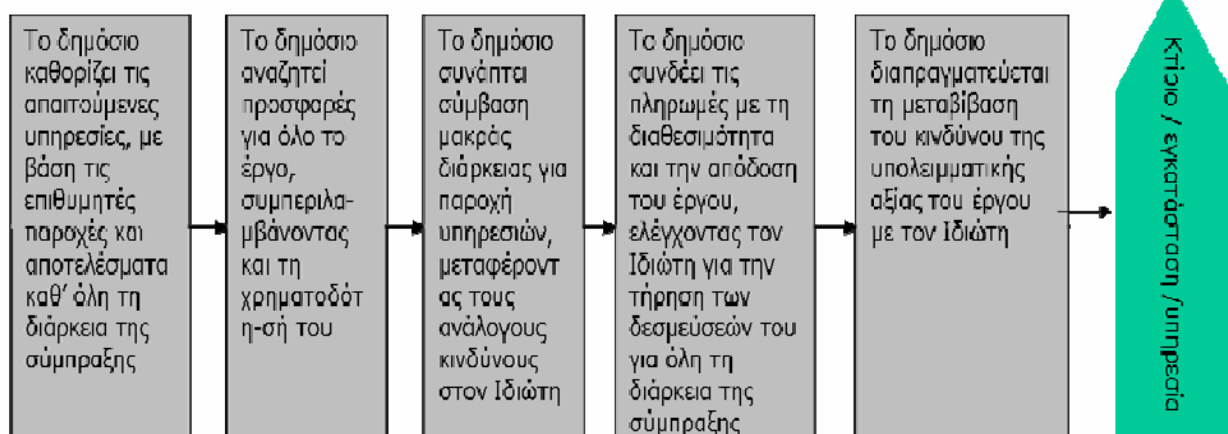
Η σύσταση σύμπραξης συνεπάγεται τη δημιουργία Φορέα , ο οποίος ελέγχεται από κοινού. Επίσης, η σύσταση ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου μπορεί να γίνει με την τροποποίηση της μετοχικής σύνθεσης ενός Δημόσιου Φορέα. Η μετάβαση μιας επιχείρησης του Δημόσιου Τομέα στον Ιδιωτικό Τομέα αποτελεί επιλογή οικονομικής πολιτικής, η οποία, ως τέτοια, υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών - μελών της ΕΕ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας μορφής ΣΔΙΤ είναι η σύσταση κοινών επιχειρήσεων με Ιδιώτες (Joint Venture Companies) στις οποίες συμμετέχει και το Δημόσιο (κρατικοί Φορείς ή Ο.Τ.Α.) και ιδιώτες με σκοπό την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών. Η συνεισφορά του Δημοσίου σε αυτές τις επιχειρήσεις μπορεί να είναι περιουσιακά στοιχεία ή/και κεφάλαια. Ο Ιδιωτικός Τομέας συνεισφέρει κεφάλαια και αναλαμβάνει να κατασκευάσει και να λειτουργήσει τις υποδομές.

Οι Φορείς αυτής της μορφής μπορεί να έχουν ως αντικείμενο την εμπορική εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου Τομέα ή και γενικότερα την αξιοποίηση επιχειρηματικών ευκαιριών. Για παράδειγμα, ένας Ο.Τ.Α. διαθέτει ένα ακίνητο που προσφέρεται για την δημιουργία ενός θεματικού πάρκου ψυχαγωγίας και πολιτισμού. Προσκαλεί ιδιώτες επενδυτές να καταθέσουν προτάσεις για την αξιοποίηση και εμπορική εκμετάλλευση του ακινήτου σε αυτήν την κατεύθυνση. Αφού εξετάσει τις προτάσεις τους, επιλέγει τον Ανάδοχο, με τον οποίο συστήνει κοινή επιχείρηση που αναλαμβάνει να κατασκευάσει και να λειτουργήσει το πάρκο. Ο Ο.Τ.Α. συμμετέχει μειοψηφικά στην διοίκηση του Φορέα, ελέγχει ζητήματα λειτουργίας και τιμολόγησης και αποκτά το μερίδιο των κερδών που του αναλογεί, με βάση το ποσοστό συμμετοχής του.

Παραδοσιακή προμήθεια



Έργο ΣΔΙΤ



Σχήμα 1: Διαφορές στις διαδικασίες δημοπράτησης με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ

1 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο: ΦΙΛΟΣΟΦΙΑ ΕΡΓΩΝ ΣΔΙΤ

Με τον πρόσφατο νόμο 3389/2005 Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών για τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) ή PPP (Private Public Partnerships), οριοθετήθηκε θεσμικά το πλαίσιο συνεργασίας του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση μεγάλων έργων δημόσιου ενδιαφέροντος. Οι ΣΔΙΤ, σύμφωνα με την έκθεση της Γενικής Γραμματείας Επενδύσεων και Ανάπτυξης του Υπουργείου Εμπορίου "αποτελούν μια μέθοδο κατασκευής δημόσιων υποδομών και παροχής δημόσιων υπηρεσιών με συνεχώς διευρυνόμενη εφαρμογή. Στις ΣΔΙΤ, ο δημόσιος τομέας αναθέτει στον ιδιωτικό τομέα να σχεδιάσει, να κατασκευάσει, να λειτουργήσει και να συντηρήσει μια υποδομή ή/και να σχεδιάσει, να θέσει σε εφαρμογή μια δημόσια υπηρεσία". Οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει πάντοτε να παρέχονται από το Δημόσιο και το κόστος τους να καλύπτεται με αυτοχρηματοδότηση.

Η κατανομή των ευθυνών και ο επιμερισμός των κινδύνων μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μπορεί να διαφέρει ανά ΣΔΙΤ. Ο δημόσιος τομέας όμως διατηρεί την ευθύνη της απόφασης για τις δημόσιες υπηρεσίες που θα παράσχει στους πολίτες, την ποιότητα και τις προδιαγραφές τους, καθώς και τις διορθωτικές δράσεις σε περίπτωση απόδοσης κατώτερης ενός προκαθορισμένου επιπέδου. Τα σχήματα ΣΔΙΤ αξιοποιούνται από τα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας, πρωτίστως στη Βρετανία, στο πλαίσιο της προώθησης της «νέας δημόσιας διοίκησης» (new public management). Κεντρικός στόχος είναι η αναδιάρθρωση του προβληματικού δημόσιου τομέα, η μείωση των συσσωρευμένων δημοσιονομικών ελλειμμάτων και ο εξορθολογισμός των δημοσίων οικονομικών.

Η προσέγγιση αυτή έχει επιπτώσεις στην παροχή και την ποιότητα των δημοσίων υπηρεσιών που παραδοσιακά διασφαλίζονται από τον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Παρατηρείται στροφή προς την «αποκεντροποίηση» (deconcentrating) των δημοσίων υπηρεσιών, μετακίνηση δηλαδή από το κέντρο προς την περιφέρεια, με ενίσχυση του ρόλου των «Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» (ΟΤΑ). Παράλληλα, ενισχύεται η τάση «εξωτερίκευσης» (externalizing), με εκχώρηση σημαντικού ρόλου στον ιδιωτικό τομέα.

Έμφαση δίδεται στην προσέλκυση ιδιωτικών επενδυτικών κεφαλαίων σε επιχειρηματικά σχήματα σύμπραξης με τον δημόσιο τομέα.

Σύμφωνα με πρόσφατα στοιχεία, στη Βρετανία, πάνω από τις μισές αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης αξιοποιούν πλέον τις δυνατότητες που παρέχουν οι ΣΔΙΤ.

Ο θεσμός των ΣΔΙΤ, ως εναλλακτικός μηχανισμός χρηματοδότησης δημοσίων υπηρεσιών, έχει ενσωματωθεί επίσης στο νομοθετικό πλαίσιο των ΗΠΑ, Καναδά, Γαλλίας, Ιταλίας, Ολλανδίας, Πορτογαλίας, Μεξικού και Βραζιλίας μεταξύ άλλων.

Πλεονεκτήματα

Οι ΣΔΙΤ μπορούν να αποφέρουν νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες για τον ιδιωτικό τομέα οι οποίες προηγουμένως αποτελούσαν αποκλειστικό προνόμιο του δημόσιου τομέα. Για το Δημόσιο, η ύπαρξη μιας μορφής χρηματοδότησης η οποία συχνά είναι ανύπαρκτη με τα παραδοσιακά μέσα, επιτρέπει την διάθεση πάγιων περιουσιακών στοιχείων που συντηρούνται σωστά σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Επιπλέον, άλλα πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ είναι τα ακόλουθα:

- Το έργο είναι σαφέστερα προσδιορισμένο.
- Διασφαλίζεται ότι όλα τα περιουσιακά στοιχεία είναι πλήρως κατάλληλα για το σκοπό που προορίζονται.
- Σύμφωνα με το NAO (National Audit Office) της Μεγάλης Βρετανίας, οι ΣΔΙΤ εξοικονομούν χρόνο και χρήμα: 76% των έργων παραδίδονται στο συμβατικό χρόνο παράδοσης (έναντι μόλις 27% με τον παραδοσιακό τρόπο) και 78% των έργων ολοκληρώνονται εντός του προβλεπόμενου προϋπολογισμού (έναντι μόλις 30% με τον παραδοσιακό τρόπο).
- Η κατανομή κινδύνων είναι καλύτερη (οι επενδυτικοί κίνδυνοι μοιράζονται μεταξύ του δημόσιου και των ιδιωτικών φορέων).
- Το Δημόσιο λαμβάνει τεχνογνωσία
- Απελευθερώνονται πόροι για την υλοποίηση άλλων έργων.

Κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας

Οι κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας των ΣΔΙΤ συνοψίζονται ως εξής:

- Κατάλληλο Νομοθετικό και Οικονομικό πλαίσιο
- Ικανότητα του Δημοσίου να ανταποκριθεί θετικά στην πολυπλοκότητα των συμβάσεων έργων ΣΔΙΤ
- Τυποποίηση διαδικασιών για την μείωση του διαχειριστικού κόστους της διαγωνιστικής διαδικασίας
- Εκδήλωση ενδιαφέροντος από μέρους του ιδιωτικού τομέα
- Οικονομική βιωσιμότητα του έργου (θετική σχέση κόστους /οφέλους)
- Οριοθέτηση και σαφής προσδιορισμός του έργου από το Δημόσιο

Η χρηματοδότηση των έργων με τη μέθοδο ΣΔΙΤ

Η μέθοδος χρηματοδότησης PFI, βασίζεται στην ιδιωτική χρηματοδότηση, όπου οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν συνήθως να σχεδιάσουν, να κατασκευάσουν, να παρέχουν τις υπηρεσίες (π.χ. Χρηματοοικονομικό Management, parking, καφετέρια και εστιατόριο, εργασίες συντήρησης, φύλαξη κ.λπ.) και να χρηματοδοτήσουν το έργο (DBF, Design, Build, Finance). Ακολούθως, ο δημόσιος τομέας πληρώνει ένα τίμημα για την χρήση των υποδομών. Δηλαδή, στην ουσία, "νοικιάζει" τις υποδομές από τον ιδιωτικό φορέα για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα, που συνήθως κυμαίνεται στα 30 έτη. Με την πάροδο του διαστήματος αυτού, η κυριότητα των υποδομών περιέρχεται πλήρως στο Δημόσιο.

Τα έργα PFI επικεντρώνονται στις επιθυμητές εκροές (παρεχόμενες υπηρεσίες ή αποτελέσματα) και όχι στις εισροές. Είναι προφανές, ότι η επίτευξη των εκροών τόσο αριθμητικά όσο και ποιοτικά αποτελεί βασικό όρο του συμβολαίου που υπογράφεται και, παράλληλα, και δέσμευση του ιδιωτικού consortium. Το πώς θα επιτευχθούν τα επιθυμητά αποτελέσματα έγκειται στην καινοτομία και δημιουργικότητα του ιδιωτικού consortium.

Ο σκοπός του PFI

Ο πρωταρχικός σκοπός του PFI είναι να κινητοποιήσει τον ιδιωτικό τομέα στη παροχή δημόσιων υπηρεσιών και να μεταβάλει το ρόλο του δημόσιου τομέα από ιδιοκτήτη και παροχέα σε αγοραστή και θεματοφύλακα των συμφερόντων του πολίτη. Η συνεργασία αυτή οδηγείται από την πεποίθηση ότι ο δημόσιος τομέας πρέπει να επικεντρωθεί στις βασικές λειτουργίες του και ο ιδιωτικός τομέας να εκτελεί τις υπηρεσίες που μπορεί να υλοποιήσει πιο αποτελεσματικά και πιο αποδοτικά από το δημόσιο τομέα.

Στόχος του δημόσιου τομέα σε έργα ΣΔΙΤ

Τα έργα ΣΔΙΤ εμπεριέχουν κινδύνους τόσο για το δημόσιο τομέα όσο και για τους ιδιωτικούς φορείς που θα τα πραγματοποιήσουν. Οι κίνδυνοι ποικίλλουν και πρέπει να κατανέμονται ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη με τέτοιο τρόπο, ώστε το κάθε μέλος να αναλαμβάνει το ρίσκο που μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα. Όσο ωριμάζει ο θεσμός των ΣΔΙΤ, τόσο γίνεται περισσότερο κατανοητό το επενδυτικό ρίσκο. Στόχος του Δημοσίου είναι να ελαχιστοποιήσει το επενδυτικό ρίσκο, χωρίς να θέσει σε κίνδυνο την υλοποίηση κάθε έργου ΣΔΙΤ. Ενδεικτικά, αναφέρεται ο ακόλουθος καταμερισμός επενδυτικού ρίσκου ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη:

Κίνδυνος	Δημόσιος Τομέας	Μέτοχοι	Σχεδιαστής	Κατασκευαστής	Εταιρεία λειτουργίας	Ασφαλιστική
Ζήτηση / Χρήση	v	v				
Σχεδιασμός			v			
Άδειες				v		
Κατασκευή				v		
Λειτουργία					v	
Φορολογία		v				
Πυρκαγιά						v

Αναλυτικότερα, σε θέματα κινδύνων που αφορούν το consortium, υπάρχει δυνατότητα να μειωθούν ανάλογα με την επίτευξη των συμβατικών υποχρεώσεων. Οι υπερβάσεις χρόνου, για παράδειγμα, αποτρέπονται διότι ο ανάδοχος δεν πληρώνεται μέχρι να λειτουργήσει το έργο. Ή, εάν ο ανάδοχος δεν ανταποκριθεί στα πρότυπα ποιότητας του συμβολαίου συντήρησης και λειτουργίας, τότε οι πληρωμές δεν θα είναι οι προβλεπόμενες κ.ο.κ. Ένας επιπλέον στόχος του δημόσιου τομέα είναι η μεγιστοποίηση του οφέλους σε σχέση με το κόστος ή αλλιώς η επίτευξη της μέγιστης αποδοτικότητας (efficiency). Προς αυτή την κατεύθυνση, συμβάλλουν η επιλογή του καταλληλότερου επενδυτικού σχήματος (εμπειρία, τεχνική και οικονομική προσφορά κ.λπ.), καθώς και ο σχεδιασμός του εμπορικού και συμβατικού πακέτου μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του consortium. Η δημιουργία του κατάλληλου μηχανισμού για τον έλεγχο της επίτευξης της αποδοτικότητας καθόλη τη διάρκεια του έργου είναι σημαντική και μπορεί να επιτευχθεί και μέσω ενός συστήματος benchmarking.

Κεντρικό ζητούμενο σε κάθε ΣΔΙΤ είναι η επίτευξη «άριστης» δυνατής ισορροπίας μεταξύ της «κοινωνικής χρησιμότητας» (δημόσιος τομέας) με τη «χρηματοοικονομική κερδοφορία» (ιδιωτικός τομέας) των παρεχομένων υπηρεσιών.

Κρίσιμος περιορισμός στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών είναι η διαφορά μεταξύ χρησιμότητας και κερδοφορίας. Σε περίπτωση χαμηλής προσδοκώμενης απόδοσης της επένδυσης, τη διαφορά μεταξύ χρησιμότητας και κερδοφορίας καλείται να καλύψει ο δημόσιος τομέας (με άμεση κρατική επιδότηση, δημιουργία πρόσθετων εσόδων, επιβολή τιμήματος στο χρήστη κ.α.).

Οι αρμόδιοι κρατικοί φορείς (Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ και Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ) οριστικοποίησαν πρόσφατα τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθεί ένας δημόσιος φορέας προκειμένου η πρότασή του να υπαχθεί στο σχετικό θεσμικό πλαίσιο (Ν. 3389/2005).

Προβλέπονται τα ακόλουθα βήματα:

1. Προσδιορισμός αναθέτουσας αρχής (μπορεί να είναι το δημόσιο, οι ΟΤΑ, τα ΝΠΔΔ, οι ΑΕ των οποίων το 100% του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στους ανωτέρω φορείς ή σε άλλη ΑΕ που υπάγεται στην περίπτωση αυτή).
2. Υποβολή πρότασης στην «Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ»
3. Ένταξη πρότασης στον «κατάλογο προτεινόμενων συμπράξεων»
4. Απόφαση υπαγωγής σε ΣΔΙΤ
5. Συνέπειες απόφασης υπαγωγής
6. Τεχνική ωρίμασης προτεινόμενης σύμπραξης
7. Ένταξη έργου ΣΔΙΤ στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

2 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο: ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

2.1 Ανάλυση των ΣΔΙΤ από την πλευρά του κοινοτικού δικαίου

Δεν υπάρχει ειδικό νομικό πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σκοπός της Πράσινης Βίβλου³ είναι συνεπώς να εξετάσει εάν η συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (συνθήκη ΕΚ) και το παράγωγο δίκαιο είναι κατάλληλα και επαρκή για τις ιδιαίτερες ανάγκες των ΣΔΙΤ. Η ανάλυση αυτή αφορά τόσο την επιλογή του ιδιωτικού εταίρου όσο και την εφαρμογή της σύμπραξης.

Κάθε πράξη με την οποία ένας δημόσιος φορέας αναθέτει την παροχή μιας οικονομικής δραστηριότητας σε τρίτο υπόκειται στους κανόνες και τις αρχές της συνθήκης ΕΚ. Όσον αφορά την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, στις αρχές αυτές περιλαμβάνονται ιδίως οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης. Συνεπώς, η συνθήκη ΕΚ εφαρμόζεται στις ΣΔΙΤ.

Ορισμένες μορφές ΣΔΙΤ υπόκεινται στην ευρωπαϊκή νομοθεσία σχετικά με τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Η νομοθεσία αυτή, που αναθεωρήθηκε το 2004, εισάγει κυρίως μια νέα διαδικασία ανάθεσης των συμβάσεων: τον «ανταγωνιστικό διάλογο». Ο διάλογος αυτός αποτελεί μια νομική βάση για ορισμένες μορφές ΣΔΙΤ στην περίπτωση ιδιαίτερα πολύπλοκων σχεδίων για τα οποία οι αρμόδιοι αναθέτοντες οργανισμοί έχουν ιδιαίτερες ανάγκες και αναζητούν με τις επιχειρήσεις την καλύτερη τεχνική λύση.

Οι ΣΔΙΤ μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο παραχώρησης έργων και υπηρεσιών. Η διαφορά μεταξύ αυτών και των δημοσίων συμβάσεων έγκειται στο ότι η αμοιβή του επιχειρηματία προέρχεται τουλάχιστον εν μέρει από την εκμετάλλευση του έργου ή της υπηρεσίας. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι συμβάσεις παραχώρησης είναι εν μέρει, ή εξ ολοκλήρου στην περίπτωση των παραχώρησης υπηρεσιών, εκτός του πεδίου εφαρμογής των ευρωπαϊκών οδηγιών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Η ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο [Επίσημη Εφημερίδα C 121 της 29ης Απριλίου 2000] διευκρινίζει τις υποχρεώσεις που βαρύνουν τις δημόσιες αρχές κατά την επιλογή των υποψηφίων.

³ Πράσινη Βίβλος σχετικά με τις ΣΔΙΤ [COM(2004)327]

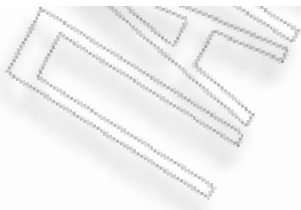
2.2 Αναγκαιότητα ειδικού νομικού πλαισίου για τις ΣΔΙΤ σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Οι επαγγελματικοί κύκλοι καταγγέλλουν την έλλειψη νομικής σαφήνειας στο κοινοτικό δίκαιο, γεγονός που εμποδίζει την ανάπτυξη των ΣΔΙΤ.

Η Πράσινη Βίβλος αποσκοπεί στο να δώσει το έναυσμα για μια συζήτηση σχετικά με την εξεύρεση του καλύτερου δυνατού τρόπου που θα εξασφαλίσει ότι οι ΣΔΙΤ μπορούν να αναπτυχθούν μέσα σε ένα πλαίσιο αποτελεσματικού ανταγωνισμού και νομικής σαφήνειας. Η Πράσινη Βίβλος θέτει μια σειρά από 22 ερωτήσεις που αφορούν τα ακόλουθα θέματα:

- η ρύθμιση των διαδικασιών επιλογής του εταίρου του ιδιωτικού τομέα
- η σύσταση μιας ΣΔΙΤ ιδιωτικής πρωτοβουλίας
- το συμβατικό πλαίσιο και οι ενδεχόμενες τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης μιας ΣΔΙΤ
- η υπεργολαβία
- η πρόκληση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού στην περίπτωση των ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου.

Εδώ και δεκαπέντε περίπου χρόνια οι ΣΔΙΤ αναπτύσσονται πάρα πολύ. Οι δημόσιες αρχές τις χρησιμοποιούν όλο και πιο συχνά λόγω των δημοσιονομικών περιορισμών που αντιμετωπίζουν. Κατά τον τρόπο αυτό επωφελούνται από την τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα. Ένα άλλο πλεονέκτημα είναι ότι οι ΣΔΙΤ επιτρέπουν να επιτευχθούν οικονομίες επειδή ενσωματώνουν όλες τις φάσεις ενός σχεδίου, από τη μελέτη έως την εκμετάλλευσή του. Γενικότερα, οι ΣΔΙΤ συμβάλλουν επίσης στην κοινοτική συζήτηση σχετικά με τις **υπηρεσίες κοινής ωφελείας** (ΥΚΩ). Η αύξηση των ΣΔΙΤ αντιστακτά την ανάπτυξη του ρόλου του κράτους στον οικονομικό τομέα, ένα κράτος το οποίο έχει στο εξής περισσότερο ένα ρόλο οργανωτή, ρυθμιστή και ελεγκτή και λιγότερο άμεσου φορέα.



2.3 Ελληνικό Νομικό Πλαίσιο

2.3.1 Αρμόδιοι φορείς, Διαδικασίες ένταξης

Οι εξελίξεις στις υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης αλλά και διεθνώς, επισήμαιναν την ανάγκη διαμόρφωσης ενός νομικού πλαισίου⁴ το οποίο θα επέτρεπε την ευρύτερη υλοποίηση συμπράξεων. Οι καθυστερήσεις και οι δυσχέρειες που ανέκυπταν στις διαπραγματεύσεις για τη χρηματοδότηση των έργων που έχουν υλοποιηθεί στη χώρα μας, αλλά και προβλήματα έργων που απλά έμειναν στο στάδιο της προκήρυξης, ανέδειξαν την ανάγκη επεξεργασίας και υιοθέτησης ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου το οποίο θα ρύθμιζε το σύνολο των προβλημάτων, λαμβάνοντας υπόψη και την ευρωπαϊκή νομοθεσία. Σε αυτή την κατεύθυνση ψηφίστηκε στη χώρα μας το Σεπτέμβριο του 2005 ο νόμος 3389 σε μια προσπάθεια να διευκολυνθεί η υλοποίηση των συμπράξεων.

Ένας ακόμα παράγοντας που επέβαλε την ψήφιση ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου ήταν και το γεγονός ότι η κύρωση των συμβάσεων έργων ΣΔΙΤ στη Βουλή, αν και στοχεύει στη διευκόλυνση και την επίστευση της εκτέλεσής τους, σε καμία περίπτωση δεν θα βοηθούσε στην ευρύτερη ανάπτυξη του θεσμού των συμπράξεων, αφού δεν είναι δυνατόν για όλα τα έργα ακόμα και για εκείνα των οποίων ο προϋπολογισμός είναι χαμηλός, να απαιτείται η κύρωση των συμβάσεων τους από τη Βουλή. Αυτό θα είχε ως συνέπεια τη γενικευμένη αναγόρευση συμβάσεων σε νόμους του ελληνικού κράτους.

Είναι δεδομένο όμως ότι ο νόμος λειτουργεί ως πλαίσιο, δεν μπορεί να εξειδικεύει όλα τα ζητήματα, αφού δεδομένης της μοναδικότητας και ιδιαιτερότητας κάθε έργου ΣΔΙΤ, η ενιαία αντιμετώπισή τους θα δημιουργούσε περισσότερα προβλήματα απ' όσα έρχεται να επιλύσει. Δεν θα μπορούσε, επίσης ένας νόμος να προδιαγράψει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά ορισμένων μόνο κατηγοριών έργων ή υπηρεσιών.

Οι προδιαγραφές, για παράδειγμα, τόσο κοινοτικές όσο και εθνικές, βάσει των οποίων τα έργα ΣΔΙΤ θα υλοποιούνται, αλλά και τα χαρακτηριστικά που διαφέρουν ανάλογα με το αντικείμενο των έργων ή υπηρεσιών, θα περιγράφονται αναλυτικά στα τεύχη προκήρυξής τους.

Ωστόσο, αν η θέσπιση του νομικού πλαισίου αποτελεί τη βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή των συμπράξεων, ο τρόπος με τον οποίο η εφαρμογή αυτή θα πραγματοποιηθεί, αλλά και κυρίως η οργανωτική προετοιμασία του Δημοσίου γι' αυτήν, αποτελούν τα βασικά στοιχεία για την επιτυχία τους.

⁴ «Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», ΕΓΣΔΙΤ, (2006)

Αυτήν την ανάγκη έρχονται να καλύψουν οι διατάξεις του νέου νόμου, βάσει των οποίων σε κυβερνητικό επίπεδο συστήνονται δύο όργανα, η Διυπουργική Επιτροπή και η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ.

Η Διυπουργική Επιτροπή είναι αρμόδια για την έγκριση της υπαγωγής μιας προτεινόμενης σύμπραξης στις διατάξεις του νόμου, καθώς και για την έγκριση της ένταξης στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του τμηματικά καταβλητέου στους Ιδιωτικούς Φορείς συμβατικού ανταλλάγματος.

Η Διυπουργική Επιτροπή συμπράξεων, η οποία και έχει κεντρικό ρόλο στην προώθηση των συμπράξεων, συνεπικουρείται από την Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού τομέα, η οποία εξετάζει αν οι υπηρεσίες που πρόκειται να παράσχει ο ιδιωτικός τομέας είναι βιώσιμες και ότι τα οικονομικά στοιχεία τους είναι ρεαλιστικά και συμφέροντα για το Δημόσιο σε σχέση με το αποτέλεσμα το οποίο παράγουν. Τόσο κατά τη διαδικασία έγκρισης μιας προτεινόμενης σύμπραξης, αλλά και κατά τη διάρκεια της προκήρυξης της η Ειδική Γραμματεία αξιολογεί μια σειρά παραμέτρων που τεκμηριώνουν τη σκοπιμότητα υλοποίησής της.

Εξετάζεται η βιωσιμότητα του έργου, η δυνατότητα χρηματοδότησής του, καθώς και το μέγεθος της ανταποδοτικότητάς του για τους ιδιώτες χρηματοδότες του.

Εξετάζεται το ύψος της δαπάνης που θα βαρύνει τον δημόσιο φορέα αν το έργο εκτελεστεί μέσω σύμπραξης συγκρινόμενο με το αντίστοιχο κόστος εάν το έργο αυτό εκτελεστεί ως κλασικό δημόσιο έργο. Προσδιορίζονται, υπολογίζονται και διαχωρίζονται ανάμεσα στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα οι κίνδυνοι του έργου.

Η σε ετήσια βάση καταβολή χρηματικού ανταλλάγματος από πλευράς Δημοσίου στους ιδιώτες χρηματοδότες του έργου ή της υπηρεσίας αποτελεί βασικό σημείο του νόμου και αλλάζει τα δεδομένα που ως σήμερα γνωρίζαμε στα έργα παραχώρησης στη χώρα μας. Σε αυτά οι τελικοί χρήστες των έργων με την καταβολή τελών, όπως για παράδειγμα τα διόδια, έρχονταν ουσιαστικά να αποπληρώσουν τα κεφάλαια που ο ιδιωτικός τομέας κατέβαλε για την κατασκευή τους.

Με το νέο νόμο και τη δυνατότητα μελλοντικής τμηματικής αποπληρωμής των έργων απ' ευθείας από το Δημόσιο με τις επονομαζόμενες «πληρωμές διαθεσιμότητας» (availability payments), το Δημόσιο εξασφαλίζει ότι κοινωνικού χαρακτήρα υπηρεσίες, όπως η υγεία, η παιδεία, θα συνεχίσουν να προσφέρονται δωρεάν στους πολίτες, ανεξάρτητα από το εάν η κατασκευή και η συντήρησή των απαραίτητων για την παροχή τους υποδομών χρηματοδοτούνται και πραγματοποιούνται από ιδιώτες.

Με τον τρόπο αυτό σημαντικός αριθμός έργων, το κόστος κατασκευής και λειτουργίας των οποίων δεν καλύπτεται από τυχόν επιβάρυνση των τελικών χρηστών τους και άρα δεν θα ήταν χρηματοδοτήσιμα για τους ιδιώτες, μπορούν να πραγματοποιηθούν ως έργα σύμπραξης, αρκεί οι ιδιώτες να αναλαμβάνουν την αρχική χρηματοδότησή τους και τους κινδύνους που συνδέονται με αυτήν, καθώς και με την κατασκευή αλλά και τη διαθεσιμότητα του έργου.

Η ψήφιση του νόμου για τις Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα δημιουργεί νέες ευκαιρίες για επενδύσεις στη χώρα μας, νέες ευκαιρίες για την επιτάχυνση του ρυθμού ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας.

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

- το αντικείμενο των Συμβάσεων είναι η εκτέλεση έργων ή και η παροχή υπηρεσιών.
Ως εκτέλεση έργων θα πρέπει να εννοηθεί η κατασκευή και εγκατάσταση των απαιτούμενων υποδομών για την αναβάθμιση των παρεχομένων στους πολίτες υπηρεσιών και δύναται να περιλαμβάνει ενδεικτικά την ανέγερση κτιρίων, την κατασκευή εγκαταστάσεων, την ανακαίνιση υφισταμένων υποδομών, την παροχή αναγκαίου εξοπλισμού.
Ως παροχή υπηρεσιών θα πρέπει να εννοηθεί η παροχή κάθε είδους υπηρεσιών όπως η συντήρηση των ανωτέρω έργων, η φύλαξη, η διοίκηση, διαχείριση, λειτουργία και εκμετάλλευσή τους.
- το αντικείμενο των Συμβάσεων ανήκει στην αρμοδιότητα του Δημοσίου Φορέα βάσει διάταξης νόμου ή βάσει σύμβασης ή βάσει του καταστατικού του

Οι Δημόσιοι Φορείς μπορούν να δραστηριοποιούνται μέσω Συμπράξεων σε τομείς της αρμοδιότητάς τους, ώστε να μπορεί να υπάρξει αποτελεσματική παρακολούθηση της λειτουργίας του έργου.

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

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

- η Σύμβαση είναι από επαχθή αιτία

Με τη διάταξη αυτή, ο νομοθέτης θέλησε να διασφαλίσει ότι με τη Σύμβαση Σύμπραξης αναλαμβάνουν βάρη τόσο ο Δημόσιος, όσο και ο Ιδιωτικός Φορέας που εμπλέκονται.

- ο Ιδιωτικός Φορέας αναλαμβάνει ουσιώδες μέρος των κινδύνων

Η ανάληψη ουσιώδους μέρους των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, κατασκευή, διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων, όπως του διαχειριστικού και του τεχνικού κινδύνου, από τον Ιδιωτικό Φορέα που συμμετέχει στη Σύμπραξη αποτελεί κύρια διαφορά των Συμβάσεων Σύμπραξης από τις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις κατασκευής έργων, παροχής υπηρεσιών ή προμήθειας αγαθών.

Προϋποθέσεις υπαγωγής της παροχής υπηρεσιών ή της εκτέλεσης έργου στο Ν. 3389/2005 περί "Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα"

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

- α) η σύμπραξη να έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση έργου ή την παροχή υπηρεσιών που ανήκει στην αρμοδιότητα Δημοσίου Φορέα βάσει διάταξης νόμου ή σύμβασης ή του καταστατικού του,
- β) να προβλέπεται ότι οι Ιδιωτικοί Φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή των υπηρεσιών αυτών, αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως ενδεικτικά, το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο,
- γ) να προβλέπεται ότι η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς και
- δ) το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης δεν υπερβαίνει το ποσό των διακοσίων εκατομμυρίων (200.000.000) Ευρώ χωρίς συνυπολογισμό του αναλογούντος Φόρου Προστιθεμένης Αξίας.

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

Οι δραστηριότητες που ανήκουν, σύμφωνα με το Σύνταγμα, άμεσα και αποκλειστικά στο Κράτος, και ιδίως η εθνική άμυνα, η αστυνόμευση, η απονομή της δικαιοσύνης και η εκτέλεση των ποινών που επιβάλλονται από τα αρμόδια δικαστήρια δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο σύμπραξης.

2.3.2 Ελάχιστο περιεχόμενο μιας Σύμβασης Σύμπραξης

Οι Συμβάσεις Σύμπραξης και τα Παρεπόμενα Σύμφωνα περιλαμβάνουν σαφή και αναλυτική περιγραφή των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των μερών σε σχέση με το αντικείμενο της Σύμπραξης. Στις Συμβάσεις Σύμπραξης εφαρμόζονται οι όροι τους και συμπληρωματικά ο Αστικός Κώδικας. Ο Ν. 3389/2005 προβλέπει κατάλογο ζητημάτων τα οποία θα πρέπει να διευθετούνται με τη Σύμβαση Σύμπραξης ώστε να διασφαλίζεται η απροβλημάτιστη εκτέλεσή της. Έτσι η Σύμβαση Σύμπραξης θα πρέπει να περιλαμβάνει οπωσδήποτε ρήτρες σχετικά με τα ακόλουθα:

α) Το αντικείμενο της Σύμπραξης, συμπεριλαμβανομένων και των προδιαγραφών του έργου ή της υπηρεσίας, το καταβλητέο στον Ιδιωτικό Φορέα συμβατικό αντάλλαγμα και οι διατάξεις βάσει των οποίων θα επιμερίζονται μεταξύ των συμβαλλομένων τα ανταλλάγματα που τυχόν καταβάλλονται από τους τελικούς χρήστες για τη χρήση του έργου ή την παροχή της υπηρεσίας.

β) Τον τρόπο άσκησης της εποπτείας της εκτέλεσης και λειτουργίας του έργου ή της παροχής της υπηρεσίας είτε μέσω ανεξάρτητων εταιρειών που ο Δημόσιος και ο Ιδιωτικός Φορέας προσλαμβάνουν από κοινού για το σκοπό αυτό, είτε μέσω των αρμόδιων υπηρεσιών του Δημοσίου.

γ) Τις μεθόδους διασφάλισης της ποιότητας κατά την εκτέλεση και λειτουργία του έργου ή την παροχή της υπηρεσίας.

δ) Το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης του αντικειμένου της Σύμπραξης, τις προϋποθέσεις τροποποίησής του, τις ποινικές ρήτρες και τα ανταλλάγματα σε περίπτωση υπέρβασης ή σύντμησης αντίστοιχα του χρονοδιαγράμματος αυτού, τη διάρκεια ισχύος της Σύμβασης Σύμπραξης, καθώς και τις προϋποθέσεις της παράτασης ή σύντμησης της διάρκειας αυτής.

ε) Τον τρόπο με τον οποίο θα παραχωρείται στον Ιδιωτικό Φορέα η χρήση ή η εκμετάλλευση των παγίων στοιχείων που είναι απαραίτητα για την εκτέλεση και λειτουργία του έργου ή την παροχή της υπηρεσίας και τα τυχόν προβλεπόμενα ανταλλάγματα.

στ) Τον τρόπο χρηματοδότησης της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης.

ζ) Την τυχόν απαιτούμενη εκ μέρους του Δημόσιου Φορέα έγκριση των χρηματοδοτικών συμβάσεων του Ιδιωτικού Φορέα, καθώς και της διαδικασίας τροποποίησής τους.

η) Την κατανομή των κινδύνων μεταξύ των μερών και τις συνέπειες επέλευσης γεγονότων που συνιστούν ανωτέρα βία.

θ) Τις ασφαλιστικές καλύψεις του αντικειμένου της Σύμβασης ή του Ιδιωτικού Φορέα.

ι) Την προστασία του περιβάλλοντος και των αρχαιοτήτων.

ια) Την κατοχύρωση δικαιωμάτων πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας.

ιβ) Τον τρόπο λειτουργίας, συντήρησης και εκμετάλλευσης του αντικειμένου της Σύμβασης.

ιγ) Το ύψος των ανταλλαγμάτων που καταβάλλονται για τη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας από τους χρήστες, τον τρόπο είσπραξής τους, καθώς και τους λόγους και τρόπους αναπροσαρμογής τους.

ιδ) Τον τρόπο επιμερισμού μεταξύ του Δημόσιου και του Ιδιωτικού Φορέα, των ωφελειών που θα προκύψουν, είτε από την τυχόν αναχρηματοδότηση των δανείων του Ιδιωτικού Φορέα είτε μετά την επίτευξη ενός συγκεκριμένου ποσοστού απόδοσης των ιδίων κεφαλαίων του.

ιε) Την έκταση των εγγυήσεων που παρέχει ο Ιδιωτικός Φορέας για την έγκαιρη και προσήκουσα εκτέλεση, λειτουργία και συντήρηση του έργου ή την προσήκουσα παροχή της υπηρεσίας.

ιστ) Την υποκατάσταση του Ιδιωτικού Φορέα ή των δανειστών με απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής και τις περιπτώσεις που αυτή επιτρέπεται, καθώς και κάθε σχετικό θέμα.

ιζ) Την καταβολή αποζημιώσεων και την εν γένει αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας στις περιπτώσεις που οποιοδήποτε από τα συμβαλλόμενα μέρη αθετεί τις συμβατικές του υποχρεώσεις.

ιη) Τους λόγους καταγγελίας κάθε σύμβασης και οι συνέπειές της.

ιθ) Το εφαρμοστέο δίκαιο.

κ) Τη διαδικασία επίλυσης διαφορών.

κα) Τη σειρά προτεραιότητας των τυχόν προσαρτημάτων ή παραρτημάτων κάθε σύμβασης.

κβ) Την εξειδίκευση των ελάχιστων απαιτήσεων λειτουργίας και συντήρησης που περιλαμβάνεται στα τεύχη δημοπράτησης.

κγ) Τον καθορισμό των διαδικασιών παράδοσης του έργου στο Δημόσιο μετά τη λήξη της περιόδου εκμετάλλευσης, τις τυχόν υποχρεώσεις εκπαίδευσης και μεταφοράς τεχνογνωσίας του Ιδιωτικού Φορέα στο Δημόσιο Φορέα, τις προδιαγραφές του αντικειμένου κατά την παράδοση και τις εγγυήσεις καθώς και το χρόνο αυτών μετά την ανάληψη του έργου ή της υπηρεσίας από το Δημόσιο Φορέα.

κδ) Τις απαιτήσεις υγιεινής και ασφάλειας των εργαζομένων και χρηστών του έργου ή της υπηρεσίας.

κε) Την τυχόν διαδικασία επίλυσης διαφορών από Επιτροπή Εμπειρογνομημόνων που ορίζουν από κοινού τα συμβαλλόμενα μέρη.

2.3.3 Εφαρμοστέο δίκαιο και επίλυση διαφορών

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

Στο Ν. 3389/2005 προβλέπεται ότι κάθε διαφορά που προκύπτει σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος Συμβάσεων Σύμπραξης ή των Παρεπόμενων Συμφώνων επιλύεται με διαιτησία. Η διαιτησία παρουσιάζει, σε σχέση με την τακτική δικαιοσύνη, τα πλεονεκτήματα της ταχύτητας στην έκδοση απόφασης, της δυνατότητας επιλογής εξειδικευμένων σε σχέση με το συγκεκριμένο αντικείμενο της διαφοράς διαιτητών και της εμπιστευτικότητας. Για τη διευκόλυνση των μερών στην εξεύρεση της πλέον κατάλληλης γι' αυτά διαιτησίας ορίστηκε ότι με τη Σύμβαση Σύμπραξης ή τα Παρεπόμενα Σύμφωνα καθορίζονται οι ειδικότεροι κανόνες που διέπουν τον ορισμό των διαιτητών, οι εφαρμοστέοι κανόνες διαιτησίας, η έδρα του διαιτητικού δικαστηρίου (ή οργάνου), οι αμοιβές των διαιτητών (εφόσον δεν ορίζονται από τους εφαρμοστέους κανόνες διαιτησίας) και η γλώσσα στην οποία θα διεξαχθεί η διαιτησία.

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

Επίσης το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο συμπληρώνεται με :

- το Ν. 3299/2004 “Παροχή Κινήτρων Ιδιωτικών Επενδύσεων”, ο οποίος λειτουργεί συμπληρωματικά και σε ότι αφορά τη χρηματοδότηση ορισμένων κατηγοριών επενδύσεων, με συγκεκριμένα γεωγραφικά και λοιπά κριτήρια.

- Το άρθρο 2 “Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης”, του Ν. 3274/2004 για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, με το οποίο δίνεται η αρμοδιότητα και η χρηματοδότηση στους ΟΤΑ για την προετοιμασία τους σε ότι αφορά τις προσυμβατικές και γενικότερα τις απαιτούμενες διαδικασίες ωρίμανσης των ΣΔΙΤ.
- Τον Ν. 3342/2005 “Βιώσιμη ανάπτυξη και κοινωνική αξιοποίηση των Ολυμπιακών εγκαταστάσεων”, στον οποίο εμπεριέχονται θεσμικού τύπου παρεμβάσεις για την υλοποίηση έργων και την παροχή υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ.

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΓΕΡΑΝ

3 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Οι δύο βασικές αρχές των ΣΔΙΤ είναι, πρώτον, να εξασφαλίσουν την αποδοτικότητα των οικονομικών πόρων του Δημόσιου Τομέα και, δεύτερον, να μεταβιβάσουν τους επιχειρηματικούς κινδύνους της παρεχόμενης υπηρεσίας από το Δημόσιο στον Ιδιωτικό Τομέα. Η μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα (value for money) και η κατανομή του επιχειρηματικού κινδύνου (risk allocation) αποτελούν, επομένως, ουσιώδη στοιχεία των έργων ΣΔΙΤ. Εάν δεν μπορούν να επιτευχθούν, τότε θα πρέπει να εφαρμοστούν οι παραδοσιακές μέθοδοι των δημόσιων συμβάσεων. Εκεί πάντως που μπορούν να επιτευχθούν και ο δημόσιος τομέας έχει επιλέξει τις διαδικασίες των ΣΔΙΤ, δημιουργείται μια νέα σχέση δημόσιου και ιδιωτικού τομέα που διαφέρει ριζικά από εκείνες των δημοσίων προμηθειών με τα κατασκευαστικά συμβόλαια που συνάπτει ο δημόσιος τομέας ή με τις εκμισθώσεις με πλήρη ανάληψη του κόστους επισκευών και των ασφαλειών. Στην περίπτωση των Συμπράξεων, ο ιδιωτικός τομέας είναι υπεύθυνος για την κατασκευή και τη διάθεση ενός κτιρίου, τη συντήρηση και τις επισκευές του και τη διαχείριση των εγκαταστάσεων.

3.1 Οικονομική αποδοτικότητα (Value for money)

Ο ιδιωτικός τομέας δεν μπορεί να αναμένει ότι θα συγκεντρώσει πόρους πιο οικονομικά από ό,τι ο δημόσιος. Συνεπώς, η συμμετοχή του στα έργα ΣΔΙΤ είναι συμφέρουσα για το Δημόσιο μόνον εφόσον συνεισφέρει κάποια επιπλέον οφέλη (οικονομική αποδοτικότητα της δαπάνης / σχέση κόστους - οφέλους).

Αυτό συνεπάγεται τη σύγκριση του πρόσθετου κόστους της ιδιωτικής χρηματοδότησης με τα πρόσθετα οφέλη που συνεισφέρει στο δημόσιο τομέα. Για να προσδιορισθούν αυτά τα πρόσθετα οφέλη, οι προσφορές του ιδιωτικού τομέα συγκρίνονται συνήθως με μια υποθετική εναλλακτική χρηματοδότηση από το ίδιο το Δημόσιο.

Κατά τον υπολογισμό της οικονομικής αποδοτικότητας, αποτιμάται η μεταβίβαση των κινδύνων στον Ιδιωτικό Τομέα, ο οποίος οφείλει να αποδείξει ότι έχει αποδεχθεί τις ευθύνες για τους κινδύνους (όπως παραβίαση προθεσμιών κατασκευής, συντήρησης και ανανέωσης) που προηγουμένως θα ανήκαν στο δημόσιο τομέα και ότι η εξοικονόμηση πόρων που συνεπάγεται η μεταβίβαση κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα ξεπερνά τις εμφανείς επιπλέον δαπάνες του έργου ή της υπηρεσίας.

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. Τη διασφάλιση αυτή θα την επιδιώξει μέσα από το συνδυασμό τριών συνιστωσών:

- της επιλογής του εταίρου με τον οποίο θα συμβληθεί,
- της δυναμικής και αυστηρά ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής του εταίρου

• και του τρόπου με τον οποίο θα διαρθρώσει τους εμπορικούς και συμβατικούς όρους με την Εταιρεία Ειδικού Σκοπού (συμπεριλαμβάνοντας, ειδικότερα, την προσφορότερη μεταβίβαση των κινδύνων).

Σε γενικές γραμμές, οι αναθέτουσες αρχές επιδιώκουν να επιλέγουν τις προσφορές με τη χαμηλότερη οικονομική συμμετοχή (σε καθαρές τρέχουσες τιμές για όλη τη διάρκεια της σύμβασης), αναγνωρίζοντας, όμως, ότι η οικονομική αποδοτικότητα εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την τιμή, την ποιότητα και την έκταση των μεταβιβαζόμενων κινδύνων. Η χαμηλότερη τιμή δεν αντιπροσωπεύει πάντοτε και τη μεγαλύτερη αποδοτικότητα.

Στις περισσότερες περιπτώσεις, η οικονομική αποδοτικότητα καθορίζεται από τη σύγκριση των προσφορών που υποβάλλονται, ώστε να καθοριστεί η «πλέον συμφέρουσα οικονομικά». Είναι φυσικό, ωστόσο, ότι οι αναθέτουσες αρχές προχωρούν στη σύγκριση αυτή με βάση μια θεωρητική συγκριτική κοστολόγηση από το Δημόσιο Τομέα.

Μια γενική αρχή είναι ότι η οικονομική αποδοτικότητα βελτιώνεται με τη μεταβίβαση ενός βαθμού επιχειρηματικού κινδύνου στον ιδιωτικό τομέα, αλλά έως ένα όριο, που καθορίζεται ως άριστο. Πέρα από αυτό το σημείο, κάθε επιπλέον μεταβίβαση κινδύνου θα οδηγήσει στη μείωση της αποδοτικότητας.

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

3.2 Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση

Ο έλεγχος της οικονομικής αποδοτικότητας ενός έργου γίνεται, συνήθως, με βάση μια Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση (ΔΣΚ).

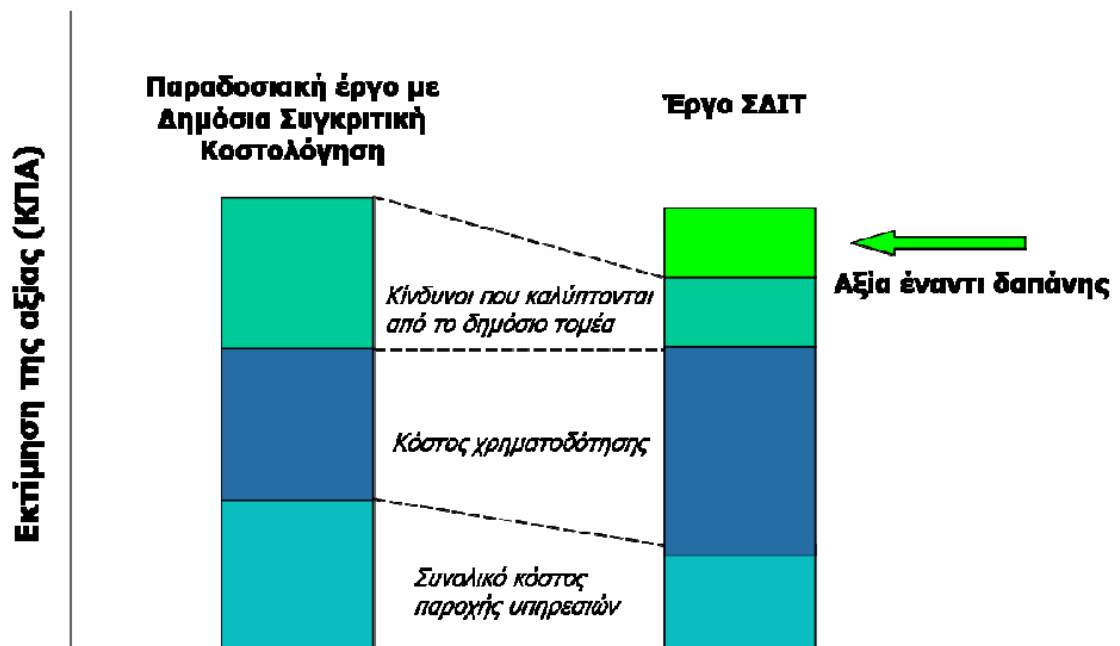
Η ΔΣΚ μπορεί να οριστεί ως η υποθετική κοστολόγηση μιας παροχής, συμπεριλαμβανομένων των κινδύνων που αυτή συνεπάγεται, από το Δημόσιο Τομέα ως προμηθευτή (κατά τον παραδοσιακό τρόπο των δημοσίων προμηθειών), έναντι μιας παροχής με τις ίδιες προδιαγραφές από μια ΣΔΙΤ.

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

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

Η ΔΣΚ πρέπει, επομένως, όχι μόνο να αντικατοπτρίζει ορισμένες δαπάνες των δημοσίων προμηθειών, αλλά και τις δαπάνες συντήρησης «εφ' όρου ζωής» της υποδομής που δημιουργείται. Επιπλέον, η ΔΣΚ πρέπει να αντικατοπτρίζει τον κίνδυνο ότι πιθανώς θα προκύψουν νέες δαπάνες κατά τη διάρκεια ζωής του έργου (σε λογαριασμό του προμηθευτή). Είναι απαραίτητο να αποτιμηθεί ο αντίκτυπος αυτών των κινδύνων στο κόστος, να υπολογιστούν οι πιθανότητες εμφάνισής τους και να προσαρμοστεί αναλόγως η κοστολόγηση.

Η ΔΣΚ πρέπει να συνυπολογίσει εκτενώς το σύνολο των κινδύνων, προκειμένου να διασφαλίσει ότι μπορούν να συγκριθούν έγκυρα οι προσφορές τόσο μεταξύ τους όσο και με την ίδια τη ΔΣΚ. Ένας από τους στόχους του ελέγχου της οικονομικής αποδοτικότητας είναι επομένως η απευθείας σύγκριση της κατ' εκτίμηση αξίας της ΔΣΚ με την κατ' εκτίμηση αξία της καλύτερης προσφοράς ΣΔΙΤ. Είναι σαφές ότι καθώς το κόστος χρηματοδότησης για το δημόσιο τομέα (που διαθέτει την υπέρτατη πιστοληπτική ικανότητα) θα είναι πάντα χαμηλότερο από ότι για τον ιδιωτικό, η οικονομική αποδοτικότητα μπορεί να επιτευχθεί μόνον με τον καλύτερο επιμερισμό του κινδύνου, και την αποτελεσματικότητα ως προς τις δαπάνες και άλλους τομείς που διαθέτει ο ιδιωτικός τομέας ως προμηθευτής (έναντι του δημόσιου τομέα ως προμηθευτή).



Σχήμα 2: ΔΣΚ και οικονομική αποδοτικότητα

3.3 Κατανομή κινδύνου (risk allocation)

Κατά τη βασική αυτή αρχή απαιτείται μεταβίβαση των κινδύνων από το Δημόσιο στον Ιδιωτικό Τομέα. Η προσοχή εστιάζεται στην ανάθεση του επιχειρηματικού κινδύνου στον καταλληλότερο φορέα (δηλ. 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, η συνεχής δηλαδή παροχή ενός ολοκληρωμένου έργου και των σχετικών με αυτό υπηρεσιών. Η Αναθέτουσα Αρχή «αγοράζει» μια υπηρεσία και θα πληρώνει μόνο για αυτήν την υπηρεσία. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το κεφάλαιο που διακινδυνεύει ο Ιδιωτικός Τομέας μέσα από το έργο θα αποπληρωθεί πλήρως (μαζί με ένα στοιχείο κέρδους) μόνον 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 μια 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 δεν συμβεί.

Αντίθετα, στις περιπτώσεις των έργων ΣΔΙΤ, ο Ιδιωτικός Τομέας είναι υπεύθυνος για τη λειτουργία του έργου σε όλη τη διάρκεια της συμβατικής περιόδου.

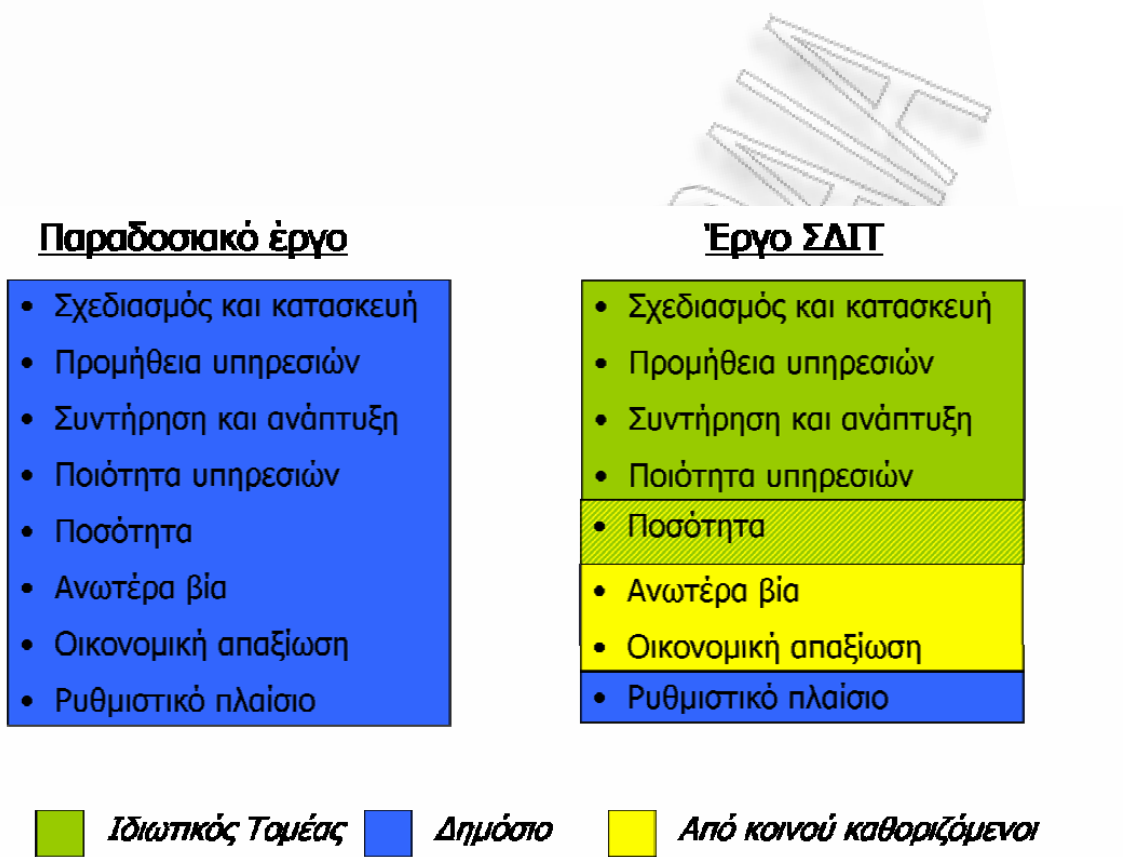
Η μεταβίβαση του κινδύνου αποτελεί συστατικό στοιχείο κάθε έργου ΣΔΙΤ. Εφόσον μεταβιβαστεί ο σωστός συνδυασμός επιχειρηματικών κινδύνων στον Ιδιωτικό Τομέα και αυτός τα διαχειριστεί αποτελεσματικά, τότε μπορεί να αντισταθμίσει και να υπερκαλύψει το υψηλότερο κόστος δανεισμού που τον βαρύνει. Ο σωστός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

Όλα τα μέρη που συμμετέχουν σε έργα ΣΔΙΤ χρειάζεται να προχωρήσουν σε ανάλυση του κινδύνου. Τυπικά, υπάρχουν τρεις ομάδες που συμμετέχουν σε αυτή τη διαδικασία: ο Δημόσιος Τομέας, ο επιλεγείς Ιδιωτικός Φορέας και οι χρηματοδότες του. Αν και η μεθοδολογία που υιοθετείται για τον προσδιορισμό και την αποτίμηση των κινδύνων ενδέχεται να είναι κοινή, τα μέρη θα έχουν μάλλον διαφορετικούς αντικειμενικούς στόχους.

- Ο δημόσιος τομέας χρειάζεται να τηρήσει κάποιες οδηγίες σχετικά με τη μεταβίβαση του κινδύνου, οι οποίες καταρτίζονται επίσημα ως βοήθημα χάραξης πολιτικής για τις ΣΔΙΤ.
- Ο επιλεγείς Ιδιωτικός Φορέας θα χρειαστεί να κρίνει εάν (και πώς) θα μπορέσει να διαχειριστεί τους κινδύνους που ο Δημόσιος Τομέας αποφασίζει να του μεταβιβάσει.
- Οι τράπεζες και άλλοι χρηματοδότες συνήθως επιδιώκουν την απόδοση του αρχικού κεφαλαίου και την πληρωμή των τόκων και των αμοιβών τους σε μικρότερο χρονικό πλαίσιο. Εκτός από την εξέταση του επιμερισμού των κινδύνων στα διάφορα μέρη, οι χρηματοδότες εξετάζουν με την δέουσα επιμέλεια το έργο, την εξουσία και την ικανότητα της Αναθέτουσας Αρχής να υποστηρίξει αποτελεσματικά την εκτέλεση του έργου και την αγορά και το πολιτικό περιβάλλον στο οποίο λειτουργεί το έργο.

Ο κίνδυνος συνδέεται άμεσα με την ανάλυση της οικονομικής αποδοτικότητας, την οικονομική δυνατότητα, τους λογιστικούς χειρισμούς, τους όρους και τις προϋποθέσεις της ενδεχόμενης σύμβασης και, εντέλει, την επιτυχία ή μη του έργου. Οι προμηθευτές καλούνται επομένως να εξετάσουν και να εκτιμήσουν τους επιχειρηματικούς κινδύνους σε όλη την εξέλιξη της

σύμπραξης: από τη σύναψη της σύμβασης έως την εκτέλεση του έργου και τη συνολική διάρκεια της λειτουργίας του.



Σχήμα 3: Διαφορές στη μεταβίβαση του κινδύνου με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ

3.4 Κίνδυνοι που επιμερίζονται σε ένα έργο ΣΔΙΤ

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

Οι κυριότερες κατηγορίες κινδύνων είναι οι εξής:

1) Κατασκευαστικός Κίνδυνος

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

Ο κατασκευαστικός κίνδυνος περιλαμβάνει σημαντικό αριθμό επιμέρους κινδύνων (όπως για παράδειγμα τον κίνδυνο σφαλμάτων κατά το σχεδιασμό του έργου ή τον κίνδυνο της κακής διαχείρισης από υπεργολάβους που έχουν αναλάβει τμήματα του έργου). Ως εκ τούτου, το κόστος χρηματοδότησης κατά την κατασκευαστική περίοδο είναι υψηλότερο σε σύγκριση με την περίοδο που έπεται της αποπεράτωσης του έργου. Για το λόγο αυτό, μετά την αποπεράτωση της κατασκευής γίνεται συνήθως αναδιάρθρωση χρέους με χαμηλότερα επιτόκια, για το υπόλοιπο της ζωής του έργου. Η ανάληψη και διαχείριση του κατασκευαστικού κινδύνου επιβαρύνει τους ιδιωτικούς φορείς. Οι εγγυήσεις και εξασφαλίσεις που θα ζητηθούν για τον κατασκευαστικό κίνδυνο και ο επιμερισμός του κινδύνου αυτού αφορούν κατά κύριο λόγο τους χρηματοδότες του έργου.

Ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει έναν από τους παρακάτω δύο κινδύνους:

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. Οι δύο αυτές παράμετροι μετρούν ουσιαστικά την επίδοση του έργου που διαχειρίζεται και εκμεταλλεύεται ο Ιδιώτης (ΕΕΣ). Για παράδειγμα, ο Ιδιώτης που αναλαμβάνει την κατασκευή και τη συντήρηση ενός σχολείου μέσω ΣΔΙΤ έχει την υποχρέωση να διατηρεί το σχολείο διαθέσιμο προς χρήση, ανεξάρτητα από το αν θα υπάρχουν μαθητές ή όχι, καθώς αυτός είναι ένας κίνδυνος που αναλαμβάνεται από το Δημόσιο.

Ομοίως, σε ένα έργο ΣΔΙΤ κατασκευής και συντήρησης ενός δρόμου όπου ο Ιδιώτης δεν έχει αναλάβει τον κίνδυνο της ζήτησης, κύρια υποχρέωσή του είναι ο δρόμος αυτός να είναι συνεχώς διαθέσιμος στην κυκλοφορία, ανεξάρτητα από τον αριθμό των οχημάτων που θα διέρχονται από αυτόν.

3) Κίνδυνος Ζήτησης

Ο κίνδυνος ζήτησης είναι ο κίνδυνος που ελλοχεύει όταν οι παραγόμενες από το έργο ΣΔΙΤ υπηρεσίες δεν βρίσκουν ικανοποιητικό αριθμό αγοραστών στην αγορά στην τιμή που αυτές πωλούνται.

Ο κίνδυνος αυτός πηγάζει από αστάθμητους παράγοντες που μπορεί να εκδηλωθούν κατά την εκμετάλλευση του έργου και είναι συνήθως δύσκολο να προσδιορισθούν με ακρίβεια εκ των προτέρων. Η μετατόπιση της ζήτησης της παρεχόμενης υπηρεσίας και ο βαθμός παρέκκλισης της τελικής ζήτησης από την αρχικά προσδοκώμενη (εκείνη που είχε εκτιμηθεί κατά τη σύναψη της σύμβασης σύμπραξης) καλύπτεται από την Αναθέτουσα Αρχή, μόνο όταν συντρέχουν συγκυριακοί παράγοντες, όπως οι νέες τάσεις αγοράς, η τεχνολογική απαξίωση, η πλεονάζουσα ζήτηση σε σχέση με τις

δυνατότητες εξυπηρέτησης του έργου, κ.λπ., και όχι από υπαιτιότητα του ιδιώτη (π.χ. ανεπαρκής ή χαμηλής ποιότητας υπηρεσία). Το μεγαλύτερο μέρος αυτού του κινδύνου συνήθως το φέρει η δημόσια αρχή, η οποία, στην περίπτωση που ένα μέρος του κινδύνου ζήτησης αναλαμβάνεται από τον Ιδιώτη, εγγυάται ένα προκαθορισμένο ελάχιστο επίπεδο εσόδων της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού, ανεξάρτητα από τυχόν διακυμάνσεις της ζήτησης υπηρεσιών. Η παρακολούθηση (monitoring) του κινδύνου ζήτησης από τους χρηματοδότες του έργου είναι κρίσιμη καθ' όλη τη διάρκεια λειτουργίας του έργου, διότι επηρεάζει άμεσα τις ροές εσόδων. Είναι δυνατόν να προβλέπεται στη Σύμβαση Σύμπραξης υποκατάσταση του Ιδιωτικού Φορέα ή των δανειστών με απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής, σε περίπτωση που οι ροές μειωθούν κάτω από το επίπεδο που είχε προβλεφθεί στη μελέτη βιωσιμότητας (ρήτρα “step-in”).

4) Πιστωτικός Κίνδυνος

Τον πιστωτικό κίνδυνο ενός έργου ΣΔΙΤ φέρουν οι δανείστριες τράπεζες.

Ειδικότερα:

- Οι υποψήφιες δανείστριες τράπεζες υπολογίζουν και καλύπτουν τον κίνδυνο αυτό με βάση τις παραδοχές και τις επιμέρους συμφωνίες που έχουν γίνει μεταξύ των εταιρών για τον επιμερισμό των κινδύνων. Ο τρόπος επιμερισμού έχει σημασία για τις τράπεζες, διότι συνήθως το 80% ή και 90% του κόστους του επενδυτικού έργου χρηματοδοτείται με τραπεζικό δανεισμό, εάν δεν υπάρχει χρηματοδοτική συμμετοχή από το δημόσιο τομέα.
- Η διαθεσιμότητα της χρηματοδότησης, η οποία θα πρέπει να είναι επαρκής για την εκπλήρωση του συνόλου των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν οι Ιδιωτικοί Φορείς σύμφωνα με την Προκήρυξη της Σύμβασης Σύμπραξης, θα πρέπει να είναι εξασφαλισμένη από τους Ιδιωτικούς Φορείς, οι οποίοι θα πρέπει να προσκομίζουν στους Δημόσιους Φορείς τα σχετικά στοιχεία. Επιπλέον, ο Νόμος προβλέπει την κατά περίπτωση δυνατότητα των Δημόσιων Φορέων να συνάπτουν απευθείας συμβάσεις με τους δανειστές των Ιδιωτικών Φορέων.

3.5 Ζητήματα που προκύπτουν στην κατανομή των κινδύνων

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.

Η Πράσινη Βίβλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επισημαίνει ότι «... στις ΣΔΙΤ δεν είναι αυτονόητο ότι ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα πρέπει να αναλάβει όλους τους κινδύνους ή το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων που συνδέονται με το σχέδιο. Η ακριβής κατανομή των κινδύνων πραγματοποιείται κατά περίπτωση, ανάλογα με την ικανότητα κάθε πλευράς να τους αξιολογεί, να τους ελέγχει και να τους διαχειρίζεται». Τυχόν επιφανειακή προσέγγιση αυτού του ζητήματος μπορεί να οδηγήσει σε απλουστευτικές εκτιμήσεις, σχετικά με το κατά πόσο η

υλοποίηση δημόσιων έργων με τη μέθοδο των συμπράξεων αποτελεί «φθηνότερη» ή «ακριβότερη» επιλογή.

Επομένως, ο προσδιορισμός, η διαπραγμάτευση και η σωστή κατανομή του κινδύνου είναι βασικής σημασίας για την αρχική βιωσιμότητα και συνεχή επιτυχία όλων των έργων ΣΔΙΤ. Εάν ο Ιδιώτης αναλάβει κινδύνους που δεν μπορεί να διαχειριστεί ή κατ' άλλο τρόπο να αποφύγει, δεν έχει πιθανότητες να επιβιώσει και τα αρχικά φαινομενικά οφέλη από την ανάληψη της σύμβασης μπορεί να υπερακοντιστούν από συνεχή προβλήματα λόγω έκθεσης σε ανέλεγκτες συνθήκες κατά τη διάρκεια της ζωής του έργου.

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 κατανείμει τους σχετικούς κινδύνους.

Μια περιληπτική θεώρηση του επιμερισμού του κινδύνου κατά την περίοδο της εκχώρησης ακολουθεί στη συνέχεια.

1) Περίοδος κατασκευής

Ο Ιδιώτης αναλαμβάνει τους ακόλουθους κινδύνους:

- χρονοδιάγραμμα (με κατάλληλες επεκτάσεις για γεγονότα ανωτέρας βίας)
- κατάσταση του εδάφους
- αδειοδοτήσεις
- υπέρβαση εξόδων και
- καταλληλότητα της κατασκευής / μελέτης για το προδιαγεγραμμένο αποτέλεσμα.

Ο συνολικός κίνδυνος, επομένως, της ικανότητας παράδοσης του έργου σύμφωνα με τις καθορισμένες προδιαγραφές ανήκει στον Ιδιώτη.

2) Περίοδος λειτουργίας

Τα έσοδα του Ιδιώτη συνδέονται άμεσα με την αποδοτικότητα των υπηρεσιών του έργου κατά τη διάρκεια της ζωής του δικαιώματος εκμετάλλευσης. Ο μηχανισμός πληρωμών μεταβιβάζει αυτός καθ' εαυτός σημαντικούς κινδύνους. Οι πληρωμές θα μειώνονται σύμφωνα με αστοχίες ως προς την ποιότητα της υπηρεσίας, τη χρήση και τη διαθεσιμότητά της. Ο Ιδιώτης αναλαμβάνει τους ακόλουθους κινδύνους που σχετίζονται με το μακροχρόνιο κόστος της λειτουργίας των υπηρεσιών:

- τακτική και περιοδική συντήρηση σε όλη τη διάρκεια ζωής του έργου,
- πρόγραμμα αντικατάστασης εξοπλισμού,
- κόστη εργοδοσίας / συνταξιοδότησης,
- αλλαγές στη νομοθεσία για την απασχόληση, υγιεινή, ασφάλεια και άλλους τομείς, και
- καταληκτική αξία του έργου.

Ο Ιδιώτης επιθυμεί να διασφαλίσει ότι ο μηχανισμός πληρωμών θα λαμβάνει υπ' όψη ορισμένους κινδύνους όπως οι μελλοντικοί ρυθμοί πληθωρισμού, και θα επιχειρήσει να μεταθέσει άλλους κινδύνους όπως η ποιότητα των υπηρεσιών, στην ιδιωτική εταιρεία που αναλαμβάνει τη λειτουργία του έργου ή στους ασφαλιστές.

3) Χρηματοδοτικός κίνδυνος

Δεδομένου ότι το έργο μπορεί, για παράδειγμα, να χρηματοδοτηθεί κατά 90% από τις τράπεζες ή τη χρηματαγορά και μόνο 10% από τους ιδιώτες επενδυτές (ίδια κεφάλαια), ένας αριθμός των κινδύνων που αναλαμβάνονται από τον Ιδιώτη θα αναληφθεί επίσης από τους χρηματοδότες. Οι τράπεζες έχουν επομένως μεγάλο ενδιαφέρον να διασφαλίσουν ότι η κατανομή του κινδύνου είναι η σωστή. Οι κίνδυνοι αυτοί είναι ενδεικτικά οι παρακάτω:

- πολιτικός
- πιστοληπτικός (τόσο του Ιδιώτη όσο και της δημόσιας αρχής)
- αποτέλεσμα της δυνατότητας / όγκου μείωσης πληρωμών
- κίνδυνος εκμεταλλευτή (κακή απόδοση πληρωμών ή απώλεια αδείας)
- φορολογικές και νομοθετικές αλλαγές, και
- ανωτέρα βία

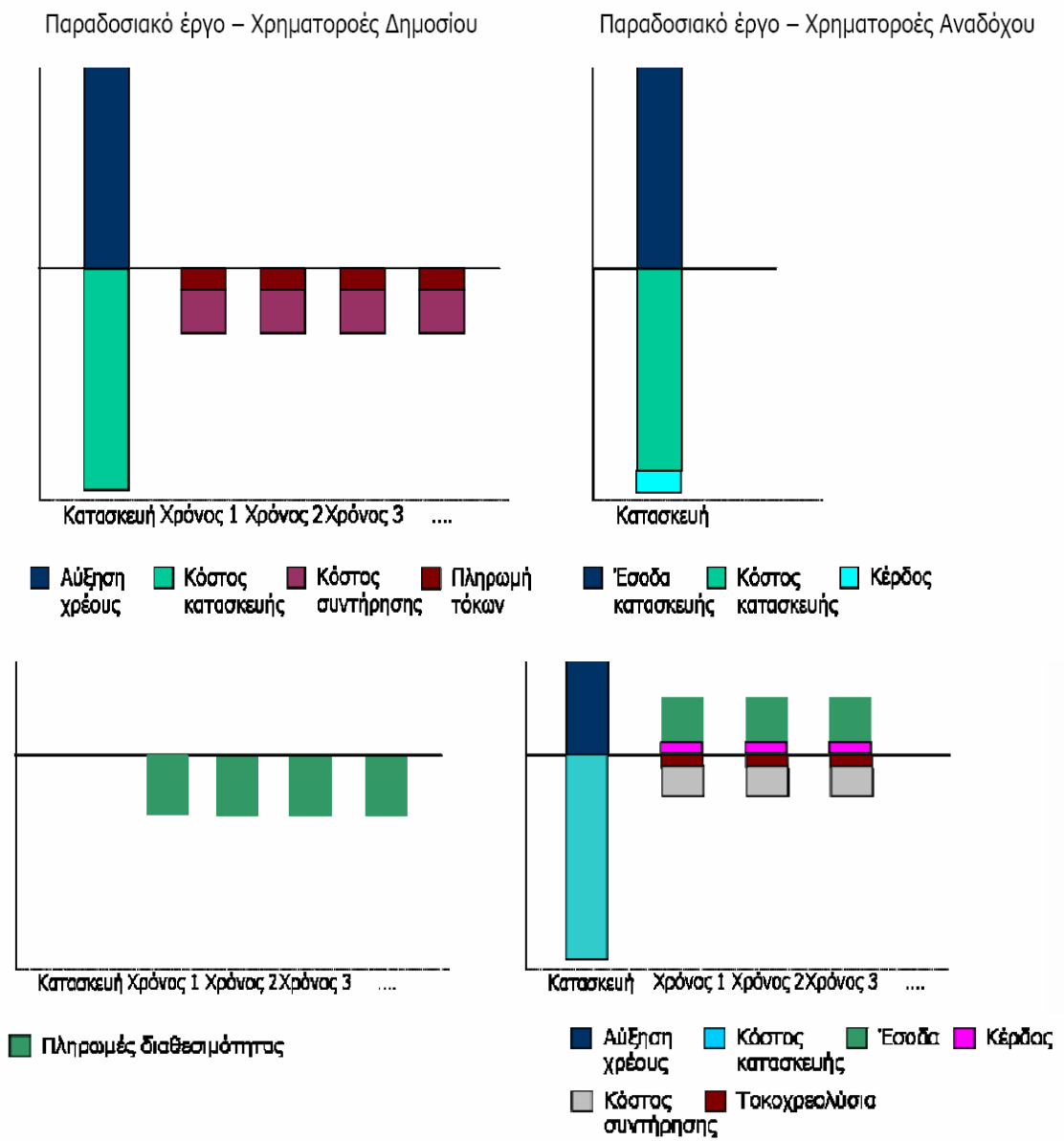
Η διαθεσιμότητα ρευστότητας σε περίπτωση που η σύμβαση διακοπεί είναι κρίσιμος παράγοντας για την εκτίμηση του χρηματοδοτικού κινδύνου. Η σύμβαση μπορεί να διακοπεί λόγω αθέτησης υποχρεώσεων του Ιδιώτη, λόγω αθέτησης υποχρεώσεων της δημόσιας αρχής και λόγω ανωτέρας βίας. Οι χρηματοδότες επιχειρούν να εξασφαλίσουν αποπληρωμή του αρχικού κεφαλαίου στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό σε όλες αυτές τις περιπτώσεις.

3.6 Δομή της χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ

Στις παραδοσιακές μορφές προκήρυξης έργων, ο δημόσιος τομέας κατέχει και συντηρεί τα κτίριά 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 μιας σύμβασης για την κατασκευή μιας υποδομής ή την παροχή μιας 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 τη διάρκεια ολοκλήρωσης των έργων, ενώ από ένα χρονικό σημείο και μετά δεν διασφαλίζεται για την καλή λειτουργία και ποιότητα τους.

Η φύση και οι κίνδυνοι της χρηματοδότησης είναι τελείως διαφορετικοί στο πλαίσιο των έργων ΣΔΙΤ. Ο ιδιωτικός τομέας είναι υπεύθυνος για την αρχική χρηματοδότηση του έργου και για τη συντήρηση και την παροχή υπηρεσιών από το εν λόγω έργο στη διάρκεια της συμβατικής ζωής του. Με τις συμπράξεις, το δημόσιο προκηρύσσει σήμερα υπηρεσίες και έργα χωρίς να

επιβαρύνεται άμεσα για αυτά, αφού τη χρηματοδότηση τους αναλαμβάνουν ιδιώτες. Οι ιδιώτες αυτοί αποπληρώνονται σε βάθος χρόνου κατόπιν συμβατικής συμφωνίας, ενώ το δημόσιο γνωρίζει εκ των προτέρων, σε περίπτωση που αυτό και όχι ο τελικός χρήστης έχει αναλάβει την αποπληρωμή, το ακριβές τίμημα που θα πληρώνει για τα επόμενα χρόνια. Το τίμημα αυτό δεν μπορεί να αυξηθεί αν κάτι πάει στραβά στον ιδιώτη ανάδοχο του αφού αυτός αναλαμβάνει το σύνολο του κατασκευαστικού και του χρηματοοικονομικού κινδύνου, όσο και τον κίνδυνο της διαθεσιμότητας του έργου. Η δε καταβολή του τιμήματος ξεκινά από την πρώτη μέρα λειτουργίας της υποδομής ή της υπηρεσίας και συναρτάται άμεσα με την ποιότητα τους, την οποία ο ιδιώτης οφείλει να διασφαλίζει μέχρι και τον τελευταίο χρόνο που ορίζει η σύμβασή του. Χαμηλές ποιοτικά υπηρεσίες ή υποδομές από πλευράς ιδιώτη συνεπάγονται και μειωμένες απολαβές για αυτόν.



Σχήμα 4: Απεικόνιση χρηματικών ροών στο πλαίσιο παραδοσιακών δημοπρατήσεων και έργων ΣΔΙΤ

Όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω, το μοντέλο των ΣΔΙΤ αναφέρεται σε τρεις μορφές έργων:

- έργα που σχεδιάζονται, κατασκευάζονται, χρηματοδοτούνται και τίθενται σε λειτουργία από τον ιδιωτικό τομέα, το κόστος των οποίων αποπληρώνεται απ' ευθείας από το δημόσιο τομέα (π.χ. νοσοκομεία και φυλακές) – κλασσικό έργο ΣΔΙΤ
- έργα στα οποία η αποπληρωμή του κόστους κεφαλαίου μοιράζεται ανάμεσα στο δημόσιο και στον ιδιωτικό φορέα, ενώ τη συνολική ευθύνη για το έργο έχει ο ιδιωτικός φορέας
- οικονομικά ανεξάρτητα έργα, όπου τα έσοδα προέρχονται άμεσα από πληρωμές των πολιτών (τελικοί χρήστες).

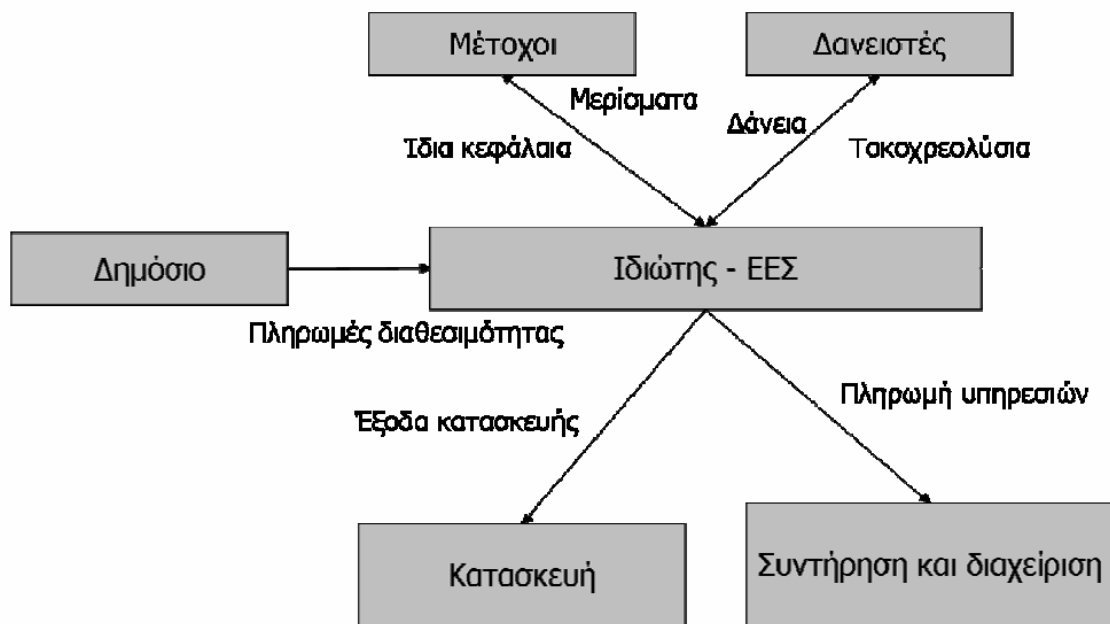
3.6.1 1) Ιδιωτικά χρηματοδοτούμενα (μη αναπτοδοτικά) έργα που αποπληρώνονται από το Δημόσιο (PFI)

Στο πλαίσιο αυτής της συνεργασίας ο ιδιωτικός φορέας δημιουργεί μία Εταιρεία Ειδικού Σκοπού (ΕΕΣ), στην οποία συμμετέχουν εξειδικευμένοι εργολάβοι σε ένα ευρύ φάσμα τομέων, κατασκευαστικές εταιρείες, φορείς διαχείρισης έργου, φορείς παροχής τεχνικού εξοπλισμού, φορείς συντήρησης εξοπλισμού και κτιριακών εγκαταστάσεων, και άλλοι φορείς με αποδεδειγμένη προϋπηρεσία στην παροχή του είδους των υπηρεσιών που καθορίζονται στις συμβατικές προδιαγραφές επί του αποτελέσματος.

Άλλοι συμμετέχοντες στην ΕΕΣ μπορεί να είναι φορείς μετοχικών κεφαλαίων και χρηματοδότες (πρωτίστως τράπεζες, οι οποίες συνήθως παρέχουν μεγάλες μακροπρόθεσμες οφειλές ή, στην περίπτωση των αγορών κεφαλαίων, χρηματοδότηση, διαχειριστές / ανάδοχοι και ασφαλιστές πιστώσεων που παρέχουν αύξηση των πιστώσεων για τα ομόλογα που πωλούνται στους επενδυτές).

Τα δανειακά και ίδια κεφάλαια της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού χρησιμοποιούνται για την κατασκευή της υποδομής ή την παροχή της υπηρεσίας στο έργο ΣΔΙΤ.

Πληρωμές δεν καταβάλλονται έως ότου το έργο και οι σχετικές υπηρεσίες παραδοθούν προς χρήση στην Αναθέτουσα Αρχή. Η αναθέτουσα αρχή καθ'όλη τη διάρκεια της σύμβασης καταβάλει ετήσιες πληρωμές (πληρωμές διαθεσιμότητας) που βασίζονται σε ένα μηχανισμό πληρωμών που συμφωνείται βάσει της σύμβασης σύμπραξης και που στηρίζεται σε προδιαγραφές ποιότητας που τίθενται. Με τις πληρωμές αυτές η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού αποπληρώνει τα δανειακά κεφάλαιά της και εξασφαλίζει το εύλογο κέρδος της.



Σχήμα 5: Βασική δομή μιας χαρακτηριστικής συναλλαγής ΣΔΙΤ

3.6.2 [Ιδιωτικά χρηματοδοτούμενα έργα με περιορισμένη συμβολή του Δημοσίου στην αποπληρωμή τους](#)

Στο πλαίσιο μιας σύμπραξης μπορεί να προκύψουν και εμπορικές ή άλλες χρήσεις από την εκμετάλλευση της υποδομής ή της υπηρεσίας που θα υλοποιηθεί. (π.χ. εκμετάλλευση των εμπορικών χώρων ενός κτιρίου στο οποίο στεγάζεται μία δημόσια υπηρεσία). Στην περίπτωση αυτών των έργων, το Δημόσιο έρχεται να συμπληρώσει με ετήσιες πληρωμές διαθεσιμότητας τα έσοδα της ΕΕΣ από την εκμετάλλευση λοιπών χρήσεων. Πρόκειται για τον ίδιο μηχανισμό πληρωμής, όπως στην πρώτη περίπτωση, που όμως χάρη στα πρόσθετα έσοδα από την εμπορική εκμετάλλευση της κύριας ή άλλων χρήσεων, το τίμημα που τελικά καταβάλλεται από το Δημόσιο είναι μικρότερο.

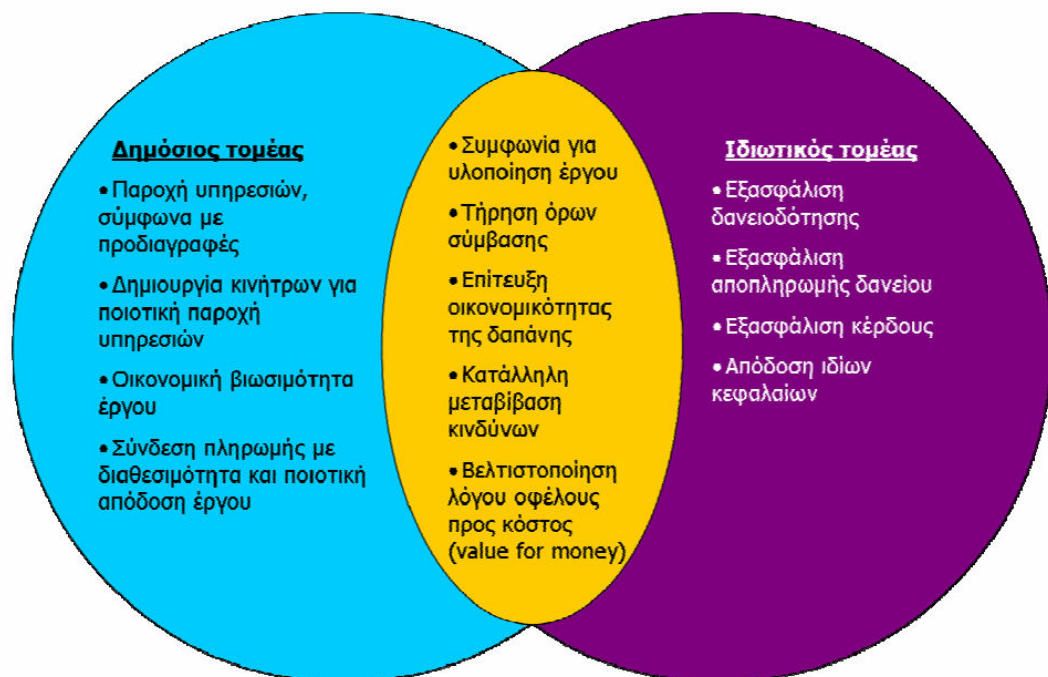
3.6.3 [Πλήρως ανταποδοτικά έργα](#)

Η διαφορά των πλήρως ανταποδοτικών έργων από τα προηγούμενα σχήματα είναι ότι στην περίπτωση αυτή, ο Ιδιωτικός Φορέας, πέρα από τη μελέτη, κατασκευή και χρηματοδότηση του έργου ή της υπηρεσίας αναλαμβάνει και τη λειτουργία ή εκμετάλλευση της σχετικής υποδομής. Μέσα από τη λειτουργία ή εκμετάλλευση της υποδομής και τις χρεώσεις που επιβάλλει στους τελικούς χρήστες, η ΕΕΣ δεν λαμβάνει καμία πληρωμή από το κράτος. Τα συγκεκριμένα έργα, λόγω του μεγάλου κινδύνου που αναλαμβάνεται από τον Ιδιωτικό Τομέα για την αποπληρωμή των κεφαλαίων του (δεδομένου ότι δεν υπάρχουν πληρωμές από το Δημόσιο), χρειάζονται ιδιαίτερη προετοιμασία και ρύθμιση μίας σειράς θεμάτων που σχετίζονται με τη χρηματοδοτησιμότητά τους (bankability). Βάσει της εμπειρίας από τις συμβάσεις που

κυρώθηκαν από τη Βουλή στο παρελθόν για τέτοιου είδους έργα, ο νομοθέτης του Ν. 3389/2005 εισήγαγε μία σειρά ειδικών ρυθμίσεων, που ευνοούν την εξασφάλιση της χρηματοδοτησιμότητας των έργων.

3.6.4 Μηχανισμός των πληρωμών των μη ανταποδοτικών έργων ΣΔΙΤ

Στα μη ανταποδοτικά έργα το Δημόσιο αναλαμβάνει την αποπληρωμή του Ιδιώτη που έχει αναλάβει την υλοποίηση του έργου ΣΔΙΤ. Η αποπληρωμή γίνεται σε ετήσια βάση καθ' όλη τη διάρκεια της σύμπραξης. Οι πληρωμές συνδέονται άμεσα με την αποδοτικότητα του έργου και τη διαθεσιμότητα της υπηρεσίας που πρέπει να προσφερθεί στο πλαίσιο της σύμβασης. Η πληρωμή των υπηρεσιών πρέπει να αποτελείται από τέτοια επιμέρους στοιχεία που να διασφαλίζουν ότι ο ανάδοχος παραδίδει μία υπηρεσία σύμφωνα με τους επιχειρηματικούς στόχους του έργου και τα κριτήρια ποιότητας που έχουν προδιαγραφεί και περιγράφονται στη σύμβαση.



Σχήμα 6: Οι στόχοι του μηχανισμού πληρωμών των ΣΔΙΤ

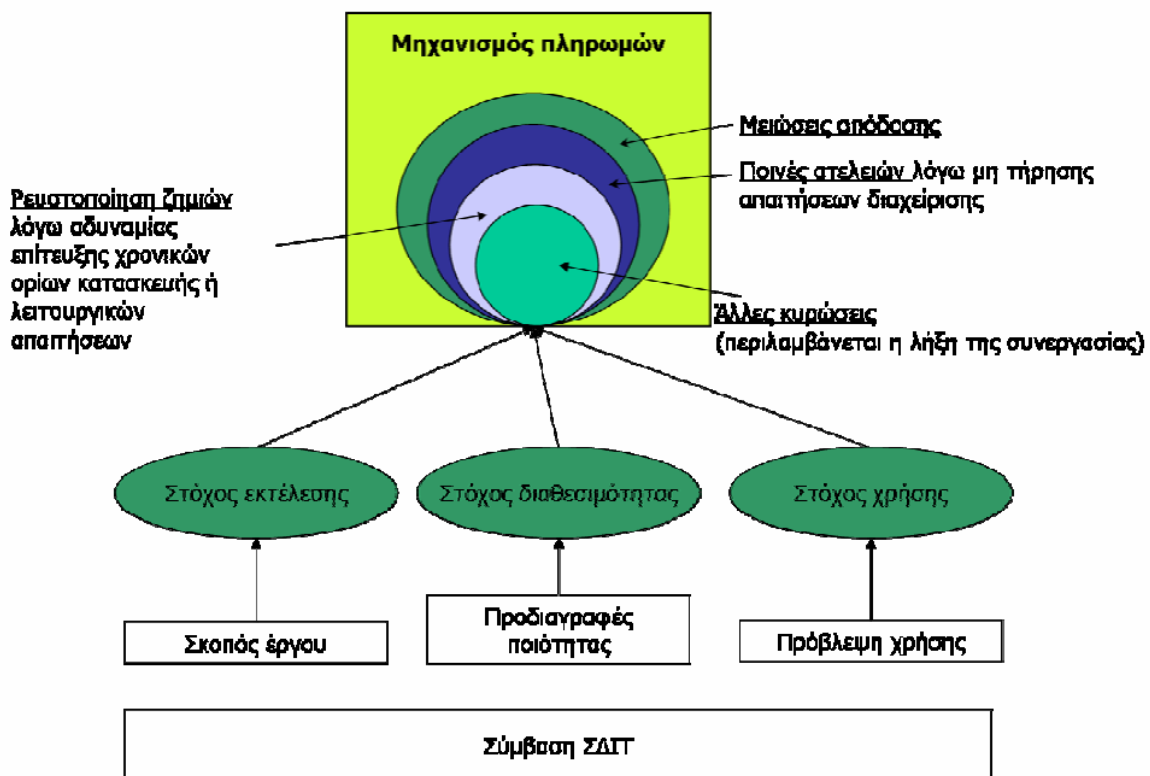
3.6.5 Στόχοι του μηχανισμού πληρωμών

Τα τρία κύρια στοιχεία στον προσδιορισμό της πληρωμής για υπηρεσίες είναι η διαθεσιμότητα, η ζήτηση και η ποιότητα.

Διαθεσιμότητα - οι πληρωμές συνδέονται με τη δυνατότητα χρήσης του έργου. Για παράδειγμα, σε ένα σχολείο που έχει υλοποιηθεί με ΣΔΙΤ και συντηρείται από τον Ιδιώτη, αν για κάποιο λόγο η εγκατάσταση δεν είναι διαθέσιμη, αυτό θα συνεπάγεται τη μείωση της αποπληρωμής του.

Ζήτηση - η ζήτηση για τα έργα αυτά αναλαμβάνεται κατά κύριο λόγο από το Δημόσιο. Σε έργα που ο Ιδιώτης μπορεί να αναλάβει ένα μέρος αυτού του κινδύνου, συνήθως υπάρχει μια ελάχιστη εγγυημένη πληρωμή.

Ποιότητα – οι πληρωμές επίσης συνδέονται με επίπεδα ποιότητας, με την ανάπτυξη και εφαρμογή προχωρημένων συστημάτων και τεχνικών μέτρησης και επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.



Σχήμα 7: Συνοπτική παρουσίαση του μηχανισμού πληρωμών

Κατά την ανάπτυξη του μηχανισμού πληρωμών, το Δημόσιο πρέπει να λαμβάνει υπόψη τι είναι εφικτό, λειτουργικό, αποδεκτό και κατάλληλο για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη (για τους παροχείς υπηρεσιών, τους χρηματοδότες καθώς και για τη δική του θέση).

Αυτός ο μηχανισμός πληρωμών εξασφαλίζει για **το δημόσιο τομέα** τα ακόλουθα:

- Διασφαλίζει την παροχή των σχετικών με το έργο υπηρεσιών, σύμφωνα με τις προδιαγραφές που έχουν ορισθεί, ώστε να υπάρχει μια ομαλή και προβλέψιμη εκροή χρηματοροών με το κατάλληλο επίπεδο μεταβίβασης κινδύνου.
- Παρέχει ρήτρες μείωσης των πληρωμών από την πλευρά του Δημοσίου (penalties) για έλλειψη αποδοτικότητας ή μη εκτέλεση ή υπηρεσίες που δεν βρίσκονται στα προδιαγεγραμμένα ποιοτικά όρια, σύμφωνα με συμβατικές αρχές.
- Επιτρέπει την επίτευξη των επιχειρηματικών στόχων του έργου. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της σύνδεσης των πληρωμών με τη διαθεσιμότητα, αποδοτικότητα, χρήση και ποιότητα του έργου.

Για τον ιδιωτικό τομέα:

- Εξασφαλίζει τη χορήγηση δανείων από τις τράπεζες.
- Εγγυάται το μεγαλύτερο δυνατό επίπεδο εσόδων με περιορισμένη οικονομική ευθύνη, επιτρέποντας την τήρηση των υποχρεώσεων τόσο προς τις τράπεζες όσο και προς τους μετόχους.

3.6.6 Βασικές αρχές της χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ

Τα έργα ΣΔΙΤ βασίζονται στις αρχές της χρηματοδότησης τύπου Non-Recourse. Η ουσία της χρηματοδότησης non-recourse είναι ότι το ανειλημμένο για τη χρηματοδότηση ενός έργου χρέος καλύπτεται και αποπληρώνεται από την ταμειακή ροή του έργου, χωρίς να βασίζεται η αποπληρωμή στην πιστοληπτική αξία των μεμονωμένων επενδυτών του έργου.

Τα έργα αναλαμβάνονται από Εταιρείες Ειδικού Σκοπού (ΕΕΣ) που βάσει συνήθων εμπορικών προδιαγραφών έχουν μικρή κεφαλαιακή βάση. Ένας από τους πιο σημαντικούς παράγοντες είναι η νομική κατοχύρωση που επιτρέπει στις τράπεζες να εξασφαλιστούν από τις ταμειακές ροές της εταιρείας του έργου, γνωρίζοντας ότι θα έχουν προτεραιότητα έναντι των υπόλοιπων πιστωτών σε περίπτωση αθέτησης. Συνεπώς η ανάλυση των δανειστών του έργου επικεντρώνεται στις ταμειακές ροές του έργου, και τα συμβατικά τεύχη του έργου είναι σχεδιασμένα κατά τρόπο που να εξασφαλίζουν στους δανειστές την πρώτη θέση έναντι των άλλων αξιώσεων επί της ταμειακής ροής, για να είναι δυνατή η αποπληρωμή του αρχικού κεφαλαίου και του τόκου κατά την πάροδο του χρόνου.

Συνεπώς οι δανειστές εξετάζουν την ταμειακή ροή για όλη τη διάρκεια του έργου, όχι μόνο για τη φάση κατασκευής, και χρειάζεται να κατανοήσουν τον μηχανισμό πληρωμής και τον τρόπο με τον οποίο σχετίζεται με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το κύριο μέτρο σύγκρισής τους είναι δείκτες που μετρούν την ταμειακή ροή, η οποία είναι διαθέσιμη για την εξυπηρέτηση των δανείων έναντι του κόστους εξυπηρέτησης και αποπληρωμής του δανείου

ετησίως (Annual Debt Service Cover Ratio) με προβολή τόσο σε όλη τη διάρκεια του δανείου (Loan Life Cover Ratio) όσο και στην πλήρη διάρκεια του έργου (Project Life Cover Ratio). Οι τράπεζες διεκπεραιώνουν μια διαδικασία ελέγχου (stress testing) των προβλέψεων του έργου για διάφορες ευαισθησίες που συνήθως περιλαμβάνουν διαφορετικές παραδοχές για τον όγκο, την απόδοση, τον πληθωρισμό, τα επιτόκια κ.λπ. για να διασφαλίσουν ότι σε όλες τις εύλογα προβλεπόμενες συνθήκες η αποπληρωμή των δανείων είναι δυνατή καθ' όλη τη διάρκεια του έργου.

Πέρα της κατανόησης του αντίκτυπου ορισμένων κινδύνων, οι τράπεζες θέλουν να διασφαλίσουν την Εταιρεία Ειδικού Σκοπού από την αδυναμία καλής εκτέλεσης των συμβατικών της υποχρεώσεων. Στα έργα εκείνα που την πληρωμή αναλαμβάνει το Δημόσιο (μη ανταποδοτικά) και άρα υπάρχει ο κίνδυνος της μείωσης των καταβαλλόμενων πληρωμών στην ΕΕΣ ως αποτέλεσμα π.χ. καθυστερήσεων στην κατασκευή ή μη ικανοποιητικής λειτουργίας, τότε η ΕΕΣ επιβάλλει με τη σειρά της τις παρακρατήσεις αυτές στους αθετούντες υπερβολάβους της, εφόσον αυτοί και όχι η ίδια ευθύνεται για αυτό. Δεδομένου ότι οι τράπεζες ενδιαφέρονται για την αποπληρωμή των δανείων, προστατεύουν τα δικαιώματά τους μέσω απευθείας συμφωνίας για την απομάκρυνση ή αντικατάσταση των μερών που οδηγούν ή δύνανται να οδηγήσουν στη μείωση των καταβαλλόμενων πληρωμών.

Πώς όμως διασφαλίζεται σε μια Σύμβαση Σύμπραξης για τον Ιδιωτικό Φορέα η απρόσκοπτη είσπραξη του τιμήματος, όταν αυτό είναι καταβλητέο από τους τελικούς χρήστες των έργων ή των υπηρεσιών;

Η εξυπηρέτηση των δαπανών λειτουργίας αλλά και των δανειακών υποχρεώσεων της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού είναι πρωταρχικής σημασίας για την επιτυχή εξέλιξη των Συμβάσεων Σύμπραξης. Έτσι δόθηκε στη Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ) η αρμοδιότητα να ρυθμίζει με απόφασή της τη διαδικασία είσπραξης του συμβατικού ανταλλάγματος εν όλω ή εν μέρει απευθείας από τους τελικούς χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας, καθώς και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια. Η αρμοδιότητα αυτή αποκτά ιδιαίτερη σημασία, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται ρητά νομοθετική κύρωση των Συμβάσεων Σύμπραξης και η όποια διαδικασία είσπραξης αποφασίζεται από τη ΔΕΣΔΙΤ θα είναι δεσμευτική.

Περαιτέρω, προβλέφθηκε ότι ο εκάστοτε εμπλεκόμενος Δημόσιος Φορέας, καθώς και κάθε άλλη αρμόδια δημόσια αρχή θα παρέχει κάθε συνδρομή που κρίνεται αναγκαία, ώστε η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού να δύναται να εισπράττει απρόσκοπτα το συμβατικό της ανάλλαγμα, όταν αυτό είναι καταβλητέο από τους χρήστες των έργων ή των υπηρεσιών. Έτσι αίρονται και οι τυχόν επικαλύψεις αρμοδιοτήτων ή δικαιωμάτων μεταξύ συναρμοδίων φορέων για το ίδιο έργο.

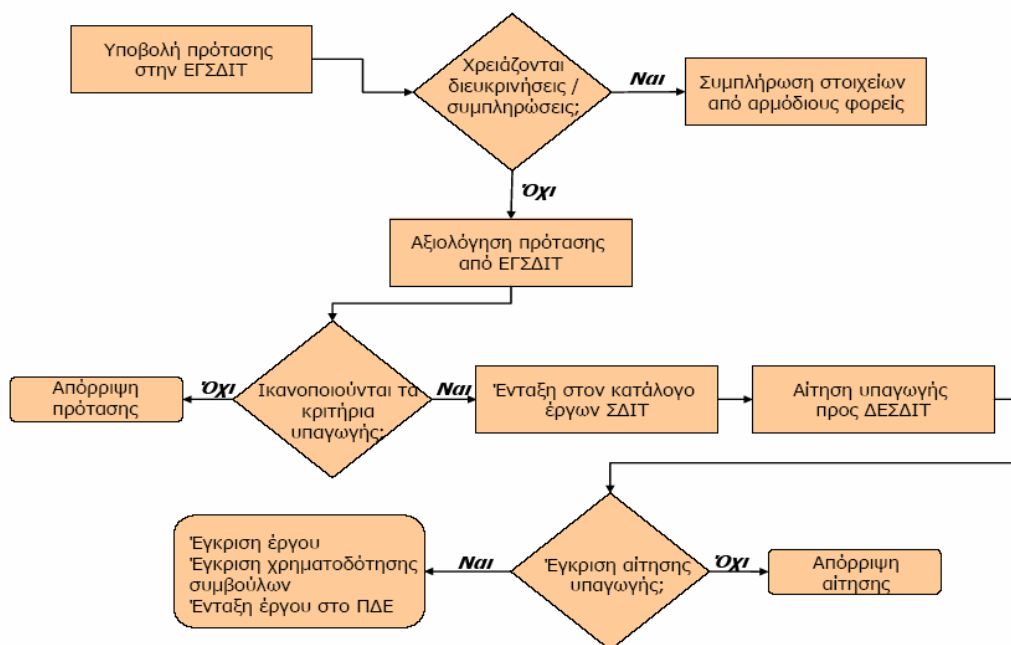
Παράλληλα, στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων δημιουργείται ειδική κατηγορία Συλλογικών Αποφάσεων Ένταξης (ΣΑΕ) ανά φορέα του Δημοσίου (Υπουργεία και Περιφέρειες) που αφορά αποκλειστικά σε έργα και υπηρεσίες που υλοποιούνται βάσει του Νόμου 3389/2005 ως Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα. Πιστώσεις για την χρηματοδότηση έργων και υπηρεσιών που εντάσσονται στις συγκεκριμένες ΣΑΕ δεν δύνανται να μεταφερθούν σε άλλη

κατηγορία ΣΑΕ. Έργα και υπηρεσίες εντάσσονται στις συλλογικές αυτές αποφάσεις (ΣΑΕ/ΣΔΙΤ) ύστερα από πρόταση του αρμοδίου φορέα και κατόπιν της εκδόσεως σχετικής απόφασης υπαγωγής στο Νόμο 3389/2005 από την Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα. Βασική προϋπόθεση αποτελεί η συμμετοχή του Δημοσίου στην αποπληρωμή της αρχικής ιδιωτικής χρηματοδότησης.

Ο φορέας θα προτείνει την ένταξη του έργου ως εξής:

- Ονομασία έργου (σύμφωνα με τη σύμβαση)
- Προϋπολογισμός (το καταβλητέο στους ιδιωτικούς φορείς αντάλλαγμα)
- Πίστωση έτους (σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα της σύμβασης)

Οι προτάσεις των φορέων για ένταξη στο ΠΔΕ θα συνοδεύονται από τις αποφάσεις της Διυπουργικής Επιτροπής για υπαγωγή στο Νόμο και για ένταξη στο ΠΔΕ του καταβλητέου στους Ιδιωτικούς φορείς συμβατικού ανταλλάγματος. Η χρηματοδότηση της ΣΑΕ θα πραγματοποιείται ύστερα από σύμφωνη γνώμη της Ειδικής Γραμματείας Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα. Η Ειδική Γραμματεία θα γνωστοποιεί στη Διεύθυνση Δημοσίων Επενδύσεων το χρονοδιάγραμμα των οικονομικών υποχρεώσεων που αναλαμβάνει το Δημόσιο προκειμένου να εκτιμάται η μελλοντική επιβάρυνση του ΠΔΕ.



Σχήμα 8: Διαδικασία έγκρισης μίας πρότασης για ΣΔΙΤ

4 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΕΡΓΩΝ - Μέτρηση κερδοφορίας στις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

Αυτό το κεφάλαιο μελετά εναλλακτικές προσεγγίσεις δοκιμών κερδοφορίας και συζητά ορισμένα από τα θεμελιώδη προβλήματα που σχετίζονται με αυτές τις δοκιμές. Εξηγεί για ποιο λόγο οι συγκρίσεις μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων προσφορών είναι δύσκολες και επιρρεπείς σε σοβαρά σφάλματα. Παρουσιάζεται το επιχείρημα ότι οι δοκιμές που επικεντρώνονται σε συγκρίσεις μεταξύ εναλλακτικών του ιδιωτικού τομέα είναι πιο συγκεκριμένες, λιγότερο επιρρεπείς σε σφάλματα μετρήσεων από άλλες δοκιμές και πιο πιθανό να εξαγάγουν τον καλύτερο υποψήφιο από την ομάδα που βρίσκεται υπό δοκιμή.

4.1 Εισαγωγή

Οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) είναι μακροπρόθεσμες και συνήθως περιλαμβάνουν την ανάληψη, από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα, επενδυτικών έργων που παραδοσιακά εκτελούσε (ή τουλάχιστον χρηματοδοτούσε) ο δημόσιος τομέας ο οποίος ήταν και ιδιοκτήτης τους. Η ιδιοκτησία του περιουσιακού στοιχείου παραμένει στον ιδιωτικό τομέα, αν και μπορεί να μεταβιβασθεί στη λήξη ενός μακρόχρονου συμβολαίου.

Καθώς οι ΣΔΙΤ αποτελούν πλέον συνηθισμένο τρόπο παράδοσης έργου, μια κυβέρνηση έχει περισσότερες επιλογές από παλιότερα. Εκεί που παραδοσιακά τα έργα παραδίδονταν αποκλειστικά από το δημόσιο τομέα, η κύρια απόφαση της κυβέρνησης ήταν αν έπρεπε να αναλάβει ή όχι το έργο. Τώρα η κυβέρνηση πρέπει επίσης να αποφασίσει αν πρέπει να επιλέξει τον παραδοσιακό τρόπο παράδοσης έργου ή να προτιμήσει μια ΣΔΙΤ. Στην τελευταία περίπτωση πρέπει επίσης να διαλέξει μεταξύ διαφορετικών προμηθευτών του ιδιωτικού τομέα.

Σε γενικές γραμμές είναι λογικό να θεωρήσουμε ότι η επιλογή θα επηρεάζεται ιδιαίτερα και ίσως θα επιβάλλεται από το ποια επιλογή παρέχει τη μεγαλύτερη κερδοφορία (value for money). Από αυτή την άποψη, μια δοκιμή κερδοφορίας (value for money test) είναι ένα χρήσιμο εργαλείο. Το πρόβλημα είναι πως δεν είναι απόλυτα προφανές τι είναι μια δοκιμή κερδοφορίας. Είναι μήπως μια νέα ορολογία για την παραδοσιακή ανάλυση κόστους-οφέλους που χρησιμοποιήθηκε από τις κυβερνήσεις επί δεκαετίες για να προσδιορίζουν αν ο δημόσιος τομέας θα πρέπει ή όχι να αναλάβει ένα έργο; Είναι μια νέα εκσυγχρονισμένη δοκιμή που έχει σχεδιαστεί για να αντιμετωπίζει τις ιδιαιτερότητες των ΣΔΙΤ; Είναι ένας μηχανισμός για την ενημέρωση σχετικά με τις επιλογές του έργου ή ένας μηχανισμός παρακολούθησης και αξιολόγησης της ποιότητας των επιλογών;

Αυτό το κεφάλαιο μελετά πιθανές δοκιμές κερδοφορίας και συζητά ορισμένα από τα κύρια και θεμελιώδη προβλήματα. Συνοψίζει τις προσεγγίσεις της κερδοφορίας που υιοθετήθηκαν παγκοσμίως και κλείνει με μια αξιολόγηση και με προτάσεις για τη διάκριση μεταξύ διάφορων δοκιμών κερδοφορίας.

4.2 Θεμελιώδη ζητήματα

4.2.1 Εισαγωγή

Αυτή η ενότητα αρχικά θα σκιαγραφήσει διάφορες υποψήφιες δοκιμές κερδοφορίας⁵. Στη συνέχεια θα εστιάσει σε τρία θεμελιώδη ερωτήματα που περιβάλλουν αυτές τις δοκιμές: σε ποιες περιπτώσεις θα δώσουν οι δοκιμές περίπου όμοιες απαντήσεις, ποια προεξοφλητικά επιτόκια πρέπει να χρησιμοποιεί κανείς, και αν οι ωφέλειες θα πρέπει να αξιολογούνται ισότιμα (συγκεκριμένα θα πρέπει κανείς να αξιολογεί περικοπές κόστους που προέρχονται από αλλαγές στις συνθήκες πληρωμής των εργαζομένων με τον ίδιο τρόπο που αξιολογεί άλλες περικοπές;).

Ένα έργο παρέχει μια σειρά ωφελειών. Χρησιμοποιούμε το συμβολισμό $v_t(g)$ για να δηλώσουμε τις ωφέλειες σε μια περίοδο t αν το έργο διεξάγεται από το δημόσιο τομέα και $v_{ti}(p)$ για να δηλώσουμε τις ωφέλειες σε μια περίοδο t αν το έργο παραδοθεί από μια κοινοπραξία i του ιδιωτικού τομέα. Ένα έργο επίσης παράγει μια σειρά δαπανών. Χρησιμοποιούμε τα σύμβολα $c_t(g)$ και $c_{ti}(p)$ για να δηλώσουμε τις δαπάνες σε μια περίοδο t που σχετίζεται με ένα έργο του δημόσιου τομέα και ένα έργο που παραδίδεται από την κοινοπραξία i . Συνεπώς, η παρούσα αξία των σχετιζόμενων ροών ωφελειών και δαπανών είναι:

$$(1) \int_0^{\infty} v_t(g) e^{-r_v(g)t} dt = \text{παρούσα αξία ωφελειών δημόσιου έργου}$$

$$(2) \int_0^{\infty} v_{ti}(p) e^{-r_v(p)t} dt = \text{παρούσα αξία ωφελειών ιδιωτικού έργου}$$

$$(3) \int_0^{\infty} c_t(g) e^{-r_c(g)t} dt = \text{παρούσα αξία κόστους δημόσιου έργου}$$

$$(4) \int_0^{\infty} c_{ti}(p) e^{-r_c(p)t} dt = \text{παρούσα αξία κόστους ιδιωτικού έργου,}$$

όπου $r_v(k)$ και $r_c(k)$ είναι τα σχετικά προεξοφλητικά επιτόκια για τις ωφέλειες και τα κόστη, $k = p, g$. Για τη διευκόλυνση της παρουσίασης θα θεωρήσουμε ότι οι τιμές $r_v(p)$ και $r_c(p)$ είναι οι ίδιες για όλους τους συμβαλλόμενους. Είναι φανερό ότι κάτι τέτοιο μάλλον δε θα ισχύει αν υπάρχουν διαφορές στο προφίλ κινδύνου των ροών ωφελειών και κόστους μεταξύ των προσεγγίσεων που θα υιοθετηθούν από τις διαφορετικές κοινοπραξίες.

Αν μια ιδιωτική εταιρεία i επιλεγεί για να παραδώσει το έργο, η κυβέρνηση πρέπει να χρηματοδοτήσει την παρούσα αξία της υπηρεσίας που ορίζεται στο συμβόλαιο. Δηλαδή, η ποσότητα υπηρεσιών, q_t , μετράται και ο ιδιωτικός τομέας χρηματοδοτείται ανάλογα με τη

⁵ Grout P. "Value-for-money measurement in public-private partnerships" EIB PAPERS (2005)

συμφωνημένη τιμή, z_{it} , ανά μονάδα. Έτσι δημιουργείται μια άλλη παρούσα αξία, το οικονομικό κόστος του έργου μέσω ΣΔΙΤ για την κυβέρνηση, π.χ.,

$$(5) \int_0^{\infty} z_{it} q_t e^{-rt} dt = \text{κόστος παρούσας αξίας για την κυβέρνηση υπό καθεστώς ΣΔΙΤ}$$

όπου r είναι το προεξοφλητικό επιτόκιο που χρησιμοποιείται από την κυβέρνηση για την προεξόφληση των $z_{it} q_t$, που αντανάκλα τόσο την απόδοση για τον ιδιωτικό τομέα όσο και το οικονομικό κόστος της κυβέρνησης για την προμήθεια της υπηρεσίας υπό καθεστώς ΣΔΙΤ.

Με αυτό το συμβολισμό, περνάμε σε μια συζήτηση εναλλακτικών δοκιμών κερδοφορίας.

4.2.2 Υποψήφιες δοκιμές κερδοφορίας (value-for-money tests)

Ενώ υπάρχει μια σχεδόν απεριόριστη λίστα πιθανών παραλλαγών δοκιμών κερδοφορίας, οι δοκιμές αυτές έχουν την τάση να περιορίζονται σε λιγοστά, γενικά μοντέλα. Εδώ θα εστιάσουμε σε ένα μικρό αριθμό πιθανών προσεγγίσεων που περιλαμβάνουν τις θεμελιώδεις τους αρχές και μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τέσσερις γενικές κατηγορίες.

Δοκιμή 1: Διεξαγωγή πλήρους ανάλυσης κόστους-οφέλους

Αυτή η προσέγγιση προσπαθεί να προσδιορίσει τα καθαρά οφέλη κάθε πιθανής επιλογής. Γίνεται ανάληψη της επιλογής με το υψηλότερο καθαρό όφελος εκτός αν αυτό προβλέπεται αρνητικό ανεξάρτητα του πώς γίνεται η ανάληψη του έργου, στην οποία περίπτωση δε θα πρέπει να γίνει ανάληψη του έργου. Δηλαδή, επιλέγεται η παραδοσιακή προμήθεια από το δημόσιο τομέα αν, για κάθε i ,

$$(6) \int_0^{\infty} v_t(g) e^{-rv(g)t} dt - \int_0^{\infty} c_t(g) e^{-rc(g)t} dt > \int_0^{\infty} v_{it}(p) e^{-rv(p)t} dt - \int_0^{\infty} c_{it}(p) e^{-rc(p)t} dt .$$

Θα επιλεγεί η κοινοπραξία j αν η καθαρή παρούσα αξία του έργου που παραδόθηκε από την κοινοπραξία j είναι μεγαλύτερη από την παρούσα αξία για κάθε άλλη ιδιωτική κοινοπραξία και το δημόσιο τομέα. Δε γίνεται ανάληψη του έργου αν και οι δυο πλευρές της (6) είναι αρνητικές. Μια πλήρης προσέγγιση κόστους-οφέλους καθιστά αναγκαίο τον προσδιορισμό τιμών για όλες τις εισροές και εκροές (inputs and outputs), συμπεριλαμβανομένων των εξωτερικοτήτων (externalities), με τις τιμές να αντανάκλουν περισσότερο κοινωνικά παρά ιδιωτικά κόστη και ωφέλειες.

Δοκιμή 2: Αποτίμηση του κόστους της παράδοσης της υπηρεσίας στην κυβέρνηση

Αυτή η προσέγγιση στην κερδοφορία είναι από πολλές απόψεις εκ διαμέτρου αντίθετη με μια πλήρη μελέτη κόστους-οφέλους. Ενώ μια πλήρης μελέτη κόστους-οφέλους στοχεύει στην αποτίμηση του οφέλους και του κόστους κάθε πιθανού αντίκτυπου στην οικονομία, αυτή η προσέγγιση απλώς στοχεύει στην ελαχιστοποίηση του κόστους παράδοσης στο ανάλογο τμήμα του δημοσίου. Πιο συγκεκριμένα, αυτή η δοκιμή συγκρίνει το κόστος για την κυβέρνηση της

παραδοσιακής προμήθειας του δημόσιου τομέα με το κόστος για το δημόσιο τομέα αν διεξάγει το έργο ως ΣΔΙΤ. Η παραδοσιακή προμήθεια έχει μικρότερο κόστος από μια ΣΔΙΤ αν

$$(7) \int_0^{\infty} c_t(g) e^{-rc(g)t} dt < \int_0^{\infty} z_{it} q_t e^{-rt} dt.$$

Στην (7), η αριστερή πλευρά, που είναι όμοια με την (3), δείχνει τα οικονομικά κόστη για την κυβέρνηση κατά την παραδοσιακή προμήθεια ενώ η δεξιά πλευρά, που είναι όμοια με την (5), είναι η ροή κόστους που ο δημόσιος τομέας πρέπει να χρηματοδοτήσει αν το έργο διεξαχθεί ως ΣΔΙΤ. Όπως δείχνει η (7), σε μια δοκιμή κερδοφορίας όπως αυτή, η σύγκριση γίνεται μεταξύ της ροής κόστους του δημόσιου τομέα (αριστερή πλευρά) και της ροής απόδοσης του ιδιωτικού τομέα (δεξιά πλευρά), και αυτό έχει σχέση με την επιλογή προεξοφλητικού επιτοκίου.

Η (7) παρουσιάζει το ευρύ πλαίσιο της σύγκρισης κόστους που έγινε σε δοκιμές κερδοφορίας του Τύπου 2. Μια σύγκριση κόστους αυτού του τύπου μπορεί να πάρει διάφορες μορφές. Πρώτον, στην ακραία εκδοχή του, αυτό το κόστος μπορεί απλά να είναι το άμεσο κόστος που αυτό το δημόσιο ταμείο πρέπει να αναλάβει. Δηλαδή, η κερδοφορία είναι παρούσα αν ο επιλεγμένος μηχανισμός παράδοσης (παράδοση από τον ιδιωτικό ή το δημόσιο τομέα) δημιουργεί τη χαμηλότερη άμεση οικονομική επιβάρυνση που πρέπει να καλυφθεί από την κυβερνητική χρηματοδότηση. Όπου η υπηρεσία παραδίδεται χωρίς την επιβολή χρέωσης στο χρήστη (όπως δρόμοι άνευ διοδίων, σχολεία σε κρατικό εκπαιδευτικό σύστημα, κ.ο.κ.), αυτή η χρηματοδότηση είναι απλώς το κόστος κατασκευής και συντήρησης του υλικού περιουσιακού στοιχείου ή το κόστος παράδοσης της υπηρεσίας.

Δεύτερον, σε μια πιο περίπλοκη εκδοχή της σύγκρισης κόστους, το κόστος ενός συγκεκριμένου έργου μπορεί να περιλαμβάνει τιμές για διαφορές σε ποιότητα υπηρεσιών σχετικά με πρότυπες προδιαγραφές. Για παράδειγμα, αν μια πρότυπη προδιαγραφή περιλαμβάνει θετικές εξωτερικότητες που λείπουν από το ιδιωτικό έργο αλλά είναι παρούσες στο μοντέλο του δημόσιου τομέα, αυτή θα μπορούσε να καταχωριστεί ως επιπρόσθετο κόστος του ιδιωτικού έργου σε σχέση με το δημόσιο έργο.

Και τέλος, η σύγκριση κόστους ίσως πάρει μια συνολική ή συγκεντρωτική μορφή. Για παράδειγμα, είναι σύνηθες να λαμβάνεται μια ομάδα παλαιών σχεδίων και να εξετάζεται κατά πόσον τα ιδιωτικά σχέδια έχουν παρουσιάσει καλύτερη κερδοφορία από τα αντίστοιχα δημόσια σχέδια.

[Δοκιμή 3: Σύγκριση ιδιωτικών εναλλακτικών](#)

Σε αυτή την περίπτωση, κερδοφορία υπάρχει αν η επιλογή χαμηλότερου κόστους μεταξύ εν δυνάμει προμηθευτών του ιδιωτικού τομέα, με διόρθωση στις διαφορές σε ποιότητα υπηρεσιών, αναγνωριστεί και υιοθετηθεί. Δηλαδή, η κοινοπραξία i επιλέγεται αν, για κάθε i ,

$$(8) \int_0^{\infty} z_{it} q_t e^{-rt} dt > \int_0^{\infty} z_{ij} q_t e^{-rt} dt + z_t (q_{ii} - q_{ij})$$

Ο δεύτερος όρος στη δεξιά πλευρά της (8) είναι η παρούσα αξία πιθανών διαφορών στην παραγωγή μεταξύ κοινοπραξιών, με τις διαφορές παραγωγής να τιμολογούνται στο z_t .

Αυτός ο τύπος αξιολόγησης κερδοφορίας κυρίως εστιάζει στην ποιότητα της διαδικασίας δημοπρασίας και στην ικανότητα ορθής αναγνώρισης και εκτίμησης αποκλίσεων στην ποιότητα υπηρεσιών μεταξύ των συμμετεχόντων στη δημοπρασία.

Δοκιμή 4: Επιβεβαίωση της βιωσιμότητας του επιλεγμένου έργου

Πιθανόν η πιο περιορισμένη δοκιμή κερδοφορίας να επιτυγχάνεται με την εστίαση στη βιωσιμότητα του συγκεκριμένου έργου που επιλέχθηκε. Σε αυτή την περίπτωση κερδοφορία υπάρχει αν το έργο αποφέρει μια καθαρή θετική παρούσα αξία. Αν έχει επιλεγθεί ο δημόσιος τομέας, αυτή είναι απλώς μια δοκιμή όπου

$$(9) \int_0^{\infty} v_t(g) e^{-rv(g)t} dt - \int_0^{\infty} c_t(g) e^{-rc(g)t} dt > 0.$$

Αν έχει επιλεγθεί ο ιδιωτικός τομέας, η δοκιμή είναι

$$(10) \int_0^{\infty} v_{ti}(p) e^{-rv(p)t} dt - \int_0^{\infty} c_{ti}(p) e^{-rc(p)t} dt > 0.$$

Εν κατακλείδι, αυτή η σύντομη ανασκόπηση δοκιμών κερδοφορίας (value-for-money tests) δείχνει ότι υπάρχει μια διαφοροποίηση μεταξύ λεπτομερών προσεγγίσεων όπως είναι οι πλήρεις δοκιμές κόστους-οφέλους και απλούστερων, πιο εξειδικευμένων δοκιμών όπως είναι οι απλές συγκρίσεις ιδιωτικών εναλλακτικών. Η πρώτη μπορεί να αποδειχθεί δύσκολη και ακριβή στη διεξαγωγή. Το επίπεδο αβεβαιότητας μπορεί να είναι αρκετά υψηλό. Η τελευταία είναι πολύ εξειδικευμένη και ακριβής αλλά θεωρεί ότι μέρος της διαδικασίας λήψης αποφάσεων έχει ήδη ολοκληρωθεί ή ότι είναι ξεχωριστό από την κερδοφορία. Αυτό υπονοεί ότι ίσως είναι εσφαλμένο να προσπαθήσουμε να ορίσουμε μία και μοναδική δοκιμή κερδοφορίας η οποία θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί σε όλες τις περιπτώσεις.

4.2.3 Περιπτώσεις που διαφορετικές δοκιμές κερδοφορίας θα δώσουν περίπου όμοιες απαντήσεις

Πιο συγκεκριμένα, τώρα θα συζητήσουμε ότι οι απλές δοκιμές κόστους (Δοκιμή 2) παρέχουν την ίδια κατηγοριοποίηση επιλογών όπως μια πλήρης δοκιμή κόστους-οφέλους (Δοκιμή 1) αν ισχύουν τα εξής:

$$(i) \int_0^{\infty} z_{ij} q_t e^{-rt} dt = \int_0^{\infty} c_{ij}(p) e^{-rc(p)t} dt$$

$$(ii) v_t(g) = v_{ij}(p)$$

$$(iii) r_t(g) = r_t(p); I = v, c$$

Είναι εύκολο να δείξουμε ότι υπό αυτές τις συνθήκες η πλήρης δοκιμή κόστους-οφέλους (6) απλοποιείται σε σύγκριση κόστους (7). Αυτό υπονοεί ότι ένα παραδοσιακό έργο του δημόσιου τομέα με χαμηλότερο κόστος για την κυβέρνηση απ' όσο θα είχε αν αυτό το έργο διεξαγόταν ως ΣΔΙΤ παράγει επίσης ένα υψηλότερο καθαρό όφελος για την οικονομία από μια ΣΔΙΤ. Και αντιστρόφως: αν η οδός του ΣΔΙΤ έχει μικρότερο κόστος για την κυβέρνηση απ' όσο ένα έργο προμηθευόμενο παραδοσιακά, παρέχει επίσης το μεγαλύτερο καθαρό όφελος για την οικονομία. Είναι όμως επίσης αληθές ότι ενώ οι Δοκιμές 1 και 2 δίνουν την ίδια κατηγοριοποίηση επιλογών προμήθειας (υπό την προϋπόθεση ότι ισχύουν οι τρεις όροι), μόνο η Δοκιμή 1 (πλήρης προσέγγιση κόστους-οφέλους) δείχνει το καθαρό όφελος κάθε επιλογής. Είναι ξεκάθαρο ότι η Δοκιμή 1 ενημερώνει σχετικά με το αν μια επένδυση αξίζει να γίνει ή όχι ενώ η Δοκιμή 2 δεν μπορεί να απαντήσει σε αυτό το ζήτημα.

Η πρώτη υπόθεση, είναι μια υπόθεση σχετικά με τον ανταγωνισμό μεταξύ εν δυνάμει συνεργατών του ιδιωτικού τομέα για τη ΣΔΙΤ. Ισχύει μόνο αν ο ανταγωνισμός είναι τέτοιος ώστε, εκ των προτέρων, η ανάδοχος κοινοπραξία j να μην έχει υπερβάλλοντα κέρδη. Η δεύτερη υπόθεση υπαγορεύει μια προϋπόθεση σχετικά με τα οφέλη που σχετίζονται με το έργο, δηλώνοντας ότι η ποιότητα και η ποσότητα των οφελειών είναι ίδιες στο δημόσιο έργο και στη ΣΔΙΤ. Αν και στην πράξη είναι μάλλον απίθανο να συμβαίνει, είναι δυνατό να προσαρμόσουμε την καθαρά οικονομική δοκιμή (7) ώστε να της ενσωματώσουμε διαφορές στην ποιότητα. Η τρίτη υπόθεση υπαγορεύει ότι το επιτόκιο προεξόφλησης οφέλους v (και κόστους c) θα πρέπει να είναι το ίδιο είτε το έργο γίνεται από το δημόσιο είτε από μια ΣΔΙΤ. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, αυτή η υπόθεση δεν είναι μη ρεαλιστική.

4.2.4 Προεξοφλητικά επιτόκια και μεταβίβαση κινδύνου σε δοκιμές κερδοφορίας

Είναι ιδιαίτερου ενδιαφέροντος η επιλογή προεξοφλητικών επιτοκίων σε μια προσέγγιση κερδοφορίας με βάση το κόστος (Δοκιμή 2) και πώς αυτή η επιλογή σχετίζεται με τη μεταβίβαση κινδύνου, με την τελευταία να είναι βασική για την επίτευξη κερδοφορίας. Πιο συγκεκριμένα, το προεξοφλητικό επιτόκιο $r_c(g)$ που χρησιμοποιήθηκε για την αξιολόγηση της παραδοσιακής δημόσιας προμήθειας [αριστερή πλευρά στην (7)] θα πρέπει να είναι υψηλότερο, χαμηλότερο ή το ίδιο με το επιτόκιο r που χρησιμοποιήθηκε για τον υπολογισμό του κόστους της προμήθειας της υπηρεσίας από μια ΣΔΙΤ [δεξιά πλευρά της (7)];

Το κατά πόσον τα έργα του δημόσιου τομέα θα πρέπει να προεξοφλούνται σε χαμηλότερο επιτόκιο από τα έργα του ιδιωτικού τομέα αποτελεί αντικείμενο πολλών συζητήσεων. Παρά την έλλειψη ομοφωνίας υπάρχει μια τάση στους οικονομολόγους να ευνοούν τη χρήση όμοιων προεξοφλητικών επιτοκίων στην ιδεατή κατάσταση της πλήρους αγοράς. Παρόμοια, υπάρχει η τάση των κυβερνήσεων να χρησιμοποιούν το ίδιο προεξοφλητικό επιτόκιο για ένα έργο είτε γίνεται μέσω δημοσίου είτε παρασχεθεί στην κυβέρνηση από τον ιδιωτικό τομέα. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, ένα πραγματικό επιτόκιο της τάξεως του 6 % χρησιμοποιήθηκε για πολλά χρόνια για την προεξόφληση και σύγκριση του κόστους της δημόσιας προμήθειας με την εναλλακτική λύση των ΣΔΙΤ. Το 2003, το επιτόκιο μειώθηκε στο 3,5 % αν και κάποιες διαφορές στον κίνδυνο αξιολογούνται πριν την προεξόφληση.

Τέλος, είναι συνηθισμένο στην οικονομία να κατηγοριοποιείται ο κίνδυνος ενός περιουσιακού στοιχείου, ενός έργου, ή μιας ταμειακής ροής σε δύο τύπους κινδύνου. Η διάκριση είναι σημαντική για την κατανόηση του πώς ο κίνδυνος επηρεάζει τα προεξοφλητικά επιτόκια σε μια ΣΔΙΤ. Ο ένας είναι ο ειδικός κίνδυνος και ο άλλος είναι ο συστηματικός κίνδυνος. Αυτοί οι κίνδυνοι πρέπει να αντιμετωπιστούν χωριστά καθώς το αντίκτυπό τους στις δοκιμές κερδοφορίας είναι διαφορετικό.

4.2.5 Ειδικός κίνδυνος

Ο ειδικός κίνδυνος είναι κίνδυνος μοναδικός στο έργο. Τέτοιοι κίνδυνοι μπορούν να θεωρηθούν σαν κίνδυνοι που μπορούν εύκολα να διασπαρθούν αν διαθέτει κανείς αρκετά μεγάλο χαρτοφυλάκιο. Η αναμενόμενη απόδοση ενός έργου σε ένα διεσπαρμένο χαρτοφυλάκιο μπορεί να επηρεαστεί από μια αλλαγή στον ειδικό κίνδυνο του έργου, αλλά ο επενδυτής που κάνει σωστή διαφοροποίηση του χαρτοφυλακίου δε θα επηρεαστεί από μια αλλαγή στην απόκλιση σχετικά με αυτή την αναμενόμενη απόδοση. Έτσι, οι ειδικοί κίνδυνοι θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με βάση την επίδρασή τους στην αναμενόμενη απόδοση του έργου.

Υπάρχει η τάση για σχεδόν πλήρη διάσταση απόψεων στην ακαδημαϊκή και πρακτική φιλολογία μεταξύ προσεγγίσεων που εστιάζουν στον ειδικό κίνδυνο του έργου (από αυτούς που εμπλέκονται στο σχεδιασμό και την υλοποίηση — μηχανικούς, αρχιτέκτονες, κ.λπ.) και προσεγγίσεις που εστιάζουν στο συστηματικό κίνδυνο (βασική αντίληψη στην οικονομία). Οι δοκιμές κερδοφορίας είναι πιο ισχυρές στην πρώτη περίπτωση παρά στη δεύτερη. Οι δοκιμές συχνά αναγνωρίζουν και κατηγοριοποιούν πολλούς τύπους ειδικού κινδύνου του έργου. Αυτές τις κατηγοριοποιήσεις συχνά τις δανειζόμαστε άμεσα από τα επιστημονικά κείμενα του σχεδιασμού και της διοίκησης επιχειρήσεων (engineering and management). Η κατηγοριοποίηση ειδικών κινδύνων είναι μια χρήσιμη βοήθεια στην ανάλυση και την τιμολόγηση αυτών των κινδύνων και χρησιμοποιείται ως τεχνική για την εξασφάλιση ότι κάθε σχετικός κίνδυνος λαμβάνεται υπόψη.

Ορισμένοι ειδικοί κίνδυνοι προκύπτουν από αβεβαιότητες στην παραγωγή και στη ζήτηση και άλλες από στρατηγικούς κινδύνους. Η τιμολόγηση της πρώτης κατηγορίας κινδύνων δεν είναι καθόλου απλή αλλά η δεύτερη κατηγορία είναι εξαιρετικά δύσκολο να τιμολογηθεί και δεν είναι προφανές ότι στις δοκιμές κερδοφορίας προσδιορίζεται επαρκώς. Οι στρατηγικοί κίνδυνοι προκύπτουν από τη στρατηγική συμπεριφορά των συμβαλλομένων. Για παράδειγμα, μια σύμβαση ίσως ορίζει ότι ένας προμηθευτής δεν πληρώνεται εάν δεν γίνει παροχή υπηρεσίας, αλλά όταν παρουσιάζονται προβλήματα ο προμηθευτής εξακολουθεί να διαθέτει διαπραγματευτική ισχύ. Αυτό είναι ιδιαίτερα αληθές αν η υπηρεσία είναι απαραίτητη καθώς η κυβέρνηση θα πρέπει ούτως ή άλλως να υποβληθεί στη δαπάνη αν ο προτεινόμενος προμηθευτής αποσυρθεί. Φυσικά και οι δυο συμβαλλόμενοι γνωρίζουν αυτό το πρόβλημα εκ των προτέρων γεγονός που εξασθενεί τη μεταβίβαση κινδύνου και, συνεπώς, τα κίνητρα να

διατηρηθεί χαμηλά το κόστος. Όσο πιο σταθερό είναι το έργο και/ή όσο πιο εύκολο είναι να οριστεί η υπηρεσία σε μια σύμβαση, τόσο ευκολότερο είναι να ελαχιστοποιηθούν αυτά τα κόστη.

Πράγματι, όποτε ένα περιουσιακό στοιχείο μεταβιβάζεται από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα στο τέλος μιας σύμβασης, το έργο συνήθως αντιμετωπίζει πρόβλημα επανα-διαπραγμάτευσης. Καθώς η ημερομηνία μεταβίβασης πλησιάζει, η κοινοπραξία έχει την τάση να επιλέγει υψηλότερη απόκλιση από τον προϋπολογισμό, λιγότερο αξιόπιστο εξοπλισμό αν αυτός είναι φτηνότερος από τον πιο αξιόπιστο. Αυτό συμβαίνει επειδή η περίοδος που η κοινοπραξία εκτίθεται στον κίνδυνο αποτυχίας μειώνεται προς το τέλος της σύμβασης. Πράγματι, αν είναι δυνατό μόνο να προσδιοριστεί η ηλικία του εξοπλισμού και εάν λειτουργεί ή όχι, η κοινοπραξία έχει την τάση να χρησιμοποιεί ανταλλακτικά εντελώς αναξιόπιστα προς το τέλος της σύμβασης. Και οι δυο συμβαλλόμενοι θα το αντιληφθούν αυτό και θα υπάρξουν ισχυρά κίνητρα για επαναδιαπραγμάτευση πριν το τέλος της σύμβασης. Έτσι η μεταβίβαση κινδύνου θα μετατοπιστεί δραματικά προς το τέλος της σύμβασης, με το βαθμό αυτής της μετατόπισης να εξαρτάται από την αβεβαιότητα της κοινοπραξίας σχετικά με τις προτιμήσεις του κυβερνητικού οργανισμού. Σύμφωνα με ό,τι γνωρίζουμε, η μεταβίβαση κινδύνου και ο συνεπαγόμενος αντίκτυπος στην παράδοση του έργου σχετικά με το ζήτημα της ολοκλήρωσης δε λαμβάνεται υπόψη σε δοκιμές κερδοφορίας.

Πριν αφήσουμε πίσω μας τον ειδικό κίνδυνο, αξίζει να κάνουμε μια διάκριση μεταξύ του κόστους του χρέους που μια ιδιωτική κοινοπραξία ίσως χρειαστεί να πληρώσει για να παραδώσει ένα έργο και το προεξοφλητικό επιτόκιο r που θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί στη δοκιμή κερδοφορίας. Πρόκειται για διαφορετικά, αν και αλληλοσυνδεδεμένα, επιτόκια. Ένα έργο μπορεί να έχει υψηλές πιθανότητες καθυστέρησης, αλλά όλοι οι κίνδυνοι του έργου ίσως προκύψουν από ειδικό κίνδυνο, ο οποίος μπορεί να διασπαρθεί από καλά διαφοροποιημένους επενδυτές. Συνεπώς, ο δημόσιος τομέας θα πρέπει μόνο να ενδιαφέρεται για την αναμενόμενη αξία αυτού του έργου. Το επιτόκιο του χρέους δανεισμού από την κοινοπραξία θα είναι υψηλό. Όμως — αν τα υπόλοιπα κρατηθούν σταθερά — τα υψηλά κόστη δανεισμού, μολονότι ελαττώνουν την αναμενόμενη απόδοση σε κάθε περίοδο, δε θα πρέπει να επηρεάζουν το προεξοφλητικό επιτόκιο που χρησιμοποιήθηκε σε μια δοκιμή κερδοφορίας. Σε αυτή την περίπτωση, ένα επιτόκιο όμοιο με το επιτόκιο χωρίς κίνδυνο — ή κάτι αντίστοιχο, προσαρμοσμένο στις ατέλειες της αγοράς (όπως κόστη μεταβίβασης, διαφορές στη φορολογία, κ.ο.κ.) — θα πρέπει να χρησιμοποιείται για το έργο, ενώ το επιτόκιο του 3,5 % που χρησιμοποιείται από την κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου θα ήταν ένα λογικό σημείο εκκίνησης. Η συνέχεια εξαρτάται από τους συστηματικούς κινδύνους ενός έργου, το θέμα στο οποίο θα στραφούμε στη συνέχεια.

4.2.6 Συστηματικός κίνδυνος

Ο συστηματικός κίνδυνος είναι ο κίνδυνος αυτός που δεν είναι ειδικός και συνδέεται στενά με το συσχετισμό μεταξύ του κινδύνου του εν λόγω περιουσιακού στοιχείου και του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων. Ο συστηματικός κίνδυνος είναι σημαντικός επειδή έχει άμεσο αντίκτυπο στο προεξοφλητικό επιτόκιο. Η απλούστερη προσέγγιση υπολογισμού αυτού του αντίκτυπου είναι το Capital Asset Pricing Model — CAPM. Μια κρίσιμη επίπτωση του CAPM είναι ότι το προεξοφλητικό επιτόκιο δεν καθορίζεται από το συνολικό κίνδυνο του έργου, αλλά μόνο από το συστηματικό κίνδυνο, ο οποίος επηρεάζει το προεξοφλητικό επιτόκιο μέσω του επονομαζόμενου συντελεστή βήτα (β)⁶ του έργου. Τώρα εφαρμόζουμε αυτή τη γνώση στο προεξοφλητικό επιτόκιο για τις ΣΔΙΤ.

Ας υποθέσουμε ότι υπάρχει ένα έργο που μπορεί να διεξαχθεί πλήρως από το δημόσιο τομέα ή από μια ΣΔΙΤ. Είναι χρήσιμο να προσεγγίσουμε τη συζήτηση χρησιμοποιώντας ένα συγκεκριμένο παράδειγμα ενός δρόμου που δεν θα έχει κόστος για το κοινό στο σημείο χρήσης (π.χ., ένας σκιώδης δρόμος με διόδια). Με τη δημόσια προμήθεια, ένας οργανισμός του δημόσιου τομέα μπορεί είτε να χτίσει μόνος του άμεσα το δρόμο ή μπορεί να αναθέσει σε ένα συμβαλλόμενο να κατασκευάσει το δρόμο για λογαριασμό του οργανισμού. Έτσι, η κυβέρνηση θα είναι ιδιοκτήτρια του δρόμου και θα αναλάβει τη συντήρησή του. Με μια ΣΔΙΤ, ο ιδιωτικός τομέας θα κατασκευάσει, θα είναι ιδιοκτήτης και θα συντηρεί το δρόμο, ενώ ο ρόλος της κυβέρνησης είναι να ξεκινήσει μια σύμβαση με την οποία θα πληρώνει για τη ροή των υπηρεσιών στο κοινό. Ένα συνηθισμένο μοντέλο είναι αυτό όπου η κυβέρνηση κάνει μια πληρωμή στον ιδιώτη ιδιοκτήτη για κάθε όχημα που χρησιμοποιεί το δρόμο.

Το προεξοφλητικό επιτόκιο που χρησιμοποιείται για την προμήθεια του δημόσιου τομέα εφαρμόζεται στον τύπο ταμειακής ροής του κόστους $c_t(g)$, όπως φαίνεται στην αριστερή πλευρά της (7). Πρόκειται για την ταμειακή ροή που αντιπροσωπεύει το κόστος της κατασκευής του δρόμου αν κατασκευασθεί από το δημόσιο τομέα. Αντιθέτως, το προεξοφλητικό επιτόκιο που χρησιμοποιείται για την προμήθεια από τον ιδιωτικό τομέα εφαρμόζεται στον τύπο $z_t q_t$, όπως φαίνεται στη δεξιά πλευρά της (7). Αυτό δεν είναι το ισοδύναμο κόστος κατασκευής του δρόμου με μια ΣΔΙΤ. Είναι η ταμειακή ροή που σχετίζεται με τη ροή ωφελειών που εκτιμώνται στην τιμή μέσα στη σύμβαση. Δεν υπάρχει λόγος να υποθέσουμε ότι τα χαρακτηριστικά του κινδύνου είναι ισοδύναμα για αυτές τις δύο ταμειακές ροές, έχουμε κάθε λόγο να υποθέσουμε ότι δεν είναι.

Πιο συγκεκριμένα, ας υποθέσουμε ότι η συνολική ζήτηση για το έργο είναι ανεξάρτητη από την κατανομή εισοδήματος και ότι η κυβέρνηση χρησιμοποιεί ένα γραμμικό πρόγραμμα πληρωμής. Σε αυτή την περίπτωση ακόμα και αν η επιλογή δημόσιας ή ιδιωτικής προμήθειας επηρεάζει την κατανομή του εισοδήματος, δε θα υπάρχει επίδραση στη συνολική ζήτηση. Σε αυτή την περίπτωση, η σχέση μεταξύ του συντελεστή β για την ταμειακή ροή εσόδων, β_R , και του συντελεστή β για την ταμειακή ροή του κόστους, β_C , είναι:

⁶ Συντελεστής συνολικού κινδύνου "βήτα": το εύρος της μεταβλητότητας (αστάθειας) της τιμής ενός συγκεκριμένου χρεογράφου, σε σύγκριση με την αστάθεια της αγοράς.

$$(11) \frac{\beta_R}{\beta_C} = \frac{\text{τιμή}}{\text{οριακό κόστος}}$$

Υπάρχουν δυο λόγοι να αναμένουμε η τιμή μονάδας στη σύμβαση ΣΔΙΤ να είναι μεγαλύτερη από το οριακό κόστος. Ο ένας είναι ότι τα πάγια έξοδα που σχετίζονται με έργα ΣΔΙΤ τείνουν να είναι μεγάλα. Αν σκεφτούμε ξανά το παράδειγμα του δρόμου, το οριακό κόστος ανά όχημα είναι πιθανό να είναι εξαιρετικά μικρό σε σχέση με την πληρωμή ανά όχημα στη σύμπραξη καθώς το τελευταίο πρέπει να είναι επαρκώς υψηλό για να καλύψει το κόστος της κατασκευής του δρόμου στη διάρκεια ζωής της σύμβασης. Γι αυτό και η αναλογία τιμή-οριακό κόστος μπορεί να είναι πολύ μεγάλη.

Ο δεύτερος λόγος είναι ότι οι ΣΔΙΤ είναι ειδικά σχεδιασμένες να μεταβιβάζουν κινδύνους. Η οικονομική θεωρία προβλέπει ότι μια άριστη αμοιβή είναι σχεδόν βέβαιο ότι απαιτεί από τον προμηθευτή να αναλάβει μέρος από το ρίσκο της προμήθειας. Θα έπρεπε να περιμένουμε το συντελεστή β_R να είναι μεγαλύτερος από το συντελεστή β_C . επομένως, για μια ΣΔΙΤ, θα έπρεπε να περιμένουμε το προεξοφλητικό επιτόκιο του ιδιωτικού τομέα που χρησιμοποιήθηκε για τον υπολογισμό της παρούσας αξίας του εσόδου να είναι υψηλότερο από το επιτόκιο που χρησιμοποιήθηκε για τον υπολογισμό της παρούσας αξίας του κόστους.

Επιστρέφοντας στα προεξοφλητικά επιτόκια που θα πρέπει να χρησιμοποιούνται σε μια δοκιμή κερδοφορίας με βάση το κόστος όπως η (7), είναι σημαντικό να σημειώσουμε ότι στην αριστερή πλευρά της (7) προεξοφλείται μια ταμειακή ροή κόστους του δημόσιου τομέα, ενώ στη δεξιά πλευρά της (7) υπάρχει μια ταμειακή ροή εσόδου του ιδιωτικού τομέα. Ο σχετικός συντελεστής βήτα για την ταμειακή ροή κόστους του δημόσιου τομέα θα πρέπει να είναι ο συντελεστής β_C και ο σχετικός συντελεστής βήτα για τη ΣΔΙΤ θα πρέπει να είναι ο β_R . Αυτό συνεπάγεται ότι τα χαμηλότερα προεξοφλητικά επιτόκια θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για το δημόσιο τομέα και όχι για τη ΣΔΙΤ. Η αποτυχία να γίνει κάτι τέτοιο θα σημαίνει ότι η προμήθεια δημόσιων υπηρεσιών σε μια ΣΔΙΤ είναι λιγότερο αποτελεσματική από την παραδοσιακή δημόσια προμήθεια αφού η παρούσα αξία της προμήθειας από τη ΣΔΙΤ θα είναι υπερεκτιμημένη σε σχέση με την παραδοσιακή προμήθεια.

Συνοπτικά, αυτή η ενότητα δείχνει ότι η σύγκριση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα δεν είναι σύγκριση μεταξύ δυο ρών κόστους με την οικονομική έννοια. Μια κυβέρνηση που αξιολογεί το κόστος της δημόσιας παράδοσης θα κοιτάξει την παρούσα αξία του οικονομικού κόστους κατασκευής της υποδομής. Αντιθέτως, όταν αξιολογεί το κόστος της ιδιωτικής παράδοσης, η κυβέρνηση θα κοιτάξει την παρούσα αξία των ρών εσόδου του ιδιωτικού τομέα, οι οποίες βασίζονται στη ροή υπηρεσιών που παραδίδει ο ιδιωτικός τομέας. Δεν υπάρχει λόγος να υποθέσουμε ότι ο κίνδυνος αυτών των δυο ταμειακών ρών θα είναι ο ίδιος. Συνεπώς, όταν μια κυβέρνηση αξιολογεί μηχανισμούς παράδοσης, σε γενικές γραμμές είναι σωστό να χρησιμοποιεί διαφορετικά προεξοφλητικά επιτόκια στα ιδιωτικά και στα δημόσια κόστη. Συνεπώς σε δοκιμές κερδοφορίας που βασίζονται στο κόστος, το προεξοφλητικό επιτόκιο που εφαρμόζεται στο μέτρο σύγκρισης του δημόσιου τομέα θα πρέπει να είναι χαμηλότερο από αυτό που εφαρμόζεται στο εναλλακτικό μέτρο της ΣΔΙΤ.

4.2.7 Μισθοί και εργασιακές συνθήκες στις δοκιμές κερδοφορίας

Αυτή η ενότητα ασχολείται με το ζήτημα του αν οι περικοπές κόστους που προκύπτουν από αλλαγές στις πληρωμές και στις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων θα πρέπει να αντιμετωπίζονται διαφορετικά από άλλα είδη περικοπών. Αυτό είναι ένα μέρος μιας γενικής ερώτησης σχετικά με το αν όλα τα οφέλη και τα κόστη θα πρέπει να αξιολογούνται ισότιμα, αλλά το ζήτημα των εργαζομένων είναι ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον παράδειγμα.

Μέσα σε μια σύμπραξη οι εργαζόμενοι μπορεί πληρώνονται με διαφορετικούς μισθούς και να έχουν διαφορετικές εργασιακές συνθήκες ανάλογα με το αν δουλεύουν για την ιδιωτική εταιρία ή την κυβέρνηση. Το πρόβλημα φαίνεται να πηγάζει από το πριμ μισθού που υπάρχει στο δημόσιο τομέα για ορισμένους εργαζόμενους. Επομένως, η μεταβίβαση εργασίας από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα είναι πιθανό να οδηγήσει σε μείωση των μισθών και του κόστους συνθηκών εργασίας.

Πώς θα πρέπει οι δοκιμές κερδοφορίας να αντιμετωπίσουν μια πιθανή μείωση μισθών που προκύπτει από την προμήθεια δημόσιων υπηρεσιών από ΣΔΙΤ; Τα κέρδη ενός ιδιώτη προμηθευτή αντιμετωπίζονται σαν κόστος σε μια δοκιμή κερδοφορίας. Παρόμοια, ένας υψηλότερος μισθός που πληρώνεται από τον προμηθευτή Α σε σχέση με τον προμηθευτή Β που αντανακλάται σε υψηλότερο κόστος του προμηθευτή Α, επίσης αντιμετωπίζεται σαν κόστος. Συνεπώς, η αφαίρεση ενός πριμ μισθού σε μια ΣΔΙΤ σημαίνει ότι οι περικοπές κόστους θα πρέπει απλώς να εκλαμβάνονται ως τέτοιες. Αν δε γίνει αυτό μειώνεται η ικανότητα του ιδιωτικού τομέα για ανταγωνισμό, και μειώνεται η πιθανότητα μιας ιδιωτικής προσφοράς να υπερισχύσει μιας δημόσιας. Το ίδιο ισχύει για τις περικοπές κόστους που προκύπτουν από τη μείωση των προσώπων που απαιτούνται για να παραδώσουν την υπηρεσία. Φυσικά, αν η κοινωνία έδινε μεγάλη αξία στο εισόδημα των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα ή αν μια μείωση του προσωπικού σε μια ΣΔΙΤ καταλήγει σε ακούσια ανεργία, οι οικονομικές περικοπές κόστους θα μεγαλοποιούσαν τα πλεονεκτήματα του τρόπου παράδοσης των ΣΔΙΤ.

4.3 Δοκιμές κερδοφορίας (value-for-money tests) στην πράξη

4.3.1 Η προσέγγιση του Ηνωμένου Βασιλείου στις δοκιμές κερδοφορίας

Η κυβέρνηση του ΗΒ βλέπει τη δοκιμή κερδοφορίας σαν μια αξιολόγηση επιλογών όπου η επιλογή της προμήθειας καθορίζεται από τη σύγκριση κόστους και οφέλους εναλλακτικών επιλογών. Θεωρητικά, η προσέγγιση είναι αυτή της αξιολόγησης κόστους-οφέλους χρησιμοποιώντας μια σύγκριση με το δημόσιο τομέα (HM Treasury 2003b, 2004).

Η προσέγγιση έχει τρία στάδια. Το στάδιο 1 (δοκιμή επενδυτικού προγράμματος) αποτελείται από μια αξιολόγηση του επενδυτικού προγράμματος και της κατάλληλης επιλογής προμήθειας για αυτές τις όψεις του προγράμματος όπου μια Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης ίσως προσφέρει την καλύτερη κερδοφορία. Η άποψη είναι ότι μια Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης θα πρέπει να χρησιμοποιείται μόνο όταν αποτελεί την καλύτερη επιλογή και έχει καλή προοπτική κερδοφορίας. Ένα τμήμα θα κάνει μια αξιολόγηση της καλύτερης επιλογής οδού προμήθειας και της καταλληλότητας της Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης για τον εν λόγω τομέα.

Στο στάδιο 2 (δοκιμή επιπέδου έργου) δημιουργείται ένα συγκριτικό του δημόσιου τομέα. Το συγκριτικό του δημόσιου τομέα είναι μια υποθετική εκτίμηση του κόστους παράδοσης προσαρμοσμένη ανάλογα με τον εγγενή κίνδυνο αν ο δημόσιος τομέας ήταν ο προμηθευτής, με την προκαθορισμένη παραγωγή να παράγεται ως μέρος άσκησης μιας Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης. Το συγκριτικό του δημόσιου τομέα εκφράζεται σε καθαρούς όρους παρούσας αξίας, βασίζεται στην πρόσφατη μέθοδο παροχής της προκαθορισμένης παραγωγής του δημόσιου τομέα (συμπεριλαμβανομένων των λογικά αναμενόμενων επιδόσεων που μπορεί να έχει ο δημόσιος τομέας), και λαμβάνει πλήρως υπόψη τους κινδύνους που θα μπορούσε να συναντήσει η παραδοσιακή προμήθεια του δημόσιου τομέα.

Αν στο τέλος του σταδίου 2 προκύψει ότι η επιλογή της Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης υπόσχεται κερδοφορία, η εκτίμηση μετακινείται στο στάδιο 3 (τελική δοκιμή προμήθειας), το οποίο εστιάζει στην πιθανή ικανότητα της αγοράς να παραδώσει το έργο. Σε αυτό το στάδιο, μια σειρά ζητημάτων αξιολογούνται, συμπεριλαμβανομένης της ποιότητας ανταγωνισμού μεταξύ συμβαλλομένων ιδιωτών για το έργο, το αποτέλεσμα που επιτεύχθηκε στη μεταβίβαση κινδύνου, και τη σταθερότητα του κόστους που προέκυψε από τον ανταγωνισμό. Πρέπει επίσης να εξακριβωθεί ότι η κερδοφορία δε θα επιτευχθεί σε βάρος των εργαζομένων. Αν ένα έργο δεν περάσει αυτά τα εμπόδια, ίσως καθυστερήσει ή αναθεωρηθεί για παραδοσιακή προμήθεια.

4.3.2 [Η προσέγγιση των δοκιμών κερδοφορίας σε άλλες χώρες](#)

4.3.2.1 [Partnerships Victoria, Αυστραλία](#)

Όπως και στο Ηνωμένο Βασίλειο, η κερδοφορία υπολογίζεται κυρίως μέσω ενός συγκριτικού του δημόσιου τομέα (Partnerships Victoria 2001, 2003). Το συγκριτικό του δημόσιου τομέα εκφράζεται μέσω της καθαρής παρούσας αξίας κόστους για την κυβέρνηση, βασίζεται στην πιο αποτελεσματική μέθοδο που χρησιμοποιεί ο δημόσιος τομέας για την παροχή της επιλεγμένης παραγωγής, και λαμβάνει πλήρως υπόψη τα κόστη και τους κινδύνους που η δημόσια προμήθεια είναι πιθανό να συναντήσει. Η σύγκριση λαμβάνει συγκεκριμένα υπόψη τους κινδύνους που κατανέμονται στους ιδιώτες συμβαλλόμενους μέσα σε μια ΣΔΙΤ και προσπαθεί να εξασφαλίσει ανταγωνιστική ουδετερότητα αφαιρώντας τα καθαρά πλεονεκτήματα που προκύπτουν σε μια κυβερνητική επιχείρηση λόγω της δημόσιας ιδιοκτησίας της.

Το συγκριτικό του δημόσιου τομέα χρησιμοποιείται ως ποσοτικός δείκτης σύγκρισης έναντι του οποίου αξιολογούνται οι προσφορές. Αν η προσφορά του ιδιωτικού τομέα ενσωματώνει καινοτομίες που θα καταστήσουν φτηνότερη ή ακριβότερη για την κυβέρνηση την παράδοση βασικών υπηρεσιών, αυτό λαμβάνεται υπόψη. Υπάρχει επίσης ένα ισχυρό ποιοτικό στοιχείο. Για παράδειγμα, το επίπεδο αξιοπιστίας και πιστοληπτικής ικανότητας, η φήμη του προσφέροντος, και τα αξιολογικά στοιχεία λαμβάνονται όλα σαφώς υπόψη.

4.3.2.2 [Βρετανική Κολομβία, Καναδάς](#)

Οι δοκιμές κερδοφορίας που χρησιμοποιούνται στη Βρετανική Κολομβία, οι οποίες περιλαμβάνουν ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία, αποτελούνται από τρία στάδια (Υπουργείο Οικονομίας της Βρετανικής Κολομβίας 2002): (i) μια ποιοτική αξιολόγηση της αναμενόμενης κερδοφορίας υπό εναλλακτικές επιλογές προμήθειας, (ii) έναν υπολογισμό συγκριτικού του δημόσιου τομέα, και (iii) μια δοκιμή προμήθειας. Όπως και στο Ηνωμένο Βασίλειο, το συγκριτικό του δημόσιου τομέα θα πρέπει να εξασφαλίζει ανταγωνιστική ουδετερότητα και να ποσοτικοποιεί και να τιμολογεί τον κίνδυνο που μεταβιβάζεται στον ιδιωτικό τομέα.

Επιπροσθέτως, θα πρέπει να μελετήσει παράγοντες που είναι δύσκολο να αξιολογηθούν σε νομισματικούς όρους, όπως έμμεσες θέσεις εργασίας που δημιουργούνται από το έργο, την πιθανότητα ευρύτερων οικονομικών και περιβαλλοντικών οφελειών.

4.3.2.3 Ιρλανδία

Η Ιρλανδική προσέγγιση εστιάζει στη διαδικασία αξιολόγησης της ικανότητας του ιδιωτικού τομέα να αποφέρει κερδοφορία. Απευθύνει δυο βασικά ερωτήματα: έχει το έργο την προοπτική να προμηθευτεί από ΣΔΙΤ και ποια μορφή ΣΔΙΤ είναι πιθανό να προσφέρει τη μεγαλύτερη κερδοφορία; Απαντώντας σε αυτά τα ερωτήματα δίνεται ισχυρή έμφαση στη γνώση από προηγούμενη εμπειρία με όμοια έργα, κυρίως σε σχέση με την ισορροπία μεταξύ προμήθειας περιουσιακού στοιχείου και παράδοση υπηρεσίας και την εμπειρία του ιδιωτικού τομέα στην προμήθεια του περιουσιακού στοιχείου και την παράδοση της υπηρεσίας, την πιθανότητα μεταβίβασης κινδύνου, το περιθώριο για χρέωση χρήστη, και το ενδιαφέρον της αγοράς για τη λύση μιας ΣΔΙΤ και τον ανταγωνισμό που θα δημιουργούσε. Εάν εξακολουθούν να υπάρχουν ανησυχίες για το ενδεχόμενο μιας ΣΔΙΤ να παράγει κερδοφορία, συγκαλείται η Αρχή Συμβάσεων για την ανάπτυξη μιας σκιώδους προσφοράς ως τμήμα της αξιολόγησης της ΣΔΙΤ. Σε αυτό το σημείο, υπάρχει μια αξιολόγηση οικονομικού συγκριτικού, δηλαδή, μια σύγκριση του κόστους της προτιμώμενης προσφοράς για ΣΔΙΤ με το κόστος παράδοσης του έργου μέσω της παραδοσιακής προμήθειας.

5.3.2.4. Ολλανδία

Η Ολλανδική προσέγγιση στην αξιολόγηση των ΣΔΙΤ περιλαμβάνει τέσσερα σημαντικά βήματα (Ολλανδικό Υπουργείο Οικονομίας, 2001): (i) μια αναφορά έναρξης — η οποία παρουσιάζει τις διάφορες επιλογές προμήθειας, δηλαδή, παραδοσιακή δημόσια προμήθεια και ΣΔΙΤ, (ii) μια ποιοτική ανάλυση — η οποία παρέχει μια πρώτη βαθιά ματιά στις οικονομικές διαφορές μεταξύ των επιλογών προμήθειας, (iii) μια ποσοτική ανάλυση — η οποία ποσοτικοποιεί τις διαφορές μεταξύ διάφορων επιλογών προμήθειας, και (iv) μια τελική αναφορά — η οποία συμπεραίνει κατά πόσο μια ΣΔΙΤ παρέχει κερδοφορία.

Για να συνοψίσουμε αυτή την επισκόπηση δοκιμών κερδοφορίας στο Ηνωμένο Βασίλειο και σε άλλες χώρες, ένα καθαρό πρότυπο αναφέρεται: κάποια μορφή συγκριτικού του δημόσιου τομέα συνήθως βρίσκεται στην καρδιά των δοκιμών κερδοφορίας. Από την άποψη των μοντέλων που σκιαγραφήσαμε προηγουμένως, μπορούμε να σκεφτούμε το μοντέλο του HB σαν εξελιγμένη εκδοχή της Δοκιμής 2. Γίνονται προσπάθειες αξιολόγησης των διαφορών σε οφέλη (καθώς και σε κόστη) μεταξύ διαφορετικών τρόπων παράδοσης. Από την άποψη των κινδύνων, η διαδικασία είναι επαρκής ως προς την αντιμετώπιση ειδικών κινδύνων. Για παράδειγμα, ως τμήμα του σταδίου 2, η κυβέρνηση προσδιορίζει μια μεγάλη ποικιλία κινδύνων που πρέπει να εκτιμηθούν, συμπεριλαμβανομένων διαφορών σε κίνδυνους μεταξύ του ιδιωτικού και του υποθετικού δημόσιου μηχανισμού παράδοσης και κόστη που πηγάζουν από τέτοιες διαφορές. Οι κίνδυνοι περιλαμβάνουν κινδύνους σχεδιασμού και κατασκευής, κινδύνους προμήθειας, κινδύνους εκτιμήσεων, κινδύνους ζήτησης, περιβαλλοντικούς κινδύνους, τεχνολογικούς κινδύνους, χρηματοδοτικούς κινδύνους, και κινδύνους υπολειμματικής αξίας. Ωστόσο, το πρόβλημα που προσδιορίστηκε στην προηγούμενη ενότητα (δηλαδή, ότι τα χαρακτηριστικά κινδύνου της ταμειακής ροής κόστους στην παραδοσιακή δημόσια προμήθεια διαφέρουν από

αυτά της ταμειακής ροής "κόστους" της ΣΔΙΤ), δεν αντανακλάται σε διαφορετικά προεξοφλητικά επιτόκια. Μάλιστα, η προσέγγιση του ΗΒ στην ουσία υιοθετεί την άποψη ότι δεν υπάρχει ασφάλιστρο κινδύνου. Σε αυτή την περίπτωση, οι διαφορές στο συντελεστή βήτα δεν οδηγούν σε διαφορές στα προεξοφλητικά επιτόκια αφού ο συντελεστής βήτα πολλαπλασιάζεται με ένα μηδενικό ασφάλιστρο κινδύνου. Αυτή η προσέγγιση είναι που οδηγεί στο επιτόκιο του 3,5 % που τώρα χρησιμοποιείται στις δοκιμές κερδοφορίας.

Σχετικά με το πρόβλημα των διαφορετικών αμοιβών, πρέπει να αναφέρουμε ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο Κώδικας για Θέματα του Εργατικού Δυναμικού σε Συμβάσεις Υπηρεσιών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ένας κώδικας που επιβάλλεται από την κεντρική κυβέρνηση σε όλες τις τοπικές αυτοδιοικήσεις) αναφέρει ότι οι "προμηθευτές υπηρεσιών που προτίθενται να μειώσουν το κόστος υποβιβάζοντας τους εργασιακούς όρους και τις εργασιακές συνθήκες του προσωπικού, είτε μεταφερόμενων είτε νεοπροσληφθέντων για να εργαστούν κοντά τους, δε θα παρέχουν την καλύτερη αξία και δε θα επιλεγούν για την παροχή υπηρεσιών". Επιπλέον, οι προμηθευτές υπηρεσιών πρέπει να προσφέρουν στο νέο προσωπικό "εργασία σε δίκαιες και λογικές συνθήκες οι οποίες να είναι, συνολικά, όχι λιγότερο ευνοϊκές από αυτές των μεταφερόμενων υπαλλήλων". Αυτός ο Κώδικας είναι ένα σαφές παράδειγμα του τι συχνά θεωρείται πρόβλημα, δηλαδή, ότι οι πολιτικές αποφάσεις επηρεάζουν τις δοκιμές κερδοφορίας.

4.4 Αποτίμηση

Οι δοκιμές Τύπου 1 (δηλ., πλήρους κόστους-οφέλους) δεν είναι ιδιαίτερα χρήσιμες για την αποτίμηση κερδοφορίας. Στον καιρό της παραδοσιακής προμήθειας, όταν τις δραστηριότητες που μελετάμε σε αυτό το κείμενο αναλαμβάνει ο δημόσιος τομέας, το πρωταρχικό ερώτημα ήταν κατά πόσον το έργο θα έπρεπε να το αναλάβουμε ή όχι. Σε αυτή την περίπτωση, η προσέγγιση κόστους-οφέλους ήταν θεμελιώδης εφόσον είναι ο μόνος από τους τέσσερις τύπους δοκιμών που απευθύνει αυτό το ερώτημα. Ωστόσο, εξ ορισμού, μια πλήρης δοκιμή κόστους-οφέλους πρέπει να προσπαθεί να προσδιορίζει και να τιμολογεί κάθε κόστος και κάθε όφελος. Αυτό εισάγει μια τεράστια ποικιλομορφία. Μάλιστα, ίσως είναι σχεδόν αδύνατος ο συσχετισμός μιας τιμής σε ορισμένα κόστη και οφέλη. Επιπλέον, μια πλήρης δοκιμή κόστους-οφέλους ίσως δεν εστιάζει σωστά στο πρόβλημα. Μπορεί, για παράδειγμα, να καταναλώσει τεράστιους πόρους για τον προσδιορισμό και την αξιολόγηση οφελειών και κόστους που είναι κοινά σε όλους τους τρόπους παράδοσης. Αν το βασικό ζήτημα είναι να βρούμε το σωστό τρόπο παράδοσης, και αυτό φαίνεται να είναι το θέμα στις περισσότερες χώρες, τότε αυτό μπορεί να επιτευχθεί πολύ πιο αποτελεσματικά επιλέγοντας μια από τις υπόλοιπες δοκιμές.

Αυτό μπορεί να δείχνει ότι οι πιο προφανείς υποψήφιοι είναι οι δοκιμές Τύπου 2. Έχουμε δει ότι υπό συγκεκριμένες συνθήκες αποδίδουν την ίδια κατηγορία τρόπου παράδοσης υπηρεσιών με τις δοκιμές κόστους-οφέλους. Όμως αυτές οι δοκιμές συνοδεύονται από μεγάλα προβλήματα που προκύπτουν λόγω της περίπλοκης σύγκρισης που γίνεται. Οι δοκιμές συγκρίνουν κόστη του δημόσιου τομέα με ροές εσόδων του ιδιωτικού τομέα και τα προσαρμόζουν για τις διαφορές

κόστους και οφέλους εκεί όπου αυτές οι αλλαγές θα πρέπει να αξιολογούνται με βάση την κοινωνική τους αξία. Αυτό αφήνει ένα τεράστιο περιθώριο λάθους. Επιπλέον, τα προεξοφλητικά επιτόκια που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την προεξόφληση ταμειακών ροών ίσως διαφέρουν εντελώς μεταξύ της ταμειακής ροής του συγκριτικού του δημόσιου τομέα και της ταμειακής ροής της ΣΔΙΤ. Μάλιστα, τα προεξοφλητικά επιτόκια θα πρέπει να εξαρτώνται από το πρότυπο έργο. Ένα άλλο πρόβλημα είναι ότι οι απώλειες από την πλειοδοσία είναι ένα σημαντικό πρόβλημα για τις κοινοπραξίες των ΣΔΙΤ επειδή θα χάσουν χρήματα από αποτυχημένες πλειοδοσίες που πρέπει να αναπληρωθούν από επιτυχημένες πλειοδοσίες. Κι έπειτα, οι αναδιαπραγματεύσεις ανεβάζουν το κόστος των συμβάσεων ΣΔΙΤ.

Τα παραδείγματα δοκιμών κερδοφορίας από όλο τον κόσμο έχουν κάποιου είδους συγκριτικό του δημόσιου τομέα και από αυτή την άποψη είναι μάλλον πλησιέστερα στις δοκιμές Τύπου 2. Ωστόσο, υπάρχουν σημαντικά προβλήματα που καθιστούν πολύ δύσκολες τις συγκρίσεις μεταξύ ιδιωτικών προσφορών και του συγκριτικού του δημόσιου τομέα. Αυτά τα προβλήματα έχουν διάφορες πρακτικές συνέπειες και πρέπει να επιλυθούν ή να παρακαμφθούν. Για παράδειγμα, τα προγράμματα Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης και ΣΔΙΤ στο ΗΒ δέχτηκαν κριτική για την αποτυχία τους να προσφέρουν καινοτόμες λύσεις, ενώ οι προσφορές είχαν την τάση να "παρακολουθούν" το συγκριτικό του δημόσιου τομέα. Ένας λόγος γι' αυτό είναι ότι οι καινοτόμες ιδέες είναι δύσκολο να αξιολογηθούν και, ως αποτέλεσμα, πιθανώς δεν εκτιμήθηκαν καταλλήλως στην πράξη. Έτσι, η "παρακολούθηση" του συγκριτικού του δημόσιου τομέα ίσως είναι η ασφαλέστερη επιλογή. Από την άλλη πλευρά, τα προβλήματα κινδύνων που προσδιορίζουμε έχουν επιλυθεί στην περίπτωση των ειδικών κινδύνων μπαίνοντας σε φοβερή λεπτομέρεια των πιθανών κινδύνων. Ωστόσο, τα προβλήματα που προκύπτουν από τους συστηματικούς κινδύνους παρακάμπτονται μέσω της υιοθέτησης μηδενικού πριμ κινδύνου. Μια συνέπεια αυτού είναι η χρήση προεξοφλητικού επιτοκίου 3,5 % για τις ΣΔΙΤ στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Τα περισσότερα προβλήματα που προσδιορίζονται στις δοκιμές Τύπου 2 εξαφανίζονται όταν γίνεται χρήση των δοκιμών Τύπου 3 (σύγκριση ιδιωτικών προσφορών). Προβλήματα αναδιαπραγμάτευσης, διαφορές προεξοφλητικών επιτοκίων, απώλειες πλειοδοσίας, κ.ο.κ. δεν εξαφανίζονται, αλλά είναι πιθανό να γίνουν διαφορές δευτερεύουσας σημασίας. Απλώς πρέπει να μελετήσουμε πώς αυτά τα προβλήματα διαφέρουν μεταξύ συγκεκριμένων προσφορών του ιδιωτικού τομέα αντί για προσφορές του ιδιωτικού τομέα και συγκριτικά του δημόσιου τομέα. Είναι λογικό να υποθέσουμε ότι η διαφορά μεταξύ πλειοδοτών του ιδιωτικού τομέα για κάθε ένα από αυτά τα προβλήματα είναι πιθανό να είναι μικρή σε σχέση με τις διαφορές μεταξύ τομέων.

Επίσης ο ανταγωνισμός στη διαδικασία πλειοδοσίας είναι κεντρικής σημασίας για την επίτευξη κερδοφορίας. Μια ανταγωνιστική διαδικασία πλειοδοσίας μπορεί να παράγει ρεαλιστικά χαμηλές τιμές. Επιπλέον, όσο περισσότεροι διαφορετικοί πλειοδότες υπάρχουν, τόσο πιθανότερο είναι ο ιδιωτικός τομέας να φτιάξει στα γρήγορα μια κοινοπραξία που να είναι καλύτερη από τον τρόπο παράδοσης του δημόσιου τομέα. Η δοκιμή 3 εστιάζει στα σωστά ζητήματα και είναι λιγότερο

επιρρεπής σε λάθη μέτρησης από τις δοκιμές Τύπου 1 ή Τύπου 2. Είναι πιο πιθανό να παράσχει τον καλύτερο υποψήφιο από την ομάδα υπό μελέτη.

Τέλος, η πολιτική διάσταση δεν μπορεί να αγνοηθεί. Για παράδειγμα, ο Κώδικας του ΗΒ σε σχέση με τις εργασιακές συνθήκες δείχνει πόσο σημαντικές μπορούν να είναι οι πολιτικές πιέσεις. Επιπροσθέτως, οι ΣΔΙΤ είναι επίσης ελκυστικές αν επιτρέπουν στις μεγάλες επενδύσεις του "δημόσιου τομέα" να γίνονται χωρίς να προκύπτει η ανάγκη δανεισμού του δημόσιου τομέα. Η επιθυμία να διατηρηθούν οι ΣΔΙΤ εκτός του ισολογισμού του δημόσιου τομέα έχουν ως συνέπεια τη μη αποτελεσματική κατανομή κινδύνων. Αν υπάρχει έντονη πολιτική μεροληψία υπέρ του ιδιωτικού τομέα τότε οι δοκιμές Τύπου 3 δε θα είναι χρήσιμες καθώς δε θα αποκαλύψουν αυτή τη μεροληψία. Σε αυτές τις συνθήκες, οι δοκιμές Τύπου 2, παρά τις αδυναμίες τους, θα βοηθήσουν στην αποκάλυψη μεροληψίας.

Συνοψίζοντας, το κείμενο παρέχει επιχειρήματα σχετικά με το γιατί οι συγκρίσεις μεταξύ εναλλακτικών του ιδιωτικού τομέα και του συγκριτικού του δημόσιου τομέα είναι πολύ δύσκολες και επιρρεπείς σε σοβαρό σφάλμα. Υποστηρίζεται η άποψη ότι οι δοκιμές που εστιάζουν σε συγκρίσεις μεταξύ εναλλακτικών του ιδιωτικού τομέα έχουν σωστή κατεύθυνση, είναι λιγότερο επιρρεπείς σε σφάλματα μέτρησης από άλλες δοκιμές και είναι πιο πιθανό να δώσουν τον καλύτερο υποψήφιο από την ομάδα υπό μελέτη.

Οι διάφορες δοκιμές κερδοφορίας έχουν όλες θετικά σημεία αλλά και αδυναμίες, όμως οι δοκιμές που εστιάζουν σε μια σύγκριση εναλλακτικών του ιδιωτικού τομέα έχουν προφανή πλεονεκτήματα όταν υπάρχει επαρκής ανταγωνισμός για ΣΔΙΤ.

5 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΤΙΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΕΣ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

5.1 Εισαγωγή

Οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα έχουν εμφανιστεί ως εναλλακτική λύση της παραδοσιακής δημόσιας προμήθειας στη χρηματοδότηση και παροχή υπηρεσιών υποδομής. Αυτό το κεφάλαιο μελετά τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σαν μια άλλη μορφή παρέμβασης του δημόσιου τομέα στην οικονομία. Αναλύει τα μικροοικονομικά θετικά και αρνητικά των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα⁷ (εφεξής ΣΔΙΤ) προσδιορίζοντας τις πηγές τόσο των υψηλότερων ωφελειών και των υψηλότερων δαπανών που συνδέονται με αυτές, όπως αυτές συγκρίνονται με την παραδοσιακή δημόσια επένδυση. Μια τέτοια ανάλυση επιτρέπει τη σκιαγράφηση των συνθηκών υπό τις οποίες οι ΣΔΙΤ μπορούν να είναι η βέλτιστη μορφή παρέμβασης του δημόσιου τομέα. Επιπροσθέτως, το κεφάλαιο μελετά τις ΣΔΙΤ από μια μακροοικονομική προοπτική, εστιάζοντας στον αντίκτυπο που αυτές έχουν στη δημοσιονομική πολιτική και στη συνολική ανάπτυξη.

Η εμφάνιση των ΣΔΙΤ στο Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ) στις αρχές του 1990 αποτέλεσε μια δομική αλλαγή στη χρηματοδότηση και την παροχή υπηρεσιών υποδομής, τουλάχιστον από πλευράς ποιότητας. Η κινητοποίηση της ιδιωτικής χρηματοδότησης για τη στήριξη έργων υποδομής δεν ήταν εντελώς άγνωστη στην Ευρώπη πριν την εμφάνιση των ΣΔΙΤ, υπήρχε μια μακρά παράδοση συμφωνιών εκχωρήσεων σε χώρες όπως η Γαλλία. Ωστόσο, το καθεστώς ενός αλληλεπιδραστικού συνεταιρισμού μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, το οποίο χαρακτηρίζεται από την κατανομή κινδύνων και ανταμοιβών μεταξύ τους, ήταν μια καινοτομία της οποίας η εξάπλωση μέσα στην ήπειρο φαίνεται να έχει μόλις ξεκινήσει.

Υπάρχουν αποκλίνουσες απόψεις σχετικά με τους λόγους για τους οποίους οι ΣΔΙΤ εμφανίστηκαν και έγιναν δημοφιλείς. Από τη μια πλευρά υπάρχει η άποψη ότι συνιστούν απλώς ένα όχημα για την κυβέρνηση ώστε να μεταθέτει τις δαπάνες επενδύσεων μακριά από τα δικά της βιβλία, δημιουργώντας έτσι χώρο για να τις διαθέσει σε άλλα, ίσως πολιτικώς σημαντικότερα ζητήματα, λαμβάνοντας και την παροχή της υποδομής. Μια λιγότερο κυνική εκδοχή αυτής της άποψης θα έλεγε ότι οι ΣΔΙΤ επιτρέπουν στις κυβερνήσεις, που περιορίζονται από δεσμευτικούς κανόνες δημοσιονομικών ελλειμμάτων, να συνεχίσουν την εκτέλεση έργων υποδομής που σε άλλη περίπτωση δε θα εκτελούσαν, ή που θα εκτελούσαν με καθυστέρηση.

Σε αντίθεση με την άποψη ότι η εμφάνιση και η δημοτικότητα των ΣΔΙΤ προέρχεται από μελέτες δημοσιονομικής πολιτικής, υπάρχει το επιχείρημα ότι οι ΣΔΙΤ προσφέρουν πραγματικά οφέλη από την οπτική γωνία της παραγωγικής αποδοτικότητας σε επίπεδο έργου. Με άλλα λόγια, η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα σε μια βάση συνεταιρισμού θα επέτρεπε την κατασκευή και τη

⁷ Timo Valila “How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships” EIB PAPERS (2005).

λειτουργία ενός δρόμου, μιας σήραγγας, ενός σχολείου ή οποιασδήποτε άλλης υποδομής φτηνότερα από την παραδοσιακή προμήθεια του δημόσιου τομέα. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, οι μικροοικονομικές ωφέλειες των ΣΔΙΤ δικαιολογούν την ύπαρξη και την εξάπλωσή τους.

Υπάρχει αναμφισβήτητα κάτι σωστό και στις δυο αυτές εκ διαμέτρου αντίθετες απόψεις. Είναι εύκολο να δει κανείς ότι οι ΣΔΙΤ έχουν μια πλευρά βραχυπρόθεσμης πολιτικής ελκυστικότητας καθώς και ότι έχουν υπάρξει περιπτώσεις όπου η απόφαση της οργάνωσης μιας σύμπραξης υπαγορεύτηκε από τέτοιες μελέτες. Ταυτόχρονα, δεν είναι αβάσιμο να ισχυρίζεται κανείς ότι η παροχή μιας υπηρεσίας υποδομής θα μπορούσε να γίνει πιο αποδοτική αν μεταθετόταν από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, με το δημόσιο τομέα να παραμένει ο απόλυτος φύλακας της διαθεσιμότητας και της ποιότητάς της.

5.2 Δημόσια παρέμβαση και αποδοτικότητα

Για να έχει νόημα από οικονομική άποψη μια ΣΔΙΤ, πρέπει να υπάρχει μια οικονομική αιτιολογία για την εμπλοκή τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα στη σύμπραξη. Αυτό το κεφάλαιο συνοψίζει την περίπτωση της εμπλοκής του δημόσιου τομέα σε οικονομική δραστηριότητα γενικώς και στην παροχή υπηρεσιών υποδομής συγκεκριμένα, ενώ συζητά επίσης τις διάφορες μορφές που μπορεί να πάρει η παρέμβαση του δημόσιου τομέα. Σε γενικές γραμμές, οι ανταγωνιστικές αγορές που δεν εμπεριέχουν παρέμβαση του δημόσιου τομέα παρέχουν τον πιο αποδοτικό τρόπο κατανομής των λιγοστών οικονομικών πόρων σε ανταγωνιστικές χρήσεις. Υπάρχουν, ωστόσο, ορισμένες περιπτώσεις όπου οι αγορές αποτυγχάνουν να παράσχουν την κοινωνικά επιθυμητή ποσότητα ή ποιότητα ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας, ενώ σε τέτοιες περιπτώσεις η παρέμβαση από το δημόσιο τομέα μπορεί να βελτιώσει την κοινωνική ευμερία. Περιπτώσεις όπου οι αγορές αποτυγχάνουν και η παρέμβαση από το δημόσιο τομέα είναι συνεπώς δικαιολογημένη συζητούνται εν συντομία στη συνέχεια.

Φυσικά μονοπώλια. Όταν ένας παραγωγός έχει την ισχύ να επηρεάσει τον καθορισμό τιμών σε μια αγορά, η αγορά θα χαρακτηριστεί από μια τιμή που θα υπερβαίνει την κοινωνικά βέλτιστη και από μια ποσότητα που θα βρίσκεται κάτω από το κοινωνικά βέλτιστο επίπεδο. Μια ειδική περίπτωση μιας τέτοιας κατάστασης μπορεί να προκύψει σε φυσικά μονοπωλιακές βιομηχανίες με σταθερές δαπάνες παραγωγής. Όταν οι σταθερές δαπάνες παραγωγής είναι υψηλές, το μέσο κόστος παραγωγής αποκλίνει από την ποσότητα που παράγεται ενώ παραμένει πάνω από το οριακό κόστος παραγωγής για την απαιτούμενη εμβέλεια παραγωγής των προϊόντων. Με άλλα λόγια, η παραγωγή χαρακτηρίζεται από οικονομίες κλίμακας, γεγονός που καθιστά μη ελκυστική προοπτική για άλλους εν δυνάμει παραγωγούς να εισέλθουν στην αγορά. Ο εδραιωμένος παραγωγός θα απαιτήσει μια τιμή πάνω από την κοινωνικά βέλτιστη (το οριακό κόστος παραγωγής) για να καλύψει τις δαπάνες του, ενώ η ποσότητα που θα συναλλάσσεται θα είναι συνεπώς κάτω από την κοινωνικά επιθυμητή. Αυτή είναι συνήθως η περίπτωση σε βιομηχανίες δικτύων όπως η μετάδοση ενέργειας, όπου το σταθερό κόστος του δικτύου

μετάδοσης είναι τόσο υψηλό ώστε να καθιστά την παραγωγή υπηρεσιών μετάδοσης ενέργειας επικερδή μόνο για έναν παραγωγό, ο οποίος έτσι θα γίνει ένας "φυσικός" μονοπωλητής στην προμήθεια της αγοράς.

Εξωτερικότητες. Η παραγωγή ή κατανάλωση ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας ίσως έχει επιδράσεις (είτε δαπανών είτε ωφελειών) σε τρίτους, και εκτός αν αυτές οι επιδράσεις έχουν ενσωματωθεί στην τιμή του εν λόγω αγαθού ή της εν λόγω υπηρεσίας, η ποσότητα που θα συναλλαχθεί θα είναι κάτω του κοινωνικά βέλτιστου. Για παράδειγμα, αν το κυκλοφοριακό πρόβλημα σε έναν αυτοκινητόδρομο προκαλεί θόρυβο και ρύπανση που μειώνουν την αξία των οικιών που βρίσκονται παράπλευρά του και εάν οι χρήστες δεν υποχρεώνονται να πληρώνουν τέτοια διόδια ώστε να αποζημιώνονται πλήρως οι ιδιοκτήτες των οικιών για την οικονομική τους απώλεια (δηλαδή, αν το ιδιωτικό κόστος χρήσης του αυτοκινητόδρομου είναι κατώτερο του κοινωνικού κόστους), η ποσότητα της κυκλοφοριακής συμφόρησης θα είναι υπερβολικά υψηλή από κοινωνική σκοπιά.

Δημόσια αγαθά. Ορισμένα αγαθά και υπηρεσίες χαρακτηρίζονται από έλλειψη δυνατότητας εξαίρεσης και από έλλειψη ανταγωνισμού στην κατανάλωση, δηλαδή μόλις ένα αγαθό ή μια υπηρεσία παραχθεί, ξεχωριστοί καταναλωτές δεν μπορούν να αποκλειστούν από την κατανάλωσή του και επιπλέον η κατανάλωση από ένα μόνο πρόσωπο δε μειώνει τις δυνατότητες κατανάλωσης για τους υπόλοιπους. Συνεπώς, το οριακό κόστος παραγωγής είναι μηδέν, όπως είναι και η κοινωνικά βέλτιστη τιμή. Προφανώς, καμία ιδιωτική εταιρεία δε θα έμπαινε στην αγορά ενώ, χωρίς τη παρέμβαση του δημόσιου τομέα, δε θα υπήρχε παροχή του δημόσιου αγαθού.

Σε όλες τις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν προηγουμένως η παρέμβαση του δημόσιου τομέα θα στόχευε στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της οικονομίας να καταναίμει πόρους. Η δημόσια παρέμβαση μπορεί, ωστόσο, να δικαιολογηθεί ακόμα και όταν οι αγορές έχουν αποδοτική κατάληξη. Αυτή είναι η περίπτωση με τα αγαθά κοινωνικής ωφέλειας (merit goods) που η κατανάλωσή τους επηρεάζεται σημαντικά από τις κυβερνητικές αποφάσεις. Τα αγαθά κοινωνικής ωφέλειας ορίζονται ως αγαθά που τα πρόσωπα δεν καταναλώνουν σε επαρκή ποσότητα ώστε να εξασφαλίζουν την ίδια τους την ευημερία. Η παιδεία και η υγεία είναι χαρακτηριστικά παραδείγματα: μπορεί κάποιος να είναι μυωπικός και επομένως να λαμβάνει ελάχιστη παιδεία ή πρόνοια υγείας. Μέσω της υποχρεωτικής παιδείας, για παράδειγμα, η δημόσια παρέμβαση ίσως αυξάνει τόσο την ατομική όσο και την κοινωνική ευημερία. Η παιδεία και οι υπηρεσίες υγείας είναι επίσης πεδία όπου η παρέμβαση του δημόσιου τομέα έχει γίνει σε κεφάλαιο και όχι στη βάση αποδοτικότητας. Έχει θεωρηθεί κοινωνικά σημαντικό όλα τα άτομα να έχουν ίση πρόσβαση στην παιδεία και στις υπηρεσίες υγείας, και ο δημόσιος τομέας έχει μεσολαβήσει για να βελτιώσει την αποδοτικότητα κατανομής πόρων, αναπτύσσοντας, μεταξύ άλλων, σχέδια για να επιτρέψουν σε όλα τα άτομα να έχουν πρόσβαση σε αυτές τις υπηρεσίες.

Δεδομένης της στενής σχέσης μεταξύ υποδομών και αποτυχιών στην αγορά, η δημόσια παρέμβαση έχει υπάρξει παραδοσιακά ένα εσωτερικό χαρακτηριστικό παροχής υποδομής.

Αυτή η παρέμβαση μπορεί να πάρει διαφορετικές μορφές, όπως φαίνεται στα ακόλουθα παραδείγματα.

Κανονισμοί. Για μην επιτραπεί σε ένα φυσικό μονοπωλητή να καταχραστεί την εξουσία του στην αγορά εις βάρος της κοινωνίας, επιτρέποντάς του ταυτόχρονα να ανακτήσει τις δαπάνες του, η κυβέρνηση μπορεί να κανονίζει τα τιμολόγια που ο μονοπωλητής μπορεί να χρεώσει στους πελάτες του. Αλλιώς, η κυβέρνηση μπορεί να ρυθμίσει βάσει κανονισμών την ποσότητα ρύπανσης που τα αυτοκίνητα ή τα εργοστάσια επιτρέπεται να εκπέμπουν, απαλύνοντας έτσι τις αρνητικές εξωτερικότητες. Ή η κυβέρνηση μπορεί να ρυθμίσει βάσει κανονισμών την ποιότητα των εκπαιδευτικών υπηρεσιών που παρέχονται από ιδιωτικά σχολεία και πανεπιστήμια. Σε όλες τις περιπτώσεις, η κυβέρνηση πρέπει να είναι ικανή να παρακολουθήσει τη συμμόρφωση και να τιμωρεί τη μη συμμόρφωση για να είναι αποδοτικός ο κανονισμός.

Φόροι και επιχορηγήσεις. Η κυβέρνηση μπορεί να φορολογήσει δραστηριότητες που προκαλούν αρνητικές εξωτερικότητες, αυξάνοντας έτσι το οριακό κόστος παραγωγής στο κοινωνικά βέλτιστο επίπεδο. Αλλιώς, η κυβέρνηση μπορεί να εξασφαλίσει την κοινωνικά βέλτιστη παροχή δημόσιων αγαθών ή την κοινωνικά βέλτιστη κατανάλωση αγαθών κοινωνικής ωφέλειας με επιχορήγησή τους. Και στις δύο περιπτώσεις η κυβέρνηση οφείλει να είναι σε θέση να καθορίζει το οικονομικά βέλτιστο επίπεδο φόρων ή επιχορηγήσεων καθώς και να παρακολουθεί και τη συλλογή και τη χρήση τους.

Δημόσια παραγωγή και ιδιοκτησία. Σε πολλούς τομείς υποδομών και δημοσίων υπηρεσιών οι κυβερνήσεις επέλεξαν να εθνικοποιήσουν το σύνολο της παραγωγής και προμήθειας των σχετικών υπηρεσιών. Για παράδειγμα, ο δημόσιος τομέας έχει στην ιδιοκτησία του οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, σχολεία, νοσοκομεία και φυλακές, ενώ οι περισσότεροι, αν όχι όλοι, οι εργαζόμενοι που εμπλέκονται στην παραγωγή αυτών των υπηρεσιών βρίσκονται στο μισθολόγιο του δημόσιου τομέα. Ενώ η ιδιοκτησία μπορεί ενδεχομένως να μειώσει τις δαπάνες παρακολούθησης για το δημόσιο τομέα, συνδέεται με ένα πλήθος άλλες δαπάνες που σχετίζονται, μεταξύ άλλων, με τη χρηματοδότηση, κατασκευή, διαχείριση και συντήρηση των υποκείμενων περιουσιακών στοιχείων.

Η προηγούμενη συζήτηση σχετικά με τη δημόσια παρέμβαση για τη διόρθωση αποτυχιών της αγοράς υποδηλώνει δύο συμπεράσματα που φαίνονται ασήμαντα στην αρχή αλλά που, στην πραγματικότητα, αποτελούν τη βάση για την αξιολόγηση της οικονομικής περίπτωσης της εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών όπως υποδομές και δημόσιες υπηρεσίες που χαρακτηρίζονται από αποτυχίες στην αγορά.

Πρώτον, η δημόσια παρέμβαση μπορεί να πάρει πολλές μορφές. Στόχος της παρέμβασης είναι να αυξήσει την κοινωνική ευημερία διορθώνοντας μια αποτυχία της αγοράς να κατανείμει αποδοτικά τους πόρους ή να πετύχει μια σωστή διανομή του εισοδήματος. Μια συγκεκριμένη αποτυχία της αγοράς, ή πολλές αποτυχίες της αγοράς στην περίπτωση πολλών αγορών υποδομών και δημοσίων υπηρεσιών, θα μπορούσαν ενδεχομένως να εξαλειφθούν ή να

ανακουφιστούν εξίσου αποτελεσματικά μέσω περισσότερων από ένα μέσων για δημόσια παρέμβαση. Η δημόσια ιδιοκτησία είναι μόνο μία μεταξύ πολλών πιθανών μέσων, ενώ δεν υπάρχει εκ των προτέρων λόγος να πιστεύει κανείς ότι είναι οικονομικά ανώτερη από άλλες μορφές παρέμβασης ικανές να παραδώσουν την ίδια βελτίωση σε οικονομική αποδοτικότητα. Συνεπώς, υπάρχει ένας λόγος για να δούμε πέρα από το επίτευγμα της επιμεριστικής αποδοτικότητας όταν μελετάμε με ποιο τρόπο θα πρέπει να μεσολαβεί ο δημόσιος τομέας.

Δεύτερον, η παρέμβαση είναι δαπανηρή και διαστρεβλωτική, Η δημόσια παρέμβαση ίσως φέρει ωφέλειες από πλευράς βελτιωμένης κατανομής πόρων ή μετοχικού κεφαλαίου στην οικονομία, αλλά αυτές οι ωφέλειες έχουν κάποιο κόστος. Η καθαρή ωφέλεια της δημόσιας παρέμβασης στην οικονομία εξαρτάται τόσο από το βαθμό στον οποίο μια αποτυχία της αγοράς απαλύνεται όσο και από τις δαπάνες που προκαλεί η επιλεγμένη μορφή παρέμβασης στην οικονομία (στρεβλώσεις) και στο δημόσιο τομέα. Αν διάφορα μέσα δημόσιας παρέμβασης θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για να αποκλείσουν μια συγκεκριμένη αποτυχία της αγοράς, το βέλτιστο μέσο είναι αυτό που σχετίζεται με τις χαμηλότερες συνολικές δαπάνες συμπεριλαμβανομένων των στρεβλώσεων.

Με άλλα λόγια, όταν η δημόσια παρέμβαση δικαιολογείται για να διορθώσει μια αποτυχία της αγοράς, η βέλτιστη μορφή παρέμβασης πρέπει να αξιολογηθεί από πλευράς οικονομικών δαπανών και ωφελειών που οι διάφορες εναλλακτικές μπορούν να προσφέρουν. Πριν μπορέσουμε να προχωρήσουμε σε μια αξιολόγηση των ΣΔΙΤ από αυτή την οπτική γωνία, πρέπει να προσδιορίσουμε τα σχετικά χαρακτηριστικά μιας ΣΔΙΤ που καθορίζουν τις οικονομικές δαπάνες και ωφέλειες.

5.3 Οικονομικός χαρακτηρισμός μιας ΣΔΙΤ

Σκοπός αυτής της ενότητας είναι να μελετήσουμε μια ΣΔΙΤ από οικονομική οπτική γωνία. Τέτοιες συμπράξεις υπάρχουν σε μεγάλη ποικιλία τύπων και μορφών και συνεπώς έχει αποδειχτεί δύσκολο να βρεθεί ένας κοινά αποδεκτός και εφαρμόσιμος ορισμός μιας ΣΔΙΤ. Εντούτοις, είναι δυνατό να προτείνουμε ένα σύνολο από θεμελιώδη οικονομικά χαρακτηριστικά που μοιράζονται οι περισσότεροι διακανονισμοί για την παράδοση υποδομής και δημόσιων υπηρεσιών.

Το σκεπτικό για τη λεπτομερή ανάλυση των οικονομικών χαρακτηριστικών των ΣΔΙΤ είναι να διευκολύνει την ανάλυση των οικονομικών τους υπέρ και κατά, όχι να παράγει μια εξαντλητική λίστα κριτηρίων ώστε ένας διακανονισμός να ταξινομείται στις ΣΔΙΤ. Έτσι, το σύνολο των χαρακτηριστικών θα πρέπει να επισημαίνει τη διαφορά μεταξύ μιας ΣΔΙΤ και της πλήρους ιδιωτικοποίησης, ενώ θα πρέπει και να επιτρέπει τη σύγκριση των ΣΔΙΤ με την παραδοσιακή δημόσια παροχή. Μια τέτοια σύγκριση, με τη σειρά της, θα επιτρέπει την αξιολόγηση της βέλτιστης μορφής δημόσιας παρέμβασης, όπως συζητήθηκε στην προηγούμενη ενότητα.

Στη διάκριση μιας ΣΔΙΤ από άλλες μορφές παροχής υποδομής ή δημόσιας υπηρεσίας, ο χαρακτηρισμός της πρέπει να σχετίζεται με το οικονομικό σκεπτικό για την παρέμβαση του συνεργάτη τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα στην παροχή της υπηρεσίας. Όπως υποστηρίζεται στην προηγούμενη ενότητα, το σκεπτικό για την παρέμβαση του δημόσιου τομέα πρέπει να προκύψει από την παρουσία μιας αποτυχίας της αγοράς. Συνεπώς, μια ΣΔΙΤ θα προσπαθούσε να απαλύνει μια αποτυχία της αγοράς στην παροχή της υποδομής ή της δημόσιας υπηρεσίας με τον ίδιο ακριβώς τρόπο όπως κάνει η παραδοσιακή δημόσια προμήθεια. Επιπλέον, ο ρόλος του συνεργάτη του ιδιωτικού τομέα πρέπει να προσθέτει κάποια αξία στο δικό του δικαίωμα για μια ΣΔΙΤ ώστε αυτό να είναι οικονομικά ανώτερο της παραδοσιακής δημόσιας παροχής, ενώ δεν πρέπει να προκαλεί και δαπάνες που θα ξεπερνούσαν το συνεταιρικό κέρδος. Ο τρόπος με τον οποίο η ιδιωτική εμπλοκή θα μπορούσε ενδεχομένως να προσθέσει αξία είναι βελτιώνοντας την παραγωγική, ή τεχνική, παραγωγικότητα στην παραγωγή και προμήθεια της υπηρεσίας. Έχει προταθεί ότι τέτοια κέρδη στην αποδοτικότητα θα μπορούσαν να προκύψουν από τρεις πηγές στο περιβάλλον των ΣΔΙΤ, δηλαδή από τη συγκεκριμένη δομή ιδιοκτησίας των περιουσιακών στοιχείων που χρειάζονται για την παραγωγή και παροχή της εν λόγω υπηρεσίας, από τη συνένωση των διαφορετικών φάσεων παραγωγής και παροχής της υπηρεσίας, και από τον κατάλληλο καταμερισμό των κινδύνων και των συνεταιρικών ανταμοιβών που είναι αναπόσπαστο στοιχείο στη διαδικασία παραγωγής και την προμήθειας της υπηρεσίας.

Επομένως, η ακόλουθη λίστα θα πρέπει να αντιπροσωπεύει μια κάποια ομόφωνη γνώμη των βασικών οικονομικών χαρακτηριστικών που τείνουν να χαρακτηρίσουν τους διακανονισμούς που παίρνουν τον τίτλο ΣΔΙΤ:

- (i) μια ΣΔΙΤ εξυπηρετεί ένα στόχο πολιτικής του δημοσίου, όπως είναι η παροχή υποδομής και δημόσιων υπηρεσιών που να χαρακτηρίζονται από αποτυχίες της αγοράς
- (ii) σε μια ΣΔΙΤ, ο δημόσιος τομέας εισέρχεται σε ένα μακροπρόθεσμο διακανονισμό με ένα συνεργάτη του δημόσιου τομέα για να εξασφαλίσει την παροχή υπηρεσιών (εκροή – output)
- (iii) ο συνεργάτης του ιδιωτικού τομέα που παρέχει τις υπηρεσίες χρηματοδοτεί και, σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι ιδιοκτήτης του σχετικού περιουσιακού στοιχείου για την παραγωγή τέτοιων υπηρεσιών (εισροή – input), με συνενωμένες τις διαφορετικές φάσεις κατασκευής και διαχείρισης του περιουσιακού στοιχείου και ακόμα και παροχής υπηρεσιών, και
- (iv) κάθε κίνδυνος μεταβιβάζεται στο συμβαλλόμενο που είναι στην καλύτερη θέση για να τον χειριστεί ή να τον αναλάβει.

Με βάση αυτά τα χαρακτηριστικά, πώς διαφέρει μια ΣΔΙΤ από την παραδοσιακή δημόσια και ιδιωτική προμήθεια, αντιστοίχως; Η παραδοσιακή δημόσια προμήθεια δε θα περιελάμβανε ιδιωτική ιδιοκτησία των περιουσιακών στοιχείων που απαιτούνται για την παραγωγή της εν λόγω υπηρεσίας, ούτε θα εμπειρείχε το είδος μακροπρόθεσμης κατανομής κινδύνου που υπάρχει σε μια ΣΔΙΤ. Ενώ η παραδοσιακή δημόσια προμήθεια ίσως περιέχει κάποια κατανομή του κινδύνου – για παράδειγμα, μια (τοπική) κυβέρνηση ίσως κατακυρώσει τη σύμβαση για την κατασκευή ενός σχολείου σε μια ιδιωτική κατασκευαστική εταιρεία, με την εταιρεία να αναλαμβάνει τους κινδύνους που σχετίζονται με την κατασκευαστική φάση – τέτοια κατανομή κινδύνων δεν καλύπτει τη φάση προμήθειας και συνεπώς δεν είναι έμφυτη στην παροχή της εν λόγω υπηρεσίας.

Παρομοίως, ενώ η ιδιωτική παροχή θα χαρακτηριζόταν από ιδιωτική ιδιοκτησία των περιουσιακών στοιχείων εισροής, δε θα εκπλήρωνε κανένα παραπάνω κριτήριο. Το σημαντικότερο, οι ιδιωτικοποιημένες δραστηριότητες δεν αναμένονται να εξυπηρετήσουν κάποια λειτουργία πολιτικής του δηmosίου και δεν περιλαμβάνουν το είδος μακροπρόθεσμης κατανομής του κινδύνου που περιέχει μια ΣΔΙΤ.

Η προηγούμενη λίστα μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί για την αναγνώριση διακανονισμών που θα μπορούσαν σε γενικές γραμμές να μην χαρακτηριστούν ως ΣΔΙΤ. Συγκεκριμένα, όποτε είτε ο συνεργάτης του δηmosίου είτε του ιδιωτικού τομέα αναλαμβάνει όλους τους κινδύνους που σχετίζονται με την παραγωγή και την προμήθεια, δε θα υπήρχε συνεταιρισμός με την τρέχουσα έννοια της λέξης. Η κατακύρωση της σύμβασης κατασκευής ενός περιουσιακού στοιχείου υποδομής ή η ανάθεση σε τρίτους της παροχής βοηθητικών υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα (όπως προμήθεια τροφίμων ή υπηρεσίες καθαρισμού σε σχολεία, νοσοκομεία, ή φυλακές) δε θα μπορούσε να οριστεί ως ΣΔΙΤ εφόσον ο δηmosιος τομέας είναι ιδιοκτήτης των περιουσιακών στοιχείων και αναλαμβάνει τους κινδύνους παραγωγής και προμήθειας της εν λόγω δημόσιας υπηρεσίας. Παρομοίως, μια συμφωνία εκχώρησης όπου ο συνεργάτης του ιδιωτικού τομέα είναι ιδιοκτήτης και διαχειρίζεται μια σήραγγα ή ένα δρόμο με διόδους και όπου ο δηmosιος τομέας δεν αναλαμβάνει κανέναν απολύτως κίνδυνο επίσης δε θα ήταν ΣΔΙΤ.

Μέχρι στιγμής είδαμε τι καθιστά μια ΣΔΙΤ οικονομικά ανώτερη της παραδοσιακής δημόσιας προμήθειας, αλλά μένει να εκτιμηθεί πώς και υπό ποιες προϋποθέσεις μια τέτοια ανωτερότητα θα μπορούσε να προκύψει. Αυτό θα είναι το θέμα της επόμενης ενότητας.

5.4 Κίνητρα και παραγωγική αποδοτικότητα

Το συμπέρασμα μέχρι στιγμής είναι ότι, για να είναι οικονομικά ανώτερη, μια ΣΔΙΤ πρέπει να παράγει ένα συνδυασμό αποτελεσματικής κατανομής και παραγωγικής αποδοτικότητας υψηλότερο της παραδοσιακής δημόσιας προμήθειας, έχοντας κατά νου ότι ο δημόσιος τομέας ίσως είναι προετοιμασμένος να αντισταθμίσει κάποια αποτελεσματικότητα στην κατανομή για να λάβει υψηλότερη παραγωγική αποδοτικότητα. Στο πλαίσιο των ΣΔΙΤ ο όρος που συνήθως χρησιμοποιείται για να περιγράψει την παραγωγική αποδοτικότητα είναι η "κερδοφορία" (value for money). Έτσι, η δημιουργία πρόσθετης κερδοφορίας σε σύγκριση με την παραδοσιακή δημόσια προμήθεια, θα δικαιολογούσε την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στη σύμπραξη.

Είδαμε στην προηγούμενη ενότητα ότι οι τρεις βασικές πηγές δημιουργίας κερδοφορίας (value for money) σε μια ΣΔΙΤ σχετίζονται με την ιδιοκτησία του περιουσιακού στοιχείου, τη συνένωση, και την κατανομή των κινδύνων. Μετά από μια σύντομη έρευνα του λόγου για τον οποίο η παραγωγική αποδοτικότητα μπορεί εξ αρχής να διαφέρει μεταξύ των δημόσιων και των ιδιωτικών τομέων, αυτή η ενότητα προσπαθεί να ξεκαθαρίσει γιατί και τότε η ιδιοκτησία, η συνένωση, και το μοίρασμα των κινδύνων μπορούν να επηρεάσουν την παραγωγική αποδοτικότητα.

5.4.1 Ιδιοκτησία και κίνητρα

Τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, η διαδικασία παραγωγής μασιζείται από προβλήματα κινήτρων λόγω των διαφορετικών στόχων και των ασύμμετρων πληροφοριών μεταξύ της "αρχής" (της κυβέρνησης και των μετόχων της ιδιωτικής εταιρείας) και του "αντιπροσώπου" (του επικεφαλής της κρατικής υπηρεσίας και του διευθυντή της ιδιωτικής εταιρείας). Ωστόσο, υπάρχει ένας αριθμός λόγων να πιστεύει κανείς ότι είναι ευκολότερο για την ιδιωτική εταιρεία να αντιμετωπίσει τέτοια προβλήματα κινήτρων (αποκαλούνται επίσης προβλήματα αντιπροσώπευσης) και ότι επομένως θα χάσει λιγότερα από τη κρατική υπηρεσία από την άποψη παραγωγικής αποδοτικότητας. Είναι αξιοπρόσεκτο ότι η αρχή του δημόσιου τομέα τείνει να είναι πιο ετερογενής και διασκορπισμένη, να έχει πιο αμφιλεγόμενους στόχους, χωρίς ξεκάθαρη μέτρηση σε σχέση με την οποία να αξιολογεί την επίδοσή της, και είναι πιο πιθανό να αντιμετωπίσει ασθενείς προϋπολογιστικούς περιορισμούς.

Για όλους αυτούς τους λόγους, ο ιδιωτικός τομέας τείνει να παρουσιάζει υψηλότερη παραγωγική αποδοτικότητα από το δημόσιο τομέα. Ωστόσο, ακόμα και αν κανείς υποθέσει ότι και οι δυο τομείς αντιμετωπίζουν ισότιμα προβλήματα αντιπροσώπευσης και ότι και οι δυο είναι εξίσου ικανοί να τα χειριστούν, η περίπτωση που θα μελετούσαμε σε αυτή την ενότητα θα ήταν ότι ο ιδιωτικός τομέας μπορεί ακόμα να είναι ανώτερος από πλευράς παραγωγικής αποδοτικότητας και, επιπλέον, ότι η ανώτερη παραγωγική αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα μπορεί να συνδυαστεί – υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις – επιτυχώς με τη δημόσια παρέμβαση για την προστασία της αποτελεσματικότητας κατανομής των πόρων.

Ως σημείο εκκίνησης, ας διαχωρίσουμε την παροχή μιας υπηρεσίας από το αγαθό (περιουσιακό στοιχείο) που απαιτείται για την παραγωγή αυτής της υπηρεσίας. Σχεδόν όλες οι αγορές υποδομών και δημοσίων υπηρεσιών (μετάδοση ενέργειας, επιβολή της τάξης, κ.λπ.) είναι αγορές για υπηρεσίες, όπου η κυβερνητική παρέμβαση κρίνεται απαραίτητη για τη διασφάλιση της παροχής της κοινωνικά επιθυμητής ποιότητας και ποσότητας. Οι περισσότερες από αυτές τις υπηρεσίες απαιτούν την ύπαρξη παραγωγικών περιουσιακών στοιχείων (δίκτυο μετάδοσης ενέργειας, αυτοκινητόδρομος, φυλακή, κ.λπ.) που είναι συγκεκριμένα στην παραγωγή της εν λόγω υπηρεσίας, δηλαδή δεν μπορούν εύκολα να χρησιμοποιηθούν για άλλους σκοπούς.

Ο ρόλος των κυβερνήσεων σε αυτές τις αγορές περιελάμβανε παραδοσιακά τόσο την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας όσο και την ιδιοκτησία του υποκείμενου περιουσιακού στοιχείου. Είναι όμως αυτή η βέλτιστη μορφή παρέμβασης; Ενώ είναι φανερό ότι οι αγορές για τις περισσότερες υπηρεσίες που αναφέρονται προηγουμένως μαστίζονται από διάφορες αποτυχίες, δεν είναι σε καμία περίπτωση ξεκάθαρο ότι η μετρίαση αυτών των αποτυχιών θα απαιτούσε πάντα κυβερνητική ιδιοκτησία του υποκείμενου περιουσιακού στοιχείου. Συνεπώς, υπάρχει θέμα μελέτης του κατά πόσον η κυβερνητική παρέμβαση στην παροχή μιας υπηρεσίας για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας κατανομής θα μπορούσε να συνδυαστεί με την προώθηση παραγωγικής αποδοτικότητας μέσω ιδιωτικής ιδιοκτησίας και διαχείρισης του περιουσιακού στοιχείου.

Ως σημείο αναφοράς, ας επαληθεύσουμε πρώτα τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η ιδιοκτησία του περιουσιακού στοιχείου δεν κάνει διαφορά. Ας σκεφτούμε την εξουσιοδότηση της διαχείρισης και συντήρησης μιας προϋπάρχουσας σήραγγας από το δημόσιο τομέα σε έναν αντιπρόσωπο, είτε είναι δημόσιος αντιπρόσωπος είτε ιδιωτική εταιρεία. Προς το παρόν, ας αγνοήσουμε το ερώτημα του ποιος αρχικά κατασκεύασε, χρηματοδότησε και ήταν ιδιοκτήτης της σήραγγας. Ο δημόσιος τομέας ενδιαφέρεται να παράσχει στην κοινωνία υπηρεσίες σήραγγας μιας κάποιας ποιότητας, έτσι επιθυμεί να φτιάξει μια σύμβαση που να καλύπτει τη μακροπρόθεσμη παράδοση υπηρεσιών σήραγγας. Έστω ότι τα προβλήματα αντιπροσώπευσης είναι εξίσου σοβαρά στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα. Έστω επίσης ότι ο δημόσιος τομέας είναι ικανός να αναθέσει το έργο σε τρίτους με τρόπο που να του επιτρέπει να προσδιορίσει ακριβώς, να παρακολουθήσει και να επιβάλει την ποιότητα των υπηρεσιών σήραγγας που παρέχονται κάτω από όλες τις συνθήκες και έστω ότι οι δαπάνες συναλλαγών που σχετίζονται με τη σύμβαση είναι ανεξάρτητες του αντιπροσώπου. Κάτω από αυτές τις υποθέσεις, η αρχή του δημόσιου τομέα είναι ικανή να εξασφαλίσει το ίδιο επίπεδο τόσο της επιμεριστικής αποδοτικότητας (λόγω της ίδιας ποιότητας υπηρεσίας) και της παραγωγικής αποδοτικότητας (λόγω των ίδιων προβλημάτων αντιπροσώπευσης) ανεξάρτητα του αν ο αντιπρόσωπος είναι αντιπροσωπεία του δημόσιου τομέα ή ιδιωτική εταιρεία.

Ωστόσο, η αρχή του δημόσιου τομέα σπανίως μπορεί να προσδιορίσει και να επικυρώσει επαρκώς την εκροή προκειμένου να κάνει τον αντιπρόσωπο να παρέχει την επιθυμητή ποιότητα υπηρεσιών κάτω από όλες τις πιθανές περιπτώσεις. Αντιθέτως, η αρχή θα χρειαστεί να εισέλθει

σε μια ατελή σύμβαση με τον αντιπρόσωπο, η οποία να προσδιορίζει την παροχή μιας υπηρεσίας μόνο σε ατελή έκταση λόγω προβλημάτων πληροφόρησης και παρακολούθησης καθώς και λόγω ειλικρινούς αβεβαιότητας για το μέλλον. Αυτή είναι συγκεκριμένα η περίπτωση με τις ΣΔΙΤ επειδή οργανώνονται για να παρέχουν υπηρεσίες, οι οποίες συχνά είναι δύσκολο να μετρούνται και να παρακολουθούνται, και επειδή έχουν μεγάλες περιόδους σύμβασης, γεγονός που τις κάνει επιρρεπείς σε μεγάλη αβεβαιότητα.

Για να δώσουμε ένα παράδειγμα συμβατικής ατέλειας, ας πάρουμε την περίπτωση της σήραγγας: η αρχή μπορεί να ζητήσει από τον αντιπρόσωπο να παράσχει αδιάλειπτες υπηρεσίες σήραγγας με συγκεκριμένα επίπεδα ασφαλείας (π.χ., φωτισμός και έξοδοι κινδύνου), αλλά δεν μπορεί να προσδιορίσει με ποιον τρόπο ο αντιπρόσωπος θα πρέπει να ανταποκρίνεται σε όλα τα πιθανά ενδεχόμενα που ίσως έχουν σχέση με την ποιότητα της υπηρεσίας, δηλαδή, με την εκροή στην οποία εστιάζει η αρχική σύμβαση. Απρόβλεπτες μελλοντικές εξελίξεις, όπως η τεχνολογική καινοτομία στο πεδίο της ασφάλειας σήραγγων, θα μπορούσαν να βελτιώσουν την ποιότητα των υπηρεσιών αν ο αντιπρόσωπος επένδυε σε αυτές. Από την άλλη πλευρά, η επένδυση που μειώνει τις δαπάνες παραγωγής, για παράδειγμα επένδυση σε φτηνότερες μεθόδους παρακολούθησης της κατάστασης της σήραγγας, θα μπορούσαν να βελτιώσουν την παραγωγική αποδοτικότητα, αλλά θα μπορούσαν επίσης να έχουν επιζήμιο αντίκτυπο στην ποιότητα των υπηρεσιών (π.χ., αποτελεσματικότητα κατανομής).

Το πώς η ιδιοκτησία του περιουσιακού στοιχείου επηρεάζει τα κίνητρα του αντιπροσώπου να κάνει επενδύσεις που έχουν κάποια σχέση με την αποτελεσματικότητα κατανομής (ποιότητα υπηρεσιών) και την παραγωγική αποδοτικότητα, και ποια δομή ιδιοκτησίας είναι επιθυμητή από την οπτική γωνία της κοινωνίας είναι σαφώς καίρια θέματα στην εκτίμηση των οικονομικών υπέρ και κατά των ΣΔΙΤ. Αυτές οι ερωτήσεις θα μελετηθούν στη συνέχεια λεπτομερώς. Η ανάλυση δίνει έμφαση στις ατέλειες των συμβάσεων ως μια πιθανή πηγή μη αποδοτικότητας, με αναφορές σε άλλο παρακλάδι της συζήτησης που εστιάζει στην ασύμμετρη πληροφόρηση παρά στις ατέλειες των συμβάσεων.

Αρχικά, μπορούμε να δείξουμε ότι όταν οι συμβάσεις είναι ατελείς, τα κίνητρα για την προώθηση της παραγωγικής αποδοτικότητας όντως εξαρτώνται από την ιδιοκτησία του περιουσιακού στοιχείου, και ότι η ιδιωτική ιδιοκτησία μπορεί να είναι ανώτερη από πλευράς παραγωγικής αποδοτικότητας. Η θεμελιώδης σκέψη που οδηγεί σε αυτό το συμπέρασμα είναι ότι ο ιδιοκτήτης του περιουσιακού στοιχείου έχει το δικαίωμα να ελέγχει τη χρήση του κάτω από όλες τις συνθήκες και όποιες αλλαγές από αυτή την άποψη απαιτούν τη συναίνεση του ιδιοκτήτη. Αν ο ιδιοκτήτης επιθυμεί να κάνει μια νέα επένδυση που θα μείωνε τις δαπάνες παραγωγής χωρίς να επηρεάσει την ποιότητα υπηρεσιών, μπορεί να το κάνει χωρίς να διαπραγματευτεί εκ νέου τη σύμβαση, η οποία καλύπτει μόνο την παροχή υπηρεσίας (εκροή). Ωστόσο, αν ένας διαχειριστής ο οποίος δεν είναι ο ιδιοκτήτης του περιουσιακού στοιχείου επιθυμεί να κάνει την ίδια επένδυση, χρειάζεται τη συγκατάθεση του ιδιοκτήτη, η οποία, με τη σειρά της απαιτεί αναδιαπραγμάτευση

της σύμβασης. Επομένως, ο ιδιοκτήτης-διαχειριστής έχει ισχυρότερα κίνητρα για να βελτιώσει την παραγωγική αποδοτικότητα.

Συνεπώς, αν η ανωτέρω σήραγγα ήταν ιδιοκτησία και βρισκόταν υπό τη διαχείριση μιας ιδιωτικής εταιρείας, η τελευταία θα είχε τα κίνητρα να επενδύσει στη βελτίωση της αποδοτικότητας της προμήθειας υπηρεσιών σήραγγας καθώς θα μπορούσε να κρατήσει το κέρδος χωρίς τη συναίνεση του δημόσιου τομέα. Από την άλλη πλευρά, αν η σήραγγα ήταν ιδιοκτησία του δημόσιου τομέα, ο τελευταίος θα απαιτούσε να εγκρίνει όποια τέτοια επένδυση στη μείωση κόστους. Σε αυτή την περίπτωση, τόσο ένας ιδιωτικός διαχειριστής σήραγγας όσο και μια κρατική υπηρεσία που θα εκτελούσε την υπηρεσία θα χρειαζόνταν να διαπραγματευτούν εκ νέου τη σύμβαση παράδοσης της υπηρεσίας προκειμένου να ενσωματώσουν τη μείωση κόστους, επιπλέον, ο ιδιοκτήτης του δημόσιου τομέα θα έβγαζε το δικό του μερίδιο κέρδους στη διαδικασία αναδιαπραγμάτευσης. Αυτό θα εξασθενούσε τα κίνητρα βελτίωσης της παραγωγικής αποδοτικότητας.

Η αλληλεπίδραση μεταξύ επένδυσης σε παραγωγική αποδοτικότητα (περικοπή δαπανών) και ποιότητα υπηρεσιών (καινοτομία) μπορεί να εξασθενήσει την περίπτωση της ιδιωτικής ιδιοκτησίας. Αν η σύμβαση που αφορά στην ποιότητα υπηρεσιών είναι ατελής επειδή δεν μπορεί να μετρηθεί και να παρακολουθηθεί χωρίς να δημιουργηθούν αμφιβολίες, και αν η επένδυση του αντιπροσώπου στην περικοπή δαπανών έχει επιζήμιο αντίκτυπο στην ποιότητα εκροής, ο αντιπρόσωπος θα επενδύσει υπερβολικά στην περικοπή των δαπανών του από την κοινωνική οπτική γωνία. Στο πλαίσιο του παραδείγματος της σήραγγας, οι προσπάθειες του ιδιώτη ιδιοκτήτη-διαχειριστή να περικόψει δαπάνες εφαρμόζοντας φτηνότερες μεθόδους παρακολούθησης της κατάστασης της σήραγγας ίσως έχει και αρνητικό αντίκτυπο στην ποιότητα των υπηρεσιών καθώς η επιδείνωση μπορεί να περάσει απαρατήρητη, ελαττώνοντας έτσι την ποιότητα υπηρεσιών είτε άμεσα είτε έμμεσα, μέσω μιας αύξησης στον κίνδυνο της χρήσης της σήραγγας. Σημειώστε, ωστόσο, ότι η επιθυμητή ποιότητα υπηρεσιών μπορεί πάντα να επιτυγχάνεται υπό συνθήκες δημόσιας ιδιοκτησίας καθώς ο δημόσιος τομέας μπορεί να επιλέξει να μη συμφωνήσει σε όποια επένδυση περικοπής δαπανών που θα μείωνε την ποιότητα των υπηρεσιών. Το κόστος για τη διασφάλιση της ποιότητας των υπηρεσιών σε αυτή την περίπτωση είναι, προφανώς, η χαμηλότερη παραγωγική αποδοτικότητα, με άλλα λόγια, στη δημόσια ιδιοκτησία υπάρχει υπερβολικά μικρή επένδυση στην παραγωγική αποδοτικότητα, ενώ στην ιδιωτική ιδιοκτησία υπάρχει υπερβολικά μεγάλη.

Και τι γίνεται με τα κίνητρα για επένδυση στη βελτίωση ποιότητας υπηρεσιών, για παράδειγμα υιοθετώντας μια τεχνική καινοτομία; Δεδομένου ότι η σύμβαση αφορά στην παροχή υπηρεσιών, όποια αλλαγή σε σχέση με την ποιότητα των υπηρεσιών θα απαιτούσε την αναδιαπραγμάτευση της, ανεξάρτητα του ποιος είναι ιδιοκτήτης του περιουσιακού στοιχείου. Συνεπώς, ένας ιδιώτης συμβαλλόμενος θα λάμβανε πάντα την ίδια πληρωμή από την αναδιαπραγμάτευση της σύμβασης και την ενσωμάτωση της επένδυσης βελτίωσης ποιότητας ανεξάρτητα του αν είναι ιδιοκτήτης ή όχι του περιουσιακού στοιχείου. Το γεγονός ότι θα έπρεπε να μοιραστεί το κέρδος

από την επένδυση με το δημόσιο τομέα μειώνει τα κίνητρά του να επενδύσει σε καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών.

Για να συνοψίσουμε τα μέχρι τώρα αποτελέσματα, θα φαινόταν ότι η ανάθεση μιας δημόσιας υπηρεσίας σε έναν ιδιώτη ιδιοκτήτη-διαχειριστή δικαιολογείται οικονομικά όταν η ποιότητα εκροής είναι εύκολο να μπει στη σύμβαση ή όταν η βελτίωση στην παραγωγική αποδοτικότητα δεν βλάπτει την ποιότητα των υπηρεσιών, και όταν η απορρόφηση τεχνικής καινοτομίας για τη βελτίωση της παραγωγικής αποδοτικότητας είναι σημαντική (δηλαδή, σε τομείς όπου η τεχνολογική πρόοδος είναι γρήγορη). Υπό αυτές τις συνθήκες, η προώθηση παραγωγικής αποδοτικότητας μέσω ιδιωτικής ιδιοκτησίας και διαχείρισης του περιουσιακού στοιχείου μπορεί να συνδυαστεί με τη διασφάλιση της επιμεριστικής αποδοτικότητας (ποιότητα υπηρεσιών). Από την άλλη πλευρά, η δημόσια ιδιοκτησία του υποκείμενου περιουσιακού στοιχείου θα φαινόταν επιθυμητή όταν η ποιότητα εκροής είναι δύσκολο να μπει σε σύμβαση και η μείωση του κόστους μπορεί να έχει επιζήμιο αντίκτυπο στην ποιότητα και όταν η υιοθέτηση τεχνικής καινοτομίας είναι ασήμαντη. Έπειτα, η επίτευξη του επιθυμητού επιπέδου επιμεριστικής αποδοτικότητας απαιτεί τη θυσία κάποιας παραγωγικής αποδοτικότητας.

5.4.2 Συνένωση και κίνητρα

Μέχρι τώρα, η συζήτηση εστιάστηκε στο θέμα του ποιος είναι ιδιοκτήτης του περιουσιακού στοιχείου που χρειάζεται για την παραγωγή μιας δημόσιας υπηρεσίας, χωρίς να λάβουμε υπόψη μας την κατασκευή αυτού του περιουσιακού στοιχείου ή όποια πιθανή αλληλεπίδραση μεταξύ κατασκευής περιουσιακού στοιχείου και παροχής υπηρεσίας. Ωστόσο, η ουσία μιας ΣΔΙΤ βρίσκεται στην απόφαση του δημόσιου τομέα να αγοράσει μια υπηρεσία παρά ένα περιουσιακό στοιχείο και να αφήσει την κατασκευή του περιουσιακού στοιχείου και την παροχή των υπηρεσιών σε έναν ιδιώτη συνεργάτη. Συνεπώς, πρέπει να μελετηθεί ποια είναι η διαφορά που μπορεί να κάνει η συνένωση της κατασκευής του περιουσιακού στοιχείου και η παροχή υπηρεσιών, σε σύγκριση με πιο παραδοσιακή παροχή δημόσιων υπηρεσιών όπου ο δημόσιος τομέας αγοράζει ένα περιουσιακό στοιχείο από έναν αντιπρόσωπο και αναθέτει σε κάποιον τρίτο την παροχή υπηρεσιών χρησιμοποιώντας αυτό το περιουσιακό στοιχείο.

Ας πάρουμε το προηγούμενο παράδειγμα της σήραγγας, αλλά ας κοιτάξουμε τώρα τη διαφορά μεταξύ ανάθεσης σε τρίτους της κατασκευής και της συντήρησης της σήραγγας είτε χωριστά είτε συνενωμένοι. Στο βαθμό που η ίδια εταιρεία αναλαμβάνει τόσο την κατασκευή μιας σήραγγας όσο και την επακόλουθη μακροπρόθεσμη διαχείριση, ίσως είναι δυνατό να κάνει επενδύσεις στην κατασκευαστική φάση που θα της επιτρέψουν να μειώσει τις δαπάνες συντήρησης στη φάση της διαχείρισης και ως εκ τούτου να βελτιώσει την παραγωγική αποδοτικότητα. Αντιθέτως, αν δυο χωριστές εταιρείες αναλάβουν τις φάσεις κατασκευής και διαχείρισης, τέτοιες επενδύσεις δεν θα γίνουν στη φάση κατασκευής και, επομένως, η παραγωγική αποδοτικότητα θα είναι χαμηλότερη.

Για να δώσουμε ένα παράδειγμα, ας πάρουμε υπόψη μας δυο τύπους επένδυσης στην κατασκευαστική φάση που βελτιώνουν την παραγωγική αποδοτικότητα, ένας με αρνητική και ένας με θετική επίδραση στην ποιότητα των υπηρεσιών. Στην υπόθεση της σήραγγας, η πρώτη περίπτωση θα μπορούσε να είναι η εγκατάσταση ανθεκτικού αλλά ακατάλληλου φωτισμού, και η τελευταία θα μπορούσε να είναι η εγκατάσταση αντανακλούντων, άνισων πλάγιων γραμμών που μειώνουν το κόστος συντήρησης ενώ αυξάνουν την ασφάλεια της σήραγγας.

Όταν οι φάσεις κατασκευής και διαχείρισης συνενώνονται, ο ιδιώτης συνεργάτης θα επιλέξει το βέλτιστο επίπεδο επένδυσης βελτίωσης ποιότητας – εξάλλου, θα μειώσει τις δαπάνες του – αλλά υπερβολικά μεγάλη ποσότητα της επένδυσης αμφίβολης ποιότητας, ειδικά αν η αρχή του δημόσιου τομέα δεν μπορεί να παρακολουθεί με ακρίβεια την ποιότητα των υπηρεσιών. Η μη συνένωση, αντιθέτως, δε θα οδηγήσει σε υπερβολική επένδυση αμφίβολης ποιότητας, καθώς η εταιρεία κατασκευής αγνοεί τις επακόλουθες δαπάνες συντήρησης συνολικά και απλώς στοχεύει στην εκπλήρωση της σύμβασης κατασκευής. Για τον ίδιο λόγο, η μη συνένωση θα απέδιδε υπερβολικά λίγη επένδυση βελτίωσης ποιότητας.

Με άλλα λόγια, όποτε υπάρχουν θετικές εξωτερικότητες μεταξύ των φάσεων παραγωγής και προμήθειας, η σύμβαση πλήρους κύκλου ζωής θα επιτρέψει την εσωτερικεύσή τους και επομένως θα βελτιώσει την παραγωγική αποδοτικότητα. Η συνένωση των φάσεων ενισχύει την εκ των προτέρων επένδυση που θα συμβάλει στη μείωση κόστους κατά τον κύκλο ζωής του περιουσιακού στοιχείου. Ωστόσο, καθώς η μείωση κόστους ίσως έχει επιζήμιο αντίκτυπο στην ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας, η συνένωση υπερέχει της μη συνένωσης μόνο όταν η ποιότητα της υπηρεσίας μπορεί να προσδιοριστεί και να επικυρωθεί επαρκώς ή τουλάχιστον περισσότερο από την ποιότητα του περιουσιακού στοιχείου που χρειάζεται για την παραγωγή της υπηρεσίας. Αυτή είναι η αμφισβητήσιμη περίπτωση της σήραγγας, όπου είναι, σχετικά μιλώντας, ευκολότερο να κάνει κανείς σύμβαση για την υπηρεσία παρά για το υποκείμενο περιουσιακό στοιχείο.

5.4.3 Μεταβίβαση κινδύνων και κίνητρα

Σημειώθηκε προηγουμένως ότι η μεγάλη περίοδος σύμβασης και η δυσκολία μέτρησης και παρακολούθησης ορισμένων υποδομών και δημοσίων υπηρεσιών που παρέχονται από τις ΣΔΙΤ τις καθιστούν ιδιαίτερα επιρρεπείς σε αβεβαιότητα και κινδύνους. Επιπλέον, η μεταβίβαση τουλάχιστον ορισμένων τέτοιων κινδύνων στο συνεργάτη του ιδιωτικού τομέα είναι ένα από τα καίρια χαρακτηριστικά μιας ΣΔΙΤ. Αυτή η ενότητα στοχεύει λοιπόν να ερευνήσει τη σύνδεση μεταξύ μεταβίβασης κινδύνων και κινήτρων στην προώθηση της παραγωγικής αποδοτικότητας. Αλλά πριν γίνει αυτό, ας προσδιορίσουμε τι σημαίνει κίνδυνος και μεταβίβαση κινδύνων στο παρόν περιβάλλον, και ποιοι τύποι κινδύνων υπάρχουν για να μεταβιβαστούν.

Στο παρόν περιβάλλον, οι μεταβιβάσιμοι κίνδυνοι αναφέρονται σε ένα αβέβαιο αλλά μετρήσιμο αποτέλεσμα σε όρους δαπανών ή ωφελειών του έργου. Αυτό το αποτέλεσμα ίσως αναφέρεται στην παραγωγή του υποκείμενου περιουσιακού στοιχείου (έγκαιρη και εντός προϋπολογισμού

ολοκλήρωση της κατασκευής μιας σήραγγας), στην παροχή των σχετικών υπηρεσιών (αδιάλειπτη διαθεσιμότητα της σήραγγας), ή στην οικονομική βιωσιμότητα του έργου (ζήτηση για τις παρεχόμενες υπηρεσίες και την κερδοφορία του έργου). Για να μπορέσουν ορισμένοι από αυτούς, ή άλλοι, κίνδυνοι να είναι μεταβιβάσιμοι από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, πρέπει να υπάρχει ένας τρόπος ποσοτικοποίησης του αβέβαιου αποτελέσματος από πλευράς μεγέθους, χρονικής στιγμής, και πιθανότητας να συμβεί. Αυτό θα επιτρέψει την τιμολόγηση του κινδύνου από το συνεργάτη του ιδιωτικού τομέα και από τους χρηματοδότες του έργου, που είναι μια προϋπόθεση για να είναι εξ αρχής λογική η μεταβίβαση.

Όταν μιλάμε για μεταβίβαση κινδύνου σε μια ΣΔΙΤ τύπου εκχώρησης, συνήθως αναφερόμαστε στο διαχωρισμό των κινδύνων που συσχετίζονται με ένα έργο παρά στο μοίρασμα του. Όταν όλοι οι κίνδυνοι έχουν προσδιοριστεί από τους συνεργάτες, γίνεται μια συμφωνία σχετικά με το ποιος συνεργάτης αναλαμβάνει καθέναν από τους προσδιοριζόμενους κινδύνους, δηλαδή, ορισμένοι από τους προσδιοριζόμενους κινδύνους μεταβιβάζονται ώστε να αναληφθούν από τον ιδιώτη συνεργάτη ενώ άλλοι αναλήφθηκαν από το συνεργάτη του δημόσιου τομέα. Το μοίρασμα των κινδύνων, αντιθέτως, είναι πιο συνηθισμένο σε κοινοπραξίες όπου όλοι οι κίνδυνοι κατανέμονται συλλογικά μεταξύ των συνεργατών ανάλογα με το μετοχικό κεφάλαιο που έχουν συνεισφέρει στην επιχείρηση.

Υπάρχουν πολλοί τρόποι ταξινόμησης των πολυάριθμων κινδύνων που μπορούν να είναι παρόντες στην παροχή υποδομών ή δημοσίων υπηρεσιών. Σε πιο γενικό επίπεδο, κάνουμε διάκριση μεταξύ τεχνικών, οικονομικών και πολιτικών κινδύνων. Από την άποψη της μεταβίβασης κινδύνων, διαιρούμε τους κινδύνους σε εξωτερικούς προς το έργο κινδύνους (global risks) – που συμπεριλαμβάνουν πολιτικούς και οικονομικούς κινδύνους – και εσωτερικούς προς το έργο κινδύνους (elemental risks). Ακολουθώντας την ταξινόμηση κινδύνων από τη Eurostat (2004) για λόγους λογιστικής εθνικού εισοδήματος, οι κίνδυνοι μπορούν περαιτέρω να διαιρεθούν σε κινδύνους που σχετίζονται με την κατασκευή του υποκείμενου περιουσιακού στοιχείου, με τη διαθεσιμότητα αυτού του περιουσιακού στοιχείου για παροχή υπηρεσιών, και με τη ζήτηση για την εν λόγω υπηρεσία. Πρόσθετες κατηγορίες κινδύνων, περιλαμβάνουν κινδύνους σχεδιασμού, κινδύνους τεχνολογικούς και κινδύνους που σχετίζονται με την υπολειμματική αξία του περιουσιακού στοιχείου στο τέλος της περιόδου του έργου.

Η μεταβίβαση κινδύνου βελτιώνει την παραγωγική αποτελεσματικότητα στο βαθμό που βελτιώνει την εκτίμηση και τη διαχείριση των κινδύνων του έργου. Όταν ένας συνεργάτης πρέπει να αναλάβει έναν κίνδυνο, θα επιχειρήσει να ελαχιστοποιήσει κάθε αρνητικό αντίκτυπο που θα είχε ο κίνδυνος στο έργο. Στο βαθμό που αυτή η εκτίμηση του για τους κινδύνους και η ικανότητα διαχείρισής τους θα μειώνει τις δαπάνες του έργου, δημιουργείται κερδοφορία. Μια προφανής προϋπόθεση για τη διαχείριση ενός κινδύνου είναι ότι είναι εφικτή η διαχείρισή του, δηλαδή κάθε κίνδυνος θα πρέπει να κατανέμεται στο συνεργάτη που βρίσκεται στην καλύτερη θέση να επηρεάσει την επικίνδυνη κατάληξη και να ελαχιστοποιήσει κάθε αρνητικό αντίκτυπο

της υποκείμενης αβεβαιότητας του έργου. Αν κανείς από τους συνεργάτες δεν μπορεί να ελέγξει και επομένως να διαχειριστεί έναν κίνδυνο, το ζήτημα είναι να βρεθεί ο συνεργάτης που μπορεί να αναλάβει τον κίνδυνο με τον καλύτερο τρόπο. Αν πρέπει περισσότεροι από ένας συνεργάτες να είναι σε θέση να ελέγξουν και να διαχειριστούν έναν κίνδυνο, η παραγωγική αποδοτικότητα μεγιστοποιείται κατανέμοντας τον κίνδυνο στο συνεργάτη που μπορεί να τον διαχειριστεί με την καλύτερη αποδοτικότητα κόστους.

Ξεκινώντας με τους εξωτερικούς (global) κινδύνους του έργου, φαίνεται προφανές ότι ο συνεργάτης του δημόσιου τομέα βρίσκεται σε μια καλύτερη θέση να επηρεάσει γεγονότα στο πολιτικό, νομικό, οικονομικό και ελεγκτικό περιβάλλον και θα πρέπει ως εκ τούτου να αναλάβει τους σχετικούς κινδύνους. Ορισμένοι εξωτερικοί κίνδυνοι βρίσκονται έξω από τον έλεγχο και των δυο συμβαλλομένων (π.χ. κίνδυνοι που σχετίζονται με συμβάντα ανωτέρας βίας), και μπορούν συνεπώς είτε να κατανεμηθούν στο συμβαλλόμενο που βρίσκεται στην καλύτερη θέση να τους αντιμετωπίσει (υποθετικά το συνεργάτη του δημόσιου τομέα) ή, αλλιώς, μπορούν να μοιραστούν μεταξύ των συνεργατών. Επιστρέφοντας στους εσωτερικούς (elemental) κινδύνους, ένα καίριο χαρακτηριστικό μιας ΣΔΙΤ είναι ότι ο συνεργάτης του δημόσιου τομέα ενεργεί σαν ένας αγοραστής υπηρεσιών, όχι των υποκείμενων περιουσιακών στοιχείων, τα οποία κατασκευάζει και διαχειρίζεται ο ιδιώτης συνεργάτης. Αυτό σημαίνει ότι οι κίνδυνοι που σχετίζονται με το ίδιο το περιουσιακό στοιχείο – συμπεριλαμβανομένων των κινδύνων σχεδιασμού, κατασκευής, τεχνολογίας, διαχείρισης (δηλαδή, διαθεσιμότητα περιουσιακού στοιχείου), συντήρησης και υπολειμματικής αξίας – θα πρέπει αρχικά να αναλαμβάνεται από τον ιδιώτη συνεργάτη. Καθώς ο ιδιώτης συνεργάτης χρηματοδοτεί επίσης την κατασκευή και διαχείριση του περιουσιακού στοιχείου, οι χρηματοδοτικοί κίνδυνοι θα έμεναν στον ιδιώτη συνεργάτη και στους εξωτερικούς επενδυτές.

Σχετικά με την κατανομή του κινδύνου ζήτησης, μπορεί να επηρεαστεί και επομένως να διαχειριστεί μόνο σε περιορισμένο βαθμό από έναν από τους δυο συνεργάτες. Από τη μια πλευρά, μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι ο δημόσιος τομέας θα αναλάμβανε τον κίνδυνο ζήτησης επειδή η ζήτηση είναι συγκριτικά περισσότερο επηρεασμένη από παράγοντες που βρίσκονται υπό τον έλεγχο του δημόσιου τομέα, όπως γενικές οικονομικές πολιτικές ή μέτρα τακτικής σε συγκεκριμένους τομείς. Με άλλα λόγια, οι ενέργειες της αρχής του δημόσιου τομέα μπορούν να καθορίσουν κατά πόσον το έργο είναι οικονομικά βιώσιμο και, συνεπώς, κατά πόσον ένας ιδιώτης ενδιαφέρεται να συμμετέχει σε αυτό. Από την άλλη πλευρά, μπορεί επίσης να υποστηριχθεί η άποψη ότι ο συνεργάτης του ιδιωτικού τομέα θα πρέπει να αναλάβει τον κίνδυνο ζήτησης, καθώς είναι ο ύστατος τρόπος διασφάλισης ότι ο ιδιωτικός τομέας έχει τα σωστά κίνητρα για δράση προς το συμφέρον της αρχής και ότι προωθεί την αποδοτικότητα.

Μια πιθανή μέθοδος αντιμετώπισης του κινδύνου ζήτησης είναι η συμφωνία σε μια διατύπωση για το μοίρασμα της. Για παράδειγμα, οι συμβαλλόμενοι μπορούν να συμφωνήσουν σε έναν κανόνα όπου ο δημόσιος τομέας εγγυάται ένα ελάχιστο επίπεδο εσόδων στον ιδιώτη συνεργάτη, ικανοποιώντας έτσι τον περιορισμό συμμετοχής. Η αρχή ίσως επιλέξει επίσης να

φορολογήσει όποια έσοδα ξεπερνούν ένα προκαθορισμένο πλαφόν. Μέσα σε αυτό το εύρος διακύμανσης, ο αντιπρόσωπος αναλαμβάνει τον κίνδυνο ζήτησης, ο οποίος εξυπηρετεί την ικανοποίηση του περιορισμού συμβατότητας κινήτρου. Έξω από αυτό το εύρος διακύμανσης, η αρχή φέρει τον κίνδυνο ζήτησης, μειώνοντας έτσι τον κίνδυνο εσόδων για τον αντιπρόσωπο.

Η διάκριση μεταξύ των κινδύνων ζήτησης και εσόδων είναι θεμελιώδης για την κατανόηση του τρόπου με τον οποίο η μεταβίβαση κινδύνων μπορεί να επηρεάσει την αποτελεσματικότητα κατανομής, σε αντίθεση με την παραγωγική αποδοτικότητα που συζητήθηκε νωρίτερα. Ας δούμε πρώτα την εκ διαμέτρου αντίθετη περίπτωση όπου ο αντιπρόσωπος φέρει μόνος του τον κίνδυνο ζήτησης: σε αυτή την περίπτωση, τα έσοδα και η κερδοφορία του έργου καθορίζονται από την αγορά και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν άμεσα από την αρχή για να επηρεάσουν τα κίνητρα του αντιπροσώπου. Ας πάρουμε υπόψη μας λοιπόν την περίπτωση όπου ο αντιπρόσωπος παρέχει στο κοινό υπηρεσίες τις οποίες πληρώνει η αρχή, πλήρως ή μερικώς, σε βάση διαθεσιμότητας: σε αυτή την περίπτωση, ο αντιπρόσωπος αντιμετωπίζει περιορισμένο ή καθόλου κίνδυνο, αλλά αντιμετωπίζει τον κίνδυνο εσόδων στο βαθμό που η αρχή κάνει την πληρωμή της για τις υπηρεσίες που παρέχονται, παραδίδονται σε συμφωνημένη ποσότητα και ποιότητα και μέσα σε μια συμφωνημένη χρονική περίοδο. Με άλλα λόγια, η αρχή μπορεί να μεταφράσει ορισμένο ή ολόκληρο τον κίνδυνο ζήτησης σε κίνδυνο εσόδων τον οποίο αντιμετωπίζει ο αντιπρόσωπος, κερδίζοντας έτσι ένα μέσο για τη διασφάλιση επιμεριστικής αποδοτικότητας. Αυτό προφανώς απαιτεί η εκροή της υπηρεσίας να είναι δυνατό να μπει στη σύμβαση με την έννοια που συζητήθηκε στην ανωτέρω ενότητα.

5.4.4 Η περίπτωση των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα: πραγματική απογραφή

Έχοντας εξετάσει την οικονομική λογική του δημόσιου τομέα για τη συμμετοχή σε μια ΣΔΙΤ και τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα σε αυτή την ενότητα, είναι ώρα να ενώσουμε τα κομμάτια και να βγάλουμε κάποια συμπεράσματα σχετικά με το γιατί και πότε μια ΣΔΙΤ μπορεί να είναι οικονομικά καλύτερη επιλογή.

Το οικονομικό σκεπτικό για την παρέμβαση του δημόσιου τομέα είναι ο μετριασμός μιας αποτυχίας της αγοράς, και ότι μια τέτοια παρέμβαση ίσως πάρει διαφορετικές μορφές, κάθε μια εκ των οποίων σχετίζεται με τις δικές της δαπάνες. Ο σχεδιασμός δημόσιας παρέμβασης θα χρειαστεί λοιπόν να στοχεύσει στο μετριασμό της αποτυχίας της αγοράς (μεγιστοποιώντας την αποτελεσματικότητα κατανομής) στο χαμηλότερο δυνατό κόστος. Το κατά πόσον η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα μπορεί στη συνέχεια να εξυπηρετήσει στη μείωση αυτού του κόστους βελτιώνοντας την παραγωγική αποδοτικότητα πέρα από αυτό που μπορεί να επιτευχθεί στην παραδοσιακή δημόσια προμήθεια – ενώ όχι αδικαιολόγητα θέτει σε κίνδυνο την παραγωγική αποδοτικότητα – είναι η απόλυτη δοκιμή του κατά πόσον μια ΣΔΙΤ είναι οικονομικά καλύτερη επιλογή ή όχι.

Αυτή η ενότητα έχει προσδιορίσει τρεις πιθανές πηγές υψηλότερης παραγωγικής αποδοτικότητας σε μια ΣΔΙΤ από την παραδοσιακή δημόσια προμήθεια. Η πρώτη πηγή είναι η

ιδιωτική ιδιοκτησία των περιουσιακών στοιχείων που απαιτούνται για την παραγωγή των υποδομών ή των δημοσίων υπηρεσιών, η οποία μπορεί να βελτιώσει τα κίνητρα για την ανάληψη επενδύσεων περικοπής δαπανών σε αυτά τα περιουσιακά στοιχεία. Αυτή η πηγή μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντική κατά τον πλήρη κύκλο ζωής του έργου αν υπάρχουν κέρδη από τη συνένωση (δεύτερη πηγή) λόγω θετικών εξωτερικοτήτων μεταξύ των διαφορετικών φάσεων του έργου. Η τρίτη πηγή είναι η κατανομή των κινδύνων που συσχετίζονται με την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών μεταξύ των συνεργατών, η οποία μπορεί να βελτιώσει τα κίνητρα για την εκτίμηση και διαχείριση αυτών των κινδύνων και επομένως να μειώσει τις δαπάνες.

Σε γενικές γραμμές, είναι πιθανό μια ΣΔΙΤ να είναι πιο αποδοτική από τον ιδιωτικό τομέα μόνο του στην παράδοση του επιθυμητού επιπέδου αποδοτικότητας. Η τελευταία πηγή τέτοιων ωφελειών σε αποδοτικότητα είναι η αλλαγή του μέσου που χρησιμοποιεί ο δημόσιος τομέας για να μετριάσει μια αποτυχία της αγοράς, με το αρχικό μέσο δημόσιας ιδιοκτησίας και παροχής υπηρεσιών να εγκαταλείπεται και να αντικαθίσταται από την ιδιωτική ιδιοκτησία και την παροχή υπηρεσιών.

Ποιο είναι λοιπόν το μέσο παρέμβασης που χρησιμοποιεί ο δημόσιος τομέας σε μια ΣΔΙΤ; Ουσιαστικά, θεωρώντας ότι ορισμένοι από τους κινδύνους που σχετίζονται με την παραγωγή και την παροχή μιας υπηρεσίας από τον ιδιώτη συνεργάτη, ο δημόσιος τομέας παρέχει μια επιχορήγηση στον ιδιώτη συνεργάτη, υπό τον όρο ότι ο ιδιώτης συνεργάτης θα παραδώσει το επιθυμητό επίπεδο αποδοτικότητας. Ο θεμελιώδης ρόλος αυτής της επιχορήγησης είναι να ικανοποιήσει τόσο τον περιορισμό συμμετοχής του ιδιώτη συνεργάτη όσο και τον περιορισμό συμβατότητας κινήτρων σε μια αγορά που χαρακτηρίζεται από αποτυχίες: με απουσία της επιχορήγησης, ο ιδιώτης συνεργάτης δε θα έμπαινε στην αγορά εξ αρχής ή αν το έκανε θα παράγαγε μια κατώτερη της κοινωνικά επιθυμητής ποσότητα ή ποιότητα της εν λόγω υπηρεσίας.

Η ανάληψη κινδύνων από το δημόσιο τομέα μπορεί επίσης να υπολογισθεί σαν μια αντιστάθμιση που παρέχεται από το δημόσιο τομέα δωρεάν στον ιδιώτη συνεργάτη, υπό την προϋπόθεση ότι ο ιδιώτης ικανοποιεί την αναζήτηση του δημόσιου τομέα για αποτελεσματικότητα κατανομής. Αν ο δημόσιος τομέας αναλάβει όλους τους κινδύνους ζήτησης, παρέχει αποτελεσματικά στον ιδιώτη μια δωρεάν προθεσμιακή σύμβαση, εξασφαλίζοντας ένα συγκεκριμένο επίπεδο εισοδημάτων για την παροχή της υπηρεσίας. Αλλιώς, αν ο δημόσιος τομέας αναλάβει τον κίνδυνο μειωμένης ζήτησης εξασφαλίζοντας ένα ελάχιστο επίπεδο εσόδων στον ιδιώτη, παρέχει αποτελεσματικά στον ιδιώτη ένα δωρεάν δικαίωμα προαίρεσης για πώληση (put option), επιτρέποντάς του να πουλήσει την εταιρεία είτε στην τιμή της αγοράς ή στην τιμή που ορίζεται από το δικαίωμα προαίρεσης. Και στις δυο περιπτώσεις, η αξία του μέσου αντανακλά τον περιορισμό συμμετοχής του ιδιώτη συνεργάτη.

Το να αναλογιζόμαστε μια ΣΔΙΤ σαν μια επιχορήγηση ή μια δωρεάν αντιστάθμιση που παρέχεται από το δημόσιο τομέα στον ιδιώτη συνεργάτη μέσω της μερικής ανάθεσης κινδύνων

του έργου επισημαίνει ότι μια ΣΔΙΤ εξαρτάται μόνο από την κατάλληλη μεταβίβαση κινδύνων, όπως αυτή τυποποιείται μέσα στη μακροπρόθεσμη σύμβαση μεταξύ των συμβαλλομένων. Όποια αποτυχία στη μεταβίβαση κινδύνων ή στο σχεδιασμό συμβάσεων θα υπονομεύσει τις ωφέλειες στην αποδοτικότητα που θα μπορούσαν εν δυνάμει να επιτευχθούν μέσω των ΣΔΙΤ.

Τέλος, ως απευθύνουμε την ερώτηση "πότε" μπορεί μια ΣΔΙΤ να είναι οικονομικά καλύτερη. Η ιδιοκτησία ιδιωτικών περιουσιακών στοιχείων, η κατασκευή, και η διαχείριση αποδείχτηκαν να έχουν λειτουργήσει υποβοηθητικά στην αποδοτικότητα όταν η ποιότητα της υπηρεσίας είναι εύκολο να μπει στη σύμβαση, οι προσπάθειες για τη βελτίωση της παραγωγικής αποδοτικότητας μέσω της περικοπής δαπανών δεν βλάπτουν σημαντικά την ποιότητα της υπηρεσίας, η υιοθέτηση τεχνικών καινοτομιών είναι σημαντική για την παραγωγική αποδοτικότητα, όταν υπάρχουν θετικές εξωτερικότητες μεταξύ των φάσεων κατασκευής και διαχείρισης, και όταν είναι σχετικά ευκολότερο να γίνει μια σύμβαση πάνω στην υπηρεσία παρά στο περιουσιακό στοιχείο.

Έχοντας δει γιατί και πότε μια ΣΔΙΤ μπορεί να είναι ανώτερη της παραδοσιακής δημόσιας προμήθειας από την άποψη παραγωγικής αποδοτικότητας, το κόστος της υψηλότερης παραγωγικής αποδοτικότητας πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω. Εξάλλου, η δημιουργία κερδοφορίας μέσω μιας ΣΔΙΤ δεν είναι "δωρεάν γεύμα" – αν ήταν, δε θα περίμενε κανείς να δει καμία παραδοσιακή δημόσια προμήθεια. Το κόστος της υψηλότερης παραγωγικής αποδοτικότητας είναι το θέμα της επόμενης ενότητας.

5.5 Κόστη συναλλαγών

Η εγκατάσταση και διαχείριση μιας ΣΔΙΤ συνδέεται με υψηλά κόστη συναλλαγών που υπονομεύουν τις συνολικές ωφέλειες της αποδοτικότητας, άμεσα και έμμεσα, περιορίζοντας εκ των προτέρων τον ανταγωνισμό μέσω μεγάλων δαπανών εισόδου (πλειοδοσίας), όπως θα δούμε στη συνέχεια. Εντούτοις, θα πρέπει κανείς να δώσει έμφαση στο γεγονός ότι λίγη ανάλυση έχει αφιερωθεί στις δαπάνες συναλλαγών σε ΣΔΙΤ, και είναι τελικά θέμα της μελλοντικής εμπειρικής έρευνας να διαπιστώσει κατά πόσον οι δαπάνες συναλλαγών μπορούν να εξαλείψουν τις συνολικές ωφέλειες συμπράξεων που κατά τα άλλα είναι οικονομικά ανώτερες.

Οι κύριες πηγές υψηλότερου κόστους συναλλαγών στις ΣΔΙΤ σε σύγκριση με την παραδοσιακή δημόσια προμήθεια και την παροχή υπηρεσιών είναι ο μακροπρόθεσμος χαρακτήρας τους, οι δομές ιδιοκτησίας και χρηματοδότησης και τα χαρακτηριστικά επιμερισμού των κινδύνων. Για όλους αυτούς τους λόγους η αναζήτηση (προσφορά και πλειοδοσία), η δημιουργία σύμβασης και οι διαδικασίες παρακολούθησης απορροφούν περισσότερους πόρους από την παραδοσιακή βραχυπρόθεσμη δημιουργία συμβάσεων που στοχεύουν να παράσχουν στο δημόσιο τομέα περισσότερο περιουσιακά στοιχεία παρά υπηρεσίες. Η διαπραγματέυση της σύμβασης είναι εξαιρετικά δαπανηρή, όχι μόνο λόγω των υψηλών δαπανών συμβουλευτικών

υπηρεσιών, και τέτοια κόστη δεν περιορίζονται στη φάση που προηγείται της παράδοσης, καθώς η αναδιαπραγμάτευση είναι σχεδόν αναπόφευκτη σε συμβάσεις που κρατούν δεκαετίες.

Υπάρχουν λιγοστές πληροφορίες σχετικά με την έρευνα και τις δαπάνες συμβάσεων στις ΣΔΙΤ. Στο ΗΒ, ένα μέγεθος έργου τουλάχιστον 20 εκ. Λιρών Αγγλίας θεωρείται ως ελάχιστο ώστε μια σύμπραξη να θεωρείται βιώσιμη σύμφωνα με το ΗΜ Treasury (2003), ακριβώς λόγω των υψηλών δαπανών που σχετίζονται με την προσφορά και τη δημιουργία σύμβασης. Σύμφωνα με τον Allen (2001), οι δαπάνες πλειοδοσίας για όλους τους εν δυνάμει συμβαλλόμενους έχουν φτάσει έως και 3 τοις εκατό των συνολικών αναμενόμενων δαπανών του έργου, ανεξάρτητα από το μέγεθος του έργου, ποσοστό που είναι τρεις φορές υψηλότερο από όσο στην παραδοσιακή δημόσια προμήθεια.

Το υψηλό κόστος πλειοδοσίας είναι προφανώς ένα εμπόδιο που δεν επιτρέπει στους εν δυνάμει πλειοδότες να εισέλθουν στη διαδικασία πλειοδοσίας. Αυτό, με τη σειρά του, υπονομεύει εκ των προτέρων την ισχύ του ανταγωνισμού – δηλαδή, ο ανταγωνισμός για την αγορά σε αντίθεση με τον ανταγωνισμό στην αγορά – που σε πολλούς τομείς υποδομών και δημοσίων υπηρεσιών είναι η μοναδική μορφή ανταγωνισμού. Η αδυναμία ελέγχου της ισχύς του εκ των προτέρων ανταγωνισμού για την υποστήριξη της αναζήτησης παραγωγικής αποδοτικότητας θα επιδεινώσει σταδιακά τη δημιουργία κερδοφορίας μέσω μιας ΣΔΙΤ. Εξάλλου, όπως δείχνει η θεωρία δημοπρασιών, ο σχεδιασμός της διαδικασίας πλειοδοσίας με τρόπο ώστε να αποφευχθούν τα προβλήματα λόγω συμπαιγνίας ή τυχοδιωκτικής συμπεριφοράς είναι δύσκολη υπόθεση, και ακόμα περισσότερο στην περίπτωση μακροπρόθεσμων συμβάσεων.

Άλλωστε το γεγονός ότι μια ΣΔΙΤ ιδρύεται για την παροχή υπηρεσιών χρησιμοποιώντας περιουσιακά στοιχεία ιδιωτικής ιδιοκτησίας ίσως περιλαμβάνει υψηλότερες δαπάνες παρακολούθησης από την ενδοεπιχειρησιακή παροχή της ίδιας υπηρεσίας. Η παροχή των περισσότερων υπηρεσιών είναι σχετικά δύσκολο να μετρηθεί και να παρακολουθηθεί, ειδικά από πλευράς ποιότητας. Ενώ και η ενδοεπιχειρησιακή παροχή απαιτεί ποιοτικό έλεγχο, μπορεί να υποστηριχθεί η άποψη, εν όψει της αλληλεπίδρασης μεταξύ παραγωγικής αποδοτικότητας και ποιότητας υπηρεσιών που συζητήθηκε νωρίτερα, ότι η ιδιωτική ιδιοκτησία περιουσιακών στοιχείων σημαίνει υψηλότερες δαπάνες παρακολούθησης για το δημόσιο τομέα. Εξάλλου, αν το περιουσιακό στοιχείο ανήκε στο δημόσιο, ο δημόσιος τομέας θα μπορούσε πάντα να εξασφαλίζει την επιθυμητή ποιότητα υπηρεσιών, ενώ η ιδιωτική ιδιοκτησία μπορεί να διακινδυνεύσει την ποιότητα υπηρεσιών λόγω των υπερβολικών επενδύσεων στην παραγωγική αποδοτικότητα. Είναι συνεπώς πιο δαπανηρό να συντηρήσει κανείς την επιθυμητή ποιότητα υπηρεσιών στην ιδιωτική ιδιοκτησία περιουσιακών στοιχείων.

Ορισμένα εμπειρικά στοιχεία προς αυτή την κατεύθυνση προέρχονται από τις Ηνωμένες Πολιτείες, όπως αναφέρεται από τους Torres και Pina (2001). Έχει αναφερθεί ότι η παρακολούθηση της επίδοσης του συνεργάτη του ιδιωτικού τομέα σε συμφωνίες τύπου ΣΔΙΤ συνεπάγεται πρόσθετες δαπάνες κάπου μεταξύ του 3 και του 25 τοις εκατό της αξίας της σύμβασης. Ως συνέπεια, προτάθηκε στο περιβάλλον των ΗΠΑ οι δαπάνες παρακολούθησης

που φτάνουν το 10 τοις εκατό της αξίας της σύμβασης να μπαίνουν στον προϋπολογισμό σε τέτοιες συμφωνίες.

Πέρα από τις άμεσες δαπάνες που σχετίζονται με την πλειοδοσία, τη διαπραγμάτευση της σύμβασης και την παρακολούθηση, οι Dombberger και Jensen (1997) δίνουν έμφαση στο γεγονός ότι η μεγάλη περίοδος σύμβασης επίσης αυξάνει έμμεσα τις οικονομικές δαπάνες. Όπως σημειώθηκε προηγουμένως, η επιβολή μιας μακροπρόθεσμης σύμβασης μπορεί να είναι δύσκολη υπόθεση επειδή ο τερματισμός της σύμβασης μπορεί απλώς να χρησιμοποιηθεί σαν απειλή αν ο δημόσιος τομέας δεσμευτεί να αγοράσει το περιουσιακό στοιχείο σε λογική αξία (fair value) σε περίπτωση τερματισμού, ειδάλλως, ο κίνδυνος της απαλλοτρίωσης θα έπρεπε να συμπεριληφθεί στις δαπάνες του έργου. Αυτή η δαπάνη είναι προφανώς τόσο λιγότερο σημαντική όσο μικρότερη και όσο λιγότερο συγκεκριμένη είναι η αρχική επένδυση στο υποκείμενο περιουσιακό στοιχείο. Επιπλέον, μια μεγάλη περίοδος σύμβασης αποδυναμώνει την πειθαρχική ισχύ του εκ των προτέρων ανταγωνισμού, ενώ αυξάνει την πιθανότητα μιας ακριβής αναδιαπραγμάτευσης της σύμβασης.

Ενώ θα φαινόταν καθαρά έτσι ότι μια ΣΔΙΤ συνδέεται με υψηλότερες δαπάνες συναλλαγής από την παραδοσιακή δημόσια προμήθεια και την παροχή υπηρεσιών, είναι πιθανό τέτοιες δαπάνες συναλλαγών να φθίνουν με το πέρασμα του χρόνου. Τόσο οι συνεργάτες του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα περνούν μια περίοδο εκμάθησης που θα τους επιτρέψει να ελαττώσουν τις δαπάνες αναζήτησης των και δημιουργίας σύμβασης και να εδραιώσουν μια φήμη που θα μειώσει τις δαπάνες παρακολούθησης. Ένα καλό παράδειγμα του τρόπου μείωσης των δαπανών της σύμβασης ως αποτέλεσμα της εκμάθησης είναι η τυποποίηση των συμβάσεων ΣΔΙΤ που έχει ξεκινήσει στο ΗΒ.

5.6 Στοιχεία για τις Δαπάνες συναλλαγών στις ΣΔΙΤ στο Ηνωμένο Βασίλειο

5.6.1 Κόστος διαπραγμάτευσης

"Οι συμφωνίες Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης παραμένουν πολύ δαπανηρές για διαπραγμάτευση και αυτές οι δαπάνες πρέπει να υπολογισθούν στην αποτίμηση. Στο ξεκίνημα μιας συμφωνίας το κάθε υπουργείο πρέπει να ετοιμάσει ρεαλιστικούς προϋπολογισμούς για τις δικές του διοικητικές δαπάνες, για να παρακολουθήσει αυτές τις δαπάνες και να προσπαθήσει να τις κρατήσει υπό έλεγχο. Πρέπει επίσης να είναι προσεκτικοί με τις δαπάνες πλειοδοσίας. Η επιβολή υπερβολικών δαπανών στους πλειοδότες είναι πιθανό να καταλήξει σε υψηλότερες χρεώσεις μακροπρόθεσμα και ίσως αποτρέψει εταιρείες από τη συμμετοχή τους στην πλειοδοσία". (UK National Audit Office, *Delivering better value for money from the Private Finance Initiative, June 2003.*)

"Η προμήθεια συμφωνιών Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης είναι πιο σύνθετη από την προμήθεια συνηθισμένων συμφωνιών και μπορεί να υποβάλει υπουργεία και πλειοδότες σε βαριές διοικητικές δαπάνες. Για παράδειγμα, στη συμφωνία Newcastle Estate (19th Report, Session 1999-2000), η δαπάνη της προμήθειας για το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης ανέβηκε από την αρχική εκτίμηση των £ 0,4 εκ. στα £ 4.4 εκ. (περίπου το 2 τοις εκατό της προεξοφλητικής αξίας σύμβασης), μια εντεκαπλάσια αύξηση, η οποία αντανάκλα την πολυπλοκότητα αυτού του τύπου προμήθειας και την αδυναμία του Υπουργείου να αναλάβει πολλές από τις εργασίες που απαιτούνται για τη διενέργεια της συμφωνίας. Στην Αρχική συμφωνία μεταβίβασης της ακινητής ιδιοκτησίας του Υπουργείου Κοινωνικής Ασφάλισης στον ιδιωτικό τομέα (41st Report, Session 1998-99), οι συνολικές δαπάνες του Υπουργείου ανέρχονταν στα £ 10.9 εκατομμύρια, σε σύγκριση με τον αρχικό προϋπολογισμό των £ 1.7 εκατομμυρίων. ενώ οι τρεις τελικοί πλειοδότες ξόδεψαν περίπου £ 27 εκ. στην προετοιμασία των προσφορών τους". (UK National Audit Office, *Delivering better value for money from the Private Finance Initiative, June 2003.*)

"Ο Υπόγειος του Λονδίνου πάντα φαινόταν ότι θα κόστιζε ακριβά να διαπραγματευτεί τόσο μεγάλες και σύνθετες συμφωνίες και το Φεβρουάριο του 1999 ετοίμασε έναν προϋπολογισμό £ 150 εκ.. Το αποτέλεσμα ήταν £ 180 εκ. (£ 170 εκ. σε τιμές του 1999). Επιπλέον, έχοντας αποφασίσει να αποδώσει τις δαπάνες των πλειοδοτών, ο Υπόγειος του Λονδίνου συμφώνησε να προσθέσει £ 57 εκ. στη συνολική συμφωνία ώστε να καλύψει τις δαπάνες των πλειοδοτών μέχρι το σημείο της επιλογής των προτιμώμενων πλειοδοτών. Ο Υπόγειος του Λονδίνου απαίτησε από τους προτιμώμενους πλειοδότες να αποκαλύψουν το επίπεδο δαπανών πλειοδοσίας που σκόπευαν να ανακτήσουν από τις χρεώσεις της υπηρεσίας. Μετά από παρατεταμένες διαπραγματεύσεις το αποδεκτό επίπεδο έφτασε σε επιπλέον £ 218 εκ. για δαπάνες και αμοιβές των πλειοδοτών. Συνολικά £ 275 εκ. των δαπανών των πλειοδοτών αποζημιώθηκαν. Καθώς βασίστηκαν κυρίως σε προσδιορισμούς εκρών (outrput) παρά εισρών (input), οι δαπάνες του προγράμματος μπορούσαν να γίνουν γνωστές μόνο όταν έφταναν οι προσφορές των εταιρειών. Τότε μόνο το Υπουργείο συνειδητοποίησε ότι οι συνολικές δαπάνες

που επιβάρυναν το φορολογούμενο ήταν πολύ μεγαλύτερες από αυτές που θεωρείτο ότι μπορούσε αυτός να αντέξει. Ακολούθησε μια αναθεώρηση των προδιαγραφών για τη μείωση των δαπανών του προγράμματος. Η αναθεώρηση και η επακόλουθη επανάληψη της πλειοδοσίας πρόσθεσε πέντε μήνες στη διαδικασία αυξάνοντας επομένως τις δαπάνες". (UK National Audit Office, London Underground PPP: Were they good deals? June 2004.)

5.6.2 Το κόστος των συμβούλων

"Μεγάλα ποσά ξοδεύονται σε δαπάνες συμβούλων στις συμφωνίες Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης της Βρετανικής Εθνικής Υπηρεσίας Υγείας παρότι υπάρχει σημαντική ομοιότητα μεταξύ των συμφωνιών. Πάνω από £ 70 εκ. των χρημάτων των φορολογουμένων έχουν ξοδευτεί σε συμβουλευτικές δαπάνες. Οι δαπάνες ποικίλουν μεταξύ του 1 και του 8 τοις εκατό της κεφαλαιακής αξίας των έργων με μέσο όρο το 3.7 τοις εκατό. Αυτός ο μέσος όρος είναι συνεπής με το εύρος των δαπανών που το Υπουργείο Αμύνης μας είπε προηγουμένως ότι περίμενε να προκύψει σε μεγάλα έργα με βάση τις δαπάνες ως αναλογία της συνολικής αξίας της σύμβασης. Επιπλέον, ο ιδιωτικός τομέας προκαλεί επίσης σημαντικές δαπάνες στις συμφωνίες Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης οι οποίες, σε γενικές γραμμές αντιπροσωπεύουν μεταξύ του 2 και του 2.5 τοις εκατό του κεφαλαιακού κόστους κάθε συμφωνίας με τις δαπάνες να είναι το 10 τοις εκατό των κεφαλαιακών δαπανών μικρότερων έργων. Είναι αναπόφευκτο αυτές οι δαπάνες να αντανakλώνται στην τιμολόγηση των συμφωνιών Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης. Στην προώθηση μιας σειράς συμφωνιών Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης για νοσοκομεία η Εθνική Υπηρεσία Υγείας φαίνεται να πληρώνει επανειλημμένα για τις δαπάνες των ίδιων συμβούλων. (House of Commons, Public Accounts Committee, 19th Report, Session 2002 03.)

"Το κόστος πρόσληψης συμβούλων επίσης παραμένει πολύ υψηλό και σε πολλές περιπτώσεις συνεχίζει να ξεπερνά του προϋπολογισμούς κατά ένα σημαντικό ποσοστό. Μια πτώση στις δαπάνες συμβούλων θα προέκυπτε από την ανάπτυξη εμπειρίας στις συμφωνίες. Τα υπουργεία πρέπει να ελαττώσουν τις δαπάνες των συμβούλων και να διασφαλίσουν ότι φτιάχνονται λογικοί προϋπολογισμοί και τηρούνται". (UK National Audit Office, Delivering better value for money from the Private Finance Initiative, June 2003.)

"Οι δαπάνες συμβούλων σε συμφωνίες Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης μπορούν να υπερβούν τους προϋπολογισμούς κατά σημαντικά ποσοστά. Για παράδειγμα, στη συμφωνία Newcastle Estate (19th Report, Session 1999-2000), το κόστος των νομικών συμβουλών αυξήθηκε από μια αρχική πρόβλεψη των £ 70,000 σε £ 2.3 εκ.. Στη συμφωνία του Dartford and Gravesham Hospital (12th Report, Session 1999-2000) το Trust επέφερε δαπάνες συμβούλων £2.4 εκατομμυρίων, που υπερέβη τις αρχικές εκτιμήσεις κατά περίπου 700%. Μετά από μια σειρά συμφωνιών Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης για νοσοκομεία, το Trust ξόδεψε £2.3 εκ. για συμβούλους στη συμφωνία του West Middlesex Hospital (19th Report, Session 2002-03), σχεδόν το ίδιο ποσό με το Dartford and Gravesham Hospital τέσσερα χρόνια

νωρίτερα". (UK National Audit Office, *Delivering better value for money from the Private Finance Initiative, June 2003.*)

5.7 Χρηματοδότηση των ΣΔΙΤ και μακροοικονομικός αντίκτυπος

Οι χρηματοδοτικοί διακανονισμοί μπορούν επίσης να επηρεάσουν το σχεδιασμό και την κατεύθυνση της δημοσιονομικής πολιτικής, γεγονός που συνεπάγεται ότι υπάρχει μακροοικονομική διάσταση και στις ΣΔΙΤ.

Οι οικονομικές και μακροοικονομικές πλευρές των ΣΔΙΤ συζητούνται κάτω από τρεις διαφορετικές κατηγορίες. Η πρώτη αφορά στο κόστος κεφαλαίου για το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, και το βασικό ζήτημα εκεί είναι ποια διαφορά, αν υπάρχει, κάνει για την οικονομική αποδοτικότητα το ποιός χρηματοδοτεί την επένδυση. Το δεύτερο σύνολο ζητημάτων αφορά τη διάσταση της δημοσιονομικής πολιτικής των ΣΔΙΤ. Μετατρέποντας το δημόσιο τομέα από παραγωγό και προμηθευτή της υπηρεσίας σε αγοραστή της, μια σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα αλλάζει τη σύνθεση και το χρονικό προφίλ της δημόσιας δαπάνης. Στη συνέχεια θα εκτιμήσουμε το βαθμό στον οποίο αυτή η αλλαγή έχει πραγματικό μακροοικονομικό αντίκτυπο. Τέλος, αναθεωρείται η σύνδεση μεταξύ μικροοικονομικής αποδοτικότητας και ανάπτυξης για να αποτιμηθεί αν οι ΣΔΙΤ έχουν ευρύτερο μακροοικονομικό αντίκτυπο.

Για να ξεκινήσουμε με το κόστος κεφαλαίου, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο δημόσιος τομέας μπορεί γενικά να συγκεντρώνει κεφάλαια σε χαμηλότερο κόστος από τον ιδιωτικό τομέα. Δεδομένου αυτού, γιατί θα πρέπει να σκεπτόμαστε εξ αρχής τη δαπανηρή ιδιωτική χρηματοδότηση;

Όπως δείχνει ο Grout (1997), δεν υπάρχει διαφορά για το κοινωνικό σύνολο, από την άποψη χρησιμότητας ή κινδύνου, ποιος χρηματοδοτεί, παράγει και παρέχει την υπηρεσία. Η μόνη διαφορά μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής εναλλακτικής είναι ότι ο κίνδυνος είναι σαφώς υπολογίσιμος στο κόστος κεφαλαίου του ιδιωτικού τομέα, ενώ αυτό δεν ισχύει για το δημόσιο τομέα. Καθώς είναι προφανές ότι ο κίνδυνος ενυπάρχει και στις δυο περιπτώσεις, είναι αινιγματικό γιατί ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να μπορεί να δανείζεται σε χαμηλότερο κόστος.

Η δυνατότητα του δημόσιου τομέα να φορολογεί καθιστά δυνατό το διαχωρισμό των κινδύνων που σχετίζονται με την έκβαση του έργου και της πίστωσης που χρησιμοποιήθηκε για τη χρηματοδότηση της αρχικής επένδυσης. Οι κίνδυνοι θα αναληφθούν από τους χρήστες της υποδομής ή της δημόσιας υπηρεσίας, ενώ η πίστωση θα μοιραστεί στους φορολογούμενους. Ο δημόσιος τομέας είναι λοιπόν ικανός να μεταβιβάζει και να μοιράζει κινδύνους καλύτερα από τον ιδιωτικό τομέα, επιτρέποντάς του να συγκεντρώσει φαινομενικά φτηνότερη χρηματοδότηση χωρίς, ωστόσο, να τους εξαλείφει. Οι κίνδυνοι θα είναι εκεί, θα τους αναλάβουν απλώς κάποιιοι άλλοι, κανένας από τους οποίους δεν αποζημιώνεται στην πραγματικότητα για την ανάληψή τους. Εκεί οφείλεται το φαινομενικά χαμηλότερο κόστος κεφαλαίου.

Ενώ η διαφορά στο κόστος κεφαλαίου μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα είναι συνεπώς περισσότερο φαινομενική από πραγματική, υπάρχουν ωστόσο κάποιες σημαντικές διαφορές μεταξύ της χρηματοδότησης του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα για το ίδιο έργο. Το γεγονός ότι οι επενδυτές αποζημιώνονται ρητά και άμεσα για τον κεφαλαιακό κίνδυνο που αναλαμβάνουν στην περίπτωση της χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα βελτιώνει την επιλογή έργου στην οικονομία και την αποτελεσματικότητα κατανομής. Αυτό ισχύει και όταν η μεταβίβαση κινδύνων έργου είναι λιγότερο ευνοϊκή, δηλαδή, όταν ο συνεργάτης του ιδιωτικού τομέα πρέπει να αναλάβει κινδύνους που δεν μπορεί να διαχειριστεί ή να αντέξει. Σε αυτή την περίπτωση, η λιγότερο ευνοϊκή μεταβίβαση κινδύνου μεταφράζεται άμεσα σε υψηλότερο κόστος κεφαλαίου όπως συζητήθηκε από τον Groult. Επιπλέον, η ρητή αναγνώριση και τιμολόγηση των κινδύνων ενθαρρύνει την καλύτερη διαχείριση των κινδύνων και συμβάλλει στην υψηλότερη παραγωγική αποδοτικότητα.

Επιστρέφοντας στη σύνδεση μεταξύ ΣΔΙΤ και δημοσιονομικής πολιτικής, ας δούμε πρώτα τη λογιστική τους αντιμετώπιση (accounting treatment) για να δούμε πώς ακριβώς μπορούν να επηρεάσουν τη δημοσιονομική θέση. Η λογιστική αντιμετώπιση σε στατιστικές εθνικών λογαριασμών βασίζεται στην αρχή ότι κάθε οικονομική μονάδα, συμπεριλαμβανομένης μιας ΣΔΙΤ, μπορεί να καταγραφεί μόνο σε στατιστικές εθνικών λογαριασμών σε ένα θεσμικό τομέα (Eurostat 1995). Δηλαδή, μια ΣΔΙΤ μπορεί μόνο να είναι μια εταιρεία του δημόσιου τομέα ή μια εταιρεία του ιδιωτικού τομέα. Ακόμα και όταν μια ΣΔΙΤ είναι κοινοπραξία με συμμετοχή κοινού μετοχικού κεφαλαίου από τους συνεργάτες του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, δεν μπορεί να χωριστεί στους δυο θεσμικούς τομείς.

Όλη η διαφορά για τη δημοσιονομική θέση βρίσκεται στο αν μια ΣΔΙΤ περιλαμβάνεται στο δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα. Αν η σύμπραξη είναι τμήμα του δημόσιου τομέα (της γενικής κυβέρνησης), η χρηματοδότηση και εξαγορά των υποκείμενων περιουσιακών στοιχείων εμφανίζονται στον ισολογισμό του δημόσιου τομέα, επηρεάζοντας άμεσα το δημοσιονομικό έλλειμμα και το δημόσιο χρέος. Αν η σύμπραξη καταγράφεται ως εταιρεία του ιδιωτικού τομέα έχει μόνο έναν περιορισμένο βραχυπρόθεσμο αντίκτυπο στους δημοσιονομικούς λογαριασμούς. Η χρηματοδότηση και η εξαγορά των υποκείμενων περιουσιακών στοιχείων εμφανίζονται στον ισολογισμό του ιδιωτικού τομέα, ενώ ο δημόσιος τομέας προκαλεί μόνο τρέχουσες δαπάνες για την πληρωμή της ίδιας της υπηρεσίας μόλις ξεκινήσει η παροχή της. Οι πρακτικές για την καταγραφή των ΣΔΙΤ έχουν υπάρξει διαφορετικές ανά χώρα. Ορισμένες χώρες τις έχουν καταχωρίσει όλες στον ισολογισμό του δημόσιου τομέα, άλλοι έχουν καταγράψει τουλάχιστον ορισμένες από αυτές έξω από τον ισολογισμό του δημόσιου τομέα. Για να εναρμονιστούν οι διάφορες πρακτικές καταγραφής, η Eurostat (2004) περιλαμβάνει μια απόφαση για την αντιμετώπιση των ΣΔΙΤ στους εθνικούς ισολογισμούς. Βασίζεται σε μια εκτίμηση της διανομής των κινδύνων μεταξύ των συνεταιριών, ενώ θέτει και τον όρο ότι μια σύμπραξη θα πρέπει να καταγράφεται εκτός του ισολογισμού του δημόσιου τομέα αν ο ιδιώτης συνεργάτης φέρει τον κατασκευαστικό κίνδυνο και είτε τον κίνδυνο διαθεσιμότητας ή ζήτησης για το εν λόγω έργο. Με άλλα λόγια, η σύμπραξη θα καταγραφεί ως ιδιωτική εταιρεία και

επομένως έξω από τον υπολογισμό ελλείμματος και χρέους του δημόσιου τομέα υπό τον όρο ότι ο ιδιώτης συνεργάτης φέρει τουλάχιστον έναν από τους μεγάλους μακροπρόθεσμους κινδύνους, πέρα από τον πιο βραχυπρόθεσμο κατασκευαστικό κίνδυνο. Ειδικά, η σύμπραξη θα καταγραφεί στον ισολογισμό του δημόσιου τομέα.

Η διχοτόμηση της αντιμετώπισης των ΣΔΙΤ στις στατιστικές των εθνικών λογαριασμών έχει ένα ατυχές αντίκτυπο στα κίνητρα του δημόσιου τομέα να τις χρησιμοποιήσει σαν όχημα για την παροχή υποδομών και δημόσιων υπηρεσιών. Η καταγραφή της επένδυσης μέσω συμπράξεων μόνο στον ισολογισμό του δημόσιου τομέα μπορεί να εισάγει αθέμιτη μεροληψία εναντίον τους καθώς θα υπερέβαλε τον αντίκτυπό τους σε δημόσια ελλείμματα και χρέη. Από την άλλη πλευρά, το IMF (2004b) δηλώνει ότι η καταγραφή της επένδυσης μέσω συμπράξεων μόνο στον ισολογισμό του ιδιωτικού τομέα μπορεί να προκαλέσει αθέμιτη μεροληψία προς όφελός τους καθώς θα υποτιμούσε τον αντίκτυπό τους σε δημόσια ελλείμματα και χρέη. Αυτό, με τη σειρά του, θα φαινόταν σαν μια χαλάρωση του βραχυπρόθεσμου περιορισμού προϋπολογισμού του δημόσιου τομέα. Καθώς μια τέτοια "χαλάρωση" δεν εμπλέκεται με την προμήθεια υποδομών και δημοσίων υπηρεσιών στην κοινωνία, μια ΣΔΙΤ ίσως φαίνεται προτιμότερη ακόμα και όταν δεν αποδίδει μικροοικονομικά οφέλη αποδοτικότητας. Είναι, ωστόσο, σημαντικό να αναγνωρίσουμε ότι μια ΣΔΙΤ – ακόμα και όταν καταγράφεται εκτός του ισολογισμού του δημόσιου τομέα – παράγει ένα μελλοντικό παθητικό για το δημόσιο τομέα καθώς δεσμεύεται στην αγορά της υπηρεσίας.

Η χαλάρωση των περιορισμών του προϋπολογισμού του δημόσιου τομέα είναι όντως περισσότερο φαινομενική παρά πραγματική ακόμα και από βραχυπρόθεσμη μακροοικονομική σκοπιά. Ως μέσο βραχυπρόθεσμης έως μεσοπρόθεσμης μακροοικονομικής σταθεροποιητικής πολιτικής, το επίπεδο δημόσιας δαπάνης δε θα πρέπει να είναι ούτε πολύ υψηλό ώστε να προκαλεί πληθωριστικές πιέσεις, αλλά ούτε και πολύ χαμηλό ώστε να καταφεύγει υπέρμετρα σε συμβάσεις. Η απλή μεταφορά των έργων επένδυσης από λογιστική άποψη από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα δε δημιουργεί δημοσιονομική παρέκκλιση – απλώς αναπροσαρμόζει ένα δεδομένο επίπεδο οικονομικής δραστηριότητας μεταξύ θεσμικών τομέων στην εθνική λογιστική. Αν κάποια επένδυση μέσω ΣΔΙΤ έχει μεταφερθεί από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, και αν ο δημόσιος τομέας αυξήσει τις δαπάνες κατά το ίδιο μέγεθος, αυξάνει τη συνολική ζήτηση στην οικονομία. Με άλλα λόγια, οι ΣΔΙΤ δε δημιουργούν δημοσιονομική παρέκκλιση, απλώς δημιουργούν μια ψευδή εντύπωση τέτοιας παρέκκλισης.

Για αυτούς τους λόγους, μια ΣΔΙΤ δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μέσο δημοσιονομικής πολιτικής και, συνεπώς, ο φαινομενικός δημοσιονομικός της αντίκτυπος δε θα πρέπει να παίρνει τόση σημασία. Η απόφαση ανάληψης ενός έργου υποδομών μέσω μιας ΣΔΙΤ θα έπρεπε να βασίζεται μόνο στη μικροοικονομική αξία μιας τέτοιας συμφωνίας από την άποψη οικονομικής αποδοτικότητας, χωρίς να υπάρχει ρόλος για μελέτες δημοσιονομικής πολιτικής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Δεδομένων αυτών, οι δημοσιονομικές και μακροοικονομικές συνέπειες των ΣΔΙΤ πρέπει να αναγνωριστούν και να καταγραφούν με σαφήνεια. Η ανάπτυξη ενός συστήματος δημοσιονομικής καταγραφής που θα ήταν ουδέτερο κινήτρων με βάση τις σημερινές και τις ενδεχόμενες δαπάνες και ωφέλειες που προκύπτουν από τη διανομή κινδύνων και ανταμοιβών μεταξύ των συνεργατών φαίνεται επομένως να είναι μέτρο υψηλής προτεραιότητας για την εκμετάλλευση του οικονομικού δυναμικού των ΣΔΙΤ περιορίζοντας ταυτόχρονα την οικονομική κατάχρηση της πολιτικής τους δυναμικής.

Για να ολοκληρώσουμε σχετικά με τις ΣΔΙΤ και την οικονομική ανάπτυξη, έχει υποστηριχθεί ότι μια ΣΔΙΤ μπορεί υπό συγκεκριμένες περιστάσεις να συσχετισθεί με υψηλότερη παραγωγική αποδοτικότητα από την παραδοσιακή δημόσια χρηματοδότηση και παροχή υπηρεσιών. Είναι, ωστόσο, σημαντικό να αναγνωρίσουμε ότι μια βελτίωση στην παραγωγική αποδοτικότητα δε μεταφράζεται αυτομάτως σε υψηλότερη οικονομική ανάπτυξη σε συνολικό επίπεδο. Η υψηλότερη παραγωγική αποδοτικότητα απλώς σημαίνει ότι ένα μικρότερο μερίδιο των συνολικών αποθεματικών της οικονομίας απαιτείται για τη χρηματοδότηση του εν λόγω έργου. Ωστόσο, δεν υπάρχει εκ των προτέρων εγγύηση ότι τα αποθεματικά που έτσι απελευθερώνονται από άλλους σκοπούς θα χρησιμοποιηθούν παραγωγικά. Κατ' αρχήν, όλα είναι πιθανά: μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση παραγωγικής επένδυσης, αλλά μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση μη παραγωγικής επένδυσης. Αν αυτή είναι η περίπτωση, δεν μπορεί κάποιος να συμπεράνει χωρίς αμφιβολίες κατά πόσον η επιλογή μιας δομής ΣΔΙΤ στο πλαίσιο ενός ξεχωριστού έργου θα έχει θετικό, αρνητικό ή καθόλου αντίκτυπο στη συνολική ανάπτυξη.

5.8 Συμπεράσματα

Αυτό το κεφάλαιο εξέτασε τα οικονομικά θετικά και αρνητικά της ανάληψης επένδυσης σε υποδομές και δημόσιες υπηρεσίες μέσω ΣΔΙΤ. Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει από την ανωτέρω ανάλυση είναι – χωρίς μάλλον αυτό να αποτελεί έκπληξη για ένα οικονομικό κείμενο – ότι οι ΣΔΙΤ μπορούν να προσφέρουν ωφέλειες σε σχέση με την παραδοσιακή δημόσια προμήθεια από την άποψη οικονομικής αποδοτικότητας, αλλά τέτοιες ωφέλειες έχουν και δαπάνες, οι οποίες ίσως υπερακοντίσουν τις ωφέλειες αλλά ίσως και όχι.

Μια ΣΔΙΤ μπορεί να αντιμετωπιστεί ως εναλλακτικό μέσο για τη παρέμβαση του δημόσιου τομέα στην διόρθωση μιας αποτυχίας της αγοράς και στη διασφάλιση μιας αποδοτικότερης κατανομής πόρων στην οικονομία. Αντίθετα με τον παραδοσιακό τρόπο προμήθειας υποδομών και δημοσίων υπηρεσιών όπου ο δημόσιος τομέας χρηματοδοτεί και είναι ιδιοκτήτης των περιουσιακών στοιχείων που απαιτούνται για την προμήθειά τους, μια ΣΔΙΤ βασίζεται στην ιδέα ότι ο δημόσιος τομέας μπορεί να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα κατανομής ακόμα και όταν τα περιουσιακά στοιχεία χρηματοδοτούνται από και είναι ιδιοκτησία του ιδιωτικού τομέα, ο οποίος επίσης παρέχει τις τελικές υπηρεσίες στην κοινωνία. Ο δημόσιος τομέας διατηρεί τον έλεγχο της αποδοτικότητας μέσω μιας μακροπρόθεσμης σύμβασης με το συνεργάτη του

ιδιωτικού τομέα, η οποία εγγυάται την ποιότητα και την ποσότητα της προμηθευόμενης υπηρεσίας.

Ο συνεργάτης του ιδιωτικού τομέα, ως ιδιοκτήτης των περιουσιακών στοιχείων, αποφασίζει ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος προμήθειας της υπηρεσίας προκειμένου να εκπληρωθεί η σύμβαση. Ο ιδιώτης συνεργάτης, οδηγούμενος από το κέρδος, θα επιδιώξει να μεγιστοποιήσει την αποδοτικότητα με την οποία παράγεται και παρέχεται η υπηρεσία. Η ιδιωτική ιδιοκτησία περιουσιακών στοιχείων μπορεί συνεπώς να βελτιώσει την παραγωγική αποδοτικότητα πέρα από το επίπεδο που μπορεί να επιτευχθεί με την παραδοσιακή προμήθεια δημόσιων υπηρεσιών. Τέτοιες ωφέλειες στην αποδοτικότητα θα μπορούσαν, γενικά, να ενισχυθούν από τη φιλευθεροποίηση της αγοράς. Στην πράξη, ωστόσο, ο ανταγωνισμός είναι απίθανο να καταστεί σημαντική πηγή ωφελειών αποδοτικότητας σε πολλές αγορές υποδομών και δημοσίων υπηρεσιών.

Η ουσία της σύμπραξης βρίσκεται στην κατανομή των κινδύνων και των αποδόσεων που σχετίζονται με το έργο. Η ανάληψη από το δημόσιο τομέα ορισμένων εκ των κινδύνων ίσως είναι απαραίτητη προϋπόθεση για να εμπλακεί εξ αρχής στο έργο ο συνεργάτης του ιδιωτικού τομέα. Αυτό το γεγονός επισημαίνει το θεμελιώδη χαρακτήρα μιας ΣΔΙΤ ως όχημα επιχορήγησης: αναλαμβάνοντας δωρεάν ορισμένους από τους κινδύνους, ο δημόσιος τομέας παρέχει μια επιχορήγηση στο συνεργάτη του ιδιωτικού τομέα έτσι ώστε να κάνει οικονομικά ελκυστική τη σύμπραξη.

Ωστόσο, αυτά τα εν δυνάμει ισχυρά σημεία μιας σύμπραξης μπορούν να μετατραπούν σε αδυναμίες. Η επιδίωξη παραγωγικής αποδοτικότητας ίσως διακινδυνεύσει την αποτελεσματικότητα κατανομής, καθώς η περικοπή δαπανών ίσως οδηγήσει στην περικοπή ποιότητας. Η κατανομή των κινδύνων, με τη σειρά τους, μπορεί να καταστεί μια πηγή μη παραγωγικής αποδοτικότητας αν αποτύχει να καταλείψει κάθε κίνδυνο στο συνεργάτη που βρίσκεται στην καλύτερη θέση να τον διαχειριστεί. Και, τέλος, το γεγονός ότι η σύμπραξη απαιτεί τη σύνταξη μιας μακροπρόθεσμης σύμβασης με υψηλό βαθμό ατέλειας της επιβάλλει ένα σημαντικό κόστος.

Όντως, τα υψηλά κόστη συναλλαγών είναι ίσως το χειρότερο, και λιγότερο μελετημένο, μειονέκτημα των ΣΔΙΤ. Η ανάγκη εύρεσης του σωστού συνεργάτη του ιδιωτικού τομέα, καθώς και η διαπραγμάτευση, παρακολούθηση και αναδιαπραγμάτευση μιας μακροπρόθεσμης σύμβασης, δίνοντάς της τα σωστά κίνητρα προσπάθειας για ποιότητα υπηρεσιών περιορίζοντας τις δαπάνες, καθιστά μια ΣΔΙΤ πιο δαπανηρή στη σύσταση και στη διατήρηση από την παραγωγή και παροχή υπηρεσιών του δημόσιου τομέα. Επιπλέον, οι υψηλές δαπάνες αναζήτησης (προσφορά και πλειοδοσία) περιορίζουν την ισχύ του ανταγωνισμού στη δημιουργία των σωστών κινήτρων για την προώθηση της παραγωγικής αποδοτικότητας.

Οι υψηλότερες δαπάνες συναλλαγών, μαζί με τους υψηλότερους κινδύνους πίστωσης, επίσης αυξάνουν τις δαπάνες χρηματοδότησης για μια ΣΔΙΤ σε σχέση με αυτές του δημόσιου τομέα.

Ενώ οι υψηλότερες δαπάνες χρηματοδότησης δυσκολεύουν την επίτευξη του ελάχιστου ορίου απόδοσης του έργου, το οικονομικό όριο απόδοσης και η αποτελεσματικότητα κατανομής ίσως είναι υψηλότερου επιπέδου στην ιδιωτική χρηματοδότηση καθώς οι κίνδυνοι αναγνωρίζονται και τιμολογούνται με σαφήνεια, και καθώς η ανάληψη κινδύνων από τους επενδυτές ανταμείβεται.

Αν οι περιστάσεις είναι τέτοιες ώστε η ιδιωτική χρηματοδότηση (και παραγωγή και παροχή της υπηρεσίας) είναι ανώτερη από τη δημόσια χρηματοδότηση, θα φαινόταν ότι οι δημόσιες χρηματοδοτήσεις λαμβάνουν ένα απροσδόκητο κέρδος το οποίο γίνεται δικαιωματικά επιχείρημα για τη χρήση ΣΔΙΤ στην παροχή υποδομών και δημοσίων υπηρεσιών.

Ωστόσο, η δημοσιονομική πολιτική δε θα πρέπει να είναι θέμα στην λήψη αποφάσεων σχετικά με τον τρόπο παραγωγής και παροχής υπηρεσιών. Η μεταφορά επενδύσεων μεταξύ των βιβλίων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα δε δημιουργεί παρέκκλιση στις δημόσιες χρηματοδοτήσεις ή στην οικονομία γενικότερα. Με άλλα λόγια, δεν υπάρχει μακροοικονομική υπόθεση υπέρ – ή κατά – των ΣΔΙΤ.

Υπάρχει μια υπόθεση, ωστόσο, ενάντια στη σημερινή λογιστική αντιμετώπιση των ΣΔΙΤ στους εθνικούς λογαριασμούς καθώς δεν αναγνωρίζει τις πραγματικές δαπάνες και ωφέλειες στους αντίστοιχους συνεργάτες με βάση τη συμφωνημένη κατανομή κινδύνων και αποδόσεων. Το γεγονός ότι μια σύμπραξη είτε δεν συμπεριλαμβάνεται καθόλου είτε συμπεριλαμβάνεται πλήρως στο δημόσιο τομέα και στις δημοσιονομικές στατιστικές καθιστά το δημόσιο τομέα είτε φίλο είτε εχθρό. Το γεγονός αυτό δημιουργεί περαιτέρω ασυμμετρία στα κίνητρα του δημόσιου τομέα για την ίδρυση συμπράξεων, αυξάνοντας τον κίνδυνο ότι η χρήση τους προέρχεται από πολιτικές και λογιστικές μελέτες παρά από μελέτες οικονομικής αποδοτικότητας.

Παρά όλες αυτές τις προειδοποιήσεις, υπάρχει περίπτωση μια ΣΔΙΤ να μπορεί να δώσει ένα συνδυασμό αποδοτικότητας στην κατανομή και στην παραγωγικότητα, σε μη απαγορευτικές δαπάνες συναλλαγών, που να είναι ανώτερη από την παραδοσιακή δημόσια προμήθεια μιας υποδομής ή μιας δημόσιας υπηρεσίας. Υπό αυτές τις συνθήκες μια ΣΔΙΤ είναι το βέλτιστο μέσο παρέμβασης για το δημόσιο τομέα.

6 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 : ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΙΒΑΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΣΤΙΣ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

6.1 Εισαγωγή

Η χρηματοδότηση και η ανάπτυξη μεγάλων έργων, για παράδειγμα για την παροχή υλικών υποδομών (δρόμοι, παροχή νερού, φράγματα κ.ο.κ.) ή δημόσιων αγαθών (σχολεία, δίκτυα πληροφοριών), συχνά διαρκεί πολλά χρόνια, περιλαμβάνει τη συμμετοχή πολλών οικονομικών και πολιτικών παραγόντων, και η επιτυχία τους εξαρτάται από τις προσπάθειες και τις επενδύσεις αυτών των συμμετεχόντων. Το κεφάλαιο αυτό υποστηρίζει το επιχείρημα⁸ ότι η αξιολόγηση των κινδύνων τέτοιων έργων δεν μπορεί να διαχωριστεί από τους όρους της σύμβασης μεταξύ των συμβαλλόμενων. Δεν θα πρέπει να θεωρούμε τους κινδύνους αυτών των έργων ως καθαρά εξωγενείς και να αξιολογούμε μόνο τον κίνδυνο πριν την υπογραφή της σύμβασης. Αυτό δεν σημαίνει ότι ο εξωγενής κίνδυνος είναι απών, για παράδειγμα, μια θύελλα μπορεί να καταστρέψει μια γέφυρα. Αλλά υπάρχουν επίσης και ενδογενείς κίνδυνοι, π.χ., κίνδυνοι που επηρεάζονται από τους όρους της σύμβασης, για παράδειγμα, αν ο συμβαλλόμενος πληρώνεται μόνο για την ολοκλήρωση της γέφυρας, ίσως χρησιμοποιήσει τσιμέντο κατώτερης ποιότητας, με τις συνέπειες αυτής της επιλογής να εμφανίζονται μόνο μετά από πολλά χρόνια, πιθανώς την ίδια στιγμή με ένα συμβάν όπως η θύελλα στην οποία αναφερθήκαμε νωρίτερα.

Οι ενδογενείς κίνδυνοι μπορεί να οφείλονται σε ένα πλήθος ατελειών στο οικονομικό περιβάλλον, αλλά δυο εξ αυτών έχουν ειδική σχέση. Πρώτον, ο ανάδοχος του έργου, οι επιτροπές εποπτείας, ο κατασκευαστής και ο διαχειριστής του έργου συνήθως έχουν αντικρουόμενες απόψεις σχετικά με την ποιότητα που πρέπει να επιτευχθεί και τις δαπάνες στις οποίες θα πρέπει να υποβληθούν: ο κατασκευαστής θέλει να ελαχιστοποιήσει το κόστος κατασκευής αλλά αυτό ίσως αυξήσει το κόστος λειτουργίας του έργου, ενώ η επιτροπή εποπτείας ίσως θέλει να ελαχιστοποιήσει τις δαπάνες. Επίσης, εξαιτίας των εξωγενών κινδύνων ή της ελλιπούς παρακολούθησης, το αποτέλεσμα των δράσεων που αναλαμβάνουν τα διάφορα μέρη μπορεί να μην μπορεί να εξακριβωθεί πλήρως. Δεύτερον, δεδομένων των περίπλοκων τεχνολογιών που χρησιμοποιούνται και της δυσκολίας του διαχειριστικού ελέγχου, οι συμμετέχοντες δεν μπορούν να προσδιορίσουν όλα τα πιθανά απρόοπτα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την έγκαιρη παράδοση του έργου ή το κόστος για την κατασκευή και τη λειτουργία του.

Η απεμπλοκή από τους εξωγενείς και ενδογενείς κινδύνους είναι το αντικείμενο των οικονομικών κανονισμών (economics of regulation) υπό ασύμμετρη πληροφόρηση και της θεωρίας των ατελών συμβάσεων (theory of incomplete contracts). Και οι δυο θεωρίες τονίζουν ότι επιπρόσθετα της συνηθισμένης ανάλυσης κόστους-οφέλους, που θα μπορούσε να εφαρμοστεί σε ένα τέλειο

⁸ Mathias Dewatripont and Patrick Legros “Public-private partnerships: contract design and risk transfer” EIB PAPERS (2005)

περιβάλλον, είναι αναγκαίο να μελετήσουμε τα ενδογενή κόστη των συμβάσεων που προκαλούνται από προβλήματα ασύμμετρης και ατελούς πληροφόρησης. Παρά την εφαρμογή αυτής της θεωρίας στις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, υπάρχει, ελάχιστος αριθμός εργασιών πάνω στο θέμα αυτό. Προφανώς, το κατά πόσο τα ενδογενή κόστη της σύμβασης θα είναι σημαντικά, θα εξαρτηθεί από την έκταση των προβλημάτων αντιπροσώπευσης και από τις δυνατότητες διόρθωσής τους, για παράδειγμα, κατά πόσο ο ανάδοχος μπορεί να διενεργήσει ελέγχους εκ των προτέρων (ex ante) και εκ των υστέρων (ex post), κατά πόσο οι συμβάσεις μπορούν να συμπεριλάβουν αρκετά απρόοπτα, και κατά πόσο τα αποτελέσματα των ελέγχων μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως απρόοπτα ενδεχόμενα στις συμβάσεις. Τα τελευταία χρόνια, έχουν υπάρξει εφαρμογές αυτής της θεωρίας σε συμπράξεις του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και έχουν εστιάσει στο κόστος και στα οφέλη της συνένωσης της κατασκευής και διαχείρισης της υποδομής.

Επίσης πρέπει να σημειωθεί ότι πολλά έργα ΣΔΙΤ είναι στην ουσία εκτεθειμένα σε πολιτικούς κινδύνους λόγω της αλλαγής αντικειμενικών στόχων, κίνδυνοι που συχνά εκδηλώνονται σε υπερβάσεις δαπανών.

6.2 Οικονομικοί κανονισμοί και θεωρία συμβάσεων: γενική επισκόπηση και εφαρμογές στις ΣΔΙΤ

6.2.1 Γνώση από τους οικονομικούς κανονισμούς και τη θεωρία συμβάσεων

Τα νέα οικονομικά εποπτείας αφορούν στη σχέση ανταλλαγής μεταξύ αποδοτικότητας και απόσπασης εκμίσθωσης όταν η ελεγχόμενη εταιρεία (regulated firm) έχει πλεονέκτημα στην πληροφόρηση. Αυτό το πλεονέκτημα αποτελείται από δυο σκέλη. Το ένα είναι ότι η εταιρεία είναι καλύτερα πληροφορημένη για την ίδια από τον ελεγκτή (regulator), η εταιρεία κατέχει λοιπόν πληροφορίες που μένουν κρυφές από τον ελεγκτή. Το άλλο σκέλος είναι ότι η εταιρεία γνωρίζει τις ενέργειές της ενώ ίσως δεν ισχύει το ίδιο για τον ελεγκτή, με άλλα λόγια, η εταιρεία μπορεί να αναλάβει ενέργειες που μένουν κρυφές από τον ελεγκτή.

Η θεωρία των ατελών συμβάσεων τονίζει ότι οι σχέσεις στην αγορά είναι προβληματικές όταν απαιτούν επενδύσεις ειδικών σχέσεων που λαμβάνουν χώρα σε ένα περίπλοκο περιβάλλον. Αυτή η πολυπλοκότητα καθιστά αναπόφευκτη τη μη ολοκλήρωση της σύμβασης, οδηγώντας σε μια υπο-επένδυση. Συγκεκριμένα, υψηλότερη επένδυση από ένα συμβαλλόμενο μπορεί να προκαλέσει σκληρότερη εκ των υστέρων διαπραγμάτευση από τον άλλο συμβαλλόμενο, ο οποίος μπαίνει στον πειρασμό να αρπάξει ένα μερίδιο του πλεονάσματος που παράγεται από την επένδυση. Οι ατελείς συμβάσεις συνήθως αποτυγχάνουν να προστατέψουν πλήρως τους συμβαλλόμενους ενάντια σε τέτοια συμπεριφορά όταν είναι δύσκολο για ένα δικαστήριο να διακρίνει τα καλόπιστα αιτήματα αναδιαπραγμάτευσης (για παράδειγμα, όταν εξωγενείς συνθήκες της αγοράς έχουν αλλάξει) από τα κακόπιστα (αυτά που προκαλούνται για να εκμεταλλευτούν την υψηλότερη επένδυση από τον άλλο συμβαλλόμενο).

Ένας τρόπος αποφυγής της υποεπενδυτικής παγίδας είναι το σχήμα να καταφύγει σε ενοποίηση. Ωστόσο, η ενοποίηση δεν είναι πανάκεια: όταν κάποιος είναι “αφεντικό” και είναι ιδιοκτήτης του περιουσιακού στοιχείου κι ενώ το περιουσιακό στοιχείο του άλλου συμβαλλόμενου αυξάνει τα κίνητρα για επένδυση, τηρουμένων των αναλογιών, το να έχει κάποιος “αφεντικό” μειώνει τα κίνητρα για επένδυση.

Επομένως σε έναν απλό κόσμο δυο συμβαλλόμενων όταν (i) η επένδυση του ενός συμβαλλόμενου είναι σημαντικότερη από του άλλου, η ενοποίηση είναι η βέλτιστη επιλογή με τον πρώτο συμβαλλόμενο ως αφεντικό, ενώ όταν (ii) οι επενδύσεις και των δυο συμβαλλόμενων είναι εξίσου σημαντικές, ο διαχωρισμός είναι το επιθυμητό αποτέλεσμα. Αυτά τα αποτελέσματα υποθέτουν ότι και οι δυο συμβαλλόμενοι έχουν υψηλά επίπεδα πλούτου και μπορούν εκ των προτέρων, να ανταλλάξουν την ιδιοκτησία περιουσιακών στοιχείων. Με μειωμένο παθητικό ή πλούτο, η μεταβίβαση ιδιοκτησίας ίσως να μην είναι αποδοτική από την άποψη της μεγιστοποίησης του συνολικού αναμενόμενου πλεονάσματος από τη σχέση.

6.2.2 Εφαρμογή σε ΣΔΙΤ: συνένωση δικαιωμάτων αποφάσεων

Συνοψίζοντας τα βραχυπρόθεσμα πολιτικά κίνητρα, η αξία για το δημόσιο χρηματοδότη μιας ΣΔΙΤ βρίσκεται στο κόστος και την ποιότητα της υπηρεσίας που παράγεται, με το κόστος και την ποιότητα να εξαρτώνται από τη χρηματοδότηση, την κατασκευή και τη διαχείριση της υποδομής του έργου. Υπάρχουν φανερές συνδέσεις μεταξύ χρηματοδότησης, κατασκευής και διαχείρισης της υποδομής. Για παράδειγμα, η κατασκευή καθορίζει την ποιότητα της υποδομής, η οποία – με τη σειρά της – επηρεάζει θετικά ή αρνητικά το κόστος της διαχείρισης και συντήρησής της: μια υποδομή υψηλής ποιότητας ίσως καταστήσει τη διατήρησή της τεχνικά δύσκολη και δαπανηρή — απαιτώντας ίσως καταρτισμένο προσωπικό — ή μπορεί να διευκολύνει τη συντήρηση μειώνοντας την πιθανότητα αποτυχίας, από την άλλη, μια κακοσχεδιασμένη γέφυρα ή η κακή ποιότητα σκυροδέματος μπορεί να αυξήσει τον κίνδυνο να καταρρεύσει η γέφυρα κατά τη διάρκεια μιας θύελλας.

Αν ο συμβαλλόμενος που είναι υπεύθυνος για την κατασκευή δεν υποχρεωθεί να εσωτερικεύσει πιθανές εξωτερικότητες στη διαχειριστική φάση της υποδομής, ίσως προκύψουν ανεπάρκειες. Το πιθανό κόστος αυτών των ανεπαρκειών μπορεί να είναι μεγάλο, για παράδειγμα, όταν η κακή κατασκευή αυξάνει τον κίνδυνο μιας γέφυρας να καταρρεύσει σε μια θύελλα. Όπως έχουν δείξει πρόσφατες εργασίες, ο κατασκευαστής έχει κίνητρο να εσωτερικεύσει εξωτερικότητες αν έχει και το δικαίωμα να διαχειριστεί και να συντηρήσει την υποδομή.

6.2.3 [Ο ρόλος της ασύμμετρης πληροφόρησης](#)

Μπορούν να υπάρξουν δυο τύποι ασύμμετρης πληροφόρησης: ιδιωτικές πληροφορίες και ιδιωτική δράση. Στην πρώτη περίπτωση, ένας οικονομικός αντιπρόσωπος έχει ανώτερη πληροφόρηση σε σύγκριση με άλλους αντιπροσώπους. Στο πλαίσιο των ΣΔΙΤ, θα μπορούσαμε να σκεφτούμε μια κατάσταση όπου η κυβέρνηση που παρέχει μια υπηρεσία έχει ιδιωτική πληροφόρηση σχετικά με δαπάνες παράδοσης που δεν έχουν οι εταιρείες που πλειοδοτούν γι' αυτή τη ΣΔΙΤ. Με ιδιωτική δράση, ένας οικονομικός αντιπρόσωπος μπορεί να προβεί σε ενέργειες που δεν μπορούν να τις παρακολουθήσουν άλλοι αντιπρόσωποι. Μια τέτοια περίπτωση είναι μια προσπάθεια από έναν κατασκευαστή να περικόψει δαπάνες κατασκευής ακόμα και αν αυτό οδηγήσει σε υψηλότερες δαπάνες διαχείρισης. Θα πρέπει να προστεθεί ότι ιδιωτικές πληροφορίες και κρυφή δράση σχετίζονται στενά με την πιθανότητα δυσμενούς επιλογής και ηθικής βλάβης, αντιστοίχως. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε δυο εργασίες (Iossa και Legros 2004 και Bentz *et al.* 2002) που μελετούν τη δυσμενή επιλογή και την ηθική βλάβη σε ένα κόσμο όπου μπορούν να γραφούν πλήρεις συμβάσεις. Και οι δυο εργασίες μελετούν ένα διαδοχικό συμβατικό περιβάλλον όπου η προσπάθεια στην πρώτη περίοδο είναι χρήσιμη για τη διαχείριση στη δεύτερη περίοδο, και οι δυο εργασίες υπογραμμίζουν τη σημασία της ιδιωτικής πληροφόρησης για τις δαπάνες λειτουργίας.

Οι Iossa και Legros (2004) παρουσιάζουν ένα γενικό μοντέλο εποπτείας, το οποίο μπορεί εύκολα να εφαρμοστεί σε ΣΔΙΤ. Υπάρχουν δυο περίοδοι, και μπορεί κανείς να σκεφτεί την πρώτη ως το κατασκευαστικό στάδιο και τη δεύτερη ως το διαχειριστικό στάδιο ενός έργου υποδομών. Ο δημόσιος χρηματοδότης του έργου μπορεί να κατανείμει το δικαίωμα της διαχείρισης στον κατασκευαστή ή σε κάποιον άλλο αντιπρόσωπο (ας τον αποκαλέσουμε υποψήφιο). Ένας υποψήφιος δεν έχει πληροφορίες για την προσπάθεια κατασκευής στην πρώτη περίοδο αλλά μπορεί να τις βρει αν κάνει μια δαπανηρή επιθεώρηση.

Σε αυτές τις περιστάσεις, η βέλτιστη λύση είναι να λαμβάνει ο υποψήφιος την επιλογή να αγοράσει το δικαίωμα να διαχειριστεί το έργο στη δεύτερη περίοδο και να φροντίσει ώστε ο κατασκευαστής (δηλαδή, ο αντιπρόσωπος της πρώτης περιόδου) να λάβει τη χρηματική πληρωμή από αυτόν που θα διαχειριστεί το έργο σε αυτή την περίπτωση. Αν ο υποψήφιος δεν ασκήσει αυτή του την επιλογή, ο κατασκευαστής συνεχίζει να διαχειρίζεται το περιουσιακό στοιχείο. Ο υποψήφιος ασκεί την επιλογή του αν η επιθεώρηση δείξει ότι το περιουσιακό στοιχείο που υπάρχει στη βάση βρίσκεται σε καλή κατάσταση: έτσι λύνεται τόσο το πρόβλημα της αποκάλυψης στη δεύτερη περίοδο όσο και ωθεί τον υποψήφιο να ασκήσει προσπάθεια επιθεώρησης. Επειδή ο κατασκευαστής είναι αποδέκτης υψηλότερης χρηματικής πληρωμής όταν ο υποψήφιος ασκεί την επιλογή του να διαχειριστεί, αυτή η σύμβαση παρέχει κίνητρα για προσπάθεια στην πρώτη περίοδο. Επομένως το μοντέλο δείχνει ότι η δημιουργία ανταγωνισμού για το δικαίωμα διαχείρισης του περιουσιακού στοιχείου επικρατεί σε συμβάσεις όπου ένας συμβαλλόμενος και κατασκευάζει και διαχειρίζεται το περιουσιακό στοιχείο και

σε συμβάσεις όπου ο ένας συμβαλλόμενος κατασκευάζει και ο άλλος διαχειρίζεται το περιουσιακό στοιχείο. Βασικές αξιώσεις αυτού του μοντέλου είναι ότι πληροφορίες σχετικά με την κατάληξη του σταδίου κατασκευής του έργου μπορούν να ληφθούν μόνο μέσω επιθεώρησης τρίτου και ότι πληροφορίες σχετικά με την κατάληξη του σταδίου διαχείρισης είναι δύσκολο να επικυρωθούν.

Με τους Bentz *et al.* (2002), ο διαχειριστής μαθαίνει – χωρίς τις πιθανές δαπάνες – κατά πόσον οι δαπάνες διαχείρισης θα είναι υψηλές ή χαμηλές και στην τελευταία περίπτωση, μπορεί να ασκήσει προσπάθεια κατά τη φάση κατασκευής προσβλέποντας στην περικοπή των δαπανών διαχείρισης. Για παράδειγμα, ο κατασκευαστής μιας γέφυρας ίσως μάθει κατά την κατασκευαστική φάση για μια νέα τεχνολογία που θα μειώσει την πίεση στις δοκούς και ως εκ τούτου θα μειώσει τις δαπάνες συντήρησης. Αυτό οδηγεί σε δυο τύπους μη αποδοτικότητας στις συμβάσεις. Πρώτον, επειδή ο διαχειριστής ιδιαίτερος γνωρίζει αν οι δαπάνες διαχείρισης είναι υψηλές ή χαμηλές, ακόμα και μια σύμβαση ευνοϊκής διαχείρισης θα αφήσει μια δαπάνη πληροφοριακής εκμίσθωσης στο διαχειριστή. Δεύτερον, επειδή υπάρχει ηθική βλάβη στην κατασκευαστική φάση, πρέπει να δοθούν κίνητρα στον κατασκευαστή για να επενδύσει στη μείωση των δαπανών διαχείρισης. Ας σημειώσουμε ότι τέτοια κίνητρα ίσως είναι ανεπαρκή αν η αύξηση στην πιθανότητα μείωσης των δαπανών διαχείρισης είναι μικρή σε σχέση με την απαιτούμενη επένδυση.

Οι Bentz *et al.* (2002) ορίζουν μια ΣΔΙΤ ως τη δυνατότητα δημιουργίας σύμβασης με μόνο έναν αντιπρόσωπο, την κοινοπραξία, που κατασκευάζει και διαχειρίζεται την υποδομή. Χωρίς ΣΔΙΤ, ο (ουδέτερος κινδύνων) κατασκευαστής κάνει σύμβαση χωρίς ιδιωτική πληροφόρηση και, ως συνέπεια, πρέπει να πληρωθεί μόνο για το αναμενόμενο κόστος της επένδυσης, όμως ο πληροφορημένος διαχειριστής κάνει μια πληροφοριακή εκμίσθωση για να αποκαλύψει το κόστος διαχείρισης, που θα του επιτρέψει να δώσει κίνητρα στον κατασκευαστή. Σε μια ΣΔΙΤ, η κατασκευάστρια-διαχειρίστρια κοινοπραξία γνωρίζει από το στάδιο της δημιουργίας της σύμβασης αν η επένδυση στη νέα τεχνολογία μπορεί να βοηθήσει ή όχι, έτσι αυξάνεται η πληροφοριακή εκμίσθωση που πρέπει να παραχωρηθεί. Από την άλλη πλευρά, ένα πλεονέκτημα μιας ΣΔΙΤ είναι ότι η κοινοπραξία θα επενδύσει "δωρεάν" για να λάβει αυτή την πληροφοριακή εκμίσθωση. Η κύρια συνέπεια είναι ότι όταν το κόστος επένδυσης είναι χαμηλό, μια ΣΔΙΤ είναι καλύτερη (επειδή η πρώτη επίδραση επικρατεί), αλλιώς είναι χειρότερη (επειδή επικρατεί η δεύτερη επίδραση).

6.2.4 [Ο ρόλος της ατελούς σύμβασης](#)

Τώρα αλλάζουμε οπτική γωνία κοιτάζοντας δυο εργασίες (Hart 2003 και Bennett και Iossa 2004) που θεωρούν ότι υπάρχουν συμμετρικές πληροφορίες αλλά εξηγούν γιατί οι συμβάσεις είναι ατελείς. Και οι δυο εργασίες μελετούν τις επιδράσεις που έχει η συνένωση των δικαιωμάτων αποφάσεων στα κίνητρα για επένδυση σε περικοπές δαπανών και βελτίωση της ποιότητας. Ο δημόσιος χρηματοδότης (η κυβέρνηση), ο κατασκευαστής και ο διαχειριστής έχουν συγκρουόμενες προτιμήσεις γι' αυτές τις επενδύσεις: έχουν την τάση να μελετούν κυρίως τις επιδράσεις στο κόστος αυτών των επενδύσεων ενώ ο χρηματοδότης ενδιαφέρεται και για τις κοινωνικές ωφέλειες που φέρνουν. Για παράδειγμα, η

προσθήκη μιας κυκλοφοριακής λωρίδας σε μια γέφυρα μπορεί να μειώσει τη συμφόρηση αλλά θα αυξήσει σημαντικά το κόστος κατασκευής της γέφυρας.

Το πλαίσιο 1 συνοψίζει το μοντέλο του Hart. Σε αυτό το μοντέλο, ο κατασκευαστής μπορεί να κάνει δυο τύπους (non-contractible) επενδύσεων που θα κατέληγαν σε χαμηλότερες δαπάνες διαχείρισης: μια επένδυση (e) όχι μόνο ελαττώνει το κόστος διαχείρισης αλλά οδηγεί και σε μια αύξηση της κοινωνικής ποιότητας της υπηρεσίας, μια άλλη (i) μειώνει τις δαπάνες διαχείρισης εις βάρος της ποιότητας υπηρεσιών. Συνεπώς, ενώ και οι δυο επενδύσεις μειώνουν τις δαπάνες διαχείρισης, μόνο η επένδυση e αποφέρει κοινωνικά οφέλη. Για παράδειγμα, στο παράδειγμα της γέφυρας, η επένδυση e μπορεί να είναι η χρήση μιας νέας τεχνολογίας που μειώνει την πίεση στις δοκούς, τεχνολογίας που είναι πολύτιμη κοινωνικά αφού μειώνει τη συχνότητα επισκευών και, συνεπώς, των διακοπών κυκλοφορίας, η επένδυση i μπορεί να είναι η χρήση ενός σχεδιασμού με λιγότερες λωρίδες κυκλοφορίας, που θα μειώσει το κόστος καθαρισμού, ελαιοχρωματισμού και συντήρησης της γέφυρας αλλά αυξάνει την κυκλοφοριακή συμφόρηση.

Ο Hart επιλέγει μια παραμετροποίηση που καθιστά την επένδυση i κοινωνικά σπάταλη ανεξάρτητα από το κόστος της. Ωστόσο, μια τέτοια επένδυση ίσως δεν είναι σπάταλη για τον συμβαλλόμενο αν το κόστος της επένδυσης είναι αρκούντως μικρό. Το όφελος της συνένωσης κατασκευής και διαχείρισης ενός περιουσιακού στοιχείου υποδομής σε μια ΣΔΙΤ είναι να προκαλέσει τον κατασκευαστή να εσωτερικεύσει τις περικοπές στο κόστος διαχείρισης. Αλλά αυτό γίνεται εις βάρος της ποιότητας υπηρεσιών που — στο μοντέλο του Hart — υπερακοντίζουν τις περικοπές κόστους διαχείρισης. Σε αυτές τις περιστάσεις, η παραδοσιακή δημόσια προμήθεια έχει ως συνέπεια το κοινωνικά βέλτιστο επίπεδο αυτού του τύπου επένδυσης ($i = 0$). Δεδομένων αυτών, η συνένωση ωθεί επίσης τον κατασκευαστή να εσωτερικεύσει τη θετική επίδραση της επένδυσης e στο κόστος διαχείρισης, και καθώς αυτή η επένδυση βελτιώνει την ποιότητα της υπηρεσίας, είναι κοινωνικά ωφέλιμη. Με άλλα λόγια, η συνένωση κατασκευής και διαχείρισης σε μια σύμβαση ΣΔΙΤ οδηγεί σε υψηλότερο επίπεδο της κοινωνικά ωφέλιμης, ποιοτικά βελτιούμενης επένδυσης από τη παραδοσιακή δημόσια προμήθεια.

Άρα, αν μια ΣΔΙΤ διεγείρει τόσο την κοινωνικά επιθυμητή όσο και την μη επιθυμητή επένδυση, τότε μια ΣΔΙΤ είναι καλύτερη από την παραδοσιακή δημόσια προμήθεια; Ο Hart συμπεραίνει τα εξής: (i) αν η επένδυση e με τις περικοπές δαπανών, με βελτίωση της ποιότητας μπορεί να επικυρωθεί, η παραδοσιακή προμήθεια είναι καλύτερη από μια ΣΔΙΤ επειδή $i = 0$ είναι το βέλτιστο και η επένδυση e μπορεί να οριστεί στο επίπεδο αποδοκότητας δημιουργώντας σύμβαση με τον κατασκευαστή, (ii) αντιθέτως, αν η επένδυση i , με τις περικοπές κόστους αλλά πιθανόν κακής ποιότητας μπορεί να επικυρωθεί, η ΣΔΙΤ επικρατεί της παραδοσιακής προμήθειας επειδή ο συμβαλλόμενος έχει καλύτερα κίνητρα για να διεξάγει την επένδυση βελτίωσης ποιότητας ($e = 1$).

Η ρύθμιση του Hart επομένως είναι όμοια με αυτή των Hart *et al.* (1997) για την ιδιωτικοποίηση: δίνοντας την ιδιοκτησία του δεύτερου σταδίου (δηλαδή του σταδίου διαχείρισης) στο συμβαλλόμενο

του πρώτου σταδίου (δηλαδή τον κατασκευαστή), η ΣΔΙΤ εισαγάγει ένα μακροπρόθεσμο κίνητρο ωφέλειας. Αυτό είναι που κάνει ελκυστικό, για το συμβαλλόμενο του πρώτου σταδίου, να επενδύσει ενδεχομένως σε βελτίωση στην ποιότητα και περικοπές κόστους. Φυσικά, αυτό είναι καλό μέχρι στιγμής μόνο όσο τα ιδιωτικά και τα κοινωνικά συμφέροντα συμπίπτουν. Μάλιστα, οι Hart *et al.* δείχνουν ότι το κίνητρο κέρδους μπορεί να οδηγήσει σε καλά ή κακά αποτελέσματα. Για να το τονίσουν αυτό παίρνουν ως δεδομένο ένα μοντέλο πολλών και διάφορων εργασιών à la Holmström και Milgrom (1991), δηλαδή η κυβέρνηση δε νοιάζεται μόνο για την αποδοτικότητα κόστους αλλά και για την προμήθεια ποιότητας. Η ιδιωτικοποίηση ενισχύει τα κίνητρα, γεγονός που σημαίνει ότι η αποδοτικότητα των δαπανών βελτιώνεται, αλλά αν η ποιότητα δεν μπορεί να συμβασιοποιηθεί (ή αν δεν μπορούν όλες οι πτυχές της ποιότητας να εισαχθούν στο συμβόλαιο), ίσως τελικά θυσιαστεί ως συνέπεια. Οι Hart *et al.* υποστηρίζουν ότι η βέλτιστη κατάληξη εξαρτάται από τη φύση της ατέλειας της σύμβασης: η ιδιωτική ιδιοκτησία είναι καλύτερη αν η αποδοτικότητα των δαπανών είναι καίρια και η ποιότητα μπορεί να ελεγχθεί σε επαρκή βαθμό από τη σύμβαση. Σε αντίθετες περιστάσεις, η δημόσια ιδιοκτησία ίσως είναι προτιμότερη.

Πλαίσιο 1. Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα – σκέψεις από τον Hart (2003)

Στο στάδιο διαχείρισης ενός περιουσιακού στοιχείου υποδομής, οι ωφέλειες (B) της υπηρεσίας στην κοινωνία και οι διαχειριστικές δαπάνες (C) που προκαλούνται από το διαχειριστή είναι οι εξής:

$$B = B_0 + e - i$$

$$C = C_0 - e - i$$

Οι τιμές B_0 και C_0 είναι οι ομαλοποιημένες ωφέλειες και δαπάνες όταν καμιά από τις δυο επενδύσεις δεν πραγματοποιείται. Ας υποθέσουμε ότι οι επενδύσεις e και i παίρνουν τιμές μεταξύ $\{0,1\}$, με την τιμή 1 να σημαίνει ότι η επένδυση έγινε. Ας υποθέσουμε επίσης ότι οι δαπάνες για τη διεξαγωγή των επενδύσεων που δεν μπαίνουν στη σύμβαση είναι οι c_e και c_i . Η βέλτιστη κατάληξη περιλαμβάνει την επιλογή των επενδύσεων e και i έτσι ώστε να μεγιστοποιούνται οι κοινωνικές ωφέλειες, με τις κοινωνικές ωφέλειες να είναι η διαφορά μεταξύ των ωφελειών στην υπηρεσία, από τη μια μεριά, και το κόστος διαχείρισης και το κόστος της επένδυσης σε μια μείωση του διαχειριστικού κόστους από την άλλη μεριά. Με άλλα λόγια, η βέλτιστη κατάληξη περιλαμβάνει την επιλογή των e και i για τη λύση της εξίσωσης:

$$\max B - C - (e c_e + i c_i)$$

Αυτό σημαίνει ότι η επιλογή $i = 0$ για όλες τις δαπάνες c_i (επειδή η επένδυση που μειώνει το κόστος είναι δαπανηρή και η καθαρή κοινωνική της αξία είναι 0). Από την άλλη πλευρά, η επένδυση e (δηλαδή, η επένδυση που ελαττώνει το κόστος διαχείρισης και αυξάνει την ποιότητα της υπηρεσίας) όντως βελτιώνει την κοινωνική ωφέλεια αν δεν είναι πολύ δαπανηρή. Συγκεκριμένα θα έπρεπε να έχουμε: $e = 1$ αν $c_e < 2$.

Στην παραδοσιακή προμήθεια, ο κατασκευαστής δεν εσωτερικεύει τον αντίκτυπο των επενδύσεων e και i στο κόστος διαχείρισης και στην ποιότητα της υπηρεσίας και επομένως επιλέγει $e = i = 0$. Συνεπώς επιλέγει το σωστό επίπεδο για την επένδυση i αλλά υποεπενδύει στην e . Η κυβέρνηση καταλήγει να πληρώνει C_0 στο στάδιο διαχείρισης και η κοινωνία αποκομίζει ένα πλεόνασμα $B_0 - C_0$.

Αντιθέτως, σε μια ΣΔΙΤ, στο στάδιο 1, ο συμβαλλόμενος εσωτερικεύει την επίδραση των επενδύσεων e και i στο κόστος διαχείρισης και άρα επιλέγει τις επενδύσεις e και i για να ελαχιστοποιήσει το $C + ec_e + ic_i$. Συνεπώς, επιλέγει $i = 1$ αν $c_i < 1$ και $e = 1$ if $c_e < 1$. Σε μια ΣΔΙΤ, μπορεί κανείς να καταλήξει με το βέλτιστο επίπεδο της επένδυσης e αλλά με υπερβολικά πολύ από την κακής ποιότητας επένδυση i .

Πώς να τα πηγαίνουν η σύμβαση για μια ΣΔΙΤ (όπου το δικαίωμα κατασκευής και διαχείρισης του περιουσιακού στοιχείου δίνεται στον ένα συμβαλλόμενο) και η παραδοσιακή δημόσια προμήθεια (όπου ο δημόσιος χρηματοδότης υπογράφει σύμβαση πρώτα με έναν κατασκευαστή και μετά με ένα διαχειριστή) σε σύγκριση με αυτή τη βέλτιστη κατάληξη;

Η βασική συμβολή των Bennett και Iossa (2004) στη συζήτηση σχετικά με τον επιμερισμό των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και στη φιλολογία των ΣΔΙΤ είναι η παρατήρηση ότι η παρουσία εξωτερικότητων (για παράδειγμα όταν ενέργειες στο κατασκευαστικό στάδιο επηρεάζουν το διαχειριστικό στάδιο ενός έργου ή όταν ενέργειες στο στάδιο κατασκευής/διαχείρισης επηρεάζουν την ποιότητα της υπηρεσίας), η παραχώρηση δικαιωμάτων ιδιοκτησίας σε έναν αντιπρόσωπο ίσως μειώσει τη διαπραγματευτική του ισχύ αν η εξωτερική επιλογή του άλλου συμβαλλόμενου είναι υψηλή λόγω της εξωτερικότητας. Οι Bennett και Iossa δίνουν έμφαση στο ρόλο της αναδιαπραγμάτευσης και στο δικαίωμα του ιδιοκτήτη να αποδεχτεί ή να αρνηθεί την ενσωμάτωση μιας βελτίωσης που περικλύπει δαπάνες.

Η ουσία στην υπόθεση του μοντέλου Bennett-Iossa μπορεί να συνοψιστεί ως εξής. Ας θυμηθούμε πρώτα ότι σε μια ΣΔΙΤ ο κατασκευαστής και ο διαχειριστής ανήκουν στην ίδια οντότητα – σχηματίζουν μια κοινοπραξία. Αντιθέτως, στην περίπτωση της παραδοσιακής προμήθειας, ο κατασκευαστής (ο συμβαλλόμενος της πρώτης περιόδου) και ο διαχειριστής (ο συμβαλλόμενος της δεύτερης περιόδου) είναι δυο διαφορετικές οντότητες. Ο κατασκευαστής προτείνει μια καινοτομία που θα μειώσει το κόστος του και που είναι και κοινωνικά ωφέλιμη – για παράδειγμα η χρήση δοκών από ένα νέο κράμα μετάλλων που ελαττώνουν την πιθανότητα να σπάσουν. Επιπλέον, η ανακαίνιση επηρεάζει τις δαπάνες διαχείρισης. Από αυτή την άποψη, οι Bennett και Iossa διακρίνουν δυο περιπτώσεις: στη μια η καινοτομία στο κατασκευαστικό στάδιο αυξάνει τις δαπάνες διαχείρισης, στην άλλη τις μειώνει, και για να δώσουμε ένα παράδειγμα, το νέο κράμα μετάλλων ίσως απαιτεί πιο συχνό βάψιμο από το κανονικό κράμα, αυξάνοντας έτσι τις δαπάνες διαχείρισης. Με τη συνένωση, η κοινοπραξία (που αποτελείται από τον κατασκευαστή και το διαχειριστή) θα μελετήσει τη συνολική επίδραση της καινοτομίας στις δαπάνες. Αν η καινοτομία στο κατασκευαστικό στάδιο αυξήσει το κόστος διαχείρισης, η κοινοπραξία θα έχει λιγότερα κίνητρα για καινοτομίες από έναν κατασκευαστή σε παραδοσιακή

προμήθεια αφού μπορεί να πραγματοποιήσει μεγαλύτερη μείωση κόστους από την κοινοπραξία. Σε αυτές τις συνθήκες, η παραδοσιακή δημόσια προμήθεια, ίσως είναι η καλύτερη επιλογή από την κοινωνική οπτική γωνία. Αντιθέτως, αν η καινοτομία στο κατασκευαστικό στάδιο μειώνει το κόστος διαχείρισης, η συνένωση υπερισχύει της παραδοσιακής προμήθειας επειδή η κοινοπραξία εσωτερικεύει την επίδραση μιας καινοτομίας που μειώνει το κόστος διαχείρισης και την ίδια στιγμή είναι κοινωνικά ωφέλιμη. Αξίζει να προσθέσουμε ότι αυτό το αποτέλεσμα ισχύει ανεξαρτήτως του αν ο δημόσιος ή ο ιδιωτικός τομέας έχει την ιδιοκτησία της υποδομής.

6.3 Μπορούν οι ΣΔΙΤ να διορθώσουν τους ασθενείς στόχους και τις υπερβάσεις δαπανών;

Μια άλλη πηγή ατέλειας στις συμβάσεις που ίσως επηρεάσει την επιλογή προμήθειας είναι μια πιθανή αλλαγή στους αντικειμενικούς στόχους των συμβαλλομένων. Για παράδειγμα: ένας αυτοκινητόδρομος από το σημείο *A* στο σημείο *B* θα μπορούσε να θεωρείται ο σωστός σχεδιασμός όταν ο χρηματοδότης προσκαλεί τους συμβαλλόμενους να πλειοδοτήσουν για το έργο, αλλά το κύμα μετανάστευσης ή η αλλαγή τοποθεσίας ορισμένων βιομηχανιών ίσως καταστήσει έναν αυτοκινητόδρομο από το *B* στο *C* τον καλύτερο σχεδιασμό όταν ξεκινήσει η υλοποίηση του έργου. Αυτό θα μπορούσε να σημαίνει ότι η μεταβίβαση ιδιοκτησίας στο συμβαλλόμενο μειώνει τον κίνδυνο που συνδέεται με μια αλλαγή στόχου από την πλευρά του χρηματοδότη. Υπό αυτή την έννοια, η μεταβίβαση ιδιοκτησίας στο συμβαλλόμενο σε μια ΣΔΙΤ θα μπορούσε να παρέχει προστασία ενάντια στον πολιτικό κίνδυνο των "ασθενών στόχων".

Ωστόσο, αυτή η άποψη προϋποθέτει ότι δεν υπάρχει τρόπος να προστατέψει κανείς εκ των προτέρων το συμβαλλόμενο στην παραδοσιακή προμήθεια έναντι μιας τέτοιας αλλαγής σε στόχους. Επιπλέον, αφού η προστασία πρέπει να παρασχεθεί όταν κατανέμονται τα δικαιώματα ιδιοκτησίας, δεν είναι φανερό ότι η ΣΔΙΤ είναι η καλύτερη προοπτική σύμβασης, μια ΣΔΙΤ δημιουργεί επίσης ένα πρόβλημα καθυστέρησης: ο συμβαλλόμενος ίσως επιλέξει να ξεκινήσει να εργάζεται σε ένα σχεδιασμό που θα μεγιστοποιήσει την αναμενόμενη πληρωμή του σε περίπτωση που ο χρηματοδότης αλλάξει τη γνώμη του και εισέλθει σε αναδιπραγμάτευση με το συμβαλλόμενο. Το πρόβλημα του "τυχοδιώκτη" καθιστά πολύ δαπανηρή υπόθεση για το χρηματοδότη να προστατέψει το συμβαλλόμενο απέναντι σε αλλαγές στο σχεδιασμό, έτσι είναι προτιμότερη η παραδοσιακή προμήθεια.

Άρα, οι ΣΔΙΤ έχουν την προοπτική να βοηθήσουν στην αποφυγή υπερβάσεων στις δαπάνες που προκύπτουν λόγω ασθενών στόχων. Τώρα θα γυρίσουμε στην εξέταση του τρόπου και των συνθηκών όπου αυτή η περίπτωση μπορεί να ισχύει.

Τα μεγάλα έργα φαίνονται να μαστίζονται από υπερβάσεις κόστους. Όταν η αρχική σύμβαση προσδιορίζει ένα στόχο κόστους και όταν υπάρχει αβεβαιότητα σχετικά με την απόδοση της τεχνολογίας που θα χρησιμοποιηθεί για την κατασκευή και διαχείριση του έργου (ή για άλλες μεταβλητές που επηρεάζουν το έργο), είναι πλεονασμός να πούμε ότι οι εκ των υστέρων υλοποιήσεις

θα διαφέρουν από το στόχο. Απέναντι σε αυτό το υπόβαθρο θα υποβάλει κανείς την ερώτηση γιατί οι αρχικές συμβάσεις δεν προσδιορίζουν πιο λεπτομερή ενδεχόμενα και γιατί το μοίρασμα των υπερβάσεων δαπανών κανονίζεται από μια εκ των υστέρων διαπραγματεύση και όχι από μια εκ των προτέρων τελειοποίηση της σύμβασης.

Ορισμένοι παρατηρητές έχουν προτείνει ότι οι υπερβάσεις δαπανών οφείλονται στην επιθυμία των εταιρειών να λάβουν τη σύμβαση και επομένως να πλειοδοτούν πολύ κάτω από το αναμενόμενο κόστος παράδοσης του έργου. Γνωρίζουμε από τους Laffont και Tirole (1993) και άλλα έργα πλειοδότησης συμβάσεων προμήθειας ότι οι συμβάσεις cost-plus⁹ θα μπορούσαν να διορθώσουν αυτό το πρόβλημα και να αναγκάσουν τις εταιρείες να αναλάβουν τον κίνδυνο υπερβολικά αισιόδοξων προσφορών. Ωστόσο, αυτή η συζήτηση προϋποθέτει ότι οι συμβαλλόμενοι μπορούν να δεσμευτούν στη σύμβαση cost-plus, αν οι εταιρείες είναι οικονομικά περιορισμένες ή μπορούν να καθυστερήσουν το χρηματοδότη στο στάδιο της αναδιαπραγματεύσης, οι συμβάσεις cost-plus μπορούν να περιοριστούν επαρκώς σε σχέση με τον κίνδυνο που μπορεί να μεταφερθεί στους πλειοδότες και, ως εκ τούτου, οι προσφορές ίσως προκύψουν υπεραισιόδοξες. Μια άλλη εξήγηση για τις υπερβάσεις δαπανών θα μπορούσε να είναι ότι οι δαπάνες δεν είναι δυνατό να παρατηρηθούν εκ των υστέρων και ότι οι συμβάσεις cost-plus εξαρτώνται από την προθυμία του συμβαλλόμενου να αποκαλύψει τις δαπάνες του με επικυρωσίμο τρόπο, ή από τις προσπάθειες του χρηματοδότη να επιθεωρεί. Χωρίς επιθεώρηση, ο συμβαλλόμενος έχει λίγα κίνητρα για την αναφορά "καλών" νέων και θα ανακοινώνει μόνο "άσχημα" νέα, δηλαδή, υπερβάσεις κόστους. Η επιθεώρηση μπορεί να διαμορφώσει αυτό το συμπέρασμα, αλλά αφού η επιθεώρηση είναι δαπανηρή, ορισμένες από αυτές τις επιδράσεις ίσως εξηγήσουν γιατί βλέπουμε συχνά υπερβάσεις δαπανών στην πράξη.

Μια τρίτη εξήγηση σχετίζεται με την ενδογενή επιλογή από το χρηματοδότη των στόχων που θα πρέπει να εκπληρώσει το έργο, για παράδειγμα, το σχεδιασμό ενός αυτοκινητόδρομου, την ακριβή του θέση και το υλικό κατασκευής. Οι αλλαγές στους στόχους και επομένως στο σχεδιασμό των έργων συχνά αναφέρεται ως πηγή υπερβάσεων κόστους στην προμήθεια. Για παράδειγμα, ο Ganuza (2003) αναφέρει μια εμπειρική μελέτη στα δημόσια έργα στην Ισπανία τα οποία δείχνουν ότι σχεδόν τα δυο τρίτα των υπερβάσεων δαπανών μπορούν να εντοπιστούν σε αλλαγές στο σχεδιασμό κατά την κατασκευή. Θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι η μεταβίβαση δικαιωμάτων αποφάσεων σε συμβαλλόμενους σε μια ΣΔΙΤ είναι ένας τρόπος αποφυγής υπερβάσεων κόστους που προκύπτουν από αλλαγές στόχων στην παραδοσιακή προμήθεια. Μάλιστα, η επιτυχία των ΣΔΙΤ στην έγκαιρη και εντός προϋπολογισμού παράδοση έργων πιο συχνά από τα έργα παραδοσιακής προμήθειας υπογραμμίζεται συχνά ως ένα από τα δυνατά τους σημεία (δείτε ΝΑΟ 2003, για παράδειγμα). Ποιοι είναι όμως οι μηχανισμοί που δίνουν στις ΣΔΙΤ ένα πλεονέκτημα από αυτή την άποψη και είναι όντως η αποφυγή υπερβάσεων ευλογία;

⁹ **cost-plus contract**: Σύμβαση που προβλέπει ότι ο αγοραστής θα πληρώνει στον πωλητή ή τον παραγωγό το κόστος του εμπορεύματος και πέρα από αυτό ένα επιπλέον ποσοστό, που αντιπροσωπεύει το κέρδος του.

Παρά την ύπαρξη αυτής της εκ των προτέρων μη αποδοτικότητας, θα υπάρξει επίσης μια εκ των υστέρων μη αποδοτικότητα αν οι διαπραγματεύσεις γίνουν με ασύμμετρες πληροφορίες, μια περίπτωση ανησυχίας για τις ΣΔΙΤ. Για παράδειγμα, ο χρηματοδότης ίσως δε γνωρίζει την ποιότητα της επένδυσης που έγινε από τον συμβαλλόμενο πριν ξεκινήσει η διαπραγμάτευση, ή ο συμβαλλόμενος ίσως δεν έχει υπόψη τους μελλοντικούς περιορισμούς στον προϋπολογισμό που γνωρίζει ο χρηματοδότης. Σε αυτή την περίπτωση η αποδοτικότητα της διαπραγμάτευσης θα εξαρτηθεί από τις εξωτερικές επιλογές των συμβαλλομένων, οι οποίες δίνονται από τους αρχικούς όρους σύμβασης. Στη συνέχεια υπάρχει ένα αντιστάθμισμα μεταξύ του προσδιορισμού πολλών ενδεχομένων στην αρχική σύμβαση – που συνήθως είναι θετικό απουσία αναδιαπραγμάτευσης – και της τροποποίησης των εξωτερικών επιλογών των συμβαλλομένων – η επίδραση των οποίων είναι αμφιλεγόμενη όταν η αναδιαπραγμάτευση δεν μπορεί να αποφευχθεί και όταν υπάρχει ακόμα ασύμμετρη πληροφόρηση.

Τα θέματα διαφάνειας, προσδιορισμού αυστηρών στόχων επιδόσεων και πληρότητας των συμβάσεων είναι καίρια στοιχεία της Ευρωπαϊκής Οδηγίας για τις συμβάσεις δημοσίων έργων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή Πράσινη Βίβλος 1986 και η Οδηγία του 2004).

Εκεί οι βασικές ανησυχίες είναι σχετικά με τη δυνατότητα αύξησης του ανταγωνισμού για τις συμβάσεις δημοσίων έργων. Παρουσία δαπανών αντιπροσώπων και αναδιαπραγμάτευσης, θέλουμε να τονίσουμε ότι η εκ των προτέρων διαφάνεια υπόκειται σε προβλήματα κινήτρων. Για παράδειγμα, ενώ ένας χρηματοδότης ίσως μάθει για το σχεδιασμό που προτιμά για έναν αυτοκινητόδρομο κάνοντας τις κατάλληλες έρευνες και αναπτύσσοντας μοντέλα που θα λάβουν υπόψη τους την εξέλιξη οικονομικών μεταβλητών όπως το κόστος του πετρελαίου, την αύξηση του αστικού πληθυσμού, και την επίδραση εταιρικών φόρων στην τοποθεσία των εταιρειών και των βιομηχανιών, αυτές οι μελέτες είναι ακριβές και χρονοβόρες. Ο χρηματοδότης μπορεί μετά να αποφασίσει να περιμένει και να διαπραγματευτεί μια αλλαγή στο σχεδιασμό αντί να επενδύσει εκ των προτέρων με σκοπό να δώσει περισσότερες πληροφορίες στους εν δυνάμει συμβαλλόμενους. Είναι φανερό ότι η απόφαση για επένδυση (ή μη επένδυση) στην απόκτηση πληροφοριών εξαρτάται επίσης από τις ωφέλειες για το χρηματοδότη από το να έχει σωστά πληροφορημένους εν δυνάμει συμβαλλόμενους. Η βασική ωφέλεια είναι η μικρότερη πιθανότητα ανάγκης αναδιαπραγμάτευσης του σχεδιασμού μετά την υπογραφή της σύμβασης και η επίδραση που οι πληροφορίες μπορούν να έχουν στη συμπεριφορά των συμβαλλομένων που πλειοδοτούν για συμβάσεις, όπως για ΣΔΙΤ. Η επίδραση μίας ή περισσότερων πληροφοριών σχετικά με τη συμπεριφορά πλειοδοσίας είναι μια λειτουργία της ανταγωνιστικότητας της διαδικασίας πλειοδοσίας.

Πιο συγκεκριμένα, ο ρόλος του ανταγωνισμού είναι να αυξάνει την πιθανότητα η επιλεγείσα προσφορά να είναι χαμηλή, γεγονός που δηλώνει – από μια εκ των προτέρων προοπτική – χαμηλές εκμισθώσεις για την επιλεγμένη εταιρεία. Αφού ο χρηματοδότης μπορεί να αποφύγει να πληρώσει μεγάλες εκ των προτέρων εκμισθώσεις όταν ο ανταγωνισμός είναι ισχυρότερος, έχει ένα κίνητρο να προσδιορίζει και να δεσμεύεται σε ένα σχεδιασμό προκειμένου να αποφύγει να πληρώσει εκ των

υστέρων εκμισθώσεις στο συμβαλλόμενο. Μια απλή ανάλυση κόστους-οφέλους μπορεί επομένως να εξηγήσει γιατί ο σχεδιασμός έργων – είτε παραδοσιακής προμήθειας είτε προχωρούν ως ΣΔΙΤ – ίσως γίνει αντικείμενο αναδιαπραγμάτευσης και οδηγήσει σε υπερβάσεις δαπανών ακόμα και αν τέτοιες εκ των υστέρων δαπάνες θα μπορούσαν να έχουν αποφευχθεί επενδύοντας εκ των προτέρων στην απόκτηση πληροφοριών.

Οι υπερβάσεις δαπανών θα πρέπει να θεωρούνται αναμενόμενες ειδικά όταν ο ανταγωνισμός είναι περιορισμένος. Σε αυτές τις περιστάσεις, η εισαγωγή ιδιωτικού παρατηρητή, όπως εξωτερικοί μέτοχοι και πιστωτές, στις ΣΔΙΤ ίσως είναι πολύ επιθυμητή. Δεύτερον, σημειώστε ότι η πιθανότητα σύμβασης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, ίσως τροποποιήσει για τους λόγους που αναπτύξαμε προηγουμένως, την προσδοκία υλοποίησης δαπανών αλλά και τη μεταβολή τους. Συνεπώς, τα κίνητρα του χρηματοδότη για επένδυση στον προσδιορισμό του σχεδιασμού και στη διατήρησή του ίσως μειωθεί, οδηγώντας τελικά σε πιο αναμενόμενες υπερβάσεις δαπανών. Αυτό δείχνει ότι θα πρέπει να αντιμετωπίζουμε προσεκτικά τη σχέση μεταξύ υπερβάσεων δαπανών και αποδοτικότητας της σύμβασης. Αυτό που μετρά είναι η εκ των υστέρων ποιότητα και οι δαπάνες των έργων. Ένα έργο μιας δεδομένης ποιότητας που κοστίζει 200 χωρίς υπερβάσεις δαπανών είναι λιγότερο επιθυμητό από ένα έργο με την ίδια ποιότητα που έχει σχεδιαστεί ώστε αρχικά να κοστίζει 100 και να φτάνει σε μια υπέρβαση δαπάνης της τάξεως του 50 τοις εκατό.

Η ανάλυση υποθέτει μέχρι στιγμής ότι η δομή των δαπανών είναι ανεξάρτητη της σύμβασης (ΣΔΙΤ έναντι παραδοσιακής). Ωστόσο, η παραδοσιακή σύμβαση τροποποιεί τις αξιώσεις ως προς τις οικονομικές αποδόσεις του έργου και συχνά απαιτεί από το συμβαλλόμενο να χρησιμοποήσει χρηματοδότηση από τρίτο πρόσωπο. Μια πιθανή ωφέλεια της παραδοσιακής σύμβασης μπορεί τότε να είναι μια αύξηση σε πειθαρχία δαπανών: μάλιστα, αφού ο (ιδιωτικός) χρηματοδότης δεν εσωτερικεύει ορισμένες από τις κοινωνικές ωφέλειες – όπως θα έκανε ο χρηματοδότης αν χρηματοδοτούσε άμεσα το έργο – έχει γενικά περισσότερα κίνητρα να εισέλθει σε πρωτοβουλίες παρακολούθησης δαπανών ή περικοπών δαπανών.

6.4 Η χρηματοδοτική πλευρά των ΣΔΙΤ

Η άλλη σημαντική όψη των ΣΔΙΤ είναι ότι η κυβέρνηση βασίζεται στη χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα. Αυτή είναι πράγματι μια σοβαρή διάσταση των ΣΔΙΤ, η οποία έχει οδηγήσει στο όνομα που χρησιμοποιείται γι' αυτές στο Ηνωμένο Βασίλειο: Πρωτοβουλίες Ιδιωτικής Χρηματοδότησης.

Ποιες είναι οι οικονομικές συνέπειες για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών; Σε όρους πολιτικής οικονομίας, είναι φανερό ότι οι ΣΔΙΤ έχουν υπάρξει ελκυστικές για κυβερνήσεις που προσπαθούν να κάνουν τους προϋπολογισμούς τους να φαίνονται καλοί, έτσι κάνουν (κατά-) χρήση των κανονισμών δημόσιων λογιστικών που δεν αντικατοπτρίζουν σωστά τα περιουσιακά στοιχεία και τις οφειλές της κυβέρνησης. Στη συνέχεια οι ΣΔΙΤ δημιουργούν την εντύπωση ότι το δημόσιο χρέος δεν έχει αυξηθεί και τόσο μετά από ένα επενδυτικό έργο. Θα απέχουμε εδώ από τέτοια δημόσια λογιστικά κίνητρα καθώς δεν αλλάζουν την αποδοτικότητα των ΣΔΙΤ.

6.4.1 Είναι συμφέρουσα η μεταβίβαση κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα;

Βέλτιστη κατανομή κινδύνου σημαίνει ότι είναι αποδοτικό για συμβαλλόμενους που αποστρέφονται λιγότερο τους κινδύνους να παίρνουν μεγαλύτερο μερίδιο του κινδύνου. Θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι η κυβέρνηση θα έπρεπε να αποστρέφεται λιγότερο τους κινδύνους από τους ιδιώτες διαχειριστές, για τους οποίους τα μεγάλα έργα υποδομής θα μπορούσαν ενδεχομένως να σημαίνουν μεγάλους κινδύνους που δεν είναι εύκολο να διαφοροποιηθούν. Αυτό καθιστά αμφίβολη την ικανότητα της κυβέρνησης να εξοικονομήσει χρήματα μέσω σχεδίων χρηματοδότησης ΣΔΙΤ. Αντιθέτως, θα πρέπει να περιμένει κανείς τους ιδιώτες συμβαλλόμενους να απαιτούν μια υψηλότερη αποζημίωση από την κυβέρνηση επειδή πρέπει να φέρουν σημαντικούς κινδύνους. Επιπλέον, οι ιδιώτες συμβαλλόμενοι θα αντιμετωπίσουν λιγότερο ευνοϊκές συνθήκες χρηματοδότησης στις κεφαλαιαγορές επειδή είναι "χειρότεροι κίνδυνοι", έχοντας μεγαλύτερη εξ ορισμού πιθανότητα πτώχευσης από την κυβέρνηση, η οποία επωφελείται από τη δυνατότητά της να φορολογεί. Επομένως, οι μελέτες σχετικά με τον επιμερισμό κινδύνου δε φαίνονται να προσφέρουν μια αιτιολόγηση για τις ΣΔΙΤ.

Η κλασική θεωρία αντιπροσώπευσης στη συνέχεια μας λέει πώς να σκεφτούμε τη σχέση μεταξύ επιμερισμού κινδύνων και κινήτρων στη βέλτιστη σύμβαση. Από μια άποψη καθαρά κατανομής κινδύνων, μια risk-neutral κυβέρνηση θα έπρεπε να φέρει όλους τους κινδύνους. Αυτή είναι η λύση που μεγιστοποιεί την αποδοτικότητα, αλλά επίσης αυτή που δίνει στην κυβέρνηση το μεγαλύτερο αντιστάθμισμα. Αν ο συμβαλλόμενος μπορεί να περιοριστεί στο ανταγωνιστικό του αντιστάθμισμα, η κυβέρνηση θα καταλήξει να πληρώνει το τριμ κινδύνων στο συμβαλλόμενο για την ανάληψη κινδύνων. Είναι συνεπώς στο συμφέρον της κυβέρνησης να απομονώσει το συμβαλλόμενο ενάντια στους εξωγενείς κινδύνους.

Στην πραγματικότητα, το πρόβλημα προέρχεται από τη δυσκολία απεμπλοκής του εξωγενούς κινδύνου από τον ενδογενή, δηλαδή, τι μπορεί να επηρεάσει ο συμβαλλόμενος με τη δράση του. Όταν ετοιμάζει τη σύμβαση, η κυβέρνηση πρέπει να αντισταθμίσει μελέτες επιμερισμού κινδύνων και παροχής κινήτρων.

Στο άλλο άκρο, το να φέρει ο συμβαλλόμενος όλο τον κίνδυνο τον ωθεί να εσωτερικεύσει πλήρως τις ωφέλειες των προσπαθειών του αφού είναι ο υπολειμματικός αιτούμενος αυτών των ωφελειών. Όμως αυτό είναι καταστροφικό από την άποψη της κατανομής των κινδύνων, ενώ η κυβέρνηση οφείλει και να πληρώσει ένα σεβαστό πριμ κινδύνου αν ο συμβαλλόμενος αποστρέφεται ιδιαίτερα τον κίνδυνο. Η βέλτιστη επιλογή είναι να βρεθεί ένας μέσος χώρος, όπου ο βαθμός κατανομής κινδύνων είναι τέτοιος ώστε η οριακή απώλεια που προκαλείται από τη μεταβίβαση κινδύνων από την κυβέρνηση στο συμβαλλόμενο ισοδυναμεί με το οριακό κέρδος από την αυξημένη προσπάθεια από το συμβαλλόμενο. Το ποσό κινδύνου που φέρει ο συμβαλλόμενος εξαρτάται από τρεις μεταβλητές: την εξωγενή τυχαία φύση της επίδοσης του συμβαλλόμενου, το βαθμό αποστροφής των κινδύνων του συμβαλλόμενου και το κόστος της προσπάθειάς του.

Πιο συγκεκριμένα, ο κίνδυνος που φέρει ο συμβαλλόμενος μειώνεται καθώς αυξάνεται η εξωγενής τυχαία φύση της επίδοσης. Μάλιστα, μια υψηλότερη απόκλιση σημαίνει ότι η επίδοση γίνεται λιγότερο πληροφοριακή σχετικά με το επιλεγμένο επίπεδο προσπάθειας. Έτσι, μια δεδομένη αύξηση στο στοιχείο μεταβλητής της αποζημίωσης του συμβαλλόμενου, και το επίπεδο προσπάθειάς του, υπονοεί αναλογικά υψηλότερη έκθεση σε κίνδυνο. Η πιο ακριβή επιλογή είναι να δοθούν στο συμβαλλόμενο περισσότερα κίνητρα για την καταβολή προσπάθειας, όσο υψηλότερη είναι η εξωγενής τυχαία φύση στην επίδοση. Και μετά, ο κίνδυνος που φέρει ο συμβαλλόμενος μειώνεται με μια αύξηση στην αποστροφή του κινδύνου στο συμβαλλόμενο. Με τη διαίσθηση γνωρίζουμε ότι, το να δώσουμε στο συμβαλλόμενο περισσότερα κίνητρα να καταβάλει προσπάθεια είναι η πιο ακριβή επιλογή όσο υψηλότερη είναι η αποστροφή του στον κίνδυνο, αυτό συμβαίνει επειδή όσο υψηλότερη η αποστροφή του για τον κίνδυνο, τόσο υψηλότερο το πριμ κινδύνου για κάθε μονάδα κινδύνου. Τέλος, ο κίνδυνος που φέρει ο συμβαλλόμενος μειώνεται με το κόστος προσπάθειας του συμβαλλόμενου, που είναι ξανά θέμα διαίσθησης: μια δεδομένη αύξηση στην προσπάθεια του συμβαλλόμενου περιλαμβάνει υψηλότερη έκθεση σε κίνδυνο (και τη σχετική αύξηση στο πριμ κινδύνου).

Αυτά τα αποτελέσματα έχουν άλλες επιπτώσεις. Πρώτον, κάθε τρόπος δημιουργίας μιας πιο ακριβούς σχέσης μεταξύ επίδοσης και προσπάθειας είναι πολύτιμος. Είναι συνεπώς μια καλή ιδέα να καθιστούμε ουδέτερη την επίδραση καθαρά τυχαίων ζημιών που μπορούν να παρατηρηθούν ανεξάρτητα στην αποζημίωση του συμβαλλόμενου. Οι ανεξάρτητες παρατηρήσεις είναι σημαντικές, αλλιώς η κυβέρνηση και/ή ο συμβαλλόμενος θα είχε την τάση να μετριάσει την παρατήρηση για να αυξήσει τη δική του/της πληρωμή εις βάρος του άλλου. Δεύτερον, ίσως υπάρχουν έμμεσοι τρόποι βελτίωσης της μέτρησης επιδόσεων. Ένας φυσικός τρόπος είναι η αξιολόγηση σχετικής επίδοσης, δηλαδή η πληρωμή του συμβαλλόμενου να βασίζεται όχι μόνο στην απόλυτη επίδοσή του αλλά και

στην επίδοσή του σε σχέση με ένα σημείο αναφοράς. Από αυτή την άποψη, είναι σημαντικό να υπάρχει ανταγωνισμός στην αγορά, επειδή οι ανταγωνιστές παρέχουν ένα φυσικό σημείο αναφοράς.

Ολοκληρώνοντας, σκιαγραφούμε τη σχέση των σκέψεων που αναπτύχθηκαν εδώ για την κατανομή κινδύνων στις ΣΔΙΤ. Ας υποθέσουμε, για παράδειγμα, ότι υπάρχει μια εκχώρηση αυτοκινητόδρομου όπου η κυβέρνηση θέλει να ευθυγραμμίσει τα κόμιστρα των διοδίων, τουλάχιστον σε ένα βαθμό, με την επίδοση του ανάδοχου. Σε αυτή την περίπτωση θα ήταν κακή ιδέα η μεταβίβαση κινδύνων στον ανάδοχο οι οποίοι να βρίσκονται έξω από τον έλεγχό του – όπως διακυμάνσεις του ΑΕΠ, αλλαγές στις τιμές βενζίνης και αλλαγές στη φορολογία του πετρελαίου. Θα ήταν θεμιτό να συσταθεί ένα προβλέσιμο ελεγκτικό καθεστώς κομίστρων διοδίων που διερευνά για πληθωρισμό και ασκεί πειθαρχία σχετικής επίδοσης εκμεταλλευόμενο την πιθανή πολλαπλότητα των ανάδοχων ιδιοκτητών.

6.4.2 Τα υπέρ και τα κατά της εξωτερικής χρηματοδότησης για τις ΣΔΙΤ

Πέρα από την κατανομή κινδύνου, είναι σημαντικό να σκεπτόμαστε τις επιδράσεις του μηχανισμού χρηματοδότησης στα κίνητρα. Συνήθως, η κοινοπραξία θα πρέπει να αναζητήσει εξωτερική χρηματοδότηση, εκτός αν έχει αρκετούς πόρους: αυτό σημαίνει ότι τμήμα της απόδοσης του έργου θα καταλήξει σε εξωτερικούς επενδυτές και όχι μόνο στην κοινοπραξία. Αυτό εγείρει τα θέματα κινήτρων που έχουν υπάρξει αντικείμενο μεγάλου μέρους της θεωρητικής συζήτησης της εταιρικής χρηματοδότησης.

A. Αρνητική επίδραση της εξωτερικής χρηματοδότησης

Στην περίπτωση όπου μια κοινοπραξία που χρειάζεται εξωτερική χρηματοδότηση ίσως δεν επιλέξει την κοινωνικά βέλτιστη προσπάθεια. Για να ξεκαθαρίσουμε το θέμα όσο το δυνατόν περισσότερο, θεωρούμε ότι η κοινοπραξία δεν έχει χρήματα για να ξεκινήσει και πρέπει να συγκεντρώσει το ποσό αποκλειστικά από εξωτερικούς χρηματοδότες. Αυτό αντιστοιχεί στην περίπτωση όπου η κυβέρνηση δε θέλει να χρηματοδοτήσει την επένδυση από την αρχή αλλά βασίζεται στην κοινοπραξία να βρει τα χρήματα στην κεφαλαιαγορά. Τέτοια χρήματα μπορούν να συγκεντρωθούν σε διαφορετικές μορφές. Λαμβάνουμε υπόψη μας εδώ τις δυο πιο συμβατικές φόρμες: εξωτερικό μετοχικό κεφάλαιο και χρέος.

Με το εξωτερικό μετοχικό κεφάλαιο, η κοινοπραξία προσφέρει στους εξωτερικούς μετόχους ένα σταθερό μερίδιο από ό,τι λαμβάνει αποσπώντας την προθυμία των καταναλωτών να πληρώσουν. Αν αυτό το μερίδιο είναι το β , η κοινοπραξία διατηρεί ένα μερίδιο $1-\beta$ του πλεονάσματος που παρήχθη από την προσπάθειά της. Όταν πρέπει να μοιραστεί τις αποδόσεις των προσπαθειών της με εξωτερικούς μετόχους, η κοινοπραξία έχει μικρότερο κίνητρο να καταβάλει προσπάθεια. Μάλιστα, το

κίνητρο για την κοινοπραξία μπορεί να διατηρηθεί μόνο αν το μερίδιο που προορίζεται για το εξωτερικό μετοχικό κεφάλαιο δεν είναι πολύ υψηλό. Το πρόβλημα είναι ότι το μερίδιο που προορίζεται για τους εξωτερικούς μετόχους δεν πρέπει να είναι ούτε πολύ χαμηλό, επειδή αν είναι πολύ χαμηλό, οι εξωτερικοί μέτοχοι δε θα το έβρισκαν συμφέρον να παράσχουν την αρχική χρηματοδότηση. Αυτή είναι μια περίπτωση που η ΣΔΙΤ έχει ανεπιθύμητο αποτέλεσμα: από τη μια πλευρά, η συνένωση κατασκευής και διαχείρισης δίνει κατάλληλα κίνητρα στην κοινοπραξία και από την άλλη πλευρά, αφού η κοινοπραξία πρέπει να βασιστεί σε εξωτερικό μετοχικό κεφάλαιο για να χρηματοδοτήσει το περιουσιακό στοιχείο, το θετικό κίνητρο της συνένωσης αναιρείται επειδή οι εξωτερικοί μέτοχοι καταλήγουν να λαμβάνουν μεγάλο μέρος της απόδοσης της προσπάθειας της κοινοπραξίας.

Μάλιστα, το εξωτερικό μετοχικό κεφάλαιο δεν είναι ο βέλτιστος τρόπος χρηματοδότησης σε αυτή την περίπτωση: μπορεί κανείς να τα καταφέρει καλύτερα με χρέος, το οποίο μεγιστοποιεί τα κίνητρα για προσπάθεια για μια δεδομένη εξόφληση στους εξωτερικούς χρηματοδότες. Πράγματι, για ένα χρέος με ονομαστική αξία D , η κοινοπραξία λαμβάνει μια πληρωμή $\max [0, V_i - D]$ όταν η απόδοση είναι V_i , αφού οι πιστωτές λαμβάνουν $\min [V_i, D]$. Η χρηματοδότηση με δανεισμό διευκολύνει περισσότερο από το εξωτερικό μετοχικό κεφάλαιο την ταυτόχρονη προτροπή της κοινοπραξίας να καταβάλει προσπάθεια και των επενδυτών να παράσχουν χρηματοδότηση.

Αν και το χρέος είναι καλύτερο από το μετοχικό κεφάλαιο στη διατήρηση του κινήτρου της κοινοπραξίας για καταβολή προσπάθειας, είναι αλήθεια εντούτοις ότι θα υπάρξουν περιπτώσεις όπου δεν μπορεί να γίνει ικανοποιώντας ταυτόχρονα τον περιορισμό συμμετοχής των επενδυτών. Το γενικό μάθημα από αυτή την ενότητα είναι ότι, επιμένοντας στην εξωτερική χρηματοδότηση, μια ΣΔΙΤ μπορεί να αναιρέσει την επιθυμητή επίδραση στα κίνητρα που μπορεί να πετύχει η συνένωση των φάσεων κατασκευής και διαχείρισης.

Ο δανεισμός παρέχει περισσότερα κίνητρα για καταβολή προσπάθειας, για μια δεδομένη αναμενόμενη εξόφληση σε εξωτερικούς επενδυτές για τον ακόλουθο λόγο: ενώ το εξωτερικό μετοχικό κεφάλαιο δίνει στον κατασκευαστή και τον επενδυτή ένα σταθερό μερίδιο της υλοποιημένης απόδοσης, είτε η επίδοση ήταν καλή είτε κακή, το χρέος αφήνει στον κατασκευαστή το ελάχιστο δυνατό μερίδιο της απόδοσης (δηλαδή, μηδέν) μετά από κακή επίδοση και επομένως ένα σχετικά υψηλό μερίδιο μετά από καλή επίδοση. Η ανταμοιβή για την καταβολή προσπάθειας λοιπόν μεγιστοποιείται υπό καθεστώς χρηματοδότησης χρέους.

B. Θετικές επιδράσεις της εξωτερικής χρηματοδότησης

Τα ενδεχόμενα της οικονομικής σύμβασης μπορούν να επηρεάσουν με όχι αμελητέο τρόπο την επίδοση των ΣΔΙΤ. Ας δούμε για παράδειγμα πώς εγκρίνονται τα δικαιώματα όταν οι συμβαλλόμενοι αντιμετωπίζουν κίνδυνο χρεοκοπίας. Αν οι συμβαλλόμενοι είναι οικονομικά περιορισμένοι, ο κίνδυνος χρεοκοπίας δεν εσωτερικεύεται όταν γίνονται οι συμβάσεις. Αυτό έχει σημασία, για παράδειγμα, στο στάδιο της δημοπρασίας: μπορεί να οδηγήσει σε επιθετικές προσφορές και επιτυχία στη δημοπρασία, αλλά με την κυβέρνηση/χρηματοδότη να πληρώνει αργότερα τις συνέπειες. Τα πράγματα είναι χειρότερα αν, λόγω των σκέψεων του είδους "είναι πολύ σημαντικό για να αποτύχει", ο χρηματοδότης το βρει σωστό εκ των υστέρων να παρέμβει και να σώσει το έργο. Η πρόβλεψη τέτοιων "αδύναμων περιορισμών προϋπολογισμού" θα συνέβαλε σε μια περαιτέρω διαστρέβλωση του ανταγωνισμού στη δημοπρασία. Αυτό θα μπορούσε να παρέχει ένα επιχείρημα για το χρηματοδότη να συμβάλει στην αρχική χρηματοδότηση του έργου, αλλά θα μπορούσε επίσης να δικαιολογεί ΣΔΙΤ προκειμένου να μεταβιβάσει δικαιώματα αποφάσεων στην περίπτωση χρεοκοπίας σε κάποιο τρίτο πρόσωπο – εξωτερικούς επενδυτές – ο οποίος δεν υπόκειται σε τόσο αδύναμους περιορισμούς προϋπολογισμού.

Η αδυναμία των περιορισμών προϋπολογισμού είναι ένα παράδειγμα έλλειψης πληρότητας των συμβάσεων, ενώ το ερώτημα είναι κατά πόσον η εξωτερική χρηματοδότηση μπορεί να βοηθήσει ώστε να γίνουν οι περιορισμοί προϋπολογισμού δεσμευτικοί, αποτρέποντας επομένως την τυχοδιωκτική συμπεριφορά των συμβαλλομένων που περιγράφεται νωρίτερα. Για σύνθετα έργα, ο έλεγχος και η παρακολούθηση θα μπορούσαν να ελαφρύνουν ορισμένα από τα προβλήματα που τίθενται από την τυχοδιωκτική συμπεριφορά των συμβαλλομένων. Ωστόσο, ο έλεγχος και η παρακολούθηση έχουν αποτέλεσμα όταν οι ελεγκτές και οι παρακολουθούμενοι είναι ειδικοί στον τομέα που ελέγχουν και όταν έχουν οι ίδιοι κίνητρα να ξοδέψουν τους πόρους που χρειάζονται για την ανακάλυψη χρήσιμων πληροφοριών. Μια συνέπεια της εξωτερικής χρηματοδότησης είναι ότι οι επενδυτές έχουν συμφέρον να προκαλέσουν δαπάνες παρακολούθησης και – αν ειδικεύονται στη χρηματοδότηση μεγάλων έργων – να επιβεβαιώσουν την ικανότητα πραγματογνωμοσύνης τους και τη φήμη τους για αξιοπιστία στην παρακολούθηση.

Θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στον τρόπο με τον οποίο τα έργα χρηματοδοτούνται όταν είναι τεχνικά σύνθετα και όταν οι πληροφορίες σχετικά με τις επιδόσεις είναι δύσκολο να ληφθούν. Ένα λογικό υποθετικό συμπέρασμα είναι ότι οι ΣΔΙΤ που χρηματοδοτούνται από λίγους μεσάζοντες θα τείνουν να έχουν καλύτερη επίδοση από άλλες.

6.5 Συμπέρασμα

Η συζήτηση στη θεωρία των συμβάσεων και οι πρόσφατες εφαρμογές της σε ΣΔΙΤ έχουν κάποιες σαφείς επιπτώσεις.

Πρώτον, οι συμβάσεις των ΣΔΙΤ επιτρέπουν στους συνεργάτες που εμπλέκονται στην ανάπτυξη έργων υποδομής – χρηματοδότησης, κατασκευής ή διαχείρισης – να εσωτερικεύουν τις διάφορες δαπάνες που σχετίζονται με την επιλογή επενδύσεων ή την επιλογή συμβάσεων. Για επενδύσεις, ο κατασκευαστής ενός έργου θα λάβει υπόψη του το κόστος συντήρησης μιας γέφυρας σε μια ΣΔΙΤ αλλά όχι απαραίτητα σε μια παραδοσιακή προμήθεια του δημόσιου τομέα. Για τις συμβάσεις, ο κατασκευαστής θα προβλέψει πώς η σύμβασή του θα επηρεάσει τη διαπραγματέυση μεταξύ του χρηματοδότη και του διαχειριστή της υποδομής σε μια ΣΔΙΤ αλλά όχι απαραίτητα σε μια παραδοσιακή προμήθεια. Για το λόγο αυτό, οι ΣΔΙΤ φαίνονται να είναι καλύτερες στην παροχή κινήτρων για περικοπές δαπανών στη διάρκεια του κύκλου ζωής. Ωστόσο, υπάρχουν ανησυχίες ότι τέτοιες περικοπές δαπανών ίσως γίνουν εις βάρος της ποιότητας. Υπάρχει επομένως μια ανάγκη για έλεγχο της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών που παραδίδονται μέσω ΣΔΙΤ.

Δεύτερον, ενώ οι υπερβάσεις κόστους συχνά αντιμετωπίζονται σαν αποτυχία της παραδοσιακής δημόσιας προμήθειας, μπορεί να υπάρξουν φαινόμενα εξισορρόπησης. Υπάρχουν δαπάνες που σχετίζονται με την προσπάθεια να καταστούν οι συμβάσεις πλήρεις και να προσδιοριστεί ένα έργο με τέτοιο τρόπο ώστε τα χαρακτηριστικά του να μην αλλάξουν αργότερα. Αυτές οι δαπάνες θα μπορούσαν να σχετίζονται με τη δυσκολία πρόβλεψης αλλαγών στις μακροοικονομικές συνθήκες, ή στις δυσκολίες πρόβλεψης αλλαγών στους στόχους των διαφορετικών συμβαλλομένων. Υπάρχει έπειτα ένα αντιστάθμισμα μεταξύ των δαπανών για να γίνουν οι συμβάσεις πλήρεις και των ωφελειών ελαχιστοποίησης των υπερβάσεων κόστους, με αυτές τις ωφέλειες να προκύπτουν από συμβάσεις που έχουν καθοριστεί καλύτερα. Συνεπώς, ο σχεδιασμός και η επιλογή σύμβασης υπόκεινται επίσης σε προβλήματα κινήτρων, ορισμένες φορές από την πλευρά των αντιπροσώπων που είναι υπεύθυνοι να καταλείψουν το δημόσιο έργο. Ο ανταγωνισμός μεταξύ συμβαλλόμενων ίσως βοηθήσει, και το άνοιγμα των αγορών για τα δημόσια έργα είναι ένας τρόπος να γίνει αυτό. Μια άλλη επιλογή για την αποφυγή ανεπαρκούς επιλογής των συμβάσεων είναι να αναγκαστούν οι αντιπρόσωποι να παρέχουν επαληθεύσιμα στοιχεία των βημάτων που ακολούθησαν για το σχεδιασμό των στόχων του έργου με τρόπο ώστε να προβλέψουν τα μελλοντικά οικονομικά πλήγματα.

Τέλος, η ποιότητα των έργων αντανακλά τόσο την εξωγενή όσο και την ενδογενή αβεβαιότητα και σκοπός αυτών των συμβάσεων είναι να απεμπλακούν οι επιδράσεις τους. Είναι άρα σημαντικό να αναγνωρίζουμε και να βρούμε τρόπους να φιλτράρουμε τις εξωγενείς ενοχλήσεις, π.χ. χρησιμοποιώντας την τοποθέτηση δεικτών ή – όταν αυτό είναι δυνατό – την αξιολόγηση σχετικής επίδοσης. Αν και η συζήτηση έχει επιμείνει στην ενδογενή αβεβαιότητα που συνδέεται με τη συνένωση δικαιωμάτων ιδιοκτησίας σε ΣΔΙΤ, σημειώσαμε τη σημασία της οικονομικής σύμβασης και της εξωτερικής χρηματοδότησης, η οποία υποδηλώνει μεταβίβαση οικονομικών κινδύνων σε τρίτα

πρόσωπα. Τέτοιες εξωτερικές χρηματοδοτήσεις ίσως έχουν αρνητικές επιδράσεις, οι οποίες έχουν τονιστεί στη συζήτηση εταιρικής χρηματοδότησης αλλά είναι απύσυχες στην οικονομική συζήτηση για τις ΣΔΙΤ. Η αρνητική επίδραση της οικονομικής σύμβασης – δηλαδή ότι τμήμα της απόδοσης της προσπάθειας πηγαίνει σε εξωτερικούς επενδυτές – μπορεί επίσης να αναιρέσει όποιες ωφέλιμες επιδράσεις προκύψουν από τη συνένωση των δικαιωμάτων αποφάσεων για την κατασκευή και διαχείριση του έργου υποδομής. Δεδομένου αυτού, η εξωτερική χρηματοδότηση ίσως έχει την ωφέλεια του να κατέχει ειδικούς και συγκεντρωμένους επενδυτές που θα παρακολουθούν τα έργα. Αφού έχουμε επιπλέον δείξει το πλεονέκτημα του χρέους έναντι του μετοχικού κεφαλαίου στον περιορισμό της υπό-επένδυσης στην προσπάθεια, αυτό συνηγορεί υπέρ της επιλογής μεγάλων, ειδικών πιστωτών όταν οι εξωτερικοί επενδυτές βασίζονται στο περιβάλλον των ΣΔΙΤ.

7 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

7.1 Μια ευρωπαϊκή ιστορία

Πριν από 2000 έτη, η ευθύνη για την παράδοση της αλληλογραφίας στη ρωμαϊκή αυτοκρατορία ανήκε είτε στον αυτοκράτορα, όσον αφορά το “vehiculatio” (το ταχυδρομικό σύστημα στο σύνολό του), είτε στις τοπικές αρχές - στους δήμους - όσον αφορά τους μεμονωμένους ταχυδρομικούς σταθμούς, “stationes” στα λατινικά.

Βάσει των συμβάσεων που ανατίθενταν μετά από διαγωνισμό από τους δήμους στους διαχειριστές των μεγάλων ταχυδρομικών σταθμών, οι τελευταίοι αναλάμβαναν την κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία του σταθμού για μια πενταετία, «lustrum» στα λατινικά, περίοδο αρκετά συνήθη στο ρωμαϊκό δίκαιο που απαντάται επίσης συχνά στο δίκαιο για την έγγαιο ιδιοκτησία (ιδίως στις συμβάσεις “precarium”). Θα χρειαστεί να περάσουν δώδεκα αιώνες για να εμφανιστούν ξανά αυτού του είδους οι συμβάσεις.

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

Τον 19ο αιώνα, το ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο κατασκευάστηκε εξ ολοκλήρου μέσω συμβάσεων παραχώρησης. Εκτός από τους σιδηροδρόμους και τα έργα τέχνης, αντικείμενο συμβάσεων παραχώρησης αποτέλεσαν οι δημοτικές δημόσιες υπηρεσίες όπως το νερό, το φωταέριο, το ηλεκτρικό, η αποκομιδή των οικιακών απορριμμάτων, το τηλέφωνο κ.λπ.

Εξάλλου, στην πλειονότητα των κρατών μελών, το δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων προέρχεται σε μεγάλο βαθμό από το δίκαιο των παραχωρήσεων.

Στον 20ο αιώνα, οι συμβάσεις παραχώρησης επιτρέπουν την κατασκευή όχι μόνο αυτοκινητοδρόμων και χώρων στάθμευσης αλλά, επίσης, δικτύων ύδρευσης, μουσείων, αερολιμένων, γραμμών τραμ ή υπόγειου σιδηροδρόμου, αστικών υποδομών ή ακόμη την πλήρη ανακαίνιση σχολείων και νοσοκομείων.

7.2 Η εμπειρία των Πρωτοβουλιών Ιδιωτικής Χρηματοδότησης στο Ηνωμένο Βασίλειο

Αυτή η ενότητα συνοψίζει την εμπειρία διαφόρων έργων Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης στο Ηνωμένο Βασίλειο. Δίνει ιδιαίτερη προσοχή στο έργο Libra (μια από τις χειρότερες συμφωνίες Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης που αξιολογήθηκε ποτέ) και στην κατασκευή έργων υπό καθεστώς Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης. Στη συνέχεια παρέχει λεπτομέρειες για ορισμένες άλλες υποθέσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο. Για να παράσχει ένα δείκτη σύγκρισης, το κεφάλαιο κλείνει με μια σύνοψη της ανάθεσης έργων σε τρίτους (outsourcing) στον ιδιωτικό τομέα.

7.2.1 Το έργο Libra – μια ολοκληρωτική αποτυχία

Ο σκοπός αυτού του έργου ήταν η εγκατάσταση ενός νέου συστήματος ηλεκτρονικών υπολογιστών στο ειρηνοδικείο του ΗΒ για να αντικαταστήσει ένα ατελές σύστημα που λειτουργούσε στα δικαστήρια. Οι υπάρχουσες υπηρεσίες καθιστούσαν προβληματικό το συντονισμό της εθνικής βάσης δεδομένων. Η ανάπτυξη ενός τυποποιημένου εθνικού συστήματος ηλεκτρονικών υπολογιστών για τα δικαστήρια είχε ήδη ένα προβληματικό ιστορικό, με τις προηγούμενες συμβάσεις ανάπτυξης του συστήματος να έχουν τερματιστεί το 1992 και το 1996 λόγω ανεπαρκούς ποιότητας και κακής διαχείρισης από τους συμβαλλόμενους που ενεπλάκησαν. Μετά από αυτά τα προβλήματα πάρθηκε η απόφαση να γίνει επιδίωξη μιας συμφωνίας Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης.

Υπήρχε μόνο ένας πλειοδότης: η εταιρεία ICL. Η αρχική σύμβαση του 1998 επρόκειτο να διαρκέσει 10½ έτη, με κόστος 185 εκ. Λίρες Αγγλίας. Το 1999, η ICL επεδίωξε αναδιαπραγμάτευση της σύμβασης καθώς οι προβλέψεις ταμειακής ροής υποδήλωναν ζημιά για την εταιρεία. Έγινε επαναδιαπραγμάτευση της αρχικής σύμβασης και μια νέα σύμβαση υπογράφηκε, η οποία αναμενόταν να διαρκέσει 14½ έτη με νέο κόστος τις 319 εκ. Λίρες Αγγλίας. Το 2001, η ICL δεν πέτυχε τους στόχους παράδοσης και βρισκόταν σε κατάπτωση της σύμβασης. Η κυβέρνηση άρχισε να μελετά εναλλακτικές επιλογές και η ICL δήλωσε στην κυβέρνηση ότι θα αρνούταν να εκτελέσει τις συμβατικές της υποχρεώσεις εκτός αν η κυβέρνηση διαπραγματευόταν εκ νέου για να καλύψει τη ζημιά. Δεν μπορούσε να επιτευχθεί συμφωνία με την ICL για την ολοκλήρωση της πλήρους σύμβασης και, συνεπώς, υπογράφηκε μια αναθεωρημένη και πιο περιορισμένη σύμβαση με την ICL για 8½ έτη. Αυτή η σύμβαση ήταν για την παράδοση μόνο του μέρους της υποδομής του έργου με κόστος τις 232 εκ. Λίρες Αγγλίας. Μέχρι σήμερα, τα δικαστήρια εξακολουθούν να μην έχουν επιτυχές σύστημα ηλεκτρονικών υπολογιστών για τη διαχείριση του φόρτου εργασίας.

Ο κύριος λόγος για την αποτυχία αυτού του έργου φαίνεται να είναι ο πενιχρός ανταγωνισμός, αν και αυτό δεν εκδηλώθηκε σε μεγάλο κέρδος αλλά σε κακή ποιότητα αξιολόγησης του έργου. Υπήρχε μόνο ένας πλειοδότης. Η απουσία ανταγωνιστικής τάσης ήταν το αποτέλεσμα της αποτυχίας εκ μέρους της

κυβέρνησης να διεξάγει μια έρευνα αγοράς ώστε να ανακαλύψει το επίπεδο ενδιαφέροντος στο έργο. Στην ουσία, η κυβέρνηση δεν έκανε ανάλυση σύμφωνα με το στάδιο 3 (τελική δοκιμή προμήθειας) της προσέγγισης που σκιαγραφήθηκε προηγουμένως. Η προσφορά της ICL επιλέχθηκε κυρίως ως η επιλογή του "χαμηλότερου κινδύνου": παρότι η κυβέρνηση δεν είχε ιδιαίτερη εμπιστοσύνη στην προσφορά, η αποδοχή της εκλήφθηκε ως στρατηγική χαμηλού κινδύνου από την επανέναρξη της διαδικασίας προμήθειας. Το εκπληκτικό είναι ότι επιλέχθηκε η ICL αν και ήταν γνωστό ότι είχε προβλήματα με κάποιο άλλο κυβερνητικό έργο σχετικό με ηλεκτρονικούς υπολογιστές. Αυτό δείχνει καθαρά ότι η μελέτη των αξιολογικών στοιχείων ενός πλειοδότη είναι επιτακτική.

Η αναδιαπραγμάτευση της ICL βασίστηκε στην αιτία ότι δεν είχε υπολογίσει σωστά τα κόστη και τα εισοδήματα των έργων και ότι το πιεσμένο χρονοδιάγραμμα είχε ανεβάσει τα κόστη στα ύψη. Πριν ακόμα υπογραφεί η σύμβαση, η ICL πληροφόρησε την κυβέρνηση ότι δεν μπορούσε να διατηρήσει την αρχική τιμή αφού δεν είχε συμπεριλάβει όλα τα έξοδα που απαιτούνταν για να εκπληρωθούν οι απαιτήσεις του έργου Libra και είχε κάνει άστοχες εκτιμήσεις κόστους και εισοδήματος. Φαίνεται ότι η ICL δεν είχε κατανοήσει πραγματικά της απαιτήσεις της κυβέρνησης, πήρε μεγάλο ρίσκο και υποτιμολόγησε την προσφορά της.

Η κυβέρνηση θα έπρεπε να είχε επικυρώσει το οικονομικό μοντέλο στο οποίο βασίστηκε η προσφορά αλλά δεν το έκανε μέχρι που ήταν πλέον πολύ αργά. Ανεξάρτητοι εκτιμητές δήλωσαν αργότερα ότι η οικονομική ικανότητα της ICL να εκπληρώσει το έργο ήταν ιδιαίτερα αμφίβολη, προβλέποντας ζημιά 47 εκ. Λιρών Αγγλίας. Το συγκριτικό του δημόσιου τομέα της κυβέρνησης παρουσίαζε φτηνότερη την προσφορά της ICL αλλά δεν είχε αναλύσει τα ίδια στοιχεία με αυτά της προσφοράς της ICL. Με έναν μόνο πλειοδότη, το συγκριτικό του δημόσιου τομέα καθίστατο εξαιρετικά σημαντικό στη λήψη αποφάσεων αν και το ίδιο το συγκριτικό του δημόσιου τομέα ήταν ασθενές επειδή η κυβέρνηση δεν είχε τμήμα ηλεκτρονικών υπολογιστών που μπορούσε να παραδώσει μια λύση μέσω του δημόσιου τομέα.

Το γεγονός ότι υπήρχε μόνο ένας πλειοδότης θα μπορούσε να είχε ωφελήσει τον συμβαλλόμενο, με αποτέλεσμα να αποδοθούν μικρότερες νομικές ποινές. Η ICL επεδίωξε αναδιαπραγμάτευση επειδή οι προβλέψεις ταμειακής ροής ανέμεναν ζημιά 39 εκ. Λιρών Αγγλίας κατά τη διάρκεια ζωής του έργου. Θα μπορούσαν να απειλήσουν με αποχώρηση από τη σύμβαση αν δε γινόταν εκ νέου διαπραγμάτευση υπό νέους όρους επειδή η αποχώρηση θα σήμαινε ότι όφειλαν να πληρώσουν 10 εκ. Λίρες Αγγλίας για ασφάλιστρα — πολύ λιγότερα από την προβλεπόμενη ζημιά. Από την άποψη της κυβέρνησης, δεν υπήρχε περιθώριο να επιτρέψει στην ICL να αποχωρήσει καθώς τα χρήματα των ασφαλίσεων δε θα μπορούσαν να καλύψουν το κόστος επανέναρξης της διαδικασίας. Επιπλέον, η κυβέρνηση δεν ήταν έτοιμη να τερματίσει τη σύμβαση με την ICL — αν και είχε βάσιμες αιτίες να το κάνει — επειδή ανησυχούσε για τις πιθανές νομικές διεκδικήσεις.

Η κυβέρνηση επίσης έχει δεχτεί κριτικές επειδή επιδίωξε να αναπτύξει ξανά τα υπολογιστικά της συστήματα πριν ερευνήσει την υπάρχουσα επιχειρηματική διαδικασία. Μια επανεκτίμηση των τότε επίκαιρων εργασιακών πρακτικών ίσως να είχε βοηθήσει αρκετά. Το έργο θα μπορούσε να είναι πολύ

πιο επιτυχές αν η κυβέρνηση είχε επιζητήσει να σχεδιάσει εκ νέου τις επιχειρηματικές διαδικασίες ταυτόχρονα με την υλοποίηση της κατασκευής ενός νέου συστήματος ηλεκτρονικών υπολογιστών. Η έλλειψη τυποποιημένων πρακτικών και διαχειριστικών διαδικασιών κατέστησε δυσχερή τη δημιουργία συμπαγούς άποψης πάνω στα νέα συστήματα.

7.2.2 Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης σε κατασκευές – έγκαιρη παράδοση και σε χαμηλό κόστος

Η Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης (Private Finance Initiative — PFI) χρησιμοποιήθηκε για την προμήθεια πολλών έργων συμπεριλαμβανομένης της κατασκευής περιουσιακών στοιχείων που απαιτούνταν για την παράδοση δημόσιων υπηρεσιών (μεταξύ άλλων 25 νοσοκομεία, 7 φυλακές και 9 αυτοκινητόδρομοι). Η Εθνική Επιτροπή Επιθεώρησης (National Audit Office — NAO) διεξήγαγε μια απογραφή 38 κεντρικών κυβερνητικών έργων Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης όπου η κατασκευαστική φάση έπρεπε να είχε ολοκληρωθεί στα μέσα του 2002. Η αναφορά (NAO 2003) εστιάζοταν στην πείρα από μετασυμβασιακές κατασκευές σε έργα Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης αλλά δεν προσπάθησε να αξιολογήσει αν η Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης ήταν η καλύτερη οδός προμήθειας για αυτά τα έργα.

Η γενική άποψη αυτής της αναφοράς είναι ότι οι Πρωτοβουλίες Ιδιωτικής Χρηματοδότησης ήταν επιτυχημένες στην κατασκευή. Τα περισσότερα έργα κατασκευής Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης παραδόθηκαν εγκαίρως, γεγονός που αποτελεί πρόοδο για τα παραδοσιακά έργα κατασκευών του δημόσιου τομέα. Τα νούμερα του NAO δείχνουν ότι πριν το 1999, το 70 % των κατασκευαστικών έργων που παραδόθηκαν στο δημόσιο τομέα ήταν εκπρόθεσμα. Αντιθέτως, υπό καθεστώς Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης, μόνο το 24 % είχε καθυστέρηση και μόνο το 8 % εξ αυτών καθυστέρησε περισσότερο από δυο μήνες. Επιπροσθέτως, η κατασκευαστική βιομηχανία είχε διαπιστώσει, κατά μέσο όρο, ότι οι Πρωτοβουλίες Ιδιωτικής Χρηματοδότησης παρήγαγαν βελτιώσεις κόστους από 5 έως 10 %, τόσο στην κατασκευή όσο και στην επακόλουθη διαχείριση των εργασιών και των εγκαταστάσεων.

Ένας σημαντικός λόγος για την καλύτερη υλοποίηση κατασκευαστικών έργων Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης είναι ότι οι προδιαγραφές υπολογίζονται σε μεγαλύτερη λεπτομέρεια ενώ οι στόχοι κόστους και χρόνου παράδοσης τίθενται σε μεταγενέστερη φάση της διαδικασίας προμήθειας απ' ό,τι θα γινόταν στην παραδοσιακή προμήθεια.

Τα στοιχεία δείχνουν ότι αυξήσεις στις κατασκευαστικές τιμές ήταν συνηθισμένο φαινόμενο, ωστόσο τα έξοδα συνήθως βάρυναν τους συμβαλλόμενους, σε ορισμένες περιπτώσεις προς σοβαρή βλάβη της οικονομικής τους κατάστασης. Από τα 37 έργα που εξετάστηκαν, τα 29 δεν έδειξαν επιπρόσθετες αυξήσεις κόστους μετά την κατακύρωση της σύμβασης. Όποτε προέκυπταν αυξήσεις, αυτό γινόταν σχεδόν πάντα ως αποτέλεσμα σημαντικών αλλαγών στο έργο. Επιπλέον, όταν τα κτίρια παραδίδονταν εκπρόθεσμα, η κυβέρνηση μπορούσε να παγώσει τις προθεσμιακές πληρωμές.

Όπως έδειχναν τα πράγματα, επιτυγχανόταν ικανοποιητική ποιότητα από την άποψη σχεδιασμού και κατασκευής καθώς και απόδοσης του κτιρίου. Πιστεύεται ότι το κόστος του συνολικού κύκλου ζωής ήταν σημαντικό ώστε να προωθήσει την καλή ποιότητα σχεδιασμού και κατασκευής (επειδή ο συνεταιρισμός Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης οφείλει να διαχειριστεί και να συντηρήσει τα κτίρια που κατασκεύασε για την επίτευξη της σύμβασης). Ωστόσο, περίπου ένα στα πέντε έργα από αυτά που εξετάστηκαν είχε ήδη επεκταθεί μέσα σε λίγα χρόνια από την κατακύρωση της σύμβασης. Αυτές οι πρόσθετες εργασίες μάλλον είναι σημαντικό μακροπρόθεσμο χαρακτηριστικό των συμβάσεων Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης. Καθώς η συμβαλλόμενη αρχή δεσμεύεται με τον συμβαλλόμενο της Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης για μια μεγάλη περίοδο, ο συμβαλλόμενος μπορεί να κάνει ορισμένα επιπλέον κέρδη, και καθώς υπάρχει πλεονέκτημα στην παραχώρηση εργασίας στον υπόχρεο προμηθευτή, υπάρχει κίνδυνος ότι, καθώς τα έργα αναπτύσσονται, η κερδοφορία δε θα είναι η αναμενόμενη με βάση τον αρχικό ανταγωνισμό.

7.2.3 [Υπόγειος του Λονδίνου – αβέβαιη κερδοφορία](#)

Το Φεβρουάριο του 2002, δόθηκε έγκριση στην επιχείρηση London Regional Transport να προσχωρήσει σε τρεις ΣΔΙΤ για την υποδομή του συστήματος του Υπογείου του Λονδίνου (Μετρό). Η λειτουργία των συρμών θα παρέμενε ευθύνη του δημόσιου τομέα μέσω της London Underground Limited (LUL). Δυο εταιρίες υποδομής κέρδισαν τις συμβάσεις: Η Tube Lines θα εμπλακεί σε ένα ΣΔΙΤ και η Metronet σε δυο. Πρόκειται για συμφωνίες 30 ετών που προτιμήθηκαν από την παραδοσιακή προμήθεια καθώς υπόσχονται να παράσχουν μεγαλύτερη σταθερότητα χρηματοδότησης.

Ένα ισχυρό χαρακτηριστικό της διαδικασίας πλειοδοσίας ήταν η προσεκτική προετοιμασία του συγκριτικού του δημόσιου τομέα, αν και με περιορισμούς που η London Regional Transport αισθανόταν ότι γνώριζε ήδη. Ένα πρόβλημα ήταν η σημαντική αβεβαιότητα σχετικά με το τελικό κόστος καθώς η τιμολόγηση μπορούσε να προβλεφθεί μόνο για τα πρώτα 7½ έτη των συμφωνιών. Αυτή η δυσκολία προέκυψε επειδή οι διαθέσιμες πληροφορίες για την κατάσταση των περιουσιακών στοιχείων του Μετρό ήταν λιγοστές. Αυτή η αβεβαιότητα καθιστούσε σημαντική πρόκληση την ανάπλαση του κόστους για ένα συγκριτικό του δημόσιου τομέα, και απαιτεί περιοδική αναθεώρηση (κάθε 7½ έτη) των απαιτήσεων και των τιμών υπό το καθεστώς ΣΔΙΤ.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό της ΣΔΙΤ του Υπογείου του Λονδίνου είναι το μεγάλο κόστος συναλλαγών. Υπολογίζεται ότι η διαπραγμάτευση και διατύπωση των συμφωνιών κόστισε 455 εκ. Λίρες Αγγλίας, ποσό ίσο με το 1½ % του τριαντάχρονου κόστους της συμφωνίας (ΝΑΟ 2004). Θεωρείται ότι ο κυβερνητικός δανεισμός των ίδιων κονδυλίων θα είχε κοστίσει 450 εκ. Λίρες Αγγλίας λιγότερο. Το Βρετανικό Υπουργείο Μεταφορών πιστεύει ότι αυτό είναι λογικό κόστος να πληρώσει κανείς για τη

διευθέτηση της κατανομής των κινδύνων και τη λεπτομερή εξέταση της συμφωνίας και της απόδοσης των συμβαλλομένων από τους δανειστές.

Συνολικά, η κερδοφορία της ΣΔΙΤ του Υπόγειου του Λονδίνου είναι αβέβαιη. Υπάρχει μόνο περιορισμένη εγγύηση ότι η τιμή της συμφωνίας είναι λογική, και η περιοδική επισκόπηση αφήνει κάποια αβεβαιότητα σχετικά με το τι θα πάρει το κοινό και σε ποια τιμή.

7.2.4 Σταθερό Τηλεπικοινωνιακό Σύστημα του Υπουργείου Αμύνης

Το 1997, το Βρετανικό Υπουργείο Αμύνης κατακύρωσε μια σύμβαση για ένα νέο σταθερό σύστημα τηλεπικοινωνιών στο Βρετανικό Οργανισμό Τηλεπικοινωνιών British Telecom (BT). Επρόκειτο να είναι μια δεκαετής σύμβαση Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης, η οποία θα κόστιζε 782 εκ. Λίρες Αγγλίας. Το νέο σύστημα έχει στόχο να οργανώσει ορθολογικά και να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα του σταθερού συστήματος τηλεπικοινωνιών. Η ετήσια εξοικονόμηση πόρων προβλέφθηκε να φτάνει το ποσό των 30 εκ. Λιρών Αγγλίας.

Υπήρχε ανταγωνισμός στη διαδικασία πλειοδοσίας, και η προσφορά της BT ήταν 121 εκ. Λίρες χαμηλότερη από την άλλη τελική προσφορά. Ωστόσο, υπάρχει ανησυχία ότι το έργο ίσως δεν αποδώσει κερδοφορία επειδή η επικοινωνιακή τεχνολογία αλλάζει με γρήγορους ρυθμούς και ο περιορισμός του έργου στο σταθερό σύστημα ίσως δημιουργήσει εμπόδια στις μελλοντικές επιλογές για την επιδίωξη εξοικονόμησης πόρων σε άλλες επικοινωνιακές υπηρεσίες. Γενικότερα, θεωρείται ότι οι μακροπρόθεσμες συμβάσεις σε τηλεπικοινωνιακές τεχνολογίες και τεχνολογίες ηλεκτρονικών υπολογιστών ίσως δεν αποδώσουν καλή κερδοφορία επειδή η τεχνολογία αλλάζει γρήγορα και η τροποποίηση της φύσης των υπηρεσιών μέσα στην περίοδο της σύμβασης δεν αφήνει περιθώρια ανταγωνισμού. Ωστόσο, το Υπουργείο έλαβε υπόψη του αυτό το πρόβλημα στη σύμβαση, γεγονός που επέτρεπε στο Υπουργείο να συγκρίνει τις τιμές της BT με αυτές άλλων προμηθευτών και να διαπραγματεύεται τις αλλαγές αν οι τιμές της BT δεν υπόσχονταν πλέον κερδοφορία.

Κι όμως, υπάρχει η αίσθηση ότι το Υπουργείο θα μπορούσε να πετύχει πιο ευνοϊκούς όρους σύμβασης αν είχε κάνει καλύτερη χρήση εξωτερικής νομικής βοήθειας. Το δημόσιο συμφέρον θα μπορούσε να είχε προστατευτεί καλύτερα αν το Υπουργείο είχε συγκεντρώσει τη νομική του ομάδα από το ξεκίνημα της διαδικασίας πλειοδοσίας και όχι αφού κατακυρώθηκε η σύμβαση στη BT. Μάλιστα, οι εξωτερικές νομικές συμβουλές σε νωρίτερο στάδιο θα μπορούσαν να έχουν παράσχει καλύτερη κατανομή κινδύνου με μικρό ή καθόλου επιπλέον κόστος. Η ποιότητα του έργου θα εξαρτηθεί από το πώς αντιμετωπίζει η σύμβαση τις απότομες τεχνολογικές αλλαγές — ένα ερώτημα που είναι εξαιρετικά δύσκολο να απαντηθεί σε αυτό το στάδιο.

7.2.5 Σήραγγα Σιδηροδρομικής Σύνδεσης του Καναλιού της Μάγχης

Η σύμβαση για την κατασκευή της Σήραγγας Σιδηροδρομικής Σύνδεσης του Καναλιού της Μάγχης και τη λειτουργία του Βρετανικού σκέλους του Eurostar κατακυρώθηκε στην εταιρεία London and Continental Railways Ltd. (LCR) το 1996. Το όραμα ήταν ότι η LCR θα χρηματοδοτούσε, θα κατασκεύαζε, και θα λειτουργούσε τη σύνδεση, αντλώντας εισόδημα από το Eurostar και τη χρήση της σύνδεσης από εγχώριες υπηρεσίες.

Το Βρετανικό Υπουργείο Περιβάλλοντος, Μεταφορών, και Περιφέρειας, συμφώνησε να προμηθεύσει την LCR με επιχορηγήσεις συνολικού ύψους 1,730 εκ. Λιρών Αγγλίας για την κατασκευή της σύνδεσης και τη χρήση της από εγχώριες υπηρεσίες. Η κατασκευή αναμενόταν να αρχίσει το 1998 και η σύνδεση να ανοίξει το 2003. Το 1998, η συμφωνία έπρεπε να αναδιαρθρωθεί καθώς η LCR δεν μπορούσε να συγκεντρώσει τα χρήματα, κυρίως επειδή το Eurostar μπορούσε να μεταφέρει λιγότερους επιβάτες απ' ό,τι αρχικά είχε προβλεφθεί. Αν και η κυβέρνηση δεν ενέκρινε άλλες επιχορηγήσεις, συμφώνησαν να εγγυηθούν ένα σημαντικό μέρος του δανεισμού της LCR.

Η αξιολόγηση ήταν προβληματική από την αρχή, βασίστηκε σε πολύ αισιόδοξες προβλέψεις σχετικά με τη συρροή επιβατών και την εξοικονόμηση χρόνου. Υπήρχαν ανυπόστατα κέρδη από περιβαλλοντικές ωφέλειες, οικονομική ανάκαμψη που αναμενόταν να προκύψει από τη σύνδεση, και υπολογισμοί για αποσυμφόρηση των δρόμων.

Επιπλέον, η αιτιολόγηση κερδοφορίας για την υποστήριξη από το δημόσιο τομέα θα κατέρρευε αν το Eurostar δεν επιτύχανε τα αναμενόμενα επίπεδα ζήτησης (όπως και έγινε). Αξίζει επίσης να σημειώσουμε ότι ενώ η αρχική συμφωνία οραματιζόταν την LCR να σχεδιάζει, να κατασκευάζει, να χρηματοδοτεί, και να λειτουργεί τη σύνδεση, η αναδιάρθρωση των δικαιωμάτων εκμετάλλευσης του 1998 άλλαξε τη συμφωνία και πλέον η LCR σχεδιάζει, κατασκευάζει, και χρηματοδοτεί το έργο αλλά στη συνέχεια το πωλεί στην εταιρεία Network Rail, την εταιρεία δημοσίου συμφέροντος που διευθύνει τη λειτουργία του δικτύου σιδηροδρόμων του ΗΒ.

7.3 Συνηθισμένα θέματα

Τα στοιχεία δείχνουν ότι ο ανταγωνισμός στη διαδικασία πλειοδοσίας είναι καθοριστικός για την επίτευξη κερδοφορίας. Όχι μόνο από την άποψη της λήψης μιας καλής τιμής αλλά και για τη δημιουργία μιας βάσιμης εικόνας των απαιτήσεων του έργου. Η εξέταση των απαιτήσεων και των δαπανών του έργου, που είναι μέρος της ανταγωνιστικής διαδικασίας πλειοδοσίας, είναι πολύ ωφέλιμη, ενώ η απουσία της όπως είδαμε αποτέλεσε μέγιστο πρόβλημα στην υπόθεση Libra. Αυτό δείχνει ότι το συγκριτικό του δημόσιου τομέα παίζει δευτερεύοντα ρόλο. Αυτή η άποψη ενισχύεται δεδομένης της συχνής κριτικής που δέχεται το συγκριτικό του δημόσιου τομέα στις αναφορές. Η απουσία σημαντικών δεδομένων (Υπόγειος του Λονδίνου), άκριτες και αισιόδοξες υποθέσεις

(Σήραγγα της Μάγχης), και η απουσία πείρας από την πλευρά του δημόσιου τομέα παίζουν όλα το ρόλο τους. Το συγκριτικό του δημόσιου τομέα, ωστόσο, είναι πιο σημαντικό εκεί όπου υπάρχουν λίγοι πλειοδότες ή μόνο ένας. Βάσει αυτού, η απουσία πλειοδοτών είναι πιθανό να συσχετίζεται θετικά με τη δυσκολία παραγωγής ενός αξιόπιστου συγκριτικού του δημόσιου τομέα.

Τα θέματα συμβάσεων είναι ένα πιθανό πρόβλημα. Η αναδιαπραγμάτευση είναι συνηθισμένο φαινόμενο αν και για διαφορετικούς λόγους και σε διαφορετικό περιβάλλον. Οι αναδιαπραγματεύσεις που οφείλονται σε απρόβλεπτα έξοδα δεν ήταν πρόβλημα σε έργα κατασκευών αλλά αποτελούν πραγματική πρόκληση όταν το έργο είναι λιγότερο συμβατικό, όπως για παράδειγμα τα έργα της Libra και της Σήραγγας της Μάγχης. Οι αναδιαπραγματεύσεις που προκύπτουν από την αλλαγή απαιτήσεων του δημόσιου τομέα μοιάζουν να είναι πολύ πιο συνηθισμένες. Οι δοκιμές κερδοφορίας δεν εντοπίζουν τέτοια προβλήματα και μόνο μετά από πολλά χρόνια μπορεί να αποτιμηθεί το πραγματικό μέγεθος και το κόστος αυτού του προβλήματος.

Η καλύτερη νομική βοήθεια μπορεί να βοηθήσει στην επίλυση ή στην αποφυγή ορισμένων εκ των προβλημάτων. Όμως οι αυξημένες νομικές αμοιβές προσθέτουν δαπάνες στα έξοδα πλειοδοσίας και τα έξοδα πλειοδοσίας έχουν προκαλέσει θέμα προβληματισμού σε πολλές εταιρείες ΣΔΙΤ. Η ΣΔΙΤ του Υπόγειου του Λονδίνου απεικονίζει καθαρά αυτό το ζήτημα.

7.3.1 Μάθημα από την ανάθεση εργασιών σε τρίτους (outsourcing) στον ιδιωτικό τομέα

Ολοκληρώνοντας την ανάλυσή μας σε ό,τι αφορά την εμπειρία με τις ΣΔΙΤ, ρίχνουμε μια σύντομη ματιά στην ανάθεση εργασιών σε τρίτους στον ιδιωτικό τομέα. Υπάρχει προφανώς μια ομοιότητα μεταξύ των ΣΔΙΤ και της ανάθεσης εργασιών στον ιδιωτικό τομέα. Υπό το καθεστώς μιας ΣΔΙΤ, ο δημόσιος τομέας εισέρχεται σε μια μακροπρόθεσμη σύμβαση με τον ιδιωτικό τομέα για την κατασκευή και λειτουργία ενός περιουσιακού στοιχείου και την παράδοση μιας δημόσιας υπηρεσίας. Η ανάθεση εργασιών σε τρίτους ορίζεται ως η χρήση εξωτερικών αντιπροσώπων για τη διεξαγωγή μίας ή περισσότερων οργανωτικών ενεργειών. Αν και υπάρχουν υπερβολικά διαφορετικές εκτιμήσεις, είναι φανερό ότι η ανάθεση εργασιών στον ιδιωτικό τομέα είναι κολοσσιαία. Για του λόγου το αληθές, οι Standard και Poog εκτιμούν ότι η ανάθεση εργασιών παγκοσμίως για το 2003 ανέρχεται στα 170 δισεκατομμύρια δολάρια. Ωστόσο, ο Corbett (2002) θεωρεί ότι παγκοσμίως η ανάθεση εργασιών εκτιμάται περίπου στα 5 τρισεκατομμύρια δολάρια μέχρι το τέλος του 2003.

Για ποιο λόγο οι εταιρείες αναθέτουν εργασίες σε τρίτους σε τόσο μεγάλο βαθμό στον ιδιωτικό τομέα; Λέγεται συχνά ότι η ανάθεση εργασιών είναι ωφέλιμη επειδή οι εξωτερικοί προμηθευτές επωφελούνται από οικονομίες κλίμακας, συγκέντρωση πείρας, και κατανομή των κινδύνων. Ωστόσο, η ανάθεση εργασιών, ειδικά σε παγκόσμια κλίμακα, συχνά προωθείται από μισθολογικές διαφορές. Ο Heshmati (2001) πιστεύει ότι η ανάθεση εργασιών σε παγκόσμια κλίμακα θα πρέπει να αντιμετωπιστεί σαν την απάντηση μιας εταιρείας στον ανταγωνισμό των εισαγωγών από χώρες με

χαμηλότερους μισθούς, μεταφέροντας στο εξωτερικό δραστηριότητες που δεν απαιτούν ανεπτυγμένες ικανότητες. Ο ρόλος των μισθών είναι ενδιαφέρον υπό το φως της διαφωνίας για τις αγορές με σύστημα διπλών συναλλαγματικών ισοτιμιών (two-tier markets) η οποία περιβάλλει τις ΣΔΙΤ.

Προκύπτουν προβλήματα; Όταν ένας αριθμός υπηρεσιών ανατίθενται σε τρίτους ίσως υπάρχουν προβλήματα ενσωμάτωσης μέσα στην εταιρεία και δημιουργείται μια επιπλέον εργασία, αυτή της ενσωμάτωσης των συστημάτων. Μελέτες υποθέσεων που έγιναν από τους Dritna (1994) και Lacity et al. (1996) δείχνουν ότι οι λήπτες αποφάσεων συχνά υπερεκτιμούν τα πλεονεκτήματα παραγωγής της ανάθεσης εργασιών και υποτιμούν τα κόστη συναλλαγών.

Πού είναι συχνή η ανάθεση εργασιών σε τρίτους; Η Ιαπωνική αυτοκινητοβιομηχανία έχει μακρύ ιστορικό ανάθεσης εργασιών, μια διαδικασία την οποία έχει χρησιμοποιήσει πολύ περισσότερο από την αντίστοιχη Αμερικανική. Για παράδειγμα, στα τέλη του 1980, η Toyota ανέθεσε σε εξωτερικούς συνεργάτες την παραγωγή όλων σχεδόν των ανταλλακτικών της, αυτή η τάση έγινε ακόμα πιο ισχυρή στις Ηνωμένες Πολιτείες όπου εκτιμήσεις του 1998 δείχνουν ότι μόνο το 37 % ενός "Αμερικανικού" αυτοκινήτου παράγεται στη χώρα. Οι κατασκευαστές αυτοκινήτων συνήθως αγοράζουν απαραίτητα αλλά "μη-στρατηγικής σημασίας" υλικά από εξωτερικούς προμηθευτές, με τα "μη-στρατηγικής σημασίας" υλικά να είναι αυτά που δε διαφοροποιούν την εταιρεία από τους ανταγωνιστές της.

Στην έρευνα και την ανάπτυξη, τα θεμελιώδη στοιχεία που διαμορφώνουν τις συμβάσεις ανάθεσης σε τρίτους είναι: αυξημένη ευελιξία στη λειτουργία έρευνας και ανάπτυξης, αυξημένη τυποποίηση και αυτοματοποίηση, τεχνολογική αλλαγή στην έρευνα και την ανάπτυξη, και νέοι παίκτες στην αγορά συμβάσεων έρευνας και τεχνολογίας. Σύμφωνα με τον Howells (1999) έχει υπάρξει σημαντική ανάπτυξη στην ανάθεση εργασιών σε εξωτερικούς συνεργάτες στην έρευνα και την ανάπτυξη και αυτό έχει οδηγήσει σε εξέλιξη νέων ερευνητικών και τεχνικών αγορών.

Στην κατασκευή υπολογιστών, η ανάθεση εργασιών κατέχει κυρίαρχο ρόλο ειδικά στην αγορά υλικών έξω από την εταιρεία, ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η αγορά μικροσίπ από την Intel. Μια ιδέα του μεγέθους της ανάθεσης εργασιών στην κατασκευή υπολογιστών παίρνουμε από την Sun Microsystems, μια εταιρεία που αγοράζει περίπου το 80 % των υλικών της από άλλες εταιρείες.

Η ανάθεση εργασιών έχει επίσης καταστεί σημαντική στον τομέα της πληροφορικής και των ηλεκτρονικών υπολογιστών (Information Technology — IT), κυρίως με την εξάπλωση των συστημάτων αποθήκευσης ηλεκτρονικών δεδομένων. Σύμφωνα με τον Domberger (1999), οι μισές από τις Ευρωπαϊκές εταιρείες ανέθεσαν σε τρίτους όλες ή ένα σημαντικό μέρος από τις λειτουργίες πληροφορικής.

Αυτή η σύντομη επισκόπηση της ανάθεσης εργασιών σε τρίτους στον ιδιωτικό τομέα είναι σημαντική όταν κάνει κανείς εκ των υστέρων σκέψεις πάνω στην κερδοφορία. Το μεγαλύτερο μέρος αυτής της εργασίας ασχολείται με αξιολογήσεις εκ των προτέρων οι οποίες συνήθως αφορούν την επιλογή μεταξύ τρόπων παράδοσης και προμηθευτών. Οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις αντιμετωπίζουν ένα πρόβλημα έλλειψης ρεαλισμού στο γεγονός ότι ο εναλλακτικός τρόπος παράδοσης δεν έλαβε χώρα.

Υπάρχει μια τάση, τόσο στην επίσημη κυβερνητική αξιολόγηση όσο και στην κοινή γνώμη, για εστίαση στα εκ των υστέρων προβλήματα σαν να βρίσκονται σε κάποιο κενό και αξιολογείται μια υπόθεση ενάντια σε έναν τέλειο και ανύπαρκτο τρόπο παράδοσης.

Ενώ είναι χρήσιμο να βλέπουμε τα λάθη μας και να μαθαίνουμε από αυτά, θα πρέπει να μην αντιμετωπίζουμε κάθε λάθος που συμβαίνει σε μια ΣΔΙΤ ως σημάδι κακής κερδοφορίας, η επόμενη καλύτερη εναλλακτική λύση ίσως να ήταν χειρότερη.

Μια μεγάλη διαφορά μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι ότι στον ιδιωτικό τομέα ο ανταγωνιστικός μηχανισμός επιτρέπει στις εταιρείες που κάνουν καλύτερες επιλογές παράδοσης να πετυχαίνουν σε αντίθεση με τις εταιρείες που κάνουν κακές επιλογές, και είναι συνεπώς χρήσιμο να ρίχνουμε μια ματιά στο μέγεθος ανάθεσης εργασιών σε τρίτους. Υπάρχουν πολλά ενδιαφέροντα σημεία. Το κύριο είναι ότι η ανάθεση εργασιών είναι κυρίαρχη και αναπτύσσεται στον ιδιωτικό τομέα και επομένως είναι σθεναρή απέναντι σε κερδοσκοπικά κίνητρα. Δεύτερον, οι λόγοι που υιοθετείται η ανάθεση εργασιών στον ιδιωτικό τομέα μοιάζουν πολύ με αυτούς για τους οποίους γίνονται οι ΣΔΙΤ. Τρίτον, υπάρχει μια γενικευμένη εντύπωση ότι τα έργα που σχετίζονται με πληροφορική δεν κάνουν για ΣΔΙΤ. Αυτή η άποψη βασίζεται σε μια μελέτη πάνω στις σχετικές αποτυχίες έργων πληροφορικής σε σύγκριση με άλλες ΣΔΙΤ (όπως για έργα κατασκευών). Η ανάθεση εργασιών στον τομέα της πληροφορικής αντιμετωπίζει παρόμοια προβλήματα στον ιδιωτικό τομέα. Σε πολλές περιπτώσεις, τα έργα ανάθεσης εργασιών πληροφορικής σε τρίτους απέτυχαν και μια μελέτη έδειξε ένα ποσοστό ικανοποίησης με έργα ανάθεσης εργασιών πληροφορικής της τάξεως του 33 %, σε σύγκριση με ποσοστά γύρω στο 70-80 % για τα υπόλοιπα έργα. Ωστόσο, ο τομέας της πληροφορικής είναι ένας από τους ταχύτερα αναπτυσσόμενους τομείς ανάθεσης εργασιών στον ιδιωτικό τομέα, γεγονός το οποίο δείχνει ότι οι ανταγωνιστικές πιέσεις εξακολουθούν να ωθούν τις εταιρείες σε αυτή την κατεύθυνση παρά τα φανερά προβλήματα με την ανάθεση εργασιών πληροφορικής σε τρίτους.

7.4 Η περίπτωση της Ελλάδας

Όπως συμβαίνει με τα περισσότερα πράγματα στην Ελλάδα, η ιστορία των ΣΔΙΤ ξεκινά από τους αρχαίους χρόνους¹⁰. Οι επιγραφές σε μαρμάρινη επιτύμβια στήλη, του τέταρτου αιώνα π.Χ., που ανακαλύφθηκε στην περιοχή της Ερέτριας, αποκάλυψε μια αρχαία σύμβαση παραχώρησης μεταξύ του συμβουλίου της πόλης της Ερέτριας και του αναδόχου για την αποξήρανση μιας λίμνης, που παρουσιάζει μεγάλες ομοιότητες με μια σύγχρονη σύμβαση ΣΔΙΤ, ιδιαίτερα όσον αφορά τη λεπτομερή περιγραφή των εργασιών, τη χορήγηση στον ανάδοχο του δικαιώματος να χρησιμοποιήσει τους αποξηραμένους τομείς για δέκα έτη, την παράταση της περιόδου κατασκευής (που αρχικά ορίστηκε σε τέσσερα έτη) σε περίπτωση πολέμου, και τις υποχρεώσεις του αναδόχου, μεταξύ άλλων, να ενημερώνει τον κύριο του έργου για το κόστος των εργασιών (ώστε να επιβληθούν νέοι φόροι στους πολίτες αν χρειασθεί), να καταβάλει το ποσό των 300 ταλάντων για την άδεια να εκμεταλλευτεί τη λίμνη εμπορικά για δέκα έτη, να συνεχίσει τις εργασίες για ολόκληρη την περίοδο παραχώρησης και να καταβάλει μια εγγύηση καλής εκτέλεσης 30 ταλάντων.

Τον δέκατο ένατο αιώνα, μετά από αιώνες σκλαβιάς, έναν εξαντλητικό πόλεμο για την ανεξαρτησία και μια σειρά άλλων πολέμων, η Ελλάδα βρέθηκε αντιμέτωπη με ένα μεγάλο αριθμό από προβλήματα υποδομής και σοβαρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς.

Αυτό συνέβαλε σε μια ευρύα εφαρμογή των ΣΔΙΤ (υπό μορφή επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα) προς το τέλος του δεκάτου εννάτου και την αρχή του εικοστού αιώνα, ιδιαίτερα στον τομέα της ύδρευσης, της ενέργειας, σιδηρόδρομων και δημόσιων υπηρεσιών. Η Ελλάδα εκείνη την εποχή και αργότερα, ωφελήθηκε από ποικίλα προγράμματα και υπηρεσίες που αναπτύχθηκαν, όπως ο ηλεκτρικός σιδηρόδρομος της Αθήνας και το τραμ, οι υπηρεσίες ύδρευσης της Αθήνας, το δίκτυο διανομής της ηλεκτρικής ενέργειας, η κατασκευή και η λειτουργία του Ισθμού της Κορίνθου.

Προς το τέλος του εικοστού αιώνα, ξαναήρθε στην επιφάνεια η ανάγκη για έργα υποδομής στις μεταφορές και τον οδικό τομέα που οδήγησαν μέσω των συμβάσεων παραχώρησης στην υλοποίηση των έργων του νέου αερολιμένα της Αθήνας στα Σπάτα, της Αττικής Οδού, και της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου.

¹⁰ “A Practical Guide to PPP in Europe”, City & Financial, (2006)

7.4.1 Η εμπειρία των συμβάσεων παραχώρησης στην Ελλάδα

7.4.1.1 Η σύμβαση παραχώρησης της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου

Συμβαλλόμενα μέρη: Ελληνικό Δημόσιο, ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε.

Είναι η βασική σύμβαση με την οποία το Δημόσιο αναθέτει στον Παραχωρησιούχο τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, συντήρηση και εκμετάλλευση της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου, παρέχοντάς του το δικαίωμα να εισπράττει διόδια για μια καθορισμένη περίοδο. Η σύμβαση κυρώθηκε από τη Βουλή στις 24 Απριλίου 1996 (νόμος 2395/96). Η διάρκειά της είναι 42 χρόνια από την Ημερομηνία Θέσης σε Ισχύ (24 Δεκεμβρίου 1997), αλλά προβλέπεται πρόωρη λήξη σε περίπτωση πρόωρης επίτευξης της συμβατικής απόδοσης των μετοχών.

Το έργο¹¹ υπάγεται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), τη δε σύμβαση παραχώρησης υπέγραψε το 1996 για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου ο Αναπληρωτής Υπουργός Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων.

Ήταν η πρώτη της εποχής μας για παραχώρηση έργου υποδομής σε ιδιώτες στην Ελλάδα, με την οποία ανατέθηκε στον Παραχωρησιούχο η μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία και συντήρηση της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου και του εκχωρήθηκε το δικαίωμα της είσπραξης διοδίων για τη χρήση της κατά τη διάρκεια μιας καθορισμένης περιόδου.

Η γέφυρα Ρίου - Αντιρρίου είναι η μεγαλύτερη σε μήκος καλωδιωτή γέφυρα σε όλο τον κόσμο με συνεχές κατάστρωμα 2.250 μέτρων.

Το ιστορικό του έργου

Ο διαγωνισμός προκηρήχθηκε το 1991 και οι προσφορές κατατέθηκαν την 1η Δεκεμβρίου του 1993. Έτσι, την 3η Ιανουαρίου 1996 το Ελληνικό Δημόσιο και η εταιρία ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. υπέγραψαν τη Σύμβαση Παραχώρησης για τη Μελέτη, Κατασκευή, Χρηματοδότηση, Συντήρηση και Εκμετάλλευση της γέφυρας Ρίου - Αντιρρίου.

Η σύμβαση αυτή όμως, όπως συμβαίνει σε περιπτώσεις παραχώρησης, τέθηκε σε ισχύ στις 24 Δεκεμβρίου 1997, μία εβδομάδα μετά την ολοκλήρωση μετά από πολύμηνες και πολύπλευρες διαπραγματεύσεις του πλαισίου που εξασφάλιζε τη χρηματοδότηση του έργου, ενώ στις 25 Ιουλίου 1997 είχε υπογραφεί η κύρια σύμβαση δανειοδότησης.

¹¹ www.gefyra.gr

Η περίοδος κατασκευής

Στην επταετή διάρκεια των εργασιών περιλαμβάνονται:

η διετής (1998 - 1999) προπαρασκευαστική περίοδος, με βασικές δραστηριότητες την ολοκλήρωση της οριστικής μελέτης της γέφυρας και την κατασκευή των εργοταξιακών εγκαταστάσεων, κυρίως δε της ξηράς δεξαμενής.

η πενταετής (2000 - 2004) περίοδος κατασκευής της γέφυρας.

Η περίοδος λειτουργίας

Η λειτουργία της γέφυρας από την ανάδοχο (παραχωρησιούχο) εταιρεία ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. ξεκίνησε από τη στιγμή που ολοκληρώθηκε η κατασκευή, τον Αυγουστο του 2004 αντί τον Δεκέμβριο του 2004, σύμφωνα με το πρόγραμμα.

Το 1995 η κίνηση μεταξύ Ρίου και Αντιρρίου με τις υφιστάμενες πορθμειακές γραμμές, ήταν κατά μέσο όρο 7.000 οχήματα την ημέρα. Προβλέφθηκε ότι κατά την παράδοση της γέφυρας στην κυκλοφορία η ημερήσια κίνηση θα έχει αυξηθεί σε 10.000 οχήματα. Σύμφωνα δε με μελέτες που έχουν καταρτισθεί, η αύξηση της κίνησης σε σύγκριση με το 1995 θα ενισχυθεί από την ανεξάρτητη ανάπτυξη τοπικής κίνησης ως άμεσο επακόλουθο της λειτουργίας της γέφυρας.

Η Σύμβαση Παραχώρησης προβλέπει ανώτατα όρια των διοδίων, τα οποία έχει δικαίωμα να καθορίσει ο Παραχωρησιούχος. Πέραν τούτου ο Παραχωρησιούχος έχει την απόλυτη ευχέρεια να καταστρώσει δική του πολιτική διοδίων, ευνοώντας τη χρήση της γέφυρας για τοπικές μετακινήσεις με κάρτες εποχικού ή τακτικού χρήστη.

Η Περίοδος Λειτουργίας της γέφυρας από τον Παραχωρησιούχο δεν θα ξεπεράσει τα 42 χρόνια από την Ημερομηνία Θέσης σε Ισχύ της Σύμβασης Παραχώρησης, δηλαδή τις 24 Δεκεμβρίου 2039. Μετά, το έργο θα παραδοθεί στο Ελληνικό Δημόσιο για να αναλάβει αυτό τη λειτουργία του.

Η Ειδική Υπηρεσία Δημοσίων Έργων / ΣΕ.ΡΑ. παρακολουθεί το έργο σε καθημερινή βάση για λογαριασμό του Δημοσίου.

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) ανταποκρίθηκε θετικά στο αίτημα του Ελληνικού Κράτους για συγχρηματοδότηση του έργου, επειδή κρίθηκε ότι το έργο συμβάλλει στην οικονομική και κοινωνική σύγκλιση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και επομένως δικαιούται την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση. Η σύμβαση παραχώρησης της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου, που υπεγράφη τον Ιανουάριο του 1996, καταρτίστηκε σύμφωνα με τα διεθνή νομικά πρότυπα, γεγονός που επέτρεψε στη συνέχεια 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 Δημόσιο.

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

Οι χρηματικές ροές κατά τη διάρκεια της επταετούς κατασκευαστικής περιόδου προβλέφθηκαν ότι θα διαμορφωθούν ως εξής:

Έξοδα	εκατ. ευρώ	Πόροι	εκατ. ευρώ
Κόστος κατασκευής	664.1	Ίδια κεφάλαια	68.6
Έλεγχος Μελέτης & Επίβλεψη	16.0	Επιχορηγήσεις επενδύσεων	385.1
Λειτουργικά έξοδα	50.2		
Χρηματοοικονομικά έξοδα	72.4	Δάνειο ΕΤΕπ	349.0
Σύνολο εξόδων	802.7	Σύνολο πόρων	802.7

Η χρηματοδότηση προήλθε από τις παρακάτω πηγές:

- 10% Μετοχικό κεφάλαιο
- 45% Χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου
- 45% Δάνειο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, με την εγγύηση ομίλου εμπορικών τραπεζών.

Οι συμβάσεις υπεγράφησαν τόσο στην ελληνική, όσο και στην αγγλική γλώσσα. Τα κείμενα στις δύο γλώσσες έχουν την ίδια νομική ισχύ. Επίσης κατά κανόνα οι συμβάσεις διέπονται από το ελληνικό δίκαιο.

Η σύμβαση κατασκευής για τη γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου

Συμβαλλόμενα μέρη: ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑ ΓΕΦΥΡΑ

Ταυτόχρονα με τη σύναψη της σύμβασης παραχώρησης, ο Παραχωρησιούχος και η Κατασκευάστρια Κοινοπραξία υπέγραψαν σύμβαση μελέτης και κατασκευής "με το κλειδί στο χέρι", η οποία προσυπεγράφη από το Δημόσιο.

Σύμφωνα με την εν λόγω σύμβαση, η Κατασκευάστρια Κοινοπραξία οφείλει να συντάξει 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. Το κατ'αποκοπήν τμήμα που πρέπει να καταβληθεί στην Κατασκευάστρια Κοινοπραξία παραμένει αμετάβλητο και δεν επηρεάζεται από τις πραγματικές ποσότητες των υλικών. 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 και διαδικασία επίλυσης διαφορών.

Οι συμβάσεις Πριν από την Ημερομηνία Θέσης σε Ισχύ

Συμβαλλόμενα μέρη: Ελληνικό Δημόσιο, ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑ ΓΕΦΥΡΑ

Οι εν λόγω συμβάσεις εκτελέστηκαν κατά τα έτη 1996 και 1997 και επέτρεψαν τη διενέργεια των τελευταίων ερευνών στο υπέδαφος του πυθμένα του στενού Ρίου-Αντιρρίου.

Η Σύμβαση Ελεγκτή Μελέτης

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

Το νομικό πλαίσιο προβλέπει τον έλεγχο της μελέτης που εκπονεί η Κατασκευάστρια Κοινοπραξία από ανεξάρτητο ειδικό σύμβουλο μηχανικό της αποδοχής όλων των συντελεστών.

Με τη Σύμβαση Ελεγκτή Μελέτης ο Παραχωρησιούχος ανέθεσε στην Buckland & Taylor την έγκριση της οριστικής μελέτης της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου και όλων ανεξαιρέτως των κατασκευαστικών σχεδίων.

Η Σύμβαση Επιβλέποντος Μηχανικού

Συμβαλλόμενα μέρη: ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., FaberMaunsell Ltd.

Οι εργασίες που εκτελεί η Κατασκευάστρια Κοινοπραξία επιβλέπονται από έναν άλλο ανεξάρτητο ειδικό σύμβουλο μηχανικό της αποδοχής όλων των συντελεστών.

Ο Επιβλέπων Μηχανικός οφείλει να κρίνει την καλή εκτέλεση του έργου από την Κατασκευάστρια Κοινοπραξία και να υποβάλει τις σχετικές εκθέσεις.

Ειδικότερα, πρέπει να ελέγχει εάν οι εργασίες στο εργοτάξιο είναι σύμφωνες με τα κατασκευαστικά σχέδια που έχει εγκρίνει ο Ελεγκτής Μελέτης και εάν πληρούν τις προδιαγραφές ποιότητας, ασφάλειας και προστασίας του περιβάλλοντος. Πιστοποιεί επίσης την περαίωση της γέφυρας.

Επιπλέον, ο Παραχωρησιούχος έχει επιφορτίσει τον Επιβλέποντα Μηχανικό με την έκδοση μηνιαίων πιστοποιητικών πληρωμής, όπου αναφέρονται λεπτομερώς τα ορόσημα που έχει επιτύχει η Κατασκευάστρια Κοινοπραξία. Οι πληρωμές του Παραχωρησιούχου στην Κατασκευάστρια Κοινοπραξία που απορρέουν από τη σύμβαση κατασκευής γίνονται με βάση το εν λόγω πιστοποιητικό.

Η σύμβαση χρηματοδοτικής συμβολής

Συμβαλλόμενα μέρη: Ελληνικό Δημόσιο, ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε.

Η χρηματοδότηση του έργου περιλαμβάνει επιχορήγηση του Ελληνικού Δημοσίου.

Η σύμβαση χρηματοδοτικής συμβολής περιγράφει λεπτομερώς τις οικονομικές υποχρεώσεις του Δημοσίου έναντι του Παραχωρησιούχου, οι οποίες εκπληρώνονται τμηματικά κατά τη διάρκεια της 7ετούς κατασκευαστικής περιόδου με την προϋπόθεση ότι έχει προηγηθεί η εκτέλεση προσδιορισμένου ελάχιστου όγκου εργασιών από την Κατασκευάστρια Κοινοπραξία. Η συνολική δέσμευση ανέρχεται σε επιχορήγηση 200 εκατ. ευρώ, σε τιμές Ιουλίου 1993.

Η σύμβαση ανάληψης υποχρεώσεων από τους μετόχους

Συμβαλλόμενα μέρη: ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., GROUPE GTM, ΙΩΑΝΝΟΥ & ΠΑΡΑΣΚΕΥΑΪΔΗΣ (ΕΛΛΑΣ) Α.Ε., ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΕΧΝΟΔΟΜΙΚΗ Α.Ε., ΤΕΧΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΒΟΛΟΥ Α.Ε., ΑΘΗΝΑ Α.Ε.Τ.Β.&Τ.Ε., ΠΡΟΟΔΕΥΤΙΚΗ Α.Τ.Ε., Κ.Ι. ΣΑΡΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ Α.Ε.

Μέσω της σύμβασης ανάληψης υποχρεώσεων από τους μετόχους, οι μέτοχοι του Παραχωρησιούχου δεσμεύθηκαν να καταβάλουν 46,5 εκατ. ευρώ, σε τιμές Ιουλίου 1993, ως μετοχικό κεφάλαιο και να εκδώσουν τραπεζικές εγγυητικές επιστολές για το σύνολο των ιδίων κεφαλαίων που δεν είχαν καταβληθεί έως την Ημερομηνία Θέσης σε Ισχύ.

Οι μέτοχοι συμφώνησαν επίσης να ενεχυράσουν όλες τις μετοχές τους στον Παραχωρησιούχο υπέρ των Δανειστών.

Το συμφωνητικό για την Τεχνική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων και το 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 προβλέπουν μια διαδικασία επίλυσης διαφορών σύμφωνη με τα διεθνή πρότυπα υπό τη διαιτησία δύο 3μελών επιτροπών. Οι επιτροπές αυτές εξουσιοδοτήθηκαν να επιλύουν γρήγορα τις ενδεχόμενες διαφορές μεταξύ των συντελεστών, ενώ κάθε συντελεστής αποδέχθηκε ότι κάθε αμόφωνη απόφαση της επιτροπής είναι οριστική και δεσμευτική με άμεση ισχύ.

Οι χρηματοδοτικές συμβάσεις υπογράφηκαν στην αγγλική γλώσσα και διέπονται από το αγγλικό δίκαιο.

Η κύρια δανειακή σύμβαση της ΕΤΕπ

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

Η κύρια δανειακή σύμβαση της ΕΤΕπ είναι η βασική δανειοδοτική συμφωνία, βάσει της οποίας η ΕΤΕπ χορηγεί στον Παραχωρησιούχο δάνειο ύψους 370 εκατ. ευρώ με κυμαινόμενο επιτόκιο.

Το δάνειο θα εκταμιευθεί κατά την κατασκευαστική περίοδο ανάλογα με τις ανάγκες του Αναδόχου και θα αποπληρωθεί ολοσχερώς το αργότερο 25 χρόνια μετά την τελευταία εκταμίευση. Προϋπόθεση για την πρώτη ανάληψη είναι η έγκριση της οριστικής μελέτης της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου από τον Ελεγκτή Μελέτης.

Κάθε ανάληψη κατά τη διάρκεια της κατασκευαστικής περιόδου θα εξασφαλίζεται με την προηγούμενη έκδοση τραπεζικών εγγυητικών επιστολών υπέρ της ΕΤΕπ.

Η σύμβαση χρηματοδότησης για την έκδοση εγγυητικών επιστολών

Συμβαλλόμενα μέρη: ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. και όμιλος εμπορικών τραπεζών, μεταξύ των οποίων και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων.

Η σύμβαση χρηματοδότησης για την έκδοση εγγυητικών επιστολών έχει ως πρωταρχικό στόχο να εγγυηθεί τις αναλήψεις του Παραχωρησιούχου από το δάνειο της ΕΤΕπ. Οι εγγυητικές επιστολές είναι απλώς εξασφαλίσεις, αλλά είναι δυνατό να ζητηθεί η κατάπτωση τους, σε περίπτωση αθέτησης ειδικών υποχρεώσεων του Παραχωρησιούχου βάσει των χρηματοδοτικών συμβάσεων. Σε περίπτωση που η ΕΤΕπ ζητήσει την κατάπτωση τους, οι εμπορικές τράπεζες θα υπεισέλθουν σε όλα τα δικαιώματα των Δανειστών έναντι του Παραχωρησιούχου.

Οι εγγυητικές επιστολές λήγουν την ημερομηνία ολοκλήρωσης των εργασιών για τη γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου.

Σε λίγες περιπτώσεις η σύμβαση παροχής εγγυητικών επιστολών προβλέπει επίσης τη δυνατότητα προκαταβολής μετρητών από τις εμπορικές τράπεζες στον Ανάδοχο.

Το συμφωνητικό κοινών όρων

Συμβαλλόμενα μέρη: ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, όμιλος εμπορικών τραπεζών, μεταξύ των οποίων και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων.

Το συμφωνητικό κοινών όρων αποτελεί συμφωνία-πλαίσιο για την κύρια δανειακή σύμβαση της ΕΤΕπ και τη σύμβαση χρηματοδότησης για την έκδοση εγγυητικών επιστολών.

Παραθέτει λεπτομερώς τις υποχρεώσεις του Παραχωρησιούχου έναντι των Δανειστών και ορίζει τους λόγους καταγγελίας σε βάρος του Παραχωρησιούχου, οι οποίες είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε απαίτηση άμεσης αποπληρωμής της οφειλής προς τους Δανειστές.

Η σύμβαση μεταξύ πιστωτών

Συμβαλλόμενα μέρη: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, όμιλος εμπορικών τραπεζών, μεταξύ των οποίων και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων.

Η σύμβαση μεταξύ πιστωτών ουσιαστικά περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο μπορεί η ΕΤΕπ να εφαρμόσει το πακέτο εξασφαλίσεων της, από το δικαίωμα παύσης των αναλήψεων του Παραχωρησιούχου από το δάνειο της ΕΤΕπ μέχρι τη δυνατότητα κατάπτωσης των εγγυητικών επιστολών των εμπορικών τραπεζών.

Ορίζει επίσης λεπτομερώς τη σειρά προτεραιότητας των Δανειστών ως προς τις εξασφαλίσεις και τα συγκεκριμένα δικαιώματα των Δανειστών να απαιτήσουν την άμεση αποπληρωμή των διαφόρων οφειλών του Παραχωρησιούχου έναντι αυτών.

Οι συμφωνίες ανταλλαγής επιτοκίων

Συμβαλλόμενα μέρη: ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., Bank of America NA, The Bank of Tokyo-Mitsubishi

Για να μειωθεί ο κίνδυνος από τις διακυμάνσεις των επιτοκίων, ο Παραχωρησιούχος συνήψε 2 βασικές συμφωνίες ανταλλαγής για μέγιστο ονομαστικό ποσό 340 εκατ. ευρώ.

Βάσει αυτών, ο Παραχωρησιούχος καταβάλλει δόσεις σταθερού επιτοκίου στις ανωτέρω τράπεζες, ενώ αυτές του καταβάλλουν δόσεις υπολογιζόμενες βάσει των πραγματικών επιτοκίων σε ευρώ που ανακοινώνονται για κάθε συγκεκριμένη περίοδο.

Μολονότι οι συμβάσεις συνήφθησαν πριν από την καθιέρωση του ευρώ, προβλέπουν την καταβολή των οικονομικών υποχρεώσεων των χρηματοδοτών σε ευρώ. Ως επακόλουθο τούτου, ο Παραχωρησιούχος διαπραγματεύθηκε και συμφώνησε την αποτίμηση σε ευρώ των σημαντικότερων δαπανών του και του κατ'αποκοπήν τιμήματος των εργασιών.

Συντελεστές του έργου

Η ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑ ΓΕΦΥΡΑ είναι η ελληνική κατασκευαστική κοινοπραξία, η οποία, με την υπογραφή της σύμβασης κατασκευής της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου, ανέλαβε από τον Παραχωρησιούχο τη μελέτη και κατασκευή της γέφυρας μέσα στην επταετή κατασκευαστική περίοδο.

Η ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑ ΓΕΦΥΡΑ αποτελείται από τα εξής μέλη:

VINCI Construction Grands Projets	53.00%
ΑΚΤΩΡ Α.Τ.Ε.	15.48%
J & P - ΑΒΑΞ Α.Ε.	11.20%
Αθηνά Α.Ε.Τ.Β.& Α.Ε.	7.74%
Προοδευτική Α.Τ.Ε.	7.74%
Παντεχνική Α.Ε.	4.84%

Το μεγαλύτερο μέρος του προσωπικού και του εργατικού δυναμικού του έργου, ανεξάρτητα από την εταιρεία για την οποία εργαζόταν προηγουμένως και από την εθνικότητά του, έχει ενσωματωθεί στην ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑ ΓΕΦΥΡΑ, η οποία κατ' αυτόν τον τρόπο λειτουργεί ως ένας ολοκληρωμένος μεγάλος κατασκευαστικός μηχανισμός. Ο αριθμός των εργαζομένων θα φθάσει την περίοδο 2001-2002 τα 600 περίπου άτομα, τονώνοντας την απασχόληση στην περιοχή με θέσεις εργασίας που προσφέρουν και ανάλογη κατάρτιση.

Με απόφαση της Κοινοπραξίας ανατίθεται υπεργολαβικά μόνο το μέρος των εργασιών, το οποίο δεν θα διεκπεραιωνόταν αποτελεσματικά από την ίδια, όπως για παράδειγμα η μελέτη. Γι' αυτήν συγκροτήθηκε μιά μελετητική ομάδα από το μελετητικό τμήμα της VINCI Construction Grands Projets, την Ingerop, τη Δομή και τη Geodynamique et Structure.

Η οργάνωση της Κοινοπραξίας Γέφυρα είναι η τυπική οργάνωση μίας κοινοπραξίας που έχει αναλάβει τη μελέτη και την κατασκευή ενός έργου του μεγέθους της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου.

Διεύθυνση Έργου

Διεύθυνση Μελετών-Κατασκευών (Μελέτες-Μέθοδοι κατασκευής-Κατασκευή)

Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού (Προσλήψεις-Εκπαίδευση-Ασφάλεια & Υγιεινή)

Διεύθυνση Υποστήριξης (Διοίκηση-Προμήθειες-Διασφάλιση Ποιότητας-Έλεγχος Έργου-Σχεδιασμός)

Με την αποδοχή το 1997 της χορήγησης δανείου διάρκειας 25 ετών σε ιδιωτική εταιρεία στην Ελλάδα, η ΕΤΕπ δεν εκπλήρωσε μόνο τη δέσμευσή της για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης της Δυτικής Ελλάδας, αλλά ταυτόχρονα επέτρεψε στις ελληνικές χρηματοπιστωτικές αγορές να κάνουν ένα βήμα προς την ωρίμανσή τους.

Η Bank of America και η Bank of Tokyo-Mitsubishi, μέσω των γραφείων τους στο Λονδίνο, οργάνωσαν την παροχή εγγυήσεων, δυνάμει των οποίων οι εμπορικές τράπεζες (δανειστές) χορηγούν στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων ενέγγυες πιστώσεις που εξασφαλίζουν όλες ανεξαιρέτως τις αναλήψεις στο πλαίσιο του δανείου της ΕΤΕπ.

Κατά την ολοκλήρωση του πλαισίου χρηματοδότησης εννέα εμπορικές τράπεζες έγιναν ανάδοχοι της εν λόγω διευκόλυνσης και στη συνέχεια διαμόρφωσαν όμιλο που περιλαμβάνει σήμερα τις ακόλουθες 29 τράπεζες:

Bank of America, Bank of Tokyo-Mitsubishi, Bayerische Landesbank Girozentrale

Credit Agricole Indosuez, Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων, Societe Generale, Εμπορική Τράπεζα της Ελλάδος, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Abbey National Treasury Services, Alpha Bank, Bank of Scotland, ING Bank, KBC Bank, Landesbank Hessen-Thuringen,

LloydsTSB Bank, Royal Bank of Scotland, CIC Banques, Eteba, Bank of Ireland, Τράπεζα Εργασίας, De National Investeringsbank, Depfa Group, Allied Irish Banks,

Natexis Banques Populaires, Mizuho, Bank of Ireland, EFG Eurobank, NIB Capital Bank.

7.4.1.2 Η Αττική Οδός

Η Αττική Οδός είναι ένα πρωτοποριακό έργο¹² που κατασκευάστηκε με τη μέθοδο της Σύμβασης Παραχώρησης και αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα συγχρηματοδοτούμενα οδικά έργα της Ευρώπης. Ανήκει στην πρώτη γενιά των συγχρηματοδοτούμενων έργων που δημοπρατήθηκαν στην Ελλάδα τη δεκαετία του '90 και επί της ουσίας άνοιξε το δρόμο και έθεσε τις βάσεις για το μέλλον των συμβάσεων παραχώρησης στην ελληνική επικράτεια.

Η Αττική Οδός είναι ένας σύγχρονος αυτοκινητόδρομος μήκους 65 χλμ. Αποτελεί τον περιφερειακό δακτύλιο της ευρύτερης μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας και τη σπονδυλική στήλη του οδικού δικτύου ολόκληρου του Νομού Αττικής. Πρόκειται για έναν αστικού-περιαστικού τύπου αυτοκινητόδρομο, με 3 λωρίδες κυκλοφορίας ανά κατεύθυνση και μια λωρίδα έκτακτης ανάγκης. Στο μέσον της, σε ειδικά διαμορφωμένο χώρο, κινείται ο προαστιακός σιδηρόδρομος. Αποτελεί έργο υποδομής μοναδικό, ακόμα και για τα ευρωπαϊκά δεδομένα, ενός κλειστού αυτοκινητοδρόμου με διόδια, που διασχίζει μια μητροπολιτική πρωτεύουσα με έντονη κυκλοφοριακή συμφόρηση.

Ο αυτοκινητόδρομος της Αττικής Οδού αποτελεί το συνδετικό κρίκο του οδικού άξονα ΠΑΘΕ (Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι) αφού συνδέει την Εθνική Οδό Αθηνών-Λαμίας με την Εθνική Οδό Αθηνών-Κορίνθου, παρακάμπτοντας το κέντρο της Αθήνας. Ως κλειστός αυτοκινητόδρομος διαθέτει πλήρη έλεγχο των προσβάσεων και αποτελείται από δύο κάθετα μεταξύ τους τμήματα:

- Την Ελεύθερη Λεωφόρο Ελευσίνας-Σταυρού-Σπάτων (Ε.Λ.Ε-Σ-Σ), μήκους περίπου 52 χλμ. και
- Τη Δυτική Περιφερειακή Λεωφόρο Υμηττού (Δ.Π.Λ.Υ), μήκους περίπου 13 χλμ.

Τα οφέλη που προέκυψαν τόσο από την κατασκευή όσο και από τη λειτουργία της Αττικής Οδού είναι πολλά και σημαντικά. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι ο αυτοκινητόδρομος:

- Δημιουργεί το βασικό κορμό διασύνδεσης όλων των μεταφορικών μέσων και υποδομών της Αττικής: οδικών, εναέριων, σταθερής τροχιάς (Μετρό, Τραμ, Σιδηρόδρομος, Προαστιακός κ.α.) και λιμανιών.
- Μειώνει σημαντικά τον κυκλοφοριακό φόρτο της πρωτεύουσας αφού υπολογίζεται ότι έχει απορροφήσει σημαντικό ποσοστό της συνολικής καθημερινής διαμπερούς κίνησης των οχημάτων στο Λεκανοπέδιο.
- Συντελεί στην ανάπτυξη και ολοκλήρωση του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού του Νομού Αττικής.
- Βοηθά στη στρατηγική αναδιάρθρωση των δικτύων ενέργειας και τηλεπικοινωνιών.
- Συμβάλλει στην οικιστική και επιχειρηματική ανάπτυξη των απομακρυσμένων περιοχών του Νομού.

Κύριοι συντελεστές
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ

¹² www.aodos.gr

Υ.Π.Ε.ΧΩ.Δ.Ε.

ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΩΝ ΕΡΓΩΝ ΑΤΤΙΚΗΣ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

Καινοτομίες στην Κατασκευή

Για την κατασκευή της Αττικής Οδού χρησιμοποιήθηκαν τεχνολογικά, σύγχρονες και καινοτόμες μέθοδοι. Επίσης, τα περισσότερα από τα λογισμικά προγράμματα που χρησιμοποιούνται για την καθημερινή λειτουργία του αυτοκινητοδρόμου, εφαρμόζονται για πρώτη φορά στην Ελλάδα.

Καινοτομίες στη Λειτουργία

Για τη διαχείριση της Αττικής Οδού αναπτύχθηκαν διοικητικοί και διαχειριστικοί μηχανισμοί που υποστηρίζονται από το σχεδιασμό και την εφαρμογή νέων οργανωτικών δομών και διαδικασιών καθώς και καινοτόμα διαχειριστικά εργαλεία με την ευρεία χρήση νέων λογισμικών προγραμμάτων.

Χρηματοδότηση και κόστος έργου

Στις αρχές της δεκαετίας του '90, το Ελληνικό Δημόσιο προκήρυξε διεθνή διαγωνισμό για την ανάθεση της υλοποίησης του έργου της Αττικής Οδού, με τη μέθοδο της παραχώρησης με συγχρηματοδότηση. Στο διαγωνισμό, μειοδότης αναδείχθηκε ο ελληνικός όμιλος με την επωνυμία "Αττική Οδός" που έδωσε τελικά και το όνομα του στο νέο αυτοκινητόδρομο.

Το έργο της Αττικής Οδού ολοκληρώθηκε έγκαιρα και χωρίς υπερβάσεις στο κόστος κατασκευής του, το οποίο ανήλθε στα 1,3 δις ευρώ περίπου, δηλαδή ακριβώς στο ποσό που αναφερόταν στην προσφορά της Αττικής Οδού για το κατ' αποκοπή αντικείμενο.

Το κόστος αυτό χρηματοδοτήθηκε κατά 32% με το ποσό των 420 εκατ. ευρώ από το ελληνικό δημόσιο με συμμετοχή και πόρων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Η Ανάδοχος εταιρία παραχώρησης «Αττική Οδός Α.Ε.» κάλυψε με ίδια και δανειακά κεφάλαια, το υπόλοιπο 68% συνεισφέροντας το ποσό των 880 εκατ. ευρώ.

Τα δάνεια που έλαβε η εταιρία παραχώρησης καλύφθηκαν από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα

Επενδύσεων και από Εμπορικές Τράπεζες, ενώ οι μέτοχοι της Αττικής Οδού εξασφάλισαν εγγυήσεις για το σύνολο των δανείων από Όμιλο Διεθνών Τραπεζών, για όλη τη διάρκεια της κατασκευαστικής περιόδου.

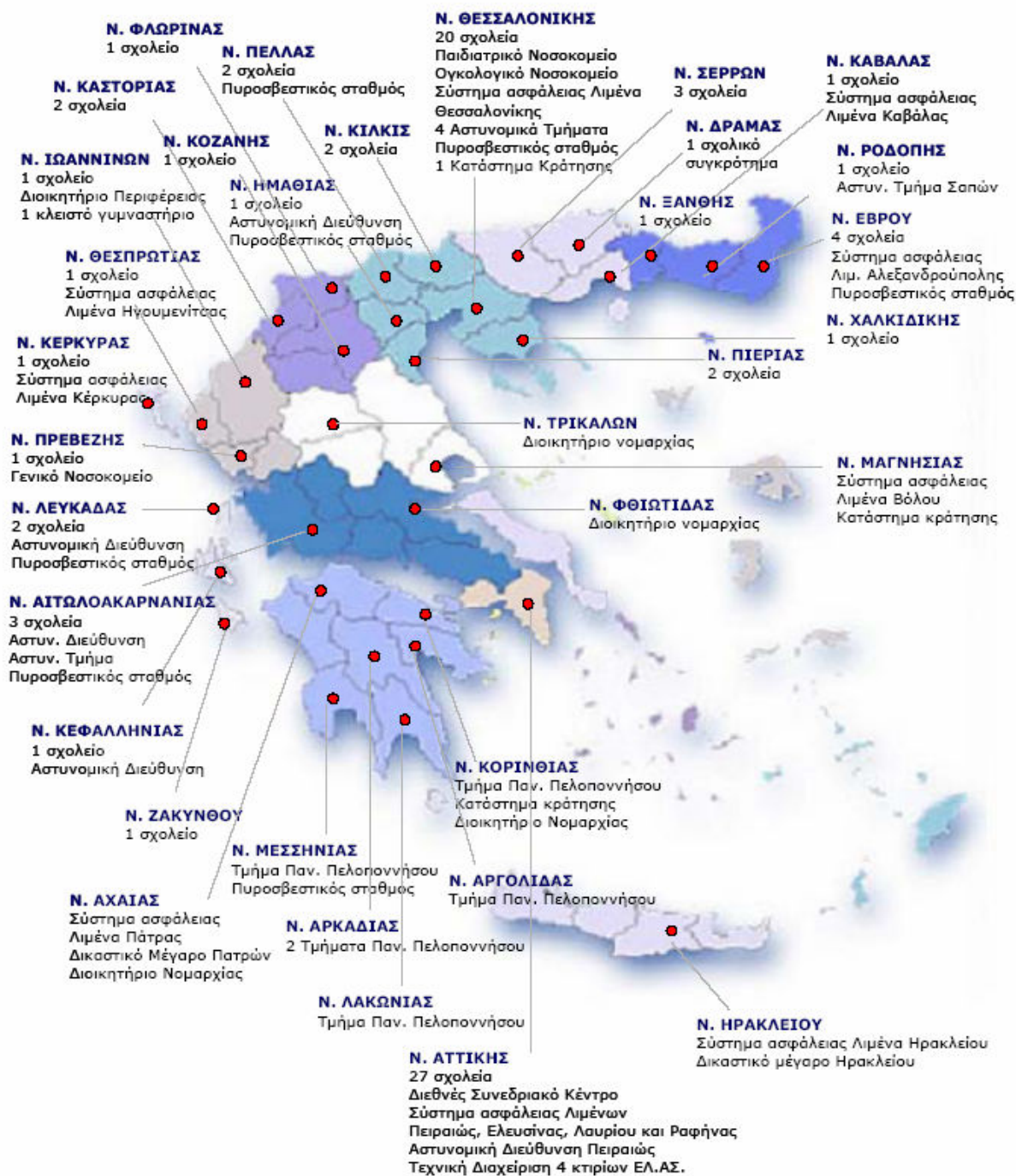
Φορείς χρηματοδότησης του έργου

Ελληνικό Δημόσιο, Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων,

Ανάδοχος εταιρία Αττική Οδός Α.Ε., Όμιλος Εμπορικών Τραπεζών

ΣΔΙΤ

135 νέες υποδομές για όλη την Ελλάδα



7.5 ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Σήμερα, όλες οι ευρωπαϊκές χώρες χρησιμοποιούν με πολύ διαφορετικό τρόπο το σύστημα των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (συμβάσεις παραχώρησης και άλλα είδη συμβάσεων). Ο όρος ΣΔΙΤ καλύπτει ποικίλες καταστάσεις με το κύριο χαρακτηριστικό μιας ΣΔΙΤ να είναι ότι συνεπάγεται την από κοινού ανάληψη των κινδύνων από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς βάσει κοινής δέσμευσης για την υλοποίηση ενός στόχου δημόσιου συμφέροντος.

Η έκφραση “σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα” (ΣΔΙΤ) χρησιμοποιείται ευρέως από τη δεκαετία του 1990. Ωστόσο, δεν υφίσταται ενιαίο ευρωπαϊκό πρότυπο ΣΔΙΤ.

Στην Ευρώπη, οι νέες επενδύσεις που σχετίζονται με υποδομές υλοποιούνται όλο και συχνότερα στα πλαίσια διαφόρων ειδών ΣΔΙΤ που βασίζονται στην αρχή της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα με κατανομή του κινδύνου, στην παροχή δημόσιων υποδομών, στην καταβολή πληρωμής από το χρήστη ή τη χρέωση των δημοσίων πόρων ανάλογα με την παρεχόμενη υπηρεσία ή/και τον κίνδυνο που μεταβιβάζεται στον ιδιωτικό τομέα. Οι δημόσιες υποδομές αυτές περιλαμβάνουν, ενδεικτικά, αερολιμένες, σιδηροδρομικές γραμμές, οδούς, γέφυρες, σήραγγες, περιβαλλοντικές εγκαταστάσεις (π.χ., για την αποτέφρωση των απορριμμάτων ή την επεξεργασία των υδάτων), δημόσια κτίρια, ιδίως γραφεία που στεγάζουν διοικητικές υπηρεσίες, σχολεία, νοσοκομεία και φυλακές.

Για το δημόσιο τομέα, βασικός στόχος ενός προγράμματος ΣΔΙΤ είναι η αξιοποίηση των δυνατοτήτων του ιδιωτικού τομέα προκειμένου να βελτιωθούν οι υπηρεσίες που παρέχει ο δημόσιος τομέας. Για το λόγο αυτό, οι ΣΔΙΤ συνοδεύονται συχνά από τα παρακάτω μέτρα ή απαιτήσεις από την πλευρά του δημόσιου τομέα :

- σύναψη συμβάσεων για την παροχή υπηρεσιών και όχι για την απόκτηση πάγιων στοιχείων του ενεργητικού
- αμοιβή του ιδιωτικού τομέα ανάλογα με το βαθμό και την ποιότητα των πραγματικά παρασχεθεισών υπηρεσιών
- επιλογή, συχνά επιβαλλόμενη, προσέγγισης που βασίζεται στο σύνολο της διάρκειας ζωής του έργου όσον αφορά τη σύλληψη, την κατασκευή και την εκμετάλλευση των στοιχείων του έργου στις περιπτώσεις όπου είναι σαφές ότι η παροχή των συνιστωσών αυτών δεν είναι δυνατή με πιο οικονομικό τρόπο μέσω δέσμευσης ιδιαίτερων πόρων για αυτές
- βελτιστοποίηση της μεταβίβασης των κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα, βάσει της αρχής που υπαγορεύει ότι κάθε κίνδυνος πρέπει να υπόκειται στη διαχείριση του συμβαλλόμενου μέρους που διαθέτει τα πλέον κατάλληλα προσόντα

- υποχρέωση του εταίρου του ιδιωτικού τομέα να συλλέξει το σύνολο ή μέρος των απαραίτητων πόρων για τη χρηματοδότηση των επενδύσεων που σχετίζονται με το έργο εφόσον είναι σαφές ότι η εν λόγω χρηματοδότηση μπορεί να αντισταθμιστεί από τη μείωση άλλων εξόδων και από την ταχύτητα υλοποίησης των παρεχόμενων υπηρεσιών
- προσφυγή σε διάφορα είδη αμοιβής, π.χ., εμπορικά έσοδα, σκιώδη διόδια, πληρωμές ανάλογα με τη διαθεσιμότητα κ.λπ.

Εφόσον στη συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα αξιοποιούνται πλήρως τα πλεονεκτήματα των δύο τομέων και οι πιθανές συνέργιες της συνεργασίας τους, οι ΣΔΙΤ μπορούν να συμβάλουν στην ποσοτική και ποιοτική βελτίωση των δημόσιων υπηρεσιών.

Οι ΣΔΙΤ επιτρέπουν την αποκόμιση οφέλους από την αποτελεσματικότητα του ιδιωτικού τομέα και τη δημιουργία κατάλληλων μηχανισμών κατανομής των κινδύνων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Δυστυχώς η πρακτική αυτή δεν επαληθεύτηκε σε όλες τις περιπτώσεις, ειδικά στα μεγάλα έργα στον τομέα των τεχνολογιών της πληροφορίας. Η δυνατότητα της μεταβίβασης του κινδύνου και, στη συνέχεια, της εξισορρόπησης των κινδύνων και των οφελειών στα πλαίσια του έργου, αποδεικνύεται κεφαλαιώδους σημασίας διότι επιτρέπει στις ΣΔΙΤ να βελτιστοποιήσουν τη σχέση κόστους-αποτελεσμάτων της δράσης του δημόσιου τομέα.

Η εξέλιξη αυτή, που συνοδεύτηκε από μεταρρυθμίσεις των κανόνων που διέπουν τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων, επέτρεψε στον ιδιωτικό τομέα να ανταποκριθεί θετικά στις νέες ευκαιρίες που παρουσιάζονται για την εξασφάλιση της συμμετοχής του στην παροχή και την εκμετάλλευση δημόσιων υποδομών σε πολλές χώρες της ΕΕ.

Εξάλλου, αυτό επιτρέπει στις μικρές ιδιωτικές εταιρείες, ιδίως στις ΜΜΕ, να συμμετέχουν σε έργα μεγάλης εμβέλειας (αποκτώντας παράλληλα πρόσβαση σε μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση) υπό όρους που θα ήταν προβληματικοί υπό το καθεστώς των κλασικών συμβάσεων του ιδιωτικού τομέα οι οποίες χρηματοδοτούνται “εντός ισολογισμού”.

Κύριο μέλημα των δημόσιων αρχών που αποφασίζουν να συγκροτήσουν μια ΣΔΙΤ είναι η βελτιστοποίηση της σχέσης κόστους-αποτελεσμάτων. Η αρχή “πρώτα η παροχή της υπηρεσίας και μετά η αμοιβή” πρέπει να διασφαλίζει ότι δίνεται κίνητρο στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα να παραδώσει τα συμφωνηθέντα και να τα εκμεταλλευτεί σεβόμενος τις προθεσμίες. Σε ορισμένες χώρες, αντίθετα, οι παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις επιβαρύνονται ορισμένες φορές με καθυστερήσεις στην κατασκευή και μεγάλες υπερβάσεις του προϋπολογισμού. Ωστόσο, τα ίδια προβλήματα έχουν πλήξει και ορισμένες ΣΔΙΤ. Από την άποψη αυτή, όταν η υποχρέωση συντήρησης καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του έργου βαρύνει τον ιδιωτικό τομέα, οι φορείς εκμετάλλευσης έχουν το κίνητρο να βελτιστοποιήσουν τις δαπάνες επένδυσης και συντήρησης κατά τη διάρκεια υλοποίησης του έργου.

Το κατά πόσον η μεταβίβαση των κινδύνων είναι συμφέρουσα για το δημόσιο τομέα πρέπει να εξετάζεται κατά περίπτωση, για κάθε μεμονωμένο σχέδιο, σύμφωνα με μια ευρέως αποδεκτή μέθοδο που αποκαλείται «Public Sector Comparator» (μηχανισμός σύγκρισης για το δημόσιο τομέα) ή «PSC». Όλα τα έργα ΣΔΙΤ πρέπει να χαρακτηρίζονται από οικονομική ευρωστία, να είναι βιώσιμα από οικονομική και τεχνική άποψη, να συμμορφώνονται με τις περιβαλλοντικές προδιαγραφές, και να αποτελούν αντικείμενο πρόσκλησης υποβολής προσφορών σύμφωνα με τους κανόνες που διέπουν τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ.

Η σύναψη των συμβάσεων υπό κατάλληλες συνθήκες ανταγωνισμού είναι μια από τις βασικές προϋποθέσεις της επιτυχίας ενός έργου ΣΔΙΤ. Η διαδικασία της υποβολής προσφορών μπορεί να αποδειχθεί περίπλοκη και να απαιτήσει την κινητοποίηση εξαιρετικά ικανού προσωπικού τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ανάπτυξη ενός έργου ΣΔΙΤ ενδέχεται να απαιτήσει χρονοβόρες και δαπανηρές διαπραγματεύσεις.

Για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των έργων ΣΔΙΤ, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ)¹³ συνιστά την προσφυγή στις αναλύσεις που διαθέτουν όλες οι χώρες που εκτέλεσαν έργα ΣΔΙΤ. Είναι γεγονός ότι το Ηνωμένο Βασίλειο κατέφυγε σε αυτό το μέσο για τη χρηματοδότηση των δημόσιων υπηρεσιών, υπάρχουν, όμως, και εμπειρίες σε άλλες χώρες. Εξάλλου, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι αναλύσεις όλων των διαθέσιμων πηγών προκειμένου να υπάρξει πλήρης αξιολόγηση κυρίως όσον αφορά τις εμπειρίες των κοινωνικών εταίρων, ιδιαίτερα των συνδικαλιστικών οργανώσεων, σχετικά με την ανάπτυξη των συνθηκών εργασίας, και των καταναλωτών, σχετικά με την ποιότητα των υπηρεσιών.

Το παράρτημα 3 περιλαμβάνει αποσπάσματα εκθέσεων που έχουν δημοσιευτεί από το National Audit Office¹⁴ του Ηνωμένου Βασιλείου. Από αυτές τις εκθέσεις προκύπτει ότι η αποδοτικότητα των έργων ΣΔΙΤ που εκτελέστηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο ήταν γενικά καλή ιδίως από την άποψη του κόστους και τήρησης των προθεσμιών για μεγάλα έργα υποδομής, μολονότι υπήρξαν ορισμένες αδυναμίες στα πρώτα έργα κατασκευής σχολικών κτιρίων. Ένα ακόμη θετικό στοιχείο των εν λόγω εκθέσεων είναι ότι επισημαίνουν τις δυσκολίες που παρουσιάστηκαν και τα σφάλματα που διαπράχθηκαν, ιδίως στον τομέα των τεχνολογιών της πληροφορίας στον οποίο οι ΣΔΙΤ έχουν μέχρι στιγμής αποδειχθεί ανεπαρκείς.

Σχετικά με τις τομεακές προτεραιότητες, στην πλειονότητα των χωρών παρατηρείται σταθερά ότι οι συνάψεις συμβάσεων τύπου ΣΔΙΤ επικεντρώνονται αρχικά στον τομέα των μεταφορών. Στη συνέχεια, οι περισσότερες χώρες προχωρούν σταδιακά σε άλλους τομείς (όπως η εκπαίδευση, η υγεία, η ενέργεια, το νερό και η επεξεργασία αποβλήτων) στους οποίους οι μέθοδοι της σύναψης συμβάσεων τύπου ΣΔΙΤ θεωρούνται επίσης ως καλή λύση.

¹³ Γνωμοδότηση με θέμα “Ο ρόλος της ΕΤΕπ στις ΣΔΙΤ και ο αντίκτυπος στην προβληματική της ανάπτυξης” (2005).

¹⁴ Βλ. : www.nao.org.uk.

Το Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα, επικέντρωσε σαφέστατα την προσοχή του στη σημασία των μηχανισμών τύπου ΣΔΙΤ στους κοινωνικούς τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας στο πλαίσιο του μεγαλύτερου επενδυτικού προγράμματος στην ιστορία του αγγλικού Εθνικού Συστήματος Υγείας (National Health Service). Από το 1997, 64 έργα ΣΔΙΤ ειδικά για νοσοκομεία, συνολικής αξίας 11,1 δις στερλινών (15,7 δις ευρώ), εγκρίθηκαν από το Υπουργείο Υγείας του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο αποφάσισε την έναρξη της διαδικασίας υποβολής προσφορών. Τα 27 από αυτά τα έργα, αξίας 3 δις στερλινών (4,3 δις ευρώ), έχουν ήδη ολοκληρωθεί και καταστεί λειτουργικά, ή βρίσκονται στη φάση της κατασκευής.

Τουλάχιστον τρεις άλλες χώρες της Ευρώπης (Πορτογαλία, Ισπανία και Ιταλία) προτίθενται να εγκαινιάσουν μεγάλα προγράμματα ΣΔΙΤ στον τομέα της υγείας.

Παρατηρείται επίσης ότι, αρχικά, τα εθνικά προγράμματα ΣΔΙΤ αφορούν σχετικά μεγάλα έργα που προωθούνται από την κεντρική διοίκηση και αργότερα προχωρούν σε έργα μικρότερης εμβέλειας (ενίοτε επαναλαμβανόμενου χαρακτήρα) στο επίπεδο των τοπικών ή των περιφερειακών αρχών.

7.6 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η διεθνής εμπειρία έχει αποδείξει ότι, μέσω των ΣΔΙΤ, είναι δυνατή η παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών και αγαθών, που ικανοποιούν τις απαιτήσεις των πολιτών, με τρόπο οικονομικά αποδοτικό και αποτελεσματικό. Η συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μπορεί να προσφέρει σημαντικά πλεονεκτήματα, όπως την υλοποίηση ενός σχεδίου στην καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής, διατηρώντας παράλληλα τους στόχους του δημόσιου συμφέροντος.

Η χρησιμοποίηση των ΣΔΙΤ δεν θα πρέπει να παρουσιάζεται ως η μοναδική λύση για ένα δημόσιο τομέα, που αντιμετωπίζει δημοσιονομικούς περιορισμούς. Οι οικονομικές και οργανωτικές επιλογές για τον τρόπο υλοποίησης κάθε σχεδίου (έργου) πρέπει να παρουσιάζουν πραγματική προστιθέμενη αξία σε σχέση με άλλες επιλογές, (όπως είναι η κλασική σύμβαση σύμβασης δημόσιου έργου/υπηρεσίας) προκειμένου να προωθηθούν σε εφαρμογή.

Άλλωστε, η εξοικονόμηση των διαθέσιμων πόρων, δεν αποτελεί το μοναδικό επιδιωκόμενο στόχο από την ανάπτυξη και εφαρμογή των ΣΔΙΤ. Η διαφοροποίηση του τρόπου με τον οποίο το Δημόσιο παρέχει υπηρεσίες, προμηθεύεται αγαθά και υλοποιεί επενδυτικά σχέδια, ώστε να προάγεται η καινοτομία, ο ανταγωνισμός και η μεταφορά τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό προς το δημόσιο τομέα, η εξασφάλιση του επιθυμητού επιπέδου αποτελεσματικότητας των κοινωφελών υποδομών σε όλη τη διάρκεια της ζωής τους και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών σε σταθερή βάση, η ανταπόκριση στις απαιτήσεις της ανάπτυξης με παράλληλο σεβασμό των δημοσιονομικών περιορισμών της οικονομίας, αποτελούν ορισμένους από τους πολλούς και ποικίλους στόχους που επιδιώκονται με την εφαρμογή των ΣΔΙΤ.

Για να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί είναι απαραίτητο να δομηθούν οι σχέσεις μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα με τέτοιο τρόπο, ώστε οι δραστηριότητες των ΣΔΙΤ και οι κίνδυνοι που σχετίζονται με αυτές να επιμερίζονται μεταξύ των δύο μερών με βάση τη δυνατότητα καθενός εξ αυτών να τις χειρισθούν και να τις ελέγξουν αποτελεσματικότερα, με σκοπό την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των δεξιοτήτων, ικανοτήτων και εμπειριών τους.

Η επιτυχία των ΣΔΙΤ στην πράξη εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πληρότητα του συμβατικού πλαισίου που θα συμφωνηθεί, καθώς και από την ακρίβεια και σαφήνεια των όρων που θα διέπουν την υλοποίησή τους. Κατά συνέπεια, έχει καίρια σημασία η σαφής διάκριση των ρόλων, η ακριβής αξιολόγηση και βέλτιστη κατανομή των κινδύνων μεταξύ των δύο μερών, καθώς και ο σαφής καθορισμός των ευθυνών, που αναλαμβάνει καθένας εξ αυτών.

Με τις ΣΔΙΤ επιχειρείται να διαμορφωθεί μία νέα σχέση, μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Ασφαλώς η αποτελεσματικότητα και η συμβολή αυτών των συνεργασιών θα πρέπει να αξιολογηθεί, όπως προαναφέρθηκε, όχι μόνο από τη συμβολή τους σε μία βιώσιμη ανάπτυξη, αλλά και από το κατά πόσο η ανάπτυξη αυτή συμβάλλει στην αντιμετώπιση της διαρθρωτικής ανεργίας, την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη, την περιβαλλοντική προστασία, τη διασφάλιση των κοινωνικών αγαθών, τη μείωση των ανισοτήτων και την εξυπηρέτηση των πολιτών.

Συνοψίζοντας τα συμπεράσματα αυτής της εργασίας μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι οι ΣΔΙΤ μπορούν να προσφέρουν ωφέλειες στην παροχή υπηρεσιών και έργων υποδομής σε ορισμένους τομείς, σε σχέση με τις παραδοσιακές δημόσιες προμήθειες, κάτω από συνθήκες ανταγωνισμού, κατάλληλου σχεδιασμού συμβάσεων και κατανομής κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και με την προϋπόθεση ότι δεν υπάρχουν απαγορευτικές δαπάνες συναλλαγών.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

ΓΑΝΕΠΟΣΤΗΜΟ ΓΕΡΑΝ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΡΔΑΛ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΡΔΙΑ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΓΑΝΕΠΣΤΗΜΟ ΠΕΡΑΙΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

Πίνακας Α/ ΣΔΙΤ – ΔΑΝΕΙΑ ΕΤΕπ ΚΑΤΑ ΤΟΜΕΑ

Τομέας	Συμφωνηθέντα δάνεια (ονομαστικά) (σε εκατ. €)	% του συνόλου	Μέση διάρκεια δανείων
Οδοί και αυτοκινητόδρομοι	5 701	39%	25
Σήραγγες και γέφυρες	3 228	22%	21
Ανάπτυξη, ανακαίνιση και αστικές συγκοινωνίες	2 538	17%	26
Αερολιμένες	997	7%	19
Τρένα συμβατικά και μεγάλης ταχύτητας	936	6%	20
Κοινωνικές υποδομές (εκπαίδευση και υγεία)	819	5%	29
Πόσιμο νερό και αποχέτευση	265	2%	19
Παραγωγή, μεταφορά και διανομή ηλεκτρικού ρεύματος	237	2%	13
ΣΥΝΟΛΟ	14 721	100%	

Πηγή: ΕΤΕπ 2003

ΠΙΝΑΚΑΣ Β / ΣΔΙΤ – ΔΑΝΕΙΑ ΕΤΕπ ΚΑΤΑ ΧΩΡΑ

Χώρα	Συμφωνηθέντα δάνεια (ονομαστικά) (εκατ. €)	% του συνόλου
Αυστρία	40	0,27%
Δανία	1 532	10,41%
Γερμανία	682	4,63%
Ελλάδα	2 150	14,61%
Ιρλανδία	146	0,99%
Κάτω Χώρες	525	3,57%
Πολωνία	315	2,14%
Πορτογαλία	2 804	19,05%
Ισπανία	2 618	17,79%
Σουηδία	311	2,11%
Ηνωμένο Βασίλειο	3 598	24,44%
ΣΥΝΟΛΟ	14 721	100%

**ΠΙΝΑΚΑΣ Γ / ΣΔΙΤ – ΔΑΝΕΙΑ ΑΝΑΛΟΓΑ
ΜΕ ΤΗ ΔΙΑΡΚΕΙΑ**

Διάρκεια δανείου	Συμφωνηθέντα δάνεια (ονομαστικά) (εκατ. €)	% του συνόλου
Έως 19 έτη	2 490	17%
20-25 έτη	8 580	58%
26-30 έτη	3 339	23%
Άνω των 30 ετών	312	2%
ΣΥΝΟΛΟ	14 721	100%

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3

Σύνοψη των εκθέσεων του *National Audit Office* (Ηνωμένο Βασίλειο) για τις ΣΔΙΤ

Αποδοτικότητα των έργων PFI¹⁵ (πρωτοβουλία χρηματοδότησης από τον ιδιωτικό τομέα),
Ηνωμένο Βασίλειο:

Σύμφωνα με έκθεση που συντάχθηκε κατόπιν αιτήματος μιας ομάδας εργασίας του Υπουργείου Οικονομικών, ο μέσος όρος της εκτιμώμενης εξοικονόμησης υπερβαίνει κατά 17 % το πλεόνασμα αναφοράς («*comparator*») του δημοσίου τομέα για τα έργα τύπου PFI.

Έρευνα του Υπουργείου Οικονομικών σε 61 έργα τύπου PFI:

Τα κύρια συμπεράσματα ήταν τα ακόλουθα:

- 89 % των έργων ολοκληρώθηκαν εντός της προθεσμίας ή νωρίτερα
- όλα τα έργα PFI που περιλαμβάνονται στο δείγμα του υπουργείου υλοποιήθηκαν χωρίς να σημειωθούν υπερβάσεις στους δημόσιους προϋπολογισμούς
- σε καμία περίπτωση δεν παρατηρήθηκε τροποποίηση της συνολικής χρέωσης μετά την υπογραφή της σύμβασης για τα εξετασθέντα έργα PFI – με την επιφύλαξη της διατύπωσης νέων απαιτήσεων από τους χρήστες
- 77% των δημόσιων φορέων διαχείρισης δήλωσαν ότι το έργο ανταποκρίνεται στις αρχικές τους προσδοκίες.

Οι πρώτες τέσσερις συμβάσεις CER¹⁶ στον τομέα των οδικών συγκοινωνιών:

Το *National Audit Office* διαπίστωσε ότι οι εν λόγω τέσσερις συμβάσεις αναμένεται να καταλήξουν σε καθαρή εξοικονόμηση χρημάτων της τάξης των 100 εκατομμυρίων στερλινών (13%).

Έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 2001 από το *National Audit Office* σε 98 έργα – η σχέση κόστους-αποτελεσμάτων όπως την αντιλαμβάνονται οι δημόσιες αρχές:

- σύμφωνα με το 81% των απαντήσεων, τα έργα PFI χαρακτηρίζονται από ικανοποιητική ή και καλύτερη σχέση κόστους-αποτελεσμάτων· μόνο το 4% τη χαρακτηρίζουν ως «μέτρια»
- το 75% των έργων τύπου PFI ολοκληρώθηκαν εντός της προθεσμίας ή νωρίτερα, και σε καμία περίπτωση ο δημόσιος τομέας δεν επιβαρύνθηκε με το κόστος των υπερβάσεων των τιμών για την κατασκευή, γεγονός που συνιστά σημαντική βελτίωση σε σχέση με τα πρότερα έργα «μη PFI».

¹⁵ Με τον όρο PFI ορίζεται η Private Finance Initiative η οποία προωθήθηκε από τον Norman Lamont. Έκτοτε αντικαταστάθηκε από τον όρο (*Public-Private Partnership*) (PPP)

¹⁶ CCFE: Μακροπρόθεσμες συμβάσεις που καλύπτουν τις φάσεις της Οικοδόμησης, Σχεδιασμού, Χρηματοδότησης και Εκμετάλλευσης (και άρα CCFE).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βιβλία

“A Practical Guide to PPP in Europe” City & Financial, (2006)

“Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ”, Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα, Ιούνιος 2006.

“Μεθοδολογία επιλογής και απαιτούμενες διαδικασίες για την επιτυχή υλοποίηση έργων μέσω Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα” Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών, Δεκέμβριος 2005.

“Συνοπτικός οδηγός για τις Συμπράξεις Δημόσιου & Ιδιωτικού Τομέα” Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, (2006).

Μελέτες

Dewatripont, M., and Legros P., (2005), “Public-private partnerships: contract design and risk transfer.” EIB PAPERS, European Investment Bank, Volume 10 No 1.

Grout, A.P., (2005), “Value-for-money measurement in public-private partnerships.” EIB PAPERS, European Investment Bank, Volume 10 No 2.

Leahy, P., (2005), “Lessons from the Private Finance Initiative in the United Kingdom.” EIB PAPERS, European Investment Bank, Volume 10 No 2.

Riess A., (2005), “Is the PPP model applicable across sectors?” EIB PAPERS, European Investment Bank, Volume 10 No 2.

Valila, T., (2005), “How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships.” EIB PAPERS, European Investment Bank, Volume 10 No 1.

Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (2006), “Γνωμοδότηση προς την Επιτροπή Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών σχετικά με τις ΣΔΙΤ και το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης.”

Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2004), “Ο ρόλος της ΕΤΕπ στις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και ο αντίκτυπος στην προβληματική της ανάπτυξης.”

Ομάδα Μελέτης Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδος για τις ΣΔΙΤ (2005), “Συμπράξεις Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα και Δημόσιες Επενδύσεις.”

Περιοδικά-Εφημερίδες

Νικολόπουλος Π.Κ. και Χατζηγεμμανουήλ Χ., “Συμπράξεις” *EnThesis*, Φεβρουάριος 2006.

Κορρές Λ., “Τα ΣΔΙΤ στη γραμμή εκκίνησης” FORUM “Αγορά Ιδεών”, “2006-26 Παρεμβάσεις για την Ελλάδα της εξωστρέφειας.”

Νομοθεσία

Νόμος 3389/22.9.2005
Πράσινο βιβλίο σχετικά με τις ΣΔΙΤ [COM(2004)327]

[Web Sites](#)

www.cityandfinancial.com

www.sdit.mnec.gr

www.eib.org

www.iok.gr

www.nao.org.uk

www.aodos.gr

www.minenv.gr

www.gefyra.gr

www.tovima.dolnet.gr

www.europa.eu.int

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΡΠΑ