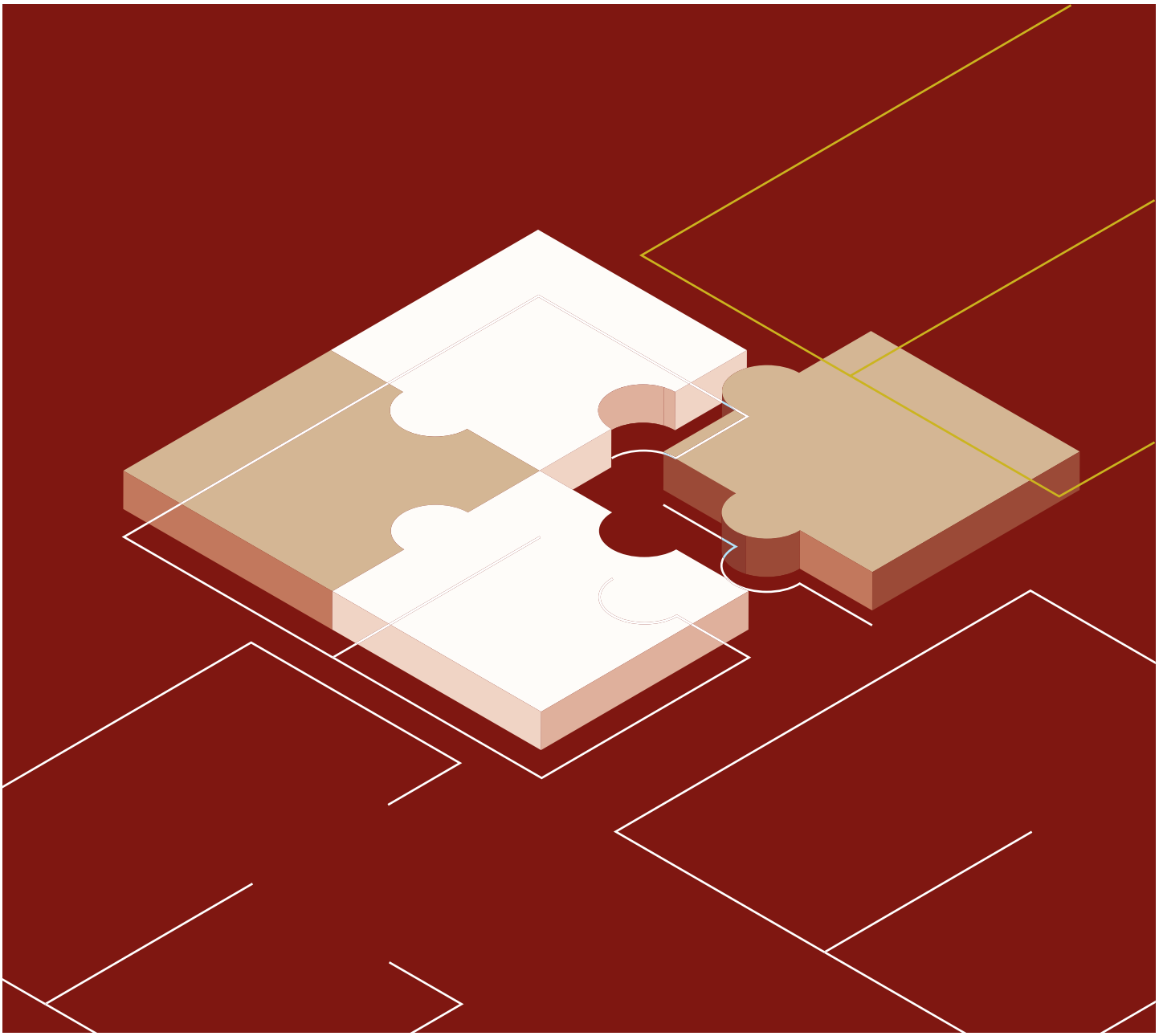
ΕΝΑ

Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

ΣΔΙΤ & ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ: ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ & ΚΙΝΔΥΝΟΙ

Ηλίας Ξανθάκος,
Τοπογράφος Μηχανικός – Σύμβουλος συγκοινωνιακών έργων,
π. Γ.Γ. Υπουργείου Οικονομίας & Ανάπτυξης



ΕΝΑ

Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

ΣΔΙΤ & ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ: ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ & ΚΙΝΔΥΝΟΙ

Ηλίας Ξανθάκος,
Τοπογράφος Μηχανικός – Σύμβουλος συγκοινωνιακών έργων,
π. Γ.Γ. Υπουργείου Οικονομίας & Ανάπτυξης

Μάρτιος 2022

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Γιατί ασχολούμαστε με τις ΣΔΙΤ;.....3
ΜΕΡΟΣ Α: Οι ΣΔΙΤ στον κόσμο. Ορισμοί, χαρακτηριστικά, εφαρμογή.....3
Α.1 Οι ΣΔΙΤ σύμφωνα με τους διεθνείς οργανισμούς.....4
Α.2 Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ.....6
(α) Δυνητικά πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ.....6
(β) Δυνητικά μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ.....7
Α.3 Τελικά, τι είναι οι ΣΔΙΤ και πώς (θα έπρεπε να) επιλέγονται;.....8
Α.4 Οι ΣΔΙΤ στην παραγωγή δημόσιων έργων στον κόσμο.....9
ΜΕΡΟΣ Β: Οι ΣΔΙΤ στο ελληνικό δίκαιο. Ορισμός, θεσμικό πλαίσιο.....9
Β.1 Εννοιολογική οριοθέτηση και προϋποθέσεις εφαρμογής των ΣΔΙΤ.....9
(α) Εισαγωγικά.....9
(β) Ορισμός των ΣΔΙΤ 10
(γ) Οι τέσσερις εννοιολογικές προϋποθέσεις των ΣΔΙΤ.....11
(δ) ... και η δυνατότητα άρσης αυτών των προϋποθέσεων.....12
Β.2 Όργανα και διαδικασίες υλοποίησης των ΣΔΙΤ.....12
Β.3 ΣΔΙΤ, κλασικές δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης.....13
(α) Σχέση των ΣΔΙΤ με τις κλασικές δημόσιες συμβάσεις.....13
(β) Σχέση των ΣΔΙΤ με τις συμβάσεις παραχώρησης.....14
ΜΕΡΟΣ Γ: Οι ΣΔΙΤ στην κυβερνητική πολιτική σήμερα. Μια επικίνδυνη φενάκη.....16
Γ.1 Τα δεδομένα.....16
Γ.2 Τα τεχνικά θέματα. Μια κατάσταση που πάσχει από πολλές πλευρές.....16
Γ.3 Τα επιχειρησιακά θέματα – η «φούσκα» του κατασκευαστικού τομέα.....17
(α) Το προβληματικό σήμερα.....18
(β) ... και το ανύπαρκτο αύριο.....18
Γ.4 Τα οικονομικά θέματα. Μια «ελαττωματική» αγορά.....19
(α) Ακριβό ιδιωτικό χρήμα και φθηνό δημόσιο.....19
(β) Ελλιπής ανταγωνισμός.....22
(γ) «Υπερθέρμανση» της αγοράς.....22
Γ.5 Τα δημοσιονομικά θέματα. Τα λάθος απαντημένα διλήμματα και οι ασφυκτικές δεσμεύσεις του μέλλοντος.....22
(α) Τα λάθος απαντημένα διλήμματα.....22
(β) ... και οι ασφυκτικές δεσμεύσεις του μέλλοντος.....23
Γ.6 Δημόσιο χρέος και έλλειμμα: μια εύλογη ανησυχία.....24
Γ.7 Έλεγχος και νομοθετική κύρωση των συμβάσεων ΣΔΙΤ από τη Βουλή: αναγκαία δημοκρατική και δημοσιονομική συνθήκη.....24
(α) Ο έλεγχος.....24
(β) ...και η νομοθετική κύρωση των συμβάσεων ΣΔΙΤ.....25
Γ.8 Σύνοψη.....25

ΕΙΣΑΓΩΓΗ: Γιατί ασχολούμαστε με τις ΣΔΙΤ;

Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) είναι γνωστές στη χώρα μας εδώ και χρόνια. Το τελευταίο διάστημα, ωστόσο, έχουν περάσει στο καθημερινό μας λεξιλόγιο, δεδομένου ότι αποτελούν κεντρική πολιτική επιλογή, σε τέτοιο βαθμό μάλιστα ώστε να καθιστούν την ενασχόλησή μας με αυτές απολύτως επιβεβλημένη.

Σε αυτό το πλαίσιο συντάχθηκε το παρόν κείμενο εργασίας, το οποίο προσπαθεί να ταξινομήσει σε αδρές γραμμές τις τρέχουσες απόψεις γύρω από τις ΣΔΙΤ και, κυρίως, να εξετάσει την εξέλιξη και την εφαρμογή τους στη χώρα μας.

Το σημείωμα αυτό διαρθρώνεται σε τρία μέρη:

- Στο πρώτο μέρος γίνεται αναφορά στη θέση των ΣΔΙΤ στον κόσμο: Πώς ορίζονται, ποια χαρακτηριστικά έχουν και πού εφαρμόζονται.
- Στο δεύτερο μέρος γίνεται αναφορά στη θέση των ΣΔΙΤ στο ελληνικό δίκαιο: Πώς ορίζονται και ποια είναι η θέση τους στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο.
- Στο τρίτο -και τελευταίο- μέρος γίνεται αναφορά στη θέση των ΣΔΙΤ στην κυβερνητική πολιτική σήμερα, στην κατάσταση που δημιουργείται, στα προβλήματα που αναφύονται και στους λόγους για τους οποίους οφείλουμε να είμαστε σκεπτικοί απέναντι σε μια άνευ όρων θετική αντιμετώπισή τους.

ΜΕΡΟΣ Α:

Οι ΣΔΙΤ στον κόσμο. Ορισμοί, χαρακτηριστικά, εφαρμογή

Οι ΣΔΙΤ είναι συμβάσεις, κατά κανόνα μακροχρόνιες, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ ενός δημόσιου και ενός ιδιωτικού φορέα, με σκοπό την εκτέλεση δημόσιων έργων ή και την παροχή δημόσιων υπηρεσιών.

Δεν υπάρχει καθολικά αποδεκτός ορισμός της έννοιας «ΣΔΙΤ», οπότε θα παρουσιάσουμε τους πλέον κοινούς από εκείνους που χρησιμοποιούνται παγκοσμίως.

Α.1 Οι ΣΔΙΤ σύμφωνα με τους διεθνείς οργανισμούς

Ο **Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)** (OECD [2012], "Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships") ορίζει ως «ΣΔΙΤ» μια μακροπρόθεσμη συμβατική σχέση μεταξύ μιας κυβέρνησης και ενός (ή περισσότερων) εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα, βάσει της οποίας ο δεύτερος παρέχει και χρηματοδοτεί δημόσιες υπηρεσίες με τη χρήση ενός πάγιου περιουσιακού στοιχείου, με επιμερισμό των συναφών κινδύνων. Η ευρύτητα του ορισμού δείχνει ότι είναι δυνατός ο σχεδιασμός ΣΔΙΤ για την επίτευξη ευρέος φάσματος στόχων σε διάφορους τομείς, όπως αυτοί των μεταφορών, της κοινωνικής στέγασης και της υγειονομικής περίθαλψης, καθώς και η διάρθρωσή τους βάσει διαφορετικών προσεγγίσεων.

Σύμφωνα με το **Διεθνές Νομισματικό Ταμείο** (IMF [2018], "How to Control the Fiscal Costs of Public – Private Partnerships") οι ΣΔΙΤ αναφέρονται σε ρυθμίσεις στις οποίες ο ιδιωτικός τομέας παρέχει περιουσιακά στοιχεία υποδομής και υπηρεσίες που παραδοσιακά παρέχονται από το κράτος. Εκτός από την ιδιωτική εκτέλεση και χρηματοδότηση δημόσιων επενδύσεων, οι ΣΔΙΤ έχουν δύο ακόμη σημαντικά χαρακτηριστικά: έμφαση στην παροχή υπηρεσιών και στις επενδύσεις από τον ιδιωτικό τομέα. Με αυτό τον τρόπο σημαντικός κίνδυνος μεταφέρεται από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Οι ΣΔΙΤ συμμετέχουν σε ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών και οικονομικών έργων υποδομής. Ωστόσο, χρησιμοποιούνται κυρίως για την κατασκευή και λειτουργία νοσοκομείων, σχολείων, φυλακών, δρόμων, γεφυρών και σηράγγων, δικτύων ελαφρών σιδηροδρομικών μεταφορών, συστημάτων ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας και εγκαταστάσεων ύδρευσης και αποχέτευσης.

Η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή** δεν έχει ορίσει τις ΣΔΙΤ σε ενωσιακό επίπεδο. Γενικά, ο όρος αναφέρεται σε μορφές συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων αρχών και του επιχειρηματικού κόσμου που στοχεύουν στη διασφάλιση της χρηματοδότησης, κατασκευής, ανακαίνισης, διαχείρισης και συντήρησης υποδομών για την παροχή μιας υπηρεσίας.

Σύμφωνα με την **Standard & Poor's** (Standard & Poor's, "Global Credit Survey 2005") ΣΔΙΤ είναι κάθε μεσοπρόθεσμη έως μακροπρόθεσμη σχέση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα που περιλαμβάνει τον επιμερισμό των κινδύνων και των ανταμοιβών των πολυτομεακών δεξιοτήτων, τεχνογνωσίας και χρηματοδότησης για την επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων πολιτικής.

Για την **Παγκόσμια Τράπεζα** (World Bank [2017], "Public - Private Partnerships: Reference Guide Version 3") μια ΣΔΙΤ μπορεί να οριστεί ως μια μακροπρόθεσμη σύμβαση μεταξύ ενός δημόσιου μέρους και ενός ιδιώτη, για την ανάπτυξη και/ή τη διαχείριση ενός δημόσιου περιουσιακού στοιχείου ή υπηρεσίας, στην οποία ο ιδιώτης φέρει σημαντικό κίνδυνο και ευθύνη διαχείρισης καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης, και η αμοιβή συνδέεται σημαντικά με την απόδοση ή/και τη ζήτηση ή τη χρήση του περιουσιακού στοιχείου ή της υπηρεσίας.

Τέλος, για την **Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων,** όπως προκύπτει από την πλέον πρόσφατη έκδοση του αρμόδιου φορέα της (EPEC [2021], "Guide to Public-Private Partnerships"), μια σύμβαση ΣΔΙΤ έχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- Είναι μια μακροπρόθεσμη σύμβαση («η σύμβαση») μεταξύ μιας δημόσιας αναθέτουσας αρχής («η αναθέτουσα αρχή») και μιας εταιρείας του ιδιωτικού τομέα («η εταιρεία του έργου») για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας.
- Η κατανομή καθορισμένων κινδύνων στην εταιρεία του έργου συνήθως αφορά τη μελέτη, κατασκευή, λειτουργία και χρηματοδότηση του στοιχείου υποδομής που χρησιμοποιείται για την παροχή της δημόσιας υπηρεσίας.
- Η σύμβαση εστιάζει στις προδιαγραφές και απαιτήσεις απόληψης των απαιτούμενων υπηρεσιών και στην επιτελεστικότητα της υποδομής και όχι στις επί μέρους απαιτήσεις των τρόπων υλοποίησης αυτών, λαμβάνοντας υπόψη τις απαιτήσεις για το σύνολο της τεχνικής διάρκειας ζωής του στοιχείου της υποδομής.
- Εφαρμόζεται ιδιωτική χρηματοδότηση (συχνά περιλαμβάνει δανειακά κεφάλαια χρηματοδότησης έργων) για την υποστήριξη του κινδύνου χρηματοδότησης που μεταβιβάζεται στον ιδιωτικό τομέα.
- Καταβάλλονται πληρωμές στην εταιρεία του έργου με βάση την επίτευξη των απαιτήσεων επιτελεστικότητας, δηλαδή με βάση το επίπεδο και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους χρήστες. Η εταιρεία του

έργου μπορεί να πληρωθεί από τους χρήστες μέσω τελών χρήσης (για παράδειγμα, διόδια αυτοκινητόδρομων) ή από την αναθέτουσα αρχή (για παράδειγμα, πληρωμές διαθεσιμότητας ή σκιώδη διόδια) ή με συνδυασμό και των δύο (για παράδειγμα, έχοντας σχετικά χαμηλές χρεώσεις χρήστη, σε συνδυασμό με πληρωμές διαθεσιμότητας από την αναθέτουσα αρχή).

Α.2 Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ

Ο όρος «ΣΔΙΤ» χρησιμοποιείται επομένως για να περιγράψει μια ευρεία ποικιλία ρυθμίσεων, από χαλαρές, άτυπες και στρατηγικές συνεργασίες, έως συμβάσεις υπηρεσιών τύπου «design-build-finance-and-operate» (DBFO) ή και συμβάσεις παραχώρησης, οι οποίες μπορούν να θεωρηθούν ως ένα υποσύνολο των ΣΔΙΤ. Οι ΣΔΙΤ δεν διαφέρουν, σε ό,τι αφορά τη φύση και τα αποτελέσματά τους, από τα έργα που υλοποιούνται στο πλαίσιο παραδοσιακών δημόσιων συμβάσεων, αλλά εμφανίζουν σημαντικές διαφορές σε ό,τι αφορά τη διαχείριση των έργων και των συμβάσεων. Η κύρια διαφορά μεταξύ ΣΔΙΤ και παραδοσιακών έργων έγκειται στην κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εταίρων από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Ως βασική αρχή, ο κίνδυνος ενός έργου ΣΔΙΤ πρέπει να βαρύνει τον συμβαλλόμενο που είναι ο καταλληλότερος να τον διαχειριστεί, με στόχο την επίτευξη της βέλτιστης ισορροπίας μεταξύ της μετάθεσης του κινδύνου και της αποζημίωσης του συμβαλλομένου που αναλαμβάνει τον κίνδυνο. Ο εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα αναλαμβάνει συχνά τον κίνδυνο που συνδέεται με τη μελέτη, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία και τη συντήρηση των υποδομών, ενώ ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα αναλαμβάνει συνήθως τον κανονιστικό και τον πολιτικό κίνδυνο.

(α) Δυνητικά πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ

(i) Ταχύτερη υλοποίηση των σχεδιασθέντων από τους δημόσιους φορείς προγραμμάτων, καθώς οι ΣΔΙΤ μπορούν να αποτελέσουν σημαντική πρόσθετη πηγή χρηματοδότησης, συμπληρωματική προς τα παραδοσιακά κονδύλια.

(ii) Δυνατότητα βελτίωσης της αποτελεσματικότητας στην υλοποίηση προγραμματικών στόχων μέσω της ταχύτερης υλοποίησης επιμέρους έργων.

(iii) Δυνατότητα ορθολογικής κατανομής του κινδύνου στον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα και βελτιστοποίησης του κόστους καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του έργου.

(iv) Δυνατότητα εξασφάλισης καλύτερων επιπέδων ποιότητας κατασκευής, συντήρησης και υπηρεσιών λειτουργίας σε σύγκριση με τα παραδοσιακά έργα μέσω της προσέγγισης που βασίζεται στο σύνολο της τεχνικής διάρκειας ζωής του έργου (η οποία πάντως συνήθως υπερβαίνει κατά πολύ τη διάρκεια της σύμβασης ΣΔΙΤ, άρα απαιτείται προσοχή).

(v) Εφόσον οι ΣΔΙΤ σχεδιαστούν σωστά και ορθολογικά, μπορούν να υλοποιούνται με τους προβλεπόμενους συμβατικούς όρους και χωρίς απρόβλεπτες πρόσθετες δαπάνες στον δημόσιο τομέα.

(vi) Επιπλέον, το λογιστικό πλαίσιο της ΕΕ (ΕΣΛ 2010) καθιστά δυνατή την καταχώριση, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, της συμμετοχής του Δημοσίου σε ΣΔΙΤ ως στοιχείου εκτός ισολογισμού. Αυτό αποτελεί κίνητρο για τη χρήση τους, ούτως ώστε να ενισχυθεί η συμμόρφωση προς τα δημοσιονομικά κριτήρια και περιορισμούς.

(β) Δυνητικά μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ

(i) Η υποδομή ή οι παρεχόμενες υπηρεσίες των ΣΔΙΤ κατά κανόνα είναι ακριβότερες από τις παραδοσιακές συμβάσεις. Αυτό οφείλεται καταρχάς στη μεγαλύτερη πολυπλοκότητα των συμβάσεων, τόσο κατά τη διαδικασία του διαγωνισμού όσο και κατά την υλοποίηση και λειτουργία του έργου. Επίσης, η επιλογή ΣΔΙΤ φαίνεται να είναι πιο ακριβή σε ό,τι αφορά και τη χρηματοδότηση, καθώς το κόστος της ιδιωτικής χρηματοδότησης είναι υψηλότερο από εκείνο της άμεσης κρατικής χρηματοδότησης. Σημαντικό στοιχεία εδώ θεωρείται ότι είναι και η θέση της χώρας σε σχέση με τον κίνδυνο επένδυσης σε αυτή (country risk). Πάντως το κόστος δανεισμού του Δημοσίου δεν αποτυπώνει το πραγματικό κόστος χρηματοδότησης, καθώς δεν περιλαμβάνει το αντίστοιχο κόστος του ιδιωτικού φορέα για την ανάληψη των κατανεμημένων σε αυτόν κινδύνων του έργου.

(ii) Οι υποχρεώσεις πληρωμών του δημόσιου τομέα για έργα ΣΔΙΤ που αναβάλλονται για μεταγενέστερες περιόδους μπορεί να επηρεάσουν αρνητικά τους μελλοντικούς δημοσιονομικούς δείκτες του. Αν ο μηχανισμός δημοσιονομικής παρακολούθησης δεν εκτιμήσει σωστά, εμφιλοχωρεί ο κίνδυνος οι ΣΔΙΤ να οδηγήσουν σε υπερβολικές δημοσιονομικές δεσμεύσεις, που απειλούν τη μακροπρόθεσμη δημοσιονομική βιωσιμότητα. Ακόμα χειρότερα, όταν μια ΣΔΙΤ δεν αναγνωρίζεται ότι συμβάλλει στο δημόσιο χρέος, υπάρχει ο κίνδυνος να υποτιμηθούν ή να αγνοηθούν εντελώς οι μακροπρόθεσμες δημοσιονομικές

επιπτώσεις. Αυτό μπορεί να αντισταθμιστεί με μια ισχυρή αξιολόγηση (η οποία είναι πιο απαιτητική από ό,τι σε μια δημόσια σύμβαση) και ένα κατάλληλο πλαίσιο πολιτικής σε ό,τι αφορά τον έλεγχο των συνολικών δεσμεύσεων ΣΔΙΤ σε μεσο-μακροπρόθεσμο ορίζοντα.

(iii) Η άκριτη και χωρίς αιτιολογημένο και δομημένο πρόγραμμα υιοθέτηση έργων ΣΔΙΤ και οι αχρείαστες αλλά σημαντικές μελλοντικές δημοσιονομικές δεσμεύσεις στις οποίες οδηγεί μπορεί να καταστήσουν στο μέλλον αδύνατη την υλοποίηση δράσεων ή προγραμμάτων που θα κρίνονταν ως πρώτης προτεραιότητας.

(iv) Οι ΣΔΙΤ είναι μακροπρόθεσμες, περίπλοκες και εμπεριέχουν σημαντική αβεβαιότητα, λόγω της αδυναμίας να προβλεφθούν και να αξιολογηθούν όλα τα συγκεκριμένα ενδεχόμενα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τη μελλοντική δραστηριότητα.

(v) Λόγω των υψηλών απαιτήσεων για τη συμμετοχή σε διαγωνισμούς ΣΔΙΤ, που οδηγούν σε περιορισμένο αριθμό υποψηφίων, υπάρχει ο κίνδυνος έλλειψης ανταγωνισμού.

Α.3 Τελικά, τι είναι οι ΣΔΙΤ και πώς (θα έπρεπε να) επιλέγονται;

Οι ΣΔΙΤ δεν είναι παρά ένα εργαλείο για την παραγωγή δημόσιων έργων υποδομής ή την παροχή δημόσιων υπηρεσιών, το οποίο απαιτεί μεγάλη προσοχή στη χρήση του, γιατί μπορεί να προκαλέσει σημαντική ζημιά στον χειριστή του.

Αναφέρθηκαν ήδη τα δυνητικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ. Συνεπώς, η επιλογή ΣΔΙΤ μπορεί να μην είναι η καταλληλότερη για ένα συγκεκριμένο έργο, εάν τα αναφερόμενα μειονεκτήματα και οι προκύπτοντες σχετικοί κίνδυνοι δεν είναι διαχειρίσιμοι από την αναθέτουσα αρχή, ώστε να εξαλειφθούν ή να μετριαστούν ουσιαστικά. Γενικά, θα πρέπει να αναγνωριστεί ότι η μεθοδολογία των ΣΔΙΤ δεν είναι κατάλληλη για κάθε έργο υποδομής. Εάν, λοιπόν, μια σύμβαση είναι ακατάλληλη για ΣΔΙΤ ή είναι κακώς σχεδιασμένη και δομημένη ή η διαδικασία σύναψής της ή ακόμα και η ίδια η σύμβαση έχει κακή διαχείριση, τότε η χρήση της ακριβής ιδιωτικής χρηματοδότησης είναι απίθανο να αντισταθμιστεί από άλλες επιδόσεις. Με βάση αυτή την προσέγγιση, είναι απαραίτητη η εφαρμογή διαδικασιών που επιτρέπουν στον δημόσιο τομέα να εντοπίζει κατάλληλες ευκαιρίες και να αναγνωρίζει τις προκλήσεις για ΣΔΙΤ,

αλλά και να διενεργεί συγκριτική ανάλυση των εναλλακτικών επιλογών (π.χ. με τη χρήση του δείκτη σύγκρισης του δημόσιου τομέα (public sector comparator)) και συνεπώς να επιβεβαιώνει ότι η συγκεκριμένη επιλογή εξασφαλίζει τη μέγιστη οικονομική αποδοτικότητα και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος.

Α.4 Οι ΣΔΙΤ στην παραγωγή δημόσιων έργων στον κόσμο

Με διάφορες παραλλαγές συμβάσεων, οι ΣΔΙΤ χρησιμοποιούνται εκτεταμένα σε όλον τον κόσμο.

Η Ευρώπη είναι η πιο ενεργή περιφέρεια σε σχέση με τα έργα ΣΔΙΤ, καθώς σημαντικά έργα έχουν εκτελεσθεί σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γαλλία, η Γερμανία, η Ιταλία, η Ολλανδία, η Σλοβακία κ.ά.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια η δραστηριότητα των ΣΔΙΤ έχει κατανεμηθεί πιο ομοιόμορφα σε ολόκληρο τον κόσμο. Πολλές χώρες αναπτύσσουν εδώ και αρκετά χρόνια προγράμματα ΣΔΙΤ – μεταξύ αυτών είναι η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Χιλή, η Γαλλία, η Ινδία, η Ιαπωνία, το Μεξικό κ.ά.

ΜΕΡΟΣ Β:

Οι ΣΔΙΤ στο ελληνικό δίκαιο. Ορισμός, θεσμικό πλαίσιο

Β.1 Εννοιολογική οριοθέτηση και προϋποθέσεις εφαρμογής των ΣΔΙΤ

(α) Εισαγωγικά

Στην Ελλάδα μέχρι το 2005 υλοποιήθηκαν σημαντικά έργα ΣΔΙΤ υπό το ειδικότερο νομικό σύστημα της παραχώρησης εκμετάλλευσης, με βάση τη γενικότερη νομοθεσία περί δημόσιων έργων και ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν για τα συγκεκριμένα έργα. Οι συμβάσεις παραχώρησης για την κατασκευή και εκμετάλλευση του διεθνούς αεροδρομίου Αθηνών (1995), της γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου (1996) και της Αττικής Οδού (1996) αποτελούν τα πιο γνωστά παραδείγματα αυτής της κατηγορίας.

Παρά ταύτα, κρίθηκε σκόπιμη η εισαγωγή ειδικού νομοθετικού καθεστώτος για τις ΣΔΙΤ. Έτσι, τέθηκε σε ισχύ ο ν.3389/2005 με τίτλο «Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα». Ο νόμος αυτός συγκροτεί ένα νομοθετικό πλαίσιο τόσο για τη διαδικασία ανάθεσης μιας ΣΔΙΤ όσο και για την εκτέλεσή της.

Με τον ν. 3389/2005 έγινε προσπάθεια να αντιμετωπιστούν προβλήματα που προκαλούσαν δυσχέρειες στις διαπραγματεύσεις για τη χρηματοδότηση των έργων και καθυστερήσεις στην υλοποίησή τους, να καλυφθούν νομικά κενά και να διευκολυνθεί η υλοποίηση έργων κοινωνικού χαρακτήρα από ιδιώτες, δηλαδή οι ΣΔΙΤ απέκτησαν έντονα πιο ευνοϊκό πλαίσιο υλοποίησης από εκείνο των κλασικών δημόσιων συμβάσεων.

Ωστόσο, ο νόμος αυτός λειτουργεί ως νόμος-πλαίσιο, καθώς δεν ρυθμίζει εξαντλητικά όλα τα ζητήματα, ούτε και εφαρμόζει ενιαίες λύσεις σε διαφορετικά έργα και υπηρεσίες. Αντιθέτως, ενθαρρύνει την επεξεργασία ad hoc λύσεων που προσαρμόζονται στις συγκεκριμένες ανάγκες κάθε περίπτωσης.

Ο ν. 3389/2005 έθεσε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο σε έναν τομέα που μέχρι τότε ήταν μόνο αποσπασματικά ρυθμισμένος, εντούτοις όχι χωρίς κενά και προβλήματα.

(β) Ορισμός των ΣΔΙΤ

Στον ν. 3389/2005 οι ΣΔΙΤ ορίζονται ως έγγραφες συμβάσεις συνεργασίας που συνάπτουν από επαχθή αιτία 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.

Ως «δημόσιοι φορείς» νοούνται (α) το δημόσιο (β) οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και οι τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων (γ) τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και (δ) οι ανώνυμες εταιρείες των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στους ανωτέρω υπό (α) έως (γ) φορείς ή σε άλλη ή άλλες ανώνυμες εταιρείες που υπάγονται σε αυτή την περίπτωση. Μόνο αυτοί οι δημόσιοι φορείς μπορούν να ενεργήσουν ως αναθέτουσες αρχές στο πεδίο εφαρμογής του νόμου.

(γ) Οι τέσσερις εννοιολογικές προϋποθέσεις των ΣΔΙΤ

Μια σύμπραξη μπορεί να υπαχθεί στις διατάξεις του ν. 3389/2005 ως ΣΔΙΤ εφόσον ικανοποιεί σωρευτικά τις εξής εννοιολογικές προϋποθέσεις:

Πρώτη προϋπόθεση – σχετικά με το αντικείμενο

Οι ΣΔΙΤ έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των δημόσιων φορέων με βάση διάταξη νόμου ή σύμβαση ή το καταστατικό τους. Δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ΣΔΙΤ οι δραστηριότητες που ανήκουν άμεσα και αποκλειστικά στο κράτος (ιδίως η εθνική άμυνα, η αστυνόμευση, η απονομή της δικαιοσύνης και η εκτέλεση των ποινών που επιβάλλονται από τα αρμόδια δικαστήρια). Το Σύνταγμα καθορίζει ένα χώρο αποκλειστικά κρατικής δράσης, τον λεγόμενο «πυρήνα της κρατικής εξουσίας», όπου δεν μπορούν να δραστηριοποιούνται ιδιώτες.

Δεύτερη προϋπόθεση – σχετικά με την ανάληψη ουσιώδους μέρους των κινδύνων από τον ιδιώτη

Οι ιδιωτικοί φορείς, έναντι ανταλλάγματος, που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους δημόσιους φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών, πρέπει να 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, τον διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο.

Τρίτη προϋπόθεση – σχετικά με την ιδιωτική χρηματοδότηση

Ο ιδιώτης πρέπει να εξασφαλίσει τη χρηματοδότηση που είναι απαραίτητη για την εκτέλεση του έργου. Ο δημόσιος φορέας δεν καλείται να καταβάλει το δικό του τίμημα παρά μόνο αφότου αρχίσει η λειτουργία του έργου ή η παροχή των υπηρεσιών.

Δεν αποκλείεται η συμπλήρωση της ιδιωτικής χρηματοδότησης με δημόσια χρηματοδότηση με παροχές σε χρήμα (Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων, Αναπτυξιακός Νόμος, Εγγυήσεις Δημοσίου, Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, δανεισμός από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων κ.λπ.) ή σε είδος (οι παροχές σε είδος μπορεί να είναι η παραχώρηση ακινήτων για απλή χρήση, η εκχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης έργων, η παραχώρηση εμπράγματων δικαιωμάτων επί ακινήτων κ.λπ.).

Τέταρτη προϋπόθεση – σχετικά με το όριο στο προϋπολογιζόμενο κόστος της σύμπραξης

Το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της σύμπραξης δεν πρέπει να υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων (500.000.000) ευρώ χωρίς ΦΠΑ (η πρόβλεψη αυτή έχει αλλάξει τρεις φορές έως σήμερα – στην αρχική έκδοση του νόμου ήταν διακόσια εκατομμύρια [200.000.000] ευρώ).

(δ) ... και η δυνατότητα άρσης αυτών των προϋποθέσεων

Η αξίωση για σωρευτική συνδρομή των τεσσάρων εννοιολογικών προϋποθέσεων προκειμένου μια σύμπραξη να υπαχθεί στις ρυθμίσεις του ν. 3389/2005 δεν έχει τελικά αυστηρό χαρακτήρα, αφού «σε εξαιρετικές περιπτώσεις» είναι δυνατή η υπαγωγή μιας σύμπραξης στις διατάξεις του νόμου χωρίς να συντρέχουν μία ή περισσότερες από τις προϋποθέσεις αυτές. Η απόφαση για την άρση των προϋποθέσεων πρέπει να ληφθεί ομόφωνα από ειδικό όργανο, τη Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ, που έχει και την ευθύνη συγκεκριμενοποίησης των «εξαιρετικών περιπτώσεων».

Η άρση των προϋποθέσεων δεν περιλαμβάνει την πρώτη προϋπόθεση, που αφορά το αντικείμενο της σύμπραξης (αφού συνδέεται με την αρχή της νομιμότητας και με απαγορεύσεις που απορρέουν από το ίδιο το Σύνταγμα).
Η δεύτερη και η τρίτη προϋπόθεση (σχετικά με την ανάληψη ουσιώδους μέρους των κινδύνων και την ιδιωτική χρηματοδότηση) είναι δύσκολο να καμφθούν, δεδομένου ότι αποτελούν εννοιολογικά στοιχεία που συνδέονται με την ουσία του θεσμού των ΣΔΙΤ.

Η τέταρτη προϋπόθεση (σχετικά με το όριο στο προϋπολογιζόμενο κόστος της σύμπραξης) μπορεί εύκολα να αρθεί – άλλωστε, το προβλεπόμενο όριο έχει ήδη αλλάξει τρεις φορές έως σήμερα.

Β.2 Όργανα και διαδικασίες υλοποίησης των ΣΔΙΤ

Δύο κύρια όργανα είναι αρμόδια για την εκκίνηση και εποπτεία των διαδικασιών ΣΔΙΤ και συγκροτούν το μηχανισμό διοίκησης που οργανώνει, παρακολουθεί και συντονίζει την υλοποίησή των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα.

Η Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ (ΔΕΣΔΙΤ) χαράσσει την κυβερνητική πολιτική για την κατασκευή έργων και την παροχή υπηρεσιών που θα γίνουν με χρηματοδότηση μέσω ιδιωτικών κεφαλαίων και αποφασίζει για το αν οι πληρωμές θα γίνουν από τους τελικούς χρήστες ή και το δημόσιο και αν το τελευταίο θα συμμετάσχει με κάποιο ποσοστό στη χρηματοδότηση.

Η πρώην Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ (ΕΓΣΔΙΤ) και νυν Γενική Γραμματεία Ιδιωτικών Επενδύσεων και ΣΔΙΤ του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων λειτουργεί σε πιο συγκεκριμένο πλαίσιο, εντοπίζοντας τις υποδομές που μπορούν να πραγματοποιηθούν μέσω ΣΔΙΤ και υποστηρίζοντας το δημόσιο κατά τη διαδικασία ανάθεσης. Επιπλέον, παρακολουθεί τακτικά τις συμβάσεις σύμπραξης και εποπτεύει την τήρηση των συμφωνηθέντων, ενημερώνοντας τη ΔΕΣΔΙΤ και υποβάλλοντας εισηγήσεις για την αντιμετώπιση πιθανών προβλημάτων.

Β.3 ΣΔΙΤ, κλασικές δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης

(α) Σχέση των ΣΔΙΤ με τις κλασικές δημόσιες συμβάσεις

Οι ΣΔΙΤ αποτελούν και αυτές είδος δημόσιων συμβάσεων, καθώς πρόκειται για έγγραφες συμβάσεις από επαχθή αιτία που συνάπτονται μεταξύ αναθετουσών δημόσιων αρχών και ιδιωτικών φορέων με αντικείμενο την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Αποτελούν, δηλαδή, και οι ΣΔΙΤ μορφές outsourcing, sourcing out ή contracting out, όπως και οι παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις έργων ή υπηρεσιών.

Οι ΣΔΙΤ του ν. 3389/2005 αποτελούν, σε σχέση με τις κλασικές δημόσιες συμβάσεις, εναλλακτικές μορφές συνεργασίας των δημόσιων φορέων με ιδιωτικούς φορείς για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών. Τα βασικά σημεία διάκρισης που δικαιολογούν το χαρακτηρισμό μιας δημόσιας σύμβασης ως ΣΔΙΤ και επιτρέπουν την υπαγωγή της στις ειδικές και ευνοϊκές ρυθμίσεις του ν. 3389/2005 εντοπίζονται:

<u>(i) στην κατανομή των κινδύνων μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών (δεύτερη εννοιολογική προϋπόθεση ΣΔΙΤ)</u>

Βασικό στοιχείο των ΣΔΙΤ αποτελεί η ανάληψη ουσιώδους μέρους των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της σύμπραξης και των συναφών κινδύνων από τον ιδιωτικό φορέα, ενώ στις κλασικές δημόσιες συμβάσεις οι κίνδυνοι αυτοί αναλαμβάνονται κυρίως από τον δημόσιο φορέα.

(ii) στον τρόπο χρηματοδότησης των έργων ή υπηρεσιών που αποτελούν αντικείμενο της σύμβασης (τρίτη εννοιολογική προϋπόθεση ΣΔΙΤ)

Στις κλασικές δημόσιες συμβάσεις η χρηματοδότηση του αντικειμένου τους αναλαμβάνεται εξ ολοκλήρου από τον δημόσιο φορέα με την καταβολή πληρωμών στον ανάδοχο κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του έργου, ενώ στις ΣΔΙΤ η εξεύρεση των απαραίτητων κεφαλαίων για τη χρηματοδότηση της εκτέλεσης του έργου ή της παροχής της υπηρεσίας αποτελεί κατά κύριο λόγο υποχρέωση του αναδόχου, ο οποίος αρχίζει να λαμβάνει πληρωμές μόνο μετά την αποπεράτωση και την έναρξη λειτουργίας του έργου ή των υπηρεσιών.

(iii) στη μέθοδο καταβολής του συμβατικού ανταλλάγματος

Αυτή η διαφοροποίηση των ΣΔΙΤ από τις κλασικές δημόσιες συμβάσεις έγκειται στο ότι ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει τον κίνδυνο διαθεσιμότητας, δηλαδή τη διαχείριση και συντήρηση της υποδομής ή υπηρεσίας ώστε να παραμένει διαθέσιμη και λειτουργική για όσο χρόνο ορίζει η σύμβαση σύμπραξης. Ως αντάλλαγμα ο ανάδοχος λαμβάνει από τον δημόσιο φορέα τακτικές πληρωμές διαθεσιμότητας, οι οποίες καταβάλλονται στο ακέραιο μόνο όταν ο ανάδοχος συμμορφώνεται πλήρως με τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει από τη σύμβαση. Στην περίπτωση κατά την οποία ο ανάδοχος αναλαμβάνει ο ίδιος την εκμετάλλευση του έργου ή της υπηρεσίας, οπότε το εργολαβικό αντάλλαγμα καταβάλλεται υπό τη μορφή ανταποδοτικών τελών από τους χρήστες της υπηρεσίας, η ΣΔΙΤ προσλαμβάνει τη μορφή της σύμβασης παραχώρησης.

Τέλος, όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο ν. 3389/2005 διαμόρφωσε για τις συμβάσεις ΣΔΙΤ ένα πλαίσιο υλοποίησης ιδιαίτερα ευνοϊκότερο έναντι των δημόσιων συμβάσεων, κυρίως σε τρία πεδία: (α) για να διασφαλιστεί η ομαλή και εμπρόθεσμη εκτέλεση της σύμβασης, (β) για να διευκολυνθεί η εξασφάλιση των απαιτούμενων δανειακών κεφαλαίων και (γ) για να καταστεί πιο ελκυστική η σύμβαση με φορολογικού χαρακτήρα κίνητρα και ελαφρύνσεις.

(β) Σχέση των ΣΔΙΤ με τις συμβάσεις παραχώρησης

Το βασικό χαρακτηριστικό των συμβάσεων παραχώρησης είναι ότι ο ιδιώτης (ο «παραχωρησιούχος») αναλαμβάνει μέρος τουλάχιστον από τον λειτουργικό κίνδυνο του έργου. Δηλαδή η ανάθεση μιας σύμβασης παραχώρησης δημόσιων έργων ή υπηρεσιών συνεπάγεται τη μεταβίβαση στον παραχωριούχο του λειτουργικού κινδύνου που απορρέει από την εκμετάλλευση αυτών των δημόσιων έργων ή υπηρεσιών, ο οποίος συμπεριλαμβάνει τον κίνδυνο ζήτησης ή προσφοράς ή και τους δύο (δεν υπάρχει εγγύηση για την απόσβεση της επένδυσης ή των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν κατά την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών).

Συνεπώς, στις συμβάσεις παραχώρησης συντρέχουν η πρώτη (εξ ορισμού), η δεύτερη και η τρίτη από τις εννοιολογικές προϋποθέσεις που θέτει ο ν.3389/2005 για το χαρακτηρισμό μιας δημόσιας σύμβασης ως ΣΔΙΤ, δηλαδή το στοιχείο του δημόσιου έργου ή υπηρεσίας, το στοιχείο της ανάληψης ουσιώδους μέρους των κινδύνων από τον ιδιώτη και το στοιχείο της ιδιωτικής χρηματοδότησης. Εάν, επομένως, συντρέξει και η τέταρτη εννοιολογική προϋπόθεση, που σχετίζεται με το προϋπολογιζόμενο κόστος της σύμβασης, μια σύμβαση παραχώρησης μπορεί να υπαχθεί στις διατάξεις του ν. 3389/2005. Υπό την έννοια αυτή, η σύμβαση παραχώρησης δημόσιου έργου ή υπηρεσίας μπορεί να γίνει αντιληπτή ως ένα υποσύνολο του εννοιολογικά και πρακτικά ευρύτερου θεσμού των ΣΔΙΤ. Ωστόσο, οι συμβάσεις παραχώρησης εξακολουθούν να αποτελούν στον ευρωπαϊκό χώρο τη συνηθέστερη μορφή ΣΔΙΤ (60%).

Πρέπει, βέβαια, να διευκρινιστεί ότι η υπαγωγή μιας σύμβασης παραχώρησης στις διατάξεις του ν.3389/2005 είναι απλώς δυνητική, καθώς η απόφαση για την υποβολή της σχετικής αίτησης υπαγωγής στη ΔΕΣΔΙΤ ανήκει στη διακριτική ευχέρεια του εκάστοτε αρμόδιου για τη σύναψη και υλοποίηση της σύμβασης δημόσιου φορέα.

Περαιτέρω, οι συμβάσεις παραχώρησης εμφανίζουν ορισμένες διαφορές, διαδικαστικού τύπου, από τις ΣΔΙΤ του ν.3389/2005:

(i) Η πρώτη βασική διαφορά εντοπίζεται στις εφαρμοστέες διαδικασίες ανάθεσης. Το ισχύον ενωσιακό δίκαιο προβλέπει για την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης ένα κανονιστικό πλαίσιο μερικό, ηπιότερο και περισσότερο ευέλικτο σε σχέση με το αντίστοιχο κανονιστικό πλαίσιο που διέπει την ανάθεση συμβάσεων ΣΔΙΤ, όπου προβλέπονται διαδικασίες και κριτήρια κατ' αντιστοιχία εκείνων των κλασικών δημόσιων συμβάσεων.

(ii) Μια άλλη διαδικαστικού τύπου διαφορά εντοπίζεται στο ζήτημα της νομοθετικής κύρωσης της σύμβασης. Για τις συμβάσεις παραχώρησης που εκτελούνται εκτός του πλαισίου του ν. 3389/2005 η νομολογία του ΣτΕ έχει καταστήσει υποχρεωτική την κύρωσή τους με νόμο από τη Βουλή, ενώ για τις συμβάσεις παραχώρησης που υπάγονται στο ν. 3389/2005, όπως και για τις λοιπές ΣΔΙΤ, η νομοθετική κύρωση δεν είναι υποχρεωτική.

(iii) Διαδικαστικού τύπου διαφορές μεταξύ ΣΔΙΤ και συμβάσεων παραχώρησης παρατηρούνται και σε μερικά ακόμα θέματα: σχετικά με την έννοια των αναθετουσών αρχών, με την υποχρέωση σύστασης ΑΕΕΣ, με την επίλυση των διαφορών κ.λπ.

ΜΕΡΟΣ Γ: Οι ΣΔΙΤ στην κυβερνητική πολιτική σήμερα. Μια επικίνδυνη φενάκη

Γ.1 Τα δεδομένα

Όπως είπαμε, οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) στην Ελλάδα απέκτησαν νομικό πλαίσιο εφαρμογής με τον ν. 3389/2005. Έκτοτε εμφανίζονταν στην οικονομική ζωή για την υλοποίηση έργων ποικίλων στοχεύσεων χωρίς, ωστόσο, να αποκτήσουν βαρύνουσα διάσταση στην παραγωγή έργων υποδομής. Από την ψήφιση του νόμου (2005) μέχρι και τον Ιούλιο του 2019 (τελευταίες εθνικές εκλογές), οι ΣΔΙΤ που είχαν υπογραφεί έφταναν σε συνολικό προϋπολογισμό τα 783 εκατ. ευρώ.

Η σημερινή κυβέρνηση, από την πρώτη στιγμή, στράφηκε στη χρησιμοποίηση των ΣΔΙΤ για την υλοποίηση κάθε είδους έργων υποδομής (κτιριακά, υδραυλικά, συγκοινωνιακά, κοινωνικής πρόνοιας, υγείας κ.λπ.). Είναι, μάλιστα, τόσο εξεζητημένο όλο αυτό, που θα μπορούσαμε να μιλήσουμε κυριολεκτικά για «ΣΔΙΤ-ΕΤ» («ΣΔΙΤ Ελληνικού Τύπου»). Ως αποτέλεσμα, οι εγκεκριμένες, υπό έγκριση ή εξαγγελθείσες ΣΔΙΤ ξεπερνούν σε προϋπολογισμό (εκτιμώμενη αξία συμβάσεων) τα έξι (6) δισεκατομμύρια ευρώ, σύμφωνα με τα έως και τώρα δημοσιοποιηθέντα στοιχεία.

Τα βασικά χαρακτηριστικά των συγκεκριμένων ΣΔΙΤ (όπως ανέκαθεν, εξάλλου, κατά κανόνα συνέβαινε) είναι τα εξής: (α) η αποπληρωμή των έργων από το δημόσιο γίνεται με δόσεις, που αρχίζουν μετά τη φάση κατασκευής, χωρίς κανένα στοιχείο ανταποδοτικότητας από την πλευρά των χρηστών (καθοριστικό στοιχείο), (β) για την εξεύρεση των αναγκαίων κεφαλαίων προϋποτίθεται εκτεταμένη δανειοδότηση του ιδιωτικού φορέα από το τραπεζικό σύστημα, (γ) ο υπολογισμός των δόσεων που καταβάλλει το δημόσιο γίνεται με εξαιρετικά υψηλό συντελεστή προεξόφλησης (προεξοφλητικό επιτόκιο). Αυτές οι ΣΔΙΤ εξετάζονται εδώ.

Γ.2 Τα τεχνικά θέματα. Μια κατάσταση που πάσχει από πολλές πλευρές

Πρόκειται για μια συνηθισμένη «παγίδα». Έτσι, οι κυβερνητικοί παράγοντες, πεπεισμένοι (σε διακηρυκτικό τουλάχιστον επίπεδο) για την αναγκαιότητα και την αποτελεσματικότητα της άνευ όρων και ορίων εμπλοκής της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στα δημόσια πράγματα, ήταν φυσικό να υποπέσουν σε όλα τα αναμενόμενα εκ τούτου σφάλματα:

(α) Οι ΣΔΙΤ, όπως αναφέρθηκε, δεν απαιτούν άμεσα διαθέσιμη και συγκεντρωμένη χρηματοδότηση, αλλά εξοφλούνται σε βάθος 25ετίας. Αυτό σημαίνει ότι είναι εύκολο για το δημόσιο να παρασύρεται και να αποφασίζει «ελαφρά τη καρδία» για έργα που είτε δεν χρειάζονται καν, είτε δεν χρειάζονται τώρα, είτε δεν χρειάζονται στις διαστάσεις που επιλέγονται.

(β) Συναφώς με το προηγούμενο, η επιλογή των έργων, στο συντριπτικό τους ποσοστό, δεν έχει γίνει με βάση κάποιον μακροπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο ή έστω βραχυπρόθεσμο εθνικό σχεδιασμό, αλλά έχει προκύψει από ad hoc και βεβιασμένες διαδικασίες – ίσως δε, ενίοτε, θα έπρεπε να αναζητηθεί και εμπλοκή της «αγοράς» (τραπεζικής και κατασκευαστικής).

(γ) Η προετοιμασία των έργων, που περιλαμβάνει δημόσια διαβούλευση, τις κατάλληλες μελέτες, τις αναγκαίες αδειοδοτήσεις κ.ά., γίνεται κυριολεκτικά «στο πόδι», καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις δεν υπάρχει ένας στοιχειώδης, έστω, φάκελος για τα έργα αυτά.

(δ) Η ορθή εκτίμηση του κόστους των έργων (δηλαδή του κόστους κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησής τους), προφανώς απαραίτητη για να γίνουν σωστοί διαγωνισμοί, δεν είναι εφικτή, αφού, στο πλαίσιο της βεβιασμένης προετοιμασίας τους, δεν εκπονούνται οι μελέτες που πρέπει και δεν τηρείται η σειρά τους όπως προβλέπεται.

(ε) Η κατανομή των κινδύνων ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό φορέα σύμπραξης είναι στοιχείο καθοριστικό για τη σωστή κοστολόγηση των έργων. Εδώ όμως δεν απασχολεί καθόλου τη διαδικασία δημοπράτησής τους, καθότι προϋποθέτει οργάνωση, εμπειρία, χρόνο και άποψη.

Γ.3 Τα επιχειρησιακά θέματα – η «φούσκα» του κατασκευαστικού τομέα

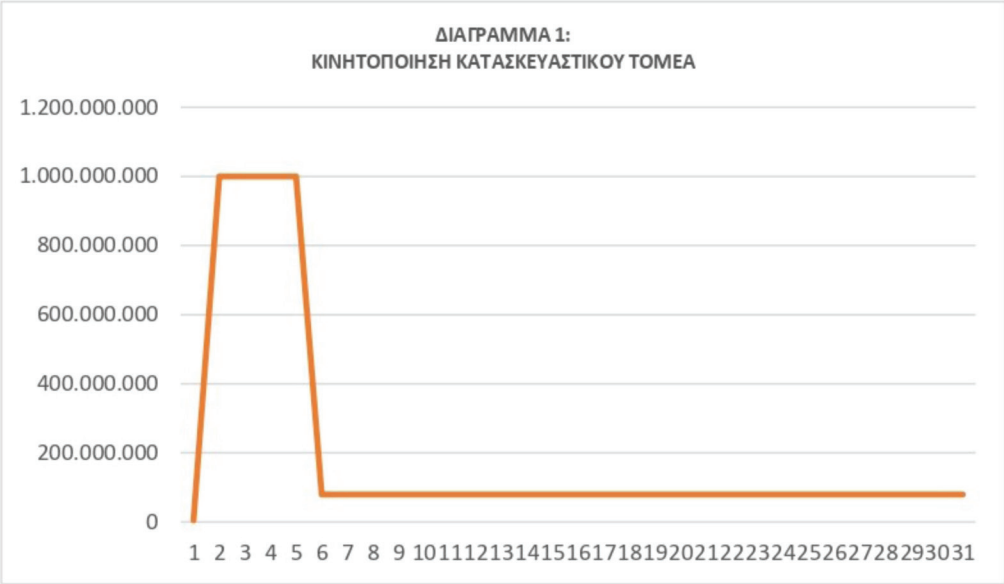
Οι προωθούμενες ΣΔΙΤ απαιτούν μια κινητοποίηση του κατασκευαστικού τομέα (μελετητών, κατασκευαστών, χειριστών, εργατών, αλλά και μηχανημάτων και αναγκαίων υλικών) άνευ προηγουμένου (συγκρίσιμη ίσως μόνο με την προ-Ολυμπιακή περίοδο 1999-2004).

(α) Το προβληματικό σήμερα

Αυτό, όπως είναι φυσικό, θα επιφέρει (έχει ήδη αρχίσει να επιφέρει) σοβαρές παρενέργειες σε όλους τους συντελεστές κόστους των έργων. Με άλλα λόγια, είναι αναπόφευκτη μια «φούσκα», που θα παρασύρει όλα τα κόστη προς τα πάνω, σε μια «υπερθέρμανση» της αγοράς με άδηλο επί του παρόντος όριο και αποτέλεσμα. (Προφανώς, το πρόβλημα μεγεθύνεται από την ταυτόχρονη εξέλιξη και άλλων έργων υποδομής που κατασκευάζονται αυτή την περίοδο εκτός ΣΔΙΤ.)

(β) ... και το ανύπαρκτο αύριο

Από την άλλη πλευρά, είναι σίγουρο ότι η επόμενη μέρα θα έχει χαρακτηριστικά «απότομης προσγείωσης». Καμία πιθανότητα δεν θα υπάρχει ώστε να διατηρηθούν -έστω σε ένα ποσοστό- οι αμοιβές και τα κόστη της «φούσκας» που θα έχει προηγηθεί: οι ετήσιες οικονομικές υποχρεώσεις από τις τρέχουσες ΣΔΙΤ θα κρατούν δεσμευμένες όλες τις επόμενες κυβερνήσεις σε σχέση με τα δημόσια έργα, ενώ και η πλευρά των ιδιωτών δεν θα μπορεί να υποστηρίξει μια τέτοια προοπτική στην ευρύτερη οικονομία.



Στο Διάγραμμα 1 αποτυπώνεται ενδεικτικά η εκτιμώμενη διόγκωση του κατασκευαστικού τομέα (μόνο λόγω ΣΔΙΤ) και η «ελεύθερη πτώση» του στη συνέχεια.

*Σημείωση: Για την κινητοποίηση του κατασκευαστικού τομέα έχει ληφθεί κόστος περιόδου κατασκευής (ΚΚ) τεσσάρων (4) δισεκατομμυρίων ευρώ και συνολικό κόστος συντήρησης (ΚΣ) δύο (2) δισεκατομμυρίων ευρώ (ΚΣ = 25 χρόνια * 2% * ΚΚ), ενώ, για λόγους απλούστευσης, το κόστος συνήθους και βαριάς συντήρησης έχει κατανεμηθεί ισομερώς στη διάρκεια των συμβάσεων.*

Γ.4 Τα οικονομικά θέματα. Μια «ελαττωματική» αγορά

(α) Ακριβό ιδιωτικό χρήμα και φθηνό δημόσιο

Οι ΣΔΙΤ, γενικώς, χρησιμοποιούν ακριβό χρήμα. Στην Ελλάδα, ειδικώς, οι ΣΔΙΤ χρησιμοποιούν εξαιρετικά ακριβό χρήμα. Για την ακρίβεια, εξακολουθούν να χρησιμοποιούν εξαιρετικά ακριβό χρήμα. Στις ΣΔΙΤ το κόστος του χρήματος κάθε σύμβασης εξαρτάται από τα χρηματοοικονομικά μεγέθη της (κυρίως καθορίζεται από τον εσωτερικό βαθμό απόδοσης [internal rate of return – IRR] των ιδίων κεφαλαίων του ιδιωτικού φορέα και τα επιτόκια των δανείων του). Όλο αυτό τελικά «μεταφράζεται» πρακτικά σε υποχρεώσεις του δημοσίου με ένα συντελεστή προεξόφλησης (ή προεξοφλητικό επιτόκιο ή συντελεστή αναγωγής σε παρούσα αξία), δηλαδή με ένα συντελεστή με βάση τον οποίο υπολογίζεται η παρούσα αξία κατά την υπογραφή της σύμβασης των μελλοντικών ετήσιων δόσεων του ελληνικού δημοσίου. Στη χώρα μας, από την αρχή έως σήμερα, στις ΣΔΙΤ χρησιμοποιείται συντελεστής προεξόφλησης 7,53%. Εξαιρετικά υψηλός, πολύ υψηλότερος από τον συνήθη στις χώρες της ΕΕ.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1:
ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗ ΠΡΟΕΞΟΦΛΗΣΗΣ 7,53% ΣΤΟΝ ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΤΗΣ ΠΑΡΟΥΣΑΣ ΑΞΙΑΣ ΤΩΝ ΕΤΗΣΙΩΝ ΠΛΗΡΩΜΩΝ ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑΣ
ΜΕ ΧΡΟΝΟ ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΤΗΝ ΥΠΟΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΣΔΙΤ (Υ.Σ.)

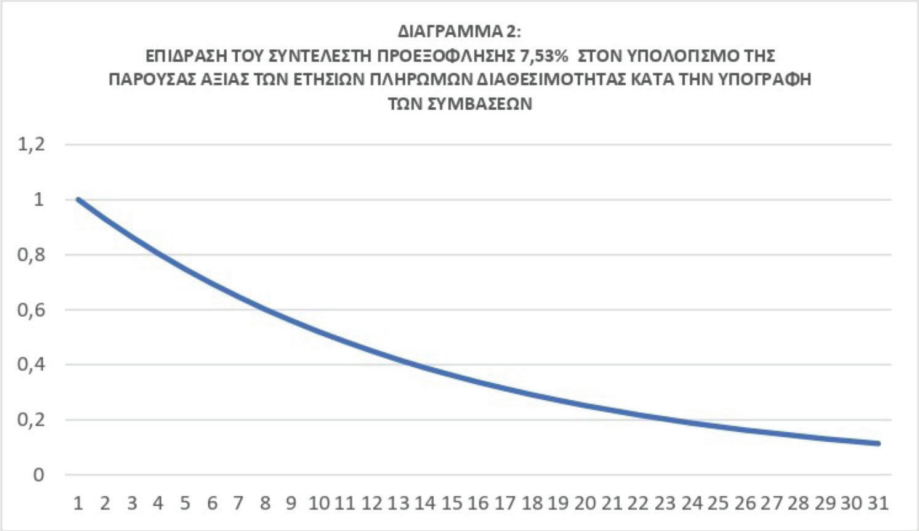
Έτος από την Υ.Σ.	Υ.Σ.	1ο	2ο	3ο	4ο	5ο	6ο	7ο	8ο	9ο	10ο	11ο	12ο	13ο	14ο
Συντελεστής προεξόφλησης	1,0000	0,9300	0,8648	0,8043	0,7480	0,6956	0,6469	0,6016	0,5595	0,5203	0,4838	0,4500	0,4185	0,3891	0,3619
Ετήσια πληρωμή (ΕΠ) (εκ. €)	0	0	0	0	0	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8
Παρούσα αξία ΕΠ ως προς την Υ.Σ. (εκ. €)	Φάση κατασκευής					495,1	460,5	428,2	398,2	370,3	344,4	320,3	297,9	277,0	257,0

15ο	16ο	17ο	18ο	19ο	20ο	21ο	22ο	23ο	24ο	25ο	26ο	27ο	28ο	29ο	30ο
0,3366	0,3130	0,2911	0,2707	0,2517	0,2341	0,2177	0,2025	0,1883	0,1751	0,1628	0,1514	0,1408	0,1310	0,1218	0,1133
711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8	711,8
239,6	222,8	207,2	192,7	179,2	166,6	155,0	144,1	134,0	124,6	115,9	107,8	100,2	93,2	86,7	80,6

Στον Πίνακα 1 απεικονίζονται όλα τα στοιχεία που αφορούν συμβάσεις ΣΔΙΤ συνολικής εκτιμώμενης αξίας συμβάσεων έξι (6) δισεκατομμυρίων ευρώ, με ετήσια πληρωμή 711,8 εκατομμύρια ευρώ.

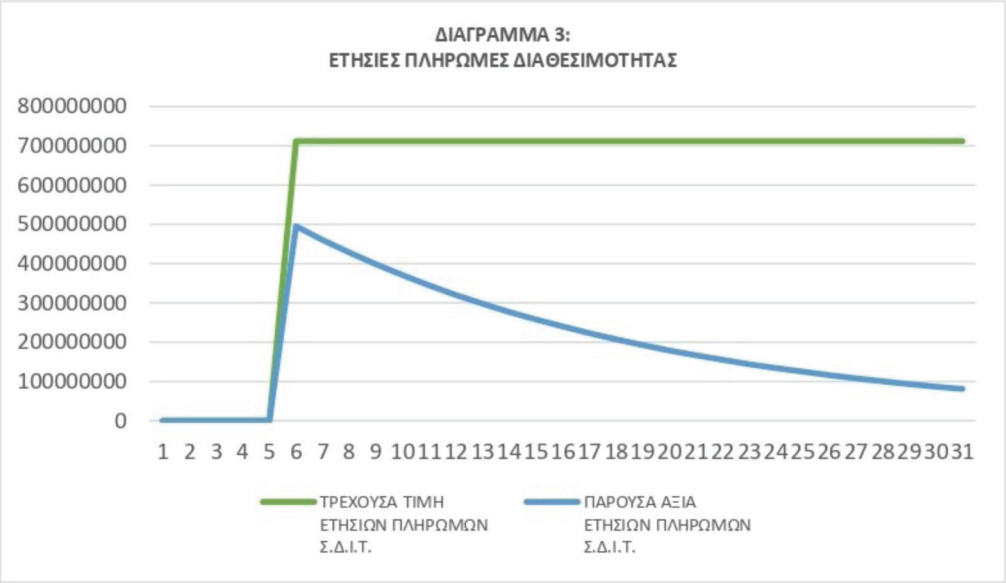
Σημείωση: Για την αναγκαία ποσοτικοποίηση του παραδείγματος έχουν ληφθεί τέσσερα (4) πλήρη χρόνια για την κατασκευή και 26 χρόνια για τη λειτουργία και συντήρηση έργων συνολικού προϋπολογισμού έξι (6) δισεκατομμυρίων ευρώ και μηδενική χρηματοδοτική συμβολή του δημοσίου.

Και αν σε συνθήκες μνημονίων, με την Ελλάδα πρακτικά χρεοκοπημένη, αυτό ήταν ένα «αναγκαίο κακό», δεδομένου ότι ο εξωτερικός δανεισμός ήταν ακριβός, σχεδόν αδύνατος, τα τελευταία χρόνια, που το κόστος του εξωτερικού δανεισμού είναι σημαντικά χαμηλότερο, μοιάζει εκτός λογικής να χρησιμοποιείται ένας τόσο υψηλός συντελεστής. Πολύ περισσότερο που τώρα οι ΣΔΙΤ αποτελούν τον κανόνα, ενώ όλα τα προηγούμενα χρόνια εφαρμόζονταν κατ' εξαίρεση.



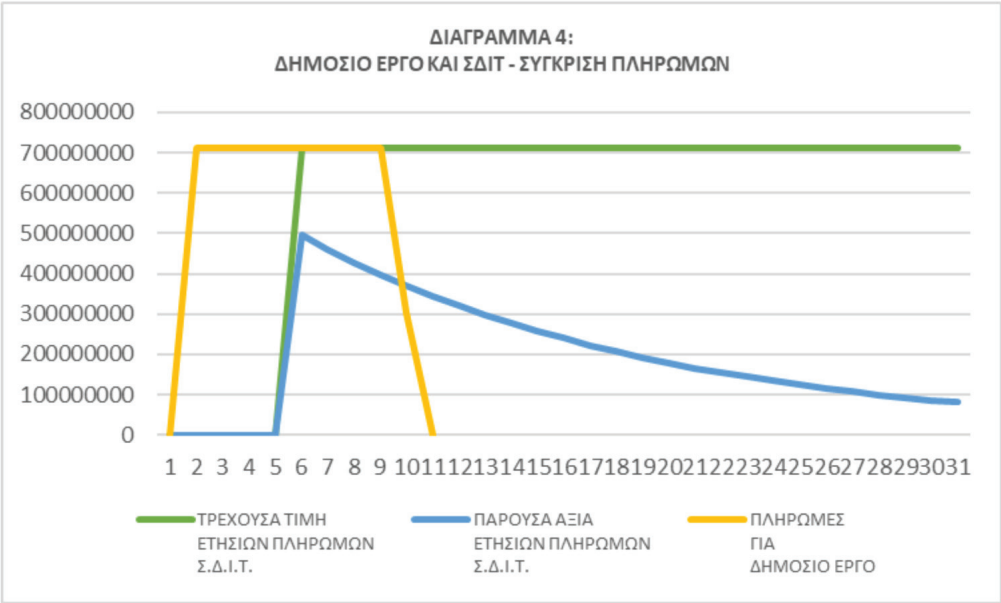
Στον Πίνακα 1 και στο Διάγραμμα 2 δείχνεται πώς ακριβώς επιδρά ο συντελεστής αυτός στις ετήσιες πληρωμές που καταβάλλει το ελληνικό δημόσιο.

Τι σημαίνει αυτό στην πράξη; Στο Διάγραμμα 3 φαίνεται η επίδραση του συγκεκριμένου συντελεστή προεξόφλησης στον υπολογισμό της παρούσας αξίας των ετήσιων πληρωμών ως προς το χρόνο υπογραφής της σύμβασης.



Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι κατά τον πρώτο χρόνο λειτουργίας του έργου (πέντε χρόνια μετά την υπογραφή της σύμβασης) η ετήσια πληρωμή που (θα) καταβάλει το ελληνικό δημόσιο υπολογίζεται ως να έχει αξία μικρότερη από το 70% της τρέχουσας (ονομαστικής) τιμής της, ενώ προφανώς για τον προϋπολογισμό του κράτους η αξία της (θα) είναι πολύ πιο κοντά στην τρέχουσα. Η ετήσια πληρωμή στον 10ο χρόνο από την υπογραφή της σύμβασης (5η δόση) υπολογίζεται ως να έχει αξία μικρότερη από το μισό της τρέχουσας τιμής της. Με άλλα λόγια, καταβάλλονται από το δημόσιο 712 εκατομμύρια και υπολογίζονται για 344! Η τελευταία (26η) ετήσια πληρωμή υπολογίζεται ως να έχει αξία λίγο πάνω από το 10% της ονομαστικής τιμής της. Καταβάλλονται 712 εκατομμύρια και υπολογίζονται για 81! (Οι σχετικοί συντελεστές, παραπάνω στον Πίνακα 1.)

Αποτέλεσμα; Το σύνολο των τρεχουσών τιμών των πληρωμών διαθεσιμότητας για ΣΔΙΤ αρχικής «παρούσας αξίας» 6 δισεκατομμυρίων ευρώ και πληρωμές 26 ετών φτάνει τα 18,5 δισεκατομμύρια ευρώ, είναι δηλαδή υπερτριπλάσιο του αρχικού κόστους.



Ο Πίνακας 1 και το Διάγραμμα 4 δείχνουν πρακτικά ότι, αν είχαν πληρωθεί σαν δημόσια έργα, θα χρειάζονταν μόνο 8,5 ετήσιες δόσεις στην αρχή, για να καλύψουν όλα τα κόστη του έργου (κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης), αντί για τις 26 ετήσιες δόσεις από το 5ο έτος και μετά που χρειάζονται ως έργα ΣΔΙΤ.

Στην πράξη, λοιπόν, οι ελληνικές ΣΔΙΤ είναι δημόσια έργα πληρωμένα σε δόσεις και μάλιστα με πολύ μεγάλο τόκο. Η δε πολυδιαφημισμένη «μόχλευση ιδιωτικών κεφαλαίων» δεν είναι παρά ακριβός δανεισμός τραπεζικών κεφαλαίων, εγγυημένος, μάλιστα, από το ελληνικό κράτος.

(β) Ελλιπής ανταγωνισμός

Είναι φανερό ότι, όταν δημοπρατούνται όλα τα έργα μαζί, τότε μειώνεται ο ανταγωνισμός και δεν λειτουργούν οι κανόνες τις ελεύθερης αγοράς. Π.χ. αν δημοπρατηθεί το έργο Α σήμερα, το έργο Β σε έναν χρόνο και το έργο Γ σε δύο χρόνια, οι εκπτώσεις που θα προσφερθούν στους σχετικούς διαγωνισμούς θα είναι περισσότερο εύλογες και τεκμηριωμένες από εκείνες που θα προσφερθούν αν δημοπρατηθούν όλα τα έργα ταυτόχρονα.

(γ) «Υπερθέρμανση» της αγοράς

Όπως ήδη περιγράψαμε προηγουμένως (κεφ. Γ.2), η ταυτόχρονη δημοπράτηση των έργων προκαλεί «υπερθέρμανση» στην αγορά και σοβαρές αυξήσεις κόστους. Τα κόστη αυτά, ενσωματούμενα στα έργα, επηρεάζουν αρνητικά την κατάσταση στην αγορά και επιβαρύνουν υπερβολικά όχι μόνο τα δημόσια αλλά και τα ιδιωτικά έργα. Πρόκειται για απρόβλεπτες δυσμενείς συνέπειες, που φαίνεται ότι δεν έχουν απασχολήσει μέχρι σήμερα.

Γ.5 Τα δημοσιονομικά θέματα. Τα λάθος απαντημένα διλήμματα και οι ασφυκτικές δεσμεύσεις του μέλλοντος

(α) Τα λάθος απαντημένα διλήμματα

Οι περισσότερες από τις υλοποιημένες μέχρι το 2019 ΣΔΙΤ αποφασίστηκαν σε συνθήκες βαθιάς οικονομικής κρίσης, όταν οι δυνατότητες του ελληνικού δημοσίου να χρηματοδοτήσει έργα υποδομής ήταν κυριολεκτικά εκμηδενισμένες. Παρά ταύτα, η καταφυγή σε αυτές υπήρξε περιορισμένη και τα αποτελέσματά τους στη δημοσιονομική πορεία της χώρας ήταν ομοίως περιορισμένα.

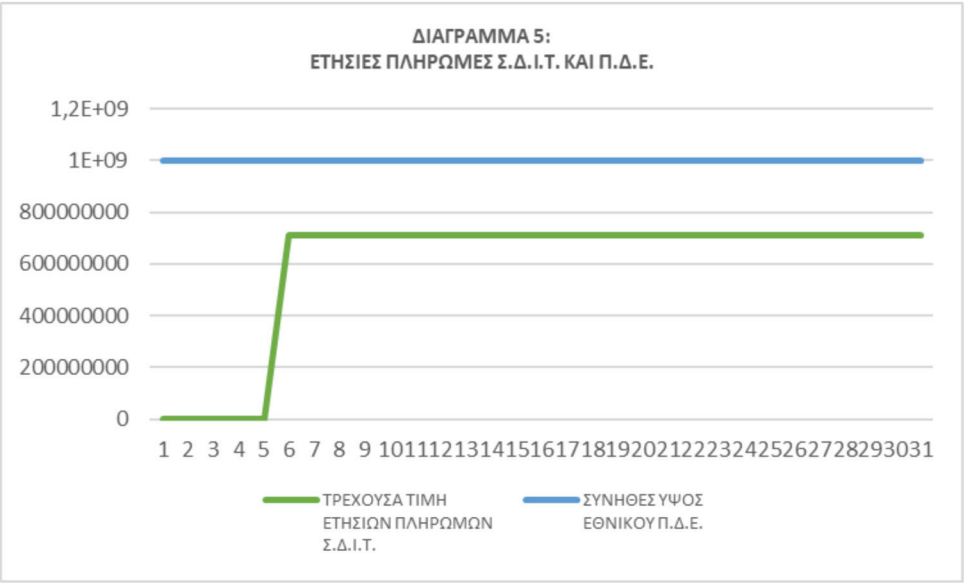
Πλέον, το νέο ΕΣΠΑ αλλά και το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας παρέχουν τη δυνατότητα χρησιμοποίησης αυξημένων οικονομικών πόρων, το ύψος των οποίων καθιστά εξαιρετικά αβέβαιη την τελική απορρόφησή τους. Παρά ταύτα, η κυβέρνηση φαίνεται να επιλέγει -επί της αρχής- τις ακριβές μελλοντικές πληρωμές για έργα ΣΔΙΤ αντί για τις φθηνότερες «σημερινές» πληρωμές για δημόσια έργα. Στην περίπτωση των ΣΔΙΤ, όπως υλοποιούνται στη χώρα μας, αυτό το «επί της αρχής» αποτελεί εξαιρετικά κρίσιμη παράμετρο.

(β) ... και οι ασφυκτικές δεσμεύσεις του μέλλοντος

Το πρόγραμμα των ΣΔΙΤ που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο δημοσιοποιούνται είναι κολοσσιαίο - και γι' αυτό, ως θέμα, πρέπει να λάβει τις διαστάσεις που του αναλογούν. Η πληροφόρηση που υπάρχει είναι ελλιπής, αποσπασματική και ανεπίσημη. Προέρχεται από κυβερνητικές ανακοινώσεις, συνεντεύξεις υπουργών, αναρτήσεις στη «Διαύγεια» ή δημοσιεύματα στον Τύπο. Άρα, δεν είναι γνωστό το ύψος του τελικού προγράμματος ΣΔΙΤ.

Δεν είναι γνωστό, επίσης, το ύψος της χρηματοδοτικής συμβολής του δημοσίου στο πρόγραμμα αυτό, είτε μέσω του εθνικού Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων, είτε μέσω του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, είτε μέσω του ΕΣΠΑ, είτε μέσω άλλων πηγών. Δεν είναι γνωστά, επομένως, πολλά πράγματα για τους όρους υπό τους οποίους προωθούνται οι διάφορες ΣΔΙΤ στην Ελλάδα σήμερα.

Ούτως ή άλλως όμως, το ύψος τους θα είναι τόσο μεγάλο, ώστε η εξυπηρέτηση των υποχρεώσεών τους θα περιορίσει έως ασφυξίας το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων των επόμενων περίπου 30 ετών, δηλαδή των επόμενων επτά-οκτώ κυβερνήσεων.



Στο Διάγραμμα 5 αποτυπώνεται σχηματικά η σχέση των ετήσιων πληρωμών διαθεσιμότητας με το σύνηθες εθνικό ΠΔΕ για τα επόμενα 25-30 χρόνια. Είναι προφανές το πρόβλημα...

Παρατήρηση: Αξίζει να τονιστεί ότι η υπερδέσμευση των μελλοντικών πόρων υπονομεύει τη δυνατότητα υλοποίησης έργων και δράσεων που φαίνονται αναγκαία για το μέλλον (π.χ. αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής). Έργα που σήμερα δεν είναι προτεραιότητας, σε μια δεκαετία θα έχουν μπει στην πρώτη γραμμή ιεράρχησης και θα απαιτούν πόρους για την υλοποίησή τους – πόρους που δεν θα είναι διαθέσιμοι.

Γ.6 Δημόσιο χρέος και έλλειμμα: μια εύλογη ανησυχία

Ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα της χώρας μας είναι το υπερβολικό δημόσιο χρέος και -τα τελευταία δύο χρόνια- το έλλειμμα. Και ένα από τα βασικά επιχειρήματα υπέρ των ΣΔΙΤ είναι ότι δεν υπολογίζονται στο δημόσιο χρέος και στο έλλειμμα.

Προσοχή όμως: αυτό ισχύει υπό όρους και σε καταφανώς ασαφές πλαίσιο. Η Eurostat υποδεικνύει τα στοιχεία του ενεργητικού που συνδέονται με μα ΣΔΙΤ να ταξινομούνται ως μη δημόσια στοιχεία του ενεργητικού -και επομένως να μην εγγράφονται στον ισολογισμό των δημόσιων διοικητικών αρχών-, εφόσον πληρούνται οι εξής δύο προϋποθέσεις: (α) ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα να έχει αναλάβει τον κίνδυνο της κατασκευής και (β) ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα να έχει αναλάβει έναν τουλάχιστον από τους κινδύνους της διαθεσιμότητας του έργου προς χρήση ή της ζήτησης του έργου από τους χρήστες.

Σε αυτό το πλαίσιο πολλές από τις ΣΔΙΤ που υλοποιήθηκαν την περασμένη δεκαετία έχουν ταξινομηθεί εκτός γενικής κυβέρνησης (off-balance-sheet treatment) και δεν έχουν προσμετρηθεί στο δημόσιο χρέος και το έλλειμμα, ενώ, από την άλλη, όλες οι συμβάσεις παραχώρησης οδικών αξόνων ταξινομήθηκαν στους λογαριασμούς της γενικής κυβέρνησης (on-balance-sheet treatment) και έχουν προσμετρηθεί στο δημόσιο χρέος και το έλλειμμα. Με αυτό το δεδομένο, προκαλεί εύλογη ανησυχία η προοπτική υλοποίησης του πλήθους των ΣΔΙΤ που εξελίσσονται ή έχουν εξαγγελθεί.

Γ.7 Έλεγχος και νομοθετική κύρωση των συμβάσεων ΣΔΙΤ από τη Βουλή: αναγκαία δημοκρατική και δημοσιονομική συνθήκη

(α) Ο έλεγχος

Οι καθημερινές κυβερνητικές εξαγγελίες για χρησιμοποίηση των ΣΔΙΤ για την υλοποίηση δημόσιων έργων υποδομών -και η κατά συνέπεια και κατ' αναλογία

τεκμαιρόμενη υπερβολική δέσμευση των εθνικών προϋπολογισμών για τα επόμενα 25-30 χρόνια- καθιστούν αναγκαίο τον προκαταρκτικό έλεγχο όλων των συμβάσεων ΣΔΙΤ από τη Βουλή. Δεν είναι δυνατόν οι συμβάσεις δημόσιων έργων να ελέγχονται από τη Βουλή, ενώ οι ΣΔΙΤ όχι, σαν να μην αφορούν δημόσια έργα και δημόσιο χρήμα.

(β) ...και η νομοθετική κύρωση των συμβάσεων ΣΔΙΤ

Ο ν. 3389/2005, που αποτελεί το νομοθετικό έρεισμα για τη σύναψη των συμβάσεων ΣΔΙΤ, προβλέπει, όπως είδαμε, τα αποφασιστικά όργανα, την τηρητέα διαδικασία, τα επιτρεπόμενα αντικείμενα των ΣΔΙΤ, το ελάχιστο περιεχόμενο των συμβάσεων, το εφαρμοστέο δίκαιο, τη διαδικασία επίλυσης των διαφορών, καθώς επίσης και ειδικές ευνοϊκές ρυθμίσεις για τους ιδιώτες, που εισάγουν αποκλίσεις από την κείμενη νομοθεσία. Δεν προβλέπει όμως, όπως επισημάναμε, την υποχρεωτική κύρωση των ΣΔΙΤ με νόμο από τη Βουλή, ούτε την υποχρέωση δημοσίευσή τους σε ΦΕΚ.

Έτσι, μέχρι σήμερα έχει επικρατήσει στην πράξη η άποψη ότι για τις ΣΔΙΤ δεν είναι απαραίτητη η νομοθετική κύρωση, σε αντίθεση με τις συμβάσεις παραχώρησης, οι οποίες υποχρεωτικά κυρώνονται με νόμο, διότι με αυτές η διοίκηση αφενός προβαίνει στην παραχώρηση σε ιδιώτες αρμοδιοτήτων που ανήκουν σε δημόσιους φορείς και αφετέρου θέτει όρους που αποκλίνουν από την ισχύουσα νομοθεσία, χωρίς να στηρίζεται σε ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση.

Κατά την ίδια λογική, επομένως, ο ν. 3389/2005 παρέχει γενική μόνο νομοθετική εξουσιοδότηση για τη σύναψη συμβάσεων ΣΔΙΤ και δεν παρέχει τη συνταγματικά απαιτούμενη ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση για τη σύναψη μιας συγκεκριμένης σύμβασης. Επομένως, εφόσον συντρέχουν οι λόγοι που δέχεται η νομολογία και η θεωρία για τις συμβάσεις παραχώρησης, είναι απαραίτητη η κύρωση και των συμβάσεων ΣΔΙΤ με νόμο (και, φυσικά, η υποχρεωτική δημοσίευσή τους σε ΦΕΚ).

Γ.8 Σύνοψη

Στην Ελλάδα επί 15 χρόνια οι ΣΔΙΤ χρησιμοποιούνταν/επιλέγονταν ως ειδική λύση ανάγκης για την κατασκευή/υλοποίηση μεμονωμένων δημόσιων έργων υπό δυσχερείς οικονομικούς όρους. Η τρέχουσα κυβερνητική προσέγγιση έχει

ένα κολοσσιαίων διαστάσεων πρόγραμμα ΣΔΙΤ, στο πλαίσιο μιας λογικής «να κατασκευαστούν σχεδόν τα πάντα με ΣΔΙΤ».

Η εξέλιξη αυτή εγείρει πολλά ερωτήματα και ανησυχίες, καθώς, όπως προσπαθήσαμε να δείξουμε, το πρόγραμμα αυτό πάσχει σοβαρά:

- ως προς την τεχνική προετοιμασία του
- ως προς τον επιχειρησιακό ορθολογισμό του
- ως προς τα οικονομικά χαρακτηριστικά του
- ως προς τις δημοσιονομικές επιπτώσεις του
- ως προς τις άδηλες επιπτώσεις του στο δημόσιο χρέος και το έλλειμμα
- ως προς τον δημοκρατικό έλεγχό του και τη διαφάνεια των στοιχείων του.

Τα προβλήματα που φαίνεται να δημιουργούνται είναι ιδιαίτερα μεγάλα και αφορούν τόσο το παρόν όσο και το μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο μέλλον της χώρας.

ΕΝΑ

Ινστιτούτο
Εναλλακτικών
Πολιτικών

ΕΝΑ Ινστιτούτο
Εναλλακτικών Πολιτικών
Ζαλοκώστα 8, 106 71 Αθήνα,
+30 210 364 7912

info@enainstitute.org
www.enainstitute.org

** Η παρούσα δημοσίευση εκφράζει τις απόψεις του συγγραφέα και δεν εκφράζει απαραίτητα ή και στο σύνολό της το ΕΝΑ*