



Ιδιωτική χρηματοοικονομική πρωτοβουλία ή δημόσια χρηματοδότηση ιδιωτικού κέρδους;

Οι ΣΔΙΤ σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να αντικαταστήσουν το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων

Ο διάλογος σχετικά με τις Συμπράξεις Ιδιωτικού και Δημόσιου Τομέα είναι πολύ πρόσφατος στη χώρα μας. Ανεξάρτητα από τις ελπίδες ή τους φόβους που προκαλούν, οι ΣΔΙΤ αποτελούν μία πραγματικότητα. Η πολυπλοκότητα και οι απαιτήσεις τους, η ιδιαιτερότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελούν πρόκληση για τους ΟΤΑ της χώρας, οι οποίοι στην πλειοψηφία τους δεν διαθέτουν τους απαραίτητους επιστημονικούς, τεχνικούς και διαχειριστικούς μηχανισμούς.

Οι ΣΔΙΤ έχουν αναπτυχθεί ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια ως απόρροια της παγκόσμιας κυριαρχίας της φιλελεύθερης ιδεολογίας, της ιδεολογίας της αγοράς και κατά συνέπεια της κρατικής απορύθμισης. Οι όροι «διακυβέρνηση», «Νέα Δημόσια Διαχείριση», «δίκτυα», «συνεργασίες», αποκτούν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία σε επιστημονικό αλλά και πρακτικό επίπεδο. Ως βασικό χαρακτηριστικό της νέας αντίληψης για τη διαχείριση των δημοσίων πολιτικών καταγράφεται η μεγαλύτερη αυτονομία από το κράτος καθώς και των πολιτικών εταίρων στη διαμόρφωση πολιτικής.

Ορισμός της έννοιας των ΣΔΙΤ

Οι ΣΔΙΤ είναι μορφές συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης και της συντήρησης μιας υποδομής ή στην παροχή μιας υπηρεσίας, σε τομείς της εθνικής οικονομίας, όπου η απελευθέρωση της αγοράς είναι είτε ανέφικτη είτε μη επιθυμητή.

Το καινοτόμο στοιχείο που εισαγάγουν οι διάφορες μορφές Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), είναι ότι πρόκειται για εταιρικές σχέσεις όπου όλοι οι εταίροι επιμερίζονται κόστη, ευθύνες, κινδύνους και οφέλη για την παραγωγή και λειτουργία ενός έργου. Από τα χαρακτηριστικά και μόνο των ΣΔΙΤ προκύπτει ότι αυτές απαιτούν ισχυρές οργανωτικές δομές και κυρίως μία πολύ σημαντική διαπραγματευτική «κουλτούρα». Δύο στοιχεία

που απουσιάζουν από την Ελληνική οικονομική και πολιτική συμπεριφορά. Η αναγκαιότητα για την ύπαρξη σχετικών μηχανισμών, τον πρώτο καιρό τουλάχιστον, θα απαιτήσει υποστηρικτικές δομές που θα αξιοποιούν γνώσεις και εμπειρία αλλά θα διαθέτουν και τη σχετική ευελιξία ώστε να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τις διαφορετικότητες της κάθε συγκεκριμένης σύμπραξης. Ιδιαίτερα στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και κυρίως της Ελληνικής με τη μεγάλη διασπορά όσον αφορά σε πληθυσμιακά, οικονομικά, κοινωνικά επιχειρησιακά δεδομένα, η ύπαρξη και ευελιξία των μηχανισμών αυτών κρίνεται απαραίτητη.

Διάφοροι Τύποι ΣΔΙΤ

Οι Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα δεν έχουν ενιαία φόρμα και μορφή. Μπορούν να καλύψουν μία μεγάλη ποικιλία νομικών, οικονομικών και λειτουργικών σχέσεων και συσχετισμών ανάμεσα στους συμπράττοντες. Η επιλογή του είδους της σύμπραξης που θα ακολουθηθεί εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από το αντικείμενο του έργου αλλά και τις οικονομικές επιχειρησιακές δυνατότητες καθώς και τη σχετική, με ΣΔΙΤ, εμπειρία τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα.

Οι ΣΔΙΤ διακρίνονται σε δύο βασικές υποκατηγορίες:

1. Στις ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου, στις οποίες η σύμπραξη μεταξύ δημόσιου ιδιωτικού τομέα βασίζεται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς.

2. Στις ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου, στις οποίες η συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα βασίζεται στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός άλλου φορέα (joint ventures), ο οποίος ελέγχεται από κοινού από τον εταίρο του δημόσιου τομέα και από τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα ή με την έσοδο του ιδιώτη σε ένα υπάρχοντα φορέα. Οι θεσμοθετημένες ΣΔΙΤ θεωρούνται πιο κατάλληλες για τη διατήρηση του δημόσιου ελέγχου, εξαιτίας της συμμετοχής του δημόσιου φορέα στη διαχείριση και διοίκηση των έργων. Σε πολλά κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι δημόσιες αρχές προσφεύγουν σε τέτοιου είδους δομές για τη διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο (π.χ. για υπηρεσίες ύδρευσης, αστικών συγκοινωνιών, παραγωγής ενέργειας ή αποκομιδής απορριμμάτων), έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή κοινωνική αποδοχή. Επίσης μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την εμπορική εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων ενός Δήμου. Για παράδειγμα ένας ΟΤΑ μπορεί να διαθέσει ένα ακίνητο για τη δημιουργία ενός θεματικού πάρκου ψυχαγωγίας και πολιτισμού. Επιλέγει τον ανάδοχο, με τον οποίο συστήνει κοινή επιχείρηση, η οποία αναλαμβάνει την κατασκευή και λειτουργία του πάρκου. Ο ΟΤΑ συμμετέχει στη διοίκηση της επιχείρησης, ελέγχει τη λειτουργία της και αποκτά μερίδιο των κερδών, ανάλογα με το ποσοστό συμμετοχής του.

¹ Το άρθρο αυτό αποτελεί συνοπτική περίληψη της μεταπτυχιακής διπλωματικής εργασίας με τίτλο «Εταιρικές σχέσεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα: Εναλλακτικός τρόπος χρηματοδότησης δράσεων των ΟΤΑ», της Γιαννακοπούλου Μάρθας, στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών του Τμήματος Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου, η οποία και αξιολογήθηκε με άριστα (10).

² Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, ΕΚΘΕΣΗ: «Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) - Αυτοχρηματοδοτούμενα Συγχρηματοδοτούμενα Σχέδια, Συμβάσεις Παραχώρησης», σελ. 6., Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομώνων για τα Δημόσια Έργα, Αθήνα Ιούλιος 2004.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται οι πιο διαδεδομένες μορφές ΣΔΙΤ, οι οποίες διαφέρουν ανάλογα με την κυριότητα των στοιχείων, τη λειτουργία και διαχείριση των έργων, τον τρόπο χρηματοδότησης, τη διάρκεια κ.α.

Πλεονεκτήματα-μειονεκτήματα εφαρμογής της μεθόδου ΣΔΙΤ

ΤΥΠΟΙ ΣΔΙΤ
1. B.O.T. (Build-Operate-Transfer)
2. B.O.O.T. (Build-Own-Operate-Transfer)
3. D.B.F.O. (Design-Build-Finance-Operate)
4. B.T.O. (Build-Transfer-Operate)
5. B.O.O. (Build-Own-Operate)
6. B.B.O. (Buy-Build-Operate)
7. L.R.O. (Lease-Rehabilitate-Operate)
8. B.O.L.T. (Build-Own-Lease-Transfer)
9. O.M. (Operation and Maintenance)
10. O.M.M. (Operation, Maintenance and Management)

Βασικό χαρακτηριστικό των ΣΔΙΤ είναι η πολυπλοκότητα και η ποικιλία που προσφέρει η διεθνής εμπειρία από την εφαρμογή τους σε διαφορετικά πεδία της κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Οι προσπάθειες αυτές, όπως εξάλλου κάθε κοινωνικό γεγονός, δεν είναι μονοσήμαντες. Εμπεριέχουν θετικά και αρνητικά στοιχεία, πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που η γνώση τους θα μπορούσε να βοηθήσει ιδιαίτερα σε χώρες όπως η δική μας με περιορισμένη τη σχετική εμπειρία. Οι λόγοι που καθιστούν χρήσιμη την προσφυγή στη μέθοδο σύμπραξης συνήθως είναι η έλλειψη του αναγκαίου κεφαλαίου για την επένδυση από το δημόσιο ή η περιορισμένη δανειοληπτική ικανότητα και η επιθυμία αποφυγής δανεισμού, καθώς και το χαμηλό τεχνολογικό επίπεδο. Μπορεί όμως να συνδέονται με την αντίληψη ότι η χρηματοδότηση και εκμετάλλευση του έργου από ιδιώτες θα είναι πιο αποτελεσματική. Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται, σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία, κωδικοποιημένοι οι λόγοι που οδηγούν στην εφαρμογή μεθόδων ΣΔΙΤ, όπως επίσης και τα σχετικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα τους. Αξίζει να τονίσουμε ότι πολλά από τα πλεονεκτή-

ματα μπορούν εύκολα να μετατραπούν σε μειονεκτήματα και αντιστρόφως. Κύριο πλεονέκτημα της μεθόδου θεωρείται η ελάφρυνση των δημόσιων οικονομικών, εξαιτίας της αξιοποίησης των ιδιωτικών κεφαλαί-

συμμετέχει σε συμπράξεις μόνο σε περιπτώσεις όπου το αντάλλαγμα και η απόδοση της επένδυσης είναι ιδιαίτερα υψηλά. Επιπρόσθετα, λίγες είναι οι επιχειρήσεις που καλύπτουν τις προϋποθέσεις συμμετοχής στην ανταγωνι-

Πλεονεκτήματα των συμπράξεων	Μειονεκτήματα στην εφαρμογή των ΣΔΙΤ
Δημοσιονομικό ● ελάφρυνση δημόσιων οικονομικών ● μη επιβάρυνση του δημόσιου προϋπολογισμού	● Μειωμένος έλεγχος του δημοσίου ● Διάχυση της ευθύνης, δυνατότητα υπεκφυγής από δημοκρατικό έλεγχο
Πολιτικό ● μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα	● Πολιτικό ρίσκο ● Επιλεκτική μεταχείριση στη διαδικασία επιλογής
Οικονομικό ● οικονομικότερα ● αποτελεσματικότερα έργα	● Αδυναμία αξιοποίησης ανταγωνισμού ● Αυξημένο κόστος
Τεχνικό- Τεχνολογικό ● Αξιοποίηση τεχνογνωσίας ιδιωτικού τομέα	● Μειωμένη αποτελεσματικότητα και ποιότητα στην παροχή υπηρεσιών
Νομικό ● ευελιξία ● μεταφορά ρίσκου στον ιδιώτη	● Αδυναμία υλοποίησης, διακοπή λειτουργίας του έργου

ων, καθώς και η μη επιβάρυνση του δημόσιου προϋπολογισμού, εφόσον το κόστος των ΣΔΙΤ δεν εγγράφεται στο προϋπολογισμού του δημόσιου φορέα. Από την άλλη πλευρά όμως η εφαρμογή των ΣΔΙΤ έχει ως κόστος το μειωμένο δημόσιο έλεγχο και τη δυνατότητα υπεκφυγής από δημοκρατικό έλεγχο, όπως τον κοινοβουλευτικό έλεγχο στον οποίο υπόκειται τα δημόσια έργα. Σύμφωνα με τη φιλελεύθερη ιδεολογία, η μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παραγωγή δημοσίων έργων και υπηρεσιών, θεωρείται απαραίτητη προϋπόθεση για την ποιοτικότερη και αποτελεσματικότερη παροχή τους. Όμως, υπάρχουν παραδείγματα μικρής κοινωνικής αποδοχής έργων ΣΔΙΤ, καθώς και περιπτώσεις επιλεκτικής επιλογής αναδόχου με το αντίστοιχο πολιτικό κόστος. Επιπλέον, η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι σε πολλές περιπτώσεις το οικονομικό κόστος των ΣΔΙΤ είναι ιδιαίτερα υψηλό, εξαιτίας των μεγάλων προσυμβατικών και συμβατικών απαιτήσεων, καθώς και του υψηλού εργολαβικού κέρδους. Ο ιδιωτικός τομέας ενδιαφέρεται να

στική διαδικασία επιλογής αναδόχου, με αποτέλεσμα την αδυναμία αξιοποίησης του ελεύθερου ανταγωνισμού. Τέλος, η νομική ευελιξία των ΣΔΙΤ και η δυνατότητα μεταφοράς του κινδύνου της επένδυσης στον ιδιωτικό τομέα, ανατρέπονται από τις χρονοβόρες διαδικασίες και τις περιπτώσεις αδυναμίας υλοποίησης ή διακοπής της λειτουργίας των έργων, με αντίστοιχη επιβάρυνση του δημόσιου φορέα. Επόμενα, η χρησιμοποίηση των ΣΔΙΤ δεν θα πρέπει να παρουσιάζεται ως η μοναδική λύση για ένα δημόσιο φορέα, 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 σύναψη σύμβασης δημοσίου έργου/ υπηρεσίας) προκειμένου να προωθηθούν σε εφαρμογή. Εξ' άλλου ΣΔΙΤ σημαίνει σύμπραξη δημόσιου με ιδιωτικό φορέα, για τον οποίο τα δημοσιονομικά προβλήματα ούτως ή άλλως είναι πολύ χαμηλότερα στην ιεράρχηση από τη

³ Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έργων Μέσω Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.), σελ. 28-34, Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών, Αθήνα Μάρτιος 2005.

ΑΡΘΡΟ • • • • • ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΣΔΙΤ

μεγιστοποίηση των κερδών του.

Η επιτυχία μιας 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 της. Κατά συνέπεια, έχει καίρια σημασία η σαφής διάκριση των ρόλων, η ακριβής αξιολόγηση και η βέλτιστη κατανομή των κινδύνων μεταξύ των δύο μερών, καθώς και ο σαφής καθορισμός των ευθυνών, που αναλαμβάνει καθένας από αυτούς.

Η εμπειρία της Μεγάλης Βρετανίας σε ΣΔΙΤ

Στις χώρες της Ε.Ε. οι ΣΔΙΤ έχουν αυξηθεί σημαντικά, γεγονός που οφείλεται κυρίως στις πολιτικές συγκυρίες και στους δημοσιονομικούς περιορισμούς που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη. Όπως τονίστηκε και προηγουμένα η χώρα μας έχει περιορισμένη εμπειρία από ΣΔΙΤ. Η αναφορά στην εμπειρία της Αγγλίας, δεν έχει ως στόχο τη μηχανιστική μεταφορά της. Στοχεύει στον εμπλουτισμό της γνώσης, στην αποφυγή λαθών που έχουν γίνει και κυρίως στον εντοπισμό προβλημάτων και προοπτικών.

Στη Μ. Βρετανία, πρωτοπόρος στην κατασκευή δημοσίων έργων και παροχή υπηρεσιών με Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα, εφαρμόζεται το πρόγραμμα Ιδιωτικές Χρηματοοικονομικές Πρωτοβουλίες - Private Finance Initiative (P.F.I), με το οποίο κατασκευάζονται από το 1992 πάσης φύσεως δημόσια έργα και υπηρεσίες.

Από την έναρξη του προγράμματος «Ιδιωτικές Χρηματοοικονομικές Πρωτοβουλίες» PFI μέχρι το Μάρτιο του 2006 :

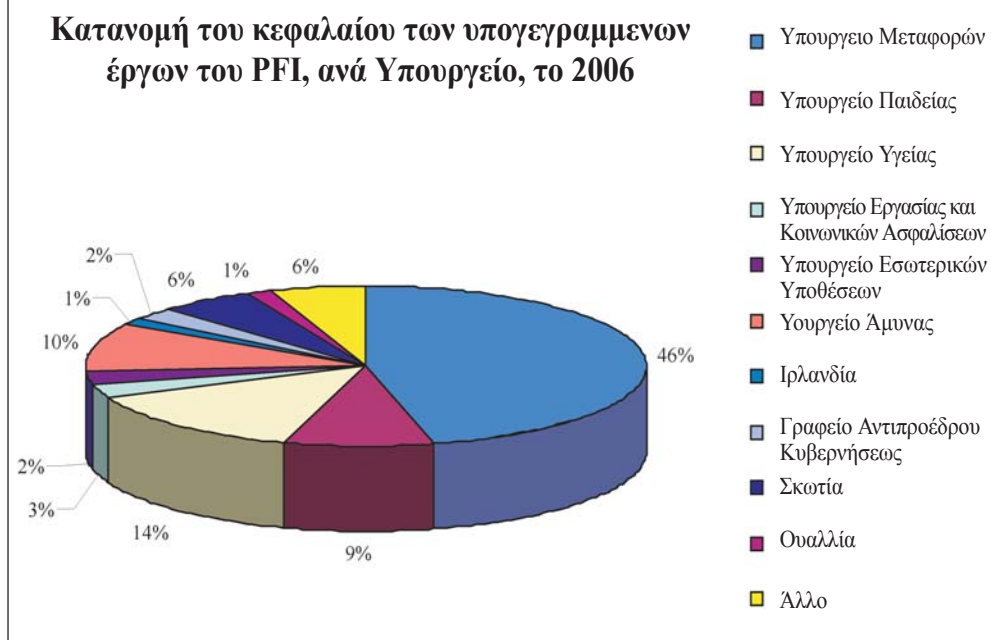
- Έχουν υλοποιηθεί 747 έργα ΣΔΙΤ, με κεφαλαιουχική αξία £47.5 δις, στα οποία περιλαμβάνονται 45 νοσοκομεία και πάνω από 200 σχολεία.
- Υπάρχει πρόγραμμα συνεχούς κατάρτισης και έχει ξεκινήσει η εξαγωγή τεχνογνωσίας μέσω της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών σε χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Τα προγράμματα αυτά αντιστοιχούν στο 10-13,5% της συνολικής επενδυτικής δραστηριότητας της Κυβέρνησης της Αγγλίας σε δημόσια έργα, για τα έτη 1998-99 και 2003-2004.

Στο παρακάτω διάγραμμα παρουσιάζεται η κατανομή του κεφαλαίου των υπογεγραμμένων έργων του προγράμματος PFI, σύμφωνα με τα στοιχεία που δημοσιεύτηκαν από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους της Αγγλίας, το 2006.

Από την κατανομή των έργων ανά Υπουργείο βλέπουμε ότι, τα περισσότερα έργα έχουν πραγματοποιηθεί στους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης και των μεταφορών.

φορέα, καθώς και η αξιοποίηση των διαχειριστικών ικανοτήτων του ιδιωτικού φορέα. Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με αναφορές του National Audit Office, στην πράξη έχουν παρατηρηθεί πολλά προβλήματα στην εφαρμογή του θεσμού των συμπράξεων. Συγκεκριμένα μελέτες στον τομέα της υγείας αμφισβητούν την οικονομική αποτελεσματικότητα των έργων. Σύμφωνα με τον Pollock η έννοια της μεταφοράς ρίσκου χρησιμοποιήθηκε για να α-

Κατανομή του κεφαλαίου των υπογεγραμμένων έργων του PFI, ανά Υπουργείο, το 2006



Από την εμπειρία που έχει ήδη αποκτηθεί στην Αγγλία, το Υπουργείο Οικονομικών καταλήγει στα παρακάτω συμπεράσματα:

- τα έργα που πραγματοποιήθηκαν με το PFI είχαν μικρότερες καθυστερήσεις από τα παραδοσιακά δημόσια έργα, γιατί η γρήγορη ολοκλήρωσή τους αποτελεί συμφέρον του ιδιώτη, εφόσον τότε ξεκινάει η εκμετάλλευσή του έργου ή η καταβολή των ανταλλαγμάτων.
- είναι καλύτερα ποιοτικά, διότι για τις οποιεσδήποτε ελλείψεις ο ιδιώτης αντιμετωπίζει ποινές που είναι καταγεγραμμένες στη σύμβαση.
- τα περισσότερα έργα δεν παρουσιάζουν υπέρβαση κόστους γιατί ο ιδιωτικός φορέας πληρώνεται μόνο σύμφωνα με τη σύμβαση που έχει υπογράψει.
- Τέλος, είναι σημαντική η εμπειρία που μεταφέρεται από τον ιδιωτικό στο δημόσιο

ποκρυφτεί το πραγματικό κόστος των PFI. Άλλες μελέτες, έδειξαν ότι το υψηλό κόστος των PFI οδήγησε σε χρηματοδοτικά προβλήματα και σε αντίστοιχη μείωση του μεγέθους των νοσοκομείων για να είναι δυνατή η χρηματοδότησή τους.

Στον τομέα της εκπαίδευσης οι μελέτες που έχουν γίνει έδειξαν ότι και εκεί η πολιτική των PFI παρουσιάζει προβλήματα, όπως την αναγκαστική μείωση του μεγέθους και του αριθμού των σχολείων, έτσι ώστε να μπορούν να υλοποιηθούν με τη μέθοδο ιδιωτικής χρηματοδότησης. Επιπλέον, η Επιτροπή Ελέγχου της Σκωτίας αμφισβητεί την ικανότητα της μεθόδου υπολογισμού της αποτελεσματικότητας της μεθόδου PFI (Value for Money) και θεωρεί ότι δεν είναι δυνατόν να οδηγηθούμε σε ολοκληρωμένα συμπεράσματα συγκρίνοντας μόνο κόστη και οφέλη.

Τέλος, το Ερευνητικό Ινστιτούτο Δημόσιας

⁴ Graeme Hodge, Carsten Greve (2005), The Challenge of Public-Private Partnerships, Learning from International Experience, Edward Elgar, Cheltenham UK, σελ. 44-59.

⁵ Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών (2005), Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έργων Μέσω Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), σελ. 40-41.

Πολιτικής (IPPR, 2001), συμπεραίνει ότι τα PFI είναι οικονομικά αποτελεσματικά σε ορισμένους τομείς και εκφράζει την ανησυχία του για τους τομείς της υγείας και της εκπαίδευσης.

Συνοψίζοντας, σε αντίθεση με τις υποθέσεις υποστηρικτών της μεθόδου ΣΔΙΤ έχουμε τα ακόλουθα:

- Η διαδικασία επιλογής αναδόχου είναι πολύ χρονοβόρα με αποτέλεσμα να αυξάνεται το κόστος των έργων, επιβαρύνοντας το δημόσιο ή τους τελικούς χρήστες.
- Λίγες εταιρείες καλύπτουν τις προϋποθέσεις συμμετοχής στη διαδικασία επιλογής αναδόχου. Έτσι ο ανταγωνισμός βρίσκεται περισσότερο στα χαρτιά και δεν αντιπροσωπεύει την πραγματικότητα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι στην τελική φάση της ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής αναδόχου, για την κατασκευή του νοσοκομείου Dartford και Gravesham (NAO, 1999b), συμμετείχε μόνο ένας ιδιώτης.

➤ Επιπλέον, αμφισβητείται η οικονομική αποτελεσματικότητα των έργων με τη μέθοδο σύμπραξης (value for money), διότι είναι δύσκολη η εκτίμηση μεταφοράς ρίσκου στον ιδιώτη. Πολλές φορές βασίζεται σε λάθος μελλοντικές εκτιμήσεις και επίσης δεν συνυπολογίζονται ποιοτικές παράμετροι κόστους.

➤ Σε πολλές περιπτώσεις το κόστος αυξάνεται εξαιτίας πρόσθετων επιβαρύνσεων. Αλλά ακόμη και μετά την υπογραφή της σύμβασης, εφόσον ο δημόσιος φορέας έχει αναλάβει τμήμα του οικονομικού κινδύνου, μπορεί να επιβαρυνθεί οικονομικά με την καταβολή συμφωνημένων εγγυήσεων, σε περίπτωση μη πραγματοποίησης των όρων της σύμβασης από τον ανάδοχο.

Όπως προκύπτει από την Ευρωπαϊκή εμπειρία οι ΣΔΙΤ δεν είναι ούτε μονόδρομος ούτε «αγγελικά» πλασμένες. Ακόμα και σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο που θεωρούνται πρωτοπόροι στην υλοποίηση ΣΔΙΤ, το ποσο-

στό που κατέχουν σε σχέση με τις συνολικές δημόσιες επενδύσεις δεν ξεπερνάει το 14%. Οι ΣΔΙΤ σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να αντικαταστήσουν το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Προνομιακοί χώροι εφαρμογής τους είναι οι μεταφορές, πολεοδομικές υποδομές, ενώ σε τομείς όπως υγεία, εκπαίδευση, νέες τεχνολογίες παρουσιάζουν προβλήματα.

Μεγάλο πλεονέκτημα τους παρουσιάζεται ο χρόνος αποπεράτωσης του έργου το οποίο όμως συνδέεται μία σειρά μειονεκτημάτων και σκεπτικισμού κυρίως για την οικονομική τους αποδοτικότητα.

Τέλος, πολύ σημαντικός θεσμός θα πρέπει να θεωρηθεί η διαδικασία αξιολόγησης που υπάρχει κυρίως στην Μ. Βρετανία. Οι διαδικασίες αυτές είτε με τη μορφή εκ των προτέρων είτε εκ των υστέρων αξιολόγησης θα πρέπει να αποτελέσουν ένα feed back με τη ένταξη των συμπερασμάτων τους στην παραγωγική, των ΣΔΙΤ, διαδικασία.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η προώθηση του θεσμού των ΣΔΙΤ αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών του Κράτους προς τον πολίτη, καθώς και στη δημιουργία αναγκαίων υποδομών, με τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ιδιωτικών πόρων, συμπληρωματικών προς τους διαθέσιμους δημόσιους και παράλληλα με την αξιοποίηση της τεχνολογίας και των διαχειριστικών μεθόδων του ιδιωτικού τομέα.

Όμως, η μέχρι σήμερα εμπειρία υλοποίησης ΣΔΙΤ, τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, έχει δείξει ότι στις περισσότερες περιπτώσεις η κατανομή του ρίσκου είναι εις βάρος του δημοσίου, ενώ η κατανομή του οφέλους είναι υπέρ των ιδιωτών.

Εκτός από τη θεωρητική διαμάχη σχετικά με την ωφελιμότητα της μεθόδου των συμπράξεων, το ποιες υπηρεσίες και έργα θα μπορέσουν να επιλεγούν για χρήση της συγκεκριμένης μεθόδου, εξαρτάται τελικά από την πολιτική απόφαση του δημόσιου φορέα, από τη φύση της υπηρεσίας ή του έργου και από τις δυνατότητες που υπάρχουν για αξιοποίηση προσφορών του ιδιωτικού τομέα, με όρους που ικανοποιούν το δημόσιο συμφέρον.

Η μέθοδος των συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως η μοναδική λύση για την επενδυτική πρωτοβουλία του δημόσιου φορέα που αντιμετωπίζει δημοσιονομικούς περιορισμούς, ιδιαίτερα αν λάβουμε υπόψη μας ότι ο ιδιωτικός τομέας είναι βέβαιο ότι θα ζητήσει μεγάλες αποδόσεις για να τη συμμετοχή του στη σύμπραξη.

Υπάρχουν θετικά και αρνητικά παραδείγματα εφαρμογής των ΣΔΙΤ. Η κάθε περίπτωση πρέπει να εξετάζεται ξεχωριστά και να αποδεικνύεται η οικονομική και ποιοτική αποτελεσματικότητα της μεθόδου.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ένα συγκριτικό πλεονέκτημα σχετικά με την εφαρμογή των ΣΔΙΤ. Μπορεί να λειτουργήσει πιλοτικά, με τρό-

πο ώστε οι θετικές εμπειρίες να διαχυθούν σε ολόκληρη την επικράτεια, ενώ οι αποτυχημένες να έχουν περιορισμένες επιπτώσεις σε τοπικό επίπεδο και να αποτελέσουν παράδειγμα προς αποφυγήν. Δεν φτάνει όμως να εντοπίζεται η ΤΑ ως προνομιακός χώρος εφαρμογής των ΣΔΙΤ. Θα πρέπει να υποστηριχθεί με επιστημονικές και τεχνικές υποδομές ώστε να μπορέσει να αντεπεξέλθει τόσο στις νέες προκλήσεις, όσο και σε αντικειμενικά προβλήματα που προκύπτουν λόγω του μικρού μεγέθους των ΟΤΑ.

Ο έλεγχος κόστους οφέλους, η εκτίμηση της προστιθέμενης αξίας του έργου, το κοινωνικό όφελος και η ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, πρέπει να αξιολογηθούν σε κάθε περίπτωση.

Τα συμπεράσματα που εξάγονται από τη μέχρι σήμερα προσπάθεια ενίσχυσης και προώθησης του θεσμού στη χώρα μας και ιδιαίτερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι τα ακόλουθα:

- Οι ΣΔΙΤ πρέπει να αποτελέσουν συμπληρωματικό μέσο χρηματοδότησης των δημοσίων έργων και υπηρεσιών. Παρόλα αυτά είναι ορατός ο κίνδυνος της δέσμευσης πόρων του ΠΔΕ, ιδιαίτερα τη στιγμή που ο ίδιος ο νόμος για τις ΣΔΙΤ, συνδέει τη χρηματοδότησή τους με αυτό.
- Τα έργα που θα επιλεγούν για υλοποίηση μέσω ΣΔΙΤ, θα πρέπει να συμφωνούν με τις ανάγκες τις Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να εντάσσονται σε ένα γενικότερο σχεδιασμό, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Βασικός στόχος θα πρέπει να είναι η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ωφέλειας και όχι η μεγιστοποίηση κερδών συγκεκριμένων επιχειρήσεων. Μόνο τότε θα έχουν αποδοχή και επιτυχή έκβαση. Για να αποφευχθούν λάθη, καλό θα ήταν να υπάρχει η απαραίτητη νομική, οικονομοτεχνική συμβουλευτική παροχή κατά την προσυμβατική και συμβατική διαδικασία.

ΡΕΠΟΡΤΑΖ ● ● ● ● Του ΗΛΙΑ ΜΠΕΝΕΚΟΥ

Αντίθετη η Αυτοδιοίκηση με την επανίδρυση της Αγροφυλακής

Στο κενό έπεσαν δυστυχώς, για μία ακόμη φορά, οι εύλογες αντιδράσεις των εκπροσώπων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αναφορικά με την επανασύσταση του σώματος της Αγροφυλακής. Η σχετική νομοθετική ρύθμιση βρίσκεται πλέον στην τελική ευθεία, αποδεικνύοντας - όπως καταγγέλλουν οι αιρετοί - πώς νοεί η κυβέρνηση την περιφερειακή ανάπτυξη.

«Το τελευταίο που χρειάζεται η περιφερειακή ανάπτυξη για να προχωρήσει, είναι η Αγροφυλακή, υπογράμμισε ο πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ Πάρις Κουκουλόπουλος σχολιάζοντας με αφορμή την κατάθεση στη Βουλή του σχετικού νομοσχεδίου.

«Πολύ περισσότερο δε, συνέχισε, που το Σώμα των αγροφυλάκων παραπέμπει ευθέως σε ένα παρελθόν που η ελληνική περιφέρεια το έχει οριστικά ξεπεράσει και που, δυστυχώς η Κυβέρνηση επιμένει να επαναφέρει, στο όνομα της επανίδρυσης του κράτους, σαν να έχει σταματήσει ο χρόνος και η μνήμη μας στον προηγούμενο αιώνα».

Τι προβλέπει το νομοσχέδιο

Σύμφωνα με την νομοθετική ρύθμιση, για τη στελέχωση της Αγροφυλακής προβλέπεται η πρόσληψη 4.185 αγροφυλάκων, από τους οποίους οι 4.029 θα είναι αγρονομικό προσωπικό και οι 156 πολιτικό. Ο βασικός μισθός ορίζεται στα 600 ευρώ συν επιδόματα που φθάνουν για τους υψηλόβαθμους έως και 220 ευρώ.

Πρόκειται για ένα σώμα που θα είναι αρμόδιο για την πρόληψη και καταστολή αξιόποινων πράξεων που αφορούν το αγροτικό περιβάλλον, τα αγροτικά κτήματα, τα αρδευτικά ύδατα και τις δημόσιες περιουσίες που βρίσκονται στο αγροτικό περιβάλλον.

Οι προσλήψεις, θα γίνονται με το σύστημα των μορίων και το όριο ηλικίας είναι τα 35 έτη. Ωστόσο - αξίζει να σημειωθεί - ότι οι πρώτες 1.000 θέσεις προβλέπεται να καλυφθούν από αγροφυλάκες που είχαν επιτύχει στον διαγωνισμό του 1993, επί κυβερνήσεως Μητσοτάκη. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι κατά παρέκκλιση των κριτηρίων για την πρόσληψη αγροφυλάκων, θα προσληφθούν οι επιτυχόντες του 1993, εφόσον υποβάλουν εντός τριάντα ημερών από την δημοσίευση του νόμου, την αίτηση τους και με την προϋπόθεση ότι τηρούν τα κριτήρια σωματικής και ψυχικής υγείας. Ειδικά για τη συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων - πολλοί από τους οποίους

έχουν ήδη ξεπεράσει τα 40 χρόνια - προβλέπεται κατ' εξαίρεση να συνταξιοδοτηθούν στα 60.

Αντιδράσεις

Η ΚΕΔΚΕ η οποία, από την πρώτη στιγμή που ξεκίνησαν οι συζητήσεις περί επανασύστασης της Αγροφυλακής, είχε διατυπώσει σοβαρότατες επιφυλάξεις, ζήτησε από τον αρμόδιο υπουργό Δημόσιας Τάξης Βύρωνα Πολύδωρα, την απόσυρση του νομοσχεδίου. Όπως χαρακτηριστικά δήλωσε ο πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ Π. Κουκουλόπουλος «σε μια περίοδο που το αίσθημα ανασφάλειας των πολιτών στα αστικά κέντρα και στην ύπαιθρο βρίσκεται στο κόκκινο και που τα φαινόμενα εγκατάλειψης από τους αγρότες των καλλιεργειών στην ύπαιθρο αυξάνονται, τη στιγμή που η Κυβέρνηση δε βρίσκει πόρους για να στηρίξει το θεσμό της Δημοτικής Αστυνομίας και που η απόσταση της Περιφέρειας από το Κέντρο συνεχώς διευρύνεται, ο υπουργός Δημόσιας Τάξης καταθέτει το σχέδιο νόμου για την επανίδρυση της αγροφυλακής».

Σύμφωνα με τον κ. Κουκουλόπουλο η συγκεκριμένη κίνηση «φανερώνει πώς εννοεί η Κυβέρνηση την περιφερειακή ανάπτυξη, αλλά και σε ποιο πολιτικό πλαίσιο την εντάσσει». Ωστόσο, όπως ξεκαθάρισε ο πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ «η περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας είναι μια σοβαρή υπόθεση και προϋποθέτει κυρίως επαρκείς οικονομικούς πόρους, ανθρώπινο δυναμικό, υποδομές, ισχυρούς και αποκεντρωμένους θεσμούς Αυτοδιοίκησης». Πρόσθεσε δε ότι «το συγκεκριμένο νομοσχέδιο «έρχεται σε πλήρη αντίθεση με βασικές αρμοδιότητες περιβάλλοντος υπαίθρου, που είναι ήδη κατοχυρωμένες και ενισχύονται από το νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που μόλις τέθηκε σε ισχύ».

Η παρατήρηση των εκπροσώπων της Αυτοδιοίκησης, ότι η Κυβέρνηση προχωρά στην επανασύσταση του σώματος αδιαφορώντας για το υπέρογκο κόστος του, ενώ την ίδια στιγμή εγκαταλείπει τη Δημοτική Αστυνομία στην τύχη της, κάθε άλλο παρά στοιχειοθετημένη δεν είναι.

Αρκεί μόνο να υπενθυμίσουμε ότι συγκεκριμένες αρμοδιότητες της Δημοτικής Αστυνομίας συμπίπτουν με αυτές που θα εκχωρηθούν στο υπό σύσταση Σώμα. Για του λόγου το αληθές αναφέρονται μεταξύ άλλων, η προστασία της περιουσίας των ΟΤΑ, η αστυνόμευση της παράνομης αλιείας σε ποτάμια και λίμνες, η λήψη προληπτικών μέτρων για την αποτροπή πυρκαγιών, η αυθαίρετη δόμηση, η απόρριψη επικίνδυνων αποβλήτων, η αδειοδότηση για έργα εντός αγροτικών εκτάσεων, η κυκλοφορία αγροτικών μηχανημάτων και οχημάτων.

Η αφαίρεση αρμοδιοτήτων από τον α' βαθμό Αυτοδιοίκησης εκτός των άλλων αποτελεί γεγονός που έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 102 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει το τεκμήριο της αρμοδιότητας των τοπικών υποθέσεων υπέρ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με απλά λόγια, παραβιάζεται το θεσμικό κεκτημένο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η διοικητική της αυτοτέλεια.

ΚΕΔΚΕ

«Η Αγροφυλακή παραπέμπει στην επανίδρυση ενός αναχρονιστικού και ήδη συγκεντρωτικού κράτους, το οποίο το μόνο που θα εξυπηρετεί είναι το βόλεμα «των δικών μας παιδιών» και μάλιστα με αναδρομικότητα 14 ετών»!

Η ΚΕΔΚΕ έχει ήδη διαμηνύσει ότι «η Αυτοδιοίκηση δεν θα επιτρέψει την αφαίρεση Συνταγματικά κατοχυρωμένων αρμοδιοτήτων της» ενώ κάλεσε το υπουργείο Εσωτερικών να θυμηθεί και να τηρήσει τις δεσμεύσεις του ίδιου του Πρωθυπουργού για τη στήριξη του θεσμού της Δημοτικής Αστυνομίας, αλλά και την Κυβέρνηση να αναζητήσει, στο πλαίσιο της νέας Προγραμματικής Περιόδου, τις πραγματικές προτεραιότητες για την περιφερειακή ανάπτυξη με λιγότερο κράτος, ισχυρή Αυτοδιοίκηση και ουσιαστική αποκέντρωση πόρων και αρμοδιοτήτων. «Διαφορετικά», όπως επισημαίνεται σε σχετική ανακοίνωση της ΚΕΔΚΕ «δικαιούμαστε να συμπεράνουμε ότι όλα αυτά αποβλέπουν στην επανίδρυση ενός αναχρονιστικού και ήδη συγκεντρωτικού κράτους, το οποίο το μόνο που θα εξυπηρετεί είναι το βόλεμα «των δικών μας παιδιών» και μάλιστα με αναδρομικότητα 14 ετών»!