

Ειδική έκθεση

Συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη

(υποβαλλόμενη δύναμι του άρθρου 287, παράγραφος 4,
δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΕΛΕΓΧΟΥ

Οι ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζουν τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί των πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπον ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο παρών έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου ΙΙ, το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τις επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης, και του οποίου προεδρεύει η Iliana Ivanova, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Oskar Herics, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τον Thomas Obermayr, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείου του, τον Pietro Puricella, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, τον Enrico Grassi, υπεύθυνο έργου, και τους Guido Fara, Di Hai, Svetoslav Hristov, Maria del Carmen Jiménez, Χρυσούλα Λατοπούλου και Μαρία Πλουμάκη, ελεγκτές.



Από αριστερά: Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Χρυσούλα Λατοπούλου, Svetoslav Hristov, Pietro Puricella

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σημείο

Γλωσσάριο	
Σύνοψη	I-V
Εισαγωγή	1-19
Τι είναι μια ΣΔΙΤ;	1-4
Για ποιους λόγους υλοποιούνται ΣΔΙΤ;	5-6
Η ευρωπαϊκή αγορά ΣΔΙΤ	7-8
ΣΔΙΤ και κονδύλια της ΕΕ	9-19
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης του ελέγχου	20-23
Παρατηρήσεις	24-76
Τα ελεγχθέντα έργα ΣΔΙΤ κατέστησαν εφικτή την ταχύτερη εφαρμογή της πολιτικής και είχαν τη δυνατότητα να εμφανίζουν καλά επίπεδα λειτουργίας και συντήρησης, αλλά δεν εξασφάλισαν σε όλες τις περιπτώσεις και κατά τρόπο αποτελεσματικό τα δυνητικά οφέλη	24-46
Η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ παρέσχε στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να αναθέσουν έργα υποδομής μεγάλης κλίμακας στο πλαίσιο μίας ενιαίας διαδικασίας	25-27
Η ανάθεση μεγάλων έργων ΣΔΙΤ αύξησε τον κίνδυνο ανεπαρκούς ανταγωνισμού και συνοδεύθηκε από σημαντικές καθυστερήσεις	28-32
Στα περισσότερα ελεγχθέντα έργα παρατηρήθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις στην κατασκευή και υπερβάσεις κόστους	33-40
Τα περισσότερα από τα ελεγχθέντα έργα έχουν τις προϋποθέσεις να διατηρήσουν ικανοποιητικά επίπεδα υπηρεσιών και συντήρησης	41-43
Η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ δεν προστάτευσε τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα από την κατάσχεση υπερβολικά αισιόδοξων σεναρίων όσον αφορά τη μελλοντική ζήτηση και χρήση των σχεδιαζόμενων υποδομών	44-46

Οι καθυστερήσεις, οι υπερβάσεις του κόστους και η υποχρησιμοποίηση οφείλονταν εν μέρει στην ανεπάρκεια των αναλύσεων και την ακαταλληλότητα των προσεγγίσεων	47-59
Στα περισσότερα ελεγχθέντα έργα, η μέθοδος των ΣΔΙΤ επελέγη χωρίς να έχει προηγηθεί συγκριτική ανάλυση που να καταδεικνύει ότι επρόκειτο για τη μέθοδο που μεγιστοποιούσε την αποδοτικότητα	48-53
Οι κίνδυνοι σε πολλές περιπτώσεις δεν κατανέμονταν με τον ενδεδειγμένο τρόπο, με αποτέλεσμα μειωμένα κίνητρα ή υπερβολική έκθεση του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα σε κινδύνους	54-56
Οι συμβάσεις ΣΔΙΤ μακράς διάρκειας δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της ταχείας τεχνολογικής εξέλιξης	57-59
Το θεσμικό και νομικό πλαίσιο δεν έχει προσαρμοστεί ακόμη στις ανάγκες των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων ΣΔΙΤ	60-76
Τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήσαμε επίσκεψη, μολονότι είναι εξοικειωμένα με τις ΣΔΙΤ, δεν διαθέτουν όλα σαφώς καθορισμένο θεσμικό και νομικό πλαίσιο	61-63
Παρά τις μακροχρόνιες συνέπειες των ΣΔΙΤ, τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη δεν έχουν αναπτύξει σαφή στρατηγική για τη χρήση τους	64-68
Ο συνδυασμός της χρηματοδότησης της ΕΕ με ΣΔΙΤ συνεπάγεται πρόσθετες απαιτήσεις και αβεβαιότητες	69-71
Η δυνατότητα εγγραφής έργων ΣΔΙΤ ως στοιχείων εκτός ισολογισμού ενέχει τον κίνδυνο υπονόμησης της διαφάνειας και της οικονομικής αποδοτικότητας	72-76
Συμπεράσματα και συστάσεις	77-92
Τα προσδοκώμενα οφέλη των ελεγχθέντων έργων ΣΔΙΤ δεν επιτεύχθηκαν σε όλες τις περιπτώσεις	79-81
Οι καθυστερήσεις, οι υπερβάσεις του κόστους και η υποχρησιμοποίηση οφείλονταν εν μέρει στην ανεπάρκεια των αναλύσεων και την ακαταλληλότητα των προσεγγίσεων	82-84
Το θεσμικό και νομικό πλαίσιο δεν έχει προσαρμοστεί ακόμη στις ανάγκες των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων ΣΔΙΤ	85-92
Παράρτημα Ι - Συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ ΣΔΙΤ για την περίοδο 2000-2014, σε εκατομμύρια ευρώ, ανά χώρα	

- Παράρτημα ΙΙΙ - Οι κύριες δυσκολίες στη χρήση ΣΔΙΤ συνδυαστικής χρηματοδότησης κατά την περίοδο 2007-2013 και οι τροποποιήσεις στον κανονισμό περί κοινών διατάξεων για την περίοδο 2014-2020
- Παράρτημα ΙV - Ελεγχθέντα έργα
- Παράρτημα V - Έργα συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα – Επισκόπηση των δυνητικών πλεονεκτημάτων και κινδύνων σε αντιπαραβολή με τις παρατηρήσεις του ελέγχου όσον αφορά τα ελεγχθέντα έργα

Οι απαντήσεις της Επιτροπής

ΓΛΩΣΣΑΡΙΟ

Αναθέτουσες αρχές: Οι αναθέτουσες αρχές είναι κρατικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή οργανισμοί δημοσίου δικαίου που πρέπει να εφαρμόζουν τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις και να σχεδιάζουν διαγωνισμούς.

Αποτέλεσμα μόχλευσης: Όσον αφορά τα χρηματοοικονομικά μέσα που χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και από εθνικούς δημόσιους πόρους, η μόχλευση εκφράζει το ποσό σε ευρώ της (δημόσιας και ιδιωτικής) χρηματοδότησης που διατέθηκε πραγματικά για την οικονομική στήριξη των τελικών αποδεκτών, για κάθε ευρώ δημόσιας χρηματοδότησης (κεφαλαίων της ΕΕ και εθνικών δημόσιων πόρων) που διατέθηκε στο μέσο.

Δείκτης σύγκρισης του δημόσιου τομέα (Public Sector Comparator, PSC): Συχνά χρησιμοποιούμενο εργαλείο πραγματοποίησης συγκρίσεων, με το οποίο ελέγχεται κατά πόσο μια πρόταση ιδιωτικής επένδυσης εξασφαλίζει μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα σε σύγκριση με μια παραδοσιακή δημόσια σύμβαση.

Διαχειριστική αρχή: Εθνική, περιφερειακή ή τοπική δημόσια αρχή (ή άλλος δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας) που ορίζεται από το κράτος μέλος για τη διαχείριση επιχειρησιακού προγράμματος. Στα καθήκοντά της συγκαταλέγονται η επιλογή των προς χρηματοδότηση έργων, η παρακολούθηση της υλοποίησής τους και η υποβολή στοιχείων στην Επιτροπή σχετικά με διάφορες οικονομικές πτυχές και τα επιτυγχανόμενα αποτελέσματα.

Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΔΣΕ): Η Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΔΣΕ) παρέχει από το 2014 χρηματοδοτική βοήθεια σε τρεις τομείς: ενέργεια, μεταφορές και τεχνολογίες της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ΤΠΕ). Στους τρεις αυτούς τομείς, η ΔΣΕ προσδιορίζει τις επενδυτικές προτεραιότητες που θα πρέπει να υλοποιηθούν κατά την προσεχή δεκαετία, όπως οι διάδρομοι ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου, η χρήση ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, οι διασυνδεδεμένοι διάδρομοι μεταφορών και οι καθαρότεροι τρόποι μεταφοράς, οι ευρυζωνικές συνδέσεις υψηλής ταχύτητας και τα ψηφιακά δίκτυα.

Διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών (ΔΕΔ-Μ): Τα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών (ΔΕΔ-Μ) είναι ένα προγραμματιζόμενο σύνολο δικτύων οδικών, σιδηροδρομικών, αεροπορικών και πλωτών μεταφορών στην Ευρώπη. Η ανάπτυξη υποδομών για τα ΔΕΔ-Μ συνδέεται στενά με την υλοποίηση και την περαιτέρω ανάπτυξη της πολιτικής μεταφορών της ΕΕ. Στις υποδομές αυτές περιλαμβάνονται το κεντρικό και το εκτεταμένο δίκτυο, τα οποία πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί έως το 2030 και το 2050 αντίστοιχα.

Επιμερισμένη διαχείριση: Μέθοδος εκτέλεσης του προϋπολογισμού της ΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή εκχωρεί μεν καθήκοντα εκτέλεσης στα κράτη μέλη, διατηρεί ωστόσο την τελική ευθύνη.

Επιχειρησιακό πρόγραμμα (ΕΠ): Στο ΕΠ καθορίζονται οι προτεραιότητες και οι συγκεκριμένοι στόχοι ενός κράτους μέλους και προσδιορίζεται ο τρόπος με τον οποίο θα χρησιμοποιηθούν οι χρηματοδοτικοί πόροι (συγχρηματοδότηση από την ΕΕ και από εθνικές δημόσιες και ιδιωτικές πηγές) κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης χρονικής περιόδου (κατά κανόνα επταετίας) για τη χρηματοδότηση έργων. Τα έργα αυτά πρέπει να συμβάλλουν στην επίτευξη ορισμένου αριθμού στόχων, οι οποίοι καθορίζονται στο επίπεδο του άξονα προτεραιότητας του επιχειρησιακού προγράμματος. Η χρηματοδότηση των ΕΠ μπορεί να προέρχεται από το ΕΤΠΑ, το ΤΣ ή/και το ΕΚΤ. Τα ΕΠ καταρτίζονται από το κράτος μέλος και πρέπει να εγκριθούν από την Επιτροπή προτού εκτελεστεί οποιαδήποτε πράξη πληρωμής από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Κατά τη διάρκεια της καλυπτόμενης περιόδου, τα εν λόγω προγράμματα μπορούν να τροποποιηθούν μόνον κατόπιν συμφωνίας των μερών.

Επιχορηγήσεις: Άμεσες χρηματοδοτικές εισφορές (δωρεές) από τον προϋπολογισμό για τη χρηματοδότηση δράσεων που συμβάλλουν στην επίτευξη ενός στόχου πολιτικής της ΕΕ ή στηρίζουν τη λειτουργία φορέα που επιδιώκει στόχο γενικού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή στόχο εντασσόμενο στο πλαίσιο πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Έργο συνδυαστικής χρηματοδότησης: Έργο ΣΔΙΤ το οποίο συνδυάζει χρηματοδότηση από ενωσιακούς και ιδιωτικούς πόρους.

Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ): Πρόκειται για πέντε χωριστά ταμεία που αποσκοπούν στη μείωση των περιφερειακών ανισορροπιών στην Ένωση, με πλαίσια πολιτικής που καθορίζονται για την επταετή δημοσιονομική περίοδο του ΠΔΠ. Τα

ταμεία είναι τα εξής: το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ).

Ευρωπαϊκό Κέντρο Τεχνογνωσίας σε θέματα ΣΔΙΤ (ΕΡΕC): Υποστηρίζεται από την ΕΤΕπ, συνεργάζεται με τα κράτη μέλη για την παρακολούθηση των εξελίξεων στην αγορά τομειακών και εθνικών ΣΔΙΤ και στηρίζει την ανάπτυξη θεσμικών ικανοτήτων για τον χειρισμό των ΣΔΙΤ στους κόλπους των εθνικών διοικήσεων.

Ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών (ΕΣΛ): Οι στατιστικές του ΕΣΛ καταρτίζονται σε επίπεδο μακροοικονομικών μεγεθών για τους τομείς της γενικής κυβέρνησης και χρησιμοποιούνται ως το πλαίσιο αναφοράς για την πολιτική δημόσιων οικονομικών, συμπεριλαμβανομένης της υποβολής στοιχείων από τα κράτη μέλη σχετικά με τη συμμόρφωσή τους με τα κριτήρια του Μάαστριχτ για το χρέος και το έλλειμμα. Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 549/2013 του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, το ΕΣΛ 2010 εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη από τον Σεπτέμβριο του 2014.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ): Σκοπός του είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την άρση των κύριων περιφερειακών ανισοροπιών, μέσω της παροχής οικονομικής στήριξης για την ανάπτυξη υποδομών και παραγωγικών επενδύσεων με σκοπό τη δημιουργία θέσεων εργασίας, ιδίως για τις επιχειρήσεις.

Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ): Το ΕΤΣΕ αποτελεί τον πρώτο πυλώνα του επενδυτικού σχεδίου της Επιτροπής για την Ευρώπη, το οποίο είναι ευρέως γνωστό ως «σχέδιο Juncker». Στόχος του είναι η κινητοποίηση, κατά την περίοδο 2015 έως 2017, ιδιωτικών και δημόσιων μακροπρόθεσμων επενδύσεων ύψους τουλάχιστον 315 δισεκατομμυρίων ευρώ σε ολόκληρη την ΕΕ. Το ΕΤΣΕ συστάθηκε εντός της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) ως καταπιστευματικό ταμείο αόριστης διάρκειας, για τη χρηματοδότηση των τμημάτων των έργων που παρουσιάζουν μεγαλύτερη επικινδυνότητα. Ο πρόσθετος κίνδυνος που αναλαμβάνει η ΕΤΕπ αντισταθμίζεται από εγγύηση ύψους έως και 16 δισεκατομμυρίων ευρώ, καλυπτόμενη από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Τα κράτη μέλη μπορούν να συνεισφέρουν στο ΕΤΣΕ. Το ΕΤΣΕ μπορεί να χρηματοδοτεί έργα κοινού ενδιαφέροντος ή άλλα έργα διασύνδεσης. Κατά τον χρόνο του ελέγχου, εκκρεμούσε ακόμη

η έγκριση νομοθετικής πρότασης για την παράταση της λειτουργίας του ΕΤΣΕ έως το τέλος του 2020, την αύξηση της εγγύησης από τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε 26 δισεκατομμύρια ευρώ και την επίτευξη στόχου για επενδύσεις ύψους 500 δισεκατομμυρίων ευρώ.

Κανονισμός περί κοινών διατάξεων: Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006¹.

Μεγάλο έργο: Έργο το οποίο περιλαμβάνει σύνολο εργασιών που δεν μπορούν να διαχωριστούν από οικονομική άποψη, εκπληρώνει συγκεκριμένη λειτουργία τεχνικής φύσης και αποσκοπεί στην επίτευξη σαφώς προσδιορισμένων στόχων, και του οποίου το συνολικό κόστος που λαμβάνεται υπόψη για τον καθορισμό του ύψους της συμμετοχής των Ταμείων υπερβαίνει τα 50 εκατομμύρια ευρώ ή τα 75 εκατομμύρια ευρώ, στην περίπτωση έργου στον τομέα των μεταφορών. Κάθε τέτοιο έργο υπόκειται στην έγκριση της Επιτροπής.

Περίοδος προγραμματισμού: Πολυετές πλαίσιο εντός του οποίου προγραμματίζονται και εκτελούνται οι δαπάνες των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής.

Σύναψη δημόσιων συμβάσεων: Η διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων είναι η διαδικασία διά της οποίας εθνικές, περιφερειακές και τοπικές δημόσιες αρχές, ή οργανισμοί δημόσιου δικαίου, προμηθεύονται εμπορεύματα, υπηρεσίες και δημόσια έργα, όπως δρόμους και κτίρια. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις υπόκεινται επίσης στους κανόνες ή/και στις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις κάθε φορά που προβαίνουν στη σύναψη συμβάσεων που χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από δημόσιους πόρους.

¹ ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 320.

Ταμείο Συνοχής (ΤΣ): Σκοπός του είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω της χρηματοδότησης έργων στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών σε κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο του 90 % του μέσου όρου της ΕΕ.

Χρηματοοικονομικά μέσα: Γενικός όρος που αναφέρεται σε συμβάσεις που δημιουργούν υπέρ του δικαιούχου τους απαίτηση έναντι οφειλέτη. Η ΕΕ παρέχει στήριξη σε τρία πιθανά είδη χρηματοοικονομικών μέσων: μέσα κεφαλαιακής συμμετοχής, δανειοδοτικά μέσα και εγγυοδοτικά μέσα. Τα μέσα κεφαλαιακής συμμετοχής και τα δανειοδοτικά μέσα είναι συμβάσεις μεταξύ ενός επενδυτή και της επιχείρησης στην οποία γίνεται η επένδυση ή μεταξύ ενός δανειστή και ενός οφειλέτη. Οι εγγυήσεις είναι συμβάσεις διά των οποίων ο εγγυητής εξασφαλίζει τα δικαιώματα επενδυτή ή δανειστή.

Χρηματοοικονομικό κλείσιμο συμφωνίας: Στην περίπτωση των ΣΔΙΤ, το χρονικό σημείο κατά το οποίο έχουν υπογραφεί όλες οι χρηματοδοτικές συμβάσεις και έχουν εκπληρωθεί όλες οι προϋποθέσεις που προβλέπονται σε αυτές και καθίσταται δυνατή η έναρξη της ροής της χρηματοδότησης του έργου (π.χ. δάνεια, μετοχικό κεφάλαιο, επιχορηγήσεις) ώστε να αρχίσει η υλοποίησή του.

Jessica: Πρόκειται για πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία αναπτύχθηκε σε συνεργασία με την ΕΤΕπ και την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης (CEB). Στηρίζει τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη και ανάπλαση με τη χρήση μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής, τα οποία προβλέπονται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2006, περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής².

² ΕΕ L 210 της 31.7.2006, σ. 25.

ΣΥΝΟΨΗ

- I. Στο πλαίσιο των έργων συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) κινητοποιούνται πόροι τόσο από τον ιδιωτικό όσο και από τον δημόσιο τομέα για την προμήθεια εμπορευμάτων και υπηρεσιών που κατά παράδοση παρέχονται από τον δημόσιο τομέα, μετριάζοντας παράλληλα τους αυστηρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς στις δημόσιες δαπάνες. Από τη δεκαετία του 1990, έχουν φθάσει στο χρηματοοικονομικό κλείσιμο 1 749 ΣΔΙΤ εντός της ΕΕ, συνολικής αξίας 336 δισεκατομμυρίων ευρώ. Οι περισσότερες εξ αυτών αφορούσαν έργα στον τομέα των μεταφορών, ο οποίος το 2016 αντιπροσώπευε το ένα τρίτο των συνολικών επενδύσεων του έτους, ακολουθούμενος από τους τομείς της υγειονομικής περίθαλψης και της εκπαίδευσης.
- II. Εντούτοις, μέχρι στιγμής τα ταμεία της ΕΕ έχουν αξιοποιηθεί ελάχιστα στο πλαίσιο των ΣΔΙΤ. Παρότι εδώ και αρκετά χρόνια η πολιτική της Επιτροπής (π.χ. η στρατηγική «Ευρώπη 2020») προωθεί τη χρήση των ΣΔΙΤ ως ένα εν δυνάμει αποτελεσματικό μέσο για την υλοποίηση έργων, διαπιστώσαμε ότι, κατά την περίοδο 2000-2014, μόλις 84 ΣΔΙΤ, συνολικού κόστους 29,2 δισεκατομμυρίων ευρώ, χρηματοδοτήθηκαν από την ΕΕ, με κεφάλαια ύψους 5,6 δισεκατομμυρίων ευρώ. Οι επιχορηγήσεις από τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής ήταν οι κύριες πηγές χρηματοδότησης της ΕΕ που χρησιμοποιήθηκαν, ακολουθούμενες από τα χρηματοοικονομικά μέσα, συχνά σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ).
- III. Εξετάσαμε 12 συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ ΣΔΙΤ στη Γαλλία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Ισπανία, στους τομείς των οδικών μεταφορών και των τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ΤΠΕ). Τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη αντιπροσωπεύουν το 70 % περίπου του συνολικού κόστους των έργων (29,2 δισεκατομμύρια ευρώ) που υλοποιούνται στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ ΣΔΙΤ. Αξιολογήσαμε κατά πόσον τα ελεγχθέντα έργα μπόρεσαν να αξιοποιήσουν τα οφέλη που αναμένονται από τις ΣΔΙΤ, αν βασίστηκαν σε τεκμηριωμένες αναλύσεις και κατάλληλες προσεγγίσεις και αν το θεσμικό και νομικό πλαίσιο συνολικά στα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη ήταν πρόσφορο για την επιτυχή υλοποίηση των ΣΔΙΤ. Συνολικά, διαπιστώσαμε τα εξής:

- Οι ΣΔΙΤ παρέχουν στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να συνάπτουν συμβάσεις για υποδομές μεγάλης κλίμακας μέσω μιας ενιαίας διαδικασίας, αυξάνοντας όμως τον κίνδυνο ανεπαρκούς ανταγωνισμού και, αποδυναμώνοντας, συνεπώς, τη διαπραγματευτική θέση των αναθετουσών αρχών.
- Για την ανάθεση μιας σύμβασης ΣΔΙΤ απαιτείται κατά κανόνα η διαπραγμάτευση πτυχών που δεν περιλαμβάνονται συνήθως στις παραδοσιακές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έργων και για τον λόγο αυτό η διαδικασία ανάθεσης διαρκεί περισσότερο. Το ένα τρίτο των 12 έργων που υποβλήθηκαν σε έλεγχο επηρεάστηκε από σημαντικές καθυστερήσεις, με τη διάρκεια της σχετικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης να φτάνει τα 5 έως 6,5 έτη.
- Όπως και τα παραδοσιακά έργα, η πλειονότητα των ελεγχθεισών ΣΔΙΤ εμφάνιζε σημαντικές αδυναμίες, οι οποίες μεταφράζονταν σε καθυστερήσεις κατά την κατασκευή και σε σημαντική αύξηση του κόστους. Συνολικά, επτά από τα εννέα ολοκληρωθέντα έργα (συνολικού κόστους 7,8 δισεκατομμυρίων ευρώ) εμφάνισαν καθυστερήσεις, διάρκειας από δύο έως 52 μήνες. Επιπλέον, για την ολοκλήρωση των πέντε ελεγχθέντων αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα και την Ισπανία απαιτήθηκαν πρόσθετοι δημόσιοι πόροι ύψους σχεδόν 1,5 δισεκατομμυρίων ευρώ. Το 30 % περίπου του ποσού αυτού (ήτοι 422 εκατομμύρια ευρώ) διατέθηκε από την ΕΕ. Δεδομένου ότι τα δυνητικά οφέλη δεν επιτεύχθηκαν, θεωρούμε ότι το ποσό αυτό δαπανήθηκε με αναποτελεσματικό τρόπο.
- Το σημαντικότερο, δε, είναι ότι στην Ελλάδα (η οποία είναι μακράν ο μεγαλύτερος αποδέκτης συνεισφορών της ΕΕ, έχοντας λάβει το 59 % του συνολικού ποσού για όλη την ΕΕ, ή 3,3 δισεκατομμύρια ευρώ), το κόστος ανά χιλιόμετρο των τριών αυτοκινητόδρομων που υποβλήθηκαν σε αξιολόγηση αυξήθηκε έως και κατά 69 %, ενώ παράλληλα το αντικείμενο των έργων μειώθηκε έως και κατά 55 %. Η κατάσταση αυτή αποτελεί πρωτίστως απόρροια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, καθώς και της πλημμελούς προετοιμασίας των έργων από τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα, με αποτέλεσμα να συναφθούν πρόωρα συμβάσεις με ιδιώτες παραχωρησιούχους, χωρίς τη δέουσα αποτελεσματικότητα.

- Η μεγάλη κλίμακα, το υψηλό κόστος και η μακρά διάρκεια των περισσότερων ΣΔΙΤ με αντικείμενο την κατασκευή έργων υποδομής καθιστούν αναγκαία την επίδειξη ιδιαίτερης επιμέλειας. Διαπιστώσαμε, εντούτοις, ότι οι προκαταρκτικές αναλύσεις είχαν βασιστεί σε υπερβολικά αισιόδοξα σενάρια όσον αφορά τη μελλοντική ζήτηση και χρήση των σχεδιαζόμενων υποδομών, με αποτέλεσμα ο βαθμός χρήσης των έργων να υπολείπεται των προβλέψεων σε ποσοστό έως και 69 % στην περίπτωση των ΤΠΕ και έως και 35 % στην περίπτωση των αυτοκινητόδρομων, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο κίνδυνος υποχρησιμοποίησης σε μεγάλο βαθμό των αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα μετά την ολοκλήρωσή τους.
- Θετικό, από την άλλη πλευρά, είναι το γεγονός ότι εννέα ολοκληρωθέντα έργα τα οποία υποβλήθηκαν σε έλεγχο εμφάνισαν ικανοποιητικά επίπεδα εξυπηρέτησης και συντήρησης, τα οποία μπορούν δυνητικά να διατηρηθούν για την εναπομένουσα διάρκεια των έργων.
- Στις περιπτώσεις των περισσότερων από τα ελεγχθέντα έργα, η μέθοδος των ΣΔΙΤ επελέγη χωρίς να προηγηθεί συγκριτική ανάλυση εναλλακτικών επιλογών, όπως με τη χρήση του δείκτη σύγκρισης του δημόσιου τομέα (Public Sector Comparator). Ως αποτέλεσμα, δεν έχει καταδειχθεί ότι αυτή ήταν η επιλογή που εξασφάλιζε τη μέγιστη οικονομική αποδοτικότητα, ούτε και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος διασφαλίζοντας ισότιμους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των ΣΔΙΤ και των παραδοσιακών δημόσιων συμβάσεων.
- Η κατανομή του κινδύνου μεταξύ εταίρων από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα συχνά δεν ήταν η ενδεδειγμένη και χαρακτηριζόταν από έλλειψη συνοχής και αποτελεσματικότητας, ενώ οι υψηλοί συντελεστές απόδοσης (έως και 14 %) επί των επιχειρηματικών κεφαλαίων του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα δεν ήταν πάντοτε ανάλογοι των κινδύνων που τον βάρυναν. Επιπλέον, στα περισσότερα από τα έξι ελεγχθέντα έργα στον τομέα των ΤΠΕ δεν ταίριαζε η προσέγγιση της σύναψης σύμβασης μακράς διάρκειας, δεδομένου ότι επηρεάζονταν από τις ταχείες τεχνολογικές εξελίξεις.

IV. Η επιτυχής υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ προϋποθέτει σημαντική διοικητική ικανότητα, η οποία μπορεί να διασφαλίζεται μόνο με την ύπαρξη κατάλληλου θεσμικού και νομικού

πλαisiού, καθώς και μακράς πείρας στην υλοποίηση τέτοιων έργων. Διαπιστώσαμε ότι περιορισμένος μόνον αριθμός κρατών μελών της ΕΕ πληροί επί του παρόντος αυτές τις προϋποθέσεις. Επομένως, η κατάσταση δεν ευνοεί την επίτευξη του στόχου της ΕΕ για εκτέλεση μεγαλύτερου μέρους των κονδυλίων της ΕΕ μέσω έργων συνδυαστικής χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένων ΣΔΙΤ.

V. Ο συνδυασμός της ενωσιακής χρηματοδότησης με ΣΔΙΤ συνεπάγεται πρόσθετες απαιτήσεις και αβεβαιότητες. Επιπλέον, η δυνατότητα καταχώρισης των έργων ΣΔΙΤ ως στοιχείων εκτός ισολογισμού είναι από τα στοιχεία που λαμβάνονται δεόντως υπόψη κατά την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ, αλλά η πρακτική αυτή ενέχει επίσης τον κίνδυνο υπονόμησης της οικονομικής αποδοτικότητας και της διαφάνειας.

Ως εκ τούτου, συνιστούμε τα εξής:

- α) να μην ενθαρρύνεται η εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ έως ότου επιλυθούν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν και υλοποιηθούν επιτυχώς οι συστάσεις που διατυπώνονται κατωτέρω·
- β) να μετριαστεί ο οικονομικός αντίκτυπος των καθυστερήσεων και των αναδιαπραγματεύσεων στο κόστος των ΣΔΙΤ που βαρύνει τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα·
- γ) η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ να βασίζεται σε τεκμηριωμένες συγκριτικές αναλύσεις όσον αφορά τη βέλτιστη μέθοδο ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων·
- δ) να θεσπιστούν σαφείς πολιτικές και στρατηγικές για τις ΣΔΙΤ·
- ε) να βελτιωθεί το πλαίσιο της ΕΕ προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των έργων ΣΔΙΤ.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τι είναι μια ΣΔΙΤ;

1. Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) ορίζει τη σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) ως μια μακροπρόθεσμη συμβατική σχέση μεταξύ μιας κυβέρνησης και ενός 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 κινδύνων³. 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.

2. Οι ΣΔΙΤ δεν διαφέρουν όσον αφορά τη φύση και τα αποτελέσματά τους από τα έργα που υλοποιούνται στο πλαίσιο παραδοσιακών δημόσιων συμβάσεων, αλλά εμφανίζουν ορισμένες διαφορές όσον αφορά τη διαχείριση των έργων και των συμβάσεων. Η κύρια διαφορά μεταξύ ΣΔΙΤ και παραδοσιακών έργων έγκειται στον επιμερισμό των κινδύνων μεταξύ των εταίρων από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Καταρχήν, 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.

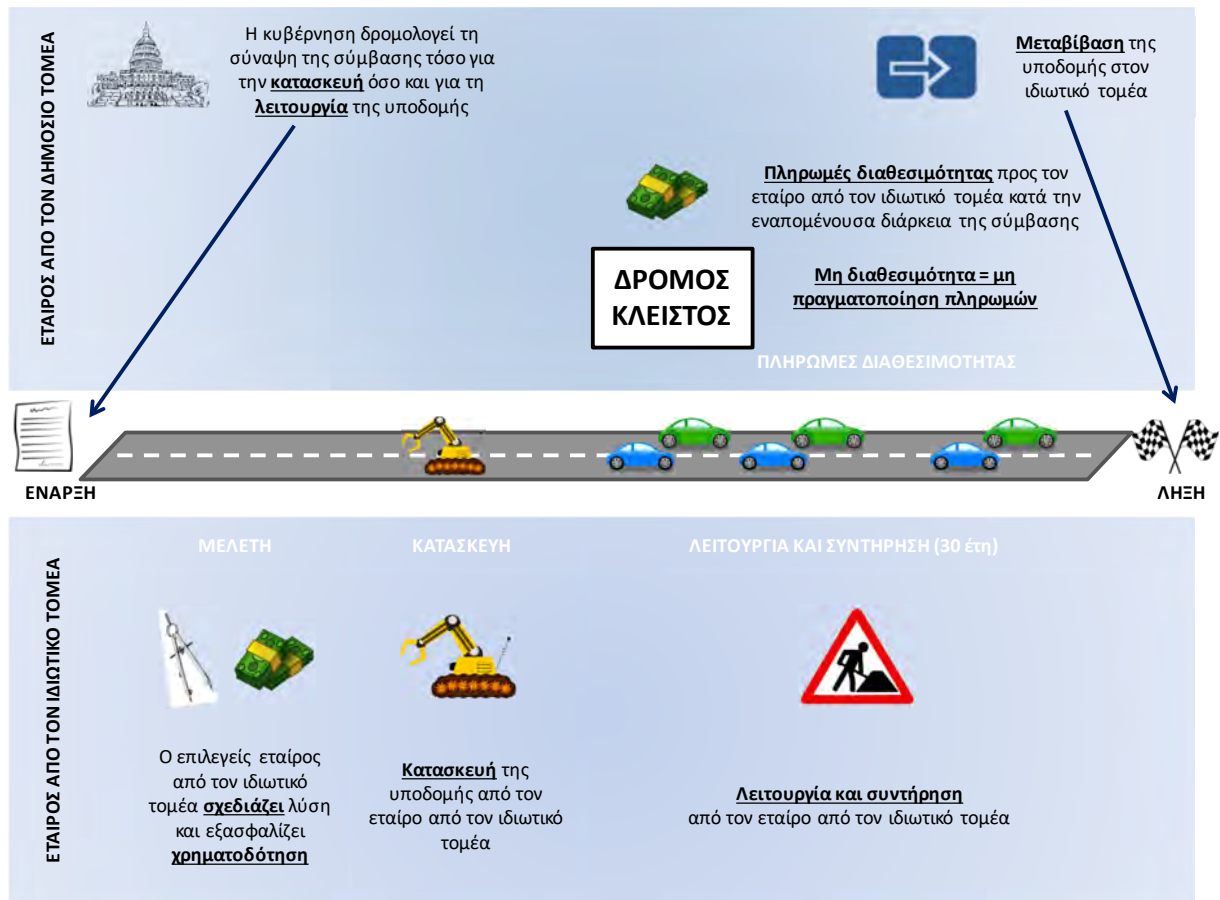
³ ΟΟΣΑ, «Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships», 2012

3. Η συνηθέστερη μορφή ΣΔΙΤ είναι η σύμβαση «Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Συντήρησης και Λειτουργίας» (DBFMO)⁴, στο πλαίσιο της οποίας ανατίθενται στον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα όλα τα στάδια του έργου, από τη μελέτη έως την κατασκευή, τη λειτουργία και τη συντήρηση της υποδομής, συμπεριλαμβανομένης της συγκέντρωσης κεφαλαίων. Η μακροπρόθεσμη αυτή προοπτική είναι γνωστή ως «προσέγγιση που βασίζεται στο σύνολο της διάρκειας ζωής».

4. Στο **γράφημα 1** παρέχεται γραφική απεικόνιση των διάφορων φάσεων μιας ΣΔΙΤ βάσει του μοντέλου DBFMO, οι οποίες παρουσιάζονται ως αρμοδιότητες είτε του εταίρου από τον δημόσιο τομέα είτε του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα. Ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα αρχίζει να καταβάλλει αμοιβή στον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα για τη χρήση της υπηρεσίας αφότου ολοκληρωθεί το στάδιο της κατασκευής. Το ύψος των δόσεων διαμορφώνεται κατά κανόνα ανάλογα με τη διαθεσιμότητα της υποδομής (ΣΔΙΤ βάσει πληρωμών διαθεσιμότητας) ή τον βαθμό χρήσης της υποδομής (ΣΔΙΤ βασισμένη στη ζήτηση) ώστε να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με τα απαιτούμενα πρότυπα ποιότητας καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του έργου.

⁴ Οι τρεις κύριες κατηγορίες ΣΔΙΤ είναι οι εξής: α) παραχωρήσεις, στο πλαίσιο των οποίων, κατά κανόνα, οι τελικοί χρήστες της υπηρεσίας καταβάλλουν αντίτιμο άμεσα στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα, χωρίς να προβλέπεται αμοιβή (ή έναντι μειωμένης αμοιβής) από τον δημόσιο τομέα· β) κοινοπραξίες, ή θεσμικές ΣΔΙΤ, στο πλαίσιο των οποίων τόσο ο εταίρος του δημόσιου τομέα όσο και ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα καθίστανται μέτοχοι τρίτης εταιρίας· γ) συμβατικές ΣΔΙΤ, στο πλαίσιο των οποίων η σχέση μεταξύ των μερών ρυθμίζεται από σύμβαση.

Γράφημα 1 - Σχηματική αναπαράσταση μιας τυπικής ΣΔΙΤ DBFMO βάσει πληρωμών διαθεσιμότητας⁵



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Για ποιους λόγους υλοποιούνται ΣΔΙΤ;

5. Σύμφωνα με την οικεία βιβλιογραφία και έρευνα⁶, η μέθοδος των ΣΔΙΤ επιλέγεται πρωτίστως προκειμένου να επιτευχθούν δυνητικά οφέλη σε σύγκριση με τις παραδοσιακές μεθόδους σύναψης συμβάσεων, στα οποία συγκαταλέγονται τα ακόλουθα:

⁵ ΣΔΙΤ στο πλαίσιο της οποίας ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα πληρώνει τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα για τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

⁶ Βλέπε, παραδείγματος χάριν, World Bank PPP Infrastructure Resource Centre· EPEC, «The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and methodology», Ιούνιος 2011· OECD Journal on Budgeting Volume 2011/1, «How To Attain Value for Money: Comparing PPP and

- α) ταχύτερη υλοποίηση του σχεδιασθέντος προγράμματος επενδύσεων κεφαλαίου, καθώς οι ΣΔΙΤ μπορούν να αποτελέσουν σημαντική πρόσθετη πηγή χρηματοδότησης, συμπληρωματική προς τα παραδοσιακά κονδύλια·
 - β) δυνατότητα βελτίωσης της αποτελεσματικότητας στην υλοποίηση του έργου μέσω της ταχύτερης υλοποίησης επιμέρους έργων·
 - γ) δυνατότητα επιμερισμού του κινδύνου με τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα και βελτιστοποίησης του κόστους καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του έργου·
 - δ) δυνατότητα εξασφάλισης καλύτερων επιπέδων συντήρησης και υπηρεσιών σε σύγκριση με τα παραδοσιακά έργα μέσω της προσέγγισης που βασίζεται στο σύνολο της διάρκειας ζωής·
 - ε) δυνατότητα συνδυασμού της εμπειρογνωσίας του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα κατά τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο για τη διεξοδική αξιολόγηση των έργων και τη βελτιστοποίηση του αντικειμένου τους.
6. Επιπλέον, το λογιστικό πλαίσιο της ΕΕ (ΕΣΛ 2010)⁷ 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 κριτήρια σύγκλισης του ευρώ, γνωστά επίσης ως κριτήρια του Μάαστριχτ⁸.

Traditional Infrastructure Public Procurement»· EPEC, «PPP Motivations and challenges for the Public Sector», Οκτώβριος 2015.

⁷ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 549/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 2013, για το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΣΛ 2010) (ΕΕ L 174 της 26.6.2013, σ. 1)· εφαρμόζεται σε όλα τα κράτη μέλη από τον Σεπτέμβριο του 2014.

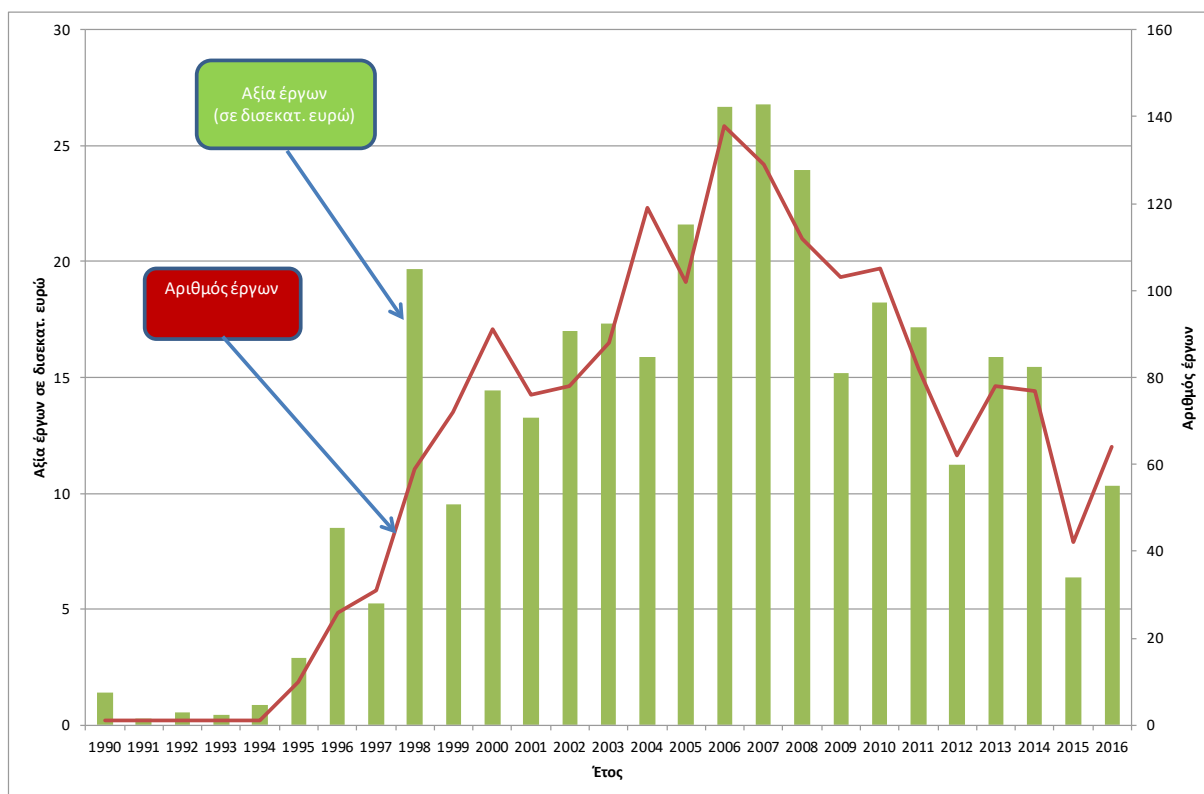
⁸ Τα κριτήρια σύγκλισης του ευρώ –γνωστά επίσης ως «κριτήρια του Μάαστριχτ»– βασίζονται στο άρθρο 140 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να πληρούν τα εν λόγω κριτήρια προκειμένου να εισέλθουν στο τρίτο στάδιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης και να υιοθετήσουν ως νόμισμά τους το ευρώ. Τα δημοσιονομικά κριτήρια προβλέπουν ότι το ετήσιο έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης δεν πρέπει να υπερβαίνει το 3 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τρέχουσες τιμές αγοράς

Η ευρωπαϊκή αγορά ΣΔΙΤ

7. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Κέντρο Τεχνογνωσίας σε θέματα ΣΔΙΤ (EPEC), κατά το διάστημα 1990-2016, είχαν φθάσει σε χρηματοοικονομικό κλείσιμο στην αγορά ΣΔΙΤ της ΕΕ 1 749 έργα ΣΔΙΤ, συνολικής αξίας 336 δισεκατομμυρίων ευρώ. Πριν από τη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση, ο όγκος της αγοράς ΣΔΙΤ είχε καταγράψει ραγδαία αύξηση, αλλά από το 2008 ο αριθμός των νέων έργων ΣΔΙΤ μειώθηκε σημαντικά (βλέπε **γράφημα 2**). Το 2016, η αθροιστική αξία των 64 πράξεων ΣΔΙΤ στην αγορά της ΕΕ που έφθασαν σε χρηματοοικονομικό κλείσιμο ανήλθε σε 10,3 δισεκατομμύρια ευρώ. Οι περισσότερες εξ αυτών αφορούσαν έργα στον τομέα των μεταφορών, ο οποίος το 2016 αντιπροσώπευε το ένα τρίτο των συνολικών επενδύσεων ΣΔΙΤ, ακολουθούμενος από τους τομείς της υγειονομικής περίθαλψης και της εκπαίδευσης.

και ότι ο δείκτης του δημόσιου χρέους προς το ΑΕΠ δεν υπερβαίνει το 60 % στο τέλος του οικονομικού έτους.

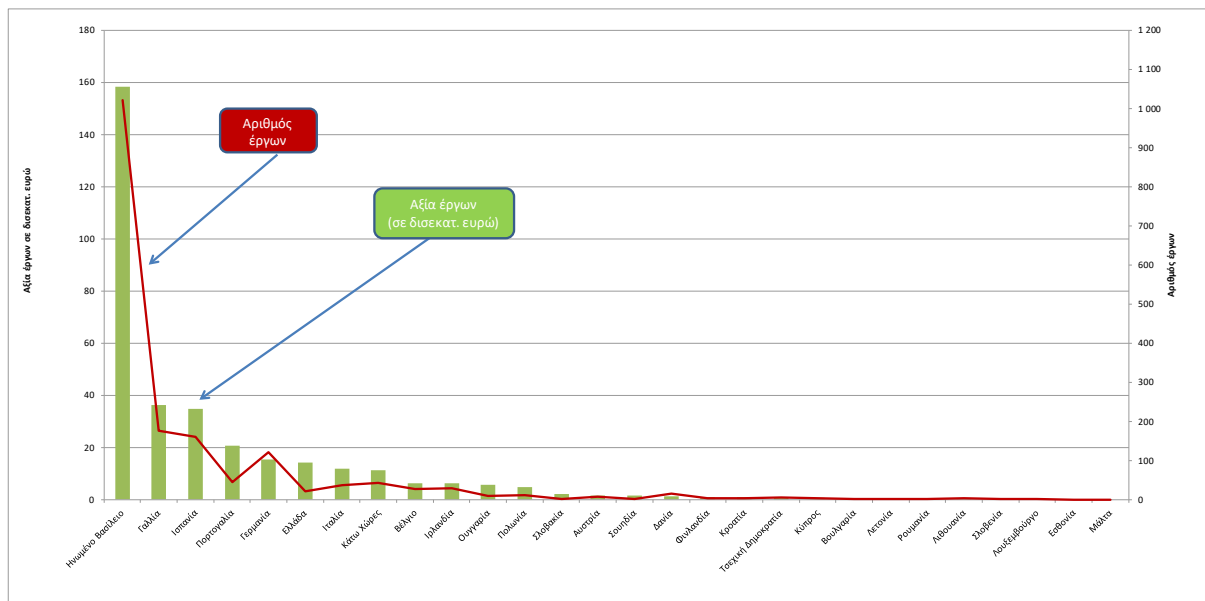
Γράφημα 2 - Η αγορά ΣΔΙΤ της ΕΕ από το 1990 έως το 2016



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από το EPEC.

8. Όπως παρουσιάζεται στο γράφημα 3, η αγορά ΣΔΙΤ της ΕΕ συγκεντρώνεται κυρίως στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία, την Ισπανία, την Πορτογαλία και τη Γερμανία, χώρες στις οποίες υλοποιήθηκαν έργα που αντιπροσώπευαν το 90 % της αξίας της συνολικής αγοράς κατά την περίοδο 1990-2016. Κατά την εν λόγω περίοδο μάλιστα υπήρξαν κράτη μέλη που υλοποίησαν πολυάριθμα έργα ΣΔΙΤ, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο με περισσότερα από 1 000 έργα ΣΔΙΤ αξίας σχεδόν 160 δισεκατομμυρίων ευρώ, ακολουθούμενο από τη Γαλλία με 175 ΣΔΙΤ αξίας σχεδόν 40 δισεκατομμυρίων ευρώ, ενώ 13 από τα 28 κράτη μέλη υλοποίησαν λιγότερα από πέντε έργα ΣΔΙΤ.

Γράφημα 3 - Η αγορά ΣΔΙΤ της ΕΕ ανά κράτος μέλος από το 1990 έως το 2016



Πηγή: ΕΕΣ, βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από το EPEC.

ΣΔΙΤ και κονδύλια της ΕΕ

9. Τα έργα ΣΔΙΤ που συνδυάζουν κονδύλια της ΕΕ με ιδιωτικούς χρηματοδοτικούς πόρους ονομάζονται ΣΔΙΤ συνδυαστικής χρηματοδότησης. Με τη χρησιμοποίηση κονδυλίων της ΕΕ για τη χρηματοδότηση μιας ΣΔΙΤ, ο δημόσιος τομέας μπορεί να καταστήσει το έργο οικονομικά προσιτότερο, μειώνοντας τα απαιτούμενα επίπεδα χρηματοδότησης.

10. Παρατηρείται τάση εντατικότερης μόχλευσης δημόσιων πόρων για την προσέλκυση χρηματοδότησης από τον ιδιωτικό τομέα μέσω ΣΔΙΤ. Παραδείγματος χάριν, στη στρατηγική «Ευρώπη 2020»⁹ τονίζεται η σημασία των ΣΔΙΤ. Σύμφωνα με τη στρατηγική, η μόχλευση χρηματοδοτικών μέσων διά του συνδυασμού ιδιωτικής και δημόσιας χρηματοδότησης και της δημιουργίας καινοτόμων μέσων για τη χρηματοδότηση των αναγκαίων επενδύσεων είναι μια από τις κύριες πτυχές που πρέπει να επιδιώξει η Ευρώπη για την επίτευξη των στόχων της.

⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής - «Ευρώπη 2020 - Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» - COM (2010) 2020 τελικό.

11. Στη Λευκή Βίβλο για τις μεταφορές¹⁰ του 2011, μεταξύ άλλων, η Επιτροπή προτρέπει τα κράτη μέλη να προσφεύγουν περισσότερο σε ΣΔΙΤ, αναγνωρίζοντας παράλληλα ότι ο εν λόγω μηχανισμός δεν ενδείκνυται για όλα τα έργα. Επιπλέον, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι τα χρηματοοικονομικά μέσα μπορούν να υποστηρίξουν τη χρηματοδότηση ΣΔΙΤ σε μεγαλύτερη κλίμακα.
12. Στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020, η Επιτροπή έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην εντατικότερη μόχλευση δημόσιων κονδυλίων για την κινητοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων, καθώς και στον ρόλο που μπορούν να διαδραματίσουν στο πλαίσιο αυτό οι ΣΔΙΤ.
13. Τόσο στον κανονισμό περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) για την περίοδο 2014-2020 όσο και στον κανονισμό για τη ΔΣΕ¹¹, οι ΣΔΙΤ θεωρούνται ένας εν δυνάμει αποτελεσματικός τρόπος για την υλοποίηση έργων υποδομής που διασφαλίζουν την επίτευξη των στόχων δημόσιας πολιτικής συνδυάζοντας διάφορες μορφές δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης.
14. Ο εγκριθείς το 2015 κανονισμός για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) προβλέπει επίσης τη χρήση ευρέος φάσματος χρηματοοικονομικών προϊόντων με σκοπό την κινητοποίηση ιδιωτικών επενδύσεων. Το ΕΤΣΕ μπορεί επίσης να χρησιμοποιηθεί για τη στήριξη ΣΔΙΤ¹².

¹⁰ COM(2011) 144 τελικό, της 28ης Μαρτίου 2011, με τίτλο «Λευκή Βίβλος: Χάρτης πορείας για έναν ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών – Για ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών», σ. 28.

¹¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για τη σύσταση της διευκόλυνσης «Συνδέοντας την Ευρώπη», την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 913/2010 και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 680/2007 και (ΕΚ) αριθ. 67/2010 (ΕΕ L 348 της 20.12.2013, σ. 129).

¹² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1017/2015 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 2015, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων, τον Ευρωπαϊκό Κόμβο Επενδυτικών Συμβουλών και την Ευρωπαϊκή Πύλη Επενδυτικών Έργων και την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1291/2013 και (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 – το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΕ L 169 της 1.7.2015, σ. 1).

Συγχρηματοδοτηθέντα από την ΕΕ έργα έως το 2014

15. Κατά τη συγκέντρωση στοιχείων στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου σχετικά με τις συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ ΣΔΙΤ (Απρίλιος 2016), εντοπίσαμε 84 έργα ΣΔΙΤ συνδυαστικής χρηματοδότησης για την περίοδο 2000-2014, συνολικού κόστους 29,2 δισεκατομμυρίων ευρώ, η συνεισφορά της ΕΕ προς τα οποία ανήλθε συνολικά σε 5,6 δισεκατομμύρια ευρώ. Ο μεγαλύτερος μακράν αποδέκτης των συνεισφορών της ΕΕ ήταν η Ελλάδα (η οποία έχει λάβει το 59 % του συνολικού ποσού, ή 3,3 δισεκατομμύρια ευρώ). Σε 13 κράτη μέλη δεν χρηματοδοτήθηκε από την ΕΕ καμία απολύτως ΣΔΙΤ (βλέπε παράρτημα Ι). Όπως προκύπτει από τον πίνακα 1, η μερίδα του λέοντος όσον αφορά το συνολικό κόστος (88 %) αφορούσε έργα στον τομέα των μεταφορών, ενώ ο τομέας των τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ΤΠΕ) αντιπροσώπευε περίπου 5 % και όλοι οι λοιποί τομείς (αναψυχή, υπηρεσίες ύδρευσης, περιβάλλον κ.λπ.) 7 %.

Πίνακας 1 - Κονδύλια που διατέθηκαν σε συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα ΣΔΙΤ για την περίοδο 2000-2014, σε εκατομμύρια ευρώ, ανά τομέα

Τομείς	Αριθμός έργων	Συνολικό κόστος	%	Συνεισφορά της ΕΕ	%
Μεταφορές	24	25 538	87	4 555	81
ΤΠΕ	28	1 740	6	472	8
Όλοι οι λοιποί τομείς	32	1 964	7	613	11
Σύνολο	84	29 242	100	5 640	100

Πηγή: ΕΕΣ βάσει στοιχείων που παρασχέθηκαν από την Επιτροπή, το ΕΡΕΚ και επιλεγμένα κράτη μέλη.

16. Κατά την περίοδο 2000-2014, οι επιχορηγήσεις από τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής ήταν η κύρια ενωσιακή πηγή χρηματοδότησης ΣΔΙΤ (67 από τα 84 έργα). Η Επιτροπή χρηματοδότησε τις άλλες 17 ΣΔΙΤ μέσω χρηματοοικονομικών μέσων, συχνά σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ):

- α) Έξι έργα ΣΔΙΤ χρηματοδοτήθηκαν από το μέσο εγγύησης δανείων για έργα του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών (LGTT) και τέσσερα από τα μέσα της πρωτοβουλίας για τα ομόλογα χρηματοδότησης έργων (PBI)¹³, την υλοποίηση και διαχείριση των οποίων ανέλαβε η ΕΤΕπ στο πλαίσιο συμφωνιών συνεργασίας με την Επιτροπή.
- β) Τέσσερα έργα ΣΔΙΤ χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο του Ταμείου Marguerite¹⁴, μιας πρωτοβουλίας της ΕΤΕπ, εθνικών αναπτυξιακών τραπεζών και της Επιτροπής για την πραγματοποίηση επενδύσεων μετοχικού κεφαλαίου σε έργα υποδομής της ΕΕ.
- γ) Τρία έργα ΣΔΙΤ χρηματοδοτήθηκαν μέσω της κοινής ευρωπαϊκής υποστήριξης για βιώσιμες επενδύσεις σε αστικές περιοχές (JESSICA).

17. Σύμφωνα με την Επιτροπή¹⁵, τα χρηματοοικονομικά μέσα, όπως το LGTT και η άμεση επένδυση της ΕΕ στο Ταμείο Marguerite (80 εκατομμύρια ευρώ), αναμένεται να αυξήσουν τον βαθμό και τον ρυθμό ανάπτυξης των υποδομών του ΔΕΔ-Μ και να ενισχύσουν το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα των κονδυλίων του ΔΕΔ-Μ.

¹³ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 680/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2007, για καθορισμό των γενικών κανόνων για τη χορήγηση κοινοτικής οικονομικής συνδρομής στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών και ενέργειας (ΕΕ L 162 της 22.6.2007, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 670/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Ιουλίου 2012.

¹⁴ Απόφαση C(2010) 941 της Επιτροπής, της 25ης Φεβρουαρίου 2010, σχετικά με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Ευρωπαϊκό Ταμείο για την Ενέργεια, την Αλλαγή του Κλίματος και τις Υποδομές με Ορίζοντα το 2020 (Ταμείο Marguerite).

¹⁵ Απόφαση C(2010) 796 final της Επιτροπής σχετικά με τη θέσπιση ετήσιου προγράμματος εργασιών για τη χορήγηση ενίσχυσης στον τομέα του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (ΔΕΔ-Μ) για το 2010.

Τελευταίες εξελίξεις

18. Αργότερα, το 2015, η Επιτροπή και η ΕΤΕπ δρομολόγησαν επίσημα το χρεωστικό μέσο ΔΣΕ, το οποίο διαδέχθηκε τα LGTT και η ΡΒΙ και βασίστηκε στα χαρτοφυλάκια που είχαν αναπτύξει τα μέσα αυτά. Το μέσο κεφαλαιακής συμμετοχής της ΔΣΕ, στόχος του οποίου είναι η παροχή χρηματοδότησης υπό μορφή μετοχικού ή οιονεί μετοχικού κεφαλαίου σε μικρότερα έργα μεγαλύτερης επικινδυνότητας, τελούσε υπό ανάπτυξη κατά τον χρόνο του ελέγχου.

19. Από το 2015, έργα ΣΔΙΤ χρηματοδοτήθηκαν επίσης στο πλαίσιο του ΕΤΣΕ, το οποίο αποτελεί κοινή πρωτοβουλία της Επιτροπής και της ΕΤΕπ. Τον Ιούνιο του 2017, 18 επί συνόλου 224 εγκριθέντων έργων είχαν χαρακτηριστεί ΣΔΙΤ.

ΕΜΒΕΛΕΙΑ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

20. Κύριος στόχος του ελέγχου μας ήταν να εξεταστεί κατά πόσον η διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων ΣΔΙΤ υπήρξε αποτελεσματική και εξασφάλισε οικονομική αποδοτικότητα, λαμβανομένης υπόψη της τάσης για εντατικότερη μόχλευση δημόσιων πόρων για την προσέλκυση χρηματοδότησης από τον ιδιωτικό τομέα μέσω ΣΔΙΤ. Ειδικότερα, εξετάσαμε αν:

- α) τα ελεγχθέντα έργα κατέστη δυνατό να αξιοποιήσουν τα οφέλη που προσδοκούνται από τις ΣΔΙΤ (βλέπε **σημεία 24 έως 46**).
- β) τα ελεγχθέντα έργα βασίζονταν σε τεκμηριωμένες αναλύσεις και κατάλληλες προσεγγίσεις (βλέπε **σημεία 47 έως 59**).
- γ) το συνολικό θεσμικό και νομικό πλαίσιο στα κράτη μέλη που υποβλήθηκαν σε έλεγχο ήταν πρόσφορο για την επιτυχή υλοποίηση των ΣΔΙΤ (βλέπε **σημεία 60 έως 76**).

21. Οι ελεγκτικές εργασίες πραγματοποιήθηκαν μεταξύ Μαΐου 2016 και Σεπτεμβρίου 2017, στην Επιτροπή (Γενικές Διευθύνσεις Κινητικότητας και Μεταφορών, Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης, Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων και Eurostat) και σε τέσσερα κράτη μέλη: Γαλλία, Ιρλανδία, Ελλάδα και Ισπανία.

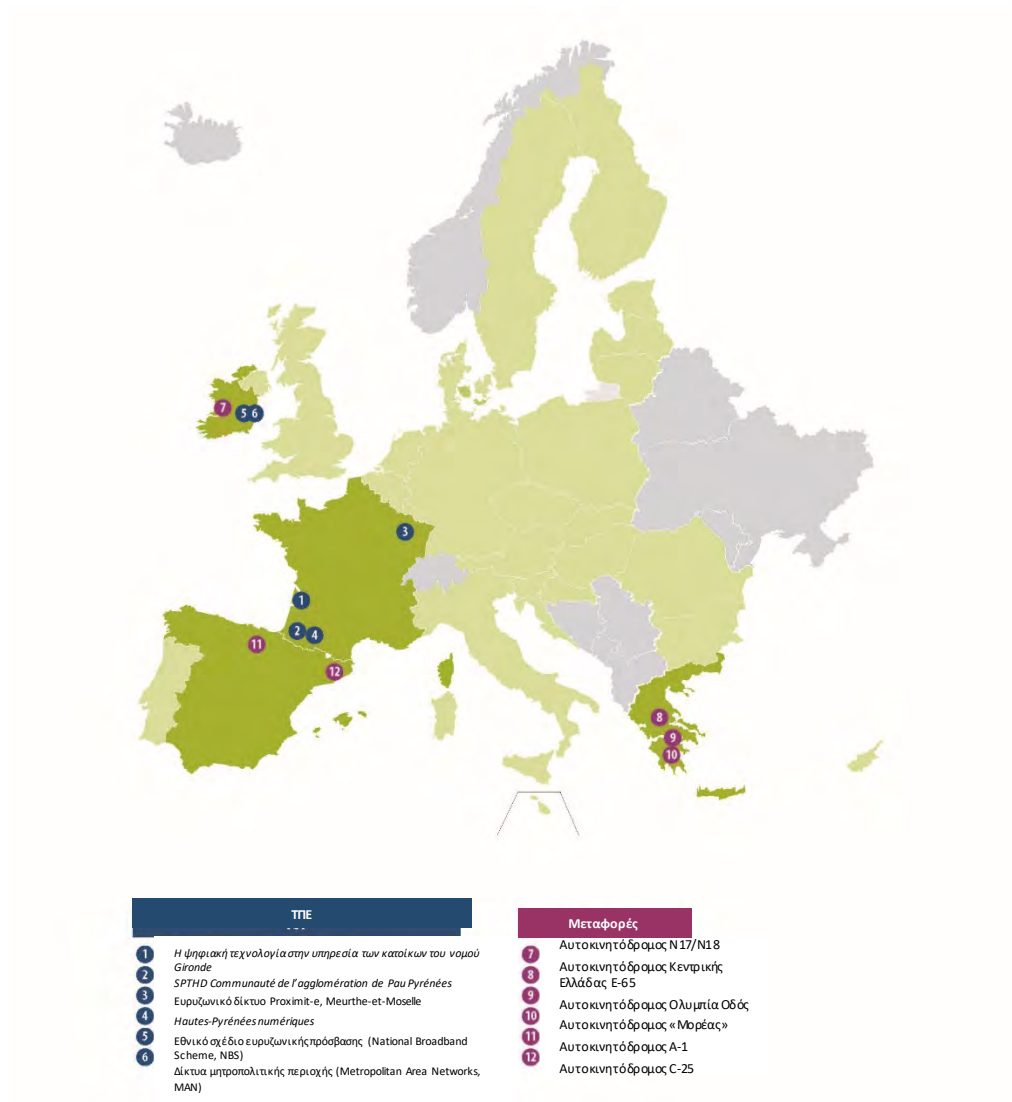
22. Εξετάσαμε τις οικείες πολιτικές και στρατηγικές, τη νομοθεσία, καθώς και την τεκμηρίωση των έργων, πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής, των δημόσιων αρχών και των εταίρων από τον ιδιωτικό τομέα στα τέσσερα κράτη μέλη, και διενεργήσαμε επιτόπιους ελέγχους σε 12 συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα ΣΔΙΤ στους τομείς των οδικών μεταφορών (έξι έργα) και των ΤΠΕ (έξι έργα¹⁶) (βλέπε γράφημα 4 και παράρτημα III), τα οποία επελέγησαν από τον πληθυσμό των 84 συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ ΣΔΙΤ που εντοπίσαμε (βλέπε σημείο 15).

23. Με τη συγκεκριμένη επιλογή, ο έλεγχος πέτυχε την ακόλουθη κάλυψη:

- α) τα επιλεγέντα κράτη μέλη αντιπροσωπεύουν περίπου το 70 % του συνολικού κόστους των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ ΣΔΙΤ κατά την περίοδο 2000-2004 (20,4 επί συνόλου 29,2 δισεκατομμυρίων ευρώ) και το 71 % της συνεισφοράς της ΕΕ σε ΣΔΙΤ (4,0 επί συνόλου 5,6 δισεκατομμυρίων ευρώ), βλέπε παράρτημα I.
- β) οι επιλεγέντες τομείς των μεταφορών και των ΤΠΕ αντιστοιχούν στο 93 % του συνολικού κόστους των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ ΣΔΙΤ (27,3 επί συνόλου 29,2 δισεκατομμυρίων ευρώ), βλέπε πίνακα 1.
- γ) το συνολικό κόστος των επιλεγέντων έργων ήταν 9,6 δισεκατομμύρια ευρώ και η συνεισφορά της ΕΕ σε αυτά ανήλθε σε 2,2 δισεκατομμύρια ευρώ (βλέπε παράρτημα III).
- δ) τα επιλεγέντα έργα χρηματοδοτήθηκαν τόσο με κονδύλια από τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής όσο και στο πλαίσιο χρηματοοικονομικών μέσων.

¹⁶ Δεδομένου ότι τόσο η ερμηνεία του τι συνιστά ΣΔΙΤ όσο και ο ορισμός της διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών (π.χ. οι παραχωρήσεις θεωρούνται ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, όχι όμως και στη Γαλλία), το κλιμάκιο ελέγχου υιοθέτησε μια ευρύτερη ερμηνεία της ΣΔΙΤ, η οποία καλύπτει διάφορες μορφές πολυετούς συνεργασίας μεταξύ εταίρων από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Ως εκ τούτου, επιλέξαμε δύο έργα στον τομέα των ΤΠΕ στην Ιρλανδία, τα οποία δεν θεωρούνταν επισήμως ΣΔΙΤ από τις ιρλανδικές αρχές, ούτε αποτέλεσαν αντικείμενο σύμβασης τέτοιου είδους, αλλά εμφανίζουν ορισμένα χαρακτηριστικά ΣΔΙΤ.

Γράφημα 4 - Τα 12 συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα ΣΔΙΤ τα οποία αξιολογήθηκαν στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Τα ελεγχθέντα έργα ΣΔΙΤ κατέστησαν εφικτή την ταχύτερη εφαρμογή της πολιτικής και είχαν τη δυνατότητα να εμφανίζουν καλά επίπεδα λειτουργίας και συντήρησης, αλλά δεν εξασφάλισαν σε όλες τις περιπτώσεις και κατά τρόπο αποτελεσματικό τα δυνητικά οφέλη

24. Αναλύσαμε κατά πόσον τα ελεγχθέντα έργα μπόρεσαν να αξιοποιήσουν τα δυνητικά οφέλη τους όσον αφορά την παράδοση των έργων εντός του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος και προϋπολογισμού, καθώς και τον βαθμό χρήσης των κατασκευασθεισών υποδομών.

Η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ παρέσχε στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να αναθέσουν έργα υποδομής μεγάλης κλίμακας στο πλαίσιο μίας ενιαίας διαδικασίας

25. Στο πλαίσιο των παραδοσιακών δημόσιων συμβάσεων, οι ιδιωτικές εταιρείες στις οποίες ανατίθεται η κατασκευή μεγάλων έργων υποδομής αμείβονται κατά τη διάρκεια της περιόδου κατασκευής, η οποία διαρκεί συνήθως περιορισμένο αριθμό ετών. Επομένως, οι δημόσιες αρχές οφείλουν να έχουν προβλέψει επαρκείς δημοσιονομικούς πόρους για τη χρηματοδότηση της συνολικής κατασκευής σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα. Εάν η χρηματοδότηση δεν επαρκεί, τα έργα μπορούν να κατατέμνονται σε περισσότερα τμήματα τα οποία αποτελούν αντικείμενο δημόσιων συμβάσεων σε διαφορετικά έτη, αναλόγως του διαθέσιμου προϋπολογισμού, με αποτέλεσμα η κατασκευή της συνολικής υποδομής να διαρκεί περισσότερο.

26. Από την άλλη πλευρά, στο πλαίσιο μιας ΣΔΙΤ, κατά κανόνα ο εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα χρηματοδοτεί το σύνολο της κατασκευής και εν συνεχεία αμείβεται από τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα ή από τους χρήστες κατά την περίοδο εκμετάλλευσης που προβλέπεται στη σύμβαση, η οποία συνήθως έχει διάρκεια άνω των 20 ετών, συχνά ακόμη και 30. Κατά τον τρόπο αυτό, ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα έχει τη δυνατότητα να ξεκινήσει αμέσως την κατασκευή της υποδομής στο σύνολό της και, επομένως, να επιταχύνει την ολοκλήρωσή της και την επίτευξη όλων των οφελών που αυτή συνεπάγεται.

27. Αυτό συνέβη στις περιπτώσεις των ελεγχθέντων έργων αυτοκινητόδρομων στην Ιρλανδία, την Ελλάδα και την Ισπανία, τα οποία ανατέθηκαν στο πλαίσιο μίας ενιαίας

διαδικασίας. Παραδείγματος χάριν, οι ελληνικές αρχές επέλεξαν τη μέθοδο των ΣΔΙΤ προκειμένου να εξασφαλίσουν πρόσβαση σε ιδιωτικές πηγές χρηματοδότησης, χωρίς τις οποίες, κατά την άποψη τους, τα έργα δεν θα μπορούσαν να είχαν προχωρήσει. Ως εκ τούτου, η κατασκευή ή/και η αναβάθμιση οδικού δικτύου 744 χιλιομέτρων (174 χιλιομέτρων για τον αυτοκινητόδρομο Κεντρικής Ελλάδας, 365 χιλιομέτρων για την Ολυμπία Οδό και 205 χιλιομέτρων για τον αυτοκινητόδρομο «Μορέας») ανατέθηκαν στο πλαίσιο τριών μόλις διαδικασιών υποβολής προσφορών, γεγονός που έρχεται σε έντονη αντίθεση με τα ισχύοντα στο παρελθόν, όταν η κατασκευή αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα γινόταν στο πλαίσιο παραδοσιακών διαδικασιών δημόσιων συμβάσεων. Παραδείγματος χάριν, για την κατασκευή των δύο υφιστάμενων τμημάτων της Ολυμπίας Οδού, συνολικού μήκους 82 χιλιομέτρων, η οποία διήρκεσε 20 έτη, απαιτήθηκαν 31 διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων¹⁷. Ωστόσο, το αντικείμενο δύο εκ των ελεγχθέντων έργων στην Ελλάδα μειώθηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια της υλοποίησής τους (βλέπε πίνακα 3).

Η ανάθεση μεγάλων έργων ΣΔΙΤ αύξησε τον κίνδυνο ανεπαρκούς ανταγωνισμού και συνοδεύθηκε από σημαντικές καθυστερήσεις

28. Ενώ τα παραδοσιακά κατασκευαστικά έργα μπορούν να υποδιαιρούνται σε παρτίδες, ώστε να προσελκύονται περισσότεροι προσφέροντες, τα έργα ΣΔΙΤ προϋποθέτουν ένα ελάχιστο μέγεθος ώστε να δικαιολογείται το κόστος της διαδικασίας και να διευκολύνεται η επίτευξη των οικονομικών κλίμακας που είναι αναγκαίες για την αποδοτική λειτουργία και συντήρηση της υποδομής. Ωστόσο, η πολύ μεγάλη κλίμακα ενός έργου μπορεί ενίοτε να μειώσει το επίπεδο του ανταγωνισμού, καθώς κατά κανόνα είναι λιγοστές οι εταιρείες που έχουν την ανάλογη οικονομική επιφάνεια και είναι σε θέση να υποβάλουν προσφορά. Πράγματι, στην περίπτωση συμβάσεων πολύ υψηλής αξίας, μόνον ένας πολύ μικρός αριθμός οικονομικών φορέων, συχνά δε μόνον ένας, είναι σε θέση να προσφέρει όλα τα

¹⁷ Η αναβάθμιση του τμήματος Ελευσίνας - Κορίνθου, μήκους 64 χιλιομέτρων, σε αυτοκινητόδρομο διήρκεσε μία εικοσαετία (από το 1986 έως το 2006) και υλοποιήθηκε στο πλαίσιο 21 παραδοσιακά συναφθεισών δημόσιων συμβάσεων. Ομοίως, η κατασκευή της παρακαμπτήριας οδού Πατρών, μήκους 18 χιλιομέτρων, ως αυτοκινητόδρομου διήρκεσε 11 έτη (από το 1991 έως το 2002) και υλοποιήθηκε στο πλαίσιο 10 παραδοσιακά συναφθεισών δημόσιων συμβάσεων.

προϊόντα ή τις υπηρεσίες που προβλέπονται, με αποτέλεσμα η αναθέτουσα αρχή να περιέρχεται σε θέση εξάρτησης.

29. Αυτό προκύπτει ότι συνέβη, παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση του αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδας, το προβλεπόμενο συνολικό κόστος του οποίου ανερχόταν σε 2 375 εκατομμύρια ευρώ. Από τις τέσσερις εταιρείες που κλήθηκαν να υποβάλουν προσφορά το έπραξαν μόνο δύο, αλλά μία μόνον προσφορά αξιολογήθηκε στο τελικό στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης. Η διαπραγματευτική θέση του εταίρου από τον δημόσιο τομέα θα ήταν καλύτερη, προκειμένου να επιτύχει ευνοϊκότερους συμβατικούς όρους, εάν είχαν αξιολογηθεί τουλάχιστον δύο προσφέροντες.

30. Για την ανάθεση μιας σύμβασης ΣΔΙΤ απαιτούνται ο προσδιορισμός και η διαπραγμάτευση όλων των πτυχών που σχετίζονται με την υλοποίηση, τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία και τη συντήρηση του έργου, συμπεριλαμβανομένων δεικτών και συστημάτων μέτρησης επιδόσεων που δεν περιλαμβάνονται συνήθως στις παραδοσιακές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έργων και απαιτούν κατά κανόνα περισσότερο χρόνο. Επιπλέον, στο πλαίσιο της μεθόδου των ΣΔΙΤ, η ανάγκη του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα να συγκεντρώσει τα κεφάλαια που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση του έργου μπορεί να επιφέρει πρόσθετες καθυστερήσεις. Η ανάθεση της σύμβασης για την κατασκευή του αυτοκινητόδρομου N17/N18 στην Ιρλανδία διήρκεσε πέντε έτη, ήτοι σημαντικά περισσότερο από τους 15 μήνες που απαιτούνται κατά μέσο όρο στη χώρα για έργα ΣΔΙΤ. Η έλλειψη ρευστότητας μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση ενέτεινε τη δυσκολία εξασφάλισης επαρκών πόρων χρηματοδότησης για τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα, ώστε να επέλθει το χρηματοοικονομικό κλείσιμο, με αποτέλεσμα η ανάθεση να καθυστερήσει τουλάχιστον 3 έτη¹⁸.

31. Επιπλέον, τα οφέλη που θα μπορούσε να προσφέρει η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ ιδίως όσον αφορά την εξάλειψη δύο από τους συνηθέστερους λόγους καθυστέρησης, ήτοι

¹⁸ Εν αντιθέσει προς τα παραδοσιακά έργα, στα οποία ο εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα αμείβεται κατά τη διάρκεια της κατασκευής της υποδομής, στην περίπτωση των ΣΔΙΤ, ο εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα πρέπει να χρηματοδοτήσει το συνολικό κόστος της υποδομής προτού αρχίσει να εισπράττει την αμοιβή του. Επομένως, πρέπει να αναζητήσει τρίτους δανειστές και να συμβληθεί μαζί τους προκειμένου να αναλάβει το έργο.

των δικαστικών διαδικασιών και των ελλιπών προπαρασκευαστικών μελετών, ήταν μηδενικά. Διαπιστώσαμε ότι οι δύο αυτοί λόγοι καθυστέρησης επηρέασαν πολλά έργα που ανατέθηκαν σύμφωνα με τις παραδοσιακές διαδικασίες τα οποία ελέγχθηκαν στον τομέα των μεταφορών¹⁹, αλλά και τα τρία έργα αυτοκινητόδρομων που αποτέλεσαν αντικείμενο διαδικασίας ΣΔΙΤ στην Ελλάδα. Στις περιπτώσεις αυτές, από την έναρξη της διαδικασίας έως την έναρξη ισχύος των συμβάσεων μεσολάβησαν κατά μέσο όρο 6,5 έτη. Επιπλέον, καθυστέρηση 3,5 μηνών οφειλόταν αποκλειστικά στην επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ, καθώς οι συμβάσεις έπρεπε να κυρωθούν από τη Βουλή των Ελλήνων, ελλείψει κατάλληλου νομικού πλαισίου για τις παραχωρήσεις την εποχή εκείνη, τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο.

32. Τα έργα αυτοκινητόδρομων στην Ισπανία ανατέθηκαν εμπρόθεσμα, αλλά οι συμβάσεις αποτέλεσαν αντικείμενο αναδιαπραγμάτευσης λίγο αργότερα (βλέπε σημείο 34 α)), με αποτέλεσμα να αμφισβητείται κατά πόσον η διαχείριση της ανάθεσης υπήρξε η προσήκουσα. Παρά την πρόσθετη πολυπλοκότητα της προσέγγισης των ΣΔΙΤ, τα έργα ευρυζωνικών υποδομών στη Γαλλία και την Ιρλανδία ανατέθηκαν, γενικά, εγκαίρως, αλλά ήταν μικρότερης κλίμακας από τα ελεγχθέντα έργα αυτοκινητόδρομων.

Στα περισσότερα ελεγχθέντα έργα παρατηρήθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις στην κατασκευή και υπερβάσεις κόστους

Τα περισσότερα από τα ελεγχθέντα έργα δεν ολοκληρώθηκαν εντός του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος και προϋπολογισμού

33. Σύμφωνα με την οικεία βιβλιογραφία, με τη χρήση ΣΔΙΤ τα έργα υποδομής είναι περισσότερο πιθανό να επιτύχουν βελτιωμένη αποδοτικότητα σε σύγκριση με τα παραδοσιακά έργα, με την κατασκευή να ολοκληρώνεται εντός του χρονοδιαγράμματος και

¹⁹ Βλέπε ειδική έκθεση αριθ. 23/2016 «Θαλάσσιες μεταφορές στην ΕΕ: πλέοντας χωρίς πυξίδα - εν πολλοίς αναποτελεσματικές και μη βιώσιμες επενδύσεις» και ειδική έκθεση αριθ. 4/2012 «Χρησιμοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής για τη συγχρηματοδότηση υποδομών μεταφορών σε θαλάσσιους λιμένες: είναι αποτελεσματική μια τέτοια επένδυση;» (<http://eca.europa.eu>).

του προϋπολογισμού²⁰. Αυτό συμβαίνει επειδή, συνήθως, ο εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα έχει ισχυρό κίνητρο να ολοκληρώσει την κατασκευή εντός του προβλεπόμενου στη σύμβαση χρονοδιαγράμματος, ώστε να αρχίσει εγκαίρως η καταβολή των πληρωμών διαθεσιμότητας ή των τελών που καταβάλλουν οι χρήστες και να αποφευχθούν αυξήσεις του κόστους, που κατά κανόνα βαρύνουν τον ίδιο.

34. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι τα δυνητικά οφέλη των ΣΔΙΤ σε αρκετές περιπτώσεις δεν υλοποιήθηκαν, καθώς η υποδομή δεν ολοκληρώθηκε εντός του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος και προϋπολογισμού. Σε επτά από τα εννέα ολοκληρωθέντα έργα²¹, κόστους συνολικά 7,8 δισεκατομμυρίων ευρώ, οι καθυστερήσεις κυμαίνονταν από δύο έως 52 μήνες, οι δε υπερβάσεις του προϋπολογισμού άγγιζαν τα 1,5 δισεκατομμύρια ευρώ. Το 30 % περίπου του ποσού αυτού συγχρηματοδοτήθηκε από την ΕΕ. Στην Ελλάδα, η αύξηση του κόστους έφτανε τα 1,2 δισεκατομμύρια ευρώ (που βάρυνε τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα και συγχρηματοδοτήθηκε σε ποσοστό 36 % από την ΕΕ), και στην Ισπανία τα 0,3 δισεκατομμύρια ευρώ (που βάρυνε τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα). Στη Γαλλία, το κόστος αυξήθηκε κατά 13 εκατομμύρια ευρώ ή κατά 73 %, ποσό που αποτελούσε την υψηλότερη σε σχετικούς όρους αύξηση κόστους που παρατηρήθηκε μεταξύ των ελεγχθέντων έργων (βλέπε [παράρτημα III](#) για περισσότερες λεπτομέρειες).

α) Οι συμβάσεις για την κατασκευή των αυτοκινητόδρομων στην Ισπανία αποτέλεσαν αντικείμενο αναδιαπραγμάτευσης λίγο μετά την υπογραφή τους, λόγω αναγκαίων τροποποιήσεων στις προβλεπόμενες εργασίες, οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα αύξηση του κόστους κατά περίπου 300 εκατομμύρια ευρώ, την οποία επιβαρυνόταν ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα. Το κόστος του αυτοκινητόδρομου A-1 αυξήθηκε κατά 33 % (158 εκατομμύρια ευρώ) και οι καθυστερήσεις έφτασαν τα 2 έτη, ενώ το κόστος του αυτοκινητόδρομου C-25 αυξήθηκε κατά 20,7 % (143,8 εκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 88,9 εκατομμύρια ευρώ αφορούσαν χρηματοοικονομικό κόστος) και οι καθυστερήσεις ανήλθαν σε 14 μήνες.

²⁰ Βλέπε, παραδείγματος χάριν, EPEC, «The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology», Ιούνιος 2011.

²¹ Ελλάδα - 3 έργα, Ισπανία - 2 έργα, Γαλλία - 2 έργα.

- β) Το κόστος του έργου ΤΠΕ στο Pau Pyrénées στη Γαλλία αυξήθηκε κατά 73 % (από 18 σε 31 εκατομμύρια ευρώ) για λόγους συμμόρφωσης προς κανονιστικές αλλαγές και, παρότι η κατασκευή της υποδομής για το έργο Girondins ολοκληρώθηκε εμπρόθεσμα, η θέση του σε λειτουργία καθυστέρησε κατά 16 μήνες για διοικητικούς λόγους.
- γ) Ο προγραμματισμός του σταδίου κατασκευής του έργου ΤΠΕ «Δίκτυο μητροπολιτικών περιοχών» (Metropolitan Area Network, MAN) στην Ιρλανδία υπήρξε ανεπαρκής, με αποτέλεσμα την επακόλουθη μείωση της κλίμακας ολόκληρου του έργου, την υλοποίηση λιγότερων «MAN» (καλύφθηκαν 66 πόλεις αντί των προβλεπόμενων 95) και την αύξηση κατά 4,2 % (50 953 ευρώ) του κόστους ανά πόλη.
- δ) Η κατασκευή των τριών αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα καθυστέρησε σημαντικά (κατά μέσο όρο κατά τέσσερα έτη) και η αναδιαπραγμάτευση των ΣΔΙΤ είχε ως επακόλουθο σημαντικό πρόσθετο κόστος (1,2 δισεκατομμύρια ευρώ), το οποίο βάρυνε τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα, παρότι το αντικείμενο δύο έργων μειώθηκε σημαντικά (βλέπε την ενότητα που ακολουθεί).

«Επανεκκίνηση»: Η περίπτωση της Ελλάδας - Τι γίνεται όταν σε μια ΣΔΙΤ ανακύπτουν προβλήματα και ποιος πληρώνει τα σπασμένα; Ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα κατέβαλε σχεδόν 1,2 δισεκατομμύρια ευρώ επιπλέον

35. Το πρώτο κύμα ΣΔΙΤ στην Ελλάδα συνήφθη κατά τη δεκαετία του 1990 και περιελάμβανε έργα όπως η γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, η Περιφερειακή Οδός Αθηνών και ο νέος διεθνής αερολιμένας Αθηνών. Το δεύτερο κύμα ΣΔΙΤ συνήφθη κατά το διάστημα 2007-2008 και περιελάμβανε κυρίως την κατασκευή αυτοκινητόδρομων (βλέπε **γράφημα 5**). Υποβάλαμε σε έλεγχο τρεις από τους εν λόγω αυτοκινητόδρομους.

Γράφημα 5 - Αυτοκινητόδρομοι που αποτέλεσαν αντικείμενο παραχώρησης στην Ελλάδα



Πηγή: Ελληνική διαχειριστική αρχή του ΕΠ «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη».

36. Τα εν λόγω έργα χρηματοδοτήθηκαν σε σημαντικό βαθμό από έσοδα από διόδια εισπραττόμενα σε προκαθορισμένα τμήματα των αυτοκινητόδρομων, τα οποία εκμεταλλεύεται ο εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, η σοβαρή χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση που έπληξε την Ελλάδα είχε ως συνέπεια δραματική μείωση των

όγκων κυκλοφορίας, κατά περίπου 50 % σε σύγκριση με τα πλέον απαισιόδοξα σενάρια²², και, συνεπώς, σημαντική μείωση τόσο των πραγματικών όσον και των εκτιμώμενων εσόδων για τις τρεις παραχωρήσεις που υποβλήθηκαν σε έλεγχο. Συγκεκριμένα, μεταξύ του 2011 και της επανεκκίνησης (βλέπε σημείο 37), οι τρεις ελεγχθέντες αυτοκινητόδρομοι αντιμετώπισαν σημαντική πτώση των εσόδων τους λόγω της μείωσης της κυκλοφορίας κατά τουλάχιστον 63 % (αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας), 49 % (Ολυμπία Οδός) και 20 % (αυτοκινητόδρομος «Μορέας») σε σύγκριση με τις προβλέψεις²³. Δεδομένου ότι οι δημόσιες αρχές είχαν μεταβιβάσει σε μεγάλο βαθμό τον κίνδυνο της ζήτησης (κυκλοφορία) στους εταίρους από τον ιδιωτικό τομέα (παραχωρησιούχους) στις συμβάσεις ΣΔΙΤ, η μείωση των εσόδων επηρέασε σημαντικά την οικονομική ισορροπία των συμβάσεων και οδήγησε τους δανειστές να διακόψουν τη χρηματοδότηση των έργων, καθώς δεν πίστευαν πλέον στην οικονομική βιωσιμότητά τους, με αποτέλεσμα την άμεση αναστολή των κατασκευαστικών εργασιών.

37. Έχοντας κάνει δεκτή μια συμβατική ρήτρα («παρατεταμένο γεγονός ανωτέρας βίας» για τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα σε εξαιρετικές περιστάσεις), οι ελληνικές αρχές βρέθηκαν να πρέπει να επιλέξουν μεταξύ δύο εναλλακτικών σεναρίων:

- α) είτε να σταματήσουν την κατασκευή των αυτοκινητόδρομων και να βρεθούν εκτεθειμένες σε δικαστικές διαδικασίες και στο ενδεχόμενο καταβολής ποινικών ρητρών και αποζημιώσεων·
- β) είτε να επαναδιαπραγματευθούν τις συμβάσεις παραχώρησης με τους παραχωρησιούχους (και τους δανειστές), προκειμένου να αποκαταστήσουν τη βιωσιμότητά τους, αλλά με πρόσθετο κόστος για το Δημόσιο.

²² Πριν από τη σύναψη των συμβάσεων δανείων, οι δανειστές των έργων κατήρτισαν σενάρια ακραίων συνθηκών, τα οποία ελάμβαναν ως χειρότερο σενάριο τη μείωση της κυκλοφορίας κατά 20 % σε σύγκριση με το σενάριο βάσης.

²³ Βλέπε επίσης αποφάσεις περί κρατικών ενισχύσεων C(2013) 9274 final, θέμα: State aid SA.36893 (2013/N), C(2013) 9253 final, State aid SA.36878 (2013/N), C(2014)7798 final, State aid SA.39224 (2014/N).

Οι ελληνικές αρχές θεώρησαν ότι το πρώτο σενάριο, ήτοι η διακοπή της κατασκευής των αυτοκινητόδρομων, ήταν λιγότερο ευνοϊκό λαμβανομένων υπόψη των ευρύτερων μακροοικονομικών και κοινωνικών συνεπειών μιας τέτοιας απόφασης. Συνεπώς, έπειτα από σχεδόν τρία χρόνια διαπραγματεύσεων, συνήψαν νέες συμβάσεις με τους παραχωρησιούχους («επανεκκίνηση»), τον Νοέμβριο του 2013 για την Ολυμπία Οδό και τον αυτοκινητόδρομο Κεντρικής Ελλάδας Ε-65 και τον Δεκέμβριο του 2015 για τον αυτοκινητόδρομο «Μορέας» (βλέπε πίνακα 2). Όπως αναλύεται κατωτέρω, η επανεκκίνηση σήμαινε επιβάρυνση του εταίρου από τον δημόσιο τομέα με πρόσθετο κόστος ύψους σχεδόν 1,2 δισεκατομμυρίων ευρώ (βλέπε σημείο 39).

Πίνακας 2 - Καθυστερήσεις στην υλοποίηση των έργων μετά την «επανεκκίνηση»

Υλοποίηση	Αυτοκ/μος Κεντρικής Ελλάδας	Ολυμπία Οδός	Αυτοκ/μος Μορέας
Ημερομηνία έναρξης παραχώρησης	31.3.2008	4.8.2008	3.3.2008
Αρχική ημερομηνία ολοκλήρωσης	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Ημερομηνία αναστολής των εργασιών	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Αναθεωρημένη προβλεπόμενη ημερομηνία ολοκλήρωσης μετά την επανεκκίνηση	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Εκτιμώμενη/πραγματική ημερομηνία ολοκλήρωσης του έργου	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
Αναμενόμενη καθυστέρηση σε μήνες σε σύγκριση με την αρχική ημερομηνία ολοκλήρωσης	47	37	52

Πηγή: ΕΕΣ βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από τις ελληνικές αρχές.

38. Στο πλαίσιο της «επανεκκίνησης», ενώ η ημερομηνία λήξης των παραχωρήσεων παρέμεινε αμετάβλητη, αποφασίστηκε η αναβολή της κατασκευής σημαντικών τμημάτων των αυτοκινητόδρομων (45 % για την Ολυμπία Οδό και 55 % για τον αυτοκινητόδρομο Κεντρικής Ελλάδας) και η παράταση των προθεσμιών ολοκλήρωσης της κατασκευής και των τριών έργων. Οι αλλαγές αυτές είχαν ως αποτέλεσμα σύντμηση των περιόδων εκμετάλλευσης για την επιστροφή του κόστους των υποδομών. Η καθυστέρηση των έργων και η μείωση του αντικειμένου τους είχε αντίκτυπο στον στόχο της επέκτασης του ελληνικού δικτύου αυτοκινητόδρομων και αλυσιδωτές συνέπειες στο ΔΕΔ-Μ συνολικά. Επιπλέον, παραμένει ο κίνδυνος της σημαντικής υποχρησιμοποίησης του αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδας και του τμήματος Λεύκτρο-Σπάρτη του αυτοκινητόδρομου «Μορέας», η οποία δεν συνάδει με τα κριτήρια χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (βλέπε ειδικότερα πλαίσιο 1).

39. Επιπροσθέτως, ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα επιβαρύνθηκε με πρόσθετο κόστος σχεδόν 1,2 δισεκατομμυρίων ευρώ (βλέπε πίνακα 3). Σε συνέχεια της ανωτέρω αναφερθείσας απόφασης αναδιαπραγμάτευσης των συμβάσεων:

- α) Καταβλήθηκαν 470 εκατομμύρια ευρώ ως πρόσθετη χρηματοδοτική συνεισφορά (εκ των οποίων 422 εκατομμύρια ευρώ από κονδύλια της ΕΕ) για τις περιόδους κατασκευής της Ολυμπίας Οδού και του αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδας, προκειμένου να καλυφθούν τα χρηματοδοτικά ελλείμματα που δημιουργήθηκαν κυρίως από τη μείωση των εσόδων λόγω των μειωμένων όγκων κυκλοφορίας και τη σημαντική αύξηση του χρηματοοικονομικού κόστους των έργων συνεπεία της χρηματοπιστωτικής κρίσης, η οποία μετέβαλε σημαντικά την οικονομική ισορροπία των συμβάσεων.
- β) Επιπλέον, ο εταίρος του δημόσιου τομέα αναγκάστηκε να καταβάλει ακόμη 705 εκατομμύρια ευρώ στους παραχωρησιούχους των τριών αυτοκινητόδρομων, χωρίς αυτό να είναι αναγκαίο για την κάλυψη αναγκών δυναμικότητας, κυρίως λόγω συμφωνιών για την επιτάχυνση των έργων και των ακόλουθων καθυστερήσεων που αποδίδονται στον εταίρο από τον δημόσιο τομέα:
- για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με αρχαιολογικά ευρήματα·
 - για την εξασφάλιση των απαιτούμενων περιβαλλοντικών αδειών·
 - για την ολοκλήρωση των αναγκαίων απαλλοτριώσεων.

Το ύψος αυτού του ποσού οφειλόταν επίσης στην ανεπαρκή προετοιμασία των έργων, ιδίως δε στο γεγονός ότι οι συμβάσεις ΣΔΙΤ υπεγράφησαν προτού επιλυθούν σημαντικά ζητήματα, καθώς και στο γεγονός ότι οι καθυστερήσεις δεν οδήγησαν αυτομάτως σε επαναπρογραμματισμό της λήξης των περιόδων εκμετάλλευσης. Αντιθέτως μάλιστα, οι εταίροι από τον ιδιωτικό τομέα είχαν λιγότερο χρόνο στη διάθεσή τους προκειμένου να εισπράξουν έσοδα και να επιτύχουν την προσδοκώμενη κερδοφορία.

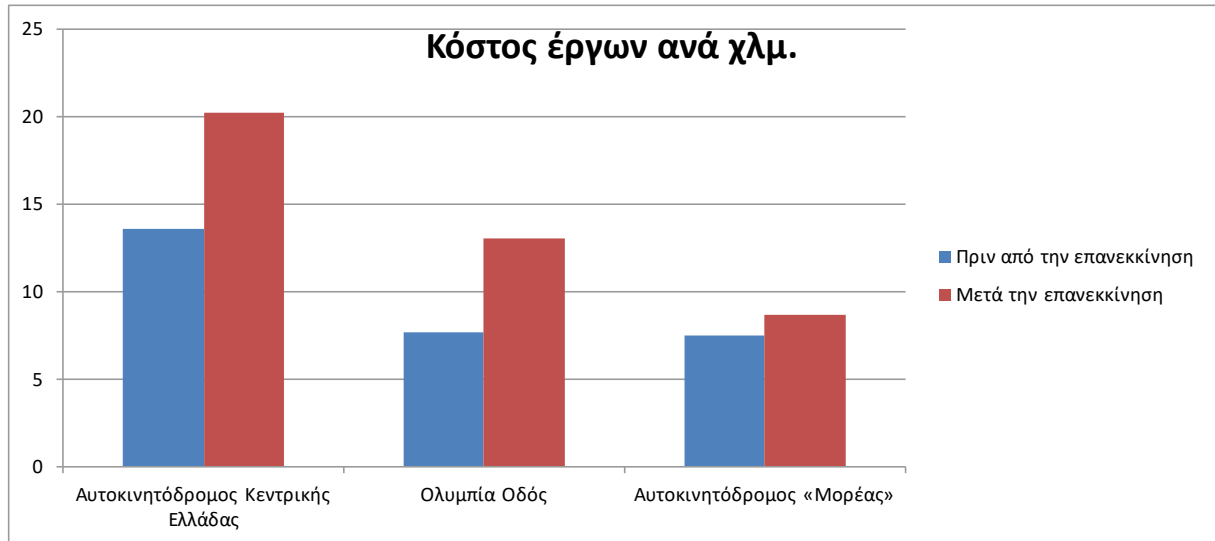
Πίνακας 3 - Κόστος ελεγχθέντων έργων πριν από και μετά την «επανεκκίνηση»

Κόστος	Αυτοκινητόδρομοι		
	Κεντρικής Ελλάδας	Ολυμπία Οδός	Μορέας
Αρχική πρόβλεψη			
Μήκος σε χλμ.	174,0	365,0	205,0
Συνολικό κόστος του έργου σε εκατ. ευρώ	2 375,0	2 825,0	1 543,0
Συνολικό κόστος του έργου σε εκατ. ευρώ ανά χλμ.	13,7	7,7	7,5
Μετά την επανεκκίνηση			
Μήκος οδού σε χλμ.	79,0	202,0	205,0
Συνολικό κόστος του έργου σε εκατ. ευρώ	1 594,0	2 619,0	1 791,0
Εκ των οποίων:			
Πρόσθετη χρηματοδοτική συνεισφορά του Δημοσίου: 469,9 εκατ. ευρώ	231,4	238,5	-
(εκ των οποίων συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ: 422,1 εκατ. ευρώ)	203,6	218,5	-
Πληρωμές του Δημοσίου προς τους παραχωρησιούχους: 705,2 εκατ. ευρώ	181,4	439,7	84,1
Συνολικό κόστος έργου σε εκατ. ευρώ ανά χλμ.	20,2	13,0	8,7

Πηγή: ΕΕΣ βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από τις ελληνικές αρχές.

40. Ως αποτέλεσμα της καταβολής του Δημοσίου προς τους παραχωρησιούχους και της σημαντικής αύξησης του χρηματοοικονομικού κόστους, το συνολικό κόστος του έργου της Ολυμπίας Οδού ανά χιλιόμετρο αυξήθηκε κατά 69 %, από 7,7 σε 13 εκατομμύρια ευρώ. Στο μεταξύ, το μήκος του προς κατασκευή αυτοκινητόδρομου μειώθηκε κατά 45 %. Ομοίως, στην περίπτωση του αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδας, το συνολικό κόστος του έργου ανά χιλιόμετρο αυξήθηκε κατά 47 %, από 13,7 σε 20,2 εκατομμύρια ευρώ ανά χιλιόμετρο, ενώ ο προς κατασκευή αυτοκινητόδρομος συρρικνώθηκε κατά 55 % (βλέπε **γράφημα 6**). Συνολικά, λόγω της επανεκκίνησης, το συνολικό κόστος των τριών αυτοκινητόδρομων αυξήθηκε κατά 36 %, από 9,1 σε 12,4 εκατομμύρια ευρώ ανά χιλιόμετρο, η δε συνεισφορά της ΕΕ για το συνολικό κόστος έργου ανά χιλιόμετρο αυξήθηκε κατά 95 %, από 2,1 εκατομμύρια ευρώ ανά χιλιόμετρο σε 4,1 εκατομμύρια ευρώ ανά χιλιόμετρο²⁴.

²⁴ 1,6 δισεκατομμύρια ευρώ για 744 χιλιόμετρα, έναντι 2,0 δισεκατομμυρίων ευρώ για 486 χιλιόμετρα.

Γράφημα 6 - Αύξηση κόστους ανά χλμ. σε συνέχεια της «επανεκκίνησης»

Πηγή: ΕΕΣ βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από τις ελληνικές αρχές.

Τα περισσότερα από τα ελεγχθέντα έργα έχουν τις προϋποθέσεις να διατηρήσουν ικανοποιητικά επίπεδα υπηρεσιών και συντήρησης

41. Ένα ακόμη δυνητικό όφελος των ΣΔΙΤ είναι η δυνατότητα διασφάλισης καλύτερων επιπέδων συντήρησης και υπηρεσιών σε σύγκριση με τα παραδοσιακά έργα, μέσω της προσέγγισης που βασίζεται στο σύνολο της διάρκειας ζωής, δεδομένου ότι ο εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα ο οποίος αναλαμβάνει την κατασκευή της υποδομής είναι επίσης υπεύθυνος για τη λειτουργία και τη συντήρησή της καθ' όλη τη διάρκεια του έργου, ήτοι για χρονικό διάστημα πολύ μεγαλύτερο από τη συνήθη περίοδο εγγύησης που προβλέπουν οι κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων. Επομένως, ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα πρέπει να προγραμματίζει λαμβάνοντας υπόψη το μακροπρόθεσμο κόστος λειτουργίας και συντήρησης με το οποίο θα επιβαρυνθεί και την μακροπρόθεσμη επίτευξη των επιπέδων υπηρεσιών για τα οποία δεσμεύθηκε στη σύμβαση ΣΔΙΤ. Κατά συνέπεια, οφείλει να αποδίδει ιδιαίτερη προσοχή στην ποιότητα της κατασκευής.

42. Επιπλέον, τα έργα που ανατίθενται με την παραδοσιακή μέθοδο συνήθως δεν περιλαμβάνουν τους δημοσιονομικούς πόρους που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία και τη συντήρηση της υποδομής του έργου, καθώς αυτές οι πτυχές αποτελούν αντικείμενο χωριστών συμβάσεων. Δεδομένου ότι περιλαμβάνουν διατάξεις για τη λειτουργία και τη συντήρηση της υποδομής, οι συμβάσεις ΣΔΙΤ παρέχουν τη δυνατότητα δέσμευσης των

αναγκαίων κονδυλίων από την αρχή ήδη της περιόδου κατασκευής, εξασφαλίζοντας έτσι ότι δεν επαφίενται στη διακριτική ευχέρεια των δημόσιων αρχών.

43. Τα περισσότερα από τα εννέα ελεγχθέντα έργα τα οποία είχαν ολοκληρωθεί κατά τον χρόνο των επισκέψεων ελέγχου εμφάνιζαν ικανοποιητικά επίπεδα υπηρεσιών και συντήρησης: δομική ακεραιότητα, οριζόντια και κάθετη σήμανση σε αυτοκινητοδρόμους και, στην περίπτωση των έργων ΤΠΕ, χρόνος απόκρισης σε αιτήματα πελατών για ευρυζωνική πρόσβαση και πολλές άλλες πτυχές. Τα έργα αυτά έχουν τις προϋποθέσεις να διατηρήσουν ικανοποιητικά επίπεδα υπηρεσιών και συντήρησης καθ' όλη τη διάρκεια των συμβάσεων, δεδομένου ότι τα κίνητρα και οι κυρώσεις που προβλέπονται σε αυτές έχουν αντίκτυπο στο ύψος των ετήσιων πληρωμών. Με εξαίρεση τον αυτοκινητόδρομο C-25 στην Ισπανία και τους τρεις ελεγχθέντες αυτοκινητόδρομους στην Ελλάδα, στις περιπτώσεις των οποίων εφαρμόζονται ειδικές διαδικασίες για τις κυρώσεις, οι ετήσιες πληρωμές μπορούν να μειώνονται αυτομάτως σε περίπτωση ελλιπούς συντήρησης ή να αυξάνονται σε περίπτωση που τα επίπεδα συντήρησης και υπηρεσιών είναι εξαιρετικά.

Η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ δεν προστάτευσε τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα από την κατάστρωση υπερβολικά αισιόδοξων σεναρίων όσον αφορά τη μελλοντική ζήτηση και χρήση των σχεδιαζόμενων υποδομών

44. Η δυνατότητα συνδυασμού εμπειρογνωμοσύνης από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα κατά τον σχεδιασμό μιας ΣΔΙΤ θεωρείται κατά γενικό κανόνα ότι συμβάλλει στην πραγματοποίηση ρεαλιστικών εκτιμήσεων όσον αφορά τη μελλοντική χρήση της σχεδιαζόμενης υποδομής. Ωστόσο, το γεγονός ότι οι πληρωμές μπορούν να κατανεμηθούν σε επιμέρους καταβολές σε διάστημα 20-30 ετών μειώνει την πίεση για βελτιστοποίηση του αντικειμένου του έργου βάσει των πραγματικών αναγκών και, ως εκ τούτου, αυξάνει τον κίνδυνο ανάθεσης από τις δημόσιες αρχές έργων υποδομής μεγαλύτερων από τα αναγκαία ή από εκείνα που θα είχαν διαφορετικά την οικονομική δυνατότητα να κατασκευάσουν²⁵. Σε συνδυασμό με τα υπεραισιόδοξα σενάρια όσον αφορά τη μελλοντική ζήτηση και χρήση της σχεδιαζόμενης υποδομής, το γεγονός αυτό μπορεί να οδηγήσει σε υποχρησιμοποίηση

²⁵ Η κατάσταση αυτή συχνά χαρακτηρίζεται ως «ψευδαίσθηση όσον αφορά την οικονομική προσιτότητα».

των έργων. Ως εκ τούτου, η οικονομική αποδοτικότητα και τα οφέλη των έργων ενδέχεται να υπολείπονται των προσδοκιών.

45. Αυτό συνέβη στις περιπτώσεις τριών εκ των ελεγχθέντων έργων αυτοκινητόδρομων, τα οποία διατρέχουν κίνδυνο σημαντικής υποχρησιμοποίησης, ήτοι στις περιπτώσεις του αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδας (βλέπε πλαίσιο 1) και του τμήματος Λεύκτρο-Σπάρτη του αυτοκινητόδρομου «Μορέας» στην Ελλάδα, καθώς και του ολοκληρωθέντος αυτοκινητόδρομου Α-1 στην Ισπανία, στους οποίους τα επίπεδα κυκλοφορίας είναι κατά 35 % χαμηλότερα από τα αρχικώς προβλεφθέντα (20 463 οχήματα ημερησίως αντί για 31 719).

Πλαίσιο 1 - Παράδειγμα αυτοκινητόδρομου στην Ελλάδα ο οποίος διατρέχει κίνδυνο υποχρησιμοποίησης σε μεγάλο βαθμό

Ήδη από τη δρομολόγηση του έργου κατασκευής του αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδας Ε-65 δεν αναμενόταν ότι θα προσέλυε υψηλά επίπεδα κυκλοφορίας (για το πρώτο έτος λειτουργίας αναμένονταν μόλις 4 832 οχήματα ημερησίως, κυκλοφορία που δεν δικαιολογεί την κατασκευή αυτοκινητόδρομου σύμφωνα με κριτήρια χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης). Το 2013, οι εκτιμήσεις κυκλοφορίας μειώθηκαν ακόμη περισσότερο, σε 1 792 οχήματα ημερησίως, ήτοι κατά περισσότερο από 63 % σε σύγκριση με τις αρχικές εκτιμήσεις. Θεωρείται εξαιρετικά πιθανό η εν λόγω υποδομή να υποχρησιμοποιείται σε σημαντικό βαθμό. Εντούτοις, κατά τον καθορισμό των προδιαγραφών του αυτοκινητόδρομου, δεν εξετάστηκαν επαρκώς εναλλακτικές επιλογές, λιγότερο δαπανηρές από την κατασκευή αυτοκινητόδρομου²⁶. Επιπλέον, το αντικείμενο του έργου μειώθηκε σημαντικά, καθώς επί του παρόντος τελεί υπό κατασκευή μόνο το μεσαίο τμήμα (μήκους 79 χιλιομέτρων) του προγραμματισμένου αυτοκινητόδρομου (βλέπε γράφημα 7), και όχι το νότιο και βόρειο τμήμα που θα τον συνέδεαν με άλλους υφιστάμενους αυτοκινητόδρομους, η κατασκευή των οποίων αναβλήθηκε. Απουσία αυτών των συνδέσεων, τα μελλοντικά επίπεδα κυκλοφορίας αναμένεται να είναι σημαντικά χαμηλότερα και από τις ήδη χαμηλές εκτιμήσεις για την κυκλοφορία.

²⁶ Σύμφωνα με την ειδική έκθεση αριθ. 5/2013 του ΕΕΣ με τίτλο «Αξιοποιούνται ορθά τα κονδύλια που διατίθενται για τα οδικά δίκτυα στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ;», σε σύγκριση με τους αυτοκινητόδρομους, η επιλογή της κατασκευής οδών ταχείας κυκλοφορίας θα μπορούσε να κοστίζει κατά μέσο όρο 43 % φθηνότερα.

Γράφημα 7 - Κατασκευαστικές εργασίες στον αυτοκινητόδρομο Κεντρικής Ελλάδας Ε-65



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

46. Και το ενδιαφέρον των πελατών για τα ελεγχθέντα έργα ευρυζωνικών υποδομών στη Γαλλία και την Ιρλανδία ήταν χαμηλότερο των προσδοκιών, ενίοτε μάλιστα σημαντικά χαμηλότερο. Τα έσοδα του έργου στον νομό Meurthe-et-Moselle (Γαλλία) υπολείπονταν σχεδόν κατά 50 % των προσδοκιών (βλέπε **πίνακα 4**) και τα ποσοστά πραγματικής χρήσης του έργου NBS (Ιρλανδία) από τους πελάτες ήταν κατά 69 % κατώτερα των προβλέψεων (42 004 πελάτες αντί για 135 948).

Πίνακας 4 - Ενδιαφέρον των πελατών για τα έργα ΣΔΙΤ στους νομούς Gironde, Meurthe et Moselle και Hautes Pyrénées της Γαλλίας

Έργο (ημερομηνία έναρξης)	Gironde (2009)	Meurthe-et-Moselle (2008)	Hautes-Pyrénées (2010)
Πραγματικά έσοδα στο τέλος του 2015 (% εκτιμώμενων εσόδων στο τέλος του 2015)	7,8 εκατομμύρια ευρώ (83,9 %)	7,0 εκατομμύρια ευρώ (50,9 %)	9,2 εκατομμύρια ευρώ (89,6 %)

Οι καθυστερήσεις, οι υπερβάσεις του κόστους και η υποχρησιμοποίηση οφείλονταν εν μέρει στην ανεπάρκεια των αναλύσεων και την ακαταλληλότητα των προσεγγίσεων

47. Προκειμένου να προσδιορίσουμε τους λόγους των ενδεχόμενων αδυναμιών στην υλοποίηση των έργων (επισκόπηση των δυνητικών πλεονεκτημάτων και κινδύνων, καθώς και των σχετικών παρατηρήσεων του ελέγχου παρέχεται στο [παράρτημα IV](#)), αξιολογήσαμε κατά πόσον προηγήθηκαν επαρκείς αναλύσεις οι οποίες να δικαιολογούν την επιλογή και την κλίμακα κάθε έργου, καθώς και την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ. Εξετάσαμε ακόμη αν η επιλεγείσα προσέγγιση των ΣΔΙΤ ήταν η ενδεδειγμένη στις συγκεκριμένες περιστάσεις.

Στα περισσότερα ελεγχθέντα έργα, η μέθοδος των ΣΔΙΤ επελέγη χωρίς να έχει προηγηθεί συγκριτική ανάλυση που να καταδεικνύει ότι επρόκειτο για τη μέθοδο που μεγιστοποιούσε την αποδοτικότητα

48. Καθώς πολλές χώρες δεν απαιτούν την εγγραφή στον προϋπολογισμό του συνολικού κόστους των ΣΔΙΤ προκαταβολικά κατά τον χρόνο ανάληψης της σχετικής υποχρέωσης και οι ετήσιες καταβολές αναγνωρίζονται αρκετά έτη μετά την έγκριση του έργου και την ολοκλήρωση της κατασκευής, οι σχετικές με τις δαπάνες για τις ΣΔΙΤ δηλώσεις καθυστερούν σημαντικά και γίνονται αφού έχει παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα από τη λήψη των βασικών αποφάσεων. Αυτό μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα λιγότερο προσεκτικό έλεγχο των ΣΔΙΤ από τους υπευθύνους για τη λήψη αποφάσεων σε σύγκριση με τον έλεγχο των παραδοσιακών συμβάσεων, δεδομένου ότι στην περίπτωση των τελευταίων το κεφαλαιακό κόστος εγγράφεται εξαρχής στον προϋπολογισμό και υπάρχει ανταγωνισμός μεταξύ περισσότερων έργων για την εξασφάλιση χρηματοδότησης. Επιπλέον, οι εταίροι από τον δημόσιο τομέα βασίζονται συχνά στον έλεγχο που διενεργούν οι δανειστές, των οποίων οι στόχοι, ωστόσο, μπορεί να διαφέρουν σημαντικά.

49. Δεδομένου ότι οι ΣΔΙΤ έχουν μακροπρόθεσμες συνέπειες για τις μελλοντικές γενεές, η επιλογή τους πρέπει να βασίζεται σε καλά τεκμηριωμένη ανάλυση και αιτιολόγηση. Σύμφωνα με τις ορθές πρακτικές διαχείρισης, απαιτείται η διενέργεια συγκριτικών αναλύσεων μεταξύ διάφορων επιλογών σύναψης συμβάσεων (π.χ. παραδοσιακές συμβάσεις έναντι ΣΔΙΤ) ώστε να επιλέγεται εκείνη που μεγιστοποιεί την οικονομική αποδοτικότητα. Ένα εργαλείο που χρησιμοποιείται συχνά είναι ο δείκτης σύγκρισης του δημόσιου τομέα (PSC). Με την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ χωρίς να προηγηθεί η

διενέργεια συγκριτικής ανάλυσης δεν διασφαλίζονται ισότιμοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των διαφορετικών μεθόδων σύναψης συμβάσεων, ενώ δεν παρέχονται εγγυήσεις ότι πρόκειται για την μέθοδο που μεγιστοποιεί την οικονομική αποδοτικότητα και προστατεύει καλύτερα το δημόσιο συμφέρον.

50. Στις περιπτώσεις τριών από τα 12 ελεγχθέντα έργα, οι εθνικές διαδικασίες δεν προέβλεπαν τη διενέργεια συγκριτικής ανάλυσης, όπως τη χρήση του PSC, προκειμένου να επιλεγεί η καταλληλότερη μέθοδος σύναψης συμβάσεων, καθώς τα εν λόγω έργα δεν προέβλεπαν άμεσες πληρωμές από το Δημόσιο. Επιπλέον, το σκεπτικό που εφαρμόστηκε για την επιλογή πέντε εκ των εννέα λοιπών ελεγχθέντων έργων (βλέπε παράρτημα III) (ήτοι όλων των ελεγχθέντων έργων αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα και την Ισπανία) δεν βασίστηκε σε συγκριτική ανάλυση. Από μια τέτοια ανάλυση θα είχαν προκύψει πρόσθετα ποσοτικά στοιχεία, καθώς και στοιχεία σχετικά με την οικονομική αποδοτικότητα, τα οποία θα είχαν χρησιμεύσει ως βάση για τη λήψη της απόφασης σχετικά με τη μέθοδο σύναψης της σύμβασης (παράδειγμα της χρησιμότητας των αναλύσεων αυτών παρέχεται στο πλαίσιο 2). Επιπλέον, στην περίπτωση ενός από τα εννέα έργα, δεν επετράπη στο Συνέδριο η πρόσβαση στη σχετική τεκμηρίωση (βλέπε σημείο 51).

51. Παρότι η επένδυση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Ταμείο Marguerite διέπεται από τον κανονισμό για το ΔΕΔ, σύμφωνα με τον οποίο το Συνέδριο έχει δικαίωμα να διενεργήσει έλεγχο ακόμη και στην περίπτωση που δικαιούχος είναι εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα²⁷, οι ιρλανδικές αρχές αρνήθηκαν να παράσχουν στο Συνέδριο τον PSC και το τεύχος δημοπράτησης για το έργο του αυτοκινητόδρομου N17/18, στοιχεία τα οποία δεν είχε στη

²⁷ Η συνεισφορά της Επιτροπής στο Ταμείο Marguerite χρηματοδοτήθηκε στο πλαίσιο του κανονισμού αριθ. 680/2007 (κανονισμός ΔΕΔ), ο οποίος προβλέπει, στο άρθρο 11, ότι τα κράτη μέλη έχουν ορισμένες υποχρεώσεις, όπως «να εκτελούν τα έργα κοινού ενδιαφέροντος τα οποία δικαιούνται κοινοτική χρηματοδοτική συνδρομή παρεχόμενη στο πλαίσιο του κανονισμού ΔΕΔ», «να διενεργούν τεχνική παρακολούθηση και οικονομικό έλεγχο των έργων σε στενή συνεργασία με την Επιτροπή» και «να πιστοποιούν την ύπαρξη και συμμόρφωση των δαπανών που πραγματοποιούνται για έργα ή τμήματα έργων», χωρίς διάκριση μεταξύ των διαφορετικών μορφών χρηματοδότησης. Επομένως, όσον αφορά την εκτέλεση, την παρακολούθηση και τον οικονομικό έλεγχο έργων χρηματοδοτούμενων από το Ταμείο Marguerite, το Συνέδριο μπορεί να ζητεί απευθείας από τα κράτη μέλη να παρέχουν πληροφορίες για τους σκοπούς του ελέγχου, συμπεριλαμβανομένων στοιχείων σχετικά με την εθνική διαδικασία που εφαρμόστηκε για τη σύναψη συμβάσεων ΣΔΙΤ.

διάθεσή της ούτε η Επιτροπή. Επομένως, δεν κατέστη δυνατό να αξιολογηθεί το σκεπτικό που εφαρμόστηκε για τη μελέτη και τη σύναψη της σύμβασης του έργου καθώς και για την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ αντί εναλλακτικών μεθόδων σύναψης συμβάσεων (όπως η σύναψη παραδοσιακών συμβάσεων και η παραχώρηση).

Πλαίσιο 2 - Σημασία των δεικτών σύγκρισης του δημόσιου τομέα (PSC) για τα έργα υποδομής

Οι δείκτες σύγκρισης του δημόσιου τομέα μπορούν να αποδειχθούν ιδιαίτερα χρήσιμοι στο πλαίσιο της αξιολόγησης της οικονομικής αποδοτικότητας της μεθόδου των ΣΔΙΤ για έργα υποδομής. Καθώς επιβαρύνεται συνήθως με υψηλότερο χρηματοοικονομικό κόστος και επιδιώκει υψηλή απόδοση για το επιχειρηματικό κεφάλαιο που διαθέτει²⁸, ο εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα τείνει να ελαχιστοποιεί το μακροπρόθεσμο κόστος συντήρησης βελτιώνοντας την ποιότητα της κατασκευής, κάτι που συνεπάγεται επίσης υψηλότερο κόστος κατασκευής. Ως εκ τούτου, η εξοικονόμηση που επιτυγχάνεται στο κόστος συντήρησης πρέπει να είναι επαρκής ώστε να αντισταθμίζεται το υψηλότερο κόστος κατασκευής και το χρηματοοικονομικό κόστος. Επομένως, οι δείκτες σύγκρισης του δημόσιου τομέα πρέπει να αξιολογούν τον βαθμό στον οποίο μπορεί να επιτευχθεί μακροπρόθεσμη εξοικονόμηση και κατά πόσον η ΣΔΙΤ είναι η κατάλληλη επιλογή για μια δεδομένη υποδομή. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για υποδομές όπως οι οδικές, για τις οποίες το ετήσιο κόστος συντήρησης ανέρχεται κατά μέγιστο σε 3 % του κόστους της υποδομής και αφήνει, επομένως, περιορισμένο μόνο περιθώριο για μακροπρόθεσμη εξοικονόμηση πόρων²⁹.

52. Παρότι υπολογίστηκαν δείκτες σύγκρισης του δημόσιου τομέα για τις τρεις βασισμένες σε πληρωμές διαθεσιμότητας γαλλικές ΣΔΙΤ, η αποτελεσματικότητά τους επηρεάστηκε από την έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων όσον αφορά το κόστος και τη συστηματική υπερεκτίμηση των αναμενόμενων επιπέδων εσόδων³⁰ τα οποία, στις περισσότερες περιπτώσεις, δεν

²⁸ Οι εταίροι από τον ιδιωτικό τομέα έχουν συνήθως πρόσβαση σε επαχθέστερους όρους δανεισμού σε σύγκριση με τις δημόσιες αρχές και απαιτούν υψηλή απόδοση για το επιχειρηματικό κεφάλαιο η οποία, στα ελεγχθέντα έργα, ανερχόταν ενίοτε σε 14 % ετησίως.

²⁹ Τα χρηματοοικονομικά μοντέλα που καταρτίσαμε δείχνουν ότι όσο υψηλότερο είναι το κόστος συντήρησης της υποδομής και όσο χαμηλότερη είναι η διαφορά των επιτοκίων για τον εταίρο από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, τόσο αυξάνεται η πιθανότητα επίτευξης μακροπρόθεσμων εξοικονομήσεων από τις ΣΔΙΤ.

³⁰ Αδυναμίες στη χρήση των δεικτών σύγκρισης του δημόσιου τομέα παρατήρησε επίσης το γαλλικό ανώτατο όργανο ελέγχου στην έκθεση ελέγχου του με τίτλο «Les partenariats public-

αντιστοιχούσαν στο πραγματικό ενδιαφέρον των πελατών (βλέπε σημείο 46). Επιπλέον, στην περίπτωση του έργου στο Pau-Pyrénées στη Γαλλία και του έργου MAN στην Ιρλανδία δεν διενεργήθηκε επίσης συνολική ανάλυση κόστους-οφέλους, γεγονός που εμπόδιζε τον προσδιορισμό των προσδοκώμενων οφελών και τη βελτιστοποίηση του μεγέθους και του αντικειμένου των έργων. Όσον αφορά το έργο MAN, αυτό είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του αντικειμένου του έργου από 95 σε 66 δίκτυα MAN, το δε κόστος ανά εξυπηρετούμενο από το έργο δήμο αυξήθηκε κατά 4,2 % (βλέπε σημείο 34 γ).

53. Από την αξιολόγηση των ελεγχθέντων έργων ΣΔΙΤ προέκυψε ότι ορισμένες πτυχές μπορούν να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στις επιδόσεις των έργων και θα μπορούσαν, επομένως, να αποτελέσουν αντικείμενο ειδικής αξιολόγησης από μέρους της Επιτροπής. Παρότι η διάρθρωση, η προκήρυξη πρόσκλησης υποβολής προσφορών και η υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών, η Επιτροπή μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο όταν πρέπει να εγκρίνει μεγάλα έργα που πρόκειται να συγχρηματοδοτηθούν με πόρους της ΕΕ. Ωστόσο, μέχρι την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, η Επιτροπή δεν είχε αναπτύξει ειδικά εργαλεία αξιολόγησης (π.χ. κριτήρια αξιολόγησης των έργων τα οποία να καταδεικνύουν την προστιθέμενη αξία της ΕΕ, την οικονομική αποδοτικότητά τους και τη συμβατότητα με τη μακρά διάρκεια των συμβάσεων) για την ανάλυση του αντικτύπου συγκεκριμένων χαρακτηριστικών των ΣΔΙΤ σε επιμέρους μεγάλα έργα³¹.

privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser», (Cour des comptes française, Rapport public annuel 2015).

³¹ Στο πλαίσιο της περιόδου προγραμματισμού 2007-2013 για τα ΕΔΕΤ, από τα 968 μεγάλα έργα αξίας 155,2 δισεκατομμυρίων ευρώ που ενέκρινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα 28 ήταν έργα ΣΔΙΤ αξίας 11,8 δισεκατομμυρίων ευρώ, η συνεισφορά της ΕΕ στα οποία έφτανε τα 4,8 δισεκατομμύρια ευρώ. Τα έργα που συγχρηματοδοτούνται από το Ταμείο Marguerite εγκρίνονται από την επιτροπή επενδύσεων του ταμείου, στην οποία δεν συμμετέχει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Οι κίνδυνοι σε πολλές περιπτώσεις δεν κατανέμονταν με τον ενδεδειγμένο τρόπο, με αποτέλεσμα μειωμένα κίνητρα ή υπερβολική έκθεση του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα σε κινδύνους

54. Ένας από τους λόγους επιλογής της μεθόδου των ΣΔΙΤ είναι η δυνατότητα επιμερισμού των κινδύνων (που συνδέονται π.χ. με την κατασκευή, τη ζήτηση ή τη διαθεσιμότητα) βάσει της αρχής ότι τους κινδύνους πρέπει να αναλαμβάνει ο εταίρος που είναι ο καταλληλότερος να τους διαχειριστεί.

55. Ο κατάλληλος προσδιορισμός των κινδύνων του έργου και η κατανομή τους κατά τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η βέλτιστη ισορροπία μεταξύ της μετάθεσης του κινδύνου και της αποζημίωσης του εταίρου που αναλαμβάνει τον κίνδυνο, αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα για την επιτυχία της ΣΔΙΤ. Σε αντίθετη περίπτωση, το αποτέλεσμα μπορεί να είναι οικονομικές επιπτώσεις για τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα και προσκόμματα στην επίτευξη των στόχων του έργου. Αν οι ρυθμίσεις επιμερισμού των κινδύνων δεν είναι οι ιδανικές, το αποτέλεσμα μπορεί να είναι μειωμένα κίνητρα για τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα ή υψηλότερο κόστος έργου και μικρότερα οφέλη για τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα.

56. Εντοπίσαμε τουλάχιστον μία ορθή πρακτική: στο πλαίσιο του έργου ευρυζωνικών υποδομών στον νομό Gironde στη Γαλλία, ελήφθη υπόψη η επίτευξη των προσδοκώμενων επιπέδων υπηρεσιών και προβλέφθηκαν κυρώσεις για την περίπτωση στην οποία το ενδιαφέρον των πελατών δεν αντιστοιχούσε στα χρηματοοικονομικά μοντέλα που υποβλήθηκαν με την προσφορά. Ωστόσο, διαπιστώσαμε επίσης ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες οι κίνδυνοι δεν είχαν κατανεμηθεί κατά τρόπο συνεκτικό. Παραδείγματος χάριν:

α) Κατανομή κινδύνων μη συνεπής προς τα κριτήρια για την ανάθεση της σύμβασης ΣΔΙΤ: μολονότι οι υποψήφιοι για το έργο στον νομό Meurthe-et-Moselle στη Γαλλία επελέγησαν σύμφωνα με κριτήρια ανάθεσης τα οποία προέβλεπαν μεταξύ άλλων ότι οι μελλοντικοί εταίροι από τον ιδιωτικό τομέα θα προτείνουν χρηματοοικονομικά μοντέλα για την εμπορική προώθηση των υπηρεσιών ευρυζωνικής πρόσβασης, οι εμπορικοί κίνδυνοι βάρυναν τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα. Επομένως, οι εταίροι από τον ιδιωτικό τομέα δεν ήταν υπόλογοι για τις προβλέψεις εσόδων στις οποίες βασίστηκαν στο στάδιο της υποβολής προσφορών. Κατά τον έλεγχο διαπιστώσαμε ότι

τα έσοδα ήταν κατά σχεδόν 50 % κατώτερα των προσδοκιών και ότι μια καταλληλότερη κατανομή των κινδύνων θα είχε αποτελέσει κίνητρο ώστε να διασφαλιστεί καλύτερη εμπορική προώθηση των υπηρεσιών ευρυζωνικής πρόσβασης.

- β) Κατανομή κινδύνων μη συνεπής με την απόδοση του ιδιωτικού επιχειρηματικού κεφαλαίου: Στην περίπτωση έργου αυτοκινητόδρομου, ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα έφερε τον κίνδυνο που συνδέεται με τη διαθεσιμότητα, όχι όμως και τον κίνδυνο ζήτησης. Δεδομένου ότι ο κίνδυνος που συνδέεται με τη διαθεσιμότητα εξαρτάται περισσότερο από τα επίπεδα συντήρησης που εξασφαλίζει ο εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα και σε μικρότερο βαθμό από εξωγενείς παράγοντες, εκθέτει τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα σε λιγότερες αβεβαιότητες και, επομένως, θα έπρεπε να συνεπάγεται χαμηλότερα ποσοστά απόδοσης του κεφαλαίου του σε σύγκριση με τον κίνδυνο ζήτησης. Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή η σύμβαση ΣΔΙΤ προέβλεπε συντελεστή απόδοσης σχεδόν 14 % ετησίως για τα ίδια κεφάλαια του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα, ποσοστό που συγκαταλέγεται μεταξύ των υψηλότερων που παρατηρήθηκαν στα ελεγχθέντα έργα.
- γ) Ακατάλληλη κατανομή κινδύνων - ο εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα επωμίζεται υπερβολικό κίνδυνο: από την ανάλυση των ελεγχθέντων έργων στην Ελλάδα προέκυψε ότι η ανάληψη υπερβολικά υψηλών κινδύνων από τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα (όπως παραδείγματος χάριν στην περίπτωση της Ολυμπίας Οδού, όπου ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα μετέθεσε το σύνολο του κινδύνου ζήτησης στον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα, μολονότι ο τελευταίος δεν μπορούσε να ασκήσει καμία επιρροή στη ζήτηση για κυκλοφορία) δημιουργεί σημαντικές επιπλοκές, όπως αύξηση του κινδύνου πτώχευσης του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα και, ως εκ τούτου, αύξηση των δαπανών που βαρύνουν τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα και μειωμένη οικονομική αποδοτικότητα (βλέπε σημεία 36 έως 40). Παρόμοια κατανομή κινδύνων προβλεπόταν για το έργο NBS στην Ιρλανδία, για το οποίο το πραγματικό ενδιαφέρον των πελατών αποδείχθηκε πολύ χαμηλότερο των προσδοκιών (βλέπε σημείο 46). Εάν ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα δεν ήταν οικονομικά εύρωστος, τα σημαντικά χαμηλότερα επιτευχθέντα έσοδα θα είχαν θέσει σε κίνδυνο ολόκληρο το έργο.

δ) Αναποτελεσματική κατανομή κινδύνων: Στην περίπτωση του έργου του αυτοκινητόδρομου A-1 στην Ισπανία (βλέπε γράφημα 8), τόσο ο κίνδυνος ζήτησης όσο και ο κίνδυνος που συνδέεται με τη διαθεσιμότητα μετατέθηκαν στον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα, καθώς η απόδοση του έργου βασιζόταν σε σκιάδη διόδια καταβαλλόμενα από τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα, προσαρμοζόμενα βάσει ανταμοιβών ή κυρώσεων συνδεόμενων με την ποιότητα της συντήρησης της υποδομής. Παρότι τα επίπεδα κυκλοφορίας ήταν σημαντικά κατώτερα των προσδοκιών, η ποιότητα της συντήρησης (η οποία ευνοήθηκε από τα χαμηλά επίπεδα κυκλοφορίας) είχε ως αποτέλεσμα την καταβολή ανταμοιβών στον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα, οι οποίες αντιστάθμιζαν κάθε ζημία που υφίστατο από τον κίνδυνο ζήτησης. Επομένως, παρότι ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα επωμίστηκε το σύνολο των κινδύνων, στην πράξη δεν υπέστη οικονομική ζημία, ενώ ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα ήταν συμβατικά υποχρεωμένος να καταβάλλει σημαντικά υψηλότερα ποσά για τη διασφάλιση της συντήρησης σε εξαιρετικό επίπεδο ενός υποχρησιμοποιούμενου αυτοκινητόδρομου.

Γράφημα 8 - Αυτοκινητόδρομος A-1 στην Ισπανία



Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Οι συμβάσεις ΣΔΙΤ μακράς διάρκειας δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της ταχείας τεχνολογικής εξέλιξης

57. Αποτελεί κοινή αντίληψη ότι επιδίωξη των ΣΔΙΤ είναι η μεγιστοποίηση των οφελών τους μέσω του συνδυασμού και της αξιοποίησης των πλεονεκτημάτων που προσφέρει η εμπειρογνωσία τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα. Προσδοκάται, συνεπώς, ότι θα εξασφαλίσουν υποδομές και υπηρεσίες καλύτερης ποιότητας παρέχοντας κίνητρα για τον εντοπισμό καινοτόμων λύσεων στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών³².

58. Τα έργα ευρυζωνικών υποδομών που υποβλήθηκαν σε έλεγχο υλοποιήθηκαν ως ΣΔΙΤ κυρίως επειδή οι εταίροι από τον δημόσιο τομέα έκριναν ότι δεν διέθεταν την τεχνική ικανότητα να τα υλοποιήσουν βάσει των παραδοσιακών μεθόδων χωρίς να διατρέξουν υψηλό κίνδυνο αντιμετώπισης τεχνικών προβλημάτων διεπαφής. Ωστόσο, βρέθηκαν αντιμετώποι με ένα κοινό πρόβλημα των συμβάσεων ΣΔΙΤ στον τομέα των νέων τεχνολογιών, όπου η επιλογή των καταλληλότερων τεχνολογικών λύσεων αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την επιτυχή εκτέλεση μακροπρόθεσμων συμβάσεων. Η δέσμευση για χρήση συγκεκριμένης τεχνολογίας και για επίτευξη συγκεκριμένων επιδόσεων κατά τη συνήθως μακρά διάρκεια των συμβάσεων ΣΔΙΤ εκθέτει τα έργα σε σημαντικούς κινδύνους τεχνολογικής απαξίωσης, η οποία αναπόφευκτα συνεπάγεται μείωση των εσόδων μόλις διατεθεί στην αγορά μια νέα τεχνολογία.

59. Παραδείγματος χάριν, τρία από τα τέσσερα ελεγχθέντα έργα ΣΔΙΤ ευρυζωνικών υποδομών στη Γαλλία είχαν προβλεπόμενη διάρκεια 18 έως 24 ετών και βασίζονται σε συνδυασμό τεχνολογιών, συμπεριλαμβανομένης της εκτενούς χρήσης ασύρματων τεχνολογιών που απαιτούν δαπανηρές αναβαθμίσεις κάθε πέντε ή έξι έτη (βλέπε επίσης **πλαίσιο 3**). Στο πλαίσιο της στρατηγικής που θεσπίστηκε στη Γαλλία για το διαδίκτυο πολύ υψηλών ταχυτήτων³³, προκειμένου να δημιουργηθεί η αναγκαία υποδομή, θα χρειαστεί να

³² Βλέπε, παραδείγματος χάριν, EPEC, «The Non-Financial Benefits of PPPs - A review of Concepts and Methodology», Ιούνιος 2011.

³³ Με το «Plan France Très Haut Débit 2013-2022» που δρομολόγησε τον Φεβρουάριο του 2013, η κυβέρνηση δεσμεύθηκε να επιτύχει 100 % κάλυψη με ευρυζωνικές υποδομές οπτικών ινών έως το 2022.

δρομολογηθούν νέες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων για την κάλυψη περιοχών οι οποίες μόλις καλύφθηκαν με ασύρματη τεχνολογία και για τις οποίες υφίσταται ήδη σύμβαση ΣΔΙΤ με ισχύ τουλάχιστον έως το 2030. Αυτό είναι πιθανό να έχει ως αποτέλεσμα όχι μόνο την κάλυψη της ίδιας περιοχής από δύο ή περισσότερες αλληλοεπικαλυπτόμενες συμβάσεις ΣΔΙΤ, μία εκ των οποίων βασισμένη σε παρωχημένη τεχνολογία, αλλά και στην αναδιαπραγμάτευση ενδεχομένως των προϋπαρχουσών συμβάσεων ΣΔΙΤ, υπερβάσεις κόστους και αβέβαιες συνέπειες για το δίκτυο συνολικά.

Πλαίσιο 3 - Οι ΣΔΙΤ αντιμέτωπες με την ταχεία τεχνολογική εξέλιξη: το έργο στον νομό Meurthe et Moselle

Για το έργο ευρυζωνικών υποδομών στον νομό Meurthe et Moselle, τα κριτήρια ανάθεσης έδιναν έμφαση στον παράγοντα της ταχύτητας στην επίτευξη της επιθυμητής γεωγραφικής κάλυψης, ενώ δεν απονέμονταν βαθμοί για την ποιότητα των προτεινόμενων από τους προσφέροντες τεχνικών λύσεων. Ως εκ τούτου, η πλειονότητα (95 %) των νοικοκυριών καλύφθηκε με σύνδεση με ταχύτητα 6 Mbps, σε πολλές περιπτώσεις μέσω δορυφόρου ή Wifi-MAX, τεχνολογίες λιγότερο βιώσιμες και με χαμηλότερες επιδόσεις, οι οποίες δεν συνάδουν με την τάση επέκτασης της κάλυψης των νοικοκυριών με οπτικές ίνες. Ως αποτέλεσμα, χρειάστηκε να δεσμευθούν σημαντικοί πρόσθετοι πόροι για την ανά τακτά διαστήματα αναβάθμιση της ποιότητας του δικτύου, με αποτέλεσμα το κόστος των σημαντικών εργασιών συντήρησης και ανανέωσης της υποδομής (32 εκατομμύρια ευρώ) να αντιστοιχεί στο 84,4 % του συνολικού επενδυτικού κόστους του έργου (37 εκατομμύρια ευρώ), ποσοστό σημαντικά υψηλότερο σε σύγκριση με άλλα έργα ευρυζωνικών υποδομών τα οποία έκαναν εντατικότερη χρήση της τεχνολογίας των οπτικών ινών.

Το θεσμικό και νομικό πλαίσιο δεν έχει προσαρμοστεί ακόμη στις ανάγκες των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων ΣΔΙΤ

60. Εξετάσαμε κατά πόσον το θεσμικό και νομικό πλαίσιο στην ΕΕ μπορεί να αντεπεξέλθει στην αύξηση του αριθμού των ΣΔΙΤ σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Μεταξύ άλλων, εξετάσαμε αν η ισχύουσα νομοθεσία για τις ΣΔΙΤ είναι επαρκής και αν υπάρχουν ειδικές συμβουλευτικές μονάδες για την υποστήριξη της εκτέλεσης των έργων ΣΔΙΤ, μέσω της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών, τυποποιημένων συμβάσεων, υποδειγμάτων συγκριτικών αναλύσεων, καθώς και οι ενδεδειγμένοι μηχανισμοί για τη διευκόλυνση της εφαρμογής των εν λόγω συστημάτων, αλλά και κατάλληλες στρατηγικές για τη χρήση των ΣΔΙΤ στο πλαίσιο της επενδυτικής πολιτικής συνολικά.

Τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήσαμε επίσκεψη, μολονότι είναι εξοικειωμένα με τις ΣΔΙΤ, δεν διαθέτουν όλα σαφώς καθορισμένο θεσμικό και νομικό πλαίσιο

61. Η επιτυχία των ΣΔΙΤ προϋποθέτει την ύπαρξη άρτιων και ολοκληρωμένων νομικών και θεσμικών πλαισίων και διαδικασιών. Επιπλέον, η επιτυχημένη υλοποίηση των ΣΔΙΤ εξαρτάται επίσης σε μεγάλο βαθμό από τη διοικητική ικανότητα των αρμόδιων αρχών.

62. Εξετάσαμε το θεσμικό και νομικό πλαίσιο των τεσσάρων κρατών μελών στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις και εντοπίσαμε ορισμένες αδυναμίες που υπονομεύουν την επιτυχή υλοποίηση των ΣΔΙΤ.

- α) Στη Γαλλία και την Ιρλανδία, το πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ εφαρμόζεται μόνο για συγκεκριμένα είδη ΣΔΙΤ σε κεντρικό επίπεδο. Στη Γαλλία, το γενικό θεσμικό πλαίσιο εφαρμόζεται κυρίως στις συμβάσεις εταιρικής σχέσης (Contrats de Partenariat, CP) – όπως το σύνηθες μοντέλο ΣΔΙΤ DBFMO που βασίζεται σε πληρωμές διαθεσιμότητας– οι οποίες αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης σε εθνικό επίπεδο. Άλλες μορφές ΣΔΙΤ, όπως η «Délégation de Service Public» (ανάθεση παροχής δημόσιας υπηρεσίας) (ΣΔΙΤ τύπου παραχώρησης) και οι CP σε περιφερειακό επίπεδο δεν υπάγονταν σε παρόμοιες ρυθμίσεις. Στην Ιρλανδία, οι έλεγχοι και οι συγκριτικές αναλύσεις στις οποίες υποβάλλονται οι συμβατικές ρυθμίσεις όπως αυτές για το έργο MAN διαφέρουν από τους ελέγχους και τις αναλύσεις που πραγματοποιούνται στην περίπτωση των ΣΔΙΤ βάσει πληρωμών διαθεσιμότητας, στο πλαίσιο των οποίων πιθανόν να είχε αποτραπεί ο πλημμελής προγραμματισμός (βλέπε **σημείο 34 γ**).
- β) Στην Ελλάδα, το πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ εφαρμόζεται μόνο σε έργα με κόστος κατασκευής κάτω των 500 εκατομμυρίων ευρώ, με αποτέλεσμα πολύ μεγάλα έργα υποδομής, όπως οι τρεις αυτοκινητόδρομοι που επελέγησαν για τον έλεγχό μας³⁴, να εξαιρούνται από τις υποχρεωτικές αξιολογήσεις που προβλέπει η νομοθεσία για τις ΣΔΙΤ. Η διάκριση αυτή δεν διευκολύνει την αρμόδια για τις ΣΔΙΤ υπηρεσία να εφαρμόζει καθιερωμένες

³⁴ Έργα ΣΔΙΤ υψηλότερου κόστους μπορούν να υπαχθούν στη νομοθεσία για τις ΣΔΙΤ με ομόφωνη απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής για τις ΣΔΙΤ.

διαδικασίες, ενώ την εμποδίζει να αξιοποιεί συστηματικά την πείρα της μονάδας ΣΔΙΤ σε έργα μεγάλης κλίμακας.

- γ) Στην Ισπανία, δεν υπήρχε ειδική υπηρεσία ή μονάδα ΣΔΙΤ για την υποστήριξη της υλοποίησης των ελεγχθέντων έργων ΣΔΙΤ: Επομένως, στην περίπτωση των ΣΔΙΤ δεν κατέστη δυνατό να αξιοποιηθούν οι τυποποιημένες συμβατικές ρήτρες, η καθοδήγηση και τα εργαλεία σε κεντρικό επίπεδο. Τα ισπανικά έργα ΣΔΙΤ δεν υποβλήθηκαν σε συγκριτική ανάλυση με άλλες μεθόδους σύναψης συμβάσεων (βλέπε σημείο 50) ούτε σε οποιαδήποτε άλλη εκτίμηση ειδικά προσαρμοσμένη στα χαρακτηριστικά των έργων ΣΔΙΤ για την εξακρίβωση της οικονομικής αποδοτικότητάς τους.

63. Επιπλέον, διαπιστώσαμε ότι λιγοστά κράτη μέλη έχουν αποκτήσει επαρκή μακρά πείρα και εμπειρογνωμοσύνη στον δημόσιο τομέα σε σχέση με την υλοποίηση επιτυχημένων έργων ΣΔΙΤ (βλέπε γράφημα 3). Με την ανάλυση που πραγματοποιήσαμε σχετικά με τα χρηματοδοτούμενα από το ΕΤΣΕ έργα ΣΔΙΤ επιβεβαιώθηκε ότι αυτά συγκεντρώνονται στα κράτη μέλη που εμφανίζουν τον μεγαλύτερο βαθμό εξοικείωσης με τη συγκεκριμένη μέθοδο σύναψης συμβάσεων: τον Ιούνιο του 2017, 14 από τις 18 εγκριθείσες στο πλαίσιο του ΕΤΣΕ ΣΔΙΤ εντοπίζονταν στη Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, τις Κάτω Χώρες, την Ιταλία, τη Γερμανία, την Ιρλανδία και την Ελλάδα. Αυτό επιβεβαιώνεται περαιτέρω από τη γνώμη του Συνεδρίου σχετικά με την πρόταση παράτασης και επέκτασης του πεδίου εφαρμογής του ισχύοντος κανονισμού ΕΤΣΕ³⁵, στην οποία εφιστάται η προσοχή στις σημαντικές γεωγραφικές ανισοροπίες και την τομεακή συγκέντρωση, καθώς 63 % της χρηματοδότησης του ΕΤΣΕ στο πλαίσιο του σκέλους υποδομής και καινοτομίας συγκεντρώνεται στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιταλία και την Ισπανία, και κυρίως στους τομείς της ενέργειας (46 %) και των μεταφορών (19 %).

³⁵ Γνώμη αριθ. 2/2016, «Η πρόταση παράτασης και επέκτασης του ΕΤΣΕ είναι πρόωρη» (<http://www.eca.europa.eu>).

Παρά τις μακροχρόνιες συνέπειες των ΣΔΙΤ, τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη δεν έχουν αναπτύξει σαφή στρατηγική για τη χρήση τους

64. Ένα από τα δυνητικά οφέλη των έργων ΣΔΙΤ είναι η ταχύτερη υλοποίηση του σχεδιασθέντος προγράμματος επενδύσεων κεφαλαίου, καθώς οι ΣΔΙΤ μπορούν να αποτελέσουν σημαντική πρόσθετη πηγή χρηματοδότησης, συμπληρωματική προς τα παραδοσιακά κονδύλια.

65. Ωστόσο, η χρηματοδότηση μεγάλων έργων υποδομής και η ανάληψη υποχρέωσης ετήσιων καταβολών για την κατασκευή, τη λειτουργία και τη συντήρησή τους έχουν μακροχρόνιες συνέπειες στους προϋπολογισμούς και τις διαδικασίες λήψης πολιτικών αποφάσεων των κρατών μελών. Για τον λόγο αυτό, οι κυβερνήσεις θα έπρεπε να αναπτύξουν μια στρατηγική προσέγγιση για τον προσδιορισμό των τομέων και των περιπτώσεων στις οποίες η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ κρίνεται η καταλληλότερη και στις οποίες ενδέχεται να ενδείκνυται η δέσμευση σε έναν μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό. Διαπιστώσαμε ότι τα περισσότερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη δεν διέθεταν σαφή πολιτική και στρατηγική όσον αφορά τη χρήση των ΣΔΙΤ:

- α) Στην Ιρλανδία και την Ελλάδα, οι ΣΔΙΤ αντιμετωπίζονται κυρίως ως πηγή πρόσθετης χρηματοδότησης είτε για τη χρηματοδότηση μέσω αυτών συμπληρωματικών ως επί το πλείστον επενδύσεων, ήτοι πρόσθετων έργων που δεν κατέστη δυνατό να καλυφθούν από τον εθνικό προϋπολογισμό επενδύσεων κεφαλαίου (Ιρλανδία), είτε για την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων (Ελλάδα).
- β) Στη Γαλλία, δεν υπάρχει στρατηγική προσέγγιση για τη χρήση ΣΔΙΤ. Η κυβέρνηση επιχείρησε να παράσχει κίνητρα για τη χρήση των ΣΔΙΤ ως αντικυκλικού μέτρου για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, αλλά δεν κατέστησε σαφή τον ρόλο που πρέπει να διαδραματίσουν οι ΣΔΙΤ στο πλαίσιο των επενδυτικών στρατηγικών. Παραδείγματος χάριν, τα ελεγχθέντα έργα ΣΔΙΤ στον τομέα των ευρυζωνικών υποδομών υλοποιήθηκαν χωρίς να έχει θεσπιστεί συνολική στρατηγική σε εθνικό επίπεδο για την επίτευξη του στόχου της διασφάλισης διαδικτυακής πρόσβασης υψηλής ταχύτητας για όλους (βλέπε σημείο 59).

γ) Στην Ισπανία, τα έργα ΣΔΙΤ επελέγησαν βάσει του σταδίου ωριμότητάς τους και όχι βάσει της σημασίας, του αντικτύπου ή της οικονομικής αποδοτικότητάς τους, γεγονός που εξηγεί τον λόγο για τον οποίο, παραδείγματος χάριν, ένα έργο σε περισσότερο ώριμο στάδιο, το οποίο αφορούσε τμήμα του αυτοκινητόδρομου A-1 με μικρότερη ένταση κυκλοφορίας, υλοποιήθηκε μέσω ΣΔΙΤ.

66. Από την άποψη της ευρωπαϊκής πολιτικής για τις υποδομές, τα έξι ελεγχθέντα έργα ευρυζωνικών υποδομών στη Γαλλία και στην Ιρλανδία ανταποκρίνονταν στις κύριες προτεραιότητες της ΕΕ στον τομέα των ΤΠΕ. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι τα δύο τρίτα των ελεγχθέντων έργων αυτοκινητόδρομων³⁶ δεν περιλαμβάνονταν στο υψηλής προτεραιότητας κεντρικό δίκτυο ΔΕΔ-Μ, το οποίο πρέπει να ολοκληρωθεί κατά προτεραιότητα έως το 2030, αλλά στο εκτεταμένο δίκτυο το οποίο αναμένεται να ολοκληρωθεί μόλις το 2050. Παρότι οι ΣΔΙΤ μπορούν δυνητικά να συμβάλλουν στην ολοκλήρωση μεγάλων έργων υποδομής προτεραιότητας, ως εναλλακτική μέθοδος που προστίθεται στις παραδοσιακές μεθόδους σύναψης συμβάσεων, αμφισβητείται κατά πόσον ήταν σκόπιμη και δικαιολογημένη η ανάληψη των πρόσθετων εξειδικευμένων υποχρεώσεων και των κινδύνων που συνδέονται με την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ για τα συγκεκριμένα έργα, τα οποία δεν περιλαμβάνονται στο κεντρικό δίκτυο που πρέπει να ολοκληρωθεί έως το 2030, δεδομένου ότι αποδείχθηκε ιδιαίτερα προβληματική, όπως περιγράφεται στην παρούσα έκθεση.

67. Ο ρόλος που θα έπρεπε να διαδραματίζουν οι ΣΔΙΤ στο πλαίσιο ευρύτερων επενδυτικών στρατηγικών θα πρέπει ενδεχομένως να βασίζεται σε συνεκτικές στρατηγικές προσεγγίσεις. Από τα τέσσερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, η Ιρλανδία και, σε μικρότερο βαθμό, η Ελλάδα εξέτασαν το ενδεχόμενο περιορισμού της χρήσης των ΣΔΙΤ προκειμένου να μην δεσμεύονται υπερβολικά ποσά μελλοντικών προϋπολογισμών, αξιοποιώντας τη δυνατότητα μη εγγραφής στον προϋπολογισμό και μη πραγματοποίησης ελέγχων εκ των προτέρων. Η Ιρλανδία προέβλεψε τη θέσπιση ανώτατου ορίου στις δαπάνες ΣΔΙΤ σε 10 % των συνολικών αθροιστικών κεφαλαιουχικών δαπανών σε

³⁶ Ο αυτοκινητόδρομος N17/N18 στην Ιρλανδία, ο αυτοκινητόδρομος C-25 στην Ισπανία καθώς και ο αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας, ο αυτοκινητόδρομος «Μορέας» και τα εναπομένοντα τμήματα της Ολυμπίας Οδού στην Ελλάδα.

ετήσια βάση, ενώ στην Ελλάδα οι συνολικές πληρωμές για ΣΔΙΤ, στο πλαίσιο του νομοθετικού πλαισίου για τις ΣΔΙΤ, δεν πρέπει να υπερβαίνουν το 10 % του ετήσιου προγράμματος δημόσιων επενδύσεων και οι συνολικές ετήσιες πληρωμές διαθεσιμότητας προς ιδιώτες οικονομικούς φορείς δεν πρέπει να υπερβαίνουν το ποσό των 600 εκατομμυρίων ευρώ³⁷.

68. Στη Γαλλία και στην Ισπανία, δεν προβλέπεται ανώτατο όριο στις συνολικές ετήσιες πληρωμές για ΣΔΙΤ. Ο κίνδυνος μειωμένης δημοσιονομικής ευελιξίας λόγω του ότι το επίπεδο των χορηγούμενων κεφαλαίων υπερέβαινε την πραγματική ικανότητα χρηματοδότησης, λαμβανομένων υπόψη των υφιστάμενων και μακροπρόθεσμων δημοσιονομικών περιορισμών, ήταν ιδιαίτερα έκδηλος σε περιφερειακό επίπεδο (βλέπε πλαίσιο 4).

Πλαίσιο 4 - Παράδειγμα μειωμένης δημοσιονομικής ευελιξίας στην περιφέρεια της Καταλονίας

Η Περιφέρεια της Καταλονίας στην Ισπανία υλοποιεί ένα μεγάλο πρόγραμμα επενδύσεων μέσω ΣΔΙΤ, βασισμένο σε αισιόδοξες προοπτικές όσον αφορά τα δημόσια οικονομικά, οι οποίες είχαν βρει έρεισμα στην ταχεία οικονομική ανάπτυξη πριν από την οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση. Συγκεκριμένα, το 2007, οι δαπάνες για τα έργα ΣΔΙΤ ανήλθαν σε 178,8 εκατομμύρια ευρώ ετησίως, ποσό το οποίο αντιστοιχούσε στο 8,9 % του ετήσιου προϋπολογισμού (2 δισεκατομμύρια ευρώ) της αρμόδιας για τις υποδομές μεταφορών περιφερειακού υπηρεσίας. Η υπηρεσία έκρινε ότι μια τέτοια δημοσιονομική επιβάρυνση δεν θα έθετε σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα μελλοντικών προϋπολογισμών, καθώς την εποχή εκείνη η οικονομία αναπτυσσόταν με ταχείς ρυθμούς. Ωστόσο, μετά την κρίση, ο ετήσιος προϋπολογισμός της υπηρεσίας μειώθηκε σε 300 εκατομμύρια ευρώ, με αποτέλεσμα οι ετήσιες πληρωμές στο πλαίσιο των ΣΔΙΤ να απορροφούν πλέον το μεγαλύτερο μέρος του προϋπολογισμού. Ως εκ τούτου, το περιθώριο δημοσιονομικής ευελιξίας και η ικανότητα της περιφέρειας να προσαρμοστεί σε νέες προτεραιότητες που προκύπτουν ή να χρηματοδοτήσει επείγουσες επενδύσεις περιορίστηκαν.

³⁷ Οι διατάξεις αυτές δεν τυγχάνουν εφαρμογής στα έργα ΣΔΙΤ μεγάλης κλίμακας, αξίας άνω των 500 εκατομμυρίων ευρώ, τα οποία δεν εμπίπτουν στο πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ.

Ο συνδυασμός της χρηματοδότησης της ΕΕ με ΣΔΙΤ συνεπάγεται πρόσθετες απαιτήσεις και αβεβαιότητες

69. Τα κράτη μέλη που υλοποιούν συστηματικά ΣΔΙΤ κάνοντας χρήση χρηματοδότησης της ΕΕ είναι λιγοστά (βλέπε σημεία 9 έως 19). Με τις επισκέψεις ελέγχου που πραγματοποιήσαμε στην Ιρλανδία, τη Γαλλία, την Ισπανία και την Ελλάδα επιβεβαιώσαμε ότι ένα από τα κύρια εμπόδια για τα έργα ΣΔΙΤ συνδυαστικής χρηματοδότησης είναι οι περίπλοκες απαιτήσεις που απορρέουν από τη διαδικασία υποβολής αίτησης για επιχορήγηση από την ΕΕ, και οι οποίες έρχονται να προστεθούν στην ήδη πολύπλοκη διαδικασία σύναψης και διαχείρισης των συμβάσεων ΣΔΙΤ. Η κατάσταση αυτή μπορεί να αποτρέψει τους εταίρους να χρησιμοποιήσουν εξ αρχής κονδύλια συνδυαστικής χρηματοδότησης (ΣΔΙΤ) και να τους ωθήσει να προτιμήσουν την παραδοσιακή μέθοδο σύναψης συμβάσεων ή να υλοποιήσουν ΣΔΙΤ χωρίς χρηματοδότηση από την ΕΕ.

70. Σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες, όπως οι συνέπειες της χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης, οι πολιτικές προτιμήσεις και η περιορισμένη ικανότητα του δημόσιου τομέα να χειρίζεται ΣΔΙΤ, η πολύ περιορισμένη έως τώρα χρήση της στήριξης της ΕΕ στο πλαίσιο ΣΔΙΤ οφειλόταν επίσης σε ορισμένο βαθμό στις πρακτικές δυσκολίες που συνδέονταν με τους παλαιότερους κανονισμούς περί χρηματοδότησης από την ΕΕ. Οι κανονισμοί των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 δεν περιελάμβαναν ειδικές διατάξεις για τις ΣΔΙΤ, καθώς ήταν επί της ουσίας προσαρμοσμένοι στις ανάγκες των μηχανισμών έγκρισης και εκταμίευσης επιχορηγήσεων που είχαν σχεδιαστεί για τις παραδοσιακές μορφές σύναψης συμβάσεων.

71. Ο νέος κανονισμός περί κοινών διατάξεων για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 περιέχει ειδικό κεφάλαιο για τις ΣΔΙΤ, για την αποσαφήνιση των δυνατοτήτων που παρέχουν τα ΕΔΕΤ για τη στήριξη έργων ΣΔΙΤ και την αντιμετώπιση ορισμένων από τις κυριότερες πρακτικές δυσκολίες. Απλουστεύθηκε, παραδείγματος χάριν, ο υπολογισμός του χρηματοδοτικού ελλείμματος και κατέστη δυνατή η παράταση της περιόδου εκταμίευσης της επιχορήγησης (για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε παράρτημα II). Παρότι οι διατάξεις αυτές ενδεχομένως να προωθήσουν την ευρύτερη χρήση έργων ΣΔΙΤ συνδυαστικής χρηματοδότησης από την ΕΕ, κατά τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου (Σεπτέμβριος 2017) είχαν σχεδιαστεί ελάχιστα μόνον.

Η δυνατότητα εγγραφής έργων ΣΔΙΤ ως στοιχείων εκτός ισολογισμού ενέχει τον κίνδυνο υπονόμησης της διαφάνειας και της οικονομικής αποδοτικότητας

72. Διαπιστώσαμε ότι η στατιστική αντιμετώπιση των ΣΔΙΤ επηρεάζει αποφασιστικά την απόφαση των δημόσιων αρχών να χρησιμοποιήσουν τη συγκεκριμένη μέθοδο σύναψης συμβάσεων. Σύμφωνα με το ΕΣΛ 2010 (βλέπε σημείο 6), οι ΣΔΙΤ πρέπει να εγγράφονται στον ισολογισμό του οικονομικού κυρίου του περιουσιακού στοιχείου, ήτοι του συμβαλλόμενου μέρους που αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μερίδιο των κινδύνων και δικαιούται το μεγαλύτερο μέρος των οφελών που συνδέονται με το περιουσιακό στοιχείο. Ανάλογα με την κατανομή κινδύνου/οφελών μεταξύ των εταιρών από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, οι κανόνες προβλέπουν τις εξής δυνατότητες:

- α) εγγραφή της ΣΔΙΤ στον κρατικό ισολογισμό με τρόπο ανάλογο εκείνου της εγγραφής έργων που ανατίθενται με τις παραδοσιακές μεθόδους. Στην περίπτωση αυτή, το περιουσιακό στοιχείο της ΣΔΙΤ αντιμετωπίζεται ως δημόσια επένδυση, η οποία συνεπάγεται αύξηση του δημόσιου χρέους ανάλογη της επένδυσης και, επομένως, έχει αντίκτυπο στη συμμόρφωση προς τα κριτήρια του Μάαστριχτ· ή
- β) εγγραφή της ΣΔΙΤ εκτός ισολογισμού, με μετάθεση του επενδυτικού κόστους από τον προϋπολογισμό επενδύσεων κεφαλαίου στους ετήσιους προϋπολογισμούς λειτουργίας επόμενων ετών. Το πλεονέκτημα της επιλογής αυτής είναι ότι το μερίδιο του χρέους που αφορά τη ΣΔΙΤ δεν λαμβάνεται υπόψη για τη συμμόρφωση προς τα κριτήρια του Μάαστριχτ.

73. Η κατανομή των κινδύνων μεταξύ του εταίρου του δημόσιου τομέα και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα είναι ένα από τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά μιας σύμβασης ΣΔΙΤ (βλέπε σημείο 54). Δεδομένου ότι η διατήρηση των ΣΔΙΤ εκτός ισολογισμού συνεπάγεται μετάθεση του μεγαλύτερου μέρους των κινδύνων και των οφελών στον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα, υπάρχει ο εγγενής κίνδυνος οι ρυθμίσεις περί κατανομής να επηρεαστούν από την προτιμώμενη στατιστική αντιμετώπιση της σύμβασης αντί να εφαρμοστεί η αρχή ότι οι κίνδυνοι πρέπει να βαρύνουν τον συμβαλλόμενο που είναι ο καταλληλότερος να τους διαχειριστεί και να μεγιστοποιήσει την οικονομική αποδοτικότητα. Γενικώς, η εγγραφή περιουσιακού στοιχείου ΣΔΙΤ στον ισολογισμό μπορεί να διασφαλίζει περισσότερο

ισότιμους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των διαφορετικών μεθόδων σύναψης συμβάσεων, ούτως ώστε η επιλογή να βασίζεται μόνο σε παράγοντες οικονομικής αποδοτικότητας.

74. Από την ανάλυση των πολιτικών, των στρατηγικών και των έργων ΣΔΙΤ στα τέσσερα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκαν επισκέψεις προκύπτουν τα εξής:

- α) Στην Ιρλανδία, επιπλέον της βασικής πτυχής της οικονομικής αποδοτικότητας, η δυνατότητα εγγραφής των ΣΔΙΤ εκτός ισολογισμού υπήρξε καθοριστικός παράγοντας για την επιλογή της συγκεκριμένης μεθόδου. Δύο από τα ελεγχθέντα έργα, συνολικού κόστους 1,2 δισεκατομμυρίων ευρώ, καταχωρίστηκαν εκτός ισολογισμού και ένα εντός ισολογισμού.
- β) Στην Ελλάδα, ο κύριος παράγοντας που οδήγησε στην επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ ήταν η επιθυμία προσέλκυσης ιδιωτικής χρηματοδότησης. Η στατιστική αντιμετώπιση διαδραμάτισε επίσης κάποιο ρόλο και, αρχικώς, οι τρεις παραχωρήσεις που υποβλήθηκαν σε έλεγχο, συνολικής αξίας 6,7 δισεκατομμυρίων ευρώ, καταχωρίστηκαν εκτός ισολογισμού. Ωστόσο, στη συνέχεια καταχωρίστηκαν εντός ισολογισμού, μετά την αναδιαπραγμάτευση και τη σημαντική τροποποίηση των όρων των συμβάσεων (βλέπε σημεία 37 έως 40). Κανένα από τα έργα δεν υποβλήθηκε σε αξιολόγηση οικονομικής αποδοτικότητας σε σύγκριση με άλλες μεθόδους σύναψης συμβάσεων.
- γ) Η Γαλλία εγγράφει συστηματικά τις ΣΔΙΤ στον ισολογισμό της κυβέρνησης, με αποτέλεσμα η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ να βασίζεται αποκλειστικά σε παράγοντες οικονομικής αποδοτικότητας. Τα τέσσερα ελεγχθέντα έργα καταχωρίστηκαν εντός ισολογισμού και, με την εξαίρεση του έργου στο Pau Pyrénées, υποβλήθηκαν σε συγκριτικές αναλύσεις εναλλακτικές μέθοδοι σύναψης συμβάσεων.
- δ) Η καταχώριση των έργων ΣΔΙΤ εκτός ισολογισμού υπήρξε επίσης καθοριστικός παράγοντας για τις ισπανικές αρχές. Γενικώς, δεν προωθήθηκαν ΣΔΙΤ οι οποίες θα είχαν αντίκτυπο στον ισολογισμό της κυβέρνησης και οι ελεγχθείσες ΣΔΙΤ δεν είχαν αξιολογηθεί σε σύγκριση με εναλλακτικές επιλογές βάσει κριτηρίων οικονομικής αποδοτικότητας. Παραδείγματος χάριν, η μελέτη σκοπιμότητας του έργου για τον αυτοκινητόδρομο A-1 προέβλεπε την κατανομή των κινδύνων κατά τρόπο ώστε το έργο να εγγραφεί εκτός του ισολογισμού και, ως εκ τούτου, να διαφυλαχθεί ένα από τα

θεμελιώδη πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ³⁸. Ωστόσο, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους διαφώνησε και αποφάσισε την εγγραφή των δύο ελεγχθέντων έργων στον ισολογισμό της κυβέρνησης με την αιτιολογία ότι οι κίνδυνοι που ανέλαβε ο εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα ήταν ανεπαρκείς.

75. Διαπιστώσαμε ότι στις περιπτώσεις πέντε από τα 12 ελεγχθέντα έργα (συνολικού κόστους 7,9 δισεκατομμυρίων ευρώ) αποδόθηκε, κατά την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ, ιδιαίτερη σημασία στη δυνατότητα εγγραφής των ΣΔΙΤ εκτός ισολογισμού. Τέτοιες πρακτικές αυξάνουν τους κινδύνους αρνητικών παράπλευρων συνεπειών που μπορεί να υπονομεύουν την οικονομική αποδοτικότητα, όπως η μεροληπτική στάση υπέρ των έργων ΣΔΙΤ, ακόμη και σε περιπτώσεις στις οποίες παράγοντες οικονομικής αποδοτικότητας θα συνέτειναν ενδεχομένως σε διαφορετικές επιλογές, μη ισορροπημένες ρυθμίσεις επιμερισμού των κινδύνων και υψηλότερο κόστος για τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα.

76. Σε συνδυασμό με την έλλειψη αξιόπιστων δημόσια διαθέσιμων βάσεων δεδομένων για τα έργα ΣΔΙΤ³⁹ από τις οποίες να προκύπτουν οι ανειλημμένες υποχρεώσεις των δημόσιων φορέων για τα επόμενα έτη, η διατήρηση έργων ΣΔΙΤ εκτός του ισολογισμού της κυβέρνησης περιορίζει τη διαφάνεια της πληροφόρησης που παρέχεται στο ευρύτερο κοινό σχετικά με τις μακροπρόθεσμες ανειλημμένες υποχρεώσεις των ΣΔΙΤ και τις λοιπές υποχρεώσεις που συνδέονται με αυτές και, επομένως, σχετικά με τον αντίκτυπό τους στα επίπεδα χρέους και ελλείμματος των οικείων κρατών μελών.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

77. Διαπιστώσαμε ότι, παρά το γεγονός ότι οι ΣΔΙΤ παρέχουν τη δυνατότητα τόσο ταχύτερης εφαρμογής της πολιτικής όσο και διασφάλισης ικανοποιητικών επιπέδων συντήρησης καθ' όλη τη διάρκεια ζωής των έργων, η διαχείριση των ελεγχθεισών συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ ΣΔΙΤ δεν ήταν πάντοτε αποτελεσματική και επαρκώς

³⁸ *Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247*, σ. 15, Μάρτιος 2006.

³⁹ Τα κράτη μέλη οφείλουν να διαβιβάζουν ανά εξάμηνο στη Eurostat κατάσταση των δέκα μεγαλύτερων έργων ΣΔΙΤ, η οποία ωστόσο δεν δημοσιοποιείται.

αποδοτική από οικονομική άποψη. Τα δυνητικά οφέλη των ΣΔΙΤ που υποβλήθηκαν σε έλεγχο σε αρκετές περιπτώσεις δεν επιτεύχθηκαν, καθώς –όπως και τα έργα που ανατίθενται με τις παραδοσιακές μεθόδους σύναψης συμβάσεων– σημειώθηκαν καθυστερήσεις, υπερβάσεις κόστους και υποχρησιμοποίηση των προϊόντων των έργων, με αποτέλεσμα οι μη αποδοτικές και αναποτελεσματικές δαπάνες να ανέρχονται σε 1,5 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 0,4 δισεκατομμύρια ευρώ από κονδύλια της ΕΕ.

78. Επιπλέον, δεν είχαν διενεργηθεί επαρκείς αναλύσεις σχετικά με τη δυνατότητα των ΣΔΙΤ να εξασφαλίσουν πρόσθετη οικονομική αποδοτικότητα, ενώ απουσίαζαν κατάλληλες στρατηγικές για τη χρήση των ΣΔΙΤ και το θεσμικό και νομικό πλαίσιο ήταν ανεπαρκές. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη που διαθέτουν επαρκή πείρα και εμπειρογνωσία στην υλοποίηση επιτυχημένων έργων ΣΔΙΤ είναι λιγοστά, είναι σημαντικός ο κίνδυνος οι ΣΔΙΤ να μην συμβάλουν στην εκπλήρωση του στόχου περί εντατικότερης μόχλευσης πόρων της ΕΕ για την προσέλκυση χρηματοδότησης από τον ιδιωτικό τομέα μέσω ΣΔΙΤ, όπως αυτός προβλέπεται, μεταξύ άλλων, στη Λευκή Βίβλο για τις μεταφορές και στους ισχύοντες κανονισμούς για τη ΔΣΕ και το ΕΤΣΕ.

Σύσταση 1 – Να μην ενθαρρύνεται η εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ έως ότου επιλυθούν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν και υλοποιηθούν επιτυχώς οι συστάσεις που διατυπώνονται κατωτέρω

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη δεν πρέπει να ενθαρρύνουν την εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ έως ότου επιλυθούν τα προβλήματα που εντοπίζονται στην παρούσα έκθεση και υλοποιηθούν επιτυχώς οι συστάσεις που διατυπώνονται κατωτέρω. Αυτές αφορούν, ειδικότερα, τη βελτίωση του θεσμικού και νομικού πλαισίου και της διαχείρισης των έργων, καθώς και την παροχή μεγαλύτερης διασφάλισης ότι η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ εξασφαλίζει τη μέγιστη οικονομική αποδοτικότητα και ότι τα έργα ΣΔΙΤ αναμένεται να τύχουν επιτυχημένης διαχείρισης.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: πάραυτα.

Τα προσδοκώμενα οφέλη των ελεγχθέντων έργων ΣΔΙΤ δεν επιτεύχθηκαν σε όλες τις περιπτώσεις

79. Σε σχετικές στρατηγικές και κανονισμούς της ΕΕ προβλέπεται η χρήση των ΣΔΙΤ ως εν δυνάμει αποτελεσματικού τρόπου υλοποίησης έργων υποδομής που διασφαλίζουν την επίτευξη στόχων δημόσιας πολιτικής συνδυάζοντας διάφορες μορφές δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης. Ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι η υλοποίηση έργων κλίμακας μεγαλύτερης από τη συνηθισμένη και η συνένωση της μελέτης, της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της λειτουργίας και της συντήρησης του έργου σε μία και μόνη σύμβαση αυξάνει τον κίνδυνο χαμηλών επιπέδων ανταγωνισμού, με αποτέλεσμα να περιέρχεται η δημόσια αρχή σε θέση εξάρτησης, αλλά και τη συνολική πολυπλοκότητα του έργου.

80. Για την πλειονότητα των ελεγχθέντων έργων, η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ δεν απέφερε τα προσδοκώμενα από τις ΣΔΙΤ οφέλη όσον αφορά την ολοκλήρωση του έργου εντός του χρονοδιαγράμματος και του προϋπολογισμού. Όπως έχουμε ήδη παρατηρήσει ότι συμβαίνει σε έργα που ανατίθενται με τις παραδοσιακές μεθόδους, αδυναμίες εμφανίζονταν και στην πλειονότητα των ελεγχθέντων έργων ΣΔΙΤ (επτά από τα δώδεκα έργα, κόστους 7,8 δισεκατομμυρίων ευρώ), όπως, μεταξύ άλλων, η μεγάλη διάρκεια των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων (έφτανε έως και 6,5 έτη) και των σταδίων της κατασκευής (καθυστερήσεις από δύο έως 52 μήνες). Η δυνατότητα των ΣΔΙΤ να επιτύχουν τα εν λόγω οφέλη υπήρξε πράγματι περιορισμένη, καθώς ορισμένες από τις καθυστερήσεις οφείλονταν σε παράγοντες που δεν επηρεάζονται από την επιλογή της μεθόδου ΣΔΙΤ (όπως καθυστερήσεις στην εξασφάλιση αναγκαίων εγκρίσεων και αδειών, δικαστικές διαδικασίες σχετικές με τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων ή αναδιαπραγμάτευση έργων). Ωστόσο, άλλες αποδίδονται άμεσα στην επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ [όπως δυσκολίες στην επίτευξη χρηματοοικονομικού κλεισίματος και μεγαλύτερη ευαισθησία σε περιόδους οικονομικής και χρηματοπιστωτικής ύφεσης που είχε ως αποτέλεσμα την απόσυρση των δανειστών και την επιβάρυνση του εταίρου από τον δημόσιο τομέα με σημαντικό πρόσθετο κόστος (1,5 δισεκατομμύρια ευρώ)].

81. Η δυνατότητα χρηματοδότησης έργων μεγαλύτερης κλίμακας εντός μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος μειώνει την πίεση για βελτιστοποίηση του μεγέθους του έργου σύμφωνα με τις πραγματικές ανάγκες και, ως εκ τούτου, αυξάνει τον κίνδυνο υλοποίησης

από τις δημόσιες αρχές έργων υποδομής μεγαλύτερων από τα αναγκαία. Στις περιπτώσεις των ελεγχθέντων έργων, οι αξιολογήσεις που διενήργησαν τόσο οι εταίροι από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα όσο και οι δανειστές δεν απέτρεψαν την κατάρτιση υπεραισιόδοξων σεναρίων όσον αφορά τη μελλοντική ζήτηση και χρήση των προγραμματιζόμενων υποδομών. Παραδείγματος χάριν, οι εκτιμήσεις κυκλοφορίας για ορισμένα τμήματα αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα και την Ισπανία ήταν πολύ χαμηλότερες από τη δυνητική ικανότητα, και το πραγματικό ενδιαφέρον των πελατών των ελεγχθέντων έργων ευρυζωνικών υποδομών στη Γαλλία και την Ιρλανδία ήταν κατά πολύ χαμηλότερο των προβλέψεων (έως 69 %), με αποτέλεσμα μικρότερη οικονομική αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα από την προσδοκώμενη.

Σύσταση 2 – Να μετριαστεί ο οικονομικός αντίκτυπος των καθυστερήσεων και των αναδιαπραγματεύσεων στο κόστος των ΣΔΙΤ που βαρύνει τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα

Προκειμένου να κατανέμεται καλύτερα το κόστος των καθυστερήσεων και των αναδιαπραγματεύσεων μεταξύ των εταίρων, με στόχο τον μετριασμό του οικονομικού αντικτύπου που έχουν οι καθυστερήσεις που αποδίδονται στον εταίρο από τον δημόσιο τομέα και οι αναδιαπραγματεύσεις των συμβάσεων στο τελικό κόστος των ΣΔΙΤ που επίσης βαρύνει τον ίδιο εταίρο, συνιστούμε τα εξής:

- α) Τα κράτη μέλη πρέπει να καταρτίσουν και να υποβάλουν προτάσεις τυποποιημένων συμβατικών διατάξεων με τις οποίες θα περιορίζεται το ύψος του ενδεχόμενου πρόσθετου κόστους που πρέπει να καταβάλει ο εταίρος του δημόσιου τομέα.
- β) Τα κράτη μέλη πρέπει να αξιολογούν κάθε πρόωρη αναδιαπραγμάτευση σύμβασης, ώστε να διασφαλίζουν ότι το πρόσθετο κόστος που απορρέει από αυτή και βαρύνει τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα είναι δεόντως αιτιολογημένο και συνάδει προς τις αρχές της οικονομικής αποδοτικότητας.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: πάραυτα.

Οι καθυστερήσεις, οι υπερβάσεις του κόστους και η υποχρησιμοποίηση οφείλονταν εν μέρει στην ανεπάρκεια των αναλύσεων και την ακαταλληλότητα των προσεγγίσεων

82. Διαπιστώσαμε ότι η μέθοδος των ΣΔΙΤ σε πολλές περιπτώσεις επελέγη χωρίς να έχει προηγηθεί επαρκώς τεκμηριωμένη ανάλυση. Στις περιπτώσεις των περισσότερων από τα ελεγχθέντα έργα, η μέθοδος των ΣΔΙΤ επελέγη χωρίς να προηγηθεί συγκριτική ανάλυση εναλλακτικών επιλογών, όπως βάσει του δείκτη σύγκρισης του δημόσιου τομέα, ώστε να καταδειχθεί ότι αυτή ήταν η επιλογή που εξασφάλιζε τη μέγιστη οικονομική αποδοτικότητα και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος, διασφαλίζοντας ισότιμους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των διαφορετικών μεθόδων σύναψης δημόσιων συμβάσεων.

83. Παρότι η επένδυση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Ταμείο Marguerite διέπεται από τον κανονισμό για το ΔΕΔ-Μ, σύμφωνα με τον οποίο το Συνέδριο έχει δικαίωμα να διενεργήσει έλεγχο ακόμη και στην περίπτωση που δικαιούχος είναι εταίρος από τον ιδιωτικό τομέα, οι ιρλανδικές αρχές αρνήθηκαν να μας παράσχουν τον PSC και το τεύχος δημοπράτησης για το έργο του αυτοκινητόδρομου N17/18, στοιχεία τα οποία δεν είχε στη διάθεσή της ούτε η Επιτροπή. Επομένως, δεν κατέστη δυνατό να αξιολογηθεί το σκεπτικό που εφαρμόστηκε για τη μελέτη και τη σύναψη της σύμβασης του έργου καθώς και για την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ, αντί εναλλακτικών μεθόδων σύναψης συμβάσεων (όπως η σύναψη παραδοσιακών συμβάσεων και η παραχώρηση).

84. Στις περιπτώσεις των περισσότερων από τα ελεγχθέντα έργα διαπιστώθηκαν αδυναμίες στη χρήση της μεθόδου των ΣΔΙΤ. Ο σχεδιασμός των ρυθμίσεων για τον επιμερισμό των κινδύνων ήταν ανεπαρκής και είχε ως αποτέλεσμα αναποτελεσματική κατανομή των κινδύνων, κατανομή των κινδύνων που χαρακτηριζόταν από έλλειψη συνοχής ή υπερβολική έκθεση του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα σε κινδύνους. Σε μία από τις περιπτώσεις που ελέγξαμε, η υψηλή απόδοση (14 %) του επιχειρηματικού κεφαλαίου του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα δεν ήταν ανάλογη των χαμηλών κινδύνων που αυτός ανέλαβε. Επιπλέον, προβλήματα πλημμελούς διαχείρισης διαπιστώθηκαν σε περιπτώσεις μακροχρόνιων συμβάσεων με αντικείμενο νέες τεχνολογίες, όπως στον τομέα των ΤΠΕ, δεδομένου ότι οι εταίροι από τον δημόσιο τομέα ήταν υποχρεωμένοι να συνεχίσουν την εκτέλεση μιας σύμβασης, ακόμη και αν οι σχετικές τεχνολογίες είχαν απαξιωθεί λόγω της ταχείας τεχνολογικής εξέλιξης.

Σύσταση 3 - Η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ να βασίζεται σε τεκμηριωμένες συγκριτικές αναλύσεις όσον αφορά τη βέλτιστη μέθοδο ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων

Προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η μέθοδος των ΣΔΙΤ είναι εκείνη που μεγιστοποιεί την οικονομική αποδοτικότητα, συνιστούμε τα εξής:

- α) Τα κράτη μέλη πρέπει να βασίζονται στην επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ σε τεκμηριωμένες συγκριτικές αναλύσεις, όπως βάσει του δείκτη σύγκρισης του δημόσιου τομέα, και σε κατάλληλες προσεγγίσεις που διασφαλίζουν ότι η μέθοδος αυτή επιλέγεται μόνον εφόσον μεγιστοποιεί την οικονομική αποδοτικότητα, ακόμη και στο πλαίσιο απαισιόδοξων σεναρίων.
- β) Η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίζει την πλήρη πρόσβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις πληροφορίες που είναι αναγκαίες προκειμένου αυτό να αξιολογεί την επιλογή της μεθόδου σύναψης συμβάσεων και τη σχετική διαδικασία που εφαρμόζουν οι δημόσιες αρχές, ακόμη και όταν η στήριξη της ΕΕ παρέχεται απευθείας σε ιδιωτικούς φορείς διά χρηματοοικονομικών μέσων.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: αρχής γενομένης από τον Σεπτέμβριο του 2018.

Το θεσμικό και νομικό πλαίσιο δεν έχει προσαρμοστεί ακόμη στις ανάγκες των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων ΣΔΙΤ

85. Οι αδυναμίες που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο του ελέγχου μας δείχνουν ότι η υλοποίηση επιτυχημένων έργων ΣΔΙΤ προϋποθέτει σημαντική διοικητική ικανότητα, η οποία μπορεί να διασφαλίζεται μόνο με την ύπαρξη κατάλληλου θεσμικού και νομικού πλαισίου, καθώς και μακράς πείρας στην υλοποίηση τέτοιων έργων. Διαπιστώσαμε ότι είναι λιγοστά τα κράτη μέλη που πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές, γεγονός που δεν συνάδει με την έμφαση που αποδίδει η ΕΕ στην ευρύτερη και εντατικότερη μόχλευση δημόσιων κονδυλίων για την κινητοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων, καθώς και στον ρόλο που μπορούν να διαδραματίσουν στο πλαίσιο αυτό οι ΣΔΙΤ.

86. Αυτό επιβεβαιώνεται από την υψηλή γεωγραφική και τομεακή συγκέντρωση των ελεγχθέντων έργων (59 % της συνολικής χρηματοδότησης της ΕΕ, ήτοι 3,3 δισεκατομμύρια

ευρώ, διατέθηκε στην Ελλάδα· το ποσό αυτό αντιστοιχεί στο 88 % του συνολικού κόστους των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων στον τομέα των μεταφορών), όπως και από τα χαρακτηριστικά των έργων που χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο του ΕΤΣΕ, καθώς 63 % της χρηματοδότησης του ΕΤΣΕ συγκεντρώθηκε στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιταλία και την Ισπανία, κυρίως στους τομείς της ενέργειας (46 %) και των μεταφορών (19 %).

87. Επιπλέον, παρότι εξοικειωμένα με την υλοποίηση έργων και παραχωρήσεων ΣΔΙΤ, τρία από τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη (Γαλλία, Ελλάδα και Ισπανία) δεν διέθεταν απολύτως κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο για τη διασφάλιση της επιτυχούς διαχείρισης των έργων ΣΔΙΤ.

88. Τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη δεν διέθεταν –σε διαφορετικό βαθμό έκαστο– κατάλληλες στρατηγικές προσεγγίσεις όσον αφορά τη χρήση των ΣΔΙΤ. Οι ΣΔΙΤ αντιμετωπίστηκαν ως μέσο προσέλκυσης πρόσθετης χρηματοδότησης υπό τη μορφή ιδιωτικών κεφαλαίων, χωρίς ωστόσο να καθίσταται σαφές ποιον ρόλο πρέπει να διαδραματίσουν στο πλαίσιο των εθνικών επενδυτικών στρατηγικών ή σε ποιους τομείς θα ήταν σκόπιμο να δεσμευθεί σημαντικό μερίδιο των μελλοντικών προϋπολογισμών.

89. Παρότι οι ΣΔΙΤ μπορούν δυνητικά να συμβάλλουν στην ολοκλήρωση μεγάλων έργων υποδομής προτεραιότητας και στην εξασφάλιση ικανοποιητικών επιπέδων υπηρεσιών και συντήρησης, ως μέθοδος που προστίθεται στις παραδοσιακές μεθόδους σύναψης συμβάσεων, διαπιστώσαμε ότι τα δύο τρίτα των ελεγχθέντων έργων αυτοκινητόδρομων δεν περιλαμβάνονταν στο κεντρικό δίκτυο ΔΕΔ-Μ υψηλής προτεραιότητας που πρέπει να ολοκληρωθεί έως το 2030, αλλά στο εκτεταμένο δίκτυο το οποίο αναμένεται να ολοκληρωθεί μόλις το 2050. Επιπλέον, ορισμένα από τα ελεγχθέντα έργα ΣΔΙΤ υλοποιήθηκαν σε τομείς (όπως οι ΤΠΕ) στους οποίους οι τεχνολογικές εξελίξεις είναι ραγδαίες και άρα δεν είναι συμβατοί με συμβάσεις μακράς διάρκειας.

90. Τέλος, λιγοστά κράτη μέλη προέβλεψαν τη θέσπιση ανώτατου ορίου στη χρήση των ΣΔΙΤ προκειμένου να μην δεσμεύουν υπερβολικά υψηλά ποσά μελλοντικών προϋπολογισμών, τα οποία θα δέσμευαν τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα και σε περιόδους επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας και δεν θα ήταν διαθέσιμα για την υλοποίηση μελλοντικών πολιτικών.

Σύσταση 4 - Θέσπιση σαφών πολιτικών και στρατηγικών για τις ΣΔΙΤ

Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν την αναγκαία διοικητική ικανότητα, καθώς και σαφείς πολιτικές και στρατηγικές για τις ΣΔΙΤ, ώστε να υλοποιούν με επιτυχία συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα ΣΔΙΤ, συνιστούμε τα εξής:

- α) Τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίσουν σαφείς πολιτικές και στρατηγικές για τις ΣΔΙΤ, στις οποίες να προσδιορίζεται σαφώς ο ρόλος που αναμένεται να διαδραματίσουν οι ΣΔΙΤ στο πλαίσιο των πολιτικών τους για τις επενδύσεις σε υποδομές, με σκοπό τον προσδιορισμό των τομέων στους οποίους ενδείκνυται η χρήση τους και τον καθορισμό ενδεχομένως ορίων στον βαθμό στον οποίο μπορούν να χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικά.
- β) Η Επιτροπή πρέπει να προτείνει νομοθετικές τροποποιήσεις για τη συγκέντρωση της χρηματοδοτικής στήριξης προς μελλοντικές ΣΔΙΤ σε τομείς τους οποίους θεωρεί μεγάλης στρατηγικής σημασίας και συμβατούς με τις μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις που συνεπάγονται οι ΣΔΙΤ, όπως το κεντρικό δίκτυο ΔΕΔ-Μ.

Προθεσμία υλοποίησης: αρχής γενομένης την επόμενη περίοδο προγραμματισμού.

91. Πέντε από τα 12 έργα ΣΔΙΤ που αξιολογήθηκαν, συνολικού κόστους 7,9 δισεκατομμυρίων ευρώ, εγγράφηκαν αρχικώς εκτός ισολογισμού. Παρότι συνάδει με το λογιστικό πλαίσιο της ΕΕ, η πρακτική αυτή αυξάνει τον κίνδυνο αρνητικών παράπλευρων συνεπειών που μπορεί να υπονομεύσουν την οικονομική αποδοτικότητα, όπως η μεροληπτική στάση υπέρ των έργων ΣΔΙΤ, ακόμη και σε περιπτώσεις στις οποίες παράγοντες οικονομικής αποδοτικότητας θα συνέτειναν ενδεχομένως σε διαφορετικές επιλογές, καθώς και τη διαφάνεια.

92. Ο συνδυασμός χρηματοδότησης από την ΕΕ με ΣΔΙΤ είχε ως αποτέλεσμα πρόσθετη πολυπλοκότητα και αβεβαιότητα που δεν ενθάρρυναν τη χρήση τους. Ο αριθμός των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων ΣΔΙΤ ως μερίδιο της αγοράς ΣΔΙΤ συνολικά ήταν ακόμη χαμηλός. Οι νέοι κανονισμοί των ΕΔΕΤ αποσαφήνισαν εν μέρει τις δυνατότητες που παρέχουν τα ταμεία για τη χρηματοδότηση ΣΔΙΤ και ήταν ορισμένες από τις

πολυπλοκότητες που συνεπάγεται ένας τέτοιος συνδυασμός, αλλά υπάρχει περιθώριο για περαιτέρω απλούστευση.

Σύσταση 5 – Να βελτιωθεί το πλαίσιο της ΕΕ προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των έργων ΣΔΙΤ

Προκειμένου να μετριαστεί ο κίνδυνος μεροληψίας υπέρ της επιλογής της μεθόδου των ΣΔΙΤ, να προωθηθεί περαιτέρω η διαφάνεια και να διασφαλιστεί ότι οι ΣΔΙΤ μπορούν να χρηματοδοτούνται αποτελεσματικά με κονδύλια της ΕΕ, το Συνέδριο συνιστά τα εξής:

- α) Η Επιτροπή πρέπει να θέσει ως προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ από την ΕΕ την παροχή διασφάλισης ότι η επιλογή της μεθόδου ΣΔΙΤ δικαιολογείται από λόγους οικονομικής αποδοτικότητας και ότι δεν επηρεάζεται αδικαιολόγητα από λόγους που αφορούν δημοσιονομικούς περιορισμούς ή τη στατιστική μεταχείρισή τους.
- β) Τα κράτη μέλη πρέπει να ενισχύσουν τη διαφάνεια δημοσιεύοντας περιοδικές καταστάσεις έργων ΣΔΙΤ, οι οποίες να περιλαμβάνουν επαρκή και ουσιαστικά στοιχεία σχετικά με τα χρηματοδοτούμενα περιουσιακά στοιχεία, τις μελλοντικές υποχρεώσεις και την εντός ή εκτός ισολογισμού εγγραφή τους, διασφαλίζοντας την προστασία των εμπιστευτικών και εμπορικά ευαίσθητων δεδομένων.
- γ) Η Επιτροπή πρέπει να αξιολογήσει την πρόσθετη πολυπλοκότητα των έργων ΣΔΙΤ συνδυαστικής χρηματοδότησης από την ΕΕ με σκοπό τη λήψη περαιτέρω μέτρων για την απλούστευση των οικείων κανόνων και διαδικασιών των προγραμμάτων της ΕΕ.

Ημερομηνία-στόχος για την υλοποίηση της σύστασης: έως το τέλος του 2019.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα ΙΙ, του οποίου προεδρεύει η Iliana IVANOVA, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 7ης Φεβρουαρίου 2018.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE

Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

**Συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ ΣΔΙΤ για την περίοδο 2000-2014,
σε εκατομμύρια ευρώ, ανά χώρα**

Χώρες	Αριθμός έργων	Συνολικό κόστος	Συνεισφορά της ΕΕ	% συνεισφοράς της ΕΕ
Ελλάδα	8	6 806	3 301	58,53 %
Πορτογαλία	3	2 379	564	10,00 %
Γαλλία	21	9 856	324	5,74 %
Ισπανία	4	2 422	311	5,51 %
Πολωνία	4	388	272	4,82 %
Γερμανία	14	2 147	254	4,50 %
Ιταλία	6	553	210	3,72 %
Ηνωμένο Βασίλειο	3	2 212	110	1,95 %
Βέλγιο	2	686	101	1,79 %
Ιρλανδία	3	1 286	81	1,44 %
Λιθουανία	3	99	40	0,71 %
Σλοβενία	10	52	36	0,64 %
Κροατία	1	331	20	0,35 %
Μάλτα	1	21	12	0,21 %
Εσθονία	1	4	4	0,07 %
Γενικό Σύνολο	84	29 242	5 640	100,00 %

Πηγή: Πίνακας που καταρτίστηκε από το ΕΕΣ βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από την Επιτροπή, το ΕΡΕΚ και επιλεγμένα κράτη μέλη. Οι πηγές όσον αφορά τη συνεισφορά της ΕΕ ήταν οι εξής: ΕΤΠΑ, Ταμείο Συνοχής, Ταμείο Marguerite, LGTT, PBI και JESSICA.

Στα υπόλοιπα 13 κράτη μέλη δεν χορηγήθηκε χρηματοδότηση από την ΕΕ σε ΣΔΙΤ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Οι κύριες δυσκολίες στη χρήση ΣΔΙΤ συνδυαστικής χρηματοδότησης κατά την περίοδο 2007-2013 και οι τροποποιήσεις στον κανονισμό περί κοινών διατάξεων για την περίοδο 2014-2020

2007-2013	2014-2020
<p>Η ανάγκη επιλογής του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα πριν από την υποβολή της αίτησης επιχορήγησης εξέθετε τις δημόσιες αρχές στον κίνδυνο μη έγκρισης της επιχορήγησης, ενώ είχαν ήδη αναλάβει δέσμευση ΣΔΙΤ.</p>	<p>Παρότι εξακολουθεί να υφίσταται δυνατότητα υποβολής της αίτησης επιχορήγησης μετά τη σύναψη της σύμβασης ΣΔΙΤ, οι νέες διατάξεις προβλέπουν επίσης την υπό αίρεση έγκριση του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα ως δικαιούχου επιχορήγησης πριν από την επίσημη επιλογή του στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης ΣΔΙΤ. Με τον τρόπο αυτό παρέχεται στην αναθέτουσα αρχή η δυνατότητα να υποβάλει την αίτηση επιχορήγησης παράλληλα με τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης και να εξασφαλίσει υπό αίρεση έγκριση της επιχορήγησης πριν από την ανάθεση της σύμβασης ΣΔΙΤ, διασφαλίζοντας μεγαλύτερη σαφήνεια και βεβαιότητα όσον αφορά τις πηγές χρηματοδότησης σε πρώιμο στάδιο και εξαλείφοντας τον κίνδυνο, για τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα, μη έγκρισης της επιχορήγησης, ενώ έχει ήδη δεσμευθεί στο πλαίσιο της ΣΔΙΤ.</p>
<p>Η απαίτηση εκταμίευσης των επιχορηγήσεων εντός δύο ετών από το έτος χορήγησης (κανόνας n+2) περιόριζε τη χρήση τους στην πληρωμή των αρχικών κεφαλαιουχικών εξόδων και δεν ήταν κατάλληλη για τη διάρθρωση των ΣΔΙΤ, στο πλαίσιο των οποίων οι πληρωμές πραγματοποιούνται εντός πολύ μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος.</p>	<p>Οι νέες διατάξεις προβλέπουν παράταση της περιόδου εκταμίευσης της επιχορήγησης, η οποία μπορεί να έχει τη διάρκεια της ΣΔΙΤ. Το ποσό της επιχορήγησης μεταφέρεται σε ανοικτό, καταπιστευτικό λογαριασμό τον οποίο ελέγχει ο εταίρος του δημόσιου τομέα, με αποτέλεσμα οι πληρωμές να μπορούν να κατανέμονται σε μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, κατά τρόπο περισσότερο εναρμονισμένο με τα χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ.</p>
<p>Η πολυπλοκότητα και η αβεβαιότητα του υπολογισμού του ακριβούς μέγιστου ποσού συνδρομής της ΕΕ (χρηματοδοτικού ελλείμματος¹) για έργα που παράγουν έσοδα πριν από την ολοκλήρωση της ανάθεσης της σύμβασης ΣΔΙΤ εξέθετε τις δημόσιες αρχές σε κίνδυνο χρηματοδότησης εάν το ποσό της επιχορήγησης ήταν κατώτερο του αναμενόμενου.</p>	<p>Παρότι η μέθοδος του χρηματοδοτικού ελλείμματος παραμένει διαθέσιμη για τον υπολογισμό του ποσού της στήριξης της ΕΕ για έργα που παράγουν έσοδα, οι νέες διατάξεις προβλέπουν σημαντικά απλουστευμένες εναλλακτικές δυνατότητες, με τη χρήση προκαθορισμένων σταθερών συντελεστών χρηματοδοτικού ελλείμματος για συγκεκριμένους τομείς.</p>

2007-2013	2014-2020
	Οι νέες διατάξεις καθιστούν εφικτή την αντικατάσταση του δικαιούχου εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα χωρίς απώλεια της επιχορήγησης, με αποτέλεσμα να αναγνωρίζονται καλύτερα τα δικαιώματα παρέμβασης και υποκατάστασης των δανειστών.

- ¹ Έργα που παράγουν έσοδα είναι εκείνα στα οποία οι χρήστες πληρώνουν άμεσα για τις υπηρεσίες. Κατ' αρχήν, τα κονδύλια των ΕΔΕΤ πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνο για την κάλυψη της διαφοράς μεταξύ του κόστους του έργου και των παραγόμενων εσόδων. Το άθροισμα της εθνικής συνεισφοράς και της συνεισφοράς της ΕΕ δεν μπορεί να υπερβαίνει το χρηματοδοτικό έλλειμμα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ

Ελεγχθέντα έργα

	Τομέας/Έργα	Είδος και διάρκεια σύμβασης	Καθυστέρηση σε μήνες	Προβλεπόμενο συνολικό κόστος έργου	Προσωρινό συνολικό κόστος έργου	Πρόσθετο κόστος με το οποίο επιβαρύνθηκε ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα	% αύξησης κόστους	Παρατηρήσεις	Χρηματοδότηση της ΕΕ	Πηγή χρηματοδότησης της ΕΕ	Εκτός/εκτός ισολογισμού	Δείκτης σύγκρισης του δημόσιου τομέα
				(σε εκατ. ευρώ)					(σε εκατ. ευρώ)			
	Ελλάδα											
1	Μεταφορές: Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας E-65 ¹	30ετής παραχώρηση (έως το 2038), κατασκευή σε εξέλιξη	47	2 375	1 594	413	βλέπε παρατήρηση	Το προσωρινό συνολικό κόστος είναι κατώτερο του προβλεπόμενου συνολικού κόστους λόγω μείωσης του αντικειμένου του έργου κατά 55 %. Ωστόσο, το συνολικό κόστος ανά χλμ. αυξήθηκε κατά 47 %. Το ποσό των 413 εκατομμυρίων ευρώ περιλαμβάνει πρόσθετη χρηματοδοτική συνεισφορά του Δημοσίου ύψους 231,4 εκατομμυρίων ευρώ και πληρωμές στον παραχωρησιούχο ύψους 181,4 εκατομμυρίων ευρώ.	647,6	ΕΤΠΑ και Ταμείο Συνοχής	Αρχικά εκτός ισολογισμού, εγγράφηκε στον ισολογισμό μετά την επανεκκίνηση	όχι
2	Μεταφορές: Αυτοκινητόδρομος Ολυμπία Οδός ²	30ετής παραχώρηση (έως το 2038), κατασκευή σε εξέλιξη	37	2 825	2 619	678	βλέπε παρατήρηση	Το προσωρινό συνολικό κόστος είναι κατώτερο του προβλεπόμενου συνολικού κόστους λόγω μείωσης του αντικειμένου του έργου κατά 45 %. Ωστόσο, το συνολικό κόστος ανά χλμ. αυξήθηκε κατά 69 %. Το ποσό των 678 εκατομμυρίων ευρώ περιλαμβάνει πρόσθετη χρηματοδοτική συνεισφορά του Δημοσίου ύψους 238,5 εκατομμυρίων ευρώ και πληρωμές στον παραχωρησιούχο ύψους 439,7 εκατομμυρίων ευρώ.	1 012,4	ΕΤΠΑ και Ταμείο Συνοχής	Αρχικά εκτός ισολογισμού, εγγράφηκε στον ισολογισμό μετά την επανεκκίνηση	όχι
3	Μεταφορές: Αυτοκινητόδρομος «Μορέας» ³	30ετής παραχώρηση (έως το 2038), κατασκευή ολοκληρωθείσα	52	1 543	1 791	84	βλέπε παρατήρηση	Το συνολικό κόστος ανά χλμ. αυξήθηκε κατά 16 %. Το ποσό των 84 εκατομμυρίων ευρώ αφορά πληρωμές στον παραχωρησιούχο.	328,6	ΕΤΠΑ και Ταμείο Συνοχής	Αρχικά εκτός ισολογισμού, εγγράφηκε στον ισολογισμό μετά την επανεκκίνηση	όχι
	Ισπανία											
4	Μεταφορές: Αυτοκινητόδρομος A-1 ⁴	19ετής παραχώρηση (έως το 2026), κατασκευή ολοκληρωθείσα	24	475	633	158	33 %	Κατέστησαν αναγκαίες ορισμένες τροποποιήσεις στις προγραμματισμένες εργασίες.	2,2	Ταμείο Marguerite	εντός	όχι
5	Μεταφορές: Αυτοκινητόδρομος C-25 ⁵	Παραχώρηση 33 ετών (έως το 2044), κατασκευή ολοκληρωθείσα	14	695	838	144	21 %	Κατέστησαν αναγκαίες ορισμένες τροποποιήσεις στις προγραμματισμένες εργασίες και αναδιαπραγμάτευση της σύμβασης.	70	LGTT	εντός	όχι
	Ιρλανδία											
6	Μεταφορές: Αυτοκινητόδρομος N17/18 ⁶	25ετής παραχώρηση (έως το 2042), κατασκευή σε εξέλιξη	ά.α.	946	ά.α.	ά.α.	βλέπε παρατήρηση	Η κατασκευή του έργου βρισκόταν σε εξέλιξη κατά τον χρόνο του ελέγχου.	2,7	Ταμείο Marguerite	εκτός	ά.α.

	Τομέας/Έργα	Είδος και διάρκεια σύμβασης	Καθυστέρηση σε μήνες	Προβλεπόμενο συνολικό κόστος έργου	Προσωρινό συνολικό κόστος έργου	Πρόσθετο κόστος με το οποίο επιβαρύνθηκε ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα	% αύξησης κόστους	Παρατηρήσεις	Χρηματοδότηση της ΕΕ	Πηγή χρηματοδότησης της ΕΕ	Εκτός/εκτός ισολογισμού	Δείκτης σύγκρισης του δημόσιου τομέα
				(σε εκατ. ευρώ)					(σε εκατ. ευρώ)			
7	ΤΠΕ: Εθνικό σχέδιο ευρυζωνικής πρόσβασης (National Broadband Scheme, NBS) ⁷	συμφωνία έργου διάρκειας 5,7 ετών, κατασκευή ολοκληρωθείσα	0	223	169	ά.α.	βλέπε παρατήρηση	Το έργο παρήγαγε λιγότερα έσοδα από τα αναμενόμενα σε σύγκριση με την αρχική πρόσκληση υποβολής προσφορών λόγω του σημαντικά χαμηλότερου των προσδοκιών ενδιαφέροντος των πελατών. Αυτό είχε επίσης αντίκτυπο στις συνολικές λειτουργικές δαπάνες και η αρχικά προβλεφθείσα χρηματοδότηση του έργου μειώθηκε.	36	ΕΤΠΑ	εκτός	ά.α.
8	ΤΠΕ: Δίκτυα μητροπολιτικής περιοχής (Metropolitan Area Networks, MAN) ⁸	Έως 25 έτη από την τελευταία πιστοποίηση MAN	ά.α.	117	84	ά.α.	βλέπε παρατήρηση	Μείωση του αντικειμένου του έργου, αύξηση κατά 4,2 % του μέσου κόστους ανά καλυπτόμενη πόλη. Στο ποσό του κόστους δεν περιλαμβάνεται η λειτουργία και η συντήρηση της υποδομής, για τις οποίες έχει συναφθεί χωριστή σύμβαση, και η συνεισφορά των τοπικών αρχών.	42,1	ΕΤΠΑ	εντός	ά.α.
	Γαλλία											
9	ΤΠΕ: Η ψηφιακή τεχνολογία στην υπηρεσία των κατοίκων του νομού Gironde ⁹	20 έτη (έως το 2029), κατασκευή ολοκληρωθείσα	16	146	143	-4	-2 %	Η κατασκευή της υποδομής ολοκληρώθηκε εμπρόθεσμα, αλλά η θέση του έργου σε λειτουργία καθυστέρησε κατά 16 μήνες για διοικητικούς λόγους	12,5	ΕΤΠΑ	εντός	ναι
10	ΤΠΕ: SPTHD Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées ¹⁰	15 έτη (έως το 2018), κατασκευή σε εξέλιξη	ά.α.	18	31	13	73 %	Η κατασκευή του έργου βρισκόταν σε εξέλιξη κατά τον χρόνο του ελέγχου. Αύξηση κόστους κατά 73 % προκειμένου να επιτευχθεί συμμόρφωση προς θεσπισθείσες κανονιστικές αλλαγές.	7,7	ΕΤΠΑ	εντός	ά.α.
11	ΤΠΕ: Ευρυζωνικό δίκτυο Proximit-e, Meurthe-et-Moselle ¹¹	26 έτη (έως το 2034), κατασκευή ολοκληρωθείσα	2	148	148	0	0 %		5,9	ΕΤΠΑ	εντός	ναι
12	ΤΠΕ: Haute Pyrénées numérique ¹²	22 έτη (έως το 2031), κατασκευή ολοκληρωθείσα	0	107	106	-1	-1 %		0,9	ΕΤΠΑ	εντός	ναι
	Σύνολο			9 618	8 156	1 490			2 169			

¹ Το έργο αφορά: α) τη μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση ενός νέου αυτοκινητόδρομου, μήκους 174 χλμ. και β) τη λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του τμήματος του αυτοκινητόδρομου Αθηνών-Θεσσαλονίκης μεταξύ Σκάρφειας και Ραχών (μήκους 57 χλμ.) που κατασκευάζει το Ελληνικό Δημόσιο (DBFMO).

² Το έργο αφορά: α) τη μελέτη, κατασκευή, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση νέου αυτοκινητόδρομου, μήκους 283,7 χλμ., ο οποίος συνδέει τις πόλεις της Κορίνθου και της Τσακώνας, και β) τη λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση δύο υφιστάμενων τμημάτων αυτοκινητόδρομου μεταξύ της πόλης της Ελευσίνας, πλησίον της Αθήνας, και της Κορίνθου (μήκους 63,2 χλμ.) και του τμήματος της παρακαμπτήριας οδού Πατρών (μήκους 18,3 χλμ.) (DBFMO).

³ Το έργο αφορά: α) τη μελέτη, κατασκευή, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση νέου αυτοκινητόδρομου μήκους 76 χλμ. που συνδέει την Τρίπολη με την Καλαμάτα και ενός δεύτερου νέου αυτοκινητόδρομου μήκους 47 χλμ. που συνδέει τον συγκεκριμένο αυτοκινητόδρομο από το Λεύκτρο μέχρι τη Σπάρτη, καθώς και β) την αναβάθμιση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση τμήματος του υφιστάμενου αυτοκινητόδρομου μήκους 82 χλμ. μεταξύ Κορίνθου και Τρίπολης (DBFMO).

⁴ Το έργο αφορά την αναβάθμιση σε αυτοκινητόδρομο και τη συντήρηση του αυτοκινητόδρομου A-1 (τμήμα Santo Tomé del Puerto – Burgos), συνολικού μήκους 150,12 χλμ. (DBFMO).

⁵ Το έργο αφορά την κατασκευή διπλών λωρίδων, την αναβάθμιση σε επίπεδο αυτοκινητόδρομου και τη συντήρηση του οδοστρώματος (DBFMO).

- ⁶ Σύμβαση DBFMO σε αναξιοποίητη ζώνη, για την κατασκευή αυτοκινητόδρομου μήκους 53 χλμ., δύο χωριστών οδοστρωμάτων από το Gort στο Tuam και παρακαμπτήριας οδού δυτικά του Tuam + 4 χλμ. παρακαμπτήριας οδού δύο χωριστών οδοστρωμάτων εκτός αυτοκινητόδρομου δυτικά του Tuam (DBFMO).
- ⁷ Σκοπός του NBS είναι η προώθηση και η διασφάλιση της παροχής οικονομικά προσιτών ευρυζωνικών υπηρεσιών σε προσδιορισμένες περιοχές-στόχο, στις οποίες δεν είναι επί του παρόντος διαθέσιμες τέτοιες υπηρεσίες (συμφωνία έργου).
- ⁸ Δεύτερη φάση προγράμματος με ανάθεση με την παραδοσιακή μέθοδο συμβάσεων περιφερειακών, ανοικτών και ουδέτερων δικτύων οπτικών ινών από τοπικές αρχές και επακόλουθη παραχώρηση σε μοναδικό εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα για διαχείριση, συντήρηση και χονδρική διάθεση σε φορείς επικοινωνιών (σύναψη παραδοσιακών συμβάσεων και παραχώρηση).
- ⁹ Το έργο αφορά την κατασκευή και την εκμετάλλευση υποδομής τηλεπικοινωνιών υψηλής ταχύτητας στον νομό Gironde. Στόχος του έργου είναι η παροχή υπηρεσιών διαδικτύου πολύ υψηλής ταχύτητας (ήτοι, άνω των 30 Mbps) (très haut débit) σε ζώνες οικονομικής δραστηριότητας (ZAE) και δημόσιες εγκαταστάσεις, καθώς και υπηρεσιών διαδικτύου υψηλής ταχύτητας (ήτοι, άνω των 2 Mbps) (haut débit) σε κατοίκους μη εξυπηρετούμενων περιοχών, στις οποίες απουσιάζει η ιδιωτική πρωτοβουλία από παρόχους υπηρεσιών λόγω χαμηλής κερδοφορίας (σύμβαση εταιρικής σχέσης).
- ¹⁰ Το έργο αφορά την εκμετάλλευση και την εμπορική προώθηση υποδομής τηλεπικοινωνιών πολύ υψηλής ταχύτητας στην ένωση δήμων Pau-Pyrénées. Στόχος του έργου ήταν η παροχή υπηρεσιών διαδικτύου υψηλής ταχύτητας (ήτοι, άνω των 10 Mbits) σε όλους τους χρήστες εντός της ένωσης δήμων Pau Pyrénées (ανάθεση παροχής δημόσιας υπηρεσίας).
- ¹¹ Το έργο αφορά την κατασκευή και τη λειτουργία δικτύου τηλεπικοινωνιών υψηλής ταχύτητας στον νομό Meurthe et Moselle. Στόχος του έργου ήταν η παροχή βασικής υποδομής δικτύου οπτικής ίνας και 100 % διαδικτυακής κάλυψης με ελάχιστη ταχύτητα 2 Mbps, συμπεριλαμβανομένης ταχύτητας κατά 95 % άνω των 6Mbps, κάνοντας χρήση συνδυασμού τεχνολογιών: οπτικές ίνες, ADSL και WiFiMax (σύμβαση εταιρικής σχέσης).
- ¹² Το έργο αφορά την κατασκευή και τη λειτουργία δικτύου τηλεπικοινωνιών υψηλής ταχύτητας στον νομό Hautes Pyrénées. Στόχος του έργου ήταν η παροχή βασικής υποδομής δικτύου οπτικής ίνας και 100 % διαδικτυακής κάλυψης με ελάχιστη ταχύτητα 2 Mbps, και άνω των 20 Mbps για όλους τους δημόσιους χώρους και τις επιχειρηματικές ζώνες, κάνοντας χρήση συνδυασμού τεχνολογιών, συμπεριλαμβανομένων οπτικών ινών, ADSL, WiFiMax και δορυφόρου (σύμβαση εταιρικής σχέσης).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

Έργα συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα - Επισκόπηση των δυνητικών πλεονεκτημάτων και κινδύνων σε αντιπαραβολή με τις παρατηρήσεις του ελέγχου όσον αφορά τα ελεγχθέντα έργα

Θεωρητικά οφέλη των ΣΔΙΤ	Κίνδυνοι	Παρατηρήσεις του ελέγχου σε σχέση με τα ελεγχθέντα έργα: 12 συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ ΣΔΙΤ (έξι αυτοκινητόδρομοι και έξι έργα ΤΠΕ) σε τέσσερα κράτη μέλη (Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Ισπανία)	
		Θετικές	Αρνητικές
Οι ΣΔΙΤ μπορούν να καταστήσουν εφικτή την υλοποίηση διά μιας έργων μεγάλης κλίμακας.	Μικρότερος ανταγωνισμός, λόγω του μεγέθους της υπό ανάθεση υποδομής. «Ψευδαίσθηση όσον αφορά την οικονομική προσιτότητα», ήτοι χρήση του κρατικού προϋπολογισμού για περισσότερα ή μεγαλύτερης κλίμακας έργα από αυτά που θα μπορούσαν υπό συνήθεις συνθήκες να χρηματοδοτηθούν.	Η πρόσθετη χρηματοδότηση παρέσχε στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να ολοκληρώσουν έργα υποδομής μεγαλύτερης κλίμακας.	Η υλοποίηση έργων μεγαλύτερης κλίμακας αύξησε τον κίνδυνο χαμηλών επιπέδων ανταγωνισμού –με αποτέλεσμα η δημόσια αρχή να περιέρχεται σε θέση εξάρτησης– και τη συνολική πολυπλοκότητα του έργου. Αυτό συνέβη, παραδείγματος χάριν, στην περίπτωση αυτοκινητόδρομου στην Ελλάδα, όπου από τους τέσσερις υποψηφίους που κλήθηκαν να υποβάλουν προσφορά το έπραξαν μόνο δύο, αλλά μία μόνον προσφορά αξιολογήθηκε στο τελικό στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης.
Η συγκέντρωση των σταδίων της μελέτης, της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της λειτουργίας και της συντήρησης του έργου σε μία και μοναδική σύμβαση μπορεί να διασφαλίζει την επίτευξη	Η χρηματοδότηση του συνολικού κόστους της κατασκευής μέσω του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα μπορεί να δυσχεράνει και να καθυστερήσει το χρηματοοικονομικό κλείσιμο, να αυξήσει το		Για ένα έργο αυτοκινητόδρομου στην Ιρλανδία, η διαδικασία σύναψης της σύμβασης καθυστέρησε κατά τρία έτη, με αποτέλεσμα η συνολική διάρκεια της διαδικασίας να ανέλθει

Θεωρητικά οφέλη των ΣΔΙΤ	Κίνδυνοι	Παρατηρήσεις του ελέγχου σε σχέση με τα ελεγχθέντα έργα: 12 συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ ΣΔΙΤ (έξι αυτοκινητόδρομοι και έξι έργα ΤΠΕ) σε τέσσερα κράτη μέλη (Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Ισπανία)	
		Θετικές	Αρνητικές
μακροπρόθεσμων οφελών. μέσω της εφαρμογής προσέγγισης που βασίζεται στο σύνολο της διάρκειας ζωής.	<p>χρηματοοικονομικό κόστος και να εκθέσει τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα σε αυξημένους χρηματοοικονομικούς κινδύνους.</p> <p>Ο συνδυασμός διαφορετικών σταδίων σε μία και μοναδική σύμβαση προσθέτει πολύπλοκες απαιτήσεις και κινδύνους στη διαδικασία σύναψης συμβάσεων και μπορεί να προκαλέσει καθυστερήσεις.</p> <p>Οι συμβάσεις ΣΔΙΤ μακράς διάρκειας δεν είναι συμβατές με τις απαιτήσεις της ταχείας τεχνολογικής εξέλιξης.</p>		<p>σε πέντε έτη, λόγω δυσκολιών στο χρηματοοικονομικό κλείσιμο.</p> <p>Και τα τρία έργα αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα ανεστάλησαν επειδή οι δανειστές αποσύρθηκαν από το έργο.</p> <p>Ο συνδυασμός σύναψης συμβάσεων ΣΔΙΤ και έργων ΤΠΕ, σε περιβάλλον ταχέων τεχνολογικών εξελίξεων, είχε ως αποτέλεσμα πρόσθετο κόστος και δυνητικές αλληλοεπικαλύψεις με μελλοντικές πρωτοβουλίες (όπως στη Γαλλία, σε τρία εκ των τεσσάρων έργων ευρυζωνικών υποδομών).</p>
Επιμερισμός και κατανομή κινδύνων στον συμβαλλόμενο που είναι ο καταλληλότερος να τους διαχειριστεί.	<p>Η κατανομή των κινδύνων μπορεί να επηρεαστεί από τις διαπραγματευτικές ικανότητες των εμπλεκόμενων μερών, με μη ικανοποιητικά αποτελέσματα.</p> <p>Η κατανομή των κινδύνων μπορεί να επηρεαστεί από παράγοντες σχετικούς με τη στατιστική αντιμετώπιση του έργου.</p>		<p>Η κατανομή των κινδύνων είτε χαρακτηριζόταν από έλλειψη συνοχής (π.χ. απόδοση 14 % για το επιχειρηματικό κεφάλαιο του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα παρά τη χαμηλή έκθεσή του στον κίνδυνο) είτε ήταν ακατάλληλη, καθώς μεταβιβάστηκαν στον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα υπερβολικοί κίνδυνοι ζήτησης (ήτοι ο κίνδυνος κυκλοφορίας συνολικά).</p> <p>Επιπλέον, σε μία περίπτωση, οι ανταμοιβές και οι κυρώσεις</p>

Θεωρητικά οφέλη των ΣΔΙΤ	Κίνδυνοι	Παρατηρήσεις του ελέγχου σε σχέση με τα ελεγχθέντα έργα: 12 συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ ΣΔΙΤ (έξι αυτοκινητόδρομοι και έξι έργα ΤΠΕ) σε τέσσερα κράτη μέλη (Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Ισπανία)	
		Θετικές	Αρνητικές
			αλληλοεξουδετερώνονταν με αποτέλεσμα ανυπαρξία κινδύνου για τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα (= αναποτελεσματική κατανομή κινδύνων).
Αποδοτικότητα των δαπανών και του χρόνου	<p>Πρόσθετες απαιτήσεις ενδέχεται να οδηγήσουν σε επιμήκυνση της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης, εξουδετερώνοντας τυχόν βελτίωση της αποδοτικότητας που επιτυγχάνεται κατά τη διάρκεια της κατασκευής.</p> <p>Οι αιτίες των καθυστερήσεων είναι συχνά ανεξάρτητες από τη μέθοδο ανάθεσης του έργου (μέσω παραδοσιακής διαδικασίας σύναψης συμβάσεων ή ως ΣΔΙΤ).</p> <p>Ο αντίκτυπος των αδυναμιών στον προγραμματισμό και την υλοποίηση του έργου επιτείνεται και μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την επιβάρυνση του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα με σημαντικό πρόσθετο κόστος.</p>		<p>Σημαντικές καθυστερήσεις στην ανάθεση των συμβάσεων λόγω της χρήσης της μεθόδου των ΣΔΙΤ ή λόγω παραγόντων επί των οποίων αυτή δεν είχε καμία επιρροή.</p> <p>Επιπλέον, κατά το στάδιο της κατασκευής: επτά από τα εννέα ολοκληρωθέντα έργα εμφάνισαν καθυστερήσεις (από δύο έως 52 μήνες) με αποτέλεσμα επιπλέον κόστος 1,5 δισεκατομμυρίων ευρώ (κυρίως, Ελλάδα 1,2 δισεκατομμύρια ευρώ και Ισπανία 0,3 δισεκατομμύρια ευρώ), το οποίο επιβαρύνθηκε ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα (30 % συγχρηματοδότηση της ΕΕ), δεδομένου ότι οφειλόταν σε περιστάσεις για τις οποίες ήταν κυρίως υπεύθυνος ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα.</p>
Πιο ρεαλιστική και τεκμηριωμένη αξιολόγηση των αναγκών σε	Ο εταίρος από τον δημόσιο τομέα μπορεί να βασίζεται σε αξιολογήσεις		Τα περισσότερα από τα ελεγχθέντα έργα στα οποία εφαρμόστηκε η

Θεωρητικά οφέλη των ΣΔΙΤ	Κίνδυνοι	Παρατηρήσεις του ελέγχου σε σχέση με τα ελεγχθέντα έργα: 12 συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ ΣΔΙΤ (έξι αυτοκινητόδρομοι και έξι έργα ΤΠΕ) σε τέσσερα κράτη μέλη (Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Ισπανία)	
		Θετικές	Αρνητικές
υποδομές και της μελλοντικής χρήσης τους.	<p>των εταίρων από τον ιδιωτικό τομέα και των δανειστών, των οποίων, ωστόσο, οι στόχοι μπορεί να μην συμπίπτουν με το δημόσιο συμφέρον.</p> <p>Η καταβολή του κόστους της υποδομής σε πολλές δόσεις και, σε ορισμένες περιπτώσεις, χωρίς την εγγραφή της υποδομής στον ισολογισμό μπορεί να μειώσει το κίνητρο για προσαρμογή της κλίμακας του έργου στις πραγματικές ανάγκες.</p>		<p>μέθοδος των ΣΔΙΤ επελέγησαν χωρίς να προηγηθεί τεκμηριωμένη ανάλυση (π.χ. βάσει του δείκτη σύγκρισης του δημόσιου τομέα), με αποτέλεσμα να μην έχει καταδειχθεί ότι αυτή ήταν η επιλογή που εξασφάλιζε τη μέγιστη οικονομική αποδοτικότητα και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος, διασφαλίζοντας ισότιμους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των διαφορετικών μεθόδων σύναψης συμβάσεων (π.χ. ΣΔΙΤ έναντι παραδοσιακής σύναψης συμβάσεων).</p> <p>Η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ δεν απέτρεψε την κατάρτιση υπεραισιόδοξων σεναρίων όσον αφορά τη μελλοντική ζήτηση και χρήση της προβλεπόμενης υποδομής (π.χ. στην περίπτωση ενός έργου στον τομέα των ΤΠΕ, το πραγματικό ενδιαφέρον των πελατών ήταν κατά 69 % κατώτερο των προσδοκιών).</p>
Καλύτερα επίπεδα υπηρεσιών και συντήρησης	<p>Η απουσία αυτόματων αναπροσαρμογών των κυρώσεων, ιδίως στην περίπτωση συμβάσεων μεγάλης διάρκειας, μπορεί να μειώνει τα κίνητρα του εταίρου από</p>	<p>Η κατάρτιση μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού, ιδίως όσον αφορά τη συντήρηση, μπορεί να εξασφαλίσει ικανοποιητικά επίπεδα</p>	

Θεωρητικά οφέλη των ΣΔΙΤ	Κίνδυνοι	Παρατηρήσεις του ελέγχου σε σχέση με τα ελεγχθέντα έργα: 12 συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ ΣΔΙΤ (έξι αυτοκινητόδρομοι και έξι έργα ΤΠΕ) σε τέσσερα κράτη μέλη (Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Ισπανία)	
		Θετικές	Αρνητικές
	τον ιδιωτικό τομέα να διασφαλίζει ικανοποιητικά επίπεδα συντήρησης.	υπηρεσιών και συντήρησης καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης.	
Υπό ορισμένες προϋποθέσεις, το λογιστικό πλαίσιο της ΕΕ ενδέχεται να επιτρέπει την εγγραφή της συμμετοχής του Δημοσίου σε ΣΔΙΤ ως στοιχείο εκτός ισολογισμού, παρέχοντας έτσι κίνητρο για τη χρήση τους για ενίσχυση της συμμόρφωσης προς τα κριτήρια σύγκλισης με το ευρώ.	<p>Η ενδεχόμενη έλλειψη ισότιμων όρων ανταγωνισμού μεταξύ των διάφορων επιλογών σύναψης συμβάσεων μπορεί να οδηγήσει σε μεροληπτικές επιλογές.</p> <p>Ανεπαρκής συνεκτίμηση των πτυχών της οικονομικής αποδοτικότητας κατά την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ.</p> <p>Η διατήρηση των έργων ΣΔΙΤ εκτός ισολογισμού μπορεί να παρέχει ελλιπείς πληροφορίες.</p>	Μόνο σε ένα από τα τέσσερα κράτη μέλη που υποβλήθηκαν σε έλεγχο (Γαλλία) τα έργα ΣΔΙΤ εγγράφονται συστηματικά εντός ισολογισμού.	Στις περιπτώσεις πέντε από τα 12 ελεγχθέντα έργα (συνολικού κόστους 7,9 δισεκατομμυρίων ευρώ) αποδόθηκε μεγάλη σημασία στη δυνατότητα εγγραφής των ΣΔΙΤ εκτός ισολογισμού, κατά την επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ. Αυτό αυξάνει τους κινδύνους αρνητικών παράπλευρων συνεπειών που μπορεί να υπονομεύουν την οικονομική αποδοτικότητα, μη ισορροπημένων ρυθμίσεων επιμερισμού των κινδύνων και έλλειψης διαφάνειας.
Η ύπαρξη ολοκληρωμένου νομικού και θεσμικού πλαισίου μπορεί να ευνοήσει την υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ.	Η απουσία κατάλληλων στρατηγικών για τη χρήση των ΣΔΙΤ στο πλαίσιο συνολικής επενδυτικής πολιτικής, όπως και κατάλληλης νομοθεσίας για τις ΣΔΙΤ και τυποποιημένων συμβάσεων, σε συνδυασμό με την έλλειψη επαρκούς διοικητικής ικανότητας, μπορεί να οδηγήσει σε υλοποίηση μικρότερου αριθμού έργων ΣΔΙΤ.		Τα θεσμικά και νομικά πλαίσια της Επιτροπής και των κρατών μελών ευθύνονται εν μέρει για τις μειωμένες επιδόσεις που παρατηρήθηκαν σε επίπεδο έργου, π.χ. περιορισμένη εμπειρογνωμοσύνη και ικανότητα υλοποίησης ΣΔΙΤ από πλευράς του εταίρου από τον δημόσιο τομέα και έλλειψη συνεκτικότητας της στρατηγικής προσέγγισης για τη χρήση των ΣΔΙΤ.

Θεωρητικά οφέλη των ΣΔΙΤ	Κίνδυνοι	Παρατηρήσεις του ελέγχου σε σχέση με τα ελεγχθέντα έργα: 12 συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ ΣΔΙΤ (έξι αυτοκινητόδρομοι και έξι έργα ΤΠΕ) σε τέσσερα κράτη μέλη (Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Ισπανία)	
		Θετικές	Αρνητικές
			Επομένως, δεν ανταποκρίνονται στο αυξημένο ενδιαφέρον της ΕΕ για ευρύτερη και εντατικότερη μόχλευση δημόσιων κονδυλίων για την κινητοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων, καθώς και για τον ρόλο που μπορούν να διαδραματίσουν στο πλαίσιο αυτό οι ΣΔΙΤ.

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

«ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΕ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ- ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ: ΠΟΛΛΑΠΛΕΣ ΔΥΝΑΜΙΕΣ ΥΠΟΝΟΜΕΥΟΥΝ ΣΗΜΑΝΤΙΚΑ ΤΑ ΔΥΝΗΤΙΚΑ ΟΦΕΛΗ ΤΟΥΣ»

ΣΥΝΟΨΗ

III.

Πρώτη περίπτωση: Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι η πολύ μεγάλη κλίμακα και μέγεθος ενός έργου μειώνουν κατ' ανάγκη το επίπεδο του ανταγωνισμού, καθώς για τα εν λόγω έργα προκηρύσσονται διεθνείς διαγωνιστικές διαδικασίες· σε γενικές γραμμές, το μέγεθος των κατασκευαστικών αγορών της ΕΕ και του ΕΟΧ είναι αρκετά μεγάλο ώστε να επιτρέπει τον επαρκή ανταγωνισμό.

Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι τα έργα μεγάλης κλίμακας αναλαμβάνονται πιο συχνά από κοινοπραξίες για τη συγκέντρωση όλων των απαραίτητων τεχνικών, ανθρώπινων και οικονομικών πόρων, δίνοντας έτσι στον επιλεγέντα υποψήφιο τη δυνατότητα να προσφέρει όλα τα ζητούμενα προϊόντα ή τις υπηρεσίες.

Δεύτερη περίπτωση: Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η περίοδος καθυστέρησης που οφείλεται αποκλειστικά στην επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ, στην περίπτωση των περισσότερων έργων αφορούσε ένα πολύ μικρό μέρος της συνολικής διάρκειας ολόκληρης της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων. Τούτο κατέστη αναγκαίο λόγω του γεγονότος ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις (Ελλάδα), οι συμβάσεις έπρεπε να κυρωθούν από το εθνικό κοινοβούλιο, όπως προβλέπει η εθνική νομοθεσία για τέτοιου είδους συμβάσεις μεγάλης κλίμακας.

Βλ. επίσης τις απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 30 και 31.

Τρίτη περίπτωση: Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι στα ελεγχθέντα έργα σημειώθηκαν καθυστερήσεις και υπερβάσεις κόστους. Θεωρεί, ωστόσο, ότι στην περίπτωση των παραδειγμάτων που αναφέρονται στο σημείο 34, οι εν λόγω καθυστερήσεις και οι υπερβάσεις κόστους δεν συνδέονταν αναγκαστικά με την επιλογή της προσέγγισης σύναψης συμβάσεων. Υπενθυμίζει επίσης τις συνέπειες της κρίσης δημόσιου χρέους και της ύφεσης που επηρέασαν την ευρωπαϊκή οικονομία.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει το γεγονός ότι η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών (επιμερισμένη διαχείριση) ή του διαχειριστή του έργου. Ένα σταθερό χαρακτηριστικό των έργων υποδομής, και ιδίως των μεγάλων έργων, είναι ο σημαντικός χρόνος που απαιτείται για τον αρχικό σχεδιασμό και την ανάπτυξή τους, ανεξάρτητα από το μοντέλο δημόσιων συμβάσεων.

Τέταρτη περίπτωση: Η Επιτροπή σημειώνει ότι τα ολοκληρωμένα έργα αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα που ελέγχθηκαν από το ΕΕΣ συμβάλλουν ουσιαστικά στην ολοκλήρωση του κεντρικού δικτύου ΔΕΔ-Μ παρά τις εξαιρετικά δυσμενείς οικονομικές συνθήκες που επικρατούν στην Ελλάδα από το 2009. Σημειώνει επίσης ότι τα πραγματικά δεδομένα κυκλοφορίας για τον αυτοκινητόδρομο «Μορέας» που είναι διαθέσιμα μέχρι το τέλος του 2017 δείχνουν ότι η κυκλοφορία πλησιάζει κατά πολύ την πρόβλεψη της επιχείρησης «επανεκκίνησης». Όσον αφορά τον αυτοκινητόδρομο της Ολυμπίας Οδού, για τους λόγους που περιγράφονται στην απάντηση στο σημείο 38, η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι εύλογο να αναμένεται βελτίωση των δεδομένων σχετικά με τον όγκο κυκλοφορίας για το 2018, το οποίο είναι το πρώτο ολόκληρο έτος κατά το οποίο χρησιμοποιείται πλήρως το έργο.

Επιπλέον, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η χρηματοπιστωτική κρίση στην οποία αναφέρεται επίσης το ΕΕΣ είχε, αφενός, σοβαρό αντίκτυπο στους αρχικά προβλεπόμενους όγκους κυκλοφορίας και εσόδων των έργων (που καταρτίστηκαν κατά την περίοδο 2000-2006) και, αφετέρου, προκάλεσε

έλλειψη ρευστότητας και σοβαρή απροθυμία ανάληψης κινδύνου από όλες τις συμμετέχουσες τράπεζες, παράγοντες που σύμφωνα με την Επιτροπή δημιούργησαν τις έκτακτες συνθήκες υπό τις οποίες κατασκευάστηκαν οι ελεγχθέντες αυτοκινητόδρομοι στην Ελλάδα. Η Επιτροπή σημειώνει ότι υπάρχουν παραδείγματα ΣΔΙΤ στην Ελλάδα από τα μέσα της δεκαετίας του '90 που αποφέρουν πραγματικά οφέλη.

Πέμπτη περίπτωση: Όσον αφορά τα έργα αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα και τα χρηματοδοτούμενα τμήματα που αναφέρονται στο σημείο 45, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η απόφαση για τη διάρθρωση των ΣΔΙΤ των ελληνικών αυτοκινητοδρόμων ελήφθη αποκλειστικά από τις ελληνικές αρχές. Τα συγκεκριμένα έργα αιτιολογούνται από τα κοινωνικοοικονομικά τους οφέλη.

Όσον αφορά το πρόγραμμα «National Broadband Scheme» (NBS, Εθνικό Πρόγραμμα Ευρυζωνικών Δικτύων) στην Ιρλανδία, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι ο αριθμός των συνδέσεων δεν προσδιορίστηκε στη σύμβαση για το NBS· το τελικό αναμενόμενο επίπεδο απορρόφησης αντιστοιχούσε στην πρόβλεψη αγοράς του επιτυχόντος υποψηφίου.

Βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 45, 46 και στο πλαίσιο 1.

Έβδομη περίπτωση: Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η ευθύνη για την ανάλυση της δυνατότητας των ΣΔΙΤ για την εξασφάλιση πρόσθετης οικονομικής αποδοτικότητας εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Όσον αφορά την υλοποίηση μεγάλων έργων που χρηματοδοτούνται από κονδύλια των ΕΔΕΤ ως ΣΔΙΤ, η Επιτροπή επισημαίνει ότι προβλέπεται οικονομική και χρηματοοικονομική ανάλυση για τις ΣΔΙΤ στον κανονισμό περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) για την περίοδο 2014-2020, στο πλαίσιο της ανάλυσης κόστους-οφέλους. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 53.

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η χρήση του εργαλείου των δεικτών σύγκρισης του δημόσιου τομέα υπόκειται στην εκπλήρωση σημαντικού αριθμού προϋποθέσεων. Βλέπε απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 50.

Όσον αφορά ορισμένα από τα υπό εξέταση ελεγχθέντα έργα, πραγματοποιήθηκαν διάφορες αναλύσεις κατά τη διαδικασία επιλογής, οι οποίες οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι ο συνδυασμός των διαθέσιμων πόρων της ΕΕ και των εθνικών πόρων με ιδιωτικά κεφάλαια αποτελεί τη μοναδική βιώσιμη επιλογή.

Βλ. απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 50 και 52.

Όγδοη περίπτωση: Η κατανομή των κινδύνων στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης σύμβασης είναι πολύπλευρη. Η Επιτροπή θεωρεί ότι όλες οι εν λόγω πτυχές είναι σημαντικές κατά την αξιολόγηση στοιχείων, όπως τα αντίστοιχα ποσοστά απόδοσης που επιτυγχάνονται από τους εταίρους από τον ιδιωτικό τομέα. Δεδομένου ότι υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ των μεμονωμένων ΣΔΙΤ, κρίνει ότι τα μεμονωμένα ζητήματα θα πρέπει να αξιολογούνται κατά περίπτωση. Ενώ η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ορισμένες πρακτικές μπορούν να καταστούν πιο ομοιόμορφες, σημειώνει επίσης ότι δεν υφίσταται η νομική βάση για την παρέμβαση στις διαπραγματεύσεις μεταξύ των εταίρων.

Η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ δεν αποκλείει απαραίτητως τη συμπερίληψη διατάξεων που εξασφαλίζουν την απαραίτητη ευελιξία που καθιστά δυνατές τις εξελίξεις λόγω τεχνολογικών αλλαγών. Όσον αφορά το έργο ευρυζωνικών υποδομών στη Γαλλία, βλ. επίσης τις απαντήσεις της Επιτροπής στο πλαίσιο 3.

IV. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι τα κράτη μέλη έχουν ήδη στη διάθεσή τους διάφορα μέσα παροχής βοήθειας, όπως το πρόγραμμα JASPERS, τον Ευρωπαϊκό Κόμβο Επενδυτικών Συμβουλών της ΕΤΕπ, το Ευρωπαϊκό Κέντρο Τεχνογνωσίας σε θέματα ΣΔΙΤ (EPEC) και την Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (SRSS) που συστάθηκε στο πλαίσιο του

Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (SRSP). Επιπλέον, με την ανακοίνωση της 3ης Οκτωβρίου 2017, η Επιτροπή θέσπισε ένα γραφείο υποστήριξης, έναν μηχανισμό κοινοποίησης και έναν μηχανισμό ανταλλαγής πληροφοριών με στόχο να βοηθήσει τα κράτη μέλη και τις αναθέτουσες αρχές να σχεδιάσουν τα μεγάλα έργα υποδομής τους.

Βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 85 έως 87.

V. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι ΣΔΙΤ είναι πιο σύνθετες από τα αμιγώς δημόσια έργα που προϋποθέτουν την απαιτούμενη εμπειρογνωμοσύνη από τις εθνικές αρχές. Ενώ η απόφαση επιλογής του μοντέλου δημόσιων συμβάσεων ΣΔΙΤ εναπόκειται στην εθνική δικαιοδοσία, η Επιτροπή παρέχει, κατόπιν αιτήματος, υποστήριξη (βλ. παραδείγματα στην απάντηση της Επιτροπής στην παράγραφο IV) στις εθνικές αρχές, ενόψει της προετοιμασίας έργων υψηλής ποιότητας, συμπεριλαμβανομένων ΣΔΙΤ.

Όσον αφορά τη δυνατότητα εντός ή εκτός ισολογισμού εγγραφής των ΣΔΙΤ, η Eurostat, σε συνεργασία με το EPEC, έχει ήδη εκδώσει έναν οδηγό για τη στατιστική αντιμετώπιση των ΣΔΙΤ, ο οποίος έτυχε πολύ καλής υποδοχής από τα ενδιαφερόμενα μέρη. (Βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 72.) Ο οδηγός προβλέπει την ανάληψη των ΣΔΙΤ με βάση την οικονομική αποδοτικότητα και την κατάλληλη κατανομή των κινδύνων, καθώς και την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα, με ιδιαίτερη έμφαση στην οικονομική προσιτότητα και τη μακροπρόθεσμη δημοσιονομική ευθύνη.

α) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση στον βαθμό που αφορά την Επιτροπή, με την επιφύλαξη των απαντήσεων της Επιτροπής στις συστάσεις 2 έως 5. Βλ. επίσης την απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 1.

β) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η εν λόγω σύσταση (σύσταση 2) απευθύνεται στα κράτη μέλη.

γ) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι μέρος της σχετικής σύστασης (σύσταση 3α) απευθύνεται στα κράτη μέλη. Όσον αφορά τα μεγάλα έργα που χρηματοδοτούνται από τα κονδύλια των ΕΔΕΤ, βλ. την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 53. Βλ. επίσης την απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 3α.

Όσον αφορά το μέρος της σύστασης που προβλέπει ότι η Επιτροπή αποδέχεται τις ανησυχίες για την εξασφάλιση της πρόσβασης του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις ζητούμενες πληροφορίες (σύσταση 3β), η Επιτροπή θεωρεί ότι έχει ήδη εφαρμοστεί. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 3β.

δ) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι μέρος της σχετικής σύστασης (σύσταση 4α) απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή δεν αποδέχεται το μέρος της σύστασης που ζητά από αυτήν να προτείνει νομοθετικές τροποποιήσεις για τη συγκέντρωση της οικονομικής στήριξης προς τις μελλοντικές ΣΔΙΤ σε τομείς που θεωρεί μεγάλης στρατηγικής σημασίας και συμβατούς με τις μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις που συνεπάγονται οι ΣΔΙΤ, όπως το κεντρικό δίκτυο ΔΕΔ-Μ (σύσταση 4β) για τους λόγους που περιγράφονται στην απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 4β.

ε) Όσον αφορά το μέρος της σύστασης 5 το οποίο καλεί την Επιτροπή να συνδέσει την υποστήριξη της ΕΕ για τα έργα ΣΔΙΤ με τη διασφάλιση ότι η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ αιτιολογείται με βάση παράγοντες οικονομικής αποδοτικότητας (σύσταση 5α) και συνεπώς, δεν επηρεάζεται αδικαιολόγητα από λόγους που σχετίζονται με τους δημοσιονομικούς περιορισμούς ή τη στατιστική τους αντιμετώπιση, η Επιτροπή δεν την αποδέχεται για τους λόγους που περιγράφονται στην απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 5α.

Όσον αφορά το μέρος της σύστασης 5 που καλεί τα κράτη μέλη να βελτιώσουν τη διαφάνεια με τη δημοσίευση περιοδικών καταλόγων έργων ΣΔΙΤ, συμπεριλαμβανομένων επαρκών και ουσιαστικών στοιχείων σχετικά με τα στοιχεία ενεργητικού που χρηματοδοτούνται από τις μελλοντικές τους δεσμεύσεις και την εντός ή εκτός ισολογισμού εγγραφή τους, διατηρώντας ταυτόχρονα την

προστασία των εμπιστευτικών και εμπορικά ευαίσθητων στοιχείων (σύσταση 5β), η Επιτροπή σημειώνει ότι απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Όσον αφορά το μέρος της σύστασης που καλεί την Επιτροπή να αξιολογήσει την πρόσθετη πολυπλοκότητα των έργων ΣΔΙΤ συνδυαστικής χρηματοδότησης από την ΕΕ, ενόψει των περαιτέρω δράσεων που αποσκοπούν στην απλούστευση των οικείων κανόνων και διαδικασιών των προγραμμάτων της ΕΕ (σύσταση 5γ), η Επιτροπή το αποδέχεται, όπως περιγράφεται στην απάντηση της Επιτροπής στη σύσταση 5γ.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

6. Ενώ το ΕΣΛ 2010 επιτρέπει την καταγραφή των ΣΔΙΤ εκτός ισολογισμού της κυβέρνησης, εάν το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων και των οφελών αναλαμβάνονται από τον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα, δεν υπάρχει σαφής συσχετισμός σχετικά με τα κίνητρα. Σε ορισμένες χώρες, οι ΣΔΙΤ περιλαμβάνονται πάντα στον ισολογισμό της κυβέρνησης.

10. Καθ' όλη τη διάρκεια της εφαρμογής της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», τα εθνικά πλαίσια για τις ΣΔΙΤ αξιολογούνται τακτικά και διατυπώνονται συστάσεις προκειμένου να καταστούν αποτελεσματικότερα.

ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

27. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η θέση των ελληνικών αρχών, ήτοι ότι τα διαθέσιμα δημόσια εθνικά και ενωσιακά κονδύλια δεν επαρκούσαν για την ολοκλήρωση των διευρωπαϊκών αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα εντός εύλογης προθεσμίας, είναι έγκυρη. Επιπλέον, οι σημαντικές καθυστερήσεις που παρατηρήθηκαν συστηματικά στο παρελθόν κατά την κατασκευή άλλων τμημάτων του κεντρικού δικτύου αυτοκινητοδρόμων που αποτέλεσαν αντικείμενο σύμβασης από τις ελληνικές αρχές ως δημόσια έργα δικαιολογούσαν την επιλογή των ΣΔΙΤ. Συνεπώς, οι πέντε παραχωρήσεις αυτοκινητοδρόμων συμπεριλήφθηκαν στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς για την Ελλάδα κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-13 για το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής (ΤΣ).

Η επακόλουθη μείωση του αντικειμένου των δύο παραχωρήσεων αυτοκινητοδρόμων δικαιολογείται από την οικονομική κρίση.

28. Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι η πολύ μεγάλη κλίμακα και μέγεθος ενός έργου μειώνουν κατ' ανάγκη το επίπεδο του ανταγωνισμού, καθώς για τα εν λόγω έργα προκηρύσσονται διεθνείς διαγωνιστικές διαδικασίες· σε γενικές γραμμές, το μέγεθος των κατασκευαστικών αγορών της ΕΕ και του ΕΟΧ είναι αρκετά μεγάλο ώστε να επιτρέπει τον επαρκή ανταγωνισμό.

Επιπλέον, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι τα εν λόγω έργα μεγάλης κλίμακας αναλαμβάνονται πιο συχνά από κοινοπραξίες ακριβώς προκειμένου να συγκεντρωθούν όλοι οι απαραίτητοι τεχνικοί, ανθρωπίνοι και οικονομικοί πόροι, δίνοντας έτσι στον επιλεγέντα υποψήφιο τη δυνατότητα να προσφέρει όλα τα ζητούμενα προϊόντα ή τις υπηρεσίες.

29. Η Επιτροπή αναγνωρίζει τις ιδιαιτερότητες της συγκεκριμένης κατάστασης όσον αφορά τον αυτοκινητόδρομο Κεντρικής Ελλάδας.

Ωστόσο, στην Ελλάδα, η μεγάλη κλίμακα των ΣΔΙΤ που είχαν προκηρυχθεί για έργα αυτοκινητοδρόμων προσέλκυσε πράγματι υποψηφίους από ολόκληρη την Ευρώπη.

30. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι δυσκολίες που παρουσιάστηκαν στις αγορές υπό την πίεση της κρίσης του 2008 δεν μπορούσαν, λόγω της μη αναμενόμενης φύσης και της έκτασης της κρίσης, να συνδεθούν με τους μηχανισμούς ΣΔΙΤ ή με τη σχετική ανάγκη για μια συνολική προσέγγιση όσον αφορά την υλοποίηση, τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία και τη συντήρηση έργων. Επιπλέον, η εξέταση των πιο μακροπρόθεσμων ζητημάτων των έργων μπορεί να θεωρηθεί ορθή πρακτική σε πολλές περιπτώσεις.

31. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι μόνον οι 3,5 μήνες από τα συνολικά 6,5 έτη που είναι αναγκαία για την προκήρυξη της σύμβασης για τους αυτοκινητόδρομους στην Ελλάδα οφείλονται αποκλειστικά στη μέθοδο ΣΔΙΤ. Η κύρωση των συμβάσεων από το Ελληνικό Κοινοβούλιο προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία για κάθε μεμονωμένο έργο ΣΔΙΤ και σχέδιο παραχώρησης του οποίου το συνολικό κόστος υπερβαίνει τα 500 εκατ. EUR. Δεν σχετίζεται με την απουσία ενός νομικού πλαισίου της ΕΕ για τις παραχωρήσεις, αλλά συνδέεται μάλλον με την ανάγκη ρύθμισης σε εθνικό επίπεδο ζητημάτων όπως η είσπραξη διοδίων, τα αερολιμενικά τέλη κ.λπ.

34. Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι μεταβολές του κόστους και οι καθυστερήσεις που αναφέρονται στο παρόν παράδειγμα δεν συνδέονται απαραίτητα με την προσέγγιση των δημόσιων συμβάσεων.

Στην περίπτωση της Γαλλίας, οι σποραδικές αυξήσεις των δημοσιονομικών αναγκών αντιμετωπίστηκαν από τον αντισυμβαλλόμενο από τον ιδιωτικό τομέα, με πλήρη τήρηση των συμβατικών όρων των ΣΔΙΤ.

α) Όσον αφορά το έργο του αυτοκινητοδρόμου C-25 στην Ισπανία, σύμφωνα με τις πληροφορίες που έλαβε η ΕΤΕπ, το χρηματοοικονομικό κλείσιμο του έργου είχε πράγματι σημαντικές καθυστερήσεις, ωστόσο αυτό οφειλόταν στην παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση· η επαναδιαπραγμάτευση της σύμβασης παραχώρησης αντικατοπτρίζει τον αντίκτυπο της κρίσης στο κόστος χρηματοδότησης έργων και τον όγκο της κυκλοφορίας. Η υποδομή κατέστη διαθέσιμη στο κοινό τον Ιανουάριο του 2013, επτά μήνες πριν από τον Αύγουστο του 2013, ήτοι την προθεσμία που είχε οριστεί μετά την επαναδιαπραγμάτευση.

β) Η Επιτροπή σημειώνει ότι το έργο ΤΠΕ στο Pau Pygénéees ήταν ιδιαίτερα καινοτόμο εκείνη τη στιγμή, καθώς καμία άλλη γαλλική τοπική αρχή δεν είχε δρομολογήσει έργο αυτού του είδους. Η συγγραφή υποχρεώσεων της πρόσκλησης υποβολής προσφορών καθορίστηκε, αλλά κανένας ιδιωτικός φορέας εκμετάλλευσης δεν κατόρθωσε να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις και δεν υπήρχε υπόδειγμα σύμβασης για αυτό το είδος έργου ούτε σε περιφερειακό ούτε σε εθνικό επίπεδο. Το σχέδιο χρηματοδότησης υποβλήθηκε στη γαλλική περιφερειακή αρχή ελέγχου. Το έργο είχε το ακόλουθο θετικό αποτέλεσμα: ο στόχος για τη δημιουργία ψηφιακής υποδομής σε μια μεσόγεια περιοχή έχει επιτευχθεί πλήρως, η τιμή της κάθε σύνδεσης για τους μεμονωμένους καταναλωτές ισοδυναμεί με εκείνη των πιο πρόσφατων έργων, ενώ κατά τα τελευταία έτη σημειώθηκε επίτευξη θετικών οικονομικών επιδόσεων συνολικά και, ακόμη, υπέρβαση του ειδικού στόχου για την επίτευξη των 55 000 συνδέσεων.

γ) Η Επιτροπή γνωρίζει ότι οι ιρλανδικές αρχές ανέλαβαν μια διεξοδική αξιολόγηση για να επανεξετάσουν τις 95 πόλεις που επελέγησαν για το έργο των MAN, μετά από πολύ σημαντικές αλλαγές στις αγορές τηλεπικοινωνιών και διαθεσιμότητα των ευρυζωνικών υπηρεσιών στην Ιρλανδία. Το αποτέλεσμα των εν λόγω αξιολογήσεων ήταν ότι τα δίκτυα MAN κατασκευάστηκαν σε 66 πόλεις αντί για 95. Η εν λόγω αξιολόγηση ήταν απαραίτητη μετά την έναρξη της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων και τη δρομολόγηση της κατασκευής ορισμένων δικτύων MAN.

Το υψηλότερο κόστος ανά MAN προέκυψε από την απόφαση να κατασκευαστούν πιο αποτελεσματικά δίκτυα οπτικών ινών αντί για ασύρματες λύσεις σε ορισμένες πόλεις του έργου MAN. Η συγκεκριμένη απόφαση ήταν στρατηγικής σημασίας δεδομένου ότι κατέστησε διαθέσιμη μια σημαντική, επικαιροποιημένη υποδομή η οποία έχει αντέξει τη δοκιμασία του χρόνου.

35. Το συνολικό προγραμματισμένο κόστος έργου των εν λόγω τριών ελεγχθεισών συμβάσεων παραχώρησης, οι οποίες υπογράφηκαν το 2007, υπολογίζεται ότι ανέρχεται στα 6,743 δισ. EUR, ήτοι περίπου στο 25 % του συνολικού κόστους όλων των ελεγχθέντων έργων ΣΔΙΤ από το ΕΕΣ στο πλαίσιο του εν λόγω ελέγχου. Ωστόσο, οι υπό εξέταση συμβάσεις βασίστηκαν σε αναλύσεις δεδομένων και προβλέψεων για κυκλοφορία και έσοδα για την περίοδο 2000-2006, κατά την οποία το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) της Ελλάδας αυξανόταν κατά μέσο όρο κατά περίπου 3 % ετησίως. Οι συγκεκριμένες προβλέψεις επηρεάστηκαν σαφώς από την κρίση του 2009 στην

Ελλάδα, αφενός από την άνευ προηγουμένου μείωση της κυκλοφορίας και των εσόδων των αυτοκινητοδρόμων στη φάση κατασκευής τους, και αφετέρου από την έλλειψη ρευστότητας και τη σοβαρή απροθυμία ανάληψης κινδύνου από όλες τις συμμετέχουσες τράπεζες. Υπενθυμίζεται ότι η ελληνική κρίση δημόσιου χρέους που ξέσπασε το 2009 προκάλεσε την ιστορικά βαθύτερη και μακρύτερη ύφεση που έχει σημειωθεί ποτέ σε μια χώρα, τους δύο τελευταίους αιώνες. Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι συνθήκες υπό τις οποίες κατασκευάστηκαν οι ελεγχθέντες αυτοκινητόδρομοι στην Ελλάδα ήταν ιδιαίτερες. Η Επιτροπή σημειώνει ότι υπάρχουν παραδείγματα ΣΔΙΤ στην Ελλάδα από τα μέσα της δεκαετίας του '90 που αποφέρουν πραγματικά οφέλη.

38. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα πρόσθετα ποσά που διατέθηκαν από την ΕΕ και τον εθνικό δημόσιο τομέα στην Ελλάδα ήταν δικαιολογημένα προκειμένου να γίνει επανεκκίνηση των στάσιμων έργων αυτοκινητοδρόμων. Πράγματι, η εν λόγω επιχείρηση «επανεκκίνησης» επέτρεψε την ολοκλήρωση, τον Μάρτιο του 2017, των ελεγχθεισών παραχωρήσεων αυτοκινητοδρόμων που υπέστησαν σοβαρό πλήγμα κατά τα έτη 2009-2013 λόγω της ελληνικής οικονομικής κρίσης.

Η Επιτροπή σημειώνει ότι τα ολοκληρωμένα έργα συμβάλλουν ουσιαστικά στην ολοκλήρωση του κεντρικού δικτύου ΔΕΔ-Μ παρά τις εξαιρετικά δυσμενείς οικονομικές συνθήκες που επικρατούν στην Ελλάδα από το 2009.

Σημειώνει επίσης ότι τα πραγματικά δεδομένα κυκλοφορίας για τον αυτοκινητόδρομο «Μορέας» που είναι διαθέσιμα μέχρι το τέλος του 2017 δείχνουν ότι η κυκλοφορία είναι πολύ κοντά στην πρόβλεψη της επιχείρησης «επανεκκίνησης» και το γεγονός αυτό επιτρέπει πολύ πιο αισιόδοξες προοπτικές για τους μελλοντικούς όγκους κυκλοφορίας. Όσον αφορά την Ολυμπία Οδό, η οποία ολοκληρώθηκε πλήρως και διατέθηκε στους χρήστες στο σύνολό της μόλις τον Αύγουστο του 2017, ο καταγεγραμμένος όγκος κυκλοφορίας για το έτος 2017 είναι κατά 15 % χαμηλότερος από τις προβλέψεις που έγιναν στο πλαίσιο της επιχείρησης «επανεκκίνησης» για τους ετήσιους αναμενόμενους όγκους κυκλοφορίας με το έργο πλήρως ολοκληρωμένο. Είναι εύλογο να αναμένεται βελτίωση των δεδομένων σχετικά με τον όγκο κυκλοφορίας για το 2018, το οποίο είναι το πρώτο ολόκληρο έτος κατά το οποίο θα χρησιμοποιείται πλήρως το έργο.

Στην περίπτωση της παραχώρησης του αυτοκινητοδρόμου «Μορέας», οι ετήσιοι όγκοι κυκλοφορίας και τα έσοδα υπολογίζονται βασικά στο συνολικό επίπεδο της παραχώρησης και όχι σε επιμέρους τμήματα, όπως το τμήμα «Λεύκτρο-Σπάρτη».

Το τμήμα του αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδας παραδόθηκε στις 22 Δεκεμβρίου 2017 και δεν υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα κυκλοφορίας.

39.

Τρίτο εδάφιο: Η Επιτροπή σημειώνει ότι οι συμβάσεις παραχώρησης περιείχαν σαφείς διατάξεις σχετικά με τους κινδύνους καθυστερήσεων λόγω περιβαλλοντικών αδειών και αδειών από την αρχαιολογία, καθώς και απαλλοτριώσεων.

40.

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι στην περίπτωση των συμβάσεων παραχώρησης της Ολυμπίας Οδού στην Ελλάδα, οι κεφαλαιουχικές δαπάνες για την κατασκευή του αυτοκινητοδρόμου μειώθηκαν κατά την επανεκκίνηση, από 2 220 εκατ. EUR σε 1 238 εκατ. EUR, δεδομένου ότι το φυσικό πεδίο εφαρμογής του έργου ήταν σημαντικά μειωμένο.

45. Η Επιτροπή σημειώνει ότι η διάρθρωση των ΣΔΙΤ των αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα αποτέλεσε αποκλειστική απόφαση των ελληνικών αρχών. Επιπλέον, τα συγκεκριμένα έργα αιτιολογούνται από τα κοινωνικοοικονομικά τους οφέλη. Δύο έργα αυτοκινητοδρόμων ΣΔΙΤ

επωφελούνται επίσης από έσοδα από πιο κερδοφόρα τμήματα και η συγκεκριμένη ρύθμιση συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων περιφερειακής ανάπτυξης.

Πλαίσιο 1 - Παράδειγμα αυτοκινητόδρομου στην Ελλάδα ο οποίος διατρέχει κίνδυνο υποχρησιμοποίησης σε μεγάλο βαθμό

Η Επιτροπή σημειώνει ότι η πλήρης κατασκευή του αυτοκινητόδρομου E65 έχει αναβληθεί. Η απόφαση για την εκτέλεση των υπόλοιπων τμημάτων εναπόκειται στην Ελλάδα. Η συγχρηματοδότηση του νότιου τμήματος από τη Λαμία έως την Ξυνιάδα προβλέπεται κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-20 του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής (ΤΣ). Η Επιτροπή θα αξιολογήσει τα έργα σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του ισχύοντος κανονισμού για τα κονδύλια των ΕΔΕΤ κατά την υποβολή της αίτησης για χρηματοδότηση από την ΕΕ στην Επιτροπή.

46. Όσον αφορά το έργο στη Γαλλία, το ποσό των τελών και των εσόδων εκτιμήθηκε βάσει μελετών σκοπιμότητας και αξιολογήσεων πριν από την έναρξη του έργου. Τα έσοδα προσαρμόστηκαν με βάση τις τρέχουσες εισπράξεις και όχι τα πλασματικά έσοδα. Τα συγκεκριμένα στοιχεία έχουν αξιολογηθεί σε διάστημα 10 ετών, μέχρι το 2020, αλλά παραμένουν κάτω από τις αρχικές προσδοκίες.

Το πρόγραμμα «National Broadband Scheme» (NBS, Εθνικό Πρόγραμμα Ευρυζωνικών Δικτύων) που ξεκίνησε τον Ιανουάριο του 2009 πέτυχε τον συμβατικό στόχο να καταστήσει διαθέσιμη την ευρυζωνικότητα μέχρι το φθινόπωρο του 2010 σε όλες τις καθορισμένες περιοχές της περιοχής κάλυψης του NBS. Ενώ είναι γεγονός ότι η απορρόφηση ήταν μικρότερη από την αναμενόμενη, ο αριθμός των συνδέσεων δεν προσδιοριζόταν στη σύμβαση του NBS. Το τελικό αναμενόμενο επίπεδο απορρόφησης αντιστοιχούσε στην πρόβλεψη αγοράς του επιτυχόντος υποψηφίου. Όσον αφορά τη γενική υιοθέτηση της ευρυζωνικότητας, άλλοι φορείς ανταποκρίθηκαν στο NBS. Έως το 2011, οι συνολικές συνδρομές ευρυζωνικών υπηρεσιών στις περιοχές του NBS (τόσο NBS όσο και εμπορικές) ανήλθαν στα δύο τρίτα του αρχικού στόχου.

50. Στην περίπτωση των αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα, πριν από την υποβολή προσφορών, πραγματοποιήθηκε ανάλυση της κυκλοφορίας, οικονομική ανάλυση, τεχνική ανάλυση και νομική ανάλυση από συμβούλους που επιλέχθηκαν στο πλαίσιο ανοικτής και ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής. Όλες οι εν λόγω αναλύσεις οδήγησαν στο συμπέρασμα ότι η μόνη βιώσιμη επιλογή για την ολοκλήρωση των έργων του δικτύου αυτοκινητοδρόμων ΔΕΔ στην Ελλάδα κατά τα επόμενα 10 έτη ήταν ο συνδυασμός των διαθέσιμων ενωσιακών και εθνικών πόρων με ιδιωτικά κεφάλαια. Η χρήση του εργαλείου των δεικτών σύγκρισης του δημόσιου τομέα υπόκειται στην εκπλήρωση σημαντικού αριθμού προϋποθέσεων, καθώς η μεθοδολογία του βασίζεται σε υποθετικά δεδομένα σχετικά με την πιο πιθανή και αποτελεσματική μορφή παροχής δημόσιου τομέα που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την ικανοποίηση όλων των στοιχείων των προδιαγραφών αποτελεσμάτων.

Σε κάθε περίπτωση, ενόψει των χρόνιων αποτυχιών των παραδοσιακών δημόσιων συμβάσεων, το εργαλείο των δεικτών σύγκρισης του δημόσιου τομέα δεν θα είχε καμία προστιθέμενη αξία στην απόφαση διάρθρωσης των συμβάσεων παραχώρησης αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα. Τόσο οι καθυστερήσεις που παρατηρήθηκαν στις παραδοσιακές συμβάσεις δημοσίων έργων όσο και η έλλειψη επαρκών οικονομικών πόρων οδήγησαν στη λύση των ΣΔΙΤ.

Όσον αφορά την πρόσβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην τεκμηρίωση, η Επιτροπή παραπέμπει στην απάντησή της στο σημείο 51.

51. Η Επιτροπή συμπεριλαμβάνει ήδη στην τεκμηρίωση των επενδύσεων κεφαλαίων ρήτρες που προβλέπουν την πρόσβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην τεκμηρίωση των κεφαλαίων. Επιπλέον, η Επιτροπή επιφυλάσσεται του δικαιώματος να ζητά από το κράτος μέλος τις πληροφορίες που σχετίζονται με τον έλεγχο της νομιμότητας, της κανονικότητας και της απόδοσης των δαπανών στο πλαίσιο των ελέγχων που μπορεί να διενεργεί η Επιτροπή σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμιστικές

και συμβατικές διατάξεις. Οι πληροφορίες που ενδεχομένως συλλέγονται στο συγκεκριμένο πλαίσιο μπορούν να κοινοποιηθούν στο ΕΕΣ, εφόσον κρίνεται απαραίτητο.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος οφείλει να παρέχει πρόσβαση στα έγγραφα τα οποία ζητούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο σχετικά με τον προσδιορισμό, τον προγραμματισμό και την ανάθεση των συμβάσεων, δεδομένου ότι το κράτος μέλος πρέπει να διασφαλίζει τα κριτήρια νομιμότητας, κανονικότητας και επιδόσεων κατά τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων, σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες.

52. Στην περίπτωση του έργου στην Ιρλανδία, ενώ δεν απαιτούνταν διά νόμου μια επίσημη ανάλυση κόστους-οφέλους και πράγματι δεν υλοποιήθηκε, η κατασκευή των «MAN» κατά τη Φάση II «με οικονομικά αποδοτικό τρόπο», αποτέλεσε ένα από τα κριτήρια της αξιολόγησης που οδήγησε στη μείωση του αριθμού των MAN που κατασκευάστηκαν. Η εν λόγω αξιολόγηση ήταν απαραίτητη μετά την έναρξη της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων και τη δρομολόγηση της κατασκευής ορισμένων δικτύων MAN.

Η Επιτροπή παραπέμπει στην απάντησή της στο σημείο 34 γ).

53. Όσον αφορά τα μεγάλα έργα στο πλαίσιο των κονδυλίων των ΕΔΕΤ, προβλέπεται ήδη μια πλήρης οικονομική και χρηματοπιστωτική ανάλυση για τις ΣΔΙΤ, στο πλαίσιο της ανάλυσης κόστους-ωφέλειας για μεγάλα έργα, σύμφωνα με το άρθρο 101 του κανονισμού περί κοινών διατάξεων (ΚΚΔ) για την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού 2014-2020 (όπως καθορίζεται περαιτέρω από τον εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 2015/207 της Επιτροπής).

56. Η Επιτροπή τονίζει ότι η κατανομή των κινδύνων στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης σύμβασης είναι πολύπλευρη. Θεωρεί ότι όλες οι εν λόγω πτυχές είναι σημαντικές κατά την αξιολόγηση στοιχείων, όπως τα αντίστοιχα ποσοστά απόδοσης που επιτυγχάνονται από τους εταίρους από τον ιδιωτικό τομέα.

β) Η κατανομή των κινδύνων στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης σύμβασης είναι πολύπλευρη. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ορισμένες πρακτικές μπορούν να καταστούν πιο ομοιόμορφες, σημειώνει ωστόσο ότι δεν υφίσταται η νομική βάση για την παρέμβαση στις διαπραγματεύσεις μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών.

γ) Η σοβαρότητα και η διάρκεια της οικονομικής κρίσης επηρέασαν όλα τα δημόσια και τα κατασκευαστικά έργα στην Ελλάδα. Στην περίπτωση της Ελλάδας, πραγματοποιήθηκε εκτίμηση του κινδύνου που συνδέεται με τη ζήτηση και στις δύο περιπτώσεις των αυτοκινητοδρόμων Ε65 και «Μορέας». Κατά τη διάρκεια της φάσης λειτουργίας των εν λόγω έργων προβλεπόταν κρατική επιδότηση.

58. Όσον αφορά την τεχνολογική εξέλιξη, η υποδομή του NBS συνέβαλε στην περαιτέρω ανάπτυξη της τεχνολογίας 4G στις σχετικές περιοχές.

59. Η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ δεν αποκλείει τη συμπερίληψη διατάξεων που εξασφαλίζουν την απαραίτητη ευελιξία που καθιστά δυνατές τις εξελίξεις λόγω τεχνολογικών αλλαγών.

Βλ. επίσης απάντηση της Επιτροπής στο πλαίσιο 3.

Πλαίσιο 3 - Οι ΣΔΙΤ αντιμέτωπες με την ταχεία τεχνολογική εξέλιξη: το έργο στον νομό Meurthe et Moselle

Το έργο στον νομό Meurthe et Moselle περιλαμβάνει και λαμβάνει υπόψη τις τεχνολογικές εξελίξεις. Γενικά, όλα τα δίκτυα τηλεπικοινωνιών θα πρέπει να αναβαθμίζουν τακτικά τον εξοπλισμό τους. Ως εκ τούτου, από άποψη διαχείρισης και προγραμματισμού, είναι απαραίτητο το μέγεθος των επενδύσεων για τις εξελίξεις να είναι σχεδόν ανάλογο με αυτό της αρχικής επένδυσης. Το δίκτυο οπτικών ινών σχεδιάστηκε εξ αρχής ώστε να αποτελέσει «ραχοκοκαλιά» αλλά και δίκτυο

μετάδοσης για το μελλοντικό δίκτυο οπτικών ινών (FTTH), το οποίο θα περιορίσει τις επενδύσεις στη συμμόρφωση των μελλοντικών εγκαταστάσεων.

62.

β) Η Επιτροπή σημειώνει ότι η ελληνική εθνική νομοθεσία σχετικά με τα έργα υποδομής μεγάλης κλίμακας που υπερβαίνουν σε αξία τα 500 εκατ. EUR συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ, όπως οι πέντε ελληνικοί αυτοκινητόδρομοι, απαιτεί πρώτα την έγκριση μιας Διυπουργικής Επιτροπής για τις ΣΔΙΤ και τις παραχωρήσεις, με βάση την πρόταση του αρμόδιου Υπουργείου. Μετά από θετική γνωμοδότηση της Διυπουργικής Επιτροπής, το εθνικό κοινοβούλιο θα πρέπει να εξετάσει και να κυρώσει τελικά τις συμβάσεις ΣΔΙΤ και τις συμβάσεις παραχώρησης με νόμο. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο το νομοθετικό πλαίσιο του νόμου 3389/2005 για τις ΣΔΙΤ αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής του τις ΣΔΙΤ και τις παραχωρήσεις ύψους άνω των 500 εκατ. EUR.

Για τις ΣΔΙΤ και τις παραχωρήσεις κάτω των 500 εκατ. EUR στην Ελλάδα, η Διυπουργική Επιτροπή και η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ του Υπουργείου Οικονομίας συντονίζουν την προετοιμασία και την υλοποίησή τους. Τρία έργα ΣΔΙΤ βάσει του νόμου 3389/2005. Τα εν λόγω έργα και οι παραχωρήσεις ΣΔΙΤ υποστηρίζονται από την ειδική γραμματεία τόσο κατά τη φάση προετοιμασίας όσο και υλοποίησής τους. Τρία από τα υπό εξέταση έργα, κέρδισαν πρόσφατα διεθνείς διακρίσεις και βραβεία: α) το έργο ΣΔΙΤ των 24 σχολικών υποδομών, κέρδισε το βραβείο «Education deal of the Year 2014», από το περιοδικό World Finance, β) το έργο ΣΔΙΤ διαχείρισης απορριμμάτων της Δυτικής Μακεδονίας έλαβε το βραβείο «Waste deal for the year 2014» από το ίδιο περιοδικό, και γ) το έργο ΣΔΙΤ για την ανάπτυξη ευρυζωνικών υποδομών σε αγροτικές περιοχές, κέρδισε το βραβείο «Ευρωπαϊκό Βραβείο Ευρυζωνικότητας 2017» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην κατηγορία «Territorial cohesion in rural and remote areas» (Εδαφική συνοχή στις αγροτικές και απομακρυσμένες περιοχές).

66. Οι νομικές πράξεις που ρυθμίζουν τη χρησιμοποίηση ενωσιακών πόρων και την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ ορίζουν πάντα ένα συγκεκριμένο πεδίο παρέμβασης για τα μέσα της ΕΕ και οι εν λόγω συγκεκριμένοι όροι ισχύουν επίσης για τη χρήση των ΣΔΙΤ. Ωστόσο, οι εν λόγω νομικές πράξεις δεν προβλέπουν περαιτέρω απαιτήσεις που συνδέονται αποκλειστικά με τις ΣΔΙΤ, όπως ο περιορισμός της χρήσης των ΣΔΙΤ σε έργα που εμπίπτουν στο κεντρικό δίκτυο ΔΕΔ-Μ υψηλής προτεραιότητας κ.λπ.

69. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι ΣΔΙΤ είναι σαφώς πιο σύνθετες από τα αμιγώς δημόσια έργα και προϋποθέτουν την απαιτούμενη εμπειρογνωμοσύνη από τις εθνικές αρχές για τον σχεδιασμό και την υλοποίησή τους. Η Επιτροπή παρέχει στήριξη στις εθνικές αρχές, κατόπιν αιτήματός τους, για την προετοιμασία έργων υψηλής ποιότητας, συμπεριλαμβανομένων των έργων ΣΔΙΤ, ενδεχομένως σε συνδυασμό με επιχορηγήσεις από κονδύλια των ΕΔΕΤ, εφόσον κρίνεται σκόπιμο. Το πρόγραμμα JASPERS και ο Ευρωπαϊκός Κόμβος Επενδυτικών Συμβουλών (βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 85) αποτελούν παραδείγματα χάρη βασικά μέσα που συνδράμουν τα κράτη μέλη προς αυτήν την κατεύθυνση.

70. Η Επιτροπή σημειώνει ότι, για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 των διαρθρωτικών ταμείων, ενέκρινε 28 μεγάλα έργα που συγχρηματοδοτήθηκαν από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, τα οποία αποτελούσαν έργα ΣΔΙΤ.

71. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι ορισμένα έργα ΣΔΙΤ βρίσκονται επί του παρόντος σε φάση προετοιμασίας σε πολλά κράτη μέλη και πρόκειται να συγχρηματοδοτηθούν είτε με επιχορηγήσεις είτε με δημοσιονομικά μέσα από τα κονδύλια των ΕΔΕΤ κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020.

72. Η Επιτροπή τονίζει ότι σε ορισμένες χώρες, οι ΣΔΙΤ περιλαμβάνονται συστηματικά στον ισολογισμό της κυβέρνησης.

Προκειμένου να βελτιωθεί το στατιστικό πλαίσιο, η Eurostat, σε συνεργασία με το EPEC, έχει ήδη εκδώσει έναν οδηγό για τη στατιστική αντιμετώπιση των ΣΔΙΤ, ο οποίος έτυχε πολύ καλής υποδοχής από όλους τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένου του Συμβουλίου ECOFIN, ενώ αναλαμβάνει την προώθηση του συγκεκριμένου οδηγού στα κράτη μέλη.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 73 έως 75:

Παρά το γεγονός ότι «η διατήρηση των ΣΔΙΤ εκτός ισολογισμού συνεπάγεται μετάθεση του μεγαλύτερου μέρους των κινδύνων και των οφελών στον εταίρο από τον ιδιωτικό τομέα», η Επιτροπή επιθυμεί να τονίσει ότι στον προαναφερθέντα οδηγό για τη στατιστική αντιμετώπιση των ΣΔΙΤ αναφέρεται ότι η ανάληψη των ΣΔΙΤ θα πρέπει να γίνεται με βάση την οικονομική αποδοτικότητα και την κατάλληλη κατανομή των κινδύνων, καθώς και την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα, με ιδιαίτερη έμφαση στην οικονομική προσιτότητα και τη μακροπρόθεσμη δημοσιονομική ευθύνη.

74. Η απόφαση επιλογής έργου ΣΔΙΤ εναπόκειται στην εθνική δικαιοδοσία. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να απαντήσει στις δηλώσεις του ΕΕΣ.

β) Η Επιτροπή σημειώνει ότι, ακόμη και σε μια χώρα με τόσο μεγάλο χρέος όπως η Ελλάδα, εφαρμόστηκαν οι ισχύοντες κανόνες του ΕΣΛ και μετά την επανεκκίνηση των ελεγχθεισών συμβάσεων αυτοκινητοδρόμων ΣΔΙΤ, οι εν λόγω συμβάσεις αναταξινομήθηκαν ως στοιχεία εντός ισολογισμού.

76. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η διάταξη σχετικά με τις δεσμεύσεις ΣΔΙΤ και τις συναφείς υποχρεώσεις τους εναπόκειται στην εθνική δικαιοδοσία.

Η Eurostat παρείχε πληροφορίες σχετικά με τον αντίκτυπο των ενδεχόμενων υποχρεώσεων των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των ΣΔΙΤ, στα επίπεδα χρέους και ελλείμματος, με βάση τις πληροφορίες που παρείχαν οι εθνικές στατιστικές υπηρεσίες.

Συμπεράσματα και συστάσεις

77. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι στα ελεγχθέντα έργα σημειώθηκαν καθυστερήσεις και υπερβάσεις κόστους. Θεωρεί, ωστόσο, ότι κάτι τέτοιο δεν συνδέεται απαραίτητα με τη φύση των έργων ΣΔΙΤ. Υπενθυμίζει τις συνέπειες της κρίσης δημόσιου χρέους και της ύφεσης που επηρέασαν την ευρωπαϊκή οικονομία. Βλ. επίσης την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 34α.

78. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η ευθύνη για την ανάλυση της δυνατότητας των ΣΔΙΤ για την εξασφάλιση πρόσθετης οικονομικής αποδοτικότητας εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Σύσταση 1 – Να μην ενθαρρύνεται η εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ έως ότου επιλυθούν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν και υλοποιηθούν επιτυχώς οι συστάσεις που διατυπώνονται κατωτέρω

Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση στον βαθμό που αφορά την Επιτροπή, με την επιφύλαξη των απαντήσεων της Επιτροπής στις συστάσεις 2 έως 5.

Τα εθνικά πλαίσια για τις ΣΔΙΤ αξιολογούνται τακτικά κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συντονισμού των πολιτικών και, εάν εντοπιστούν ζητήματα, τα επιμέρους κράτη μέλη ενθαρρύνονται να τα αντιμετωπίσουν. Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, οι συστάσεις ανά χώρα μπορούν να αφορούν συγκεκριμένες πτυχές των ΣΔΙΤ. Όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και τη στρατηγική «Ευρώπη 2020», δεν υπάρχει ιδιαίτερη ενθάρρυνση για μια πιο εντατική χρήση

των ΣΔΙΤ. Στο συγκεκριμένο πλαίσιο, οι αναλύσεις της Επιτροπής για τις επιμέρους χώρες αναγνωρίζουν ήδη τους στόχους που προβλέπονται στη σύσταση.

Όσον αφορά τα τομεακά μέσα, οι ΣΔΙΤ αποτελούν ένα από τα εργαλεία που τίθενται στη διάθεση των κρατών μελών και των διαχειριστών των έργων ως πιθανό μέσο υλοποίησης της πολιτικής. Η Επιτροπή δεν διαθέτει τη νομική βάση για να ζητήσει από τα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν περισσότερες ή λιγότερες ΣΔΙΤ σε σχέση με τις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις.

Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης των κονδυλίων των ΕΔΕΤ, η διακριτική ευχέρεια χρήσης των ΣΔΙΤ εναπόκειται αποκλειστικά στα κράτη μέλη.

79. Βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 10 και 28.

80. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι στα ελεγχθέντα έργα σημειώθηκαν καθυστερήσεις και υπερβάσεις κόστους. Θεωρεί, ωστόσο, ότι κάτι τέτοιο δεν συνδέεται απαραίτητα με την επιλογή του μοντέλου δημόσιων συμβάσεων ΣΔΙΤ. Υπενθυμίζει τις συνέπειες της κρίσης δημόσιου χρέους και της ύφεσης που επηρέασαν την ευρωπαϊκή οικονομία.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει το γεγονός ότι η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών (επιμερισμένη διαχείριση) ή του διαχειριστή του έργου. Ένα σταθερό χαρακτηριστικό των έργων υποδομής είναι ο σημαντικός χρόνος που απαιτείται για τον αρχικό σχεδιασμό και την ανάπτυξή τους, ανεξάρτητα από το μοντέλο δημόσιων συμβάσεων.

81. Βλ. απαντήσεις της Επιτροπής στα σημεία 22 και 46.

Σύσταση 2 – Να μετριάσει ο οικονομικός αντίκτυπος των καθυστερήσεων και των αναδιαπραγματεύσεων στο κόστος των ΣΔΙΤ που βαρύνει τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα

Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η σύσταση απευθύνεται στα κράτη μέλη.

82. Όσον αφορά την υλοποίηση μεγάλων έργων που χρηματοδοτούνται από τα κονδύλια των ΕΔΕΤ ως ΣΔΙΤ, βλ. την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 53.

Όσον αφορά τη χρήση του εργαλείου των δεικτών σύγκρισης του δημόσιου τομέα, βλ. την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 50.

83. Βλ. απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 51.

84. Η κατανομή των κινδύνων στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης σύμβασης είναι πολύπλευρη. Η Επιτροπή θεωρεί ότι όλες οι εν λόγω πτυχές είναι σημαντικές κατά την αξιολόγηση στοιχείων, όπως τα αντίστοιχα ποσοστά απόδοσης που επιτυγχάνονται από τους εταίρους από τον ιδιωτικό τομέα. Επιπλέον, λαμβανομένου υπόψη ότι υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ των μεμονωμένων ΣΔΙΤ, η Επιτροπή κρίνει ότι τα μεμονωμένα ζητήματα θα πρέπει να αξιολογούνται κατά περίπτωση. Ενώ η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ορισμένες πρακτικές μπορούν να καταστούν πιο ομοιόμορφες, σημειώνει επίσης ότι δεν υφίσταται η νομική βάση για την παρέμβαση στις διαπραγματεύσεις μεταξύ των εταίρων.

Σύσταση 3 - Η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ να βασίζεται σε τεκμηριωμένες συγκριτικές αναλύσεις όσον αφορά τη βέλτιστη μέθοδο ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων

α) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι το συγκεκριμένο μέρος της σύστασης απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Όσον αφορά τα μεγάλα έργα που χρηματοδοτούνται από τα κονδύλια των ΕΔΕΤ, βλ. την απάντηση της Επιτροπής στο σημείο 53.

β) Η Επιτροπή αποδέχεται εν μέρει τη σύσταση, όπως εξηγείται κατωτέρω. Για το τμήμα που γίνεται δεκτό, η Επιτροπή θεωρεί ότι έχει ήδη εφαρμοστεί.

Η Επιτροπή συμπεριλαμβάνει ήδη στην τεκμηρίωση των επενδύομένων κεφαλαίων ρήτρες που προβλέπουν την πρόσβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην τεκμηρίωση των κεφαλαίων. Επιπλέον, η Επιτροπή επιφυλάσσει του δικαιώματος να ζητά από το κράτος μέλος τις πληροφορίες που σχετίζονται με τον έλεγχο της νομιμότητας, της κανονικότητας και της απόδοσης των δαπανών στο πλαίσιο των ελέγχων που μπορεί να διενεργεί η Επιτροπή σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμιστικές και συμβατικές διατάξεις. Οι πληροφορίες που ενδεχομένως συλλέγονται στο συγκεκριμένο πλαίσιο μπορούν να κοινοποιηθούν στο ΕΕΣ, εφόσον κρίνεται απαραίτητο.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος οφείλει να παρέχει πρόσβαση στα έγγραφα τα οποία ζητούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο σχετικά με τον προσδιορισμό, τον προγραμματισμό και την ανάθεση των συμβάσεων, δεδομένου ότι το κράτος μέλος πρέπει να διασφαλίζει τα κριτήρια νομιμότητας, κανονικότητας και επιδόσεων κατά τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων, σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες.

Κοινή απάντηση της Επιτροπής στα σημεία 85 έως 87:

Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι τα κράτη μέλη έχουν ήδη στη διάθεσή τους διάφορα μέσα παροχής βοήθειας.

Το πρόγραμμα JASPERS, το οποίο συγχρηματοδοτείται από την τεχνική βοήθεια του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής με πρωτοβουλία της Επιτροπής, μπορεί να βοηθήσει τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες, κατόπιν αιτήματός τους, στην προετοιμασία και την υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ υψηλής ποιότητας.

Ο Ευρωπαϊκός Κόμβος Επενδυτικών Συμβουλών που λειτουργεί στο πλαίσιο της ΕΤΕπ μπορεί να προσφέρει βοήθεια στα κράτη μέλη και στους υποψήφιους διαχειριστές έργων για ΣΔΙΤ, και πάλι κατόπιν αιτήματός τους.

Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Τεχνογνωσίας σε θέματα ΣΔΙΤ (EPEC) συστάθηκε το 2008 για να υποστηρίξει τα κράτη μέλη της ΕΕ, τα υποψήφια κράτη της ΕΕ και άλλους φορείς στο έργο τους σε σχέση με τις ΣΔΙΤ. Βασίζεται στο Τμήμα Συμβουλευτικών Υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και εξυπηρετεί 41 οργανώσεις μέλη του EPEC: εθνικές ή περιφερειακές μονάδες ΣΔΙΤ και άλλους δημόσιους φορείς που είναι αρμόδιοι για τις ΣΔΙΤ, καθώς και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το EPEC καλύπτει εκτενώς την ανάπτυξη καθοδήγησης και εργαλείων για τις ΣΔΙΤ, την ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και ορθών πρακτικών σχετικά με τις ΣΔΙΤ, με στόχο να συνδράμει τον δημόσιο τομέα στην παροχή υγιών ΣΔΙΤ, ενώ είναι ουδέτερο ως προς την επιλογή των ΣΔΙΤ ως λύσης. Ένα παράδειγμα εργαλείου αυτού του είδους είναι το Project Preparation Status Tool, (εργαλείο κατάστασης προετοιμασίας έργου), το οποίο έχει ως στόχο να συνδράμει τις αναθέτουσες αρχές στην προετοιμασία υγιών έργων ΣΔΙΤ α) με τον προσδιορισμό των κατάλληλων καταλόγων εκκρεμών εργασιών και β) με την επισήμανση πιθανών και πραγματικών κενών στη διαδικασία.

Επιπλέον, με την ανακοίνωσή της με τίτλο «Στήριξη των επενδύσεων μέσα από προαιρετική εκ των προτέρων αξιολόγηση των πτυχών των μεγάλων έργων υποδομής που άπτονται των δημόσιων συμβάσεων» της 3ης Οκτωβρίου 2017, η Επιτροπή θέσπισε α) ένα γραφείο υποστήριξης, β) έναν μηχανισμό κοινοποίησης και γ) έναν μηχανισμό ανταλλαγής πληροφοριών με στόχο να συνδράμει τα κράτη μέλη και τις αναθέτουσες αρχές στον σχεδιασμό μεγάλων έργων υποδομής, μεταξύ άλλων υπό τη μορφή ΣΔΙΤ, σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ περί δημοσίων συμβάσεων.

Στο πλαίσιο του Προγράμματος Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (SRSP), η Υπηρεσία Στήριξης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων (SRSS) της Επιτροπής μπορεί να παρέχει τεχνική υποστήριξη προς τα κράτη μέλη, κατόπιν αιτήματός τους, με στόχο την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, μεταξύ άλλων, σε σχέση με τις ΣΔΙΤ, στον βαθμό που η εν λόγω συνδρομή στηρίζει μια διαρθρωτική μεταρρύθμιση σε ένα κράτος μέλος.

89. Τα κονδύλια της ΕΕ και οι νομικές πράξεις που ρυθμίζουν την υλοποίηση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης, κατά περίπτωση, της συνεισφοράς σε έργα ΣΔΙΤ, ορίζουν κριτήρια εφαρμογής όπως περιγράφονται στο συγκεκριμένο νομικό κείμενο.

Η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ δεν αποκλείει απαραίτητως τη συμπερίληψη διατάξεων που εξασφαλίζουν την απαραίτητη ευελιξία που καθιστά δυνατές τις εξελίξεις λόγω τεχνολογικών αλλαγών.

Σύσταση 4 - Να θεσπιστούν σαφείς πολιτικές και στρατηγικές για τις ΣΔΙΤ

α) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η σύσταση αυτή απευθύνεται στα κράτη μέλη.

Ενώ η Επιτροπή θεωρεί σημαντική την ανάπτυξη των ΣΔΙΤ ως μέσου και την παροχή συνδρομής στα κράτη μέλη ώστε να αντιμετωπίσουν τα εμπόδια για την επιτυχή εφαρμογή τους, δεν θεωρεί επωφελή τη χάραξη στρατηγικών με συγκεκριμένες προδιαγραφές των τομέων ή των καταστάσεων όπου θα πρέπει να χρησιμοποιούνται κατά προτίμηση οι ΣΔΙΤ. Από αυτή την άποψη, η Επιτροπή δεν έχει εντολή να παρεμβαίνει στον συγκεκριμένο τομέα, ο οποίος εμπίπτει στην αρμοδιότητα των αναθετουσών αρχών σε επίπεδο κρατών μελών.

Επιπλέον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι μέχρι στιγμής έχει παρασχεθεί ουσιαστική καθοδήγηση στα ζητήματα σύναψης συμβάσεων και υλοποίησης των ΣΔΙΤ στην ΕΕ από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Τεχνολογίας σε θέματα ΣΔΙΤ (EPEC) που υποστηρίζει τους δημόσιους τομείς σε όλη την Ευρώπη για την παροχή ΣΔΙΤ υψηλότερης ποιότητας.

β) Η Επιτροπή δεν αποδέχεται τη σύσταση.

Τα κονδύλια της ΕΕ και οι νομικές πράξεις που ρυθμίζουν την εφαρμογή τους και την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ ορίζουν πάντα ένα συγκεκριμένο πεδίο παρέμβασης για τα μέσα της ΕΕ και, κατά περίπτωση, για τη χρήση των ΣΔΙΤ. Η Επιτροπή δεν προτίθεται να προτείνει νομικές διατάξεις που να επιτρέπουν την επιβολή περαιτέρω περιορισμών πολιτικής και κριτηρίων που να συνδέονται αποκλειστικά με τα έργα που παρέχονται ως ΣΔΙΤ.

91. Οι ΣΔΙΤ αποτελούν πολύπλοκες ρυθμίσεις, οι οποίες παράγονται κατά κύριο λόγο από ενδιαφερόμενους από τον ιδιωτικό τομέα, ενώ ο ορισμός των κινδύνων θα πρέπει να προσδιορίζεται σαφώς, ακόμη και όταν τα έργα πρόκειται να ταξινομηθούν εκτός κυβερνητικού ισολογισμού.

Επίσης, στον προαναφερθέντα οδηγό για τη στατιστική αντιμετώπιση των ΣΔΙΤ αναφέρεται ότι η ανάληψη των ΣΔΙΤ θα πρέπει να γίνεται με βάση την οικονομική αποδοτικότητα και την κατάλληλη κατανομή των κινδύνων, καθώς και την επιχειρησιακή αποτελεσματικότητα, με ιδιαίτερη έμφαση στην οικονομική προσιτότητα και τη μακροπρόθεσμη δημοσιονομική ευθύνη.

92. Η Επιτροπή παραπέμπει στην απάντησή της στο σημείο 69.

Σύσταση 5 – Να βελτιωθεί το πλαίσιο της ΕΕ προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των έργων ΣΔΙΤ

α) Η Επιτροπή δεν αποδέχεται τη σύσταση.

Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ από το κράτος μέλος θα πρέπει να αιτιολογείται με βάση παράγοντες οικονομικής αποδοτικότητας, δεν θεωρεί εφικτό να εξαρτηθεί η στήριξη της ΕΕ σε ένα έργο ΣΔΙΤ από τη λήψη επιβεβαίωσης από το κράτος μέλος ότι οι εν λόγω παράγοντες που συνδέονται με την επιλογή του μοντέλου δημόσιων συμβάσεων (ήτοι εκείνοι που σχετίζονται με δημοσιονομικούς περιορισμούς ή με τη στατιστική αντιμετώπιση) δεν είναι εις βάρος της οικονομικής αποδοτικότητας. Η στατιστική αντιμετώπιση μπορεί γενικά να επιβεβαιωθεί μόνο όταν επιτυγχάνεται χρηματοοικονομικό κλείσιμο, κάτι που δεν συμπίπτει απαραίτητα με το χρονοδιάγραμμα της απόφασης για τη χρηματοδότηση της στήριξης

από τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε ένα έργο ΣΔΙΤ. Στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης των ΕΔΕΤ κατά την τρέχουσα περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή εγκρίνει προγράμματα και ενημερώνεται σχετικά με την υλοποίησή τους στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης που υποβάλλουν τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή δεν ενημερώνεται και δεν εγκρίνει τη συγχρηματοδότηση μεμονωμένων έργων από τα ΕΔΕΤ, με εξαίρεση τα μεγάλα έργα που περιλαμβάνονται στα προγράμματα. Η Επιτροπή ενημερώνεται και εγκρίνει (ή απορρίπτει) τη συνεισφορά των ΕΔΕΤ σε μεγάλα έργα που έχουν ήδη επιλεγεί από τις διαχειριστικές αρχές.

β) Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η σύσταση αυτή απευθύνεται στα κράτη μέλη.

γ) Η Επιτροπή αποδέχεται τη σύσταση όπως εξηγείται κατωτέρω.

Η Επιτροπή έχει ξεκινήσει να μελετά τρόπους απλούστευσης των κανόνων εφαρμογής και των συστημάτων διαχείρισης για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο εν γένει. Η απλούστευση όλων των μέσων δαπανών, συμπεριλαμβανομένων των επιχορηγήσεων και των δημοσιονομικών μέσων, αποτελεί βασικό στόχο.

Στάδιο	Ημερομηνία
Έγκριση του υπομνήματος σχεδιασμού του ελέγχου / Έναρξη του ελέγχου	20.4.2016
Επίσημη διαβίβαση του σχεδίου έκθεσης στην Επιτροπή (ή σε άλλη ελεγχόμενη μονάδα)	23.11.2017
Έγκριση της τελικής έκθεσης μετά τη διαδικασία εκατέρωθεν ακρόασης	7.2.2018
Παραλαβή των επίσημων απαντήσεων της Επιτροπής (ή άλλης ελεγχόμενης μονάδας) σε όλες τις γλώσσες	8.3.2018

Στο πλαίσιο των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) κινητοποιούνται πόροι τόσο από τον ιδιωτικό όσο και από τον δημόσιο τομέα για την προμήθεια εμπορευμάτων και υπηρεσιών που κατά παράδοση παρέχονται από τον δημόσιο τομέα, μετριάζοντας παράλληλα τους αυστηρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς στις δημόσιες δαπάνες. Διαπιστώσαμε πως, παρότι οι ΣΔΙΤ παρέχουν τη δυνατότητα ταχύτερης εφαρμογής της πολιτικής και διασφάλισης ικανοποιητικών επιπέδων συντήρησης, η διαχείριση των ελεγχθέντων έργων δεν ήταν πάντοτε αποτελεσματική και επαρκώς αποδοτική από οικονομική άποψη.

Τα δυνητικά οφέλη των ΣΔΙΤ σε αρκετές περιπτώσεις δεν επιτεύχθηκαν, καθώς σημειώθηκαν καθυστερήσεις, υπερβάσεις κόστους και υποχρησιμοποίηση των προϊόντων των έργων, με αποτέλεσμα οι αναποτελεσματικές δαπάνες να ανέρχονται σε 1,5 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 0,4 δισεκατομμύρια ευρώ από κονδύλια της ΕΕ. Αυτό εν μέρει οφείλεται στη μη διενέργεια επαρκών αναλύσεων και στην απουσία στρατηγικών προσεγγίσεων για τη χρήση των ΣΔΙΤ και κατάλληλου θεσμικού και νομικού πλαισίου. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη που διαθέτουν επαρκή πείρα και εμπειρογνωσία στην υλοποίηση επιτυχημένων έργων ΣΔΙΤ είναι λιγοστά, είναι σημαντικός ο κίνδυνος οι ΣΔΙΤ να μην συμβάλουν στον αναμενόμενο βαθμό στην εκπλήρωση του στόχου περί εκτέλεσης μεγαλύτερου μέρους των κονδυλίων της ΕΕ μέσω έργων συνδυαστικής χρηματοδότησης, συμπεριλαμβανομένων ΣΔΙΤ.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ



Υπηρεσία Εκδόσεων

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Ευρωπαϊκή Ένωση, 2018

Για οποιαδήποτε χρήση ή αναπαραγωγή φωτογραφιών ή άλλου υλικού που δεν αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να ζητηθεί άδεια απευθείας από τους δικαιούχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.