



ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΡΓΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ»

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

***Επαναδιαπραγμάτευση Συμβάσεων ΣΔΙΤ Έργων Μεταφορών: Κριτική Επισκόπηση
των Αιτιών Αποτυχίας και Διερεύνηση Στρατηγικών για την Αποτελεσματική
Διαχείριση των Συμβάσεων***

Μεταπτυχιακός Φοιτητής: ***Ευαγγελία Τούνα-Χατζηνικολάου***

Επιβλέπων Καθηγητής: ***Μαρίνα Μαρινέλλη, Επικ. Καθηγήτρια, ΕΜΠ***

Ημερομηνία: ***Ιούνιος 2025***

Περίληψη

Η παρούσα μελέτη εντάσσεται στο ευρύτερο επιστημονικό πεδίο της διαχείρισης συμβάσεων (contract management), και ειδικότερα επικεντρώνεται στις συμβάσεις παραχώρησης που υλοποιούνται στο πλαίσιο έργων Σύμπραξης Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), με βασικό αντικείμενο τα έργα αυτοκινητοδρόμων. Οι ΣΔΙΤ αποτελούν ένα ιδιαίτερα δημοφιλές μοντέλο ανάπτυξης υποδομών διεθνώς, ειδικά σε περιόδους δημοσιονομικών περιορισμών, καθώς επιτρέπουν την εμπλοκή ιδιωτικών κεφαλαίων και τεχνογνωσίας στην υλοποίηση έργων υποδομής.

Ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ είναι η διάρκεια των συμβάσεων, η οποία μπορεί να κυμαίνεται από 20 έως και 40 έτη. Το γεγονός αυτό τις καθιστά ευάλωτες σε ένα πλήθος εξωτερικών και εσωτερικών παραγόντων μεταβλητότητας: μεταβολές στην οικονομία, αλλαγές στο ρυθμιστικό πλαίσιο, τεχνολογικές εξελίξεις, κοινωνικές αλλαγές που επηρεάζουν τη χρήση των υποδομών. Η πολυπλοκότητα αυτή συχνά οδηγεί στο φαινόμενο της επαναδιαπραγμάτευσης των συμβάσεων.

Η βιβλιογραφία σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης και τις ΣΔΙΤ αναγνωρίζει πλήθος παραγόντων που οδηγούν σε επαναδιαπραγμάτευση. Ένα μεγάλο ποσοστό των συμβάσεων παραχώρησης σε αναπτυσσόμενες και αναδυόμενες οικονομίες υπόκειται σε τροποποιήσεις μέσα στα πρώτα χρόνια λειτουργίας. Οι βασικοί λόγοι περιλαμβάνουν: λανθασμένες προβλέψεις για τη ζήτηση, μεταβολές στο θεσμικό πλαίσιο, ατελής σχεδιασμός, λάθη στο σχεδιασμό, συμβατικές ασάφειες στις αρχικές συμφωνίες, κλπ.

Η Ελλάδα, ειδικά την περίοδο μετά το 2000, προχώρησε σε σημαντική στροφή προς τις ΣΔΙΤ, με έργα όπως η Ιόνια Οδός, η Ολυμπία Οδός, ο Αυτοκινητόδρομος Αιγαίου, ο Ε65 και η Κεντρική Οδός να αποτελούν παραδείγματα μακροπρόθεσμων συμβάσεων παραχώρησης που συνήφθησαν με ιδιώτες αναδόχους. Τα έργα αυτά αρχικά σχεδιάστηκαν με βάση αισιόδοξες παραδοχές για τη ζήτηση, τα έσοδα από διόδια και τη χρηματοοικονομική σταθερότητα, παραδοχές οι οποίες ανετράπησαν, καθώς η παγκόσμια οικονομική κρίση και η κρίση χρέους στην Ελλάδα που ξέσπασε το 2009 προκάλεσαν εκτεταμένες ανατροπές. Τα έργα



ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΡΓΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ»

είτε σταμάτησαν είτε επιβραδύνθηκαν, και ξεκίνησαν μακρές διαπραγματεύσεις μεταξύ του ελληνικού δημοσίου και των παραχωρησιούχων, με αποτέλεσμα την αναθεώρηση των τεχνικών, οικονομικών και συμβατικών όρων.

Οι νέες συμφωνίες προέβλεπαν περιορισμό του φυσικού αντικείμενου, αυξημένη κρατική χρηματοδότηση, μεταβολή στη δομή κινδύνων, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις επιμηκύνθηκε και η διάρκεια των συμβάσεων. Η περίπτωση της Ελλάδας καταδεικνύει ότι η έλλειψη επαρκούς προετοιμασίας, η μη ρεαλιστική προσέγγιση στη φάση της σύναψης της σύμβασης και η απουσία αποτελεσματικών μηχανισμών διαχείρισης κινδύνου είναι παράγοντες που καθιστούν τις συμβάσεις ιδιαίτερα ευάλωτες σε επαναδιαπραγμάτευση.

Σε διεθνές επίπεδο, πολλές χώρες έχουν έρθει αντιμέτωπες με ανάλογες προκλήσεις. Η Ιταλία, η Πορτογαλία και η Ισπανία, ως παραδείγματα ευρωπαϊκών χωρών με μεγάλη εμπειρία σε ΣΔΙΤ, προσφέρουν ενδιαφέροντα διδάγματα για τις διαδικασίες επαναδιαπραγμάτευσης. Στην Ιταλία, για παράδειγμα, τα έργα αυτοκινητοδρόμων υπήρξαν αντικείμενα συνεχών επαναδιαπραγματεύσεων λόγω της άνισης κατανομής κινδύνων. Οι τροποποιήσεις περιλάμβαναν την επαναδιαπραγμάτευση των τελών και την αλλαγή στη διαχείριση των κινδύνων. Στην Πορτογαλία και την Ισπανία, αντίστοιχα, οι συνεχείς οικονομικές πιέσεις οδήγησαν σε αναθεώρηση των συμφωνιών, με την κυβέρνηση να επαναλαμβάνει τις διαδικασίες τροποποίησης των όρων των συμβάσεων για να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα των έργων.

Στην Λατινική Αμερική, η εμπειρία με τα ΣΔΙΤ στα έργα αυτοκινητοδρόμων είναι πλούσια, με χώρες όπως η Βραζιλία, η Χιλή και η Κολομβία να αναγνωρίζονται για τις επαναδιαπραγματεύσεις που πραγματοποιήθηκαν λόγω αλλαγών στις οικονομικές συνθήκες και τη ζήτηση. Η παραχώρηση του αυτοκινητόδρομου MG50 στη Βραζιλία αποτέλεσε σημαντικό έργο με διάρκεια 25 ετών και κόστος 250 εκατ. δολαρίων. Παρά τις προβλέψεις της σύμβασης, το έργο υπέστη πολλές επαναδιαπραγματεύσεις λόγω αλλαγών στη χάραξη, τεχνικών τροποποιήσεων και προσθηκών, που αποκάλυψαν σοβαρή έλλειψη προετοιμασίας σε προ-συμβατικό στάδιο. Το Δημόσιο αποζημίωσε τον Παραχωρησιούχο χωρίς να αλλάξει τη διάρκεια της σύμβασης, ενώ υπήρξαν και αντιδράσεις πολιτών λόγω αυξήσεων στα διόδια.

Η Χιλή και η Κολομβία, δύο χώρες με ισχυρά θεσμικά πλαίσια για τη διαχείριση των ΣΔΙΤ, προχώρησαν σε συμφωνίες έπειτα από επαναδιαπραγμάτευση. Η περίπτωση της παραχώρησης του συστήματος «Transantiago» στο Σαντιάγο της Χιλής είχε στόχο τη βελτίωση των δημόσιων μεταφορών, με πλήρη ιδιωτική χρηματοδότηση. Ωστόσο, προβλήματα στην αρχική εφαρμογή, όπως κυκλοφοριακή συμφόρηση και καθυστερήσεις, οδήγησαν σε σειρά επαναδιαπραγματεύσεων με πρωτοβουλία του Δημοσίου. Οι αλλαγές περιλάμβαναν αύξηση των λεωφορείων και αντισταθμίσεις για τους ιδιώτες, λόγω αυξημένων κινδύνων ζήτησης και κόστους. Τελικά, το έργο σταθεροποιήθηκε και προσέλκυσε επενδυτικό ενδιαφέρον. Στην Κολομβία, οι Συμβάσεις ΣΔΙΤ για οδικά έργα εξελίχθηκαν σε τέσσερις φάσεις, με σημαντική πρόοδο όσον αφορά τη διαχείριση κινδύνων και τη θεσμική ωρίμανση. Η πρώτη γενιά χαρακτηρίστηκε από υπερβάσεις κόστους λόγω έλλειψης εμπειρίας, ενώ η τέταρτη παρουσίασε πιο ισορροπημένη κατανομή κινδύνων υπέρ του Δημοσίου. Η χώρα κατέγραψε τις περισσότερες επαναδιαπραγματεύσεις στην περιοχή, με μέσο όρο 19,2 ανά σύμβαση και σημαντικές επιπτώσεις στο κόστος και τη διάρκεια. Οι περισσότερες τροποποιήσεις προέκυψαν από νέους όρους και πρόσθετα έργα.



ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΡΓΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ»

Η Ινδία, αν και με σχετικά μικρότερο αριθμό ΣΔΙΤ, έχει καταγράψει ενδιαφέροντα παραδείγματα επαναδιαπραγμάτευσης. Στην Ινδία, η ταχεία ανάπτυξη των ΣΔΙΤ συνοδεύτηκε από σημαντικά προβλήματα, κυρίως λόγω κακής κατανομής των κινδύνων και ανεπαρκούς προετοιμασίας των έργων. Ο ιδιωτικός τομέας επωμίστηκε δυσανάλογα μεγάλο μέρος του κινδύνου, όπως αυτόν της ζήτησης, της κατασκευής και της χρηματοδότησης, χωρίς επαρκείς εγγυήσεις. Οι καθυστερήσεις στις απαλλοτριώσεις και οι συχνές πολιτικές και κανονιστικές αλλαγές επιδείνωσαν το πρόβλημα. Οι αστοχίες αυτές οδήγησαν σε συχνές επαναδιαπραγματεύσεις και προτάθηκε η ανάγκη για πιο δίκαιη και συνεργατική κατανομή των κινδύνων για τη βιωσιμότητα των ΣΔΙΤ.

Η εμπειρία των ΗΠΑ από έργα ΣΔΙΤ, ιδιαίτερα στους τομείς των αυτοκινητοδρόμων στη Βιρτζίνια, την Καλιφόρνια και την Ιντιάνα, προσφέρει σημαντικά διδάγματα για την επαναδιαπραγμάτευση συμβάσεων. Στην Πολιτεία της Βιρτζίνια, το 1995 ανατέθηκε χωρίς διαγωνισμό η κατασκευή αυτοκινητοδρόμου 22,5 χλμ., με διάρκεια παραχώρησης 42,5 έτη. Η υπερεκτίμηση της ζήτησης οδήγησε σε έσοδα μόλις στο 35% των προβλέψεων, προκαλώντας ανησυχία στους δανειστές. Ακολούθησαν επαναδιαπραγματεύσεις που περιλάμβαναν αύξηση διοδίων, αναδιάρθρωση δανείων και επέκταση της διάρκειας της σύμβασης κατά 20 έτη. Οι απότομες αυξήσεις επιτοκίων επιδείνωσαν τα οικονομικά προβλήματα σε έργα παραχώρησης οδικών αξόνων. Στην Καλιφόρνια, η παραχώρηση της λωρίδας ταχείας κυκλοφορίας SR 91 αντιμετώπισε περιορισμούς λόγω συμβατικών ρητρών και υπερεκτίμησης της ζήτησης, οδηγώντας σε νομικές διαμάχες και οικονομικές απώλειες. Στην Ιντιάνα, η παραχώρηση του αυτοκινητοδρόμου ITR το 2006 κατέληξε σε χρεοκοπία λόγω υπερδανεισμού, λανθασμένων προβλέψεων και ζημιολόγων χρηματοοικονομικών εργαλείων, με την παραχώρηση να πωλείται αργότερα σε νέο επενδυτή σε υψηλότερη τιμή.

Η αποτελεσματική κατανομή κινδύνων στα αρχικά στάδια ενός έργου ΣΔΙΤ (Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα) είναι κρίσιμη για την αποφυγή επαναδιαπραγματεύσεων και για την εξασφάλιση της επιτυχίας του έργου. Ένα βασικό στοιχείο για την αποφυγή επαναδιαπραγματεύσεων είναι η σωστή κατανομή των βασικών κινδύνων, όπως οι υπερβάσεις κόστους, οι αυξήσεις επιτοκίων και η εξυπηρέτηση του χρέους, οι οποίοι πρέπει να αναληφθούν από τον ιδιωτικό τομέα. Αντίθετα, κίνδυνοι που σχετίζονται με γεγονότα ανωτέρας βίας, αλλαγές στη νομοθεσία ή διακυμάνσεις στη ζήτηση του έργου, πρέπει να μοιράζονται εξίσου μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ώστε να μειώνονται οι πιθανότητες για αναγκαία επαναδιαπραγμάτευση.

Οι ΣΔΙΤ αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο για την ανάπτυξη υποδομών και την παροχή δημοσίων υπηρεσιών. Παρ' όλα αυτά, η βιωσιμότητα και η επιτυχία τους εξαρτώνται όχι μόνο από την αρχική συμφωνία, αλλά και από τον τρόπο που αυτές οι συμφωνίες εφαρμόζονται και διαχειρίζονται σε βάθος χρόνου. Οι εμπειρίες από διάφορες χώρες αποδεικνύουν ότι η προσαρμοστικότητα και η θεσμική ανθεκτικότητα είναι καθοριστικές για την αποφυγή δυσλειτουργιών και αδικαιολόγητων επαναδιαπραγματεύσεων.

Ένα σαφές και σταθερό θεσμικό και νομικό πλαίσιο συμβάλλει στην αποτροπή της ανασφάλειας και της αυθαίρετης επαναδιαπραγμάτευσης. Σε χώρες όπως η Ινδία, έχουν υιοθετηθεί μέτρα που περιορίζουν τη δυνατότητα επαναδιαπραγμάτευσης στα πρώτα χρόνια υλοποίησης των συμβάσεων, ενώ παράλληλα εφαρμόζονται εναλλακτικοί μηχανισμοί επίλυσης διαφορών. Η ύπαρξη ιστορικών βάσεων δεδομένων και



ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΡΓΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ»

θεσμικής μνήμης διευκολύνει τις δημόσιες αρχές να λαμβάνουν αποφάσεις βασισμένες σε εμπειρικά δεδομένα και να αντιμετωπίζουν τους ιδιώτες από θέση ισχύος.

Ο αποτελεσματικός σχεδιασμός της σύμβασης περιλαμβάνει τη δίκαιη και ρεαλιστική κατανομή των κινδύνων. Η επιτυχής ανάθεση κινδύνων προϋποθέτει ότι κάθε κίνδυνος κατανέμεται σε εκείνον τον εταίρο που είναι καταλληλότερος να τον διαχειριστεί. Για παράδειγμα, χρηματοοικονομικοί κίνδυνοι όπως ο πληθωρισμός και η εξυπηρέτηση δανείων αναλαμβάνονται κυρίως από τον ιδιωτικό τομέα, ενώ συστημικοί κίνδυνοι, όπως οι αλλαγές στη νομοθεσία ή τα φυσικά φαινόμενα, απαιτούν επιμερισμό. Επίσης, η σύμβαση πρέπει να προβλέπει δικλίδες ασφαλείας για αποτροπή της καταχρηστικής κερδοφορίας και να προάγει τη διαφάνεια στη διαχείριση των εσόδων και εξόδων.

Η οικονομική σταθερότητα είναι κρίσιμη για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των ΣΔΙΤ. Η ύπαρξη ευέλικτων μηχανισμών αναπροσαρμογής, όπως οι ρήτρες οικονομικής εξισορρόπησης, επιτρέπει την προσαρμογή σε μεταβαλλόμενες συνθήκες χωρίς να διαταράσσεται η ουσία της σύμβασης. Επιπλέον, εναλλακτικά μοντέλα πληρωμών, όπως οι πληρωμές διαθεσιμότητας, μειώνουν την εξάρτηση από την κυκλοφορία και σταθεροποιούν τις ταμειακές ροές. Η διαφάνεια στα οικονομικά μοντέλα και η συμμετοχή θεσμικών επενδυτών, όπως τα ασφαλιστικά ταμεία, συμβάλλουν στη μακροχρόνια εμπιστοσύνη και περιορίζουν τις βραχυπρόθεσμες πιέσεις για αλλαγές.

Η διαχείριση των κινδύνων δεν περιορίζεται μόνο στην ανάθεσή τους αλλά απαιτεί συνεχή παρακολούθηση και προσαρμογή. Η ανάπτυξη εργαλείων όπως τα μητρώα κινδύνων και οι χάρτες ευθύνης βελτιώνει την πρόληψη και την αντιμετώπιση απρόβλεπτων γεγονότων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στον κυκλοφοριακό κίνδυνο στις οδικές παραχωρήσεις, καθώς και στους κοινωνικοπολιτικούς κινδύνους που πηγάζουν από την αντίδραση τοπικών κοινοτήτων. Η εμπλοκή των ενδιαφερόμενων μερών από το αρχικό στάδιο, καθώς και η θεσμική ενίσχυση των δημόσιων φορέων, καθίστανται απαραίτητες για τη διατήρηση της σταθερότητας της σύμβασης.

Η καλή διακυβέρνηση και η αξιόπιστη εποπτεία αποτελούν τον πυρήνα μιας αποτελεσματικής ΣΔΙΤ. Η ύπαρξη ανεξάρτητων ελεγκτικών μηχανισμών και η τακτική αξιολόγηση της απόδοσης ενισχύουν τη διαφάνεια και περιορίζουν την ευκαιριακή συμπεριφορά. Η κεντροποίηση της αρμοδιότητας επαναδιαπραγμάτευσης σε ανώτατα κυβερνητικά όργανα διασφαλίζει την ενιαία αντιμετώπιση και αποτρέπει τις αποσπασματικές αποφάσεις. Η ενεργή συμμετοχή των πολιτών και η δημοσιοποίηση των βασικών στοιχείων της σύμβασης ενισχύουν τη δημόσια εμπιστοσύνη. Τέλος, η εκπαίδευση των δημόσιων υπαλλήλων σε θέματα ΣΔΙΤ και διαχείρισης κινδύνου είναι θεμελιώδους σημασίας για την επιτυχημένη εκπροσώπηση του δημοσίου συμφέροντος.

Στην Ελλάδα, η εμπειρία από την εφαρμογή των έργων PPP στις παραχωρήσεις αυτοκινητοδρόμων δείχνει την ανάγκη για στρατηγικές που θα περιορίσουν τις επαναδιαπραγματεύσεις. Η εφαρμογή του μοντέλου αυτοχρηματοδότησης για έργα με υψηλή κυκλοφορία και έσοδα και η καθιέρωση ορίων στην απόδοση των μετόχων, περιορίζουν τις δυνατότητες για υπερβολικές χρηματοδοτήσεις και εξασφαλίζουν την οικονομική βιωσιμότητα των έργων. Παράλληλα, η θέσπιση μηχανισμών για τη διαχείριση των κινδύνων που σχετίζονται με την κυκλοφορία, την οικονομική κρίση και την υλοποίηση του έργου μπορεί να ενισχύσει την



ΕΘΝΙΚΟ ΜΕΤΣΟΒΙΟ ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ
ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΡΓΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ»

εμπιστοσύνη των τραπεζών και να μειώσει τις πιθανότητες διαταραχής του έργου κατά τη διάρκεια της κατασκευής του.

Η αναδιαπραγμάτευση των συμβάσεων ΣΔΙΤ δεν είναι πάντοτε ένδειξη αποτυχίας, αρκεί να πραγματοποιείται εντός καθορισμένων, διαφανών και προβλεπόμενων πλαισίων. Ο συνδυασμός πέντε βασικών πυλώνων—θεσμικού πλαισίου, σωστού σχεδιασμού συμβολαίου, χρηματοοικονομικής ευστάθειας, προληπτικής διαχείρισης κινδύνων και αποτελεσματικής διακυβέρνησης—αποτελεί το θεμέλιο για ανθεκτικές και επιτυχημένες συμπράξεις. Η επιτυχής ΣΔΙΤ δεν είναι αυτή που δεν αλλάζει, αλλά εκείνη που προσαρμόζεται χωρίς να εκτροχιάζεται από τους στόχους της.

Αυτά τα μέτρα, που εφαρμόζονται διεθνώς, αποσκοπούν στην ενίσχυση της σταθερότητας των έργων ΣΔΙΤ και στην περιορισμένη ανάγκη επαναδιαπραγμάτευσης, προστατεύοντας τα συμφέροντα του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, προάγοντας τη βιωσιμότητα και την οικονομική αποτελεσματικότητα των έργων.