

**ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ - ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ,
ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΣΤΗ ΣΥΝΑΨΗ
ΣΥΜΒΟΛΑΙΩΝ ΚΑΙ ΤΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΕΡΓΩΝ ΤΩΝ
ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ**



ΕΥΓΕΝΙΟΣ ΤΑΣΣΟΠΟΥΛΟΣ – ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΑΘΗΝΑ 2015

ΣΥΝΟΨΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ

Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) όπως αυτές ορίζονται στη διεθνή βιβλιογραφία ως Public Private Partnerships (PPP) αποτελούν σημαντικά εργαλεία για την υλοποίηση έργων υποδομών προς το κοινωνικό σύνολο. Έχουν εφαρμοστεί σε ευρεία κλίμακα στις αναπτυγμένες χώρες τις τελευταίες δεκαετίες και συνεχώς εξελίσσονται για να αντιμετωπίσουν τις νέες ανάγκες και τα προβλήματα που προκύπτουν.

Αντικειμενικός στόχος είναι η βέλτιστη κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων με σκοπό την επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας (Value for Money / VFM) για το δημόσιο. Με δεδομένο την ύπαρξη πλήθους υποδομών υπό την ιδιοκτησία του δημοσίου που συχνά αξιοποιούνται ανεπαρκώς ή και καθόλου, οι ΣΔΙΤ μπορούν να δώσουν αποτελεσματικές λύσεις και κυρίως μέσω της εφαρμογής συμβάσεων παραχώρησης. Ιδιαίτερα στην Ελλάδα είναι πολλές οι υποδομές που όχι μόνο δεν αξιοποιούνται αποτελεσματικά από το δημόσιο αλλά επιβαρύνουν επιπλέον τον κρατικό προϋπολογισμό με έξοδα για τη λειτουργία και τη συντήρησή τους. Η εφαρμογή των δυνατοτήτων που παρέχουν οι συμβάσεις παραχώρησης και η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα μπορούν να αποφέρουν σημαντικά οφέλη για όλους τους εμπλεκόμενους φορείς.

Ιδιαίτερη σημασία στην επιτυχία των συμβάσεων παραχώρησης έχει η επιλογή του ιδιωτικού σχήματος που προσφέρει μέσω της προσφοράς του τα μέγιστα οφέλη προς τον κύριο του έργου. Αναλύεται η περίπτωση της εκμετάλλευσης υφιστάμενων υποδομών και εξετάζεται αναλυτικά το γενικό μοντέλο αξιολόγησης των προσφορών για την επιλογή του πλειοδότη και αποδεικνύεται μέσω αναλύσεων ευαισθησίας ότι οι παράμετροι που χρησιμοποιούνται δεν απεικονίζουν την πραγματική κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων στο έργο φορέων. Καταλήγοντας σε ένα τροποποιημένο μοντέλο που λαμβάνει υπόψη την πραγματική διασπορά του ρίσκου στη σωστή του διάσταση και με όρους της αγοράς καθώς και άλλα έμμεσα οφέλη για το δημόσιο (προσφορά που δεν προσφέρει τη βέλτιστη καθαρή παρούσα αξία) μειώνεται ο κίνδυνος επιλογής μη βέλτιστης προσφοράς για το δημόσιο με ταυτόχρονη μείωση του κινδύνου για επαναδιαπραγμάτευση της σύμβασης που μπορεί να οδηγήσει σε ζημίες για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη.

Ως αποτέλεσμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 2007 τα έργα υποδομής που ξεκίνησαν σημείωσαν σημαντική πτώση σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια κυρίως λόγω τη αδυναμίας των κεντρικών κυβερνήσεων να διαθέσουν κεφάλαια μέσω του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων (κάτι που συναντάται σε μεγαλύτερο βαθμό σε χώρες με υψηλό χρέος και ελλείμματα όπως η Ελλάδα), αλλά και λόγω της μείωσης των διαθέσιμων κεφαλαίων τόσο μέσω του παραδοσιακού τραπεζικού

δανεισμού όσο και μέσω των εκδόσεων ομολόγων, αποτέλεσμα της διαφοροποίησης των επενδυτών σε σχέση με το πώς αντιλαμβάνονται τους κινδύνους που διέπουν τα αντίστοιχα έργα.

Η χρηματοδότηση αποτελεί ίσως τον κυριότερο παράγοντα σε σχέση με την υλοποίηση ενός έργου και η αδυναμία εξασφάλισής της συνεπάγεται ακύρωση του έργου. Χρησιμοποιείται σαν βάση η εμπειρία από την εφαρμογή των καλυπτόμενων ομολόγων (covered bonds) όπως αυτά εκδίδονται από ιδιωτικούς οργανισμούς (κατά βάση χρηματοπιστωτικά ιδρύματα) όπου οι κίνδυνοι των δανειστών σχετίζονται περισσότερο με την ποιότητα των προσφερόμενων εξασφαλίσεων και λιγότερο με τους εκδότες των προϊόντων αυτών. Τα έσοδα του δημοσίου από την εκμετάλλευση έργων υποδομής μέσω συμβάσεων παραχώρησης, ορθά τιμολογημένες σύμφωνα με τις πρακτικές της αγοράς μπορούν να εξασφαλίσουν πρόσβαση σε κεφάλαια με εύλογο κόστος. Εξετάζεται αναλυτικά το πλαίσιο λειτουργίας που απαιτείται για την υλοποίηση του συγκεκριμένου τρόπου χρηματοδότησης καθώς και οι μέθοδοι τιμολόγησης σε σχέση πάντα με τα έσοδα του δημοσίου όπως αυτά προκύπτουν από την αποτελεσματική αξιολόγηση και επιλογή των βέλτιστων ιδιωτικών σχημάτων που προσφέρουν τη μέγιστη κοινωνική ωφέλεια για το δημόσιο.

Το μοντέλο αξιολόγησης που προτείνεται εφαρμόζεται στην περίπτωση της δημιουργίας τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο λιμένα του Λαυρίου Αττικής μέσω σχήματος παραχώρησης της υποδομής, μία αγορά η οποία γνωρίζει μεγάλη ανάπτυξη τα τελευταία χρόνια κυρίως στη Μεσόγειο και στην οποία η Ελλάδα μπορεί να διαδραματίσει υπό προϋποθέσεις σημαντικό ρόλο αναλαμβάνοντας ένα μεγάλο μερίδιο. Ελέγχεται τόσο η βιωσιμότητα της επένδυσης από την πλευρά του ιδιώτη όσο και την επίτευξη ωφέλειας από την πλευρά του δημοσίου μέσω αναλύσεων ευαισθησίας Monte Carlo τόσο για τα διάφορα επίπεδα της ζήτησης των υπηρεσιών όσο και σε σχέση με τους κινδύνους που κατανέμονται μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.

Ευγένιος Τασσόπουλος
Τμήμα Ναυτιλιακών Σπουδών
Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Περιεχόμενα

ΣΥΝΟΨΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ	2
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 – ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 – ΒΑΣΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ.....	14
2.1 Βασικά θέματα μελέτης στη διεθνή βιβλιογραφία για τις ΔΣΙΤ και η επιλογή των έργων παραχώρησης υποδομών.	14
2.1 Βασικά ερωτήματα, στόχοι και μεθοδολογία της διατριβής....	16
ΜΕΡΟΣ Α – ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ – ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 – ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΓΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΓΑΘΑ	22
3.1 Παραδοσιακή μέθοδος ανάπτυξης υποδομών για την παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών	22
3.2 Ο νέος ρόλος του ιδιωτικού τομέα και εισαγωγή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας	23
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 – ΝΕΟΙ ΡΟΛΟΙ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΑΓΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	26
4.1.1 Παροχή υπηρεσιών, Outsourcing / Contracting out	26
4.1.2 Παράγοντες που ενισχύουν την εφαρμογή των μεθόδων Outsourcing / Contracting out.....	27
4.1.3 Μηχανισμοί για την επιλογή εφαρμογής των μεθόδων Outsourcing / Contracting out.....	29
4.2.1 Παραγωγή υποδομών – Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα	31
4.2.2 Κατηγοριοποίηση έργων ΣΔΙΤ	34
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 – ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	40
5.1 Αναγκαιότητα θεσμοθέτησης ρυθμιστικού πλαισίου.....	40
5.2 Άξονες και στόχοι ενός αποτελεσματικού ρυθμιστικού πλαισίου	44
5.3 Οργανόγραμμα υλοποίησης ΣΔΙΤ.....	49
5.4 Ρυθμιστικό πλαίσιο και διαδικασία υλοποίησης ΣΔΙΤ από την πλευρά του δημοσίου, Ελληνική και διεθνής εμπειρία	52
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 – ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΣΤΙΣ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ.....	57
6.1 Η έννοια της κατανομής των κινδύνων.....	57
6.2 Κατηγοριοποίηση κινδύνων	59
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 – ΤΡΟΠΟΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ (VALUE FOR MONEY) ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΚΙΝΔΥΝΩΝ (RISK ALLOCATION).....	67
7.1 Η έννοια της κοινωνικής ωφέλειας και οι παράγοντες που την ενισχύουν	67
7.2 Τρόποι και μέθοδοι αξιολόγησης της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας.....	68
ΜΕΡΟΣ Β – ΕΡΓΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΩΝ – ΑΝΑΛΥΣΗ ΜΟΝΤΕΛΩΝ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ.....	74

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8 – ΜΟΝΤΕΛΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ ΣΕ ΕΡΓΑ ΣΔΙΤ	74
8.1 Τρόποι και μέθοδοι αξιολόγηση της συμμετοχής του κάθε εμπλεκόμενου φορέα σε έργα ΣΔΙΤ	74
8.2 Αναγκαία βήματα και μοντέλο αξιολόγησης προσφορών για έργα παραχώρησης.....	77
8.3 Η ανάγκη ενός αποτελεσματικότερου μοντέλου αξιολόγησης προσφορών.	85
Οι προσδιοριστικοί παράγοντες και οι παράμετροι επιρροής και καθορισμού των παραγόντων αυτών.	87
8.3.1 Συντελεστής – επιτόκιο προεξόφλησης (r)	87
8.3.2 Πληθωρισμός – Δείκτης Τιμών Καταναλωτή (I)	97
8.3.3 Ζήτηση υπηρεσιών.....	100
8.3.4 Υπολειμματική αξία έργου / υποδομής.....	104
8.3.5 Έμμεσα κοινωνικά οφέλη – αύξηση της απασχόλησης.	107
8.4 Στρατηγική και όροι για την αντιμετώπιση του κινδύνου της επαναδιαπραγμάτευσης.....	111
8.5 Αποτελεσματικό μοντέλο αξιολόγησης προσφορών για έργα παραχώρησης - Μαθηματική διατύπωση	118
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9 – ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΕΡΓΩΝ – Η ΛΥΣΗ ΤΩΝ ΚΑΛΥΠΤΟΜΕΝΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΤΑΙΡΙΚΩΝ ΟΜΟΛΟΓΩΝ ΑΠΟ ΕΡΓΑ ΣΔΙΤ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΕΞΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ	121
9.1 Προβλήματα χρηματοδότησης μέσω του παραδοσιακού κρατικού δανεισμού.....	121
9.2 Λειτουργία και πρακτική των καλυπτόμενων ομολόγων (covered bonds).....	124
9.3 Δυναμική και ανάπτυξη της αγοράς των covered bonds τα τελευταία χρόνια.....	128
9.4 Υφιστάμενη μεθοδολογία κοστολόγησης και αποτίμησης των ΣΔΙΤ	132
9.5 Δομή αποτελεσματικών εξασφαλίσεων για την έκδοση covered bonds	139
9.6 Εφαρμογή των εσόδων από ΣΔΙΤ ως διασφαλίσεις για τους κατόχους κρατικών ομολόγων	141
9.7 Συσχέτιση της αποτίμησης κρατικών ομολόγων με την αποτίμηση των προσφερόμενων διασφαλίσεων μέσω ΣΔΙΤ.....	146
ΜΕΡΟΣ Γ – ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ – CASE STUDY	154
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10 – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΕΡΜΑΤΙΚΟΥ ΣΤΑΘΜΟΥ ΚΡΟΥΑΖΙΕΡΑΣ ΣΤΟ ΛΙΜΑΝΙ ΤΟΥ ΛΑΥΡΙΟΥ ΜΕΣΩ ΣΥΜΠΡΑΞΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ – CASE STUDY	154
10.1 Το μακροοικονομικό πλαίσιο της αγοράς κρουαζιέρας	154
10.2 Σημασία και επιπτώσεις κατά τομείς για την οικονομία από την αγορά κρουαζιέρας	156
10.3 Ανάλυση της Ελληνικής αγοράς και προσδοκώμενα οφέλη....	158
10.4 Προοπτικές του κλάδου στην Ελλάδα μετά την πλήρη κατάργηση του καμποτάζ	159

10.5	Δυνατότητες ανάπτυξης τερματικού σταθμού εκκίνησης κρουαζιέρας στο λιμένα Λαυρίου Αττικής μέσω συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.....	161
10.5.1	Παράμετροι που καθιστούν ένα λιμάνι ανταγωνιστικό προορισμό κρουαζιέρας.	162
10.5.2	Αξιολόγηση των χαρακτηριστικών του λιμένα Λαυρίου και οι προοπτικές του ως σημείο εκκίνησης κρουαζιέρας.....	163
10.5.3	Προτάσεις για τη δημιουργία τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο λιμένα Λαυρίου – κατανομή των κινδύνων.....	167
10.6	Συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα μέσω σύμβασης παραχώρησης (leasehold concession) για τη δημιουργία σύγχρονο τερματικού σταθμού.....	173
10.7	Εφαρμογή του μοντέλου αξιολόγησης των προσφορών των συμμετεχόντων και έλεγχος της βιωσιμότητας του έργου.	176
10.7.1	Βασικές παραδοχές για τη δημιουργία τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο λιμένα Λαυρίου.....	177
10.7.2	Εκτιμώμενο ύψος επένδυσης και δαπάνες κατά τη λειτουργία και συντήρηση.	178
10.7.3	Εκτιμώμενη ζήτηση και έσοδα κατά τη λειτουργία.....	179
10.7.4	Ανάλυση ευαισθησίας μέσω προσομοίωσης Monte Carlo.....	182
10.7.5	Αξιολόγηση και επιλογή παραχωρησιούχου.....	185
10.8	Η λύση της χρηματοδότησης και η μείωση του κόστους της για το δημόσιο για την ανάπτυξη νέων λιμενικών υποδομών.....	194
10.8.1	Παραδοσιακός τραπεζικός δανεισμός και μονογραμμικά ομόλογα έργων (monoline bonds).....	194
10.8.2	Εφαρμογή των covered bonds στην περίπτωση του Λαυρίου	199
	ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11 – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	202
11.1	Ευρήματα και συνεισφορά διατριβής.....	202
11.2	Μελλοντική έρευνα.....	208
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	210
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1.....	226

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 – ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι γενικά αποδεκτό ότι τα έργα υποδομής όπως οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, εμπορευματικά λιμάνια κλπ διαδραματίζουν ένα σημαντικό ρόλο στην οικονομική εξέλιξη και αποτελούν ένα σοβαρό εργαλείο για την ανάπτυξη κάθε χώρας¹. Η παροχή αυτών των έργων υποδομής καθώς και ενός πλήθους υπηρεσιών στους πολίτες σε θέματα υγείας, παιδείας, δικαιοσύνης, ασφάλειας, επικοινωνιών, περιβάλλοντος και λειτουργίας του δημόσιου τομέα αποτελούν προτεραιότητα και μέλημα των κυβερνήσεων κάθε χώρας. Παραδοσιακά το δημόσιο ήταν υπεύθυνο για την υλοποίηση των έργων αυτών σε επίπεδο που ξεκινούσε από το σχεδιασμό και τη χρηματοδότηση έως την υλοποίηση και τη λειτουργία. Τα τελευταία χρόνια η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στα έργα υποδομής και παροχής αγαθών και υπηρεσιών είναι συνεχώς αυξανόμενη και αποτελεί παράγοντα βελτίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο². Το κράτος πλέον έχει μετατοπίσει την εμπλοκή του από την υλοποίηση στο σχεδιασμό των υπηρεσιών οι οποίες παράγονται από τον ιδιωτικό τομέα. Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα εφαρμόζονται εδώ και αρκετά χρόνια στις αναπτυγμένες χώρες, ενώ τα τελευταία χρόνια ακολουθούν το παράδειγμα αυτό και οι αναπτυσσόμενες.

Γενικότερα η ανάπτυξη και ευημερία συνδέεται με την ανάπτυξη των υποδομών σε κάθε χώρα. Σύμφωνα με έκθεση της τράπεζας HSBC (2010) οι επενδύσεις σε παγκόσμιο επίπεδο στον τομέα των υποδομών αυξήθηκαν από το 2005 έως το 2007 κατά 35%, ενώ εξαιτίας της οικονομικής κρίσης που χτύπησε τις αγορές οι επενδύσεις κινήθηκαν πτωτικά κατά 25% τα 2 επόμενα χρόνια μέχρι και το 2009. Μετά το 2009 παρατηρείται μία συνεχής αύξηση στα κεφάλαια που δαπανούνται παγκοσμίως για τις υποδομές, με σημαντικότερο τομέα αυτών της ενέργειας με τις μεταφορές να ακολουθούν αμέσως μετά.

Έως σήμερα έχουν αναπτυχθεί και εξελιχθεί διάφορες διαδικασίες και μέθοδοι, για την παροχή των υπηρεσιών αυτών στο κοινωνικό σύνολο όπου άλλοτε η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα είναι περιορισμένη και άλλοτε εκτεταμένη, ανάλογα με τη φύση των έργων και των παραγόμενων υπηρεσιών.

Κατά τη διάρκεια της διατριβής παρουσιάζονται και μελετώνται σε βάθος οι κίνδυνοι που διέπουν συνήθως τα έργα τα οποία υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ ενώ γίνεται κριτική αξιολόγηση των διαδικασιών που ακολουθούνται για την βέλτιστη κατανομή τους μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη κοινωνική ωφέλεια.

Στο **Κεφάλαιο 2** γίνεται περιγραφή των βασικών ζητημάτων και θέτονται τα ερωτήματα που καλείται να καλύψει η συγκεκριμένη διατριβή και ορίζεται η μεθοδολογία που θα ακολουθηθεί.

¹ World Bank, 2004

² Rosen, 2000

Στο **Κεφάλαιο 3** γίνεται αναφορά στην παραδοσιακή μέθοδο παραγωγής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών όπου το κράτος μέσω των αρμόδιων υπηρεσιών του είναι ο κύριος υπεύθυνος για την παροχή κάθε είδους υποδομών και υπηρεσιών αναλαμβάνοντας από το σχεδιασμό και την χρηματοδότηση μέχρι την υλοποίηση και λειτουργία πλήθους έργων. Υπό αυτή τη σκοπιά το δημόσιο διαχειρίζεται κάθε είδους κίνδυνο που διέπει τη διαδικασία παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο. Τις τελευταίες δεκαετίες και εξαιτίας των προβλημάτων που αναδείχτηκαν κατά την εφαρμογή της παραδοσιακής μεθόδου έγινε επιτακτική η ανάγκη της εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα στην υλοποίηση έργων υποδομής και παροχής υπηρεσιών και κυρίως σε συγκεκριμένους τομείς όπου οι ιδιώτες μπορούν να διαχειριστούν καλύτερα³.

Η εμπειρία παγκοσμίως σε σχέση με την παραδοσιακή μέθοδο ανάπτυξης έργων υποδομής και παροχής υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο έχει αποδείξει ότι συχνά εμφανίζονται προβλήματα που έχουν να κάνουν κυρίως με υπερβάσεις κόστους και χρονοδιαγράμματος ενώ αρκετή συζήτηση έχει γίνει για την ποιότητα των υπηρεσιών⁴⁵. Στο **Κεφάλαιο 4** γίνεται εισαγωγή στους νέους ρόλους του κράτους και της αγοράς προς μία αποτελεσματικότερη διαδικασία παροχής υπηρεσιών και υλοποίησης έργων υποδομής που συνεπάγεται καλύτερες υπηρεσίες και μικρότερο κόστος.

Στον τομέα των υπηρεσιών αναλύονται οι μέθοδοι outsourcing και contracting out, που εφαρμόζονται τόσο από τον ιδιωτικό όσο και από το δημόσιο τομέα, όπου πρόκειται για την επιλογή που έχει ο κάθε οργανισμός να μην παράγει με εσωτερικά μέσα αλλά να προμηθεύεται ή να παράγει δραστηριότητες από την ελεύθερη αγορά. Σύμφωνα με την παραδοσιακή μέθοδο υλοποίησης των έργων όπου το δημόσιο είναι ο κύριος υπεύθυνος και ιδιοκτήτης των υποδομών, οι μέθοδοι του outsourcing και contracting out εφαρμόζονται εκτεταμένα. Στο ίδιο κεφάλαιο επίσης παρουσιάζονται οι μηχανισμοί και οι διαδικασίες για την εφαρμογή των μεθόδων αυτών και την επίτευξη των βέλτιστων αποτελεσμάτων.

Στον τομέα των υποδομών γίνεται εισαγωγή στην έννοια των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα ως μέσο παροχής υπηρεσιών στα πλαίσια του άριστου εφοδιασμού της κοινωνίας με δημόσια αγαθά. Με τις ΣΔΙΤ αντιμετωπίζονται αρκετά από τα προβλήματα που παρουσιάζονται κατά την παραδοσιακή μέθοδο, όπου το δημόσιο είναι ο ιδιοκτήτης των υποδομών και ο κύριος υπεύθυνος για τις παραγόμενες υπηρεσίες, με τελικό σκοπό την βέλτιστη κατανομή των δημόσιων πόρων.

Με τον όρο ΣΔΙΤ σε ολόκληρη τη διατριβή θα εννοούμε αυτό που διεθνώς καταγράφεται ως Public Private Partnerships (PPP), όπου αυτές οι συμπράξεις είναι ουσιαστικά μακροχρόνιες συμφωνίες (συμβόλαια) μεταξύ του δημόσιου τομέα και ιδιωτικών φορέων για την παροχή έργων υποδομής και υπηρεσιών που παραδοσιακά έως τώρα παρέχονταν από το

³ Bing, 2005

⁴ Shen, 2006

⁵ Flyvberg, 2002

ίδιο το κράτος. Σύμφωνα με την “Πράσινη Βίβλο”⁶ της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Ο όρος PPP γενικά αναφέρεται στις μορφές συνεργασίας μεταξύ του δημόσιου τομέα και τον χώρο των ιδιωτικών επιχειρήσεων με σκοπό να εξασφαλιστεί η χρηματοδότηση, κατασκευή, ανακαίνιση, διαχείριση και συντήρηση έργων υποδομής ή υπηρεσιών». Το κράτος επομένως από ιδιοκτήτης των υποδομών και συνολικά αρμόδιος φορέας για την παροχή κάθε είδους υπηρεσίας, γίνεται πλέον ο αρμόδιος για το σχεδιασμό της ποσότητας και τις ποιότητας των υπηρεσιών που επιθυμεί, οι οποίες πλέον παράγονται είτε αποκλειστικά είτε σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα.

Εξαιτίας της πολυπλοκότητας των έργων και του μεγάλου φάσματος εφαρμογής των ΣΔΙΤ τα είδη και η διαφοροποίηση των συμβάσεων ποικίλουν, με το ποσοστό συμμετοχής του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα κατά την υλοποίηση έργων με τη μορφή ΣΔΙΤ να καθορίζει και το είδος της συνεργασίας μεταξύ τους.

Μέσω των ΣΔΙΤ το κράτος επιλέγει να προμηθεύεται υπηρεσίες για τους πολίτες, οι οποίες παράγονται σε συνεργασία με ιδιωτικές επιχειρήσεις ή με επιχειρήσεις που ελέγχονται από το δημόσιο και λειτουργούν με τεχνοοικονομικά κριτήρια του ιδιωτικού τομέα, αντί να είναι ο αποκλειστικός υπεύθυνος για την παραγωγή τους. Για την επιτυχημένη όμως εφαρμογή αυτής της διαδικασίας, το κράτος με την παρεμβατική του λειτουργία οφείλει να καθορίζει, ελέγχει και διασφαλίζει το αναγκαίο ρυθμιστικό πλαίσιο (Regulation Policy) με το οποίο θα δομούνται οι μελλοντικές συνεργασίες για την κατασκευή έργων παροχής υπηρεσιών⁷. Στο **Κεφάλαιο 5** γίνονται προτάσεις σχετικά με το ποιοι είναι οι συγκεκριμένοι τομείς και κατευθύνσεις οι οποίοι πρέπει να καθορίζονται από ένα σαφές ρυθμιστικό πλαίσιο καθώς και ποιοι είναι οι κύριοι λόγοι που κάνουν απαραίτητο τον σχεδιασμό ενός ισχυρού και σαφούς θεσμικού πλαισίου. Όλα αυτά τα στοιχεία πρέπει να εντάσσονται σε ένα ευρύ σχέδιο ρυθμιστικής πολιτικής από τις κυβερνήσεις κάθε χώρας με σκοπό την κινητοποίηση τόσο κεφαλαίων όσο και τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικού τομέα ώστε να επιτευχθεί η απαραίτητη ανάπτυξη των οικονομιών.

Κατά την υλοποίηση των Σ.Δ.Ι.Τ., γίνεται προσπάθεια να επιτευχθεί μεγαλύτερη ωφέλεια – σχέση απόδοσης κόστους (value for money) στην ποιότητα υποδομών και υπηρεσιών σε σχέση με έργα και υπηρεσίες όπως τα γνωρίζουμε έως σήμερα όπου το δημόσιο είναι υπεύθυνο για τη χρηματοδότηση, κατασκευή και διαχείριση τους. Η ωφέλεια αυτή επιτυγχάνεται μέσω της κατανομής ρίσκου από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και βέβαια σε τομείς και δραστηριότητες όπου ο ιδιωτικός φορέας μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα αυτό το ρίσκο, είτε εξαιτίας της δομής του είτε λόγω της τεχνογνωσίας που διαθέτει, δηλαδή μπορεί να διαχειριστεί το ρίσκο με μικρότερο κόστος από ότι το δημόσιο⁸. Το τελικό αποτέλεσμα είναι

⁶ Συγκεκριμένα πρόκειται για το τελικό κείμενο “Green Paper – On Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions” όπως δημοσιεύτηκε στις 30.04.2004

⁷ Pongsiri, 2002

⁸ HM Treasury, 2004b

η μείωση του συνολικού κόστους του έργου και η αύξηση της κοινωνικής ωφέλειας ανά μονάδα κόστους του έργου για το δημόσιο φορέα⁹. Στο **Κεφάλαιο 6** γίνεται εκτενής καταγραφή σύμφωνα με την Ελληνική και τη Διεθνή εμπειρία όλων των πιθανών κινδύνων που μπορεί να διέπουν τα έργα υποδομής η βέλτιστη κατανομή των οποίων είναι και αυτή που καθορίζει την επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας.

Η συνεργασία με ιδιωτικά σχήματα σε κάθε έργο και χωρίς διακρίσεις δεν είναι μία συνταγή που πρέπει να θεωρείται πάντα επιτυχημένη. Η επιλογή της υλοποίησης μέσω ΣΔΙΤ πρέπει απαραίτητα να γίνεται όταν έχει εξεταστεί ότι το τελικό αποτέλεσμα είναι η μείωση του συνολικού κόστους του έργου και η αύξηση της κοινωνικής ωφέλειας ανά μονάδα κόστους του έργου για το δημόσιο φορέα¹⁰. Για το λόγο αυτό υπάρχουν συγκεκριμένες διαδικασίες και πρακτικές που πρέπει να ακολουθούνται κατά την επιλογή από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου σχετικά με τον τρόπο υλοποίηση του κάθε έργου. Οι διαδικασίες αυτές αναλύονται στο **Κεφάλαιο 7** λαμβάνοντας υπόψη την πολυετή εμπειρία άλλων χωρών, κυρίως Ευρωπαϊκών.

Μία μορφή ΣΔΙΤ, πολύ διαδεδομένη τόσο στην Ελλάδα όσο και σε άλλες αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες του εξωτερικού, είναι οι συμβάσεις παραχώρησης που βρίσκουν εφαρμογή συχνά στην αγορά και τα δίκτυα των μεταφορών. Αφορά κυρίως κατασκευή έργων υποδομής από την αρχή ή αναβάθμιση υφιστάμενων υποδομών που ανήκουν στο δημόσιο. Το έργο κατασκευάζεται ή αναβαθμίζεται από τον ιδιώτη ο οποίος είναι υπεύθυνος για τη λειτουργία και συντήρηση του για όσα χρόνια ορίζει η σύμβαση. Σημαντικός παράγοντας που καθορίζει τη βιωσιμότητα της επένδυσης και της επιτυχίας του έργου είναι η φύση και η προέλευση των εσόδων και των τελών ανταποδοτικότητας για τις υπηρεσίες που παρέχονται¹¹. Έτσι τα έσοδα μπορεί να προέρχονται απ' ευθείας από τον τελικό χρήστη – καταναλωτή (π.χ. διόδια σε οδικό δίκτυο ή εμπορευματικός λιμένας) ή από το ίδιο το κράτος (π.χ. νοσοκομειακή περίθαλψη ασφαλισμένων) ή και από τους δύο.

Το κράτος έχει στο χαρτοφυλάκιο του πλήθος από υποδομές και κάθε είδους άλλα ακίνητα τα οποία αρκετές φορές υπολειτουργούν ή λειτουργούν με τέτοιο τρόπο ώστε δεν επιτυγχάνεται η μέγιστη κοινωνική ωφέλεια για το σύνολο. Στην Ελλάδα το φαινόμενο αυτό ενισχύθηκε μετά τους Ολυμπιακούς αγώνες 2004 όπου πραγματοποιήθηκαν πολλές επενδύσεις στις υποδομές με πολλές από αυτές να παραμένουν πλημμελώς αξιοποιημένες.

Με τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα δίνεται η δυνατότητα οι υποδομές και τα ακίνητα του δημοσίου να παραχωρηθούν για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα σε ιδιωτικά σχήματα τα οποία θα είναι υπεύθυνα για τη λειτουργία τους και την παροχή υπηρεσιών προς το

⁹ Grimsey, 2005

¹⁰ Grout, 2005

¹¹ European International Contractors White Book, 2003

κοινωνικό σύνολο. Ο ιδιώτης στα πλαίσια της σύμβασης παραχώρησης καταβάλλει προκαθορισμένο αντίτιμο στον κύριο της υποδομής δηλαδή το κράτος. Οι συμβάσεις αυτές είναι γνωστές και σαν leasehold concessions.

Στο **κεφάλαιο 8** γίνεται παρουσίαση και αξιολόγηση του μοντέλου που χρησιμοποιείται συχνά από τους αρμόδιους φορείς του κράτους για την αξιολόγηση των οικονομικών προσφορών των ιδιωτών κατά τη διαγωνιστική διαδικασία στις περιπτώσεις έργων παραχώρησης και συγκεκριμένα αυτών που πραγματοποιούνται μέσω leasehold concessions. Μέσω αναλύσεων ευαισθησίας προκύπτει ότι ακόμη και μικρές μεταβολές των βασικών οικονομικών παραμέτρων του μοντέλου (όπως του συντελεστή προεξόφλησης των μελλοντικών ταμειακών ροών και του επιτοκίου) κατά τη διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης σε σχέση με αυτούς που αρχικά έχουν προϋπολογιστεί μπορεί να οδηγήσουν σε μη ορθή κατάταξη των διαγωνιζομένων και επομένως υπάρχει κίνδυνος επιλογής αναδόχου χωρίς να εξασφαλίζεται η μέγιστη κοινωνική ωφέλεια για το δημόσιο. Αποτέλεσμα της μη βέλτιστης επιλογής του ιδιωτικού σχήματος ενισχύει τον κίνδυνο της επαναδιαπραγμάτευσης του έργου γεγονός που μπορεί να επιφέρει δυσμενή αποτελέσματα και συνέπειες για όλους τους εμπλεκόμενους φορείς συμπεριλαμβανομένων και των τελικών χρηστών¹².

Με βάση τα παραπάνω αποτελέσματα γίνονται προτάσεις με σκοπό την βελτιστοποίηση του μοντέλου που ελαχιστοποιεί τον παραπάνω κίνδυνο με τελικό σκοπό να μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βασικό εργαλείο για την αποτελεσματική αξιοποίηση της περιουσίας του δημοσίου. Οι επεμβάσεις για ένα αποτελεσματικότερο μοντέλο αφορούν τόσο την εισαγωγή νέων παραγόντων όσο και τον καθορισμό των ήδη υφιστάμενων μέσω της ανάλυσης των παραμέτρων που τους επηρεάζουν.

Τα τελευταία χρόνια και κυρίως μετά την οικονομική κρίση του 2008 οι αγορές αντιλαμβάνονται και αξιολογούν τους κινδύνους της χρεωκοπίας με πιο αυστηρά κριτήρια όταν πρόκειται για δανεισμό μέσω της έκδοσης κρατικών ομολόγων (sovereign bonds) και κυρίως για κράτη τα οποία έχουν έκθεση σε υψηλό δανεισμό σε συνδυασμό με σημαντικά ελλείμματα του προϋπολογισμού, όπως είναι και η Ελλάδα. Σας αποτέλεσμα το κόστος δανεισμού γίνεται υψηλό ενώ σε κάποιες περιπτώσεις ακόμη και η πρόσβαση σε κεφάλαια είναι περιορισμένη με αποτέλεσμα τη μείωση των επενδύσεων που παρατηρείται σε νέα έργα υποδομής μετά το 2008¹³.

Από την άλλη πλευρά το δημόσιο κατέχει στο χαρτοφυλάκιο του πλήθος υποδομών οι οποίες συχνά δεν αξιοποιούνται με το βέλτιστο δυνατό τρόπο, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις η λειτουργία και συντήρηση τους επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό χωρίς αυτές οι δαπάνες να καλύπτονται από τα έσοδα της υποδομής.

Στο **κεφάλαιο 9** γίνεται εισαγωγή και εξετάζεται η δυνατότητα έκδοσης ομολόγων τα οποία να καλύπτονται από τα κρατικά έσοδα που

¹² Guasch, 2004

¹³ Global Infrastructure Review, 2010

προέρχονται από έργα παραχώρησης. Στη ελεύθερη αγορά τέτοιου είδους ομόλογα είναι γνωστά ως covered bonds τα οποία εκδίδονται από χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς με εγγύηση κρατικά ομόλογα, στεγαστικά ή επιχειρηματικά δάνεια (από τη ναυτιλία) που έχει ο εκδότης του ομολόγου στην κατοχή του και έχουν χρησιμοποιηθεί στο παρελθόν σαν εναλλακτικοί τρόποι χρηματοδότησης σε περιόδους κρίσεων¹⁴.

Η έκδοση τέτοιου είδους ομολόγων μειώνει το ρίσκο για τους αγοραστής / χρηματοδότες με αποτέλεσμα τη μείωση του κόστους δανεισμού για τις κυβερνήσεις. Ωστόσο για την έκδοση covered bonds με έργα ΣΔΙΤ απαιτείται ένα πλήθος από παραμέτρους και προϋποθέσεις οι οποίες αναλύονται διεξοδικά στη διδακτορική διατριβή, όπως η δομή του χαρτοφυλακίου των υποδομών και των ακινήτων που προσφέρονται ως διασφάλιση, το νομικό και θεσμικό πλαίσιο καθώς και η ορθή τιμολόγηση των ομολόγων σε σχέση με τα έσοδα του κράτους μέσω των συμβάσεων ΣΔΙΤ.

Η εφαρμογή του τροποποιημένου μοντέλου αξιολόγησης που αναλύεται στη συγκεκριμένη διατριβή εφαρμόζεται στην περίπτωση της δημιουργίας τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο λιμάνι του Λαυρίου (case study). Η Ελλάδα παρόλο που αποτελεί ένα ελκυστικό προορισμό κρουαζιέρας με σημαντικό μερίδιο όσον αφορά τους επισκέπτες κρουαζιέρας κάθε χρόνο, αδυνατεί να απορροφήσει τα ανάλογα έσοδα καθώς τα ελληνικά λιμάνια δεν προτιμώνται σαν σταθμοί εκκίνησης από τις εταιρίες, εξαιτίας πολλών προβλημάτων που έχουν να κάνουν με την γενικότερη πολιτική στον τομέα του τουρισμού και της κρουαζιέρας, το θεσμικό πλαίσιο, την ανταγωνιστικότητα των λιμανιών σε υποδομές και υπηρεσίες και πολλά άλλα¹⁵. Η δυναμική της κρουαζιέρας σε παγκόσμιο και ευρωπαϊκό επίπεδο είναι σημαντική¹⁶ και τα οφέλη που μπορεί να αποκομίσει στο μέλλον η χώρα πολλά κυρίως μέσω του home porting. Στο **κεφάλαιο 10** γίνεται αναφορά στην σημερινή θέση της χώρας στον παγκόσμιο χάρτη της αγοράς περιηγητικών πλόων και τις δυνατότητες που δίνονται μέσω της βέλτιστης αξιοποίησης των λιμενικών υποδομών που θα έχει σαν αποτέλεσμα την ενίσχυση του home porting.

Η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των λιμανιών μπορεί να προέλθει και μέσω της συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μοντέλο που ακολουθείται με επιτυχία σε αρκετούς τερματικούς σταθμούς κρουαζιέρας στο εξωτερικό, με επίκεντρο αυτούς της μεσογείου¹⁷.

Υπό αυτές τις συνθήκες μελετάται η περίπτωση της δημιουργίας τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στον λιμένα του Λαυρίου μέσω μοντέλου παραχώρησης (leasehold concession) τμήματος της υποδομής, εξετάζονται οι προϋποθέσεις της βιωσιμότητας του έργου και αναλύεται η κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Για την αξιολόγηση, από

¹⁴ Packer, 2007

¹⁵ Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας, 2012

¹⁶ European Cruise Council, 2011

¹⁷ Di Vaio, 2011

την πλευρά του δημοσίου, των συμμετεχόντων στο διαγωνισμό εφαρμόζεται το μοντέλο στο οποίο έχουμε καταλήξει στο προηγούμενο κεφάλαιο και αποδεικνύεται ότι με βάση τις παραδοχές που χρησιμοποιούνται είναι εφικτή η δημιουργία τερματικού σταθμού κρουαζιέρας. Η επιρροή στις μεταβολές της ζήτησης τόσο στη βιωσιμότητα της επένδυσης του ιδιώτη (μέσω IRR) όσο και στην ωφέλεια του δημοσίου (μέσω της καθαρής παρούσας αξίας – NPV) αναλύονται μέσω της μεθόδου Monte Carlo Simulation.

Το Λαύριο έχει αρκετά χαρακτηριστικά τα οποία μπορούν να τα καταστήσουν ως σημείο εκκίνησης κρουαζιέρας που να λειτουργεί συμπληρωματικά στο μεγαλύτερο λιμάνι της χώρας, αυτό του Πειραιά, και να αποτελέσει ελκυστικό προορισμό για τις εταιρίες κρουαζιέρας.

Με την περίπτωση του Λαυρίου εφαρμόζεται το τροποποιημένο μοντέλο που αναλύθηκε παραπάνω ενώ ιδιαίτερη σημασία δίνεται στις δυνατότητες χρηματοδότησης έργων υποδομής που μπορεί να προκύψουν από τη βέλτιστη αξιοποίηση των εσόδων από υφιστάμενα πετυχημένα έργα.

Στα πλαίσια μίας ολοκληρωμένης πρότασης για την βέλτιστη αξιοποίηση των υποδομών του δημοσίου μέσω των συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα, ιδιαίτερο ρόλο διαδραματίζει η εξασφάλιση των απαιτούμενων κεφαλαίων από το σχήμα που υλοποιεί την επένδυση. Μέχρι και τα μέσα του 2007 η χρηματοδότηση για τα ευρωπαϊκά κυρίως έργα υποδομής ΣΔΙΤ στις ανεπτυγμένες χώρες προέρχονταν από τον παραδοσιακό τραπεζικό δανεισμό ή μέσω της έκδοσης ομολόγων εγγυημένων (μονογραμμικά ομόλογα) ή μη. Κατόπιν και λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης τα διαθέσιμα κεφάλαια για έργα συμπράξεων περιορίστηκαν ενώ οι αξίες των ήδη υφιστάμενων ομολόγων και η αξιολόγησή τους υποβαθμίστηκε.

Η έκδοση ομολόγων για την χρηματοδότηση έργων υποδομής τα οποία καλύπτονται από τα έσοδα επιτυχημένων έργων τα οποία ήδη λειτουργούν μέσω συμβάσεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, όπως μπορεί να είναι και η περίπτωση του Λαυρίου, μπορούν να εξασφαλίσουν τα απαιτούμενα κεφάλαια (όλα ή μέρος αυτών) σε μία εποχή όπου οι παραδοσιακές μέθοδοι χρηματοδότησης φαίνεται ότι δεν έχουν τα αποτελέσματα του παρελθόντος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 – ΒΑΣΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ ΣΤΟΧΟΙ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΔΙΑΤΡΙΒΗΣ

2.1 Βασικά θέματα μελέτης στη διεθνή βιβλιογραφία για τις ΔΣΙΤ και η επιλογή των έργων παραχώρησης υποδομών.

Από την αρχή ακόμη της εφαρμογής των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα στις αρχές της δεκαετίας του 1990, και την εισαγωγή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και τεχνογνωσίας στην παραγωγή έργων υποδομής που παραδοσιακά ο κύριος υπεύθυνος ήταν το δημόσιο, μερικά από τα βασικά θέματα για την επιτυχία της όλης διαδικασίας υλοποίησης των έργων ήταν και παραμένουν τα ακόλουθα:

- Η ανάγκη από πλευράς των κεντρικών κυβερνήσεων να καθορίσουν ένα σαφές και ξεκάθαρο ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει την σχέση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτών στις συνεργασίες μεταξύ τους για την παραγωγή έργων υποδομής και υπηρεσιών¹⁸. Τα αποτελέσματα που θα έχει η λειτουργία της αγοράς με βάση ένα αποτελεσματικό ρυθμιστικό πλαίσιο αυξάνουν την ωφέλεια για το ίδιο το δημόσιο και εξασφαλίζουν την αποτελεσματική, στο μεγαλύτερο εφικτό βαθμό, συνεργασία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων¹⁹.
- Η επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας για το δημόσιο (Value for Money) μέσω της βέλτιστης κατανομής των κινδύνων στους φορείς που μπορούν να τους διαχειριστούν αποτελεσματικότερα. Βασικός στόχος των ΣΔΙΤ είναι να βελτιστοποιήσουν την κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων με τελική έκβαση την επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας^{20 & 21}.
- Η επιλογή του ιδιώτη (preferred bidder) που προσφέρει την βέλτιστη λύση για το έργο και κατά συνέπεια την μέγιστη ωφέλεια για το δημόσιο και το κοινωνικό σύνολο. Αυτός είναι ένας επίσης πολύ σημαντικός παράγοντας που καθορίζει την επιτυχημένη υλοποίηση ενός έργου υποδομής²². Στο συγκεκριμένο θέμα έχει προσελκύσει το ενδιαφέρον αρκετών μελετών τα τελευταία χρόνια στην κατεύθυνση της επιλογής του ιδιώτη που μέσω της προσφοράς του επιτυγχάνεται η μέγιστη ωφέλεια για το δημόσιο αλλά ταυτόχρονα που μπορεί έχει τη δυνατότητα να υλοποιήσει και να προσφέρει τις συμφωνημένες υπηρεσίες²³.

¹⁸ OECD, 2008

¹⁹ Pongsiri, 2002

²⁰ HM Treasury, 2004

²¹ United Nations, 2002

²² Zhang, 2005

²³ Norment, 2007

- Η διασφάλιση των απαιτούμενων κεφαλαίων για την υλοποίηση των έργων από όπου και αν προέρχονται (δημόσιο ή ιδιώτες). Τόσο στα ΣΔΙΤ και πιο συγκεκριμένα στα PFI (Private Finance Initiative) που εφαρμόζονται διαδεδομένα στη Μεγάλη Βρετανία, σε αρκετές περιπτώσεις έργων η ευθύνη (και κατά συνέπεια οι αντίστοιχοι κίνδυνοι) κατανέμονται στους ιδιώτες με αποτέλεσμα να είναι και οι υπεύθυνοι για την κάλυψη των κεφαλαιακών αναγκών των έργων²⁴. Το ζήτημα της χρηματοδότησης απασχολεί όλο και περισσότερο τα τελευταία χρόνια και είναι ίσως ο βασικότερος παράγοντας για την υλοποίηση των έργων ανεξάρτητα με τον τρόπο και το σχήμα που υλοποιούνται.

Από τις διάφορες μορφές που μπορεί να έχει μία συνεργασία μεταξύ δημοσίου και ιδιωτών θα μας απασχολήσουν ιδιαίτερα οι συμβάσεις παραχώρησης υφιστάμενων υποδομών του δημοσίου οι οποίες μέσω της αξιοποίησής τους μπορούν να αποφέρουν έσοδα για το δημόσιο μέσω συμβάσεων leasehold concessions. Οι έως σήμερα μελέτες έχουν ασχοληθεί κυρίως με τις παραχωρήσεις τύπου BOT όπου υφίσταται κόστος για το δημόσιο είτε για την υλοποίηση του έργου είτε για τη χρήση των υπηρεσιών που παράγει ο ιδιώτης. Αντίθετα για τα έργα των παραχωρήσεων τύπου leasehold concessions όπου το δημόσιο λαμβάνει έσοδα από τους ιδιώτες για τη χρήση και λειτουργία των υποδομών, ελάχιστες μελέτες και έρευνα έχει πραγματοποιηθεί και δεν υπάρχει ξεκάθαρος διαχωρισμός μεταξύ των παραπάνω τύπων παραχωρήσεων²⁵.

Οι κύριοι λόγοι επιλογής της επιλογής να ασχοληθούμε με την αποτελεσματική εκμετάλλευση των υφιστάμενων υποδομών του δημοσίου είναι καταρχήν το μεγάλο πλήθος τους εξαιτίας των επενδύσεων που έχουν γίνει τόσα χρόνια από τις κυβερνήσεις σε έργα υποδομών. Σε αρκετές περιπτώσεις και σε πολλές χώρες, μία από τις οποίες και η Ελλάδα, πολλές από τις υφιστάμενες υποδομές είτε υπό – αξιοποιούνται είτε δεν αξιοποιούνται καθόλου με αποτέλεσμα τόσο οι παραγόμενες υπηρεσίες να είναι αναποτελεσματικές ενώ ταυτόχρονα επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό με έξοδα λειτουργίας και συντήρησης.

Τα έργα των υποδομών έχουν υψηλές κεφαλαιακές απαιτήσεις σε σχέση με άλλου είδους επενδύσεις²⁶, και μάλιστα στα πρώτα έτη της υλοποίηση του έργου, με αποτέλεσμα η περίοδος απόσβεσης της επένδυσης να είναι μεγάλη²⁷. Οι υφιστάμενες υποδομές έχουν ήδη υλοποιηθεί με κεφάλαια του κρατικού προϋπολογισμού και επιβάρυνση των φορολογούμενων πολιτών. Η αποτελεσματική εκμετάλλευση τους, με τη βοήθεια του ιδιωτικού τομέα στους τομείς που έχει συγκριτικά

²⁴ European Investment Bank, 2010

²⁵ OECD (2008)

²⁶ Bitsch (2010)

²⁷ Engel (2010)

πλεονεκτήματα, μπορεί να τις ενεργοποιήσει με πολλαπλά οφέλη τόσο για το δημόσιο όσο και για το κοινωνικό σύνολο.

Στη σημερινή εποχή τα διαθέσιμα κεφάλαια από τα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων των περισσότερων χωρών παγκοσμίως είναι περιορισμένα και ταυτόχρονα τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και οι επενδυτές αρκετά πιο προσεκτικοί σε σχέση με τις επενδύσεις τους και το προφίλ τους²⁸²⁹. Επομένως πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στις υφιστάμενες υποδομές που δεν απαιτούν μεγάλα κεφάλαια σε σχέση με άλλου είδους έργα (όπως αυτά των BOT κλπ) των οποίων οι ανάγκες χρηματοδότησης είναι μεγάλες και η περίοδος απόσβεσης της επένδυσης μεγάλη.³⁰

Ο όρος υφιστάμενες υποδομές του δημοσίου περιλαμβάνει ένα μεγάλο αριθμό περιουσιακών στοιχείων του κράτους, για τα οποία έχουν δαπανηθεί σημαντικά κεφάλαια για την κατασκευή τους, όπως λιμένες, μαρίνες, αεροδρόμια, σιδηροδρομικά και οδικά δίκτυα. Ακόμη μπορεί να εκτάσεις του δημοσίου κατάλληλες για διάφορες αναπτύξεις που παρόλο που δεν κατατάσσονται στις υποδομές μπορεί να εξυπηρετούνται και να χρησιμοποιούν άμεσα και αποκλειστικά κάποιες από αυτές (πχ εκτάσεις για τη δημιουργία εμπορευματικών πάρκων που εξυπηρετούνται από σιδηρόδρομο ή λιμάνι κλπ).

2.1 Βασικά ερωτήματα, στόχοι και μεθοδολογία της διατριβής.

Βασικό κοινό σημείο όλων των αναφορών σχετικά με τις ΣΔΙΤ από τους διεθνείς οργανισμούς (Ευρωπαϊκή Ένωση, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Παγκόσμια Τράπεζα, Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης)³¹ είναι η αποτελεσματική κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και η διαχείριση τους από αυτών που μπορεί διαθέτει συγκριτικό πλεονέκτημα.

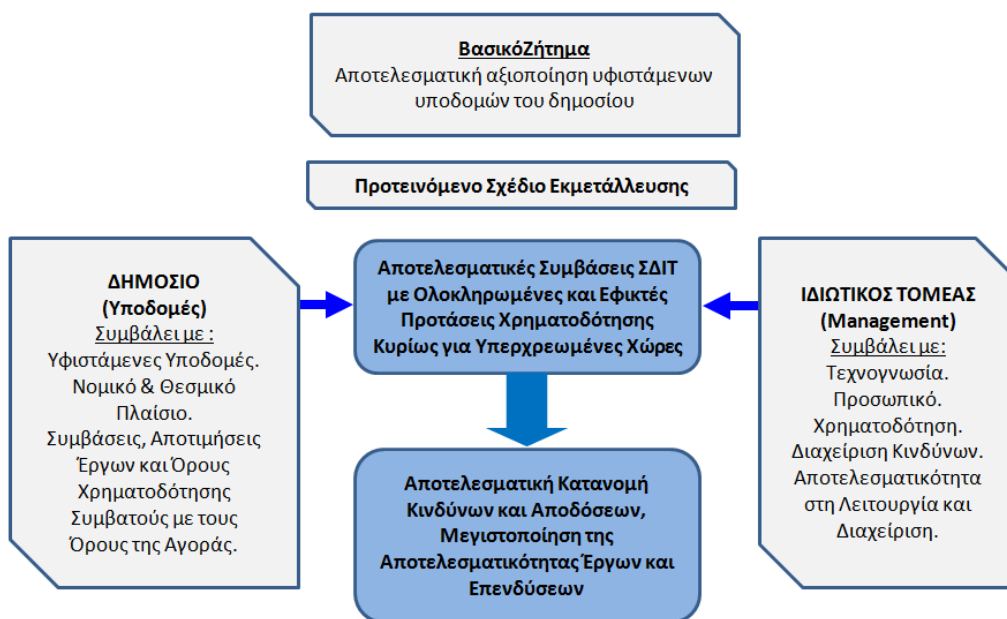
Το βασικό ζήτημα και το προτεινόμενο σχέδιο εκμετάλλευσης μέρους των υφιστάμενων υποδομών του δημοσίου είναι το ακόλουθο:

²⁸ Infrastructure Journal, 2010

²⁹ HM Treasury, 2012

³⁰ European Investment Bank, 2010

³¹ Αναφερόμαστε στις μελέτες και άρθρα που περιλαμβάνουν ορισμούς σχετικά με το τι είναι οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα.



Εμπνευσμένο από OECD

Η βέλτιστη αξιοποίηση των υφιστάμενων υποδομών του δημοσίου μπορεί να επιτευχθεί με την εισαγωγή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας μέσω αποτελεσματικών συμβάσεων ΣΔΙΤ που περιλαμβάνουν ολοκληρωμένες και εφικτές προτάσεις χρηματοδότησης, κάτι που είναι σημαντικό ιδιαίτερα για τις υπερχρεωμένες χώρες με δυσκολίες πρόσβασης σε κεφάλαια μέσω δανεισμού και περικοπές στα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων.

Έκαστος από τους συμμετέχοντες καλείται να αναλάβει τους κινδύνους που μπορεί να διαχειριστεί αποτελεσματικότερα και κατά συνέπεια με μικρότερο κόστος ή/και καλύτερη ποιότητα υπηρεσιών³². Έτσι το δημόσιο συμβάλει από την πλευρά του με την παροχή των υφιστάμενων υποδομών, την θεσμοθέτηση ενός ισχυρού και σαφούς θεσμικού και νομικού πλαισίου που καθορίζει την ομαλή λειτουργία της αγοράς των ΣΔΙΤ, την ισορροπία μεταξύ του δημοσίου και ιδιωτικού ενδιαφέροντος, τη διαφάνεια και διασφαλίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις όλων των εμπλεκόμενων φορέων³³³⁴. Επιπλέον οφείλει να ρυθμίζει τα θέματα που σχετίζονται με τον διαγωνισμό και τη βέλτιστη επιλογή του αναδόχου σχήματος σε σχέση με τους κινδύνους που μεταφέρονται³⁵, τη σωστή αποτίμηση των συμβάσεων και να εξασφαλίζει όρους και προϋποθέσεις για τη συμμετοχή του ίδιου του δημοσίου στη χρηματοδότηση (όταν απαιτείται) συμβατούς με την αγορά.

Αντίστοιχα ο ιδιωτικός τομέας συμβάλλεται μέσω της τεχνογνωσίας που διαθέτει σε θέματα σχεδιασμού, κατασκευής και λειτουργίας της υποδομής και του συγκριτικού του πλεονεκτήματος να μπορεί να

³² Hemming (2006)

³³ Savas (2000)

³⁴ Wang (2000)

³⁵ Dey (2004)

προσφέρει συγκεκριμένες υπηρεσίες με μικρότερο κόστος από ότι το δημόσιο³⁶. Σημαντική είναι η συνεισφορά του ιδιωτικού τομέα και στο θέμα της χρηματοδότησης των έργων όπου συχνά αναλαμβάνει την εξασφάλιση της εξεύρεσης των απαραίτητων κεφαλαίων (ίδια και δανειακά) για την υλοποίηση της επένδυσης³⁷. Ανάλογα με τη φύση του έργου και της συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα καθορίζεται και η όποια συμμετοχή του δημόσιου στα θέματα της χρηματοδότησης, ωστόσο η συνεχής μείωση των δημόσιων πηγών χρηματοδότησης τα τελευταία χρόνια αποτελεί έναν επιπλέον παράγοντα κινητοποίησης του ιδιωτικού τομέα και προώθησης των συμβάσεων ΣΔΙΤ³⁸.

Τελικός σκοπός όλων των εμπλεκόμενων φορέων είναι η δημιουργία αποτελεσματικών συμβάσεων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με ολοκληρωμένες και εφικτές προτάσεις χρηματοδότησης κυρίως για τις χώρες με υψηλούς δείκτες χρέους. Συμβάσεις που θα εξασφαλίζουν την ορθή κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και θα οδηγούν στην επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας για το δημόσιο και στην μεγιστοποίηση των αποδόσεων για τους ιδιώτες σε σχέση με τους κινδύνους που αναλαμβάνουν να διαχειριστούν³⁹.

Σημαντική παράμετρος για την επιτυχία των έργων ΣΔΙΤ και συγκεκριμένα των έργων παραχώρησης υποδομών του δημοσίου που αποτελεί το αντικείμενο της συγκεκριμένης μελέτης αποτελεί η επιλογή του κατάλληλου ιδιώτη που με την προσφορά του προσφέρει τη μέγιστη ωφέλεια για το δημόσιο, ως ιδιοκτήτη και κύριου των υποδομών. Στην επίτευξη του στόχου αυτού βασικό ζήτημα αποτελεί το κατά πόσο τα υφιστάμενα μοντέλα που εφαρμόζονται για την αξιολόγηση των προσφορών των ιδιωτικών σχημάτων που συμμετέχουν στους διαγωνισμούς οδηγούν πραγματικά στην επιλογή της βέλτιστης προσφοράς για το δημόσιο⁴⁰⁴¹. Ιδιαίτερη μελέτη και συζήτηση έχει γίνει για το κατά πόσο οι μεταβλητές και οι παράγοντες που χρησιμοποιούνται λαμβάνουν υπόψη και απεικονίζουν την πραγματική κατανομή των κινδύνων που μεταφέρονται από το δημόσιο προς τον ιδιώτη⁴². Επιπλέον μη οικονομικοί παράμετροι (non financial factors) συχνά δεν λαμβάνονται υπόψη στην επιλογή της βέλτιστης προσφοράς καθώς δεν είναι πάντα εύκολα μετρήσιμοι⁴³. Η επιλογή των οικονομικών παραμέτρων που χρησιμοποιούνται στα μοντέλα αξιολόγησης στην σωστή τους διάσταση είναι απαραίτητο στοιχείο και η μικρή τους απόκλιση σε σχέση με την πραγματική τους τιμή μπορεί να επιφέρει σημαντικές αποκλίσεις στον

³⁶ Domberger (1994)

³⁷ IMF Working Paper (2006)

³⁸ Γενικότερη κατεύθυνση της ευρωπαϊκής πολιτικής στα θέματα των μεταφορών όπως παρουσιάζεται στις οδηγίες της ευρωπαϊκής επιτροπής το 1995 και 1997.

³⁹ Ευρωπαϊκή Τράπεζα επενδύσεων (2005)

⁴⁰ Aziz (2007)

⁴¹ Zhang (2005)

⁴² Dey (2004)

⁴³ Mackie (2003)

υπολογισμό της καθαρής παρούσας αξίας των μελλοντικών χρηματοροών για το δημόσιο⁴⁴, και κατ' επέκταση στην επιλογή μη βέλτιστης προσφοράς.

Στα έργα ΣΔΙΤ και κυρίως σε αυτά των παραχωρήσεων ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει στο μεγαλύτερο βαθμό να εξασφαλίσει την απαιτούμενη χρηματοδότηση. Τα κεφάλαια που απαιτούνται σε αρκετές περιπτώσεις είναι σημαντικά (κυρίως στα έργα BOT) μεγάλο μέρος των οποίων καλύπτεται μέσω παραδοσιακού τραπεζικού δανεισμού και συμμετοχή τρίτων επενδυτών μέσω εκδόσεως ομολόγων⁴⁵. Λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης μετά το 2007 βασικά ζητήματα προς επίλυση είναι η εξασφάλιση των απαιτούμενων κεφαλαίων για έργα υποδομών τα οποία και μειώνονται σταδιακά⁴⁶ κυρίως λόγω της αλλαγής του προφίλ των επενδυτών. Σαν αποτέλεσμα το κόστος εξασφάλισης κεφαλαίων έχει αυξηθεί με αποτέλεσμα να εξετάζονται εναλλακτικές δυνατότητες χρηματοδότησης και προϊόντα με βάση τις κατευθύνσεις της παγκόσμιας αγοράς χρήματος⁴⁷. Συνοπτικά τα βασικά ζητήματα και ερωτήματα που διαπραγματεύεται η συγκεκριμένη διατριβή παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα.

Α/Α	ΘΕΜΑΤΑ – ΖΗΤΗΜΑΤΑ	ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ
1	<u>Έργα παραχώρησης τύπου leasehold concessions</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Υπάρχει συγκεκριμένη και διακριτή μεθοδολογία σχετικά με την αξιοποίηση υφιστάμενων υποδομών
2	<u>Μοντέλα αξιολόγησης έργων παραχώρησης υποδομών από το δημόσιο και παράμετροι που χρησιμοποιούνται</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Οδηγούν σε ορθή αξιολόγηση της αξίας των έργων και των προσφορών • Λαμβάνουν υπόψη όλες τις κρίσιμες παραμέτρους/κινδύνους • Οι παράμετροι που χρησιμοποιούνται σχετίζονται με την κατανομή των κινδύνων στη σωστή τους διάσταση • Έμμεσοι και μη οικονομικοί παράγοντες λαμβάνονται υπόψη • Μπορεί να επιτευχθεί βελτίωση του μοντέλου αξιολόγησης προσφορών
3	<u>Χρηματοδότηση έργων υποδομών από το δημόσιο</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Μπορεί να εξασφαλιστεί χρηματοδότηση τη σημερινή εποχή • Με τι όρους και κόστος • Υπάρχει δυνατότητα εξασφάλισης κεφαλαίων με εφαρμογή άλλων μεθόδων χρηματοδότησης • Μπορεί μέρος των κινδύνων για τους δανειστές μεταφέρεται από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα

⁴⁴ Grimsey (2005)

⁴⁵ IMF (2006)

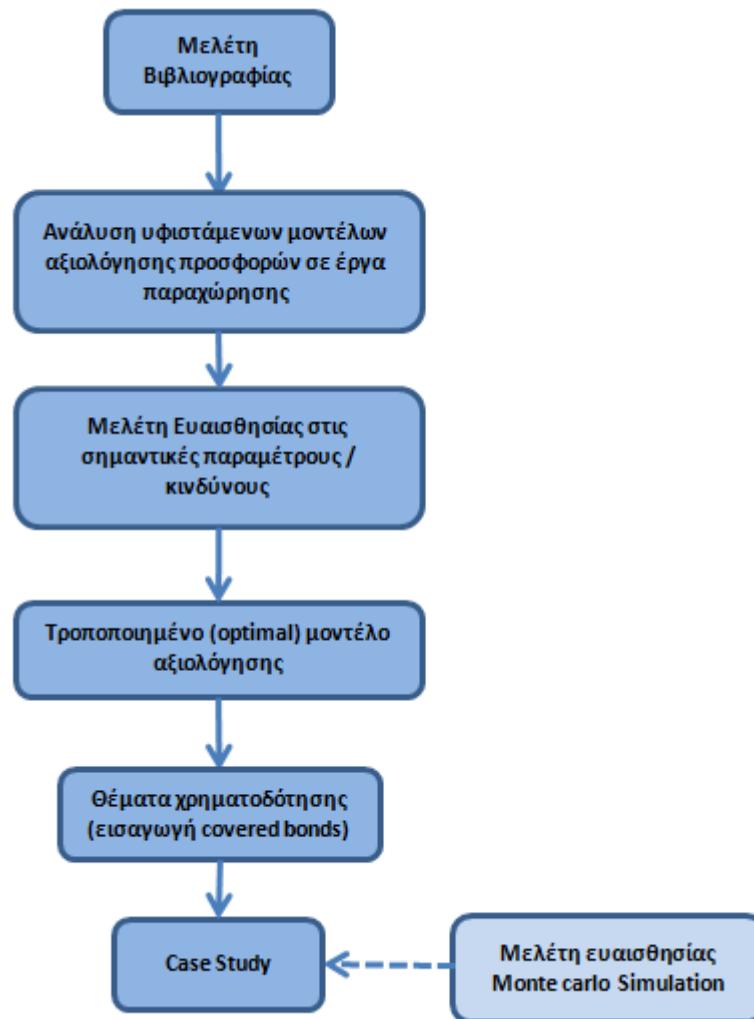
⁴⁶ HM Treasury (2012)

⁴⁷ European PPP Expertise Center (2010)

Στόχος της διατριβής είναι η κριτική αποτίμηση των μοντέλων αξιολόγησης προσφορών για την επιλογή του πλειοδότη σε έργα παραχώρησης τόσο όσον αφορά τις παραμέτρους που περιλαμβάνονται ή μη καθώς επίσης και τις τιμές των οικονομικών μεταβλητών σε σχέση με την πραγματική κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Η αδυναμία των συγκεκριμένων μοντέλων αποδεικνύεται μέσω αναλύσεων ευαισθησίας για τις διάφορες μεταβλητές που χρησιμοποιούνται και προτείνεται ένα εναλλακτικό μοντέλο το οποίο μειώνει την πιθανότητα επιλογής ιδιώτη που δεν προσφέρει τη μέγιστη κοινωνική ωφέλεια για το δημόσιο.

Η ορθολογιστική εκμετάλλευση των υφιστάμενων υποδομών του δημοσίου μέσω σωστά δομημένων ΣΔΙΤ μπορούν να αποφέρουν σταθερά έσοδα για το δημόσιο, τα οποία και δύναται να αποτελέσουν σημαντικό εργαλείο για την εξασφάλιση της απαιτούμενης χρηματοδότησης των έργων μέσω του μηχανισμού των καλυπτόμενων ομολόγων (covered bonds) όπως αυτά εφαρμόζονται τα τελευταία χρόνια στις διεθνείς αγορές. Εξετάζεται αναλυτικά το πλαίσιο λειτουργίας που απαιτείται για την υλοποίηση του συγκεκριμένου τρόπου χρηματοδότησης καθώς και οι μέθοδοι τιμολόγησης σε σχέση πάντα με τα έσοδα του δημοσίου όπως αυτά προκύπτουν από την αποτελεσματική αξιολόγηση και επιλογή των βέλτιστων ιδιωτικών σχημάτων που προσφέρουν τη μέγιστη κοινωνική ωφέλεια για το δημόσιο.

Τέλος το μοντέλο αξιολόγησης που προτείνεται εφαρμόζεται στην περίπτωση της δημιουργίας τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο λιμένα του Λαυρίου Αττικής μέσω σχήματος παραχώρησης της υποδομής, μία αγορά η οποία γνωρίζει μεγάλη ανάπτυξη τα τελευταία χρόνια κυρίως στη Μεσόγειο και στην οποία η Ελλάδα μπορεί να διαδραματίσει υπό προϋποθέσεις σημαντικό ρόλο αναλαμβάνοντας ένα μεγάλο μερίδιο. Ελέγχεται τόσο η βιωσιμότητα της επένδυσης από την πλευρά του ιδιώτη όσο και την επίτευξη ωφέλειας από την πλευρά του δημοσίου μέσω αναλύσεων ευαισθησίας Monte Carlo τόσο για τα διάφορα επίπεδα της ζήτησης των υπηρεσιών όσο και σε σχέση με τους κινδύνους που κατανέμονται μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.



ΜΕΡΟΣ Α – ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ – ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 – ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΓΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΑΓΑΘΑ

3.1 Παραδοσιακή μέθοδος ανάπτυξης υποδομών για την παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών

Κυρίαρχο μέλημα των κυβερνήσεων και των υπηρεσιών τους που συντονίζουν την γενική διαχείριση και λειτουργία του κράτους είναι ο άριστος εφοδιασμός της κοινωνίας με δημόσια αγαθά, ζήτημα το οποίο έχει αναπτυχθεί διεξοδικά εδώ και πάρα πολλά χρόνια από την επιστήμη της δημόσιας οικονομικής. Δημόσιο είναι το αγαθό από το οποίο, από τη στιγμή που παρέχεται σε μία κοινωνία, ο καθένας ξεχωριστά μπορεί να αποκομίσει συγχρόνως υπηρεσία ίσης ποσότητας και ίδιας ποιότητας με την συνολικά παρεχόμενη από το αγαθό⁴⁸. Η ικανοποίηση του ενός να χρησιμοποιήσει τις υπηρεσίες κάποιου δημόσιου αγαθού σε καμία περίπτωση δεν μειώνει τη δυνατότητα ικανοποίησης των αναγκών κάποιου άλλου, σε σχέση με τα ιδιωτικά αγαθά και τη δυνατότητά τους να καταναλώνονται από συγκεκριμένο αριθμό πολιτών. Σαν δημόσια αγαθά μπορούν να θεωρηθούν η εθνική ασφάλεια, η δημόσια τάξη, η υγεία, οι μεταφορές, η ενέργεια, η ύδρευση και αποχέτευση και πολλά άλλα.

Παραδοσιακά το μοντέλο που υιοθετήθηκε για την παραγωγή και διάθεση προς την κοινωνία των δημόσιων αγαθών είναι αυτό όπου το ίδιο το κράτος είναι υπεύθυνο για το σχεδιασμό, την παραγωγή και την προσφορά των υπηρεσιών προς τους πολίτες. Επίσης είναι υπεύθυνο για όλα τα συναφή έργα και υποδομές που απαιτούνται για την παραγωγή των αγαθών αυτών επίσης από τον σχεδιασμό, την χρηματοδότηση, υλοποίησης και συντήρηση των έργων ή των υποδομών⁴⁹. Έτσι με κρατική πρωτοβουλία και κάτω από δημόσιο έλεγχο και ιδιοκτησία έχουν κατασκευαστεί σε όλα τα κράτη πλήθος από υποδομές όπως αυτοκινητόδρομοι, δρόμοι, δίκτυα οργανισμών κοινής ωφέλειας, λιμάνια, νοσοκομεία και κάθε είδους άλλες υποδομές κρατικά κτήρια.

Εκτός του απαραίτητου ρόλου των υποδομών για την παροχή δημόσιων αγαθών στην κοινωνία, όλες οι υποδομές που αναφέρθηκαν παραπάνω διαδραματίζουν πρωταρχικό ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη και την ευημερία κάθε χώρας. Για παράδειγμα η αύξηση της παραγωγικότητας στις μεταφορές είναι ένας από τους κυριότερους παράγοντες που επηρεάζουν θετικά τις δομικές αλλαγές στην παγκόσμια οικονομία⁵⁰.

⁴⁸ Καράγιωργας (1979)

⁴⁹ Button (1993)

⁵⁰ ECMT (2003)

Με την παραδοσιακή μέθοδο υλοποίησης έργων υποδομής και παροχής υπηρεσιών το κράτος, μέσω των αρμόδιων φορέων του, σχεδιάζει, χρηματοδοτεί, λειτουργεί και συντηρεί πλήθος έργων και γενικά είναι υπεύθυνο για ολόκληρο τον μηχανισμό υλοποίησης διατηρώντας υπό την εποπτεία και διαχείρισή του σχεδόν όλους τους κινδύνους που διέπουν τα έργα αυτά⁵¹. Κάποιες από τις απαραίτητες εργασίες και υπηρεσίες που απαιτούνται εκτελούνται εσωτερικά από τις αρμόδιες αρχές του δημόσιου τομέα, ενώ κάποιες άλλες υλοποιούνται από εξωτερικές πηγές της ελεύθερης αγοράς μέσω των μηχανισμών out – sourcing και contracting out, που εφαρμόζονται εκτεταμένα τόσο στο δημόσιο αλλά και πολύ περισσότερο στον ιδιωτικό τομέα. Με τους όρους αυτούς δεν εννοούμε απλώς μία τυπική προμήθεια υλικού ή υπηρεσίας αλλά για μία αμφίδρομη σχέση συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων με τελικό αποτέλεσμα την παροχή προς τον πελάτη συγκεκριμένων αγαθών ή υπηρεσιών που καλύπτουν απόλυτα τις ανάγκες του σύμφωνα με τις προδιαγραφές που ο ίδιος έχει θέσει. Παρακάτω αναλύονται περιγραφικά τα δύο αυτά είδη παραγωγής ή προμήθειας υπηρεσιών κυρίως από την πλευρά του δημοσίου που όμως δεν δίνει λύση σε πολλά και μακροχρόνια προβλήματα που εμφανίζονται κατά την παραδοσιακή μορφή παραγωγής και προσφοράς δημόσιων αγαθών προς το κοινωνικό σύνολο από το κράτος.

Τυπικά το κόστος παραγωγής των δημοσίων αγαθών κατανέμεται ανάμεσα στα μέλη της κοινωνίας μέσω της φορολογίας που καλείται να πληρώσει ο καθένας⁵². Το απαιτούμενο κόστος εντάσσεται κατά κανόνα στο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων και οι δαπάνες αυτές εγγράφονται στον κρατικό προϋπολογισμό, ενώ στις περιπτώσεις κρατών με ελλείμματα στους προϋπολογισμούς τους τα απαιτούμενα επιπλέον κεφάλαια εξασφαλίζονται μέσω της προσφυγής σε δανεισμό. Εκτός από τα διαχρονικά προβλήματα για τα οποία έχουν αναπτυχθεί πολλές θεωρίες στην οικονομική επιστήμη για τι και πόσο θα πρέπει να παραχθεί από τα δημόσια αγαθά αλλά και πως θα καταμεριστεί το κόστος παραγωγής (μέσω της φορολογίας) στα μέλη του κοινωνικού συνόλου, παρουσιάζονται και άλλα σημαντικά ζητήματα που προέρχονται από την μειωμένη αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα να διαχειριστεί συγκεκριμένους κινδύνους αποτελεσματικότερα από ότι ο ιδιωτικός τομέας⁵³.

3.2 Ο νέος ρόλος του ιδιωτικού τομέα και εισαγωγή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας

Διαχρονικά κατά την υλοποίηση έργων υποδομής και παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες, μέσω της παραδοσιακής μεθόδου

⁵¹ OECD (2008)

⁵² Grimsey (2002)

⁵³ European Investment Bank (2005; Volume 10)

υλοποίησης, παρουσιάζονταν προβλήματα σχετικά με υπερβάσεις κόστους και χρόνου ενώ πολλά ερωτηματικά υπάρχουν σχετικά και με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών σε σχέση με αυτή που έπρεπε να είναι. Σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο οι αρμόδιες υπηρεσίες κατά διαστήματα δημοσιεύουν στατιστικά στοιχεία σχετικά με την πορεία υλοποίησης των έργων. Έτσι για παράδειγμα μέχρι το 2003 σχεδόν το 70% των έργων που υλοποιήθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο μέσω του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων αντιμετώπισαν χρονικές καθυστερήσεις⁵⁴. Σε 258 έργα μεταφορών που υλοποιήθηκαν σε 20 χώρες σχεδόν στο 90% παρατηρήθηκε υπέρβαση κόστους με τον μέσο όρο να κυμαίνεται στο 28%.⁵⁵ Όλα αυτά έχουν σαν αποτέλεσμα την μη βέλτιστη κατανομή των δημοσίων δαπανών και την μη επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας καθώς επίσης δημιουργείται αίσθηση στους πολίτες ότι το κράτος είναι αναποτελεσματικό στο να προσφέρει ποιοτικές υπηρεσίες και αγαθά στο κοινωνικό σύνολο⁵⁶. Σε αυτά τα προβλήματα ήρθε να προστεθεί τα τελευταία χρόνια η πραγματικότητα της απαραίτητης μείωσης των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων από πολλές κεντρικές κυβερνήσεις που αντιμετωπίζουν ελλείμματα στους προϋπολογισμούς τους⁵⁷.

Στις ανεπτυγμένες χώρες ήδη από την δεκαετία του 1980 άρχισε να ωριμάζει η ιδέα της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα σε έργα υποδομής και παροχής υπηρεσιών. Η εμπλοκή των ιδιωτών γίνεται στα πλαίσια μίας σχέσης πολύ – επίπεδης συνεργασίας με τον δημόσιο τομέα και αφορά τους τομείς και τις εργασίες που μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα τους κινδύνους που αυτές εμπεριέχουν. Η ανάγκη της εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα και κυρίως τα πλεονεκτήματα που μπορεί να προσφέρει σε σχέση με την παραδοσιακή μέθοδο παραγωγής και παροχής δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών δημιούργησαν σταδιακά τις συνθήκες για την εφαρμογή των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) που διεθνώς είναι γνωστές με τον όρο Public Private Partnerships (PPP) και σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να συγχέονται με το καθεστώς των ιδιωτικοποιήσεων καθώς αποτελεί διαφορετική μεθοδολογία και φιλοσοφία⁵⁸. Στις αναπτυγμένες χώρες οι ΣΔΙΤ εφαρμόζονται σχεδόν τρεις δεκαετίες και επομένως έχουν μελετηθεί αρκετά σε οικονομικό, τεχνικό και νομικό επίπεδο από την επιστημονική κοινότητα, κυβερνητικές υπηρεσίες, χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και ιδιωτικές εταιρίες που δραστηριοποιούνται στο χώρο.

Βασική επιδίωξη με την εφαρμογή των ΣΔΙΤ είναι η βέλτιστη κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και με κύριο

⁵⁴ National Audit Office (2003), “PFI construction performance, reported by the controller and auditor general”

⁵⁵ Flyvbjerg (2002)

⁵⁶ Shen (2006)

⁵⁷ Ham (2002)

⁵⁸ Standard & Poor’s (2005). Η διαφορά υπάρχει σε σχέση με το πώς ορίζεται η ιδιωτικοποίηση στις Ευρωπαϊκές χώρες και κυρίως στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου με τον όρο ιδιωτικοποίηση εννοείται η μεταβίβαση της ιδιοκτησίας της υποδομής από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα.

κανόνα ότι το κάθε είδους ρίσκο κατανέμεται σε αυτόν που μπορεί να το διαχειριστεί με τον καλύτερο τρόπο και κατ' επέκταση με το μικρότερο δυνατό κόστος⁵⁹. Ως κίνδυνος μπορεί να καθορισθεί ο κάθε παράγοντας, γεγονός ή δραστηριότητα που μπορεί να απειλήσει την επιτυχημένη ολοκλήρωση ενός έργου σε σχέση με τον χρόνο, το κόστος και την ποιότητα⁶⁰. Κυρίαρχη επιδίωξη της κεντρικής εξουσίας κάθε κράτους είναι η βέλτιστη κατανομή των δημόσιων δαπανών και η επίτευξη κοινωνικής ωφέλειας για κάθε μονάδα κόστους το λεγόμενο Value For Money (VFM) κατά τη διεθνή βιβλιογραφία.

Σαφέστατα οι ΣΔΙΤ όταν ξεκίνησαν να εφαρμόζονται παρουσίαζαν προβλήματα ή ατέλειες οι οποίες βελτιώνονταν σταδιακά με την αποκτώμενη εμπειρία από την υλοποίηση και ολοκλήρωση έργων υποδομής και υπηρεσιών⁶¹. Ακόμη και σήμερα στις αναπτυγμένες χώρες υπάρχουν επιτροπές οι οποίες ασχολούνται με τη συνεχή αξιολόγηση των ΣΔΙΤ και όποτε είναι αναγκαίο εισηγούνται τις απαιτούμενες αλλαγές και διαρθρωτικές παρεμβάσεις για την βελτίωση των κανόνων που διέπουν την αγορά των συμπράξεων.

Με τις συμπράξεις το δημόσιο από ιδιοκτήτης των υποδομών και γενικά συνολικά υπεύθυνος για την υλοποίηση έργων και την παροχής υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο γίνεται αυτός που σχεδιάζει και καθορίζει την ποιότητα και την ποσότητα των υπηρεσιών που πλέον παρέχονται σε συνεργασία με τους ιδιώτες. Η λειτουργία του κράτους πλέον επικεντρώνεται στη δημιουργία του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου που καθορίζει τους κανόνες της αγοράς και εξασφαλίζει τη μέγιστη κοινωνική ωφέλεια για τους πολίτες⁶². Τα σύγχρονα κράτος με την παρεμβατική του λειτουργία προσπαθεί να διορθώσει τις ατέλειες της αγοράς, να εξασφαλίσει την αποτελεσματική της λειτουργία και να προασπίσει το δημόσιο συμφέρον. Η προσπάθεια βελτιστοποίησης της κατανομής των δημόσιων πόρων και επενδύσεων έχει ως στόχο τη βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας, κάτι που απαιτεί όμως συνεχή αξιολόγηση και αναπροσαρμογή του ρυθμιστικού πλαισίου ανάλογα με το εγχώριο και διεθνές περιβάλλον κάθε φορά⁶³. Στην παρούσα διατριβή γίνεται αναφορά και στις θεμελιώδεις και απαραίτητες κατευθύνσεις που θα πρέπει να έχει ένα αποτελεσματικό, διαφανές και αξιόπιστο θεσμικό πλαίσιο που θα εξασφαλίζει τις προϋποθέσεις για επιτυχημένη εφαρμογή και ανάπτυξη έργων ΣΔΙΤ.

⁵⁹ IMF (2006)

⁶⁰ Ορισμός κινδύνου από EU Guidelines for PPP.

⁶¹ Shen (2006)

⁶² Button (1993)

⁶³ Θεοδωρόπουλος (2006)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 – ΝΕΟΙ ΡΟΛΟΙ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΑΓΟΡΑΣ ΣΤΗΝ ΠΑΡΟΧΗ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

4.1.1 Παροχή υπηρεσιών, Outsourcing / Contracting out

Η παροχή υπηρεσιών μέσω της διαδικασίας **outsourcing/contracting** out είναι ένα σημαντικό διαχειριστικό εργαλείο τόσο για το δημόσιο όσο και για τον ιδιωτικό τομέα. Ως outsourcing και contracting out χαρακτηρίζεται η στρατηγική χρήση εξωτερικών πηγών για την παραγωγή δραστηριοτήτων που παραδοσιακά παρέχονταν από εσωτερικές πηγές (in-house)⁶⁴. Είναι δηλαδή η διαδικασία επιλογής προμηθευτών που θα παρέχουν υπηρεσίες για τις οποίες υπεύθυνοι έως τώρα ήταν εσωτερικά τμήματα του δημόσιου ή ιδιωτικού οργανισμού. Πρόκειται δηλαδή για την επιλογή της κάθε εταιρίας ή οργανισμού για το αν “παράγω” με εσωτερικά μέσα ή “αγοράζω” από την ελεύθερη αγορά. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει συνήθως έναν τυπικό ή άτυπο διαγωνισμό όπου επιλέγεται ο τελικός ανάδοχος με βάση οικονομικά, τεχνικά, ποιοτικά ή άλλου είδους κριτήρια. Στις περισσότερες των περιπτώσεων, όπου η επιλογή γίνεται καθαρά με οικονομικά κριτήρια, προτιμάται ο ανάδοχος με την φθηνότερη προσφορά (μειοδότης). Στο δημόσιο τομέα όμως η επιλογή δεν βασίζεται πάντα σε καθαρά οικονομικά κριτήρια αλλά είναι συνδυασμός οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών κριτηρίων μαζί. Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του κάθε εμπλεκόμενου φορέα καθώς και τα οικονομικά ανταλλάγματα καθορίζονται στο συμβόλαιο που καταρτίζεται και το οποίο έχει ορισμένη χρονική διάρκεια.

Ωστόσο οι έννοιες contracting out και outsourcing δεν είναι ταυτόσημες και συχνά δημιουργείται σύγχυση. Ο όρος **contracting** αναφέρεται όταν μία εταιρία/οργανισμός (αγοραστής) αποκτά αγαθά ή υπηρεσίες από μία άλλη εταιρία (προμηθευτής). Σε αυτή την περίπτωση ο αγοραστής διαχειρίζεται την όλη διαδικασία. Καθορίζει τις προδιαγραφές, τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά κυρίως των αγαθών και λιγότερο των υπηρεσιών που θέλει να προμηθευτεί⁶⁵. Ο προμηθευτής δεν έχει δυνατότητα απόκλισης από τις οδηγίες και προδιαγραφές που έχουν καθοριστεί.

Στην περίπτωση του **outsourcing** ο αγοραστής ή κύριος του έργου καθορίζει το είδος και τις προδιαγραφές των υπηρεσιών που θέλει να προμηθευτεί. Η διαχείριση της διαδικασίας παραγωγής των υπηρεσιών αυτών γίνεται από τον προμηθευτή που έχει επιλεγεί. Ο προμηθευτής αναλαμβάνει να παραδώσει το προϊόν (υπηρεσίες) που έχει συμφωνηθεί χρησιμοποιώντας την τεχνογνωσία και τα μέσα που διαθέτει και

⁶⁴ Outsourcing Institute (1998)

⁶⁵ Sansom (2003)

αναλαμβάνοντας όλους τους κινδύνους λαμβάνοντας το σχετικό αντίτιμο που έχει καθοριστεί⁶⁶.

Μέχρι πρόσφατα υπηρεσίες και αγαθά που παρέχονταν στο κοινωνικό σύνολο από τον δημόσιο τομέα παράγονταν εσωτερικά από τους μηχανισμούς των δημοσίων οργανισμών και αυτή η πρακτική εξασφάλιζε την παράδοση του επιθυμητού προϊόντος με κάθε τρόπο. Στην περίπτωση του outsourcing/contracting out θεωρητικά υπάρχει ο κίνδυνος τα αγαθά ή οι υπηρεσίες να μην είναι σύμφωνες με τους όρους και τις προδιαγραφές που έχουν τεθεί από το δημόσιο φορέα και αυτό έγκειται στις δυνατότητες και την αξιοπιστία των προμηθέων. Για το λόγο αυτό η ανάπτυξη μίας αγοράς όπου ο ανταγωνισμός θα συμβάλει τόσο στην επίτευξη χαμηλών τιμών όσο και στη διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου ποιότητας υπηρεσιών καθίσταται απαραίτητο στοιχείο.

4.1.2 Παράγοντες που ενισχύουν την εφαρμογή των μεθόδων Outsourcing / Contracting out

Η εφαρμογή των μεθόδων του outsourcing και contracting out από δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις πρέπει να στηρίζεται στο γεγονός ότι με τον τρόπο αυτό μπορούν να αποκτήσουν τις υπηρεσίες ή τα αγαθά που επιθυμούν με τη μεγαλύτερη ωφέλεια σε σχέση με το κόστος και σύμφωνα πάντα με τα κριτήρια που έχουν θέσει. Η εφαρμογή τους δεν πρέπει να αποτελεί μετάθεση ενός προβλήματος που δεν δύναται να επιλυθεί εσωτερικά στην επιχείρηση αλλά η επιλογή βέλτιστης λύσης από την ελεύθερη αγορά η οποία δεν μπορεί να επιτευχθεί με εσωτερικά μέσα⁶⁷.

Ο κυριότερος λόγος που έχει οδηγήσει στην εφαρμογή της μεθόδου των μειοδοτικών διαγωνισμών (Competitive tendering procedure) παγκοσμίως είναι η επιθυμία για τη *μείωση του κόστους* στην κατασκευή έργων υποδομής και παροχής αγαθών και υπηρεσιών. Στόχος πρέπει να είναι η επίτευξη μεγαλύτερης ωφέλειας – σχέσης απόδοσης κόστους (value for money) στην ποιότητα υποδομών και υπηρεσιών. Η μείωση του τελικού κόστους για τα έργα και τις υπηρεσίες που εκτελούνται με εξωτερικά μέσα προέρχεται κυρίως από τη δυνατότητα του ιδιωτικού τομέα να προσφέρει πιο αποτελεσματικές υπηρεσίες σε χαμηλότερο κόστος λόγω οικονομίας κλίμακας. Όταν τα κριτήρια επιλογής, για την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών, από το δημόσιο τομέα είναι καθαρά οικονομικά απαιτείται λεπτομερής και αναλυτικός προϋπολογισμός του έργου ως αυτό να διεκπεραιωνόταν με εσωτερικά μέσα και του κόστους αν ολοκληρωνόταν με τη μέθοδο outsourcing/contracting out. Η σύγκριση αυτή είναι ο κυριότερος παράγοντας που οδηγεί στην επιλογή της βέλτιστης διαδικασίας που επιβαρύνει λιγότερο τον κρατικό προϋπολογισμό και κατά συνέπεια

⁶⁶ Keefner (1998)

⁶⁷ Grossman (2003)

τους φορολογούμενους πολίτες⁶⁸. Η ανάλυση του κόστους σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να περιλαμβάνει τόσο το άμεσο κόστος όσο και το έμμεσο. Ως έμμεσο μπορεί να χαρακτηριστεί το κόστος που σχετίζεται με κάθε είδους φορολογία κατά τη μεταβίβαση των υπηρεσιών καθώς και αυτό που απαιτείται για την εφαρμογή της διαδικασίας διαγωνισμού καθώς και της επίβλεψης και διαχείρισης της σύμβασης από τον κύριο του έργου. Ωστόσο θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο προϋπολογισμός του κόστους για κάθε εναλλακτική διαδικασία πραγματοποίησης κάποιου έργου περιλαμβάνει αβεβαιότητες ενώ πολλές φορές δεν υπάρχει τυποποιημένη διαδικασία καταγραφής του. Επιπλέον όποια σύγκριση μετά το πέρας του έργου μεταξύ της μεθόδου που εφαρμόστηκε και των εναλλακτικών μπορεί να οδηγήσει σε μη ασφαλή συμπεράσματα καθώς το κόστος έχει μεταβληθεί με την πάροδο του χρόνου από τη στιγμή που είχε επιλεγεί η διαδικασία παραγωγής. Ανατρέχοντας στην παγκόσμια βιβλιογραφία και σε μελέτες έχει αποδειχθεί ότι σε αρκετές περιπτώσεις έχει επιτευχθεί μείωση του κόστους με την εφαρμογή των μειοδοτικών διαγωνισμών κυρίως σε έργα του δημόσιου τομέα⁶⁹.

Η δυσκολία ποσοτικοποίησης της *ποιότητας* των υπηρεσιών καθώς και η έλλειψη γενικά αποδεκτού τρόπου καταγραφής της κάνουν εξαιρετικά δύσκολη την εξαγωγή συμπερασμάτων για το αν η εφαρμογή των μειοδοτικών διαγωνισμών οδηγούν σε βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών και των έργων υποδομής. Εξάλλου ο τρόπος που αντιλαμβάνεται την έννοια της ποιότητας ο κάθε εμπλεκόμενος φορέας των έργων (κύριος του έργου, προμηθευτής, καταναλωτής) είναι διαφορετικός. Ειδικότερα όταν οι υπηρεσίες παρέχονται με εσωτερικά μέσα των επιχειρήσεων/οργανισμών ο έλεγχος της ποιότητας στηρίζεται σε σημαντικό βαθμό σε γραφειοκρατικές διαδικασίες ενώ όταν γίνεται outsourcing στηρίζεται κυρίως στις προδιαγραφές που αναφέρονται στο εργολαβικό συμφωνητικό ή την σύμβαση⁷⁰. Πλήθος μελετών και εργασιών έχουν πραγματοποιηθεί χωρίς να καταλήγουν όμως όλες σε κάποιο κοινό συμπέρασμα για τη σχέση της ποιότητας των υπηρεσιών με τον μέθοδο διαδικασίας παραγωγής τους.

Εκτός από τους παραπάνω λόγους η επιλογή επιχειρήσεων ή οργανισμών να προμηθευτούν υπηρεσίες με τη μέθοδο του outsourcing/contracting out οφείλεται ορισμένες φορές στην αδυναμία τους να παράγουν εσωτερικά τις υπηρεσίες αυτές λόγω *έλλειψης πόρων* ή εξαιτίας της *ανελαστικής δομής* τους που θα είχε σαν αποτέλεσμα χρονικές καθυστερήσεις. Τέλος κάθε επιχείρηση ή οργανισμός *κατανέμει το ανθρώπινο και τεχνικό δυναμικό* της ανάλογα με τις κύριες ανάγκες της και με την πολιτική που έχει καθοριστεί από τη διοίκηση⁷¹. Για το λόγο αυτό

⁶⁸ Oates (1998)

⁶⁹ Johnson (1997) και KPMG (1995)

⁷⁰ Domberger (1994)

⁷¹ Sansom (2003)

ορισμένες πρωτεύουσες η δευτερεύουσες ανάγκες είναι αδύνατον να πραγματοποιηθούν από εσωτερικές πηγές.

Συνοψίζοντας οι κυριότεροι λόγοι που οδηγούν στην εφαρμογή των μεθόδων outsourcing/contacting out φαίνονται στον παρακάτω πίνακα:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Μείωση του κόστους▪ Βελτίωση της ποιότητας▪ Έλλειψη εσωτερικών μέσων και πηγών▪ Επιτάχυνση διαδικασιών παραγωγής▪ Ανελαστική δομή επιχειρήσεων και οργανισμών |
|---|

Ιδιαίτερη βαρύτητα στην εφαρμογή των μειοδοτικών διαγωνισμών και στην κατάρτιση των συμβάσεων μεταξύ δημόσιου τομέα και μειοδοτών για έργα υποδομής, υπηρεσίες και αγαθά προς το κοινωνικό σύνολο δίνεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ειδικότερα επιδιώκεται η αρχή της ελευθερίας στην παροχή υπηρεσιών, της πλήρους διαφάνειας και της ισότιμης μεταχείρισης των υποψήφιων που λαμβάνουν μέρος σε κάθε διαγωνισμό. Με τις κατευθυντήριες αρχές (directives) 92/50/EEC, 93/36/EEC, 93/37/EEC, 93/38/EEC καθορίζονται οι διαδικασίες και ο συντονισμός για την ανάθεση και κατάρτιση συμβολαίων στους τομείς των υπηρεσιών στους πολίτες από το δημόσιο τομέα, των προμηθειών του δημοσίου, των δημοσίων έργων και των έργων ύδρευσης, ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών αντίστοιχα. Οι κατευθυντήριες αρχές που σχετίζονται με τα δημόσια έργα και τις κρατικές και δημόσιες προμήθειες αντικαταστάθηκαν από την 2004/18/EC όπως αποφασίστηκε από το Ευρωπαϊκό κοινοβούλιο, ενώ αυτή που σχετίζεται με την κατάρτιση συμβάσεων στον τομέα της ύδρευσης, ενέργειας, μεταφορών και επικοινωνιών από την 2004/17/EC.

4.1.3 Μηχανισμοί για την επιλογή εφαρμογής των μεθόδων Outsourcing / Contracting out

Για να επιλεγεί αν η βέλτιστη και πιο αποτελεσματική προσφορά έργων και υπηρεσιών επιτυγχάνεται μέσω της διαδικασίας outsourcing/contracting out τρία είναι τα βήματα που πρέπει να ακολουθούνται από τις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς. Τα στάδια αυτά, σύμφωνα με το Outsourcing Institute (2008) είναι:

A) Καταγραφή από την επιχείρηση των πραγματικών αναγκών και υπηρεσιών που θέλουν να αποκτήσουν.

Σε αυτό το στάδιο η διοίκηση της εταιρίας εξετάζει τις πραγματικές ανάγκες που έχει και αξιολογεί τους τρόπους με τους οποίους μπορεί να προμηθευτεί τις επιθυμητές υπηρεσίες και τα πιθανά πλεονεκτήματα από

την εφαρμογή του outsourcing/contracting out. Η διαδικασία αυτή είναι κατά βάση εσωτερική και καθορίζει την πολιτική της εταιρίας.

Β) Προκήρυξη διαγωνισμού και αξιολόγηση των προσφορών που καταθέτουν οι εργολάβοι/προμηθευτές.

Το στάδιο αυτό περιλαμβάνει την προκήρυξη του διαγωνισμού για την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών (request for proposal) και την αξιολόγηση των προμηθευτών που ικανοποιούν τις απαιτήσεις και προδιαγραφές που έχουν τεθεί. Για την αξιολόγηση συνήθως απαιτείται μία ομάδα έμπειρων επιστημόνων πάνω σε θέματα τεχνικά, οικονομικά, νομικά και διοικητικά. Ο αντικειμενικός σκοπός της ομάδας αξιολόγησης των προσφορών, κυρίως όταν πρόκειται για έργα του δημόσιου τομέα, είναι η εφαρμογή κριτηρίων που εξασφαλίζουν την μεγαλύτερη ωφέλεια – σχέσης απόδοσης κόστους (value for money). Ωστόσο όπως έχει αναφερθεί και προηγουμένα το κόστος δεν είναι το μοναδικό κριτήριο στην επιλογή του μειοδότη καθώς κριτήρια ποιότητας, κοινωνικά, περιβαλλοντικά και πολιτικά έχουν βαρύτητα σε αρκετές περιπτώσεις.

Γ) Κατάρτιση σύμβασης και εφαρμογή.

Σε αυτό το στάδιο καταρτίζεται η σύμβαση μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων του έργου η οποία και καθορίζει όλα τα δικαιώματα, τις υποχρεώσεις και τις σχέσεις μεταξύ τους. Για να επιτευχθεί το επιθυμητό αποτέλεσμα, η σχέση μεταξύ των ενδιαφερόμενων πλευρών πρέπει να είναι μία σχέση συνεργασίας (partnership) για την παροχή των συγκεκριμένου επιπέδου υπηρεσιών και όχι μία τυπική σχέση που απορρέει από τα άρθρα της εγκεκριμένης σύμβασης.

Ο σκοπός του ανταγωνισμού είναι η προμήθεια και παράδοση υπηρεσιών υψηλής ποιότητας με το χαμηλότερο δυνατό κόστος. Το αποτέλεσμα αυτό όμως φθίνει όσο μεγαλύτερη είναι η διάρκεια της σύμβασης που έχει υπογραφεί μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Μία σχέση μακροχρόνιας συνεργασίας όπου τόσο ο κύριος του έργου όσο οι προμηθευτές και οι υπεργολάβοι θα απολαμβάνουν αμοιβαία οφέλη κατά τη διάρκεια της συνεργασίας τους, χρειάζονται μακροχρόνιες συμβάσεις που η δομή τους διαφέρει σε πολύ από αυτές που προκύπτουν από τη διαδικασία επιλογής μειοδότη στα συμβατικά έργα⁷².

⁷² Sansom (2003)

4.2.1 Παραγωγή υποδομών – Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα

Η παραδοσιακή δομή του συστήματος κατασκευής των δημόσιων έργων υποδομών και υπηρεσιών στηρίζεται στο γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας είναι ο ιδιοκτήτης των έργων (κύριος του έργου) και γενικά ο βασικός υπεύθυνος για τον εφοδιασμό της κοινωνίας με κάθε είδους δημόσια αγαθά. Έτσι το δημόσιο είναι αυτό που αναλαμβάνει από το σχεδιασμό, τη χρηματοδότηση και την κατασκευή έως τη λειτουργία και τη συντήρηση των έργων υποδομής. Ιδιαίτερα οι υποδομές των μεταφορών βρίσκονται κάτω από λεπτομερή κρατικό έλεγχο με σκοπό την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες με κριτήρια όχι πάντα οικονομικά αλλά πολλές φορές πολιτικά και κοινωνικά⁷³. Ωστόσο, η δυνατότητα των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα να σχεδιάζουν και να κατασκευάζουν έργα είναι περιορισμένη και μέχρι σήμερα έχουν παρατηρηθεί υπερβάσεις κόστους και χρόνου στην μεγαλύτερη πλειοψηφία των έργων αυτών. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα τη μη βέλτιστη κατανομή των δημοσίων δαπανών. Μία από τις βασικές αιτίες είναι λανθασμένος τρόπος και φιλοσοφία με την οποία αντιλαμβάνεται το δημόσιο το σχεδιασμό και την υλοποίηση ενός έργου. Σημαντικό ρόλο διαδραματίζει ακόμη η ακαμψία των υπηρεσιών του δημοσίου να προσαρμοστούν σε μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς με αποτέλεσμα να χάνεται πολύτιμος χρόνος⁷⁴. Στις περισσότερες των περιπτώσεων οι μελέτες δείχνουν ότι τα έργα είτε έχουν υπερεκτιμηθεί, με αποτέλεσμα αυξημένο κόστος το οποίο θα μπορούσε να έχει αποφευχθεί, είτε έχουν υποεκτιμηθεί μη λαμβάνοντας υπ' όψη όλα τα δεδομένα, όπου πάλι αυξάνεται το κόστος και υπερβαίνει τελικά τον αρχικό προϋπολογισμό⁷⁵. Επιπλέον διεθνείς μελέτες δείχνουν ότι σημαντικός παράγοντας καθυστερήσεων και υπερβάσεων είναι συχνά οι διοικητικές αλλαγές στις υπεύθυνες υπηρεσίες, οι αλλαγές στον σχεδιασμό κατά τη διάρκεια εκτέλεσης των έργων ή ακόμη και λανθασμένοι αρχικοί σχεδιασμοί⁷⁶.

Παρόλο που τα τελευταία χρόνια τα περισσότερα έργα υποδομής και παραγωγής δημοσίων υπηρεσιών, είτε στο στάδιο της μελέτης είτε της κατασκευής, υπογράφονται κατόπιν διαδικασίας διαγωνισμού και ανάδειξης μειοδότη υπάρχουν ελάχιστες ενδείξεις για το ρόλο που παίζει η διαδικασία αυτή στην ποιότητα των υποδομών και των υπηρεσιών που παράγονται⁷⁷, και σημαντικό ρόλο σε αυτή την αδυναμία για εξασφάλιση σαφών αποτελεσμάτων προκαλεί η έλλειψη γενικά αποδεκτών τρόπων μέτρησης της ποιότητας των έργων⁷⁸. Ωστόσο έντονη είναι η αίσθηση της κοινής

⁷³ Button (1993)

⁷⁴ Pongsiri (2002)

⁷⁵ Βλέπε Bing (2004) ή Hodgson (1995) ή OECD (2008)

⁷⁶ Βλέπε Hodgson (1995), Medda (2006), OECD (2008)

⁷⁷ Domberger (1994)

⁷⁸ Βλέπε Hall (1994)

γνώμης ότι εξαιτίας των αυξημένων ποσοστών εκπτώσεων κατά την διαδικασία διαγωνισμού, λόγω του μεγάλου ανταγωνισμού που έχει αναπτυχθεί στην αγορά των εργοληπτικών εταιριών, η ποιότητα έργων (υλικών, τεχνολογιών, τεχνικών εφαρμογής) και υπηρεσιών είναι χαμηλότερη σε σχέση με αυτή που συμβατικά προβλεπόταν. Μελέτες που έχουν πραγματοποιηθεί στο Ηνωμένο Βασίλειο οδηγούν στο ίδιο συμπέρασμα⁷⁹.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω το σημαντικότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζεται εξαιτίας της υπάρχουσας δομής στην κατασκευή έργων υποδομής και στην παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες είναι οι υπερβάσεις χρόνου και κόστους με αποτέλεσμα να μην καθίσταται αποτελεσματική η κατανομή των δημόσιων δαπανών. Όσον αφορά την Ελλάδα τα τελευταία χρόνια και κυρίως μετά τη λήξη των Ολυμπιακών αγώνων του 2004 στην Αθήνα, παρατηρείται μεγάλη ύφεση στον κατασκευαστικό κλάδο καθώς τα έργα που δημοπρατούνται είναι ελάχιστα. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται κυρίως στα περιορισμένα όρια και δυνατότητες του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων λόγω της κατακόρυφης αύξησης του δημόσιου χρέους της χώρας. Τα ίδια προβλήματα αντιμετώπισαν και άλλες χώρες όπως η Μεγάλη Βρετανία αρκετά χρόνια νωρίτερα. Μορφές συνεργασίας όπως Private Finance Initiative αντιμετώπιζονταν πολύ θετικά ως μία λύση όπου η κατασκευή μεγάλων και μικρότερων έργων υποδομής δεν επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό ενώ ταυτόχρονα οι επενδύσεις παραμένουν σε υψηλά επίπεδα χωρίς αύξηση του δημόσιου χρέους⁸⁰. Επίσης τα αυστηρά όρια στα έργα που αντλούν κοινοτικούς πόρους και οι αυστηρές κατευθύνσεις που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και η ιεράρχηση και η επιλογή αυτών που έχουν αποδεδειγμένο όφελος για το φορολογούμενο πολίτη είναι ένας επιπλέον παράγοντας που δυσχεραίνει την υλοποίηση έργων με τις παραδοσιακές έως τώρα διαδικασίες. Η ύφεση αυτή σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι εταιρίες που συνδέονται με την κατασκευή υποδομών και την παροχή υπηρεσιών δεν είχαν προετοιμαστεί να αντιμετωπίσουν αυτή την εκτεταμένη ύφεση είχε σαν αποτέλεσμα την σημαντική αύξηση της ανεργίας στο γενικότερο κλάδο των κατασκευών.

Για να αντιμετωπισθούν αρκετά από τα προβλήματα που έχουν αναφερθεί ήδη έχουν αρχίσει να γίνονται τα πρώτα βήματα για την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή υπηρεσιών και έργων υποδομών που παραδοσιακά παρέχονταν αποκλειστικά από το ίδιο το κράτος. Διεθνώς την τελευταία δεκαετία ο ρόλος του δημόσιου τομέα έχει αλλάξει και πολλές κυβερνήσεις έχουν προωθήσει διαρθρωτικές αλλαγές. Το κράτος από ιδιοκτήτης και διαχειριστής έργων υποδομής και παροχής υπηρεσιών τείνει να γίνει ο σχεδιαστής των υπηρεσιών αυτών που θα παράγονται όμως σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα. Κύριο μέλημα πλέον της κυβερνητικής πολιτικής είναι να εξασφαλίσει το ότι οι υπηρεσίες που

⁷⁹ Όπως (Ascher, 1987) και (ERC, 1990)

⁸⁰ House of Commons (2001)

παράγουν οι ιδιώτες ικανοποιούν τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου και των καταναλωτών.

Η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα σε αυτή τη διαδικασία επιτυγχάνεται μέσω των **Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)**. Με τον όρο ΣΔΙΤ θα εννοούμε αυτό που διεθνώς καταγράφεται ως **Public Private Partnership (PPP)**, όπου αυτές οι συμπράξεις είναι ουσιαστικά μακροχρόνιες συμφωνίες (συμβόλαια) μεταξύ του δημόσιου τομέα και ιδιωτικών φορέων για την παροχή έργων υποδομής και υπηρεσιών που παραδοσιακά έως τώρα παρέχονταν από το ίδιο το κράτος. Σύμφωνα με την "Πράσινη Βίβλο" της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Ο όρος PPP γενικά αναφέρεται στις μορφές συνεργασίας μεταξύ του δημόσιου τομέα και των χώρων των ιδιωτικών επιχειρήσεων με σκοπό να εξασφαλιστεί η χρηματοδότηση, κατασκευή, ανακαίνιση, διαχείριση και συντήρηση έργων υποδομής ή υπηρεσιών»⁸¹. Κατά τη διαδικασία αυτή ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει πλήρως ή μερικώς τη χρηματοδότηση, κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση του έργου με οικονομικά ανταλλάγματα που καθορίζονται από την σύμβαση, που σε αρκετές περιπτώσεις είναι το δικαίωμα εκμετάλλευσης για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα που ορίζεται από τη σύμβαση παραχώρησης. Το περιεχόμενο των συμπράξεων πρέπει να προσεγγίζεται από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη όχι σαν μία σχέση ανταγωνισμού αλλά σαν μία σχέση πολυεπίπεδης συνεργασίας που απαιτεί αμοιβαία κατανομή ευθυνών, συνδρομή πόρων, τεχνογνωσίας και κατανομή κινδύνων ανάλογα με την δυνατότητα του κάθε συμβαλλόμενου να προσφέρει. Απαραίτητος είναι ο μέγιστος βαθμός αξιοπιστίας εκάστου ως προς τα συμφωνηθέντα δικαιώματα και υποχρεώσεις. Οι άποψη που ορισμένοι υιοθετούν ότι τα έργα και οι υπηρεσίες που παρέχονται με τη μορφή ΣΔΙΤ είναι ένα καθεστώς ιδιωτικοποίησης δεν είναι ορθή καθώς ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να έχει σημαντικό ρόλο και ευθύνη για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των συγκεκριμένων έργων⁸². Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα μπορούν να εφαρμοστούν για την κατασκευή πλήθους υποδομών και υπηρεσιών και κυρίως στους τομείς των μεταφορών, της υγείας και της κοινωνικής αλληλεγγύης, της αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας του δημοσίου, παιδείας και δικαιοσύνης, τουριστικής ανάπτυξης, του τομέας παραγωγής ενέργειας, χώροι υγειονομικής ταφής απορριμμάτων και πολλά άλλα. Τα έργα υποδομής των μεταφορών κυρίως απαιτούν ιδιαίτερη προσοχή στο σχεδιασμό και την υλοποίησή τους καθώς είναι έργα υψηλού κόστους και η περίοδος αποπληρωμής αρκετά μεγάλη ξεπερνώντας συχνά ακόμη και τα 30 χρόνια.

Τα βασικότερα προβλήματα που σχετίζονται με την παραδοσιακή δομή υλοποίησης έργων υποδομής και παροχής υπηρεσιών είναι οι υπερβάσεις κόστους και χρόνου των έργων καθώς και η ποιότητα των

⁸¹ Ορισμοί σχετικά με τον ορισμό του τι είναι ΣΔΙΤ συναντούνται σε πολλά κείμενα κυρίως διεθνών οργανισμών όπως IMF (2004), United Nations (2004), EIB (2004), OECD (2008), Standard & Poor's (2005).

⁸² United Nations (2005)

προσφερόμενων υπηρεσιών. Μελετώντας 259 μεγάλης κλίμακας οδικά έργα υποδομής που πραγματοποιήθηκαν σε 20 χώρες καταλήγει ότι στο 90% των περιπτώσεων υπήρξε υπέρβαση κόστους σε σχέση με το προϋπολογιζόμενο κατά 28% μέσο όρο⁸³ ενώ συγκεκριμένα στη Μεγάλη Βρετανία σχεδόν το 70% των έργων που χρηματοδοτήθηκαν από κεφάλαια του κρατικού προϋπολογισμού ολοκληρώθηκαν με καθυστερήσεις⁸⁴. Όσον αφορά την ποιότητα των υποδομών και υπηρεσιών υπάρχει η γενικότερη αίσθηση ότι η εμπλοκή των ιδιωτών, λόγω της τεχνογνωσίας που διαθέτουν, οδηγεί σε καλύτερης ποιότητας υπηρεσίες. Ωστόσο η ποσοτικοποίηση καταγραφή της ποιότητας είναι λίγο πολύπλοκη. Η αντίληψη που έχει ο πάροχος των υπηρεσιών μπορεί να είναι διαφορετική από αυτή του τελικού χρήστη ή της υπεύθυνης υπηρεσίας του κράτους, ενώ δεν υπάρχει ένας γενικά αποδεκτός τρόπος μέτρησης της ποιότητας των υπηρεσιών ώστε να προκύπτουν αξιόπιστα και μετρήσιμα αποτελέσματα⁸⁵. Συνήθως ο δημόσιος τομέας αξιολογεί την ποιότητα των υπηρεσιών που παράγει ο ιδιώτης μέσω γραφειοκρατικών διαδικασιών, στηριζόμενος κυρίως στα στενά πλαίσια των συμβατικών εγγράφων που είναι κυρίως νομικά κείμενα. Σε ανεπτυγμένες χώρες όπου έχουν εφαρμοστεί τις ΣΔΙΤ έχουν καταλήξει από στατιστικές μελέτες ότι πραγματικά η συμμετοχή των ιδιωτών περιορίζει τα συγκεκριμένα προβλήματα του κόστους και των καθυστερήσεων. Στη Μεγάλη Βρετανία σύμφωνα με το NAO (2002) τα έργα που υλοποιήθηκαν μέσω μορφών ΣΔΙΤ, μόνο το 22% παρουσίασε υπερβάσεις κόστους και το 24% υπερβάσεις χρονοδιαγράμματος.

Γενικά μία μακροχρόνια συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι πιθανότερο να είναι επιτυχημένη όταν έχουν καθοριστεί από την αρχή οι βασικές επιδιώξεις και το πλάνο για την υλοποίηση ενός έργου, η ευθύνες που αναλαμβάνει ο κάθε φορέας, οι επιδιώξεις και οι στόχοι του κάθε εμπλεκόμενου, ενώ τέλος απαραίτητος είναι ο συνεχής έλεγχος της τήρησης των συμφωνημένων και η πιστή εφαρμογή των συμβατικών υποχρεώσεων κάθε πλευράς⁸⁶.

Ο όρος ιδιωτικός τομέας στις συμπράξεις με το δημόσιο μπορεί να περιλαμβάνει και επιχειρήσεις στις οποίες μέτοχος μπορεί να είναι και το ίδιο το κράτος, σε κάθε περίπτωση όμως οι εταιρίες αυτές λειτουργούν με τα κριτήρια των μεθόδων, διαδικασιών και διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα.

4.2.2 Κατηγοριοποίηση έργων ΣΔΙΤ

Τα έργα που πραγματοποιούνται με τη μορφή των ΣΔΙΤ μπορούν να κατηγοριοποιηθούν χρησιμοποιώντας διάφορα κριτήρια ωστόσο,

⁸³ Μελέτη Flyvbjerg (2002)

⁸⁴ Στοιχεία που δημοσιεύτηκαν από NAO (2003) στη Μεγάλη Βρετανία.

⁸⁵ C. Hall (1994)

⁸⁶ P. Rosenau (1999)

σημαντικός παράγοντας είναι η φύση και η προέλευση των εσόδων και των τελών ανταποδοτικότητας για τις υπηρεσίες που παρέχονται⁸⁷. Έτσι τα έσοδα μπορεί να προέρχονται απ' ευθείας από τον τελικό χρήστη – καταναλωτή (π.χ. διόδια σε οδικό δίκτυο ή τέλη σε εμπορευματικό λιμένα) ή από το ίδιο το κράτος (π.χ. νοσοκομειακή περίθαλψη ασφαλισμένων) ή και από τους δύο. Η πηγή των εσόδων είναι το στοιχείο που συνήθως καθορίζει το κόστος και την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται και τη δομή της σύμβασης του συγκεκριμένου έργου με τον ιδιώτη επενδυτή. Συνήθως τα τέλη ανταποδοτικότητας αρχίζουν να καταβάλλονται μετά την ολοκλήρωση της κατασκευής του έργου οπότε έχει αρχίσει και η παροχή των υπηρεσιών προς το χρήστη, όποιος και να είναι αυτός.

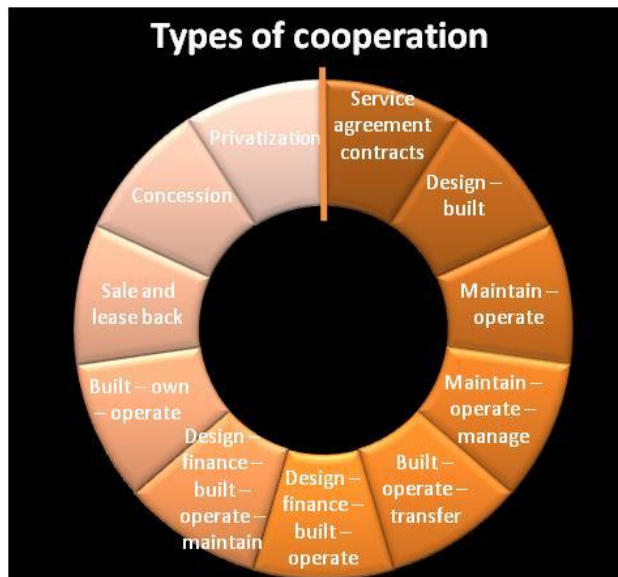
Το ποσοστό συμμετοχής του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα κατά την υλοποίηση έργων με τη μορφή ΣΔΙΤ καθορίζει και το είδος της συνεργασίας μεταξύ τους. Μερικά από τα είδη των συμβάσεων που μπορεί να εφαρμοστούν παρουσιάζονται στη συνέχεια ξεκινώντας με αυτές όπου η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα είναι περιορισμένη (και επομένως το ρίσκο αναλαμβάνεται κυρίως από το δημόσιο) και καταλήγοντας σε μορφές συνεργασίας που ουσιαστικά μπορούν να θεωρηθούν ότι πλησιάζουν την πλήρη ιδιωτικοποίηση. Σε παρένθεση αναφέρεται η αντίστοιχη διεθνής ορολογία⁸⁸.

- **Συμβόλαια για την παροχή υπηρεσιών (Service agreements):** ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει να παρέχει συγκεκριμένες υπηρεσίες όπως διακίνηση φορτίων σε λιμάνια και σιδηροδρομικά δίκτυα, συντήρηση αυτοκινητοδρόμων ή κτιριακών εγκαταστάσεων κλπ, έναντι συγκεκριμένης αμοιβής η οποία μπορεί να είναι κατ' αποκοπή ή επιμετρούμενη βάση της ποσότητας των υπηρεσιών.
- **Μελέτη – κατασκευή (Design – built):** ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει την ευθύνη της μελέτης και της κατασκευής ενώ η χρηματοδότηση και εν γένει όλοι οι επιχειρηματικοί κίνδυνοι της επένδυσης παραμένουν στο δημόσιο.
- **Πώληση και ενοικίαση (Sale and lease back):** το δημόσιο μεταβιβάζει στον ιδιωτικό τομέα την κυριότητα της υποδομής ή του παγίου και κατόπιν το μισθώνει για να καλύψει τις ανάγκες του.
- **Λειτουργία και συντήρηση (Operate and maintain):** ο ιδιώτης αναλαμβάνει τη λειτουργία και τη συντήρηση της υποδομής και έχει την κύρια ευθύνη τις απαραίτητες επισκευές και αναβαθμίσεις κατά τη διάρκεια της σύμβασης.

⁸⁷ Πράσινη Βίβλος της ΕΕ (2004)

⁸⁸ Η κατηγοριοποίηση έχει πραγματοποιηθεί λαμβάνοντας υπόψη εκδόσεις και μελέτες διεθνών οργανισμών για τα ΣΔΙΤ (IMF, World Bank κλπ), όσο και πλήθος μελετών που εξετάζουν διάφορες από τις κατηγοριοποιήσεις μεμονωμένα ή συνολικά όπως Malone (2005)

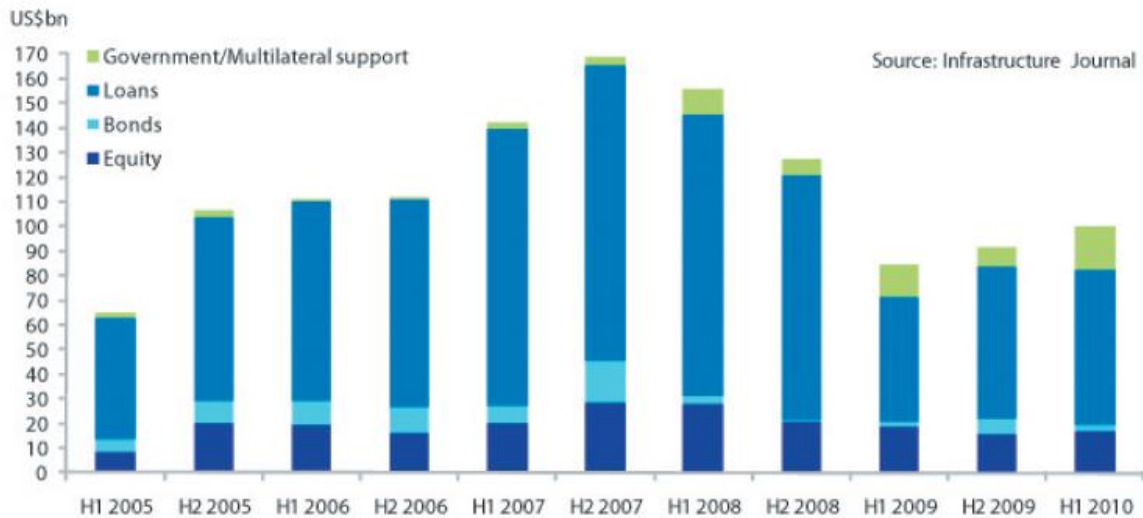
- **Λειτουργία – συντήρηση και διαχείριση (Operate – maintain – manage):** σε συνέχεια της παραπάνω μορφής ο ιδιώτης αναλαμβάνει και τους κινδύνους σχετικά με την παροχή των υπηρεσιών.
- **Κατασκευή – λειτουργία και μεταβίβαση (Built – operate – transfer):** Είναι μία αρκετά διαδεδομένη μέθοδος που έχει εφαρμοστεί σε πολλά έργα στην Ελλάδα (διεθνές αεροδρόμιο Αθήνας, ζεύξη Ρίου – Αντιρρίου). Ο ιδιώτης αναλαμβάνει και κατασκευάζει την υποδομή και τη λειτουργεί για ένα χρονικό διάστημα. Κατά το πέρας της συμβατικής περιόδου η λειτουργία μεταβιβάζεται πάλι στο δημόσιο. Το κόστος επένδυσης συνήθως βαρύνει τον ανάδοχο (κάποιες φορές όμως συμμετέχει και το δημόσιο) και η αποπληρωμή γίνεται μέσω αντιτίμου για την παροχή υπηρεσιών που προέρχεται από τους τελικούς χρήστες.
- **Μελέτη – χρηματοδότηση – κατασκευή και λειτουργία (Design – finance – built – operate):** σε αυτή την περίπτωση ο ιδιωτικός τομέας σχεδιάζει το έργο σύμφωνα με τις απαιτήσεις του δημοσίου το χρηματοδοτεί κατασκευάζει και λειτουργεί και το κράτος αγοράζει έναντι συμφωνημένου τιμήματος της ανάλογες υπηρεσίες.
- **Κατασκευή – ιδιοκτησία και λειτουργία (Built – own – operate):** Η υποδομή ανήκει στην ιδιοκτησία του ιδιωτικού τομέα όπου συνήθως την έχει αγοράσει από το δημόσιο και αναλαμβάνει εξ' ολοκλήρου την επένδυση και λειτουργία της.
- **Παραχώρηση (Concession):** Το δημόσιο παραχωρεί τη χρήση της υφιστάμενης υποδομής στον ιδιώτη για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα και αυτός αναλαμβάνει κατόπιν των απαιτούμενων παρεμβάσεων / ανακατασκευών τη λειτουργία συγκεκριμένων υπηρεσιών, ενώ το τίμημα καταβάλλεται συνήθως από τους τελικούς χρήστες. Κατά το πέρας της συμβατικής περιόδου η λειτουργία της υποδομής μεταφέρεται πάλι στο δημόσιο.
- **Αποκλειστική ιδιωτικοποίηση (Privatization):** Πρόκειται για πώληση του περιουσιακού στοιχείου στον ιδιώτη ο οποίος το λειτουργεί σύμφωνα με τα δικά του δεδομένα και επιχειρηματικά πλάνα στα πλαίσια της ελεύθερης αγοράς χωρίς να δεσμεύεται με κάποιου είδους σύμβαση με το δημόσιο.



Γενικά οι επενδύσεις στις υποδομές σε παγκόσμιο επίπεδο (είτε μέσω προγράμματος δημοσίων επενδύσεων είτε μέσω ΣΔΙΤ) μετά το δεύτερο εξάμηνο του 2007 παρουσίασαν σημαντική μείωση τόσο σε απόλυτο αριθμό έργων όσο και σε ύψος επενδύσεων, εξαιτίας της παγκόσμιας οικονομικής ύφεσης και των μεγάλων ελλειμμάτων που εμφανίζουν πολλά κράτη⁸⁹. Το συνολικό ύψος των επενδύσεων το 2005 κυμάνθηκε στα 157 δις δολάρια ενώ το 2007 είχε εκτοξευτεί στα 312 δις δολάρια. Στις επόμενες δύο χρονιές παρουσιάζεται πτώση 9% για το 2008 και εν συνεχεία 38% για το 2009. Σημάδια ανάκαμψης άρχισαν να παρατηρούνται στο τέλος του 2009 και στο πρώτο εξάμηνο του 2010 με τα δάνεια να αποτελούν το μεγαλύτερο ποσοστό κάλυψης των αναγκαίων κεφαλαίων (62% για το 1^ο εξάμηνο 2010) ενώ αυξητικό ρυθμό έχει η κρατική συμμετοχή που ανέρχεται στο 18% για την ίδια περίοδο.

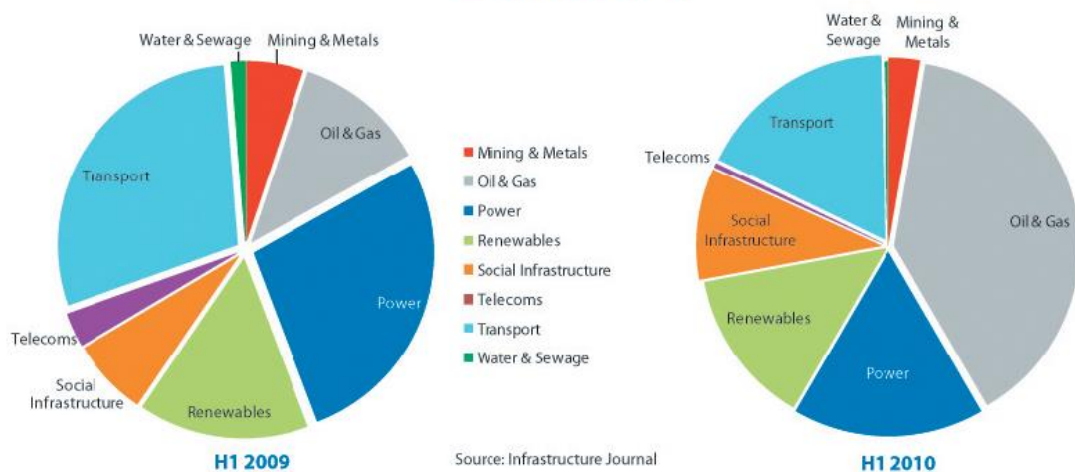
⁸⁹ Τα στοιχεία έχουν ληφθεί από Global Infrastructure Review (2010)

Global Volume by Source of Funding (US\$bn)



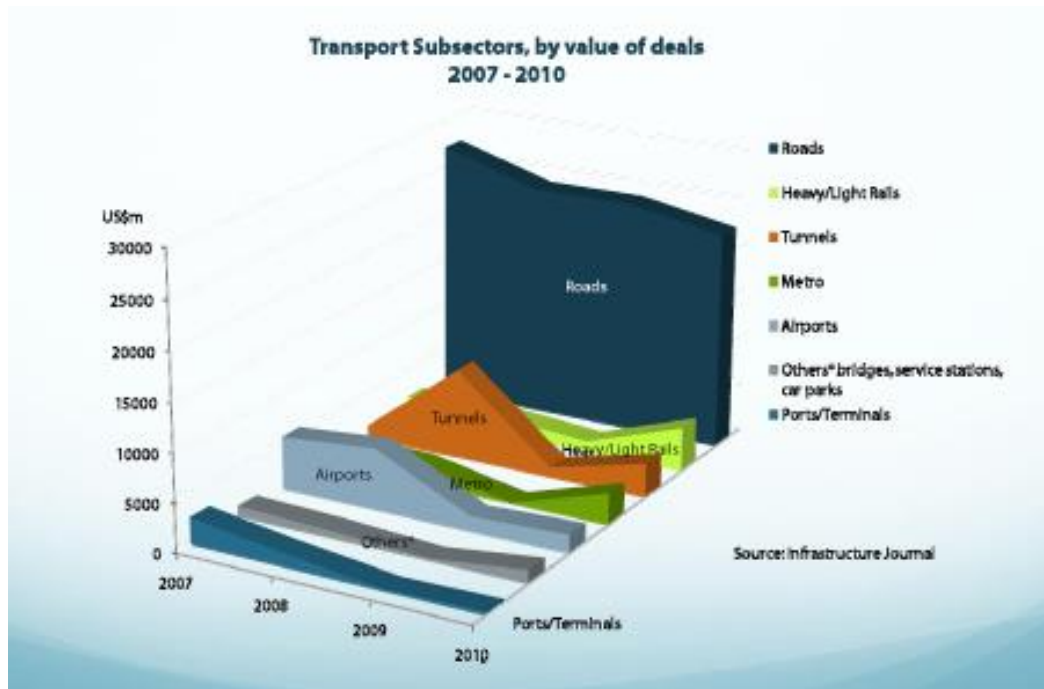
Αναλύοντας τους τομείς και τη φύση των έργων που κατανέμονται τα διαθέσιμα κεφάλαια προκύπτει ότι τα έργα υποδομής σχετικά με τη διανομή πετρελίου και φυσικού αερίου και κατόπιν τα έργα των μεταφορών (οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, αεροδρόμια, λιμένες κλπ) αποτελούν πάνω από το 50% των συνολικών επενδύσεων, ενώ ακολουθούν οι τομείς της ενέργειας και των εναλλακτικών πηγών.

H1 2009 vs H1 2010 by Sector by total value of deals



Τέλος αναλύοντας τα έργα των μεταφορών που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ προκύπτει ότι στα οδικά δίκτυα κατανέμεται το μεγαλύτερο ποσό των

διαθέσιμων κεφαλαίων, ενώ τελευταίοι βρίσκονται οι εμπορευματικοί λιμένες⁹⁰.



Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η εικόνα ήταν αντίστοιχη με αποτέλεσμα από το 2007 και μετά να παρουσιάζεται μία πτώση στο συνολικό αριθμό των έργων που ξεκίνησαν καθώς και στο συνολικό τους προϋπολογισμό με αυξητικές τάσεις το 2010 και 2011.

⁹⁰ Infrastructure Journal (2010)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 – ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

5.1 Αναγκαιότητα θεσμοθέτησης ρυθμιστικού πλαισίου

Το αποτέλεσμα της εκτεταμένης ανάπτυξη και δυναμικής της οικονομίας των ελεύθερων αγορών, στις περισσότερες χώρες, είναι ότι επήλθαν σημαντικές αλλαγές όχι μόνο σε καθαρά οικονομικό επίπεδο αλλά και στο ρόλο και στη λειτουργία του ίδιου του κράτους καθώς και του ιδιωτικού τομέα μέσα στο νέο αυτό περιβάλλον. Ο ιδιωτικός τομέας (κυρίως σε ανεπτυγμένες χώρες όπως ΗΠΑ, Ηνωμένο Βασίλειο, Καναδάς) διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην παροχή υπηρεσιών προς του πολίτες και στην κατασκευή έργων υποδομής, θέματα που παλαιότερα αποκλειστικός υπεύθυνος ήταν οι κυβερνήσεις των κρατών⁹¹. Ο αυτόνομος ιδιωτικός τομέας λειτουργεί με σκοπό να επιτυγχάνει τους επιχειρηματικούς στόχους του με αποτέλεσμα μεγιστοποίηση των κερδών του, ενώ ο δημόσιος τομέας οφείλει να έχει ως αντικειμενικό στόχο τον επαρκή εφοδιασμό της κοινωνίας με δημόσια αγαθά και τη μεγιστοποίηση του κοινωνικού οφέλους για τους πολίτες⁹². Στα πλαίσια αυτά, τις τελευταίες δεκαετίες, παρατηρούμε σε αρκετές χώρες μία αλλαγή στον τρόπο και τις πολιτικές που προσεγγίζονται θέματα όπως η ιδιοκτησία των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών καθώς και του ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει κάθε είδους συνεργασία μεταξύ κράτους και ιδιώτη. Κάθε χώρα προσεγγίζει το συγκεκριμένο θέμα με τρόπο διαφορετικό άλλοτε είτε απελευθερώνοντας/μειώνοντας τα κριτήρια ελέγχου των αγορών και των τιμών των παραγόμενων αγαθών είτε προχωρώντας σε πλήρη ιδιωτικοποίηση δημόσιων οργανισμών (κοινής ωφέλειας, μεταφορών, επικοινωνιών κλπ.)⁹³

Ο ρόλος της κεντρικής εξουσίας στην διαμόρφωση μίας πολιτικής για την ανάπτυξη κάθε είδους συνεργασίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι πολύ σημαντικός. Το κράτος, με την παρεμβατική του λειτουργία, οφείλει να καθορίζει, ελέγχει και διασφαλίζει το αναγκαίο ρυθμιστικό πλαίσιο (Regulation Policy) με το οποίο θα δομούνται οι μελλοντικές συνεργασίες για την κατασκευή έργων παροχής αγαθών και υπηρεσιών. Με τον τρόπο αυτό τα οφέλη είναι περισσότερα καθώς διασφαλίζεται καλύτερα η αρμονική συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων και η βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων πηγών⁹⁴. Το θεσμικό αυτό πλαίσιο είναι το κύριο εργαλείο το οποίο αποτρέπει σε μεγάλο βαθμό τις αρνητικές επιπτώσεις που αποφέρουν οι ατέλειες τις αγορές στην ποιότητα και το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών στους πολίτες και

⁹¹ United Nations (2004)

⁹² Grimsey (2004)

⁹³ Standard & Poor's (2005)

⁹⁴ Pongsiri (2002)

την κοινωνία γενικότερα⁹⁵. Η εφαρμογή του μοντέλου των απορρυθμισμένων αγορών (unregulated markets), όπου κυριαρχεί η άποψη ότι η εμπλοκή του κράτους πρέπει να είναι ελάχιστη και ότι μέσω του ελεύθερου ανταγωνισμού επιτυγχάνεται ισορροπία και αποτελεσματικότητα της αγοράς, παρουσίασε πολλά προβλήματα. Οι κύριοι λόγοι που κάνουν απαραίτητο τον σχεδιασμό ενός ισχυρού και σαφούς θεσμικού πλαισίου είναι οι ακόλουθοι:

1. Άριστος εφοδιασμός της κοινωνίας και του πολίτη με δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Η κεντρική εξουσία με το ρυθμιστικό πλαίσιο οφείλει να οργανώνει και να καθορίζει την ισορροπία μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού συμφέροντος στις συνεργασίες μεταξύ τους με σκοπό να επιτυγχάνεται μεγαλύτερη ωφέλεια – σχέση απόδοσης κόστους (value for money) στην ποιότητα υποδομών και υπηρεσιών που λαμβάνει ο πολίτης. Συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν σημαίνει απλά ένας μηχανισμός εμπλοκής του ιδιώτη στην αγορά ή πολύ περισσότερο καθαρή ιδιωτικοποίηση, αλλά σημαίνει ότι το δημόσιο και ο ιδιώτης έχουν κοινούς στόχους ως συνέταιροι όπου ο καθένας χρησιμοποιεί τα πλεονεκτήματά του, και τη δυνατότητά του να διαχειριστεί καλύτερα συγκεκριμένους κινδύνους, για την επίτευξη του κοινού στόχου.⁹⁶
2. Περιορισμός των μονοπωλίων. Η διασφάλιση υγιών κανόνων ανταγωνισμού, που θα αποκλείουν μονοπωλιακές πολιτικές, και διαφάνειας που θα προστατεύει τα δικαιώματα όλων όσων θέλουν συμμετέχουν σε μειοδοτικούς διαγωνισμούς, πρέπει να εξασφαλίζεται από το ίδιο το κράτος⁹⁷. Αυτό βρίσκει εφαρμογή σε τομείς που από τη φύση τους τείνουν να είναι ολιγοπωλιακοί όπως η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου, τηλεπικοινωνιών και μεγάλων έργων υποδομής.
3. Ισορροπη περιφερειακή ανάπτυξη και κοινωνική πολιτική προς κάθε είδους κοινωνικής ομάδας. Πολλές φορές ζήτηση για έργα υποδομής και υπηρεσίες σε ορισμένες γεωγραφικές περιοχές ή σε ορισμένες κοινωνικές ομάδες δεν είναι μεγάλη, με αποτέλεσμα να καθίσταται μη βιώσιμη η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα σε αυτού του είδους συνεργασίες. Για παράδειγμα στα έργα των υποδομών και των μεταφορών υπάρχει ανάγκη για εξυπηρέτηση γεωγραφικών περιοχών όπως νησιά και ακριτικές περιοχές όπου

⁹⁵ World Bank (2004)

⁹⁶ Θεοδωρόπουλος (2006)

⁹⁷ Η πολιτική της διασφάλισης κανόνων ανταγωνισμού και περιορισμός μονοπωλίων και ολιγοπωλείων αποτελεί βασική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αποτυπώνεται για τις περιπτώσεις των ΣΔΙΤ τόσο με την Πράσινο Βίβλο όσο και με διάφορες οδηγίες όπως η 2004/17/EC και 2004/18/EC που καθορίζουν το συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων στους τομείς δημοσίων έργων και υπηρεσιών αλλά και στους ιδιαίτερους τομείς της ενέργειας, υδάτων και μεταφορών.

το εμπορικό ενδιαφέρον είναι περιορισμένο και αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την υλοποίηση των έργων με την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα, αλλά τα έργα αυτά είναι ζωτικής σημασίας για την περιοχή, τους κατοίκους της και τη γενικότερη περιφερειακή ανάπτυξη με ότι μπορεί να συνεπάγεται αυτό για την εθνική οικονομία και την κοινωνική ευημερία του κράτους. Σε αυτή την περίπτωση το κόστος που θα κληθεί να καταβάλει το δημόσιο στο ιδιωτικό σχήμα για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες θα είναι αυξημένο.⁹⁸ Οι συγκεκριμένες αποφάσεις μπορούν να ενταχθούν στο ευρύτερο πλαίσιο μιας ρυθμιστικής πολιτικής από τις κυβερνήσεις όπου δίνεται η δυνατότητα για εφαρμογή καθεστώτων Παροχής Δημοσίων Υπηρεσιών (Public Service Contracts)⁹⁹.

4. Έλεγχος του υπερβολικού ανταγωνισμού. Ο ανεξέλεγκτος ανταγωνισμός και η δυνατότητα συμμετοχής ιδιωτικών φορέων στην κατασκευή έργων υποδομής και παροχής υπηρεσιών χωρίς να διαθέτουν απαραίτητη εμπειρία, εταιρική οργάνωση, οικονομική επιφάνεια, πιστοληπτική ικανότητα έχει αποδειχθεί ότι δημιουργεί προβλήματα και οδηγεί σε υπηρεσίες και υποδομές χαμηλής ποιότητας λόγω του χαμηλού κόστους από το υπερβολικό ανταγωνισμό¹⁰⁰. Χωρίς ένα ισχυρό και σαφές νομικό πλαίσιο η διεθνής εμπειρία έχει αποδείξει ότι πολλά έργα παρουσιάζουν μεγάλες καθυστερήσεις στην υλοποίηση τους ενώ ορισμένες φορές δεν ολοκληρώνονται σύμφωνα με τον αρχικό τους σχεδιασμό¹⁰¹.
5. Δημιουργία ενός περιβάλλοντος το οποίο εμπνέει ασφάλεια στον ιδιωτικό τομέα για συμμετοχή και επενδύσεις σε έργα ΣΔΙΤ. Η ασφάλεια των επενδυτών αποτελεί πολύ σημαντικό παράγοντα και ευνοεί τη συμμετοχή τους σε συνεργασίες με το δημόσιο τομέα¹⁰². Έργα που υλοποιούνται με τη μορφή ΣΔΙΤ στηρίζονται στην κατανομή κινδύνων μεταξύ δημοσίου και ιδιώτη μέσω διμερών συμβάσεων συνεργασίας. Ένα περιβάλλον που δεν καθορίζεται από σαφές ρυθμιστικό πλαίσιο και δημιουργεί αμφιβολίες στους ιδιώτες όσον αφορά τις επενδύσεις τους, έχει ως αποτέλεσμα είτε την μη συμμετοχή τους είτε την αναζήτηση αποδόσεων υψηλότερων του αναμενομένου. Συχνές αλλαγές πολιτικής από τις κυβερνήσεις και τις υπεύθυνες υπηρεσίες και

⁹⁸ Τα οφέλη που προκύπτουν από αυτή την περίπτωση για το δημόσιο αναφέρονται στην βιβλιογραφία ως μη οικονομικά οφέλη (non financial benefits) και τον οποίων ο υπολογισμός προτείνεται να συμπεριλαμβάνεται στη διαδικασία υπολογισμού του VFM (European PPP Expertise Center 2011 και McCowan 2005)

⁹⁹ Οι αρχές των Public Service Contracts έχουν καθοριστεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση με την οδηγία 2004/18/EC καθώς και με τροποποιήσεις επί αυτής ή νέων οδηγιών τα έτη 2005, 2006, 2007, 2009, 2011.

¹⁰⁰ Button (1993)

¹⁰¹ IP3 (2000)

¹⁰² Grimsey (2004)

αποκλείσεις από υπογεγραμμένες συμβάσεις για υπηρεσίες και έργα με τη μορφή ΣΔΙΤ έχει αντίκτυπο στο κόστος και τη βιωσιμότητα των έργων αυτών τόσο για τον ιδιώτη όσο και για το δημόσιο συμφέρον¹⁰³.

6. Καθορισμός των τεχνικών και των μέσων αξιολόγησης των ΣΔΙΤ από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου. Ένα ρυθμιστικό πλαίσιο που θέτει καθαρούς κανόνες αποτελεί εργαλείο και για τις υπηρεσίες του δημοσίου που είναι επιφορτισμένες με το έργο της αξιολόγησης επενδυτικών προτάσεων με τη μορφή ΣΔΙΤ, την επιλογή του ανάδοχου σχήματος αλλά και την διαχείριση κάθε είδους συμβάσεων¹⁰⁴. Το ρυθμιστικό αυτό πλαίσιο είναι απαραίτητο να αξιολογείται και να αναπροσαρμόζεται διαρκώς ανάλογα με την εμπειρία που αποκτάται ώστε να βελτιστοποιείται συνεχώς η κατανομή των δημοσίων πόρων.

Πολλοί οικονομολόγοι υποστηρίζουν ότι ένα σωστό ρυθμιστικό πλαίσιο αποτελεί χρήσιμο εργαλείο ώστε να αντιμετωπισθούν και να ελεγχθούν οι ατέλειες της αγοράς¹⁰⁵. Το γεγονός ότι οι συνεργασίες μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα πραγματοποιούνται και εξελίσσονται μέσα σε ατελείς αγορές κάνει την ανάγκη για την κατάρτιση του θεσμικού πλαισίου απαραίτητη¹⁰⁶. Σε αρκετές αναπτυσσόμενες χώρες παρόλο που η εφαρμογή των ΣΔΙΤ έχει ήδη ξεκινήσει και τα πρώτα συμβόλαια έχουν υπογραφεί, το αντίστοιχο νομικό και θεσμικό πλαίσιο δεν έχει εξελιχθεί τόσο ώστε ο έλεγχος των συμβάσεων και η συμμόρφωση όλων των εμπλεκομένων με τα συμφωνημένα να είναι αποτελεσματική. Για το λόγο αυτό η διαμόρφωση και εφαρμογή ενός διαφανούς και σαφούς ρυθμιστικού πλαισίου είναι απαραίτητο στοιχείο για την επιτυχή συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα σε έργα ΣΔΙΤ¹⁰⁷. Από την άλλη πλευρά οι κυβερνήσεις χρειάζονται αυτό το πλαίσιο ώστε να είναι σε θέση να διασφαλίσουν και να ελέγξουν την αποτελεσματικότητα της συνεργασίας μεταξύ του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα καθώς επίσης και βέλτιστη κατανομή των δημοσίων πόρων και τον σωστό εφοδιασμό της κοινωνίας με δημόσια αγαθά.

¹⁰³ World bank (1994a)

¹⁰⁴ OECD (2008)

¹⁰⁵ Για την συσχέτιση και την αναγκαιότητα του θεσμικού πλαισίου σε σχέση με τις ατέλειες των αγορών βλέπε μελέτες και δημοσιεύσεις των Baton (1993), Sparer (1998), Supiot (1996).

¹⁰⁶ World Bank (1994a)

¹⁰⁷ Wang (2000)

5.2 Άξονες και στόχοι ενός αποτελεσματικού ρυθμιστικού πλαισίου

Αναφερόμενοι σε συγκεκριμένες αγορές όπου εφαρμόζονται οι ΣΔΙΤ (με μεγαλύτερη έμφαση στην αγορά των μεταφορών που καλύπτει ένα μεγάλο μέρος της οικονομικής δραστηριότητας μέσω ΣΔΙΤ) η ρύθμιση μπορεί να μπορεί να αναφέρεται ως οικονομική και κοινωνική (ή ποσοτική και ποιοτική αντίστοιχα σύμφωνα με τη Βρετανική πρακτική)¹⁰⁸. Στην πρώτη περίπτωση το ρυθμιστικό πλαίσιο καθορίζει θέματα όπως η προσφορά υπηρεσιών στην αγορά των μεταφορών και ο καθορισμός της τιμών των υπηρεσιών που προσφέρονται στην κοινωνία και τους πολίτες – χρήστες. Στη δεύτερη κατηγορία το ρυθμιστικό πλαίσιο καθορίζει τη φύση και την ποιότητα των μεταφορών που παράγονται και προσφέρονται στο κοινωνικό σύνολο και τον τελικό χρήστη.

Συγκεκριμένα η διαμόρφωση ενός ρυθμιστικού πλαισίου μπορεί να περιλαμβάνει εφαρμογή νέων κανόνων και πολιτικών ή αλλαγές υφιστάμενων, οι βασικότερες από τις οποίες αναφέρονται παρακάτω:

1. **Φορολογική πολιτική και επιχορηγήσεις.** Ένα διαφανές φορολογικό πλαίσιο που ευνοεί τις ΣΔΙΤ χωρίς όμως να έρχεται σε αντίθεση με το δημόσιο συμφέρον και χωρίς να δημιουργεί άνιση μεταχείριση μεταξύ ιδιωτικών επιχειρήσεων είναι απαραίτητο. Ένα σαφές πλαίσιο καταρτισμένο από τις οικονομικές υπηρεσίες του κράτους δίνει τη δυνατότητα στο φορέα ιδιώτη να αξιολογήσει καλύτερα τους κινδύνους που αναλαμβάνει και να γνωρίζει καλύτερα το φορολογικό περιβάλλον στο οποίο θα κινηθεί¹⁰⁹. Λιγότερη αβεβαιότητα για τον ιδιώτη έχει αντίκτυπο και στο κόστος των παρερχομένων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο¹¹⁰. Επιπλέον, όπως έχει αναφερθεί παραπάνω, η βιωσιμότητα ορισμένων έργων δεν είναι ικανή έτσι ώστε να ενταχθούν σε σχήματα ΣΔΙΤ, έργα όμως τα οποία είναι απαραίτητα είτε για τη ισόρροπη ανάπτυξη της περιφέρειας είτε για την ευημερία διαφόρων κοινωνικών ομάδων και τον εφοδιασμό τους με δημόσια αγαθά. Σε αυτές τις περιπτώσεις το κόστος που θα κληθεί να καταβάλει το δημόσιο στο ιδιωτικό σχήμα για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες θα είναι αυξημένο και συχνά ο μηχανισμός που χρησιμοποιείται είναι αυτός των επιδοτήσεων. Οι συγκεκριμένες αποφάσεις μπορούν να ενταχθούν στο ευρύτερο πλαίσιο μιας ρυθμιστικής πολιτικής από τις κυβερνήσεις όπου δίνεται η δυνατότητα για εφαρμογή καθεστώτων Παροχής Δημοσίων Υπηρεσιών (Public Service Contracts). Ωστόσο είναι ευνόητο ότι το διαφανές πλαίσιο για το

¹⁰⁸ Button (1993)

¹⁰⁹ ACCA (2004)

¹¹⁰ Medda (2006)

ύψος και τον τρόπο χορήγησης αυτών των επιδοτήσεων μειώνει την αβεβαιότητα όχι μόνο για τον ιδιώτη (κάτι που οδηγεί σε ορθότερη κοστολόγηση των προσφερόμενων υπηρεσιών), αλλά και για το δημόσιο έτσι ώστε να αποφευχθούν μελλοντικές διενέξεις και δικαστικές διαμάχες που τις περισσότερες φορές επηρεάζουν την ποιότητα ή/και το κόστος των υπηρεσιών.

2. **Δημιουργία κατάλληλου νομικού πλαισίου.** Οι συμπράξεις μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στηρίζονται στην αρχή της αμοιβαίας συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων με σκοπό την επίτευξη των κοινών στόχων που έχουν τεθεί. Οι συμπράξεις αυτές δομούνται μέσω μακροχρόνιων συμβάσεων (ορισμένες φορές μπορεί να υπερβαίνουν τα 30 έτη) οι οποίες πρέπει να βασίζονται σε ένα σταθερό και αξιόπιστο σύστημα νόμων οι οποίοι καλύπτουν ένα ευρύ πεδίο ζητημάτων όπως θέματα ιδιοκτησιών σε περιπτώσεις παραχωρήσεων, δομή συμβάσεων, υποχρεώσεις και δικαιώματα των εμπλεκόμενων φορέων κλπ. Ένα ξεκάθαρο νομικό πλαίσιο που καθορίζει τους ρόλους του δημοσίου και του ιδιώτη, τη σχέση τους και τα πεδία συνεργασίας τους είναι προαπαιτούμενο για τη δόμηση σταθερών και επιτυχημένων συνεργασιών¹¹¹. Μία απλή περιγραφή των μηχανισμών συνεργασίας δεν είναι αρκετή, καθώς τα περισσότερα έργα που κατασκευάζονται με τη μορφή ΣΔΙΤ είναι πολύπλοκα και οι ανάλογες επενδύσεις που απαιτούνται υψηλές. Η εμπειρία αποδεικνύει ότι η απουσία ενός ορθά δομημένου επιστημονικού νομικού πλαισίου, που καθορίζει όλα τα παραπάνω, οδηγεί συχνά σε αντιδικίες μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων που έχει ως συνέπεια καθυστερήσεις ή ακόμη και ακυρώσεις έργων και επομένως μη βέλτιστη κατανομή των διαθέσιμων πόρων¹¹². Η εμπειρία και η πρακτική των αναπτυγμένων χωρών για το συγκεκριμένο θέμα αποτελεί παράγοντα προς εκμετάλλευση για τις αναπτυσσόμενες χώρες. Επιπλέον η αναθεώρηση του νομικού πλαισίου ανά διαστήματα, ώστε να αντιμετωπίζονται προβλήματα που δεν είχαν προβλεφθεί αλλά και να ενσωματώνεται η εμπειρία που έχει αποκτηθεί από ήδη ολοκληρωμένα έργα, είναι επίσης σημαντική¹¹³.
3. **Σταθερή πολιτική βούληση από την κεντρική κυβέρνηση κάθε χώρας.** Η παράμετρος της σταθερής πολιτικής βούλησης ίσως αποτελεί τον βασικότερο παράγοντα που οδηγεί στη λήψη όλων των απαραίτητων μέτρων για τη διαμόρφωση ενός ισχυρού θεσμικού πλαισίου μέσα στο οποίο μπορεί να αναπτυχθεί η

¹¹¹ Wang (2000)

¹¹² Pongsiri (2002)

¹¹³ OECD (2008)

στρατηγική συνεργασία του δημόσιου με τον ιδιωτικού τομέα¹¹⁴. Η χάραξη σταθερής και συγκεκριμένης πολιτικής και η προσήλωση σε αυτή από τη κυβέρνηση κάθε κράτους είναι απαραίτητο στοιχείο για την προώθηση έργων με τη μορφή ΣΔΙΤ. Σε κάθε περίπτωση ο ιδιωτικός τομέας επιθυμεί να έχει ξεκάθαρη εικόνα για τις προθέσεις της κεντρικής εξουσίας σε σχέση με την εμπλοκή των ιδιωτών σε έργα παροχής υπηρεσιών που παραδοσιακά υπεύθυνο ήταν το ίδιο το κράτος έτσι ώστε κίνδυνοι που προέρχονται από ενδεχόμενες αλλαγές των κομμάτων στην εξουσία να μην επηρεάζουν την ομαλή εξέλιξη των έργων και των επενδύσεων¹¹⁵. Η ανάγκη για σταθερή πολιτική βούληση γίνεται ακόμη μεγαλύτερη σήμερα όπου οι περικοπές στα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων είναι σημαντικές με αποτέλεσμα για την υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομής να απαιτείται η ενεργοποίηση κεφαλαίων και τεχνογνωσίας από των ιδιωτικό τομέα.

4. **Καθορισμός των κανόνων και του πλαισίου στην αγορά που ευνοεί τη χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ μέσω της έκδοσης ομολόγων.** Τα τελευταία περίπου 15 χρόνια έχει εφαρμοστεί η πρακτική της χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ όχι μέσω του κλασικού μοντέλου του τραπεζικού δανεισμού αλλά μέσω της έκδοσης ομολόγων συγκεκριμένα για κάθε έργο ώστε να μπορούν να συμμετέχουν επενδυτές και κεφάλαια που προσβλέπουν σε μακροχρόνιες αποδόσεις των επενδύσεων τους (πχ ασφαλιστικά ταμεία, hedge funds κλη)¹¹⁶. Για το λόγο αυτό οι κεντρικές κυβερνήσεις πρέπει να καθορίσουν τους κανόνες που διέπουν τη συγκεκριμένη αγορά με σκοπό να υπάρξει μεγαλύτερη ασφάλεια για τους επενδυτές και επομένως μικρότερο κόστος άντλησης κεφαλαίων για το έργο που ευνοεί τελικά τη βιωσιμότητα του.

5. **Επιμόρφωση και εκπαίδευση των υπηρεσιών του δημοσίου που εμπλέκονται με οποιοδήποτε τρόπο στην υλοποίηση έργων με συμμετοχή και του ιδιωτικού τομέα.** Όπως έχει ήδη αναφερθεί με την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα μέσω μακροχρόνιων συνεργασιών με το δημόσιο και συγκεκριμένα με τη μορφή των ΣΔΙΤ γίνεται προσπάθεια να επιτευχθεί μεγαλύτερη ωφέλεια – σχέση απόδοσης κόστους (value for money) στην ποιότητα υποδομών και υπηρεσιών σε σχέση με έργα και υπηρεσίες όπως τα γνωρίζουμε έως σήμερα όπου το δημόσιο είναι υπεύθυνο για τη χρηματοδότηση, κατασκευή και

¹¹⁴ World Bank (2004)

¹¹⁵ IMF (2004)

¹¹⁶ European PPP Expertise Center (2010)

διαχείριση τους. Η ωφέλεια αυτή επιτυγχάνεται με την κατανομή των κινδύνων στο φορέα που είναι σε θέση να τους διαχειριστεί αποτελεσματικότερα. Οι κυβερνήσεις με την εφαρμογή των ΣΔΙΤ έχουν περισσότερες από μία εναλλακτικές για τον τρόπο κατασκευής ενός έργου από ότι παλιότερα όπου η μόνη λύση ήταν ο παραδοσιακός τρόπος και επομένως η απόφαση που έπρεπε να ληφθεί είναι αν προχωράμε στην υλοποίηση του έργου ή όχι. Σήμερα η κεντρική εξουσία πρέπει να αποφασίσει με ποιόν τρόπο θα γίνει η υλοποίηση. Η επιλογή της υλοποίησης μέσω ΣΔΙΤ πρέπει απαραίτητα να γίνεται όταν έχει εξεταστεί ότι το τελικό αποτέλεσμα είναι η μείωση του συνολικού κόστους του έργου και η αύξηση της κοινωνικής ωφέλειας ανά μονάδα κόστους του έργου για το δημόσιο φορέα¹¹⁷. Το έργο αυτό το επωμίζονται οι αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου οι οποίες πρέπει να διαθέτουν την ανάλογη τεχνογνωσία ώστε να είναι σε θέση να αξιολογήσουν προτάσεις και επενδύσεις με τη μορφή ΣΔΙΤ όπως επίσης να παρακολουθούν και να επιβλέπουν υπό εκτέλεση έργα και επενδύσεις. Είναι αντιληπτό ότι η συνεχής επιμόρφωση και εκπαίδευση του προσωπικού των αρμόδιων υπηρεσιών είναι πολύ σημαντική και μπορεί να προέρχεται είτε από την εμπειρία που αποκτάται από έργα που πραγματοποιούνται στην ίδια τη χώρα είτε από την διεθνή εμπειρία από χώρες οι οποίες έχουν υιοθετήσει τις ΣΔΙΤ μερικές δεκαετίες νωρίτερα^{118, 119}.

Βασικός παράγοντας για την επιτυχία ενός έργου που υλοποιείται μέσω συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι η υπογραφή μίας κατάλληλης και αποτελεσματικής σύμβασης εντός εύλογου διαστήματος από την ανακοίνωση / δημοπράτηση του έργου. Οι Ahadzi και Bowles (2004) αναλύοντας 42 έργα που υλοποιήθηκαν με ΣΔΙΤ στη Μεγάλη Βρετανία αναφέρουν στο 98% των περιπτώσεων που υπήρχαν σημαντικές υπερβάσεις χρόνου στη διαγωνιστική περίοδο πριν την υπογραφή της σύμβασης (pre - contract period), παρατηρήθηκαν υπερβάσεις χρόνου και στην υλοποίηση που κυμαίνονταν από 16% - 166% σε σχέση με το αρχικό χρονοδιάγραμμα. Ο μέσος όρος της διαγωνιστικής περιόδου στη Μεγάλη Βρετανία, δηλαδή ο χρόνος από την ανακοίνωση ενός έργου έως την υπογραφή της σύμβασης με το ιδιωτικό σχήμα, ήταν 29 μήνες το 2003 και 37 μήνες το 2005. Επομένως προκύπτει η αναγκαιότητα για

¹¹⁷ OECD (2008)

¹¹⁸ Nagel (1997), Rosenau (1999)

¹¹⁹ Τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και άλλοι οργανισμοί όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο δίνουν ιδιαίτερη σημασία στην τεχνογνωσία των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα που καλούνται να υλοποιήσουν τις συμβάσεις. Για το λόγο αυτό έχουν εκδοθεί και συνεχίζονται να εκδίδονται οδηγίες και κατευθύνσεις τόσο για τα στάδια πριν την υπογραφή των συμβάσεων όσο και για αυτά που έπονται.

κατάλληλη εκπαίδευση και επιμόρφωση των αρμόδιων υπηρεσιών του δημοσίου ώστε όχι μόνο να μειωθεί όσο το δυνατό περισσότερο η περίοδος πριν την υπογραφή της σύμβασης αλλά και ο χρόνος να καταναλώνεται στα σημαντικά προβλήματα και θέματα των συμβάσεων και όχι σε μικρότερης κλίμακας θέματα και λεπτομέρειες. Σε αυτό το σημείο σημαντική είναι η μείωση της γραφειοκρατίας.

Αρκετές χώρες για να αποφύγουν προβλήματα που προέρχονται από την αδυναμία των υπηρεσιών του δημοσίου, λόγω της δομής τους, να διαπραγματευτούν αποτελεσματικά και σε σύντομο χρονικό διάστημα μακροχρόνιες συμβάσεις με τα ιδιωτικά σχήματα, προσλαμβάνουν ιδιωτικές συμβουλευτικές εταιρίες οι οποίες πραγματοποιούν τις διαπραγματεύσεις για λογαριασμό του δημοσίου. Η πρακτική αυτή βεβαίως δεν λύνει όλα τα προβλήματα στο συγκεκριμένο ζήτημα αλλά μπορεί να προσφέρει συγκεκριμένες λύσεις σχετικά με τα θέματα διαπραγμάτευσης και δόμηση της σύμβασης. Το κόστος που προκύπτει για το δημόσιο από για την αμοιβή των εταιριών συμβούλων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τη διαδικασία υπολογισμού του Public Sector Comparable που αναφέρθηκε παραπάνω.

6. **Έλεγχος και περιορισμός της γραφειοκρατίας.** Είναι γενικά αποδεκτό ότι ένα από τα μεγαλύτερα προβλήματα του δημοσίου τομέα είναι η γραφειοκρατία και το κόστος που συνεπάγεται αυτή τόσο για το κράτος όσο και για τους ιδιώτες και τις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην κάθε χώρα. Το ρυθμιστικό κόστος (regulation cost), που αντικατοπτρίζει το κόστος της γραφειοκρατίας για κάθε κράτος, σε αρκετές αναπτυσσόμενες Ευρωπαϊκές χώρες είναι αρκετά μεγαλύτερο από το μέσο κόστος της ΕΕ δημιουργώντας ένα περιβάλλον καθόλου φιλικό για επενδύσεις¹²⁰. Εξαιτίας της φύσης των έργων που κατασκευάζονται μέσω συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα ένας από τους βασικότερους παράγοντες για την επιτυχία τους είναι η σωστή αξιολόγηση των κινδύνων που αναλαμβάνει ο κάθε συμβαλλόμενος και η κατάρτιση ενός αξιόπιστου πλάνου μελλοντικών ταμειακών ροών που είναι απαραίτητο κατά τη διαδικασία κατάθεσης των οικονομικών προσφορών¹²¹. Ωστόσο λόγω της γραφειοκρατίας η επίδραση πολλών παραγόντων στη βιωσιμότητα των έργων μπορεί να υποεκτιμηθεί με αποτέλεσμα να δημιουργούνται από μικρότερα προβλήματα έως ακόμη και καταγγελίες συμβάσεων και πολυετής δικαστικοί αγώνες. Σύμφωνα με την Ελληνική εμπειρία αρκετές είναι οι περιπτώσεις

¹²⁰ Θεοδωρόπουλος (2007)

¹²¹ European Union (2008)

όπου έργα έχουν καθυστερήσει σημαντικά ή έχουν ματαιωθεί εξαιτίας της αδυναμίας των υπηρεσιών του δημοσίου να αξιολογήσουν εντός εύλογου χρονικού διαστήματος τις απαιτούμενες μελέτες (πχ μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων) με αποτέλεσμα να μην εκδίδονται οι απαραίτητες οικοδομικές άδειες. Η γραφειοκρατία μπορεί να επηρεάσει σημαντικά όχι μόνο κατά τη διάρκεια των μελετών και αδειών αλλά και κατά τη διάρκεια της λειτουργίας και συντήρησης των έργων κυρίως στις περιπτώσεις όπου το δημόσιο έχει συμμετοχή στη μετοχική σύνθεση της εταιρίας ειδικού σκοπού που υλοποιεί το έργο¹²².

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω η δημιουργία και εφαρμογή ενός ισχυρού θεσμικού πλαισίου που εξασφαλίζει διαφάνεια, υγιή ανταγωνισμό και ορθές διαδικασίες εφαρμογής και ελέγχου είναι απαραίτητο στοιχείο για την επιτυχημένη εφαρμογή των ΣΔΙΤ. Ωστόσο η ανεξέλεγκτη και χωρίς προσανατολισμό ρύθμιση από τις κεντρικές κυβερνήσεις μπορεί να λειτουργήσουν προς την αντίθετη από τη θετική κατεύθυνση¹²³. Η 'υπέρ - ρύθμιση' όπου υπεισέρχεται ακόμη και σε πολύ μικρά θέματα μπορεί να λειτουργήσει σαν τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη και την δυνατότητα του ιδιωτικού τομέα να παραμείνει ανταγωνιστικός. Το θεσμικό πλαίσιο οφείλει να καθορίζει τις βασικές παραμέτρους, να είναι διαφανές, δίκαιο, αξιόπιστο και κυρίως να τηρείται από την ίδια την κυβέρνηση. Σε αντίθετη περίπτωση ο ιδιωτικός τομέας θα παραμένει επιφυλακτικός και αρνητικός να συμμετάσχει σε συνεργασίες με το δημόσιο.

5.3 Οργανόγραμμα υλοποίησης ΣΔΙΤ

Ένας από τους βασικότερους παράγοντες που εξασφαλίζει την επιτυχία ενός έργου που υλοποιείται μέσω ΣΔΙΤ είναι η δομή της συνεργασίας μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων και η αλληλουχία των βημάτων και ενεργειών κατά τη διάρκεια υλοποίησης και λειτουργίας του έργου / υποδομής όπως αυτά καθορίζονται από τις αντίστοιχες συμβάσεις που διέπουν τις σχέσεις των συμμετεχόντων.

Η δομή ενός έργου ΣΔΙΤ δεν μπορεί να είναι ίδια για όλες τις περιπτώσεις και κυρίως εξαρτάται από τη φύση του έργου και από τη μορφή της συνεργασίας του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα καθώς και το ποσοστό εμπλοκής του κράτους στην επένδυση και τα απαιτούμενα κεφάλαια¹²⁴. Ο εκ' των προτέρων ορθός σχεδιασμός της γενικής δομής του έργου βοηθά στο να κατανεμηθούν αποτελεσματικότερα οι ευθύνες σχετικά με θέματα που αφορούν το σχεδιασμό, την πολιτική, την ιδιοκτησία, τα ίδια

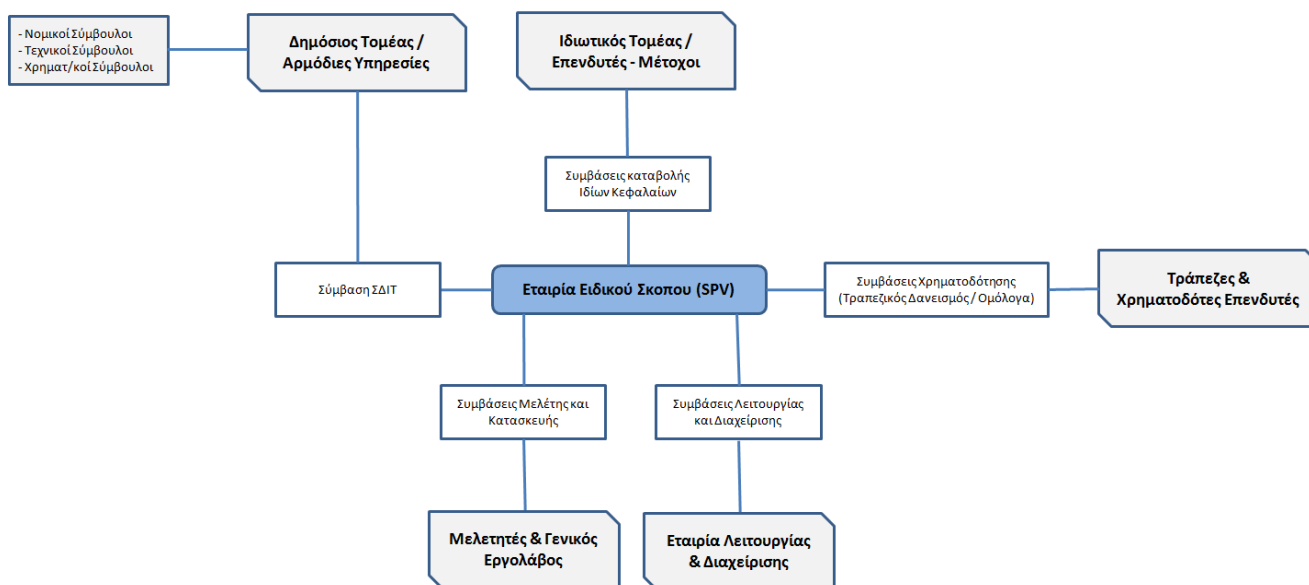
¹²² EIC (2006) and EIC (2010) conference

¹²³ Button (1993)

¹²⁴ Grimsey (2000)

κεφάλαια, τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία και συντήρηση του έργου ή της υποδομής και να δομηθούν ανάλογα οι απαιτούμενες συμβάσεις¹²⁵.

Ένα γενικό μοντέλο, το οποίο αποτυπώνει σε γενικές γραμμές την συμμετοχή του κάθε φορέα και μπορεί να τροποποιηθεί και να εφαρμοστεί ανάλογα την κάθε περίπτωση, είναι το παρακάτω¹²⁶:



Το συγκεκριμένο μοντέλο παρουσιάζει σε γενικά πλαίσια την εμπλοκή του κάθε φορέα και τις σχέσεις μεταξύ τους οι οποίες καθορίζονται από ανάλογες συμβάσεις. Βασίζεται στην ανάλυση και την κατηγοριοποίηση ανά συμμετέχοντα σε θεσμικό επίπεδο και όχι σε επίπεδο λεπτομερειών του έργου ή της υπηρεσίας.

Η μετοχική σύνθεση και κατ' επέκταση η καταβολή από τους μετόχους των ιδίων κεφαλαίων είναι πολύ σημαντική παράμετρος για την επιτυχία του έργου. Η αξιοπιστία και εμπειρία των μετόχων σε αντίστοιχα έργα συνεπάγεται καλύτερη διαχείριση των κινδύνων που έχουν αναλάβει να διαχειριστούν¹²⁷. Οι επενδυτές μπορούν να διαχωριστούν σε δύο κατηγορίες. Είναι αυτοί που δεν έχουν να σχέση με το αντικείμενο του έργου και ενδιαφέρονται αποκλειστικά για τις μακροχρόνιες αποδόσεις των επενδύσεών τους όπως είναι αμοιβαία κεφάλαια, συνταξιοδοτικά κεφάλαια, χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί κλπ¹²⁸. Η δεύτερη κατηγορία είναι επενδυτές / μέτοχοι οι οποίοι έχουν σχέση είτε με το τεχνικό είτε με το διαχειριστικό αντικείμενο του έργου και της επένδυσης, όπως είναι τεχνικές εταιρίες ή μεγάλοι operators των οποίων οι δραστηριότητα σχετίζεται άμεσα με τη

¹²⁵ Klein (1997)

¹²⁶ Εμπνευσμένο από Amira (1999)

¹²⁷ Van Ham (2002)

¹²⁸ European PPP Expertise Center (2010)

φύση του έργου¹²⁹. Τα ίδια κεφάλαια καταβάλλονται άλλοτε σαν μετοχικό κεφάλαιο της εταιρίας ειδικού σκοπού ή σαν δάνεια μετόχων προς την εταιρία (subordinated debt)¹³⁰. Εξαιτίας του μεγάλου ύψους της επένδυσης, κυρίως όταν πρόκειται για έργα υποδομής όπως οδικά δίκτυα, λιμάνια κλπ, είναι αναμενόμενο ότι οι μέτοχοι επιθυμούν τον περιορισμό του ύψους των ιδίων κεφαλαίων με αντίστοιχη αύξηση της χρηματοδότησης. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου η ίδια συμμετοχή μπορεί να είναι ακόμη και 5% του συνολικού ύψους της επένδυσης με αποτέλεσμα ο λόγος δανείων – ιδίως κεφαλαίων (Debt / Equity Ratio) να είναι υψηλός¹³¹.

Σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν οι φορείς που χορηγούν τα απαιτούμενα δανειακά κεφάλαια για την υλοποίηση του έργου. Οι χρηματοδότες μπορεί να είναι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί (τράπεζες) ή αμοιβαία και συνταξιοδοτικά κεφάλαια. Η χρηματοδότηση μπορεί να καταβάλλεται με την κλασική μορφή των δανείων ή μέσω της έκδοσης ομολόγων και ομολογιακών δανείων προς την εταιρία ειδικού σκοπού¹³². Είναι εύλογο ότι για να είναι επιτυχημένο ένα έργο που υλοποιείται μέσω ΣΔΙΤ απαιτείται να υπάρχει ένα σταθερό και μακροχρόνιο πρόγραμμα εσόδων του έργου το οποίο να μπορεί να καλύπτει το κόστος λειτουργίας και συντήρησης της υποδομής καθώς και τα ανάλογα τοκοχρεολύσια¹³³. Επομένως ο κίνδυνος της ζήτησης των παραγόμενων υπηρεσιών είναι ίσως ο σημαντικότερος παράγοντας της ύπαρξης ενός σταθερού προγράμματος εσόδων είτε αυτά προέρχονται απευθείας από τον τελικό χρήστη, είτε από το ίδιο το κράτος είτε συνδυασμός και των δύο.

Οι υποψήφιοι χρηματοδότες των έργων, μέσω συμβούλων τους, αναλύουν και κοστολογούν τόσο τους κινδύνους που οι ίδιοι καλούνται να αναλάβουν όσο και αυτούς των οποίων η διαχείριση θα επηρεάσει άμεσα τα έσοδα και την βιωσιμότητα της επένδυσης. Οι κίνδυνοι αυτοί μπορεί να διαχωριστούν σε αυτούς που έχουν σχέση με το γενικό πλαίσιο υλοποίησης του έργου (πχ πολιτικοί, περιβαλλοντικοί, νομικοί κλπ) και σε αυτούς που είναι ειδικοί με την κατασκευή, τεχνική και οικονομική διαχείριση του έργου. Διασφαλίσεις προς τους δανειστές από την εταιρία ειδικού σκοπού που υλοποιεί το έργο δεν μπορούν να θεωρηθούν ως λύση καθώς η εταιρίες ειδικού σκοπού συνήθως δεν έχουν κάποια περιουσιακά στοιχεία ούτε κυριότητα επί της υποδομής τις περισσότερες φορές¹³⁴. Αντιθέτως διασφαλίσεις από το ίδιο το κράτος θεωρούνται συνήθως αξιόπιστες και εφαρμόζονται στην Ελλάδα και στο εξωτερικό.

¹²⁹ Περίπτωση τερματικών σταθμών κρουαζιέρας όπου συχνά επενδυτές είναι οι μεγάλες παγκόσμιες εταιρίες κρουαζιέρας (Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας 2012)

¹³⁰ Wagenvoort (2010)

¹³¹ Grimsey (2002)

¹³² India Infrastructure Report (2008)

¹³³ Προς αυτή την κατεύθυνση κινούνται όλες οι κατευθυντήριες οδηγίες των διαφόρων οργανισμών για την σύνταξη αξιόπιστων και ρεαλιστικών χρηματοροών (πχ EU Guide to Cost Benefit Analysis 2008)

¹³⁴ OECD (2008)

Οι εταιρίες που αναλαμβάνουν την μελέτη, κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση της υποδομής λόγω της τεχνογνωσίας τους μπορούν να διαχειρίζονται καλύτερα τα ρίσκα των συγκεκριμένων τομέων του έργου. Η εταιρία ειδικού σκοπού συνήθως κρατάει υπό τον έλεγχο και τη διαχείριση της το γενικό συντονισμό όλων των εμπλεκόμενων φορέων. Οι παραπάνω εταιρίες μπορεί να είναι συμφερόντων κάποιων από τους μετόχους του ιδιωτικού σχήματος, ο οποίος έχει τεχνογνωσία στο συγκεκριμένο αντικείμενο, ή να είναι τελείως ανεξάρτητες.

Τέλος ιδιαίτερο ρόλο, ίσως τον πρωταρχικό, στην υλοποίηση ενός βιώσιμου και επιτυχημένου έργου έχει το ίδιο το κράτος μέσω των αρμόδιων υπηρεσιών του που είναι υπεύθυνες για το σχεδιασμό του έργου έτσι ώστε να επιτυγχάνεται ο αντικειμενικός στόχος που είναι η μέγιστη κοινωνική ωφέλεια για τους πολίτες. Για τον καθορισμό του απαραίτητου θεσμικού πλαισίου, τον αρχικό σχεδιασμό του έργου, την επιλογή του βέλτιστου τύπου συνεργασίας με τον ιδιώτη, τον καθορισμό της συμμετοχής του δημοσίου, την επιλογή του αναδόχου σχήματος, την υπογραφή των συμβάσεων και την παρακολούθηση καθ' όλη τη συμβατική διάρκεια το δημόσιο χρησιμοποιεί τεχνικούς, νομικούς και χρηματοοικονομικούς συμβούλους με εμπειρία στα ανάλογα ζητήματα οι οποίοι άλλοτε προέρχονται από υπηρεσίες του ίδιου του κράτους και άλλοτε είναι εξωτερικοί συνεργάτες που επιλέγονται κατόπιν διαγωνισμών¹³⁵.

Ιδιαίτερα σημαντική επομένως είναι η ορθή στελέχωση των υπηρεσιών του δημοσίου που αναλαμβάνουν να δημιουργήσουν, επιβλέψουν και συνεχώς βελτιώσουν το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο που διέπουν τα ΣΔΙΤ, με βάση πάντα τις κατευθύνσεις που ορίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση (όταν πρόκειται για χώρες τις). Παρακάτω ακολουθεί αναφορά στη δομή των υπηρεσιών αυτών στην Ελλάδα καθώς και στις απαραίτητες κατευθύνσεις που έχει ορίσει κατά καιρούς η ΕΕ.

5.4 Ρυθμιστικό πλαίσιο και διαδικασία υλοποίησης ΣΔΙΤ από την πλευρά του δημοσίου, Ελληνική και διεθνής εμπειρία

Στην Ελλάδα το οι κατευθυντήριες γραμμές και το αρχικό θεσμικό πλαίσιο για την υλοποίηση έργων και επενδύσεων με τη μορφή ΣΔΙΤ έγινε με την ψήφιση του νόμου Ν.3389/2005 όπως δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 232/22 – 11 – 2005. Σύμφωνα με το νόμο αυτό οι συμπράξεις έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των Δημόσιων Φορέων. Με τον συγκεκριμένο νόμο ορίζονται οι διαδικασίες έγκρισης και υλοποίηση των έργων και συστήνονται οι αρμόδιοι φορείς υλοποίησης. Την τελική έγκριση παρέχει η

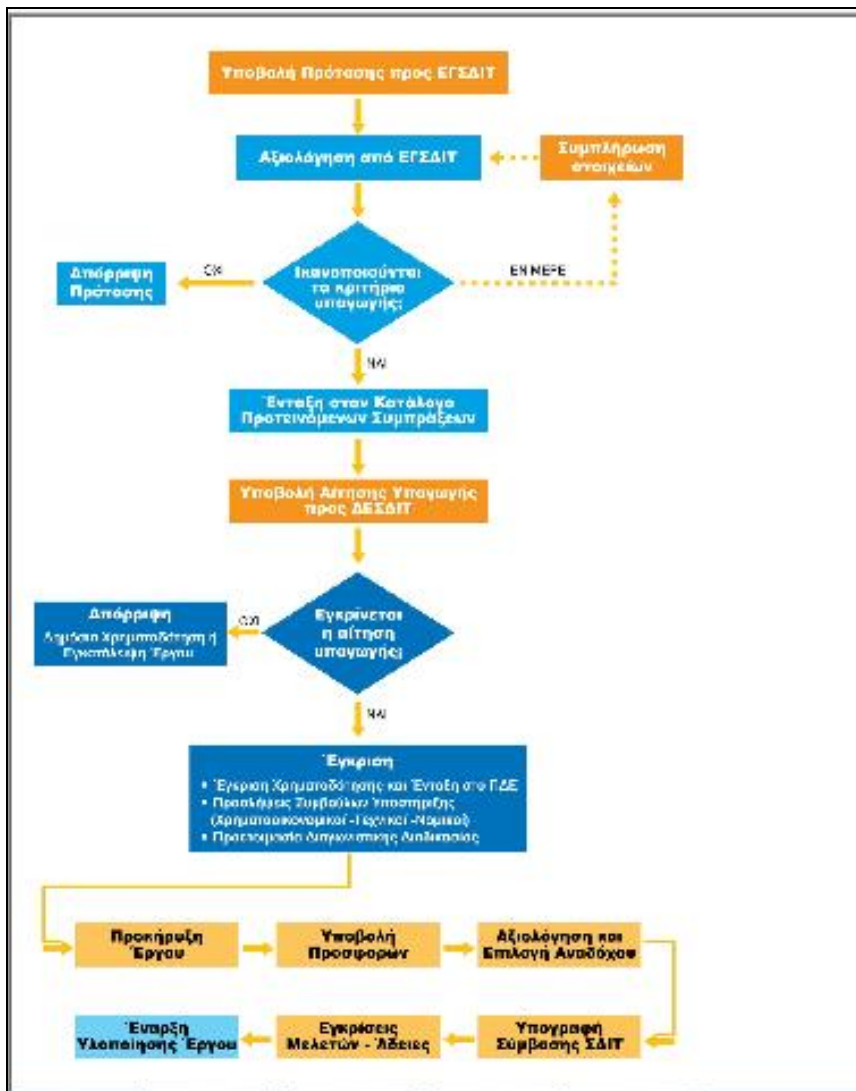
¹³⁵ Standard & Poor's (2005)

“Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα”, κύριος σκοπός της οποίας είναι ο καθορισμός της κυβερνητικής πολιτικής για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων. Η επιτροπή αποτελείται από τους υπουργούς οικονομίας και οικονομικών, ανάπτυξης και περιβάλλοντος, ενώ κατά περίπτωση συμμετέχει ως έκτακτο μέλος ο υπουργός του οποίου τις αρμοδιότητες βρίσκεται ο τομέας εμπλοκής από την πλευρά του δημοσίου στο συγκεκριμένο έργο. Η επιτροπή έχει ως κύρια αρμοδιότητα την έγκριση ή μη των προτεινόμενων επενδύσεων και την απόφαση σχετικά με την οικονομική συμμετοχή του δημοσίου.

Σημαντικό ρόλο στην εκτέλεση και την εφαρμογή της πολιτικής έχει η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ με σκοπό την επικουρία της Διυπουργικής Επιτροπής αλλά και των αρμόδιων Δημόσιων Φορέων. Έχει ουσιαστικό ρόλο στην αξιολόγηση, μελέτη, επεξεργασία και υλοποίηση των έργων σε συνεργασία με τους υπόλοιπους φορείς και υπηρεσίες του δημοσίου και είναι αυτή που εισηγείται προς την διυπουργική επιτροπή. Σημαντικό είναι η συνεισφορά της στην μεταφορά τεχνογνωσίας προς όλους τους εμπλεκόμενους φορείς.

Διαγραμματικά η διαδικασία αξιολόγησης και ένταξης ενός έργου στο σύστημα των συμπράξεων είναι αυτή που παρουσιάζεται παρακάτω, όπως έχει οριστεί από τη σχετική νομοθεσία και εφαρμόζεται από το υπουργείο οικονομικών¹³⁶.

¹³⁶ Οι πληροφορίες σχετικά με την νομοθεσία, τις διαδικασίες, τις αρμοδιότητες καθώς και τα έργα υπό υλοποίηση ή/και δημοπράτηση έχουν αντληθεί από την ιστοσελίδα της ειδικής γραμματείας ΣΔΙΤ, του υπουργείου Οικονομικών.



Πηγή: Ειδική γραμματεία ΣΔΙΤ¹³⁷

Η σχετική νομοθεσία στην Ελλάδα καθώς και στις υπόλοιπες Ευρωπαϊκές χώρες έχει καταρτιστεί με βάση τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο κύριος στόχος του κοινοτικού δικαίου περί δημόσιων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης είναι να διαμορφώσει μια εσωτερική αγορά στην οποία, αφενός διασφαλίζονται η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών και των υπηρεσιών, το δικαίωμα της εγκατάστασης καθώς και οι θεμελιώδεις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αμοιβαίας αναγνώρισης και, αφετέρου, επιτυγχάνεται η καλύτερη δυνατή σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας, όταν οι δημόσιες αρχές αγοράζουν προϊόντα ή αναθέτουν σε τρίτα μέρη την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Στα πλαίσια αυτά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε τον Απρίλιο 2004 την Πράσινη Βίβλο (Green Paper), καθώς και μεταγενέστερες γνωμοδοτήσεις επί αυτής κατόπιν σχολίων που προήλθαν

¹³⁷ http://www.sdit.mnec.gr/export/sites/sdit/static_images/grafima_5.JPG

από δημόσια διαβούλευση, που δίνει τις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή και υλοποίηση συμβάσεων μορφής ΣΔΙΤ¹³⁸.

Με την Πράσινη Βίβλο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δίνει τις βασικές κατευθύνσεις και λειτουργεί συμβουλευτικά σχετικά με την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας στις δημόσιες συμβάσεις που σχετίζονται με τα έργα των συμπράξεων. Η Πράσινη Βίβλος δεν αποτελεί το νομοθετικό πλαίσιο για την εφαρμογή των συμβάσεων σε κάθε χώρα αλλά ένα εργαλείο με βάση το οποίο η κάθε χώρα θα διαμορφώσει το ανάλογο ρυθμιστικό πλαίσιο για την εφαρμογή και υλοποίηση αποτελεσματικών συνεργασιών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Κύριος σκοπός είναι να καθοριστούν βασικοί κανόνες στις συμβάσεις έργων ΣΔΙΤ σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες, συμβατοί με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, που να εξασφαλίζουν τον υγιή ανταγωνισμό, τη διαφάνεια, την ισότητα στη μεταχείριση των συμμετεχόντων, τον περιορισμό των μονοπωλίων. Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στη εφαρμογή των κανόνων για τη δημιουργία ομογενοποιημένων όρων και διαδικασιών που διέπουν τις συμβάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι ανάλυση γίνεται σε δύο διακριτά επίπεδα αυτό κατά τη διάρκεια των διαγωνισμών και την επιλογή του συνεταιίρου ιδιώτη (προ υπογραφής της σύμβασης) και σε αυτό κατά την υλοποίησή της.

Καθώς οι συμπράξεις αποτελούν δημόσιες συμβάσεις είναι απαραίτητη η ανάγκη να εφαρμόζεται το Κοινοτικό Δίκαιο και οι Κοινοτικοί Κανόνες. Έτσι για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και συμβάσεων δημοσίων έργων απαιτείται το νομοθετικό πλαίσιο της κάθε χώρας να προσαρμόζεται σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που ορίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Για παράδειγμα στον τομέα υπηρεσιών ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών οι κανόνες καθορίζονται από τις οδηγίες 2004/17/EC και 2004/18/EC.

Ωστόσο θα πρέπει να τονιστεί ότι στην Ελλάδα εξακολουθεί να υπάρχει έλλειμμα στην γρήγορη και αποτελεσματική εφαρμογή νέων έργων ΣΔΙΤ κυρίως μετά τους Ολυμπιακούς Αγώνες 2004. Πλήθος από υποδομές και ακίνητα του δημοσίου παραμένουν αναξιοποίητα επιβαρύνοντας τον κρατικό προϋπολογισμό με έξοδα συντήρησης ενώ ταυτόχρονα επέρχεται φυσική απαξίωση, ενώ νέα έργα υποδομής τα οποία θα δώσουν ώθηση στην οικονομία δεν ξεκινούν λόγω των γραφειοκρατικών διαδικασιών και του περιορισμένου προγράμματος δημοσίων επενδύσεων που δημιουργεί προβλήματα έτσι ώστε το δημόσιο να καλύψει τα απαιτούμενα κεφάλαια της ίδιας συμμετοχής. Τέλος η υποβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας των εγχώριων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων επιδεινώνουν την διάθεση κεφαλαίων για την χρηματοδότηση έργων υποδομής και υπηρεσιών ακόμη και αν αυτά

¹³⁸ Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων και το κοινοτικό δίκαιο έχει αρχίσει να διαμορφώνεται από το 1971(71/305/ΕΟΚ) και κατόπιν με πλήθος νέων οδηγιών και ερμηνευτικών εγκυκλίων ορίζονται οι κανόνες και οι προϋποθέσεις που διέπουν την αγορά των δημοσίων συμβάσεων και κατά συνέπεια τις ΣΔΙΤ.

υλοποιούνται με τη συμμετοχή ιδιωτών που έχουν τη δυνατότητα να διαχειρίζονται καλύτερα αρκετούς κινδύνους.

Σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανάλογη είναι και η δομή των υπηρεσιών που είναι υπεύθυνες για έργα ΣΔΙΤ στη Μεγάλη Βρετανία. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι διαβουλεύσεις για την εισαγωγή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας είχε ξεκινήσει από το 1981 ενώ το 1988 είχε ήδη αναπτυχθεί η ιδέα των συμβολαίων παραχώρησης. Κεντρικό ρόλο έχει το τμήμα υποδομών στο υπουργείο οικονομικών (Infrastructure / HM Treasury) το οποίο με διάφορες ομάδες εργασίας όπως η PPP Policy Team και η PPP Task Force ορίζουν τις κεντρικές κατευθύνσεις και το αναγκαίο ρυθμιστικό πλαίσιο, ενώ προσφέρουν τεχνογνωσία στις εμπλεκόμενες υπηρεσίες και φορείς του δημοσίου που εκτελούν έργα με τη μορφή ΣΔΙΤ¹³⁹.

Σε μία άλλη Ευρωπαϊκή χώρα, τη Γαλλία, το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο για την προώθηση των ΣΔΙΤ άρχισε να δημιουργείται το 1993 και αφορούσε κυρίως έργα παραχώρησης στα οποία τα έσοδα προέρχονταν κατά βάση από τους τελικούς χρήστες των υποδομών και των υπηρεσιών που παράγονταν. Η νομοθεσία που αφορά τις συμπράξεις γενικότερα εισήχθη αργότερα το 2004¹⁴⁰ ώστε να καλύψει τα απαραίτητα κενά που υπήρχαν και να δώσει τη δυνατότητα υλοποίησης έργων ΣΔΙΤ στους τομείς της υγείας, της άμυνας, των μεταφορών, της δικαιοσύνης κλπ. Ιδιαίτερη σημασία στην προώθηση των συμπράξεων έχει η επιτροπή MAPPP (Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat) που έχει συσταθεί από το υπουργείο οικονομικών το 2005 με κύριο σκοπό να παράσχει την απαραίτητη βοήθεια σε όλες τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες για την προετοιμασία και εφαρμογή των ΣΔΙΤ¹⁴¹. Αντίστοιχες ομάδες εργασίας έχουν συσταθεί και λειτουργούν από τα υπουργεία υγείας, άμυνας και δικαιοσύνης.

¹³⁹ Οι πληροφορίες αντλούνται από την ιστοσελίδα του υπουργείου Οικονομικών της Μεγάλης Βρετανίας <http://www.hm-treasury.gov.uk/>

¹⁴⁰ International Comparative Legal Guide (2007)

¹⁴¹ Linklaters (2006)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 – ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΣΤΙΣ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

6.1 Η έννοια της κατανομής των κινδύνων

Μέσω των Σ.Δ.Ι.Τ., και κάτω από κατάλληλες συνθήκες, γίνεται προσπάθεια να επιτευχθεί μεγαλύτερη ωφέλεια – σχέση απόδοσης κόστους (value for money) στην ποιότητα υποδομών και υπηρεσιών σε σχέση με έργα και υπηρεσίες όπως τα γνωρίζουμε έως σήμερα όπου το δημόσιο είναι υπεύθυνο για τη χρηματοδότηση, κατασκευή και διαχείριση τους^{142 143}. Η ωφέλεια αυτή επιτυγχάνεται μέσω της κατανομής ρίσκου από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και βέβαια σε τομείς και δραστηριότητες όπου ο ιδιωτικός φορέας μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα αυτό το ρίσκο, είτε εξαιτίας της δομής του είτε λόγω της τεχνογνωσίας που διαθέτει, δηλαδή μπορεί να διαχειριστεί το ρίσκο με μικρότερο κόστος από ότι το δημόσιο. Το τελικό αποτέλεσμα είναι η μείωση του συνολικού κόστους του έργου και η αύξηση της κοινωνικής ωφέλειας ανά μονάδα κόστους του έργου για το δημόσιο φορέα.

Ως ρίσκο μπορούμε να ορίσουμε την εκτίμηση της πιθανότητας ότι ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα μπορεί να αποκλίνει από το αναμενόμενο. Ανάλογα με το μέγεθος της διαθέσιμης πληροφορίας οι πιθανότητες αυτές μπορούν να προσεγγιστούν και να υπολογιστούν στατιστικά. Το ρίσκο μπορεί να υπολογιστεί σε αντίθεση με την αβεβαιότητα όπου δεν μπορούν να καθοριστούν πιθανότητες για την εμφάνιση ή όχι ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος. Συγκεκριμένα για τις ΣΔΙΤ ρίσκο θεωρείται κάθε παράγοντας ή γεγονός που μπορεί να απειλήσει την επιτυχημένη ολοκλήρωση του έργου σε σχέση με το κόστος, το χρόνο και την ποιότητα¹⁴⁴.

Σημειώνεται ότι έντονο ενδιαφέρον για το θεσμό των συμπράξεων έχουν επιδείξει τραπεζικοί οργανισμοί που αναλαμβάνουν και τον πιστωτικό κίνδυνο ενός έργου Σ.Δ.Ι.Τ. και οι οποίοι, ως χρηματοδότες του έργου, συμμετέχουν εξ αντικειμένου στις διαπραγματεύσεις.

Κατά την ολοκλήρωση των έργων Σ.Δ.Ι.Τ. ο ιδιωτικός φορέας έχει τιμολογήσει τις υπηρεσίες που θα προσφέρει (πληρωμές διαθεσιμότητας προς το κράτος ή πληρωμή από το χρήστη). Επομένως έργα και υπηρεσίες που χρηματοδοτούνται και υλοποιούνται υπό το καθεστώς αυτό δεν επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό¹⁴⁵. Έξοδα που θα παρουσιάζονταν σαν κρατικές δαπάνες σήμερα μεταφέρονται ως υποχρεώσεις του κράτους για τα επόμενα χρόνια όπου ο δημόσιος τομέας

¹⁴² Grimsey (2005)

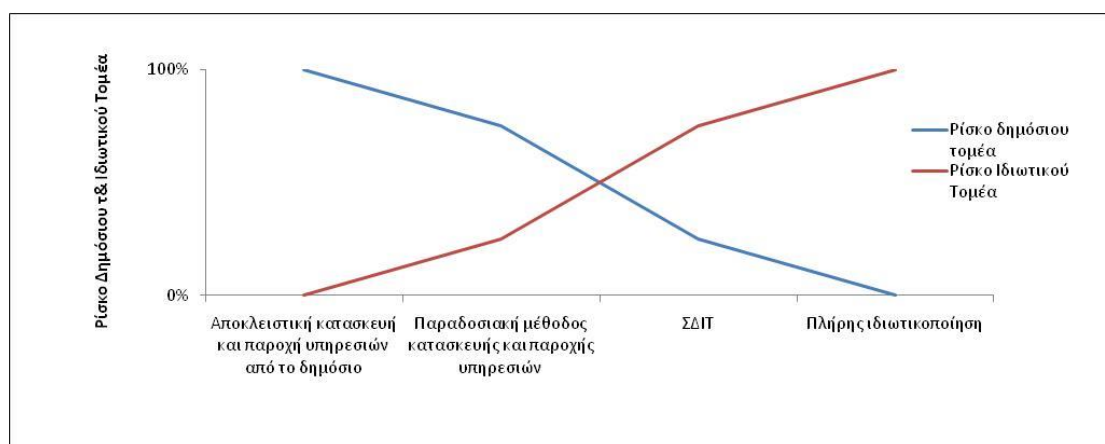
¹⁴³ Allan (2001)

¹⁴⁴ Η αντίληψη του ρίσκου σε σχέση με τις ΣΔΙΤ όπως αναφέρεται στο EU Guidelines for successful PPP (2002)

¹⁴⁵ OECD (2008)

θα κάνει χρήση των υπηρεσιών που παράγει ο ιδιωτικός τομέας καταβάλλοντας το ανάλογο τίμημα¹⁴⁶.

Όπως αναφέρθηκε, στα έργα που πραγματοποιούνται με τη μορφή των Σ.Δ.Ι.Τ. η κοινωνική ωφέλεια (value for money) επιτυγχάνεται μέσω της μεταφοράς των κινδύνων στο φορέα ιδιώτη σε τομείς όπου έχει πλεονέκτημα να το διαχειριστεί αποτελεσματικότερα. Το ρίσκο μπορεί να εμφανίζεται με διάφορες μορφές και σε κάθε περίπτωση εξαρτάται από τη φύση του έργου. Η κατανομή των κινδύνων πρέπει να εξεταστεί καταρχάς ποιοτικά (τι είδους ρίσκο κατανέμεται και σε ποιόν) και κατά δεύτερον ποσοτικά (πόσο είναι αυτό το ρίσκο και ποιές επιδράσεις μπορεί να έχει)¹⁴⁷. Η σωστή ανάλυση και αξιολόγηση του ρίσκου είναι σημαντική καθώς βοηθά στην αποτελεσματική κατανομή του στον συμβαλλόμενο που μπορεί να το αξιολογεί, ελέγχει και διαχειρίζεται καλύτερα. Βέλτιστη κατανομή του ρίσκου δεν σημαίνει ότι μεταφέρουμε στον ιδιώτη τα πάντα και ο δημόσιος τομέας παραμένει απλά θεατής.



Εμπνευσμένο από Hart O. (2003)

Η συμπεριφορά και η εμπλοκή των διαφόρων φορέων που συμμετέχουν στην υλοποίηση έργων με τη μορφή ΣΔΙΤ καθορίζεται συχνά από τις επιδιώξεις και τη στρατηγική τους¹⁴⁸.

- Το δημόσιο συνήθως έχει ως στόχο την μεγαλύτερη κοινωνική ωφέλεια μέσω της παροχής υψηλής ποιότητας υπηρεσιών στους πολίτες. Έχει μακροχρόνιους προσανατολισμούς καθώς δεν πιέζεται για έμμεση απόσβεση της επένδυσης. Κύριο μέλημα του δημοσίου είναι η βέλτιστη κατανομή των δημοσίων πόρων, η προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος

¹⁴⁶ Η πρακτική της μεταφοράς και κατανομής στα μελλοντικά έτη των κεφαλαιακών αναγκών των έργων και της μη εγγραφής τους ως δαπάνες του προϋπολογισμού είναι γνωστή και ως “off balance sheet liabilities” σύμφωνα με House of Commons (2001)

¹⁴⁷ Bing (2005)

¹⁴⁸ Grimsey (2002)

και φυσικά ο άριστος εφοδιασμός της κοινωνίας με δημόσια αγαθά.

- Ο ιδιωτικός φορέας έχει ως στόχο την παραγωγή των βέλτιστων υπηρεσιών σε σχέση με τον προϋπολογισμό του έργου έτσι ώστε να μπορέσει να αποκομίσει κέρδη. Συνήθως έχει βραχυπρόθεσμους προσανατολισμούς καθώς σκοπός είναι η όσο το δυνατόν συντομότερη απόσβεση της επένδυσης μέσω των μελλοντικών χρηματοροών του έργου.
- Οι τράπεζες ή άλλοι χρηματοδότες των έργων ΣΔΙΤ (όπως θεσμικοί επενδυτές και αμοιβαία κεφάλαια) δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα στην εφαρμογή των χρονοδιαγραμμάτων του έργου και στην ποιότητα των υπηρεσιών που παράγονται με σκοπό μία μακροχρόνια βιώσιμη επένδυση. Συνήθως δεν αναλαμβάνουν κάποιο ρίσκο και εμπλέκονται στο έργο στο στάδιο λίγο πριν την έναρξη της κατασκευής, αλλά όταν γίνεται κάτι τέτοιο αυτό απεικονίζεται στο επιτόκιο δανεισμού και το στους συντελεστές προεξόφλησης των μελλοντικών ταμειακών ροών.

6.2 Κατηγοριοποίηση κινδύνων

Σε πρώτη φάση ακολουθεί ένας πίνακας που απεικονίζει τις κυριότερες κατηγορίες κινδύνων όπως αυτοί έχουν καταγραφεί από μελέτες και έρευνες σε χώρες όπου οι εφαρμογή των ΣΔΙΤ είναι διαδεδομένη αρκετά χρόνια τώρα και φυσικά η εξέλιξή τους μεγαλύτερη από ότι στην Ελλάδα¹⁴⁹. Επιπλέον γίνεται αναφορά στον φορέα που συνήθως αναλαμβάνει να διαχειριστεί τον κάθε κίνδυνο (δημόσιο ή ιδιώτης ή από κοινού)¹⁵⁰.

ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ	ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ (RISK ALLOCATION)
Τεχνολογικός Κίνδυνος	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Η τεχνολογία που θα χρησιμοποιηθεί μπορεί να μην αποδειχθεί ικανή να καλύψει τις ανάγκες του έργου είτε σε θέματα ποιότητας είτε σε θέματα 	Δημόσιο και ιδιώτης

¹⁴⁹ Οι κατηγοριοποίηση των κινδύνων έχει γίνει σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που κατά καιρούς έχουν εκδίδονται από διεθνείς ή κυβερνητικούς οργανισμούς όπως United Nations (2005), IMF (2004), EIB (2008), HM Treasury (2004) και από μελέτες ερευνητών όπως Bing (2005), Shen (2006), Schobener (2007), Akintoye (1998)

¹⁵⁰ Η αναφερόμενη κατανομή των κινδύνων είναι ενδεικτική και μπορεί να διαφοροποιείται ανάλογα με το είδος της συνεργασίας, τη φύση του προς υλοποίηση, έργου και την τελική σύμβαση και συμμετοχή μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.

	<p>χρονικής ολοκλήρωσης του έργου</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Έλλειψη εμπειρίας σε έργα Σ.Δ.Ι.Τ. ▪ Εισαγωγή νέων τεχνολογιών και κατασκευή νέων πιο σύγχρονων έργων με αποτέλεσμα την πτώση της ζήτησης των υπηρεσιών σε σύντομο χρονικό διάστημα. 	
Πολιτικοί κίνδυνοι	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Κυβερνητική και γενικότερα πολιτική σταθερότητα ▪ Πολιτική βούληση για τη χρησιμότητα του έργου και των υπηρεσιών του. ▪ Σταθερότητα όσον αφορά το νομικό πλαίσιο που διέπει τις συμβάσεις ΣΔΙΤ 	Δημόσιο
Περιβαλλοντικοί και κοινωνικοί κίνδυνοι	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Αποδοχή από την κοινωνία για τη χρησιμότητα του έργου. 	Δημόσιο
Κατασκευαστικός κίνδυνος (μελέτη – κατασκευή – αποπεράτωση)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Επιμήκυνση μελετών ▪ Αριότητα και ορθότητα βασικού σχεδιασμού ▪ Αλλαγές μελετών κατά τη διάρκεια της κατασκευής ▪ Χρόνοι έγκρισης μελετών από τις αρμόδιες αρχές ▪ Οργάνωση και συντονισμός εμπλεκόμενων φορέων ▪ Σύγκρουση αρμοδιοτήτων ▪ Διαθεσιμότητα μέσων και υλικών ▪ Υπερβάσεις χρονοδιαγράμματος ▪ Υπερβάσεις κόστους ▪ Αποκλίσεις από τις προδιαγραφές ▪ Πρόσθετες οικονομικές απαιτήσεις (variations) ▪ Έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού. 	Δημόσιο και ιδιώτης
Κίνδυνος διαθεσιμότητας	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Παροχή στους χρήστες συγκεκριμένης ποσότητας και ποιότητας υπηρεσιών 	Ιδιώτης
Κίνδυνος ζήτησης	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Μειωμένη ζήτηση υπηρεσιών και παροχών κατά τη διάρκεια λειτουργίας ▪ Μειωμένη παραγωγικότητα κατά τη λειτουργία 	Ιδιώτης
Κίνδυνοι κατά τη	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Αυξημένο κόστος 	Δημόσιο – Ιδιώτης

Λειτουργία και συντήρηση	<p>Λειτουργίας πέραν του προβλεπόμενου</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Αυξημένο κόστος συντήρησης πέραν του προβλεπόμενου ▪ Υπολειμματική αξία μικρότερη του προβλεπόμενου ▪ Περίοδος και συχνότητα συντήρησης 	
Κίνδυνοι κατά την ολοκλήρωση της σύμβασης	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Αβέβαιη υπολειμματική αξία του έργου ▪ Καθεστώς συντήρησης μετά το πέρας της περιόδου εκμετάλλευσης ▪ Τεχνολογική εξέλιξη και φυσική απαξίωση του έργου 	Δημόσιο
Οικονομικοί – πιστωτικοί κίνδυνοι	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Διεθνές οικονομικό περιβάλλον ▪ Αδυναμία του κράτους να αντεπεξέλθει στις οικονομικές υποχρεώσεις του προς τον ιδιώτη. ▪ Αδυναμία του χρηματο – πιστωτικού συστήματος να χρηματοδοτήσει το έργο μέχρι τέλους. ▪ Μεταβολές του φορολογικού συστήματος ▪ Πληθωρισμός ▪ Επιτόκια ▪ Έσοδα μικρότερα από τα προβλεπόμενα ▪ Αυξημένο κόστος χρηματοδότησης ▪ Διαθέσιμοι πόροι ▪ Χρηματοδοτική “ελκυστικότητα” του έργου ▪ Οικονομική αβεβαιότητα των μελλοντικών χρηματορροών του έργου. ▪ Απρόβλεπτο κόστος συντήρησης μετά το πέρας της εκμετάλλευσης ▪ Πορεία της αντίστοιχης αγοράς 	Δημόσιο – Ιδιώτης
Απρόβλεπτοι κίνδυνοι	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ανωτέρα βία ▪ Φυσικές καταστροφές 	Δημόσιο

Λόγω των ιδιαιτεροτήτων του κάθε έργου η κατανομή των παραπάνω κινδύνων δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένη και εξετάζεται/καθορίζεται κάθε φορά ανάλογα με τις συνθήκες και τα χαρακτηριστικά του (τεχνικά, οικονομικά, κοινωνικά).

Ωστόσο γενικά πρέπει πάντα να λαμβάνεται υπόψη ότι η ικανότητα που έχει κάθε ένα από τα εμπλεκόμενα μέρη να διαχειριστεί τους ανάλογους κινδύνους είναι και η παράμετρος που καθορίζει την κατανομή τους. Έτσι συνήθως, και πάντα ανάλογα με το καθεστώς της σύμπραξης που εφαρμόζεται, ο ιδιωτικός τομέας καλείται να διαχειριστεί τα ρίσκα που σχετίζονται με την κατασκευή των έργων με σκοπό την αποφυγή ή ελαχιστοποίηση κάθε είδους υπερβάσεων¹⁵¹. Άλλωστε ένας από τους λόγους για τους οποίους εγκαταλείπεται σταδιακά η παραδοσιακή μέθοδος υλοποίησης των έργων, όπως έχει αναφερθεί παραπάνω, είναι αυτού του είδους οι υπερβάσεις.

Στις συμβάσεις όπου ο ιδιώτης είναι υπεύθυνος για τη διαχείριση της υποδομής και των παρεχόμενων υπηρεσιών (BOT, DBFO, παραχωρήσεις κλπ) αναλαμβάνει τον κίνδυνο της ζήτησης που είναι ο καθοριστικότερος παράγοντας για την επιτυχία και τη βιωσιμότητα του έργου¹⁵². Λιμενικές υποδομές, οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, αεροδρόμια κλπ απαιτούν σημαντικά κεφάλαια για την υλοποίηση τους και μόνο επιτυγχάνοντας την απαιτούμενη ζήτηση μπορούν να εξασφαλίσουν τα ανάλογα έσοδα¹⁵³. Επομένως η ορθή ανάλυση όλων των παραμέτρων που επηρεάζουν τη ζήτηση είναι προαπαιτούμενο.

Ένα από τα αρνητικά στοιχεία των ΣΔΙΤ που κάνει επιφυλακτικούς τόσο τους επενδυτές όσο και το δημόσιο τομέα είναι ο χρόνος και το κόστος που απαιτείται κατά την διαδικασία και τις διαπραγματεύσεις που προηγούνται μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων έως την κατάρτιση και υπογραφή της απαιτούμενης σύμβασης είναι πολύ αυξημένοι και συχνά παρατηρούνται καθυστερήσεις. Κατά συνέπεια το κόστος συμμετοχής για το ιδιωτικό σχήμα είναι πολύ υψηλότερο από ότι στη συμμετοχή ενός απλού μειοδοτικού διαγωνισμού και ίσως φτάνει και σε επίπεδα του 5% του συνολικού κόστους¹⁵⁴. Είναι προφανές λοιπόν ότι μικρής κλίμακας έργα (χαμηλό κόστος επένδυσης και χαμηλά έσοδα κατά την εκμετάλλευση) αποδεικνύονται αντισυμβατικά ώστε να ενταχθούν στα υπό ανάπτυξη έργα με τη συμμετοχή και του ιδιωτικού τομέα. Από την άλλη πλευρά συχνά παρατηρείται σε μεγάλης κλίμακας έργα (όπου το ρίσκο και το κόστος της συμμετοχής στη διαδικασία είναι μεγάλο) οι συμμετέχοντες είναι λιγότεροι και επομένως ο ανταγωνισμός αναπόφευκτα μικρότερος¹⁵⁵. Η πολυπλοκότητα της δομής των συμβάσεων αλλά και των έργων καθ'αυτών οδηγεί πολλές φορές σε εκτεταμένες περιόδους διαπραγματεύσεων μεταξύ

¹⁵¹ Hodgson (1995)

¹⁵² Grimsey (2002), OECD (2008)

¹⁵³ World Bank (1998 b)

¹⁵⁴ Bing (2003) και (2005), ACCA (2004)

¹⁵⁵ Zircon (2006)

του ιδιωτικού τομέα και των υπηρεσιών του δημοσίου. Καθυστερήσεις πέραν το αναμενόμενου χρόνου οδηγούν σε επιπλέον κόστη τα οποία τελικά μπορεί να ακυρώνουν τα πλεονεκτήματα της υλοποίησης του έργου μέσω ΣΔΙΤ. Οι προσπάθειες για μείωση της περιόδου πριν την τελική υπογραφή της σύμβασης (pre – contract period) απαιτεί την επιμόρφωση των αρμόδιων υπηρεσιών του δημοσίου καθώς και την αξιοποίηση της εμπειρίας του ιδιωτικού τομέα.

Η κατηγοριοποίηση των κινδύνων στον παραπάνω πίνακα είναι σχετικά απλή και έχει γίνει σύμφωνα με τη φύση τους. Διάφορες ενδιαφέρουσες κατηγοριοποιήσεις έχουν αναπτυχθεί όπως αυτή του Li (2003). Οι κίνδυνοι διαχωρίζονται σε Macro, Meso και Micro. Στην πρώτη κατηγορία οι κίνδυνοι είναι αυτοί που προέρχονται από εξωγενείς παράγοντες του έργου (όπως πολιτικοί, οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον, ανωτέρα βία, κλπ) τους οποίους συνήθως μπορεί και διαχειρίζεται καλύτερα ο δημόσιος τομέας¹⁵⁶. Η δεύτερη κατηγορία περιέχει κινδύνους που απορρέουν από ενδογενείς παράγοντες που έχουν να κάνουν καθαρά με τη φύση του υπό εκτέλεση έργου (όπως κατασκευαστικός, διαθεσιμότητας και ζήτησης). Στην τελευταία κατηγορία συμπεριλαμβάνονται ενδογενείς κίνδυνοι που όμως δεν αφορούν το έργο κάθε αυτό αλλά περισσότερο τους εμπλεκόμενους τομείς καθώς οι δημόσιοι φορείς έχουν κύριο στόχο την ευημερία του κοινωνικού συνόλου μέσα από τη διαδικασία ανάπτυξης υποδομών με μεθόδους ΣΔΙΤ, ενώ οι ιδιωτικοί φορείς έχουν ως κύριο μέλημα το επιχειρηματικό όφελος.

Ο ρόλος της κεντρικής εξουσίας στην διαμόρφωση μίας πολιτικής για την ανάπτυξη των ΣΔΙΤ είναι πολύ σημαντικός. Το κράτος, με την παρεμβατική του λειτουργία, οφείλει να καθορίζει, ελέγχει και διασφαλίζει το αναγκαίο ρυθμιστικό πλαίσιο (Regulation Policy) με το οποίο θα δομούνται οι μελλοντικές συνεργασίες για την κατασκευή έργων παροχής υπηρεσιών. Με τον τρόπο αυτό τα οφέλη είναι περισσότερα καθώς διασφαλίζεται καλύτερα η αρμονική συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων και η βέλτιστη χρήση των διαθέσιμων πηγών¹⁵⁷. Αντίστοιχα και οι ιδιωτικοί φορείς νιώθουν μεγαλύτερη προστασία σε τομείς όπου οι κίνδυνοι διαχειρίζονται και από το δημόσιο αλλά και από τον ιδιώτη, ενώ απαραίτητη είναι και οι διασφάλιση υγειών κανόνων ανταγωνισμού που θα αποκλείουν μονοπωλιακές πολιτικές και διαφάνειας που θα προστατεύει τα δικαιώματα όλων όσων θέλουν συμμετέχουν σε μειοδοτικούς διαγωνισμούς¹⁵⁸. Αυτό βρίσκει εφαρμογή σε τομείς που από τη φύση τους τείνουν να είναι ολιγοπωλιακοί όπως η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας, φυσικού αερίου, τηλεπικοινωνιών¹⁵⁹. Χωρίς ένα ισχυρό και σαφές νομικό πλαίσιο η διεθνής εμπειρία έχει αποδείξει ότι πολλά έργα παρουσιάζουν μεγάλες καθυστερήσεις στην υλοποίηση τους ενώ ορισμένες φορές δεν

¹⁵⁶ OECD (2008)

¹⁵⁷ Πράσινη Βίβλος της ΕΕ (2004)

¹⁵⁸ Pongsiri (2002)

¹⁵⁹ Standard & Poor's (2005)

ολοκληρώνονται σύμφωνα με τον αρχικό τους σχεδιασμό. Επιπλέον ένα ρυθμιστικό πλαίσιο που θέτει καθαρούς κανόνες αποτελεί εργαλείο και για τις υπηρεσίες του δημοσίου που είναι επιφορτισμένες με το έργο της αξιολόγησης επενδυτικών προτάσεων με τη μορφή ΣΔΙΤ, την επιλογή του ανάδοχου σχήματος αλλά και την διαχείριση κάθε είδους συμβάσεων. Το ρυθμιστικό αυτό πλαίσιο είναι απαραίτητο να αξιολογείται και να αναπροσαρμόζεται διαρκώς ανάλογα με την εμπειρία που αποκτάται ώστε να βελτιστοποιείται συνεχώς η κατανομή των δημοσίων πόρων.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στη Μεγάλη Βρετανία οι διαβουλεύσεις για την εισαγωγή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας είχε ξεκινήσει από το 1981 ενώ το 1988 είχε ήδη αναπτυχθεί η ιδέα των συμβολαίων παραχώρησης¹⁶⁰. Στη χώρα μας οι νέες αυτές ευκαιρίες δημιουργούνται με την ψήφιση του νόμου Ν.3389/2005 όπως δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 232/22 – 11 – 2005 και αναμφίβολα απαιτούνται επιτάχυνση των διαδικασιών. Σύμφωνα με το νόμο αυτό οι συμπράξεις έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των Δημόσιων Φορέων. Δημιουργείται “Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα” με σκοπό τον καθορισμό της κυβερνητικής πολιτικής για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων. Επιπλέον το Υπουργείο Οικονομικών προχωρά σε σύσταση Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙΤ με σκοπό την επικουρία της Διυπουργικής Επιτροπής αλλά και των αρμόδιων Δημόσιων Φορέων.

Στη βάση των κριτηρίων του Maastricht (1992), όπου προβλεπόταν μία διαφοροποίηση όσον αφορά τον τρόπο χρηματοδότησης συγκοινωνιακών έργων υποδομής, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων είχε προωθήσει πάνω από 100 έργα με τη μορφή Σύμπραξης Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες χορηγώντας δάνεια συνολικής αξίας €15 δις. Από το 1990 έως και το 2001 η Παγκόσμια Τράπεζα είχε προχωρήσει σε χρηματοδότηση πάνω από 2500 έργων στις αναπτυσσόμενες χώρες από τα οποία 662 αφορούσαν υποδομές των μεταφορών και επένδυσης που πλησίαζε τα \$135 δις.¹⁶¹

Κατά τη διαδικασία αξιολόγησης των προτάσεων για την εφαρμογή των ΣΔΙΤ θα πρέπει να περιλαμβάνει μία λεπτομερή καταγραφή των κινδύνων αυτών και κυρίως να προβλέπει τον ορθό καταμερισμό τους στο φορέα που είναι σε πλεονεκτική θέση να τους διαχειριστεί. Έχοντας αναλύσει ποιοτικά τους πιθανούς κινδύνους το επόμενο στάδιο είναι η ποσοτική τους μελέτη. Η ρητή και σαφής κατανομή των ρίσκων που προαναφέρθηκαν αποτελεί βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση ενός έργου ΣΔΙΤ¹⁶². Η ποσοτική ανάλυση των κινδύνων είναι απαραίτητος παράγοντας για την εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας και τεχνικής αρτιότητας των έργων καθώς θα βοηθήσει στη σωστή κατανομή των κινδύνων στα εμπλεκόμενα μέρη και θα οδηγήσει στη ορθή αξιολόγηση και

¹⁶⁰ IMF (2004)

¹⁶¹ Medda F. (2006)

¹⁶² OECD (2008)

επιλογή από τον κρατικό φορέα της προσφορότερης λύσης κατά τη δημοπράτηση. Το τελικό αποτέλεσμα είναι η μείωση του συνολικού κόστους του έργου και η αύξηση της κοινωνικής ωφέλειας ανά μονάδα κόστους του έργου για το δημόσιο φορέα.

Όσο μεγαλύτερη βαρύτητα δίνεται στην αξιολόγηση των κινδύνων και στον βέλτιστο καταμερισμό τους μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, κατά τη διαδικασία σχεδιασμού και διαπραγματεύσεων πριν την υπογραφή της σύμβασης, τόσο μειώνεται η πιθανότητα να απαιτηθεί επαναδιαπραγμάτευση των όρων της σύμβασης μετά την υπογραφή της¹⁶³. Συνήθως διαπραγματεύσεις βασικών όρων των συμβάσεων μπορούν να γίνουν μετά την υπογραφή τους και εφόσον ένα από τα εμπλεκόμενα μέρη διαπιστώσει ότι ο κάποιος συγκεκριμένος κίνδυνος που έχει αναλάβει να διαχειριστεί αποκλίνουν, κατά κοινή ομολογία, σημαντικά από τους αρχικούς υπολογισμούς¹⁶⁴. Οι σημαντικότερες παράμετροι που μπορεί να οδηγήσουν σε επαναδιαπραγμάτευση είναι το κόστος υλοποίησης και τα έσοδα του έργου που επηρεάζουν τη βιωσιμότητα του¹⁶⁵. Σε αυτές τις περιπτώσεις λόγω της απουσίας ανταγωνισμού για το ιδιωτικό σχήμα, καθώς έχει ήδη ξεκινήσει η υλοποίηση του έργου ή ακόμη και η εκμετάλλευσή του, το δημόσιο βρίσκεται σε μειονεκτική θέση καθώς ουσιαστικά διαπραγματεύεται με ένα μονοπωλιακό προμηθευτή, ακυρώνοντας έτσι τα πλεονεκτήματα που ήδη έχουν επιτευχθεί από τη διαδικασία του διαγωνισμού¹⁶⁶. Αυτό καταδεικνύει την αναγκαιότητα της βέλτιστης αξιολόγησης των κινδύνων πριν την υπογραφή της σύμβασης, ώστε να επιτυγχάνεται η μέγιστη κοινωνική ωφέλεια¹⁶⁷.

Εκτός των πιθανών επαναδιαπραγματεύσεων κατόπιν της υπογραφής της σύμβασης του έργου ιδιαίτερη σημασία έχουν οι διαπραγματεύσεις με τα ιδιωτικά σχήματα πριν την υπογραφή της σύμβασης και την επιλογή του ανάδοχου σχήματος. Σε αυτές τις διαπραγματεύσεις καθορίζονται θέματα σχετικά με¹⁶⁸:

- Τους γενικούς και ειδικούς όρους της σύμβασης
- Νομικά ζητήματα σχετικά με τη μορφή της αναδόχου εταιρίας / σχήματος
- Θέματα σχετικά με την ιδιοκτησία και την πρόσβαση στην υποδομή

¹⁶³ Hart (2008)

¹⁶⁴ Οι επαναδιαπραγμάτευση των όρων της σύμβασης μετά την υπογραφή της έχει απασχολήσει ιδιαίτερα και οφείλεται κυρίως στην ατελή φύση των συμβάσεων. Παλαιότερες μελέτες όπως Grossman (1986) και Hart (1995) θεωρούν ότι οι επαναδιαπραγμάτευση της σύμβασης σε έργα ΣΔΙΤ είναι δύσκολο να αποφευχθεί.

¹⁶⁵ Bitran (2012) και Brux (2011)

¹⁶⁶ OECD (2008)

¹⁶⁷ Ωστόσο υπάρχει και η άποψη που εκφράζεται από Chong (2006), Grossman (1986) που υποστηρίζουν ότι ατελής συμβάσεις που αφορούν έργα μεγάλου χρονικού διαστήματος παρουσιάζουν απρόβλεπτα γεγονότα τα οποία και θα πρέπει να διορθωθούν μέσω αναθεωρήσεων της σύμβασης χωρίς αυτό να συνεπάγεται οικονομική ζημία.

¹⁶⁸ Αναφέρονται επιγραμματικά τα βασικότερα ζητήματα όπως αυτά αποτυπώνονται στις κατευθύνσεις που δίνει το IMF (2004) και World Bank (2005).

- Χρηματοοικονομικά ζητήματα
- Εμπράγματες διασφαλίσεις προς τους πιστωτές
- Κατασκευαστικά ζητήματα
- Θέματα σχετικά με τη λειτουργία κατά το στάδιο παροχής υπηρεσιών.

Όσο πιο ξεκάθαρα είναι τα παραπάνω θέματα κατά την υπογραφή της τόσο γίνεται πιο εφικτή η βιωσιμότητα και επιτυχία του έργου, ενώ μειώνεται η πιθανότητα για μελλοντικές επαναδιαπραγματεύσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 – ΤΡΟΠΟΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΕΥΞΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ (VALUE FOR MONEY) ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗΣ ΚΙΝΔΥΝΩΝ (RISK ALLOCATION)

7.1 Η έννοια της κοινωνικής ωφέλειας και οι παράγοντες που την ενισχύουν

Όπως έχει ήδη αναφερθεί με την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα μέσω μακροχρόνιων συνεργασιών με το δημόσιο και συγκεκριμένα με τη μορφή των ΣΔΙΤ γίνεται προσπάθεια να επιτευχθεί μεγαλύτερη ωφέλεια – σχέση απόδοσης κόστους (value for money / VFM) στην ποιότητα υποδομών και υπηρεσιών σε σχέση με έργα και υπηρεσίες όπως τα γνωρίζουμε έως σήμερα όπου το δημόσιο είναι υπεύθυνο για τη χρηματοδότηση, κατασκευή και διαχείριση τους. Με τον όρο (VFM) εννοείται ο βέλτιστος συνδυασμός μεταξύ του συνολικού κόστους του έργου σε σχέση με τα οφέλη με βάση πάντα τις απαιτήσεις του τελικού χρήστη¹⁶⁹ και όχι απαραίτητα το μικρότερο κόστος¹⁷⁰.

Η ωφέλεια αυτή επιτυγχάνεται με την κατανομή των κινδύνων στο φορέα που είναι σε θέση να τους διαχειριστεί αποτελεσματικότερα. Οι κυβερνήσεις με την εφαρμογή των ΣΔΙΤ έχουν περισσότερες από μία εναλλακτικές για τον τρόπο κατασκευής ενός έργου από ότι παλιότερα όπου η μόνη λύση ήταν ο παραδοσιακός τρόπος και επομένως η απόφαση που έπρεπε να ληφθεί είναι αν προχωράμε στην υλοποίηση του έργου ή όχι. Σήμερα η κεντρική εξουσία πρέπει να αποφασίσει με ποιόν τρόπο θα γίνει η υλοποίηση. Η επιλογή της υλοποίησης μέσω ΣΔΙΤ πρέπει απαραίτητα να γίνεται όταν έχει εξεταστεί ότι το τελικό αποτέλεσμα είναι η μείωση του συνολικού κόστους του έργου και η αύξηση της κοινωνικής ωφέλειας ανά μονάδα κόστους του έργου για το δημόσιο φορέα¹⁷¹. Ωστόσο ο υπολογισμός αυτός δεν είναι πάντοτε εύκολος και ακριβής καθώς εκτός των οικονομικών ωφελειών (που είναι άμεσα μετρήσιμοι) υπάρχουν και μη οικονομικές ωφέλειες που πρέπει να ληφθούν υπόψη και αυξάνουν τη χρησιμότητα του έργου¹⁷². Σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να υλοποιείται ένα έργο με τη μορφή ΣΔΙΤ ακόμη και αν δεν επιτυγχάνεται η μέγιστη κοινωνική ωφέλεια¹⁷³. Αυτό έχει παρατηρηθεί σε περιπτώσεις όπου το τεχνικό αντικείμενο είναι ιδιαίτερο και οι ιδιωτικές εταιρίες που διαθέτουν συγκεκριμένη τεχνογνωσία λίγες, με αποτέλεσμα να υπάρχει περιορισμένος ανταγωνισμός στην ελεύθερη αγορά, ενώ η εναλλακτική δυνατότητα που έχει το δημόσιο να υλοποιήσει ένα έργο με την παραδοσιακή μέθοδο απαιτεί την δυνατότητα χρηματοδότησης από το ίδιο το κράτος κάτι που τα τελευταία χρόνια είναι δύσκολο για πολλές χώρες¹⁷⁴.

¹⁶⁹ Allan (2001) και HM Treasury (2004)

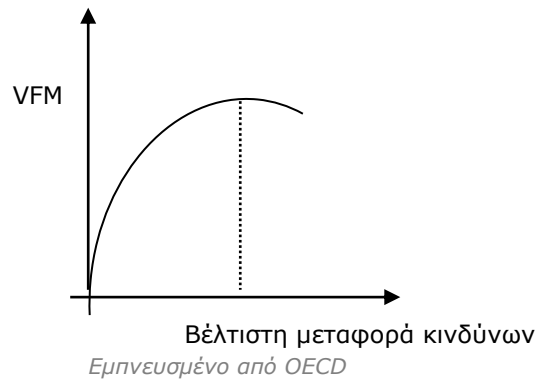
¹⁷⁰ Ηνωμένα Έθνη (2002)

¹⁷¹ Grout (2005)

¹⁷² EPEC (2011)

¹⁷³ Bing (2005)

¹⁷⁴ Grimsey (2005)



Οι σημαντικότεροι παράγοντες που καθορίζουν την επίτευξη κοινωνικής ωφέλειας για τα έργα που πραγματοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ είναι η βέλτιστη κατανομή των κινδύνων, η σωστή δομή των μακροχρόνιων συμβάσεων, περιβάλλον υγιούς ανταγωνισμού για τους συμμετέχοντες, συνεχής αξιολόγηση κατά τη διάρκεια ζωής του έργου και τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα¹⁷⁵. Σε αυτά μπορούμε να προσθέσουμε και την βούληση του δημόσιου τομέα για την σωστή ανάπτυξη των ΣΔΙΤ μέσω της εφαρμογής συγκεκριμένης πολιτικής προς αυτή την κατεύθυνση.

7.2 Τρόποι και μέθοδοι αξιολόγησης της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας

Για την αξιολόγηση της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας κατά την κατασκευή και χρήση ενός έργου εφαρμόζονται διάφορες μέθοδοι ελέγχου που έχουν αναπτυχθεί σε διάφορα κράτη με μεγαλύτερη ή μικρότερη εμπειρία σε ΣΔΙΤ. Οι κυριότερες είναι οι εξής¹⁷⁶:

- ✓ Ανάλυση κόστους – ωφέλειας (cost benefit analysis)
- ✓ Σύγκριση του πρότυπου βασικού κόστους για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες αν παράγονταν με την παραδοσιακή μέθοδο με το κόστος για τις ίδιες υπηρεσίες παραγόμενες μέσω ΣΔΙΤ, πριν την εφαρμογή της διαδικασίας κατάθεσης προσφορών.
- ✓ Σύγκριση του πρότυπου βασικού κόστους για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες αν παράγονταν με την παραδοσιακή μέθοδο με το κόστος για τις ίδιες υπηρεσίες παραγόμενες μέσω ΣΔΙΤ, μετά την εφαρμογή της διαδικασίας κατάθεσης προσφορών.
- ✓ Απόφαση μόνο βάση των αποτελεσμάτων της διαδικασίας διαγωνισμού για την επιλογή της βέλτιστης προσφοράς από τους συμμετέχοντες στη διαδικασία ΣΔΙΤ.

¹⁷⁵ Grimsey (2002)

¹⁷⁶ Οι εναλλακτικές μέθοδοι αναλύονται διεξοδικά στη μελέτη του Grimsey (2005) στην οποία γίνεται αναφορά επίσης ποια μέθοδο ακολουθεί κατά κύριο λόγο κάθε κράτος.

Η πρώτη μέθοδος αξιολόγησης (cost benefit analysis) χρησιμοποιείται κυρίως για την αξιολόγηση έργων που πραγματοποιούνται με την παραδοσιακή μέθοδο των δημόσιων επενδύσεων. Αξιολογείται κάθε πιθανό κόστος, όφελος και κίνδυνος λαμβάνοντας υπόψη την διάρκεια ολοκλήρωσης του έργου. Με την προεξόφληση των μελλοντικών ταμειακών ροών υπολογίζεται η καθαρή παρούσα αξία του έργου. Μόλις ο δημόσιος φορέας καθορίσει επακριβώς τις υπηρεσίες ή το προϊόν που επιθυμεί προχωρά στον αντίστοιχο μειοδοτικό διαγωνισμό που έχει αναφερθεί παραπάνω με σκοπό να εξασφαλίσει τη μεγαλύτερη ωφέλεια (μικρότερο κόστος) για τις υπηρεσίες που έχει προδιαγράψει. Κατά τη διάρκεια αυτής της διαδικασίας αξιολογούνται όχι μόνο οικονομικά αλλά και ποιοτικά χαρακτηριστικά των διαφόρων προσφορών όπως προηγούμενη εμπειρία των διαγωνιζομένων, τεχνογνωσία κλπ. Το γεγονός ότι η μέθοδος είναι αρκετά πολύπλοκη και απαιτεί πολλές παραδοχές εμπεριέχει τον κίνδυνο να οδηγήσει σε μη ασφαλή αποτελέσματα¹⁷⁷.

Στην περίπτωση που εξετάζεται η εναλλακτική περίπτωση ένα έργο να κατασκευαστεί με την εμπλοκή και του ιδιωτικού τομέα είναι απαραίτητο να εξασφαλιστεί ότι με αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται η μέγιστη ωφέλεια. Για το λόγο αυτό υπολογίζεται το υποθετικό πρότυπο – βασικό κόστος για το συγκεκριμένο έργο ή υπηρεσία ως το έργο να κατασκευαζόταν με την παραδοσιακή μέθοδο. Το κόστος αυτό είναι γνωστό στη βιβλιογραφία ως Public Sector Comparable (PSC). Κατόπιν το κόστος αυτό θα συγκριθεί με το κόστος που καλείται να πληρώσει το δημόσιο ως οι αντίστοιχες υπηρεσίες (της ίδιας ποσότητας και ποιότητας) να παρέχονταν μέσω κάποιου ΣΔΙΤ, λαμβάνοντας υπόψη οποιαδήποτε υπολειμματική αξία αλλά και κινδύνους που δεν μεταφέρονται στον φορέα ιδιώτη¹⁷⁸. Ο έλεγχος αυτός πρέπει θεωρητικά να διενεργείται πριν την τελική απόφαση για την μέθοδο υλοποίησης. Ο υπολογισμός του PSC είναι κατά βάση θεωρητικός και βασίζεται σε υποθέσεις για το κόστος κατασκευής, τα έσοδα και την προεξόφληση των μελλοντικών ταμειακών ροών για τον υπολογισμό της καθαρής παρούσας αξίας¹⁷⁹. Τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τον υπολογισμό του PSC πριν την διαγωνιστική διαδικασία μπορούν να αναθεωρηθούν με μεγαλύτερη ασφάλεια μετά την κατάθεση των οικονομικών προσφορών από τα ιδιωτικά σχήματα¹⁸⁰.

Οι περισσότερες χώρες επιλέγουν τη μέθοδο PSC σε σχέση με αυτήν του cost benefit analysis ως λιγότερο πολύπλοκη και πιο εύκολα εφαρμόσιμη. Ο υπολογισμός του βασικού κόστους για το δημόσιο βασίζεται σε ιστορικά στοιχεία κόστους σχετικά με την παροχή των συγκεκριμένων

¹⁷⁷ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με οδηγία που εξέδωσε το 2008 (Guide to cost benefit analysis) δίνει τις απαραίτητες κατευθύνσεις και τα βήματα που ακολουθούνται κατά τη διαδικασία αξιολόγησης κόστους ωφέλειας. Επιπλέον εφαρμόζει τις προτάσεις σε υποθετικές μελέτες περιπτώσεων (case studies) στον τομέα των οδικών δικτύων, σιδηροδρόμων, παραγωγής ενέργειας, διαχείριση αποβλήτων, βιομηχανικών επενδύσεων.

¹⁷⁸ OECD (2008)

¹⁷⁹ Grimsey (2005)

¹⁸⁰ HM Treasury (2006)

υπηρεσιών. Τα ιστορικά αυτά στοιχεία αναπροσαρμόζονται λαμβάνοντας υπόψη δεδομένα όπως η ζήτηση των υπηρεσιών, δημογραφικά στοιχεία, μισθολογικό κόστος κλπ¹⁸¹.

Τα περιορισμένα όρια και δυνατότητες του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, λόγω της κατακόρυφης αύξησης του δημόσιου χρέους αρκετών Ευρωπαϊκών χωρών κυρίως του Νότου, και οι συντονισμένες προσπάθειες όλων των αναπτυγμένων κρατών τα τελευταία χρόνια για δραστικές μειώσεις του ελλείμματος κάτω από το 3% του ΑΕΠ έχουν δώσει μία ιδιαίτερη δυναμική στην εφαρμογή των ΣΔΙΤ καθώς επιτρέπουν τον μη υπολογισμό σήμερα στον προϋπολογισμό των μελλοντικών δαπανών για την παροχή υπηρεσιών μέσω της συμμετοχής και του ιδιωτικού τομέα¹⁸².

Κατά την αξιολόγηση για την κατασκευή ενός έργου υποδομής με την παραδοσιακή μέθοδο οι υπεύθυνες υπηρεσίες του δημοσίου λαμβάνουν υπόψη τις κεφαλαιακές ανάγκες των έργων τόσο για την κατασκευή τους όσο και αυτές που απαιτούνται για πιθανές αναβαθμίσεις κατά τον κύκλο ζωής του ενώ επιπλέον προστίθενται τα έξοδα λειτουργίας και συντήρησης. Αν το ύψος αυτών των δαπανών μπορεί να ενταχθεί στα πλαίσια του προϋπολογισμού τότε το έργο εγκρίνεται για την υλοποίησή του. Συνήθως η ανάλυση των δαπανών κατά τη σύσταση του προϋπολογισμού λαμβάνει υπόψη έναν περιορισμένο χρονικό ορίζοντα ενώ δεν εφαρμόζεται ιδιαίτερα λεπτομερής υπολογισμός της καθαρής παρούσας αξίας όλων των μελλοντικών δαπανών για το έργο¹⁸³. Επομένως η επιλογή για την υλοποίηση ενός έργου γίνεται κατά βάση με εμπειρικούς κανόνες με βάση ότι ένα έργο είναι υλοποιήσιμο αν οι δαπάνες που απαιτούνται από το κράτος μπορούν να ενταχθούν στα όρια του προϋπολογισμού σήμερα και συνήθως με την υπόθεση ότι αυτά τα όρια θα παραμείνουν τα ίδια και τα επόμενα χρόνια.

Όταν ένα έργο υλοποιείται μέσω συνεργασίας με ιδιώτες τότε οι κεφαλαιακές ανάγκες για την υλοποίηση καλύπτονται είτε από κοινού (δημόσιο και ιδιώτη) είτε μόνο από τον ιδιώτη και επομένως τα έξοδα του δημοσίου είναι σαφώς μικρότερα σε σχέση με την παραδοσιακή μέθοδο και επομένως επιβαρύνουν λιγότερο έως καθόλου τον κρατικό προϋπολογισμό. Ωστόσο θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου το γεγονός ότι συμμετέχοντας σε ένα έργο που υλοποιείται με τη μορφή ΣΔΙΤ μπορεί να περιορίζονται τα κεφάλαια για την υλοποίηση / κατασκευή υπάρχουν όμως μελλοντικές υποχρεώσεις που καλείται να καλύψει το δημόσιο για την χρήση των υπηρεσιών (όταν αυτή δεν βαραίνει απευθείας τον τελικό χρήστη) σε όλη τη διάρκεια της σύμπραξης¹⁸⁴. Οι υποχρεώσεις αυτές θα επιβαρύνουν τους μελλοντικούς προϋπολογισμούς και για το λόγο αυτό απαιτείται συνεργασία πολλών αρμόδιων υπηρεσιών του δημοσίου ώστε οι μελλοντικές αυτές δαπάνες να είναι εις γνώση του

¹⁸¹ OECD (2008)

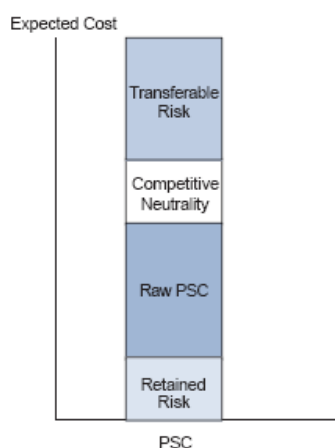
¹⁸² Ωστόσο θα πρέπει να τονιστεί ότι

¹⁸³ Corner (2006)

¹⁸⁴ ACCA (2004)

οικονομικού επιτελείου που είναι αρμόδιο για τη για την κατάρτιση των μελλοντικών ισοζυγίων και προϋπολογισμών, ανεξάρτητα το αν οι κυβερνήσεις όταν σχεδιάζουν έχουν έναν περιορισμένο χρονικό ορίζοντα, πολύ μικρότερο της διάρκειας του έργου¹⁸⁵.

Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δίνεται στο ζήτημα της επιλογής του τρόπου κατασκευής ενός έργου η παροχής κάποιας υπηρεσίας προς το κοινωνικό σύνολο καθώς συχνά δημιουργούνται παρεξηγήσεις. Το ότι ένα έργο μέσω ΣΔΙΤ μπορεί να ενταχθεί στα πλαίσια και τους περιορισμούς του κρατικού προϋπολογισμού δεν σημαίνει απαραίτητα ότι παρέχει τη μέγιστη κοινωνική ωφέλεια¹⁸⁶. Η επιλογή του τρόπου υλοποίησης προϋποθέτει τη σύγκριση του κόστους μέσω ΣΔΙΤ με το υποθετικό κόστος για το δημόσιο ως το έργο να κατασκευαζόταν με την παραδοσιακή μέθοδο. Μόνο με αυτό τον τρόπο επιτυγχάνεται το Value for Money.



Εμπνευσμένο από EU (2008)

Σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της ΕΕ στα αρμόδιες υπηρεσίες των κρατών μελών για την αξιολόγηση των επενδύσεων, η διαδικασία υπολογισμού του PSC απαιτεί τα παρακάτω στάδια¹⁸⁷:

- Υπολογισμός του καθατού PSC "**Raw PSC**" που περιλαμβάνει το πρότυπο – βασικό κόστος για το συγκεκριμένο έργο ή υπηρεσία ως το έργο να κατασκευαζόταν με την παραδοσιακή μέθοδο, λαμβάνοντας υπόψη όλα τα άμεσα και έμμεσα κόστη κατασκευής, λειτουργίας, συντήρησης και παροχής υπηρεσιών καθώς και κόστος κεφαλαίου.
- Υπολογισμός απαραίτητων αναπροσαρμογών "**Competitive Neutrality**" ώστε να εξαλειφθούν πιθανά πλεονεκτήματα (ή μειονεκτήματα) που έχει το δημόσιο κατά την κατασκευή του

¹⁸⁵ OECD (2008)

¹⁸⁶ Grimsey (2005)

¹⁸⁷ EU (2008)

συγκεκριμένου έργου ή υπηρεσίας, σε σχέση με τον ιδιώτη, όντας ο ιδιοκτήτης και κύριος του έργου (πχ φορολογία κλπ)

- Υπολογισμός του ρίσκου (σε ποσοτικό επίπεδο από την οπτική μεριά του κράτους) που μεταφέρεται στον ιδιώτη **“Transferable Risk”**
- Υπολογισμός του ρίσκου (σε ποσοτικό επίπεδο από την οπτική μεριά του κράτους) που παραμένει στο δημόσιο **“Retained Risk”**

Η σύγκριση μεταξύ PSC και PPP μπορεί να γίνει πριν την εφαρμογή της διαδικασίας κατάθεσης προσφορών από τον φορέα ιδιώτη είτε μετά. Στην πρώτη περίπτωση ωστόσο οι αβεβαιότητες είναι περισσότερες καθώς εφαρμόζονται αρκετές υποθέσεις για την εξέταση της μέγιστης ωφέλειας ανά μονάδα κόστους του έργου¹⁸⁸. Χώρες όπως η Ιαπωνία και η Ολλανδία εφαρμόζουν αυτή τη διαδικασία¹⁸⁹. Στις περισσότερες χώρες η σύγκριση PSC και PPP γίνεται κατόπιν της κατάθεσης των προσφορών από τους ιδιώτες στα πλαίσια του διαγωνισμού για την υλοποίηση του έργου μέσω ΣΔΙΤ. Συνήθως πρόκειται για ολοκληρωμένες προτάσεις οι οποίες έχουν αξιολογήσει και τιμολογήσει αντίστοιχα όλα τα ρίσκα που θα αναλάβει ο ιδιώτης για την εκτέλεση του έργου και τη διάθεση των αντίστοιχων υπηρεσιών.

Κατά την αξιολόγηση της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας (VFM – Value for Money) αρκετοί είναι οι παράμετροι που καθορίζουν το αποτέλεσμα και για το λόγο αυτό απαιτούν ιδιαίτερη προσοχή και κυρίως σωστό υπολογισμό και αξιολόγηση. Οι παράμετροι αυτοί συγκεκριμένα είναι οι ακόλουθοι:

- Ποιοτικοί παράγοντες οι οποίοι είναι δύσκολα μετρήσιμοι (κοινωνικά οφέλη όπως μείωση της ανεργίας, ανάπτυξη περιοχών κλπ)
- Κίνδυνοι που μεταφέρονται από το δημόσιο στον ιδιώτη
- Αβεβαιότητες (uncertainty)
- Συντελεστές προεξόφλησης μελλοντικών ταμειακών ροών για τον υπολογισμό καθαρής παρούσας αξίας.
- Αξιολόγηση VFM για μακροχρόνιες περιόδους.

Μορφές συνεργασίας όπως Public Private Partnerships ή Private Finance Initiatives αντιμετωπίζονται πολύ θετικά από πολλές κυβερνήσεις τα τελευταία χρόνια εξαιτίας του γεγονότος ότι αποτελούν λύση για την κατασκευή μεγάλων και μικρότερων έργων υποδομής χωρίς να επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό ενώ ταυτόχρονα οι επενδύσεις παραμένουν σε υψηλά επίπεδα χωρίς αύξηση του δημόσιου χρέους. Το κόστος της συμμετοχής του δημοσίου στα έργα δεν καταγράφεται στον κρατικό προϋπολογισμό ως σημερινή υποχρέωση καθώς αναγνωρίζεται ως

¹⁸⁸ Grimsey (2005)

¹⁸⁹ PWC (2004)

μελλοντική υποχρέωση για όλη την περίοδο της σύμβασης¹⁹⁰. Επιπλέον τα αυστηρά όρια στα έργα που αντλούν κοινοτικούς πόρους και οι αυστηρές κατευθύνσεις που θέτει η Ευρωπαϊκή ένωση αλλά και η ιεράρχηση και η επιλογή αυτών που έχουν αποδεδειγμένο όφελος για το φορολογούμενο πολίτη είναι ένας παράγοντας που δυσχεραίνει την υλοποίηση έργων με τις παραδοσιακές έως τώρα διαδικασίες¹⁹¹. Τα ΣΔΙΤ μπορούν να κάνουν την ανάπτυξη ενός έργου εφικτή, χωρίς να παραβιάζονται οι περιορισμοί που αναφέρονται παραπάνω, ωστόσο η υλοποίησή τους θα πρέπει να εγκρίνεται από το αν επιτυγχάνεται VFM σε σχέση με την παραδοσιακή μέθοδο.

¹⁹⁰ House of Commons (2001)

¹⁹¹ European International Contractors (2003)

ΜΕΡΟΣ Β – ΕΡΓΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΩΝ – ΑΝΑΛΥΣΗ ΜΟΝΤΕΛΩΝ ΚΑΙ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8 – ΜΟΝΤΕΛΑ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ ΣΕ ΕΡΓΑ ΣΔΙΤ

8.1 Τρόποι και μέθοδοι αξιολόγησης της συμμετοχής του κάθε εμπλεκόμενου φορέα σε έργα ΣΔΙΤ

Στα έργα που πραγματοποιούνται με τη μορφή των Σ.Δ.Ι.Τ. η κοινωνική ωφέλεια (value for money) επιτυγχάνεται μέσω της μεταφοράς των κινδύνων στο φορέα ιδιώτη σε τομείς όπου έχει πλεονέκτημα να τους διαχειριστεί αποτελεσματικότερα, χωρίς να σημαίνει απαραίτητα ότι όλοι οι κίνδυνοι αναλαμβάνονται από τον ιδιώτη και το δημόσιο δεν έχει καμία υποχρέωση. Το ρίσκο μπορεί να εμφανίζεται με διάφορες μορφές και σε κάθε περίπτωση εξαρτάται από τη φύση του έργου και τελικά η σωστή αξιολόγηση και διαχείρισή του είναι αυτή που καθορίζει τη βιωσιμότητα των έργων¹⁹².

Το περιεχόμενο των ΣΔΙΤ πρέπει να αντιμετωπίζεται σαν μία σχέση πολυεπίπεδης συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, με αποτέλεσμα να προκύπτει όφελος για όλα τα μέρη και τόσο ο ιδιώτης να έχει μία ικανοποιητική απόδοση της επένδυσής του, όσο και το δημόσιο να εξασφαλίζει τον άριστο εφοδιασμό της κοινωνίας με δημόσια αγαθά επιτυγχάνοντας κοινωνική ωφέλεια (value for money) και αριστοποίηση της κατανομής των πόρων¹⁹³.

Οι κυριότεροι εμπλεκόμενοι φορείς κατά την υλοποίηση έργων με τη μορφή ΣΔΙΤ είναι ο δημόσιος φορέας, το ιδιωτικό σχήμα που αναλαμβάνει την υλοποίηση και διαχείριση του έργου και τέλος ο φορέας χρηματοδότησης του έργου. Καθένας από τους συμμετέχοντες είναι σαφές ότι έχει διαφορετικές επιδιώξεις και αναλαμβάνει σύμφωνα με τις δυνατότητές του τους κινδύνους που μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα. Για την αξιολόγηση αυτών των κινδύνων υπάρχουν διαθέσιμες διάφορες τεχνικές και εργαλεία που ξεκινάνε από απλές αναλύσεις ευαισθησίας (sensitivity analysis) και καταλήγουν σε αρκετά πιο πολύπλοκες αναλύσεις μέσω της θεωρίας των πιθανοτήτων και της στατιστικής¹⁹⁴. Οι τεχνικές αξιολόγησης που εφαρμόζει ο κάθε εμπλεκόμενος φορέας εξαρτώνται από το μέγεθος των κινδύνων που αναλαμβάνει ή από την επιθυμητή απόδοση της επένδυσής του.

¹⁹² OECD (2008)

¹⁹³ Commission of the European Community (2004)

¹⁹⁴ Όπως αναφέρεται από τον Grimsey (2000). Διεθνής οργανισμοί όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2008), η Παγκόσμια Τράπεζα (1998) και Asian Development Bank (2002) κλπ μέσω εκδόσεων τους προσφέρουν τα κατάλληλα εργαλεία και τρόπους προσέγγισης και αξιολόγησης των κινδύνων και της κατανομής τους για την πλευρά του δημοσίου.

Στις περιπτώσεις που ο δημόσιος τομέας είναι ο χρήστης των υποδομών και υπηρεσιών που παράγει ο ιδιώτης (πχ υπηρεσίες υγείας, ασφάλειας, μεταφορές, υποδομές, ενέργεια κλπ) τότε οι αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου καλούνται να αξιολογήσουν και να συγκρίνουν το κόστος (έμμεσο και άμεσο) που θα πρέπει να καταβληθεί από το κράτος σε κάθε έναν από τους υποψήφιους μειοδότες¹⁹⁵. Στις περιπτώσεις των έργων παραχώρησης το δημόσιο αξιολογεί και συγκρίνει αντίστοιχα τα έσοδα που θα έχει από την ανάθεση του έργου σε κάθε έναν από τους υποψήφιους πλειοδότες¹⁹⁶. Απαραίτητη προϋπόθεση βέβαια για την υλοποίηση του κάθε έργου μέσω ΣΔΙΤ είναι να έχει προηγηθεί σύγκριση με το αντίστοιχο κόστος ή όφελος (στις περιπτώσεις παραχώρησης) για το δημόσιο σε σχέση με το αν το έργο υλοποιείτο με την παραδοσιακή μέθοδο ενταγμένο στο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων (public sector comparable), έτσι ώστε να επιτυγχάνεται κοινωνική ωφέλεια.

Τα μοντέλα που χρησιμοποιούν οι αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου για την αξιολόγηση των προσφορών από τους ιδιώτες, και τα οποία περιλαμβάνονται στις διακηρύξεις των διαφόρων έργων, στηρίζονται στην προεξόφληση μελλοντικών ταμειακών ροών και τον υπολογισμό της καθαρής παρούσας αξίας τους (NPV)¹⁹⁷. Έτσι στην περίπτωση των έργων που το δημόσιο πληρώνει ανταποδοτικά τέλη για τη χρήση υπηρεσιών επιλέγεται ο μειοδότης, ενώ στα έργα παραχώρησης, όπου ο ιδιώτης καταβάλλει τίμημα προς το δημόσιο, το έργο ανατίθεται στο σχήμα με τη μεγαλύτερη οικονομική προσφορά.

Τα ιδιωτικά σχήματα που αναλαμβάνουν την υλοποίηση έργων μέσω συμπράξεων με το δημόσιο είναι λογικό ότι έχουν ως κύριο στόχο τη μεγιστοποίηση της απόδοσης των ιδίων κεφαλαίων τους είτε αυτά έχουν καταβληθεί αμιγώς ως μετοχικό κεφάλαιο (equity) ή ως δάνεια μετόχων προς την εταιρία ειδικού σκοπού (subordinated loans) που συνήθως συστήνεται. Επομένως το κύριο εργαλείο αξιολόγησης είναι συνήθως ο υπολογισμός του εσωτερικού ποσοστού απόδοσης (Internal Rate of Return / IRR) λαμβάνοντας υπόψη την επίδραση του ρίσκου που αναλαμβάνει να διαχειριστεί ο ιδιώτης. Ιδιαίτερη βαρύτητα δίνει και το δημόσιο στη δυνατότητα που έχει το ιδιωτικό σχήμα να διαθέσει ίδια κεφάλαια αλλά και να εξασφαλίσει χρηματοδότηση από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα μέσω της αντίστοιχης πιστοληπτικής του ικανότητας.

Συχνά γίνεται μία πιο εξειδικευμένη ανάλυση σχετικά με το πώς οι μεταβολές στους κινδύνους που μεταφέρονται επηρεάζουν του εκτιμώμενο IRR, μέσω μαθηματικών διατυπώσεων τύπου Monte Carlo (Monte Carlo simulation). Έτσι ο ιδιώτης έχει μία πιο σαφή εικόνα για το πώς οι πιθανές

¹⁹⁵ Bing (2004)

¹⁹⁶ Όπως αναφέρεται και στη μελέτη του OECD (2008) η περίπτωση των παραχωρήσεων που αποφέρουν οικονομικά οφέλη προς το δημόσιο (leasehold concessions) δεν έχει αναλυθεί ιδιαίτερα στη διεθνή βιβλιογραφία και μελέτες και θεωρείται ότι εμπίπτει γενικότερα στην κατηγορία των έργων BOT (Built Operate Transfer), τα οποία όμως έχουν αρκετές βασικές διαφοροποιήσεις από τα leasehold concession.

¹⁹⁷ Όπως προτείνεται και από την ΕΕ (2008)

αυξομειώσεις στις τιμές του κάθε κινδύνου που αναλαμβάνεται (όπως ζήτηση των παραγόμενων υπηρεσιών, χρονοδιάγραμμα έργου, κόστος κατασκευής, επιτόκια δανεισμού κλπ) επιδρούν στη βιωσιμότητα της επένδυσης.

Τέλος όσον αφορά το φορέα χρηματοδότησης του έργου οι κίνδυνοι που αναλαμβάνονται είναι διαφορετικοί με αποτέλεσμα και τα κριτήρια αξιολόγησης τους να είναι διαφοροποιημένα. Στα έργα υποδομής και παροχής υπηρεσιών συνήθως δεν υπάρχει κάποια εμπράγματα αξία την οποία ο χρηματοδότης μπορεί να χρησιμοποιήσει ως εγγύηση για το κεφάλαιο που δανείζει στον ιδιώτη. Έτσι σε περίπτωση πτώχευσης του έργου ή ακόμη όταν τα έσοδα είναι πολύ χαμηλότερα από τα αναμενόμενα με αποτέλεσμα να υπάρχει αδυναμία αποπληρωμής τόκων και κεφαλαίων, είναι σχεδόν αδύνατον να εκποιηθεί το έργο και ο χρηματοδότης να μπορέσει να εξασφαλίσει το κεφάλαιο του.

Στις περισσότερες των περιπτώσεων τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα έχουν συμμετοχή στο έργο μέσω του δανεισμού της εταιρίας ειδικού σκοπού και όχι στα ίδια κεφάλαια με αποτέλεσμα τα κέρδη τους να μην επηρεάζονται από πιθανή καλύτερη από το αναμενόμενο εξέλιξη του έργου, καθώς αυτά είναι προκαθορισμένα (ο χρηματοδότης πρέπει να αποπληρωθεί το κεφάλαιο συν τους αντίστοιχους τόκους). Επομένως κατά την ανάλυση ευαισθησίας των κινδύνων που αναλαμβάνουν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, αναλύονται και εξετάζονται διαφορετικά απαισιόδοξα σενάρια ώστε να είναι γνωστό εκ των προτέρων ο βαθμός της έκθεσής τους στους κινδύνους όταν το έργο δεν έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Οι δανειστές επομένως (κυρίως συμπράξεις τραπεζών για τα μεγάλης κλίμακας έργα) λαμβάνουν υπόψη τόσο δυνατότητα από πλευράς του δανειζόμενου σχήματος να καλύπτει κανονικά τα έξοδα του δανείου καθώς όσο και τις προσφερόμενες διασφαλίσεις¹⁹⁸.

Παρόλο που οι χρηματοδότες τις περισσότερες φορές δεν συμμετέχουν άμεσα στην εταιρία ειδικού σκοπού για την υλοποίηση του έργου, θα πρέπει να προσφέρουν επιπλέον υποστήριξη στο ιδιωτικό σχήμα που αναπτύσσει το έργο κυρίως όταν υπάρχουν προβλήματα και αποκλίσεις ώστε να γίνει αναστροφή της απόδοσης της επένδυσης.

Κατά την τελευταία δεκαπενταετία έχει αναπτυχθεί στις αναπτυγμένες χώρες με βασικό παράδειγμα το Ηνωμένο Βασίλειο η εφαρμογή της χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ μέσω της έκδοσης ομολόγων τα οποία συνδέονται και αποπληρώνονται με τα έσοδα από τη λειτουργία του έργου. Έτσι στη χρηματοδότηση των έργων μπορούν να συμμετέχουν θεσμικοί επενδυτές με μακροχρόνια πλάνα και ορίζοντα για την επένδυσή τους ή κεφάλαια που προέρχονται από ασφαλιστικά και συνταξιοδοτικά ταμεία. Από το 1996 έως το 2009 στη Μεγάλη Βρετανία υλοποιήθηκαν 87 έργα μέσω συμπράξεων των οποίων ο προϋπολογισμός ξεπερνούσε τα 200 εκατομμύρια στερλίνες και από τα οποία στα 51

¹⁹⁸ European PPP Expertise Center (2010)

εφαρμόστηκε η στρατηγική της έκδοσης ομολόγων για τη χρηματοδότηση τους¹⁹⁹.

Συνοπτικά η μεθοδολογία που ακολουθούν οι εμπλεκόμενοι φορείς παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα:

Εμπλεκόμενος Φορέας	Στόχος / Σκοπός	Μεθοδολογία Ανάλυσης	Εργαλεία Ανάλυσης
Κύριος του έργου / Δημόσιος Φορέας	Value for Money	NPV (ΚΠΑ)	Εκτιμώμενο κόστος ή όφελος
Ιδιώτης	Βέλτιστη Απόδοση της επένδυσης	IRR	Αναλύσεις Ευαισθησίας / Monte Carlo Simulation
Χρηματοδότης	Αποπληρωμή δανείων	Διασφαλίσεις / Κάλυψη δανείου (Debt service cover ration, loan loss cover ratio)	Αναλύσεις Ευαισθησίας για Απαισιόδοξα Σενάρια

Εμπνευσμένο από Grimsey (2000)

8.2 Αναγκαία βήματα και μοντέλο αξιολόγησης προσφορών για έργα παραχώρησης

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω το δημόσιο όταν αξιολογεί τις προτάσεις των ιδιωτικών σχημάτων στηριζόμενο στην προεξόφληση των μελλοντικών ταμειακών ροών, αναλύει το κόστος που καλείται να καταβάλλει το κράτος όταν κάνει χρήση υπηρεσιών που παράγει ο ιδιώτης ή των εσόδων που θα αποκομίσει όταν πρόκειται για έργα παραχώρησης όπου ο παραχωρησιούχος καταβάλλει αντίτιμο προς το δημόσιο για τη χρήση και εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων (υποδομές, δημόσιες εκτάσεις και κτήματα, άλλου είδους ακίνητα)²⁰⁰.

Το δημόσιο έχει στην κατοχή του ένα πλήθος από υποδομές και ακίνητη περιουσία που ουσιαστικά πρόκειται για ένα χαρτοφυλάκιο με διαφοροποιημένα ακίνητα και υποδομές κάθε τύπου από οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, λιμάνια, μαρίνες, αεροδρόμια ως κτήρια γραφείων, στάδια, εμπορευματικά κτήρια, οικόπεδα κλπ. Η εγχώρια και διεθνής εμπειρία έχει αποδείξει ότι η δυνατότητα των κρατικών υπηρεσιών και φορέων να διαχειρίζονται αυτά τα ακίνητα είναι σε πολλές περιπτώσεις περιορισμένη με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνεται η μέγιστη εκμετάλλευση και απόδοση των συγκεκριμένων περιουσιακών στοιχείων σε σχέση με το αν η διαχείριση γινόταν από τον ιδιωτικό τομέα ο οποίος εξαιτίας της

¹⁹⁹ European PPP Expertise Center 2010

²⁰⁰ Shen (2006)

τεχνογνωσίας που διαθέτει μπορεί να τα διαχειριστεί αποτελεσματικότερα²⁰¹.

Στην Ελλάδα στα πλαίσια της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων 2004 δημιουργήθηκε ένα πλήθος υποδομών και ακινήτων για την εξυπηρέτηση των αναγκών της διοργάνωσης. Επιπλέον συχνή ήταν η πρακτική όπου οργανισμοί και υπηρεσίες που ανήκουν στο κράτος αποκτούσαν τα ακίνητα για την στέγαση των αναγκών τους. Αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής είναι η δημιουργία ενός μεγάλου χαρτοφυλακίου ακινήτων και υποδομών από το δημόσιο. Όλα αυτά τα περιουσιακά στοιχεία διαχειρίζονται από αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου χωρίς να επιτυγχάνεται η βέλτιστη αξιοποίησή τους εξαιτίας της δομής και περιορισμένης τεχνογνωσίας του δημόσιου τομέα σε σχέση με τον ιδιωτικό. Έτσι παρατηρείται συχνά το φαινόμενο της φυσικής και οικονομικής απαξίωσης των ακινήτων και υποδομών. Αρκετά από αυτά υπολειπургούν ή δεν χρησιμοποιούνται καθόλου, επιβαρύνοντας τους ισολογισμούς των εταιριών που ανήκουν με έξοδα συντήρησης και λειτουργίας χωρίς να προσφέρουν αντίστοιχες υπηρεσίες.

Οι επενδύσεις στον τομέα των υφιστάμενων υποδομών και οι αξιοποίησή υφιστάμενων έργων αποτελεί πεδίο ελκυστικό για τους επενδυτές σε παγκόσμιο επίπεδο καθώς έχει αποδειχθεί ότι παρουσιάζουν λιγότερους κινδύνους σε σχέση με νέες επενδύσεις από την αρχή στις υποδομές, κυρίως λόγω του γεγονότος της ύπαρξης ιστορικών στοιχείων για τα υφιστάμενα έργα σε σχέση με νέα²⁰².

Ένα είδος σύμβασης παραχώρησης είναι αυτό που αναφέρεται στη διεθνή βιβλιογραφία ως "leasehold concession". Στα πλαίσια αυτών των μορφών ΣΔΙΤ το δημόσιο παραχωρεί σε ιδιωτικά σχήματα υφιστάμενες υποδομές ή ακίνητα προς διαχείριση και εκμετάλλευση²⁰³. Ο ιδιώτης αναλαμβάνει να υλοποιήσει την απαιτούμενη επένδυση και είναι υπεύθυνος για τη λειτουργία και διαχείριση της υποδομής ή του περιουσιακού στοιχείου καθ' όλη τη διάρκεια παραχώρησης. Τα έσοδα προέρχονται συνήθως από τον τελικό χρήστη και σπανιότερα από το ίδιο το δημόσιο το οποίο αγοράζει τις παραγόμενες υπηρεσίες. Ο ανάδοχος καταβάλει στο δημόσιο οικονομικό αντάλλαγμα το οποίο καθορίζεται από τη σύμβαση παραχώρησης.

²⁰¹ Πλήθος μελετών αναφέρεται UK σε αυτό το γεγονός όπως Flynnberg (2006), National Audit Office (2003), Andersen (2007)

²⁰² Ο Bitsch (2010) στα πλαίσια μελέτης της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων αναφέρεται στις επενδύσεις σε υφιστάμενες υποδομές "brown – field" ως πιο ελκυστικές για τους επενδυτές σε σχέση με αντίστοιχες επενδύσεις σε υποδομές από την αρχή "green – field".

²⁰³ Ορισμένες φορές εμφανίζεται μία σύγχυση σχετικά με τις διαφορές που έχουν οι παραχωρήσεις σε σχέση με άλλες μορφές ΣΔΙΤ. Σύμφωνα με OECD (2008) οι ομοιότητες είναι πολλές ωστόσο οι κύριες διαφορές εντοπίζονται κυρίως στην ποσότητα του ρίσκου που μεταφέρεται στον ιδιωτικό τομέα (και κυρίως ο κίνδυνος της ζήτησης) καθώς και τα ανταποδοτικά τέλη που στην περίπτωση των παραχωρήσεων συνήθως προέρχονται από τους τελικούς χρήστες και λιγότερο ή καθόλου από το δημόσιο. Ο μη σαφής διαχωρισμός των παραπάνω εννοιών στην διεθνή βιβλιογραφία είναι κυρίως αποτέλεσμα του γεγονότος ότι οι διαφορές αυτές δεν επηρεάζουν το βασικό σκοπό όλων των μορφών ΣΔΙΤ που είναι η επίτευξη της κοινωνικής ωφέλειας (VFM).

Κατά τη διαδικασία μίας επένδυσης, στα πλαίσια ενός έργου παραχώρησης, όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς αντιλαμβάνονται και προσδοκούν ότι κεφάλαια που επενδύονται καθώς και υποδομές που αξιοποιούνται σήμερα μπορούν να αποφέρουν πολλαπλά οφέλη στο μέλλον, κάτι που είναι και το κίνητρο για όλους τους συμμετέχοντες και η βάση για την οικονομική ανάπτυξη και ευημερία της κοινωνίας. Η σωστή αξιολόγηση και εκτίμηση των έργων σε αρχικό επίπεδο είναι ο σημαντικότερος παράγοντας για να εξασφαλιστεί η επιτυχία του έργου και η βιωσιμότητα της επένδυσης²⁰⁴. Η Ευρωπαϊκή Ένωση το 2008 οριοθετεί σε γενικές γραμμές τα κύρια βήματα που πρέπει να ακολουθούνται κατά την αξιολόγηση ενός έργου, από τους εμπλεκόμενους φορείς, τα οποία είναι τα ακόλουθα²⁰⁵:

- Ανάλυση των κοινωνικών και οικονομικών παραμέτρων και ωφελειών. Το πρώτο στάδιο της διαδικασίας είναι η αποτίμηση των άμεσων και έμμεσων ωφελειών για το κοινωνικό σύνολο από την υλοποίηση της επένδυσης. Κατά κανόνα η αξιολόγηση είναι ποσοτική και εκτελείται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου με ή χωρίς την συνεργασία εξωτερικών συμβούλων. Η τελική απόφαση εξαρτάται και από τα κρατικά επιχειρησιακά προγράμματα και τις κατευθύνσεις που ορίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση²⁰⁶.
- Καθορισμός του έργου. Σε αυτό το στάδιο γίνεται σαφής καταγραφή του φυσικού αντικείμενου και των κύριων παραμέτρων του έργου για το οποίο θα πραγματοποιηθεί η επένδυση ώστε να είναι δυνατή η περαιτέρω οικονομική ανάλυση σχετικά με τη βιωσιμότητα της επένδυσης²⁰⁷.
- Ανάλυση βιωσιμότητας της επένδυσης (feasibility study). Μία τυπική ανάλυση βιωσιμότητας της σχεδιαζόμενης επένδυσης πρέπει να εκπονηθεί από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου ώστε να επιβεβαιωθεί ότι το έργο, όπως τουλάχιστον καταστρώνεται στον αρχικό του σχεδιασμό, μπορεί να προσφέρει κάποιες ελάχιστες αποδόσεις ώστε η εξασφάλιση των κεφαλαίων που θα απαιτηθούν να είναι εφικτή είτε αυτά προέρχονται από ιδιώτες είτε μέσω του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων. Οι παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη κατά την ανάλυση βιωσιμότητας είναι η εκτίμηση της μελλοντικής ζήτηση των παραγόμενων υπηρεσιών, το ύψος και η φύση των εσόδων, το κόστος κατασκευής και μελετών, πιθανά εναλλακτικά σενάρια κλπ.
- Χρηματοοικονομική και οικονομική ανάλυση. Κατά το στάδιο αυτό τόσο ο δημόσιος τομέας (κύριος των υποδομών / έργων) όσο και ο ιδιωτικός

²⁰⁴ Bitsch (2010)

²⁰⁵ Ο οδηγός “Cost Benefit Analysis” εκδόθηκε και άρχισε να εφαρμόζεται στην ΕΕ από το 1990 ως βασικό εργαλείο των υπηρεσιών που αξιολογεί επενδύσεις και έργα σε κάθε χώρα. Η εμπειρία που αποκτήθηκε κατά καιρούς ενσωματωνόταν με νέες κατά καιρούς εκδόσεις.

²⁰⁶ Η ίδια διαδικασία εφαρμόζεται και εκτός ΕΕ παγκοσμίως, βλέπε United Nations (2004), Cui (2010)

²⁰⁷ Σε πολλές χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Αυστραλία το συγκεκριμένο μέρος της διαδικασίας είναι γνωστό ως “output specifications” κατά το οποίο γίνεται καθορισμός των υπηρεσιών που επιθυμεί το ίδιο το δημόσιο (Cuttaree, 2008)

τομέας στις περιπτώσεις έργων που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ προχωρούν στις ανάλογες χρηματοοικονομικές μελέτες λαμβάνοντας που τελικά θα αναδείξουν τη βιωσιμότητα της επένδυσης για τον κάθε εμπλεκόμενο φορέα. Έτσι το κράτος θα εξασφαλίσει ότι επιτυγχάνεται η μέγιστη κοινωνική ωφέλεια ανά μονάδα κόστους ενώ τα ιδιωτικά σχήματα ότι με την εμπλοκή τους στο έργο ότι πετυχαίνουν μία εύλογη απόδοση της επένδυσής τους. Παράγοντες όπως το ύψος της επένδυσης, το κόστος λειτουργίας και συντήρησης, η διάρκεια του έργου, η πηγή των κεφαλαίων και τα εκτιμώμενα έσοδα λαμβάνονται υπόψη ώστε να υπολογιστούν δείκτες όπως η καθαρή παρούσα αξία της υποδομής, ο εσωτερικός βαθμός απόδοσης της επένδυσης κλπ²⁰⁸.

- Ανάλυση και κατανομή κινδύνων. Η βιωσιμότητα της κάθε επένδυσης εξαρτάται κατά κύριο λόγο από την αποτελεσματική διαχείριση του ρίσκου σε ένα έργο. Έτσι όλα τα εμπλεκόμενα μέρη αξιολογούν τους κινδύνους, τους τιμολογούν και κάθε ένας αναλαμβάνει τα ρίσκα τα οποία μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα και με το μικρότερο κόστος. Η διαδικασία ανάλυσης των κινδύνων είναι το βασικό στάδιο στο οποίο η διοίκηση μπορεί να ενημερωθεί και να διαχειριστεί ανάλογα τους κινδύνους που εμπεριέχονται στο έργο²⁰⁹. Κατά το στάδιο αυτό, που συνήθως εκτελείται μαζί με τις χρηματοοικονομικές αναλύσεις παραπάνω, οι εμπλεκόμενοι φορείς αξιολογούν τις σημαντικές παραμέτρους του έργου μέσω αναλύσεων ευαισθησίας και υπολογίζουν τη βιωσιμότητα της επένδυσης για διάφορα σενάρια. Κατόπιν όλων των αναλύσεων τα ιδιωτικά σχήματα καταθέτουν τις προσφορές τους στον κύριο του έργου, προσφορές οι οποίες αξιολογούνται για την ανάδειξη του αναδόχου σχήματος²¹⁰.

Η γενικότερη μορφή των μοντέλων αξιολόγησης οικονομικών προσφορών για την ανάδειξη του πλειοδότη σε έργα παραχώρησης (leasehold concessions) που έχει χρησιμοποιηθεί ευρέως στην Ελληνική εμπειρία είναι αυτή που αναλύεται παρακάτω. Όπως έχει ήδη αναφερθεί και παραπάνω το γεγονός ότι δεν έχει υπάρξει μέχρι σήμερα εκτεταμένη μελέτη σε ξεχωριστό επίπεδο των έργων παραχώρησης από τα οποία το δημόσιο λαμβάνει οικονομικό αντάλλαγμα, αλλά ενσωματώνονται στα ευρύτερα πλαίσια των έργων ΣΔΙΤ (παραχωρήσεις τύπου BOT) έχει σαν αποτέλεσμα να μην υπάρχει και ξεχωριστή μελέτη σχετικά με τα αντίστοιχα μοντέλα αξιολόγησης. Επομένως στα έργα leasehold concessions θα πρέπει να χρησιμοποιείται η εμπειρία που υπάρχει και οι κατευθύνσεις και

²⁰⁸ Τα εργαλεία που χρησιμοποιεί ο κάθε εμπλεκόμενος φορέας για να αξιολογήσει τη συμμετοχή του αναφέρθηκαν παραπάνω σύμφωνα και με τη μελέτη Grimsey (2000)

²⁰⁹ Association of Project Management UK (2000)

²¹⁰ Ο Cooper (2005) αναφέρει ότι η ανάλυση των κινδύνων είναι μία διαδικασία που έχει σχεδιαστεί για να βοηθήσει τους υπεύθυνους να καταγράψουν τους κινδύνους συγκεκριμένα και να καθορίσουν τις διαδικασίες, τα μέτρα και τις αποφάσεις που θα κάνουν αποτελεσματικότερη τη διαχείρισή τους

πρακτικές που εφαρμόζονται κατά τη διάρκεια υπολογισμού της επίτευξης της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας για τα έργα παραχωρήσεων γενικά²¹¹.

Σε αυτή την κατηγορία έργων το δημόσιο εκμεταλλεύεται υποδομές και άλλα περιουσιακά στοιχεία που έχει στην κατοχή του παραχωρώντας τη λειτουργία και διαχείρισή τους σε ιδιωτικά σχήματα. Οι ιδιώτες αναλαμβάνουν τη λειτουργία και συντήρησή τους για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα έναντι τιμήματος που καταβάλουν στο κράτος για τη χρήση της υποδομής.

Για την επιλογή της βέλτιστης προσφοράς λαμβάνονται υπόψη κατά περίπτωση και ανάλογα με την φύση του έργου, την αναθέτουσα αρχή αλλά και την εμπειρία κάθε χώρας σε παρόμοιου τύπου έργα τα ακόλουθα οικονομικά στοιχεία:

- **Αρχικό εφάπαξ οικονομικό αντάλλαγμα**
- **Σταθερό ετήσιο οικονομικό αντάλλαγμα**
- **Μεταβλητό ετήσιο οικονομικό αντάλλαγμα**

Τα παραπάνω μπορεί να περιλαμβάνονται όλα μαζί κατά την διαδικασία διαγωνισμού για την επιλογή πλειοδότη ή να εφαρμόζεται μέρος αυτών ανάλογα με τη φύση του έργου και τους αντικειμενικούς σκοπούς της αναθέτουσας αρχής. Όταν παραλείπεται κάποιο από τα ανταλλάγματα συνήθως αυτό είναι το μεταβλητό οικονομικό αντάλλαγμα το οποίο υπολογίζεται ως ποσοστό των εσόδων ή ως ποσοστό των κερδών από την λειτουργία της υποδομής. Όπως έχει ήδη αναφερθεί το σχήμα των παραχωρήσεων υφιστάμενων υποδομών (συμπεριλαμβανομένων των λιμενικών υποδομών) αποτελεί ένα βασικό εργαλείο αξιοποίησής τους προσφέροντας έσοδα στο δημόσιο αλλά και τα απαιτούμενα κεφάλαια για την περεταίρω ανάπτυξη των υποδομών μέσω της εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα²¹².

Το μοντέλο αξιολόγησης που εφαρμόζεται στηρίζεται στην προεξόφληση των μελλοντικών ταμειακών εισροών για το δημόσιο που γεννούνται από την συμβατική υποχρέωση του ιδιώτη να καταβάλλει προς το κράτος για την λειτουργία της υποδομής. Στα περισσότερα έργα τα τεύχη διακήρυξης προβλέπουν την καταβολή ενός εφάπαξ ανταλλάγματος κατά την υπογραφή της σύμβασης, πέραν του ετήσιου τιμήματος σταθερού και μη (εγγυημένου και μη εγγυημένου). Οι παράμετροι που περιλαμβάνονται στο μοντέλο που καθορίζουν και την Καθαρή Παρούσα Αξία των καταβολών προς τον κύριο του έργου / υποδομής είναι η διάρκεια παραχώρησης του περιουσιακού στοιχείου, ο συντελεστής βαρύτητας του εφάπαξ ανταλλάγματος, το επιτόκιο προεξόφλησης και η αναπροσαρμογή του ετήσιου μισθώματος, τα οποία καθορίζονται από την διακήρυξη της

²¹¹ Κυρίως αναφερόμαστε στις περιπτώσεις που ο τρόπος υπολογισμού του VFM γίνεται με τον υπολογισμό του PSC.

²¹² Johns (2010)

σύμβασης και είναι συγκεκριμένα. Το μεταβλητό ετήσιο αντάλλαγμα υπολογίζεται ως ποσοστό επί των εσόδων από τη λειτουργία της υποδομής σύμφωνα με το επιχειρηματικό σχέδιο που καταθέτει ο κάθε διαγωνιζόμενος / επενδυτής. Ανάλογα πάλι με τη φύση του έργου το μεταβλητό οικονομικό αντάλλαγμα μπορεί να υπολογίζεται ως ποσοστό επί των εσόδων (revenues) ή αντίστοιχα επί των καθαρών εσόδων από την λειτουργία, προ φόρων (Net Operating Income). Το έργο ανατίθεται στο ιδιωτικό σχήμα του οποίου η οικονομική προσφορά προσφέρει τη μεγαλύτερη Καθαρή Παρούσα Αξία για το δημόσιο.

Ο υπολογισμός της Καθαρής Παρούσας Αξίας από την πλευρά του δημοσίου επιλέγεται ως μία λύση που παρέχει ασφαλή αποτελέσματα και αποτελεί κριτήριο για την βέλτιστη επιλογή. Εφαρμόζεται καθώς θεωρείται η μέθοδος που προσφέρει πιο αξιόπιστα αποτελέσματα σε σχέση με τον Εσωτερικό Βαθμό Απόδοσης (IRR)²¹³, ενώ ο υπολογισμός πολλαπλών τιμών (multiple values of IRR) είναι αρκετές φορές δύσκολος λόγω της κυκλικότητας που πιθανόν υπάρχει κατά τη διάρκεια ζωής του έργου σε παραμέτρους όπως τα έσοδα ή τα έξοδα²¹⁴. Για την τελική επιτυχία του έργου η επιλογή ενός μοντέλου αξιολόγησης που θα λαμβάνει υπόψη ταυτόχρονα τους αντικειμενικούς σκοπούς του ιδιώτη επενδυτή και του δημοσίου είναι απαραίτητο²¹⁵.

Η αξιολόγηση των προσφορών από την πλευρά του δημοσίου μέσω του υπολογισμού της ΚΠΑ έχει επικριθεί κατά καιρούς και έχει αποδειχθεί επικεντρώνεται στη χρηματοοικονομική ανάλυση χωρίς να λαμβάνει υπόψη σημαντικά θέματα διαχείρισης, περιβαλλοντικά, νομικά κλπ²¹⁶. Για το λόγο αυτό υπάρχουν προτάσεις για εφαρμογή από τις αρμόδιες υπηρεσίες σε ορισμένες χώρες όπως η Αυστραλία, Ιρλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο, η μετατροπή των μη οικονομικών παραμέτρων των έργων κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μπορούν να ενσωματωθούν στις αναλύσεις τους για τον έλεγχο της επιλογής της βέλτιστης οικονομικής προσφοράς και κατά συνέπεια την επίτευξη της κοινωνικής ωφέλειας^{217 & 218}.

Στην παραπάνω κριτική για το μη υπολογισμό των λοιπών ποιοτικών παραμέτρων πρέπει να προστεθεί και το γεγονός ότι στον υπολογισμό της ΚΠΑ κατά την αξιολόγηση των προσφορών των συμμετεχόντων, και στις περιπτώσεις έργων μεγάλου προϋπολογισμού, η επιλογή της βέλτιστης προσφοράς όταν υπάρχει μικρή διαφορά μεταξύ των συμμετεχόντων είναι δύσκολη. Μικρές μεταβολές στις παραμέτρους των υπολογισμών οδηγεί σε μη ορθά αποτελέσματα²¹⁹.

²¹³ Watson (2005)

²¹⁴ Park (1990)

²¹⁵ Shen (2002)

²¹⁶ Zhang (2004)

²¹⁷ Οι τεχνικές αυτές μπορεί να είναι πίνακες καταγραφής και αξιολόγησης των κινδύνων των οποίων η κριτική αξιολόγηση από έμπειρο προσωπικό και με τη βοήθεια στατιστικών εργαλείων μπορούν να μετατρέψουν τις μη οικονομικές μεταβλητές σε μετρήσιμα προς χρήση στοιχεία.

²¹⁸ Jang (2010)

²¹⁹ Grimsey (2005)

Η επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας ως αντικειμενικό στόχο των ΣΔΙΤ έχει οδηγήσει πολλούς στο να υιοθετήσουν την άποψη ότι απαιτείται και από την πλευρά των υπηρεσιών του δημοσίου μία πιο ολοκληρωμένη ανάλυση η οποία δεν θα στηρίζεται μόνο στην σύγκριση απλώς των τιμών της ΚΠΑ²²⁰. Εναλλακτικά λοιπόν έχει προταθεί η εφαρμογή από την πλευρά του δημοσίου να περιλαμβάνει πλήρη στατιστική ανάλυση Monte Carlo ενσωματώνοντας μελέτες ευαισθησίας για διάφορα σενάρια επιτυχίας του έργου με σκοπό την εξαγωγή καλύτερων αποτελεσμάτων σε σχέση με τους κινδύνους στα πλαίσια πλέον διαστημάτων εμπιστοσύνης²²¹. Μέθοδοι που στηρίζονται στον υπολογισμό της μέσης τιμής και της τυπικής απόκλισης των αποτελεσμάτων επίσης μπορούν να προσφέρουν αποτελέσματα²²².

Η αξιολόγηση των συμμετεχόντων μέσω αποτελεσματικών εργαλείων και μοντέλων είναι βασικός παράγοντας που ευνοεί τον ανταγωνισμό. Στη διεθνή βιβλιογραφία ο ανταγωνισμός κατά τη διάρκεια της διαγωνιστικής διαδικασίας ονομάζεται "competition for the market" και είναι απαραίτητο στοιχείο για την επίτευξη της κοινωνικής ωφέλειας²²³.

Το δημόσιο ως κύριος των έργων και των υποδομών που παραχωρούνται στους ιδιώτες προς εκμετάλλευση έχει το δικαίωμα, το οποίο και συχνά εξασκεί, μετά την κατάθεση των προσφορών και εφόσον οι συμμετέχοντες είναι πάνω από έναν εύλογο αριθμό να καλέσει τους πρώτους 2 ή τρεις πλειοδότες με σκοπό την διαπραγμάτευση για μία καλύτερη οικονομική προσφορά από την πλευρά τους. Για να είναι δυνατή και αποτελεσματική μία τέτοια διαδικασία πρέπει τα μοντέλα αξιολόγησης να είναι αποτελεσματικά και με όσο το δυνατόν μικρότερη πιθανότητα για επιλογή της μη βέλτιστης προσφοράς.

Σύμφωνα με τα παραπάνω στο γενικό μοντέλο που εφαρμόζεται για την αξιολόγηση των συμμετεχόντων σε έργα leasehold concessions υπάρχουν παράγοντες οι οποίοι δεν λαμβάνονται υπόψη, και θα αναλυθούν παρακάτω, και που υπό προϋποθέσεις μπορεί να επηρεάζουν τόσο τη βιωσιμότητα του έργου όσο και την επίτευξη τελικά ή όχι της ζητούμενης πάντα κοινωνικής ωφέλειας. Επιπλέον, μέσω αναλύσεων ευαισθησίας καθώς και εφαρμογή σε υφιστάμενα έργα που υλοποιούνται μέσω συμβάσεων παραχώρησης, αποδεικνύεται ότι ακόμη και μικρές αποκλίσεις στις πραγματικές τιμές, κατά τη διάρκεια της σύμβασης, σε θεμελιώδης παραμέτρους όπως το επιτόκιο προεξόφλησης και ο ΔTK μπορεί να οδηγήσουν σε αλλαγές ακόμη και στην κατάταξη των προσφορών μεταξύ των συμμετεχόντων σχημάτων, με αποτέλεσμα να υπάρχει κίνδυνος να επιλεγεί η οικονομική προσφορά η οποία δεν προσφέρει τη μέγιστη κοινωνική ωφέλεια (VFM) για το δημόσιο.

²²⁰ HM Treasury (2003)

²²¹ Η πρόταση αυτή υιοθετείται από τους Akintoye (2001), Grimsey (2005), Stahr (2006)

²²² Oryczak (2000), Jang (2010)

²²³ OECD (2008)

$$\Sigma.A.K. = A f + \sum_{j=1}^n \frac{S_j I}{(1+r)^j} + \sum_{j=1}^n \frac{F_j}{(1+r)^j} \quad (1)$$

Όπου:

- Σ.Α.Κ.: Σταθμισμένο Άθροισμα Καταβολών
- A: Εφάπαξ Οικονομικό Αντάλλαγμα
- f: Συντελεστής Βαρύτητας
- $S_{(j)}$ = Σταθερό Ετήσιο Οικονομικό Αντάλλαγμα Έτους j, $1 < j < n$ έτη παραχώρησης (n)
- $F_{(j)}$ = Μεταβλητό Ετήσιο Οικονομικό Αντάλλαγμα Έτους j, $1 < j < n$ έτη παραχώρησης (n). Υπολογίζεται ως ποσοστό (%) επί των εσόδων ή κερδών. Κατά την εφαρμογή της εξίσωσης λαμβάνεται υπόψη Ελάχιστο Ετήσιο Εγγυημένο Αντάλλαγμα μικρότερο του 100% του Μεταβλητού Ανταλλάγματος όπως προκύπτει από το επιχειρηματικό πλάνο του επενδυτή.
- r = Επιτόκιο Προεξόφλησης
- I: Η ετήσια καταβολή αναπροσαρμόζεται ετησίως, με βάση τον πληθωρισμό (ΔTK), ο οποίος ορίζεται συγκεκριμένα για όλη τη διάρκεια μίσθωσης.

Συχνά τα τεύχη διακήρυξης μπορεί να καθορίζουν συγκεκριμένη ελάχιστη σχέση μεταξύ του Σ.Α.Κ. με το εφάπαξ, σταθερό και μεταβλητό οικονομικό αντάλλαγμα, ανάλογα με τη φύση του έργου και τις απαιτήσεις του ιδιοκτήτη²²⁴.

Το μεταβλητό οικονομικό αντάλλαγμα υπολογίζεται πάλι ανάλογα με τις απαιτήσεις του ιδιοκτήτη και υπολογίζεται επί των εσόδων / πωλήσεων (revenues) κατά την περίοδο λειτουργίας της υποδομής²²⁵ ή ως ποσοστό επί των κερδών προ φόρων (EBIDTA)²²⁶.

Ανατρέχοντας στα μοντέλα αξιολόγησης των έργων παραχώρησης τύπου BOT στα οποία υπάρχει μεγαλύτερη εμπειρία και σαφώς περισσότερες μελέτες και έρευνες²²⁷ προκύπτει ότι συχνότερα εφαρμόζεται η μέθοδος της ΚΠΑ σε σχέση με το ρίσκο (NPV – at risk) και δομείται

²²⁴ Για παράδειγμα στα τεύχη δημοπράτησης μέσω σχήματος παραχώρησης των μαρινών / τουριστικών λιμένων Αλίμου, Νέας Επιδαύρου, Ύδρας και Πόρου ορίζεται εφάπαξ αντάλλαγμα κατ' ελάχιστο 10% του Σ.Α.Κ. και μεταβλητό οικονομικό αντάλλαγμα κατ' ελάχιστο 15% του Σ.Α.Κ. ΤΑΙΠΕΔ (2013)

²²⁵ Το ποσοστό επί του τζίρου εφαρμόζεται διαδοδομένα στην περίπτωση των παραχωρήσεων σιδηροδρομικών δικτύων σε Αφρικανικές χώρες και κυρίως στην Ν. Αφρική φθάνοντας στα επίπεδα του 5% ετησίως, βλέπε Philips (2009), αλλά και στην παραχώρηση λιμένων στις ΗΠΑ, βλέπε Johns (2010)

²²⁶ Το ποσοστό επί των κερδών προ φόρων εφαρμόζεται τελευταία στην περίπτωση παραχώρησης μαρινών στην Ελλάδα, βλέπε ΤΑΙΠΕΔ (2013)

²²⁷ OECD (2008)

λαμβάνοντας υπόψη το μεσοσταθμικό κόστος κεφαλαίου (WACC) καθώς και τη μέση τιμή και τυπική απόκλιση (mean – variance)²²⁸. Η μέθοδος αυτή διαχειρίζεται καλύτερα τους κινδύνους που σχετίζονται με την χρηματοδότηση και την ζήτηση των υπηρεσιών με αποτέλεσμα να προσφέρει πιο αξιόπιστα αποτελέσματα.

Εναλλακτικά, στα έργα τύπου BOT πάλι, εφαρμόζεται η λύση του υπολογισμού της περιόδου παραχώρησης του έργου από το δημόσιο προς τον ιδιώτη²²⁹ έτσι ώστε και οι δύο πλευρές να επιτυγχάνουν τους αντικειμενικούς τους σκοπούς. Έτσι για το δημόσιο επιζητείται η επίτευξη θετικής ΚΠΑ (NPV > 0) και κατόπιν της επίτευξής της το δημόσιο παύει να έχει επιπλέον άμεσο όφελος. Ταυτόχρονα για τον ιδιώτη επιδιώκεται επίτευξη της επιθυμητής κερδοφορίας σύμφωνα με :

$$NPV = \sum_{t=1}^T \frac{(I_t - C_t)}{(1+r)^t} \geq I_c R \quad (2)$$

Όπου:

- I τα έσοδα κατά το κάθε έτος t
- C το κόστος κατά το έτος t
- r ο συντελεστής προεξόφλησης
- I_c τα κεφάλαια που έχει επενδυθεί και R η επιθυμητή απόδοση τους

Έτσι υπολογίζεται η βέλτιστη περίοδος παραχώρησης ώστε να επιτυγχάνονται οι δύο απαραίτητες συνθήκες (επίτευξη κερδοφορίας) για το δημόσιο και για τον ιδιώτη. Παρατηρείται ότι και σε αυτή την εναλλακτική μέθοδο υπολογισμού όπου η περίοδος παραχώρησης δεν καθορίζεται εξ αρχής αλλά ανάλογα με την βιωσιμότητα του έργου ταυτόχρονα για δημόσιο και ιδιώτη εξακολουθούν να διαδραματίζουν βασικό ρόλο οι παράμετροι όπως η ζήτηση και τα έσοδα, το κόστος και οι δαπάνες λειτουργίας, οι πληθωριστικές πιέσεις κλπ.

Συνήθως στις περιπτώσεις των έργων παραχώρησης τύπου leasehold concessions η συμβατική περίοδος είναι δεδομένη από τα τεύχη διακήρυξης και το μοντέλο αξιολόγησης που εφαρμόζεται έχει σαν βάση το μοντέλο (1) παραπάνω.

8.3 Η ανάγκη ενός αποτελεσματικότερου μοντέλου αξιολόγησης προσφορών.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί η διεθνής βιβλιογραφία σχετικά με την επιλογή του αποτελεσματικότερου σχήματος σε έργα συμπράξεων

²²⁸ Ye (2000)

²²⁹ Όπως παρουσιάζεται από τον Shen (2002)

επικεντρώνεται στα έργα παραχώρησης τύπου BOT και ελάχιστα σε έργα τύπου leasehold concessions²³⁰.

Ανεξάρτητα αν ένα έργο έχει επιλεγεί από το δημόσιο να κατασκευαστεί μέσω εφαρμογής κάποιου μοντέλου ΣΔΙΤ (προφανώς ικανοποιώντας τα κριτήρια του Public Sector Comparable που έχουν αναφερθεί) θα πρέπει οι οικονομικές προσφορές των συμμετεχόντων να επιβεβαιώνουν την επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας και τελικά να επιλέγεται η βέλτιστη²³¹. Ο κανόνας αυτός έχει εξίσου σημαντική σημασία και στα έργα παραχωρήσεων όπου το δημόσιο εκμεταλλεύεται τις υφιστάμενες υποδομές και την περιουσία του χωρίς να επιβαρύνεται οικονομικά αλλά αντίθετα λαμβάνοντας έσοδα από την λειτουργία και διαχείριση τους από τα ιδιωτικά σχήματα.

Αναλύοντας την διεθνή βιβλιογραφία στα έργα BOT προκύπτει ότι η ωφέλεια για το δημόσιο – κύριο των υποδομών δεν προέρχεται αποκλειστικά από τα καθαρά έσοδα αλλά και από άλλους **παράγοντες** (όπως η υπολειμματική αξία και άλλα έμμεσα οφέλη) οι οποίοι θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και να αξιολογούνται κατά την διαδικασία επιλογής της βέλτιστης προσφοράς²³². Κάποιοι από αυτούς μπορούν να ποσοτικοποιηθούν και λαμβάνονται υπόψη στην επιλογή της βέλτιστης προσφοράς.

Επιπλέον όπως προτείνεται και από τις κατευθύνσεις που παρέχει η Ευρωπαϊκή Ένωση²³³ η βιωσιμότητα κάθε επένδυσης επιβεβαιώνεται μέσω οικονομικών αναλύσεων στις οποίες η σωστή επιλογή των οικονομικών μεταβλητών και του κινδύνου που αναλαμβάνει ο κάθε φορέας να διαχειριστεί διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Οι παράγοντες αυτοί και η σωστή επιλογή τους έχουν σημαντικό ρόλο και στα αντίστοιχα μοντέλα αξιολόγησης που μελετούμε. Στη διατριβή γίνεται εκτεταμένη αναφορά, μελέτη και προτάσεις επί των βασικών **παραμέτρων** που καθορίζουν τους παράγοντες αυτούς και οδηγούν στην σωστή αποτίμησή τους με στόχο την εξαγωγή ασφαλών αποτελεσμάτων σχετικά με την επιλογή της βέλτιστης οικονομικής προσφοράς.

Αποτελεσματικά μοντέλα αξιολόγησης μειώνουν την πιθανότητα για επιλογή σχημάτων που δεν προσφέρουν την βέλτιστη ωφέλεια για το δημόσιο ή για τα ίδια συμφέροντά τους και κατ' επέκταση μειώνεται ο κίνδυνος της προσφυγής σε επαναδιαπραγμάτευση της σύμβασης, που εκτεταμένα παρατηρείται σε ορισμένες χώρες²³⁴. Επαναδιαπραγμάτευση υπό προϋποθέσεις μπορεί να σημαίνει απώλεια του πλεονεκτήματος που προσφέρει η διαδικασία του διαγωνισμού για το δημόσιο²³⁵ και θα αναλυθεί διεξοδικά παρακάτω. Ταυτόχρονα αποτελεσματικά μοντέλα αποτελούν βασικό εργαλείο για τις υπηρεσίες του δημοσίου κατά την τελευταία φάση

²³⁰ OECD (2008)

²³¹ Jang (2010)

²³² Grimsey (2005), S. Wales Government (2007)

²³³ EU (2010) Guide to cost benefit analysis

²³⁴ Amaral (2006), Guasch (2004)

²³⁵ Beuve (2011)

της διαδικασίας με τους πλειοδότες για την επίτευξη ακόμη καλύτερης οικονομικής προσφοράς²³⁶.

Οι κυριότεροι παράγοντες επιρροής στη διαδικασία επιλογής της βέλτιστης οικονομικής προσφοράς μέσω των μοντέλων που εφαρμόζονται παρουσιάζονται παρακάτω. Ο πίνακας στο Παράρτημα 1 απεικονίζει προηγούμενες μελέτες σχετικά με την επίδραση των συγκεκριμένων παραμέτρων στα έργα παραχωρήσεων, κυρίως όμως αυτών του τύπου BOT.

Οι προσδιοριστικοί παράγοντες και οι παράμετροι επιρροής και καθορισμού των παραγόντων αυτών.

8.3.1 Συντελεστής – επιτόκιο προεξόφλησης (r)

Προηγούμενες μελέτες και θεωρία

Ο συντελεστής προεξόφλησης των μελλοντικών ταμειακών ροών αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους παράγοντες κατά την αξιολόγηση από την πλευρά του δημοσίου για την επίτευξη της κοινωνικής ωφέλειας. Κατά την διαδικασία αυτή το δημόσιο ελέγχει από την μία την παρούσα αξία του κόστους εφόσον το έργο κατασκευαζόταν με την παραδοσιακή μέθοδο και από την άλλη την παρούσα αξία των εσόδων του ιδιώτη που προέρχονται είτε από τους τελικούς χρήστες είτε από το δημόσιο. Οι κίνδυνοι που διέπουν τις δύο παραπάνω χρηματοροές δεν είναι ταυτόσημοι και επομένως δεν αναμένεται οι συντελεστές προεξόφλησης να είναι ίδιοι²³⁷.

Κάθε ένας από τους εμπλεκόμενους φορείς του έργου κατά την ανάλυση της βιωσιμότητας σε όλη την διάρκειά του θα χρησιμοποιήσει και θα βασίσει τα αποτελέσματα στην εφαρμογή των απαραίτητων συντελεστών προεξόφλησης. Έτσι για παράδειγμα στα έργα τύπου BOT το δημόσιο εξετάζοντας την οικονομική επάρκεια και αποτελεσματικότητα του έργου επιθυμεί $KPA > 0$ ενώ τα ιδιωτικά σχήματα αποδόσεις στα κεφάλαιά τους IRR μεγαλύτερα του συντελεστή προεξόφλησης και κατά συνέπεια ικανοποιητικό αντάλλαγμα για τους κινδύνους που αναλαμβάνουν να διαχειριστούν²³⁸.

Στη διεθνή βιβλιογραφία και μελέτες, κυρίως όσον αφορά τα έργα παραχωρήσεων τύπου BOT, ο συντελεστής προεξόφλησης αποτελεί από τις σημαντικότερες μεταβλητές μέσω της οποίας καταγράφονται οι διάφοροι κίνδυνοι του έργου και η επιρροή τους στο τελικό αποτέλεσμα. Έτσι για παράδειγμα ο Ye (2000) χρησιμοποιεί συνδυασμό του WACC και της μέσης

²³⁶ Athias (2007)

²³⁷ Grout (2005)

²³⁸ Malini (1999)

τιμής και τυπικής απόκλισης (mean – variance) στο μοντέλο υπολογισμού του με σκοπό να απεικονίσει καλύτερα κινδύνους που σχετίζονται με χρηματοοικονομικά αλλά και άλλου είδους ρίσκα σχετικά με την αγορά και την ζήτηση των υπηρεσιών.

Ο Shen (2005) προτείνει βελτίωση του ίδιου του μοντέλου που ο ίδιος έχει αναπτύξει (μοντέλο No2 παραπάνω)²³⁹ με σκοπό να λάβει υπόψη την συνεισφορά των μεταβλητών του ρίσκου και όχι απλώς τους κινδύνους που σχετίζονται με τον πληθωρισμό και τα επιτόκια²⁴⁰:

$$r = \frac{1+I}{1+I_{inf}} - 1 \quad (3)$$

Στην ίδια κατεύθυνση ο Ng (2007) αναπτύσσει ένα μοντέλο προσομοίωσης (simulation model και fuzzy multi objective decision model) λαμβάνοντας υπόψη κινδύνους και αβεβαιότητες του έργου κατά τον καθορισμό της περιόδου παραχώρησης υποδομών²⁴¹.

Ο Zhang (2006) προτείνει μεθοδολογία βασισμένη στην βάση αμοιβαίων κερδών για δημόσιο και ιδιώτη (win-win principle). Τεχνικές προσομοίωσης εφαρμόστηκαν με σκοπό να ληφθούν υπόψη αρκετά οικονομικά και κατασκευαστικά ρίσκα. Ωστόσο η συγκεκριμένη μεθοδολογία δεν εφαρμόστηκε σε κάποιο έργο με πραγματικά δεδομένα.

Στην διεθνή βιβλιογραφία και μελέτες οι παράμετροι που επηρεάζουν την βιωσιμότητα ενός έργου κατηγοριοποιούνται σε αυτούς που επηρεάζουν άμεσα την ΚΠΑ (NPV related factors), σε αυτούς που σχετίζονται με τους άμεσους κινδύνους του έργου (Risk related factors) και σε άλλους ποιοτικούς που σχετίζονται με την γενικότερη επιτυχία του έργου (Critical success factors). Οι κίνδυνοι στις δύο πρώτες κατηγορίες λαμβάνονται υπόψη αριθμητικά, ενώ αυτοί τις τελευταίας κατηγορίας κυρίως ποσοτικά²⁴².

Τεχνικές υπολογισμού του συντελεστή προεξόφλησης

Προκύπτει λοιπόν ότι το θέμα της συσχέτισης και ορθής καταγραφής και ποσοτικοποίησης των κινδύνων που κατανέμονται μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων στα έργα παραχωρήσεων αποτελεί παράγοντας συστηματικής μελέτης και συμπεριλαμβάνεται στα μοντέλα αξιολόγησης τόσο από την πλευρά του δημοσίου όσο και από την πλευρά των ιδιωτών. Εμπειρία μέχρι σήμερα υπάρχει στα έργα παραχώρησης τύπου BOT η οποία όμως μπορεί να μεταφερθεί και στα έργα παραχώρησης τύπου leasehold concessions που μελετώνται στην παρούσα διατριβή.

²³⁹ Shen (2002)

²⁴⁰ Chenyun (2011)

²⁴¹ Βλέπε Ng (2007a) και (2007b)

²⁴² Chenyun (2011)

Όπως έχει ήδη αναφερθεί τα έργα παραχώρησης που των υποδομών του δημοσίου σε ιδιώτες (από τα οποία προκύπτουν οικονομικά οφέλη/αντάλλάγματα για το δημόσιο) δεν έχουν ξεχαστεί ξεχωριστά, παρά εντάσσονται στο πλαίσιο των έργων παραχώρησης (τύπου BOT) όπου προκύπτει κόστος για το δημόσιο ώστε να χρησιμοποιεί τις υπηρεσίες που παράγονται. Επομένως έρευνες και μελέτες σχετικά με την επιρροή όλων των παραμέτρων που αφορούν γενικότερα όλα τα έργα παραχωρήσεων, εξειδικεύονται στην παρούσα διατριβή για τα leasehold concessions.

Ιδιαίτερη συζήτηση έχει υπάρξει γύρω από το κόστος του χρήματος τόσο για το δημόσιο όσο και για τον ιδιωτικό τομέα αντίστοιχα κατά την αξιολόγηση για την υλοποίηση ενός έργου μέσω προγράμματος δημοσίων επενδύσεων ή μέσω ΣΔΙΤ. Ο δημόσιος τομέας έχει τη δυνατότητα να εξασφαλίζει κεφάλαια και δανείζεται χρήματα με χαμηλότερο κόστος από αυτό του ιδιωτικού τομέα, μέσω του συστήματος φορολογίας των πολιτών ή την έκδοση ομολόγων και να τα χρησιμοποιεί για τα διάφορα είδη δημοσίων επενδύσεων. Το κόστος του δανεισμού καθορίζεται κυρίως από την αντίληψη του ρίσκου από το δανειστή τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα και λιγότερο από την ποιότητα των επενδύσεων για τις οποίες προορίζονται τα συγκεκριμένα κεφάλαια²⁴³.

Είναι σαφές ότι για την κατασκευή ενός έργου υποδομής (πχ εμπορευματικός λιμένας, οδικά δίκτυα κλπ) το κόστος του χρήματος είναι μικρότερο όταν αυτό κατασκευάζεται μέσω δημόσιας επένδυσης αντί με ιδιωτικά κεφάλαια. Οι φορολογούμενοι δεν έχουν τη δυνατότητα να αξιώσουν κάποιο ασφάλιστρο (premium) για τα χρήματα που καταβάλουν στο κράτος μέσω της φορολογίας για το ρίσκο του συγκεκριμένου δανεισμού, κάτι που θα συμβεί όταν ο ιδιώτης αντλεί το αντίστοιχο ποσό από την ελεύθερη αγορά (τράπεζες, ομολογιακά δάνεια κλπ)²⁴⁴

Από την άλλη πλευρά είναι γενικά αποδεκτό ότι η διαχείριση και κατανομή πόρων είναι πιο αποτελεσματική όταν πραγματοποιείται από τον ιδιωτικό τομέα. Το γεγονός ότι το κόστος του χρήματος στην περίπτωση των δημοσίων επενδύσεων είναι μικρότερο από αυτό των ιδιωτικών οδηγεί στην πρακτική της χρησιμοποίησης συνήθως του βασικού (risk free) προεξοφλητικού επιτοκίου για το δημόσιο τομέα κατά την ανάλυση κόστους ωφέλειας (cost – benefit analysis) και κάποιο σταθμισμένο μεγαλύτερο για τον ιδιωτικό τομέα²⁴⁵.

Οι επικριτές της συγκεκριμένης εφαρμογής υποστηρίζουν ότι το κόστος του χρήματος είναι ονομαστικά και όχι πραγματικά μικρότερο όταν η συγκεκριμένη επένδυση γίνεται μέσω του δημοσίου και όχι του ιδιωτικού τομέα, καθώς η αποτελεσματικότητα του ιδιωτικού τομέα στην κατασκευή και διαχείριση έργων υποδομής και υπηρεσιών είναι μεγαλύτερη από αυτή

²⁴³ Βλέπε Klein (1997) και Kay (1993)

²⁴⁴ Grout (2003)

²⁴⁵ Αυτή η θεωρία και πρακτική έχει αρκετούς υποστηρικτές όπως Hirshleif (1964), Diamond (1967), Bailey and Jensen (1972), Grout 2003 καθώς και άλλους που την απορρίπτουν όπως Arrow and Lind (1970), Klein 1997

του δημόσιου τομέα. Η Παγκόσμια Τράπεζα το 1994 υπολόγιζε ότι ένα πλεονέκτημα στο κόστος δανεισμού 3% που έχει το κράτος ισοσκελίζεται από μία μείωση στο κόστος κατασκευής και συντήρησης του έργου της τάξης του 20%, κάτι που αρκετές φορές, σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, επιτυγχάνει ο ιδιώτης ανάδοχος του έργου²⁴⁶. Σε αυτό το σημείο πρέπει να τονιστεί ότι όσο πιο αποτελεσματικός είναι ο δημόσιος τομέας μίας χώρας (πχ ανεπτυγμένα Ευρωπαϊκά κράτη) τόσο μειώνεται η υπεροχή των ιδιωτικών σχημάτων στην παροχή υπηρεσιών και έργων υποδομής. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα οι ιδιωτικοποιήσεις να είναι πολύ πιο αποτελεσματικές σε αναπτυσσόμενες οικονομίες σε σχέση με άλλες ανεπτυγμένες.

Στην περίπτωση όμως της πραγματικής οικονομίας όπου τα έργα και οι υπηρεσίες παράγονται σε καθεστώς μη τέλειων αγορών ο δημόσιος τομέας μπορεί να εξασφαλίζει κεφάλαια με μικρότερο κόστος από τον ιδιωτικό και αυτό αποτελεί γεγονός που επηρεάζει την αξιολόγηση για την υλοποίηση ή όχι κάποιου έργου μέσω ΣΔΙΤ. Ο συσχετισμός μεταξύ των έργων που πραγματοποιούνται μέσω προγράμματος δημόσιων επενδύσεων είναι μικρότερη (λόγω του πλήθους των έργων) σε σχέση με τα έργα που έχει στο χαρτοφυλάκιό του ο κάθε ιδιώτης. Επομένως ο κίνδυνος χρεωκοπίας ενός έργου που ανήκει στο κράτος επηρεάζει λιγότερο το χαρτοφυλάκιο των έργων του συνολικά σε σχέση με αυτό του ιδιώτη, κάτι που αξιολογείται αντίστοιχα και από τους πιστωτές τους²⁴⁷.

Η παραδοχή της πρόσβασης από την πλευρά του δημοσίου σε κεφάλαια με φθηνότερο κόστος τελεί υπό αμφισβήτηση τα τελευταία χρόνια κυρίως για τις χώρες οι οποίες χτυπήθηκαν περισσότερο από την παγκόσμια οικονομική κρίση, με αποτέλεσμα η άντληση κεφαλαίων για έργα υποδομής να είναι δύσκολη.

Το γεγονός ότι σε γενικές γραμμές το κόστος χρήματος για το δημόσιο είναι μικρότερο από τον ιδιωτικό τομέα δεν συνεπάγεται αποτελεσματικότερη διαχείριση των κινδύνων των έργων. Εάν κατά την αξιολόγηση των έργων εφαρμόζεται ένα κοινός συντελεστής προεξόφλησης, αυτό συνεπάγεται ότι υπάρχει ευνοϊκή αντιμετώπιση για τα έργα με μεγαλύτερο ρίσκο και υποεκτίμηση για αυτά με μικρότερο²⁴⁸.

Ο συντελεστής προεξόφλησης είναι η βασική παράμετρος που διαμορφώνεται ανάλογα με τους κινδύνους που αναλαμβάνει ο κάθε εμπλεκόμενος φορέας του έργου. Κατά την αξιολόγηση των προσφορών των ιδιωτικών σχημάτων ο συντελεστής προεξόφλησης πρέπει να λαμβάνει υπόψη τους κινδύνους που καλείται να διαχειριστεί ο ανάδοχος και εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά του κάθε έργου ξεχωριστά. Μία γενική τιμή για κάθε κατηγορία έργων είναι πάλι μία προσέγγιση που δεν εξασφαλίζει τα βέλτιστα κριτήρια αξιολόγησης²⁴⁹.

²⁴⁶ World Bank Report (1994)

²⁴⁷ Klein (1997)

²⁴⁸ Βλέπε Broadbent (2003)

²⁴⁹ Sadka (2006) και Grimsey (2005)

Η Καθαρή Παρούσα Αξία κάθε χρηματοροής εμπεριέχει μεγάλο βαθμό ευαισθησίας σε σχέση με τον συντελεστή προεξόφλησης που εφαρμόζεται, γεγονός που επηρεάζει και το αποτέλεσμα των υπολογισμών για την επιλογή της βέλτιστης οικονομικής προσφοράς από το μοντέλο (1) που αναλύεται παραπάνω.

Για τον υπολογισμό του συντελεστή προεξόφλησης κατά την αξιολόγηση των προσφορών χρησιμοποιείται η απλούστερη μορφή του Capital Asset Pricing Model (CAPM) με ταυτόχρονη εφαρμογή τροποποιήσεων που ενσωματώνουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κάθε έργου, ώστε να λαμβάνονται υπόψη στη σωστή τους διάσταση οι συστηματικοί κίνδυνοι που αναλαμβάνει να διαχειριστεί ο ανάδοχος²⁵⁰. Αναλυτικότερα το μοντέλο CAPM αναλύεται ως ακολούθως:

$$R_e = R_f + \beta_e(R_m - R_f)$$

Όπου:

R_e η απόδοση των ιδίων κεφαλαίων για τους συγκεκριμένους συστηματικούς κινδύνους,

R_f είναι το επιτόκιο μηδενικού ρίσκου,

B_e είναι ο συντελεστής συσχέτισης που απεικονίζει το βαθμό με τον οποίο οι αποδόσεις του συγκεκριμένου έργου μεταβάλλονται σε σχέση με τις αποδόσεις της αγοράς συνολικά

R_m - R_f είναι το ασφάλιστρο (premium) που ο επενδυτής επιθυμεί να έχει κατά την επένδυσή του στην συγκεκριμένη αγορά

Οι Park & Sharp (1990) υπολογίζουν το κόστος που κεφαλαίου ως συνδυασμό του κόστους των ιδίων κεφαλαίων και του κόστους του δανεισμού:

$$R_{wacc} = X_e R_e + (1 - t) X_d R_d$$

X_e το ποσοστό των ιδίων κεφαλαίων

R_e η απόδοση των ιδίων κεφαλαίων

t το ποσοστό φορολογίας

X_d το ποσοστό των δανειακών κεφαλαίων

R_d το κόστος / απόδοση των δανειακών κεφαλαίων

Ο Jang (2010) προτείνει ότι το ασφάλιστρο (premium) **R_m-R_f** κατά την διαδικασία επιλογής του ιδιωτικού σχήματος για την υλοποίηση ενός έργου παραχώρησης τύπου BOT, πρέπει προσαρμοστεί ανάλογα με το ποσοστό των κινδύνων που μεταφέρονται στον ιδιώτη προς διαχείριση και

²⁵⁰ Partnerships Victoria (2003), Queensland Treasury (2006), New South Wales Government (2007), Hirst (2007)

με βάση αυτό να γίνει η αξιολόγησή της προσφοράς του. Εφαρμόζοντας την συγκεκριμένη πρόταση αντίστοιχα στην περίπτωση των παραχωρήσεων τύπου leasehold concessions προκύπτει ότι:

$$R'_e = R_f + p_j \beta_e (R_m - R_f)$$

$$p_j = \sum_{i=1}^n w_i \theta_{ij}$$

R'_e απόδοση των ιδίων κεφαλαίων προσαρμοσμένη στο ποσοστό των κινδύνων που αναλαμβάνει ο ιδιώτης

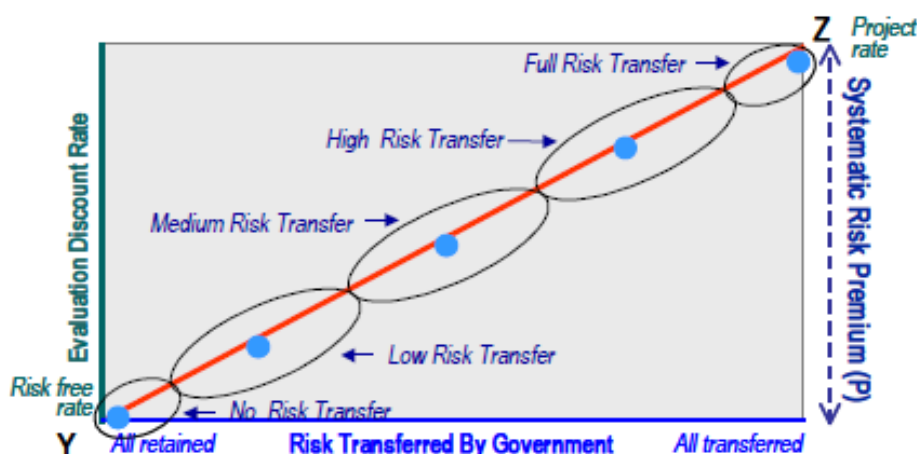
p_j το συνολικό ποσοστό των κινδύνων του έργου που αναλαμβάνει ο ιδιώτης

β_e το beta των ιδίων κεφαλαίων του ιδιώτη (δηλαδή η συσχέτιση μεταξύ του ρίσκου του έργου με το ρίσκο της αγοράς)

w_i το ποσοστό επιρροής κάθε κινδύνου στη συνολική ΚΠΑ του έργου

θ_{ij} το ποσοστό των ασφαλιστρών κινδύνων που μεταφέρονται στον ιδιώτη.

Θεωρητικά το κάθε έργο έχει διαφορετικό συστηματικό ρίσκο και επομένως διαφορετικό β_e (beta), που οδηγεί σε διαφορετικό συντελεστή προεξόφλησης για κάθε έργο ξεχωριστά ανάλογα με τους κινδύνους που μεταφέρονται σε κάθε εμπλεκόμενο φορέα, σε συνθήκες μη τέλειων αγορών. Όσο μεγαλύτερο είναι το επίπεδο των συστηματικών κινδύνων που καλείται να διαχειριστεί ο ιδιώτης τόσο υψηλότερο είναι και το επίπεδο του συντελεστή προεξόφλησης.



Πηγή New South Wales Government (2007)

Ο Jang (2010) για τον υπολογισμό του συνολικού ποσοστού των κινδύνων p_j που μεταφέρεται στον ιδιώτη και την συνεισφορά του στην

ΚΠΑ εφαρμόζει την συσχέτιση συντελεστών Pearson²⁵¹ μέσω της ανάλυσης Monte Carlo²⁵² για τις σημαντικότερες μεταβλητές του έργου σε κάθε μία από τις οικονομικές προσφορές που κατατίθενται στο δημόσιο για ένα συγκεκριμένο έργο παραχώρησης τύπου BOT.

Στην περίπτωση των παραχωρήσεων τύπου leasehold concessions όπου το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων μεταφέρεται στον ιδιώτη ενώ η ΚΠΑ για το δημόσιο από την χρήση της υποδομής είναι θετική, ο υπολογισμός του συντελεστή προεξόφλησης που περιλαμβάνει την αξιολόγηση των κινδύνων στην πραγματική τους διάσταση υπολογίζεται ως:

$$R_{wacc'} = X_e R'_e + (1 - t) X_d R_d \quad (4)$$

R'_e απόδοση των ιδίων κεφαλαίων προσαρμοσμένη στο ποσοστό των κινδύνων που αναλαμβάνει ο ιδιώτης

X_e το ποσοστό των ιδίων κεφαλαίων

t το ποσοστό φορολογίας

X_d το ποσοστό των δανειακών κεφαλαίων

R_d το κόστος / απόδοση των δανειακών κεφαλαίων

Σε αντίθεση με την παραπάνω πρακτική και μεθοδολογία, στην Μεγάλη Βρετανία η πολιτική που ακολουθείται είναι η εφαρμογή ενός σταθερού συντελεστή προεξόφλησης για όλα τα έργα της τάξης του 6% έως το 2003 και 3,50% από το 2003 και μετά²⁵³, πολύ κοντά στο επιτόκιο μηδενικού ρίσκου. Ο υπολογισμός της ΚΠΑ σχετίζεται άμεσα με τις τιμές του συντελεστή προεξόφλησης και με απλές αναλύσεις ευαισθησίας που πραγματοποιούνται παρακάτω αποδεικνύεται ότι ακόμη και οριακές μεταβολές στην τιμή του συντελεστή προεξόφλησης μπορεί να διαφοροποιήσει την αξιολόγηση των προσφορών των ιδιωτών με αποτέλεσμα την μη επίτευξη της μέγιστης ωφέλειας για λογαριασμό του δημοσίου²⁵⁴. Το πρόβλημα αυτό αντιμετωπίζεται μέσω αναλύσεων ευαισθησίας στα έργα παραχωρήσεων όπου συνεπάγεται κόστος για το δημόσιο²⁵⁵. Αρκετές κυβερνήσεις σκέφτονται πλέον να υιοθετήσουν την μετάβαση από μονοδιάστατες αναλύσεις και συγκρίσεις μεμονωμένων αποτελεσμάτων σε άλλες που λαμβάνουν υπόψη διαστήματα εμπιστοσύνης και πιθανότητες αποτελεσμάτων (εσόδων και εξόδων)²⁵⁶. Οι αναλύσεις

²⁵¹ Pearson Correlation Coefficients

²⁵² Όπως θα αναφερθεί διεξοδικά και στο κεφάλαιο 10, όταν η εμπειρική ή θεωρητική κατανομή της επένδυσης δεν είναι διαθέσιμη στους επενδυτές, ή λόγω ιδιομορφίας της επένδυσης δεν υπάρχουν διαθέσιμα ιστορικά στοιχεία, τότε ακολουθείται αναλόγως της πολυπλοκότητας της, η τιμολόγηση και αξιολόγηση της με τη μέθοδο Monte Carlo. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν αρκετά έργα ΣΔΙΤ στις υποδομές.

²⁵³ Green Book (2003) από HM Treasury

²⁵⁴ Grimsey (2005)

²⁵⁵ Από απλές αναλύσεις ευαισθησίας ως πιο πολύπλοκες όπως Monte Carlo Simulations σχετικά τόσο με τα έσοδα όσο και με τα έξοδα. Βλέπε Jang (2010)

²⁵⁶ HM Treasury (2003a)

αυτές διασφαλίζουν σε μεγαλύτερο βαθμό την επιλογή του αναδόχου που με την προσφορά του επιτυγχάνεται το προαπαιτούμενο της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας²⁵⁷.

Στην περίπτωση της μορφής των παραχωρήσεων τύπου leasehold concessions, η επιλογή ενός συντελεστή προεξόφλησης που λαμβάνει υπόψη τους κινδύνους του έργου και χρησιμοποιείται για να αξιολογήσει τις οικονομικές προσφορές των διαγωνιζόμενων μοιάζει να είναι πολύ σημαντικός παράγοντας για την αποφυγή δυσμενών αποτελεσμάτων. Όπως αναφέρθηκε διεξοδικά το κάθε έργο είναι μοναδικό, με διαφορετικούς κινδύνους και πρέπει να αξιολογείται ανάλογα.

Οι αρμόδιοι φορείς των κεντρικών κυβερνήσεων ορίζουν τις τιμές των συντελεστών beta ανάλογα με την κατηγοριοποίηση του έργου και εφόσον υπάρχει προηγούμενη εμπειρία. Σε αντίθετη περίπτωση αν το έργο δεν μπορεί να ενταχθεί σε κάποιες από τις ήδη υφιστάμενες κατηγορίες ή είναι σημαντικά μεγάλο τότε γίνονται ξεχωριστές αναλύσεις. Έτσι στην Αυστραλία²⁵⁸ το Υπουργείο Οικονομικών διακρίνει 3 κατηγορίες σπουδαιότητας έργων ανάλογα με το συστημικό ρίσκο που διέπουν τα έργα. Έτσι για παράδειγμα στην μικρότερη κατηγορία τοποθετούνται τα έργα τα έργα που σχετίζονται με τα εμπορικά ακίνητα και τις υπηρεσίες, στην δεύτερη κατηγορία οι υποδομές, μεταφορές, ο κλάδος της υγείας, οι αναπτύξεις ακινήτων και η ενέργεια. Στην τρίτη κατηγορία εμπεριέχονται τα έργα υψηλών τεχνολογιών, δίκτυα και τηλεπικοινωνίες. Για τις παραπάνω λοιπόν κατηγορίες προτείνονται οι ακόλουθες τιμές των μεταβλητών:

Κατηγορία	Επιτόκιο Μηδενικού Ρίσκου	Ασφάλιστρο Συστημικού Κινδύνου	Συντελεστής Beta
1	6%	2,40%	0,40
2		3,60%	0,60
3		7,20%	1,20

Αντίστοιχα η Παγκόσμια Τράπεζα (1998) προτείνει συντελεστές beta σε μορφή διαστήματος που είναι για τα έργα της ενέργειας από 0,20 – 0,80 ενώ για αυτά των τηλεπικοινωνιών από 0,47 – 0,77.

Για τον υπολογισμό του ασφάλιστρου του συστημικού κινδύνου²⁵⁹ που μεταφέρεται στον ιδιώτη μπορεί κατά περίπτωση στο κάθε έργο να εφαρμόζονται στατιστικές μέθοδοι όπως αυτή της μέσης τιμής και τυπικής απόκλισης²⁶⁰ ή της προσομοίωσης Monte Carlo, ενώ σε περιπτώσεις όπου υπάρχουν αρκετά στοιχεία από προηγούμενη εμπειρία γίνονται οι ανάλογες προσαρμογές σύμφωνα με την σπουδαιότητα και την επιρροή του κάθε κινδύνου στο αποτέλεσμα του έργου. Στη λογική αυτή οι αρχές της

²⁵⁷ Watson (2005) και Stahr (2006)

²⁵⁸ S. Wales Government (2007)

²⁵⁹ Systematic risk premium $R_m - R_f$

²⁶⁰ Mean – Variance

Αυστραλίας²⁶¹ υπολογίζουν την σπουδαιότητα παραγόντων όπως η ζήτηση, ο πληθωρισμός, η υπολειμματική αξία της υποδομής και η εν γένει πορεία της οικονομίας και της αγοράς με βάση κλίμακα από 1 – 5²⁶², ενώ με κλίμακα 0 – 1 καταγράφεται ποιος αναλαμβάνει τον κάθε συγκεκριμένο κίνδυνο²⁶³. Ανάλογα με την συνεισφορά κάθε κινδύνου στο σύνολο του έργου αλλά και με την κατανομή τους ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη υπολογίζεται το ασφάλιστρο κινδύνου και κατά συνέπεια ο συντελεστής προεξόφλησης.

Η εφαρμογή στην ελληνική εμπειρία

Στην Ελληνική εμπειρία οι συντελεστής προεξόφλησης που χρησιμοποιήθηκαν εκτεταμένα τα τελευταία χρόνια κυμαίνονταν συνήθως μεταξύ 8% - 10%. Για παράδειγμα στην διακήρυξη του έργου παραχώρησης για 35 έτη (2008) της μαρίνας στο Στάδιο Ειρήνης και Φιλίας καθοριζόταν στο 9% και περιλαμβάνει το ρίσκο (risk premium) της συγκεκριμένης επένδυσης. Σήμερα λίγα μόλις χρόνια μετά το επίπεδο αυτό του 9% φαντάζει πολύ μικρό λαμβάνοντας υπόψη τη οικονομική κατάσταση της χώρας, την απροθυμία τοποθέτησης επενδυτικών κεφαλαίων καθώς και την δυσμενή θέση της αγοράς του θαλάσσιου τουρισμού αναψυχής²⁶⁴.

Στο μοντέλο αξιολόγησης (1) που εφαρμόζεται αξιολογείται η εφάπαξ καταβολή του ιδιώτη με την υπογραφή της σύμβασης και μάλιστα με συντελεστή βαρύτητας, υποεκτίμηση ή υπερεκτίμηση του συντελεστή προεξόφλησης από τις υπηρεσίες του δημοσίου σε σχέση με την πραγματική του τιμή μπορεί να οδηγήσει σε λάθος αξιολόγηση των διαγωνιζόμενων. Ακόμη και μία απόκλιση της τάξης του 0.5% είναι αρκετή έτσι ώστε να αλλάξει τα δεδομένα και τελικά η ανάθεση του έργου να γίνει στο σχήμα που δεν ήταν πραγματικά ο πλειοδότης με αποτέλεσμα να μην έχει επιτευχθεί η μέγιστη ωφέλεια για το δημόσιο. Αποκλίσεις του συντελεστή προεξόφλησης από την πραγματική του τιμή μπορεί να συμβεί σε έργα στα οποία δεν υπάρχει ιδιαίτερη εμπειρία λόγω της ιδιαιτερότητάς τους έτσι ώστε να μην υπάρχουν στοιχεία σχετικά με την συσχέτιση του συγκεκριμένου τύπου επένδυσης με την ευρύτερη αγορά.

Αποδεικνύεται λοιπόν, ευρέως στη βιβλιογραφία και την πρακτική εφαρμογή, ότι στο επίπεδο της ανάλυσης για την επίτευξη της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας κατά τη διαδικασία της σύγκρισης με το πρότυπο κόστος (PSC) η εφαρμογή συντελεστών προεξόφλησης που απεικονίζουν στο μεγαλύτερο βαθμό τους συστημικούς κινδύνους είναι πολύ σημαντική.

²⁶¹ S. Wales Government (2007)

²⁶² Οι κίνδυνοι του πληθωρισμού καθώς και της ζήτησης αναφέρονται διεξοδικά παρακάτω

²⁶³ Το 0 συμβολίζει ότι το ρίσκο παραμένει στο δημόσιο, το 1 ότι μεταφέρεται στον ιδιώτη και οι ενδιάμεσες τιμές αναλογική κατανομή.

²⁶⁴ Πολύ λίγα χρόνια μετά αντίστοιχα έργα δημοπρατούνται με συντελεστές προεξόφλησης τουλάχιστον 2% μεγαλύτερους τελευταία στην περίπτωση παραχώρησης μαρινών στην Ελλάδα, βλέπε ΤΑΙΠΕΔ (2013).

Αντίστοιχα και στην περίπτωση της αξιολόγησης των προσφορών σε έργα leasehold concessions είναι εξίσου απαραίτητη ώστε να διασφαλίζεται η επίτευξη της μέγιστης ωφέλειας μέσω της επιλογής της βέλτιστης προσφοράς. Η επιλογή της τιμής ή του εύρους τιμών του συντελεστή προεξόφλησης μπορεί να στηρίζεται σε ιστορικά στοιχεία όταν αυτά υπάρχουν ή σε υπολογισμούς μέσω προσαρμογών ανάλογα με τα ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία του κάθε έργου²⁶⁵.

Στην περίπτωση της Ελλάδας θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τον σχεδιασμό των έργων η δυνατότητα της εξασφάλισης των απαραίτητων κεφαλαίων για την υλοποίησή τους από όπου και αν αυτά προέρχονται (συμμετοχή του δημοσίου με κεφάλαια του κρατικού προϋπολογισμού, ίδια κεφάλαια ιδιωτών, τραπεζικός δανεισμός, ομόλογα κλπ). Η ανάπτυξη των έργων υποδομής ακολουθεί τον κύκλο της οικονομίας και σχετίζεται άμεσα με τις μεταβολές του ΑΕΠ σε κάθε χώρα²⁶⁶. Οι επενδύσεις στις υποδομές κατά την περίοδο 2003 - 2007 κατέγραψαν σημαντική αύξηση σε Ευρωπαϊκό επίπεδο με υποχώρηση μετά το 2008 εξαιτίας της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης που συνολικά άγγιξε το 60%²⁶⁷. Οι περιορισμένες δυνατότητες του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων αρκετών χωρών σε συνδυασμό με την απροθυμία των επενδυτών να τοποθετήσουν κεφάλαια στον τομέα των υποδομών²⁶⁸ αποτελούν τους βασικούς παράγοντες της ύφεσης στη συγκεκριμένη αγορά.

Μέχρι και το 2007 η προσφορά χρήματος από τράπεζες, επενδυτικά κεφάλαια, αμοιβαία κεφάλαια διαχείρισης περιουσία, κεφάλαια για real estate, συνταξιοδοτικά κεφάλαια κλπ, για την υλοποίηση έργων υποδομής ήταν μεγάλη. Το κόστος του χρήματος ήταν σε χαμηλά επίπεδα²⁶⁹ και η απαραίτητη χρηματοδότηση εξασφαλισμένη για τα περισσότερα από τα έργα που εμφανίζονταν να είναι βιώσιμα. Μετά το 2008 η εικόνα αυτή άλλαξε δραματικά με αποτέλεσμα τα διαθέσιμα κεφάλαια να είναι περιορισμένα και κατά συνέπεια το κόστος τους αρκετά μεγαλύτερο σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο. Παρόλο που μετά το 2010 παρουσιάζονται σταθεροποιητικές τάσεις στην ευρωπαϊκή αγορά, η Ελλάδα εξακολουθεί να υστερεί σημαντικά στην επιθυμία των επενδυτών για να τοποθετήσουν κεφάλαια, ενώ ο τραπεζικός δανεισμός είναι σχεδόν μη εφικτός.

Για τον λόγο αυτό κατά τον υπολογισμό του συντελεστή προεξόφλησης για έργα που εκτελούνται στην Ελλάδα θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη σημασία αν αντικειμενικά υπάρχει η δυνατότητα χρηματοδότησης

²⁶⁵ Όπως για παράδειγμα στην Αυστραλία και στην Ιρλανδία όπου γίνονται προσαρμογές ανάλογα με τους κινδύνους που σχετίζονται με κύριες παραμέτρους όπως η ζήτηση, ο πληθωρισμός, η υπολειμματική αξία, η πορεία της αγοράς κλπ. Βλέπε New South Wales Government (2007) και Public Private Partnerships (2007).

²⁶⁶ Valila (2005)

²⁶⁷ Wagenvoort (2010)

²⁶⁸ Καταγράφεται πλήρης κατάρρευση στην έκδοση ομολόγων με σκοπό την χρηματοδότηση νέων έργων.

²⁶⁹ Inderst (2010)

του έργου με χαμηλό κόστος (πχ από εγχώρια τραπεζικά και άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα) και κατά συνέπεια εφαρμόζοντας την σχέση (4) να προκύπτει συντελεστής προεξόφλησης μικρότερος σε σχέση με το αν το έργο υλοποιείται μόνο μέσω ιδίων κεφαλαίων. Στην περίπτωση που η χρηματοδότηση του απαιτείται να καλυφθεί εξολοκλήρου από τον υποψήφιο επενδυτή είναι εύλογο ότι οι αποδόσεις για τα ίδια κεφάλαια του είναι μεγαλύτερες ²⁷⁰και κατά συνέπεια το όφελος για το δημόσιο μικρότερο²⁷¹.

Αντίστοιχα συσχέτιση του προεξοφλητικού επιτοκίου μηδενικού ρίσκου R_f με τα ελληνικά ομόλογα δεν προσφέρει αξιόπιστες τιμές λόγω της αποτίμησης των κρατικών ομολόγων και κατά συνέπεια πρέπει να εφαρμόζονται εναλλακτικές λύσεις με τιμές που προκύπτουν από τον μέσο όρο άλλων ευρωπαϊκών χωρών.

8.3.2 Πληθωρισμός – Δείκτης Τιμών Καταναλωτή (I)

Σημαντικός παράγοντας στα έργα που υλοποιούνται με τη μέθοδο των ΣΔΙΤ είναι το ύψος και η πορεία του πληθωρισμού κατά τη διάρκεια της σύμβασης. Το γεγονός ότι οι συμβάσεις συνήθως διαρκούν αρκετά χρόνια (από 15 έως 35 χρόνια και μερικές φορές ακόμη και περισσότερο) κάνει πολύ δύσκολο το να εκτιμηθούν με ακρίβεια οι κινήσεις του πληθωρισμού κατά τη συμβατική περίοδο. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να είναι αρκετά δύσκολος ο προσδιορισμός και η αξιολόγηση του αντίστοιχου ασφαλιστρού από τον φορέα ο οποίος καλείται να διαχειριστεί τον συγκεκριμένο κίνδυνο²⁷².

Οι διακυμάνσεις του πληθωρισμού κατά τη συμβατική διάρκεια συγκαταλέγεται στους οικονομικούς κινδύνους των έργων ΣΔΙΤ και αποτελεί ενδογενή παράγοντα για το δημόσιο καθώς το κράτος μέσω της μακροοικονομικής πολιτικής του είναι σε θέση να ελέγξει ή να καθορίσει σε σημαντικό βαθμό την πορεία του και εξωγενής παράγοντας για τον ιδιωτικό τομέα καθώς οι κινήσεις του δεν έχουν καμία επίδραση στις διακυμάνσεις του²⁷³. Ο εξωγενής παράγοντας της πορείας του πληθωρισμού χρησιμοποιείται ως μεταβλητή για την αξιολόγηση των προσφορών των συμμετεχόντων σχημάτων στα έργα παραχώρησης (leasehold concessions) μέσω της ετήσιας αναπροσαρμογής των καταβολών προς το δημόσιο για τη χρήση και λειτουργία της υποδομής.

Η σημαντικότητα του συγκεκριμένου κινδύνου και η σπουδαιότητα της αποτελεσματικής κατανομής του αποδεικνύεται από το γεγονός ότι στις περισσότερες από τις μελέτες σχετικά με τους κινδύνους στα έργα παραχώρησης BOT η πορεία του πληθωρισμού θεωρείται θεμελιώδης

²⁷⁰ Εξαιτίας την αντίληψης για τους μεγαλύτερους κινδύνους που καλείται ο ιδιώτης να διαχειριστεί.

²⁷¹ Σε αυτή την περίπτωση οι αποδόσεις (IRR) για έργα στην Ελλάδα αναμένεται να είναι ακόμη μεγαλύτερες σε σχέση με τους ενδεικτικούς μέσους όρους που παρουσιάζει η JP Morgan (2010) για την Ευρώπη.

²⁷² Grimsey (2002)

²⁷³ Sadka (2006)

παράμετρος²⁷⁴ και μπορεί να οδηγήσει σε επιπλέον ρίσκα κυρίως όταν πρόκειται για επενδύσεις με μεγάλο ορίζοντα υλοποίησης και λειτουργίας²⁷⁵.

Η πορεία του πληθωρισμού επηρεάζει ένα πλήθος από παράγοντες όπως το χρηματοοικονομικό κόστος του δανεισμού (χωρίς βέβαια να είναι πάντα δεδομένο ότι ο πληθωρισμός και τα επιτόκια ακολουθούν το ίδιο εύρος αυξομειώσεων²⁷⁶), το κόστος κατασκευής, το κόστος λειτουργίας και συντήρησης, αλλά ακόμη και τα έσοδα και κατά συνέπεια την ζήτηση των παραγόμενων υπηρεσιών, που αναμφισβήτητα αποτελούν μερικούς από τους σημαντικότερους παράγοντες που καλούνται να διαχειριστούν τα εμπλεκόμενα στο έργο μέρη²⁷⁷. Επομένως μπορούμε να ισχυριστούμε ότι οι μεταβολές του πληθωρισμού έχουν αντίκτυπο στις χρηματοροές των έργων, για όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, χρηματοροές οι οποίες καθορίζουν την βιωσιμότητα και την επιτυχία της κάθε επένδυσης²⁷⁸.

Ο Jang (2010) αναδεικνύει την μεγάλη επιρροή του πληθωρισμού μέσω της εφαρμογής loop diagrams στα έργα παραχώρησης τύπου BOT και συγκεκριμένα στα μοντέλα αξιολόγησης προσφορών καθώς είναι μεταβολές του είναι άμεσα συνδεδεμένες με το μοντέλο των χρηματοροών του έργου καθώς και με το μοντέλο του συντελεστή προεξόφλησης. Συγκεκριμένα αυξομειώσεις του πληθωρισμού επηρεάζουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά στοιχεία του έργου και της επένδυσης:

- Κατασκευαστικό κόστος (άμεσο και έμμεσο)
- Χρόνοι υλοποίησης
- Ετήσιο ενεργειακό κόστος
- Ετήσιο κόστος διαχείρισης και συντήρησης της υποδομής (άμεσο και έμμεσο)

Οι κεντρικές κυβερνήσεις θεωρούν την μεταβλητή του πληθωρισμού ως σημαντικό παράγοντα των έργων και την ορθή διαχείρισή του και κατανομή του ως μέρος της επιτυχίας του²⁷⁹. Ειδικά για την περίπτωση της Αυστραλίας η επιρροή του κινδύνου της αυξομείωσης της τιμής του πληθωρισμού ενσωματώνεται στην τιμή του συντελεστή προεξόφλησης και τον τροποποιεί ανάλογα με την επιρροή που έχει στο κόστος λειτουργίας της υποδομής αλλά και στο ποιος καλείται να διαχειριστεί το συγκεκριμένο κίνδυνο²⁸⁰. Συγκεκριμένα η επιρροή του πληθωρισμού θεωρείται σημαντική όταν το ποσοστό του άμεσου λειτουργικού κόστος (που συμπεριλαμβάνει μισθοδοσία, συντήρηση, απρόβλεπτα κλπ και χωρίς να λαμβάνεται υπόψη

²⁷⁴ Ο Chenyun (2011) στη διατριβή του παρουσιάζει 11 μελέτες σχετικά με τα έργα BOT στις 9 από τις οποίες ο πληθωρισμός ως οικονομική μεταβλητή λαμβάνεται σημαντικά υπόψη. Αντίστοιχη θεώρηση υπάρχει και στην διατριβή του Jang (2010) όπου γίνεται αναφορά συγκεκριμένα στα μοντέλα επιλογής αναδόχου στην περίπτωση έργων παραχώρησης τύπου BOT.

²⁷⁵ Shell (1992)

²⁷⁶ Lewis (2000)

²⁷⁷ Βλέπε Grimsey (2000), World Bank (2008b)

²⁷⁸ Visconti (2010)

²⁷⁹ Βλέπε HM Treasury 2003, Partnerships Victoria (2003), South Africa Government (2000) για τις περιπτώσεις του Ηνωμένου Βασιλείου, Αυστραλίας και Ν. Αφρικής αντίστοιχα.

²⁸⁰ New South Wales Government(2007)

αποσβέσεις και πιθανή εξυπηρέτηση τοκοχρεολύσιων) είναι μεγαλύτερο του 70% του συνολικού λειτουργικού κόστους. Από 30% - 70% θεωρείται μέση, ενώ για μικρότερη του 30% η επιρροή είναι μικρή. Με την κατηγοριοποίηση αυτή ανάλογα τροποποιείται και ο συντελεστής προεξόφλησης.

Αυξομειώσεις της τιμής του πληθωρισμού συνδέονται με τις μεταβολές στα έσοδα και την διαμόρφωση της τιμολογιακής πολιτικής από τον διαχειριστή της υποδομής²⁸¹. Έχει παρατηρηθεί ότι η αναπροσαρμογή των χρεώσεων από τον ιδιώτη στο κράτος είτε απευθείας στον τελικό χρήστη (μέσω διοδίων κλπ) σε περιόδους με υψηλό πληθωρισμό επηρεάζει αρνητικά τη ζήτηση των υπηρεσιών αυτών και δημιουργεί ένα αρνητικό κλίμα μέσα στην κοινωνία για το σχήμα που διαχειρίζεται το έργο. Αποτέλεσμα είναι δυσμενέστερα του αναμενομένου αποτελέσματα στον τομέα των εσόδων. Στην περίπτωση της Μεγάλης Βρετανίας για την αντιμετώπιση της επίδρασης διεθνών οικονομικών σοκ η τιμολογιακή πολιτική αναπροσαρμόζεται με την σύμφωνη γνώμη όλων των εμπλεκόμενων φορέων ακόμη και αν αυτό συνεπάγεται την διαφοροποίηση στην κατανομή των κινδύνων από όσα αρχικά έχουν συμφωνηθεί²⁸².

Παρόλο που όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς πρέπει να αξιολογούν τις επιπτώσεις των μεταβολών των βασικών κινδύνων στη βιωσιμότητα του έργου μέσω αναλύσεων ευαισθησίας, αυτό γίνεται πιο δύσκολο όταν πρόκειται για περιπτώσεις σημαντικών οικονομικών παραμέτρων, όπως και ο πληθωρισμός, καθότι είναι εξαιρετικά δύσκολο να προβλεφθούν οι μεταβολές τους σε ένα εύρος χρόνου που μπορεί να ξεπερνά και τα 30 χρόνια ορισμένες φορές. Ακόμη και σε πολλές αναπτυγμένες χώρες θα ήταν δύσκολο στο τέλος της δεκαετίας του 1970 κάποιος να προβλέψει ότι 20 χρόνια μετά ο πληθωρισμός θα κινείται ακόμη και κάτω του 3%²⁸³. Για το λόγο αυτό συχνά οι ιδιώτες επιδιώκουν να παρέχεται κάποια εξασφάλιση από το δημόσιο, το οποίο καλείται να διατηρήσει το ρίσκο της ανόδου του πληθωρισμού πάνω από κάποια όρια τα οποία καθορίζονται από τη σύμβαση.

Στην περίπτωση των έργων παραχώρησης (leasehold concessions) πολύ συχνά το μεγαλύτερο μέρος του κινδύνου που σχετίζεται με τις τάσεις του πληθωρισμού αναλαμβάνεται από τον ιδιώτη. Οι κίνδυνοι σχετικά με τις κεφαλαιακές δαπάνες και λοιπά έξοδα κατά την διάρκεια κατασκευής της υποδομής αναλαμβάνονται πλήρως από το ιδιωτικό σχήμα που καλείται να προϋπολογίσει αποτελεσματικά το ύψος της απαραίτητης επένδυσης για την επίτευξη κερδοφορίας. Στο επίπεδο της λειτουργίας²⁸⁴ και του ετήσιου κόστους συντήρησης η επίδραση της τάσης του πληθωρισμού είναι αρκετά σημαντική για την βιωσιμότητα της επένδυσης²⁸⁵.

²⁸¹ Lu (2004)

²⁸² NAO (2004)

²⁸³ Cui (2010)

²⁸⁴ Περιλαμβάνονται και πιθανή αποπληρωμή τοκοχρεολυσίων που επηρεάζονται σημαντικά από τις τάσεις του πληθωρισμού, Visconti (2010)

²⁸⁵ Jang (2010)

Μέρος του λειτουργικού κόστους για τον ιδιώτη αποτελεί η ετήσια καταβολή προς τον κύριο του έργου στα πλαίσια των συμβατικών του υποχρεώσεων για την παραχώρηση της υποδομής. Το δημόσιο αξιολογεί τις προσφορές των ιδιωτών σε σχέση με την ΚΠΑ των εσόδων που θα αποκομίσει κατά τη συμβατική περίοδο. Είναι σαφές ότι ορίζοντας συγκεκριμένα την αναπροσαρμογή του μισθώματος κάθε χρόνο εμπεριέχει αβεβαιότητες. Σύμφωνα με την ελληνική εμπειρία σε έργα παραχώρησης λιμενικών υποδομών όπως είναι οι μαρίνες ο Δείκτης Τιμών Καταναλωτή ορίζεται περίπου στο 3% και η αναπροσαρμογή των μισθωμάτων γίνεται από το 2ο έτος και μετά, με αποτέλεσμα πιθανή σημαντική αύξηση του πληθωρισμού στο μέλλον να οδηγήσει σε πραγματική απώλεια εσόδων για το δημόσιο, ενώ μείωση του ΔTK σε ζημιά για τον ιδιώτη. Απλές αναλύσεις ευαισθησίας τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και σε πρακτικό επίπεδο υφιστάμενων έργων²⁸⁶, αποδεικνύουν ότι πιθανόν αυξομειώσεις του πληθωρισμού κατά τη διάρκεια της σύμβασης να οδηγήσουν σε περιπτώσεις όπου η θεωρητική αξιολόγηση των συμμετεχόντων και η κατάταξή τους να μην είναι η ίδια με αυτή που προκύπτει από τις πραγματικές τιμές των οικονομικών μεταβλητών.

Το συγκεκριμένο αντικειμενικό πρόβλημα αντιμετωπίζεται με την υιοθέτηση στα συμβατικά ρήτρας πληθωρισμού βάση της οποίας γίνονται τροποποιήσεις στους συμβατικούς όρους εφόσον ο συγκεκριμένος παράγοντας αποκλίνει σημαντικά από αυτόν που έχει ήδη υπολογιστεί και χρησιμοποιηθεί για την επιλογή της βέλτιστης οικονομικής προσφοράς. Εναλλακτικά εφαρμόζεται το σενάριο της αναπροσαρμογής της ετήσιας καταβολής προς το δημόσιο για ένα συγκεκριμένο αριθμό ετών πέραν του οποίου το τίμημα παραμένει σταθερό ανεξάρτητα της μεταβολής των διαφόρων οικονομικών παραμέτρων.

8.3.3 Ζήτηση υπηρεσιών

Ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες για την επιτυχία και τη βιωσιμότητα ενός έργου είναι η ζήτηση των παραγόμενων υπηρεσιών από το κοινωνικό σύνολο και τις κοινωνικές ομάδες στις οποίες απευθύνεται. Η ζήτηση είναι ο βασικότερος παράγοντας που καθορίζει τα τις μελλοντικές ταμειακές ροές του έργου στο επίπεδο των εσόδων αλλά και εν μέρει σε αυτό των εξόδων κατά τη λειτουργία και συντήρηση²⁸⁷.

Θεωρητικά οι επενδύσεις σε υποδομές προσφέρουν σταθερές χρηματοροές (έσοδα) σαν αποτέλεσμα της σταθερής ζήτησης των υπηρεσιών²⁸⁸. Ωστόσο στις περιπτώσεις που υπάρχει αρνητική απόκλιση από τα προϋπολογιζόμενα αποτελέσματα (σε σχέση με τη ζήτηση και κατά συνέπεια με τα έσοδα) η βιωσιμότητα του έργου τίθεται σε σοβαρό

²⁸⁶ Βλέπε Grimsey (2000)

²⁸⁷ European Union (2008)

²⁸⁸ Bitsch (2010)

κίνδυνο. Οποιαδήποτε σημαντική μείωση της ζήτησης, σε σχέση με αυτή που είχε υπολογιστεί κατά το σχεδιασμό του έργου, των υπηρεσιών που προσφέρονται μέσω ενός έργου ΣΔΙΤ είναι καταστροφική τόσο για το δημόσιο όσο και για τον φορέα ιδιώτη συμπεριλαμβανομένων και των πιστωτών του²⁸⁹. Αντίστοιχα οποιαδήποτε σημαντική αύξηση της ζήτησης μπορεί να σημαίνει προσωρινά αύξηση των κερδών για τον ανάδοχο αλλά κατόπιν είναι πολύ πιθανό να οδηγήσει σε πτώση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών²⁹⁰. Για παράδειγμα σε έναν αυτοκινητόδρομο που έχει σχεδιαστεί να εξυπηρετεί κατά μέσο όρο ένα συγκεκριμένο αριθμό οχημάτων, μία αύξηση κατά 50% θα οδηγήσει σε μεγαλύτερους κυκλοφοριακούς φόρτους και κατά συνέπεια σε μικρότερες μέσες ταχύτητες και καθυστερήσεις.

Τόσο ο δημόσιος τομέας κατά τη μελέτη και σχεδιασμό του έργου όσο και οι ιδιώτες αξιολογούν αναλυτικά την εκτιμώμενη μελλοντική ζήτηση για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες ως τον βασικότερο συστημικό κίνδυνο²⁹¹. Για να γίνει αυτό λαμβάνονται υπόψη παράμετροι όπως η οικονομική κατάσταση της περιοχής ενδιαφέροντος, δημογραφικοί παράγοντες και η εξέλιξή τους²⁹², καταγραφή της κοινωνικής ομάδας που απευθύνεται το έργο (target group), φόρτοι σε όμοια δίκτυα υποδομών στην περιοχή (δρόμοι, μαρίνες), ελαστικότητα της ζήτησης σε σχέση με τα τιμολόγια των χρεώσεων κλπ²⁹³.

Ο κίνδυνος της ζήτησης κατανέμεται ανάλογα με τη φύση του έργου και το είδος της σύμβασης ΣΔΙΤ. Αναφορικά με τα έργα παραχώρησης BOT αναλαμβάνεται κυρίως από τον ιδιωτικό τομέα ο οποίος μπορεί να τον διαχειριστεί καλύτερα εξαιτίας της τεχνογνωσίας και της πιο ευέλικτης δομής που διαθέτει ώστε να προσαρμόζεται καλύτερα και γρηγορότερα στις ανάγκες και τα δεδομένα της αγοράς. Από την πλευρά του το ιδιωτικό σχήμα ζητάει ορισμένες φορές από το κράτος ως διασφάλιση μία δέσμευση σχετικά με τον έλεγχο της παροχής άλλων ίδιου είδους υπηρεσιών ανταγωνιστικών έργων στην περιοχή ενδιαφέροντος.

Ωστόσο επειδή ο υπολογισμός της ζήτησης όταν πρόκειται για παροχή δημόσιων αγαθών όπως τα έργα υποδομής εμπεριέχει ιδιαίτερο ρίσκο²⁹⁴ και η αξία των υποδομών για το κοινωνικό σύνολο είναι δύσκολο να γίνει αντιληπτή από τους ιδιώτες απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή κατά την αξιολόγηση του κινδύνου της ζήτησης. Το δημόσιο από την πλευρά του κατά τον έλεγχο της επίτευξης της κοινωνικής ωφέλειας κατά την παραγωγή δημόσιων αγαθών από ένα έργο λαμβάνει υπόψη και άλλους παράγοντες (κοινωνικούς και οικονομικούς) τους οποίους είναι δύσκολο να

²⁸⁹ Όπως για παράδειγμα στην περίπτωση του έργου “Melbourne City Link” που είχε σαν αποτέλεσμα την οικονομική ζημία ύψους AUD 37εκατ και την αντίστοιχη αξίωση για αποζημίωση από τον ανάδοχο προς τον κύριο του έργου (Hodge (2004)).

²⁹⁰ Button (1993)

²⁹¹ New Wales Government (2007)

²⁹² David (1994)

²⁹³ European Union (2008)

²⁹⁴ Grimsey (2002)

αντιληφθεί ο ιδιώτης²⁹⁵. Από την άλλη πλευρά συχνά ο ιδιωτικός τομέας αντιλαμβάνεται και προσδιορίζει τη ζήτηση σε επίπεδα υψηλότερα από την πραγματικότητα (ακόμη και 20% - 30%) με αποτέλεσμα την επίτευξη λιγότερων εσόδων από τα προϋπολογιζόμενα²⁹⁶.

Η ζήτηση είναι κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχία κάθε έργου ανεξάρτητα αν αυτό υλοποιείται μέσω προγράμματος δημοσίων επενδύσεων ή μέσω συμμετοχής και του ιδιωτικού τομέα. Στην περίπτωση όπου το έργο υλοποιείται μέσω ΣΔΙΤ και προβλέπονται ανταποδοτικά τέλη από τον τελικό χρήστη των υπηρεσιών, η ζήτηση είναι ελαστική σε σχέση με την τιμή των υπηρεσιών. Ο συντελεστής ελαστικότητας ($e = dQ/dP * P/Q$) εξαρτάται κυρίως από τη φύση του έργου. Έτσι για παράδειγμα στην περίπτωση ενός δρόμου ή μίας μαρίνας αναψυχής μία σημαντική αύξηση των διοδίων ή των τελών ελλιμενισμού θα έχει μία αντίστοιχη μείωση της ζήτησης καθώς πολλοί χρήστες αποθαρρύνονται. Στην περίπτωση όμως υπηρεσιών στον κλάδο της υγείας μία σημαντική αύξηση στην τιμή των υπηρεσιών ίσως οδηγήσει σε μικρότερη αναλογικά μείωση της ζήτησης εξαιτίας της αναγκαιότητας των υπηρεσιών αυτών για τον πολίτη. Η συσχέτιση της τιμής των παραγόμενων υπηρεσιών με την ζήτηση μπορεί να είναι είτε γραμμική της μορφής $Q = aP + b$

είτε εκθετική της μορφής $Q = a / P^b$

όπου Q ζήτηση και P η τιμή²⁹⁷.

Η Παγκόσμια Τράπεζα το 1998 προτείνει την μέθοδο της εναρμόνισης της τιμολογιακής πολιτικής σε συνδυασμό με την εποχικότητα και ανάλογα με τα επίπεδα της ζήτησης για συγκεκριμένες αγορές και τομείς όπως αυτός της παροχής ύδρευσης ή της παραγωγής και παροχής ηλεκτρικής ενέργειας από ιδιωτικά σχήματα²⁹⁸.

Ο Lang (1998) και ο Zhou (2008) εξετάζουν τον κίνδυνο της ζήτησης και την επίδρασή του πάνω στην τιμολογιακή πολιτική συγκεκριμένα στα έργα των οδικών αξόνων. Ο Ju (2011) αναφέρεται στην σπουδαιότητα της ζήτησης σε σχέση με τον τομέα των εσόδων από την λειτουργία της υποδομής με βάση 5 μελέτες για το συγκεκριμένο θέμα²⁹⁹.

Στις περιπτώσεις των συμπράξεων όπου ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει τη διαχείριση του έργου ή της υποδομής και είναι ο κύριος υπεύθυνος για την παροχή των υπηρεσιών (περιπτώσεις παραχωρήσεων BOT) η ζήτηση των υπηρεσιών είναι αυτή που καθορίζει κατά βάση τα έσοδα και κατ' επέκταση τη βιωσιμότητα του έργου για όλους τους εμπλεκόμενους φορείς (δημόσιο, ιδιώτη, ιδιώτες χρηματοδότες και τράπεζες). Μικρότερη ζήτηση συνεπάγεται μεγαλύτερη περίοδο απόσβεσης της επένδυσης που στα έργα ΣΔΙΤ είναι ήδη μεγάλη.

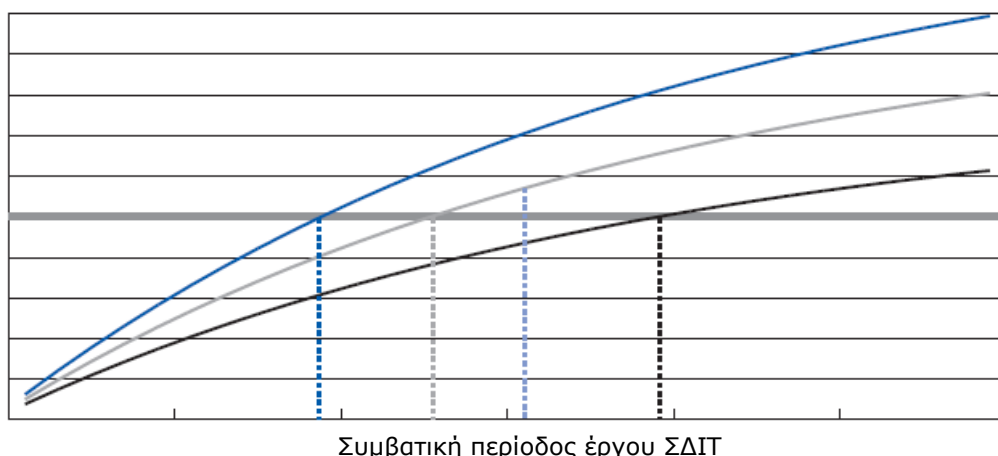
²⁹⁵ IMF (2004a)

²⁹⁶ Medda (2006)

²⁹⁷ Phillips (2007)

²⁹⁸ Peak και Off Peak Demand, Βλέπε World Bank (1998)

²⁹⁹ Πρόκειται για Lang (1998), Zhou (2008), Shen (2005), Delmon (2005), Grimsey (2002)



Εμπνευσμένο από EIB

- Έσοδα στο ευνοϊκό σενάριο ζήτησης
- Έσοδα στο μέσο σενάριο ζήτησης
- Έσοδα στο δυσμενές σενάριο ζήτησης
- Κόστος επένδυσης

Για την αξιολόγηση των προσφορών στα έργα παραχώρησης αλλά και για το έλεγχο της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας από την πλευρά του δημοσίου οι εκτιμώμενοι κίνδυνοι σχετικά με την ζήτηση πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τις αρμόδιες υπηρεσίες για τον καθορισμό του συντελεστή προεξόφλησης. Στην περίπτωση των έργων BOT στην Αυστραλία εφαρμόζεται η προσαρμογή του συντελεστή προεξόφλησης ανάλογα με την φύση του έργου και την επιρροή της ζήτησης τόσο στα έσοδα του έργου όσο και στο κόστος για το δημόσιο³⁰⁰. Έτσι εάν το σταθερό ανελαστικό κόστος είναι σημαντικό σε σχέση με τα προϋπολογιζόμενα έσοδα (με όριο το 70% των εσόδων) τότε η ζήτηση θεωρείται κριτική παράμετρος και επομένως η τροποποίηση του συντελεστή προεξόφλησης είναι μεγαλύτερη ενώ συνίσταται η διατήρηση ενός μέρους του συγκεκριμένου κινδύνου από το δημόσιο. Αν κυμαίνεται μεταξύ 30% - 70% και κάτω από 30% τότε θεωρείται μέση και μικρή αντίστοιχα. Επιπλέον η διάρκεια της σύμβασης είναι παράγοντας που σχετίζεται με τον κίνδυνο της ζήτησης. Σε μακροχρόνιες συμβάσεις ο υπολογισμός της είναι δυσκολότερος σε αντίθεση με αντίστοιχες βραχυπρόθεσμες συμβάσεις.

Αντίστοιχα τα ιδιωτικά σχήματα που συμμετέχουν καλούνται μέσω αναλύσεων ευαισθησίας να αξιολογήσουν τα αποτελέσματα που έχουν οι μεταβολές της ζήτησης στα έσοδα και κατά συνέπεια στη βιωσιμότητα του έργου για τα διάφορα σενάρια από το δυσμενέστερο έως το ευνοϊκότερο με αποτέλεσμα την κατάθεση οικονομικής προσφοράς που επιτυγχάνει την βιωσιμότητα της επένδυσής του³⁰¹. Στις περιπτώσεις έργων όπου δεν υπάρχουν δεδομένα και ιστορικά στοιχεία από αντίστοιχες επενδύσεις στον ίδιο τομέα χρησιμοποιούνται πιο εξελιγμένες και πολύπλοκες αναλύσεις όπως προσομοίωση Monte Carlo η οποία εφαρμόζεται παρακάτω στην μελέτη περίπτωσης δημιουργίας τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο

³⁰⁰ Λεπτομέρειες σχετικά με τις παραμέτρους που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό του συντελεστή προεξόφλησης μπορούν να βρεθούν στο South Wales Government (2007).

³⁰¹ Asian Development Bank (2002)

λιμάνι του Λαυρίου. Η ζήτηση προσεγγίζεται μέσω κάποιας κατανομής ανάλογα βέβαια με την φύση του έργου.

Υπερεκτίμηση της ζήτησης κατά τον σχεδιασμό του έργου και κατά την διαδικασία ανάθεσής του από το δημόσιο ή τα ιδιωτικά σχήματα οδηγούν σε υπερεκτίμηση των εσόδων και των χρηματοροών³⁰² που σε κάθε περίπτωση μπορεί να επηρεαστούν αρνητικά από παράγοντες εξωγενής προς το έργο και την αγορά. Για το λόγο αυτό οι αναλύσεις θα πρέπει να γίνονται με τα συντηρητικά σενάρια³⁰³.

Στις περιπτώσεις των leasehold concessions ο κίνδυνος της ζήτησης αναλαμβάνεται κυρίως από τον ιδιώτη, και για το λόγο αυτό πρέπει να έχει προβεί στις ανάλογες αναλύσεις του συγκεκριμένου συστημικού κινδύνου. Το μοντέλο αξιολόγησης (1) που αναλύεται εκτός από το αντάλλαγμα που σχετίζεται με τα έσοδα από τη διαχείριση (ως ποσοστό τους) εμπεριέχει και σταθερό εφάπαξ και ετήσιο αντάλλαγμα που καθιστά την επιλογή τους πολύ σημαντική για την βιωσιμότητα του έργου και της επένδυσης.

Από την πλευρά του δημοσίου η ενσωμάτωση της πραγματικής διάστασης της ζήτησης, μέσω του συντελεστή προεξόφλησης στο μοντέλο αξιολόγησης των προσφορών και στον υπολογισμό της ΚΠΑ, είναι απαραίτητος παράγοντας για την επίτευξη ορθής αξιολόγησης και επιλογή της βέλτιστης οικονομικής προσφοράς που εξασφαλίζει την μέγιστη αξία για τον κύριο του έργου.

8.3.4 Υπολειμματική αξία έργου / υποδομής

Παρόλο που σε αρκετές μελέτες ζητήματα σχετικά με την υπολειμματική αξία των υποδομών στα έργα που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ φαίνεται να μην αποτελεί κίνδυνο ιδιαίτερης σημασίας και βαρύτητας³⁰⁴, δίνεται προσοχή τα τελευταία χρόνια στο θέμα της μεταβίβασης της υποδομής κατά το τέλος της συμβατικής περιόδου από τον ιδιώτη πίσω στο δημόσιο³⁰⁵. Αυτό το ζήτημα καλούνται να το αντιμετωπίσουν χώρες όπου έχουν υιοθετήσει τις ΣΔΙΤ εδώ και αρκετά χρόνια. Κράτη τα οποία πρόσφατα έχουν διαμορφώσει το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο για την εφαρμογή των Συμπράξεων θα βρεθούν αντιμέτωπα με το πρόβλημα της υπολειμματικής αξίας των έργων αρκετά αργότερα. Τα περισσότερα από τα έργα που υλοποιούνται με μορφές ΣΔΙΤ αφορούν δίκτυα υποδομών και τις αντίστοιχες υπηρεσίες που προσφέρονται στο κοινωνικό σύνολο (μεταφορές, ενέργεια, διαχείριση αποβλήτων κλπ) και μελετούνται / κατασκευάζονται έχοντας κύκλο ζωής που ξεπερνάει τα 50 έτη. Η διάρκεια των συμβάσεων μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών (δημόσιο και ιδιώτες)

³⁰² Flyvbjerg (2002)

³⁰³ Williams (2002)

³⁰⁴ Στη μελέτη του Xu (2010) για τα έργα ΣΔΙΤ στην Κίνα φαίνεται ότι η υπολειμματική αξία δεν αποτελεί κρίσιμο κίνδυνο για τους ειδικούς που συμμετέχουν στη έρευνα.

³⁰⁵ Βλέπε Sadka (2006), Iosa (2008), Grout (2005).

στις περισσότερες των περιπτώσεων δεν ξεπερνά τα 35 έτη. Επομένως αναπόφευκτα τίθεται το ζήτημα της φυσικής και λειτουργικής κατάστασης που θα παραδοθεί το έργο στον κύριό του (δημόσιο) μετά την ολοκλήρωση της σύμβασης³⁰⁶.

Μικρότερη υπολειμματική αξία από την αρχικά προβλεπόμενη από τη σύμβαση έμμεσα θεωρείται ως έκπτωση στην ποιότητα κατασκευής και σαν αποτέλεσμα λιγότερα έσοδα σε θεωρητικό επίπεδο από την μικρότερη ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών³⁰⁷. Αυτό ισχύει τόσο κατά τη διάρκεια διαχείρισης του έργου από τον ιδιωτικό τομέα όσο και κατά τη λήξη της σύμβασης. Σε μελέτες έργων που υλοποιούνται μέσω συνεργασιών τύπου BOT έχει αποδειχθεί ότι μικρότερη υπολειμματική αξία οδηγεί σε μικρότερο κύκλο ζωής με αποτέλεσμα μειωμένα έσοδα³⁰⁸. Ιδιαίτερα κατά τη λήξη της συμβατικής περιόδου η υποδομή έχει υπολειπόμενο χρόνο ζωής και το ύψος της πιθανής επένδυσης που θα απαιτηθεί μετά την ολοκλήρωση της συνεργασίας δημοσίου και ιδιώτη, για να είναι εφικτή η συνέχιση παροχής των συγκεκριμένων υπηρεσιών προς τους πολίτες, αποτελεί κρίσιμο παράγοντα που επηρεάζει τη βιωσιμότητα του έργου ανεξάρτητα αν η διαχείριση του συνεχιστεί από το ίδιο το κράτος ή από άλλο ιδιωτικό σχήμα.

Η σημαντικότητα του υπολογισμού του συγκεκριμένου κινδύνου έχει οδηγήσει τις αρμόδιες υπηρεσίες σε διάφορες χώρες να προτείνουν τρόπους υπολογισμού του και συνεισφοράς του κατά τη διαδικασία ελέγχου της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας³⁰⁹. Σύμφωνα με αυτές τις κατευθύνσεις προτείνεται είτε απευθείας υπολογισμός της υπολειμματικής αξίας στα μοντέλα υπολογισμού, είτε ανάλογα με τη σημαντικότητα του κινδύνου ενσωμάτωση του (με ανάλογη τροποποίηση) στο συντελεστή προεξόφλησης ως μέρος του συστηματικού κινδύνου του έργου.

Ανάλογα με την περίπτωση της αξιολόγησης της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας στα έργα τύπου BOT, θα πρέπει η υπολειμματική αξία να λαμβάνεται υπόψη και στην περίπτωση των leasehold concessions και ιδιαίτερα κατά την αξιολόγηση των προσφορών που προσκομίζονται από τους συμμετέχοντες. Με δεδομένο ότι μέσω leasehold concessions μπορούν να εκμεταλλευτούν όχι μόνο υφιστάμενες λειτουργικές υποδομές αλλά και μη ενεργές υποδομές και τμήματα γης που απαιτούν μεγαλύτερα κεφάλαια για επένδυση, το ύψος της επένδυσης από τον ιδιώτη θα πρέπει να ληφθεί υπόψη³¹⁰. Ο κύκλος ζωής των υποδομών είναι μεγαλύτερος από τη διάρκεια της περιόδου παραχώρησης και η υποδομή ή γενικότερα το

³⁰⁶ Sadka (2006)

³⁰⁷ NAO (2004)

³⁰⁸ O Jang (2010) στην διατριβή του αναφέρεται στην άμεση συσχέτιση της υπολειμματικής αξίας, του κύκλου ζωής και των εσόδων χρησιμοποιώντας την τεχνική των casual loop diagrams.

³⁰⁹ Βλέπε αναλυτικότερα South Wales Government (2007) και Public Private Partnerships (2007) για τις περιπτώσεις της Αυστραλίας και Ιρλανδίας αντίστοιχα.

³¹⁰ Στη διεθνή βιβλιογραφία υπάρχει η διάκριση μεταξύ επενδύσεων σε υφιστάμενες υποδομές (Green field investments) και σε υποδομές εξ' ολοκλήρου από την αρχή (green field investments) οι οποίες και παρουσιάζουν μεγαλύτερο ρίσκο και μικρότερες αποδόσεις. Βλέπε Bitsch (2010)

έργο μπορεί να εξακολουθεί να προσφέρει υπηρεσίες είτε αυτό λειτουργείται από το δημόσιο είτε από κάποιο άλλο ιδιωτικό σχήμα³¹¹. Σε σχεδόν όλα τα τεχνικά έργα ο χρόνος ζωής φτάνει ή υπερβαίνει τα 50 έτη ενώ ένας μέσος όρος της συμβατικής περιόδου παραχώρησης μπορεί να είναι 30 χρόνια.

Η ποιότητα της υποδομής και των υπηρεσιών που προσφέρει εξαρτάται εν μέρει από το ύψος της επένδυσης που πραγματοποιείται και αποτελεί βασικό παράγοντα καθορισμού της τιμολογιακής πολιτικής προς τον τελικό χρήστη³¹². Ας υποθέσουμε ότι το ιδιωτικό σχήμα A που επιθυμεί να πραγματοποιήσει μία επένδυση μέσω σύμβασης παραχώρησης έχει υψηλό κόστος υλοποίησης και υψηλά έσοδα με αποτέλεσμα να μπορεί να προσφέρει οικονομικό αντάλλαγμα στο δημόσιο P. Εναλλακτικά το ιδιωτικό σχήμα B για το ίδιο έργο μπορεί να έχει ένα πλάνο με μικρότερο κόστος υλοποίησης και λιγότερα έσοδα με αποτέλεσμα να μπορεί να προσφέρει ίδιου επιπέδου οικονομικό αντάλλαγμα P προς το δημόσιο³¹³. Είναι σαφές ότι προς όφελος του δημοσίου η πρόταση που εξασφαλίζει καλύτερης ποιότητας έργο είναι και η συμφέρουσα και αυτό θα πρέπει να υπολογίζεται όταν αναλύεται η επίτευξη της κοινωνικής ωφέλειας από τις οικονομικές προσφορές των συμμετεχόντων.

Η υπολειμματική αξία περιλαμβάνει και εξαρτάται από ένα πλήθος παραγόντων από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του έργου έως την λειτουργία και την συντήρησή του. Υψηλές προδιαγραφές κατά την μελέτη και στην κατασκευή, εφαρμογή υψηλής και αξιόπιστης τεχνολογίας, σωστή συντήρηση και επενδύσεις για αναβάθμιση κατά την διάρκεια λειτουργίας ενισχύουν την υπολειμματική αξία και κατ' επέκταση την αξία των παγίων του κυρίου του έργου.

$$Res = f(w_u U + w_d D + w_i I_o + w_j I_j + w_k M_k)^{314}$$

w το ποσοστό επιρροής του κάθε παράγοντα στην συνολική υπολειμματική αξία του έργου

I_o και **I_i** η αρχική επένδυση και οι διάφορες επενδύσεις (capital improvements) κατά την διάρκεια ζωής του έργου

U η λειτουργική αξία του έργου κατά την περίοδο επιστροφής του στον ιδιοκτήτη που σχετίζεται με χρόνια παραχώρησης.

D το επίπεδο σχεδιασμού, μελέτης και τεχνολογίας που εφαρμόζεται

³¹¹ ACCA (2004)

³¹² Commission of the European Communities (1997)

³¹³ Το συγκεκριμένο υποθετικό παράδειγμα μπορεί να μην είναι απόλυτα κατανοητό σε περιπτώσεις οδικών και σιδηροδρομικών δικτύων ή λιμένων ωστόσο μπορεί να βρίσκει εφαρμογές σε άλλες περιπτώσεις έργων παραχώρησης όπως μαρίνες, νοσοκομεία, καθώς και σε εκτάσεις του δημοσίου για άλλες χρήσεις όπως εμπορευματικοί σταθμοί, σύνθετα τουριστικά συγκροτήματα κλπ όπου η μέτρηση της ποιότητας των υπηρεσιών και η απεικόνισή τους στην τιμολογιακή πολιτική είναι πιο εύκολα αντιληπτή στο χρήστη.

³¹⁴ Ίδια επεξεργασία με βάση την προσέγγιση από Bitsch (2010), South Wales Government (2007) και Public Private Partnerships (2007) .

Μκ το επίπεδο συντήρησης κατά την λειτουργία της υποδομής

Στο μοντέλο αξιολόγησης προσφορών για έργα παραχώρησης που έχει αναλυθεί παραπάνω η υπολειμματική αξία δεν λαμβάνεται υπόψη, παρά μόνο σε κάποια έργα καθορίζεται στα τεύχη διακήρυξης όσο και στη σύμβαση οι προδιαγραφές που πρέπει να έχει το έργο κατά την επιστροφή της διαχείρισής του στο δημόσιο, κάτι φυσικά που ισχύει για όλους τους διαγωνιζόμενους. Από την άλλη πλευρά η εξέλιξη της τεχνολογίας καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης μπορεί να κάνει παραπάνω προδιαγραφές μη εφαρμόσιμες. Ένας αντικειμενικός τρόπος να ληφθεί υπόψη η υπολειμματική αξία της επένδυσης που σκοπεύει να πραγματοποιήσει ο κάθε διαγωνιζόμενος είναι ο υπολογισμός στην ωφέλεια του δημοσίου η αναπόσβεστη αξία της επένδυσης κατά την λήξη της συμβατικής περιόδου. Έτσι αν η επένδυση που πρόκειται να κάνει ο διαγωνιζόμενος είναι Χ, η διάρκεια ζωής του έργου 60 χρόνια και η περίοδος παραχώρησης 30, τότε στον υπολογισμό της ΚΠΑ της προσφοράς του υπολογίζεται επιπλέον η ΚΠΑ της υπολειμματικής αξίας της υποδομής που είναι 50% κατά την λήξη της σύμβασης. Πρόκειται για μία τεχνικά εφικτή και εύκολα μετρήσιμη λύση όπως προτείνεται για τα BOT έργα στον υπολογισμό της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας στην Ιρλανδία³¹⁵.

8.3.5 Έμμεσα κοινωνικά οφέλη – αύξηση της απασχόλησης.

Κατά την διαδικασία υλοποίησης έργων υποδομής μέσω ΣΔΙΤ, το δημόσιο στα πλαίσια των βασικών του επιδιώξεων καθορίζει τις παραγόμενες υπηρεσίες από το συγκεκριμένο έργο ώστε να εξασφαλίζονται γενικότερα οικονομικά οφέλη προς το κοινωνικό σύνολο³¹⁶. Τα οφέλη αυτά μπορεί να είναι καθαρά οικονομικά αλλά και γενικότερα κοινωνικά και ποιοτικά, των οποίων η αποτίμηση είναι άλλοτε εύκολα μετρήσιμη ενώ σε άλλες περιπτώσεις ιδιαίτερα δύσκολη³¹⁷.

Τα κοινωνικά οφέλη από την υλοποίηση ενός έργου μπορεί να είναι σημαντικά και ευρύτερα και να σχετίζονται άμεσα με το έργο και τα οικονομικά ανταλλάγματα προς το δημόσιο (**direct effects**) ή έμμεσα (**indirect effects**). Ειδικότερα τα έμμεσα κοινωνικά οφέλη στον τομέα των συγκοινωνιακών δικτύων(οδικά δίκτυα, μετρό, τραμ κλπ) μπορεί να σχετίζονται με οικονομικά, κοινωνικά, αναπτυξιακά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά για την κάθε περιοχή³¹⁸. Στα οικονομικά και κοινωνικά συμπεριλαμβάνονται τα οφέλη από την αύξηση των εσόδων του κράτους

³¹⁵ Όπως προτείνεται για τα τις τροποποιήσεις των μη χρηματοροών (non cash flow adjustments) Public Private Partnerships (2007)

³¹⁶ Forrer (2002)

³¹⁷ Στη διεθνή βιβλιογραφία αναφέρονται αντίστοιχα ως financial και non financial benefits. Βλέπε European PPP Expertise Center (2011) και McCowan (2003)

³¹⁸ Vougioukas M (2008)

μέσω της φορολογίας³¹⁹ αλλά και του φόρου των καταναλωτών για τη χρήση των υποδομών και της απασχόλησης. Στα περιβαλλοντικά και αναπτυξιακά μπορεί να περιλαμβάνονται τόσο η γενικότερη ανάπτυξη μιας περιοχής από την υλοποίηση συγκεκριμένης επένδυσης όσο και θέματα που σχετίζονται με την μείωση της εκπομπής ρύπων, την μείωση της κίνησης και της κατανάλωσης καυσίμων, τον θόρυβο κλπ³²⁰. Αρκετές από τις έμμεσες αυτές ωφέλειες σχετίζονται με δημόσια αγαθά και θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από το δημόσιο κατά τον σχεδιασμό του έργου και τις διαδικασίες για την απόφαση της υλοποίησής του³²¹.

Τα συνολικά οφέλη από την υλοποίηση ενός επενδυτικού πλάνου επομένως περιλαμβάνουν τα άμεσα και έμμεσα οφέλη:

$$U_{tot} = U_{direct} + U_{indirect}$$

$$U_{tot} = (U_{Lab} + U_{Tax}) + (U_{Eco} + U'_{Lab} + U_{Env} + U_{Loc})^{322}$$

U_{tot} το συνολικό όφελος άμεσα και έμμεσα από την υλοποίηση του έργου

U_{direct} άμεσα οφέλη από την επένδυση σε σχέση με εναλλακτικό σενάριο μη υλοποίησης

$U_{indirect}$ έμμεσα οφέλη από την επένδυση σε σχέση με εναλλακτικό σενάριο μη υλοποίησης

U_{Lab} το όφελος για την πολιτεία από την δημιουργία θέσεων απασχόλησης που προκύπτουν από την υλοποίηση της συγκεκριμένης επένδυσης

U_{Tax} τα έσοδα του δημοσίου από την εισπραξη ΦΠΑ από τον τελικό καταναλωτή χρήστη (εφόσον προβλέπεται από την φύση του έργου) καθώς και τα έσοδα από την φορολογία επιχειρήσεων σχετικά με τα κέρδη της εταιρίας ειδικού σκοπού.

U_{Eco} η ωφέλειες που προκύπτουν για την ευρύτερη τοπική οικονομία αλλά και για την εθνική οικονομία σε περίπτωση μεγάλης κλίμακας έργων (διεθνή αεροδρόμια, λιμένες στρατηγικής σημασίας, σιδηροδρομικά δίκτυα και οδικοί άξονες), μείωση ατυχημάτων κλπ³²³

³¹⁹ Αφορά κυρίως ΦΠΑ και λοιπούς για την χρήση των υπηρεσιών, τα οποία μπορούν να χαρακτηριστούν και ως έμμεσα οφέλη καθώς σχετίζονται με την λειτουργία της υποδομής και του οχήματος που έχει αναλάβει την υλοποίηση. Βλέπε Melichar (2009)

³²⁰ Pourandare (2008) και HM Treasury – Green Book (2011)

³²¹ Guild R (2003)

³²² Ίδια επεξεργασία με βάση την προσέγγιση από Grimsey (2005), Pourandare (2008), HM Treasury – Green Book (2011), OECD (2008), Melichar (2009)

³²³ Κατά τον υπολογισμό των μελλοντικών ωφελειών για την κοινωνία και την προεξόφληση τους σε σημερινές αξίες χρησιμοποιείται ο “κοινωνικός” συντελεστής προεξόφλησης (social discount rate) που λαμβάνει υπόψη και τον βαθμό ανάπτυξης της οικονομίας κατά τα χρόνια λειτουργίας του έργου ($r = eg + p$). Βλέπε EU (2008)

U_{Lab} οι θέσεις εργασίας που δημιουργούνται έμμεσα από την υλοποίηση της επένδυσης και αφορά κυρίως την ευρύτερη περιοχή του έργου

U_{Env} το σύνολο των περιβαλλοντικών ωφελειών όπως θέματα ενέργειας, ρύπανσης και κίνησης³²⁴

U_{Loc} διάφορα άλλα οφέλη για την τοπική κοινωνία όπως προώθηση του ονόματος της περιοχής κλπ.

Στα έργα παραχωρήσεων τύπου BOT και κατά την διαδικασία αξιολόγησης της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας οι αρμόδιες υπηρεσίες εκτός από τις καθαρά οικονομικές παραμέτρους του έργου που σχετίζονται με τις μελλοντικές χρηματοροές, αξιολογούν επίσης και μη μετρήσιμες ποιοτικές παραμέτρους όπως είναι η πιστοληπτική ικανότητα και η οικονομική υπόσταση των συμμετεχόντων, οι διαφορές στην ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει ο κάθε ιδιώτης διαγωνιζόμενος, τα γενικότερα κοινωνικά και περιβαλλοντικά οφέλη που προκύπτουν από την κάθε προσφορά³²⁵. Στα γενικότερα κοινωνικά οφέλη εντάσσεται και η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας που προκύπτουν από την επένδυση του ιδιώτη και από τη λειτουργία των υποδομών για την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών³²⁶. Γενικότερα η εφαρμογή των ΣΔΙΤ έχει επίδραση, θετική αλλά και αρνητική σε ορισμένες περιπτώσεις, στην αγορά εργασίας κυρίως στον τομέα των υποδομών και των υπηρεσιών³²⁷.

Στην πράξη κατά τη διαδικασία υπολογισμού της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας τα ποιοτικά αυτά οφέλη μέσω κατάλληλων προσαρμογών ποσοτικοποιούνται και αποτιμούνται όταν αυτό είναι εφικτό και λαμβάνονται υπόψη στις οικονομικές αναλύσεις για την επιλογή της βέλτιστης λύσης. Η δημιουργία θέσεων εργασίας και η απασχόληση είναι ένας από αυτούς τους παράγοντες ο οποίος μελετάται σε κάθε έργο ξεχωριστά καθώς δεν μπορεί να υπάρξει μία γενικότερη κατεύθυνση και ένας κανόνας που να καλύπτει κάθε είδους έργο ΣΔΙΤ³²⁸.

Για την ποσοτικοποίηση και αποτίμηση των ποιοτικών παραμέτρων απαραίτητο βήμα είναι ο καθορισμός και η καταγραφή τους ανάλογα με τα χαρακτηριστικά του κάθε έργου. Κατόπιν συνήθως αξιολογούνται και κατηγοριοποιούνται οι συγκεκριμένοι κίνδυνοι και τα οφέλη ώστε τα δεδομένα να μπορούν να γίνουν συγκρίσιμα. Η αξιολόγηση και

³²⁴ Έχουν αναπτυχθεί μαθηματικά μοντέλα που υπολογίζουν το κοινωνικό όφελος ή κόστος από τις μεταβολές στην μείωση της εκπομπής ρύπων και κυρίως CO₂ μέσω στατιστικών μοντέλων και αναλύσεων. Το 2006 το Stern Review υπολόγιζε ότι η παραγωγή και απελευθέρωση στον αέρα 1 τόνου CO₂ προκαλεί οικονομικές επιπτώσεις αξίας περίπου 75 Ευρώ. Βλέπε Interagency Working Group (2010) και EU (2008).

³²⁵ Grimsey (2005)

³²⁶ World Bank (1999)

³²⁷ Arellano (2008)

³²⁸ Ο οργανισμός European PPP Expertise Center (2011) αναφέρεται στα κοινωνικά οφέλη και αναλύσει ποια από αυτά περιλαμβάνονται στην οικονομική ανάλυση για τον υπολογισμό της κοινωνικής ωφέλειας καθώς και το κατά πόσο υπάρχει η δυνατότητα ποσοτικοποίησης και αποτίμησής τους και εισαγωγή τους στις αναλύσεις αυτές.

κατηγοριοποίηση γίνεται μέσω πολυδιάστατων αναλύσεων “multi – criteria analysis” και όσο σημαντικότερη είναι η επιρροή της μεταβλητής στα οφέλη του έργου τόσο μεγαλύτερη είναι και η αποτίμησή της³²⁹.

Στην πραγματικότητα κατά την εφαρμογή “multi – criteria analysis” αλληλοεξαρτώμενων ποιοτικών μεταβλητών στα έργα τύπου BOT αποδεικνύεται ότι επηρεάζουν σημαντικά τις αποδόσεις τις επένδυσης στο έργο³³⁰. Παρόλα αυτά οι αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου σε αρκετές περιπτώσεις εξακολουθούν να δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα στις καθαρά οικονομικές και μετρήσιμες παραμέτρους υποβαθμίζοντας τη σπουδαιότητα των μεταβλητών που δεν σχετίζονται άμεσα με τις χρηματοροές σε επίπεδο εσόδων ή κόστους³³¹.

Η διαδικασία των πολυδιάστατων αναλύσεων στα έργα ΣΔΙΤ είναι γνωστή στη διεθνή βιβλιογραφία ως πολυδιάστατη δημοπράτηση (multidimensional auction) και καλύπτει τις περιπτώσεις όπου οι κυβερνήσεις θέτουν ως βασική τους επιδίωξη περισσότερους από έναν αντικειμενικό σκοπό από την υλοποίηση του έργου. Η μείωση της ανεργίας σε τοπικό ή και σε εθνικό επίπεδο ορισμένες φορές είναι μία παράμετρος που λαμβάνεται υπόψη³³².

Στην περίπτωση των παραχωρήσεων τύπου leasehold concessions και κατά τη διαδικασία επιλογής της βέλτιστης οικονομικής προσφοράς το δημόσιο αξιολογεί του συμμετέχοντες μόνο με καθαρά οικονομικά στοιχεία και συγκεκριμένα μέσω της ΚΠΑ των μελλοντικών εσόδων από το αντάλλαγμα για τη λειτουργία και χρήση της υποδομής. Δύο προσφορές που κυμαίνονται στα ίδια επίπεδα ανταποδοτικού τέλους προς το δημόσιο αλλά η μία εξαιτίας των σχεδίων του υποψήφιου αναδόχου δημιουργεί πολλαπλά και παράπλευρα κοινωνικά οφέλη σε σχέση με την άλλη, δεν μπορούν και δεν πρέπει να αξιολογούνται με τον ίδιο τρόπο.

Έμμεσα οφέλη και έσοδα για το δημόσιο που σχετίζονται με την μείωση των κυκλοφοριακών φόρτων και των εκπομπών ρύπων ή άλλες περιβαλλοντικές επιπτώσεις και επιπτώσεις στην δημόσια υγεία είναι δύσκολο να συμπεριληφθούν σε ένα μοντέλο αξιολόγησης προσφορών στα έργα τύπου leasehold concessions ώστε τα ιδιωτικά σχήματα να δομήσουν τις προσφορές τους λαμβάνοντας υπόψη πλήθος παραγόντων. Ωστόσο η ενσωμάτωση των θέσεων εργασίας που δημιουργεί η επένδυση του ιδιώτη είναι μεταβλητή εύκολα μετρήσιμη και υπολογίσιμη και μπορεί να συμπεριληφθεί στους υπολογισμούς. Κατά την γνώση μας έως και σήμερα κάτι τέτοιο δεν εφαρμόζεται στα έργα leasehold concessions με και μάλιστα όταν μέσω των έργων ΣΔΙΤ έχει παρατηρηθεί μία τάση από τις ιδιωτικές εταιρίες προς τη μείωση τόσο του κόστους εργασίας όσο και των θέσεων με

³²⁹ Η τεχνική αυτή είναι επίσης γνωστή και ως “multi – variable analysis”. Για λεπτομέρειας βλέπε European PPP Expertise Center (2011) και Thia (2009)

³³⁰ Βλέπε MacCowan (2003)

³³¹ Grimsey (2005)

³³² Estache (2008)

τελικό σκοπό την μείωση των λειτουργικών δαπανών για τον παραχωρησιούχο.³³³

Ιδιαίτερη συζήτηση, στην περίπτωση των παραχωρήσεων τύπου BOT, έχει γίνει για το πώς υπολογίζεται το όφελος των θέσεων εργασίας κατά τη διαδικασία ελέγχου της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας. Η κατεύθυνση που ακολουθείται διεθνώς είναι η χρησιμοποίηση του κόστους εργασίας του ιδιωτικού τομέα και μάλιστα του αυξημένου κόστους προ φόρων³³⁴.

Επομένως παράλληλα με την αξιολόγηση των άμεσων οικονομικών ωφελειών του δημοσίου κατά τον υπολογισμό της ΚΠΑ μπορεί να ενσωματωθεί το όφελος του δημοσίου από τις θέσεις εργασίας που δημιουργεί η επένδυση του κάθε ιδιώτη. Εξαιτίας της μεγάλης συμβατικής περιόδου ο υπολογισμός μπορεί να αφορά ένα υποδιάστημα του χρόνου παραχώρησης (π.χ. 5 έτη) κατά το οποίο και μπορεί με αρκετή ασφάλεια να προϋπολογιστεί το μόνιμο εργατικό δυναμικό που απαιτείται από τον υποψήφιο ανάδοχο για την λειτουργία της υποδομής μετά την ολοκλήρωση της κατασκευής.

Τα έσοδα για το δημόσιο που προέρχονται από τον υπολογισμό των θέσεων εργασίας μπορεί κατά περίπτωση να είναι μικρά σε σχέση με τα ανταποδοτικά τέλη που λαμβάνει αλλά και την υπολειμματική αξία της υποδομής, ωστόσο είναι μία πρακτική που αναδεικνύει τη χρησιμότητα που έχουν οι ΣΔΙΤ όχι μόνο στον τομέα της αποτελεσματικής διαχείρισης που μπορεί να προσφέρει ο ιδιωτικός τομέας αλλά και στον τομέα των γενικότερων και παράλληλων ωφελειών που υπάρχουν από την ενεργοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων για επενδύσεις σε υποδομές³³⁵. Η αντίληψη της σπουδαιότητας των έμμεσων ωφελειών πρέπει να αποτελεί στρατηγική των κυβερνήσεων από την αρχή του σχεδιασμού του κάθε έργου και όχι μία απλή διαπίστωση για τη χρησιμότητα και τα οφέλη κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του³³⁶.

Μία γενική απεικόνιση των άρθρων και μελετών που έχουν ασχοληθεί με τις παραμέτρους που αναλύθηκαν και τους αντίστοιχους κινδύνους σε έργα παραχώρησης κυρίως τύπου BOT παρουσιάζονται στο Παράρτημα.

8.4 Στρατηγική και όροι για την αντιμετώπιση του κινδύνου της επαναδιαπραγμάτευσης

Χρησιμοποιώντας δεδομένα από έρευνες και μελέτες σχετικά με την αξιολόγηση έργων παραχώρησης τύπου BOT όπως αναφέρθηκε παραπάνω,

³³³ Grout (2005)

³³⁴ Sadka (2006)

³³⁵ Chiu (2004)

³³⁶ Ο Thia (2009) αναφέρεται συγκεκριμένα στις θετικές επιπτώσεις που είχε η δημιουργία του Cross City Tunnel (CCT) στην Αυστραλία στην αύξηση της απασχόλησης.

προκύπτει ότι αβεβαιότητες σχετικά με οικονομικές παραμέτρους όπως η πορεία του πληθωρισμού είναι πολύ δύσκολο να προβλεφθούν με ακρίβεια σήμερα και μάλιστα για μία περίοδο που μπορεί να ξεπερνά τα 30 έτη. Ανάλογα ο συντελεστής προεξόφλησης πρέπει να λαμβάνει υπόψη τους κινδύνους που μεταφέρονται από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και να υπολογίζεται η ορθή τιμή του ανά περίπτωση και ανά έργο με τελικό σκοπό την ορθή αξιολόγηση της επίτευξης της κοινωνικής ωφέλειας για κάθε μονάδα κόστους του δημοσίου.

Στο μοντέλο αξιολόγησης των έργων παραχώρησης leasehold concessions (μοντέλο Νο1) που αναλύεται με δεδομένη την ύπαρξη της εφάπαξ καταβολής του ιδιώτη με την υπογραφή της σύμβασης (και μάλιστα έχοντας συνήθως συντελεστή βαρύτητας μεγαλύτερο της μονάδας), υποεκτίμηση ή υπερεκτίμηση του συντελεστή προεξόφλησης καθώς και της μέσης τιμής του πληθωρισμού από τις υπηρεσίες του δημοσίου μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα η θεωρητική αξιολόγηση των συμμετεχόντων και η κατάταξή τους να μην είναι η ίδια με αυτή που προκύπτει από τις πραγματικές τιμές των οικονομικών μεταβλητών.

Με εφαρμογή αναλύσεων ευαισθησίας για τις 2 βασικές παραμέτρους του παραπάνω μοντέλου, τον συντελεστή προεξόφλησης και τον ΔΤΚ, προκύπτει ότι υποεκτίμηση ή υπερεκτίμηση κατά μόλις 0.50% μπορεί να οδηγήσει σε μη ασφαλή αποτελέσματα επηρεάζοντας την ουσιαστική κατάταξη των συμμετεχόντων και κατά συνέπεια αυξάνοντας την πιθανότητα να υπάρχει προσφορά που εξασφαλίζει καλύτερα αποτελέσματα για το δημόσιο σε σχέση με αυτή που έχει τελικά επιλεγεί.

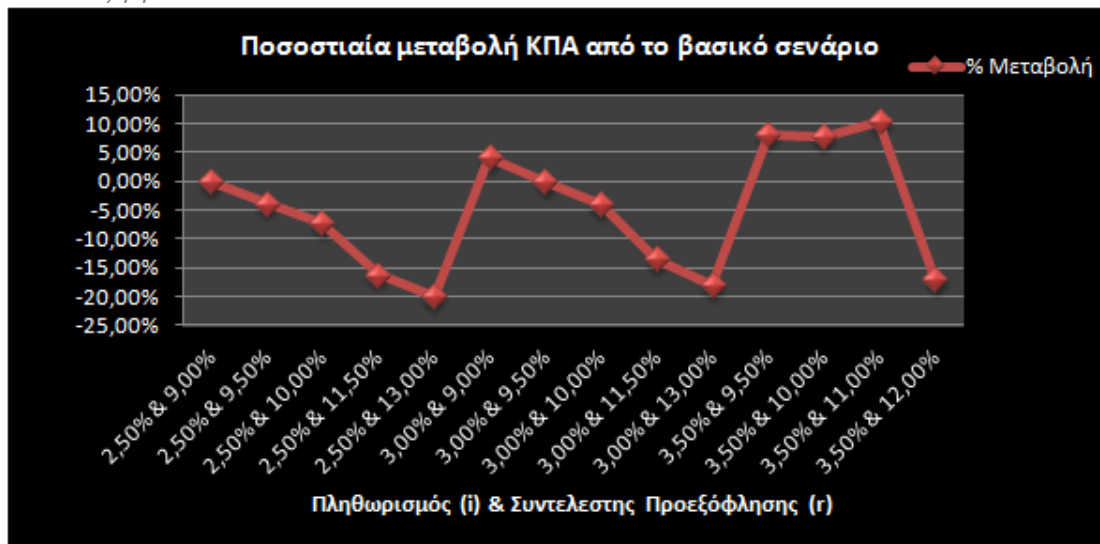
Αναλύοντας περισσότερους πιθανούς συνδυασμούς σχετικά με τις πραγματικές τιμές των συντελεστή προεξόφλησης και ΔΤΚ προκύπτει ότι η απόκλιση της ΚΠΑ μπορεί να είναι σημαντική και σε κάθε περίπτωση να οδηγήσει σε επιλογή μη βέλτιστης προσφοράς με κίνδυνο την δημιουργία καταστάσεων όπου θα απαιτηθεί επαναδιαπραγμάτευση της σύμβασης που αναφέρεται παρακάτω.

Η απόκλιση της ΚΠΑ μπορεί για συγκεκριμένους εύλογους συνδυασμούς να ξεπεράσει ακόμη και το 20% οδηγώντας σε μη ασφαλείς επιλογές σχετικά με το ανάδοχο σχήμα και την αντίστοιχη οικονομική του προσφορά. Το μοντέλο αξιολόγησης αποτελείται από τρεις παράγοντες, το **αρχικό εφάπαξ αντάλλαγμα**, το **σταθερό ετήσιο** και το **μεταβλητό ετήσιο**. Ακολουθούν τα αποτελέσματα δύο σεναρίων, για μοναδιαία καταβολή ετήσιου σταθερού ανταλλάγματος, όπου στο πρώτο το εφάπαξ αντάλλαγμα αποτελεί το 10% της ΚΠΑ, το σταθερό ετήσιο το 75% και το μεταβλητό το 15%. Στο δεύτερο σενάριο τα ποσοστά διαμορφώνονται στο 20%, 65% και 25% αντίστοιχα για το εφάπαξ, σταθερό και μεταβλητό.

ΚΠΑ και μεταβολές της με Αρχικό Εφάπαξ Αντάλλαγμα 10% της ΚΠΑ,
 Σταθερό Ετήσιο Αντάλλαγμα 75% και Μεταβλητό Ετήσιο Αντάλλαγμα 15%



Ιδία επεξεργασία



Ιδία επεξεργασία

ΚΠΑ και μεταβολές της με Αρχικό Εφάπαξ Αντάλλαγμα 20% της ΚΠΑ, Σταθερό Ετήσιο Αντάλλαγμα 65% και Μεταβλητό Ετήσιο Αντάλλαγμα 25%



Ιδία επεξεργασία



Ιδία επεξεργασία

Η απόκλιση της ΚΠΑ μπορεί για συγκεκριμένους εύλογους συνδυασμούς να ξεπεράσει ακόμη και το 20% οδηγώντας σε μη ασφαλείς επιλογές σχετικά με το ανάδοχο σχήμα και την αντίστοιχη οικονομική του προσφορά. Όσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό του σταθερού ετήσιου ανταλλάγματος σε σχέση με την συνολική καθαρή παρούσα αξία της προσφοράς τόσο μεγαλύτερη είναι η διακύμανσή της σε σχέση με τις εύλογες μεταβολές των βασικών παραμέτρων του συντελεστή προεξόφλησης και του ΔTK.

Η πλήρης κατάργηση του εφάπαξ ανταλλάγματος από τους διαγωνιζόμενους είτε η επιβολή ενός που θα είναι ίδιο για όλους τους διαγωνιζόμενους μειώνει εν μέρει τον κίνδυνο επιλογής μη βέλτιστης προσφοράς στην περίπτωση που οι οικονομικές μεταβλητές δεν έχουν

επιλεγεί ορθά. Προφανώς η κατάργηση του εφάπαξ ανταλλάγματος είναι το επιθυμητό σενάριο από τον ιδιωτικό τομέα καθώς σε αρκετές περιπτώσεις (κυρίως σε χώρες όπου η εμπειρία των ΣΔΙΤ είναι περιορισμένη) παρατηρούνται μεγάλες καθυστερήσεις σε θέματα αδειοδοτήσεων λόγω γραφειοκρατίας, με αποτέλεσμα να είναι αδύνατη η έναρξη λειτουργίας του έργου ακόμη και χρόνια μετά την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ δημόσιου τομέα και παραχωρησιούχου.

Η υιοθέτηση του μεταβλητού ετήσιου ανταλλάγματος ως ποσοστό των εσόδων ή των κερδών προ φόρων και αποσβέσεων είναι μία παράμετρος αποζημίωσης προς το δημόσιο μέσω της οποίας η συνεισφορά του κινδύνου της ζήτησης των υπηρεσιών (που είναι ο σημαντικότερος παράγοντας που καθορίζει τα έσοδα και τα κέρδη) λαμβάνεται υπόψη από τον δημόσιο τομέα και τα έσοδα του προσαρμόζονται ανάλογα.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω η παράμετρος της υπολειμματικής αξίας είναι ένας επιπλέον παράγοντας που πρέπει να ληφθεί υπόψη³³⁷ καθώς είναι το κύριο στοιχείο που καθορίζει την ποιότητα και την λειτουργικότητα των υπηρεσιών που θα μπορεί να προσφέρει η υποδομή μετά το πέρας της περιόδου παραχώρησης. Στις περιπτώσεις όπου οι υπηρεσίες του δημοσίου δεν μπορούν να καταγράψουν με ακρίβεια τις προδιαγραφές και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά που πρέπει να έχουν οι υποδομές όταν επανέλθουν στη διαχείριση του δημοσίου, τότε μπορεί να προβλεφθεί στο μοντέλο αξιολόγησης των προσφορών που αναλύθηκε η παρούσα αξία του αναπόσβεστου τμήματος της υποδομής κατά τη λήξη της συμβατικής περιόδου υπολογιζόμενη σε σχέση με την αρχική επένδυση του ιδιώτη.

Τα έμμεσα κοινωνικά οφέλη που αναφέρθηκαν παραπάνω είναι πολύ σημαντικός παράγοντας ο οποίος θα πρέπει να εξετάζεται από τις υπηρεσίες του δημοσίου κατά το σχεδιασμό του έργου και πριν την απόφαση για το αν η επίτευξη κοινωνικής ωφέλειας επιτυγχάνεται με την υλοποίηση της επένδυσης μέσω του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων ή μέσω ΣΔΙΤ. Στο επίπεδο της αξιολόγησης προσφορών, για την επιλογή του πλειοδότη σε έργα παραχώρησης, η ενσωμάτωση της συγκεκριμένης παραμέτρου μπορεί να γίνει στο επίπεδο των νέων θέσεων εργασίας που δημιουργεί η επένδυση του ιδιωτικού σχήματος υπολογιζόμενη για ένα εύλογο χρονικό διάστημα το οποίο μπορεί να προβλεφθεί.

Η αναγκαιότητα της χρησιμοποίησης ενός αξιόπιστου και αποτελεσματικού μοντέλου, μέσω του οποίου μειώνεται η πιθανότητα επιλογής οικονομικής προσφοράς που κατά την διάρκεια της συμβατικής περιόδου δεν θα προσφέρει την μέγιστη ωφέλεια στο δημόσιο, έγκειται σε δύο παραμέτρους.

³³⁷ Λαμβάνεται υπόψη στις χώρες με ιδιαίτερη εμπειρία στα έργα ΣΔΙΤ όπως η Μεγάλη Βρετανία και η Αυστραλία

Αρχικά η αξιολόγηση και επιλογή της βέλτιστης οικονομικής προσφοράς στα έργα παραχωρήσεων³³⁸ κατά τη διάρκεια της δημοπράτησης γίνεται σε δύο στάδια³³⁹. Το πρώτο στάδιο είναι η ποιοτική αξιολόγηση των συμμετεχόντων σε θέματα όπως η τεχνική τους εμπειρία σε αντίστοιχα έργα, η οικονομική τους ευρωστία, η νομική μορφή κλπ. Το δεύτερο στάδιο είναι η αποσφράγιση των φακέλων των οικονομικών προσφορών και η επιλογή της βέλτιστης οικονομικής προσφοράς. Συνήθως ακολουθείται η πρακτική της εφαρμογής ακόμη ενός τελικού σταδίου που περιλαμβάνει την πρόσκληση των δύο ή τριών συμμετεχόντων που έχουν υποβάλει τις καλύτερες προσφορές με σκοπό την διενέργεια περαιτέρω διαπραγματεύσεων για την επίτευξη καλύτερων οικονομικών όρων για την πλευρά του δημοσίου³⁴⁰. Η διαπραγματεύσεις αυτές μπορεί να έχουν ουσία όταν το μοντέλο που χρησιμοποιείται για την αξιολόγησή τους είναι αποτελεσματικό και λαμβάνει υπόψη του τις σωστές παραμέτρους στην πραγματική τους διάσταση.

Κατά δεύτερο λόγο ένα αποτελεσματικό μοντέλο το οποίο οδηγεί στην επιλογή της βέλτιστης οικονομικής προσφοράς που λαμβάνει υπόψη του την κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και εξασφαλίζει την μέγιστη κοινωνική ωφέλεια για το δημόσιο μειώνει τον κίνδυνο της επαναδιαπραγμάτευσης της σύμβασης κατά την διάρκεια του έργου.

Το φαινόμενο της επαναδιαπραγμάτευσης, οι συνέπειές της και το πότε είναι ενδεδειγμένη η χρήση της έχει απασχολήσει ιδιαίτερα τους μελετητές τα τελευταία χρόνια. Μετά την υπογραφή της σύμβασης και κατά τη διάρκεια ζωής τους έργου που υλοποιείται μέσω ΣΔΙΤ ο ανάδοχος που έχει ήδη εγκατασταθεί και λειτουργεί το έργο θεωρείται ως μονοπωλιακός προμηθευτής καθώς είναι ήδη εγκατεστημένος, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται η έννοια του ανταγωνισμού στην ελεύθερη αγορά. Επαναδιαπραγμάτευση της σύμβασης με έναν μονοπωλιακό προμηθευτή μπορεί να οδηγήσει σε μη ανταγωνιστική τιμολόγηση των υπηρεσιών και αξιώσεις που μειώνουν τους κινδύνους που διαχειρίζεται ο ανάδοχος με αποτέλεσμα την απαξίωση της αποτελεσματικότητας της κατανομής των κινδύνων³⁴¹. Ουσιαστικά η εκτεταμένη χρήση της επαναδιαπραγμάτευσης της σύμβασης ακυρώνει τα πλεονεκτήματα που προσφέρει η διαδικασία της δημοπρασίας των έργων και της επιλογής της βέλτιστης προσφοράς μέσω του διαγωνισμού³⁴².

Ο κύριος λόγος που οδηγεί σε επαναδιαπραγμάτευση της σύμβασης μετά την υπογραφή της είναι η φύση των συμβάσεων ΣΔΙΤ, το γεγονός δηλαδή ότι πρόκειται κατά βάση για ατελείς συμβάσεις οι οποίες δεν προβλέπουν εξωγενείς παράγοντες, αβεβαιότητες και γεγονότα τα οποία αν

³³⁸ Μειοδότης όταν πρόκειται για παραχωρήσεις τύπου BOT και πλειοδότης όταν πρόκειται για αυτές των leasehold concessions

³³⁹ Γνωστή ως “two stage evaluation procedure”. Βλέπε Athias (2007) και Estache (2008)

³⁴⁰ Athias (2007) και Beuve (2011)

³⁴¹ OECD (2008)

³⁴² Beuve (2011)

συμβούν μπορούν αν επηρεάσουν τη χρηματοοικονομική ισορροπία του έργου και την βιωσιμότητα της ιδιωτικής εταιρίας που υλοποιεί την επένδυση³⁴³.

Ένας δεύτερος παράγοντας που συμβάλει στην επαναδιαπραγμάτευση είναι η στρατηγική και το προφίλ ορισμένων ιδιωτικών σχημάτων που επιδεικνύουν καιροσκοπική συμπεριφορά³⁴⁴ με σκοπό την κατακύρωση του έργου με μία οικονομική προσφορά που έχει δομηθεί με βάση ένα πολύ αισιόδοξο σενάριο ή αναλαμβάνοντας να διαχειριστούν κινδύνους τους οποίους δεν έχουν τιμολογήσει αντίστοιχα και η κατόπιν επαναδιαπραγμάτευση των συμβατικών όρων με τον κύριο του έργου για την βελτίωση της βιωσιμότητας της επένδυσης³⁴⁵. Η μεταβλητή η οποία συνήθως υπερεκτιμάται από τα ιδιωτικά σχήματα κατά την διαδικασία υποβολής των οικονομικών προσφορών είναι η ζήτηση των υπηρεσιών, και κατά συνέπεια τα έσοδα, και κυρίως αυτή των κυκλοφοριακών φόρτων στα έργα των οδικών και συγκοινωνιακών δικτύων³⁴⁶.

Οι γενικευμένες επαναδιαπραγματεύσεις συμβάσεων και μάλιστα στα αρχικά στάδιά τους είναι εκτός της λογικής και των επιδιώξεων των κεντρικών κυβερνήσεων και σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να γίνονται πάντα επιλεκτικά ώστε να μην θεωρηθεί ως εναλλακτική λύση ότι το δημόσιο σε κάθε περίπτωση αναλαμβάνει το κόστος των έργων που είτε πτωχεύουν είτε δεν αποδίδουν τα αναμενόμενα στους ανάδοχους³⁴⁷.

Σε κάθε περίπτωση πάντως όταν απαιτηθεί να γίνει επαναδιαπραγμάτευση οικονομικών και άλλων όρων της σύμβασης αυτό θα πρέπει να γίνεται στην διάσταση του ότι όλοι οι εμπλεκόμενοι φορείς απολαμβάνουν οφέλη (δημόσιο και ιδιώτης) και όχι τα οφέλη αυτά να είναι μονοδιάστατα (μόνο ιδιώτης) εις βάρος των υπολοίπων (δημοσίου ή τελικού χρήστη)³⁴⁸.

Έχει αποδειχθεί ότι μεγαλύτερη συμμετοχή από υποψήφιους αναδόχους κατά την διαδικασία δημοπράτησης κάνει τους συμμετέχοντες περισσότερο προσεκτικούς στην τιμολόγηση της προσφοράς τους μειώνοντας έτσι τον κίνδυνο για υποεκτίμηση της επένδυσης και κατά συνέπεια του κινδύνου επαναδιαπραγμάτευσης³⁴⁹.

Ο Guasch (2004) σε μελέτη που πραγματοποίησε σε 1000 έργα υποδομής που πραγματοποιήθηκαν στην Λατινική Αμερική από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 προκύπτει ότι το 41% περίπου οδηγήθηκε σε επαναδιαπραγμάτευση ενώ ανάγοντας το ποσοστό στα έργα παραχώρησης των υποδομών το ποσοστό αυξάνεται στο 55%. Επαναδιαπραγμάτευση οδηγεί συνήθως σε ένα συνδυασμό της αύξησης του κόστους για το

³⁴³ Βλέπε Athias (2007) και Bitran (2012)

³⁴⁴ Όπως αναφέρεται στη διεθνή βιβλιογραφία ως “opportunistic behavior” ή “opportunism”

³⁴⁵ Ho (2007)

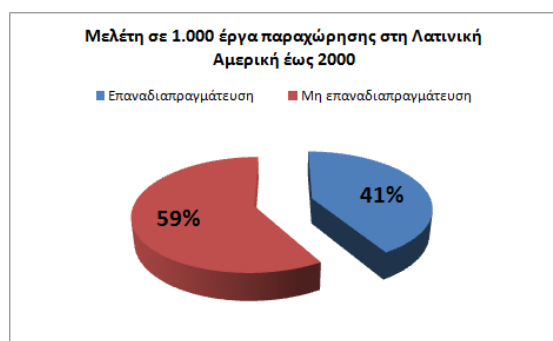
³⁴⁶ Flyvbjerg (2005) και Standard & Poor’s (2005 b)

³⁴⁷ Ho (2007)

³⁴⁸ Beuve (2011)

³⁴⁹ Amaral (2006), Athias (2007)

δημόσιο, την αύξηση της συμβατικής περιόδου, την καθυστέρηση ολοκλήρωσης της κατασκευής και την έναρξη λειτουργίας, την επιβάρυνση των τελικών χρηστών για τις παραγόμενες υπηρεσίες, την αύξηση του χρόνου απόσβεσης της επένδυσης^{350,351}.



Εμπνευσμένο από Guasch (2004)

Ειδικότερα για την αύξηση του κόστους μέχρι το 2007 είχαν οδηγηθεί σε επαναδιαπραγμάτευση 148 έργα ΣΔΙΤ στη Χιλή με αποτέλεσμα την αύξηση του συνολικού κόστους κατά περίπου 30% σε σχέση με τον αρχικό προϋπολογισμό και επιβάρυνση περίπου \$2,80δισ ποσό μάλιστα που περιλαμβάνει αποζημιώσεις και για τα έργα τα οποία ενώ ξεκίνησαν τελικά ματαιώθηκε η ολοκλήρωσή τους³⁵².

8.5 Αποτελεσματικό μοντέλο αξιολόγησης προσφορών για έργα παραχώρησης - Μαθηματική διατύπωση

Η ορθή επιλογή του ιδιωτικού σχήματος που αναλαμβάνει την υλοποίηση ενός έργου παραχώρησης αποτελεί σύμφωνα με τα παραπάνω καθοριστικό παράγοντα για την επιτυχία της σύμπραξης και την βιωσιμότητα του έργου. Αρκεί να σημειωθεί ότι τα έργα ΣΔΙΤ που οδηγήθηκαν σε επαναδιαπραγμάτευση των όρων της σύμβασης στη Λατινική Αμερική, αυτό έγινε σε ένα διάστημα περίπου 2,2 χρόνια μετά την υπογραφή της³⁵³ γεγονός που αποδεικνύει ότι υπήρχε εξ' αρχής ατελής σχεδιασμός, αξιολόγηση και κατανομή των κινδύνων με αποτέλεσμα την μη ορθή επιλογή κατά το στάδιο της δημοπρασίας. Η επιλογή του ιδιωτικού σχήματος κατά τη διαγωνιστική διαδικασία να περιέχει τους λιγότερους δυνατούς κινδύνους ώστε μελλοντικά να μειωθούν οι πιθανότητες να έχει

³⁵⁰ Estache (2008)

³⁵¹ Ειδικότερα ο Shen (2002) προτείνει τη λύση του επανακαθορισμού της διάρκειας παραχώρησης ώστε ταυτόχρονα να επιτυγχάνονται μέγιστα οφέλη τόσο για το δημόσιο όσο και για τον ιδιώτη.

³⁵² Engel (2009)

³⁵³ Guasch (2004)

επιλεγεί η προσφορά η οποία δεν παρέχει την μέγιστη κοινωνική ωφέλεια για το δημόσιο ή αυτή που καθιστά την επένδυση του ιδιώτη μη βιώσιμη.

Έχει αποδειχθεί ότι η αποτυχία των έργων και η ανάγκη για επαναδιαπραγμάτευση εμφανίζεται με μεγαλύτερες πιθανότητες στις αναπτυσσόμενες χώρες συγκριτικά με τις ανεπτυγμένες που διαθέτουν μεγαλύτερη τεχνογνωσία και υποδομές³⁵⁴.

Στα έργα παραχώρησης τύπου leasehold concessions ένα μοντέλο που ενσωματώνει τα ζητήματα που έχουν αναλυθεί παραπάνω και μειώνει τον κίνδυνο να επιλεγεί οικονομική προσφορά από τον ιδιώτη που δεν προσφέρει τη μέγιστη κοινωνική ωφέλεια σε σχέση με κάποια εναλλακτική που είναι εξασφαλίζει μεγαλύτερη ωφέλεια για το δημόσιο είναι ιδιαίτερα σημαντικό, και η γενική μορφή που αναλύθηκε μπορεί να τροποποιηθεί ως εξής:

$$\Sigma \text{A.K.} = A + \sum_{j=1}^n \frac{S_j I}{(1+r)^j} + \sum_{j=1}^n \frac{F_j}{(1+r)^j} + \frac{R}{(1+r)^n} + \sum_{j=1}^l \frac{L_j}{(1+r)^j}$$

Όπου:

Σ.Α.Κ.: Σταθμισμένο Άθροισμα Καταβολών

A: Εφάπαξ Αντάλλαγμα μηδέν (0) ή σταθερό για όλους τους διαγωνιζόμενους (και το οποίο καταβάλλεται κατά την υπογραφή της σύμβασης).

S_(j) = Ετήσιο Σταθερό Αντάλλαγμα που καταβάλει ο ιδιώτης προς το δημόσιο για τη χρήση της υποδομής έτους j, 1 < j < έτη παραχώρησης (n)

F_(j) = Ετήσιο Μεταβλητό Αντάλλαγμα που καταβάλει ο ιδιώτης προς το δημόσιο για τη χρήση της υποδομής έτους j, 1 < j < έτη παραχώρησης (n) και υπολογίζεται ως ποσοστό των μικτών εσόδων ή των κερδών προ φόρων και αποσβέσεων (EBIDTA). Υπάρχει η δυνατότητα για καθορισμό ελάχιστης τιμής του μεταβλητού ανταλλάγματος ως ποσοστό των προϋπολογιζόμενων εσόδων ή κερδών σύμφωνα με το επιχειρηματικό πλάνο του ιδιώτη.

r = Επιτόκιο Προεξόφλησης το οποίο υπολογίζεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου έχοντας διαμορφωθεί ανάλογα με τους συστημικούς κινδύνους του έργου.

I: Η ετήσια καταβολή αναπροσαρμόζεται ετησίως, με βάση τον πληθωρισμό (ΔTK), ο οποίος ορίζεται συγκεκριμένα για χρονικό διάστημα της σύμβασης στο οποίο και μπορεί να εκτιμηθεί με μεγαλύτερη ασφάλεια. Μετά το πέρας της περιόδου αυτής το ετήσιο αντάλλαγμα παραμένει σταθερό και δεν αναπροσαρμόζεται.

R = Υπολειμματική Αξία της υποδομής η οποία υπολογίζεται ως η αναπόσβεστη αξία της αρχικής επένδυσης (R = I₀ - Αποσβέσεις)

³⁵⁴ Athias (2007), Laffont (2005)

L = Το όφελος από την δημιουργία των άμεσων θέσεων εργασίας από την επένδυση για τα πρώτα *l* χρόνια της σύμβασης που υπολογίζεται βάση του συνολικού μεικτού κόστους εργασίας.

Με τις παραπάνω τροποποιήσεις λαμβάνεται σοβαρά υπόψη ένας παράγοντας η βαρύτητα του οποίου είναι σημαντική και έχει να κάνει με την υπολειμματική αξία της υποδομής και τη λειτουργικότητά της κατά την λήξη της συμβατικής περιόδου και ταυτόχρονα δίνει βαρύτητα στην ωφέλεια που έχει το κοινωνικό σύνολο από την δημιουργία νέων θέσεων εργασίας από την επένδυση του ιδιώτη. Σκοπός του τροποποιημένου μοντέλου είναι να εξασφαλίσει τη μέγιστη ωφέλεια για το δημόσιο από το αρχικό στάδιο της αξιολόγησης. Η επιλογή της βέλτιστης προσφοράς είναι προς όφελος τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, μεγιστοποιεί την αξία και την εκμετάλλευση των υποδομών του δημοσίου και ελαχιστοποιεί τους κινδύνους σχετικά με την υπογραφή μίας σύμβασης κατά την οποία τα εμπλεκόμενα μέρη δεν θα μπορούν να ακολουθήσουν τα συμφωνημένα με αποτέλεσμα στην καλύτερη περίπτωση μία απλή δυσλειτουργία του έργου ενώ στις χειρότερες των περιπτώσεων δύσκολες διαπραγματεύσεις, πολυετής δικαστικές διαδικασίες, καταγγελία της σύμβασης, απαξίωση των υποδομών και κατά συνέπεια αναποτελεσματική παροχή υποδομών στο κοινωνικό σύνολο.

Η δυναμική ανάλυση των παραμέτρων του παραπάνω μοντέλου αποδεικνύει ότι οι παράγοντες που αυξάνουν το Σταθμισμένο Άθροισμα των Καταβολών, δηλαδή την καθαρή παρούσα αξία των εσόδων προς το δημόσιο από την παραχώρηση της λειτουργία της υποδομής είναι αυτές που σχετίζονται με τα έσοδα του δημοσίου, την σταδιακή αύξηση τους κατά έτος εφόσον προβλέπεται, την υπολειμματική αξία της υποδομής κατά τη λήξη της συμβατικής περιόδου και το όφελος από τις θέσεις εργασίας που δημιουργούνται. Αντιστρόφως ανάλογα επηρεάζει ο συντελεστής προεξόφλησης (discount rate) ο οποίος σχετίζεται με τα επιτόκια μηδενικού ρίσκου, τη φύση της συγκεκριμένης αγοράς που λειτουργεί το έργο ή υποδομή, τα χαρακτηριστικά του προς υλοποίηση έργου και κυρίως οι προσδοκίες σχετικά με την ζήτηση των υπηρεσιών καθώς και με το ρίσκο της χώρας.

$$d(\Sigma.A.K.)_0 = -\frac{d(\Sigma.A.K.)}{dr} + \frac{d(\Sigma.A.K.)}{dS} + \frac{d(\Sigma.A.K.)}{dF} + \frac{d(\Sigma.A.K.)}{dl} + \frac{d(\Sigma.A.K.)}{dR} + \frac{d(\Sigma.A.K.)}{dL}$$

Το δημόσιο μπορεί μέσω της ρυθμιστικής λειτουργίας του κράτους να εξασφαλίσει τους απαραίτητους παράγοντες για την δημιουργία ενός ολοκληρωμένου πλαισίου στο οποίο ο ιδιωτικός τομέα θα μπορεί να επιχειρεί με τις λιγότερες δυνατές αβεβαιότητες και να διαχειρίζεται αποκλειστικά τους κινδύνους που έχει αναλάβει σύμφωνα με τη σύμβαση. Με τον τρόπο αυτό θα είναι εφικτή η βέλτιστη λειτουργία της υποδομής και κατά συνέπεια θα είναι δυνατή η επίτευξη των μέγιστων ανταλλαγμάτων προς το δημόσιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9 – ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΕΡΓΩΝ – Η ΛΥΣΗ ΤΩΝ ΚΑΛΥΠΤΟΜΕΝΩΝ ΚΡΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΕΤΑΙΡΙΚΩΝ ΟΜΟΛΟΓΩΝ ΑΠΟ ΕΡΓΑ ΣΔΙΤ ΩΣ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΕΞΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ

9.1 Προβλήματα χρηματοδότησης μέσω του παραδοσιακού κρατικού δανεισμού

Συστηματικά το κράτος έχει ως κύριο σκοπό τον άριστο εφοδιασμό της κοινωνίας με κάθε είδους δημόσια αγαθά. Ο κρατικός μηχανισμός είναι αυτός που πρέπει να εξασφαλίζει υποδομές και υπηρεσίες για τους πολίτες σχετικά με τους τομείς της εθνικής άμυνας, δημόσιας υγείας, δημόσιας τάξης, παιδείας, μεταφορών και υποδομών. Η οικονομική συμμετοχή του δημοσίου (όπου αυτή απαιτείται) καλύπτεται από τα έσοδα και τα κεφάλαια διαθέσιμα του κρατικού προϋπολογισμού όπου κατά βάση προέρχονται από τη φορολογία πολιτών και επιχειρήσεων, ενώ τα επιπλέον απαιτούμενα χρήματα προέρχονται από δανεισμό μέσω έκδοσης κρατικών ομολόγων στην πρωτογενή αγορά³⁵⁵. Με τον τρόπο της ορθής διαχείρισης και προγραμματισμού των ελλειμμάτων και του απαραίτητου κατά συνέπεια δανεισμού οι κεντρικές κυβερνήσεις μπορούν να εξασφαλίσουν την απαιτούμενη επιπλέον χρηματοδότηση με αποτέλεσμα να υπάρχουν διαθέσιμα τα κεφάλαια για την υλοποίηση των δημοσίων επενδύσεων για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες.

Το γεγονός ότι δίνεται η δυνατότητα κινητοποίησης ιδιωτικών κεφαλαίων για την υλοποίηση έργων υποδομής και υπηρεσιών, που παραδοσιακά παρέχονταν από το ίδιο το κράτος, μέσω διαφόρων μορφών ΣΔΙΤ που έχουν αναλυθεί παραπάνω, δεν εξαλείφει την ανάγκη η κάθε κυβέρνηση να έχει ένα σταθερό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων για διάφορους τομείς δημοσίων αγαθών. Επομένως η δυνατότητα πρόσβασης σε κεφάλαια μέσω δανεισμού και συγκεκριμένα με την έκδοση κρατικών ομολόγων θα πρέπει να υφίσταται συνεχώς και κατά κανόνα με εύλογο κόστος για το δημόσιο τομέα.

Από την άλλη πλευρά το δημόσιο έχει παραδοσιακά στην ιδιοκτησία του (έμμεσα και άμεσα) ένα πλήθος από υποδομές και ακίνητα των οποίων η αξία είναι τεράστια, ακόμη και αν είναι δύσκολο να υπολογιστεί με μεγάλη ακρίβεια. Κάποια από αυτά ανήκουν απευθείας στο δημόσιο, άλλα σε εταιρίες του δημοσίου τομέα ενώ αρκετά στην τοπική αυτοδιοίκηση. Είναι γενικά αποδεκτό ότι στις περισσότερες αναπτυσσόμενες αλλά και σε αρκετές ανεπτυγμένες χώρες η διαχείριση της ακίνητης περιουσίας του δημοσίου από τις υπηρεσίες του δεν είναι πάντοτε αποτελεσματική. Ο ιδιωτικός τομέας είναι αποτελεσματικότερος στη διαχείριση και λειτουργία επενδύσεων και επιχειρήσεων καθώς διαχειρίζεται καλύτερα τους

³⁵⁵ Hemming (2006), S&P (2005)

ανάλογους κινδύνους με αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται μείωση του κόστους.

Επομένως η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα μέσω σχημάτων και συνεργασιών της μορφής ΣΔΙΤ μπορεί να βοηθήσει στην βέλτιστη αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας του δημοσίου (ακίνητα και υποδομές) όπου ο κάθε ένας από τους εμπλεκόμενους φορείς θα προσφέρει τα συγκριτικά του πλεονεκτήματα και θα αναλαμβάνει τους κινδύνους που μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα³⁵⁶. Τέτοιου είδους συνεργασίες μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μπορούν να αποτελέσουν αξιόπιστη λύση για την εκμετάλλευση της περιουσίας και των ολιγοπωλιακών δομών του δημοσίου με τελικό αποτέλεσμα την παροχή αποτελεσματικότερων και καλύτερων ποιοτικά υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο με πρότυπα του ιδιωτικού τομέα βασισμένα στην ελεύθερη αγορά. Ταυτόχρονα εξασφαλίζεται τόσο η βιωσιμότητα των ακινήτων και των υποδομών καθώς και η δυνατότητα παραγωγής σταθερού εισοδήματος για το κράτος για την κάλυψη άλλων αναγκών. Η εκμετάλλευση ακινήτων και υποδομών του δημοσίου μέσω ΣΔΙΤ προφανώς θα έχουν οφέλη για όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, τόσο το κράτος όσο και τα ιδιωτικά σχήματα που θα αναλάβουν την κατασκευή, λειτουργία, συντήρηση κλπ, ενώ δεν απαιτείται μεταβίβαση της ιδιοκτησίας καθώς η κυριότητα παραμένει στο κράτος.

Είναι επομένως σημαντικό να υπάρχει μία αποτελεσματική και αξιόπιστη αποτίμηση των μελλοντικών ταμειακών ροών (εσόδων και εξόδων), που προκύπτουν από τη σύμβαση σύμπραξης, η οποία θα λαμβάνει υπόψη όλες τις πιθανές παραμέτρους του έργου. Η ορθή αποτίμηση είναι το χρησιμότερο ίσως εργαλείο για την επιλογή του ιδιωτικού σχήματος που θα συμβληθεί με το δημόσιο τομέα μέσω της σύμβασης³⁵⁷. Αποτελεσματική αποτίμηση και βέλτιστη επιλογή του ιδιώτη επενδυτή και διαχειριστή της υποδομής είναι οι βασικότεροι παράγοντες για την επιτυχία και τη βιωσιμότητα της σύμπραξης.

Με την έναρξη ενός έργου ΣΔΙΤ σχετικά με μία υφιστάμενη υποδομή ή με μία νέα η οποία αναπτύσσεται από την αρχή, η αντίστοιχη σύμβαση μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων λαμβάνει υπόψη μία σειρά μελλοντικών ταμειακών ροών που δημιουργούνται ενώ κατά τη λήξη της σύμβασης η υποδομή θα έχει κάποια υπολειμματική αξία. Επομένως οι ταμειακές αυτές ροές καθιστούν την υποδομή ως ένα περιουσιακό στοιχείο που φέρει έσοδα τόσο για το διαχειριστή του όσο και για τον ιδιοκτήτη του, η οποία μπορεί να αποτιμηθεί με διάφορους τρόπους και να προκύψει η καθαρή παρούσα αξία, όπως γίνεται με κάθε αντίστοιχου είδους ακίνητα στην ελεύθερη αγορά που ανήκουν κυρίως στον ιδιωτικό τομέα³⁵⁸.

³⁵⁶ OECD (2008)

³⁵⁷ EU (2008), ACCA (2004)

³⁵⁸ Υπάρχει γενικά η αίσθηση ότι η εκμετάλλευση των υποδομών προσφέρουν σταθερές και ανελαστικές χρηματοροές λόγω των μικρών διακυμάνσεων στη ζήτηση (βλέπε Sawant (2010)).

Μέχρι σήμερα σε όλες τις αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες τα απαραίτητα κεφάλαια για την κάλυψη του ελλείμματος μέσω δανεισμού εξασφαλίζονται με την έκδοση κρατικών ομολόγων.

Σε περίπτωση ολικής ή μερικής αδυναμίας κάλυψης των υποχρεώσεων της χώρας έναντι στους δανειστές (κατόχους ομολόγων) δεν υπάρχουν εμπράγματα διασφαλίσεις για τους δανειστές με αποτέλεσμα στην πράξη να αναγκαστούν να καταγράψουν ζημιές στους τόκους, το κεφάλαιο ή ακόμη και τα δύο, ανάλογα με το είδος της αναδιάρθρωσης που θα υπάρξει σε αυτή την περίπτωση.

Σαν αποτέλεσμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 2007 – 2008 ήταν η πιο προσεκτική και αποτελεσματική αποτίμηση των κινδύνων χρεωκοπίας των δανειζόμενων ιδιωτών αλλά και χωρών. Ειδικότερα πολύ αυστηρότερα κριτήρια εφαρμόστηκαν άμεσα σχετικά με τον δανεισμό μέσω της αγοράς κρατικών ομολόγων σε χώρες με υψηλούς δείκτες δανεισμού και ελλείμματα όπως είναι και η Ελλάδα. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα την αύξηση των επιτοκίων δανεισμού, εξαιτίας του υψηλότερου ρίσκου που αναλαμβάνουν οι δανειστές, σε σημείο μάλιστα που αυτά είναι τόσο υψηλά που καθιστούν απαγορευτική τη δυνατότητα δανεισμού για τις συγκεκριμένες χώρες.

Οι κεντρικές κυβερνήσεις βρίσκονται αντιμέτωπες με το πρόβλημα της οικονομικής ύφεσης σε μία περίοδο κρίσης όπου απαιτούνται δομικές μεταρρυθμίσεις. Η αύξηση των δαπανών για επενδύσεις μέσω του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, ώστε να δοθεί ώθηση στην οικονομία και την κατανάλωση και να ισοσκελίσει τη μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων είναι αρκετά δύσκολη σε ένα περιβάλλον όπου το κόστος δανεισμού για το δημόσιο συνεχώς αυξάνεται και οι κάθε είδους επενδυτές είναι περισσότερο επιφυλακτικοί.

Παράλληλα έχει αποδειχθεί ιστορικά ότι ο ιδιωτικός τομέας και συγκεκριμένα τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα σε όλο τον κόσμο σε παρόμοιες καταστάσεις δυσκολίας πρόσβασης σε κεφάλαια και σε περιπτώσεις έλλειψης ρευστότητας για να αναχρηματοδοτήσουν τις δραστηριότητές τους προσφεύγουν στην έκδοση ομολόγων μέσω διασφαλίσεων για τους δανειστές (covered bonds) επιτυγχάνοντας την επιθυμητή ρευστότητα με χαμηλότερο κόστος δανεισμού σε σχέση με τους συμβατικούς τρόπους χωρίς κάποιες εξασφαλίσεις.

Έτσι κατά τα έτη 2009 και 2010 οι εκδόσεις διασφαλισμένων ομολόγων από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα γνώρισαν τη μεγαλύτερη αύξησή τους παγκοσμίως, ως αποτέλεσμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης το 2007 – 2008 και της υφιστάμενης δυσκολίας να εξασφαλίσουν κεφάλαια με τις παραδοσιακές μεθόδους σε εύλογο και αποδεκτό κόστος³⁵⁹.

Οι πρακτικές του ιδιωτικού τομέα αρκετές φορές δείχνουν το δρόμο και προσφέρουν λύσεις σε αντίστοιχα προβλήματα του δημόσιου τομέα. Σε αυτή την κατεύθυνση έχει αναπτυχθεί τον τελευταίο καιρό η ιδέα της

³⁵⁹ PWC (2012)

χρησιμοποίησης των ΣΔΙΤ ως εμπράγματα διασφαλίσεις από το κράτος για την εξασφάλιση κεφαλαίων μέσω έκδοσης κρατικών ομολόγων. Το συγκεκριμένο σενάριο παρόλο που είναι υπό συζήτηση από αρκετές κεντρικές κυβερνήσεις δεν έχει εφαρμοστεί έως σήμερα με συγκεκριμένο και γενικά αποδεκτό από τις αγορές τρόπο. Αυτό συμβαίνει καθώς μέχρι πρόσφατα δεν υπήρχε η ανάγκη για επιπλέον εξασφάλιση στις χρηματοδοτήσεις κρατών οι οποίες θεωρούνταν χαμηλού ρίσκου (και συνεπώς χαμηλών αποδόσεων). Η πρόσβαση σε κεφάλαια ήταν εύκολη και σχετικά φθηνού κόστους κάνοντας τα παραδοσιακά κρατικά ομόλογα ως την πιο σίγουρη επιλογή δανεισμού για τους εκδότες τους, αλλά και την πιο σίγουρη τοποθέτηση για επενδυτές που αναζητούσαν χαμηλό ρίσκο.

Με τις τελευταίες όμως εξελίξεις στις διεθνείς αγορές τα δεδομένα έχουν μεταβληθεί σημαντικά σχετικά με τη διαθεσιμότητα κεφαλαίων για την αγορά κρατικών ομολόγων. Οι δανειστές / επενδυτές είναι πολύ πιο προσεκτικοί και αντιλαμβάνονται πλέον το ρίσκο διαφορετικά και σαφώς με πιο αυστηρά κριτήρια σε σχέση με το παρελθόν³⁶⁰.

Υπό αυτή τη σκοπιά είναι απαραίτητο οι κεντρικές κυβερνήσεις με αυξανόμενα ελλείμματα και υψηλά ποσοστά χρέους σε σχέση με το ΑΕΠ να αναθεωρήσουν τη στρατηγική τους εφαρμόζοντας πιο αποτελεσματικές πολιτικές σχετικά με την αναχρηματοδότηση του χρέους με τη βοήθεια και της αποτελεσματικής διαχείρισης των υποδομών και της ακίνητης περιουσίας του δημοσίου που μπορεί να φέρει έσοδα για τον κρατικό προϋπολογισμό. Με τον τρόπο αυτό μπορεί να επιτευχθεί όχι μόνο μείωση του κόστους δανεισμού αλλά και αποτελεσματική συντήρηση των υποδομών με τελικό αποτέλεσμα καλύτερες υπηρεσίες για τους πολίτες και το κοινωνικό σύνολο εν γένει.

9.2 Λειτουργία και πρακτική των καλυπτόμενων ομολόγων (covered bonds)

Η μελέτη και κατανόηση της λειτουργίας των εξασφαλισμένων ομολόγων (covered bonds) όπως λειτουργού σήμερα στην αγορά είναι απαραίτητη ώστε να εξεταστεί η δυνατότητα εφαρμογής του μηχανισμού αυτού και σε άλλες πτυχές της οικονομικής δραστηριότητας και κυρίως σε συνδυασμό με έργα ΣΔΙΤ όπου μπορεί να αποτελέσει εναλλακτική λύση για αρκετά από τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι κεντρικές κυβερνήσεις την σύγχρονη εποχή. Τα covered bonds είναι ουσιαστικά δάνεια που εκδίδονται από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα τα οποία είναι εξασφαλισμένα από μία ομάδα – δεξαμενή άλλων ενυπόθηκων δανείων ή κρατικών ομολόγων ή δάνεια από το χώρο της ναυτιλίας που παραμένουν στους ισολογισμούς του εκδότη σε σχέση με άλλης μορφής δάνεια όπως τα ενυπόθηκα (Collateralized Debt Obligations - CDO's) ή αυτά άλλων

³⁶⁰ European Expertise PPP Center (2010)

εξασφαλίσεων (Asset Back Securities – ABS) όπου συνήθως οι εγγυήσεις μεταφέρονται και εγγράφονται στους ισολογισμούς εταιριών ειδικού σκοπού προς μεγαλύτερη διασφάλιση των πιστωτών³⁶¹. Πρόκειται για μακροχρόνια ομόλογα σταθερής ετήσιας απόδοσης και απόσβεσης.

Σαν εναλλακτική πηγή χρηματοδότησης τα Covered Bonds εμφανίζονται για πρώτη φορά στην Πρωσία πριν από 200 χρόνια περίπου με την ονομασία "Pfandbriefs". Με τη συγκεκριμένη ονομασία εξακολουθούν να εμφανίζονται και να εφαρμόζονται σήμερα στη Γερμανία που αποτελεί την πιο μεγάλη αγορά παγκοσμίως³⁶².

Ουσιαστικά τα εξασφαλισμένα ομόλογα είναι δανειακές συμβάσεις, που οι εξασφαλίσεις τους συνεχίζουν να εμφανίζονται στους ισολογισμούς των εκδοτών, μέσω των οποίων οι τραπεζικοί και άλλοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί εξασφαλίζουν ρευστότητα από την ελεύθερη αγορά. Ο όρος εξασφαλισμένα (covered) δεν έχει κάποια ιδιαίτερη νομική ισχύ και υπόσταση από την φύση των συγκεκριμένων ομολόγων.

Τα κύρια χαρακτηριστικά των Covered Bonds τα οποία είναι και αυτά που παρέχουν την εξασφάλιση προς τους κατόχους τους / πιστωτές είναι τα ακόλουθα³⁶³:

- Προνομιακή διαχείριση των πιστωτών με εξασφάλιση τους μέσω συγκεκριμένων εγγυήσεων, μίας η περισσοτέρων που είναι γνωστές στις δεξαμενές ή χαρτοφυλάκια διασφαλίσεων (pool of collaterals). Σε περίπτωση αδυναμίας εξόφλησης των πιστωτών ή πτώχευσης του δανειζόμενου οι κάτοχοι των ομολόγων έχουν προτεραιότητα έναντι των διασφαλίσεων που περιέχονται στην συγκεκριμένη δεξαμενή και κυρίως έναντι των εσόδων που οι εξασφαλίσεις αυτές προσφέρουν. Με τον τρόπο αυτό οι πιστωτές είναι σίγουροι για την αποπληρωμή τους.
- Οι εκδότες των ομολόγων, συνήθως τραπεζικά ιδρύματα, είναι οι αποκλειστικοί υπεύθυνοι για την κάλυψη των δανειστών. Τα ομόλογα είναι ουσιαστικά υποχρέωση του εκδότη και επομένως τόσο οι τμηματικές καταβολές (coupons) όσο και η αποπληρωμή κατά τη λήξη τους καλύπτονται ταμειακά από τον εκδότη. Τα covered bonds ωστόσο παρέχουν ένα είδος διπλής διασφάλισης για τους κατόχους. Σε περίπτωση που ο εκδότης δεν μπορεί να καλύψει τους δανειστές τα έσοδα από τις προσφερόμενες εξασφαλίσεις είναι αυτά που θα καλύψουν την αποπληρωμή των ομολόγων. Σε αντίθετη περίπτωση οι κάτοχοι αυτών των ομολόγων κατατάσσονται τουλάχιστον στην ίδια θέση (και όχι χαμηλότερα) στη λίστα των πιστωτών που δεν έχουν εμπράγματα διασφαλίσεις (πχ υποθήκες). Σε αυτή την

³⁶¹ European Covered Bond Council (2012)

³⁶² Bujalance (2010)

³⁶³ Το εγχειρίδιο (fact book) του European Covered Bond Council (2012) προσφέρει χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τη λειτουργία και δομή της αγοράς των covered bonds.

περίπτωση η αποπληρωμή γίνεται με την εκποίηση περιουσιακών στοιχείων του εκδότη και σύμφωνα με τη νομοθεσία που ισχύει.

- Συνήθως οι προσφερόμενες προς τους πιστωτές διασφαλίσεις (pool of assets) είναι ένα χαρτοφυλάκιο το οποίο αναθεωρείται και αναπροσαρμόζεται. Ο εκδότης των ομολόγων έχει την υποχρέωση να διατηρεί την αξία και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των προσφερόμενων διασφαλίσεων σε συγκεκριμένα επίπεδα ακόμη και αν τα αποτελέσματα των ισολογισμών του παρουσιάζουν ύφεση. Σε κάθε περίπτωση η αξία των προσφερόμενων διασφαλίσεων πρέπει να καλύπτει τις απαιτήσεις για τα συγκεκριμένα ομόλογα.
- Τα Covered Bonds δεν καθίστανται ληξιπρόθεσμα και άμεσα απαιτητά σε περίπτωση πτώχευσης του εκδότη ή αδυναμίας του να καλύψει άλλες ανάγκες. Συνεχίζουν να ισχύουν μέχρι τη λήξη τους και καλύπτονται από τα έσοδα που προέρχονται από τις διασφαλίσεις με δεδομένο βέβαια ότι αυτές είναι ισχυρές, αξιόπιστες και μπορούν να καλύψουν τους πιστωτές.

Με δεδομένο τα παραπάνω κύρια χαρακτηριστικά τα Covered Bonds, εξαιτίας της δομής τους και της νομικής τους υπόστασης, προσφέρουν διπλή διασφάλιση για τους κατόχους τους τόσο από τον ίδιο τον εκδότη όσο και από τις εξασφαλίσεις που αυτός προσφέρει επιπλέον.

Ο τρόπος με τον οποίο προσφέρεται η διπλή αυτή εξασφάλιση και εφαρμόζεται στην πράξη είναι το στοιχείο που διαφοροποιεί και κατηγοριοποιεί τα Covered Bonds. Έτσι μπορεί να δημιουργηθούν αρκετά εναλλακτικά σενάρια που στηρίζονται σε διαφορετικές νομικές βάσεις.

Προς διασφάλισή τους οι πιστωτές / κάτοχοι των ομολόγων πρέπει πριν τοποθετηθούν να εξετάζουν και να λαμβάνουν υπόψη τους τις παρακάτω παραμέτρους που καθορίζουν και την έκθεσή τους σε πιθανούς κινδύνους:

- Πόσο ισχυρό είναι το νομικό και θεσμικό πλαίσιο που διέπει την αγορά τέτοιου είδους προϊόντων. Είναι απαραίτητο να υπάρχει συγκεκριμένος μηχανισμός παρακολούθησης και ελέγχου κατά τακτά χρονικά διαστήματα της αξιοπιστίας του εκδότη, της αξιοπιστίας και ικανότητας των προσφερόμενων διασφαλίσεων να καλύπτουν τα απαραίτητα κριτήρια (και κυρίως στις περιπτώσεις όπου οι διασφαλίσεις είναι κρατικά ομόλογα τα οποία θα πρέπει να συνάδουν με τα κριτήρια των κεντρικών τραπεζών των χωρών), του νομικού πλαισίου και των διαδικασιών σε περιπτώσεις πτώχευσης ή αδυναμίας / στάσης πληρωμών.
- Την ποιότητα των προσφερόμενων διασφαλίσεων, τη σύνθεση του προσφερόμενου χαρτοφυλακίου και τα ρίσκα που εμφανίζονται. Στοιχεία σχετικά με την διακύμανση της αξίας των διασφαλίσεων ανάλογα με τις συνθήκες της αγοράς καθώς και η δυνατότητα οι

εισροές που προέρχονται από αυτές να ακολουθούν και να καλύπτουν τις υποχρεώσεις του εκδότη του ομολόγου προς τους πιστωτές είναι στοιχεία που μειώνουν το ρίσκο για τους δανειστές. Θετικά εκτιμάται επίσης από τους πιστωτές η δυνατότητα για συνεχή ανανέωση της δεξαμενής των διασφαλίσεων καθ' όλη τη διάρκεια του ομολόγου μέχρι και τη λήξη του. Με αυτό τον τρόπο πιθανές απομειώσεις τις αξίας των προσφερόμενων διασφαλίσεων είτε εξαιτίας του γεγονότος ότι κάποιες από αυτές δεν λειτουργούν όπως είχαν προϋπολογιστεί (πχ πτώση της αξίας κάποιων κρατικών ομολόγων ή στεγαστικών δανείων κλπ) είτε επειδή κάποιες από αυτές έχουν λήξει και επομένως πρέπει να αντικατασταθούν με άλλες.

- Την πιστοληπτική ικανότητα του τραπεζικού οργανισμού που εκδίδει το ομόλογο, την αξιολόγηση τόσο του ίδιου όσο και του προς έκδοση ομολόγου καθώς και τη συσχέτιση του ομολόγου σε σχέση με το υπόλοιπο χαρτοφυλάκιο δανείων που έχει λάβει η τράπεζα.
- Τα χαρακτηριστικά που σχετίζονται με τη διάρκεια και τη λήξη του προϊόντος. Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δίνεται στα γενικά χαρακτηριστικά της εθνικής αγοράς των covered bonds καθώς και στα ιστορικά στοιχεία της κίνησης τους παγκοσμίως ως μία συστημική επένδυση.
- Υπόψη λαμβάνονται σοβαρά από τους επενδυτές τα στοιχεία που σχετίζονται με την διαφάνεια της συγκεκριμένης αγοράς ομολόγων, την ιστορική κίνηση της αξίας τους, και κυρίως το απαραίτητο θεσμικό και νομικό πλαίσιο που επιτρέπει την έκδοση τους και καθορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις που ισχύουν και εξασφαλίζει το καλύτερο αποτέλεσμα τόσο για τους δανειζόμενους όσο και για τους δανειστές.
- Την μακροσκοπική και μικροσκοπική αξιολόγηση του προσφερόμενου χαρτοφυλακίου για διασφάλιση των πιστωτών και τη συσχέτισή του με τα κρατικά ομόλογα καθώς και με τα υπόλοιπα ομόλογα του εκδότη / τράπεζας³⁶⁴.

Τα κύρια οφέλη από το μηχανισμό έκδοσης διασφαλισμένων ομολόγων για τους επενδυτές σε σχέση με τα υπόλοιπα κοινά ομόλογα που εκδίδονται από τον ίδιο χρηματοπιστωτικό οργανισμό έγκειται στο γεγονός ότι τα covered bonds είναι μικρότερου ρίσκου για τους κατόχους τους. Έτσι σήμερα αρκετές εκδόσεις έχουν αξιολογηθεί σαν AAA και προσφέρουν υψηλότερες αποδόσεις από άλλα ομόλογα της ίδιας αξιολόγησης που όμως δεν προσφέρουν διασφαλίσεις προς τους πιστωτές.

³⁶⁴ Winkler (2010)

Σύμφωνα με το τμήμα ανάλυσης των covered bonds της τράπεζας Credit Agricole (5/9/2011), και συνοψίζοντας όλα τα παραπάνω, οι κύριοι παράμετροι που καθορίζουν τη σχέση μεταξύ των ομολόγων που είναι εξασφαλισμένα και αυτών που δεν προσφέρουν κάποια επιπλέον εξασφάλιση για τους κατόχους τους είναι οι εξής:

- Πιστοληπτική ικανότητα ποιότητα και αξιοπιστία του δανειζόμενου. Όσο μικρότερη είναι η πιστοληπτική ικανότητα του εκδότη τόσο μεγαλύτερη θα είναι η απόκλιση των αποδόσεων των κοινών ομολόγων σε σχέση με τα covered bonds.
- Το θεσμικό πλαίσιο πάνω στο οποίο έχει στηριχθεί η έκδοση των covered bond. Όσο πιο σαφές, κατανοητό και ασφαλές είναι το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις συγκεκριμένες εκδόσεις τόσο μεγαλύτερη είναι η ασφάλεια για όλες τις εμπλεκόμενες πλευρές με αποτέλεσμα να είναι μεγαλύτερη και η διαφορά στις αποδόσεις των ομολόγων.
- Η ποιότητα των προσφερόμενων εξασφαλίσεων. Όταν οι διασφαλίσεις που συνδέονται με τα ομόλογα είναι σημαντικής αξίας και κυρίως αξιοπιστίας τόσο μικρότερη είναι η πιθανότητα να χρειαστεί οι πιστωτές να κινηθούν εναντίων του εκδότη του ομολόγου σε περίπτωση αδυναμίας του αποπληρωμής καθώς θα καλύπτονται από τα έσοδα των συγκεκριμένων διασφαλίσεων. Αυτό σαφέστατα απεικονίζεται και στην διαφορά των αποδόσεων των covered bonds με άλλες κοινές ομολογιακές εκδόσεις.

9.3 Δυναμική και ανάπτυξη της αγοράς των covered bonds τα τελευταία χρόνια

Ο χρόνος που ακολούθησε την παγκόσμια οικονομική κρίση του 2007 – 2008 είναι ήταν μία περίοδος όπου παρουσιάστηκε σημαντική αύξηση των εκδόσεων παγκοσμίως τόσο σε όγκο πωλήσεων ομολόγων όσο και σε απόλυτο αριθμό χρηματοπιστωτικών οργανισμών που εισήλθαν στην αγορά των covered bonds με νέες εκδόσεις.

Η αύξηση του όγκου των πωλήσεων ομολόγων αυτού του τύπου συνδυάστηκε με την παγκοσμιοποίηση πλέον της αγοράς των covered bonds. Παραδοσιακά οι ισχυρότεροι παίκτες της αγοράς προέρχονταν από τις ανεπτυγμένες Ευρωπαϊκές χώρες, ωστόσο ιδιαίτερη κινητικότητα παρατηρήθηκε από τραπεζικούς οργανισμούς του Καναδά για πρώτη φορά, των Ασιατικών χωρών και της Αυστραλίας γεγονός που αποδεικνύει ότι η αγορά αναπτύσσεται με σημαντικούς ρυθμούς

καθώς η συγκεκριμένη δομή μπορεί να λύσει αρκετά από τα σημερινά προβλήματα³⁶⁵.

Η συγκεκριμένη εναλλακτική λύση για τον δανεισμό κυρίως τραπεζικών ιδρυμάτων αποτελεί διέξοδο ενάντια στην αυξανόμενη πίεση προς τις κεντρικές κυβερνήσεις για κεφαλαιακή στήριξη των εγχώριων τραπεζών εξαιτίας της δυσκολίας δανεισμού που αντιμετωπίζουν και της επανεκτίμησης των ομολόγων που ήδη κατέχουν και των οποίων η αξία τους έχει μειωθεί. Συγκεκριμένα η αυξανόμενη απόκλιση του περιθωρίου κέρδους μεταξύ των δύο αυτών τύπων ομολόγων έχει σαν αποτέλεσμα τα covered bonds να έχουν καταστεί πιο ελκυστικά για τους επενδυτές εξαιτίας του μικρότερου ρίσκου αλλά και για τους εκδότες λόγω της μείωσης του κόστους δανεισμού.

Ταυτόχρονα έχει ξεκινήσει η συζήτηση σε αρκετές χώρες σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Κύριος σκοπός είναι να καθοριστούν οι βασικοί κανόνες της αγοράς και να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά τα προβλήματα που σχετίζονται με τις τράπεζες που καταγράφουν ζημίες και κίνδυνο χρεωκοπίας, ελαχιστοποιώντας την επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού και των φορολογουμένων.

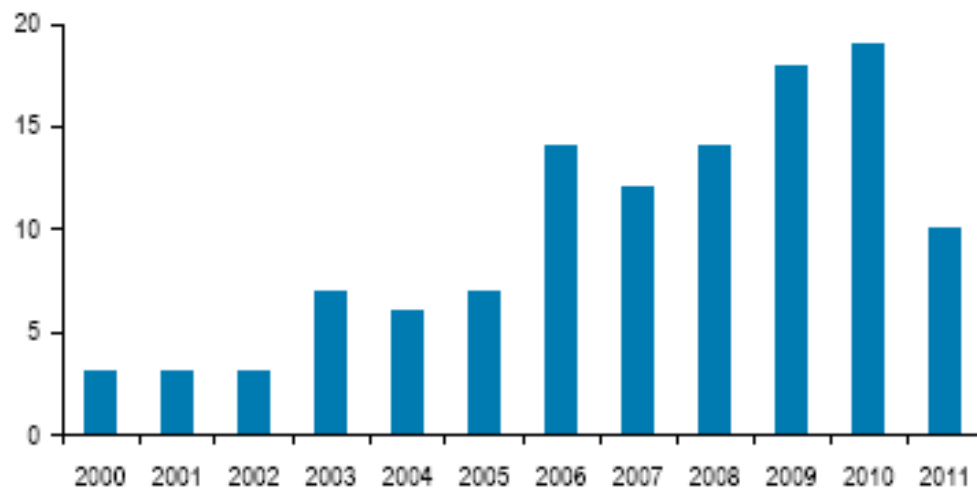
Όλα τα παραπάνω έχουν οδηγήσει αρκετούς επενδυτές να στραφούν τα τελευταία χρόνια προς την ασφάλεια των covered bonds με αποτέλεσμα να αυξάνεται η ζήτηση για τέτοιου είδους προϊόντα. Η αυξανόμενη αυτή ζήτηση υποστηρίζεται επιπλέον από την ευνοϊκή μεταχείριση των covered bonds όπως έχει οριστεί σύμφωνα με την συνθήκη της Βασιλείας III και την οδηγία Solvency II. Εφόσον δημιουργηθεί το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο που θα ρυθμίζει την αγορά των covered bonds παγκοσμίως και σε χώρες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς οι χώρες εντός της Ευρωζώνης θεωρούνται ώριμες και αναπτυγμένες, τότε η δυναμική ανάπτυξή τους πρέπει να θεωρείται δεδομένη.

Ένας επιπλέον παράγοντας που ενισχύει την δυναμική ανάπτυξη των covered bonds είναι το γεγονός ότι η αγορά των ενυπόθηκων δανείων δεν έχει ακόμη ανακάμψει από την παγκόσμια οικονομική κρίση στον ίδιο βαθμό που έχουν ανακάμψει τα covered bonds. Σε θεσμικό επίπεδο η μεταχείριση των ενυπόθηκων δανείων δεν είναι καλύτερη από αυτή των covered bonds και επιπλέον επειδή οι διασφαλίσεις και στα δύο αυτά προϊόντα σε αρκετές περιπτώσεις έχουν ομοιότητες πολλά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα έχουν μετακινήσει το ενδιαφέρον τους προς την αγορά των covered bonds.

Τα παρακάτω διαγράμματα δείχνουν τη δυναμική εξέλιξη της αγοράς των covered bonds τα τελευταία χρόνια τόσο σχετικά με τις εκδόσεις ομολόγων όσο και με το όγκο τους.

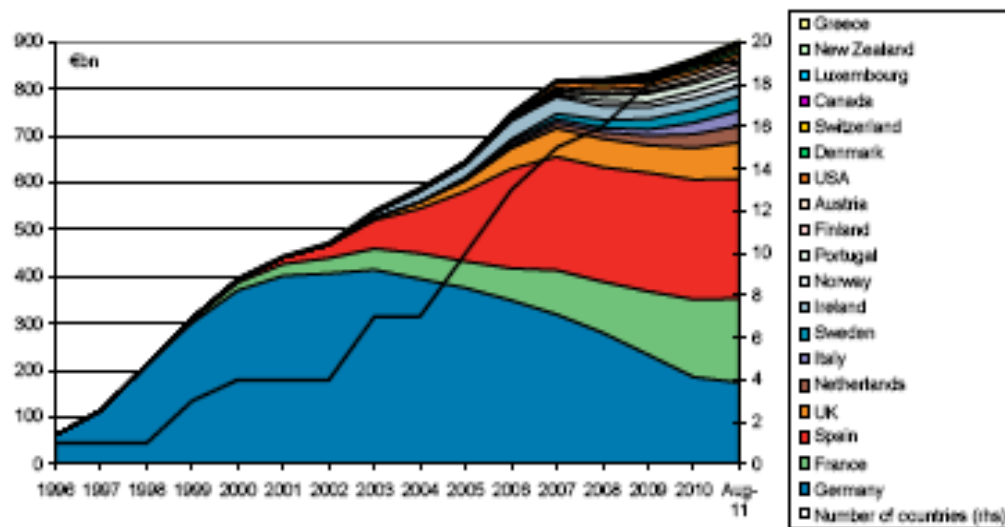
³⁶⁵ PriceWaterhouse Coopers (2012)

Number of first time benchmark covered bond issuers (€ and US\$)



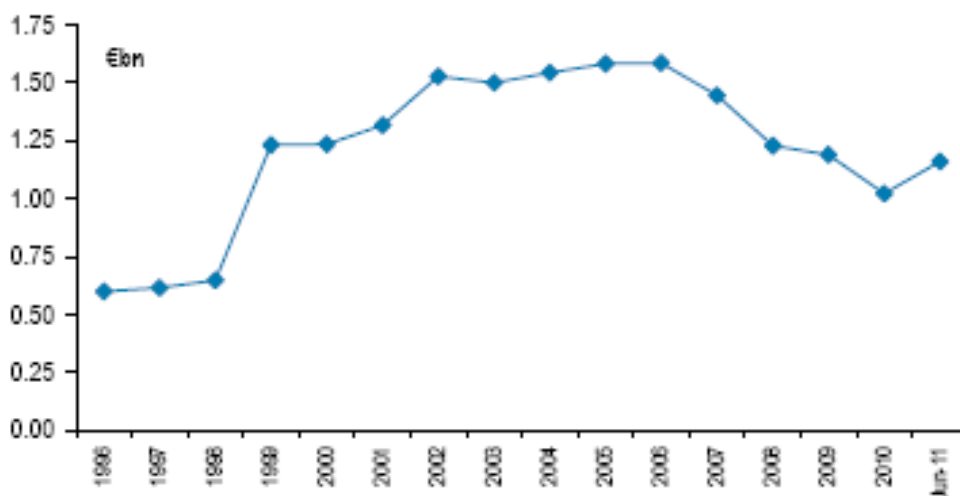
Source – BNP Paribas

Outstanding volume of € benchmark covered bonds



Source – BNP Paribas

Average issue size of Jumbo covered bonds (excl. taps)



Source – BNP Paribas

Οι μεθοδολογία που ακολουθούν οι 3 κύριοι οίκοι αξιολόγησης (S&P, FITCH και Moody's) για την αξιολόγηση των εκδόσεων διασφαλισμένων ομολόγων, παρόλο που κατά περίπτωση παρουσιάζουν διαφορές συνήθως καταλήγουν στα ίδια αποτελέσματα και σε κατατάξεις και αξιολογήσεις που είναι σχετικά κοντά για τις συγκεκριμένες υπό μελέτη εκδόσεις³⁶⁶. Σε κάθε περίπτωση η αξιολόγηση επηρεάζεται σημαντικά από παραμέτρους όπως η δομή και ποιότητα του χαρτοφυλακίου των διασφαλίσεων, το νομικό και θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις εκδόσεις, συγχρονισμός εσόδων με υποχρεώσεις και ποσοστό διασφάλισης επί του κεφαλαίου³⁶⁷.

Η σχετική έρευνα και αντίστοιχη βιβλιογραφία σχετικά με την αποτελεσματική αποτίμηση αυτών των προϊόντων έχει αρχίσει να αναπτύσσεται τον τελευταίο καιρό ενώ μελέτες και βάσεις δεδομένων είχαν εκπονηθεί μόνο από μεγάλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα εσωτερικά³⁶⁸. Η Ευρωπαϊκή Ένωση επιτρέπει την αξιολόγηση των cover bonds ως προϊόντα μειωμένου ρίσκου και μεγαλύτερης ασφάλειας όταν αυτά τηρούν κάποια ελάχιστα κριτήρια τα οποία καθορίστηκαν με την οδηγία "European Capital Requirements Directive (CRD)" τον Ιούνιο του 2006. Επιπλέον η Βασιλεία III θα εμπεριέχει περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τα covered bonds ενώ η οδηγία CRD IV (Capital Requirement Directive IV) όπως σχεδιάστηκε τον Ιούλιο 2011 ήδη περιλαμβάνει πολλές λεπτομέρειες σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο που θα βελτιώσει την εφαρμογή και την αξιοπιστία των προϊόντων covered bond και της αγοράς που τα διέπουν³⁶⁹.

Με βάση τη συστηματική δουλειά και προσπάθεια που έχει γίνει και αναφέρεται παραπάνω η περεταίρω ανάπτυξη και εφαρμογή των covered

³⁶⁶ Poulain (2003)

³⁶⁷ European Covered Bond Council (2010)

³⁶⁸ Kenyon (2009)

³⁶⁹ Langer (2011)

bonds στην αγορά παγκοσμίως αναμένεται να είναι σημαντική τα επόμενα χρόνια κυρίως σαν ένα βασικό εργαλείο για εξασφάλιση κεφαλαίων με μικρότερο κόστος κάτι που είναι το ζητούμενο όχι μόνο για τον ιδιωτικό τομέα και τις τράπεζες για αναχρηματοδότηση των δραστηριοτήτων τους αλλά και από τις κεντρικές κυβερνήσεις για την εξασφάλιση του απαραίτητου δανεισμού. Το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο έχει αρχίσει να δημιουργείται και οι παγκόσμιες αγορές όλο και περισσότερο γίνονται γνώστες των εναλλακτικών λύσεων που προσφέρουν τέτοιου είδους προϊόντα. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι τα covered bonds ιστορικά αποτέλεσαν λύση στην πρόσβαση σε κεφάλαια ενώ μέσω περιόδων κρίσεων και περιορισμού των διαθέσιμων χρημάτων στην αγορά^{370, 371}.

Η πρόταση που γενικά έχει αρχίσει να συζητείται και αναλυτικά παρουσιάζεται στη συγκεκριμένη διατριβή είναι η δυνατότητα έκδοσης κρατικών ομολόγων με βάση την υφιστάμενη δομή των covered bonds όπως εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα και κυρίως στις τράπεζες. Κύριος στόχος είναι η εξασφάλιση κεφαλαίων που θα καλύψουν τις δανειακές ανάγκες των κρατών με κόστος που είναι εύλογο και αποδεκτό καθώς και η κινητοποίηση και αξιοποίηση των υποδομών και ακινήτων του δημοσίου κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο προς όφελος της κοινωνίας και των πολιτών.

Η τεχνογνωσία και το θεσμικό πλαίσιο υφίσταται τόσο στην αγορά των ΣΔΙΤ, στις περισσότερες χώρες και σίγουρα στις ανεπτυγμένες, όσο και στην αγορά των covered bonds που εφαρμόζονται στον ιδιωτικό τομέα. Αυτό που απομένει είναι η κινητοποίηση του δημόσιου τομέα ώστε να δημιουργηθούν οι απαραίτητες συνθήκες για τον συνδυασμό των δύο αυτών εργαλείων μέσω της δημιουργίας ενός σταθερού θεσμικού και νομικού πλαισίου τόσο σε κεντρικό επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και σε κάθε χώρα ξεχωριστά. Με δημιουργία ενός τέτοιου σύνθετου αλλά ταυτόχρονα και τόσο απλού προϊόντος και με τον συσχετισμό των κινδύνων και αποδόσεων με τις προσφερόμενες εξασφαλίσεις το δημόσιο μπορεί να εξασφαλίσει την αποτελεσματικότερη επίτευξη των μακροοικονομικών του στόχων.

9.4 Υφιστάμενη μεθοδολογία κοστολόγησης και αποτίμησης των ΣΔΙΤ

Όπως έχει αναφερθεί στα παραπάνω κεφάλαια της διατριβής παραδοσιακά ο δημόσιος τομέας ήταν ο κύριος υπεύθυνος για την παροχή δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο καθώς αποτελεί τον ιδιοκτήτη των υποδομών οι οποίες και λειτουργούν υπό την εποπτεία του. Τις τελευταίες δεκαετίες ο ρόλος των κεντρικών κυβερνήσεων έχει αλλάξει με την εφαρμογή δομικών μεταρρυθμίσεων με

³⁷⁰ Packer (2007)

³⁷¹ Σημαντικές πληροφορίες σχετικά με την Ευρωπαϊκή αγορά covered bond υπάρχουν διαθέσιμες στο <http://ecbc.hypo.org/Content/Default.asp>

αποτέλεσμα το κράτος από ιδιοκτήτης των υποδομών, περιουσιακών στοιχείων και υπηρεσιών να γίνεται ο κύριος υπεύθυνος για το σχεδιασμό των υπηρεσιών που θέλει να λαμβάνει και οι οποίες παράγονται σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα. Θεμελιώδης προϋπόθεση για την επιτυχημένη εφαρμογή των ΣΔΙΤ είναι η αποτελεσματική κατανομή των κινδύνων στον εμπλεκόμενο φορέα που μπορεί να τους διαχειριστεί καλύτερα³⁷².

Η εφαρμογή των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα και οι δυνατότητες που γεννούνται με αυτού του είδους τη συνεργασία μεταξύ κρατών και ιδιωτικών εταιριών αποτελούν επίσης και μία αποτελεσματική λύση σχετικά με τη βέλτιστη αξιοποίηση της περιουσίας του δημοσίου (υποδομές και ακίνητα). Μέσω ΣΔΙΤ μπορούν να υλοποιηθούν έργα που είναι ζωτικής σημασίας για την κρατική οικονομία αλλά και άλλα μικρότερης σημασίας και κρισιμότητας.

Σκοπός και κύριο μέλημα από την πλευρά του δημοσίου είναι η επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας τόσο όσον αφορά το κόστος αλλά και την ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρονται σε σχέση με αυτές που προσφέρονταν όταν το κράτος ήταν υπεύθυνο για την παροχή του στο κοινωνικό σύνολο.

Η μέγιστη κοινωνική ωφέλεια επιτυγχάνεται μέσω της αποτελεσματικής κατανομής ρίσκου από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα σε τομείς όπου ο ιδιώτης μπορεί να το διαχειριστεί αποτελεσματικότερα και με μικρότερο κόστος λόγω της τεχνογνωσίας και της εσωτερικής του δομής.

Οι συμπράξεις, μέσω των διαφόρων μορφών που παρουσιάζονται ανάλογα με την εμπλοκή του κάθε ενδιαφερόμενου φορέα, εφαρμόζονται όχι μόνο στη δημιουργία νέων υποδομών και υπηρεσιών αλλά και στην εκμετάλλευση υφιστάμενων περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου όπως λιμάνια, μαρίνες, αεροδρόμια, στάδια, κάθε φύσης οικοδομικά κτήρια κλπ. Κάτω από συγκεκριμένες συνθήκες το κράτος μπορεί να λαμβάνει σταθερό εισόδημα από την διάθεση των συγκεκριμένων περιουσιακών στοιχείων προς εκμετάλλευση όπως συμβάσεις παραχώρησης με τη μορφή μακροχρόνιων μισθώσεων (leasehold concessions), καθώς και sale and lease back σε ιδιωτικά σχήματα. Επιπλέον με αυτό τον τρόπο ελαφρύνεται περισσότερο ο κρατικός προϋπολογισμός καθώς απαραίτητες επενδύσεις σχετικά με την συντήρηση και ανακαίνιση των υποδομών γίνονται από τον ιδιώτη ενώ αποφεύγεται η φυσική απαξίωση των περιουσιακών στοιχείων που συχνά παρατηρείται εξαιτίας της εγκατάλειψης και της ελλιπούς συντήρησης.

Με την εκμετάλλευση μέσω σχημάτων ΣΔΙΤ υφιστάμενων υποδομών και περιουσιακών στοιχείων που έχει στην κατοχή του το δημόσιο μπορούν να αποφέρουν σταθερά και σημαντικά έσοδα καθ' όλη τη συμβατική περίοδο που μπορεί να είναι έως 30 ή και ακόμη περισσότερα χρόνια. Επομένως αυτόματα ένα περιουσιακό στοιχείο το οποίο πιθανόν να έμενε

³⁷² OECD (2008)

αξιοποιήσιμο (μερικώς ή ολικώς) μετατρέπεται σε ένα επενδυτικό προϊόν που αποφέρει σταθερά έσοδα για το κράτος όπως αυτά καθορίζονται από τα συμβατικά τεύχη της ΣΔΙΤ.

Το επενδυτικό αυτό προϊόν μπορεί να αποτιμηθεί με την συμβατική μέθοδο της “προσόδου” (income approach) που εφαρμόζεται για την εκτίμηση των προϊόντων και περιουσιακών στοιχείων που αποφέρουν σταθερά έσοδα για τους ιδιοκτήτες ή κατόχους τους (πχ μετοχές εταιριών μη διαπραγματευόμενες σε κάποια αγορά, άυλα προϊόντα, ακίνητα εισοδήματος κλπ).

Με τη μέθοδο της προσόδου η αποτίμηση γίνεται βασιζόμενη στα εκτιμώμενα μελλοντικά οικονομικά οφέλη από την ιδιοκτησία της περιουσίας ή του ακινήτου. Τα έσοδα αυτά προεξοφλούνται και κεφαλαιοποιούνται με κατάλληλους συντελεστές προεξόφλησης ώστε να προκύψει η αξία του προϊόντος.

Όπως εκτεταμένα έχει αναφερθεί στο κεφάλαιο 7, οι συντελεστές προεξόφλησης που χρησιμοποιούνται κατά την κεφαλαιοποίηση των εκτιμώμενων εσόδων αντικατοπτρίζουν παράγοντες όπως είναι οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την συγκεκριμένη ιδιοκτησία και ή την φύση των εσόδων που παράγονται σε σχέση πάντα με την γενικότερη αγορά και τις αποδόσεις άλλων εναλλακτικών επενδύσεων. Η ορθή εφαρμογή της συγκεκριμένης μεθόδου αποτίμησης θεωρείται ότι προσφέρει ασφαλή και αξιόπιστα αποτελέσματα σχετικά με την αξία της υποδομής ή του ακινήτου.

Κατά τον υπολογισμό της αξίας με την μέθοδο της προσόδου εφαρμόζεται η προεξόφληση των μελλοντικών ταμειακών ροών (DCF – Discounted Cash Flow) που παράγει η συγκεκριμένη υποδομή ή ακίνητο κατά την περίοδο λειτουργίας του. Λαμβάνονται υπόψη παράγοντες όπως είναι η περίοδος λειτουργίας της υποδομής, η συχνότητα εμφάνισης των αναμενόμενων εσόδων και εξόδων καθώς επίσης και η υπολειμματική αξία του ακινήτου ή της υποδομής κατά την λήξη της περιόδου για την οποία γίνεται η ανάλυση.

Το σενάριο της εφαρμογής του σχεδίου όπου συμβόλαια ΣΔΙΤ μπορούν να προσφερθούν σαν εξασφαλίσεις προς τους κατόχους συγκεκριμένων εκδόσεων κρατικών ομολόγων είναι σήμερα υπό σοβαρή σκέψη και διαβούλευση σε αρκετές χώρες (συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας) αλλά και μεταξύ επενδυτών και χρηματοπιστωτικών οργανισμών. Η συνολική διαδικασία μπορεί να διαχωριστεί σε τρία διακριτά στάδια. Το πρώτο περιλαμβάνει ότι αφορά αποκλειστικά τη δομή και λειτουργία των covered bonds. Στο συγκεκριμένο τομέα η εμπειρία σε διεθνές επίπεδο είναι αρκετά μεγάλη, ιδιαίτερα στις δυτικές Ευρωπαϊκές χώρες, καθώς αρκετά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα έχουν προχωρήσει σε ανάλογες εκδόσεις ομολόγων τα οποία προσφέρουν σαν διασφάλιση προς τους δανειστές χαρτοφυλάκια άλλων δημόσιων χρεογράφων, στεγαστικών δανείων ή δανείων στη ναυτιλία. Το δεύτερο στάδιο περιλαμβάνει καθαρά τους μηχανισμούς εφαρμογής των ΣΔΙΤ σε έργα υποδομής, υπηρεσιών και ακινήτων του δημοσίου, όπου η εμπειρία είναι ακόμη πιο μεγάλη καθώς

τέτοιου είδους συνεργασίες εκτελούνται αρκετές δεκαετίες. Το τελευταίο και ίσως πιο σημαντικό στάδιο του όλου εγχειρήματος είναι πως αυτές οι συμβάσεις των ΣΔΙΤ μπορούν να χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικά από τις αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες ως διασφαλίσεις προς τους κατόχους των συγκεκριμένων κρατικών ομολόγων.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί αναλυτικά στη διατριβή οι ΣΔΙΤ μπορούν να κατηγοριοποιηθούν σύμφωνα με διάφορα κριτήρια, ωστόσο ένα από τα σημαντικότερα είναι η φύση των εσόδων από τη λειτουργία μίας υποδομής ή υπηρεσίας. Τα έσοδα μπορεί να προέρχονται είτε απευθείας από τον τελικό χρήστη (πχ τέλη ελλιμενισμού σε μαρίνες, διόδια αυτοκινητοδρόμων κλπ) ή από το ίδιο το δημόσιο (πχ όταν αγοράζει υπηρεσίες υγείας, ασφάλειας κλπ) είτε και από τους δύο.

Με δεδομένο ότι οι προσφερόμενες εξασφαλίσεις θα είναι συμβάσεις ΣΔΙΤ, ο τύπος και τα χαρακτηριστικά στου συμβολαίου είναι από τους σημαντικότερους παράγοντες που καθορίζουν την δυνατότητα εφαρμογής της συγκεκριμένης εναλλακτικής λύσης. Είναι σαφές ότι όλες οι μορφές ΣΔΙΤ δεν μπορούν να θεωρηθούν κατάλληλες για την έκδοση covered bonds από την κεντρική κυβέρνηση.

Έργα που υλοποιούνται με αποκλειστική χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα (Private Finance Initiative – PFI) όπου ο δημόσιος τομέας δεν συμμετέχει στην εταιρία ειδικού σκοπού που υλοποιεί και διαχειρίζεται το έργο ή την υποδομή, αλλά αγοράζει υπηρεσίες από τον ιδιώτη δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για το σκοπό των covered bonds, καθώς δεν παράγουν έμμεσα έσοδα για το δημόσιο τομέα κατά τη διάρκεια της συμβατικής περιόδου.

Σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία και πρακτική η υλοποίηση της επένδυσης γύρω από ένα έργο ΣΔΙΤ πραγματοποιείται μέσω εταιριών ειδικού σκοπού (Special Purpose Vehicles – SPVs) που συστήνονται αποκλειστικά για τους σκοπούς των συγκεκριμένων έργων³⁷³. Οι εταιρίες αυτές συμβάλλονται συμβατικά με το δημόσιο τομέα που είναι συνήθως ο ιδιοκτήτης της υποδομής ή του ακινήτου. Κατόπιν η εταιρία ειδικού σκοπού συνάπτει τις απαραίτητες συμβάσεις με τρίτα μέρη για τις απαραίτητες εργασίες και υπηρεσίες για την υλοποίηση του έργου όπως κατασκευή, λειτουργία, συντήρηση, χρηματοδότηση κλπ³⁷⁴.

Η συμμετοχή ή όχι του δημόσιου τομέα στο μετοχικό σχήμα της εταιρίας ειδικού σκοπού εξαρτάται αρχικά από τη φύση του έργου και τη στρατηγική της συνεργασίας με το ιδιωτικό σχήμα. Σε περίπτωση που το κράτος είναι ταυτόχρονα και μέτοχος της εταιρίας τότε συμμετέχει εξίσου και στα κέρδη τα οποία αποφέρει η εκμετάλλευση και λειτουργία του έργου. Σε αυτού του είδους τις συνεργασίες (joint ventures) το δημόσιο και οι ιδιώτες συμμετέχουν στις δαπάνες εξίσου σύμφωνα με το ποσοστό τους ωστόσο το ιδιωτικό σχήμα είναι υπεύθυνο για τον γενικό έλεγχο και

³⁷³ Ενδεικτική μορφή της δομής συνεργασίας μεταξύ της εταιρίας ειδικού σκοπού (SPV) και των λοιπών εμπλεκόμενων φορέων δίνεται διαγραμματικά από τον Engel (2010)

³⁷⁴ Jones (2004)

λειτουργία, εξαιτίας της τεχνογνωσίας που διαθέτει, ακόμη και αν το καθεστώς της ιδιοκτησίας της υποδομής παραμένει στο δημόσιο³⁷⁵. Ωστόσο η αντικειμενική αποτίμηση της συμμετοχής του δημοσίου και των μελλοντικών κερδών που αυτή θα αποφέρει είναι πολύπλοκη και σχετίζεται αποκλειστικά με την επιτυχία και απόδοση του έργου και της επένδυσης. Τα μελλοντικά έσοδα εξαρτώνται από τη ζήτηση των παραγόμενων υπηρεσιών αλλά και από μεγάλο πλήθος κινδύνων που σχετίζονται με το ίδιο το έργο και την επιτυχία του. Επομένως η εκ των προτέρων αποτίμηση των μελλοντικών εσόδων για το δημόσιο δεν μπορεί να προσφέρει αξιόπιστα αποτελέσματα με αποτέλεσμα αυτού τους είδους τα έργα (και κατ' επέκταση τα έσοδά τους για το δημόσιο) να μην μπορούν να χρησιμοποιηθούν σαν εξασφαλίσεις προς τους δανειστές – κατόχους κρατικών ομολόγων. Οι κίνδυνοι και τα ρίσκα που εμπεριέχει ένας τέτοιος μηχανισμός είναι αρκετοί με αποτέλεσμα τα έργα ΣΔΙΤ αυτού του τύπου να μην προσφέρουν υπολογίσιμη ασφάλεια προς τους πιστωτές.

Ωστόσο έργα τα οποία θα μπορούσαν να προσφερθούν ως διασφαλίσεις, και έχουν παρόμοια ποιοτικά χαρακτηριστικά με το χαρτοφυλάκιο των εξασφαλίσεων που προσφέρουν οι τράπεζες όταν εκδίδουν covered bonds (κρατικά ομόλογα, ενυπόθηκα στεγαστικά δάνεια και δάνεια στη ναυτιλία), είναι αυτά που προσφέρουν ένα σταθερό ρυθμό και ύψος εσόδων για το δημόσιο τα οποία είναι γνωστά εκ των προτέρων με την υπογραφή της σύμβασης υλοποίηση του έργου. Τέτοιου είδους μηχανισμοί είναι κατάλληλοι υπό προϋποθέσεις να αποτελέσουν διασφαλίσεις για την πρόσβαση σε κεφάλαια μέσω κρατικού δανεισμού.

Είναι αναμφισβήτητο το γεγονός ότι όλα τα έργα που υλοποιούνται ή θα υλοποιηθούν με τη μορφή ΣΔΙΤ διατρέχουν πάντα τον κίνδυνο της μερικής αποτυχίας ή της πτώχευσης όπως και όλα τα έργα³⁷⁶. Ωστόσο για να μπορεί ένα έργο να θεωρηθεί ως προϊόν που αποφέρει έσοδα για το δημόσιο, και να αξιολογηθεί ανάλογα, πρέπει να είναι γνωστά ή να μπορούν να υπολογιστούν τα έσοδα που αποφέρει. Τέτοιου είδους έργα, που προσφέρουν τη μεγαλύτερη δυνατή εκ των προτέρων γνώση των μελλοντικών εσόδων, μπορούν να θεωρηθούν τα έργα των παραχωρήσεων και των μακροχρόνιων μισθώσεων (leasehold concessions) τα οποία εφαρμόζονται σε υφιστάμενες υποδομές που ανήκουν στο δημόσιο τομέα όπως είναι οι εμπορευματικοί λιμένες³⁷⁷, μαρίνες, αεροδρόμια, κάθε είδους κρατικά κτήρια, γήπεδα και στάδια, εκτάσεις γης κλπ.

Ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει την κατασκευή ή ανακαίνιση των υποδομών αυτών και τη λειτουργία τους καθ' όλη τη συμβατική περίοδο με καταβολή αποζημίωσης προς το δημόσιο – ιδιοκτήτη της υποδομής για όλη την περίοδο της παραχώρησης και σύμφωνα με τα συμβατικά τεύχη.

³⁷⁵ House of Commons (2001)

³⁷⁶ Ωστόσο οι επενδύσεις στις υποδομές θεωρούνται μικρότερου ρίσκου, και κατά συνέπεια μικρότερης απόδοσης, εξαιτίας του γεγονότος ότι παρουσιάζουν μικρότερες πιθανότητες (βάση ιστορικών στοιχείων από ήδη υλοποιημένα έργα) να εισέλθουν σε καθεστώς πτώχευσης. Βλέπε Inderst (2009) και Bitsch (2010)

³⁷⁷ Wiegmans (2002)

Οι συμβάσεις παραχώρησης μπορεί να έχουν διάρκεια μέχρι και 30 έτη ή και ακόμη περισσότερο και με τη λήξη τους η λειτουργία της υποδομής επανέρχεται στο δημόσιο. Όπως έχει αναφερθεί ήδη στη διατριβή παραπάνω, συνήθως η αποζημίωση που καταβάλει ο ιδιώτης προς το κράτος υπολογίζεται σε ετήσια βάση και καταβάλλεται μία φορά το χρόνο, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις προβλέπεται και η καταβολή κάποιου εφάπαξ ανταλλάγματος με την υπογραφή της σύμβασης παραχώρησης.

Τα συμβατικά τεύχη καθορίζουν όλες τις παραμέτρους της συνεργασίας μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού σχήματος και καθορίζουν τόσο την ετήσια αποζημίωση που καταβάλει ο ιδιώτης όσο και τις αναπροσαρμογές της καθ' όλη τη συμβατική περίοδο. Ανάλογα με τη φύση του έργου ή της υποδομής, η ιδιοκτησία είτε παραμένει στο δημόσιο είτε ο ιδιωτικός φορέας τυπικά γίνεται ο νομικός ιδιοκτήτης της υποδομής ή του ακινήτου για την περίοδο παραχώρησης και μόνο. Εάν οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την ιδιοκτησία της υποδομής διαχειρίζονται από το ίδιο το δημόσιο κατά την περίοδο της παραχώρησης τότε το κράτος είναι αυτό που λογίζεται ως ο οικονομικός ιδιοκτήτης της υποδομής "economic owner"³⁷⁸.

Ακίνητα και οι υποδομές του δημοσίου που αξιοποιούνται με σχήματα ΣΔΙΤ πρέπει να κατηγοριοποιούνται ως μη κρατική περιουσία και επομένως να μην καταγράφονται στον προϋπολογισμό με την προϋπόθεση ότι οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την κατασκευή αλλά και την διαθεσιμότητα και ζήτηση των παραγόμενων υπηρεσιών μεταφέρονται και διαχειρίζονται από τον ιδιωτικό τομέα³⁷⁹. Στις περιπτώσεις των παραχωρήσεων συνήθως τόσο το κατασκευαστικό ρίσκο όσο και το ρίσκο της ζήτησης των υπηρεσιών μεταφέρονται στον ιδιωτικό τομέα που είναι ο υπεύθυνος για τη λειτουργία της υποδομής και παροχής των υπηρεσιών. Η συνεισφορά του δημοσίου μπορεί να περιορίζεται στη δέσμευση ότι δεν θα επιτραπεί η υλοποίηση κάποιου άλλου ανταγωνιστικού έργου στην ευρύτερη περιοχή στο μέλλον που θα απαξιώσει την συγκεκριμένη επένδυση.

Ανεξάρτητα ποια είναι η συμμετοχή του δημοσίου στη μετοχική σύνθεση της εταιρίας ειδικού σκοπού που υλοποιεί το έργο μέσω ΣΔΙΤ όλα τα έσοδα του κράτους (αντάλλαγμα από τον ιδιώτη, μερίσματα από κέρδη της εταιρίας ειδικού σκοπού κλπ) οφείλονται να καταγράφονται στο ισοζύγιο και στα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού³⁸⁰.

Καθώς στις ανεπτυγμένες δυτικές χώρες έχουν υλοποιηθεί και εξακολουθούν να υλοποιούνται πλήθος από έργα με τη μορφή ΣΔΙΤ, με τις αναπτυσσόμενες χώρες να ακολουθούν στην ίδια τροχιά, έχει δημιουργηθεί και συνεχώς βελτιώνεται το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο που διέπει την αγορά των συμπράξεων. Συγκεκριμένα στην Ελληνική επικράτεια έχουν υλοποιηθεί και λειτουργούν ήδη κάποια έργα υποδομής μεγάλης κλίμακας καθώς και άλλα πιο μικρά. Ωστόσο σχεδόν το μεγαλύτερο σύνολο της

³⁷⁸ IMF (2004), EU (2008)

³⁷⁹ Eurostat (2004)

³⁸⁰ ACCA (2005), IMF (2004)

ακίνητης περιουσίας του δημοσίου καθώς και άλλων σημαντικών υποδομών παραμένει αναξιοποίητο ή αξιοποιείται πλημμελώς. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες χωρίς όμως βέλτιστα αποτελέσματα ενώ σε πολλές περιπτώσεις η πολιτεία επιβαρύνεται με υψηλό κόστος για την συντήρηση των περιουσιακών στοιχείων που παραμένουν αναξιοποίητα και δεν μπορούν να καλύψουν ούτε τα βασικά τους έξοδα.

Οι εναλλακτικές δυνατότητες που προσφέρουν οι μηχανισμοί ΣΔΙΤ υπό προϋποθέσεις μπορούν να προσφέρουν σημαντικές λύσεις σε τρία επίπεδα που είναι η επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας ανά μονάδα κόστους, η παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες με το χαμηλότερο δυνατό κόστος και η αύξηση των κρατικών εσόδων από την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας.

Η λύση της προσφοράς των υποδομών και ακινήτων του δημοσίου που αποφέρουν σταθερό εισόδημα ως εγγύηση για τους πιστωτές κατόχους κρατικών διασφαλισμένων ομολόγων δεν συνεπάγεται εκποίηση ή ρευστοποίηση των ακινήτων αλλά ούτε και μεταβίβαση της ιδιοκτησίας και νομής τους³⁸¹.

Η προστιθέμενη αξία των έργων που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ και αποφέρουν έσοδα στο κράτος προέρχεται από την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα λόγω της τεχνογνωσίας του. Τα συμβόλαια και οι συμβάσεις είναι αυτά που μεταμορφώνουν ένα απλό περιουσιακό στοιχείο σε ένα επενδυτικό προϊόν το οποίο κοστολογείται και αποτιμάται ανάλογα από τους υποψήφιους επενδυτές. Οι συμβάσεις ΣΔΙΤ είναι αυτές που μπορούν να εκχωρηθούν από το δημόσιο (εκδότης των ομολόγων) στους κατόχους των covered bonds σαν διασφάλιση των δανείων τους. Υπό αυτό το σενάριο οι κάτοχοι των ομολόγων περιορίζουν το ρίσκο τους καθώς καλύπτονται από επιπλέον εξασφαλίσεις που στηρίζονται κυρίως στην ικανότητα του ιδιωτικού τομέα να διαχειρίζεται και να λειτουργεί υποδομές και υπηρεσίες κάτι που έχει αντίκτυπο και λαμβάνεται υπόψη στην τιμολόγηση των ομολόγων και στο κόστος του δανεισμού για το δημόσιο. Τα ετήσια τοκοχρεολύσια προς τους δανειστές αν προβλέπονται (annual fixed coupons) μπορούν να συνάδουν και να συνδέονται με τα αντίστοιχα έσοδα του δημοσίου από τις συμβάσεις ΣΔΙΤ. Ουσιαστικά με τη συγκεκριμένη δομή πρόκειται για κεφαλαιοποίηση σήμερα (μέσω έκδοσης κρατικών ομολόγων) των μελλοντικών εσόδων του κράτους από τα έργα ΣΔΙΤ, εφαρμόζοντας ένα συμφέρων συντελεστή προεξόφλησης για το κράτος.

³⁸¹ Δεν πρόκειται για διαδικασία ιδιωτικοποίησης όπως αυτή εκλαμβάνεται σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά ή αμερικάνικα δεδομένα

9.5 Δομή αποτελεσματικών εξασφαλίσεων για την έκδοση covered bonds

Για να μπορούν κατά τη γνώμη μας οι συμβάσεις ΣΔΙΤ να θεωρούνται ικανές και αποτελεσματικές διασφαλίσεις πρέπει να εξασφαλίζονται και να ακολουθούνται κάποιες ικανές και αναγκαίες συνθήκες, παρόμοιες με αυτές που εφαρμόζονται στις περιπτώσεις των διασφαλίσεων όταν πρόκειται για covered bonds που εκδίδονται στην ελεύθερη αγορά από χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς³⁸²:

Χαρτοφυλάκιο – δεξαμενή διασφαλίσεων. Απαραίτητη είναι από την πλευρά των αρμόδιων υπηρεσιών του δημοσίου η συγκρότηση χαρτοφυλακίων υφιστάμενων υποδομών και ακινήτων που αξιοποιούνται μέσω συμβάσεων ΣΔΙΤ, αποφέρουν σταθερό εισόδημα προς το δημόσιο και πληρούν τα κριτήρια ώστε να θεωρούνται διασφαλίσεις για τους κατόχους covered bonds. Ιδιαίτερης σημασίας είναι τα χαρτοφυλάκια αυτά να περιέχουν έργα που αφορούν διάφορους οικονομικούς τομείς και αγορές προσφέροντας μία κατανομή και ποικιλομορφία. Έτσι μία πέραν του αναμενόμενου ύφεση ή πλήρης κατάρρευση σε κάποια συγκεκριμένη αγορά θα έχει μικρότερη επίπτωση στο χαρτοφυλάκιο συνολικά. Για παράδειγμα αν θεωρήσουμε ότι υπάρχει ένα χαρτοφυλάκιο ακινήτων αποκλειστικά με κτήρια γραφείων που ανήκουν στο δημόσιο ωστόσο λειτουργούν και διαχειρίζονται υπό την ευθύνη κάποιου ιδιώτη, είναι κατανοητό ότι μία πτώση στην αγορά των γραφειακών χώρων θα έχει σοβαρή επίπτωση στο συγκεκριμένο χαρτοφυλάκιο σε σχέση με αυτή που θα υπήρχε αν συμπεριλαμβάνονταν και άλλα ακίνητα ή υποδομές διαφορετικού τύπου όπως εμπορευματικοί λιμένες, μαρίνες, στάδια, συνεδριακά κέντρα κλπ³⁸³.

Αποτελεσματική δομή και συνεχής έλεγχος και παρακολούθηση της απόδοσης του χαρτοφυλακίου είναι απαραίτητος παράγοντας καθώς ενισχύει την ποιότητα των προσφερόμενων διασφαλίσεων προς τους δανειστές κατόχους κρατικών διασφαλισμένων ομολόγων. Οι συμβάσεις των έργων ΣΔΙΤ που περιλαμβάνονται στη συγκεκριμένη δεξαμενή πρέπει να είναι επαρκώς δομημένα σύμφωνα με την διεθνή εμπειρία και ακολουθώντας τους κανόνες και τις κατευθύνσεις όπως αυτές ορίζονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι αρμόδιες για την παρακολούθηση υπηρεσίες του κράτους πρέπει να ελέγχουν, εξασφαλίζουν και βεβαιώνουν την πιστή εφαρμογή των συμβατικών υποχρεώσεων από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη, δηλαδή την επιτυχία του έργου.

³⁸² Σύμφωνα με όσα αναφέρονται στο European Covered Bond Council (2010) και Pricewaterhouse Coopers (2012).

³⁸³ Η διασπορά του χαρτοφυλακίου και η επένδυση σε διαφορετικού είδους υποδομές και σε διαφορετικές περιφέρειες και αγορές κάθε φορά είναι ένα στοιχείο το οποίο χρησιμοποιείται ευρέως από τα επενδυτικά κεφάλαια (εισηγμένα σε χρηματαγορές ή μη) που επενδύουν στις υποδομές (infrastructure funds) με σκοπό την μείωση των κινδύνων που διέπουν την πορεία τους. Για λεπτομέρειες βλέπε Inderst (2010)

Ένα αξιόπιστο και αποτελεσματικό χαρτοφυλάκιο έργων ΣΔΙΤ, το οποίο θα αποτελεί εργαλείο στα σχέδια της κεντρικής κυβέρνησης για έκδοση covered bonds και κατά συνέπεια την εξασφάλιση κεφαλαίων με μικρότερο κόστος από τα συμβατικά ομόλογα, προσφέρει καλύτερα αποτελέσματα όσο περισσότερο ενισχύονται οι παρακάτω παράγοντες:

1. Ποιότητα του χαρτοφυλακίου. Η αποτίμηση του συνόλου των έργων καθώς και τα αναμενόμενα έσοδα θα πρέπει να είναι σε θέση να καλύπτουν τις ταμειακές καταβολές προς τους κατόχους των ομολόγων. Η συνολική αξία των συμβολαίων των συμπράξεων θα πρέπει να είναι ανάλογη των δανείων που καλύπτουν ενώ συντονισμός θα πρέπει να υπάρχει και μεταξύ των χρονικών περιόδων όπου το κράτος λαμβάνει έσοδα από το χαρτοφυλάκιο και καταβάλει τοκοχρεολύσια προς τους δανειστές. Έργα τα οποία αντιμετωπίζουν προβλήματα κατά τη διάρκεια λειτουργίας τους και η απόδοσή τους είναι μικρότερη του αναμενόμενου δεν θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται στο χαρτοφυλάκιο ή θα πρέπει να αντικαθιστούνται με άλλα ποιοτικότερα.

Ποιότητα του χαρτοφυλακίου μπορεί να επιτευχθεί μόνο όταν αυτό αποτελείται από επιτυχημένα έργα με τα οποία κρατική περιουσία αξιοποιείται και προσφέρει σταθερό εισόδημα προς το κράτος. Εκτός από το απαραίτητο γενικό ρυθμιστικό πλαίσιο που έχει ήδη αναφερθεί, απαραίτητη είναι η ορθή αξιολόγηση και επιλογή του ιδιωτικού σχήματος που προσφέρει με την οικονομική του και τεχνική του προσφορά τη μέγιστη κοινωνική ωφέλεια. Επομένως και εκτός από τους λόγους που έχουν αναπτυχθεί στο προηγούμενο κεφάλαιο σχετικά με τα μοντέλα των παραχωρήσεων, γίνεται ακόμη πιο επιτακτική η ανάγκη για τη βέλτιστη επιλογή του αναδόχου μέσω της σωστής του αξιολόγησης με μοντέλα και αναλύσεις ορθά δομημένες που περιορίζουν όσο το δυνατόν περισσότερο το ρίσκο της επιλογής προσφορών με τις οποίες δεν επιτυγχάνεται η μέγιστη κοινωνική ωφέλεια.

2. Νομικό και θεσμικό πλαίσιο που διέπουν το καθεστώς των συμπράξεων. Όπως έχει αναφερθεί και στα προηγούμενα κεφάλαια είναι θεμελιώδης παράγοντας για την επιτυχία των ΣΔΙΤ ένα ισχυρά δομημένο και αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των αρμόδιων υπηρεσιών της. Αυτό είναι απαραίτητο γενικά για την επιτυχία των ΣΔΙΤ ανεξάρτητα με ποια από τα έργα πιάνουν τα κριτήρια ώστε να μπορούν να προσφερθούν σαν διασφαλίσεις για την έκδοση covered bonds.

Με δεδομένο ότι οι ΣΔΙΤ αναπτύσσονται μέσα στα πλαίσια της ελεύθερης οικονομίας και σε περιβάλλον μη τέλειων αγορών, η ύπαρξη του απαραίτητου θεσμικού και νομικού πλαισίου είναι πολύ

σημαντική. Ρύθμιση της αγοράς σημαίνει θεσμοθέτηση και εφαρμογή πολιτικών και κανόνων (νέων ή αναβάθμιση υφιστάμενων) σε σχέση με το φορολογικό καθεστώς, τη νομοθεσία που διέπει τις ΣΔΙΤ, σταθερή πολιτική βούληση για την ανάπτυξη της συγκεκριμένης αγοράς από την κεντρική κυβέρνηση, συνεχής επιμόρφωση και εκπαίδευση των αρμόδιων υπηρεσιών του δημοσίου, περιορισμό της γραφειοκρατίας και γενικά όλες τις απαραίτητες ενέργειες για ένα πιο φιλικό απέναντι στους επενδυτές οικονομικό περιβάλλον.

3. Νομικό καθεστώς που να διέπει τη σύσταση και λειτουργία του χαρτοφυλακίου έργων ΣΔΙΤ. Η απαραίτητη νομοθεσία είναι αυτή που θα καθορίσει τους κανόνες και τις διαδικασίες για την δημιουργία των απαραίτητων χαρτοφυλακίων μέσω της εισφοράς από το κράτος των έργων που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ. Μία εταιρία ειδικού σκοπού στην οποία θα γίνει η εισφορά μπορεί να αποτελεί την πιο ενδεδειγμένη λύση και το νομικό πλαίσιο μπορεί να δώσει λύσεις σχετικά με τη διαδικασία και την υλοποίηση της εκχώρησης των απαιτήσεων του κράτος σχετικά με τα έσοδα που προέρχονται από τους ιδιώτες διαχειριστές των υποδομών προς τους κατόχους των covered bonds. Επιπλέον είναι αναγκαίο να καθοριστούν λεπτομέρειες σχετικά με τη συσχέτιση των εσόδων του κράτος από τις συγκεκριμένες παραχωρήσεις με τις υποχρεώσεις του έναντι των δανειστών (τοκοχρεολύσια, κουπόνια ομολόγων κλπ).

Το νομικό πλαίσιο είναι αυτό που θα εξασφαλίζει τις απαραίτητες προϋποθέσεις ώστε να υπάρχει η δυνατότητα αναδιοργάνωσης του χαρτοφυλακίου των έργων με την εισαγωγή νέων συμβάσεων που έχει υπογράψει το κράτος και την διαγραφή όσων δεν πληρούν τα κριτήρια για λόγους μη επίτευξης των επιδόσεων που αρχικά είχαν υπολογιστεί ή αυτών των οποίων η συμβατική περίοδος παραχώρησης έχει λήξει και η λειτουργία της υποδομής έχει περιέλθει ξανά υπό το καθεστώς του δημοσίου.

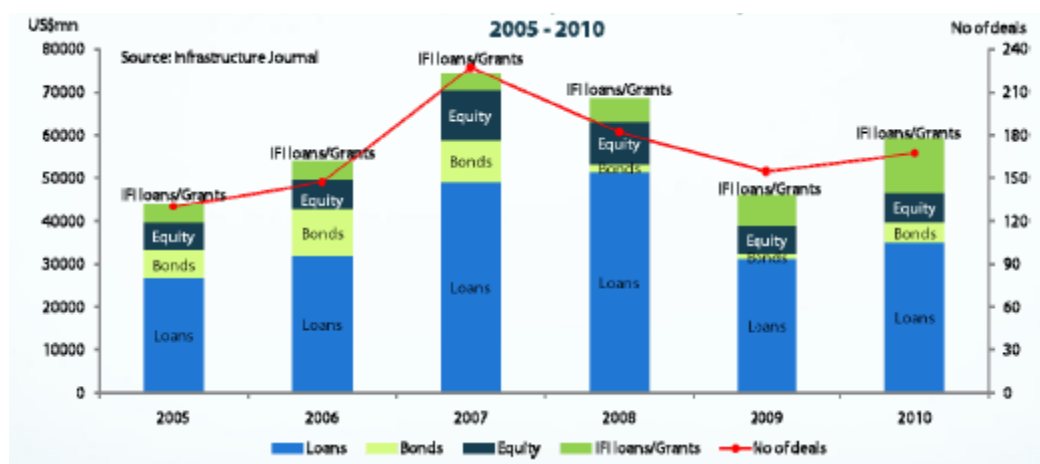
9.6 Εφαρμογή των εσόδων από ΣΔΙΤ ως διασφαλίσεις για τους κατόχους κρατικών ομολόγων

Οι τοποθετήσεις επενδυτικών κεφαλαίων και ιδιωτών ξεκίνησε δυναμικά το 2000 σε παγκόσμιο επίπεδο με την διετία 2006 – 2007 να γνωρίζει την μεγαλύτερη άνθιση και όγκο επενδύσεων³⁸⁴. Τα ιδιωτικά κεφάλαια για την χρηματοδότηση των έργων ΣΔΙΤ εξασφαλιζόταν κυρίως μέσω τραπεζικού δανεισμού ή μέσω της έκδοσης ομολόγων έργων (απλών ομολόγων ή μονογραμμικών τα οποία και προσφέρουν μεγαλύτερη

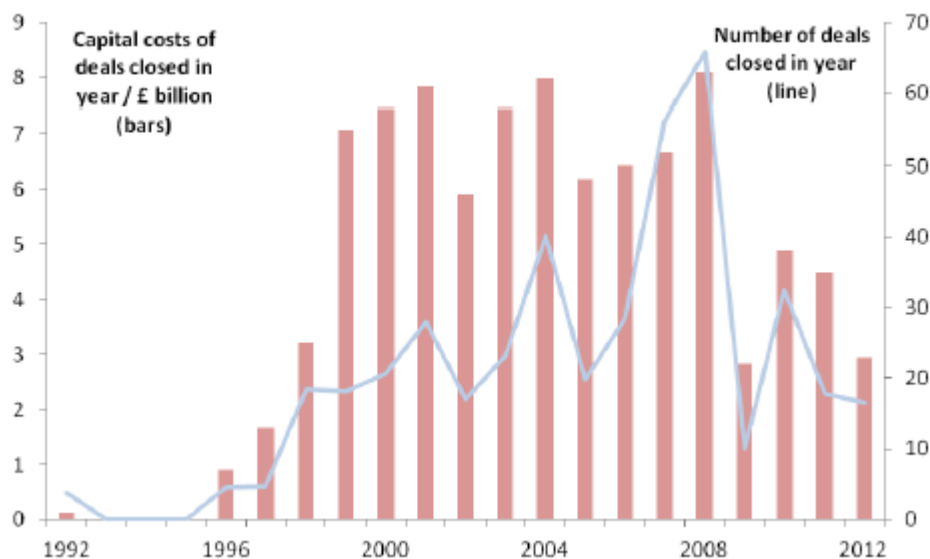
³⁸⁴ Inderst (2010)

εξασφάλιση στους κατόχους τους)³⁸⁵. Τα ομόλογα έργων αποτελούσαν και εξακολουθούν να αποτελούν ελκυστική επένδυση για συγκεκριμένους τύπους επενδυτικών κεφαλαίων με μακροχρόνιο ορίζονται και συντηρητικούς λόγους ρίσκου προς απόδοση όπως είναι τα συνταξιοδοτικά ταμεία, ασφαλιστικές εταιρίες κλπ³⁸⁶.

Αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης είναι ότι από το 2007 μειώθηκαν οι επενδύσεις στον τομέα των υποδομών τόσο σε απόλυτα νούμερα όσο και σε ποσοστά επί του ΑΕΠ κάθε χώρας³⁸⁷.



Εμπνευσμένο από Infrastructure Journal (2010)



Πηγή HM Treasury (2012)

Το σενάριο της έκδοσης καλυπτόμενων ομολόγων από υφιστάμενα έργα ΣΔΙΤ μπορεί να λειτουργήσει συμπληρωματικά στην κάλυψη χρηματοδοτικών αναγκών του δημοσίου για την ανάπτυξη έργων

³⁸⁵ European PPP Expertise Center (2010)

³⁸⁶ Beferman (2008)

³⁸⁷ Wagenvoort (2010)

υποδομής. Δεν αποτελεί απλά μία προεξόφληση μελλοντικών εσόδων του δημοσίου αλλά μπορεί να αποτελέσει ένα σημαντικό εργαλείο για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη μεταφορικών συστημάτων ή λιμενικών υποδομών μέσω της αποτελεσματικής διαχείρισης τόσο των υφιστάμενων υποδομών όσο και των εσόδων που αυτές αποφέρουν στην πολιτεία. Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις έργων υποδομής (οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, λιμάνια, μαρίνες κλπ) που υλοποιούνται σε φάσεις με μακροχρόνιο ορίζοντα. Τα έσοδα από τα τμήματα των έργων που λειτουργούν είναι αυτά που μπορεί να χρησιμοποιηθούν για την χρηματοδότηση των επόμενων σταδίων.

Για να μπορέσουμε να καθορίσουμε τις βάσεις για την έκδοση διασφαλισμένων ομολόγων από χαρτοφυλάκια έργων ΣΔΙΤ είναι χρήσιμο να γίνει αναφορά στις βασικές διαφορές μεταξύ των περιπτώσεων αδυναμίας κάλυψης και πληρωμών ιδιωτικών covered bonds και κρατικών ομολόγων. Η χρεοκοπία ενός κράτους, με αποτέλεσμα την αδυναμία κάλυψης των πιστωτών, σε αντίθεση με την χρεοκοπία κάποιας ιδιωτικής επιχείρησης ή χρηματοπιστωτικού οργανισμού δεν έχει σαν αποτέλεσμα την ένταξη της χώρας σε διαδικασίες πτωχευτικού δικαίου ή σε νομοθεσίες αναδιοργάνωσης. Αντιθέτως οι δανειστές και κάτοχοι των ομολόγων θα υποστούν τις ανάλογες ζημιές στα χαρτοφυλάκια τους χάνοντας μέρος των τόκων και του κεφαλαίου τους σε σχέση πάντα με το μέγεθος και την οξύτητα του προβλήματος της χώρας αλλά και με την πολιτική της κυβέρνησης για το πώς θα χειριστεί το θέμα της αδυναμίας πληρωμών (πχ αναδιοργάνωση δανείων, κούρεμα ομολόγων, έκδοση νέων και αντικατάσταση των παλαιών κλπ). Σε αυτή την περίπτωση των συνηθισμένων κρατικών ομολόγων οι δανειστές δεν προβλέπεται να αποζημιωθούν από κάποιο κρατικό περιουσιακό στοιχείο με αποτέλεσμα να καταγράψουν ζημιές εξαιτίας της απομείωσης των χρεογράφων που κατέχουν. Επιπλέον στις περισσότερες των περιπτώσεων η εφαρμοστέα νομοθεσία είναι αυτή του δανειζόμενου με αποτέλεσμα να υπάρχουν περεταίρω δυσκολίες αποζημίωσης των δανειστών. Σε όλα αυτά θα πρέπει να προστεθεί και το γεγονός του αρνητικού κλίματος που αναμφισβήτητα θα διαμορφωθεί εξαιτίας αυτού του πιστωτικού γεγονότος.

Προς επιβεβαίωση των παραπάνω αρκεί να παρατηρήσουμε ότι κατά τη διάρκεια της σημερινής παγκόσμιας οικονομικής κρίσης σε πολλές περιπτώσεις, και σε αντίθεση με το τι ισχύει σε κανονικές για τις αγορές καταστάσεις, τα περιθώρια κέρδους και το κόστος του δανεισμού για πολλές τράπεζες είναι συστηματικά μικρότερα από αυτά αρκετών ομολόγων των κρατών από τις οποίες προέρχονται και λειτουργούν οι συγκεκριμένες τράπεζες. Αυτό παρατηρείται εξαιτίας της αντίληψης των κινδύνων από την πλευρά των πιστωτών. Έτσι σε περίπτωση αδυναμίας αποπληρωμής των δανειστών από την τράπεζα αυτοί μπορούν να αποζημιωθούν από τα περιουσιακά στοιχεία του ιδιωτικού οργανισμού (άυλα και εμπράγματα) κάτι που δεν ισχύει αντίστοιχα με την περίπτωση των κρατών.

Με δεδομένη την παραπάνω πραγματικότητα και λαμβάνοντας υπόψη την υποβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας πολλών χωρών

τελευταία με αποτέλεσμα τη σημαντική άνοδο τους κόστους δανεισμού για αυτές η εναλλακτική λύση της έκδοσης διασφαλισμένων κρατικών ομολόγων με ακίνητη περιουσία του δημοσίου η οποία αποφέρει σταθερά έσοδα μπορεί να αποτελέσει λύση και για το λόγο αυτό αντιμετωπίζεται θετικά τον τελευταίο καιρό και συζητείται διεξοδικά από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα. Σκοπός είναι να εφαρμοστεί η εμπειρία που ισχύει στον ιδιωτικό τομέα, στα πλαίσια που είναι εφαρμόσιμη στο δημόσιο τομέα, με σκοπό την βελτίωση του οικονομικού κλίματος, της εκτίμησης του ρίσκου που αναλαμβάνουν οι δανειστές και φυσικά την μείωση του κόστους πρόσβασης σε κεφάλαια³⁸⁸.

Έχοντας δεδομένους τους περιορισμούς που προέρχονται από τα διαφορετικά χαρακτηριστικά και τη φύση των έργων που μπορούν να αποτελέσουν πιθανές διασφαλίσεις προτείνονται παρακάτω δύο σενάρια μέσω των οποίων μπορεί να επιτευχθεί ο στόχος της έκδοσης κρατικών covered bonds.

Η πρώτη και πιο απλή εναλλακτική δομή είναι η χρησιμοποίηση των εσόδων από τα έργα ΣΔΙΤ, με την προϋπόθεση ότι αυτά έχουν κοστολογηθεί αποτελεσματικά, για την απευθείας αποπληρωμή των υφιστάμενων τόκων και κεφαλαίου για κρατικά δάνεια που εξακολουθούν να είναι σε ισχύ.

Πολύ σημαντικό στοιχείο για την επιτυχία του παραπάνω πλάνου είναι η συσχέτιση μεταξύ των ταμειακών ροών που προέρχονται από τα έργα των παραχωρήσεων (έσοδα για το κράτος) με τις υποχρεώσεις του δημόσιου τομέα προς τους δανειστές. Εφόσον δεν υπάρχουν σημαντικές διαφορές σε αυτά τα δύο στοιχεία τότε η αποπληρωμή των δανειστών καθίσταται πιο εύκολη για το κράτος. Η σωστή διαχείριση και ο συνεχής έλεγχος των εσόδων από τους αρμόδιους κυβερνητικούς φορείς θα έχουν θετικό αντίκτυπο στην αγορά των υφιστάμενων ομολόγων.

Σύμφωνα με το συγκεκριμένο σενάριο ο ιδιωτικός τομέας είναι αυτός που αναλαμβάνει και διαχειρίζεται το επιχειρηματικό ρίσκο ενώ το δημόσιο εκμεταλλεύεται την τεχνογνωσία του ιδιώτη και αποκομίζει έσοδα από μεγάλα ή και μικρότερα περιουσιακά στοιχεία τα οποία είναι σχεδόν αδύνατο να πουληθούν (πχ αεροδρόμια, λιμάνια, μαρίνες, οδικά δίκτυα κλπ) ενώ η ιδιοκτησία τους παραμένει υπό δημόσιο συμφέρον. Το θετικό επίσης είναι ότι υπάρχουν και παράπλευρες θετικές επιπτώσεις από την συντεταγμένη πολιτική της αξιοποίησης κρατικής περιουσίας μέσω ΣΔΙΤ που είναι η ελαχιστοποίηση της απαξίωσης των συγκεκριμένων ακινήτων και υποδομών.

Αντί το δημόσιο να επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό και κατά συνέπεια τους φορολογούμενους πολίτες με ελλείμματα για την κάλυψη της απαιτούμενης χρηματοδότησης για λειτουργία και συντήρηση αρκετών υποδομών, μπορεί να δημιουργήσει το κατάλληλο πλαίσιο και να υπολογίσει την αξία των υποδομών καθώς και των εσόδων που μπορεί να

³⁸⁸ Wagenvoort (2010)

προσφέρουν και να δώσει τη δυνατότητα στον ιδιωτικό τομέα να επενδύσουν πάνω σε αυτές τις υποδομές και να τις λειτουργήσουν με την τεχνογνωσία που διαθέτουν προς όφελος της κοινωνίας³⁸⁹. Το δημόσιο με τη σειρά του θα κρατήσει και θα διαχειριστεί τις πολύ σημαντικές δραστηριότητες της ρύθμισης της αγοράς και του ανταγωνισμού και τον καθορισμό των υπηρεσιών που επιθυμεί να προσφέρονται.

Ουσιαστικά ο δημόσιος τομέας προσφέρει τη μονοπωλιακή του δύναμη και εξασφάλιση προς τους ιδιώτες επενδυτές με αντάλλαγμα την τεχνογνωσία τους και την αποτελεσματική διαχείριση που προσφέρουν λόγω της δομής τους. Θα μπορούσε κάποιος να σκεφτεί γιατί όμως το δημόσιο δεν προσπαθεί να μιμηθεί τον ιδιωτικό τομέα και να αναπτύξει ικανότητες παρόμοιες με αυτού. Η απάντηση είναι ότι με τις συμπράξεις η τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα χρησιμοποιείται άμεσα ενώ σε αντίθετη περίπτωση η εξειδίκευση και επιμόρφωση των κρατικών φορέων θα χρειαζόταν αρκετά χρόνια. Αντιθέτως αυτό που γνωρίζει πολύ καλά το δημόσιο και οφείλει να το πράττει συστηματικά είναι θεσμοθέτηση του κατάλληλου ρυθμιστικού πλαισίου προς όφελος των πολιτών.

Θεωρητικά το πρώτο αυτό σενάριο μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη μερική κάλυψη των δανειακών υποχρεώσεων του κράτους, κάτι το οποίο φαντάζει απολύτως λογικό για την επίτευξη της κοινωνικής ευημερίας

Το δεύτερο σενάριο που εξετάζουμε, και προφανώς έχει μεγαλύτερο ενδιαφέρον για τις κεντρικές κυβερνήσεις, είναι αυτό της έκδοσης συγκεκριμένων νέων κρατικών ομολόγων που είναι εξασφαλισμένα από τα έσοδα του δημοσίου που προέρχονται από τις υποδομές και τα ακίνητά του που λειτουργούν υπό την εποπτεία και διαχείριση του ιδιωτικού τομέα. Η συγκεκριμένη δομή είναι παρέχει δυνητικά ένα προϊόν το οποίο έχει μικρότερο ρίσκο για τους επενδυτές / δανειστές σε σχέση με άλλες κοινές κρατικές ομολογιακές εκδόσεις κάτι που σαφέστατα θα αντικατοπτρίζεται και στις αναμενόμενες αποδόσεις για τους επενδυτές και κατά συνέπεια στο κόστος δανεισμού για τις κυβερνήσεις.

Ανάλογα με τη βούληση και την δυνατότητα του δημόσιου τομέα να ρυθμίσουν το νομικό και θεσμικό πλαίσιο που διέπει την αγορά των covered bonds (τομείς που ελέγχονται αποκλειστικά από το δημόσιο), μπορεί να υπάρξει ένας διαχωρισμός και απεξάρτηση της πιστοληπτικής ικανότητας κάποιας χώρας με τους κινδύνους που εμπεριέχονται στο χαρτοφυλάκιο των εξασφαλίσεων από τα έργα ΣΔΙΤ.

Υπό αυτές τις συνθήκες το ομόλογο που καλύπτεται από ένα σωστά δομημένο χαρτοφυλάκιο, με ακίνητα και υποδομές που διαχειρίζονται από τον ιδιωτικό τομέα, και η αξία του οποίου υπερκαλύπτει την αξία του ομολόγου αλλά και η περίοδος πληρωμής των τοκοχρεολυσίων (κουπόνια) συμπίπτει ολικώς ή μερικώς με τα έσοδα του δημοσίου μπορεί να τιμολογηθεί με ευνοϊκότερους όρους σε σχέση με άλλα κοινά ομόλογα.

³⁸⁹ OECD (2008)

Σε περίπτωση αδυναμίας του κράτους να καλύψει διάφορες από τις ανάγκες του το ομόλογο εξακολουθεί να υφίσταται και να τρέχει έως την λήξη του καθώς η αποπληρωμή του σχετίζεται και προέρχεται από τα συγκεκριμένα έσοδα. Σε περίπτωση πτώχευσης του ιδιωτικού σχήματος ή αδυναμίας του να λειτουργήσει την υποδομή σύμφωνα με τις συμβατικές του υποχρεώσεις τότε οι κάτοχοι των covered bonds σε συνεργασία με το κράτος θα αναζητήσουν ιδιωτικό διαχειριστή ο οποίος θα αναλάβει να λειτουργεί τη συγκεκριμένη υποδομή. Η λύση της αποζημίωσης των πιστωτών με εκποίηση της υποδομής ή του ακινήτου είναι ένα σενάριο το οποίο δύσκολα εφαρμόζεται καθώς οι περισσότερες υποδομές (πχ λιμάνια, μαρίνες, δρόμοι, αεροδρόμια) δεν είναι εμπορεύσιμα και δεν συνηθίζεται η μεταβίβαση της ιδιοκτησίας τους στην ελεύθερη αγορά.

Όσο μεγαλύτερο είναι το χαρτοφυλάκιο των έργων ΣΔΙΤ καθώς και η διαφορετικότητα μεταξύ τους τόσο μικρότερη είναι η επιρροή που θα έχει στην αξία του χαρτοφυλακίου η ελλιπής απόδοση κάποιου από αυτά. Σε αυτή την περίπτωση τα έργα τα οποία υπολειπόμενα και για οποιοδήποτε λόγο δεν αποφέρουν στο δημόσιο τα προϋπολογιζόμενα έσοδα μπορούν να αντικατασταθούν από το χαρτοφυλάκιο με άλλα ισοδύναμων εσόδων και τελικά η συνολική αξία των εξασφαλίσεων να παραμείνει η ίδια. Με αυτό τον τρόπο περιορίζονται περαιτέρω κίνδυνοι για τους δανειστές.

Σε κάθε περίπτωση σκοπός της συγκεκριμένης δομής των covered bonds είναι η όσο δυνατόν μεγαλύτερη απεξάρτηση τους από τους κινδύνους της χώρας, εξασφαλίζοντας τα ομόλογα καθ' όλη τη διάρκειά και μέχρι τη λήξη τους. Οι ενδιαφερόμενοι επενδυτές ουσιαστικά ενδιαφέρονται πλέον σε μικρότερο βαθμό για τους κινδύνους του κράτους και της πιστοληπτικής του ικανότητας και περισσότερο για την ποιότητα των εγγυήσεων που εξασφαλίζεται μέσω της τεχνογνωσίας και της ποιότητας των ιδιωτικών σχημάτων που λειτουργούν τις υποδομές αλλά και της σωστής αποτίμησης του χαρτοφυλακίου. Ουσιαστικά η ομολογιακή αυτή δομή έχει ένα πιο ρευστοποιήσιμο προφίλ σημαντικά πιο αξιόλογο από τα κλασικά κρατικά ομόλογα.

9.7 Συσχέτιση της αποτίμησης κρατικών ομολόγων με την αποτίμηση των προσφερόμενων διασφαλίσεων μέσω ΣΔΙΤ

Με την εφαρμογή των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα για την αξιοποίηση υφιστάμενων υποδομών και ακινήτων του δημοσίου (λιμένες, μαρίνες, αεροδρόμια, στάδια, κτήρια κλπ) ο δημόσιος τομέας μπορεί να εξασφαλίσει μία σταθερή πηγή εσόδων από τους ιδιώτες που έχουν αναλάβει τη λειτουργία των συγκεκριμένων έργων καθ' όλη τη συμβατική περίοδο. Επομένως αυτόματα τα περιουσιακά στοιχεία μεταβάλλονται από απλά ακίνητα ή υποδομές σε επενδυτικά προϊόντα που αποφέρουν έσοδα κάτω από συγκεκριμένους όρους και προϋποθέσεις όπως αυτές αναφέρονται στις αντίστοιχες συμβάσεις των συμπράξεων. Το

επενδυτικό αυτό προϊόν μπορεί να αποτιμηθεί μέσω της κλασικής μεθόδου της προσόδου όπως αυτή εφαρμόζεται σε διάφορα περιουσιακά στοιχεία. Με τη συγκεκριμένη μέθοδο αποτίμησης γίνεται υπολογισμός των εκτιμώμενων καθαρών εσόδων και με κατάλληλες κεφαλαιοποιήσεις και προεξοφλήσεις των μελλοντικών ταμειακών ροών καταλήγουμε στην εύλογη αξία.

Η κεφαλαιοποίηση των μελλοντικών καθαρών εσόδων γίνεται εφαρμόζοντας επιτόκια προεξόφλησης τα οποία αντικατοπτρίζουν τόσο τους κινδύνους της συγκεκριμένης επένδυσης και κατοχής της υποδομής / ακινήτου όσο και τις γενικότερες αποδόσεις της συγκεκριμένης αγοράς ή κλάδου. Όταν οι παράμετροι που χρησιμοποιούνται είναι ακριβής τα αποτελέσματα θεωρούνται αξιόπιστα με αποτέλεσμα να παρέχεται η πραγματική εικόνα της αξίας του περιουσιακού στοιχείου που μελετάται.

Κατά τον υπολογισμό της αξίας του κάθε συμβολαίου σύμπραξης ξεχωριστά και κατά συνέπεια ολόκληρου του χαρτοφυλακίου, όπου αναλύονται οι μελλοντικές ταμειακές ροές για όλη τη διάρκεια της συμβατικής περιόδου, οι σημαντικότερες παράμετροι που καθορίζουν την αξία είναι οι εξής:

- Η διάρκεια της σύμπραξης όπως αυτή καθορίζεται από τη συμφωνία μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.
- Τα έσοδα για το δημόσιο τομέα σύμφωνα με το συμβόλαιο που έχει υπογραφεί και ισχύει, κατόπιν του διαγωνισμού και της ανακήρυξης του πλειοδοτικού σχήματος.
- Η υπολειμματική αξία της υποδομής κατά την λήξη της συμβατικής περιόδου όπου η υποδομή επανέρχεται υπό τον έλεγχο και της λειτουργίας του δημοσίου.
- Συντελεστής προεξόφλησης και κεφαλαιοποίησης των μελλοντικών εσόδων.

Στα παραπάνω κεφάλαια αναλύθηκε και αποδείχθηκε η ανάγκη για αποτελεσματική τιμολόγηση και αξιολόγηση των προσφορών που καταθέτουν οι ιδιώτες στα πλαίσια του διαγωνισμού για την ανάθεση έργων παραχώρησης και μακροχρόνιας μίσθωσης. Το μοντέλο που χρησιμοποιείται στη γενική του μορφή, και που ουσιαστικά οδηγεί στην αποτίμηση του περιουσιακού στοιχείου ή της υποδομής μέσω της προεξόφλησης μελλοντικών ταμειακών ροών, εμπεριέχει κινδύνους μη σωστής αξιολόγησης και κατά συνέπεια μη βέλτιστη επιλογής συνεταιίρου του δημοσίου στα έργα.

$$P.V. = A \cdot f + \frac{k_1}{(1+r)} + \left(\frac{\sum_{j=1}^{n-1} k_{1+j} \cdot I}{(1+r)^{1+j}} \right)$$

(1)

P.V. = Παρούσα Αξία Καταβολών.

A = Εφάπαξ Αντάλλαγμα

f = Συντελεστής Βαρύτητας.

K = Ετήσια Καταβολή.

N = Διάρκεια Σύμβασης.

R = Σταθερός Συντελεστής Προεξόφλησης.

I = Ετήσια Αναπροσαρμογή.

Όπως έχει διεξοδικά αναφερθεί η απλοποιημένη μορφή των συγκεκριμένων μοντέλων εμπεριέχουν αρκετούς κινδύνους καθώς δεν λαμβάνουν υπόψη τη δυναμική εξέλιξη των οικονομικών μεταβλητών και τις προσδοκίες που υπάρχουν για αυτές κατά τη συμβατική περίοδο και την επίδρασή τους στην παρούσα αξία των εσόδων του δημοσίου. Καμία ιδιαίτερη σημασία δεν δίνεται σχετικά με την υπολειμματικής αξία των υποδομών που έχει απασχολήσει αρκετά τις ανεπτυγμένες χώρες τα τελευταία χρόνια. Τέλος είναι αυτονόητο ότι η παρούσα αξία χρηματοροών για ένα χρονικό διάστημα που μπορεί να ξεπερνά τα 30 έτη προσφέρει μη αξιόπιστα αποτελέσματα σχετικά με την τις πραγματικές αξίες των συμβολαίων και επομένως και των υποδομών.

Για να καταστεί το μοντέλο αυτό και οι παραδοχές του σύμφωνο με τις γενικές αρχές και πρακτικές της αγοράς και να θεωρείται ως ένας αποδεκτός και αποτελεσματικός μηχανισμός αξιολόγησης που προσφέρει όσο το δυνατό αξιόπιστα αποτελέσματα σχετικά με την αξία των συμβολαίων σύμπραξης, είναι απαραίτητο να υπάρξουν βασικές τροποποιήσεις. Αποδεκτά προϊόντα διασφαλισμένων ομολόγων από την αγορά και αποτελεσματική τιμολόγηση των προσφερόμενων διασφαλίσεων είναι παράμετροι που δεν μπορεί να διαχωριστούν μεταξύ τους.

Πρακτικά πρέπει πρώτα να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική επιλογή του αναδόχου και η σωστή τιμολόγηση της αξίας την σύμπραξης μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σύμφωνα με τις απαιτήσεις της αγοράς και κατόπιν να ακολουθεί η διαδικασία της δημιουργίας του χαρτοφυλακίου των έργων που θα προσφερθούν σαν εγγύηση καθώς και η απαραίτητη τιμολόγηση του ομολόγου σύμφωνα με τις πρακτικές της αγοράς και λαμβάνοντας πάντα υπόψη τις διασφαλίσεις των ΣΔΙΤ. Τα δύο παραπάνω στάδια παρόλο που μπορεί να συνδέονται μεταξύ τους είναι διακριτά και η επιτυχημένη ολοκλήρωση του πρώτου καθιστά ευνοϊκότερους τους όρους για την επιτυχία στην έκδοση των covered bonds από το κράτος.

Το γενικό πλαίσιο της τιμολόγησης ενδεχόμενων απαιτήσεων ανάλογο με αυτό που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της αξίας ομολογιακών εκδόσεων, και οι οποίες ενδέχεται να προβλέπουν και την τμηματική καταβολή κουπονιών, είναι το ακόλουθο. Αντίστοιχα το συγκεκριμένο μοντέλο μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την αξιολόγηση έργων παραχώρησης ή μακροχρόνιας μίσθωσης και την επιλογή του αναδόχου σχήματος.

$$V_0 = A \cdot H + \sum_{i=1}^n \frac{k_i \cdot I_i \cdot O_i}{(1 + r_i - q_i)^T} + \frac{F_n \cdot O_i}{(1 + r_i - q_i)^T}$$

(2)

V₀= Καθαρή Παρούσα Αξία.

A = Πιθανή Εφάπαξ Καταβολή.

H = Συντελεστής Βαρύτητας.

k= Ετήσια Καταβολή.

I = Δείκτης Ετήσιας Αναπροσαρμογής (Πληθωρισμός, Επιτόκια, κλπ)

O = Δείκτης Ετήσιας Αναπροσαρμογής συσχετιζόμενος από ποσοτικές και ποιοτικές παραμέτρους του ίδιου του έργου.

r = Βασικό Επιτόκιο Μηδενικού Ρίσκου με επιπλέον περιθώριο σχετικό με το ρίσκο της χώρας.

q = Βελτιστοποίηση Επιτοκίου που προέρχεται από την ποιότητα του χαρτοφυλακίου των έργων, τον επιπλέον βαθμό εξασφάλισης, το θεσμικό πλαίσιο, την αξιοπιστία των ιδιωτών που λειτουργούν τις υποδομές – εγγυήσεις, τη φύση των έργων και των εσόδων για το δημόσιο.

F= Υπολειμματική αξία της υποδομής ή του ακινήτου που αποσβένεται καθ' όλη τη διάρκεια της συμβατικής περιόδου, η αποτιμώμενη κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ακολουθεί κάποια βασικά κριτήρια και προϋποθέσεις (ανάλογα με τις ανάγκες του δημόσιου τομέα και τη φύση του έργου ή της υποδομής).

Ουσιαστικά η παραπάνω αριθμητική εξίσωση είναι ο υπολογισμός της παρούσας αξίας των μελλοντικών εσόδων του δημοσίου προεξοφλούμενα με κατάλληλους συντελεστές προεξόφλησης λαμβάνοντας σαν βάση το επιτόκιο δανεισμού του κράτους (βασικό επιτόκιο μηδενικού ρίσκου συν περιθώριο) αναπροσαρμοζόμενο ανάλογα σε σχέση με τις εξασφαλίσεις που προσφέρονται στους δανειστές μέσω των εσόδων από έργα ΣΔΙΤ ώστε τελικά να οδηγεί σε μικρότερους συντελεστές προεξόφλησης και κατά συνέπεια σε μεγαλύτερες παρούσες αξίες.

Η μεταβολή των συντελεστών επιρροής του παραπάνω μοντέλου (κίνδυνοι) και η δυναμική τους κατά τη διάρκεια του χρόνου σε μία ομολογιακή έκδοση που εξασφαλίζεται από εγγυήσεις εσόδων ΣΔΙΤ έχει ως εξής:

$$dV_0 = -\frac{dV}{dr} - \frac{d^2V}{drdq} + \frac{dV}{dq} + \frac{dV}{dk} + \frac{dV}{dI} + \frac{dV}{dF} + \frac{dV}{dO}$$

(3)

Ο δημόσιος τομέας και οι αρμόδιες υπηρεσίες του έχουν τον έλεγχο των περισσότερων μεταβλητών του αριθμητή στην εξίσωση (2) παραπάνω, όπως η ετήσιες καταβολές του ιδιώτη που λειτουργεί την υποδομή (έσοδα για το δημόσιο), το ύψος της υπολειμματικής αξίας και πιθανές τροποποιήσεις τους μελλοντικά, παράμετροι που η αύξησή τους οδηγούν σε μεγαλύτερες αποτιμήσεις των ομολογιακών εκδόσεων.

Όπως φαίνεται από τη δυναμική ανάλυση των παραμέτρων στη εξίσωση (3) όλες οι μεταβλητές που σχετίζονται με τα έσοδα του δημοσίου αυξάνουν την παρούσα αξία του προϊόντος. Έτσι ο εκδότης του ομολόγου (κράτος) έχει τη δυνατότητα να προσαρμόσει τη δομή των συμβάσεων κάθε έργου κατά τέτοιο τρόπο ώστε με τον κατάλληλο συνδυασμό των μεταβλητών όπως οι καταβολές προς το δημόσιο και η μεταβολές τους στο χρόνο και η υπολειμματική αξία, να επιτυγχάνεται η μέγιστη παρούσα αξία σύμφωνα με τις απαιτήσεις της αγοράς. Επιπλέον δημιουργείται ένα εργαλείο για τη συνεχή αξιολόγηση της πορείας και οικονομικής βιωσιμότητας των έργων και δίνεται η δυνατότητα για μελλοντικές επαναδιαπραγματεύσεις αν αυτό για οποιοδήποτε λόγο κριθεί αναγκαίο.

Επιπλέον αποδεικνύεται ότι η δυναμική μεταβολή της αξίας των ομολόγων δεν εξαρτάται από οποιαδήποτε εφάπαξ καταβολή από τους ιδιώτες διαχειριστές των υποδομών προς το κράτος και επομένως είναι στη διακριτική ευχέρεια του δημοσίου αν θα εφαρμόζει τη συγκεκριμένη δομή ή όχι.

Οι βασικότεροι παράγοντες που επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό την αξία του συγκεκριμένου προϊόντος είναι αυτοί που βρίσκονται στον παρονομαστή όπως τα επιτόκια καθώς και οι πιθανές απομειώσεις τους εξαιτίας της δομής των ομολόγων και του περιορισμού των κινδύνων για τους πιστωτές (παράγοντας q).

Παραδοσιακά σε μακροοικονομικό επίπεδο το ύψος των επιτοκίων καθώς και η δυναμική τους καθορίζονταν από τις κεντρικές κυβερνήσεις ανάλογα με την ακολουθούμενη πολιτική και τους μακροοικονομικούς στόχους. Ωστόσο με τις παρούσες συνθήκες και τη νομισματική ένωση σε Ευρωπαϊκό επίπεδο η πολιτική σχετικά με τα επιτόκια δεν είναι θέμα διαχείρισης σε τοπικό επίπεδο από τις κυβερνήσεις αλλά από τις γενικές κατευθύνσεις που δίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιπλέον ανάλογα με τις συνθήκες στις διεθνείς αγορές και τους περιορισμούς που προέρχονται από τις ίδιες τις χώρες και τη συσχέτισή των οικονομιών τους με το διεθνή χώρο τα επιτόκια αναπροσαρμόζονται ανάλογα γεγονός που επίσης δεν μπορεί να επηρεαστεί σε μεγάλο βαθμό από την κυβέρνηση σε τοπικό επίπεδο.

Αποδεικνύεται λοιπόν ότι ο μοναδικός τρόπος που το κράτος μπορεί να επέμβει και να μειώσει τα επιτόκια επιτυγχάνοντας μικρότερο κόστος δανεισμού είναι να περιορίσει το ρίσκο που αναλαμβάνουν οι πιστωτές και επομένως τα περιθώρια κέρδους τους (δηλαδή την καμπύλη των παρονομαστών) μέσω εγγυήσεων που αυξάνουν την αριθμητική τιμή της παραμέτρου q . Ακριβώς την ίδια στρατηγική ακολουθούν οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί στις εκδόσεις των covered bonds προσφέροντας επιπλέον εξασφαλίσεις προς τους δανειστές με τελικό αποτέλεσμα την πρόσβαση σε κεφάλαια με μικρότερο κόστος.

Ο πιο αποτελεσματικός τρόπος μείωσης του κόστους δανεισμού έχει αποδειχθεί ότι είναι η προσφορά προς τους δανειστές εξασφαλίσεων των οποίων η προστιθέμενη αξία στηρίζεται στη δυνατότητά τους να παράγουν σταθερό εισόδημα προς το δανειζόμενο (κράτος) ώστε αυτός με τη σειρά του να μπορεί να ανταπεξέλθει στις υποχρεώσεις του προς τους κατόχους των ομολόγων.

Βασικός παράγοντας με βάση τον οποίον το κόστος δανεισμού μέσω καλυπτόμενων ομολόγων αναμένεται να είναι μικρότερο σε σχέση με τα ομόλογα έργων (απλά ή μονογραμμικά)³⁹⁰ αποτελεί το γεγονός ότι οι εξασφαλίσεις των καλυπτόμενων ομολόγων είναι ήδη γνωστές και κυρίως είναι γνωστές οι χρηματοροές – έσοδα του δημοσίου καθώς τα έργα είναι σε λειτουργία³⁹¹. Αντίθετα στην περίπτωση της χρηματοδότησης έργων υποδομής από τα ίδια τους μελλοντικά έσοδα, ο ιδιώτης έχει έκθεση σε πλήθος άλλων κινδύνων όπως είναι η ζήτηση των υπηρεσιών (και κατά συνέπεια τα έσοδα του έργου), κατασκευαστικοί, περιβαλλοντικοί, πολιτικοί και άλλοι κίνδυνοι³⁹².

Σύμφωνα με τους κανόνες των αγορών η εξασφάλιση άνω του 100% των κεφαλαίων που προσφέρουν οι δανειστές (overcollateralization) είναι κοινή πρακτική που εφαρμόζεται σε σχεδόν κάθε είδος χρηματοδότησης. Το ποσοστό αυτό της εξασφάλισης καθορίζεται από την αντίληψη του ρίσκου από τους ίδιους τους δανειστές καθώς και από την ποιότητα των εγγυήσεων. Το ύψος των εξασφαλίσεων σε συνδυασμό με ένα διαφανές, σταθερό και εύκολα υλοποιήσιμο θεσμικό πλαίσιο που ευνοεί την υλοποίηση και έκδοση τέτοιων προϊόντων αποτελεί εγγύηση για τους δανειστές και μειώνει τον κίνδυνο της μη επιστροφής των κεφαλαίων τους σε περίπτωση αδυναμίας πληρωμών του κράτους.

Όπως επανειλημμένα έχει τονιστεί στη διατριβή η αξία των προσφερόμενων εξασφαλίσεων προέρχεται από τη δυνατότητα του ιδιωτικού τομέα να λειτουργεί αποτελεσματικά τις υποδομές λόγω της τεχνογνωσίας που διαθέτει. Για να φτάσουμε όμως σε αυτό το σημείο απαιτείται να έχει προηγηθεί τόσο η αποτελεσματική επιλογή του από το

³⁹⁰ Λεπτομέρειες και πληροφορίες σχετικά με τα είδη και τη λειτουργία των ομολόγων έργων υπάρχουν στο European PPP Expertise Center (2010)

³⁹¹ Οι χρηματοροές αποτελούν βασικό κίνδυνο για την επιτυχία των έργων και την επίτευξη της βιωσιμότητας για τους δανειστές. Βλέπε Bitsch (2010)

³⁹² Inderst (2010)

δημόσιο τομέα όσο και η ορθή αποτίμηση του χαρτοφυλακίου των έργων ΣΔΙΤ που προσφέρονται σαν εγγυήσεις. Τελικά με το συγκεκριμένο σενάριο που προτείνεται επιτυγχάνονται βασικοί αντικειμενικοί στόχοι του δημόσιου τομέα όπως:

- Εξασφάλιση κεφαλαίων για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων του κράτους με προνομιακό κόστος
- Μείωση του κόστους συντήρησης πολλών υποδομών και ακινήτων που είναι αναξιοποίητα ή υπολειπургούν και επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό.
- Αποτελεσματική αξιοποίηση των υποδομών για τον αποτελεσματικό εφοδιασμό της κοινωνίας με δημόσια αγαθά.
- Κινητοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων για και τεχνογνωσίας σε διάφορους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας του κράτους και μάλιστα σε δύσκολες συγκυρίες.
- Παροχή υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο με τα δεδομένα και τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της ελεύθερης αγοράς και όχι του μονοπωλιακού κράτους.
- Γενικότερη οικονομική ανάπτυξη των τομέων και των περιοχών που εκτελούνται τα έργα υποδομής μέσω ΣΔΙΤ.

Πρακτικά η δομή των διασφαλισμένων ομολόγων με έργα ΣΔΙΤ συνδέει τα αναμενόμενα έσοδα για το δημόσιο από την αξιοποίηση των υποδομών και την καθαρή παρούσα αξία αυτών με την καθαρή παρούσα αξία των τοκοχρεολυσίων για τα συγκεκριμένα ομόλογα. Σε κάθε περίπτωση η καθαρή παρούσα αξία των εγγυήσεων πρέπει να είναι μεγαλύτερη από αυτή του κεφαλαίου και των τόκων.³⁹³

Με το συγκεκριμένο μηχανισμό το κράτος επιτυγχάνει μικρότερο κόστος δανεισμού και τη δυνατότητα κάλυψης των υποχρεώσεων του προς τους δανειστές (τόκους και κεφάλαιο) μέσω των εσόδων του από την αξιοποίηση της περιουσίας του με τη συμμετοχή της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και τεχνογνωσίας. Πλήθος υποδομών και ακινήτων χρησιμοποιούνται σαν εγγυήσεις, λόγω των εσόδων τους κατά την αξιοποίησή τους, και προσφέρουν πολλαπλά οικονομικά οφέλη στην κοινωνία και το κυριότερο φθηνότερα κεφάλαια για το δημόσιο χωρίς να χρειάζεται να εκποιηθούν οι υποδομές και να μεταβιβαστεί η κυριότητά τους σε ιδιώτες.

Η δυσκολία υλοποίησης του παραπάνω μηχανισμού έγκειται στο γεγονός ότι σε περιόδους οικονομικής ύφεσης και κρίσης, όπου η

³⁹³ Η απόκλιση μεταξύ τους εξαρτάται από την ποιότητα των διασφαλίσεων. Όσο καλύτερες είναι οι διασφαλίσεις τόσο μικρότερο το ρίσκο για τους δανειστές.

κατανάλωση και η ζήτηση για υπηρεσίες είναι σαφώς μικρότερη, οι κίνδυνοι είναι περισσότεροι και οι επενδύσεις των ιδιωτικών επιχειρήσεων σε έργα συμπράξεων επιλεκτική. Σε αυτό θα πρέπει να προστεθεί και η αδυναμία αρκετών τραπεζών να διαθέσουν κεφάλαια τα τελευταία χρόνια για υποδομές. Ωστόσο το κάθε έργο θα πρέπει να εξετάζεται ξεχωριστά, ενώ το δημόσιο οφείλει μέσω του ρυθμιστικού του ρόλου να δημιουργεί όσο το δυνατό καλύτερο περιβάλλον για τις επενδύσεις των ιδιωτών αναλαμβάνοντας να διαχειριστεί τους κινδύνους που του αναλογούν.

Κατά την εφαρμογή την εφαρμογή της πολιτικής για έκδοση διασφαλισμένων κρατικών ομολόγων θα πρέπει να γίνει σαφές προς όλες τις κατευθύνσεις και κυρίως προς αυτούς που θα δείξουν διστακτικότητα και θα φέρουν αντιρρήσεις ότι κατά κανόνα πρόκειται για ένα εργαλείο το οποίο δεν προβλέπει την μεταβίβαση της ιδιοκτησίας των υποδομών και ακινήτων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα απλώς την εκχώρηση των απαιτήσεων που έχει το δημόσιο από τους ιδιώτες που λειτουργούν τα συγκεκριμένα έργα. Επιπλέον ακόμη και η κάλυψη πέραν του 100% των δανείων είναι μία πρακτική που εφαρμόζεται εκτεταμένα στην αγορά και σε σχεδόν κάθε δανειακή σύμβαση. Η ουσία πάντως παραμένει ότι το δημόσιο μπορεί να εξασφαλίσει κεφάλαια με μικρότερο κόστος και να χρηματοδοτήσει τις ανάγκες του με τελικό σκοπό την ανάπτυξη της οικονομίας του και την κοινωνική ευημερία.

ΜΕΡΟΣ Γ – ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ – CASE STUDY

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10 – Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΕΡΜΑΤΙΚΟΥ ΣΤΑΘΜΟΥ ΚΡΟΥΑΖΙΕΡΑΣ ΣΤΟ ΛΙΜΑΝΙ ΤΟΥ ΛΑΥΡΙΟΥ ΜΕΣΩ ΣΥΜΠΡΑΞΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ – CASE STUDY

10.1 Το μακροοικονομικό πλαίσιο της αγοράς κρουαζιέρας

Η παγκόσμια αγορά της κρουαζιέρας αποτελεί ένα κλάδο της οικονομίας που αναπτύσσεται με γρήγορους ρυθμούς τα τελευταία χρόνια εξαιτίας κυρίως της αύξησης του κατά κεφαλήν εισοδήματος σε όλο τον κόσμο. Θετικά επιδρούν ακόμη η συνεχής βελτίωση της ποιότητας και του κόστους των μετακινήσεων (μέσω των εξελιγμένων δικτύων μεταφοράς) των πολιτών μεταξύ κρατών καθώς και ο εναλλακτικός χαρακτήρας της κρουαζιέρας ως μέσω αναψυχής. Το ύψος των τιμών στα πακέτα κρουαζιέρας τα τελευταία χρόνια απευθύνονται σε ένα ευρύτερο πλήθος ανθρώπων και όχι μόνο σε ανώτερα οικονομικά στρώματα όπως γινόταν στο παρελθόν με αποτέλεσμα να έχει διευρυνθεί το σύνολο των καταναλωτών που στοχεύει η συγκεκριμένη αγορά³⁹⁴. Παλαιότερα η κρουαζιέρα ήταν ένα προϊόν που κατά βάση απευθυνόταν σε υψηλά εισοδηματικά στρώματα μέσης και μεγαλύτερης ηλικίας, κάτι που τείνει να διαφοροποιηθεί τελείως τα τελευταία χρόνια εξαιτίας της πολιτικής των εταιριών να προωθούν πολλά διαφορετικά πακέτα που καλύπτουν ευρύτερα εισοδηματικά κριτήρια των τουριστών. Υπολογίζεται ότι την τελευταία 15ετία οι πτώση των τιμών στα πακέτα κρουαζιέρας είναι της τάξης του 60%³⁹⁵ και οφείλεται κυρίως στις οικονομίες κλίμακας (πλοία μεγαλύτερης χωρητικότητας και μικρότερης κατανάλωσης).

Η κύρια διαφορά της κρουαζιέρας σε σχέση με άλλους παραδοσιακούς τομείς της ναυτιλίας είναι ότι δεν αποτελεί καθαυτό δραστηριότητα που προσφέρει υπηρεσίες μεταφορών αλλά υπηρεσίες αναψυχής³⁹⁶.

Η αγορά της κρουαζιέρας και η ανάπτυξής της είναι ένας τομέας με πολλαπλά και παράλληλα οικονομικά οφέλη (έμμεσα και άμεσα) καθώς αποτελεί μία οικονομική δραστηριότητα που προσφέρει ταυτόχρονα υψηλού επιπέδου τουρισμό αντίστοιχο με την ποιότητα και τις προδιαγραφές μεγάλων ξενοδοχειακών συγκροτημάτων, θαλάσσιες

³⁹⁴ Marti (2004)

³⁹⁵ Εθνική Τράπεζα Ελλάδας (2012)

³⁹⁶ Kendall (1986)

μεταφορές μεταξύ των λιμένων που βρίσκονται στο πρόγραμμα της κρουαζιέρας και διασκέδαση για τους επιβαίνοντες στο πλοίο.

Από το 2000 έως το 2010 η ζήτηση της κρουαζιέρας σχεδόν διπλασιάστηκε από 9,73 εκατ επιβάτες σε 18,80 εκατ επιβάτες, με αύξηση μόνο για το 2010 που αγγίζει το 7,50%³⁹⁷. Ο κυριότερος προορισμός κρουαζιέρας είναι η Καραϊβική, ενώ ακολουθούν οι ευρωπαϊκοί προορισμοί της Μεσόγειου και της Βαλτικής. Καραϊβική και Μεσόγειος συγκεντρώνουν πάνω από το 60% του συνόλου των επιβατών. Το μερίδιο της Μεσογείου είναι αυξανόμενο φτάνοντας στο ποσοστό του 21% το 2009 από 15% που ήταν το 2004 ενώ της Καραϊβικής μειούμενο στο 40% το 2009 από 50% το 2004³⁹⁸. Στην περίπτωση της Καραϊβικής η μειώσεις αφορά μόνο στο ποσοστό της αγοράς καθώς ο απόλυτος αριθμός των επιβατών είναι αυξανόμενος από 9,96 εκατ το 2005 σε 11,11 εκατ το 2010.

Η δυναμικές προοπτικές της αγοράς στην Ευρώπη αναδεικνύονται από το γεγονός ότι ενώ ο κλάδος του τουρισμού αναπτύχθηκε στη δεκαετία 2000 – 2010 κατά 30% περίπου, αντίστοιχα η κρουαζιέρα αναπτύχθηκε κατά 175% φτάνοντας το 5,5 εκατ επιβάτες σε σχέση με τα 2,0 εκατ το 2000. Αξίζει να σημειωθεί ότι ακόμη και η παγκόσμια οικονομική κρίση το 2008 και 2009 δεν ανέκοψε την ανάπτυξη της αγοράς κρουαζιέρας, ενώ για το 2012 υπολογίζεται συνολικά ότι οι μεσογειακές κρουαζιέρες θα προσφέρουν πάνω από 30εκατ διανυκτερεύσεις στους τουρίστες.

Το 75% των επιβατών που επέλεξαν κρουαζιέρες με ευρωπαϊκό προορισμό κατευθύνθηκαν στη Μεσόγειο με την Ιταλία να καταλαμβάνει την πρώτη θέση στις επισκέψεις τουριστών, την Ισπανία τη δεύτερη, και την Ελλάδα στην τρίτη θέση με ποσοστά 23%, 19% και 17% αντίστοιχα. Ωστόσο παρά την αναγνωρισμένη ελκυστικότητα της Ελλάδας ως προορισμός, η κατάταξη της χώρας όσον αφορά τα έσοδα του κλάδου είναι πολύ μικρότερη. Υπολογίζεται ότι τα άμεσα συνολικά έσοδα της αγοράς κρουαζιέρας έφτασαν στην Ευρώπη τα €15δισ το 2011 έναντι €14.5δισ το 2010 και €8.4δισ το 2005 (τα συνολικά άμεσα και έμμεσα έσοδα υπολογίζεται ότι ξεπερνάνε τα €35δισ). Η Ιταλία απορροφά το 30% των εσόδων, η Ισπανία το 9% και η Ελλάδα μόλις το 4% με έσοδα €600εκατ ή 0,3% του ΑΕΠ.

Αυτή η αναντιστοιχία για την Ελλάδα προκύπτει κυρίως από το γεγονός ότι η Ελλάδα ως δεξαμενή στην Ευρωπαϊκή ζήτηση κρουαζιέρας κατέχει πολύ μικρό ποσοστό της τάξης του 1%, χαμηλότερο ακόμη και από πολλές μικρότερες πληθυσμιακά χώρες όπως είναι η Ελβετία και η Αυστρία. Ένα μεγάλο κομμάτι των εσόδων προέρχεται από δραστηριότητες που πραγματοποιούνται στις χώρες από τις οποίες προέρχονται οι επιβάτες / τουρίστες, με το Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γερμανία να καταλαμβάνουν τις δύο πρώτες θέσεις. Επιπλέον παράγοντας είναι ότι η Ελλάδα κατέχει πολύ χαμηλή θέση στην οικονομική δραστηριότητα που σχετίζεται με τη ναυπηγική βιομηχανία και αφορά ναυπηγήσεις νέων πλοίων και επισκευές.

³⁹⁷ Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση European Cruise Council (2011)

³⁹⁸ Εθνική Τράπεζα Ελλάδας (2012)

Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι οι άμεσες και έμμεσες δαπάνες ανά επιβάτη αυξάνονται σημαντικά όταν πρόκειται για λιμάνια εκκίνησης (home porting) σε σχέση με τα διερχόμενα λιμάνια (port of calls), καθώς προστίθενται δαπάνες όπως διαμονή, φόροι αεροδρομίων, καύσιμα, τρόφιμα και λοιπό εξοπλισμό για τον ανεφοδιασμό των πλοίων.

Η δυναμική της αγοράς κρουαζιέρας διεθνώς είναι εμφανής και αναμένεται να συνεχιστεί και τα επόμενα χρόνια εξαιτίας της αύξησης του μέσου κατά κεφαλήν εισοδήματος παγκοσμίως. Απαραίτητες κινήσεις προς τη διαμόρφωση ενός καλύτερου και πιο αποτελεσματικού ρυθμιστικού πλαισίου της αγοράς κρουαζιέρας στην Ελλάδα μπορεί να έχει σαν αποτέλεσμα την ενίσχυση των εγχώριων λιμένων ως λιμάνια εκκίνησης εκτοξεύοντας τα έσοδα βελτιώνοντας την κατάταξη της χώρας στο μερίδιο της αγοράς και κυρίως σε αυτό που αφορά τα έσοδα και τα οφέλη.

10.2 Σημασία και επιπτώσεις κατά τομείς για την οικονομία από την αγορά κρουαζιέρας

Όπως αναφέρθηκε η αγορά της κρουαζιέρας στην Ευρώπη υπολογίζεται περίπου στα €15δισ τα οποία αυξάνονται στα €35δισ αν ληφθούν υπόψη και οι έμμεσες οικονομικές επιπτώσεις και οφέλη (έσοδα). Το κάθε είδος λιμανιού, δηλαδή αν πρόκειται για τερματικό σταθμό ή για λιμάνι διέλευσης, παρουσιάζει διαφορετική φύση δαπανών για τους επιβάτες³⁹⁹. Τα οικονομικά οφέλη είναι πολλά και διαχέονται μέσω της κατανομής των εσόδων σε διάφορους κλάδους της οικονομίας⁴⁰⁰. Οι τομείς που επηρεάζονται άμεσα ή έμμεσα με την κρουαζιέρα (απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος του κόστους που καλούνται να καταβάλουν οι πελάτες / τουρίστες) είναι οι ακόλουθοι:

- Αγαθά και υπηρεσίες απαραίτητα για την εκτέλεση δρομολογίων κρουαζιέρας. Ο τομέας των υπηρεσιών και της τροφοδοσίας υπολογίζεται ότι έφτασε τα €6δισ το 2010⁴⁰¹ και περιλαμβάνει κατά βάση το κόστος διατροφής των επιβατών κατά τη διάρκεια περιήγησης, προμήθειες πρακτόρων και κάθε είδους υπηρεσίες σχετικά με την κρουαζιέρα όπως επιθεωρητές, ασφαλίσεις, διαφημίσεις, τέλη ελλιμενισμού, έξοδα έδρας των ναυτιλιακών εταιριών κλπ.
- Ναυπήγηση και επισκευή πλοίων. Η αυξανόμενη ζήτηση για την αγορά της κρουαζιέρας έχει οδηγήσει τις εταιρίες στο να προχωρήσουν τα τελευταία χρόνια σε γενναία προγράμματα ναυπήγησης νέων πλοίων μεγάλης χωρητικότητας. Σύμφωνα με το European Cruise Council το 2010 ξοδεύτηκαν σε ναυπήγηση και

³⁹⁹ Vina (1998)

⁴⁰⁰ Sinclair (1997)

⁴⁰¹ European Cruise Council (2011)

ανακατασκευές / επισκευές πλοίων το ποσό των €4.2δισ με τα ναυπηγεία να εκτελούν συμβόλαια για την παράδοση 25 κρουαζιερόπλοιων μέσα στα απόμεινα 2 χρόνια. Η Ελλάδα ουσιαστικά απουσιάζει από τη συγκεκριμένη αγορά της ναυπήγησης και τα λιγοστά έσοδα προέρχονται από κάποιες μικροεπισκευές που πραγματοποιούνται σε κάποια ναυπηγεία. Το μεγαλύτερο μέρος της συγκεκριμένης δραστηριότητας εκτελείται στην Ιταλία και τη Γερμανία.

- Δαπάνες επιβατών και πληρωμάτων. Η συγκεκριμένη κατηγορία περιλαμβάνει τις δαπάνες μεταφοράς από και προς τα λιμάνια εκκίνησης, τη διαμονή σε ξενοδοχεία πριν και μετά την κρουαζιέρα, καθώς και τις δαπάνες των τουριστών και πληρώματος σε κάθε λιμάνι για σίτιση (εστιατόρια, καφέ, μπαρ κλπ), παράκτιες μεταφορές, τουριστικά είδη, μουσεία και αξιοθέατα. Εκτιμάται ότι στην Ευρωπαϊκή αγορά οι τουρίστες δαπανούν περίπου €280 σε κάθε λιμάνι εκκίνησης (συμπεριλαμβανομένων των αερομεταφορών) και περίπου €60 σε κάθε διερχόμενο λιμάνι. Επιπλέον το πλήρωμα και προσωπικό δαπανά περίπου €15 σε κάθε λιμάνι επίσκεψης. Ο συνολικός τζίρος της συγκεκριμένης κατηγορίας ξεπερνά τα €3δισ. Εξαιτίας της διαφορετικής φύσης των συγκεκριμένων δαπανών και του γεγονότος ότι καλύπτουν αρκετές οικονομικές δραστηριότητες κάνει δύσκολη την ακριβή μέτρησή τους. Η ένταξη ενός λιμένα σε πρόγραμμα κρουαζιέρας, είτε ως λιμάνι εκκίνησης είτε ως λιμάνι επίσκεψης, έχει πολλαπλά οικονομικά οφέλη τόσο στους τομείς που σχετίζονται άμεσα με την κρουαζιέρα όσο και σε αυτούς που λειτουργούν υποστηρικτικά. Τέλος πρέπει να σημειωθεί ότι η δραστηριοποίηση ενός λιμένα στην αγορά της κρουαζιέρας μπορεί να αποτελεί ζωτικής σημασίας παράγοντα για την τοπική οικονομία ενώ την ίδια στιγμή η συνεισφορά στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν να είναι ασήμαντη⁴⁰².
- Απασχόληση προσωπικού. Η αγορά της κρουαζιέρας απασχολεί ένα εξαιρετικά μεγάλο αριθμό στελεχών και ναυτικών τόσο απευθείας στα πλοία όσο και στα γραφεία διοίκησης των ναυτιλιακών εταιριών. Σύμφωνα με το European Cruise Council το 2010 απασχολήθηκαν στην ευρωπαϊκή αγορά κρουαζιέρας 50.000 εργαζόμενοι σε πλοία και άλλοι 5.000 σε υπηρεσίες διοίκησης και διαχείρισης, με τις συνολικές τους αποδοχές να ξεπερνούν τα €1.2δισ, ενώ στις άμεσες υποστηρικτικές και παράλληλες δραστηριότητες που ευνοούνται από την κρουαζιέρα δημιουργήθηκαν πάνω από 150.000 θέσεις εργασίας με τη συνολική αποζημίωση των εργαζομένων να είναι €4,4δισ. Η αύξηση της ζήτησης για κρουαζιέρα μαζί με την αύξηση του μεριδίου για τις

⁴⁰² Dwerry (2003)

χώρες της Μεσογείου, μπορεί να αποτελέσει σημαντικό εργαλείο για την αύξηση της απασχόλησης σε πλήθος από αγορές και δραστηριότητες που σχετίζονται άμεσα και έμμεσα με τον θαλάσσιο τουρισμό.

10.3 Ανάλυση της Ελληνικής αγοράς και προσδοκώμενα οφέλη

Παρόλο που η μεγαλύτερη ανάπτυξη της αγοράς κρουαζιέρας στη Μεσόγειο εμφανίζεται στις χώρες δυτικά και κυρίως στην Ιταλία (Βενετία, Γένοβα, Τσιβιταβέκια, Σαβόνα) και στην Ισπανία (Βαρκελώνη, Βαλένσια, Μαγιόρκα), ο τομέας της Ελληνικής οικονομίας που σχετίζεται με την κρουαζιέρα καθώς αρκετά Ελληνικά λιμάνια μπορούν να αναπτυχθούν σημαντικά και να καθιερωθούν ως δημοφιλείς προορισμοί.

Το μερίδιο της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή αγορά και το όφελος της εθνικής οικονομίας βρίσκεται σε χαμηλά επίπεδα με τα έσοδα για το 2011 να βρίσκονται στα €600εκατ (0,30% του ΑΕΠ) που αντιστοιχεί μόλις στο 4% των εσόδων της Ευρωπαϊκής αγοράς. Οι προοπτικές για ανάπτυξη της εγχώριας αγοράς κρουαζιέρας υπάρχουν και η διεύρυνση της παρουσίας της χώρας στην Ευρωπαϊκή αγορά για τα επόμενα χρόνια είναι εφικτή. Το γεγονός ότι ελάχιστα είναι τα λιμάνια της ανατολικής Μεσογείου που μπορούν να θεωρηθούν ως σημαντικοί λιμένες εκκίνησης κρουαζιέρας δείχνει ότι υπάρχουν σημαντικά περιθώρια ανάπτυξης⁴⁰³.

Τα €600εκατ άμεσα έσοδα που επωφελήθηκε η Ελλάδα το 2011 αντιστοιχούν μόλις στο 4% του συνολικού ευρωπαϊκού κύκλου παρά το γεγονός ότι οι ελληνικοί προορισμοί είναι δημοφιλείς και η χώρα κατέχει την τρίτη θέση σε σχέση με τις διελεύσεις που για το 2011 ανήλθαν στα 4,8εκατ σε σχέση με 4,47εκατ το 2010 και ποσοστό περίπου στο 18%. Ωστόσο εκκίνηση από την Ελλάδα επέλεξε μόνο το 6% περίπου του συνόλου των επιβατών από την Ευρωπαϊκή αγορά και μόνο από το λιμάνι του Πειραιά⁴⁰⁴.

Προκύπτει επομένως ότι υπάρχει σαφής δυσαναλογία μεταξύ της ελκυστικότητας των ελληνικών προορισμών με τα έσοδα που αποκομίζονται σε εθνικό επίπεδο, γεγονός που οφείλεται κυρίως στην χαμηλή ανταγωνιστικότητα των λιμανιών και στην περιορισμένη τους χρήση ως σημεία εκκίνησης των περιηγητικών πλόων. Οι αδυναμίες αυτές έχουν σαν αποτέλεσμα μικρά μερίδια στα έσοδα, άμεσα και έμμεσα. Τα έσοδα είναι κατά αυτά που σχετίζονται με το γεγονός ότι οι ελληνική επικράτεια είναι κατά βάση προορισμός διέλευσης.

Τα βασικότερα ελληνικά λιμάνια που αποτελούν προορισμούς στην αγορά της ευρωπαϊκής κρουαζιέρας είναι ο Πειραιάς, Σαντορίνη, Μύκονος,

⁴⁰³ Lekakou (2009)

⁴⁰⁴ European Cruise Council (2011)

Ρόδος, Ηράκλειο Κρήτης, Κέρκυρα και Κατάκολο Ηλείας. Για το 2010 η κίνηση των λιμανιών ήταν η ακόλουθη:

ΚΙΝΗΣΗ ΑΠΙΒΑΤΩΝ ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΛΙΜΑΝΙΑ – 2010			
	Επιβίβαση & Αποβίβαση Επιβατών	Διέλευση Επιβατών	Σύνολο
ΠΕΙΡΑΙΑΣ	510.000	700.000	1.210.000
ΣΑΝΤΟΡΙΝΗ	-	758.000	758.000
ΚΑΤΑΚΟΛΟ	-	663.000	663.000
ΜΥΚΟΝΟΣ	-	644.000	644.000
ΚΕΡΚΥΡΑ	-	583.000	583.000
ΗΡΑΚΛΕΙΟ	-	444.000	444.000

Πηγή: G. P. Wild International και European Cruise Council

10.4 Προοπτικές του κλάδου στην Ελλάδα μετά την πλήρη κατάργηση του καμποτάζ

Η δυναμική ανάπτυξη της αγοράς κρουαζιέρας τα τελευταία χρόνια, λόγω της φύσης της και των υπηρεσιών που προσφέρονται, σε συνδυασμό με την αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος παγκοσμίως και τη διατήρηση των τιμών στα πακέτα σε εύλογα επίπεδα δημιουργούν τις θεμελιώδεις συνθήκες για περαιτέρω ανάπτυξη του κλάδου στο μέλλον.

Σύμφωνα με την ανάλυση της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδας το 2012 την επόμενη πενταετία εκτιμάται ότι τα έσοδα για την χώρα μπορούν να αυξηθούν σημαντικά, συμβάλλοντας στην ανάπτυξη της οικονομίας γενικότερα. Ακόμη και στην περίπτωση που δεν υπάρξουν δομικές αλλαγές στην αγορά κρουαζιέρας στη χώρα και εξακολουθήσει να διατηρεί σταθερό το σημερινό μερίδιο που κατέχει σε παγκόσμιο επίπεδο, εκτιμάται ότι μπορεί να συγκεντρώσει 3 εκατομμύρια επισκέψεις το 2016 και σαν αποτέλεσμα να αυξηθούν τα ετήσια έσοδα του κλάδου κατά €300εκατ. Δηλαδή ακόμη και στην περίπτωση που δεν είναι εφικτή η αύξηση των ποσοστών που απορροφά η Ελλάδα, η δυναμική που έχει παγκοσμίως η κρουαζιέρα ενδέχεται να οδηγήσει σε ακόμη μεγαλύτερα έσοδα.

Στην περίπτωση που η Ελλάδα μπορέσει να αυξήσει το μερίδιο που κατέχει σήμερα κυρίως μέσω της ενίσχυσης του ρόλου των λιμανιών ως σταθμοί εκκίνησης κρουαζιέρας, τα αποτελέσματα θα είναι ακόμη μεγαλύτερα. Εκτιμάται ότι με τον τρόπο αυτό οι επιβάτες μπορούν να ξεπεράσουν τα 3 εκατομμύρια ετησίως το 2016 ενώ τα έσοδα θα εκτοξευτούν σε €1.3δισ σε σχέση με τα σημερινά επίπεδα των €600εκατ, ενώ αντίστοιχα ευνοείται η αύξηση της απασχόλησης (20.000 – 40.000 νέες θέσεις εργασίας).

Είναι σαφές ότι όσο μεγαλύτερη είναι η απορρόφηση μεριδίου της αγοράς από τα ελληνικά λιμάνια τόσο αυξάνονται τα άμεσα έσοδα και οι παράλληλες συνέργειες για τη γενικότερη οικονομία. Η προσέλκυση περισσότερων επιβατών και η ισχυροποίηση των ελληνικών λιμένων ως

σταθμοί εκκίνησης κρουαζιέρας προϋποθέτει την ύπαρξη ενός ισχυρού ρυθμιστικού πλαισίου καθώς και αποτελεσματικές, ανταγωνιστικές και λειτουργικές υποδομές.

Το νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει τους όρους λειτουργίας της αγοράς κρουαζιέρας και επιτρέπει την εκτέλεση περιηγητικών πλόων και σε πλοία νηολογημένα σε Τρίτη χώρα εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης (πλήρης άρση καμποτάζ), προωθήθηκε με την ψήφιση των αντίστοιχων νόμων τον Σεπτέμβριο 2010 και τον Απρίλιο 2012⁴⁰⁵. Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται ένα επιχειρηματικό περιβάλλον αντίστοιχο με τις υπόλοιπες χώρες του ευρωπαϊκού νότου, και αποτελεί προϋπόθεση για την οποιαδήποτε περεταίρω συζήτηση για επενδύσεις και ανάπτυξη στον τομέα της κρουαζιέρας. Στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η απαγκίστρωση της αγοράς από τον προστατευτισμό κι την παρεμβατικότητα του κράτους και η διαμόρφωση ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος στο οποίο μπορούν να λειτουργήσουν οι εταιρίες⁴⁰⁶. Ταυτόχρονα είναι απαραίτητος ένας ευρύτερος εθνικός σχεδιασμός σχετικά με την ανάπτυξη της τουριστικής βιομηχανίας στη χώρα, συνδεδεμένο κομμάτι της οποίας θα είναι και οι αγορές των περιηγητικών πλόων αναψυχής.

Γενικότερα στον τομέα των μεταφορών της ναυτιλίας η Ελλάδα ήταν η τελευταία χώρα που εναρμονίστηκε με τις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συγκεκριμένα με την οδηγία 3577/92 σχετικά με την άρση του καμποτάζ και την πραγματοποίηση παράκτιων μεταφορών από πλοία με σημαία από άλλες ευρωπαϊκές χώρες⁴⁰⁷, αργότερα σε σχέση τόσο με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες όσο και με τις καταληκτικές ημερομηνίες που προέβλεπε η παραπάνω οδηγία (2004)⁴⁰⁸.

Η μη βέλτιστη λειτουργία των ελληνικών λιμένων οδηγεί σε μείωση της ανταγωνιστικότητάς τους σε σχέση με αρκετά ευρωπαϊκά λιμάνια με αποτέλεσμα οι εταιρίες κρουαζιέρας να στρέφονται σε άλλες χώρες. Οι υποδομές αρκετές φορές αδυνατούν να εξυπηρετήσουν τις αυξημένες απαιτήσεις που έχουν τα σύγχρονα κρουαζιερόπλοια και οι αδυναμίες αυτές αφορούν τόσο στην έλλειψη των κατάλληλων έργων υποδομής όσο και στην περιορισμένη τεχνογνωσία σε θέματα λειτουργίας και διαχείρισης.

Οι συνεχείς τεχνολογικές εξελίξεις αλλά και το ότι γενικότερα η λιμενική βιομηχανία και παραγωγή παίρνει όλο και περισσότερο τη μορφή εντάσεως κεφαλαίου⁴⁰⁹, κάνει επιτακτική τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα που λόγω της τεχνογνωσίας που διαθέτει σε αρκετούς τομείς μπορεί να προσφέρει συγκριτικά πλεονεκτήματα σε σχέση με το σημερινό καθεστώς λειτουργίας των υποδομών κρουαζιέρας.

⁴⁰⁵ Πρόκειται για τους νόμους του κράτους Ν.3872 / 2010 και Ν.4071 / 2012 οι οποίοι και υπάρχουν διαθέσιμοι στην ιστοσελίδα του εθνικού τυπογραφείου www.et.gr

⁴⁰⁶ Lekakou (2005)

⁴⁰⁷ Lekakou (2008)

⁴⁰⁸ Η οδηγία 3577/92 για την άρση του καμποτάζ υπάρχει διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <http://eur-lex.europa.eu>

⁴⁰⁹ Χλωμούδης (2011)

Μέσω συμβάσεων παραχώρησης και συμβάσεων τύπου BOT (Built – Operate – Transfer) μπορούν να χρηματοδοτηθούν οι απαραίτητες επενδύσεις για τις βελτιωτικές εργασίες που απαιτούνται σε πολλά ελληνικά, δημοφιλή στο εξωτερικό, λιμάνια ώστε να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητά τους. Η διαχείριση των τερματικών σταθμών των λιμένων εκκίνησης από ιδιωτικές εταιρίες με τεχνογνωσία στο χώρο (συχνά οι ίδιες εταιρίες κρουαζιέρας) θα είχε ως αποτέλεσμα καλύτερες και αποτελεσματικότερες υπηρεσίες τόσο για τους ίδιους τους επιβάτες όσο και για τις εταιρίες. Λόγω της ολιγοπωλιακής φύσης της κρουαζιέρας υπηρεσίες που είναι κατώτερες του αναμενομένου πλήττουν σημαντικά την εικόνα του λιμανιού με αποτέλεσμα τη μείωση των διελεύσεων και κατά συνέπεια των εσόδων.

Προκύπτει επομένως ότι οι παρεμβάσεις που πρέπει να γίνουν τόσο σχετικά με το ρυθμιστικό πλαίσιο όσο και με την περαιτέρω ανάπτυξη των υποδομών και παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών, είναι στο χέρι των αρμόδιων φορέων του δημοσίου σε συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα και τις πρωτοβουλίες που μπορεί να αναπτύξει. Τα θεμελιώδη όπως το φυσικό περιβάλλον και η ομορφιά της χώρας, ο πολιτισμικός πλούτος, το κλίμα κλπ είναι δεδομένα και απομένει μόνο η ορθολογιστική προσέγγιση για την όσο το δυνατόν καλύτερη αξιοποίηση των παραπάνω στην αγορά της κρουαζιέρας.

10.5 Δυνατότητες ανάπτυξης τερματικού σταθμού εκκίνησης κρουαζιέρας στο λιμένα Λαυρίου Αττικής μέσω συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Πολλά μεγάλα λιμάνια κρουαζιέρας διεθνώς λειτουργούν με την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα ή ακόμη και όταν λειτουργούν με την εποπτεία και διαχείριση του κράτους εφαρμόζονται τα αντίστοιχα κριτήρια και η τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα. Έτσι για παράδειγμα στη Βαρκελώνη, το μεγαλύτερο λιμάνι κρουαζιέρας της Μεσογείου με σύνολο διακίνησης σχεδόν 2 εκατομμύρια επιβάτες το 2011, ο έβδομος και τελευταίος τερματικός σταθμός που δόθηκε σε λειτουργία το 2007 υλοποιήθηκε με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα μέσω της εφαρμογής σχήματος παραχώρησης προς την εταιρία Costa Crociere SpA, θυγατρική της Carnival Corporation.

Η τεχνογνωσία που μπορεί να προσφέρει ο ιδιωτικός τομέας και η ευχέρεια του να διαχειριστεί συγκεκριμένους κινδύνους με μικρότερο κόστος αλλά και η αδυναμία των κεντρικών κυβερνήσεων (κυρίως των χωρών του ευρωπαϊκού νότου) να δεσμεύσουν κεφάλαια από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων για έργα υποδομής, οδηγεί στην ανάπτυξη συνεργασιών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η συνεργασία αυτή, που εφαρμόζεται με επιτυχία στη λιμενική βιομηχανία εδώ και αρκετές δεκαετίες, μπορεί να επεκταθεί και στην αγορά της κρουαζιέρας. Τελικός σκοπός όλων των εμπλεκόμενων φορέων πρέπει να

είναι η παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών προς τους επιβάτες (γεγονός που συνάδει με τη φύση της κρουαζιέρας) που θα επιφέρει την επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας για το κράτος μέσω της αύξησης των εσόδων και την βέλτιστη απόδοση για τα κεφάλαια των ιδιωτικών σχημάτων που πρόκειται να συμμετέχουν.

10.5.1 Παράμετροι που καθιστούν ένα λιμάνι ανταγωνιστικό προορισμό κρουαζιέρας.

Όπως έχει τονιστεί και παραπάνω η κρουαζιέρα θεωρείται περισσότερο ως ένα σύνολο υπηρεσιών αναψυχής και τουρισμού για τους επιβάτες και λιγότερο μία απλή διαδικασία μεταφορών μεταξύ των διάφορων λιμένων. Κύριος στόχος των εταιριών είναι η μέγιστη δυνατή ικανοποίηση των επιβατών οι οποίοι θα αποτελέσουν την κύρια δεξαμενή των πελατών και τα επόμενα χρόνια.

Εκτός από την ποιότητα των υπηρεσιών στο πλοίο και την τεχνογνωσία των εταιριών, η προσφορά υψηλού επιπέδου υπηρεσιών προς τους επιβάτες και η διατήρηση των ανταγωνιστικών τιμών στα πακέτα κρουαζιέρας απαιτεί υψηλού επιπέδου υποδομές που να λειτουργούν αποτελεσματικά τόσο για τις εταιρίες, τους τουρίστες και τα πληρώματα. Οι εταιρίες κρουαζιέρας επιλέγουν προορισμούς οι οποίοι εκτός από τα διάφορα ενδιαφέροντα που μπορεί να προσφέρουν στους επιβάτες, διακρίνονται για τη δυνατότητά τους να εξυπηρετήσουν το πλοίο και τους επιβαίνοντες με τις υποδομές, εγκαταστάσεις και υπηρεσίες που προσφέρουν.

Τα λιμάνια που εξυπηρετούν κρουαζιερόπλοια μπορεί να κατηγοριοποιηθούν σε λιμάνια εκκίνησης κρουαζιέρας (home porting), σε λιμάνια διέλευσης (port of call) και σε συνδυασμό των δύο παραπάνω (hybrid ports) όπου άλλες εταιρίες τα χρησιμοποιούν για home porting και άλλες για port of call.

Για να επιλεγεί ένα λιμάνι ως μέρος του δρομολογίου περιηγητικών πλόων από κάποια εταιρία, είναι απαραίτητο να φέρει κάποια συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και να μπορεί να προσφέρει συγκεκριμένες ελάχιστες υπηρεσίες. Βασική παράμετρο αποτελούν οι λιμενικές υποδομές καθώς και οι υπόλοιπες υποδομές που σχετίζονται με τις μεταφορές και την πρόσβαση στην περιοχή ενδιαφέροντος. Τα απαιτούμενα αυτά έργα είναι το τμήμα που απορροφά το μεγαλύτερο μέρος των κεφαλαίων όταν γίνεται μία επένδυση για την δημιουργία λιμένων.

Αρκετές μελέτες και έρευνες έχουν ασχοληθεί με το ποια είναι τα βασικά χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει ένα λιμάνι ώστε να το κάνει ελκυστικό στις εταιρίες ως σημείο εκκίνησης κρουαζιέρας ή ως προορισμός διέλευσης, όπως αυτές των Peisly (2003), McCalla (1998) και Λεκάκου – Πάλης – Βαγγέλας (2009). Οι συντελεστές που αναφέρονται συνήθως στη

βιβλιογραφία δεν αποτελούν μεμονωμένους παράγοντες αλλά σύνολο ομοειδών παραμέτρων που συγκροτούν μία ευρύτερη ομάδα. Για παράδειγμα αναφορά στις λιμενικές υποδομές περιλαμβάνει την καθαυτή δυνατότητα του λιμανιού (βάθη, μήκη προβλητών κλπ), τις χερσαίες υποδομές κλπ.

Στην μελέτη των Λεκάκου - Πάλη - Βαγγέλα (2009), για τις προοπτικές του Πειραιά ως λιμένα εκκίνησης κρουαζιέρας καταγράφεται η σπουδαιότητα (όπως αυτή αναδείχθηκε από τις απαντήσεις επαγγελματιών που δραστηριοποιούνται στην αγορά της κρουαζιέρας) των κατηγοριών παραμέτρων. Ιδιαίτερη σημασία αποδεικνύεται ότι έχουν τα φυσικά χαρακτηριστικά των λιμένων, η ποιότητα των υπηρεσιών προς τους επιβάτες, τα πλοία και το αντίστοιχο κόστος αυτών, η ύπαρξη τουριστικών αξιοθέατων, οι λιμενικές υποδομές και η ύπαρξη του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου που να ευνοεί την ανάπτυξη της αγοράς.

Όταν εξετάζεται η βαρύτητα του κάθε παράγοντα ξεχωριστά προκύπτει ότι ιδιαίτερη σημασία για τις εταιρίες κρουαζιέρας έχει η ύπαρξη σε κοντινή απόσταση αερολιμένα υψηλών προδιαγραφών που να εξυπηρετεί διεθνείς πτήσεις. Σημαντικό στοιχείο είναι επίσης το κόστος που καλούνται να πληρώσουν οι εταιρίες για τις υπηρεσίες στα πλοία και στους επιβάτες καθώς και την ποιότητα των συγκεκριμένων υπηρεσιών. Οι υποδομές, τόσο οι λιμενικές όσο και αυτές των χερσαίων μεταφορών από και προς την ευρύτερη περιοχή, είναι βασικοί παράγοντες. Τέλος το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο (όπως η κατάργηση του καμποτάζ) είναι εξίσου παράγοντας ιδιαίτερης βαρύτητας που καθορίζει την επιλογή ενός λιμανιού ως σημείο εκκίνησης κρουαζιέρας.

10.5.2 Αξιολόγηση των χαρακτηριστικών του λιμένα Λαυρίου και οι προοπτικές του ως σημείο εκκίνησης κρουαζιέρας.

Το λιμάνι του Λαυρίου έχει καθοριστεί, σύμφωνα με την υπουργική απόφαση 8315 - 02/02/2007, ως λιμένας διεθνούς ενδιαφέροντος για τη χώρα. Η κατηγοριοποίηση αυτή έγινε λαμβάνοντας υπόψη τη διαφορετική σημασία του κάθε λιμένα σχετικά με την επίδρασή του στο δίκτυο διεθνών και εθνικών μεταφορών και σε συνδυασμό πάντα με τη γεωστρατηγική του θέση και τις δυνατότητες ανάπτυξης. Κύριος στόχος του Οργανισμού Λιμένα Λαυρίου είναι η ανάδειξη του σε «Ανατολική Λιμενική Πύλη της Αττικής» λειτουργώντας συμπληρωματικά στο μεγαλύτερο λιμένα της χώρας, αυτόν του Πειραιά⁴¹⁰.

Αναλύοντας τους βασικότερους παράγοντες που κάνουν ένα λιμάνι ελκυστικό για τις εταιρίες κρουαζιέρας σαν σημείο εκκίνησης, όπως αυτοί αναλύθηκαν παραπάνω σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία και μελέτες,

⁴¹⁰ Πληροφορίες σχετικά με την στρατηγική του λιμένος Λαυρίου έχουν αντληθεί τόσο με κατά τόπους επισκέψεις στον Οργανισμό Λιμένος, όσο και από την ιστοσελίδα www.oll.gr

προκύπτει ότι το Λαύριο επιτυγχάνει αρκετά από τα κριτήρια και κυρίως αυτά που σχετίζονται με τη γεωγραφική του θέση και τα χαρακτηριστικά του.

Βασικό χαρακτηριστικό είναι η εγγύτητα του και η πολύ καλή οδική πρόσβαση με το διεθνές αεροδρόμιο Ελευθέριος Βενιζέλος, το οποίο έχει τη δυνατότητα να εξυπηρετεί πλήθος διεθνών πτήσεων και προσφέρει υψηλού επιπέδου αξιόπιστες υπηρεσίες αερομεταφορών. Η πρόσβαση του Λαυρίου από και προς το αεροδρόμιο είναι προνομιακή σε σχέση με αυτή του Πειραιά.

Η πρόσβαση στο λιμάνι του Λαυρίου από και προς το κέντρο της Αθήνας, που είναι ένας σημαντικός τουριστικός προορισμός ιστορικού ενδιαφέροντος, είναι εύκολη και σύντομη μέσω της Αττικής Οδού. Με δεδομένο ότι η οποιαδήποτε περαιτέρω επένδυση, δημόσια ή ιδιωτική, στο λιμάνι του Λαυρίου έχει μακροχρόνια προοπτική και χαρακτήρα πρέπει να ληφθεί εξίσου υπόψη ο υφιστάμενος σχεδιασμός για τη μελλοντική ανάπτυξη της Αττικής Οδού μέχρι την περιοχή μελέτης καθώς επίσης και για την επέκταση του προαστιακού σιδηροδρόμου. Επομένως η περιοχή μελέτης εξυπηρετείται και στο μέλλον θα εξυπηρετείται σε μεγαλύτερο βαθμό από αξιόπιστο δίκτυο μεταφορών με σχετικά μικρό κόστος και χωρίς ιδιαίτερες καθυστερήσεις.

Τα μορφολογικά χαρακτηριστικά του λιμένα του Λαυρίου όπως προστασία από τα καιρικά φαινόμενα, κατάλληλα βάθη και έκταση λιμενολεκάνης ευνοούν τον ελλιμενισμό και τη διέλευση πλοίων κάθε είδους, συμπεριλαμβανομένων και κρουαζιερόπλοιων. Σύμφωνα με το master plan του Οργανισμού Λιμένος Λαυρίου έχει οριοθετηθεί σαν περιοχή πρόσδεσης και εξυπηρέτησης πλοίων κρουαζιέρας η νότιο – δυτική πλευρά του λιμανιού προς την περιοχή του προσήνεμου μόλου. Σύμφωνα με τη γεωμετρία της λιμενολεκάνης μπορούν να εξυπηρετούνται ταυτόχρονα περισσότερα του ενός κρουαζιερόπλοιου των οποίων όμως το μήκος δεν μπορεί να ξεπερνά κατά πολύ τα 200μ.

Η διεύθυνση λιμενικών έργων του υπουργείου περιβάλλοντος έχει ήδη από το 2003 εκπονήσει master plan σχετικά με τη χωροταξική οργάνωση του λιμένα Λαυρίου, όπου καθορίζεται ο χώρος του λιμενικού τμήματος της κρουαζιέρας συνολικής χερσαίας επιφάνειας 32.656 τετρ μέτρων και συνολικού μήκους προβλήτας 430 μέτρα. Δίνεται η δυνατότητα να εξυπηρετηθούν 2 πλοία με χαρακτηριστικά $L_{OA} / B / T_{max} = 193,30 / 27,60 / 6,20$. Το υποβληθέν master plan, που παρουσιάζεται στο παράρτημα, περιέχει πληροφορίες σχετικά με τα φυσικά και γεωμετρικά χαρακτηριστικά του λιμένα.

Ιδιαίτερη σημασία για τις εταιρίες στην επιλογή ενός προορισμού ως σημείο εκκίνησης παρουσιάζει η ύπαρξη ενός σαφούς και σταθερού ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει την αγορά της κρουαζιέρας σε κάθε χώρα και η σταθερή πολιτική βούληση για την περαιτέρω ανάπτυξη και εξασφάλιση μεγαλύτερου μεριδίου στην ευρωπαϊκή αγορά. Όπως έχει ήδη τονιστεί η αύξηση του μεριδίου της αγοράς μέσω της ενίσχυσης του ρόλου

των λιμανιών ως σημεία εκκίνησης μπορεί να επιφέρει πολλαπλά θετικά αποτελέσματα. Λαμβάνοντας μάλιστα υπόψη ότι ελάχιστα είναι τα λιμάνια της ανατολικής Μεσογείου που μπορούν να θεωρηθούν ως σημαντικοί τερματικοί σταθμοί με αποτέλεσμα ο ανταγωνισμός στην περιοχή να είναι μικρότερος σε σχέση με άλλες χώρες της δυτικής Μεσογείου. Στα πλαίσια αυτά τα τελευταία χρόνια γίνεται μία πιο εντατική προσπάθεια για έναν ευρύτερο εθνικό σχεδιασμό και ανάπτυξη της τουριστικής βιομηχανίας της χώρας όπου οι περιηγητικές πλώες αναψυχής θα κατέχουν ιδιαίτερη θέση, με δεδομένη τη συνεισφορά τους στα έσοδα και τα ευρύτερα οφέλη. Ήδη από το 2007 τα μεγάλα λιμάνια της χώρας έχουν κατηγοριοποιηθεί σύμφωνα με τη σπουδαιότητά τους σε διεθνούς, εθνικού και τοπικού ενδιαφέροντος και σημασίας.

Στα πλαίσια της παρεμβατικότητας του κράτους για τη ρύθμιση της αγοράς προωθήθηκε η πλήρης άρση του καμποτάζ και η εφαρμογή κανόνων στην αγορά ίδιων με αυτούς που ισχύουν και στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, χωρίς τους περιοριστικούς όρους του παρελθόντος, με αποτέλεσμα το θεσμικό πλαίσιο στη χώρα μας να μην υστερεί σε σχέση με αυτό άλλων ανταγωνιστικών χωρών.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το λιμάνι του Λαυρίου πληρεί αρκετά από τα κριτήρια των εταιριών για να μπορέσει να διεκδικήσει μερίδιο στην αγορά ως σημείο εκκίνησης. Οι υφιστάμενες λιμενικές υποδομές μπορούν να καλύψουν βασικές ανάγκες, ενώ οι υψηλού επιπέδου λοιπές χερσαίες υποδομές (πχ οδικό δίκτυο) και κυρίως η γεωγραφική θέση του Λαυρίου προσφέρουν εύκολη και άμεση πρόσβαση από το κέντρο της Αθήνας και από το διεθνές αεροδρόμιο στα Σπάτα.

Οι μελέτες και οι έρευνες που ασχολούνται με τα απαραίτητα χαρακτηριστικά των λιμένων εκκίνησης, συμφωνούν ότι ιδιαίτερη βαρύτητα για τις εταιρίες στην επιλογή τους έχει η ποιότητα των υπηρεσιών που μπορεί να προσφέρει το κάθε λιμάνι στους επιβάτες/τουρίστες και στα πλοία σε συνδυασμό πάντα με το απαιτούμενο κόστος που καλούνται να πληρώσουν. Στην μελέτη των Λεκάκου – Πάλη – Βαγγέλα (2009) αναδεικνύεται η σπουδαιότητα της ποιότητας και του κόστους των υπηρεσιών που μπορεί να προσφέρει η κάθε τοποθεσία. Λόγω της φύσης των περιηγητικών πλώων ως υψηλού επιπέδου υπηρεσιών αναψυχής και της ολιγοπωλιακής μορφής της αγοράς οδηγούν τις εταιρίες να έχουν ως κύριο μέλημα τη μέγιστη ικανοποίηση των τουριστών τους, καθώς αυτοί θα αποτελέσουν τους πελάτες τους και τα επόμενα χρόνια. Επομένως η παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών και στο λιμάνι με εύλογο κόστος είναι θεμελιώδης παράγοντας για την επιτυχία. Σε περίπτωση που οι εταιρίες αντιληφθούν ότι οι επιβάτες τους δεν είναι ευχαριστημένοι δεν διστάζουν να αλλάξουν λιμάνια ή ακόμη και ολόκληρα δρομολόγια⁴¹¹.

Η συνεισφορά του ιδιωτικού τομέα και της τεχνογνωσίας που διαθέτει στην παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών στον τομέα της

⁴¹¹ Henthorne (2000)

κρουαζιέρας στα λιμάνια και τους τερματικούς σταθμούς μπορεί να αποδειχθεί σημαντική με τελικό αποτέλεσμα την επίτευξη της βέλτιστης ωφέλειας και σχέσης ποιότητας – κόστους. Αυτό μπορεί να γίνει με την απευθείας εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή των υπηρεσιών είτε με τη λειτουργία των λιμενικών υποδομών με κριτήρια του ιδιωτικού τομέα. Η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών είναι αυτή που καθορίζει την ανταγωνιστικότητα του κάθε λιμανιού και η συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι δυνατόν να συμβάλει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και τη δυναμική ανάπτυξη πολλών λιμανιών.

Στην ευρωπαϊκή αγορά το μοντέλο της συνεργασίας μεταξύ δημόσιου τομέα (ως ιδιοκτήτης των λιμενικών υποδομών) και ιδιωτικών σχημάτων (ως λειτουργοί και διαχειριστές των τερματικών σταθμών κρουαζιέρας) έχει εφαρμοστεί με επιτυχία σε μερικά από τα βασικά λιμάνια κρουαζιέρας όπως αυτά της Βαρκελώνης, της Βενετίας και της Σιβιταβέκια όπου τη διαχείριση των τερματικών σταθμών και την παροχή των απαιτούμενων υπηρεσιών έχουν αναλάβει οι ίδιες οι εταιρίες κρουαζιέρας.

Έργα και αναπτύξεις τα οποία απαιτούν κατασκευή νέων υποδομών ή εκτεταμένη ανακαίνιση υφιστάμενων, η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα είναι δύσκολη και οι υποψήφιοι επενδυτές επιφυλακτικοί. Τα χαρακτηριστικά των έργων αυτών για τον ιδιωτικό τομέα δεν είναι ιδιαίτερα ελκυστικά καθώς τα απαιτούμενα κεφάλαια είναι υψηλά, η περίοδος κατασκευής μεγάλη και ο χαρακτήρας των επενδύσεων συνήθως μακροπρόθεσμος, με αποτέλεσμα η κερδοφορία και οι αποδόσεις των επενδύσεων να μην καλύπτουν τα επιθυμητά επίπεδα⁴¹². Το πρόβλημα αυτό γίνεται εντονότερο τη σημερινή εποχή όπου τα διαθέσιμα ιδιωτικά και τραπεζικά κεφάλαια για επενδύσεις στις υποδομές είναι περιορισμένα και κατά συνέπεια η κατανομή τους πιο προσεκτική και με αυστηρότερα κριτήρια σε σχέση με το παρελθόν⁴¹³.

Οι υφιστάμενες υποδομές του λιμένα του Λαυρίου είναι ικανές να εξυπηρετήσουν πλοία που εκτελούν περιηγητικές πλόες αναψυχής χωρίς να απαιτούνται επενδύσεις υψηλού κόστους σε σχέση με τις υποδομές του λιμένα. Το γεγονός αυτό καθιστά το Λαύριο προνομιακό σε σχέση με άλλα σενάρια που έχουν αναπτυχθεί κατά καιρούς και τα οποία προτείνουν την δημιουργία τερματικών σταθμών κρουαζιέρας στο φαληρικό δέλτα, όπου η απαιτούμενη επένδυση είναι μεγάλη και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα αμφίβολη.

Η απαιτούμενη τεχνογνωσία για την δημιουργία και παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου σε εύλογο κόστος τόσο για τις εταιρίες όσο και για τους τουρίστες μπορεί να προέλθει από την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα μέσω σχημάτων συνεργασίας με το δημόσιο και εφόσον

⁴¹² Χλωμούδης (2001)

⁴¹³ Το γεγονός ότι τα κεφάλαια που απαιτούνται για τις επενδύσεις στις υποδομές είναι αρκετά μεγαλύτερα από επενδύσεις σε άλλους τομείς είναι γενικά αποδεκτό. Ωστόσο σε μελέτες όπως Sawant (2010) και Bitsch (2010) τεκμηριώνεται βάση ιστορικών στοιχείων.

εξασφαλίζεται η μέγιστη κοινωνική ωφέλεια με τους συγκεκριμένους όρους της συνεργασίας.

10.5.3 Προτάσεις για τη δημιουργία τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο λιμένα Λαυρίου – κατανομή των κινδύνων.

Η προνομιακή θέση του λιμένα του Λαυρίου, τα βασικά του χαρακτηριστικά και οι υφιστάμενες υποδομές σε συνδυασμό με την εφαρμογή του απαραίτητου θεσμικού πλαισίου ρύθμισης της αγοράς κρουαζιέρας στη χώρα, μπορούν να καταστήσουν το Λαύριο ως εναλλακτικό και συμπληρωματικό προς το λιμάνι του Πειραιά σημείο εκκίνησης κρουαζιέρας. Παρά το γεγονός ότι υπάρχει υπό υλοποίηση ένα μεγάλο επενδυτικό σχέδιο για την επέκταση των υποδομών και υπηρεσιών κρουαζιέρας στο λιμάνι του Πειραιά, της τάξης των €500εκατ⁴¹⁴, οι υποδομές πρόσβασης και κυρίως το οδικό δίκτυο θεωρούνται κορεσμένα. Με την ανάπτυξη ενός εναλλακτικού λιμένα στην περιοχή της Αττικής θα ανακουφιστεί ο λιμένας του Πειραιά και θα αποσυμφορηθεί η είσοδος και έξοδος του λιμανιού με αποτέλεσμα την εξάλειψη των καθυστερήσεων στις αφήξεις και αναχωρήσεις που παρατηρούνται σήμερα⁴¹⁵.

Η διεθνής εμπειρία έχει αποδείξει ότι η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, στις δραστηριότητες όπου μπορεί να διαχειριστεί τους ανάλογους κινδύνους καλύτερα εξαιτίας της τεχνογνωσίας και της δομής του, οδηγεί κάτω από κατάλληλες συνθήκες στην επίτευξη μεγαλύτερης ωφέλειας – σχέσης απόδοσης κόστους (value for money) στην ποιότητα των υποδομών και υπηρεσιών. Βέλτιστη διαχείριση των κινδύνων συνεπάγεται μικρότερο κόστος και καλύτερες υπηρεσίες. Η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα και το είδος των συμβάσεων συνεργασίας με το δημόσιο στην περίπτωση των τερματικών σταθμών κρουαζιέρας δεν πρέπει να θεωρείται πάντοτε δεδομένη και πρέπει να εξετάζεται ανά περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά του έργου καθώς και το γενικότερο ρυθμιστικό και νομικό πλαίσιο της κάθε χώρας που εφαρμόζεται.

Στην περίπτωση των τερματικών σταθμών κρουαζιέρας το μοντέλο συνεργασίας που εφαρμόζεται μεταξύ του δημόσιου τομέα και των ιδιωτικών σχημάτων είναι αυτό της Κατασκευής – Λειτουργίας και Μεταφοράς ή όπως αναφέρεται στη διεθνή βιβλιογραφία Built – Operate – Transfer (BOT). Ο ανάδοχος ιδιώτης αναλαμβάνει να κατασκευάσει (με ιδιωτικά κεφάλαια στις περισσότερες περιπτώσεις) και να λειτουργήσει για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα όπως αυτό καθορίζεται από τα συμβατικά τεύχη το έργο, αναλαμβάνοντας τους αντίστοιχους κινδύνους κατά την

⁴¹⁴ Σύμφωνα με τις ανακοινώσεις του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς σχετικά με το επενδυτικό του πλάνο για τα επόμενα χρόνια.

⁴¹⁵ Το πρόβλημα του κορεσμού του Πειραιά απασχολεί ιδιαίτερα τις αρμόδιες αρχές την τελευταία περίοδο με αποτέλεσμα να εξετάζονται διάφορες λύσεις στα ευρύτερα πλαίσια της αξιοποίησης των υποδομών του δημοσίου. Μία εναλλακτική πρόταση είναι η δημιουργία νέου τερματικού σταθμού κρουαζιέρας, μαζί με όλες τις απαραίτητες υποδομές, στην περιοχή του φαληρικού δέλτα.

κατασκευή και διαχείριση (ζήτηση και προσφορά των υπηρεσιών). Με το πέρας της συμβατικής περιόδου η διαχείριση μεταβιβάζεται στο δημόσιο που συνήθως είναι και ο κύριος του έργου ή της υποδομής. Η συμβατική διάρκεια είναι σχετικά μεγάλη ξεπερνώντας πολλές φορές και τα 25 χρόνια με αποτέλεσμα να είναι δυνατή η εξασφάλιση της κερδοφορίας της επένδυσης του ιδιώτη η οποία όταν περιλαμβάνει και έργα υποδομής είναι υψηλή.

Στην περίπτωση του λιμένα του Λαυρίου, οι λιμενικές υποδομές είναι σε αρκετά καλό επίπεδο και λειτουργία με αποτέλεσμα να μην απαιτούνται εργασίες σχετικές με δημιουργία νέων θέσεων ελλιμενισμού (κρηπιδώματα), εκβάθυνση λιμενολεκάνης, κυματοθραύστες κλπ. Επομένως το κυριότερο μέρος της επένδυσης αφορά στη δημιουργία των χερσαίων εγκαταστάσεων για τη δημιουργία σύγχρονου τερματικού σταθμού που να προσφέρει υψηλού επιπέδου υπηρεσίες στους τουρίστες, τα πλοία και τις εταιρίες κρουαζιέρας. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις μπορεί να εφαρμοστεί η μέθοδος της παραχώρησης του αντίστοιχου τμήματος της υποδομής για ένα χρονικό διάστημα έναντι προκαθορισμένου τιμήματος (leasehold concession), όπου το ιδιωτικό σχήμα θα αναλάβει την κατασκευή των απαραίτητων εγκαταστάσεων μαζί με τον μηχανολογικό εξοπλισμό και ηλεκτρονικά συστήματα για τη δημιουργία σύγχρονου τερματικού σταθμού κρουαζιέρας. Τα έσοδα του ιδιώτη θα προέρχονται από τη λειτουργία του σταθμού κρουαζιέρας (τέλη ελλιμενισμού, επιβάτες, διαχείριση αποσκευών, υπηρεσίες στα πλοία κλπ) και θα καταβάλει προς τον κύριο της υποδομής, δηλαδή το ελληνικό δημόσιο μέσω της εταιρίας του Οργανισμού Λιμένος Λαυρίου, ετήσιο αντίτιμο που θα καθορίζεται από τη σύμβαση. Η σύμβαση θα είναι αποτέλεσμα πλειοδοτικού διαγωνισμού μεταξύ εταιριών (ή κοινοπραξιών) που αποδεδειγμένα έχουν τόσο την τεχνική ικανότητα και εμπειρία διαχείρισης τερματικών σταθμών κρουαζιέρας όσο και την χρηματοοικονομική ικανότητα να υποστηρίξουν την επένδυση.

Τα Ιταλικά λιμάνια στα οποία εφαρμόστηκε η είσοδος του ιδιωτικού τομέα στη λειτουργία και διαχείριση τερματικών σταθμών κρουαζιέρας μπόρεσαν να βελτιώσουν τη απόδοσή τους και την αποτελεσματικότητα στη λειτουργία τους⁴¹⁶ με αποτέλεσμα καλύτερες υπηρεσίες και περισσότερα έσοδα..

Οι μορφές BOT και leasehold concessions είναι από τις πιο διαδεδομένες, έχουν εφαρμοστεί εκτεταμένα στην Ελλάδα και σε κάθε περίπτωση υπάρχει η εμπειρία από την κεντρική κρατική διοίκηση αλλά και η ανάλογη εθνική νομοθεσία και οι ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές.

Όπως έχει αναλυθεί υπάρχουν βασικοί παράγοντες που κάνουν ένα λιμάνι ελκυστικό για τις εταιρίες κρουαζιέρας σαν σημείο εκκίνησης, και οι οποίοι είναι αυτοί που καθορίζουν την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών. Σε κάθε περίπτωση οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την

⁴¹⁶ Di Vaio (2011)

υλοποίηση του έργου κατανέμονται σε κάθε ένα από τους εμπλεκόμενους φορείς ανάλογα με την δυνατότητα που έχει να τους διαχειριστεί αποτελεσματικότερα. Στον παρακάτω πίνακα ακολουθεί ανάλυση με τις βασικές παραμέτρους που καθορίζουν την καταλληλότητα ενός λιμένα ως σημείο εκκίνηση κρουαζιέρας καθώς και ανάλυση σχετικά με ποιο από τα εμπλεκόμενα μέρη (δημόσιο ή ιδιώτης) μπορεί να διαχειριστεί αποτελεσματικότερα τους κινδύνους που εμπεριέχει η κάθε κατηγορία, στην περίπτωση της δημιουργίας τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο Λαύριο, εφόσον αυτός ο κίνδυνος μπορεί να προβλεφθεί και να συμπεριληφθεί στην σύμβαση του έργου. Οι βασικότεροι παράμετροι που περιλαμβάνονται είναι κατά βάση αυτοί που αναλύονται στη διεθνή βιβλιογραφία μέρος των οποίων λήφθηκαν υπόψη για την καταλληλότητα του μεγαλύτερου λιμένα της χώρας, αυτό του Πειραιά, στη μελέτη των Λεκάκου – Πάλη – Βαγγέλα (2009).

A/A	Παράμετροι – Χαρακτηριστικά	Διαθεσιμότητα στο λιμάνι του Λαυρίου	Φορέας που αναλαμβάνει τους αντίστοιχους κινδύνους
1	Ύπαρξη διεθνούς αερολιμένα σε κοντινή απόσταση	ΝΑΙ	Δεν μπορεί να προβλεφθεί στη σύμβαση
2	Διεθνή αεροπορικά δρομολόγια και αξιοπιστία αερομεταφορών	ΝΑΙ	Δεν μπορεί να προβλεφθεί στη σύμβαση
3	Πολιτική σταθερότητα χώρας	ΝΑΙ	Δεν μπορεί να προβλεφθεί στη σύμβαση
4	Ευνοϊκό θεσμικό πλαίσιο σε σχέση με το καμποτάζ	ΝΑΙ	Δεν μπορεί να προβλεφθεί στη σύμβαση
5	Υποδομές λιμένα (βάθος, μήκος κρηπιδωμάτων)	ΝΑΙ	Δημόσιο (Οργανισμός Λιμένος)
6	Κόστος υπηρεσιών προς τα κρουαζιερόπλοια και τους τουρίστες	-	Ιδιώτης
7	Ποιότητα υπηρεσιών προς τους τουρίστες και δυνατότητα εξυπηρέτηση μεγάλου αριθμού ταυτόχρονα	-	Δημόσιο (Οργανισμός Λιμένος) και Ιδιώτης
8	Ασφάλεια πλοίων και επιβατών – έλεγχοι ασφαλείας	-	Δημόσιο (Οργανισμός Λιμένος) και Ιδιώτης
9	Αξιόλογες προσβάσεις στο χώρο του λιμανιού	ΝΑΙ	Δημόσιο (Οργανισμός Λιμένος)
10	Αξιόλογο οδικό δίκτυο και λοιπές υποδομές	ΝΑΙ	Δεν μπορεί να προβλεφθεί στη σύμβαση
11	Μνημεία και τοποθεσίες αρχαιολογικού ενδιαφέροντος	ΝΑΙ	Δεν μπορεί να προβλεφθεί στη σύμβαση
12	Σύγχρονος σταθμός επιβατών	-	Ιδιώτης
13	Ξενοδοχειακές μονάδες	ΝΑΙ	Δεν μπορεί να προβλεφθεί στη σύμβαση
14	Χώροι εστίασης πλησίον του λιμένα	ΝΑΙ	Δεν μπορεί να προβλεφθεί στη σύμβαση
15	Χώροι στάθμευσης	ΝΑΙ	Δημόσιο (Οργανισμός

			Λιμένος) και Ιδιώτης
16	Διαχείριση λιμένα	ΝΑΙ	Δημόσιο (Οργανισμός Λιμένος) και Ιδιώτης
17	Δυνατότητα θαλάσσιας σύνδεσης με άλλους προορισμούς (νησιά)	ΝΑΙ	Δεν μπορεί να προβλεφθεί στη σύμβαση

Είναι φανερό ότι το λιμάνι του Λαυρίου λόγω της γεωγραφικής του θέσης και των χαρακτηριστικών του μπορεί να αξιοποιηθεί ως σημείο εκκίνησης κρουαζιέρας για συγκεκριμένα πλοία τα οποία και μπορούν να εξυπηρετηθούν. Ωστόσο για να πραγματοποιηθεί αυτό απαιτείται η δημιουργία των κατάλληλων εγκαταστάσεων οι οποίες θα προσφέρουν ποιοτικές, αξιόπιστες και ασφαλείς υπηρεσίες προς τις εταιρίες και τους τουρίστες. Το Λαύριο μπορεί να λειτουργήσει συμπληρωματικά στο μεγάλο λιμάνι της χώρας, αυτό του Πειραιά, βοηθώντας στην αποκέντρωση και την ανακούφιση του κέντρου του Πειραιά από την κυκλοφοριακή κίνηση που επικρατεί εξαιτίας της μεταφοράς των τουριστών.

Εκτός από τις παραπάνω παραμέτρους και τους αντίστοιχους κινδύνους που εμπεριέχει η κάθε κατηγορία υπάρχει ένα πλήθος άλλων μεταβλητών που καθορίζουν την επιτυχία και βιωσιμότητα του έργου συνολικά. Η ορθή κατανομή των κινδύνων αυτών στον εμπλεκόμενο φορέα που μπορεί να τους διαχειριστεί αποτελεσματικότερα και συνεπώς με μικρότερο κόστος είναι ο θεμελιώδης παράγοντας για την επιτυχία ενός έργου που υλοποιείται μέσω σύμπραξης. Στην περίπτωση της δημιουργίας τερματικού σταθμού στο λιμάνι του Λαυρίου, η τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα και τα κριτήρια που ακολουθεί σε σχέση με τη λειτουργία του αποτελούν χρήσιμο εργαλείο για την δημιουργία και παροχή σύγχρονων υπηρεσιών κρουαζιέρας. Η διεθνής εμπειρία έχει αναδείξει τις συμβάσεις παραχώρησης τύπου leasehold concession του τμήματος της υποδομής που θα εξυπηρετεί τα κρουαζιερόπλοια ή τις συμβάσεις BOT ως τις πλέον ενδεδειγμένες για την επιτυχία των έργων. Οι επιπλέον κίνδυνοι που πρέπει να κατανεμηθούν μεταξύ δημοσίου και ιδιώτη παρατίθενται στο επόμενο πίνακα⁴¹⁷.

⁴¹⁷ Η κατανομή των παραπάνω κατηγοριών κινδύνων είναι ενδεικτική και μπορεί ανά περίπτωση να διαφοροποιείται. Επίσης για κάποιους μεμονωμένους κινδύνους μίας κατηγορίας μπορεί πάλι κατά περίπτωση να διαφοροποιείται η κατανομή τους σε σχέση με τον γενικό κανόνα που αποτυπώνεται παραπάνω. Η κατανομή έχει πραγματοποιηθεί με βάση στοιχεία που περιλαμβάνονται σε Juan (2003), Θεοδωρόπουλος (2006), Χλωμούδης (2011), Akintoye (1998), Bing (2005), Jang (2010), Hodge (2004) και Wang (2000).

A/A	Παράμετροι – Κίνδυνοι	Φορέας που αναλαμβάνει να τους διαχειριστεί
1	Ζήτηση των υπηρεσιών (demand risk)	Ιδιώτης
2	Κατασκευαστικός κίνδυνος -μελέτη, κατασκευή, αποπεράτωση (construction risk)	Ιδιώτης
3	Οικονομικοί (financial risk)	Ιδιώτης – Δημόσιο
4	Διαθεσιμότητα υπηρεσιών (supply risk)	Ιδιώτης – Δημόσιο
5	Λειτουργία και συντήρηση	Ιδιώτης
6	Υπολειμματική αξία	Δημόσιο
7	Περιβαλλοντικοί	Δημόσιο
8	Τεχνολογικοί	Ιδιώτης – Δημόσιο
9	Πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο	Δημόσιο

Στα πλαίσια της σύμβασης παραχώρησης ο ιδιώτης αναλαμβάνει να διαχειριστεί το σημαντικότερο μέρος των κινδύνων που διέπουν τη σύμβαση με το δημόσιο τομέα (απευθείας ή μέσω του Οργανισμού Λιμένα Λαυρίου) να είναι ο κύριος υπεύθυνος σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο, την υπολειμματική αξία του έργου και την αποδοχή του έργου από το ευρύτερο περιβάλλον.

Ειδικότερα το **θεσμικό πλαίσιο**, όπως έχει ήδη αναφερθεί, είναι θεμελιώδης παράγοντας που καθορίζει την πορεία και την εξέλιξη της αγοράς και θα πρέπει να εναρμονίζεται με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη. Πέραν του καμποτάζ που έχει ήδη αναφερθεί, οι ενδιαφερόμενοι ιδιώτες θα αξιολογήσουν την ύπαρξη ενός σταθερού και σαφούς φορολογικού πλαισίου (όταν μάλιστα η περίοδος παραχώρησης που προτείνεται είναι 25 έτη) το οποίο όπως έχει αποδεχθεί στο παρελθόν κάθε άλλο παρά σταθερό μπορεί να θεωρηθεί. Ιδιαίτερη σημασία έχει επίσης να είναι διακριτοί και ξεκάθαροι ο ρόλοι τόσο του οργανισμού λιμένος όσο και τον κεντρικών υπηρεσιών του κράτους σε σχέση με τη διαχείριση της σύμβασης και της σχέσης με τον παραχωρησιούχο. Πρωταρχικός ρόλος πρέπει να παραχωρηθεί από την πλευρά του δημοσίου στον ΟΛΛ που αυτός που έχει και το κύριο ενδιαφέρον για την ανάπτυξη του λιμανιού συνολικά, μέρος της δραστηριότητας του οποίου αποτελεί ο τερματικός σταθμός κρουαζιέρας⁴¹⁸.

Η **υπολειμματική αξία** του τερματικού σταθμού είναι κίνδυνος που αναλαμβάνει στο μεγαλύτερο μέρος το δημόσιο. Κατά το πέρας της συμβατικής περιόδου των 25 ετών υπάρχει ο κίνδυνος, εξαιτίας των χαρακτηριστικών της υποδομής, το λιμάνι να μην είναι ανταγωνιστικό με τα νεότερα λιμάνια. Για παράδειγμα μπορεί το μήκος του κρηπιδώματος να μην εξυπηρετεί πλέον τα σύγχρονα πλοία της εποχής με αποτέλεσμα να απαιτούνται επενδύσεις σημαντικού κόστους στην υποδομή του λιμένα.

Το δημόσιο οφείλει μετά την επιλογή του αναδόχου και την υπογραφή της σύμβασης να εξασφαλίσει όλες τις απαραίτητες **περιβαλλοντικές εγκρίσεις**, σε περίπτωση που αυτές απαιτούνται, από

⁴¹⁸ World Bank (2008a)

τις αρμόδιες αρχές για τα συμφωνημένα έργα που θα εκτελέσει ο παραχωρησιούχος καθώς και να φροντίσει για την **αποδοχή του έργου** από την τοπική κοινωνία. Η δημιουργία του τερματικού σταθμού στο Λαύριο αναμένεται να έχει πολλαπλά οφέλη στην τοπική οικονομία και την ανάπτυξη της ευρύτερης περιοχής οπότε δεν αναμένεται να υπάρχουν σοβαρές αντιδράσεις με αποτέλεσμα να μην υφίσταται ουσιαστικά αυτός ο κίνδυνος.

Ο ανάδοχος του έργου θα έχει την κύρια ευθύνη, αναλαμβάνοντας να διαχειριστεί τους αντίστοιχους κινδύνους, της **διαχείρισης** της υποδομής με σκοπό την παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών προς τα πλοία και τους τουρίστες καθώς και την **ζήτηση** αυτών των υπηρεσιών ώστε να εξασφαλίζεται η βιωσιμότητα της επένδυσης. Η τεχνογνωσία του παραχωρησιούχου και η δυνατότητα του να προσελκύσει εταιρίες και δρομολόγια στο Λαύριο είναι θεμελιώδης παράγοντας επιτυχίας. Από την διαδικασία ακόμη της κατάθεσης των οικονομικών προσφορών οι ιδιώτες με τεχνογνωσία θα καταθέσουν προσφορές βασισμένες σε ρεαλιστικά δεδομένα και εκτιμήσεις σε αντίθεση με άλλους που έχουν μικρότερη εμπειρία και διείσδυση στην αγορά⁴¹⁹.

Με την σύμβαση παραχώρησης το δημόσιο μεταβιβάζει στον ιδιωτικό τομέα, και εφόσον δεν συμμετέχει στη μετοχική σύνθεση της εταιρίας ειδικού σκοπού, την υποχρέωση να προβεί στην επένδυση και την εξασφάλιση των **απαιτούμενων κεφαλαίων** για την ολοκλήρωση των εργασιών όπως η δημιουργία σύγχρονου τερματικού σταθμού, η εγκατάσταση του απαραίτητου εξοπλισμού κλπ. Με δεδομένη την ύπαρξη της λιμενικής υποδομής σε λειτουργική κατάσταση το ύψος της επένδυσης παραμένει σε χαμηλά επίπεδα και τα απαιτούμενα κεφάλαια μπορεί να είναι ίδια κεφάλαια ή συνδυασμός με τραπεζικό δανεισμό (project financing). Εξαιτίας της μικρής κλίμακας της επένδυσης εναλλακτικές λύσεις όπως ομόλογα έργου δεν ενδείκνυται καθώς αποτελεί μικρής κλίμακας έργο που δεν είναι ελκυστικό σε επενδυτικά κεφάλαια που προσβλέπουν σε έργα μεγάλου προϋπολογισμού⁴²⁰.

Την πλήρη ευθύνη θα έχει ο ανάδοχος και για την **κατασκευή** και τους κινδύνους που τη διέπουν των απαιτούμενων έργων τα οποία θα κατασκευαστούν σύμφωνα με τις προδιαγραφές του παραχωρησιούχου με σκοπό τη δημιουργία εγκαταστάσεων που να παρέχουν υψηλού επιπέδου υπηρεσίες αποδεκτές από τις εταιρίες κρουαζιέρας και ελκυστικές για τους τουρίστες. Εξαιτίας της φύσης των εργασιών, που αφορούν την κατασκευή κτηριακών έργων μαζί με την εγκατάσταση του ανάλογου εξοπλισμού, τόσο το κατασκευαστικό ρίσκο όσο και η διάρκεια κατασκευής είναι περιορισμένα. Οι εργασίες είναι εμφανής και εύκολα προμετρούμενες ενώ οι αβεβαιότητες περιορισμένες. Ο κίνδυνος επομένως της υπέρβασης προϋπολογισμού και χρονοδιαγράμματος είναι μικρός όταν η κατασκευή γίνεται από έμπειρους και αξιόπιστους εργολάβους.

⁴¹⁹ World Bank (2008a)

⁴²⁰ Bitsch (2010)

Από κοινού οργανισμός λιμένα και παραχωρησιούχος πρέπει να διαχειριστούν τον κίνδυνο της παροχής και **διαθεσιμότητας των υπηρεσιών (supply risk)** προς τους χρήστες καθώς ο τερματικός σταθμός αποτελεί ένα μέρος του συνόλου των λιμενικών υπηρεσιών που προσφέρει ο οργανισμός λιμένος. Μαζί η λιμενική αρχή και ο ανάδοχος εκπροσωπούν τα συμφέροντα ολόκληρου του λιμένα, ο καθένας πάντοτε από τη δική του πλευρά. Για την αποτελεσματική διάθεση των υπηρεσιών η σύμβαση πρέπει να καθορίζει τις παραμέτρους σχετικά με την πρόσβαση του αναδόχου στην περιοχή που αποτελεί το αντικείμενο της παραχώρησης, τη χρησιμοποίηση από τον παραχωρησιούχο συγκεκριμένων υπηρεσιών που προσφέρει ο λιμένας όπως (πιλοτάρισμα, ρυμούλκηση κλπ) και τη χρησιμοποίηση των χερσαίων περιοχών του λιμένα.

Σε κάθε περίπτωση η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα πρέπει να εξασφαλίζει την μέγιστη κοινωνική ωφέλεια ανά μονάδα κόστους για το δημόσιο (Value for Money), όπως διεξοδικά έχει αναλυθεί προηγούμενα στην διδακτορική διατριβή, και μόνο τότε να προχωρά σε υλοποίηση η συνεργασία, ενώ θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι άμεσες και έμμεσες ωφέλειες που θα προκύψουν στην ευρύτερη περιοχή του Λαυρίου από την επιτυχημένη λειτουργία ενός τερματικού σταθμού κρουαζιέρας.

Πρωταρχικό ρόλο στη διαδικασία θα πρέπει να έχει ο Οργανισμό Λιμένος του Λαυρίου που θα θέσει τις προϋποθέσεις συνεργασίας με το ιδιωτικό σχήμα σε σχέση πάντα με την ευρύτερη στρατηγική που έχει για την ανάπτυξη του Λιμανιού. Βοηθητική συνεισφορά, αλλά εξίσου σημαντική, θα πρέπει να έχει η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ του Υπουργείου Οικονομικών η οποία εξαιτίας της εμπειρίας και τεχνογνωσίας που έχει μπορεί να αναλάβει ουσιαστικό ρόλο στην αξιολόγηση και υλοποίηση του έργου (εφόσον αυτό κριθεί ότι πληρεί τα κριτήρια σύμφωνα με τη νομοθεσία)⁴²¹ και τη δημιουργία μίας ορθής σύμβασης, λειτουργώντας επικουρικά προς τον Οργανισμό Λιμένος, ακόμη και αν το έργο είναι μικρού προϋπολογισμού.

10.6 Συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα μέσω σύμβασης παραχώρησης (leasehold concession) για τη δημιουργία σύγχρονο τερματικού σταθμού.

Η επιλογή του τρόπου συνεργασίας μεταξύ του δημόσιου φορέα (ιδιοκτήτη της υποδομής) και του ιδιωτικού σχήματος είναι σημαντικός παράγοντας για την επιτυχία του έργου, και διαμορφώνεται από την κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και με βάση πάντοτε την δυνατότητα του κάθε ενός να τους διαχειριστεί. Στην περίπτωση του Λαυρίου βιώσιμη λύση αποτελεί η χρησιμοποίηση των υφιστάμενων λιμενικών υποδομών και η δημιουργία / βελτιστοποίηση των υπηρεσιών. Με αυτό τον τρόπο το κόστος παραμένει χαμηλό καθώς δεν

⁴²¹ European International Contractors (2003)

απαιτούνται σημαντικά κεφάλαια για τη δημιουργία έργων υποδομής επιπλέον αυτών που υπάρχουν, με αποτέλεσμα οι κίνδυνοι να είναι λιγότεροι. Σε αντίθετη περίπτωση, όπου θα προβλεπόταν η κατασκευή νέων έργων υποδομής όπως κρηπιδώματα, κυματοθραύστες κλπ, το κόστος θα ήταν υπερβολικό και τα ρίσκα που θα καλούνταν να διαχειριστούν δημόσιο και ιδιώτες σημαντικά.

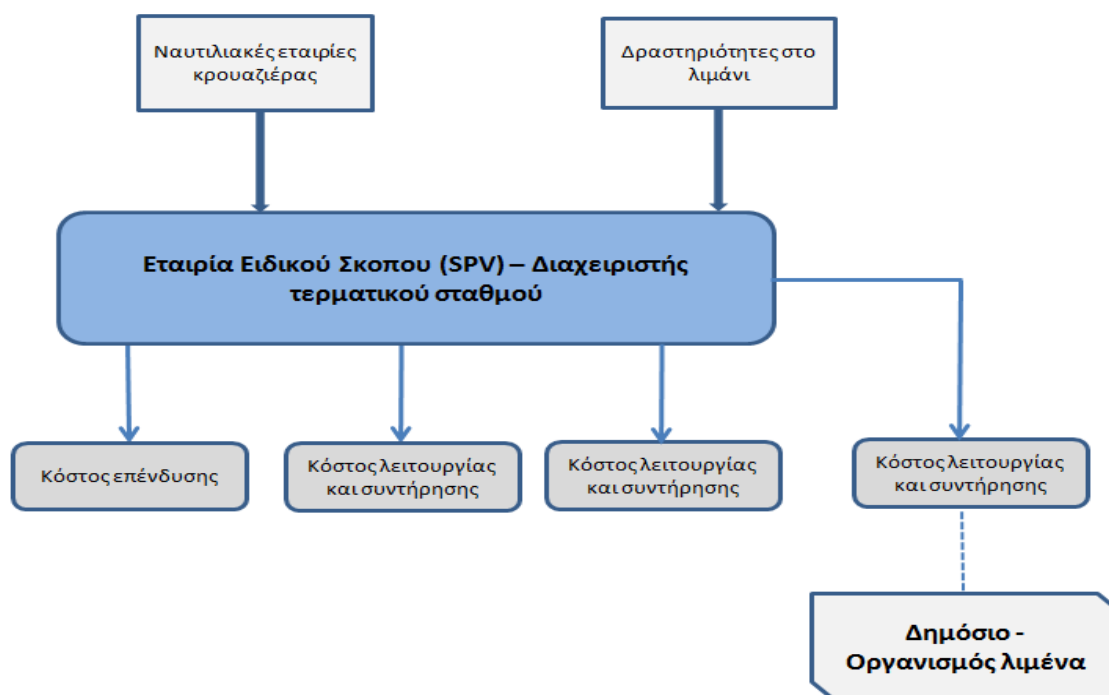
Η τεχνική λύση της χρησιμοποίησης των υφιστάμενων υποδομών στο Λαύριο καθιστά λιγότερους τους κινδύνους για τα ενδιαφερόμενα ιδιωτικά σχήματα και μικρότερα τα απαιτούμενα κεφάλαια για την υλοποίηση των απαιτούμενων επενδύσεων. Επομένως η υλοποίηση συνεργασίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μπορεί να γίνει μέσω σύμβασης παραχώρησης τύπου *leasehold concession* του τμήματος της υποδομής που θα χρησιμοποιηθεί για τις περιηγητικές πλώες. Ο ιδιώτης θα αναλάβει να κατασκευάσει σύγχρονο σταθμό εξυπηρέτησης των επιβατών και των πληρωμάτων των πλοίων μαζί με όλες τις συναφείς και βοηθητικές κτηριακές εγκαταστάσεις καθώς και να διαθέσει τον απαραίτητο ηλεκτρονικό και μηχανολογικό εξοπλισμό για την παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών προς τα πλοία.

Στις περιπτώσεις των λιμένων γενικότερα (όσον αφορά τον τομέα της κρουαζιέρας αλλά και τον τομέα των μεταφορών) επειδή τα λιμάνια συναγωνίζονται μεταξύ τους, υπάρχει σύγκλιση του ενδιαφέροντος που έχει τόσο ο ιδιώτης – διαχειριστή και λειτουργός της υποδομής όσο και η λιμενική αρχή⁴²². Όσο καλύτερες είναι οι επιδόσεις του ιδιωτικού σχήματος τόσο ανταγωνιστικότερο γίνεται το λιμάνι με αποτέλεσμα περισσότερα έσοδα για το κράτος.

Ο σταθμός που θα δημιουργηθεί θα έχει σκοπό να αποτελέσει σημείο εκκίνησης αλλά και λιμάνι διέλευσης πλοίων και την διαχείρισή του θα αναλάβει εταιρία ειδικού σκοπού (SPV) που θα έχει συσταθεί για αυτό το σκοπό από το ιδιωτικό σχήμα – ανάδοχο του έργου. Η συμμετοχή στο μετοχικό σχήμα του δημοσίου, μέσω του οργανισμού λιμένος, με κάποιο μειοψηφικό ποσοστό μπορεί να προβλεφθεί στα τεύχη διακήρυξης εφόσον το δημόσιο επιθυμεί να έχει κάποιο έλεγχο κατά τη διάρκεια της συμβατικής περιόδου. Η εταιρία ειδικού σκοπού θα αναλάβει τη διαχείριση του τερματικού σταθμού κρουαζιέρας για ορισμένο χρονικό διάστημα έναντι καθορισμένου τιμήματος που καταβάλλεται προς το δημόσιο (οργανισμό λιμένος). Το ιδιωτικό σχήμα θα λαμβάνει και θα διαχειρίζεται όλα τα έσοδα και τα τιμολόγια από τη χρήση και λειτουργία του σταθμού (ελλιμενισμός πλοίων, τέλη επιβίβασης επιβατών, διαχείριση αποσκευών, καταστήματα *duty free*, κλπ) και θα έχει υπό την διαχείρισή του τον βασικότερο από τους κινδύνους που είναι ο κίνδυνος της ζήτησης των υπηρεσιών (*demand risk*) δηλαδή την επιλογή του Λαυρίου ως σταθμό εκκίνησης ή επίσκεψης από όσο το δυνατόν περισσότερα πλοία.

⁴²² Wiegmans (2002)

Σχηματικά το επιχειρηματικό πλάνο, η διαχείριση και προέλευση των εσόδων και εξόδων μπορεί να αποτυπωθεί ως ακολούθως:

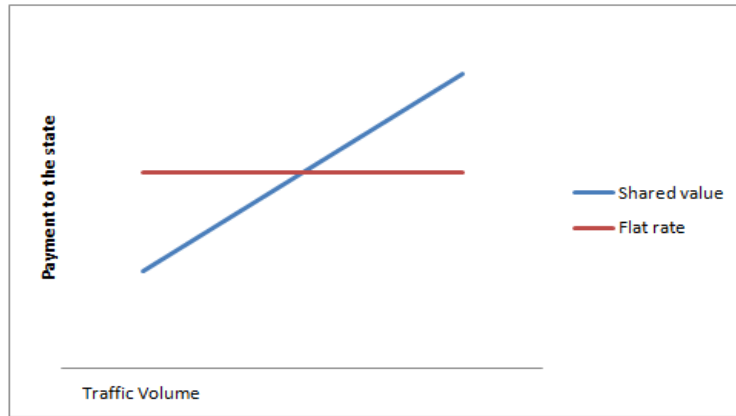


Εμπνευσμένο από συνδυασμό Juan (2003), Εμπορική Τράπεζα Ελλάδος (2005) και World Bank (2008a)

Το ιδιωτικό σχήμα που θα πλειοδοτήσει θα πρέπει να εξασφαλίζει τα έσοδα από τη διαχείριση να καλύπτουν το κόστος της επένδυσης (αποσβέσεις και τοκοχρεολύσια εφόσον υπάρχουν), τα λειτουργικά έξοδα, τους φόρους και τις καταβολές προς τον κύριο του έργου. Για να θεωρείται βιώσιμη και κερδοφόρα η επένδυση θα πρέπει το κέρδος (είτε προ φόρων είτε μετά) να καλύπτει τα ελάχιστα όρια που έχει θέσει η εταιρία κατά την διαδικασία της εσωτερικής αξιολόγησης στη διάρκεια του διαγωνισμού και πάντα σε σχέση με τους κινδύνους που έχει αναλάβει.

Η αποπληρωμή του δημοσίου από τον ανάδοχο μπορεί να είναι είτε μέσω σταθερού αντιτίμου πιθανώς αναπροσαρμοζόμενο σύμφωνα με προσυμφωνημένο ποσοστό (πχ ΔΤΚ) είτε μέσω αντιτίμου που συνδέεται με τον όγκο των επισκέψεων στο λιμένα⁴²³. Στην περίπτωση του τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο Λαύριο, η επιλογή του σταθερού αντιτίμου μοιάζει πιο εύκολα υλοποιήσιμη καθώς με τον τρόπο αυτό καθίσταται πιο ξεκάθαρη η διαγωνιστική διαδικασία και η επιλογή του πλειοδότη σε μία ήδη ολιγοπωλιακή αγορά όπως έχει αναφερθεί.

⁴²³ World Bank (2008a)



10.7 Εφαρμογή του μοντέλου αξιολόγησης των προσφορών των συμμετεχόντων και έλεγχος της βιωσιμότητας του έργου.

Η επιτυχία του έργου και η βέλτιστη αξιοποίηση της συγκεκριμένης υποδομής μέσω σχήματος σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα προϋποθέτει την επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας για το κράτος καθώς και την σιγουριά του ιδιωτικού τομέα ότι συμμετοχή του στην επένδυση θα έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα (κέρδη) σύμφωνα πάντοτε με τους κινδύνους που αναλαμβάνει να διαχειριστεί. Η σχέση κινδύνων και αποδόσεων είναι αυτή που θα καθορίσει και το ύψος της οικονομικής προσφοράς που μπορεί να προσφέρει ο πλειοδότης προς τον ιδιοκτήτη της υποδομής.

Στην περίπτωση του Λαυρίου εξετάζεται η δυνατότητα και βιωσιμότητα του εγχειρήματος της δημιουργίας σταθμού εκκίνησης κρουαζιέρας λαμβάνοντας υπόψη τα χαρακτηριστικά και τις δυνατότητες της υποδομής, αλλά και κάποιες υποθέσεις σχετικά με τη λειτουργία του τερματικού σταθμού, το ύψος της επένδυσης, το κόστος λειτουργίας, τα έσοδα κλπ. Σκοπός είναι να ελεγχθεί σε πρώτη φάση κατά πόσο παρουσιάζει ενδιαφέρον για τους υποψήφιους επενδυτές / ιδιώτες η συμμετοχή στο συγκεκριμένο έργο παραχώρησης και κατόπιν μέσω του μοντέλου αξιολόγησης προσφορών που αναπτύχθηκε διεξοδικά στο κεφάλαιο 6 της διατριβής να μελετηθεί πως θα μπορούσε να γίνει η επιλογή της βέλτιστης οικονομικής προσφοράς για τον κύριο του έργου.

Πρέπει να τονιστεί ότι στην μελέτη που ακολουθεί (case study) έχουν γίνει προσεγγίσεις και υπολογισμοί βασισμένοι σε εκτιμήσεις σύμφωνα με τα δεδομένα της αγοράς. Κατά το στάδιο της υλοποίησης κάποια από τα δεδομένα και παραδοχές μπορεί να διαφοροποιηθούν ανάλογα με την τεχνογνωσία και την αποτελεσματικότητα της λειτουργίας κάθε ιδιωτικής επιχείρησης που σκοπεύει να συμμετέχει στο διαγωνισμό⁴²⁴.

⁴²⁴ Για την χρηματοοικονομική ανάλυση έχουν χρησιμοποιηθεί σαν βασικό πλαίσιο οι κατευθύνσεις (για τα έσοδα, τα έξοδα τους χρηματοοικονομικούς δείκτες και τον υπολογισμό τους) το εγχειρίδιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης “Guide to Cost Benefit Analysis on Investment Projects” (2008) καθώς και η οδηγία του National Treasury (2004) του Ηνωμένου Βασιλείου.

Επιπλέον διαφοροποιήσεις μπορεί να υπάρξουν λόγω των απαιτήσεων του δημοσίου και των όρων διακήρυξης της σύμβασης. Αρκετά στοιχεία λήφθηκαν υπόψη κατόπιν συνεντεύξεως με την διοίκηση του Οργανισμού Λιμένος Λαυρίου όπου δόθηκε η δυνατότητα να κατανοηθεί η στρατηγική που έχει ο οργανισμός σχετικά με το κομμάτι της κρουαζιέρας αλλά και ι δυνατότητες σε τεχνικό επίπεδο που προσφέρει αυτή τη στιγμή το λιμάνι.

10.7.1 Βασικές παραδοχές για τη δημιουργία τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο λιμένα Λαυρίου.

Βασική παράμετρος αποτελεί η μορφολογία του λιμένα και η δυνατότητα ελλιμενισμού πλοίων συγκεκριμένης χωρητικότητας και μήκους. Κρουαζιερόπλοια τα οποία μπορούν να μεταφέρουν 2.000 επιβάτες μπορούν να εξυπηρετηθούν ήδη από τις υπάρχουσες λιμενικές υποδομές και με αυτή τη βάση έχει γίνει η περαιτέρω ανάλυση. Ο σταθμός θα λειτουργεί τόσο σαν σημείο εκκίνησης περιηγητικών πλόων (διαφόρων διαδρομών) αλλά και σαν λιμάνι διέλευσης.

Ο κίνδυνος της ζήτησης αναλαμβάνεται πλήρως από το ιδιωτικό σχήμα που συμβάλλεται στα πλαίσια της σύμβασης παραχώρησης με το δημόσιο όπως γίνεται για παράδειγμα το ιταλικό λιμάνι της Savona και στο οποίο τον σταθμό κρουαζιέρας λειτουργεί μέσω σχήματος παραχώρησης η ιδιωτική εταιρία κρουαζιέρας Costa Crociere S.p.A.⁴²⁵. Η επαρκής ζήτηση είναι αυτή που καθορίζει τη βιωσιμότητα του έργου και την βέλτιστη αξιοποίηση της υποδομής. Η πιθανή εκδήλωση ενδιαφέροντος από τις μεγάλες ευρωπαϊκές και παγκόσμιες εταιρίες κρουαζιέρας είναι παράγοντας που θα συμβάλει στην επίτευξη του στόχου της δημιουργίας ενός ανταγωνιστικού λιμένα στην περιοχή της ανατολικής μεσογείου.

Η κατασκευή σύγχρονων χερσαίων εγκαταστάσεων που μπορούν να εξυπηρετήσουν τους τουρίστες που θα επιλέξουν το Λαύριο ως σημείο εκκίνησης των διακοπών τους ή ως λιμένα διέλευσης στα πλαίσια της σύντομης επίσκεψης τους στα αξιοθέατα της Αθήνας είναι απαραίτητο στοιχείο της επένδυσης που πρέπει να υλοποιηθεί. Εγκαταστάσεις της τάξης των 4.500 τετραγωνικών μέτρων υπολογίζεται ότι μπορούν να καλύψουν τις κύριες και βοηθητικές ανάγκες ενώ ταυτόχρονα απαιτείται α ανάλογος εξοπλισμός για θέματα διαχείρισης και ελέγχου αποσκευών, ασφάλειας κλπ. Με δεδομένο ότι οι επενδύσεις αφορούν την ανάπτυξη χερσαίων εγκαταστάσεων και εξοπλισμού, ένα χρονοδιάγραμμα υλοποίησης 2 ετών φαίνεται να είναι ρεαλιστικό με δεδομένη βέβαια την υποστήριξη από την πλευρά της πολιτείας σχετικά με τις απαραίτητες νομοθετικές ρυθμίσεις, όπου αυτές χρειάζονται, και την έκδοση των απαραίτητων οικοδομικών αδειών σε εύλογο χρονικό διάστημα.

⁴²⁵ Di Vaio (2011)

Προϋπόθεση για την υλοποίηση του έργου και την εκδήλωση ενδιαφέροντος του ιδιωτικού τομέα είναι η επίτευξη ικανοποιητικών αποδόσεων της επένδυσης του σε σχέση πάντα με του κινδύνους που αναλαμβάνει να διαχειριστεί. Το κόστος του κεφαλαίου του ιδιωτικού τομέα για τα συγκεκριμένα ρίσκα που συνδέονται με τη λειτουργία και διαχείριση της υποδομής υπολογίζεται περίπου στο 15% με αποτέλεσμα αποδόσεις μεγαλύτερες να καθιστούν το έργο ελκυστικό. Στην ανάλυση που ακολουθεί χρησιμοποιείται ως εύλογος και ελκυστικός βαθμός εσωτερικής απόδοσης (IRR) για τον ιδιωτικό τομέα, προ της καταβολής των αναλογούντων φόρων, από 16% - 20%⁴²⁶.

Η λειτουργία του τερματικού σταθμού έχει υπολογιστεί σε εξαμηνιαία βάση (Μάιος - Οκτώβριος) και αποτελεί συντηρητική προσέγγιση υπέρ της ασφαλείας σε σχέση με τη βιωσιμότητα του έργου, ενώ η περίοδος παραχώρησης έχει υπολογιστεί για 25 χρόνια.

10.7.2 Εκτιμώμενο ύψος επένδυσης και δαπάνες κατά τη λειτουργία και συντήρηση.

Η υπό μελέτη επένδυση περιλαμβάνει την κατασκευή σύγχρονου τερματικού σταθμού πλησίον του κρηπιδώματος που θα εξυπηρετεί τα κρουαζιερόπλοια συνολικής επιφάνειας 4.500 τετραγωνικών μέτρων, από τα οποία 3.000 τετραγωνικά μέτρα θα χρησιμοποιηθούν ως χώρος αναμονής και εμπορικοί χώροι (καφέ, εστιατόρια, duty free κλπ), 1.000 τετραγωνικά μέτρα για βοηθητικούς χώρους και 500 τετραγωνικά μέτρα για χώρους υπηρεσιών (γραφεία κλπ). Επιπλέον απαραίτητη για τη λειτουργία του σταθμού και των βοηθητικών εγκαταστάσεων είναι η προμήθεια του ανάλογου εξοπλισμού. Το συνολικό κόστος μαζί με τις μελέτες και άδειες υπολογίζεται περίπου στα €3,85εκατ με χρονοδιάγραμμα υλοποίησης 2 ετών⁴²⁷, ενώ δεν περιλαμβάνονται εργασίες σχετικά με την ανάπτυξη νέων υποδομών οι οποίες θα αύξαναν σημαντικά την απαιτούμενη επένδυση και τα ρίσκα για όλους τους εμπλεκόμενους φορείς.

Η λειτουργία από την ιδιωτική εταιρία προϋποθέτει ένα πλήθος δαπανών που περιλαμβάνουν μισθοδοσία προσωπικού, κόστος συντήρησης και φύλαξης, παροχές ΩΚΟ, προμήθεια πρακτόρων, marketing και απρόβλεπτα έξοδα. Όλα τα παραπάνω είναι απαραίτητα για την αποτελεσματική λειτουργία της υποδομής και την παροχή υψηλού επιπέδου

⁴²⁶ Το εύρος της απόδοσης αυτής για τον ιδιώτη επενδυτή / διαχειριστή της υποδομής μπορεί να θεωρηθεί ικανοποιητική καθώς υπερβαίνει το σταθμισμένο μέσο όρο της απόδοσης που ιστορικά έχουν καταγράψει τα επενδυτικά κεφάλαια (εισηγμένα ή μη σε χρηματαγορές) που επενδύουν στον τομέα των υποδομών από το 1993 - 2007 σύμφωνα με Indesrt (2010). Ωστόσο το προφίλ του κάθε συμμετέχοντος ιδιωτικού σχήματος είναι αυτό που καθορίζει τις επιθυμητές αποδόσεις για την επένδυσή του.

⁴²⁷ Το κόστος των εργασιών και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης έχουν υπολογιστεί με βάση το σημερινό κόστος κατασκευής και με ρεαλιστικές παραδοχές που εφαρμόζονται σήμερα στην αγορά της κατασκευής ιδιωτικών έργων. Είναι προφανές ότι το κόστος αλλά και το χρονοδιάγραμμα αυτό μπορεί στην πραγματικότητα να διαφοροποιηθεί από την υποθετική αυτή τιμή ανάλογα με τις προδιαγραφές (ποιοτικές και ποσοτικές) που μπορεί να θέσει ο ανάδοχος.

υπηρεσιών προς τις εταιρίες και τους επιβάτες. Το εκτιμώμενο ετήσιο λειτουργικό κόστος υπολογίζεται στα €800χιλ, όταν θα έχει υλοποιηθεί όλη η επένδυση και ο σταθμός θα λειτουργεί κανονικά. Η εμπειρία και τεχνογνωσία του ιδιωτικού σχήματος είναι αυτή που θα καθορίσει την ποιότητα των υπηρεσιών σε σχέση με το κόστος λειτουργίας όπου είναι και το συγκριτικό πλεονέκτημα που έχει συνήθως ο ιδιώτης έναντι του δημοσίου.

Όσο μεγαλύτερη είναι η εταιρία που συμβάλλεται με το δημόσιο υπό τη σύμβαση παραχώρησης, με εμπειρία στον τομέα της κρουαζιέρας όπως είναι οι γνωστές εταιρίες που διαχειρίζονται το μεγαλύτερο μέρος της ευρωπαϊκής αγοράς, τόσο ευκολότερη είναι η προώθηση (marketing) του λιμανιού ως σταθμός και προορισμός δρομολογίων στις ελληνικές ακτές και τις περιηγητικές πλώες της Μεσογείου. Μεγάλο δίκτυο συνεπάγεται οικονομίες κλίμακας στο κόστος λειτουργίας και διαχείρισης του τερματικού σταθμού.

Ένα επιπλέον στοιχείο που συμβάλει στη δημιουργία προϋποθέσεων για τη δημιουργία ενός πετυχημένου λιμανιού κρουαζιέρας είναι ο περιορισμός των εμποδίων εισόδου στην αγορά της κρουαζιέρας για το Λαύριο που μπορεί να προσφερθεί από το δίκτυο της εταιρίας διαχείρισης⁴²⁸. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την εισαγωγή του Λαυρίου σε ένα πρόγραμμα και δίκτυο περιηγητικών πλόνων μαζί με άλλα λιμάνια που διαχειρίζεται ο ίδιος ιδιώτης.

10.7.3 Εκτιμώμενη ζήτηση και έσοδα κατά τη λειτουργία.

Ανεξάρτητα με το ιδιοκτησιακό καθεστώς του κάθε λιμανιού (δημόσιο, ιδιωτικό, συνδυασμοί και των δύο), το βασικότερο εργαλείο της επιχειρησιακής διαχείρισης (management) είναι η τιμολογιακή πολιτική των επιμέρους λιμενικών δραστηριοτήτων, εφόσον βέβαια το λιμάνι ακολουθεί τη φιλοσοφία της λειτουργίας σύμφωνα με τα ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια⁴²⁹. Η τιμολογιακή πολιτική είναι αυτή που καθορίζει το κόστος για τους χρήστες της υποδομής και των υπηρεσιών και κατ'επέκταση καθορίζει σε σημαντικό βαθμό τη ζήτηση, κίνδυνος που στις συμβάσεις παραχώρησης καλείται να διαχειριστεί στο μεγαλύτερο βαθμό ο ιδιώτης.

Ήδη υπάρχει υφιστάμενη τιμολογιακή πολιτική σχετικά με τις υπηρεσίες παροχής λιμενικών υπηρεσιών του Οργανισμού Λιμένα Λαυρίου οι οποίες έχουν εγκριθεί από την ελληνική πολιτεία⁴³⁰ η οποία καλύπτει και τον τομέα της κρουαζιέρας. Σε καθεστώς λειτουργίας της υποδομής υπό καθεστώς παραχώρησης η τιμολογιακή πολιτική θα είναι ευθύνη του παραχωρησιούχου και είναι το βασικότερο στοιχείο που συνδέει τα ζήτηση

⁴²⁸ Θεοδωρόπουλος (2007)

⁴²⁹ Χλωμούδης (2001)

⁴³⁰ Λεπτομέρειες σχετικά με την τιμολογιακή πολιτική υπάρχουν στο ΦΕΚ 518 / 5 – 4 2011

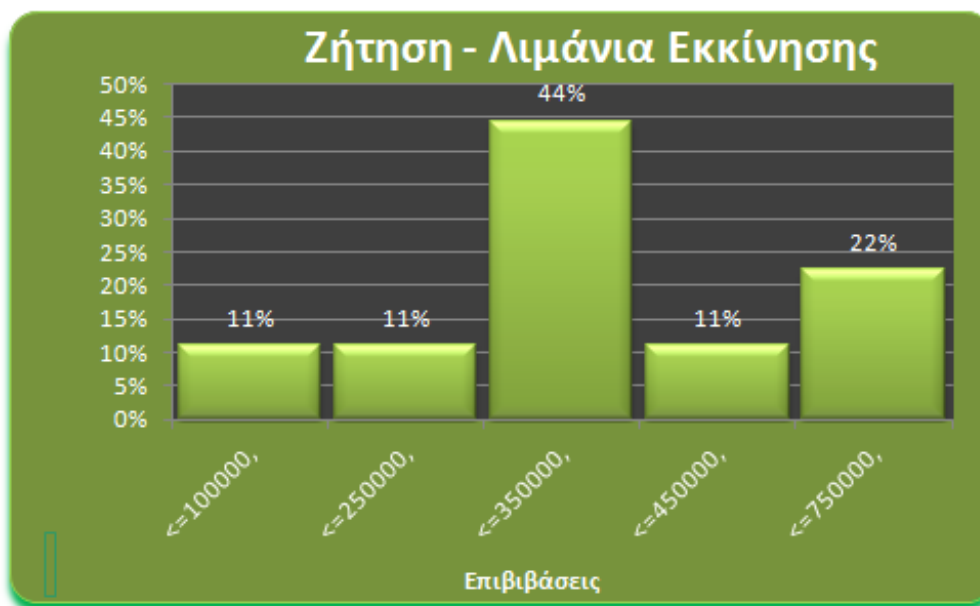
με την προσφορά των υπηρεσιών, κίνδυνος που στις παραχωρήσεις τύπου leasehold concessions αναλαμβάνει πλήρως ο ιδιώτης – διαχειριστής της υποδομής.

Στα πλαίσια της μελέτης (case study) που εκτελείται, και με δεδομένο ότι σκοπός είναι η δημιουργία ενός αποτελεσματικού και αξιόπιστου λιμένα κρουαζιέρας που λειτουργεί συμπληρωματικά σε αυτό του Πειραιά, έχουν γίνει προσεγγίσεις για διαφορετικά επίπεδα ζήτησης και για διαφορετικά επίπεδα τιμολογιακής πολιτικής με βάση δεδομένα της ζήτησης από άλλους μεσογειακά λιμάνια και προορισμούς κρουαζιέρας.

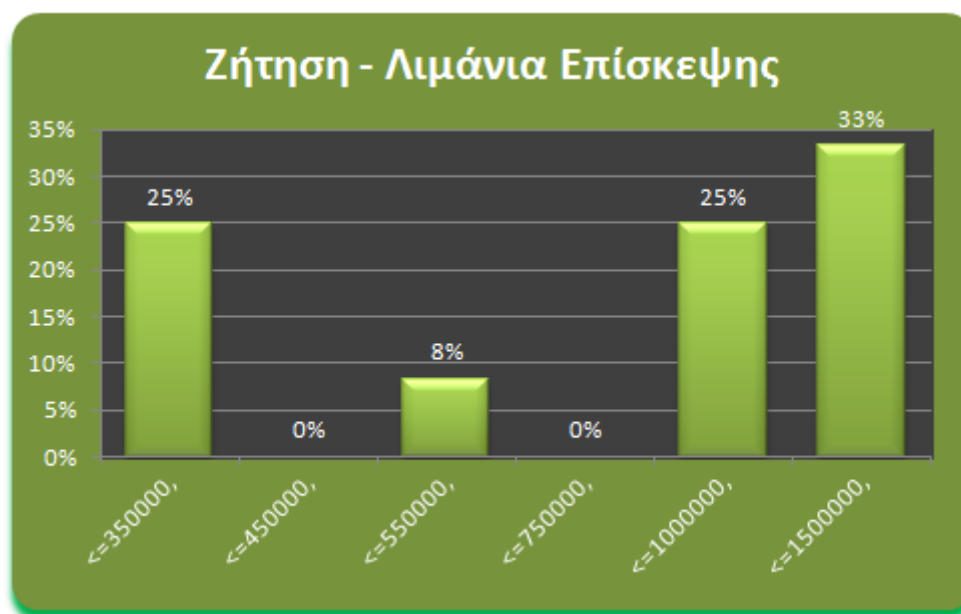
Οι υπολογισμοί έχουν γίνει με την παραδοχή της λειτουργίας του σταθμού εκκίνησης σε επτάμηνη βάση από Απρίλιο μέχρι Οκτώβριο. Με δεδομένα τα χαρακτηριστικά του λιμανιού σε σχέση με τη χωρητικότητα των πλοίων που μπορεί να φιλοξενήσει υπολογίζεται ότι σε ετήσια βάση (7μηνη λειτουργία) μπορούν να επιβιβαστούν περίπου 340 χιλιάδες επιβάτες ενώ πάνω από 330 χιλιάδες θα είναι και οι επισκέπτες που θα διέλθουν στο Λαύριο ως ενδιάμεσο σταθμό της διαδρομής τους.

Κατά τη μελέτη των αντίστοιχων στοιχείων από τα βασικότερα μεσογειακά λιμάνια προκύπτει ότι η εκτιμώμενη ζήτηση κινείται σε όρια μικρότερα του μέσου όρου τόσο στην περίπτωση του home porting όσο και σε αυτή των port of calls καθώς και εντός του 95% διαστήματος εμπιστοσύνης. Ειδικότερα εξετάστηκαν τα στοιχεία ζήτησης των 9 σημαντικότερων σταθμών εκκίνησης κρουαζιέρας στη μεσόγειο και 12 λιμένων επίσκεψης. Τα στοιχεία αφορούν το έτος 2011 και αντλήθηκαν τόσο από τα επίσημες ετήσιες ενημερωτικές εκθέσεις των αντίστοιχων οργανισμών λιμένων καθώς και από το European Cruise Council (2012). Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στην απόδοση του λιμένα της Σαβόνα στην Ιταλία που έχει αρκετά χαρακτηριστικά ποιου μοιάζουν με το λιμάνι του Λαυρίου⁴³¹. Ακολουθούν πίνακες με τα στοιχεία που συλλέχτηκαν και έχουν κατηγοριοποιηθεί ανάλογα με το εύρος των επισκεπτών.

⁴³¹ Κατά τις επισκέψεις στο Λαύριο διαπιστώθηκε ότι Οργανισμός Λιμένος θεωρεί το μοντέλο και τα χαρακτηριστικά του λιμανιού της Σαβόνα ως εφαρμόσιμα στην περίπτωση του Λαυρίου.



Μέσος όρος 369.000 επιβάτες



Μέσος όρος 754.000 επιβάτες

Για το βασικό σενάριο της ζήτησης κατά την πλήρη λειτουργία της υποδομής που παρουσιάζεται παρακάτω έχουν υπολογιστεί τα έσοδα που προκύπτουν από τη διαχείριση της υποδομής με βάση την τιμολογιακή πολιτική που εφαρμόζεται αυτή τη στιγμή στην αγορά και προκύπτει από τους κανονισμούς και τα τιμολόγια που εφαρμόζει το λιμάνι του Πειραιά με εισήγηση του Διοικητικού Συμβουλίου του ΟΛΠ και την έγκριση της πολιτείας μέσω των απαραίτητων νομοθετικών ρυθμίσεων⁴³².

⁴³² Οι τιμολογιακή πολιτική του ΟΛΠ για τη χρήση του λιμένα και την παροχή υπηρεσιών, μέσω αποφάσεων του ΔΣ, καθορίζεται στο ΦΕΚ 1643/Β'/2010, ΦΕΚ 1601/Β'/2011, ΦΕΚ 3028/Β'/2011, ΦΕΚ 669/Β/2011, ΦΕΚ 853/Β/2011, ΦΕΚ 2009/2011, ΦΕΚ 3033/Β'/2011, ΦΕΚ 3138/Β/2011

Επιπλέον αναλύεται και ένα δεύτερο σενάριο που προβλέπει τιμολογιακή πολιτική 30% μικρότερη σε σχέση με αυτή που ισχύει στην αγορά και αφορά το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών και τα τέλη ελλιμενισμού. Το σενάριο αυτό εξετάζεται και ως επιπλέον συντελεστής ασφαλείας στην ανάλυση βιωσιμότητας της επένδυσης του παραχωρησιούχου και της επιτυχίας του έργου από την πλευρά της λιμενικής αρχής για να μπορέσουν να διατηρηθούν τα συγκεκριμένα επίπεδα ζήτησης.

Τα έσοδα από την λειτουργία του σταθμού κρουαζιέρας που θα εξυπηρετεί τα πλοία που θα εκκινούν από το λιμάνι καθώς και αυτά που θα το επισκέπτονται περιλαμβάνουν τα τέλη ελλιμενισμού, τα τέλη χρήσης από τους επιβάτες, το κόστος μεταφοράς και ελέγχου αποσκευών και επιβατών, διαχείριση αποβλήτων.

Επιπλέον έσοδα θα υπάρξουν από την αξιοποίηση των εμπορικών χώρων και εγκαταστάσεων που θα εξυπηρετούν τους τουρίστες και τα πληρώματα των πλοίων, μέσω μισθώσεων των αντίστοιχων χώρων για εστιατόρια, καφέ και καταστήματα duty free, όπως ακριβώς γίνεται σε αντίστοιχους τερματικούς σταθμούς παγκοσμίως.

Με τις παραπάνω παραδοχές για το βασικό σενάριο ζήτησης εκτιμάται ότι τα συνολικά έσοδα κατά την πλήρη λειτουργία του τερματικού σταθμού (το τρίτο έτος της παραχώρησης καθώς η κατασκευή διαρκεί 2 χρόνια) κυμαίνονται στα €2,5εκατ, με αυξητική τάση κατά τα 5 πρώτα έτη πλήρους λειτουργίας της υποδομής, η οποία έχει υποτεθεί ότι παραχωρείται μέσω σύμβασης παραχώρησης (leasehold concession) για 25 έτη. Με τις μειωμένες τιμές σε σχέση με το βασικό σενάριο τα έσοδα διαμορφώνονται κατά €500 χιλ λιγότερα, στα επίπεδα των €2,1εκατ.

10.7.4 Ανάλυση ευαισθησίας μέσω προσομοίωσης Monte Carlo

Όπως είναι γνωστό από τη διεθνή βιβλιογραφία, η αξιολόγηση των επενδύσεων σε συνθήκες ρίσκου περιλαμβάνει την εκτίμηση των τεσσάρων ροπών της εμπειρικής κατανομής όλων των δυνατών μελλοντικών ενδεχομένων που επηρεάζουν άμεσα την απόδοση της επένδυσης.

Όταν η κατανομή είναι γνωστή από ιστορικά στοιχεία, η γνώση και εκτίμηση των αναμενόμενων αποδόσεων και κινδύνων της επένδυσης είναι διαθέσιμη στους επενδυτές, οι οποίοι ανάλογα με το επενδυτικό τους προφίλ αποφασίζουν και αξιολογούν το βαθμό ελκυστικότητας της. Όταν η εμπειρική ή θεωρητική κατανομή της επένδυσης δεν είναι διαθέσιμη στους επενδυτές, ή λόγω ιδιομορφίας της επένδυσης δεν υπάρχουν διαθέσιμα ιστορικά στοιχεία, τότε ακολουθείται αναλόγως της πολυπλοκότητας της, η τιμολόγηση και αξιολόγηση της με τη μέθοδο Monte Carlo. Στα πλαίσια της παρούσας διατριβής, και πέραν την τυπικής ανάλυσης ευαισθησίας που παρουσιάζεται, λόγω της ιδιαιτερότητας του εγχειρήματος της δημιουργίας

τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο Λαύριο, ακολουθείται σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική η αναλυτική προσέγγιση Monte Carlo.

Οι βασικές μεταβλητές αξιολόγησης της παραπάνω επένδυσης από την πλευρά του των ιδιωτικών σχημάτων που προτίθενται να συμμετέχουν σε πλειοδοτικό διαγωνισμό για την παραχώρηση της λειτουργίας και διαχείρισης της υποδομής είναι η αναμενόμενη απόδοση (στατιστικός μέσος όρος της κατανομή αποδόσεων), καθώς και η μεταβλητότητα ή τυπική απόκλιση της παραπάνω απόδοσης από το μέσο όρο, εφόσον η κανονική κατανομή περιγράφει καλύτερα τα αναμενόμενα αποτελέσματα (χώρο κατανομής πιθανότητας) της υπό εξέταση επένδυσης.

Σε αντίθετη περίπτωση, όταν η κατανομή πιθανότητας των αποτελεσμάτων της επένδυσης ακολουθεί διαφορετική κατανομή, ή ακόμα περισσότερο εμπειρική κατανομή που δεν περιγράφεται ικανοποιητικά από μια ήδη γνωστή κατανομή, τότε, η δεδομένη προσέγγιση για την εκτίμηση των πραγματικών μέτρων απόδοσης και κινδύνου της επένδυσης είναι η παραγωγή τους με μέθοδο Monte Carlo.

Ειδικότερα, όταν η υπό εξέταση κατανομή δεν είναι γνωστή από ιστορικά στοιχεία, τότε η μέθοδος Monte Carlo, μπορεί να παράξει με σωστή παραμετροποίηση όλο το φάσμα πιθανών μελλοντικών ενδεχομένων της επένδυσης, από τα οποία μπορούν στη συνέχεια να εκτιμηθούν τα μέτρα απόδοσης και κινδύνου της επένδυσης (μέσος όρος, τυπική απόκλιση-μεταβλητότητα, κυρτότητα και σκέδαση της κατανομής).

Η μεθοδολογία αυτή θα χρησιμοποιηθεί για την αξιολόγηση της ανωτέρω μελέτης, και ενδείκνυται για αξιολόγηση ανάλογων μεμονωμένων επενδύσεων για τις οποίες δεν υπάρχουν συνήθως ιστορικά στοιχεία και συγκρίσιμα μέτρα απόδοσης και κινδύνου. Βάση των αποτελεσμάτων αυτών ο ιδιώτης μπορεί να αξιολογήσει την σπουδαιότητα των κινδύνων και το κόστος ώστε να μπορέσει να καταθέσει την ανάλογη οικονομική προσφορά.

Τα βασικά στάδια εφαρμογής της παραπάνω μεθοδολογίας είναι τα εξής:

- Επιλογή μοντέλου αξιολόγησης της επένδυσης, και εφαρμογή τους με βάση τις παραμέτρους που καθορίζουν την παρούσα αξία της.
- Επιλογή μικρού αριθμού κρίσιμων παραμέτρων (οι οποίες καθορίζουν στο μεγαλύτερο ποσοστό την παρούσα αξία της επένδυσης), από το ανωτέρω μοντέλο, και υπολογισμός της ιστορικής τους συσχέτισης (historic correlation).
- Επιλογή της βασικής παραμέτρου (π.χ. ζήτηση για υπηρεσίες κρουαζιέρας) η οποία θα συσχετιστεί με την παραγωγή τυχαίων αριθμών στη μέθοδο Monte Carlo.
- Εκτέλεση επαρκούς αριθμού τυχαίων περιπάτων (με χρήση των ιστορικών συσχετίσεων μεταξύ των βασικών μεταβλητών του

μοντέλου υπολογισμού της παρούσας αξίας της επένδυσης) ώστε να προσδιοριστεί η εμπειρική κατανομή της παρούσας αξίας της επένδυσης (αποτελέσματος).

- Υπολογισμός των ροπών της κατανομής, (μέσος όρος, διακύμανση, κυρτότητα, σκέδαση).
- Υπολογισμός των μέτρων κινδύνου για την επένδυση σε όρους θεωρίας χαρτοφυλακίου, αλλά και άλλων μέτρων απόδοσης προσαρμοσμένων στον κίνδυνο (π.χ. Sharpe ratio, Treynor Ratio, etc).
- Αξιολόγηση της επένδυσης με βάση τα παραπάνω υπολογισθέντα μέτρα απόδοσης και κινδύνου.

Επιδίωξη είναι η εφαρμογή του βελτιωμένου μοντέλου αξιολόγησης παρούσας αξίας για το δημόσιο και ταυτόχρονη βελτιστοποίηση της εσωτερικής απόδοσης (IRR) του συνόλου της επένδυσης για τον ιδιώτη λαμβάνοντας υπόψη την τελική υπολειμματική αξία.

Η βασική παράμετρος του μοντέλου η οποία πρέπει να αποτιμηθεί και να προβλεφθεί στο μέλλον είναι η ζήτηση για υπηρεσίες κρουαζιέρας, η οποία επηρεάζει το συνολικό ποσό ετήσιων εσόδων της επένδυσης, και ακόμη ο ρυθμός πληθωρισμού ο οποίος μπορεί να επηρεάσει τα κόστη λειτουργίας (μισθοί, πρώτες ύλες, υπηρεσίες) του επενδυτικού σχεδίου.

Το μοντέλο δημιουργήθηκε με δυνατότητα επιλογής σεναρίων για τη μελλοντική πορεία του πληθωρισμού, την ύπαρξη γραμμικής τάσης στα έσοδα της επένδυσης πέρα από την τυχαία τους ετήσια μεταβολή σε σχέση με το προηγούμενο έτος, και την ξεχωριστή μοντελοποίηση τυχαίων αριθμών για τα έσοδα και τα έξοδα.

$$NPV = \left(\sum_{n=1}^{25} (I_n) + \sum_{n=1}^{25} (C_n) \right) \times DCF$$

Όπου για τα έσοδα (I) και τα έξοδα (C):

$$I_n = I_{n-1} \times \text{rand}(-x\%, +x\%, \text{symmetric triangular distribution})$$

$$C_n = C_{n-1} \times \text{rand}(-x\%, +x\%, \text{symmetric triangular distribution})$$

Μέσω της εκτέλεσης ικανού αριθμού τυχαίων περιπάτων για κάθε ετήσια χρηματοροή της επένδυσης, υπολογίζεται ο μέσος βαθμός εσωτερικής απόδοσης (IRR), η διακύμανση, η τυπικής απόκλιση, η κύρτωση και της σκέδασης της κατανομής των IRR και τα μέτρα κινδύνου (Sharp, Treynor Ratio, κλπ).

Κατά την ανάλυση ευαισθησίας σε σχέση με τις βασικές παραμέτρους του ανωτέρω μοντέλου στα έσοδα και τα έξοδα, εφαρμόζονται διαφορετικά εύροι πιθανών ετήσιων μεταβολών στη ζήτηση υπηρεσιών, (-5%,+5%) και (-10%,+10%).

10.7.5 Αξιολόγηση και επιλογή παραχωρησιούχου.

Έχοντας εκτιμήσει τα ιδιωτικά σχήματα τις χρηματοροές που προκύπτουν σύμφωνα με τη διαχείριση (management) της υποδομής που σκοπεύουν να κάνουν, και πάντα βασιζόμενη στα τεύχη διακήρυξης σύμφωνα με τις απαιτήσεις του κύριου του έργου, εκτιμούν τους κινδύνους που αναλαμβάνουν και καθορίζουν την οικονομική τους προσφορά δηλαδή το αντάλλαγμα που είναι διατεθειμένοι να καταβάλουν και οδηγεί σε εύλογες αποδόσεις της επένδυσής τους.

Η αξιολόγηση των οικονομικών προσφορών από την πλευρά του κυρίου του έργου (δημόσιο) γίνεται συνήθως με τα μοντέλα που βασίζονται στην προεξόφληση των μελλοντικών ταμειακών εισροών στο δημόσιο υπολογίζοντας την καθαρή παρούσα αξία των εσόδων του δημοσίου από τις καταβολές (ετήσιες και εφάπαξ εάν υπάρχουν) του σχήματος που θα αναλάβει τη διαχείριση και λειτουργία των υποδομών. Αντίστοιχα και στην περίπτωση της δημιουργίας σταθμού εκκίνησης κρουαζιέρας στο Λαύριο μπορούν να χρησιμοποιηθούν αυτά τα μοντέλα και πιο συγκεκριμένα το μοντέλο που αναπτύχθηκε στο κεφάλαιο 7 της διδακτορικής διατριβής και ελαχιστοποιεί τους πιθανούς κινδύνους για την επιλογή αναδόχου του οποίου η οικονομική προσφορά μπορεί να μην οδηγεί στη μέγιστη ωφέλεια για το δημόσιο.

Η επιτυχής υλοποίηση της επένδυσης αποφέρει περισσότερα έσοδα προς τον ιδιοκτήτη της υποδομής καθώς προβλέπεται μεταβλητό αντάλλαγμα ως ποσοστό επί των κερδών. Επομένως το όφελος του δημοσίου τομέα είναι η καλύτερη δυνατή εξέλιξη του έργου με την συνεισφορά του να αποκτά ιδιαίτερη σημασία για την ορθή διαχείριση των κινδύνων που το ίδιο το δημόσιο έχει από την σύμβαση αναλάβει να διαχειριστεί.

$$\Sigma. A. K. = A + \sum_{j=1}^n \frac{S_j I}{(1+r)^j} + \sum_{j=1}^n \frac{F_j}{(1+r)^j} + \frac{R}{(1+r)^n} + \sum_{j=1}^l \frac{L_j}{(1+r)^l}$$

Όπου:

Σ.Α.Κ.: Σταθμισμένο Άθροισμα Καταβολών

A: Εφάπαξ Αντάλλαγμα μηδέν (0) ή σταθερό για όλους τους διαγωνιζόμενους (και το οποίο καταβάλλεται κατά την υπογραφή της σύμβασης).

S_(j) = Ετήσιο Σταθερό Αντάλλαγμα που καταβάλει ο ιδιώτης προς το δημόσιο για τη χρήση της υποδομής έτους j, 1 < j < έτη παραχώρησης (n)
F_(j) = Ετήσιο Μεταβλητό Αντάλλαγμα που καταβάλει ο ιδιώτης προς το δημόσιο για τη χρήση της υποδομής έτους j, 1 < j < έτη παραχώρησης (n) και για την συγκεκριμένη περίπτωση υπολογίζεται ως ποσοστό των κερδών προ φόρων και αποσβέσεων (EBIDTA). Στο μοντέλο καθορίζεται ελάχιστη τιμή του μεταβλητού ανταλλάγματος ως το 70% των προϋπολογιζόμενων κερδών σύμφωνα με το επιχειρηματικό πλάνο του ιδιώτη.

r = Επιτόκιο Προεξόφλησης το οποίο υπολογίζεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου έχοντας διαμορφωθεί ανάλογα με τους συστημικούς κινδύνους του έργου.

I: Η ετήσια καταβολή αναπροσαρμόζεται ετησίως, με βάση τον πληθωρισμό (ΔTK), ο οποίος ορίζεται συγκεκριμένα για χρονικό διάστημα της σύμβασης στο οποίο και μπορεί να εκτιμηθεί με μεγαλύτερη ασφάλεια. Μετά το πέρας της περιόδου αυτής το ετήσιο αντάλλαγμα παραμένει σταθερό και δεν αναπροσαρμόζεται.

R = Υπολειμματική Αξία της υποδομής η οποία υπολογίζεται ως η αναπόσβεστη αξία της αρχικής επένδυσης ($R = I_0 - \text{Αποσβέσεις}$)

L = Το όφελος από την δημιουργία των άμεσων θέσεων εργασίας από την επένδυση για τα πρώτα l χρόνια της σύμβασης που υπολογίζεται βάση του συνολικού μεικτού κόστους εργασίας⁴³³.

Το είδος της επένδυσης το οποίο δεν προβλέπει κατασκευή νέων υποδομών στο λιμένα αλλά ανάπτυξη χερσαίων εγκαταστάσεων για την εξυπηρέτηση των πλοίων, επιβατών και πληρωμάτων δεν απαιτεί σημαντικά κεφάλαια αλλά ούτε εξεζητημένες τεχνολογικές λύσεις όπως ισχύει σε άλλου είδους έργα υποδομής (αεροδρόμια, σύγχρονα οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, υποδομές λιμένων, νοσοκομεία κλπ). Επιπλέον καθ' όλη τη συμβατική περίοδο είναι προς όφελος του παραχωρησιούχου η άριστη λειτουργία των εγκαταστάσεων με τις αντίστοιχες επενδύσεις για ανακαινίσεις ή εισαγωγή νέων υπηρεσιών τεχνολογιών κλπ (capital improvements).

Με την εφαρμογή του προτεινόμενου μοντέλου αξιολόγησης το ύψος της αρχικής επένδυσης που θα δεσμευτεί και θα υλοποιήσει ο παραχωρησιούχος είναι προς όφελος τόσο του δημοσίου καθώς η υποδομή θα επιστρέψει στην κατοχή του με το πέρας της συμβατικής περιόδου όσο και του ιδιώτη που θα αξιολογηθεί θετικά για αυτό. Επίσης η δημιουργία νέων μόνιμων θέσεων εργασίας κατά την λειτουργία της υποδομής αξιολογείται επίσης θετικά για τους υποψήφιους επενδυτές με την εφαρμογή του μοντέλου. Υπολογίζεται ότι σε μόνιμη βάση η εταιρία ειδικού

⁴³³ Στην ανάλυση χρησιμοποιείται το συνολικό πραγματικό κόστος εργασίας με πραγματικές σημερινές μέσες τιμές όπως προτείνεται από τον Honohan (1998). Δηλαδή το θεωρητικό κόστος εργασίας (shadow wage) ισούται με το πραγματικό κατά 80% - 100%.

σκοπού που θα αναλάβει τη λειτουργία του τερματικού σταθμού μπορεί να απασχολεί περί τα 20 άτομα.

Λαμβάνοντας υπόψη τα εκτιμώμενα έσοδα και έξοδα κατά τη λειτουργία του σταθμού κρουαζιέρας από τον ιδιώτη διαχειριστή, την πιθανή ελάχιστη απόδοση (προ φόρων) που επιθυμεί να έχει σε σχέση με το ρίσκο που αναλαμβάνει διαμορφώνεται το βασικό σενάριο σχετικά με τα δυνατά ανταλλάγματα προς το δημόσιο – κύριο της υποδομής καθώς και η αξιολόγηση αυτών με βάση το παραπάνω μοντέλο. Οι χρηματοροές που προκύπτουν από το βασικό μοντέλο παρουσιάζονται αναλυτικά στο παράρτημα.

Για τον υπολογισμό του συντελεστή προεξόφλησης λαμβάνονται υπόψη οι κυριότεροι κίνδυνοι που διέπουν το έργο ενώ ο συντελεστής προεξόφλησης προσαρμόζεται ανάλογα με το ποσοστό των κινδύνων που μεταφέρεται στον ιδιώτη αλλά και την σπουδαιότητα του κάθε ενός⁴³⁴.

$$R'_e = R_f + \rho_j \beta_e (R_m - R_f)$$

$$\rho_j = \sum_{i=1}^n w_i \theta_{ij}$$

R'_e απόδοση των ιδίων κεφαλαίων προσαρμοσμένη στο ποσοστό των κινδύνων που αναλαμβάνει ο ιδιώτης

ρ_j το συνολικό ποσοστό των κινδύνων του έργου που αναλαμβάνει ο ιδιώτης

β_e το beta των ιδίων κεφαλαίων του ιδιώτη (δηλαδή η συσχέτιση μεταξύ του ρίσκου του έργου με το ρίσκο της αγοράς)

w_i το ποσοστό επιρροής κάθε κινδύνου στη συνολική ΚΠΑ του έργου

θ_{ij} το ποσοστό των ασφαλιστρών κινδύνων που μεταφέρονται στον ιδιώτη.

Οι βασικότεροι κίνδυνοι κατά σειρά που αναλαμβάνει να διαχειριστεί ο ιδιώτης στη συγκεκριμένη επένδυση είναι οι ακόλουθοι:

- Ζήτηση των υπηρεσιών, που καθορίζουν σε σημαντικό βαθμό τα έσοδα. Το συγκεκριμένο ρίσκο κατατάσσεται ως η παράμετρος με την μεγαλύτερη επιρροή στην βιωσιμότητα του έργου που αναλαμβάνει να διαχειριστεί πλήρως ο ιδιωτικός τομέας.
- Κόστος λειτουργίας του έργου και της υποδομής. Επίσης αναλαμβάνεται πλήρως από τον ιδιώτη επενδυτή και έχει επιρροή στην εξέλιξη της επιτυχίας του έργου.
- Κόστος κατασκευής που ως κίνδυνος διαχειρίζεται από τον ιδιώτη, ωστόσο με μικρή συμμετοχή στο συνολικό κίνδυνο του έργου,

⁴³⁴Όπως προτείνεται από τους Jang (2010), S. Wales Government (2007) και Hirst (2007)

εξαιτίας ότι η υποδομή είναι υφιστάμενη ενώ η κοστολόγηση και ο προϋπολογισμός μπορούν να γίνουν εκ των προτέρων με αρκετά μεγάλη ακρίβεια.

- Η πορεία της αγοράς της κρουαζιέρας. Το μεγαλύτερο μέρος του συγκεκριμένου ρίσκου διατηρεί το δημόσιο και μέσω της ρυθμιστικής πολιτικής που εξασκεί καλείται να διατηρήσει ένα σταθερό και φιλικό πλαίσιο μέσα στο οποίο θα αναπτυχθεί η αγορά της κρουαζιέρας στην Ελλάδα. Κίνδυνος εξίσου σημαντικός για την επιτυχία όχι μόνο του συγκεκριμένου έργου αλλά και των υπολοίπων λιμένων κρουαζιέρας.
- Η πορεία του πληθωρισμού, όπου το μεγαλύτερο μέρος του συγκεκριμένου ρίσκου διατηρεί το δημόσιο

Κατηγορία Κινδύνων	Σημαντικότητα	Ποσοστό που μεταφέρεται στον ιδιώτη
Ζήτηση Υπηρεσιών	36%	36%
Κόστος Λειτουργίας & Διαχείρισης	21%	21%
Διαχείριση στην Περίοδο Κατασκευής & Κόστος	14%	14%
Πορεία της Αγοράς	21%	6%
Πορεία Πληθωρισμού	7%	2%
	100%	80%

Με την εφαρμογή του παραπάνω τύπου υπολογισμού και με την παραδοχή της έλλειψης επαρκούς χρηματοδότησης από το ελληνικό τραπεζικό σύστημα⁴³⁵ για την επένδυση προκύπτει συντελεστής προεξόφλησης που λαμβάνει υπόψη την μεταφορά των κινδύνων προς το ιδιωτικό σχήμα της τάξης του 11,40%⁴³⁶.

⁴³⁵ Επομένως λαμβάνεται υπόψη ότι η επένδυση υλοποιείται με 100% ίδια κεφάλαια και χωρίς τραπεζικό δανεισμό.

⁴³⁶ Οι γενικές κατευθύνσεις που έχει ορίζει η κάθε χώρα σχετικά με τους συντελεστές προεξόφλησης κάθε έργου ποικίλουν ανάλογα με την χώρα, την περίοδο (χρονολογία) και φυσικά τον τομέα του έργου και της αγοράς, οπότε είναι δύσκολο να βρεθούν άμεσα συγκρίσιμα έργα που υλοποιούνται την ίδια περίοδο σε διεθνές επίπεδο. Βλέπε Harisson (2010)

ΒΑΣΙΚΟ ΣΕΝΑΡΙΟ ΖΗΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΙΜΟΛΟΓΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ							
	Εφάπαξ Αντάλλαγμα	Σταθερό Ετήσιο Αντάλλαγμα 1ου έτους	Μεταβλητό Ετήσιο Αντάλλαγμα % EBITDA	Μεταβλητό Ετήσιο Αντάλλαγμα σε Αξία (1ο έτος)	IRR Ιδιώτη	NPV Ιδιώτη	NPV/ΩΦΕΛΕΙΑ (αξιολόγηση δημόσιου με 70% εγγυημένο μεταβλητό)
1	- €	650.000 €	10,00%	103.771 €	19,51%	2.644.510 €	7.273.345 €
2	- €	650.000 €	15,00%	155.657 €	18,47%	2.279.235 €	7.529.038 €
3	- €	500.000 €	20,00%	238.443 €	20,49%	2.910.386 €	6.722.639 €
4	1.000.000 €	500.000 €	10,00%	119.221 €	18,64%	2.852.714 €	7.032.309 €
5	1.500.000 €	450.000 €	15,00%	186.557 €	16,93%	2.334.266 €	7.408.341 €
6	2.000.000 €	400.000 €	10,00%	129.521 €	17,25%	2.692.294 €	7.170.840 €

Για τα δεδομένα και τις υποθέσεις που λήφθηκαν υπόψη παραπάνω σε σχέση με τα έσοδα και τα έξοδα, μία οικονομική προσφορά της τάξης των €650χιλ ως σταθερό ετήσιο αντάλλαγμα και επιπλέον 10% - 15% μεταβλητό ετήσιο αντάλλαγμα επί των κερδών προ φόρων και αποσβέσεων χωρίς εφάπαξ αντάλλαγμα είναι εφικτό και ελκυστικό τόσο για το ιδιωτικό σχήμα όσο και για το δημόσιο, καθώς εξασφαλίζει τα μέγιστα έσοδα για το δημόσιο καθώς και εύλογες αποδόσεις της επένδυσης του ιδιώτη. Είναι προφανές ότι διαφορετική προσέγγιση από τους συμμετέχοντες – εταιρίες με μεγάλη τεχνογνωσία στον τομέα της κρουαζιέρας μπορεί να οδηγήσει σε διαφορετικά αποτελέσματα ευνοϊκότερα τόσο για το δημόσιο όσο και για τις ίδιες. Αντίστοιχα τα αποτελέσματα στο δυσμενές σενάριο εσόδων παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα όπου πάλι πιστοποιείται η βιωσιμότητα του έργου υπό μη ευνοϊκές συνθήκες.

ΒΑΣΙΚΟ ΣΕΝΑΡΙΟ ΖΗΤΗΣΗΣ ΜΕ ΔΥΣΜΕΝΕΣ ΣΕΝΑΡΙΟ ΕΣΟΔΩΝ							
	Εφάπαξ Αντάλλαγμα	Σταθερό Ετήσιο Αντάλλαγμα 1ου έτους	Μεταβλητό Ετήσιο Αντάλλαγμα % EBITDA	Μεταβλητό Ετήσιο Αντάλλαγμα σε Αξία (1ο έτος)	IRR Ιδιώτη	NPV Ιδιώτη	NPV/ΩΦΕΛΕΙΑ (αξιολόγηση δημόσιου με 70% εγγυημένο μεταβλητό)
1	- €	500.000 €	10,00%	80.888 €	17,21%	1.822.313 €	5.944.976 €
2	- €	480.000 €	15,00%	124.479 €	17,72%	1.984.355 €	5.997.421 €
3	- €	450.000 €	20,00%	172.076 €	18,47%	2.227.418 €	5.989.274 €
4	750.000 €	420.000 €	10,00%	89.128 €	16,34%	1.797.231 €	6.011.917 €
5	1.000.000 €	380.000 €	10,00%	93.248 €	16,38%	1.896.898 €	5.931.679 €
6	1.000.000 €	350.000 €	20,00%	192.676 €	17,00%	2.139.961 €	6.178.879 €

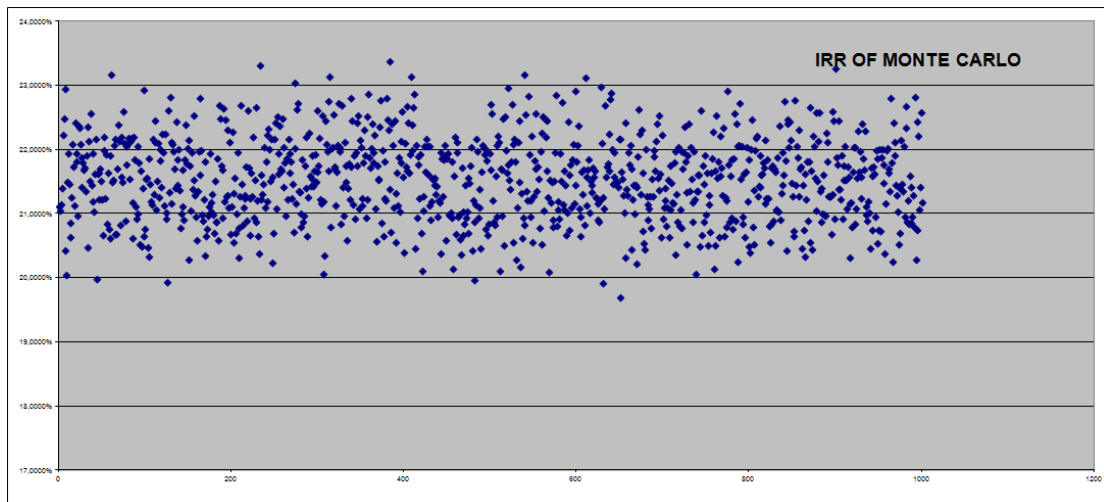
Με την εφαρμογή της ανάλυσης ευαισθησίας Monte Carlo για το βασικό σενάριο που αναλύεται παραπάνω με απόκλιση στη ζήτηση της τάξης του +/- 5% και +/- 10% τόσο στα έσοδα όσο και στα έξοδα επιβεβαιώνεται η βιωσιμότητα της επένδυσης για τον ιδιώτη⁴³⁷ και κατά συνέπεια η δυνατότητα λειτουργίας της υποδομής με οικονομικούς όρους ευνοϊκούς και για το δημόσιο μέσω της είσπραξης των ετήσιων τελών από

⁴³⁷ Στην σημερινή εποχή αποδόσεις του ύψους 16% - 19% που υπολογίζονται στις αναλύσεις θεωρούνται εύλογα και ελκυστικά για υποψήφιους επενδυτές και επενδυτικά κεφάλαια, με δεδομένο το ρίσκο της χώρας. Ο Inderst (2010) μελετώντας 37 επενδυτικά κεφάλαια σε έργα υποδομών παγκοσμίως υπολογίζει ότι ο σταθμισμένος μέσος όρος του εσωτερικού βαθμού απόδοσης (στο καθαρό αποτέλεσμα) από το 1993 έως το 2007 κυμαίνεται μεταξύ 5,50 % - 9,00%

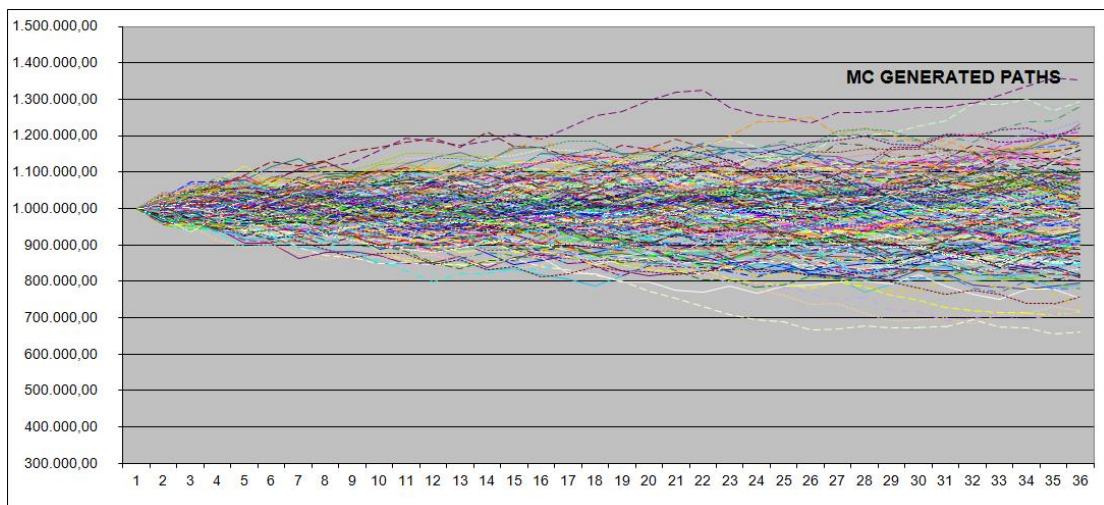
το λειτουργό/διαχειριστή του τερματικού σταθμού μέσω σύμβασης παραχώρησης.

Ζήτηση -5% / +5%

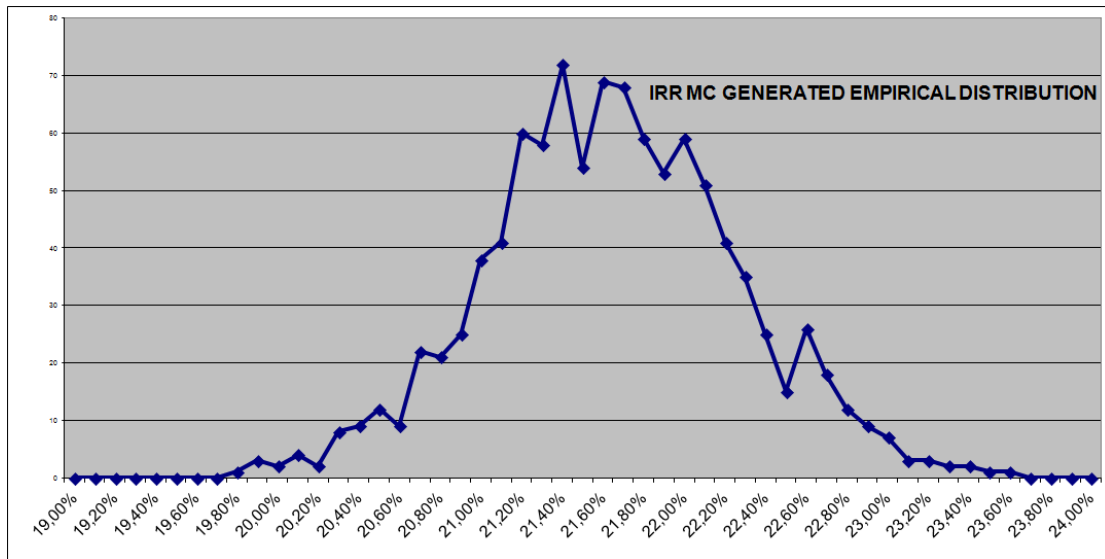
FINAL MONTE CARLO DATA PARAMETERS	
MEAN	21,5346%
KURTOSIS	-39,2212%
SKEWNESS	5,1272%
MINIMUM	19,69%
MAXIMUM	23,3638%
SAMPLE VARIANCE	0,00418%
STANDARD DEVIATION	0,6468%



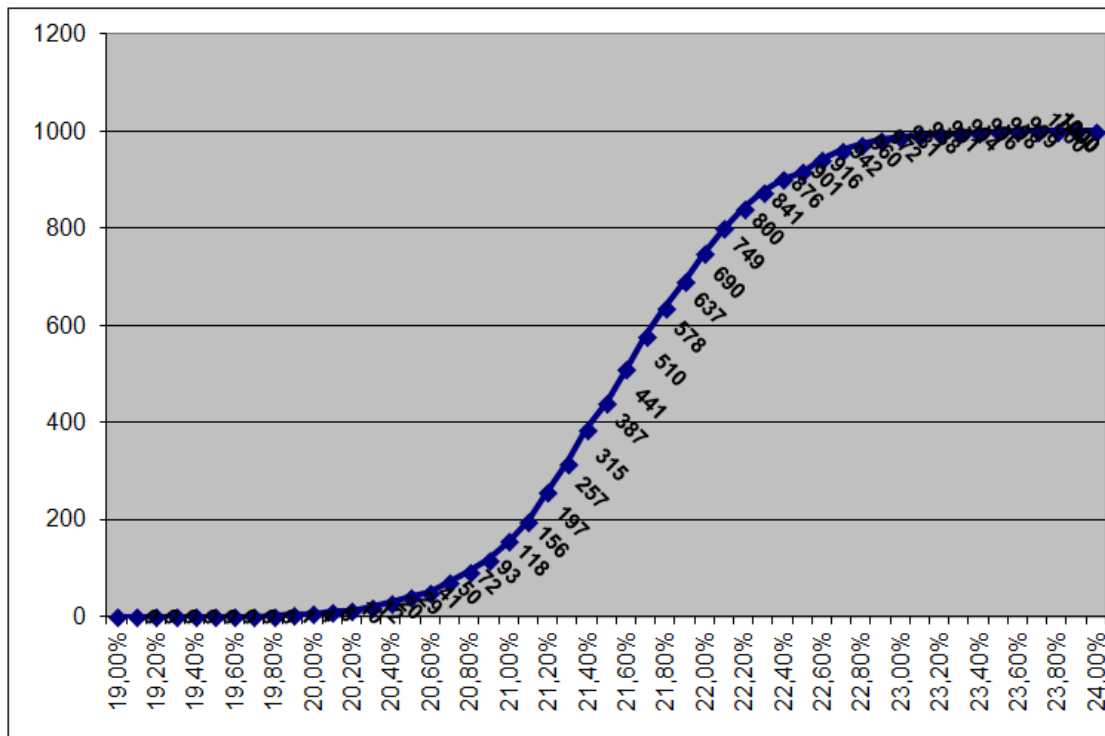
IRR για τους τυχαίους περιπάτους (-5% + 5%)



Καθαρά έσοδα για κάθε έναν από τους τυχαίους περιπάτους (-5% + 5%)



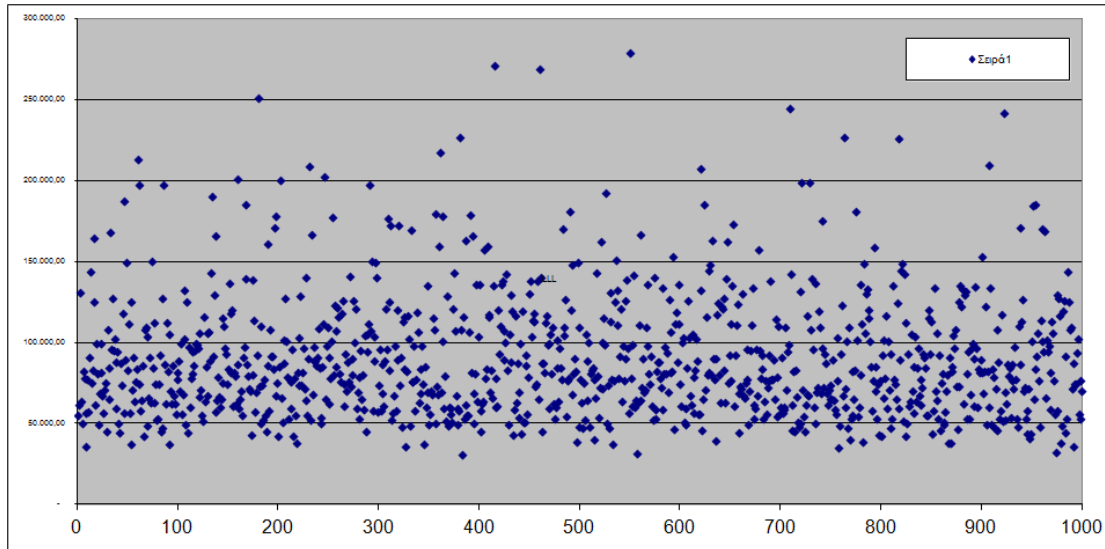
Κατανομή IRR (-5% + 5%)



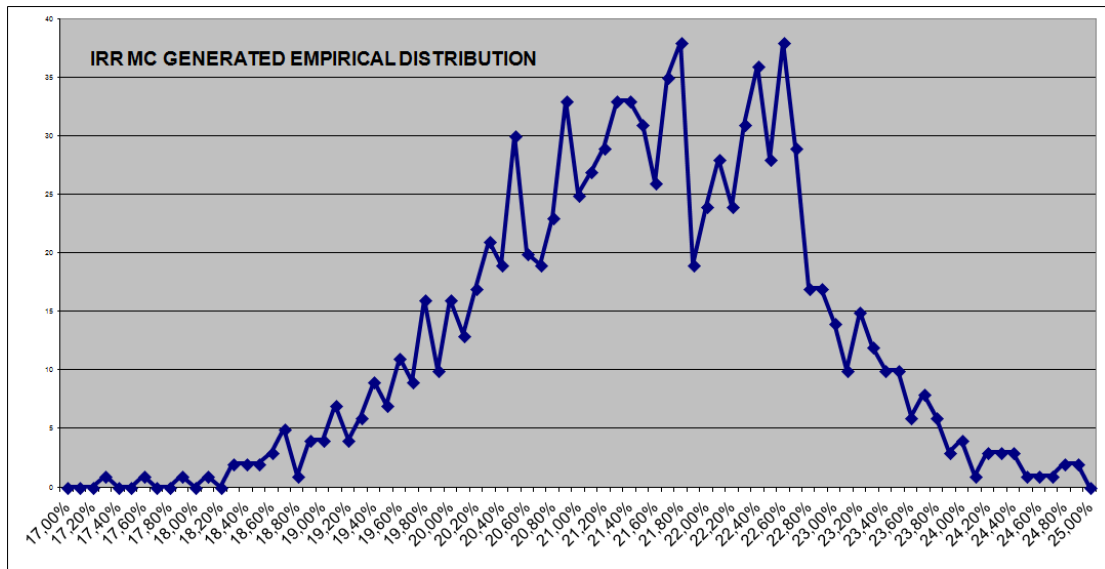
Αθροιστική Κατανομή IRR (-5% + 5%)

Ζήτηση -10% / +10%

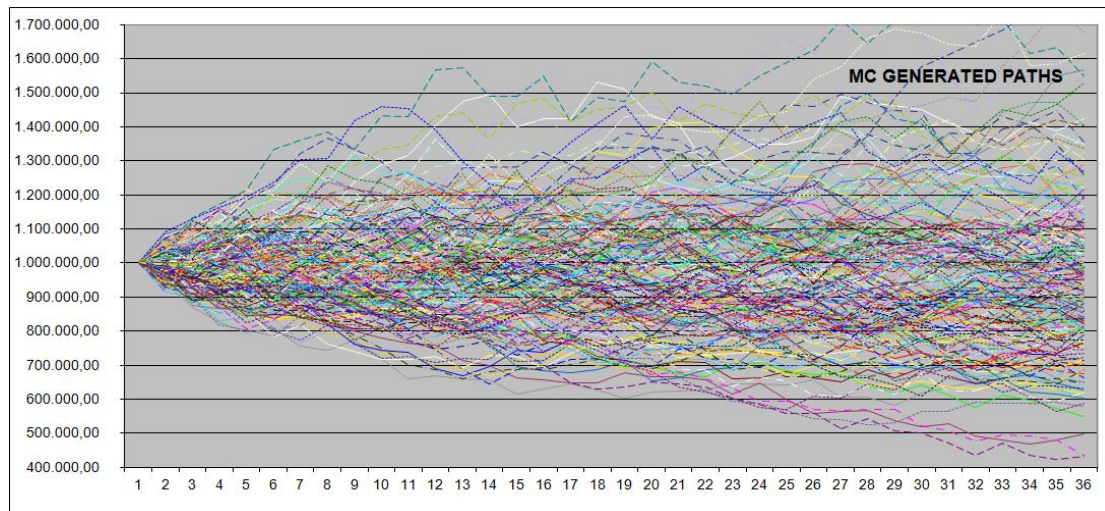
FINAL MONTE CARLO DATA PARAMETERS	
MEAN	21,4834%
KURTOSIS	6,2450%
SKEWNESS	-5,5733%
MINIMUM	16,99%
MAXIMUM	25,7248%
SAMPLE VARIANCE	0,01638%
STANDARD DEVIATION	1,2800%



IRR για τους τυχαίους περιπάτους (-10% +10%)



Κατανομή IRR (-10% + 10%)



Καθαρά έσοδα για κάθε έναν από τους τυχαίους περιπάτους (-10% + 10%)

Η τελική επιλογή για την οικονομική προσφορά που θα καταθέσει ο κάθε ιδιώτης / επενδυτικό σχήμα σε μία πιθανή δημοπρασία εξαρτάται κυρίως από το προφίλ του επενδυτή και τις επιθυμητές αποδόσεις ανάλογα με τους κινδύνους που έχει να διαχειριστεί αλλά και την προέλευση των κεφαλαίων προς επένδυση. Στην μελέτη της περίπτωσης του Λαυρίου που αναλύσαμε θεωρήθηκε ότι η επένδυση υλοποιείται μόνο με ίδια κεφάλαια και χωρίς τραπεζικό δανεισμό λαμβάνοντας υπόψη την υφιστάμενη κατάσταση στην εγχώρια χρηματαγορά. Ωστόσο η παραδοχή αυτή μπορεί να διαφοροποιηθεί ανάλογα στο μέλλον.

Τέλος πρέπει να τονιστεί ότι θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο από την πολιτεία όσο και από την λιμενική αρχή του Λαυρίου και τους τοπικούς παράγοντες τα παράλληλα και έμμεσα οφέλη για την τοπική οικονομία καθώς όπως έχει αναφερθεί παραπάνω η κατά κεφαλήν δαπάνη των τουριστών σε κάθε λιμάνι εκκίνησης είναι περίπου €300 ενώ €60 όταν πρόκειται για λιμάνι διέλευσης⁴³⁸. Ταυτόχρονα ενισχύεται η εθνική οικονομία μέσω της ανάπτυξης συγκεκριμένων κλάδων που σχετίζονται άμεσα με την αγορά της κρουαζιέρας όπως προμήθεια καυσίμων, τροφίμων, επισκευές πλοίων κλπ, με συνέπεια τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Η συγκεκριμένη προσέγγιση πρέπει να ισχύει και στην περίπτωση άλλων έργων δημιουργίας νέων υποδομών ή εκμετάλλευσης υφιστάμενων υποδομών που με στην σημερινή τους κατάσταση λειτουργούν ανεπαρκώς ή ακόμη και δεν λειτουργούν καθόλου με ταυτόχρονη απαξίωση της αξίας τους.

⁴³⁸ Εθνική Τράπεζα Ελλάδος (2012)

10.8 Η λύση της χρηματοδότησης και η μείωση του κόστους της για το δημόσιο για την ανάπτυξη νέων λιμενικών υποδομών.

Η περαιτέρω ανάπτυξη των ελληνικών λιμανιών και η βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς τους απαιτεί επενδύσεις σε υποδομές, βελτιστοποίηση διαδικασιών και συστημάτων λειτουργίας. Ανεξάρτητα με το ιδιοκτησιακό καθεστώς των λιμένων οι απαιτούμενες επενδύσεις και τα κεφάλαια που πρέπει να εξασφαλιστούν για τη δημιουργία υποδομών και αναδομών είναι μεγάλα και η απόσβεση τους μακροχρόνια, ενώ η περίοδος κατασκευής με όλους τους κινδύνους που υπάρχουν διαρκεί αρκετά χρόνια. Η απαίτηση για υψηλού όγκου κεφαλαία αποτελεί συχνά εμπόδιο για πολλούς ιδιώτες επενδυτές και οι πιθανές πηγές χρηματοδότησης (δανεισμός) προσφέρουν βραχυπρόθεσμες λύσεις σε σχέση με τον κύκλο ζωής των έργων⁴³⁹. Ταυτόχρονα τα τελευταία χρόνια οι κεντρικές κυβερνήσεις βρίσκονται αντιμέτωπες με το πρόβλημα της οικονομικής ύφεσης σε μία περίοδο κρίσης όπου απαιτούνται δομικές μεταρρυθμίσεις με αποτέλεσμα η υλοποίηση νέων έργων υποδομής να υστερεί σε σχέση με τις πραγματικές ανάγκες. Η αύξηση των δαπανών για επενδύσεις μέσω του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, ώστε να δοθεί ώθηση στην οικονομία και την κατανάλωση και να ισοσκελίσει τη μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων είναι αρκετά δύσκολη σε ένα περιβάλλον όπου το κόστος δανεισμού για το δημόσιο συνεχώς αυξάνεται και οι κάθε είδους επενδυτές είναι περισσότερο επιφυλακτικοί.

10.8.1 Παραδοσιακός τραπεζικός δανεισμός και μονογραμμικά ομόλογα έργων (monoline bonds)

Με δεδομένο το γεγονός ότι η κινητοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων είναι αποτελεί υπό προϋποθέσεις λύση για την υλοποίηση έργων υποδομής μέσω των ΣΔΙΤ, αρκετή συζήτηση γίνεται τα τελευταία χρόνια σχετικά με τους τρόπους, τις διαδικασίες και τις δομές που πρέπει να ακολουθούνται ώστε να εξασφαλίζονται τα απαιτούμενα κεφάλαια για τις επενδύσεις αυτές. Παραδοσιακά η μέθοδος του τραπεζικού δανεισμού για την κατασκευή των έργων αποτελούσε το κυρίαρχο εργαλείο χρηματοδότησης ωστόσο από τη δεκαετία του 1990 και μετά χρησιμοποιήθηκε ευρύτατα ο μηχανισμός της έκδοσης ομολόγων ως κύριο μέσω χρηματοδότησης που εφαρμόστηκε όμως στις ανεπτυγμένες ευρωπαϊκές χώρες όπως την Μεγάλη Βρετανία, την Ολλανδία και τη Γαλλία⁴⁴⁰. Ειδικότερα στη Μεγάλη Βρετανία από το 1996 έως 2009 πάνω από το 50% των έργων που υλοποιήθηκαν μέσω συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα χρηματοδοτήθηκαν μέσω

⁴³⁹ Χλωμούδης (2001)

⁴⁴⁰ Wagenvoort (2010)

ομολόγων με το ποσοστό να φτάνει το 72% για τα έργα που ο προϋπολογισμός τους ξεπερνούσε τα 500εκατ στερλίνες⁴⁴¹.

Σε κάθε περίπτωση και ανεξάρτητα από το μηχανισμό εξασφάλισης των αναγκαίων κεφαλαίων για την υλοποίηση των έργων (έκδοση ομολόγων ή παραδοσιακός τραπεζικός δανεισμός) τα έργα υποδομής που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ έχουν κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τα οποία επηρεάζουν τη χρηματοδότησή τους. Το σημαντικότερο είναι η μεγάλη περίοδος των συμβάσεων που μπορεί να ξεπερνούν τα 30 χρόνια με αποτέλεσμα η χρηματοδότησή τους να απευθύνεται σε επενδυτές και χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που έχουν μακροχρόνιο ορίζοντα και οι υποχρεώσεις τους μπορούν να καλύπτονται από μακροχρόνια έσοδα όπως αυτά προκύπτουν από συμβόλαια ΣΔΙΤ⁴⁴².

Σημαντική παράμετρος επίσης για τους χρηματοδότες αποτελεί η μεγάλη διάρκεια κατασκευής των έργων υποδομής και οι αντίστοιχοι κίνδυνοι της αλλά και οι μακροχρόνιες διεργασίες και διαπραγματεύσεις μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων φορέων μέχρι την υπογραφή των συμβάσεων. Κατά τη διάρκεια της κατασκευής στις περισσότερες των περιπτώσεων δεν υπάρχουν χρηματοροές με αποτέλεσμα η αποπληρωμή της χρηματοδότησης (τοκοχρεολύσια δανείου ή κουπόνια ομολόγων) να αρχίζει μετά την ολοκλήρωση της κατασκευής και την έναρξη της λειτουργίας του έργου. Επίσης αρκετές φορές η πολυπλοκότητα των έργων που υλοποιούνται μέσω σχημάτων συνεργασίας με ιδιωτικούς φορείς είναι μεγάλη και οι υποψήφιοι χρηματοδότες δεν έχουν την απαιτούμενη στελέχωση και υποδομή να παρακολουθήσουν τις διάφορες διαπραγματεύσεις μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων που θα υλοποιήσουν το έργο μέσω της σύμβασης.

Στη μελέτη του Ευρωπαϊκού Κέντρου ΣΔΙΤ το 2010⁴⁴³ αναλύονται διεξοδικά τα θετικά και αρνητικά των δύο μεθόδων χρηματοδότησης των έργων, αυτής του παραδοσιακού τραπεζικού δανεισμού και της έκδοσης των ομολόγων έργων. Η μορφή των ομολόγων που εξετάζεται είναι αυτή των μονογραμμικών μοντέλων (monoline bonds), δηλαδή ομόλογα τα οποία προσφέρουν εξασφάλιση/εγγύηση για τους κατόχους τους τόσο για το κεφάλαιο που έχουν επενδύσει όσο και για τους τόκους, έναντι κάποιου ασφαλιστρού που σχετίζεται με τους κινδύνους του έργου συνολικά και τις πιθανότητες αποτυχίας καθώς και την πιστοληπτική ικανότητα του εκδότη.

Ιστορικά το μονογραμμικά ομόλογα εμφανίστηκαν στην Αμερική τη δεκαετία το '70 και ήταν πλήρως εξασφαλισμένα κατά τέτοιο τρόπο ώστε να κατατάσσονται στην κατηγορία AAA από τους οίκους αξιολόγησης. Με τον τρόπο αυτό οι εκδότες των ομολόγων είχαν πρόσβαση σε κεφάλαια με μικρότερο κόστος σε σχέση με το δανεισμό άλλων εταιριών (corporate bonds) κυρίως λόγω της αξιολόγησης του ομολόγου και λιγότερο εξαιτίας

⁴⁴¹ HM Treasury (2012)

⁴⁴² Bitsch (2010)

⁴⁴³ European PPP Expertise Center (2010)

της πιστοληπτικής ικανότητας του δανειζόμενου, της φύσης του προς χρηματοδότηση έργου ή χαρτοφυλακίου έργων.

Οι κάτοχοι ομολόγων έχουν τη δυνατότητα να δανείζουν χρήματα με σταθερό επιτόκιο (fixed rate) σε σχέση με τις τράπεζες οι οποίες δανείζουν συνήθως με κυμαινόμενο επιτόκιο και για το λόγο αυτό αρκετές φορές απαιτείται εφαρμογή μηχανισμού ανταλλαγής επιτοκίων από κυμαινόμενο σε σταθερό από τις τράπεζες που συμμετέχουν στη χρηματοδότηση. Επιπλέον οι αποπληρωμές των ομολόγων μπορεί πιο εύκολα να συνδέονται με τις χρηματοροές του έργου καθιστώντας την αποπληρωμή τους περισσότερο σίγουρη.

Όλα τα παραπάνω είχαν σαν αποτέλεσμα το κόστος δανεισμού μέσω ομολόγων να είναι ανταγωνιστικό σε σχέση με αυτό του τραπεζικού συστήματος συμπεριλαμβανομένου ακόμη και του ασφάλιστρου για την εγγύηση πληρωμής.

Γενικά το κόστος του δανεισμού μέσω των ομολόγων διαμορφώνεται σύμφωνα με την σχέση:

$$\text{Κόστος δανεισμού μονογραμμικών ομολόγων} = \text{Βασικό επιτόκιο} + \text{περιθώριο} + \text{κόστος εγγύησης (ασφάλιστρο)}$$

Όπου το βασικό επιτόκιο για την Ευρώπη είναι η απόδοση των ευρωπαϊκών ομολόγων της 20ετίας ή και περισσότερο, το περιθώριο σχετικό με το ρίσκο που αναλαμβάνει ο επενδυτής και το κόστος για την εξασφάλιση των δανειστών σε περίπτωση αποτυχίας του έργου και αδυναμίας πληρωμής.

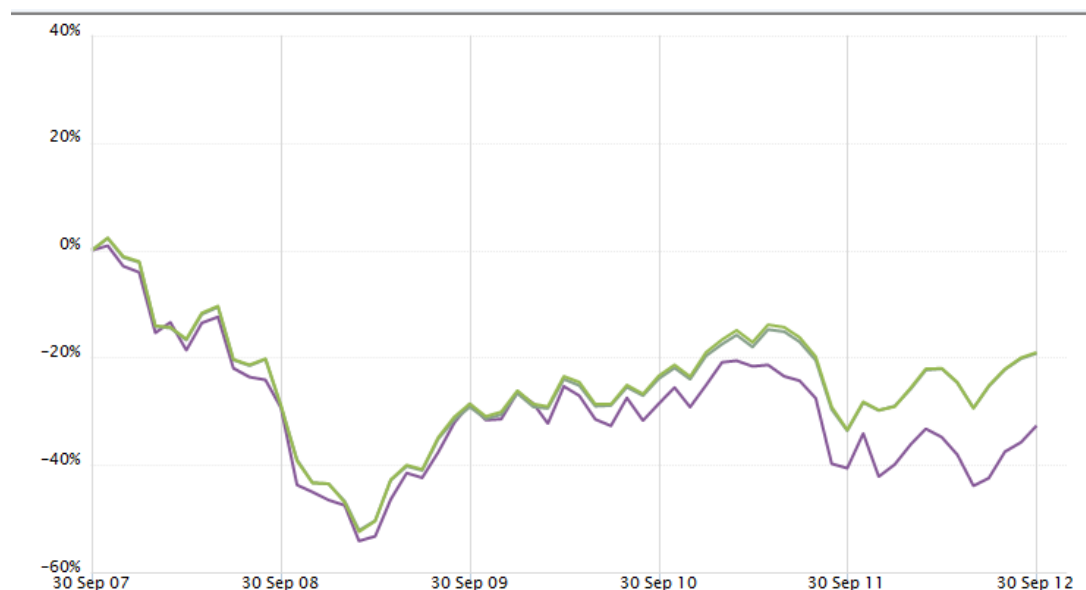
Αντίστοιχα το κόστος δανεισμού μέσω τραπεζικού δανεισμού⁴⁴⁴ είναι συνδεδεμένο με το Euribor ή το Libor και επιπλέον περιθωρίου σχετικό με τους κινδύνους που διέπουν την υλοποίηση του έργου καθώς και αυτούς της χώρας στην οποία εκτελείται.

Εξαιτίας της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης από το 2007 και μετά παρατηρήθηκε μία σημαντική υποτίμηση της αξιολόγησης σχεδόν όλων των μονογραμμικών ομολόγων μέσω των οποίων χρηματοδοτήθηκαν έργα υποδομής στην Ευρώπη και κυρίως στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ωστόσο στις περισσότερες των περιπτώσεων τα έργα εξακολουθούσαν να λειτουργούν κανονικά με τα έσοδά τους να καλύπτουν τις υποχρεώσεις προς τους κατόχους των ομολόγων γεγονός που αποδεικνύει ότι η δομή αυτή λειτούργησε προστατευτικά για τους επενδυτές. Σαν αποτέλεσμα ήταν η πλήρης απόσυρση των επενδυτών από τα έργα ΣΔΙΤ μέσω μονογραμμικών ομολόγων. Ταυτόχρονα η αδυναμία διάθεσης κεφαλαίων τόσο από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και γενικότερα τις αγορές στα πλαίσια του παραδοσιακού τρόπου χρηματοδότησης όσο και από τις κεντρικές

⁴⁴⁴ Στις περισσότερες περιπτώσεις της χρηματοδότησης έργων υποδομής τα δανειακά κεφάλαια προέρχονται από κοινοπραξίες τραπεζικών ιδρυμάτων (syndications)

κυβερνήσεις από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων είχαν σαν αποτέλεσμα την ύφεση στην υλοποίηση έργων υποδομής.

Η έκθεση πολλών ιδρυμάτων σε χρηματοδότηση έργων υποδομής ΣΔΙΤ ήταν μεγάλη με την Barclays Global Investors να έχει συνολικά χαρτοφυλάκιο ύψους \$3,2τρς στην ευρωπαϊκή αγορά, την PIMCO με \$940δς και άλλες επενδυτικές, ασφαλιστικές εταιρίες και συνταξιοδοτικά κεφάλαια να ακολουθούν, ενώ οι απώλειες για τις αποτιμήσεις των χαρτοφυλακίων τους σε αρκετές περιπτώσεις σοβαρές.



HSBC PPP European Growth

Οι κύριοι λόγοι που οδήγησαν και εξακολουθούν να κρατούν τους επενδυτές και τις κεφαλαιαγορές μακριά και με ιδιαίτερη επιφυλακτικότητα στην χρηματοδότηση έργων υποδομής που υλοποιούνται μέσω συμπράξεων είναι οι ακόλουθοι:

- Ύπαρξη εναλλακτικών επενδυτικών ευκαιριών σε παγκόσμιο με καλύτερους συντελεστές απόδοσης - ρίσκου για τα διαθέσιμα κεφάλαια σε πλήθος αγορών και δραστηριοτήτων.
- Αδυναμία των θεσμικών επενδυτών να αναλύσουν και να αξιολογήσουν εσωτερικά με ακρίβεια τις παραμέτρους που επηρεάζουν την επιτυχία των έργων υποδομής προς χρηματοδότηση. Ακόμη όμως και όταν υπάρχει η τεχνογνωσία για την αξιολόγηση η διαδικασία μέχρι την έναρξη υλοποίησης του έργου είναι μακροχρόνια.
- Μεγάλη έκθεση ορισμένων μεγάλων επενδυτικών εταιριών σε ομόλογα έργων με αποτέλεσμα να μην μπορούν να διαθέσουν νέα κεφάλαια σε αντίστοιχες επενδύσεις εξαιτίας των περιορισμών για διαφοροποίηση και διασπορά των κινδύνων στο χαρτοφυλάκιο τους.

- Σκεπτικισμός των επενδυτών να αναλάβουν κινδύνους που σχετίζονται άμεσα με τους κατασκευαστικούς κινδύνους. Συνήθως το προφίλ των επενδυτών δεν ευνοεί την ανάληψη σημαντικών κατασκευαστικών κινδύνων και μάλιστα σε έργα υποδομής τα οποία απαιτούν εφαρμογή σύγχρονων τεχνικών μεθόδων κατά τη διαδικασία ανάπτυξης τους. Σε αρκετά έργα που έχουν υλοποιηθεί μέσω ΣΔΙΤ με τραπεζική χρηματοδότηση τα επιτόκια δανεισμού κατά τη διάρκεια κατασκευής ήταν υψηλότερα, ενώ μόλις αυτή ολοκληρωνόταν και το έργο δινόταν σε λειτουργία τα επιτόκια μειωνόντουσαν καθώς εξέλειπε ένα σημαντικό μέρος του ρίσκου, αυτό που αφορά την κατασκευή.
- Η έλλειψη κοινά αποδεκτού τρόπου μέτρησης της απόδοσης των διαχειριστών των κεφαλαίων που επενδύονται σε ΣΔΙΤ έργων υποδομής. Ως μέτρο σύγκρισης συνήθως χρησιμοποιείται η αξιολόγηση των ομολόγων από τους διάφορους οίκους σε σχέση με άλλου είδους ομόλογα (όπως κρατικά, επιχειρηματικά, ενυπόθηκα κλπ) και όχι μεταξύ των ομολόγων που χρηματοδοτούν τα ΣΔΙΤ.

Τέλος ένας από τους βασικότερους παράγοντες που προβληματίζει σημαντικά τους επενδυτές είναι η καταγραφή και αποκωδικοποίηση των κινδύνων του κάθε έργου προς χρηματοδότηση και κατά συνέπεια η αποτίμηση της αξίας του έργου συνολικά από τους διαχειριστές των υπό επένδυση κεφαλαίων. Οι παρεχόμενες πληροφορίες για τα έργα υποδομής είναι άλλοτε ελλιπείς και άλλες φορές πολύπλοκες για τους επενδυτές με αποτέλεσμα να μην μπορούν να αξιολογήσουν πραγματικά το ρίσκο της αποτυχίας του έργου με αποτέλεσμα αρκετές φορές η αξιολόγηση ενός μονογραμμικού ομολόγου με AAA να μην απεικονίζει τους πραγματικούς κινδύνους που διέπουν ένα έργο. Επιπλέον τόσο κατά τη διάρκεια της κατασκευής (που απαιτείται η χρηματοδότηση) όσο και κατά τη διάρκεια λειτουργίας (από όπου προέρχεται η απόσβεση της επένδυσης) οι χρηματοδότες έχουν ελάχιστο έλεγχο στην διαδικασία εξέλιξης του έργου και στα αποτελέσματά που έχει.

Η παραπάνω παράμετρος της δύσκολης αποτίμησης και αξιολόγησης των κινδύνων για τους επενδυτές και τις οποίες πιθανότητες η επένδυσή τους να κινδυνεύσει λόγω της μη επιτυχίας του έργου προέρχεται κυρίως από την αβεβαιότητα που σχετίζεται με την εκτίμηση της ζήτησης των υπηρεσιών που θα προσφέρονται μετά την ολοκλήρωση της επένδυσης. Η ζήτηση είναι αυτή που καθορίζει τα έσοδα του έργου και κατά συνέπεια εξασφαλίζει την αποπληρωμή των δανειστών. Όσο πιο σταθερή είναι η ζήτηση τόσο πιο άνετα νιώθουν οι επενδυτές σε σχέση με έργα όπου η ζήτηση παρουσιάζει πολλές αυξομειώσεις κατά τη διάρκεια της συμβατικής περιόδου⁴⁴⁵.

⁴⁴⁵ Bitsch (2010)

10.8.2 Εφαρμογή των covered bonds στην περίπτωση του Λαυρίου

Ο παραπάνω κίνδυνος που αναφέρθηκε και σχετίζεται με την αβεβαιότητα που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι επενδυτές σχετικά με τη χρησιμότητα ενός έργου και την επαρκή ζήτηση ώστε να καταστεί βιώσιμο μπορεί να προκύψει μέσω της εφαρμογής των covered bonds σε υφιστάμενα έργα που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ, είναι ήδη γνωστή η απόδοσή και αποτελεσματικότητά τους και μπορεί να αποτιμηθεί η αξία τους με μικρότερο ρίσκο σε σχέση με υπό εκτέλεση έργα που πρόκειται να υλοποιηθούν.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί διεξοδικά στο 8^ο κεφάλαιο η εφαρμογή των καλυπτόμενων ομολόγων (covered bond) υπό προϋποθέσεις μπορούν να εξασφαλίσουν κεφάλαια με χαμηλότερο κόστος για την ανάπτυξη συγκεκριμένων έργων υποδομής. Ως διασφάλιση των δανειστών για την αποπληρωμή των τοκοχρεολυσίων αποτελούν τα ίδια τα έργα υποδομής και συγκεκριμένα τα έσοδα που αποδίδουν από τη λειτουργία και διαχείριση της υποδομής με τα κριτήρια και την τεχνογνωσία που εφαρμόζεται στον ιδιωτικό τομέα.

Ουσιαστικά με τον τρόπο αυτό και με τη βοήθεια ήδη υφιστάμενων και πετυχημένων έργων μπορούν να χρηματοδοτηθούν τα μελλοντικά στα οποία συμμετέχει το δημόσιο και εκτελούνται αποκλειστικά από αυτό ή με τη συμμετοχή και του ιδιωτικού τομέα με σκοπό το μικρότερο κόστος εξασφάλισης των απαραίτητων κεφαλαίων από τις αγορές. Σε αντίθεση με τα ομόλογα έργων (μονογραμμικά ή μη) που αναλύθηκαν παραπάνω οι χρηματοδότες πλέον μπορούν να αξιολογήσουν και να αποτιμήσουν καλύτερα τις εξασφαλίσεις τους οι οποίες είναι ουσιαστικά τα έσοδα του υπό λειτουργία μεμονωμένου έργου ή χαρτοφυλακίου έργων τα οποία είναι γνωστά και μπορούν να συνδεθούν με την αποπληρωμή των τοκοχρεολυσίων. Η αβεβαιότητα και τα ρίσκα πλέον είναι μικρότερα καθώς υπάρχει η δυνατότητα ελέγχου των ιστορικών οικονομικών στοιχείων του έργου ενώ υφίσταται υπογεγραμμένη και υπό εκτέλεση σύμβαση παραχώρησης μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού φορέα.

Στην περίπτωση λοιπόν της ανάπτυξης ενός επιτυχημένου τερματικού σταθμού κρουαζιέρας στο λιμάνι του Λαυρίου με τη συνεργασία αξιόπιστους εταίρου ιδιώτη το κράτος έχει τη δυνατότητα να εξασφαλίσει επιπλέον κεφάλαια μέσω της έκδοσης covered bond για να υλοποιήσει τα μελλοντικά του σχέδια και επενδύσεις είτε στο λιμάνι του Λαυρίου είτε σε οποιοδήποτε άλλο λιμάνι και έργο υποδομής.

Με βάση τα έσοδα της λιμενικής αρχής μπορούν να εξασφαλιστούν κεφάλαια το ύψος των οποίων μπορεί να καθοριστεί με βάση την αξία ομολογιακών εκδόσεων, και οι οποίες ενδέχεται να προβλέπουν και την τμηματική καταβολή κουπονιών με βάση τα έσοδα του δημοσίου.

$$V_0 = A \cdot H + \sum_{i=1}^n \frac{k_i \cdot I_i \cdot O_i}{(1 + r_i - q_i)^T} + \frac{F_n \cdot O_i}{(1 + r_i - q_i)^T}$$

V₀ = Καθαρή Παρούσα Αξία.

A = Πιθανή Εφάπαξ Καταβολή.

H = Συντελεστής Βαρύτητας.

k = Ετήσια Καταβολή (Σταθερή και Μεταβλητή ανάλογα με τις συμβατικές υποχρεώσεις του ιδιώτη όπως αυτές πηγάζουν από την σύμβαση ή τις συμβάσεις).

I = Δείκτης Ετήσιας Αναπροσαρμογής (Πληθωρισμός, Επιτόκια, κλπ)

O = Δείκτης Ετήσιας Αναπροσαρμογής συσχετιζόμενος από ποσοτικές και ποιοτικές παραμέτρους του ίδιου του έργου.

r = Βασικό Επιτόκιο Μηδενικού Ρίσκου με επιπλέον περιθώριο σχετικό με το ρίσκο της χώρας.

q = Βελτιστοποίηση Επιτοκίου που προέρχεται από την ποιότητα και επιτυχία του έργου, τον επιπλέον βαθμό εξασφάλισης, το θεσμικό πλαίσιο, την αξιοπιστία του ιδιώτη που λειτουργεί την υποδομή.

F = Υπολειμματική αξία της υποδομής που αποσβένεται καθ' όλη τη διάρκεια της συμβατικής περιόδου, η αποτιμώμενη κατά τέτοιο τρόπο ώστε να ακολουθεί κάποια βασικά κριτήρια και προϋποθέσεις (ανάλογα με τις ανάγκες του δημόσιου τομέα και τη φύση του έργου ή της υποδομής).

Η χρησιμοποίηση επιτυχημένων έργων ως εξασφαλίσεις βελτιστοποιεί το κόστος δανεισμού για το δημόσιο μέσω της βελτιστοποίησης του επιτοκίου και της αύξησης του συντελεστή q. Υλοποιημένα έργα μπορούν να αναλυθούν καλύτερα από τους υποψήφιους επενδυτές με αποτέλεσμα να ελαχιστοποιούνται οι κίνδυνοι της αποπληρωμής με αποτέλεσμα την πρόσβαση σε κεφάλαια με μικρότερο κόστος. Η αξιοποίηση της των εσόδων που θα προκύψουν για το δημόσιο, ως ιδιοκτήτη της λιμενικής υποδομής του Λαυρίου, μέσω της σύμβασης παραχώρησης για το τμήμα της κρουαζιέρας μπορούν να αξιοποιηθούν από τη λιμενική αρχή για την περαιτέρω ανάπτυξη του λιμένα με την κατασκευή νέων έργων για την παροχή λιμενικών υπηρεσιών είτε στον τομέα της κρουαζιέρας είτε στις υπόλοιπες δραστηριότητες του λιμένα, ανεξάρτητα αν τα έργα θα υλοποιηθούν αποκλειστικά από το δημόσιο ή σε συνεργασία με ιδιωτικά σχήματα μέσω συμπράξεων.

Επομένως στην περίπτωση του Λαυρίου τα έσοδα που προκύπτουν για το δημόσιο από τη λειτουργία του σταθμού κρουαζιέρας και τα οποία είναι γνωστά και καθορίζονται από τα συμβατικά τεύχη παραχώρησης μπορούν να συνδεθούν με την έκδοση ενός covered bond είτε από τη λιμενική αρχή για τη χρηματοδότηση περαιτέρω αναπτύξεις υποδομών είτε από το δημόσιο στα πλαίσια της δημιουργίας ενός ευρύτερου χαρτοφυλακίου με μεγάλη διασπορά που περιλαμβάνει πολλές υποδομές

που αξιοποιούνται μέσω συμβάσεων ΣΔΙΤ και αποφέρουν έσοδα στο δημόσιο. Όπως έχει ήδη αναφερθεί διεξοδικά στο κεφάλαιο 8 η ύπαρξη δεξαμενής με διαφορετικού τύπου έργα προσφέρει μικρότερο κίνδυνο μη αποπληρωμής των κουπονιών και κατ' επέκταση μεγαλύτερη ασφάλεια στους κατόχους των ομολόγων.

Οι παράμετροι A , H , k , I και O παραπάνω είναι γνωστοί και η υπολειμματική αξία εφόσον λαμβάνεται υπόψη μπορεί να προσδιοριστεί. Απομένει ο παράγοντας q που θα καθοριστεί από την αντίληψη του ιδιώτη σχετικά με τους κινδύνους που αναλαμβάνει από την κατοχή του ομολόγου. Όπως αναφέρθηκε οι κίνδυνοι αυτοί σχετίζονται λιγότερο με τη φύση προς χρηματοδότηση υποδομής και περισσότερο με την αξιοπιστία των προσφερόμενων εξασφαλίσεων από τον κύριο της ομολογιακής έκδοσης.

Η βέλτιστη αξιοποίηση των υποδομών του δημοσίου μπορεί να αποτελέσει τον κινητήριο μοχλό και τον σημαντικότερο παράγοντα μίας ολοκληρωμένης πρότασης μέσω της οποίας εξασφαλίζονται τα απαιτούμενα κεφαλαία με σκοπό την υλοποίηση επενδύσεων από την πολιτεία στον τομέα των υποδομών που θα έχουν πολλαπλασιαστικά οφέλη για το κοινωνικό σύνολο και την ευημερία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11 – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

11.1 Ευρήματα και συνεισφορά διατριβής

Στη διαδικασία της ανάπτυξης και εφαρμογής των νέων ρόλων του κράτους και της αγοράς οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα αποτελούν ένα βασικό εργαλείο για την κατασκευή έργων υποδομής και παροχή δημόσιων αγαθών στο κοινωνικό σύνολο μέσω διαδικασιών που τελικά προσφέρουν αποτελεσματικότερες υπηρεσίες με μικρότερο κόστος. Στη σημερινή εποχή όπου τα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων περικόπτονται και οι αγορές είναι διστακτικές να χρηματοδοτήσουν έργα υποδομής που υλοποιούνται μέσω των παραδοσιακών μεθόδων, η ενεργοποίηση κεφαλαίων και τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό τομέα είναι σημαντικοί παράγοντες και μπορούν να συνεισφέρουν αποτελεσματικά στην επανεκκίνηση έργων υποδομής⁴⁴⁶. Το δημόσιο ενεργοποιεί πόρους του ιδιωτικού τομέα (κεφάλαια, τεχνογνωσία, λειτουργία κλπ) με σκοπό την μείωση του κόστους υλοποίησης και την εφαρμογή καινοτομιών και υπηρεσιών με σκοπό την ανάπτυξη⁴⁴⁷.

Οι μορφές που μπορεί να εμφανίζονται οι ΣΔΙΤ ποικίλουν ανάλογα με τη φύση του έργου και τους κινδύνους που αυτό εμπεριέχει καθώς και με το ποσοστό της συμμετοχής καθενός από τους εμπλεκόμενους φορείς⁴⁴⁸. Η επιτυχία αυτών των μακροχρόνιων συνεργασιών είναι ευκολότερη όταν αντιμετωπίζονται ως σχέσεις πολυεπίπεδης συνεργασίας που απαιτούν αμοιβαία κατανομή ευθυνών, συνδρομή πόρων, τεχνογνωσίας και κατανομή κινδύνων ανάλογα με την δυνατότητα του κάθε συμβαλλόμενου να προσφέρει.

Απαραίτητο στοιχείο για αποτελεσματική εφαρμογή και υλοποίηση των ΣΔΙΤ είναι η δημιουργία και εφαρμογή ενός ξεκάθαρα θεσμικού πλαισίου που ρυθμίζει τα θέματα συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με τελικό αποτέλεσμα τον άριστο εφοδιασμό της κοινωνίας και των πολιτών με δημόσια αγαθά και υπηρεσίες⁴⁴⁹. Η κεντρική εξουσία, μέσω του ρυθμιστικού της ρόλου τα τελευταία χρόνια, οφείλει να αναθεωρεί και να βελτιώνει το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο ενσωματώνοντας την εμπειρία που έχει αποκτηθεί από τα έργα που έχουν υλοποιηθεί. Το κράτος από ιδιοκτήτης, χρηματοδότης, κατασκευαστής και γενικά υπεύθυνος όλου του φάσματος υλοποίησης μετατρέπεται στο φορέα που καθορίζει το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο της συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα.

Κύριο μέλημα του δημοσίου μέσω των αρμόδιων υπηρεσιών του είναι η επίτευξη της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας για το κοινωνικό σύνολο και για το κράτος, και για το λόγο αυτό ένα έργο πρέπει να

⁴⁴⁶ European PPP Expertise Center (2010)

⁴⁴⁷ World Bank (1999)

⁴⁴⁸ Bing (2005)

⁴⁴⁹ Pongsiri (2002)

υλοποιείται μέσω ΣΔΙΤ αν αποδεδειγμένα προκύπτει ότι επιτυγχάνεται η μέγιστη ωφέλεια⁴⁵⁰ τόσο στην υλοποίηση νέων έργων και επενδύσεων όσο και στην αποτελεσματική αξιοποίηση υφιστάμενων υποδομών του δημοσίου που άλλοτε λειτουργούν αναποτελεσματικά και άλλοτε δεν λειτουργούν και αξιοποιούνται καθόλου.

Το συνηθισμένο μοντέλο αξιολόγησης που χρησιμοποιείται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου για την επιλογή του αναδόχου σχήματος σε έργα παραχώρησης (leasehold concessions) υφιστάμενων υποδομών του δημοσίου, στηρίζεται στην προεξόφληση των μελλοντικών ταμειακών άμεσων εσόδων για το δημόσιο όπως αυτά προκύπτουν από την εφαρμογή της σύμβασης. Τα κύρια ζητήματα και τα ερωτήματα που η συγκεκριμένη διατριβή επιχειρεί να αναλύσει, διευκρινίσει και δώσει απαντήσεις είναι τα ακόλουθα:

A/A	ΘΕΜΑΤΑ – ΖΗΤΗΜΑΤΑ	ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ	ΕΥΡΗΜΑΤΑ
1	<u>Έργα παραχώρησης τύπου leasehold concessions</u>	<ul style="list-style-type: none"> Υπάρχει συγκεκριμένη και διακριτή μεθοδολογία σχετικά με την αξιοποίηση υφιστάμενων υποδομών 	<ul style="list-style-type: none"> Συνήθως εφαρμόζεται η μεθοδολογία των BOT
2	<u>Μοντέλα αξιολόγησης έργων παραχώρησης υποδομών από το δημόσιο και παράμετροι που χρησιμοποιούνται</u>	<ul style="list-style-type: none"> Οδηγούν σε ορθή αξιολόγηση της αξίας των έργων και των προσφορών Λαμβάνουν υπόψη όλες τις κρίσιμες παραμέτρους/κινδύνους Οι παράμετροι που χρησιμοποιούνται σχετίζονται με την κατανομή των κινδύνων στη σωστή τους διάσταση Έμμεσοι και μη οικονομικοί παράγοντες λαμβάνονται υπόψη Μπορεί να επιτευχθεί βελτίωση του μοντέλου αξιολόγησης προσφορών 	<ul style="list-style-type: none"> Υπάρχει κίνδυνος σημαντικών αποκλίσεων όταν μεταβάλλονται οι βασικές οικονομικές μεταβλητές Παράγοντες όπως η υπολειμματική αξία δεν λαμβάνεται πάντα υπόψη. Οι τιμές των παραμέτρων δεν σχετίζονται πάντα με τους κινδύνους που μεταφέρονται Άλλοι έμμεσοι μη οικονομικοί παράγοντες δεν λαμβάνονται υπόψη Προτείνεται εναλλακτικό μοντέλο το οποίο λαμβάνει υπόψη ευρύτερο φάσμα μεταβλητών και μειώνει τον κίνδυνο της μη

⁴⁵⁰ Grimsey (2005)

			επίτευξης της μέγιστης ωφέλειας από την υποδομή
3	<u>Χρηματοδότηση έργων υποδομών από το δημόσιο</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Μπορεί να εξασφαλιστεί χρηματοδότηση τη σημερινή εποχή • Με τι όρους και κόστος • Υπάρχει δυνατότητα εξασφάλισης κεφαλαίων με εφαρμογή άλλων μεθόδων χρηματοδότησης • Μπορεί μέρος των κινδύνων για τους δανειστές μεταφέρεται από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα 	<ul style="list-style-type: none"> • Η πρόσβαση σε κεφάλαια είναι περιορισμένη και τα έργα που υλοποιούνται λιγότερα. • Υψηλότερο κόστος εξαιτίας της αντίληψης των επενδυτών για τους κινδύνους • Προτείνεται η εφαρμογή του μοντέλου των covered bonds • Μέρος του ρίσκου για τους δανειστές μεταφέρεται από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα.

Στη διεθνή βιβλιογραφία μέχρι και σήμερα και κατά τον έλεγχο της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας δεν γίνεται διάκριση μεταξύ των παραχωρήσεων τύπου BOT και leasehold concessions όπου το δημόσιο έχει μόνο έσοδα και όχι κόστος. Το γεγονός της μη ύπαρξης διακριτής γραμμής μεταξύ των διαφόρων ειδών παραχωρήσεων δεν πρέπει πάντα να εξηγείται ως αποτυχία διάκρισης αλλά ίσως ως αλληλοεπικάλυψη εξαιτίας των κοινών χαρακτηριστικών των τύπων παραχώρησης⁴⁵¹.

Οι υπηρεσίες του δημοσίου εφαρμόζοντας τα συγκεκριμένα μοντέλα αξιολόγησης των προσφορών για έργα παραχώρησης leasehold συνήθως αγνοούν την αβεβαιότητα των αποτελεσμάτων⁴⁵². Μικρές αποκλίσεις στις βασικές οικονομικές μεταβλητές και τις βασικές παραμέτρους (όπως η πορεία του πληθωρισμού ή η τιμή του συντελεστή προεξόφλησης) μπορούν να αλλοιώσουν πλήρως τα αποτελέσματα⁴⁵³. Ως αποτέλεσμα ο υπολογισμός της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας χάνει την αντικειμενικότητά του και καθίσταται υποκειμενικός⁴⁵⁴.

Διαφοροποιήσεις μεταξύ των διαγωνιζομένων σχετικά με τις επενδύσεις που θα υλοποιήσουν και οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά την υπολειμματική αξία του έργου δεν λαμβάνονται υπόψη⁴⁵⁵.

⁴⁵¹ OECD (2008)

⁴⁵² Όπως ανάλογα συμβαίνει και στα έργα τύπου BOT, βλέπε Jang (2010)

⁴⁵³ Grimsey (2002), Ye (2000)

⁴⁵⁴ Blyth (2002), Turner (2002) και Shaoul (2005)

⁴⁵⁵ Παράγοντας ο οποίος στα έργα τύπου BOT λαμβάνεται υπόψη σε αρκετές χώρες. Βλέπε αναλυτικότερα South Wales Government (2007) και Public Private Partnerships (2007) για τις περιπτώσεις της Αυστραλίας και Ιρλανδίας αντίστοιχα

Παράμετροι όπως το επιτόκιο προεξόφλησης των μελλοντικών ταμειακών ροών και ο ΔΤΚ, των οποίων οι τιμές ορίζονται από τις υπηρεσίες του δημοσίου, και αντιστοιχούν σε σημαντικούς κινδύνους που κατανέμονται μεταξύ του δημοσίου και του ιδιώτη διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Η επιλογή της τιμής ή του εύρους τιμών του συντελεστή προεξόφλησης μπορεί να στηρίζεται σε ιστορικά στοιχεία όταν αυτά υπάρχουν ή σε υπολογισμούς μέσω προσαρμογών ανάλογα με τα ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία του κάθε έργου⁴⁵⁶. Ο υπολογισμός της τιμής τους σήμερα για ένα χρονικό διάστημα αρκετών ετών στο μέλλον σαφώς και εμπεριέχει αβεβαιότητες. Για το λόγο αυτό και έτσι ώστε να μην επηρεάζεται η ορθή αξιολόγηση των διαγωνιζομένων μπορεί να εξαιρεθεί τελείως το εφάπαξ καταβαλλόμενο τίμημα προς το δημόσιο ή να ορίζεται από τη σύμβαση ίδιο για όλους τους διαγωνιζόμενους. Με τον τρόπο αυτό όλες οι προσφορές θα κρίνονται με τον ίδιο τρόπο λαμβάνοντας υπόψη την προεξόφληση των μελλοντικών ταμειακών καταβολών προς το δημόσιο οι οποίες θα προεξοφλούνται χρησιμοποιώντας τους ίδιους συντελεστές.

Συχνά οι αρμόδιες υπηρεσίες του δημοσίου δίνουν ιδιαίτερη βαρύτητα στις καθαρά οικονομικές και μετρήσιμες παραμέτρους υποβαθμίζοντας τη σπουδαιότητα των μεταβλητών που δεν σχετίζονται άμεσα με τις χρηματοροές σε επίπεδο εσόδων ή κόστους⁴⁵⁷. Άλλες φορές στα έργα παραχωρήσεων τύπου ΒΟΤ και κατά την διαδικασία αξιολόγησης της επίτευξης κοινωνικής ωφέλειας οι αρμόδιες υπηρεσίες εκτός από τις καθαρά οικονομικές παραμέτρους του έργου, αξιολογούν επίσης και μη μετρήσιμες ποιοτικές παραμέτρους όπως είναι η πιστοληπτική ικανότητα και η οικονομική υπόσταση των συμμετεχόντων, οι διαφορές στην ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρει ο κάθε ιδιώτης διαγωνιζόμενος, τα γενικότερα κοινωνικά και περιβαλλοντικά οφέλη που προκύπτουν από την κάθε προσφορά⁴⁵⁸. Στα γενικότερα κοινωνικά οφέλη εντάσσεται και η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας που προκύπτουν από την επένδυση του ιδιώτη και από τη λειτουργία των υποδομών για την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών⁴⁵⁹. Η ωφέλεια που προκύπτει από την προσφορά κάθε ιδιωτικού σχήματος και σχετίζεται με την δημιουργία νέων θέσεων εργασίας μπορεί να ενσωματωθεί στο μοντέλο αξιολόγησης.

Η σωστή αντίληψη και προσέγγιση όλων των μεταβλητών και παραμέτρων οδηγούν σε ένα αποτελεσματικότερο μοντέλο επιλογής αναδόχου και συμβάλει στην σύναψη σωστά τιμολογημένων συμβάσεων, περιορίζοντας τον κίνδυνο μελλοντικών διαφωνιών και διενέξεων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και κατά συνέπεια την επαναδιαπραγμάτευση των όρων της σύμβασης. Μέσω της επαναδιαπραγμάτευσης των όρων της σύμβασης μετά την υπογραφή της το δημόσιο ουσιαστικά ακυρώνει το

⁴⁵⁶ Όπως για παράδειγμα στην Αυστραλία και στην Ιρλανδία όπου γίνονται προσαρμογές ανάλογα με τους κινδύνους που σχετίζονται με κύριες παραμέτρους όπως η ζήτηση, ο πληθωρισμός, η πορεία της αγοράς κλπ

⁴⁵⁷ Grimsey (2005)

⁴⁵⁸ Grimsey (2005)

⁴⁵⁹ World Bank (1999)

πλεονέκτημα που προσφέρει η διαδικασία της δημοπρασίας των έργων και της επιλογής της βέλτιστης προσφοράς μέσω του διαγωνισμού⁴⁶⁰.

Οι τοποθετήσεις επενδυτικών κεφαλαίων και ιδιωτών ξεκίνησε δυναμικά το 2000 σε παγκόσμιο επίπεδο με την διετία 2006 – 2007 να γνωρίζει την μεγαλύτερη άνθιση και όγκο επενδύσεων⁴⁶¹. Τα ιδιωτικά κεφάλαια για την χρηματοδότηση των έργων ΣΔΙΤ εξασφαλιζόταν κυρίως μέσω τραπεζικού δανεισμού ή μέσω της έκδοσης ομολόγων έργων (απλών ομολόγων ή μονογραμμικών τα οποία και προσφέρουν μεγαλύτερη εξασφάλιση στους κατόχους τους)⁴⁶². Αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης είναι ότι από το 2007 μειώθηκαν οι επενδύσεις στον τομέα των υποδομών τόσο σε απόλυτα νούμερα όσο και σε ποσοστά επί του ΑΕΠ κάθε χώρας⁴⁶³. Μείωση των διαθέσιμων επενδυτικών κεφαλαίων για τις υποδομές κάνει απαραίτητη την αύξηση της συμμετοχής του δημοσίου η οποία είναι εξίσου δύσκολη τα τελευταία χρόνια λόγω της γενικής περικοπής στα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων. Επιπλέον λιγότερα ιδιωτικά κεφάλαια συνεπάγεται μεγαλύτερο κόστος για το δημόσιο (αύξηση κόστους δανεισμού).

Σωστά τιμολογημένες και αποτελεσματικά δομημένες συμβάσεις παραχώρησης οδηγούν σε βέλτιστη αξιοποίηση των υποδομών που αποτελεί περιουσία που ανήκει στο δημόσιο. Συμβάσεις οι οποίες συνεπάγονται σταθερά έσοδα για το δημόσιο κατά την συμβατική περίοδο μπορεί να έχουν πολλαπλά οφέλη για το κράτος. Στα πλαίσια αυτά στη συγκεκριμένη διατριβή προτείνεται και εξετάζεται η ιδέα της χρησιμοποίησης συμβάσεων παραχώρησης που αποφέρουν σταθερά έσοδα για το δημόσιο ως εγγυήσεις και διασφαλίσεις κατά την έκδοση κρατικών ομολόγων. Ο μηχανισμός στηρίζεται στη λογική και τον μηχανισμό των covered bonds που εφαρμόζονται εκτεταμένα διεθνώς τα τελευταία χρόνια στις αγορές.

Το σενάριο της έκδοσης καλυπτόμενων ομολόγων από υφιστάμενα έργα ΣΔΙΤ μπορεί να λειτουργήσει συμπληρωματικά στην κάλυψη χρηματοδοτικών αναγκών του δημοσίου για την ανάπτυξη έργων υποδομής. Δεν αποτελεί απλά μία προεξόφληση μελλοντικών εσόδων του δημοσίου αλλά μπορεί να αποτελέσει ένα σημαντικό εργαλείο για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη μεταφορικών συστημάτων ή λιμενικών υποδομών μέσω της αποτελεσματικής διαχείρισης τόσο των υφιστάμενων υποδομών όσο και των εσόδων που αυτές αποφέρουν στην πολιτεία. Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις έργων υποδομής (οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, λιμάνια, μαρίνες κλπ) που υλοποιούνται σε φάσεις με μακροχρόνιο ορίζοντα. Τα έσοδα από τα τμήματα των έργων που λειτουργούν είναι αυτά που μπορεί να χρησιμοποιηθούν για την χρηματοδότηση των επόμενων σταδίων.

⁴⁶⁰ Beuve (2011)

⁴⁶¹ Inderst (2010)

⁴⁶² European PPP Expertise Center (2010)

⁴⁶³ Wagenvoort (2010)

Με τη χρησιμοποίηση των συμβάσεων ΣΔΙΤ ως διασφάλιση για τους κατόχους κρατικών ομολόγων συνεπάγεται μικρότερο ρίσκο για τους δανειστές και κατ' επέκταση μικρότερο κόστος δανεισμού. Σημαντική παράμετρος επιτυχίας της συγκεκριμένης πρότασης αποτελεί η σωστή και αποτελεσματική δομή του χαρτοφυλακίου των ακινήτων που πρόκειται να αποτελέσουν την προσφερόμενη διασφάλιση για τους δανειστές. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μόνο όταν το χαρτοφυλάκιο αποτελείται από σωστά δομημένα και τιμολογημένα έργα και εφόσον δημιουργηθεί το κατάλληλο ρυθμιστικό πλαίσιο που θα καθορίζει τους θεσμούς και τις διαδικασίες που θα διέπουν το όλο οικοδόμημα.

Με τον μηχανισμό των καλυπτόμενων ομολόγων σημαντικό μέρος των κινδύνων που καθορίζουν την βιωσιμότητα της επένδυση των δανειστών διαχειρίζονται από τον ιδιωτικό τομέα που υλοποιεί και λειτουργεί τις υποδομές και έχει συγκριτικό πλεονέκτημα λόγω της δομής και της τεχνογνωσίας που διαθέτει.

Η αποτελεσματική αξιοποίηση των υφιστάμενων υποδομών του δημοσίου μπορεί να εφαρμοστεί στην Ελλάδα σε πλήθος από υποδομές μέσω συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα και με τη μορφή συμβάσεων παραχώρησης. Πρωταρχική θέση στην αξιοποίηση υφιστάμενων υποδομών του δημοσίου πρέπει να έχουν αυτές που σχετίζονται με τη λιμενική βιομηχανία λόγω της στρατηγικής θέσης της χώρας στον παγκόσμιο χάρτη της ναυτιλίας. Ιδιαίτερα δε η ανάπτυξη των λιμενικών υποδομών που σχετίζονται με την κρουαζιέρα μπορεί να αποφέρει πολλαπλά οφέλη και σημαντική συνεισφορά στην ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας⁴⁶⁴. Η κρουαζιέρα σε παγκόσμιο αλλά και ευρωπαϊκό επίπεδο αναπτύσσεται με σημαντικά βήματα την τελευταία δεκαετία. Παρόλο που η Ελλάδα αποτελεί κορυφαίο προορισμό πολλών περιηγητικών πλόων της μεσογείου υπάρχει σαφής αναντιστοιχία των εσόδων που αντλούνται εξαιτίας της μικρής συμμετοχής των ελληνικών λιμανιών ως σημεία εκκίνησης κρουαζιέρας.

Στα πλαίσια αυτά αναλύεται η καταλληλότητα και η δυναμική του λιμένα του Λαυρίου ως τερματικού σταθμού κρουαζιέρας μέσω της συνεργασίας με ιδιωτικές εταιρίες και συγκεκριμένα μέσω σύμβασης παραχώρησης της υποδομής για 25 έτη και τη λειτουργία της από παραχωρησιούχο με εμπειρία στον τομέα της κρουαζιέρας στα πλαίσια που λειτουργούν αρκετοί ευρωπαϊκοί τερματικοί σταθμοί. Ο ιδιώτης καλείται να προβεί στις απαραίτητες επενδύσεις για τη δημιουργία σύγχρονου σταθμού που θα προσφέρει υψηλού επιπέδου υπηρεσίες και να λειτουργεί την υποδομή καθ' όλη τη διάρκεια παραχώρησης έναντι ετήσιου ανταλλάγματος προς το δημόσιο και τη λιμενική αρχή. Σκοπός είναι η δημιουργία λιμένα κρουαζιέρας που να λειτουργεί συμπληρωματικά προς αυτόν του Πειραιά.

Κατά την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε προκύπτει ότι το λιμάνι του Λαυρίου έχει τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά ώστε να επιλεγεί ως

⁴⁶⁴ Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος (2012)

τερματικός σταθμός κρουαζιέρας εφόσον υλοποιηθούν τα απαραίτητα έργα, ενώ σε εθνικό επίπεδο έχει δημιουργηθεί το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο που ευνοεί την ανάπτυξη της κρουαζιέρας κυρίως μέσω της άρσης του καμποτάζ.

Η μελέτη σκοπιμότητας (case study) αποδεικνύει ότι πιθανή επένδυση στο Λαύριο είναι βιώσιμη και μπορεί να προσελκύσει επαγγελματίες του κλάδου με σκοπό τη δημιουργία ενός σύγχρονου λιμένα κρουαζιέρας που θα αποφέρει κέρδη τόσο για τον ιδιώτη παραχωρησιούχο, όσο και για το δημόσιο μέσω της επίτευξης μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας από την εκμετάλλευση της λιμενικής υποδομής. Αναλύσεις ευαισθησίας μέσω Monte Carlo simulations συνηγορούν στα ίδια ευρήματα.

Για την ολοκλήρωση της διαδικασίας και την επιλογή του κατάλληλου ιδιωτικού σχήματος εφαρμόζεται το τροποποιημένο μοντέλο επιλογής αναδόχου που αναλύθηκε στο κεφάλαιο 8.

Η βέλτιστη αξιοποίηση του τομέα της κρουαζιέρας για το Λαύριο μέσω επιτυχημένης συνεργασίας με το ιδιωτικό σχήμα μπορεί να έχει πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα και οφέλη για το δημόσιο ή τη λιμενική αρχή και υπό προϋποθέσεις να εξασφαλίσει την πρόσβαση σε κεφάλαια για την υλοποίηση μελλοντικών έργων στο συγκεκριμένο λιμένα ή όπου άλλου κριθεί αναγκαίο μέσω του μηχανισμού των καλυπτόμενων ομολόγων (covered bonds). Ο συγκεκριμένος μηχανισμός χρηματοδότησης εμπεριέχει μικρότερο ρίσκο για τους επενδυτές με αποτέλεσμα την υπό προϋποθέσεις άντληση αναπτυξιακών κεφαλαίων με μικρότερο κόστος, σε μία περίοδο μάλιστα που τόσο τα διαθέσιμα κεφάλαια από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων είναι περιορισμένα ενώ οι παραδοσιακές μέθοδοι του τραπεζικού δανεισμού και των ομολόγων έργων δεν μπορούν να εξασφαλίσουν σταθερή και με μικρό κόστος δανειοδότηση των μελλοντικών επενδύσεων.

11.2 Μελλοντική έρευνα

Με δεδομένο την μη έως τώρα διάκριση μεταξύ leasehold concessions και των υπολοίπων μορφών συμβάσεων παραχώρησης⁴⁶⁵ δίνεται η δυνατότητα για την ξεχωριστή τους μελέτη όσον αφορά την επίτευξη της κοινωνικής ωφέλειας. Μέχρι τώρα το δημόσιο στα leasehold concessions υπολογίζει τα έσοδα που πρόκειται να λάβει από την λειτουργία της υποδομής χωρίς να υπάρχει κόστος για αυτό. Το κόστος όμως για το δημόσιο είναι η παραχώρηση της ίδιας της υποδομής που έχει υλοποιηθεί από το κράτος μέσου του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων στις περισσότερες των περιπτώσεων. Πρόκειται δηλαδή για μία έμμεση εισφορά σε είδος από την πλευρά του δημοσίου. Σε μελλοντικές μελέτες και έρευνες ο υπολογισμός και η ενσωμάτωση του κόστους της υποδομής

⁴⁶⁵ OECD (2008)

ως εισφορά από το δημόσιο μπορεί να δώσει ακόμη πιο ακριβή και αξιόπιστα αποτελέσματα σχετικά με την επίτευξη της κοινωνικής ωφέλειας από το σύνολο της συγκεκριμένης υποδομής. Η αντικειμενική δυσκολία της συλλογής των ιστορικών στοιχείων του κόστους είναι παράγοντας που δυσχεραίνει το έργο του μελετητή.

Όσον αφορά την δημιουργία και προσφορά στις αγορές των προϊόντων τύπου covered bonds που η προσφερόμενη διασφάλιση προς τους κατόχους είναι τα έσοδα του δημοσίου προερχόμενα από αποτελεσματικές συμβάσεις ΣΔΙΤ, δεν έχει εφαρμοσθεί μέχρι σήμερα και μπορεί να λειτουργήσει παράλληλα και συμπληρωματικά σε άλλες μορφές χρηματοδότησης (όπως παραδοσιακός τραπεζικός δανεισμός, πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, ομόλογα έργων κλπ). Αποτελεί μία ιδέα που πρόσφατα έχει αρχίσει να συζητείται. Επομένως υπάρχει πολύς χώρος για μελλοντική έρευνα κυρίως στον τομέα του θεσμικού πλαισίου και λιγότερο σε αυτό των αποτιμήσεων που αναλύθηκε διεξοδικά στο κεφάλαιο 8 της διατριβής.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ACCA (2004) "Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals", *Research Report No. 84*
- Ahadzi, M and Bowles, G. (2004) "Public-private partnerships and contract"
- Akintoye A., Beck M., Hardcastle C., Chinyio E. & Assenova D. (2001) "Framework for Risk Assessment and Management of Private Finance Initiative Projects" *The School of Built and Natural Environment, Glasgow Caledonian University*
- Akintoye A., Taylor G., Fitzgerald E., (1998) "Risk analysis and management of Private Finance Initiative projects", *Engineering, Construction and Architectural Management 1, 9 – 21, 1985*
- Allan, J. R. (2001). Public-Private Partnerships: A Review of Literature and Practice (Rep. No. 4). *Saskatchewan Institute of Public Policy*
- Amira, M. (1999) "Public-private partnerships: an alternative institutional model for implementing the private finance initiative in the provision of transport infrastructure". *The journal of project finance, Spring 1999, 407 – 421*
- Amaral M., Saussier S., Yvrande A. (2006) "Does competition for the field improve cost efficiency? Evidence from the London bus tendering model" *ATOM Working Paper.*
- Andersen A. (2000) "Value for money drivers in the private finance initiative" *London: Arthur Andersen and Enterprise LSE*
- APM (2000). Project Risk Analysis and Management. UK: Associate for Project Management.
- Arellano A., Ferguero F., Vazquez P., Gonzalez E. (2008) "Public Private Partnerships in labor markets" *IESE Business School, University of Navarra.*
- Arrow J. and Lind C. (1970), "Uncertainty and the evaluation of the public investment decisions"
- Asian Development Bank (2002) "Handbook for integrating risk analysis in the economic analysis of projects" *Published by the Asian Development Bank, Stock No 060202*
- Athias L. (2007) "Uncertainty, renegotiation and incentives in Public Private Partnerships: An economic analysis of the worldwide toll road concessions" *PhD Thesis, University of Paris, Pantheon, Sorbonne.*

Aziz, A. M. (2007). "Successful Delivery of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development." *Journal of Construction Engineering and Management*, 133, 918-931.

Audit Commission, London (1993) "Realizing the benefits of competition: The client role for contracted services"

Bailey M. and Jensen M. (1972), "Risk and the discount rate for public investment"

Beato P. & Vives A. (1996) "Private sector participation in infrastructure", *Infrastructure*, 1 (3), 3 - 14

Beeferman L. (2008) "Pension fund investment in infrastructure: A resource paper" *Occasional Paper No 3*, pp 1 - 78

Beuve J., De Brux J., Saussier S. (2011) "Renegotiations and contract renewals in Public Private Agreements: An empirical analysis" *EPPP Discussion Paper Series No. 2011 - 04*.

Bing L. (2003) "Risk management of public/private partnership projects", *Unpublished PhD thesis. School of the Built and Natural Environment, Glasgow Caledonian University, Glasgow, Scotland; 2003*

Bing L., Akintoye A., Edwards P., Hardcastle C. (2005) "The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in UK", *International journal of project management* 23 (2005) 25 - 35.

Bitran E. (2012) "Public Private Partnership in transport infrastructure projects; lessons from The Chilean experience" *Governance in the Transport Sector Minister of Transport Brasilia, May 2012*

Bitsch F., Buchner A., Kaserer C., (2010) "Risk, return and cash flow characteristics of infrastructure fund investments" *European Investment Bank Papers, Volume 15 No1*

Blyth, C. (2002) "MoD faces questions over PSC" *PFI Report*, 65, 10

Broadbent J., Gill J., & Laughlin, R. (2003) "Evaluating the Private Finance Initiative in National Health Service" *Auditing and Accountability Journal*, 16, 422-455

Brux J, Beuve J., Saussier S. (2011) "Renegotiations and contract renewals in Public Private agreements" *EPPP DP No. 2011-04*

Bujalance Raquel, Ferreira Eva, Madrid 2010, "An analysis of European Covered Bond Market : A credit risk approach", ISBN: 978-84-693-7990-5, UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Button K. (1993) "Transport Economics", *Edward Elgar Publishing*, 2nd Edition.

Campbell D. and Harris D. (1993) "Flexibility in Long – term Contractual Relationships: he Role of Co – operation", *Journal of Law and Society*, 20 (2), Summer, 166 – 91

Chenyun Y. (2011) "A decision support system for the determination of concession period in transportation project under Build – Operate – Transfer contract", *City University of Hong Kong*

Chiu C., Boshier B. (2004) "Risk sharing in various PPP arrangements for the provision of water and wastewater services"

Chong E., Huet F., Saussier S. (2006) "Auctions, Ex post competition and prices: The efficiency of Public Private Partnerships" *Annals of Public and Co – operative Economics*, 77(4), 521 – 554

Commission of the European Communities (2004) "Green paper on Public – Private Partnerships and community law on public contracts and concessions", <http://europa.eu.int>

Commission of the European Communities (2007) "Green paper on sea ports and maritime infrastructure", Brussels 2007

Cooper D., Grey, S., Raymond, G., & Walker, P. (2005) "Project Risk Management Guidelines: Managing Risk in Large Projects and Complex Procurements" *England: John Wiley & Sons Ltd.*

Corner D. (2006) "The United Kingdom Private Finance Initiative; The challenge of allocating risk" *OECD Journal on Budgeting* 5(3), 37 – 55.

Covered Senior analyzer, September 2011, Credit research/covered bonds, Florian Eichert, CFA, Senior Covered Bond analyst, florian.eichert@ca-cib.com.

Cui Q., Sharma D., Farajian M., Perez M. (2010) "Feasibility study guideline for Public Private Partnership projects, volume I & II" Research Report, *University of Maryland, Department of Civil and Environmental Engineering*

Cuttaree V. (2008). Undertaking PPP Projects: Feasibility Stage. *Washington DC, The World Bank.*

Dey, P. K. (2002) "Project risk management: A combined analytic hierarchy process and decision tree approach" *Cost Engineering*, 44, 13-26

Dey, P. K. & Ogunlana, S. O. (2004). Selection and Application of Risk Management Tools and Techniques for Build-Operate-Transfer Projects. *Industrial Management & Data Systems*, 104, 334-346.

Di Vaio A., Medda F., Trujillo L., (2011) "Public and private management and efficiency index of cruise terminals"

Diamond A. (1967), "The role of stock market in a general equilibrium model with technological uncertainty"

Domberger S. & Rimmer S. (1994) "Competitive tendering and contracting in the Public sector", *International Journal of the Economics of Business*, Vol. 1, No. 3, 1994

Dwyer L. and Forsyth P. (1998) "Economic significance of tourism" *Annals of Tourism Research*, 25, 393 – 415

ECBC European Covered Bond fact book, September 2010, ECBC publication. Luca Bertalot, Head of European Covered Bond Council, lbartalot@hypo.org

ECMT – European Conference of Ministers of Transport (2003) "Transport policy: Success, failures and new challenges" *Economics*, 22(November), 967-78

Engel E., Fisher R., Galetovic A. (2002) "A new approach to private roads", *Regulation Fall*, 18 – 22.

Engel E., Fischer R., Galetovic A. (2010) "The economics of infrastructure finance: Public- Private Partnerships versus public provisions" *European Investment Bank Papers*, Volume 15, N01, 2010

Engel E., Fischer R., Galetovic A. (2009) "Soft budgets and renegotiations in Public Private Partnerships" *National Bureau of Economic Research Working Paper Series 15300*

ERC (1990) "Breach of contract: Privatization and management of Australian local government" *Evatt Research Centre in association with Pluto Press, Sydney, Australia*

European Commission (1995), "General rules for the granting of Community financial aid in the field of Trans – European network". *Council Regulation (EC) 2236/95, Brussels.*

European Commission (1997b), "Communication from the European Commission of Public – Private Partnerships of Trans – European Networks Projects", *Brussels.*

European Commission (2008), "Guide to cost – benefit analysis of investment projects; Structural funds, cohesion fund and investment for pre – accession" *Directorate General Regional Police, July 2008.*

European Covered Bond Council (2012) "European covered bond fact book", *ECBC PUBLICATION - September 2012 - 7th edition*

European Cruise Council (2011) "The cruise industry: A leader in Europe's economic recovery" www.crousecouncil.eu

European Cruise Council (2012) "The cruise industry: Contribution of cruise tourism to the economies of Europe" www.crousecouncil.eu

European International Contractors (2003) "White Book on BOT/PPP" Berlin, Germany, www.eicontractors.de

European International Contractors (2006) "EIC memorandum on frequently asked questions on Public – Private Partnerships" Berlin, Germany, www.eicontractors.de

European International Contractors (2010) Conference presentation, Athens, October 8th 2010

European Investment Bank Papers (2005) "Public – private partnerships: Contract design and risk transfer", *Volume 10 No1*

European Investment Bank Papers (2010) "Public and private financing of infrastructure - Evolution and economics of private infrastructure finance", *Volume 15 No1*

European PPP Expertise Center (2010), "Capital markets in PPP financing" <http://www.eib.org/epec>

European PPP Expertise Center (2011), "The non financial benefits of PPs; An overview of concepts and methodology" <http://www.eib.org/epec>.

European Union Guidelines for Successful Public Private Partnerships (2002)

Eurostat (2004), News release No. 18, "Treatment of Public Private Partnerships"

Estache A., Guash J., Limi A., Trujillo L. (2008) "Multidimensionality and renegotiation: Evidence from transport – sector PPP transaction in Latin America", *ECARES Working Paper 2008_021, Brussels, Belgium*.

Forrer J., Kee J. & Zhang Z. 2002 "Private Finance Initiative: A better Public Private Partnership?" *The Public Manager*, 31, 43-47

Fitch Ratings (2003) "PPP – PFI: UK Market Trends and Fitch Rating Criteria for European PPP Transactions"

Flyvbjerg B., Holm MS, Buhl S. (2002), "Understanding cost in public work projects: error or lie?" *J Am Plan Associat* 2002;68(3):279 – 95

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003) "Megaprojects and risk" *Cambridge University Press*

Flyvbjerg B. (2005) "Measuring inaccuracy in travel demand forecasting: Methodological consideration regarding ramp up and sampling" *Transportation Research A*, 39(6) 522 – 530.

Global Infrastructure Review (2010), www.ijonline.com

Grimsey D. and Lewis M. (2000) "Evaluating the risk of public private partnerships for infrastructure projects", *International Journal of Project Management* 20 (2002) 107 – 118

Grimsey D. and Lewis M. (2002), "Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects"

Grimsey D. and Lewis M. (2005) "Are Public Private Partnerships value for money / Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views", *Accounting Forum* 29 (2005) 345 – 378

Grimsey D. and Lewis M. (2005) "The economics of public private partnerships", *The International Library of Critical Economics* 183

Grossman, S. J. and Hart, O. (1986). "The cost and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration". *Journal of Political Economy*, 94(4):691–719.

Grossman G., Helpman E., (2003) "Outsourcing in a global economy" *Review of Economic Studies* (2005) 72, 135 – 159.

Grout P. (2003), "Public and private sector discount rates in public private partnerships"

Grout P. (2005) "Value for money measurement in public private partnerships", *EIB Papers Volume 10 No 2*

Guasch J. Luis (2004), "Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right", *World Bank Institute*.

Guild R (2003) "Should PPPs pencil out? Infrastructure partnerships in regional development" *Australasian Journal of Regional Studies*, Vol. 8, No. 3, 2003

Hall C. and Rimmer S., "Performance monitoring and public sector contracting" *Australian Journal of Public Administration* 1994, 53, 4

Ham H. and Koppenjan J. (2002) "Building Public Private Partnerships", *Public Management Review*, Vol. 4 pp. 593 – 616

Harrison M. (2010) "Valuing the future: The social discount rate in cost – benefit analysis" *Australian Government Productivity Commission, April 2010*

Hart, O. (1995). "Firms, Contracts and Financial Structure". *Oxford University Press, Oxford*.

Hart O. (2003) "Incomplete contracts and public ownership: Remarks and an application to the Public Private Partnerships" *The Economic Journal 113, C69 – C76, March 2003*.

Hart, O. and Moore, J. (2008) "Contracts as reference points" *The Quarterly Journal of Economics, 123(1):1–48*.

Hemming R., (2006) "Public Private Partnerships" *Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund*

Henthorne L., (2000) "An analysis of expenditures by cruise ship passengers in Jamaica" *Journal of Travel Research, 38, 246 – 250*

Hirshleifer J. (1964), "Efficient allocation of capital in an uncertain world"

Hirst, I., Danbolt, J., & Jones, E. (2007) "Required Rate of Return for Corporate Investment Appraisal in the Presence of Growth Opportunities" *European Financial Management, 00, 1-18*.

HM Treasury (2003a) "The Green Book – Appraisal and evaluation in central government", London: TSO

HM Treasury (2003b) "Supplementary Green Book Guidance on Optimism Bias UK"

HM Treasury (2004) "Value for Money Assessment Guidance UK"

HM Treasury (2006). "Value for Money Assessment Guidance UK" *The Stationery Office, London*

HM Treasury (2011). "Transport appraisal and the Treasury Green Book" *Integrated Transport Economics and Appraisal Division Department for Transport, www.dft.gov.uk/webtag*

HM Treasury (2012). "UK Private Finance Initiative Projects: Summary data as at March 2012".

Ho S. (2007) "Government policy on PPP financial issues: Bid compensation and financial renegotiation", *National Taiwan University, Taipei, Taiwan*

Hodge A. (2004) "The Risky Business of Public-Private Partnerships" *Australian Journal of Public Administration 63[4], 37-49*

Hodgson G. (1995) "Design and build effects of contract design on highway schemes", *Institution of Civil Engineers*, 108, May, 64 – 76

Honohan P. and Grada O., (1998) "The Irish macroeconomic crisis of 1955-56: How much was due to monetary policy," *Papers 98/09*, College Dublin, Department of Political Economy

House of Commons (2001) "The Private Finance Initiative" *Economic Policy & Statistics Section*, <http://www.parliament.uk>

HSBC (2010) "Infrastructure finance in stressful times: What future for PPP and PFI", *EIC Conference*

IMF (2004a) "Public Private Partnerships", *by the Fiscal Affairs Department*

International Comparative Legal Guide (2007) "PFI / PPP Projects"

IMF (2004b) "Public Private Partnerships", *by the Fiscal Affairs Department in consultation with the World Bank and the Inter - American Bank.*

IMF (2006) "Public Private Partnerships: A Public economic perspective", *by the Fiscal Affairs Department.*

Inderst G. (2009) "Pension fund investment in infrastructure" *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions No. 32*

India Infrastructure Report: Business models for the future (2008), *Oxford University Press, New Delhi.*

Institute of PPP (IP3) (2000) "Structuring and negotiating legal agreements for PPP projects" *Training Workshop, Washington DC.*

Interagency Working Group (2010) "Social cost of carbon for regulatory impact analysis), *Executive Order 12866, 2010*

Iosa E., Martimort D. (2008) "The simple micro – economics of Public Private Partnerships" *Economics and Finance Working Paper Series, Working Paper No 09 – 03*

Jang G. (2010) "The bids evaluation decision model development and application for PPP transport projects; a project risks modeling framework" *PhD Thesis, Colorado State University, Fort Collins, Colorado*

Johns R.K. & Associates (2010) " An Analysis of Port Concessions" *Prepared on behalf of: Manatee County Port Authority*

Johnson M., (1997) "Outsourcing in brief" *Butterworth Heinemann: Oxford UK.*

- Jones C, 2004, "PPP/PFI for roads, the highways agency experience".
- JPMAM (2010) "Infrastructure investing: Key benefits and risks" *Insights JP Morgan Asset Management, Jan 2010*
- Juan C., Olmos F., Casasus T., Perez J. (2003) "Concession agreement in the shipping industry" *Institute of International Economics, Valencia, Spain*
- Kay J. (1993), "Efficiency and private capital in the provision of infrastructure" *Infrastructure Policies for the 1990s, Paris, OECD*
- Keefer P., (1998) "Contracting out: an opportunity for public sector reform and private sector development in transition economies" *Finance and Private Sector Development, The World Bank: Washington D.C.*
- Kendall L. (1986) "The business of shipping" *Cornell Maritime Press, Centreville MD.*
- Kenyon Chris, 9/2009, Credit Suisse AG, "Pricing Covered Bonds", SSRN Working paper Series. <http://ssrn.com/abstract=1405585>
- Klein M. (1997) "The risk premium for evaluating public projects", *Oxford Review of Economic Policy, 13(4), 29 - 42*
- KPMG (1995) "Impact program outsourcing working group" *Best Practice Guidelines for Outsourcing HMSO: London, UK.*
- Laffont J. (2005) "Regulation and development" *Cambridge University Press, 292p*
- Langer Heiko, BNP Paribas, European Credit research 2011, "Covered bonds guide".
- Lekakou M., Vitsounis Th., (2008) "Measuring market concentration in Greek coastal waters" *International Association of Maritime Economists (IAME), 2008 Conference, Dalian, China*
- Lekakou M., Pallis A (2005) "Cruising the Mediterranean sea: Market structures and EU policy initiatives" *Aegean Working Papers, 2, 45 - 61.*
- Lekakou M., Pallis A., Vaggelas G., (2009) "The potential of Piraeus as a major Mediterranean cruise home port: A selection criteria analysis" *4th International Conference of Tourism, 2009, Rhodes, Greece.*

Lewis MK., Mizen PD. (2000) "Monetary economics" *Oxford University Press, Oxford*

Linklaters (2006) "PPP in France"

Lu Y. (2004) "Risk Management for Large-scale Infrastructure Projects in China Beijing" *Department of Construction Management, Tsinghua University.*

Mackie, P., Nellthorp, J., & Laird, J. (2003). Toolkit for the Economic Evaluation of World bank Transport Projects Institute for Transport Studies, *University of Leeds.*

Malini, E. (1999). "Build Operate Transfer municipal bridge projects in China." *Journal of Management in Engineering 15(4), 51-58.*

Marti B. (2004) "Trends in the world and extended length cruising: 1985 – 2002" *Marine Policy, 28, 199 – 211*

McCalla R. J. (1998). "An investigation into site and situation: Cruise ship ports". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 89(1), 44-55.*

McCowan A., Mohamed S., (2003) "Evaluation of BOT project opportunities in developing countries". *Griffith University, Australia*

Medda F. (2006) "A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships"

Melichar J., Scasny M., Hunt A. and Navrud S. (2009) "Cost benefit analysis – review of methodology and practical step by step guidelines for applications in the energy sector" *CUEC, UBATH and SWECO*

Nagel J. H. (1997) "Editor's introduction: Radically reinventing government", *Journal of Policy Analysis and Management 16, 349 – 356*
National Audit Office (2003) "PFI: Construction performance, reported by the controller and auditor general", *London, HMSO 2003*

National Audit Office (2004) "London Underground: Are the Public Private Partnerships work successfully?" (*Rep. No. HC 644, Session 2003-04*). *London: National Audit Office*

National Treasury (2004) "PPP Manual negotiations: an empirical study". *Construction Management and*

New South Wales (2007) "Government technical paper: Determination of appropriate discount rates for the evaluation of private financing proposals" *February 2007*

Ng, S.T., Xie, J.Z., Cheung, Y.K., and Jefferies, M. (2007a). "A simulated model for optimizing the concession period of public-private partnerships schemes." *International Journal of Project Management*. 25, 791-798.

Ng. S.T., Xie, J.Z., Skitmore, M., and Cheung, Y.K. (2007b). "A fuzzy simulation model for evaluating the concession items of public-private partnership schemes." *Automation in Construction*. 17, 22-29.

Norment, R. (2007). Transportation Workshop. In *NCPPP Annual Meeting USA: The National Council for PPPs*.

Oates D., (1998) "Outsourcing and the virtual organization" *Century Business: London, UK*

OECD (2008) "Public Private Partnerships In pursuit of risk sharing and value for money", www.oecd.org/publishing/corrigenda

Oryczak W. (2000) "On Consistency of Stochastic Dominance and Mean-Semi - deviation Models" *Mathematical Programming*, 89, 217

Outsourcing Institute (1998) "Survey of current and potential outsourcing end - users"

Outsourcing Institute (1998) "White paper", written in association with Brown, Raysman, Millstein, Felder and Steiner.

Packer Frank, Stever Ryan, Upper Christian, BIS Quarterly review, September 2007, "The covered bond market", frank.packer@bis.org

Park C. S. & Sharp-Bette G. P. (1990) "Advanced Engineering Economics" *New York: John Wiley & Sons Inc.*

Partnerships Victoria (2003) "Use of Discount Rates in the Partnerships Victoria Process Australia" :*The Department of Treasury and Finance.*

Peisly T. (2003) "Cruising - A global view of the challenge and opportunity" *International Association Cities and Ports Days.*

Phillips G. (2007) "Analysis of Sydney Public Private Partnership road tunnels" *ASOR National Conference, December 2007*

Phillips L. (2009) "Review of the Effectiveness of Rail Concessions in the SADC Region" *USAID S. Africa, March 2009*

Pongrsiri N. (2002) "Regulation and Public Private Partnership", *the International Journal of Public Sector Management, Vol. 15 No 6, 2002, pp. 487 - 495*

Poulain Annick, Senior Vice president, Structured Finance, "European Structured Covered Bonds: Moody's Rating approach". *International Structured Finance rating methodology, April 2003*, www.moodys.com.

Pricewaterhouse Coopers (2004) "Developing Public Private Partnerships in new Europe" *London; Pricewaterhouse Coopers*.

Pricewaterhouse Coopers (2012) "Uncovering covered bonds" *London; Pricewaterhouse Coopers* www.pwc.com/banking

Public Private Partnership (2007) "Value for Money and the Public Private Partnership procurement process", *Ireland, October 2007*

Purandare J., Pundruangi A. (2008) "Urban transportation financing: A strong case for public-private partnership", *Pricewaterhouse Coopers*

Queensland Treasury (2006). Government Owned Corporation Cost of Capital Principle.

Reijiers J. (1994) "Organization of public – private partnership projects"

Rosen H. (2000) "Δημόσια Οικονομική", Εκδόσεις Κριτική, τόμος Α.

Rosenau P. (1999) "The strengths and weaknesses of public – private policy partnerships", *American Behavior Scientist, Vol 43 No 1, pp. 10 – 34*

Sadka E. (2006) "Public Private Partnerships; A public economic perspective", *International Monetary Fund Working Paper, WP/06/77*

Sansom K., Franceys R., Njiru C & Morales J. (2003) "Contracting out – water and sanitation services", <http://www.lboro.ac.uk>

Savas E.S., (2000) "Privatization and Public Private Partnerships", *Chatham House Publishers, New York, NY*.

Sawant R. (2010) "Emerging market infrastructure project bonds: The risk and returns" *The Journal of Structured Finance (15:4), pp. 75 – 83*

Schobener H., Schetter C., Pfnur A., (2007) "Reliability of Public Private Partnerships projects under assumption of cash flow volatility" *Technical University of Darmstadt, Germany*

Sell A. (1992). "Planning and evaluation of projects in countries with high inflation" *Project Appraisal 7(1), 11-20*

Shaoul, J. (2005) "A critical financial analysis of the Private Finance Initiative: Selecting a financing method or allocating economic wealth?" *Critical Perspectives on Accounting, 16, 441-471*

- Shen Y., Wu C., & Ng, K. (2001) "Risk Assessment for Construction Joint Ventures in China". *Journal of Construction Engineering & Management* 127[1], 76-81.
- Shen L., Li H., Li Q. (2002) "Alternative Concession Model for Build Operate Transfer Contract Projects", *Journal of Construction Engineering and Management*, July/August 2002, pp 326 – 330
- Shen, L.Y., and Wu, Y.Z. (2005). "Risk concession model for build-operate-transfer contract projects." *Journal of Construction Engineering and Management*. 131(2), 211-220.
- Shen L., Platten A., Deng X., (2006) "Role of public private partnerships to manage risks in public sector projects in Hong Kong", *International Journal of Project Management*, 24 (2006), pp 587 – 594
- Sinclair M. and Stabler M. (1997) "The economics of tourism" *New York: Routledge, US*.
- South Africa (2000) "Guidelines for Public-Private Partnership" *Department of Finance Republic of South Africa*.
- Standard & Poor's, (2005a) "Public Private Partnerships; Infrastructure and public finance ratings" *London: Standard & Poor's*
- Standard & Poor's, (2005b) "Traffic forecasting risky study update 2004 – Through ramp up and beyond" *London: Standard & Poor's*
- Stahr K. (2006) "Risk and Uncertainty in Cost Benefit Analysis Demark" *Environmental Assessment Institute*
- Thia H., Ford G., (2009) "Delivery of Economic Benefits using Public Private Partnerships in the Development of Infrastructure Projects" *International Review of Business Research Papers Vol. 5 No. 3 April 2009* 214-226
- Turner, P. (2002) "Is the PSC an objective assessment?" *Public Private Finance*, 67, 14
- United Nations (2002) "Guides on Public-Private Partnerships for infrastructure Development" *Forum on Public-Private Partnerships for Infrastructure, the Next Steps*.
- United Nations (2004) "Governance in Public Private Partnerships for Infrastructure Development" *United Nations Economic Commission for Europe, Geneva 2004*.
- United Nations (2005) "Governance in Public Private Partnerships for Infrastructure Development" *Economic and Social Council*.

Valila T., Kozluk T., Mehrotra A. (2005) "Roads on a downhill? Trends in EU infrastructure investments" *EIB Papers*, (10:1) pp. 19 – 38

Van Ham H., Koppenjan J., (2002) "Building public private partnerships: Assessing and managing risks in port developments" *Public Management Review Vol 4*, 593 – 616

Vina L. and Ford J. (1998) "Economic impact of the proposed cruise ship business" *Annals of Tourism Business*, 25, 205 – 221

Visconti R. (2010) "Inflation risk and project finance" *Università Cattolica del Sacro Cuore, Milan Italy*

Vougioukas M., Karkavitsas P (2008) "Quality public transport systems in medium size cities: socio – economic development and urban regeneration impacts, funding and implementation advances" *Association for European Transport and contributors 2008*

Wang Y., (2000) "Public Private Partnerships in the Social Sector: Issues and country experiences in Asia and the Pacific" *ADB Policy Papers Series No1, Asian Development Bank Institute, Manila*

Wagenvoort R., De Nicala C., Kappeler A., (2010) "Infrastructure finance in Europe: Composition, evolution and crisis impact" *European Investment Bank Papers, Volume 15 No1*

Ward S., Chapman C. and Curtis B. (1991) "Risk management on the allocation of risk management in construction projects", *International Journal of Project management*, 9, August, 140 – 147

Watson, K. (2005) "Cost-Benefit Manual Canada" *Rideau Strategy Consultants Ltd*

Wiegmans B., Ubbels B., Rietveld P., Nijkamp P. (2002) "Investment in Container Terminals: Public Private Partnerships in Europe", *International Journal of Maritime Economics* 2002, 4.

Williams T. (2002) "Modeling Complex Projects" *Chichester, UK: John Wiley & Sons, Ltd.*

Winkler Sabine, Batchvarov Alexander, CFA, Bank of America Merrill Lynch 22/1/2010 "Covered Bonds Primer for the uninitiated", market research.

World Bank (1994) "World development report 1994", *Washington DC, World Bank*

World Bank (1999) "Public Policy for the Private Sector" *Rep. No. 196 Washington DC, World Bank*

World Bank (2004) "Reforming Infrastructure, Privatization, Regulation and Competition" a copublication of the World Bank and Oxford University press.

World Bank (2008a) "Port reform tool kit – module 3 – Alternative port management structures and ownership models"

World Bank (2008b), "Concession for infrastructure – a guide to their design and award" *World Bank Technical paper no. 399 Finance, Private Sector, and Infrastructure Network*

Xu Y., Yeung J., Chan A., Chan D., Wang S., Ke Y. (2010) "Developing a risk assessment model for PPP projects in China – A fuzzy synthetic evaluation approach" *Automation in Construction* 19 (2010) 929–943

Ye, S. & Tiong, L. K. (2000) "NPV – at – risk method in infrastructure project investment evaluation" *Journal of Construction Engineering and Management*, 126, 227-223.

Zhang, X. (2004b) "Improving concessionaire selection protocols in Public-Private partnered infrastructure projects" *Journal of Construction Engineering and Management*, 130, 670-679.

Zhang, X. (2005). Critical Success Factors for Public-private Partnerships in Infrastructure Development. *Journal of Construction Engineering and Management*, 131, 3-14.

Zhang, X.Q., and AbouRizk, S.M. (2006). "Determining a reasonable concession period for private sector provision of public works and services" *Canadian Journal of Civil Engineers*. 33(5), 622-631.

Zitron J. (2006) "Public Private Partnership Projects: Towards a Model of Contractor Bidding Decision – making" *Journal of Purchasing and Supply Management*, 12, 53 – 62

Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος. (Αυγ 2012) "Κρουαζιέρα: Ένας κλάδος με δυνητικά έσοδα ύψους €2δισ" *Κλαδικές Μελέτες*.

Εμπορική Τράπεζα Ελλάδος (2005) "Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα: Ένα σύγχρονο εργαλείο δυναμικής ανάπτυξης" *Ματιές στην Οικονομία, Τεύχος 8, Σεπ – Οκτ 2005*

Θεοδωρόπουλος Σ. (2006) "Ειδικά θέματα ρυθμιστικής πολιτικής" *Εκδόσεις Gutenberg*.

Καράγιωργας Δ. (1979) "Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους" *Εκδόσεις Παπαζήση*.

ΤΑΙΠΕΔ (2013) "Πρόσκληση Υποβολής Προσφορών για την παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης, λειτουργίας, διαχείρισης και εκμετάλλευσης της

Ομάδας των τουριστικών λιμένων Αλίμου, Νέας Επιδαύρου, Ύδρας και Πόρου”

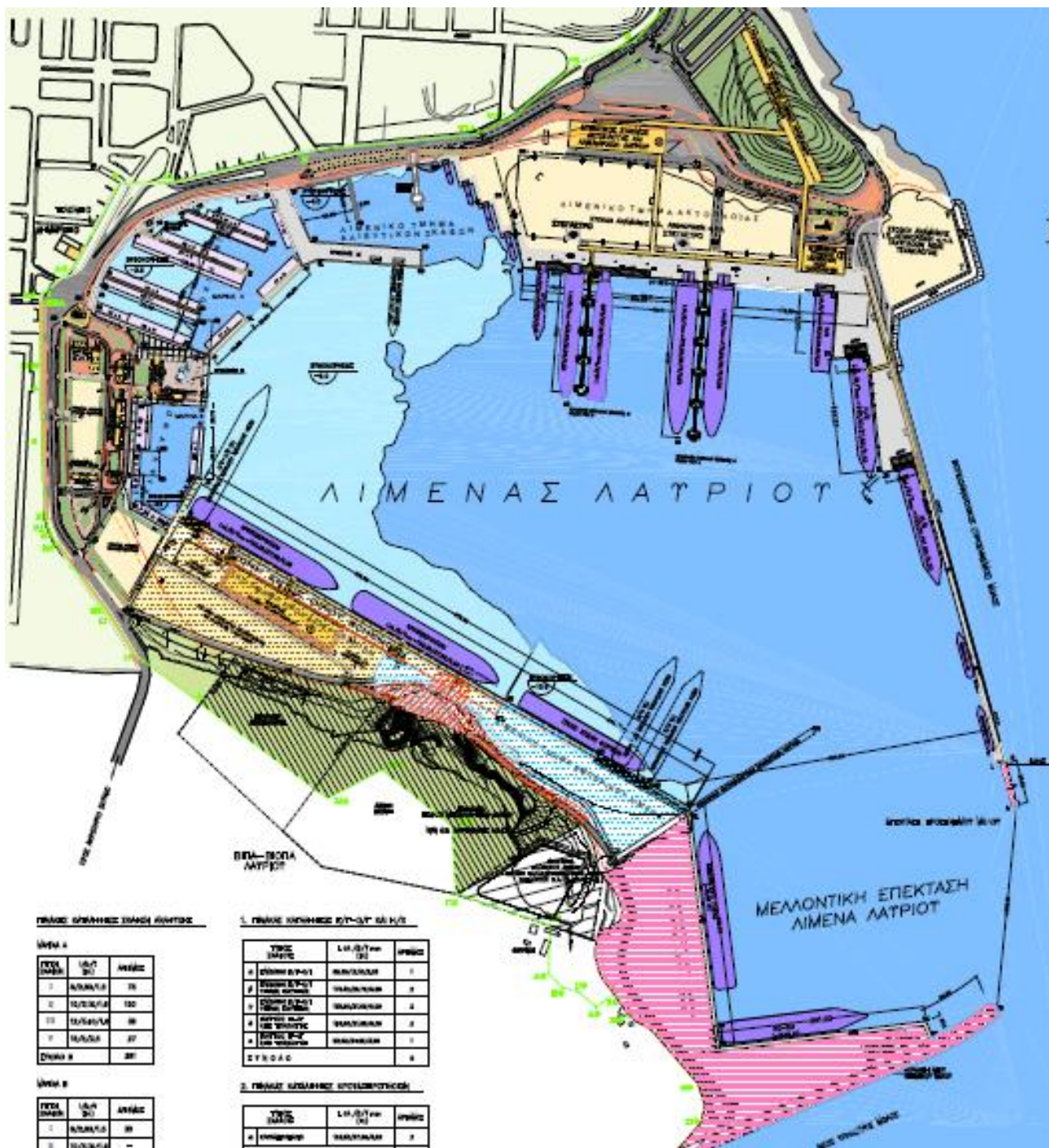
Χλωμούδης Κ. (2001) “Οργάνωση και διοίκηση λιμένων” *Εκδόσεις Τζέι & Τζέι Ελλάς*.

Χλωμούδης Κ. (2011) “Τάσεις και εξελίξεις στη λιμενική βιομηχανία” *Εκδόσεις Παπαζήση*.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

Παράμετροι	Έρευνα / Μελέτη	Ζητήματα που θέτονται
Συντελεστής προεξόφλησης	Grout (2005)	Συντελεστές προεξόφλησης και μεταφορά κινδύνων
	Grimsey & Lewis (2005)	
	Sadka (2006)	
	Grout (2003)	Συντελεστές προεξόφλησης στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα
	Klein (2007)	
	Broadbent (2003)	
	New S. Wales Government (2007)	Καθορισμός συντελεστών προεξόφλησης
	Partnerships Victoria (2005)	
	European Union (2008)	
	OECD (2008)	
	South Africa Government (2000)	
	HM Treasury 2003, 2004, 2006 PPP Guide – Ireland (2007)	
Ζήτηση Υπηρεσιών	Thomas (2003)	Ζήτηση στα έργα των μεταφορών (οδικά δίκτυα και λιμάνια)
	Akintoye (2001)	
	Wang (2000)	
	HM Treasury (2003)	Κίνδυνος της ζήτησης και ΣΔΙΤ
	Medda (2006)	
	EU (2008)	
	Yu (2010)	
	Flyvbjerg (2005)	Προβλέψεις της ζήτησης
	Philips (2007)	Ελαστικότητα της ζήτησης στις μεταφορές.
	New S. Wales Government (2007)	Ζήτηση και συντελεστές προεξόφλησης
	Asian Development Bank (2002)	Ζήτηση και οικονομικές προσφορές
Πληθωρισμός	New S. Wales Government (2007)	Επιρροή του πληθωρισμού στο συντελεστή προεξόφλησης
	South Africa Government (2000)	
	PPP Guide – Ireland (2007)	
	Grimsey & Lewis (2000)	Επίδραση μεταβολών πληθωρισμού στην βιωσιμότητα
	Grimsey & Lewis (2002)	Πληθωριστικός κίνδυνος στα ΣΔΙΤ
	Chevyun (2011)	
	Hodge (2004)	
Shen (2001)		
Dey (2002)		
Υπολειμματική αξία	Xu (2010)	Κίνδυνος υπολειμματικής αξίας στα ΣΔΙΤ
	Sadka (2006)	
	South Africa Government (2000)	

	Akintoye (2001)	
	Iosa (2008)	
	Li (2005)	
	Akintoye (2001)	
	Grout (2005)	
	NAO (2004)	Υπολειμματική αξία και ποιότητα των υπηρεσιών
	Jang (2010)	Υπολειμματική αξία και κύκλος ζωής των έργων
	New S. Wales Government (2007)	Υπολειμματική αξία και συντελεστές προεξόφλησης
Έμμεσα κοινωνικά οφέλη – αύξηση απασχόλησης	Thia (2009)	Οφέλη από τις ΣΔΙΤ στις υποδομές
	Forrer (2002)	ΣΔΙΤ και κοινωνικά οφέλη
	European PPP Expertise Center (2011)	ΣΔΙΤ και μη οικονομικά οφέλη (non financial benefits)
	McCowan (2003)	
	World bank (1999)	Επίδραση ΣΔΙΤ στην αγορά εργασίας
	Arellano (2008)	



ΓΕΝΙΚΕΣ ΣΠΕΡΜΑΤΟΣ ΣΤΑΘΕΣ ΚΑΥΣΙΜΩΝ

Μονά Α

ΠΡΟΣ. ΘΑΛΑΣΣΑ	ΜΕΤ. ΣΤ. (m)	ΑΝΑΜΕΣ
1	100/100	10
2	100/100	10
3	100/100	10
4	100/100	10
5	100/100	10
6	100/100	10
7	100/100	10
8	100/100	10

Μονά Β

ΠΡΟΣ. ΘΑΛΑΣΣΑ	ΜΕΤ. ΣΤ. (m)	ΑΝΑΜΕΣ
1	100/100	10
2	100/100	10

1. ΓΕΝΙΚΕΣ ΣΠΕΡΜΑΤΟΣ ΣΤΑΘΕΣ ΚΑΥΣΙΜΩΝ

ΤΥΠΟΣ ΣΤΑΘΗΣ	Λ.Μ. (m)	ΑΝΑΜΕΣ
Α	100/100	10
Β	100/100	10
Γ	100/100	10
Δ	100/100	10
Ε	100/100	10
ΣΥΝΟΛΟ		6

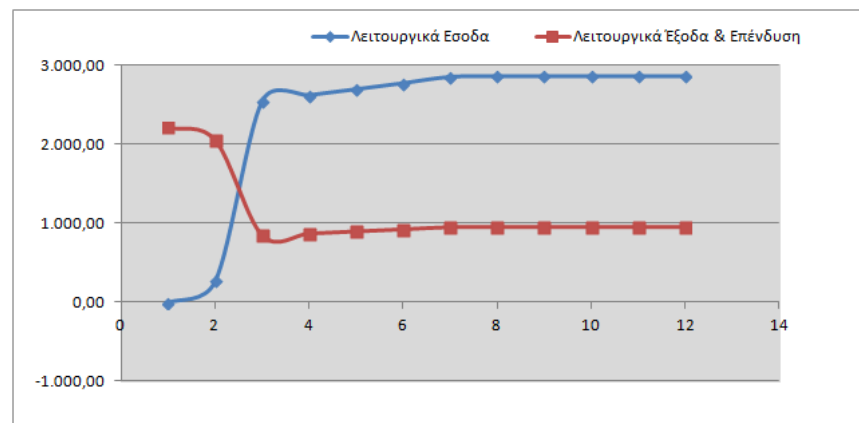
2. ΓΕΝΙΚΕΣ ΣΠΕΡΜΑΤΟΣ ΣΤΑΘΕΣ ΚΑΥΣΙΜΩΝ

ΤΥΠΟΣ ΣΤΑΘΗΣ	Λ.Μ. (m)	ΑΝΑΜΕΣ
Α	100/100	10

ΒΑΣΙΚΟ ΣΕΝΑΡΙΟ ΖΗΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΙΜΟΛΟΓΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ – ΣΤΑΤΙΚΟ ΜΟΝΤΕΛΟ

ΕΤΟΣ	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ΕΣΟΔΑ										
Τέλη Ελλιμενισμού / Home port			1.817.880,00	1.872.416,40	1.928.588,89	1.986.446,56	2.046.039,96	2.046.039,96	2.046.039,96	2.046.039,96
Τέλη Ελλιμενισμού / Call port		273.480,00	273.480,00	281.684,40	290.134,93	298.838,98	307.804,15	307.804,15	307.804,15	307.804,15
Μισθώματα εμπορικών χώρων			235.000,00	235.000,00	235.000,00	235.000,00	235.000,00	235.000,00	235.000,00	235.000,00
Διαχείριση λιμάνων, ΟΚΩ, πρόσθετες εργασίες κλπ			120.000,00	120.000,00	120.000,00	120.000,00	120.000,00	120.000,00	120.000,00	120.000,00
Διάφορα έσοδα (διαφημίσεις, εκθέσεις, events)			100.000,00	110.000,00	120.000,00	130.000,00	140.000,00	150.000,00	150.000,00	150.000,00
Σύνολο ΕΣΟΔΑ	0,00	273.480,00	2.546.360,00	2.619.100,80	2.693.723,82	2.770.285,54	2.848.844,10	2.858.844,10	2.858.844,10	2.858.844,10
ΕΞΟΔΑ										
Κόστος επένδυσης	2.007.500,00	1.825.000,00								
Μισθοδοσία	60.000,00	60.000,00	417.347,00	429.867,41	442.763,43	456.046,34	469.727,73	469.727,73	469.727,73	469.727,73
Σταθερό ετήσιο αντάλλαγμα προς Δημόσιο		650.000,00	669.500,00	689.585,00	710.272,55	731.580,73	753.528,15	753.528,15	753.528,15	753.528,15
Εφάπαξ αντάλλαγμα προς Δημόσιο	0,00									
Προμήθειες πρακτόρων		5.469,60	50.927,20	52.382,02	53.874,48	55.405,71	56.976,88	57.176,88	57.176,88	57.176,88
Ασφάλιση (αστική ευθύνη & περιουσίας)	80.000,00	82.400,00	84.872,00	87.418,16	90.040,70	92.741,93	95.524,18	95.524,18	95.524,18	95.524,18
Marketing	41.000,00	38.000,00	38.000,00	39.140,00	40.314,20	41.523,63	42.769,33	42.769,33	42.769,33	42.769,33
Συντήρηση			60.000,00	61.800,00	63.654,00	65.563,62	67.530,53	67.530,53	67.530,53	67.530,53
Φύλαξη			36.000,00	37.080,00	38.192,40	39.338,17	40.518,32	40.518,32	40.518,32	40.518,32
ΟΚΩ (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΥΔΑΠ, κ.λπ.)	20.000,00	30.000,00	102.000,00	105.060,00	108.211,80	111.458,15	114.801,90	114.801,90	114.801,90	114.801,90
Απρόβλεπτα έξοδα			50.000,00	51.500,00	53.045,00	54.636,35	56.275,44	56.275,44	56.275,44	56.275,44
Σύνολο ΕΞΟΔΑ	2.208.500,00	2.690.869,60	1.508.646,20	1.553.832,59	1.600.368,56	1.648.294,62	1.697.652,46	1.697.852,46	1.697.852,46	1.697.852,46
ΜΙΚΤΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	-2.208.500,00	-2.417.389,60	1.037.713,80	1.065.268,21	1.093.355,26	1.121.990,92	1.151.191,65	1.160.991,65	1.160.991,65	1.160.991,65
Μεταβλητό ετήσιο αντάλλαγμα προς Δημόσιο% ΕΠΙ ΤΟΥ ΕΒΙΔΤΑ 10%	0,00	0,00	103.771,38	106.526,82	109.335,53	112.199,09	115.119,16	116.099,16	116.099,16	116.099,16
ΚΑΘΑΡΟ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ	-2.208.500,00	-2.417.389,60	933.942,42	958.741,39	984.019,73	1.009.791,83	1.036.072,48	1.044.892,48	1.044.892,48	1.044.892,48

Συντελεστής προεξόφλησης (r)	11,40%
Ετήσια αναπροσαρμογή καταβολών προς το δημόσιο (I)	3% για τα πρώτα 7 έτη της σύμβασης
Ετήσιο σταθερό αντάλλαγμα 1 ^{ου} έτους	€650.000
Ετήσιο μεταβλητό αντάλλαγμα σε ποσοστό επί των καθαρών κερδών	10%
IRR ιδιώτη	17,95%
NPV δημοσίου	€7.273.346
NPV ιδιώτη	€2.644.510



- Στατικό μοντέλο ανάλυσης σε σχέση με το ύψος της επένδυσης, τα έξοδα λειτουργίας και τα έσοδα
- Διάρκεια παραχώρησης 25 έτη από τα οποία παρουσιάζονται στον παραπάνω πίνακα η πρώτη 12ετία.
- Οι παραπάνω υπολογισμοί έγιναν στα κέρδη προ φόρων.
- Μετά το 7^ο έτος δεν γίνονται αναπροσαρμογές και εκτιμήσεις με τα έσοδα και έξοδα να παραμένουν σταθερά.
- Κατά το δεύτερο έτος (κατασκευή) ο σταθμός υπολειτουργεί και τα έσοδα προέρχονται μόνο από τα πλοία επίσκεψης (call)