

Τ.Ε.Ι. ΚΡΗΤΗΣ



ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΛΟΓΙΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ»

Συμβάσεις παραχώρησης Δημοσίου & αξιολόγηση αποδόσεων

[τόσο του Δημοσίου όσο και του Ιδιώτη Επενδυτή]

Διπλωματική Εργασία

που υποβλήθηκε στο Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής του Τ.Ε.Ι. ΚΡΗΤΗΣ ως μέρος των απαιτήσεων για την απόκτηση Μεταπτυχιακού Διπλώματος Ειδίκευσης στη Λογιστική και Ελεγκτική από την

Δερμιτζάκη Ελευθερία

Ηράκλειο
Δεκέμβριος 2012

« Η μεταπτυχιακή φοιτήτρια που εκπόνησε την παρούσα διπλωματική εργασία φέρει ολόκληρη την ευθύνη προσδιορισμού της δίκαιης χρήσης του υλικού, η οποία ορίζεται στη βάση των εξής παραγόντων: του σκοπού και χαρακτήρα της χρήσης (μη-εμπορικός, μη-κερδοσκοπικός, αλλά εκπαιδευτικό- ερευνητικός), της φύσης του υλικού που χρησιμοποιεί (τμήμα του κειμένου, πίνακες, σχήματα, εικόνες κ.λ.π.), του ποσοστού και της σημαντικότητας του τμήματος που χρησιμοποιεί σε σχέση με το όλο κείμενο υπό copyright, και των πιθανών συνεπειών της χρήσης αυτής στην αγορά ή την γενικότερη αξία του υπό copyright κειμένου».

«Η παρούσα διπλωματική εργασία εγκρίθηκε ομόφωνα από την τριμελή εξεταστική επιτροπή η οποία ορίστηκε από την ΓΣΕΣ του τμήματος Λογιστικής του Τ.Ε.Ι. Κρήτης, σύμφωνα με το νόμο και τον εγκεκριμένο Οδηγό Σπουδών του ΠΜΣ «Λογιστική και Ελεγκτική». Τα μέλη της Επιτροπής ήταν :

- Σώρρος Ι. (Επιβλέπων)*
- Σταματόπουλος Θ. (Μέλος)*
- Αρβανίτης Σ. (Μέλος)*

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Τμήμα Λογιστικής του Τ.Ε.Ι. Κρήτης δεν υποδηλώνει αποδοχή των απόψεων του συγγραφέα».

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Κεφάλαιο 1^ο	– Συμβάσεις Παραχώρησης	1
1.1	Εισαγωγή	1
1.2	Ιστορική Αναδρομή	1
1.3	Νομικό Καθεστώς	2
1.4	Πλαίσιο Συνεργασίας Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα	5
Κεφάλαιο 2ο	– Οι Συμβάσεις Παραχώρησης ως Χρηματοδοτικό Εργαλείο	6
2.1	Εισαγωγή	6
2.2	Οικονομική Προσέγγιση Συμβάσεων Παραχώρησης	7
2.3	Συμβάσεις Παραχώρησης & Πλεονεκτήματα	17
2.4	Συμβάσεις Παραχώρησης & Μειονεκτήματα	25
Κεφάλαιο 3ο	– Συνοπτική Ιστορική Αναδρομή Συμβάσεων Παραχώρησης	33
3.1	Συνεργασίες Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα στην Ελλάδα	33
3.2	Περίοδος Παραχώρησης	40
3.3	Περιβαλλοντικοί Όροι	42
3.4	Υποχρεώσεις Συμβαλλομένων	43
Κεφάλαιο 4ο	– Ελληνικό Λιμενικό Σύστημα και Συμβάσεις Παραχώρησης	48
4.1	Εισαγωγή	48
4.2	Κατηγορίες Λιμανιών	49
4.3	Διακρίσεις Λιμένων	57
4.3.1	Διακρίσεις αναλόγως του σκοπού	57
4.3.2	Ιδιωτικοί, δημόσιοι και μικτοί οργανισμοί λιμένων	58
4.3.3	Διακρίσεις με βάση τη μορφή οργάνωσης του λιμανιού	59
4.4	Σχήματα Λιμένων & Ιδιωτικοποίηση Λιμένων	62
4.4.1	Σχήματα Λιμένων	62
4.4.2	Ιδιωτικοποίηση Λιμένων	69
4.5	Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε σχέση με το Πλαίσιο Λειτουργίας των Λιμένων	73

Κεφάλαιο 5ο – Μελέτη Περίπτωσης Σύμβασης Παραχώρησης στον ΟΛΗ Α.Ε.	74
5.1 Πλαίσιο Στρατηγικού Σχεδιασμού ΟΛΗ Α.Ε.....	74
5.2 Βασικές Παραδοχές Ανάπτυξης Πλαισίου Παραχώρησης	78
5.3 Μελέτη Περίπτωσης.....	80
Κεφάλαιο 6ο – Συμπεράσματα	103
6.1 Συμπεράσματα	103
Βιβλιογραφία	105
Ελληνική	105
Ξένα	107

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η δύσκολη οικονομική κατάσταση στην οποία έχει περιέλθει η χώρα μας τα τελευταία τρία χρόνια επιβάλλει γρήγορους ρυθμούς ανάπτυξης προκειμένου η ελληνική οικονομία να μπορέσει να ανακάμψει και να βγει από την κρίση με μικρή ή και μηδενική επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού.

Ο τομέας των υποδομών του κράτους είναι ένα πεδίο για ανάπτυξη με άμεση ανάληψη δράσης της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και της συνεργασίας του ιδιωτικού και δημοσίου φορέα μέσω των συμβάσεων παραχώρησης για μεγάλους ευρωπαϊκούς οδικούς άξονες, αεροδρόμια, λιμάνια κλπ. με ολική ή μερική μεταβίβαση υποχρεώσεων για τη χρηματοδότηση, μελέτη, κατασκευή, συντήρηση του δημόσιου έργου με αντίστοιχη μεταβίβαση μέρους ή του συνόλου των προνομίων εκμετάλλευσής του για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

Η μελέτη – χρηματοδότηση – κατασκευή και εκμετάλλευση έργων με την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην Ελλάδα ξεκίνησε στην Ελλάδα το 1991, οπότε και άρχισε η διαδικασία του διαγωνισμού για την επιλογή του παραχωρησιούχου στο έργο της Μελέτης – Κατασκευής – Χρηματοδότησης & Εκμετάλλευσης του Νέου Διεθνούς Αεροδρομίου Αθηνών στα Σπάτα.

Τα μεγάλα έργα υποδομής, τόσο κατά την περίοδο κατασκευής όσο και κατά την περίοδο λειτουργίας, αποτελούν μοχλούς ανάπτυξης με σημαντικά θετικά αποτελέσματα για την εθνική οικονομία, την ποιότητα ζωής και την ενίσχυση της θέσης της χώρας στην Ευρωπαϊκή και διεθνή οικονομική σκηνή.

Με την εκτέλεση σειράς μεγάλων έργων το Ελληνικό Δημόσιο επιδιώκει την αναβάθμιση της υφιστάμενης υποδομής στους τομείς των χερσαίων, θαλάσσιων και εναερίων μεταφορών.

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να παρουσιάσουμε το πλαίσιο των συμβάσεων παραχώρησης του δημοσίου προς των ιδιωτικό τομέα καθώς και να δούμε την αποτελεσματικότητά τους ως μηχανισμό χρηματοδότησης των δημοσίων έργων.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζουμε μία εισαγωγή – ιστορική αναδρομή των συμβάσεων παραχώρησης, το νομικό καθεστώς και το πλαίσιο συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Στο δεύτερο κεφάλαιο προσεγγίζουμε τις συμβάσεις παραχώρησης ως χρηματοδοτικό εργαλείο παραθέτουμε τις διάφορες μεθόδους που υπάρχουν.

Στο τρίτο κεφάλαιο συγκρίνουμε τις παραχωρήσεις που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί στη Ελλάδα κατά τα τελευταία είκοσι (20) χρόνια.

Στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζουμε το καθεστώς διαχείρισης των λιμένων και παρουσιάζουμε τις δυνατότητες που έχουν να αναπτυχθούν σχήματα διαχείρισης αυτών μέσω των συμβάσεων παραχώρησης.

Τέλος το πέμπτο κεφάλαιο έχει ως σκοπό να δει την πιθανότητα να προχωρήσει η μέθοδος της παραχώρησης στο λιμάνι του Ηρακλείου.

ABSTRACT

The difficult economic situation which has come to our country over the last three years requires a fast pace of development in order for the Greek economy to recover and to emerge from the crisis with little or no cost to the state budget.

The infrastructure of the state is an area for development by direct action of the private sector and cooperation between private and public entities through concessions for major European roads, airports, ports, etc. with total or partial transfer of liabilities to finance, design, construction and maintenance of public works with a corresponding transfer of part or all of the privileges of holdings at a certain time.

The study - funding - construction and operation of projects with the participation of the private sector in Greece began in 1991, when the bidding process for the selection of the concessionaire to the work of Design - Build - Finance & Operations of the New Athens International Airport Spata was originated.

Major infrastructure projects, both during the construction period and once completed, can act as a growth driver with significant positive effects on the national economy and quality of life as well as strengthen the country's position in the European and international economic scene.

With the execution of a series of major projects the Greek government aims at improving the existing infrastructure in the areas of land, sea and air transport.

The purpose of this study is to present the framework for public concessions to the private sector and to check their effectiveness as a mechanism for financing public projects.

The first chapter presents an introduction - Chronology of concessions, legal status and scope of public-private partnerships.

In the second chapter, we approach the concession contracts as a financing tool and list the various methods available.

In the third chapter we compare the concessions that have already been made in Greece during the last twenty (20) years.

In the fourth chapter we examine the status of port management and present the potential to develop management schemes through these concessions.

Finally, the fifth chapter explores the possibility to move the process of concession to the port of Heraklion.

Βασικές Έννοιες

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
Εκδ.	Εκδόσεις
Ε.Ο.Κ.	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΤΑΕ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτο διοίκησης
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις Δημόσιου ή Ιδιωτικού Τομέα
ΣΠΔΣ	Σύστημα Πληροφόρησης για τις Δημόσιες Συμβάσεις
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣυνθΕΚ	Συνθήκη περί ιδρύσεως της ΕΚ
PFI	Private Finance Initiative
PPP	Public Private Partnerships
TED	Tenders Electronic Daily
TEN	Trans European Networks
B.B.O.	Buy, Build, Operate
B.O.L.T	Build, Own, Lease, Transfer
BOT	Build, Operate, Transfer
B.O.O.	Build, Own, Operate
BOOT	Build, Own, Operate, Transfer
B.T.O.	Build, Transfer, Operate
D.B.F.O.	Design, Build, Finance, Operate
L.R.O.	Lease, Rehabilitate, Operate

Κεφάλαιο 1^ο – Συμβάσεις Παραχώρησης

[Βασικές έννοιες, Νομικό Καθεστώς, Μέθοδοι Παραχωρήσεων]

1.1 Εισαγωγή

Η διεθνοποίηση των οικονομιών, η ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, οι νέες συνθήκες στα Βαλκάνια και στην Ανατολική Ευρώπη έχουν δημιουργήσει και εξακολουθούν να δημιουργούν για την Ελλάδα ανάγκες νέου ρόλου, που μπορεί και πρέπει να διαδραματίζει.

Η άμεση αναγκαιότητα επαρκών υποδομών είναι προφανής και για την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και για μια επιτυχημένη εθνική πορεία στο σύνολό της. Για την υλοποίηση αυτών των έργων απαιτούνται, αφ' ενός η εξεύρεση ικανών πόρων για την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία τους, αφ' ετέρου η σωστή οργάνωση και συντονισμός των φορέων που θα έχουν την ευθύνη υλοποίησης.

Άλλωστε, το συνολικό κόστος υλοποίησης των έργων υπερβαίνει κατά πολύ τις δυνατότητες του κρατικού προϋπολογισμού επενδύσεων και των χρηματοδοτήσεων της Ε.Ε., και για αυτό αναζητείται και τρίτος εταίρος, ο Ιδιωτικός τομέας.

1.2 Ιστορική Αναδρομή

Η σύμβαση παραχώρησης έχει καταγωγή από το γαλλικό διοικητικό δίκαιο¹, η ιστορία του οποίου μας καταδεικνύει ότι η σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων προηγήθηκε ως σύλληψη ήδη από το 15^ο αιώνα ενώ τον 19^ο αιώνα υπήρξε η μήτρα της σύμβασης παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας². Ωστόσο θα πρέπει να γίνει η επισήμανση, ότι η «σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας» και η «σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων» συχνά δεν έχουν σαφή διάκριση στη νομολογία του γαλλικού Conseil d' Etat.

¹ (Φλογαίτης, 1991, σελ.90-96)

² (Τροβά- Κούτρας, 2002, σελ.45-46).

Στην αρχή, η σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας υπαγόταν στον Κώδικα Δημοσίων Έργων και στους κανόνες δημοπράτησης που αυτός όριζε. Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας απέκτησε, ως έννοια, νομική ανεξαρτησία στο τέλος του 19ου αιώνα³ λόγω των δημοσίων έργων. Η γαλλική νομολογία θεμελίωσε τη θέση ότι υπάρχει παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας, εφόσον υφίσταται δυνατότητα ελεύθερης επιλογής αντισυμβαλλομένου, θέτοντας ως κρίσιμο διαχωριστικό στοιχείο της σύμβασης παραχώρησης, από άλλες συναφείς συμβάσεις, τον τρόπο είσπραξης του συμβατικού ανταλλάγματος, από την εκμετάλλευσή⁴.

1.3 Νομικό Καθεστώς

Το πρώτο στοιχείο που χαρακτηρίζει ειδικά τη σύμβαση παραχώρησης είναι η μεικτή φύση της ως έννομη σχέση συμβατικού χαρακτήρα και ως κανονιστική πράξη της διοίκησης. Στη σύμβαση παραχώρησης περιλαμβάνονται όροι αμιγώς συμβατικού χαρακτήρα : όπως τα οικονομικά ανταλλάγματα του αναδόχου και ταυτόχρονα διατάξεις με κανονιστικό περιεχόμενο που αναφέρονται στην οργάνωση, στην λειτουργία της παραχωρούμενης δημόσιας υπηρεσίας ή στην κατασκευή, συντήρηση και εκμετάλλευση του δημοσίου έργου.

Στο ελληνικό δίκαιο η σύμβαση παραχώρησης, η οποία αποτελεί αναγνωρισμένο θεσμό (άρθρο 57 παρ. 1 Συντάγματος) συνταγματικά, αποκτά αυξημένη δικαιοπρακτική εξουσία έναντι του αντισυμβαλλομένου. Η αυξημένη αυτή εξουσία του δημόσιου φορέα έναντι του ιδιωτικού, επιβάλλεται με την εισαγωγή στη σύμβαση ρητρών δημόσιας εξουσίας, σύμφωνα με τις οποίες η σύμβαση υπόκειται σε «εξαιρετικό» νομικό καθεστώς του διοικητικού δικαίου⁵, με μοναδικό σκοπό την ανάγκη διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος, στην προαγωγή του οποίου αποβλέπει η δημόσια διοίκηση. Οι όροι της κατασκευής, της συντήρησης και της εκμετάλλευσης του δημοσίου έργου ή της δημόσιας υπηρεσίας καθορίζονται στη σύμβαση. Το κράτος ή το ΝΠΔΔ, ως εγγυητής του κοινωνικού συμφέροντος, της εύρυθμης και αποδοτικής λειτουργίας του έργου ή της υπηρεσίας διαφυλάσσει πάντοτε υπέρ αυτού το δικαίωμα της εποπτείας, του ελέγχου και της εκμετάλλευσης του έργου, καθώς και το δικαίωμα έγκρισης των τιμολογίων παροχής των υπηρεσιών προς το κοινό⁶.

³ Για πρώτη φορά η σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας διατυπώθηκε ως έννοια με σαφήνεια το 1910 στο διάταγμα της 31 Μαΐου του 1910 με το οποίο οργανώθηκε το Γαλλικό Συμβούλιο Επικρατείας.

⁴ (Τροβά- Κούτρας, 2002, σελ. 48-49).

⁵ (Κόρσος, 1995β, 437445).

⁶ (Κόρσος, 1995α, σελ. 186).

Τύπος Σύμβασης Παραχώρησης

Αν και οι συμβάσεις γενικά δεν υποβάλλονται σε ιδιαίτερο τύπο εκτός αν απαιτείται από το νόμο⁷, η σύμβαση παραχώρησης ως διοικητική σύμβαση μπορεί να υποβάλλεται στον τύπο ιδιωτικού εγγράφου⁸ και στη συνέχεια να κυρώνεται με τυπικό νόμο⁹, εφόσον με τη σύμβαση επηρεάζονται δικαιώματα και δημιουργούνται υποχρεώσεις για τρίτα μέρη εκτός της σύμβασης¹⁰. Αυτό καταρχήν υπαγορεύεται από την ανάγκη ασφάλειας των συναλλακτικών εννόμων σχέσεων και για λόγους προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Στο ελληνικό δίκαιο, η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να πραγματοποιείται με τη σύναψη μόνο της σχετικής σύμβασης, χωρίς τη κύρωσή της με νόμο, αλλά με τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως¹¹.

⁷ (Κόρσος, 1995α, σελ.132).

⁸ (Τάχος, 1992, σελ. 148).

⁹ Ο τυπικός νόμος που κυρώνει μια σύμβαση παραχώρησης δεν μεταβάλλει καταρχήν τη συμβατική σχέση σε κανόνα δικαίου ή αλλιώς σε ουσιαστικό νόμο αλλά συνιστά ένα είδος νόμιμου τύπου δήλωσης της βούλησης του κράτους. Εν τούτοις ο κυρωτικός νόμος είναι και ουσιαστικός νόμος δηλ. θέτει κανόνες δικαίου, διότι μόνο κατά αυτόν τον τρόπο καθίσταται νόμιμος ο περιορισμός της ελευθερίας άλλου επαγγελματία να ασκήσει έργο όμοιο προς το αποκλειστικά ασκούμενο από τον ανάδοχο, αλλά και ο περιορισμός της ελευθερίας των πελατών που οφείλουν συμμόρφωση προς όρους και κανόνες δικαίου που θέτει ο ανάδοχος (Τάχος, 1992,349).

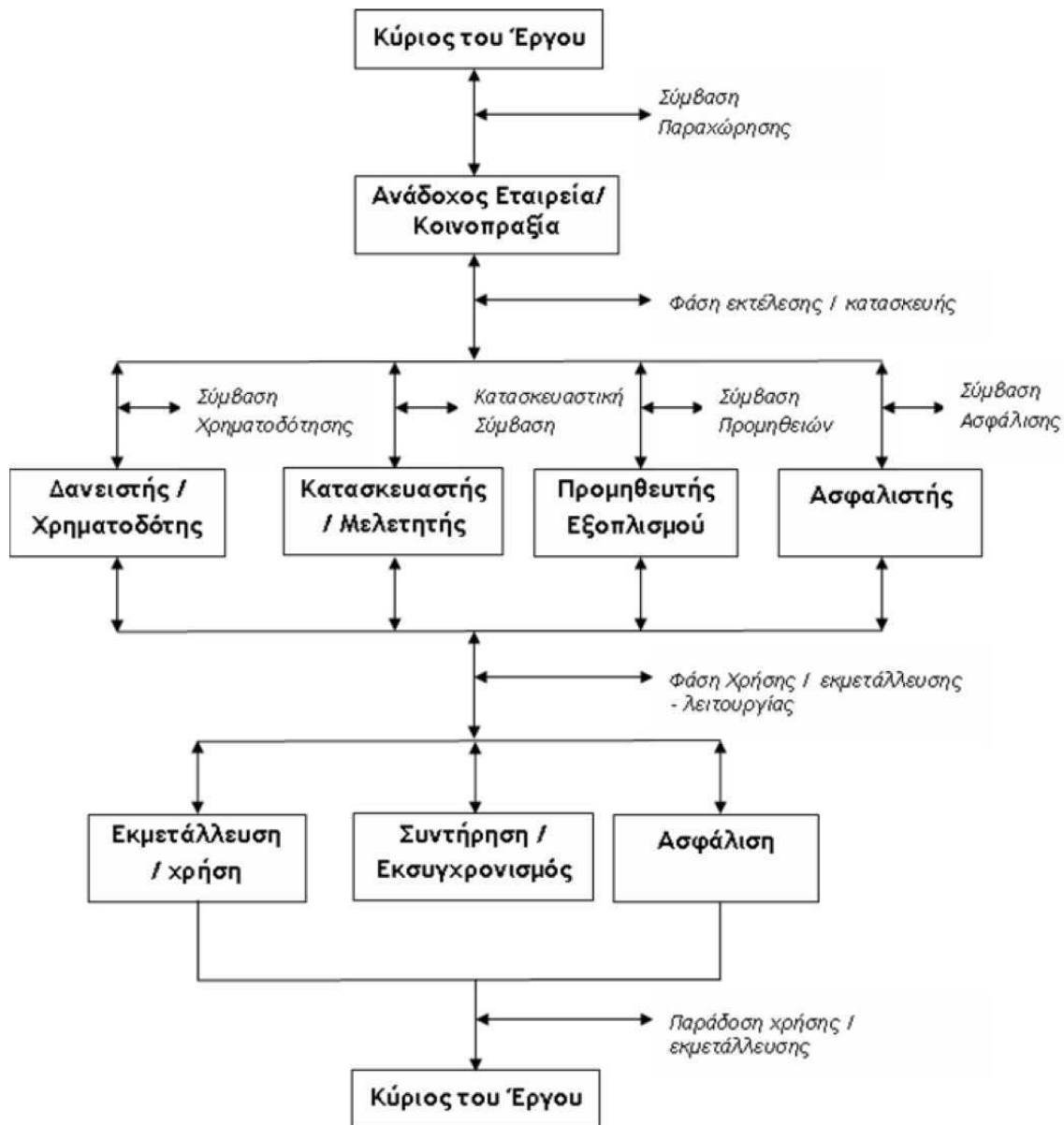
¹⁰ Στο ελληνικό δίκαιο ο Ν. 2690/1999 ορίζει ότι η διοικητική σύμβαση υποβάλλεται στον έγγραφο τύπο, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Για την κατάρτισή της, η πρόταση και αποδοχή είναι δυνατόν να γίνονται με χωριστά έγγραφα. Η διοικητική σύμβαση, που συνάπτεται ύστερα από διαγωνισμό ή με απευθείας ανάθεση, καταρτίζεται από και με την επίδοση στον ενδιαφερόμενο της πράξης με την οποία τελειούται ο διαγωνισμός ή της πράξης ανάθεσης, αντιστοίχως, εκτός αν στο νόμο ορίζεται διαφορετικά.

¹¹ (Τάχος, 1992, σελ.350).

Συμβατικό Σχήμα

Το συμβατικό σχήμα στο καθεστώς της σύμβασης παραχώρησης διαμορφώνεται σε δύο παράλληλα εξελισσόμενα στάδια. Το πρώτο στάδιο αναφέρεται στη διαδικασία κατάρτισης-σύνταξης της σύμβασης μεταξύ κυρίου του έργου και αναδόχου και στην ρύθμιση των σχέσεών τους.

Σχήμα 1.1 : Οργανωτική Δομή ενός Έργου Παραχώρησης



Πηγή : Γενική Γραμματεία Συγχρηματοδοτούμενων Δημόσιων Έργων, Κ. Πετροτσάτου – Δρ. Πολιτικός Μηχανικός ΕΜΠ – Επεξεργασία Συγγραφέως

1.4 Πλαίσιο Συνεργασίας Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα

Ο όρος συνεργασία Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα, γνωστός και ως PPP (Public – Private – Partnerships), είναι ευρεία γνωστός και χρησιμοποιείται συχνά στις ημέρες μας. Η συνεργασία Δημοσίου – Ιδιωτικού τομέα στα έργα υποδομής συναντά ενεργό υποστήριξη διεθνώς.

Λεπτομέρειες που αφορούν την χρηματοδότηση και την κατανομή των κινδύνων μπορούν να πάρουν ποικίλες μορφές, οι οποίες μπορούν να επεκταθούν από την καθαρά δημόσια χρηματοδότηση έως την καθαρή ιδιωτική χρηματοδότηση. Μέσα σε όλο αυτό το φάσμα των σχεδίων συνεργασίας Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα δύο κύρια σχήματα μπορούν να αναγνωρισθούν :

(α) Κοινοπραξίες

Σε μια κοινοπραξία, ο Δημόσιος και ο Ιδιωτικός τομέας συμμετέχουν από κοινού στις δαπάνες επένδυσης και στην κατασκευή του έργου. Επομένως, και οι δύο είναι κάτοχοι μεριδίου στο έργο, μοιράζονται κέρδη και κινδύνους. Αυτή η κατηγορία σχεδίων συνεργασίας Δημόσιου – Ιδιωτικού τομέα θεωρείται ως πραγματική συνεργασία Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα.

(β) Παραχώρησεις

Στην Παραχώρηση, συνήθως, ο Ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει τις δαπάνες επένδυσης, συντήρησης και εκμετάλλευσης του έργου, και αν όχι όλους, τουλάχιστον τους περισσότερους από τους βασικούς κινδύνους, με αντάλλαγμα την αποκλειστική εκμετάλλευση του έργου για συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Παράλληλα, το Δημόσιο εξασφαλίζει την απρόσκοπτη υλοποίηση του έργου, προκειμένου να μειώσει τους κινδύνους που απειλούν την οικονομική βιωσιμότητα του, έτσι ώστε ο Ιδιωτικός τομέας να μην υφίσταται κανένα δυσμενή ανταγωνισμό.

Κεφάλαιο 2ο – Οι Συμβάσεις Παραχώρησης ως Χρηματοδοτικό Εργαλείο

[Πλεονεκτήματα – Μειονεκτήματα της Σύμβασης Παραχώρησης]

2.1 Εισαγωγή

Ο αριθμός των χωρών που αξιοποιούν τη δυνατότητα σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για την κατασκευή έργων με συντομότερο, ποιοτικότερο και οικονομικότερο τρόπο συνεχώς αυξάνεται στην Ευρώπη. Τα έργα συγκοινωνιακών υποδομών προσφέρονται προς υλοποίηση μέσω της μεθόδου παραχώρησης, λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους.

Το ελληνικό κράτος, τα τελευταία χρόνια έχει πραγματοποιήσει αρκετά έργα υποδομής μέσω της μεθόδου της αυτοχρηματοδότησης ή συγχρηματοδότησης. Για μία σειρά από λόγους, όπως η αύξηση του πληθυσμού, η άνοδος του βιοτικού επιπέδου, η παγκοσμιοποίηση, η ανάγκη για δημιουργία έργων υποδομών που θα καλύπτει τις ανάγκες του 21ου αιώνα γίνεται ολοένα και πιο επιτακτική, και ειδικότερα σε υποδομές μεταφορών όπως δρόμοι, γέφυρες, σιδηροδρομικά δίκτυα, αεροδρόμια και λιμάνια.

Οι πολίτες και τα αγαθά πρέπει να διακινούνται με ασφάλεια και ταχύτητα, διανύοντας μεγάλες αποστάσεις με εύλογο κόστος ανά τον κόσμο. Οι ανεπαρκής κρατικοί πόροι, να καλύψουν τις αυξανόμενες ανάγκες για υποδομές, σε συνδυασμό πολλές φορές με την αδυναμία του δημόσιου τομέα να λειτουργήσει αποτελεσματικά στον τομέα αυτό, οδήγησαν στην είσοδο του ιδιωτικού φορέα στην κατασκευή υποδομών.

2.2 Οικονομική Προσέγγιση Συμβάσεων Παραχώρησης

2.2.1 Η Μέθοδος Συγχρηματοδότησης (PPP) & Αυτοχρηματοδότησης (PFI)

Σύμφωνα με το High Level Group, ένας πολλά υποσχόμενος τρόπος για την αντιστάθμιση των προαναφερθέντων προβλημάτων και την ελαχιστοποίηση της κρατικής συμμετοχής στα έργα συγκοινωνιακής υποδομής, είναι η ιδιωτική πρωτοβουλία. Αυτή εμφανίζεται με δύο κυρίως μορφές :

- **την αυτοχρηματοδότηση (Private Finance Initiative - PFI),**
και
- **τη συγχρηματοδότηση (Public-Private Partnerships PPPs) των έργων.**

Ο δημόσιος τομέας, ιστορικά, ήταν υπεύθυνος για τη κατασκευή της μεταφορικής υποδομής, η οποία εξυπηρετούσε την ανάγκη μετακίνησης αγαθών και πολιτών από το ένα μέρος σε ένα άλλο μέσω οδικών, σιδηροδρομικών, λιμενικών ή εναέριων δικτύων υποδομής. Η γέννηση της έννοια της αυτοχρηματοδότησης προήλθε από μια σειρά έργων βασισμένων στην ιδιωτική πρωτοβουλία και χρηματοδότηση, αρχής γενομένης από το Channel Tunnel το 1987¹².

Ο βασικός στόχος της εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα στην υποδομή μεταφορών με τη μέθοδο της παραχώρησης είναι η χρήση ιδιωτικής διαχείρισης και κεφαλαίου στην παραγωγή τέτοιων έργων. Αυτό καθιστά την διαφοροποίηση του PFI από την πλήρη ιδιωτικοποίηση, η οποία είναι η ολοκληρωτική κατασκευή ενός έργου και της σχετιζόμενης υπηρεσίας στον ιδιωτικό τομέα. Το πνεύμα του PFI αποσκοπεί στην εξισορρόπηση μεταξύ των ελεγχόμενων δημοσίων εξόδων και της συγκέντρωσης του κεφαλαίου μέσα από σύναψη συμβολαίων που βασίζονται στην προσφορά και τη ζήτηση.

Επειδή τα περισσότερα έργα υποδομών είναι μέρος ευρύτερων συστημάτων, γι' αυτό όσο μεγαλύτερα είναι τα ρίσκα και η συνεργασία που απαιτείται, τόσο περισσότερο ενδείκνυται και σε κάποιες περιπτώσεις συνίσταται ο συνδυασμός δημοσίας και ιδιωτικής πρωτοβουλίας, παρά μια αμιγώς ιδιωτική προσέγγιση.

¹² (Owen and Merna, 1997).

Παράδειγμα, για την κατασκευή ενός εθνικού οδικού δικτύου, τα ρίσκα, οι κίνδυνοι, η απαιτούμενη οργάνωση, απαιτούν κάποιου είδους εμπλοκής του δημοσίου ανεξάρτητα αν τα έργα αυτά χρηματοδοτούνται από την ιδιωτική πρωτοβουλία.

Η διαφορά της συγχρηματοδότησης από την αυτοχρηματοδότηση βασίζεται στην συμμετοχή και του δημόσιου τομέα κατά ένα μέρος στην κατασκευή του έργου. Η έννοια της συγχρηματοδότησης εμπεριέχει τη συνεργασία και το “συνεταιρισμό” δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για την δημιουργία έργων υποδομών. Αποτελεί ένα ευρύτερο πεδίο επιλογών. Επιλογές οι οποίες βρίσκονται μεταξύ της παραδοσιακής κρατικής παροχής και της πλήρους ιδιωτικοποίησης.

Η μέθοδος παραχώρησης (Build-Own-Operate-Transfer) εμπεριέχει μια μακροπρόθεσμη συνεργασία. Ο ιδιώτης αναλαμβάνει όλα τα ρίσκα μιας συνεργασίας με το δημόσιο με αντισταθμιστικό όφελος τα έσοδα από την εκμετάλλευση, για δεδομένο επίπεδο παροχής υπηρεσιών. Το PPP αποτελεί μια ευρύτερη συνεργασία μεταξύ δημοσίου και ιδιώτη, πιο στενή, με σκοπό το αμοιβαίο συμφέρον από την παροχή μιας υπηρεσίας (Vickerman, 2002). Η διάκριση δεν είναι ιδιαίτερα ευκρινής μεταξύ PFI και PPP με το PFI να αποτελεί ένα μικρό υποσύνολο στην κλίμακα συμμετοχής δημοσίου-ιδιώτη.

Το ποσοστό συμμετοχής του ιδιώτη στο PPP, το οποίο αποτελεί τη γενικότερη μορφή τρόπου απόκτησης του έργου, καθορίζει αν το έργο θα πραγματοποιηθεί με τη μορφή του PPP ή του PFI. Η συμμετοχή κατά το ήμισυ δημοσίου και ιδιώτη, είτε με τη μορφή χρηματοδοτικής συμβολής είτε με οποιαδήποτε άλλη μορφή, μπορεί να οριστεί ως μία 50-50 συνεργασία (50-50 Joint Venture) μεταξύ των δύο. Η παραμικρή συμβολή-συμμετοχή του ιδιώτη στην απόκτηση του έργου μετατρέπει τον παραδοσιακό τρόπο (δημόσια κατασκευασμένο έργο) σε μορφή PPP και αποτελεί το πρώτο χαρακτηριστικό σημείο. Όσο αυξάνεται η συμμετοχή του ιδιώτη, τόσο πλησιάζει το σχήμα στο δεύτερο χαρακτηριστικό σημείο, τη μορφή κοινοπραξίας 50-50. Η μεγαλύτερη αύξηση, οδηγεί στο τρίτο χαρακτηριστικό σημείο όπου το σχήμα θεωρείται πλέον PFI, λόγω της ισχυρής συμμετοχής του ιδιωτικού φορέα και όχι PPP. Το ακριβές ποσοστό συμμετοχής του ιδιώτη σε αυτό το χαρακτηριστικό σημείο δεν είναι σαφές. Τέλος, όταν η συμμετοχή του δημοσίου είναι η ελάχιστη ή μηδενική, τότε πλέον το έργο είναι πλήρως ιδιωτικής πρωτοβουλίας αλλά υπόκειται σε δημόσιο έλεγχο λειτουργίας.

Μια διαφορετική προσέγγιση της σχέσης μεταξύ δημοσίου και ιδιώτη για την παραγωγή έργων παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα με βάση το καθεστώς ιδιοκτησίας και συμμετοχής στην παροχή.

Πίνακας 2.1 : Παρουσιάζεται το καθεστώς ιδιοκτησίας και συμμετοχής στην παροχή.

	Παροχή	Δημόσια	Ιδιωτική
Ιδιοκτησία			
Δημόσια		Παραδοσιακή μέθοδος	PFI/PPP
Ιδιωτική		-	Πλήρης ιδιωτικοποίηση

Πηγή : Επεξεργασία Συγγραφέως

Όπως φαίνεται στον παραπάνω πίνακα, το σχήμα στο οποίο ένα έργο κατασκευάζεται με δημόσια κονδύλια για λογαριασμό ιδιώτη δεν υφίσταται προς το παρόν. Ίσως όταν ο δημόσιος τομέας ενισχυθεί να ακολουθήσει αυτό το δρόμο με σκοπό να αποκτήσει έσοδα.

2.2.2 Μέθοδος B.O.T. [Build, Operate, Transfer]

Στην μέθοδο BOT ο ιδιώτης χρηματοδοτεί και κατασκευάζει ένα έργο σύμφωνα με τις προδιαγραφές που έχει συμφωνήσει με το δημόσιο. Λειτουργεί το έργο το οποίο ανήκει σε κρατικούς φορείς, για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα, επαρκές για την αποπληρωμή του κεφαλαίου και την αποκόμιση του απαιτούμενου εργολαβικού κέρδους, και στη συνέχεια, με τη λήξη της περιόδου εκμετάλλευσης, μεταβιβάζει τη λειτουργία του στον κρατικό φορέα ο οποίος μπορεί να την αναθέσει εκ νέου στον ιδιώτη που το κατασκεύασε ή και σε τρίτο.

Δεδομένου ότι ο τρόπος αυτός αποτελεί την πιο συνήθη (με διάφορες παραλλαγές που θα δούμε παρακάτω) μέθοδο συμμετοχής στις δημόσιες επενδύσεις έχει σημασία να δούμε τα βασικά χαρακτηριστικά στοιχεία οικονομικής φύσεως.

Πρώτον, η συμμετοχή στη μέθοδο αυτή προϋποθέτει έργο, από το οποίο παράγεται οικονομικό αποτέλεσμα μέσω της λειτουργίας και εκμετάλλευσης του, ικανό να αποτιμηθεί και να καλύψει σταδιακά το κόστος κατασκευής, συντήρησης και λειτουργίας του αλλά και το εργολαβικό όφελος του αναδόχου.

Δεύτερον, το κόστος κατασκευής στη σύμβαση παραχώρησης βαρύνει τον κύριο του έργου, όπως συμβαίνει με κάθε σύμβαση εργολαβίας, αλλά δεν καλύπτεται όμως άμεσα από ίδια κεφάλαια του. Υπό το καθεστώς της σύμβασης παραχώρησης, ο ανάδοχος διαθέτει αλλά ουσιαστικά δανείζει, το σύνολο ή μέρος του αναγκαίου κεφαλαίου για την κάλυψη της δαπάνης εκτέλεσης του έργου και αποδέχεται να του αποδοθεί στο μέλλον, με τις ανάλογες προσαυξήσεις και αναπροσαρμογές, από το προϊόν λειτουργίας και εκμετάλλευσής του έργου, την οποία και αναλαμβάνει ο ίδιος για συγκεκριμένη χρονική περίοδο.

Τέλος, κατά τη διάρκεια της περιόδου εκμετάλλευσης, ο ανάδοχος βαρύνεται με το κόστος συντήρησης και τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό του έργου, το οποίο θα πρέπει κατά τη λήξη της εκμετάλλευσης, που συμπίπτει να είναι και ο χρόνος παράδοσής του στον εργοδότη, να βρίσκεται στην κατάσταση που θα έχει συμφωνηθεί και να εγγυάται την επί ορισμένο περαιτέρω χρόνο λειτουργία του έργου, σύμφωνα με τις κατά το χρόνο εκείνο εξελίξεις της επιστήμης και της τεχνολογίας (Βερβενιώτης, 1993, σελ.16-17).

Ως χωριστός τύπος σύμβασης χαρακτηρίζεται και εκείνος ο οποίος συμπίπτει με το συνήθη τύπο σύμβασης παραχώρησης BOT, αλλά προστίθεται και η συμφωνία εκπαίδευσης του προσωπικού ώστε να εξασφαλίζεται η περαιτέρω αποδοτική εκμετάλλευση του έργου με αποκλειστική πλέον επιμέλεια και ευθύνη του ίδιου του εργοδότη. Η εκπαίδευση είναι σημαντική, αν ληφθεί υπόψη ότι στις περιπτώσεις παραχώρησης ο εργοδότης ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για την απόκτηση τεχνογνωσίας.

2.2.3 Μέθοδος B.O.O.T. [Build, Own, Operate, Transfer]

Στη μέθοδο BOOT, ο ιδιώτης κατασκευάζει ένα έργο με βάση τις προδιαγραφές που έχει συμφωνήσει με το δημόσιο και το έργο μεταβιβάζεται στην κυριότητα του ιδιώτη, ο οποίος έχει την υποχρέωση λειτουργίας και εκμετάλλευσης του.

Μετά την πάροδο ορισμένου χρόνου, μέσα στον οποίο θα πρέπει να έχει εισπράξει το ποσό που διέθεσε για την πλήρη κάλυψη των δαπανών εκτέλεσης, συντήρησης και λειτουργίας του έργου, ο ιδιώτης υποχρεούται να αναμεταβιβάσει την κυριότητα στον εργοδότη.

Η σύμβαση BOOT ουσιαστικά διαφοροποιείται από το συνήθη τύπο σύμβασης παραχώρησης BOT, στο στοιχείο της μεταβίβασης της κυριότητας του έργου στον ανάδοχο μέχρι την πλήρη αποπληρωμή του. Η προσφυγή στον τύπο αυτό σύμβασης BOOT προϋποθέτει εργολαβικό αντικείμενο ικανό να μεταβιβαστεί, έστω και για περιορισμένη χρονική περίοδο.

Η BOOT χρησιμοποιείται κυρίως σε έργα οδοποιίας, παραγωγής ενέργειας αλλά και σε έργα κατασκευής βιομηχανικών συγκροτημάτων.

Στην επιλογή του τύπου σύμβασης BOOT συνήθως οδηγούνται τα μέρη μετά από πρόταση του αναδόχου, που υπό συγκεκριμένες συνθήκες (βαθμός φερεγγυότητας του κυρίου του έργου, οικονομική κατάσταση της χώρας, είδος έργου που πρόκειται να εκτελεστεί κτλ.) θεωρεί αναγκαία την πληρέστερη εξασφάλισή του, η οποία δεν μπορεί, κατά την εκτίμηση του ίδιου, να υπάρξει παρά μόνο με την μεταβίβαση προς αυτόν της κυριότητας του έργου.

2.2.4 Συμβάσεις Παραχώρησης με Υποχρέωση Συντήρησης

[Private services contract: operation and maintenance]

Στις συμβάσεις αυτές, ο δημόσιος φορέας συνάπτει συμβόλαιο με τον ιδιώτη για την παροχής υπηρεσιών λειτουργίας και συντήρησης του έργου, αλλά με το δημόσιο να διατηρεί την ιδιοκτησία και τη διοίκηση του έργου. Ο ιδιώτης αποκομίζει ως αντάλλαγμα τα έσοδα από τους χρήστες ή πληρωμή από το δημόσιο. Στην περίπτωση αυτή ο ανάδοχος δεν επενδύει ίδια κεφάλαια, επομένως δεν διατρέχει χρηματοδοτικό κίνδυνο αλλά κυρίως κίνδυνο εσόδων.

2.2.5 Σύναψη Συμβολαίου Παροχής «Ολοκληρωμένων» Υπηρεσιών

[Private Services Contract: Maintenance and Management]

Εδώ ο δημόσιος φορέας συνάπτει συμβόλαιο παροχής υπηρεσιών για τη λειτουργία, τη συντήρηση και τη διοίκηση του έργου. Το δημόσιο διατηρεί την ιδιοκτησία του έργου, αλλά ο ιδιώτης μπορεί να επενδύσει και δικά του κεφάλαια. Όσο μεγαλύτερη είναι η διάρκεια του συμβολαίου, τόσο αυξάνεται η πιθανότητα ο ιδιώτης να επενδύσει δικά του κεφάλαια στο έργο, δεδομένου ότι έχει περισσότερο χρονικά διάστημα να τα αποσβέσει και να επιτύχει μια ελάχιστη απόδοση επί των κεφαλαίων αυτών. Η μέθοδος αυτή προτιμάται σε σχέση με την προηγούμενη σύναψη συμβολαίου παροχής υπηρεσιών, όταν το έργο απαιτεί υψηλή εξειδίκευση και ο κρατικός φορέας δεν διαθέτει την απαιτούμενη διοικητική εμπειρία σε σύνθετα έργα.

2.2.6 Μέθοδος D.B.F.O. (Design – Build – Finance – Operate)

Στην περίπτωση αυτή, ο ιδιώτης σχεδιάζει, κατασκευάζει, χρηματοδοτεί και λειτουργεί μια υποδομή/έργο και το δημόσιο αγοράζει τις υπηρεσίες που προέρχονται από το έργο αυτό, αποκτώντας το δικαίωμα χρήσης του έργου για μια συμβατική χρονική περίοδο. Η μέθοδος αυτή βρίσκει κυρίως εφαρμογή στην κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση δημοτικών κτιρίων (σχολεία, δημοτικά κτίρια, βιβλιοθήκες κλπ), στη διαχείριση απορριμάτων, σε υποδομές αποχέτευσης κλπ.

Το κέντρο βάρους μετατοπίζεται από την κατασκευή στην παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών, ενώ η καταβολή αμοιβής από το δημόσιο φορέα βασίζεται στην αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα σε συμφωνημένα επίπεδα παροχής ορισμένων υπηρεσιών.

Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται σε συμβάσεις που αφορούν τις υποδομές και την ανάπτυξη των παγίων του δημοσίου τομέα, όταν οι δυνατότητες εκμετάλλευσης δεν είναι γνωστές και πιθανότατα περιορισμένες, ενώ συγχρόνως απαιτείται εξειδίκευση και διοικητική εμπειρία που το δημόσιο δεν διαθέτει.

2.2.7 Μέθοδος B.B.O. (Buy, Build, Operate).

Στα πλαίσια προσέλκυσης επιχειρηματικών κεφαλαίων, το δημόσιο πωλεί υφιστάμενες εγκαταστάσεις κοινής ωφέλειας σε ιδιώτες, με σκοπό την δημιουργία πρόσθετων επενδύσεων (ανακαίνιση-επέκταση) σε αυτές, ώστε να καταστεί δυνατή η εκμετάλλευση των κατασκευαστικών και διοικητικών δεξιοτήτων των ιδιωτών, η μείωση των κινδύνων που απορρέουν από την ιδιοκτησία και λειτουργία του έργου και η ανάδειξη της σημαντικής οικονομικής αξίας των υφισταμένων έργων υποδομής.

Ο ιδιώτης λειτουργεί τις εν λόγω εγκαταστάσεις ως ένα εποπτευόμενο από το κράτος κερδοφόρο κοινωφελές έργο.

2.2.8 Μέθοδος B.O.O. (Build, Own, Operate)

Στην μέθοδο B.O.O. το δημόσιο συνεργάζεται με τον ιδιωτικό τομέα για την υλοποίηση ενός κοινωφελούς έργου. Χορηγεί άδεια λειτουργίας μακράς χρονικής διάρκειας στον ιδιώτη, ο οποίος με την σειρά του αναλαμβάνει την υποχρέωση της χρηματοδότησης, του σχεδιασμού, της ανέγερσης και της λειτουργίας του έργου.

Στη συγκεκριμένη πρακτική, ο ιδιώτης είναι ιδιοκτήτης του έργου, ενώ το δημόσιο καθορίζει τις προδιαγραφές λειτουργίας που αφορούν τις προσφερόμενες υπηρεσίες, τους κανόνες ασφάλειας και το ανώτατο επίπεδο τυχόν τελών χρήσης του έργου (π.χ. διόδια).

Η μέθοδος αυτή δεν θεωρείται είδος σύμβασης παραχώρησης, δεδομένου ότι προβλέπει την κατασκευή και την οριστική μεταβίβαση του έργου στον ανάδοχο, ο οποίος όμως θα υποχρεούται - υπό τους όρους και για προκαθορισμένη χρονική περίοδο- να διατηρεί το έργο σε λειτουργία, υποκαθιστώντας έτσι αντίστοιχη κρατική δραστηριότητα. Σε αυτή την περίπτωση, δεν μιλάμε καν για σύμβαση έργου και ούτε παραχώρηση εκμετάλλευσης σε ανάδοχο.

Το έργο κατασκευάζεται από τον ιδιοκτήτη, ο οποίος και θα το εκμεταλλευθεί, όπως συμβαίνει με οποιοδήποτε ιδιωτικό έργο.

2.2.9 Μέθοδος B.T.O. (Build, Transfer, Operate)

Με αυτή τη μέθοδο ο ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο. Όταν το έργο ολοκληρωθεί, η ιδιοκτησία μεταβιβάζεται στον κρατικό φορέα, ο οποίος συμφωνεί την ενοικίαση του στον ιδιώτη για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα.

Η συμφωνία παρέχει το δικαίωμα στον ιδιώτη να λειτουργεί το έργο και να αποκομίζει τα αντίστοιχα έσοδα. Στο τέλος της μισθωτικής περιόδου, το δημόσιο έχει το δικαίωμα να αναλάβει την διαχείριση του έργου ή να την αναθέσει στον ιδιώτη που το κατασκεύασε ή ακόμη και σε οποιοδήποτε άλλον ιδιώτη εκδήλωσει ενδιαφέρον για τη λειτουργία του.

2.2.10 Μέθοδος B.O.L.T (Build, Own, Lease, Transfer)

Σύμφωνα με τη μέθοδο αυτή, ο ιδιώτης χρηματοδοτεί και κατασκευάζει τις εγκαταστάσεις, τις οποίες στη συνέχεια ενοικιάζει, με leasing, στον κρατικό φορέα.

Ο κρατικός φορέας καταβάλλει περιοδικές πληρωμές προς τον ιδιώτη, μέσω των οποίων επιτυγχάνεται η σταδιακή μεταβίβαση και ιδιοκτησία των εγκαταστάσεων.

Στο τέλος της μισθωτικής περιόδου ο κρατικός φορέας είναι πλέον ιδιοκτήτης των εγκαταστάσεων, ή τις αγοράζει με τίμημα που έχει προσδιοριστεί στη σύμβαση.

Κατά τη διάρκεια της μισθωτικής περιόδου η λειτουργία των εγκαταστάσεων πραγματοποιείται είτε από τον κρατικό φορέα-αγοραστή είτε από τον ιδιώτη-εκμισθωτή.

2.2.11 Μέθοδος L.R.O. (Lease, Rehabilitate, Operate)

Με αυτή τη μέθοδο ο ιδιώτης ενοικιάζει τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις από τον κρατικό φορέα, επενδύει δικά του κεφάλαια προκειμένου να εκσυγχρονίσει ή και να επεκτείνει τις εγκαταστάσεις και στη συνέχεια τις λειτουργεί, στα πλαίσια συμβολαίου που έχει συνάψει με τον κρατικό φορέα.

Ο κρατικός φορέας διατηρεί την ιδιοκτησία του έργου. Ο ιδιώτης αποκτά το δικαίωμα εκμετάλλευσης των εγκαταστάσεων για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα, ώστε να αποσβέσει το κεφάλαιο του, μέσω ενός προσεκτικά ρυθμισμένου τιμολογίου τιμών.

2.3 Συμβάσεις Παραχώρησης & Πλεονεκτήματα

2.3.1 Οικονομικοί λόγοι

2.3.1.1 Δημοσιονομικό Πλεονέκτημα

Ο πρωταρχικός λόγος για τον οποίο το κράτος οδηγείται στην επιλογή του συστήματος της παραχώρησης έργου ή υπηρεσιών είναι η έλλειψη – η αδυναμία διάθεσης των απαιτούμενων κεφαλαίων για τη χρηματοδότηση των δημοσίων δραστηριοτήτων και υποδομών. Έτσι καθίσταται αναγκαία η συγκέντρωση σημαντικών ιδιωτικών επενδυτικών πόρων. Η αναγκαιότητα αυτή είναι επιτακτικότερη σε υπηρεσίες και έργα που παρουσιάζουν ιδιαίτερα αυξημένο κόστος κατασκευής, οργάνωσης, λειτουργίας, εκμετάλλευσης και συντήρησης, το οποίο δεν είναι εφικτό να καλυφθεί αποκλειστικά και μόνο από δημοσίους πόρους, αλλά καθιστά απαραίτητη την ιδιωτική οικονομική συνδρομή.

Το γεγονός ότι το κράτος δεν έχει την υποχρέωση να χρηματοδοτήσει έργα υποδομής, αντλώντας πόρους από το κοινωνικό σύνολο μέσω επιβολής πρόσθετων φορολογιών ή σε βάρος άλλων κρατικών λειτουργιών συνιστά σημαντικό πλεονέκτημα. Η πρόσθετη φορολογική επιβάρυνση, η οποία στις μέρες μας δεν είναι καν εφικτή, οπωσδήποτε συνδέεται με ιδιαίτερα δυσχερή κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα¹³. Η επιβολή πρόσθετης φορολογίας, όταν υπερβαίνει ένα οριακό σημείο, και με σκοπό την χρηματοδότηση έργων υποδομής, δημιουργεί έντονες κοινωνικές συγκρούσεις, οι οποίες με την σειρά τους μπορεί να οδηγήσουν σε ανατροπή της αναπτυξιακής προσπάθειας, στην οποία στοχεύει μεταξύ άλλων και η εκτέλεση των έργων υποδομής.

Άλλο σημαντικό οικονομικό πλεονέκτημα της μεθόδου παραχώρησης είναι και η αποφυγή δανεισμού του κράτους. Μη μπορώντας, για κοινωνικούς κύριως λόγους, να επιβάλλει πρόσθετη φορολογία, θα ήταν αναγκασμένο, προκειμένου να δημιουργήσει ή να βελτιώσει την υποδομή του, να προσφύγει σε δανεισμό, αυξάνοντας έτσι το δημόσιο χρέος με όλες τις αρνητικές επιπτώσεις που αυτό συνεπάγεται. Δεδομένης της πίεσης που ασκείται διεθνώς για

¹³ Το σύστημα της παραχώρησης εφαρμόστηκε στη χώρα μας σε περιόδους οικονομικής και δημοσιονομικής ύφεσης ή υπερχρέωσης του Κράτους, όπως π.χ. στα τέλη του 19ου αιώνα, όταν παραχωρήθηκε σε ιδιωτικές εταιρίες η κατασκευή και εκμετάλλευση του πρώτου σιδηροδρομικού δικτύου της χώρας. Αλλά και η έντονη άνθιση τα τελευταία χρόνια του συστήματος της παραχώρησης, κυρίως με τη μορφή της παραχώρησης δημοσίων έργων, συνδέθηκε με την προσπάθεια επίτευξης των οικονομικών κριτηρίων της ΟΝΕ και την ανάγκη να αποφευχθεί κάθε είδους δημόσια οικονομική δαπάνη, προκειμένου να καταστεί δυνατή η επίτευξη του στόχου ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ (Γκιτσάκης, 2004, 34 και εκεί παραπομπές)

μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων μαζί με τις αυξανόμενες ανάγκες για δημόσια χρηματοδότηση των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής (υγεία, κοινωνική πρόνοια, παιδεία), η προσφυγή στη μέθοδο παραχώρησης συνιστά πραγματική εναλλακτική δυνατότητα.

2.3.1.2 Συμβολή στην Οικονομική και Κοινωνική Ανάπτυξη

Το σύστημα της παραχώρησης εμπεριέχει έντονο αναπτυξιακό και κοινωνικό χαρακτήρα καθώς συμβάλλει στην επέκταση του κύκλου εργασιών φυσικών και νομικών προσώπων (ιδιωτικού και δημόσιου τομέα) που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με το παραχωρούμενο έργο (τεχνικές εταιρείες – υπεργολάβοι, προμηθευτές, επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, κλπ.).

Η εκτέλεση έργου με τη μέθοδο παραχώρησης συμβάλει στη δημιουργία και τη βελτίωση της υποδομής μιας χώρας από το προϊόν που το ίδιο το έργο παράγει και από το οποίο καλύπτεται σταδιακά η δαπάνη κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης του έργου, με ευεργετικές συνέπειες για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της χώρας.

Πρόκειται για έργα υποδομής (π.χ. οδοποιητικά – αυτοκινητόδρομοι, γέφυρες, σήραγγες, τηλεπικοινωνιακά, ενεργειακά αλλά και έργα του τομέα υγείας και κοινωνικής πρόνοιας) τα οποία από τη φύση και το μέγεθός τους έχουν ιδιαίτερη σημασία για τη συγκεκριμένη χώρα και παράγουν υπηρεσίες και προϊόντα που καταναλώνονται και πληρώνονται από ευρύ κύκλο καταναλωτών.

Στην κοινωνική ανάπτυξη συμβάλλει η δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, τόσο για το προσωπικό που απασχολείται από τον ίδιο τον παραχωρησιούχο, όσο και για το προσωπικό που απασχολείται σε επιχειρήσεις που συνδέονται (με οποιοδήποτε τρόπο) με την παραχωρούμενη υπηρεσία ή έργο.

2.3.1.3 Συμβολή στην Επενδυτική Δραστηριότητα

Η συνεργασία με διεθνείς τεχνικούς και χρηματοπιστωτικούς ομίλους για την οργάνωση, την κατασκευή και εκμετάλλευση των δημοσίων έργων συνεπάγεται την εισαγωγή ιδιωτικών κεφαλαίων και συναλλάγματος από το εξωτερικό.

Η μέθοδος παραχώρησης περιλαμβάνει και την επενδυτική δραστηριότητα του αναδόχου, δεδομένου του γεγονότος ότι η παραμονή του στη χώρα συνεχίζεται επί έτη μετά την αποπεράτωση των έργων, με σκοπό την εκμετάλλευση, συντήρηση και τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό του έργου, μέχρι και την παράδοση του στον εργοδότη. Επομένως αναγκάζεται συνεχώς να επανεπενδεί σημαντικό μέρος του προϊόντος που προκύπτει από την εκμετάλλευση.

2.3.1.4 Αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα

Η αποτελεσματικότητα έχει άμεση σχέση με την ελαχιστοποίηση του κόστους παραγωγής ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας και η αποδοτικότητα με την ποιότητα των έργων και των υπηρεσιών.

Εδώ παρατηρούμε υπεροχή της σύμβασης παραχώρησης τόσο σε σχέση με την παραδοσιακή δημόσια σύμβαση έργου όσο και σε σύγκριση με την παροχή μιας υπηρεσίας από δημόσια επιχείρηση.

Ενώ είναι αυτονόητο ότι ο κύριος του έργου ενδιαφέρεται για τον περιορισμό των δαπανών εκτέλεσης και λειτουργίας του έργου, αυτό δεν ισχύει αναγκαστικά και με τον ανάδοχο, ο οποίος έχει αναλάβει την εκτέλεση του έργου με τη συνήθη μέθοδο δημοπράτησης και εκτέλεσης, οπότε το κόστος καλύπτεται από τον ίδιο τον εργοδότη κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης. Είναι πιθανόν, αν όχι σύνηθες, στην περίπτωση αυτή ο ανάδοχος να ενδιαφέρεται για αυξημένη δαπάνη του έργου, εφόσον επ' αυτής υπολογίζεται το εργολαβικό όφελος. Ανάλογα και η δημόσια επιχείρηση λόγω της έλλειψης οργανωτικών (δεν υπάρχει κίνδυνος πτώχευσής ή ανταγωνισμός) και ατομικών κινήτρων (μονιμότητα, μη σύνδεση της παραγωγικότητας με τις αποδοχές), και δεδομένου ότι χρηματοδοτείται από τον κρατικό

προϋπολογισμό, δεν επιδιώκει την ελαχιστοποίηση του κόστους¹⁴. Όταν όμως η εκτέλεση έργου ή υπηρεσίας χρηματοδοτείται από τον ίδιο τον ανάδοχο, όπως στην περίπτωση της σύμβασης παραχώρησης, είναι προφανές το συμφέρον του να περιορίσει τη δαπάνη και κατά συνέπεια το κόστος χρηματοδότησης.

Επιπρόσθετα ο ανάδοχος έχει λόγους περιορισμού της δαπάνης, ενόψει του συμφέροντος του να επιτύχει από το προϊόν εκμετάλλευσης του έργου, την ταχεία κάλυψη του κεφαλαίου που διέθεσε, κάτι που επιτυγχάνεται βέβαια με την ορθολογική συντήρηση και λειτουργία που εγγυώνται αυξημένο καθαρό προϊόν εκμετάλλευσης.

Αντίθετα όταν τα έργα εκτελούνται με τη συνήθη μέθοδο δημοπράτησης, το κόστος τους αυξάνεται, ενίοτε δε σημαντικά, λόγω της έντονης παρέμβασης της δημόσιας διοίκησης, με συνέπεια την αύξηση των σχετικών δαπανών σε βάρος μάλιστα άλλων κρατικών λειτουργιών¹⁵.

Όσον αφορά την αποδοτικότητα είναι γενικά αποδεκτό ότι το επίπεδο των υπηρεσιών και των προϊόντων, που παράγονται από έργα εκτελούμενα με τη μέθοδο της παραχώρησης, αναμένεται να είναι – για όσο τουλάχιστον χρόνο η παραχώρηση και η εκμετάλλευση γίνεται από τον ίδιο τον ανάδοχο – σημαντικά υψηλότερο συγκρινόμενο με έργα που κατασκευάζονται, διοικούνται και συντηρούνται από το κράτος.

Όταν το έργο εκτελείται με τη μέθοδο της παραχώρησης, οι πρακτικές του ιδιωτικού μανάτζμεντ, η επιδίωξη του αναδόχου να εξασφαλίσει την επιστροφή του κεφαλαίου από το προϊόν της εκμετάλλευσης του έργου και ταυτόχρονα να ανταποκριθεί στις συμβατικές υποχρεώσεις του για συντήρηση και τεχνολογικό εκσυγχρονισμό του μέχρι το πέρας της περιόδου παραχώρησης, εγγυώνται τον καλύτερο δυνατό συνδυασμό ποσοτικής και ποιοτικής απόδοσης του έργου και διατήρησης της κατάστασης του, τουλάχιστο στο επιβαλλόμενο από τη σύμβαση επίπεδο.

Από την άλλη πλευρά ο έλεγχος της ποιότητας των υπηρεσιών και των προϊόντων, που παράγονται από έργα εκτελούμενα με τη μέθοδο παραχώρησης, γίνεται από τους πολίτες –

¹⁴ (Γεωργακόπουλος, 1997, σελ.227-229).

¹⁵ (Βερβενιώτης, 1993, σελ. 25).

καταναλωτές οι οποίοι καταβάλλουν το τίμημα που θα του επιτρέψει να αποπληρώσει το επενδεδυμένο κεφάλαιο. Βέβαια έλεγχος επιτελείται και από τη διοίκηση στις δημόσιες επιχειρήσεις, ωστόσο είναι λιγότερο ευχερής δεδομένου ότι ακόμα και σε συνθήκες εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης, η αντίδραση της σε παράπονα δυσλειτουργίας συνήθως βραδύνει και ενδέχεται τελικά να είναι αναποτελεσματική.

Είναι προφανές, ότι η εκτέλεση και η διαχείριση των έργων με την επιμέλεια και τη χρηματοδότηση του ιδιώτη αναδόχου είναι απαλλαγμένη από της επιβαρύνσεις μιας δημόσιας υπηρεσίας και τις γραφειοκρατικές ακαμψίες, οι οποίες είναι συμφυείς με τη δημόσια διοίκηση, γεγονός που εύλογα παρέχει σημαντικό επίχειρημα υπέρ της σύμβασης παραχώρησης.

2.3.2 Τεχνικοί και Τεχνολογικοί Λόγοι

2.3.2.1 Απαιτήσεις Υψηλής Εξειδίκευσης

Ένας από τους σημαντικότερους λόγους προσφυγής στο σύστημα της παραχώρησης είναι η έλλειψη ειδικής τεχνογνωσίας (know-how) ή πείρας της δημόσιας διοίκησης σε ορισμένους τομείς σύγχρονης διοικητικής δράσης (Γκιτσάκης, 2004, σελ.35-37).

Σε πολλές περιπτώσεις η διοίκηση αδυνατεί να αναλάβει την εκτέλεση και εκμετάλλευση μεγάλων έργων υποδομής, καθώς οι δραστηριότητες αυτές απαιτούν τεράστιες τεχνικές, τεχνολογικές, ερευνητικές και επιστημονικές γνώσεις, τις οποίες η δημόσια διοίκηση και οι υπάλληλοί της δεν έχουν τη ικανότητα να αντιμετωπίσουν.

Παράλληλα η τεχνολογική εξέλιξη και η υποβάθμιση του περιβάλλοντος επιβάλλουν επιτακτική ανάγκη την δημιουργία σύγχρονων υποδομών, εναρμοζισμένες με την περιβαλλοντική προστασία όπως για παράδειγμα σύγχρονα δίκτυα τηλεπικοινωνιών, υποδομές μεταφορών για εξειδικευμένες ανάγκες των επιχειρήσεων, πειστικότερες ανάγκες για διαχείριση αποβλήτων κλπ. (Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003, σελ.34).

Προκειμένου να παρασχεθούν αυτού του είδους τα έργα και οι υπηρεσίες στο κοινό, συνίσταται η παραχώρησή τους σε επιχειρήσεις ή κοινοπραξίες του ιδιωτικού τομέα οι οποίες διαθέτουν τον απαιτούμενο τεχνικό εξοπλισμό, το κατάλληλα καταρτισμένο προσωπικό, την απαραίτητη τεχνογνωσία, εξειδίκευση και εμπειρία καθώς και πρωτοποριακές πρακτικές διοίκησης.

2.3.2.2 Διατήρηση Κατάλληλης Τεχνολογίας

Δεδομένου ότι το έργο θα πρέπει να παραδοθεί μετά την πάροδο ορισμένου χρόνου σε κατάσταση που να εγγυάται την περαιτέρω λειτουργία του σύμφωνα με τους όρους της σύμβασης, υποχρεώνει τον ανάδοχο να μεριμνά καταρχήν για τη χρήση και εφαρμογή σύγχρονων εξοπλισμών και μεθόδων συντήρησης.

Πρόσθετο τεχνολογικό πλεονέκτημα μπορεί να προέλθει από πρωτοβουλία του ίδιου του εργοδότη ο οποίος, στην προσπάθειά του να κάνει δελεαστική για τον ανάδοχο τη

χρηματοδότηση/επένδυση, αλλά και να διευρύνει και να εξασφαλίσει εγγυήσεις καλής εκτέλεσης και αποδοτικής λειτουργίας του έργου, διατυπώνει στη διακήρυξη προδιαγραφές, οι οποίες προσαυξάνουν μεν το κόστος κατασκευής λόγω των υψηλών τεχνολογικών απαιτήσεων, αλλά επιμηκύνουν τη διάρκεια της περιόδου παραχώρησης/εκμετάλλευσης και παράλληλα εξασφαλίζουν μειωμένο κόστος λειτουργίας και συντήρησης ενώ αποτρέπουν την εμφάνιση αδικαιολόγητων βλαβών¹⁶.

2.3.2.3 Μεταφορά Τεχνογνωσίας

Η μεταφορά τεχνογνωσίας, πρέπει να αποτελεί συμβατική υποχρέωση του αναδόχου. Με τη μέθοδο της παραχώρησης, προβλέπεται η συμμετοχή εξειδικευμένων στελεχών της διοίκησης σε όλα τα στάδια της κατασκευής, λειτουργίας και εκμετάλλευσης των παραχωρούμενων έργων¹⁷, με αποτέλεσμα να επιτυγχάνεται η «μεταφορά» της τεχνογνωσίας και στη δημόσια διοίκηση.

Για την εξασφάλιση εγγυήσεων ως προς τη μεταφορά τεχνογνωσίας θα πρέπει να περιλαμβάνονται στη σύμβαση παραχώρησης εκτενείς ρυθμίσεις ή ρήτρες, που να εξασφαλίζουν ότι στο μέλλον το δημόσιο θα είναι σε θέση να σχεδιάσει, να εκτελέσει και να λειτουργήσει παρεμφερείς δραστηριότητες με οργάνωση πλέον και προσωπικό αποκλειστικά ή κυρίως του ίδιου του εργοδότη¹⁸.

Στις σύγχρονες συμβάσεις παραχώρησης, ο ανάδοχος αναλαμβάνει ρητά την υποχρέωση μεταβίβασης τεχνογνωσίας προς τη διοίκηση μετά το πέρας της περιόδου παραχώρησης, ή την υποχρέωση διοργάνωσης προγραμμάτων εκπαίδευσης προσωπικού της διοίκησης σε θέματα λειτουργίας και εκμετάλλευσης της παραχωρούμενης υπηρεσίας ή έργου.

Ανάλογα πλεονεκτήματα αποκομίζει όμως και ο ιδιωτικός τομέας με την εισαγωγή τεχνογνωσίας από το εξωτερικό, καθώς συνήθως οι εγχώριες εργοληπτικές ή άλλες εταιρείες

¹⁶ (Βερβενιώτης, 1991, σελ.32).

¹⁷ Πρέπει να εξασφαλίζεται η συμμετοχή αρμόδιων εκπροσώπων του εργοδότη κατά την εξέλιξη της σύμβασης, δηλαδή από το αρχικό στάδιο (μελέτη σκοπιμότητας - προκήρυξη) μέχρι το πέρας εκτέλεσης του έργου (κατασκευή και εξοπλισμός) και στη συνέχεια κατά τη φάση της εκμετάλλευσης (λειτουργία - συντήρηση - τεχνολογικός εκσυγχρονισμός) μέχρι την παράδοση του έργου στον εργοδότη.

¹⁸ (Βερβενιώτης, 1993, σελ.32-33).

συμμετέχουν από κοινού με τους μεγάλους διεθνείς ομίλους στην κατασκευή και εκμετάλλευση των παραχωρούμενων δημοσίων έργων ή αναλαμβάνουν υπεργολαβικά την κατασκευή σημαντικών τμημάτων των εν λόγω έργων¹⁹.

¹⁹ (Γκιτσάκης, 2004, σελ.65)

2.4 Συμβάσεις Παραχώρησης & Μειονεκτήματα

2.4.1 Μειονεκτήματα

Ως κυριότερα μειονεκτήματα της εφαρμογής του συστήματος της παραχώρησης μπορούν να αναφερθούν τα ακόλουθα :

2.4.1.1 Καταχρηστική Προσφυγή στη Μέθοδο της Παραχώρησης

Ένα από τα πιο συνήθη μειονεκτήματα της σύμβασης παραχώρησης είναι το ενδεχόμενο της καταχρηστικής πλέον προσφυγής στο σύστημα που μπορεί πιθανόν να προκαλέσει αδικαιολόγητα βάρη στο κοινωνικό σύνολο, δημιουργώντας αντιδράσεις.

Συχνά, η εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης επιλέγεται μόνο για ταμειυτικούς – εισπρακτικούς σκοπούς, χωρίς να ικανοποιείται το δημόσιο συμφέρον, όπως για παράδειγμα η επιβολή διοδίων σε μικρές γέφυρες ή σε επαρχιακές οδούς, ή η καταβολή τελών στάθμευσης επί των οδών χωρίς καμιά κατασκευή έργων υποδομής. Στις περιπτώσεις αυτές, δεν υφίσταται ανάγκη εκμεταλλεύσεως και πραγματική παροχή δημόσιας υπηρεσίας, με αποτέλεσμα το κοινό να αντιδρά αρνητικά και αρνούμενο να καταβάλει το αντίτιμο της «υπηρεσίας».

2.4.1.2 Υψηλή Τιμολόγηση και Υπερβολικά Κέρδη του Αναδόχου

Το πιο σημαντικό μειονέκτημα του συστήματος της παραχώρησης αποτελεί το ενδεχόμενο να αποβεί η παροχή του δημοσίου έργου ή υπηρεσίας οικονομικά επαχθέστερη για το κοινό, σε σχέση με την παροχή από μια δημόσια επιχείρηση²⁰ αυτό μπορεί να συμβεί διότι, ενώ η δημόσια επιχείρηση δεν είναι απαραίτητο να παρουσιάζει κέρδη (αντίθετα συνήθως παρουσιάζει μεγάλα ελλείμματα), και επομένως μπορεί – για κοινωνικούς λόγους – να λειτουργεί με πολύ χαμηλά τιμολόγια, αντίθετα η ιδιωτική επιχείρηση πρέπει να είναι ιδιαίτερα κερδοφόρα, ώστε να αποδίδει κέρδη στους μετόχους της και στους λοιπούς χρηματοδότες και επενδυτές της, γεγονός που πιθανόν να την οδηγήσει στην εφαρμογή αυξημένων τιμολογίων.

Το μειονέκτημα όμως αυτό αντισταθμίζεται από το γεγονός ότι οι φορολογούμενοι δεν επιβαρύνονται πλέον από τα μεγάλα οικονομικά ελλείμματα της δημόσιας διαχείρισης.

²⁰ (Γκιτσάκης, 2004, σελ. 70 και Hauriou, 1937, σελ.662).

Η ενδεχομένη αποκόμιση υπερβολικών κερδών από την παραχωρησιούχο επιχείρηση είναι ένα μειονέκτημα που ενδέχεται να παρουσιαστεί κυρίως λόγω της υποεκτίμησης της αξίας της παραχώρησης ή του εσφαλμένου υπολογισμού των κατώτατων τιμολογίων παροχής της υπηρεσίας, σε συνδυασμό με τη μακρά χρονική διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης²¹.

Το μειονέκτημα όμως αυτό, μπορεί να μετριαστεί αν προβλέπεται από τους όρους της σύμβασης το δικαίωμα της διοίκησης να παρεμβαίνει μονομερώς στον καθορισμό των τιμολογίων και να θέτει συμβατικά όρια στα κέρδη του παραχωρησιούχου.

Επίσης τα υπερβολικά κέρδη μπορούν να αντισταθμιστούν από τη φορολόγηση των κερδών του παραχωρησιούχου, αυξάνοντας ανάλογα τα κρατικά έσοδα. Στις σύγχρονες περιπτώσεις παραχώρησης καθορίζεται συμβατικά ορισμένο ποσοστό απόδοσης της χρηματοδότησης του αναδόχου μετά την επίτευξη του οποίου λήγει η περίοδος παραχώρησης και το έργο ή η υπηρεσία παραδίδεται στο δημόσιο. Με τον τρόπο αυτό αποκλείεται πλήρως το ενδεχόμενο αποκόμισης υπερβολικών κερδών από τον ανάδοχο, καθώς είναι εκ των προτέρων συμβατικά καθορισμένο και περιορισμένο το ανώτατο δυνατό ύψος των κερδών αυτών.

2.4.1.3 Μείωση των φορολογικών εσόδων του κράτους

Η ενδεχομένη μείωση των φορολογικών εσόδων του κράτους εξαιτίας της εφαρμογής του συστήματος της παραχώρησης αποτελεί ένα ελάττωμα που οφείλεται κυρίως στη συνηθισμένη ρήτρα στις συμβάσεις παραχώρησης για φορολογικές απαλλαγές υπέρ του παραχωρησιούχου, ως οικονομικό κίνητρο, προκειμένου να προκληθεί ιδιωτικό ενδιαφέρον για το παραχωρούμενο έργο²².

Το μειονέκτημα όμως αυτό αντισταθμίζεται από το γεγονός ότι το κράτος δεν επιβαρύνεται με τις δαπάνες για την κατασκευή των δημόσιων έργων και τη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών, και επιπλέον, από το γεγονός ότι ο κρατικός προϋπολογισμός δεν επιβαρύνεται από τα οικονομικά ελλείμματα των δημοσίων επιχειρήσεων και τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων προς αυτές.

²¹ (Γκιτσάκης, 2004, σελ.71 και Hauriou, 1937, σελ.662).

²² (Γκιτσάκης, 2004, σελ.70).

2.4.2 Φύση και Κατηγορίες των Κινδύνων

Οι κίνδυνοι προκύπτουν είτε από απρόβλεπτα γεγονότα, είτε από αβέβαιες ρυθμίσεις και εκτιμήσεις σχετικά με τα στοιχεία που συγκροτούν τα δεδομένα του έργου. Ιδιαίτερα τα μεγάλα έργα υποδομής παρουσιάζουν πολλούς κινδύνους, λόγω της μεγάλης συμμετοχής παγίου κεφαλαίου και της μακροχρόνιας δέσμευσης των κεφαλαίων και των συμβαλλομένων²³.

Έχουν διατυπωθεί πολλές απόψεις, γενικές και ειδικές, σχετικά με τα είδη των κινδύνων και την κατανομή τους, με κυρίαρχη τη θέση ότι οι κίνδυνοι πρέπει να αναλαμβάνονται γενικά από τον καταλληλότερο συμβαλλόμενο. Ως καταλληλότερος θεωρείται αυτός που μπορεί να ελέγχει τις αιτίες του σχετικού κινδύνου, να είναι σε θέση να τον αντιμετωπίσει και να έχει το κίνητρο να το κάνει.

Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί ότι οι κίνδυνοι σχετικοί με την κατασκευή και τον εξοπλισμό του έργου πρέπει να αναλαμβάνονται από τους ιδιώτες συμβαλλομένους, ενώ πολιτικοί κίνδυνοι να αναλαμβάνονται από το Δημόσιο. Ορισμένοι κίνδυνοι μπορούν να προβλεφθούν με μορφή ρητρών και να εξασφαλιστούν με αντίστοιχες εγγυήσεις (π.χ. εγγύηση καλής εκτέλεσης και λειτουργίας), ή να αποτελέσουν αντικείμενο ασφαλιστικών συμβολαίων (ασφάλιση έναντι κινδύνου διαφόρων εκτάκτων γεγονότων).

Ιδιαίτερη σημασία έχει στην κάθε περίπτωση η σωστή αναγνώριση, ο ακριβής προσδιορισμός και η ενδεικνύομενη κατανομή των κινδύνων, στοιχεία που δεν είναι εύκολο να επιτευχθούν. Ανάλογα με τη χώρα ή τις κατηγορίες χωρών και ακόμη ανάλογα με τα έργα υπάρχει διαφοροποίηση στους κινδύνους που αντιμετωπίζονται.

Από τον ΟΟΣΑ, στο πλαίσιο ανάλυσης σχημάτων συνεργασίας δημοσίου – ιδιωτών σε ανεπτυγμένες χώρες της Δύσης, προτείνεται ειδικά για τα έργα υποδομής (αυτοχρηματοδοτούμενα έργα) η κατάταξη των κινδύνων σε τρεις κατηγορίες :

- (α) Ηθικοί Κίνδυνοι.
- (β) Τεχνικοί Κίνδυνοι.
- (γ) Οικονομικοί Κίνδυνοι.

²³ (Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003, σελ.42-43).

2.4.2.1 Ηθικοί κίνδυνοι

Αναφέρονται στη δυνατότητα της μιας πλευράς να αθετήσει τις υποχρεώσεις της. Όσο σαφέστερη είναι η σύμβαση στις υποχρεώσεις των δύο μερών σε συνδυασμό με κάποιες άλλες προϋποθέσεις – καταλληλότητα θεσμικού πλαισίου, διαφάνεια, δυνατότητα ελέγχου και δυνατότητα κυρώσεων- τόσο μειώνεται ο κίνδυνος αυτός. Ο ιδιώτης μπορεί να μην εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του, ειδικά στην περίπτωση που του έχει ανατεθεί μόνο η κατασκευή του έργου και όχι η λειτουργία του έργου και εφόσον ο έλεγχος της μελέτης και της κατασκευής παραμένει στην πλευρά του Δημοσίου, υπάρχει κίνητρο μετάθεσης προβλημάτων και ευθυνών.

Προβλήματα ηθικών κινδύνων είναι δυνατό να προκύψουν και χωρίς πρόθεση εξαπάτησης για λόγους θεσμικούς, αν η πλευρά (π.χ. κάποια δημόσια αρχή) που έχει αναλάβει ορισμένες ευθύνες και υποχρεώσεις εμποδίζεται να τις ασκήσει λόγω ελαττωμάτων του θεσμικού πλαισίου. Η εξάλειψη αυτών των κινδύνων είναι ο στόχος χρόνιων προσπαθειών μέσω των νομοθετικών και οργανωτικών ρυθμίσεων που διέπουν τις συνεργασίες δημοσίου – ιδιωτών²⁴.

²⁴ (Χειμωνίτη- Τερροβίτη, 2003, σελ.48).

2.4.2.2 Τεχνολογικοί Κίνδυνοι

Οι τεχνολογικοί κίνδυνοι δεν πρέπει να συγχέονται με τους κατασκευαστικούς κινδύνους, δηλαδή δεν αφορούν προβλέψιμες ανάγκες τεχνικού εξοπλισμού και ικανοποίησης τεχνικών απαιτήσεων που είναι σύμφυτες με το είδος του έργου, και τους οποίους βέβαια πρέπει να φέρει ο ιδιώτης κατασκευαστής.

Οι κίνδυνοι αυτοί αφορούν γενικά περιπτώσεις μη στοχευμένης χρησιμοποίησης κατάλληλης τεχνολογίας, η οποία δεν μπορεί να εκτιμηθεί εκ των προτέρων και να ασφαλιστεί. Αυτό το συναντάμε όταν το αντικείμενο της σύμβασης είναι προϊόν πρωτοποριακής τεχνολογίας βάσει αποκλειστικής παραγγελίας από το Δημόσιο.

Επομένως, η ανάληψη του κινδύνου από τον ιδιώτη μπορεί να τον οδηγήσει σε οικονομική εξόντωση και είναι φυσικό ο κίνδυνος να φέρεται από το Δημόσιο. Γενικά η αντιμετώπιση των τεχνικών και ηθικών κινδύνων υποβοηθείται από τη συμμετοχή των ιδιωτών έμμεσα με την προσεκτική αναγνώριση και πρόβλεψη των κινδύνων, στα πλαίσια της σύμβασης, καθώς και με τη δημιουργία αντικινήτρων για ανεύθυνη συμπεριφορά (π.χ η παραχώρηση όχι μόνο της λειτουργίας αλλά και της εκμετάλλευσης στους ιδιώτες κατασκευαστές αποτελεί κίνητρο για αποτελεσματικότερες κατασκευαστικές λύσεις).

2.4.2.3 Οικονομικοί κίνδυνοι

Οι πιο συνηθισμένοι οικονομικοί κίνδυνοι είναι οι εμπορικοί κίνδυνοι. Έχουν την έννοια της αποτυχίας των προβλέψεων για την πραγματοποίηση εσόδων και σε κάποιες περιπτώσεις εξόδων.

Η σωστή πρόβλεψη ζήτησης (ποσότητα και τιμές) είναι απαραίτητη για τη σωστή αξιολόγηση του έργου όχι μόνο από την πλευρά αυτών που το χρηματοδοτούν, αλλά και για το έργο καθαυτό (κοινωνική χρησιμότητα, κόστος ευκαιρίας).

Οι εμπορικοί κίνδυνοι συνδέονται επίσης με επιλογές οικονομικής πολιτικής, με διάφορους άλλους οικονομικούς – κοινωνικούς – περιβαλλοντικούς παραμέτρους (χωροθέτηση

δραστηριοτήτων, εργασιακές σχέσεις, κλπ.) που θεωρήθηκαν ως δεδομένοι από τους ιδιώτες και που επηρεάζουν συνολικά την οικονομική ανάπτυξη.

Αν κίνδυνοι αυτοί αναγνωριστούν και επιμερισθούν κατάλληλα, μπορούν να μειωθούν προς όφελος του Δημοσίου, όσο και προς όφελος του ιδιώτη και κατ'έκταση προς όφελος της οικονομίας. Επομένως, με τους σωστούς χειρισμούς μπορεί να προκύψει αύξηση της αποτελεσματικότητας του όλου εγχειρήματος, που αποτελεί το ζητούμενο στη συνεργασία Δημοσίου – Ιδιώτη.

Συνολικά η προσπάθεια αναγνώρισης και αξιολόγησης των οικονομικών κινδύνων από το Δημόσιο και από τους ιδιώτες μπορεί να βοηθήσει στην ιεράρχηση των επενδυτικών επιλογών, ανάλογα με τα κριτήρια που ικανοποιούν, οικονομικά, κοινωνικά, εθνικά, γεγονός που οδηγεί τελικά στην άσκηση περισσότερο ορθολογικής πολιτικής²⁵.

2.4.2.4 Πολιτικοί και Ρυθμιστικοί Κίνδυνοι

Οι πολιτικοί κίνδυνοι αναφέρονται στην αλλαγή του πολιτικού σκηνικού εξαιτίας εσωτερικών ή εξωτερικών αναταραχών ή ανατροπών και πρέπει να φέρονται από το Δημόσιο τομέα. Ωστόσο φαίνεται να είναι δύσκολο να υπάρξει αξιόπιστη ανάληψη τέτοιων κινδύνων και μάλιστα μακροχρόνια.

Ο καταμερισμός των κινδύνων πρέπει, να γίνεται όχι μόνο σύμφωνα με την καταλληλότητα του φορέα για τη διαχείριση του κινδύνου, αλλά με το κόστος της διαχείρισης αυτής, το οποίο πρέπει εκ των προτέρων να συνεκτιμάται (Irwin, Klein, Perry, Thobani, 1999). Πολλές πλευρές των πολιτικών κινδύνων είναι δυνατό να ασφαλιστούν (από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς) ή να προστατεύονται από ανεξάρτητα θεσμικά όργανα.

Είναι ευνόητο ότι η παρουσία πολιτικών κινδύνων είναι ένας ανασταλτικός παράγοντας για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων στις υποανάπτυκτες και αναπτυσσόμενες χώρες, αφενός επειδή οι κίνδυνοι αυτοί δεν μπορούν πάντα να ασφαλιστούν αφετέρου επειδή αυξάνουν σημαντικά το κόστος του κεφαλαίου (Χειμωνίτη - Τερροβίτη, 2003, σελ.53).

²⁵ (Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003, σελ.52).

Οι ρυθμιστικοί κίνδυνοι αναφέρονται σε νομικές ή οργανωτικές αλλαγές, που μπορεί να επηρεάσουν αρνητικά το αντικείμενο της σύμβασης και να έχουν τελικά δυσμενές οικονομικές επιπτώσεις. Παρ' όλο που η παρουσία τους είναι έντονη σε υπανάπτυκτες και αναπτυσσόμενες χώρες, είναι απόλυτα υπαρκτοί και στις ανεπτυγμένες χώρες και ειδικότερα στα μεγάλα έργα υποδομής, όπου απαιτείται μακροχρόνια δέσμευση κεφαλαίων και επομένως η διαχείριση και η κερδοφορία τους υπόκειται σε μακροχρόνιες ρυθμιστικές ενέργειες²⁶.

Είναι σαφές ότι οι ρυθμιστικές αλλαγές, είτε αφορούν γενικότερα την οικονομική πολιτική και δραστηριότητα είτε ένα συγκεκριμένο χώρο επενδύσεων, εξαρτώνται από χειρισμούς της κυβέρνησης και επομένως συνιστούν κίνδυνο που εξαρτάται από την πλευρά του Δημοσίου. Δεν είναι όμως εφικτό μια κυβέρνηση να δεσμευτεί μακροχρόνια ότι δεν θα προβεί σε μεταβολές του νομοθετικού πλαισίου ακόμη και αν αυτές θίγουν τις προοπτικές κάποιων επενδύσεων. Αυτός είναι ένας λόγος που οι συμβάσεις παραχώρησης είναι δυσμενέστερες για το Δημόσιο, όσο λιγότερο αξιόπιστο αυτό εμφανίζεται.

Μία περιοχή που δέχεται αρκετούς κινδύνους ρυθμιστικών μεταβολών είναι αυτή του περιβάλλοντος, ως αξία κοινωνικού αγαθού που πρέπει να προστατεύεται από τη νομοθεσία και κατ'έκταση από τη σύμβαση του έργου.

Η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί μέριμνα του ίδιου του κυρίου του έργου, εφόσον ταυτίζεται με το κράτος, το οποίο πρέπει να διασφαλίζει την υποβολή περιβαλλοντικών μελετών ως όρο της προκήρυξης και κρίσιμο – καθοριστικό στοιχείο για την αξιολόγηση της προσφοράς. Πρόβλημα αποτελούν για τον ανάδοχο του έργου οι τυχόν μεταβολές στην περιβαλλοντική νομοθεσία και τις επιβαλλόμενες ρυθμίσεις, όπως και τα τυχόν περιβαλλοντικά προβλήματα που θα προκύψουν κατά την κατασκευή και λειτουργία, αν δεν έχουν προβλεφθεί κατάλληλα στη σύμβαση.

Δυσκολίες επίσης εμφανίζονται από το γεγονός ότι οι περιβαλλοντικές μελέτες συχνά δεν μπορούν να είναι ακριβείς χωρίς την οριστική μελέτη του έργου.

Όσον αφορά στο θεσμικό πλαίσιο, από τους κατασκευαστές θεωρείται γενικά πλεονέκτημα να

²⁶ (Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003, σελ.53).

έχει η χώρα κατασταλαγμένη νομοθεσία για το περιβάλλον, ώστε να υπάρχουν οι κατάλληλες προβλέψεις στη σύμβαση αλλά και στις προ της σύμβασης ενέργειες (κατάλληλες μελέτες, προδιαγραφές κλπ.).

Αυτό ουσιαστικά είναι πλεονέκτημα και για τη χώρα που προκηρύσσει το έργο, επειδή η ανεπτυγμένη περιβαλλοντική προστασία σημαίνει και ευρύτερη αποδοχή των έργων.

Κεφάλαιο 3ο – Συνοπτική Ιστορική Αναδρομή Συμβάσεων Παραχώρησης

[Λεωφόρος Σταυρού-Ελευσίνας, Αεροδρόμιων Σπάτων , Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου]

3.1 Συνεργασίες Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα στην Ελλάδα

Η μέθοδος αυτοχρηματοδότησης, σύμφωνα με την πρακτική εφαρμογή της στην Ελλάδα, αποτελεί ουσιαστικά παραχώρηση στον ιδιωτικό τομέα της ανάπτυξης και για ορισμένο διάστημα της εκμετάλλευσης έργων, που υπό άλλες συνθήκες (επάρκεια διαθέσιμων πόρων από πλευράς Δημοσίου) θα αποτελούσαν έργα εξ ολοκλήρου του Δημόσιου τομέα.

Θα πρέπει να αναφέρουμε σε αυτό το σημείο ότι στην Ελλάδα, η υψηλή συμμετοχή του Δημόσιου τομέα στο χρηματοδοτικό σχήμα του έργου, επιβάλλει τη χρησιμοποίηση του όρου «Συγχρηματοδότηση», αντί του όρου «Αυτοχρηματοδότηση».

Σε ένα συμβόλαιο Συνεργασίας Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα [ΣΔΙ], ο κάθε συμβαλλόμενος έχει διαφορετικά κίνητρα και αναμένει διαφορετικής μορφής ωφέλειες – κέρδη από την επικείμενη συνεργασία.

Οι διαφορετικές αυτές επιδιώξεις εμφανίζονται στο κείμενο της Σύμβασης παραχώρησης με τη μορφή ιδιαίτερων ρυθμίσεων.

Για την καλύτερη κατανόηση αυτών των ρυθμίσεων σκόπιμο είναι να επιχειρηθεί ο διαχωρισμός τους σε τρεις κατηγορίες.

Πίνακας 3.1 : Κατηγορίες ζητημάτων προς συζήτηση κατά τις διαπραγματεύσεις Δημοσίου – Υποψηφίου Αναδόχου

Εξασφάλιση Δανειστών Χρηματοδότηση του Έργου	Διαμόρφωση Συμβατικού Ανταλλάγματος	Έλεγχος Εκπλήρωσης Υποχρεώσεων Αναδόχου
Χρηματοδοτική Συμβολή του Δημοσίου	Εκμετάλλευση του Έργου	Χρονοδιάγραμμα και αποπεράτωση εργασιών
Εγγυήσεις των δανείων του Αναδόχου από το Δημόσιο	Πολιτικό ρίσκο / Μεταβολή συνθηκών	Ποιοτικός έλεγχος και Διασφάλιση ποιότητα
Τήρηση Αποθεματικών	Απαλλοτριώσεις	Επίπεδο εξυπηρέτησης, Εγχειρίδια λειτουργίας συντήρησης
Κίνδυνος πληθωρισμού	Προθεσμίες και χρονοδιαγράμματα	Χρηματοοικονομικές αναφορές Αναδόχου
Εγγυήσεις εσόδων και μη ανταγωνισμού	Ασφαλίσεις, Ανωτέρα βία, Εύρεση αρχαιοτήτων	Ποινικές ρήτρες
Επίλυση διαφορών / Υποκατάσταση του Αναδόχου		

Πηγή : Τσαμπούλας Δ.Α., (2003), Συγκοινωνιακά Έργα με Σύμβαση Παραχώρησης στην Ελλάδα, εκδ. Τεχνικά Χρονικά

Από τις κατηγορίες αυτές, οι οποίες και αποτελούν βασικό αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ του Δημοσίου και του υποψηφίου Αναδόχου :

- (α) Η πρώτη αποσκοπεί στην εξασφάλιση δανειστών και γενικότερα χρηματοδότησης, γεγονός που επηρεάζει αρκετά σημεία της Σύμβασης, κυρίως τα χρηματοοικονομικά. Οι περισσότερες ρυθμίσεις είναι αιτήματα των δανειστών του Αναδόχου. Ουσιαστικά, οι ρυθμίσεις αυτές διαμορφώνονται μετά από σχετική αίτηση του Αναδόχου, η οποία προέρχεται από τις πιέσεις που δέχεται από τους Δανειστές του. Αφορούν κυρίως τους

κινδύνους που προκύπτουν από το επιχειρηματικό ρίσκο (επιτόκια, πληθωρισμός, κ.ά.) και το ρίσκο αγοράς (αναμενόμενα έσοδα, ανταγωνιστικά έργα κ.ά.).

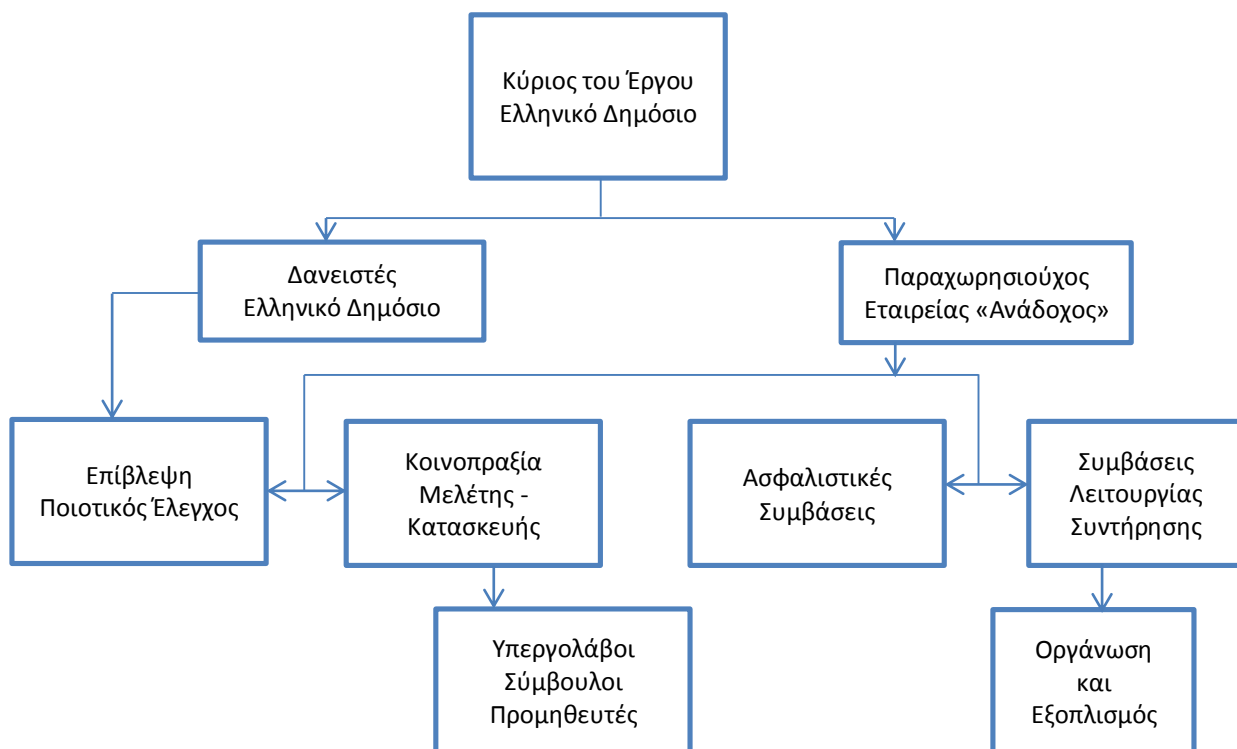
- (β) Η δεύτερη αφορά στη διαμόρφωση του Συμβατικού Ανταλλάγματος, δηλαδή τι είναι διατιθεμένο το Δημόσιο να παραχωρήσει και πώς το αντιμετωπίζει αυτό ο Ανάδοχος. Ουσιαστικά, περιέχει ρυθμίσεις που προκύπτουν από τις αρχικές προθέσεις του Δημοσίου για τη διαμόρφωση του Συμβατικού ανταλλάγματος, οι οποίες, όμως, είναι δυνατόν να αλλαχθούν και να τροποποιηθούν, προκειμένου να ικανοποιηθούν στο μέγιστο βαθμό οι σχετικές επιδιώξεις του Αναδόχου. Αφορούν κυρίως ρυθμίσεις που καλύπτουν το πολιτικό ρίσκο (νομοθετικές ρυθμίσεις, ανώτερα βία, περιβαλλοντικές ρυθμίσεις κλπ.) και το ρίσκο κατασκευής (ατυχήματα, εύρεση αρχαιοτήτων).
- (γ) Η τρίτη αφορά στον έλεγχο εκπλήρωσης των υποχρεώσεων του Αναδόχου και πρόκειται για ρυθμίσεις που επιδιώκει ο Κύριος του Έργου, έτσι ώστε να έχει μια σαφή εικόνα τόσο της πορείας των εργασιών, όσο και της οικονομικής κατάστασης του Αναδόχου. Ουσιαστικά, τα περιεχόμενα της τελευταίας αυτής στήλης εκφράζουν κυρίως τη διάθεση του Δημοσίου για έλεγχο καλής εκτέλεσης της Σύμβασης. Το Δημόσιο είναι διατεθειμένο να παράσχει στον Ανάδοχο όλα τα δικαιώματα που απορρέουν από τη Σύμβαση, με μοναδικό περιορισμό να κατασκευαστεί και να λειτουργήσει το έργο σύμφωνα με τις προδιαγραφές και μέσα στο χρονικό διάστημα, που έχει προσυμφωνηθεί.

Από τις μορφές Συμβάσεων Παραχώρησης, όπως αυτές περιγράφηκαν στην αρχή, αυτή που αποτελεί συνήθη πρακτική στην Ελλάδα είναι η μέθοδος BOT. Η μέθοδος αυτή αποτελεί την επικρατέστερη μορφή συνεργασίας Δημοσίου – Ιδιωτικού τομέα σ' ό,τι αφορά μη αποδοτικά έργα, τα οποία απαιτούν οικονομική συμμετοχή του Δημοσίου.

Στη χώρα μας εφαρμόστηκε από το Ελληνικό Δημόσιο στα δύο οδικά έργα (Σταυρός-Ελευσίνα και Περιφερειακή Υμηττού, καθώς και στη γέφυρα Ρίο-Αντίρριο), ενώ στο Αεροδρόμιο των Σπάτων εφαρμόστηκε η μέθοδος BOOT με τη μορφή κοινοπραξίας (που συνεπάγεται κυρίως διαφοροποίηση στο εταιρικό σχήμα του Αναδόχου).

Η γενική δομή ενός έργου BOT, όπως αυτή διαμορφώνεται σύμφωνα με τα Ελληνικά δεδομένα, μπορεί να παρουσιαστεί ως εξής:

Σχήμα 3.1 : Σχηματική Απεικόνιση της Μεθόδου BOT, όπως διαμορφώνεται μέχρι σήμερα στην Ελλάδα.



Πηγή : Γενική Γραμματεία Συγχρηματοδοτούμενων Δημόσιων Έργων, Κ. Πετροτσάτου – Δρ. Πολιτικός Μηχανικός ΕΜΠ – Επεξεργασία Συγγραφέως

Στην Ελλάδα δεν υπάρχει μέχρι στιγμής ένα γενικό νομικό πλαίσιο, όσον αφορά στα έργα BOT, επομένως η σύμβαση παραχώρησης πρέπει πρώτα να εγκριθεί από το Ελληνικό Κοινοβούλιο δημιουργώντας ξεχωριστή νομική δομή για κάθε ένα παραχωρούμενο έργο.

Για την συγκριτική ανάλυση των Συμβάσεων που υπογράφηκαν από το Ελληνικό Δημόσιο για τα τρία μεγάλα έργα, που προαναφέρθηκαν, και την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τις Συμβάσεις Παραχώρησης στην Ελλάδα, ακολουθείται η σειρά με την οποία οι διάφορες ρυθμίσεις εμφανίζονται στις Συμβάσεις Παραχώρησης.

Συνοψίζοντας, οι σημαντικότερες ρυθμίσεις, σύμφωνα με τις οποίες έγινε η συγκριτική ανάλυση, είναι οι εξής :

Πίνακας 3.2 : Ρυθμίσεις οι οποίες εξετάζονται κατά τη συγκριτική ανάλυση των Συμβάσεων.

Πριν την Έναρξη της Παραχώρησης	Κατά τη Μελέτη – Κατασκευή	Κατά τη Λειτουργία - Εκμετάλλευση
Υποχρεώσεις των μερών	Σύμβαση Μελέτης – Κατασκευή	Απόδοση επί του Μετοχικού Κεφαλαίου
Χρηματοδότηση του Έργου [Χρηματοδοτικό Σχήμα]	Προθεσμίες του Αναδόχου και Ποινικές Ρήτρες	Ανώτατα Όρια Τελών
Δάνεια & Εγγυήσεις	Αποζημιώσεις στον Ανάδοχο	Επίπεδο Εξυπηρέτησης
Φορολογικά Ζητήματα	Ποιοτικός Έλεγχος Διασφάλισης Ποιότητας	Αποζημιώσεις στον Ανάδοχο
Ασφαλιστικές Συμβάσεις	Υπεργολαβίες – Επέκταση των Εργασιών	

Πηγή : Τσαμπούλας Δ.Α., (2003), Συγκοινωνιακά Έργα με Σύμβαση Παραχώρησης στην Ελλάδα, εκδ. Τεχνικά Χρονικά

Αρχικά, το Δημόσιο εξετάζει τη δυνατότητα κατασκευής του έργου με αυτοχρηματοδότηση (ελκυστικότητα). Με τη βοήθεια ειδικών συμβούλων, κυρίως τεχνικών και χρηματοοικονομικών, οριοθετεί τις αρχικές του επιδιώξεις, προκειμένου να διαμορφωθούν τα κείμενα «Πρόσκλησης ενδιαφέροντος».

Οι αρχικές αυτές επιδιώξεις του Δημοσίου έχουν να κάνουν με τα εξής :

1. Συνθήκες κατασκευής.
2. Χρηματοδότηση.

Οι ενδιαφερόμενοι σε πρώτο στάδιο καταθέτουν τα απαραίτητα δικαιολογητικά δεδομένου ότι πρέπει να πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις (τεχνική κατάρτιση και εμπειρία αλλά και νομικής φύσεως προϋποθέσεις) και εφόσον γίνει μια προεπιλογή των

επικρατέστερων υποψηφίων, ακολουθεί το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας (Β' φάση διαγωνισμού), όπου το ζητούμενο είναι πια η ολοκληρωμένη προσφορά των υποψηφίων.

Κατά τη Β' φάση του διαγωνισμού, οι υποψήφιοι Ανάδοχοι καταθέτουν τις προσφορές τους για τη διαμόρφωση των οποίων έχει προηγηθεί «Μελέτη βιωσιμότητας», η οποία θα οδηγήσει στις εκτιμήσεις :

1. Κόστους
2. Εσόδων
3. Ζητούμενης χρηματοδοτικής συμβολής Δημοσίου
4. Ιδίων κεφαλαίων/ μετοχικού κεφαλαίου
5. Ζητούμενου ROE
6. Ζητούμενων εγγυήσεων Δημοσίου.

Μετά την κατάθεση των προσφορών γίνεται η αξιολόγησή τους από το Δημόσιο και επιλέγεται ο «προσωρινός Ανάδοχος», ο οποίος θα προχωρήσει σε διαπραγματεύσεις με τον Αρμόδιο Υπουργό και τους συμβούλους του, προκειμένου να καταρτιστεί το κείμενο της Σύμβασης Παραχώρησης. Η τελική συμφωνία θα επιτευχθεί στο σημείο εκείνο «ισορροπίας» των όρων που θα θέσουν οι συμβαλλόμενοι. Δηλαδή, μετά από αμοιβαίες υποχωρήσεις επομένως και μεταβολές ή ριζικές αλλαγές των αρχικών όρων που τέθηκαν από τις δύο πλευρές. Το κείμενο της Σύμβασης είναι δεσμευτικό για τα εμπλεκόμενα μέρη και τίθεται σε ισχύ αμέσως μετά την κύρωσή του από τη Βουλή. Η έναρξη της Περιόδου Παραχώρησης γίνεται, εφόσον έχουν συναφθεί και οι απαραίτητες δανειακές Συμβάσεις του Αναδόχου, δηλαδή, να έχει εξασφαλιστεί η χρηματοδότηση του έργου. Οι υποψήφιοι Δανειστές βασίζονται στα παρακάτω, προκειμένου να συνάψουν Δανειακές Συμβάσεις με τον Ανάδοχο :

1. Την φερεγγυότητα του Αναδόχου,
2. Το ύψος του ζητούμενου δανείου και
3. Τους όρους της Σύμβασης Παραχώρησης.

Η παραπάνω διαδικασία αποτιμώνεται στο κείμενο της Σύμβασης, αφού κάθε ρύθμιση που περιέχεται σε αυτή, έχει προέλθει μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου μέρους, η οποία μετά τις απαραίτητες διαπραγματεύσεις παίρνει την τελική μορφή στο κείμενο της Σύμβασης.

Επομένως, όλες οι επιδιώξεις των μερών, καθώς και οι οποιεσδήποτε υποχωρήσεις τους, μπορούν να «αποκρυπτογραφηθούν» με ανάλυση του κειμένου της Σύμβασης. Στο σχήμα, που ακολουθεί, περιγράφεται συνοπτικά η διαδικασία Παραχώρησης.

Πίνακας 3.3 : Διαδικασία Παραχώρησης Δημοσίου έργου στην Ελλάδα.

<p style="text-align: center;">Α' ΦΑΣΗ</p> <p>«Πρόσκληση Ενδιαφέροντος» από το Δημόσιο.</p> <p>Προεπιλογή με βάση γενικά κριτήρια.</p> <p>Λεπτομερέστερη περιγραφή των επιδιώξεων του Δημοσίου σε δεύτερο στάδιο.</p>	<p>ΔΗΜΟΣΙΟ</p>
<p style="text-align: center;">Β' ΦΑΣΗ</p> <p>«Μελέτες Βιωσιμότητας» από τους υποψηφίους.</p> <p>Εκτιμήσεις διαφόρων οικονομικών παραμέτρων και διαμόρφωση της τελικής προσφοράς τους.</p> <p>Επιλογή προσωρινού Αναδόχου μετά από αξιολόγηση των προσφορών</p>	<p>ΑΝΑΔΟΧΟΣ</p> <p>ΔΑΝΕΙΣΤΕΣ</p>
<p style="text-align: center;">Γ' ΦΑΣΗ</p> <p>Έναρξη διαπραγματεύσεων μεταξύ Δημοσίου και προσωρινού Αναδόχου, προκειμένου να διαμορφωθεί το τελικό κείμενο της Σύμβασης.</p> <p>Έναρξη Παραχώρησης αφότου συναφθούν και οι Δανειακές Συμβάσεις του Αναδόχου.</p>	<p>ΔΗΜΟΣΙΟ</p> <p>ΑΝΑΔΟΧΟΣ</p>

Πηγή : Γενική Γραμματεία Συγχρηματοδοτούμενων Δημόσιων Έργων, Κ. Πετροτσάτου – Δρ. Πολιτικός Μηχανικός ΕΜΠ – Επεξεργασία Συγγραφέως

3.2 Περίοδος Παραχώρησης

Η μέγιστη διάρκεια Παραχώρησης καθορίζεται στη Σύμβαση και υπολογίζεται από την ημερομηνία έναρξης της Παραχώρησης. Η πραγματική διάρκεια Παραχώρησης μπορεί να είναι μικρότερη ή ίση της μέγιστης (δηλαδή της Συμβατικής). Στη μέγιστη αυτή διάρκεια, όπως αυτή παρουσιάζεται στον Πίνακα 1, περιλαμβάνεται και η περίοδος Μελετών – Κατασκευών, η οποία είναι 7 χρόνια για τη γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου και 5 χρόνια για τα άλλα δύο έργα.

Πίνακας 3.4 : Μέγιστη διάρκεια Παραχώρησης (σε έτη).

	Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου	Λεωφόρος Σταυρού-Ελευσίνας	Αεροδρόμιο Σπάτων
Μέγιστη (Συμβατική) Διάρκεια Παραχώρησης	42	23	30
Μέγιστο χρονικό περιθώριο για την έναρξη της Σύμβασης	3 μήνες για κύρωση από τη Βουλή και 1 έτος για σύναψη Συμβάσεων	1 έτος	150 ημέρες
Περίοδος Κατασκευής	7 έτη (συν 6 μήνες)	5 έτη	5 έτη
Υπογραφή Σύμβασης	3-1-1996	23-5-1996	31-7-1995
Κύρωση Σύμβασης από Βουλή	24-4-1996	16-12-1996	14-9-1995

Πηγή : Τσαμπούλας Δ.Α., (2003), Συγκοινωνιακά Έργα με Σύμβαση Παραχώρησης στην Ελλάδα, εκδ. Τεχνικά Χρονικά – Επεξεργασία Συγγραφέως

Στη Σύμβαση της Λεωφόρου Σταυρού – Ελευσίνας δεν επιβάλλεται καμία κύρωση για καθυστερήσεις ενός έτους. Αν όμως, η Σύμβαση δεν εγκριθεί από το Ελληνικό Κοινοβούλιο μέσα σε ένα χρόνο από την υπογραφή της, τότε ο Ανάδοχος έχει το δικαίωμα να υπαναχωρήσει αζημίως, και να αποζημιωθεί από τον Κύριο του Έργου.

Στη Σύμβαση της Γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου προβλέπονται αποζημιώσεις και στην περίπτωση που η Σύμβαση δεν τεθεί σε ισχύ λόγω αδυναμίας του Αναδόχου να εξασφαλίσει την επαρκή χρηματοδότηση του έργου (δανειακές συμβάσεις). Στην περίπτωση αυτή δίνεται περιθώριο ενός έτους. Επίσης, πληρωμές θα γίνουν και για την περίπτωση μη κύρωσης της Σύμβασης Παραχώρησης από τη Βουλή, εντός του χρονικού διαστήματος των τριών μηνών.

Αντίθετα με τα παραπάνω, στη Σύμβαση του Αεροδρομίου Ελ. Βενιζέλος δεν προβλέπεται καμία πληρωμή σε περίπτωση που επέλθει ακύρωση της συνεργασίας. Αναφέρονται μάλιστα τα εξής: «Εάν η παρούσα Σύμβαση λήξει, τα μέλη της κοινοπραξίας δε θα έχουν ούτε δικαιώματα ούτε υποχρεώσεις κατά την παρούσα ή σύμφωνα με αυτή, εκτός από την υποχρέωση τήρησης απορρήτου. Επιπλέον, το Ελληνικό Δημόσιο θα επιστρέψει στα μέλη της κοινοπραξίας τις επιστολές παροχής πιστώσεως χωρίς να έχουν εκταμιευθεί».

3.3 Περιβαλλοντικοί Όροι

Ενδεχόμενες ενέργειες, στις οποίες είναι υποχρεωμένος ο Ανάδοχος να προβεί λόγω τροποποιήσεων του νόμου για την προστασία του Περιβάλλοντος, θα πληρωθούν από το Δημόσιο, όπως ορίζεται και στις τρεις Συμβάσεις.

Στη Σύμβαση του Αεροδρομίου Ελ. Βενιζέλος υπάρχει ξεχωριστή ενότητα με τίτλο «Ρύπανση», η οποία αναφέρεται στην κατασκευή και λειτουργία εγκατάστασης επεξεργασίας λυμάτων, τέτοιου τύπου και σε τέτοια τοποθεσία, ώστε να εξασφαλίζεται ότι :

1. Οποιαδήποτε απόβλητα που δημιουργούνται από τη λειτουργία του αεροδρομίου, δε θα απελευθερώνονται στο περιβάλλον σε οποιαδήποτε ύλη, που μπορεί να προκαλέσει ρύπανση ή να βλάψει ανθρώπινο ή οποιοδήποτε άλλο οργανισμό.
2. Τα εν λόγω απόβλητα ή διάφορες ανάλογες ύλες θα καθίστανται απολύτως αβλαβή για το περιβάλλον, τον ανθρώπινο ή άλλο οργανισμό.

Όσον αφορά στη Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου υπάρχει σχετική απόφαση του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (67731/15.9.1993), που αφορά αποκλειστικά στο έργο και περιλαμβάνει κάποιες εξειδικεύσεις λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι πρόκειται για κατασκευή σε θαλάσσιο χώρο που ενδέχεται να ρυπανθεί από ρήψη μολυσματικών ή τοξικών ουσιών, στερεών ή υγρών αποβλήτων, καθώς και μέτρα που έχουν να κάνουν με το θόρυβο, π.χ. ηχοπετάσματα στις οδούς πρόσβασης. Οι εξειδικεύσεις αυτές αναφέρονται ενδεικτικά και στη Σύμβαση Παραχώρησης.

3.4 Υποχρεώσεις Συμβαλλομένων

Από τη μεριά του Αναδόχου αυτές οι υποχρεώσεις, έχουν να κάνουν κυρίως με :

1. Μελέτες και συναφείς Έρευνες (χρηματοδότηση / εκπόνηση).
2. Κατασκευές – Εγκαταστάσεις – Εξοπλισμούς.
3. Συντήρηση (και ανανέωση εξοπλισμού) – Λειτουργία.
4. Τήρηση Προδιαγραφόμενης Υψηλής Ποιότητας.
5. Εκπαίδευση Προσωπικού Συντήρησης και Λειτουργίας.
6. Ασφάλιση του έργου (καθ' όλη τη διάρκεια της Παραχώρησης).
7. Ενημέρωση του κοινού (χρηστών του έργου, κατοίκων).
8. Διευκόλυνση στην άσκηση εποπτείας του Κ.τ.Ε.
9. Συνεργασία με τις αρχές, τήρηση νόμων.

Πίνακας 3.5 : Υπεύθυνο μέρος για τις απαλλοτριώσεις.

ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΕΙΣ	Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου	Λεωφόρος Σταυρού-Ελευσίνας	Αεροδρόμιο Σπάτων
Κύριο έργο Παραχώρησης	Δημόσιο	Δημόσιο	Δημόσιο
Πρόσθετα έργα	–	Δημόσιο	Εάν υπάρξουν Δημόσιο
Συμπληρωματικές για δίκτυα Ο.Κ.Ω.	Δημόσιο	Δημόσιο	Δημόσιο
Συμπληρωματικές για πεζούς-οχήματα-σιδηρόδρομο	Ανάλογα με την περίπτωση είτε το Δημόσιο, είτε ο Ανάδοχος	Ανάλογα με την περίπτωση είτε το Δημόσιο, είτε ο Ανάδοχος	Ανάλογα με την περίπτωση είτε το Δημόσιο, είτε ο Ανάδοχος
Χώροι εγκαταστάσεως υποστήριξης	Δημόσιο	Δημόσιο	Δημόσιο
Χώροι λατομείων και δανειοθαλάμων απόθεσης	Αποκλειστική ευθύνη του Αναδόχου	Αποκλειστική ευθύνη του Αναδόχου	Αποκλειστική ευθύνη του Αναδόχου
Χώροι εργοταξίων	Ευθύνη του Αναδόχου	Ευθύνη του Αναδόχου	Ευθύνη του Αναδόχου

Πηγή : Τσαμπούλας Δ.Α., (2003), Συγκοινωνιακά Έργα με Σύμβαση Παραχώρησης στην Ελλάδα, εκδ. Τεχνικά Χρονικά – Επεξεργασία Συγγραφέως

Από την άλλη μεριά όμως, επειδή το Δημόσιο, ακριβώς προβαίνει σε αρκετές ενέργειες πριν από την Παραχώρηση, σε αυτή την ενότητα έχει τη δυνατότητα να απαριθμήσει τις πράξεις αυτές που έχει καλύψει ή πρόκειται να καλύψει, προκειμένου να μπορέσει ο Ανάδοχος να προχωρήσει στην κατασκευή του έργου.

Συγκεκριμένα, εκτός από τις υποχρεώσεις τις οικονομικές και τις παροχές εγγυήσεων, οι οποίες έχουν συμφωνηθεί και περιγράφονται σε άλλο κεφάλαιο αναλυτικότερα, ο Κ.τ.Ε. προβαίνει και στα εξής :

1. Απαλλοτριώσεις.
2. Πολεοδομικές και χωροταξικές ρυθμίσεις.
3. Αναπτυξιακές παρεμβάσεις.
4. Δικαιώματα πρόσβασης, έκδοση αδειών, παραχώρηση χώρων κατασκευής.
5. Δεσμεύσεις για τη μη διακοπή λειτουργίας του έργου καθώς και την αποκλειστικότητα του δικαιώματος εκμετάλλευσης.
6. Αστυνόμευση.

Στους παρακάτω πίνακες παρουσιάζονται αυτές οι κατηγορίες, που έχουν ενδιαφέρον ως προς την διαδικασία που ακολουθείται.

Πίνακας 3.6 : Υποχρεωτικές ασφαλίσεις κατά την περίοδο Μελετών – Κατασκευών.

ΑΣΦΑΛΙΣΕΙΣ	Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου	Λεωφόρος Σταυρού-Ελευσίνας	Αεροδρόμιο Σπάτων
Κατά παντός κινδύνου (όχι και για Ανωτέρα βία)	Ναι	Ναι	Ναι
Ζημιές από σφάλματα μελέτης (faulty design)	Ναι	Ναι	Ναι
Αστικής ευθύνης προς τρίτους (TPL)	Ναι	Ναι	Ναι
Απώλειας εισοδήματος	Ναι	Όχι	Όχι
Καθυστερημένης αποπεράτωσης	Ναι	Όχι	Όχι
Οχήματα-μηχανήματα-μηχανικός εξοπλισμός	Ναι	Ναι	Ναι
Προσωπικό του έργου (εργατοτεχνικό, υπεργολάβοι, κ.α)	Ναι	Ναι	Ναι
Ανωτέρα βία (λόγω ιδιαιτερότητας του έργου)	Ναι	Όχι	Όχι

Πηγή : Τσαμπούλας Δ.Α., (2003), Συγκοινωνιακά Έργα με Σύμβαση Παραχώρησης στην Ελλάδα, εκδ. Τεχνικά Χρονικά – Επεξεργασία Συγγραφέως

Πίνακας 3.7 : Υποχρεωτικές ασφαλίσεις της περιόδου Λειτουργίας.

ΑΣΦΑΛΙΣΕΙΣ	Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου	Λεωφόρος Σταυρού-Ελευσίνας	Αεροδρόμιο Σπάτων
	Ενδεχόμενη συνασφάλιση		Ενδεχόμενη
Αποπερατωμένων έργων Πολιτικού Μηχανικού	Ναι	Ναι	Ναι
Ζημιές από σφάλματα μελέτης-κατασκευής (Faulty design)	Ναι	Ναι	Ναι
Αστικής ευθύνης προς τρίτους (TPL)	Ναι	Ναι	Ναι
Απώλειας εσόδων	Ναι	Ναι	Ναι
Περιουσιακών στοιχείων του Αναδόχου	Ναι	Ναι	Ναι
Οχήματα-μηχανήματα-μηχανικός εξοπλισμός	Ναι	Ναι	Ναι
Προσωπικό του έργου (χειριστές μηχ/των λειτουργίας, κ.α)	Ναι	Ναι	Ναι
Ανωτέρα βία (λόγω ιδιαιτερότητας του έργου)	Ναι	Όχι	Όχι

Πηγή : Τσαμπούλας Δ.Α., (2003), Συγκοινωνιακά Έργα με Σύμβαση Παραχώρησης στην Ελλάδα, εκδ. Τεχνικά Χρονικά – Επεξεργασία Συγγραφέως

Κεφάλαιο 4ο – Ελληνικό Λιμενικό Σύστημα και Συμβάσεις Παραχώρησης

4.1 Εισαγωγή

Η Ελλάδα είναι μια ναυτιλιακή υπερδύναμη, της οποίας η συνολική δραστηριότητα συνεισφέρει στη μεγέθυνση του διακινούμενου όγκου μεταφορών στη θάλασσα. Αν και με μεγάλο στόλο, λόγω των μικρών μεγεθών της στην παγκόσμια αγορά, δεν έδωσε μεγάλη σημασία στις υποδομές για την ανάπτυξη των θαλασσίων μεταφορών. Η χώρα μας είχε ως κύριο μέλημα τις πολιτικές ενίσχυσης του στόλου της και λιγότερο τις πολιτικές παροχής λιμενικών υπηρεσιών.

Με δεδομένο τον τριπλασιασμό του όγκου των θαλασσίων μεταφορών παγκοσμίως, τις γεωπολιτικές αλλαγές στην ανατολική Ευρώπη και στις βαλκανικές χώρες, το γκρέμισμα των βόρειων εμπορικών συνόρων της χώρας και τα νέα δεδομένα στη ναυτιλιακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η χώρα, παράλληλα με τις πολιτικές ενίσχυσης του στόλου της δεν μπορεί παρά να στραφεί πλέον στην κατάστρωση και άσκηση μιας συγκροτημένης λιμενικής πολιτικής, της οποίας κεντρικός σκοπός θα είναι η ενίσχυση των λιμενικών υποδομών και η αύξηση της συμμετοχής των λιμανιών της στο παγκόσμιο μερίδιο των θαλασσίων μεταφορών.

Τα λιμάνια αποτελούν πλέον ένα σύνθετο σύνολο παραγωγικών διαδικασιών. Στην εποχή της ελεύθερης διακίνησης αγαθών, προσώπων, κεφαλαίων και υπηρεσιών δεν μπορούν παρά να εναρμονισθούν με τα δεδομένα της ανταγωνιστικότητας της λιμενικής βιομηχανίας. Φυσικά για κάθε λιμάνι, βασικός στόχος είναι η ισόρροπη ανάπτυξη, η κοινωνική συνοχή και η κατά το δυνατό μεγαλύτερη συμμετοχή στις υπηρεσίες θαλασσίων μεταφορών. Προς αυτήν την κατεύθυνση κυρίαρχο ρόλο παίζουν τα 12 μεγάλα λιμάνια της χώρας, τα οποία έχουν μετατραπεί σε Ανώνυμες Εταιρίες.

Στο κεφάλαιο αυτό θα παρουσιάσουμε τις διαφορετικές κατηγορίες των λιμανιών ανάλογα με το σκοπό και τη λειτουργία που επιτελούν. Επίσης, θα κάνουμε σαφές τις διαφορές που υπάρχουν ανάμεσα στα λιμάνια που χαρακτηρίζονται οικονομικοί οργανισμοί κοινωφελούς χαρακτήρα, οργανισμοί κερδοσκοπικού χαρακτήρα, δημόσιοι λιμενικοί οικονομικοί

οργανισμοί, ιδιωτικοί λιμενικοί οργανισμοί, μικτοί οικονομικοί λιμενικοί οργανισμοί, λιμάνια που ελέγχονται από το κράτος, αυτόνομες λιμενικές αρχές, λιμάνια ευθύνης της τοπικής αυτοδιοίκησης και λιμάνια ευθύνης ιδιωτικού τομέα.

4.2 Κατηγορίες Λιμανιών²⁷

Τα λιμάνια ανάλογα με τη σκόπιμη πρόθεση τους και τη λειτουργική τους επιδίωξη, διακρίνονται σε: Εμπορευματικά, Αλιείας, Ναυτικά Λιμάνια και Βάσεις, Εθνικά, Τουριστικά (Μαρίνες) και σε Παραδοσιακά, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι ένα λιμάνι δεν μπορεί να περιλαμβάνει διαφορετικούς χώρους για την εξυπηρέτηση όλων των παραπάνω τύπων λιμανιών.

Στις κατηγορίες αυτές των λιμένων, θα μπορούσαν να ενταχθούν τα λιμάνια Αναμονής και Καταφυγίου που όμως τείνουν να εκλείβουν, καθώς τα ανθεκτικά νέου τύπου πλοία, με τα άρτια τηλεπικοινωνιακά μέσα για έγκαιρη προειδοποίηση, δεν έχουν την ανάγκη προφύλαξης κατά τη διάρκεια μιας απροσδόκητης και σφοδρής θαλασσοταραχής, ώστε να προσφύγουν σε τέτοιου είδους λιμάνια.

²⁷ (Δασκαλάκης 1982, Παρδάλη 1997)

Λιμάνια Εμπορικά

Τα λιμάνια αυτά, σκοπό έχουν την άρτια εξυπηρέτηση της διακίνησης των εμπορευμάτων με τα πλοία, γι' αυτό και διαθέτουν τον απαιτούμενο εξοπλισμό σε πλωτά και χερσαία μέσα και μηχανήματα, όπως επίσης κατάλληλους διαμορφωμένους αποθηκευτικούς χώρους για την ασφαλή και ταχεία φορτοεκφόρτωση, μεταφορά και αποθήκευση των εμπορευμάτων.

Εκείνο που έχει ιδιαίτερη σημασία είναι ότι για την εξασφάλιση προστασίας, πολλά εμπορευματικά λιμάνια εγκαθίστανται στις εκβολές μεγάλων ποταμών, ιδιαίτερα σε περιοχές στις οποίες η εδαφική υπερύψωση συμβάλλει άμεσα στη προστασία των πλοίων. Τέτοια λιμάνια είναι του Sidney, Rio de Janeiro, Liverpool, κλπ.

Κι ενώ τα λιμάνια που βρίσκονται δίπλα στις εκβολές ποταμών έχουν πάρα πολλά πλεονεκτήματα, όπως π.χ. οικονομία κατασκευών, θέσεις κοντά στους μεγάλους θαλάσσιους δρόμους, ασφάλεια, προστασία, κλπ., παρόλα αυτά σημειώνονται σοβαρά προβλήματα στη ναυτιλία και στη ναυσιπλοΐα.

Μια από τις εμφανής δυσκολίες που φέρεται να αντιμετωπίζει η ναυσιπλοΐα, είναι ο επικείμενος κίνδυνος λόγω στενότητας εύρους και ανεπαρκούς, πολλές φορές, βάθους, που συντελούν στην εδραίωση μικρών ταχυτήτων πλεύσης, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται καθυστερήσεις στην μεταφορά των εμπορευμάτων, δαπάνες συντήρησης των καναλιών και δεσμεύσεις πλεύσης των πλοίων, τόσο σε αριθμό, όσο και σε μέγεθος.

Οφείλουμε ωστόσο να επισημάνουμε ότι, η κατηγορία αυτή των εμπορικών λιμένων είναι η σπουδαιότερη, γιατί συμβάλει αποτελεσματικά στην εξέλιξη των θαλάσσιων μεταφορών και γενικά στην εμπορική ναυτιλία μιας χώρας.

Λιμάνια για την Εξυπηρέτησης της Αλιείας

Τα λιμάνια αλιείας, καταλαμβάνουν τους χώρους εκείνους στους οποίους καταφεύγουν και ορμίζουν τα αλιευτικά πλοιάρια.

Στο τομέα της αλιείας όμως δεν παρέχονται σημαντικά κονδύλια για εγκαταστάσεις, με αποτέλεσμα να περιορίζονται τα αυτούσια αλιευτικά λιμάνια και να ωθούνται οι επαγγελματίες ψαράδες στη χρήση εμπορικών, κατά κύριο λόγο, λιμανιών.

Παρά ταύτα, τα λιμάνια αλιείας δεν παύουν να έχουν αξιοπαρατήρητα γνωρίσματα διότι τα ψάρια ανήκουν σε ένα από τα πιο ευπαθή προϊόντα, που απαιτούν άμεση, εφήμερη διατήρηση και στην συνεχεία ταχεία μεταφορά και διάθεση στην αγορά ή στις εγκαταστάσεις πάστωσης, βιομηχανοποίησης και κονσερβοποίησης τους.

Σύνεχεια των παραπάνω είναι ότι ένα διαπλατυσμένο λιμάνι αλιείας οφείλει να διαθέτει :

- Εργοστάσιο παραγωγής πάγου, υπόστεγα διαλογής, ψυγεία συντήρησης και κατάψυξης, όπως επίσης εργοστάσια πάστωσης και κονσερβοποίησης.
- Η διάθεση γρήγορης φορτοεκφόρτωσης των εφοδίων και του προϊόντος, καθώς και τα μέσα ταχείας μεταφοράς από τα πλοιάρια στα υπόστεγα διαλογής και στα εργοστάσια συσκευασίας, βιομηχανοποίησης πρέπει είναι άμεση.
- Η σύνδεση του λιμανιού με τα εμπορικά κέντρα διανομής του προϊόντος, να είναι πρόσφορη.

Επίσης θα ήταν παράληψη να μην τονιστεί όσον αφορά τις θαλάσσιες λιμενικές εγκαταστάσεις, η δυνατότητα του λιμανιού να παρέχει κατάλληλα κρηπιδώματα και βάθη, ώστε να προφυλάσσεται από τη δράση των κυμάτων. Χρειάζεται επίσης να σημειωθεί ότι, το μέγεθος των λιμένων αλιείας και οι εγκαταστάσεις τους εξαρτώνται σαφώς από τον αριθμό των σκαφών του αλιευτικού στόλου και από τη ποσότητα του αλιεύματος.

Ως λιμάνια αλιείας, θεωρούνται εκείνα της Δυτικής Αφρικής, του Κόλπου της Ταϊλάνδης, της Ιαπωνίας, κλπ.

Ναυτικά Λιμάνια και Βάσεις [Ναύσταθμοι]

Τα ναυτικά λιμάνια, δεν διαφέρουν από τα κοινά λιμάνια ως προς τις γενικές αρχές της αποστολής των λιμανιών και ως προς τις προϋποθέσεις για την εξυπηρέτηση των πλοίων. Δεν παύει όμως μια πλήρη ναυτική βάση να απαιτεί ένα λιμάνι που να παρέχει θέσεις πλεύρισης και αγκυροβολίας, πλήρη δίκτυα ανεφοδιασμού καυσίμων, εγκαταστάσεις και ναυπηγεία επισκευής και συντήρησης των πλοίων, αποθήκες, κλπ.

Είναι περιττό να τονιστεί ότι, ένα από τα βασικότερα χαρακτηριστικά στοιχεία που πρέπει να τίθενται υπόψη κατά τη μελέτη των ναυτικών λιμανιών είναι η εκλογή θέσεως τους, καθώς το λιμάνι πρέπει να προστατεύεται όχι μόνο από τους θαλάσσιους κυματισμούς αλλά και από τον αέρα. Για το λόγο αυτό άλλωστε, το έδαφος γύρω από το λιμάνι πρέπει να είναι λοφώδες ώστε να προστατεύεται από τον άνεμο και τα κύματα, αλλά και για να υπάρχει δυνατότητα εγκατάστασης πυροβόλων όπλων σε κατάλληλες θέσεις αντιαεροπορικής κάλυψης για τη προφύλαξη των πλοίων, σε περίπτωση αεροπορικής επιδρομής.

Δεν πρέπει να λησμονείται επίσης η ύπαρξη ναυπηγικών εγκαταστάσεων, για τη γρήγορη και ολοκληρωμένη επισκευή και συντήρηση των πλοίων.

Εθνικά Λιμάνια

Εθνικά, καλούνται τα λιμάνια από τα οποία διεξάγονται οι θαλάσσιες μεταφορές μιας χώρας, σε διεθνή κλίμακα. Αυτά, είθισται να είναι τα σημαντικότερα και μεγαλύτερα λιμάνια μιας χώρας.

Η θεώρηση ύπαρξης ενός μόνο μεγάλου εθνικού λιμανιού που θα είναι εκσυγχρονισμένο, άρτια εξοπλισμένο και οργανωμένο, αποτελεί γενική αρχή με πλειάδα πλεονεκτημάτων. Όμως, ο γεωγραφικός σχηματισμός της χώρας όπως επίσης η έκταση και η μορφή των ακτών, υποχρεώνει αρκετά συχνά τη διατήρηση δυο και περισσότερων μεγάλων εθνικής κλίμακας, λιμένων. Μάλιστα, όταν μια χώρα διαθέτει μεγάλα ως προς τη θάλασσα όρια ή φυσικά κωλύματα που κάνουν δυσπρόσιτες μεγάλες περιοχές της, τότε επιβάλλεται η κατασκευή και δεύτερου λιμανιού. Παράδειγμα στη προκειμένη περίπτωση αποτελεί η Λιβύη, που διαθέτει δυο μεγάλα λιμάνια, της Τρίπολης και της Βεγγάζης, μολονότι ο πληθυσμός της δεν ξεπερνά τα 2 εκατομμύρια κατοίκους.

Στον Ελλαδικό χώρο, λειτουργούν επίσης δυο λιμάνια εθνικού χαρακτήρος, του Πειραιά και της Θεσσαλονίκης. Αντίστοιχα όμως εξελίσσονται προς αυτή τη κατεύθυνση τα λιμάνια του Ηρακλείου, των Πατρών και του Βόλου. Αυτό οφείλεται αφενός στη ραγδαία ανάπτυξη του εμπορίου και των μεταφορών, διαμέσου των Ελληνικών λιμανιών, των Ευρωπαϊκών χωρών με τις χώρες της Μέσης Ανατολής και Βορείου Αφρικής και αφετέρου στη γειτνίαση τους με διεθνείς γραμμές θαλασσίων μεταφορών. Δυστυχώς όμως αυτά τα λιμάνια είναι ελλιπείς και τα συστήματα διοίκησης και λειτουργίας τους ξεπερασμένα, με ανεπαρκή συντονισμό.

Παρολ' αυτά, η ανάγκη της συνοχής προσπαθειών και της διάθεσης κεφαλαίων για τη πραγματοποίηση ενός ορισμένου αριθμού λιμανιών έχει γίνει εντονότερη με τη γρήγορη ανάπτυξη των θαλάσσιων μεταφορών με εμπορευματοκιβώτια (E/K – containers). Συνεπώς, η επιβολή κατασκευής εγκαταστάσεων για τη πλεύριση E/K σε ένα από τα κυριότερα λιμάνια με κατάλληλους γερανούς και άλλα μέσα, είναι απαραίτητη για την εκτέλεση μεταφοράς και διανομής των κιβωτίων σε μικρότερο αριθμό και από μικρά πλοία, προς όλα τα λιμάνια.

Όσον αφορά δε τους μικρότερους λιμένες, μπορούν να προκύψουν βελτιώσεις με την προϋπόθεση οι μεταφορές να εκτελούνται με φορτηγίδες, οι οποίες μεταφέρονται από φορτηγιδοφόρα πλοία. Έτσι, τα πλοία αυτά εν συνεχεία μπορούν να αναχωρήσουν ελεύθερα χωρίς να περιμένουν την εκφόρτωση των φορτηγίδων ή μπορούν να παραλάβουν άλλα εμπορεύματα για εξαγωγή και να τα μεταφέρουν σε άλλο λιμάνι κατά τον ίδιο τρόπο.

Μαρίνες – Τουριστικά Λιμάνια

Η πρόοδος των τουριστικών λιμανιών αποτελεί ένα σχετικά πρόσφατο νεωτερισμό, καθότι ξεκίνησε από την άνοδο του βιοτικού επιπέδου.

Τα λιμάνια αυτά, στόχο έχουν την προστασία, φιλοξενία και γενικά την εξυπηρέτηση μικρών σκαφών ή πλοιαρίων αναψυχής και ερασιτεχνικής αλιείας. Επίσης το μέγεθος τους εξαρτάται από το μέγιστο αριθμό σκαφών, τα οποία αναμένεται να χρησιμοποιήσουν τα λιμάνια αυτά.

Η κατασκευή τους γίνεται κοντά σε ανεπτυγμένες παραλιακές πόλεις, σε παραθαλάσσια κέντρα αναψυχής και διασκέδασης με άρτιο εξοπλισμό σε εγκαταστάσεις εξυπηρέτησης, τόσο των πλοιαρίων, όσο και των επιβατών τους.

Οι γενικές αρχές κατασκευής τους δεν απέχουν από εκείνες των άλλων λιμανιών ενώ η εσωτερική διάταξη των θέσεων πλεύρισης είναι διαφορετική και ιδιόζουσα, επιτρέποντας τη πληρέστερη εξυπηρέτηση των σκαφών και των επιβατών.

Το γεγονός ότι στα τουριστικά λιμάνια εκδηλώνονται μεγάλες απαιτήσεις από μέρους των ιδιοκτητών των τουριστικών σκαφών, αλλά και γενικά των επιβατών που ταξιδεύουν με αυτά καθιστάται επιβεβλημένη και πολύτιμη η παροχή άρτιων εγκαταστάσεων και διευκολύνσεων. Πρέπει λοιπόν να υπάρχουν πλήρη δίκτυα τηλεπικοινωνίας, παροχής νερού, ηλεκτρικού ρεύματος, καυσίμων, κλπ, σε κάθε θέση πλεύρισης.

Παραδοσιακά Λιμάνια

Μέσα στα πλαίσια εξυπηρέτησης των πλοίων, γεννήθηκε η ανάγκη δημιουργίας παραδοσιακών λιμανιών.

Το παραδοσιακό λιμάνι είναι μια παράκτια θαλάσσια περιοχή ή παρόχθια περιοχή ποταμού ή λίμνης, με χερσαία ζώνη που έχει διαμορφωθεί τεχνητά, προκειμένου να διασφαλίζεται στο πλοίο η ασφαλή προσόρμιση και ελλιμένιση του, και κατ'επέκταση να διεξάγεται με ασφάλεια η φορτοεκφόρτωση. Οι υπηρεσίες που προσφέρονται αφορούν άμεσα το πλοίο και έμμεσα το εμπόρευμα και τον επιβάτη. Γι' αυτό άλλωστε τα τεχνικά έργα είναι κατά κύριο λόγο, έργα βασικής υποδομής.

Το παραδοσιακό λιμάνι αποτελεί πόλο έλξης ως προς την ανάπτυξη του εμπορίου και της βιομηχανίας, καθώς σ' αυτό φθάνουν έτοιμα αγαθά και πρώτε ύλες.

Βασική λειτουργία του συγκεκριμένου λιμανιού, είναι η φόρτωση και η εκφόρτωση των πλοίων κανονίζοντας τη παραλαβή των εμπορευμάτων από τους εξαγωγείς για τις θαλάσσιες εξαγωγές, και την αποστολή των εισαγόμενων εμπορευμάτων μέσω των χερσαίων μεταφορών. Επομένως, απαιτείται μια συντονισμένη υποδομή που να ενοποιεί τις υπηρεσίες των χερσαίων μεταφορών, με τις υπηρεσίες του λιμανιού.

Λιμάνια Αναμονής και Καταφυγίου

Τα λιμάνια αναμονής και καταφυγίου κατασκευάζονται στις εκβολές πλωτών ποταμών και καναλιών, ακόμα και στις εισόδους και εξόδους διωρύγων και πορθμείων.

Σκοπός της ύπαρξης τους, είναι η προστασία από τη δράση των κυμάτων, τόσο στην έξοδο των πλοίων εκείνων που εξέρχονται από τη πλωτή δίοδο προς την ανοικτή θάλασσα, όσο και των πλοίων εκείνων που περιμένουν λόγω κίνησης να έλθει η σειρά τους για να εισπλεύσουν στη παραπάνω δίοδο.

Η κατασκευή τους είναι απλή και αποτελούν καταφύγιο εφήμερης αναμονής και αγκυροβολίας των πλοίων.

Στο παρελθόν τα λιμάνια αυτά ήταν αγκυροβόλια χωρίς λιμενικές εγκαταστάσεις, εξασφαλίζοντας στο πλοίο προσωρινό καταφύγιο από τυχόν επικίνδυνες καιρικές συνθήκες.

Το γεγονός που καθιστά έυλογο τον περιορισμό χρήσεως τέτοιου είδους λιμένων, έγκυται στα νέου τύπου ανθεκτικά πλοία, τα οποία μπορούν να αντιμετωπίσουν σοβαρότατα δυσμενή καιρικά φαινόμενα, καθότι τα τηλεπικοινωνιακά μέσα έχουν εξελιχθεί σε πολύ μεγάλο βαθμό, με αποτέλεσμα τα πλοία να πληροφορούνται τις τροχιές των τυφώνων και να κατευθύνονται ώστε να τους αποφεύγουν.

4.3 Διακρίσεις Λιμένων²⁸

4.3.1 Διακρίσεις αναλόγως του σκοπού

Ανάλογα με το σκοπό που επιδιώκουν, διακρίνουμε τους λιμένες κοινωφελούς χαρακτήρα και τους κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

Οικονομικοί οργανισμοί κοινωφελούς χαρακτήρα

Λιμένες – Οικονομικοί οργανισμοί κοινωφελούς χαρακτήρα είναι αυτοί που τελικός σκοπός τους είναι η ικανοποίηση αναγκών της κοινωνίας με την παραγωγή λιμενικών υπηρεσιών.

Αυτοί οι οργανισμοί διακρίνονται :

- Σε αυτούς που τα τακτικά έσοδα είναι λιγότερα από τα τακτικά έξοδα. Η διαφορά συνήθως αντιμετωπίζεται με κρατική επιχορήγηση.
- Στους οργανισμούς που τα τακτικά έσοδα ανταποκρίνονται προς τα έξοδα.
- Σε όσους οργανισμούς τα τακτικά έσοδα είναι μεγαλύτερα από τα έξοδα χρησιμοποιώντας το πλεόνασμα αυτό για την επέκταση της παραγωγικής δραστηριότητας και διευρύνοντας τη δράση της διοίκησης του οργανισμού.

Οργανισμοί κερδοσκοπικού χαρακτήρα

Οικονομικοί οργανισμοί κερδοσκοπικού χαρακτήρα είναι αυτοί που αποσκοπούν, σε τελευταία ανάλυση, με την παροχή λιμενικών υπηρεσιών (που ικανοποιούν και ανάγκες της κοινωνίας) να πραγματοποιήσουν κέρδος.

²⁸ (Χλωμούδης 1996)

4.3.2 Ιδιωτικοί, δημόσιοι και μικτοί οργανισμοί λιμένων

Ανάλογα με τον ιδιοκτήτη, οι οικονομικοί οργανισμοί λιμένων διακρίνονται σε δημόσιους, ιδιωτικούς και μικτούς.

Δημόσιοι λιμενικοί οικονομικοί οργανισμοί

Είναι αυτοί που την ιδιοκτησία την έχει το δημόσιο ή οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Χωρίζονται στις αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες και στους αυτόνομους οργανισμούς. Αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες είναι, παράδειγμα στη χώρα μας, τα Λιμενικά Ταμεία (π.χ. Λιμενικό Ταμείο Ρεθύμνου) και αυτόνομοι οργανισμοί, όπως ο Οργανισμός Λιμένος Πειραιά (ΟΛΠ), ο Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης (ΟΛΘ) και ο Οργανισμός Λιμένος Ηρακλείου (ΟΛΗ).

Οι δημόσιοι οικονομικοί οργανισμοί παρουσιάζονται είτε ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είτε ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.

Ιδιωτικοί λιμενικοί οργανισμοί

Είναι αυτοί που έχει την ιδιοκτησία ή κατά κύριο λόγο την διαχείριση ο ιδιωτικός τομέας. Είναι νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και λειτουργούν στη βάση των αρχών του ιδιωτικού δικαίου.

Μικτοί οικονομικοί λιμενικοί οργανισμοί

Είναι εκείνοι στους οποίους στην ιδιοκτησία ή ως επί το πλείστον στη διαχείριση μετέχουν τόσο το κράτος ή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όσο και ιδιώτες ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Αυτοί οι λιμένες φαίνεται να ανταποκρίνονται περισσότερο στο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον των διεθνών μεταφορών και του ανταγωνισμού. Υπάρχουν πολλοί στενοί και δυνατοί δεσμοί μεταξύ των σχετικών κυβερνητικών υπηρεσιών και των λιμενικών οργανισμών, οι οποίοι επηρεάζουν την ικανότητα του λιμανιού.

4.3.3 Διακρίσεις με βάση τη μορφή οργάνωσης του λιμανιού

Το είδος και ο βαθμός των σχέσεων των κυβερνήσεων με τους λιμενικούς οργανισμούς εξαρτάται από τις ιδεολογικού χαρακτήρα επιλογές και από τους οικονομικούς προγραμματισμούς των κρατών. Η πλειοψηφία των, ανά τον κόσμο, λιμανιών είναι δημόσια ή μερικής δημόσιας ιδιοκτησίας. Όμως, τα οργανωτικά χαρακτηριστικά τους επηρεάζονται άμεσα από τα χαρακτηριστικά των επιχειρήσεων του τόπου, δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Συχνά η ιδιοκτησία, η διοίκηση και η διαχείριση βρίσκονται υπό διαφορετικούς τομείς και έλεγχο.

Θα συναντήσουμε πολλές περιπτώσεις όπου η ιδιοκτησία ανήκει στο κράτος και η διοίκηση σε τοπικές λιμενικές αρχές, οι οποίες με τη σειρά τους να παραχωρούν τμήματα της διαχείρισης του λιμανιού σε ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Οι λιμενικοί οργανισμοί είναι δυνατόν να διακριθούν με βάση την ευθύνη διαχείρισης τους σε τέσσερις γενικές κατηγορίες.

Λιμάνια που ελέγχονται από το κράτος

Τα λιμάνια αυτά διοικούνται με ευθύνη της πολιτείας και τη συμμετοχή των τοπικών αρχών της περιοχής. Αποφάσεις ιδιαίτερης οικονομικής και άλλης σημασίας για επενδύσεις, λιμενικό σχεδιασμό και εν γένει για τη λιμενική πολιτική λαμβάνονται από τις κυβερνήσεις. Η καθημερινή διαχείριση του λιμανιού βρίσκεται άμεσα στην ευθύνη της λιμενικής αρχής.

Οι διοικήσεις κρατικών λιμανιών έχουν την ευθύνη για την ανάπτυξη του λιμανιού, την οργάνωση και διοίκηση τους, τους μελλοντικούς σχεδιασμούς, τον έλεγχο των επενδυμένων και προς επένδυση κεφαλαίων, την δημιουργία και διαχείριση συμπλέγματος λιμανιών, την επίδραση της λειτουργίας του λιμανιού στη βιομηχανία και σε άλλους τομείς της οικονομίας, την διατήρηση και οργάνωση στατιστικών του λιμανιού και την λειτουργία τμήματος μελετών και έρευνας, την εκπαίδευση του προσωπικού και εν γένει του εργατικού δυναμικού, τον έλεγχο των κερδών, απωλειών – εσόδων, δαπανών, την υποδομή και ανωδομή του λιμανιού και διάφορες άλλες διαχειριστικού χαρακτήρα υποχρεώσεις.

Τα λιμάνια αυτά χαρακτηρίζονται από συγκεντρωτικό έλεγχο, την λειτουργία τους υπό την αιγίδα κυβερνητικού επιτελείου, την μειωμένη έως ανύπαρκτη συμμετοχή των χρηστών στον έλεγχο της διοίκησης, την απαιτούμενη επικύρωση από την κυβέρνηση, για να έχουν ισχύ, των σχεδιασμών επενδύσεων, του προϋπολογισμού και της τιμολογιακής πολιτικής, την ένταξη τους σε εθνικό πολιτικό σχεδιασμό και την εξάρτησή τους από τις κυβερνητικές επιλογές στο τομέα των χρηματοοικονομικών.

Αυτόνομες λιμενικές αρχές

Είναι δυνατόν το κρατικό λιμάνι να έχει τα χαρακτηριστικά μιας ιδιωτικής επιχείρησης που το κράτος είναι ο κύριος μέτοχος. Είναι υπόλογες στο δημόσιο, ελέγχονται από επιτροπές εκλεγμένων και διορισμένων μελών, είναι νομικά ανεξάρτητες από την κυβέρνηση, συνήθως μέχρι πρόσφατα ήταν μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και έχουν σχετική αυτονομία στις χρηματοοικονομικού χαρακτήρα επιλογές τους.

Λιμάνια ευθύνης της τοπικής αυτοδιοίκησης

Σε αυτήν την κατηγορία ανήκουν λιμάνια που τη διαχειριστική τους ευθύνη έχουν οι τοπικές αρχές με τους υπάρχοντες θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτά μπορεί να είναι υπό τον έλεγχο του Δημοτικού Συμβουλίου, είτε αποκεντρωμένη υπηρεσία του – αυτόνομος οργανισμός, η οποία ελέγχεται από διοίκηση που ασκεί και τη λιμενική πολιτική.

Τα στελέχη τους απαρτίζονται από άτομα διορισμένα από το κράτος και τους θεσμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι διοικήσεις των λιμανιών αυτών ορίζονται από τους θεσμούς των τοπικών κοινωνιών με ευθύνη του δημοτικού συμβουλίου, και οι ευθύνες τους είναι παρόμοιες περίπου με αυτές των κρατικών. Οι οργανισμοί αυτοί αναφέρονται συχνά αλλά όχι πάντα, ως μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα αν και πάντοτε η διοίκηση του κρίνεται από το πιθανό πλεόνασμα. Τα λιμάνια αυτά βρίσκουν χρηματοδότες από προσφορές διαφόρων τίτλων (π.χ. ομόλογα).

Λιμάνια ευθύνης ιδιωτικού τομέα

Στην κατηγορία αυτή ανήκουν λιμάνια που εμπλέκεται άμεσα ο ιδιωτικός τομέας, είτε ως ιδιοκτήτης είτε ως διαχειριστής. Τα λιμάνια αυτά λειτουργούν αυστηρά με ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια. Είναι κερδοσκοπικού χαρακτήρα και λειτουργούν είτε ως ανεξάρτητες μονάδες είτε ως τμήμα ιδιωτικού οικονομικού οργανισμού.

Στις περισσότερες περιπτώσεις το κράτος δεν είναι αμέτοχο αλλά ασκεί έμμεσα ή άμεσα έλεγχο στις εταιρείες διαχείρισης και με την πολιτική του μπορεί να εγγυηθεί την λειτουργία του λιμανιού σύμφωνα με τα συμφέροντα του.

Τα ιδιωτικά λιμάνια διακρίνονται σε αυτά που η ύπαρξη τους εξυπηρετεί αποκλειστικά ανάγκες μεγάλων βιομηχανικών συγκροτημάτων και σε αυτά που, αν και έχουν τον χαρακτήρα ενός γενικού εμπορικού λιμανιού, στη διαχείριση τους την κύρια ευθύνη έχει ο ιδιωτικός τομέας.

4.4 Σχήματα Λιμένων & Ιδιωτικοποίηση Λιμένων

4.4.1 Σχήματα Λιμένων

Τα οργανωτικά σχήματα λιμένων διακρίνονται σε :

- Λιμάνια – Ιδιοκτήτες Γης (Landlord Ports)
- Λιμάνια που Παρέχουν τα Μέσα (Tools)
- Λιμάνια που Παρέχουν όλες τις Υπηρεσίες (Comprehensive H Operating Ports)

Πίνακας 4.1 : Σχήματα Λιμένων

Οργανωτική μορφή	Παροχή Υποδομής	Παροχή εξοπλισμού κρηπιδώματος και εγκαταστάσεων	Παροχή Γενικών υπηρεσιών	Υπηρεσίες Κοινής ωφέλειας	Χειρισμός Φορτίου Στο πλοίο	Χειρισμός Φορτίου Στην ακτή
Ιδιοκτήτης	Ναι (βασικής)	Όχι	Ναι	Ναι	Όχι	Όχι
Παροχής μέσων	Ναι	Ναι	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι
Πλήρους παροχής υπηρεσιών	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι
Πλήρη χωρίς την κάλυψη στοιβασίας	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Όχι	Ναι

Πηγή : Παρδάλη Α., (2001), Η Λιμενική Βιομηχανία, εκδ. Σταμούλης Αθ. – Επεξεργασία Συγγραφέως.

Η Ιδιωτικοποίηση ενός λιμανιού εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, όπως :

- Το μέγεθος της χώρας που βρίσκεται το λιμάνι.
- Τη γενικότερη κατάσταση της οικονομίας της χώρας.
- Τη σημασία του λιμανιού για την ευρύτερη περιοχή στην οποία ανήκει.
- Τη μορφή της αγοράς στην οποία δραστηριοποιείται το λιμάνι.
- Το μέγεθος του λιμανιού.
- Το βαθμό της ιδιωτικής επένδυσης.
- Την ορθολογική ή όχι διαχείριση του.
- Την οικονομική του κατάσταση κλπ.

Πίνακας 4.2 : Οι Μορφές Ιδιωτικοποίησης των Λιμανιών

	Ρυθμίσεις	Κυριότητα Υποδομών	Διαχείριση
Κρατικό	<i>Δημόσια</i>	<i>Δημόσια</i>	<i>Δημόσια</i>
Ιδιωτικό I	<i>Δημόσια</i>	<i>Δημόσια</i>	Ιδιωτική
Ιδιωτικό II	<i>Δημόσια</i>	Ιδιωτική	Ιδιωτική
Ιδιωτικό III	Ιδιωτική	Ιδιωτική	Ιδιωτική

Πηγή : Παρδάλη Α., (2001), Η Λιμενική Βιομηχανία, εκδ. Σταμούλης Αθ. – Επεξεργασία Συγγραφέως.

Τα επιχειρήματα υπέρ της αναγκαιότητας ύπαρξης δημόσιων λιμενικών αρχών είναι τα ακόλουθα :

1. Τα δικαιώματα ιδιοκτησίας.
2. Η ανάγκη για σχεδιασμό [σε εθνικό επίπεδο, κεντρικός σχεδιασμός].
3. Ο ρόλος και η σημασία των «δημόσιων αγαθών» στη λιμενική παραγωγή.
4. Η αντιμετώπιση εξωτερικών οικονομιών και επιβαρύνσεων.
5. Προάγουν την αποδοτικότητα.

Στην περίπτωση μίας **Τοπικής Δημόσιας Λιμενικής Αρχής**, τα πλεονεκτήματα σε σχέση με μία τοπική **ιδιωτική** λιμενική αρχή είναι :

- Η ιδιωτική λιμενική αρχή στοχεύει στη μεγιστοποίηση των κερδών, αυτό μπορεί να είναι επιζήμιο για εταιρείες /καταναλωτές.
- Η ιδιωτική λιμενική αρχή είναι λιγότερο ικανή στην επίλυση προβλημάτων συλλογικής δράσης, γιατί έχει ως κίνητρο το κέρδος. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα να προκληθούν κόστη διεκπεραίωσης.

Στην περίπτωση μίας **Τοπικής Δημόσιας Λιμενικής Αρχής**, τα πλεονεκτήματα σε σχέση με μία **δημόσια** εθνική λιμενική αρχή είναι :

- Η τοπική δημόσια λιμενική αρχή έχει κίνητρο να επενδύσει σε ένα λιμάνι όταν τα οφέλη του συγκροτήματος υπερβαίνουν τα κόστη του συγκροτήματος. Οι εθνικές δημόσιες αρχές το περιπλέκουν αυτό, εξαιτίας του κινδύνου της αναδιανομής του κεφαλαίου.
- Οι εθνικές δημόσιες αρχές έχουν την δυνατότητα να διαχειριστούν ανταγωνιστικά λιμάνια. Αυτό θα δημιουργήσει πίεση σχετικά με τις επενδυτικές αποφάσεις.

Εξετάζοντας περιπτώσεις σε άλλες χώρες σε σχέση με τη **συμμετοχή της λιμενικής αρχής στον λιμενικό σχεδιασμό**, έχουμε να παρατηρήσουμε τα ακόλουθα :

Πίνακας 4.3 : Συμμετοχή της Λιμενικής Αρχής στον Λιμενικό Σχεδιασμό

Χώρα/Λιμάνι	Ρυθμίσεις
Βέλγιο	<p>Η λιμενική αρχή αναπτύσσει λιμενικά σχέδια που πρέπει να εγκριθούν από το φλαμανδικό Υπουργείο και να συμμορφώνονται με τους σχετικούς περιφερειακούς εθνικούς και διεθνείς κανονισμούς.</p> <p>Ο ειδικός νόμος για τα λιμάνια δίνει στην λιμενική αρχή το δικαίωμα να απαλλοτριώνει γη για να ενισχύσει τον αποτελεσματικό λιμενικό σχεδιασμό.</p>
Ολλανδία	<p>Η λιμενική αρχή δημιουργεί λιμενικά σχέδια και ζητά την έγκριση από την κυβέρνηση. Επεκτατικοί σχεδιασμοί πρέπει να συμμορφώνονται με τους σχετικούς κανονισμούς.</p>
Νέα Ζηλανδία	<p>Δημόσιες αντιπροσωπίες είναι υπεύθυνες για τον λιμενικό σχεδιασμό και η λιμενική εταιρεία αναλαμβάνει την αποδοτική λειτουργία του λιμένα.</p> <p>Οι stakeholders παίρνουν μέρος στο σχεδιασμό και παρέχουν πληροφορίες για τις απαιτήσεις της χωρητικότητας.</p>
Καναδάς	<p>Η λιμενική αρχή δημιουργεί ένα σχέδιο για τη χρήση της γης που διοικεί. Το Υπουργείο Μεταφορών είναι υπεύθυνο για τις κύριες πρωτοβουλίες λιμενικής ανάπτυξης</p>

Πηγή : Χλωμούδης Κων/νος, (2012), «Τάσεις και Εξελίξεις στη Λιμενική Βιομηχανία», εκδ. Παπαζήση – Επεξεργασία Συγγραφέως.

Τα χαρακτηριστικά των Λιμενικών Αρχών στην Ευρώπη είναι :

- Οι Ευρωπαϊκές Λιμενικές Αρχές είναι κατά κύριο λόγο δημόσιες.
- Η μορφή οργάνωσης Landlord κυριαρχεί στα μεγαλύτερα λιμάνια της Ευρώπης.
- Ευρωπαϊκοί λιμένες έχουν επιλέξει τη μορφή λειτουργίας που αναφέρεται ως corporatization.

Η τάση για αλλαγή με σκοπό τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις λιμενικές εγκαταστάσεις προέκυψε από δύο κυρίως παράγοντες :

- Την τεράστια ανάπτυξη του παγκόσμιου εμπορίου εμπορευματοκιβωτίων [E/K].
- Την επικράτηση περιορισμένων παγκόσμιων «παιχτών» στην αγορά του θαλασσίου εμπορίου.

Πίνακας 4.4 : Ανάπτυξη Παγκόσμιου Εμπορίου E/K και Απαιτήσεις Χρηστών

Στην μεγέθυνση	Απαιτήσεις από τους χρήστες των τερματικών
<ul style="list-style-type: none">▪ Των πλοίων.▪ Των διαχειριζόμενων όγκων των μεταφερόμενων αγαθών.▪ Του ανταγωνισμού.▪ Της σημασίας των transshipment hubs.▪ Και τη μεταμόρφωση των παγκοσμίων εφοδιαστικών αλυσίδων.	<ul style="list-style-type: none">▪ Η βελτίωση της αποδοτικότητας των υφιστάμενων λιμενικών υπηρεσιών στο χειρισμό του φορτίου.▪ Η μείωση των τελών λιμενικής χρήσης.▪ Η επέκταση των εγκαταστάσεων, τόσο ως προς την ανωδομή , όσο και προς την υποδομή.▪ Αλλά και η εισαγωγή συστημάτων πληροφορικής για την υποστήριξη της κίνησης των E/K, εντός του τερματικού, προκειμένου να μπορούν να υποδέχονται και να διαχειρίζονται μεγαλύτερες ροές φορτίων.

Πηγή : Παρδάλη Α., (2001), Η Λιμενική Βιομηχανία, εκδ. Σταμούλης Αθ – Επεξεργασία Συγγραφέως.

Πίνακας 4.5 : Λόγοι Επικράτησης Λίγων Παγκοσμίων «παιχτών» στην Αγορά του Θαλασσίου Εμπορίου

Αιτίες επικράτησης	Αποτέλεσμα
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Λόγω των οικονομιών κλίμακας που αναπτύχθηκαν στο Ε/Κ, και ▪ Της διάρθρωσης της αγοράς των ναυτιλιακών γραμμών 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ο σχηματισμός «συμμαχιών» στη μεταφορά εμπορευματοκιβωτίων. ▪ Οι οποίοι απέκτησαν με τη σειρά τους τη δυνατότητα να «κατανέμουν» τις ροές των εμπορευμάτων σε στρατηγικά τοποθετημένα, πλήρως εξοπλισμένα και αποδοτικά λιμάνια.

Πηγή : Χλωμούδης Κων/νος, (2012), «Τάσεις και Εξελίξεις στη Λιμενική Βιομηχανία», εκδ. Παπαζήση – Επεξεργασία Συγγραφέως.

Οριζόντιες και κάθετες ολοκληρώσεις με αναφορά στα Container Terminals :

Συγχωνεύσεις και εξαγορές των υπαρχόντων τερματικών σταθμών ή κατασκευή νέων.

- Οι συμβατικοί πρωταγωνιστές (με επιχειρηματικό τους πυρήνα τις λιμενικές λειτουργίες π.χ. οι εταιρείες φορτοεκφόρτωσης), επεκτείνονται.
- Η τάση ενοποίησης της εφοδιαστικής αλυσίδας με ενσωμάτωση των λιμένων σε αυτήν (αποτέλεσμα πολλές ναυτιλιακές εταιρείες να προσπαθούν να αποκτήσουν τερματικά ανά τον κόσμο).

Τα χαρακτηριστικά της αγοράς στην εποχή της συγκέντρωσης :

- Οι πέντε μεγαλύτεροι παίκτες τα επόμενα χρόνια θα εξακολουθήσουν να αυξάνουν το μερίδιο της αγοράς που κατέχουν.
- Το Μάρτιο του 2007 οι 10 μεγαλύτερες ναυτιλιακές εταιρείες containers στον κόσμο διακινούσαν το 60,2% των εμπορευματοκιβωτίων, από 53,1% το 2005.
- Το διάστημα 2005-2006, οι 10 μεγαλύτερες συμφωνίες αγοραπωλησιών λιμενικών εγκαταστάσεων σε παγκοσμιο επίπεδο κόστισαν 13,4 δις. δολάρια.
- Στο τέλος του 2005 το μερίδιο της αγοράς των 10 μεγαλύτερων διαχειριστών εμπορευματικών σταθμών παγκοσμίως ανερχόταν σε 55,1%, από 41,5% το 2001.

Οι κάθετες και οι οριζόντιες ολοκληρώσεις συνέβαλαν στην παγκόσμια επέκταση των λιμενικών διαχειριστών. Από την μία μεριά, οι ναυτιλιακές εταιρείες γραμμών εισήλθαν στον κλάδο, ώστε να διασφαλίσουν τη θαλάσσια κυκλοφορία και την κερδοφορία τους τόσο στις δραστηριότητες τους στη θάλασσα όσο και στη ξηρά. Από την άλλη, οι φορτοεκφορτωτικές εταιρείες επέκτειναν τη δραστηριότητα τους σε νέες αγορές για να διαφοροποιήσουν και να αναπαράγουν το επιχειρηματικό τους μοντέλο, το οποίο συνδέεται με την απόδοση του τερματικού.

Χαρακτηριστικά της σύγχρονης μεταφορικής δραστηριότητας :

- Οι μεγάλοι όμιλοι διαχείρισης των μεταφορών.
- Ο προσανατολισμός προς αειφορικές μεταφορές.
- Η διασύνδεση των τομέων.
- Η διαχείριση κινδύνων.
- Η προστασία του περιβάλλοντος.

4.4.2 Ιδιωτικοποίηση Λιμένων

Δύσκολα μπορεί κανείς να ορίσει την «ιδιωτικοποίηση των λιμένων», κυρίως επειδή το ποσοστό συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα μπορεί να διαφέρει από λιμάνι σε λιμάνι.

Δεν είναι μόνο οι διαφορετικές διαδικασίες ή μέθοδοι που ακολουθούνται για κάποια μορφή μετάβασης από το δημοτικό λιμάνι σε εκείνο που εμπλέκεται και ο ιδιωτικός τομέας, αλλά και το γεγονός ότι η έκταση της δραστηριότητας του ιδιωτικού τομέα μέσα και μεταξύ των λιμανιών μπορεί να διαφέρει.

Μπορούμε να πούμε ότι δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός.

«Ο όρος ιδιωτικοποίηση σημαίνει τόσα πολλά και διαφορετικά πράγματα σε τόσα πολλά λιμάνια», λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών που παρουσιάζουν οι λιμένες, τα οποία δεν επιτρέπουν γενικεύσεις του όρου.

Ιδιωτικός τομέας και λιμενική αγορά :

- Η είσοδος του ιδιωτικού τομέα στην λιμενική αγορά, δεν αποτελεί ούτως ή άλλως ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της σύγχρονης λιμενικής βιομηχανίας. Ο ιδιωτικός τομέας ανέκαθεν δραστηριοποιούνταν στην παραγωγή λιμενικών υπηρεσιών και η σχέση ανάμεσα στους δύο τομείς μπορεί να χαρακτηριστεί ως δυναμική. Διέφερε όμως διαχρονικά ο βαθμός ανάμειξής του, ο οποίος εξαρτάται από πολλές συνιστώσες. Όπως από την εθνική ιδεολογία της κάθε χώρας.

Οι μέθοδοι συνεργασίας Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα [έχουν αναλυθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο] συνοψίζονται παρακάτω :

1. Σχεδιασμός – Κατασκευή – Χρηματοδότηση – Λειτουργία / Design – Build – Finance – Operate, DFBO.
2. Παραχώρηση Εκμετάλλευσης – Concession.
3. Συνεργασίες Παροχής Υπηρεσιών.
4. Σύμβαση Διαχείρισης – Management Agreement.
5. Κατασκευή – Ιδιοκτησία – Λειτουργία – Μεταβίβαση / Build – Own – Operate – Transfer, BOOT.
6. Κατασκευή – Λειτουργία – Μεταφορά / build – Operate – Transfer, BOT.
7. Σχεδιασμός – Κατασκευή – Λειτουργία / Design – Build – Operate, DBO.
8. Αγορά – Κατασκευή – Λειτουργία / Buy – Build – Operate, BBO.
9. Κατασκευή – Ιδιοκτησία – Μίσθωση – Μεταφορά / Build – Own – Lease – Transfer, BOLT.
10. Σχεδιασμός – Κατασκευή – Εγγύηση – Λειτουργία / Design – Build – Guarantee – Operate, DBGGO.
11. Αγορά – Κατασκευή – Λειτουργία / Buy – Build – Operate, BBO.
12. Χρηματοδοτική μίσθωση – Ιδιοκτησία – Λειτουργία / Leasing – Own – Operate, LOO.
13. Από-επένδυση / Divesture.

Οι λόγοι για τους οποίους μπορεί να υπάρξει συνεργασία Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα είναι :

- Δημοσιονομικοί Λόγοι.
- Ανάπτυξη Συνεργιών.
- Μακροχρόνια δέσμευση και ευθύνη.

Πλεονεκτήματα και προσδοκώμενα οφέλη

- Μείωση του κόστους κατασκευής.
- Μείωση απαιτήσεων χρηματοδότησης από τον δημόσιο τομέα, επειδή ο ιδιωτικός τομέας επενδύει μέρος ή ένα σύνολο της χρηματοδότησης που απαιτείται.
- Χρήση ιδιωτικών μέσων σε τομείς που το Δημόσιο αδυνατεί.
- Αποτελεσματική εκτέλεση έργων και παροχή ποιοτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες μέσα από την χρήση και την εκμετάλλευση της εμπειρίας, της τεχνογνωσίας και των πόρων των ιδιωτικών φορέων σε συνεργασία με τους Δημόσιους Φορείς.
- Αποτελεσματική άμβλυνση του κινδύνου και αποτελεσματικά συστήματα [monitoring and management systems].
- Παρακολούθηση και διαχείριση μέσα από τον προσδιορισμό και την κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εταίρων.
- Αποτελεσματικότερος έλεγχος, συντονισμός και διαχείριση ανθρωπίνων πόρων.
- Ορθολογική χρήση διατιθέμενων ενεργειακών πόρων.
- Οικονομικότερη κατασκευή για το Δημόσιο.
- Ανάπτυξη καινοτομιών και νέων δημιουργικών δραστηριοτήτων, από τους φορείς, με προβλέψιμα έσοδα και οικονομική σταθερότητα.
- Ταχεία επίλυση προβλημάτων μέσα από την έγκαιρη και πλήρη ενημέρωση των αρμοδίων κάθε φορά Υπουργείων για τα εγκεκριμένα έργα.

Πίνακας 4.6 : Δυνατότητες παραχωρήσεων στη λιμενική βιομηχανία

ΥΠΟΔΟΜΗ	ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΣ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
Berths and quays (Αποβάθρες)	Pilots and tugs (μηχανήματα ρυμούλκησης)	Landside (Πλευρίση)
Cargo handling (Διαχείριση φορτίου)	Ships (Σκάφη)	Portside
Warehouses (Αποθήκες εμπορευμάτων)	Cranes/Equipment (γερανοί)	Security (Ασφάλεια)
Towage and Pilotage (Ρυμούλκηση και πιλοτάρισμα)	Warehouses (Αποθήκες Ε/Κ)	Channeling and dredging
Channels, lights and buoys (κανάλια, φώτα και σημαδούρες)	Networks (Δίκτυα)	Costal Management (Διαχείριση παράκτιας ζώνης)
Breakwaters (κυματοθραύστες)	Lights and Buoys (Φώτα και σημαδούρες)	Customs (Τελωνεία)

Πηγή : Χλωμούδης Κων/νος, (2012), «Τάσεις και Εξελίξεις στη Λιμενική Βιομηχανία», εκδ. Παπαζήση.

4.5 Η Ευρωπαϊκή Ένωση σε σχέση με το Πλαίσιο Λειτουργίας των Λιμένων

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει οριοθετήσει ένα πλαίσιο λειτουργίας των λιμένων το οποίο συνοψίζεται στα ακόλουθα :

- Θέσπιση κανονιστικών διατάξεων και η λήψη αποφάσεων από τις λιμενικές αρχές να γίνεται με κανόνες διαφανείς και αντικειμενικούς που θα απαγορεύουν τις διακρίσεις.
- Οποιαδήποτε επιχείρηση – είτε του δημοσίου είτε του ιδιωτικού τομέα – επιθυμεί να παρέχει λιμενικές υπηρεσίες θα πρέπει να έχει ισότιμες ή ίσες ευκαιρίες για να τις πραγματοποιήσει. Αυτό εξασφαλίζεται με τη θέσπιση σαφών κανόνων και διαδικασιών.

Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Ένωση προβλέπει :

- Σεβασμό στις Τοπικές ιδιαιτερότητες του Ευρωπαϊκού λιμενικού συστήματος.
- Αριθμό επιχειρήσεων παροχής λιμενικών υπηρεσιών.
- Λοιπές απαιτήσεις :
 1. Η επιχείρηση παροχής λιμενικών υπηρεσιών μπορεί να απασχολεί προσωπικό της επιλογής της.
 2. Επιτρέπεται η αυτοεξυπηρέτηση του χρήστη, η οποία θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ευνοϊκά από τις λιμενικές επιχειρήσεις. Σύμφωνα με την Επιτροπή, ως αυτοεξυπηρέτηση ορίζεται η κατάσταση όπου ένας χρήστης του λιμένα παρέχει για λογαριασμό του μία ή περισσότερες κατηγορίες λιμενικών υπηρεσιών.
 3. Καθιερώνεται το ασυμβίβαστο μεταξύ του διαχειριστή του λιμένα και του παροχέα λιμενικών υπηρεσιών. Εάν ορισμένες λιμενικές αρχές επιθυμούν να διατηρήσουν την ιδιότητα του παροχέα λιμενικών υπηρεσιών, τότε θα πρέπει τα κράτη μέλη να βρουν κάποιον αμερόληπτο κριτή που θα εκτελεί καθήκοντα διαχειριστή.

Κεφάλαιο 5ο – Μελέτη Περίπτωσης Σύμβασης Παραχώρησης στον Οργανισμό Λιμένος Ηρακλείου Α.Ε.

5.1 Πλαίσιο Στρατηγικού Σχεδιασμού ΟΛΗ Α.Ε.

Σύμφωνα με την Υφιστάμενη Σύμβαση Παραχώρησης του Ελληνικού Δημοσίου προς τον ΟΛΗ Α.Ε., οι δραστηριότητες του πρέπει να εναρμονίζονται με τους ακόλουθους γενικούς στόχους :

- (α) Προστασία της εθνικής ασφάλειας, καθώς και της δημοσίας τάξεως και ασφάλειας.
- (β) Προώθηση της Εθνικής Λιμενικής Πολιτικής.
- (γ) Προστασία της ασφαλείας της ναυσιπλοΐας, των χρηστών του λιμένα και της υγείας και ασφαλείας των εργαζομένων του Ο.Λ.Η. Α.Ε.
- (δ) Προστασία του περιβάλλοντος.
- (ε) Εξασφάλιση παροχής εντός της Ζώνης Λιμένα του συνόλου των λιμενικών υπηρεσιών και εξυπηρετήσεων – «...με τη ρητή συμφωνία ότι κατάργηση σήμερα παρεχομένων λιμενικών υπηρεσιών και εξυπηρετήσεων θα χωρεί κατόπιν ρητής εγκρίσεως του Ελληνικού Δημοσίου.»
- (στ) Ενίσχυση της εθνικής και τοπικής οικονομίας και εξυπηρέτηση του τοπικού και διεθνούς εμπορίου.
- (η) Εξασφάλιση οικονομικής βιωσιμότητας και κερδοφόρας λειτουργίας του Ο.Λ.Η. Α.Ε.

Στο πλαίσιο αυτό, προσδιορίζουμε τους εξής αναπτυξιακούς στόχους, στη βάση των χαρακτηριστικών και των συγκριτικών πλεονεκτημάτων του Λιμένα Ηρακλείου και του ΟΛΗ:

1. Ανάπτυξη του λιμένα ως τουριστική πύλη της Κρήτης – ιδιαίτερα ως προς την κρουαζιέρα με home port (δηλαδή αφετηρία – τέρμα) το λιμένα, αλλά και τη διερχόμενη (transit) κρουαζιέρα, καθώς και ως προς την ενίσχυση του θαλάσσιου τουρισμού μέσω οργανωμένης μαρίνας.
2. Εκσυγχρονισμός του επιβατικού λιμένα ακτοπλοΐας και διαρκής αναβάθμιση του επιπέδου υπηρεσιών προς τους χρήστες – με τις κατάλληλες κυκλοφοριακές ρυθμίσεις, προώθηση εξελιγμένων τρόπων επιβιβάσεως / αποβιβάσεως επιβατών, παροχή πληροφόρησης για τα δρομολόγια των πλοίων και άλλων μέσων μετακινήσεως, καθώς και για τα τουριστικά αξιοθέατα που προσφέρει η περιοχή του Ηρακλείου κ.α.
3. Ανάπτυξη του εμπορικού λιμένα, σε εναρμόνιση με το ρόλο του στο χώρο των εμπορευματικών μεταφορών στη λεκάνη της Ανατολικής Μεσογείου – με παροχή όλων των λιμενικών υπηρεσιών (με σύγχρονες μεθόδους) που απαιτούνται για τη διακίνηση των φορτίων, ώστε να εξυπηρετείται πρωτίστως η εισαγωγική / εξαγωγική δραστηριότητα της Κρήτης και να καλύπτονται επαρκώς οι ανάγκες του μόνιμου και εποχικού πληθυσμού σε προϊόντα και υλικά. Δευτερευόντως, ανάπτυξη μικρής κλίμακας διαμετακομιστικής δραστηριότητας, μόνο στο βαθμό που δεν δημιουργούνται ασυμβατότητες με τις λοιπές λιμενικές λειτουργίες και με τον περιβάλλοντα το λιμένα αστικό ιστό.
4. Αξιοποίηση των δυνατοτήτων που υπάρχουν στα πλαίσια των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών, ιδιαίτερα όσον αφορά στην ενίσχυση Θαλασσίων Λεωφόρων (Motorways of the Sea), με ανάπτυξη νέων θαλασσίων συνδέσεων που επιτρέπουν, μεταξύ άλλων, την καλύτερη σύνδεση των νησιωτικών ή περιφερειακών κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.
5. Ενίσχυση της ασφάλειας (safety και security) και ορθολογική διαχείριση του περιβάλλοντος.

Στρατηγικοί Άξονες ΟΛΗ Α.Ε.

Οι ανωτέρω μακροπρόθεσμοι και γενικοί στόχοι συνιστούν το πλαίσιο, εντός του οποίου εξειδικεύονται οι άξονες ενός Στρατηγικού Σχεδίου για τον ΟΛΗ Α.Ε. που συνοψίζονται σε δύο γενικές κατηγορίες :

(α) Αναβάθμιση, εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη του λιμένα – δηλαδή των λιμενικών (θαλάσσιων και χερσαίων) δραστηριοτήτων και λειτουργιών. Αφορά στους εξής μακροπρόθεσμους στόχους :

- Ανάπτυξη και εκσυγχρονισμός λιμενικών λειτουργιών, με έμφαση στην τουριστική κίνηση (κρουαζιέρα και σκάφη αναψυχής), στην ακτοπλοϊκή κίνηση και στη διακίνηση εμπορευμάτων εισαγωγής-εξαγωγής, με προώθηση της διαμετακομίσεως μόνο κατά το βαθμό που προκύπτει από την εκάστοτε υπάρχουσα λανθάνουσα (μη χρησιμοποιούμενη) δυναμικότητα. Επίσης, προώθηση ευρύτερων συνδέσεων στα πλαίσια των Διευρωπαϊκών Δικτύων και των Θαλάσσιων Λεωφόρων και συνεχιζόμενη εξυπηρέτηση των αλιέων.
- Περαιτέρω αξιοποίηση της χερσαίας ακίνητης περιουσίας που διαχειρίζεται ο ΟΛΗ Α.Ε., μέσω ενδυναμώσεως της σχέσεως του λιμένα με την πόλη και τους τοπικούς φορείς.
- Εξασφάλιση της πλήρους ανταποκρίσεως του λιμένα στο ρόλο του, στο πλαίσιο της προωθήσεως της εθνικής λιμενικής και γενικά αναπτυξιακής πολιτικής, της ασφάλειας και της προστασίας / ορθολογικής διαχειρίσεως του περιβάλλοντος, καθώς και ως προς τις ΥΓΟΣ.

- (β) Αναβάθμιση, εκσυγχρονισμός και ανάπτυξη του ΟΛΗ Α.Ε. δηλαδή των δομών, διαδικασιών, συστημάτων κλπ. του Οργανισμού, κατά τρόπο που να συμβάλλει στην υλοποίηση του ανωτέρω, στην εξασφάλιση διαρκούς βιωσιμότητας, στην αύξηση της παραγωγικότητας, στην εξασφάλιση των πόρων για τη χρηματοδότηση των απαιτούμενων επενδύσεων και στην εξασφάλιση της υψηλότερης σχετικής δυνατής αποδόσεως.

5.2 Βασικές Παραδοχές Ανάπτυξης Πλαισίου Παραχώρησης

Για να αναπτυχθεί ένα πλαίσιο παραχώρησης τμήματος του Οργανισμού Λιμένα Ηρακλείου Α.Ε., θα πρέπει να υπάρχουν κατ' ελάχιστο τα ακόλουθα :

Master Plan Παραχώρησης

Να υπάρχει οριστικοποίηση προτεινόμενου Master Plan πάνω στο οποίο θα βασισθεί η παραχώρηση, λαμβάνοντας υπόψη :

- Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις εξειδικευμένες ανάγκες της κίνησης του Οργανισμού Λιμένα Ηρακλείου, όπως ιστορικά καταγράφονται.
- Την ανάγκη δημιουργίας ενός σύγχρονου ανταγωνιστικού λιμένα, με τα τεχνικά χαρακτηριστικά, που θα του επιτρέπουν να παρέχει υπηρεσίες υψηλών προδιαγραφών στις ναυτιλιακές εταιρείες, που θα εξυπηρετεί.
- Την ανάγκη δημιουργίας ενός ανταγωνιστικού λιμένα, ικανού να ανταπεξέλθει στις ανταγωνιστικές συνθήκες του περιβάλλοντος που έχει δημιουργηθεί στη Μεσόγειο θάλασσα.
- Τη βούληση του Δημοσίου να δημιουργήσει ένα λιμένα τεχνικά ικανό.

Ανάπτυξη

Ο Παραχωρησιούχος θα πρέπει να λειτουργήσει και να εφαρμόσει το Master Plan και να επεκτείνει – εκσυγχρονίσει σταδιακά τις εγκαταστάσεις και τα συστήματα του Λιμένα.

Χρηματοδότηση

Στοιχεία που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη για την χρηματοδότηση είναι :

- Να εκτιμηθεί κατά πόσο απαιτείται η χρηματοδοτική συμβολή του Ελληνικού Δημοσίου κατά την περίοδο κατασκευής επεκτάσεων.
- Να εκτιμηθούν οι απαιτούμενες αποδόσεις ιδίων κεφαλαίων του παραχωρησιούχου.
- Να αξιοποιηθούν τα υφιστάμενα καταβάλλοντα Λιμενικά Τέλη και να εφαρμοσθεί μία νέα λιμενική τιμολογιακή πολιτική.

Βασικές Παράμετροι Προτεινόμενης Παραχώρησης

- Έτος υπολογισμού & εισαγωγή των παραδοχών του έργου.
- Καθορισμός έτους βάσης υπολογισμών.
- Υπολογισμός Καθαρής Παρούσας Αξίας Έργου.
- Υπολογισμός Αποδόσεων του Έργου (IRR).
- Περίοδος Παραχώρησης.
- Περίοδος Κατασκευής.
- Περίοδος Λειτουργίας.

Καθορισμός Χαρακτηριστικών Λιμενικής Κίνησης

Θα πρέπει να καθορισθούν τα χαρακτηριστικά της Λιμενικής Κίνησης και να υπάρχουν σενάρια ανάλογα με τη μορφή της λιμενικής κίνησης :

- (α) Χαμηλής Λιμενικής Κίνησης.
- (β) Μεσαίας Λιμενικής Κίνησης.
- (γ) Υψηλής Λιμενικής Κίνησης.

Δαπάνες Λειτουργίας & Συντήρησης

- Εκτίμηση δαπανών λειτουργίας & συντήρησης με βάση στοιχεία της αγοράς λιμένων, λαμβάνοντας υπόψη και τα δεδομένα της Ελληνικής αγοράς.

Καθορισμός Χρηματοδοτικού Σχήματος

- Συνδυασμός Ιδίων Κεφαλαίων, Δανειακών Κεφαλαίων, Χρηματοδοτικής Συμβολής Δημοσίου.

5.3 Μελέτη Περίπτωσης

Το σενάριο που ακολουθεί αφορά την περίπτωση παραχώρησης τμήματος του Οργανισμού Λιμένα Ηρακλείου και συγκεκριμένα των τμημάτων της **Ακτοπλοΐας και των Κρουαζιεροπλοίων**.

Στοιχεία Λιμένα

Η εξέλιξη των οικονομικών μεγεθών του ΟΛΗ (εσόδων και μεταβλητών εξόδων, πηγών και χρήσεων πόρων, ισολογισμού κλπ., σε σταθερές τιμές) εν πολλοίς εξαρτάται από την αντίστοιχη εξέλιξη αφ' ενός της κινήσεως του λιμένα και, αφ' ετέρου, από τη ζήτηση για μίσθωση χώρων στη λιμενική ζώνη που, σε μεγάλο βαθμό, εξαρτάται από την οικονομική εξέλιξη της περιοχής του λιμένα. Υπό το πρίσμα αυτό, με δεδομένες τις εκτιμήσεις για τις εξελίξεις του πληθυσμού, της τουριστικής κινήσεως και του ΑΕΠ – των τριών παραμέτρων που κατ' εξοχήν επηρεάζουν την κίνηση του λιμένα – παρακάτω παρουσιάζονται οι εκτιμήσεις για την ακτοποϊκή κίνηση και την κίνηση κρουαζιεροπλοίων.

Ελλείψει στοιχείων στην Ελλάδα για την προέλευση – προορισμό των επιβατών της ακτοπλοΐας²⁹ και, κατ' επέκταση, της αδυναμίας στοιχειοθέτησεως σχετικών συγκοινωνιακών μοντέλων, οι εκτιμήσεις διαμορφώνονται με βάση την παραδοχή ότι ο ρυθμός μεταβολής της ακτοποϊκής κινήσεως στο λιμένα Ηρακλείου στο μέλλον θα διαμορφωθεί στο επίπεδο που προσδιορίζεται από το μέσο όρο των αντίστοιχων ρυθμών για τον πληθυσμό, την τουριστική κίνηση και το ΑΕΠ, σταθμισμένων με τα εξής βάρη :

- Πληθυσμός: 30%
- Αφίξεις τουριστών: 40%
- ΑΕΠ: 30%

Σε κάθε μια από τις παραμέτρους αυτές, οι ρυθμοί της Κρήτης και του νομού Ηρακλείου μετέχουν με τα εξής βάρη :

- Κρήτη: 30%
- Νομός Ηρακλείου: 70%

²⁹ Το κενό δεν καλύπτεται από τα διαθέσιμα στοιχεία για τον αριθμό αποβιβάσεων και επιβιβάσεων επιβατών σε κάθε λιμένα.

Τα ανωτέρω βάρη καθορίσθηκαν με την εξής γενική λογική :

- Ο πληθυσμός και το ΑΕΠ είναι οι παράμετροι που συνήθως αποδεικνύονται σημαντικές σε στατιστικές αναλύσεις, στα πλαίσια συγκοινωνιακών μοντέλων, για τα οποία υπάρχουν επαρκή στοιχεία (π.χ. χερσαίων μέσων μεταφοράς). Σε λιμένες τουριστικά αναπτυγμένων περιοχών, όμως, όπου υπάρχουν εντονότερες αιχμές κινήσεως κατά την τουριστική περίοδο (όπως στο λιμένα Ηρακλείου), η τουριστική κίνηση είναι ακόμη σημαντικότερη παράμετρος επηρεασμού της επιβατικής κινήσεως.
- Ειδικά για την ακτοπλοϊκή κίνηση, υπάρχουν άλλοι λιμένες στην Κρήτη που εξυπηρετούν τη διακίνηση μονίμων κατοίκων και επισκεπτών, καθώς και οχημάτων – ενώ για τους επιβάτες, σημαντική είναι η κίνηση του αεροδρομίου Χανίων, μετά από εκείνη του αεροδρομίου Ηρακλείου. Γι αυτό και, όσον αφορά στην επίδραση επί της εξέλιξης της κινήσεως του λιμένα Ηρακλείου, αποδίδεται μεγαλύτερο βάρος στους ρυθμούς του Νομού Ηρακλείου από ό,τι στους αντίστοιχους του συνόλου της Κρήτης.

Οι σχετικοί υπολογισμοί παρουσιάζονται στον Πίνακα 5.1 και, όσον αφορά στους επιβάτες, στο Διάγραμμα 5.2³⁰.

³⁰ Για τους σκοπούς του παρόντος, θεωρείται ότι η εξέλιξη των κατάπλων πλοίων ακολουθεί την ίδια δυναμική με εκείνη των επιβατών.

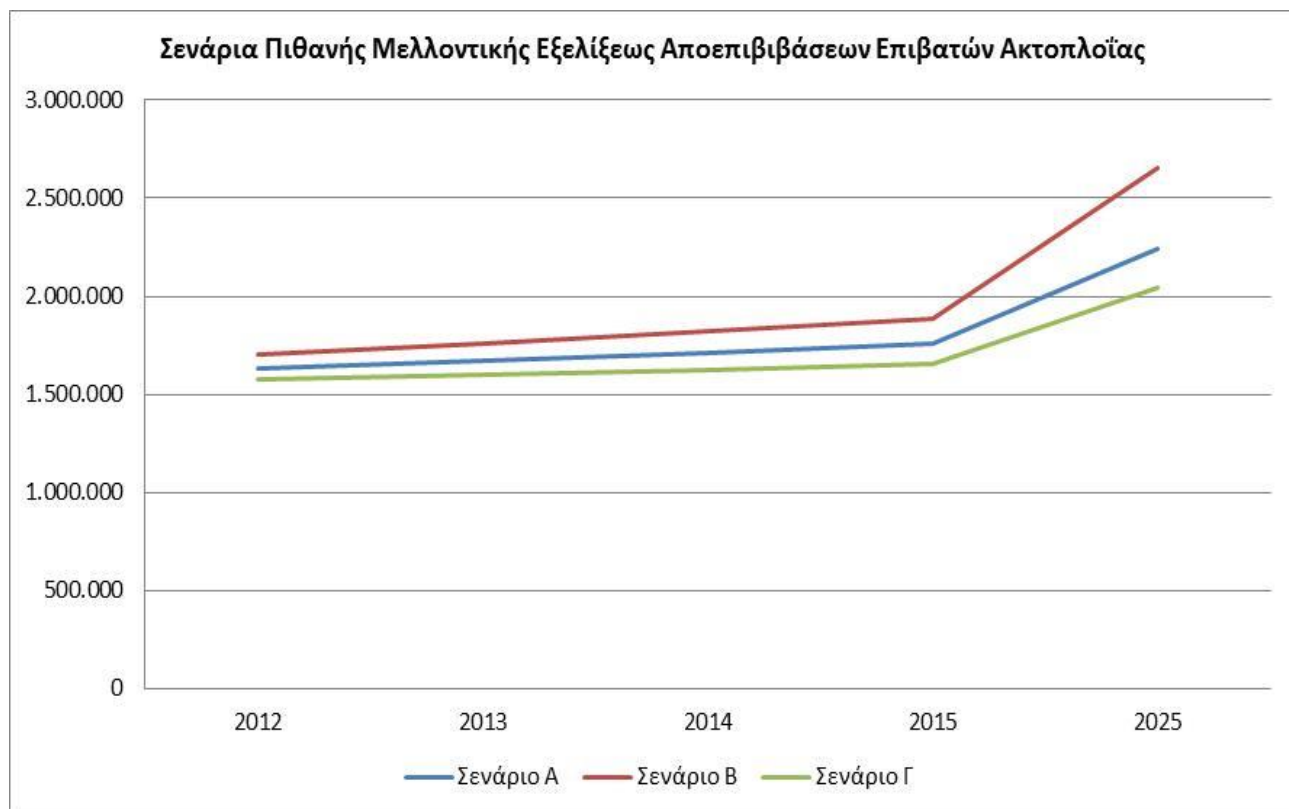
Πίνακας 5.1: Εκτίμηση Πιθανής Μελλοντικής Εξελίξεως Κινήσεως Ακτοπλοΐας στο Λιμένα Ηρακλείου³¹

	2012	2013	2014	2015	2025
Μέσος Όρος Ρυθμού Μεταβολής (Μ.Ο.Ρ.Μ.)					
Σενάριο Α (μέσο σενάριο κίνησης)	2,10%	2,40%	2,60%	2,80%	2,50%
Σενάριο Β (υψηλό σενάριο κίνησης)	3,10%	3,30%	3,50%	3,50%	3,50%
Σενάριο Γ (χαμηλό σενάριο κίνησης)	1,50%	1,60%	1,70%	1,90%	2,10%
Αποεπιβιβάσεις Επιβατών					
Σενάριο Α (μέσο σενάριο κίνησης)	1.630.316	1.668.650	1.711.655	1.759.625	2.244.438
Σενάριο Β (υψηλό σενάριο κίνησης)	1.703.543	1.759.810	1.821.160	1.884.343	2.652.056
Σενάριο Γ (χαμηλό σενάριο κίνησης)	1.573.353	1.598.556	1.626.436	1.657.117	2.045.618
Κατάπλοι Πλοίων					
Σενάριο Α (μέσο σενάριο κίνησης)	1.207	1.236	1.268	1.303	1.662
Σενάριο Β (υψηλό σενάριο κίνησης)	1.262	1.303	1.349	1.395	1.964
Σενάριο Γ (χαμηλό σενάριο κίνησης)	1.165	1.184	1.204	1.227	1.515

Πηγή : Επιχειρησιακό Σχέδιο Οργανισμού Λιμένος Ηρακλείου Α.Ε. – Επεξεργασία Συγγραφέως

³¹ Σύμφωνα με το Επιχειρησιακό Σχέδιο.

Διάγραμμα 5.1



Πηγή : Επιχειρησιακό Σχέδιο Οργανισμού Λιμένος Ηρακλείου Α.Ε. – Επεξεργασία Συγγραφέως

Μελλοντικές προοπτικές για την κίνηση Κρουαζιέρας

Η μελλοντική εξέλιξη της κίνησης της κρουαζιέρας στο λιμένα Ηρακλείου εκτιμάται κατά τρόπο παρόμοιο με τον ανωτέρω, με τις εξής εξειδικεύσεις :

- Η προσέλκυση κίνησης κρουαζιέρας, καθώς και η σχετική ζήτηση, επηρεάζονται από παράγοντες παρόμοιους με εκείνους που επηρεάζουν τη γενικότερη τουριστική κίνηση. Στην περίπτωση αυτή, επομένως, αποδίδεται υψηλότερο βάρος στον εκτιμώμενο ρυθμό αυξήσεως της γενικότερης τουριστικής κινήσεως – ίσο με 60% – και μικρότερο βάρος στον εκτιμώμενο ρυθμό του πληθυσμού (10%), ενώ το βάρος που αποδίδεται στο ρυθμό του ΑΕΠ παραμένει ίδιο όπως για την ακτοπλοΐα (30%).
- Ο Λιμένας Ηρακλείου παρουσιάζει την υψηλότερη κίνηση στην Κρήτη (και ένας από τους κυριότερους λιμένες της χώρας) στον τομέα της κρουαζιέρας. Η προσέλκυση της κίνησης επηρεάζεται από τη γενικότερη εικόνα της Κρήτης. Αποδίδεται επομένως ίσο βάρος (50%) στους ρυθμούς αναπτύξεως πληθυσμού, τουριστικής κινήσεως και ΑΕΠ της Κρήτης με το εκείνο που αποδίδεται στους αντίστοιχους ρυθμούς του Νομού Ηρακλείου.

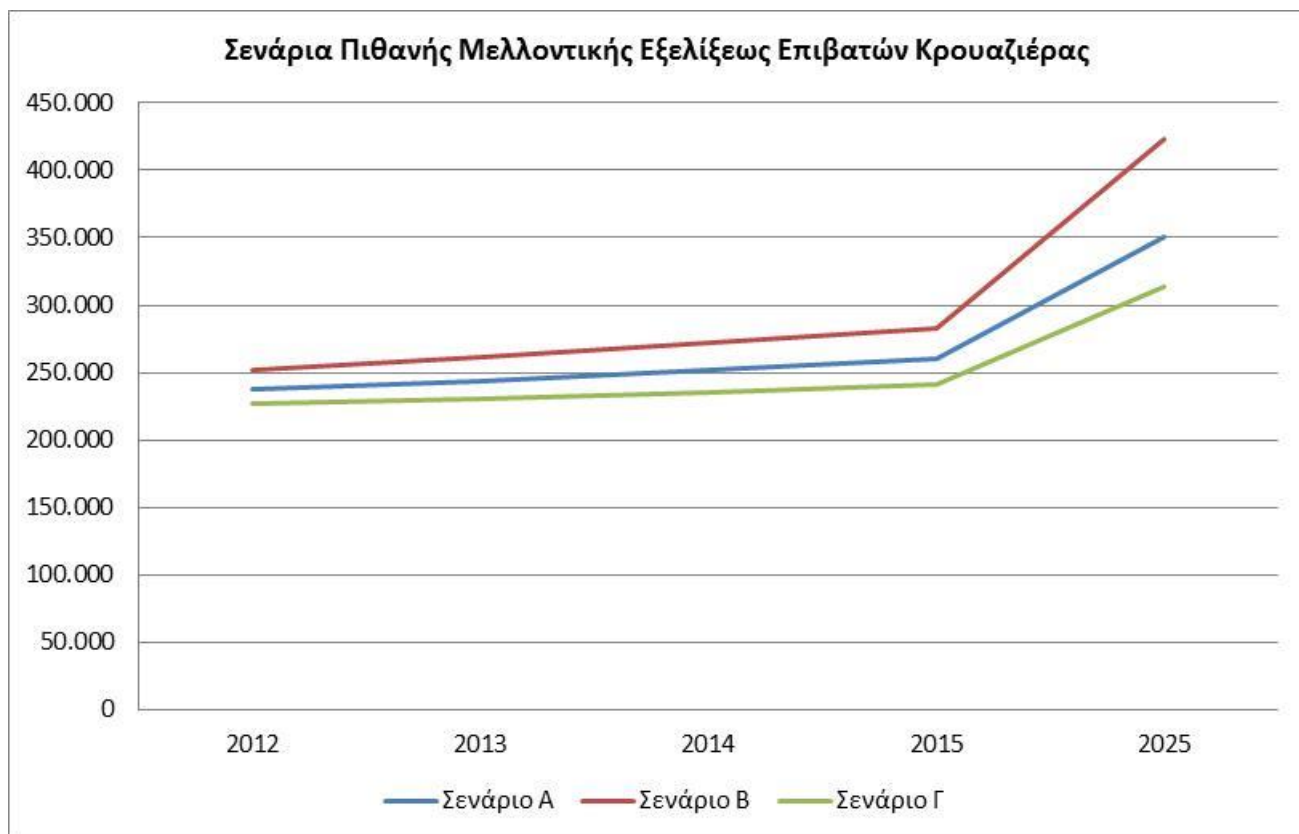
Οι εκτιμήσεις επιβατών και κατάπλων πλοίων παρουσιάζονται στον Πίνακα 5.2 – ενώ η εξέλιξη του αριθμού των επιβατών παρουσιάζεται και στο Διάγραμμα 5.2.

Πίνακας 5.2 : Εκτίμηση Πιθανής Μελλοντικής Εξελίξεως Κινήσεως Κρουαζιέρας στο Λιμένα Ηρακλείου

	2012	2013	2014	2015	2025
Μέσος Όρος Ρυθμού Μεταβολής (Μ.Ο.Ρ.Μ.)					
Σενάριο Α (μέσο σενάριο κίνησης)	2,30%	2,70%	3,00%	3,40%	3,00%
Σενάριο Β (υψηλό σενάριο κίνησης)	3,50%	3,80%	4,10%	4,10%	4,10%
Σενάριο Γ (χαμηλό σενάριο κίνησης)	1,60%	1,80%	2,00%	2,30%	2,70%
Επιβάτες (turn around και transit)					
Σενάριο Α (μέσο σενάριο κίνησης)	237.656	243.983	251.337	259.796	350.159
Σενάριο Β (υψηλό σενάριο κίνησης)	251.897	261.517	272.247	283.376	422.884
Σενάριο Γ (χαμηλό σενάριο κίνησης)	226.559	230.663	235.379	240.740	313.152
Κατάπλοι Πλοίων					
Σενάριο Α (μέσο σενάριο κίνησης)	354	364	375	388	522
Σενάριο Β (υψηλό σενάριο κίνησης)	376	390	406	423	631
Σενάριο Γ (χαμηλό σενάριο κίνησης)	338	344	351	359	467

Πηγή : Επιχειρησιακό Σχέδιο Οργανισμού Λιμένος Ηρακλείου Α.Ε. – Επεξεργασία Συγγραφέως

Διάγραμμα 5.2



Πηγή : Επιχειρησιακό Σχέδιο Οργανισμού Λιμένος Ηρακλείου Α.Ε. – Επεξεργασία Συγγραφέως

Περιγραφή Παραχώρησης

Το σενάριο παραχώρησης που ακολουθεί, βασίζεται στις ακόλουθες κρίσιμες παραδοχές :

1. Στο υφιστάμενο Master Plan του Οργανισμού Λιμένα Ηρακλείου.
2. Στο υφιστάμενο Επιχειρησιακό Σχέδιο του Οργανισμού Λιμένα Ηρακλείου.
3. Στις υφιστάμενες χρήσεις του Λιμένα.

Ανάπτυξη – ανάπλαση του θαλασσίου μετώπου και των σταθμών ακτοπλοΐας και κρουαζιέρας

Το έργο, θα αφορά τα εξής :

- Αξιοποίηση – εκμετάλλευση του θαλασσίου μετώπου της υφιστάμενης μαρίνας.
- Δημιουργία γραφείων, εμπορικών καταστημάτων, εστιατορίων και αναψυκτηρίων.
- Δημιουργία χώρου διεξαγωγής πολιτιστικών, αθλητικών και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων.
- Άλλες χρήσεις τουρισμού – αναψυχής.
- Σταθμούς Ακτοπλοΐας (συμπεριλαμβανομένου των προβλητών).
- Σταθμούς Κρουαζιερας (συμπεριλαμβανομένου των προβλητών).

Το σενάριο που θα εξετάσουμε αφορά παραχώρηση για 30 έτη, με ενδεικτικό κόστος επένδυσης ανάπτυξης νέων υποδομών στα €72 εκ. (βασική παραδοχή χρηματοοικονομικής ανάλυσης).

Φυσικό Αντικείμενο – Αποτέλεσμα / Δυναμικότητα³²

Το έργο καλύπτει τα γήπεδα, κτίρια και εγκαταστάσεις του ΟΛΗ στη χερσαία και θαλάσσια ζώνη του λιμένα που περιλαμβάνει την υφιστάμενη μαρίνα και τις εγκαταστάσεις της, τα ακίνητα του θαλασσίου και τα ακίνητα των σταθμών ακτοπλοΐας και κρουαζιέρας.

³² Η περιγραφή του φυσικού αντικειμένου είναι με βάση το Master Plan του Λιμένα Ηρακλείου.

Κόστος, Χρονοδιάγραμμα, Χρηματοδότηση

Το συνολικό κόστος του έργου εκτιμάται σε €72.000.000.

Το έργο προβλέπεται να υλοποιηθεί σε 36 μήνες.

Αποζημιώσεις

Σημείο κρίσιμο αποτελούν οι αποζημιώσεις σε περίπτωση λύσης της σύμβασης παραχώρησης.

Ανάλογα των περιπτώσεων λύσης της σύμβασης μπορεί να :

- προκύπτουν αποζημιώσεις [για κάθε μία πλευρά Δημόσιο – Ιδιώτης], ή
- να μην προκύπτουν αποζημιώσεις.

Βασικό στοιχείο των συμβάσεων παραχώρησης αποτελούν οι εκάστοτε εγγυητικές επιστολές [Εγγυητική Επιστολή Δεσμευτικής Επένδυσης, Εγγυητική Επιστολή Καλής Εκτέλεσης Λειτουργίας και Συντήρησης, Εγγυητική Επιστολή Καλής Εκτέλεσης Μελετών – Κατασκευών, κτλ.] οι οποίες μπορεί να καταπίπτουν υπέρ του Δημοσίου ανάλογα των περιπτώσεων. Αντίστοιχα από την πλευρά του Ιδιώτη μπορεί να προκύπτουν αποζημιώσεις σε περίπτωση μη εκπλήρωσης συμβατικών υποχρεώσεων του Δημοσίου.

Αποζημιώσεις λόγω Κινδύνων

- Ο κίνδυνος Εσόδων πρέπει να κατανεμηθεί μεταξύ του Παραχωρησιούχου, των Χρηματοδοτών του και του Δημοσίου.
- Οι κίνδυνοι από τον πληθωρισμό και επιτόκια μπορούν να καλυφθούν προληπτικά από ένα Δάνειο Αναμονής το οποίο να έχει προβλεφθεί στο Χρηματοδοτικό Σχέδιο.
- Γεγονότα Ανωτέρας Βίας ή Οικονομικών Συνθηκών [οικονομική κρίση] και οι εξ'αυτών κίνδυνοι πρέπει να αναληφθούν από το Δημόσιο για δύο λόγους (α) γιατί το δημόσιο έχει συμφέρον στο να δημιουργήσει καλές συνθήκες υλοποίησης και λειτουργίας του έργου και (β) γιατί ο Παραχωρησιούχος δεν μπορεί να συνάψει ασφαλιστικές καλύψεις για τους εν λόγω κινδύνους.

Αποτελέσματα Χρηματοοικονομικής Ανάλυσης³³

Βασικές Παραδοχές

Έτος Υπολογισμών	2013
Μέσος ετήσιος πληθωρισμός για την διάρκεια παραχώρησης	2,00%
Ετήσια Φορολόγηση Εταιρείας	20,00%

Η χρησιμοποιούμενη Μέθοδος Υπολογισμού Αποτίμησης της Επένδυσης γίνεται σύμφωνα με τη μέθοδο του Μέσου Σταθμικού Κόστος Κεφαλαίου / Capital Asset Pricing Model.

³³ Το κόστος επένδυσης βασίζεται στο επιχειρησιακό σχέδιο της ΟΛΗ Α.Ε. μειωμένο κατά 55%. Τα έσοδα και έξοδα βασίζονται στο επιχειρησιακό σχέδιο του ΟΛΗ Α.Ε., λαμβάνοντας υπόψη τα έσοδα της χρήσης 2012.

Βασικές Παραδοχές Δανεισμού

	Δάνειο 1 ^ο Έτους	Δάνειο 2 ^ο Έτους	Δάνειο 3 ^ο Έτους
Περίοδος Δανεισμού (σε έτη)	12	11	10
Καταβολές Κεφαλαίου (ετήσιες)	12	12	12
Επιτόκιο	6,50%	6,50%	6,50%
Περίοδος Χάριτος	χωρίς	χωρίς	χωρίς

Παρακάτω εξετάζουμε τις ακόλουθες δύο περιπτώσεις :

- 1. Χωρίς Κρατική Χρηματοδότηση.**
- 2. Με Κρατική Χρηματοδότηση σε ποσοστό 40%.**
- 3. Χωρίς Κρατική Χρηματοδότηση, αλλά με δυνατότητα χρηματοδότησης με χαμηλό επιτόκιο 1,50% [μέσω χρηματοδότησης από την European Investment Bank, με ιδιαίτερα χαμηλό επιτόκιο με εξάσφαλιση του από το Ελληνικό Δημόσιο].**

Περίπτωση 1^η – Χωρίς Κρατική Χρηματοδότηση

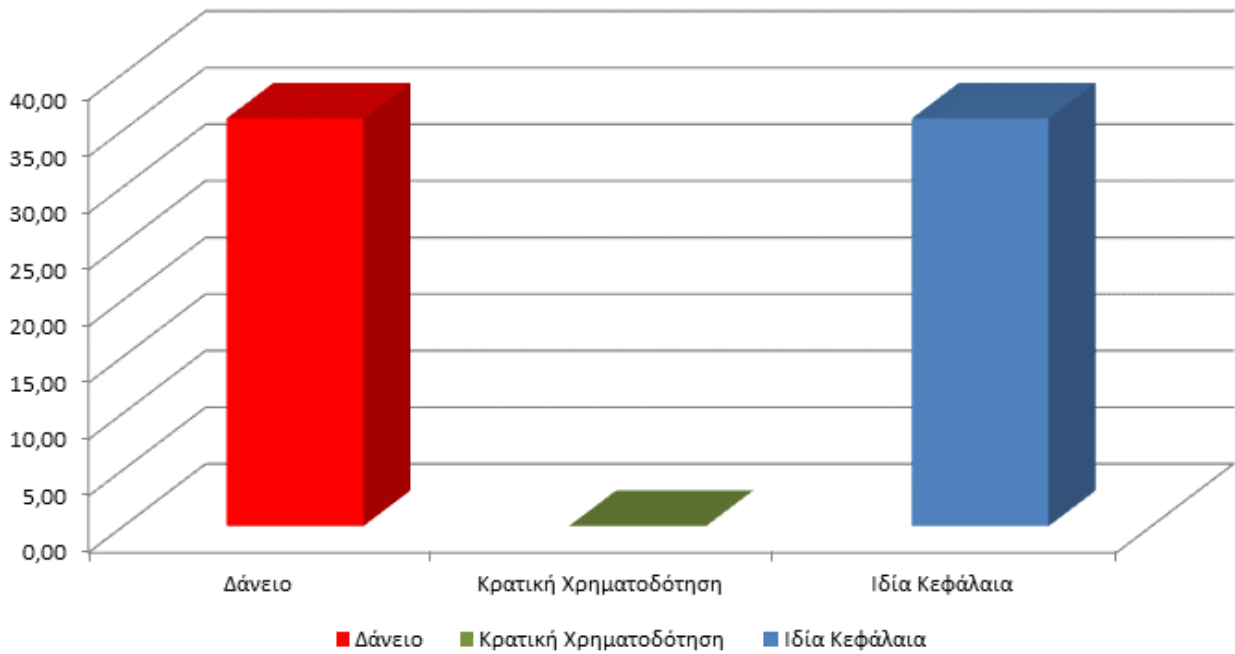
Η Συμμετοχή στη Νέα Εταιρεία θα είναι :

Παραχωρησιούχους 100%

Ελληνικό Δημόσιο 0%

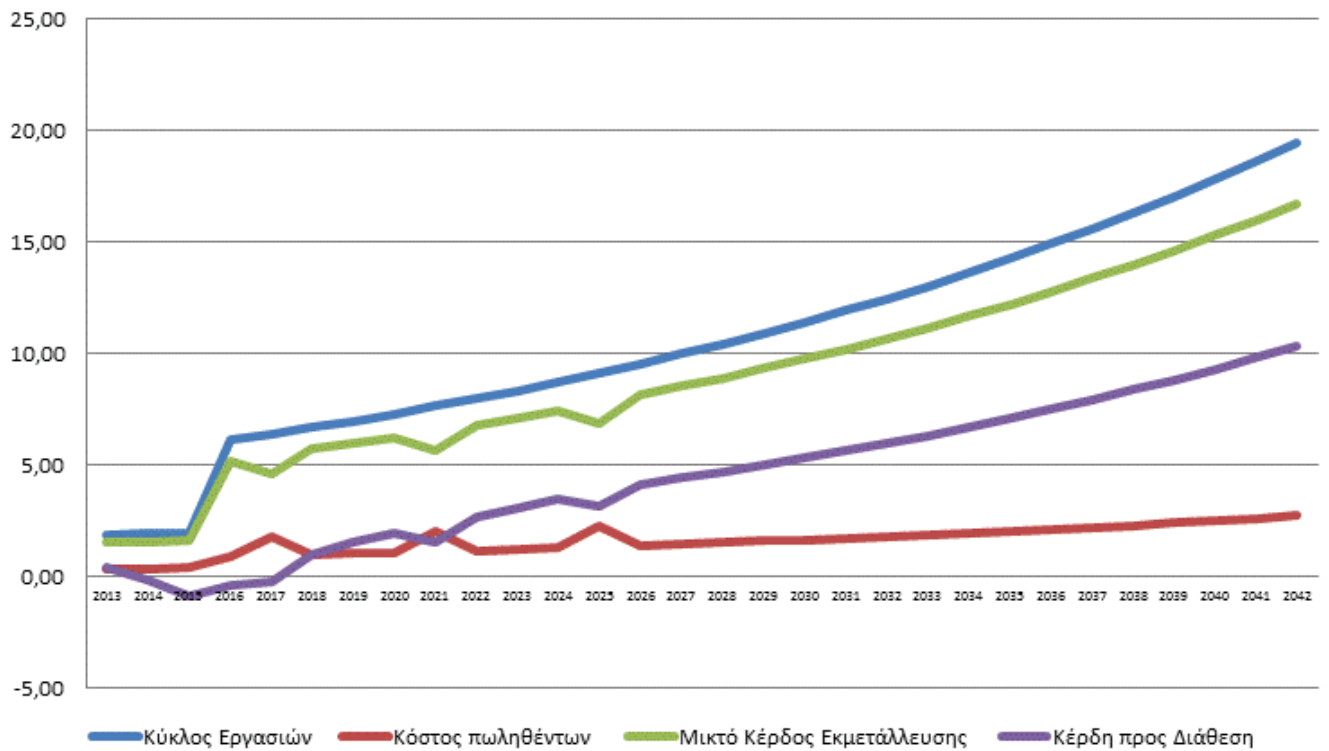
Κόστος Επένδυσης & Χρονοδιάγραμμα Υλοποίησης [σε εκατ. Ευρώ]		2013	2014	2015
Χρονοδιάγραμμα Υλοποίησης Έργου		35%	35%	30%
Ανάλυση Κόστους Επένδυσης	72,00	25,20	25,20	21,60
Δάνειο	50% 36,00	12,60	12,60	10,80
Κρατική Χρηματοδότηση	0% 0,00	0,00	0,00	0,00
Ιδία Κεφάλαια	50% 36,00	12,60	12,60	10,80

Ανάλυση Κόστους Επένδυσης

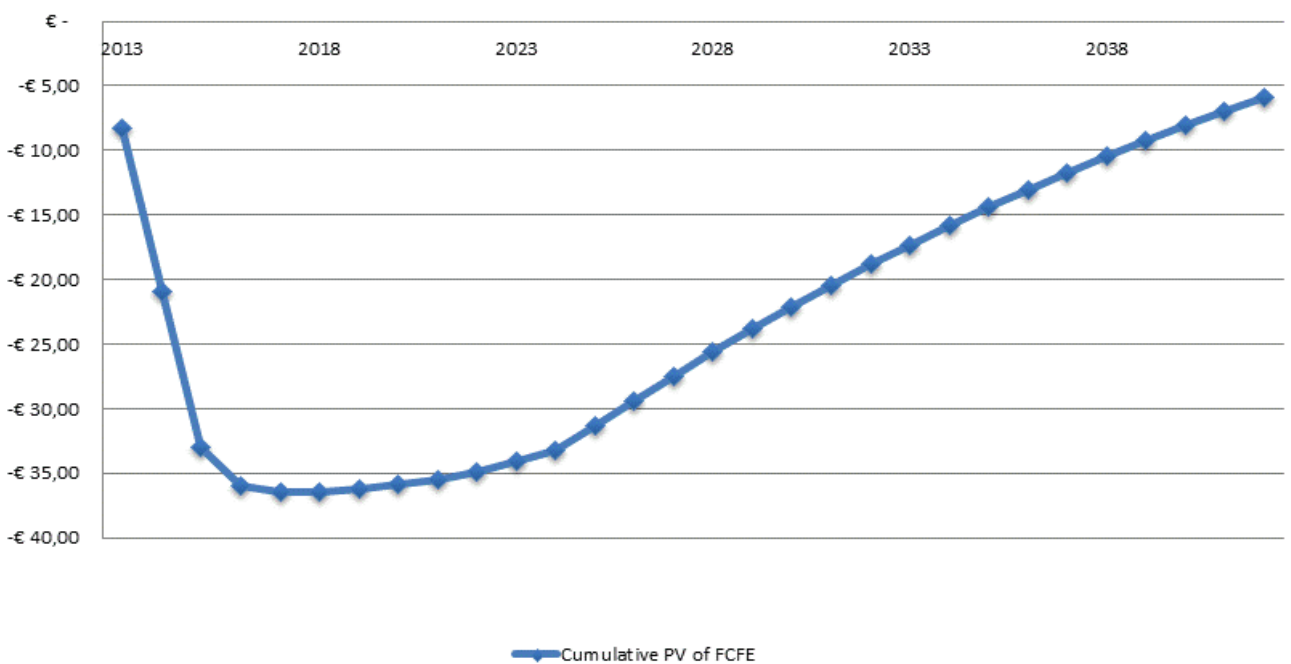


Ακολουθούν τα διαγράμματα εσόδων – εξόδων και κερδών προς διάθεση.

Έσοδα - Έξοδα - Κέρδη προς Διάθεση [σε εκ. ευρώ]



Σωρευτική Χρηματοροή Καθαρής Παρούσας Αξίας



Πίνακας Αποτελεσμάτων Αποτίμησης Αποδόσεων της Επένδυσης

**Αποτίμηση Επένδυσης χρησιμοποιώντας τη μέθοδο των
Ελεύθερων Ταμειακών Ροών**

IRR

7,40%

**Αποτίμηση Επένδυση για τον Ιδιώτη χρησιμοποιώντας
τη μέθοδο των Ελεύθερων Ταμειακών Ροών**

IRR

0,00%

Το αποτέλεσμα του συγκεκριμένου σεναρίου δεν είναι ελκυστικό για ένα ιδιώτη επενδυτή.

Περίπτωση 2^η – Με Κρατική Χρηματοδότηση

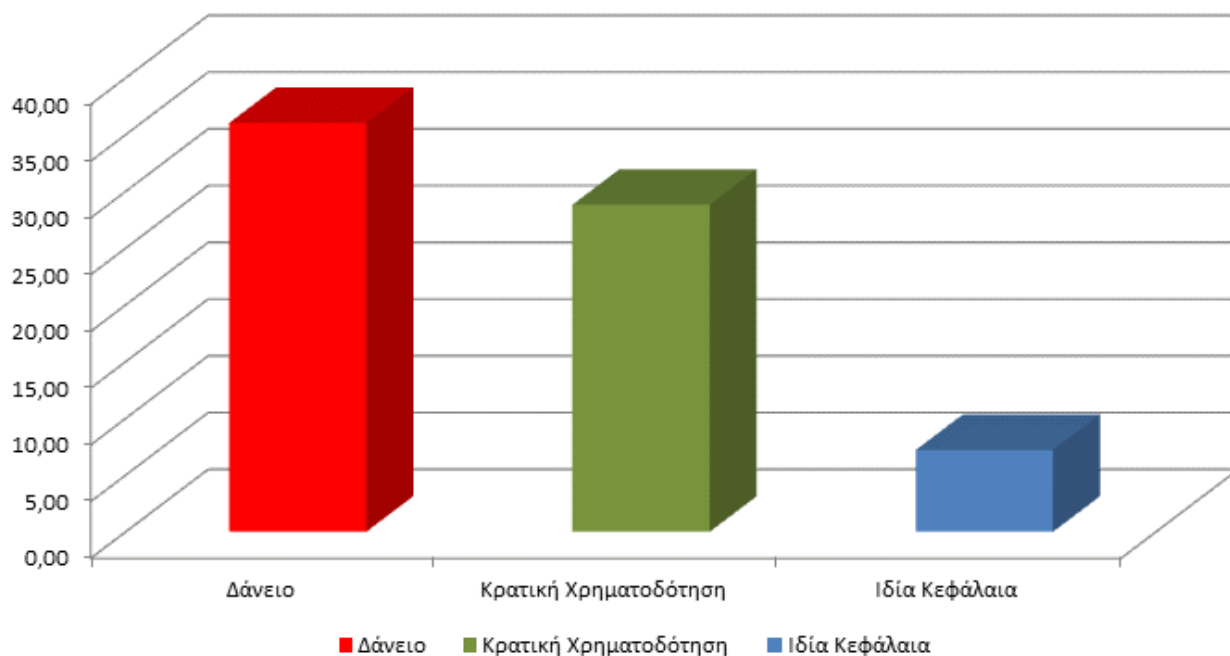
Η Συμμετοχή στη Νέα Εταιρεία θα είναι :

Παραχωρησιούχους 100%

Ελληνικό Δημόσιο 0%

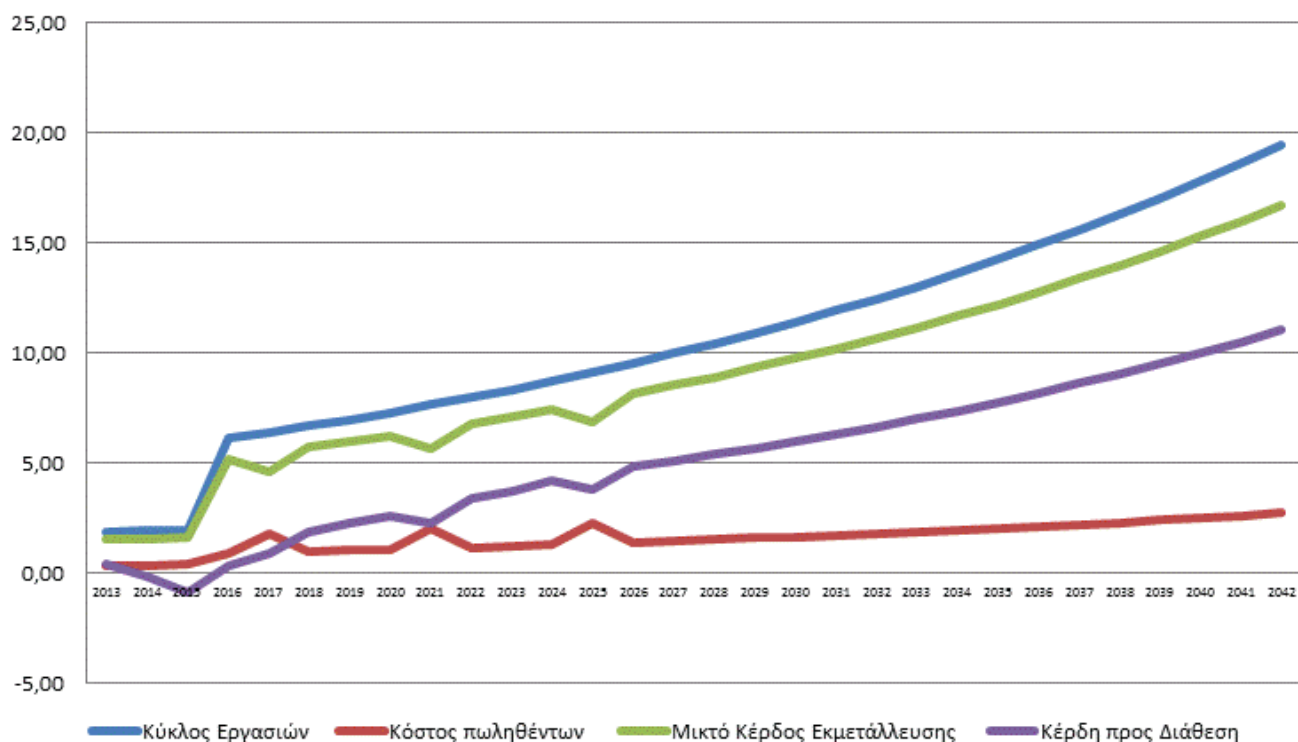
Κόστος Επένδυσης & Χρονοδιάγραμμα Υλοποίησης [σε εκατ. Ευρώ]		2013	2014	2015
Χρονοδιάγραμμα Υλοποίησης Έργου		35%	35%	30%
Ανάλυση Κόστους Επένδυσης	72,00	25,20	25,20	21,60
Δάνειο	50% 36,00	12,60	12,60	10,80
Κρατική Χρηματοδότηση	40% 28,80	10,08	10,08	8,64
Ιδία Κεφάλαια	10% 7,20	2,52	2,52	2,16

Ανάλυση Κόστους Επένδυσης

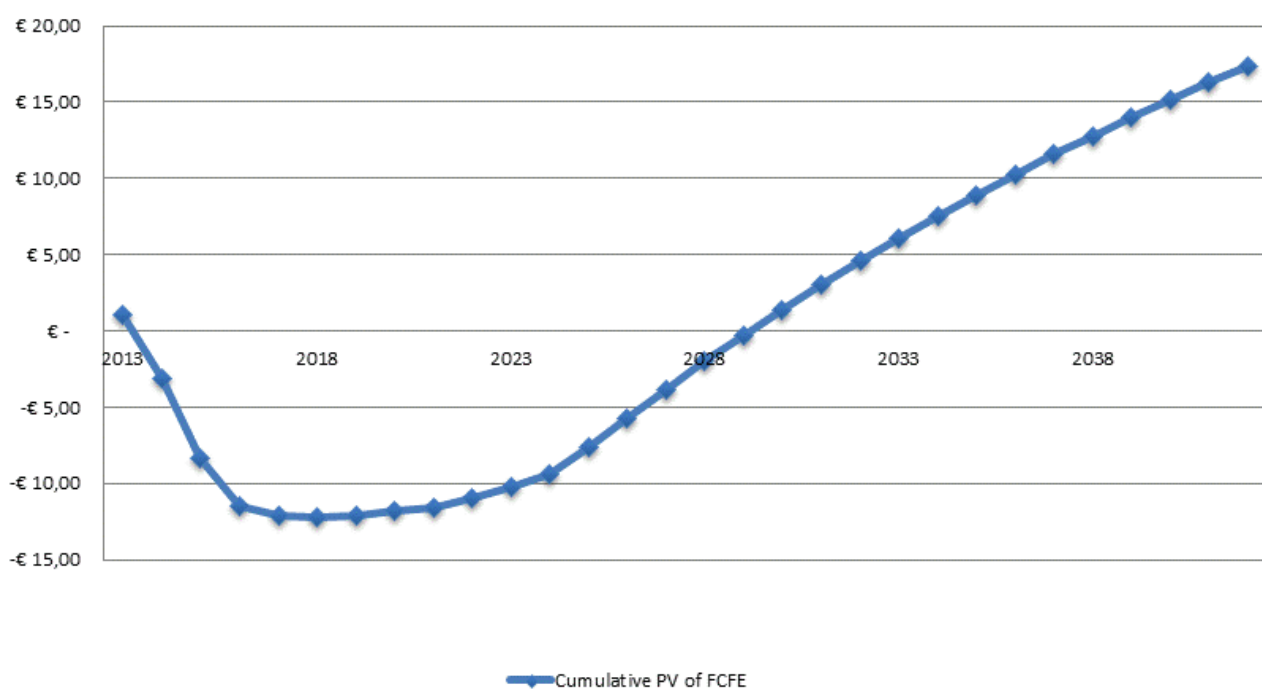


Ακολουθούν τα διαγράμματα εσόδων – εξόδων και κερδών προς διάθεση.

Έσοδα - Έξοδα - Κέρδη προς Διάθεση [σε εκ. ευρώ]



Σωρευτική Χρηματοροή Καθαρής Παρούσας Αξίας



Πίνακας Αποτελεσμάτων Αποτίμησης Αποδόσεων της Επένδυσης

**Αποτίμηση Επένδυσης χρησιμοποιώντας τη μέθοδο των
Ελεύθερων Ταμειακών Ροών**

IRR

14,90%

**Αποτίμηση Επένδυση για τον Ιδιώτη χρησιμοποιώντας
τη μέθοδο των Ελεύθερων Ταμειακών Ροών**

10,32%

Η συγκεκριμένη επένδυση αποτιμάται ως αποδοτική για τον ιδιώτη επενδυτή.

Περίπτωση 3^η – Χωρίς Κρατική Χρηματοδότηση, αλλά με δυνατότητα χρηματοδότησης με χαμηλό επιτόκιο 1,50%.

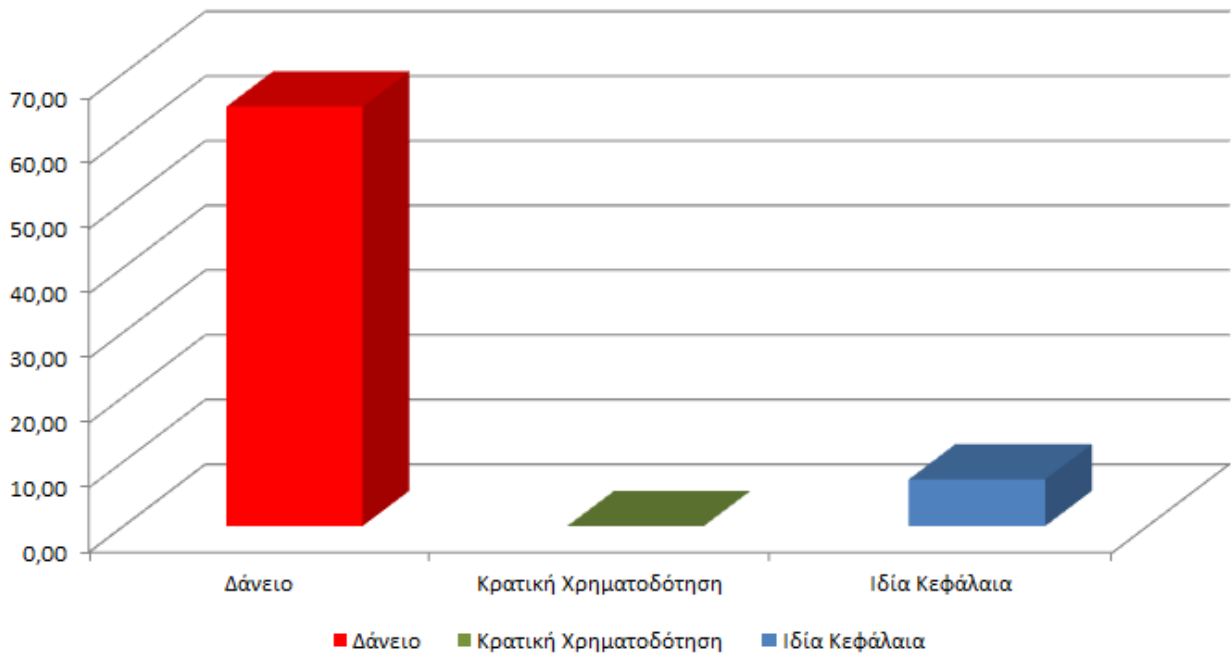
Η Συμμετοχή στη Νέα Εταιρεία θα είναι :

Παραχωρησιούχους 100%

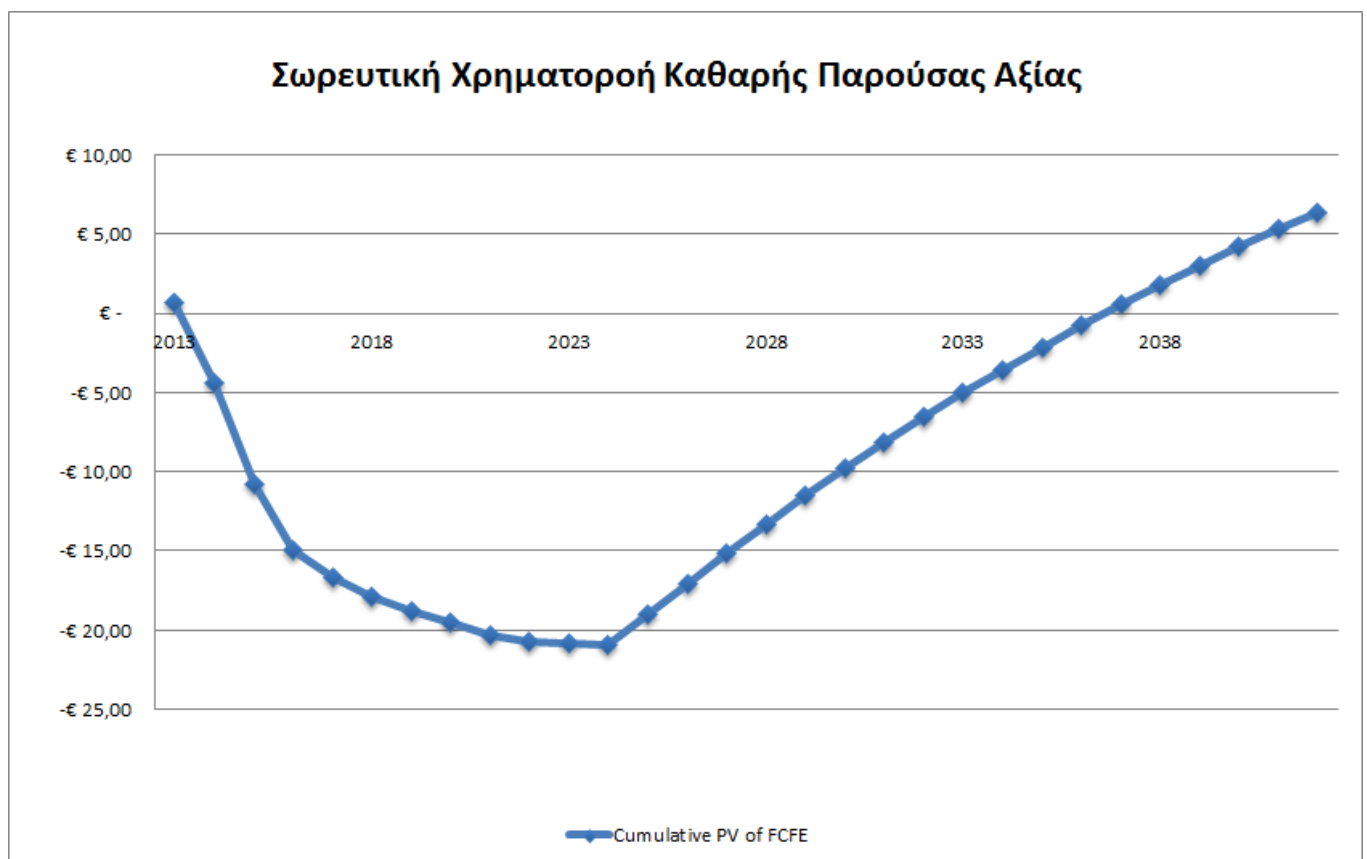
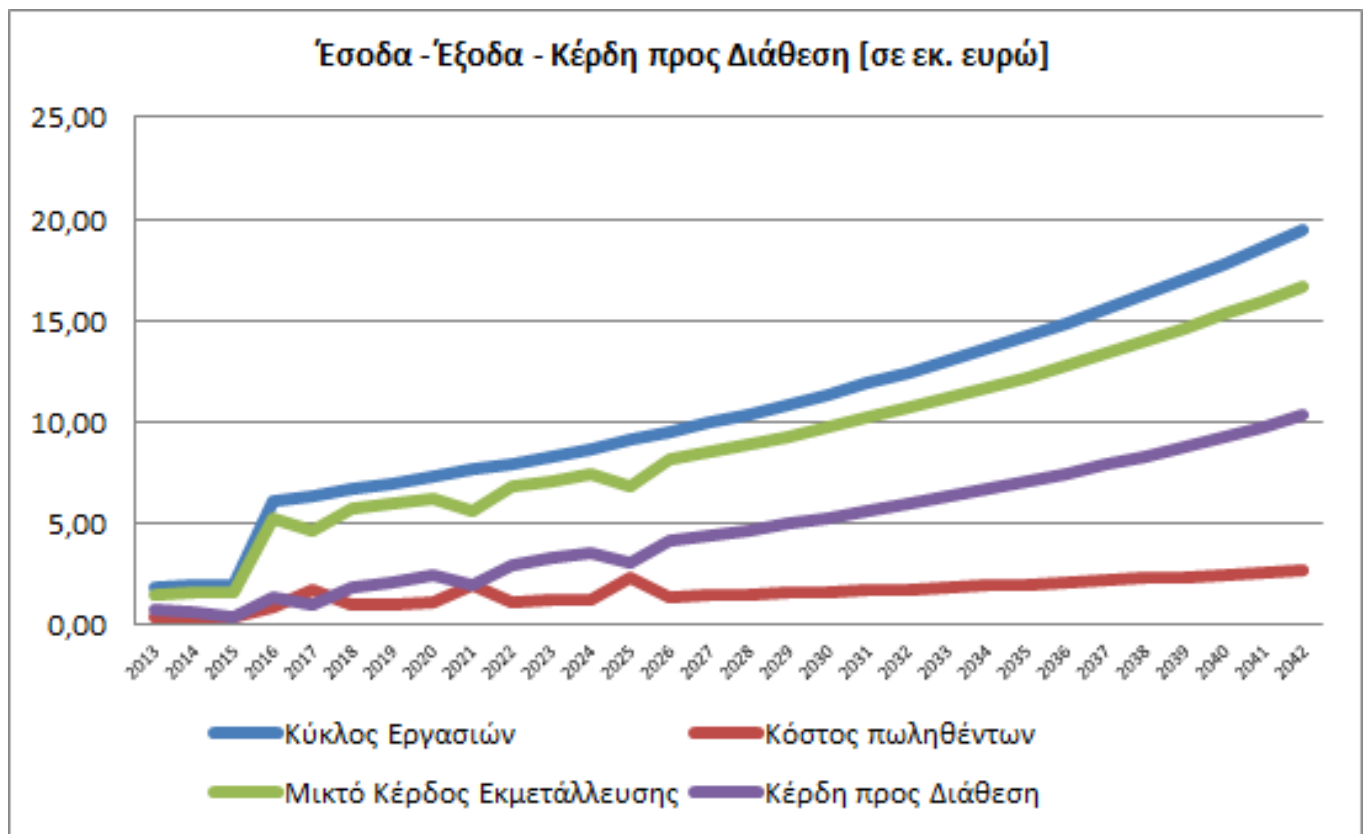
Ελληνικό Δημόσιο 0%

Κόστος Επένδυσης & Χρονοδιάγραμμα Υλοποίησης [σε εκατ. Ευρώ]		2013	2014	2015
Χρονοδιάγραμμα Υλοποίησης Έργου		35%	35%	30%
Ανάλυση Κόστους Επένδυσης	72,00	25,20	25,20	21,60
Δάνειο	90% 64,80	22,68	22,68	19,44
Κρατική Χρηματοδότηση	0% 0,00	0,00	0,00	0,00
Ιδία Κεφάλαια	10% 7,20	2,52	2,52	2,16

Ανάλυση Κόστους Επένδυσης



Ακολουθούν τα διαγράμματα εσόδων – εξόδων και κερδών προς διάθεση.



Πίνακας Αποτελεσμάτων Αποτίμησης Αποδόσεων της Επένδυσης

**Αποτίμηση Επένδυσης χρησιμοποιώντας τη μέθοδο των
Ελεύθερων Ταμειακών Ροών**

IRR

10,30%

**Αποτίμηση Επένδυση για τον Ιδιώτη χρησιμοποιώντας
τη μέθοδο των Ελεύθερων Ταμειακών Ροών**

IRR

8,49%

Η συγκεκριμένη επένδυση αποτιμάται ως αποδοτική (μέτρια ελκυστική) για τον ιδιώτη επενδυτή.

Κεφάλαιο 6ο – Συμπεράσματα

6.1 Συμπεράσματα

Η μέθοδος της παραχώρησης αποτελεί σήμερα ενδεχομένος την μοναδική επιλογή που έχει το Κράτος για την κατασκευή μεγάλων δημόσιων έργων, τα οποία θα δώσουν τη δυνατότητα επανεκκίνησης της οικονομία δεδομένης της δημοσιονομικής ύφεσης. Άλλωστε είναι γεγονός ότι τα Μεγάλα Έργα της εποχής του Τρικούπη, στο νεοσύστατο τότε Ελληνικό κράτος, έγιναν με παραχώρηση. Η κατασκευή των Σιδηροδρόμων, η Διώρυγα της Κορίνθου, η αποξήρανση της Κωπαΐδας. Με το ίδιο σύστημα αντιμετωπίστηκε τον επόμενο αιώνα η ύδρευση και ο εξηλεκτρισμός της χώρας. Τις τελευταίες δύο δεκαετίες πραγματοποιήθηκαν με επιτυχία η Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, η Ελεύθερη Λεωφόρος Ελευσίνας-Σταυρού-Α/Δ Σπάτων, το Αεροδρόμιο Σπάτων, τα οποία ήταν αυτοχρηματοδοτούμενα – συγχρηματοδοούμενα έργα.

Κατά την υλοποίηση των συμβάσεων παραχώρησης προκύπτουν σημαντικά και δύσκολα προβλήματα γεγονός που δείχνει ότι είναι πολύ σημαντικό να έχει προηγηθεί πολύ καλός σχεδιασμός του έργου από πλευρά κράτους.

Στην ανάπτυξη που έγινε στα προηγούμενα κεφάλαια είδαμε της μεθόδους παραχώρησης που υπάρχουν διεθνώς και ανατρέξαμε σε μία σύγκριση των μέχρι σήμερα ολοκληρωμένων παραχωρήσεων που έχουν γίνει από πλευράς δημοσίου.

Στα τελευταία δύο κεφάλαια προσπαθούμε να δείξουμε τις δυνατότητες που υπάρχουν για την υλοποίηση συμβάσεων παραχώρησης στα λιμάνια της χώρας μας.

Ειδικότερα, στο τελευταίο κεφάλαιο που παρουσιάζουμε τη μελέτη περίπτωσης με τον Οργανισμό Λιμένος Ηρακλείου Α.Ε. και καταλήγουμε στα ακόλουθα συμπεράσματα :

- Θα πρέπει να έχουν οριοθετηθεί συγκεκριμένες ζώνες του λιμένα στις οποίες θα ακολουθηθεί η μέθοδος της σύμβασης παραχώρησης.
- Η παραχώρηση ενός τόσο μεγάλου επενδυτικού έργου (όπως τα λιμάνια και τα αεροδρόμια) ουσιαστικά παρουσιάζουν χρηματοδοτικό κενό το οποίο θα πρέπει να καλυφθεί από το κράτος ώστε το έργο να γίνει ελκυστικό για τον ιδιώτη. Αυτό θα

μπορούσε να συμβεί και με έμμεσο τρόπο, όπως την εξασφάλιση δανεισμού [με χαμηλό επιτόκιο] με εγγύηση του Ελληνικού Δημοσίου.

- Η συμμετοχή του κράτους σε αυτού του είδους τα έργα ουσιαστικά συμβάλλει στην ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας, άρα είναι χρηματοδότηση ανταποδοτικού χαρακτήρα.

Είναι απολύτως αναγκαία σήμερα για τη χώρα μας η εφαρμογή μίας στοχευμένης αναπτυξιακής στρατηγικής μέσω μεγάλων έργων υποδομών. Βασικό στοιχείο της περιόδου που διανύουμε είναι οι περιορισμένοι δημόσιοι πόροι, και πρωτεύοντας στόχος πρέπει να αποτελέσει η προσέλκυση επενδυτών, η οποία όμως προϋποθέτει την αντιμετώπιση του υψηλού κινδύνου που καταλογίζουν στη χώρα μας οι διεθνείς αγορές. Υψηλός κίνδυνος που λειτουργεί ως ανασταλτικός παράγοντας προσελκύσης επενδυτών.

Επειδή η κατασκευή μεγάλων έργων με την μορφή παραχώρησης αφορούν επενδύσεις με αρκετά μεγάλη περίοδο ανάκτησης των επενδυμένων κεφαλαίων (30 έτη), ο επενδυτής – ιδιώτης σήμερα είναι επιφυλακτικός να δεσμεύσει ίδια κεφάλαια για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα λαμβανομένου υπόψη του ρίσκου από τις συνεχείς αλλαγές στην οικονομία, στη νομοθεσία ή της αβεβαιότητας που οι προηγούμενοι λόγοι προκαλούν στις προβλέψεις του στο χρηματοοικονομικό του μοντέλο.

Απαιτείται η ανάγκη δημιουργίας σταθερότητας σε όλα τα επίπεδα (κυρίως στο οικονομικό και φορολογικό περιβάλλον) καθώς και η έμπρακτη επιτυχημένη προσπάθεια επίλυσης των ήδη υπάρχοντων προβλημάτων των έργων παραχώρησης που βρίσκονται σε ισχύ σήμερα στην Ελλάδα. Γεγονός που θα επιβεβαιώσει ότι ο κίνδυνος επενδύσεων στην πραγματικότητα είναι πολύ μικρότερος από τον αυτόν που θεωρούν ότι υπάρχει, θα ανακτήσει την εμπιστοσύνη και θα ενθαρύνει πρωτοβουλίες για επενδύσεις και αναπτυξιακή στήριξη.

Παράλληλα, η ταχεία υλοποίηση μεγάλου μεγέθους επενδύσεων μπορεί να μετριάσει την ύφεση και την ανεργία, καθώς θα συμβάλει άμεσα στην ανάπτυξη.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

1. Τσαμπούλας Δ.Α., (2003), Συγκοινωνιακά Έργα με Σύμβαση Παραχώρησης στην Ελλάδα, εκδ. Τεχνικά Χρονικά.
2. Δασκαλάκης Μ.Κ., (1982), Λιμάνια – Θαλάσσια Κύματα – Λιμενικά Έργα, εκδ. Φοίβος.
3. Παρδάλη Α., (1997), Οικονομική και Πολιτική των Λιμένων, εκδ. Interbooks.
4. Χλωμούδης Κ., (1996), Εισαγωγή στην Οργάνωση και Διοίκηση Λιμένων, σημειώσεις Τμήματος Ναυτιλιακών Σπουδών Πανεπιστημίου Πειραιά.
5. Χλωμούδης Κ., (2012), «Τάσεις και Εξελίξεις στη Λιμενική Βιομηχανία», εκδ. Παπαζήση.
6. Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, (2002), Στρατηγική για μια Εθνική Λιμενική Πολιτική, Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας.
7. Γουλιέλμος Α., (1998), Χρηματοδότηση Ναυτιλιακών Επιχειρήσεων, εκδ. Σταμούλης.
8. Γουλιέλμος Α., (1996), 2η Ημερίδα – Οικονομικής των Μεταφορών, “Ακτοπλοΐα και Αερομεταφορές Ανταγωνισμός και Συμπληρωματικότητα”, εκδ. Σαμπράκος Ε.
9. Παρδάλη Α., (2001), Η Λιμενική Βιομηχανία, εκδ. Σταμούλης Αθ.
10. Γουλιέλμος Α. (1997), Δοίκηση Παράκτιων & Θαλάσσιων Βιομηχανιών, εκδ. Σταμούλης.
11. Γεωργαντόπουλος Ε., Βλάχος Γ., (1997), Ναυτιλιακή Οικονομική, εκδ. Τζεϊ & Τζεϊ Ελλάς.
12. Πάλλης Α., Χλωμούδης Κ., (2001), Προς μια Ευρωπαϊκή Λιμενική Πολιτική, εκδ. Ελληνικά Γράμματα.
13. Γουλιέλμος Α., Σαμπράκος Ε., (2002), Ακτοπλοΐα και Ναυτιλία Μικρών Αποστάσεων, εκδ. Σταμούλης Αθ.
14. Ρογκάν και Συνεργάτες ΑΕ., Παπαγεωργίου Γ.Κ. & Μανούδης Α., (2003, Α΄ & Β΄ Τροποποίηση 2004), Στρατηγικό και Επιχειρησιακό Σχέδιο Οργανισμού Λιμένος Ηρακλείου Α.Ε. Φάση Α΄: Ανάλυση και αξιολόγηση υφιστάμενης καταστάσεως και δυναμικής του ΟΛΗ Α.Ε.
15. Ρογκάν και Συνεργάτες Α.Ε., Παπαγεωργίου Γ.Κ. & Μανούδης Α., (2004), Στρατηγικό και Επιχειρησιακό Σχέδιο Οργανισμού Λιμένος Ηρακλείου Α.Ε. Φάση Β: Στρατηγική και Στόχοι Αναπτύξεως Λιμένα και ΟΛΗ Α.Ε.
16. Ρογκάν και Συνεργάτες Α.Ε., Ρογκάν Σ., Κίων Μελετητική Α.Ε., Μπαϊρακτάρης Δ & Συνεργάτες Ε.Π.Ε., Ξεζωνάκης Σ., Πορτοκάλογλου Δ., Βλάχου Σ., (2004), Μελέτη Προγραμματικού Σχεδίου (Master Plan) Λιμένα Ηρακλείου.
17. Ρογκάν και Συνεργάτες Α.Ε., Παπαγεωργίου Γ.Κ., Μανούδης Α., (2005), Στρατηγικό και Επιχειρησιακό Σχέδιο Οργανισμού Λιμένος Ηρακλείου Α.Ε., Φάση Γ: Επιχειρησιακό Σχέδιο.

18. Ρογκάν και Συνεργάτες Α.Ε., Παπαγεωργίου Γ.Κ., Μανούδης Α., (2005), Στρατηγικό και Επιχειρησιακό Σχέδιο Οργανισμού Λιμένος Ηρακλείου Α.Ε., Φάση Δ: Σχέδιο Εκμεταλλεύσεως Περιοχών και Χώρων Λιμένα Ηρακλείου.
19. Ρογκάν και Συνεργάτες Α.Ε., Παπαγεωργίου Γ.Κ., (2009), Επικαιροποίηση του Στρατηγικού και Επιχειρησιακού Σχεδίου του ΟΛΗ Α.Ε., Τελική Έκθεση.
20. Βασιλάκη-Μπουγιούκα Κ., Ιωαννίδου-Ανδριώτη Σ., (1995), «Το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και οι επιπτώσεις του στο ελληνικό δίκαιο δημοσίων έργων», Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.
21. Βερβενιώτης Γ., (1993), «Εκτέλεση έργων με παραχώρηση της εκμετάλλευσης ΒΟΤ Συμβάσεις», Εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα.
22. Γιάνναρος Ι., (2005), «Χρηματοδότηση Δημοσίων Έργων», Συνέδριο ΤΕΕ: Δημόσια Έργα.
23. Κούτρας Δ., Σκουρής Π. & Τροβά Ε., (2005) «Οι Συμβάσεις Παραχώρησης και οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα», Εκδ. Ελληνικά Γράμματα.
24. Θεοφάνης Σ., Μποιλέ Μ., (2007), "Οι πρόσφατες εξελίξεις στο παγκόσμιο σκηνικό παροχής λιμενικών υπηρεσιών: Ο ρόλος των επενδυτικών κεφαλαίων υποδομών. Ποιό θα είναι το επόμενο βήμα;". Πρακτικά Συνεδρίου «Εξελίξεις & Πρακτικές στην Οργάνωση, Λειτουργία & Διοίκηση των Λιμένων & Λιμενικών Τερματικών Εγκαταστάσεων, Θεσσαλονίκη».

Βιβλιογραφία

1. Grammenos C., (2002), The Handbook of Maritime Economics and Business, LLP, London.
2. Alderton P., (1999), Port Management and Operations, Lloyd's Practical Shipping Guides, LLP, London.
3. Dr. A. Koumbis , Prof. H. Psaraftis, (1995), "On the analysis and modelling of the Hellenic Coastal Network".
4. Stopford, M. (1997). Maritime Economics.
5. Bernsden, L. (1996). Cited in "Mean Street", Port Development International.
6. Estache A. and Strong J., (2000), «The Rise, The Fall, and The Emerging Recovery in Project Finance in Transport», Policy Research Working Paper 2385, World Bank.