

Νομική Μελέτη JESSICA για την Κύπρο

Περίληψη Μελέτης

This document has been produced with the financial aid of the European Union. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union. Certain commercially sensitive data has been removed from this report



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu, a Swiss Verein, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/about for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu and its member firms.

In Cyprus, Deloitte Limited is the member firm of Deloitte Touche Tohmatsu, and services are provided by Deloitte Limited and its subsidiaries. Deloitte Limited is among the nation's leading professional services firms, providing audit, tax, consulting, and financial advisory services through over 420 people in Nicosia, Limassol and Larnaca. Known as an employer of choice for innovative human resources programs, it is dedicated to helping its clients and its people excel. For more information, please visit the Cyprus member firm's website at www.deloitte.com/cy

Περίληψη Μελέτης Νομικού Πλαισίου της Κύπρου σε Σχέση με το JESSICA

Η περίληψη αυτή παρουσιάζει τα κύρια σημεία, σε Ελληνική μετάφραση, της τελικής νομικής μελέτης που έχει ήδη ολοκληρωθεί και κατατεθεί τον Νοέμβριο του 2009. Σε καμία περίπτωση το παρόν κείμενο δεν πρέπει να θεωρηθεί ως ολοκληρωμένη μελέτη αναφορικά με το θέμα το οποίο καλύπτει.

Το τελικό κείμενο της νομικής μελέτης που ετοιμάστηκε για την Κύπρο αναφορικά με την πρωτοβουλία της κοινής ευρωπαϊκής στήριξης για βιώσιμες επενδύσεις σε αστικές περιοχές (από τούδε και στο εξής θα χρησιμοποιείται το αγγλικό ακρώνυμο της πρωτοβουλίας «JESSICA») σε βάθος τα θέματα που ανατέθηκαν προς μελέτη σε ότι αφορά την αξιολόγηση πιθανής υλοποίησης της πρωτοβουλίας του JESSICA στην Κύπρο. Επιχειρήθηκε η διάρθρωση της μελέτης έτσι που να παρουσιάζει κατά τρόπο κατανοητό τα θέματα που ανατέθηκαν υιοθετώντας την λογική της σταδιακής υλοποίησης της πρωτοβουλίας JESSICA. Ως τέτοια, η μελέτη προσέγγισε την πρωτοβουλία JESSICA στην πιο γενικευμένη της ενδεχόμενη μορφή όπου αποτελείται από Ταμείο Συμμετοχών (Holding Fund), όπου στηρίζει αριθμό Ταμείων Αστικής Ανάπτυξης (UDFs), που θα δύνανται να επενδύουν σε συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (PPPs) και σε αστικά έργα (urban projects).

Αφετηρία της μελέτης ήταν ο προσδιορισμός των ζητημάτων που αναφύονται από την ενδεχόμενη συμφωνία χρηματοδότησης και τα οποία χρίζουν διευκρίνησης προς αποφυγή μελλοντικών αβεβαιοτήτων. Με αυτό τον τρόπο συμπεραίνεται ότι ενδεχομένως η τρέχουσα εξουσιοδότηση της αρμόδιας Διαχειριστικής Αρχής θα πρέπει να μεταβληθεί κατά τρόπο που να προνοεί ρητά την ευχέρεια για την ολοκλήρωση, εκ μέρους της Διαχειριστικής Αρχής, οποιασδήποτε συμφωνίας χρηματοδότησης στα πλαίσια της πρωτοβουλίας JESSICA. Περαιτέρω, το ελάχιστο περιεχόμενο τέτοιων συμφωνιών παρουσιάστηκε μαζί με επιπρόσθετους όρους που προσβλέπουν στην προστασία της αποδοτικότητας των ενεργειών στα πλαίσια της υλοποίησης της πρωτοβουλίας JESSICA. Αξίζει να σημειωθεί ότι μέσα από την μελέτη προκύπτει αριθμός πλεονεκτημάτων υπέρ της συνεργασίας με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ETE) ως διαχειριστή του Holding Fund, και προς τούτο παρέχεται σαφής εικόνα των ζητημάτων που θα προκύψουν από αυτή τη σχέση με την ETE, κατά το στάδιο ολοκλήρωσης της συμφωνίας χρηματοδότησης όπως για παράδειγμα πρόνοιες σε σχέση με το εφαρμοστέο δίκαιο της συμφωνίας.

Πέραν των ζητημάτων που άπτονται της συμφωνίας χρηματοδότησης τα διάφορα ζητήματα που προκύπτουν, ερμηνεύοντας τις αρχές που σχετίζονται με τις προσφορές του δημοσίου, εξετάστηκαν με λεπτομέρεια και στη βάση κάθε σταδίου υλοποίησης της πρωτοβουλίας, έτσι που να παρουσιάζονται οι ποικιλόμορφες ανάγκες διασφάλισης των διαδικασιών προσφορών του δημοσίου.

Εδώ αξίζει να αναφερθεί ότι παρά τον περιορισμένο αριθμό Αναθετουσών Αρχών που καταγράφονται στη σχετική νομοθεσία, εντούτοις ο αριθμός των σωμάτων που μπορούν να αποτελέσουν Αναθέτουσες Αρχές πολλαπλασιάζεται όταν ληφθούν υπόψη τα σώματα δημοσίου δικαίου, ως αυτά προκύπτουν από την ερμηνεία της σχετικής νομοθεσίας.

Η ίδια βάση ακολουθήθηκε κατά την εξέταση πιθανής ύπαρξης Δημοσίων Ενισχύσεων στη υλοποίηση της πρωτοβουλίας JESSICA. Η πολιτική ελέγχου των δημοσίων ενισχύσεων επεξηγήθηκε με λεπτομέρεια ως αυτή προκύπτει και εκ των προνοιών της σχετικής νομοθεσίας όπως και της πρακτικής του Αρμόδιου Εφόρου. Περαιτέρω, προτάθηκαν διαδικασίες διαχείρισης του κινδύνου Δημοσίων Ενισχύσεων, όπως η διασφάλιση διαφανών διαδικασιών προκήρυξης και κατακύρωσης των διαφόρων υπηρεσιών, ως δόκιμου μεθόδου εξόδου από τον ορισμό των Δημοσίων Ενισχύσεων.

Κατόπιν ολοκλήρωσης της ανωτέρω αναφερόμενης μελέτης των νομοθετικών περιορισμών στις εργασίες του πιθανού μοντέλου JESSICA, η μελέτη επικεντρώθηκε στις πιθανές νομικές δομές που είναι σήμερα διαθέσιμες για την υλοποίηση των αστικών ταμείων ανάπτυξης UDFs. Τα συμπεράσματα σε αυτό το επίπεδο είναι ότι, σε ότι αφορά την υιοθέτηση του μοντέλου UDF ως ανεξάρτητα νομικά πρόσωπα, το μοντέλο της ιδιωτικής εταιρείας περιορισμένης ευθύνης δια μετοχών κρίνεται η καλύτερη διαθέσιμη μέθοδος υιοθέτησης.

Εναλλακτικά, τα UDFs μπορούν να ιδρυθούν ως ξεχωριστές μερίδες χρηματοδότησης σε υφιστάμενα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Αναλόγως της επιλογής και του επιχειρήματος, αυτό που είναι σημαντικό για την επιτυχία των UDFs σε οποιονδήποτε εκ των δύο ανωτέρω περιπτώσεων είναι οι ίδιες οι συμφωνίες των συγχρηματοδοτούντων ή συμμετόχων και ειδικά στο μέρος που θα προνοούν σχετικά με την έκταση και ουσία της συμμετοχής τους στο κοινό ταμείο. Προς τούτο υποβάλλεται ότι δια της επιλογής των ανεξάρτητων νομικών προσώπων, η κυπριακή εταιρεία περιορισμένης ευθύνης παρέχει τις αναγκαίες διασφαλίσεις προς τους συμμετόχους και τα πρόσωπα που θα προωθήσουν το JESSICA, δια των προνοιών του καταστατικού της και του ιδρυτικού εγγράφου.

Κατά την μελέτη των διαφόρων ζητημάτων, εξετάσθηκε επίσης ο ρόλος των Δήμων στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους. Πράγματι, όταν αναλογιστούμε τον ρόλο των Δήμων στην εφαρμογή του JESSICA συμπεραίνεται ότι ο οποιοσδήποτε ρόλος τους είναι αρκετά περιορισμένος στη γεωγραφική δικαιοδοσία τους και ως έτσι η δυνατότητα συμμετοχής τους στο επίπεδο UDF εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις περιοχές στις οποίες το UDF θα επενδύσει και θα δραστηριοποιείται. Σε κάθε περίπτωση υποβάλλεται ότι ο ρόλος των δήμων όταν επεξεργαζόμαστε τους μηχανισμούς του JESSICA αρμόζει καλύτερα στο επίπεδο του έργου παρά στο επίπεδο της συμμετοχής του στα UDF.

Τέλος, οι δικαιούχοι των επενδύσεων του UDF προσδιορίστηκαν ευκρινώς. Δυστυχώς κανένα νομοθετικό πλαίσιο δεν υπάρχει που θα μπορούσε να οδηγήσει στην ανάπτυξη περισσότερο

αποδοτικών συμπράξεων Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα, παρά το γεγονός ότι έργα παραδόθηκαν στη Κύπρο υπό μορφή διαφόρων συμπράξεων Δημοσίου Ιδιωτικού τομέα, ιδίως σε κατασκευαστικά εμπορικά έργα. Επομένως συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα δεν μπορούν να αποκλειστούν όταν αξιολογείται πιθανή ανάπτυξη του JESSICA. Ακόμα όμως και στην απουσία συμπράξεων Δημοσίου Ιδιωτικού τομέα η πρωτοβουλία JESSICA μπορεί να αναπτυχθεί με επενδύσεις που γίνονται άμεσα προς τα έργα. Πράγματι, ολοκληρωμένα σχέδια βιώσιμης αστικής ανάπτυξης έχουν καταρτιστεί (Τοπικά Σχέδια Ανάπτυξης) και βρίσκονται σε ισχύ από την Κυπριακή Δημοκρατία και μπορούν να αποτελέσουν την βάση επιλογής έργων που δύνανται να συμπεριληφθούν στις επενδύσεις.

Όλα τα όσα περιέχονται στην μελέτη ετοιμάσθηκαν ως πρώτη αξιολόγηση στην πιθανή ανάπτυξη του JESSICA στην Κύπρο. Το αντικείμενο της μελέτης δεν είναι καθεαυτό η πρακτική διαχείριση της ανάπτυξης του JESSICA, αλλά η εξέταση του νομικού πλαισίου που επηρεάζει την ανάπτυξη του JESSICA. Ως προς τα αρχικά στάδια ανάπτυξης, δηλαδή την συμφωνία χρηματοδότησης με το Holding Fund και την δομή και εργασίες του Holding Fund, υποβάλλεται ότι η παρούσα μελέτη παρέχει εις βάθος ανάλυση κάθε πιθανής εναλλαγής. Από την άλλη και καθ' όσον η ανάπτυξη κινείται προς το πιο υποκειμενικό μέρος ανάπτυξης των UDFs, όπως προσδιορισμού των εργασιών τους, συμμετοχής και επένδυσης η παρούσα μελέτη παρέχει απλά μια παρουσίαση των εφαρμοστέων νομικών αρχών και των αποτελεσμάτων τους.

Σίγουρα συνίσταται όπως όταν και αφού η πολιτική απόφαση ληφθεί ως προς την ανάπτυξη του JESSICA, εξουσιοδοτηθούν και αναληφθούν ειδικές νομικές αξιολογήσεις από τα ενδιαφερόμενα μέρη έτσι που να εξεταστεί σε βάθος η δομή των UDFs που τελικώς θα προταθούν προς υλοποίηση. Τέτοια ειδική αξιολόγηση κρίνεται αναγκαία για την διασφάλιση της νόμιμης υλοποίησης του JESSICA.