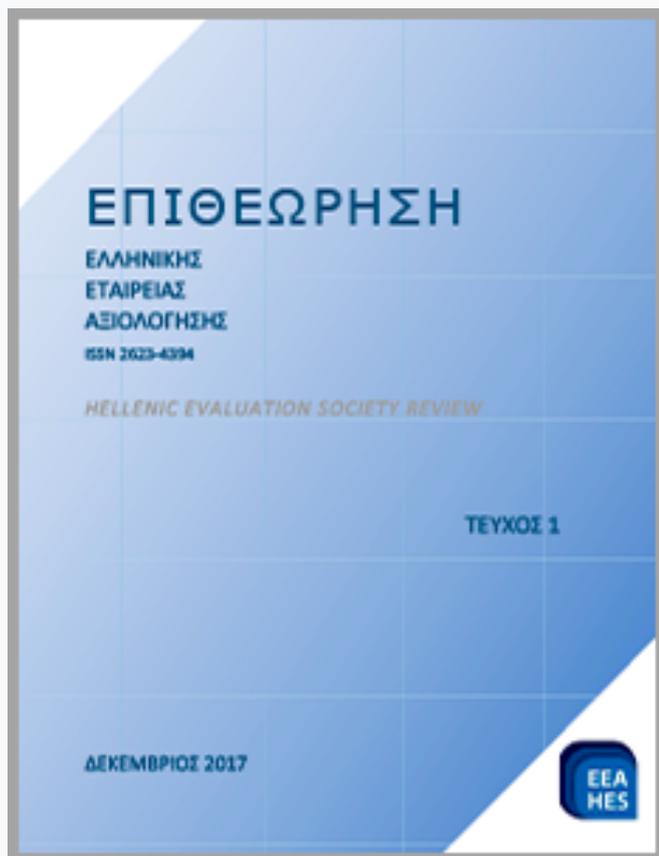


Hellenic Evaluation Society Review

No 1 (2017)

HELLENIC EVALUATION SOCIETY REVIEW - ISSUE 1



**Η Ανάλυση Κόστους – Οφέλους στην Αξιολόγηση
Αναπτυξιακών Έργων και Πολιτικών**

Γεώργιος Μέργος

doi: [10.12681/eea.40208](https://doi.org/10.12681/eea.40208)

ΑΝΑΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ

Η Ανάλυση Κόστους – Οφέλους στην Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Έργων και Πολιτικών¹

Γεώργιος Μέργος

Καθηγητής Οικονομικών, Πανεπιστήμιο Αθηνών

Εισαγωγή

Η ιδιωτικο-οικονομική αξιολόγηση μιας επένδυσης στηρίζεται στην εκτίμηση του κόστους και των ωφελειών από την ανάληψη ενός επενδυτικού προγράμματος με βάση ιδιωτικά κριτήρια, δηλαδή το ιδιωτικό χρηματικό κέρδος σε σύγκριση με το ιδιωτικό κόστος. Αδιάφορες θεωρούνται για τον ιδιώτη οι επιπτώσεις στο σύνολο της κοινωνίας ή τυχόν εξωτερικές οικονομίες τόσο στο παρόν όσο και στο μέλλον. Η επιλογή για ανάληψη της επένδυσης γίνεται βάσει αμιγώς ιδιωτικο-οικονομικών κριτηρίων.

Αντίθετα, η μέθοδος της Κοινωνικής Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους, γνωστή και ως Social Cost Benefit Analysis ή απλά Cost Benefit Analysis, αποτελεί μέθοδο αξιολόγησης επενδυτικών σχεδίων και των επιπτώσεων μέτρων πολιτικής σε όρους οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας. Πρόκειται, επομένως, για μια κοινωνικο-οικονομική προσέγγιση στην αξιολόγηση των επενδύσεων, με την έννοια ότι αποτιμούνται τα οφέλη και εκτιμούνται τα κόστη των υπό αξιολόγηση έργων με βάση τις γενικότερες οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις τους. Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται ευρύτατα από τους διεθνείς οργανισμούς και πολλές κυβερνήσεις, για την αξιολόγηση δημοσίων έργων και πολιτικών που αποσκοπούν στην επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης και την αύξηση της κοινωνικής ευημερίας.

Η συνολική δαπάνη για το Γ΄ ΚΠΣ στην Ελλάδα την περίοδο 2000-2006 αναμένεται να ανέλθει στα 18.5 δισ. Ευρώ. Στις δαπάνες αυτές πρέπει να προστεθούν οι δαπάνες του Δημόσιου Προϋπολογισμού για άλλες δράσεις του δημοσίου, όπως οι κοινωνικές δαπάνες, καθώς επίσης και οι δαπάνες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθώς και των Οργανισμών του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Είναι εύκολα αντιληπτό ότι τα ποσά είναι τεράστια και γεννάται το ερώτημα: Τι είδους αξιολόγηση γίνεται για την επιλογή των δαπανών; Πως ιεραρχούνται τα έργα τα οποία επιλέγονται για κατασκευή; Πως αποφασίζεται αν θα δαπανηθούν τα χρήματα των φορολογούμενων για την κατασκευή ενός επαρχιακού νοσοκομείου, ενός αθλητικού κέντρου σε μια κωμόπολη, για τη λειτουργία ενός ερευνητικού ιδρύματος ή απλά για κοινωνικό τουρισμό των εργαζομένων; Επίσης, πως αξιολογούνται στη χώρα μας τα διάφορα μέτρα πολιτικής, ως προς τα αποτελέσματα που έχουν για την κοινωνική ευημερία;

Συνήθως, οι δημόσιοι φορείς σε όλο τον κόσμο χρησιμοποιούν μια θεωρητικά αποδεκτή και πρακτικά αποτελεσματική μεθοδολογική προσέγγιση για να κατηγοριοποιήσουν τις δαπάνες ως προς τη συμβολή τους στην κοινωνική ευημερία. Η μέθοδος αυτή είναι γνωστή ως Κοινωνική

¹ Μέργος, Γ. (2003) "Η Ανάλυση Κόστους Οφέλους στην Αξιολόγηση Αναπτυξιακών Έργων και Πολιτικών" Μελέτες προς Τιμήν του Καθηγητού Αποστόλου Λάζαρη, τόμος Πρώτος, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Πειραιάς, σελ. 219-247.

Ανάλυση Κόστους Οφέλους, αν και σήμερα η αξιολόγηση έχει επεκταθεί και αναπτυχθεί ως ιδιαίτερος κλάδος.

Στο άρθρο αυτό επιδιώκεται, πρώτον να γίνει μια επισκόπηση των πρόσφατων εξελίξεων της μεθόδου της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους και δεύτερον να γίνει μια ανάλυση για το αν και πως χρησιμοποιείται στη χώρα μας η μεθοδολογία αυτή στην ανάλυση των επιπτώσεων στην κοινωνική ευημερία δημόσιων επενδυτικών σχεδίων ή μέτρων δημόσιας πολιτικής. Για το σκοπό αυτό παρουσιάζονται αρχικά τα στοιχεία και οι πρόσφατες εξελίξεις της μεθόδου. Πρέπει να σημειωθεί ότι παρατηρείται διεθνώς μια αναθέρμανση του ενδιαφέροντος για τη μέθοδο και ειδικότερα για τη χρήση της μεθόδου στην αξιολόγηση μέτρων πολιτικής. Στη συνέχεια γίνεται μια επισκόπηση της εφαρμογής της μεθόδου στην Ελλάδα, τόσο σήμερα όσο και στο παρελθόν, στους διάφορους τομείς δημοσίου συμφέροντος. Τέλος, γίνεται μια παρουσίαση των σύγχρονων ζητημάτων της μεθόδου, και τέλος διατυπώνονται ορισμένα συμπεράσματα και προτάσεις.

Η μέθοδος Ανάλυσης Κόστους - Οφέλους

Στα τελευταία πενήντα περίπου χρόνια, ταυτόχρονα με τη μεγάλη προσπάθεια για οικονομική ανάπτυξη, έγιναν διάφορες προσπάθειες για την ανάπτυξη μεθοδολογίας αξιολόγησης αναπτυξιακών έργων χρηματοδοτούμενων με δημόσιους πόρους. Η μεθοδολογία η οποία ανεπτύχθη είναι γνωστή ως Κοινωνική Ανάλυση Κόστους – Οφέλους (Social Cost Benefit Analysis) και βασίζεται στις αρχές αξιολόγησης επενδύσεων που χρησιμοποιούνται από τον ιδιωτικό τομέα για την επιλογή μεταξύ επενδυτικών αποφάσεων αλλά και τον κλάδο εκείνο των οικονομικών, γνωστό ως οικονομικά της ευημερίας.

Η μεθοδολογία αυτή αξιολογεί τα οφέλη και τα κόστη ενός έργου που χρηματοδοτείται με δημόσιους πόρους ή μιας δημόσιας πολιτικής με αναφορά στη συμβολή τους στην κοινωνική ευημερία. Εάν τα κοινωνικά οφέλη του έργου ή της πολιτικής υπερβαίνουν το κοινωνικό κόστος, είναι σκόπιμη η ανάληψη του έργου ή της πολιτικής από την κυβέρνηση, δηλαδή το κράτος.

Είναι όμως σκόπιμο να γίνει σαφές ότι η Ανάλυση Ωφελειών - Κόστους είναι μία προσέγγιση ανάλυσης παρά μια συγκεκριμένη μέθοδος αφού στην πράξη εμφανίζεται σε διάφορες μορφές, με πολλά υποδείγματα, πρόκειται δηλαδή για ένα γενικότερο τρόπο προσέγγισης ο οποίος επιδέχεται πολλές μεθοδεύσεις και τεχνικές. Η επιλογή τον καταλληλότερου υποδείγματος εξαρτάται: (α) από την συγκεκριμένη περίπτωση, (β) από τους περιορισμούς που θέτουν τα υπάρχοντα στοιχεία, (γ) από τις προτιμήσεις τον αναλυτή και (δ) από το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας. Δεν είναι εφικτό να παρουσιαστούν στο άρθρο αυτό οι διάφορες τεχνικές και μορφές της Ανάλυσης Κόστους - Οφέλους που έχουν προταθεί ή εφαρμόζονται διεθνώς.

Τα βασικά στοιχεία της μεθόδου

Αν και υπάρχουν κάποιες διαφορές μεταξύ των διαφόρων προσεγγίσεων αξιολόγησης του κόστους και των ωφελειών στην Ανάλυση Κόστους – Οφέλους, πολλά στοιχεία είναι κοινά. Πρώτον, για τη μέτρηση των επιπτώσεων μιας δημόσιας δαπάνης χρησιμοποιείται ως βάση αναφοράς το εθνικό και το κοινωνικό συμφέρον και όχι το συμφέρον του άμεσου επενδυτή. Δεύτερον, για την αποτίμηση του κοινωνικού οφέλους και κόστους χρησιμοποιούνται οι σκιαδείς τιμές στις περιπτώσεις που οι αγοραίες τιμές δεν αντιπροσωπεύουν το πραγματικό κοινωνικό

κόστος ή όφελος των αγαθών ή υπηρεσιών λόγω αποτυχιών της αγοράς ή στρεβλώσεων του κράτους. Τρίτον, για τη μέτρηση των επιπτώσεων μιας δημόσιας δαπάνης ή μιας πολιτικής χρησιμοποιούνται ποσοτικά κριτήρια αξιολόγησης στα πλαίσια μιας σύγκρισης ‘Με το έργο – Χωρίς το έργο’ ή ‘Με την πολιτική – Χωρίς την πολιτική’. Τέταρτον, δεδομένου ότι οι επιπτώσεις μιας δημόσιας δαπάνης ή μιας πολιτικής, λαμβάνουν χώρα σε διαφορετικές χρονικές περιόδους είναι αναγκαία η προεξόφλησή τους στο παρόν με χρήση ενός κοινωνικού επιτοκίου ώστε να είναι εφικτή η σύγκριση μεταξύ κόστους και ωφελειών. Πέμπτον, για την ανάλυση των επιπτώσεων του έργου στη διανομή του εισοδήματος και στις αποταμιεύσεις σταθμίζονται οι εισοδηματικές ροές των διαφόρων ομάδων του πληθυσμού πριν προεξοφληθούν στο παρόν.

Η απόφαση ενός επενδυτή στο ερώτημα αν πρέπει να αναλάβει ή όχι μία δαπάνη ή επένδυση είναι γνωστό ότι καθορίζεται από την παρούσα προεξοφλημένη αξία των κερδών της επένδυσης. Οι μόνες επιπτώσεις ενός έργου που ενδιαφέρουν τον ιδιώτη είναι εκείνες που επηρεάζουν την αποδοτικότητά της.

Αντίθετα το εθνικό συμφέρον ή το κοινωνικό συμφέρον από την κατασκευή ενός αναπτυξιακού έργου ή την υιοθέτηση ενός μέτρου πολιτικής, δε μεγιστοποιείται με βάση το κριτήριο των κέρδους, αφού αυτό είναι θεωρητικά αδύνατο μια και δεν υπάρχουν τιμές στην αγορά για τα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες αφού προσφέρονται συνήθως δωρεάν στο κοινωνικό σύνολο. Το εθνικό συμφέρον επηρεάζεται από ένα πολύ ευρύτερο φάσμα παραγόντων όπως είναι η επίπτωση τον αναπτυξιακού έργου στη διαθεσιμότητα των αγαθών και υπηρεσιών, στην αποταμίευση, στη διανομή τον εισοδήματος, στην απασχόληση, στα δημόσια οικονομικά και στο ισοζύγιο πληρωμών. Από τα παραπάνω γίνεται σαφής η διάσταση μεταξύ του ιδιωτικού οφέλους και του εθνικού συμφέροντος και η σημασία της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους στην αξιολόγηση δημοσίων δαπανών και μέτρων δημόσιας πολιτικής.

Η ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων ενός αναπτυξιακού έργου, μιας δημόσιας δαπάνης ή μιας πολιτικής γίνεται στα πλαίσια μιας σύγκρισης ‘Με – Χωρίς’, δηλαδή της σύγκρισης του τι θα συμβεί με την αποδοχή του έργου, την ανάληψη της δαπάνης ή την υιοθέτηση της πολιτικής. Αυτό είναι ένα από τα δυσκολότερα σημεία εφαρμογής της μεθόδου στην αξιολόγηση δημοσίων δαπανών. Ενώ στον ιδιωτικό τομέα οι επιπτώσεις από τη μη ανάληψη μιας επένδυσης είναι σχετικά εύκολη αφού η εναλλακτική επένδυση είναι συνήθως απλή, στο δημόσιο τομέα η εναλλακτική πολιτική (χωρίς το έργο, χωρίς τη δαπάνη, χωρίς την πολιτική) είναι πολύ δύσκολη να προσδιοριστεί ώστε να είναι εφικτή η ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων. Επομένως, πολλές φορές και μόνο η σύγκριση ‘Με – Χωρίς’ εισάγει ένα στοιχείο υποκειμενικότητας στην ανάλυση κόστους – οφέλους λόγω της αβεβαιότητας που επικρατεί για την εξέλιξη στην οικονομία και στην κοινωνία.

Αφού αναγνωριστούν και ποσοτικοποιηθούν οι επιπτώσεις μιας δημόσιας δαπάνης, ως προς το κοινωνικό τους κόστος ή όφελος, είναι ανάγκη να αποτιμηθούν σε αξίες. Η χρήση των σκιαδών τιμών επιδιώκει να εκτιμήσει τις επιπτώσεις στην πραγματική τους οικονομική και κοινωνική αξία, η οποία μπορεί να διαφέρει από την αγοραία αξία λόγω ατελειών της αγοράς ή παρεμβάσεων του κράτους. Με τον τρόπο αυτό αξιολογείται η επίπτωση του έργου, της δαπάνης ή της πολιτικής στην οικονομική αποτελεσματικότητα.

Τέλος, η αναγωγή μελλοντικών αξιών στο παρόν απαιτεί τη χρήση ενός κοινωνικού επιτοκίου προεξόφλησης των οικονομικών ροών κόστους και οφέλους από εθνική ή κοινωνική άποψη. Το κοινωνικό επιτόκιο αποτελεί ένα δείκτη της διαχρονικής προτίμησης του κοινωνικού συνόλου ανάμεσα στην παρούσα και την μελλοντική κατανάλωση. Όσο μεγαλύτερο είναι το κοινωνικό

επιτόκιο, τόσο μια κοινωνία παρουσιάζει υψηλή προτίμηση στο παρόν και αντιστρόφως. Το κρίσιμο ερώτημα είναι η επιλογή του κατάλληλου επιτοκίου προεξόφλησης.

Πέραν των επιπτώσεων ενός έργου ή μιας πολιτικής στο εθνικό ή κοινωνικό συμφέρον, με την έννοια της συμβολής στη δημιουργία εισοδήματος και την αποτελεσματικότητα της χρήσης των παραγωγικών πόρων, η Ανάλυση Κόστους – Οφέλους μπορεί να επεκταθεί με την εισαγωγή στην αξιολόγηση κριτηρίων κοινωνικής δικαιοσύνης. Αυτό γίνεται εφικτό με την εισαγωγή σταθμίσεων στις εισοδηματικές ροές των διαφόρων ομάδων του πληθυσμού ώστε το τελικό αποτέλεσμα να λαμβάνει υπόψη όχι μόνο τη συμβολή του έργου στην ανάπτυξη και την αποτελεσματικότητα αλλά επίσης στη βελτίωση της διανομής τους εισοδήματος.

Η εφαρμογή της μεθόδου

Η εφαρμογή της μεθόδου στην αξιολόγηση και επιλογή αναπτυξιακών έργων είναι γενικευμένη σε διεθνείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς πολυμερούς αναπτυξιακής βοήθειας όπως η World Bank, οι διάφορες περιφερειακές αναπτυξιακές Τράπεζες (Asian Development Bank, κλπ) το United Nations Development Programme. Όλα τα έργα τα οποία προετοιμάζονται για χρηματοδότηση από τους οργανισμούς αυτούς υπόκεινται σε αξιολόγηση που καταλήγει στην εκτίμηση της απόδοσης ή της Καθαρής Παρούσας Αξίας του έργου προς χρηματοδότηση (βλέπε π.χ. Ward and Deren, 1991).

Επίσης, ευρύτατα χρησιμοποιείται η μέθοδος από τους οργανισμούς διμερούς αναπτυξιακής βοήθειας όπως ο Overseas Development Administration (ODA), ο Canadian International Development Agency, ο Οργανισμός Αναπτυξιακής Βοήθειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Europe Aid) κλπ για την αξιολόγηση αναπτυξιακών έργων.

Στην εφαρμογή της μεθόδου, όμως, για την αξιολόγηση αναπτυξιακών έργων γίνεται επιλεκτική χρήση των στοιχείων της μεθόδου. Συγκεκριμένα, η κοινωνική ανάλυση και ειδικότερα η συμβολή ενός έργου στη βελτίωση της διανομής του εισοδήματος δεν είναι συνήθης. Ειδικότερα, η στάθμιση των εισοδηματικών ροών για τις διάφορες εισοδηματικές τάξεις του πληθυσμού (φτωχοί, πλούσιοι κλπ) σπανιότατα γίνεται γιατί κρίνεται ότι οδηγεί σε εσφαλμένες επιλογές ως προς την αποτελεσματική χρησιμοποίηση των παραγωγικών πόρων της χώρας.

Επίσης, η χρήση των σκιωδών τιμών στην αξιολόγηση εάν ένα αναπτυξιακό έργο είναι σκόπιμο ή όχι γίνεται με πολλές απλουστεύσεις, αλλά κατά βάση γίνεται χρήση των διεθνών τιμών. Αντίθετα, μεγάλη σημασία δίδεται στην αξιολόγηση της χρηματο-οικονομικής βιωσιμότητας του έργου με συνθήκες της αγοράς, των επιπτώσεων του έργου στα δημόσια έσοδα και τις δημόσιες δαπάνες, καθώς και την αποτελεσματικότητα της υλοποίησης του έργου στα πλαίσια ενός ευρύτερου αναπτυξιακού προγράμματος.

Ορισμένοι θεωρούν, λανθασμένα, ότι οι εξελίξεις αυτές σημαίνουν μικρή επίδραση της μεθόδου στην αξιολόγηση και επιλογή αναπτυξιακών έργων και δαπανών (Little and Mirrless, 1991, p. 376). Οι Little and Mirrless (1991) πιστεύουν ότι σημαντικά στοιχεία της μεθόδου έχουν εγκαταλειφθεί και αναφέρουν τους εξής λόγους για την όχι τόσο μεγάλη αντοχή της μεθόδου των στο χρόνο: (α) την αύξηση της δανειοδότησης με βάση τις πολιτικές και όχι τα έργα, (β) την επέκταση σε νέους αναπτυξιακούς στόχους, όπως η μείωση της φτώχειας, η αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού (θέματα γυναικών), τα θέματα περιβάλλοντος, κλπ και (γ) η πολυπλοκότητα της μεθόδου. Όμως, το αντίθετο είναι σωστό αφού το ενδιαφέρον για νέους στόχους όχι μόνο δεν παρέκαμψε τη μέθοδο αλλά ακόμη περισσότερο υποκίνησε την εφαρμογή

της μεθόδου (βλέπε Hanley and Spash, 1993 για θέματα περιβάλλοντος), όμως όχι στην κατεύθυνση που οι Little and Mirrlees (1974) έδωσαν στη μέθοδο.

Οι Little and Mirrlees (1991) δεν προσδιορίζουν ποια είναι εκείνα τα σημεία της μεθόδου τους τα οποία άντεξαν στο χρόνο και χρησιμοποιούνται και ποια είναι εκείνα τα σημεία τα οποία πολύ γρήγορα εγκαταλείφθηκαν, ως ανεδαφικά και μη λειτουργικά. Το σημείο της μεθόδου που εγκαταλείφθηκε σχεδόν άμεσα και δεν εφαρμόζεται πουθενά είναι η κοινωνική διάσταση της αξιολόγησης και η στάθμιση των εισοδηματικών ροών κατά ομάδα του πληθυσμού που εισήγαγαν οι Squire and van der Tack (1975). Επίσης, η χρήση των σκιωδών τιμών γίνεται σε μικρότερη έκταση και η έμφαση δίδεται στο σωστό σχεδιασμό του έργου ώστε να είναι εξασφαλισμένη η επιτυχία του.

Επίσης, αναφέρεται (Jenkins, 1997) ότι αν και η μεθοδολογία που αναπτύχθηκε στην World Bank από τους Squire and van der Tack μόνο μερικώς χρησιμοποιήθηκε στην αξιολόγηση και επιλογή αναπτυξιακών έργων, οι επιπτώσεις της στη βελτίωση των αποφάσεων για την επιλογή επενδύσεων σε παγκόσμιο επίπεδο υπήρξε τεράστια.

Συνολικά, μπορεί να λεχθεί ότι η χρήση των κοινωνικών τιμών και εισοδηματικών σταθμίσεων έχει εγκαταλειφθεί, ότι δεν γίνεται διάκριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού εισοδήματος, ούτε μεταξύ κατανάλωσης και επένδυσης, ότι δεν γίνεται συστηματική χρήση των σκιωδών τιμών και οι αξίες των μη εμπορεύσιμων αγαθών συνήθως μετατρέπονται σε τιμές συνόρων με χρήση ενός ενιαίου γενικού συντελεστή μετατροπής το οποίο σημαίνει ότι υποτίθεται ότι οι σχετικές τιμές των μη εμπορεύσιμων αγαθών και υπηρεσιών δεν έχουν στρεβλώσεις, πλην ίσως των φόρων (Jenkins, 1997). Όμως, δεν πρέπει να παραβλέπεται η εξαιρετικά μεγάλη επίδραση την οποία είχε η μέθοδος στην καθιέρωση συστηματικής οικονομικής ανάλυσης και αξιολόγησης αναπτυξιακών έργων και πολιτικών.

Επισημαίνεται, επίσης, ότι ήταν λάθος η έμφαση των Little and Mirrlees (1974) σε τεχνικά και υπολογιστικά ζητήματα όπως οι τεχνικές υπολογισμού των σκιωδών τιμών, αγνοώντας ταυτόχρονα τη μεγάλη σημασία του προσδιορισμού της κατάστασης 'Χωρίς το Έργο' και της σύγκρισης 'Με – Χωρίς' καθώς και την ανάλυση της βιωσιμότητας του έργου ώστε να εξασφαλιστεί η επιτυχία του έργου και η επίτευξη των προβλεπομένων ωφελειών. Ακολουθώντας την κατεύθυνση που έδωσαν στη μέθοδο οι Little and Mirrlees (1974), στην εφαρμογή της στην πράξη δεν δόθηκε αρκετή σημασία στους παράγοντες που συμβάλλουν στην επιτυχία του έργου και σε τελικό βαθμό προσδιορίζουν το βαθμό απόδοσης του έργου *ex post*.

Παρ' όλα αυτά, η εμπειρία έχει δείξει ότι η καλή οικονομική ανάλυση στην προετοιμασία ενός έργου αυξάνει την πιθανότητα επιτυχίας του έργου τουλάχιστον επτά φορές και ότι η κακή οικονομική ανάλυση αυξάνει την πιθανότητα αποτυχίας του έργου κατά τουλάχιστον 16 φορές (Jenkins, 1997).

Η εξέλιξη της μεθόδου

Είναι πλέον σαφές ότι η μέθοδος Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους όπως αναπτύχθηκε από τους Little and Mirrless (1974) και όπως διαμορφώθηκε από τους Squire and van der Tack (1975) (γνωστή και ως LMST ή μέθοδος της World Bank) δεν έτυχε ευρύτατης αποδοχής στην πράξη. Ιδιαίτερα, γρήγορα εγκαταλείφθηκαν οι κοινωνικές τιμές και οι εισοδηματικές σταθμίσεις, που εισήγαγαν οι Squire and van der Tack (1975), όπως προαναφέρθηκε. Αντίθετα, παραμένει

αδιαμφισβήτητη η χρήση των διεθνών τιμών στον υπολογισμό των ωφελειών ενός έργου, τόσο για τα εμπορεύσιμα όσο και για τα μη εμπορεύσιμα αγαθά και υπηρεσίες, αν και ο υπολογισμός των σκιωδών τιμών είναι συνήθως αρκετά απλούστερος απ' ό,τι προβλέπει η μέθοδος.

Όμως, η μέθοδος Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους όχι μόνο δεν εγκαταλείφθηκε, αλλά αντίθετα είχε στα τελευταία τριάντα χρόνια ευρύτατη εφαρμογή, όμως σε κατεύθυνση διαφορετική από αυτή που διέγραψαν οι Little and Mirrless (1974). Σε πρόσφατο βιβλίο (Boardman et al, 2001, σελ. 489-510) παρατίθεται εκτεταμένη βιβλιογραφία με πάνω από 400 άρθρα σε 25 τομείς που καλύπτουν ένα εκτεταμένο εύρος χώρων εφαρμογής της Ανάλυσης Κόστους Οφέλους, από κλασικούς χώρους εφαρμογής, όπως η Οικονομική Ανάπτυξη, η Βιομηχανική Πολιτική, οι Μεταφορές, η Γεωργία και η Εκπαίδευση, έως νέους χώρους όπως η Ρύπανση του αέρα, η Πληροφόρηση, η Εποπτεία Επαγγελματικών Ενώσεων, η Αποκομιδή των Αποβλήτων, η Ρύπανση των Υδάτων, η Φαρμακο-οικονομία κλπ .

Στα τελευταία είκοσι χρόνια η εφαρμογή της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους όχι μόνο δε μειώθηκε, όπως πιστεύουν μερικοί, αλλά αντίθετα επεκτάθηκε σημαντικά. Όμως, επεκτάθηκε σε χώρους διαφορετικούς από αυτούς που προέβλεπαν στη δεκαετία του 1970. Ιδιαίτερα αυξήθηκε η χρήση της μεθόδου σε θέματα διαφάνειας της λειτουργίας του κράτους και των επιβαρύνσεων στο δημόσιο προϋπολογισμό, της προετοιμασίας των αναπτυξιακών έργων κάτω από συνθήκες αβεβαιότητας, της ανάλυσης των επιπτώσεων έργων ή πολιτικών για μη αγοραία αγαθά ή υπηρεσίες και τέλος της βελτίωσης της βιωσιμότητας των σχεδιαζόμενων έργων. Η έμφαση στην ανάλυση έχει μετακινηθεί από τις κοινωνικές τιμές και τις εισοδηματικές σταθμίσεις προς τη βιωσιμότητα των έργων και τον προσδιορισμό των ωφελειών από μη αγοραία αγαθά και υπηρεσίες, δηλαδή την οικονομική αποτελεσματικότητα (βλέπε Kirckpatrick and Weiss, 1996).

Η διαφάνεια των δαπανών της κυβέρνησης, δηλαδή του κρατικού προϋπολογισμού, είναι ένας από τους χώρους όπου παρουσιάζεται αυξημένη χρήση της ανάλυσης κόστους - οφέλους. Η Κυβέρνηση των ΗΠΑ το 1981 με τη Διοικητική Πράξη 12291 απαιτεί να γίνεται Ανάλυση Επιπτώσεων Παρέμβασης (Regulatory Impact Analysis) για κάθε κυβερνητική παρέμβαση. Ουσιαστικά μια τέτοια ανάλυση αφορά την ποσοτικοποίηση των ωφελειών και του κόστους από την κυβερνητική παρέμβαση, ώστε να δικαιολογείται η παρέμβαση, καθώς επίσης απαιτείται η ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων από την παρέμβαση στον Κρατικό Προϋπολογισμό. Η απαίτηση ανανεώθηκε με τη Διοικητική Πράξη 12866 του 1994 του Προέδρου Κλίντον και ισχύει και σήμερα (βλέπε Boardman et al, 2001).

Επίσης, η Βουλή των Αντιπροσώπων των ΗΠΑ αν και δεν έχει υιοθετήσει μια γενικευμένη εφαρμογή της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους, έχει ψηφίσει διάφορα νομοθετήματα που ουσιαστικά υποχρεώνουν την ex ante Ανάλυση Κόστους – Οφέλους. Ο Νόμος ‘Unfunded Mandates Reform Act’ του 1995 απαιτεί την προετοιμασία μιας ανάλυσης Κόστους – Οφέλους για κάθε παρέμβαση που πρόκειται να οδηγήσει σε δαπάνες μεγαλύτερες των 100 εκατ. δολαρίων.

Παρόμοιες διατάξεις έχει εφαρμόσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στη Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού για την Αξιολόγηση των Δαπανών ώστε να εξασφαλίζεται η σκοπιμότητα και η αποτελεσματικότητα της δαπάνης. Επίσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με έδρα το Λουξεμβούργο έχει κατ' επανάληψη ελέγξει την Επιτροπή για το αν οι δαπάνες που γίνονται στα πλαίσια προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας (ACP, ALA, PHARE, TACIS) έχουν πράγματι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Δηλαδή, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν εξετάζει μόνο αν η δαπάνη είναι σύννομη, δηλαδή σύμφωνα με τους κανόνες και την προβλεπόμενη νομοθεσία, αλλά προχωρεί και εξετάζει αν η δαπάνη είναι αποτελεσματική και αν επιτυγχάνεται το επιδιωκόμενο

αποτέλεσμα, δηλαδή προχωρεί ουσιαστικά σε μια ανάλυση κόστους – οφέλους, η οποία καταλήγει σε κρίση του κατά πόσο τα οφέλη που προκύπτουν από τη χρηματοδότηση είναι αντίστοιχα της δαπάνης που υφίστανται οι φορολογούμενοι πολίτες της ΕΕ.

Επίσης, κάθε Κανονισμός ή Οδηγία της ΕΕ που υποβάλλεται για απόφαση στο Συμβούλιο συνοδεύεται από ένα Δημοσιονομικό Σημείωμα το οποίο αναλύει τις επιπτώσεις των προς υιοθέτηση διατάξεων στον Κοινοτικό Προϋπολογισμό.

Επιπλέον, η περιορισμένη δυνατότητα των κυβερνήσεων να χρηματοδοτούν δημόσιες δαπάνες λόγω της αύξησης του χρέους πολλών κρατών, οδήγησε στην εφαρμογή κανόνων διαφάνειας στη χρηματοδότηση της κατασκευής και λειτουργίας έργων υποδομής. Ειδικότερα, γίνεται συνεχώς μεγαλύτερη αναφορά σε θέματα ανάκτησης κόστους, δηλαδή της χρηματοδοτικής βιωσιμότητας ενός έργου με χρέωση του χρήστη αντί του φορολογούμενου για λόγους διαφάνειας και κοινωνικής δικαιοσύνης (Mergos, 1991).

Στη δεκαετία του 1990 η ιδιωτική χρηματοδότηση και παροχή δημοσίων υπηρεσιών (private provision of public services) στη βάση της χρηματοδοτικής διαφάνειας και της οικονομικής αποτελεσματικότητας έχει επεκταθεί σε τομείς που θα ήταν αδιανόητο στη δεκαετία του 1970.

Ο δεύτερος μεγαλύτερος χώρος της επέκτασης της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους είναι στην αξιολόγηση μέτρων και πολιτικών που επηρεάζουν τη διαθεσιμότητα μη αγοραίων αγαθών και υπηρεσιών. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν όλες οι παρεμβάσεις που αφορούν την καθαρότητα του περιβάλλοντος, την αντιμετώπιση της εγκληματικότητας, τη διατήρηση των βιοτόπων και της βιοποικιλότητας, την αξιολόγηση υπηρεσιών αναψυχής, κλπ. Ο χώρος αυτός έχει αναπτύξει πολύ ενδιαφέρουσες μεθόδους με βάση την κλασική έννοια της Διάθεσης προς Πληρωμή (Willingness to Pay) ή της Διάθεσης προς Αποζημίωση (Willingness to Accept), όπως η Μέθοδος της Υποθετικής Αποτίμησης (Contingent Valuation Method), η Μέθοδος του Κόστους Ταξιδιού (Travel Cost Method), κλπ. Ο χώρος αυτός εφαρμογής της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους είναι έντονα διευρυνόμενος και επεκτεινόμενος (βλέπε Gramlich 1990, Boardman et al, 2001).

Ένας διαφορετικός χώρος όπου η Ανάλυση Κόστους – Οφέλους επεκτείνεται επίσης έντονα αφορά αξιολόγηση μέτρων δημόσιας πολιτικής γενικά (βλέπε Gramlich, 1990). Επίσης, έχει έντονα αναπτυχθεί η χρήση της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους στο χώρο των υπηρεσιών μεταφοράς και την αξιολόγηση εναλλακτικών μέτρων πολιτικής μεταφορών (βλέπε για παράδειγμα Winston, 1991). Άλλες εφαρμογές αφορούν τη σκοπιμότητα και την αποτελεσματικότητα υλοποίησης προγραμμάτων εξοικονόμησης ενέργειας, μείωσης της εγκληματικότητας καθώς και επενδύσεων σε άλλες υπηρεσίες.

Τέλος, έντονη ανάπτυξη παρουσίασε ο χώρος του σχεδιασμού των αναπτυξιακών έργων με στόχο τη βελτίωση της υλοποίησης, δηλαδή την επιτυχία του έργου ώστε να εξασφαλίζεται ότι η ex post απόδοση του έργου δεν υστερεί της ex ante εκτίμησης. Το σημαντικότερο ζήτημα ήταν η αντιμετώπιση της αβεβαιότητας και ειδικότερα η πρόβλεψη προβλημάτων που υπονομεύουν τη βιωσιμότητα και επιτυχία του έργου. Οι μέθοδοι που αναπτύχθηκαν έχουν μεγαλύτερη σχέση με τη διοίκηση και διαχείριση των έργων (Logical Framework – Project Planning – Project Cycle Management) παρά με την κλασική μέθοδο Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους. Όμως, η ανάπτυξη αυτών των μεθόδων αποδεικνύει ότι η κοινωνική σημασία ενός έργου προϋποθέτει κυρίως την επιτυχή υλοποίηση του, παρά τον ακριβή υπολογισμό των σκιαδών τιμών. Η επιλογή υλοποίησης εξαρτάται από πολλούς παράγοντες και για το λόγο αυτό πολύ σωστά δόθηκε έμφαση στη διοίκηση και διαχείριση των έργων (βλέπε Kirckpatrick and Weiss, 1996).

Η Ελληνική εμπειρία

Η εφαρμογή της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους στην Ελλάδα είναι πολύ περιορισμένη, αν όχι ανύπαρκτη. Στη δεκαετία του 1970 έγιναν κάποιες σοβαρές προσπάθειες για εισαγωγή της μεθόδου και εφαρμογή της στην ανάλυση επενδυτικών αποφάσεων και δαπανών του δημοσίου, αλλά εξασθένησαν στη δεκαετία του 1980 και η μέθοδος σχεδόν εγκαταλείφθηκε. Σήμερα, μικρή ως ελάχιστη χρήση της μεθόδου γίνεται και οι αποφάσεις για δημόσιες δαπάνες και επενδύσεις δεν χρησιμοποιούν συστηματική ανάλυση των ωφελειών και του κόστους των παρεμβάσεων.

Όμως, δεν είναι μόνο ότι τα έργα επιλέγονται χωρίς αξιολόγηση, αλλά ειδικότερα ότι τα έργα υλοποιούνται χωρίς ένα συνεπές πλαίσιο παρακολούθησης και εξασφάλισης της επιτυχίας τους με αποτέλεσμα να σημειώνονται σημαντικές υπερβάσεις κόστους και χρόνου κατασκευής και ως εκ τούτου να μειώνεται σημαντικά η ex post απόδοση. Τελευταία έχει επισημανθεί η μεγάλη σημασία της ταυτόχρονης παρακολούθησης και αξιολόγησης (on-going Monitoring and Evaluation) και αφιερώνεται μεγάλη προσπάθεια διεθνώς για τη δημιουργία συστημάτων παρακολούθησης, τόσο του φυσικού έργου όσο και της δαπάνης.

Πρέπει, επίσης να σημειωθεί το Ελληνικό παράδοξο ότι ενώ δεν είναι υποχρεωτική η οικονομική αξιολόγηση των υπό κατασκευή έργων ούτε αξιολογούνται οι δημόσιες δαπάνες ως προς τις δημοσιονομικές και τις γενικότερες οικονομικές επιπτώσεις τους, έχει θεσμικά καθιερωθεί ως υποχρεωτική η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία διεθνώς αφορά ένα μικρό μόνο μέρος της γενικότερης αξιολόγησης. Επίσης, πρόσφατα στη χώρα μας έχει γίνει υποχρεωτική για τα έργα οδοποιίας και η γεωλογική μελέτη. Έτσι, η έλλειψη οικονομικής αξιολόγησης, ιδιαίτερα των δημοσιονομικών επιπτώσεων και των οικονομικών ωφελειών, γίνεται ακόμη περισσότερο προφανής.

Στη συνέχεια παρουσιάζεται η χρήση της μεθόδου στη χώρα μας σε τρία επίπεδα: (α) το ΥΠΕΘΟ, (β) τους Δημόσιους Οργανισμούς και (γ) τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις Νομαρχίες.

Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας

Το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ) είναι ο σημαντικότερος φορέας των Δημοσίων Επενδύσεων και έχει ως μια από τις κύριες ευθύνες του την κατάρτιση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) καθώς και την επίβλεψη της εκτέλεσης. Αν μάλιστα ληφθεί υπόψη ο όγκος του Δημόσιου Τομέα καθώς και η υψηλή συγκέντρωση επενδυτικής δύναμης στα χέρια του Κράτους, χαρακτηριστικά αναμφισβήτητα της λειτουργίας και διάρθρωσης της Ελληνικής Οικονομίας, τότε η αρμοδιότητα του ΥΠΕΘΟ για θέματα δημοσίων επενδύσεων γίνεται ακόμη μεγαλύτερη.

Στη δεκαετία του 1970 έγιναν διάφορες προσπάθειες εισαγωγής της μεθόδου στην Ελληνική διοίκηση οι οποίες περιορίζοντας όμως στα έργα που είχαν διεθνή χρηματοδότηση και το τότε Υπουργείο Συντονισμού είχε καλά επανδρωμένη μονάδα αξιολόγησης δημοσίων επενδύσεων. Επίσης, είχαν γίνει σοβαρές προσπάθειες συστηματοποίησης της αξιολόγησης των αναπτυξιακών έργων. Δυστυχώς, σήμερα δεν υπάρχει ούτε η λειτουργία ούτε η ικανότητα αξιολόγησης στο ΥΠΕΘΟ.

Επίσης, στα τέλη της δεκαετίας του 1970 έγινε μια σοβαρή προσπάθεια για εξορθολογισμό της κατανομής των δημοσίων πόρων. Η μέθοδος του Προϋπολογισμού Μηδενικής Βάσης (PMB) εμφανίστηκε για πρώτη φορά με τη μερική εφαρμογή της κατά την κατάθεση του Προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 1979, με σκοπό την ορθολογικότερη κατανομή των δημοσίων δαπανών, τον καλύτερο έλεγχο τους, την αύξηση της παραγωγικότητάς τους και με απώτερο στόχο την αποδοτική και οικονομικά αποτελεσματική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης

Μηδενική βάση σημαίνει πως καμία απολύτως δαπάνη δεν πρέπει να θεωρείται σαν δεδομένη, αλλά όλες ανεξαιρέτα τίθενται υπό έλεγχο από άποψη αναγκαιότητας και σκοπιμότητας. Με άλλα λόγια αυτό σημαίνει εκ των προτέρων εξέταση του έργου και του αντικειμενικού σκοπού που υπηρετείται με τη δαπάνη και των μέσων που επελέγησαν για το σκοπό αυτό. Με τη μέθοδο της μηδενικής βάσης πολλές δαπάνες που θεωρούνται αρχικά αναγκαίες ή ανελαστικές, μπορεί να αποδειχθεί ότι δεν έχουν τις ιδιότητες αυτές. Από την άλλη πλευρά βέβαια μηδενική βάση δε σημαίνει τον αυτόματο μηδενισμό του τρέχοντος επιπέδου δραστηριότητας ενός φορέα, αντίθετα, όλες οι δραστηριότητες πρέπει να αναθεωρηθούν από την αρχή για να διαπιστωθεί αν είναι σκόπιμο να καταργηθούν, ή να μειωθούν, ή να παραμείνουν στο αυτό επίπεδο, ή ακόμα και να αυξηθούν. Η τελευταία αυτή περίπτωση όμως προϋποθέτει την ορθή ανάλυση και την αξιολόγηση της σχέσης κοινωνικού οφέλους και κόστους.

Το πρόγραμμα του Προϋπολογισμού μηδενικής βάσης εφαρμόστηκε από τη Γραμματεία του Συμβουλίου Αξιολόγησης Προϋπολογισμών δημοσίου τομέα, με τη βοήθεια αμερικανικού ομίλου συμβούλων οργάνωσης και διοίκησης, και εντάχθηκε στις δραστηριότητες του προγράμματος «Βελτιώσεως της οργάνωσης και διοίκησης του Δημοσίου Τομέα» του ΟΟΣΑ και είχε χαρακτηριστεί τότε επίσημα σαν «μία από τις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις του Δημοσίου Τομέα που έγιναν στην Ευρώπη» (Ρωμανάκης, 2002).

Η μέθοδος του PMB αποτέλεσε για τη χώρα μας μία καινοτομία και απέβλεπε στην απόκτηση ενός οργάνου ελέγχου που θα επέτρεπε την υλοποίηση των προγραμματικού προϋπολογισμού κατά τον καλύτερο τρόπο επειδή εδίδετο η δυνατότητα αξιολόγησης των μέσων και ιεράρχησης των σκοπών με μία αυστηρή και ορθολογική μεθοδολογία. Η προσπάθεια, αυτή όμως εγκαταλείφθηκε αφού η νέα κυβέρνηση μετά το 1981 δεν έδωσε συνέχεια στην εφαρμογή της μεθόδου.

Η μερική εφαρμογή της αξιολόγησης των δαπανών από το ΥΠΕΘΟ έχει διάφορες αιτίες που έχουν εν μέρει σχέση με το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Το ΠΔΕ είναι νομικό-διοικητικό πλαίσιο, στο οποίο εντάσσονται όλα τα έργα και οι μελέτες του Δημοσίου Τομέα με την στενή έννοια, τα οποία εγκρίνονται από τον Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και την αρμόδια Κυβερνητική επιτροπή. Ιδιαίτεροι περιορισμοί στην έκταση των Προγράμματος και στο είδος των επενδύσεων που καλύπτει δεν υπάρχουν, αφού οποιαδήποτε μελέτη και έρευνα είναι καταρχήν δυνατό να ενταχθεί στο Πρόγραμμα. Οι κυριότεροι φορείς του ΠΔΕ είναι εκτός από το ΥΠΕΘΟ, τα διάφορα υπουργεία. Βέβαια οι κρατικοί φορείς δεν εκτελούν οι ίδιοι άμεσα το επενδυτικό έργο, αλλά η συμβολή τους έγκειται στην προετοιμασία των επενδυτικών σχεδίων, στην επιλογή των ιδιωτών κατασκευαστών, στην επίβλεψη της εκτέλεσης, και στην παραλαβή τους.

Υπάρχουν σημαντικές αντικειμενικές δυσκολίες προκειμένου η μέθοδος να εφαρμόζεται καθολικά και ουσιαστικά από όλους τους αναπτυξιακούς φορείς της χώρας, όπως οι ΔΕΚΟ, οι ΟΤΑ και τα Νομαρχιακά Συμβούλια. Ένας από τους λόγους της πολύ περιορισμένης εφαρμογής της μεθόδου είναι η έλλειψη του κατάλληλου μηχανισμού και της ανάλογης οργάνωσης, σε

συνδυασμό μάλιστα με την έλλειψη ειδικευμένων στελεχών. Το πρόβλημα αυτό παρουσιάζεται και στους υπόλοιπους φορείς του ΠΔΕ. Είναι γεγονός ότι το ΥΠΕΘΟ δεν έχει υπηρεσίες κατάλληλα εφοδιασμένες, με στελέχη τα οποία να ασχολούνται με την αξιολόγηση των επενδύσεων. Μάλιστα τα γραφεία προγραμματισμού και μελετών όπου υπάρχουν, δεν έχουν ως κύρια αποστολή τους την αξιολόγηση, ούτε έχουν προσωπικό επαρκές και ειδικευμένο γι' αυτήν την εργασία. Χαρακτηριστική είναι για το ΥΠΕΘΟ η κατάργηση της διεύθυνσης αξιολόγησης, η οποία παλαιότερα λειτουργούσε.

Σημαντική, επίσης, αδυναμία είναι η περιορισμένη γνώση, αν όχι η άγνοια, των προηγμένων μεθόδων αξιολόγησης στη δημόσια διοίκηση. Ελάχιστα είναι τα στελέχη της διοίκησης τα οποία έχουν εξοικειωθεί με την έννοια (και ακόμη λιγότερα με την εφαρμογή) των μεθόδων αξιολόγησης. Οι μόνες δραστηριότητες που έγιναν ή γίνονται για αξιολόγηση αφορούν τα Α' και Β' ΚΠΣ και τις αναλαμβάνουν εταιρίες συμβούλων του ιδιωτικού τομέα.

Υπάρχουν διάφορες αδυναμίες που παρεμποδίζουν την εφαρμογή της μεθόδου στο ΥΠΕΘΟ. Η σημαντικότερη είναι η γενικά χαρακτηριζόμενη ως ανεπαρκής λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Όπως έγινε σαφές από τα παραπάνω, η μέθοδος έχει αυξημένες απαιτήσεις σε στοιχεία και εκτιμήσεις και αυτό είναι φυσικό αφού προσπαθεί να μετρήσει και να λάβει υπόψη της όλες τις επιπτώσεις μιας επένδυσης, άμεσες και έμμεσες, πρωτογενής και δευτερογενής, υλικές και άυλες. Οι θεωρητικές και πρακτικές δυσκολίες των μετρήσεων αναμφισβήτητα συνεπάγονται κόστος, αλλά αυτό δεν αποτελεί δικαιολογία, αφού στην περίπτωση που οι επιπτώσεις αυτές δεν λαμβάνονται υπόψη, η αξιολόγηση ενδέχεται να μην είναι αξιόπιστη και να οδηγείται η χώρα σε αποφάσεις που το κόστος τους να είναι πολλαπλάσιο του κόστους των μετρήσεων.

Όμως, πρέπει να επισημανθεί ότι δεν είναι μόνο το πλαίσιο αξιολόγησης προβληματικό, αλλά και το συνολικό πλαίσιο παρακολούθησης. Είναι συχνότατη, αν όχι καθολική, η υπέρβαση κόστους και χρόνου κατασκευής με αποτέλεσμα η ex post απόδοση να είναι εξαιρετικά χαμηλότερη από την οποιαδήποτε ex ante εκτίμηση. Ένας από τους λόγους του προβλήματος είναι η ακολουθούμενη πολλές φορές πρακτική της ένταξης έργων στο ΠΔΕ και έναρξης χωρίς εξασφαλισμένη χρηματοδότηση.

Βεβαίως, όταν στο ΥΠΕΘΟ δεν υπάρχει μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης της υλοποίησης των αναπτυξιακών έργων σε εθνικό επίπεδο, είναι μάλλον ουτοπικό να αναμένει κανείς μηχανισμός αξιολόγησης και παρακολούθησης από κατώτερα σε τάξη υπουργεία, όπως το ΥΠΕΧΩΔΕ, το Γεωργίας, το Ανάπτυξης, κλπ. Μάλλον, εξαιτίας αυτών των αδυναμιών έχουν επιβληθεί αυστηροί κανόνες για την υλοποίηση του Γ' ΚΠΣ από την ΕΕ.

Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Νομαρχιακά Συμβούλια

Με βάση το Ν.1235/82 περί «Άσκησης της Κυβερνητικής Πολιτικής και καθιέρωση της Λαϊκής εκπροσώπησης στους νομούς» τα Νομαρχιακά Συμβούλια όχι μόνο καταρτίζουν και εκτελούν τα νομαρχιακά προγράμματα επενδύσεων, αλλά έχουν και αρμοδιότητα να προτείνουν την ένταξη στα προγράμματα, περιφερειακής ή εθνικής κλίμακας, έργων άλλων φορέων. Είδαμε παραπάνω ότι ένας από τους τομείς τον ΠΔΕ είναι και τα Νομαρχιακά έργα. Ουσιαστικά βέβαια δεν αποτελούν έναν τομέα κατά αντικείμενο όπως οι υπόλοιποι, αλλά μια κατηγορία έργων, τα οποία κοινό χαρακτηριστικό έχουν το μικρό σχετικά μέγεθος καθώς και το είδος του πραγματικού φορέα επιλογής και εκτέλεσης τους, που είναι τα Νομαρχιακά Συμβούλια. Οι Οργανισμοί Τοπικής

Αυτοδιοίκησης, αν και αποτελούν μέρος του Κρατικού μηχανισμού, και κινούνται μέσα στα πλαίσια της κεντρικής κρατικής πολιτικής, χαρακτηρίζονται από αυτοτέλεια στα πλαίσια βέβαια των αρμοδιοτήτων τους. Οι ΟΤΑ χαρακτηρίζονται γενικά από έλλειψη πρωτοβουλιών εξαιτίας της ανεπαρκούς υποδομής που τους χαρακτηρίζει και της έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού.

Ούτε οι Νομαρχίες, ούτε και οι ΟΤΑ εφαρμόζουν επαρκώς μεθόδους Αξιολόγησης και Παρακολούθησης της υλοποίησης στα πλαίσια της επιλογής των έργων προς εκτέλεση. Οι κυριότεροι λόγοι είναι η έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού και αρμόδιων υπηρεσιών σε θέματα αξιολόγησης, η έλλειψη στοιχείων και εθνικών παραμέτρων. Αν μάλιστα λάβουμε υπόψη μας ότι οι φορείς αυτοί αναλαμβάνουν να διεκπεραιώσουν κυρίως μικρά έργα, τότε ακόμη κι αν υπήρχε το κατάλληλο προσωπικό, το κόστος συλλογής των πληροφοριών και του υπολογισμού των απαραίτητων δεικτών θα ήταν απαγορευτικό.

Παρόλα αυτά η γνώση των μεθόδων αξιολόγησης υπάρχει στη χώρα αλλά δε χρησιμοποιείται. Για παράδειγμα, υπάρχει γνώση των μεθόδων και τεχνικών αξιολόγησης έργων για περιφερειακό και χωροταξικό σχεδιασμό.

Επενδύσεις του Αναπτυξιακού Νόμου και του Ελληνικού Κέντρου Επενδύσεων

Τα έργα τα οποία υποβάλλονται στον αναπτυξιακό νόμο (π.χ. τον Ν. 2601/98) υποβάλλονται σε μια διαδικασία επιλογής με μια σειρά κριτηρίων του τύπου 'check -list' και μοριοδότηση. Αν και η διαδικασία αυτή επιλογής έχει κάποια αντικειμενικότητα, όμως η διαδικασία αυτή δε συνιστά αξιολόγηση με την ακριβή έννοια του όρου, διότι δεν ποσοτικοποιείται η συμβολή του έργου/των έργων στην ανάπτυξη και την κοινωνική ευημερία.

Το Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων (ΕΛΚΕ) ιδρύθηκε το 1996 με το Ν. 2370/96 ως Ανώνυμη Εταιρία Δημοσίου Συμφέροντος υπό την εποπτεία του ΥΠΕΘΟ και με χρηματοδότηση από τον Ελληνικό προϋπολογισμό και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το ΕΛΚΕ έχει στόχο την αποτελεσματική προσέλκυση και υποστήριξη των άμεσων επενδύσεων στη χώρα καθώς και την υποβοήθηση της ανάπτυξης συνεργασιών των Ελληνικών επιχειρήσεων με διεθνείς οργανισμούς και επιχειρήσεις (one-stop-shop).

Ελληνικές και ξένες εταιρίες ή κοινοπραξίες υποβάλλουν επενδυτικά σχέδια στο ΕΛΚΕ για υπαγωγή στον Αναπτυξιακό Νόμο 2601/98. Το ΕΛΚΕ γνωμοδοτεί για τη σκοπιμότητα του υποβαλλόμενου επενδυτικού σχεδίου στην αρμόδια αποφασιστική Επιτροπή του ΥΠΕΘΟ.

Η αξιολόγηση της σκοπιμότητας του επενδυτικού σχεδίου από το ΕΛΚΕ χρησιμοποιεί ελάχιστα από τα εργαλεία της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους με έμφαση κυρίως στη χρηματοοικονομική βιωσιμότητα του επενδυτικού σχεδίου. Συμπεραίνεται ότι δεν εξετάζεται αν είναι σκόπιμη η επιχορήγηση της ιδιωτικής επένδυσης από το κράτος και κατά πόσο θα γινόταν ή όχι η επένδυση χωρίς τη στήριξη αυτή (βλέπε Δρέλλας, 2001).

Η εφαρμογή της μεθόδου από την ΕΤΒΑ και τις ΔΕΚΟ

Η ΕΤΒΑ είχε από πολύ νωρίς αρχίσει να εφαρμόζει τη μέθοδο αξιολόγησης έργων και είχε μάλιστα χορηγήσει την έκδοση εγχειριδίου στα Ελληνικά (Θεοφανίδης, 1983). Όμως σταδιακά εγκατέλειψε την εφαρμογή της μεθόδου.

Οι επενδύσεις των ΔΕΚΟ καλύπτονται στον Προϋπολογισμό συνολικά με τον τίτλο «παράλληλες επενδύσεις» και υπάγονται και αυτές στο σύστημα των δημόσιων επιχειρήσεων. Οι επενδύσεις αυτές αν και είναι έξω από το ΠΔΕ υπάγονται μερικώς στις ρυθμίσεις της νομοθεσίας για τις δημόσιες επιχειρήσεις κυρίως σε ότι αφορά τη μελέτη και την εκτέλεσή τους. Εκεί που υπάρχει διαφορετικό καθεστώς είναι στα κριτήρια και στις μεθόδους αξιολόγησης και επιλογής. Οι Δημόσιες επιχειρήσεις, στην περίπτωση αυτή η ΕΤΒΑ, αν και κατευθύνεται από την κρατική πολιτική, δεν είναι υποχρεωμένη να εφαρμόζει τα κρατικά κριτήρια και τις προτεραιότητες. Έτσι η ΕΤΒΑ ακολουθεί, δικά της κριτήρια, μεθόδους και διαδικασίες κατά την επενδυτική της δραστηριότητα. Τα κριτήρια αυτά είναι κυρίως ιδιωτικοοικονομικά και όχι κοινωνικοοικονομικά με κύριο γνώμονα την κάλυψη της ανικανοποίητης ζήτησης. Όμως, δεν είναι σαφές αν και πως εισάγεται στη διαδικασία επιλογής ο στόχος της βιομηχανικής ανάπτυξης της χώρας, ο οποίος άλλωστε αποτελεί το λόγο υπάρξεως της Τράπεζας.

Η εφαρμογή της μεθόδου στην έρευνα

Ορισμένες πολύ ενδιαφέρουσες εφαρμογές της μεθόδου Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους έχουν γίνει στην Ελλάδα από ερευνητές Πανεπιστημιακούς. Οι έρευνες αυτές αποδεικνύουν ότι η εφαρμογή της μεθόδου είναι εφικτή και σκόπιμη για τη χώρα και δίδει ουσιαστικές απαντήσεις σε καίρια ερωτήματα επενδυτικής πολιτικής και προτεραιότητας των δημοσίων δαπανών.

Μια παλαιότερη εφαρμογή έγινε για την αξιολόγηση των αρδευτικών έργων της Δυτικής Κρήτης υπό συνθήκες αβεβαιότητας με την εισαγωγή συμμετρικού τετραγωνικού προγραμματισμού (Mergos, 1987).

Μια επίσης ενδιαφέρουσα εφαρμογή είναι στην τριτοβάθμια εκπαίδευση (Τσαμαδιάς, 2000). Ειδικότερα εξετάζεται από την έρευνα αυτή από την άποψη του εθνικού συμφέροντος και της κοινωνικής ευημερίας η σκοπιμότητα επενδύσεων στην τριτοβάθμια τεχνολογική εκπαίδευση (ΤΕΙ) (Tsamadias, 2002). Η μεθοδολογία που ακολουθείται βασίζεται στη θεωρία του ανθρώπινου κεφαλαίου και αποδεικνύεται ότι είναι σκόπιμη κοινωνικά η επένδυση δημοσίων πόρων στην τεχνολογική εκπαίδευση. Ταυτόχρονα, είναι ενδιαφέροντα τα συμπεράσματα άλλων μελετών για την σκοπιμότητα της τριτοβάθμιας τεχνολογικής εκπαίδευσης κατά κατεύθυνση σπουδών (Τσαμαδιάς, 2001 και 2001α).

Άλλες εφαρμογές της μεθόδου αφορούν τη Γέφυρα Ρίου Αντιρρίου οι οποίες επίσης αποδεικνύουν ότι η μέθοδος μπορεί να δώσει ικανοποιητικά αποτελέσματα και να διαφωτίσει τις διάφορες πτυχές καθορισμού προτεραιοτήτων στην πολιτική δημοσίων επενδύσεων (Diamandis and Kouretas, 1998, Diamandis et al, 1993, Diamandis et al, 1997).

Συμπεράσματα

Από τα παραπάνω προκύπτει το γεγονός ότι η μέθοδος της αξιολόγησης δεν εφαρμόζεται στη χώρα μας ικανοποιητικά. Η αξιολόγηση των έργων είναι συνήθως υποτυπώδης και υποκειμενική. Είναι υποτυπώδης αφού τις περισσότερες φορές γίνεται μία απλή καταγραφή ή έστω περιγραφή των ωφελειών, με ποιοτικά στοιχεία, και υποκειμενική αφού για την μέτρηση των επιπτώσεων ενός έργου χρησιμοποιούνται όχι ποσοτικοί δείκτες, αλλά υποκειμενικές κρίσεις των αρμοδίων οργάνων τα οποία δεν επιτρέπουν σύγκριση μεταξύ έργων. Δηλαδή, οι κρίσεις των υπηρεσιών για τη σημαντικότητα των έργων λ.χ. η απασχόληση που θα προκύψει ή η ανακατανομή των εισοδήματος, είναι υποκειμενική και γίνεται με βάση τις γνώσεις τους και την εμπειρία τους. Αλλά

και όταν η αξιολόγηση ενός έργου ανατίθεται σε ιδιώτες ή σε Πανεπιστήμια, και πάλι προκύπτουν αμφιβολίες, ως προς την αξιοπιστία των στοιχείων κόστους και οφέλους, τη χρήση αξιόπιστων τεχνικών και γενικά ως προς το τελικό αποτέλεσμα της αξιολόγησης. Εξάιρεση στον παραπάνω κανόνα αποτελούν μόνο κάποιες πολύ σημαντικές περιπτώσεις επενδύσεων, στην χρηματοδότηση των οποίων συμμετέχουν ξένοι χρηματοδοτικοί οργανισμοί, στις οποίες γίνεται ορθολογικότερη αξιολόγηση με γενικά ποσοτικά κριτήρια.

Τα Σύγχρονα Ζητήματα

Ποια είναι όμως τα σύγχρονα ζητήματα τα οποία διαμορφώνουν την εξέλιξη της μεθόδου Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους στη δεκαετία που ήδη άρχισε; Οι δεκαετίες του 1980 και 1990 έφεραν μεγάλες αλλαγές στην αντίληψη για το ρόλο του κράτους. Αντί σήμερα οι κυβερνήσεις και οι πολίτες να ερωτούν αν ένα έργο ή μια πολιτική δημιουργεί καθαρά κοινωνικά οφέλη, η συνήθης ερώτηση είναι εάν υπάρχει κάποιος ιδιαίτερος λόγος για τη δημόσια παροχή του συγκεκριμένου αγαθού ή υπηρεσίας. Το δεύτερο ερώτημα που συνήθως τίθεται, επίσης, αφορά τη δημοσιονομική επίπτωση του έργου ή της πολιτικής. Το τρίτο ζήτημα είναι ότι η αξιολόγηση, ως επιστημονικός κλάδος, έχει ενηλικιωθεί αρκετά και έχει επεκταθεί σε πολύ ευρύτερους από τη στενή αξιολόγηση ενός έργου χώρους, την οποία γνωρίζαμε παλαιότερα. Στη συνέχεια συζητούνται σύντομα αυτά τα τρία ζητήματα.

Δημόσιος ή ιδιωτικός τομέας

Η παραδοσιακή Ανάλυση Κόστους – Οφέλους (η LMST μεθοδολογία) ερωτά εάν το αξιολογούμενο έργο έχει ένα καθαρό όφελος για την κοινωνία. Αυτή είναι μια ενδιαφέρουσα ερώτηση αλλά δεν απαντά αν το έργο θα πρέπει να είναι στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα. Αυτό το ζήτημα μπορεί να ήταν δευτερευούσης σημασίας τριάντα χρόνια πριν, αλλά σήμερα σε όλο τον κόσμο αναθεωρούνται τα όρια μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Επομένως, η ‘χωρίς το έργο’ κατάσταση, που είναι απαραίτητη για την εκτίμηση των ωφελειών με τη μεθοδολογία της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους, θα πρέπει να περιλαμβάνει όχι μόνο αν δεν γίνει το έργο, αλλά και το αν το έργο γίνει από τον ιδιωτικό τομέα. Μόνο τότε η εμπλοκή του δημοσίου έναντι του ιδιωτικού τομέα είναι δικαιολογημένη για το συγκεκριμένο έργο.

Η διαφοροποίηση αυτή στην ‘χωρίς το έργο’ κατάσταση δεν ήταν απαραίτητη παλαιότερα, όμως σήμερα οδηγεί σε σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τις αποφάσεις για την εμπλοκή του δημοσίου.

Η λογική της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους με βάση τη νέα αυτή θεώρηση για το ρόλο του κράτους συνοψίζεται στις εξής αρχές (Boardman et al, 2001):

(α) Εάν η αγορά λειτουργεί χωρίς κυβερνητική παρέμβαση και υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν την αποτυχία της αγοράς, θα πρέπει η αξιολόγηση να απαντά στο ερώτημα εάν τα οφέλη από την αξιολογούμενη κυβερνητική παρέμβαση υπερβαίνουν το κόστος του προγράμματος.

(β) Εάν το κράτος έχει παρέμβει στη λειτουργία μιας αγοράς και υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν αποτυχία του κράτους, θα πρέπει η αξιολόγηση να απαντά στο ερώτημα εάν (i) τα οφέλη από την κατάργηση της παρέμβασης υπερβαίνουν το κόστος της κατάργησης είτε (ii) εάν

τα οφέλη από την αντικατάσταση της υφιστάμενης παρέμβασης με μια άλλη είναι μεγαλύτερα από το κόστος της αντικατάστασης.

Η δημοσιονομική επίπτωση της παρέμβασης ή του έργου

Πολλές φορές η ύπαρξη εξωτερικών οικονομιών και αποτυχιών της αγοράς πιθανόν να δικαιολογεί κρατική παρέμβαση, όμως αυτό δε σημαίνει ότι η παρέμβαση αυτή είναι αναγκαία. Υπάρχουν περιπτώσεις όπου μπορεί το κόστος της παρέμβασης να είναι μεγάλο και να είναι προτιμότερη η λύση του ιδιωτικού τομέα με τις απαραίτητες διοικητικές ρυθμίσεις, φόρους ή επιδοτήσεις. Ακόμη, υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι δημοσιονομικές δυνατότητες δεν επιτρέπουν επέκταση του επενδυτικού προγράμματος και επομένως είναι αναγκαία η επανεξέταση εναλλακτικών λύσεων.

Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω είναι πλέον συνήθης πρακτική οι χώρες να αναλαμβάνουν τακτικά μια Επισκόπηση Δημοσίων Δαπανών (Public Expenditure Review) πριν προχωρήσουν σε αξιολόγηση συγκεκριμένων έργων ή προγραμμάτων. Τα οφέλη μιας τέτοιας επισκόπησης είναι πολλά. Ιδιαίτερα μεγάλη είναι η βελτίωση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων και η προσφυγή σε πρόσθετη χρηματοδότηση (εξωτερική ή ιδιωτική) όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο. Ακόμη μεγαλύτερη είναι η διαφάνεια την οποία επιβάλλει η επισκόπηση στις δημόσιες δαπάνες και στη χρηματοδότηση του δημόσιου προϋπολογισμού.

Η αξιολόγηση ως νέος κλάδος

Η αξιολόγηση σήμερα έχει αναπτυχθεί ως ιδιαίτερος κλάδος με δικά του επιστημονικά περιοδικά όπως για παράδειγμα το 'Impact Assessment and Project Appraisal' άλλα και έντονη χρήση και παρουσία σε καθιερωμένα γενικά και ειδικά περιοδικά. Η αξιολόγηση ως κλάδος παρουσιάζει μια επέκταση πολύ πέρα από τα όρια της Ανάλυσης Κόστους – Οφέλους των περασμένων δεκαετιών. Σύμφωνα με πολύ γνωστό οικονομολόγο, η κατάσταση σήμερα στον ευρύτερο χώρο της αξιολόγησης δίδει την εικόνα μιας στείρας δογματικής αντιπαράθεσης στο κέντρο και μιας γόνιμης ζωτικότητας στην περιφέρεια των πρακτικών εφαρμογών. Ειδικότερα, μεγάλη δραστηριότητα παρουσιάζει ο χώρος αξιολόγησης των δραστηριοτήτων του Κράτους (Public Sector Performance).

Αναμφίβολα, η στενή σχέση μεταξύ θεωρίας και πρακτικής είναι απαραίτητη για κάθε επαγγελματική απασχόληση. Αυτή η σχέση μεταξύ θεωρίας και πρακτικής δεν είναι ιδιαίτερα θεμελιωμένη στην περίπτωση της αξιολόγησης. Η αξιολόγηση έχει προχωρήσει πάρα πολύ και επιζητά την αλήθεια από τα δεδομένα, ώστε να μειώσει το κόστος των εσφαλμένων αποφάσεων που προκύπτουν από δογματικές αντιλήψεις. Όμως, η αξιολόγηση χρειάζεται θεωρητική θεμελίωση στην οικονομική θεωρία.

Στο ανώτερο επίπεδο, η αξιολόγηση μπορεί και πρέπει να παρέχει μέτρα απόδοσης του κράτους (public performance indicators) ως προς την αποτελεσματικότητα των δημοσίων λειτουργιών και των δημοσίων δαπανών. Με τον τρόπο αυτό τα αποτελέσματα της αξιολόγησης ενημερώνουν τους δημόσιους λειτουργούς και αποτελούν ένα σημαντικό τμήμα της ορθής διακυβέρνησης της οικονομίας και της κοινωνίας.

Στο χαμηλότερο επίπεδο, η αξιολόγηση είναι μέρος της οργανωτικής δομής όπου οι εντολοδόχοι (οι εργαζόμενοι, οι προμηθευτές, κλπ) καθώς και οι εντολείς επιδιώκουν να επιτύχουν ιδιωτικούς ή δημόσιους στόχους. Και στο σημείο αυτό η αξιολόγηση συμβάλλει στη διαμόρφωση ενός λειτουργικού συστήματος κινήτρων, ταυτίζοντας τις προτιμήσεις των εντολοδόχων με τους ευρύτερους κοινωνικούς στόχους και ενθαρρύνοντας την οργανωτική μάθηση.

Επομένως, η οικονομική θεωρία μπορεί να δια φωτίσει το ρόλο της αξιολόγησης στην οικονομία και την κοινωνία. Ειδικότερα, οι οικονομικές έννοιες μπορούν να είναι ιδιαίτερα χρήσιμες στο σχεδιασμό και τη διοίκηση των δραστηριοτήτων αξιολόγησης. Τέλος, τα οικονομικά και η αξιολόγηση μπορούν να έχουν σημαντικές συνέργειες και να αυξήσουν τη συμβολή τους στην κοινωνία.

Συμπέρασμα - Προτάσεις

Η χώρα μας ευρίσκεται σήμερα και μέχρι το 2006 στη φάση απορρόφησης και αξιοποίησης ενός εξαιρετικά μεγάλου ποσού πόρων που απολαμβάνει από τα Κοινοτικά Ταμεία της ΕΕ. Οι προτάσεις έργων από τους διάφορους φορείς, τόσο δημόσιους όσο και ιδιωτικούς είναι αναρίθμητες και οι διαδικασίες και μηχανισμοί αξιολόγησης δυστυχώς ανύπαρκτοι ή *ad hoc*.

Η διαδικασία αξιολόγησης, γνωστή από το παρελθόν ως Κοινωνική Ανάλυση Κόστους Οφέλους, ή απλά Ανάλυση Κόστους Οφέλους, έχει εξελιχθεί σήμερα σε ένα ολόκληρο κλάδο. Αν και στην εφαρμογή της αξιολόγησης δαπανών και πολιτικών γίνεται επιλεκτική εφαρμογή των στοιχείων της μεθόδου, η σημασία και η επίδραση της μεθόδου στην ορθή επιλογή επενδυτικών έργων και πολιτικών παγκοσμίως είναι τεράστια. Είναι πράγματι γεγονός ότι έχουν εγκαταλειφθεί η στάθμιση των εισοδηματικών ροών, ακόμη και ο περίπλοκος υπολογισμός των σκιωδών τιμών, και σήμερα δίδεται έμφαση στη βιωσιμότητα και το σχεδιασμό του έργου ώστε να είναι εφικτή και εξασφαλισμένη η επιτυχία του, ώστε πράγματι η *ex post* να έχει την *ex ante* προβλεπόμενη απόδοση.

Η μέθοδος ΑΚΟ όχι μόνο δεν έχει εγκαταλειφθεί, αλλά η χρήση της έχει επεκταθεί σε νέους χώρους και με νέες τεχνικές αντιμετωπίζοντας σύγχρονα ζητήματα. Η μέθοδος αρχίζει να χρησιμοποιείται με συγκεκριμένες προδιαγραφές για την αξιολόγηση των δαπανών σε πάρα πολλές χώρες, ιδιαίτερα στις αναπτυγμένες χώρες.

Η πορεία της μεθόδου σήμερα είναι έντονα διευρυνόμενη και έχει διαμορφωθεί ένας νέος κλάδος, ο κλάδος της αξιολόγησης με δικά του επιστημονικά περιοδικά. Όμως, είναι γεγονός ότι ο κλάδος στερείται γόνιμης θεωρητικής θεμελίωσης επειδή χρειάζεται εκτός από τα οικονομικά τη συμβολή και από άλλες επιστήμες. Φαίνεται ότι η στεία δογματική αντιπαράθεση στο κέντρο θα υποχωρήσει, δίνοντας τη θέση της σε θεωρητικές γενικεύσεις που θα προκύψουν από τις παρά πολλές εφαρμογές στην πράξη.

Η Ελληνική εμπειρία είναι περιορισμένη. Μια σοβαρή προσπάθεια έγινε στη δεκαετία του 1970, που συνεχίστηκε μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Όμως, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η μέθοδος αξιολόγησης ουσιαστικά εγκαταλείφθηκε και σήμερα ελάχιστα χρησιμοποιείται. Ούτε έγιναν προσπάθειες για τη δημιουργία δομών παρακολούθησης της υλοποίησης των έργων και αντιμετώπισης των υπερβάσεων κόστους και χρόνου κατασκευής.

Η επιλογή των περισσότερων έργων γίνεται με διαδικασίες συνοπτικές και υποκειμενικές με βάση ένα Τεχνικό Δελτίο το οποίο περιέχει μόνο ποιοτικές πληροφορίες για τα οφέλη. Σε ελάχιστα έργα γίνεται προσπάθεια ποσοτικοποίησης των ωφελειών, ίσως μόνο σε εκείνα όπου υπάρχει χρηματοδότηση από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα του εξωτερικού ή γίνεται προσπάθεια εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα με ιδιωτική χρηματοδότηση.

Στο επίπεδο των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Περιφερειών, στο οποίο γίνεται η επιλογή ενός εξαιρετικά μεγάλου αριθμού έργων, η μέθοδος κυριολεκτικά είναι άγνωστη με ελάχιστες φωτεινές εξαιρέσεις.

Η χώρα μας είναι ανάγκη να αναπτύξει ένα μηχανισμό αξιολόγησης και επιλογής έργων με κριτήριο τη συμβολή τους στην οικονομική και κοινωνική ευημερία. Η αντικειμενικότητα, η διαφάνεια και η αξιοπιστία αυτού του μηχανισμού είναι απαραίτητα στοιχεία, ώστε να εξασφαλίσουν την υποστήριξη του πληθυσμού για τις επιλογές που γίνονται. Χωρίς ένα μηχανισμό αξιολόγησης οι επιλογές θα βασίζονται σε δογματικές αντιλήψεις, υποκειμενικές προτεραιότητες και πολιτικές διαδικασίες αμφιβόλου νομιμοποίησης με δυσμενή αποτελέσματα για την οικονομική και κοινωνική ευημερία του πληθυσμού.

Για να γίνει όμως αυτό χρειάζεται να ιδρυθούν υπηρεσίες αξιολόγησης, να γίνει στελέχωση με ικανό και έμπειρο προσωπικό το οποίο θα επιμορφωθεί στις σύγχρονες μεθόδους αξιολόγησης. Επίσης, είναι αναγκαία η αναβάθμιση των συστημάτων πληροφόρησης, σε κεντρικό επίπεδο, με κοινή βάση διαθέσιμη σε όλους τους χρήστες περιφερειακά και τοπικά. Βεβαίως, όλα αυτά απαιτούν ένα θεσμικό πλαίσιο τόσο για την αξιολόγηση όσο και την επιλογή έργων και πολιτικών στα διάφορα επίπεδα.

Συνολικά, η εισαγωγή ενός μηχανισμού αξιολόγησης που χαρακτηρίζεται από αξιοπιστία, διαφάνεια και αντικειμενικότητα είναι εφικτή στη χώρα μας και θα συμβάλλει σημαντικά στη βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας του πληθυσμού.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

Βαβούρας, Ι. (1983) “Επιλογή μεθοδολογίας Κοινωνικής Ανάλυσης των Σχεδίων Επένδυσης”, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

Δρέλλας, Γ. (2001) “Διαδικασία αξιολόγησης επενδυτικών σχεδίων από το Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων”, *Φοιτητική Εργασία στα πλαίσια του μαθήματος Κοινωνικο-οικονομική Αξιολόγηση Επενδύσεων*, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Θεοφανίδης, Στ. (1983) “Εγχειρίδιο Αξιολόγησης Επενδυτικών Σχεδίων”, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

Κομίλης, Π. και Βαγωνής, Ν. (2000) “Εισαγωγή σε μεθόδους και τεχνικές αξιολόγησης στον περιφερειακό και χωροταξικό σχεδιασμό”, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

Μέργος, Γ. (2001) Κοινωνικοοικονομική Αξιολόγηση Επενδύσεων Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα.

Μπίτσικας, Γ.Ι. (1986) Κοινωνική αξιολόγηση σχεδίων δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα”, ΚΕΠΕ, Αθήνα.

Τσαμαδιάς, Κ. (2000) “Η Αποδοτικότητα των Επενδύσεων στην Τριτοβάθμια Τεχνολογική Εκπαίδευση”, *Αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο*, Αθήνα.

Τσαμαδιάς, Κ. (2001) “Η Αποδοτικότητα των Ιδιωτικών Επενδύσεων στην Τριτοβάθμια Τεχνολογική Εκπαίδευση κατά Κατεύθυνση Σπουδών”, *Σπουδαί, Τομ. 51, Τευχ. 3-4, σελ. 90-113*.

Τσαμαδιάς, Κ. (2001α) “Η Αποδοτικότητα των Κοινωνικών Επενδύσεων στην Τριτοβάθμια Τεχνολογική Εκπαίδευση κατά Κατεύθυνση Σπουδών”, *Μαθηματική Επιθεώρηση, Επιστημονική Έκδοση Ελληνικής Μαθηματικής Εταιρίας, Τευχ.5, σελ.18-41*.

Ρωμανάκης, Ε. (2002) “Η εφαρμογή της μεθόδου ανάλυσης Κόστους – Οφέλους στην επιλογή αναπτυξιακών έργων στην Ελλάδα”, *Φοιτητική Εργασία στα πλαίσια του μαθήματος Κοινωνικοοικονομική Αξιολόγηση Επενδύσεων*, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Stiglitz, J. (1992) “Οικονομική τον Δημοσίου Τομέα”, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα

Ξενόγλωσση

Anas, A., Lee, K.S. and M. Murray (1996) “Infrastructure Bottleneck, Private Provision and Industrial Productivity: A Study of Indonesian and Thai Cities”, *The World Bank, Operations Evaluation Department, Infrastructure and Energy Division, Policy Research Working Paper no 1603*, May, 23 pages.

Boardman, Greenberg, Vining and Weimer (2001) Cost Benefit Analysis: Concepts and Practice, Prentice Hall.

Brent, R. J. (1996) Applied Cost Benefit Analysis, Edward Elgan, Cheltenham, UK.

Cohen, S.I. (1985) “A Cost-Benefit Analysis of Industrial Training” Economics of Education Review, 4(4): 327-339.

Dasgupta, A. and Pearce, D. W. (1978) Cost Benefit Analysis: Theory and Practice, Macmillan Student Editions, London.

Devarajan S., Squire, L. and S. Suthiwart-Narueput (1995) “Reviving Project Appraisal at the World Bank”, *The World Bank, Policy Research Department, Public Economics Division and Office of the Director, Policy Research Working Paper no 1496*, August, 29 pages.

Devarajan S., Squire, L. and S. Suthiwart-Narueput (1997) “Beyond Rate of Return: Reorienting Project Appraisal”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, no. 1, February, 35-46.

Diamandis, P. F. and Kouretas, G. (1996) “Extending traditional Cost Benefit Analysis for Intra-European Union Projects”, *The Journal of Energy and Development*, 17(1996): 277-290.

Diamandis, P. F. and Kouretas, G. (1998) “Estimation of the value of life saving under uncertainty emanating from transport infrastructure investment: A theoretical exposition with an application to the Rion-Antirion suspension bridge in Greece”, *The Annals of Regional Science*, 32(1998).

- Diamandis, P. F. et al (1993) “Changing a cost-benefit analysis result by including regional distribution effects: the Rion-Antirion suspension bridge in Greece”, *Project Appraisal, 1993*: 241-250.
- Diamandis, P. F. et al (1997) “Modelling the choice of mode and estimation of the value of travel time savings for the case of the Rion-Antirion suspension bridge in Greece”, *The Annals of Regional Science, 31(1997)*: 373-389.
- Dinwiddy, C. and Teal, F. (1996) Principles of Cost Benefit Analysis for Developing Countries, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dreze, J. and N. Stern (1987) “The Theory of Cost-Benefit Analysis”, in *Handbook of Public Economics*, Vol. II, edited by A.J. Auerbach and M. Feldstein, 909-989.
- European Commission (1997) “Manual for Financial and Economic Analysis of Development Projects”, European Commission, Luxemburg.
- Gittinger, J. P. (1982) Economic Analysis of Agricultural Projects 2nd edition. Published for the Economic Development Institute of the World Bank by Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Goppta, S. (1996) “The Analysis of Emerging Policy Issues in Development Finance”, *The World Bank, International Economics Department, International Finance Division, Policy Research Working Paper no 1589*, April, 23 pages.
- Gramlich, E. M. (1990) A Guide to Benefit Cost Analysis Prentice – Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Grindle, M.S. and Thomas, J.W. (1991) Public Choices and Policy Change, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Haarmeyer, D. and A. Mody (1997) “Private Capital in Water and Sanitation”, *Finance and Development*, March, 34-37.
- Hammer, J.S. (1997) “Economic Analysis for Health Projects”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, no. 1, February, 47-71.
- Hanley, N. and Spash, C. (1993) Cost-Benefit Analysis and the Environment, Edward Elgan, Cheltenham, UK.
- Harberger, A.C. (1997) “New Frontiers in Project Evaluation?” A Comment on Devarajan, Squire and Suthiwart-Narueput, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, no. 1, February, 73-79.
- Jenkins, G. P. (1997) “Project Analysis and the World Bank”, *American Economic Review*, May 1997, 87(2), pp. 38-48.
- Johansson, P. O. (1991) An Introduction to Modern Welfare Economics, Cambridge University Press, Cambridge.
- Karmokolias, Y. and J. van Lutsenburg Mass (1997) “The Business of Education: A Look at Kenya's Private Education Sector”, *The World Bank, International Finance Corporation, Discussion Paper no. 32*, 29 pages.

Kirkpatrick, C. and Weiss, J. (editors) (1996) “Cost Benefit Analysis and Project Appraisal in Developing Countries”, Edward Elgan, Cheltenham, UK.

Layard, R. (editor) (1974) Cost Benefit Analysis 2nd edition, Cambridge University Press, Cambridge.

Little, I. M. D. and Mirlees, J.A. (1974) Project Appraisal and Planning for Developing Countries, Basic Books, New York.

Mergos, G. (1987) “Evaluation of Irrigation Projects under Uncertainty: A Symmetric Quadratic Programming Approach” Water Resource Management, Vol. 1 (1987): 45-56.

Mergos, G. (1991) “Sustainability Issues and Technology Choice in Irrigation Investment” Water Resource Management, Vol. 5:243-250.

Overseas Development Administration (1990) Appraisal of Projects in Developing Countries: A guide for Economists, ODA, London.

Piccioto, R. (2000) Economics and Evaluation, Paper presented at the 5th Congress of the European Evaluation Society, Rome, 2000.

Prest, A.R. and Turvey, R (1964) “Cost Benefit Analysis: A Survey” *Economic Journal*, 75: 683-735.

Psacharopoulos, G. (1994) “Returns to Investment in Education: A Global Update” World Development, 22(9): 1325-1343.

Shantayanan, D. et al (1997) “Beyond Rate of Return: Reorienting Project Appraisal”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 12, no. 1, pp.35-46, February 1997.

Shaw, RP. and M. Ainsworth (editors) (1997) “Financing Health Services through User Fees and Insurance: Case Studies from Sub-Saharan Africa”, *World Bank Discussion Papers, Africa Technical Department Series*, no. 294,1-5.

Squire, L. (1988) “Project Evaluation in Theory and Practice”, in *Handbook of Development Economics*, Vol. II, edited by H. Chenery and T.N. Srinivasan, 1093-1137.

Squire, L. and van der Tack, H. (1975) Economic Analysis of Projects, A World Bank Research Publication, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Stokey, E and Zeckhauser, R. (1978) “A Primer for Policy Analysis”, Norton, New York.

Tsamadias, C. (2002) “The Returns of Investment in Tertiary Technological Education in Greece”, *Journal of Vocational Education and Training*, Vol. 54, No. 1, (in press).

United Nations (1971) Guidelines for Project Evaluation (by P. Dasgupta, A. Sen and S. Marglin) New York.

Ward, W. A. and Deren, B. J. (1991) The Economics of Project Analysis: A Practitioner’s Guide, World Bank, EDI Technical Materials, Washington D.C.

Winston, C. (1991) “Efficient Transportation Infrastructure Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 113-127.