



Δημόσιες επενδύσεις στην Κύπρο: μάχη με την αναποτελεσματικότητα και φερόμενη διαφθορά

Description

Leslie G. Manison*

Οι αποφάσεις σχετικά με την αξιολόγηση, την εκτίμηση κινδύνων και τις πιθανές συμφωνίες εταιρικής σχέσης με τον ιδιωτικό τομέα, καθώς και με τη διαχείριση έργων δημόσιων επενδύσεων, λαμβάνονται όλο και περισσότερο χωρίς να εξετάζεται επαρκώς η πιθανή οικονομική και περιβαλλοντική βιωσιμότητα των έργων αυτών, καθώς και η συμβολή τους στην ευημερία του πληθυσμού στο σύνολό του.

Μεταστροφές στη λήψη αποφάσεων

Η διολίσθηση αυτή οφείλεται σε μεγάλο βαθμό σε βαθιές αλλαγές στους φορείς που επηρεάζουν τη λήψη αποφάσεων για μεγάλα επενδυτικά έργα, ορισμένα από τα οποία χρηματοδοτούνται εν μέρει από την ΕΕ. Πριν από την διακυβέρνηση του Γλαύκου Κληρίδη από το 1988 έως το 1998, το πρώην Γραφείο Προγραμματισμού στην Κύπρο, σε συνεργασία με τη δημόσια αλλά ανεξάρτητη Τράπεζα Αναπτύξεως, ασκούσε σημαντική εξουσία και εμπειρογνωμοσύνη στην αξιολόγηση και χρηματοδότηση επενδυτικών σχεδίων, καθώς και στον καθορισμό της δομής των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στη διαμόρφωση και υλοποίηση επενδυτικών σχεδίων.

Ωστόσο, κατά τα χρόνια της διακυβέρνησης Κληρίδη, η εξουσία του προσωπικού του Γραφείου Προγραμματισμού μειώθηκε σταδιακά και μεταφέρθηκε στο Υπουργείο

Οικονομικών. Λίγα χρόνια αργότερα, αυτή η μεταφορά εξουσίας και η πολιτικοποίηση της λήψης αποφάσεων εντάθηκε επί κυβέρνησης Αναστασιάδη από το 2013 και μετά, όταν το Γραφείο Προγραμματισμού ενσωματώθηκε στο Υπουργείο Οικονομικών και μετονομάστηκε σε «Γενική Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων Συντονισμού και Ανάπτυξης».

Ως αποτέλεσμα, οι βασικές γνωμοδοτήσεις και οι τελικές αποφάσεις σχετικά με την αξιολόγηση, τη χρηματοδότηση και την ανάθεση μεγάλων έργων του δημόσιου τομέα λαμβάνονταν κυρίως από μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, μαζί με τους πολιτικούς και επιχειρηματικούς τους συνδέσμους. Ο ίδιος ο πρώην πρόεδρος της Δημοκρατίας, φαίνεται ότι απέκτησε μεγάλη επιρροή, καθώς φέρεται να ανέθεσε το έργο του Τερματικού στο Βασιλικό χωρίς διαγωνισμό σε μια εταιρεία που δεν είχε σχεδόν καμία εμπειρία στην κατασκευή τερματικών σταθμών υδροποιημένου φυσικού αερίου.

Επιπτώσεις

Κατά τα πρώτα χρόνια της πρώτης κυβέρνησης Αναστασιάδη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ασκούσε κριτική στην ολοένα και πιο ανεπαρκή διαχείριση και σχετικά χαμηλή απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ για επενδύσεις και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Πράγματι, το Μνημόνιο Συνεννόησης του Σεπτεμβρίου 2015 αναφέρει ότι, “οι [κυπριακές] αρχές θα διασφαλίσουν ότι η θεσμική επάρκεια για την εφαρμογή των τρεχόντων και μελλοντικών προγραμμάτων θα βελτιωθεί και ότι θα υπάρχουν κατάλληλοι ανθρώπινοι πόροι στις διαχειριστικές και εκτελεστικές αρχές”, και θα πρόσθετα “και θα χρησιμοποιούνται αποτελεσματικά”.

Η απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ παραμένει χαμηλή, και μέχρι τον Αύγουστο του 2024, τα εκταμιευθέντα κονδύλια από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ανέρχονταν σε €264 εκατομμύρια ή στο 21% του συνολικού ποσού των €1.2 δισεκατομμύρια που είναι διαθέσιμο στην Κύπρο για την περίοδο 2021-2026.

Ενώ η πολύ χαμηλή απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ είναι ανησυχητική, είναι η αποτυχία παραγωγικής χρήσης, τόσο των δημόσιων κονδυλίων όσο και των κονδυλίων της ΕΕ σε οικονομικά βιώσιμες και φιλικές προς το περιβάλλον επενδύσεις, που θα πρέπει να προβληματίσει περισσότερο τους Κύπριους φορείς χάραξης πολιτικής και τους φορολογούμενους. Έχει διατυπωθεί η άποψη ότι μπορεί να υπάρχουν ανησυχίες σχετικά με τις προτεραιότητες ορισμένων κυβερνητικών αξιωματούχων και εταίρων του ιδιωτικού τομέα κατά τη διαπραγμάτευση και την ανάθεση έργων. Ορισμένοι παρατηρητές ανησυχούν ότι η εστίαση μπορεί να είναι περισσότερο στα άμεσα οικονομικά οφέλη παρά στην ενδεδειγμένη αξιολόγηση των μακροπρόθεσμων επιπτώσεων

στην οικονομική ανάπτυξη και την περιβαλλοντική βιωσιμότητα. Μήπως αυτοί που λαμβάνουν τις αποφάσεις για την ανάθεση έργων, εξετάζουν σοβαρά αν ο επιτυχών ανάδοχος έχει την ικανότητα να ολοκληρώσει το έργο εγκαίρως και σύμφωνα με τις προδιαγραφές; Πράγματι, η απουσία μιας τέτοιας προσεκτικής αξιολόγησης φαίνεται να ήταν η κατάσταση ιδίως στα έργα του Βασιλικού και της Διαχείρισης Αποβλήτων.

Θεσμικές διαδικασίες

Οι θεσμικές διαδικασίες για την αξιολόγηση, την επιλογή, τη διαμόρφωση και την ανάθεση των δημοσίων έργων, παρέχουν ένα ευρύ πεδίο για την άσκηση πολιτικής επιρροής και διαφθοράς, καθώς και τη δυνατότητα για προσωπικό οικονομικό όφελος. Στο πλαίσιο αυτών των διαδικασιών, τα υπουργεία και οι οργανισμοί της κυβέρνησης προτείνουν αρχικά στους προϋπολογισμούς τους έργα που υποτίθεται ότι συνάδουν με την κυβερνητική πολιτική. Κατά την προετοιμασία των προτάσεων, ελάχιστη σημασία δίνεται στην πιθανή οικονομική βιωσιμότητα και τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις κάθε έργου, και το κύριο μέλημα είναι αν το κόστος του εντάσσεται στον προϋπολογισμό που έχει διατεθεί από το Υπουργείο Οικονομικών και αν υπάρχουν διαθέσιμα κονδύλια της ΕΕ για τη χρηματοδότησή του. Στη συνέχεια, χρησιμοποιούνται μελέτες κόστους-οφέλους και αναλύσεις κινδύνου για την ιεράρχηση των έργων.

Κάθε υπουργείο προετοιμάζει τα επιλεγμένα έργα, συχνά με προδιαγραφές που ενδεχομένως μεροληπτούν υπέρ ενός συγκεκριμένου εργολάβου, μερικές φορές του μελετητή του έργου, και προκηρύσσει διαγωνισμούς για την υποβολή προσφορών και την υλοποίηση αυτών των έργων. Ωστόσο, οι αποτυχόντες υποψήφιοι μπορούν να προσφύγουν κατά του πλειοδότη στην Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών καταβάλλοντας σχετικά χαμηλά τέλη και χωρίς να υποβάλλουν λεπτομερή και ρητή αιτιολογία για την προσφυγή. Επιπλέον, καθώς ο αριθμός αυτών των σχετικά ανέξοδων προσφυγών, είναι απεριόριστος, κυβερνητικοί αξιωματούχοι ισχυρίζονται ότι οι ατελείωτες προσφυγές αποτελούν βασικό παράγοντα που εξηγεί τις μεγάλες καθυστερήσεις, ακόμη και την ακύρωση πολλών έργων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ.

Ως εκ τούτου, δεδομένου ότι οι προσφυγές είναι απεριόριστες και τα υπουργεία επιθυμούν να χρησιμοποιούν πλήρως τα κονδύλια του προϋπολογισμού τους από τα ταμεία της ΕΕ, οι εν λόγω φορείς αναγκάζονται να πασχίζουν να συμπεριλαμβάνουν στον προϋπολογισμό τους για τα έργα της ΕΕ, επενδύσεις χαμηλότερης προτεραιότητας ή/και επενδύσεις που προηγουμένως δεν είχαν χρηματοδοτηθεί από την ΕΕ. Και αυτή η κατάσταση και χρονοβόρα διαδικασία μειώνει σοβαρά την ποιότητα των δημόσιων επενδύσεων.

Συμπεράσματα και συστάσεις

Παρά τις επανειλημμένες συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και τις υποσχέσεις των κυπριακών αρχών για μεταρρυθμίσεις και μέτρα που θα βελτιώσουν ουσιαστικά τη θεσμική επάρκεια της Κύπρου να αξιοποιεί αποτελεσματικότερα τα κονδύλια της ΕΕ στις δημόσιες επενδύσεις της, συμπεριλαμβανομένης της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης, ελάχιστα έχουν επιτευχθεί, και τα σκάνδαλα που σχετίζονται με ημιτελή έργα και τη σπατάλη των κονδυλίων της ΕΕ κυριαρχούν.

Η σημερινή κυπριακή κυβέρνηση, όπως και η προκάτοχός της, δεν φαίνεται να θέλει ή να μπορεί να χρησιμοποιήσει αποτελεσματικά τα κονδύλια του αναπτυξιακού προϋπολογισμού της, τα περισσότερα από τα οποία προορίζονται για δημόσια επενδυτικά έργα. Κατά την τελευταία δεκαετία, το ποσοστό υλοποίησης των κυβερνητικών αναπτυξιακών δαπανών ήταν κατά μέσο όρο λιγότερο από 65%, με σημαντικό μέρος των δαπανών αυτών να πηγαίνει σε προσκυρώσεις γης και έργα χαμηλής προτεραιότητας, όπως η ανακαίνιση δικαστηρίων. Και το πρώτο εξάμηνο του 2024, οι αναπτυξιακές δαπάνες ανήλθαν μόλις στο 22% του ποσού που είχε προϋπολογιστεί για το έτος, καθώς η υλοποίηση έργων όπως η μαρίνα Λάρνακας και ο Τερματικός Σταθμός Υγροποιημένου Φυσικού Αερίου στο Βασιλικό καθυστέρησαν σημαντικά.

Στη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών, η κυβέρνηση πρέπει να προσδώσει πολύ μεγαλύτερη προτεραιότητα στην ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών και των επενδύσεων παρά στις γενναιόδωρες αμοιβές της διογκωμένης στρατιάς των υπαλλήλων και των συμβούλων της. Πράγματι, είναι ντροπιαστικό ότι κατά τους πρώτους έξι μήνες του 2024, οι ανισοβαρείς αντιμισθίες της κυβέρνησης προς τους καλοπληρωμένους υπαλλήλους της αυξήθηκαν κατά το εντυπωσιακό 12.5%, ενώ οι ακαθάριστες κεφαλαιουχικές δαπάνες, εξαιρουμένων των προσθηκών γης, μειώθηκαν απότομα κατά 20.9%. Μετά τις μεγάλες αυξήσεις στους μισθούς και τα ημερομίσθια των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα από το 2019 έως το 2023, η μέση αποζημίωσή τους, εκτιμάται ότι είναι περίπου 2.2 φορές μεγαλύτερη από εκείνη των υπαλλήλων του ιδιωτικού τομέα, εξαιρουμένων των υπαλλήλων του τραπεζικού και του ασφαλιστικού τομέα.

Δεδομένου ότι η λήψη αποφάσεων σχετικά με το σχεδιασμό μεγάλων επενδυτικών έργων θεωρείται από ορισμένους ότι επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τις δυνητικά αμφιλεγόμενες σχέσεις μεταξύ υπουργών και αξιωματούχων της κυβέρνησης και των ομολόγων τους του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι δείχνουν περιορισμένη προθυμία και επάρκεια στην αντιμετώπιση οικονομικών, δημοσιονομικών και περιβαλλοντικών θεμάτων, απαιτούνται θεμελιώδεις θεσμικές αλλαγές. Όπως έχει προταθεί εδώ και καιρό από τον Σαββάκη Σαββίδη και τον παρόντα συγγραφέα, είναι επείγουσα ανάγκη να δημιουργηθεί ένας ανεξάρτητος, αναπτυξιακού τύπου χρηματοδοτικός οργανισμός με απολιτική τεχνική εμπειρογνωμοσύνη για την αξιολόγηση, διαμόρφωση και χρηματοδότηση μεγάλων επενδυτικών έργων.

Η ανάγκη για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και πραγματικό ανταγωνισμό στην ανάθεση επιλεγμένων έργων προς υλοποίηση, απαιτεί τον εξορθολογισμό των διαδικασιών της Αρχής Ελέγχου Προσφορών, με τον αριθμό των προσφυγών να περιορίζεται και να συνοδεύεται από ουσιαστική αιτιολόγηση κάθε προσφυγής. Επιπλέον, η εν λόγω αρχή χρειάζεται υπευθύνους λήψης αποφάσεων που να είναι ικανοί να κρίνουν κατά πόσον οι εταιρείες που υποβάλλουν προσφορά για δημόσιες συμβάσεις μπορούν να εκπληρώσουν τους όρους της σύμβασης και να ολοκληρώσουν αποτελεσματικά το έργο που τους ανατέθηκε.

Επιπλέον, ακόμη και με θεμελιώδεις θεσμικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις, το σύστημα λήψης αποφάσεων για την αξιολόγηση, τη διαμόρφωση, τη χρηματοδότηση και την εκτέλεση έργων δημοσίων επενδύσεων, θα παραμείνει εύθραυστο και δυνητικά ευάλωτο στην ανεπάρκεια και τη διαφθορά. Αναμφισβήτητα, εάν οι υπεύθυνοι για τις παρελθούσες και συνεχιζόμενες κακές αποφάσεις για δημόσιες επενδύσεις δεν λογοδοτήσουν και δεν

διωχθούν από τις νομικές αρχές, η υγιής οικονομική ανάπτυξη και η προστασία του περιβάλλοντος θα συνεχίσουν να παρεμποδίζονται σοβαρά από την έλλειψη παραγωγικών δημόσιων επενδύσεων στην Κύπρο.

**Ο Leslie G. Manison είναι ιδρυτής και σύμβουλος της LG Manison Consulting Services , πρώην σύμβουλος του Υπουργού Οικονομικών της Κυπριακής Δημοκρατίας.*