

Κριτικά σημειώματα

Φωτ. (Εφης) ΜΠΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΗ-ΚΑΡΛΟΥ: Δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις: θεσμικές διαστάσεις και η συμβολή τους στην οικονομική ανάπτυξη. Δ.Δ. Αθήναι, 2005, σελ. 549.

Της Δρος Βασίλ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ

Η κρινόμενη Δ.Δ. υπεστηρίχθη υπό της κυρίας Φωτ. (Έφης) ΜΠΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΗ-ΚΑΡΛΟΥ ενώπιον της κατά νόμον Επιτροπής¹ και ενεκρίθη με τον βαθμό «άριστα» υπό του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών των Αθηνών τον παρελθόντα Απρίλιο.

Η κυρία Φωτ. (Έφη) ΜΠΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΗ-ΚΑΡΛΟΥ έχει σπουδάσει Οικονομικές Επιστήμες και Στατιστική. Το έτος 1999 επελέγει παμψηφεί Γενική Διευθύντρια του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και τοποθετήθηκε στην Γενική Δ/ση Διοικητικής Υποστήριξης μέχρι το έτος 2003, που ανέλαβε την Γενική Διεύθυνση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού Περιφερειακής Πολιτικής και Δημοσίων Επενδύσεων, στην οποία υπηρέτησε μέχρι το έτος 2005.

Προηγουμένως είχε υπηρετήσει στην Δ/ση Ιδιωτικών Επενδύσεων και στην Δ/ση Τομέων Παραγωγής της Γενικής Δ/σης Οικονομικής Πολιτικής, ενώ από το έτος 1994 μέχρι το έτος 1999 διετέλεσε Διευθύντρια Δημοσίων Επενδύσεων. Κατά την διάρκεια της θητείας της στην εν λόγω Δ/ση ασχολήθηκε όχι μόνον με την εκτέλεση, αλλά και με το σχεδιασμό των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων, τις διαδικασίες εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και υλοποίησης των ετήσιων Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.), την αξιολόγηση προτάσεων των Φορέων εκτέλεσης, την κατάρτιση και έκδοση των Συλλογικών Αποφάσεων Ένταξης Έργων και Προγραμμάτων στο Πρό-

1. Εποπτεύων: Καθηγητής Ιωάν. ΒΑΒΟΥΡΑΣ, ι. Πρύτανης Π.Π.Κ.Π.Ε., Μέλη: Καθηγητής Ιωάν. ΣΑΚΕΛΛΗΣ, Αναπλ. Καθηγήτρια Β. ΜΑΛΙΝΔΡΕΤΟΥ, Αναπλ. Καθηγητής Αν. ΤΣΑΜΗΣ, Λέκτ. Ν. ΚΑΡΑΒΙΤΗΣ, Β. ΚΕΦΗΣ, Καθηγητής Κωνσ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ.

γραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, την διαδικασία παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης και τυχόν τροποποίησης του Προγράμματος κατά την διάρκεια του έτους κ.ά..

Η υπό κρίση Δ.Δ. περιλαμβάνει Εισαγωγή, 11 Κεφάλαια, εκτενές Παράρτημα και Βιβλιογραφία.

Στο Κεφάλαιο Α' υπό τον τίτλο «Δημόσιες Επενδύσεις: προσανατολισμοί και οριοθετήσεις» περιλαμβάνονται 2 Παράγραφοι αναφερόμενες στην έννοια του όρου δημόσιες επενδύσεις και στην νομοθετική τους προσέγγιση.

Η Σ. επισημαίνει εδώ, ότι ούτε σε εθνικό, ούτε σε διεθνές, ούτε σε επιστημονικό, ούτε σε νομοθετικό, ούτε σε διοικητικό επίπεδο, ούτε και σε επίπεδο νομολογίας απαντάται κοινή οριοθέτηση της έννοιας των δημοσίων επενδύσεων και αναφέρει διάφορα σχετικά νομοθετικά κείμενα.

Αυτό οφείλεται, κατά την Σ., στο γεγονός, ότι οι διάφορες Χώρες δεν προσδίδουν στις δημόσιες επενδύσεις την ίδια σημασία, δεδομένου, ότι άλλες τις θεωρούν ουσιώδες εργαλείο ανάπτυξης και άλλες τις έχουν υποβαθμίσει σε σχέση με τον αναπτυξιακό ρόλο τους.

Στο Κεφάλαιο Β' υπό τον τίτλο «Δημόσιες Επενδύσεις: αναγκαιότητα, στόχοι, σημασία» περιλαμβάνονται 3 Παράγραφοι με τους επί μέρους υπότιτλους: Δημόσιες Επενδύσεις: Αναγκαιότητα ή πολιτική επιλογή; Οι στόχοι των δημοσίων επενδύσεων: πολυεδρικότητα και πολιτικοί προσανατολισμοί. Σημασία των δημοσίων επενδύσεων: ετερόκλητες προσεγγίσεις.

Στο Κεφάλαιο Γ' υπό τον τίτλο «Δημόσιες Επενδύσεις: η ελληνική εμπειρία, η νομοθετική διάσταση» περιλαμβάνονται 2 Παράγραφοι: Η πολιτική οπτική ως παράγων οριοθετήσεων και αποφάσεων. Οι επί μέρους νομοθετικές ρυθμίσεις περί δημοσίων επενδύσεων. Οι ρυθμίσεις «ταξινομούνται» σε τέσσερις χρονικές περιόδους με βάση τα ισχύοντα μέχρι σήμερα Συντάγματα στην Ελλάδα: απαρχές, 1952-1967, 1967-1974 και 1974-2003.

Στο Κεφάλαιο Δ' υπό τον τίτλο «Δημόσιες Επενδύσεις: η τεχνική διάσταση: Υπηρεσίες, διαδικασία προγραμματισμού, χρηματοδότηση, κόστος, φορείς εκτέλεσης» περιλαμβάνονται 4 Παράγραφοι υπό τους αντίστοιχους υπότιτλους.

Στο Κεφάλαιο Ε' υπό τον τίτλο «Δημόσιες Επενδύσεις: αξιολόγηση» επιχειρείται μία γενική προσέγγιση του θέματος.

Στο Κεφάλαιο ΣΤ' υπό τον τίτλο «Δημόσιες Επενδύσεις: η οικονομική διάσταση, η χωροταξική κατανομή: ενδεικτική αναφορά» παρατίθενται ενδεικτικώς χωροταξικές κατανομές δημο-

σίων επενδύσεων σε τρεις Νομούς (Ν. Έβρου, Ν. Ηλείας, Ν. Ζακύνθου).

Στο Κεφάλαιο Ζ' υπό τον τίτλο «Ιδιωτικές Επενδύσεις: η ιδιωτική παραγωγική επένδυση, η ελληνική προσέγγιση» περιλαμβάνονται 2 Παράγραφοι: Εισαγωγική προσέγγιση: αδυναμία παραδεκτού ορισμού. Η έννοια της ιδιωτικής παραγωγικής επένδυσης κατά την ελληνική νομοθεσία: οι απαρχές, περίοδος 1953-1967, περίοδος της διά Ν.Δ. οριοθέτησης της έννοιας 1967-1974, περίοδος της νομοθετικής οριοθέτησης 1974-2003, οι ιδιαιτερότητες: ειδική παραγωγική επένδυση, επενδύσεις στην Ελλάδα Ελλήνων κατοίκων άλλων Χωρών, επενδύσεις στην Ελλάδα κατοίκων άλλων Χωρών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Σ. επισημαίνει εδώ σχετικά με την οριοθέτηση της έννοιας της ιδιωτικής παραγωγικής επένδυσης, ότι οι ορισμοί, οι οποίοι έχουν διατυπωθεί μέχρι σήμερα δεν έχουν τύχει γενικής αποδοχής και διευκρινίζει, ότι μερικοί εκ των ορισμών «εστιάζονται» στην προσέγγιση, ότι η ιδιωτική παραγωγική επένδυση συνιστά δέσμευση οικονομικών πόρων με την ελπίδα αποκομιδής ωφελημάτων οικονομικών κ.ά. σε χρονικό διάστημα μελλοντικά.

Η Σ. παραθέτει σχετικά και άλλες προσεγγίσεις της έννοιας της παραγωγικής επένδυσης με βάση την τρέχουσα διεθνή βιβλιογραφία, η οποία θεωρεί ως ιδιωτική επένδυση:

Την δαπάνη για την απόκτηση μίας απαίτησης δικαιώματος επί πραγμάτων ή προσώπων, η οποία έχει χρηματοοικονομική υπόσταση.

Την αξία της απαίτησης σε τρέχουσες τιμές από μετατροπή της σε ρευστό χρήμα.

Την αξία ενός περιουσιακού στοιχείου (άμεσου φυσικού ή χρηματοοικονομικού περιουσιακού στοιχείου), που αποφέρει κάποια χρηματική απόδοση ή πλεόνασμα και ίσως και «μη χρηματικά πλεονεκτήματα» κ.ά.

Ακόμη, η Σ. αναφέρει την άποψη Διεθνών Οργανισμών, όπως του Ο.Ο.Σ.Α. κατά τον οποίο επένδυση σημαίνει κάθε είδος περιουσιακού στοιχείου, το οποίο σύγκειται εξ ενός ή περισσότερων «συστατικών», όπως: μίας επιχείρησης, μετοχών, μεριδίων εταιρείας, ομολόγων, δανείων, χρηματικών απαιτήσεων, δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας, υλικών ή άυλων αγαθών κ.ά.

Στο Κεφάλαιο Η' υπό τον τίτλο «Η ιδιωτική παραγωγική επένδυση κατά τις προσεγγίσεις Διεθνών Οργανισμών» περιλαμβάνονται πλην της εισαγωγικής παρατήρησης, 2 Παράγραφοι για τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στο Κεφάλαιο Θ' υπό τον τίτλο «Η ιδιωτική παραγωγική επένδυση: η ελληνική ομολογία» περιλαμβάνονται 3 Παράγραφοι με αποφάσεις του Σ.τ.Ε., του Α.Π. και άλλων Δικαστηρίων.

Στο Κεφάλαιο Γ' υπό τον τίτλο «Ιδιωτικές επενδύσεις: η οικονομική διάσταση, η χωροταξική κατανομή: ενδεικτική αναφορά» περιλαμβάνονται εισαγωγική προσέγγιση και χωροταξικές κατανομές ιδιωτικών επενδύσεων σε τρεις Νομούς.

Στο Κεφάλαιο ΙΑ' υπό τον τίτλο «Δημόσιες Επενδύσεις, ιδιωτικές επενδύσεις και οικονομική ανάπτυξη: διαπιστώσεις και προτάσεις» περιλαμβάνονται: Α. Διαπιστώσεις: α. εισαγωγική προσέγγιση, β. δημόσιες επενδύσεις, γ. ιδιωτικές επενδύσεις, δ. δημόσιες επενδύσεις, ιδιωτικές επενδύσεις και ανάπτυξη. Β. Προτάσεις: α. δημόσιες επενδύσεις, β. ιδιωτικές επενδύσεις, γ. η σύζευξη.

Τέλος, στο Παράρτημα καταχωρούνται διάφορα σημαντικά στοιχεία, αναγκαία για την εικόνα του όλου θέματος, όπως για τα κίνητρα ενίσχυσης ιδιωτικών επενδύσεων, στατιστικά δεδομένα κ.ά..

Όπως επισημαίνεται σε διάφορα Κεφάλαια της υπό κρίση Δ.Δ. τα θέματα της ανάπτυξης είναι πολλά και ποικίλα, (πολιτικά, οικονομικά, κοινωνικά κ.ά.), όπως επίσης είναι πολλές οι στρατηγικές, οι πολιτικές, τα μέσα και τα εργαλεία για την συστηματική, διαρκή και βιώσιμη επίτευξή της.

Κατά την άποψη της Σ. στα «εργαλεία» για την «παραγωγή» ανάπτυξης περιλαμβάνονται τόσο οι δημόσιες, όσο και οι ιδιωτικές επενδύσεις. Οι ιδιωτικές επενδύσεις έχουν αποτελέσει αντικείμενο σημαντικών μονογραφιών, ενώ, αντίθετα οι δημόσιες επενδύσεις και η σχέση μεταξύ των δύο, καθώς και οι μεταξύ τους αλληλεπιδράσεις δεν έχουν διερευνηθεί μέχρι τώρα επαρκώς ή η σημασία τους έχει μερικές φορές αμφισβητηθεί.

Η Σ. επιχειρεί κατά την ανάπτυξη του θέματος να απαντήσει σε σειρά κρίσιμων ερωτημάτων όπως: ποία η ακριβής έννοια των όρων «δημόσιες» και «ιδιωτικές» επενδύσεις, ποία η αναγκαιότητα των πρώτων, ποίος ο τρόπος καλύτερης διαχείρισης και χωροταξικής διάχυσής τους, εάν οι δημόσιες επενδύσεις αποτελούν «προϋπόθεση» για την προσέλκυση ιδιωτικών ή αντίστροφα οι ιδιωτικές επενδύσεις «ωθούν» το Κράτος σε δημόσιες επενδύσεις, εάν οι δημόσιες επενδύσεις δημιουργούν νέες θέσεις απασχόλησης, εάν οδηγούν σε αναδιανομή του εθνικού πλούτου, εάν οι ισχύουσες ρυθμίσεις, οι υφιστάμενοι διοικητικοί μηχανισμοί και οι τρέχουσες διοικητικές διαδικασίες είναι λειτουργικές, και, εάν όχι, ποίο είναι το ενδεδειγμένο διάδοχο σχήμα, ιδίως σήμερα υπό καθεστώς παγκοσμιοποίησης, «βολών» κατά

της αναγκαιότητας των δημοσίων επενδύσεων, νέων ρυθμίσεων της Πολυμερούς Συμφωνίας (Ιδιωτικών) Επενδύσεων (Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης) και ιδιωτικοποίησης παραδοσιακών δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα.

Αυτά τα ερωτήματα απετέλεσαν κατά την Σ. αντικείμενο συστηματικής και μεθοδικής διερεύνησης, με βάση τις σύγχρονες μεθόδους έρευνας, την αξιοποίηση της διαθέσιμης βιβλιογραφίας, ημεδαπής και αλλοδαπής, την μέχρι τούδε συσσωρευθείσα επί του θέματος διεθνή και ελληνική εμπειρία, τα διαθέσιμα ποσοτικά δεδομένα, τις εκτιμήσεις Ειδικών Ερευνητών, τις προσεγγίσεις διεθνών Οργανισμών, την νομολογία Δικαστηρίων και την μακρά προσωπική της εμπειρία, λόγω της υπηρεσιακής «εμπλοκής» της επί μακρά σειρά ετών με τα εν λόγω θέματα.

Στα ερωτήματα αυτά η Σ. παραθέτει τεκμηριωμένες και πλήρεις απαντήσεις, κατά την άποψη της υπογράφουσας.

Πέραν αυτών, στην υπό κρίση Δ.Δ. γίνεται ειδικότερη αναφορά για σειρά θεμάτων, τα οποία δεν αποτέλεσαν αντικείμενο έρευνας, όπως π.χ. οι θεωρίες περί ανάπτυξης, οι τεχνικές λεπτομερούς αξιολόγησης των δημοσίων επενδύσεων, οι άμεσες ξένες ιδιωτικές επενδύσεις στην Ελλάδα κ.ά.

Εξ άλλης πλευράς, σε σχέση με τα βασικά ερωτήματα - υποθέσεις εργασίας, της υπό κρίση Δ.Δ., οι διαπιστώσεις, τα συμπεράσματα, οι σχετικές προτάσεις αλλαγών, πρέπει να θεωρηθούν ως εφικτές, ορθολογικές και λειτουργικές και εκτιμάται, ότι διατυπώνονται με βάση τόσο θεωρητικές προσεγγίσεις, όσο και την διαμορφωθείσα κατά τα τελευταία έτη κατάσταση στην Ελλάδα.

Η υπό κρίση Δ.Δ. κατά την άποψη της υπογράφουσας είναι πρωτότυπη, πλήρης, επιστημονικά συντεταγμένη, εξαντλεί την υπάρχουσα βιβλιογραφία και εμπειρία, ελληνική και διεθνή και με τις διατυπούμενες σε αυτή προτάσεις, συμβάλλει σημαντικά και κατά τρόπο δημιουργικό στην ουσιαστική προαγωγή των σχετικών επιστημονικών προβληματισμών και προσεγγίσεων, αλλά και της τρέχουσας νομοθετικής και διοικητικής πρακτικής επί θεμάτων δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων και της συμβολής τους (ιδίως των πρώτων) στην ανάπτυξη (οικονομική, κοινωνική, πολιτιστική) της Χώρας μας.

«Συνελόντι ειπείν», εξ άλλης πλευράς, η εν λόγω εργασία συνιστά αφ' εαυτής πολύτιμο εργαλείο πολιτικής και τρέχουσας διαδικασίας για Διοικούντες και Διοικουμένους.