

Αναγκαιότητα ή πολιτική επιλογή;

Δημόσιες επενδύσεις 'Εννοια, νομοθετικές προσεγγίσεις

Της Δρος Φωτ. (Έφης) ΜΠΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΗ-ΚΑΡΛΟΥ

τ. Γεν. Διευθ. Υπ. ΟΙΚΟΝ. και ΟΙΚΟΝ.

1. Η έννοια του όρου «δημόσιες επενδύσεις»: προσανατολισμοί και οριοθετήσεις

Η μοίρα πολλών οικονομικών (και όχι μόνον) όρων είναι ενίοτε «περίεργη»: χρησιμοποιούνται σε επίπεδο πολιτικό, νομοθετικό, διοικητικό, αλλά δεν «οριοθετούνται» κατά τρόπο ενιαίο, κοινώς αποδεκτό, διαχρονικό, ενώ εξ άλλης πλευράς, το περιεχόμενό τους θεωρείται «αυτονόητο» και η σημασία αυτού που υποδηλώνουν δεδομένη και σημαντική.

Ο όρος δημόσιες επενδύσεις, όπως και ο αντίπους αυτού ιδιωτικές επενδύσεις, χρησιμοποιούνται υπό πάντων προς δήλωση συνήθως συγκεκριμένου αποτελέσματος, αλλά παραμένει έωλη η σαφής οριοθέτησή τους.

Έτσι, ούτε σε εθνικό, ούτε σε διεθνές, ούτε σε επιστημονικό, ούτε σε νομοθετικό, ούτε σε διοικητικό πεδίο, και, ούτε σε επίπεδο νομολογίας, απαντάται κοινή οριοθετημένη διάστασή τους και, επομένως ο μόνος τρόπος να κατανοηθεί το περιεχόμενο και το εύρος του όρου είναι να αναζητηθούν τα οικεία νομοθετικά κείμενα, τα οποία όμως, εξ άλλης πλευράς, ποικίλλουν από χώρα σε χώρα και από χρονική περίοδο σε χρονική περίοδο.

Η διαφοροποίηση αυτή οφείλεται στο γεγονός, ότι οι διάφορες χώρες δεν προσδίδουν στις δημόσιες επενδύσεις, στις τεχνικές και στους μηχανισμούς τους την ίδια βαρύτητα και σημασία, με αποτέλεσμα, άλλες μεν να τις θεωρούν ουσιώδες εργαλείο ανάπτυξης της εθνικής τους οικονομίας και μέσο παροχής σημαντικών υπηρεσιών στους πολίτες τους και άλλες να έχουν υποβαθμίσει τον ρόλο τους, ενίοτε στο έπακρο.

Έτσι, χώρες, όπως π.χ. οι Ηνωμένες Πολιτείες «αγνοούν» τα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων και εκτιμούν, ότι η μεγιστοποίηση της ανάπτυξής τους θα προέλθει από την ιδιωτική πρωτοβουλία, από τις ιδιωτικές επενδύσεις, από το ελεύθερο τραπεζικό σύστημα, από την ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων κ.ά.

Αυτή όμως την ευχέρεια, δηλαδή της μη εκτεταμένης εμπλοκής του κράτους μέσω προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων στον προγραμματισμό και στην παραγωγή της ανάπτυξης, δεν την διαθέτουν πολλές άλλες χώρες, όπως π.χ. η Ελλάδα ή πολλές Βαλκανικές Χώρες, οι οποίες για λόγους ιστορικούς, κατεστημένης αντίληψης, εθισμού σε πρακτικές, (οι οποίες άλλοτε ήταν αναγκαίες και αποτελεσματικές), εγγενών αδυναμιών, πολιτικών επιλογών, έλλειψης ικανοποιητικών υποδομών, απροθυμίας του ιδιωτικού κεφαλαίου να ασχοληθεί με ορισμένες δραστηριότητες, μη παραγωγικών διοικητικών δομών, ατελέσφορου διοικητικού συστήματος, είναι «υποχρεωμένες» να καταφεύγουν στην εφαρμογή προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων, ανεξαρτήτως κόστους εφαρμογής και ανεξαρτήτως αποτελεσματικότητας για να επιτύχουν αναπτυξιακούς στόχους βραχυχρόνιους, μεσοχρόνιους, μακροχρόνιους.

Οι στόχοι αυτοί θεωρητικά εκτείνονται σε τρία επίπεδα, όσα και τα επίπεδα της ανάπτυξης: οικονομικά, κοινωνικά, πολιτιστικά.

Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί, ότι τα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων «διαδραματίζουν» εκ των πραγμάτων και έναν άλλο σημαντικό ρόλο, πέραν εκείνου ο οποίος συνιστά και την ύπαρξη και την αποστολή τους: «υποκαθιστούν» εν τω μέτρω του εφικτού τα συνήθως και μονίμως απουσιάζοντα προγράμματα¹ ανάπτυξης: πενταετή, τριετή, μονοετή εθνικά, περιφερειακά, νομαρχιακά, τοπικά (σε επίπεδο Επαρχείου, Δήμου, Κοινότητας).

Δεν είναι τυχαίο, ότι π.χ. στην Ελλάδα εκ των πολλών και σημαντικών Προκαταρκτικών και Σχεδίων Προγραμμάτων Ανάπτυξης (συνήθως πενταετών) μόνον ένα, (εκείνο της περιόδου 1983-1987) κατέστη τελικά νόμος του Κράτους και «ευτήχησε» να εφαρμοσθεί για ένα μόνο έτος (1985), εγκαταλειφθέν εν συνεχεία.

Η κατάσταση αυτή δεν πρέπει να αποδοθεί μόνο στο γεγονός, (το οποίο εξ άλλης πλευράς συνιστά και την ειδοποιό διαφορά μεταξύ αναπτυξιακών προγραμμάτων και προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων), ότι τα αναπτυξιακά προγράμματα πρέπει προς της εφαρμογής τους να εγκριθούν υπό του Κοινοβουλίου και να καταστούν νομοτύπως νόμοι του κράτους, ενώ τα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων εκφεύγουν του προηγούμενου ελέγχου του Κοινοβουλίου και μόνη εγκριτική απόφαση του οικείου Υπουργού είναι αρκετή για την έναρξη υλοποίησής τους.

Το τελευταίο, εξ άλλης πλευράς, πέραν της ευχέρειας της εκάστοτε Κυβέρνησης να σχεδιάζει οικονομικές και αναπτυξιακές παρεμβάσεις εκτός Κοινοβουλευτικού προηγούμενου ελέγχου, ενέχει πάντοτε τον κίνδυνο «βεβιασμένων» επιλογών υπό το κράτος πολιτικής μορφής πιέσεων, μεροληπτικών επιλογών υπέρ συγκεκριμένων γεωγραφικών περιοχών της χώρας ή υπέρ συγκεκριμένων τομέων δραστηριοτήτων κ.ά.

Ο «αντίλογος», πάντως, για την σε μεγάλη έκταση αξιοποίηση του μηχανισμού των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων «επιστρατεύει» τα επιχειρήματα, ότι η Κυβέρνηση πρέπει να διαθέτει ταχείς και αποτελεσματικούς μηχανισμούς παρέμβασης, υλοποίησης των προεκλογικών εξαγγελιών, «ικανοποίησης» «δικαίων» αιτημάτων κοινωνικών ομάδων κ.ά.

2. Η νομοθετική προσέγγιση

Η ελληνική νομοθετική προσέγγιση της έννοιας των δημοσίων επενδύσεων, αριθμεί ζωή μερικών δεκαετιών και έπεται εκείνης άλλων χωρών, όπου οι ανάγκες, αλλά και η γενικότερη πολιτική, κοινωνική και οικονομική κατάστασή τους επέτρεψε ενωρίτερα την εφαρμογή προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων, ανεξαρτήτως του γεγονότος, ότι σε μερικές από αυτές τα προγράμματα αυτά εγκαταλείφθηκαν ως μέσο κρατικής παρέμβασης, ανάπτυξης κ.ά. και παρέδωσαν την θέση τους (μερικές φορές) σε συστήματα άκρατου φιλελευθερισμού.

1. Κατά την κρατούσα άποψη ο προγραμματισμός εν γένει μπορεί να ορισθεί ως μέθοδος λήψης και εκτέλεσης ορθολογικών αποφάσεων, που αναφέρονται στην κατανομή πόρων, οι οποίοι είναι συνήθως περιορισμένοι, για την ικανοποίηση αναγκών, οι οποίες είναι συνήθως άπειρες. Βλ. και Π.Α.Σ.Π.Ε.: Επιστημονική Επετηρίς, Αθήναι, 1978, σελ. 78 επόμενα. Ο προγραμματισμός διακρίνεται σε ενδεικτικό, υποχρεωτικό, δημοκρατικό, εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό, τοπικό, βραχυχρόνιο, μεσοχρόνιο, μακροχρόνιο, κ.ά.

Χαρακτηριστική περίπτωση αυτής της κατηγορίας αποτελούν οι Η.Π.Α., οι οποίες «επινόησαν» τα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων αμέσως μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και τα «εγκατέλειψαν» μετά πάροδο τριών-τεσσάρων δεκαετιών.

Εκ των πρώτων αναφορών της έννοιας των δημοσίων επενδύσεων στην Ελλάδα πρέπει να θεωρηθούν εκείνες των νομοθετημάτων της δεκαετίας 1950.

Κατά την κρατούσα σήμερα άποψη σε μία πρώτη, εάν όχι και οριστική προσέγγιση, ως δημόσιες επενδύσεις θεωρούνται οι επενδύσεις οι χρηματοδοτούμενες από τον προϋπολογισμό των δημοσίων επενδύσεων, έχουν ως σκοπό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της χώρας και εκτελούνται από διάφορους Φορείς (Κράτος, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, Ο.Τ.Α., Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, Δημόσιες Επιχειρήσεις, Δημόσιους Οργανισμούς).

Κατ' άλλη διατύπωση, η έννοια των δημοσίων επενδύσεων εμπεριέχει κατασκευές, ανακατασκευές και επεκτάσεις εγκαταστάσεων ή έργων, προμήθεια μονίμων εξοπλιστικών μέσων, μηχανολογικού εξοπλισμού, κεφαλαιουχικών αγαθών προοριζομένων για τις ανωτέρω περιπτώσεις, έρευνες και μελέτες, που αναφέρονται στις περιπτώσεις αυτές, καθώς και μελέτες, έρευνες εμπειρογνωμοσύνης, που αφορούν στον καλύτερο προγραμματισμό έργων και μελετών που χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (άρθρο 6 Ν. 1747/1987).

Επίσης, στην έννοια των δημοσίων επενδύσεων περιλαμβάνονται όλες ανεξαιρέτως οι δαπάνες των εγκεκριμένων Προγραμμάτων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 1994-1999 και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών, που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. για την εκτέλεση των προβλεπόμενων σε αυτά δράσεων (άρθρο 13 παρ. 24 Ν. 2601/1998), οι δαπάνες των εγκεκριμένων Προγραμμάτων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 2000-2006 (Γ' ΚΠΣ), του Ταμείου Συνοχής και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών, που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. για την εκτέλεση των προβλεπόμενων σε αυτά δράσεων (άρθρο 11 Ν. 2860/2000), επιχορηγήσεις του Π.Δ.Ε. (άρθρο 18, Ν. 2515/1997), αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου Ανωνύμων Εταιρειών του Δημόσιου Τομέα, επιδοτήσεις, λοιπές επενδυτικές δραστηριότητες, που εξειδικεύονται με διατάξεις Νόμων, Προεδρικά Διατάγματα ή Υπουργικές Αποφάσεις.

Εξ άλλου, οι σχετικές αναφορές του όρου στα ελληνικά νομοθετήματα έχουν ως εξής (κρατείται το γλωσσικό ιδίωμα της εποχής, τόσο για λόγους ιστορικούς, όσο και προς αποφυγή απλουστεύσεων των σχετικών νοημάτων κατά την μεταφορά τους από την καθαρεύουσα στην τρέχουσα καθομιλουμένη σήμερα).

Έτσι κατά το άρθρο 1, παρ. 1 και 2 του Ν. 2957/1954 Περί δημοσίων επενδύσεων και συμπληρώσεως των σχετικών προς τούτας διατάξεων του Δημοσίου Λογιστικού «δημόσιαι επενδύσεις διά την εφαρμογήν του παρόντος Ν. θεωρούνται αι πραγματοποιούμεναι δαπάναι, επί τη βάσει κοινών αποφάσεων των Υπουργών Συντονισμού², Οικονομικών και του αρμοδίου κατά περίπτωσιν Υπουργού, κατόπιν γνωματεύσεως του κατά την παρ. 3 του άρθρου 6 λειτουργούντος παρά τω Υπουργείω Συντονισμού Συντονιστικού Συμβουλίου Δημοσίων Επενδύσεων, είτε υπό του Δημοσίου, είτε υπό των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων, ως και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως, αι αφορώσαι εις τας κάτωθι περιπτώσεις:

Α. Εις κατασκευάς μονίμων ή ημιμονίμων εγκαταστάσεων ή έργων περιλαμβανομένων και των έργων στεγάσεως εν γένει, ως και εις ανακατασκευάς ή επεκτάσεις μονίμων ή ημιμονίμων εγκαταστάσεων ή έργων.

Β. Εις προμηθείας μονίμων εξοπλιστικών μέσων ή μηχανικού εξοπλισμού τεχνικού ή αναδιοργανώσεως Υπηρεσιών και εις προμηθείας κεφαλαιουχικών αγαθών προοριζομένων αποκλειστικώς διά τας υπό τα στοιχεία Α' περιπτώσεις.

Γ. Εις ερεύνας και μελέτας αναφερομένους αποκλειστικώς εις τας υπό στοιχεία Α' και Β' περιπτώσεις, ως και εις μελέτας, ερεύνας, διδασκαλίας, εκθέσεις, υποδειγματικά ή πειραματικά εφαρμογές, βελτιουμένων μεθόδων και συνθηκών παραγωγής, εμπορίας, κυκλοφορίας και διαδόσεις αγαθών.

Δ. Εις την εκτέλεσιν του Προγράμματος Τεχνικής Βοήθειας.

Τέλος, εν σχέσει με την γεωγραφική εμβέλεια των αναμενόμενων επιρροών και επιπτώσεων μίας δημόσιας επένδυσης, αυτή είναι δυνατόν να χαρακτηρισθεί ως τοπικής σημασίας (επίπεδο Δήμου ή Κοινότητας), νομαρχιακής (επίπεδο Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης), περιφερειακής (επίπεδο Διοικητικής Περιφέρειας, με την έννοια του Ν. 1622/1986), εθνικής σημασίας, (επίπεδο χώρας) ή τέλος, διακρατικής/διεθνούς σημασίας, εάν μέσω αυτής εξυπηρετούνται περισσότερες της μίας χώρες.

3. Δημόσιες επενδύσεις: αναγκαιότητα ή πολιτική επιλογή;

Είναι γεγονός αναμφισβήτητο, ότι πρώτιστο μέλημα όποιας δήποτε Κυβέρνησης δυτικού τύπου είναι η ανάπτυξη της χώρας στο μέγιστο δυνατό επίπεδο με το μικρότερο δυνατό κόστος και στο πλέον δυνατό σύντομο χρονικό διάστημα, δεδομένης, της συνήθως, τετραετούς διάρκειας παραμονής της στην εξουσία.

Η έννοια της επιδιωκόμενης ανάπτυξης της χώρας, ως γνωστόν, δεν είναι μονοσήμαντη και δεν είναι και σαφώς οριοθετημένη.

Κατά μία προσέγγιση η ανάπτυξη εν γένει «νοείται πρώτον ως παρούσα κατάσταση, ως επίπεδο ή στάδιο ανάπτυξης, δεύτερον, ως επιθυμητή και επιδιωκόμενη μέλλουσα κατάσταση, τρίτον, ως συνειδητή ορθολογική διαδικασία, η οποία οδηγεί από στάδιο σε στάδιο στα πλαίσια μίας προδιαγεγραμμένης πορείας»³.

Κατ' άλλη άποψη, η ανάπτυξη και ιδίως η οικονομική, αποτελεί πραγματικά ένα πολύπλοκο φαινόμενο και αυτό συμβαίνει γιατί τα μεγέθη τα οποία την προσδιορίζουν δεν υπόκεινται όλα σε μέτρηση⁴, ενώ άλλοι Ερευνητές με τον όρο ανάπτυξη και ιδίως οικονομική, εννοούν τη μεγέθυνση του παραγόμενου προϊόντος μίας δεδομένης κοινωνίας και την μέσω αυτού αύξηση του πλούτου και του υλικού επιπέδου ζωής⁵.

Η τρέχουσα βιβλιογραφία χρησιμοποιεί και νέους όρους, όπως αιεφόρος ανάπτυξη, βιώσιμη ανάπτυξη κ.ά.

Έτσι με τον όρο αιεφόρος ανάπτυξη (sustainable development) δηλώνεται μία πολιτική για συνεχή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, η οποία δεν συνεπάγεται καταστροφή του περιβάλλοντος και των λοιπών φυσικών πόρων, αλλά αντιθέτως εγγυάται την ορθολογική βιωσιμότητά της.

3. Βλ. και Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ: *Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Τομ. Α', Δ'* έκδ. Αθήναι, 2000, σελ. 37. Γ. ΚΑΒΒΑΔΙΑ: *Η στροφή. Αθήναι, 1975, σελ. 14.*

4. Α. ΑΓΓΕΛΟΠΟΥΛΟΥ: *Ο Τρίτος Κόσμος και οι πλούσιες χώρες. Αθήναι, 1972, σελ. 26.*

5. Βλ. Γ. ΚΟΥΤΣΟΥΜΑΡΗ: *Οικονομική ανάπτυξη και αναπτυξιακή πολιτική. Αθήναι, 1979, σελ. 1. Ι. ΠΙΝΤΟΥ: Οικονομική του χώρου. Αθήναι, 1974, σελ. 151. Α. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ: Στρατηγική Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος. Κέντρο Οικον. Ερευν. Αθήναι, 1962, σελ. 30.*

Υπενθυμίζεται, ότι σε κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης η αειφόρος ανάπτυξη, ορίζεται ως «η σεβόμενη το περιβάλλον ανάπτυξη» και ως η ανάπτυξη, «η οποία εγγυάται την περιβαλλοντική βιωσιμότητα».

Συναφής όρος χρησιμοποιούμενος εκ παραλλήλου προς τον όρο αειφόρος ανάπτυξη είναι εκείνος της βιώσιμης ανάπτυξης, μέσω του οποίου δηλώνεται αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας, η οποία σέβεται το περιβάλλον και χρησιμοποιεί τους φυσικούς πόρους κατά τρόπο αρμονικό, έτσι, ώστε να μη θίγεται η ικανότητα των μελλοντικών γενεών να ανταποκριθούν στις ανάγκες τους.

A contratio η μη βιώσιμη ανάπτυξη χαρακτηρίζεται από την καταστροφή των φυσικών πόρων, η οποία έχει αρνητικές επιπτώσεις στο μακροπρόθεσμο αναπτυξιακό δυναμικό.

Προς επίτευξη, λοιπόν, του επιθυμητού επιπέδου ανάπτυξης της χώρας, όπως αυτή, grosso modo, έχει επιχειρηθεί να προσδιορισθεί προηγουμένως, η κάθε Κυβέρνηση έχει την δυνατότητα, αναλόγως και των κρατουςών κατά περίπτωση γενικότερων συνθηκών της χώρας, να επιλέξει όποιες και όσες δήποτε στρατηγικές, πολιτικές, διαδικασίες, μέτρα, μέσα, παρεμβάσεις και μέσω δημοσίων επενδύσεων ή μέσω ιδιωτικών επενδύσεων, κατευθυνόμενων υπό προϋποθέσεις προς συγκεκριμένες περιοχές ή κλάδους δραστηριοτήτων για την επίτευξη των οικονομικών επιδιώξεών της.

Η επιλογή, επομένως, των εργαλείων ανάπτυξης εμφανίζεται «πολυεδρική» και μέχρις ενός ορίου «επιτρέπει» κινήσεις κατά διακριτική ευχέρεια.

Το ερώτημα, το οποίο ανακύπτει είναι εάν οι δημόσιες επενδύσεις στην προκειμένη περίπτωση συνιστούν μία αδήριτη αναγκαιότητα, ελλείψει άλλων δυνατοτήτων, για την επίτευξη αναπτυξιακών στόχων ή εάν συνιστούν μία πολιτική επιλογή, λόγω των δεδομένων «πλεονεκτημάτων», τα οποία ενσωματώνουν.

Η απάντηση προφανώς δεν είναι ευχερής και πρέπει για την σύνθεσή της να ληφθούν πολλοί παράγοντες υπόψη.

Μία «απόκλιση» προς την κατεύθυνση, ότι η επιλογή των δημοσίων επενδύσεων ως «εργαλείου» ανάπτυξης της χώρας συνιστά πολιτική επιλογή, ίσως πρέπει να θεωρηθεί «λογική», εάν βεβαίως ληφθούν υπόψη τα ειδικότερα πλεονεκτήματά τους, όπως:

Τα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων, δεν «εμφανίζονται» στο Κοινοβούλιο προς συζήτηση και έγκριση, όπως π.χ. τα αναπτυξιακά προγράμματα.

Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αποφυγή ή την συρρίκνωση ενδεχόμενου πολιτικού κόστους για οία δήποτε Κυβέρνηση, την ευελιξία χειρισμών, την ταχύτητα, επιλογές ενδεχομένως «ακραίες», υπό άποψη σκοπιμότητας κ.ά.

Ακόμη, ένα πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, έχει κατά κανόνα την «σφραγίδα» του οικείου Υπουργού, απηχούντος εν προκειμένω την «φιλοσοφία» του εκάστοτε Κυβερνώντος Κόμματος, ενώ, εξ άλλης πλευράς, επιτρέπει ταχείες αναθεωρήσεις, εάν κατά την εφαρμογή του διαπιστωθούν κενά, άστοχες ρυθμίσεις, ασαφείς προσανατολισμοί και στόχοι κ.ά.

Άλλο στοιχείο, το οποίο «συνηγορεί» υπέρ των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων και λειτουργεί κατά τρόπο αποτρεπτικό κατά των αντιστοίχων αναπτυξιακών, είναι ο χρόνος ζωής τους, συνήθως ετήσιος, η δυνατότητα προσδιορισμού των οικονομικών μεγεθών, αναλόγως των υφισταμένων δυνατοτήτων, η «κατεύθυνση» των διαθέσιμων πόρων προς γεωγραφικές περιοχές της χώρας χωρίς ιδιαίτερες πιέσεις για άλλες επιλογές, δεδομένου του τρόπου σύνταξης του προγράμματος κ.ά.