

# ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ

## ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ, ΣΤΟΧΟΙ, ΣΗΜΑΣΙΑ

Της Δρος Φωτ. (Έφης) ΜΠΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΗ-ΚΑΡΛΟΥ

### 1. 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 μονοσήματη 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»<sup>1</sup>.

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 μέτρηση<sup>2</sup>, ενώ άλλοι Ερευνητές με τον όρο ανάπτυξη και ιδίως οικονομική, εννοούν τη μεγέθυνση του παραγομένου προϊόντος μίας δεδομένης κοινωνίας και την μέσω αυτού αύξηση του πλούτου και του υλικού επιπέδου ζωής<sup>3</sup>.

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

---

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

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

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

Έτσι, με τον όρο αειφόρος 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.

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 δηλούνται 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 γενιών να ανταποκριθούν στις ανάγκες τους.

Α *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 χωρίς ενός ορίου «επιτρέπει» κινήσεις κατά διακριτική ευχέρεια.

Το ερώτημα, το οποίο ανακύπτει είναι εάν οι δημόσιες επενδύσεις στην προκειμένη περίπτωση συνιστούν μία αδήριτη αναγκαιότητα, ελλείπει 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 ευελξία χειρισμών, την ταχύτητα, επιλογές ενδεχομένως «ακραίες», υπό έποψη σκοπιμότητας κ.ά..

Ακόμη, ένα πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, έχει κατά κανόνα την «σφραγίδα» του οικείου Υπουργού, απηχώντας εν προκειμένω την «φιλοσοφία» του εκάστοτε Κυβερνώ- ντος κόμματος, ενώ, εξ άλλης πλευράς, επιτρέπει ταχείες αναθεωρήσεις, εάν κατά την ε- φαρμογή του διαπιστωθούν κενά, άστοχες ρυθμίσεις, ασαφείς προσανατολισμοί και στόχοι κ.ά..

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

## **2. Οι στόχοι των δημοσίων επενδύσεων: πολυεδρικότητα και πολιτικοί προσανα- τολισμοί**

Όλες οι χώρες και όλες οι Κυβερνήσεις δεν προσδίδουν στις δημόσιες επενδύσεις και στα σχετικά προγράμματα την ίδια βαρύτητα ως αναπτυξιακού εργαλείου και αναλόγως της εσωτερικής ή διεθνούς συγκυρίας «καταφεύγουν» σε μικρή ή μεγάλη έκταση σ' αυτές για την επίτευξη αναπτυξιακών στόχων.

Αυτή η επιλογή, απόρροια και συνάρτηση και άλλων πολλών διαρκών ή συγκυριακών παραμέτρων, κατ' αρχάς πολιτικής υφής, εν συνδιασμό και με άλλα δεδομένα, όπως τρέ- χουσες ανάγκες, πολιτικές πιέσεις, έκτακτα γεγονότα (π.χ. φυσικές καταστροφές), διεθνείς δεσμεύσεις (π.χ. εντάξεις έργων σε διεθνή προγράμματα χρηματοδότησης, όπως Κοινοτι- κά Πλαίσια Στήριξης) «προσδιορίζει» εκ των πραγμάτων και τους σκοπούς και τους στό- χους των θετικών δράσεων σε μία συγκεκριμένη περίοδο μέσω δημοσίων επενδύσεων.

Πέραν αυτών των παραμέτρων, οι οποίες ενέχουν ιδιαίζουσα σημασία για την επιλο- γή σκοπών και στόχων, που θα εξυπηρετηθούν μέσω κρατικών παρεμβάσεων υλοποιού- μενων με δημόσιες επενδύσεις, η τρέχουσα διεθνής βιβλιογραφία καταγράφει, μεταξύ άλλων, και τους εξής στόχους, που καλούνται να υπηρετήσουν οι δημόσιες επενδύσεις, πάντοτε τηρουμένων αναλογιών υγείας και εύρους μίας οικονομίας, μεγεθών, εσωτερι- κής πολιτικής και οικονομικής κατάστασης κ.λ..

Επισημαίνεται, ότι ο σκοπός, σε σχέση με την καταφυγή στο εργαλείο των δημοσίων επενδύσεων, είναι συνήθως διαρκής και παραμένων, π.χ. αναπτυξιακός, ενώ οι στόχοι εί- ναι δυνατόν να ποικίλουν: κατασκευή υποδομών, έμμεση αναδιανομή εισοδήματος, μεί- ωση ανεργίας κ.ά..

Οι κυριώτεροι λοιπόν στόχοι<sup>4</sup>, των δημοσίων επενδύσεων είναι οι εξής:

Αναδιανομή εισοδήματος είτε κατά τρόπο άμεσο, είτε κατά τρόπο έμμεσο. Η επιδίω- ξη και η επίτευξη αυτού του στόχου, εξ άλλης πλευράς, είναι αυτονόητο, ότι οδηγεί σε με-

4. Βλ. μερικές από τις βασικές σχετικές βιβλιογραφικές προσεγγίσεις: St. MARGLIN: *Public investment criteria*. London, 1973, p. 19. Ken. ARROW, M. KYRZ: *Public investment: the rate of return and optimal fiscal policy*. Baltimore, 1987, p. 115. P. MUSGRAVE: *The theory of public finance: a study in public economy*. N. York, 1969, p. 42.

τουσίωση της τρέχουσας πρακτικής και των θεσμικών επιταγών (συνταγματικών και νομοθετικών) περί ίσης παροχής ευκαιριών, υπηρεσιών και αγαθών στους πολίτες μίας χώρας, πράγμα το οποίο είναι περισσότερο αναγκαίο και απαραίτητο, όταν γίνεται λόγος για πολίτες χαμηλής εισοδηματικής κατάστασης, πολίτες μειονεκτουσών γεωγραφικών περιοχών, πολίτες μειονοτικών ομάδων, πολίτες με ειδικές ανάγκες πολίτες πληγέντες από φυσικές καταστροφές κ.λ..

Επιδίωξη επίτευξης αυτάρκειας είτε σε υπηρεσίες, είτε σε αγαθά.

Επιδίωξη υποβοήθησης αύξησης της κατανάλωσης υπηρεσιών ή αγαθών, ιδίως υπό ασθενέστερων οικονομικών Ομάδων πληθυσμού.

(Έμμεση) αύξηση της απασχόλησης σε περιπτώσεις κατασκευών, συγκρότηση υποδομών.

(Έμμεση) ενίσχυση της κατανάλωσης, επιτυγχανόμενη μέσω αναδιανομής εισοδήματος, αποκτούμενου από απασχόληση, προκαλούμενη από την αξιοποίηση προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων και της συνακόλουθης εισροής χρήματος σε τοπικές κοινωνίες και οικονομίες.

Εξυπακούεται, ότι εν προκειμένω σε σχέση και με την ενίσχυση της κατανάλωσης το ιδεώδες δεν είναι η γενική αύξηση της (παραγωγής) και κατανάλωσης εν γένει των υπηρεσιών και αγαθών, αλλά η αύξηση της κατά κεφαλήν κατανάλωσης, και ιδίως εκείνης, που αναφέρεται και σε όχι ιδιαιτέρως οικονομικώς εύρωστα άτομα και Ομάδες πληθυσμού.

Διάχυση της νέας τεχνολογίας σε επίπεδο εθνικό, περιφερειακό, τοπικό και ιδίως σε τομείς ή γεωγραφικές περιοχές, όπου παρατηρείται απροθυμία του Ιδιωτικού Τομέα να παρέμβει, είτε επειδή το κόστος της σχετικής δράσης είναι ιδιαιτέρως υψηλό, είτε επειδή τα προσδωκόμενα ωφέλη εκτιμώνται ως μη ικανοποιητικά κ.λ..

Ενεργοποίηση και τόνωση οικονομικών δραστηριοτήτων είτε σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους σχετικής ύφεσης, είτε σε «αδρανούσες» οικονομικώς γεωγραφικές περιοχές εκ ποικίλων λόγων.

### **3. Σημασία των δημοσίων επενδύσεων: ετερόκλητες προσεγγίσεις**

Πέραν της οίας δήποτε σημασίας, την οποία «ενσωματώνουν» αφ' εαυτών οι δημόσιες επενδύσεις ως μηχανισμός, ως εργαλείο, ως θετική δράση πολιτικής, οικονομικής, κοινωνικής υφής, η «έξωθεν» προσδιδόμενη σ' αυτές σημασία είναι συνάρτηση πολλαπλών παραγόντων και παραμέτρων.

Υπάρχουν χώρες, οι οποίες συνειδητώς επιλέγουν άλλες διαδικασίες και άλλα εργαλεία ανάπτυξης, π.χ. Η.Π.Α., και άλλες οι οποίες «προσβλέπουν» στην αξιοποίηση των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων ως κύρια ή την μόνη δίοδο διαφυγής από σειρά προβλημάτων και αγκυλώσεων.

Αναλόγως, λοιπόν, της κεντρικής πολιτικής οπτικής και επιλογής οι δημόσιες επενδύσεις «καθίστανται» σανίδα σωτηρίας ή στερούνται οίου δήποτε νοήματος. Η εκτίμηση αυτή ό-πως είναι αυτονόητο συναρτάται, εξ άλλης πλευράς, και με τους στόχους, με τους οποίους μία χώρα ή μία Κυβέρνηση έχει «εμπλουτίσει» την έννοια των δημοσίων επενδύσεων.

Έτσι, και αναλόγως των στόχων, και βεβαίως και των εσωτερικών ή διεθνών συγκυριών, οι δημόσιες επενδύσεις για χώρες και οικονομίες όπως η ελληνική, αποκτούν ενίοτε ιδιαίτερη και ιδιαίζουσα σημασία, διότι μέσω αυτών, λόγω π.χ. κατασκευής εντός της χώρας υποδομών και μονάδων υψηλής τεχνολογίας, διαχέεται νέα τεχνολογία, δημιουργούνται νέες θέσεις απασχόλησης, αποκτώνται εισοδήματα λόγω απασχόλησης, αναδιανέμονται χρηματοδοτικοί πόροι, υποκαθίστανται εισαγωγές υπηρεσιών και αγαθών κ.λ..

Εκ παραλλήλου και επειδή ακριβώς με κρατική δαπάνη κατασκευάσθηκαν υποδομές ποικίλης μορφής, προορισμών και στόχων, είναι δυνατόν να προκληθεί ευχερέστερα το ενδιαφέρον Ιδιωτών να προβούν σε επενδύσεις<sup>5</sup> σε συγκεκριμένους χρόνους ή συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές, διότι το κόστος των δαπανών για της εν λόγω υποδομές, θεωρητικώς απαραίτητων ως προϋπόθεση για τις ιδικές τους περαιτέρω οικονομικές δραστηριότητες, θα έπρεπε να επωμισθούν οι ίδιοι, γεγονός συνήθως ασύνηθες.

Οι δημόσιες επενδύσεις, λειτουργούσες, εξ άλλης πλευράς, και ως μηχανισμός «αναδιανομής» του εθνικού εισοδήματος, αποκτούν ιδιαίτερη σημασία, διότι μέσω της αναδιανομής αυτής, υλοποιούμενης ποικιλοτρόπως, διασπορά εθνικών πόρων εντός της επικράτειας με απολύτως ή μη ορθολογικά κριτήρια, πόρων, δημιουργία θέσεων απασχόλησης υψηλής εξειδίκευσης (άρα υψηλές αποδοχές) ή ανειδίκευτης εργασίας (άρα μεγαλύτερη διάχυση κονδυλίων σε εργατικό δυναμικό), είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε «ενεργοποίηση» και άλλων παραγωγικών δραστηριοτήτων, παραπληρωματικών, συμπληρωματικών, παρελκόμενων, συντήρησης, γεγονός, που συνεπάγεται ευεργετικές επιπτώσεις όπως δήποτε σε τοπική κλίμακα, πιθανόν σε περιφερειακό επίπεδο και ενδεχομένως και σε εθνικό επίπεδο.

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί, ότι το εύρος της σημασίας των δημοσίων επενδύσεων εξαρτάται και εκ του γενικού πολιτικού κλίματος, το οποίο επικρατεί σε μία χώρα σε δεδομένη χρονική περίοδο, από την ορθολογική χρήση των διαθέσιμων πόρων, εκ των ασκούμενων πολιτικών προστασίας ή μη του περιβάλλοντος, φυσικού και ανθρωπογενούς, αλλά και εκ των τυχόν δεσμεύσεων συμβατικών και άλλων της χώρας.

Έτσι, η Ελλάδα π.χ. προ της εφαρμογής των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, είχε ασυγκρίτως μεγαλύτερες ευελιξίες στην διαχείριση προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων από ό,τι κατά την παράλληλη χρονική περίοδο εφαρμογής τους, αφού στην δεύτερη περίπτωση υπέχει την υποχρέωση να συγχρηματοδοτεί, μέσω των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων, και έργα, τα οποία ενέκρινε μεν, δεν προέτεινε δε, ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών, «άρχων» απόλυτος άλλοτε των εθνικών κονδυλίων των δημοσίων επενδύσεων.

5. Βλ. εν εκτίνασει περί του θέματος των ιδιωτικών επενδύσεων: Κ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ: Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης. Τόμοι Α, Β, Γ, Δ' έκδ. Αθήναι, 2001. Β. Δ. ΔΕΛΗΘΕΟΥ: Το νομικό καθεστώς προστασίας ξένων κεφαλαίων και επενδύσεων αναπτυξιακού χαρακτήρα στην Ελλάδα. Αθήναι, 1996.