

Η νομοθετική προσέγγιση της έννοιας «δημόσια επένδυση»

Της Δρος Έφης ΜΠΡΙΣΤΟΓΙΑΝΝΗ-ΚΑΡΛΟΥ

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.

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 κρατικό προϋπολογισμό, 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, εμπειρογνωμοσύνες, που αφορούν στον καλύτερο προ-

γραμματισμό 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 προβλεπομένων σε αυτά δράσεων (άρθρο 13 παρ. 24 Ν.2601/1998), οι δαπάνες των εγκεκριμένων Προγραμμάτων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 2000-2006 (Γ' Κ.Π.Σ.), του Ταμείου Συνοχής ΙΙ και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών, που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. για την εκτέλεση των προβλεπομένων σε αυτά δράσεων (άρθρο 11 Ν.2860/2000), επιχορηγήσεις του Π.Δ.Ε. (άρθρο 18, Ν.2515/1997), αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου Ανωνύμων Εταιρειών του Δημοσίου 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.Δ. 2957/1954 Περί δημοσίων επενδύσεων και συμπληρώσεως των σχετικών προς ταύτας διατάξεων του Δημοσίου Λογιστικού δημόσιαι επενδύσεις διά την εφαρμογήν του παρόντος Ν.Δ. θεωρούνται αι πραγματοποιούμεναι δαπάναι, επί τη βάσει κοινών αποφάσεων των Υπουργών Συντονισμού,¹ 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.

1. Νυν Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών.

Γ. Εις ερεύνas και μελέτας αναφερομέναs αποκλειστικώς εις τας υπό στοιχεΐα Α' και Β' περιπτώσεις, ως και εις μελέτας, ερεύνas, διδασκαλίαν, εκθέσεις, υποδειγματικὰς ἢ πειραματικὰς εφαρμογὰς, βελτιουμένων μεθόδων και συνθηκῶν παραγωγῆς, εμπορίας, κυκλοφορίας και διαδόσεις αγαθῶν.

Δ. Εις την εκτέλεσιν του Προγράμματος Τεχνικῆς Βοήθειας.

Εν τη εννοΐα των εν τη παραγράφω 1 του παρόντος άρθρου αναφερομένων δαπανῶν περιλαμβάνονται και τα υπό τύπον δανείου διατειθέμενα κεφάλαια, είτε υπό του Δημοσίου προς τα εν τη παραγράφω 1 του παρόντος άρθρου αναφερόμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, Οργανισμούς κ.λ., ως και τα προς τοιαῦτα Ιδιωτικῶν Δικαίων και Ιδιώτας εν γένει, είτε υπό των εν τη παραγράφω 1 του παρόντος άρθρου αναφερομένων Νομικῶν Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, Οργανισμῶν κ.λ., προς ὅμοια Νομικά Πρόσωπα, Οργανισμούς κ.λ., ως και τοιαῦτα Ιδιωτικῶν Δικαίων και Ιδιώτας εν γένει διὰ την παρ' αὐτῶν πραγματοποιοῦσιν δαπανῶν περιλαμβανομένων εις τας υπό στοιχεΐα Α' ἕως και Ε' της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου περιπτώσεις.

Κυροῦνται αι υπ' αριθμὸν 43115 ἀπὸ 5 Νοεμβρίου 1952 και 28874 ἀπὸ 29 Ἀπριλίου 1953 κοιναί αποφάσεις των Υπουργῶν Συντονισμοῦ και Οικονομικῶν, δημοσιευθεΐσαι εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (φύλλα 254 της 9ης Δεκεμβρίου 1952 και 114 της 8ης Μαΐου 1953, τεύχος Β'), ἔχουσαι δ' αὐταί εφαρμογὴν μόνον ἐπὶ πληρωμῶν δαπανῶν δημοσίων επενδύσεων πραγματοποιουμένων κατὰ τας διατάξεις του αναφερόμενου ανωτέρω παρόντος Ν.Δ. μόνον υπό του Δημοσίου ἢ των Νομικῶν Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, Δημοσίων Οργανισμῶν και Επιχειρήσεων ως και Οργανισμῶν Τοπικῆς Αυτοδιοικήσεως.

Μία δημόσια ἐπένδυση, με την έννοια, που ἔχει αναφερθεΐ προηγουμένως, πιθανόν να εΐναι:

Μικροῦ μεγέθους, μεσαίου μεγέθους, μεγάλου μεγέθους, ἢ στρατηγικῆ ἐπένδυση, εν σχέσει με το χρηματικὸ κόστος της ἢ ἄλλο μετρήσιμο ἢ δυνατό να αποτιμηθεΐ κριτήριον.

Εξ ἄλλου, εν σχέσει με τους επιδιωκόμενους στόχους μία δημόσια ἐπένδυση εΐναι δυνατόν να «υπηρετεΐ» ἕναν στόχο/σκοπὸ π.χ. κατασκευὴ ἐνὸς υδραγωγείου, ἢ περισσότερους π.χ. μία μονάδα παραγωγῆς ηλεκτρικῆς ἐνέργειας σε περιοχὴ ὅπου λειτουργοῦν πολλῆς «ενεργοβόρες» βιομηχανίες με πρόθεση ἐξυπηρέτησής τους στον ενεργειακὸ τομῆα.

Τέλος, εν σχέσει με την γεωγραφικὴ ἐμβέλεια των αναμενόμενων ἐπιρροῶν και ἐπιπτώσεων μίας δημόσιας ἐπένδυσης, αὐτὴ εΐναι δυνατόν να χαρακτηρισεΐ ως τοπικῆς σημασίας (ἐπίπεδο Δήμου ἢ Κοινότητος), νομαρχιακῆς (ἐπίπεδο Νομαρχικῆς Αυτοδιοΐκησης), περιφερειακῆς (ἐπίπεδο Διοικητικῆς Περιφέρειας, με την έννοια του Ν.1622/1986), ἐθνικῆς σημασίας, (ἐπίπεδο χώρας) ἢ τέλος, διακρατικῆς/διεθνούς σημασίας, εἴαν μέσω αὐτῆς ἐξυπηρετοῦνται περισσότερες της μίας Χῶρες.