

**ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ:  
ΕΝΑ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΜΟΧΛΕΥΣΗΣ ΤΗΣ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ, ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ  
ΤΩΝ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ**

**Β. ΔΕΛΗΘΕΟΥ**  
**ΕΠΙΚ. ΚΑΘ. ΤΟΠΑ**

# Ορισμοί

- **Οι δημόσιες επενδύσεις** ορίζονται ως ο συνολικός ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου, που διενεργείται από φορείς της Γενικής Κυβέρνησης .
- Επίσης, δημόσιες επενδύσεις θεωρούνται όλες οι πάγιες και άυλες επενδυτικές δραστηριότητες του Δημοσίου, οι οποίες στο πλαίσιο της ακολουθούμενης επενδυτικής και γενικότερα της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής στοχεύουν στην αναδιανομή του εθνικού εισοδήματος προς όφελος του κοινωνικού συνόλου .

# Διακρίσεις

Διεθνώς. διακρίνονται τέσσερις ευρείες κατηγορίες δημοσίων επενδύσεων:

- Υποδομές, συμπεριλαμβανομένων των δικτύων μεταφορών και επικοινωνιών,
- Επενδύσεις σε ανθρώπινο δυναμικό, ιδίως στους τομείς της εκπαίδευσης και κατάρτισης,
- Επενδύσεις στην τεχνολογική πρόοδο, ιδίως αναφορικά με την έρευνα,
- Εξοπλισμοί και κεφαλαιουχικά αγαθά.

# Διακρίσεις

- «Σκληρές» (hard) δημόσιες επενδύσεις, αυτές που αφορούν στο σχηματισμό ενσώματων υποδομών και κεφαλαίου,
- «Ήπιες» (soft) δημόσιες επενδύσεις εντάσσουν κάθε είδους δαπάνες που αφορούν κυρίως στο ανθρώπινο δυναμικό, όπως είναι οι δαπάνες για την εκπαίδευση, την έρευνα και ανάπτυξη (R&D), τις ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και την υποστήριξη της οικογένειας .

# Όπου είναι εφικτό

- Οι δημόσιες επενδύσεις, υλοποιούνται μέσα από συμπράξεις του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα.

# Από τη φύση τους

- Οι δημόσιες επενδύσεις δεν παράγουν τόσο άμεσα, όσο μακροπρόθεσμα οφέλη στο σύνολο της οικονομίας.
- Η ανταποδοτικότητά τους συχνά εντοπίζεται δύσκολα, και προσδιορίζεται μόνο με γενικότερους όρους, μέσα από την κοινωνικο-οικονομική έρευνα και την ανάλυση κόστους - οφέλους. Η διαπίστωση αυτή είναι ακόμη περισσότερο αληθής στην περίπτωση των επενδύσεων στο ανθρώπινο κεφάλαιο.

# Δημόσιες επενδύσεις

- Παρόλα αυτά, είναι γενικά παραδεκτό ότι οι δημόσιες επενδύσεις συνδέονται άμεσα με την παραγωγική ικανότητα μιας οικονομίας. Χαρακτηριστικά, χωρίς δρόμους, δίκτυα επικοινωνίας και παροχές ενέργειας, οι διαδικασίες και οι δραστηριότητες της παραγωγής και του εμπορίου θα ήταν αδύνατο να υλοποιηθούν .

# Δημόσιες επενδύσεις

- Οι δημόσιες επενδύσεις δεν δρουν ανταγωνιστικά απέναντι σε αυτές του ιδιωτικού τομέα, αλλά αντίθετα, συνιστούν σημαντικό παράγοντα αύξησης των μεγεθών και της αποτελεσματικότητας των ιδιωτικών επενδύσεων.
- Σε αρκετές περιπτώσεις, μάλιστα, τα σύγχρονα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων αξιοποιούνται στοχευμένα, με τρόπο που συμβάλλει στην τόνωση της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας με την ενίσχυση ή και την παροχή νέων αναπτυξιακών κινήτρων, ιδιαίτερα σε τομείς όπως η δημιουργία ολοκληρωμένων υποδομών, η ανάπτυξη του εργατικού δυναμικού, η ελαχιστοποίηση των επιχειρηματικών κινδύνων κ.ά.



# Κίνητρα

Αρκετές στοχευμένες δημόσιες επενδύσεις μπορούν να «συσχετισθούν» με κατηγορίες κινήτρων, όπως:

- Μακρο-κίνητρα.
- Κίνητρα για την προσέλκυση ξένων επενδυτών.
- Κίνητρα για την μετακίνηση επενδυτών από περιφέρεια σε περιφέρεια εντός της ίδιας Χώρας.
- Κίνητρα για την υποβοήθηση των εξαγωγών.
- Κίνητρα κινητικότητας εργατικού δυναμικού.

# Δημόσιες επενδύσεις

- Διαχρονικά, μελέτες που πραγματοποιήθηκαν από διεθνείς οργανισμούς, δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και ερευνητικά ιδρύματα στην Ευρώπη, την Αμερική και αλλού, κατέδειξαν τη συμβολή των δημοσίων επενδύσεων στην αύξηση της οριακής παραγωγικότητας του ιδιωτικού τομέα, τη μείωση του κόστους εκκίνησης και λειτουργίας των επιχειρήσεων, και το σχηματισμό κεφαλαίου

# Δημόσιες επενδύσεις

Παράλληλα, πολλοί ερευνητές επισημαίνουν και περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι δημόσιες επενδύσεις μπορούν να σταθούν εμπόδιο στη λειτουργία της αγοράς.

Ειδικότερα, αυτό συμβαίνει όταν οι δημόσιες επενδύσεις:

- α) χρηματοδοτούνται μέσα από κρατικό δανεισμό, (άρα μπορεί να θεωρείται πιθανή η λήψη από τη χώρα δυσμενών για την επιχειρηματικότητα δημοσιονομικών μέτρων, όπως η αύξηση της φορολογίας),
- β) αφορούν τομείς της οικονομίας όπου δημιουργείται ανταγωνισμός ανάμεσα στη δημόσια και τις ιδιωτικές επενδύσεις, ή / και
- γ) περιλαμβάνουν την υψηλή επιχορήγηση τομέων επιχειρηματικής δραστηριότητας που αποδεικνύονται αντιπαραγωγικοί .

# Δημόσιες επενδύσεις

- Από τη δεκαετία του 1990 και μετά, οι δημόσιες επενδύσεις ως ποσοστό του ΑΕΠ σημείωσαν σταδιακά σημαντική πτώση στις ευρωπαϊκές χώρες.
- Αρχικά, το γεγονός αυτό συνδέθηκε με τη συστηματοποίηση της προσπάθειας για εξυγίανση και περιστολή των δημόσιων δαπανών στα ευρωπαϊκά κράτη (κύρια, μέσα από την εξάπλωση της θεωρίας και μεθοδολογίας του «Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ»), ενώ στη συνέχεια, ο περιορισμός των δαπανών σε δημόσιες επενδύσεις επιβλήθηκε από τη δημοσιονομική κρίση.

# Δημόσιες επενδύσεις

- Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι κατά την τελευταία δεκαετία, η δαπάνη σε δημόσιες επενδύσεις μειώθηκε δραματικά σε πολλές χώρες της Ζώνης του Ευρώ, με έμφαση στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου, που επλήγησαν ιδιαίτερα από τη δημοσιονομική κρίση και την εφαρμογή των προγραμμάτων λιτότητας.

# Δημόσιες επενδύσεις

- Όμως, κατά το τέλος της περιόδου αυτής, διαπιστώθηκε ξανά ότι το έλλειμμα σε δημόσιες επενδύσεις στις αντίστοιχες χώρες, αφενός οδήγησε σε συρρίκνωση των ιδιωτικών επενδύσεων και αφετέρου περιόρισε την αύξηση του ΑΕΠ στην ευρωζώνη γενικότερα.
- Η διαπίστωση αυτή οδήγησε πολλούς ερευνητές να συστήνουν τη λήψη μέτρων ώστε στο μέλλον η δημοσιονομική εξυγίανση να συνδυαστεί με ενίσχυση των δημοσίων επενδύσεων.

# Δημόσιες επενδύσεις

- Κατά την τρέχουσα περίοδο, η τάση συρρίκνωσης των δημοσίων δαπανών σε επίπεδο δημοσίων επενδύσεων αναθεωρείται παγκόσμια, καθώς έγινε άμεσα αισθητή η μεγάλη αλληλεπίδραση που υφίσταται ανάμεσα στις δημόσιες και τις ιδιωτικές επενδύσεις.
- Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι η αποτελεσματικότητα των ιδιωτικών επενδύσεων σε όρους αύξησης της παραγωγής, της οικονομικής μεγέθυνσης και της δημιουργίας θέσεων εργασίας εξαρτάται άμεσα από την ύπαρξη επαρκών και στοχευμένων δημοσίων επενδυτικών παρεμβάσεων.

# Δημόσιες επενδύσεις

Ειδικότερα, σύμφωνα με το ΝΔ 2957/1954, στις δημόσιες επενδύσεις στην Ελλάδα μπορεί να περιλαμβάνονται :

1. Οι κατασκευές, ανακατασκευές και επεκτάσεις μόνιμων ή ημιμόνιμων εγκαταστάσεων ή έργων, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται και τα έργα στέγασης.
2. Οι προμήθειες μόνιμων εξοπλιστικών μέσων, μηχανολογικού εξοπλισμού και κεφαλαιουχικών αγαθών.
3. Έρευνες, μελέτες και εμπειρογνωμοσύνες.
4. Τα κάθε είδους διοικητικά και γενικά έξοδα τα οποία σχετίζονται ευθέως με τις ως άνω περιπτώσεις. Σήμερα, η χρηματοδότηση τέτοιου είδους δαπανών από το ΠΔΕ είναι δυνατή μόνο εφόσον προβλέπεται από ειδικές διατάξεις.



# ΠΔΕ

Ο παραπάνω καθορισμός της έννοιας των δημοσίων επενδύσεων, κατά ΠΔΕ μέχρι και τις ημέρες μας, έχει εμπλουτιστεί εντάσσοντας στο ΠΔΕ επίσης:

1. Όλες ανεξαιρέτως τις δαπάνες των συγχρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε. προγραμμάτων. Τα έργα που δανειοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ).
2. Επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις προς ΝΠΙΔ, σωματεία, συνεταιρισμούς, ανώνυμες εταιρείες και λοιπά νομικά πρόσωπα που ορίζονται στο άρθρο 18 του Ν. 2515/1997.
3. Αυξήσεις μετοχικού Κεφαλαίου των ανωνύμων εταιρειών που ελέγχονται από το Δημόσιο (ΔΕΚΟ).
4. Λοιπές επενδυτικές δραστηριότητες που εξειδικεύονται με Προεδρικά Διατάγματα ή Υπουργικές Αποφάσεις.

# ΠΔΕ

Το ΠΔΕ διαχωρίζεται σε δύο σκέλη, βάσει της πηγής χρηματοδότησης.

- 1. Το «εθνικό σκέλος» που χρηματοδοτείται, αμιγώς, από εθνικούς πόρους.
- 2. Το «συγχρηματοδοτούμενο σκέλος», το οποίο αντλεί τους πόρους του από τα χρηματοδοτικά μέσα της Ε.Ε.χ και την Ελλάδα.

# ΠΔΕ

Οι βασικοί θεσμικοί φορείς που εμπλέκονται στο σχεδιασμό και την υλοποίηση του εθνικού ΠΔΕ είναι οι εξής:

1. Το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης
2. Το Υπουργείο Οικονομικών και ειδικότερα το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους.
3. Οι Φορείς Χρηματοδότησης/Εκτέλεσης του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, οι οποίοι είναι η Βουλή των Ελλήνων, τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες.
4. Οι Περιφερειακές Ενότητες
5. Οι Δήμοι
6. Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
7. Οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ, ΑΕ ΔΗΜΟΣΙΟΥ).

# Ο.Ο.Σ.Α.

Με γνώμονα την ανταπόκριση στις νέες παγκόσμιες προκλήσεις και τα διεθνή πρότυπα της ανάπτυξης, ο ΟΟΣΑ διατυπώνει δώδεκα «Κατευθυντήριες Γραμμές» για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων, οι οποίες, συνοπτικά περιλαμβάνουν:

- τον συντονισμό εθνικού και υπο-εθνικού χωρικού επιπέδου, με στόχο την υιοθέτηση ολοκληρωμένης στρατηγικής, και κανόνων επένδυσης που διαρθρώνονται γύρω από τοπικές προτεραιότητες και συγκριτικά πλεονεκτήματα.
- τη χρήση εργαλείων που ενδυναμώνουν την επενδυτική δυνατότητα, όπως η μελέτη κινδύνων και επιπτώσεων, η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα και η επικέντρωση στην επίτευξη εφικτών αποτελεσμάτων.
- την ανάπτυξη ενός δημοσιονομικού πλαισίου που να ευθυγραμμίζεται με τους τιθέμενους στόχους και να βασίζεται σε ένα συνεκτικό ρυθμιστικό πλαίσιο, καθώς και σε ένα διαφανές και αποτελεσματικό σύστημα οικονομικής διαχείρισης.

# Συμπερασματικά,

- Ο ρόλος των δημοσίων επενδύσεων και η ουσιαστική τους συμβολή στην οικονομική μεγέθυνση αλλά και την ποιότητα ζωής των πολιτών επαναβεβαιώνεται στις μέρες μας διεθνώς, δημιουργώντας μια τάση ενίσχυσης των σχετικών δημόσιων δαπανών. Στην Ελλάδα, έχοντας διανύσει μια σημαντική περίοδο συρρίκνωσης τα χρόνια των μνημονίων, το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων εμφανίζει ξανά τάση μεγέθυνσης των πόρων και της σημασίας του. Ειδικότερα, οι σύγχρονες απαιτήσεις εφαρμογής του επενδυτικού και δημοσιονομικού σχεδιασμού της χώρας μας αναδεικνύουν το ρόλο του ΠΔΕ στην πράξη.

# Συμπερασματικά,

- Η διαπίστωση αυτή, από κοινού με τις επιταγές του νέου οικονομικού περιβάλλοντος που έχει δημιουργηθεί μετά την δημοσιονομική κρίση, καθιστούν επιτακτική την ανάγκη, τόσο για εκσυγχρονισμό και αναμόρφωση του πεπαλαιωμένου και συχνά ατελούς θεσμικού πλαισίου του ελληνικού ΠΔΕ στο σύνολό του, όσο και για θεσμική κατοχύρωση του προγραμματικού σχεδιασμού του εθνικού σκέλους ειδικότερα.

# Συμπερασματικά

- Η μεταρρυθμιστική αυτή προσπάθεια οφείλει να λάβει υπόψη ότι, για να παρακολουθήσουν τις σύγχρονες παγκόσμιες τάσεις και προοπτικές, τα προγράμματα δημοσίων επενδύσεων καλούνται στο εξής, να εναρμονιστούν με νέα αναπτυξιακά μοντέλα, καθώς και με νέους, διεθνώς αποδεκτούς κανόνες επάλληλης διακυβέρνησης και δημοσιονομικής διαχείρισης. Στο πλαίσιο αυτό, οφείλουν να λειτουργήσουν, μεταξύ άλλων, και ως καταλύτες για την περαιτέρω υποστήριξη και ενδυνάμωση και των ιδιωτικών επενδύσεων.