

**Ανάλυση Προγραμμάτων  
Δημοσίων Επενδύσεων  
1996-2009**

**Οκτώβριος 2008**



**ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟΣ ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΑΝΩΝΥΜΩΝ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ & ΕΠΕ**

**ASSOCIATION OF GREEK CONTRACTING COMPANIES**

Σειρά ενημερωτικών εκδόσεων του  
Πανελληνίου Συνδέσμου Ανωνύμων Τεχνικών Εταιρειών & ΕΠΕ – ΣΑΤΕ  
Φειδίου 14 - 16 Αθήνα 106 78  
Τηλ.: 210 3301 814 – 210 3824 540  
e-mail: [info@sate.gr](mailto:info@sate.gr)  
[www.sate.gr](http://www.sate.gr)

Αριθμός Τεύχους: ΣΑΤΕ-08-02/09.10.08

Εκτύπωση: OFFSET ΔΕΡΒΗ Α.Ε.Β.Ε.  
Προύσης 1 Ταύρος 177 78  
Τηλ.: 210 3465 427 – 210 3470 860  
e-mail: [atelie@offsetdervi.gr](mailto:atelie@offsetdervi.gr)

# Ανάλυση Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων 1996-2009

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>1 - ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....</b>	<b>3</b>
<b>2 - ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΠΔΕ ΚΑΙ ΤΩΝ ΣΥΝΙΣΤΩΣΩΝ ΑΥΤΟΥ .....</b>	<b>3</b>
2.1 - ΣΥΝΟΛΟ ΠΔΕ .....	3
2.2 - ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΟ ΠΔΕ – Γ ΚΠΣ.....	8
2.3 - ΛΟΙΠΟΙ ΕΘΝΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ ΠΔΕ .....	12
<b>3 – ΣΥΝΟΨΗ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΩΝ .....</b>	<b>15</b>
<b>4 - ΟΥΣΙΩΔΕΙΣ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ .....</b>	<b>17</b>



## 1 - Εισαγωγή

Ως είθισται, στα Προσχέδια Κρατικού Προϋπολογισμού δεν παρουσιάζεται εκείνη η πληροφόρηση ώστε να καθίσταται εφικτή μία ανάλυση των κονδυλίων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) που προορίζονται για Τεχνικά Έργα. Αυτή η μορφή της ανάλυσης καθίσταται δυνατή με την κοπιώδη μελέτη των Κρατικών Προϋπολογισμών, στους οποίους εμφανίζονται αναλυτικά οι πιστώσεις κατά τομέα και κωδικό ανά φορέα, οπότε και είναι δυνατή η εξαγωγή του μεγέθους των κονδυλίων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων για κατασκευή / βελτίωση / συντήρηση έργων.

Παρά το γεγονός αυτό, όμως, είναι εφικτή και ιδιαίτερα χρήσιμη η διατύπωση ορισμένων γενικών διαπιστώσεων περί των συνολικών πληρωμών του ΠΔΕ 2009, όπως αυτό εμφανίζεται στο Προσχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού Έτους 2009.

## 2 - Διαχρονική εξέλιξη ΠΔΕ και των συνιστωσών αυτού

### 2.1 - Σύνολο ΠΔΕ

Στον Πίνακα 1 παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη του ΠΔΕ κατά τα έτη 1996 - 2009. Από την εξέλιξη των συνολικών πληρωμών του ΠΔΕ διαφαίνονται τρία διαφορετικά μοτίβα ανάπτυξης:

- **Περίοδος 1996-2000**, κατά την οποία οι συνολικές πληρωμές του ΠΔΕ μεγεθύνονται διαρκώς και μάλιστα με ιδιαίτερα υψηλό ρυθμό (Μέσος Ετήσιος Ρυθμός Μεταβολής, ΜΕΡΜ 23,27%), με αποτέλεσμα από το μόλις 2,93% του ΑΕΠ το 1996, η συνολική δαπάνη για το ΠΔΕ να αντιπροσωπεύει, κατά το 2000, το 5,44% του ΑΕΠ, ποσοστό που δεν έχει, μέχρι και σήμερα, επαναληφθεί. Κατά μέσο όρο οι δαπάνες του ΠΔΕ ανέρχονται σε 4,38% του ΑΕΠ, ετησίως.

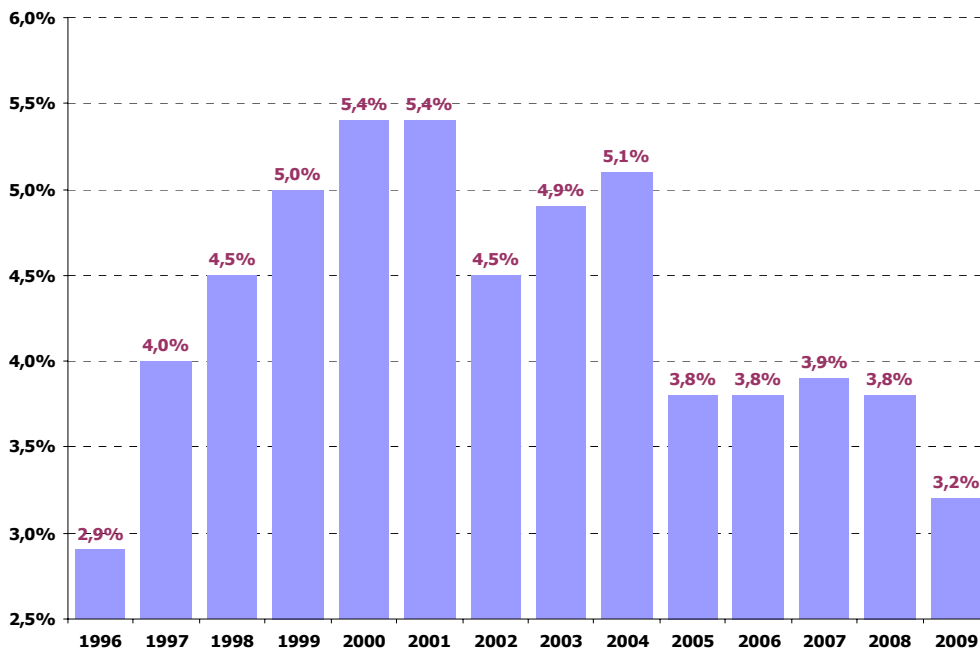
**Πίνακας 1: Διαχρονική Εξέλιξη Π.Δ.Ε. (τρέχουσες τιμές - εκατ. €)**

Έτος	Συγχρημ/τούμενο		Λοιποί εθνικοί πόροι		Σύνολο Δαπάνης		% ΑΕΠ
	Δαπάνη	% ↑↓	Δαπάνη	% ↑↓	Δαπάνη	% ↑↓	
1996	2.067	33,10	1.147	-21,92	3.214	6,35	2,93
1997	3.167	53,22	1.602	39,67	4.769	48,38	3,98
1998	4.012	26,68	1.497	-6,55	5.509	15,52	4,52
1999	4.740	18,15	1.863	24,45	6.603	19,86	5,01
2000	5.312	12,07	2.109	13,20	7.421	12,39	5,44
2001	5.252	-1,13	2.590	22,81	7.842	5,67	5,36
2002	3.883	-26,07	3.131	20,89	7.014	-10,56	4,45
2003	4.461	14,89	3.974	26,92	8.435	20,26	4,92
2004	4.883	9,46	4.639	16,73	9.522	12,89	5,14
2005	4.955	1,47	2.569	-44,62	7.524	-20,98	3,79
2006	5.511	11,22	2.673	4,05	8.184	8,77	3,83
2007	6.046	9,71	2.763	3,37	8.809	7,64	3,86
2008*	6.850	13,30	2.600	-5,90	9.450	7,28	3,83
2009**	5.000	-27,01	3.500	34,62	8.500	-10,05	3,24

(\*) Εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων, (\*\*) Προβλέψεις.

Πηγή: ΥΠΟΙΟ – Κρατικοί Προϋπολογισμοί. **Επεξεργασία στοιχείων:** ΣΑΤΕ

- Περίοδος 2000 – 2004**, κατά την οποία οι συνολικές πληρωμές του Π.Δ.Ε. μεγεθύνονται μεν, με χαμηλότερο, όμως, ρυθμό έναντι της προαναφερόμενης περιόδου (ΜΕΡΜ 6,4%), με αποτέλεσμα οι συνολικές πληρωμές του ΠΔΕ να παραμένουν στο ίδιο, υψηλό, επίπεδο ως ποσοστό του ΑΕΠ (από 5,44% το 2000 σε 5,14% το 2004). Κατά μέσο όρο οι δαπάνες του ΠΔΕ ανέρχονται σε 5,06% του ΑΕΠ, ετησίως.
- Περίοδος 2005-2009**, κατά την οποία οι συνολικές πληρωμές του ΠΔΕ, ύστερα από μία ραγδαία μείωση κατά 21% το 2005/2004, επίσης παραμένουν στάσιμες, ως ποσοστό του ΑΕΠ, σε πολύ χαμηλότερα, όμως, επίπεδα της τάξεως του 3,8%, περίπου. Κατά μέσο όρο οι δαπάνες του ΠΔΕ ανέρχονται σε 3,84% του ΑΕΠ, ετησίως, ενώ σύμφωνα με τον Προϋπολογισμό 2009, εκτιμάται μία σημαντική επιδείνωση του μεγέθους των συνολικών πληρωμών του ΠΔΕ κατά 10,1% με αποτέλεσμα την ραγδαία πτώση των δημόσιων επενδυτικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ στο 3,24%, στο χαμηλότερο, δηλαδή, ποσοστό από το 1996 και μετά.

**Διάγραμμα 1: Διαχρονική Εξέλιξη ΠΔΕ (% ΑΕΠ)**

Εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων για το 2008 και προβλέψεις για το 2009.

**Πηγή:** ΥΠΟΙΟ – Κρατικοί Προϋπολογισμοί. **Επεξεργασία στοιχείων:** ΣΑΤΕ

Αυτά τα διαφορετικά μοτίβα ανάπτυξης οφείλονται κυρίως στα εξής:

- Στην συνεχόμενη αύξηση της σημαντικότητας του ΠΔΕ των ετών 1996-2000 οφείλεται, κυρίως, στην υλοποίηση του Β' ΚΠΣ, η οποία και εντάθηκε κατά τα τελευταία έτη της περιόδου με αποκορύφωμα το έτος 2000.
- Στην παραμονή των δημόσιων επενδυτικών δαπανών σε υψηλά επίπεδα την περίοδο 2000-2004 οφείλεται στην ολοκλήρωση του Β' ΚΠΣ το 2001, στην πραγματοποίηση των ολυμπιακών δαπανών, οι οποίες και κορυφώθηκαν κατά τα έτη 2003-2004, και εν μέρει στην έναρξη υλοποίησης του Γ' ΚΠΣ.
- Στην καθίζηση των δημοσίων επενδύσεων το 2005 έναντι του 2004, η οποία δικαιολογείται, εν μέρει, από την έλλειψη των μη επαναλαμβανόμενων

δαπανών των Ολυμπιακών έργων<sup>1</sup>. Όμως, η μετέπειτα στασιμότητα των δημοσίων επενδυτικών δαπανών σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα ως ποσοστό του ΑΕΠ, και η παρατεταμένη υποβάθμιση του ρόλου του ΠΔΕ κατά τα πέντε τελευταία έτη, αποτελεί σαφής επιλογή της ακολουθούμενης οικονομικής πολιτικής, η οποία αφενός αναιρεί την αναπτυξιακή διάσταση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, μετατρέποντάς το αποκλειστικά σε ένα βοηθητικό εργαλείο των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων αφετέρου αναδεικνύει την επιλογή της κυβερνητικής πολιτικής για εφαρμογή του θεσμού των ΣΔΙΤ σε ευρεία κλίμακα στα έργα υποδομής.

Σημειώνεται ότι η διαπιστούμενη πολιτική υποβάθμισης του ρόλου του ΠΔΕ κατά τα πέντε τελευταία έτη 2005 – 2009 είναι μάλλον αντιφατική ως προς τους επαναλαμβανόμενους κυβερνητικούς στόχους της οικονομικής πολιτικής περί *«ενίσχυσης των επενδύσεων και του ρυθμού ανάπτυξης»*, *«ανάπτυξης της ελληνικής περιφέρειας»*, *«περαιτέρω μείωσης της ανεργίας»* και *«ενίσχυσης της αναπτυξιακής δυναμικής της χώρας»* αφού η υστέρηση του ρόλου των ΠΔΕ συνεπάγεται και μειωμένη απορροφητικότητα πόρων από την Ε.Ε. αλλά και καθυστέρηση στην δημιουργία, βελτίωση και συντήρηση υποδομών, η οποία με την σειρά της μεταφράζεται σε σημαντική επιβράδυνση της παραγωγικότητας της εργασίας και των ρυθμών ανάπτυξης της οικονομίας.

Αξίζει να τονιστεί ότι ο τομέας με τις μεγαλύτερες απώλειες από αυτήν την καθίζηση του ΠΔΕ κατά τα πέντε τελευταία έτη είναι αυτός που αφορά την κατασκευή / βελτίωση / συντήρηση των τεχνικών έργων, δεδομένου ότι, κατά μέσο όρο, καταλαμβάνει το 65% του συνόλου των πληρωμών του ΠΔΕ.

---

<sup>1</sup> Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι κατά τα έτη, 2005-2007, μία συνηθισμένη κυβερνητική πολιτική ήταν η περικοπή των δημοσίων επενδύσεων που αρχικώς προϋπολογίζονται, ώστε να αντισταθμιστούν οι, επίσης συνήθεις, υστερήσεις εσόδων και υπερβάσεις δαπανών και να κλείσει το έλλειμμα όσο πιο κοντά στους αρχικούς στόχους. Αυτή η πρακτική, παρά το γεγονός ότι συμβάλει στους ονομαστικούς στόχους της κυβερνητικής πολιτικής περί μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος, δεν κρίνεται ως βέλτιστη, αφού αφενός δεν επιτυγχάνεται ο στόχος της δημοσιονομικής εξυγίανσης (μείωση των δημοσιονομικών μη παραγωγικών δαπανών – αύξηση των εσόδων μέσω πάταξης της φοροδιαφυγής) αφετέρου η εύκολη επιλογή της υστέρησης του ρόλου των ΠΔΕ συνεπάγεται και μειωμένη απορροφητικότητα πόρων από την Ε.Ε. αλλά και καθυστέρηση στην δημιουργία, βελτίωση και συντήρηση υποδομών, η οποία με την σειρά της μεταφράζεται σε σημαντική επιβράδυνση της παραγωγικότητας της εργασίας και των ρυθμών ανάπτυξης της οικονομίας.



**Αυτή η εξέλιξη έχει συντελέσει στην πολύ κακή εικόνα των χρηματοοικονομικών μεγεθών των κατασκευαστικών επιχειρήσεων της Χώρας κατά τα τελευταία έτη** (σημαντική μείωση του κύκλου εργασιών, αυξημένα χρέη, μειωμένη κερδοφορία, κ.λ.π) με αποτέλεσμα και στην διαμόρφωση μειωμένων ρυθμών μεγέθυνσης και αύξησης της απασχόλησης της ελληνικής οικονομίας.

Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι σύμφωνα με αρχική επεξεργασία των στοιχείων των δημοσιευμένων ισολογισμών των εργοληπτικών εταιρειών του Μητρώου Εργοληπτικών Επιχειρήσεων (ΜΕΕΠ) που έχει εκπονήσει ο ΣΑΤΕ προκύπτει **σημαντική επιδείνωση του δείκτη σύνολο υποχρεώσεων / κύκλος εργασιών κατά την περίοδο 2004-2007 για το σύνολο των εργοληπτικών τεχνικών εταιρειών της Ελλάδος ιδιαίτερα δε για τις τάξεις από 3η έως και 6η.**

**Συγκεκριμένα, οι πρώτες αναλύσεις των στοιχείων των δημοσιευμένων ισολογισμών των εταιρειών δεικνύουν συνεχή επιδείνωση του δείκτη από 35-40% το 2004 σε 60-65% το 2007, για τις εταιρείες 3ης έως και 6ης τάξης** δυσχεραίνοντας σημαντικά την χρηματοοικονομική διάρθρωσή τους. **Βασική πηγή του προβλήματος, πέραν της παγιωμένης, πλέον, μείωσης του ΠΔΕ στα χαμηλότερα επίπεδα της τελευταίας δωδεκαετίας, είναι και οι σημαντικότερες υστερήσεις στην πληρωμή εκτελεσμένων έργων από το δημόσιο.** Αυτός ο εκρηκτικός συνδυασμός αναγκάζει το σύνολο των εργοληπτικών εταιρειών να δεσμεύει κεφάλαια, ίδια και ξένα, στην εκτέλεση έργων που πρόκειται να αποπληρωθούν σε αρκετά υστερότερο χρόνο από την ολοκλήρωσή τους με συνέπεια την ολοένα και συχνότερη προσφυγή σε αυξημένο δανεισμό προκειμένου να καλυφθούν οι τρέχουσες λειτουργικές και επενδυτικές ανάγκες των εταιρειών. Με την σημερινή οικονομική συγκυρία το κόστος δανεισμού έχει αυξηθεί υπερβολικά με αποτέλεσμα οι εργοληπτικές εταιρείες να ασφυκτιούν.

**Παράλληλα με την αύξηση δανεισμού των εργοληπτικών εταιρειών σημαντική υστέρηση παρουσιάζει ο κύκλος εργασιών τους, ως σύνολο, κατά τα έτη 2004-2007, ως αποτέλεσμα της συρρίκνωσης του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.** Συγκεκριμένα, και ενώ κατά το 2005 η βασική αιτιολογία

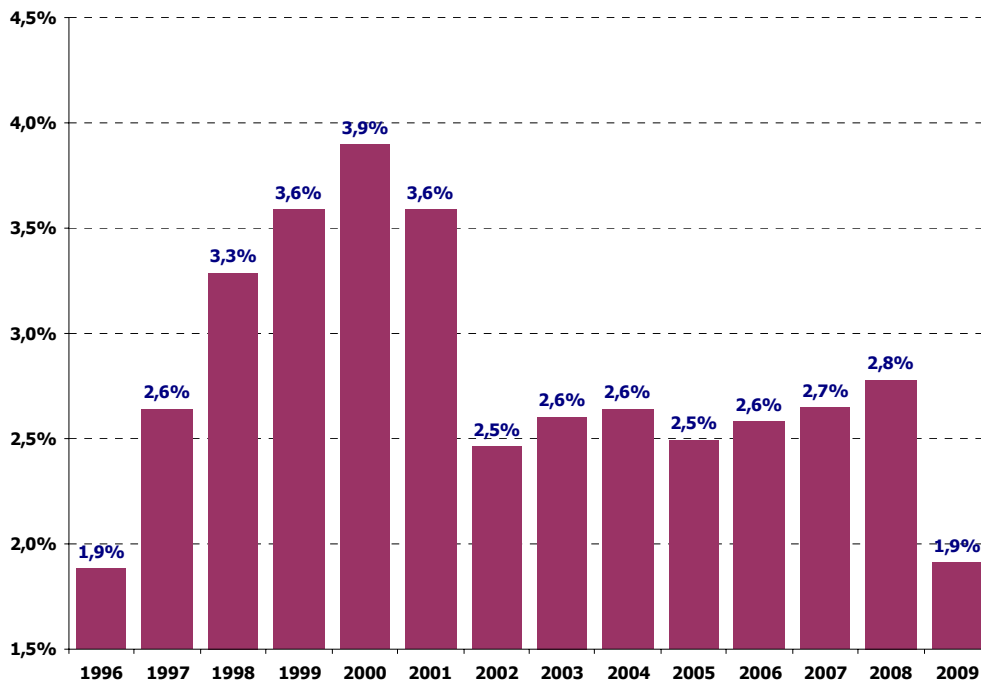
για την κατά 28%, περίπου, μείωση των δημόσιων επενδύσεων ήταν οι μη επαναλαμβανόμενες ολυμπιακές δαπάνες, κατά το 2006 αλλά και 2007 οι – εκ νέου μειωμένες - προϋπολογιζόμενες δημόσιες επενδύσεις δεν πραγματοποιήθηκαν ποτέ αφού η περικοπή τους απετέλεσε την πλέον συνηθισμένη κυβερνητική επιλογή ώστε να αντισταθμιστούν οι υστερήσεις εσόδων και υπερβάσεις δαπανών και να κλείσει το έλλειμμα όσο πιο κοντά στους αρχικούς στόχους της δημοσιονομικής εξυγίανσης .

Συνέπεια της αντιαναπτυξιακής αυτής πολιτικής είναι η σημερινή εικόνα κατά την οποία **οι εργοληπτικές εταιρείες εξακολουθούν να σημειώνουν σήμερα χαμηλότερους τζίρους από ότι το 2004**, πρόβλημα το οποίο γίνεται εντονότερο στις μεσαίες τάξεις του ΜΕΕΠ, 4η και 5η, **ενώ δεν υφίσταται το ίδιο έντονα στις εταιρείες χαμηλότερων τάξεων λόγω της διασποράς των εργασιών τους και σε ιδιωτικά έργα**. Διαφοροποιημένη είναι η εικόνα της ανώτερης τάξης του ΜΕΕΠ 7<sup>ης</sup> αφού ύστερα από την «κοιλιά» του 2005 και 2006, κατά το 2007 καταφέρνουν να αυξήσουν τον κύκλο εργασιών τους έναντι του μεγέθους του 2004, κατά μέσο όρο.

## 2.2 - Συγχρηματοδοτούμενο ΠΔΕ – Γ ΚΠΣ

Στο Διάγραμμα 2 παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη του σκέλους του ΠΔΕ που αφορά συγχρηματοδοτούμενα από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ε.Ε. έργα κατά τα έτη 1996 – 2009, ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Από το ύψος του εν λόγω μεγέθους διαπιστώνεται ότι είναι σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο σταθερά και σημαντικά υψηλότερο από το ανάλογο ύψος των χρηματοδοτούμενων αμιγώς από εθνικούς πόρους έργων ενώ από την διαχρονική του εξέλιξη διαπιστώνεται η κορύφωσή του, ως ποσοστό του ΑΕΠ, στην λήξη της περιόδου του Β' ΚΠΣ (3.6% έως 3.9% για την περίοδο 1999 – 2001).

**Διάγραμμα 2: Διαχρονική Εξέλιξη Συγχρηματοδοτούμενου ΠΔΕ (% ΑΕΠ)**

Εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων για το 2008 και προβλέψεις για το 2009.

**Πηγή:** ΥΠΟΙΟ – Κρατικοί Προϋπολογισμοί. **Επεξεργασία στοιχείων:** ΣΑΤΕ

Η ίδια συμπεριφορά θα αναμενόταν και κατά την διάρκεια της λήξης του Γ΄ ΚΠΣ (2006 – 2008), ιδιαίτερα αφού ο χαμηλός ρυθμός αύξησης του σκέλους των συγχρηματοδοτούμενων του ΠΔΕ από το 2002 έως το 2006 (2,5%-2,6% του ΑΕΠ) συμπίεσε σημαντικά τα ποσά που θα έπρεπε να απορροφηθούν κατά τις δύο τελευταίες χρονιές εφαρμογής του Γ΄ ΚΠΣ 2007-2008, με ορατό τον κίνδυνο απώλειας σημαντικού ύψους πόρων.

Όμως, από τα στοιχεία που παρατίθενται δεν παρατηρείται κάποια διαφοροποίηση στην διαχρονική εξέλιξη του μεγέθους κατά την λήξη του Γ΄ ΚΠΣ **αφού οι συγχρηματοδοτούμενες δαπάνες του ΠΔΕ συνεχίζουν να αποτελούν ένα χαμηλό ποσοστό του ΑΕΠ 2,7%, για τα έτη 2006-2008, γεγονός που αναδεικνύει σημαντική υστέρηση στον ρυθμό απορρόφησης των σχετικών κονδυλίων.**

Ακόμη πιο ανησυχητικό είναι το γεγονός ότι **κατά το 2009 προβλέπεται μόλις το 1,9% του ΑΕΠ ως συγχρηματοδοτούμενες δαπάνες του ΠΔΕ, ποσοστό που σαφώς υπονοεί ότι το ελληνικό κράτος για τρίτο συνεχόμενο έτος θα είναι απροετοίμαστο να δεχθεί και αξιοποιήσει τους τόσο σημαντικούς και πολύτιμους πόρους του ΕΣΠΑ (2007-2013).**

Αναλυτικότερα, δια μέσου του Γ' ΚΠΣ που ξεκίνησε το 2000 και με τον κανόνα του  $n+2$  και διαρκεί έως και το 2008, πόροι συνολικού ύψους 34 δισ. € θα μπορούσαν να εισρεύσουν στην Χώρα για υποδομές. Μέχρι τα μέσα Σεπτεμβρίου 2006 είχαν απορροφηθεί συνολικά περίπου 16,5 δισ. €. Απέμεναν, δηλαδή, 17,5 δισ. € που θα έπρεπε να απορροφηθούν μέχρι το τέλος του 2008. Δεδομένου ότι ο προϋπολογισμός προέβλεπε τη σχετική δαπάνη του ΠΔΕ σε 6,4 δισ. € το 2007 - και τελικά πραγματοποιήθηκε 6,1 δισ. € - απέμεναν άλλα 11,4 δισ. € για να επενδυθούν το 2008 και αυτό ήταν εξαιρετικά δύσκολο, πρακτικά αδύνατο.

Ενόψει λοιπόν του κινδύνου απώλειας σημαντικού ύψους εισροών προς την Ελλάδα, η ελληνική κυβέρνηση προχώρησε σε συμφωνία αναθεώρησης του Γ' ΚΠΣ, η οποία ξεκίνησε τον Σεπτέμβριο του 2006.

Θεωρητικά η αναθεώρηση αυτή δεν αφορά σε μείωση πόρων ή απένταξη έργων, αλλά σε εσωτερική ανακατανομή κονδυλίων που αντιστοιχούν στα επιμέρους Επιχειρησιακά Προγράμματα προκειμένου να ενισχυθεί η απορρόφησή τους μέσω δράσεων που υλοποιούνται κανονικά έναντι άλλων που έχουν παγώσει ή δεν έχουν ξεκινήσει. Τελικά κατόπιν ολοκλήρωσης των διαδικασιών της αναθεώρησης του 2006 αποφασίστηκαν:

- η αύξηση του ποσοστού της Κοινοτικής συνδρομής, με ταυτόχρονη μείωση της αντίστοιχης εθνικής συμμετοχής που συμπληρώνει την κοινοτική,
- η χρηματοδότηση νέων έργων, τα οποία θα παρέχουν ρεαλιστικές προοπτικές υλοποίησης και σημαντική ύλη δαπανών μέχρι το τέλος του 2008,
- ο προσδιορισμός έργων – γεφυρών, έργων δηλαδή που δεν ολοκληρώνονται την τρέχουσα περίοδο και θα δεσμεύσουν πόρους της επόμενης περιόδου και τη δέσμευση για τη χρηματοδότησή τους την επόμενη περίοδο. Τα έργα αυτά θα

αποδώσουν έως το τέλος του Γ' ΚΠΣ σημαντικό ύψος δαπανών, ενώ θα αποτελέσουν ταυτόχρονα αρχική τροφοδοσία των Προγραμμάτων της επόμενης περιόδου.

Πρακτικά με αυτήν την τρίτη κατά σειρά αναθεώρηση του ΚΠΣ μεταφέρονται πόροι ύψους 1 δις € από προγράμματα που βραδυπορούν (π.χ. περιβάλλον, κοινωνία της πληροφορίας και σιδηρόδρομοι) σε άλλα πιο «εύκολα» με υψηλή απορροφητικότητα. Η σχετική συμφωνία μεταξύ Ελληνικής Κυβέρνησης και Ε.Ε. ώστε να περιορισθούν οι απώλειες κοινοτικής χρηματοδότησης, συνεπάγεται τελικά μείωση των συνολικά διαθέσιμων πόρων για δημόσιες επενδύσεις κατά 2,7 δις €<sup>2</sup> αφού:

- Η μείωση της εθνικής συμμετοχής στα συγχρηματοδοτούμενα αναπτυξιακά έργα οδηγεί σε μείωση του προϋπολογισμού του Γ' ΚΠΣ κατά 1,75 δις. € και
- Προκαταβολικά δεσμεύονται από τους πόρους του Δ' ΚΠΣ 1 δις € για την ολοκλήρωση 180 μικρομεσαίων έργων υποδομών που ξεκίνησαν στο Γ' αλλά λόγω διαφόρων προβλημάτων και καθυστερήσεων δεν προλαβαίνουν να ολοκληρωθούν εντός του 2008. Αυτό βέβαια σημαίνει ότι ισάριθμα έργα που είχαν προγραμματιστεί για την περίοδο 2007-21013 ακυρώνονται.

Πέραν της ανωτέρω αναθεώρησης η κρισιμότητα των καταστροφικών πυρκαγιών του περασμένου καλοκαιριού στην επίδοση της ελληνικής οικονομίας έδωσε το δικαίωμα στην ΕΕ να συναινέσει σε αίτημα της Ελληνικής Κυβέρνησης για παράταση ενός χρόνου για την ολοκλήρωση τεσσάρων περιφερειακών προγραμμάτων αλλά και δύο επιχειρησιακών προγραμμάτων του Γ' ΚΠΣ<sup>3</sup>.

Η αποδοχή του αιτήματος συνεπάγεται τη χρονική επέκταση της δυνατότητας απορρόφησης των κοινοτικών πόρων κατά ένα χρόνο, δηλαδή στο τέλος του 2009, και

<sup>2</sup> Υπενθυμίζεται ότι πέραν των ανωτέρω η Ελλάδα έχει ήδη χάσει από το ΚΠΣ 1,5 δις € κοινοτικών πόρων. Από αυτά τα 940 εκατ. € έχουν ήδη πληρωθεί από το ελληνικό δημόσιο για την κατασκευή προβληματικών έργων, τα οποία δεν είναι επιλέξιμα για χρηματοδότηση από την ΕΕ, ενώ τα υπόλοιπα 518 εκατ. € επιβλήθηκαν ως πρόστιμο το 2005 για παρατυπίες και παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας.

<sup>3</sup> Σημειώνεται ότι στα χρονικά της Κοινότητας δεν υπάρχει αντίστοιχο προηγούμενο και η ικανοποίηση του σχετικού αιτήματος έγινε δυνατή υπό την πίεση της πρωτοφανούς καταστροφής που προκλήθηκε με τις πυρκαγιές του Αυγούστου 2007.

αφορά τέσσερα περιφερειακά (ΠΕΠ Αττικής, ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδος, ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδος και ΠΕΠ Πελοποννήσου) και δύο επιχειρησιακά προγράμματα («Οδικοί άξονες, λιμάνια, αστική ανάπτυξη» και «σιδηρόδρομος, αεροδρόμια, αστικές μεταφορές». Ουσιαστικά η μετατροπή του κανόνα  $n+2$ , για επέκταση της προγραμματικής προθεσμίας από το τέλος του 2008 ή το αργότερο τον Απρίλιο του 2009 κατά ένα έτος δίνει στην Ελλάδα την δυνατότητα διαχείρισης των πόρων που υπολείπονται προς απορρόφηση από το Γ' ΚΠΣ, αφού σε διαφορετική περίπτωση οι απώλειες θα ήταν πολλαπλάσιες των ανωτέρω αναφερομένων.

Πρακτικά η παράταση σημαίνει ότι πόροι ύψους 1,6 δισ. € για τα οδικά έργα, 736 εκατ. € για τα σιδηροδρομικά και 812 εκατ. € για τα τέσσερα ΠΕΠ, μπορούν να απορροφηθούν κατά την διάρκεια των ετών 2008-2009 ενώ τουλάχιστον 5,3 δισ. € που αφορά τα υπόλοιπα προγράμματα του Γ ΚΠΣ πρέπει να απορροφηθούν έως το τέλος του 2008.

Σε κάθε περίπτωση θα έπρεπε να καταβληθούν συντονισμένες προσπάθειες προκειμένου να απορροφηθεί το υπόλοιπο των 8,4 δισ. € εντός μίας διετίας ώστε το σύνολο των 32,4 δισ. € του αναθεωρημένου Γ ΚΠΣ να απορροφηθούν. Στο πλαίσιο αυτό, εκτιμάται ότι η κυβέρνηση θα επιδιώξει να εντάξει στο ΕΣΠΑ αρκετά «έργα γέφυρες», δηλαδή, έργα που έχουν αρχίσει να υλοποιούνται με το Γ' ΚΠΣ, αλλά πολλά από αυτά δεν έχουν ολοκληρωθεί και θα συνεχισθεί η εκτέλεσή τους με το ΕΣΠΑ. Κρίνοντας όμως από την πρόβλεψη του σχετικού κονδυλίου δαπάνης των συγχρηματοδοτούμενων έργων για το έτος 2009 διαπιστώνεται ότι αυτά τα έργα μάλλον δεν πρόκειται να χρηματοδοτηθούν ούτε κατά το 2009.

### 2.3 - Λοιποί Εθνικοί Πόροι ΠΔΕ

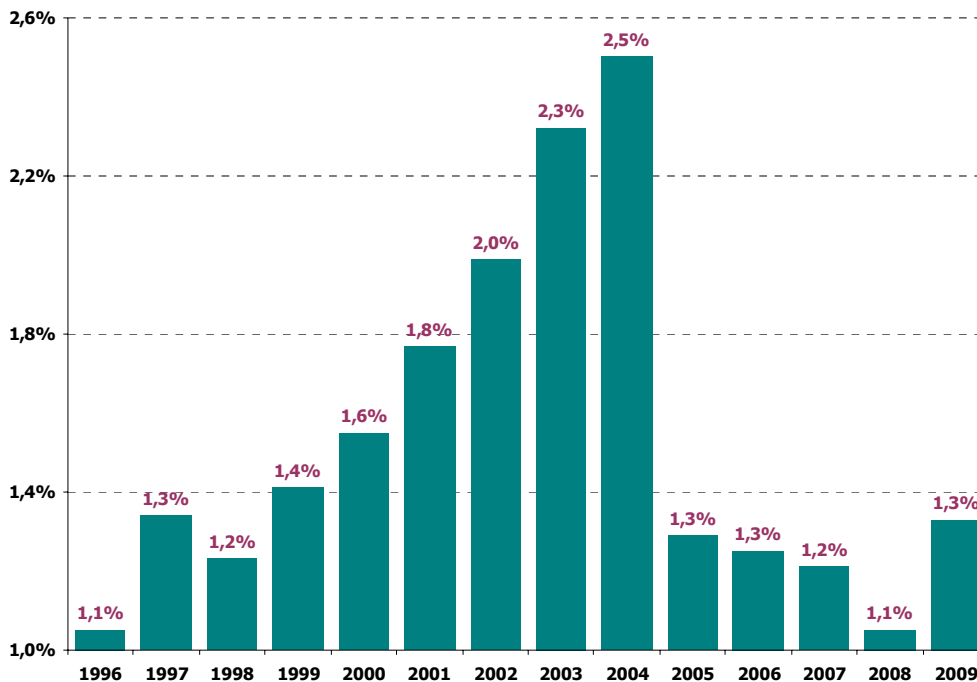
Στο Διάγραμμα 3 παρουσιάζεται η διαχρονική εξέλιξη του σκέλους του ΠΔΕ που αφορά χρηματοδότηση έργων από αμιγώς εθνικούς πόρους κατά τα έτη 1996– 2009, ως ποσοστό του ΑΕΠ. Από την διαχρονική εξέλιξη του εν λόγω μεγέθους διαπιστώνεται η ουσιαστική απαξίωσή του κατά τα πέντε τελευταία έτη.

Συγκεκριμένα, από τα στοιχεία διαπιστώνεται ότι από το 1998 μέχρι και το 2004 το σκέλος του ΠΔΕ που αφορά χρηματοδότηση έργων από αμιγώς εθνικούς πόρους διευρύνεται διαρκώς, από το 1,2% του ΑΕΠ το 1998 σε 2,5% το 2004. Σε απόλυτα μεγέθη η σχετικά δαπάνη τριπλασιάζεται από 1,49 δις € το 1998 σε 4,64 δις € το 2004. Η διαρκής μεγέθυνση των εθνικών δαπανών για επενδύσεις εν μέρει οφείλεται και στις μη επαναλαμβανόμενες δαπάνες για τους ολυμπιακούς αγώνες του 2004.

Όμως, η μετέπειτα καθίζηση και σταθεροποίηση του μεγέθους των εθνικών δαπανών του ΠΔΕ σε 2,6 δις € κατ' έτος από το 2005 μέχρι και το 2008 και η διαρκής συρρίκνωση του μεγέθους ως ποσοστού του ΑΕΠ από 1,3% το 2005 σε 1,05% το 2008 δεν μπορεί να αιτιολογηθεί επαρκώς από την μη επανάληψη των ολυμπιακών δαπανών ή και από την προσπάθεια της οικονομικής πολιτικής για περιορισμό του ελλείμματος. Φυσικά και οι δύο αναφερόμενες αιτίες υφίστανται και αποτελούν δικαιολογίες για την, έστω, επιβράδυνση του ρυθμού μεγέθυνσης της εν λόγω κατηγορίας επενδυτικής δαπάνης όμως σε καμία περίπτωση δεν αιτιολογούν την απαξίωση του συγκεκριμένου αναπτυξιακού εργαλείου - πόσω μάλλον που τελικώς θα υπάρξει και νέα έναρξη διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος κατά της Ελλάδας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Αντίθετα, το συγκεκριμένο μοτίβο διαχρονικής εξέλιξης του σκέλους του ΠΔΕ που αφορά χρηματοδότηση έργων από αμιγώς εθνικούς πόρους αποτελεί σαφή επιλογή της ακολουθούμενης οικονομικής πολιτικής, η οποία αφενός αναιρεί την αναπτυξιακή διάσταση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, μετατρέποντάς το αποκλειστικά σε ένα βοηθητικό εργαλείο των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων αφετέρου αναδεικνύει την επιλογή της κυβερνητικής πολιτικής για εφαρμογή του θεσμού των ΣΔΙΤ σε ευρεία κλίμακα στα έργα υποδομής. Αυτό το ενδεχόμενο, όμως, δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από την διεθνή πρακτική, εμπειρία και βιβλιογραφία αφού οι ιδιωτικές επενδύσεις δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να υποκαθιστούν τις δημόσιες αλλά να λειτουργούν συμπληρωματικά με αυτές. Γενικά αναφέρεται ότι, πέραν της αναπλήρωσης της ανεπαρκούς δημόσιας επενδυτικής δραστηριότητας, η συμμετοχή των Ιδιωτών μπορεί να αποδειχθεί σημαντική ως προς τον εξορθολογισμό των επενδυτικών δαπανών και την καλύτερη διαχείριση του δημιουργούμενου κεφαλαίου.

**Διάγραμμα 3: Διαχρονική Εξέλιξη Λοιπών Εθνικών Πόρων ΠΔΕ (% ΑΕΠ)**



Εκτιμήσεις πραγματοποιήσεων για το 2008 και προβλέψεις για το 2009.

**Πηγή:** ΥΠΟΙΟ – Κρατικό Προϋπολογισμοί. **Επεξεργασία στοιχείων:** ΣΑΤΕ

Η αύξηση κατά 34,6% στο μέγεθος της δαπάνης για εκτελούμενα από εθνικούς πόρους έργα, από 2,6 δισ. € το 2008 σε 3,5 δισ. € το 2009 που προϋπολογίζεται στο σχέδιο κρατικού προϋπολογισμού, σύμφωνα με το κείμενο του προσχεδίου «*θα κατευθυνθεί κυρίως στην ενίσχυση της αναπτυξιακής δυναμικής της χώρας, της απασχόλησης και της στήριξης των ευαίσθητων κοινωνικών ομάδων και περιοχών που πλήττονται εντονότερα από τη διεθνή οικονομική κρίση*» δηλαδή, και πάλι η εν λόγω αύξηση δεν θα κατευθυνθεί σε αναπτυξιακού τύπου υποδομές για την ελληνική οικονομία.



### 3 – Σύνοψη συμπερασμάτων

Έχει ήδη επισημανθεί ότι κατά την τριετία, 2005-2007, συνηθισμένη κυβερνητική πρακτική απέτελεσε η περικοπή των δημοσίων επενδύσεων που αρχικώς προϋπολογίζονται, ώστε να αντισταθμιστούν οι, επίσης συνήθεις, υστερήσεις εσόδων και υπερβάσεις δαπανών και να κλείσει το έλλειμμα όσο πιο κοντά στους αρχικούς στόχους.

Συγκεκριμένα, **κατά το 2005 πραγματοποιήθηκε μία συνολική μείωση του αρχικώς προϋπολογισθέντος ΠΔΕ της τάξης του 6,53%**, η οποία αφορούσε στην μείωση του σκέλους των αμιγώς εθνικών χρηματοδοτούμενων έργων κατά 11,41%, και δευτερευόντως στην μείωση κατά 3,8% των συγχρηματοδοτούμενων. **Κατά το 2006 πραγματοποιήθηκε μία συνολική μείωση της τάξης του 5,93%**, η οποία αφορούσε στην μείωση του σκέλους των συγχρηματοδοτούμενων κατά 11,12%, έναντι αύξησης κατά 6,9% του σκέλους των αμιγώς χρηματοδοτούμενων από εθνικούς πόρους έργων. Κατά το 2007 η τάση περικοπής των αρχικώς προϋπολογισθέντων δαπανών ΠΔΕ ανακόπηκε μερικώς γεγονός που οφείλεται τόσο στις καταστροφικές πυρκαγιές του καλοκαιριού του 2007 όσο και στην διεξαγωγή των εκλογών τον Σεπτέμβριο του ίδιου χρόνου. Παρά τα πολύ κρίσιμα αυτά γεγονότα, **και το 2007 επιβεβαιώθηκε η πολιτική περικοπής των προϋπολογισθέντων δαπανών του ΠΔΕ αφού διαπιστώθηκε υστέρηση των πραγματοποιηθέντων δαπανών του ΠΔΕ κατά 2,9%**, λόγω υστέρησης των συγχρηματοδοτούμενων δαπανών κατά 5,5%, έναντι αύξησης κατά 4,1% του σκέλους των χρηματοδοτούμενων από εθνικούς πόρους έργων.

Αυτή η πρακτική, παρά το γεγονός ότι συμβάλει στους ονομαστικούς στόχους της κυβερνητικής πολιτικής περί μείωσης του δημοσιονομικού ελλείμματος, δεν κρίνεται ως αποτελεσματική, αφού αφενός δεν επιτυγχάνεται ο στόχος της δημοσιονομικής εξυγίανσης (μείωση των δημοσιονομικών μη παραγωγικών δαπανών – αύξηση των εσόδων μέσω πάταξης της φοροδιαφυγής) αφετέρου η εύκολη επιλογή της υστέρησης του ρόλου των ΠΔΕ συνεπάγεται και μειωμένη απορροφητικότητα πόρων από την Ε.Ε. αλλά και καθυστέρηση στην δημιουργία, βελτίωση και συντήρηση υποδομών, η οποία

με την σειρά της μεταφράζεται σε σημαντική επιβράδυνση της παραγωγικότητας της εργασίας και των ρυθμών ανάπτυξης της οικονομίας.

Σύμφωνα με τα προαναφερόμενα μπορούμε κάλλιστα να υποθέσουμε ότι **και κατά το 2009 θα υιοθετηθεί η συγκεκριμένη πολιτική περικοπής του αρχικώς προϋπολογισθέντος ΠΔΕ, με στόχο την χρηματοδότηση μη επενδυτικών δαπανών του Δημοσίου**. Η πιθανότητα υστέρησης των προϋπολογιζόμενων επενδυτικών δαπανών αυξάνεται αφού οι παγκόσμιες οικονομικές συνθήκες δυσχεραίνουν την πραγματοποίηση **των ιδιαίτερα φιλόδοξων στόχων που εκφράζονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό** περί ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας και ύψους φορολογικών εσόδων. **Σε αυτήν την περίπτωση οι δαπάνες του ΠΔΕ θα εμφανιστούν ακόμη περισσότερο μειωμένες, ως ποσοστό του ΑΕΠ.**

Αναλυτικότερα και δεδομένων:

- της σημερινής αρνητικής διεθνούς οικονομικής συγκυρίας και των συνθηκών αβεβαιότητας που προκαλεί η διεθνής κρίση,
- του σοβαρού ενδεχομένου έναρξης διαδικασίας επιτήρησης εις βάρος της Ελλάδας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (το έλλειμμα του 2007 έφθασε το 3,4%) και
- της υπεραισιοδοξίας που χαρακτηρίζει το σύνολο των προβλεπόμενων μεγεθών και στόχων του Προσχεδίου Προϋπολογισμού 2009 (αύξηση εσόδων κατά 7,4 δισ. €, μείωση του ελλείμματος στο 1,8% του ΑΕΠ, από 2,3% το 2008, ρυθμός μεγέθυνσης της οικονομίας 3%, ρυθμός αύξησης των φορολογικών εσόδων κατά 13,6%, αύξηση των δαπανών κατά 8,6%, κ.ο.κ.)

είναι μάλλον βέβαιο ότι **οι πληρωμές για το ΠΔΕ 2009 όχι μόνο θα μειωθούν στα επίπεδα που προϋπολογίζονται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, δηλαδή κατά 10,1% έναντι των πληρωμών του 2008, αλλά πολύ περισσότερο βυθίζοντας την ελληνική οικονομία σε αντιαναπτυξιακή προοπτική.**

#### 4 - Ουσιώδεις επισημάνσεις

Η διασφάλιση του απαιτούμενου όγκου και ποιότητας υποδομών σε μία Χώρα είναι ο πλέον κρίσιμος παράγοντας για την περαιτέρω οικονομική της ανάπτυξη και την αύξηση της κοινωνικής ευημερίας των πολιτών της. Η σημαντικότητα του ρόλου των υποδομών, ως βασικού παράγοντα οικονομικής ανάπτυξης, αποδεικνύεται τόσο από την οικονομική βιβλιογραφία και εμπειρία αλλά και μέσα από την προσπάθεια της Ε.Ε. για την στήριξη σχετικών δράσεων στις χώρες της σύγκλισης μέσω της λειτουργίας των διαρθρωτικών κοινοτικών ταμείων.

Η Ελληνική οικονομία είχε και έχει την ευκαιρία αξιοποίησης δύο πολύ σημαντικών ΚΠΣ (Β και Γ), που αφορούσαν κυρίως σε υποδομές, την οποία και αξιοποίησε και αξιοποιεί εν μέρει και όχι στο σύνολό της, παρά το γεγονός ότι τα δύο αυτά ΚΠΣ αντιμετωπίστηκαν από τις Κυβερνήσεις ως ο μοναδικός παράγοντας δημιουργίας υποδομών στην Χώρα, ειδικά κατά τα πιο πρόσφατα έτη. Με την Δ' Προγραμματική Περίοδο 2007- 2013 η Ελλάδα έχει ακόμη μία ευκαιρία για πραγματική σύγκλιση, περιφερειακή ανάπτυξη και κοινωνική συνοχή, μέσω της βελτίωσης της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.

Η ουσιαστική περικοπή του ΠΔΕ κατά τα πέντε τελευταία έτη 2005 – 2009 που αναδείχθηκε στην ανάλυση που προηγήθηκε και η μετατροπή του αποκλειστικά σε ένα βοηθητικό εργαλείο των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων και ενδεχομένως και σε ένα ταμείο για την υποστήριξη των ΣΔΙΤ καταργεί στην πράξη την δυνατότητα αξιοποίησης του ΠΔΕ ως αυτόνομου εργαλείου άσκησης πολιτικής παραγωγικών δημοσίων επενδύσεων με σκοπό την ανάπτυξη των υποδομών στην Χώρα ως σύνολο και στην ενίσχυση των Περιφερειών της.

Απαιτείται σαφής σχεδιασμός, προγραμματισμός και στοχευμένη υλοποίηση ενός συνολικού προγράμματος δημοσίων επενδύσεων (δημιουργίας, βελτίωσης, αναβάθμισης και συντήρησης υποδομών), στο οποίο θα εντάσσονται λειτουργικά οι εκάστοτε κοινοτικές ενισχύσεις.

**Αναγκαίες προϋποθέσεις** για την υλοποίηση των ανωτέρω είναι η **διαφάνεια**, η **προώθηση και εφαρμογή των καταλληλότερων θεσμικών αλλαγών**, η **αξιόπιστη λειτουργία του δημοσίου τομέα**, η **ουσιαστικά ανταγωνιστική λειτουργία των αγορών** και η **δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης ανάμεσα στο δημόσιο, τις επιχειρήσεις και τους πολίτες της Χώρας**.





ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΟΣ ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΑΝΩΝΥΜΩΝ  
ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ & ΕΠΕ  
Φειδίου 14 - 16, Αθήνα 106 78

ASSOCIATION OF GREEK  
CONTRACTING COMPANIES  
14-16 Feidiou str. 106 78 Athens Greece

Τ +30 210 3301815 F +30 210 3824540 Ε info@sate.gr  
[www.sate.gr](http://www.sate.gr)