

Το νέο πρόγραμμα για τις Κρατικές Προμήθειες

Βασικός παράγοντας για την μεγέθυνση της βιομηχανίας στην χώρα μας, κατά την μεταπολεμική περίοδο, ήταν η ζήτηση. Ακόμη και στην δεκαετία του '70, η ικανοποίηση τριών βασικών αναγκών του λαού (στέγαση, διατροφή, ρουχισμός), αποτέλεσε την κινητήρια δύναμη της βιομηχανικής ανάπτυξης. Όπως ήταν επόμενο, η ανάπτυξη αυτή στράφηκε κυρίως προς τους αντίστοιχους βιομηχανικούς κλάδους (κατασκευαστικά υλικά, τρόφιμα, κλωστοϋφαντουργικά) οι οποίοι απορρόφησαν σ' όλην αυτή την περίοδο, πάνω από 50% των επενδύσεων σε πάγια κεφάλαια στην μεταποίηση.

Δυστυχώς, για μια σειρά συγκεκριμένων λόγων δεν υπήρξαν, από την πλευρά της προσφοράς, όπως σε άλλες χώρες, ουσιαστικές αλλαγές, που θα μπορούσαν να επιτρέψουν μία σημαντική προώθηση μακροχρόνιων ποιοτικών χαρακτηριστικών της βιομηχανικής ανάπτυξης.

Έτσι, σ' ότι αφορά το περιεχόμενο της ζήτησης στην οικονομία, οι ιδιωτικές δαπάνες κατευθύνθηκαν, λόγω της δομής της βιομηχανίας μας σε εισαγωγές, είτε πρόκειται για την ικανοποίηση των καπιταλολογικών αγαθών, είτε για επενδυτικά αγαθά. Οι ιδιωτικές προμήθειες χαρακτηρίζονται από το μεγάλο εισαγόμενο τμήμα, που περιέχουν, όπως άλλωστε, μέχρι σήμερα και οι κρατικές προμήθειες.

Στόχος μας είναι, παράλληλα με τις σημαντικές επενδυτικές πρωτοβουλίες που οδηγούν στην διαμόρφωση μιας δυναμικής αλλά μακροπρόθεσμης πολιτικής προσφοράς, να χρησιμοποιήσουμε και πάλι το χώρο της ζήτησης για την προώθηση της βιομηχανικής ανάπτυξης της χώρας μας. Ένα από τα βασικά μέσα για την επίτευξη του στόχου αυτού είναι η διαχείριση των κρατικών προμηθειών.

Ο χώρος των αγορών του δημοσίου έχει ορισμένα χαρακτηριστικά, που δημιουργούν αυξημένες προϋποθέσεις εναρμόνισής του για την άσκηση βιομηχανικής πολιτικής.

Το Εννιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (ΕΠΠ) που άρχισε να καταρτίζεται από το 1978, είναι μία ξεχωριστής σημασίας στιγμή για την εφαρμογή της πολιτικής των Κρατικών Προμηθειών. Οι επιπτώσεις του είναι σημαντικές και μπορεί, εφόσον χρησιμοποιηθεί κατάλληλα, να αποτελέσει ένα αποτελεσματικό μέσο άσκησης μιας αναπτυξιακής πολιτικής.

Παρ' όλα αυτά, την προηγούμενη περίοδο, ο ρόλος του Προγράμματος δεν είχε ενταχθεί σε μία ενιαία στρατηγική αντίληψη για την άσκηση βιομηχανικής πολιτικής σε μίαν αναπτυξιακή κατεύθυνση. Είναι χαρακτηριστικό ότι δεν υπήρξε, τουλάχιστον μέχρι το 1982, ένας μακροχρόνιος προγραμματισμός της ζήτησης που δημιουργείται ενώ το σύστημα των μειοδοτικών διαγωνισμών συνήθως γινόταν υπό συνθήκες που δεν επέτρεπαν στις βιομηχανικές μονάδες να προγραμματίσουν νέες επενδύσεις και να ανταγωνιστούν τους ξένους προμηθευτές από καλύτερη θέση. Αλλά και από την πλευρά της διοίκησης, δεν είχε γίνει η προετοιμασία και ανάλυση, που είναι απαραίτητη ώστε να επισημαίνονται οι ελλείψεις και οι προοπτικές. Αξιοσημείωτο είναι άλλωστε το ότι δεν υπήρχαν συστηματικά απολογιστικά στοιχεία, γεγονός που καθιστούσε τον προγραμματισμό μία εξαγγελία γενικού περιεχομένου η οποία συχνά, στην πράξη, εκτρέποταν προς άλλες κατευθύνσεις. Με δυο λόγια, η αγοραστική δύναμη του Κράτους δεν χρησιμοποιήθηκε με τρόπο, που θα μπορούσε να επηρεάσει θετικά τις εξελίξεις της ελληνικής βιομηχανίας και βιοτεχνίας.

Ήδη ΕΒέβαια το ΕΠΠ 1983 έθεσε σε ισχύ ορισμένους σημαντικούς νέους κανόνες λειτουργίας του συστήματος κρατικών προμηθειών. Στα πλαίσια της νέας αυτής πολιτικής εφαρμόσθηκε, με πολύ θετικά αποτελέσματα, η ενσωμάτωση στην διακήρυξη εγχώριων διαγωνισμών ενός ειδικού όρου για τον συνυπολογισμό της εγχώριας προστιθέμενης αξίας, την αυξημένη συμμετοχή ελλήνων κατασκευαστών και την εντατική εφαρμογή μίας πολιτικής πληρωμών με προτάσεις ανταλλαγών εξαγωγικών προϊόντων.

Το ΕΠΠ 1984, που ανέρχεται σε 153 δισ.δρχ., είναι το πρώτο του οποίου η επεξεργασία, ο έλεγχος και η εκπόνησή του έγιναν από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας.

Στο πρόγραμμα αυτό διατηρούνται όλες οι σημαντικές επιλογές και οι βελτιώσεις πολιτικής, που άρχισαν να εφαρμόζονται με το ΕΠΠ 1983. Με το φετεινό πρόγραμμα γίνονται πραγματικότητα σε πιο προωθημένο στάδιο ορισμένες βασικές γραμμές και αρχές της πολιτικής της κυβέρνησης στον ευκαίσθητο τομέα των Κρατικών Προμηθειών.

1. Για πρώτη φορά το Πρόγραμμα είναι έτοιμο για υλοποίηση στις αρχές Μαρτίου σ' αντίθεση με την συνήθη καθυστέρηση (τα προηγούμενα έτη άρχιζε η υλοποίησή του τον Μάιο, συνήθως). Το γεγονός αυτό ικανοποιεί ένα βασικό στόχο, που είχαμε θέσει ήδη από τα μέσα του 1983 και αποδεικνύει την υψηλή λειτουργικότητα του τομέα. Πρόκειται για ενθαρρυντικό αποτέλεσμα των αλλαγών, που αποφάσισε η Κυβέρνηση και οφείλεται στην υψηλής ποιότητας συνεργασία που επιτεύχθηκε ανάμεσα στην νέα Δ/ση Πολιτικής Κρατικών Προμηθειών και των άλλων Δ/σεων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, του Υπουργείου Εμπορίου και των δημόσιων οργανισμών και φορέων καθώς και των εκπροσώπων των παραγωγικών ομάδων (ΓΣΕΕ, Βιοτεχνικό Επιμελητήριο, ΣΣΕΒ, ΤΕΕ, κλπ) στα πλαίσια της νέας Επιτροπής Προγράμματος Προμηθειών, η οποία έκανε την τελική επεξεργασία και προέγκριση του ΕΠΠ 1984.

Επειδή άλλωστε η επεξεργασία του Προγράμματος ξεκίνησε πολύ γρήγορα (Αύγουστο 1983), για πρώτη φορά, έγινε δυνατός ο προηγούμενος έλεγχος πιστώσεων.

2. Δημιουργούνται τρεις νέες κατηγορίες προγραμμάτων και ενσωματώνονται για πρώτη φορά, στο ενιαίο πρόγραμμα.

- α) προμήθειες με "ειδικό χειρισμό", που σκοπεύουν στην αύξηση της απορρόφησης των πιστώσεων από την ελληνική βιομηχανία-βιοτεχνία, εντοπίζοντας τις περιπτώσεις όπου είναι δυνατόν να γίνει μακροπρόθεσμος προγραμματισμός αγορών και παραγωγής. (π.χ. τροχαίο υλικό ΟΣΣΕ, προγραμματικές συμφωνίες, κοινοπραξίες παραγωγών, κ.ά.)
- β) Προγραμματισμός δραχμοποιημένων διαγωνισμών, οποίος για πρώτη φορά, ενσωματώνεται στο ΕΠΠ, ακολουθώντας συγκεκριμένες μεθόδους διαφοροποίησης, ανάλογα με το είδος της προμήθειας, ώστε να δημιουργούνται καλύτεροι όροι ανταγωνισμού για το ελληνικό παραγωγικό δυναμικό και να εξασφαλίζεται μία πιο αποδοτική διαχείριση των δημόσιων δαπανών.

γ) δημιουργείται και για την εγχώρια βιομηχανία η κατηγορία των προμηθειών "υπό διερεύνηση", που ίσχυε μόνο στις διακρατικές οικονομικές σχέσεις.

3. Λαμβάνονται μέτρα αποτελεσματικής διαχείρισης των δαπανών, που προβλέπει το Πρόγραμμα. Ξεχωρίζονται οι προμήθειες που θα πληρωθούν το 1984, από εκείνες των οποίων η πραγματοποίηση αρχίζει εφέτος, αλλά η πληρωμή θα γίνει το 1985. Με τον τρόπο αυτό:

- α) επιτυγχάνεται ο πλήρης έλεγχος και ο οικονομικά ορθός προγραμματισμός των πιστώσεων,
- β) τα προγράμματα προμηθειών και δημοσίων επιχειρήσεων συντονίζονται με τα επενδυτικά τους προγράμματα, γεγονός που θα επηρεάσει θετικά την υγιή διαχείριση των οικονομικών τους.

4. Έγινε συστηματική ανάλυση του Προγράμματος για κάθε έναν κλάδο βιομηχανικής παραγωγής και για τους βασικούς τομείς δραστηριότητας, ώστε να είναι γνωστό, από την αρχή του έτους, το ύψος και το περιεχόμενο των αγορών που θα κάνει το Κράτος από τους διάφορους κλάδους της μεταποίησης.

Με τον τρόπο αυτό προωθούνται ουσιαστικά οι οργανικές διασυνδέσεις με την άσκηση βιομηχανικής και κλαδικής πολιτικής. Είναι χαρακτηριστικό ότι πέντε κλάδοι (χημικά, μηχανές, συσκευές, μεταφορικά μέσα, κ.λ.π.) απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος των προμηθειών και, επομένως, ένα σημαντικό τμήμα της παραγωγής τους και της απασχόλησης εξαρτάται από την αποτελεσματική λειτουργία του τομέα των κρατικών αγορών.

Άλλωστε, η ανάλυση του Προγράμματος δείχνει ότι οι περισσότερες προμήθειες ικανοποιούν ανάγκες ορισμένων τομέων όπως Ενέργεια, Γεωργία, Επικοινωνίες, κ.λ.π. Ταυτόχρονα, οι φορείς, που κάνουν τις μεγαλύτερες συγκριτικά προμήθειες είναι οι ΔΕΗ, ΑΤΕ, ΟΤΕ που καλύπτουν πάνω από 2/3 των αγορών των αντίστοιχων τομέων.

Βασικά χαρακτηριστικά του ΕΠΠ 1984

1.- Οι προμήθειες από το εξωτερικό μειώνονται σταθερά μετά το 1981, ενώ στο παρελθόν αυξανόντουσαν. (πίνακας)

Έτσι και στο πρόγραμμα των πιστώσεων για το 1984, το 772% θα απορροφηθεί από το εγχώριο παραγωγικό δυναμικό. Στο σύνολο του Προγράμματος οι συνολικές πιστώσεις για εγχώριες προμήθειες φτάνουν τα 100 δισ. δρχ. περίπου.

Ταυτόχρονα, παρατηρείται, μετά το 1982, σαφής διαφοροποίηση της γεωγραφικής προέλευσης των προμηθειών εξωτερικού.

Έτσι, τη μέχρι το 1978 ισομοιρασμένη κατανομή των προμηθειών μας μεταξύ Δυτικής και Ανατολικής Ευρώπης, μεταστράφηκε τα επόμενα τρία χρόνια σε αυξανόμενο προσανατολισμό προς τις δυτικές χώρες και κυρίως την ΕΟΚ. Η κατάσταση αυτή εξισορροπήθηκε την τελευταία διετία εντείνοντας την διαφοροποίηση των αγορών μας με την σταθεροποίηση της συμμετοχής των σοσιαλιστικών χωρών. Πάντως πάνω από τα 2/3, περίπου, του συνόλου των προμηθειών εξωτερικού αγοράζονται από ορισμένους δημόσιους φορείς (ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΟΣΕ, και ΕΑΣ) τομείς όπου αναλαμβάνονται σήμερα πρωτοβουλίες για την μεταφορά και ενσωμάτωση τεχνολογίας, την συμμετοχή και συνεργασία ελληνικών κατασκευαστών καθώς και συγκεκριμένες παραγωγικές δημόσιες επενδύσεις.

2.- Εντάσσονται στο ΕΠΠ 1984 και προγραμματίζονται αναλυτικά οι δραχμοποιημένοι διαγωνισμοί. Η πολιτική της δραχμοποίησης των προσφορών, που άρχισε να εφαρμόζεται το 1982, συνεχίζεται με επιτυχία. Έτσι, το ποσοστό των δραχμοποιημένων διαγωνισμών ήταν,

* το 1982, 21%

* το 1983, 56%

Το 1984, οι δραχμοποιημένοι διαγωνισμοί θα ανέλθουν στο 90% των διεθνών διαγωνισμών, ενώ, ταυτόχρονα, λαμβάνονται ειδικά μέτρα ώστε να μην επιβαρύνεται το συνολικό κόστος των προμηθειών.

Το 109%, που υπολείπεται, αφορά προμήθειες οι οποίες λόγω ειδικών συνθηκών αγοράς των συγκεκριμένων προϊόντων, απαιτούν ένα διαφορετικό χειρισμό (κυρίως μηχανολογικός εξοπλισμός και ανταλλακτικά για τον ενεργειακό τομέα). Ας σημειώσουμε τέλος, ότι η πολιτική της δραχμοποίησης, ευνοεί σημαντικά τους εγχώριους κατασκευαστές, ώστε να ανταγωνίζονται από καλύτερες θέσεις τους προμηθευτές εξωτερικού.

3.- Εξασφαλίζεται η διασύνδεση ανάμεσα στους στόχους της πολιτικής προμηθειών εξωτερικού, της βιομηχανικής πολιτικής και των στόχων μας σ' ότι αφορά τις διεθνείς οικονομικές σχέσεις της χώρας.

Πρόκειται, κυρίως, για προμήθειες της κατηγορίας για "διεθνή περαιτέρω έρευνα" που αφορά την προώθηση της κυβερνητικής πολιτικής σε θέματα διεθνούς οικονομικής και, ειδικότερα, βιομηχανικής συνεργασίας.

Για το σκοπό αυτό, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, αναλαμβάνει συγκεκριμένες πρωτοβουλίες, ενώ οι πιστώσεις των δύο παραπάνω κατηγοριών μεγαλώνουν διαρκώς τα τελευταία χρόνια. Από 2 δισ.δρχ. το 1981, το 1983 έφτασαν σε 5,7 δισ και προγραμματίζονται, για το 1984 σε 16 δισ. δρχ.