

Πολιτική Δημοσίων Επενδύσεων

1. Εισαγωγή

Αρχικό σημείο αναφοράς για τη διαμόρφωση της επενδυτικής πολιτικής του δημόσιου τομέα αποτελούν οι μακροχρόνιοι στόχοι και οι βασικές επιλογές της Κυβέρνησης για μια αυτοδύναμη και σταθερή πορεία ανάπτυξης της χώρας. Για το σκοπό αυτό η οικονομική πολιτική που ακολουθήθηκε στα προηγούμενα χρόνια στηρίζεται σε ένα νέο πρότυπο ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, που σκοπεύει στην ουσιαστική αλλαγή των δομών της παραγωγής και του συστήματος διανομής του κοινωνικού προϊόντος, με απότερο στόχο την αναβάθμιση της θέσης που κατέχει η χώρα μας στο διεθνή καταμερισμό εργασίας και τη βελτίωση του επιπέδου διαβίωσης και της ποιότητας ζωής για ολόκληρο τον ελληνικό λαό.

Η υλοποίηση των πιο πάνω βασικών επιδιώξεων προϋποθέτει τη δημιουργία καταλλήλων συνθηκών για την επιτάχυνση του ρυθμού αύξησης του εθνικού εισοδήματος και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων. Παράλληλα θα πρέπει να εξασφαλισθούν οι αναγκαίες συνθήκες για τη διατήρηση της απαραίτητης μακροοικονομικής ισορροπίας στους κρίσιμους τομείς της απασχόλησης, του πληθωρισμού και του ισοζυγίου πληρωμών.

Σ' αυτό το πλαίσιο, η επενδυτική πολιτική του δημόσιου τομέα δεν μπορεί παρά να έχει ταυτόχρονα αναπτυξιακό όσο και σταθεροποιητικό χαρακτήρα. Ο διπλός αυτός ρόλος αποκτά συγκεκριμένο περιεχόμενο και εξειδικευμένους στόχους ανάλογα με τις αντικειμενικές καταστάσεις που επικρατούν στην οικονομία και τις προτεραιότητες που θέτει η Κυβέρνηση κατά την άσκηση της γενικότερης οικονομικής πολιτικής.

2. Βασικές κατευθύνσεις της πολιτικής δημοσίων επενδύσεων

Οι κύριοι στόχοι της πολιτικής που ακολουθεί η Κυβέρνηση στον τομέα των δημοσίων επενδύσεων συνοψίζονται στα παρακάτω σημεία:

- α. δημιουργία της αναγκαίας αναπτυξιακής υποδομής για τη βελτίωση των δομών και την αύξηση της παραγωγικότητας της ελληνικής οικονομίας
- β. προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και ορθολογική αξιοποίηση των πλουτοπαραγωγικών πηγών όλων των περιοχών της χώρας
- γ. βελτίωση των συνθηκών εργασίας, εκπαίδευσης και της υγείας του πληθυσμού
- δ. αναβάθμιση της ποιότητας ζωής στις πόλεις και στα χωριά
- ε. προστασία του περιβάλλοντος και της πολιτιστικής μας κληρονομιάς.

Για την προώθηση των πιο πάνω στόχων η επενδυτική πολιτική του δημόσιου τομέα προσανατολίσθηκε στην κατασκευή των απαραίτητων έργων αναπτυξιακής και κοινωνικής υποδομής σε όλους τους τομείς και τις περιφέρειες της χώρας, σύμφωνα με τις επιλογές και τις προτεραιότητες που καθορίστηκαν στα πλαίσια του πενταετούς προγράμματος 1983-87.

Βασικό στοιχείο της επενδυτικής πολιτικής είναι επίσης η σταδιακή αύξηση των πόρων που διαθέτει ο κρατικός προϋπολογισμός για τη χρηματοδότηση της κατασκευής των δημοσίων έργων και η αξιοποίηση των χρηματοδοτικών πηγών του εξωτερικού.

Ιδιαίτερη παροσχή έχει δοθεί επίσης στην αποκέντρωση πόρων και αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές υπηρεσίες προς τους περιφερειακούς φορείς προγραμματισμού και εκτέλεσης των δημοσίων έργων, ώστε να εξασφαλίζεται η συμμετοχή και η συναίνεση του τοπικού πληθυσμού στη λήψη των σχετικών αποφάσεων.

Θα πρέπει να αναφερθούν ακόμη οι συστηματικές προσπάθειες για τη βελτίωση του θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου που διέπει την παραγωγή των δημοσίων έργων και ^{το} συντονισμό της αναπτυξιακής προσπάθειας στα πλαίσια ολοκληρωμένων προγραμμάτων εφαρμογής αντί της περιπτώσιακής εκτέλεσης μεμονωμένων έργων.

3. Η τρέχουσα πολιτική δημοσίων επενδύσεων

Από τον Οκτώβριο του 1985 η πολιτική που ακολουθεί η Κυβέρνηση στον τομέα των δημοσίων επενδύσεων αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του προγράμματος σταθεροποίησης της ελληνικής οικονομίας. Σ' αυτό το πλαίσιο η εξειδίκευση των επί μέρους στόχων και η διαμόρφωση των συνολικών μεγεθών του ετήσιου Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) γίνεται με τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή συμβολή του στην αντιμετώπιση του πληθωρισμού, στην καταπολέμηση της ανεργίας και στη μείωση του ελλείμματος στο ισοζύγιο πληρωμών.

Παράλληλα με τους στόχους αυτούς και μέσα στα όρια των διαθέσιμων χρηματοδοτικών πόρων, το επενδυτικό πρόγραμμα του δημοσίου τομέα επιδιώκει να συμβάλλει στην παραπέρα προώθηση των αναπτυξιακών επιλογών και της κοινωνικής πολιτικής που έχει χαραχθεί από τα προηγούμενα χρόνια. Η προσπάθεια αυτή εκφράζεται κυρίως με τον τρόπο που κατανέμονται τα κονδύλια ανάμεσα στους επιμέρους τομείς, την έμφαση που δίνεται στην εκτέλεση επιλεγμένων επενδυτικών σχεδίων σε στρατηγικούς τομείς της παραγωγής και την ποιοτική αναβάθμιση του μηχανισμού αξιολόγησης, ιεράρχησης και επιλογής των δημοσίων έργων.

Ειδικότερα, σε σχέση με το πρόγραμμα σταθεροποίησης, η ασκούμενη πολιτική δημοσίων επενδύσεων αποβλέπει στη συγκράτηση του ρυθμού αύξησης των συνολικών δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού, ώστε να περιορισθούν τα δημοσιονομικά ελλείμματα και κατ' επέκταση οι πληθωριστικές πιέσεις που ασκούν στο γενικό επίπεδο των τιμών. Πιο συγκεκριμένα, οι ετήσιες δαπάνες του ΠΔΕ επιδιώκεται να συγκρατηθούν σε ελαφρά χαμηλότερα επίπεδα από τις αντίστοιχες δαπάνες του 1985, σε σταθερές τιμές, ώστε να εξασφαλισθεί μια ουσιαστική συμβολή του ΠΔΕ στην προώθηση των στόχων του σταθεροποιητικού προγράμματος, χωρίς να επηρεασθεί σημαντικά ο ρυθμός χρηματοδότησης των εκτελούμενων έργων.

Στο ίδιο πλαίσιο, η πολιτική δημοσίων επενδύσεων δίνει ιδιαίτερη έμφαση στη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης και στην καλύτερη δυνατή αξιοποίηση του υφιστάμενου παραγωγικού δυναμικού της οικονομίας. Ως προς το στόχο της απασχόλησης η προσπάθεια εντοπίζεται στην επιλογή έργων εντάσεως εργασίας, στην συνέχιση του ειδικού προγράμματος καταπολέμησης της ανεργίας, που αφορά στην εκτέλεση μικρών κοινωφελών έργων από τους Δήμους και τις Κοινότητες, και στη συνέχιση της εφαρμογής του Εθνικού Συστήματος Προστασίας κατά της Ανεργίας (ΕΣΠΑ).

Για την αξιοποίηση του υφιστάμενου παραγωγικού της οικονομίας, συνεχίζεται επίσης το πρόγραμμα ανασυγκρότησης και εξυγίανσης των προβληματικών επιχειρήσεων το οποίο θα απορροφήσει φέτος πάνω από 30 δισ. δρχ., συμβάλλοντας έτσι στη δημιουργία ευνοϊκών προοπτικών για την επαναδραστηριοποίηση του βιομηχανικού τομέα καθώς και στη διατήρηση πολλών χιλιάδων θέσεων εργασίας.

Τέλος, σε σχέση με το ισοζύγιο πληρωμών, η προσπάθεια προσανατολίζεται στην αξιοποίηση όλων των χρηματοδοτικών πηγών του εξωτερικού, ώστε να εξασφαλισθεί η μεγαλύτερη δυνατή απορρόφηση συναλλαγματικών πόρων. Πρέπει να αναφερθεί ότι σ' αυτόν τον τομέα οι προσπάθειες μας έχουν αξιοσημείωτα αποτελέσματα εξασφαλίζοντας από χρόνο σε χρόνο όλο και μεγαλύτερο ποσοστό κάλυψης των επενδυτικών δαπανών του δημόσιου τομέα από τους πόρους των Ταμείων της ΕΟΚ.

Σε σχέση με την προώθηση των αναπτυξιακών μας στόχων θα πρέπει να σημειωθεί ότι η βασική προσπάθεια της επενδυτικής πολιτικής του δημόσιου τομέα εντοπίζεται πλέον σε μια ποιοτική βελτίωση της χρήσης των διαθέσιμων πόρων παρά σε μια νέα ποσοτική αύξηση των συνολικών δαπανών. Σ' αυτό το πλαίσιο από το 1986 και μετά η έμφαση έχει δοθεί από τα έργα υποδομής στην προώθηση των άμεσα παραγωγικών επενδύσεων. Αυτό αντανακλάται στις σημαντικές αυξήσεις των κονδυλίων που ^{έχουν} διατεθεί στον τομέα της βιομηχανίας, τόσο για την ενίσχυση επενδυτικών σχεδίων του ιδιωτικού τομέα στα πλαίσια της εφαρμογής του Ν. 1252/82 καθώς επίσης και των παραγωγικών επενδύσεων του δημόσιου τομέα.

Βασικό στοιχείο της ακολουθούμενης επενδυτικής πολιτικής του δημόσιου τομέα είναι επίσης η επέκταση της εφαρμογής των ολοκληρωμένων προγραμμάτων ανάπτυξης, που χρηματοδοτούνται σε σημαντικό βαθμό από τα ταμεία της ΕΟΚ. Μέσα απ' αυτά τα προγράμματα επιδιώκεται η συντονισμένη δράση για τη δημιουργία νέων παραγωγικών μονάδων τόσο στον γεωργικό, όσο και στον βιομηχανικό τομέα, που θα συμβάλλουν στην αναβάθμιση του παραγωγικού δυναμικού της οικονομίας μας. Παράλληλα, στα προγράμματα αυτά εντάσσονται όλα τα απαραίτητα έργα βασικής υποδομής που θα δημιουργήσουν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για τη μείωση του κόστους και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων.

4. Προοπτικές για την επόμενη διετία

Οι βασικές κατευθύνσεις και οι στόχοι της επενδυτικής πολιτικής του δημόσιου τομέα που αναλύθηκε στο προηγούμενο τμήμα αποτελούν τη βάση για τη χάραξη της πορείας μας κατά τα επόμενα χρόνια. Η παραπέρα εξειδίκευση και η διαμόρφωση των συγκεκριμένων στοιχείων αυτής της πολιτικής αποτελεί ασφαλώς αντικείμενο του νέου πενταετούς προγράμματος και της γενικότερης πολιτικής που θα προσδιορισθεί στα πλαίσια της κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού για τον επόμενο χρόνο.

Ορισμένα σημαντικά σημεία γύρω από τα οποία θα πρέπει να περιστραφούν οι προσπάθειές μας είναι τα εξής:

- α. Μελέτη και υιοθέτηση ενός νέου συστήματος αξιολόγησης και ιεράρχησης έργων και προγραμμάτων δημοσίων επενδύσεων. Η μελέτη του θέματος έχει ήδη ανατεθεί σε Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ιδρυμα και η πειραματική εφαρμογή του προγραμματίζεται ν' αρχίσει από το 1988.
- β. Διαμόρφωση ενός νέου οργανωτικού πλαισίου για την προώθηση του πιο πάνω συστήματος, με βάση τα αποτελέσματα ειδικών μελετών και σύμφωνα με τις γενικές κατευθύνσεις του Ν. 1622/86. Κύρια επιδίωξη της

προσπάθειας αυτής είναι να περιγραφεί με σαφήνεια και λεπτομέρεια ο ρόλος των φορέων προγραμματισμού και εκτέλεσης των δημοσίων έργων σε όλα τα επίπεδα που δραστηριοποιείται ο δημόσιος τομέας (εθνικό, περιφερειακό, νομαρχιακό, τοπικό) και η παραπέρα προώθηση του θεσμού της Αποκέντρωσης και του Δημοκρατικού Προγραμματισμού.

- γ. Προσδιορισμός σαφών χρηματοδοτικών σχημάτων κατά κατηγορία επένδυσης και φορέα υλοποίησης δημοσίων έργων, κατά το πρότυπο των έργων ύδρευσης αποχέτευσης και η παραπέρα αξιοποίηση των χρηματοδοτικών πηγών του εξωτερικού. Στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας περιλαμβάνεται και η εξειδίκευση συγκεκριμένου μοντέλου ^{κατανόησης} ~~κατανομής~~ των ετήσιων πιστώσεων του ΠΔΕ, κατ'εφαρμογή διατάξεων του Ν. 1622/86.
- δ. Κωδικοποίηση και εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας που διέπει τις Δημόσιες Επενδύσεις για κάθε κατηγορία έργων και για κάθε φορέα εκτέλεσης. Ήδη έχουν αρχίσει προκαταρκτικές εργασίες προς αυτή την κατεύθυνση.
- ε. Αναβάθμιση του συντονιστικού ρόλου του ΥΠΕΘΟ τόσο στο στάδιο της κατάρτισης όσο και στο στάδιο της παρακολούθησης και ελέγχου της εφαρμογής επενδυτικών προγραμμάτων. Η κατάρτιση προγραμμάτων δεν μπορεί να τελειώνει στην συμπλήρωση καταλόγων με τις ονομασίες των έργων. Τα έργα πρέπει να έχουν σαφή διασύνδεση με συγκεκριμένους στόχους, συνοχή μεταξύ τους και διατομεακή συμπληρωματικότητα.
- στ. Παραπέρα βελτίωση της οργάνωσης των υπηρεσιών δημοσίων επενδύσεων με την στελέχωση και εκπαίδευση του προσωπικού σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο.