



ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Φθινοπωρινή Έκθεση

Οκτώβριος, 2014

Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Λεωφόρος Στροβόλου 53, Κτίριο Victory, 2018 Στρόβολος, Λευκωσία

Τηλ. (+357) 22606627/666,

Ηλ. Ταχ.: info@fiscalcouncil.gov.cy, Ιστοσελίδα: www.fiscalcouncil.gov.cy

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περιεχόμενα.....	1
Σύνοψη.....	2
Φθινοπωρινή Έκθεση.....	5
Αξιολόγηση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων.....	9
Αξιολόγηση δημοσιονομικής πορείας.....	14
Δημοσιονομικοί Κίνδυνοι.....	15
Επεκτατική δημοσιονομική πολιτική.....	15
Μη τήρηση των συμφωνηθέντων στο ΠΟΠ.....	20
Συνταξιοδοτικό Σύστημα στην Κύπρο.....	21
Σχεδιασμός νέου συστήματος υγείας.....	25
Έκθεση Δημοσιονομικών Κινδύνων.....	26
Καταληκτικό σχόλιο.....	29

Ετοιμασία της Έκθεσης

Η έκθεση ετοιμάστηκε και εγκρίθηκε ομόφωνα από το Δημοσιονομικό Συμβούλιο, την Πέμπτη 30 Οκτωβρίου 2014. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο αναγνωρίζει την συνεισφορά της Γραμματείας στην συλλογή και επεξεργασία των στοιχείων.

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο

Δημήτρης Γεωργιάδης
Πρόεδρος

Μάριος Ζαχαριάδης
Μέλος

Άλκης Λοϊζίδης
Μέλος

Η Γραμματεία

Δαμιανός Δαμιανού και Φρόσω Μανωλούδη

Σκοπός της παρούσας έκθεσης, η οποία καταρτίζεται για πρώτη φορά από το νεοσυσταθέν Δημοσιονομικό Συμβούλιο, είναι να παρουσιάσει την αξιολόγηση της πορείας των δημόσιων οικονομικών στην βάση προβλέψεων που αφορούν τόσο την βραχυπρόθεσμη όσο και την μέσο-μακροπρόθεσμη εικόνα της κυπριακής οικονομίας. Ταυτόχρονα, επιχειρείται η επισήμανση σημαντικών δημοσιονομικών και μακροοικονομικών κινδύνων, οι οποίοι μπορούν απειλήσουν την οικονομική σταθερότητα.

Με βάση την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού για το έτος 2015, για ψήφιση του σε Νόμο από τη Βουλή των Αντιπροσώπων, διαφαίνεται ότι η Κύπρος έχει καταγράψει σημαντική πρόοδο στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων της όπως αυτές προκύπτουν από το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ). Τα μέτρα που έχουν ληφθεί στη βάση του ΠΟΠ για δημοσιονομική εξυγίανση και διόρθωση των στρεβλώσεων στην οικονομία, με εξαίρεση τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου για την αφερεγγυότητα, τις κατασχέσεις και τις αναγκαστικές πωλήσεις των υποθηκευμένων ακινήτων, φαίνεται, να αντιμετωπίζουν βραχυπρόθεσμα το δημοσιονομικό κίνδυνο. Εντούτοις, παραμένουν αρκετοί σημαντικοί παράγοντες / κίνδυνοι οι οποίοι δυνατόν να απειλήσουν τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών.

Πρώτο, η πρόωγη επαναφορά από την Κυβέρνηση επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής.

Η επίτευξη βελτιωμένων δημοσιονομικών αποτελεσμάτων σε σχέση με τα αναμενόμενα, καθώς επίσης και η μικρότερη σε σχέση με την προβλεπόμενη ύφεση στην οικονομία, δυνατόν να δημιουργήσουν πολιτικές πιέσεις για εφαρμογή εντονότερης επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής, η οποία θα επιφέρει αύξηση των κρατικών δαπανών. Αναφέρεται ότι ακαδημαϊκές μελέτες και επιστημονικές έρευνες, υποστηρίζουν ότι βραχυπρόθεσμα αυτή η πολιτική μπορεί να δώσει ώθηση στην οικονομία υπό προϋποθέσεις, όμως επισημαίνουν, ότι αυτό δεν μπορεί να αποτελεί πρόφαση για τερματισμό της προσπάθειας για δημοσιονομική εξυγίανση, η οποία είναι αναγκαία για σταθερότητα και βιώσιμη ανάπτυξη. Οι παράγοντες και οι συνθήκες που πρέπει να ισχύουν ούτως ώστε να έχει θετικό αποτέλεσμα η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, όπως παρουσιάζονται στο Κεφάλαιο [Επεκτατική Δημοσιονομική Πολιτική](#), φαίνεται να μην ισχύουν σε μεγάλο βαθμό στην περίπτωση της Κύπρου.

Δεύτερο, η μη τήρηση των συμφωνηθέντων στο ΠΟΠ.

Με βάση τις προηγούμενες θετικές αξιολογήσεις της Τρόικα, η Κύπρος φαίνεται να έχει εκπληρώσει σε μεγάλο βαθμό τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από την εφαρμογή του ΠΟΠ. Παρατηρείται όμως, αμφιβολία και καθυστέρηση στην εκπλήρωση δύο προαπαιτούμενων ενεργειών, prior actions, που καταγράφονται στο ΠΟΠ για την καταβολή της επόμενης δόσης χρηματοοικονομικής στήριξης. Σύμφωνα με το πιο πρόσφατο προσχέδιο του ΠΟΠ: α) *Πριν από τη χορήγηση της έκτης εκταμίευσης της οικονομικής βοήθειας, το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και κατόπιν ενημέρωσης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, θα θεσπίσει ένα συνολικό πλαίσιο μεταρρύθμισης, για τη θέσπιση κατάλληλων εταιρικών και ατομικών διαδικασιών αφερεγγυότητας και β) το νομικό πλαίσιο σε σχέση με τις κατασχέσεις και τις αναγκαστικές πωλήσεις των υποθηκευμένων ακινήτων θα πρέπει να τροποποιηθεί σε συνεννόηση*

με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και κατόπιν ενημέρωσης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, και να εγκριθεί από τη Βουλή των Αντιπροσώπων πριν από τη χορήγηση της έκτης εκταμίευσης της χρηματοδοτικής βοήθειας. Το ενδεχόμενο μη εκπλήρωσης των πιο πάνω προαπαιτούμενων ενεργειών από μέρους της Κυπριακής Δημοκρατίας δε θα έχει μόνο άμεσες αρνητικές επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά, αλλά θα αυξήσει σημαντικά την πιθανότητα πραγματοποίησης άλλων δημοσιονομικών κινδύνων όπως αυτοί καταγράφονται και αναλύονται στο Κεφάλαιο [Έκθεση Δημοσιονομικών Κινδύνων](#).

Τρίτο, το συνταξιοδοτικό σύστημα και ειδικότερα η γήρανση πληθυσμού.

Η επάρκεια και η βιωσιμότητα των σχεδίων συντάξεων αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις στις πλείστες αναπτυγμένες χώρες του κόσμου. Με βάση τα στατιστικά δεδομένα στην Κύπρο, η ηλικιακή πυραμίδα δεν έχει ακόμα ωριμάσει, με αποτέλεσμα να κινδυνεύει να αντιμετωπίσει μελλοντικά εντονότερα προβλήματα σε σχέση με αρκετές άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Έχοντας υπόψη τις μέχρι τώρα μεταρρυθμίσεις σε σχέδια συντάξεων στην Κύπρο, το Δημοσιονομικό Συμβούλιο, μέσα από την ανάλυση που παρατίθεται στο Κεφάλαιο [Συνταξιοδοτικό Σύστημα στην Κύπρο](#), εκτιμά ότι αυτές φαίνεται να αντιμετωπίζουν μόνο την άμεση απειλή του συνταξιοδοτικού συστήματος στα δημόσια οικονομικά, όχι όμως και την επάρκεια των συντάξεων που θα παρέχουν και κατ' επέκταση σε μεσο- μακροπρόθεσμο ορίζοντα την πιθανή απειλή στα δημόσια οικονομικά.

Τέταρτο, το σύστημα υγείας.

[Το τρέχον σύστημα υγείας](#) στην Κύπρο, όπως έχει αναγνωριστεί από την Πολιτεία, δε θα είναι επαρκές ως προς τις μελλοντικές ανάγκες που θα προκύψουν, έτσι ώστε να παρέχει στους πολίτες ένα ελάχιστο ικανοποιητικό επίπεδο ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Στο παρόν στάδιο γίνονται διάφορες μελέτες και εισηγήσεις για την μορφή που θα λάβει το σύστημα υγείας στην Κύπρο, έτσι ώστε να διασφαλιστεί αυτή η βιωσιμότητα και η επάρκεια του. Θα ήταν σωστό να ληφθούν υπόψη, για σκοπούς ορθής πρακτικής, οι εμπειρίες άλλων χωρών που έχουν εφαρμόσει παρόμοια συστήματα υγείας και τα οποία έχουν αναδείξει κινδύνους όσον αφορά την αποτελεσματικότητα ενός συστήματος υγείας και ειδικότερα τις οικονομικές επιπτώσεις που μπορεί να προκύψουν.

Πέμπτο, ο Δημοσιονομικός Σχεδιασμός.

Ο δημοσιονομικός σχεδιασμός που αντικατοπτριζόταν κατά τα προηγούμενα χρόνια στον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό, οδήγησε σε αποκλίσεις στα δημοσιονομικά μεγέθη και στους στόχους που καθορίζονταν, και οι οποίοι αποσκοπούσαν στη διασφάλιση της οικονομικής σταθερότητας και ειδικότερα στη διατήρηση του δημόσιου χρέους σε βιώσιμα επίπεδα. Με την εφαρμογή του περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν.20(Ι)/2014), το Φεβρουάριο του 2014, έχουν καταγραφεί με σαφήνεια οι ευθύνες και οι αρμοδιότητες του κάθε θεσμού στην διαδικασία σχεδιασμού, ετοιμασίας, έγκρισης, εφαρμογής και ελέγχου των κρατικών προϋπολογισμών, μεταφέροντας σε μεγάλο βαθμό τις τελευταίες οδηγίες και κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στην κυπριακή νομοθεσία. Η νέα διαδικασία ετοιμασίας και ελέγχου προϋπολογισμών γίνεται σε δοκιμαστική βάση για το 2015 σε πέντε Υπουργεία και δύο Υπηρεσίες, (Υπ. Οικονομικών, Υπ. Γεωργίας Φυσικών Πόρων και Περιβάλλοντος, Υπ. Ενέργειας, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού, Υπ. Παιδείας και Πολιτισμού, Υπ. Συγκοινωνιών και Έργων, Γενική Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων, Συντονισμού και Ανάπτυξης και Γενικό Λογιστήριο), και αναμένεται ότι θα εφαρμοστεί ολοκληρωτικά κατά την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού

για το 2016. Επιπλέον, μεταξύ άλλων το νέο θεσμικό πλαίσιο, πέραν της σύστασης του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, προνοεί και την υποχρέωση για την ετοιμασία σε ετήσια βάση, της «Έκθεσης Δημοσιονομικών Κινδύνων» από το Υπουργείο Οικονομικών. Οι μεταρρυθμίσεις στη διαδικασία κατάρτισης του Κρατικού Προϋπολογισμού σε συνδυασμό με την ετοιμασία της «Έκθεσης Δημοσιονομικών Κινδύνων», αποτελούν ένα σημαντικό βήμα στη χρηστή διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και την αναγνώριση των πιθανών μελλοντικών κινδύνων που θα επιτρέπει τον σχεδιασμό για αντιμετώπιση ή και περιορισμού των επιπτώσεων τους σε περίπτωση πραγματοποίησης κάποιων από αυτών. Η προσπάθεια για βελτίωση του πλαισίου αυτού θα πρέπει να ενισχύεται και να βελτιώνεται διαχρονικά. Ειδικότερα, όσον αφορά στην «Έκθεση Δημοσιονομικών Κινδύνων», το Δημοσιονομικό Συμβούλιο κρίνει αναγκαίο, όπως όπου είναι δυνατό και στον καλύτερο δυνατό βαθμό, να συμπεριλαμβάνει ένδειξη για την πιθανότητα πραγματοποίησης των δημοσιονομικών κινδύνων που έχουν αναγνωρισθεί και καταγραφεί. Πέραν των πιο πάνω, το Δημοσιονομικό Συμβούλιο, στο Κεφάλαιο [Δημοσιονομικοί Κίνδυνοι](#), περιλαμβάνει εκτίμηση και ανάλυση των κινδύνων για τα δημόσια οικονομικά που πιθανόν να έπρεπε να συμπεριληφθούν σε αυτή.

Νομικό Πλαίσιο

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο συστάθηκε με βάση τον περί της Δημοσιονομικής Ευθύνης και του Δημοσιονομικού Πλαισίου Νόμου (Ν. 20(Ι)/2014), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ κατά το Φεβρουάριο του 2014. Συγκεκριμένα σύμφωνα με τις πρόνοιες του άρθρου 37(1), μέχρι το τέλος Οκτωβρίου έκαστου έτους, το Δημοσιονομικό Συμβούλιο πρέπει να προβαίνει σε δημοσίευση της Φθινοπωρινής Έκθεσης, η οποία περιλαμβάνει :

- αξιολόγηση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος Νόμου,
- αξιολόγηση δυνάμει των διατάξεων του παρόντος Νόμου, αναφορικά με την πρόοδο σε σχέση με την περίοδο προσαρμογής προς τη διασφάλιση της τήρησης των δημοσιονομικών κανόνων, στα πλαίσια της λειτουργίας του αυτόματου μηχανισμού διόρθωσης,
- αξιολόγηση της δημοσιονομικής πολιτικής της Κυβέρνησης περιλαμβανομένων και των δημοσιονομικών μέτρων.

Εισαγωγή

Με στόχο την οικονομική σταθερότητα και την αποφυγή διάχυσης οικονομικών κρίσεων στην ΕΕ και ειδικότερα στην Ευρωζώνη, οι οποίες λαμβάνουν χώρα κυρίως λόγω της πραγματοποίησης ψηλών δημοσιονομικών ελλειμμάτων ή και αύξησης του δημόσιου χρέους σε επίπεδα που δεν είναι βιώσιμα, δημιουργήθηκε η ανάγκη να αναπτυχθεί στενότερος συντονισμός των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ περιλάμβανε τα βασικά κριτήρια σύγκλισης των μεγεθών των δημόσιων οικονομικών, και μεταξύ άλλων (α) τη διατήρηση του ελλείμματος κάτω από το 3% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) και (β) το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης να μην υπερβαίνει ή να ακολουθεί επαρκώς πτωτική πορεία προς το 60% του ΑΕΠ. Με τη διεύρυνση και τη μερική νομισματική ενοποίηση της ΕΕ, τα κριτήρια αυτά κρίθηκαν ανεπαρκή για το συντονισμό των οικονομικών των κρατών μελών της ΕΕ. Η ανάγκη για διατήρηση υγιών και βιώσιμων δημοσίων οικονομικών και η πρόληψη της δημιουργίας υπερβολικών ελλειμμάτων ήταν πλέον επιτακτική και ξεκάθαρη έτσι ώστε να διασφαλίζεται η οικονομική σταθερότητα στη ζώνη του ευρώ. Στα πλαίσια αυτά, οι Αρχηγοί των κρατών μελών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ συμφώνησαν, το Μάρτιο του 2011 και μετέπειτα τον Νοέμβριο του 2011, σε μια ενισχυμένη αρχιτεκτονική για την οικονομική και νομισματική ένωση, που θα έχει ως βάση συνθήκες που αποτελούν το θεμέλιο της ΕΕ και θα διευκολύνει την υλοποίηση μέτρων που λαμβάνονται βάσει των Άρθρων 121, 126 και 136 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ. Με βάση τις Συμφωνίες, καθιερώθηκαν συγκεκριμένοι κανόνες, συμπεριλαμβανομένου ενός «κανόνα ισοσκελίσης του Προϋπολογισμού» και διόρθωσης αποκλίσεων όταν προκύπτουν.

Ειδικότερα, με τα Πακέτα των 6 και 2 μέτρων (Six Pack και Two Pack), τα οποία τέθηκαν σε ισχύ το Δεκέμβριο του 2011 και το Μάιο του 2013 αντίστοιχα, και με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο που λειτουργεί παράλληλα και ενισχύει τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, και το οποίο τέθηκε σε ισχύ από τον Ιανουάριο του 2013, οι ηγέτες της ΕΕ συγκεκριμενοποίησαν και ενίσχυσαν την οικονομική διακυβέρνηση στην ΕΕ. Τα εν λόγω Πακέτα και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, ενισχύουν, σε εθνικό και σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τις εκ των προτέρων και εκ των υστέρων διαδικασίες με στόχο τη

διαφύλαξη της οικονομικής σταθερότητας. Συγκεκριμένα, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο προνοεί, την υποχρεωτική εισαγωγή του κανόνα ισοζυγισμένου προϋπολογισμού και την αυτόματη ενεργοποίηση του μηχανισμού διόρθωσης σε εθνικό επίπεδο και την ενίσχυση της αυτόματης διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος εντός του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Υπό το φώς των πιο πάνω, προκύπτει για την Κυπριακή Δημοκρατία στη βάση των υποχρεώσεων της που απορρέουν από τη συμμετοχή της στην ΕΕ, και ειδικότερα από τη συμμετοχή της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση της ΕΕ, η ανάγκη να διασφαλιστεί ότι το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης δεν θα υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ σε τιμές αγοράς και ότι το χρέος της Γενικής Κυβέρνησης δεν θα υπερβαίνει ή ακολουθεί επαρκώς πτωτική πορεία προς το 60% του ΑΕΠ σε τιμές αγοράς. Οι στόχοι αυτοί θα πρέπει να αντικατοπτρίζονται στο Πρόγραμμα Σταθερότητας/Σύγκλισης και στο Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων που θα υποβάλλονται κάθε χρόνο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Δημοσιονομικό Σύμφωνο

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, το οποίο ενισχύει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, καθορίζει ξεκάθαρα πλέον τον μεσοπρόθεσμο στόχο (Medium Term Objective - MTO) και το χρονοδιαγράμματα σύγκλισης έτσι ώστε οι κρατικοί προϋπολογισμοί των κρατών μελών να παραμένουν διαχρονικά ισοζυγισμένοι ή πλεονασματικοί.

Σύμφωνα με το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, ο κανόνας ισοζυγισμένου ή πλεονασματικού προϋπολογισμού θα πρέπει να ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία του κάθε κράτους μέλους ή και κατά προτίμηση στο Σύνταγμα. Στην περίπτωση που ο MTO δεν τηρείται, ενεργοποιείται αυτόματα μηχανισμός διόρθωσης. Τα κράτη μέλη που είναι εκτός του MTO οφείλουν να θεσπίσουν πρόγραμμα δημοσιονομικής και οικονομικής συνεργασίας που περιλαμβάνει λεπτομερή περιγραφή των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που απαιτούνται για την αποτελεσματική και διαρκή διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος τους. Το περιεχόμενο και η μορφή αυτών των προγραμμάτων καθορίζονται στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και υποβάλλονται στο Συμβούλιο της ΕΕ και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για υιοθέτηση και παρακολούθησή τους.

Δήλωση αποστολής

Η δημόσια έγκαιρη και αποτελεσματική παρέμβαση με στόχο την αποφυγή δημοσιονομικού εκτροχιασμού, ο οποίος θα συνεπάγεται την λήψη κοινωνικά επώδυνων μέτρων, και τα οποία θα μπορούσαν να αποφευχθούν μέσα από μια καλύτερη δημοσιονομική διαχείριση με αντικυκλική και μακροπροληπτική προσέγγιση. Η διασφάλιση της δημοσιονομικής σταθερότητας η οποία αποτελεί ένα σημαντικό παράγοντα πάνω στον οποίο μπορεί να κτιστεί και να ευημερήσει μια μακροπρόθεσμα βιώσιμη οικονομία και οι πολίτες της.

Μεσοπρόθεσμος στόχος δημοσιονομικού ισοζυγίου (ΜΤΟ δημοσιονομικού ισοζυγίου)

Σύμφωνα με τον ΜΤΟ δημοσιονομικού ισοζυγίου, το δημοσιονομικό ισοζύγιο του κάθε κράτους μέλους της ευρωζώνης, πρέπει να είναι μεγαλύτερο από το -0,5%, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις. Όπως π.χ. σε περίπτωση που το δημόσιο χρέος κράτους μέλους της Ευρωζώνης είναι σαφώς κάτω από το 60% του ΑΕΠ και εφόσον δεν αντιμετωπίζει κινδύνους για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητά του, τότε το όριο αυτό μπορεί να μειωθεί στο -1% του ΑΕΠ.

Ο ΜΤΟ δημοσιονομικού ισοζυγίου ορίζεται ως το «ετήσιο διαρθρωτικό ισοζύγιο της γενικής κυβέρνησης», δηλαδή το ετήσιο κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο χωρίς να λαμβάνονται υπόψη έκτακτα και προσωρινά μέτρα για τα έσοδα και τις δαπάνες έτσι ώστε να επιτευχθεί.

Δημόσιο Χρέος

Το Σύμφωνο Σταθερότητας καθορίζει συγκεκριμένο στόχο για το δημόσιο χρέος. Ειδικότερα, ορίζει ότι αυτό πρέπει να είναι χαμηλότερο του 60% του ΑΕΠ ή σε περίπτωση που είναι ψηλότερο να βρίσκεται σε ικανοποιητική πτωτική πορεία, εκτός αν η απόκλιση είναι μικρή ή υπάρχουν ειδικές συνθήκες. Στην περίπτωση που δεν εκπληρώνεται ο στόχος, εκτός από την ενεργοποίηση του αυτόματου μηχανισμού διόρθωσης, το κράτος μέλος οφείλει να υποβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκ των προτέρων, έκθεση όσον αφορά τα σχέδια έκδοσης χρεογράφων.

Κανόνας Δαπανών (expenditure rule)

Με στόχο τη συγκράτηση των δημόσιων δαπανών κατά την κατάρτιση του Προϋπολογισμού των κρατών μελών, καθορίστηκε και Κανόνας Δαπανών (Expenditure Rule).

Ο Κανόνας Δαπανών καθορίζει το μέγιστο ρυθμό αύξησης των δημοσίων δαπανών σε σχέση με το Μεσοπρόθεσμο Στόχο για το δημοσιονομικό ισοζύγιο (ΜΤΟ) που έχει τεθεί για το κάθε κράτος μέλος και συγκεκριμένα τα κράτη μέλη που βρίσκονται:

- εντός του Μεσοπρόθεσμου Στόχου για το δημοσιονομικό ισοζύγιο (ΜΤΟ) μπορούν να έχουν αύξηση στις δημόσιες δαπάνες μέχρι τον δυνητικό βαθμό οικονομικής ανάπτυξης. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα το ποσοστό δημοσίων δαπανών ως προς το ΑΕΠ και το διαρθρωτικό δημοσιονομικό υπόλοιπο να παραμένουν σταθερά έστω και με την απουσία οποιοδήποτε μέτρων που αφορούν τα έσοδα.
- εκτός του ΜΤΟ, η αύξηση των καθαρών δαπανών πρέπει είναι μικρότερη του δυνητικού βαθμού οικονομικής ανάπτυξης με αποτέλεσμα το ποσοστό των κρατικών δαπανών ως προς το ΑΕΠ να μειώνεται, το διαρθρωτικό ισοζύγιο να βελτιώνεται και το δημοσιονομικό έλλειμμα να σβήνει με την πάροδο του χρόνου.

Στα πλαίσια αυτά και όπως ορίζεται από τη σχετική νομοθεσία με βάση τις πρόνοιες του άρθρου 19 του Δημοσιονομικού Συμβουλίου έχει την ευθύνη:

- να παρέχει εκ των προτέρων αξιολόγηση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων της Κυβέρνησης που ετοιμάζονται στα πλαίσια κατάρτισης του Προϋπολογισμού και του Στρατηγικού Πλαισίου Δημοσιονομικής Πολιτικής, με σκοπό την υιοθέτησή τους,

- να παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες, όπως καθορίζονται στο Άρθρο 5 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ και την ενσωμάτωση του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου, στη διαδικασία κατάρτισης του Προϋπολογισμού, όπως καθορίζεται στο Άρθρο 2α του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/97,
- να παρέχει εκ των προτέρων και εκ των υστέρων δημόσια αξιολόγηση της δημοσιονομικής πολιτικής,
- να παρέχει εκτιμήσεις, οι οποίες δημοσιοποιούνται, σε σχέση με τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες, που αφορούν, μεταξύ άλλων:
 - την εμφάνιση συνθηκών που οδηγούν στην ενεργοποίηση του αυτόματου μηχανισμού διόρθωσης, για περιπτώσεις που παρατηρείται σημαντική απόκλιση από το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο ή την πορεία προσαρμογής προς αυτόν, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του Άρθρου 6 του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/97,
 - το κατά πόσο η δημοσιονομική προσαρμογή συνάδει με τους εθνικούς κανόνες και σχεδιασμούς,
 - την εμφάνιση ή τον τερματισμό οίωνδήποτε Ειδικών Περιστάσεων,
 - την πρόοδο σε σχέση με την περίοδο προσαρμογής για τη διασφάλιση της τήρησης των δημοσιονομικών κανόνων, σύμφωνα με τον αυτόματο μηχανισμό διόρθωσης.

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΜΑΚΡΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΒΛΕΨΕΩΝ

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο σε συνεδρία του στις 25/9/2014, αφού αξιολόγησε τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις που χρησιμοποιήθηκαν για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού για το έτος 2015, ενημέρωσε με επιστολή του τον Υπουργό Οικονομικών, ημερομηνίας 25/9/2014, την εκτίμηση του ότι αυτές είναι εντός των αποδεκτών ορίων.

Δείκτης (επί του ΑΕΠ)	2015	2016
Δημοσιονομικό Ισοζύγιο	-5.2%	-2.2%
Πρωτογενές Ισοζύγιο	-1.6%	1.2%
Δημόσιο χρέος	126.2%	122.3%

Αναφέρεται, εν προκειμένω ότι, λόγω του ότι η Κύπρος βρίσκεται σε Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ - Μνημόνιο Συναντίληψης) και επειδή το Συμβούλιο στελεχώθηκε εντός Σεπτεμβρίου 2014, η 1^η αξιολόγηση του Δημοσιονομικού Συμβουλίου για τις μακροοικονομικές και δημοσιονομικές προβλέψεις, βασίστηκε στη σύγκριση των μακροοικονομικών προβλέψεων που χρησιμοποιήθηκαν για την προετοιμασία του Προϋπολογισμού του 2015 με τις αντίστοιχες προβλέψεις άλλων Οργάνων ή και Οργανισμών. Επιπρόσθετα, χρησιμοποιήθηκαν τα τελευταία διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία και έρευνες για να διαπιστωθεί κατά πόσο το γενικότερο κλίμα της οικονομίας στηρίζει αυτές τις προβλέψεις.

Απόσπασμα επιστολής για επικύρωση μακροοικονομικών προβλέψεων 25/9/2014:

Εκτίμηση

«Λόγω του ότι το Δημοσιονομικό Συμβούλιο διορίστηκε στις αρχές Ιουνίου και στελεχώθηκε αρχές Σεπτεμβρίου (μετά την έναρξη του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου – European Semester), και λόγω του ότι η Κύπρος βρίσκεται κάτω από Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (Μνημόνιο Συναντίληψης) αποφασίστηκε ότι η εκτίμηση του Δημοσιονομικού Συμβουλίου βασίζεται στη σύγκριση των μακροοικονομικών προβλέψεων που χρησιμοποιήθηκαν για την προετοιμασία του Προϋπολογισμού του 2015 με τις αντίστοιχες προβλέψεις άλλων Οργάνων ή και Οργανισμών. Επιπρόσθετα, χρησιμοποιήθηκαν τα τελευταία διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία και έρευνες για να διαπιστωθεί κατά πόσο το γενικότερο κλίμα της οικονομίας στηρίζει αυτές τις προβλέψεις.

Λήφθηκαν υπόψη:

1. οι εκτιμήσεις για το 2015, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (EBRD), των Τεχνοοικονομικών Ομάδων του Υπουργείου Οικονομικών και της Κεντρικής Τράπεζας, Παράρτημα Α, της Τρόικα, όπως και τις Οικονομικές Προοπτικές Ιουλίου 2014 του Κέντρου Οικονομικών Ερευνών του Πανεπιστημίου Κύπρου.
2. τα τελευταία στατιστικά στοιχεία σε βασικούς τομείς της οικονομίας (π.χ. τουρισμό, αγορές αυτοκινήτων), ανεργίας κ.α.
3. τους δείκτες οικονομικού κλίματος που ετοιμάζει το Κέντρο Οικονομικών Ερευνών του Πανεπιστημίου Κύπρου.

Ο βασικός λόγος που ο ρυθμός οικονομικής ανάπτυξης παρέμεινε ψηλότερος από τον προβλεπόμενο για το 2014, με θετικές επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά, είναι η διατήρηση της

ιδιωτικής κατανάλωσης σε ψηλότερο επίπεδο από τις προβλέψεις. Διατηρούμε επιφυλάξεις κατά πόσο το φαινόμενο αυτό θα διατηρηθεί στα επόμενα χρόνια.

Παρά τις βελτιωμένες επιδόσεις της οικονομίας, σε σχέση με τις αρχικές εκτιμήσεις, για τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΙΝΑΚΑΣ 1), διαφαίνεται να υπάρχει γενική ταύτιση των εκτιμήσεων ότι η οικονομία δεν θα ανακάμψει τόσο άμεσα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: Προβλέψεις Μνημονίου για ποσοστιαία μεταβολή του ΑΕΠ (ρυθμός ανάπτυξης σε σταθερές τιμές)

Έτος αναφοράς	Μνημόνιο Απρίλιος 2013	Εκτιμήσεις μετά την 5 ^η αξιολόγηση
2013	-8,7%	-5,4%
2014	-3,9%	-4,2%
2015	1,1%	0,4%
2016	1,9%	1,6%

Οι καλύτερες από τις αναμενόμενες επιδόσεις της οικονομίας για τα έτη 2013 και 2014 (Πίνακας 1) αντικατοπτρίζονται σε μεγάλο βαθμό και στις επίσης καλύτερες από τις αναμενόμενες επιδόσεις για το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο, (Πίνακα 2).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: Προβλέψεις Μνημονίου για το πρωτογενές ισοζύγιο του Δημόσιου Τομέα

Έτος αναφοράς	Εκτιμήσεις μετά την 1 ^η αξιολόγηση του Μνημονίου (Μάιος 2013)	Εκτιμήσεις μετά την 5 ^η αξιολόγηση του Μνημονίου (Ιούλιος 2014)
2013	-4,20%	-2,00%
2014	-4,25%	-1,30%
2015	-2,10%	-1,60%
2016	1,20%	1,20%

Προϋπολογισμός 2015

Μακροοικονομικές προβλέψεις – Πίνακες

Μακροοικονομικές προβλέψεις					
Σε %	Για την κατάρτιση του Πρ/σμού του 2015	Πρόσφατες προβλέψεις Τρόικα 5η αξιολόγηση, Τεχνοοικονομικές Ομάδες Κεντρικής Τράπεζας και Υπ. Οικονομικών – ΔΝΤ		Economic Outlook Ιουλίου, Κέντρο Οικονομικών Ερευνών Παν. Κύπρου	EBRD
		Από	Έως		
2014					
Ρυθμός Ανάπτυξης (% ΑΕΠ)	-4,8	-4,2	-2,6	-2,7	-3,5
Ανεργία (%)	19,8	14,8	17,6	N/A	N/A
Πληθωρισμός ΕνΔΤΚ (%)	1,0	0,0	0,0		
Δημοσιονομικό Ισοζύγιο (%ΑΕΠ)	-7,1	-4,7	-2,5		
Πρωτογενές Ισοζύγιο (% ΑΕΠ)	-3,1	-1,3	0,8		
Δημόσιο Χρέος (% ΑΕΠ)	124,4	117,4	120,7		
2015					
Ρυθμός Ανάπτυξης (% ΑΕΠ)	0,4	0,4	0,5	-0,7	0.0
Ανεργία (%)	17,0	14,8	16,1	N/A	N/A
Πληθωρισμός ΕνΔΤΚ (%)	0,9	0,7	0,9		
Δημοσιονομικό Ισοζύγιο (%ΑΕΠ)	-5,2	-5,2	-1,7		
Πρωτογενές Ισοζύγιο (% ΑΕΠ)	-1,6	-1,0	1,9		
Δημόσιο Χρέος (% ΑΕΠ)	126,1	123,9	126,1		
2016					
Ρυθμός Ανάπτυξης (% ΑΕΠ)	1,6	1,5	1,6	N/A	0.0
Ανεργία (%)	15,8	14,8	15,8		N/A
Πληθωρισμός ΕνΔΤΚ (%)	1,3	1,3	1,3		
Δημοσιονομικό Ισοζύγιο (%ΑΕΠ)	-2,2	1,2	-1,3		
Πρωτογενές Ισοζύγιο (% ΑΕΠ)	1,2	0,9	2,4		
Δημόσιο Χρέος (% ΑΕΠ)	122,5	122,5	123,1		

Τελευταίες εξελίξεις – οικονομικά στοιχεία

Επιπρόσθετα με τα πιο πάνω, για την ετοιμασία της Φθινοπωρινής Έκθεσης, το Δημοσιονομικό Συμβούλιο έλαβε υπόψη του τα πιο κάτω στοιχεία τα οποία έχουν προκύψει μετά την 25/9/2014 όπου έγινε η αξιολόγηση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών μεγεθών που χρησιμοποιήθηκαν για την κατάρτιση του Προϋπολογισμού του 2015:

1. Η δημοσίευση του Κέντρου Οικονομικών Ερευνών του Πανεπιστημίου Κύπρου (ΚΟΕΠΚ), του Δελτίου Οικονομικές Προοπτικές (Οκτώβριος 2014), όπου παρουσιάζονται οι βραχυχρόνιες τριμηνιαίες προβλέψεις για το ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ και τον πληθωρισμό στην Κυπριακή οικονομία.

Συγκεκριμένα, ο ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ (σε σταθερές τιμές) για το 2014 εκτιμάται ότι θα φτάσει το -2,4%, ενώ η συρρίκνωση του ΑΕΠ εκτιμάται ότι θα επιβραδυνθεί σημαντικά, για το 2015, με την πρόβλεψη να διαμορφώνεται στο -0,4%.

Σύμφωνα με το ΚΟΕΠΚ, οι προβλέψεις για την ύφεση όσον αφορά τα έτη 2014 και 2015 αναθεωρήθηκαν από -2.7% σε -2,4% και -0,7% σε -0,4% αντίστοιχα. Οι παράγοντες που οδήγησαν στις αναθεωρήσεις ήταν η επιβράδυνση της συρρίκνωσης του πραγματικού ΑΕΠ στην Κύπρο κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2014, ο θετικός ρυθμός ανάπτυξης στη ζώνη του ευρώ για το τρίτο συνεχόμενο τρίμηνο και η ισχυρή ανάπτυξη στο Ηνωμένο Βασίλειο. Οι εγχώριοι κύριοι δείκτες που σχετίζονται με την πραγματική οικονομική δραστηριότητα και την αγορά εργασίας συνέχισαν να βελτιώνονται, ενισχύοντας τις λιγότερο αρνητικές προβλέψεις σε σχέση με την προηγούμενες (Έκδοση του Ιουλίου). Άλλες οικονομικές εξελίξεις που συνέβαλαν στις θετικές αναθεωρήσεις είναι: (i) τα επίπεδα της οικονομικής εμπιστοσύνης γύρω από το μακροπρόθεσμο μέσο όρο, (ii) η θετική επίδοση των χρηματιστηριακών αγορών, (iii) η περαιτέρω μείωση των σπρεντ (spreads: διαφορά επιτοκίου σε εθνικά ομόλογα με το αντίστοιχο των γερμανικών) των πιεσμένων οικονομιών της ζώνης του ευρώ, και (iv) η ενίσχυση της διαδικασίας σταθεροποίησης του τραπεζικού συστήματος.

2. Τα αναθεωρημένα στοιχεία Εθνικών Λογαριασμών, για την χρονική περίοδο 1995-2013, που έχουν προκύψει μετά την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών ESA 2010, την ενσωμάτωση στατιστικών αλλαγών και μεθοδολογικών βελτιώσεων, όπως παρατίθενται πιο κάτω. Συγκεκριμένα, οι αναθεωρήσεις οφείλονται στα ακόλουθα:

(α) *μεθοδολογικές αλλαγές* που ήταν αναγκαίες στα πλαίσια υιοθέτησης του αναθεωρημένου Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών ESA 2010 (Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 549/2013). Οι αναθεωρήσεις αυτές προέκυψαν από την αναγνώριση των δαπανών για αμυντικούς εξοπλισμούς και για Έρευνα & Ανάπτυξη (R&D) ως κεφαλαιουχικών δαπανών καθώς επίσης και το αναθεωρημένο πλαίσιο οριοθέτησης του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα.

(β) *στατιστικές αλλαγές* που προέκυψαν από την ενσωμάτωση νεότερων πληροφοριών και βελτιωμένων στοιχείων από στατιστικές πηγές πληροφόρησης. Συγκεκριμένα, έγινε ενσωμάτωση των πληροφοριών από την τελευταία Απογραφή Πληθυσμού 2011 (μέση αξία ενοικίου, αριθμός νοικοκυριών) στα πλαίσια αναθεώρησης των τεκμαρτών ενοικίων της ιδιοκατοίκησης και της ιδιωτικής κατανάλωσης των νοικοκυριών και ενσωμάτωση βελτιωμένων στοιχείων που προέκυψαν από αναλυτικότερη διαδικασία ισοσκελισμού των Πινάκων Προσφοράς και Χρήσης.

(γ) μεθοδολογικές βελτιώσεις που προέκυψαν κυρίως από την ολοκλήρωση μιας σειράς προγραμμάτων που διενεργούνταν τα τελευταία χρόνια με σκοπό την υιοθέτηση των συστάσεων Ειδικών Ομάδων Εργασίας σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Ειδικότερα, η βελτίωση της ταξινόμησης και μεταχείρισης των Οντοτήτων Ειδικού Σκοπού (SPEs) και ο υπολογισμός των παράνομων δραστηριοτήτων σύμφωνα με τις συστάσεις της Επιτροπής για το Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα.

Με την ενσωμάτωση των στοιχείων, η θετική αναθεώρηση των μεγεθών του ΑΕΠ, έχει ως αποτέλεσμα τη διαφοροποίηση των δημοσιονομικών μεγεθών προς τα κάτω, επηρεάζοντας κατά παρόμοιο τρόπο και τις προβλέψεις για τα επόμενα έτη. Ενδεικτικά, παρατίθενται πιο κάτω, συγκριτικά στοιχεία για το ΑΕΠ και το δημόσιο χρέος, πριν και μετά την αναθεώρηση των στοιχείων, για τα έτη 2008 (χρονιά που καταγράφηκε το μέγιστο ΑΕΠ) και 2013.

ΑΕΠ και Δημόσιο Χρέος πριν και μετά την αλλαγή μεθόδου μέτρησης							
Ετοιμάστηκε με βάση στοιχεία της Στατιστικής Υπηρεσίας		ΑΕΠ (σε δις ευρώ)		Απώλεια ΑΕΠ		Δημόσιο χρέος 2013	
		2013	2008	%	Σε δις ευρώ	% του ΑΕΠ	Σε δις ευρώ
ESA 2010	Σε τιμές 2013	18.12	19.70	-8.03	-1.58	102.21	18.52
ESA 1995		16.50	17.90	-7.83	-1.40	112.24	

Η αλλαγή στην μεθοδολογία μέτρησης είχε ως αποτέλεσμα την μείωση του χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ, όχι όμως του ύψους του. Ουσιαστικά, η απώλεια στην οικονομική δραστηριότητα παραμένει αμετάβλητη.

Οι προβλέψεις για ύφεση 3.2% για το έτος 2014, και για ανάπτυξη 0.4% και 1.6% για τα έτη 2015 και 2016, αντίστοιχα, (Πίνακας 1, σελίδα 10), χρησιμοποιούνται και στην τελευταία έκθεση¹ του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου για την Κύπρο, ημερομηνίας 3/10/2014.

¹ IMF Report 14/313 STAFF REPORT; PRESS RELEASE; AND STATEMENT BY THE EXECUTIVE DIRECTOR FOR CYPRUS, (2014)

Αξιολόγηση αναφορικά με την πρόοδο σε σχέση με την περίοδο προσαρμογής προς τη διασφάλιση της τήρησης των δημοσιονομικών κανόνων, στα πλαίσια της λειτουργίας του αυτόματου μηχανισμού διόρθωσης και αξιολόγηση της δημοσιονομικής πολιτικής της Κυβέρνησης περιλαμβανομένων και των δημοσιονομικών μέτρων.

Με βάση την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού για το έτος 2015, για ψήφιση του σε Νόμο από τη Βουλή των Αντιπροσώπων, διαφαίνεται ότι η Κύπρος έχει καταγράψει σημαντική πρόοδο στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων της όπως αυτές προκύπτουν από το Πρόγραμμα Οικονομικής Προσαρμογής (ΠΟΠ).

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο θεωρεί ιδιαίτερα σημαντική τη συνέχιση και ενίσχυση της προσπάθειας για εξυγίανση και εκσυγχρονισμό τόσο του δημόσιου τομέα όσο και της οικονομίας γενικότερα. Πέραν της αναδιάρθρωσης του δημόσιου τομέα, θα πρέπει να αντιμετωπιστούν άμεσα και αποτελεσματικά σημαντικά κεφάλαια για τα οποία γίνεται αναφορά στο ΠΟΠ, όπως αυτά του συστήματος υγείας και συντάξεων, των αποκρατικοποιήσεων και της κατάργησης αχρείαστων εμποδίων εισόδου σε αγορές υπηρεσιών και επαγγελμάτων. Επιπλέον, θεωρείται επιτακτική ανάγκη η προώθηση της εφαρμογής ενός αποτελεσματικού πλαισίου για τη λειτουργία του χρηματοπιστωτικού τομέα. Το ΠΟΠ καταγράφει δύο τέτοιες μεταρρυθμίσεις ως προαπαιτούμενες ενέργειες πριν την καταβολή της επόμενης δόσης χρηματοοικονομικής βοήθειας α) *το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και κατόπιν ενημέρωσης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, θα θεσπίσει ένα συνολικό πλαίσιο μεταρρύθμισης, για τη θέσπιση κατάλληλων εταιρικών και ατομικών διαδικασιών αφερεγγυότητας και β) το νομικό πλαίσιο σε σχέση με τις κατασχέσεις και τις αναγκαστικές πωλήσεις των υποθηκευμένων ακινήτων θα πρέπει να τροποποιηθεί σε συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και κατόπιν ενημέρωσης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, και να εγκριθεί από τη Βουλή των Αντιπροσώπων πριν από τη χορήγηση της έκτης εκταμίευσης της χρηματοδοτικής βοήθειας.*

Η Κύπρος βρίσκεται σε Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ) από τον Ιούλιο του 2010. Τον Μάιο του 2013, έγινε αναθεώρηση της σύστασης της ΔΥΕ, με ταυτόχρονη επέκταση της προθεσμίας για την διόρθωση μέχρι το 2016, λόγω της σοβαρής επιδείνωσης των οικονομικών και χρηματοπιστωτικών συνθηκών. Η σύσταση της ΔΥΕ καθορίζεται σε ετήσιους στόχους ελλείμματος, καθώς και στον απαιτούμενο βαθμό των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης που θα εφαρμόζονταν κατά το 2013 και το 2014 μέσα από το ΠΟΠ. Αρχικά δεν υπήρξαν καθορισμένα μέτρα για τα έτη που θα ακολουθούσαν και τα οποία θα καθορίζονταν αργότερα.

Οι στόχοι στο ΠΟΠ, του Μαΐου 2013, αφορούν στα πρωτογενή πλεονάσματα και στα ποσοτικοποιημένα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης που θα εφαρμόζονταν το 2013 και το 2014 και πρόνοια για τυχόν επιπρόσθετα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη των στόχων πρωτογενούς πλεονάματος μέχρι και το 2018. Οι στόχοι της ΔΥΕ αντικατοπτρίζουν τους στόχους του ΠΟΠ. Η υλοποίηση των στόχων του ΠΟΠ παρακολουθείται στενά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Τρόικα) σε τριμηνιαία βάση.

ΕΠΕΚΤΑΤΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Οι καλύτερες των αναμενόμενων δημοσιονομικές επιδόσεις σε μια οικονομία, δύνανται να αποτελέσουν μοχλό άσκησης πολιτικής πίεσης προς την εκάστοτε κυβέρνηση, για εφαρμογή επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής, ως αυτή να ήταν η ιδανική οδός για έξοδο από την οικονομική κρίση.

Παρ' όλα αυτά, τονίζεται ότι η επίτευξη ενός σταθερού περιβάλλοντος που αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση μακροπρόθεσμης ευημερίας, στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στη δημοσιονομική εξυγίανση. Ταυτόχρονα, η αποτελεσματικότητα μιας επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής σε όρους οικονομικής παραγωγής και απασχόλησης εξαρτάται από συγκεκριμένους παράγοντες όπως:

- 1) το πόσο ανοικτή είναι μια οικονομία,
- 2) του επιπέδου του δημόσιου χρέους της,
- 3) η σύνθεση των δαπανών αλλά και το κράμα πολιτικής μεταξύ των δαπανών και των φορολογικών μέτρων,
- 4) η αποτελεσματικότητα και η αξιοπιστία των θεσμών, και αυτός είναι ένας από τους πολλούς λόγους για τον οποίο η βελτίωση των θεσμών πρέπει να αποτελεί, βασική μεταρρύθμιση που πρέπει να εφαρμοστεί.

Λαμβάνοντας υπόψη το πόσο ανοικτή είναι η Κυπριακή οικονομία και το τρέχον επίπεδο του δημοσίου χρέους, το δυνητικά βραχυπρόθεσμο οικονομικό όφελος μέσω μιας επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής θα μπορούσε να ήταν περιορισμένο, αλλά ακόμη και να προκαλούσε περισσότερα προβλήματα στην οικονομία.

Χρησιμοποιώντας στοιχεία για την κυπριακή οικονομία για την περίοδο 1995-2013, η μελέτη Πασιουρτίδου κ.α. (2014)², καταλήγει ότι το ΑΕΠ φαίνεται να μειώνεται σωρευτικά, κατά 1,0% και 0,6% εντός δύο ετών, που ακολουθούν την υιοθέτηση μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης ύψους 1,0% του ΑΕΠ, τα οποία σχετίζονται με περικοπές των δαπανών και ισοδύναμες

Table - Critical multipliers for EU Member States

	Semi-elasticities	Debt (2012)	Critical Multiplier
BE	0.50	99.6	0.7
BG	0.35	18.5	1.9
CZ	0.36	45.8	1.2
DK	0.63	45.8	0.9
DE	0.54	81.9	0.7
EE	0.29	10.1	2.5
IE	0.45	117.6	0.6
EL	0.43	156.9	0.5
ES	0.43	84.2	0.8
FR	0.53	90.2	0.7
IT	0.49	127.0	0.6
CY	0.43	85.8	0.8
LV	0.31	40.7	1.4
LT	0.29	40.7	1.4
LU	0.44	20.8	1.6
HU	0.44	79.2	0.8
MT	0.37	72.1	0.9
NL	0.56	71.2	0.8
AT	0.47	73.4	0.8
PL	0.39	55.6	1.1
PT	0.45	123.6	0.6
RO	0.31	37.8	1.5
SI	0.45	54.1	1.0
SK	0.31	52.1	1.2
FI	0.58	53.0	0.9
SE	0.61	38.2	1.0
UK	0.46	90.0	0.7

² "The Effects of Fiscal Consolidation on Macroeconomic Indicators in Cyprus: A FAVAR Approach", Nicoletta Pashourtidou, Christos S. Savva, and Nicolas Syrichas, 2014

αυξήσεις των εσόδων αντίστοιχα. Συμπεραίνεται ότι, το μείγμα πολιτικής μεταξύ περικοπών δαπανών και αυξήσεων φόρων επηρεάζει το κόστος της δημοσιονομικής εξυγίανσης, όσον αφορά την απώλεια παραγωγής. Επιπλέον, σημειώνεται, πως σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα, η επίδραση στην παραγωγή σε σχέση με την απότομη συρρίκνωση των δημοσίων δαπανών, για περίοδο τεσσάρων μηνών μετά το συμβάν, είναι συγκριτικά χαμηλότερη σε σχέση με οικονομίες όπως αυτές της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Ισπανίας αλλά και σε σχέση με την Ευρωζώνη στο σύνολό της.

Με βάση μελέτες, Boussard κ.α. (2012)³, προκύπτει ότι το ύψος των δημοσιονομικών πολλαπλασιαστών εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την κατάσταση της οικονομίας (περιόδους κρίσης ή ανάπτυξης), το πόσο ανοικτή είναι μια οικονομία, το καθεστώς νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής, τη φύση της δημοσιονομικής εξυγίανσης (προσωρινών εναντίον μόνιμων μέτρων), τη σύνθεση της δημοσιονομικής εξυγίανσης (μέτρα εσόδων έναντι μέτρων δαπανών) και το βαθμό της δημοσιονομικής εξυγίανσης των εμπορικών εταίρων.

Επιπρόσθετα, με βάση τα ευρήματα άλλων εμπειρικών μελετών, έχει διαπιστωθεί ότι οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές είναι πιθανό να είναι μεγαλύτεροι κατά τη διάρκεια της ύφεσης. Για παράδειγμα, με βάση τα ευρήματα της μελέτης Auerbach και Gorodnichenko (2012)⁴, διαφαίνεται ότι οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές που σχετίζονται με τις κρατικές δαπάνες, μπορεί να κυμαίνονται από το μηδέν, υπό κανονικές συνθήκες, σε περίπου 2,5 κατά τη διάρκεια της ύφεσης. Επιπρόσθετα με το πιο πάνω, από τα ευρήματα της μελέτης Blanchard και Leigh (2013)⁵ συμπεραίνεται ότι, βραχυπρόθεσμα, οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές ήταν μεγαλύτεροι από το αναμενόμενο κατά το πρώτο μέρος της πρόσφατης κρίσης. Επιχειρηματολογούν ότι, κατά την περίοδο της τρέχουσας οικονομικής κρίσης, «η απογοήτευση για την οικονομική ανάπτυξη είναι μεγαλύτερη σε οικονομίες όπου υπήρξαν μεγαλύτερες δημοσιονομικές περικοπές», και χρησιμοποιούν ως παράδειγμα την περίπτωση της Ευρώπης, λόγω των πιο κάτω:

- Υπάρχει ο περιορισμός στο κατώτατο όριο των ονομαστικών επιτοκίων, εφόσον οι Κεντρικές Τράπεζες δεν θα μπορούσαν να μειώσουν άλλο τα επιτόκια, για να αντισταθμίσουν τις αρνητικές βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις της δημοσιονομικής εξυγίανσης στην οικονομική δραστηριότητα,
- Η μικρότερη παραγωγή και τα χαμηλότερα εισοδήματα, σε συνδυασμό με την αναποτελεσματική λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος, δείχνουν ότι η κατανάλωση μπορεί να εξαρτάται περισσότερο από το τρέχον εισόδημα, παρά το μελλοντικό εισόδημα, και επίσης οι επενδύσεις μπορεί να εξαρτώνται περισσότερο από τα τρέχοντα κέρδη παρά τα μελλοντικά κέρδη. Τα δύο ευρήματα καταλήγουν σε μεγαλύτερους πολλαπλασιαστές.
- Οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές είναι πιθανό να είναι μεγαλύτεροι όταν υπάρχει ένα μεγαλύτερο παραγωγικό κενό στην οικονομία.

³ “Fiscal Multipliers and Public Debt Dynamics in Consolidations”, Jocelyn Boussard, Francisco de Castro and Matteo Salto, 2012

⁴ “Fiscal multipliers in recession and expansion”, Alan J. Auerbach and Yuriy Gorodnichenko, 2012

⁵ “Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers”, Olivier Blanchard and Daniel Leigh 2013.

Οι Blanchard και Leigh (2013)⁶, εξηγούν όμως, ότι αυτά τα ευρήματα δεν εγγυούνται αυτόματο αποτέλεσμα στην εφαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής και τονίζουν ότι λανθασμένα «μερικοί σχολιαστές ερμηνεύουν τα πιο πάνω, ότι υπονοούμε ότι η εφαρμογή μια πολιτικής δημοσιονομικής εξυγίανσης θα πρέπει να αποφευχθεί παντελώς... δεν συνεπάγεται από την ανάλυση μας... εφόσον οι βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις της δημοσιονομικής πολιτικής στην οικονομική παραγωγή είναι μόνος ένας από τους παράγοντες που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την απόφαση της πορείας που θα ακολουθήσει μια οικονομία προς τη δημοσιονομική εξυγίανση».

Το προαναφερθέν ζήτημα, έχει αποτελέσει βασικό σημείο συζητήσεων και στην περίπτωση της Ιρλανδίας, της οποίας τόσο η οικονομία όσο και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει, είναι παρόμοιες με την κυπριακή οικονομία. Όπως σημειώνεται στο βιβλίο του ο Δρ. Donovan “The fall of the Celtic tiger”, (2013)⁷, «κατά την περίοδο 1977-1981 η Ιρλανδική Κυβέρνηση προσπάθησε να τονώσει την εγχώρια οικονομική ανάπτυξη μέσα από μια Κεϊνσιανή επεκτατική δημοσιονομική πολιτική, χωρίς επαρκή εξέταση των συνεπειών στο ισοζύγιο πληρωμών ... και χωρίς να είχε αποδώσει επαρκή προσοχή στις προειδοποιητικές απόψεις του ίδιου του Keynes για το αποτέλεσμα μιας επεκτατική δημοσιονομικής πολιτικής σε μια ανοικτή οικονομία». Επί του παρόντος, η υπόθεση για τον πολλαπλασιαστή που χρησιμοποιείται στο Ιρλανδικό μοντέλο από το Δημοσιονομικό Συμβουλευτικό Συμβούλιο της χώρας, είναι 0,5, το οποίο είναι σύμφωνο τόσο με τα διεθνή στοιχεία για μια μικρή ανοικτή οικονομία όσο και με τα εμπειρικά πορίσματα για την περίπτωση της Κύπρου.

Όπως εξηγεί ο κ. McHale (2014)⁸ «το αντίτιμο που υπάρχει μεταξύ της ζημίας που προκαλείται στην οικονομία από τις δημοσιονομικές προσαρμογές, έναντι της διασφάλισης της ικανότητας για κρατικό δανεισμό και της βιωσιμότητας του χρέους, αποτελούν τα πιο σημαντικά στοιχεία που πρέπει να ζυγίσει κάποιος στην οικονομία» και «εάν δεν είχαμε περιορισμούς στην δανειοληπτική ικανότητα, η συνετή μακροοικονομική διαχείριση, θα υποδείκνυε σε κάποιον να προχωρήσει στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων κατά την διάρκεια των καλύτερων περιόδων. Αναγνωρίζουμε ότι κάποιος δεν επιθυμεί να εφαρμόζει τις μεταρρυθμίσεις όταν η οικονομία βρίσκεται σε δεινή θέση. Δυστυχώς όμως, έχουμε ενώπιον μας σημαντικούς περιορισμούς στη ικανότητα μας να δανειστούμε, και παρόλο που υπήρξαν βελτιώσεις, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές αδυναμίες».

Τα πιο πάνω συμπεράσματα υποστηρίζονται και από τη μελέτη Martin and Philippon (2014)⁹, όπου εξηγείται ότι «σε χώρες της Ευρωζώνης, όπου αυξήθηκαν στο μέγιστο τα έξοδα για μεταβιβάσεις και για κρατικές δαπάνες κατά την περίοδο 2003-2008, είναι εκείνες που τώρα αντιμετωπίζουν σοβαρές υφέσεις σε μεταγενέστερο στάδιο», κάτι που «δείχνει ότι η δημοσιονομική πολιτική που είχε εφαρμοστεί στο παρελθόν, λόγω της επίδρασης της στο συσσωρευμένο χρέος, είχε αντίκτυπο στην οικονομία μέσω των *spreads* (επιτόκια δανεισμού) και στον περιορισμό της ικανότητας άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής μετά το 2010». Επίσης, επισημαίνεται ότι «η επιτυχής εφαρμογή μιας μακροπροληπτικής πολιτικής για τον περιορισμό του ιδιωτικού δανεισμού, κατά τη

⁶ “Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers”, Olivier Blanchard and Daniel Leigh 2013.

⁷ “The fall of the Celtic tiger” Donal Donovan, 2013

⁸ “Fiscal Assessment Report 2014: Irish Fiscal Advisory Council” John McHale, 2014

⁹ “Inspecting the mechanism: Leverage and the Great Recession in the Eurozone”, Philippe Martin and Thomas Philippon, Working Paper 20572 National Bureau of Economic Research, October 2014.

διάρκεια της οικονομικής άνθισης, θα σταθεροποιούσε μετέπειτα, επιτυχώς την απασχόληση, ειδικότερα στην Ιρλανδία, κυρίως επειδή θα συνεπαγόταν χαμηλότερη ανακεφαλαιοποίηση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα και θα μειώνονταν τα *spreads* (επιτόκια δανεισμού), αλλά θα υπήρχε και η δυνατότητα για την εφαρμογή μιας πιο αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής κατά το ξέσπασμα της κρίσης» .

Σημειώνεται ότι, με βάση τα αποτελέσματα από ακαδημαϊκές μελέτες, το επίπεδο του χρέους (όπως ισχύει και για την περίπτωση της Κύπρου) επηρεάζει το μέγεθος του δημοσιονομικού πολλαπλασιαστή και κατ' επέκταση της αποτελεσματικότητας μιας επεκτατικής δημοσιονομικής πολιτικής. Όπως καθορίζεται στη μελέτη Ilzetzki κ.α. (2011)¹⁰, οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές είναι ουσιαστικά μηδέν, όταν το χρέος είναι πάνω από το μέσο όρο του υπό εξέταση δείγματος. Το υψηλό χρέος, με βάση το δείγμα της εν λόγω μελέτης, θεωρήθηκε ότι είναι μεταξύ του 60-70 % του ΑΕΠ, ενώ στην περίπτωση της Κύπρου αναμένεται να ανέλθει κοντά στο 110% του ΑΕΠ με τη νέα μεθοδολογία (πρότυπο ESA 2010) και κοντά στο 125% με την παλιά μεθοδολογία (πρότυπο ESA 95).

Επίσης, στη μελέτη Corsetti κ.α. (2012)¹¹ συμπεραίνεται ότι οι δημοσιονομικοί πολλαπλασιαστές είναι μικρότεροι, όταν το δημόσιο χρέος είναι υψηλό. Έχοντας ως βάση τη μελέτη Blanchard (1990), η μελέτη Chinn (2013)¹² καταδεικνύει ότι, σε περιπτώσεις υψηλού χρέους, η περιοριστική δημοσιονομική πολιτική, δύναται, αρχικά να τονώσει την οικονομική δραστηριότητα βραχυπρόθεσμα, δεδομένου ότι αυξάνεται η εμπιστοσύνη στην φερεγγυότητα της κυβέρνησης και μειώνεται η ανάγκη για παρεμβατικές προσαρμογές σε μεταγενέστερο στάδιο. Αντίθετα, στη μελέτη Berti κ.α. (2013)¹³, σημειώνεται ότι, η εφαρμογή δημοσιονομικής εξυγίανσης που οδηγεί σε προσωρινή αύξηση στο δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ, μπορεί να προκύψει σε μία από τις προσομοιώσεις τους. Ωστόσο, όπως επισημαίνουν, για να παρουσιαστεί πραγματικός κίνδυνος, θα απαιτούσε ένα επίμονο και ψηλό δημοσιονομικό πολλαπλασιαστή πάνω από 1,5, το οποίο δε φαίνεται να ισχύει για τα δημοσιονομικά δεδομένα της κυπριακής οικονομίας.

Συνοπτικά, σημειώνεται ότι σχεδόν σε όλες τις έρευνες , Blanchard (2005)¹⁴, Acemoglu και Robinson (2012)¹⁵, Rothstein (2011)¹⁶ και Μοναστηριώτης (2014)¹⁷, μακροπρόθεσμα, καταγράφουν ότι οι πιο σημαντικοί παράγοντες για την οικονομία και τα δημόσια οικονομικά, είναι η ποιότητα της διακυβέρνησης (μεταξύ άλλων την η χρηστή διακυβέρνηση, τις ισχυρές κρατικές και διοικητικές ικανότητες, τις ικανότητες που αφορούν το σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικής, τη διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων, την αξιοπιστία της πολιτικής, την ύπαρξη ενός συστήματος που να ευνοεί τη μεταρρύθμιση και τις τεχνολογίες και τον έλεγχο της διαφθοράς), το εκπαιδευτικό σύστημα και το ποσοστό αποταμίευσης.

¹⁰ "How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?" Ethan Ilzetzki, Enrique G. Mendoza and Carlos A. Végh, 2011

¹¹ "What Determines Government Spending Multipliers?", Giancarlo Corsetti, Andre Meier, and Gernot J. Müller, 2010

¹² "The New Palgrave Dictionary of Economics" Menzi Chinn 2013

¹³ "Effects of fiscal consolidation envisaged in the 2013 Stability and Convergence Programmes on public debt dynamics in EU Member States", Katia Berti, Francisco de Castro, Matteo Salto, 2013

¹⁴ "Macroeconomics", Olivier Blanchard (2005)

¹⁵ "Why nations fail", Daron Acemoglu and James Robinson, 2012

¹⁶ "The Quality of Government, CORRUPTION, SOCIAL TRUST, AND INEQUALITY IN INTERNATIONAL PERSPECTIVE", Bo Rothstein, 2011

¹⁷ "(When) Does Austerity Work? On the Conditional Link between Fiscal Austerity and Debt Sustainability", Vassilis Monastiriotis, 2014

Η «κατάρα» του Φυσικού Πλούτου

Το ενδεχόμενο άντλησης σημαντικού οικονομικού οφέλους από την εκμετάλλευση των υδρογονανθράκων που ανακαλύφθηκαν στην Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη της Κύπρου, μπορεί επίσης να αποτελέσει μοχλό άσκησης πολιτικής πίεσης για αύξηση των κρατικών δαπανών με αποτέλεσμα τη δημιουργία επιπρόσθετων κινδύνων για τα δημοσιονομικά. Επισημαίνεται ότι, υπάρχουν αρκετά παραδείγματα στην πρόσφατη παγκόσμια οικονομική ιστορία όπου η ανακάλυψη και εκμετάλλευση των φυσικών πόρων προκάλεσε περισσότερα προβλήματα απ' ότι οφέλη, κάτι που οδήγησε στο χαρακτηρισμό τους ως η «κατάρα» του Φυσικού Πλούτου.

Όπως υποστηρίζεται στην μελέτη του Frankel (2010) ¹⁸, «Η κατάρα του Φυσικού Πλούτου δεν πρέπει να ερμηνευτεί ως κανόνας, ότι δηλαδή οι πλούσιες σε φυσικούς πόρους χώρες είναι καταδικασμένες να αποτύχουν» αναφέροντας συγκεκριμένα ότι η ανακάλυψη φυσικού πλούτου πιθανόν να εμπεριέχει μεταξύ άλλων τους ακόλουθους κινδύνους για την οικονομία και ειδικά τα δημόσια οικονομικά:

- Από το κόστος υποδομής και λειτουργίας λόγω της μεταβλητότητας που παρατηρείται διαχρονικά στις τιμές των φυσικών πόρων
- Μπορεί να οδηγήσει σε αδύναμους θεσμούς , στη διαφθορά, στην ανισότητα, να συμβάλει στην διατάραξη της κοινωνική δομής και στο διαχρονικό πόλεμο για ισχύ και σε έλλειψη θεσμικού πλαισίου για τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα.
- Μπορεί να οδηγήσει στην ενίσχυση της συναλλαγματικής ισοτιμίας και στην αύξηση των κρατικών δαπανών. Τα δύο μαζί συνήθως προκαλούν διεύρυνση στους τομείς των υπηρεσιών και των μη εμπορευόμενων αγαθών, όπως η αγορά κατοικιών, και καθιστούν μη ανταγωνιστικές τις εξαγωγές (εξαιρουμένων του φυσικού πλούτου). Όταν και εφόσον οι τιμές των πρώτων υλών μειωθούν, οι διορθώσεις των στρεβλώσεων είναι δύσκολες, λόγω των ήδη αυξημένων κρατικών δαπανών και του χρέους, αλλά και λόγω του συρρικνωμένου πλέον παραγωγικού τομέα. Το φαινόμενο αυτό είναι γνωστό ως η «Ολλανδική Ασθένεια (Dutch Disease)».

Στην υπό αναφορά μελέτη απαριθμούνται μια σειρά από θεσμούς και καλές πρακτικές, οι οποίοι βοήθησαν χώρες να μεγιστοποιήσουν τα κέρδη και να περιορίσουν τους κινδύνους που σχετίζονται με την ανακάλυψη και εκμετάλλευση φυσικού πλούτου. Όσον αφορά την δημοσιονομική πτυχή του θέματος, ο αναλυτής συνηγορεί υπέρ της υιοθέτησης του Χιλιανού παραδείγματος σύμφωνα με το οποίο, η χώρα για να αποφύγει τις υπερβολικές δαπάνες κατά τις περιόδους οικονομικής άνθισης , επιτρέπει την απόκλιση από τους καθορισμένους στόχους του δημοσιονομικού πλεονάσματος , μόνο όταν ένα ανεξάρτητο σώμα ειδικών και όχι πολιτικών αποφασίσει για την επίδραση στο παραγωγικό κενό και το πόσο διατηρήσιμη μακροχρόνια είναι η αύξηση στις τιμές των πρώτων υλών.

¹⁸ THE NATURAL RESOURCE CURSE: A SURVEY, by Jeffrey A. Frankel, 2010

ΜΗ ΤΗΡΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΦΩΝΗΘΕΝΤΩΝ ΣΤΟ ΠΟΠ

Με βάση τις προηγούμενες θετικές αξιολογήσεις της Τρόικα, η Κύπρος φαίνεται να έχει εκπληρώσει σε μεγάλο βαθμό τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από την εφαρμογή του ΠΟΠ. Παρατηρείται όμως, αμφιβολία και καθυστέρηση στην εκπλήρωση δύο προαπαιτούμενων ενεργειών, *prior action*, που καταγράφονται στο ΠΟΠ για την καταβολή της επόμενης δόσης χρηματοοικονομικής στήριξης. Η μη τήρηση των προαπαιτούμενων ενεργειών, εκτός από την μη καταβολή των δόσεων βάσει του ΠΟΠ, πιθανόν θα πλήξει την αξιοπιστία της Κύπρου στο εξωτερικό με αποτέλεσμα, η αναζήτηση χρηματοδότησης εκτός Κύπρου να καταστεί πιο δύσκολη και πιο ακριβή.

Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο εκφράζει έντονα την ανησυχία του στην τελευταία του έκθεση για την Κύπρο¹⁹. Σημειώνει πως «πρόσφατα έχουν παρουσιαστεί καθυστερήσεις στην υλοποίηση του Προγράμματος. Μετά τη διάλυση του κυβερνώντος συνασπισμού, τον Φεβρουάριο του 2014, η Κυβέρνηση έχασε την πλειοψηφία στη Βουλή των Αντιπροσώπων. Από τότε, η πολιτική αντιπολίτευση για το Πρόγραμμα έχει αυξηθεί, και έχουν προκύψει σημάδια κόπωσης για τις μεταρρυθμίσεις, ενώ κατεστημένα συμφέροντα άρχισαν να κερδίζουν δύναμη. Ως αποτέλεσμα, οι αρχές αντιμετώπισαν δυσκολίες στην εφαρμογή των βασικών σημείων του νομικού πλαισίου που αφορά τις αναδιαρθρώσεις χρεών που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση του προβλήματος των μη εξυπηρετούμενων δανείων, και με το κοινοβούλιο να έχει εγκρίνει νομοθεσία που αφορά τις εκποιήσεις που δεν είναι σύμφωνη με τους στόχους του Προγράμματος (μερικά από τα νομοσχέδια, στη συνέχεια παραπέμφθηκαν στο Ανώτατο Δικαστήριο για απόφαση σχετικά με τη συνταγματικότητα τους, και η οποία αναμένεται στα τέλη Οκτωβρίου). Υπό το φως αυτών των εξελίξεων και της συνακόλουθης νομικής αβεβαιότητας, η ολοκλήρωση της πέμπτης επανεξέτασης έχει καθυστερήσει».

Επίσης, σύμφωνα με το πιο πρόσφατο προσχέδιο του ΠΟΠ πριν την εκταμίευση της επόμενης δόσης οικονομικής βοήθειας: α) Το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και κατόπιν ενημέρωσης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, θα θεσπίσει ένα συνολικό πλαίσιο μεταρρύθμισης, για τη θέσπιση κατάλληλων εταιρικών και ατομικών διαδικασιών αφερεγγυότητας και β) το νομικό πλαίσιο σε σχέση με τις κατασχέσεις και τις αναγκαστικές πωλήσεις των υποθηκευμένων ακινήτων θα πρέπει να τροποποιηθεί σε συνεννόηση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και κατόπιν ενημέρωσης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, και να εγκριθεί από τη Βουλή των Αντιπροσώπων πριν από τη χορήγηση της έκτης εκταμίευσης της χρηματοδοτικής βοήθειας.

Το ενδεχόμενο μη εκπλήρωσης των πιο πάνω προαπαιτούμενων ενεργειών από μέρους της Κυπριακής Δημοκρατίας δε θα έχει μόνο άμεσες αρνητικές επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά, αλλά θα αυξήσει σημαντικά την πιθανότητα πραγματοποίησης άλλων δημοσιονομικών κινδύνων όπως αυτοί καταγράφονται και αναλύονται στο Κεφάλαιο Έκθεση Δημοσιονομικών Κινδύνων.

¹⁹ IMF Report 14/313 STAFF REPORT; PRESS RELEASE; AND STATEMENT BY THE EXECUTIVE DIRECTOR FOR CYPRUS, (2014)

Η διασφάλιση της επάρκειας και βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων είναι ένα από τα κυριότερα προβλήματα αλλά και προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα περισσότερα αναπτυγμένα κράτη του κόσμου. Τα νέα οικονομικά δεδομένα, οι δημογραφικές αλλαγές, και κυρίως η γήρανση του πληθυσμού αλλά και οι θεσμικές αδυναμίες είναι μερικές από τις προκλήσεις που πρόκειται να αντιμετωπίσει το συνταξιοδοτικό σύστημα.

Στην Κύπρο το συνταξιοδοτικό σύστημα ρυθμίζεται κατά κύριο λόγο από την Κυβέρνηση ενώ ο ιδιωτικός τομέας έχει περιορισμένο ρόλο. Οι πυλώνες του συνταξιοδοτικού συστήματος στην Κύπρο είναι οι ακόλουθοι:

Πρώτος Πυλώνας: Το Σχέδιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων το οποίο καλύπτει υποχρεωτικά κάθε μισθωτό ή αυτοτελώς εργαζόμενο πρόσωπο το οποίο ασκεί οικονομική δραστηριότητα στην Κύπρο. Η νομοθεσία που διέπει το Γενικό Σχέδιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων έχει τροποποιηθεί κατά το 2012, και οι μεταρρυθμίσεις σε αυτή εφαρμόστηκαν κατά το 2013. Σύμφωνα με την τελευταία αναλογιστική μελέτη, που ετοιμάστηκε από τον αναλογιστή του Υπουργείου Εργασίας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων²⁰, «οι τροποποιήσεις της νομοθεσίας είναι επαρκείς για να διασφαλίσουν την μακροπρόθεσμη οικονομική βιωσιμότητα του Γενικού Σχεδίου Κοινωνικών Ασφαλίσεων».

Δεύτερος Πυλώνας: Τα Επαγγελματικά Συνταξιοδοτικά Σχέδια (Ταμείο Συντάξεων Δημοσίων Υπαλλήλων, Ταμεία Συντάξεων Υπαλλήλων Ευρύτερου Δημόσιου Τομέα και Ταμεία Πρόνοιας και Συντάξεως του ιδιωτικού τομέα).

Σύμφωνα με την τελευταία αναλογιστική μελέτη που έχει ετοιμαστεί για λογαριασμό της Κυβέρνησης από τον οίκο Muhanna & Co., 2013²¹, το επαγγελματικό συνταξιοδοτικό σχέδιο που καλύπτει το δημόσιο τομέα δε θα επιφέρει οποιοδήποτε μεσοπρόθεσμο κίνδυνο στα δημόσια οικονομικά. Συγκεκριμένα, με βάση τις τελευταίες τροποποιήσεις στη σχετική νομοθεσία, έχει «κλείσει» από τις 31/12/2012, θέτοντας ουσιαστικά ημερομηνία λήξης στις παροχές που το σχέδιο αυτό θα παρέχει. Επιπρόσθετα, έχουν γίνει πρόνοιες για την επιβολή και αύξηση των συνεισφορών, αύξηση ορίου συνταξιοδότησης και αλλαγή στον υπολογισμό των ωφελημάτων. Επιπλέον, μερικά συνταξιοδοτικά σχέδια του ευρύτερου δημόσιου τομέα, παρουσιάζουν αναλογιστικά ελλείμματα ενώ για κάποια δεν έχουν γίνει αναλογιστικές μελέτες.

Αναφορικά με τα ταμεία επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών και ως επί τω πλείστον τα ταμεία πρόνοιας, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία του Εφόρου Επαγγελματικών Συνταξιοδοτικών Σχεδίων στις 31/12/2010, υπήρχαν 1684 εγγεγραμμένα Ταμεία Πρόνοιας στο Μητρώο του Εφόρου, με συνολικό αποθεματικό 2,4 δις ευρώ. Το έτος 2009 τα έσοδα του συνόλου των Ταμείων Πρόνοιας ήταν περίπου 400 εκατ. ευρώ. Με βάση τα στοιχεία μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι, κατά μέσο όρο κάθε ταμείο διαχειριζόταν κεφάλαια ύψους περίπου 1,4 εκατ. ευρώ.

²⁰ «Special Actuarial Report on the General Social Insurance Scheme, at 31/12/2011», Αύγουστος 2013.

²¹ Muhanna & Co., «Actuarial Valuation for the Cyprus Government employees pension scheme», 14 June 2013.

Με την επιδείνωση της κρίσης και με αποκορύφωμα το κούρεμα καταθέσεων τον Μάρτιο του 2013, σύμφωνα με στοιχεία του Εφόρου Ταμείων Επαγγελματικών Συνταξιοδοτικών Παροχών, συνολικά 795 ταμεία προνοίας έχουν ενημερώσει ότι έχουν προχωρήσει σε διαδικασία διάλυσης και συγκεκριμένα 676 ταμεία μέχρι το τέλος του 2013 και 119 ταμεία μέχρι τις 16/10/2014. Με βάση τα πιο πάνω, και λόγω του ότι ο Έφορος δεν είναι σε θέση, όπως έχει ενημερώσει το Δημοσιονομικό Συμβούλιο λόγω υποστελέχωσης προσωπικού της εποπτικής αρχής, να παραχωρήσει στοιχεία όσον αφορά την αξία του ενεργητικού των Ταμείων των υπό αναφορά ταμείων, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι περίπου 1,2 δις ευρώ ενδέχεται να έχουν καταβληθεί ως ωφελήματα στα μέλη και δικαιούχους των εν λόγω ταμείων. Πέραν του πιο πάνω ποσού θα πρέπει να προστεθούν και τα ποσά που έχουν λάβει ως ωφελήματα κατά την αποχώρηση τους από τον εργοδότη τους, άτομα που δεν βρίσκονται στο όριο συνταξιοδότησης τους. Επιπρόσθετα από τις διαλύσεις ταμείων, σημειώνεται ότι σημαντικός αριθμός υφιστάμενων ταμείων έχει ήδη προβεί σε τροποποιήσεις των Κανόνων Λειτουργίας τους (Καταστατικά) μειώνοντας τα ποσοστά συνεισφορών τόσο του εργοδότη όσο και των εργοδοτούμενων μελών.

Τρίτος Πυλώνας: Ατομικά ασφαλιστικά συμβόλαια. Με βάση τα στοιχεία από το Σύνδεσμο Ασφαλιστικών Εταιρειών Κύπρου (Πίνακας 1), φαίνεται ότι έχουν αυξηθεί οι εξαργυρώσεις συμβολαίων ατομικών ασφαλειών ζωής και έχουν μειωθεί τα ασφάλιστρα και το αποθεματικό του συνόλου των ασφαλιστικών συμβολαίων.

Πίνακας 1 ²² : Στοιχεία για Ατομικές Ασφάλειες Ζωής						
		2010	2011	2012	2013	2014 (μέχρι 30/6)
Εξαργύρωση συμβολαίων	Αριθμός (χιλιάδες)	16.0	19.1	24.2	30.0	9.0
	Ποσό (εκατ. ευρώ)	137.7	175.3	250.3	292.3	77.3
Καθαρό τεχνικό αποθεματικό	(εκατ. ευρώ)	Δ/Υ	1669.7	1578.0	1431.9	1466.8
Δραστηριότητα σε ισχύ	Αριθμός (χιλιάδες)	Δ/Υ	286.6	260.4	231.9	226.7
	Ετήσια ασφάλιστρα (εκατ. ευρώ)	Δ/Υ	316.8	284.9	246.3	240.1

Οι δημογραφικές αλλαγές στην Κύπρο άρχισαν να δημιουργούν την τάση για γήρανση του πληθυσμού, ωστόσο οι επιπτώσεις δεν είναι ακόμα εμφανείς. Η γήρανση μετρείται με το λόγο δημογραφικής εξάρτησης (old age dependency ratio), ο οποίος εκφράζει τη σχέση μεταξύ των εξαρτώμενων (άτομα άνω των 65 ετών) και του οικονομικά ενεργού πληθυσμού (15-64 ετών).

²² Ετοιμάστηκε με στοιχεία του Συνδέσμου Ασφαλιστικών Εταιρειών Κύπρου

Η Κύπρος φαίνεται να είναι προσωρινά σε καλύτερη θέση σε σχέση με τη γήρανση του πληθυσμού, ενώ έχει ψηλότερο του μέσου όρου προσδόκιμο ζωής. Μέχρι το 2060 η διαφορά του εν λόγω ποσοστού της Κύπρου θα συγκλίνει με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο και μετά θα αρχίσει να αποκλίνει.

Η μέση ηλικία είναι σαφώς χαμηλότερη σε σχέση με την υπόλοιπη ΕΕ. Με την ωρίμανση της ηλικιακής πυραμίδας, αυτό θα αλλάξει και μαζί και ο βαθμός εξάρτησης ηλικιωμένων στους νεώτερους (Old age dependency ratio). Όπως φαίνεται στο πιο κάτω γράφημα, το ποσοστό εξάρτησης στην Κύπρο είναι 18,8% (5,3 νέοι ανά ηλικιωμένο) σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο 27,5% (3,6 νέοι ανά ηλικιωμένο), ενώ και ο ευρωπαϊκός μέσος προβλέπεται να επιδεινωθεί στο μέλλον.

Συμπεράσματα

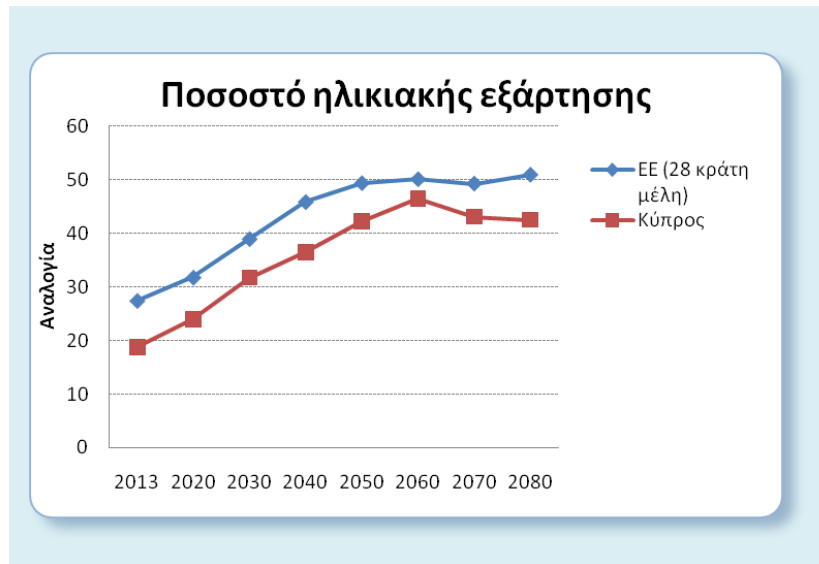
Το συνταξιοδοτικό σύστημα της Κύπρου, χρήζει άμεσου επανασχεδιασμού. Η

καθυστερήση στην μεταρρύθμισή του, θα έχει ως

αποτέλεσμα τη δημιουργία νέων μακρό-προβλημάτων, αφού σε καμία περίπτωση το κράτος ενδέχεται να επιτρέψει οι συνταξιούχοι να ζουν σε συνθήκες φτώχειας. Ως εκ τούτου, το κόστος της κοινωνικής προστασίας της ομάδας αυτής των πολιτών, και αν δεν ληφθούν έγκαιρα αποτελεσματικά μέτρα, θα επιβαρύνει τα δημόσια οικονομικά και κατά συνέπεια τις μελλοντικές γενεές.

Συγκεκριμένα:

- **Πρώτος Πυλώνας:** Με τον ρόλο του Γενικού Σχεδίου Κοινωνικών Ασφαλίσεων να έχει αναβαθμιστεί λόγω της αποδυνάμωσης των άλλων δύο Πυλώνων θα πρέπει να επανεξεταστεί άμεσα το όλο θεσμικό του πλαίσιο. Γενικά, είναι αναγκαίο να αξιολογηθεί, και αν κριθεί σκόπιμο, (α) να τροποποιηθεί ο τρόπος λειτουργίας του Γενικού Σχεδίου Κοινωνικών Ασφαλίσεων (πόσοι και σε ποιο βαθμό συνεισφέρουν , πόσοι και ποιοι είναι δικαιούχοι ωφελημάτων και σε τι ύψος), (β) να επανεξεταστεί η επενδυτική πολιτική του Ταμείου σε σχέση με τους στόχους και τις αποδόσεις του και (γ) να τηρηθεί συνεχής παρακολούθηση και εποπτεία του.
- **Δεύτερος Πυλώνας:** Με τα σημερινά δεδομένα ο Πυλώνας αυτός χαρακτηρίζεται από κενά και αδυναμίες όσον αφορά κυρίως την εποπτεία, η οποία σε πολλές περιπτώσεις είναι ελλιπής έως ανύπαρκτη. Πρόσφατα καταγράφηκαν αρκετά παραδείγματα Ταμείων Συντάξεων οργανισμών του ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως και Ταμεία Προνοίας χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που δεν ήταν εγγεγραμμένα για χρόνια και κατ' επέκταση ούτε ρυθμισμένα και εποπτευόμενα, ενώ είχαν υπό την διαχείριση τους περιουσιακά στοιχεία εκατοντάδων εκατομμυρίων ευρώ. Σε αντίθεση με πολλές άλλες χώρες της ΕΕ, η



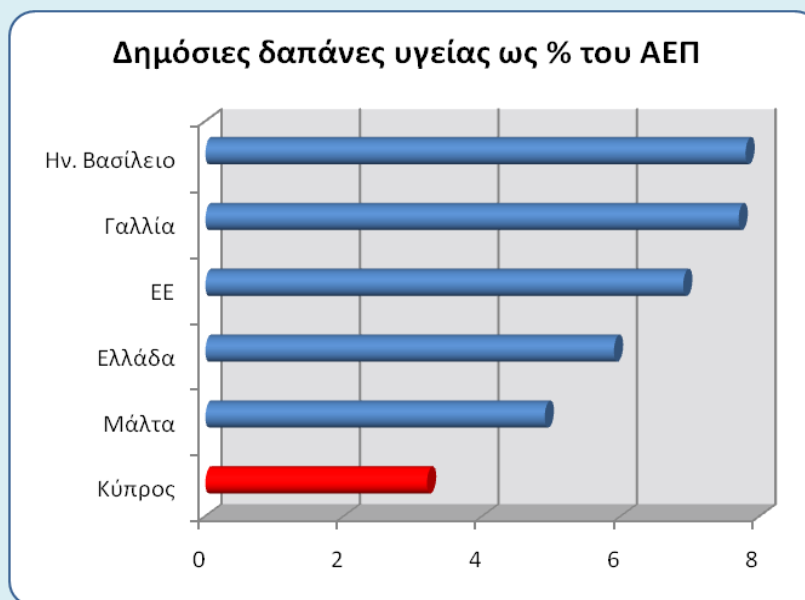
Κύπρος χαρακτηρίζεται σε σχέση με το μέγεθος της, από ένα μεγάλο αριθμό πολύ μικρού μεγέθους ταμείων προνοίας, τα οποία δεν έχουν τις δυνατότητες εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας, ενώ από την άλλη δεν είναι εφικτή μια αποτελεσματική εποπτεία. Πέραν των πιο πάνω, ο Πυλώνας αυτός δεν παρέχει ορθολογιστικά κίνητρα σε σχέση με την ανάπτυξη και λειτουργία του, π.χ. προνοεί την φορολόγηση των μηνιαίων συντάξεων και την απαλλαγή από τη φορολόγηση των εφάπαξ ποσών, επιτρέπει την πληρωμή συνταξιοδοτικού ωφελήματος πριν τον τερματισμό της απασχόλησης κ.ά., με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνεται ο αρχικός και βασικός στόχος, της διασφάλισης μιας επαρκούς σύνταξης.

- **Τρίτος Πυλώνας:** Ανάλογα λανθασμένα κίνητρα για τη λειτουργία του, όπως και στο Δεύτερο Πυλώνα, ισχύουν και σε αυτή την περίπτωση.

Συνοψίζοντας, προτού δοθεί η αναγκαία ώθηση στο Δεύτερο και στον Τρίτο Πυλώνα με σωστά κίνητρα και αντικίνητρα που θα αποφασιστούν από όλους τους θεσμικούς φορείς του Κράτους, θα πρέπει να ενισχυθεί σημαντικά το εποπτικό και ρυθμιστικό πλαίσιο του συνταξιοδοτικού συστήματος, έτσι ώστε ο πολίτης, να αισθάνεται την ασφάλεια να αποταμιεύει από νωρίς στην επαγγελματική του σταδιοδρομία και να χρησιμοποιεί τα ποσά αυτά αποκλειστικά για την περίοδο της συνταξιοδότησης του. Επιπρόσθετα, λόγω της σοβαρότητας του θέματος, και κυρίως της κατάστασης στην οποία βρίσκεται σήμερα το όλο συνταξιοδοτικό σύστημα και ειδικότερα ο δεύτερος και τρίτος πυλώνας, θα μπορούσε επιπρόσθετα το κράτος να δώσει κίνητρα π.χ. φοροελαφρύνσεις, για να ενθαρρύνει την έγκαιρη αποταμίευση.

Σημειώνεται πως η δημιουργία ενός σωστού και αποτελεσματικού συστήματος, όχι μόνο θα διασφαλίσει την επάρκεια του ποσού που θα λαμβάνει ο πολίτης ως σύνταξη, αλλά θα αποτελεί ένα σημαντικό μέσο αποταμίευσης και υγιούς χρηματοδότησης της οικονομίας ως σύνολο, περιορίζοντας ταυτόχρονα την επιβάρυνση και τους κινδύνους για τα δημόσια οικονομικά.

Η προσπάθεια ολοκληρωτικής μεταρρύθμισης του συστήματος υγείας, συμπεριλαμβάνεται στο ΠΟΠ. Στο παρόν στάδιο γίνονται διάφορες μελέτες και εισηγήσεις για τη μορφή που θα λάβει το σύστημα υγείας στην Κύπρο έτσι ώστε να διασφαλιστεί η βιωσιμότητα και η επάρκεια του. Θα ήταν σωστό να ληφθούν υπόψη οι βέλτιστες πρακτικές και εμπειρίες άλλων χωρών που έχουν εφαρμόσει παρόμοια συστήματα υγείας και τα οποία έχουν αναδείξει κινδύνους όσον αφορά την αποτελεσματικότητά τους και ειδικότερα τις οικονομικές



επιπτώσεις που μπορεί να προκύψουν εάν δεν συνυπολογιστούν ορθά οι κίνδυνοι.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το Εθνικό Σύστημα Υγείας στο Ηνωμένο Βασίλειο (Η.Β.) αναμένεται για το 2014 να παρουσιάσει έλλειμμα ενός δισεκατομμυρίου στερλινών ή 0,7% του ΑΕΠ της χώρας (1.26 δις ευρώ), παρόλο που το όλο σύστημα είναι αναλογικά το ακριβότερο στην ΕΕ. Αν και το εύρος κάλυψης του εν λόγω σχεδίου στο Η.Β. δεν είναι απόλυτα συγκρίσιμο με την Κύπρο ή με άλλες χώρες, εντούτοις γίνεται αναφορά στο συγκεκριμένο, έτσι ώστε να αναδειχθεί ο δημοσιονομικός κίνδυνος που πιθανόν να προκύψει από την εφαρμογή ενός σχεδίου υγείας.

Με βάση τα στοιχεία που παρουσιάζονται στο πιο πάνω γράφημα (για το έτος 2011)²³, η Κύπρος έχει τις χαμηλότερες δημόσιες δαπάνες για την υγεία στην ΕΕ ως ποσοστό του ΑΕΠ. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο θεωρεί ότι σε περίπτωση σχεδιασμού και εφαρμογής ενός μη βιώσιμου σχεδίου υγείας ενδέχεται να επηρεάσει μελλοντικά, κατά αρνητικό τρόπο, τα δημόσια οικονομικά.

²³ Πηγή: Identifying fiscal sustainability challenges in the areas of pension, health care and long-term care policies, European Commission, Οκτώβριος, 2014

Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο θεωρεί σημαντικό βήμα στην προσπάθεια για επίτευξη οικονομικής σταθερότητας, την ετοιμασία της «Έκθεσης Δημοσιονομικών Κινδύνων» από το Υπουργείο Οικονομικών. Η προσπάθεια αυτή είναι απαραίτητο να συνεχιστεί και να ενισχυθεί, δεδομένου ότι μερικοί κίνδυνοι, ακόμη και πριν την κορύφωση της τρέχουσας κρίσης, έχουν ήδη πραγματοποιηθεί. Ενδεικτικά, σύμφωνα με το Υπουργείο Οικονομικών το συνολικό ποσό των κυβερνητικών εγγυήσεων που κλήθηκε να πληρώσει η Κυπριακή Δημοκρατία ανέρχεται σε 227 εκατ. ευρώ. Κάτω από συνθήκες σταθερότητας και χαμηλού δημόσιου χρέους, το ποσό αυτό μπορεί να μην είναι απειλητικό, σε περιόδους κρίσης όμως μπορεί και ένα μικρότερο ποσό να ανατρέψει το όλο δημοσιονομικό προγραμματισμό.

Κατά την άποψη του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, η συγκεκριμένη Έκθεση θα μπορούσε να συμπεριλαμβάνει την πιθανή έκθεση του κράτους στα πιο κάτω, όπως και όπου είναι δυνατό και στον καλύτερο δυνατό βαθμό, να δίδεται η ένδειξη για την πιθανότητα πραγματοποίησης των δημοσιονομικών κινδύνων που έχουν αναγνωριστεί και καταγραφεί:

- *Η έκθεση του κράτους στον χρηματοπιστωτικό τομέα.* Η πρόσφατη κρίση έχει αναδείξει τη διασύνδεση του δημοσιονομικού και του χρηματοπιστωτικού τομέα. Η κεφαλαιοποίηση του Συνεργατισμού έγινε με τη συμμετοχή του κράτους, για τη στήριξη της ρευστότητας του συστήματος εκδόθηκαν κρατικά ομόλογα όπως επίσης και για την κεφαλαιακή ενίσχυση της Λαϊκής Τράπεζας εκδόθηκε κρατικό ομόλογο. Επιπρόσθετα, το θεσμικό πλαίσιο της Κύπρου προνοεί για την προστασία των καταθέσεων στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, ενώ η ρευστότητα του τομέα στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην παροχή επείγουσας βοήθειας ρευστότητας (ELA - Emergency Liquidity Assistance) που αποτελεί υποχρέωση της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου. Επιπλέον, το κράτος παρέχει προς τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και έχει θεσπίσει νομικό πλαίσιο για την παροχή προστασίας καταθέσεων. Αυτό όχι μόνο αναδεικνύει την άμεση έκθεση του κράτους στο χρηματοπιστωτικό τομέα, αλλά και την αναγκαιότητα να παρεμβαίνει σε θέματα εποπτείας και λειτουργίας τους.
- *Υποχρεώσεις νομικών οντοτήτων του ευρύτερου δημόσιου τομέα.* Ενδεχόμενες υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν τα νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα, έστω κι αν σε κάποιες των περιπτώσεων δεν αποτελούν νομική υποχρέωση του κράτους, υπάρχει ενδεχόμενο να κληθεί το κράτος για την κάλυψή τους. Ήδη το κράτος κάλυψε σημαντικό μέρος της ζημιάς που έχουν υποστεί συνταξιοδοτικά ταμεία, αρκετά εκ των οποίων δεν αφορούσαν τον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Επιπρόσθετα και ενδεικτικά αναφέρεται η πίεση για κάλυψη αναλογιστικού ελλείμματος πέραν των 100 εκατομμυρίων ευρώ σε συνταξιοδοτικό ταμείο ημικρατικού οργανισμού.
- *Όπως έχει ήδη προαναφερθεί στα Κεφάλαια Συνταξιοδοτικό Σύστημα στην Κύπρο και Σχεδιασμός Νέου Συστήματος Υγείας,* η μη έγκαιρη και αποτελεσματική αντιμετώπιση και ρύθμιση των συστημάτων υγείας και συνταξιοδότησης μπορούν να αποτελέσουν μεσομακροπρόθεσμη δημοσιονομική απειλή.

Οι κύριοι κίνδυνοι που καταγράφονται στη εν λόγω έκθεση είναι οι:

- Αρνητικές μακροοικονομικές εξελίξεις που θα οδηγήσουν σε χαμηλότερο (από τον προβλεπόμενο) ρυθμό ανάπτυξης και κατά συνέπεια θα έχουν αρνητικό αντίκτυπο κατά κύριο λόγο στις επιδόσεις των δημοσίων οικονομικών, της ανεργίας και στο δημόσιο χρέος.
- Καταβολή ποσών που αφορούν κυβερνητικές εγγυήσεις που δόθηκαν προς τρίτους.
- Διαγραφή ποσών που αφορούν κυβερνητικά δάνεια.
- Καταβολή ποσών από πιθανές δικαστικές αποφάσεις που είναι σε εκκρεμότητα εναντίον της Κυπριακής Δημοκρατίας.
- Αύξηση των οφειλομένων ποσών που αφορούν απαλλοτριώσεις γης (λόγω επιπρόσθετων αποζημιώσεων) για τα οποία οι οικονομικές προσφορές που έγιναν από την Κυπριακή Δημοκρατία στους ιδιοκτήτες δεν έχουν γίνει αποδεκτές. Σήμερα εκκρεμούν ποσά για απαλλοτριώσεις 481 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων τα 204 εκατ. δεν έχουν συμφωνηθεί με κίνδυνο το ποσό αυτό να αυξηθεί.
- Η αποσταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού τομέα.
- Αρνητικές οικονομικές επιδόσεις των οντοτήτων δημοσίου δικαίου, των Αρχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα
- Πολιτικός κίνδυνος.

Κίνδυνοι αύξηση χρέους: Το Υπουργείο Οικονομικών αναλύει τους πιθανούς κινδύνους στις πιο κάτω κατηγορίες. Καταγράφονται οι σημαντικότεροι όπως παρουσιάστηκαν στην έκθεση του Υπουργείου Οικονομικών:

- **Μακροοικονομικοί κίνδυνοι:** Εξέλιξη δημόσιου χρέους σε περίπτωση που παραδοχές και μακροοικονομικές εκτιμήσεις αποκλείουν από το βασικό σενάριο.²⁴

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Βασικό σενάριο	111,5	119,4	117,3	110,5	107,9	100,8	96,8	93,4
1. Αυξημένο επιτόκιο κατά μισή μονάδα ετησίως	111,5	120,2	118,9	112,9	111,0	104,6	101,4	98,8
2. Μειωμένος ρυθμός ανάπτυξης κατά μισή μονάδα ετησίως	111,5	122,3	123,5	120,7	122,7	120,7	122,8	126,4
3. Μειωμένο πρωτογενές ισοζύγιο κατά μισή μονάδα ετησίως	111,5	121,2	120,9	115,9	115,0	109,7	107,4	105,8
4. Συνδυασμός των 1-3 πιο πάνω με αποκλίσεις της τάξης του ¼ μονάδας από βασικό σενάριο	111,5	121,9	122,2	117,8	117,5	112,6	110,7	109,4

²⁴ Πηγή: Έκθεση Δημοσιονομικών Κινδύνων (Υπουργείο Οικονομικών)

- **Κυβερνητικές εγγυήσεις:** Το συνολικό απόθεμα των εκκρεμών κυβερνητικών εγγυήσεων για δάνεια που παραχωρήθηκαν προς τρίτους κατά την 31 Μαρτίου 2014 ανέρχονται σε 3125 εκ. ευρώ. Εξαιρουμένων των κυβερνητικών εγγυήσεων ύψους 1289 εκ. ευρώ που παραχωρήθηκαν στη Λαϊκή Τράπεζα (1000 εκ. ευρώ) στα πλαίσια της αναδιάρθρωσης του χρηματοοικονομικού τομέα και στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (289 εκ. ευρώ) για εκδόσεις χρέους του ταμείου αυτού, το υπόλοιπο των κυβερνητικών εγγυήσεων ανέρχεται σε 1836 εκ. ευρώ εκ των οποίων τα 742 εκ. ευρώ αφορούν κυβερνητικές εγγυήσεις για δάνεια που παραχωρήθηκαν από χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της Κυπριακής Δημοκρατίας.
- **Κυβερνητικά Δάνεια:** Τα Ποσά που έχουν παραχωρηθεί από την Κυβέρνηση ανέρχονται σε 807.8 εκατ. ευρώ (2012: 799.3 εκατ. ευρώ) και έχουν παραχωρηθεί στους ακόλουθους οργανισμούς²⁵:

	2013	2012
	Εκατ. €	Εκατ. €
Ελληνική Κυβέρνηση μέσω ΕΜΣ	109.8	109.8
Οργανισμοί Δημόσιου Δικαίου και Άλλοι Οργανισμοί: Τα μεγαλύτερα δάνεια δόθηκαν στον Κεντρικό Φορέα Ισότιμης Κατανομής Βαρών (2013: €363,6 εκ., 2012: €341 εκ.) και στον Οργανισμό Χρηματοδοτήσεως Στέγης (2013: €184,5 εκ., 2012: €199,2 εκ.) για σκοπούς υλοποίησης της στεγαστικής δανειοδοτικής πολιτικής του κράτους.	650.2	641.6
Συνεργατικές Εταιρείες και Άλλοι Οργανισμοί	47.8	47.9
Συνολικό	807.8	799.3

²⁵ Πηγή: Έκθεση Δημοσιονομικών Κινδύνων (Υπουργείο Οικονομικών)

Η τρέχουσα κρίση έχει αναδείξει τη σημασία της έγκαιρης και αποτελεσματικής παρέμβασης τόσο για τα δημόσια οικονομικά όσο και για τη λήψη αναγκαίων και αντικυκλικών μακρό-προληπτικών πολιτικών. Παρά τις διαφωνίες για τα αίτια της κρίσης και τη συνέχιση της στην Ευρωζώνη, (α) τα λάθη του παρελθόντος, (β) οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν για αντιμετώπιση των προβλημάτων ή (γ) ένας συνδυασμός των δύο, οι περισσότεροι τείνουν να συμφωνούν στα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν για την αποφυγή της ή τουλάχιστον για το μετριασμό των επιπτώσεων της.

Η πηγή των σοβαρών προβλημάτων σε ορισμένες χώρες της ευρωζώνης, περιγράφεται σε μια πιο πρόσφατη μελέτη από τους Martin και Philippon (2014), στην οποία εξηγούν ότι «οι χώρες της Ευρωζώνης, όπου οι δαπάνες για τις τρέχουσες μεταβιβάσεις και τις κυβερνητικές δαπάνες σημείωσαν τη μεγαλύτερη αύξηση κατά την περίοδο 2003-2008, είναι εκείνες που αντιμετώπισαν έντονη ύφεση σε μεταγενέστερο στάδιο», και «που δείχνει ότι σε δεύτερο στάδιο η δημοσιονομική πολιτική που προηγήθηκε, λόγω της επίδρασής της στο συσσωρευμένο χρέος, είχε αντίκτυπο στην οικονομία μέσω των *spreads* (αυξημένου κόστους χρηματοδότησης) και περιόρισε τη δημοσιονομική πολιτική μετά το 2010».

Οι συγγραφείς προσπαθούν να απαντήσουν σε δύο βασικά ερωτήματα που τυχαίνει να είναι αρκετά σχετικά και για την Κύπρο:

- Πρώτο, ρωτούν «πώς θα εξελισσόταν η κατάσταση αν οι χώρες της περιφέρειας, είχαν ακολουθήσει μια πιο συντηρητική δημοσιονομική πολιτική κατά τη διάρκεια της οικονομικής άνθησης απ' ό,τι πραγματικά είχαν ακολουθήσει» και κατέληξαν στο ότι «οι πολιτικές αυτές θα μείωναν τα *spreads* (κόστος χρηματοδότησης) και τα μέτρα δημοσιονομικής λιτότητας κατά την εκδήλωση της κρίσης» και «πως οι χώρες περιφέρειας τότε θα είχαν σταθεροποιήσει τις θέσεις εργασίας».
- Δεύτερο, οι συγγραφείς ρωτούν «πώς θα εξελισσόταν η κατάσταση στις χώρες εάν αυτές είχαν εφαρμόσει μια επιτυχή μακρό-προληπτική πολιτική για τον περιορισμό του ιδιωτικού δανεισμού κατά τη διάρκεια της οικονομικής άνθισης (*boom*)» και κατέληξαν στο ότι «αυτό θα είχε σταθεροποιήσει τις θέσεις εργασίας, ιδίως στην Ιρλανδία, κυρίως επειδή θα συνεπαγόταν χαμηλότερα ποσά για την ανακεφαλαιοποίηση (του χρηματοπιστωτικού συστήματος) κατά την εκδήλωση της κρίσης», και «θα είχε μειώσει τα *spreads* (κόστος χρηματοδότησης) και θα έδινε την δυνατότητα για μια πιο αντικυκλική δημοσιονομική πολιτική». «Ωστόσο», συνάγουν ότι «μια συντηρητική δημοσιονομική πολιτική, αν και χρήσιμη, δεν μπορεί από μόνη της να αποτρέψει τις συνέπειες μιας έκρηξης στον ιδιωτικό δανεισμό, όπως και το αντίστροφο». Το μάθημα, για τους ίδιους μέσα από αυτή την άσκηση, είναι ότι «η δημοσιονομική και μακρό-προληπτική πολιτική είναι συμπληρωματικά όχι υποκατάστατα, προκειμένου να επιτευχθεί η σταθερότητα στην οικονομία». Θέση την οποία υιοθετεί και το Δημοσιονομικό Συμβούλιο.

Κατά την άποψη του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, τα πιο πάνω αναδεικνύουν ένα βασικό και κεντρικό σημείο για τους στόχους του θεσμού, δηλαδή, για να υπάρχει η δυνατότητα υιοθέτησης αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής σε περιόδους ύφεσης, θα πρέπει πρώτα να στοχεύουμε σε μια επίσης αντικυκλική πολιτική κατά τους καλούς χρόνους που προηγούνται αυτής.