



ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



Δημοσιονομικό Συμβούλιο
Λεωφόρος Λεμεσού 75,
4ος Όροφος
2112 Λευκωσία
Τηλ. (+357)22606627
mpersianis@fiscalcouncil.gov.cy

ΣΗΜΕΙΩΜΑ 30.08.2023

Παρατηρήσεις για την πορεία των δημοσίων οικονομικών

1. Η πορεία της οικονομίας παρουσιάζει σημαντικές πιέσεις οι οποίες δεν αποτελούν έκπληξη λόγω της νομισματικής πολιτικής η οποία μεταφράζεται σε συγκράτηση της πιστωτικής επέκτασης και μείωση της συνολικής ζήτησης. Επιπλέον, οι προοπτικές δέχονται πιέσεις λόγω της αναμενόμενης μερικής ανάκαμψης τιμών σε σημαντικά είδη και πόρους παραγωγής (πχ καύσιμα) και της μικρής ανάκαμψης του πληθωρισμού. Το ΔΣΚ θα προβεί σε αναθεώρηση της εκτίμησης του ρυθμού ανάπτυξης τον ερχόμενο Σεπτέμβριο. Ωστόσο, δεν αναμένουμε σημαντική απόκλιση από την υφιστάμενη, στο 2.4%.
2. Την ίδια ώρα, τα δημόσια οικονομικά καταγράφουν συνεχιζόμενα πλεονάσματα όσον αφορά στη γενική κυβέρνηση. Ωστόσο, τα δεδομένα επιβεβαιώνουν ότι το χρονίζον πρόβλημα της εξάρτησης της κεντρικής κυβέρνησης από τα έσοδα του Ταμείου Κοινωνικών Ασφαλίσεων **προσεγγίζει πλέον το σημείο ωρίμανσης** και απαιτείται αντιμετώπιση του.
3. Η κεντρική κυβέρνηση συνεχίζει, από τον Φεβρουάριο μέχρι το τέλος του πρώτου εξάμηνου, να καταγράφει ελλείμματα τα οποία χρηματοδοτούνται από το ΤΚΑ, μέσα από το κακώς αποκαλούμενο «αποθεματικό¹». Παρόλο ότι η εικόνα αυτή δεν αποκλίνει προς το χειρότερο σε σχέση με άλλα έτη, σημειώνεται ως ενδεικτικό της συνεχιζόμενης τάσης για αύξηση των λειτουργικών δαπανών.
4. Παρόλο ότι τα αποτελέσματα είναι βελτιωμένα σε σχέση με το 2022, σημειώνουμε ότι διαμορφώνεται τάση τους τελευταίους 5 μήνες, η οποία αναμένεται πως θα ανατραπεί μερικώς στα αποτελέσματα Ιουλίου, αλλά να συνεχίσει τους επόμενους μήνες.

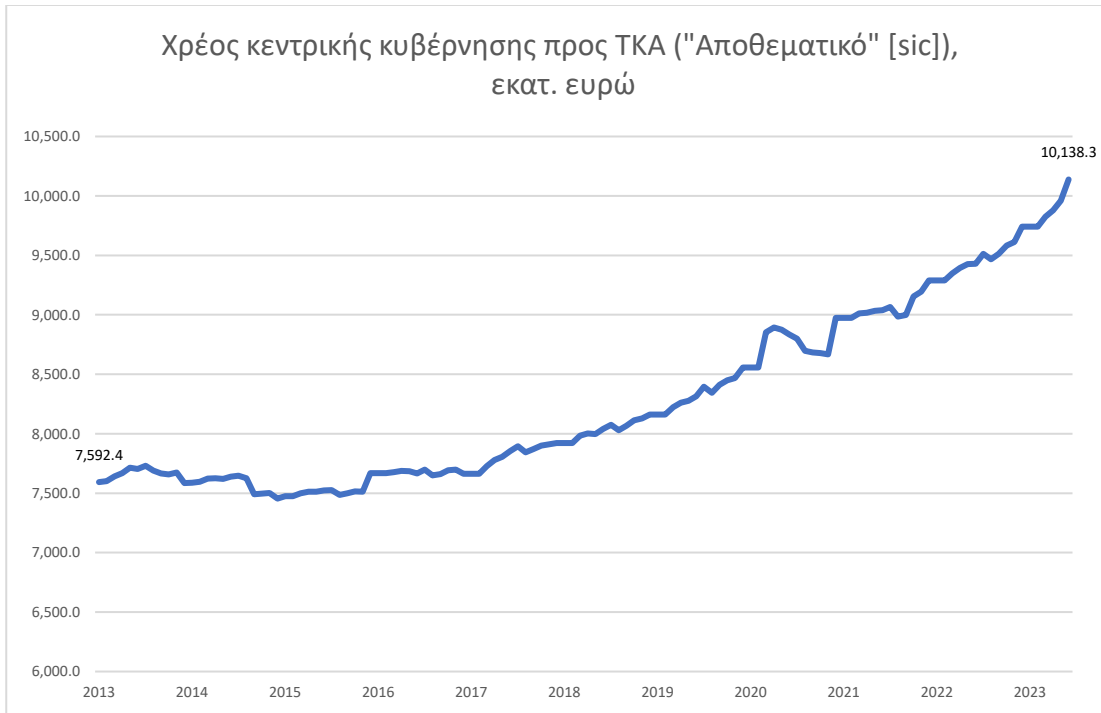
Επιπλέον, το φαινόμενο της άντλησης χρηματοδότησης από το ΤΚΑ δεν είναι σε καμία περίπτωση καινούριο, αλλά εκ πρώτης όψεως καταγράφει επιτάχυνση. Σημειώνεται πως στο α' εξάμηνο, ο «δανεισμός» της κεντρικής κυβέρνησης από το ΤΚΑ έχει ήδη προσεγγίσει το συνολικό ποσό του 2022.

5. Η διαχρονική χρηματοδότηση της κεντρικής κυβέρνησης μέσα από τον δανεισμό από το Ταμείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων έχει οδηγήσει ήδη σε συνολικό χρέος άνω των 10 δις. ευρώ, το οποίο θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τις εκτιμήσεις της βιωσιμότητας του

¹ Ο όρος «αποθεματικό» είναι παραπλανητικός και πρέπει να καταργηθεί, αφού αποτελεί χρέος της κεντρικής κυβέρνησης προς το Ταμείο και όχι απόθεμα.



ΤΚΑ. Αποτελεί, επομένως, μια σταθερά αυξανόμενη ενδεχόμενη υποχρέωση στον προϋπολογισμό και ένα από τους πλέον σημαντικούς κινδύνους των δημοσίων οικονομικών.

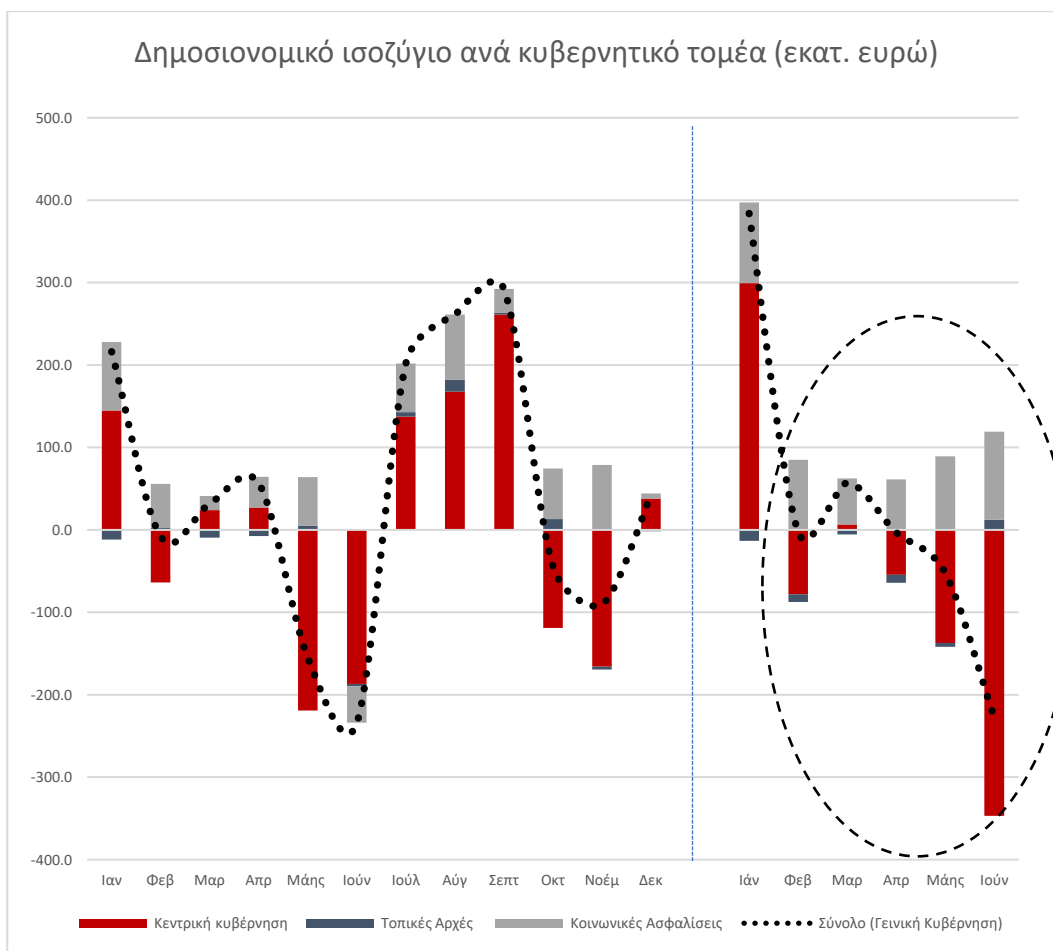


6. Με δεδομένη, δε, την αυξητική τάση, η οποία συνεχίζεται για αρκετά χρόνια, αλλά και την επιτάχυνση του φαινομένου τους τελευταίους μήνες, **το ερώτημα που εγείρεται είναι σε ποιο ποσό δημιουργείται σημείο μη αντιστρέψιμης καμπής (tipping point)**. Η απάντηση μπορεί να αναζητηθεί στη βάση της αναλογιστικής έκθεσης για τη βιωσιμότητα του ΤΚΑ, η οποία αναμένεται πως θα ολοκληρωθεί τον Σεπτέμβριο.
7. Παρόλο ότι ακόμα και στα ακραία σενάρια η καταβολή του εν λόγω ποσού θα είναι σταδιακή, εντούτοις θα αποτελέσει μια μόνιμη και αυξημένη δαπάνη η οποία θα ασκήσει αυξημένη δημοσιονομική πίεση και θα στερήσει από την κυβέρνηση τον αναγκαίο δημοσιονομικό χώρο για την άσκηση διακριτικών πολιτικών.
8. Ακόμα πιο ανησυχητική είναι η δημιουργία ηθικού κινδύνου (διαρθρωτικών κινήτρων) στις εκάστοτε κυβερνήσεις και την πολιτική ηγεσία η οποία συλλογικά δεν αντιμετώπισε ποτέ το όλο ζήτημα ως σοβαρό.
9. Όσον αφορά στους δημοσιονομικούς κανόνες και τα λογιστικά πρότυπα, η πρακτική επιτρέπεται. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει πως είναι και σοφή. Αποτελεί ανισορροπία και στρέβλωση η οποία δεν θα μπορεί ες αεί να αντιμετωπίζεται με την μέχρι σήμερα



χαλαρότητα. Άσχετα με το γεγονός ότι η εν λόγω διαχείριση επιτρέπεται από τα λογιστικά πρότυπα ESA 2010, **το πρόβλημα είναι πραγματικό** και δεν θα μπορεί να παραμείνει «κάτω από το χαλί», ιδίως μετά την διόγκωση του στα σημερινά επίπεδα.

10. Το φαινόμενο λειτουργεί και **ως αντικίνητρο για την δημοσιονομική πειθαρχία και δη για την πραγματική μεταρρύθμιση της κρατικής μηχανής**, της οποίας η παραγωγικότητα είναι ανεπαρκής. Η μη αντιμετώπιση λόγω πολιτικού κόστους, από την συλλογική πολιτική ηγεσία, της ανεπάρκειας της κρατικής μηχανής ως προς την παραγωγικότητα της, αποτελεί σημαντικό πραγματικό πρόβλημα για την οικονομία, το οποίο σοβεί και το οποίο έχει αρχίσει να ωριμάζει, βάσει και των δημοσιονομικών στοιχείων.



11. Είναι επίσης σαφές πως, λόγω της χρηματοδότησης των ελλειμμάτων της κεντρικής κυβέρνησης από το ΤΚΑ, **μετατοπίζονται εθνικοί πόροι από δυνητικές αναπτυξιακές δαπάνες και επενδύσεις, προς λειτουργικά έξοδα τα οποία διογκώνονται μόνιμωσ χωρίς όφελος για την οικονομία και την κοινωνία.**



Η απουσία «σκληρού περιορισμού» στον προϋπολογισμό της κυβέρνησης, αποτελεί σοβαρή αδυναμία της Δημοκρατίας, και σοβαρή απόκλιση από τις βέλτιστες πρακτικές.

Αν και χρονίζει, φτάνει πλέον στο σημείο ωρίμανσης της.

12. Όσον αφορά στην ανάπτυξη του ΑΕΠ, σημειώνουμε πως η μείωση της αναπτυξιακής δυναμικής της οικονομίας εντείνει τις ανησυχίες μας πως τα κρατικά έσοδα θα ομαλοποιηθούν, κάτι που συμβαίνει σταδιακά αλλά σταθερά μετά τον Ιανουάριο, ο οποίος αποτελεί μεν ευχάριστη μεν έκπληξη, αλλά αποτέλεσε ανωμαλία, ιδίως ως προς τα έσοδα της κεντρικής κυβέρνησης.

Σημειώνεται, επίσης, πως οι εκτιμήσεις του Στρατηγικού Πλαισίου Δημοσιονομικής Πολιτικής 2024-2026 και του Προγράμματος Σταθερότητας βασίζονται στην υπόθεση πως η ανάπτυξη θα κινηθεί στο 2.8% και ο πληθωρισμός στο 3.2%, δύο εκτιμήσεις που ενδέχεται να ανατραπούν, μειώνοντας τα έσοδα και ασκώντας πιέσεις για αύξηση των δαπανών.

13. Παρατηρούμε με ανακούφιση πως μέρος της αύξησης των δαπανών οφείλεται και στην αύξηση των κονδυλίων για συγχρηματοδοτούμενα έργα. Ωστόσο, σημειώνουμε την καθυστέρηση στην υλοποίηση υποχρεώσεων για την β' και γ' δόση του Σχεδίου Ανθεκτικότητας και Ανάκαμψης (ΣΑΑ), καθώς και την αύξηση λειτουργικών δαπανών, η οποία έχει σωρευτικό χαρακτήρα για τα επόμενα χρόνια.

14. Οι αυξημένες δαπάνες Ιουνίου οφείλονται σε σημαντικό βαθμό σε μη επαναλαμβανόμενες δαπάνες. Ωστόσο, **η δυνητική βελτίωση των δημοσιονομικών δεικτών για τον Ιούλιο δεν πρέπει να θεωρηθεί ως ένδειξη πως η τάση έχει ανατραπεί**, καθώς υφίστανται σημαντικές επερχόμενες δαπάνες οι οποίες ακόμα δεν καταγράφονται λόγω της αποτυχίας στην προσπάθεια υιοθέτησης πιο σύγχρονου λογισμικού προτύπου. Σημειώνουμε πως σε αρκετές περιπτώσεις η μέχρι το πρώτο εξάμηνο δαπάνες έχουν ξεπεράσει τα αναμενόμενα επίπεδα βάσει των διαχρονικών τάσεων. Σημειώνεται πως η διαχρονική τάση θέτει τις συνολικές δαπάνες α' εξαμήνου στο 42% με 46% των συνολικών του έτους, με μέσο όρο 43%.

15. Εκτιμούμε πως τα κρατικά έσοδα (έστω και της γενικής κυβέρνησης) θα υπερκαλύψουν τον στόχο της αύξησης κατά 7.4%. Ωστόσο, και οι κρατικές δαπάνες θα ξεπεράσουν σημαντικά τον στόχο που θέτει την αύξησή τους στο 7.9%. Τα πρώτα μεν δέχονται μειωτικές πιέσεις, ενώ τα δεύτερα αυξητικές.

16. Στο α' εξάμηνο, τα μεν έσοδα κινούνται αυξητικά κατά 14.9% και οι δαπάνες κατά 9.8%, δίνοντας την εντύπωση πως διατηρείται περιθώριο πλεονάσματος. Ωστόσο, αν εξαιρέσει κανείς την ανωμαλία του Ιανουαρίου, η τάση που διαμορφώνεται είναι πιο προβληματική, με τα **έσοδα να αυξάνονται κατά 12.1% και τις δαπάνες κατά 11.6%, ενώ στα στοιχεία δεν περιλαμβάνονται υψηλές δαπάνες για τις οποίες υφίσταται δέσμευση ή πολιτική απόφαση.**



ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



δημοσιονομικό συμβούλιο
fiscal council

Δημοσιονομικό Συμβούλιο
Λεωφόρος Λεμεσού 75,
4ος Όροφος
2112 Λευκωσία
Τηλ. (+357)22606627
mpersianis@fiscalcouncil.gov.cy

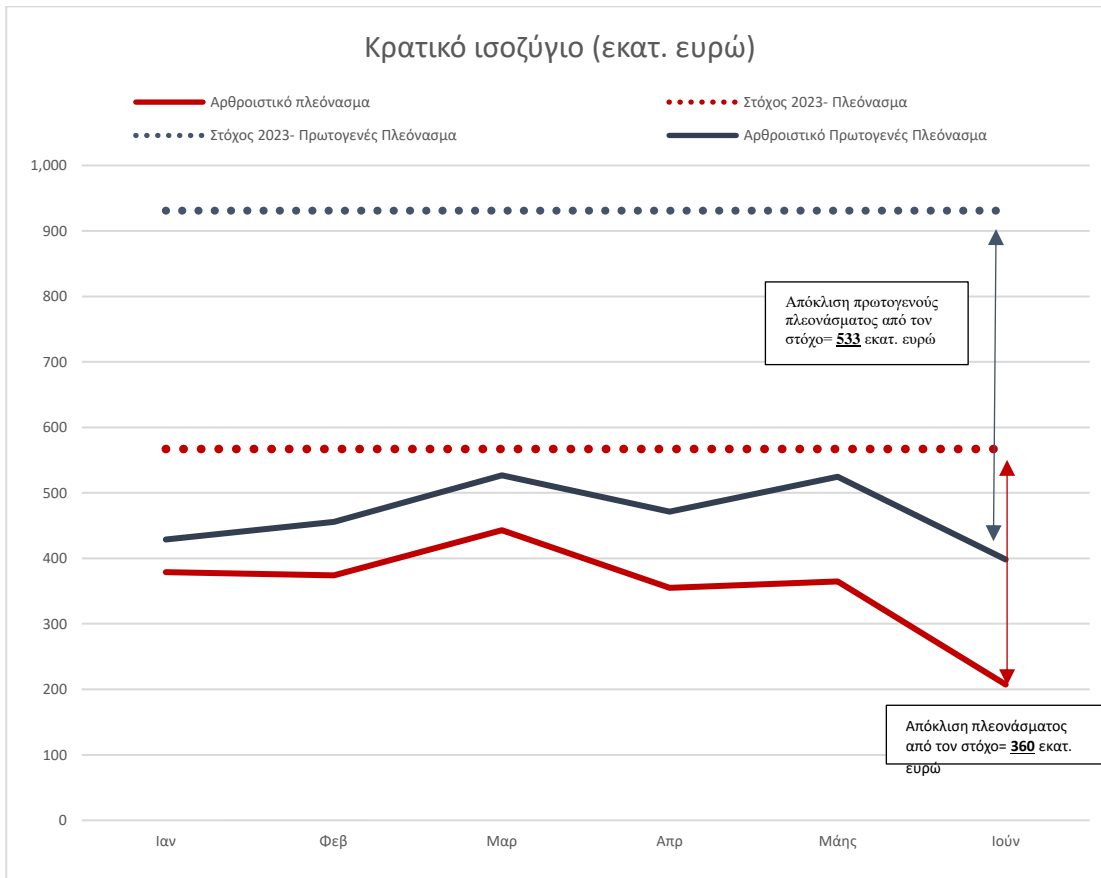
Επομένως, θεωρούμε πολύ πιθανή την ταχύτερη αύξηση των δαπανών και παράλληλα την επιβράδυνση της αύξησης των εσόδων τους επόμενους μήνες, αν υλοποιηθούν οι υφιστάμενες πολιτικές δεσμεύσεις, και άσχετα με τα επί μέρους αποτελέσματα του Ιουλίου.

17. Την ίδια στιγμή, οι κρατικές δαπάνες συνεχίζουν να αυξάνονται και επαναλαμβάνουμε την ανησυχία για την απουσία από τους σχεδιασμούς και τις εκτιμήσεις, των δαπανών για τις οποίες υφίσταται απόφαση, δέσμευση ή και σχεδιασμός, αλλά οι οποίες δεν έχουν ακόμα ολοκληρωθεί. Έτσι, θα πρέπει να αναμένεται, πέρα από την αύξηση των ανελαστικών δαπανών η οποία ήδη αποτυπώνεται, επιπλέον αύξηση των συνολικών δαπανών της Δημοκρατίας.

Ενώ αναλυτική σταχυολόγηση ακόμα επιχειρείται, εκ πρώτης όψεως και βάσει δημοσίως διαθέσιμων πληροφοριών, η αύξηση των δαπανών σε σχέση με τον υφιστάμενο Προϋπολογισμό ενδέχεται να ανέλθει μέχρι και στα 279.9 εκατ. ευρώ, με μοναδική πιθανή μείωση του ποσού να προκύπτει από την μετάθεση ορισμένων δαπανών στο 2024 ή την μη τήρηση πολιτικών δεσμεύσεων.

Σημειώνουμε πως αρκετές από τις εν λόγω αυξήσεις δαπανών κρίνονται ως αναπόφευκτες ή και θεμιτές. Ωστόσο, η ανάγκη χρηματοδότησης και ο δημοσιονομικός αντίκτυπος δεν διαφοροποιούνται από το κατά πόσον μια δαπάνη θα κριθεί ως θεμιτή ή όχι.

18. Αυτή τη στιγμή είναι εξαιρετικά αμφίβολη η επίτευξη του στόχου που έχει τεθεί στον Στρατηγικό Πλαίσιο Δημοσιονομικής Πολιτικής 2024-2026, με τον οποίο το Δημόσιο Χρέος θα μειωθεί στο 81.1%, με πρωτογενές πλεόνασμα 931 εκατ. ευρώ και πλεόνασμα 567 εκατ. ευρώ.
19. Σημειώνεται πως, για να επιτευχθούν οι στόχοι του Στρατηγικού Πλαισίου Δημοσιονομικής Πολιτικής, θα **πρέπει να εξασφαλιστούν πλεονάσματα ύψους 360 εκατ. ευρώ περίπου μέσα στο επόμενο εξάμηνο**, περιλαμβανομένου και του «δανεισμού» από το ΤΚΑ. Όσον αφορά στο πρωτογενές πλεόνασμα, αυτό υπολείπεται των στόχων κατά 532.7 εκατ. ευρώ (με βάση το Στρατηγικό Πλαίσιο Δημοσιονομικής Πολιτικής και το Πρόγραμμα Σταθερότητας).



20. **Ακόμα πιο σημαντική, όμως, είναι η πιθανή αποτυχία επίτευξης του στόχου για μείωση του χρέους στο 60.1% μέχρι το 2026** εν όψει και των νέων δημοσιονομικών κανόνων που βρίσκονται υπό συζήτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Γι' αυτό και η επίτευξη των στόχων του 2023 μέσα από την μεταφορά των δαπανών στο επόμενο ή επόμενα έτη, δεν αποτελεί επιλογή ικανή να λύσει το ζήτημα που εγείρεται.

Η αδυναμία επίτευξης των στόχων πολύ πιθανόν να δημιουργήσει υψηλές πολιτικές και ρυθμιστικές πιέσεις στην Δημοκρατία τα αμέσως επόμενα χρόνια. Η δε αύξηση των ανελαστικών δαπανών στερεί από την κυβέρνηση την ευχέρεια που θα χρειαστεί για την άσκηση πολιτικής σε περίπτωση μακροοικονομικών πιέσεων. Σημειώνουμε πως για το α' εξάμηνο, το κρατικό μισθολόγιο (κεντρική κυβέρνηση) ανέρχεται σε 22% των εσόδων και 23.9% των συνολικών δαπανών, με την τάση να είναι αυξητική.

Με βάση τις πιο πάνω διαπιστώσεις, εισηγούμαστε:

Την άμεση παρακολούθηση και μέτρα περιορισμού των ανελαστικών δαπανών, καθώς και την άμεση έναρξη σχεδιασμού για την βελτίωση της παραγωγικότητας στο Δημόσιο, η οποία θα πρέπει να προηγηθεί των μαζικών προσλήψεων οι οποίες σχεδιάζονται,



ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ



δημοσιονομικό συμβούλιο
fiscal council

Δημοσιονομικό Συμβούλιο
Λεωφόρος Λεμεσού 75,
4ος Όροφος
2112 Λευκωσία
Τηλ. (+357)22606627
mpersianis@fiscalcouncil.gov.cy

ασχέτως πολιτικού κόστους. Θα πρέπει για αυτό τον σκοπό να συμπλεύσουν όλες οι πολιτικές αρχές, περιλαμβανομένης και της νομοθετικής εξουσίας.

Επιπλέον, εισηγούμαστε την άμεση ένταξη στους σχεδιασμούς και εκτιμήσεις της κυβέρνησης, των δαπανών οι οποίες δεν έχουν ολοκληρωθεί αλλά για τις οποίες έχουν δημιουργηθεί σχεδιασμοί ή πολιτικές δεσμεύσεις. Χαιρετίζουμε τη στάση που τηρείται από την κυβέρνηση για λήψη μέτρων που είναι αυστηρά στοχευμένα προς βελτίωση του κοινωνικού τους αποτυπώματος με την ταυτόχρονη μείωση του συνολικού κόστους. Καλούμε το σύνολο της πολιτικής ηγεσίας να τηρήσει σκληρή στάση υπέρ της στόχευσης των όποιων μέτρων, περιλαμβανομένων και των αποζημιώσεων βάσει φορολογικής δήλωσης.

Σε κάθε περίπτωση, το κόστος των μέτρων που αποφασίζονται θα πρέπει να εντάσσεται στους υπολογισμούς, παρά την καθυστέρηση που καταγράφεται στην αλλαγή λογιστικού προτύπου της Δημοκρατίας.

Επιπλέον, εισηγήσή μας είναι η άμεση έναρξη σχεδιασμών για την σταδιακή αντιμετώπιση του χρέους προς το Ταμείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Οι σχεδιασμοί θα πρέπει να περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων και σημαντικά στοιχεία της προγραμματισμένης φορολογικής μεταρρύθμισης καθώς και την δημιουργία σκληρού περιορισμού για την κεντρική κυβέρνηση, βάσει των βέλτιστων πρακτικών.

Σημειώνουμε επίσης πως η επιτάχυνση της υλοποίησης των όρων του ΣΑΑ μπορεί να αποτελέσει ένα από τα κλειδιά εν όψει της αναμενόμενης επιβράδυνσης της οικονομίας και εισηγούμαστε την αύξηση των πιέσεων προς Υπουργεία και αρμόδιους φορείς, καθώς και προς την Βουλή, για την άμεση ολοκλήρωση, τουλάχιστον των προϋποθέσεων για την β' δόση.

Δημοσιονομικό Συμβούλιο Κύπρου