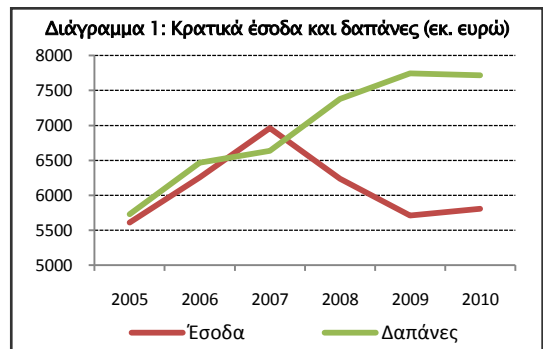


## Μέτρα Εξυγίανσης της Οικονομίας

Πάνος Πασιαρδής\*

### 1. Εισαγωγή

Στο Διάγραμμα 1 φαίνεται η πορεία των κρατικών εσόδων και δαπανών την περίοδο 2005–2010. Μέχρι το 2007 τα έσοδα και οι δαπάνες ήταν περίπου στο ίδιο επίπεδο, και αυξάνονταν με τον ίδιο ρυθμό. Μετά το 2007, και μέχρι το 2009, οι δαπάνες συνέχισαν την αυξητική τους τάση. Ωστόσο, τα έσοδα ακολούθησαν πτωτική πορεία με αποτέλεσμα να δημιουργηθεί το μεγάλο δημοσιονομικό έλλειμμα, που σήμερα καλείται να αντιμετωπίσει η χώρα.



Συνολικά, την περίοδο 2007–2010 οι κρατικές δαπάνες αυξήθηκαν κατά 16%, ενώ τα κρατικά έσοδα μειώθηκαν κατά 17%. Ποιά είναι τα αίτια που οδήγησαν στο να ανοίξει τόσο πολύ η ψαλίδα των εσόδων και εξόδων του κράτους; Σε ποιά βαθμό τα ληφθέντα/προγραμματιζόμενα μέτρα καταπολεμούν τα αίτια αυτά; Πού χρειάζονται διορθωτικές κινήσεις ή/και εναλλακτικές προσεγγίσεις; Πώς η κυβέρνηση θα λύσει το δημοσιονομικό πρόβλημα με παρεμβάσεις που θα βλάψουν λιγότερο ή, όπου είναι δυνατόν, θα βοηθήσουν την οικονομία;

Το παρόν Σχόλιο προσπαθεί να απαντήσει αυτά τα ερωτήματα στη βάση ανάλυσης που στηρίζεται σε στατιστικά στοιχεία της κυβέρνησης, με στόχο την εξαγωγή συμπερασμάτων για τη διαμόρφωση πολιτικής στα πλαίσια της οποίας τα μέτρα δημοσιονομικής εξυγίανσης να είναι μέρος μιας γενικότερης στρατηγικής ανάπτυξης της Κυπριακής οικονομίας.

### ΠΕΡΙΛΗΨΗ

*Η μείωση των κρατικών δαπανών πρέπει να στοχεύει όχι μόνο τους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και άλλες δαπάνες που κατ' εξοχήν ευθύνονται για τη δημοσιονομική κρίση. Για να αντιμετωπιστεί η κρίση πρέπει να ληφθούν μέτρα τόνωσης της οικονομικής δραστηριότητας και όχι αύξησης των φόρων. Αν η αύξηση των κρατικών εσόδων είναι αναπόφευκτη, αυτή πρέπει να προέλθει από φόρους σε εισοδήματα από ακίνητη περιουσία και, σε μικρότερο βαθμό, το ΦΠΑ. Οι αυξήσεις των μισθών πρέπει να αντανακλούν στην παραγωγικότητα και οι χορηγίες να είναι μόνο για αυτούς που τις έχουν πραγματικά ανάγκη. Γενικά, η δωρεάν παροχή κρατικών αγαθών δεν ενδείκνυται όταν αυτή αυξάνει την ανισότητα και δημιουργεί κίνητρα κατάχρησης από τους δικαιούχους (π.χ. ανώτατη παιδεία). Ο λαϊκισμός των κομμάτων και τα στενά συμφέροντα οργανωμένων ομάδων δεν πρέπει να έχουν ρόλο στο σχεδιασμό/εφαρμογή της κρατικής οικονομικής πολιτικής. Πρέπει να σταματήσει η οικονομικά εγκληματική ανοχή σε φαινόμενα όπως η φοροδιαφυγή, το ρουσφέτι, η γραφειοκρατία και, γενικά, η δυσλειτουργία θεσμών που έχουν καθοριστικό ρόλο στην παραγωγικότητα/ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.*



## 2. Κρατικές δαπάνες

Στον Πίνακα 1 η στήλη (α) δείχνει την ποσοστιαία αλλαγή στις κρατικές δαπάνες και η στήλη (β) τη συνεισφορά τους, ως ποσοστό, στην αύξηση των συνολικών κρατικών δαπανών την περίοδο 2007-2010.

Τη μεγαλύτερη αύξηση (50%) παρουσίασαν οι δαπάνες για έργα και επενδύσεις, ακολουθούμενες από τις δαπάνες για συντάξεις και κοινωνικές παροχές (36%) και τις λειτουργικές δαπάνες (23%). Την ίδια περίοδο οι μισθοί αυξήθηκαν σχετικά λιγότερο (20%), ωστόσο, είχαν τη μεγαλύτερη συμβολή στην αύξηση των συνολικών κρατικών δαπανών (30%), επειδή έχουν το μεγαλύτερο μερίδιο σε αυτές. Ιδιαίτερα μεγάλη συμβολή στην αύξηση των συνολικών δαπανών είχαν επίσης οι κοινωνικές παροχές (29%) και οι δαπάνες για έργα και επενδύσεις (20%). Το συμπέρασμα από τους αριθμούς στον Πίνακα 1 είναι ότι:

- πρέπει να μελετηθεί κατά πόσο οι μεγάλες αυξήσεις στα κρατικά έξοδα για δημόσια έργα και κοινωνικές παροχές, καθώς και στις λειτουργικές δαπάνες εμπεριέχουν το στοιχείο της σπατάλης, και
- τα μέτρα για μείωση των κρατικών δαπανών πρέπει να εστιαστούν περισσότερο στον περιορισμό αυτών των εξόδων, που είναι φανερό ότι, συνολικά, ευθύνονται πολύ περισσότερο για την αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος από ότι το κρατικό μισθολόγιο και οι συντάξεις.

## 3. Κρατικά έσοδα

Στον Πίνακα 2 φαίνεται στη στήλη (α) η ποσοστιαία αλλαγή στα κρατικά έσοδα και στη στήλη (β) η συνεισφορά, ως ποσοστό, του κάθε εσόδου στη μείωση των συνολικών κρατικών εσόδων μεταξύ 2007 και 2010.

Με εξαίρεση τα χρηματοδοτικά έσοδα (δάνεια και χορηγίες), η μεγαλύτερη μείωση στα κρατικά έσοδα προήλθε από τη μείωση των φόρων στις κατηγορίες άλλοι άμεσοι (-41%) και άλλοι έμμεσοι (-27%) φόροι, που περιλαμβάνουν τους φόρους κεφαλαιουχικών κερδών, μερισμάτων και άλλων φόρων περιουσίας, καθώς και τα δικαιώματα του κτηματολογίου, τους δασμούς, τα τέλη και τους φόρους των μηχανοκινήτων οχημάτων. Οι φόροι αυτοί είχαν και τη μεγαλύτερη συνεισφορά στη μείωση των συνολικών κρατικών εσόδων (38% και 14%, αντίστοιχα). Μεγάλη μείωση (-11%) παρουσίασαν, επίσης, οι φόροι στα κέρδη των επιχειρήσεων (φόροι νομικών προσώπων), ενώ τα έσοδα από φόρους στα εισοδήματα των νοικοκυριών (φόροι φυσικών προσώπων, κυρίως δημοσίων υπαλλήλων) αυξήθηκαν κατά 24%.

Το συμπέρασμα από τους αριθμούς στον Πίνακα 2 είναι ότι η αύξηση του δημοσιονομικού ελλείμματος μεταξύ 2007 και 2010 οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας. Επομένως,

- οι αυξήσεις στους συντελεστές της φορολογίας των κερδών (το ειδικό τέλος στις εταιρίες και η αύξηση της φορολογίας των μερισμάτων) και των μισθών (από 30% σε 35% για εισοδήματα πέραν των 60.000 ευρώ) ίσως να μην οδηγήσουν στα αναμενόμενα αποτελέσματα, λόγω περαιτέρω μείωσης της οικονομικής δραστηριότητας (φορολογικής τους βάσης) που δυνατόν να προκαλέσουν, και
- είναι σημαντικό το δεύτερο πακέτο μέτρων να δώσει έμφαση:
  - (α) στην ανάπτυξη της οικονομίας με εκτεταμένες αποκρατικοποιήσεις, εκμίσθωση υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα, μείωση των φόρων στα αδιανέμητα κέρδη και άλλα μέτρα που θα δώσουν ώθηση στην οικονομία, και
  - (β) στην αύξηση των φόρων στα εισοδήματα από ακίνητη περιουσία που, κατά τεκμήριο, αυξάνουν την εισοδηματική ανισότητα και δεν έχουν αρνητική επίδραση στην οικονομική δραστηριότητα.

Πίνακας 1: % αλλαγή κρατικών δαπανών (2007-10)

| Δαπάνη               | (α)        | (β)         |
|----------------------|------------|-------------|
| Μισθοί               | 20%        | 30%         |
| Συντάξεις            | 36%        | 12%         |
| Λειτουργικές δαπάνες | 23%        | 18%         |
| Κοινωνικές παροχές   | 36%        | 29%         |
| Άλλες μεταβιβάσεις   | 9%         | 9%          |
| Εξυπηρέτηση χρέους   | -30%       | -18%        |
| Δάνεια               | 0%         | 0%          |
| Έργα/επενδύσεις      | 50%        | 20%         |
| <b>Σύνολο</b>        | <b>16%</b> | <b>100%</b> |

Πίνακας 2: % αλλαγή κρατικών εσόδων (2007-10)

| Πηγή εσόδων            | (α)         | (β)         |
|------------------------|-------------|-------------|
| Φόροι φυσικών προσώπων | 24%         | -10%        |
| Φόροι νομικών προσώπων | -11%        | 7%          |
| Άλλοι άμεσοι φόροι     | -41%        | 38%         |
| ΦΠΑ                    | -1%         | 1%          |
| Φόροι κατανάλωσης      | -3%         | 2%          |
| Άλλοι έμμεσοι φόροι    | -27%        | 14%         |
| Χρηματοδοτικά έσοδα    | -73%        | 68%         |
| Άλλα έσοδα             | 37%         | -20%        |
| <b>Σύνολο</b>          | <b>-17%</b> | <b>100%</b> |

#### 4. Κρατικό μισθολόγιο

Οι αριθμοί στον Πίνακα 3 συγκρίνουν τους μισθούς στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα κατά επάγγελμα. Κατά γενική ομολογία ο ιδιωτικός τομέας λειτουργεί στη βάση της προσφοράς και ζήτησης, και οι μισθοί αντανακλούν περισσότερο στην παραγωγικότητα της εργασίας από ότι οι μισθοί στο δημόσιο τομέα. Με αυτό το κριτήριο οι εργαζόμενοι με σημαντικά υψηλούς μισθούς στο δημόσιο τομέα είναι το διδακτικό προσωπικό. Αυτό ίσως οφείλεται στη διαφορά της μέσης ηλικίας του προσωπικού αυτού στους δύο τομείς<sup>1</sup> ή/και στην ισχυρή συντεχνιακή δύναμη των δασκάλων και καθηγητών μέσης παιδείας στο δημόσιο τομέα. Επίσης, υψηλοί - πάντα σε σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα - είναι οι μισθοί των τεχνικών, γραφέων και άλλων 'χαμηλόμισθων' υπαλλήλων του δημόσιου τομέα. Αντίθετα, δεν φαίνεται ότι υπεραμείβονται οι διευθυντές, οι ανώτεροι λειτουργοί και άλλοι προσοντούχοι στον δημόσιο τομέα, σε αντίθεση με αυτό που πιθανόν να πιστεύει το ευρύ κοινό. Από την ανάλυση αυτή προκύπτει ότι:

- δεν είναι μόνο το μέσο ύψος αλλά και η διάρθρωση των μισθών στο δημόσιο τομέα που χρειάζεται διόρθωση, ώστε να μην προκαλούνται στρεβλώσεις στην αγορά εργασίας με αρνητικές συνέπειες για την οικονομία.

#### 5. Προτεινόμενη αύξηση στο ΦΠΑ

Ο Πίνακας 4 δείχνει τις επιπτώσεις αύξησης του ΦΠΑ (από 15% σε 17%) στα νοικοκυριά, ταξινομημένα σε τρεις εισοδηματικές κατηγορίες: τα φτωχότερα 25%, τα μεσαία 25%-75% και τα πλουσιότερα 25%. Επειδή ο συντελεστής ΦΠΑ αφορά σε μέρος μόνο των καταναλωτικών δαπανών, η μείωση της αγοραστικής δύναμης των νοικοκυριών είναι κατά μέσο όρο 0,8%. Επίσης, επειδή τα είδη πρώτης ανάγκης (π.χ. τρόφιμα) δεν θα επηρεαστούν από την αύξηση του ΦΠΑ, τα πλούσια νοικοκυριά θα υποστούν ελαφρά μεγαλύτερη μείωση της αγοραστικής δύναμης τους από ότι τα φτωχά νοικοκυριά. Συμπερασματικά:

- η αύξηση του ΦΠΑ είναι ένα μέτρο που μπορεί να αποφέρει σημαντικά έσοδα για το κράτος, χωρίς να προκαλεί μεγαλύτερες στρεβλώσεις ή/και μείωση της ανταγωνιστικότητας σε σύγκριση με άλλους φόρους.

#### 6. Προτεινόμενες αλλαγές στην ΑΤΑ

Σε προηγούμενο Σχόλιο επιχειρηματολογή ότι η ΑΤΑ είναι αχρείαστη και επικίνδυνη σε μια σύγχρονη οικονομία, όπου οι αγορές αγαθών και εργασίας λειτουργούν ανταγωνιστικά.<sup>2</sup> Αυτό φαίνεται πιο καθαρά σήμερα από το οξύμωρο της αύξησης των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων σε μια περίοδο που το κατά κεφαλή ΑΕΠ της χώρας μειώνεται. Για την προστασία και βελτίωση, του βιοτικού επιπέδου όλων των πολιτών πρέπει:

- η ΑΤΑ να έχει καθοριστικό ρόλο μόνο στην αύξηση των συντάξεων και των κοινωνικών παροχών, και να υπολογίζεται με μεγαλύτερη στάθμιση στις αυξήσεις των τιμών των ειδών πρώτης ανάγκης,
- στον ιδιωτικό τομέα ο καθοριστικός ρόλος στην αύξηση των μισθών να ανήκει στην παραγωγικότητα, ώστε η οικονομία να αξιοποιεί στο μέγιστο τις δυνατότητές της, και
- στο δημόσιο τομέα η αύξηση των μισθών να συνδέεται - αλλά όχι απαραίτητα να ταυτίζεται - με την αύξηση του κατά κεφαλή ΑΕΠ.

**Πίνακας 3: Μέσος μισθός κατά επάγγελμα**

| Επαγγελματική ομάδα        | Τομέας      |             | Δημ./Ιδιωτ. |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|
|                            | Ιδιωτικός   | Δημόσιος    |             |
| Διευθυντές, αν. λειτουργοί | 4809        | 4832        | 1.0         |
| Διδακτικό προσωπικό        | 1218        | 3037        | 2.5         |
| Άλλοι προσοντούχοι         | 2328        | 2595        | 1.1         |
| Τεχνικοί, βοηθοί           | 1851        | 2430        | 1.3         |
| Γραφείς, δακτ./φοι, ταμίες | 1302        | 1744        | 1.3         |
| Υπάλληλοι υπηρ./πωλητές    | 1221        | 1741        | 1.4         |
| Ειδικευμένοι εργάτες       | 1476        | 1908        | 1.3         |
| Ανεπίδητοι εργάτες         | 812         | 1340        | 1.7         |
| <b>Σύνολο</b>              | <b>1457</b> | <b>2233</b> | <b>1.5</b>  |

**Πίνακας 4: Επιπτώσεις αύξησης του ΦΠΑ**

| Κατηγορία εισοδήματος   | Μέση δαπάνη  | Αύξηση ΦΠΑ |              |
|-------------------------|--------------|------------|--------------|
|                         |              | Ευρώ       | % στη δαπάνη |
| Χαμηλό (φτωχότερο 25%)  | 19617        | 139        | 0.71%        |
| Μέσο (25% μέχρι 75%)    | 38565        | 304        | 0.79%        |
| Υψηλό (πλουσιότερο 25%) | 57346        | 488        | 0.85%        |
| <b>Σύνολο</b>           | <b>38518</b> | <b>308</b> | <b>0.80%</b> |

<sup>1</sup> Η μέση ηλικία του διδακτικού προσωπικού στον ιδιωτικό τομέα είναι 33, ενώ στο δημόσιο 41 χρόνια.

<sup>2</sup> 'Μερικές Αλήθειες για την ΑΤΑ', Σχόλιο Οικονομικής Πολιτικής Αρ. 18, Κέντρο Οικονομικών Ερευνών, Πανεπιστήμιο Κύπρου, Ιούλιος 2008: [www.ucy.ac.cy/data/ecorece/ATA\\_%2028-05-08.pdf](http://www.ucy.ac.cy/data/ecorece/ATA_%2028-05-08.pdf).

## 7. Συμπεράσματα πολιτικής

Η δημοσιονομική κρίση είναι κατά ένα μεγάλο μέρος αποτέλεσμα γενικότερης οικονομικής κρίσης και η λήψη λανθασμένων μέτρων για την αντιμετώπισή της δυνατόν να οδηγήσει την οικονομία σε ένα φαύλο κύκλο χρεωκοπίας. Με αυτό το σκεπτικό, και στη βάση στατιστικών δεδομένων που αναλύονται στο παρόν Σχόλιο, προκύπτουν τα ακόλουθα συμπεράσματα:

Η μείωση των κρατικών δαπανών πρέπει να στοχεύει τους μισθούς ή/και τον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων αλλά όχι ισοπεδωτικά, δεδομένου ότι δεν υπεραμείβονται στον ίδιο βαθμό όλες οι επαγγελματικές κατηγορίες στον δημόσιο τομέα. Επίσης, σε ένα υγιές δημοσιονομικό καθεστώς δεν έχουν θέση πρακτικές αυτόματης αύξησης των μισθών (ΑΤΑ, ετήσιες προσαυξήσεις, διορισμοί/προαγωγές βάσει αρχαιότητας κλπ) και πρέπει να αντικατασταθούν με πρακτικές που αντανακλούν στην παραγωγικότητα των κρατικών υπαλλήλων (π.χ. μετρήσιμοι στόχοι, εξωτερικές κρίσεις/εξετάσεις και συγκρίσεις με τον ιδιωτικό τομέα και άλλες χώρες) και στη γενικότερη κατάσταση της οικονομίας (το κατά κεφαλή ΑΕΠ).

Η κυβέρνηση δεν πρέπει να σταθεί μόνο στους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων αλλά να πάρει μέτρα για τη συγκράτηση άλλων κρατικών δαπανών που πρόσφατα καταγράφουν μεγάλες αυξήσεις, όπως οι δαπάνες για κοινωνικές παροχές και τα λειτουργικά έξοδα. Για παράδειγμα, να καταργήσει τις κρατικές παροχές (επιδόματα τέκνου, φοιτητικές χορηγίες κλπ) σε οικογένειες που δεν τις έχουν πραγματικά ανάγκη. Ακόμα είναι σκόπιμο η κυβέρνηση να προχωρήσει ένα βήμα πέρα και να διερωτηθεί αν πρέπει να προσφέρει σε όλους δωρεάν πρόσβαση σε κρατικά αγαθά και υπηρεσίες όταν αυτό αυξάνει την κοινωνική ανισότητα (π.χ. δωρεάν φοίτηση στην ανώτατη εκπαίδευση) και δημιουργεί κίνητρα κατάχρησης από τους δικαιούχους, όπως είναι η ηθελημένη χρονική παράταση των σπουδών στα κρατικά πανεπιστήμια και οι αδικαιολόγητες επισκέψεις και συνταγογραφήσεις φαρμάκων στα κρατικά νοσηλευτήρια.

Σε περιόδους οικονομικής ύφεσης δεν ενδείκνυται αύξηση των φόρων, αλλά μέτρα που τονώνουν την οικονομική δραστηριότητα, όπως είναι οι ιδιωτικοποιήσεις ή/και μίσθωση υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα και η μείωση των φόρων. Αν η αύξηση των κρατικών εσόδων είναι απαραίτητη, ενδείκνυται η αύξηση της φορολογίας εισοδημάτων από ακίνητη περιουσία και - σε μικρότερο βαθμό - του ΦΠΑ, επειδή είναι λιγότερο στρεβλωτικοί σε σύγκριση με άλλους φόρους. Οι ειδικοί φόροι έχουν ρόλο μόνο στην προώθηση συγκεκριμένων (π.χ. περιβαλλοντικών) στόχων.

## 8. Επίλογος

Είναι καιρός η κυβέρνηση να δείξει την απαιτούμενη αποφασιστικότητα και σοβαρότητα ώστε ο λαϊκισμός των κομμάτων και τα στενά συμφέροντα οργανωμένων ομάδων να μην έχουν ρόλο στο σχεδιασμό και εφαρμογή της κρατικής οικονομικής πολιτικής. Είναι, επίσης, οικονομικά εγκληματική η ανοχή σε φαινόμενα όπως η φοροδιαφυγή και το ρουσφέτι, καθώς και η αδυναμία του κράτους να εξαλείψει τη γραφειοκρατία και, γενικά, να βελτιώσει τους θεσμούς που έχουν καθοριστικό ρόλο στην παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα της οικονομίας. Η κυβέρνηση πρέπει να αναλάβει το ρυθμιστικό ρόλο και να προωθήσει μια ολοκληρωμένη μεταρρύθμιση που, μεταξύ άλλων, να δίνει κίνητρα ορθολογικής συμπεριφοράς τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Διαφορετικά, αργά ή γρήγορα, η Κυπριακή κοινωνία θα κληθεί πάλι να πληρώσει τις συνέπειες της κρατικής απραξίας, όπως σήμερα πληρώνει τις συνέπειες της απραξίας των εκάστοτε κυβερνήσεων να αντιμετωπίσουν παρόμοια προβλήματα στο παρελθόν.

**Το Κέντρο Οικονομικών Ερευνών (ΚΟΕ) του Πανεπιστημίου Κύπρου είναι ένας ανεξάρτητος, μη κερδοσκοπικός οργανισμός με στόχο την προαγωγή της επιστημονικής γνώσης στα οικονομικά, κυρίως σε θέματα που ενδιαφέρουν την Κύπρο.**

Οι απόψεις που εκφράζονται στα Σχόλια Οικονομικής Πολιτικής είναι των συγγραφέων μόνο. Επιτρέπεται η αναδημοσίευση, η αναπαραγωγή και η μετάδοση όλου ή μέρους του Σχολίου, με αναφορά στο παρόν άρθρο και τους συγγραφείς του.