



Τεύχος 2 – Δεκέμβριος 2005

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΥΠΡΟΥ

Χρήση και Κατάχρηση του Κρατικού Προϋπολογισμού

Πάνος Πασιαρδής και Μιχάλης Βασιλείου

ΜΟΝΑΔΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

Ο κρατικός προϋπολογισμός είναι εργαλείο πολιτικής, με την έννοια ότι μέσω των δαπανών της η κυβέρνηση μπορεί να πετύχει συγκεκριμένους στόχους. Αυτό σημαίνει ότι από τα κονδύλια του κρατικού προϋπολογισμού μπορεί να διαφανούν οι προτεραιότητες μιας κυβέρνησης. Ταυτόχρονα, ο κρατικός προϋπολογισμός είναι εισοδηματικός περιορισμός (μια έννοια που αποδίδεται πιο σωστά με τη αγγλική του ονομασία, government budget). Το ζητούμενο για μια κυβέρνηση είναι να πετύχει στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό τους στόχους της μέσα στα πλαίσια των περιορισμών που θέτει ο κρατικός προϋπολογισμός.

Επομένως, η κατάχρηση του κρατικού προϋπολογισμού αφορά στη διαμόρφωση των στόχων πολιτικής, στον καθορισμό του ύψους των δαπανών και στην πειθαρχία με την οποία εφαρμόζονται οι πρόνοιες του προϋπολογισμού.

- Στη διαμόρφωση στόχων πολιτικής υπεισέρχονται σκοπιμότητες που δεν εξυπηρετούν τα γενικότερα οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα της χώρας αλλά τα συμφέροντα ομάδων, που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο έχουν πρόσβαση στην εξουσία ή/και επιρροή στη λήψη αποφάσεων.
- Η κατάχρηση στον καθορισμό του ύψους των κρατικών δαπανών γίνεται για πολλούς λόγους, από το ότι τα κυβερνητικά τμήματα δεν έχουν κίνητρο να ελαχιστοποιήσουν το κόστος παραγωγής των υπηρεσιών τους μέχρι την πλειοδοσία των κομμάτων για ψηφοθηρικούς λόγους.
- Η έλλειψη πειθαρχίας συνδέεται με την ευκολία που παρέχονται συμπληρωματικά ποσά, πέραν των όσων προνοεί αρχικά ο κρατικός προϋπολογισμός, και με το ότι οι υπερβάσεις των κονδυλίων είναι τρόπος τα κυβερνητικά τμήματα να πείσουν ότι χρειάζονται περισσότερους κρατικούς πόρους για να διεκπεραιώσουν το έργο τους.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν σχόλιο επιχειρεί μια ιστορική ανάλυση που δείχνει ότι σε προεκλογικές περιόδους ο ρυθμός αύξησης και η κατανομή των κρατικών δαπανών στην Κύπρο τείνει να ξεφεύγει από τα μεγέθη που μπορεί να στηρίξει η οικονομία. Ο φετινός κρατικός προϋπολογισμός φαίνεται να ακολουθεί μια διαφορετική προσέγγιση, ενώ παράλληλα περιέχει αρκετά νέα θετικά στοιχεία. Όμως, οι αλλαγές δεν είναι αρκετές για να διορθώσουν τις συσσωρευμένες δημοσιονομικές ανισορροπίες, όπως είναι το υψηλό δημόσιο χρέος και το μεγάλο ποσοστό του ΑΕΠ που δαπανάται σε μισθούς. Επομένως, δεν αποκλείεται σε κάποιο βαθμό η προεκλογική περίοδος να έπαιξε πάλι το ρόλο της βοηθούμενη και από τη μεγάλη αύξηση στα φορολογικά έσοδα, που μείωσε την πίεση για περικοπές. Τα πιο δύσκολα φαίνεται ότι είναι στο μέλλον, όταν τα οικονομικά βάρη από τη γήρανση του πληθυσμού και από την ένταση του διεθνούς ανταγωνισμού θα γίνονται ολοένα και πιο πιεστικά.



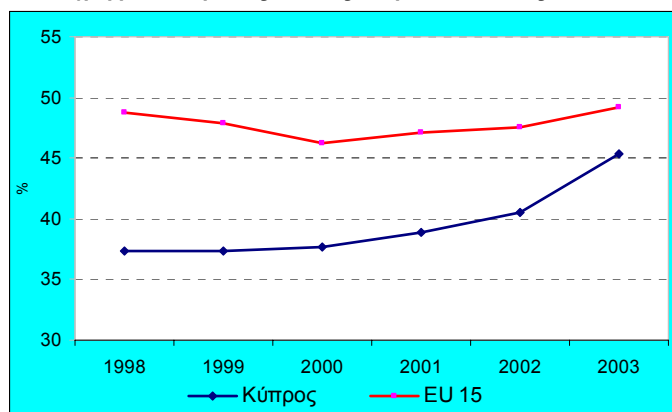
Τα πιο πάνω φαινόμενα κυρίως χαρακτηρίζουν χώρες των οποίων οι θεσμοί δεν έχουν ωριμάσει σε σημείο που να περιορίζουν την οικονομική διαφθορά. Για παράδειγμα, δεν είναι τυχαίο το ότι οι οικονομικά πιο 'ώριμες' χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) αναγκάζουν τις νεοεισερχόμενες να προβούν σε δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις για περιορισμό της κατάχρησης του κρατικού προϋπολογισμού και του αθέμιτου ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών-μελών.

Το παρόν σχόλιο επιχειρεί μια ιστορική ανάλυση που δείχνει ότι έχουν συσσωρευτεί ανισορροπίες στον κρατικό προϋπολογισμό της Κύπρου που συνηγορούν υπέρ της ανάγκης συγκράτησης της αύξησης των κρατικών δαπανών και ανακατανομή τους με τρόπο που να συγκλίνει με τα Ευρωπαϊκά δεδομένα.

Ιστορική ανάλυση των κρατικών δαπανών

Στο Διάγραμμα 1 παρουσιάζεται η εξέλιξη των κρατικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Κύπρο, καθώς και ο μέσος όρος του αντίστοιχου ποσοστού στις EU15 χώρες (σταθμισμένου με βάση το ΑΕΠ κάθε χώρας) για την περίοδο 1998-2003. Παρά το ότι το ποσοστό των κρατικών δαπανών στην Κύπρο είναι μικρότερο σε σύγκριση με τον EU15 μέσο όρο, από το 1999 το ποσοστό αυτό αυξάνεται 4,1% ετησίως, ενώ στις άλλες χώρες παραμένει σχεδόν αμετάβλητο. Το 1998 οι κρατικές δαπάνες στο ΑΕΠ ήταν 37,3% στην Κύπρο και 48,7% στις EU15 χώρες, ενώ το 2003 τα ποσοστά αυτά ήταν 45,4% και 49,2%, αντίστοιχα.

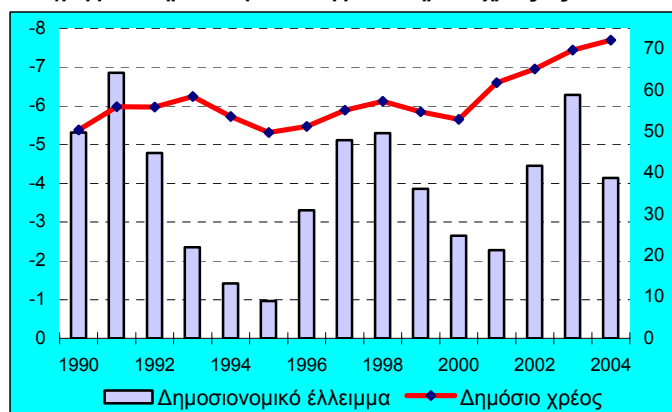
Διάγραμμα 1: Οι κρατικές δαπάνες Κύπρου και EU15 ως % του ΑΕΠ



Το Διάγραμμα 2 παρουσιάζει την εξέλιξη του δημοσιονομικού ελλείμματος (αριστερός κάθετος άξονας) και του δημόσιου χρέους (δεξιός κάθετος άξονας) την περίοδο 1990-2004.

- Η πορεία του δημοσιονομικού ελλείμματος (στήλες στο Διάγραμμα 2) δείχνει την επίδραση των προεδρικών εκλογών στις κρατικές δαπάνες. Στη διάρκεια των τριών πρώτων χρόνων (1990-1992) το δημοσιονομικό έλλειμμα ήταν ψηλότερο από το μέσο όρο της περιόδου που εξετάζουμε (3,9% του ΑΕΠ). Ειδικά το 1991 (παραμονές εκλογών) έφθασε το 6,9% του ΑΕΠ, που ήταν το υψηλότερο όλης της περιόδου. Από το 1993, το έλλειμμα μειώνεται σημαντικά μέχρι το 1997 (παραμονές των επόμενων εκλογών), οπότεν ξεπέρασε και πάλι το μέσο όρο, με την αύξηση να συνεχίζεται και το 1998. Ακολούθησαν συνεχείς μειώσεις για τρία χρόνια, μέχρι το 2002 (πάλι παραμονές εκλογών), όταν υπήρξε σημαντική αύξηση που συνεχίστηκε το 2003 και οδήγησε το έλλειμμα στο 6,3% του ΑΕΠ.
- Το δημόσιο χρέος (γραμμή στο Διάγραμμα 2) μέχρι το 2000 κυμαίνεται μεταξύ 50% και 60% του ΑΕΠ. Μετά το 2000 παρουσιάζει αυξητική τάση, όπως και οι δημόσιες δαπάνες. Μάλιστα, ενώ η αύξηση των κρατικών δαπανών συγκρατήθηκε κάπως το 2004, το δημόσιο χρέος συνέχισε να αυξάνεται για να φτάσει το έτος αυτό στο 72,1% του ΑΕΠ.

Διάγραμμα 2: Δημοσιονομικό έλλειμμα και δημόσιο χρέος ως % του ΑΕΠ



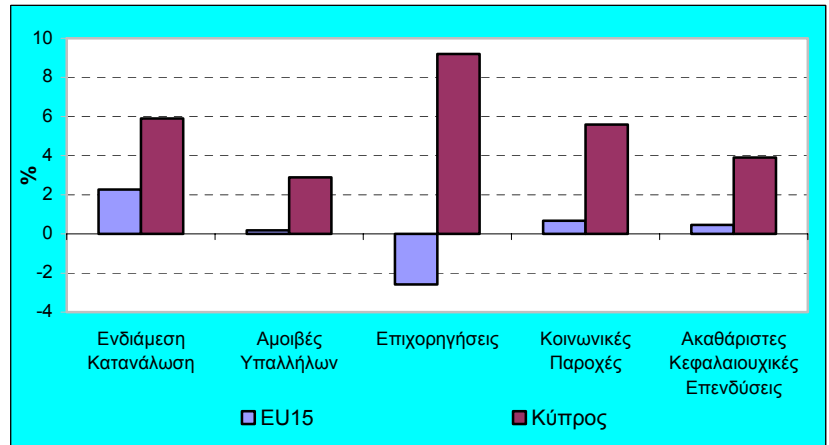
Στο Διάγραμμα 3 βλέπουμε το μέσο ρυθμό αύξησης για κάθε κατηγορία κρατικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ της Κύπρου, καθώς και το μέσο ρυθμό αύξησης του αντίστοιχου ποσοστού στις EU15 χώρες την περίοδο 1998-2003.

Η Κύπρος παρουσιάζει ψηλότερους ρυθμούς αύξησης σε όλες τις κατηγορίες κρατικών δαπανών. Πιο εμφανής είναι η διαφορά στις επιχορηγήσεις, που για την Κύπρο παρουσιάζουν μέσο ρυθμό ετήσιας αύξησης 9,2%, ενώ ο αντίστοιχος μέσος ρυθμός αύξησης για τις EU15 χώρες είναι κατά μέσο όρο μόλις 2,6%. Μετά τις επιχορηγήσεις, στην Κύπρο το μεγαλύτερο μέσο ρυθμό αύξησης παρουσιάζουν οι δαπάνες για ενδιάμεση κατανάλωση με ρυθμό αύξησης 5,9% ετησίως, ενώ στις EU15 χώρες είναι κατά μέσο όρο 2,3%. Ακολουθούν (πάντα ως ποσοστό του ΑΕΠ) οι κοινωνικές παροχές με ετήσιο ρυθμό αύξησης 5,6% και οι ακαθάριστες κεφαλαιουχικές επενδύσεις με 3,9%. Οι αμοιβές του προσωπικού έχουν τον μικρότερο μέσο ρυθμό αύξησης με μόλις 2,9%, όμως και εδώ η μέση ετήσια αύξηση είναι πολύ πιο ψηλή σε σχέση με τις EU15 χώρες, όπου κατά μέσο όρο οι αμοιβές των κρατικών υπαλλήλων ως ποσοστό του ΑΕΠ παραμένουν σχεδόν στάσιμες.

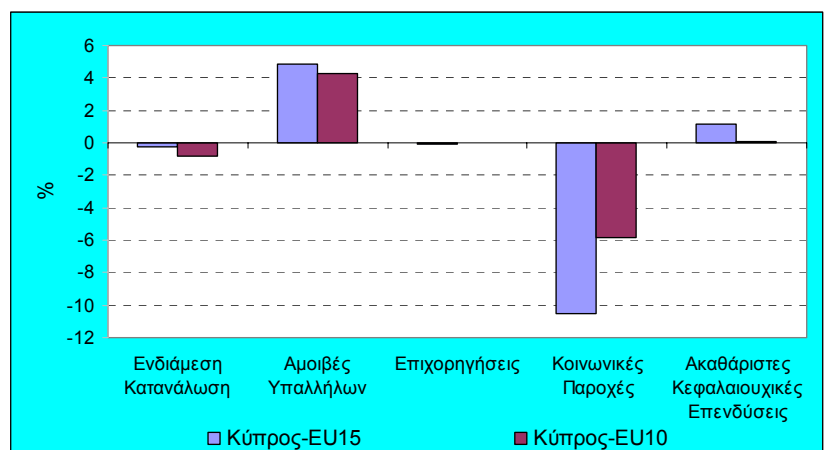
Το Διάγραμμα 4 παρουσιάζει (κατά κατηγορία) τις διαφορές των κρατικών δαπανών μεταξύ της Κύπρου και των χωρών μελών της ΕΕ ως ποσοστό του ΑΕΠ το 2003, ξεχωριστά για τις EU15 και τις EU10 χώρες. Εδώ φαίνεται ότι παρά τη συγκράτηση του ρυθμού αύξησης των αμοιβών των κρατικών υπαλλήλων τα τελευταία χρόνια, η κυβέρνηση της Κύπρου εξακολουθεί να αμείβει τους υπαλλήλους της με πολύ μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ από ότι κατά μέσο όρο οι άλλες χώρες-μέλη της ΕΕ. Συγκεκριμένα, το 2003 στην Κύπρο οι δαπάνες για αμοιβές των κρατικών υπαλλήλων απορροφούσαν το 15,7% του ΑΕΠ, που ήταν κατά μέσο όρο 4,8% του ΑΕΠ περισσότερα από ότι στις EU15 και 4,3% του ΑΕΠ περισσότερα από ότι στις EU10 χώρες.

Αντίθετα, η Κύπρος δαπανά για κοινωνικές παροχές κατά μέσο όρο 10,5% του ΑΕΠ λιγότερα από ότι οι EU15 και 5,9% του ΑΕΠ λιγότερα από ότι στις EU10 χώρες. Συγκεκριμένα, στην Κύπρο οι δαπάνες για κοινωνικές παροχές είναι μόλις 11,5% του ΑΕΠ ενώ στις EU15 χώρες είναι κατά μέσο όρο 22,0% και στις EU10 χώρες κατά μέσο 17,4% του ΑΕΠ. Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι το φαινόμενο αυτό οφείλεται σε κάποιο βαθμό στο σχετικά χαμηλό επίπεδο ανεργίας στην Κύπρο.

Διάγραμμα 3: Ο μέσος ρυθμός αύξησης κατά κατηγορία κρατικών δαπανών ως % του ΑΕΠ της Κύπρου και των EU15, 1998-2003



Διάγραμμα 4: Η διαφορά των κρατικών δαπανών ως % του ΑΕΠ Κύπρου-EU15 και Κύπρου-EU10 το 2003



Συμπεράσματα

Ο κρατικός προϋπολογισμός που κατέθεσε στη βουλή πρόσφατα η παρούσα κυβέρνηση περιέχει αρκετά νέα θετικά στοιχεία. Κατ' αρχή παρουσιάζεται όπως πρέπει να παρουσιάζεται, δηλαδή ως ένα εργαλείο πολιτικής που εκφράζει τη φιλοσοφία, τις προτεραιότητες και τους βασικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους της κυβέρνησης. Επίσης, τονίζει την ανάγκη προσήλωσης στη δημοσιονομική εξυγίανση με περαιτέρω μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημοσίου χρέους, με απώτερο στόχο την εξισορρόπηση των δαπανών και εσόδων, όπως ακριβώς απαιτεί ένας εισοδηματικός περιορισμός μακροχρόνια. Η ετοιμασία τριετούς πλαισίου διαμόρφωσης της δημοσιονομικής πολιτικής, που θα περιλαμβάνει συγκεκριμένους δεσμευτικούς στόχους ανά Υπουργείο και η ταυτόχρονη υποβολή Προϋπολογισμού Δαπανών και Εσόδων είναι, επίσης, προτάσεις για αλλαγές προς μια δημοσιονομικά ορθολογική κατεύθυνση.

Με την υπόθεση ότι ο πληθωρισμός το 2006 θα είναι στα ίδια επίπεδα με το 2005 και σε σύγκριση με τον *εγκριμένο* προϋπολογισμό του 2005, υπολογίζεται ότι το 2006 οι *πραγματικές* κρατικές δαπάνες θα είναι αυξημένες κατά 7,4% σε σχέση με το 2005. Πιο αναλυτικά, σε πραγματικούς όρους, οι μισθοί των κρατικών υπαλλήλων προβλέπεται να αυξηθούν κατά 6,1%, τα λειτουργικά έξοδα κατά 2,7%, οι δαπάνες για εκπαίδευση/έρευνα κατά 14,3%, οι μεταβιβάσεις κατά 6,5%, οι κοινωνικές παροχές κατά 2,2%, οι δαπάνες για κτίρια/γη κατά 5,8% και οι δαπάνες για άλλα έργα κατά 5,4%. Η μεγαλύτερη αύξηση προβλέπεται να σημειωθεί στις δαπάνες για εξυπηρέτηση δανείων (17,9%), ενώ οι δαπάνες για εξοπλισμό αναμένεται να μειωθούν κατά 10,6%. Πολλές από τις αυξήσεις αυτές δεν συμβάλλουν στη συγκράτηση των κρατικών δαπανών, ούτε διορθώνουν διαρθρωτικά προβλήματα όπως το σχετικά υψηλό ποσοστό του ΑΕΠ που δαπανάται σε μισθούς των κρατικών υπαλλήλων και τα σχετικά χαμηλά ποσοστά του ΑΕΠ που δαπανώνται για κοινωνική προστασία.

Ασφαλώς, δεν θα ανέμενε κανείς οι ανισορροπίες και τα διαρθρωτικά προβλήματα στο κρατικό προϋπολογισμό να διορθωθούν από την μια χρονιά στην άλλη. Ο φετινός προϋπολογισμός 'βλέπει' προς τη σωστή κατεύθυνση, όμως φαίνεται ότι οι επερχόμενες εκλογές δεν 'σπρώχνουν' προς την ίδια κατεύθυνση, με αποτέλεσμα οι διορθωτικές αλλαγές να είναι λιγότερες από αυτές που επιτρέπουν οι σχετικά ευνοϊκές συνθήκες από πλευράς κατάστασης της οικονομίας. Αυτό θα αποδειχτεί ατυχές, αν στο μέλλον τα περιθώρια για βελτιώσεις είναι πιο περιορισμένα επειδή η κυβέρνηση θα έχει λιγότερα οφέλη από τη αύξηση των φορολογικών εσόδων που είχε φέτος, ενώ τα οικονομικά βάρη από τη γήρανση του πληθυσμού και από την ένταση του διεθνούς ανταγωνισμού θα γίνονται ολοένα και πιο πιεστικά.

Η Μονάδα Οικονομικών Ερευνών (ΜΟΕ) 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.

ΔΙΕΥΘΥΝΤΗΣ:

Καθ. Πάνος Πασιαρδής, τηλ. 22892429, p.pashardes@ucy.ac.cy

ΥΠΕΥΘΥΝΟΙ ΕΡΕΥΝΑΣ:

Δημόσιος Τομέας / Νοικοκυριά:

Σωτηρούλα Χατζησπύρου, τηλ. 22892456, s.hajispyrou@ucy.ac.cy

Επιχειρήσεις / Μακροοικονομικό Μοντέλο:

Νικολέττα Πασιουρτίδου, τηλ. 22892452, n.pashourtidou@ucy.ac.cy

ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

Αντζελα Σιεκέρσαββα, τηλ. 22892429, adangela@ucy.ac.cy

Οι απόψεις που εκφράζονται στα 'Σχόλια Οικονομικής Πολιτικής' είναι των συγγραφέων μόνο και δεν αντιπροσωπεύουν αναγκαστικά τη ΜΟΕ. Επιτρέπεται η αναδημοσίευση, η αναπαραγωγή ή η μετάδοση, από οποιοδήποτε οπτικοακουστικό μέσο, όλου ή μέρους του Σχολίου, με αναφορά στο παρόν τεύχος και τους συγγραφείς του άρθρου.