

ΑΡΘΡΟ ΠΡΟΣ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ

Επικοινωνία:

Γραφείο Επικοινωνίας
Τομέας Προώθησης και Προβολής, Πανεπιστήμιο Κύπρου
Τηλ. 22894304
ηλ. διεύθυνση: prinfo@ucy.ac.cy,
ιστοσελίδα: www.ucy.ac.cy/pr



Σχόλια για το Ταμείο διαχείρισης των εσόδων από την εκμετάλλευση υδρογονανθράκων

** του Πάνου Παπαναστασίου*

Ξεκίνησε τη Δευτέρα 19 Σεπτεμβρίου ενώπιον της Βουλής των Αντιπροσώπων η συζήτηση για τη ψήφιση του νομοσχεδίου για την ίδρυση του Ταμείου διαχείρισης των εσόδων που θα προκύπτουν από την εκμετάλλευση των κυπριακών κοιτασμάτων υδρογονανθράκων. Κρίνεται θετικά η έγκαιρη κατάθεση του νομοσχεδίου, αρκετά πριν από την έναρξη εισροής κεφαλαίων, η οποία θα μπορούσε να δημιουργήσει πειρασμούς για αχρείαστες δαπάνες. Στα θετικά κρίνεται επίσης η αναγνώριση αποπληρωμής του κρατικού χρέους, η αποταμίευση μέρους των εισροών για τις επόμενες γενεές καθώς και η πρόνοια για τις επενδύσεις να γίνονται αποκλειστικά στο εξωτερικό. Στα αρνητικά του νομοσχεδίου, με βάση όσα έχουν ανακοινωθεί, είναι η έλλειψη πρόνοιας για ισοσκελισμένο προϋπολογισμό και η μη σύνδεση του με τα έσοδα των υδρογονανθράκων. Αυτό δυνητικά μπορεί να οδηγήσει στο μέλλον «σπάταλες» κυβερνήσεις να συνεχίσουν το δανεισμό και να χρησιμοποιούν μεγάλο ποσοστό από τις εισροές, 50% αν το χρέος υπερβαίνει το 80% του ΑΕΠ, για την εξυπηρέτηση του χρέους. Επίσης πολλές από τις πρόνοιες φαίνεται να βασίζονται σε ποσοστά παρά σε αρχές (principles). Για παράδειγμα, ως μία αρχή θα μπορούσε να αναφερθεί ότι αν η απόδοση της επένδυσης του Ταμείου είναι μικρότερη από

το κόστος του χρέους τότε θα επιλέγεται η έγκαιρη αποπληρωμή του χρέους, εφόσον υπάρχει και ο περιορισμός του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Διευκρινίζω ότι και η αποπληρωμή του χρέους είναι επίσης προς όφελος και των επομένων γενεών. Δεν φαίνεται επίσης σε ποια αρχή βασίστηκε η πρόνοια του 1% του ΑΕΠ όταν το ταμείο φτάσει στο 30% του ΑΕΠ για επενδύσεις σε αναπτυξιακά έργα. Συγκριτικά, το Νορβηγικό ταμείο βασίζεται στην αρχή ότι ο κρατικός προϋπολογισμός μπορεί να ενισχύεται, για να γίνεται ισοσκελισμένος, με ποσοστό κατά μέσο όρο μιας περιόδου ίσο με την απόδοση του Ταμείου (περίπου 4%), με αποτέλεσμα να μην εξαντλείται η 'μάννα' του κεφαλαίου και να επωφελούνται έτσι οι επόμενες γενεές.

Στο πλαίσιο της συζήτησής του πιο πάνω θέματος παρουσιάζονται στη συνέχεια τα κύρια χαρακτηριστικά του λεγόμενου 'Νορβηγικού Μοντέλου' διαχείρισης των εσόδων από τις πωλήσεις πετρελαίου και φυσικού αερίου της Νορβηγίας.

Νορβηγικό Μοντέλο διαχείρισης εσόδων υδρογονανθράκων

Τα κύρια χαρακτηριστικά του Ταμείου Υδρογονανθράκων Νορβηγίας (ΤΥΝ) είναι τα ακόλουθα:

- Το ΤΥΝ επιδιώκει δύο στόχους, να είναι αποταμιευτικό και σταθεροποιητικό. Κύριο χαρακτηριστικό του είναι η σύνδεση του με το κρατικό προϋπολογισμό της χώρας όπου η καθαρή εισροή ισούται με την συνολική δημοσιονομική ισορροπία. Με αυτό τον τρόπο διαχωρίζονται τα έξοδα (spending) από τα τρέχοντα εισοδήματα υδρογονανθράκων. Η μορφή αυτή συστήνεται από το IMF για υιοθέτηση από άλλες χώρες.
- Όλα τα έσοδα του κράτους περιλαμβανομένων αυτών των υδρογονανθράκων κατατίθενται στο κρατικό προϋπολογισμό. Στη συνέχεια, όλα τα έσοδα των υδρογονανθράκων μεταφέρονται στο ΤΥΝ. Από το ΤΥΝ μεταφέρονται πίσω στο προϋπολογισμό οι ανάγκες ακριβώς για ισοσκελισμένο προϋπολογισμό, που δεν περιλαμβάνει αρχικά τα έσοδα από τους υδρογονάνθρακες. Στο ΤΥΝ αποταμιεύονται χρήματα μόνο και τότε μόνο όταν ο προϋπολογισμός που περιλαμβάνει τα έσοδα των υδρογονανθράκων έχει πλεόνασμα. Με άλλα λόγια το ΤΥΝ περιλαμβάνει τα συσσωρευμένα με τα χρόνια πλεονάσματα του προϋπολογισμού.
- Το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού και η ενίσχυση του από τα έσοδα των υδρογονανθράκων καθορίζεται από οδηγία δημοσιονομικής πολιτικής ότι δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 4% του αποθεματικού του ταμείου. Το ποσοστό αυτό βασίστηκε στη μέση καθαρή απόδοση (μετά την αφαίρεση του πληθωρισμού) των επενδύσεων του ταμείου που εκτιμήθηκε να είναι γύρω στο 4%. Με αυτό το ποσοστό το αρχικό κεφάλαιο δεν εξαντλείται και το ΤΥΝ αποτελεί μόνιμη πηγή εσόδων και για τις επόμενες γενεές.
- Το ταμείο υδρογονανθράκων δεν επενδύει στην ίδια τη Νορβηγία για αποφυγή του κινδύνου επενδύσεων σε έργα χαμηλής απόδοσης. Οι επενδύσεις σε έργα δημοσίου συμφέροντος προγραμματίζονται μέσω της διαδικασίας του κανονικού



προϋπολογισμού. Με αυτό τον όρο το ΤΥΝ δεν λειτουργεί ως 'δεύτερος' προϋπολογισμός

- Σημαντικό στοιχείο είναι ο διαχωρισμός της αποταμιευτικής πολιτικής από τα αποταμιευτικά μέσα ή εργαλεία. Ο 'τελικός' ιδιοκτήτης του ΤΥΝ είναι η Βουλή (Storting), ως εκπρόσωπος του λαού της Νορβηγίας, η οποία μέσω νομοθεσιών αναθέτει το Υπουργείο Οικονομικών ως το νόμιμο ιδιοκτήτη. Επίσης καθορίζει τις κύριες πολιτικές επιλογές που θα ακολουθεί ο διαχειριστής του ταμείου σύμφωνα με το ρίσκο που μπορεί να λάβει η χώρα. Επίσημος ιδιοκτήτης του ΤΥΝ είναι το Υπουργείο Οικονομικών (Ministry of Finance) το οποίο καθορίζει την διασπορά των επενδύσεων και τα όρια του ρίσκου. Εξωτερικοί σύμβουλοι μπορεί να υποδείξουν την αναμενόμενη απόδοση με βάση το ρίσκο. Επίσης παρακολουθεί και αξιολογεί την επιχειρησιακή διαχείριση και καθορίζει υπεύθυνες επενδυτικές πολιτικές. Ο επιχειρησιακός διαχειριστής του ΤΥΝ είναι η Κεντρική Τράπεζα (Norges Bank) η οποία διατηρεί ξεχωριστή μονάδα επενδύσεων κεφαλαίων. Διαχειρίζεται ενεργά το χαρτοφυλάκιο (portofolio) στο πλαίσιο του καθορισμένου ρίσκου για να επιτύχει μέγιστα οφέλη. Απαγορεύονται οι επενδύσεις εκτός ορίων του ρίσκου ειδικά όταν συνοδεύονται με επιδόματα απόδοσης (bonuses). Ελέγχει και αναφέρει συνεχώς το ρίσκο στους ιδιοκτήτες του ΤΥΝ.
- Το ΤΥΝ λειτουργεί με πλήρη διαφάνεια και ενημέρωση του κοινού. Το στοιχείο αυτό είναι βασικό για να νιώσουν οι πολίτες ότι έχουν την ιδιοκτησία της μακροπρόθεσμης στρατηγικής για τη διαχείριση του πλούτου των υδρογονανθράκων. Ένα καλά σχεδιασμένο ταμείο μπορεί να βοηθήσει στην οικοδόμηση της εμπιστοσύνης και της ευαισθητοποίησης του κοινού και τη στήριξη μιας σοφής πολιτικής για μακροπρόθεσμη διαχείριση του πλούτου των υδρογονανθράκων. Αν το κοινό δεν είναι ενημερωμένο θα αντιδρά στις αρνητικές διακυμάνσεις των επενδύσεων, που είναι αναπόφευκτες σε κάποια χρονικά διαστήματα, με αποτέλεσμα το ταμείο να μην είναι σε θέση να επιβιώσει μακροχρόνια.

Συμπέρασμα

Το Νορβηγικό μοντέλο είναι, πέραν κάθε αμφιβολίας, δοκιμασμένο και επιτυχημένο, γι' αυτό συστήνεται από το ΔΝΤ ως το καλύτερο. Φαίνεται να ταιριάζει και με τα δεδομένα της Κύπρου καλύπτοντας ακόμη και τη μεταβατική περίοδο για τη δημιουργία του ταμείου και τη μείωση του χρέους. Για όποια παρέκκλιση από αυτό το μοντέλο θα πρέπει να υπάρχουν σοβαροί λόγοι οι οποίοι θα πρέπει να παρουσιαστούν και να αναλυθούν σε βάθος.

Πάνος Παπαναστασίου, Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικών Μηχανικών και Μηχανικών Περιβάλλοντος, Πανεπιστήμιο Κύπρου