

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλες, 8.1.2010
COM(2010) 1 final

ΕΚΘΕΣΗ
ΓΙΑ ΤΑ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΕΛΛΕΙΜΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΧΡΕΟΥΣ
ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ – ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2010

Πίνακας Περιεχομένων

Επιτελική Σύνοψη.....	3
1. Εισαγωγή	6
2 Θεσμικό πλαίσιο	8
2.1 Ευρωπαϊκό Στατιστικό Σύστημα και διασφάλιση της ποιότητας.....	8
2.2 Ο Κώδικας Ορθής Πρακτικής για τις Ευρωπαϊκές Στατιστικές.....	9
2.3 Θεσμικά και νομικά ζητήματα για την υποβολή στοιχείων της ΔΥΕ	10
2.4 Διακυβέρνηση και θεσμικό πλαίσιο για την υποβολή των στοιχείων της ΔΥΕ στην Ελλάδα	12
3 Ιστορικό	14
3.1. Μεθοδολογική έκθεση του 2004	14
3.1.1 Ιδιάζουσες αναθεωρήσεις στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ Σεπτεμβρίου 2004	14
3.1.2 Η μεθοδολογική έκθεση του 2004 και η διαδικασία επί παραβάσει	16
3.2 Υποβολή στοιχείων από την Ελλάδα στο διάστημα μεταξύ των δύο μεθοδολογικών επισκέψεων στα πλαίσια της ΔΥΕ που έλαβαν χώρα στις 29 Μαΐου-2 Ιουνίου 2006 και στις 27-29 Σεπτεμβρίου 2006, το σχέδιο δράσης και οι δράσεις που ακολούθησαν (μέχρι τις 17 Ιουλίου 2008).....	17
3.3. Υποβολή στοιχείων από την Ελλάδα το 2008: επακόλουθη μεθοδολογική επίσκεψη στα πλαίσια της ΔΥΕ στις 2-3 Ιουνίου 2008 και δεύτερη μεθοδολογική επίσκεψη στα πλαίσια της ΔΥΕ στις 15-19 Σεπτεμβρίου 2008	21
3.4 Στοιχεία για το δημόσιο έλλειμμα και χρέος της Ελλάδας : αναθεωρήσεις Απριλίου 2009-Οκτωβρίου 2009	22
4 Σύνοψη των μεθοδολογικών θεμάτων	26
4.1 Ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού	27
4.2 Αναθεώρηση Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου.....	27
4.3 Έσοδα από καταργημένους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού.....	28
4.4 Ακύρωση συμφωνιών ανταλλαγών (swaps).....	29
4.5 Αναπροσαρμογή για πληρωμές τόκων	29
4.6 Αναλήψεις χρεών και εγγυήσεις.....	30
4.7 Κεφαλαιακές ενισχύσεις.....	31
4.8 Οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης.....	31
4.9 Υποτομέας της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	32
4.10 Εξοπλιστικές δαπάνες.....	33
4.11 Καταγραφή φορολογικών εσόδων.....	33
4.12 Ταμεία εκτός προϋπολογισμού και η Δημόσια Επιχείρηση Κινητών Αξιών (ΔΕΚΑ ΑΕ).....	34
4.13 Επιχορηγήσεις από την ΕΕ	35
4.14 Υποχρεώσεις νοσοκομείων.....	36
5 Συμπεράσματα	37

Επιτελική Σύνοψη

Αυτή η έκθεση καταρτίστηκε προς απάντηση στα συμπεράσματα του Συμβουλίου Οικονομικών Υποθέσεων της ΕΕ (ECOFIN) της 10^{ης} Νοεμβρίου 2009, σύμφωνα με τα οποία η Επιτροπή κλήθηκε να ετοιμάσει έκθεση σχετικά με τα «προβλήματα που ανέκυψαν εκ νέου στις δημοσιονομικές στατιστικές της Ελλάδας». Η Επιτροπή κλήθηκε επίσης από το Συμβούλιο να «προτείνει τα κατάλληλα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για να αντιμετωπιστεί αυτή την κατάσταση». Η Επιτροπή πρόκειται να απαντήσει σε αυτή την τελευταία πρόσκληση στα πλαίσια μιας σύστασης για απόφαση της Επιτροπής βάσει του άρθρου 126 παράγραφος 9 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), καθώς και ενός σχεδίου δράσης για την αντιμετώπιση των στατιστικών προβλημάτων της Ελλάδας, συμπεριλαμβανομένης της διακυβέρνησης.

Στις 2 και 21 Οκτωβρίου 2009, οι ελληνικές αρχές διαβίβασαν στην Eurostat δύο διαφορετικές δέσμες πινάκων στα πλαίσια της κοινοποίησης της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ), οι οποίοι κάλυπταν τα στοιχεία για το δημόσιο έλλειμμα και χρέος για τα έτη 2005-2008, καθώς και πρόγνωση για το έτος 2009. Στην κοινοποίηση της 21ης Οκτωβρίου, το δημόσιο έλλειμμα για το 2008 αναθεωρήθηκε από το 5% του ΑΕΠ (δείκτης που κοινοποιήθηκε από την Ελλάδα και δημοσιεύτηκε και επικυρώθηκε από την Eurostat τον Απρίλιο του 2009) στο 7,7% του ΑΕΠ. Την ίδια στιγμή, οι ελληνικές αρχές αναθεώρησαν και το προϋπολογισθέν έλλειμμα για το 2009 από το 3,7% του ΑΕΠ (νούμερο που κοινοποιήθηκε την άνοιξη) στο 12,5% του ΑΕΠ, επικαλούμενες έναν αριθμό παραγόντων (επίδραση της οικονομικής κρίσης, δημοσιονομικές αποκλίσεις λόγω της προεκλογικής περιόδου και λογιστικές αποφάσεις). Σύμφωνα με τους συνήθεις κανονισμούς και πρακτικές, αυτή η έκθεση ασχολείται μόνο με εκτιμήσεις παρελθόντων στοιχείων.¹

Αναθεωρήσεις αυτού του μεγέθους στο επίπεδο δείκτη του κοινοποιηθέντος δημοσίου ελλείμματος λαμβάνουν χώρα πάρα πολύ σπάνια στα κράτη-μέλη της ΕΕ, εντούτοις, στην Ελλάδα παρόμοιες αναθεωρήσεις έχουν γίνει σε αρκετές περιπτώσεις. Αυτές οι πρόσφατες αναθεωρήσεις αντανακλούν την έλλειψη ποιότητας των δημοσιονομικών στατιστικών της Ελλάδας (και γενικότερα των μακροοικονομικών στατιστικών) και καταδεικνύουν ότι η πρόοδος που έχει επιτευχθεί στην κατάρτιση των δημοσιονομικών στατιστικών στην Ελλάδα και ο ενδελεχής έλεγχος των δημοσιονομικών στοιχείων της Ελλάδας από την Eurostat από το 2004 (συμπεριλαμβανομένων 10 επισκέψεων στα πλαίσια της ΔΥΕ και 5 επιφυλάξεων επί των κοινοποιηθέντων στοιχείων) δεν ήταν αρκετά ώστε η ποιότητα των δημοσιονομικών στατιστικών της Ελλάδας να φθάσει στο επίπεδο των άλλων κρατών-μελών της ΕΕ.

¹ Σύμφωνα με τους κανονισμούς και πρακτικές, τα προϋπολογισθέντα στοιχεία για το έλλειμμα και χρέος που υποβάλλουν τα κράτη-μέλη δεν ελέγχονται από την Eurostat ή άλλο όργανο της Επιτροπής, αλλά η Επιτροπή δημοσιεύει τις δικές της μακροοικονομικές προγνώσεις. Έτσι, αν και υπάρχει μια ουσιαστική σχέση ανάμεσα στην ποιότητα των στατιστικών (δηλ. στοιχεία για προηγούμενο έτος) και την αξιοπιστία των προϋπολογισθέντων στοιχείων (δηλ. εκτιμήσεις ή προγνώσεις για μια επικείμενη ή μελλοντική περίοδο) η παρούσα έκθεση δεν θα ασχοληθεί με τεχνικές διαδικασίες ή θεσμικά θέματα που αφορούν στην προετοιμασία και διάχυση προβλεπόμενων στοιχείων.

Όσον αφορά στην κοινοποίηση της ΔΥΕ της 21ης Οκτωβρίου 2009, η Eurostat δεν επικύρωσε τα στοιχεία και εκκρεμεί ακόμη ένας σημαντικός αριθμός αναπάντητων ερωτημάτων και θεμάτων για ορισμένους βασικούς τομείς, όπως οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης, οι ανεξόφλητες υποχρεώσεις νοσοκομείων, οι συναλλαγές μεταξύ κυβέρνησης και δημοσίων επιχειρήσεων. Αυτά τα θέματα πρέπει να λυθούν και δεν μπορούμε να αποκλείσουμε το γεγονός ότι κάτι τέτοιο θα οδηγήσει σε περαιτέρω αναθεωρήσεις των δημοσιονομικών στατιστικών της Ελλάδας ιδιαίτερα για το 2008, αλλά πιθανότατα και για προηγούμενα έτη.

Σύμφωνα με τη έκθεση, η αναθεώρηση των δημοσιονομικών στατιστικών της Ελλάδας οφείλεται σε δύο διαφορετικές, αλλά σε ορισμένες περιπτώσεις, αλληλοεξαρτώμενες κατηγορίες προβλημάτων: προβλήματα που έχουν να κάνουν με στατιστικές αδυναμίες και προβλήματα που οφείλονται, γενικότερα, στην ανεπάρκεια των αρμόδιων ελληνικών φορέων. Η πρώτη κατηγορία προβλημάτων αφορά σε μεθοδολογικές αδυναμίες και ανεπαρκείς τεχνικές διαδικασίες της ελληνικής στατιστικής υπηρεσίας (ΕΣΥΕ), καθώς και άλλων φορέων που παρέχουν στοιχεία και πληροφορίες στην ΕΣΥΕ, και ιδιαίτερα το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) και το Υπουργείο Οικονομικών. Η δεύτερη κατηγορία προβλημάτων πηγάζει από την ανεπαρκή διακυβέρνηση, δηλαδή ελλιπή συνεργασία και έλλειψη σαφών αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους διάφορους φορείς και υπηρεσίες που εμπλέκονται στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ, συγκεκριμένες αρμοδιότητες σε επίπεδο υπαλλήλων, αμφιλεγόμενη δικαιοδοσία και εξουσίες στελεχών, έλλειψη γραπτών οδηγιών και τεκμηρίωσης, φαινόμενα που αφήνουν την ποιότητα των στατιστικών εκτεθειμένη σε πολιτικές πιέσεις και εκλογικούς κύκλους.

Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή διαπίστωσε:

- Σοβαρές παρατυπίες στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ Απριλίου και Οκτωβρίου 2009, συμπεριλαμβανομένης της υποβολής εσφαλμένων στοιχείων καθώς και μη τήρηση των κανόνων ως προς τη λογιστική και το χρόνο υποβολής της κοινοποίησης .
- Ελλιπή συνεργασία ανάμεσα στις εθνικές υπηρεσίες που εμπλέκονται στην κατάρτιση των στοιχείων της ΔΥΕ, καθώς και έλλειψη ανεξαρτησίας της ΕΣΥΕ και του ΓΛΚ από το Υπουργείο Οικονομικών .
- Ένα θεσμικό πλαίσιο και ένα δημοσιονομικό λογιστικό σύστημα που είναι ακατάλληλα για την ορθή κατάρτιση των στατιστικών της ΔΥΕ, και ειδικότερα μη-διαφανή ή ακατάλληλα τεκμηριωμένη τήρηση λογαριασμών που οδήγησαν σε πολλές και, σε ορισμένες περιπτώσεις, σημαντικές αναθεωρήσεις στοιχείων από τις ελληνικές αρχές για μακρά χρονική περίοδο .
- Έλλειψη λογοδοσίας από την πλευρά των μεμονωμένων φορέων που παρέχουν στοιχεία για τις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ, (π.χ. έλλειψη γραπτής τεκμηρίωσης ή επικύρωσης, σε ορισμένες περιπτώσεις ανταλλαγή στοιχείων μέσω τηλεφώνου) .
- Ασαφείς αρμοδιότητες και/ή έλλειψη αρμοδιοτήτων εκ μέρους των εθνικών υπηρεσιών που παρέχουν πρωτογενή στοιχεία ή καταρτίζουν στατιστικά στοιχεία, σε συνδυασμό με αμφιλεγόμενη δικαιοδοσία των στελεχών που είναι αρμόδια για τα στοιχεία.

Τα παραπάνω ευρήματα υποδεικνύουν ότι πέρα από τα σοβαρά προβλήματα που παρατηρούνται στη λειτουργία των λοιπών τομέων που εμπλέκονται στην διαχείριση των δημοσίων εσόδων και δαπανών της Ελλάδας (τα οποία δεν είναι αντικείμενο της παρούσας έκθεσης) το ισχύον σύστημα δεν εγγυάται την ανεξαρτησία, ακεραιότητα και υποχρέωση λογοδοσίας των εθνικών στατιστικών αρχών. Ιδιαίτερα, δεν εξασφαλίζεται η επαγγελματική ανεξαρτησία της ΕΣΥΕ από το Υπουργείο Οικονομικών, και συνεπώς η κατάρτιση των στοιχείων της ΔΥΕ υπόκειται στην επιρροή και άλλων παραγόντων, πέρα των ρυθμιστικών και νομικά δεσμευτικών αρχών που διέπουν την παραγωγή των Ευρωπαϊκών Στατιστικών υψηλής ποιότητας.

Τα ρυθμιστικά εργαλεία που έχει στη διάθεσή της η Eurostat για την αύξηση της διαφάνειας των στατιστικών της ΔΥΕ, τον έλεγχο της ποιότητας των στοιχείων σύμφωνα με το σύστημα διασφάλισης της ποιότητας και τη δομή της διακυβέρνησης φαίνεται ότι δεν επαρκούν και ότι είναι περιορισμένου εύρους όσον αφορά στην «περίπτωση της Ελλάδας». Τα προβλήματα στην Ελλάδα δεν είναι δυνατό να αντιμετωπιστούν μόνο με τα συνήθη στατιστικά εργαλεία παρακολούθησης που έχει στη διάθεσή της η Επιτροπή, η οποία βάση του Κανονισμού αριθμ. 479/2009 του Συμβουλίου δεν έχει ελεγκτικές εξουσίες. Παρά τις συντονισμένες και συνεχείς προσπάθειες που κατέβαλαν οι υπηρεσίες της Eurostat από το 2004, ώστε να διασφαλιστεί η τήρηση των εφαρμοζόμενων κανόνων και μεθόδων, η κατάσταση μπορεί να διορθωθεί μόνο αν η Ελληνική κυβέρνηση λάβει αποφασιστικά μέτρα.

Οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να αντιμετωπίσουν με αποφασιστικότητα όχι μόνο τα υφιστάμενα μεθοδολογικά θέματα, αλλά επίσης -και πρωτίτως- θα πρέπει να εφαρμόσουν διαφανείς και αξιόπιστες πρακτικές εργασίες μεταξύ των εμπλεκόμενων εθνικών υπηρεσιών και να αναθεωρήσουν το θεσμικό πλαίσιο, προκειμένου να διασφαλίζεται η επαγγελματική αξιοπιστία και η πλήρη λογοδοσία της ΕΣΥΕ και των άλλων υπηρεσιών που εμπλέκονται στην κατάρτιση των στοιχείων της ΔΥΕ. Μόνο εάν αντιμετωπιστούν οι θεσμικές αδυναμίες που εντοπίζει η παρούσα έκθεση και εφαρμοστούν οι κατάλληλοι έλεγχοι και ισορροπίες, θα πάψει να αμφισβητείται η αξιοπιστία των δημοσιονομικών στατιστικών στοιχείων της Ελλάδας.

Η Επιτροπή δεσμεύεται να συνεχίσει τη συνεργασία της με τις ελληνικές αρχές με σκοπό να τις βοηθήσει στην προσπάθειά τους για βελτίωση της συλλογής και επεξεργασίας των δημοσιονομικών στατιστικών, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι υφιστάμενες ελλείψεις και να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη στις στατιστικές της Ελλάδας.

1. Εισαγωγή

Στις 22 Οκτωβρίου 2009, η Eurostat δημοσίευσε το εξαμηνιαίο Δελτίο Τύπου για τα στοιχεία δημόσιου ελλείμματος και χρέους για τα κράτη μέλη, τη ζώνη του ευρώ (ΕΑ 16) και την Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 (ΕΕ27), το οποίο κάλυπτε στοιχεία για τα έτη 2005-2008. Στο Δελτίο αυτό εξέφρασε επιφύλαξη (βάσει του Κανονισμού αριθμ. 479/2009 του Συμβουλίου για την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου για τη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος) για την ποιότητα των στοιχείων της Ελλάδας που οφείλονταν σε «σημαντικές αβεβαιότητες για τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι ελληνικές στατιστικές αρχές».

Οι επιφυλάξεις αφορούσαν κυρίως στα στοιχεία του 2008, εξαιτίας των σημαντικών αναθεωρήσεων (σε σύγκριση με το μέσο όρο των αναθεωρήσεων στα κράτη μέλη της ΕΕ) του ελλείμματος που έγιναν στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ μεταξύ Απριλίου 2009 και Οκτωβρίου 2009. Στην πραγματικότητα, οι ελληνικές αρχές τον Οκτώβριο υπέβαλλαν δύο φορές στοιχεία: στις 2 Οκτωβρίου και στις 21 Οκτωβρίου, όπου τα στοιχεία της δεύτερης κοινοποίησης είχαν υποβληθεί σε σημαντική αναθεώρηση. Εξαιτίας της καθυστερημένης υποβολής της κοινοποίησης, τα στοιχεία της κοινοποίησης δεν μπορούσαν να αναλυθούν εις βάθος. Επιπρόσθετα, η Eurostat, είχε εκφράσει σοβαρές αμφιβολίες για την ποιότητα των στοιχείων που υποβλήθηκαν.

Η υποβολή των στοιχείων από τις ελληνικές αρχές τον Οκτώβριο μπορεί να θεωρηθεί ιδιάζουσα όσον αφορά στο τυπικό της διαδικασίας, όμως δεν είναι ούτε κάτι που έγινε για πρώτη φορά, ούτε και μεμονωμένο γεγονός.

- Σε συνέχεια της κατ' επανάληψη μη ορθής υποβολής στοιχείων για το έλλειμμα και το χρέος από τις ελληνικές αρχές κατά τα προηγούμενα έτη, τον Νοέμβριο 2004, η Eurostat δημοσίευσε μια Έκθεση για την αναθεώρηση των στοιχείων του ελλείμματος και του χρέους της Ελλάδας. Η έκθεση αυτή σημειώνει ότι υπήρξε μη ορθή υποβολή στοιχείων για τα έτη πριν το 2004 σε όχι λιγότερους από 11 ξεχωριστούς τομείς.
- Μεταξύ του 2005 και 2009 και για 5 περιπτώσεις, η Eurostat είχε διατυπώσει επιφυλάξεις στο εξαμηνιαίο Δελτίο Τύπου για τα στοιχεία ελλείμματος και χρέους της Ελλάδας.
- Κατά τα τελευταία οκτώ έτη, όλες τις φορές που τα στοιχεία της ΔΥΕ της Ελλάδας δημοσιεύτηκαν χωρίς επιφυλάξεις, αυτό πολύ συχνά οφείλονταν στις επεμβάσεις της Eurostat πριν ή κατά την περίοδο της κοινοποίησης με σκοπό να διορθωθούν λάθη ή ακατάλληλη καταγραφή στοιχείων.

Στα συμπεράσματά του, στις 10 Νοεμβρίου 2009, το Συμβούλιο Οικονομικών Υποθέσεων της ΕΕ (ECOFIN) εξέφρασε τη λύπη² του για τα προβλήματα που

2 Το Συμβούλιο λυπάται πολύ για τα νέα προβλήματα που ανέκυψαν με τα δημοσιονομικά στατιστικά της Ελλάδας. Το Συμβούλιο καλεί την ελληνική κυβέρνηση να πάρει επειγόντως μέτρα ώστε να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη της ΕΕ στα στατιστικά στοιχεία της Ελλάδας και το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο. Το Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να εκπονήσει μια έκθεση πριν το τέλος του 2009. Επιπλέον το Συμβούλιο καλεί την Επιτροπή να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την παρούσα κατάσταση. Σε αυτό το πλαίσιο, το Συμβούλιο χαιρετίζει τη δέσμευση της Κυβέρνησης να

ενέκυψαν εκ νέου με τα στοιχεία που υπέβαλλε η ελληνική κυβέρνηση και κάλεσε την τελευταία να αποκαταστήσει την αξιοπιστία των στατιστικών στοιχείων της Ελλάδας, καθώς και του θεσμικού συστήματος. Επιπλέον, το Συμβούλιο ECOFIN κάλεσε την Επιτροπή να καταρτίσει μια έκθεση και να προτείνει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για να αντιμετωπιστεί αυτή η κατάσταση.

Καθώς τα προβλήματα με την ποιότητα των ελληνικών στατιστικών στοιχείων δεν συνδέονται μόνο με τα δημοσιονομικά στοιχεία - τα στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών (ΑΕΠ) έχουν επανειλημμένως αναθεωρηθεί στο παρελθόν- και καθώς τα γεγονότα του Οκτωβρίου 2009 δεν μπορούν να θεωρηθούν ως ιδιάζοντα και μεμονωμένα, η έκθεση δεν θα ασχοληθεί μόνο με θέματα στατιστικής μεθοδολογίας. Πολύ περισσότερο, χρειάζεται και μια ανάλυση της διακυβέρνησης και του θεσμικού πλαισίου του ελληνικού συστήματος παραγωγής στατιστικών.

Η έκθεση απαρτίζεται από τα εξής κεφάλαια: το κεφάλαιο 2 παρέχει πληροφορίες για το θεσμικό πλαίσιο της Ελλάδας στον τομέα των στατιστικών. Το κεφάλαιο 3 απαριθμεί με χρονολογική σειρά όλα τα κύρια γεγονότα που αφορούν στα στοιχεία της ΔΥΕ από το 2004 μέχρι το 2009. Το κεφαλαίο 4 συνοψίζει τα μεθοδολογικά θέματα που οδήγησαν στην αναθεώρηση των στοιχείων μεταξύ 2005-2009, και ιδιαίτερα μεταξύ Απριλίου 2009 και Οκτωβρίου 2009. Τέλος, το κεφάλαιο 5 περιέχει τα συμπεράσματα της έκθεσης.

αντιμετωπίσει αυτό το θέμα σύντομα και με σοβαρότητα και θεωρεί ότι τα μέτρα που ανακοινώθηκαν πρόσφατα, όπως για παράδειγμα τα μέτρα που αποσκοπούν στην ανεξαρτητοποίηση της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας, είναι μέτρα προς την σωστή κατεύθυνση.

2 Θεσμικό πλαίσιο

2.1 Ευρωπαϊκό Στατιστικό Σύστημα και διασφάλιση της ποιότητας

Οι Επίσημες Στατιστικές στην Ευρώπη οργανώνονται στο «Ευρωπαϊκό Στατιστικό Σύστημα» (ΕΣΣ), που αποτελεί σύμπραξη μεταξύ της στατιστικής αρχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι η Επιτροπή (Eurostat), και των εθνικών στατιστικών υπηρεσιών (National Statistical Institutes – NSIs) και άλλων εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες σε κάθε κράτος-μέλος για την ανάπτυξη, παραγωγή και διάχυση των ευρωπαϊκών στατιστικών. Τα κράτη-μέλη συλλέγουν στοιχεία και καταρτίζουν στατιστικές για εθνικούς και ευρωπαϊκούς σκοπούς. Το ΕΣΣ λειτουργεί σαν ένα δίκτυο στο οποίο η Eurostat έχει τον ηγετικό ρόλο για στην εναρμόνιση των στατιστικών σε στενή, πάντα, συνεργασία με τις εθνικές στατιστικές αρχές.

Η διασφάλιση της ποιότητας στο ΕΣΣ είναι αποτέλεσμα των εξελίξεων, κατά την διάρκεια πολλών ετών, στον τομέα της στατιστικής. Πρέπει να βρεθεί μια ισορροπία ανάμεσα στους στόχους για εποπτεία και έλεγχο από τη Eurostat και τους περιορισμούς που πηγάζουν από την αρχή της επικουρικότητας και την αυτονομία των κρατών-μελών στον τρόπο που οργανώνουν και παράγουν τις Επίσημες Στατιστικές. Αν και η αρμοδιότητα της παρακολούθησης των στατιστικών στοιχείων έγκειται στην Επιτροπή (και στην περίπτωση της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος η Επιτροπή είναι αυτή που «παρέχει» τα στοιχεία), η Επιτροπή δεν καταρτίζει απευθείας τις στατιστικές, ούτε ελέγχει την παραγωγή τους από τα κράτη-μέλη. Με αυτή την έννοια, βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στα στοιχεία που καταρτίζουν και υποβάλλουν τα κράτη-μέλη καθώς και στη διοικητική ικανότητα, καλή θέληση και αγαστή συνεργασία των αντιστοίχων εθνικών αρχών. Το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο («διακυβέρνηση»), η τήρηση των αρχών, η συμμόρφωση με τις μεθόδους παραγωγής και οι έλεγχοι ευλογοφάνειας για τα στοιχεία που διαβιβάζονται είναι τα διαθέσιμα εργαλεία για τη διασφάλιση της ποιότητας των ευρωπαϊκών στατιστικών.

- Τα κράτη-μέλη θα πρέπει να συνεργάζονται καλή τη πίστη και σύμφωνα με τις στατιστικές αρχές που θέτει ο Κανονισμός 223/2009³. Οι αρχές αυτές ορίζουν ότι οι στατιστικές πρέπει να παράγονται με ανεξάρτητο τρόπο, χωρίς πιέσεις από πολιτικά κόμματα ή ομάδες συμφερόντων και επίσης με τρόπο συστηματικό, αξιόπιστο και αντικειμενικό, βάσει πάντοτε επαγγελματικών προτύπων και δεοντολογικών αρχών. Πρέπει να χρησιμοποιούνται επιστημονικά κριτήρια για την επιλογή των πηγών, των μεθόδων και των διαδικασιών. Κατά συνέπεια, είναι πρωταρχική υποχρέωση των κρατών-μελών να παρέχουν στατιστικά στοιχεία ακολουθώντας αυτές τις αρχές, και θέτοντας τα ελάχιστα πρότυπα για την ανεξαρτησία, ακεραιότητα, υποχρέωση λογοδοσίας των εθνικών στατιστικών αρχών, καθώς και να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να διασφαλίζεται το γεγονός ότι η θεσμική και οργανωτική δομή ακολουθεί το γράμμα του νόμου.
- Τα κράτη-μέλη πρέπει να οργάνουν τη διακυβέρνηση του Εθνικού Στατιστικού Συστήματος και να ορίζουν με σαφήνεια τους ρόλους των εμπλεκόμενων φορέων, καθορίζοντας ποια αρχή είναι αρμόδια για τον

³ Πριν από αυτό, ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 322/97 τόνιζε τις αρχές της αμεροληψίας, αξιοπιστίας, συνέπειας, κόστους-αποτελεσματικότητας, στατιστικού απόρρητου και διαφάνειας

συντονισμό, ποιοι φορείς ανήκουν στην ομάδα των παραγωγών και ποιοι φορείς είναι έξω από το πεδίο των Επίσημων Στατιστικών.

- Οι Στατιστικές Αρχές πρέπει να εφαρμόζουν τις μεθοδολογικές οδηγίες και ορισμούς (π.χ. του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εθνικών Λογαριασμών)
- Η Eurostat είναι υπεύθυνη για την επίβλεψη όσον αφορά στη συμμόρφωση με την ευρωπαϊκή νομοθεσία (εφαρμογή μεθόδων και διαβίβαση στατιστικών στοιχείων) καθώς και για τη διασφάλιση της ευλογοφάνειας των στατιστικών.

Παρόλα αυτά, το σύστημα διασφάλισης της ποιότητας και τα χαρακτηριστικά του βασίζονται σε παραδοχές που στην περίπτωση της Ελλάδας αποδείχθηκε ότι υπόκεινται σε ελλείψεις και περιορισμούς ιδιαίτερης σημασίας :

- Οι εταίροι του ΕΣΣ θα πρέπει να συνεργάζονται καλή τη πίστη. Εσκεμμένη μη ορθή υποβολή στοιχείων ή απάτη δεν προβλέπονται στον κανονισμό.
- Η δομή της διακυβέρνησης θα πρέπει να εφαρμόζεται ανάλογα με το διοικητικό περιβάλλον κάθε κράτους-μέλους · δεν υπάρχει ένα μοναδικό μοντέλο για τη διασφάλιση μιας «καλής» διακυβέρνησης.
- Η συμμόρφωση με τις μεθοδολογικές διαδικασίες των Ευρωπαϊκών Στατιστικών είναι δεσμευτική μόνο για τους φορείς που θεωρούνται «Παραγωγοί Στατιστικών» (όπως ορίζονται στον Κανονισμό αριθμ. 223/09) · ανεπαρκείς λογιστικές μέθοδοι και μέθοδοι τήρησης λογαριασμών εκτός του στατιστικού τομέα δεν είναι εύκολο να εντοπιστούν από τον στατιστικό έλεγχο.
- Η ορθότητα των στοιχείων που παρέχονται από διάφορες εθνικές πηγές και ανταποκριτές είναι πέρα των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων της Eurostat. Στην ουσία, οι εξουσίες που παραχωρεί ο Κανονισμός αριθμ. 223/2009 στην Eurostat ως προς τη δομή της διακυβέρνησης και τον έλεγχο της ποιότητας των στοιχείων, εκτός των στενών ορίων των «παραγωγών στατιστικών», είναι σχεδόν μηδαμινές.

2. 2 Ο Κώδικας Ορθής Πρακτικής για τις Ευρωπαϊκές Στατιστικές

Μετά τη μη ορθή υποβολή στοιχείων από την Ελλάδα το 2004, το Συμβούλιο ECOFIN ζήτησε την θεσμοθέτηση ελάχιστων προτύπων αναφορικά με την ανεξαρτησία, ακεραιότητα και υποχρέωση λογοδοσίας των εθνικών στατιστικών αρχών · εντούτοις, το 2005 το κέντρο βάρους μετατοπίστηκε στο θέμα της ανεξαρτησίας της Eurostat. Τον Νοέμβριο του 2005 επιτεύχθηκε συμβιβασμός όταν το Συμβούλιο ECOFIN κατέληξε στο συμπέρασμα ότι πρέπει να δημιουργηθεί ένας εξωτερικός φορέας που θα παρακολουθεί και θα επιβλέπει τη συμμόρφωση της Eurostat και γενικότερα του ΕΣΣ με αυτά τα πρότυπα.

Η Επιτροπή υιοθέτησε μια συνολική στρατηγική για την ενδυνάμωση της διακυβέρνησης στον τομέα των δημοσιονομικών στατιστικών της ΕΕ που

περιλαμβάνει τρεις άξονες δράσεων: ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου · βελτίωση των λειτουργικών ικανοτήτων των αρμόδιων υπηρεσιών της Επιτροπής και θεσμοθέτηση του “Κώδικα Ορθής Πρακτικής για τις Ευρωπαϊκές Στατιστικές”⁴. Ο Κώδικας έχει αυτό-ρυθμιστικό χαρακτήρα.

Το 2007 η Επιτροπή υιοθέτησε πρόταση κανονισμού σχετικά με την δημιουργία ενός εξωτερικού φορέα που θα παρακολουθεί την εφαρμογή του Κώδικα από τις εθνικές στατιστικές αρχές και την Eurostat . Έτσι , το 2008, με απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής συγκροτήθηκε ο Ευρωπαϊκός Συμβουλευτικός Φορέας για τη Διακυβέρνηση στον τομέα της Στατιστικής (ESGAB), με σκοπό την ανεξάρτητη παρακολούθηση της εφαρμογής του Κώδικα στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Στατιστικού Συστήματος. Ο ESGAB ξεκίνησε τις εργασίες του τον Μάρτιο του 2009 και τον Νοέμβριο του 2009 δημοσίευσε την πρώτη του έκθεση, η οποία περιείχε κάποιες γενικές συστάσεις σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο σαν αντίδραση στις πρώτες πληροφορίες για τη νέα περίπτωση της Ελλάδας : « ένα κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο είναι ύψιστης σημασίας προκειμένου να διασφαλίζεται η επαγγελματική ανεξαρτησία των στατιστικών αρχών. Πρέπει να διερευνηθούν περαιτέρω οι υποψίες για επεμβάσεις στα παραγόμενα στοιχεία. Επιπλέον, οι διαδικασίες για τον διορισμό και παύση των επικεφαλής των Εθνικών Στατιστικών Υπηρεσιών θα πρέπει να είναι διαφανείς και αδιάβλητες από πολιτικές εντολές». Η έκθεση τονίζει ακόμη ότι « είναι πρωταρχικής σημασίας να υπάρχει σθεναρότερη δέσμευση των ανώτατων στελεχών των στατιστικών υπηρεσιών καθώς και εντονότερη προσήλωση στα κοινά πρότυπα ποιότητας, στα επίπεδα του ΕΣΣ».

2.3 Θεσμικά και νομικά ζητήματα για την υποβολή στοιχείων της ΔΥΕ

Το άρθρο 126 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) ορίζει ότι τα κράτη-μέλη πρέπει να αποφεύγουν να έχουν υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα. Σύμφωνα με το Πρωτόκολλο (αριθμ. 12) της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος, τα κράτη- μέλη υποβάλλουν εκθέσεις σε τακτική βάση στην Επιτροπή σχετικά με το πραγματικό και προϋπολογισθέν έλλειμμα και χρέος · τα στοιχεία «παρέχονται» από την Επιτροπή. Σύμφωνα με το Άρθρο 6, παράγραφος 2 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 223/2009, η Επιτροπή (Eurostat) πρέπει να διασφαλίζει το γεγονός ότι οι Ευρωπαϊκές Στατιστικές παράγονται σύμφωνα με τους καθιερωμένους κανόνες και στατιστικές αρχές. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει να έχει την αρμοδιότητα να αποφασίζει για τις διεργασίες, τις στατιστικές μεθόδους, τα πρότυπα και τις διαδικασίες. Βάση του Κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 479/2009, η Επιτροπή έχει αναλάβει το έργο να διασφαλίζει τη συμμόρφωση με την απαραίτητη δημοσιονομική πειθαρχία παρακολουθώντας την εξέλιξη της κατάστασης του προϋπολογισμού, καθώς και του επιπέδου του δημοσιονομικού χρέους στα κράτη-μέλη. Η συνοχή και η συγκρισιμότητα των στατιστικών στοιχείων στο πλαίσιο των δημοσιονομικών στατιστικών εξαρτάται από τη σωστή εφαρμογή από τα κράτη-μέλη της σχετικής νομοθεσίας στα πλαίσια της ΔΥΕ, όπως του Κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθμ. 2223/96⁵ (ΕΣΛ 95) και του Κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθμ

⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την ανεξαρτησία και λογοδοσία των εθνικών και κοινοτικών στατιστικών αρχών (COM 2005 217 στις 25.5.2005)

⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 2223/96 του Συμβουλίου της 25^{ης} Ιουνίου 1996 για το Ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών στην Κοινότητα (OJ L 310,30.11.1996,σελ. 1)

479/2009⁶ που καθιερώνουν το στατιστικό σύστημα αναφοράς όσον αφορά τα πρότυπα, τους ορισμούς και τους λογιστικούς κανόνες.

Το άρθρο 8, παράγραφος 1 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 479/2009 καθορίζει ότι η Επιτροπή (Eurostat) αξιολογεί τακτικά την ποιότητα τόσο των πραγματικών στοιχείων που γνωστοποιούνται από τα κράτη μέλη όσο και των σχετικών λογαριασμών του δημόσιου τομέα που καταρτίζονται σύμφωνα με τον κανονισμό ΕΣΛ 95 (στο εξής θα αναφέρονται ως λογαριασμοί του δημοσίου). Η ποιότητα των πραγματικών στοιχείων συνίσταται στη συμμόρφωσή τους με τους λογιστικούς κανόνες, καθώς και στην πληρότητα, την αξιοπιστία, την εγκαирότητα και τη συνέπεια των στατιστικών στοιχείων. Ακόμα, σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 479/2009, τα κράτη μέλη παρέχουν στην Επιτροπή (Eurostat), το συντομότερο δυνατό, τις στατιστικές πληροφορίες που απαιτούνται για τις ανάγκες της αξιολόγησης της ποιότητας των στοιχείων, με την επιφύλαξη των διατάξεων για το στατιστικό απόρρητο.

Σε συνέχεια της «ελληνικής περίπτωσης» το 2004 και του επακόλουθου αιτήματος του Συμβουλίου για «ενίσχυση της παρακολούθησης της ποιότητας των υποβαλλόμενων δημοσιονομικών στοιχείων», η Επιτροπή πρότεινε τροποποιήσεις στον ισχύοντα κανονισμό του Συμβουλίου για την ποιότητα των στοιχείων της ΔΥΕ (Κανονισμός αριθμ. 3605/93⁷). Ο Κανονισμός του Συμβουλίου αριθμ. 2103/2005⁸, παραχωρεί στην Eurostat ενισχυμένες ελεγκτικές εξουσίες αν και αυτές οι εξουσίες είναι πιο περιορισμένες από ότι είχε αρχικά ζητήσει η Επιτροπή. Αυτές οι εξουσίες περιορίζονται αποκλειστικά σε:

- Μεθοδολογικές επισκέψεις, οι οποίες γίνονται σε εξαιρετικές περιπτώσεις («θα πρέπει να γίνονται μόνο σε περιπτώσεις όπου οι Επιτροπή εντοπίζει σημαντικούς κινδύνους ή πιθανά προβλήματα σχετικά με την ποιότητα των στοιχείων, ιδιαίτερα εάν αυτά συνδέονται με μεθόδους, αρχές και ταξινομήσεις που εφαρμόζονται για στοιχεία, τα οποία τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να κοινοποιούν»). Αντίθετα, η πρόταση της Επιτροπής πρότεινε τέτοιες επισκέψεις να γίνονται σε τακτική βάση στα κράτη-μέλη.
- Ακόμη πιο σημαντικό, και ακόμη μια φορά σε αντίθεση με την πρόταση της Επιτροπής, δεν υπάρχει γενική αναφορά στην υποχρέωση των κρατών-μελών να παρέχουν στην Eurostat πρόσβαση σε «πληροφορίες» που απαιτούνται για τις ανάγκες της αξιολόγησης της ποιότητας των στοιχείων.

⁶ Κανονισμός (ΕΚ) αριθμ. 479/2009 του Συμβουλίου της 25^{ης} Μαΐου 2009 για το Πρωτόκολλο για την διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος που προσαρτήθηκε στην Συνθήκη ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (OJ L 145, 10.6.2009, σελ. 1)

⁷ Οι προτεινόμενες αλλαγές στον COM (2005)71 αποσκοπούσαν στην αύξηση της διαφάνειας των στατιστικών της ΔΥΕ και στην ενίσχυση των εξουσιών της Eurostat ως προς την ποιότητα των στοιχείων. Ιδιαίτερα, η Επιτροπή σκόπευε να καθιερώσει «ενδεδειγμένες επισκέψεις παρακολούθησης». Αυτό σε συνδυασμό με την γενική υποχρέωση των κρατών μελών να δίνουν άμεσα στην Επιτροπή (Eurostat) πρόσβαση στις απαιτούμενες πληροφορίες με σκοπό την αξιολόγηση της ποιότητας των στοιχείων, θα έδινε στην Eurostat «ελεγκτικές εξουσίες»

Βλ.: http://www.cc.cec.sg_vista/cgibin/repository/getdoc/COMM_PDF_COM_2005_0071_F_EN_ACTE.pdf

⁸ Βλ.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:337:0001:0006:EN:PDF>.

- Και το πιο σημαντικό, το έργο της Eurostat περιορίζεται μόνο σε στατιστικά θέματα · θέματα θεσμικού πλαισίου είναι εκτός των αρμοδιοτήτων της: «οι μεθοδολογικές επισκέψεις δεν θα πρέπει να υπερβαίνουν τον καθαρά μεθοδολογικό τομέα» και οι συνομιλητές της Eurostat θα πρέπει να είναι «οι υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για την υποβολή στοιχείων της ΔΥΕ». Όλα αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τα κράτη-μέλη ως πιθανά επιχειρήματα για να περιορίσουν την πρόσβαση της Eurostat σε πληροφορίες.

Παρόλα αυτά, τα κράτη-μέλη πρέπει «να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα ώστε να διευκολύνουν τις μεθοδολογικές επισκέψεις» και «να παρέχουν τα απαραίτητα έγγραφα που τεκμηριώνουν τα πραγματικά υποβληθέντα στοιχεία για το έλλειμμα και χρέος, καθώς και τα σχετικά στοιχεία των λογαριασμών του δημόσιου τομέα». Αυτό συμπεριλαμβάνει «τις εθνικές υπηρεσίες που έχουν τη λειτουργική αρμοδιότητα για τον έλεγχο των λογαριασμών του δημοσίου τομέα» (δηλ. τους εθνικούς ελεγκτικούς φορείς). Έτσι λοιπόν, και παρά τους περιορισμούς που αναφέρονται παραπάνω (και που δημιουργούν πιθανές αντιφάσεις ανάμεσα σε ορισμένα κομμάτια του Κανονισμού), η Eurostat, καταρχάς έχει τα νομικά μέσα να εξασφαλίσει πρόσβαση στα απαραίτητα έγγραφα και τουλάχιστον στους ελεγκτές των λογαριασμών του δημοσίου. Εντούτοις, το ερώτημα που παραμένει είναι κατά πόσο έχει τα απαραίτητα μέσα για να επιβάλει τον σεβασμό προς αυτές τις αρμοδιότητες.

Στην συγκεκριμένη περίπτωση της Ελλάδας, η Eurostat έκανε ημι-μόνιμη και εκτεταμένη χρήση των υφιστάμενων εξουσιών της προκειμένου να παρακολουθεί τα στοιχεία της Ελλάδας για την ΔΥΕ, αφιερώνοντας πολλούς περισσότερους πόρους και κλιμάκια αποστολών για την Ελλάδα απ' ότι για άλλα κράτη μέλη της ΕΕ . Η Ελλάδα είναι το μόνο κράτος-μέλος όπου έχουν γίνει μεθοδολογικές επισκέψεις. Σε συνέχεια αυτών των μεθοδολογικών επισκέψεων, έχουν τεθεί σε εφαρμογή εκτεταμένα σχέδια δράσης βάσει όλων των πληροφοριών που έχουν δοθεί από τις ελληνικές αρχές. Παρόλα αυτά, ακόμη και με αυτές τις ενέργειες δεν ήταν δυνατό να προσδιοριστεί ο βαθμός παρεμβάσεων στα στοιχεία της ΔΥΕ της Ελλάδας.

Συνοψίζοντας, αν και ο Κανονισμός του Συμβουλίου 2103/2005 δεν ανταποκρίθηκε πλήρως στις προτάσεις της Επιτροπής, οι διευρυμένες εξουσίες θα μπορούσαν να έχουν συμβάλει μόνο στο να μειωθεί ο κίνδυνος να υποβάλλει μια χώρα λανθασμένα στοιχεία, χωρίς να μπορούν και να αποτρέψουν έναν τέτοιο κίνδυνο.

2.4 Διακυβέρνηση και θεσμικό πλαίσιο για την υποβολή των στοιχείων της ΔΥΕ στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα, οι υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για την υποβολή των στοιχείων κάθε πίνακα στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ είναι οι ελληνικές αρχές που γνωστοποίησε η Ελλάδα στη κοινοποίηση ΔΥΕ του Απριλίου 2009: η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας (ΕΣΥΕ), το Υπουργείο Οικονομικών (μέσω του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους), η Ενιαία Αρχή Πληρωμών (ΕΑΠ-και αυτή μέρος του Υπουργείου Οικονομικών) και η Τράπεζα της Ελλάδος (ΤτΕ). Πιο συγκεκριμένα, η ΕΣΥΕ , μαζί με το Υπουργείο Οικονομικών είναι αρμόδιοι για την υποβολή των στοιχείων του ελλείμματος, ενώ το Υπουργείο Οικονομικών έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα για τα στοιχεία του χρέους.

Το Υπουργείο Οικονομικών είναι αρμόδιο για την κατάρτιση των πινάκων για την κεντρική κυβέρνηση, ενώ η ΕΣΥΕ είναι αρμόδια για τα στοιχεία που αφορούν στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Η ΕΑΠ έχει την αρμοδιότητα για την παροχή στοιχείων για επιχορηγήσεις από την ΕΕ. Η ΤτΕ έχει την αρμοδιότητα κατάρτισης πλήρους δέσμης οικονομικών λογαριασμών και ισολογισμών για όλη την οικονομία⁹. Αυτό σημαίνει ότι είναι υπεύθυνη και για την ορθότητα των στοιχείων της ΔΥΕ, και ιδιαίτερα για τις χρηματοοικονομικές συναλλαγές και τους ισολογισμούς του τομέα της γενικής κυβέρνησης. Αυτός ο τρόπος κατανομής των αρμοδιοτήτων είναι συνήθης στα πλαίσια της ΕΕ.

Παρόλα αυτά, η γενική δομή της διακυβέρνησης και του θεσμικού πλαισίου παραμένουν ασαφή¹⁰. Η κυβέρνηση έχει ορίσει μόνο την ΕΣΥΕ και την ΤτΕ ως Στατιστικές Αρχές που εργάζονται υπό την ομπρέλα του Ευρωπαϊκού Στατιστικού Νόμου¹¹, αλλά όχι και το Υπουργείο Οικονομικών (δηλ. το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους) ούτε την ΕΑΠ που διαδραματίζουν και οι δυο σημαντικό ρόλο στην κατάρτιση των στοιχείων της ΔΥΕ. Η αναθεώρηση του στατιστικού νόμου συνεχώς αναβάλλεται. Επιπλέον, παρά τη σχετική δέσμευση των ελληνικών στατιστικών αρχών προς την Eurostat τον Σεπτέμβριο του 2008 (βλ. κεφάλαιο 3.3) δεν έχει ακόμη συγκροτηθεί το Στατιστικό Συμβούλιο.

Κατά την διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης στα πλαίσια της ΔΥΕ τον Νοέμβριο του 2009, σαν άμεση συνέπεια των επιφυλάξεων που εκφράστηκαν για τα στοιχεία της ΔΥΕ της Ελλάδας, τέθηκε ξανά το θέμα των αδυναμιών του θεσμικού πλαισίου. Όλοι οι συμμετέχοντες στη συνάντηση, συμπεριλαμβανομένων των ελληνικών αρχών (ΕΣΥΕ και ΓΛΚ), κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι το ισχύον θεσμικό πλαίσιο δεν μπορεί να εγγυηθεί ότι τα στοιχεία της κοινοποίησης της ΔΥΕ δεν θα είναι εκτεθειμένα σε πολιτικές παρεμβάσεις. Επιπλέον, διαπιστώθηκε ανησυχητική έλλειψη λογοδοσίας και ασαφείς αρμοδιότητες των φορέων που εμπλέκονται στην κατάρτιση των στατιστικών της ΔΥΕ, φαινόμενα που μπορεί να ενέχουν τον κίνδυνο πιθανής πολιτικής /εξωτερικής παρέμβασης στα στοιχεία της ΔΥΕ που πρόκειται να υποβληθούν στην Επιτροπή.

Προκειμένου να αντιμετωπιστεί αυτό το θέμα:

⁹ Η Τράπεζα της Ελλάδος έχει ακόμη την ευθύνη για την υποβολή στοιχείων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, σύμφωνα με την Κατευθυντήρια γραμμή της 31^{ης} Ιουλίου 2009 για τα δημοσιονομικά στατιστικά, τα οποία θα χρησιμοποιηθούν για οικονομική και νομισματική ανάλυση. Τα απαιτούμενα δημοσιονομικά στατιστικά στοιχεία που απαιτεί η ΕΚΤ καλύπτουν τα ακόλουθα στοιχεία για τη γενική κυβέρνηση ((i) έσοδα και δαπάνες συμπεριλαμβανομένου πλεονασματος/ελλειμματος, ανά υποτομέα (κεντρική κυβέρνηση, τοπική αυτοδιοίκηση, οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης), επιλεγμένα στοιχεία για ροές με την ΕΕ και κάποια συγκεντρωτικά μεγέθη (ii) στατιστικά για αναπροσαρμογές ελλείμματος/χρέους και (iii) στατιστικά στοιχεία για το χρέος). Τα στοιχεία πρέπει να συνάδουν με τις αρχές και ορισμούς του ΕΣΛ 95. Σε περίπτωση αναθεωρήσεων σε σημαντικά μεγέθη ο αρμόδιος για τα συγκεκριμένα στοιχεία φορέας (στην Ελλάδα η ΤτΕ) πρέπει να δίνει στην ΕΚΤ τις ανάλογες εξηγήσεις. Βλ. ECB/2009/200; 2009/627/EC

¹⁰ Τον Οκτώβριο 2007, εκπονήθηκε για την Ελλάδα μια έκθεση αξιολόγησης για τα στατιστικά γενικότερα, που ήταν μέρος μιας σειράς εκθέσεων που εκπονήθηκαν για όλες της Εθνικές Στατιστικές Αρχές και τη Eurostat. Η έκθεση συνέστησε στην ΕΣΥΕ να ενισχύσει σημαντικά το θεσμικό της πλαίσιο. Συμφωνήθηκαν ανάλογες δράσεις με την ηγεσία της ΕΣΥΕ.

¹¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=1758246. PDF

- Πρέπει να καθοριστούν με σαφήνεια οι αρμοδιότητες των διαφόρων εμπλεκόμενων φορέων. Πρέπει να θεσμοθετηθεί επίσημα η επικοινωνία ανάμεσα στους φορείς, πιθανότατα μέσω ενός μνημονίου συνεργασίας, και πρέπει να διευκρινιστούν ποιοι φορείς είναι αρμόδιοι και για ποια στοιχεία στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ.
- Πρέπει να οριστούν οι αρμοδιότητες σε ατομικό επίπεδο. Τα υψηλόβαθμα στελέχη πρέπει να είναι υπεύθυνα για τα στοιχεία που παράγονται στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους.
- Σε αυτό το πλαίσιο, τα στοιχεία πρέπει να υποβάλλονται μόνο εάν ο φορέας που παρέχει τα πρωτογενή δεδομένα για την κατάρτιση του συγκεκριμένου κελιού της ΔΥΕ έχει εξασφαλίσει την αξιοπιστία των συγκεκριμένων στοιχείων μέσω μιας διαδικασίας πιστοποίησης και υπογραφής.
- Πρέπει να τηρούνται οι αρχές του Κώδικα Ορθής Πρακτικής.

Επιπλέον, η ανεξαρτητοποίηση της ΕΣΥΕ, με αναθεώρηση της ισχύουσας εθνικής στατιστικής νομοθεσίας, κρίνεται απαραίτητη αλλά όχι και επαρκής προϋπόθεση για να διασφαλιστούν οι παραπάνω αρχές.

Πέρα από τις παραπάνω παρατηρήσεις και λαμβάνοντας υπόψη και τα αποτελέσματα της Έκθεσης Αξιολόγησης του 2007, για την εφαρμογή του Κώδικα Ορθής πρακτικής από την ΕΣΥΕ (Peer Review), θα πρέπει να ενισχυθεί η συνεργασία και η ανταλλαγή επαγγελματικών γνώσεων μεταξύ των ελληνικών στατιστικών αρχών και των άλλων εταίρων του Ευρωπαϊκού Στατιστικού Συστήματος.

3 Ιστορικό

Η αξιοπιστία των δημοσιονομικών στατιστικών της Ελλάδας ήταν το αντικείμενο συνεχούς προσοχής κατά την διάρκεια πολλών ετών. Τα στοιχεία της γενικής κυβέρνησης που έχουν γνωστοποιήσει οι ελληνικές αρχές έχουν αμφισβητηθεί μετ' επιμονής από την Eurostat και πολύ πιο συχνά από ότι συμβαίνει για οποιοδήποτε άλλο κράτος-μέλος. Ως συνέπεια της χαμηλής ποιότητας των στοιχείων της γενικής κυβέρνησης της Ελλάδας, η Eurostat έχει επανειλημμένως εκφράσει επιφυλάξεις στα εξαμηνιαία Δελτία Τύπου της (βλ. Παράρτημα 3 για το σχετικό κατάλογο και για τα πλήρη κείμενα των επιφυλάξεων από τον Μάρτιο 2005) σχετικά με τα υποβληθέντα στοιχεία για το έλλειμμα και το χρέος.

Στις επόμενες παραγράφους γίνεται αναφορά στις αναθεωρήσεις των στοιχείων και στα μέτρα που λήφθηκαν, ώστε οι ελληνικές αρχές να μπορέσουν να βελτιώσουν την ποιότητα των δημοσιονομικών στατιστικών και να συμμορφωθούν με τους ισχύοντες κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές.

3.1. Μεθοδολογική έκθεση του 2004

3.1.1 Ιδιάζουσες αναθεωρήσεις στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ Σεπτεμβρίου 2004

Τον Μάρτιο 2004, η Eurostat εξέφρασε επιφυλάξεις για την ποιότητα των στοιχείων της Ελλάδας¹². Τον Σεπτέμβριο 2004¹³ τα στοιχεία για το έλλειμμα και το χρέος της γενικής κυβέρνησης αναθεωρήθηκαν σε μεγάλο βαθμό για όλη την περίοδο αναφοράς 2000-2003. Στο σχετικό Δελτίο Τύπου για το δημόσιο χρέος και έλλειμμα στην ΕΕ και τη ζώνη του ευρώ, η Eurostat εξηγούσε λεπτομερώς το λόγο για τον οποίο αναθεώρησε σε σημαντικό βαθμό τα στοιχεία των προηγούμενων ετών (από το 1997)¹⁴. Ειδικότερα, η αναθεώρηση των στοιχείων που γνωστοποιήθηκαν για το έτος 2003 μεταξύ των κοινοποιήσεων Μαρτίου 2004 και Σεπτεμβρίου 2004 έφθασαν περίπου στο 3% του ΑΕΠ για το έλλειμμα και πάνω από 7% του ΑΕΠ για το χρέος. Τα ελλείμματα που κοινοποιήθηκαν για τα έτη 2000, 2001 και 2002 είχαν και αυτά αναθεωρηθεί προς τα πάνω, περισσότερο από 2% του ΑΕΠ. Αυτές οι σημαντικές αναθεωρήσεις προς τα πάνω ήταν το αποτέλεσμα των δράσεων που είχε αναλάβει νωρίτερα η Eurostat, καθώς και της πρωτοβουλίας της ελληνικής κυβέρνησης, την άνοιξη του 2004, να διεξάγει ενδελεχή οικονομικό έλεγχο.

Ο παρακάτω πίνακας απεικονίζει το μέγεθος της αναθεώρησης των ελληνικών στοιχείων μεταξύ Μαρτίου και Σεπτεμβρίου 2004, κατά κατηγορία στοιχείων που υποβλήθηκαν σε αναθεώρηση.

¹² Ελλάδα: Λόγω των συνεχιζόμενων συζητήσεων με τις στατιστικές αρχές της Ελλάδας, κυρίως για το πλεόνασμα των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, τα κοινοποιηθέντα στοιχεία για το χρέος και τα έλλειμμα θεωρούνται ως προσωρινά και μπορεί να αναθεωρηθούν.

¹³ Σύμφωνα με τον Κανονισμό αριθμ. 3605/93 του Συμβουλίου οι κοινοποιήσεις ΔΥΕ πρέπει να υποβάλλονται πριν την 1^η Μαρτίου και 1^η Σεπτεμβρίου

¹⁴ Ελλάδα: Η αναθεώρηση των στοιχείων για το έλλειμμα μεταξύ των κοινοποιήσεων Μαρτίου και Σεπτεμβρίου 2004 έγινε βάση των νέων στοιχείων από τις ελληνικές αρχές, κατόπιν αιτήματος της Eurostat, για την περίοδο 2000-2003.

Η αλλαγή στα αριθμητικά στοιχεία του ελλείματος οφείλεται κυρίως σε:

- Αναθεώρηση προς τα κάτω για το 2003 της εκτίμησης των φορολογικών εσόδων (κυρίως του ΦΠΑ) στους δημόσιους λογαριασμούς
- Αναθεώρηση προς τα κάτω για το 2003 των πληρωμών που εισπράχθηκαν από την ΕΕ στο πλαίσιο κάποιων προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων
- Αναταξινόμηση για το 2003 μιας πληρωμής από το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο προς την κυβέρνηση ως χρηματοοικονομικής συναλλαγής (για τρία αυτά στοιχεία βλέπε το Δελτίο Τύπου αριθμ. 62/2004 στις 7 Μαΐου 2004)
- Ελλιπής καταγραφή των εξοπλιστικών δαπανών μεταξύ 2000-2003
- Υπερεκτίμηση του πλεονάσματος των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης μεταξύ 2000-2003
- Ελλιπής καταγραφή των τόκων μεταξύ 2000-2003

Η αναθεώρηση των στοιχείων για το χρέος μεταξύ των κοινοποιήσεων Μαρτίου –Σεπτεμβρίου 2004 έγινε βάση των νέων στοιχείων των ελληνικών αρχών για την περίοδο 2000-2003. Η αλλαγή στα αριθμητικά στοιχεία του χρέους οφείλεται κυρίως σε:

- Υποεκτίμηση του υφιστάμενου χρέους, κυρίως σε σχέση με ομόλογα και κεφαλαιοποιημένους τόκους
- Υπερεκτίμηση των ενοποιημένων περιουσιακών στοιχείων της κοινωνικής ασφάλισης

Πίνακας 1. Κύριες συνιστώσες της αναθεώρησης των στοιχείων της Ελλάδας μεταξύ Μαρτίου και Σεπτεμβρίου 2004

	2000	2001	2002	2003
ΕΛΛΕΙΜΜΑ	% ΑΕΠ	% ΑΕΠ	% ΑΕΠ	% ΑΕΠ
Μάρτιος 2004	-2,0	-1,4	-1,4	-1,7
Φορολογικά έσοδα				0,9
Πληρωμές από ΕΕ				0,3
Αναταξινόμηση πληρωμών από Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο				0,2
Εξοπλιστικές δαπάνες	1,9	1,2	1,7	0,7
Πλεόνασμα Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης	0,0	1,0	0,4	0,6
Μη καταγεγραμμένοι τόκοι	0,3	0,1	0,1	0,1
Σεπτέμβριος 2004	-4,1	-3,7	-3,7	-4,6
ΧΡΕΟΣ				
Μάρτιος 2004	106,1	106,6	104,6	102,6
Κεφαλαιοποιημένοι τόκοι	4,5	4,2	3,9	3,4
Συμψηφιστικές πράξεις στοιχείων ενεργητικού Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης	3,2	3,8	3,8	3,7
	0,1	0,1	0,2	0,1
Σεπτέμβριος 2004	114,0	114,7	112,5	109,9

3.1.2 Η μεθοδολογική έκθεση του 2004 και η διαδικασία επί παραβάσει

Στις 22 Νοεμβρίου 2004, η Eurostat δημοσίευσε μια συνολική έκθεση για την αναθεώρηση των στοιχείων του δημόσιου ελλείμματος και χρέους της Ελλάδας. Η έκθεση αυτή έδειξε ότι κατά τα έτη πριν το 2004 οι ελληνικές αρχές είχαν προβεί σε μη ορθή υποβολή στοιχείων για το έλλειμμα στην Επιτροπή, επειδή δεν είχαν τηρήσει τους κανόνες του ΕΣΛ 95. Η μη ορθή υποβολή στοιχείων αφορούσε όχι λιγότερους από έντεκα ξεχωριστούς τομείς.

Στο πλαίσιο αυτό, το 2004 η Επιτροπή κίνησε διαδικασία επί παραβάσει κατά της Ελλάδας αναφορικά με την υποβολή των στοιχείων της ΔΥΕ, που οφείλονταν σε μεθοδολογικά προβλήματα στην καταγραφή των φόρων και των κοινωνικών εισφορών, στο πλεόνασμα των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και στα νοσοκομεία και την καταγραφή των αναλήψεων χρεών και εξοπλιστικών δαπανών. Η διαδικασία έκλεισε μόλις το 2007 (βλ. Κουτί Διαλόγου 2 και Παράρτημα 6 της έκθεσης).

Το 2005, η Eurostat πραγματοποίησε τρεις επισκέψεις διαλόγου στην Ελλάδα, προκειμένου να εξακριβώσει τη συμμόρφωση των στοιχείων τους ελλείμματος και του χρέους με τις ισχύουσες μεθοδολογικές απαιτήσεις. Τα στοιχεία που εξετάστηκαν αφορούσαν κυρίως στις ανεξόφλητες υποχρεώσεις των νοσοκομείων, σε αναλήψεις χρεών, επιχορηγήσεις δάνειων από την ΕΕ και συμφωνίες ανταλλαγών (swaps), καθώς και πολλά άλλα θέματα.

3.2 Υποβολή στοιχείων από την Ελλάδα στο διάστημα μεταξύ των δύο μεθοδολογικών επισκέψεων στα πλαίσια της ΔΥΕ που έλαβαν χώρα στις 29 Μαΐου-2 Ιουνίου 2006 και στις 27-29 Σεπτεμβρίου 2006, το σχέδιο δράσης και οι δράσεις που ακολούθησαν (μέχρι τις 17 Ιουλίου 2008)

Σε συνέχεια της κοινοποίησης που υπέβαλλαν οι ελληνικές αρχές την άνοιξη του 2006 (βλ. Πίνακα 2 για τις διαδοχικές αναθεωρήσεις των κοινοποιημένων στοιχείων), τον Απρίλιο 2006 η Eurostat διατύπωσε πάλι επιφύλαξη για τα δημοσιονομικά στοιχεία της Ελλάδας. Στη συνέχεια ακολούθησαν δυο μεθοδολογικές επισκέψεις τον Μάιο και Σεπτέμβριο 2006 και μια μεθοδολογική έκθεση που κατάρτισε η Eurostat με τη σύμφωνη γνώμη των ελληνικών αρχών και η οποία αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα της Eurostat. Η έκθεση περιλαμβάνει λεπτομερή κατάλογο βραχυπρόθεσμων, μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων συστάσεων που αποσκοπούν στη διασφάλιση καλύτερης ποιότητας και αξιοπιστίας των στοιχείων για τα ισοζύγια των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, τοπικής αυτοδιοίκησης και των ταμείων εκτός προϋπολογισμού, καθώς και στην καταγραφή των συναλλαγών με την ΕΕ σύμφωνα με τους ισχύοντες κανονισμούς.

Πίνακας 2 – Στοιχεία για δημόσιο έλλειμμα και χρέος που κοινοποιήθηκαν από την Ελλάδα μεταξύ 2005 και 2009

ΕΛΛΑΣ								
Έλλειμμα (% ΑΕΠ)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Κοινοποίηση								
2005								
Μάρτιος*	-3,6	-4,1	-5,2	-6,1	-	-	-	-
Σεπτέμβριος*	-6,1	-4,9	-5,7	-6,6	-	-	-	-
2006								
Απρίλιος	-	-4,9	-5,8	-6,9	-4,5	-	-	-
Οκτώβριος	-	-5,2	-6,1	-7,8	-5,2	-	-	-
2007								
Απρίλιος	-	-	-6,2	-7,9	-5,5	-2,6	-	-
Οκτώβριος	-	-	-5,6	-7,3	-5,1	-2,5	-	-
2008								
Απρίλιος	-	-	-	-7,4	-5,1	-2,6	-2,8	-
Οκτώβριος	-	-	-	-7,5	-5,1	-2,8	-3,5	-
2009								
Απρίλιος	-	-	-	-	-5,1	-2,8	-3,6	-5,0
Οκτώβριος	-	-	-	-	-5,2	-2,9	-3,7	-7,7

ΕΛΛΑΣ Χρέος (% ΑΕΠ)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Κοινοποίηση								
2005								
Μάρτιος*	114,8	112,2	109,3	110,5	-	-	-	-
Σεπτέμβριος*	114,4	111,6	108,8	109,3	-	-	-	-
2006								
Απρίλιος	-	110,7	107,8	108,5	107,5	-	-	-
Οκτώβριος	-	110,7	107,8	108,5	107,5	-	-	-
2007								
Απρίλιος	-	-	107,8	108,5	107,5	104,6	-	-
Οκτώβριος	-	-	97,9	98,6	98,0	95,3	-	-
2008								
Απρίλιος	-	-	-	98,6	98,0	95,3	94,5	-
Οκτώβριος	-	-	-	98,6	98,8	95,9	94,8	-
2009								
Απρίλιος	-	-	-	-	98,8	95,9	94,8	97,6
Οκτώβριος	-	-	-	-	100,0	97,1	95,6	99,2

* Σύμφωνα με την Κανονισμό αριθμ. 3605/93 η διαβίβαση των στοιχείων απαιτείται να λαμβάνει χώρα πριν από την 1^η Μαρτίου και 1^η Σεπτεμβρίου

Σε αυτό το πλαίσιο, συμφωνήθηκε με τις ελληνικές αρχές ένα σχέδιο δράσης (action plan) για την εφαρμογή των συστάσεων της Eurostat. (Κουτί διαλόγου 1 και Παράρτημα 4). Συμφωνήθηκε επίσης ότι για την αποτελεσματική παρακολούθηση της εφαρμογής του σχεδίου δράσης οι ελληνικές αρχές θα έπρεπε να υποβάλλουν στη Eurostat, σε τακτική βάση, επίσημες εκθέσεις προόδου.

Κουτί Διαλόγου 1 . Το Σχέδιο Δράσης

Σε συνέχεια των επιφυλάξεων που διατύπωσε η Eurostat στις 24 Απριλίου 2006 για τα δημοσιονομικά στοιχεία της Ελλάδας, τονίζοντας την ύπαρξη θεμάτων δομικής και συστημικής φύσης που επηρεάζουν τους δημοσιονομικούς λογαριασμούς της Ελλάδας *, πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα μεθοδολογική επίσκεψη στα πλαίσια της ΔΥΕ από τις 29 Μαΐου μέχρι τις 2 Ιουνίου του 2006 και στις 27-29 Σεπτεμβρίου του 2006. Τα αποτελέσματα της μεθοδολογικής επίσκεψης του Ιουνίου αποτέλεσαν τη βάση για ένα σχέδιο δράσης που συμφωνήθηκε μεταξύ της Eurostat και των ελληνικών αρχών.

Το αρχικό σχέδιο δράσης περιλάμβανε ενέργειες για την αντιμετώπιση του θέματος της παροχής κατάλληλων στοιχείων για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα ταμεία εκτός προϋπολογισμού, καθώς και για τις συναλλαγές με την ΕΕ. Κατά τις μεθοδολογικές επισκέψεις του 2008, οι δράσεις αυτές επεκτάθηκαν ώστε να καλύπτουν και τις απαραίτητες διορθώσεις που έπρεπε να γίνουν αναφορικά με τις ροές από την ΕΕ και να λύσουν το πρόβλημα με τις διαφορές που υπήρχαν στην κεντρική κυβέρνηση για το 2006 και 2007: κάτι τέτοιο απαιτούσε λεπτομερή επανεξέταση των δημοσιονομικών στατιστικών της κεντρικής κυβέρνησης και διερεύνηση της πιθανότητας μιας πιο ολοκληρωμένης χρήσης της Έρευνας για την κατάρτιση των στατιστικών των ταμείων εκτός προϋπολογισμού (βλ. Παράρτημα 4).

Η εφαρμογή του σχεδίου δράσης ήταν υπό την στενή παρακολούθηση της Eurostat.

Κατά την περίοδο της κοινοποίησης της ΔΥΕ Απριλίου 2007, είχε ήδη ξεκινήσει η εφαρμογή ορισμένων δράσεων και υπήρξαν κάποια αποτελέσματα, κυρίως σε ότι αφορά στους έλεγχους συνέπειας για τους μεγαλύτερους φορείς της Έρευνας των ταμείων εκτός προϋπολογισμού, της κεντρικής κυβέρνησης, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και κοινωνικής ασφάλισης. Οι δράσεις αυτές αφορούσαν στην βελτίωση της κάλυψης της Έρευνας, στην αλλαγή των στοιχείων μετάβασης του πίνακα που αποτυπώνει τη μετατροπή των αποτελεσμάτων της Έρευνας σε στοιχεία εθνικών λογαριασμών και στην αλλαγή του τρόπου υπολογισμού των εισπρακτέων απαιτήσεων που αφορούν σε συναλλαγές με την ΕΕ.

Μετά τις συζητήσεις και την ανταλλαγή πληροφοριών με τις ελληνικές αρχές το καλοκαίρι του 2007, δημιουργήθηκαν ανησυχίες στην Eurostat ως προς την εφαρμογή ορισμένων δράσεων του σχεδίου και ειδικότερα για την καταγραφή των φόρων και των κοινωνικών εισφορών, καθώς και για τα έσοδα και δαπάνες των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και των νοσοκομείων.

Η ανταλλαγή πληροφοριών και τα κλιμάκια αποστολών που ακολούθησαν μέχρι τη μεθοδολογική επίσκεψη που έκανε η Eurostat στην Αθήνα στις 16-18 Νοεμβρίου 2009 είχαν ως αποτέλεσμα να παραδοθεί στις ελληνικές αρχές ένας επικαιροποιημένος κατάλογος δράσεων. Αν και ένας αριθμός δράσεων που θα έπρεπε ήδη να έχει εφαρμοστεί είναι ακόμη σε εξέλιξη ή σε πολύ αρχικό στάδιο (ειδικότερα όσον αφορά στη βελτίωση της εγκαιρότητας και κάλυψης της έρευνας των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και των νοσοκομείων, στην εξακρίβωση της εσωτερικής συνέπειας κάθε ερωτηματολογίου και διόρθωση των μη ισορροπημένων ερωτηματολογίων και αποστολή νέων) η πλειονότητα των δράσεων που έπρεπε να ληφθούν από τις ελληνικές αρχές στα πλαίσια του σχεδίου δράσης έχουν εφαρμοστεί. Κάποιες από τις δράσεις είναι πέρα των αρμοδιοτήτων της ΕΣΥΕ και απαιτούν πολιτική βούληση εκ μέρους της Κυβέρνησης, ειδικότερα η εφαρμογή των υφιστάμενων νομοθετικών πράξεων, η ενίσχυση της υφιστάμενης νομοθεσίας για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης και τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και η θεσμοθέτηση της υποχρέωσης, για τους δημόσιους φορείς, υποβολής ισολογισμών και τήρησης λογαριασμών σε δημοσιονομική βάση. Παρόλα αυτά, ακόμη και η πλήρη συμμόρφωση των ελληνικών αρχών με το σχέδιο δράσης (το οποίο προέβλεπε τη λήψη μέτρων μόνο σε τεχνικό-στατιστικό επίπεδο) δεν θα μπορούσε να αποτρέψει την εσκεμμένη μη ορθή υποβολή στοιχείων από τις ελληνικές αρχές το 2009.

* Οι επιφυλάξεις αυτές έκαναν επίσης αναφορά στο Δελτίου Τύπου της Eurostat αριθμ. 120/2005 στις 26 Σεπτεμβρίου 2005, στο οποίο διατυπωνόταν η εξής επιφύλαξη για τα στοιχεία της Ελλάδας: «Εκκρεμούν κάποια θέματα με την καταγραφή των συναλλαγών με την ΕΕ, τους λογαριασμούς των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και τα ποσά των εισπρακτέων απαιτήσεων και πληρωτέων υποχρεώσεων για τα έτη 2002-2004».

Το Μάιο του 2007 έκλεισε η διαδικασία επί παραβάσει (Κουτί Διαλόγου 2)

Κουτί Διαλόγου 2. Το κλείσιμο της διαδικασίας επί παραβάσει το 2007

Η διαδικασία επί παραβάσει που κινήθηκε το 2004 έκλεισε το 2007, βάσει του συμπεράσματος ότι ενόψει των μέτρων που θα λάμβαναν οι ελληνικές αρχές δεν υφίσταντο πλέον οι συγκεκριμένες αιτιάσεις βάσει των οποίων κινήθηκε η διαδικασία επί παραβάσει (βλ. Παράρτημα 6). Επιπροσθέτως, για τη λήψη της παραπάνω απόφασης η Επιτροπή έλαβε υπόψη της τα παρακάτω:

- Η επιστολή οχλήσεως σημείωνε ότι υπήρχαν σοβαρά συστηματικά προβλήματα στα αρμόδια τμήματα της ελληνικής διοίκησης.
- Οι ελληνικές αρχές πήραν συγκεκριμένα μέτρα σε μια προσπάθεια να λύσουν αυτά τα θέματα. Η Eurostat θα παρακολουθούσε την εφαρμογή αυτών των μέτρων.
- Παρά την πρόσφατη βελτίωση των στατιστικών διαδικασιών και την καλή συνεργασία μεταξύ της Eurostat και των ελληνικών στατιστικών αρχών, συνεχίζουν να υφίστανται προβλήματα δομικού και συστηματικού χαρακτήρα στους δημοσιονομικούς λογαριασμούς της Ελλάδας
- Η Eurostat δήλωσε ότι έχει σημειωθεί βελτίωση στον τρόπο κατάρτισης των δημοσιονομικών στατιστικών της Ελλάδας. Η Eurostat θα οριστικοποιούσε και θα δημοσίευε την έκθεσή της, συμπεριλαμβανομένου ενός σχεδίου δράσης με χρονοδιάγραμμα για την εφαρμογή του όσον αφορά τα υπόλοιπα θέματα

Το γεγονός ότι δεν υπήρχαν/ίσχυαν πλέον οι αυστηρές συνθήκες βάσει των οποίων κινήθηκε η διαδικασία επί παραβάσει δεν σήμαινε βέβαια και ότι τα ελληνικά στοιχεία είχαν παραχθεί βάσει κατάλληλων κανόνων και διαδικασιών όσον αφορά την ποιότητα. Το γεγονός αυτό απλά επεσήμανε ότι το συγκεκριμένο νομικό εργαλείο δεν μπορούσε πλέον να έχει εφαρμογή, πράγμα που εγείρει ερωτήματα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα του εργαλείου ως προς την αντιμετώπιση σύνθετων προβλημάτων που συνδυάζουν μεθοδολογικά και θεσμικά θέματα, κάτι που θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για το μέλλον. Στην ουσία, μεταξύ 2005 και 2009, σε σύνολο πάνω των 10 κοινοποιήσεων στα πλαίσια της ΔΥΕ, η Eurostat διατύπωσε επιφυλάξεις για την ποιότητα των στοιχείων που είχαν υποβάλλει οι ελληνικές αρχές πέντε φορές, κατά πολύ περισσότερες από ότι για οποιοδήποτε άλλο κράτος-μέλος. Στην συγκεκριμένη περίπτωση της Ελλάδας, η Eurostat έκανε ημι-μόνιμη και εκτεταμένη χρήση των υφιστάμενων εξουσιών της προκειμένου να παρακολουθεί τα στοιχεία της Ελλάδας για την ΔΥΕ. Η Ελλάδα είναι το μόνο κράτος μέλος όπου έχουν γίνει μεθοδολογικές επισκέψεις. Σε συνέχεια αυτών των μεθοδολογικών επισκέψεων, έχουν τεθεί σε εφαρμογή εκτεταμένα σχέδια δράσης βάσει όλων των πληροφοριών που έχουν δοθεί από τις ελληνικές αρχές. Παρόλα αυτά, ακόμη και αυτές οι ενέργειες δεν ήταν δυνατό να προσδιορίσουν τον βαθμό των (κρυμμένων) παρεμβάσεων στα στοιχεία της ΔΥΕ της Ελλάδας.

Ειδικότερα, μετά το κλείσιμο της διαδικασίας επί παραβάσει στα τέλη του 2007, η Eurostat διατύπωσε επιφύλαξη για την ποιότητα των ελληνικών στοιχείων στις κοινοποιήσεις του Απριλίου 2008 και επικύρωσε τις κοινοποιήσεις του Οκτωβρίου 2008 και Απριλίου 2009 μόνο αφού προηγουμένως είχε παρενέβη πριν και κατά την διάρκεια της κοινοποίησης για να διορθώσει λάθη ή λανθασμένες καταγραφές, παρέμβαση που είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση του κοινοποιηθέντος ελλείμματος και στις δύο περιπτώσεις. Για παράδειγμα, οι μεθοδολογικές αποστολές κλιμακίων από την Eurostat το 2008 είχαν ως αποτέλεσμα να αναθεωρηθεί προς τα πάνω το έλλειμα που είχαν υποβάλει οι ελληνικές αρχές στις κοινοποιήσεις του 2007 και πιο συγκεκριμένα από 2,8% στο 3,5% του ΑΕΠ. Το παράρτημα 3 περιλαμβάνει κατάλογο με τις επιφυλάξεις που διατύπωσε η Eurostat μεταξύ 2005 και 2009 καθώς και το πλήρες κείμενο αυτών των επιφυλάξεων .

Σύμφωνα με το συμφωνημένο σχέδιο δράσης και τις δεσμεύσεις των ελληνικών αρχών, η Eurostat, με επιστολή της στις 27 Ιουνίου 2007, ζήτησε από τις ελληνικές

αρχές να υποβάλλουν έκθεση αναφορικά με την πρόοδο της εφαρμογής των συστάσεων που απαριθμούνταν στην έκθεση της μεθοδολογικής επίσκεψης στα πλαίσια της ΔΥΕ. Στην απάντηση της η Ελλάδα (3 Ιουλίου 2007) απαριθμούσε τις κύριες δράσεις που είχαν ληφθεί από τις ελληνικές αρχές για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης αλλά μόνο σε ότι αφορούσε τις μακροχρόνιες συστάσεις. Κατά συνέπεια, σε δεύτερη επιστολή στις 13 Ιουλίου 2007, η Eurostat ζητούσε μια πιο λεπτομερή περιγραφή της κατάστασης όσον αφορά στις μεσοπρόθεσμες και βραχυπρόθεσμες δράσεις. Επιπλέον ζητήθηκε από τις ελληνικές αρχές να δώσουν λεπτομερείς πληροφορίες ως προς την εγκαιρότητα- κάλυψη της ετήσιας Έρευνας τους, κατά υποτομέα.

Μετά την απάντηση που έλαβε από τις ελληνικές αρχές (31 Ιουλίου 2007), η Eurostat σε επιστολή της στις 7 Σεπτεμβρίου 2007 εξέφρασε την άποψη ότι παρά την πρόοδο που καταγράφεται στην έκθεση που υπέβαλλαν οι ελληνικές αρχές, εκκρεμούν ορισμένες βασικές συστάσεις που αφορούν κυρίως σε ελέγχους συνέπειας (για την Έρευνα) και κάλεσε τις ελληνικές αρχές να υποβάλλουν μια εκτενή έκθεση προόδου μέχρι το τέλος Ιανουαρίου 2008. Επιπλέον, ζητήθηκε από τις ελληνικές αρχές να επισυνάψουν μια έκθεση σχετικά με το θέμα της εσωτερικής συνέπειας των στοιχείων της κοινοποίησης της ΔΥΕ Οκτωβρίου 2007.

Μετά από όλη αυτή την ανταλλαγή επιστολών, κατά τις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ Οκτωβρίου 2007 δόθηκαν κάποιες πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο που είχε επιτευχθεί όσον αφορά στην εγκαιρότητα, κάλυψη και εσωτερική συνέπεια της Έρευνας, και στις 17 Ιουλίου 2008 υποβλήθηκε τελικά μια πιο εκτεταμένη έκθεση προόδου.

3.3. Υποβολή στοιχείων από την Ελλάδα το 2008: επακόλουθη μεθοδολογική επίσκεψη στα πλαίσια της ΔΥΕ στις 2-3 Ιουνίου 2008 και δεύτερη μεθοδολογική επίσκεψη στα πλαίσια της ΔΥΕ στις 15-19 Σεπτεμβρίου 2008

Σε συνέχεια της κοινοποίησης των ελληνικών αρχών τον Απρίλιο 2008, η Eurostat εξέφρασε και πάλι επιφυλάξεις για το έλλειμμα που κοινοποίησε η Ελλάδα, ιδιαίτερα για τα στοιχεία που αφορούσαν στην καταγραφή των επιχορηγήσεων από την ΕΕ για το 2006 και 2007, στην ύπαρξη σημαντικών στατιστικών διαφορών, της τάξεως του 0,6% του ΑΕΠ, για το 2007 και την ανεπαρκή κάλυψη των πρωτογενών στοιχείων για τα ταμεία εκτός προϋπολογισμού, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και κοινωνικής ασφάλισης για τις πρώτες εκτιμήσεις του ισοζυγίου του 2007.

Αυτό είχε ως αποτέλεσμα μια νέα μεθοδολογική επίσκεψη στην Ελλάδα στις 2-3 Ιουνίου 2008, κύριος σκοπός της οποίας ήταν να διευκρινιστούν τα θέματα για τα οποία είχαν διατυπωθεί οι επιφυλάξεις. Μετά την επίσκεψη, η Eurostat δημοσίευσε και έστειλε στις ελληνικές αρχές, στις 8 Ιουλίου 2008, μια έκθεση ("Main conclusions and actions points" - *Κύρια συμπεράσματα και σημεία δράσεις*)¹⁵ η οποία περιείχε τις συστάσεις και τις δράσεις εφαρμογής που είχαν συμφωνηθεί. Αυτές οι δράσεις ενσωματώθηκαν στο αρχικό σχέδιο δράσης (action plan).

¹⁵ Στην ιστοσελίδα της Eurostat : [Reports of methodological visit to Greece in 2008](#)

Στις 11 Σεπτεμβρίου 2008, σε συνάντηση που ακολούθησε την Έκθεση Αξιολόγησης του 2007 για την εφαρμογή του Κώδικα Ορθής Πρακτικής από την ΕΣΥΕ (Peer Report), όπου συμμετείχαν υψηλόβαθμα στελέχη της Eurostat, συζητήθηκαν δράσεις που στόχευαν στην περαιτέρω βελτίωση της ποιότητας των στοιχείων που παρέχονται στα πλαίσια της ΔΥΕ, καθώς και στη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου του Ελληνικού Στατιστικού Συστήματος, σύμφωνα και με τις συστάσεις της Έκθεσης Αξιολόγησης του 2007. Ο Υπουργός Οικονομικών και ο επικεφαλής της ΕΣΥΕ δεσμεύτηκαν σαφώς να προχωρήσουν στις απαραίτητες θεσμικές μεταρρυθμίσεις σύμφωνα με τις συστάσεις που διατυπώνονταν στην Έκθεση Αξιολόγησης του 2007 για την εφαρμογή του Κώδικα Ορθής πρακτικής από την ΕΣΥΕ. Πιο συγκεκριμένα, ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών και ο Γενικός Γραμματέας της ΕΣΥΕ τόνισαν τη δέσμευσή τους να ανταποκριθούν πλήρως στην υποχρέωσή τους για παροχή αξιόπιστων στοιχείων στα πλαίσια της ΔΥΕ, και να συνεργαστούν χωρίς περιορισμούς και με πλήρη διαφάνεια με στόχο την επίλυση όλων των εκκρεμών θεμάτων. Ειδικότερα, δήλωσαν ότι η τροποποίηση του ελληνικού στατιστικού νόμου και η συγκρότηση ενός συμβουλίου χρηστών ήταν ήδη στα τελευταία στάδια υλοποίησης. Η Eurostat τόνισε ότι η πλήρης συμμόρφωση με τον Κώδικα Ορθής Πρακτικής είναι μια από τις προϋποθέσεις για την εμπιστοσύνη στις στατιστικές της Ελλάδας και, κατά συνέπεια, στις στατιστικές του ΕΣΣ.

Στις 15-19 Σεπτεμβρίου 2008, έλαβε χώρα νέα μεθοδολογική συνάντηση στην Ελλάδα. Σκοπός της συνάντησης ήταν, πιο συγκεκριμένα, να συμφωνηθούν οι κατάλληλες διορθώσεις που έπρεπε να γίνουν αναφορικά με τις ροές προς την ΕΕ , για τις οποίες δεν είχε επιτευχθεί συμφωνία σε ικανοποιητικό επίπεδο κατά την προηγούμενη μεθοδολογική επίσκεψη, καθώς και να λυθεί το θέμα της ευμεγέθους στατιστικής διαφοράς που υπήρχε στα στοιχεία της κεντρικής κυβέρνησης για το 2006 και 2007. Τα συμπεράσματα, οι μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες δράσεις που συμφωνήθηκαν σε αυτήν την επίσκεψη συμπεριλαμβάνονται στην σχετική έκθεση της Eurostat¹⁶. Οι συζητήσεις οδήγησαν σε σημαντική αύξηση της εκτίμησης του ελλείμματος που είχε κοινοποιήσει η Ελλάδα για το 2007 (από 2,8% που κοινοποιήθηκε τον Απρίλιο σε 3.5% του ΑΕΠ) και κατά συνέπεια σε άρση των επιφυλάξεων που είχαν διατυπωθεί τον Απρίλιο για τα στοιχεία ΔΥΕ της Ελλάδας.

3.4 Στοιχεία για το δημόσιο έλλειμμα και χρέος της Ελλάδας : αναθεωρήσεις Απριλίου 2009-Οκτωβρίου 2009

Το Απρίλιο 2009 η Eurostat επικύρωσε τα στοιχεία που κοινοποίησαν οι ελληνικές αρχές, βάσει των οποίων το έλλειμμα για το 2008 ήταν στο 5% του ΑΕΠ (το νούμερο που αρχικά κοινοποιήθηκε από την Ελλάδα ήταν 4,8% του ΑΕΠ). Εκ των υστέρων , φάνηκε ότι αυτή η απόφαση δεν είναι η κατάλληλη · εντούτοις, η απόφαση βασίστηκε σε δεδομένα και πληροφορίες που υπήρχαν μέχρι εκείνη τη στιγμή και λήφθηκε αφού οι ελληνικές αρχές -κατόπιν συμβουλής της Eurostat η οποία είχε διατυπώσει αμφιβολίες για το πλεόνασμα του τομέα της κοινωνικής ασφάλισης- μείωσαν στο μισό τη θετική στατιστική διαφορά της κοινωνικής ασφάλισης, αποδίδοντας τη διαφορά σε μείωση του πλεονάσματος του συγκεκριμένου τομέα

¹⁶ Στην ιστοσελίδα της Eurostat : [Reports of methodological visit to Greece in 2008](#)

(αυξάνοντας το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης λίγο περισσότερο από 0,2% του ΑΕΠ).

Μετά την κοινοποίηση του Απριλίου και πριν την έκδοση του σχετικού δελτίου τύπου, η Eurostat επικοινωνήσε με τις ελληνικές αρχές προκειμένου να διευκρινίσει ένα θέμα που σχετιζόταν με την καταγραφή των χρεών των δημόσιων νοσοκομείων προς τους προμηθευτές τους. Σε απάντησή τους οι ελληνικές αρχές διαβίβασαν επίσημα έγγραφα του Υπουργείου Υγείας επιβεβαιώνοντας ότι τα ποσά που αναφέρονται στην κοινοποίηση ήταν τα επίσημα στοιχεία της ελληνικής κυβέρνησης. (Παράρτημα 5)

Στα πλαίσια της κοινοποίησης ΔΥΕ Απριλίου 2009, η Eurostat για μια ακόμη φορά θέλησε να επιστήσει την προσοχή των ελληνικών αρχών στις δράσεις που είχαν συμφωνηθεί στα πλαίσια του σχεδίου δράσης. Αν και στην απάντησή τους οι ελληνικές αρχές σημείωσαν ότι υπάρχουν σημάδια βελτίωσης (ιδιαίτερα όσον αφορά την κάλυψη της έρευνας των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης), πολλά θέματα παρέμεναν άλυτα (όπως η ταξινόμηση των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού και η ταξινόμηση των μονάδων της κυβέρνησης).

Στις 27 Απριλίου 2009, η Επιτροπή σε σύστασή που απηύθυνε προς την Ελλάδα («Σύσταση της Επιτροπής της 27^{ης} Απριλίου 2009 σύμφωνα με το άρθρο 104 παράγραφος 7 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, προς τις ελληνικές αρχές, καλώντας τις να τερματίσουν την κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος») τόνισε ότι: «Οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να συνεχίσουν τις προσπάθειες για βελτίωση της συλλογής και επεξεργασίας των στατιστικών στοιχείων και ιδιαίτερα των στοιχείων της γενικής κυβέρνησης, ενισχύοντας κυρίως τους μηχανισμούς που διασφαλίζουν την άμεση και ορθή παροχή στοιχείων για τη γενική κυβέρνηση που απαιτούνται σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο».

Όταν οι ελληνικές αρχές υπέβαλλαν την κοινοποίηση στις 2 Οκτωβρίου 2009, στην οποία υπήρχε μεγάλη αναθεώρηση σε σχέση με την κοινοποίηση του Απριλίου, η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές αρχές να διευκρινίσουν τη διαφορά που παρατηρούνταν σε σχέση με τους τριμηνιαίους χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς της γενικής κυβέρνησης. Ζήτησε επίσης συμπληρωματικές πληροφορίες για την αναθεώρηση των επαυξημένων εσόδων από την ΕΕ για το 2008, για λεπτομέρειες που έλλειπαν σχετικά με τους «άλλους πληρωτέους λογαριασμούς» για το 2007 και 2008 και τέλος σημείωνε ότι δεν είχε ακόμη πραγματοποιηθεί η ταξινόμηση των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού.¹⁷

Οι ελληνικές αρχές δεν απάντησαν στο δεύτερο αίτημα για παροχή διευκρινίσεων και ζήτησαν παράταση της προθεσμίας που είχε θέσει η Eurostat για τις 13 Οκτωβρίου 2009. Τελικά, στις 21 Οκτωβρίου στάλθηκε μια ελλιπής απάντηση, και στις 22 Οκτωβρίου συμπληρωματικές πληροφορίες, μετά τη δημοσίευση των στοιχείων της ΔΥΕ από την Eurostat.

Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κοινοποίησης Οκτωβρίου 2009 ήταν τα ακόλουθα:

¹⁷ Η Eurostat πληροφορήθηκε ότι τα ισοζύγια κάποιων από αυτούς τους λογαριασμούς εμφανίζονται και στους λογαριασμούς των Υπουργείων και στους ισολογισμούς των νομικών προσώπων «μέσω των οποίων εκτελούνται τα διάφορα έργα». Η Eurostat ρώτησε τις ελληνικές αρχές αν κάτι τέτοιο υπονοούσε διπλοεγγραφή αυτών των λογαριασμών σε προηγούμενες κοινοποιήσεις.

- Η Eurostat έλαβε μια αναθεωρημένη κοινοποίηση ΔΥΕ στις 21 Οκτωβρίου , το απόγευμα πριν τη δημοσίευση του δικού της δελτίου τύπου
- Για 9 ημέρες η Eurostat δεν είχε λάβει απάντηση στις ερωτήσεις που είχε θέσει, ασυνήθιστα μεγάλη περίοδος από τις 12 μέχρι τις 21 Οκτωβρίου
- Στην περίοδο μεταξύ 16 και 21 Οκτωβρίου, ο Γενικός Γραμματέας της ΕΣΥΕ επικοινωνήσε επανειλημμένως με τη Eurostat ισχυριζόμενος πολιτικές παρεμβάσεις στην παροχή των στοιχείων και πιέσεις για αποστολή μιας νέας αναθεωρημένης κοινοποίησης¹⁸.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά στα θέματα κατάρτισης, η διερεύνηση της Eurostat απεκάλυψε αδυναμίες σε πολλές εθνικές υπηρεσίες οι οποίες είναι καθ' ύλη αρμόδιες για τα στοιχεία της ΔΥΕ: η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (ΕΣΥΕ), το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) και το Υπουργείο Οικονομικών. Στα πλαίσια των κοινοποιήσεων της ΔΥΕ Απριλίου, 2 Οκτωβρίου και 21 Οκτωβρίου 2009 που διαβιβάστηκαν από τις ελληνικές αρχές, αποδεικνύεται ότι η ΕΣΥΕ τροποποίησε τα αριθμητικά στοιχεία για τη διόρθωση των δανείων από την ΕΕ που είχε διαβιβάσει η Ενιαία Αρχή Πληρωμών και τροποποίησε τα αποτελέσματα της έρευνας για την τα έσοδα /δαπάνες των νοσοκομείων, μειώνοντας το ποσό των ανεξόφλητων υποχρεώσεων που προέκυπτε από την έρευνα και μειώνοντας το δημόσιο έλλειμμα για το 2007 και 2008. Το ΓΛΚ (που αποτελεί μέρος του Υπουργείου Οικονομικών) διαβίβασε στην ΕΣΥΕ λανθασμένα στοιχεία για τις ακυρώσεις συμφωνιών ανταλλαγών (swaps), για τους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού και για τους δεδουλευμένους τόκους ως δαπάνη της κυβέρνησης , πράγμα που οδήγησε στη μείωση του ελλείμματος τον Απρίλιο και στις 2 Οκτωβρίου 2009. Τον Οκτώβριο 2009, το Υπουργείο Οικονομικών πήρε αποφάσεις για την καταγραφή των συναλλαγών που είχαν λάβει χώρα κατά το 2008 και αφορούσαν το δημόσιο, αλλάζοντας την καταγραφή των δραστηριοτήτων εκ των υστέρων, ακόμη κι αν οι συναλλαγές προέκυπταν από αποφάσεις που είχαν ληφθεί το 2008. Επιπλέον, το Υπουργείο Οικονομικών έδωσε οδηγίες στην ΕΣΥΕ στην κοινοποίηση της ΔΥΕ της 21ης Οκτωβρίου 2009, να καταγράψει για το έτος 2008 το ποσό των 2,5 δισεκατομμυρίων ευρώ ως υποχρεώσεις των νοσοκομείων, χωρίς να δίνεται ούτε απόδειξη ούτε και αιτιολόγηση για τον χρόνο καταγραφής της συναλλαγής.

Οι αναθεωρήσεις που έγιναν στα στοιχεία των κοινοποιήσεων της ΔΥΕ Απριλίου 2009, 2 Οκτωβρίου 2009 και 21 Οκτωβρίου 2009 φαίνονται στον Πίνακα 3.

¹⁸ Στην αλληλογραφία του με την Eurostat, ο Γενικός Γραμματέας της ΕΣΥΕ υποστήριξε ότι αρχικά είχε λάβει από το ΓΛΚ νέα στοιχεία για την κοινοποίηση ΔΥΕ, βάση των οποίων το έλλειμμα για το 2008 ήταν στο 6,7% του ΑΕΠ. Επίσης ότι είχε εντολές να μην στείλει την νέα κοινοποίηση ΔΥΕ στην Eurostat πρώτου γίνει συνάντηση του Υπουργού Οικονομικών με το ΓΛΚ. Επίσης, υποστήριξε ότι στις 21 Οκτωβρίου έλαβε εντολές να στείλει νέα κοινοποίηση ΔΥΕ στην Eurostat που θα αντικαθιστούσε την κοινοποίηση που είχε σταλεί στις 2 Οκτωβρίου, παρά τις διαφωνίες της ΕΣΥΕ για τα αριθμητικά μεγέθη των στοιχείων.

Ελλάς- Εξηγήσεις για τις αναθεωρήσεις στο πλεόνασμα (+) έλλειμμα (-) για το 2008 μεταξύ Οκτωβρίου 2008-Απριλίου 2009

	Από Απρίλιο μέχρι 2 Οκτωβρίου 2009		Από 2 Οκτωβρίου μέχρι 21 Οκτωβρίου		Σύνολο αναθεωρήσεων	
	Ποσά αναθεωρήσεων	% ΑΕΠ	Ποσά αναθεωρήσεων	% ΑΕΠ	Σύνολο αναθεωρήσεων	% ΑΕΠ
Σύνολο αναθεωρήσεων	-1274	-0.53	-5038	-2.11	-6312	-2.64
Ισοζύγιο κοινωνικής ασφάλισης και τοπικής αυτοδιοίκησης	-600	-0.25	0	0.00	-600	-0.25
Φόροι	-650	-0.27	0	0.00	-650	-0.27
Επιχορηγήσεις από ΕΕ	186	0.08	-216	-0.09	-30	-0.01
Ισοζύγιο κρατικού προϋπολογισμού	0	0	-710	-0.30	-710	-0.30
Υποχρεώσεις νοσοκομείων	-100	-0.04	-2500	-1.05	-2600	-1.09
Ακύρωση συμφωνιών swap	0	0.00	-210	-0.09	-210	-0.09
Εσοδα από διαγραφή εκτός προϋπολογισμού	0	0.00	-300	-0.13	-300	-0.13
Κεφαλαιακές μεταβιβάσεις ΔΕΚΑ	0	0.00	-230	-0.10	-230	-0.10
Προσαρμογή για πληρωμές τόκων	0	0.00	-450	-0.19	-450	-0.19
Αναθεώρηση λογαριασμών Θησαυροφυλακίου	0	0.00	-192	-0.08	-192	-0.08
Αναλήψεις χρεών	0	0.00	-218	-0.09	-218	-0.09
Άλλες αναθεωρήσεις	-110	-0.05	-12	-0.01	-122	-0.05
ΑΕΠ 2008						239141

Ελλάς - πλεόνασμα (+) έλλειμμα (-) από 2005 μέχρι 2008 μεταξύ Οκτωβρίου 2009 και Απριλίου 2009

	2005	2006	2007	2008
Έλλειμμα που κοινοποιήθηκε τον Απρίλιο 2009 σε EURO	-10056	-5987	-8272	-12195
Έλλειμμα που κοινοποιήθηκε τον Απρίλιο 2009 ως % του ΑΕΠ	-5.1	-2.8	-3.6	-5.0
Έλλειμμα που κοινοποιήθηκε στις 2 Οκτωβρίου 2009 σε EURO	-10056	-6064	-8263	-13469
Έλλειμμα που κοινοποιήθηκε στις 2 Οκτωβρίου 2009 ως % του ΑΕΠ	-5.1	-2.9	-3.6	-5.6
Έλλειμμα που κοινοποιήθηκε στις 21 Οκτωβρίου 2009 σε EURO	-10068	-6110	-8287	-18507
Έλλειμμα που κοινοποιήθηκε στις 21 Οκτωβρίου 2009 ως % του ΑΕΠ	-5.1	-2.9	-3.7	-7.7

Σημείωση: στοιχεία πλεονάσματος/ελλείμματος για το 2005-2008 όπως κοινοποιήθηκαν από τις ελληνικές αρχές, χωρίς να είναι επικυρωμένα από την Eurostat.

4 Σύνοψη των μεθοδολογικών θεμάτων

Το κεφάλαιο αυτό συνοψίζει τα κύρια μεθοδολογικά προβλήματα που εντόπισε η παρούσα έκθεση, σημειώνοντας το κατά πόσο αυτά τα ζητήματα είχαν τεθεί και παλαιότερα (ιδιαίτερα στην Έκθεση της Επιτροπής για την αναθεώρηση των στοιχείων του δημόσιου ελλείμματος και χρέους της Ελλάδας, και πιο συγκεκριμένα στην σχετική έκθεση της Eurostat το 2004 – “2004 Eurostat report”) και αναλύοντας τα συμπεράσματα που προέκυψαν για κάθε θέμα. Πιο λεπτομερή στοιχεία για κάθε ένα από τα μεθοδολογικά θέματα που τίθενται σε αυτό το κεφάλαιο υπάρχουν στο παράρτημα 1 της έκθεσης.

Στο μέτρο που θα μπορούσε να γίνει ένας παραλληλισμός ανάμεσα στα γεγονότα του 2004 και του 2009, από τις επόμενες παραγράφους μπορούμε να εξάγουμε το συμπέρασμα ότι υπάρχουν ορισμένα κοινά μεθοδολογικά χαρακτηριστικά άμεσα στα επεισόδια του 2004 και του 2009. Και στις δύο περιπτώσεις, σημαντικές αναθεωρήσεις έγιναν την επομένη πολιτικών εκλογών, πράγμα που αποκαλύπτει εκτεταμένη μη ορθή υποβολή στοιχείων, σε ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από έλλειψη έλεγχων και ισορροπιών, ασαφή και παραποιημένα στοιχεία και χαλαρότητα και ελλιπή συντονισμό των θεσμών. Τα συχνά κλιμάκια αποστολών της Eurostat στο μεσοδιάστημα αυτών των επεισοδίων, οι συχνές μεθοδολογικές επισκέψεις και οι επανειλημμένες επιφυλάξεις για τις κοινοποιήσεις των ελληνικών αρχών, σε συνδυασμό με τη μη συμμόρφωση με τις συστάσεις της Eurostat, παρά τις διαβεβαιώσεις και δεσμεύσεις για το αντίθετο, επιβεβαιώνουν τους ισχυρισμούς ότι τα προβλήματα αυτά είναι μερικώς μεθοδολογικής φύσεως και οφείλονται μάλλον σε αιτίες που πηγάζουν πέρα της στατιστικής.

Οι πέντε επιφυλάξεις που διατυπώθηκαν μεταξύ του 2005 και 2008 για την ποιότητα των στοιχείων της ΔΥΕ της Ελλάδας, βασίστηκαν στην ακατάλληλη καταγραφή στοιχείων για επιχορηγήσεις από την ΕΕ (δύο φορές), στην ύπαρξη μιας όχι αμελητέας στατιστικής διαφοράς, στους λογαριασμούς των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, σε αμφιβολίες για την καταγραφή των ποσών των λοιπών εισπρακτέων απαιτήσεων και πληρωτέων υποχρεώσεων και στην ανεπαρκή κάλυψη των πρωτογενών στοιχείων για τα ταμεία εκτός προϋπολογισμού, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και κοινωνικής ασφάλισης για τις πρώτες εκτιμήσεις στα πλαίσια της κοινοποίησης ΔΥΕ του Απριλίου. Όλα αυτά τα θέματα διευκρινίστηκαν από την Eurostat και τις ελληνικές αρχές και έκλεισαν καταλλήλως. Εντούτοις, μερικά από αυτά τα ζητήματα, (η καταγραφή των επιχορηγήσεων από την ΕΕ, οι λογαριασμοί των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και οι υποχρεώσεις των νοσοκομείων) ξαναβγήκαν στην επιφάνεια το 2009:

Παρόλα αυτά, στην περίπτωση των επιχορηγήσεων από την ΕΕ, υπάρχει μια ειδοποιός διαφορά ανάμεσα στα γεγονότα του 2005-2008 και του 2009. Μεταξύ 2005 και 2008 η αναθεώρηση των στοιχείων που έγινε από τη Eurostat οφειλόταν κυρίως σε μεθοδολογικά αίτια, ενώ στις 2 Οκτωβρίου 2009 τα αίτια δεν ήταν μεθοδολογικά, άλλα η αναθεώρηση έγινε απλώς εξαιτίας μη ορθής υποβολής στοιχείων από τις ελληνικές αρχές. Στην περίπτωση των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, οι αναθεωρήσεις μεταξύ 2005-2008 οφείλονταν επίσης, πρωτίστως, σε μεθοδολογικά

αίτια. Αντίθετα, δεν είναι ακόμη σαφές κατά πόσο το φουσκωμένο πλεόνασμα της κοινωνικής ασφάλισης που υποβλήθηκε στην κοινοποίηση του Απριλίου 2009 οφείλονταν μόνο σε μεθοδολογικές αβεβαιότητες.

Στην περίπτωση των υποχρεώσεων των νοσοκομείων, το πρόβλημα το 2005 αφορούσε σε περασμένες δαπάνες των νοσοκομείων που δεν είχαν καταγραφεί ποτέ. Τώρα, φαίνεται ότι το ποσό του ενός (1), περίπου, δισεκατομμυρίου ευρώ των υποχρεώσεων των νοσοκομείων που δηλώθηκε στην έρευνα των νοσοκομείων, αγνοήθηκε από τις ελληνικές αρχές στις κοινοποιήσεις του Απριλίου και της 2ας Οκτωβρίου 2009, αν και η μη ορθή υποβολή στοιχείων είχε ξεκινήσει για μικρότερα ποσά, ήδη από το 2007.

4.1 Ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού

Η έκθεση της Eurostat το 2004 δεν συμπεριλάμβανε το θέμα της καταγραφής των εισροών και εκροών του κρατικού προϋπολογισμού και της διασύνδεσής τους με το ισοζύγιο, αν και αυτό το θέμα είχε συζητηθεί επανειλημμένως κατά τις μεθοδολογικές επισκέψεις στα πλαίσια της ΔΥΕ το 2006 και 2008.

Στην κοινοποίηση της ΔΥΕ στις 21 Οκτωβρίου 2009, το ΓΛΚ αύξησε το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού κατά 722 εκατομμύρια ευρώ για το έτος 2008 (από περίπου -13,9 σε -14,6 δισεκατομμύρια ευρώ). Σύμφωνα με τις εξηγήσεις που έδωσαν οι ελληνικές αρχές κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη της Eurostat στις 16-18 Νοέμβριου 2009 (από δω και στο εξής «μεθοδολογική επίσκεψη Νοεμβρίου 2009»), η αναθεώρηση οφειλόταν σχεδόν αποκλειστικά στην συμπερίληψη προηγούμενης δαπάνης που είχε αγνοηθεί (ποσού 710 εκατ. ευρώ) η οποία αφορούσε στην μεταφορά του ΟΑΠ -ΔΕΗ από τον κρατικό προϋπολογισμό στην κοινωνική ασφάλιση.

Ακόμη και μετά την υποβολή περαιτέρω πληροφοριών που ζήτησε η Eurostat από τις ελληνικές αρχές, δεν είναι σαφές (τα στοιχεία που έχουν υποβάλλει η ΕΣΥΕ και το ΓΛΚ για το ίδιο θέμα είναι αντιφατικά) :

- κατά πόσο τα έσοδα από την αποκρατικοποίηση είχαν συμπεριληφθεί στα ισοζύγια των προηγούμενων ετών ·
- κατά πόσο η μεταφορά του ΟΑΠ -ΔΕΗ είχε καταγραφεί ως δημόσια δαπάνη (αν ήταν αντικείμενο ενοποίησης ενδο-κυβερνητικών ροών) ·
- κατά πόσο άλλες ενδο-κυβερνητικές ροές είχαν ενοποιηθεί καταλλήλως στο παρελθόν.

Παρά τα παραπάνω, η Eurostat έχει μεγάλες αμφιβολίες για την αναθεώρηση που έκανε το ΓΛΚ στην κοινοποίηση της 21^{ης} Οκτωβρίου .

4.2 Αναθεώρηση Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου

Στην κοινοποίηση ΔΕΥ της 21^{ης} Οκτωβρίου 2009, το πόσο των *άλλων πληρωτέων λογαριασμών* της κεντρικής κυβέρνησης αυξήθηκε κατά 192 εκατομμύρια ευρώ για το 2008 και κατά μικρότερα ποσά για τα έτη 2005 μέχρι 2007, αυξάνοντας έτσι το δημόσιο έλλειμμα για όλα τα έτη. Αυτό προέκυψε από την αναθεώρηση των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου, οι οποίοι είναι λογαριασμοί για την ενίσχυση

ορισμένων δραστηριοτήτων που δεν διεξάγονται μέσω του προϋπολογισμού, όπως οι εξοπλιστικές δαπάνες ή πληρωμές για καταπτώσεις εγγυήσεων.

Αν και το θέμα αυτό δεν είχε συζητηθεί εις βάθος ποτέ πριν το 2004, ούτε συμπεριλαμβανόταν στην έκθεση της Eurostat του 2004, η καταγραφή των ροών των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου συζητήθηκε με λεπτομέρειες τα επόμενα έτη και ιδιαίτερα το 2008. Αυτοί οι λογαριασμοί ήταν πηγή στατιστικών διάφορων στο παρελθόν, εξαιτίας του γεγονότος ότι πολύ υπο-λογαριασμοί των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου εξαιρέθηκαν από την κοινοποίηση της ΔΥΕ. Το 2008 η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να πάρουν μια τελική απόφαση για την ταξινόμηση αυτών των λογαριασμών (καθορίζοντας αν αυτοί οι λογαριασμοί ανήκαν σε μονάδες του δημοσίου ή όχι). Παρόλο που στις 10 Οκτωβρίου 2009 το ΓΛΚ ενημέρωσε τη Eurostat ότι δεν θα ήταν εφικτό να διερευνήσει και να εντοπίσει κάθε λογαριασμό πριν το τέλος του έτους, τελικά μέχρι τις 16 Οκτωβρίου το έργο αυτό είχε ολοκληρωθεί, προφανώς διότι η πολιτική ηγεσία έδωσε εντολές στο ΓΛΚ να ολοκληρώσει την εξέταση των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου το συντομότερο δυνατό.

Δεδομένων των παραπάνω, η Eurostat δεν είναι σε θέση προς το παρόν να εκτιμήσει κατά πόσο κάθε μεμονωμένος λογαριασμός εκτός προϋπολογισμού έχει ορθώς ταξινομηθεί και κατά πόσο ήταν σωστές οι διορθώσεις που έγιναν για τους λογαριασμούς της κυβέρνησης. Αν και το θέμα φαίνεται να είναι μεθοδολογικής φύσεως, προκαλεί μεγάλη έκπληξη το γεγονός ότι ενώ το ΓΛΚ είχε ενημερώσει τον Οκτώβριο για την αδυναμία του να ολοκληρώσει το έργο πριν το τέλος του έτους, μπόρεσε τελικά να το διεκπεραιώσει μόνο μέσα σε λίγες ημέρες μετά την αλλαγή της κυβέρνησης. Σε αυτό το πλαίσιο, η ορθότητα των μεθοδολογικών βημάτων καθώς και το ακριβές ποσό της αναθεώρησης θα πρέπει να διερευνηθούν και να επιβεβαιωθούν από τη Eurostat.

4.3 Έσοδα από καταργημένους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού

Αυτό το θέμα δεν συμπεριλαμβανόταν στην έκθεση του 2004.

Στην κοινοποίηση της ΔΥΕ της 21^{ης} Οκτωβρίου 2009, το δημόσιο έλλειμμα για το 2008 ήταν αυξημένο κατά 300 εκ. ευρώ, καθώς στα έσοδα δεν είχαν περιληφθεί οι διαγραμμένοι λογαριασμοί εκτός προϋπολογισμού. Αυτοί είναι δημόσιοι λογαριασμοί που δεν συμπεριλαμβάνονται στο ισοζύγιο. Η αιτία της διόρθωσης ήταν ότι το 2008 η κυβέρνηση αποφάσισε να καταργήσει ορισμένους από αυτούς τους λογαριασμούς και να μεταφέρει το υπόλοιπο των ταμείων στον κρατικό προϋπολογισμό. Στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ Απριλίου και 2ας Οκτωβρίου, το ΓΛΚ είχε συμπεριλάβει αυτά τα ποσά, εσφαλμένως, ως έσοδα στο ισοζύγιο του Πίνακα 2 Α. Εφόσον αυτή η ροή αφορούσε μόνο μονάδες της κυβέρνησης, θα έπρεπε να έχει ενοποιηθεί εντός της κυβέρνησης και το ποσό θα έπρεπε είτε να μην είχε συμπεριληφθεί στο ισοζύγιο της κεντρικής κυβέρνησης είτε, σε περίπτωση που είχε συμπεριληφθεί, θα έπρεπε να έχει υπολογιστεί η αντίστοιχη αναπροσαρμογή με αντίθετο πρόσημο στον Πίνακα 2 Α, πράγμα που δεν έγινε.

Αν και η μη συμπερίληψη αυτών των ποσών στα έσοδα της κυβέρνησης στην κοινοποίηση ΔΥΕ της 21^{ης} Οκτωβρίου 2009 μοιάζει ορθή, θα πρέπει να ελεγχθεί

κατά πόσο μια αντίστοιχη εκροή καταγράφηκε ή όχι, (προκειμένου να αντισταθμιστεί η ροή) στο στοιχείο προσαρμογής που αντανακλά το ισοζύγιο των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού. Επιπλέον, θα πρέπει να διερευνηθεί πώς και κατά πόσο ροές από παρόμοιες δραστηριότητες είχαν καταχωριστεί στο παρελθόν.

Αυτό πρέπει να θεωρηθεί ως περίπτωση εσκεμμένης μη ορθής υποβολής στοιχείων από το ΓΛΚ στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ Απριλίου και 2 Οκτωβρίου 2009.

4.4 Ακύρωση συμφωνιών ανταλλαγών (swaps)

Το θέμα των ακυρώσεων συμφωνιών ανταλλαγών δεν συμπεριλαμβανόταν στην έκθεση του 2004. Αντίθετα, το θέμα αυτό, καθώς και ο χειρισμός των χαμένων τους τόκων συζητήθηκε από τη Eurostat και τις ελληνικής αρχές κατά την περίοδο 2005-2008.

Στην κοινοποίηση ΔΥΕ της 21^{ης} Οκτωβρίου 2009, τα αριθμητικά μεγέθη αναθεωρήθηκαν, λόγω ακύρωσης μιας συμφωνίας swaps, κατά 210 εκατομμύρια ευρώ για το έτος 2008, αυξάνοντας το δημόσιο έλλειμμα. Εντούτοις, αυτό οφείλονταν απλώς στη μη ορθή υποβολή στοιχείων από το ΓΛΚ κατά τις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ Απριλίου και 2^{ας} Οκτωβρίου 2009, παρά σε κάποιο μεθοδολογικό θέμα ή σε λάθος χειρισμό.

Εν περίληψη, στα πλαίσια ακυρώσεων συμφωνιών ανταλλαγών, εφάπαξ ποσά που εισέπραξε η κυβέρνηση δε θα έπρεπε να συνυπολογίζονται στους εθνικούς λογαριασμούς ως έσοδα της κυβέρνησης. Καθώς αυτά τα ποσά συμπεριλαμβάνονταν στο ισοζύγιο της κυβέρνησης, μια αναπροσαρμογή με αρνητικό πρόσημο για το ίδιο ποσό θα έπρεπε να έχει συνυπολογιστεί στους πίνακες της ΔΥΕ. Υπάρχουν ενδείξεις ότι το ΓΛΚ ήδη τον Απρίλιο 2009 γνώριζε και το ποσό της διόρθωσης και τον τρόπο με τον οποίο έπρεπε να υπολογιστεί, άλλα μόνο στις 21 Οκτωβρίου προέβη σε αυτές τις ενέργειες υποεκτιμώντας, κατά συνέπεια, το δημόσιο έλλειμμα στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ Απριλίου και 2^{ας} Οκτωβρίου.

Αυτό πρέπει να θεωρηθεί ως περίπτωση εσκεμμένης μη ορθής υποβολής στοιχείων από το ΓΛΚ στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ Απριλίου και 2 Οκτωβρίου 2009.

4.5 Αναπροσαρμογή για πληρωμές τόκων

Η καταγραφή των τόκων ήταν ένα από τα θέματα που συμπεριλαμβάνονταν στην έκθεση της Eurostat το 2004. Παρόλα αυτά, τότε, το ζήτημα αυτό αφορούσε σε μεθοδολογικά θέματα και είχε να κάνει με την καταγραφή των κεφαλοποιημένων τόκων για τις περιπτώσεις ομολόγων ελληνικού δημοσίου, άτοκων για τα πρώτα έτη.

Αντίθετα, το 2009 το ζήτημα είχε να κάνει απλά με το γεγονός ότι τα στοιχεία για δεδουλευμένους τόκους που ήταν δαπάνη της κυβέρνησης, αν και είχαν υπολογιστεί σωστά τον Μάρτιο 2009 από τη Διεύθυνση Δημοσίου Χρέους του ΓΛΚ, από τη βάση δεδομένων για το χρέος, υποβλήθηκαν με λάθη από το ΓΛΚ στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ του Απριλίου και της 2ας Οκτωβρίου. Πιο συγκεκριμένα, στους πίνακες της ΔΥΕ που

έστειλε το ΓΛΚ στην ΕΣΥΕ, συμπεριλήφθηκε μόνο ένα αρνητικό ποσό ύψους 45 εκ. ευρώ, αντί του σωστού ποσού των 495 εκ. ευρώ, με αποτέλεσμα να μειωθεί λανθασμένα το δημόσιο χρέος κατά 450 εκ. ευρώ. Τελικά, το σωστό νούμερο υποβλήθηκε στην κοινοποίηση ΔΥΕ της 21^{ης} Οκτωβρίου.

Αυτό πρέπει να θεωρηθεί ως περίπτωση εσκεμμένης μη ορθής υποβολής στοιχείων από το ΓΛΚ στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ Απριλίου και 2 Οκτωβρίου 2009.

4.6 Αναλήψεις χρεών και εγγυήσεις

Οι αναλήψεις χρεών από την κυβέρνηση λόγω καταπτώσεων εγγυήσεων ήταν ένα από τα θέματα που είχαν συζητηθεί περισσότερο πριν το 2004 και αποτελούσε ένα από τα θέματα της έκθεσης της Eurostat το 2004. Εκείνη την περίοδο, ήταν σαφές ότι πριν το 2004 δεν είχαν τηρηθεί οι κανόνες περί καταγραφής αναλήψεων χρεών, με αποτέλεσμα να ελαττωθεί εσφαλμένα το δημόσιο έλλειμμα και χρέος.

Στις 21 Οκτωβρίου 2009 οι ελληνικές αρχές διαβίβασαν στη Eurostat αναθεωρημένα στοιχεία για το έλλειμμα, λόγω προηγούμενης μη ορθής υποβολής στοιχείων για συναλλαγές που αφορούσαν αναλήψεις χρεών που οφείλονταν σε καταπτώσεις εγγυήσεων μεταξύ 2005-2008, για ποσά γύρω στα 200 εκ. ευρώ για το 2007 και το 2008, και για μικρότερα ποσά για το 2005 και 2006.

Κατά την μεθοδολογική επίσκεψη Νοεμβρίου 2009, το πρόβλημα φάνηκε να οφείλεται σε επιπλέον ροές που αφορούσαν άγνωστες, μέχρι τότε, εγγυήσεις που εντοπίστηκαν μετά τον ενδελεχή έλεγχο στους Λογαριασμούς Θησαυροφυλακίου (βλ. παραπάνω παράγραφο 4.2). Εντούτοις, αν και ο εντοπισμός αυτών των ροών αποτελεί σημαντική βελτίωση, παραμένουν ακόμη λόγοι ανησυχίας:

- Σημαντικά ποσά ανεξόφλητου εγγυημένου υπόλοιπου χρέους έχουν εντοπιστεί για όλες τις περιόδους υποβολής στοιχείων στα πλαίσια της ΔΥΕ (2005-2008). Κάτι τέτοιο μπορεί να σημαίνει ότι μέρος αυτού του χρέους, αν όχι όλο το χρέος, θα πρέπει σύμφωνα με τους κανόνες του ΕΣΛ 95 να θεωρηθεί ως χρέος της κυβέρνησης.
- Στις 30 Νοεμβρίου 2009 το ΓΛΚ ενημέρωσε τη Eurostat ότι στις περιπτώσεις καταπτώσεων εγγυήσεων, εάν θεωρείτο ότι μια εγγύηση θα αποπληρωνόταν από τον δικαιούχο, δεν καταγράφονταν τίποτε στους πίνακες της ΔΥΕ, ενώ αντίθετα σύμφωνα με τους κανόνες του ΕΛΣ 95 τέτοιες περιπτώσεις θα έπρεπε να υπολογιστούν ως δαπάνες της κυβέρνησης και αργότερα κατά την αποπληρωμή (μερική ή ολική) θα έπρεπε να υπολογιστούν ως αντίστοιχα έσοδα της κυβέρνησης.

Συνοψίζοντας, φαίνεται ότι από το 1996 και μετά, και παρά τις διαβεβαιώσεις των ελληνικών αρχών για το αντίθετο, οι κανόνες σχετικά με αυτό το θέμα δεν τηρούνταν πλήρως. Μια ολοκληρωμένη ανάλυση των ποσών για αναλήψεις χρεών από την κυβέρνηση στο πλαίσιο των καταπτώσεων εγγυήσεων μπορεί να επιφέρει πιθανή αναθεώρηση του δημόσιου ελλείμματος και χρέους για τα τελευταία έτη.

Η συγκεκριμένη περίπτωση πρέπει να θεωρηθεί ως απροθυμία εκ μέρους του ΓΛΚ να συμμορφωθεί με τους μεθοδολογικούς κανόνες που αφορούν στην καταγραφή των

εγγυήσεων στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ Απριλίου και 2^α Οκτωβρίου 2009, καθώς και για παλαιότερα.

4.7 Κεφαλαιακές ενισχύσεις

Οι κεφαλαιακές ενισχύσεις (εισφορές κεφαλαίου) σε δημόσιες επιχειρήσεις ήταν ένα από τα θέματα που συζητήθηκαν στην έκθεση της Eurostat του 2004, καθώς φάνηκε ότι τα έτη πριν το 2004 δεν εφαρμόζονταν οι κανόνες σχετικά με αυτό το θέμα, με αποτέλεσμα πολλές από τις κεφαλαιακές ενισχύσεις οι οποίες, σύμφωνα με τους κανόνες θα έπρεπε να είχαν αντιμετωπιστεί ως κεφαλαιακές μεταβιβάσεις (αυξάνοντας το δημόσιο έλλειμμα), αντιμετωπίστηκαν ως χρηματοοικονομικές συναλλαγές χωρίς καμιά επίδραση στο έλλειμμα.

Επί του παρόντος, το υπό συζήτηση θέμα έχει ακόμη να κάνει, όπως και το 2004 και παλαιότερα, με το αν οι κεφαλαιακές ενισχύσεις σε δημόσιες επιχειρήσεις θα έπρεπε να θεωρηθούν ως χρηματοοικονομικές ή ως μη-χρηματοοικονομικές συναλλαγές. Κατά την διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης του Νοεμβρίου 2009, αποκαλύφθηκε ότι μερικές κεφαλαιακές ενισχύσεις που έγιναν το 2008 και παλαιότερα στις δημόσιες επιχειρήσεις ΘΕΜΙΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ και TRAM ΑΕ, που μέχρι τότε είχαν αντιμετωπιστεί από τις ελληνικές αρχές ως απόκτηση μετοχών χωρίς επίδραση στο έλλειμμα, θα έπρεπε να είχαν θεωρηθεί ως κεφαλαιακές μεταβιβάσεις, εξαιτίας της έλλειψης κερδοφορίας των δύο εν λόγω μονάδων. Επίσης, η ΕΣΥΕ σημείωσε ότι κάποιες κεφαλαιακές ενισχύσεις που έγιναν στο παρελθόν σε άλλες εταιρίες, που μέχρι τότε θεωρούνταν ως απόκτηση μετοχών, θα αναταξινομούνταν ως κεφαλαιακές μεταβιβάσεις, αν και (σε αντίθεση με ότι συνέβαινε το 2004 και παλαιότερα) αυτή τη φορά το ποσό της αναθεώρησης δεν αναμενόταν να είναι σημαντικό.

Μέχρι τώρα η Eurostat δεν έχει κάποια συγκεκριμένη πληροφόρηση σχετικά με το ποιες θα είναι οι επιχειρήσεις για τις οποίες θα γίνει αναταξινόμηση των κεφαλαιακών μεταβιβάσεων ούτε και για τα ακριβή ποσά.

Είναι πολύ πιθανό η εσφαλμένη αντιμετώπιση των κεφαλαιακών ενισχύσεων, υποθετικά για μικρά ποσά, στις κοινοποιήσεις του 2009, αλλά και σε παλαιότερες κοινοποιήσεις, να οφείλεται στην έλλειψη πληροφόρησης που είχαν στην διάθεση τους οι ελληνικές αρχές για τις κεφαλαιακές ενισχύσεις και /ή για την κερδοφορία των επιχειρήσεων.

4.8 Οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης

Το θέμα του συνεχούς και σημαντικού πλεονάσματος των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης είχε εξέχουσα θέση στην έκθεση της Eurostat το 2004. Πιο συγκεκριμένα, η έκθεση περιέγραφε γιατί τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν παλαιότερα από τις ελληνικές αρχές ήταν αναξιόπιστα, καθώς προέρχονταν από μια παλαιά έρευνα και η εκτίμηση τους έγινε βάση εύθραυστων υποθέσεων. Κατά συνέπεια, το πλεόνασμα των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης είχε υπερεκτιμηθεί από τις ελληνικές αρχές κατά 2,8 δις ευρώ μεταξύ 2001-2003.

Μετά το 2004, το θέμα του υπολογισμού και της κατάρτισης των στοιχείων της κοινωνικής ασφάλισης αποτέλεσε αντικείμενο συνεχών συζητήσεων μεταξύ της Eurostat και των ελληνικών αρχών. Σχεδιάστηκαν νέες, πιο αξιόπιστες έρευνες σε ετήσια και τριμηνιαία βάση.

Στις 2 Οκτωβρίου 2009, το πλεόνασμα των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης αναθεωρήθηκε προς τα κάτω κατά 600 εκατομμύρια ευρώ¹⁹. Η σημαντική μείωση του πλεονάσματος στις κοινοποιήσεις του Απριλίου και 2 Οκτωβρίου (παλαιότερα αυτές οι αναθεωρήσεις ήταν μικρότερες) το 2009 δημιούργησε στη Eurostat ερωτηματικά, δεδομένου του γεγονότος ότι η κάλυψη των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης (όσον αφορά στα έσοδα και δαπάνες) τον Απρίλιο ήταν, σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές, πολύ ικανοποιητική στο 90% του συνόλου.

Η αναθεώρηση, σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές, οφειλόταν στα νέα ερωτηματολόγια που παραλήφθηκαν μεταξύ Απριλίου και Οκτωβρίου (αν και η κάλυψη αυξήθηκε οριακά, από 90% σε 92%), σε ατελή εκμετάλλευση των τριμηνιαίων ερωτηματολογίων και στη διαδικασία συγχώνευσης ορισμένων οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, πράγμα που περιέπλεξε την υποβολή στοιχείων από τις ερευνώμενες μονάδες.

Η Eurostat δεν θεωρεί ικανοποιητικές αυτές τις εξηγήσεις και στους επόμενους μήνες θα διεξάγει ενδελεχή έρευνα σχετικά με τη μέθοδο υπολογισμού από τις ελληνικές αρχές του πλεονάσματος/ελλείμματος του τομέα της κοινωνικής ασφάλισης.

4.9 Υποτομέας της τοπικής αυτοδιοίκησης

Ο υπολογισμός του ελλείμματος/πλεονάσματος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν συμπεριλαμβανόταν στα θέματα της έκθεσης της Eurostat το 2004, αν και το θέμα αυτό είχε συζητηθεί ορισμένες φορές πριν το 2004. Μέχρι το 2005, τα στοιχεία για τους δήμους συλλέγονταν από ένα λεπτομερέστατο ετήσιο ερωτηματολόγιο που ονομαζόταν «γενική απογραφή», τα αποτελέσματα του οποίου ήταν έτοιμα για τις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ μόνο μετά από 3 ή 4 χρόνια. Παρόλα αυτά, κατά τα τελευταία έτη οι ελληνικές αρχές συμπλήρωσαν την «απογραφή» με μια τριμηνιαία έρευνα που αποδείχθηκε πολύ χρήσιμη στη βελτίωση της αξιοπιστίας των στοιχείων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης του Νοεμβρίου 2009, οι ελληνικές αρχές ενημέρωσαν τη Eurostat ότι αποφάσισαν να σταματήσουν, ή σκέφτονταν να διακόψουν, την τριμηνιαία έρευνα, η οποία επρόκειτο να αντικατασταθεί από ένα ετήσιο λεπτομερές ερωτηματολόγιο. Καθώς η τριμηνιαία έρευνα είχε θεσμοθετηθεί και συμφωνηθεί στα πλαίσια των μεθοδολογικών επισκέψεων, η Eurostat τόνισε ότι μια τέτοια απόφαση δεν έπρεπε να παρθεί προτού να γίνει σχετική συζήτηση με τη Eurostat και προτού εκτιμηθούν καταλλήλως όλες οι στατιστικές και λογιστικές επιπτώσεις που θα είχε μια τέτοια απόφαση.

¹⁹ Στην ουσία η αναθεώρηση θα ήταν μεγαλύτερη εάν προηγουμένως η Eurostat δεν είχε συμβουλέψει τις ελληνικές αρχές να κατανεύμουν μισή από την θετική διάφορα της κοινωνικής ασφάλισης στην μείωση του ελλείμματος του τομέα αυτού.

Προς το παρόν δεν εκκρεμεί κανένα μεθοδολογικό θέμα σχετικά με την καταγραφή του ελλείμματος / πλεονάσματος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

4.10 Εξοπλιστικές δαπάνες

Οι δημόσιες δαπάνες για αμυντικό εξοπλισμό είχαν επανειλημμένως υποεκτιμηθεί τα έτη μεταξύ του 1977 και 2003. Αυτό οφειλόταν στο γεγονός ότι ενώ οι ελληνικές αρχές δήλωναν ότι είχαν όλα τα στοιχεία για τις παραδόσεις αμυντικού εξοπλισμού, στην πραγματικότητα δεν ήταν έτσι, καθώς τα στοιχεία αυτά ήταν εμπιστευτικά και κατά συνέπεια μόνο ένα μέρος των αμυντικών δαπανών καταγραφόταν ως δημόσια δαπάνη. Κατόπιν τούτου, αποφασίστηκε να χρησιμοποιούνται ταμιακά στοιχεία για την καταγραφή των αμυντικών δαπανών, προσωρινά, έτσι ώστε να διασφαλίζεται το γεγονός ότι θα καταγράφονται όλες οι αμυντικές δαπάνες.

Από την κοινοποίηση της ΔΥΕ του 2007 και μετά, οι ελληνικές αρχές είναι σε θέση να τηρούν τους κανόνες του ΕΣΛ 95 και καταγράφουν τις εξοπλιστικές δαπάνες ως ενδιάμεση κατανάλωση τη στιγμή της παράδοσης του εξοπλισμού, γιατί, σύμφωνα με τι ίδιες, τώρα έχουν στην διάθεσή τους όλα τα στοιχεία για τις παραδόσεις αμυντικού εξοπλισμού. Τα στοιχεία για τις αμυντικές δαπάνες δεν αναθεωρήθηκαν κατά τις κοινοποιήσεις του Απριλίου και Οκτωβρίου.

Προς το παρόν δεν εκκρεμεί κανένα μεθοδολογικό θέμα σχετικά με την καταγραφή του ελλείμματος / πλεονάσματος των εξοπλιστικών δαπανών.

4.11 Καταγραφή φορολογικών εσόδων

Το θέμα της καταγραφής των φορολογικών εσόδων είχε συζητηθεί πολλές φορές από τις ελληνικές αρχές και τη Eurostat στα έτη πριν το 2004 και συμπεριλαμβανόταν και στην έκθεση της Eurostat του 2004. Ιδιαίτερα, μέχρι το 2003, οι ελληνικές αρχές χρησιμοποιούσαν ένα σύστημα που βασιζόταν σε εκτιμήσεις και δηλώσεις σύμφωνα με το οποίο έπρεπε να γίνει αναπροσαρμογή των καταγεγραμμένων ποσών βάση ενός συντελεστή που είχε να κάνει με τα ποσά που ήταν αμφίβολο ότι θα εισπραχτούν. Παρόλα αυτά, το 2003, η Eurostat ανακάλυψε ότι οι συντελεστές που χρησιμοποιούσαν οι ελληνικές αρχές ήταν εξωπραγματικά χαμηλοί, από στατιστικής απόψεως, και κατά συνέπεια τα ποσά των φόρων που καταγράφονταν ως έσοδα για την κυβέρνηση ήταν μονίμως υπερεκτιμημένα. Κατά συνέπεια, η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές αρχές να χρησιμοποιήσουν τη μέθοδο της «χρονικά προσαρμοσμένης ταμειακής καταγραφής»²⁰.

Στην κοινοποίηση στις 2 Οκτωβρίου 2009, τα στοιχεία για τα φορολογικά έσοδα αναθεωρήθηκαν προς τα κάτω κατά 650 εκατομμύρια ευρώ. Σε σχετική συζήτηση κατά την μεθοδολογική συνάντηση του Νοεμβρίου 2009, έγινε εμφανές ότι σε αντίθεση με ότι είχε δηλωθεί από τις ελληνικές αρχές κατά τη διάρκεια των κλιμακίων της Eurostat μεταξύ 2005-2008, στα τέλη Μαρτίου (κατά την πρώτη κοινοποίηση ΔΥΕ του έτους) τα στοιχεία εσόδων από άμεσους και έμμεσους φόρους

²⁰ Τα φορολογικά έσοδα για το έτος n υπολογίζονται λαμβάνοντας υπόψη τα φορολογικά έσοδα που εισπράχθηκαν από το Μάρτιο του έτους n μέχρι τον Φεβρουάριο του έτους $n+1$

για τους μήνες Ιανουάριο και Φεβρουάριο του έτους n (που θα υπολογίζονταν ως έσοδα για το έτος $n-1$) δεν είναι ακόμη ούτε γνωστά ούτε διαθέσιμα και πάραυτα θα έπρεπε να υπολογιστούν πλήρως (και όχι μερικώς), βάσει των στοιχείων που παρέχονται στην Εισαγωγική Έκθεση του κρατικού προϋπολογισμού για το έτος n και βάσει των ετήσιων δημοσιονομικών στοιχείων για τους φόρους που συμπεριλαμβάνονται στο Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης που εκπονεί η Διεύθυνση Μακροοικονομικής Ανάλυσης και Προβλέψεων του Υπουργείου Οικονομικών. Αν και η ΕΣΥΕ χρησιμοποίησε τελικά πιο συντηρητικούς ρυθμούς ανάπτυξης για τα φορολογικά έσοδα, σε σύγκριση με τις δύο προαναφερθείσες πηγές, η εκτίμηση της ήταν μάλλον πολύ αισιόδοξη για τον Ιανουάριο και Φεβρουάριο 2009, οδηγώντας κατά συνέπεια σε μια αναθεώρηση προς τα κάτω των φορολογικών εσόδων για το 2008.

Εντούτοις, θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές το θέμα θα λυθεί στο άμεσο μέλλον, καθώς όλες οι μελλοντικές κοινοποιήσεις ΔΥΕ από τον Απρίλιο 2010 και μετά, θα βασίζονται σε ολοκληρωμένα στοιχεία για τα φορολογικά έσοδα για τους μήνες Ιανουάριο και Φεβρουάριο.

Είναι πιθανό ότι η υπερεκτίμηση των φορολογικών εσόδων στην κοινοποίηση Απριλίου 2009 οφείλεται σε μεθοδολογικά λάθη της ΕΣΥΕ κατά τον υπολογισμό των φορολογικών εσόδων για τους μήνες Ιανουάριο και Φεβρουάριο 2009.

4.12 Ταμεία εκτός προϋπολογισμού και η Δημόσια Επιχείρηση Κινητών Αξιών (ΔΕΚΑ ΑΕ)

Το θέμα του ελλείμματος /πλεονάσματος των 385 ταμείων εκτός προϋπολογισμού που υπάρχουν στην Ελλάδα δεν συμπεριλαμβανόταν στα θέματα της έκθεσης της Eurostat του 2004. Ωστόσο, η Eurostat και οι ελληνικές αρχές είχαν πολλές φορές συζητήσει το θέμα της κάλυψης και της αξιοπιστίας της έρευνας η οποία αποτελεί την πηγή των στοιχείων για τα ταμεία εκτός προϋπολογισμούς και για τη ΔΕΚΑ. Η ΔΕΚΑ είναι μια δημόσια επιχείρηση που συστήθηκε το 1997 με σκοπό, κυρίως, την διάθεση των μετοχών των δημοσίων επιχειρήσεων που θα αποκρατικοποιούνταν, και η οποία αναταξινομήθηκε (κατόπιν συστάσεων της Eurostat) το 2003 ως μονάδα της κυβέρνησης και οι λογαριασμοί της εντάχθηκαν στα ταμεία εκτός προϋπολογισμού. Η έκθεση του 2004 θέτει ζητήματα που αφορούν στην ταξινόμηση της ΔΕΚΑ, στις συναλλαγές ανάμεσα στη ΔΕΚΑ και σε δημόσιες μονάδες (κάποιες συναλλαγές αντιμετωπίστηκαν λανθασμένα ως έσοδα της κυβέρνησης) καθώς και στις κεφαλαιακές ενισχύσεις του δημοσίου προς τη ΔΕΚΑ (που λανθασμένα θεωρήθηκαν ως αυξήσεις μετοχών).

Στην κοινοποίηση ΔΥΕ στις 21 Οκτωβρίου 2009, ένα από τα στοιχεία που αναθεωρήθηκαν για το 2008, σε σύγκριση με την κοινοποίηση του Απριλίου, είχε να κάνει με ένα ποσό που εισέπραξε η ΔΕΚΑ από το δημόσιο ως ταμιακή διευκόλυνση προκειμένου να ανταποκριθεί στις οικονομικές της υποχρεώσεις. Σύμφωνα με τις πληροφορίες που έλαβε η Eurostat κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη του Νοεμβρίου 2009, η αναθεώρηση έγινε διότι η νέα κυβέρνηση αποφάσισε να ακυρώσει το δάνειο και αντίθετα να το χειριστεί ως δαπάνη της κυβέρνησης. Η Eurostat τόνισε ότι αφού η κυβέρνηση αποφάσισε να αναλάβει το δάνειο το 2009, και όχι το 2008, η

αναθεώρηση των στοιχείων και αύξηση του δημόσιου ελλείμματος θα έπρεπε να καταγραφεί για το 2009 και όχι για το 2008, αυξάνοντας έτσι το έλλειμμα του 2009. Επίσης, η Eurostat τόνισε ακόμη ότι εφόσον η ΔΕΚΑ είχε ταξινομηθεί ήδη από το 2003 στον τομέα της γενικής κυβέρνησης, η συναλλαγή θα έπρεπε να είχε ενοποιηθεί στο επίπεδο της γενικής κυβέρνησης και με αυτόν τον τρόπο η ακύρωση του χρέους από την κυβέρνηση δεν θα είχε καμία απολύτως επίπτωση. Παρόλα αυτά, φάνηκε ότι το ποσό που εισπράχθηκε από τη ΔΕΚΑ το 2008 θεωρήθηκε λανθασμένα ως χρηματοοικονομική συναλλαγή για την κυβέρνηση, αλλά ως έσοδο για τη ΔΕΚΑ. Παρόλα αυτά, η διόρθωση των 230 εκατομμυρίων ευρώ που οδήγησε σε αύξηση του ελλείμματος το 2008 ίσως τελικά να ήταν σωστή, αν και για λόγους διαφορετικούς από εκείνους βάσει των οποίων οι ελληνικές αρχές προέβηκαν στην αναθεώρηση.

Είναι πολύ πιθανό ότι η λανθασμένη καταγραφή των ροών μεταξύ της κυβέρνησης και της ΔΕΚΑ στο παρελθόν να οφείλονταν σε μεθοδολογικά λάθη του ΓΛΚ. Παρόλα αυτά, το θέμα θα πρέπει να διερευνηθεί εις βάθος από τη Eurostat, προκειμένου να βεβαιωθεί ότι οι συναλλαγές μεταξύ της κυβέρνησης και της ΔΕΚΑ είχαν καταγραφεί και για τα έτη πριν το 2008.

4.13 Επιχορηγήσεις από την ΕΕ

Το θέμα των επιχορηγήσεων από την ΕΕ κατείχε εξέχουσα θέση στην έκθεση της Eurostat το 2004. Τότε η Eurostat ανακάλυψε ότι οι επιχορηγήσεις που εισπράττονταν από την ΕΕ προς όφελος των θεσμικών μονάδων εκτός της κυβέρνησης, κατά τη μετατροπή στους δημόσιους λογαριασμούς, καταχωρίζονταν ως έσοδα για την κυβέρνηση (με θετική επίδραση στο δημόσιο έλλειμμα) και έβγαιναν όχι ως δαπάνη (όπως θα έπρεπε) αλλά ως χρηματοοικονομικές συναλλαγές, χωρίς καμία επίδραση στο έλλειμμα. Μετά από παρέμβαση της Eurostat οι ελληνικές αρχές προβήκανε σε σχετική διόρθωση που οδήγησε σε αύξηση του ελλείμματος. Για την περίοδο 2005-2008 εντοπίστηκαν και άλλες παρατυπίες και λάθη και κατά συνέπεια εκφράστηκε επιφύλαξη στην κοινοποίηση του Απριλίου 2008 που οφείλονταν στην «καταγραφή των επιχορηγήσεων από την ΕΕ το 2006 και 2007».

Στην κοινοποίηση στις 2 Οκτωβρίου 2009, η Eurostat παρατήρησε μια αναθεώρηση προς τα κάτω στη δημοσιονομική προσαρμογή των επιχορηγήσεων από την ΕΕ στον πίνακα 2 Α για το 2008, σε σύγκριση με την κοινοποίηση του Απριλίου (από 1636 εκατομμύρια ευρώ σε 1450 εκατομμύρια ευρώ), που οδήγησε σε μείωση του ελλείμματος, και θέλησε να διερευνήσει τα αίτια αυτής της αναθεώρησης. Οι ελληνικές αρχές (ΕΣΥΕ) απάντησαν ότι η αναθεώρηση οφείλονταν σε νέα στοιχεία που αφορούσαν αιτήσεις που υποβλήθηκαν για επιχορήγηση από την ΕΕ. Στην πραγματικότητα στην κοινοποίηση της 21^{ης} Οκτωβρίου το νούμερο αναθεωρήθηκε και πάλι προς τα πάνω, στα 1666 εκατομμύρια ευρώ (αυξάνοντας το έλλειμμα του 2008) και φάνηκε τελικά ότι η διόρθωση που έκαναν οι ελληνικές αρχές στις 2 Οκτωβρίου δεν θα έπρεπε να είχε γίνει, καθώς τα στοιχεία για τις αιτήσεις που υποβλήθηκαν δεν είχαν αλλάξει καθόλου μεταξύ Απριλίου και Οκτωβρίου, σύμφωνα και με τις δηλώσεις της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών.

Αυτό πρέπει να θεωρηθεί ως περίπτωση εσκεμμένης μη ορθής υποβολής στοιχείων από την ΕΣΥΕ στην κοινοποίηση ΔΥΕ 2 Οκτωβρίου 2009.

4.14 Υποχρεώσεις νοσοκομείων

Δεν υπήρχε κάποιο ιδιαίτερο θέμα με τα δημόσια νοσοκομεία πριν το 2004, ούτε αναφέρθηκε κάτι σχετικό στην έκθεση της Eurostat του 2004. Το θέμα των ανεξόφλητων υποχρεώσεων των νοσοκομείων άρχισε να συζητείται το 2005, όταν έγινε εμφανές ότι στην ουσία δεν είχαν ποτέ καταγράψει σημαντικά ποσά που αφορούσαν παλαιότερες δαπάνες των νοσοκομείων (1,3 δισεκατομμύρια ευρώ) για τα έτη 2002-2004. Τότε αποφασίστηκε να καταγραφούν αυτές οι υποχρεώσεις στο έτος στο οποίο είχαν σημειωθεί. Τη δεδομένη στιγμή, οι ελληνικές αρχές διαβεβαίωσαν την Eurostat ότι δε θα επαναλαμβανόταν στο μέλλον καθυστερημένη καταχώριση των δαπανών .

Εντούτοις, κατά την εξέταση των δύο κοινοποιήσεων του Οκτωβρίου, διαπιστώθηκαν τα εξής δύο προβλήματα:

- Παρά το γεγονός ότι σύμφωνα με την έρευνα των νοσοκομείων οι ανεξόφλητες υποχρεώσεις των νοσοκομείων ανέρχονταν περίπου στο ποσό των 3,3 δισεκατομμυρίων ευρώ (το οποίο θα είχε αντίκτυπο στο δημόσιο έλλειμμα) για την περίοδο μεταξύ 2005-2008, η ΕΣΥΕ στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ Απριλίου και 2ας Οκτωβρίου κατέγραψε μόνο περίπου 2,3 δισεκατομμύρια ως υποχρεώσεις, μειώνοντας εσφαλμένα το έλλειμμα (σε σύγκριση με τα αποτελέσματα της έρευνας) κατά ένα μικρό ποσό το 2006 και κατά μεγαλύτερα ποσά τα έτη 2007 και 2008. Αυτό πρέπει να θεωρηθεί ως περίπτωση εσκεμμένης υποβολής λανθασμένων στοιχείων στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ 2007, 2008 και 2 Οκτωβρίου 2009.
- Στην κοινοποίηση της 21^{ης} Οκτωβρίου 2009, ποσό ύψους 2,5 δισεκατομμυρίων ευρώ προστέθηκε στο έλλειμμα της κυβέρνησης του 2008, μαζί με τα 2,3 δισεκατομμύρια ευρώ. Σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές αυτό έγινε κατόπιν εντολής απευθείας από το Υπουργείο Οικονομικών, παρά το γεγονός ότι το πραγματικό ποσό των υποχρεώσεων των νοσοκομείων παραμένει ακόμη άγνωστο, ότι δεν υπήρχε καμία δικαιολογία για να υπολογιστεί αυτό το ποσό μόνο για το 2008 και όχι να κατανεμηθεί αναλόγως και στα προηγούμενα έτη και τέλος παρά το γεγονός ότι η ΕΣΥΕ διατύπωσε ρητώς τη διαφωνία της για το θέμα στο ΓΛΚ και στο Υπουργείο Οικονομικών. Αυτό πρέπει να θεωρηθεί ως εσφαλμένη μεθοδολογική απόφαση του ΓΛΚ.

Συνοψίζοντας, παρά τις διαβεβαιώσεις των ελληνικών αρχών το 2005 ότι το θέμα των μη καταγεγραμμένων υποχρεώσεων των νοσοκομείων τα προηγούμενα έτη (με επακόλουθη εκ των υστέρων καταγραφή σημαντικών ποσών από δαπάνες παρελθόντων ετών) δεν θα επαναλαμβανόταν στο μέλλον, η ίδια κατάσταση, και πιθανότατα για ακόμη μεγαλύτερα ποσά απ' ότι το 2005, επαναλήφθηκε το 2009. Πέρα από την υποβολή λανθασμένων στοιχείων από τις στατιστικές αρχές, φάνηκε ότι οι ανεξόφλητες δαπάνες των νοσοκομείων δεν καταγράφονται ορθά από τα ίδια τα νοσοκομεία, δημιουργώντας σοβαρές αμφιβολίες για την ικανότητα των ελληνικών αρχών να τηρούν τους λογιστικούς κανόνες και για την λογοδοσία του ελληνικού θεσμικού πλαισίου.

5 Συμπεράσματα

Αυτή η έκθεση καταρτίστηκε προς απάντηση στα συμπεράσματα του Συμβουλίου Οικονομικών Υποθέσεων της ΕΕ (ECOFIN) της 10^{ης} Νοεμβρίου 2009, σύμφωνα με τα οποία η Επιτροπή κλήθηκε να ετοιμάσει έκθεση σχετικά με τα «προβλήματα που ανέκυψαν εκ νέου στις δημοσιονομικές στατιστικές της Ελλάδας».

Η αξιοπιστία των στοιχείων της Ελλάδας για το δημόσιο έλλειμμα και χρέος αποτέλεσε αντικείμενο συνεχούς και αποκλειστικής προσοχής για αρκετά χρόνια. Το 2004 η Eurostat εκπόνησε μια ολοκληρωμένη έκθεση για την αναθεώρηση των στοιχείων για το δημόσιο έλλειμμα και χρέος της Ελλάδας, καταδεικνύοντας ότι οι ελληνικές στατιστικές αρχές είχαν υποβάλλει λανθασμένα στοιχεία για το χρέος και έλλειμμα για τα έτη από το 1997-2003. Μετά το 2004, και σε 5 περιπτώσεις, η Eurostat εξέφρασε επιφυλάξεις για τα στοιχεία της Ελλάδας στα εξαμηνιαία Δελτία Τύπου της για το έλλειμμα και το χρέος. Τα στοιχεία ΔΥΕ της Ελλάδας δημοσιεύτηκαν χωρίς επιφυλάξεις μόνο στις περιπτώσεις όπου η Eurostat είχε παρέμβει πριν ή κατά τη διάρκεια της περιόδου της κοινοποίησης με σκοπό να διορθώσει λάθη ή ακατάλληλη καταγραφή και, κατά συνέπεια, αυξάνοντας το κοινοποιηθέν έλλειμμα. Άλλα στοιχεία που δείχνουν αυτήν τη συνεχή προσοχή είναι ο μεγάλος αριθμός επισκέψεων, συμπεριλαμβανομένων των τεσσάρων μεθοδολογικών επισκέψεων, καθώς και το σχέδιο δράσης (action plan) που συμφωνήθηκε με τις ελληνικές αρχές που σκοπό είχε να αντιμετωπίσει τα στατιστικά προβλήματα που είχε διαγνώσει η Eurostat. Η Eurostat παρακολουθούσε και αναθεωρούσε συχνά το σχέδιο δράσης. Αν και η ολοκλήρωση των δράσεων του σχεδίου έφτασε σε ικανοποιητικό βαθμό, δεδομένου ότι το έργο της Eurostat περιορίζεται αυστηρά σε μεθοδολογικά θέματα, τα μέτρα που προέβλεπε το σχέδιο δράσης ήταν κυρίως μεθοδολογικής φύσεως, και δεν μπορούσαν να αντιμετωπίσουν ζητήματα που αφορούσαν στο θεσμικό πλαίσιο, τη λογοδοσία, τις αρμοδιότητες και στις πολιτικές παρεμβάσεις.

Τα γεγονότα του 2004 οδήγησαν στην τροποποίηση του νομικού πλαισίου της ΕΕ ως προς τα δημοσιονομικά στοιχεία, προκείμενου να ενισχυθεί το νομικό πλαίσιο και να μπορέσει η Επιτροπή να παρακολουθεί καλύτερα τα στοιχεία που κοινοποιούν τα κράτη-μέλη στα πλαίσια των κοινοποιήσεων της ΔΥΕ. Το ισχύον νομικό πλαίσιο και το σύστημα διακυβέρνησης για τα στοιχεία δημόσιου ελλείματος και χρέους σε επίπεδο ΕΕ, σε γενικές γραμμές, λειτουργούν καλά και παράγουν δημοσιονομικά στοιχεία, γενικά, υψηλής ποιότητας. Είναι πολύ σημαντικό να τονίσουμε ότι αυτό το σύστημα διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από μια γενικότερη αποτελεσματική και πιστή συνεργασία που υπάρχει μεταξύ των εθνικών αρχών και της Επιτροπής. Τα γεγονότα που συνέβησαν στην Ελλάδα, και που περιγράφονται στην παρούσα έκθεση, δεν θεωρούνται ότι οφείλονται στο σύστημα αλλά έχουν να κάνουν με μεμονωμένα προβλήματα στη συγκεκριμένη χώρα.

Οι πιο πρόσφατες αναθεωρήσεις αντανακλούν την έλλειψη ποιότητας των δημοσιονομικών στατιστικών της Ελλάδας (και γενικότερα των μακροοικονομικών στατιστικών) και καταδεικνύουν ότι η πρόοδος που έχει επιτευχθεί στην κατάρτιση των δημοσιονομικών στατιστικών στην Ελλάδα και ο ενδεδειγμένος έλεγχος της Eurostat ήδη από το 2004 δεν ήταν αρκετά ώστε η ποιότητα των δημοσιονομικών στατιστικών της Ελλάδας να φθάσει στο επίπεδο των άλλων κρατών-μελών της ΕΕ. Ακόμη κι αν

το ισχύον πλαίσιο διακυβέρνησης για τις δημοσιονομικές στατιστικές σε ευρωπαϊκό επίπεδο λειτουργεί ικανοποιητικά και μπορεί να επιφέρει βελτιώσεις στατιστικής ή μεθοδολογικής φύσεως, εντούτοις, δεν μπορεί να αποτρέψει την εσκεμμένη υποβολή λανθασμένων στοιχείων.

Η κατάσταση που περιγράφει η παρούσα έκθεση, και ιδιαίτερα τα στοιχεία που συνέλεξε η Eurostat κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη του Νοεμβρίου 2009 και από περαιτέρω αλληλογραφία με της ελληνικές αρχές, περιληπτικά έχουν ως ακολούθως:

1) Αναφορικά με τα στοιχεία για το έλλειμμα και χρέος της Ελλάδας: επί του παρόντος και ενόψει του μεγέθους και φύσεως των αναθεωρήσεων, της έλλειψης αξιοπιστίας και της έλλειψης επαρκών αποδεικτικών στοιχείων που να αιτιολογούν το έλλειμμα που κοινοποιήθηκε, η Eurostat δεν είναι ακόμη σε θέση να επικυρώσει αριθμητικά στοιχεία αποδεκτής στατιστικής ποιότητας.

2) Αναφορικά με θεσμικά ζητήματα, συντελεστές και διαδικασίες, το παρόν θεσμικό πλαίσιο, το οποίο αποδείχθηκε ανεπαρκές, χαλαρό και εκτιθέμενο σε πολιτικές παρεμβάσεις στην διάρκεια των ετών, δεν διασφαλίζει την επαγγελματική ανεξαρτησία και πλήρη λογοδοσία ούτε της ΕΣΥΕ ούτε των άλλων φορέων που εμπλέκονται στην κατάρτιση των στοιχείων της ΔΥΕ.

3) Επίσης παραθέτουμε τα παρακάτω ευρήματα:

- Σοβαρές παρατυπίες στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ Απριλίου και Οκτωβρίου 2009, συμπεριλαμβανομένων μη αξιόπιστων στοιχείων καθώς και μη τήρηση των κανόνων ως προς τη λογιστική και το χρόνο υποβολής της κοινοποίησης ·
- Έλλιπη συνεργασία ανάμεσα στις εθνικές υπηρεσίες που εμπλέκονται στην κατάρτιση των στοιχείων της ΔΥΕ, καθώς και έλλειψη ανεξαρτησίας της ΕΣΥΕ και του ΓΛΚ ·
- Ένα θεσμικό πλαίσιο και ένα δημοσιονομικό λογιστικό σύστημα που είναι ακατάλληλα για την ορθή κατάρτιση των στατιστικών της ΔΥΕ, και ειδικότερα μη-διαφανή ή ακατάλληλα τεκμηριωμένη τήρηση λογαριασμών ·
- Έλλειψη λογοδοσίας από την πλευρά των μεμονωμένων φορέων που παρέχουν στοιχεία για τις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ, όπως σε πολλές περιπτώσεις, έλλειψη γραπτής τεκμηρίωσης ή επικύρωσης ·
- Ασαφείς αρμοδιότητες και/ή έλλειψη αρμοδιοτήτων των εθνικών αρχών που παρέχουν πρωτογενή στοιχεία ή καταρτίζουν στατιστικές, και ακατάλληλες αναπροσαρμογές στοιχείων, σε συνδυασμό με ασαφείς εξουσίες των στελεχών που είναι αρμόδια για τα στοιχεία.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά τα θέματα κατάρτισης, μετά από διερεύνηση της Eurostat αποκαλύφθηκαν σημαντικές αδυναμίες στους εθνικούς φορείς που είναι καθ' ύλη αρμόδιοι για τα στοιχεία της ΔΥΕ: Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (ΕΣΥΕ), Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) και Υπουργείο Οικονομικών.

Γενικότερα, αν και η αρμοδιότητα της παρακολούθησης των δημοσιονομικών στοιχείων έγκειται στην Επιτροπή, η ίδια δεν καταρτίζει απευθείας δημοσιονομικά στοιχεία για τα κράτη-μέλη. Η Επιτροπή βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στα στοιχεία που καταρτίζουν και υποβάλλουν τα κράτη-μέλη, καθώς και στη διοικητική ικανότητα, καλή πίστη και συνεργασία των αρμόδιων εθνικών αρχών. Επίσης, η Επιτροπή δεν έχει ελεγκτικές εξουσίες.

Σε αυτό το πλαίσιο, οι λειτουργικές και διοικητικές ελλείψεις και αδυναμίες μερικών φορέων που εμπλέκονται στην παραγωγή των στατιστικών της ΔΥΕ στην Ελλάδα, και που καταγράφονται στην παρούσα έκθεση, θα πρέπει να αντιμετωπιστούν με αποφασιστικότητα από τις ελληνικές αρχές, χωρίς περαιτέρω καθυστερήσεις. Μόνο εάν αντιμετωπιστούν οι θεσμικές αδυναμίες που αποκαλύφθηκαν κατά τη διάρκεια της διερεύνησης των παρατυπιών στα στοιχεία των κοινοποιήσεων του 2009 και εφαρμοστούν οι κατάλληλοι έλεγχοι και ισορροπίες θα πάψει να αμφισβητείται η αξιοπιστία των δημοσιονομικών στατιστικών στοιχείων της Ελλάδας.

Η Επιτροπή δεσμεύεται να συνεχίσει τη συνεργασία της με τις ελληνικές αρχές, με σκοπό να τις βοηθήσει στην προσπάθειά τους για βελτίωση της συλλογής και επεξεργασίας των δημοσιονομικών στατιστικών, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι υφισταμένες ελλείψεις και να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη στις στατιστικές της Ελλάδας.

Κατάλογος Παραρτημάτων

Παράρτημα 1	Μεθοδολογικά θέματα
Παράρτημα 2	Τριμηνιαίες μη χρηματοοικονομικές και χρηματοοικονομικές στατιστικές της γενικής κυβέρνησης
Παράρτημα 3	Επιφυλάξεις που εξέφρασε η Eurostat μεταξύ 2005-2009 για την ποιότητα των στατιστικών της Ελλάδας
Παράρτημα 4	Σχέδιο δράσης / κατάλογος συστάσεων που εφαρμόστηκαν μέχρι το Δεκέμβριο 2009
Παράρτημα 5	Ανταλλαγή επιστολών για υποχρεώσεις νοσοκομείων
Παράρτημα 6	Διαδικασία επί παραβάσει