

## Παράρτημα 1 – Ζητήματα μεθοδολογίας

### 1. Ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού

#### Εισαγωγή

Υπενθυμίζεται ότι στα περισσότερα κράτη μέλη, τα στοιχεία για το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού για το προηγούμενο έτος (n-1) είναι αρκετά σταθερά, ακόμα και εάν γίνονται τακτικά κάποιες αναθεωρήσεις κατά τη δεύτερη υποβολή στοιχείων του έτους τον Οκτώβριο, καθώς τα δεδομένα σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού για το έτος n-1 τα οποία έχουν κοινοποιηθεί τον Απρίλιο δεν έχουν οριστικοποιηθεί μέχρι εκείνη τη στιγμή. Ομοίως, η εκτέλεση του ελληνικού προϋπολογισμού φαίνεται ότι εγκρίνεται από το Κοινοβούλιο στα τέλη του φθινοπώρου και ενδέχεται να υπάρχουν κάποιες αναθεωρήσεις των στοιχείων τον Οκτώβριο για το έτος n-1 σε σχέση με τα στοιχεία που έχουν κοινοποιηθεί αρχικά τον Απρίλιο. Ωστόσο, φαίνεται ότι στην περίπτωση των ελληνικών στοιχείων, ακόμα και το περιεχόμενο επιμέρους στοιχείων που επηρεάζουν το ισοζύγιο μπορεί να αλλάξει βάσει πολιτικής απόφασης και, κατά συνέπεια, μπορεί να διαφέρει από έτος σε έτος.

#### Η κατάσταση πριν το 2004

Υπενθυμίζεται ότι το ζήτημα των λογαριασμών της κεντρικής κυβέρνησης και της κατάρτισης του πίνακα 2 της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΕ – EDP) για την κεντρική κυβέρνηση ήταν στην ατζέντα κάθε αποστολής ΔΥΕ στην Ελλάδα. Ωστόσο, το ζήτημα της καταγραφής των εισροών και των εκροών του κρατικού προϋπολογισμού, και η σύνδεσή τους με το ισοζύγιο, συζητήθηκε πιο εντατικά το 2006 και το 2008.

#### Η κατάσταση μετά το 2004

Υπενθυμίζεται ότι το ζήτημα της καταγραφής των ενδοκυβερνητικών μεταβιβάσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό σε άλλους φορείς της κυβέρνησης συζητήθηκε διεξοδικά κατά τη διάρκεια της αποστολής το 2006, καθώς παρατηρήθηκε ανισοσκελής και λανθασμένη καταγραφή, που συνεπαγόταν υποεκτίμηση του δημοσιονομικού ελλείμματος. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού και η σύνδεσή της με το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού αναλύθηκε σε βάθος από τη Eurostat κατά τη διάρκεια της αποστολής του 2008.

Όπως αποσαφηνίστηκε κατά τις αποστολές του 2006 και του 2008, η εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού περιγράφει όλες τις εισροές και τις εκροές που εγκρίνονται από τον προϋπολογισμό με δύο θεμελιώδη χαρακτηριστικά: (1) το σύνολο των εισροών ισούται με το σύνολο των εκροών και (2) η λογιστική γίνεται σε ταμειακή βάση εάν

και μόνο εάν εγκριθεί από το ελεγκτικό συνέδριο. Η πρώτη γραμμή αφετηρία του πίνακα 2Α της ΔΥΕ (το «ισοζύγιο» του κρατικού προϋπολογισμού), που θα πρέπει να δείχνει την εκτέλεση του προϋπολογισμού που έχει κατατεθεί στο Κοινοβούλιο ή όπως αυτή έχει ελεγχθεί, καταρτίζεται χρησιμοποιώντας μια επιλογή κωδικών ονοματολογίας προϋπολογισμού. Χρηματοοικονομικές συναλλαγές όπως δάνεια που χορηγήθηκαν/αποπληρώθηκαν και έσοδα από αποκρατικοποιήσεις (ιδιωτικοποιήσεις) φαίνεται ότι δεν περιλαμβάνονταν στο ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού, όπως κοινοποιήθηκαν στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ.

Υπενθυμίζεται επίσης ότι ένα από τα ζητήματα που σχετίζεται με το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού ήταν το ζήτημα της υποβολής των στοιχείων για τις ενδοκυβερνητικές μεταβιβάσεις, όπως αυτό συζητήθηκε στην αποστολή το 2006. Διαπιστώθηκε ότι μία από τις αιτίες της διαφοράς για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης και για την κεντρική κυβέρνηση (κυρίως μεταβιβάσεις με τη ΔΕΚΑ - Δημόσια Επιχείρηση Κινητών Αξιών) ήταν η ακατάλληλη λογιστική καταγραφή των ενδοκυβερνητικών μεταβιβάσεων.. Η Eurostat ανακάλυψε μια πρακτική αλλαγής του δημοσιονομικού πλεονάσματος/ελλείμματος, χρησιμοποιώντας αντίστοιχα στοιχεία από το γενικό προϋπολογισμό. Σε ότι αφορά το ζήτημα της ΔΕΚΑ<sup>1</sup> (βλέπε παρ 4.12 της παρούσας αναφοράς), διαπιστώθηκε ότι μεταβιβάσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό στη ΔΕΚΑ δεν καταγράφονταν στο ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού, ενώ περιλαμβάνονταν στα έσοδα της ΔΕΚΑ το 2003 και το 2004. Αυτή η καταγραφή υποδηλώνει μια υποεκτίμηση του ελλείμματος της κεντρικής (και γενικής) κυβέρνησης. Η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές αρχές να διασφαλίσουν μια ισοσκελή καταγραφή των ενδοκυβερνητικών ροών και να αναθεωρήσουν τα στοιχεία. Η Eurostat συνέχισε να παρακολουθεί τις ροές μεταξύ της ΔΕΚΑ και του κρατικού προϋπολογισμού, εν όψει και των αιτημάτων για διευκρινίσεις που έστειλε στο πλαίσιο της υποβολής των πινάκων κοινοποίησης της ΔΥΕ από τις ελληνικές αρχές.

#### Αναθεώρηση της 21<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009

Ένα από τους λόγους για την αναθεώρηση των στοιχείων της ΔΥΕ που κοινοποιήθηκαν από τις ελληνικές αρχές στις 21 Οκτωβρίου 2009 ήταν η αναθεώρηση του ισοζυγίου του κρατικού προϋπολογισμού κατά 722 εκατομμύρια για το 2008 (αύξηση του ελλείμματος) σε σύγκριση με την κοινοποίηση στις 2 Οκτωβρίου 2009. Οι ελληνικές αρχές εξήγησαν κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη της ΔΥΕ το Νοέμβριο του 2009<sup>2</sup> και στην έκθεση που υπέβαλλε το ΓΛΚ μετά την αποστολή, ότι η αναθεώρηση αντανακλά κυρίως τη συμπερίληψη δαπανών που είχαν προηγουμένως παραλειφθεί (710 εκατομμύρια €) – μεταβίβαση από τον κρατικό προϋπολογισμό στον οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης που είχε αρχικά συσταθεί από τη ΔΕΗ<sup>3</sup> (ΟΑΠ-ΔΕΗ). Στο παρελθόν, το έλλειμμα αυτού του οργανισμού κοινωνικής ασφάλισης χρηματοδοτούνταν από τα έσοδα από τις αποκρατικοποιήσεις (ιδιωτικοποιήσεις) που εισέπραττε η κεντρική κυβέρνηση. Οι ελληνικές αρχές δήλωσαν ότι για το 2008 το συνολικό ποσό μεταβίβασης ήταν 710 εκατομμύρια €, ωστόσο επειδή τα έσοδα από αποκρατικοποιήσεις (ιδιωτικοποιήσεις) ήταν μόνο 500 εκατομμύρια €, αποφασίστηκε ότι τα υπόλοιπα 210 εκατομμύρια € θα έπρεπε να χορηγηθούν μέσω των δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού. Η Eurostat δήλωσε ότι η αλλαγή στον τρόπο καταγραφής αυτής της συναλλαγής που σχετίζεται με μια πολιτική απόφαση που ελήφθη το επόμενο έτος δεν ήταν λογική, διότι σε κάθε περίπτωση το ποσό που παρασχέθηκε από

<sup>1</sup> Η ΔΕΚΑ ταξινομείται στη γενική κυβέρνηση

<sup>2</sup> Η Eurostat έκανε μια μεθοδολογική επίσκεψη στην Ελλάδα μεταξύ 16 και 18 Νοεμβρίου 2009. Επικεφαλής της αποστολής ήταν ο Luca Ascóli, επικεφαλής της μονάδας C3, Δημόσια Οικονομικά, Eurostat. Στην αποστολή συμμετείχαν επίσης η Στατιστική Υπηρεσία Ολλανδίας, η Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοοικονομικών Υποθέσεων της Επιτροπής ( DG ECFIN) και η ΕΚΤ.

<sup>3</sup> Η ΔΕΗ είναι μια μερικώς ιδιωτικοποιημένη επιχείρηση ηλεκτρισμού

την κεντρική κυβέρνηση σε αυτόν τον οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης θα έπρεπε να αντιμετωπιστεί ως δαπάνη, ανεξάρτητα από την πηγή των εσόδων για το Δημόσιο. Επιπλέον, η νέα κυβέρνηση δεν θα μπορούσε ενδεχομένως να αλλάξει, βάσει διοικητικής απόφασης, τον Οκτώβριο του 2009, εκ των υστέρων, την καταγραφή δαπάνης που έλαβε χώρα το 2008.

Σύμφωνα με τις εξηγήσεις που έδωσαν οι ελληνικές αρχές κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη το Νοέμβριο του 2009, δεν ήταν σαφές εάν η αναθεώρηση του ισοζυγίου που αντανάκλα τις μεταβιβάσεις στον ΟΑΠ-ΔΕΗ ήταν ορθή και επιπλέον προέκυψαν στο μεταξύ πρόσθετες ανακρίβειες σχετικά με την καταγραφή των μεταβιβάσεων από τον κρατικό προϋπολογισμό στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης και των σχετικών εσόδων από αποκρατικοποιήσεις κατά την προηγούμενη περίοδο. Ως εκ τούτου, η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να συντάξουν μια έκθεση σχετικά με αυτό το θέμα, αναφέροντας τα ποσά που περιλαμβάνονταν στο ισοζύγιο για έσοδα από ιδιωτικοποιήσεις και για τις μεταβιβάσεις στον συγκεκριμένο οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης, καθώς και να αιτιολογήσουν την αναθεώρηση μεταξύ 2 και 21 Οκτωβρίου 2009.

Η Eurostat έλαβε δύο ξεχωριστές απαντήσεις από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος (ΕΣΥΕ) και το ΓΛΚ. Οι απαντήσεις από αυτούς τους δύο φορείς έρχονται σε αντίθεση μεταξύ τους, ενώ η απάντηση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους έχει εσωτερικές αντιφάσεις:

- Έσοδα από αποκρατικοποιήσεις που περιλαμβάνονταν στο ισοζύγιο

Από την ΕΣΥΕ δόθηκε η παρακάτω εξήγηση: «Από το έτος 2002 η πρακτική που ακολουθούνταν από τη Διεύθυνση Εθνικών Λογαριασμών (ΔΕΛ) ήταν η καταγραφή τόσο των εσόδων όσο και των εξόδων ως χρηματοοικονομικών συναλλαγών στον υποτομέα του κράτους. Παρακαλούμε, λάβετε υπόψη ότι ούτε τα έσοδα ούτε τα έξοδα από τη ΔΕΗ περιλαμβάνονταν στο ταμειακό υπόλοιπο του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και αυτό μπορεί να συνέβαλε στην απόφαση να ταξινομηθούν τόσο τα έσοδα όσο και τα έξοδα της ΔΕΗ ως χρηματοοικονομική συναλλαγή στους πίνακες της ΔΥΕ.» «... τα έσοδα από αποκρατικοποιήσεις δεν περιλαμβάνονταν στο ισοζύγιο στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ, όπως κοινοποιήθηκε από την ΕΣΥΕ, σύμφωνα με την πρακτική του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών 95 (ΕΣΛ95).»

Ωστόσο, σύμφωνα με το ΓΛΚ, σημαντικά ποσά εσόδων από αποκρατικοποιήσεις περιλαμβάνονται στο ισοζύγιο για το 2002-2007: «...Ως αποτέλεσμα, τα ποσά των εσόδων από αποκρατικοποιήσεις που καταγράφονται στο ισοζύγιο (3 b) ii + 3 b) v) είναι τα εξής: 2002= 275,9 εκατομμύρια, 2003= 288,3 εκατομμύρια, 2004=300,0 εκατομμύρια, 2005=370,0 εκατομμύρια, 2006= 857,5 εκατομμύρια, 2007=745,0 εκατομμύρια, 2008= 0,0 εκατομμύρια». Εάν είχε συμβεί αυτό, τότε το έλλειμμα θα ήταν επί του παρόντος υποεκτιμημένο σε κάθε περίοδο αναφοράς, διότι αυτά τα έσοδα από αποκρατικοποιήσεις δεν εξαιρέθηκαν κατά τον υπολογισμό του ελλείμματος βάσει ΕΣΛ95.

- Μεταβίβαση στον ΟΑΠ-ΔΕΗ (οργανισμός κοινωνικής ασφάλισης), που περιλαμβάνονταν στο ισοζύγιο

Σύμφωνα με την απάντηση της ΕΣΥΕ, δεν είναι σαφές εάν η μεταβίβαση στον ΟΑΠ-ΔΕΗ από τον κρατικό προϋπολογισμό έχει καταγραφεί στους εθνικούς λογαριασμούς ως δημόσια δαπάνη ή όχι. Πράγματι, αυτή η μεταβίβαση δεν αποτέλεσε αντικείμενο ενοποίησης ενδοκυβερνητικών ροών. Φαίνεται ότι η ΕΣΥΕ δεν αναγνωρίζει ότι η δαπάνη μεταβίβασης υπάρχει στο ισοζύγιο για ολόκληρη την περίοδο αναφοράς, καθώς θεωρεί ότι τα αντίστοιχα έσοδα του ΟΑΠ-ΔΕΗ δεν έχουν καταγραφεί και έτσι δεν υπάρχει επίπτωση στο έλλειμμα.

Αντίθετα, σύμφωνα με το ΓΛΚ, η μεταβίβαση από τον κρατικό προϋπολογισμό στον ΟΑΠ-ΔΕΗ ανέρχεται σε 710 εκατομμύρια για το 2008, όπως κοινοποιήθηκε στους πίνακες της ΔΥΕ της 21<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009. Αυτό αντιστοιχεί στο ποσό του αναθεωρημένου ισοζυγίου μεταξύ 2 και 21 Οκτωβρίου 2009. Ωστόσο, όπως αναφέρεται από το ΓΛΚ στον πίνακα της 11ης Δεκεμβρίου 2009, το ποσό των 500 εκατομμυρίων € είχε ήδη καταγραφεί στο ισοζύγιο στους πίνακες της ΔΥΕ στις 2 Οκτωβρίου 2009. Κατά συνέπεια, εάν αυτό ήταν αλήθεια, η αναθεώρηση του ισοζυγίου μεταξύ 2 και 21 Οκτωβρίου 2009 θα έπρεπε να είναι μόνο 210 εκατομμύρια € και όχι 710 εκατομμύρια €. Επιπλέον, σύμφωνα με το ΓΛΚ, φαίνεται ότι οι μεταβιβάσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό στον ΟΑΠ-ΔΕΗ είχαν καταγραφεί ως έξοδα στο ισοζύγιο καθ' όλη την περίοδο αναφοράς, κάτι που έρχεται σε αντίθεση με τη δήλωση της ΕΣΥΕ.

### Συμπέρασμα

Οι εξηγήσεις που δόθηκαν από την ΕΣΥΕ και το ΓΛΚ έρχονται σε αντίθεση μεταξύ τους και το ζήτημα απαιτεί περαιτέρω διερεύνηση, κάτι που μπορεί να έχει επιπτώσεις στην καταγραφή του δημοσιονομικού ελλείμματος για το 2008, αλλά και για τα προηγούμενα έτη. Οι αμφιβολίες για την ορθότητα της αναθεώρησης που έγινε την 21<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2009 ενισχύονται επίσης από το γεγονός ότι η στατιστική διαφορά από θετική έγινε ισχυρά αρνητική την 21<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2009.

Τέλος, υπενθυμίζεται ότι, όπως απαιτείται από τον Κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΚ) 479/2009, το ισοζύγιο πρέπει να αναφέρεται στο μέτρο που χρησιμοποιείται πιο συχνά στους δημόσιους λογαριασμούς της χώρας ή στην παρουσίαση του προϋπολογισμού. Για τον υπο-τομέα της κεντρικής κυβέρνησης θα πρέπει να αντιστοιχεί στο αποτέλεσμα των δημόσιων λογαριασμών που συνήθως παρουσιάζεται στο εθνικό κοινοβούλιο και θα πρέπει, επίσης, να ελέγχεται, ιδανικά, από ανεξάρτητη αρχή. Θα πρέπει να θεωρηθεί ανησυχητικό το γεγονός ότι στην Ελλάδα το περιεχόμενο του ισοζυγίου μπορεί να αλλάξει εκ των υστέρων βάσει πολιτικής απόφασης.

## 2 Αναθεώρηση των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου

### Εισαγωγή

Υπενθυμίζεται ότι έχουν παρατηρηθεί λογιστικές δυσκολίες στην καταγραφή των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού του κρατικού προϋπολογισμού σε αρκετά κράτη μέλη, διότι στις περισσότερες περιπτώσεις τα αποδεικτικά στοιχεία και οι λογιστικές εγγραφές για ροές που αφορούν αυτούς τους λογαριασμούς και που δεν εισάγονται στο ισοζύγιο είναι ανεπαρκή ή ακόμα και μη διαθέσιμα. Το κύριο πρόβλημα με την καταγραφή των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού στους πίνακες της ΔΥΕ και στους εθνικούς λογαριασμούς σχετίζεται με το γεγονός ότι αυτοί οι λογαριασμοί περιλαμβάνουν όχι μόνο μη χρηματοοικονομικές συναλλαγές που επηρεάζουν το έλλειμμα αλλά και χρηματοοικονομικές συναλλαγές που δεν επηρεάζουν το έλλειμμα. Η μη διαθεσιμότητα στοιχείων για μεμονωμένες συναλλαγές που εισέρχονται στους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού ενέχει τον κίνδυνο υποβολής λανθασμένων στοιχείων για το έλλειμμα/πλεόνασμα και μπορεί να οδηγήσει σε αποκλίσεις μεταξύ των μη χρηματοοικονομικών και των χρηματοοικονομικών λογαριασμών.

Οι λογαριασμοί εκτός προϋπολογισμού δεν πρέπει να συγχέονται με τους φορείς εκτός προϋπολογισμού, οι οποίοι είναι θεσμικές μονάδες βάσει του ΕΣΛ95. Αντίθετα, οι λογαριασμοί εκτός προϋπολογισμού δεν έχουν αυτονομία λήψης αποφάσεων και γι' αυτό θεωρείται ότι είναι εντός του Κράτους (δηλ. εντός του προϋπολογισμού της κεντρικής κυβέρνησης) ακόμα και αν είναι εκτός προϋπολογισμού. Στην Ελλάδα, Ο Λογαριασμός **Θησαυροφυλακίου** αποτελείται από ένα πλήθος λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού.

## Η κατάσταση πριν το 2004

Το ζήτημα της καταγραφής των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού στους εθνικούς λογαριασμούς της Ελλάδας και στους πίνακες της ΔΥΕ δεν είχε συζητηθεί λεπτομερώς πριν το 2004. Παρόλα αυτά, η προσαρμογή «υπόλοιπα εκτός προϋπολογισμού» κοινοποιήθηκε στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ, επηρεάζοντας το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης και έχει αξιολογηθεί από τη Eurostat. Ωστόσο, η καταγραφή των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου αναλύθηκε σε βάθος μόνο κατά τα επόμενα χρόνια και συγκεκριμένα το 2008.

## Η κατάσταση μετά το 2004

Κατά την αποστολή τον Σεπτέμβριο του 2005, η Eurostat ζήτησε πληροφορίες σχετικά με τα σημαντικά ποσά για τα «υπόλοιπα εκτός προϋπολογισμού» που υποβλήθηκαν στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ, τα οποία συνεπάγονταν μια θετική επίπτωση στο έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης. Αυτά αντιστοιχούσαν σε εκτός προϋπολογισμού δραστηριότητες κρατικών φορέων, που πραγματοποιούνταν μέσω ειδικών «τραπεζικών λογαριασμών». Κατά συνέπεια, τα πλεονάσματα αυτών των λογαριασμών αντιστοιχούσαν στην αλλαγή στα υπόλοιπα αυτών των τραπεζικών λογαριασμών. Μετά από αίτημα της Eurostat, το Υπουργείο Οικονομικών έδωσε στοιχεία σχετικά με τα υπόλοιπα των λογαριασμών, τα οποία εκτιμήθηκαν να είναι της τάξης των 1,2 δισεκατομμυρίων € στα τέλη του 2004.

Το ζήτημα των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου συζητήθηκε επίσης κατά την αποστολή του 2006. Αποσαφηνίστηκε ότι οι Λογαριασμοί Θησαυροφυλακίου υφίστανται προκειμένου να στηρίζουν συγκεκριμένες λειτουργίες που δεν πραγματοποιούνται μέσω του προϋπολογισμού, μέσω άλλων κεντρικών φορέων ή μέσω λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού, όπως είναι οι στρατιωτικές δαπάνες ή πληρωμές σχετικά με εγγυήσεις. Αυτά κοινοποιούνται στον Πίνακα 2Α της ΔΥΕ (και στις «λοιπές προσαρμογές»). Σύμφωνα με τα πορίσματα της αποστολής του 2006, οι περισσότερες από τις άλλες λειτουργίες σε αυτούς τους Λογαριασμούς Θησαυροφυλακίου είναι χρηματοοικονομικής φύσης.

Η Eurostat διενήργησε λεπτομερή έρευνα στα κύρια πρωτογενή στοιχεία για τον προϋπολογισμό της κεντρικής κυβέρνησης: την εκτέλεση του προϋπολογισμού, τον επονομαζόμενο Ισολογισμό Θησαυροφυλακίου και τους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού, κατά τη μεθοδολογική αποστολή του 2008.

Σύμφωνα με τα πορίσματα της αποστολής, η ελληνική κυβέρνηση διατηρεί έναν Ενιαίο Λογαριασμό Θησαυροφυλακίου (ΕΛΘ - Λογαριασμός 28) στην Τράπεζα της Ελλάδος ο οποίος περιλαμβάνει έναν μεγάλο αριθμό υπο-λογαριασμών.

Κάποιες ροές που καταγράφονται στον ΕΛΘ διενεργούνται μέσω του προϋπολογισμού: συναλλαγές μετρητών στα έσοδα, τις δαπάνες, το δανεισμό, την εξόφληση χρέους κ.λπ. Αντίθετα, οι άλλοι υπο-λογαριασμοί του λογαριασμού 28, αναφέρουν εισροές μετρητών που δεν οδηγούν σε άμεσες καταχωρήσεις στην Εκτέλεση του Προϋπολογισμού. Πολλοί έχουν χαρακτήρα προσωρινού λογαριασμού: καταθέσεις «υπεύθυνων αξιωματούχων» που έλαβαν κονδύλια από τον προϋπολογισμό αλλά δεν τα έχουν δαπανήσει, καταθέσεις που αντιστοιχούν σε έσοδα που δεν έχουν περάσει ακόμα στον προϋπολογισμό, ειδικοί λογαριασμοί για επιδοτήσεις από την ΕΕ και εισφορές στην ΕΕ. Κάποιοι έχουν χαρακτήρα λογαριασμών ανταποκριτών: καταθέσεις που διατηρούνται από τρίτα μέρη στο Δημόσιο Ταμείο. Αυτές οι κατηγορίες υπο-λογαριασμών περιλαμβάνουν εκατοντάδες ή χιλιάδες μεμονωμένους λογαριασμούς και κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη της Eurostat το 2008, το ΓΛΚ δεν ήταν βέβαιο για την ακριβή σύνθεση κάθε κατηγορίας, παρόλο που η κυρίαρχη δραστηριότητα συχνά προσδιοριζόταν.

Η Eurostat επισήμανε ότι στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ καταγράφονταν ποσά για λογαριασμούς, εκτός προϋπολογισμού ως (θετική) προσαρμογή του ελλείμματος, αλλά αυτή η προσαρμογή περιελάμβανε μόνο μία υπο-ομάδα όλων αυτών των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού, γεγονός που προκάλεσε τη στατιστική διαφορά. Αυτό συμβαίνει διότι οι χρηματοοικονομικοί λογαριασμοί αναφέρουν το σύνολο του λογαριασμού 28 ως καταθέσεις του δημοσίου, ενώ οι αντίστοιχες μη χρηματοοικονομικές και χρηματοοικονομικές συναλλαγές που καταγράφονται στον ΕΛΘ δεν κοινοποιούνταν στους πίνακες της ΔΥΕ.

Το ΓΛΚ παρατήρησε ότι η σχετική ετερογένεια των λογαριασμών, ακόμα και εντός μιας μόνο κατηγορίας, σήμαινε ότι υπήρχε αβεβαιότητα ως προς τον τύπο της διόρθωσης που απαιτούνταν για κάθε κατηγορία λογαριασμών και θεώρησε ότι δεν θα ήταν συνετό να αλλάξει το έλλειμμα σ' εκείνο το στάδιο. Πρότεινε αυτοί οι λογαριασμοί να αναφερθούν στους χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς, μέχρι να διεξαχθεί περαιτέρω έρευνα. Ωστόσο, η αντιπροσωπεία της ΕΕ επισήμανε ότι κάποιιοι από αυτούς τους λογαριασμούς θα έπρεπε αναγκαστικά να εισαχθούν στο έλλειμμα και ότι μια μη αμελητέα αρνητική προσαρμογή μπορούσε να παρατηρηθεί για τα έτη 2006 και 2007.

Η Eurostat κατέληξε ότι ο αποκλεισμός πολλών υπο-λογαριασμών του ΕΛΘ από την κοινοποίηση της ΔΥΕ ήταν η αιτία για τη στατιστική διαφορά για σημαντικά ποσά. Συνέστησε στις ελληνικές στατιστικές αρχές να καταβάλουν προσπάθειες ώστε να λάβουν υπόψη αυτούς τους λογαριασμούς στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ. Ολόκληρος ο λογαριασμός ΕΛΘ πρέπει να περιλαμβάνεται στον Πίνακα 2Α ή στον Πίνακα 3Β της ΔΥΕ και θα πρέπει να γίνουν διορθώσεις όχι μόνο για τους δύο λογαριασμούς που σχετίζονται με την ΕΕ αλλά για όλους τους υπο-λογαριασμούς. Η Eurostat πρότεινε ως προσωρινή λύση, ότι η πιο συνετή επιλογή για τη σωστή καταγραφή των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού θα ήταν να καταγραφεί, εκτός από τους δύο λογαριασμούς της ΕΕ, το μισό των ποσών στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ, επηρεάζοντας το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης και τα υπόλοιπα ποσά στον πίνακα 3Β της ΔΥΕ. Θεωρήθηκε ότι αυτή η προσέγγιση θα περιόριζε σίγουρα το μέγεθος των αναθεωρήσεων μέχρι να είναι διαθέσιμα πιο λεπτομερή στοιχεία.

Τέλος, σε αυτό το πλαίσιο συμφωνήθηκαν να ληφθούν τα παρακάτω βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα μέτρα από τις ελληνικές αρχές:

Α) Βραχυπρόθεσμα μέτρα (για την κοινοποίηση της ΔΥΕ τον Οκτώβριο του 2008) – Αποσαφήνιση του τρόπου της στατιστικής καταγραφής των υπολοίπων για τους εναπομείναντες λογαριασμούς. Το ΓΛΚ αποφάσισε μετά την επίσκεψη να ακολουθήσει τη λύση που προτάθηκε από τη Eurostat και να συμπεριλάβει τους μισούς από τους εναπομείναντες λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού στο δημοσιονομικό έλλειμμα και τους άλλους μισούς στους χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς.

Β) Μεσοπρόθεσμα μέτρα – ζητήθηκε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να αποφασίσουν την τελική ταξινόμηση των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού και να κοινοποιήσουν αναλόγως τα υπόλοιπά τους είτε στον Πίνακα 2Α είτε στον Πίνακα 3Β της ΔΥΕ (για την κοινοποίηση της ΔΥΕ τον Απρίλιο του 2009).

Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, οι ελληνικές αρχές να ξεκινήσουν να κοινοποιούν τους μισούς λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού στο έλλειμμα και τους άλλους μισούς στους χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς. Ωστόσο, η τελική ταξινόμηση των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού ολοκληρώθηκε μόλις πριν την 21<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2009.

Αναθεώρηση της 21<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009

Μία από τις αναθεωρήσεις που υποβλήθηκε από τις ελληνικές αρχές στις 21 Οκτωβρίου 2009 ήταν η αναθεώρηση των «λοιπών πληρωτέων λογαριασμών» που συνεπαγόταν μια αύξηση του ελλείμματος της κεντρικής κυβέρνησης λόγω της αναθεώρησης των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου. Η αναθεώρηση ήταν αξιοσημείωτη για το 2008 (-192 εκατομμύρια) και μικρότερης σημασίας για τα έτη 2005-2007. Στις 26 Οκτωβρίου 2009 δόθηκε στη Eurostat ένα σημείωμα όπου περιγράφονταν κάποια στοιχεία της αναθεώρησης. Σύμφωνα με το σημείωμα, οι λογαριασμοί χωρίστηκαν σε τρεις γενικές κατηγορίες: (i) λογαριασμοί μέσω των οποίων γίνονται χρηματοοικονομικές συναλλαγές που δεν επηρεάζουν το έλλειμμα, (ii) λογαριασμοί που επηρεάζουν το έλλειμμα και (iii) λογαριασμοί που επηρεάζουν το επίπεδο του χρέους.

Κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη στην Ελλάδα το Νοέμβριο του 2009, η Eurostat ζήτησε περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την αναθεώρηση των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου μεταξύ 2 και 21 Οκτωβρίου 2009. Το ΓΛΚ ενημέρωσε τη Eurostat ολοκλήρωσε πριν την 21<sup>η</sup> Οκτωβρίου την εξέταση των υπολοίπων των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού και ως εκ τούτου υπολόγισε μια διόρθωση, όπως είχε ζητηθεί από τη Eurostat κατά την αποστολή της ΔΥΕ το 2008. Αυτό προκάλεσε έκπληξη, δεδομένου ότι στις 10 Οκτωβρίου 2009 το ΓΛΚ είχε γράψει ότι «το έργο της διερεύνησης και του προσδιορισμού κάθε λογαριασμού εκτιμάται ότι θα ολοκληρωθεί μέχρι το τέλος του έτους». Εντούτοις, το έργο ολοκληρώθηκε μόλις λίγες ημέρες αργότερα. Το ΓΛΚ ενημέρωσε τη Eurostat ότι αυτό οφείλονταν στο γεγονός ότι οι νέες πολιτικές αρχές έδωσαν οδηγίες στο ΓΛΚ να ολοκληρώσει την εξέταση των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου το συντομότερο δυνατό και, κατά συνέπεια, έγιναν εντατικές προσπάθειες για τη διαλεύκανση του ζητήματος τις ημέρες πριν την 21<sup>η</sup> Οκτωβρίου.

#### Συμπέρασμα

Η αναθεώρηση των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου μεταξύ 2 και 21 Οκτωβρίου 2009 φαίνεται ότι έγινε σύμφωνα με τις συστάσεις που έκανε η Eurostat κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη της ΔΥΕ το 2008. Ωστόσο, πρέπει να συζητηθούν με τις ελληνικές αρχές περαιτέρω λεπτομέρειες σχετικά με την ταξινόμηση των μεμονωμένων λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού και να αναλυθεί η επίδρασή τους στο έλλειμμα.

### **3 Έσοδα από λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού που έχουν καταργηθεί**

#### Εισαγωγή

Υπενθυμίζεται ότι στα περισσότερα κράτη μέλη οι συναλλαγές που πραγματοποιούνται μέσω του κρατικού προϋπολογισμού καταχωρούνται σε διάφορους λογαριασμούς και κάποιοι από αυτούς τους λογαριασμούς (οι επονομαζόμενοι «εκτός προϋπολογισμού» λογαριασμοί) δεν περιλαμβάνονται στο ισοζύγιο του τομέα της κεντρικής κυβέρνησης. Σε πολλές περιπτώσεις, εισροές και εκροές που καταγράφονται στους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού δεν συνδέονται με τους λογαριασμούς προϋπολογισμού και, κατά συνέπεια, δεν καταχωρούνται στο ισοζύγιο. Ωστόσο, υπάρχουν πολλές περιπτώσεις στις οποίες κονδύλια μεταβιβάζονται από λογαριασμούς προϋπολογισμού σε λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού (ή το αντίστροφο). Τέτοιου είδους μεταβιβάσεις πρέπει να ενοποιούνται και έτσι να εκμηδενίζεται επίδραση στο έλλειμμα. Κατά ανάλογο τρόπο, θα πρέπει να εμφανίζονται οι κατάλληλες προσαρμογές στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ, κατά την μετάβαση από το ισοζύγιο στο έλλειμμα/πλεόνασμα, όπως ορίζεται στο ΕΣΛ95.

Παρατηρήθηκε σε πολλά κράτη μέλη ότι το ανεξόφλητο ποσό των κονδυλίων στους τραπεζικούς λογαριασμούς της κυβέρνησης μπορεί να καταχωρηθεί στο ισοζύγιο, με αποτέλεσμα να υπάρχει μια θετική επίδραση στο υπόλοιπο, βάσει των δημόσιων λογαριασμών (ισοζύγιο). Ωστόσο, αυτή η θετική καταχώρηση στο ισοζύγιο δεν πρέπει να επηρεάζει το έλλειμμα, όπως αυτό ορίζεται στο ΕΣΛ95, καθώς αυτή η καταχώρηση σχετίζεται με το συσσωρευμένο πλεόνασμα στον τραπεζικό λογαριασμό που προέρχεται από διάφορες συναλλαγές που έγιναν στο παρελθόν (συμπεριλαμβανομένων εισροών από δανεισμό) και δεν σχετίζεται με τα δημόσια έσοδα. Κατά συνέπεια, εάν εμφανιστεί μια τέτοια καταχώρηση στο ισοζύγιο, τότε το σχετικό ποσό πρέπει να εξαλειφθεί κατά τον υπολογισμό του ελλείμματος/πλεονάσματος σύμφωνα με το ΕΣΛ95. Συνήθως, τέτοιου είδους εισροές που επηρεάζουν το ισοζύγιο επισημαίνονται σαφώς σύμφωνα με την ταξινόμηση του προϋπολογισμού για τις εισροές και τις εκροές και, κατά συνέπεια, προσδιορίζονται εύκολα.

Φαίνεται ότι μια παρόμοια κατάσταση συνέβη στην Ελλάδα, όταν τα ανεξόφλητα ποσά των κονδυλίων από τους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού που είχαν καταργηθεί, καταγράφηκαν ως έσοδα στο ισοζύγιο το 2008.

#### Η κατάσταση πριν το 2009

Στην Ελλάδα, οι συναλλαγές που γίνονταν από τον κρατικό προϋπολογισμό πραγματοποιούνταν μέσω χιλιάδων διαφορετικών λογαριασμών (βλέπε ενότητα 2 παραπάνω). Το ζήτημα της καταγραφής των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού συζητήθηκε κατά τις αποστολές της ΔΥΕ το 2005 και το 2006, αλλά κυρίως το 2008. Κατά την αποστολή του 2008, η Eurostat έκανε μια λεπτομερή έρευνα στα πρωτογενή στοιχεία για τον προϋπολογισμό της κεντρικής κυβέρνησης – την εκτέλεση του προϋπολογισμού, τον επονομαζόμενο Ταμειακό Υπόλοιπο και τους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού. Επίσης, κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη της ΔΥΕ το 2006 και το 2008 συζητήθηκε εκτενώς η σύνθεση του ισοζυγίου του κρατικού προϋπολογισμού (βλέπε μέρος 4.3 της παρούσας αναφοράς).

Ωστόσο, δεν υπήρχε στην Ελλάδα κάποια περίπτωση στο παρελθόν κατά την οποία τα ανεξόφλητα ποσά των κονδυλίων από τους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού να καταγράφηκαν ως έσοδα στο ισοζύγιο ούτε ποτέ είχε καταχωρηθεί στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ σχετική προσαρμογή.

#### Αναθεώρηση της 21<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009

Φαίνεται ότι οι ελληνικές αρχές αύξησαν το έλλειμμα για το 2008 κατά 300 εκατομμύρια € λόγω του αποκλεισμού των «εσόδων από τους διαγραμμένους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού» από το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού. Τα αναθεωρημένα στοιχεία υποβλήθηκαν στη Eurostat την 21<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2009.

Κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη στην Ελλάδα το Νοέμβριο του 2009, η Eurostat ζήτησε περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με αυτή την αναθεώρηση. Επιβεβαιώθηκε από τις ελληνικές αρχές ότι η κυβέρνηση αποφάσισε το 2008 να καταργήσει μερικούς λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού. Τα ανεξόφλητα ποσά των κονδυλίων από τους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού μεταβιβάστηκαν στην κυβέρνηση ως έσοδα στο ισοζύγιο. Οι ελληνικές αρχές εξήγησαν ότι εφόσον αυτό συνιστούσε χρηματοοικονομική συναλλαγή, θα έπρεπε να είχε καταγραφεί μια προσαρμογή στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ. Παρόλα αυτά, κατά τη διάρκεια της συνάντησης ανακαλύφθηκε ότι αυτή η πληροφορία στην πραγματικότητα δεν έφτασε ποτέ στην ΕΣΥΕ, η οποία κατά συνέπεια δεν μπορούσε να εισάγει την αντίστοιχη διόρθωση. Το ΓΛΚ δήλωσε ότι η πληροφορία ήταν ήδη διαθέσιμη από τον Απρίλιο του 2009, αλλά φαίνεται ότι είχε αποσιωπηθεί από το ΓΛΚ και δεν εστάλη από την ιεραρχία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην ΕΣΥΕ.



Στο πλαίσιο αυτό, προέκυψαν πρόσθετες αμφιβολίες σχετικά με την ορθότητα των καταχωρήσεων στο παρελθόν, καθώς όπως εξήγησε το ΓΛΚ κατά την αποστολή του Νοεμβρίου του 2009, κάθε χρόνο καταργούνται κάποιοι λογαριασμοί εκτός προϋπολογισμού. Ωστόσο, ποτέ δεν έχουν καταχωρηθεί οι κατάλληλες προσαρμογές στους πίνακες της ΔΥΕ της Ελλάδας.

Η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να κάνουν μια αναφορά σχετικά με το ζήτημα, ως συνέχεια της αποστολής του 2009. Οι απαντήσεις δόθηκαν ξεχωριστά από την ΕΣΥΕ και το ΓΛΚ.

Στις 30 Νοεμβρίου 2009, το ΓΛΚ έδωσε στη Eurostat την παρακάτω εξήγηση για την αναθεώρηση: «Τα στοιχεία της ΔΥΕ που υποβλήθηκαν από το ΓΛΚ με αυτό τον τρόπο, ήταν τα σωστά. Δεδομένης αυτής της πρακτικής, το ΓΛΚ δεν είναι σε θέση να γνωρίζει πώς και υπό ποιες συνθήκες καταγράφηκαν λανθασμένα στοιχεία για συμφωνίες ανταλλαγών (swaps), για λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού και για δεδουλευμένους τόκους στους πίνακες της ΔΥΕ της 1<sup>ης</sup> Απριλίου και της 2<sup>ας</sup> Οκτωβρίου.»

Σύμφωνα με την απάντηση που δόθηκε από την ΕΣΥΕ στις 11 Δεκεμβρίου 2009: «.. καταγράφουμε όλα τα στοιχεία όπως τα λαμβάνουμε από το ΓΛΚ κατά την κοινοποίηση της ΔΥΕ τον Απρίλιο, στις 2 Οκτωβρίου και στις 21 Οκτωβρίου 2009. Η ΕΣΥΕ έλαβε τα στοιχεία όπως μεταβιβάστηκαν από το ΓΛΚ, τα καταχώρησε στα αντίστοιχα κελιά του Πίνακα 2Α της ΔΥΕ και σε καμία περίπτωση δεν προέβη σε κανενός είδους αλλαγές στα στοιχεία για τα swaps, τους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού, την προσαρμογή δεδουλευμένων τόκων ή οποιαδήποτε άλλα δεδομένα που είχαν ληφθεί από το ΓΛΚ.» Το γεγονός ότι, σε αντίθεση με τη δήλωση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η πληροφορία δεν κοινοποιήθηκε από το ΓΛΚ στην ΕΣΥΕ τον Απρίλιο του 2009 και στις 2 Οκτωβρίου 2009, επιβεβαιώθηκε στις 11 Δεκεμβρίου 2009, όταν η ΕΣΥΕ παρείχε στη Eurostat τα e-mails που είχαν σταλεί από το ΓΛΚ (με ημερομηνία Μαρτίου του 2009), συμπεριλαμβανομένων των συνημμένων πινάκων της ΔΥΕ, όπου αυτά τα ποσά των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού που είχαν καταργηθεί δεν είχαν εξαιρεθεί από το ισοζύγιο κατά τον υπολογισμό του ελλείμματος. Κατά συνέπεια, φαίνεται ότι το ΓΛΚ προέβη σε εσκεμμένα λανθασμένη υποβολή στοιχείων που σχετίζονταν με τους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ τον Απρίλιο και στις 2 Οκτωβρίου.

#### Συμπέρασμα

Παρόλο που η εξαίρεση των εισροών από τους καταργημένους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού από τα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού φαίνεται να είναι σωστή, η ορθότητα της αναθεώρησης μεταξύ 2 και 21 Οκτωβρίου 2009, που είχε αρνητική επίδραση στο έλλειμμα για το 2008, θα πρέπει να αναλυθεί περαιτέρω. Πρέπει να ελεγχθεί κατά πόσο καταγράφηκαν οι αντίστοιχες εκροές στην προσαρμογή που αντανάκλα το ισοζύγιο των λογαριασμών εκτός προϋπολογισμού, όπως κοινοποιήθηκε στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ. Εάν αυτές οι εκροές καταγράφηκαν, τότε η αναθεώρηση που πραγματοποιήθηκε στις 21 Οκτωβρίου 2009 είναι λανθασμένη, καθώς οι ροές μεταξύ διαφορετικών λογαριασμών πρέπει να εξουδετερώνονται (ενοποιούνται). Οι αμφιβολίες σχετικά με την ορθότητα της αναθεώρησης που πραγματοποιήθηκε στις 21 Οκτωβρίου 2009 ενισχύονται επίσης από το γεγονός ότι η στατιστική διαφορά αυξήθηκε σημαντικά στις 21 Οκτωβρίου 2009. Επιπλέον, πρέπει να επιβεβαιωθεί εάν και κατά πόσο αυτές οι ροές είχαν καταγραφεί στο παρελθόν, κάτι που μπορεί να έχει επιπτώσεις στο επίπεδο του ελλείμματος τα προηγούμενα έτη.

Αυτό το ζήτημα σχετίζεται επίσης στενά με την αναθεώρηση των λογαριασμών θησαυροφυλακίου (βλέπε μέρος 4.2 της παρούσας έκθεσης) και επίσης του ισοζυγίου (βλέπε μέρος 4.1 της παρούσας έκθεσης).

#### 4 Ακύρωση συμφωνιών ανταλλαγών (swaps)

##### Εισαγωγή

Η καταγραφή των παράγωγων χρηματοοικονομικών προϊόντων σύμφωνα με το ΕΣΛ95, και σύμφωνα με σχετικά μεθοδολογικά εγχειρίδια και κατευθυντήριες γραμμές, συζητήθηκε από τη Eurostat με τις ελληνικές στατιστικές αρχές κατά τις αποστολές της ΔΥΕ τουλάχιστον από το 2005 και μετά, καθώς και στο πλαίσιο των αιτημάτων για διευκρινίσεις στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ Απριλίου και Οκτωβρίου, μετά την παροχή των στοιχείων για το έλλειμμα και το χρέος από τις ελληνικές στατιστικές αρχές. Ωστόσο, η αναθεώρηση των διαγραφών swap που καταγράφηκαν μεταξύ Απριλίου και Οκτωβρίου 2009 είναι απλώς ζήτημα υποβολής λανθασμένων στοιχείων και όχι μεθοδολογικό ζήτημα. Κατά τη μεθοδολογική αποστολή που έγινε από τη Eurostat το Νοέμβριο του 2009, τονίστηκε από τη Διεύθυνση Δημόσιου Χρέους ότι κανονικά δεν θα έπρεπε να είχε γίνει καμία αναθεώρηση των στοιχείων μεταξύ Απριλίου 2009 και Οκτωβρίου 2009, καθώς δεν υπήρχε καμία αλλαγή στον υπολογισμό των διαγραφών swap.

##### Η κατάσταση μετά το 2005

Υπενθυμίζεται ότι το ζήτημα της ακύρωσης ενός swap και ο τρόπος αντιμετώπισης των υπόλοιπων ροών του επί των μελλοντικών πληρωμών των τόκων, συζητήθηκε στην αποστολή της ΔΥΕ το Σεπτέμβριο του 2005 και αποτέλεσε το αντικείμενο ενός αιτήματος από τις ελληνικές αρχές για παροχή συμβουλών από τη Eurostat σχετικά με την κατάλληλη λογιστική αντιμετώπιση για τους σκοπούς της ΔΥΕ. Μετά την περιγραφή του ζητήματος από τις ελληνικές στατιστικές αρχές, η Eurostat πρότεινε την καταγραφή αυτών των ακυρώσεων swaps ως χρηματοοικονομικών συναλλαγών, χωρίς επίδραση στο έλλειμμα/πλεόνασμα.

Υπενθυμίζεται ότι το Μάιο του 2008, μετά τη δημοσίευση των κατευθυντήριων γραμμών για την καταγραφή των παράγωγων χρηματοοικονομικών προϊόντων (με ημερομηνία 7 Μαρτίου 2008), η Eurostat εισήγαγε ένα ερωτηματολόγιο μέσω του οποίου τα κράτη μέλη περιέγραφαν την πρακτική καταγραφής των κύριων παράγωγων χρηματοοικονομικών προϊόντων (swaps) και παρείχαν τα αριθμητικά στοιχεία για συναλλαγές παράγωγων χρηματοοικονομικών προϊόντων κατά την περίοδο 2003-2007.

Υπενθυμίζεται επίσης ότι κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη της Eurostat το Σεπτέμβριο του 2008, συζητήθηκε το ζήτημα της διόρθωσης των swaps και του υπολογισμού των τόκων. Η Eurostat ζήτησε να μάθει τις ακριβείς αιτίες για την πολύ σημαντική διόρθωση των swaps στη ΔΥΕ, την υψηλότερη στην Ευρώπη ως ποσοστό % επί του ΑΕΠ το 2006 και το 2007 (περίπου 0,6 δισεκατομμύρια € το χρόνο), καθώς και για το υψηλό επίπεδο των καθαρών υποχρεώσεων σε παράγωγα που έφτασαν τα 8,6 δισεκατομμύρια € στα τέλη του 2007 και που αυξάνονταν ταχύτατα, κατά περισσότερο από 1 δισεκατομμύριο € το χρόνο.

Το ΓΛΚ ενημέρωσε τη Eurostat ότι, βάσει νόμου, οι δημόσιοι φορείς δεν μπορούν να προβούν σε «πλασματικές συναλλαγές παραγώγων» και μπορούν να συμμετέχουν σε παράγωγα μόνο στο πλαίσιο αντισταθμίσεων.

Το ΓΛΚ επισήμανε ότι το Κράτος γενικά δεν συμμετέχει σε μη τυποποιημένα swaps μη γραμμικών περιπτώσεων ή ποικίλου σταθερού σκέλους ή spreads και ότι αυτά που υπάρχουν αφορούν πολύ μικρά ποσά.

Η ονομαστική αξία των συμβάσεων παραγώγων έφτασε τα 50 δισεκατομμύρια € με την πρακτική να είναι «μακροπρόθεσμα»: λαμβάνοντας το σταθερό επιτόκιο και καταβάλλοντας το κυμαινόμενο επιτόκιο. Η Eurostat θεώρησε ότι αυτό μπορεί να εξηγήει τις μεγάλες ταμειακές εισροές που είχαν καταγραφεί, δεδομένης της καμπύλης απόδοσης που παρατηρείτο εκείνη την περίοδο. Υπήρχαν επίσης σημαντικά παράγωγα δείκτη τιμών (κοντά στα 4 δισεκατομμύρια € σε ονομαστική τιμή) που είχαν σχεδιαστεί για την ανταλλαγή ενός μεγάλου μεριδίου της έκθεσης που σχετιζόταν με τα τιμαριθμοποιημένα ομόλογα που είχαν εκδοθεί από το Ελληνικό Δημόσιο από το 2004.

Το ΓΛΚ σημείωσε ότι η βαρύτητα των συμφωνιών ανταλλαγής επιτοκίων σε διαφορετικά νομίσματα μειώθηκε ραγδαία, αφού είχε κυριαρχήσει στα τέλη της δεκαετίας του '90, όταν το Ελληνικό Κράτος είχε την πρακτική να αντισταθμίζει το μεγαλύτερο μέρος της έκθεσής του που σχετιζόταν με ομόλογα ξένων νομισμάτων: για παράδειγμα, το 2001 η έκθεση σε ξένα νομίσματα πριν τα swaps ήταν 20% του δημοσιευμένου χρέους και μετά τα swaps μόλις 1%. Η ένταξη στη ζώνη του ευρώ και η σταδιακή εξόφληση του χρέους σε ξένα νομίσματα, οδήγησε σε ραγδαία μείωση της σχετικής βαρύτητας αυτών των παραγώγων. Η Eurostat θεώρησε, δεδομένης της δομής του επιτοκίου που υπήρχε εκείνη τη στιγμή, ότι αυτές οι ανταλλαγές σε διαφορετικά νομίσματα θα απέδιδαν σημαντικά ποσά σε μετρητά, ενώ η διόρθωση των swap στον πίνακα 1 της ΔΥΕ, δηλ. η διαφορά μεταξύ των τόκων κατά ΔΥΕ και των τόκων κατά ΕΣΛ, ήταν σχετικά μικρή. Ζητήθηκε από το ΓΛΚ να δώσει πληροφορίες σχετικά με τη διόρθωση της ανταλλαγής συμφωνιών swap για τα έτη 1998-2003.

Η Eurostat επισήμανε ότι η Ελλάδα ήταν μεταξύ των λίγων χωρών που καταρτίζουν μια συνολική θέση αγοραίας αξίας των παραγώγων τους, κυρίως στο πλαίσιο των τριμηνιαίων χρηματοοικονομικών λογαριασμών της γενικής κυβέρνησης, βάσει του Κανονισμού του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου αριθμ. 501/2004. Το ΓΛΚ έκρινε ότι τα στοιχεία τόσο για τη διόρθωση της ανταλλαγής συμφωνιών (swap) όσο και για το ανεξόφλητο απόθεμα ήταν ακριβή.

Δεδομένου ότι η θέση των swaps παρήγαγε περίπου 600 εκατομμύρια € καθαρές ταμειακές εισροές το 2005 και το 2006 και δεδομένου ότι η αποθεματική θέση των καθαρών υποχρεώσεων αυξανόταν ταχύτερα κατά περίπου 1 δισεκατομμύριο ευρώ, η Eurostat θεώρησε ότι υπήρξε καθαρή ζημία κτήσης της τάξης των 400 εκατομμυρίων € ετησίως. Αυτές οι απώλειες αντανακλούν αλλαγές στην αγοραία αξία που δεν ήταν αναμενόμενες κατά την έκδοση, είναι συχνά ευμετάβλητες και αντιστρέφονται εύκολα σε κέρδη.

Η Διεύθυνση Δ23 του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους δήλωσε ότι διατηρεί μια βάση δεδομένων του χρέους κατά χρεωστικό τίτλο, στην οποία περιλαμβάνεται τόσο ο υποκείμενος χρεωστικός τίτλος όσο και το συνοδευτικό παράγωγο, εάν υπάρχει. Οι δαπάνες για δεδουλευμένους τόκους υπολογίζονται από αυτή τη βάση δεδομένων και μπορούν να υπολογιστούν πριν τα swaps και μετά τα swaps. Επιπλέον, η βάση δεδομένων μπορεί να παρέχει τους καταβληθέντες τόκους πριν και μετά τα swaps. Οι δεδουλευμένοι τόκοι πριν τα swaps κοινοποιούνται στην ΕΣΥΕ για τους σκοπούς των εθνικών λογαριασμών.

Αντίθετα, στον προϋπολογισμό παρουσιάζονται οι δαπάνες για τόκους μόνο μετά τα swaps, χωρίς να προσδιορίζεται η επίδραση των swaps.

Η Eurostat πρότεινε ότι το ΓΛΚ θα πρέπει να παράσχει, για τις κύριες κατηγορίες παραγώγων, στην πιο απλή μορφή για το Υπουργείο Οικονομικών, τη ροή του τόκου σε ταμειακή και δημοσιονομική βάση, τόσο πριν όσο και μετά τα swaps – για τα έτη 2004-2007.

Όσον αφορά την ακύρωση των swaps, οι ελληνικές στατιστικές αρχές εξέφρασαν την πρόθεσή τους να εφαρμόσουν τις κατευθυντήριες γραμμές της Eurostat στο

συγκεκριμένο ζήτημα, με αποτέλεσμα μια ελαφρά βελτίωση του ισοζυγίου του Δημοσίου κατά περίπου 20 εκατομμύρια ευρώ το χρόνο.

Κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη της Eurostat στις 16-18 Νοεμβρίου 2009, η συζήτηση επικεντρώθηκε στις αιτίες της αναθεώρησης των στοιχείων διαγραφής των swaps κατά 210 εκατομμύρια € μεταξύ Απριλίου (και 2 Οκτωβρίου) και 21 Οκτωβρίου 2009.

Το ποσό προερχόταν από τις ακυρώσεις swaps που έγιναν το 2008. Τα εφάπαξ ποσά που έλαβε η κυβέρνηση δεν θα πρέπει να θεωρούνται δημόσια έσοδα στους εθνικούς λογαριασμούς, σύμφωνα με τους κανόνες. Εφόσον εισάχθηκαν τέτοια ποσά στο ισοζύγιο της κυβέρνησης, θα έπρεπε να γίνει μια αρνητική προσαρμογή στην κοινοποίηση της ΔΥΕ για το ίδιο ποσό. Παρόλα αυτά, αυτό δεν συνέβη ούτε τον Απρίλιο, ούτε στις 2 Οκτωβρίου 2009 αλλά μόνο στις 21 Οκτωβρίου. Κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη το Νοέμβριο, αποκαλύφθηκε ότι η Διεύθυνση Δημοσίου Χρέους του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους μετέφερε τη σωστή πληροφορία στην ιεραρχία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, αλλά φαίνεται ότι αυτή η πληροφορία αποσιωπήθηκε από την ιεραρχία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους και δεν έφτασε στην ΕΣΥΕ. Ως συνέπεια, το δημοσιονομικό έλλειμμα υποεκτιμήθηκε το 2008 τον Απρίλιο και στις 2 Οκτωβρίου 2009.

Η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να καταρτίσουν μια αναφορά σχετικά με το ζήτημα ως συνέχεια της αποστολής του 2009. Οι απαντήσεις δόθηκαν ξεχωριστά από την ΕΣΥΕ και το ΓΛΚ. Παραδόξως, στις 30 Νοεμβρίου 2009, το ΓΛΚ έδωσε στη Eurostat την παρακάτω εξήγηση για την αναθεώρηση: «Τα στοιχεία της ΔΥΕ που δόθηκαν από το ΓΛΚ με αυτό τον τρόπο, ήταν τα σωστά. Δεδομένης αυτής της πρακτικής, το ΓΛΚ δεν είναι σε θέση να γνωρίζει πώς και υπό ποιες συνθήκες καταγράφηκαν λανθασμένα στοιχεία για swaps, για λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού και για δεδουλευμένους τόκους στους πίνακες της ΔΥΕ της 1<sup>ης</sup> Απριλίου και της 2<sup>ας</sup> Οκτωβρίου.»

Σύμφωνα με την απάντηση που δόθηκε από την ΕΣΥΕ στις 11 Δεκεμβρίου 2009: «.. καταγράφουμε όλα τα στοιχεία όπως τα λάβαμε από το ΓΛΚ κατά τις Κοινοποιήσεις της ΔΥΕ τον Απρίλιο, στις 2 Οκτωβρίου και στις 21 Οκτωβρίου 2009. Η ΕΣΥΕ έλαβε τα στοιχεία όπως μεταβιβάστηκαν από το ΓΛΚ, τα καταχώρησε στα αντίστοιχα κελιά του Πίνακα 2Α της ΔΥΕ και σε καμία περίπτωση δεν προέβη σε κανενός είδους αλλαγές στα στοιχεία για τα swaps, τους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού, την προσαρμογή δεδουλευμένων τόκων ή οποιαδήποτε άλλα δεδομένα που είχαν ληφθεί από το ΓΛΚ.» Το γεγονός ότι, σε αντίθεση με τη δήλωση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η πληροφορία δεν κοινοποιήθηκε στην ΕΣΥΕ τον Απρίλη του 2009 και στις 2 Οκτωβρίου 2009, επιβεβαιώθηκε στις 11 Δεκεμβρίου 2009 όταν η ΕΣΥΕ παρείχε στη Eurostat τα e-mails που είχαν σταλεί από το ΓΛΚ (με ημερομηνία Μαρτίου του 2009), συμπεριλαμβανομένων των συνημμένων πινάκων της ΔΥΕ, όπου είχε γίνει αρχικά μια διόρθωση από το ΓΛΚ για τις ακυρώσεις των swaps στον πίνακα αλλά μετά είχε εξουδετερωθεί από το ΓΛΚ μέσω ενός αντίστοιχου ποσού με αντίθετο πρόσημο.

#### Συμπέρασμα

Η αναθεώρηση της διαγραφής των swaps που έγινε μεταξύ Απριλίου και Οκτωβρίου 2009 οφειλόταν στη μη ορθή υποβολή στοιχείων από το ΓΛΚ, τόσο τον Απρίλιο όσο και στις 2 Οκτωβρίου 2009, ενώ τα στοιχεία που κοινοποιήθηκαν στις 21 Οκτωβρίου φαίνεται να είναι τα σωστά, όπως είχαν υπολογιστεί προηγουμένως από τη Διεύθυνση Δημοσίου Χρέους του ΓΛΚ. Από αυτή την άποψη, το ΓΛΚ διαβίβασε λανθασμένα στοιχεία στην ΕΣΥΕ τον Απρίλιο και στις 2 Οκτωβρίου 2009.

#### 5 Προσαρμογή για καταβολές τόκων

## Εισαγωγή

Η καταγραφή των τόκων σύμφωνα με το ΕΣΛ95 και σύμφωνα με σχετικά μεθοδολογικά εγχειρίδια, συζητήθηκε από τη Eurostat με τις ελληνικές στατιστικές αρχές σε διάφορες περιπτώσεις, είτε στις αποστολές της ΔΥΕ τουλάχιστον από το 1996 και μετά, είτε στο πλαίσιο των αιτημάτων για διευκρινίσεις στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ τον Απρίλιο και τον Οκτώβριο, μετά την παροχή των στοιχείων για το έλλειμμα και το χρέος από τις ελληνικές στατιστικές αρχές. Ωστόσο, η αναθεώρηση των τόκων μεταξύ Απριλίου και Οκτωβρίου 2009, αποδείχθηκε ότι αποτελούσε περίπτωση υποβολής λανθασμένων στοιχείων και όχι μεθοδολογικό ζήτημα. Πράγματι, κατά τη μεθοδολογική αποστολή που έγινε από τη Eurostat το Νοέμβριο του 2009, τονίστηκε ότι κανονικά δεν θα έπρεπε να είχε γίνει καμία αναθεώρηση των στοιχείων μεταξύ Απριλίου 2009 και Οκτωβρίου 2009 καθώς δεν υπάρχει καμία αλλαγή στον υπολογισμό των τόκων μετά το Μάρτιο κάθε έτους.

## Η κατάσταση πριν το 2004

Υπενθυμίζεται ότι η καταγραφή των τόκων συζητήθηκε μεταξύ των ελληνικών αρχών και της Eurostat σε αρκετές περιπτώσεις, τουλάχιστον από το 1996 και μετά. Σύμφωνα με τα πρακτικά της αποστολής της Eurostat στις 8 και 9 Φεβρουαρίου 1996, η Eurostat έβγαλε το συμπέρασμα, βάσει των δηλώσεων των ελληνικών αρχών, ότι οι κεφαλαιοποιημένοι τόκοι δεν αποτελούσαν λογιστικό ζήτημα και ότι είχαν τηρηθεί οι κανόνες του ΕΣΛ. Ωστόσο, καθώς συνέχισαν να υπάρχουν κάποιες αμφιβολίες, η Eurostat έστειλε μια επιστολή στην ΕΣΥΕ στις 21 Μαρτίου 1997<sup>4</sup>. Στην επιστολή δηλωνόταν το εξής: «Πρέπει να διορθωθούν τα παρακάτω σημεία: Οι κεφαλαιοποιημένοι τόκοι πρέπει να περιλαμβάνονται, καθώς αυξάνουν το έλλειμμα τη στιγμή που καταβάλλονται, όπου «καταβάλλονται» σημαίνει ότι πιστώνονται στο λογαριασμό του κατόχου ενός τέτοιου τίτλου.»

Στην αναφορά της αποστολής της ΔΥΕ του 1997 δηλωνόταν ξανά ότι «Συμφωνήθηκε ότι η κοινοποίηση του 1997 πρέπει να διορθωθεί για ... τους κεφαλαιοποιημένους τόκους». Σε αυτή την περίπτωση, κατέστη σαφές ότι η ελληνική κυβέρνηση είχε εκδώσει ομόλογα, άτοκα για τα πρώτα έτη. Μετά από αυτή την περίοδο, το κεφάλαιο αυξήθηκε και το ομόλογο στη συνέχεια έφερε τοκομερίδιο στο αυξημένο κεφάλαιο. Στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ, οι κεφαλαιοποιημένοι τόκοι καταχωρούνταν μόνο όταν το ομόλογο εξαργυρωνόταν, αλλά όχι όταν η αύξηση κεφαλαίου πιστωνόταν στους κατόχους του ομολόγου. Ως εκ τούτου, αποφασίστηκε ότι οι ελληνικές αρχές θα έπρεπε να διορθώσουν αυτά τα στοιχεία.

Το 1998 κατέστη ξανά σαφές ότι οι συστάσεις της Eurostat δεν είχαν τηρηθεί στο πλαίσιο της κοινοποίησης της ΔΥΕ το Μάρτιο του 1997. Αποδείχθηκε ότι σε αυτή την κοινοποίηση, οι κεφαλαιοποιημένοι τόκοι δεν είχαν καταγραφεί σε δημοσιονομική βάση κατά την περίοδο χάριτος. Οι ελληνικές αρχές υποσχέθηκαν αμέσως ότι θα συμμορφωθούν. Ως εκ τούτου, κατά την αποστολή της ΔΥΕ το 1998, δηλώθηκε ως συμπέρασμα στα πρακτικά το εξής: «Οι ελληνικές αρχές δήλωσαν ότι στο εξής (οι κεφαλαιοποιημένοι τόκοι) θα καταγράφονται πάντα σε δημοσιονομική βάση κατά την περίοδο χάριτος.» Κατά συνέπεια, η Eurostat θεώρησε ότι από τότε και στο εξής δεν υπήρχε λογιστική δυσκολία στη σωστή καταγραφή των δαπανών για τόκους.

Εντούτοις, μόλις το Σεπτέμβριο του 2004, οι ελληνικές αρχές ενημέρωσαν τη Eurostat ότι οι κεφαλαιοποιημένοι τόκοι καταγράφονταν συστηματικά υποτιμημένοι κατά τα προηγούμενα έτη και θα έπρεπε να γίνει διόρθωση τόσο στο έλλειμμα όσο και στο χρέος. Η ελληνικές στατιστικές αρχές παραδέχθηκαν το Σεπτέμβριο του 2004 ότι από

---

<sup>4</sup> Επιστολή από τον Alberto de Michelis (Διευθυντής της Eurostat) στον κύριο Καραβίτη (Γενικός Γραμματέας της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας Ελλάδος)

το 1995 η κυβέρνηση είχε καταλήξει σε συμφωνία με κάποιες μεγάλες τράπεζες, οι περισσότερες από τις οποίες ανήκαν στο δημόσιο. Είχε αποφασισθεί ότι η καταβολή των τόκων για τα ομόλογα δημοσίου θα μπορούσε να αναβάλλεται από έτος σε έτος. Με αυτό τον τρόπο, οι τόκοι δεν καταβάλλονταν ποτέ και κεφαλαιοποιούνταν κάθε χρόνο. Δεν τηρήθηκαν οι κανόνες της ΕΣΛ 95 για την καταγραφή των κεφαλαιοποιημένων τόκων. Κατά συνέπεια, τα στοιχεία για το χρέος και το έλλειμμα κοινοποιούνταν υποεκτιμημένα από το 1995. Από τότε είχαν διορθωθεί.

#### Η κατάσταση μετά το 2004

Υπενθυμίζεται ότι η καταγραφή των κεφαλαιοποιημένων τόκων και η διαφορά μεταξύ των δεδουλευμένων και των καταβλημένων τόκων είχε συζητηθεί με τις ελληνικές στατιστικές αρχές κατά τη διάρκεια των αποστολών της ΔΥΕ της Eurostat στην Ελλάδα το 2005 και στο πλαίσιο των επακόλουθων επιστολών μεταξύ Eurostat και ΕΣΥΕ το ίδιο έτος.

Υπενθυμίζεται ότι κατά τη μεθοδολογική αποστολή της Eurostat το Σεπτέμβριο του 2008, η Διεύθυνση Δ23 του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους δήλωσε ότι διατηρεί μια βάση δεδομένων για το χρέος κατά τίτλος χρέους, στην οποία περιλαμβάνεται τόσο ο υποκείμενος τίτλος όσο και το συνοδευτικό παράγωγο, εάν υπάρχει. Οι δαπάνες δεδουλευμένων τόκων υπολογίζονταν από αυτή τη βάση δεδομένων και μπορούν να ληφθούν πριν και μετά την καταγραφή των swaps. Επιπλέον, η βάση δεδομένων μπορεί επίσης να παρέχει τον τόκο που εκταμιεύεται πριν και μετά τα swaps. Οι δεδουλευμένοι τόκοι πριν τα swaps κοινοποιούνται στην ΕΣΥΕ για τους σκοπούς των εθνικών λογαριασμών. Αντίθετα, στον προϋπολογισμό παρουσιάζονται οι δαπάνες για τόκους μόνο μετά τα swaps, χωρίς να προσδιορίζεται η επίδραση των swaps.

Η Eurostat πραγματοποίησε έναν έλεγχο προκειμένου να διαπιστώσει τη συμφωνία μεταξύ των ποσών του προϋπολογισμού και των ποσών που κοινοποιήθηκαν στους πίνακες της ΔΥΕ, που φάνηκε σε γενικές γραμμές ικανοποιητική. Η Eurostat επισήμανε ότι τα ποσά των ενοποιημένων τόκων φαίνονταν αδικαιολόγητα χαμηλά (αυτά σχετίζονταν με συμμετοχές της κοινωνικής ασφάλισης σε ομόλογα/έντοκα γραμμάτια Δημοσίου) και ενθάρρυνε την ΕΣΥΕ να τροποποιήσει τα κοινοποιημένα στοιχεία, χωρίς όμως επίπτωση στο κοινοποιημένο έλλειμμα (μειώνοντας τόσο τα έσοδα όσο και τα έξοδα των ενοποιημένων τόκων). Η Eurostat επισήμανε ότι το μεγαλύτερο μερίδιο των τόκων που είχε εισπραχθεί (περισσότερο από 1 δισεκατομμύριο €) από την κοινωνική ασφάλιση ήταν κατά πάσα πιθανότητα από κρατικά ομόλογα.

Η Eurostat πρότεινε ότι το ΓΛΚ θα πρέπει να παράσχει, για τις κύριες κατηγορίες παραγώγων, στην πιο απλή μορφή για το Υπουργείο Οικονομικών, τη ροή του τόκου σε ταμειακή και σε δημοσιονομική βάση, τόσο πριν όσο και μετά τα swaps, για τα έτη 2004-2007.

Το ΓΛΚ υποστήριξε ότι η δημοσιονομική προσαρμογή για τους τόκους δεν παρουσίαζε συστηματικά αρνητικά ποσά, παρά το σταθερά αυξανόμενο χρέος, διότι το συνολικό επιτόκιο έτεινε να είναι σταθερό καθ' όλη την περίοδο, λόγω της σταδιακής πτώσης στο τεκμαρτό επιτόκιο για την εξυπηρέτηση του χρέους, εξαιτίας της επίδρασης της μετακύλισης του χρέους σε χαμηλότερα επιτόκια. Οι συζητήσεις σχετικά με την καταγραφή των τόκων οδήγησε στο συμπέρασμα ότι δεν υπήρχε σημαντικό πρόβλημα σε σχέση με αυτό το ζήτημα, στους εθνικούς λογαριασμούς της Ελλάδας.

Ωστόσο, κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη στην Ελλάδα το Νοέμβριο του 2009, η Eurostat ζήτησε πληροφορίες σχετικά με την αναθεώρηση των στοιχείων των δεδουλευμένων τόκων μεταξύ Απριλίου (και 2 Οκτωβρίου) και 21 Οκτωβρίου 2009. Μια αρνητική προσαρμογή για τους δεδουλευμένους τόκους στους πίνακες της ΔΥΕ αναθεωρήθηκε σε 495 εκατομμύρια € από το προηγούμενο κοινοποιημένο ποσό ύψους

μόνο 45 εκατομμυρίων €, όπως αναφέρθηκε στις κοινοποιήσεις Απριλίου και 2<sup>ας</sup> Οκτωβρίου. Κατά τη διάρκεια της συνάντησης, αποκαλύφθηκε ότι η Διεύθυνση Δημοσίου Χρέους του ΓΛΚ είχε κοινοποιήσει ήδη από τον Απρίλιο του 2009 τα σωστά στοιχεία στην ιεραρχία του, αλλά για κάποιους λόγους τα στοιχεία που κοινοποιήθηκαν στην ΕΣΥΕ τροποποιήθηκαν από την ιεραρχία του ΓΛΚ σε 45 εκατομμύρια € από 495 εκατομμύρια €, μειώνοντας το έλλειμμα για το 2008. Φαίνεται ότι η ΕΣΥΕ δεν γνώριζε το ζήτημα.

Η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να συντάξουν μια έκθεση σχετικά με το ζήτημα, ως συνέχεια της αποστολής του 2009. Οι απαντήσεις δόθηκαν ξεχωριστά από την ΕΣΥΕ και το ΓΛΚ. Η ίδια εξήγηση που είχε δοθεί και για το ζήτημα των swaps δόθηκε από το ΓΛΚ στις 30 Νοεμβρίου 2009. «Τα στοιχεία της ΔΥΕ που δόθηκαν από το ΓΛΚ με αυτό τον τρόπο ήταν τα σωστά. Δεδομένης αυτής της πρακτικής, το ΓΛΚ δεν είναι σε θέση να γνωρίζει πώς και υπό ποιες συνθήκες καταγράφηκαν λανθασμένα στοιχεία για swaps, για λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού και για δεδουλευμένους τόκους στους πίνακες της ΔΥΕ της 1<sup>ης</sup> Απριλίου και της 2<sup>ας</sup> Οκτωβρίου.»

Σύμφωνα με την απάντηση που δόθηκε από την ΕΣΥΕ στις 11 Δεκεμβρίου 2009: «.. καταγράφουμε όλα τα στοιχεία όπως τα λάβαμε από το ΓΛΚ κατά τις Κοινοποιήσεις της ΔΥΕ τον Απρίλιο, στις 2 Οκτωβρίου και στις 21 Οκτωβρίου 2009. Η ΕΣΥΕ έλαβε τα στοιχεία όπως διαβιβάστηκαν από το ΓΛΚ, τα καταχώρησε στα αντίστοιχα κελιά του Πίνακα 2Α της ΔΥΕ και σε καμία περίπτωση δεν προέβη σε κανενός είδους αλλαγές στα στοιχεία για τα swaps, τους λογαριασμούς εκτός προϋπολογισμού, την προσαρμογή δεδουλευμένων τόκων ή οποιαδήποτε άλλα δεδομένα που είχαν ληφθεί από το ΓΛΚ.» Το γεγονός ότι, σε αντίθεση με τη δήλωση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η πληροφορία δεν κοινοποιήθηκε στην ΕΣΥΕ τον Απρίλιο του 2009 και στις 2 Οκτωβρίου 2009, επιβεβαιώθηκε στις 11 Δεκεμβρίου 2009 όταν η ΕΣΥΕ παρείχε στη Eurostat τα e-mails που είχαν σταλεί από το ΓΛΚ (με ημερομηνία Μαρτίου του 2009), συμπεριλαμβανομένων των συνημμένων πινάκων της ΔΥΕ, όπου υπήρξε μη ορθή υποβολή του ποσού της προσαρμογής των δεδουλευμένων τόκων το οποίο είχε μειωθεί σε μόλις 45 εκατομμύρια € αντί για 495 εκατομμύρια €.

## Συμπεράσματα

Η αναθεώρηση των καταχωρημένων τόκων μεταξύ Απριλίου και Οκτωβρίου 2009 οφειλόταν στη μη ορθή υποβολή στοιχείων από το ΓΛΚ, τόσο τον Απρίλιο όσο και στις 2 Οκτωβρίου 2009, ενώ τα στοιχεία που κοινοποιήθηκαν στις 21 Οκτωβρίου φαίνεται να είναι τα σωστά, όπως είχαν υπολογιστεί ήδη από το Μάρτιο του 2009 από τη Διεύθυνση Δημοσίου Χρέους του ΓΛΚ.

## 6 Αναλήψεις χρεών και εγγυήσεις

### Εισαγωγή

Υπενθυμίζεται ότι το ΕΣΛ95 περιλαμβάνει συγκεκριμένους κανόνες για την καταγραφή των αναλήψεων χρεών. Σύμφωνα με την παράγραφο 4.165(στ): «Οι Λοιπές μεταβιβάσεις κεφαλαίου περιλαμβάνουν (...) την παραγραφή χρεών μετά από συμφωνία μεταξύ θεσμικών μονάδων που ανήκουν σε διαφορετικούς τομείς ή υποτομείς (για παράδειγμα, παραγραφή εκ μέρους του δημοσίου ενός χρέους το οποίο του οφείλει μια μη χρηματοδοτική εταιρία μιας ξένης χώρας, πληρωμές για την κάλυψη εγγυήσεων που απαλλάσσουν αθετούντες οφειλέτες από τις υποχρεώσεις τους) (...).

Ομοίως, η αντισταθμιστική συναλλαγή της ανάληψης χρέους αποτελεί κι αυτή μεταβίβαση κεφαλαίου.»

Κατά ανάλογο τρόπο, οι βασικοί γενικοί λογιστικοί κανόνες σχετικά με την καταγραφή των αναλήψεων χρεών έχουν εδραιωθεί τουλάχιστον από το 1995. Η εφαρμογή τους ήταν σχετικά απλή στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ. Στην περίπτωση της Ελλάδας δεν συνέβη αυτό.

#### Η κατάσταση πριν το 2004

Οι αναλήψεις χρεών ήταν ένα από τα πιο συχνά ζητήματα συζήτησης μεταξύ της Eurostat και των ελληνικών στατιστικών αρχών από το 1996 έως το 2002. Η Eurostat, ήδη από το 1996, κατέστησε σαφές ποιοι κανόνες πρέπει να τηρούνται. Ωστόσο, αυτοί οι κανόνες δεν εφαρμόστηκαν με συνέπεια στην Ελλάδα και τα στοιχεία συχνά τροποποιούνταν μεταξύ 1996 και 2002. Η έκθεση της αποστολής το 2004 κατέληγε στο συμπέρασμα ότι οι συστάσεις της Eurostat δεν είχαν τηρηθεί.

#### Η κατάσταση μετά το 2004

Μετά το 2004, η Eurostat επέμενε τακτικά στη λήψη περαιτέρω στοιχείων, σχετικά με συναλλαγές που σχετίζονται με καταβολή εγγυήσεων και σχετικά με το απόθεμα του εγγυημένου χρέους εξοφλητέο ανά εταιρεία για την περίοδο 1997-2003<sup>5</sup>.

Κατά την αποστολή της ΔΥΕ το Μάρτιο του 2005, οι ελληνικές αρχές υποστήριξαν ότι δεν υπήρχαν περιπτώσεις όπου ήταν σαφές από την αρχή ότι το κράτος θα έπρεπε να εξοφλήσει το χρέος για κάποια εταιρεία, καθώς το κράτος λαμβάνει μέτρα για να αναγκάσει τις εταιρείες να πληρώνουν τα χρέη τους. Το ζήτημα της καταγραφής των εγγυήσεων συζητήθηκε και στην αποστολή της ΔΥΕ το Σεπτέμβριο του 2005. Όπως υποστήριξαν οι ελληνικές αρχές, δεν υπήρχαν ροές που σχετίζονταν με εγγυήσεις που διενεργούνται μέσω ισοζυγίων. Μια διορθωτική καταχώρηση εμφανίζεται στον πίνακα 2Α και καλύπτει πληρωμές σε μετρητά για καταβολές εγγυήσεων, μετά την αφαίρεση των περιστασιακών αποπληρωμών από τον οφειλέτη και άλλων εσόδων, όπως τέλη. Ωστόσο, η Eurostat επισήμανε ότι δεν γίνεται καμία ανάληψη χρέους ακόμη και όταν γίνονται επανειλημμένως προσκλήσεις για εξόφληση σε μετρητά.

Πολύ έντονη επικοινωνία υπήρχε μεταξύ Eurostat και ελληνικών αρχών μετά την αποστολή της ΔΥΕ το Σεπτέμβριο του 2005<sup>6</sup>.

Το ζήτημα της καταγραφής των εγγυήσεων αναλύθηκε περαιτέρω από τη Eurostat κατά την αποστολή της ΔΥΕ το Νοέμβριο του 2005. Η συζήτηση επικεντρώθηκε στην ανάλυση των αποθεμάτων των εγγυήσεων (8% του ΑΕΠ για το 2004). Μετά την αποστολή, η Eurostat έστειλε μια επιστολή στις ελληνικές αρχές<sup>7</sup> ζητώντας λεπτομερείς πληροφορίες σχετικά με τις εγγυήσεις, έτσι ώστε να εκτιμήσει εάν γίνονταν σωστή καταγραφή στο παρελθόν. Ζητήθηκαν οι παρακάτω πληροφορίες για την περίοδο 2001-2005: συνολικό απόθεμα του εγγυημένου χρέους ανά εταιρεία και ανά έτος, κατάπτωση εγγυήσεων (πληρωμές Δημοσίου) και εξοφλήσεις που έγιναν στον κρατικό προϋπολογισμό ανά εταιρεία, οικονομικές καταστάσεις για επιλεγμένες εταιρείες που επωφελούνται από τις εγγυήσεις.

<sup>5</sup> Επιστολές Eurostat με ημερομηνίες 29/10/2004 και 17/11/2004

<sup>6</sup> Επιστολές της Eurostat με ημερομηνίες 12 και 19 Σεπτεμβρίου 2005 και 6 Οκτωβρίου 2005. Επιστολές της ΕΣΥΕ με ημερομηνίες 14 και 20 Σεπτεμβρίου 2005 και 19 Οκτωβρίου 2005.

<sup>7</sup> Επιστολή της Eurostat με ημερομηνία 16 Δεκεμβρίου 2005



Πληροφορίες σχετικά με το συνολικό απόθεμα του χρέους στο πλαίσιο επαναλαμβανόμενων προσκλήσεων για εξόφληση δόθηκαν από τις ελληνικές αρχές για πρώτη φορά στο ερωτηματολόγιο που σχετίζεται με τους πίνακες κοινοποίησης τον Απρίλιο του 2007. Σχετικά ερωτήματα τέθηκαν σε τακτική βάση από τη Eurostat με την ευκαιρία του αιτήματος για διευκρινίσεις κατά την αξιολόγηση των πινάκων της κοινοποίησης της ΔΥΕ.

Αναθεώρηση της 21<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009

Στις 21 Οκτωβρίου 2009, οι ελληνικές αρχές έδωσαν στη Eurostat τα αναθεωρημένα στοιχεία του ελλείμματος λόγω των συναλλαγών που αφορούσαν σε αναλήψεις χρεών για την περίοδο 2005-2008. Όπως δηλώνεται στο επεξηγηματικό σημείωμα των ελληνικών αρχών στις 21 Οκτωβρίου 2009, «Οι αναλήψεις χρεών αναθεωρήθηκαν λόγω εγγυήσεων που έγιναν απαιτητές». Η επίδραση της αναθεώρησης στο έλλειμμα για την περίοδο 2005-2008 είναι η εξής: -218 εκατομμύρια (2008), -190 εκατομμύρια (2007), -40 εκατομμύρια (2006) και +4 εκατομμύρια (2005) €, αντιστοίχως.

Η αναθεώρηση φαίνεται να σχετίζεται με την αναθεώρηση της καταχώρησης των συναλλαγών που καταγράφονται στον ενιαίο λογαριασμό θησαυροφυλακίου<sup>8</sup>. Όπως επεξηγήθηκε περαιτέρω κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη στην Ελλάδα στις 16-18 Νοεμβρίου 2009, η αναθεώρηση των λογαριασμών θησαυροφυλακίου έδειξε ότι επιπροσθέτως των προηγούμενων κοινοποιηθέντων προσαρμογών στους πίνακες της ΔΥΕ λόγω των συναλλαγών που αφορούσαν σε εγγυήσεις (πληρωμές από τον κρατικό προϋπολογισμό και αποπληρωμές από τους αρχικούς οφειλέτες), διαπιστώθηκαν πρόσθετες ροές σε εγγυήσεις στους λογαριασμούς θησαυροφυλακίου. Όπως υποστήριξε το ΓΛΚ, επειδή η αναθεώρηση των Λογαριασμών θησαυροφυλακίου ολοκληρώθηκε λίγο πριν την 21<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2009, τα ποσά από αναλήψεις χρεών που γίνονται μέσω των Λογαριασμών θησαυροφυλακίου δεν μπορούσαν να συμπεριληφθούν από πριν στους πίνακες της ΔΥΕ.

Η Eurostat επισήμανε ότι σημαντικά ποσά του ανεξόφλητου εγγυημένου χρέους στο πλαίσιο επανειλημμένων προσκλήσεων για εξόφληση, έχουν υποβληθεί στο ερωτηματολόγιο που σχετίζεται με τους πίνακες κοινοποίησης της ΔΥΕ για ολόκληρη την περίοδο υποβολής στοιχείων. Επίσης, η Eurostat ζήτησε περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το γιατί αυτό το χρέος δεν καταχωρήθηκε στους εθνικούς λογαριασμούς, όπως συνιστάται από τη Eurostat και γίνεται από άλλα κράτη μέλη. Συμφωνήθηκε ότι θα δοθεί στη Eurostat μια έκθεση σχετικά με τις εγγυήσεις όπου θα επεξηγείται (i) τι συνέβη στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ τον Απρίλιο και στις 2 Οκτωβρίου και στην αναθεώρηση των στοιχείων στις 21 Οκτωβρίου 2009 σε ό,τι αφορά τις καταπτώσεις εγγυήσεων, ποιοι κανόνες εφαρμόστηκαν στο παρελθόν σε σχέση με την καταγραφή των καταπτώσεων εγγυήσεων και ποιοι κανόνες θα εφαρμοστούν στο μέλλον, (ii) γιατί δεν εφαρμόστηκαν ακόμη οι σχετικοί κανόνες της Eurostat για την καταγραφή και κατάπτωση εγγυήσεων, (iii) ένας κατάλογος των εταιρειών που επωφελούνται από τις εγγυήσεις από το δημόσιο ανά ποσό, ανά έτος και ανά ποσό καταπτώσεων εγγυήσεων, (iv) ένας κατάλογος αποπληρωμών ανά εταιρεία, ανά ποσό και ανά έτος και η καταγραφή στους εθνικούς λογαριασμούς.

Η απάντηση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στις 30 Νοεμβρίου 2009 δημιούργησε πρόσθετη αβεβαιότητα σχετικά με την καταγραφή των συναλλαγών για εγγυήσεις στους ελληνικούς εθνικούς λογαριασμούς και στους πίνακες της ΔΥΕ στο παρελθόν. Σύμφωνα με την απάντησή τους, φαίνεται ότι σε περίπτωση που θεωρούσαν ότι μια εγγύηση που θα γινόταν απαιτητή θα αποπληρωνόταν από το δικαιούχο, δεν καταγραφόταν τίποτα στους πίνακες της ΔΥΕ, «...Όταν υπάρχουν ισχυρά στοιχεία ότι

<sup>8</sup> Η αναθεώρηση των Λογαριασμών Θησαυροφυλακίου ζητήθηκε από την Eurostat στην αποστολή της ΔΥΕ το Σεπτέμβριο του 2008.

η εταιρεία που έχει επωφεληθεί από την εγγύηση θα αποπληρώσει το ποσό, αυτή η αξιολόγηση (και φυσικά η καταγραφή της εγγύησης που γινόταν απαιτητή) καθυστερεί. Σε αυτή την περίπτωση, όταν το ποσό αποπληρώνεται δεν γίνεται καμία καταγραφή. Αυτός ο τρόπος αντιμετώπισης δημιουργούσε συνήθως στατιστικές αποκλίσεις στην προσαρμογή αποθεμάτων-ροών...»

Σύμφωνα με την εξήγηση που έδωσε το ΓΛΚ, φαίνεται ότι η λανθασμένη καταγραφή που εφαρμοζόταν στο παρελθόν, διορθώθηκε στη ΔΥΕ στις 21 Οκτωβρίου 2009 καθώς «οι πληρωμές και οι αποπληρωμές δείχνουν τα πραγματικά ποσά που έχουν πληρωθεί και αποπληρωθεί εντός του ημερολογιακού έτους, και όχι τα ποσά που έχουν βεβαιωθεί στις Εφορίες λόγω κατάπτωσης εγγυήσεων». Επίσης, η ΕΣΥΕ επιβεβαίωσε στην έκθεση της 11<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2009 ότι το ποσό που αναθεωρήθηκε για το 2008 στις 21 Οκτωβρίου 2009, πρέπει να καταχωρηθεί ως δαπάνη. Ωστόσο, η ΕΣΥΕ δήλωσε επίσης ότι «... τα δεδομένα παρέχονται από το ΓΛΚ και η ΕΣΥΕ δεν παρέλειψε να συμπεριλάβει πληροφορίες που έλαβε από το ΓΛΚ και σε κάθε περίπτωση ο σχετικός κωδικός αριθμός του Προϋπολογισμού και της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού για τα έτη πριν το 2008 περιλαμβάνονταν πάντα στον Πίνακα 2Α, όπως και όλες οι υπόλοιπες δαπάνες». Ωστόσο, αυτή η δήλωση μπορεί να εγείρει κάποιες αμφιβολίες σχετικά με πιθανές διπλές καταμετρήσεις από το ΓΛΚ, που σχετίζονται με την πρόσφατη αναθεώρηση των προηγούμενων στοιχείων, καθώς «...ο σχετικός κωδικός αριθμός του Προϋπολογισμού και της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού για τα έτη πριν το 2008, περιλαμβάνονταν πάντα στον Πίνακα 2Α, όπως και όλες οι υπόλοιπες δαπάνες».

#### Συμπέρασμα

Η ορθή καταγραφή των εγγυήσεων επιβεβαιώθηκε από τη Eurostat σε κάθε κοινοποίηση της ΔΥΕ τον Απρίλιο και τον Οκτώβριο, μέσω ανταλλαγής Αιτήματος για διευκρινίσεις και μέσω ανάλυσης του Πίνακα 9 του Ερωτηματολογίου που σχετίζεται με την κοινοποίηση της ΔΥΕ. Το ζήτημα της αναθεώρησης για την περίοδο 2005-2008 λόγω κατάπτωσης εγγυήσεων σε μετρητά για εγγυήσεις στις 21 Οκτωβρίου 2009 χρειάζεται ακόμα περαιτέρω έρευνα. Επιπλέον, το ζήτημα του χρέους που έχει επανειλημμένως καταστεί απαιτητό πρέπει να αναλυθεί περαιτέρω. Το αποτέλεσμα αυτής της ανάλυσης μπορεί να οδηγήσει σε αναθεώρηση του ελλείμματος και του χρέους της κυβέρνησης.

Προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι στο παρελθόν οι καταπτώσεις εγγυήσεων και οι αποπληρωμές καταγράφονταν στους πίνακες ΔΥΕ μόνο εν μέρει, καθώς θεωρείται ότι οι σχετικές πληροφορίες για τις εγγυήσεις που παρέχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό θα ήταν αντικείμενο μιας αρμόδιας μονάδας του Υπουργείου Οικονομικών που διαθέτει όλες τις πληροφορίες για όλες τις εγγυήσεις που παρέχονται και για τις σχετικές συναλλαγές. Σε ό,τι αφορά αυτό το ζήτημα, φαίνεται ότι οι κανόνες ΕΣΛ 95 για την καταγραφή των εγγυήσεων δεν εφαρμόστηκαν στο παρελθόν από το ΓΛΚ.

## 7 Κεφαλαιακές ενισχύσεις

### Εισαγωγή

Υπενθυμίζεται ότι η καταγραφή των κεφαλαιακών ενισχύσεων (ως δαπάνη κεφαλαίου, «above the line», που επηρεάζει το έλλειμμα/πλεόνασμα ή ως εισφορά κεφαλαίου, «below the line», που δεν επηρεάζει το δημόσιο έλλειμμα/πλεόνασμα) είναι ένα ζήτημα που η Eurostat θέτει τακτικά στις διμερείς συζητήσεις της με τα κράτη μέλη. Αυτό το ζήτημα αποτέλεσε αντικείμενο διαφωνίας με τις ελληνικές στατιστικές αρχές σε πολλές περιπτώσεις και τουλάχιστον από το 1998.

## Η κατάσταση πριν το 2004

Υπενθυμίζεται ότι στην Αποστολή της ΔΥΕ το 2002, η Eurostat<sup>9</sup> «υπογράμμισε την ανάγκη για τις ελληνικές στατιστικές αρχές να αντιμετωπίσουν κάθε αύξηση μετοχικού κεφαλαίου βάσει των συστάσεων που υπάρχουν στο Εγχειρίδιο ΕΣΛ 95 για το δημόσιο έλλειμμα και χρέος». Οι ελληνικές αρχές διαβεβαίωσαν τη Eurostat, τονίζοντας ότι «αυτό το είδος της ανάλυσης εφαρμόζεται σε ετήσια βάση και ότι στην πραγματικότητα, η Ελλάδα είχε δοκιμάσει τις νέες συστάσεις που περιέχονται στο Εγχειρίδιο πριν ακόμα αυτές εισαχθούν επίσημα» προσθέτοντας ότι συμφωνούν να «εξετάσουν ξανά αυτές τις συναλλαγές».

Στην αποστολή στις 12 και 13 Οκτωβρίου 2004 και στις επιστολές με ημερομηνία 21 και 29 Οκτωβρίου 2004, η Eurostat ζήτησε από την ΕΣΥΕ να παράσχει έναν κατάλογο των κεφαλαιακών ενισχύσεων που έγιναν από την ελληνική κυβέρνηση από το 1997 έως το 1999, ξεχωρίζοντας αυτές που πρέπει να καταγραφούν ως κεφαλαιακές μεταβιβάσεις και ως χρηματοοικονομικές συναλλαγές, σύμφωνα με τους λογιστικούς κανόνες.

Κατά την αποστολή στις 10 Νοεμβρίου 2004, οι ελληνικές αρχές έδωσαν πληροφορίες σχετικά με τα ποσά των κεφαλαιακών ενισχύσεων που έπρεπε να προστεθούν στα στοιχεία του ελλείμματος μεταξύ 1997 και 1999. Αυτή η διόρθωση έγινε σύμφωνα με τις ίδιες οδηγίες που ακολουθούνται για την αναταξινόμηση ως μεταβιβάσεις κεφαλαίου κάποιων ποσών που είχαν καταγραφεί προηγουμένως ως αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου το 2002.

Σε πολλές περιπτώσεις, η Eurostat διευκρίνισε στην Ελλάδα τους κανόνες που πρέπει να εφαρμόσει. Ωστόσο, φάνηκε ότι οι δηλώσεις των ελληνικών αρχών δεν ήταν πάντα πλήρεις και δεν εφαρμόζονταν πάντα οι κανόνες.

## Η κατάσταση μετά το 2004

Η Eurostat παρακολουθούσε συνεχώς την καταγραφή των κεφαλαιακών ενισχύσεων και διευκρίνιζε ρητώς στις ελληνικές αρχές τους κανόνες που έπρεπε να εφαρμοστούν σε αυτό το πλαίσιο. Το Φεβρουάριο του 2005, η Eurostat ξεκίνησε το δεύτερο ερωτηματολόγιο σχετικά με τις κεφαλαιακές ενισχύσεις και τα μερίσματα, στο οποίο η ΕΣΥΕ έδωσε τα στοιχεία για τις κεφαλαιακές ενισχύσεις για την περίοδο 2000-2004.

Κατά την αποστολή της ΔΥΕ το Μάρτιο του 2005, η Eurostat αμφισβήτησε την καταγραφή της κεφαλαιακής ενίσχυσης στην εταιρεία ΑΤΗΟC ως δαπάνη κεφαλαίου με επίδραση στο δημόσιο έλλειμμα και ζήτησε από την ΕΣΥΕ να ελέγξει εάν ήταν σωστή ή όχι η καταχώρηση.

Από τον Απρίλιο του 2008, η ΕΣΥΕ παρείχε κάποιες από τις απαιτούμενες πληροφορίες σχετικά με τις κεφαλαιακές ενισχύσεις (ως μεταφορά κεφαλαίου και ως εισφορά κεφαλαίου) στον πίνακα V (από τον Οκτώβριο του 2009 ονομάζεται πίνακας 10) του Ερωτηματολογίου που σχετίζεται με τους πίνακες κοινοποίησης της ΔΥΕ. Από τότε η Eurostat ζητά πάντα από την ΕΣΥΕ να παρέχει πιο ακριβή στοιχεία για τις κεφαλαιακές μεταβιβάσεις και τις εισφορές κεφαλαίου σε δημόσιες επιχειρήσεις ή άλλους φορείς.

Τον Απρίλη του 2009, ένα ποσό της τάξης των 50 εκατομμυρίων € που είχε καταχωρηθεί ως κεφαλαιακή ενίσχυση χωρίς επίδραση στο έλλειμμα, δηλώθηκε για τη Θέμις Κατασκευαστική Α.Ε. και για την Τραμ Α.Ε. Τότε επεξηγήθηκε από τις

<sup>9</sup> Αποστολή ΔΥΕ στην Ελλάδα στις 15 Ιανουαρίου 2002

ελληνικές στατιστικές αρχές ότι στην καταγραφή τηρήθηκε το Εγχειρίδιο Κανόνων για το Δημοσιονομικό Έλλειμμα και Χρέος. Κατόπιν αιτήματος της Eurostat σχετικά με το εάν οι δύο εταιρείες ήταν κερδοφόρες και εάν οι επενδύσεις τους απέδωσαν στην αγορά, οι ελληνικές στατιστικές αρχές απάντησαν: «Οι λογαριασμοί δείχνουν κάποιο κέρδος και υποδηλώνουν μια απόδοση στην αγορά.»

Ωστόσο, κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη στην Ελλάδα στις 16-18 Νοεμβρίου 2009, η Eurostat ζήτησε ξανά πληροφορίες σχετικά με αυτές τις κεφαλαιακές ενισχύσεις και η απάντηση από τις ελληνικές στατιστικές αρχές ήταν αυτή τη φορά διαφορετική. Η ΕΣΥΕ επιβεβαίωσε στη συνάντηση ότι κάποιες κεφαλαιακές ενισχύσεις στις δημόσιες εταιρείες Θέμις και Τραμ είχαν καταγραφεί λανθασμένα ως χρηματοοικονομικές συναλλαγές αντί για κεφαλαιακές μεταβιβάσεις. Αποκαλύφθηκε ότι στην πραγματικότητα αυτές οι δύο εταιρείες δεν ήταν καθόλου κερδοφόρες και οι ελληνικές στατιστικές αρχές επιβεβαίωσαν ότι η κεφαλαιακή μεταβίβαση θα καταχωρούνταν στους λογαριασμούς της κυβέρνησης με αποτέλεσμα να αυξηθεί το έλλειμμα για το 2008 και, πιθανόν, για τα προηγούμενα χρόνια. Επιπλέον, σε μια σύντομη απάντηση στον «Κατάλογο εκθέσεων που πρέπει να παρασχεθεί από τις ελληνικές στατιστικές αρχές» που ζητήθηκε από τη Eurostat ως συνέχεια της μεθοδολογικής επίσκεψης, επιβεβαιώθηκε ξανά ότι κάποιες κεφαλαιακές ενισχύσεις θα αναταξινομηθούν ως δαπάνες για το έτος 2008 και ενδεχομένως για τα προηγούμενα χρόνια, όχι μόνο για τις προαναφερθείσες εταιρείες αλλά και για άλλες εταιρείες, χωρίς να προσδιορίζονται τα ποσά, αλλά δηλώνοντας ότι το ποσό της αναθεώρησης δεν ήταν σημαντικό. Η Eurostat δεν έλαβε καμία πληροφορία ούτε για το ποιες είναι αυτές οι άλλες εταιρείες, εάν αυτό επιβεβαιώνεται, ούτε σε ποια θα καταγραφεί κάποια κεφαλαιακή μεταβίβαση από την κυβέρνηση, ούτε τι ποσά αφορά αυτή η υπόθεση.

#### Συμπέρασμα

Τα στοιχεία του ελλείμματος για το έτος 2008 και πιθανόν για τα προηγούμενα έτη, θα αναθεωρηθούν με τα ποσά των κεφαλαιακών ενισχύσεων στη Θέμις και την Τραμ, και πιθανόν και για άλλες εταιρείες, ωστόσο το ποσό σε αντίθεση με το 2004 δεν αναμένεται αυτή τη φορά να είναι πολύ σημαντικό, σύμφωνα με την ΕΣΥΕ. Αυτό το ζήτημα παρακολουθείται τακτικά από τη Eurostat κυρίως μέσω του Ερωτηματολογίου που σχετίζεται με τις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ που υποβάλλεται δύο φορές το χρόνο, πριν τον Απρίλη και πριν τον Οκτώβρη, καθώς και μέσω των αιτημάτων για διευκρινίσεις για την εκτίμηση των στοιχείων του ελλείμματος και του χρέους.

## 8 Οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης

### Εισαγωγή

Ο υπο-τομέας των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης (ΟΚΑ) είναι πολύ σημαντικός για την περίπτωση της Ελλάδας, καθώς τα πλεονάσματα αυτού του υπο-τομέα αποτελούσαν σε σταθερή βάση τον κύριο τομέα που συνέβαλλε στη μείωση του ελλείμματος που δημιουργούνταν από τον υπο-τομέα της κεντρικής κυβέρνησης. Η Eurostat αμφισβητούσε συνεχώς την αξιοπιστία των υποβαλλόμενων στοιχείων σχετικά με το έλλειμμα (-)/πλεόνασμα (+) των ΟΚΑ.

Υπενθυμίζεται ότι η Eurostat εξέφραζε για πολλά χρόνια επιφυλάξεις σχετικά με τα ποσά του πλεονάματος που διαβίβαζαν οι ελληνικές αρχές. Όπως αναφέρεται στην έκθεση της Eurostat το 2004, οι ελληνικές εκτιμήσεις για το έλλειμμα (-)/πλεόνασμα (+) των ΟΚΑ βασίζονταν σε παλιές πηγές στοιχείων (η προηγούμενη έρευνα είχε γίνει το 2000) και σε εύθραυστες υποθέσεις εκτίμησης.

### Η κατάσταση πριν το 2004

Οι συζητήσεις μεταξύ Eurostat και Ελλάδας για τους λογαριασμούς της κοινωνικής ασφάλισης ξεκίνησαν το 1998. Το θέμα δεν προέκυψε αρχικά λόγω κάποιου λογιστικού προβλήματος, αλλά λόγω της έκπληξης που προκάλεσε το μέγεθος του πλεονάσματος των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης σε σύγκριση με τα άλλα κράτη μέλη.

Κατά την αποστολή της ΔΥΕ στις 24 και 25 Αυγούστου 1998, η Eurostat επισήμανε ότι το πλεόνασμα των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης για το 1996 είχε αναθεωρηθεί σημαντικά προς τα πάνω μεταξύ των κοινοποιήσεων Μαρτίου και Σεπτεμβρίου 1997. Οι ελληνικές αρχές θεωρούσαν ότι οι λογαριασμοί κοινωνικής ασφάλισης δεν παρουσίαζαν κάποιο συγκεκριμένο λογιστικό πρόβλημα, αλλά αναγνώριζαν ότι «το πραγματικό πρόβλημα προέρχεται από την καθυστέρηση στη συλλογή των στοιχείων, καθώς κάποια από αυτά κοινοποιήθηκαν μετά από δύο χρόνια». Κατά συνέπεια, τα πρώτα αποτελέσματα για τους λογαριασμούς κοινωνικής ασφάλισης που περιλαμβάνονταν στην κοινοποίηση της ΔΥΕ βασίζονταν σε εκτιμήσεις που έγιναν βάσει ελλιπών στοιχείων. Ωστόσο, πρόσθεσαν ότι «στο μέλλον θα έπρεπε να βελτιωθεί περαιτέρω η ποιότητα των στοιχείων».

#### Η κατάσταση μετά το 2004

Τα στοιχεία για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης στην κοινοποίηση του Μαρτίου 2004 συνέχισαν να καταρτίζονται και να υπολογίζονται βάσει μιας παλιάς έρευνας. Ωστόσο, η Eurostat είχε ήδη ενημερωθεί ότι η Ελλάδα έκανε τα αναγκαία βήματα για να έχει πιο αξιόπιστα στοιχεία για την υποβολή στοιχείων του Σεπτεμβρίου 2004. Σε αυτό το πλαίσιο, η Eurostat σημείωνε στο δελτίο τύπου που δημοσίευσε στις 16 Μαρτίου 2004 ότι «λόγω των συνεχιζόμενων συζητήσεων με τις στατιστικές αρχές στην Ελλάδα, κυρίως σε ό,τι αφορά στο πλεόνασμα των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, τα κοινοποιηθέντα στοιχεία για το χρέος και το έλλειμμα πρέπει να θεωρηθούν προσωρινά και μπορεί να αναθεωρηθούν».

Στις 6 Σεπτεμβρίου 2005, η Eurostat έστειλε στις ελληνικές στατιστικές αρχές «κατάλογο των κύριων πορισμάτων και των σημείων δράσης» από την επίσκεψης της ΔΥΕ στις 3-5 Μαρτίου 2005, εγείροντας ερωτήματα που αφορούσαν, μεταξύ άλλων, τα ζητήματα που σχετίζονταν με τους ΟΚΑ. Παρόλα αυτά, οι πληροφορίες που έλαβε η Eurostat δεν περιείχαν ποσοτικά στοιχεία.

Η Eurostat υπογράμμισε τη σημασία της αξιοποίησης της έρευνας στο σύνολό της, καθώς και της «αξιολόγησης της συνέπειας μεταξύ των εσόδων/εξόδων και οικονομικών στοιχείων, τόσο σε συνολικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο μονάδας». Η Eurostat ζήτησε από την ΕΣΥΕ να δηλώσει «εάν αυτή η εργασία γίνεται και από ποιον».

Η Eurostat επισήμανε διάφορες αδυναμίες στο οικονομικό κομμάτι της έρευνας: (i) αισθητά χαμηλές φαινομενικές αποδόσεις στο χαρτοφυλάκιο ομολόγων, (ii) η φαινομενική απόδοση των ιδίων κεφαλαίων φαινόταν ατεκμηρίωτα υψηλή, (iii) τα έσοδα από μερίσματα μειώνονται κάτι που δεν συνάδει με υποτιθέμενες μαζικές αγορές μετοχών. Έτσι, η Eurostat εξέφρασε ανησυχίες σχετικά με τη συνέπεια των στοιχείων που παρέχονται από την έρευνα.

Οι ελληνικές στατιστικές αρχές έστειλαν στη Eurostat εξηγήσεις στις 14 Σεπτεμβρίου 2005. Η Eurostat στην απάντησή της σε αυτή την επιστολή (16 Σεπτεμβρίου 2005) κατέληγε ως εξής σε σχέση με το ζήτημα των ΟΚΑ:

«Βάσει των παραπάνω, οι λογαριασμοί της κοινωνικής ασφάλισης δεν είναι πλήρως αξιόπιστοι. Προτείνουμε την καταγραφή πιο λογικών ροών ιδίων κεφαλαίων, αν και

αισθητά υψηλότερων από αυτές που αναφέρονται στην έρευνα για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, και τη λήψη μέτρων για τη μείωση της ροής αδικαιολόγητων εισπρακτέων και αποκλίσεων. Αυτό φαίνεται ότι θα οδηγήσει σε μια αναθεώρηση του ελλείμματος / πλεονάσματος, μέχρι να ολοκληρωθεί μια πιο ολοκληρωμένη έρευνα σχετικά με τη συνέπεια της έρευνας για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης.»

Το 2006, η Eurostat έκανε δύο μεθοδολογικές επισκέψεις στην Ελλάδα (στις 29/5-2/6 και στις 27-29/9). Ένας από τους στόχους αυτών των αποστολών ήταν η αποσαφήνιση των ζητημάτων που σχετίζονται με τους λογαριασμούς των ΟΚΑ. Στην πραγματικότητα, μια σαφής αιτία για τις επιφυλάξεις που είχαν εκφραστεί σχετικά με την αξιοπιστία των ελληνικών στοιχείων της ΔΥΕ, ήταν οι λογαριασμοί των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης. Παρόλο που είχε ξεκινήσει μια νέα Έρευνα, η Eurostat συνέχιζε να παρατηρεί μια μόνιμη σημαντική διαφορά.

Η Eurostat εντόπισε ένα συστηματικό σφάλμα στη χρήση της Έρευνα και προβλήματα στο σχεδιασμό της<sup>10</sup>. Η Eurostat παρατήρησε μια σαφή έλλειψη κυριότητας από τη μεριά της ΕΣΥΕ, η οποία δεν θεωρούσε ότι ήταν υπεύθυνη για την εσωτερική συνέπεια της Έρευνας.

Η Eurostat πραγματοποίησε συνεχείς ελέγχους κυρίως σε συνολικό επίπεδο, οι οποίοι αποκάλυψαν μεγάλες αναντιστοιχίες μεταξύ εισροών και εκροών, από τη μια μεριά, και μεταξύ αποθεμάτων και ροών, από την άλλη («κάθετοι» και «οριζόντιοι» έλεγχοι αντιστοίχως). Εντούτοις, η Eurostat παρατήρησε ότι αυτές οι μεγάλες αναντιστοιχίες έτειναν να αντισταθμίζουν η μία την άλλη σε κάποιο βαθμό. Η Eurostat ζήτησε από την ΕΣΥΕ να κάνει εσωτερικούς ελέγχους, μονάδα προς μονάδα.

Επίσης, η Eurostat έβγαλε το συμπέρασμα ότι η τρέχουσα χρήση των Ερευνών μπορεί να είναι αποδεκτή, με την προϋπόθεση ότι παρέχουν επαρκή κάλυψη των μονάδων και είναι επαρκώς έγκαιρες. Ζητήθηκε από την ΕΣΥΕ να αναλάβει συνολική ευθύνη για τα αποτελέσματα τόσο του μη χρηματοοικονομικού όσο και του χρηματοοικονομικού μέρους. Μακροπρόθεσμα, ο νόμος θα πρέπει να τροποποιηθεί ώστε να διασφαλίζεται ότι οι δημόσιες μονάδες θα παρέχουν τις οικονομικές τους καταστάσεις σε δημοσιονομική βάση στον φορέα που τους εποπτεύει ή στην ΕΣΥΕ και θα τις δημοσιεύουν.

Στην Έκθεση των Μεθοδολογικών αποστολών του 2006, η Eurostat έκανε 7 συστάσεις για τη βελτίωση της ποιότητας των στοιχείων για τις συναλλαγές του υπο-τομέα των ΟΚΑ. Σε τέσσερις περιπτώσεις, οι απαιτούμενες ενέργειες ολοκληρώθηκαν πλήρως. Σε δύο περιπτώσεις οι ενέργειες είχαν σχεδόν ολοκληρωθεί και σε μία περίπτωση ήταν ακόμα σε εξέλιξη (βλέπε Παράρτημα 5).

Η κατάσταση μετά τη μεθοδολογική επίσκεψη του 2006

Στη σειρά αιτημάτων για παροχή επεξηγήσεων για την κοινοποίηση ΔΥΕ του Απριλίου 2007, η Eurostat ζήτησε από την ΕΣΥΕ να εξηγήσει τη στατιστική διαφορά που παρατηρούνταν στον πίνακα 3Ε της κοινοποίησης της ΔΥΕ (υποτομέας της κοινωνικής ασφάλισης). Η ΕΣΥΕ απέδωσε αυτή τη στατιστική διαφορά στην «προσωρινή φύση των στοιχείων για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, αφού η κάλυψη του ερωτηματολογίου μέχρι εκείνο το στάδιο ήταν ατελής. Αναμένουμε ένα ποιοτικά βελτιωμένο αποτέλεσμα, λαμβάνοντας υπόψη τις τροποποιήσεις του ερωτηματολογίου με την προσθήκη των πινάκων ελέγχου».

<sup>10</sup> Μετά τις παρατηρήσεις της Eurostat, η έρευνα τροποποιήθηκε και κάποια από τα προβλήματα εξαλειφθηκαν.

Στη σειρά αιτημάτων για παροχή επεξηγήσεων μετά την κοινοποίηση ΔΥΕ του Απριλίου 2008, η Eurostat επισήμανε τη χαμηλή κάλυψη του τομέα της κοινωνικής ασφάλισης για το έτος n-1 σε σχέση με την πρώτη κοινοποίηση, δεδομένης της δέσμευσης της ΕΣΥΕ μετά τη μεθοδολογική επίσκεψη της Eurostat για την επιτάχυνση της διαδικασίας και τη διασφάλιση της πλήρους ή σχεδόν πλήρους κάλυψης των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης.

Το διάστημα 2-3 Ιουνίου 2008, η Eurostat πραγματοποίησε επίσκεψη στην Ελλάδα στα πλαίσια της ΔΥΕ. Κατά τη διάρκεια της επίσκεψης, συζητήθηκε μεταξύ άλλων το ζήτημα της εγκαιρότητας των στοιχείων που περιλαμβάνονται στην Έρευνα. Η Eurostat πληροφορήθηκε, ότι το 2008 οι ελληνικές στατιστικές αρχές έστειλαν την ετήσια Έρευνα σε όλες τις δημόσιες μονάδες για πρώτη φορά τον Ιανουάριο (στις 11 Ιανουαρίου), και εξακολούθησαν και στο μέλλον να αποστέλλουν καθυστερημένα τα ερωτηματολόγια (το 2007 η αποστολή έγινε μόλις τον Απρίλιο, εξαιτίας καθυστερήσεων στην εκτύπωση του ερωτηματολογίου της νέας έρευνας). Ενώ ως καταληκτική ημερομηνία υποβολής των ερωτηματολογίων είχε οριστεί η 20<sup>η</sup> Φεβρουαρίου, πολλές μονάδες μεταξύ των οποίων μερικοί από τους μεγαλύτερους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης δεν ανταποκρίθηκαν.

Στο πλαίσιο των σχετικών επεξηγήσεων, οι ελληνικές στατιστικές αρχές επεσήμαναν, ότι ο καινούριος νόμος μεταρρύθμισης του συστήματος των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης αναμενόταν να διευκολύνει τη διαδικασία υποβολής στοιχείων, καθώς προέβλεπε μείωση των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης από 126 σε 13. Τα ετήσια στοιχεία για αυτούς τους 13 οργανισμούς αναμενόταν αρχικά για το 2009, να συμπεριληφθούν δηλαδή στην πρώτη κοινοποίηση του 2010.

Οι ελληνικές στατιστικές αρχές ανέφεραν, ότι οι δημόσιοι φορείς, με το νόμο που αναμενόταν να ψηφιστεί μέχρι το τέλος του έτους, θα υποχρεώνονταν να συμπληρώσουν δεόντως και έγκαιρα τα ερωτηματολόγια της έρευνας.

Η Eurostat εξέφρασε ανησυχίες για το γεγονός, ότι τα ετήσια στοιχεία για το προηγούμενο έτος, n-1, είχαν βασιστεί στα αποτελέσματα των 3 τριμήνων από τα αποτελέσματα της έρευνας, τόσο για τα στοιχεία του 2006 όσο και για αυτά του 2007, ενώ η Eurostat είχε την εντύπωση, ότι η ετήσια έρευνα θα ήταν διαθέσιμη εγκαίρως για τον Απρίλιο. Η Eurostat επισήμανε, ότι η μεθοδολογική αποστολή (του 2006) δεν είχε προβλέψει αυτή την έκβαση και έκανε τις εκτιμήσεις της βάσει της ετήσιας έρευνας: το ερωτηματολόγιο της ετήσιας έρευνας υποτίθετο ότι θα είχε αποσταλεί έγκαιρα και θα είχε υποστεί αρκετά γρήγορα την κατάλληλη επεξεργασία τουλάχιστον για τους μεγαλύτερους φορείς, προκειμένου να εξασφαλιστεί μια καλή εκτίμηση τον Απρίλιο. Μάλιστα η Eurostat σημειώνει, ότι στη μεθοδολογική έκθεση αναφερόταν η πρόθεση των ελληνικών αρχών να διακόψουν την τριμηνιαία έρευνα, κάτι στο οποίο είχε αντιταχθεί η Eurostat.

Η ΕΣΥΕ επεσήμανε, ότι πολλοί οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης έκλεισαν τους λογαριασμούς τους μεταξύ του Απριλίου και του Οκτωβρίου, γεγονός που θα μπορούσε να προκαλέσει δυσκολίες στην ανταπόκριση των ερευνόμενων φορέων.

Στο πλαίσιο αυτό, η Eurostat πρότεινε να γίνει μια ρύθμιση, σύμφωνα την οποία τα αποτελέσματα των ετήσιων ερευνών θα χρησιμοποιούνταν κατά προτεραιότητα, σε

συνδυασμό με την επικουρική αξιοποίηση των τριμηνιαίων αποτελεσμάτων, με σκοπό την εκτίμηση των πιο πρόσφατων εξελίξεων. Ωστόσο, αυτή η πρόταση προϋπέθετε ότι η ΕΣΥΕ θα έπρεπε να καταβάλλει προσπάθεια ώστε να συγκεντρώνονται άμεσα αυτά τα ετήσια στοιχεία. Επιπλέον, η Eurostat πρότεινε η Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ) να αναλάβει περισσότερο προορατική δράση για την αξιολόγηση και αξιοποίηση όλων των αποτελεσμάτων της έρευνας σε επίπεδο χρηματοοικονομικών στοιχείων και σε επίπεδο ισολογισμού.

Στο διάστημα 15-19 Σεπτεμβρίου του 2008, η Eurostat πραγματοποίησε ακόμα μία μεθοδολογική επίσκεψη στην Ελλάδα. Κατά τη διάρκεια αυτής της επίσκεψης, η Eurostat, επανεξέτασε μεταξύ άλλων τις πηγές των στοιχείων για την κατάρτιση των λογαριασμών των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης και διαπίστωσε ότι δεν είχε σημειωθεί ικανοποιητική πρόοδος όσον αφορά στην πιο εμπεριστατωμένη αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της έρευνας.

Στη σειρά αιτημάτων για παροχή επεξηγήσεων κατά την περίοδο αξιολόγησης μετά την κοινοποίηση ΔΥΕ του Απριλίου 2009, έγινε υπόμνηση στις ελληνικές στατιστικές αρχές, για τη συμφωνία που πραγματοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της αποστολής του Σεπτεμβρίου του 2008, η οποία προέβλεπε την ανάληψη ενεργειών για την πληρέστερη αξιοποίηση των αποτελεσμάτων της Έρευνας. Η ΕΣΥΕ απάντησε ως εξής: «Ελλιπή (ή προβληματικά γενικά) ερωτηματολόγια αποστέλλονται εκ νέου. Η κάλυψη για το έτος 2008 είναι βελτιωμένη σε σχέση με την αντίστοιχη κάλυψη για το έτος 2007 της Κοινοποίησης ΔΥΕ του Απριλίου 2008. Χρησιμοποιούνται για πρώτη φορά τα ετήσια στοιχεία (βλέπε παρακάτω για μεθοδολογία, ποσοστό ανταπόκρισης, κάλυψη κλπ.)».

Αναθεώρηση της 21<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009

Στο διάστημα 16-18 Νοεμβρίου 2009, στα πλαίσια της μεθοδολογικής επίσκεψης ΔΥΕ στην Ελλάδα, η Eurostat συζήτησε την αναθεώρηση προς τα κάτω του πλεονάσματος των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης (ΟΚΑ) για το 2008 κατά 600 εκατομμύρια ευρώ, μεταξύ των κοινοποιήσεων ΔΥΕ του Απριλίου και του Οκτωβρίου του 2009. Μάλιστα, η Eurostat εξέφρασε την έκπληξή της για το μέγεθος αυτής της μείωσης, δεδομένης της δήλωσης της ΕΣΥΕ τον Απρίλιο του 2009, ότι «τα στοιχεία για όλα τα μεγάλα ασφαλιστικά ταμεία και τα νοσοκομεία έχουν συλλεχθεί για το 2008». Βάσει αυτής της δήλωσης, όπως επίσης βάσει του γεγονότος, ότι η κάλυψη των ΟΚΑ (σε επίπεδο συνολικών δαπανών και εσόδων) κυμαινόταν ήδη στο 90% τον Απρίλιο, ήταν σαφές, συμπέρανε η Eurostat, ότι κάτι δεν πήγαινε καλά δεδομένου επίσης του γεγονότος, ότι χωρίς τη διόρθωση που είχε επιβληθεί από τη Eurostat τον Απρίλιο με σκοπό τη μείωση της στατιστικής διαφοράς του τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, η διαφορά δεν θα ανερχόταν στα περίπου 600 εκατομμύρια € αλλά σχεδόν στο 1,1 δισεκατομμύριο €. Ως εκ τούτου, προκάλεσε έκπληξη το γεγονός ότι με τόσο μεγάλη κάλυψη, η οποία είχε ήδη επιτευχθεί τον Απρίλιο του 2009, τα στοιχεία μπορούσαν να αλλάξουν τόσο πολύ από τον Απρίλιο μέχρι τον Οκτώβριο μόνο εξαιτίας των νέων απαντήσεων από τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης κατά τη διάρκεια αυτού του διαστήματος. Δεδομένης της κατάστασης και των αμφιβολιών σχετικά με τις εξηγήσεις που έδωσε η ΕΣΥΕ, η Eurostat ζήτησε από την ΕΣΥΕ τη σύνταξη μιας έκθεσης για το ζήτημα αυτό, στην οποία να περιγράφεται λεπτομερώς ο τρόπος υπολογισμού του ελλείμματος/πλεονάσματος (B.9) των ΟΚΑ και των νοσοκομείων τον Απρίλιο και στις 2 Οκτωβρίου του 2009.



Στην έκθεση που έστειλε η ΕΣΥΕ στη Eurostat στις 30 Νοεμβρίου του 2009, η αναθεώρηση αποδόθηκε κατά κύριο λόγο α) στα νεότερα στοιχεία (νέα ερωτηματολόγια που ελήφθησαν από τον Απρίλιο μέχρι τον Οκτώβριο του 2009, αυξάνοντας την κάλυψη των χρηματοοικονομικών και μη χρηματοοικονομικών εσόδων και δαπανών περίπου κατά 2%, β) στο γεγονός ότι τα τριμηνιαία ερωτηματολόγια, στα οποία βασίζονται οι εκτιμήσεις για τον Απρίλιο, δεν αξιοποιούνται εξίσου με τα ετήσια ερωτηματολόγια, επηρεάζοντας έτσι την ποιότητα των εκτιμήσεων που περιλαμβάνονται στην κοινοποίηση του Απριλίου και γ) στη διαδικασία ενοποίησης των ΟΚΑ, η οποία φαίνεται να έχει καταστήσει πολύπλοκη την διαδικασία υποβολής στοιχείων από τους ερευνώμενους δημόσιους φορείς.

Σε μία δεύτερη έκθεση που έστειλε η ΕΣΥΕ στη Eurostat στις 11 Δεκεμβρίου του 2009, φαίνεται ότι για τους ΟΚΑ παραλήφθηκαν 85 ερωτηματολόγια (από το σύνολο των 126 οργανισμών) μέχρι την υποβολή στοιχείων τον Οκτώβριο του 2009. 3 από αυτά εστάλησαν πίσω (προφανώς εξαιτίας σοβαρών ελλείψεων) και 60 διορθώθηκαν τηλεφωνικά ή με φαξ.

### Συμπέρασμα

Οι ΟΚΑ αποτελούν έναν σημαντικό υποτομέα της γενικής κυβέρνησης στην περίπτωση της Ελλάδας, καθώς παράγουν διαρκώς πλεόνασμα, καλύπτοντας εν μέρει τα ευμεγέθη ελλείμματα που δημιουργούνται διαρκώς από τον υποτομέα της κεντρικής κυβέρνησης. Η βασική πηγή στοιχείων για την κατάρτιση των λογαριασμών των ΟΚΑ είναι η ετήσια και τριμηνιαία έρευνα που διεξάγεται από την ΕΣΥΕ, καλύπτοντας τόσο τις χρηματοοικονομικές όσο και τις μη χρηματοοικονομικές συναλλαγές των ΟΚΑ. Επιπλέον, πληροφορίες για τις χρηματοοικονομικές συναλλαγές παρέχονται και μέσω των Νομισματικών και Τραπεζικών Στατιστικών που καταρτίζονται από την Τράπεζα της Ελλάδος.

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η Eurostat έλαβε πολλές πρωτοβουλίες για τη διασφάλιση της ποιότητας και της αξιοπιστίας των πληροφοριών για τους λογαριασμούς των ΟΚΑ. Μάλιστα, η Eurostat έχει συμβάλει σημαντικά, παρέχοντας συμβουλές για τον σχεδιασμό των Ερευνών και υποδεικνύοντας καινούριες μεθόδους για την επαλήθευση και τον έλεγχο της εσωτερικής συνοχής των στοιχείων που περιέχονται στα ερωτηματολόγια. Επίσης, η Eurostat παρουσίασε σημαντικές προτάσεις επί των ζητημάτων που αφορούν τη διαχείριση της Έρευνας.

Παρά τις προσπάθειες αυτές, η Eurostat αντιμετώπισε σημαντικά προβλήματα ως προς την ποιότητα των στοιχείων των ΟΚΑ, τα οποία αντικατοπτρίζονταν επανειλημμένως στη στατιστική διαφορά στον πίνακα 3Ε (τομέας κοινωνικής ασφάλισης) στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ του Απριλίου. Ο κύριος λόγος για την επανεμφάνιση αποκλίσεων (συνήθως θετικών, καταδεικνύοντας υπερεκτίμηση του καταγεγραμμένου πλεονάσματος) φαίνεται ότι εντοπίζεται στην έλλειψη πληρότητας των στοιχείων που αντλούνται από τα ερωτηματολόγια κατά τη διάρκεια της πρώτης κοινοποίησης, καθώς πολλοί ΟΚΑ δεν ανταποκρίνονται εγκαίρως. Συνεπώς, το ισοζύγιο των ΟΚΑ (working balance) αναθεωρήθηκε σημαντικά προς τα κάτω στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Οκτωβρίου του 2009 και για μικρότερα ποσά, και τα προηγούμενα έτη.

Φαίνεται ότι η κάλυψη της έρευνας, παρά τη βελτίωση που έχει σημειωθεί με το πέρασμα των χρόνων, παραμένει μη ικανοποιητική, ενώ ταυτόχρονα οι ανισοσκελίες

(διαφορά μεταξύ εισροών και εκροών και η καταγεγραμμένη μεταβολή της ταμειακής ροής) στα συμπληρωμένα ερωτηματολόγια παραμένουν μεγάλες. Η ΕΣΥΕ, στο πλαίσιο των κοινοποιήσεων του Απριλίου, παραλαμβάνει ελλιπείς πληροφορίες και τα στοιχεία που υποβάλει για τους ΟΚΑ βασίζονται σε εκτιμήσεις.

## **9 Υποτομέας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ)**

### Εισαγωγή

Σημειώνεται, ότι σε πολλά κράτη-μέλη η κατάρτιση των λογαριασμών των ΟΤΑ σύμφωνα το ΕΣΛ 95 αποτελεί δύσκολο εγχείρημα και είναι σε γενικές γραμμές το αδύνατο σημείο πολλών κρατών-μελών. Τα διοικητικά στοιχεία διατίθενται αρκετά αργά στις Εθνικές Στατιστικές Υπηρεσίες και/ή η ποιότητα δεν είναι πάντα καλή με αποτέλεσμα κάποια κράτη μέλη να χρησιμοποιούν στατιστικές έρευνες είτε για να αντικαταστήσουν εξολοκλήρου τα διοικητικά στοιχεία είτε για να ελέγξουν την ποιότητά τους.

### Η κατάσταση πριν το 2004

Σημειώνεται, ότι το ζήτημα των λογαριασμών των ΟΤΑ συμπεριλαμβανόταν στην ατζέντα των αποστολών ΔΥΕ μεταξύ της Eurostat και των ελληνικών στατιστικών αρχών τουλάχιστον από το 2002, παρόλο που ιδιαίτερη βαρύτητα στην κατάρτιση αυτών των στοιχείων δόθηκε από τον Ιούνιο του 2006.

### Η κατάσταση μετά το 2004

Σημειώνεται, ότι ο τομέας της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα περιλαμβάνει 1033 δήμους και περίπου 1000 δημόσιες επιχειρήσεις. Τα στοιχεία για τους δήμους συλλέγονται μέσω ενός ετήσιου εκτεταμένου ερωτηματολογίου, γνωστού ως «γενική απογραφή», έπειτα από μεγάλη καθυστέρηση (ωστόσο, η καθυστέρηση περιορίστηκε από τα τέσσερα στα τρία χρόνια). Τα τελευταία χρόνια οι ελληνικές στατιστικές αρχές χρησιμοποιούν τεχνικές κατ' εκτίμηση υπολογισμού που βασίζονται στις ετήσιες Έρευνες και στα αποτελέσματα συγκεκριμένης τριμηνιαίας έκθεσης αποτελεσμάτων εκτέλεσης του προϋπολογισμού από το ΓΛΚ. Οι μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν συγκεκριμένο πίνακα λογαριασμών. Τα λογιστικά αποτελέσματα δεν συγκεντρώνονται σε κεντρικό επίπεδο από το αρμόδιο εποπτεύον υπουργείο. Οι εκτελέσεις του προϋπολογισμού αποστέλλονται στο Υπουργείο Εσωτερικών μόνο κατόπιν έγκρισης από τα αρμόδια δημοτικά συμβούλια. Σύμφωνα με το νόμο 3463/2006, τα δημοτικά συμβούλια πρέπει να εγκρίνουν τις εκτελέσεις του προϋπολογισμού και τον ισολογισμό (για το προηγούμενο έτος) το αργότερο μέχρι τα τέλη Σεπτεμβρίου. Μετά την έγκρισή τους, οι εκτελέσεις του προϋπολογισμού και οι ισολογισμοί υποβάλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο το αργότερο μέχρι τον Οκτώβριο.

Η Έρευνα υπέστη τροποποίηση το 2005, προκειμένου να προσαρμοστεί στο νέο σύστημα ταξινόμησης, το οποίο εφαρμόζεται στους λογαριασμούς των ΟΤΑ. Η Έρευνα προσαρμόστηκε στα ιδιαίτερα δεδομένα των ΟΤΑ και διαφέρει από το ερωτηματολόγιο που εφαρμόζεται σε άλλους δημόσιους φορείς. Το ερωτηματολόγιο

χρησιμοποιείται για την παροχή δεικτών για την προβολή των αποτελεσμάτων των απογραφικών στοιχείων που είναι διαθέσιμα σήμερα.

Σημειώνεται, ότι κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης της Eurostat στην Ελλάδα τον Ιούνιο του 2006, συζητήθηκε η πρακτική κατάρτιση για τους λογαριασμούς των ΟΤΑ. Σε αυτό το πλαίσιο συζητήθηκε λεπτομερώς το «Ερωτηματολόγιο για την τριμηνιαία και ετήσια έρευνα φορέα της γενικής κυβέρνησης»<sup>11</sup> (το οποίο αποκαλείται «Έρευνα»), που διεξάγεται από την ΕΣΥΕ με σκοπό την απόκτηση των απαραίτητων πληροφοριών από όλους τους δημόσιους φορείς, συμπεριλαμβανομένων των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η κάλυψη της Έρευνας ήταν ελλιπής, καθώς λιγότεροι από τους μισούς δημόσιους φορείς ανταποκρίθηκαν. Στο μέτρο που αποκρίθηκαν οι μεγαλύτεροι φορείς, μπορούμε να πούμε ότι η κάλυψη ήταν κατά τι υψηλότερη ως προς τις συνολικές δαπάνες.

Μετά τις συζητήσεις, η ΕΣΥΕ δεσμεύτηκε να επικυρώσει τα αποτελέσματα της Έρευνας μετά την ολοκλήρωση των ελέγχων μεμονωμένης συνέπειας και ευλογοφάνειας και να έρθει σε επαφή με τους μεγαλύτερους δήμους, στους λογαριασμούς των οποίων παρατηρούνται σημαντικές ανακρίβειες, αρχικά για τα ερωτηματολόγια για το 2005 και κατά συνέπεια και για τα ερωτηματολόγια των υπόλοιπων ετών. Επιπλέον, η ΕΣΥΕ δεσμεύτηκε να προβεί σε σύγκριση των στοιχείων της απογραφής και της Έρευνας, ελέγχοντας κάθε δήμο μεμονωμένα, ή τουλάχιστον τους μεγαλύτερους δήμους, όπως επίσης να αξιολογήσει την ποιότητα της Έρευνας και την αντιστοιχία των στοιχείων της με αυτών της απογραφής. Αυτή η σύγκριση θα διεξαγόταν με τα στοιχεία που είχαν συλλεχθεί από τη Διεύθυνση 30 του ΓΛΚ. Η Eurostat σύνεστησε τη μείωση των καθυστερήσεων στην ανταπόκριση της Έρευνας.

<sup>11</sup> Το ετήσιο ερωτηματολόγιο (Έρευνα) χρησιμοποιείται στην πλειονότητα των περιπτώσεων.

Από τη μεθοδολογική επίσκεψη το 2006, η Eurostat πρότεινε τη βελτίωση της κάλυψης της Έρευνας, καθώς επίσης και τη χρήση των εκθέσεων προϋπολογισμού που υποβάλλονται στο Υπουργείο Εσωτερικών με σκοπό τη διασταύρωση των στοιχείων της Έρευνας και της Απογραφής. Ωστόσο, οι ελληνικές αρχές θεώρησαν ότι η διασταύρωση των στοιχείων με τα στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών «δεν ήταν εφικτή».

Τα τελευταία χρόνια χρησιμοποιούνταν τεχνικές κατ' εκτίμηση υπολογισμού, οι οποίες βασίζονταν τόσο στην Έρευνα όσο και στον ειδικό απολογισμό στο ΓΛΚ. Η Eurostat πρότεινε κάποιες τροποποιήσεις των εν λόγω τεχνικών.

Όσον αφορά στην κάλυψη της έρευνας, η Eurostat τη θεώρησε εξαιρετικά ελλιπή και πρότεινε τη διακοπή χρήσης της δειγματοληπτικής διαδικασίας στο μέλλον, την οποία σκόπευε να εφαρμόσει και μελλοντικά η ΕΣΥΕ.

Η Eurostat παρατήρησε διαφορές μεταξύ των αποτελεσμάτων της απογραφής/ Έρευνας και των Νομισματικών και Τραπεζικών στατιστικών. Η Eurostat επεσήμανε, ότι η ΤτΕ θα έπρεπε να κάνει πιο συγκεκριμένες συγκρίσεις, παρόμοιες εάν είναι δυνατό με τις συγκρίσεις που γίνονται για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης. Η ΤτΕ, ωστόσο,

θεώρησε εξαιρετικά δύσκολη την επίτευξη αυτού του εγχειρήματος δεδομένου του μεγάλου αριθμού αυτών των ιδρυμάτων και της ευρείας διασποράς των καταθέσεων τους σε εμπορικές τράπεζες.

Μετά τις μεθοδολογικές επισκέψεις το 2006, η Eurostat και η ΕΣΥΕ συμφώνησαν στην αναγκαιότητα ανάληψης πολλών ενεργειών από τις ελληνικές στατιστικές αρχές, με σκοπό, μεταξύ άλλων, τη βελτίωση της κατάρτισης των λογαριασμών του υποτομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι ενέργειες αναφέρονται αναλυτικά στο Παράρτημα 5.

Για την κοινοποίηση του ελλείμματος και του χρέους του Οκτωβρίου του 2006, η ΕΣΥΕ επιβεβαίωσε τον έλεγχο του κατά προσέγγιση υπολογισμού του ελλείμματος/πλεονάσματος, που βασίζονταν σε ευρείς δείκτες και αποφάσισε να κρατήσει την τρέχουσα πρακτική, η οποία συντελούσε στη διεξαγωγή ενός πιο συντηρητικού αποτελέσματος. Επίσης, από την κοινοποίηση του Οκτωβρίου του 2006, η ΕΣΥΕ υποβάλλει τον πίνακα 2Γ της ΔΥΕ, στον οποίο παρουσιάζονταν τα στάδια της μετάβασης από το ισοζύγιο της Απογραφής στο έλλειμμα/πλεόνασμα.

Από το 2007, στις περιπτώσεις όπου ζητήθηκαν διευκρινίσεις σχετικά με τις κοινοποιήσεις ελλείμματος και χρέους του Απριλίου και του Οκτωβρίου, ζητήθηκε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να παράσχουν στη Eurostat πληροφορίες για: τα συγκεντρωτικά αποτελέσματα της έρευνας (εισροές, εκροές και μεταβολές ταμειακής ροής), τα ποσοστά κάλυψης της έρευνας, τους λόγους για τις αυξήσεις του ισοζυγίου της τοπικής αυτοδιοίκησης κλπ.

Κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης της Eurostat στην Ελλάδα το Νοέμβριο του 2009, η συζήτηση για τα στοιχεία που προέκυψαν από την έρευνα για την τοπική αυτοδιοίκηση δεν σχετιζόταν τόσο με την αναθεώρηση των στοιχείων για το έτος 2008, κατά την περίοδο μεταξύ των κοινοποιήσεων του Απριλίου και του Οκτωβρίου του 2009 (ένα ποσό που περιοριζόταν στα 50 εκατομμύρια €) όσο με το γεγονός, ότι η διοίκηση της ΕΣΥΕ αποφάσισε προφανώς τον Αύγουστο, ή εξέταζε τότε το ενδεχόμενο, να καταργήσει την τριμηνιαία έρευνα. Η έρευνα αυτή επιτρέπει μία αξιόπιστη εκτίμηση του πλεονάσματος/χρέους της τοπικής αυτοδιοίκησης για το προηγούμενο έτος ώστε να είναι διαθέσιμο μέχρι τα τέλη Μαρτίου του τρέχοντος έτους. Αντί της παράλληλης διεξαγωγής μιας τριμηνιαίας και μιας ετήσιας έρευνας, αποφασίστηκε, ή υπήρχαν γενικότερα σκέψεις, για τη συγχώνευση των δύο ερευνών, με αποτέλεσμα τη διεξαγωγή μόνο μιας ετήσιας έρευνας, η οποία θα διεξαγόταν νωρίτερα εντός του έτους. Η Eurostat εξέφρασε τη διαφωνία της με αυτή την απόφαση διότι:

- μια τέτοια απόφαση δεν θα έπρεπε καν να είναι υπό εξέταση, καθώς στα πλαίσια των βασικών συμπερασμάτων της μεθοδολογικής επίσκεψης του 2006 η έρευνα είχε κριθεί από κοινού ως απαραίτητο μέτρο για την παραγωγή αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων για την τοπική αυτοδιοίκηση·
- εφόσον υπήρχαν σκέψεις για την κατάργηση της μιας εκ των δύο ερευνών, θα έπρεπε να είχε προηγηθεί συζήτηση με τη Eurostat·
- εφόσον είχε ληφθεί ήδη η απόφαση και δεν είχε προηγηθεί συζήτηση με τη Eurostat, η Eurostat θα έπρεπε τουλάχιστον να έχει ενημερωθεί για αυτή την απόφαση.

Στις 11 Δεκεμβρίου του 2009, η ΕΣΥΕ έδωσε κάποιες εξηγήσεις σχετικά με την νέα έρευνα. Ωστόσο, οι απαντήσεις δεν ήταν ιδιαίτερα ικανοποιητικές και η Eurostat θα συνέχισε να θέτει ερωτήματα για το ζήτημα. Σύμφωνα με την ΕΣΥΕ, τα στοιχεία των δήμων επί του παρόντος «συλλέγονταν μέσω ενός εξαντλητικού ετήσιου ερωτηματολογίου, το οποίο αποκαλείται «γενική απογραφή», με μεγάλη καθυστέρηση (για την κοινοποίηση του Οκτωβρίου του 2009 ήταν διαθέσιμα μόνο τα στοιχεία για το 2006)». Η προτεινόμενη νέα προθεσμία για τη διαβίβαση των ερωτηματολογίων από τους ερευνώμενους φορείς ήταν τα μέσα Φεβρουαρίου του έτους n για στοιχεία του έτους n-1. Εάν η χρηματοοικονομική αξιολόγηση των ερευνώμενων δήμων δεν έχει ολοκληρωθεί μέχρι το πέρας της προθεσμίας υποβολής, «θα αποσταλούν τα προσωρινά στοιχεία με την υποχρέωση των ερευνώμενων φορέων να αποστείλουν τα τελικά ερωτηματολόγια, όταν αυτά γίνουν διαθέσιμα. Οι ελληνικές αρχές σκοπεύουν να στείλουν μια προσωρινή πιλοτική έρευνα στους μεγαλύτερους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία θα διευκολύνει την εκτίμηση του ποσοστού ανταπόκρισης και της εγκαιρότητας των απαντήσεων.

Η βελτίωση της εγκαιρότητας θα επιτυγχάνετο με την ηλεκτρονική διεξαγωγή της έρευνας. Σύμφωνα με την ΕΣΥΕ, «όσον αφορά στην κοινοποίηση ελλείμματος και χρέους του Μαρτίου του 2010, θα χρησιμοποιηθεί μόνο η σύντομη έρευνα, ενθαρρύνοντας τους δήμους να στείλουν απαντήσεις μέχρι τα μέσα Φεβρουαρίου». Το νέο ερωτηματολόγιο δεν θα χρησιμοποιηθεί για την κοινοποίηση ΔΥΕ του Μαρτίου του 2010. Όσον αφορά στη σύντομη έρευνα, το αντίστοιχο ερωτηματολόγιο θα χαρακτηριστεί προσωρινό εάν ο δήμος δεν έχει καταρτίσει τον τελικό ισολογισμό (γεγονός που αναμένεται να παρατηρηθεί στην πλειοψηφία των περιπτώσεων). Σε αυτή την περίπτωση, ο φορέας υποχρεούται να στείλει τα τελικά στοιχεία αμέσως μετά την οριστικοποίηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

#### Συμπέρασμα

Η κατάλληλη καταγραφή των λογαριασμών της τοπικής αυτοδιοίκησης επαληθεύεται από τη Eurostat για κάθε κοινοποίηση ΔΥΕ του Απριλίου και του Οκτωβρίου μέσω των αιτημάτων για παροχή επεξηγήσεων. Πριν από τη μεθοδολογική επίσκεψη του Νοεμβρίου του 2009, η Eurostat δεν είχε ενημερωθεί για την πρόθεση της ΕΣΥΕ να αλλάξει την πηγή των στοιχείων για τον υποτομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ιδιαίτερη απογοήτευση προκαλεί το γεγονός, ότι μια τέτοια απόφαση λαμβάνεται ή εξετάζεται χωρίς να ληφθούν υπόψη τα μειονεκτήματα που μπορεί να έχει η εφαρμογή της.

Η Eurostat θα αναλύσει τώρα, εάν το νέο ερωτηματολόγιο καλύπτει όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες για την κατάρτιση αξιόπιστων στοιχείων για την τοπική αυτοδιοίκηση και εάν μια τέτοια αλλαγή θα οδηγούσε πραγματικά στη βελτίωση της κάλυψης και της εγκαιρότητας, όπως διατείνεται η ΕΣΥΕ. Ωστόσο, είναι αναμενόμενο, ότι ένα ετήσιο λεπτομερές ερωτηματολόγιο δεν δύναται να προσφέρει τον Μάρτιο του έτους n αξιόπιστα στοιχεία για το έτος n-1 και επιπροσθέτως η κατάρτιση τριμηνιαίων λογαριασμών για την τοπική αυτοδιοίκηση ίσως να αποδειχτεί δύσκολη με τη χρήση της νέας έρευνας.

#### 10 Εξοπλιστικές Δαπάνες

## Εισαγωγή

Σημειώνεται, ότι στο παρελθόν οι λογιστικές δυσκολίες στην καταγραφή των εξοπλιστικών δαπανών στην Ελλάδα αφορούσε στρατιωτικά πάγια περιουσιακά στοιχεία (π.χ. πολεμικά πλοία, τεθωρακισμένα οχήματα, βλήματα, πολεμικά αεροσκάφη κλπ.). Το ζήτημα αυτό συμπεριλαμβανόταν στην ατζέντα των συζητήσεων μεταξύ της Eurostat και των ελληνικών αρχών τουλάχιστον από το 1994.

Το ΕΣΛ 95, παράγραφος 3.70 (ε)-3 αναφέρει, ότι οι στρατιωτικές δαπάνες θα πρέπει να καταγράφονται σύμφωνα με τους κανόνες της ενδιάμεσης ανάλωσης και «θα πρέπει να καταγράφονται και να εκτιμώνται τη στιγμή που εισάγονται στην παραγωγική διαδικασία» (σύμφωνα με την επονομαζόμενη «μέθοδο παράδοσης»). Σε περίπτωση που τα στοιχεία δεν είναι διαθέσιμα κατά την παράδοση, τα ταμειακά στοιχεία θα χρησιμοποιούνται ως η καλύτερη εναλλακτική επιλογή. Παρά την έλλειψη αξιόπιστων στοιχείων, οι ελληνικές αρχές χρησιμοποιούσαν τη μέθοδο παράδοσης και ως εκ τούτου υποεκτιμούσαν σημαντικά τα στοιχεία για την καταγραφή των εξοπλιστικών δαπανών από το 1997 έως το 2003.

### Η κατάσταση πριν το 2004

Από το 1996 οι ελληνικές αρχές παρείχαν στη Eurostat αντιφατικές πληροφορίες και ανακριβή στοιχεία για την αγορά αμυντικού εξοπλισμού και το 2002 δήλωσαν, ότι το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και η ΕΣΥΕ είχαν στη διάθεσή τους πλήρη στοιχεία για τις παραδόσεις και ότι δεν αντιμετώπισαν ιδιαίτερες δυσκολίες κατά τη συμμόρφωσή τους με τους κανόνες του ΕΣΛ 95 και την εφαρμογή της μεθόδου παράδοσης. Ωστόσο, και σε αντίθεση με τη δήλωση που έκαναν το 2002, στην απάντηση του Ερωτηματολογίου της Eurostat για τις μακροχρόνιες συμβάσεις για αμυντικό στρατιωτικό εξοπλισμό τον Απρίλιο του 2004, οι ελληνικές αρχές επεσήμαναν, ότι οι πληροφορίες για τις παραδόσεις ήταν απόρρητες. Τότε κατέστη σαφές, ότι οι κανόνες του ΕΣΛ 95 που σχετίζονται με το ζήτημα δεν είχαν και δεν θα μπορούσαν να έχουν εφαρμοστεί σωστά και πλήρως.

### Η κατάσταση μετά το 2004

Μετά τη διεξοδική ανάλυση της κατάστασης το 2004, η Eurostat επέτρεψε στις ελληνικές αρχές να χρησιμοποιήσουν τα ταμειακά στοιχεία (σε προσωρινή βάση) προκειμένου να διασφαλιστεί η καταγραφή όλων των δαπανών ανεξαιρέτως. Ταυτόχρονα, συστήθηκε μια ειδική ομάδα δράσης (task force) σε εθνικό επίπεδο με σκοπό τη βελτίωση της διαθεσιμότητας των στοιχείων για τη μετάβαση από την καθαρά ταμειακή στην μέθοδο παράδοσης. Η Eurostat σε κάθε επίσκεψη διαλόγου που πραγματοποιούσε ζητούσε την έκθεση προόδου.

Στις 9 Μαρτίου του 2006, η Eurostat δημοσίευσε την απόφασή της για την καταγραφή των δαπανών για στρατιωτικό εξοπλισμό<sup>12</sup>. Αυτή η απόφαση αποσκοπούσε στον προσδιορισμό του χρόνου καταγραφής των δαπανών της κυβέρνησης και, συνεπώς, στον προσδιορισμό των επιπτώσεων στο δημόσιο έλλειμμα, για οριακές περιπτώσεις

συμφωνιών προμήθειας αμυντικού εξοπλισμού με μακροχρόνιες συμβάσεις, για περιπτώσεις παροχής αμυντικού εξοπλισμού με καθεστώς μίσθωσης, για πολύπλοκα συστήματα ή βαρύ εξοπλισμό που αποκτήθηκε μετά από πολλά χρόνια. Η απόφαση άφηνε περιθώριο για μια μεταβατική περίοδο, επιτρέποντας τη χρήση ταμειακών στοιχείων ως εναλλακτική σε περίπτωση που υπήρχαν δυσκολίες στη συλλογή αξιόπιστων στοιχείων για το χρόνο παράδοσης. Οι ελληνικές αρχές επωφελήθηκαν από αυτή τη μεταβατική περίοδο και έδωσαν για πρώτη φορά τα στοιχεία για τις παραδόσεις (αρχής γενομένης από το 2006) στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Απριλίου του 2007.

Το Μάιο του 2006, οι ελληνικές αρχές ζήτησαν τη συμβουλή της Eurostat για τις μακροχρόνιες συμβάσεις για αγορές στρατιωτικού εξοπλισμού σε άλλο νόμισμα πλην του ευρώ. Η ανάλυση και απάντηση της Eurostat είναι διαθέσιμη στον δικτυακό τόπο της Eurostat<sup>13</sup>.

<sup>12</sup>[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/DEFICIT\\_DEBT\\_2006/EN/DEFICIT\\_DEBT\\_2006-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/DEFICIT_DEBT_2006/EN/DEFICIT_DEBT_2006-EN.PDF)

<sup>13</sup>[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/eurostat\\_advice](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/eurostat_advice)

Τον Απρίλιο του 2007, οι ελληνικές αρχές διαβίβασαν στη Eurostat, μαζί με τους πίνακες κοινοποίησης ΔΥΕ, μια απόρρητη επιστολή με λεπτομέρειες για τη μετάβαση από την καταγραφή σε ταμειακή βάση στη μέθοδο παράδοσης που εφαρμόστηκε στα στοιχεία για το 2006. Αυτή η επιστολή και οι συμπληρωματικές πληροφορίες που περιλαμβάνονταν στα αιτήματα για παροχή επεξηγήσεων, διευκρίνιζαν ότι οι δαπάνες για την αγορά στρατιωτικού εξοπλισμού είχαν καταγραφεί στο πεδίο «Εξοπλιστικές δαπάνες» στο γνωστό πίνακα 2Α της ΔΥΕ.<sup>14</sup> Τα ποσά που περιλαμβάνονταν σε αυτό το πεδίο δεν μεταβιβάζονται μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά συνεισφέρουν στο επίπεδο του κοινοποιηθέντος ελλείμματος ως «Λοιπές προσαρμογές». Οι ελληνικές αρχές επιβεβαίωσαν, επίσης, ότι ο ειδικός δανεισμός που χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση αγορών στρατιωτικού εξοπλισμού συμπεριλαμβάνεται στο χρέος της κυβέρνησης, όπως προβλέπεται.

Συμπέρασμα

Η κατάλληλη καταγραφή των εξοπλιστικών δαπανών επαληθεύτηκε από τη Eurostat κατά τις δύο κοινοποιήσεις ΔΥΕ του Απριλίου και του Οκτωβρίου μέσω της ανταλλαγής αιτημάτων για παροχή επεξηγήσεων και του Πίνακα 7 του Ερωτηματολογίου που σχετίζεται με την κοινοποίηση ΔΥΕ. Επιπλέον, σε κάθε διαβίβαση στοιχείων ΔΥΕ, οι ελληνικές αρχές καταθέτουν μία επιστολή στην οποία παρουσιάζουν λεπτομερώς τους υπολογισμούς και τις προσαρμογές στα πρωτογενή στοιχεία για την κατάλληλη περίοδο καταγραφής.

## 11 Καταγραφή φορολογικών εσόδων

### Εισαγωγή

Οι ελληνικές στατιστικές αρχές χρησιμοποιούσαν συντελεστές για να εκτιμήσουν τα ποσά των φόρων και κοινωνικών εισφορών που ήταν αμφίβολο ότι θα εισπραχθούν. Αυτοί οι συντελεστές καθιερώθηκαν βάσει των «ακυρώσεων», που αντιστοιχούσαν σε ένα σύνολο νομικών αποφάσεων με τις οποίες, ορισμένες φορές με τεράστια καθυστέρηση, η κυβέρνηση έκρινε ότι ένας φόρος ή μια κοινωνική εισφορά που είχε προκύψει στο παρελθόν δεν θα καθίστατο ποτέ εισπρακτέα.

Η Eurostat διαφώνησε με αυτή την τακτική, καθώς σύμφωνα με τον Κανονισμό 2516/2000 ένα μέρος των φόρων και των κοινωνικών εισφορών, που έχουν προκύψει στο παρελθόν θα πρέπει να συμψηφίζεται στο ίδιο έτος και όχι κάποια χρόνια αργότερα, προκειμένου να προκύπτουν αξιόπιστες προσδοκίες εισπραξής.

<sup>14</sup> Ο πίνακας αυτός δείχνει τις προσαρμογές από τον ισολογισμό δημόσιων λογαριασμών (π.χ. ισολογισμός κρατικού προϋπολογισμού) στον «πίνακα ΔΥΕ Β.9 έλλειμμα/πλεόνασμα (έλλειμμα σύμφωνα με τους κανονισμούς του ΕΣΛ 95).

### Η κατάσταση πριν το 2004

Σημειώνεται, ότι στην Έκθεση της Eurostat για την αναθεώρηση των στοιχείων του δημοσιονομικού ελλείμματος και του χρέους της Ελλάδας το 2004, υπήρχε λεπτομερής ανάλυση των λογιστικών δυσκολιών στην καταγραφή των φόρων στην Ελλάδα.

Συγκεκριμένα, όπως αναφέρεται στην Έκθεση του 2004: «Το Νοέμβριο του 2002, η Eurostat κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η εφαρμογή της φόρμουλας που ορίστηκε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές με σκοπό την καταγραφή των φόρων και των κοινωνικών εισφορών στο ΕΣΛ 95, δεν φαινόταν να συμμορφώνεται με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2516/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ούτε με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 995/2001 της Επιτροπής.»

Συνεπώς, η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές<sup>15</sup> την καταγραφή των φόρων και των κοινωνικών εισφορών με τη χρήση της μεθόδου «χρονικής προσαρμογής», η οποία φαινόταν να αποτελεί τη μοναδική αξιόπιστη μέθοδο που θα



μπορούσε να εφαρμοστεί στην περίπτωση της Ελλάδας. Οι ελληνικές στατιστικές αρχές συμμορφώθηκαν και αποφάσισαν να χρησιμοποιήσουν ως μέση χρονικά προσαρμοσμένη διαφορά για την καταγραφή των φόρων, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, το διάστημα των δύο μηνών.

#### Η κατάσταση μετά το 2004

Στις 6 Δεκεμβρίου του 2004, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαβίβασε στις ελληνικές αρχές επιστολή οχλήσεως εξαιτίας της αποτυχίας τους να δώσουν στην Επιτροπή τα στατιστικά στοιχεία σύμφωνα με το Άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου για τη Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη, τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 3605/93 του Συμβουλίου για την εφαρμογή του εν λόγω πρωτοκόλλου και τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2223/96 του Συμβουλίου περί του ευρωπαϊκού συστήματος εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Κοινότητας (ΕΣΛ 95), καθώς επίσης και το Άρθρο 10 της Συνθήκης. Στην επιστολή εκφράζονταν ανησυχίες για την έκδηλη υπερεκτίμηση των ποσών των εισπραττόμενων φόρων και το ανεπαρκές σύστημα καταγραφής.

Στις 18 Μαΐου 2005, η Eurostat έστειλε επιστολή στο Μόνιμο Αντιπρόσωπο της Ελλάδας στην ΕΕ, με σκοπό την επεξήγηση ορισμένων σημείων στις πληροφορίες που υποβλήθηκαν από τις ελληνικές αρχές, προκειμένου να μπορέσει η Επιτροπή να λάβει μια απόφαση για την εξέλιξη της διαδικασίας. Η Eurostat εξέφρασε ανησυχίες, καθώς η εφαρμογή της μεθόδου της χρονικά προσαρμοσμένης ταμειακής βάσης που υιοθετήθηκε από τις ελληνικές αρχές είχε ως αποτέλεσμα την παραγωγή αναξιόπιστων αριθμητικών στοιχείων, όπως αποδείχτηκε από τη μεγάλη υπερεκτίμηση των εσόδων για τους πρώτους μήνες του 2004. Το συμπέρασμα ήταν, κατά την εκτίμηση της Επιτροπής, ότι δεν είχε ληφθεί καμία διορθωτική ενέργεια για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης προς τις διατάξεις του ΕΣΛ 95 στο μέλλον.

<sup>15</sup>Επιστολή της Eurostat στον Γενικό Γραμματέα της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας, στις 26 Νοεμβρίου 2002.

Η Eurostat αναφέρει, ότι στην απάντηση προς την επιστολή οχλήσεως, ο Υπουργός κ. Αλογοσκούφης ανέφερε ότι τον Φεβρουάριο του 2003 η Ελλάδα συμμορφώθηκε με τους κανόνες για την καταγραφή των φόρων και των κοινωνικών εισφορών, όπως αυτοί ορίζονται στο Άρθρο 3 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2516/2000 και επέλεξε την επιλογή (β) (χρονικά προσαρμοσμένη ταμειακή βάση) θεωρώντας την καταλληλότερη.

Η Eurostat παρατήρησε, ότι ο νόμος 3220/2004 είχε καταργηθεί και ζήτησε ενημέρωση για τα συγκεκριμένα μέτρα που ελήφθησαν για τη διασφάλιση παραγωγής αξιόπιστων αριθμητικών στοιχείων με τη χρήση της προαναφερθείσας μεθόδου.

Στην αποστολή της 3<sup>ης</sup> - 4<sup>ης</sup> Μαρτίου 2005, η Eurostat συζήτησε με τις ελληνικές στατιστικές αρχές το ζήτημα της καταγραφής των φορολογικών εσόδων. Συγκεκριμένα, η Eurostat εξέτασε το Ερωτηματολόγιο για την καταγραφή των φόρων και των κοινωνικών εισφορών και οι ελληνικές στατιστικές αρχές επιβεβαίωσαν τη χρήση της χρονικά προσαρμοσμένης ταμειακής βάσης για την καταγραφή των φόρων.

Στη σειρά αιτημάτων για παροχή επεξηγήσεων ως προς τα καταγεγραμμένα στοιχεία κατά την κοινοποίηση ΔΥΕ του Απριλίου του 2008, η Eurostat παρατήρησε αύξηση των φορολογικών εσόδων με ρυθμό περίπου 8% τα τελευταία 3 χρόνια, χωρίς να παρατηρείται επιτάχυνση το 2007. Ωστόσο, το 2007 το απόθεμα των εισπρακτέων είχε αυξηθεί κατά 14%. Η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να δικαιολογήσουν το μέγεθος αυτής της δημοσιονομικής προσαρμογής. Οι ελληνικές στατιστικές αρχές απάντησαν, ότι αυτές οι προσαρμογές δικαιολογούνταν από τη φυσιολογική αύξηση των φορολογικών εσόδων εξαιτίας του ρυθμού ανάπτυξης της οικονομίας και των εκτεταμένων φορολογικών ελέγχων.

Η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να διευκρινίσουν εάν τα ταμειακά στοιχεία του Ιανουαρίου του 2008 ήταν εκτιμήσεις, καθώς υπήρχε η εντύπωση ότι μόνο τα ταμειακά στοιχεία του Φεβρουαρίου του 2008 ήταν εκτιμήσεις. Οι ελληνικές στατιστικές αρχές απάντησαν ότι τα ταμειακά στοιχεία του Ιανουαρίου ήταν προσωρινά στοιχεία, τα οποία είχαν ληφθεί από το ΓΛΚ, ενώ τα ταμειακά στοιχεία του Φεβρουαρίου ήταν εκτιμήσεις.

Στις 2 – 3 Ιουνίου του 2008, διεξήχθη μια συμπληρωματική μεθοδολογική αποστολή της Eurostat στην Ελλάδα. Κατά τη διάρκεια της αποστολής, η Eurostat παρατήρησε ότι η δημοσιονομική προσαρμογή στον Πίνακα ΔΥΕ 2Α που έγινε για τα φορολογικά έσοδα στην κοινοποίηση του Απριλίου του 2008, η οποία συνεπαγόταν αύξηση της τάξεως του 14% του αποθέματος των εισπρακτέων, παρόλο που δεν ήταν αβάσιμη, θεωρήθηκε αρκετά αισιόδοξη σε σχέση με την αύξηση των φορολογικών εσόδων τα τελευταία τρία χρόνια (περίπου 8%). Η Eurostat πρότεινε ότι το Υπουργείο Οικονομικών θα έπρεπε να παράσχει εγκαίρως τα απαιτούμενα στοιχεία για τα φορολογικά έσοδα σε ταμειακή βάση (με τις στοιχειώδεις λεπτομέρειες) εντός τριών εβδομάδων από το πέρας του μήνα.

Στο διάστημα 15 – 19 Σεπτεμβρίου του 2008, διεξήχθη και δεύτερη μεθοδολογική επίσκεψη της Eurostat στην Ελλάδα. Το ζήτημα της δημοσιονομικής προσαρμογής για τους φόρους συζητήθηκε ξανά και η Eurostat επεσήμανε στις ελληνικές στατιστικές αρχές τη σημασία της σωστής χρήσης της χρονικά προσαρμοσμένης ταμειακής βάσης για την καταγραφή των φόρων. Στο πλαίσιο αυτό, η Eurostat ανέφερε τη σύσταση που είχε κάνει στις ελληνικές στατιστικές αρχές κατά την προηγούμενη μεθοδολογική της επίσκεψη.

Ύστερα από τις εξηγήσεις που έδωσαν οι ελληνικές στατιστικές αρχές, φαίνεται ότι τα μηνιαία στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν, τα οποία ήταν προϋπολογιστικά στοιχεία, δεν είχαν οριστικοποιηθεί ακόμα και ότι η δημοσιονομική προσαρμογή είχε βασιστεί σε ένα ποσοστό φόρων που είχαν εισπραχθεί τον Ιανουάριο και το Φεβρουάριο και σε φόρους που προβλεπόταν ότι θα εισπραχθούν το 2008.

Η Eurostat εξέφρασε ανησυχίες, ότι στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Οκτωβρίου του 2008, η δημοσιονομική προσαρμογή των φόρων θα βασιζόταν εξίσου σε εκτιμήσεις. Το προσωπικό της ΕΣΥΕ έδωσε με τη σειρά του κάποιες πληροφορίες σχετικά με το φόρο εισοδήματος σε μηνιαία βάση, οι οποίες προέρχονταν από το ΓΛΚ.

Στη σειρά αιτημάτων για παροχή επεξηγήσεων κατά την κοινοποίηση του Απριλίου του 2009, η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να επιβεβαιώσουν ότι χρησιμοποιούσαν ακόμα την χρονικά προσαρμοσμένη ταμειακή βάση για την

δημοσιονομική προσαρμογή των φορολογικών εσόδων. Η Eurostat ζήτησε, επίσης, επεξηγήσεις για τη μεγάλη αύξηση στο D.5 (τρέχοντες φόροι εισοδήματος και περιουσίας κλπ.). Οι ελληνικές στατιστικές αρχές επιβεβαίωσαν ότι εξακολουθούσαν να χρησιμοποιούν την ίδια μέθοδο και ότι για την καταγραφή του D.5 εφαρμόστηκε η δημοσιονομική βάση με τη χρήση προσωρινών και εκτιμώμενων ταμειακών στοιχείων για τον Ιανουάριο και το Φεβρουάριο του 2009.

Στην κοινοποίηση του Οκτωβρίου του 2009, τα στοιχεία για τα φορολογικά έσοδα αναθεωρήθηκαν προς τα κάτω κατά 650 εκατ. €. Το ζήτημα συζητήθηκε διεξοδικά κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης στην Ελλάδα στο διάστημα 16 – 18 Νοεμβρίου 2009.

Κατά τη διάρκεια των συζητήσεων, κατέστη σαφές ότι η μέθοδος της χρονικά προσαρμοσμένης ταμειακής βάσης δεν μπορεί στην πραγματικότητα να χρησιμοποιηθεί για την παραγωγή αξιόπιστων αποτελεσμάτων για τις κοινοποιήσεις ΔΥΕ του Απριλίου. Πράγματι, στα τέλη Μαρτίου, σε αντίθεση με αυτά που είχαν υποστηρίξει πρωτίτερα οι ελληνικές αρχές, τα στοιχεία για τα άμεσα και έμμεσα φορολογικά έσοδα του Ιανουαρίου και του Φεβρουαρίου απλώς δεν είναι γνωστά, ενώ ακόμα και αυτά του Δεκεμβρίου είναι ακόμα προσωρινά.

Η Eurostat ζήτησε από την Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας και το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους του Υπουργείου Οικονομικών, να δώσει διευκρινίσεις για το ζήτημα.

Η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδας στην απάντησή της για την δημοσιονομική προσαρμογή, περιέγραψε τον υπολογισμό που έγινε από τη Διεύθυνση Εθνικών Λογαριασμών (ΔΕΛ) για την παραγωγή των αριθμητικών στοιχείων που υποβλήθηκαν για τα φορολογικά έσοδα το 2008. Οι βασικές πηγές για τον υπολογισμό των δημοσιονομικών προσαρμογών σύμφωνα με την έκθεση της ΔΕΛ είναι τα ταμειακά στοιχεία που περιλαμβάνονται στις Εισηγητικές Εκθέσεις Προϋπολογισμού του 2009, όπως επίσης και τα ετήσια δημοσιονομικά στοιχεία για φόρους που περιλαμβάνονται στον Πίνακα 6 του Προγράμματος Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο καταρτίστηκε από τη Διεύθυνση Μακροοικονομικής Ανάλυσης και Προβλέψεων του Υπουργείου Οικονομικών. Όπως προαναφέρθηκε, η ΔΕΛ χρησιμοποιούσε πιο συντηρητικά ποσοστά απόλυτης αύξησης για τα φορολογικά έσοδα σε σύγκριση με τις δύο προαναφερθείσες πηγές για την εκτίμηση των εισπράξιμων φόρων τον Ιανουάριο – Φεβρουάριο του 2009. Ωστόσο, και αυτές οι εκτιμήσεις αποδείχτηκαν αρκετά αισιόδοξες, με αποτέλεσμα να οδηγήσουν σε μια προς τα κάτω αναθεώρηση των φορολογικών εσόδων το 2008.

#### Συμπέρασμα

Από το 2003 και μετά, οι ελληνικές στατιστικές αρχές άλλαξαν τη μέθοδο υπολογισμού των φορολογικών εσόδων για την κυβέρνηση, μεταβαίνοντας από τη χρήση της μεθόδου που βασιζόταν σε εκτιμήσεις και δηλώσεις (με τη χρήση συντελεστών για τον προσδιορισμό του ποσού των οφειλόμενων φόρων) στη χρήση της μεθόδου της χρονικά προσαρμοσμένης ταμειακής βάσης, ακολουθώντας τη συμβουλή της Eurostat (2002). Υιοθετήθηκε μια περίοδος χρονικής προσαρμογής δύο μηνών για τον υπολογισμό των φορολογικών εσόδων σε δημοσιονομική βάση. Η μέθοδος που χρησιμοποιείται συνάδει με τις διατάξεις του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ.

2516/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2000.

Ωστόσο, εξαιτίας διοικητικών περιορισμών που σχετίζονται με την αδυναμία έγκαιρης πληροφόρησης για τα ταμειακά φορολογικά έσοδα των δύο πρώτων μηνών του έτους  $t$ , τα στοιχεία που καταγράφονται για τους φόρους του έτους  $t-1$  στις κοινοποιήσεις του Απριλίου τείνουν συνήθως να υπερεκτιμούν τα φορολογικά έσοδα για το έτος  $t-1$  με αποτέλεσμα να γίνονται αναθεωρήσεις στις κοινοποιήσεις του Οκτωβρίου. Παρόλο που οι αναθεωρήσεις για το έτος  $n-1$  δεν είναι συνήθως μεγάλες το διάστημα μεταξύ Απριλίου και Οκτωβρίου, αυτή τη φορά η αναθεώρηση για το 2008 ήταν ασυνήθιστα μεγάλη και ανερχόταν στα 650 εκατ. €. Σύμφωνα με τις ελληνικές αρχές, το πρόβλημα θα λυθεί από την κοινοποίηση του Απριλίου του 2010 και έπειτα, καθώς μέχρι τότε τα ταμειακά στοιχεία για τα φορολογικά έσοδα για τους μήνες Ιανουάριο και Φεβρουάριο του ίδιου έτους θα είναι πάντα διαθέσιμα.

## **12 Ταμεία εκτός προϋπολογισμού (ΔΕΚΑ)**

### **Γενικά χαρακτηριστικά των Ταμείων εκτός προϋπολογισμού**

#### Εισαγωγή

Σημειώνεται, ότι υπάρχουν περίπου 385 Ταμεία εκτός προϋπολογισμού που περιλαμβάνονται στον τομέα της γενικής κυβέρνησης

#### Η κατάσταση μετά το 2004

Η πηγή πληροφόρησης για τα ταμεία εκτός προϋπολογισμού (ΤΕΠ) είναι η Έρευνα. Εδώ και αρκετά χρόνια υπήρχε η υποψία, ότι η κάλυψη των αποτελεσμάτων της έρευνας ήταν εξαιρετικά ανεπαρκής για τη διαπίστωση της πραγματικής εικόνας του ελλείμματος/ πλεονάσματος των ΤΕΠ. Κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής της επίσκεψης το 2006, η Eurostat ανακάλυψε ότι στην πρώτη Έρευνα που διεξήχθη το 2004, μόνο 290 μονάδες υπέβαλαν τα στοιχεία για το 2003 και 197 μονάδες για το 2004. Παρά τα επιχειρήματα των ελληνικών αρχών ότι είχαν καλυφθεί οι μεγαλύτερες μονάδες, η Eurostat θεώρησε αυτή την κάλυψη πολύ χαμηλή και μη ικανοποιητική. Ύστερα από την προσπάθεια των ελληνικών αρχών στο διάστημα μεταξύ των δύο μεθοδολογικών επισκέψεων της Eurostat το 2006, η κάλυψη για το 2003 και το 2004 αυξήθηκε στους 348 φορείς για το 2003 και στις 240 για το 2004. Πέρα από την κάλυψη, η εγκαιρότητα της παραλαβής των ερωτηματολογίων της Έρευνας δεν ήταν ικανοποιητική, καθώς τα αποτελέσματα παρέμεναν προσωρινά για αρκετά χρόνια (π.χ. τα αποτελέσματα για το 2003 κατέστησαν τελικά οριστικά μόλις στα τέλη του 2006) και συνεπώς, σε κάθε κοινοποίηση ΔΥΕ τα στοιχεία για το « έλλειμμα/ πλεόνασμα» που σχετίζονταν με τα ΤΕΠ έπρεπε να αναθεωρηθούν, ενώ τα αποτελέσματα για το έτος  $t-1$  έπρεπε να υπολογιστούν κατά προσέγγιση. Επιπλέον, μετά την εξέταση των διαθέσιμων αποτελεσμάτων, η Eurostat διαπίστωσε ορισμένες ανακρίβειες και ως εκ τούτου συνέστησε τη διεξαγωγή διεξοδικών ελέγχων ως προς τη συνοχή και την ευλογοφάνεια των στοιχείων, για κάθε μονάδα ξεχωριστά, πριν την σύνταξη των περιλήψεων.

Κατά τη διάρκεια των μεθοδολογικών επισκέψεων της το 2006, η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές αρχές να υποβάλουν, εκτός από τους συνηθισμένους πίνακες ΔΥΕ, και τον Πίνακα 3Β1, ο οποίος περιέχει την προσαρμογή των αποθεμάτων – ρών που σχετίζεται μόνο με τα ΤΕΠ και προκύπτει από τα χρηματοοικονομικά αποτελέσματα της έρευνας. Αυτός ο πίνακας συμβάλει στον εντοπισμό τυχόν σφαλμάτων ή εσφαλμένων καταγραφών και, ως εκ τούτου, στον εντοπισμό της προέλευσης μέρους της στατιστικής διαφοράς στον τομέα της κεντρικής κυβέρνησης. Ο πίνακας υποβλήθηκε από τις ελληνικές αρχές για πρώτη φορά για την κοινοποίηση του Απριλίου του 2007 και από τότε υποβάλλεται στη Eurostat σε τακτική βάση.

Μεταξύ του 2006 και του 2008, η Eurostat με μια σειρά αιτημάτων για παροχή επεξηγήσεων κατά τη διάρκεια της εξέτασης της κοινοποίησης ΔΥΕ και μιας έκθεσης Προόδου μετά την πρώτη μεθοδολογική επίσκεψη, παρακολούθησε την κάλυψη των ερωτηματολογίων της έρευνας.

Τον Σεπτέμβριο του 2008, η Eurostat κατέληξε στο συμπέρασμα ότι είχε σημειωθεί βελτίωση στην κάλυψη, καθώς η ΕΣΥΕ είχε λάβει απαντήσεις από 365 μονάδες για το 2005, 319 για το 2006 και 283 για το 2007. Από την άλλη, η Eurostat εντόπισε και πάλι ανακρίβειες μεταξύ των εισροών και των εκροών και την μεταβολή της ταμειακής ροής συνολικά και ανά μονάδα. Η Eurostat παρατήρησε επίσης, ότι δεν είχε γίνει επαρκής χρήση των πληροφοριών του ισολογισμού και ότι οι οριζόντιοι έλεγχοι καταδεικνύουν, ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι ερωτηθέντες συγχέουν τις πληροφορίες για τα αποθέματα και τις ροές. Η πρόσφατη έκθεση προόδου που παρέδωσαν οι ελληνικές αρχές στις 29 Νοεμβρίου του 2009, αναφέρει ότι η εφαρμογή των συμβουλών της Eurostat ως προς αυτό το ζήτημα βρίσκεται «σε εξέλιξη».

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η Έρευνα μπορεί να χαρακτηριστεί ως ακατάλληλη πηγή στοιχείων για τέτοιους φορείς και ότι θα ήταν προτιμότερο να χρησιμοποιούνται οι άμεσες πηγές. Ωστόσο, υπό φυσιολογικές συνθήκες, ένα καλά δομημένο ερωτηματολόγιο με σαφέστατη καθοδήγηση για τη συμπλήρωσή του και αυστηρές προθεσμίες υποβολής, σε συνδυασμό με τη λεπτομερή επαλήθευση των απαντήσεων από τις Στατιστικές Υπηρεσίες, θα μπορούσε να αποτελέσει μια αξιόπιστη πηγή στοιχείων. Κατά τη διάρκεια των μεθοδολογικών της επισκέψεων, η Eurostat συζήτησε και έδωσε συμβουλές τόσο για το ίδιο το ερωτηματολόγιο όσο και για την επεξεργασία του. Στις δύο Εκθέσεις των μεθοδολογικών επισκέψεων (2006 και 2008) που έχουν δημοσιευτεί στον δικτυακό τόπο της Eurostat, περιέχονται εισηγήσεις που πρέπει να εφαρμοστούν με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας του ερωτηματολογίου, του ποσοστού ανταπόκρισης καθώς και της ποιότητας των απαντήσεων που αποστέλλονται από τους φορείς. Η Eurostat πρότεινε ορισμένες βελτιώσεις του ερωτηματολογίου, ώστε όλες οι απαραίτητες πληροφορίες για τις χρηματοοικονομικές και μη χρηματοοικονομικές συναλλαγές να καταχωρηθούν σωστά προκειμένου να καταγραφούν στη συνέχεια κατάλληλα στους Πίνακες ΔΥΕ. Η Eurostat, επίσης, επέμεινε στη διεξαγωγή ελέγχων για τη συνοχή των στοιχείων στα ερωτηματολόγια που παραλαμβάνονται από τους φορείς πριν την περαιτέρω επεξεργασία τους από την ΕΣΥΕ. Επιπλέον, η Eurostat ζήτησε την τακτική ενημέρωσή της για την εγκαιρότητα και κάλυψη της Έρευνας των ΤΕΠ.

Συμπέρασμα

Η διαχείριση των ερευνών, γενικά, παραμένει στα χέρια των κρατών και βασίζεται στην ικανότητα και εμπειρία τους στην παραγωγή στατιστικών στοιχείων. Οι ελληνικές αρχές αναμένεται να βελτιωθούν περαιτέρω ως προς την εγκαιρότητα, την κάλυψη και την επαλήθευση των απαντήσεων για τον έλεγχο της στοιχειώδους ευλογοφάνειας και συνέπειας, πριν την περαιτέρω χρήση τους για την κατάρτιση των πινάκων ΔΥΕ. Η Eurostat παρείχε διαρκώς συμβουλές στις ελληνικές στατιστικές αρχές για τον σχεδιασμό των ερωτηματολογίων, τη συλλογή των απαντήσεων και την επεξεργασία τους. Επιπλέον, η Eurostat υπογράμμισε τη σημασία της διασταύρωσης των πληροφοριών για τους μεγαλύτερους φορείς ΤΕΠ μέσω των χρηματοοικονομικών τους καταστάσεων και μέσω οποιασδήποτε άλλης δυνατής πηγής (νομισματικές και τραπεζικές στατιστικές, κρατικός προϋπολογισμός).

## ΔΕΚΑ

### Εισαγωγή

Η ΔΕΚΑ είναι μια μονάδα που ιδρύθηκε από την ελληνική κυβέρνηση το 1997, με σκοπό την ιδιωτικοποίηση εταιρειών. Η κυβέρνηση ενέταξε αυτές τις επιχειρήσεις στον ισολογισμό της ΔΕΚΑ. Συνεπώς, η ΔΕΚΑ ενίσχυσε ορισμένες από αυτές με κεφάλαιο και πλήρωσε μερίσματα στην κυβέρνηση. Η Eurostat διεξήγαγε διεξοδικές και μακροχρόνιες συζητήσεις με τις ελληνικές αρχές από το 1997 έως το 2002, σχετικά με τη σωστή ταξινόμηση αυτής της μονάδας, επιμένοντας ότι εφόσον η ΔΕΚΑ ήταν μία μονάδα που λειτουργούσε ως κυβερνητικός φορέας θα έπρεπε να ενταχθεί στο τομέα της κυβέρνησης. Οι ελληνικές αρχές διαφώνησαν με αυτό το επιχείρημα και μόλις το 1999 επιτεύχθηκε μερική λύση – η αναταξινόμηση «των επιχορηγήσεων της ΔΕΚΑ στη γενική κυβέρνηση» και «των πληρωμών της ΔΕΚΑ εκ μέρους της γενικής κυβέρνησης», όπως ζητήθηκε από τη Eurostat, διατηρώντας τη ΔΕΚΑ εκτός της γενικής κυβέρνησης.

### Η κατάσταση πριν το 2004

Το 2000 και το 2001, η ΔΕΚΑ παρέμεινε εκτός του τομέα της γενικής κυβέρνησης, ενώ παράλληλα κανένα ποσό δεν υπολογίστηκε ως μεταβιβάσεις και πληρωμές της ΔΕΚΑ στην κοινοποίηση του Μαρτίου του 2000 για το 1999. Ορισμένα ποσά καταγράφηκαν αργότερα στις επόμενες κοινοποιήσεις ΔΥΕ το 2000 και το 2001. Το 2002, η Eurostat ζήτησε πάλι την επανεξέταση του ζητήματος της ταξινόμησης της ΔΕΚΑ και τελικά οι ελληνικές αρχές δέχτηκαν, εντάσσοντας τη ΔΕΚΑ στον τομέα της κυβέρνησης από την κοινοποίηση ΔΥΕ του Σεπτεμβρίου του 2002.

Το 2004 η Eurostat έθεσε στις ελληνικές αρχές το ερώτημα, εάν η επίδραση της αναταξινόμησης της ΔΕΚΑ στον τομέα της κυβέρνησης είχε καταγραφεί σωστά για την περίοδο από το 1997 έως το 2001, κάτι που δεν φαίνεται να συνέβη. Η Eurostat παρατήρησε, ότι ορισμένα ποσά που προηγουμένως είχαν καταγραφεί ως αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου θα έπρεπε να είχαν καταγραφεί ορθότερα ως κεφαλαιακές μεταβιβάσεις, οπότε και θα είχαν επίδραση στο έλλειμμα εκείνης της περιόδου. Επιπλέον, η Eurostat ζήτησε την επαλήθευση της ορθής καταγραφής και κατάλληλης

ενοποίησης των ενδοκυβερνητικών μεταβιβάσεων (π.χ. μεταξύ της ΔΕΚΑ και των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης).

#### Η κατάσταση μετά το 2004

Κατά τη διάρκεια των μεθοδολογικών επισκέψεων της στην Ελλάδα το 2006, η Eurostat συζήτησε τον απολογισμό της ΔΕΚΑ στο πλαίσιο των συζητήσεων για τα ταμεία εκτός προϋπολογισμού (ΤΕΠ) και εξέτασε διεξοδικά τους ισολογισμούς και τα αποτελέσματα χρήσης της ΔΕΚΑ για το διάστημα 2002 – 2005. Παρόλο που αυτά φαίνονταν να συμφωνούν με τον απολογισμό της ΔΕΚΑ στην έρευνα, η Eurostat εντόπισε ασυνέπεια στην καταγραφή των ενδοκυβερνητικών μεταβιβάσεων μεταξύ της ΔΕΚΑ και του κρατικού προϋπολογισμού, καθώς μια μεταβίβαση από τον κρατικό προϋπολογισμό είχε καταγραφεί στην έρευνα ως έσοδο στη ΔΕΚΑ χωρίς, ωστόσο, να επηρεάζει το ισοζύγιο της κεντρικής κυβέρνησης ως δαπάνη το 2003 και το 2004 (κατά 763 και 640 εκατ. € αντίστοιχα). Αυτή η ασυνέπεια διορθώθηκε από τις ελληνικές αρχές κατά την υποβολή των στοιχείων. Επίσης, η Eurostat παρατήρησε, ότι πολύ μεγάλες εκροές, οι οποίες είχαν καταχωρηθεί ως απόκτηση μετοχικού κεφαλαίου (εν μέρει χρηματοδοτούμενες από εισροές από μεταβίβαση μετοχών) είχαν καταγραφεί στην Έρευνα των ΤΕΠ, αλλά όχι στους Πίνακες ΔΥΕ. Αυτές οι δράσεις αφορούσαν τη ΔΕΚΑ και οι ελληνικές αρχές διευκρίνισαν, ότι αυτά τα ποσά ήταν εξοφλήσεις μετατρέψιμων ομολόγων που εκδόθηκαν από τη ΔΕΚΑ το διάστημα 1999 – 2001 και κατέστησαν ληξιπρόθεσμα το 2003 και το 2004. Στα λογιστικά βιβλία της ΔΕΚΑ, αυτά τα ομόλογα είχαν καταχωρηθεί ως μεταβιβάσεις μετοχών τη χρονική στιγμή της έκδοσής τους και ως απόκτηση μετοχών κατά την αποπληρωμή. Σύμφωνα με το ΕΣΛ 95, θα έπρεπε να έχουν θεωρηθεί ως χρέος και να έχουν καταγραφεί στους πίνακες ΔΥΕ ως εξόφληση ομολόγων και όχι ως απόκτηση μετοχών. Τον Σεπτέμβριο του 2006, κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης ΔΥΕ της Eurostat, η Τράπεζα της Ελλάδος επιβεβαίωσε ότι τα ομόλογα είχαν συνυπολογιστεί στο χρέος κατά Μάαστριχτ. Η Eurostat έθεσε το ερώτημα, γιατί αυτά τα ομόλογα δεν είχαν καταγραφεί στο προσχέδιο του Πίνακα ΔΥΕ 3B2, ενώ παράλληλα έλεγξε και την καταγραφή των εσόδων από αποκρατικοποιήσεις της ΔΕΚΑ στους Πίνακες 3B.

Μεταξύ του 2006 και του 2008, η Eurostat ζητούσε τακτικά πληροφόρηση για τη ΔΕΚΑ, κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης των κοινοποιήσεων ΔΥΕ του Απριλίου και του Οκτωβρίου.

Κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης στην Ελλάδα το 2008, συζητήθηκαν τα εξής: 1) η μείωση των καταθέσεων το 2006, που καταγράφηκε από τη ΔΕΚΑ, 2) οι χρηματοοικονομικές καταστάσεις της ΔΕΚΑ, που καταδείκνυαν μεγάλες φορολογικές δαπάνες, οι οποίες όμως δεν είχαν αποτυπωθεί στην έρευνα, 3) η σωστή καταγραφή της αποπληρωμής των μετατρέψιμων ομολόγων το 2006 στον Πίνακα 3B. Οι ελληνικές αρχές διευκρίνισαν ότι 326 εκατομμύρια από φόρους, που δεν καταγράφηκαν στην Έρευνα, είχαν εξοφληθεί από τη ΔΕΚΑ το 2006. Αυτή η διευκρίνιση είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση του πλεονάσματος των ΤΕΠ (με αποτέλεσμα την εξάλειψη σχεδόν της στατιστικής διαφοράς) και συνεπώς την αύξηση του ελλείμματος της κυβέρνησης το 2006. Όσον αφορά στο 3), η Τράπεζα της Ελλάδος έπρεπε να επαληθεύσει ότι τα μετατρέψιμα ομόλογα είχαν καταγραφεί σωστά.

Στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ των ελληνικών αρχών την 21<sup>η</sup> Οκτωβρίου 2009, ένα από τα αναθεωρημένα πεδία σχετιζόταν με ένα ποσό που είχε λάβει η ΔΕΚΑ από την κυβέρνηση (230 εκατ. €) ως διευκόλυνση, μέσω παροχής μετρητών για την εξόφληση των υποχρεώσεών της. Σύμφωνα με τις εξηγήσεις που δόθηκαν από το ΓΛΚ κατά τη μεθοδολογική επίσκεψη στο διάστημα 16 – 18 Νοεμβρίου 2009, ο νέος Υπουργός Οικονομικών είχε αποφασίσει την καταγραφή αυτού του ποσού όχι ως δανείου αλλά ως δαπάνης της κυβέρνησης, διαγράφοντας την απαίτηση από τη ΔΕΚΑ (σημειωτέον, ότι η ΕΣΥΕ δήλωσε πως δεν είχε λάβει γνώση του όλου θέματος). Η Eurostat παρατήρησε, ότι εάν αυτό πράγματι ίσχυε, το ποσό θα έπρεπε να είχε καταγραφεί το 2009, τη στιγμή δηλαδή που αποφασίστηκε η ανάληψη του δανείου, και όχι το 2008. Επιπλέον, η Eurostat επισήμανε, ότι η ΔΕΚΑ εντάσσεται στη γενική κυβέρνηση και συνεπώς, η συναλλαγή θα έπρεπε να ενοποιηθεί στο επίπεδο του τομέα της γενικής κυβέρνησης και να μην γίνει καμία αναθεώρηση. Ωστόσο, εξαιτίας και των αμφιβολιών για την καταγραφή των ροών μεταξύ της κυβέρνησης και της ΔΕΚΑ, η Eurostat ζήτησε διευκρινιστική επιστολή επί του ζητήματος, προκειμένου να ελέγξει και να επαληθεύσει τις καταγραφές και των προηγούμενων ετών. Επίσης, η Eurostat ζήτησε πληροφόρηση για τους λόγους υποβολής εσφαλμένων στοιχείων στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ του Απριλίου του 2009 και της 2ας Οκτωβρίου του 2009. Η απάντηση των ελληνικών αρχών σχετικά με το ζήτημα, που δόθηκε στις 29 Νοεμβρίου του 2009, θεωρήθηκε από τη Eurostat ανεπαρκής και ύστερα από αίτημα της Eurostat απεστάλησαν λεπτομέρειες από τις ελληνικές στατιστικές αρχές, στις 11 Δεκεμβρίου του 2009.

Τα προβλήματα που προέκυψαν σχετικά με τη ΔΕΚΑ, εμφανίστηκαν ως συνέπεια των προβλημάτων που προκύπτουν κατά την επεξεργασία της έρευνας των ΤΕΠ, τα οποία και απαριθμούνται παρακάτω. Ακόμα και αν η ΔΕΚΑ μπορούσε να θεωρηθεί ότι ανήκει στους πλέον συνεργάσιμους φορείς με βάση την εγκαιρότητα της ανταπόκρισής της, φαίνεται, ότι οι αναντιστοιχίες και οι ανωμαλίες που απαντώνται στα ερωτηματολόγια της Έρευνάς της, αποτελούν αρκετά συχνό φαινόμενο. Μία πιθανή λύση του προβλήματος αυτού θα ήταν η χρήση περισσότερων πηγών από την ΕΣΥΕ για τον έλεγχο 1) της ευλογοφάνειας των στοιχείων που καταγράφονται στο ερωτηματολόγιο, 2) των κάθετων ελέγχων των ποσών που καταγράφονται στα πεδία, 3) της διασταύρωσης των στοιχείων που καταγράφονται στο ερωτηματολόγιο με τις χρηματοοικονομικές εκθέσεις της ΔΕΚΑ, 4) της διασταύρωσης των πληροφοριών του ερωτηματολογίου με άλλες πηγές στοιχείων (όπως για παράδειγμα τον κρατικό προϋπολογισμό και τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης για τις ενδοκυβερνητικές μεταβιβάσεις· τις νομισματικές και τραπεζικές στατιστικές για σχετικές χρηματοοικονομικές συναλλαγές).

### Συμπέρασμα

Σύμφωνα με τις εξηγήσεις που δόθηκαν από τις ελληνικές στατιστικές αρχές στις 11 Δεκεμβρίου του 2009, φαίνεται ότι η αναθεωρημένη καταγραφή ήταν ορθή, με αποτέλεσμα την αύξηση του ελλείμματος για το 2008, όχι επειδή όπως δήλωσαν οι ελληνικές αρχές, η κυβέρνηση αποφάσισε το 2009 την ανάληψη του δανείου το 2008, αλλά επειδή οι ροές μεταξύ της ΔΕΚΑ και της κυβέρνησης πρέπει να ενοποιηθούν, καθώς η ΔΕΚΑ ανήκει στον τομέα της γενικής κυβέρνησης. Ωστόσο, παραμένει ακόμη ανοικτό το ζήτημα της καταγραφής των συναλλαγών μεταξύ της κυβέρνησης και της ΔΕΚΑ κατά τα προηγούμενα έτη.



## 13 Επιχορηγήσεις από την ΕΕ

### Συναλλαγές με τον προϋπολογισμό της ΕΕ

#### Εισαγωγή

Το πρόβλημα με τις συναλλαγές με τον προϋπολογισμό της ΕΕ εντοπίζεται στον σωστό χρόνο καταγραφής των συναλλαγών. Σύμφωνα με την απόφαση της Eurostat<sup>16</sup> για την καταγραφή των επιχορηγήσεων της ΕΕ, οι συναλλαγές με τον προϋπολογισμό της ΕΕ (πληρωμές από τα Υπουργεία Οικονομικών των κρατών – μελών για λογαριασμό της ΕΕ ή, αντίθετα, πληρωμές που λαμβάνονται από την ΕΕ πριν από τις εθνικές δημόσιες δαπάνες) πρέπει να μην έχουν αντίκτυπο στο έλλειμμα της κυβέρνησης, με τις ταμειακές ροές να καταγράφονται ως χρηματοοικονομικές συναλλαγές.

Δεδομένου του μεγέθους των διαρθρωτικών κεφαλαίων για την Ελλάδα, καθίσταται σημαντική η παρακολούθηση της ορθής εφαρμογής του κανόνα. Η Ελλάδα, σε γενικές γραμμές, εφαρμόζει την πρακτική έκδοσης απαιτήσεων για δαπάνες από τον κρατικό προϋπολογισμό για προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ προκειμένου να καταγράψει τις επιχορηγήσεις από την ΕΕ.

<sup>16</sup> Δελτίο Τύπου 22/2005 της 15ης Φεβρουαρίου 2005: Η μεταχείριση των μεταβιβάσεων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ στα κράτη – μέλη.

#### Η κατάσταση πριν το 2004

Σημειώνεται, ότι ήδη από το 1998 είχε συμφωνηθεί ότι η παροχή διαρθρωτικών κεφαλαίων από την ΕΕ σε μη κυβερνητικές μονάδες δε θα πρέπει να εκτελείται μέσω μη χρηματοοικονομικών λογαριασμών της κυβέρνησης. Ωστόσο, το 1999 η Eurostat ανακάλυψε, ότι οι πληρωμές που λαμβάνονταν από την ΕΕ υπέρ των θεσμικών μονάδων εκτός της γενικής κυβέρνησης καταχωρούνταν στους λογαριασμούς της κυβέρνησης ως έσοδα (με αποτέλεσμα να έχουν αντίκτυπο στο έλλειμμα), χωρίς να καταγράφονται στη συνέχεια ως έξοδα, αλλά ως χρηματοοικονομικές συναλλαγές (χωρίς να έχουν, έτσι, αντίκτυπο στο έλλειμμα)<sup>17</sup>.

Σε περίπτωση που ο τελευταίος δικαιούχος είναι μονάδα της κυβέρνησης, οι επιχορηγήσεις της ΕΕ μπορούν να καταγραφούν ως έσοδα της κυβέρνησης, τη στιγμή κατά την οποία υπεισέρχονται στους λογαριασμούς της κυβέρνησης, αλλά πρέπει να καταγράφονται ως έξοδα της κυβέρνησης, τη στιγμή κατά την οποία χρησιμοποιούνται για τη χρηματοδότηση της δραστηριότητας για την οποία προορίζονται.

Παρά τις συστάσεις της Eurostat ότι οι επιχορηγήσεις της ΕΕ που υπεισέρχονται στους λογαριασμούς της κυβέρνησης ως έσοδα δεν θα μπορούσαν, κατά συνέπεια, να έχουν καταχωρηθεί ως αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου των θεσμικών μονάδων εκτός της κυβέρνησης, στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Σεπτεμβρίου του 1999 οι ελληνικές αρχές συνέχισαν να καταγράφουν τις επιχορηγήσεις της ΕΕ ως έσοδα της κυβέρνησης ακόμα και αν ο τελικός δικαιούχος δεν ήταν η κυβέρνηση.

Σε αντίθεση με τους κανόνες περί των εθνικών λογαριασμών και τις συστάσεις της Eurostat <sup>18</sup>, οι επιχορηγήσεις της ΕΕ όχι μόνο διενεργούνταν μέσω των μη χρηματοοικονομικών λογαριασμών της κυβέρνησης, αλλά αυτά τα ποσά εισέρχονταν ως μη χρηματοοικονομικά στους λογαριασμούς της κυβέρνησης (προκαλώντας αύξηση των εσόδων της κυβέρνησης) και εξέρχονταν ως χρηματοοικονομικές συναλλαγές (με αποτέλεσμα να μην έχουν αντίκτυπο στο έλλειμμα της κυβέρνησης) με τη μορφή αυξήσεων του μετοχικού κεφαλαίου των δημόσιων επιχειρήσεων.

Ύστερα από την παρέμβαση της Eurostat, οι ελληνικές αρχές διόρθωσαν αυτό το σφάλμα. Ωστόσο, δεν έγινε καμιά διόρθωση για τα ποσά που σχετίζονταν με τα έτη 1998 και 1999, όπου ολόκληρο το ποσό των επιχορηγήσεων της ΕΕ που προοριζόταν για τις θεσμικές μονάδες εκτός της κυβέρνησης καταχωρήθηκε ως έσοδο της κυβέρνησης, βελτιώνοντας, έτσι, το έλλειμμα/πλεόνασμα της κυβέρνησης.

<sup>17</sup> Στην έκθεση της αποστολής της 13<sup>ης</sup> και 14<sup>ης</sup> Μαΐου του 1999 αναφέρεται, ότι: «η Eurostat υπογράμμισε, ότι...τα ποσά που λαμβάνονται από την ΕΕ πρέπει να έχουν αρνητικό αντίκτυπο στο έλλειμμα, καθώς εάν καταβάλλονται στις κεφαλαιακές μεταβιβάσεις αυξάνουν το έλλειμμα. Για το λόγο αυτό, λαμβάνοντας υπόψη αυτό τον επιπρόσθετο παράγοντα, ζητήθηκαν διευκρινίσεις για το πως θα μπορούσε να εξηγηθεί το μεγάλο θετικό ποσό της μεταβίβασης καθαρού κεφαλαίου.

<sup>18</sup> Επιστολή της Eurostat στην ΕΣΥΕ στις 21 Φεβρουαρίου του 2000.

#### Η κατάσταση μετά το 2004

Οι ελληνικές αρχές σε μία επιστολή που έστειλαν στη Eurostat στις 18 Οκτωβρίου του 2004 δήλωσαν, ότι στην περίπτωση των επιχορηγήσεων της ΕΕ «τα στοιχεία που καταγράφονται ως έσοδα και προορίζονται για τη χρηματοδότηση των κεφαλαιουχικών δαπανών στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Μαρτίου του 2000, αντανakλούν ορθά τις τελικές οφειλόμενες πληρωμές που ελήφθησαν από την ΕΕ». Η Eurostat διαφώνησε, παρατηρώντας ότι αυτός ο ισχυρισμός ερχόταν σε αντίθεση με αυτά που είχε αναφέρει η ελληνική αντιπροσωπεία στη Eurostat κατά τη διάρκεια της συνάντησής τους στην Αθήνα το διάστημα 12 – 13 Οκτωβρίου του 2004, ότι δηλαδή τα στοιχεία για τα έτη 1997 και 1998 θα έπρεπε να υποστούν διόρθωση.

Κατά τη διάρκεια της αποστολής της Eurostat στις 10 Νοεμβρίου του 2004, η ΕΣΥΕ τη διαβεβαίωσε, ότι πλέον καταχωρούσε όλα τα ποσά που σχετίζονταν με προγράμματα συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ ως κεφαλαιακές μεταβιβάσεις. Ως εκ τούτου, οι ελληνικές αρχές υποστήριξαν, ότι πλέον όλοι οι πόροι από την ΕΕ είχαν καταγραφεί ορθά.

Στο διάστημα 3 – 4 Μαρτίου του 2005, διεξήχθη μία αποστολή ΔΥΕ της Eurostat στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο των συζητήσεων, η αντιπροσωπεία της Eurostat ανέφερε το δελτίο τύπου της για την καταγραφή των επιχορηγήσεων της ΕΕ και έθεσε το ερώτημα, εάν η απόφασή της είχε γίνει σεβαστή και στο παρελθόν. Οι ελληνικές στατιστικές αρχές επιβεβαίωσαν τη συμμόρφωση της Ελλάδας με την απόφαση και το γεγονός ότι οι καθυστερήσεις στις πληρωμές καταγράφονταν ως F.7. Ωστόσο, τα στοιχεία για τις προσαρμογές, όπως ήταν καταγεγραμμένα αναλυτικά στο πεδίο «Λοιπά χρηματοοικονομικά στοιχεία», καταδείκνυαν αυξητική τάση, η οποία προκαλούσε αμφιβολίες.

Η Eurostat τόνισε, ότι τα στοιχεία για το F.7, όπως ήταν καταγεγραμμένα, θα ήταν ορθά μόνο εάν τα ποσά που είχαν καταβληθεί, αφαιρούνταν σε κάποιο άλλο πεδίο. Σε αυτή την περίπτωση, θα έπρεπε να γίνει και η ανάλογη προσαρμογή. Οι ελληνικές στατιστικές αρχές υποσχέθηκαν να επανεξετάσουν τα στοιχεία και να στείλουν απάντηση σχετικά με το ζήτημα.

Η Eurostat έκανε την υπόμνηση, ότι ήδη τον Μάρτιο του 2004 η κοινοποίηση της Ελλάδας δεν είχε επαληθευτεί εξαιτίας υπερεκτιμημένων στοιχείων για τις Μεταβιβάσεις της ΕΕ και φαινόταν πως η ΕΣΥΕ ακόμα προσπαθούσε να επιλύσει προβλήματα του παρελθόντος. Κατά τη Eurostat, ολόκληρο το σύστημα καταγραφής ήταν εσφαλμένο. Η ΕΣΥΕ, ωστόσο, ήταν πεπεισμένη ότι οι ροές καταγράφονταν σωστά και ότι ίσως οι αφαιρέσεις των ποσών που είχαν καταβληθεί να είχαν γίνει σε κάποια άλλα σημεία.

Στις 26 Απριλίου του 2005, η Eurostat απάντησε σε μία επιστολή που είχε στείλει η ΕΣΥΕ (την 31<sup>η</sup> Μαρτίου του 2005) για το ζήτημα του τρόπου αντιμετώπισης των προκαταβολών της ΕΕ. Η Eurostat ανέφερε τα εξής:

«Σύμφωνα με την απόφαση της Eurostat για τον τρόπο αντιμετώπισης των μεταβιβάσεων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ στα κράτη – μέλη (βλέπε δελτίο τύπου αριθ. 22/2005 με ημερομηνία 15/2/05), στην περίπτωση προκαταβολών από την Επιτροπή σε κράτη – μέλη στην αρχή ενός πολυετούς προγράμματος, αυτές οι προκαταβολές πρέπει πάντοτε να καταγράφονται ως χρηματοοικονομικές προκαταβολές. Αυτή η υποχρέωση παραμένει αμετάβλητη μέχρι οι τελικές πληρωμές (εξαιρουμένης της προκαταβολής από την ΕΕ) να φτάσουν το 79% (σε περίπτωση που η προκαταβολή ανερχόταν στο 16%) ή το 88% (σε περίπτωση που η προκαταβολή ανερχόταν στο 7%) του συνολικού ποσού που έχει συμφωνηθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για ολόκληρη την περίοδο του πολυετούς προγράμματος (καθώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κρατά το 5% του συνολικού ποσού που συμφωνείται και καταβάλει το 95% της συνολικής αξίας κατά τη διάρκεια της περιόδου εφαρμογής του προγράμματος)».

Στην αποστολή ΔΥΕ που διεξήχθη στην Ελλάδα το διάστημα 1 – 2 Σεπτεμβρίου του 2005, οι ελληνικές στατιστικές αρχές ενημέρωσαν τη Eurostat για τις αλλαγές στο

έλλειμμα που κοινοποιήθηκε μεταξύ του Μαρτίου και του Σεπτεμβρίου του 2005. Ένας από τους δύο λόγους σχετιζόταν με τις διορθώσεις των συναλλαγών της ΕΕ. Ολοκληρώνοντας τη συζήτηση για το ζήτημα, «η Eurostat δυσκολεύτηκε να εξακριβώσει, εάν στους ελληνικούς λογαριασμούς είχε εφαρμοστεί η απόφαση του δελτίου τύπου για τις μεταβιβάσεις της ΕΕ από τον προϋπολογισμό της ΕΕ στα κράτη – μέλη». Η Eurostat συμφώνησε με την ΕΣΥΕ για τη διενέργεια δύο πράξεων: (α) η ΕΣΥΕ θα ερευνούσε την ακριβή επιρροή του ποσού των εξόδων που σχετιζόνταν με την ΕΕ στο ισοζύγιο του 2001 και (β) η ΕΣΥΕ θα ενημέρωνε τη Eurostat για το απόθεμα των βεβαιωμένων απαιτήσεων στο τέλος κάθε έτους για την περίοδο 2000 – 2004, καθώς επίσης και για τη ροή των νέων απαιτήσεων από το 2001 έως το 2004. Η ΕΣΥΕ θα υπέβαλλε ενημερωμένο πίνακα.

Στις 9 Σεπτεμβρίου του 2005, η ΕΣΥΕ απάντησε στην επιστολή που είχε στείλει η Eurostat στις 6 Σεπτεμβρίου 2005, παρέχοντας πληροφορίες για τα ζητήματα, σχετικά με τις συναλλαγές της ΕΕ που προαναφέρθηκαν.

Η Eurostat απάντησε στην ΕΣΥΕ στις 12 Σεπτεμβρίου του 2005. Η Eurostat παρατήρησε, ότι έγινε κατανοητό «από τις συναντήσεις μεταξύ των υπηρεσιών μας, ότι αυτές οι απαντήσεις είναι προσωρινές και χρήζουν διευκρινίσεων και συμπλήρωσης».

Οι ελληνικές στατιστικές αρχές απάντησαν στις 14 Σεπτεμβρίου του 2005. Υπέβαλαν έναν πίνακα για τους πόρους της ΕΕ «με τη μεθοδολογική προσέγγιση που προτάθηκε από τη Eurostat στις 9 Σεπτεμβρίου του 2005».

Στις 16 Σεπτεμβρίου του 2005, η Eurostat έστειλε μία επιστολή στην ΕΣΥΕ, εκφράζοντας τις ανησυχίες της όσον αφορά σε μία σειρά μεθόδων στατιστικής αντιμετώπισης των συναλλαγών της ΕΕ, που προτάθηκαν από τις ελληνικές στατιστικές αρχές για την περίοδο 2001 – 2004. Επιπλέον, στην περιληπτική λίστα των ενεργειών, που ήταν συνημμένη σε αυτή την επιστολή, από μία λίστα 5 εκκρεμών ζητημάτων, η Eurostat θεώρησε ότι μόνο ένα είχε επιλυθεί επιτυχώς, «η δικαιολόγηση του προφίλ του εισπρακτέου».

Εξαιτίας των επιφυλάξεων που εκφράστηκαν για τα δημοσιονομικά στοιχεία της Ελλάδας στο δελτίο τύπου της Eurostat για το έλλειμμα και το χρέος της κυβέρνησης της 24<sup>ης</sup> Απριλίου του 2006, διεξήχθη μία μεθοδολογική επίσκεψη ΔΥΕ της Eurostat στην Αθήνα, από τις 29 Μαΐου έως τις 2 Ιουνίου του 2006 και μία από τις 27 έως τις 29 Σεπτεμβρίου του 2006.

Κατά τη διάρκεια της αποστολής, η Eurostat παρατήρησε ότι οι συναλλαγές με τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε σχέση με το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης είχαν αξιοσημείωτο αντίκτυπο στους λογαριασμούς της κυβέρνησης από έτος σε έτος, της τάξεως του 1δισ. €. Παρόλο που μακροπρόθεσμα ο αντίκτυπος αυτών των συναλλαγών είχε αντισταθμιστεί σωστά, εγείρονταν ερωτήματα σχετικά με τον χρόνο καταγραφής.

Κατά τη διάρκεια της επίσκεψης του Σεπτεμβρίου, μετά τις εξηγήσεις που δόθηκαν από την Ενιαία Αρχή Πληρωμών (ΕΑΠ), η Eurostat θεώρησε ότι παρόλο που ο αντίκτυπος των συναλλαγών της ΕΕ σαφώς και δεν ήταν ουδέτερος και μάλιστα ασκούσαν έμμεση επιρροή κατά πολύ μεγάλα ποσά, η οποία αναμενόταν να αυξηθεί περαιτέρω τα επόμενα χρόνια, δεν φαινόταν να υπάρχει κάποια αρκετά αξιόπιστη πηγή στοιχείων για την εκτίμηση της ορθής καταγραφής των δεδουλευμένων εσόδων.

Συνεπώς, θεώρησε ότι η καλύτερη εναλλακτική λύση τότε ήταν ο υπολογισμός των εσόδων τη στιγμή που καταβάλλεται η απαίτηση στην Επιτροπή.

Στο Σχέδιο Δράσης έγιναν τέσσερις συστάσεις σχετικά με τα ζητήματα που αφορούσαν τις συναλλαγές με τον προϋπολογισμό της ΕΕ (βλέπε Παράρτημα 5, συναλλαγές ΕΕ).

Στη σειρά αιτημάτων για παροχή επεξηγήσεων στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Οκτωβρίου του 2006, η Eurostat παρατήρησε ορισμένα σφάλματα στην καταγραφή των Συναλλαγών της ΕΕ. Οι ελληνικές στατιστικές αρχές συμφώνησαν με αυτές τις παρατηρήσεις και ζήτησαν την υποβολή νέας κοινοποίησης «με τη διόρθωση των πεδίων α), β) και γ)».

Στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Απριλίου του 2008, πραγματοποιήθηκε ευρεία ανταλλαγή επιστολών με ερωτήματα και απαντήσεις για τον τρόπο αντιμετώπισης μιας σειράς συναλλαγών με τον προϋπολογισμό της ΕΕ και συγκεκριμένα με τη στατιστική αντιμετώπιση των προκαταβολών της ΕΕ. Ωστόσο, τα ζητήματα δεν διευκρινίστηκαν πλήρως και παρέμειναν αμφιβολίες για τη σωστή καταγραφή αυτών των συναλλαγών. Έτσι, τον Απρίλιο του 2008, η Eurostat εξέφρασε επιφυλάξεις για τα στοιχεία ΔΥΕ που υποβλήθηκαν από την Ελλάδα εξαιτίας, μεταξύ άλλων, «της καταγραφής των επιχορηγήσεων της ΕΕ το 2006 και το 2007».

Στο διάστημα 2 – 3 Ιουνίου του 2008, διεξήχθη μεθοδολογική επίσκεψη ΔΥΕ της Eurostat στην Ελλάδα. Η καταγραφή των ροών της ΕΕ ήταν ένας από τους στόχους της αποστολής. Στο πλαίσιο των συζητήσεων, η Eurostat ζήτησε από την ΕΣΥΕ να διορθώσει κάποιες συναλλαγές της ΕΕ. Επιπλέον, η Eurostat τόνισε ότι υπάρχουν μόνο δύο επιλογές για τις ελληνικές αρχές. Είτε θα εφαρμόζαν τη λογιστική, βάσει των δαπανών για όλες τις συναλλαγές είτε θα συνέχιζαν να εφαρμόζουν τη λογιστική, βάσει των απαιτήσεων για την καταγραφή, αλλά με συνέπεια για όλες τις συναλλαγές. Οι ελληνικές αρχές διαβεβαίωσαν, ότι θα συνέχιζαν να εφαρμόζουν τη λογιστική, βάσει των απαιτήσεων.

Στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Απριλίου του 2009, η Eurostat ζήτησε από την ΕΣΥΕ να επεξηγήσει το ποσό που είχε καταγραφεί στο πεδίο «λοιποί εισπρακτέοι λογαριασμοί» για τα δεδουλευμένα έσοδα της ΕΕ. Η ΕΣΥΕ έδωσε στοιχεία για μετρητά που έλαβε από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και για τις απαιτήσεις που καταβλήθηκαν, επαληθεύοντας τους καταγεγραμμένους εισπρακτέους λογαριασμούς. Στη δεύτερη σειρά αιτημάτων για παροχή επεξηγήσεων, η Eurostat ζήτησε να περιέχονται στους πίνακες που καταρτίζουν οι ελληνικές στατιστικές αρχές για τις συναλλαγές με τον προϋπολογισμό της ΕΕ περισσότερες πληροφορίες, όπως άλλωστε απαιτείται από τη Eurostat. Οι πίνακες υποβλήθηκαν και οι πληροφορίες φαίνεται να στήριζαν τα στοιχεία που είχαν καταγραφεί στους πίνακες ΔΥΕ.

Στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Οκτωβρίου του 2009, η Eurostat παρατήρησε μια προς τα κάτω αναθεώρηση των δεδουλευμένων εσόδων της ΕΕ το 2008 (από 1636 εκατ. € τον Απρίλιο στα 1450 εκατ. € τον Οκτώβριο). Η Eurostat ζήτησε από την ΕΣΥΕ να επεξηγήσει αυτή την αναθεώρηση. Η ΕΣΥΕ απέδωσε την αναθεώρηση «στον περιορισμό της διαφοράς μεταξύ των απαιτήσεων που καταβλήθηκαν στην ΕΕ και των ταμειακών εισπράξεων».

Στη δεύτερη σειρά αιτημάτων για παροχή επεξηγήσεων, λίγες ημέρες αργότερα, η Eurostat ζήτησε περαιτέρω διευκρινίσεις για αυτή την αναθεώρηση, θέτοντας τα εξής ερωτήματα (και λαμβάνοντας τις εξής απαντήσεις):

- (1) Διαπιστώνουμε την καταβολή λιγότερων απαιτήσεων το 2008 από αυτές που πιστεύατε τον Απρίλιο του 2009 ή ότι στο μεταξύ διαπιστώθηκε η λήψη μεγαλύτερου χρηματικού ποσού από την ΕΕ. Θα μπορούσατε να μας το εξηγήσετε;

Οι ελληνικές αρχές απάντησαν, ότι «τα ποσά προκύπτουν από τις νέες πληροφορίες για τις καταβεβλημένες απαιτήσεις».

- (2) Παρακαλώ όπως μας αποστείλετε τον σχετικό λεπτομερή πίνακα για τις απαιτήσεις που καταβλήθηκαν και τα μετρητά που εισπράχθηκαν.

Η απάντηση ήταν, ότι «οι απαιτήσεις που καταβλήθηκαν για το 2008 ανέρχονταν στα 3149 εκατ. ευρώ, δίνοντας σε σχέση με τα μετρητά που εισπράχθηκαν, τα οποία ανέρχονταν στα 4599 εκατ. ευρώ, μία δεδουλευμένη προσαρμογή της τάξεως των - 1450 εκατ. ευρώ».

Πρέπει να σημειωθεί, ότι ο πίνακας που ζητήθηκε στο ερώτημα 2 δεν απεστάλη ποτέ, αλλά τα στοιχεία (όχι τα λεπτομερή) περιλαμβάνονταν στην απάντηση.

Στο διάστημα 16 – 18 Νοεμβρίου του 2009, διεξήχθη μεθοδολογική επίσκεψη ΔΥΕ της Eurostat στην Ελλάδα. Κατά τη διάρκεια της συζήτησης για το ζήτημα των συναλλαγών της ΕΕ, αποκαλύφθηκε ότι μεταξύ του Απριλίου και του Οκτωβρίου δεν είχε γίνει καμία αλλαγή των στοιχείων για τις απαιτήσεις που υποβλήθηκαν. Η Ενιαία Αρχή Πληρωμών (ΕΑΠ) επιβεβαίωσε, ότι τα στοιχεία που είχαν αποσταλεί τον Οκτώβριο στην ΕΣΥΕ ήταν ίδια με αυτά του Απριλίου. Προφανώς, όπως αποκαλύφθηκε κατά τη διάρκεια της συνάντησης, η απόφαση για την αναθεώρηση των στοιχείων του Οκτωβρίου (βελτιώνοντας το έλλειμμα κατά περίπου 200 εκατ. €) είχε ληφθεί από την ΕΣΥΕ.

Ως εκ τούτου, ζητήθηκε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να κοινοποιήσουν τις ροές της ΕΕ, περιγράφοντας τους λόγους για τις αναθεωρήσεις και την καταγραφή των ροών του ΕΓΤΠΕ (Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων) στους πίνακες απογραφής της ΔΥΕ.

Στη δήλωση που διαβιβάστηκε από την ΕΑΠ στις 30 Νοεμβρίου του 2009, είχε δηλωθεί με σαφήνεια, ότι:

«Το 2009, η Ενιαία Αρχή Πληρωμών υπέβαλε στην ΕΣΥΕ δύο τριγωνικούς πίνακες, έναν τον Απρίλιο και έναν τον Σεπτέμβριο. Και στους δύο πίνακες, το ποσό των αιτήσεων που υποβλήθηκαν για το έτος 2008 ανήλθε στα 2.933 εκατ. ευρώ».

Η ΕΣΥΕ, στη δήλωσή της αναφέρεται στην πολυπλοκότητα του ζητήματος, υπενθυμίζοντας τα συμπεράσματα των προηγούμενων συζητήσεων. Ωστόσο, η ΕΣΥΕ δεν εξηγεί γιατί πήρε την πρωτοβουλία να τροποποιήσει τα στοιχεία για τις αιτήσεις που υποβλήθηκαν τον Οκτώβριο (βελτιώνοντας αποτελεσματικά το έλλειμμα περίπου

κατά 200 εκατ. €) ενώ στον τριγωνικό πίνακα, που υποβλήθηκε από την ΕΑΠ τον Σεπτέμβριο δεν είχε γίνει καμία τέτοια τροποποίηση, όπως επιβεβαίωσε η ΕΑΠ.

## Συμπέρασμα

Το ζήτημα της σωστής καταγραφής των συναλλαγών με τον προϋπολογισμό της ΕΕ στους πίνακες απογραφής της ΔΥΕ, θεωρήθηκε ότι είχε αντιμετωπιστεί επιτυχώς ύστερα από όλες τις ενέργειες που είχαν γίνει και τις συμβουλές που είχε δώσει η Eurostat τα τελευταία πέντε χρόνια. Οι ελληνικές στατιστικές αρχές, όπως δήλωσαν κατά την αποστολή ΔΥΕ τον Ιούνιο του 2008, επέλεξαν να εφαρμόσουν το σύστημα λογιστικής καταγραφής βάσει της υποβολής των απαιτήσεων. Κάθε καταχώρηση στους εισπρακτέους λογαριασμούς προέκυπτε από τη διαφορά μεταξύ των ταμειακών εισπράξεων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και των απαιτήσεων που καταβάλλονταν. Οι εκ των προτέρων πληρωμές της ΕΕ (προκαταβολές) θεωρούνταν χρηματοοικονομικές προκαταβολές, οι οποίες όταν (ή εάν) εισέρχονταν στο ισοζύγιο (ως έσοδα) έπρεπε να ουδετεροποιηθούν, καταγράφοντας έναν πληρωτέο λογαριασμό (υποχρέωση της Ελλάδας έναντι της ΕΕ).

Όσον αφορά στις θεσμικές διατάξεις, η ΕΑΠ είναι ο κύριος φορέας που ευθύνεται για την παροχή των απαιτούμενων στοιχείων για τις συναλλαγές με την ΕΕ. Η ΕΑΠ παρέχει, επίσης, στην ΕΣΥΕ όλες τις πληροφορίες για τις απαιτήσεις που υποβάλλονται στην ΕΕ, τις ταμειακές εισπράξεις για την ΕΕ και τις προκαταβολές που παρέχονται στην αρχή των συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ προγραμμάτων. Η ΕΑΠ καταρτίζει, επίσης, όλους τους πίνακες που χρησιμοποιούνται ως συμπληρωματικό υλικό για τον έλεγχο της καταγραφής των συναλλαγών της ΕΕ στους πίνακες απογραφής της ΔΥΕ.

Η αναθεώρηση των εισπρακτέων λογαριασμών που σχετίζονται με την ΕΕ, μεταξύ των κοινοποιήσεων του Απριλίου και της 2ας Οκτωβρίου του 2009, δεν ήταν σύμφωνη με τους κανόνες του ΕΣΛ 95. Αποδείχτηκε, ότι αυτή η αναθεώρηση είχε αποφασιστεί από την ΕΣΥΕ για αδιευκρίνιστους λόγους, δεδομένου ότι σύμφωνα με την ΕΑΠ δεν έχει γίνει καμία τροποποίηση στα στοιχεία που σχετίζονται με την ΕΕ, τα οποία διαβιβάστηκαν στην ΕΣΥΕ τον Απρίλιο και τον Οκτώβριο του 2009.

## 14 Οφειλές νοσοκομείων

### Εισαγωγή

Σημειώνεται, ότι στην Ελλάδα όλα τα δημόσια νοσοκομεία (134 μονάδες) ταξινομούνται στον υποτομέα της κοινωνικής ασφάλισης, ο οποίος αποτελεί μέρος του τομέα της κυβέρνησης. Η πηγή των στοιχείων για τα νοσοκομεία είναι η ίδια έρευνα με αυτή για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης.

### Η κατάσταση πριν το 2004

Δεν είχε εγερθεί κανένα ιδιαίτερο ζήτημα σχετικά με τα δημόσια νοσοκομεία πριν από το 2004 ή στην Έκθεση της Eurostat το 2004. Τα νοσοκομεία αντιμετωπίζονταν ως μέρος της υποβολής στοιχείων για τον υποτομέα της κοινωνικής ασφάλισης.

#### Η κατάσταση μετά το 2004

Στην κοινοποίηση του Μαρτίου του 2005, η Eurostat παρατήρησε μία σημαντική αναθεώρηση των λοιπών πληρωτέων λογαριασμών των νοσοκομείων, οι οποίοι προκαλούσαν αύξηση του δημόσιου ελλείμματος το διάστημα 2002 – 2003, σε σύγκριση με την κοινοποίηση ΔΥΕ του Σεπτεμβρίου του 2004. Κατά τη διάρκεια της επίσκεψης διαλόγου της Eurostat στην Ελλάδα το διάστημα 3 – 4 Μαρτίου του 2005, οι ελληνικές αρχές (Υπουργείο Οικονομικών) απέδωσαν αυτή την αναθεώρηση σε ένα νέο νόμο, ο οποίος υποχρέωνε την κυβέρνηση να καταβάλει πληρωμές για παλιές υποχρεώσεις των δημόσιων νοσοκομείων στις προμηθεύτριες εταιρείες (που εφοδιάζουν τα νοσοκομεία με φάρμακα και άλλα υλικά). Εκτιμώμενα ποσά (500 εκατ. € το 2002, 500 εκατ. € το 2003 και 300 εκατ. € το 2004) καταγράφηκαν ως πληρωτέοι λογαριασμοί (εμπορικές πιστώσεις) της κυβέρνησης, επηρεάζοντας το έλλειμμα τα αντίστοιχα έτη χωρίς, ωστόσο, να έχουν αντίκτυπο στο χρέος. Οι ελληνικές αρχές (Υπουργείο Οικονομικών) διευκρίνισαν, ότι ο νόμος δεν όριζε ένα συγκεκριμένο ποσό. Συνεπώς, η αναθεώρηση αυτών των στοιχείων για την κοινοποίηση ΔΥΕ του Σεπτεμβρίου του 2005 ήταν αναμενόμενη. Ωστόσο, εκτιμήθηκε ότι το τελικό πληρωτέο ποσό θα ανερχόταν περίπου στα 2 δις. €. Ύστερα από ερώτημα της Eurostat, οι ελληνικές αρχές δήλωσαν, ότι το ζήτημα δεν ήταν η ανάληψη νέας υποχρέωσης και ότι αφορούσε αποκλειστικά την αποπληρωμή παλαιότερων υποχρεώσεων. Κατά τη διάρκεια της συζήτησης, οι ελληνικές αρχές δήλωσαν ότι το Υπουργείο Οικονομικών επιβεβαίωσε, ότι αυτή η καθυστερημένη καταγραφή δαπανών δεν θα επαναλαμβανόταν στο μέλλον και ότι το ζήτημα είχε ήδη αναφερθεί στη Βουλή. Ένα νέο λογιστικό σύστημα για τα νοσοκομεία, σε συνδυασμό με μια βελτιωμένη τριμηνιαία έρευνα, θα βοηθούσε την ΕΣΥΕ να συλλέξει περισσότερες πληροφορίες για τα νοσοκομεία.

Το ζήτημα συζητήθηκε ξανά κατά τη διάρκεια των επισκέψεων της Eurostat στο διάστημα 1 – 2 Σεπτεμβρίου του 2005. Στα πλαίσια των επεξηγήσεων για τις αναθεωρήσεις στα στοιχεία του ελλείμματος σε σχέση με την κοινοποίηση του Μαρτίου του 2005, οι ελληνικές αρχές διευκρίνισαν, ότι ένα στοιχείο σχετικό με το παλιό χρέος των νοσοκομείων είχε συμπεριληφθεί για το 2001 (360 εκατ. €) και ότι τα στοιχεία είχαν αναθεωρηθεί για την περίοδο 2002 – 2004. Παράλληλα, οι ελληνικές αρχές δήλωσαν, ότι τα τελικά στοιχεία δεν θα καθίσταντο γνωστά παρά μόνο για την κοινοποίηση του Μαρτίου του 2006, παρόλο που οι αναμενόμενες τροποποιήσεις δεν ήταν ιδιαίτερα σημαντικές.

Την περίοδο μεταξύ των κοινοποιήσεων του Απριλίου και του Οκτωβρίου του 2009, η Eurostat επικοινωνήσε με τις ελληνικές αρχές προκειμένου να διευκρινίσει ένα ζήτημα σχετικό με την καταγραφή των οφειλών των δημόσιων νοσοκομείων στους προμηθευτές τους. Πιο συγκεκριμένα, η Eurostat ζήτησε επιπλέον πληροφορίες που περιλαμβάνονταν στους πίνακες, τους οποίους οι ελληνικές στατιστικές αρχές συγκεντρώνουν για τις συναλλαγές με τα κονδύλια της ΕΕ, όπως ζητήθηκε από τη Eurostat. Οι πίνακες υποβλήθηκαν και οι πληροφορίες φαινόταν να επιβεβαιώνουν τα αναφερόμενα στοιχεία στους πίνακες της ΔΥΕ.



Ωστόσο, στην κοινοποίηση ΔΥΕ της 21<sup>ης</sup> Οκτωβρίου του 2009, οι ελληνικές αρχές πρόσθεσαν ξαφνικά 2.500 εκατομμύρια ΕΥΡΩ στο έλλειμμα της κυβέρνησης το 2008, εξαιτίας των υποχρεώσεων των νοσοκομείων, που προέρχονταν από οφειλές των νοσοκομείων σε φαρμακευτικές εταιρείες και εταιρείες ιατρικού εξοπλισμού τα προηγούμενα έτη.

Κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης το διάστημα 16 – 18 Νοεμβρίου του 2009, προέκυψαν δύο γεγονότα:

- 1) Η ΕΣΥΕ στο παρελθόν προέβη σε μη ορθή υποβολή των ποσών που προέκυψαν από τις έρευνες. Για την ακρίβεια, αποδείχτηκε, ότι τα καταγεγραμμένα στοιχεία για τις υποχρεώσεις των νοσοκομείων που είχαν προκύψει από την έρευνα, ήταν πολύ υψηλότερα από αυτά που υποβλήθηκαν στους πίνακες ΔΥΕ. Το 2006, 2007 και 2008, οι υποχρεώσεις των νοσοκομείων αυξήθηκαν αντίστοιχα κατά 630, 936 και 1152 εκατ. € αντί κατά 575, 603 και 535 εκατ. €, όπως είχε καταγραφεί στους Πίνακες της ΔΥΕ. Οι υποχρεώσεις των νοσοκομείων φαίνεται, λοιπόν, να υποεκτιμήθηκαν περίπου κατά 1 δισεκατομμύριο ΕΥΡΩ μεταξύ του 2006 και του 2008, προκαλώντας, έτσι, υποεκτίμηση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης για εκείνα τα έτη.
- 2) Αποκαλύφθηκε, ότι το ποσό των 2.500 εκατομμυρίων ΕΥΡΩ που προστέθηκε στο έλλειμμα της κυβέρνησης το 2008, καταχωρήθηκε ύστερα από άμεση εντολή του Υπουργείου Οικονομικών. Παρόλο που η νέα κυβέρνηση δήλωσε, ότι θα αποπληρώσει όλες τις παράνομες παλιές υποχρεώσεις των νοσοκομείων (ένας νόμος που ψηφίστηκε το Μάιο του 2009 παρέχει αυτή τη δυνατότητα, χωρίς, ωστόσο, να ορίζει συγκεκριμένο ποσό), αυτό το ποσό δεν πρέπει να καταγραφεί στο 2008 για τους εξής λόγους: 1) το ποσό των 2.500 εκατ. € είναι αμφίβολο, ενώ το πραγματικό ποσό δεν είναι γνωστό· η ΕΣΥΕ αποκάλυψε κατά τη διάρκεια της συνάντησης, ότι είχε επισημάνει ρητά στο Υπουργείο Οικονομικών ότι το αριθμητικό στοιχείο των 2.500 εκατ. € δεν ήταν αξιόπιστο, 2) καθώς το μη καταγεγραμμένο ποσό αναφέρεται σε αρκετά παρελθόντα έτη, η απόφαση για την αποπληρωμή ελήφθη το 2009 και η ταμειακή ροή θα διεξαχθεί το 2010, δεν δικαιολογείται η καταγραφή του συνολικού ποσού στο 2008 και ο σωστός χρόνος καταγραφής αναμένεται να αποφασιστεί ύστερα από περαιτέρω ανάλυση του ζητήματος από τη Eurostat, 3) η ΕΣΥΕ διαβίβασε τις αντιρρήσεις της στο ΓΛΚ και το Υπουργείο Οικονομικών για το ζήτημα, πριν από την κοινοποίηση ΔΥΕ της 21<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009 στη Eurostat.

Στο πλαίσιο της μεθοδολογικής επίσκεψης, η Eurostat ζήτησε τη σύνταξη έκθεσης στην οποία να περιγράφεται ο τρόπος παραγωγής των στοιχείων για τα νοσοκομεία, καθώς επίσης και μίας επιστολής για τις ενέργειες που πρέπει να πραγματοποιηθούν εφεξής για την επίλυση του προβλήματος της υποτίμησης των υποχρεώσεων των νοσοκομείων.

Η απάντηση που έστειλαν οι ελληνικές αρχές στις 29 Νοεμβρίου του 2009 θεωρήθηκε από τη Eurostat ανεπαρκής και ζητήθηκε από τις ελληνικές αρχές η παροχή περισσότερων πληροφοριών σχετικά με το ζήτημα. Πιο συγκεκριμένα, η Eurostat ζήτησε πληροφορίες για τα πραγματικά ποσά που προέκυψαν από τα αποτελέσματα της έρευνας, τους λόγους για τους οποίους κρίθηκαν απαραίτητες οι τροποποιήσεις των ποσών και για τη λογιστική βάση που οδήγησε στη λήψη της απόφασης καταγραφής του ποσού των 2.500 εκατομμυρίων ΕΥΡΩ το 2008, καθώς επίσης και για την απόδοση

ευθυνών για την καταγραφή των ποσών στους Πίνακες της ΔΥΕ στις κοινοποιήσεις της 21<sup>ης</sup> Οκτωβρίου του 2009. Μία πιο λεπτομερής απάντηση απεστάλη στις 11 Δεκεμβρίου του 2009.

Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΣΥΕ έδωσε τις εξής πληροφορίες για τα στοιχεία των χρεών των νοσοκομείων, που προέκυψαν από την έρευνα και τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν τελικά για την κοινοποίηση ΔΥΕ της 2ας Οκτωβρίου του 2009:

#### Υποχρεώσεις που καταγράφηκαν στους Πίνακες ΔΥΕ

	2005	2006	2007	2008	Σύνολο
Υποχρεώσεις	563	575	603	535	2.277

Εκατομμύρια ευρώ

Οι τιμές που προέκυψαν από την έρευνα είναι

#### Υποχρεώσεις που προέκυψαν από την Έρευνα

	2005	2006	2007	2008	Σύνολο
Υποχρεώσεις	563	629	937	1153	3.282

Εκατομμύρια ευρώ

Η ΕΣΥΕ πρόσθεσε, ότι στηρίζεται περισσότερο στα μη χρηματοοικονομικά στοιχεία της έρευνας. Βάσει αυτής της πάγιας τακτικής, η ΕΣΥΕ είχε συμπεράνει, ότι το ποσό των υποχρεώσεων που προέκυψε από την έρευνα είχε υπερεκτιμηθεί και ως εκ τούτου κατέγραψε χαμηλότερα στοιχεία στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ. Στην απάντηση της ΕΣΥΕ στις 11 Δεκεμβρίου του 2009 αναφερόταν, επίσης, ότι: «Τον Απρίλιο του 2009 το Υπουργείο Υγείας έστειλε μία επίσημη επιστολή στην ΕΣΥΕ, σύμφωνα με την οποία το ανεξόφλητο χρέος των νοσοκομείων προς τους προμηθευτές ανερχόταν στα 2,2 δισεκατομμύρια €. Ως εκ τούτου, αυτή η απόφαση έμοιαζε σωστή μέχρι τότε. Ωστόσο, αυτή δεν ήταν απόφαση της Διεύθυνσης Εθνικών Λογαριασμών», αφήνοντας, έτσι να εννοηθεί, ότι η τελική απόφαση ελήφθη από φορείς λήψης αποφάσεων άλλου επιπέδου.

Η ΕΣΥΕ παραδέχτηκε, επίσης, ότι δεν συμφώνησε με τον χρόνο καταγραφής του «πρόσφατα αναγνωρισμένου» χρέους και ότι σκόπευε να εφαρμόσει την ίδια τακτική που χρησιμοποιήθηκε και το 2005 (βλέπε παραπάνω), όταν τα ποσά των χρεών (εμπορικές πιστώσεις) κατανεμήθηκαν κατάλληλα στα έτη με τα οποία σχετίζονταν. Το ποσό, ωστόσο, δεν είναι ακόμα γνωστό και μία επιτροπή που αποτελείται από αντιπροσώπους του Υπουργείου Οικονομικών και του Υπουργείου Υγείας, ερευνά το ζήτημα.

#### Συμπέρασμα

Το πρόβλημα της χρήσης της έρευνας ως βασικής πηγής στοιχείων είναι παρόμοιο με αυτό που αφορά τα στοιχεία για τα ταμεία εκτός προϋπολογισμού (ΤΕΠ). Η Ελλάδα δεν είναι το μοναδικό κράτος μέλος που χρησιμοποιεί έρευνες για την κατάρτιση των στοιχείων για τον υποτομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Σε ορισμένες χώρες, η έρευνα αποτελεί συμπληρωματική πηγή άντλησης στοιχείων. Μία καλή επεξεργασία της έρευνας και η συστηματική διασταύρωση των πληροφοριών που προκύπτουν από την

έρευνα με άλλες πηγές – τις χρηματοοικονομικές καταστάσεις τουλάχιστον για τις μεγαλύτερες μονάδες, τον κρατικό προϋπολογισμό, τις νομισματικές και τραπεζικές στατιστικές – θα μπορούσαν να διασφαλίσουν την αξιοπιστία των στοιχείων. Ο ρόλος της Eurostat στην διασταύρωση των πηγών στοιχείων παραμένει περιορισμένος, καθώς, στην περίπτωση του μη καταγεγραμμένου χρέους των νοσοκομείων, για παράδειγμα, ξεπερνά τις αρμοδιότητες και την εξουσία της. Σε αυτή την περίπτωση, υπάρχουν στοιχεία, ότι τα αποτελέσματα της έρευνας τροποποιήθηκαν χωρίς να ενημερωθεί η Eurostat.

Επιπλέον, η απόφαση της κυβέρνησης για την καταγραφή του ποσού των 2.500 δις. € των υποχρεώσεων των νοσοκομείων το 2008, είναι εσφαλμένη τόσο ως προς την καταγραφή του συνολικού ποσού όσο και ως προς το έτος στο οποίο καταγράφηκε.