



EUROSTAT
Δ/ση C: Εθνικών και Ευρωπαϊκών Λογαριασμών

Έκθεση σχετικά με τη μεθοδολογικές επισκέψεις στην Ελλάδα το
έτος 2010 στο πλαίσιο της ΔΥΕ

Μεθοδολογικές Επισκέψεις της Eurostat στην Ελλάδα το έτος 2010

Εισαγωγή

Η Eurostat, στο υπ' αριθ. 149/2009 της 22^{ης} Οκτωβρίου 2009 Δελτίο Τύπου της σχετικά με την πρόβλεψη του κρατικού ελλείμματος και χρέους, εξέφρασε την ακόλουθη επιφύλαξη για τα Ελληνικά δημοσιονομικά στοιχεία:

Η Eurostat εξέφρασε επιφύλαξη σχετικά με τα υποβληθέντα από την Ελλάδα στοιχεία, εξαιτίας σημαντικών αμφιβολιών επί των δεδομένων που κοινοποιήθηκαν από τις Ελληνικές στατιστικές αρχές.

Στη συνέχεια, η Eurostat πραγματοποίησε μια μεθοδολογική επίσκεψη ΔΥΕ στην Ελλάδα το Νοέμβριο του 2009. Τα αποτελέσματα των ερευνών της, σε συνδυασμό με άλλες βασικές πληροφορίες δημοσιεύτηκαν σε μια έκθεση της Επιτροπής στις 8 Ιανουαρίου 2010

1

Η έκθεση Ιανουαρίου 2010 επισήμανε μία σειρά παρατυπιών στους θεσμικούς μηχανισμούς και στην πρακτική κατάρτισης των δημοσιονομικών στοιχείων της Ελλάδας, στο πλαίσιο πολλών ετών κατά τα οποία η Eurostat εξέφραζε επιφυλάξεις.

Δεδομένων των αναγνωρισμένων παρατυπιών, η Eurostat ξεκίνησε μία σειρά απαραίτητων δράσεων, σε συνεργασία με τις Ελληνικές αρχές. Στον τομέα των δημοσιονομικών στατιστικών, οργάνωσε ένα πλήθος μεθοδολογικών επισκέψεων στο πλαίσιο της ΔΥΕ κατά τη διάρκεια του 2010, τα αποτελέσματα των οποίων περιγράφονται σε αυτό το κείμενο.

Στις 19 Ιανουαρίου 2010, το Συμβούλιο ECOFIN προσκάλεσε την Επιτροπή να στηρίξει τις προσπάθειες των Ελληνικών αρχών να επιλύσουν τα στατιστικά προβλήματα και να βελτιώσουν τη συλλογή και επεξεργασία των στατιστικών του κράτους και να προτείνουν μέτρα εναρμόνισης του Ελληνικού στατιστικού συστήματος με τις απαιτήσεις της ΕΕ. Η Επιτροπή προσκλήθηκε ακόμη να αναπτύξει, σε συνεργασία με τις Ελληνικές στατιστικές αρχές, ένα σχέδιο δράσης ώστε να αντιμετωπίσει τις στατιστικές και θεσμικές ανεπάρκειες καθώς και τις ανεπάρκειες διακυβέρνησης. Γενικότερα, τον Απρίλιο του 2010 καθιερώθηκε ένα Κοινό Στατιστικό Σχέδιο Δράσης, το οποίο αναφέρεται στους τομείς της στατιστικής διακυβέρνησης και της τεχνικής βοήθειας, και η Eurostat διόρισε έναν Εμπειρογνώμονα για τις στατιστικές Υψηλού Επιπέδου.

Οι Ελληνικές αρχές έκαναν βήματα, ώστε να θεσπιστεί ένας νέος Στατιστικός Νόμος τον Μάιο του 2010, στον οποίο αντιμετωπίστηκαν τα θέματα διακυβέρνησης που είχε θέσει η Επιτροπή με την έκθεσή της και δημιούργησε την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛΣΤΑΤ²). Ο Νέος Πρόεδρος της ΕΛΣΤΑΤ τοποθετήθηκε τον Αύγουστο του 2010.

1

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/COM_2010_REPORT_GREEK/EN/COM_2010_REPORT_GREEK-EN.PDF

² Για τους σκοπούς του παρόντος, το Ελληνικό Εθνικό Στατιστικό Ινστιτούτο αναφέρεται ως «ΕΛ.ΣΤΑΤ.», αν και πριν την θέσπιση του νέου Στατιστικού Νόμου το 2010, το Ινστιτούτο ήταν γνωστό ως Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος (ΕΣΥΕ).

Στον τομέα των δημοσιονομικών στατιστικών, η Eurostat συνέχισε να οργανώνει τεχνική βοήθεια προς την ΕΛΣΤΑΤ, συμπεριλαμβανομένης και αυτής από άλλα Κράτη Μέλη, ώστε να βελτιώσει τη δυνατότητα της ενισχυμένης ομάδας προσωπικού που απασχολούνταν στην ΕΛΣΤΑΤ με αυτές τις στατιστικές.

Στο Δελτίο Τύπου για τη ΔΥΕ την 22^η Οκτωβρίου 2010, η Eurostat έθεσε την ακόλουθη επιφύλαξη για τα Ελληνικά δημοσιονομικά στοιχεία:

Η Eurostat σε αυτό το Δελτίο Τύπου δεν δημοσιεύει Ελληνικά στοιχεία.

Η Eurostat έχει ολοκληρώσει τις έρευνές της πάνω στην στατιστική κατάρτιση των Ελληνικών δημοσιονομικών στοιχείων και, επί του παρόντος, διενεργεί μια διαδικασία ποιοτικής αξιολόγησης των στοιχείων των πηγών από τους δημόσιους λογαριασμούς, σε συνεργασία με το Ελληνικό Στατιστικό Γραφείο και το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο. Σε συνέχεια αυτής της διαδικασίας, και της δημοσίευσης του ετήσιου απολογισμού του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου στις αρχές του Νοεμβρίου 2010, τα Ελληνικά δημοσιονομικά στοιχεία θα δημοσιευτούν από την Eurostat έως τα μέσα του Νοεμβρίου 2010.

Στις 15 Νοεμβρίου 2010, κατόπιν εκτεταμένων εργασιών που διενήργησε το προσωπικό της ΕΛΣΤΑΤ, σε συνεργασία με άλλες Ελληνικές δημόσιες αρχές για να υλοποιήσει τα αποτελέσματα των μεθοδολογικών επισκέψεων ΔΥΕ του 2010, η Eurostat δημοσίευσε Ελληνικά δημοσιονομικά δεδομένα για την περίοδο 2006-2009 χωρίς επιφύλαξη. Αυτή η δημοσίευση συνοδεύεται από ένα πληροφοριακό σημείωμα³ σχετικά με τις δραστηριότητες και τις πηγές αναθεώρησης των δεδομένων μεταξύ Απριλίου 2010 και Οκτωβρίου 2010. Η παρούσα έκθεση στοχεύει στην παροχή ενός πλήρους ιστορικού υπόβαθρου ως προς την εργασία που έχει πραγματοποιηθεί.

3

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Report_EDP%20GR%20-%20final.pdf

ΜΕΡΟΣ Ι Ιστορικό

Η Eurostat πραγματοποίησε μια σειρά μεθοδολογικών επισκέψεων ΔΥΕ στην Ελλάδα κατά τη διάρκεια του 2010: 29 έως 31 Μαρτίου, 21 έως 22 Ιουνίου, 27 έως 29 Σεπτεμβρίου και μια εκτεταμένη επίσκεψη από τις 11 Οκτωβρίου έως τις 9 Νοεμβρίου. Οι επισκέψεις Μαρτίου και Ιουνίου 2010 διεξήχθησαν σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 του κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 479/2009.

Οι τελευταίες επισκέψεις πραγματοποιήθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 11β του κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 479/2009, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθμ. 679 / 2010 της 26ης Ιουλίου 2010. Οι τροποποιήσεις αυτές του κανονισμού 479/2009 ενίσχυσαν σημαντικά τις εξουσίες της Eurostat για την επαλήθευση των στατιστικών που χρησιμοποιούνται για τους σκοπούς της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος.

Όπως συνηθίζεται στις μεθοδολογικές επισκέψεις ΔΥΕ που πραγματοποιούνται εδώ και καιρό, η έκθεση αυτή δεν παρέχει πρακτικά των στατιστικών συζητήσεων σε κάθε επίσκεψη. Από τις μεθοδολογικές επισκέψεις ΔΥΕ τον Μάρτιο και τον Ιούνιο 2010 προέκυψαν θέματα και καθιέρωσαν τα σημεία δράσης, τα οποία στη συνέχεια επιλύθηκαν με επαναληπτικό τρόπο κατά τη διάρκεια μεταγενέστερων διμερών επαφών και αργότερα μεθοδολογικές επισκέψεων ΔΥΕ. Η έκθεση αυτή, συνεπώς, διαρθρώνεται σε μεγάλο βαθμό σε θεματική βάση.

Μια εξαίρεση, ωστόσο, γίνεται για την εκτεταμένη μεθοδολογική επίσκεψη ΔΥΕ τον Οκτώβριο-Νοέμβριο του 2011, η οποία εισήγαγε - για πρώτη φορά και σε πλήρη ανάπτυξη των αρμοδιοτήτων της Eurostat στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 479/2009, όπως τροποποιήθηκε - ένα εντατικό πρόγραμμα “upstream” συζητήσεων με τους παρόχους δεδομένων, συνοδευόμενο από εκπροσώπους της ΕΛΣΤΑΤ και του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η επίσκεψη αυτή περιγράφεται στο μέρος ΙΙΙ της παρούσας έκθεσης.

Τα κύρια θέματα που εξετάζονται στις επισκέψεις της Eurostat αφορούν στην οριοθέτηση του τομέα Γενικής Κυβέρνησης, στην καταγραφή ορισμένων κρατικών συναλλαγών (κυρίως για τα off-market swaps και τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης), καθώς και στην καταγραφή των απλήρωτων υποχρεώσεων (ποσά πληρωτέα) της κυβέρνησης. Τα θέματα αυτά περιλαμβάνονται στην έκθεση αυτή. Ωστόσο, είναι σημαντικό να τονιστεί ότι οι μεθοδολογικές επισκέψεις απευθύνονταν επίσης σε ένα μεγάλο αριθμό άλλων θεμάτων που καλύπτουν τις στατιστικές της γενικής κυβέρνησης και τα πρωτογενή δεδομένα που διαθέτει η ΕΛΣΤΑΤ από το ελληνικό δημόσιο λογιστικό σύστημα, και προσπάθησαν να θέσουν σε εφαρμογή κατάλληλους μηχανισμούς για τη δημιουργία ενός διαφανούς συστήματος παραγωγής αξιόπιστων στατιστικών για την Γενική Κυβέρνηση. Η Eurostat αναγνωρίζει την καλή συνεργασία της ΕΛΣΤΑΤ κατά τη διάρκεια των ερευνών της, καθώς και τη βοήθεια που παρέχεται από άλλες Ελληνικές δημόσιες αρχές.

Μέρος II Κύρια στατιστικά ζητήματα που τέθηκαν/ συζητήθηκαν στο πλαίσιο των Μεθοδολογικών επισκέψεων της ΔΥΕ 2010

(i) Κεντρική κυβέρνηση κρατικού προϋπολογισμού

Η κύρια πηγή πληροφοριών για τα οικονομικά της Ελληνικής κεντρικής κυβέρνησης είναι ο κρατικός προϋπολογισμός. Οι σχετικές πληροφορίες για την κατάρτιση του πίνακα 2Α της ΔΥΕ παρέχονται από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους (ΓΛΚ) στην ΕΛΣΤΑΤ. Αυτές οι πληροφορίες, οι οποίες είναι σε ταμειακή βάση, περιλαμβάνουν και το ταμειακό ισοζύγιο του Κράτους (την πρώτη γραμμή του πίνακα 2Α), το οποίο είναι το υπόλοιπο (έσοδα-έξοδα) του κρατικού προϋπολογισμού συμπεριλαμβανομένων ορισμένων αναγνωρισμένων προσαρμογών, και επιπρόσθετα στοιχεία απαιτούνται για συγκεκριμένες δεδουλευμένες προσαρμογές (για παράδειγμα, στοιχεία σχετικά με τα φορολογικά έσοδα, πληρωτέες υποχρεώσεις και απαιτήσεις του κράτους)⁴.

Η Eurostat είχε εντοπίσει μια σειρά προβλημάτων, που αφορούσαν τόσο τη σύνθεση του ταμειακού ισοζυγίου του κράτους -working balance όσο και την ακρίβεια των πληροφοριών που χρησιμοποιούνταν για τις προσαρμογές σε δεδουλευμένη βάση.

Τα κύρια συναφή ζητήματα που συζητήθηκαν κατά τη διάρκεια των μεθοδολογικών επισκέψεων της ΔΥΕ του 2010 είναι τα εξής:

1.1 Το έλλειμμα του κρατικού προϋπολογισμού – Ταμιακό Ισοζύγιο του Κράτους (working balance)

Κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης του Μάρτη 2010, η Eurostat θεώρησε ότι η μόνιμα υψηλή στατιστική διαφορά που παρατηρήθηκε στους πίνακες της ΔΥΕ θα μπορούσε να αντικατοπτρίζει ανακριβή ή ελλιπή καταγραφή των κρατικών συναλλαγών και ως εκ τούτου ζήτησε από την ΕΛΣΤΑΤ την αναθεώρηση (σε συνεργασία με το ΓΛΚ) της σύνθεσης του ταμειακού ισοζυγίου του κρατικού προϋπολογισμού το οποίο χρησιμοποιείται ως πρώτη γραμμή στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ. Συμφωνήθηκε ότι το ΓΛΚ θα παράσχει λεπτομερή ανάλυση του περιεχομένου του ταμειακού ισοζυγίου του κρατικού προϋπολογισμού το οποίο χρησιμοποιείται από την ΕΛΣΤΑΤ για τις ανάγκες της υποβολής της ΔΥΕ.

Σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρέχονται στη Eurostat από το ΓΛΚ, το ελληνικό δημοσιονομικό έλλειμμα " προέρχεται από τα στοιχεία του επίσημου προϋπολογισμού (για το τρέχον έτος) ή του ετήσιου Απολογισμού (για τα προηγούμενα χρόνια) που υποβλήθηκε στο Κοινοβούλιο ".

Κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης του Ιουνίου 2010 το ΓΛΚ και η ΕΛΣΤΑΤ επιβεβαίωσαν ότι το Ισοζύγιο του Κράτους που χρησιμοποιείται από την ΕΛΣΤΑΤ ως πρώτη γραμμή στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ ήταν το έλλειμμα του

⁴ Για τα φορολογικά έσοδα, η Ελλάδα εφαρμόζει τη χρονικά προσαρμοσμένη μέθοδο ταμειακής καταγραφής με χρονική υστέρηση δύο μηνών. Τα στοιχεία σχετικά με τις συναλλαγές με τον προϋπολογισμό της ΕΕ προέρχονται από την Ενιαία Αρχή Πληρωμών (ΕΑΠ) στην ΕΛ.ΣΤΑΤ. Η Ενιαία Αρχή Πληρωμών παρέχει στην ΕΛ.ΣΤΑΤ πληροφορίες σχετικά με τις απαιτήσεις (αιτήσεις) που υποβλήθηκαν στην ΕΕ και τις εισπράξεις από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Η δεδουλευμένη προσαρμογή στη συνέχεια μετράται ως η διαφορά μεταξύ των απαιτήσεων που υποβάλλονται και των εισπράξεων από την ΕΕ.

κρατικού προϋπολογισμού, εξαιρώντας τις εισπράξεις από δάνεια και τις δαπάνες για την εξυπηρέτηση των δανείων που έλαβε το κράτος⁵.

Το ΓΛΚ παρείχε στην Eurostat μια σειρά από πίνακες που περιέχουν πληροφορίες σχετικά με τα έσοδα και τις δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού για την περίοδο 2005-2009 με μια λίστα συναλλαγών που εξαιρούνται από τον υπολογισμό του ελλείμματος του προϋπολογισμού.⁶

Η ΕΛΣΤΑΤ επιβεβαίωσε ότι όλες οι συναλλαγές του προϋπολογισμού οι οποίες "υλοποιούνται μέσω του λογαριασμού αριθ. 200 (Υπουργείου Οικονομικών)" εμφανίζονται στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ και δεδομένου ότι "οι διαδικασίες δανεισμού και οι πληρωμές χρεολυσίων δεν περιλαμβάνονται στο ισοζύγιο του κράτους δεν υπάρχει γραμμή προσαρμογής για αυτές τις ροές στον πίνακα 2Α.

1.2 Διορθώσεις του Κρατικού Ισολογισμού

Κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψη για τη ΔΥΕ του Ιουνίου 2010, η Eurostat πληροφορήθηκε ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου, για διάφορους λόγους, κάποιες δαπάνες (και έσοδα) του οικονομικού έτους δεν έχει διευθετηθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο και έτσι οι αντίστοιχες ροές δεν καταγράφονται στον ετήσιο Απολογισμό του έτους κατά το οποίο έχουν γίνει.⁷ Οι ροές αυτές συνήθως αφορούν λογαριασμούς στους οποίους η εξαγύρωση των εσόδων προορίζεται για άλλους οργανισμούς που έχει καταχωρηθεί και στη συνέχεια, διαβιβάζονται στους δικαιούχους φορείς.

Η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να αποσαφηνίσουν πλήρως το θέμα με ένα σημείωμα. Αυτό το σημείωμα ελήφθη από τη Eurostat πριν από τη μεθοδολογική επίσκεψη του Σεπτεμβρίου. Στο σημείωμα αυτό, περιγράφηκε η λογιστική πρακτική όσον αφορά τα λεγόμενα " ανέλεγκτα ποσά", αλλά το ΓΛΚ δεν ήταν σε θέση εκείνη τη στιγμή, να δώσει ακριβή στοιχεία για τα ποσά που εμπλέκονται.

Σύμφωνα με τις εξηγήσεις του GAO *“υπάρχουν περιπτώσεις εισπράξεων ή πληρωμών, οι οποίες δεν καταγράφονται στην Ετήσια Έκθεση Απολογισμού του έτους που πραγματοποιήθηκε. Ωστόσο, αυτές οι συναλλαγές καταγράφονται στο Κρατικό Ισολογισμό κατά το έτος στο οποίο έχουν λάβει χώρα και μπορούν να εμφανίζονται ως έσοδα ή έξοδα στην Ετήσια Έκθεση Απολογισμού του επόμενου έτους »*

5 Υπάρχουν επίσης και άλλες ροές, όπως είναι τα έσοδα και οι δαπάνες που σχετίζονται με το NATO, τα έσοδα του λογαριασμού ιδιωτικοποιήσεων, η χρηματοδότηση του ΟΓΑ με κρατικά ομόλογα και τις μεταβιβάσεις στα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης, τα οποία εξαιρούνται από το έλλειμμα του προϋπολογισμού το οποίο χρησιμοποιείται ως ισοζύγιο του κράτους.

6 Οι ροές που εξαιρούνται εμφανίζονται στους πίνακες της ΔΥΕ είτε στις «λοιπές προσαρμογές» στον πίνακα 2Α, αν αφορούν μη χρηματοοικονομικές συναλλαγές ή στον Πίνακα 3Β εάν αφορούν χρηματοοικονομικές συναλλαγές.

7 Το ζήτημα αναγνωρίστηκε από την Eurostat κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης του Ιουνίου. Κατά τη συζήτηση σχετικά με τη σύνθεση του ισοζυγίου του κράτους, ένα σημαντικό ποσό με ονομασία "αντίτιμα" (ανέλεγκτα ποσά) ήταν στην λίστα με τα στοιχεία που εξαιρούνται από το έλλειμμα του προϋπολογισμού (στην πλευρά των δαπανών), το οποίο αναφέρθηκε ως ισοζύγιο του κράτους από την ΕΛ.ΣΤΑΤ στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ. Η Ελληνική Στατιστική Αρχή επιβεβαίωσε στη συνέχεια ότι σε αντίθεση με τα άλλα στοιχεία που εξαιρούνται, καμία προσαρμογή δεν έγινε ποτέ για τα "αντίτιμα" στους πίνακες της ΔΥΕ.

Στο σημείωμα αυτό το ΓΛΚ αναφέρει επίσης ότι, λόγω των διαφορετικών χρονικών περιόδων που καλύπτονται από τον Κρατικό Ισολογισμό (κλείσιμο στο τέλος κάθε έτους) και του Κρατικού Απολογισμού (στον οποίο η καταγραφή των συναλλαγών επεκτείνεται στους πρώτους μήνες του επόμενου έτους), ορισμένες συναλλαγές του Δημοσίου δεν μπορούν να εγγραφούν απ'ευθείας στο έτος που συμβαίνουν.

Στη μεθοδολογική επίσκεψη του Σεπτεμβρίου, το ΓΛΚ ενημέρωσε την Eurostat ότι διερευνάται κατά πόσο τα ανέλεγκτα ποσά που εντοπίστηκαν αποτελούσαν στοιχεία του χρέους ή του ελλείμματος και ότι τα αποτελέσματα αυτής της έρευνας θα αναφέρονταν στη Eurostat με την κοινοποίηση της ΔΥΕ του Οκτωβρίου 2010. Κατά τη διάρκεια της επίσκεψης το GAO παρουσίασε έναν πίνακα με προκαταρκτικά στοιχεία των ανέλεγκτων ποσών για την περίοδο 2006-2009 και ανέφερε ότι θα επαναλάβει την ίδια άσκηση για το έτος 2010. Ανέφερε επίσης ότι με το νέο λογιστικό σύστημα για τον προϋπολογισμό που αναμένεται να εφαρμοστεί από το 2011 αυτό το λογιστικό πρόβλημα θα λυθεί καθώς όλες οι απαιτούμενες πληροφορίες σχετικά με ταμιακές ροές θα είναι διαθέσιμες, επιτρέποντας την καταγραφή όλων των συναλλαγών κατά το χρόνο που λαμβάνουν χώρα. Τα ποσά και οι επιπτώσεις τους στο δημόσιο έλλειμμα και στο δημόσιο χρέος αναφέρθηκαν στην Eurostat από την Ελληνική Στατιστική Αρχή στο επεξηγηματικό σημείωμα του που δόθηκε στο πλαίσιο της ΔΥΕ του Οκτώβρη του 2010.⁸ Η Ελληνική Στατιστική Αρχή διευκρίνισε ότι «οι οικονομικές χρήσεις των ισολογισμών έχουν ρυθμιστεί εκ νέου, προκειμένου να περιλαμβάνουν οι λογαριασμοί στις 31/12 όλες τις συναλλαγές του έτους αναφοράς, σύμφωνα με το αποτέλεσμα της εκτέλεσης του προϋπολογισμού».

1.3 Εκτός προϋπολογισμού λογαριασμοί (ή ισοζύγια)

Οι εκτός προϋπολογισμού λογαριασμοί είναι ειδικοί λογαριασμοί του Δημοσίου που τηρούνται στην Τράπεζα της Ελλάδας ή σε εμπορικές τράπεζες. Οι λογαριασμοί αυτοί βρίσκονται υπό την αιγίδα των Υπουργείων για τη χρηματοδότηση ειδικών αναγκών

(που αφορούν κυρίως στις πληρωμές αποζημιώσεων στους εργαζομένους και άλλους ειδικούς σκοπούς).

Το τελικό ετήσιο ισοζύγιο των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών, οι οποίοι δεν περιλαμβάνονται στους Ενιαίους Λογαριασμούς Θησαυροφυλακίου (ΤΣΑ-Λογ. Νο28), αναφέρονται στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ στις «λοιπές προσαρμογές», ενώ τα υπόλοιπα αυτών που περιλαμβάνονται στο ΤΣΑ αναφέρονται στον πίνακα της ΔΥΕ στη γραμμή «λοιποί πληρωτέοι λογαριασμοί», μαζί με τα υπόλοιπα όλων των λογαριασμών του ΤΣΑ.

Σε μια προσπάθεια να βελτιωθεί η διαφάνεια των διαδικασιών του προϋπολογισμού, η ελληνική διοίκηση αποφάσισε να καταργήσει ένα σημαντικό μέρος των εν λόγω λογαριασμών με νόμο το 2008. Με ένα σημείωμα που έλαβε η Eurostat το Φεβρουάριο του 2010, το ΓΛΚ

⁸ Τα ποσά που επηρεάζουν το δημόσιο έλλειμμα (κεντρική κυβέρνηση καθαρή χορήγηση / καθαρή λήψη δανείων στον πίνακα 2Α της ΔΥΕ) σε εκατομμύρια ευρώ ήταν τα εξής: 2006: -265, 2007: -383, 2008: -550, και το 2009: -370. Η επίδραση στην μεταβολή του χρέους σε εκατομμύρια ευρώ (πίνακα 3B της ΔΥΕ) ήταν: 2006: 56,9, 2007: 259,7, 2008: 13,9, και το 2009: -124,9.

ανέλυσε τον κατάλληλο στατιστικό χειρισμό των ισοζυγίων των λογαριασμών που περιλαμβάνονται στο ΤΣΑ, όπως ζητήθηκε από την Eurostat σε προηγούμενη μεθοδολογική επίσκεψη.⁹

Το ΓΛΚ παρείχε επίσης στην Eurostat μια σειρά από πίνακες που περιλαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με όλα τα εκτός προϋπολογισμού ισοζύγια (τόσο αυτών που καταργήθηκαν όσο και των λογαριασμών που διατηρούνται).

Στη μεθοδολογική επίσκεψη του Μαρτίου, η Eurostat ζήτησε από το ΓΛΚ να αναλύσει τους εκτός προϋπολογισμού λογαριασμούς (τόσο αυτούς που περιλαμβάνονται στο ΤΣΑ όσο και τους λογαριασμούς που τηρούνται σε εμπορικές τράπεζες που συνεργάζονται με την Τράπεζα της Ελλάδος). Στη μεθοδολογική επίσκεψη του Ιουνίου, η Eurostat ενημερώθηκε ότι η ανάλυση των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών δεν είχε ακόμη ολοκληρωθεί. Στη συνέχεια συμφωνήθηκε ότι το ΓΛΚ θα οριστικοποιήσει το ταχύτερο δυνατό την ανάλυση του, προσδιορίζοντας τις χρηματοοικονομικές και μη χρηματοοικονομικές συναλλαγές και θα ελέγξει την καταγραφή των καταργηθέντων λογαριασμών, και θα αναφέρει τα αποτελέσματα στην Eurostat.

Σε ένα σημείωμα που απεστάλη στην Eurostat πριν την μεθοδολογική επίσκεψη του Σεπτεμβρίου το ΓΛΚ ανέφερε ότι τα υπόλοιπα των καταργηθέντων λογαριασμών μεταφέρθηκαν στον Κρατικό Προϋπολογισμό. Όσον αφορά το στατιστικό χειρισμό των εν λόγω καταργηθέντων λογαριασμών το ΓΛΚ σημείωσε ότι «Λαμβάνοντας υπόψη ότι τα ισοζύγια αυτά είχαν συσσωρευτεί κατά τα προηγούμενα έτη και έχουν καταγραφεί στα αποτελέσματα αυτών των ετών, στον Πίνακα 2Α η αναγκαία προσαρμογή έλαβε χώρα στη γραμμή « χρηματοοικονομικές συναλλαγές που περιλαμβάνονται στο ταμειακό ισοζύγιο/ λοιπές χρηματοοικονομικές συναλλαγές» για το ποσό των 331 εκ. ευρώ το 2008 και το ποσό των 11 εκ. ευρώ το 2009.»

Στο ίδιο σημείωμα το ΓΛΚ επισήμανε ότι τα ποσά των καταργηθέντων εκτός προϋπολογισμού ισοζυγίων θα εξεταστούν και πάλι για πιθανώς απροσδιόριστα ποσά.

Στη μεθοδολογική επίσκεψη του Οκτωβρίου το ΓΛΚ ενημέρωσε την Eurostat ότι η έρευνα σχετικά με τα καταργηθέντα εκτός προϋπολογισμού υπόλοιπα ολοκληρώθηκε και δεν αναγνωρίστηκαν περαιτέρω μη καταγεγραμμένα ποσά.

1.3.1 Λογαριασμός Ιδιωτικοποίησης

Μετά από τον εντοπισμό ορισμένων ανακολουθιών στις πληροφορίες σχετικά με τις ροές/κινήσεις του λογαριασμού ιδιωτικοποιήσεων που παρέχονται από την ΕΛΣΤΑΤ, η EUROSTAT ζήτησε από τις Ελληνικές Στατιστικές Αρχές την διευκρίνιση του θέματος πριν από την μεθοδολογική επίσκεψη του Μαρτίου. Το ζήτημα αφορούσε τα στοιχεία εσόδων από ιδιωτικοποιήσεις (για το 2006) και την μεταφορά των εσόδων

⁹ Το ΤΣΑ αποτελείται από πολυάριθμους λογαριασμούς, συμπεριλαμβανομένου του λογαριασμού 200 ο οποίος είναι ο λογαριασμός του κρατικού προϋπολογισμού. Ένας μεγάλος αριθμός των εκτός προϋπολογισμού λογαριασμών περιλαμβάνονται στο ΤΣΑ.

του λογαριασμού στο ταμειακό υπόλοιπο (για το 2005 και 2008). Οι Ελληνικές Στατιστικές Αρχές καλούνται επίσης να διευκρινίσουν αν είχαν συμπεριληφθεί ποσά από τον λογαριασμό αυτό ή όχι στο ταμειακό υπόλοιπο καθώς και να ελέγξουν εάν οι ροές αυτές καταγράφηκαν σωστά στους λογαριασμούς της γενικής κυβέρνησης.

Κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης του Μαρτίου, το Γενικό Λογιστήριο παρείχε ένα σημείωμα για τις μεταφορές των εσόδων από τους λογαριασμούς ιδιωτικοποίησης στον Κρατικό Προϋπολογισμό για την περίοδο 2005-2007, καθώς και ένα πίνακα με στοιχεία σχετικά με τις μεταφορές ποσών από το λογαριασμό ιδιωτικοποίησης στον Κρατικό Προϋπολογισμό για τις ανάγκες χρηματοδότησης δύο ταμείων κοινωνικής ασφάλισης¹⁰. Η Eurostat ενημερώθηκε ότι όλα τα μεταφερόμενα ποσά των λογαριασμών ιδιωτικοποιήσεων καταγράφηκαν ως έσοδα του Προϋπολογισμού και ισοσκελίστηκαν με το ίδιο ποσό δαπανών που πραγματοποιήθηκαν για την χρηματοδότηση των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης για την περίοδο 2005-2007. Για το έτος 2008, το μεταφερόμενο ποσό στον προϋπολογισμό ήταν υψηλότερο από την δαπάνη των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης για το ίδιο έτος, ωστόσο, όπως επιβεβαίωσε το Γενικό Λογιστήριο το ίδιο ποσό δαπάνης καταγράφηκε και στον Κρατικό Προϋπολογισμό χωρίς να επηρεαστεί με αυτό τον τρόπο το δημοσιονομικό έλλειμμα.

1.4 Καταγραφή Φορολογικών Εσόδων – Ανεξόφλητες Επιστροφές Φόρων

Στις κοινοποιήσεις της ΔΥΕ Απριλίου, οι Ελληνικές Στατιστικές Αρχές ανέφεραν απαιτήσεις φορολογικών εσόδων του περασμένου έτους (n) της περιόδου αναφοράς στηριζόμενες αποκλειστικά στις σταθερά αισιόδοξες προβλέψεις της Έκθεσης Προϋπολογισμού. Οι αναφερθείσες απαιτήσεις φορολογικών εσόδων συνήθως αναθεωρούνται προς τα κάτω στις κοινοποιήσεις του Οκτωβρίου όταν οι πληροφορίες για τις φορολογικές εισπράξεις των πρώτων 2 μηνών του έτους n+1 παρέχονται από το Γενικό Λογιστήριο στην ΕΛΣΤΑΤ¹¹.

Κατά την μεθοδολογική επίσκεψη του Μαρτίου, η Eurostat ενημερώθηκε ότι από τις αρχές του 2010 οι Ελληνικές Στατιστικές Αρχές είχαν εγκαίρως πρόσβαση σε αξιόπιστα δεδομένα σχετικά με τα φορολογικά έσοδα, δίνοντας τη δυνατότητα αναφοράς ορθών στοιχείων, όσον αφορά στις φορολογικές απαιτήσεις στις κοινοποιήσεις του Απριλίου. Η Eurostat χαιρέτησε την εν λόγω εξέλιξη.

Ωστόσο, κατά τη διάρκεια των συζητήσεων για τα φορολογικά έσοδα προέκυψε ένα άλλο ζήτημα σχετικά με τις επιστροφές φόρων του παρελθόντος από το κράτος, οι οποίες σύμφωνα με τις Ελληνικές Στατιστικές Αρχές πιθανόν να μην είχαν καταγραφεί ποτέ ως δαπάνη δημοσίου. Η ΕΛΣΤΑΤ επισήμανε ότι το ζήτημα αφορά κυρίως τα δεδομένα μέχρι και το 2001. Η ΕΛΣΤΑΤ κλήθηκε να διερευνήσει το θέμα και να υποβάλλει μέσω έκθεσης στην Euro stat τα σωστά στοιχεία.

¹⁰ Πρόκειται για τα ταμεία ασφάλισης της Εταιρείας Τηλεπικοινωνιών (ΤΑΠ/ΟΤΕ) και της Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΟΑΠ/ΔΕΗ).

¹¹ Η Ελλάδα χρησιμοποιεί την μέθοδο της ταμειακής χρονικής προσαρμογής των φορολογικών εσόδων σε δεδουλευμένη βάση στις κοινοποιήσεις των ΔΥΕ στο πλαίσιο των «άλλων εισπρακτέων λογαριασμών». Ο χρόνος υστέρησης που χρησιμοποιείται είναι 1 ή 2 μήνες. Έτσι, για το έτος (n) η δεδουλευμένη προσαρμογή για τα φορολογικά έσοδα ισούται με τα ταμειακά φορολογικά έσοδα του έτους (n) μείον τις εισπράξεις Ιανουαρίου – Φεβρουαρίου του έτους (n) συν τις εισπράξεις φόρων του Ιανουαρίου - Φεβρουαρίου του έτους (n+1)

Επιπλέον, η Eurostat ζήτησε από τις Ελληνικές Στατιστικές Αρχές να διευρύνουν την περίοδο έρευνας στα χρόνια 2006-2009 για το ζήτημα της επιστροφής φόρων, και να υποβάλλουν την έκθεση αποτελεσμάτων της εν λόγω έρευνας στην Eurostat. Κατά την μεθοδολογική επίσκεψη του Οκτωβρίου, το Γενικό Λογιστήριο ενημέρωσε την Eurostat ότι είχε αναγνωρίσει διοικητικές δεσμεύσεις για επιστροφή φόρων (από φόρους εισοδήματος, περιουσίας και ΦΠΑ) σε επιχειρήσεις και νοικοκυριά από το 2007 και έπειτα. Σύμφωνα με το Γενικό Λογιστήριο του κράτους, δεν είχε γίνει ως τότε διακανονισμός, αλλά θα γινόταν στο μέλλον. Η Eurostat συμβούλευε τις Ελληνικές Αρχές να καταγράψουν τις επιστροφές φόρων (ως αρνητικά φορολογικά έσοδα) στις χρονιές που δημιουργήθηκε η δέσμευση.

Στο επεξηγητικό σημείωμα που συνόδευε την κοινοποίηση Οκτωβρίου 2010, η ΕΛΣΤΑΤ εξήγησε ότι τα δεδομένα των ανεξόφλητων επιστροφών φόρου ελήφθησαν από το Υπουργείο Οικονομικών για την περίοδο 2006-2009¹². Το σημείωμα παρείχε επίσης και την περιγραφή της μεθόδου του υπολογισμού των διατιθέμενων στοιχείων.

1.5 Εγγυήσεις

Κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης του Μαρτίου 2010, κατέστη σαφές ότι οι Ελληνικές αρχές είχαν μέχρι τότε υποβάλλει στοιχεία για πολύ μικρά ποσά χρέους με την εγγύηση του κράτους με επαναλαμβανόμενες καταβολές ποσών χωρίς όμως να έχει γίνει ανάληψη του χρέους από το κράτος. Στο παρελθόν είχαν υποβληθεί στοιχεία για ποσά περίπου 100 εκ. ευρώ, ενώ το σωστό ποσό ήταν περίπου 11 δις ευρώ. Συγκεκριμένα, 4 εταιρίες φάνηκε πως είχαν αντιμετωπίσει καταπτώσεις του εγγυημένου από το κράτος χρέους τους κάθε χρόνο. Πρόκειται για τα Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα, τον ΟΑΣΑ, τον ΟΣΕ και τις Ολυμπιακές Αερογραμμές^{4 5}.

Στη μεθοδολογική επίσκεψη Ιουνίου, η Eurostat ζήτησε από τις Ελληνικές αρχές να παράσχει πληροφορίες σχετικά με τα ποσά και τον χρόνο ανάληψης του χρέους των Ολυμπιακών Αερογραμμών από το κράτος, καθώς και με τον στατιστικό χειρισμό τους στους λογαριασμούς του κράτους. Σε σημείωμα που εστάλη στη Eurostat στις αρχές Σεπτεμβρίου 2010, η ΕΛΣΤΑΤ επιβεβαίωσε ότι τα ποσά ανάληψης του χρέους των Ολυμπιακών Αερογραμμών που είχαν υποβληθεί στη Eurostat στις 4 Αυγούστου, είχαν καταχωρηθεί στον Πίνακα 2Α της ΔΥΕ «κάτω από τη γραμμή λοιπές προσαρμογές – Λεπτομέρεια 3 – ανάληψη χρέους». Σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ αυτά τα ποσά «έχουν καταγραφεί στο έτος κατά το οποίο εκταμιεύθηκαν/καταβλήθηκαν». Ομοίως, ποσά που μεταφέρθηκαν από τον λογαριασμό ιδιωτικοποιήσεων για την πληρωμή μισθώσεων τεσσάρων αεροσκαφών, τα οποία πλήρωσε το Ελληνικό κράτος για λογαριασμό των Ολυμπιακών Αερογραμμών «καταγράφηκαν κάτω από τη γραμμή μη-χρηματοοικονομικές συναλλαγές που δεν συμπεριλαμβάνονται στο ισοζύγιο – Λεπτομέρεια 2 (λογαριασμός ιδιωτικοποιήσεων) κατά το έτος στο οποίο καταβλήθηκαν».

¹² Τα αναφερόμενα ποσά που επηρεάζουν την Καθαρή Ικανότητα Χρηματοδότησης/Καθαρές Δανειακές Ανάγκες της Κεντρικής Κυβέρνησης είναι τα ακόλουθα: 2006: -519, 2007: -129, 2008: -31, 2009: -160 (σε εκ. ευρώ)

¹³ Οι Ολυμπιακές Αερογραμμές ιδιωτικοποιήθηκαν το 2008. Αξίζει να σημειωθεί ότι όλες αυτές οι εταιρίες, όχι όμως οι Ολυμπιακές Αερογραμμές, μαζί με αρκετές άλλες, ήταν ταξινομημένες στον τομέα της γενικής κυβέρνησης και το χρέος τους περιλαμβάνεται στο χρέος γενικής κυβέρνησης, βλ. κεφ. 2 παρακάτω

2. Αναταξινόμηση δημοσίων οργανισμών

Τα κριτήρια ταξινόμησης των θεσμικών μονάδων στους εθνικούς λογαριασμούς παρατίθενται στο ESA95 (παράγραφος 3.27 και Πίνακας 3.1, βλ. Πλαίσιο 2). Τα Κράτη Μέλη αναμένεται να εφαρμόσουν αυτά τα κριτήρια, ώστε να αποφασίσουν τη στατιστική ταξινόμηση των φορέων που ανήκουν στο κράτος και (εν γένει) των δημόσιων φορέων, ελέγχοντας τακτικά το καθεστώς των φορέων αυτών.

Το θέμα της ταξινόμησης ενός πλήθους κρατικών φορέων συζητήθηκε με την ΕΛΣΤΑΤ κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης του Μαρτίου 2010. Η Eurostat διαπίστωσε ότι οι κανόνες του ESA95 για την ταξινόμηση των δημοσίων φορέων δεν εφαρμόζονταν και συνεπώς συμφωνήθηκε η ΕΛΣΤΑΤ να εντατικοποιήσει τη διερεύνηση, ιδίως για τις μονάδες που έχουν μεγάλο χρέος ή για τις περιπτώσεις που οριακά πληρούν τον κανόνα 50%.

Σε αυτό το στάδιο, η συζήτηση επικεντρώθηκε κυρίως στον ΕΛΓΑ και στον ΟΠΕΚΕΠΕ (Ελληνικός οργανισμός πληρωμών των κοινοτικών ενισχύσεων). Το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους παρείχε στη Eurostat ένα σημείωμα με πληροφορίες σχετικά με το χρέος αυτών των οργανισμών.

Πλαίσιο 2. Κριτήρια για την ταξινόμησης των θεσμικών μονάδων

Τα κριτήρια για την ταξινόμηση των θεσμικών μονάδων παρατίθενται στο ESA95 (παρ. 3.27 και Πίνακας 3.1) και στο εγχειρίδιο Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) (II). Συγκεκριμένα, όπως περιγράφεται στο MGDD (Part I, I.1.1-I.1.6), θα πρέπει κανείς να προβεί στα ακόλουθα βήματα, ώστε να αποφανθεί εάν έναν φορέα πρέπει να περιληφθεί στον κλάδο της Γενικής Κυβέρνησης:

1. Αποτελεί ο φορέας θεσμική μονάδα;
2. Η θεσμική μονάδα είναι ιδιωτική (πχ. δεν ελέγχεται από τη γενική κυβέρνηση) ή δημόσια (πχ. ελέγχεται από τη γενική κυβέρνηση);
3. Η δημόσια θεσμική μονάδα είναι παραγωγός εμπορεύσιμου ή μη-εμπορεύσιμου προϊόντος (market or non-market);

Στο σύστημα εθνικών λογαριασμών, μια θεσμική μονάδα ορίζεται ως μία μονάδα με αυτονομία αποφάσεων που τηρεί πλήρη σειρά λογαριασμών (βήμα 1). Η έννοια του ελέγχου που αποτελεί ουσιώδες κριτήριο για την ταξινόμηση των θεσμικών μονάδων, ορίζεται ως την ικανότητα καθορισμού της γενικής πολιτικής ή προγράμματος μιας θεσμικής μονάδας, διορίζοντας τους κατάλληλους διοικητές ή διευθυντές, εάν είναι απαραίτητο. Συνεπώς, σύμφωνα με τους κανόνες του ESA95 ένας δημόσιος παραγωγός (μονάδα) είναι ένας παραγωγός που ελέγχεται από τη γενική κυβέρνηση (βήμα 2).

Για να αποφασιστεί η ταξινόμηση μιας δημόσιας θεσμικής μονάδας (εάν θα ταξινομηθεί εκτός ή εντός γενικής κυβέρνησης), είναι απαραίτητο να ελεγχθεί εάν ο φορέας είναι παραγωγός εμπορεύσιμου ή μη εμπορεύσιμου προϊόντος (βήμα 3). Μια δημόσια θεσμική μονάδα θεωρείται παραγωγός εμπορεύσιμου προϊόντος και ταξινομείται εκτός γενικής κυβέρνησης όταν ποσοστό περισσότερο του 50% του κόστους παραγωγής του καλύπτεται από τα έσοδα των πωλήσεων (εξαιρουμένων των επιδοτήσεων παραγωγής).

Επιπλέον, κάνοντας χρήση των νέων αρμοδιοτήτων της, η Eurostat ζήτησε από τις Ελληνικές αρχές να παρέχει τους λογαριασμούς ενός πλήθους εταιριών (ΟΣΕ, Ολυμπιακές Αερογραμμές, ΟΑΣΑ, ΕΑΒ, Αττικό Μετρό). Από τις συζητήσεις με την ΕΛΣΤΑΤ κατέστη σαφές ότι δεν έχει γίνει συστηματική διερεύνηση των λογαριασμών των δημόσιων μονάδων για σημαντικό χρονικό διάστημα, παρά τις εμφανείς σημαντικές λειτουργικές ζημίες και (σε ορισμένες περιπτώσεις) επαναλαμβανόμενες καταπτώσεις κρατικών εγγυήσεων. Συνεπώς, η Eurostat προέτρεψε τις Ελληνικές στατιστικές αρχές να ξεκινήσουν τη διερεύνηση, με σκοπό να ελεγχθεί εάν είναι ορθή η στατιστική ταξινόμηση εκτός γενικής κυβέρνησης των ανωτέρω- και άλλων μεγαλύτερων- μονάδων.

Η ΕΛΣΤΑΤ εξέτασε τους λογαριασμούς των μεγαλύτερων ζημιολόγων δημόσιων φορέων, συλλέγοντας όλη την απαραίτητη πληροφόρηση για στατιστική ανάλυση. Η Eurostat έλαβε λεπτομερή αναφορά για τα αποτελέσματα της ανάλυσης της ΕΛΣΤΑΤ στις 8 Σεπτεμβρίου 2010. Η Eurostat έλεγξε τις πληροφορίες που περιλαμβάνονταν σ' αυτή την αναφορά και συζήτησε εκτενώς με την ΕΛΣΤΑΤ για τη φύση και τον κατάλληλο χειρισμό των επιδοτήσεων που παρείχε η Ελληνική κυβέρνηση στη δημόσια επιχείρηση λεωφορείων στην περιφέρεια Αττικής, ένα θέμα που έθεσε η Eurostat με τις Ελληνικές στατιστικές αρχές μετά τη μεθοδολογική επίσκεψη Ιουνίου 2010⁶.

Η ανάλυση της ΕΛΣΤΑΤ επισήμανε ότι οι ακόλουθοι δημόσιοι φορείς έπρεπε να θεωρηθούν ως παραγωγοί μη εμπορεύσιμου προϊόντος (ταξινομημένοι στη γενική κυβέρνηση) καθώς τα έσοδα από πωλήσεις κάλυπταν λιγότερο από το 50% του κόστους παραγωγής τους:

Αττικό Μετρό, ΕΘΕΛ (Θερμική Εταιρεία Λεωφορείων), ΗΛΠΑΠ (Εταιρεία Ηλεκτρικών Λεωφορείων), ΗΣΑΠ (Εταιρεία Ηλεκτρικών τραινών), ΤΡΑΜ ΑΕ, ΕΛΓΑ (Οργανισμός Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων), ΕΑΣ (Ελληνικά Αμυντικά Συστήματα), ΟΣΕ (Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδας), ΤΡΑΙΝΟΣΕ (Εταιρεία Σιδηροδρόμων) , ΕΡΤ (Ελληνική Ραδιοφωνία Τηλεόραση), ΟΠΕΚΕΠΕ⁷, ΗΛΕΚΤΡΟΜΗΧΑΝΙΚΗ, ΚΕΕΛΠΝΟ (Κέντρο Ελέγχου και Πρόληψης Νοσημάτων), ΕΟΤ (Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού), ΕΤΕΡΠΙΣ (Πράσινο Ταμείο), Κοινωνία της Πληροφορίας και ΜΟΔ (Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων).

Η ίδια στατιστική επεξεργασία διενεργήθηκε από την ΕΛ.ΣΤΑΤ. για άλλες κρατικές επιχειρήσεις (ΑΜΕΛ θυγατρική της Αττικό Μετρό, Ελληνικός Οργανισμών Ιπποδρομιών, Εταιρία Τουριστικής Ανάπτυξης). Η ανάλυση των λογαριασμών αυτών των φορέων επιβεβαίωσε ότι έπρεπε να παραμείνουν ταξινομημένοι στον κλάδο S.11.

14 Το θέμα αφορούσε κυρίως στη μέθοδο καθορισμού του επιπέδου των επιδοτήσεων που παρείχε το Ελληνικό κράτος στη δημόσια επιχείρηση λεωφορειακών μεταφορών και το είδος των παρεχόμενων επιδοτήσεων. Σύμφωνα με την εκτίμηση της Eurostat, αυτές οι επιδοτήσεις δεν μπορούσαν να θεωρηθούν ως επιδοτήσεις προϊόντων και συνεπώς δεν θα έπρεπε να περιληφθούν στις πωλήσεις της εταιρίας για τον υπολογισμό της αναλογίας του 50%.

15 Συμπεριλαμβανομένου του λογαριασμού «ΕΛΕΓΕΠ», που χρησιμοποιείται για κάλυψη των ελλείψεων χρηματοδότησης του ΟΠΕΚΕΠΕ.

3. Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης

Η ΕΛΣΤΑΤ συλλέγει στοιχεία σχετικά με τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) μέσω τριμηνιαίων και ετήσιων ερωτηματολογίων. Τα στοιχεία που συλλέγονται είναι σε ταμειακή βάση και καλύπτουν τόσο χρηματοοικονομικές όσο και μη-χρηματοοικονομικές συναλλαγές των ΟΚΑ. Ένα πρόβλημα που η ΕΛΣΤΑΤ αντιμετωπίζει από παλιά σχετίζεται με τις απαντήσεις αρκετών ΟΚΑ (ειδικά των μικρών), που καθυστερούν, με αποτέλεσμα τα ποσά για τους ΟΚΑ που αποστέλλονται κατά τη ΔΥΕ Απριλίου να υπολογίζονται βάσει ελλιπών δεδομένων και να βασίζονται σε εκτιμήσεις.

Στη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης του Μαρτίου 2010 η ΕΛΣΤΑΤ διένευσε έναν αναθεωρημένο πίνακα 2D της ΔΥΕ για την περίοδο 2005-2008. Μετά από έλεγχο ορισμένων συναλλαγών και λογαριασμών των ΟΚΑ, η ΕΛΣΤΑΤ ενημέρωσε τη Eurostat σχετικά με ορισμένα τεχνικά θέματα που σχετίζονται με τον τρόπο καταγραφής συγκεκριμένων συναλλαγών:

- Μεταξύ των ετών 2006 και 2009 πραγματοποιήθηκε μια σειρά από εφάπαξ πληρωμές 5 ιδιωτικών τραπεζών στην κυβέρνηση σε αντιστάθμισμα της μεταφοράς συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων για τους υπαλλήλους τους στην κυβέρνηση. Το ζήτημα αφορούσε τόσο τα σχετικά ποσά όσο και το έτος καταγραφής. Οι απαραίτητες διορθώσεις πραγματοποιήθηκαν στις κοινοποιήσεις ΔΥΕ Απριλίου και Οκτωβρίου 2010, σύμφωνα με τη σχετική οδηγία στο Εγχειρίδιο της Eurostat για το Χρέος και Έλλειμμα της Κυβέρνησης.
- Η καταγραφή των υποχρεώσεων των Νοσοκομείων (ύψους 2,5 δις €) πραγματοποιήθηκε στα έτη 2005 έως και 2008, ενώ προηγούμενα, στη ΔΥΕ Οκτωβρίου 2009, είχε πραγματοποιηθεί λανθασμένα για όλο το ποσό στο έτος 2008. Η Eurostat έδωσε οδηγία στις ελληνικές στατιστικές αρχές να καταναείμει τα ποσά στις χρονιές στις οποίες ανέκυψε η οφειλή. Οι ελληνικές αρχές προχώρησαν στη διενέργεια έρευνας προκειμένου να καθοριστεί τόσο το συνολικό ύψος των υπαρχόντων υποχρεώσεων των νοσοκομείων όσο και το έτος στο οποίο δημιουργήθηκαν. Αποτέλεσμα ήταν το έλλειμμα των ΟΚΑ να αυξηθεί στη διάρκεια της περιόδου αναφοράς⁸.
- Επίσης η Eurostat ενημερώθηκε ότι επιπλέον οφειλές των νοσοκομείων ύψους 2.180 δις € δημιουργήθηκαν το 2009, οι οποίες θα επιβαρύνουν το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης του 2009.
- Ερευνήθηκε, επίσης, το ζήτημα της καταγραφής της ανάληψης χρέους από την Κεντρική Κυβέρνηση το 2001 σε σχέση με υποχρεώσεις των νοσοκομείων που ανήκουν στον υποτομέα των ΟΚΑ. Τα νοσοκομεία έλαβαν ποσά από την Κυβέρνηση στα έτη 2003 έως και 2007. Σύμφωνα με τα νέα ευρήματα της έρευνας της ΕΛΣΤΑΤ τα ποσά για τα έτη 2006 και 2007 ήταν πιθανό να αναθεωρηθούν προς τα πάνω. Η Eurostat ζήτησε από την ΕΛΣΤΑΤ να επαναλάβει την ίδια έρευνα για τα έτη 2003 έως και 2005 ώστε να προκύψει μια εικόνα με συνοχή και ένας σωστός τρόπος καταγραφής των σχετικών συναλλαγών σε όλα τα έτη στα οποία έγιναν μεταβιβάσεις από την Κυβέρνηση.

¹⁶ Το έλλειμμα των ΟΚΑ αυξήθηκε κατά 1163 εκ. € (0,3% του ΑΕΠ) το 2005, κατά 845 εκ. € (0,1% του ΑΕΠ) το 2006, κατά 1343 εκ. € (0,3% του ΑΕΠ) το 2007 και κατά 1705 εκ. € (0,5% του ΑΕΠ) το 2008.

- Το 2008 η Κυβέρνηση έκανε μια πληρωμή προς το ΙΚΑ (τον μεγαλύτερο οργανισμό κοινωνικής ασφάλισης, ο οποίος ασφαλίζει τους εργαζόμενους του ιδιωτικού τομέα) ύψους 1,2 δις € με τη μορφή κρατικών ομολόγων. Αν και το έσοδο καταγράφηκε σωστά από το ΙΚΑ, δεν ήταν σίγουρο αν έγινε και η αντίστοιχη καταγραφή εξόδου στην Κεντρική Κυβέρνηση. Το ζήτημα ξεκαθάρισε τελικά στην κοινοποίηση ΔΥΕ Οκτωβρίου 2010.
- Ο έλεγχος της ΕΛΣΤΑΤ υπέδειξε ότι τα δεδομένα των ΟΚΑ για το έτος 2008 που προέκυψαν από την έρευνα μπορούν να θεωρηθούν μόνο μερικώς αξιόπιστα και απολύτως αναξιόπιστα για το έτος 2009, λόγω της συγχώνευσης πολλών ασφαλιστικών οργανισμών, η οποία ξεκίνησε το 2008. Συνακόλουθα, μερικοί ΟΚΑ δεν έστειλαν τα στοιχεία τους για την κοινοποίηση ΔΥΕ Απριλίου 2010, ή έστειλαν λανθασμένα στοιχεία, ενώ υπήρξαν και περιπτώσεις διπλοεγγραφών. Ορισμένοι ΟΚΑ κατέθεσαν ερωτηματολόγια με πολύ σημαντικές διαφορές μεταξύ χρηματοοικονομικών και μη χρηματοοικονομικών δεδομένων. Η Τράπεζα της Ελλάδος εξέφρασε την άποψη ότι οι λογαριασμοί των ΟΚΑ που προκύπτουν από τους χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς (σε αντίθεση με τις μη χρηματοοικονομικές συναλλαγές που προκύπτουν από την έρευνα) μπορούν να θεωρηθούν αξιόπιστοι και επομένως μπορούν να χρησιμοποιηθούν στην αναφορά ΔΥΕ Απριλίου 2010, με ορισμένες τροποποιήσεις που πρέπει να πραγματοποιηθούν.

Λόγω της σημαντικότητας των συναλλαγών του υποτομέα των ΟΚΑ, και λαμβάνοντας υπόψη τις αδυναμίες του υπάρχοντος συστήματος συλλογής των στοιχείων, η Eurostat ζήτησε από τις ελληνικές στατιστικές αρχές να προχωρήσουν στη σύσταση προσωρινής Ομάδας Εργασίας ώστε να δημιουργηθούν οι μέθοδοι που θα εξασφαλίσουν τη διαθεσιμότητα συνεπών στοιχείων των ΟΚΑ, κυρίως όσον αφορά τη μέτρηση και καταγραφή των χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων των ΟΚΑ και των εσόδων από τόκους που προκύπτουν από αυτά. Η ομάδα Εργασίας θα αποτελείται από την ΕΛΣΤΑΤ, το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, την Τράπεζα της Ελλάδος και το Υπουργείο Εργασίας. Το πόρισμα αυτής της Ομάδας Εργασίας, που θα περιλαμβάνει σαφείς συστάσεις για την καταγραφή των στοιχείων των ΟΚΑ στην κοινοποίηση ΔΥΕ Οκτωβρίου 2010, θα σταλεί στη συνέχεια στη Eurostat. Στη συνέχεια οι ελληνικές αρχές θα δημιουργήσουν ένα μόνιμο μηχανισμό συλλογής και αποστολής των στοιχείων των ΟΚΑ που σχετίζονται με τα χρηματοοικονομικά περιουσιακά στοιχεία και τα έσοδα από τόκους.

Στη διάρκεια της Μεθοδολογικής Επίσκεψης το Σεπτέμβριο του 2010, δόθηκε στη Eurostat μια αναλυτική έκθεση σχετικά με την αντιμετώπιση των προηγούμενων αναφερόμενων τεχνικών ζητημάτων στη βάση των συστάσεων της Eurostat, όπως και σχετικά με την πορεία των εργασιών της προσωρινής Ομάδας Εργασίας. Η έκθεση κάλυπτε επίσης και άλλα ζητήματα σχετικά με τους ΟΚΑ και τα Δημόσια Νοσοκομεία.

Στη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης Σεπτεμβρίου 2010 η Eurostat έθεσε μια σειρά από ζητήματα σχετικά με τους ΟΚΑ που είτε εκκρεμούσαν είτε προέκυψαν πρόσφατα:

- Ζητήθηκε από την ΕΛΣΤΑΤ να ξεκαθαρίσει το ζήτημα της καθυστέρησης πληρωμής των εφάπαξ στους συνταξιούχους δημοσίου υπαλλήλους

- Ζητήθηκε από την ΕΛΣΤΑΤ να αποσαφηνίσει τα ποσά που μεταβιβάστηκαν από τον κρατικό προϋπολογισμό στους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης.
- Η Eurostat σημείωσε ότι αν και το ποσοστό ανταπόκρισης στα ερωτηματολόγια ήταν καλό, παρέμεναν ορισμένα προβλήματα σχετικά με τις λεπτομέρειες των δεδομένων που έστειλαν οι φορείς.
- Παρομοίως, αν και το ποσοστό ανταπόκρισης στα ερωτηματολόγια των δημόσιων νοσοκομείων ήταν ικανοποιητικό, παρέμεναν ορισμένες ανησυχίες σχετικά με τις λεπτομέρειες των δεδομένων που έστειλαν οι φορείς.
- Η Eurostat ενημερώθηκε ότι τα νοσοκομεία και οι κλινικές του ΙΚΑ καθώς και τα στρατιωτικά νοσοκομεία δεν περιλαμβάνονταν στο πόρισμα της Επιτροπής για τις πληρωτές υποχρεώσεις των Νοσοκομείων⁹. Ζητήθηκε από την ΕΛΣΤΑΤ να διερευνήσει το ζήτημα και να εντοπίσει τα σχετικά ποσά.

Στη διάρκεια της διευρυμένης μεθοδολογικής επίσκεψης του Οκτωβρίου – Νοεμβρίου 2010 επιβεβαιώθηκε ότι όλα τα προαναφερόμενα ζητήματα είχαν ικανοποιητικώς επιλυθεί:

- Το ποσό των πληρωτέων υποχρεώσεων του ασφαλιστικού φορέα των δημοσίων υπαλλήλων επιβεβαιώθηκε ότι ήταν 400 εκ. € στο τέλος του 2009.
- Τα ποσά που μεταβιβάστηκαν από τον Κρατικό Προϋπολογισμό στους ΟΚΑ ελέγχθηκαν με τους εμπλεκόμενους φορείς και πραγματοποιήθηκαν οι απαραίτητες προσαρμογές στους πίνακες της ΔΥΕ.
- Μετά από σημαντική προσπάθεια της ΕΛΣΤΑΤ και των ερωτώμενων φορέων, τα ποσοστά ανταπόκρισης βελτιώθηκαν σημαντικά, ενώ και η ποιότητα των στοιχείων που συμπεριέλαβαν οι φορείς στα ερωτηματολόγια βελτιώθηκε σημαντικά. Επιπρόσθετα, έγιναν διαθέσιμα περισσότερα στοιχεία σχετικά με τα περιουσιακά στοιχεία που έχουν στην κατοχή τους οι ελληνικοί ΟΚΑ στο εξωτερικό και το εισόδημα που έλαβαν από αυτά.
- Το συνολικό ύψος των πληρωτέων υποχρεώσεων των ΟΚΑ σε ιδιωτικά νοσοκομεία το 2009 ήταν 79 εκ. € (επιβαρυντικό του ελλείμματος). Το ποσό αυτό περιλαμβάνει και τις πληρωτές υποχρεώσεις ενός ΟΚΑ ο οποίος πρόσφατα προστέθηκε στους ΟΚΑ (ΟΠΑΔ, φορέας υγείας των δημοσίων υπαλλήλων). Καθώς το ισοζύγιο του ΟΠΑΔ για το 2009 ήταν ίσο με -20 εκ. €, η συνολική επιβάρυνση στην καθαρή ικανότητα χρηματοδότησης/καθαρή ανάγκη για χρηματοδότηση (τελικό ισοζύγιο) του υποτομέα των ΟΚΑ για το έτος 2009 ήταν ίση με 99 εκ. € (0,04% του ΑΕΠ).
- Το ΙΚΑ επιβεβαίωσε ότι τα νοσοκομεία και οι κλινικές που ελέγχει δεν είχαν πληρωτές υποχρεώσεις.

Συμφωνήθηκε ότι, για την κοινοποίηση της ΔΥΕ, οι πίνακες 2D και 3E του υποτομέα των ΟΚΑ θα διορθωθούν για όλη την περίοδο αναφοράς ώστε να συμπεριλάβουν τις πληρωτές υποχρεώσεις των ΟΚΑ σε ιδιωτικά νοσοκομεία, καθώς και το ισοζύγιο του ΟΠΑΔ. Οι διορθώσεις που συμφωνήθηκαν έγιναν στην κοινοποίηση της ΔΥΕ τον Οκτώβριο 2010, ενώ πραγματοποιήθηκε και αναταξινόμηση ενός μεγάλου φορέα (Ασφαλιστικό Κεφάλαιο Αλληλεγγύης Γενεών (ΑΚΑΓΕ)) στην Κεντρική Κυβέρνηση με μηδενικό αντίκτυπο στο έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης.

¹⁷ Το πόρισμα σχετικά με τις υποχρεώσεις των δημοσίων νοσοκομείων στους προμηθευτές τους ήταν αποτέλεσμα των εργασιών μεικτής επιτροπής των Υπουργείων οικονομικών και Υγείας, η οποία συστήθηκε προκειμένου να διερευνήσει το ζήτημα των πληρωτέων υποχρεώσεων των νοσοκομείων. Το πόρισμα εστάλη στη Eurostat από την ΕΛΣΤΑΤ στις 8 Φεβρουαρίου 2010.

4. Τοπική αυτοδιοίκηση

Στοιχεία σχετικά με τις συναλλαγές της τοπικής αυτοδιοίκησης συλλέχθηκαν από την ΕΛΣΤΑΤ μέσω ενός σύντομου τριμηνιαίου ερωτηματολογίου και ενός πιο αναλυτικού ετήσιου ερωτηματολογίου (γνωστού ως “απογραφή”). Η διαδικασία συγκέντρωσης αυτών των στοιχείων χαρακτηρίζεται από αδυναμίες όμοιες με αυτές που προέκυψαν στην περίπτωση των Ταμείων Κοινωνικής Ασφάλισης (SSF’s). Το κυριότερο πρόβλημα ήταν το χαμηλό ποσοστό ανταπόκρισης κυρίως των μικρών δήμων το οποίο είχε ως αποτέλεσμα τα στοιχεία που παρουσιάστηκαν στην ΔΥΕ του Απριλίου να βασίζονται σε ελλιπείς πληροφορίες. Επιπλέον, προέκυψε ένα πρόβλημα σχετικά με τις πολυάριθμες μικρές επιχειρήσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, για τις οποίες δεν προέκυψαν στοιχεία από τα ερωτηματολόγια και ως εκ τούτου χρησιμοποιήθηκαν προβλέψεις βάσει ιστορικών στοιχείων.

Κατά την διάρκεια της Μεθοδολογικής Επίσκεψης τον Μάρτιο του 2010, η Eurostat ενημερώθηκε ότι τα στοιχεία του πίνακα ΔΥΕ του πίνακα 2C για το έτος 2009 προέκυψαν από μια σύντομη έρευνα με ερωτηματολόγια τα οποία είχαν σταλεί στους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης. Ένας ενημερωμένος πίνακας διανεμήθηκε κατά τη διάρκεια της συνάντησης. Ο πίνακας ήταν αναθεωρημένος σε σχέση με τους πίνακες που είχαν κοινοποιηθεί παλιότερα και η ΕΛΣΤΑΤ εξήγησε τις αλλαγές που προέκυψαν στα στοιχεία του νέου πίνακα. Ο πίνακας παρουσίαζε μια σημαντική αύξηση στο πλεόνασμα της τοπικής αυτοδιοίκησης για το έτος 2009 σε σχέση με τα προηγούμενα έτη που περιλαμβάνονταν στην ΔΥΕ (2006-2008). Η Eurostat εξέφρασε τις επιφυλάξεις της για τα στοιχεία αυτά, κυρίως επειδή στο παρελθόν είχαν προκύψει αναθεωρήσεις προς τα κάτω στο πλεόνασμα της τοπικής αυτοδιοίκησης σε διαδοχικές ΔΥΕ.

Κατά τη διάρκεια της ΔΥΕ του Απριλίου 2010 (περίοδος 2006 – 2009), η Eurostat ενημερώθηκε ότι ενώ τα στοιχεία για τα έτη 2006 – 2007 ήταν βασισμένα στα αποτελέσματα της απογραφής, τα στοιχεία για τα έτη 2008 – 2009 είχαν υπολογιστεί με την χρήση δεικτών βάσει των πληροφοριών που προέκυψαν από την σύντομη έρευνα που αναφέρθηκε ανωτέρω. Αναφέρθηκε επίσης ότι οι πληροφορίες αυτές ήταν προσωρινές καθώς οι περισσότεροι δήμοι δεν μπόρεσαν να παράσχουν οριστικά αποτελέσματα νωρίτερα από τον Οκτώβριο. Όσον αφορά στις δημοτικές επιχειρήσεις, η Eurostat ενημερώθηκε (μέσω των στοιχείων της ΔΥΕ 2007) ότι τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν ήταν βασισμένα σε μια παλαιότερη έρευνα που είχε διεξαχθεί το 2002. Οι πληροφορίες για το χρέος βασίστηκαν σε στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος καθώς και στα δάνεια που έλαβε από το εξωτερικό ένας από τους μεγαλύτερους δήμους. Σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ κανένας άλλος δήμος της Ελλάδας δεν έλαβε δάνειο από τράπεζα του εξωτερικού.

Το θέμα της καταγραφής των συναλλαγών των επιχειρήσεων που ελέγχονται από την τοπική αυτοδιοίκηση τέθηκε ξανά από την Eurostat κατά τη διάρκεια της επίσκεψης μεθοδολογίας τον Ιούνιο του 2010 και συμφωνήθηκε ότι η ΕΛΣΤΑΤ θα εισήγαγε τις σχετικές πληροφορίες στον πίνακα ΔΥΕ 2C μετά την καθιέρωση μιας αναθεωρημένης λίστας των δημόσιων φορέων.

Ακολούθως, κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης του Σεπτεμβρίου 2010, η Eurostat ενημερώθηκε ότι υπήρχε ακόμα ένας βαθμός αβεβαιότητας σχετικά με κάποια μικρά ποσά συναλλαγών της τοπικής αυτοδιοίκησης τα οποία βρίσκονταν υπό πιθανή αναθεώρηση. Αναφέρθηκε επίσης ότι η ΕΛΣΤΑΤ είχε προσδιορίσει πως υπάρχουν κάποιες ασυνέπειες μεταξύ των στοιχείων της απογραφής και αυτών που προέκυψαν μέσω των ερωτηματολογίων. Ζητήθηκε από την ΕΛΣΤΑΤ να επιλύσει αυτά τα θέματα πριν την κοινοποίηση του Οκτωβρίου 2010.

Επιπλέον, ζητήθηκε από την ΕΛΣΤΑΤ να ερευνήσει περαιτέρω τα θέματα: α) του εξωτερικού χρέους των δήμων, β) τις πληρωτέες υποχρεώσεις τους και γ) το ισοζύγιο (B9) των δημοτικών επιχειρήσεων συγκεντρώνοντας στοιχεία από τους μεγαλύτερους δήμους.

Στην εκτεταμένη επίσκεψη του Οκτωβρίου – Νοεμβρίου, η Eurostat ενημερώθηκε ότι:

A) Το 2009, το συνολικό ποσό του εξωτερικού χρέους με το οποίο επιβαρύνθηκαν οι δήμοι ανήλθε στα 82,2 εκατομμύρια ευρώ (0,04% του ΑΕΠ). Τα ποσά για το χρέος θα διορθώνονταν στους πίνακες της ΔΥΕ προκειμένου να συμπεριλάβουν αυτές τις πληροφορίες για την περίοδο 2006 – 2009. Σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες φαίνεται ότι οι διορθώσεις πραγματοποιήθηκαν.

B) Σύμφωνα με τις πληροφορίες που προέκυψαν από τους δήμους που ανταποκρίθηκαν στα ερωτηματολόγια της ΕΛΣΤΑΤ (691 δήμοι, αριθμός που θεωρήθηκε ικανοποιητική κάλυψη), οι πληρωτέες υποχρεώσεις ανήλθαν το 2009 στα 158 εκατομμύρια ευρώ (0,07% του ΑΕΠ). Το ποσό αυτό υπολογίζεται βάσει μιας συμφωνημένης μεθόδου αναγωγής. Ωστόσο, δεν υπήρχε πληροφόρηση, για την περίοδο 2006-2008. Θα καταβληθεί προσπάθεια από την ΕΛΣΤΑΤ για να αποτυπώσει αυτές τις πληροφορίες στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Απριλίου 2011.

Γ) Το B9 των δημοτικών επιχειρήσεων βρέθηκε να είναι ίσο με -56 εκατ. (σε σύγκριση με -60 εκατ. που αναφέρθηκαν ως εκτίμηση στην κοινοποίηση ΔΥΕ του Οκτωβρίου). Ο υπολογισμός αυτός έγινε με συμφωνημένη μέθοδο παρέκτασης με βάση τις απαντήσεις από τους μεγαλύτερους δήμους στο ερωτηματολόγιο της ΕΛΣΤΑΤ.

5. Καταγραφή των συμφωνιών ανταλλαγής εκτός αγοράς.

Αυτή η ενότητα ασχολείται με το θέμα των συμφωνιών ανταλλαγής εκτός αγοράς που πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα από το 2001 και μετά και το αντίκτυπο τους για το δημόσιο έλλειμμα και χρέος.

Η ενότητα είναι δομημένη ως εξής: Στο πρώτο μέρος περιγράφονται αναλυτικά οι κανόνες που αφορούν την λογιστική αντιμετώπιση των συμφωνιών ανταλλαγής για τους εθνικούς λογαριασμούς και τους σκοπούς της ΔΥΕ. Το δεύτερο τμήμα καθορίζει τις ενέργειες που πραγματοποιούνται από την Eurostat, προκειμένου να έχουν πλήρη και αξιόπιστη πληροφορία σύμφωνα με συγκεκριμένες ενέργειες που έχουν αναληφθεί από τις ελληνικές αρχές. Τέλος, το τρίτο μέρος της έκθεσης ασχολείται με την ανάλυση των εν λόγω ενεργειών και για τις διορθώσεις που έχουν καταλογιστεί στα στοιχεία της Ελληνικής ΔΥΕ.

ι) Οι υφιστάμενοι κανόνες σχετικά με την καταγραφή των συμφωνιών ανταλλαγής

Κανόνες για τις τυποποιημένες συμφωνίες ανταλλαγής

Χειρισμός στους Εθνικούς Λογαριασμούς (ΕΣΛ95)

Οι συμφωνίες ανταλλαγής περιλαμβάνονται στους εθνικούς λογαριασμούς (ΕΣΛ 95), στην κατηγορία «χρηματοοικονομικά παράγωγα» (AF34), ως μέρος των «τίτλων εκτός μετοχών», μαζί με άλλα μέσα (όπως δικαιώματα προαίρεσης, Δικαιώματα αγοράς, συμβόλαια μελλοντικής εκπλήρωσης, Προθεσμιακά συμβόλαια).

Ο αρχικός χειρισμός στο ΕΣΛ 95 τροποποιήθηκε σύμφωνα με το ΣΕΛ 93 με τον Κανονισμό 2558/2001 προκειμένου να καταγράψει όλες τις ροές διακανονισμού ως συναλλαγές σε χρηματοοικονομικά παράγωγα, και αποτύπωνε ότι καμία πληρωμή που προκύπτει από οποιοδήποτε είδος συμφωνίας ανταλλαγής δεν πρέπει να θεωρείται ως τόκος και να καταγράφεται ως περιουσιακό εισόδημα.

Χειρισμός για τους σκοπούς της ΔΥΕ

Ο κανονισμός 2558/2001 πρόσθεσε ένα νέο παράρτημα στο ΕΣΛ 95 που διευκρίνιζε ότι: Για τους σκοπούς των εκθέσεων των κρατών μελών προς την Επιτροπή στο πλαίσιο της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος όπως ορίζονται στον Κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΚ) νούμερο 3605/93 (1), «το δημόσιο έλλειμμα» είναι το εξισωτικό "Καθαρή δανειοληψία / καθαρή χορήγηση δανείων» της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβάνει τις ροές των πληρωμών τόκων που προκύπτουν από συμφωνίες ανταλλαγής και προθεσμιακές συμβάσεις επιτοκίων. Αυτό το εξισωτικό μέγεθος κωδικοποιείται ως EDPB9. Για το σκοπό αυτό, οι τόκοι περιλαμβάνουν τις προαναφερθείσες ροές και κωδικοποιούνται ως EDPD41.

Από την πλευρά του χρέους, ο ορισμός του Χρέους κατά Μάαστριχτ αποκλείει ρητώς τις υποχρεώσεις των χρηματοπιστωτικών παραγώγων. Αλλά υπάρχει μια έμμεση επίδραση των συμφωνιών ανταλλαγής, για την υπόθεση του χρέους που είναι εκφρασμένο σε ξένο νόμισμα, το οποίο πρέπει να μετατραπεί σε εγχώριο νόμισμα για τον υπολογισμό του χρέους ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, για την αντίστροφη κατάσταση, όπως διατυπώνεται στον Κανονισμό 479/2009 - Άρθρο 1, παρ.5.

«Οι υποχρεώσεις που εκφράζονται σε ξένο νόμισμα, ή ανταλλάσσονται μεταξύ ενός ξένου νομίσματος μέσω συμβατικών συμφωνιών με ένα ή περισσότερα άλλα ξένα νομίσματα θα πρέπει να μετατραπούν στα άλλα ξένα νομίσματα με την ισοτιμία που έχει οριστεί σε εκείνες τις συμβάσεις και θα μετατρέπονται σε εθνικό νόμισμα με βάση την αντιπροσωπευτική ισοτιμία της αγοράς συναλλάγματος που ισχύει την τελευταία εργάσιμη ημέρα κάθε έτους. Οι υποχρεώσεις που εκφράζονται σε εθνικό νόμισμα και νόμισμα μέσω συμβατικών συμφωνιών σε ξένο νόμισμα μετατρέπονται σε ξένο νόμισμα κατά την ισοτιμία που έχει συμφωνηθεί στις συμβάσεις αυτές και θα πρέπει να μετατρέπονται σε εθνικό νόμισμα η βάση την αντιπροσωπευτική ισοτιμία της αγοράς συναλλάγματος την τελευταία εργάσιμη ημέρα του κάθε έτους. Οι υποχρεώσεις που εκφράζονται σε ξένο νόμισμα και ανταλλάσσονται μέσω συμβατικών συμφωνιών με το εθνικό νόμισμα θα πρέπει να μετατρέπονται στο εθνικό νόμισμα με την ισοτιμία που έχει συμφωνηθεί στις συμβάσεις αυτές.»

Κανόνες για συμφωνίες ανταλλαγής εκτός αγοράς

Οι παραπάνω κανονισμοί υιοθετήθηκαν σε απλές συμφωνίες ανταλλαγής εντός αγοράς.

Το 2007, σε απάντηση μιας συγκεκριμένης υπόθεσης που αφορούσε ένα κράτος μέλος που τέθηκε σε επίπεδο συνάντησης της ΕΕ, περαιτέρω οδηγίες χρειάστηκαν για τον χειρισμό ορισμένων πράξεων συμφωνιών ανταλλαγής, ιδίως για τις συμφωνίες

ανταλλαγής εκτός αγοράς και των ακυρώσεων συμφωνιών ανταλλαγής. Τον Ιούνιο του 2008, η Eurostat δημοσίευσε ένα σημείωμα καθοδήγησης για ΔΥΕ, που συζητήθηκε στο πλαίσιο της σχετικής τεχνικής ομάδας εργασίας (της Ομάδα Εργασίας Χρηματοοικονομικών Λογαριασμών). Σύμφωνα με το σημείωμα καθοδήγησης, μια συμφωνία ανταλλαγής εκτός αγοράς θα πρέπει να διαιρείται σε δύο μέρη:

(i) μια συμφωνία ανταλλαγής με βάση τις συνθήκες που επικρατούν στην τρέχουσα αγορά που πρέπει να αντιμετωπισθεί σε συμφωνία με τους παραπάνω συνήθεις κανόνες. Αυτό σημαίνει ότι το «πρότυπο συστατικό» της συμφωνίας ανταλλαγής με μηδενική αξία κατά την έναρξη πρέπει να εξαχθεί;

(ii) ένα στοιχείο που αντιστοιχεί σε ένα δάνειο με ονομαστική αξία ίση με την αποτελεσματική αγοραία αξία (όχι μηδέν) της συμφωνίας ανταλλαγής κατά την έναρξη και γενικά να ανταλλάσσεται κατά την έναρξη της συμφωνίας ανταλλαγής; το δάνειο πρέπει να αποσβένονται κατά τη διάρκεια της συμφωνίας ανταλλαγής και επιπλέον τόκοι πρέπει να καταλογιστούν.

Στα τέλη του Οκτωβρίου του 2010, η Eurostat δημοσίευσε στην ιστοσελίδα της τη νέα έκδοση του Εγχειριδίου για το Δημόσιο Έλλειμμα και Χρέος, που προετοιμάστηκε σε στενή συνεργασία με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών. Το μέρος που αφορά το δημόσιο χρέος έχει αναθεωρηθεί. Αξίζει να σημειωθεί ότι, προστέθηκαν δύο νέα κεφάλαια για τις ακυρώσεις συμφωνιών ανταλλαγής και για τις συμφωνίες ανταλλαγής εκτός αγοράς. Και στις δύο περιπτώσεις, παρέχονται νέα παραδείγματα.

ii) Τις συναλλαγές επί παραγώγων στην Ελλάδα

Αυτή η ενότητα είναι μια σύντομη περίληψη των δυσκολιών που αντιμετώπισε η Eurostat προκειμένου να πάρει πλήρεις και αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με τα παράγωγα και κυρίως για τις συμφωνίες ανταλλαγής που διενεργήθηκαν από τον Ελληνικό Οργανισμό Διαχείρισης Δημοσίου Χρέους (Ο.Δ.ΔΗ.Χ).

Στις αρχές του έτους 2010, έγινε γνωστό ότι η Ελλάδα είχε εισέλθει το 2001 σε συναλλαγματικές συμφωνίες ανταλλαγής εκτός αγοράς με την Goldman Sachs, χρησιμοποιώντας μια συναλλαγματική ισοτιμία διαφορετική από την τρέχουσα επικρατούσα. Οι Ελληνικές αρχές δεν είχαν ενημερώσει την Eurostat σχετικά με το θέμα αυτό και δεν είχε ζητηθεί καμία γνώμη της Eurostat σχετικά με το λογιστικό χειρισμό, όπως θα έπρεπε να είναι η περίπτωση για συναλλαγές που δεν καλύπτονται ρητά από τους κανόνες της. Επιπλέον, η Eurostat είχε προηγουμένως ενημερωθεί εσφαλμένα από τις Ελληνικές αρχές ότι δεν υπήρξαν περιπτώσεις συμφωνιών ανταλλαγής εκτός αγοράς στο παρελθόν, κατόπιν ενός ερωτηματολογίου που είχε σταλεί σε όλα τα κράτη μέλη, ζητώντας πληροφορίες σχετικά με πράξεις συμφωνιών ανταλλαγής. Το 2008 οι Ελληνικές αρχές διατύπωσαν στη Eurostat ότι: «Το κράτος δεν έχει εμπλακεί σε δικαιώματα προαίρεσης, προθεσμιακά συμβόλαια, συμβόλαια μελλοντικής εκπλήρωσης ή πράξεις ανταλλαγής νομισμάτων, ούτε σε συμφωνίες ανταλλαγής εκτός αγοράς (συμφωνιών ανταλλαγής με μη μηδενική τιμή αγοραίας αξίας κατά την έναρξη).»

Μετά την γνωστοποίηση της υπόθεσης της Goldman Sachs (GS), η Eurostat έθεσε πρόσθετα ερωτήματα στις Ελληνικές αρχές. Η ύπαρξη των συμφωνιών ανταλλαγής

συναλλάγματος, καθώς και μια συμφωνία ανταλλαγής επιτοκίου ανταλλαγής συνδεδεμένο με αυτές, επιβεβαιώθηκε, αλλά δεν δόθηκαν λεπτομερείς πληροφορίες πριν την μεθοδολογική επίσκεψη της Eurostat για την ΔΥΕ στις 22-24 Μαρτίου 2010 και στις 29-31 Μαρτίου 2010. Η Eurostat ενημερώθηκε επίσης ότι αυτή η συμφωνία ανταλλαγής επιτοκίου (IRS) είχε τροποποιηθεί σημαντικά αρκετές φορές επειδή η θέση της Ελλάδας στη συμφωνία ανταλλαγής είχε επιδεινωθεί σημαντικά εξαιτίας «δυσμενών τάσεων της αγοράς»

Δύο θέματα σχετικά με τις συμφωνίες ανταλλαγής ήταν στην ημερήσια διάταξη κατά τη διάρκεια της μεθοδολογικής επίσκεψης της Eurostat στις 21-22 Ιουνίου 2010. Πρώτον, βάσει των πληροφοριών που είχαν παρασχεθεί, η Eurostat ενημέρωσε τις Ελληνικές αρχές για την ανάλυση της σχετικά με τη διόρθωση που πρέπει να εφαρμοστεί στο επίπεδο του Ελληνικού χρέους κατά Μάαστριχτ για την συμφωνία ανταλλαγής με την Goldman Sachs. Δεύτερον, κατόπιν αιτήματος της Eurostat, οι Ελληνικές αρχές ενημέρωσαν την Eurostat ότι από το 2005 έως το 2007 είχαν προχωρήσει σε πολυάριθμες μικρές "συμφωνίες ανταλλαγής επιτοκίου εκτός αγοράς" (επαρκή στοιχεία σχετικά με τις συναλλαγές αυτές, ωστόσο δόθηκαν μόνο τον Σεπτέμβριο του 2010).

Τέλος, εξαιτίας των επαναλαμβανόμενων καθυστερήσεων από τις Ελληνικές αρχές να παρέχουν στην Eurostat πλήρες και επαρκείς πληροφορίες σχετικά με όλες τις συμφωνίες ανταλλαγής, τα περισσότερα θέματα που σχετίζονταν με συμφωνίες ανταλλαγής επιλύθηκαν μόνο κατά τη διάρκεια της αποστολής της Eurostat στις 27-28 Σεπτεμβρίου 2010. Από την μια πλευρά, η διόρθωση για τις συναλλαγές του 2001 συμφωνήθηκαν όπως αναφέρεται παρακάτω. Από την άλλη πλευρά, η Eurostat και οι Ελληνικές αρχές συμφώνησαν για τον χειρισμό για την υλοποίηση των σκοπών της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος για τις άλλες συμφωνίες ανταλλαγής εκτός αγοράς που εφάρμοσε η Ελλάδα από το 2005 και μετά. Επιβεβαιώθηκε ότι αυτές οι συμφωνίες ανταλλαγής είχαν πολύ μικρή διάρκεια λήξης, με μια γρήγορη απόσβεση του τμήματος του δανείου για ένα πολύ μικρό σωρευτικό ποσό, και στο τέλος του 2009 το υπολειπόμενο ποσό ήταν αρκετά αμελητέο.

iii) Η ανάλυση της Eurostat για τις συμφωνίες ανταλλαγής με την Goldman Sachs

Το 2001, μια σειρά από εκτός αγοράς μεικτές συμφωνίες ανταλλαγής νομισμάτων είχαν συνδεθεί αποτελεσματικά με τα υποκείμενα εργαλεία χρέους που εκδόθηκαν στις αγορές του εξωτερικού. Η Ελλάδα εισήλθε σε 13 συμβάσεις με την Goldman Sachs (GS) που περιλαμβάνουν την ανταλλαγή διαφορετικού συναλλάγματος έναντι του ευρώ, με την εξαίρεση μιας USD/CHF συμφωνίας ανταλλαγής που έληγε το 2004, 9 συμφωνίες ανταλλαγής που αφορούσαν JPY/EUR (αυτά αποτελούσαν κατά πολύ το υψηλότερο ποσό σε ευρώ) και 3 συμφωνίες ανταλλαγής ανταλλαγή USD/EUR. Οι λήξεις των συμφωνιών ανταλλαγής ποίκιλαν επίσης, από το 2002 έως το 2016, με την υψηλότερη συγκέντρωση το 2008 και το 2016. Οι περισσότερες συμβάσεις ήταν "σταθερό για σταθερό", με κάποιες από αυτές να περιλαμβάνουν μια επιλογή μετατροπής σε κυμαινόμενο ποσοστό (που καταβάλλονταν από την Ελλάδα).

Δεδομένου ότι οι συμβάσεις αυτές δεν βασίζονταν στις συναλλαγματικές ισοτιμίες που επικρατούσαν στην αγορά κατά την περίοδο της συμφωνίας ανταλλαγής, αλλά σε διαφορετικές ισοτιμίες, το Ελληνικό δημόσιο χρέος ήταν εκ των πραγμάτων μειωμένο

κατά 2,4 δισεκατομμύρια ευρώ από την διαδικασία μετατροπής (είχε χρησιμοποιηθεί στη σύμβαση μια πιο ευνοϊκή ισοτιμία για το ευρώ). Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα ότι οι υποχρεώσεις από τα διάφορα εμπλεκόμενα μέρη στις συμφωνίες ανταλλαγής ήταν από την έναρξη μη ισορροπημένες και, κανονικά, η Ελλάδα θα έπρεπε να καταβάλει ισόποσο ποσό χρημάτων μετρητοίς, προκειμένου να αντισταθμίσει την αντισυμβαλλόμενη συμφωνία ανταλλαγής της, με δυσμενείς επιπτώσεις στο δημοσιονομικό έλλειμμα. Αντ' αυτού, οι ελληνικές αρχές συμφώνησαν ότι αυτό το προαναφερθέν εφάπαξ ποσό θα εξοφληθεί μέσω μιας εκτός αγοράς σύμβασης ανταλλαγής επιτοκίου που ήταν δομημένο έτσι ώστε η αποπληρωμή από την Ελλάδα θα εξαπλωνόταν μέσω των ετήσιων καθαρών πληρωμών για τόκους μέχρι το 2019, μετά από μια περίοδο χάριτος δύο ετών για τις πληρωμές αυτές. Η επίπτωση στο έλλειμμα, επομένως, εμφανίστηκε εδώ και πολλά χρόνια και η επίπτωση στους ελληνικούς λογαριασμούς ήταν χαμηλή σε ετήσια βάση.

Για την Eurostat, στην ουσία και παρά το γεγονός ότι καμία εφάπαξ πληρωμή δεν πραγματοποιήθηκε κατά την έναρξη της IRS σύμβασης, πρέπει να θεωρείται ως ένα δάνειο που χορηγήθηκε στην Ελλάδα από την GS, προκειμένου να αντιμετωπίσει τις υποχρεώσεις πληρωμών του που απορρέουν από τις εκτός αγοράς συμφωνίες ανταλλαγής. Στην πραγματικότητα, όλες οι πράξεις ανταλλαγής, οι περισσότερες από τις οποίες διεξήχθησαν την ίδια ημερομηνία τον Ιούνιο του 2001, πρέπει να θεωρηθούν ως μέρος μιας σφαιρικής ρύθμισης.

Το χορηγούμενο δάνειο στην IRS συναλλαγή του 2001 ανήλθε σε 2,8 δισεκατομμύρια ευρώ, καθώς επίσης ένα ποσό 0,4 ευρώ δις επιπροσθέτως συνδέεται με την ακύρωση τριών άλλων πράξεων ανταλλαγής νομισμάτων με αρνητική αξία που είχε αναληφθεί πριν από το 2001 (δύο συμβάσεις ανταλλαγής γιεν Ιαπωνίας / ευρώ και μία δολάριο / ευρώ με μάλλον βραχυπρόθεσμη εναπομένουσα διάρκεια και για το ποσό των 1,6 δισεκατομμυρίων ευρώ).

Στη συνέχεια, η σύμβαση ανταλλαγής IRS διαχειρίστηκε ενεργά, καθώς αρκετές αναθεωρήσεις (που ονομάζονται επίσης τροποποιήσεις) έλαβαν χώρα κατά την επόμενη περίοδο. Αυτό είναι ένα χαρακτηριστικό, το οποίο συνήθως δεν παρατηρείται σε συνήθεις πρακτικές της αγοράς. Οι αναθεωρήσεις των συμβολαίων ανταλλαγής αντιμετωπίστηκαν με το κυμαινόμενο σκέλος της ανταλλαγής που καταβλήθηκε από την Ελλάδα. Διαφορετικοί τύποι, συμπεριλαμβανομένων και αναφορών στον δείκτη πληθωρισμού, εφαρμόστηκαν διαδοχικά προκειμένου να ληφθεί υπόψη η αλλαγή στην αγοραία αξία της συμφωνίας ανταλλαγής που προκύπτουν από τις τάσεις της αγοράς.

Τον Αύγουστο του 2005, μια σημαντική αναδιάρθρωση της σύμβασης ανταλλαγής πραγματοποιήθηκε. Η ωριμότητα της ανταλλαγής επεκτάθηκε από το 2019 στο 2037. Τα επιτόκια που χρησιμοποιούνται στη σύμβαση εξετάστηκαν, τόσο στο σταθερό σκέλος όσο και στο μεταβλητό σκέλος. Το κύριο ονομαστικό ποσό της σύμβασης μειώθηκε. Ως αποτέλεσμα, το επίπεδο της καθαρής ετήσιας πληρωμής από την Ελλάδα προς την GS ήταν ελαφρώς αλλαγμένο. Σχεδόν ταυτόχρονα, η GS πώλησε τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις της στην Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας (Εθνική Τράπεζα, η τράπεζα ιδιωτικοποιήθηκε πλήρως το Νοέμβριο του 2004), για ποσό που ήταν ακριβώς η αγοραία αξία της συμφωνίας ανταλλαγής εκείνη τη στιγμή και που πρέπει να θεωρείται ως η αξία της αρνητικής θέσης για την Ελλάδα, δηλαδή μια υποχρέωση που πρέπει να καταβληθεί.

Η συμφωνία ανταλλαγής οριακά αναδιαρθρώθηκε εκ νέου στα τέλη του 2008 με μια μικρή αύξηση του ονομαστικού αρχικού κεφαλαίου και μια μικρή μείωση στην διασπορά αναφοράς του κυμαινόμενου επιτοκίου Euribor. Τέλος, η συμφωνία ανταλλαγής τιτλοποιήθηκε τον Φεβρουάριο του 2009 μέσω ενός Οχήματος Ειδικού Σκοπού (Titlos) που κατέβαλε 5,5 δισεκατομμύρια ευρώ στην ΕΤΕ.

Η Eurostat εξέτασε στενά την λεπτομερή τεκμηρίωση που έλαβε τον Απρίλιο του 2010 από την Ελληνική αρχές που δείχνουν ότι οι νέες συναλλαγές (originations) έλαβαν χώρα στα χρόνια που ακολούθησαν το 2004. Για παράδειγμα, το 2008, οι συμβατικές ρυθμίσεις μεταξύ της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδας (ΕΤΕ) και η Ελλάδα δήλωσαν ρητά ότι «Για να εκτυλιχθεί η συναλλαγή αυτή ο αντισυμβαλλόμενος Α – Ελληνική Δημοκρατία-θα πληρώσει στις 31 Δεκεμβρίου 2008 στον αντισυμβαλλόμενο Β – ΕΤΕ - 5.4 δις ευρώ ». Αυτές οι δύο πληρωμές συμψηφίζονται ώστε, όπως αναφέρεται στην ληφθείσα τεκμηρίωση, η Ελλάδα ούτε έλαβε ούτε κατέβαλε μετρητά σε αυτή τη συναλλαγή.

Μετά την περιγραφή των τροποποιήσεων των συμβάσεων ανταλλαγής που σημειώθηκαν μεταξύ 2001 και 2008, η Eurostat επεσήμανε τη σημασία των αλλαγών που συνέβησαν στην ημερομηνίες που αναφέρονται ανωτέρω, το 2005 και το 2008. Σε τέτοιες στιγμές, σε αντίθεση με άλλες τροποποιήσεις / αναθεωρήσεις που ασχολήθηκαν μόνο με τον τρόπο με τον οποίο τα κυμαινόμενα ποσά που οφείλονται από την Ελλάδα έχουν αναδιαμορφωθεί, και είχαν μόνο μικρές συνέπειες, υπήρξαν σημαντικές τροποποιήσεις στις υποχρεώσεις που οφείλονται από τα συμβαλλόμενα μέρη, με μια αξιοσημείωτη επέκταση της διάρκειας της συμφωνίας ανταλλαγής. Για την Eurostat, μια αλλαγή στη σύμβαση που έχει ως αποτέλεσμα μια σημαντική μεταβολή της υποχρεώσεις του ενός ή και των δύο μερών θα πρέπει να θεωρηθεί ουσιαστικά ως μια νέα συμφωνία ανταλλαγής. Στο πλαίσιο αυτό, η αγοραία αξία της προηγούμενης συμφωνίας ανταλλαγής θα πρέπει πράγματι να θεωρηθεί ως το νέο ποσό του τμήματος του δανείου που περιλαμβάνεται στη νέα εκτός αγοράς συμφωνία ανταλλαγής.

Ως εκ τούτου, οι ενέργειες αναδιάρθρωσης είναι νέες συμβάσεις μεταξύ των μερών. Στην ουσία αυτό πρέπει επίσης να ερμηνευθεί ως η διασπορά του εφάπαξ ποσού, που διαφορετικά θα έπρεπε να είχε καταβληθεί αμέσως από την Ελλάδα προς τον αντισυμβαλλόμενο στη σύμβαση, όπως και στην απουσία αναθεωρήσεων, τουλάχιστον στην περίπτωση σημαντικών, είναι πολύ πιθανό ότι η συμφωνία ανταλλαγής θα διαγραφόταν με την καταβολή της αποζημίωσης λόγω της αρνητικής αγοραίας αξίας για την Ελλάδα. Η από την Ελλάδα οφειλόμενη υποχρέωση, που θα έπρεπε να είχε εξαληφθεί χρησιμοποιήθηκε για τον επανασχεδιασμό μιας νέας συναλλαγής, η οποία προέβλεπε νέες υποχρεώσεις για την Ελλάδα, λαμβάνοντας υπόψη αυτήν την υποχρέωση. Έτσι, οι αναθεωρήσεις είχαν ως αποτέλεσμα την αναβολή των επιπτώσεων της αρνητικής αξίας για την Ελλάδα εξαπλώνοντας την για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, περίπου 30 έτη, δηλαδή 20 χρόνια περισσότερο από ό, τι είχε συμφωνηθεί αρχικά. Ως αποτέλεσμα, οι πράξεις αναδιάρθρωσης που εφαρμόστηκαν το 2005 και το 2008 ήταν στην πραγματικότητα η ρητή αναγνώριση της αύξησης της υποχρέωσης (κύριο ποσό του δανείου) που καταγράφηκε ως χρέος της Ελλάδας. Με άλλα λόγια, η αύξηση του αρχικού ποσού του δανείου που χορηγήθηκε στην Ελλάδα θα πρέπει να καταγράφεται στο δημόσιο χρέος.

Επιπλέον, την ίδια στιγμή, πρέπει να γίνει διόρθωση σε όλη την περίοδο για το έλλειμμα της Ελλάδας, καθώς οι ροές των τόκων σύμφωνα με τη σύμβαση ανταλλαγής μειώνονται κατά ποσό ίσο με το μέρος της κάθε συμβιβαστικής ροής που αφορά στην απόσβεση του δανείου (αυτό είναι μία οικονομική συναλλαγή χωρίς καμία επίπτωση στο έλλειμμα), ενώ οι τόκοι του δανείου ακόμα καταλογίζονται ως δαπάνες. Η μέθοδος εξηγείται μέσω ενός παραδείγματος στην 3η έκδοση του Εγχειρίδιο για το δημόσιο έλλειμμα και το δημόσιο χρέος (Μέρος VIII).

Όλες οι κατάλληλες διορθώσεις έχουν πλέον εφαρμοστεί στην ΔΥΕ κοινοποίηση που δημοσιεύτηκε στις 15 Νοεμβρίου 2010. Στην τελευταία, η διόρθωση για τις σχετικές συναλλαγές έχει τα εξής αποτελέσματα:

1) **Αύξηση του χρέους (χορηγούμενο δάνειο)**¹⁰

Ποσά σε εκατομμύρια €

2006	2007	2008	2009
5.125,5	5.125,5	5.400,0	5.281,7

2) **Μείωση του ελλείμματος (απόσβεση του δανείου)**

Ποσά σε εκατομμύρια

2006	2007	2008	2009
*	*	123	118,3

* «περίοδος χάριτος» (χωρίς διακανονισμούς υπό το νέο συμβόλαιο swap που συμφωνήθηκε το 2005)

IV) Συμπέρασμα

Πριν από τη διόρθωση που ζητήθηκε από την Eurostat, το ύψος του Ελληνικού δημοσίου χρέους δεν αντικατόπτριζε το πραγματικό επίπεδο των υποχρεώσεων που προέκυψαν από την εφαρμογή του συμβολαίου swap τον Ιούνιο του 2001.

Οι παραπάνω αναφερθείσες έρευνες δείχνουν ότι η εφαρμογή διαφορετικών swaps το 2001 είχαν δομηθεί με πρόθεση να μειωθεί το ποσό του ανεξόφλητου χρέους για το αποτιμώμενο κομμάτι σε ξένα νομίσματα μετά τη μετατροπή του σε ευρώ, με τη μελετημένη χρήση συναλλαγματικής ισοτιμίας διαφορετικής από αυτήν που ίσχυε εκείνη τη στιγμή. Το IRS με συγκεκριμένη κατανομή των ροών ήταν ένα κρίσιμο σημείο αυτού του παγκόσμιου διακανονισμού, αφού σχεδιάστηκε με τρόπο έτσι ώστε η αποζημίωση που θα καταβάλλονταν κανονικά από την Ελληνική Κυβέρνηση επεκτάθηκε, μετά από την περίοδο χάριτος δύο ετών, αρχικά μέχρι το 2019 και κατόπιν μέχρι το 2037.

18. Όσον αφορά την επίπτωση των προηγούμενων ετών, που δεν καλύπτονται από την κοινοποίηση, το χρέος αυξήθηκε κατά 2.830 δις ευρώ το 2001. Υπήρξε μια περίοδος χάριτος δύο ετών, το 2002 και το 2003, χωρίς ανταλλαγές διακανονισμών στο πλαίσιο του IRS, έτσι ώστε η απόσβεση του αρχικού δανείου να αρχίσει το 2004

Ακολουθώντας την διερεύνηση της Eurostat για τα θέματα συμφωνιών ανταλλαγής στην Ελλάδα, όλες οι αρμόζουσες διορθώσεις έχουν εφαρμοστεί στη ΔΥΕ που δημοσιεύτηκε στις 15 Νοεμβρίου 2010.

6. Πληρωτέες υποχρεώσεις της Κυβέρνησης

Οι πληρωτέες υποχρεώσεις αναφέρονται στις απλήρωτες υποχρεώσεις της Κυβέρνησης¹⁹. Το μεγαλύτερο μέρος αυτών των απλήρωτων υποχρεώσεων στην Ελλάδα σχετίζεται με τις αγορές των δημόσιων νοσοκομείων και κατόπιν αναγνώρισής τους από την Eurostat αναφέρθηκαν στην κοινοποίηση της Ελληνικής ΔΥΕ τον Απρίλιο του 2010.

Η διευρυμένη μεθοδολογική επίσκεψη Οκτωβρίου – Νοεμβρίου έδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα στο θέμα των πληρωτέων υποχρεώσεων (βλέπε μέρος ΙΙΙ παρακάτω) και ιδιαίτερα για την πληρότητα και την αξιοπιστία των δυνητικά διαθέσιμων πληροφοριών.

Μετά από περαιτέρω έρευνα και συλλογή στοιχείων από την ΕΛΣΤΑΤ, αναγνωρίστηκαν πληρωτέες υποχρεώσεις που σχετίζονταν με απλήρωτες υποχρεώσεις των υπουργείων (κεντρική κυβέρνηση), των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης (κυρίως των συνταξιοδοτικών υποχρεώσεων κατά την αποχώρηση των δημοσίων υπαλλήλων – βλέπε παράγραφο 4 ανωτέρω) και δήμους (τοπική αυτοδιοίκηση).

Ο αντίκτυπος στο δημόσιο έλλειμμα θα μπορούσε να είναι θετικός ή αρνητικός σε οποιοδήποτε συγκεκριμένο έτος, ανάλογα με το αν το απόθεμα των απλήρωτων υποχρεώσεων έχει αυξηθεί ή μειωθεί. Δεν υπάρχει καμία επίπτωση σχετικά με το δημόσιο χρέος, δεδομένου ότι ο ορισμός του χρέους βάσει της ΔΥΕ αποκλείει αυτή την κατηγορία των χρηματοοικονομικών υποχρεώσεων.

7. Άλλα θέματα

Τριμηνιαία χρηματοοικονομικά στατιστικά Δημοσίου

Κατά το παρελθόν τα τριμηνιαία στατιστικά της ελληνικής κυβέρνησης για το έλλειμμα βασίζονταν σε ετήσια πρόβλεψη που καταναμεόταν βάσει ενός υποτιθέμενου τριμηνιαίου μοτίβου. Αυτό οδήγησε σε σημαντικές αναθεωρήσεις προς τα πίσω των τριμηνιαίων στοιχείων καθώς οι προβλέψεις άλλαζαν, ιδιαίτερα κατά την περίοδο σύνταξης των πρώτων ετησίων στοιχείων.

Μετά από μια συντονισμένη προσπάθεια από την ΕΛ.ΣΤΑΤ, από το πρώτο τρίμηνο του 2010, τα ελληνικά στατιστικά στοιχεία ανά τρίμηνο για τα δημόσια οικονομικά παράγονται με παρόμοιο τρόπο με αυτό των ετησίων, βασιζόμενα σε άμεσες πηγές δεδομένων. Θα πρέπει να αναφερθεί ότι το σημείο εκκίνησης για τον υπολογισμό του ελλείμματος της κεντρικής κυβέρνησης σε δεδουλευμένη βάση είναι (όπως και για τα ετήσια στοιχεία) το ισοζύγιο του κρατικού προϋπολογισμού σε ταμειακή βάση.

Κατά τη διάρκεια του 2010, τα στοιχεία του 2009 και πριν παρέμεναν υπολογιζόμενα με βάση τον παλιό τρόπο σύνθεσής τους (ετήσια πρόβλεψη ή παραγωγή

¹⁹ Πρέπει να διαχωριστούν από τα «ληξιπρόθεσμα» που στην Ελλάδα αναφέρονται σε εκείνες της πληρωτέες υποχρεώσεις που παραμένουν ανεξόφλητες πέραν της νόμιμης καθυστέρησης πληρωμής (συνήθως 60 ημέρες).

κατανεμημένη σε τρίμηνα με τη χρήση ενός ιστορικά βασιζόμενου ‘κλειδιού’). Έτσι τα στοιχεία για τα δύο πρώτα τρίμηνα του 2010 δεν ήταν συγκρίσιμα με τα δύο πρώτα τρίμηνα του 2009. Συμφωνήθηκε ότι η ίδια μέθοδος σύνθεσης θα εφαρμοστεί για τα στοιχεία του 2009 και ότι αυτή η εργασία θα ολοκληρώνονταν μέχρι το τέλος Δεκεμβρίου του 2010 μαζί με τον υπολογισμό των στοιχείων του τρίτου τριμήνου 2010.

Η ΕΛ.ΣΤΑΤ παρήγαγε και παρουσίασε στην Eurostat μια πλήρη συμφωνία μεταξύ της ταμειακής βάσης του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για τον κρατικό προϋπολογισμό και του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης βάσει ESA.

Δεδομένου ότι αυτή είναι η πρώτη φορά που οι Έλληνες στατιστικοί έχουν συντάξει τα τριμηνιαία στοιχεία με αυτόν τον τρόπο, συνεχίζουν να υπάρχουν ορισμένα ποιοτικά ζητήματα, ιδίως όσον αφορά στη στατιστική διαφορά με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος (η οποία παραμένει υψηλή για την Κεντρική Κυβέρνηση) καθώς και με την κάλυψη των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης και αυτών εκτός προϋπολογισμού σε στατιστικές έρευνες. Οι ανησυχίες αυτές αναμένεται να εξετασθούν κατά τους επόμενους μήνες, με τη βοήθεια σχετικών εκθέσεων προόδου και βελτιώσεων της δημόσιας λογιστικής²⁰.

Μέρος III Η εκτεταμένη ΔΥΕ μεθοδολογική επίσκεψη του Οκτωβρίου-Νοεμβρίου 2010

²⁰ Για παράδειγμα η μηνιαία έρευνα που παρουσιάστηκε από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

i) Εισαγωγή

Η Eurostat ανέλαβε μια μεθοδολογική επίσκεψη στην Ελλάδα (11η Οκτωβρίου 2010 έως 9η Νοεμβρίου 2010) αφού είχε ενημερώσει την επιτροπή στατιστικών στοιχείων για θέματα νομισματικά, χρηματοπιστωτικά και ισοζυγίου πληρωμών (CMFB) καθώς και την Οικονομική και Χρηματοοικονομική Επιτροπή (EFC) .

Ο κύριος στόχος αυτής της επίσκεψης ήταν να εξαχθούν συμπεράσματα όσον αφορά την ποιότητα των δεδομένων. Το επίκεντρο της επίσκεψης ήταν τα στοιχεία για το 2009.

Η ποιότητα των δεδομένων εξαρτάται από τη συμμόρφωσή της με τους λογιστικούς κανόνες, την πληρότητα, την αξιοπιστία, την επικαιρότητα και τη συνέπεια. Η αξιολόγηση επικεντρώθηκε στα ακόλουθα θέματα που περιγράφονται στην ελληνική απογραφή της ΔΥΕ: Η οριοθέτηση της Γενικής Κυβέρνησης, η ταξινόμηση των δημόσιων συναλλαγών και οφειλών και ο χρόνος καταγραφής τους.

Πρωτεύοντος ενδιαφέροντος για την Eurostat ήταν να αξιολογήσει κατά πόσον τα δεδομένα του ελληνικού χρέους και ελλείμματος ήταν πλήρη, περιεκτικά και αξιόπιστα. Από την άποψη αυτή, τα τέσσερα κύρια σημεία που εξετάστηκαν κατά τη διάρκεια της επίσκεψης ήταν:

- A. Η κάλυψη του μητρώου των δημόσιων οργανισμών ή φορέων που εποπτεύονται από δημόσιους φορείς που θεωρούνται ότι ανήκουν στους υποτομείς της γενικής κυβέρνησης.
- B. Η επεξεργασία και υποβολή εκθέσεων σχετικά με οφειλές που καταγράφονται από δημόσιους ή εποπτευόμενους φορείς.
- Γ. Η καταγραφή των δανείων μη ημεδαπών τραπεζών που, ενδεχομένως, δεν έχουν καταγραφεί μέχρι σήμερα στους χρηματοοικονομικούς λογαριασμούς.
- Δ. Τα λογιστικά και ελεγκτικά συστήματα.

ii) Διεξαγωγή της επίσκεψης

Η μεθοδολογική επίσκεψη έγινε με όσο το δυνατόν εμπειριστατωμένο και εξαντλητικό τρόπο εντός του διαθέσιμου χρόνου. Σύμφωνα με το άρθρο 12 του κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΚ) αριθ. 479/2009, όπως τροποποιήθηκε, η ΕΛ.ΣΤΑΤ. υποστήριξε την Eurostat με την οργάνωση και το συντονισμό των απαραίτητων συζητήσεων και συμμετείχε μαζί με την Eurostat σε όλες τις επισκέψεις που έγιναν. Ένας εκπρόσωπος του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου παρακολούθησε ορισμένες επισκέψεις με την ιδιότητα του παρατηρητή.

Η Eurostat επισκέφθηκε ορισμένους δημόσιους φορείς (της κεντρικής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και τα ταμεία κοινωνικής ασφάλισης όπως ορίζονται στο ΕΣΛ 95) και εποπτευόμενους οργανισμούς. Οι φορείς επιλέχθηκαν μέσα από ένα σύνολο φορέων που αντιπροσώπευε περίπου το 80% του ελληνικού δημόσιου προϋπολογισμού και ενέπιπταν στα σημεία ενδιαφέροντος Α έως Δ, που αναφέρονται παραπάνω.

Η Eurostat είναι ευγνώμων προς την ΕΛ.ΣΤΑΤ., το Ελληνικό Ελεγκτικό Συνέδριο και τους εκπροσώπους των φορέων που επισκέφθηκε για την εποικοδομητική υποστήριξή τους στην αποσαφήνιση των θεμάτων που εξετάστηκαν.

iii) Συμπεράσματα

Τα λογιστικά συστήματα που χρησιμοποιούνται στις υπηρεσίες της Ελληνικής Κυβέρνησης, εδώ και πολλά χρόνια, εν μέρει, ήταν ελλιπή (π.χ. όσον αφορά τα καταβλητέα ποσά και τους δημόσιους φορείς) και ως εκ τούτου δεν είναι πλήρως διαφανή.

Οι πιο πρόσφατες μεθοδολογικές επισκέψεις, και ιδιαίτερα η τελευταία μεθοδολογική επίσκεψη στην Ελλάδα και οι συναφείς εργασίες για τη κοινοποίηση των στοιχείων του 2009, επέτρεψαν στην ΕΛ.ΣΤΑΤ και τις Ελληνικές Αρχές να προβούν σε λεπτομερή απογραφή για να εκτιμηθεί η πληρότητα και αξιοπιστία των στατιστικών στοιχείων που απαιτούνται για τον προσδιορισμό των στοιχείων του χρέους και του ελλείμματος του 2009 σύμφωνα με τους κανόνες του ΕΣΛ 95.

Τα συμπεράσματα σχετικά με τα τέσσερα κύρια θέματα που καλύπτονται είναι τα εξής:

Α) Κάλυψη των δημόσιων φορέων και των εποπτευόμενων φορέων: Η ΕΛ.ΣΤΑΤ. και οι Ελληνικές Αρχές πραγματοποίησαν μια απογραφή για να αξιολογήσουν τη πληρότητα του μητρώου της ΕΛ.ΣΤΑΤ. και των πληροφοριών σχετικά με τους δημόσιους οργανισμούς και τους εποπτευόμενους φορείς. Ως αποτέλεσμα της διαδικασίας αυτής, ένας αριθμός των φορέων εντοπίστηκαν και έχουν αναταξινομηθεί στο τομέα της Γενικής Κυβέρνησης. Η ΕΛ.ΣΤΑΤ εφαρμόζει ένα επικαιροποιημένο σύστημα με στόχο την εξασφάλιση ότι το μητρώο όλων των δημόσιων οργανισμών και των εποπτευόμενων φορέων διατηρείται συνεχώς ανανεωμένο στο μέλλον και ότι παρέχονται πληροφορίες για κάθε ένα από τους δημόσιους οργανισμούς και τους φορείς σε τακτική βάση.

Β) Επεξεργασία και υποβολή εκθέσεων των ποσών πληρωτέων υποχρεώσεων: Για τα στοιχεία του 2009, το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών και των εσόδων που υποβάλλονταν στην ΕΛ.ΣΤΑΤ ήταν σε ταμειακή βάση και όχι σε δεδουλευμένη βάση. Η ΕΛ.ΣΤΑΤ και οι Ελληνικές Αρχές προέβησαν σε μια απογραφή για να αξιολογήσουν τη πληρότητα και το χρόνο καταγραφής των δαπανών και των εσόδων των στοιχείων. Για το έτος 2009, έχει ληφθεί υπόψη η διαδικασία συλλογής των υποχρεώσεων και οι προσαρμογές έχουν γίνει σύμφωνα με το ΕΣΛ95. Μετά τις μεθοδολογικές επισκέψεις της Eurostat για τη ΔΥΕ, και στα πλαίσια της μεταρρύθμισης του λογιστικού συστήματος της Γενικής Κυβέρνησης που αναφέρεται στο (Δ) παρακάτω, οι Ελληνικές Αρχές που εργάζονται στις λογιστικές μεθόδους θα πρέπει να υποβάλλουν στοιχεία σε τακτική βάση, τόσο τα ταμειακά όσο και των υποχρεώσεων στο μέλλον.

Γ) Καταγραφή των δανείων από μη εγχώριες τράπεζες: Η μεθοδολογική επίσκεψη οδήγησε στον εντοπισμό και την καταγραφή, ενός μικρού αριθμού μη

καταγεγραμμένων παρελθόντων δανείων που χορηγήθηκαν σε δημόσιους οργανισμούς ή εποπτευόμενους φορείς από μη εγχώριες τράπεζες.

Δ) Λογιστικά και ελεγκτικά συστήματα: Σε γενικές γραμμές η μεθοδολογική επίσκεψη στην Ελλάδα επιβεβαίωσε προηγούμενα συμπεράσματα σχετικά με τις διαδικασίες υποβολής εκθέσεων και λογαριασμών που δικαιολογούν τα στοιχεία που υποβλήθηκαν το 2009, δεδομένου ότι η διαδικασία για την υποβολή των στοιχείων του χρέους και του ελλείμματος ήταν κατακερματισμένη, πολλές περιπτώσεις περιλάμβαναν λογιστικά συστήματα μόνο ταμειακής βάσης και θεσμικές μονάδες που εφάρμοζαν διαφορετικά λογιστικά συστήματα και κανόνες. Τα λογιστικά συστήματα στα οποία βασίστηκαν τα στοιχεία του 2009 αναμορφώνονται και ανακατασκευάζονται σε ολόκληρο τον τομέα της γενικής κυβέρνησης για να εξασφαλίσουν ότι μπορούν, στο μέλλον, να συλλέγονται τα απαιτούμενα στοιχεία, να επεξεργάζονται, να υποβάλλονται και να ελέγχονται με ένα τακτικό, αξιόπιστο, συνεπή, περιεκτικό και έγκαιρο τρόπο.

Λαμβάνοντας υπόψη το έργο που επιτελείται, όπως περιγράφεται στην παρούσα έκθεση, τα τελευταία στοιχεία του χρέους και του ελλείμματος για την Ελλάδα δίνουν πλέον, κατά την άποψη της Eurostat, μια κατ' ουσίαν αξιόπιστη εικόνα, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του ΕΣΛ95. Οι μεθοδολογικές επισκέψεις δεν βρήκαν κανένα αποδεικτικό στοιχείο άλλων σημαντικών παραλείψεων. Όλα τα ευρήματα από τις επισκέψεις έχουν χρησιμοποιηθεί από την ΕΛ.ΣΤΑΤ για να γίνουν προσαρμογές για τη σειρά δεδομένων 2006-2009.

Η Eurostat επομένως κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα αναθεωρημένα στοιχεία για την περίοδο 2006-2009 είναι επαρκώς αξιόπιστα για τους σκοπούς της ΔΥΕ, σύμφωνα με την ποιότητα των δεδομένων των άλλων κρατών μελών της ΕΕ. Η Eurostat έχει συνεπώς άρει τις επιφυλάξεις της για τα ελληνικά δημοσιονομικά στοιχεία για τα έτη 2006-2009.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Αναθεωρήσεις των στοιχείων του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους μεταξύ των κοινοποιήσεων ΔΥΕ Απριλίου και Νοεμβρίου 2010 για την περίοδο 2006-2009

Α. Έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης

EUR εκατομμύρια / % ΑΕΠ	2006	% ΑΕΠ	2007	% ΑΕΠ	2008	% ΑΕΠ	2009	% ΑΕΠ
Γενική Κυβέρνηση	-4613	-2.18	-2987	-1.32	-4060	-1.71	-3808	-1.62
Κεντρική Κυβέρνηση	-2999	-1.42	-1928	-0.85	-2727	-1.15	-1757	-0.75
Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης	-1614	-0.76	-979	-0.43	-1221	-0.52	-1865	-0.79
Τοπική Αυτοδιοίκηση	0	0	-80	-0.04	-112	-0.05	-186	-0.08

Β. Χρέος γενικής κυβέρνησης

EUR εκατομμύρια / % ΑΕΠ	2006	% ΑΕΠ	2007	% ΑΕΠ	2008	% ΑΕΠ	2009	% ΑΕΠ
Γενική Κυβέρνηση	18466	8.74	21850	9.62	24144	10.19	24625	10.48
Κεντρική Κυβέρνηση	18466	8.74	21850	9.62	24144	10.19	24625	10.48
Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης	0	0	0	0	0	0	0	0
Τοπική Αυτοδιοίκηση	0	0	0	0	0	0	0	0