

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ EUROSTAT ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ

Η αξιοπιστία των ελληνικών δημοσιονομικών στοιχείων αποτέλεσε αντικείμενο ιδιαίτερης προσοχής για την EUROSTAT στο παρελθόν. Τα στατιστικά θέματα της Ελλάδας αποτέλεσαν αντικείμενο συζητήσεων με την EUROSTAT περισσότερο από όλα τα άλλα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Οι σχετικές αμφιβολίες της EUROSTAT διατυπώθηκαν πολλές φορές στο παρελθόν με υποσημειώσεις, ιδιαίτερα σχόλια και αστερίσκους στα δελτία τύπου της. (σελ. 2)

Το 2002 έγινε μια σημαντική αναθεώρηση των δημοσιονομικών στοιχείων της Ελλάδας κατόπιν απαίτησης της Ευρωπαϊκής Στατιστικής Υπηρεσίας και μετά από μια αναταξινόμηση κεφαλαιακών μεταβιβάσεων προς δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, μετατρέψιμων ομολόγων, ένταξη της ΔΕΚΑ εντός της γενικής κυβέρνησης. Η αναθεώρηση αυτή (δελτίο τύπου της EUROSTAT της 13^{ης} Νοεμβρίου 2002) οδήγησε σε επιδείνωση του ελλείμματος κατά 1% του ΑΕΠ το 2000, 1,3% το 2001, ενώ το δημόσιο χρέος αυξήθηκε κατά 1,5% και 1,9% του ΑΕΠ αντίστοιχα. (σελ. 12)

Οι βασικοί λόγοι της αναθεώρησης των ελληνικών δημοσιονομικών στοιχείων για την περίοδο 2000-2003 μπορούν να συνοψιστούν στα ακόλουθα:

- Ελλιπής καταγραφή των αμυντικών δαπανών
- Υπερεκτίμηση του πλεονάσματος των ασφαλιστικών οργανισμών
- Αναθεώρηση προς τα κάτω των εκτιμήσεων για τα φορολογικά έσοδα (κυρίως από ΦΠΑ)

Αυτά τα τρία στοιχεία από μόνα τους ερμηνεύουν περίπου το 90% των συνολικών αναθεωρήσεων. Ειδικότερα οι διαφορές από την καταγραφή των αμυντικών δαπανών ερμηνεύουν 25% των συνολικών αναθεωρήσεων το 2003, 75% το 2002, 50% το 2001 και 90% το 2000. (σελ. 3)

Για την περίοδο 1997-99 τα νέα στοιχεία του δημοσιονομικού ελλείμματος διαμορφώνονται ως εξής:

1997: 6,6% του ΑΕΠ έναντι 4%
1998: 4,3% του ΑΕΠ έναντι 2,5%
1999: 3,4% του ΑΕΠ έναντι 1,8%

Οι αναθεωρήσεις αυτές οφείλονται κυρίως στην πληρέστερη καταγραφή των αμυντικών δαπανών, στους κεφαλαιοποιημένους τόκους, στη σωστή καταγραφή των κεφαλαιακών μεταβιβάσεων και των εσόδων από την Ε.Ε. μετά τη μετάβαση από το ESA79 στο ESA95. (σελ. 4)

Επίσης για την ίδια περίοδο τα στοιχεία του χρέους της γενικής κυβέρνησης διαμορφώνονται ως εξής:

1997: 114,0% του ΑΕΠ έναντι 108,2%
1998: 112,4% του ΑΕΠ έναντι 105,8%
1999: 112,3% του ΑΕΠ έναντι 105,2%

Αμυντικές δαπάνες

Σύμφωνα με τους κανόνες του ESA95 οι αμυντικές δαπάνες πρέπει να θεωρούνται ως ενδιάμεση κατανάλωση και θα πρέπει να καταγράφονται στις δημόσιες δαπάνες τη στιγμή της παράδοσής τους ανεξάρτητα από τις πληρωμές που πραγματοποιούνται σε διάφορα στάδια. Ωστόσο, πολλές χώρες έχουν προβλήματα με τα στοιχεία των αμυ-

ντικών δαπανών τους, καθώς αυτά είναι εμπιστευτικά. Σε αυτές τις περιπτώσεις, τα στοιχεία δίνονται σε ταμειακή βάση. Αυτό εφαρμόζεται στο Βέλγιο, την Τσεχία, την Εστονία, Γερμανία, Ελλάδα, Γαλλία, Ιρλανδία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Λετονία, Μάλτα, Πολωνία, Σλοβακία, Φινλανδία και Μεγάλη Βρετανία. (σελ. 15)

Το στοιχείο αυτό των αμυντικών δαπανών ήταν στην ατζέντα των επαφών μεταξύ EUROSTAT και ελληνικών αρχών τουλάχιστον από το 1994. Τα στοιχεία που παρέχονταν από τις ελληνικές αρχές ήταν ασυνεπή και η πληροφόρηση για τα συμβόλαια παράδοσης αμυντικού εξοπλισμού ήταν αντιφατική.

Οι ελληνικές αρχές είχαν δηλώσει το 1996 ότι μεγάλο μέρος του στρατιωτικού χρέους ήταν υπό τη μορφή μακροπρόθεσμων πιστώσεων από την πλευρά των προμηθευτών στρατιωτικού εξοπλισμού, το οποίο στην πορεία αποδείχθηκε αναληθές.

Το 2002 δηλώθηκε ανακριβώς από τις ελληνικές αρχές ότι οι προκαταβολές που πληρώνονται στους προμηθευτές στρατιωτικού υλικού αντιμετωπίζονται ως χρηματοοικονομικές συναλλαγές και ότι με την παραλαβή του εξοπλισμού στην Ελλάδα, οι στατιστικές υπηρεσίες λαμβάνουν την πληροφόρηση αυτή και μπορούν να κάνουν τις σχετικές καταχωρίσεις στους εθνικούς λογαριασμούς (ως τελική κατανάλωση). Η πραγματικότητα είναι ότι η ΕΣΥΕ και το Υπουργείο Οικονομικών δεν έλαβαν καμία πληροφόρηση για παραλαβές στρατιωτικού υλικού από το 1997. Έτσι οι περισσότερες αμυντικές δαπάνες που χρηματοδοτήθηκαν με δανεισμό δεν καταγράφηκαν τα τελευταία 7 χρόνια. (σελ. 17)

Συνεπώς, η μετάβαση στην καταγραφή των δαπανών αυτών σε ταμειακή βάση δεν υπαγορεύθηκε από μεθοδολογικούς λόγους - δεν άλλαξαν οι λογιστικοί κανόνες - αλλά από λόγους διαθεσιμότητας στοιχείων. Δεδομένου του απόρρητου χαρακτήρα των στοιχείων για τις παραλαβές στρατιωτικού υλικού στην Ελλάδα, μόνο η χρήση της ταμειακής βάσης μπορεί να εγγυηθεί την πλήρη καταγραφή των δαπανών αυτών. (σελ. 18)

Πλεονάσματα ασφαλιστικών οργανισμών

Οι συζητήσεις για το θέμα αυτό ξεκίνησαν το 1998, λόγω της έκπληξης που προκάλεσε το μέγεθος των πλεονασμάτων αυτών στην Ελλάδα σε σχέση με άλλες χώρες-μέλη. Το 2002 η EUROSTAT επεσήμανε τις μεγάλες διαφορές μεταξύ των εκτιμήσεων της ΕΣΥΕ για τα πλεονάσματα των ασφαλιστικών οργανισμών και των αντίστοιχων στοιχείων που διατηρούσε η Τράπεζα της Ελλάδος για τις επενδύσεις τους. Το γεγονός αυτό αντικρούστηκε από την Τράπεζα Ελλάδος με τη δήλωση ότι οι φορείς αυτοί διατηρούσαν μέρος των επενδύσεών τους σε ιδιωτικούς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς και έτσι δεν θα μπορούσε η κεντρική τράπεζα να γνωρίζει τα στοιχεία αυτά. (σελ. 21)

Στο μεταξύ η EUROSTAT ζήτησε το 2002 έναν κατάλογο των ασφαλιστικών φορέων και των οικονομικών τους αποτελεσμάτων, αλλά δεν έλαβε ποτέ απάντηση. Επανήλθε στο θέμα το Σεπτέμβριο του 2003, και έδωσε προθεσμία μέχρι το Σεπτέμβριο 2004 για την παροχή πιο αξιόπιστων στοιχείων. Έτσι διενεργήθηκε από την άνοιξη του 2004 νέα εκτενής έρευνα από την ΕΣΥΕ για όλους αυτούς τους φορείς, που κάλυψε τα έτη 2002 και 2003. Το αποτέλεσμα αυτής ήταν τον περασμένο Σεπτέμβριο (2004) να αναθεωρηθούν τα πλεονάσματα των ασφαλιστικών οργανισμών προς τα κάτω από 3,4 σε 2,1 δις € για το 2001, από 4,7 σε 4,1 δις το 2002 και από 5,5 σε 4,6 δις το 2003. (σελ. 22)

Αναλήψεις χρεών

Οι αναλήψεις χρεών αποτέλεσαν σημαντικό θέμα κατά την αναθεώρηση των στοιχείων τον Οκτώβριο 2002. Η πρώτη φορά που τέθηκε το θέμα στις συζητήσεις μετα-

ξύ EUROSTAT και ελληνικών αρχών ήταν το Φεβρουάριο 1996. Υπήρξε μια ανακολουθία στις δηλώσεις των ελληνικών αρχών αναφορικά με τα στοιχεία αυτά, καθώς έδωσαν κάποια στοιχεία το 1996 (στα EDP του Μαρτίου και Σεπτεμβρίου 1996), τα οποία στη συνέχεια παρέλειψαν τελείως από το EDP του 1997, χωρίς προηγούμενη ενημέρωση της EUROSTAT και με το σκεπτικό ότι το χρέος που είχε αναληφθεί σε πολλές περιπτώσεις συνδεόταν με ιδιωτικοποιήσεις. Κατόπιν επίμονων προτροπών της EUROSTAT, το Σεπτέμβριο 1998 δόθηκαν κάποια στοιχεία για το 1997 (159 δις δρχ.), αλλά ένα χρόνο αργότερα (το Φεβρουάριο 1999) τα στοιχεία αυτά παρουσιάστηκαν μειωμένα (97 δις δρχ.) χωρίς να δοθεί καμιά εξήγηση γι' αυτό. Έτσι ενώ η EUROSTAT είχε αποσαφηνίσει από το 1996 τους κανόνες που έπρεπε να εφαρμόζονται, η Ελλάδα δεν τους εφάρμοζε με συνέπεια και τα σχετικά στοιχεία άλλαζαν συχνά. (σελ. 25-26)

Εκτενής συζήτηση έγινε για το θέμα αυτό τον Οκτώβριο 2002, οπότε και αναγνωρίστηκαν αρκετά ποσά για το κονδύλι αυτό από την πλευρά των ελληνικών αρχών για την περίοδο 2000-1 (217 εκατομ. € το 2000, 494 εκατομ. € το 2001). Πρόσφατα πραγματοποιήθηκε και η σχετική τακτοποίηση των στοιχείων για τις αναλήψεις χρεών της περιόδου 1997-9.

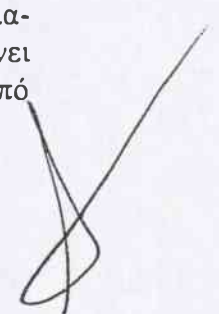
Κεφαλαιοποιημένοι τόκοι

Το θέμα αυτό συζητήθηκε πολλές φορές μεταξύ της EUROSTAT και των ελληνικών στατιστικών αρχών την περίοδο 1996-8. Από τις διάφορες επισκέψεις των κλιμακίων της EUROSTAT στην Ελλάδα είχε προκύψει ότι η ελληνική κυβέρνηση είχε εκδώσει ομόλογα, τα οποία δεν απέδιδαν τόκο τα πρώτα χρόνια. Στη συνέχεια αυξανόταν το κεφάλαιο και τα ομόλογα είχαν πλέον ένα τοκομερίδιο επί του αυξημένου κεφαλαίου. Στα EDP οι κεφαλαιοποιημένοι τόκοι καταγράφονταν μόνο με τη ρευστοποίηση των ομολόγων, αλλά όχι όταν το αυξημένο κεφάλαιο πιστωνόταν στους κατόχους των ομολόγων. (σελ. 27-28)

Κατά τη διάρκεια της αποστολής της EUROSTAT στην Αθήνα το 1998, οι ελληνικές αρχές δήλωσαν ότι εφεξής θα κατέγραφαν τους κεφαλαιοποιημένους τόκους σε ταμειακή βάση κατά την περίοδο χάριτος. Η EUROSTAT θεώρησε ότι δεν θα υπήρχαν λογιστικές δυσκολίες στη σωστή καταγραφή των κονδυλίων αυτών. Τελικά συμπεριλήφθηκαν στη δημόσια ληψοδοσία μόνο μικρά ποσά και μόλις το Σεπτέμβριο 2004 διορθώθηκε πραγματικά η συστηματικά ελλιπής καταχώρηση των ποσών αυτών για κεφαλαιοποιημένους τόκους. Όλα αυτά τα χρόνια είχε γίνει συμφωνία του ελληνικού δημοσίου με μεγάλες κρατικές τράπεζες για την αναβολή της πληρωμής των τόκων αυτών χρόνο με το χρόνο. Έτσι οι τόκοι δεν πληρώνονταν ποτέ και κεφαλαιοποιούνταν κάθε χρόνο. (σελ. 28)

Κεφαλαιακές μεταβιβάσεις

Σύμφωνα με τις αρχές του ESA 95, οι κεφαλαιακές μεταβιβάσεις που αποτελούν οικονομική ενίσχυση της κυβέρνησης προς τις δημόσιες επιχειρήσεις, μπορούν να καταγραφούν είτε πάνω είτε κάτω από τη «γραμμή», ανάλογα με τη φύση της συγκεκριμένης συναλλαγής. Όταν τα κονδύλια αυτά καταχωρούνται πάνω από τη γραμμή, αποτελούν κεφαλαιακές μεταβιβάσεις (παροχή ποσών προς δημόσιες επιχειρήσεις χωρίς να περιμένει η κυβέρνηση κάποια ανταπόδοση) και αυξάνουν το έλλειμμα, ενώ όταν καταχωρούνται κάτω από τη γραμμή, αποτελούν χρηματοοικονομικές συναλλαγές (όταν η κυβέρνηση λειτουργεί ως μέτοχος των επιχειρήσεων αυτών και αναμένει από αυτές μερίσματα στο μέλλον). Οι κανόνες αυτοί έχουν παραμείνει σταθεροί από τον Ιανουάριο 2000. (σελ. 30)



Το θέμα αυτό υπήρξε αντικείμενο συζητήσεων μεταξύ της EUROSTAT και των ελληνικών αρχών τουλάχιστον από το 1998. Οι ελληνικές αρχές είχαν δηλώσει τότε ότι κατέγραφαν όλες τις κεφαλαιακές μεταβιβάσεις ως χρηματοοικονομικές συναλλαγές κάτω από τη γραμμή (χωρίς επίπτωση στο έλλειμμα), καθώς οι αποδέκτες των κεφαλαιακών αυτών μεταβιβάσεων ήταν «οιωνεί-επιχειρήσεις» (δηλ. μονάδες χωρίς ανεξάρτητο νομικό καθεστώς). Η EUROSTAT επεσήμανε ότι τα στοιχεία αυτά δεν ήταν ακριβή και ζήτησε τη διόρθωσή τους, πράγμα που έγινε όμως μόνο εν μέρει από τις ελληνικές αρχές. (σελ. 31)

Έτσι το Σεπτέμβριο 2002 η EUROSTAT δεν μπόρεσε να πιστοποιήσει τα στοιχεία, καθώς υπήρχαν ακόμα εκκρεμή και αδιευκρίνιστα ζητήματα. Τελικά από τη συζήτηση αυτή αναθεωρήθηκε τότε το έλλειμμα των ετών 2000, 2001 προς τα πάνω, κατά 0,8% του ΑΕΠ για το 2000 και 0,9% για το 2001. Ωστόσο, η αναθεώρηση των λογαριασμών τον Οκτώβριο 2002 δεν επεκτάθηκε και στα χρόνια πριν από το 2000, διόρθωση η οποία έγινε μόλις το Νοέμβριο του τρέχοντος έτους. Τα στοιχεία των ετών 1997-8 είχαν αρχικά καταγραφεί βάσει των κανόνων του ESA79. Όμως όταν άλλαξαν οι κανόνες και άρχισε να εφαρμόζεται το σύστημα ESA95 όλα τα κράτη-μέλη είχαν την υποχρέωση να αναθεωρήσουν και τους παλιότερους λογαριασμούς τους με βάση τους νέους κανόνες. Αυτό δεν έγινε από τις ελληνικές αρχές στα EDP του 2000 και 2001, όπου αναφέρονταν τα στοιχεία των ετών 1997, 1998, 1999. (σελ. 32-33)

Ταξινόμηση της ΔΕΚΑ

Το 1997 η ελληνική κυβέρνηση δημιούργησε μια κρατική επιχείρηση με το όνομα ΔΕΚΑ, η οποία μπορούσε να μεταβιβάζει κεφάλαια σε ορισμένες από τις επιχειρήσεις που είχε υπό τον έλεγχό της, να πουλάει κάποιες από αυτές και να πληρώνει μερίσματα στην κυβέρνηση. Οι ελληνικές αρχές θεώρησαν ότι έπρεπε να την κατατάξουν εκτός κυβέρνησης και ότι τα μερίσματα προς την κυβέρνηση μπορούσαν να καταγράφονται ως εισόδημα από περιουσιακά στοιχεία που μείωνε το έλλειμμα. (σελ. 36)

Η EUROSTAT είχε εκφράσει τις αμφιβολίες της για την κατάταξη αυτή, καθώς θεωρούσε ότι η ΔΕΚΑ ενεργούσε εκ μέρους και κατόπιν οδηγιών της κυβέρνησης και ήταν αμφίβολο αν μπορούσε να χαρακτηριστεί ως μονάδα με αυτονομία αποφάσεων. Επίσης σημείωνε ότι βάσει των λογιστικών κανόνων τα έσοδα από αποκρατικοποιήσεις δεν μπορούν να μειώνουν το έλλειμμα, ούτε και στην περίπτωση των έμμεσων αποκρατικοποιήσεων μέσω επιχειρήσεων δημόσιας ιδιοκτησίας. Έτσι τον Οκτώβριο 1997 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η ΔΕΚΑ έπρεπε να κατατάσσεται εντός της γενικής κυβέρνησης, χωρίς όμως θετική ανταπόκριση από τις ελληνικές αρχές. (σελ. 36)

Τελικά τον Ιούλιο 1999 η ΕΣΥΕ συμφώνησε ότι οι επιδοτήσεις της ΔΕΚΑ προς τη γενική κυβέρνηση και οι πληρωμές της ΔΕΚΑ εκ μέρους της γενικής κυβέρνησης θα έπρεπε να αναταξινομηθούν ως χρηματοοικονομικές συναλλαγές και κεφαλαιακές μεταβιβάσεις αντίστοιχα. Ωστόσο, τα στοιχεία που δόθηκαν τότε στην EUROSTAT ήταν με λάθος πρόσημα και το σφάλμα διορθώθηκε στο EDP το Μάρτιο 2000. Στα επόμενα EDP η ΕΣΥΕ συνέχισε να κατατάσσει τη ΔΕΚΑ εκτός κυβέρνησης, μέχρι το Σεπτέμβριο 2002 που έγινε εκ νέου η διόρθωση. Ωστόσο, η ΕΣΥΕ υποστήριξε τότε ότι νέος τρόπος μεταχείρισης της ΔΕΚΑ δεν θα άλλαζε τα μεγέθη του EDP, δεδομένου ότι όλες οι συναλλαγές της είχαν ήδη επανακατευθυνθεί προς τη γενική κυβέρνηση. Οι τελικές διορθώσεις για την περίοδο 1997-9 έγιναν μόλις το Νοέμβριο του τρέχοντος έτους. (σελ. 37)