

Γιατί δεν έπρεπε οι ΔΕΚΟ να ενταχθούν στην Γενική Κυβέρνηση

Ζωή Γεωργαντά

Καθηγήτρια Εφαρμοσμένης Οικονομετρίας και Παραγωγικότητας
Πανεπιστημίου Μακεδονίας Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών

τέως Μέλος του Συμβουλίου της ΕΛΣΤΑΤ
μετά από έγκριση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων

16 Σεπτεμβρίου 2012

Το άρθρο αυτό περιλαμβάνει τρεις ενότητες: Η πρώτη ενότητα ασχολείται με το θέμα της μεθοδολογίας και δείχνει με σαφήνεια ότι η μεθοδολογία υπολογισμού του χρέους και του ελλείμματος δεν έχει αλλάξει μέχρι σήμερα. Σημειώνεται ότι ο πρόεδρος της ΕΛΣΤΑΤ έχει προσπαθήσει επανειλημμένα να υποστηρίξει ότι η μεθοδολογία έχει αλλάξει, έτσι ώστε να δικαιολογήσει την διόγκωση του ελλείμματος του 2009 που οδήγησε την χώρα στο ΔΝΤ, στην Τρόϊκα, στην πρωτοφανή ύφεση και στην εξαθλίωση των έντιμων Ελλήνων πολιτών. Η δεύτερη ενότητα ασχολείται με τα κριτήρια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Λογαριασμών, ESA95, με βάση τα οποία μια οικονομική μονάδα, όπως είναι μία ΔΕΚΟ, εντάσσεται στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης (ΓΚ). Η δεύτερη ενότητα δείχνει με σαφήνεια ότι τα κριτήρια ένταξης στην ΓΚ αποτελούν ένα πολύπλοκο σύστημα και ότι ποτέ δεν έγινε η απαραίτητη μελετητική διερεύνηση του αν ισχύουν ή όχι στην περίπτωση των Ελληνικών ΔΕΚΟ. Αντίθετα, αποφασίστηκε η ένταξη των ΔΕΚΟ στην ΓΚ ξαφνικά, εν μιά νυκτί, χωρίς την απαραίτητη υπευθυνότητα για τις επιπτώσεις μιάς τέτοιας ανυπόστατης απόφασης, και αφού βέβαια όλα τα Μέλη του Συμβουλίου της ΕΛΣΤΑΤ είχαν περιθωριοποιηθεί. Η τρίτη ενότητα περιλαμβάνει τα συγκεκριμένα εδάφια των Ευρωπαϊκών Κανονισμών με βάση τα οποία οι ΔΕΚΟ δεν έπρεπε να ενταχθούν στον τομέα της ΓΚ.

1. Η μεθοδολογία δεν έχει αλλάξει

Η μεθοδολογία της Eurostat (ESA95-European System of Accounts) για τον υπολογισμό του δημόσιου χρέους και ελλείμματος δεν έχει αλλάξει ούτε σε ένα κόμμα από το 2000 που εφαρμόζεται. Ακόμα και η καινούργια τέταρτη έκδοση του Εγχειριδίου ESA95 (15 Μαρτίου 2012) αποτελεί μόνο συμπληρωματική δημοσίευση με επί πλέον ερμηνευτικά τμήματα. Αρκεί κανείς να διαβάσει τον Πρόλογο της τέταρτης αυτής έκδοσης για να διαπιστώσει μόνος του τα λεγόμενά μου. Συνεπώς, ό,τι γινόταν με τις ΔΕΚΟ μέχρι το 2009, ήταν απόλυτα νόμιμο και σύμφωνο με τους ευρωπαϊκούς Κανονισμούς. Το ερώτημα είναι, γιατί άλλαξε αυτό που γινόταν πάντα στο παρελθόν και μάλιστα **αυτό** που η Eurostat είχε ήδη ελέγξει και συμφωνήσει. Μάλιστα, στις 19-20 Οκτωβρίου 2009, όταν ο νεοδιορισθείς Υπουργός Οικονομικών της νέας κυβέρνησης ανακοίνωσε στο Λουξεμβούργο στους 16 Υπουργούς Οικονομικών της ευρωζώνης ότι το έλλειμμα του 2009 μπορούσε να φθάσει το 12% του ΑΕΠ, τότε ο Επίτροπος επί των Οικονομικών Υποθέσεων, κ. Αλμουνία, είπε:

"Θέλουμε να μάθουμε τι συνέβη και γιατί συνέβη," και πρότεινε να συνέλθουν οι τρεις πλευρές, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Eurostat, και η Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία, σε σύντομο διάστημα για να συζητήσουν την υπόθεση. "Οι σοβαρές διαφοροποιήσεις θα απαιτήσουν μια ανοικτή και σε βάθος διερεύνηση" πρόσθεσε (EU Observer, 20 and 22 Oct. 2009, Revised Greek deficit figures cause outrage, από Andrew Willis).

"We want to know what has happened and why it has happened," he said, indicating that the commission, Eurostat and the Greek statistics office would be getting together shortly to discuss the issue. "Serious discrepancies will require an open and deep investigation," he added (EU Observer, 20 and 22 Oct. 2009, Revised Greek deficit figures cause outrage, από Andrew Willis).

Βέβαια, παρά όσα είπε τότε αυθόρμητα ο κ. Αλμούνια, στην πράξη τίποτα δεν έγινε. Μάλιστα το αντίθετο: η Eurostat φαίνεται ότι επείσθη από το νέο Υπουργείο Οικονομικών, ως συνήθως έπραττε, χωρίς να προβεί σε οιαδήποτε επιστημονική και ηθική διερεύνηση. Έκτοτε βέβαια η Ελλάδα «δεν είδε άσπρη μέρα».

Το ότι η Eurostat είχε ελέγξει και συμφωνήσει τα πάντα επιβεβαιώνεται και από τις καταθέσεις των μαρτύρων στην Εξεταστική Επιτροπή της Βουλής τον Μάρτιο 2012. Για παράδειγμα, η κατάθεση του κ. Η. Πεντάζου, Γενικού Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής, περιλαμβάνει την δήλωση ότι όλα «ήταν υπό την μέγγενη της Eurostat που διύλιζε τα πάντα...»

Τί έγινε λοιπόν: Όπως έχουν υποστηρίξει σχεδόν όλοι οι μάρτυρες στην Εξεταστική του Μαρτίου 2012, η απόφαση για την ένταξη των ΔΕΚΟ στην Γενική Κυβέρνηση, όπως και το ύψος του ελλείμματος δεν είναι θέμα επιστημονικό, αλλά πολιτικό. Συνεπώς οι Ευρωπαϊκοί Κανονισμοί του ESA95 φαίνεται δεν παίζουν τόσο σημαντικό ρόλο, γεγονός το οποίο επιβεβαιώνεται και από την ασάφεια των ορισμών των κονδυλίων του χρέους και του ελλείμματος, η οποία αφήνει πολλά περιθώρια χαοτικής ελευθερίας κινήσεων στις σχετικές αποφάσεις ένταξης των διαφόρων συναλλαγών. Άλλωστε, ο κ. Ράντερμάχερ, Γενικός Διευθυντής της Eurostat, έχει κατηγορηθεί στο παρελθόν ότι το ενδιαφέρον του επικεντρώνεται στην πολιτική και όχι στην επιστήμη της Στατιστικής.

Μέσα σ' αυτό το πλαίσιο, δηλαδή του ότι οι Ευρωπαϊκοί Κανονισμοί δεν προηγούνται των πολιτικών προγραμμάτων των κυβερνήσεων, τον Οκτώβριο 2009, όταν εκλέχτηκε η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, φαίνεται ότι ο νέο-ορκισθείς Υπουργός Οικονομικών αποφάσισε (ποιός ξέρει γιατί – εικασίες γίνονται πολλές) μεταξύ άλλων να μετακινήσει και τις ΔΕΚΟ στο δημόσιο χρέος, χωρίς πολλές διαδικασίες. Έτσι το θέμα των ΔΕΚΟ εμφανίστηκε δημοσίως ως πιθανότητα ένταξης στην ΓΚ για πρώτη φορά τον Απρίλιο 2010. Φαίνεται ότι το Υπουργείο Οικονομικών, στα πλαίσια της κατά τα άλλα φυσιολογικής συνεργασίας του με την Eurostat, ήλπιζε, ή μάλλον ήταν σίγουρο, ότι η απόφαση μεταφοράς των ΔΕΚΟ στην Γενική Κυβέρνηση θα υλοποιείτο χωρίς αντιδράσεις από την σχεδιαζόμενη «ανεξάρτητη» ΕΛΣΤΑΤ, της οποίας τα Μέλη θα επέλεγε ο ίδιος ο Υπουργός. Έτσι όταν εκφράστηκαν αμφιβολίες για τις σχετικές διαδικασίες, αυτές πατάχθηκαν με την άρνηση, κατ' αρχήν, ακόμα και να εισακουστούν οι διαφορετικές απόψεις, και μάλιστα από όλα τα αρμόδια μέρη, δηλαδή τον πρόεδρο της ΕΛΣΤΑΤ, το Υπουργείο Οικονομικών, την τότε κυβέρνηση γενικά, και συνεπακόλουθα και την Eurostat. Έτσι, οι Εθνικοί εμπειρογνώμονες που η Βουλή των Ελλήνων είχε εγκρίνει με σκοπό την έκφραση γνώμης και την συμβολή τους στο ουσιαστικό έργο της Στατιστικής μας Υπηρεσίας, όπως άλλωστε ο νόμος 3832/2010 όριζε, παραμερίστηκαν και τελικά απολύθηκαν.

Αν η Eurostat και ο πρόεδρος της ΕΛΣΤΑΤ διαπίστωσαν ξαφνικά το 2010 ότι είχαν διαπραχθεί λάθη και παραλείψεις όσον αφορά την ταξινόμηση των ΔΕΚΟ στους μη-χρηματοδοτικούς Οργανισμούς όλα τα προηγούμενα χρόνια μέχρι και το 2009, τότε εγείρονται τα παρακάτω σημαντικώτατα ζητήματα:

- (1) Η τεράστια ευθύνη της Eurostat, η οποία είχε ελέγξει και συμφωνήσει με τα πεπραγμένα μέχρι τότε.
- (2) Η τεράστια ευθύνη της τότε Ελληνικής κυβέρνησης, και κυρίως του Υπουργείου Οικονομικών. Ο Ελληνικός λαός δεν είναι πειραματόζωο για να του «φορτώνουν στην πλάτη» ιδιωτικά χρέη και να τον εξανδραποδίζουν από την μια στιγμή στην άλλη με αθέμιτες μεταφορές χρεών.
- (3) Η τεράστια ευθύνη του προέδρου της ΕΛΣΤΑΤ, ο οποίος παρέβηκε το καθήκον του απέναντι στον νόμο με την παράνομη αγνόηση και παραμερισμό του Συμβουλίου, καθώς και με την άρνησή του να διερευνήσει την νομιμότητα (μεθοδολογική τουλάχιστον) της αναταξινόμησης των ΔΕΚΟ και των μεγεθών του ελλείμματος που του παρέδωσε ο ΓΓ του Υπουργείου Οικονομικών που διατελούσε χρέη προέδρου της ΕΛΣΤΑΤ μέχρι και τον Ιούλιο 2010.
- (4) Γιατί επιλέχτηκε και από ποιόν να γίνει η μεταφορά των 17 ΔΕΚΟ στο δημόσιο έλλειμμα το έτος 2009 που οι αγορές ευρίσκοντο σε έξαρση λόγω της διεθνούς κρίσης και με το παραμικρό θα έχαναν την εμπιστοσύνη τους στην χώρα μας, για την οποία μέχρι τον Σεπτέμβριο 2009 δεν είχε τεθεί θέμα δυνατότητας αποπληρωμής των χρεών της;
- (5) Γιατί «φιμώθηκαν» οι διαφορετικές απόψεις του Συμβουλίου;
- (6) Γιατί ο πρόεδρος της ΕΛΣΤΑΤ και η Eurostat πραγματοποιούσαν συνεχείς μυστικές διαβουλεύσεις, πίσω από τις πλάτες του Συμβουλίου τους κρίσιμους μήνες Αύγουστο, Σεπτέμβριο, Οκτώβριο 2010;
- (7) Γιατί ο πρόεδρος της ΕΛΣΤΑΤ και η Eurostat δεν φρόντισαν να εκπονηθούν οι απαραίτητες μελέτες που υποτίθεται ότι έπρεπε να γίνουν πριν την αναταξινόμηση, ή αν είχαν γίνει τέτοιες μελέτες, γιατί δεν τις δημοσιοποίησαν ούτε τότε, αλλά ούτε και τώρα;
- (8) Γιατί προχώρησαν στην αναταξινόμηση των ΔΕΚΟ χωρίς ταυτόχρονα να προβούν στην πάγια διεθνή στατιστική τακτική της αναθεώρησης του ΑΕΠ πριν οιαδήποτε αναταξινόμηση οικονομικών μονάδων;

Σημειώνεται ότι οιαδήποτε αναταξινόμηση οικονομικών μονάδων από ένα τομέα σε άλλον προϋποθέτει την συγκρότηση σχετικών διεπιστημονικών ομάδων μελέτης για την διερεύνηση της ισχύος ή μη του συστήματος των κριτηρίων που έθετε τυπικά η Eurostat, αλλά και διερεύνηση των διαφόρων κονδυλίων αν αποτελούν ή όχι μέρος του χρέους. Η διερεύνηση αυτή απαιτεί την εξέταση ξεχωριστά κάθε μιάς οικονομικής μονάδας. Η διαδικασία αυτή είναι χρονοβόρος (τουλάχιστον 5-6 μήνες πλήρους απασχόλησης όλων των ομάδων εργασίας λόγω της πολυπλοκότητάς του συστήματος των κριτηρίων του ESA95 και της δυσκολίας συλλογής των κατάλληλων στοιχείων στην χώρα μας, καθώς και λόγω του ότι τέτοιες μελέτες δεν είχαν ξαναγίνει στην Ελλάδα.

Ακόμα και αν υπήρχαν σοβαρές υπόνοιες ότι είχαν διαπραχθεί λάθη επί όλα τα προηγούμενα 10 χρόνια, δεν θα έπρεπε να γίνει αναταξινόμηση των ΔΕΚΟ για το έτος 2009, αλλά θα έπρεπε να ακολουθηθεί η μέχρι τότε διαδικασία μέχρι να εκπονηθούν οι σχετικές μελέτες. Για ένα λόγο παραπάνω, ότι η αναταξινόμηση γίνεται ταυτόχρονα με την αναθεώρηση του ΑΕΠ. Σε διαφορετική περίπτωση το έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ είναι μεροληπτικό (στατιστικά λανθασμένο). Και για έναν ακόμα, το πιο σοβαρό, λόγο, ότι θα έπρεπε να έχει

υπάρξει σεβασμός προς τον Ελληνικό πληθυσμό, που δεν έφταιγε αν η Eurostat και οι οποιοδήποτε Στατιστικοί επιστήμονες, ειδικοί εμπειρογνώμονες και πολιτικοί του εκπρόσωποι δεν εφάρμοσαν σωστά τις μεθοδολογίες. Και στην περίπτωση διάπραξης λάθους θα έπρεπε να τεθεί το ζήτημα στην Βουλή των Ελλήνων, αλλά και στην Ευρωβουλή για την λήψη μέτρων έτσι ώστε να αποφευχθεί η λαίλαπα που επακολούθησε. Όμως, όλοι γνωρίζουμε ότι λάθος στην μεθοδολογία δεν είχε γίνει και ότι οι ΔΕΚΟ απλώς δεν έπρεπε να αναταξινομηθούν, όπως γίνεται φανερό στην τρίτη ενότητα αυτού του άρθρου.

2. Τα κριτήρια ένταξης στην Γενική Κυβέρνηση (ΓΚ)

Τα κριτήρια ένταξης ή μη στον τομέα της ΓΚ αποτελούν σύστημα με την έννοια ότι το ένα επηρεάζει το άλλο. Για τον λόγο αυτό δεν πρέπει να θεωρούνται αποσπασματικά, δηλαδή είναι λάθος να λέγεται, για παράδειγμα, υπάρχουν «τρία κριτήρια», ή «το κριτήριο του 50%». Στην παράγραφο αυτή θα προσπαθήσω να περιγράψω το σύστημα πρώτα με λόγια και στην συνέχεια διαγραμματικά.

Η Γενική Κυβέρνηση αποτελεί έναν από τους τέσσερις θεσμικούς τομείς της Εθνικής οικονομίας που περιγράφεται από τους Εθνικούς Λογαριασμούς στο ESA95. Οι άλλοι τρεις τομείς είναι τα νοικοκυριά, οι χρηματοδοτικές εταιρείες και οι μη-χρηματοδοτικές εταιρείες. Οι τομείς αυτοί είναι ουσιαστικά οι φορείς ή τα υποκείμενα που πραγματοποιούν τις διάφορες συναλλαγές στα πλαίσια της εθνικής οικονομίας, και απαρτίζονται από επί μέρους μικρότερες μονάδες. Ο κάθε ένας από αυτούς τους τομείς παρουσιάζει στο τέλος της λογιστικής περιόδου έλλειμμα ή πλεόνασμα. Μόνο όμως ο τομέας της Γενικής Κυβέρνησης είναι εκείνος του οποίου το έλλειμμα ή πλεόνασμα προκαλεί τον δυσμενή ή όχι δανεισμό της χώρας και την αντίστοιχη χειροτέρευση ή βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού.

Η Γενική Κυβέρνηση με λογαριασμό S.13 περιλαμβάνει τρεις υποτομείς:

- την κεντρική κυβέρνηση με λογαριασμό S.1311,
- το κράτος (ομόσπονδα κρατίδια) με λογαριασμό S.1312 (δεν υφίσταται στην Ελλάδα)
- την τοπική αυτοδιοίκηση με λογαριασμό S.1313 και
- την κοινωνική ασφάλιση με λογαριασμό S.1314.

Ποιές όμως επί μέρους οικονομικές οντότητες, μονάδες ή φορείς περιλαμβάνονται ή ταξινομούνται στην Γενική Κυβέρνηση; Επειδή ο θεσμικός τομέας της Γενικής Κυβέρνησης είναι αυτός που καθορίζει την ευημερία μας, η ταξινόμηση των διαφόρων φορέων σ' αυτόν είναι ζήτημα άκρας σημασίας. Αυτό που συνέβη το 2009 έθιξε αυτό ακριβώς το σημείο: 17 ΔΕΚΟ μετακινήθηκαν βιαστικά και ελαφρά τη καρδία από τον θεσμικό τομέα των μη-χρηματοδοτικών εταιρειών, όπου ευρίσκοντο ταξινομημένοι επί 10 χρόνια πριν και με την σύμφωνη γνώμη της Eurostat, στον υποτομέα της Κεντρικής Κυβέρνησης S.1311. Όπως γίνεται κατανοητό, η απόφαση ταξινόμησης οικονομικών μονάδων στην Γενική Κυβέρνηση είναι πολύ σημαντικό γεγονός και για τον λόγο αυτό η ηγεσία της ΕΛΣΤΑΤ έπρεπε να είναι πάρα πολύ προσεκτική, όπως άλλωστε αναφέρεται και σε πολλά κείμενα της Eurostat.

Με άλλα λόγια, η ηγεσία της ΕΛΣΤΑΤ, πριν δεχτεί να μετακινήσει τις 17 ΔΕΚΟ στον υποτομέα S.1311, θα έπρεπε να προβεί στις εξής τέσσερις ενέργειες:

- (1) Να ρωτήσει την Eurostat γιατί και από ποιόν προτάθηκε αυτή η αλλαγή στην ταξινόμηση μετά από 10 (δέκα) χρόνια εγκεκριμένης ταξινόμησης των ΔΕΚΟ στον

τομέα των μη-χρηματοπιστωτικών εταιρειών. Σημειώνεται ότι ο κ. Ράντερμάχερ, Γενικός Διευθυντής της Eurostat, ουσιαστικά δεν απάντησε στο ερώτημα αυτό, ούτε στην Εξεταστική Επιτροπή της Βουλής τον Μάρτιο 2012.

- (2) Η ηγεσία της ΕΛΣΤΑΤ θα έπρεπε να επιμείνει ότι σύμφωνα με την ευρωπαϊκή μεθοδολογία, που ΔΕΝ ΕΧΕΙ ΑΛΛΑΞΕΙ μέχρι σήμερα και που περιγράφεται στο Εγχειρίδιο του ESA95, οι ΔΕΚΟ θα έπρεπε να συνεχίσουν να παραμένουν εκτός του τομέα της Γενικής Κυβέρνησης, τουλάχιστον για το 2009 διότι έπρεπε να εκπονηθούν σχετικές μελέτες και επιπλέον θα έπρεπε ταυτόχρονα να γίνει και η αναθεώρηση του ΑΕΠ, διότι η αναταξινόμηση αυξάνει τον παρονομαστή του κλάσματος έλλειμμα/ΑΕΠ με συνέπεια την μείωση του ελλείμματος ως ποσοστού του ΑΕΠ.
- (3) Το θέμα των ΔΕΚΟ είναι από τα θέματα των λεγόμενων συμβάσεων μεταξύ Eurostat και Εθνικών Στατιστικών Υπηρεσιών. Για παράδειγμα, υπάρχουν έσοδα τα οποία πρέπει να ενταχθούν στο ΑΕΠ, όπως είναι η παραοικονομία, τα έσοδα από ναρκωτικά και διαφθορά, κ.ά. Όμως αυτό τις περισσότερες φορές δεν μπορεί να γίνει ακαριαία. Σε τέτοιες περιπτώσεις το θέμα είναι αντικείμενο συζήτησης και συμφωνίας. Αντί ο πρόεδρος της ΕΛΣΤΑΤ να ζητάει με κρυφές επιστολές την βοήθεια του κ. Πόουλ Τόμσεν, εκπροσώπου του ΔΝΤ στην Τρόικα, για να αλλάξει τον Στατιστικό νόμο με σκοπό να αυξήσει την εξουσία του πάνω στα υπόλοιπα Μέλη του Συμβουλίου, ζητώντας του ακόμα και να παρέμβη στην Ελλάδα μέσω της ECOFIN (Ομάδα Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης), θα έπρεπε να φροντίσει όλα τα παραπάνω, αλλά και τόσα άλλα που όφειλε να εκτελέσει ορθά (βλ. πλήρη καταστροφή της Απογραφής Πληθυσμού-Κατοικιών).

Όμως, αντί να προκαλέσει ουσιαστικές συζητήσεις για το τόσο σημαντικό για την ευημερία του Ελληνικού λαού ζήτημα του δημοσίου ελλείμματος, η ηγεσία της ΕΛΣΤΑΤ, αφού είχε εξουδετερώσει τα υπόλοιπα μέλη του Συμβουλίου και είχε έτσι απαλλαγεί από τις ενοχλητικές τους ερωτήσεις, διάλεξε ένα απομονωμένο κριτήριο, το λεγόμενο κριτήριο του 50%, στην συνέχεια το εφάρμοσε και αυτό λανθασμένα, και έτσι, εν μιά νυκτί, αποφάσισε την μετακίνηση των ΔΕΚΟ στον δημόσιο τομέα φέρνοντας την χώρα σε ουσιαστική χρεωκοπία.

Ας δούμε το σύστημα των κριτηρίων ένταξης επί μέρους οικονομικών μονάδων στην Γενική Κυβέρνηση με αναφορά στην πρόσφατη 4^η έκδοση του Εγχειριδίου ESA95 για το Κυβερνητικό Έλλειμμα και Χρέος (15 Μαρτίου 2012¹):

Κατ' αρχήν, στον Πρόλογο (Preface) αναφέρεται ρητά ότι το Εγχειρίδιο ESA95 αποτελεί εννοιολογικό πλαίσιο αναφοράς “conceptual reference framework”. Διευκρινίζεται πολύ συχνά στο Εγχειρίδιο ότι σε πολλά θέματα υπάρχει ευκαμψία (flexibility) ερμηνείας ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες της κάθε χώρας, όπως για παράδειγμα στην Ελλάδα δεν έχουμε τον υποτομέα S.1312, αντίθετα με ό,τι συμβαίνει σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Άλλα παραδείγματα αφορούν τα νοσοκομεία, τα γηροκομεία και τα σχολεία. Έτσι, στην σελίδα 9 του Εγχειριδίου ESA95 αναφέρεται: «Οι Στατιστικές Υπηρεσίες συχνά απαντούν μονάδες για τις οποίες η τομεακή ταξινόμηση δεν είναι προφανής – για παράδειγμα μερικοί τύποι σχολείων και νοσοκομείων που χρηματοδοτούνται από την κυβέρνηση παρουσιάζουν συχνά προβλήματα». Στα Αγγλικά, “Statistical Offices frequently encounter units for which the

¹ Η 4^η έκδοση του Εγχειριδίου αυτού μπορεί να ληφθεί δωρεάν από το διαδίκτυο αναζητώντας στο google το εξής: ESA95 Eurostat Manual on government deficit and debt.

sector classification is not obvious – for example certain types of government-financed schools and hospitals often pose problems”. Στο Εγχειρίδιο ESA95 (έκδοση 2002, σελίδα 16) αναφέρεται το εξής: «Eurostat 1999 ‘Survey on the sector classification of public hospitals and homes for elderly in ESA95’ revealed important differences among Member States concerning the way the payments are made by the general government to public hospitals”. Στα Ελληνικά, «Το 1999 η έρευνα της Eurostat ‘για την τομεακή ταξινόμηση των δημοσίων νοσοκομείων και των γηροκομείων σύμφωνα με το ESA95’ αποκάλυψε σημαντικές διαφορές μεταξύ των Κρατών Μελών σχετικά με τον τρόπο που γίνονται οι πληρωμές από την γενική κυβέρνηση προς τα δημόσια νοσοκομεία».

Σε πολλά σημεία του Εγχειριδίου ESA95 γίνονται παρόμοιες αναφορές για την δυσκολία απόφασης των Στατιστικών Υπηρεσιών σχετικά με την ταξινόμηση μονάδων στην γενική κυβέρνηση. Στις περιπτώσεις αυτές χρειάζεται κρίση για την ουσία του ζητήματος παρά για το τυπικό του μέρους. Όμως πρέπει να τονιστεί ότι αν μια χώρα αποφασίσει την Α ταξινόμηση, ενώ μια άλλη χώρα αποφασίσει την Β ταξινόμηση για μια φαινομενικά ίδια οικονομική μονάδα, αυτό δεν σημαίνει ότι μία από τις χώρες αυτές αγνοεί το Εγχειρίδιο, αντίθετα, αυτό δείχνει ότι έγινε σχετική μελέτη του ζητήματος, η οποία τελικά πήρε υπ’ όψιν τις εθνικές ιδιαιτερότητες. Αυτή η διερεύνηση για την ουσιαστική ερμηνεία και τελική πιθανή προσαρμογή στις Ελληνικές ιδιαιτερότητες όσον αφορά την απόφαση για την ταξινόμηση των οικονομικών μονάδων στην γενική κυβέρνηση δεν έγινε στην περίπτωση της ΕΛΣΤΑΤ, τουλάχιστον από το 2009 και μετά.

Μια σύνοψη των κριτηρίων από την πολύ εκτεταμένη παράθεσή τους στο ESA95 και το σχετικό Εγχειρίδιο υπολογισμού του κυβερνητικού ελλείμματος και χρέους είναι η ακόλουθη:

Για να ταξινομηθεί μια οντότητα (οικονομική μονάδα ή φορέας) που είναι μόνιμος κάτοικος στην γενική κυβέρνηση, **είναι απαραίτητο να ερευνησουμε ότι ισχύουν ταυτόχρονα τα εξής τρία γενικά κριτήρια:**

- 1) το κριτήριο της **θεσμικής** μονάδας
- 2) το κριτήριο της **δημόσιας** θεσμικής μονάδας
- 3) το κριτήριο λειτουργίας **εκτός ελεύθερης αγοράς**, δηλαδή ότι η δημόσια θεσμική μονάδα παράγει αγαθά/υπηρεσίες των οποίων η τιμή δεν προσδιορίζεται από την προσφορά και ζήτηση.

Το κριτήριο της θεσμικότητας της μονάδας δεν είναι απαραίτητο, δηλαδή ο τομέας της γενικής κυβέρνησης μπορεί να περιλαμβάνει και οικονομικές μονάδες που δεν είναι θεσμικές. Στην σελίδα 13 του Εγχειριδίου ESA95 γράφεται το εξής: «Ο θεσμικός τομέας της Γενικής Κυβέρνησης περιλαμβάνει οικονομικές μονάδες οι οποίες λειτουργούν στα πλαίσια της ελεύθερης αγοράς και οι οποίες δεν αναγνωρίζονται ως θεσμικές μονάδες. Αν οι θεσμικές αυτές μονάδες δεν τηρούν πλήρες λογιστικό σύστημα ή αν δεν είναι δυνατόν και ουσιαστικό γι’ αυτές να τηρήσουν ένα πλήρες λογιστικό σύστημα εφόσον κάτι τέτοιο απαιτείται, οι ατελείς λογαριασμοί που τηρούν οι μονάδες αυτές θα πρέπει να υπαχθούν στους λογαριασμούς των θεσμικών μονάδων που πιθανόν τις ελέγχουν. Αν μια οικονομική οντότητα δεν έχει αυτονομία λήψης αποφάσεων στην πραγματοποίηση της κύριας δραστηριότητάς της, τότε θα πρέπει να συνδυαστεί με την μονάδα που την ελέγχει».

Τα παραπάνω τρία κριτήρια αποτελούν σύστημα με την έννοια ότι τα συστατικά στοιχεία του ενός κριτηρίου επηρεάζουν και επηρεάζονται από τα συστατικά στοιχεία των άλλων

κριτηρίων και πρέπει επίσης να ισχύουν ταυτόχρονα για να ταξινομηθεί μια οντότητα (φορέας, κοινωνικο-οικονομική μονάδα) στον θεσμικό τομέα της Γενικής Κυβέρνησης.

Πώς ορίζεται η θεσμική μονάδα:

Η έννοια της θεσμικής μονάδας περιλαμβάνει:

- (1) την αυτονομία στην λήψη αποφάσεων της κύριας δραστηριότητάς της, και
- (2) την τήρηση, ή δυνατότητα τήρησης, ενός πλήρους λογιστικού συστήματος.

Βλέπουμε ότι εισάγονται έννοιες που χρειάζονται διευκρίνιση και η οποία δεν είναι για όλες απόλυτα σαφής μέσα στο Εγχειρίδιο. Οι έννοιες αυτές εδώ είναι η **αυτονομία**, η **κύρια δραστηριότητα**, **δυνατότητα**, **πλήρες λογιστικό σύστημα**.

Πρώτον, η έννοια της **αυτονομίας** μιας οικονομικής μονάδας, πάντα σύμφωνα με το Εγχειρίδιο ESA95 που δεν έχει αλλάξει από το 2000, σημαίνει ότι η οικονομική μονάδα πρέπει να έχει:

1. Δικαίωμα ιδιοκτησίας περιουσιακών στοιχείων ή αγαθών/υπηρεσιών και δυνατότητα πώλησης αυτών σε συναλλαγές με άλλες θεσμικές μονάδες.
2. Δυνατότητα λήψης οικονομικών αποφάσεων και εμπλοκής σε οικονομική δραστηριότητα για την οποία υπάρχει νομική ευθύνη και λογοδοσία.
3. Δυνατότητα σύναψης δανείων για ίδιο λογαριασμό, ανάληψης άλλων υποχρεώσεων ή περαιτέρω δεσμεύσεων και σύναψης συμφωνιών και συμβολαίων.

Δεύτερον, η τήρηση **πλήρους λογιστικής κάλυψης** σημαίνει ότι για να οριστεί μια οικονομική μονάδα ως θεσμική, πρέπει να τηρεί λογιστικές εγγραφές για όλες ανεξαιρέτως τις οικονομικές και χρηματοπιστωτικές συναλλαγές της, όπως επίσης πρέπει να τηρεί ισολογισμό ενεργητικού και παθητικού.

Οικονομικές μονάδες που δεν αποτελούν ξεχωριστές νομικές οντότητες, αλλά (α) τηρούν πλήρες λογιστικό σύστημα, (β) δραστηριοποιούνται στα πλαίσια της ελεύθερης αγοράς, και (γ) η οικονομική και χρηματοπιστωτική συμπεριφορά τους είναι παρόμοια με αυτή των εταιρειών, θεωρούνται ότι έχουν αυτονομία λήψης αποφάσεων και ταξινομούνται ως οιοική-εταιρείες στον θεσμικό τομέα των εταιρειών, έξω από τον θεσμικό τομέα της Γενικής Κυβέρνησης.

Γενικά, η συνολική δραστηριότητα μιας θεσμικής μονάδας ταξινομείται σε έναν τομέα. Υπάρχουν όμως εξαιρέσεις που είναι οι εξής:

- ✓ Όταν μία θεσμική μονάδα η οποία λειτουργεί εκτός ελεύθερης αγοράς έχει ένα τμήμα ή υπηρεσία που μπορεί να θεωρηθεί ως οιοική-εταιρεία, δηλαδή ως μία οντότητα που λειτουργεί εντός ελεύθερης αγοράς και η οποία τηρεί πλήρες λογιστικό σύστημα και της οποίας η οικονομική και χρηματοπιστωτική συμπεριφορά είναι παρόμοια με αυτή των εταιρειών, τότε το τμήμα αυτό ταξινομείται στον θεσμικό τομέα των εταιρειών.
- ✓ Μερικοί τύποι ταμείων συνταξιοδότησης μπορούν να έχουν τμήματα ή υπηρεσίες που να ταξινομούνται σε διαφορετικό θεσμικό τομέα. Το ίδιο μπορεί να συμβαίνει και με μερικούς φορείς ρύθμισης των αγορών.

Το δεύτερο γενικό κριτήριο είναι της δημόσιας παραγωγής. Πώς ορίζεται η δημόσια παραγωγή:

Δημόσιος παραγωγός είναι η εταιρεία της οποίας η **κύρια λειτουργία** είναι η αναδιανομή του εθνικού εισοδήματος και πλούτου. Δημόσιοι παραγωγοί υπάρχουν στον τομέα της γενικής κυβέρνησης, καθώς και στους δύο τομείς των εταιρειών (χρηματοπιστωτικών και μη-χρηματοπιστωτικών). Για να ανήκουν οι δημόσιοι παραγωγοί στην γενική κυβέρνηση, θα πρέπει να λειτουργούν εκτός πλαισίου της ελεύθερης αγοράς ή να μην είναι θεσμικές μονάδες, και επί πλέον να **ελέγχονται** από την γενική κυβέρνηση.

Ο **έλεγχος** ορίζεται ως η ικανότητα καθορισμού της γενικής εταιρικής πολιτικής μιας θεσμικής μονάδας. Ο έλεγχος μπορεί να ασκείται από την κυβέρνηση με διάφορους τρόπους, άμεσα ή έμμεσα. Ένας άμεσος τρόπος είναι να κατέχει η κυβέρνηση περισσότερες από τις μισές μετοχές της εταιρείας, ή να έχει θεσπίσει διάφορους Κανονισμούς και Διατάγματα με τα οποία να είναι η κυβέρνηση εκείνη που καθορίζει την εταιρική πολιτική ή τον διορισμό των Διευθυντών της θεσμικής μονάδας. Παράδειγμα έμμεσου τρόπου ελέγχου μιας θεσμικής μονάδας από την κυβέρνηση είναι μέσω της ίδρυσης μιας εταιρείας συμμετοχών ή χαρτοφυλακίου (holding company).

Σημειώνεται ότι η θέσπιση γενικών Κανονισμών που εφαρμόζονται για όλες τις οικονομικές μονάδες που λειτουργούν στην ίδια δραστηριότητα δεν συνεπάγεται έλεγχο μιας συγκεκριμένης θεσμικής μονάδας από την κυβέρνηση. Επειδή σε κάθε χώρα υπάρχουν διαφορετικοί θεσμικοί Κανόνες που εξειδικεύουν τον κυβερνητικό έλεγχο, η ισχύς του κριτηρίου του κυβερνητικού ελέγχου απαιτεί διερεύνηση προκειμένου να καταλήξουν οι Στατιστικές Υπηρεσίες των ευρωπαϊκών χωρών ότι μια θεσμική μονάδα είναι δημόσιος παραγωγός.

Στην σελίδα 13 του Εγχειριδίου ESA95 (έκδοση 2012), αναφέρεται διευκρινιστικά το παράδειγμα των σχολείων στην προσπάθεια διαπίστωσης αν πράγματι ένα σχολείο **ελέγχεται ή όχι** από την κυβέρνηση, έτσι ώστε να ταξινομηθεί στην Γενική Κυβέρνηση ή στον τομέα των μη-χρηματοδοτικών εταιρειών. Στην περίπτωση αυτή, του σχολείου, η γενική οδηγία του Ευρωπαϊκού Εγχειριδίου ESA95 είναι η εξής:

Η κυβέρνηση **ελέγχει** ένα σχολείο αν απαιτείται κυβερνητική έγκριση για την δημιουργία νέων τάξεων με την πραγματοποίηση **σημαντικών** επενδύσεων, ή αν η κυβέρνηση μπορεί να εμποδίσει το σχολείο να τερματίσει την σχέση του με την κυβέρνηση. Εντούτοις, η κυβέρνηση **δεν ελέγχει** το σχολείο αν απλά και μόνον το χρηματοδοτεί ή αν επιβλέπει την ποιότητα της εκπαίδευσης που παρέχεται από το σχολείο.

Βλέπουμε ότι κατά την διερεύνηση της ισχύος ή όχι του κριτηρίου του κυβερνητικού ελέγχου προέκυψε και η έννοια της **σημαντικότητας των επενδύσεων**. Με άλλα λόγια, οι έννοιες του ελέγχου και της σημαντικότητας των επενδύσεων είναι αποφασιστικές για την ταξινόμηση των οικονομικών μονάδων σε συγκεκριμένους λογαριασμούς και σε συγκεκριμένους θεσμικούς τομείς. Οι Εθνικοί στατιστικοί εμπειρογνώμονες πρέπει να αποφασίσουν αν το σχολείο **ελέγχεται** από την κυβέρνηση ή όχι, κρίνοντας, επίσης, αν τυχόν κυβερνητικές επενδύσεις για την δημιουργία νέων σχολικών τάξεων είναι **σημαντικές** ή όχι. Η κρίση αυτή ανήκει αποκλειστικά στους Εθνικούς εμπειρογνώμονες, εκτός εάν οι Εθνικοί εμπειρογνώμονες αδυνατούν να κρίνουν και συνεπώς ζητήσουν την τεχνική βοήθεια της Eurostat. Η δε απόφαση των εθνικών, Στατιστικών και άλλων, εμπειρογνώμόνων δεν μπορεί

να είναι αυθαίρετη, αλλά απαιτείται διερεύνηση στα πλαίσια εκπόνησης σχετικών μελετών. Αυτό είναι κοινή λογική, αλλά και πρακτική στις χώρες της ΕΕ.

Το τρίτο γενικό κριτήριο για την ταξινόμηση μιας θεσμικής μονάδας στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης είναι το αν ή όχι η θεσμική αυτή μονάδα λειτουργεί στα πλαίσια της **ελεύθερης αγοράς**. Σημειώνεται ότι στα Ελληνικά η ελεύθερη αγορά έχει μεταφραστεί με το «εμπορεύσιμο προϊόν», δηλαδή το κριτήριο είναι αν η θεσμική μονάδα παράγει **εμπορεύσιμο προϊόν ή όχι**.

Πώς ορίζεται το κριτήριο της ελεύθερης αγοράς: Λέμε ότι μια οικονομική μονάδα λειτουργεί στα πλαίσια της ελεύθερης αγοράς όταν η τιμή του προϊόντος ή υπηρεσίας που παράγει καθορίζεται από την προσφορά και την ζήτηση. Το Εγχειρίδιο του ESA95 ορίζει ότι το κριτήριο αυτό σημαίνει ότι όταν η θεσμική μονάδα πωλεί τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες της σε **οικονομικά σημαντικές τιμές**, τότε είναι παραγωγός της ελεύθερης αγοράς. Και οικονομικά σημαντική τιμή είναι εκείνη η τιμή που έχει σημαντική επίδραση στις ποσότητες που οι παραγωγοί είναι διατεθειμένοι να προσφέρουν, καθώς και στις ποσότητες που οι αγοραστές είναι διατεθειμένοι να αγοράσουν, δηλαδή οι τιμές είναι οικονομικά σημαντικές όταν καθορίζονται από την προσφορά και ζήτηση.

Το Εγχειρίδιο του ESA95 προχωρεί παρακάτω και ορίζει ότι οι οικονομικά σημαντικές τιμές ορίζονται ως οι τιμές εκείνες που δημιουργούν πωλήσεις οι οποίες καλύπτουν περισσότερο από το 50% του κόστους παραγωγής της θεσμικής μονάδας. Αυτό είναι το λεγόμενο **κριτήριο του 50%**.

Πώς όμως ορίζονται οι πωλήσεις και το κόστος παραγωγής:

Οι «πωλήσεις», πάντα σύμφωνα με το ESA95, εξαιρούν τους φόρους επί των προϊόντων αλλά περιλαμβάνουν όλες τις πληρωμές που έγιναν από την γενική κυβέρνηση ή από τους θεσμούς της ΕΕ και παραχωρήθηκαν ως grants σε οποιοδήποτε είδος παραγωγού αυτού του τύπου δραστηριότητας, δηλαδή περιλαμβάνονται όλες οι πληρωμές που συνδέονται με τον όγκο ή την αξία του προϊόντος, αλλά εξαιρούνται οι πληρωμές για την κάλυψη του συνολικού ελλείμματος.

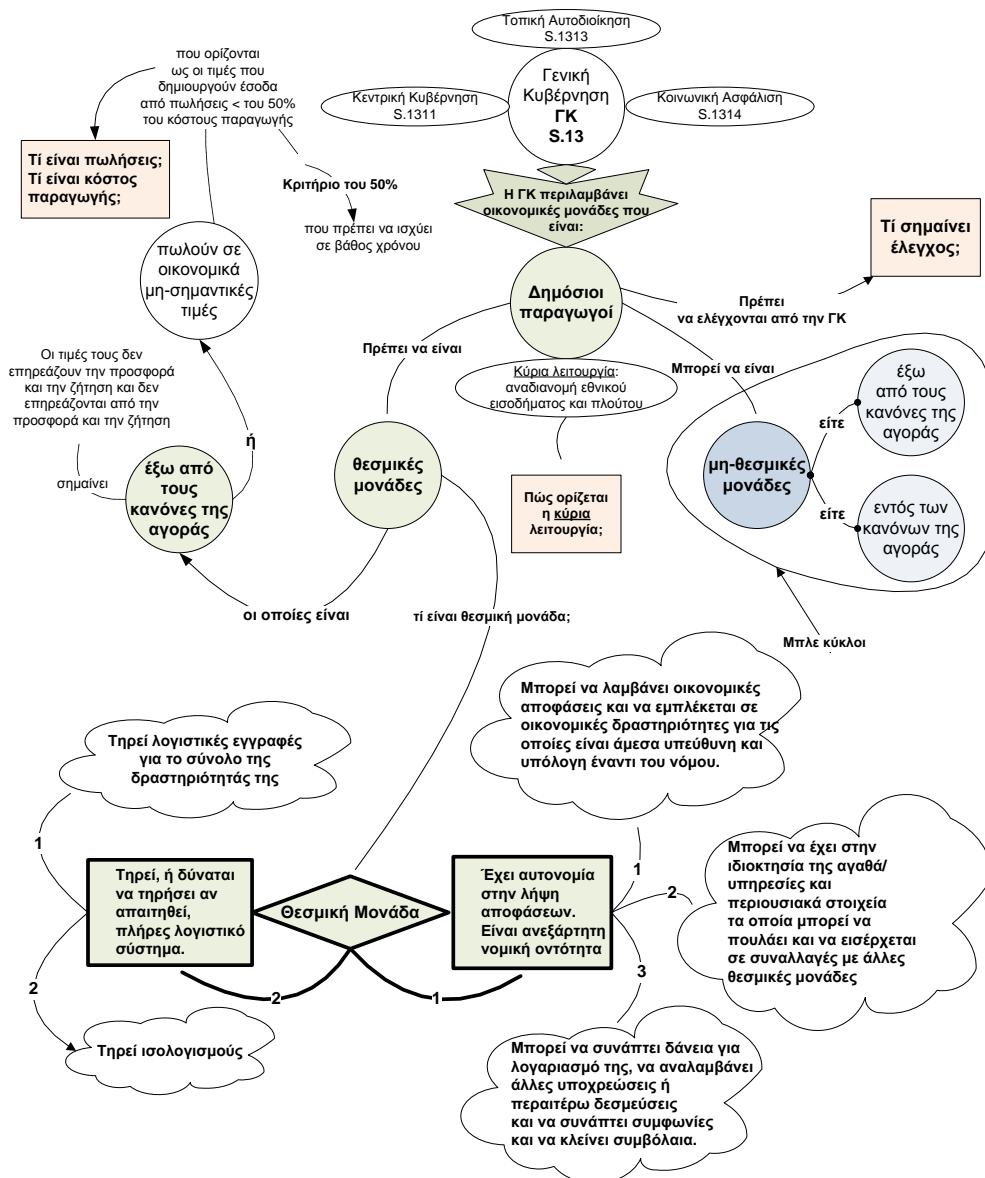
Το «κόστος παραγωγής» ορίζεται ως το άθροισμα της ενδιάμεσης κατανάλωσης, της αποζημίωσης των απασχολούμενων, της κατανάλωσης του παγίου κεφαλαίου και άλλων φόρων επί της παραγωγής. Από το κόστος παραγωγής εξαιρούνται όλα τα κόστη για τον σχηματισμό ιδίου κεφαλαίου. Τονίζεται επίσης ότι δεν έχει δοθεί προσοχή στην διαφοροποίηση μεταξύ επιδότησης προϊόντος και επιδότησης στην παραγωγή. Η επιδότηση προϊόντος ταξινομείται κατά το ESA95 στα έσοδα. Αν όμως ένα κονδύλιο που είναι επιδότηση προϊόντος χαρακτηριστεί λανθασμένα ως επιδότηση στην παραγωγή, τότε από έσοδο μετατρέπεται σε κόστος. Επίσης, σε μελέτη που υπάρχει στην ΕΛΣΤΑΤ διευκρινίζεται ότι το θέμα των αποσβέσεων είναι πολύπλοκο και χρειάζεται ιδιαίτερη διερεύνηση, διότι άλλο είναι οι εμπορικές αποσβέσεις και άλλο είναι οι εθνικολογιστικές αποσβέσεις.

Σημειώνεται ότι στο Εγχειρίδιο ESA95, καθώς και στις διάφορες Αποφάσεις της Eurostat και στις διμερείς συμβουλές προς τα κράτη-Μέλη, υπάρχει πληθώρα λεπτομερειών για την ορθή κατανόηση των όρων «πωλήσεις» και «κόστος παραγωγής», όπως και για την ορθή εφαρμογή του κριτηρίου 50%. Παρεμπιπτόντως, αναφέρω τι λέει το Εγχειρίδιο ESA95 στην σελίδα 16: «Κατά την αξιολόγηση αν μια μονάδα διαθέτει την παραγωγή της στην αγορά είναι απαραίτητο να ελεγχθεί αν τα έσοδα της μονάδας αυτής από εξω-κυβερνητικές πηγές

πρέπει να ταξινομηθούν ως πωλήσεις ή ως κάτι διαφορετικό». Στα Αγγλικά: «In assessing whether a unit has market output it is necessary to check whether a unit's income from non-government sources should be classified as sales or as something else.» Και ερωτάται: Έγινε η σχετική διερεύνηση από την ηγεσία της ΕΛΣΤΑΤ για το έλλειμμα του 2009, 2010, 2011, κοκ; Αν είχε γίνει, έστω κάποια, διερεύνηση είναι λογικό να σκεφτούμε ως Μέλη της ΕΛΣΤΑΤ εγκεκριμένα από την Βουλή των Ελλήνων, τι φοβόταν ο κ. Γεωργίου και δεν μας έφερνε να δούμε και εμείς, όπως απαιτούσε ο Ν.3832/2010, την εργασία που είχε γίνει; Αλλά είναι ηλίου φαεινότερο ότι καμμία εργασία ΔΕΝ ΕΙΧΕ ΓΙΝΕΙ, αλλά και δεν ήταν δυνατόν να γίνει στο χρονικό διάστημα μεταξύ Αυγούστου² και Νοεμβρίου 2010 από ένα άτομο, τον πρόεδρο της ΕΛΣΤΑΤ, μιας και μας είχε βάλει όλους στο «ψυγείο», όπως πολύ σωστά είπε και ο κ. Ν. Στρόμπλος, Διευθυντής Εθνικών Λογαριασμών επί δύο δεκαετίες στην ΕΛΣΤΑΤ, στην Εξεταστική της Βουλής τον Μάρτιο 2012. Είναι δε γεγονός ότι τον Οκτώβριο του 2010 ήλθε στην ΕΛΣΤΑΤ επιτελείο του κ. Ράντερμάχερ, αλλά λειτούργησε τελείως μυστικά με παρόντες μόνον τον κ. Γεωργίου και την Eurostat, χωρίς το Συμβούλιο και τα αρμόδια στελέχη της ΕΛΣΤΑΤ. Και όταν στις 21 Οκτωβρίου 2010 ανακοινώθηκαν τα ελλείμματα των άλλων Ευρωπαϊκών χωρών, το έλλειμμα της χώρας μας δεν δημοσιεύτηκε. Πέρασε ένας σχεδόν μήνας με μυστικές διαβουλεύσεις μεταξύ κκ Γεωργίου και Ράντερμάχερ και στις 15 Νοεμβρίου ανακοινώθηκε το τερατώδες έλλειμμα 15,4%, χωρίς εξηγήσεις.

Το κριτήριο του 50% πρέπει να εφαρμόζεται αφού πάρουμε υπ' όψιν μας μια σειρά πολλών ετών: μόνον όταν το κριτήριο ισχύει για αρκετά χρόνια ή ισχύει επί του παρόντος και αναμένεται να ισχύει στο μέλλον, μπορεί να εφαρμοστεί. Στο παρακάτω Διάγραμμα παρουσιάζεται συνοπτικά το σύστημα κριτηρίων του ESA95. Μπορούμε να δούμε την πολυπλοκότητα για την διαπίστωση της ισχύος του συστήματος των τριών γενικών κριτηρίων που αναφέρονται παραπάνω (της θεσμικότητας, της δημόσιας παραγωγής και της εκτός μηχανισμού αγοράς λειτουργίας). Κατά την διερεύνηση της ισχύος των κριτηρίων προκύπτουν πολλές ερωτήσεις για τις οποίες ο ESA95 δεν έχει διαθέσιμες παγιωμένες για όλες τις περιπτώσεις «συνταγές». Μερικά τέτοια ερωτήματα περιλαμβάνονται σε παραλληλόγραμμα στο παρακάτω Σχήμα. Επίσης, πώς χειριζόμαστε την κατάσταση στους μπλε κύκλους; Τα ερωτήματα αυτά απαιτούν μελέτη και διαβούλευση αφενός μεταξύ των Εθνικών εμπειρογνομόνων, και αφετέρου των Εθνικών εμπειρογνομόνων με την Eurostat. Τονίζεται ότι η διαδικασία διερεύνησης της ισχύος των κριτηρίων πρέπει να γίνει για κάθε μία οικονομική μονάδα χωριστά πριν αποφασιστεί η ταξινόμησή της στον τομέα της ΓΚ.

² Σημειώνεται ότι παρά τις εκκλήσεις και των έξι Μελών της ΕΛΣΤΑΤ να ενεργοποιηθούμε, ο κ. πρόεδρος μας έστειλε σε αναγκαστικές Αυγουστιάτικες διακοπές.



3. Τα εδάφια που στηρίζουν ότι οι ΔΕΚΟ δεν εντάσσονται στην ΓΚ.

Τα εδάφια που στηρίζουν ότι οι ΔΕΚΟ δεν εντάσσονται στην Γενική Κυβέρνηση είναι μέρος των Ευρωπαϊκών Κανονισμών όπως περιγράφονται στο άρθρο «Οι Ευρωπαϊκοί Κανονισμοί για το Χρέος και το Έλλειμμα» στην ιστοσελίδα (www.zoe-georganta.co.uk). Η ενότητα αυτή περιλαμβάνει εννέα ομαδοποιημένες κατηγορίες εδαφίων των Ευρωπαϊκών Κανονισμών, με βάση τις οποίες οι 17 εταιρείες που αναφέρονται ως ΔΕΚΟ στο Παράρτημα 2 δεν έπρεπε να μετακινηθούν το 2010 από το ιδιωτικό στο δημόσιο χρέος, αρχής γενομένης από το έτος 2009. Λόγω της επικρατούσας αδιαφάνειας, δεν είναι γνωστό αν και για τα προηγούμενα του 2009 έτη (και για ποιά) έγινε αναταξινόμηση οικονομικών μονάδων από τον ιδιωτικό τομέα στον δημόσιο με συνέπεια αθέμιτης διόγκωσης του χρέους των προηγούμενων ετών, η οποία με την σειρά της επηρεάζει προς τα πάνω την διόγκωση των ετών που ακολουθούν.

1. Κεφαλαιακές Εγχύσεις (Capital Injections)

Η μεθοδολογική αντιμετώπιση των «κεφαλαιακών εγχύσεων» είναι η ίδια σε όλα τα Εγχειρίδια ESA95. Στην τέταρτη έκδοση (2012) του Εγχειριδίου, οι κεφαλαιακές εγχύσεις περιγράφονται στα Μέρη III.1 μέχρι III.4, σελίδες 107-133. Στην δεύτερη έκδοση (2002) περιγράφονται στο Μέρος II.3 (σελίδες 61-73). Στην τρίτη έκδοση (2010) περιγράφονται στα Μέρη III.1 μέχρι III.4 (σελίδες 107-131). Με απλά λόγια, η κεφαλαιακή έγχυση σημαίνει μετοχοποίηση χρεών μιας επιχείρησης από το κράτος. Η λογική της αγοράς μετοχών μιας εταιρείας από το κράτος είναι ότι αυξάνεται η περιουσία του κράτους. Με την πράξη αυτή το κυβερνητικό χρέος όχι μόνον δεν αυξάνεται, αλλά ελαφρύνεται. Αυτό γίνεται από τις κυβερνήσεις των Ευρωπαϊκών χωρών και είναι απόλυτα σύμφωνο με τους Ευρωπαϊκούς Κανονισμούς. Αυτό γινόταν μέχρι το 2009 και από την Ελληνική κυβέρνηση και είχε την έγκριση της Eurostat.

Αν και ο όρος «κεφαλαιακές εγχύσεις» δεν αναφέρεται ως τέτοιος ούτε στο σύστημα των Εθνικών Λογαριασμών των Ηνωμένων Εθνών (SNA93) ούτε στο ESA95, εντούτοις χρησιμοποιείται και στις τέσσερις εκδόσεις του Εγχειριδίου ESA95, καθώς και σε διάφορες Αποφάσεις και Οδηγίες της Eurostat για να περιγράψει διάφορους τύπους πληρωμών από την κυβέρνηση προς τις ΔΕΚΟ. Οι κεφαλαιακές εγχύσεις διακρίνονται σε δύο γενικές κατηγορίες πληρωμών από την κυβέρνηση προς τις ΔΕΚΟ:

- (1) κεφαλαιακές μεταβιβάσεις, οι οποίες ταξινομούνται στο έλλειμμα της ΓΚ, και
- (2) χρηματοδοτικές συναλλαγές σε μετοχές και άλλα χρεόγραφα, οι οποίες **δεν ταξινομούνται** στο έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης.

Στην περίπτωση (2) είχαν υπαχθεί οι ΔΕΚΟ για ολόκληρο το χρονικό διάστημα μέχρι το έτος 2009 που το Υπουργείο Οικονομικών με τον πρόεδρο της ΕΛΣΤΑΤ και τον Γενικό Διευθυντή της Eurostat αποφάσισαν να τις μετακινήσουν από την περίπτωση (2) στην περίπτωση (1).

ΠΟΤΕ δεν εξηγήθηκε από το Υπουργείο Οικονομικών, τον πρόεδρο της ΕΛΣΤΑΤ και την Eurostat ΓΙΑΤΙ έγινε αυτό.

Ας δούμε πιο αναλυτικά την περίπτωση (2) που οι πληρωμές της κυβέρνησης στις ΔΕΚΟ δεν βαρύνουν το κυβερνητικό έλλειμμα:

- α.** Η συναλλαγή σε μετοχές και χρεόγραφα αποτελεί ενέργεια «τοποθέτησης κεφαλαίων στην διάθεση μιας επιχείρησης, στην περίπτωση μας μιας ΔΕΚΟ (βλ. ESA95, §4.53, σελίδα 73 στην Αγγλική έκδοση, σελίδα 92 στην Ελληνική έκδοση), αυξάνοντας το κεφάλαιο του συναλλασσόμενου που αποκτάει αυτές τις μετοχές και χρεόγραφα, στην περίπτωση μας, της κυβέρνησης. Η ενέργεια αυτή καταγράφεται ως χρηματοδοτική συναλλαγή σε μετοχές και χρεόγραφα περίπτωση (2) παραπάνω. Με άλλα λόγια, η συναλλαγή αυτή τροποποιεί (αυξάνοντας) τα περιουσιακά δικαιώματα του κατόχου των μετοχών (κυβέρνησης) επί της επιχείρησης (ΔΕΚΟ) και δίνει το δικαίωμα στον κάτοχο των μετοχών να αποκτά εισόδημα, το οποίο όμως δεν είναι ενός συγκεκριμένου ή προκαθορισμένου ποσού (ESA95, §4.53 και 5.86).
- β.** Στην κατηγορία (2) υπάγονται και άλλες δύο κατηγορίες πληρωμών από την κυβέρνηση προς τις ΔΕΚΟ: Δάνεια και αγορά από την κυβέρνηση ομολόγων των ΔΕΚΟ. Και οι δύο

αυτές περιπτώσεις δεν ταξινομούν τις ΔΕΚΟ στο έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης. (βλ. και 6, 7, 8 παρακάτω)

- γ. Μία ακόμα περίπτωση μη ταξινόμησης στο έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης είναι η περίπτωση της επενδυτικής δωρεάς (grant) σε μια οιονεί ΔΕΚΟ που καταγράφεται ως χρηματοδοτική συναλλαγή σε μετοχές και άλλα χρεόγραφα (ESA95, §4.61) λόγω του γεγονότος ότι η καθαρή αξία μιας οιονεί επιχείρησης είναι, κατά συνθήκη, ίση με το μηδέν (Εγχειρίδιο 2002, σελίδα 63 και ESA95 §7.03). Οιονεί επιχείρηση (ιδιωτική ή δημόσια) ορίζεται η επιχείρηση που αν και δεν έχει ανεξάρτητη νομική υπόσταση, εντούτοις η χρηματοοικονομική συμπεριφορά της είναι παρόμοια με ανεξάρτητη επιχείρηση (ESA95, §2.12, στ).

2. Ιδιωτικές και Δημόσιες μετοχικές εταιρείες

Σύμφωνα με το ESA95 (βλ. πίνακα 2.3 σελίδα 41 Ελληνική έκδοση και §2.23.α): «Ιδιωτικές και δημόσιες μετοχικές εταιρείες ταξινομούνται στον τομέα S.11 των μη χρηματοδοτικών εταιρειών». Οι περισσότερες ΔΕΚΟ είναι Ανώνυμες Εταιρείες και συνεπώς δεν πρέπει να περιλαμβάνονται στην Γενική Κυβέρνηση. Εξάλλου, και στην σελίδα 9 του Εγχειριδίου ESA95 αναφέρεται ότι ο ορισμός της γενικής κυβέρνησης εξαιρεί τις δημόσιες επιχειρήσεις, «the definition (of general government) excludes government-owned trading businesses (often referred to as public corporations)». Το Μέρος III του Εγχειριδίου (σελίδες 107-150) περιλαμβάνει τον χειρισμό των ΔΕΚΟ, οι οποίες κατά κανόνα ταξινομούνται στις μη-χρηματοδοτικές εταιρείες, όπως γινόταν μέχρι το 2009 και στην Ελλάδα.

3. Το κριτήριο του 50%

Το κύριο επιχείρημα του προέδρου της ΕΛΣΤΑΤ για την ταξινόμηση των ΔΕΚΟ στην Γενική Κυβέρνηση είναι ότι στις ΔΕΚΟ δεν ικανοποιείτο το κριτήριο του 50%, δηλαδή ότι οι πωλήσεις τους δεν κάλυπταν τουλάχιστον το 50% του κόστους παραγωγής τους με συνέπεια να μην θεωρούνται ότι λειτουργούν στα πλαίσια της ελεύθερης αγοράς. Το επιχείρημα αυτό είναι παραπλανητικό για τους εξής λόγους:

(α) Υπάρχει πλήρης αδιαφάνεια για τον τρόπο που έχει υπολογιστεί το «κόστος παραγωγής» και οι «πωλήσεις». Όπως έχει αναφερθεί ήδη ο ορισμός των «πωλήσεων» και του «κόστους παραγωγής» στα πλαίσια του ESA95 και ιδιαίτερα του EDP δεν είναι ο ίδιος με τον ορισμό των εννοιών αυτών σε μια συνηθισμένη ιδιωτική εταιρεία. Με άλλα λόγια, το τί περιλαμβάνεται και το πώς αποτιμάται η αξία των πωλήσεων και το κόστος παραγωγής είναι αντικείμενο μελέτης και όχι «ένα τσιτάτο». Επίσης, πώς έχει η ηγεσία της ΕΛΣΤΑΤ χειριστεί τις επιδοτήσεις εισιτηρίων; Ο χειρισμός των επιδοτήσεων είναι πολύ σημαντικό ζήτημα διότι λανθασμένη διάκριση μεταξύ επιδότησης προϊόντος και παραγωγής μπορεί να έχει συνέπεια την λανθασμένη μετατροπή ενός εσόδου που τοποθετείται στις πωλήσεις, σε κόστος. Οι επιδοτήσεις εισιτηρίων θεωρούνται από τους Ευρωπαϊκούς Κανονισμούς ως «πωλήσεις» και όχι ως κόστος. Επιπλέον, γιατί το Συμβούλιο δεν είχε ενημέρωση σχετικά με τέτοιες κρίσιμες αποφάσεις οι οποίες επρόκειτο να επηρεάσουν το βιοτικό επίπεδο των Ελλήνων; Η απάντηση είναι προφανής.

(β) Οι περισσότερες από τις ΔΕΚΟ που εντάχθηκαν στην Γενική Κυβέρνηση λειτουργούν στα πλαίσια του μηχανισμού της ελεύθερης αγοράς: για παράδειγμα, είναι πασιφανές σε όλους όσους έχουν μια ελάχιστη γνώση των εννοιών της προσφοράς και ζήτησης ότι οι τιμές του ΟΣΕ επηρεάζουν την ζήτηση και την προσφορά των υπηρεσιών του, αν τις συγκρίνουμε με τις τιμές άλλων μεταφορικών μέσων. Πώς ο πρόεδρος της ΕΛΣΤΑΤ συμπέρανε ότι ο ΟΣΕ για παράδειγμα λειτουργεί εκτός αγοράς; Από το 50%; Ακόμα και να υποθέσουμε, πράγμα που δεν ισχύει βέβαια, ότι ο πρόεδρος της ΕΛΣΤΑΤ υπολόγισε επιστημονικά, και όχι πολιτικά, αυτό το 50% που συνεχώς επαναλαμβάνει – χωρίς όμως να δίνει τα σχετικά νούμερα – πήρε υπ' όψιν του τα όσα αναφέρονται στο Εγχειρίδιο ESA95 ότι δηλαδή, μεταξύ άλλων, πρέπει οι Εθνικοί εμπειρογνώμονες:

- να εξετάζουν προσεκτικά την «πραγματικότητα» σε αντιπαράθεση με τον «τύπο»
- να διερευνούν προσεκτικά κάθε μία ξεχωριστή συναλλαγή πριν την ταξινομήσουν στην Γενική Κυβέρνηση
- να μελετούν και να είναι βέβαιοι ότι το 50% ισχύει για πολλά χρόνια προς τα πίσω και θα ισχύει στο μέλλον
- να διερευνούν αν συγκεκριμένες ΔΕΚΟ προγραμματίζονται να ιδιωτικοποιηθούν ή να είναι κερδοφόρες στο άμεσο μέλλον γεγονός που αποκλείει αυτόματα την ένταξή τους στην Γενική Κυβέρνηση. Και στο σημείο αυτό τονίζεται ότι πολλές από τις ΔΕΚΟ, όπως ο ΟΣΕ και άλλες επιχειρήσεις, που ο πρόεδρος της ΕΛΣΤΑΤ υπήγαγε στην Γενική Κυβέρνηση, βρίσκονται στα πρόθυρα ιδιωτικοποίησης. Οι ευθύνες του είναι τεράστιες.

Όμως για ποιούς Εθνικούς εμπειρογνώμονες μιλάμε; Τα Μέλη του Συμβουλίου είχαν απομακρυνθεί, ο αρμόδιος Διευθυντής της ΕΛΣΤΑΤ είχε «μπει στο ψυγείο», άλλα άξια και ειδικευμένα στελέχη είχαν επίσης απομακρυνθεί από την θέση τους, ενώ ταυτόχρονα ο πρόεδρος της ΕΛΣΤΑΤ εξέδιδε εντολές στο προσωπικό για απαγόρευση επικοινωνίας με οιοδήποτε από τα έξι Μέλη του Συμβουλίου. Επίσης, ο πρόεδρος, αντί για Εθνικούς εμπειρογνώμονες, διόριζε διάφορους ξένους συνταξιούχους για να «κάνουν την δουλειά», διάφορους νομικούς συμβούλους, και βέβαια και τον κο. Μάρτιν Κέλλαγουέη, ειδικό στο ESA95, ο οποίος σε σχετική συζήτηση που είχα μαζί του τον Σεπτέμβριο 2010 όσον αφορά την ένταξη των ΔΕΚΟ στην ΓΚ είπε χαρακτηριστικά: «νομίζεις ότι μπορώ να συνεννοηθώ με τον Γεωργίου; έτσι είναι οι περισσότεροι από το ΔΝΤ».

4. Σημειώνω ότι έχει πέσει στην αντίληψή μου ότι ο ΕΛΓΑ που μπήκε από το 2009 στην Γενική Κυβέρνηση, σήμερα είναι κερδοφόρος και βάσει αυτού και μόνον του γεγονότος δεν θα έπρεπε να ταξινομηθεί στην Γενική Κυβέρνηση το 2009. Όμως, ακόμα και σήμερα εξακολουθεί να είναι ταξινομημένος στην ΓΚ. Αυτό είναι ακόμα μία απόδειξη της εγκληματικής προχειρότητας και ίσως της βούλησης ώστε να επιβαρυνθεί το έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης, ιδίως του έτους 2009.
5. Ακόμα και αν ήταν επιστημονικά σωστό κάποιες ΔΕΚΟ να αναταξινομηθούν στην Γενική Κυβέρνηση, εκτός από όσα αναφέρονται παραπάνω στις ενότητες 1 και 2 αυτού του άρθρου, θα έπρεπε να εκπονηθούν μελέτες ώστε να ληφθούν υπ' όψιν και τα εξής:

(α) Η ταξινόμηση μιας ΔΕΚΟ μπορεί να γίνει είτε για ολόκληρη την εταιρεία σε έναν τομέα ή ενός (περισσότερων) μέρους (μερών) της σε άλλο τομέα (τομείς). Αυτό δεν ελέγχθηκε.

(β) Η ταξινόμηση γίνεται στην βάση της νομικής μορφής της εταιρείας και του είδους των συναλλαγών μεταξύ της κυβέρνησης και της ΔΕΚΟ. Το Εγχειρίδιο αναφέρει στην σελίδα 107 ότι η ταξινόμηση αυτών των συναλλαγών είναι πολύπλοκη λόγω των διαφορετικών ρόλων που παίζει η κυβέρνηση στην οικονομία. Επίσης, στην ίδια σελίδα αναφέρεται ρητά ότι στις δύσκολες περιπτώσεις η ταξινόμηση πρέπει να γίνει αφού διερευνήσουμε την ουσία της συναλλαγής αν υπάρχουν διαφορές σε σχέση με την νομική της μορφή. Σε πολλές περιπτώσεις ισχύουν πολλοί ρόλοι της κυβέρνησης και πρέπει να διερευνηθεί ποιός ρόλος είναι ο πιο **σημαντικός** προκειμένου να αποφασίσουμε για την ταξινόμηση. Αναφέρεται (σελίδα 107) ρητά το εξής: «Οι Εθνικοί λογιστές εξετάζουν προσεκτικά το νομικό καθεστώς των μονάδων και των συναλλαγών πριν προβούν σε ταξινόμησή τους. Εντούτοις, είναι σημαντικό μερικές φορές να εξεταστεί προσεκτικά η νομική μορφή μιας θεσμικής μονάδας ή μιας οικονομικής ροής, και να αναφερθεί η οικονομική πραγματικότητα. Αυτό ισχύει και για την ταξινόμηση των μονάδων, αλλά και για την ταξινόμηση των ροών (που προκύπτουν από τις συναλλαγές).»

6. Αναφέρεται στο Εγχειρίδιο (σελίδα 110) ότι στην πράξη πρέπει να εξετάζεται κάθε περίπτωση χωριστά και δίνονται διάφορα ερωτήματα προς διερεύνηση. Ένα από αυτά είναι αν η κυβέρνηση ενεργεί μόνη της στις συναλλαγές της με τις ΔΕΚΟ ή όχι. Ένα άλλο ερώτημα είναι το εξής: αν μια ΔΕΚΟ έχει συσσωρεύσει καθαρή ζημία ή έχει πραγματοποιήσει υπερβολική ζημία, τότε αν η «κεφαλαιακή ένεση (έγχυση)» υπερβαίνει το ποσό της καθαρής ζημίας και η κυβέρνηση μπορεί να στηρίξει ότι:

(α) η «κεφαλαιακή έγχυση» θα αποδώσει επαρκώς (για παράδειγμα, αν η «κεφαλαιακή ένεση» θα χρησιμοποιηθεί για επενδύσεις σε επικερδείς δραστηριότητες της συγκεκριμένης ΔΕΚΟ, ή προγραμματίζεται ιδιωτικοποίηση) ή

(β) θα γίνει αναδιάρθρωση της συγκεκριμένης ΔΕΚΟ με σκοπό να μην ξανασυμβούν ζημιές, τότε μπορεί μέρος της «κεφαλαιακής έγχυσης» να θεωρηθεί ως χρηματοδοτική συναλλαγή και να μην επηρεάσει το κυβερνητικό έλλειμμα.

7. Αν η «κεφαλαιακή έγχυση» γίνεται με σκοπό δημόσια πολιτική, τότε αν αναμένεται μελλοντική απόδοση, η κεφαλαιακή έγχυση μπορεί να θεωρηθεί ως χρηματοδοτική συναλλαγή και να μην επηρεάσει το κυβερνητικό έλλειμμα.

8. Αν η «κεφαλαιακή έγχυση» δοθεί ως δάνειο ή αν αγοραστούν ομόλογα της ΔΕΚΟ, αυτό μπορεί να θεωρηθεί ως χρηματοδοτική συναλλαγή, εφόσον η κυβέρνηση στηρίζει ότι αναμένεται μελλοντική απόδοση, και έτσι να μην επηρεάσει το κυβερνητικό έλλειμμα.

9. Τα Εγχειρίδια ESA95, οι διάφορες Αποφάσεις, Κανονισμοί και Συμβουλευτικές Γνωματεύσεις της Eurostat περιλαμβάνουν πληθώρα λεπτομερειών, χρηματοοικονομικών ή όχι, με βάση τις οποίες υποτίθεται ότι θα αποφασιστεί η ταξινόμηση συναλλαγών και θεσμικών μονάδων στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης ή σε άλλον τομέα. Για παράδειγμα,

(α) Στην ενότητα VI.3.3.2 με τίτλο «The unit is an existing public corporation» §22, γράφεται, «Σ' αυτές τις περισσότερο πολύπλοκες περιπτώσεις, η καταγραφή μερικών ξεχωριστών συναλλαγών μπορεί να έχει τεχνητή επίδραση στο κυβερνητικό έλλειμμα».

(β) Στην ενότητα VI.3.3.3 με τίτλο «The unit is an existing private operator» §25, γράφεται, «Δεν είναι δυνατόν να δοθούν εξειδικευμένοι κανόνες για να καλύψουν όλες τις περιπτώσεις. Η διάρθρωση της μονάδας και οι λειτουργίες της πρέπει να μελετηθούν για να καθοριστεί αν η ταξινόμηση στην Γενική Κυβέρνηση είναι η πιο αξιόπιστη».

(γ) Σε άλλες ενότητες περιλαμβάνονται περιπτώσεις leasing, δημιουργία εταιρειών συμμετοχών ή χαρτοφυλακίου, δημιουργία κοινοπραξιών, περιπτώσεις «εκχωρήσεων» από την κυβέρνηση σε ΔΕΚΟ για διεκπεραίωση έργων υποδομής ή μακροχρόνιων Συμβολαίων για διεκπεραίωση διαφόρων έργων εξυπηρέτησης κοινωνικών αναγκών, για παράδειγμα αναγκών υγείας, κοκ. Ένα σημαντικό σημείο που απαιτεί ιδιαίτερη μελέτη στις περιπτώσεις αυτές είναι ο κίνδυνος που ενέχεται και η ερμηνεία της αξιολόγησής του από τους Στατιστικούς εμπειρογνώμονες. Διακρίνονται μάλιστα διάφορες κατηγορίες κινδύνου. Όλες αυτές οι περιπτώσεις απαιτούν προσεκτική μελέτη από Ειδικούς επιστήμονες πριν ληφθεί απόφαση για ταξινόμηση στον τομέα της Γενικής Κυβέρνησης.