



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 1.12.2004
KOM(2004) 784 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**"RAPPORT OM REGNSKABSSPØRGSMÅL
I FORBINDELSE MED REVISIONEN AF GRÆSKE BUDGETOPLYSNINGER"**

{SEK(2004) 1539}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	3
2.	DET NUVÆRENDE SYSTEM.....	4
2.1.	RETSGRUNDLAG.....	4
2.2.	EUROSTATS ROLLE	4
2.3.	MEDLEMSSTATERNES ROLLE.....	5
3.	FÆLLES KVALITETSPROBLEMER PÅ ALLE NIVEAUER AF SYSTEMET	5
3.1.	TILBAGEVENDENDE KVALITETSPROBLEMER VED DE GRÆSKE MYNDIGHEDERS INDBERETNING AF BUDGETDATA	5
3.2.	MANGLER VED EUROSTATS UDARBEJDELSE AF BUDGETDATA	6
3.3.	SYSTEMERNE TIL INDBERETNING OG FORMIDLING AF BUDGETDATA SOM HELHED OG DERES BEGRÆNSNINGER	7
4.	FORESLÅEDE TILTAG.....	7
4.1.	FORSLAG ANGÅENDE SYSTEMPROBLEMER	7
4.2.	FORSLAG ANGÅENDE EUROSTAT.....	8
4.3.	TILTAG ANGÅENDE GRÆKENLAND	8

1. INDLEDNING

Grækenlands budgetstatistik har for nylig undergået en omfattende revision. Det offentlige underskud for 2003, som oprindeligt blev angivet at ligge på 1,7 % af BNP, androg 4,6 % af BNP ifølge indberetningen i september 2004. Det underskud, der blev indberettet til Kommissionen for 2000, 2001 og 2002, blev også revideret opad med over to procentpoint af BNP. Årsagen til disse store justeringer i opadgående retning var tidligere tiltag fra Eurostats side og det initiativ, den nye græske regering iværksatte i foråret 2004 for at foretage en grundig revision af de offentlige finanser. Initiativet førte til indberetningen i september og til efterfølgende tiltag fra de græske myndigheders side i nært og fortløbende samarbejde med Eurostat for at rette op på situationen.

Datarevisioner af så stort omfang har rejst spørgsmål om pålideligheden af de græske statistikker over de offentlige finanser. Økofin-Rådet noterede sig på mødet den 21. oktober 2004 Kommissionens note om oplysningerne i Grækenlands finanspolitiske indberetning og bifaldt Kommissionens initiativ til en detaljeret gennemgang af Grækenlands oplysninger om underskud og gæld tilbage til 1997. Økofin-Rådet udtrykte på mødet den 16. november tilfredshed med Eurostats foreløbige rapport og erklærede, at man på grundlag af en rapport fra Kommissionen ville vende tilbage til spørgsmålet om økonomisk ansvar og eventuelle fremtidige tiltag for at hindre, at en lignende situation opstår igen. Den foreliggende rapport, som bygger på og bør sammenholdes med den endelige Eurostat-rapport om de græske oplysninger om underskud og gæld for perioden 1997-2003, imødekommer Rådets anmodning.

En gennemgang af oplysningerne for 1997-2003 viser, at det offentlige underskud i dette tidsrum i gennemsnit er blevet revideret opad med 2,1 % af BNP. Videre fremgår det, at det offentlige underskud konsekvent var på over 3 % af BNP. Det fremgår også, at Eurostat siden 1990'erne har lagt særligt pres på Grækenlands statistiske kontor for at få det til at opstille regnskaber efter de indbyrdes aftalte fælles standarder, at Eurostat flere gange har revideret oplysningerne fra de græske myndigheder, og at de græske myndigheder tidligere ikke altid har udvist den fornødne samarbejdsvilje, der er afgørende i denne forbindelse.

Generelt sagt hviler den seneste revision mellem indberetningerne i marts 2004 og september 2004 på en mere tro anvendelse af ENS 95 og på nye oplysninger. Hovedårsagen til revisionen af det græske underskud mellem indberetningerne i marts 2004 og september 2004 er, at militærudgifterne var sat for lavt, at overskuddet fra socialsikringen var sat for højt, og at de anslåede skatte- og afgiftsindtægter (primært fra moms) blev justeret nedad. Det reviderede underskud ligger nu på 4,1 % af BNP i 2000, 3,7 % af BNP i 2001, 3,7 % af BNP i 2002 og 4,6 % af BNP i 2003.

For så vidt angår regnskaberne for 1997, 1998 og 1999, er det primært de ansatte militærudgifter og de bogførte kapitaltilførsler og EU-tilskud, der er årsag til, at tallene er forskellige fra tallene i de tidligere indberetninger. Efter revisionen ligger underskuddet på 6,6 %, 4,3 % og 3,4 % af BNP i hhv. 1997, 1998 og 1999.

Rapporten er opbygget som følger: Afsnit 2 indeholder en kort beskrivelse af det nuværende system og en redegørelse for retsgrundlaget og den rolle, Eurostat og medlemsstaternes nationale statistiske kontorer har. Afsnit 3 beskriver, hvad der gik galt i Grækenlands tilfælde.

Svaghederne ved systemet analyseres, både for så vidt angår de græske myndigheder, Eurostat og andre implicerede parter. På grundlag af denne analyse drages der i afsnit 4 en række konklusioner om, hvad der kan gøres for at undgå lignende problemer i fremtiden.

2. DET NUVÆRENDE SYSTEM

2.1. Retsgrundlag

Artikel 104 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab bestemmer, at medlemsstaterne skal undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud, og at Kommissionen skal overvåge udviklingen i medlemsstaternes budgetsituation og i deres offentlige gæld med henblik på at identificere alvorlige fejl for at sikre, at den fornødne budgetdisciplin overholdes.

Protokollen om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaten (herefter kaldet "protokollen"), bestemmer bl.a., at Kommissionen skal tilvejebringe de statistiske data, der skal benyttes med henblik på anvendelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Protokollen bestemmer også, at medlemsstaterne skal indberette deres forventede og faktiske underskud og niveauerne for deres gæld.

De nærmere gennemførelsesbestemmelser til protokollen (herunder indberetningsproceduren) er fastsat i Rådets forordning nr. 3605/93. De begreber, der anvendes i protokollen og forordningen, defineres i overensstemmelse med det europæiske nationalregnskabssystem (ENS 95), der er indført ved Rådets forordning nr. 2223/96. ENS 95 er det statistiske referencesystem for de standarder, definitioner og regnskabsregler, der skal sikre sammenhængen og sammenligneligheden af de data, medlemsstaterne indberetter.

Rådets forordning nr. 3605/93 fastlægger den procedure, hvorefter medlemsstaterne skal indberette budgetoplysninger til Kommissionen efter en bestemt og regelmæssig tidsplan.

Økofin-Rådet vedtog den 18. februar 2003 på Kommissionens initiativ en adfærdskodeks om udarbejdelse og indberetning af data som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Formålet er at afklare de procedurer, der anvendes både af medlemsstaterne og Kommissionen.

2.2. Eurostats rolle

Ifølge protokollens bestemmelser varetager Kommissionen rollen som statistisk myndighed som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Den tilvejebringer de statistiske data, der skal benyttes med henblik på anvendelsen af proceduren, efter først at have vurderet kvaliteten af de data, medlemsstaterne har indberettet. Derudover skal den fortolke regnskabsreglerne, når der opstår tvivl om, hvordan offentlige transaktioner skal klassificeres, og hvordan sådanne transaktioner påvirker det offentlige underskud og den offentlige gæld. Efter behov kan den rette henstillinger til de nationale statistiske kontorer om, hvordan bestemte transaktioner skal bogføres.

I Kommissionens interne organisation er det Eurostat, der analyserer de indberettede regnskaber og fortolker regnskabsreglerne. Ved at uddelegere disse opgaver til Eurostat sikrer

Kommissionen, at de regnskabsmæssige og statistiske spørgsmål behandles uafhængigt af en upartisk og teknisk kompetent instans og efter objektive kriterier. Denne uafhængighed og tekniske kompetence styrkes med bistand fra Udvalget for Penge-, Kreditmarkeds- og Betalingsbalancestatistik (CMFB), som består af statistikere og regnskabskyndige fra alle medlemsstaternes nationale statistiske kontorer og centralbanker samt repræsentanter for Kommissionen og Den Europæiske Centralbank (ECB) og observatører fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg (EFC).

Adfærdskodeksen præciserer Eurostats rolle og opgave som statistisk myndighed for Kommissionen, for så vidt angår vurderingen af de indberettede data, eventuelle ændringer og offentliggørelsen heraf.

Eurostats vurdering af de data, medlemsstaterne indberetter, består i at sikre, at de er i overensstemmelse med regnskabsreglerne, og at de er fuldstændige, sandsynlige og konsistente. Vurderingen er baseret på de tabeller, medlemsstaterne indberetter til Kommissionen, andre oplysninger i relation til indberetningen, eventuelle andre data, oversigten over procedurer og basisstatistikker og jævnlig kontakt med de nationale statistiske kontorer. Eurostat kan offentligt fremsætte forbehold om de indberettede data og ændre dem, når de faktiske data vedrørende underskud og gæld offentliggøres.

2.3. Medlemsstaternes rolle

Medlemsstaterne er ifølge protokollens artikel 3 ansvarlige for at udarbejde data vedrørende underskud og gæld og at indberette dem til Kommissionen. Kvaliteten af de offentlige regnskaber er først og fremmest den enkelte medlemsstats ansvar. Eurostats vurdering af de indberettede data fritager ikke medlemsstaterne fra deres ansvar.

Ifølge adfærdskodeksen skal de nationale statistiske kontorer handle i fuld videnskabelig uafhængighed og strengt overholde regnskabsstandarderne i forordning nr. 3605/93 og ENS 95. Adfærdskodeksen bestemmer også, at medlemsstaterne snarest muligt skal underrette Kommissionen om alle ændringer af tallene og påvise, hvorfor ændringerne er nødvendige.

Ifølge traktatens artikel 10 er medlemsstaterne generelt forpligtet til at lette gennemførelsen af Fællesskabets opgaver. De skal træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af traktaten.

3. FÆLLES SVAGHEDER PÅ ALLE NIVEAUER AF SYSTEMET

3.1. Tilbagevendende kvalitetsproblemer ved de græske myndigheders indberetning af budgetdata

Eurostats rapport om revision af græske budgetdata blev forelagt for Økofin-Rådet den 16. november 2004. Rapporten viser, at Kommissionens tjenestegrene korrekt har identificeret de vigtigste bogføringsproblemer i de græske nationalregnskaber, og at de centrale spørgsmål allerede blev rejst i 1997. Siden da er Grækenland blevet overvåget nøjere end nogen anden

medlemsstat. Dette fremgår f.eks. af antallet af opfølgingsinspektioner¹, som var væsentligt højere end for andre medlemsstater. Disse intense tiltag udmøntede sig i en række konkrete henstillinger til de græske myndigheder. Selv om henstillingerne var tydelige nok, blev de ikke - eller kun delvist - ført ud i livet af de græske myndigheder. På nogle punkter (f.eks. militærudgifter og kapitaliserede renter) forsikrede de græske myndigheder Eurostat om, at transaktionerne var bogført korrekt, men i 2004 viste det sig, at det ikke var tilfældet.

Skal de statistiske rammer fungere efter hensigten, kræver det en vis samarbejdsvilje hos medlemsstaterne. De udtalelser, de græske myndigheder tidligere er fremkommet med på de regelmæssige møder eller i den formelle brevveksling med Eurostat, har - at dømme ud fra Kommissionens seneste oplysninger - vist sig ikke altid at være helt nøjagtige.

Siden 2002 har Eurostat systematisk fremsat forbehold over for visse tal for Grækenland. Mens der over for de fleste lande aldrig eller over for nogle få lande kun en enkelt gang er fremsat forbehold, har Grækenland været ude for det hele fire gange.

Svaghederne i de græske finansielle statistikker har efter alt at dømme tidligere i vidt omfang beroet på systemsvagheder, særlig for så vidt angår nationalregnskaber og offentlige regnskaber. Der mangler derfor en vis sagkundskab på disse områder, hvilket delvist kan forklare, at Eurostats henstillinger ikke er blevet fulgt. Der er også for få pålidelige basisdata, som er nødvendige for at kunne udarbejde offentlige regnskaber af høj kvalitet. Grækenlands statistiske kontor har derfor gjort brug af alternative data, som ikke giver pålidelige resultater. Som eksempel kan nævnes de reviderede tal for socialsikring.

Kommissionen bemærker, at de græske myndigheders indberetning i september og myndighedernes svar på Kommissionens efterfølgende supplerende anmodninger nu har gjort det muligt at få langt flere punkter bragt i overensstemmelse med ovennævnte lovgivning.

3.2. Mangler ved Eurostats udarbejdelse af budgetdata

Efter den gældende lovgivning har Eurostat ikke kompetence til at foretage direkte kontrol af medlemsstaternes offentlige regnskaber. Drøftelserne mellem Eurostat og de nationale statistiske kontorer er baseret på de nationale myndigheders samarbejdsvilje. Eurostat kan ikke udarbejde data direkte på grundlag af basiskilder og kan ikke pålægge de nationale myndigheder at levere oplysninger, der anses for nødvendige for at kunne kontrollere de indberettede tal for underskud og gæld. Eurostat har heller ikke kompetence til at foretage kontrolbesøg på stedet af poster, der skønnes at kræve nærmere afklaring. Som i andre statistiksystemer er samarbejdet mellem Fællesskabets statistiske kontor Eurostat og leverandørerne af basisdata baseret på tillid.

Trods den meget ansvarsfulde og komplekse opgave har Eurostat forholdsvis få ansatte til rådighed til at analysere finansielle statistikker. Nogle opgaver (dog ikke kerneopgaver) er udliciteret. Eurostat har ikke de fornødne ressourcer til at udbygge en virkelig kontrolkapacitet for statistikker som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Eurostat har dog i sine pressemeddelelser siden 2002 offentligt ytret tvivl om og påtalt flere regnskabsproblemer i Grækenlands indberetninger.

¹ Yderligere information findes i Eurostats endelige rapport om revisionen af Grækenlands underskuds- og gældsdata, den 22. november 2004.

Eurostat undervurderede behovet for straks at bringe problemerne til det rette offentlige forum i stedet for at føre en lukket drøftelse mellem statistikere (der på daværende tidspunkt ikke var tilstrækkeligt modtagelige over for drøftelserne på politisk niveau). Man erkendte heller ikke behovet for at opstille prioriteringer og koncentrere sig om kerneaktiviteter. Set i bakspejlet er det klart, at Kommissionen tidligere og mere konsekvent burde have orienteret Det Økonomiske og Finansielle Udvalg og Økofin-Rådet om de konstaterede problemer. Konkret kunne Eurostat allerede, da man i marts 2000 validerede underskudsdataene for 1999, have påtalt mulige problemer med hensyn til overholdelsen af ENS 95. Eurostat burde også have foretaget en mere indgående og systematisk undersøgelse af sammenhængen og den indbyrdes konsistens mellem tallene. Kommissionen og Den Europæiske Centralbank kunne i konvergensberetningerne for 2000 have rejst spørgsmål desangående (de data, der forelå dengang, viste et underskud på 1,6 % af BNP for 1999).

3.3. Systemerne til indberetning og formidling af budgetdata som helhed og deres begrænsninger

Medlemmerne af Udvalget for Penge-, Kreditmarkeds- og Betalingsbalancestatistik (CMFB) havde allerede i 1990'erne adgang til rapporterne fra inspektionsbesøgene (gennemført i samarbejde med Generaldirektoratet for Økonomiske og Finansielle Anliggender og Den Europæiske Centralbank). Problemerne blev gentagne gange drøftet på teknisk niveau, og alle medlemsstaterne deltog i høringsprocessen.

Medlemsstaterne kunne også via deres politiske instanser have været mere opmærksomme på statistiske revisioner. Den omfattende revision af tallene i 2002 forløb ubemærket. De græske budgetdatas statistiske skrøbelighed blev gentagne gange fremhævet i Kommissionens vurderinger og kom til udtryk i de data, Eurostat udsendte.

4. FORESLÅEDE TILTAG

4.1. Forslag angående systemproblemer

Kommissionen er ved at udarbejde retningslinjer for at forbedre styringen på statistikområdet. Der er behov for at fastlægge europæiske standarder for de nationale statistiske kontors uafhængighed, integritet og regnskabspligt som svar på Økofin-Rådets opfordring af 10. september 2004. Kommissionen overvejer at udstikke rammerne i en adfærdskodeks, eventuelt ved hjælp af et direktiv.

Den forbedrede styring indebærer også bl.a., at Kommissionen rettidigt bør aflægge rapport, så snart der opstår problemer. Dette kommer til udtryk i adfærdskodeksen fra februar 2003, ifølge hvilken Kommissionen senest en måned efter indberetningsfristens udløb skal udarbejde et sammendrag af de vigtigste spørgsmål eller problemer i de indberetningstabeller, medlemsstaterne har indleveret, så der kan findes løsninger, og så dataenes kvalitet og rettidighed løbende kan forbedres.

For at forbedre styringen er det desuden nødvendigt at styrke procedurerne for indberetning, kontrol og offentliggørelse og at gøre systemet stabilt, enkelt og gennemsigtigt. Medlemsstaterne skal også konsekvent understøtte systemet.

4.2. Forslag angående Eurostat

Kommissionen vil overveje at fremlægge et forslag, der skal supplere de nuværende bestemmelser ved at skærpe ordningerne for dataovervågning. Efter gældende ret har Kommissionen ikke kompetence til at overvåge offentlige regnskaber direkte. De nuværende regler skal udvides, så det sikres, at Eurostat som statistisk myndighed effektivt kan kontrollere de data, der indberettes af medlemsstaterne. Det vil føre til en afklaring af regnskabspligten.

Kommissionen vil desuden overveje at fremlægge et forslag om at øge Kommissionens kontrol- og inspektionskapacitet for statistikker som led i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Dette indebærer en styrkelse af de af Kommissionens tjenestegrene, der beskæftiger sig med disse spørgsmål, og muligheden for at inddrage mere sagkundskab fra medlemsstaterne. Derudover kræves der en systematisk planlægning af de nuværende inspektioner og længere og mere indgående kontrolbesøg.

4.3. Tiltag angående Grækenland

Kommissionen indleder en traktatbrudsprocedure mod Grækenland, fordi de græske myndigheder gentagne gange har undladt at sende Kommissionen statistiske data i overensstemmelse med artikel 3 i protokollen om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaten, Rådets forordning nr. 3605/93 og Rådets forordning nr. 2223/96 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem. Efter Kommissionens opfattelse har denne situation afsløret vedvarende systemproblemer i de berørte afdelinger.