

Το μέλλον της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης: η έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου και η σύσταση του για την ενίσχυση των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων

Σε συνέχεια της δημοσίευσης τον Ιούνιο του 2015 της έκθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Η ολοκλήρωση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης της Ευρώπης», γνωστή ως Έκθεση των «πέντε Προέδρων», η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην απόφαση σύστασης του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.

Σκοπός της σύστασης του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου ήταν ο συντονισμός των εθνικών δημοσιονομικών συμβουλίων που έχουν συσταθεί στο πλαίσιο της οδηγίας της ΕΕ για τα δημοσιονομικά πλαίσια, καθώς και γενικότερα η ενίσχυση του πλαισίου δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ.

Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, το οποίο είναι ένα ανεξάρτητο συμβουλευτικό σώμα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφορικά με τα δημοσιονομικά ζητήματα, ξεκίνησε να λειτουργεί στα μέσα του 2016 και δημοσίευσε την πρώτη του ετήσια έκθεση για το 2017. Στην έκθεση αυτή αφού αξιολογεί καταρχήν την εφαρμογή του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ, εξετάζει τη δημοσιονομική κατάσταση στη ζώνη του ευρώ και τη λειτουργία των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων με σκοπό την αναγνώριση βέλτιστων πρακτικών, και τελικώς προβαίνει σε ορισμένες συστάσεις αναφορικά με τη μελλοντική εξέλιξη του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ.

Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο επεσήμανε στην έκθεσή του την ανάγκη βελτιώσεων του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ, τονίζοντας βεβαίως ότι παρά τις αδυναμίες και τις απαιτούμενες βελτιώσεις, το δημοσιονομικό αυτό πλαίσιο της ΕΕ βοήθησε στο να καταστεί πιο σταθερή η ζώνη του ευρώ. Ειδικά για το 2016 το Συμβούλιο θεώρησε ότι η εφαρμογή του είχε ως αποτέλεσμα την αποφυγή από την μία πλευρά μιας υπερβολικής χαλάρωσης των δημοσιονομικών κανόνων που θα μπορούσε ενδεχομένως να επιφέρει ζημία στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών και από την άλλη πλευρά μιας αυστηρής εφαρμογής των ως άνω κανόνων που θα

μπορούσε ενδεχομένως να υπονομεύσει την ανάκαμψη της εύθραυστης οικονομίας της ΕΕ.

Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο στην έκθεσή του για το 2017 εστιάζει την προσοχή σε τέσσερα σημεία αναφορικά με την εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Ειδικότερα, σύμφωνα με το Συμβούλιο: α) οι δημοσιονομικοί κανόνες δεν παρέχουν επαρκή κίνητρα στα κράτη μέλη της ΕΕ για τη συσσώρευση δημοσιονομικού «μαξιλαριού» για την αντιμετώπιση δύσκολων οικονομικών περιόδων τόσο αναφορικά με το προληπτικό όσο και με το κατασταλτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, β) η αποτρεπτική δύναμη του ισχύοντος καθεστώτος κυρώσεων είναι πολύ περιορισμένη, γ) η ικανότητα διατήρησης υγιών δημόσιων οικονομικών εξαρτάται από την πρόοδο των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και δ) το δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ έχει καταστεί πολύ περίπλοκο και θέτει ζητήματα όσον αφορά τη διαφάνεια και τη συνοχή στα κράτη μέλη.

Ειδικότερα, επεσήμανε την ανάγκη ύπαρξης κοινών δημοσιονομικών κανόνων και συγκεκριμένα πρότεινε τη δημιουργία κινήτρων για τη βελτίωση των δημοσίων οικονομικών και ειδικότερα τη δημιουργία δημοσιονομικού «μαξιλαριού» (*“fiscal buffers”*) σε καλές οικονομικές περιόδους για την αντιμετώπιση των δύσκολων οικονομικών περιόδων και των μελλοντικών οικονομικών κρίσεων, την ενίσχυση της επιβολής των δημοσιονομικών κανόνων προκειμένου αυτοί να γίνουν πιο αξιόπιστοι και αποτελεσματικοί (ενδεχομένως μέσω της πιο αποτελεσματικής χρήσης της συνάρτησης από τους όρους της παροχής χρηματοδότησης από τον προϋπολογισμό της ΕΕ), την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων μέσω της ενίσχυσης της αρχής της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων αναφορικά με το συμβουλευτικό ρόλο τους (*“comply-or-explain principle”*), την απλοποίηση της πολυπλοκότητας του συνόλου των δημοσιονομικών κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης με την ταυτόχρονη διασφάλιση της ευελιξίας και της αρμοδιότητας επίβλεψης, την ενθάρρυνση των κυβερνήσεων των κρατών μελών για την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής ανθεκτικότητας (*“economic resilience”*) υπό την έννοια της δημιουργίας

σύνδεσης μεταξύ του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και της Διαδικασίας Μακροοικονομικών Ανισοροπιών.

Τέλος, το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο συνέστησε στην έκθεσή του τη δημιουργία ενός κεντρικού δημοσιονομικού εργαλείου/μηχανισμού με σκοπό την ενίσχυση της σταθερότητας της ευρωζώνης, καθώς έχει διατυπωθεί η άποψη ότι η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της ενιαίας νομισματικής ζώνης απαιτεί περαιτέρω δημοσιονομική ολοκλήρωση.

Στο πλαίσιο αυτό έχουν διατυπωθεί διάφορες προτάσεις, από τις οποίες δύο θεωρούνται οι πιο σημαντικές και συγκεκριμένα αφενός ένα σχήμα προστασίας των επενδύσεων με σκοπό την θεραπεία της παρατηρούμενης προκυκλικότητας στις δημόσιες επενδύσεις και αφετέρου ένα κοινό σχήμα αντασφάλισης της ανεργίας, προκειμένου να δοθεί στους εθνικούς προϋπολογισμούς δημοσιονομικός χώρος κατά τις περιόδους ύφεσης, κατά τις οποίες είναι σημαντική η παροχή επιδομάτων ανεργίας.

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, μολονότι και οι δύο προαναφερόμενες προτάσεις παρουσιάζουν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα, ωστόσο κατά την άποψη του η πρώτη πρόταση, δηλαδή το σχήμα προστασίας των επενδύσεων είναι ευκολότερο να εφαρμοσθεί τόσο από τεχνική όσο και από πολιτική άποψη.

Δεδομένου του περιορισμένου χρόνου θα εστιάσω την προσοχή μου στην πρόταση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με την ενίσχυση της αρχής της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων αναφορικά με το συμβουλευτικό ρόλο των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων.

Θα πρέπει, καταρχήν, να υπενθυμίσουμε ότι τα εθνικά Δημοσιονομικά Συμβούλια αποτελούν συμβουλευτικά σώματα για τη διευκόλυνση του έργου των προσώπων που είναι αρμόδια για τη λήψη αποφάσεων δημοσιονομικής πολιτικής. Με σκοπό την ενίσχυση του συμβουλευτικού τους ρόλου με ταυτόχρονη όμως διατήρηση του προνομίου της κυβέρνησης για τη λήψη αποφάσεων δημοσιονομικής πολιτικής, έχει προταθεί η εφαρμογή της λεγόμενης της αρχής της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων, δηλαδή η υποχρέωση της κυβέρνησης να επεξηγεί δημοσίως τους λόγους απόκλισης

από τις συστάσεις που δημοσίευσε ένας ανεξάρτητος δημοσιονομικός θεσμός.

Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact) του 2012 επέτρεψε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αναπτύξει ορισμένες κοινές αρχές αναφορικά με το ρόλο των εθνικών ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών, στις οποίες ανατέθηκε η παρακολούθηση του δημοσιονομικού κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Μεταξύ αυτών των κοινών αρχών που διέπουν τη λειτουργία των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών περιλαμβάνονταν και η αρχή της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων. Το πεδίο εφαρμογής είναι σχετικά στενό, καθώς εφαρμόζεται μόνο αναφορικά με την ενεργοποίηση του διορθωτικού μηχανισμού, την παρακολούθηση της διαδικασίας διόρθωσης, καθώς και την εφαρμογή των ρητρών διαφυγής αναφορικά με τον κανόνα της ισοσκελισμένου προϋπολογισμού της Συνθήκης αναφορικά με την Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (Treaty on Stability, Coordination and Governance).

Ωστόσο, στη συνέχεια ο Κανονισμός της ΕΕ 473/2013 αναφορικά με το Πακέτο δύο μέτρων (“Two-Pack”), μολονότι προέβλεπε την αρμοδιότητα των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών στη διαδικασία προβλέψεων και παρακολούθησης της συμμόρφωσης των κρατών μελών της ευρωζώνης με τους δημοσιονομικούς κανόνες, δεν αναγνώρισε επισήμως την προαναφερόμενη αρχή της συμμόρφωσης ή παροχής εξηγήσεων.

Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο επισημαίνει στην έκθεσή του ότι τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, συμβαλλόμενα μέρη του Δημοσιονομικού Συμφώνου, ενσωμάτωσαν στο εθνικό νομοθετικό τους πλαίσιο ορισμένα στοιχεία της προαναφερόμενης αρχής της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων. Μάλιστα, ορισμένα κράτη εισήγαγαν την αρχή της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων όχι μόνο αναφορικά με τη συμμόρφωση στους προαναφερθέντες δημοσιονομικούς κανόνες, αλλά και αναφορικά με άλλους εθνικούς δημοσιονομικούς αριθμητικούς κανόνες.

Έτσι για παράδειγμα στην Ισπανία, ο Οργανικός Νόμος αναφορικά με τη σύσταση της Ισπανικής Ανεξάρτητης Αρχής για τη Δημοσιονομική Υπευθυνότητα (AIReF) προβλέπει την υποχρέωση της κυβέρνησης να

απαντάει επισήμως σε περίπτωση που διαφωνεί με τις εκθέσεις της ως άνω Αρχής.

Όπως επισημαίνει το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, η αρχή αυτή της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων λειτουργεί κυρίως αποτρεπτικά υπό την έννοια ότι μέσω της δημόσιας συζήτησης που προκαλείται σε συνέχεια των αξιολογήσεων/ συστάσεων/ παρατηρήσεων των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών, ασκείται πίεση στους λαμβάνοντες τις δημοσιονομικές αποφάσεις να λειτουργήσουν με διαφάνεια και υπευθυνότητα αναφορικά με τα δημοσιονομικά ζητήματα.

Η εμπειρία μέχρι σήμερα, όπως αποτυπώνεται στην έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 2016 από το Δίκτυο των ευρωπαϊκών ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών (Network of EU IFI's), δείχνει ότι η γραπτή απάντηση στον ανεξάρτητο δημοσιονομικό θεσμό πρέπει να υποβάλλεται και να δημοσιεύεται σε εύλογο χρόνο, προκειμένου να διατηρείται το ενδιαφέρον των ΜΜΕ. Ωστόσο, σε λίγα κράτη μέλη της ΕΕ η νομοθεσία θέτει συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για την υποβολή της απάντησης της κυβέρνησης, η οποία συνήθως ποικίλει μεταξύ μιας βδομάδας και ενός μήνα.

Περαιτέρω, η απάντηση της κυβέρνησης στις συστάσεις του ανεξάρτητου δημοσιονομικού θεσμού πρέπει να περιέχει όλες τις σχετικές πληροφορίες. Ωστόσο, οι ισχύουσες νομοθεσίες των κρατών μελών της ΕΕ δεν περιέχουν ρυθμίσεις αναφορικά με το περιεχόμενο ή την έκταση της σχετικής απάντησης της κυβέρνησης.

Τέλος, η απάντηση της κυβέρνησης στις συστάσεις του ανεξάρτητου δημοσιονομικού θεσμού πρέπει να είναι σαφής και πειστική, προκειμένου να διευκολύνεται ο δημόσιος διάλογος, κάτι που σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται από την κουλτούρα διαφάνειας και λογοδοσίας.

Περαιτέρω, η αποτελεσματικότητα της αρχής της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων μπορεί να ενισχυθεί μέσω της διάδοσης των απόψεων σε κοινοβουλευτικές ακροάσεις ή άλλες επίσημες δημόσιες συζητήσεις. Η διανομή των παρατηρήσεων μέσω των προαναφερόμενων καναλιών δημιουργεί δημόσια πίεση, η οποία μπορεί να οδηγήσει την κυβέρνηση σε μια πιο διαφανή και υπεύθυνη συμπεριφορά. Έτσι για παράδειγμα ποσοστό

μεγαλύτερο των 2/3 των ευρωπαϊκών ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών αποστέλλει τις βασικές εκθέσεις τους στη Βουλή και παρίστανται σε κοινοβουλευτικές συζητήσεις.

Στην έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 2016 από το Δίκτυο των ευρωπαϊκών ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών (Network of EU IFI's) φαίνεται μία συνολική αύξηση της συχνότητας της παροχής εξηγήσεων από την πλευρά της κυβέρνησης στις αξιολογήσεις των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών. Ωστόσο, προς το παρόν η εφαρμογή της αρχής της συμμόρφωσης ή παροχής εξηγήσεων εξαρτάται στις περισσότερες περιπτώσεις από την καλή θέληση της κυβέρνησης.

Έτσι για παράδειγμα η Ισπανική Ανεξάρτητη Αρχή για τη Δημοσιονομική Υπευθυνότητα (AIReF) και το Δημοσιονομικό Συμβούλιο της Μάλτας (MFAC) εξανάγκασαν τις κυβερνήσεις των χωρών τους αντίστοιχα να βελτιώσουν το βαθμό απάντησης στους δημοσιονομικούς κινδύνους.

Καταληκτικά, η αρχή της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων αποτελεί ένα σχετικά νέο εργαλείο στην εργαλειοθήκη των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών. Ωστόσο, η εφαρμογή της αρχής αυτής δεν πρέπει να εξαρτάται από την καλή θέληση της εκάστοτε κυβέρνησης, αλλά θα πρέπει να θεμελιωθεί, σύμφωνα με τις προτάσεις του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου στην εθνική νομοθεσία των κρατών μελών της ΕΕ, καθώς θα βελτιώσει τη θέση των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών έναντι των εθνικών κυβερνήσεων.

Μάλιστα οι σχετικές διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας θα πρέπει να περιέχουν ρυθμίσεις αναφορικά με τη φύση, τη διαδικασία και το αποτέλεσμα των συστάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αρχής της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων, καθώς και την προθεσμία, εντός της οποίας θα υποχρεούται η κυβέρνηση να απαντήσει στις συστάσεις του ανεξάρτητου δημοσιονομικού θεσμού.

Τέλος, όπως επισημαίνεται από το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, η εξέλιξη της ως άνω αρχή θα μπορούσε μακροπρόθεσμα να οδηγήσει στην παροχή στους ανεξάρτητους δημοσιονομικούς θεσμούς δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας σε θέματα που σχετίζονται με τις ανατεθειμένες σε

αυτούς αρμοδιότητες, όπως για παράδειγμα την κατάθεση στη Βουλή πρότασης τροποποιήσεων του κρατικού προϋπολογισμού σε περίπτωση παραβίασης των δημοσιονομικών κανόνων.

Εκτός από την πρόταση για την υιοθέτηση και ενίσχυση της αρχής της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων, το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο στην έκθεσή του προτείνει την ενίσχυση γενικώς του ρόλου των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων.

Για το σκοπό αυτό επισημαίνει ορισμένες βέλτιστες πρακτικές μετά από την εξέταση δύο χαρακτηριστικών περιπτώσεων Δημοσιονομικών Συμβουλίων, ενός πρόσφατα συσταθέντος σε συνέχεια της κρίσης χρέους το 2010 με πολύ στοχευμένο ρόλο και ενός παλαιότερου με μεγάλη εμπειρία και κύρος που θεωρείται πρότυπο για τις αξιόπιστες και υψηλής ποιότητας οικονομικές αναλύσεις του, δηλαδή του Ιρλανδικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (IFAC) και του Γραφείου Ανάλυσης Οικονομικής Πολιτικής της Ολλανδίας (CPB).

Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο επιχειρώντας να επισημάνει βέλτιστες πρακτικές αναφορικά με τη λειτουργία των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών, επισημαίνει ότι το Ιρλανδικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (IFAC), μολονότι συστάθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος οικονομικής βοήθειας από την ΕΕ και το ΔΝΤ για την περίοδο 2011-2013, ωστόσο προήλθε στην πραγματικότητα από την επίδραση της βαθιάς οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης και την κατανόηση στο εσωτερικό της Ιρλανδίας ότι η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών πρέπει να γίνεται με έναν πιο συνετό και διαφανή τρόπο.

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, από τη λειτουργία του Ιρλανδικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (IFAC) προκύπτει εναργώς ότι η αποτελεσματικότητα ενός ανεξάρτητου δημοσιονομικού θεσμού εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την κατανόηση στο εσωτερικό της χώρας της σημασίας του ανεξάρτητου δημοσιονομικού ελέγχου. Επίσης, σημαντική είναι η ανάθεση στο θεσμό μιας πολύ συγκεκριμένης αρμοδιότητας, προκειμένου να μπορέσει να εδραιώσει γρηγορότερα την αξιοπιστία του μέσω της παραγωγής υψηλού επιπέδου ιστορικού οικονομικών αναλύσεων και προβλέψεων στην αρχή του κύκλου ζωής του.

Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο αναφερόμενο στο Γραφείο Ανάλυσης Οικονομικής Πολιτικής της Ολλανδίας (CPB), επεσήμανε τη σημαντική επίδραση της τοποθέτησης στο τιμόνι του θεσμού μιας σημαντικής προσωπικότητας στον τομέα των δημοσίων οικονομικών, εν προκειμένω του τιμηθέντος με νόμπελ οικονομικών Ολλανδού οικονομολόγου Γιαν Τίνμπεργκεν (Jan Tinbergen), στο κύρος ενός συμβουλευτικού σώματος.

Ειδικότερα, το αυξημένο κύρος του θεσμού στην Ολλανδία, το οποίο ήταν αποτέλεσμα και της παραγωγής υψηλού επιπέδου ιστορικού οικονομικών αναλύσεων και προβλέψεων από αυτό οδήγησε σταδιακά και στην επέκταση των αρμοδιοτήτων του πέραν των κλασικών αρμοδιοτήτων των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών. Έτσι σήμερα το Γραφείο Ανάλυσης Οικονομικής Πολιτικής της Ολλανδίας (CPB) κατέχει μια ισχυρή θέση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων δημοσιονομικής πολιτικής. Από αυτό συνάγεται σαφώς ότι το κόστος για την κυβέρνηση απόκλισης από τις συστάσεις ενός ανεξάρτητου δημοσιονομικού θεσμού εξαρτάται και βέβαια αυξάνεται από το μέγεθος της αξιοπιστίας του θεσμού αυτού.

Γενικότερα, σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο η μέχρι σήμερα εμπειρία από τους ανεξάρτητους δημοσιονομικούς θεσμούς είναι σχετικώς περιορισμένη. Ωστόσο, έχει επιχειρηθεί η μέτρηση της αποτελεσματικότητας των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών.

Έτσι για παράδειγμα έχει προταθεί (από τον Horvath) ένας δείκτης δημόσιας αναγνώρισης, ο οποίος λαμβάνει υπόψη του επτά στοιχεία για την μέτρηση της αποτελεσματικότητας των ως άνω θεσμών. Ειδικότερα, τα στοιχεία αυτά είναι 1) η ευρύτητα των αρμοδιοτήτων, 2) οι πόροι χρηματοδότησης, 3) οι ανθρώπινοι πόροι, 4) η πρόσβαση στην πληροφόρηση, 5) η αναγνώριση του κοινού, 6) η ανταπόκριση της κυβέρνησης και 7) η σχέση με τη Βουλή.

Σύμφωνα με τον προαναφερόμενο δείκτη, το Γραφείο Ανάλυσης Οικονομικής Πολιτικής της Ολλανδίας (CPB) κατατάσσεται πρώτο ως ο πιο αποτελεσματικός ανεξάρτητος δημοσιονομικός θεσμός, ενώ και το Ιρλανδικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (IFAC) κατατάσσεται μεταξύ των πιο αποτελεσματικών. Μάλιστα και οι δύο προαναφερόμενοι θεσμοί

παρουσιάζουν υψηλή βαθμολογία αναφορικά με τη δημόσια αναγνώριση και την ανταπόκριση της κυβέρνησης στις παρατηρήσεις και τις συστάσεις τους.

Περαιτέρω, σύμφωνα με έναν άλλο παρόμοιο δείκτη ικανότητας επικοινωνίας μηνυμάτων δημοσιονομικής πολιτικής (Beetsma and Debrun), έχουν προταθεί τέσσερα στοιχεία για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών και συγκεκριμένα 1) η έκταση των αρμοδιοτήτων τους, 2) η ικανότητα να επικοινωνούν με το κοινό, 3) η δυνατότητα να αλληλεπιδρούν άμεσα με τους συμμετέχοντες στη διαδικασία του προϋπολογισμού και 4) η ανεξαρτησία τους από την πολιτική. Να σημειωθεί ότι και οι δύο προαναφερόμενοι θεσμοί κατατάσσονται μεταξύ των καλύτερων θεσμών που παρουσιάζουν την ικανότητα να παρέχουν καθαρά και με συνέπεια μηνύματα αναφορικά με τη δημοσιονομική πολιτική, ενώ λειτουργούν με απόλυτη ανεξαρτησία από την πολιτική.

Με βάση τα παραπάνω θα ήθελα να κάνω και μία αναφορά στα ελληνικά δεδομένα. Χαρακτηριστικό στοιχείο της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης που πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα είναι η σύσταση μιας σειράς νέων δημοσιονομικών θεσμών, όπως το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή, με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας, την αποφυγή πολιτικών παρεμβάσεων στο έργο τους, καθώς και την αύξηση της αποτελεσματικότητας στους τομείς της αρμοδιότητάς τους.

Μολονότι και οι δύο θεσμοί κάνουν τα πρώτα βήματά τους, ωστόσο ήδη υπάρχουν τα πρώτα δείγματα του έργου τους. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο αξιολογώντας τις προβλέψεις του κρατικού προϋπολογισμού για το 2017 και το 2018 δεν δίστασε να διατυπώσει τις επιφυλάξεις του ως προς αυτές. Παράλληλα στην Έκθεσή του προέβη στην επισκόπηση των μακροοικονομικών κινδύνων που ενδέχεται να θέσουν σε κίνδυνο την πορεία της δημοσιονομικής προσαρμογής της χώρας.

Σε γενικές πάντως γραμμές το θεσμικό πλαίσιο του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου φαίνεται να καλύπτει τα ελάχιστα πρότυπα ("minimum standards") που θέτει τόσο η Σύσταση του ΟΟΣΑ για τους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς όσο και το Δίκτυο των Ευρωπαϊκών Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών όσον αφορά τη νομοθετική

πρόβλεψη, την παροχή ενός ικανοποιητικού επιπέδου πόρων και την πρόσβασή του σε πληροφορίες.

Ωστόσο, λόγω της σύντομης λειτουργίας του, καθώς και τη μη θέσπιση δεικτών για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς του και επομένως της μη εξωτερικής αξιολόγησής του μέχρι σήμερα, δεν μπορούμε ακόμη να συνάγουμε απολύτως ασφαλή συμπεράσματα. Το έργο του τα επόμενα χρόνια, και συγκεκριμένα η αξιοπιστία ή μη των αναλύσεων του αναφορικά με ζητήματα οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, θα καταδείξει εάν το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι πραγματικά ανεξάρτητο, αξιόπιστο και ικανό να ανταποκριθεί στο θεσμικό του ρόλο. Επίσης, η έκθεση του ίδιου του Δημοσιονομικού Συμβουλίου στη Βουλή θα καταδείξει εάν στην πράξη υπάρχει πραγματική πρόσβασή του σε έγκυρη δημοσιονομική πληροφόρηση και επαρκείς πόρους για την άσκηση του έργου του.

Επιχειρώντας να αξιοποιήσουμε τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με την αποτελεσματικότητα ενός ανεξάρτητου δημοσιονομικού θεσμού, θα πρέπει και στην Ελλάδα να κατανοήσουμε ότι δεν αρκεί η θεσμοθέτηση και η σύσταση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου, αλλά η αποτελεσματικότητά του θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό αφενός από την κατανόηση των πολιτικών δυνάμεων της σημασίας του ανεξάρτητου δημοσιονομικού ελέγχου για τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών και το σεβασμό της ανεξαρτησίας του και αφετέρου από την τήρηση από το ίδιο της αρχής αμεροληψίας και του σεβασμού του ρόλου του. Σε αυτό μπορεί να συμβάλλει η τοποθέτηση στο τιμόνι του Συμβουλίου προσώπων με κύρος και γνώσεις στο σχετικό αντικείμενο.

Καταληκτικά, η σύσταση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου εντάσσεται στη συζήτηση για την αποτελεσματικότητα του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ. Στην πρώτη του ετήσια έκθεση το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, αφού προβαίνει σε μία ανεξάρτητη αξιολόγηση του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ και της εφαρμογής του για το 2016, ακολούθως προτείνει αφενός αλλαγές στους δημοσιονομικούς κανόνες και αφετέρου τη δημιουργία ενός κεντρικού δημοσιονομικού εργαλείου/μηχανισμού με σκοπό την ενίσχυση της σταθερότητας της

ευρωζώνης συνεχίζοντας τη συζήτηση που ξεκίνησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφορικά με την εμβάθυνση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Με την πρώτη έκθεσή του το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο αφενός εκτελεί τις θεσμοθετημένες αρμοδιότητές του και αφετέρου επιχειρεί να καταστεί σημαντικός παίκτης στη δημοσιονομική διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφερόμενο σε ζητήματα που εκφεύγουν προς το παρόν των αρμοδιοτήτων του, όπως κυρίως η ολοκλήρωση της οικονομικής και νομισματικής Ένωσης μέσω της δημιουργίας μιας δημοσιονομικής ένωσης._