

Κατερίνα Σαββαΐδου
Επίκουρη Καθηγήτρια του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης
Κάτοχος της Έδρας Jean Monnet
«Ευρωπαϊκή Φορολογική Πολιτική και Διοίκηση»
τ. Γενική Γραμματέας Δημοσίων Εσόδων
Δικηγόρος – Διαμεσολαβήτρια

Στην σημερινή εκδήλωση της έδρας Jean Monnet, θα παρουσιάσουμε τη δεύτερη έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το 2018. Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο συστάθηκε 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». 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 είναι ένα ανεξάρτητο συμβουλευτικό σώμα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφορικά με τα δημοσιονομικά ζητήματα.

Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο ξεκίνησε να λειτουργεί στα μέσα του 2016 και δημοσίευσε την πρώτη του ετήσια έκθεση για το 2017. Στην έκθεση αυτή αφού αξιολόγησε καταρχήν την εφαρμογή του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ, εξέτασε τη δημοσιονομική κατάσταση στη ζώνη του ευρώ και τη λειτουργία των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων με σκοπό την αναγνώριση βέλτιστων πρακτικών, και τελικώς προέβη σε ορισμένες συστάσεις αναφορικά με τη μελλοντική εξέλιξη του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ.

Στην δεύτερη του έκθεση το ΕΔΣ, σύμφωνα και με τις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί, προέβη και σε ανεξάρτητη αξιολόγηση της εφαρμογής του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ, του ρόλου των ΑΔΘ στον κύκλο δημοσιονομικής εποπτείας κατά το 2017, της εφαρμογής των ρητρών ευελιξίας των δημοσιονομικών κανόνων του ΣΣΑ, της δημοσιονομικής

κατάστασης κατά το 2017, της εφαρμογής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, καθώς και σε συστάσεις αναφορικά με την απλοποίηση και την βελτίωση της διαφάνειας και της προβλεψιμότητας του.

Λόγω του περιορισμένου χρόνου θα αναφερθούμε αποκλειστικά στο ρόλο των ΑΔΘ στον κύκλο δημοσιονομικής εποπτείας κατά το 2017. Στα πρότυπα της πρώτης έκθεσής του, όπου το ΕΔΣ ανέλυσε στην αρχή της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων από την κυβέρνηση στις παρατηρήσεις των ΑΔΘ (comply-or-explain), στη δεύτερη έκθεσή του το ΕΔΣ ανέλυσε την αρχή της πρόσβασης σε πληροφορίες (access to information).

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο για να είναι αποτελεσματικοί οι Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί πρέπει να έχουν πρόσβαση σε όλες τις σχετικές πληροφορίες που έχουν οι δημόσιες αρχές. Η αρχή της πρόσβασης σε πληροφορία τέθηκε στην Συμφωνία για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Σύμφωνα με τις αρχές αυτές οι ΑΔΘ έχουν το δικαίωμα να ζητούν και να λαμβάνουν τις απαραίτητες πληροφορίες προκειμένου να εκπληρώσουν την αποστολή τους. Το δικαίωμα αυτό αναγνωρίζεται και από τον ΟΟΣΑ ως μια από τις θεμελιώδεις αρχές για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ΑΔΘ.

Ειδικότερα, οι ΑΔΘ έχουν ανάγκη από έγκαιρη πρόσβαση σε σχετικές πληροφορίες της κυβέρνησης και άλλων φορέων, όπως δεδομένα, μεθοδολογίες και άλλα έγγραφα. Γενικότερα, η διασφάλιση της απρόσκοπτης πρόσβασης ή του δικαιώματος αναζήτησης των κατάλληλων πληροφοριών θεωρείται ως απαραίτητη (sine qua non) προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα των ΑΔΘ. Η πρόσβαση στην πληροφορία θεωρείται, άλλωστε, και ως μια από τις βασικές εγγυήσεις για τη λειτουργία της ανεξαρτησίας των ΑΔΘ ως προς την κυβέρνηση.

Για τη διασφάλιση της πρόσβασης σε πληροφορίες οι ΑΔΘ χρησιμοποιούν τρεις τρόπους:

α) Το νομοθετικό πλαίσιο, συμπεριλαμβανομένου του Συντάγματος, οργανικών νόμων ή άλλων νόμων ή κανονισμών λειτουργίας των ΑΔΘ

αναλόγως την κάθε χώρα, που προβλέπουν την πρόσβαση σε πληροφορία απευθείας από τις δημόσιες αρχές ή άλλα σώματα.

β) μέσω μνημονίων ή πρωτοκόλλων συνεργασίας μεταξύ των ΑΔΘ και των υπουργείων της κυβέρνησης ή άλλων υπηρεσιών. Τα μνημόνια αυτά συνεργασίας, τα οποία συνήθως συμπληρώνουν το νομοθετικό πλαίσιο, περιλαμβάνουν λεπτομέρειες σχετικά με τη διαδικασία και τις προθεσμίες για τη λήψη των σχετικών πληροφοριών. Τέτοια μνημόνια συνεργασίας έχουν συναφθεί σε αρκετές χώρες και συγκεκριμένα στο Βέλγιο, στην Ισπανία (υπό συζήτηση), στην Ιταλία, στην Λετονία, στην Ολλανδία, στην Σλοβενία και στην Σλοβακία.

γ) μέσω ανεπίσημων επαφών για την ανταλλαγή σχετικών πληροφοριών. Σε ορισμένες χώρες, μολονότι δεν υπάρχει ρητή θεσμική πρόβλεψη για την διασφάλιση της πρόσβασης σε πληροφορίες, αποτελεί κοινή παραδοχή ότι είναι απαραίτητη η παροχή πληροφοριών στους ΑΔΘ, προκειμένου να εκπληρώσουν την αποστολή τους. Έτσι για παράδειγμα, στο Λουξεμβούργο η άτυπη σχέση για την ανταλλαγή πληροφοριών με το Εθνικό Συμβούλιο Δημοσίων Οικονομικών βασίζεται στην καλή θέληση.

Να σημειωθεί ότι στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών χωρών προβλέπεται στο σχετικό νομοθετικό πλαίσιο η χωρίς περιορισμούς πρόσβαση των ΑΔΘ σε όλες τις σχετικές πληροφορίες, με σκοπό την εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων τους, ειδικά όσον αφορά την αξιολόγηση των δημοσιονομικών προβλέψεων, συμπεριλαμβανομένων των μεθοδολογιών και των παραδοχών που χρησιμοποιήθηκαν (Ιταλία, Σλοβακία, Πορτογαλία, Λιθουανία, Λετονία, Εσθονία). Επιπρόσθετα, ορισμένες κεντρικές Τράπεζες απαιτείται να παρέχουν πληροφορίες στους ΑΔΘ, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της Φιλανδίας.

Ωστόσο, όπως επισημαίνει το ΕΔΣ, η έκταση της πρόσβασης σε πληροφορίες με βάση το νομοθετικό πλαίσιο δεν αποτελεί ικανοποιητικό δείκτη της ευκολίας, με την οποία οι ΑΔΘ λαμβάνουν στην πραγματικότητα τις πληροφορίες αυτές. Έτσι, για παράδειγμα, στην Ισπανία ο νόμος που θέσπισε την Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσιονομικής Ευθύνης (AIReF) προέβλεψε την σύναψη νομικών πρωτοκόλλων για την πρόσβαση στην πληροφορία.

Ωστόσο, τα πρωτόκολλα υλοποίησης που συνάφθηκαν στη συνέχεια για την υλοποίηση της προαναφερθείσας νομοθετικής πρόβλεψης, μείωσαν την έκταση των πληροφοριών, τις οποίες μπορούσε να λαμβάνει η Αρχή αυτή, γεγονός που διαπιστώθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην έκθεσή της το 2017 αναφορικά με την μεταφορά στο εθνικό δίκαιο του Δημοσιονομικού Συμφώνου.

Σε συνέχεια διαφόρων ενεργειών της Αρχής κατά της κεντρικής κυβέρνησης, το Μάιο του 2016, το Μάρτιο του 2018 εκδόθηκε ένα διάταγμα, το οποίο κατήργησε πολλούς από τους περιορισμούς που προβλέπονταν, ενώ η Αρχή βρίσκεται σε διαδικασία σύναψης συμφωνιών με τα Υπουργεία Οικονομίας και Οικονομικών για τη διασφάλιση της ομαλής ροής πληροφοριών.

Περαιτέρω, σε ορισμένες χώρες, όπως για παράδειγμα στη Φιλανδία, προβλέπονται εργαλεία, προκειμένου το ΑΔΘ να μπορεί να επιβάλλει κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης της κυβέρνησης με την αρχή της πρόσβασης σε πληροφορίες. Επίσης, μπορεί να προβλέπεται η δημοσιοποίηση της άρνησης ή καθυστέρησης χορήγησης των σχετικών πληροφοριών.

Περαιτέρω, προβλέπονται στα κράτη διάφοροι περιορισμοί όσον αφορά την πρόσβαση σε πληροφορίες. Οι περιορισμοί αυτοί αφορούν πληροφορίες για την εθνική ασφάλεια, τις φορολογικές δηλώσεις, τις εκκρεμείς δίκες, και τραπεζικό απόρρητο. Σε κάθε περίπτωση σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ οι περιορισμοί αυτοί πρέπει να προβλέπονται ρητά στη σχετική νομοθεσία.

Σύμφωνα με την έκθεση του ΕΔΣ παρατηρείται γενικώς βελτίωση στη ροή των πληροφοριών από την κυβέρνηση στους ΑΔΘ το 2016 σε σχέση με τον προηγούμενο χρόνο. Ωστόσο, η βελτίωση αυτή αφορούσε τις πληροφορίες αναφορικά με τις διαδικασίες προϋπολογισμού σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης. Αντιθέτως, στα άλλα επίπεδα της κυβέρνησης, όπως για π.χ. κοινωνική ασφάλιση και δημόσιες επιχειρήσεις, η ροή των πληροφοριών προς τους ΑΔΘ είναι ακόμη περιορισμένη. Παρόμοια ισχύουν όσον αφορά τη μεθοδολογία αναφορικά με την κοστολόγηση από την κυβέρνηση την διαφόρων μέτρων πολιτικής.

Σε κάθε περίπτωση, σύμφωνα με το ΕΔΣ η πρόσβαση σε πληροφορίες πρέπει να διασφαλίζεται μέσω ενός διπλού συστήματος, το οποίο θα προβλέπει αφενός την κατοχύρωση της αρχής της πρόσβασης σε νομοθετικές διατάξεις, και αφετέρου η πρόσβαση αυτή θα διασφαλίζεται για όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης μέσω διαφόρων μηχανισμών, γεγονός που θα μειώνει τη διακριτική ευχέρεια της κυβέρνησης. Επιπλέον, το ΕΔΣ συστήνει την πρόβλεψη διορθωτικών εργαλείων, τα οποία θα ενεργοποιούνται σε περίπτωση μη συμμόρφωσης της κυβέρνησης με την αρχή της πρόσβασης σε πληροφορίες.

Καταληκτικά, να σημειώσουμε ότι, όπως επισημαίνει και το ΕΔΣ οι ΑΔΘ δεν μπορούν να εκπληρώσουν αποτελεσματικά την αποστολή τους και ειδικότερα να συμβάλουν στη διαφάνεια της διαδικασίας του προϋπολογισμού και της λογοδοσίας των φορέων χάραξης πολιτικής, παρά μόνο εάν η κυβέρνηση θέτει στη διάθεσή τους όλες τις απαραίτητες πληροφορίες. Η διασφάλιση της πρόσβασης αυτής μπορεί να επιτευχθεί με το συνδυασμό αφενός της νομοθετικής κατοχύρωσης της αρχής αυτής και αφετέρου με τη σύναψη συμφωνιών υπό τη μορφή μνημονίων συνεργασίας/κατανόησης.

Αναφορικά με την Ελλάδα για τη διευκόλυνση εκτέλεσης των αρμοδιοτήτων του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, προβλέπεται η παροχή πληροφοριών σε αυτό. Ειδικότερα, το Δημοσιονομικό Συμβούλιο δύναται να ζητήσει για την εκπλήρωση των καθηκόντων του κάθε αναγκαία πληροφορία από οποιονδήποτε φορέα του δημοσίου τομέα ή άλλο πρόσωπο που τυγχάνει επιχορήγησης, δανείου ή εγγύησης από το Δημόσιο, ειδικά δε από εκείνους με τους οποίους έχει σταθερή ανταλλαγή πληροφοριών.

Ο φορέας ή το άτομο οφείλουν να παράσχουν τις ανάλογες πληροφορίες στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο, όταν τους ζητηθεί. Με την επιφύλαξη ειδικών νόμων που καθιερώνουν υποχρέωση εχεμύθειας, όλες οι δημόσιες αρχές και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν υποχρέωση να παρέχουν πληροφορίες και να συνδράμουν το Δημοσιονομικό Συμβούλιο και τους εντεταλμένους υπαλλήλους του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Η άρνηση, δυστροπία ή καθυστέρηση παροχής των αιτούμενων κατά περίπτωση πληροφοριών ή η παροχή πληροφοριών ανακριβών ή ελλιπών συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα. Σε περίπτωση που ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο δεν παρέχει τις αιτούμενες από το Δημοσιονομικό Συμβούλιο πληροφορίες, το Δημοσιονομικό Συμβούλιο δύναται να ανακοινώσει δημόσια τη μη παροχή αυτών.

Παρόμοια, προβλέπεται η υποχρέωση παροχής πληροφοριών από το Υπουργείο Οικονομικών και τα λοιπά υπουργεία και φορείς της Γενικής Κυβέρνησης στο Γραφείο Προϋπολογισμού, που ιδρύθηκε στη Βουλή με τροποποίηση του Κανονισμού της, για την ενημέρωσή της και την υποβοήθηση του έργου της.

Πάντως, το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής στην Ελλάδα σε διευκρινιστική ανακοίνωσή του σχετικά με την τριμηνιαία έκθεσή του (Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2017) που δόθηκε στη δημοσιότητα, άφησε αιχμές για την περιορισμένη πρόσβαση του Γραφείου Προϋπολογισμού σε επικαιροποιημένη πληροφόρηση αναφορικά με τα δημοσιονομικά μεγέθη, μετά την αντίδραση της ελληνικής κυβέρνησης σε συνέχεια της δημοσίευση της έκθεσης αυτής και κυρίως των παρατηρήσεων του αναφορικά με τον κίνδυνο χρεοκοπίας της χώρας σε περίπτωση που δεν υπάρξει σοβαρή ελάφρυνση του χρέους.

Περαιτέρω, στην 2^η έκθεση του το ΕΔΣ συνεχίζοντας την πρακτική που ξεκίνησε στην 1^η έκθεση του, στην οποία είχε παρουσιάσει τους ΑΔΘ της Ολλανδίας και της Ιρλανδίας, και ειδικότερα το Ιρλανδικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (IFAC) και το Γραφείο ανάλυσης οικονομικής πολιτικής της Ολλανδίας (CPB), παρουσιάζει δύο άλλους ΑΔΘ, προκειμένου να αναδείξει καλές πρακτικές που μπορούν να βοηθήσουν και άλλους ΑΔΘ και ειδικότερα το Γραφείο Υπευθυνότητας του προϋπολογισμού της Μ. Βρετανίας (OBR) και το Συμβούλιο Υπευθυνότητας του Προϋπολογισμού της Σλοβακίας (CBR).

Το ΕΔΣ επισημαίνει ότι μολονότι η Μεγάλη Βρετανία βρίσκεται σε διαδικασία εξόδου από την ΕΕ, ωστόσο το Γραφείο Προϋπολογισμού (OBR) αποτελεί

παράδειγμα που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη βελτίωση των ΑΔΘ στην ΕΕ.

Στην τελευταία έκδοση του δείκτη του πεδίου εφαρμογής των δημοσιονομικών θεσμών (Scope Index of Fiscal Institution) για το 2016 που δημοσιεύεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το οποίο εστιάζει στο πεδίο αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στους ΑΔΘ στην ΕΕ, το Γραφείο Υπευθυνότητας του Προϋπολογισμού (OBR) κατατάσσεται πρώτο (με βαθμολογία 77/100). Παράλληλα το OBR κατατάσσεται πρώτο στον δείκτη αρμοδιοτήτων (Signal enhancement - SEC Index) που δημοσιεύεται από το ΔΝΤ και το οποίο εστιάζει στην ικανότητα των ΑΔΘ να ενημερώνουν το κοινό αναφορικά με την δημοσιονομική πολιτική και στον δείκτη ανεξαρτησίας των ΑΔΘ που δημοσιεύεται από τον ΟΟΣΑ και εστιάζει στο βαθμό ανεξαρτησίας των ΑΔΘ.

Το Γραφείο Προϋπολογισμού (OBR) συστάθηκε το 2010 με σκοπό την αντιμετώπιση των προβλημάτων που είχαν ανακύψει στο παρελθόν αναφορικά με την αξιοπιστία των οικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων της χώρας και επομένως και της δημοσιονομικής πολιτικής της Μεγάλης Βρετανίας.

Το Γραφείο Προϋπολογισμού (OBR) συστάθηκε με την πράξη για την ευθύνη του προϋπολογισμού του 2010 με σκοπό την αξιολόγηση της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών. Στις αρμοδιότητες του Γραφείου Προϋπολογισμού (OBR) περιλαμβάνονται η παραγωγή των επίσημων προβλέψεων για την οικονομία και τα δημόσια οικονομικά (δύο φορές το χρόνο), η αξιολόγηση της επίτευξης από την κυβέρνηση των δημοσιονομικών της στόχων, η εξέταση της δημοσιονομικής επίπτωσης των μέτρων που περιλαμβάνονται στο σχέδιο του προϋπολογισμού της κυβέρνησης, καθώς και η ανάλυση του ισολογισμού των δημόσιων φορέων και της μακροπρόθεσμης δημοσιονομικής βιωσιμότητας.

Οι αρμοδιότητες του Γραφείου Προϋπολογισμού (OBR) επεκτάθηκαν στην ετήσια αξιολόγηση της επισκόπησης (outlook) των κοινωνικών δαπανών, στη διετή έκθεση δημοσιονομικών κινδύνων, στην οποία η κυβέρνηση έχει την υποχρέωση να απαντήσει, καθώς και στη δημοσίευση τακτικών προβλέψεων

των φορολογικών εσόδων που μεταβιβάζονται στα έθνη που απαρτίζουν το Ηνωμένο Βασίλειο.

Όπως αναφέρει το ΕΔΣ, το Γραφείο Προϋπολογισμού (OBR) αποτελεί ένα εργαλείο για την αποκατάσταση της αξιοπιστίας των σχεδίων προϋπολογισμού μέσω της πλήρους ανάθεσης της παραγωγής των δημοσιονομικών προβλέψεων σε μια ομάδα ανεξαρτήτων ειδικών, των οποίων η αμεροληψία είναι αδιαμφισβήτητη. Ο βαθμός της αυτονομίας που παραχωρήθηκε στο Γραφείο Προϋπολογισμού (OBR) για την προετοιμασία των προβλέψεων του προϋπολογισμού είναι μοναδικός στην ΕΕ και το Γραφείο Προϋπολογισμού (OBR) λειτούργησε επιβοηθητικά στην προετοιμασία ρεαλιστικών και αξιόπιστων προϋπολογισμών. Ειδικότερα, η κυβέρνηση πραγματοποιεί την κοστολόγηση των προτεινόμενων μέτρων, την οποία το Γραφείο Προϋπολογισμού (OBR) ελέγχει και ακολούθως προτείνει αλλαγές κατά τη διάρκεια της διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού.

Περαιτέρω το ΕΔΣ παρουσίασε και το Συμβούλιο Υπευθυνότητας του Προϋπολογισμού της Σλοβακίας (CBR), στο οποίο λόγω χρόνου δεν θα αναφερθούμε.

Μετά την ανάλυση της αρχής της πρόσβασης σε πληροφορίες και την ανάδειξη δύο χαρακτηριστικών παραδειγμάτων ΑΔΘ το ΕΔΣ ανέλυσε τον ρόλο των ΑΔΘ στον κύκλο δημοσιονομικής εποπτείας κατά το 2017.

Το ΕΔΣ εστίασε κυρίως σε 7 χώρες της Ευρωζώνης, για τις οποίες το Φθινόπωρο του 2016 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε καταλήξει ότι τα σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων τους για το 2017 κινδύνευαν να μην είναι σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το ΣΣΑ. Οι 7 αυτές χώρες ήταν: το Βέλγιο, η Ιταλία, η Κύπρος, η Λιθουανία, η Πορτογαλία, η Σλοβενία και η Φινλανδία.

Η ανάλυση του ΕΔΣ καλύπτει, επίσης, δύο χώρες που δεν ανήκουν στη ζώνη του ευρώ, την Ουγγαρία και τη Ρουμανία, για τις οποίες η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκίνησε την άνοιξη του 2018 διαδικασία σημαντικής απόκλισης μετά την διαπίστωση της μη συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις του προληπτικού σκέλους του ΣΣΑ το 2017.

Η ανάλυση βασίστηκε σε ένα ερωτηματολόγιο που έστειλε στα ως άνω κράτη το ΕΔΣ στις αρχές του 2018. Από τις απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο καθίστανται φανερές οι σημαντικές διαφορές μεταξύ των ΑΔΘ όσον αφορά το ρόλο τους στις μακροοικονομικές προβλέψεις, στην αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες, στο χρόνο αξιολόγησης, στα μέσα που διαθέτουν για να επηρεάσουν τα προσχέδια προϋπολογισμών καθώς και στους περιορισμούς που συναντούν.

Μια πρώτη διαφοροποίηση των ΑΔΘ αφορά το ρόλο τους αναφορικά με την προετοιμασία των μακροοικονομικών προβλέψεων, στις οποίες στηρίζεται ο προϋπολογισμός. Έτσι στις περισσότερες χώρες οι ΑΔΘ αξιολογούν ή εγκρίνουν τις μακροοικονομικές προβλέψεις της κυβέρνησης. Αντίθετα στο Βέλγιο και στην Σλοβακία, η αρμοδιότητα παραγωγής των μακροοικονομικών προβλέψεων έχει ανατεθεί σε ένα άλλο ΑΔΘ (Federal Planning Bureau και Institute of Macroeconomic Analysis and Development αντίστοιχα) και κατά συνέπεια το Ανώτερο Συμβούλιο Οικονομικών (High Council of Finance – HCF) στο Βέλγιο και το Δημοσιονομικό Συμβούλιο της Σλοβακίας δεν έχουν την αρμοδιότητα αξιολόγησης ή έγκρισης των προβλέψεων αυτών.

Με εξαίρεση πάντως την Ιταλία, όλες οι προαναφερθείσες χώρες θεώρησαν τα μακροοικονομικά σενάρια της κυβέρνησης για το 2017 αξιόπιστα. Ειδικότερα, το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής (Parliamentary Budget Office – PBO) έκρινε ότι οι προβλέψεις για την ανάπτυξη ήταν πολύ αισιόδοξες. Η διαφορά μεταξύ του Γραφείου Προϋπολογισμού (PBO) και της κυβέρνησης οφειλόταν σε διαφορετική ποσοτικοποίηση της επίπτωσης των μέτρων του προϋπολογισμού. Σε συνέχεια μιας κοινοβουλευτικής συζήτησης η κυβέρνηση υποχρεώθηκε τελικά να χρησιμοποιήσει μια πιο συντηρητική προσέγγιση κατά το σχεδιασμό του σεναρίου πολιτικής και έτσι τελικώς στις 17 Οκτωβρίου 2016 το Γραφείο Προϋπολογισμού (PBO) ενέκρινε τις προβλέψεις του προϋπολογισμού για το 2017. Να σημειωθεί ότι την άνοιξη του 2016 το Γραφείο Προϋπολογισμού (PBO) είχε ήδη επισημάνει ότι οι προβλέψεις της κυβέρνησης υπονόμευαν το πρόγραμμα σταθερότητας λόγω υπεραισιοδοξίας, αν και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τις είχε δεχθεί. Στην Ιταλία, επομένως, η απόφαση του PBO να μην εγκρίνει το μακροοικονομικό σενάριο

της κυβερνητικής πολιτικής οδήγησε στην αναθεώρηση από την κυβέρνηση των προβλέψεών της για το έλλειμμα.

Περαιτέρω, μια άλλη διαφορά μεταξύ των ΑΔΘ αφορά την αξιολόγηση του προϋπολογισμού με βάση τους ευρωπαϊκούς ή τους εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες, καθώς και το χρόνο επέμβασής τους κατά τη διάρκεια του κύκλου εποπτείας. Οι ΑΔΘ δεν επεμβαίνουν όλοι στο ίδιο στάδιο του κύκλου της εποπτείας και επομένως άλλοι μπορεί να επεμβαίνουν εκ των προτέρων (*ex ante*) και άλλοι εκ των υστέρων (*ex post*) ή και τα δύο. Πάντως το 2017 η επίπτωση των συστάσεών τους για τη λήψη διαρθρωτικών μέτρων ήταν περιορισμένη εξαιτίας θεσμικών ή πολιτικών περιορισμών και έλλειψη πληροφόρησης.

Στην Ιταλία το Γραφείο Προϋπολογισμού (PBO) αξιολογεί τους κινδύνους στα δημοσιονομικά προγράμματα αρκετές φορές στην διάρκεια του κύκλου εποπτείας, δηλαδή δύο φορές τον χρόνο (την άνοιξη και το φθινόπωρο), καθώς επίσης και πριν, κατά την διάρκεια και μετά το τέλος του κύκλου. Οι εκθέσεις του δημοσιεύονται και παρουσιάζονται στο ιταλικό Κοινοβούλιο. Ωστόσο, το Γραφείο Προϋπολογισμού (PBO) δεν έχει την αρμοδιότητα να εκδίδει ευθέως συστάσεις στην κυβέρνηση αναφορικά με τα μέτρα που απαιτούνται για τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες. Ωστόσο, σε περίπτωση που οι γνώμες της Κυβέρνησης και του Γραφείου Προϋπολογισμού (PBO) δίστανται σημαντικά μπορεί να ζητηθεί στον Υπουργό Οικονομικών, μετά από αίτηση του ενός τρίτου των μελών των κοινοβουλευτικών επιτροπών της Βουλής, να εξηγήσει τις διαφορές σε δημόσια συνεδρίαση σύμφωνα με την αρχή της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων (“*comply or explain*”).

Ωστόσο, η Βουλή δεν ενεργοποίησε την αρχή συμμόρφωσης ή παροχής εξηγήσεων, μολονότι το Γραφείο Προϋπολογισμού (PBO) επανειλημμένως είχε κρούσει τον κώδωνα του κινδύνου για το ενδεχόμενο σημαντικής απόκλισης. Αυτό βεβαίως οφειλόταν μερικώς στο γεγονός ότι το Κοινοβούλιο ήταν ενημερωμένο για τις συζητήσεις μεταξύ της ιταλικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προς την κατεύθυνση της εφαρμογής των ευρωπαϊκών δημοσιονομικών κανόνων με μεγαλύτερη ευελιξία. Για τον ίδιο

λόγο, η Βουλή ενέκρινε το δημοσιονομικό πρόγραμμα της κυβέρνησης που ανέβαλε την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου.

Στο Βέλγιο το Συμβούλιο Οικονομικών (HCF) επεμβαίνει τόσο στην αρχή όσο και στο τέλος του κύκλου εποπτείας. Στο χρονικό σημείο της των υστέρων αξιολόγησης, τον Ιούλιο (T+1), μπορεί να ενεργοποιήσει έναν διορθωτικό μηχανισμό σε περίπτωση που εντοπίσει σημαντική απόκλιση από τους εθνικές ή υποεθνικούς στόχους. Ωστόσο η δυνατότητα είναι δυνατή μόνο εάν τα διαφορετικά επίπεδα της κυβέρνησης φτάσουν προηγουμένως σε συμφωνία αναφορικά με τους στόχους. Το 2017 όπως και τα προηγούμενα χρόνια, δεν είχε επιτευχθεί τέτοια συμφωνία και επομένως το Συμβούλιο Οικονομικών (HCF) δεν είχε την αρμοδιότητα ούτε να εντοπίσει την ύπαρξη σημαντικής απόκλισης ούτε να ενεργοποιήσει το διορθωτικό μηχανισμό.

Έτσι, στο Βέλγιο η έλλειψη συμφωνίας μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων της κυβέρνησης περιόρισε το ρόλο του Συμβουλίου Οικονομικών (HCF) σε μια θεωρητική αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες στην έκθεση του τον Ιούλιο.

Σε άλλες τρεις περιπτώσεις – Πορτογαλία, Φινλανδία, Σλοβενία - στις οποίες η Επιτροπή είχε αναγνωρίσει κινδύνους μη συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες, οι ΑΔΘ είχαν εκδώσει ανάλογες αξιολογήσεις χωρίς ωστόσο να κάνουν σημαντικές συστάσεις. Ειδικότερα, το Φθινόπωρο του 2016, το Συμβούλιο Δημοσίων Οικονομικών της Πορτογαλίας επεσήμανε τους κινδύνους αναφορικά τόσο με το επίπεδο όσο και με τις αλλαγές στο διαρθρωτικό ισοζύγιο του 2017, χωρίς ωστόσο να εκδώσει κάποια δημόσια σύσταση στην κυβέρνηση.

Παρόμοια, το Φθινόπωρο του 2016 το Εθνικό Γραφείο Ελέγχου της Φινλανδίας, επεσήμανε τον κίνδυνο μη συμμόρφωσης με το προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ και συνέστησε τη λήψη πρόσθετων μέτρων, κάτι που τελικώς δε χρειάστηκε όταν επικαιροποιημένα στοιχεία ανέδειξαν ότι η βελτίωση του μακροοικονομικού περιβάλλοντος ήταν αρκετή για να διασφαλίσει τη συμμόρφωση.

Το δημοσιονομικό συμβούλιο στην Κύπρο δεν εντόπισε κανέναν κίνδυνο αναφορικά με το ΣΣΑ για το 2017. Στη Λιθουανία η διεύθυνση παρακολούθησης της πολιτικής προϋπολογισμού εντόπισε έναν κίνδυνο ότι το διαρθρωτικό έλλειμμα ενδέχεται να ξεφύγει από τον ΜΤΟ αλλά δεν προέβη σε συστάσεις για τη λήψη διαρθρωτικών μέτρων, καθώς δεν είχε τέτοια αρμοδιότητα.

Περαιτέρω, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη που δεν ανήκουν στην ευρωζώνη δεν απαιτείται να υποβάλλουν τα σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων, οι ΑΔΘ μπορούν να αξιολογήσουν τους κινδύνους στην συμμόρφωση μόνο με βάση τα προσχέδια του νόμου του προϋπολογισμού.

Στη Ρουμανία οι έντονες ανησυχίες του δημοσιονομικού συμβουλίου αναφορικά με τη στρατηγική της κυβέρνησης και οι συστάσεις της για διορθώσεις αγνοήθηκαν από την κυβέρνηση. Ειδικότερα, το δημοσιονομικό συμβούλιο στη Ρουμανία ήταν επικριτικό για το προσχέδιο προϋπολογισμού για το 2016 που τελικώς οδήγησε στην πρώτη διαδικασία σημαντικών αποκλίσεων. Το Φεβρουαρίου του 2017 εξέδωσε πάλι αρνητική γνώμη για το προσχέδιο του προϋπολογισμού για το 2017, καθώς σύμφωνα με την άποψη του απέκλινε σημαντικά από τους δημοσιονομικούς κανόνες που επιβάλλονται τόσο από τους εθνικούς κανόνες όσο και από τις ευρωπαϊκές συνθήκες.

Το δημοσιονομικό συμβούλιο προειδοποίησε την κυβέρνηση για τον κίνδυνο το έλλειμμα να ανέλθει κοντά στο 3% του ΑΕΠ, καθώς ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός που παρατηρήθηκε το 2016 ήταν πιθανό να επιμείνει και τα επόμενα χρόνια. Για το λόγο αυτό το Δημοσιονομικό Συμβούλιο πρότεινε στην κυβέρνηση τη λήψη διορθωτικών μέτρων για την αύξηση του ποσοστού είσπραξης εσόδων, καθώς και την αποδοτικότητα της δημόσιας δαπάνης. Στη συνέχεια, κατά την αξιολόγηση των επικαιροποιημένων μέτρων κατά τη διάρκεια του 2017, το δημοσιονομικό συμβούλιο επανέλαβε την προειδοποίησή του. Ωστόσο, οι προειδοποιήσεις αυτές αγνοήθηκαν από την κυβέρνηση.

Στην Ουγγαρία τον Απρίλιο του 2016 το προσχέδιο του προϋπολογισμού είχε θέσει ως στόχο διαρθρωτικού ισοζυγίου 2,1% του ΑΕΠ για το 2017. Μολονότι

αυτό παραβίαζε ξεκάθαρα τον εθνικό δημοσιονομικό κανόνα για το διαρθρωτικό ισοζύγιο, σύμφωνα με τον οποίο το προσχέδιο προϋπολογισμού πρέπει να σέβεται το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο του 1,5% του ΑΕΠ κάθε χρόνο. Το δημοσιονομικό συμβούλιο επεσήμανε ότι το προσχέδιο προϋπολογισμού δεν περιείχε επαρκείς πληροφορίες, ώστε να μπορέσει να αξιολογήσει τη συμμόρφωση με τον κανόνα του διαρθρωτικού ισοζυγίου. Το δημοσιονομικό συμβούλιο πρότεινε στην κυβέρνηση να δικαιολογήσει τον τρόπο, με τον οποίο ο στόχος ελλείμματος θα ήταν σύμφωνο τόσο με τις ενωσιακές όσο και με τις εθνικές απαιτήσεις.

Επομένως, παρά τις προφανείς υπερβάσεις δαπανών στον προϋπολογισμό, στην Ουγγαρία το εθνικό δημοσιονομικό συμβούλιο δεν επεσήμανε σημαντικά προβλήματα για το 2017. Σύμφωνα με το ΕΔΣ δύο ήταν οι λόγοι της συμπεριφοράς αυτής του δημοσιονομικού συμβουλίου. Κατ' αρχήν μέχρι τον Ιούλιο του 2018 δεν είχε ανατεθεί ρητώς στο δημοσιονομικό συμβούλιο η αρμοδιότητα της παρακολούθησης όλων των εθνικών και ευρωπαϊκών δημοσιονομικών κανόνων αλλά μόνο του συνταγματικού κανόνα του χρέους. Κατά συνέπεια σχολίαζε πολύ σύντομα τη συμμόρφωση με τους άλλους δημοσιονομικούς κανόνες, κατόπιν δικής του πρωτοβουλίας. Ο δεύτερος λόγος ήταν ότι η κυβέρνηση της Ουγγαρίας είχε κάνει σημαντικές αλλαγές στη σύνθεση του δημοσιονομικού συμβουλίου, το οποίο είχε συσταθεί το 2008, επηρεάζοντας την ανεξαρτησία και την αποτελεσματικότητά του.

Επιπλέον, αρκετά ΑΔΘ απαντώντας στο ερωτηματολόγιο του ΕΔΣ επεσήμαναν τις δυσκολίες για τη χορήγηση σε αυτούς έγκαιρης και πλήρους πληροφόρησης από την Κυβέρνηση ειδικά όσον αφορά τις λεπτομέρειες εφαρμογής των μέτρων του προϋπολογισμού και της αναμενόμενης επίπτωσής τους. Μερικά άλλα ΑΔΘ παρεμποδίστηκαν από αβεβαιότητα σε σχέση με την ερμηνεία των ευρωπαϊκών δημοσιονομικών κανόνων και των απαραίτητων στοιχείων για τους υπολογισμούς, όπως τις επιτρεπόμενες από τις διάφορες ρήτρες αποκλίσεις. Τέλος, σε αρκετές χώρες συμπεριλαμβανομένων αυτών που δεν καλύπτονται από το ερωτηματολόγιο του ΕΔΣ, ο ρόλος των ΑΔΘ ήταν de facto περιορισμένος, καθώς δεν αναγνώρισαν κίνδυνο απόκλισης.

Καταλήγοντας, το ΕΔΣ εκπληρώνοντας την αποστολή του προέβη σε ανεξάρτητη αξιολόγηση του βασισμένου σε δημοσιονομικού κανόνες δημοσιονομικού πλαισίου, καθώς και του ρόλου των ΑΔΘ που συστάθηκαν στα κράτη μέλη της ΕΕ στον κύκλο εποπτείας για το 2017.

Σύμφωνα με το ΕΔΣ, από τη μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης το 2011 παρατηρήθηκε η αύξηση ορισμένων στοιχείων ανεξάρτητης αξιολόγησης. Στο πλαίσιο αυτό τα εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια τα οποία συστάθηκαν στα κράτη μέλη της ΕΕ αξιολογούν ή παράγουν τις μακροοικονομικές προβλέψεις, στις οποίες στηρίζονται οι δημοσιονομικές προβλέψεις των κυβερνήσεων. Αρκετά εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια εξετάζουν, επίσης, τη συμμόρφωση προς τους εθνικούς και/ή τους ευρωπαϊκούς δημοσιονομικούς κανόνες. Στο πλαίσιο αυτό μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο σε ορισμένες περιπτώσεις όσον αφορά την ανάδειξη σχετικών ζητημάτων. Ωστόσο, κατά τον κύκλο δημοσιονομικής εποπτείας το 2017, πολύ λίγα δημοσιονομικά συμβούλια, με εξαίρεση τα δημοσιονομικά συμβούλια της Ιταλίας και της Ρουμανίας, διατύπωσαν σημαντικά ερωτήματα όσον αφορά την πολιτική του προϋπολογισμού των αντίστοιχων κυβερνήσεων.

Να υπενθυμίσουμε ότι το γραφείο προϋπολογισμού της Βουλής της Ιταλίας διατύπωσε εύλογες αμφιβολίες αναφορικά με την προβλεψιμότητα ή την σκοπιμότητα του προσχεδίου προϋπολογισμού της κυβέρνησης ήδη την άνοιξη του 2016 και ξαναεπανέλαβε τις ανησυχίες του το Φθινόπωρο του ίδιου έτους. Παρόμοια, ήδη από το 2016 το Δημοσιονομικό Συμβούλιο της Ρουμανίας επανειλημμένως προειδοποίησε ότι τα σχέδια δαπανών της κυβέρνησης θα έρχονται σε αντίθεση με τους εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες και θα οδηγήσουν σε μια ξεκάθαρα προκυκλική δημοσιονομική επέκταση.

Τέλος, το ΕΔΣ καταλήγει προβαίνοντας σε συστάσεις αναφορικά με την απλοποίηση και την πιο ευέλικτη εφαρμογή των δημοσιονομικών αυτών κανόνων, ενώ παράλληλα τονίζει τον σημαντικό ρόλο που μπορούν να διαδραματίσουν οι ΑΔΘ στην βελτίωση της διαφάνειας των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών. _