

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΣΧΟΛΕΙΟ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΜΣ ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Δημοσιονομικοί κανόνες και δημοσιονομικά συμβούλια: ο ρόλος των δημοσιονομικών θεσμών στην ενίσχυση της αξιοπιστίας των δημοσίων οικονομικών

Σωτήρης Λαπιέρης
Α.Μ.7114ΜΟ78

Διπλωματική Εργασία

Επιβλέποντες Καθηγητές: Κουγέας Βασίλειος, Βράνιαλη Έφφη

Δεκέμβριος 2015

Δημοσιονομικά Συμβούλια: ο ρόλος των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών στη δημοσιονομική διαχείριση

Περιεχόμενα

Περίληψη	4
Πρόλογος	5
1. Δημοσιονομικοί κανόνες και δημοσιονομική σταθερότητα	7
1.1. Η υγιής δημοσιονομική πολιτική και οι παράγοντες που την απειλούν	7
1.2. Οι δημοσιονομικοί κανόνες ως εργαλείο προώθησης μιας υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής.....	14
1.3. Η λειτουργία των δημοσιονομικών κανόνων στα πλαίσια της Ε.Ε.	21
1.3.1 Η αρχική μορφή των δημοσιονομικών κανόνων	21
1.3.1.1. Το Σύμφωνο Σταθερότητας.....	21
1.3.1.2. Η κρίση του Συμφώνου Σταθερότητας και η Αναθεώρησή του	27
1.3.2 Η οικονομική κρίση και η εξέλιξη των δημοσιονομικών κανόνων.....	33
2. Ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί και δημοσιονομική εξυγίανση	46
2.1 Η συμβολή των ανεξάρτητων θεσμών στην διατήρηση της δημοσιονομικής σταθερότητας.....	46
2.2 Τα χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	49
3.3 Η θέση των ΔΣ στο Ευρωπαϊκό δημοσιονομικό θεσμικό οικοδόμημα.....	60
3.4 Οι ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί στην Ελλάδα.....	65
3.4.1 Το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής και ο συμβουλευτικός του ρόλος	65
3.4.2. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο και ο ελεγκτικός του ρόλος	72
4. Αντί συμπεράσματος	77
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	83
Βιβλιογραφία	95

Περίληψη

Η οικονομική κρίση οδήγησε σε μια εκτεταμένη συζήτηση, αλλά και εν τοις πράγμασι αναθεώρηση, του δημοσιονομικού θεσμικού πλαισίου. Αυτό συνέβη στη βάση ενός θεωρητικού πλαισίου, το οποίο εντοπίζει και μια σειρά από παράγοντες που επηρεάζουν αρνητικά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τα δημοσιονομικά ζητήματα, παράγοντας εν τέλει στρεβλώσεις στα ίδια τα δημόσια οικονομικά. Μέσα από την εξέταση αυτών των παραγόντων, προκύπτουν στα πλαίσια της θεωρίας μέθοδοι για την επίτευξη υγιών δημόσιων οικονομικών. Οι μέθοδοι αυτοί συνίστανται στην τροποποίηση των διαδικασιών κατάρτισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού, στην θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων και στη δημιουργία ανεξάρτητων δημοσιονομικών συμβουλίων. Οι δημοσιονομικοί κανόνες αποτέλεσαν, με τις διάφορες μορφές που χρησιμοποιήθηκαν, τη βάση πάνω στην οποία διαρθρώθηκαν οι δημοσιονομικοί όροι για τη δημιουργία της ONE. Το Σύμφωνο Σταθερότητας, η κατ' εξοχήν τέτοιου τύπου βάση, αναθεωρήθηκε, μέσα στην πορεία των χρόνων, εξελισσόμενη στη βάση συμπερασμάτων από την προηγούμενη εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων που αυτή προέβλεπε, αλλά και στη βάση της εξέλιξης των οικονομικών συνθηκών. Στην πιο πρόσφατη αναθεώρηση της, εντός της κρίσης, πέραν των δημοσιονομικών κανόνων, εισήγαγε για πρώτη φορά στο ευρωπαϊκό δημοσιονομικό θεσμικό οικοδόμημα, τα δημοσιονομικά συμβούλια. Τα χαρακτηριστικά τους, όντας μεν πρωτότυπα, βασίζονται στην ήδη υπάρχουσα θεωρία για τους αρνητικούς παράγοντες που οδηγούν σε μη υγιή δημόσια οικονομικά. Η εφαρμογή του στην Ελλάδα, βρήκε την θεσμική της έκφραση στο Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής, το οποίο μετράει επαρκή χρόνια λειτουργίας, ώστε να εξαχθούν συμπεράσματα από αυτήν. Δίπλα σε αυτό, προστέθηκε πρόσφατα το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, το οποίο έρχεται να ενσωματωθεί στο ελληνικό δημοσιονομικό θεσμικό οικοδόμημα, προσθέτοντας νέα δεδομένα στη διαμόρφωση και την εκτέλεση της δημοσιονομικής πολιτικής. Η τάση δημιουργίας θεσμών με αρμοδιότητες, που αφορούν τη λήψη, ή τον έλεγχο, δημοσιονομικών αποφάσεων, αποτελεί μια πραγματικότητα που διαρκώς εντείνεται, δημιουργώντας προβληματισμούς ως προς τη δημοκρατική νομιμοποίηση των αποφάσεων αυτών και των αποτελεσμάτων τους.

Πρόλογος

Η έκρηξη της οικονομική κρίσης το 2008 πολύ σύντομα παρήγαγε αποτελέσματα στα δημοσιονομικά σχεδόν όλων των κρατών του πλανήτη. Ως αποτέλεσμα δόθηκε ώθηση τόσο στον ακαδημαϊκό διάλογο γύρω από τις μεθόδους για την επίτευξη υγιών δημόσιων οικονομικών, όσο και στην υιοθέτηση κάποιων από αυτές τις μεθόδους.

Παρ' όλα αυτά οι νέες αυτές μέθοδοι δεν έπεσαν από τον ουρανό. Πολύ δε περισσότερο δεν αποτέλεσαν καινοτομίες, υπό την έννοια της υιοθέτησης πλήρως καινοτόμων μεθόδων. Όλα τα χρόνια που προηγήθηκαν της οικονομικής κρίσης, η αναζήτηση μορφών και μεθόδων υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης βρίσκονταν στο επίκεντρο τόσο των ακαδημαϊκών αναζητήσεων, όσο και των εφαρμοσμένων πολιτικών.

Όμως σήμερα οι διάφορες μέθοδοι που επιλέγονται προς υιοθέτηση, παρουσιάζονται ως αναγκαία μέτρα που προκύπτουν λόγω έκτακτων δημοσιονομικών καταστάσεων. Αποτελεί όμως ένα ερώτημα το κατά πόσον αυτό ισχύει καθώς η διαρκής εξέλιξη των μεθόδων δημοσιονομικής διαχείρισης, αν και μπορεί να εμφανίζει χρονικές ασυνέχειες, δεν συνεπάγεται και τη ρήξη με το θεωρητικό πλαίσιο των μορφών που επιλέχθηκαν εκτεταμένα πριν την κρίση.

Σε αυτή τη διαδικασία, η Ευρωπαϊκή Ένωση και πολύ περισσότερο οι χώρες της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (για λόγους που θα αναπτυχθούν) βρέθηκαν στο επίκεντρο. Ο κατακλυσμός αναδιαρθρώσεων ως προς τις μορφές και τις μεθόδους δημοσιονομικής διαχείρισης που ακολούθησαν την κρίση (και πολύ περισσότερο, τη μετατροπή της σε κρίση χρέους/ δημοσιονομικής κρίση) είχε χαρακτηριστικά μιας χωρίς προηγούμενο διαδικασία. Στην παρούσα εργασία επιλέγεται η εξέταση κατά βάση της Ε.Ε., τόσο λόγω αυτού του γεγονότος, όσο και του πλήθους των χωρών που επηρεάζει. Ένας ακόμα λόγος είναι το γεγονός ότι επηρεάζεται άμεσα το δημοσιονομικό θεσμικό οικοδόμημα της Ελλάδας.

Σκοπός της παρούσας εργασίας αποτελεί η εξέταση της εξέλιξης των μεθόδων δημοσιονομικής διαχείρισης, με κέντρο της μορφές εκείνες που έχουν χαρακτηριστικά ανεξαρτησίας ως προς τις πολιτικές αποφάσεις των δημοσιονομικών αρχών. Σε αυτά πλαίσια εξετάζονται οι δημοσιονομικοί κανόνες, το θεωρητικό πλαίσιο που υποστήριξε την εφαρμογή τους (με επικέντρωση στις δημοσιονομικές επιπτώσεις που παράγονται λόγω των αντιφάσεων της πολιτικής διαδικασίας λήψης δημοσιονομικών αποφάσεων) καθώς και η εξέλιξη τους στα πλαίσια του ευρωπαϊκού δημοσιονομικού θεσμικού οικοδομήματος, τόσο πριν την κρίση, όσο και μετά την εμφάνισή της.

Στη συνέχεια εξετάζεται μια σχετικά νέα μορφή μεθόδου διαχείρισης, η οποία ακολουθώντας τη λογική της ανεξαρτησίας από τις πολιτικές διαδικασίες λήψης και εφαρμογής δημοσιονομικών αποφάσεων, την εμβαθύνει και συγκροτεί νέα ποιοτικά χαρακτηριστικά ως προς την ίδια λογική: τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά συμβούλια. Το θεωρητικό πλαίσιο μέσα από το οποίο αναδύθηκαν, προϋπάρχει της κρίσης, όπως προϋπάρχει και η υιοθέτηση τους (αποσπασματική και περιθωριοποιημένη, είναι η αλήθεια) από μια σειρά από χώρες. Η εξέταση αυτού του θεωρητικού πλαισίου κρίνεται αναγκαία για

την ανάδειξη των σχέσεων συνέχειας που εντοπίζεται σε σχέση με το θεωρητικό πλαίσιο που στήριξε προηγούμενες μορφές και μεθόδους δημοσιονομικής διαχείρισης.

Η συνέχεια του θεωρητικού πλαισίου, όπως θα παρουσιαστεί, δεν συνιστά και συνέχεια ως προς τα χαρακτηριστικά αυτών των μορφών και μεθόδων, σε σχέση με προγενέστερες. Η ποιοτική αυτή διαφορά γίνεται προσπάθεια να εντοπιστεί κυρίως ως προς την σχέση που αναπτύσσουν τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά συμβούλια με τις πολιτικές οντότητες του δημοσιονομικού θεσμικού οικοδομήματος, καθώς και τρόπος με τον οποίο τα πρώτα επιδρούν στη διακριτική ευχέρεια δράσης των τελευταίων.

Εξετάζεται παράλληλα η υιοθέτηση, όπως προέκυψε μέσα από τις μεταβολές του ευρωενωσιακού δημοσιονομικού θεσμικού πλαισίου μετά την κρίση, των ανεξάρτητων δημοσιονομικών συμβουλίων στην Ελλάδα. Προσλαμβάνοντας διαφορετικές μορφές και ακολουθώντας τις εξελίξεις του θεσμικού πλαισίου της Ε.Ε., τα συμβούλια αυτά αποκτούν διαφορετικές μορφές, λαμβάνουν διαφορετική θέση στα πλαίσια του ελληνικού θεσμικού οικοδομήματος, αλληλεπιδρώντας με διαφορετικό τρόπο με τα υπόλοιπα μέρη του και επηρεάζοντας σε διαφορετικό βαθμό το σχεδιασμό και την εκτέλεση της δημοσιονομικής πολιτικής.

Τα παραπάνω αποτελούν αναγκαία στοιχεία ώστε να διαμορφωθούν οι πρώτοι όροι για την εξέταση των ορίων διακριτικής ευχέρειας στην άσκηση δημοσιονομικών πολιτικών, σήμερα. Από την εξέταση αυτή δεν γίνεται να απουσιάζει η επιρροή της Ε.Ε. και των θεσμικών μεταβολών που λαμβάνουν χώρα στο εσωτερικό της, λόγω (;) της οικονομικής κρίσης. Παράλληλα αξιοποιώντας αυτήν την εξέταση, διαμορφώνεται η δυνατότητα περαιτέρω εξέτασης της αυτοτελούς δυναμικής που προσλαμβάνει η θέσπιση θεσμών όπως τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά συμβούλια, με αποτέλεσμα να μεταβάλλεται ριζικά το δημοσιονομικό θεσμικό πλαίσιο, τόσο της ίδιας της Ε.Ε., όσο και κατ' επέκταση των κρατών μελών.

Τέλος εγείρεται το ερώτημα του κατά πόσον αυτή η μεταβολή συνιστά μια εμβάθυνση των ζητημάτων δημοκρατικής νομιμοποίησης τόσο του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, όσο και των εγχώριων δημοσιονομικών θεσμών.

1. Δημοσιονομικοί κανόνες και δημοσιονομική σταθερότητα

1.1. Η υγιής δημοσιονομική πολιτική και οι παράγοντες που την απειλούν

Η υγιής δημοσιονομική πολιτική αποτέλεσε από πολύ νωρίς μια από τις βασικές στοχεύσεις των δημόσιων πολιτικών. Αρχικά, μπορούμε να πούμε ότι η επιδίωξη υγιών δημοσιονομικών πολιτικών αποτέλεσε στόχευση που κυρίως προέκυπτε από εμπειρικά δεδομένα, δηλαδή από την πρακτική των κυβερνήσεων στην άσκηση δημοσιονομικών πολιτικών. Οι αρχές που ασκούσαν δημοσιονομική πολιτική καλούνταν να αντιμετωπίσουν προκλήσεις που προέκυπταν από την άσκηση των καθηκόντων τους, με συνέπεια την εξαγωγή συμπερασμάτων και την καθιέρωση νορμών και αρχών. Αυτές οι νόρμες και οι αρχές, αποτέλεσαν μια πρώτη μορφή εμπειρικών δημοσιονομικών κανόνων, ώστε να διασφαλίζονται υγιή δημόσια οικονομικά ανεξάρτητα από τους πολιτικούς στόχους και τις ιδεολογικές αρχές των εκάστοτε κυβερνήσεων ή λοιπών δημοσιονομικών αρχών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι Η.Π.Α.¹ Ήδη από την λήξη του πολέμου της ανεξαρτησίας ενάντια στο Ηνωμένο Βασίλειο, η ομόσπονδη αυτή χώρα είχε να αντιμετωπίσει ένα διπλό πρόβλημα: την αντιμετώπιση ενός δυσθεώρητου χρέους, που, έχοντας προκύψει από τη χρηματοδότηση των πολεμικών επιχειρήσεων, βάραινε τόσο την κεντρική κυβέρνηση, όσο και τις επιμέρους πολιτείες², ενώ από την άλλη διέθετε μια ανίσχυρη κεντρική κυβέρνηση, της οποίας το εύρος των δικαιοδοτικών και, κατ' επέκταση, δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων επεκτεινόταν μόνο ύστερα από έντονες συγκρούσεις με τις επιμέρους πολιτείες και όσους υποστήριζαν μια συνομόσπονδη μορφή κράτους έναντι της ομοσπονδιακής (δηλαδή αυξημένες δημοσιονομικές και, εν συνόλω, δικαιοδοτικές αρμοδιότητες για τις πολιτείες, με την κεντρική κυβέρνηση να περιορίζεται σε καθήκοντα άμυνας, εξωτερικής και νομισματικής πολιτικής). Η ανάληψη του συνόλου του χρέους από την κεντρική κυβέρνηση, σε συνδυασμό με την ίδρυση ομοσπονδιακών θεσμών όπως η Κεντρική Τράπεζα, αλλά και μια μεγάλου μεγέθους αναδιάρθρωση του χρέους, συνέβαλαν ώστε, τουλάχιστον για μισό αιώνα, μέχρι τη δεκαετία του 1840, να ξεπεραστούν τα δημοσιονομικά ζητήματα. Παρά την επέκταση του εύρους των δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης (πάντα σε σχέση με τις αρχικές

¹ Για όσα ακολουθούν στην παράγραφο, βλ. Randal Henning & Kesler (2012: 1-16)

² Χαρακτηριστικά αναφέρεται στο Randal Henning & Kessler (2012:7), ότι το άθροισμα του χρέους της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των επιμέρους πολιτειών, έφτανε τα 79,1 εκατομμύρια δολάρια, ενώ το ονομαστικό ΑΕΠ τα 187 εκατομμύρια.

προσπάθειες των πολέμιων της «ισχυρής» ομοσπονδιακής κυβέρνησης) διατηρήθηκε ένα καθεστώς *de facto* και *de jure* περιορισμένων αρμοδιοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης έναντι των επιμέρους πολιτειών (χαρακτηριστικά, απουσίαζε ένας ενιαίος φορολογικός μηχανισμός και τα κρατικά έσοδα προέρχονταν αποκλειστικά από απόδοση δασμών διακίνησης προϊόντων ανάμεσα στις πολιτείες, ενώ τα πολιτειακά από τέλη χρήσης υποδομών και αγοροπωλησίες γης). Η σύζευξη αυτού του μοντέλου με τη δυσμενή οικονομική συγκυρία (χρηματοπιστωτική κρίση του 1837 και ύφεση του 1839-43) και το κόστος κατασκευής υποδομών για την επέκταση προς τη Δυτική Ακτή (την επονομαζόμενη Άγρια Δύση), οδήγησαν στην επανάκαμψη δημοσιονομικών προβλημάτων, με κέντρο την αδυναμία αποπληρωμής χρεών για μια σειρά από πολιτείες. Σε αυτήν την περίπτωση οι πολιτείες προσπάθησαν να επαναλάβουν το προηγούμενο των πρώτων χρόνων των Η.Π.Α, αιτούμενες από την κεντρική κυβέρνηση την ανάληψη των χρεών τους. Σε αυτήν την περίπτωση όμως, το αίτημα απορρίφθηκε με βασικό επιχείρημα ότι τα χρέη δημιουργήθηκαν από δαπάνες που δεν είχαν εξυπηρετούσαν το ομοσπονδιακό συμφέρον, αλλά είχαν πολιτειακό χαρακτήρα (π.χ. τοπικά έργα υποδομής). Η στάση αυτή της ομοσπονδιακής κυβέρνησης είχε ως αποτέλεσμα μια σειρά από πολιτείες να προχωρήσουν σε διακοπή αποπληρωμής τοκοχρεολυσίων για ένα διάστημα. Σύμφωνα με τους Hening & Kesler³ «Η απόρριψη της ανάληψης του χρέους εγκαθίδρυσε ένα πρότυπο «μη- διάσωσης» από την πλευρά της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Το πρότυπο δεν αποτελεί ούτε «ρήτρα» στο Σύνταγμα των Η.Π.Α., ούτε διάταξη της ομοσπονδιακής νομοθεσίας. Παρ' όλα αυτά, ενώ πριν το 1840 κανένα αίτημα διάσωσης δεν είχε απορριφθεί από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση, κανέναν τέτοιου τύπου αίτημα, από τότε, δεν έγινε αποδεκτό, με μια ειδική εξαίρεση⁴». Στη συνέχεια, και ως αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής της κεντρικής κυβέρνησης, μια σειρά από πολιτείες άρχισαν να προχωρούν είτε σε τροποποιήσεις των πολιτειακών τους Συνταγμάτων, είτε σε θέσπιση πολιτειακών νόμων, που προέβλεπαν την ανάγκη τήρησης ισοσκελισμένων προϋπολογισμών. Έτσι, μέχρι σήμερα τα τρία τέταρτα των πολιτειών διαθέτουν τέτοιου τύπου ρυθμίσεις για τους προϋπολογισμούς τους.

Όμως, παρά την δημοσιονομική εμπειρία των Η.Π.Α. η συστηματική εξέταση των δημοσιονομικών πρακτικών των κυβερνήσεων και των παραγόντων που οδηγούν σε μη υγιή δημοσιονομικά, άρχισε μόλις τη δεκαετία του '70. Μέχρι τότε ο ακαδημαϊκός διάλογος και η έρευνα, περιοριζόταν είτε στη διερεύνηση των βέλτιστων επιπέδων δημοσιονομικής πολιτικής (επεκτατικής ή περιοριστικής), είτε στο σχεδιασμό της πολιτικής δαπανών η φόρων. Η χρονική

³ Hening & Kesler (2012:12)

⁴ Η ειδική αυτή εξαίρεση αφορά την ανάληψη του χρέους της District of Columbia (D.C.), δηλαδή την Περιοχή της πρωτεύουσας Ουάσιγκτον. Εκεί τη δεκαετία του '90, το Κογκρέσο ανέλαβε τον δημοσιονομικό έλεγχο, μέσω ενός Συμβουλίου Δημοσιονομικού Ελέγχου (District of Columbia Financial Control Board), καταφέροντας ύστερα από 4 χρόνια να δημιουργήσει δημοσιονομικό πλεόνασμα. Παρ' όλα αυτά, η ενέργεια αυτή των ομοσπονδιακών αρχών κατέστη εφικτή λόγω ειδικής ρήτρας που υπάρχει στο Σύνταγμα που «δίνει στο Κογκρέσο εξουσία επί της διοίκησης της Περιοχής- εξουσία που δεν επεκτείνεται στις “κυρίαρχες”[sovereign] πολιτείες». (Randal Hening & Kesler, 2012:15)

στιγμή, για τη στροφή όσον αφορά την έρευνα γύρω από τους δημοσιονομικούς θεσμούς, οφείλεται σε τρεις παράγοντες⁵:

- Η συμμετοχή και ο ρόλος των κρατών στα πλαίσια της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας διαρκώς αυξανόταν, γεγονός που καθιστούσε αναγκαία τη διερεύνηση των αιτίων που οδηγούν στις διαφορετικές δημοσιονομικές πρακτικές.
- Η σύγχρονη οικονομική θεωρία απέδιδε αυξημένη βαρύτητα στην πρόβλεψη των δημοσιονομικών πολιτικών από τα άτομα, ώστε αυτά να προβούν σε οικονομικές αποφάσεις. Κατ' επέκταση και οι οικονομολόγοι, όφειλαν να μπορούν να ερμηνεύσουν τις πρακτικές των κρατών και να συμβάλλουν στην εκτίμηση μελλοντικών δημοσιονομικών πολιτικών, παράγοντας τις κατάλληλες πληροφορίες.
- Διάφοροι οικονομολόγοι απέδιδαν τα αίτια για τις αποτυχημένες πολιτικές που προέκυψαν τη δεκαετία του '70 (πληθωρισμός, υψηλό χρέος κλπ) σε λανθασμένες μακροοικονομικές πολιτικές των κρατών. Έτσι κατέστη αναγκαία η διερεύνηση των τάσεων και των πολιτικών κινήτρων, που οδηγούσαν σε αυτές τις λανθασμένες και αποτυχημένες δημοσιονομικές πολιτικές.

Τα παραπάνω αποτέλεσαν τα ερεθίσματα για την αμφισβήτηση του σχήματος του «κοινωνικού σχεδιαστή»⁶: ο παντοδύναμος αυτός κοινωνικός σχεδιαστής (εν προκειμένω οι οντότητες που εκπονούν και εκτελούν τον προϋπολογισμό) διαμορφώνει τον προϋπολογισμό με στόχο την συνολική κοινωνική ευημερία, δηλαδή την ισορροπία κόστος και οφέλους για το σύνολο της κοινωνίας. Ο στόχος αυτός υλοποιείται μέσω της φορολογικής εξομάλυνσης, δηλαδή της βέλτιστης χρονικής διάρθρωσης της φορολογίας, η οποία μπορεί να εκτείνεται, χρονικά, στο άπειρο. Όμως η συσσώρευση χρέους και η άνοδος του πληθωρισμού της δεκαετίας που εκκίνησε με την κρίση της δεκαετίας του '70, ανέδειξαν τα δημοσιονομικά αποτελέσματα του σχήματος του «κοινωνικού σχεδιαστή».

Στα πλαίσια της βιβλιογραφίας εντοπίζονται επί της ουσίας 3 βασικοί τύποι ατελών δημοσιονομικών αποτελεσμάτων⁷.

- Τάση δημιουργίας ελλειμμάτων. Η τάση αυτή αποτελεί ένα εμπειρικό εξαγόμενο που αφορά κυρίως την περίοδο μετά την πετρελαϊκή κρίση του '73. Ως γενεσιουργοί αιτίες

⁵ Roubini & Sachs (1989: 904-905)

⁶ Poterba (1997:53)

⁷ Οι Ayuso-i-Casals et al. (2009:2-4)

της τάσης εντοπίζονται η σπατάλη στα πλαίσια των εκλογικών κύκλων⁸ και το πρόβλημα της κοινής δεξαμενής πόρων⁹.

- Άσκηση προκυκλικών πολιτικών. Έχει παρατηρηθεί ως εμπειρικό δεδομένο ότι, στις περιόδους όπου υπάρχει οικονομική ανάπτυξη, οι δημόσιες δαπάνες αυξάνονται πιο γρήγορα σε σχέση με τα δημόσια έσοδα, με συνέπεια να παράγονται προκυκλικά δημοσιονομικά αποτελέσματα¹⁰. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα στις «καλές περιόδους» να προκαλείται δημοσιονομική χαλάρωση, η οποία έχει, δυνητικά, αρνητικές επιπτώσεις σε περιόδους οικονομικής ύφεσης¹¹.

⁸ Στα πλαίσια των εκλογικών κύκλων παρατηρείται το φαινόμενο οι κυβερνήσεις που βρίσκονται στην εξουσία να αυξάνουν τις δαπάνες τους όσο προσεγγίζεται ο χρόνος διεξαγωγής των εκλογών. Προφανής στόχος αυτής της πρακτικής είναι η επανεκλογή τους. Οι Ayuso-i-Casals et al. (2009:5) υποστηρίζουν ότι η αναπαραγωγή του συγκεκριμένου μοτίβου καθίσταται εφικτή, καθώς «τα άτομα (οι ψηφοφοροί) τείνουν να βλέπουν τα βραχυπρόθεσμα οφέλη που μπορούν να έχουν από χαμηλότερους φόρους και αυξημένη κρατική δαπάνη, αλλά δεν συνειδητοποιούν πάντα τα πιθανά μακροπρόθεσμα κόστη τέτοιων πολιτικών». Το γεγονός ορίζεται από τους Hagen & Harden (2006: 772-773) ως «δημοσιονομική αυταπάτη» [fiscal illusion] και περιγράφει «την υπερεκτίμηση του οριακού οφέλους μιας δημόσιας δράσης» (ο.π.). Οι Krongstrup & Wyplosz (2009:25) υποστηρίζουν, επιπλέον, ότι η τάση εμφανίζεται καθώς οι κυβερνήσεις, εν όψει εκλογών, αδιαφορούν για τα αποτελέσματα που θα παράγει η δημοσιονομική τους πολιτική στις διάδοχες κυβερνήσεις. Ο Rogoff (1990) θεωρεί βέβαια ότι το συγκεκριμένο μοτίβο δεν εμφανίζεται ως τέτοιο αλλά εξαρτάται από πολλούς παράγοντες, όπως το εκλογικό σύστημα (πλειοψηφικό/ αναλογικό), τη διεξαγωγή ή όχι πρόωρων εκλογών, το μοντέλο εναλλαγής κυβερνητικών κομμάτων και τη γεωμετρία των κυβερνητικών σχηματισμών (δικομματικό/πολυκομματικό/μονοκομματικό, κυβερνήσεις συμμαχιών/μονοκομματικές κυβερνήσεις), αλλά και την ύπαρξη ενός ή δυο νομοθετικών σωμάτων (και των παρεπόμενων πλειοψηφιών διαφορετικής πολιτικής προέλευσης στην περίπτωση δυο νομοθετικών σωμάτων). Σε αυτά τα πλαίσια τονίζει ότι «δεν θα έπρεπε να εκπλήσσει ότι τα δεδομένα [της εμπειρικής έρευνας] ποικίλουν» (Rogoff, 1990:33).

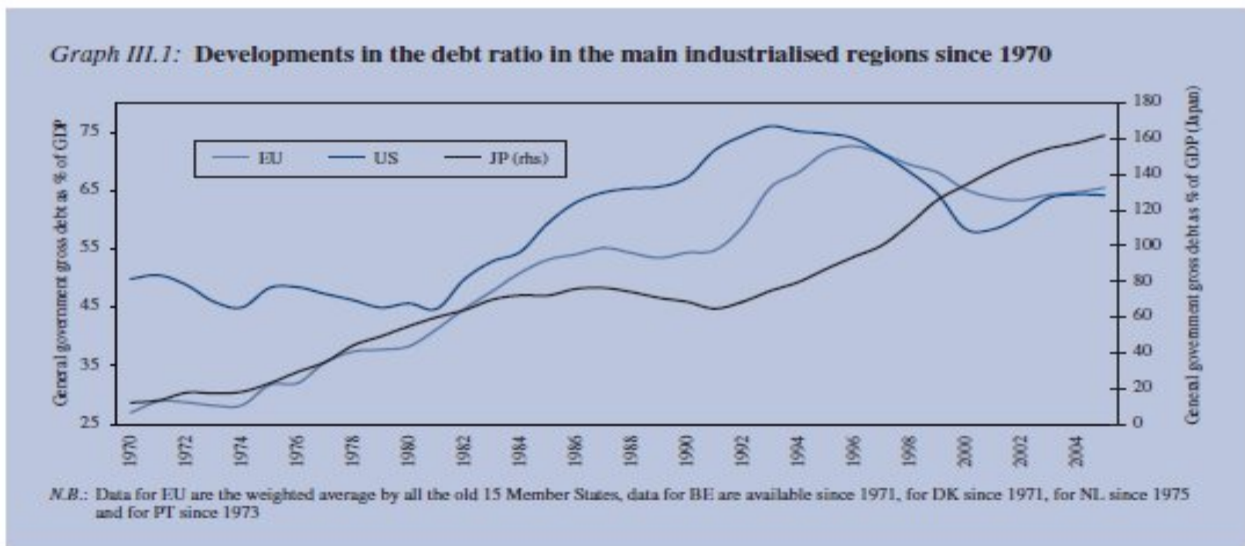
⁹ Το πρόβλημα κοινής δεξαμενής πόρων προκύπτει από το γεγονός ότι στα πλαίσια της δημοσιονομικής πολιτικής υφίστανται ομάδες συμφερόντων οι οποίες στοχεύουν στην διανομή δημοσιονομικών πόρων (άμεσων μεταβιβάσεων ή μέσω του φορολογικού συστήματος) προς όφελός τους. Οι Krongstrup & Wyplosz (2006:4) ορίζουν ως ομάδες συμφερόντων είτε τα επιμέρους υπουργεία μιας κυβέρνησης, είτε ομάδες συμφερόντων που εκφράζονται από κόμματα, είτε ομάδες συμφερόντων που εκφράζονται από κόμματα που ελέγχουν συγκεκριμένα υπουργεία (στην περίπτωση κυβερνητικών συνασπισμών). Ο Wyplosz (2013:499) χαρακτηρίζει το πρόβλημα της κοινής δεξαμενής πόρων ως «εγγενές στα δημοκρατικά συστήματα, εκτός κι αν οι ψηφοφόροι είναι πλήρως ομογενοποιημένοι και νοιάζονται για τους απογόνους τους, όπως ακριβώς νοιάζονται για τους εαυτούς τους». Λόγω των πολλαπλών δρώντων που επιδρούν και διαμορφώνουν τη δημοσιονομική πολιτική, το συγκεκριμένο εμπειρικά διαπιστωμένο πρόβλημα ονομάζεται και «κατακερματισμένη δημοσιονομική πολιτική» (Velasco 2000).

¹⁰ Σύμφωνα με την παραδοσιακή μακροοικονομική θεωρία οι δημοσιονομικές πολιτικές πρέπει να είναι αντικυκλικές. Για τη μεν νεοκλασική θεώρηση, η οποία αποσυνδέει τις δημοσιονομικές πολιτικές από τους οικονομικούς κύκλους και τις προσεγγίζει στη βάση της αποδοτικότητάς τους, με σχετικά σταθερές δαπάνες και με σταθερή, χαμηλή φορολογία (ώστε να αποφεύγονται αναταράξεις και στρεβλώσεις στο μακροοικονομικό περιβάλλον, όπου δραστηριοποιούνται τα άτομα/επιχειρήσεις), επιτυγχάνονται σε περιόδους ύφεσης ελλείμματα, και σε περιόδους ανάπτυξης πλεονάσματα. Για τη δε Κεϋνσιανή θεώρηση, οι δημοσιονομικές πολιτικές οφείλουν να αντεπιδρούν στην πορεία του οικονομικού κύκλου, με αποτέλεσμα σε περιόδους ανάπτυξης η φορολογία να αυξάνεται, ώστε να επιτυγχάνονται πλεονάσματα, ενώ σε περιόδους ύφεσης υφίσταται αναγκαιότητα αύξησης των δαπανών, πρακτική που προκαλεί ελλείμματα (Sturzenegger & Werneck 2008:126).

¹¹ Οι Ayuso-i-Casals et al. (2009:3) επισημαίνουν ότι η άσκηση προκυκλικών πολιτικών μπορεί να προκύπτει είτε από κακή εκτίμηση της πορείας του οικονομικού κύκλου (για το σημείο που βρίσκεται στη δεδομένη συγκυρία ή για το προς τα πού πρόκειται να κινηθεί), είτε λόγω της λεγόμενης «υστερησης υλοποίησης δημοσιονομικών πολιτικών» (η χρονοβόρα διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης αντικυκλικών πολιτικών μπορεί να οδηγήσει στην εμφάνιση των αποτελεσμάτων τους, όταν ο οικονομικός κύκλος μπει σε διαφορετική φάση), είτε

- Συσσώρευση χρόνιων δημοσιονομικών αστοχιών. Η διαρκής αύξηση του χρέους (βλ. χαρακτηριστικά το διάγραμμα που ακολουθεί) και η διαρκής καταγραφή δημοσιονομικών ελλειμμάτων παράγουν ενδογενώς αποτελέσματα διαρκούς αύξησης, καθώς όσο περισσότερο σωρεύονται τέτοιου τύπου επισφάλειες τότε είτε τόσο πιο δύσκολα κινητοποιούνται αντίρροπες πολιτικές, είτε πιο δύσκολα επιτυγχάνουν αποτελέσματα. Αναγκαίο είναι να συνυπολογιστεί εδώ μια «δημοσιονομική» τάση, η οποία είναι διαρκώς αυξανόμενη: η δημογραφική γήρανση, ιδιαίτερα στις «αναπτυγμένες» χώρες, ασκεί δημοσιονομικές πιέσεις, κυρίαρχα στο κομμάτι των δαπανών για το κοινωνικό κράτος.

Διάγραμμα 1- Εξέλιξη του ποσοστού χρέους στις κύριες εκβιομηχανισμένες χώρες από το 1970¹²



Σε αυτούς τους παράγοντες οι Krongstrup & Wyplosz (2009:25) προσθέτουν και εξωγενείς, ως προς την οικονομία μιας χώρας, παράγοντες. Έτσι αναφέρουν, με επιφύλαξη, ότι δημοσιονομικά προβλήματα μπορούν να ανακύψουν «για αποκλειστικά οικονομικούς λόγους εντός ενός ενοποιημένου πλανήτη, εάν οι εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές διαχυθούν σε άλλες χώρες μέσω οικονομικών δεσμών». Σημαντική βέβαια είναι και η παρατήρηση του Wyplosz(2013:498) εξετάζοντας την Ιρλανδία: παρά την χρόνια δημοσιονομική σταθερότητα, η οικονομική κρίση βρήκε την χώρα με μια στεγαστική φούσκα, η οποία απείλησε το τραπεζικό σύστημα. Έτσι η κυβέρνηση αναγκάστηκε να κατευθύνει πόρους για τη στήριξη του τραπεζικού τομέα.

λόγω της εντονότερης πίεσης (κοινωνικής, ενδοκυβερνητικής κλπ) για διάθεση περισσότερων δημοσιονομικών πόρων όταν, λόγω οικονομικής ανάπτυξης, οι πόροι αυξάνονται.

¹²

EC (2006:142)

Συμπεραίνει λοιπόν ότι «η δημοσιονομική πειθαρχία μπορεί να απειληθεί με χιλιάδες τρόπους που προφανώς δεν έχουν να κάνουν με τον τακτικό προϋπολογισμό. Η δημοσιονομική πειθαρχία είναι δύσκολο να αξιολογηθεί καθώς μπορεί να προκύψει η ανάγκη για απρόσμενες δαπάνες».

Στα πλαίσια της βιβλιογραφίας, για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών προβλημάτων και την εγκαθίδρυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας εντοπίζονται τρεις μέθοδοι¹³: οι κανόνες διαμόρφωσης του προϋπολογισμού, οι δημοσιονομικοί κανόνες και η σύσταση ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών.

Πριν περάσουμε στην προσέγγιση των δημοσιονομικών κανόνων και των ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών είναι σκόπιμη μια σύντομη εξέταση των κανόνων και των ρυθμίσεων της διαδικασίας του προϋπολογισμού, ως μέσο επίτευξης υγιών δημόσιων οικονομικών.

Ως κανόνες διαμόρφωσης του προϋπολογισμού νοούνται «μια σειρά από διαδικαστικούς κανόνες, που γενικά βρίσκονται στη νομοθεσία ή το σύνταγμα, οι οποίοι προσδιορίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των διαφόρων συμμετεχόντων στην προπαρασκευή του προϋπολογισμού και γενικά θέτουν ένα ακριβές χρονοδιάγραμμα στην όλη διαδικασία»¹⁴.

Όσον αφορά την διαδικασία του προϋπολογισμού και τους κανόνες/ διαδικαστικές μορφές που την διέπουν μπορούμε να μιλήσουμε για τέσσερα επίπεδα: τις προπαρασκευαστικές διαδικασίες για τη διαμόρφωση του προϋπολογισμού, τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες, τα περιθώρια ευελιξίας στην εκτέλεση του προϋπολογισμού και το βαθμό πληρότητας του προσχεδίου του προϋπολογισμού¹⁵. Έτσι λοιπόν οι κανόνες/ διαδικαστικές μορφές, ανάλογα και με το επίπεδο που αφορούν, μπορούν να προσλάβουν διάφορες μορφές.

Για παράδειγμα όσον αφορά τις προπαρασκευαστικές διαδικασίες μπορούν να θεσπιστούν κανόνες, όπως ex ante όρια στον προϋπολογισμό του κάθε υπουργείου και ex ante όρια συνολικών δαπανών¹⁶, προκρίνοντας έτσι μια top-down διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού, αντί της εκπόνησης προϋπολογισμών ανά υπουργείου και, με αυτόν τον τρόπο, της διαμόρφωσης του συνολικού ύψους δαπανών του προϋπολογισμού¹⁷. Κρίσιμο στοιχείο για

¹³ Βλέπε, inter alia, Ayuso-i-Casals et al. (2009:7-8), Wyplosz(2013:505-506)

¹⁴ Ayuso-i-Casals et al. (2009:8)

¹⁵ Hagen& Harden (1995:776)

¹⁶ Wyplosz (2011:22)

¹⁷ Hagen(1992:33-34)

αυτό το επίπεδο αποτελούν, σύμφωνα με τον Hagen(1992:26-28), ο καταμερισμός εργασίας¹⁸ και η εξειδίκευση¹⁹ όσον αφορά την προετοιμασία του προϋπολογισμού. Στη βάση αυτής της ανάλυσης δίνεται ιδιαίτερη σημασία, ως διαδικαστικές μορφές, στις αυξημένες αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών ώστε να μπορεί να διαθέτει συνολική εικόνα επί των δαπανών και να προβαίνει στις αναγκαίες ανακατανομές ανάμεσα σε πιστώσεις και υπουργεία, να ελέγχει τους υπουργούς ως προς τις δαπάνες που προβλέπουν και να θέτει όρια, γενικά να δίνεται «τελευταίος λόγος στον Υπουργό Οικονομικών»²⁰.

Στο επίπεδο της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, θεωρείται σημαντική η περιορισμένη ευχέρεια του κοινοβουλίου να προτείνει τροποποιήσεις, διαφορετικά διαμορφώνεται οι κίνδυνοι διολίσθησης προς μια «πρωτόγονη» διαδικασία, όπως την χαρακτηρίζει ο Hagen(1992:26), δηλαδή μια διαδικασία όπου το κάθε μέλος του κοινοβουλίου (βουλευτής ή υπουργός) μπορεί να προτείνει οποιαδήποτε τροποποίηση θέλει. Με μια τέτοιου τύπου διαδικασία επαναφέρει τον κίνδυνο της δημοσιονομικής αυταπάτης, καθώς οι βουλευτές ή υπουργοί «υπερεκτιμούν το καθαρό όφελος της αυξημένης δαπάνης, καθώς βλέπουν μόνο το τμήμα του αυξημένου φορολογικού βάρους που αναλογεί στην εκλογική τους περιφέρεια»²¹. Σε αυτά τα πλαίσια ως βέλτιστη διαδικαστική μορφή της κοινοβουλευτικής διαδικασίας προκρίνεται από τους Hagen& Harden (1995: 776) η ψηφοφορία επί του συνολικού μεγέθους του προϋπολογισμού πριν τη διαδικασία της κοινοβουλευτικής διαβούλευσης και στη συνέχεια η τμηματική ψήφιση τμηματική των επί μέρους δαπανών. Αντίθετα η ψήφιση του προϋπολογισμού εν συνόλω ή η αντίστροφη της διαδικασίας που προσδιορίζεται ως βέλτιστη (πρώτα τμηματική ψήφιση του προϋπολογισμού και των επί μέρους δαπανών, και στη συνέχεια εν συνόλω ψήφιση του προκύπτοντος συνολικού ύψους του προϋπολογισμού) θεωρείται ότι είναι περισσότερο πιθανόν να οδηγήσουν σε διογκωμένους προϋπολογισμούς και εκτενή ελλείμματα²². Επιπλέον, ο ρόλος του κοινοβουλίου σε αυτή τη διαδικασία οφείλει να έχει τέτοια όρια στις τροποποιήσεις που προτείνει, ώστε να μην προκαλούνται αναδιατάξεις όσον αφορά το συνολικό μέγεθος των δαπανών, (π.χ. σε περίπτωση πρότασης τροποποίησης, όπου περιλαμβάνονται επιπλέον δαπάνες, να συνοδεύεται αναγκαστικά από πρόταση για την εξεύρεση αντίστοιχων πόρων), ή τουλάχιστον οι τροποποιήσεις να περιορίζονται σε συγκεκριμένα τμήματα του προϋπολογισμού²³.

¹⁸ Δηλαδή πως κατανέμονται οι αρμοδιότητες ανάμεσα στους διαφορετικούς συμμετέχοντες στην διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού π.χ. διμερείς διαδικασίες διαμόρφωσης του προϋπολογισμού ή διαδικασία διαμόρφωσής του σε επίπεδο υπουργικού συμβουλίου.

¹⁹ Δηλαδή το εύρος των αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους διαφορετικούς συμμετέχοντες, π.χ. ένα υπουργείο μπορεί να συμμετέχει στη διαμόρφωση του προϋπολογισμού, πέραν του πεδίου αρμοδιοτήτων του.

²⁰ Wyplosz (2011:22)

²¹ Hagen&Harden (1995:775)

²² Hagen(1992:36)

²³ Hagen(1992:35)

Στο επίπεδο της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και της προβλεπόμενης ευελιξίας της, διαμορφώνεται ο κίνδυνος της αναγκαιότητας ψήφισης συμπληρωματικών προϋπολογισμών, είτε λόγω απροσδόκητων αναγκών είτε λόγω της εγγενούς ασυνέπειας των προβλέψεων εσόδων και δαπανών²⁴. Όμως σε τέτοιου τύπου περιπτώσεις προκύπτει στο εσωτερικό της εκτελεστικής εξουσίας (δηλαδή ανάμεσα στους υπουργούς) μια διαρκή σύγκρουση, όπου οι επί μέρους υπουργοί προσπαθούν να διευρύνουν το εύρος των δαπανών που τους χορηγούνται. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα είτε την ανεξέλεγκτη επέκταση των δαπανών, καθώς ο κάθε υπουργός καταλήγει να αποδέχεται τα αιτήματα των συναδέλφων του προσβλέποντας σε αντίστοιχη αντιμετώπιση των δικών του αιτημάτων, είτε την απόλυτη ανελαστικότητα του προϋπολογισμού, ως αποτέλεσμα της απροθυμίας των υπουργών να εγκρίνουν αιτήματα συναδέλφων τους για επέκτασης δαπανών, καθώς εκτιμούν, σε μια μορφή zero-sum διαδικασίας, ότι τους πόρους αυτούς μπορεί να τους στερηθούν οι ίδιοι (είτε δια της περικοπής δαπανών που τους έχουν ήδη πιστωθεί, είτε δια του περιορισμού των έκτακτων πόρων που μπορούν να διατεθούν, περιορίζοντας και την πιθανότητα για μελλοντική επέκταση των δαπανών που μπορεί να αιτηθούν να τους πιστωθούν)²⁵. Κι εδώ, ως λύση προτείνεται η ισχυροποίηση του ρόλου του Υπουργού Οικονομικών ώστε να διαθέτει συνολική εικόνα για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, αλλά και να περιορίζει την διαδικασία διαπραγματεύσεων και συγκρούσεων ανάμεσα στους Υπουργούς.

Τέλος όσον αφορά την πληρότητα του προϋπολογισμού, χαρακτηριστικότερες διαδικαστικές ρυθμίσεις είναι η συμπερίληψη του συνόλου των δαπανών σε αυτόν (ελέγχοντας την εκτέλεση ειδικών προϋπολογισμών, όπως της κοινωνικής ασφάλισης, ή ακόμα και των αποκεντρωμένων επιπέδων διοίκησης²⁶) και η τήρηση των δημόσιων λογαριασμών με ακρίβεια (ώστε να αποφεύγεται η «δημιουργική λογιστική»)²⁷.

Οι Ayuso-i-Casals et al. (2009:8) συνοψίζουν τα γενικά χαρακτηριστικά των διαδικαστικών ρυθμίσεων και μορφοποιήσεων της διαδικασίας του προϋπολογισμού, τονίζοντας ότι αυτή πρέπει να είναι συνεκτική, διαφανής και αξιόπιστη. Παράλληλα οφείλει να είναι συγκεντροποιημένη, είτε αυτό γίνεται μέσα από τον αναβαθμισμένο ρόλο του Υπουργού Οικονομικών, είτε μέσω της εκ των προτέρων συμφωνίας ανάμεσα σε όλους τους συμμετέχοντες στη διαδικασία του προϋπολογισμού, για τον προσδιορισμό των βασικότερων και σημαντικότερων δημοσιονομικών μεγεθών και στόχων²⁸.

²⁴ Hagen(1992:36)

²⁵ Hagen (1992:29)

²⁶ Wyplosz (2011:22)

²⁷ Οπ.π.

²⁸ Η πρώτη μέθοδος ονομάζεται «προσέγγιση δια της αναθέσεως» [delegation approach] και προκρίνεται σε χώρες όπου το πολιτικό σύστημα είναι συνεκτικό, με σταθερές και ομογενοποιημένες πολιτικοideολογικά

1.2.Οι δημοσιονομικοί κανόνες ως εργαλείο προώθησης μιας υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής

Παρά το γεγονός ότι κανόνες και ρυθμίσεις στη διαδικασία του προϋπολογισμού χρησιμοποιούνται ευρέως και αποτελούν την βασική μέθοδο για την επίτευξη υγιών δημοσιονομικών, έχουν ελλείμματα με αποτέλεσμα να μην αρκούν.

Χαρακτηριστικά ο Wyplosz(2011:22) αναφέρει ότι, παρά τις διάφορες διαδικαστικές προβλέψεις που αναφέρθηκαν, αδυνατούν να αντιμετωπίσουν απρόσμενες δαπάνες που προκύπτουν από την τάση θέσπισης μη κοστολογημένων νόμων, καθώς στα πλαίσια του προβλήματος της κοινή δεξαμενής πόρων προκαλείται αδυναμία ανακατανομής των πόρων με τους διάφορους συμμετέχοντες στη διαδικασία του προϋπολογισμού ή τις ομάδες συμφερόντων να μην θέλουν να αναλάβουν την ευθύνη για τις ανισορροπίες που μπορεί να οδηγήσουν σε ελλείμματα.

Κεντρική προβληματική στην θέσπιση τέτοιου τύπου διαδικαστικών ρυθμίσεων είναι η αδυναμία η απροθυμία των κυβερνώντων να επιλύσουν ένα ζήτημα που προκύπτει από τις πρακτικές που υιοθετούν. «Η επίλυση του προβλήματος καθιστά αναγκαίο οι βασικοί υπεύθυνοι για τη δημιουργία του να θέλουν να το επιλύσουν. Αυτοί που διαμορφώνουν τις πολιτικές, που θεωρούν ότι είναι προς το συμφέρον τους να ενδίδουν στα χιλιάδες διαφορετικά συμφέροντα που δεν θέλουν να πληρώσουν για ότι τους παρέχεται, είναι απρόθυμοι να αλλάξουν το παιχνίδι [...] Εξίσου λογικά αυτοί που έχουν οργανωθεί ώστε να επωφελούνται επιτυχώς από την γενναιοδωρία του κράτους, δεν έχουν καμία πρόθεση να ξεδιαλύνουν την κατάσταση».²⁹

κυβερνήσεις. Η δεύτερη μέθοδος, που ονομάζεται «συμβολαϊκή προσέγγιση» [contract approach] προτιμάται για χώρες όπου οι κυβερνήσεις είναι πολυκομματικές και λιγότερο ομογενοποιημένες. Για περισσότερα
²⁹ Wyplosz (2011:24)

Το κενό αυτό έρχονται να καλύψουν οι δημοσιονομικοί κανόνες. Σύμφωνα με τον ευρέως αποδεκτό ορισμό των Korits και Symanski³⁰, οι δημοσιονομικοί κανόνες αποτελούν «μόνιμους περιορισμούς στη δημοσιονομική πολιτική μέσω απλών αριθμητικών ορίων επί του προϋπολογισμού».

Παράλληλα οι δημοσιονομικοί κανόνες επιλύουν τις αντιφάσεις που μπορεί να προκύψουν από την πειθαρχική λειτουργία των χρηματοπιστωτικών αγορών. Όπως αποδεικνύεται και από την κρίση χρέους στην Ευρωζώνη, οι χρηματοπιστωτικές αγορές αδυνατούν να λειτουργήσουν ως σταθεροποιητές σε περίπτωση άσκησης μη υγιών δημοσιονομικών πολιτικών. Έτσι αντί να παρατηρείται η σταδιακή αλλά διαρκής αύξηση των επιτοκίων δανεισμού, σε περιπτώσεις μη επίτευξης πλεονασματικών ή έστω ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και άρα συσσώρευσης δημοσίου χρέους, η αντίδραση των αγορών είναι πολύ πιο σπασμωδική: ενώ δανείζουν για μεγάλο χρονικό διάστημα με χαμηλά επιτόκια, επιτρέποντας τη δημιουργία δημοσίων χρεών αξιόλογου μεγέθους, με την εμφάνιση κάποιας δημοσιονομικής κρίσης, οδηγούνται σε μια απότομη αύξηση των επιτοκίων δανεισμού³¹. Ακολουθώντας αυτό το μοτίβο λειτουργίας αδυνατούν να συμβάλουν καθοριστικά στη διαμόρφωση υγιών δημοσιονομικών. Αντίθετα η παρέμβαση τους έχει, περισσότερο, τα χαρακτηριστικά ex post παρέμβασης για τον περιορισμό του ηθικού κινδύνου που συνεπάγεται η συνέχιση δανεισμού ενός κράτους με συσσωρευμένο δημόσιο χρέος και το οποίο, ως παρεπόμενο, στερείται πιστοληπτικής φερεγγυότητας και δημοσιονομικής σταθερότητας, αποτελώντας τελικά κίνδυνο και για τον ίδιο τον δανειστή.

Σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση στην οποία προβαίνει το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο³² οι δημοσιονομικοί κανόνες μπορούν να ομαδοποιηθούν ως εξής:

- Κανόνες ισοσκελισμένου προϋπολογισμού: Οι κανόνες αυτοί στοχεύουν στη διασφάλιση του μεγέθους του χρέους επί του ΑΕΠ.
- Κανόνες επί του χρέους: Με τους κανόνες αυτούς τίθεται ένα όριο όσον αφορά το μέγεθος του χρέους επί του ΑΕΠ.
- Κανόνες επί των δαπανών: Θέτουν όρια στο ύψος των δημοσίων δαπανών, είτε σε απόλυτα μεγέθη, είτε σε σχέση με τους ρυθμούς ανάπτυξης, είτε σε σχέση με το μέγεθος του χρέους.
- Κανόνες επί των εσόδων: Οι κανόνες αυτοί χρησιμοποιούνται για να διασφαλίσουν την είσπραξη ενός δεδομένου μεγέθους εσόδων (θέτοντας κατώτατο όριο εισπράξεων) ή/και

³⁰ Βλ. π.χ. Ayuso-i-Casals et al. (2009:10), IMF (2009:4)

³¹ Kelemen & Teo (2013:5)

³² Kumar et al. (2009:5)

τον περιορισμό της φορολογικής επιβάρυνσης (χρησιμοποιώντας σε αυτήν την περίπτωση ανώτατο όριο εσόδων).

Όσο αφορά την σχέση των παραπάνω δημοσιονομικών κανόνων με την εξέλιξη του χρέους (ως βασικό μέγεθος που προσδιορίζει την δημοσιονομική πορεία ενός κράτους ή οποιασδήποτε άλλης οντότητας που φέρει δημοσιονομικές αρμοδιότητες), είναι διαφορετική ανάλογα με το είδος του δημοσιονομικού κανόνα³³. Στην περίπτωση κανόνων που προσδιορίζουν την τελική θέση του προϋπολογισμού, οι κανόνες που προβλέπουν πλεονάσματα συνδέονται λιγότερο με το χρέος (σε σχέση με τους κανόνες που περιορίζονται στην πρόβλεψη για ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς), καθώς έχουν ανελαστικό χαρακτήρα σε σχέση με την εξέλιξη των πόρων που απαιτούνται για την αποπληρωμή του χρέους. Ακόμα λιγότερο με την εξέλιξη του χρέους, σχετίζεται ο επονομαζόμενος «Χρυσός κανόνας», δηλαδή ο περιορισμός του δανεισμού στο επίπεδο των πόρων που απαιτούνται για τις προϋπολογισμένες δημόσιες επενδύσεις. Οι κανόνες επί του χρέους είναι ελλιπείς καθώς δεν μπορούν να λειτουργήσουν τροχοδεικτικά σε περίπτωση όπου υπάρξει σημαντική υπέρβαση της τιμής που θέτουν ως όριο για το μέγεθος του χρέους. Οι κανόνες επί των δαπανών, όταν δεν συνδέονται με κανόνες επί των εσόδων μπορεί να αποδειχτούν ελλιπείς, ενώ αντίθετα ακόμα μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα διαθέτουν συνοδεύονται με κανόνες επί των προϋπολογισμών και το χρέους, ενεργοποιώντας έτσι διεργασίες για δημοσιονομική αναπροσαρμογή και διασφάλιση υγιών δημοσιονομικών. Τέλος η αποκλειστική επιβολή κανόνων επί των εσόδων, έχει ακόμα μικρότερη δημοσιονομική επίπτωση καθώς δεν σχετίζονται με τον βασικό παράγοντα παραγωγής δημοσιονομικών ασταθειών, δηλαδή το ύψος των δαπανών και τον έλεγχό τους. Συνοπτικά η σχέση του κάθε κανόνα ως προς τους στόχους επιδιωκόμενους στόχους μπορεί να κωδικοποιηθεί ως εξής:

Πίνακας 1- Σχέση διαφορετικών τύπων δημοσιονομικών κανόνων με τους επιδιωκόμενους στόχους³⁴

Τύπος Δημοσιονομικού Κανόνα	Στόχοι		
	Βιωσιμότητα Χρέους	Οικονομική σταθεροποίηση	Μέγεθος Κυβέρνησης
Επί του Συνολικού Ισοζυγίου	++	-	0
Επί του Πρωτογενούς Ισοζυγίου	+	-	0
Επί του Κυκλικά Διορθωμένου Ισοζυγίου	++	++	0
Επί του Ισοζυγίου της συνολικής διάρκειας του Κύκλου	++	+++	0
Επί του Χρέους προς το ΑΕΠ	+++	-	-
Επί των Δαπανών	+	++	++

³³

Οπ.π.

³⁴

Kumar et al. (2009:6). Για μια αναλυτικότερη κατηγοριοποίηση των διαφορετικού τύπου δημοσιονομικών κανόνων σε σχέση με διαφορετικούς οικονομικούς στόχους, βλ. Παράρτημα Ι

Επί των Εσόδων			
>επί ανώτατων ορίων	-	-	++
>επί κατώτατων ορίων	+	+	-
>επί της χρήσης μη προϋπολογισμένων εσόδων	+	++	++
Τα συν (+) υποδεικνύουν μεγαλύτερη συνάφεια/ επίπτωση με τον επιδιωκόμενο στόχο, τα πλην (-) μικρότερη, ενώ τα μηδενικά (0) υποδεικνύουν ουδέτερη αλληλεπίδραση με το στόχο.			

Όμως ένας κανόνας, ανεξαρτήτως του είδους του, για να καταφέρει να λειτουργήσει αποτελεσματικά ως προς την επίτευξη υγιών δημόσιων οικονομικών οφείλει να πληροί ορισμένες προϋποθέσεις. Οι προϋποθέσεις αυτές σχετίζονται με το σύνολο της λειτουργίας των κανόνων: από το σχεδιασμό και τη μορφή τους, μέχρι τη μέθοδο επιβολής τους και τη σχέση τους. Έτσι λοιπόν οι δημοσιονομικοί κανόνες θα πρέπει να είναι³⁵:

- Πλήρεις και σαφείς στη διατύπωσή τους
- Διαφανείς ως προς το περιεχόμενο και την ερμηνεία τους
- Απλοί στην εφαρμογή τους
- Ευέλικτοι για την άσκηση πολιτικής
- Επαρκείς ως προς τους στόχους τους
- Εφαρμόσιμοι στην επιβολή τους
- Συνεπείς μεταξύ τους, καθώς και με άλλες πολιτικές
- Με διαρθρωτικό περιεχόμενο ως προς την «ποιότητα» της δημοσιονομικής πολιτικής.

Όμως η αποτελεσματικότητα των κανόνων δεν σχετίζεται μόνο με τον σχεδιασμό τους, αλλά και με λειτουργίες και θεσμούς που σχεδιάζονται να συνοδεύουν και να επικουρούν τη λειτουργία τους³⁶. Έτσι, στα πλαίσια της βιβλιογραφίας, για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας τους, θεωρείται ότι πρέπει να παρακολουθείται η συμμόρφωση με τους κανόνες από ανεξάρτητους θεσμούς, οι οποίοι θα μπορούν να παρεμβαίνουν σε περίπτωση αποκλίσεων, ακόμα και επιβάλλοντας ποινές (σε περίπτωση που οι θεσμοί αυτοί έχουν υπερεθνικό χαρακτήρα). Επιπλέον για να είναι αποτελεσματικός ένας κανόνας, πρέπει να μπορεί να λειτουργεί και ως προειδοποιητικό σήμα, όσον αφορά τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η κυβέρνηση για μι υγιή

³⁵

Καραβίτης 143-

³⁶

Vraniali (2010:11)

δημοσιονομική πορεία, ενώπιον του εκλογικού σώματος. Έτσι είναι αναγκαίο η σαφήνεια του κανόνα και της συμμόρφωσης ή όχι με αυτόν, να συνοδεύεται και με τη δυνατότητα του να επηρεάζει τον δημόσιο διάλογο, είτε μέσω της κάλυψης της λειτουργίας του κανόνα από τα ΜΜΕ, είτε μέσω της ενίσχυσης της δημόσιας ορατότητας του θεσμού που αναλαμβάνει να παρακολουθεί την συμμόρφωση με αυτόν.

Παρ' όλα αυτά οι δημοσιονομικοί κανόνες δεν μπορούν να εισάγονται εντός ενός δημοσιονομικού θεσμικού κενού, αλλά πρέπει να συνοδεύονται από ευρύτερες δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις, ώστε να είναι αποτελεσματικοί. Βασικές προαπαιτούμενες δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις ώστε οι δημοσιονομικοί κανόνες να αναπτύσσουν αποτελεσματική λειτουργία είναι³⁷:

- Αξιόπιστα δεδομένα και επαρκή τεχνική δυνατότητα μακροοικονομικών προβλέψεων. Σε αντίθετη περίπτωση θα υφίσταται το παράδοξο, είτε της διαρκούς τυπικής συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες, αλλά χωρίς επί της ουσίας να υφίστανται υγιή δημόσια οικονομικά, είτε την αδυναμία λειτουργίας του κανόνα, λόγω της μη δυνατότητας ακριβούς εξέτασης της πορείας των δημόσιων οικονομικών ως προς την επίτευξη του κανόνα.
- Επαρκής κάλυψη των δημόσιων οικονομικών με έγκυρο τρόπο, ώστε οι κανόνες να μπορούν να λειτουργούν επί του συνόλου των δημόσιων οικονομικών και να λειτουργεί αποτελεσματικά ο κανόνας ως προειδοποιητικό σήμα απόκλισης από ένα υγιές και βιώσιμο δημοσιονομικό μονοπάτι.
- Αποτελεσματικό σύστημα εσωτερικό και εξωτερικού ελέγχου των δημόσιων οικονομικών, ώστε να υφίσταται πλήρη καταγραφή των πράξεων του δημόσιου λογιστικού.
- Διαφάνεια των δημοσιονομικών στοιχείων, ώστε να μπορεί να ελέγχεται και με εξωτερικό τρόπο η εφαρμογή του δημοσιονομικού κανόνα.

Μπορούμε να παρατηρήσουμε τρία κύματα υιοθέτησης των δημοσιονομικών κανόνων³⁸. Το πρώτο κύμα υλοποιήθηκε κατά τη δεκαετία του '90 λόγω της έκρηξης δημόσιων χρεών, είτε για οικονομικούς και χρηματοπιστωτικούς λόγους (π.χ. Φινλανδία, Σουηδία) είτε λόγω αύξησης του κόστους δανεισμού (Λατινική Αμερική). Επιπλέον σε αυτό το κύμα μπορούν να προστεθούν και οι κανόνες που υιοθετήθηκαν στα πλαίσια της πορείας προς τη δημιουργία της Νομισματικής Ένωσης στην Ευρώπη. Το δεύτερο κύμα υλοποιήθηκε τη δεκαετία του 2000, και επικεντρώνεται

³⁷ Kumar et al. (2009:11-12)

³⁸ Schaecter et al' (2012:37)

κυρίως στις ανεπτυγμένες οικονομίες, οι οποίες προσπάθησαν να περιορίσουν, μέσω της θέσπισης δημοσιονομικών κανόνων, την αυξητική τροχιά που είχαν προσλάβει τα ελλείμματα τους. Το τρίτο κύμα πυροδοτήθηκε ως απάντηση στην καταγραφή χειρότερων δημοσιονομικών θέσεων λόγω των επιπτώσεων της παγκόσμιας κρίσης.

Το τρίτο αυτό κύμα έχει περισσότερο ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, καθώς στα πλαίσια του, τείνουν να συνδυάζονται περισσότεροι του ενός κανόνες, να πολλαπλασιάζονται οι κανόνες που τίθενται σε υπερεθνικό επίπεδο, αλλά και οι ίδιοι οι κανόνες να γίνονται περισσότερο σύνθετοι ως προς το σχεδιασμό τους³⁹: δηλαδή περιλαμβάνουν περισσότερες ρήτρες διαφυγής, συνδέονται περισσότερο με τη φάση του οικονομικού κύκλου και συνοδεύονται από μηχανισμούς αυτόματης διόρθωσης σε περίπτωση απόκλισης.

Ως προς την επί της ουσίας αποτελεσματικότητα των δημοσιονομικών, απουσιάζουν οι μελέτες που να ερευνούν το τρίτο κύμα⁴⁰. Έτσι θα περιοριστούμε σε στοιχεία που φτάνουν μέχρι το 2009 και επικεντρώνονται κυρίως στις χώρες της Ε.Ε., αλλά και σε χώρες που υλοποίησαν σημαντικής έκτασης δημοσιονομική αναπροσαρμογή⁴¹:

- Για τις χώρες της Ε.Ε. εντοπίζεται συσχέτιση μεταξύ της βελτίωσης των ισοζυγίων των προϋπολογισμών με την υιοθέτηση κανόνων. Παρ' όλα αυτά, δεν εντοπίζεται βελτίωση στη σχέση χρέους- ΑΕΠ κάτι που ίσως να αποτελεί ένδειξη φαινομένων «δημιουργικής λογιστικής».
- Οι κανόνες ισοσκελισμένους προϋπολογισμού και οι κανόνες επί του χρέους συνδέονται με καλύτερα δημοσιονομικά αποτελέσματα. Οι κανόνες επί των δαπανών φαίνεται να έχουν επίδραση μόνο στο περιορισμό των πρωτογενών δαπανών.
- Οι κανόνες που εφαρμόζονται σε επίπεδο κεντρικής/ γενικής κυβέρνησης φαίνεται να έχουν μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα με αυτούς που εφαρμόζονται σε επίπεδο αποκεντρωμένων επιπέδων διοίκησης. Συνεπώς υπάρχει συσχέτιση ανάμεσα στο επίπεδο διοίκησης που εφαρμόζεται ο κανόνας και στην αποτελεσματικότητά του.

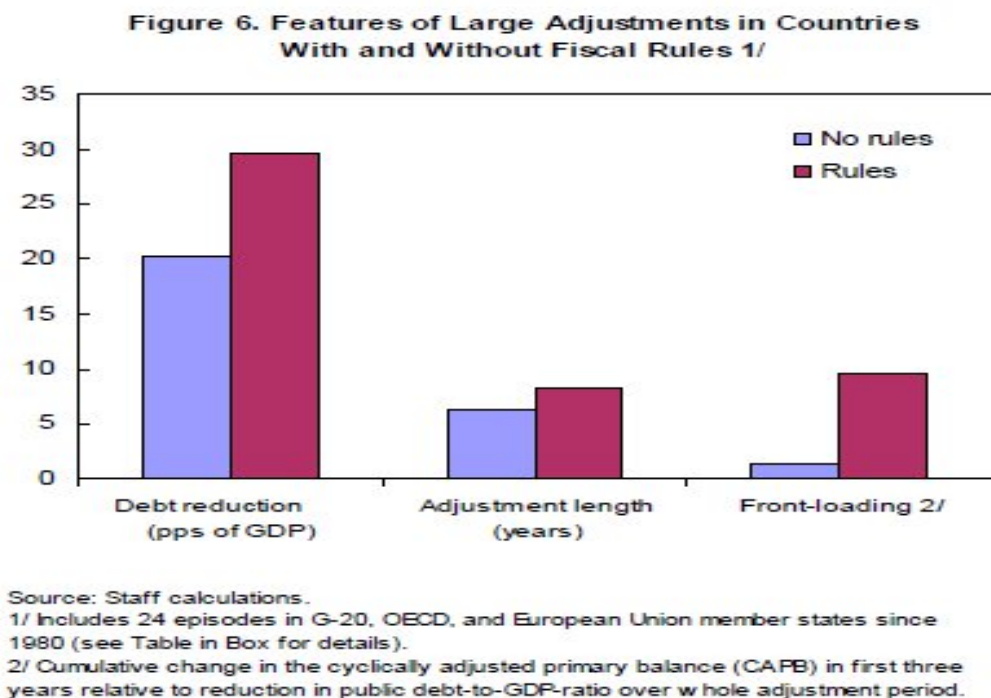
³⁹ Schaecter et al' (2012:38)

⁴⁰ Οπ.π.

⁴¹ Ως τέτοιες ορίζονται οι χώρες που επιτυγχάνουν διαρκή μείωση 10% του ποσοστού του χρέους επί του ΑΕΠ και παράλληλα 20% μείωση του αρχικού μεγέθους του χρέους. Εξαιρούνται οι πετρελαιοπαραγωγές χώρες και οι χώρες με ταχεία ανάπτυξη και υψηλό πληθωρισμό. Για μια αναλυτική αποτύπωση των δεδομένων των χωρών αυτών βλ. Παράρτημα και για όσα ακολουθούν Kumar et al. (2009:14-20)

- Οι δημοσιονομικές κανόνες δεν φαίνεται να παράγουν αυτοτελώς ενίσχυση της πιστοληπτικής αξιοπιστίας, παρά μόνο αν συνοδεύονται με υγιή δημόσια οικονομικά , κατά τα προηγούμενα χρόνια πριν την υιοθέτησή του.
- Οι κανόνες φαίνεται να συσχετίζονται με καλύτερα αποτελέσματα δημοσιονομικής προσαρμογή ως προς τη μείωση του χρέους και ως προς τον εμπροσθοβαρή χαρακτήρα της. Ως προς τη διάρκεια της, φαίνεται να υπάρχει μικρότερη συσχέτιση (βλ. διάγραμμα που ακολουθεί).
- Ο συνδυασμός κανόνα ισοσκελισμένου προϋπολογισμού σε συνδυασμό με κανόνα επί των δαπανών φαίνεται να έχει συσχέτιση με την επίτευξη μεγαλύτερης δημοσιονομικής προσαρμογής.
- Δεν φαίνεται να υπάρχει συσχέτιση ανάμεσα στη νομική βάση (Σύνταγμα, νόμος ή πολιτική συμφωνία) του δημοσιονομικού κανόνα και το εύρος της δημοσιονομικής αναπροσαρμογής.
- Οι δημοσιονομικοί κανόνες συνοδεύονταν με περισσότερο ενισχυμένους μηχανισμούς ελέγχου συμμόρφωσης, στις χώρες που επιτυγχάνουν μεγαλύτερη δημοσιονομική αναπροσαρμογή.

Διάγραμμα 2- Χαρακτηριστικά μεγάλων δημοσιονομικών προσαρμογών σε χώρες με και χωρίς δημοσιονομικούς κανόνες⁴²



Παρά την διαρκή αύξηση της χρήσης των δημοσιονομικών κανόνων, διατυπώνονται παράλληλα και προβληματισμού όσον αφορά τις πιθανές αρνητικές επιπτώσεις τους στα δημόσια οικονομικά. Πέραν τις πιθανής *de facto* αχρησίας τους, σε περίπτωση που η επιβολή των κανόνων δεν αποτελεί προϊόν επί της ουσίας δέσμευσης της κυβέρνησης για μια αντίστοιχη δημοσιονομική πολιτική, υπάρχει ο κίνδυνος της εξώθησης σε προκυκλικές πολιτικές (όπως θα δούμε παρακάτω στην περίπτωση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης). Ο κίνδυνος αυτός είναι αυξημένος στις περιπτώσεις των ορίων για το έλλειμμα και το χρέος, καθώς μπορεί σε περιόδους καθοδικής φάσης του οικονομικού κύκλου να περιορίσουν το περιθώριο ελιγμών που μπορεί να πετύχει μια κυβέρνηση μέσω της αύξησης των δαπανών για την τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας. Επιπλέον, υφίσταται ο κίνδυνος της «τυφλής» υλοποίησης των κανόνων, με αποτέλεσμα να μην δίνεται σημασία στο περιεχόμενο της δημοσιονομικής πορείας, οδηγώντας σε περικοπές (π.χ. δαπάνες για έρευνα και τεχνολογία, για επενδύσεις, κοινωνική πολιτική κλπ) που πλήττουν τη συνολική οικονομική δραστηριότητα επηρεάζοντας εν τέλει, τα δημόσια οικονομικά. Μια τέτοια ανελαστική εφαρμογή των κανόνων μπορεί να οδηγήσει και σε μεταρρυθμιστική κόπωση, είτε σε πολιτικό, είτε σε κοινωνικό επίπεδο, με αποτέλεσμα να περιορίζεται το αναγκαίο πολιτικό κεφάλαιο που απαιτείται για την εφαρμογή μακροπρόθεσμων μεταρρυθμίσεων, διαρθρωτικού χαρακτήρα. Τέλος δεν πρέπει να παραβλέπεται ο συνήθης κίνδυνος της άτυπης παράκαμψης των κανόνων δια της δημιουργικής λογιστικής.

⁴²

Kumar et al. (2009:16)

1.3. Η λειτουργία των δημοσιονομικών κανόνων στα πλαίσια της Ε.Ε.

1.3.1 Η αρχική μορφή των δημοσιονομικών κανόνων

1.3.1.1. Το Σύμφωνο Σταθερότητας

Ο στόχος της δημιουργίας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, εξ αρχής συμπεριλάμβανε ως κομμάτι του και μέσο για την επίτευξή του, την θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων.

Ήδη από την «έκθεση Delors» (Committee for the Study of Economic and Monetary Union) το 1989, το προσχέδιο επί της ουσίας για την δημιουργία της ΟΝΕ, αλλά και σε έγγραφα της Επιτροπής κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, οι δημοσιονομικοί κανόνες συμπεριλαμβάνονταν στο εν διαμόρφωση θεσμικό οικοδόμημα⁴³.

Ούτως ή άλλως, όπως προαναφέραμε, ήδη από τη δεκαετία του '80 οι δημοσιονομικοί κανόνες είχαν αρχίσει, στα πλαίσια της θεωρίας, να θεωρούνται ως ένα από τα πιο χρήσιμα μέσα για την αντιμετώπιση των διογκούμενων χρεών και της τάσης για τη δημιουργία ελλειμμάτων. Σύμφωνα

⁴³ Heipertz & Verdum (2010:72)

με τον Calmfors (2015:4) η πορεία προς τη θεσμική μορφοποίηση της ζώνης του Ευρώ θεωρήθηκε από τους πολιτικούς ως «η ευκαιρία να εισάγουν περιορισμούς σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, κάτι που θα ήταν δύσκολο να το πράξουν σε εθνικό».

Ο στόχος της νομισματικής ενοποίησης εμπεριείχε μετασχηματισμένους του κινδύνους που οδηγούν στην τάση δημιουργίας ελλειμμάτων σε εθνικό επίπεδο. Βασικό στοιχείο που επέτασσε την θέσπιση μιας ελάχιστης κοινής βάσης στην άσκησης των επί μέρους εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών, ήταν η απώλεια της νομισματικής ανεξαρτησίας, μέσα από την εισαγωγή του ελεγχόμενου από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, κοινού νομίσματος. Η απώλεια της ευχέρειας χρήσης νομισματικών εργαλείων για την άσκηση δημοσιονομικών πολιτικών⁴⁴, de facto περιόριζε τη δυνατότητα των κρατών- μελών για έλεγχο των τιμών και της ποσότητας του χρήματος, αποκλειστικά μέσω της διαχείρισης του προϋπολογισμού. Έτσι ο «πειρασμός» της αντιμετώπισης των δημοσιονομικών ως εργαλείο διαμόρφωσης των τιμών της αγοράς (μέσω της κρατικά χρηματοδοτούμενης αύξησης της προσφοράς χρήματος και τροφοδότησης της ζήτησης) γινόταν περισσότερο έντονος.

Αυτή η αντίφαση ανάμεσα σε μια κοινή νομισματική πολιτική της διαμορφούμενης νομισματικής ένωσης και τις διακριτές δημοσιονομικές εθνικές πολιτικές, καθιστούσε την ONE μια νομισματική περιοχή, που δεν διέθετε τα απαραίτητα χαρακτηριστικά ώστε να προσδιοριστεί ως βέλτιστη. Σύμφωνα με τη θεωρία, μια Βέλτιστη Νομισματική Περιοχή [Optimal Currency Area- OCA] οφείλει να διαθέτει ευελιξία μισθών και τιμών, κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής, να είναι ένα ανοιχτό σύστημα, να είναι ενοποιημένη εμπορικά, να διαθέτει βιομηχανική διαφοροποίηση και διαφοροποίηση σε επίπεδο χαρτοφυλακίου και τέλος να είναι ενοποιημένη δημοσιονομικά και χρηματοπιστωτικά⁴⁵. Η διαμόρφωση πολιτικών που θα κατάφερναν να επιδράσουν άμεσα στο σύνολο αυτών των κριτηρίων θα ήταν ένας ανέφικτος στόχος. Αντίθετα προτάχτηκε η λογική της αντιμετώπισης της νομισματικής ενοποίησης ως του βασικού κινητήριου που θα παρήγαγε αποτελέσματα ως προς και την επίτευξη των υπόλοιπων στόχων.

Όμως, κρίθηκε αναγκαία η αντιμετώπιση ενδεχόμενων αρνητικών εξωτερικοτήτων/ εξωτερικών επιδράσεων, δηλαδή η παραγωγή αρνητικών αποτελεσμάτων στα δημόσια οικονομικά ενός

⁴⁴ Η απαγόρευση της νομισματικής αναχρηματοδότησης του προϋπολογισμού αφορούσε πλέον τη σχέση του κάθε κράτους- μέλους με την ΕΚΤ. Βλ. Άρθρα 104 και 104^A της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Οι περιορισμοί αυτοί που τέθηκαν σε εφαρμογή περιελάμβαναν: α) την κατάργηση της ευχέρειας του Δημοσίου για άντληση πιστώσεων με τη μορφή υπερεναλήψεων ή άλλου είδους πιστωτικών διευκολύνσεων από την ΕΚΤ ή τις εθνικές κεντρικές τράπεζες και την απαγόρευση συμμετοχής των κεντρικών τραπεζών στην πρωτογενή αγορά χρεογράφων, και β) την κατάργηση κάθε προνομιακής μεταχείρισης του Δημοσίου κατά την άντηση δανεικών κεφαλαίων, με την απαγόρευση της χρηματοδότησης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων με προνομιακούς όρους από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα.

⁴⁵ Heipertz & Verdum (2010:76)

κράτους μέλους, λόγω δημοσιονομικών πολιτικών ενός άλλου κράτους μέλους⁴⁶. Η εκτίμηση αυτή προέκυπτε καθώς «μέσω διαφόρων διαύλων μεταβίβασης, μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής που υιοθετούνται από μια χώρα, επηρεάζουν την οικονομία κάποιας άλλης, και συνεπώς των προϋπολογισμού της»⁴⁷. Εκτιμούταν λοιπόν ότι «οι πολιτικές προϋπολογισμού χωρών που συμμετέχουν σε μια νομισματική ένωση είναι αλληλοεξαρτώμενες» και ότι αυτή «η αλληλεξάρτηση θα μεγάλωνε μέσω της ενοποίησης, και ιδιαίτερα με τη δημιουργία της νομισματικής ένωσης»⁴⁸.

Έτσι λόγω της προοπτικής διαρκούς αύξησης της αλληλεξάρτησης, η τάση παραγωγής ελλειμμάτων στα επιμέρους κράτη- μέλη, δημιουργούσε το ρίσκο παραγωγής αποτελεσμάτων διάχυσης στο σύνολο της νομισματικής περιοχής⁴⁹. Τα αρνητικά αποτελέσματα που υπήρχε ο φόβος ότι μπορούσαν να αναπτυχθούν και να διαχυθούν στο σύνολο της ONE ήταν τα εξής:

- Η τροφοδότηση της αυξημένης ζήτησης μέσω ελλειμμάτων ενείχε τον κίνδυνο της συνολικής αύξησης της ζήτησης στη ζώνη, με αποτέλεσμα η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα να εξαναγκαστεί σε αύξηση των επιτοκίων της, για να αντιμετωπίσει τους πληθωριστικούς κινδύνους (λόγω της αύξησης της ποσότητας του χρήματος) επηρεάζοντας έτσι τις τιμές. Το φαινόμενο αυτό αποκαλείται και «παρασιτισμός/ καιροσκοπισμός επί του γείτονα» [beggar-thy-neighbor].
- Σε ακραίες καταστάσεις, η διαρκής συσσώρευση ελλειμμάτων από κάποια χώρα⁵⁰ και η παρεπόμενη αύξηση του χρέους, μπορούσε να πυροδοτήσει το φόβο χρεωκοπίας και να οδηγήσει στην αύξηση των επιτοκίων δανεισμού της συγκεκριμένης χώρας. Σε αυτήν την περίπτωση γινόταν η εκτίμηση ότι προδιαγραφόταν ο κίνδυνος γενικευμένης αύξησης των επιτοκίων σε όλα τα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα μείωση της ανάπτυξης λόγω της αύξησης των πόρων που κατευθύνονταν για την εξυπηρέτηση των δανειακών αναγκών. Η περίπτωση αυτή ονομάζεται το φαινόμενο του «λαθρεπιβάτη» [free-rider], δηλαδή μιας χώρας που αξιοποιεί και ευνοείται από το συνολικό χρηματοοικονομικό περιβάλλον της νομισματικής περιοχής, παρ' όλα αυτά δεν συμμορφώνεται με τους όρους που είναι απαραίτητοι για τη συνέχιση της βιωσιμότητας της περιοχής.

⁴⁶ Heipertz & Verdum (2010:71-72)

⁴⁷ Heipertz & Verdum (2010:72)

⁴⁸ Οπ.π.

⁴⁹ Για όσα ακολουθούν βλ. inter alia, Calmfors (2015:4), De Grauwe (2008:369-370), Λαζαρέτου & Μπρισίμης (2001:7-8), ECB (2008). Σε Hagen & Eichengreen (1996) και Thygesen (1999: 16-22), αναπτύσσονται, παράλληλα, τα αντεπιχειρήματα για καθέναν από τους παραπάνω κινδύνους, με τους μεν πρώτους να καταλήγουν στην απόρριψη της υιοθέτησης δημοσιονομικών κανόνων για την αντιμετώπισή τους και τον δεύτερο να θεωρεί ότι μόνο η ενδεχόμενη απειλή έναντι της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ συνιστά βάσιμο λόγο για την υιοθέτηση ενιαίων δημοσιονομικών κανόνων.

⁵⁰ Αυτό μπορεί να επιτευχθεί από τη στιγμή που η χώρα ευνοείται από το ευνοϊκό οικονομικό περιβάλλον της ζώνης και τη συνολική της φερεγγυότητα ως συνισταμένη του επιμέρους αξιόχρεου των υπόλοιπων κρατών-μελών. Παράλληλα, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, οι χρηματοπιστωτικές αγορές λειτουργούν, ούτως ή άλλως, με όρους αδράνειας και αυξάνουν τα επιτόκια μόνο όταν έχει ήδη σωρευθεί αξιόλογο μέγεθος χρέους, έπειτα από διαρκή ελλειμματικούς προϋπολογισμούς.

- Στην παραπάνω περίπτωση, μπορεί η υπερχρέωση ενός κράτους- μέλους και η αδυναμία καταφυγής στο δανεισμό από τις χρηματοπιστωτικές αγορές λόγω υψηλού κόστους δανεισμού να εξαναγκάζε τα υπόλοιπα κράτη- μέλη να προβούν στη διάσωση της χώρας, ώστε να αποφύγουν την αποτελέσματος μετάδοσης του κινδύνου.
- Ακόμα όμως και να μην προέβαιναν τα υπόλοιπα κράτη- μέλη στη διάσωση του υπερχρεωμένου κράτους, υπήρχε ο κίνδυνος να ασκηθούν πολιτικές πιέσεις στη ΕΚΤ, ώστε είτε να προχωρούσε σε αγορά κρατικών ομολόγων του υπερχρεωμένου κράτους (προφανώς σε χαμηλότερο επιτόκιο από ότι στις αγορές ομολόγων), είτε, έστω, στη μείωση συνολικά του επιτοκίου της, κάτι που με τεχνητό τρόπο θα επηρέαζε τις τιμές στο σύνολο της ΟΝΕ. Το σενάριο αυτό δημιουργούσε φόβους σχετικά με τη διατήρηση του ανεξάρτητου καθεστώτος της ΕΚΤ.

Με στόχο την αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων, από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ τέθηκαν τα εξής κριτήρια σύγκλισης, ως προαπαιτούμενα για την είσοδο μια χώρας στην ΟΝΕ, όπως αναφέρονταν στη Συνθήκη του Μάαστριχτ⁵¹:

- «επίτευξη υψηλού βαθμού σταθερότητας τιμών· αυτό καταδεικνύεται από ένα ποσοστό πληθωρισμού του κράτους αυτού που προσεγγίζει το αντίστοιχο ποσοστό των τριών, το πολύ, κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις από άποψη σταθερότητας τιμών,
- σταθερότητα των δημόσιων οικονομικών· αυτό καταδεικνύεται από την επίτευξη δημοσιονομικής κατάστασης χωρίς υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα, κατά την έννοια του άρθρου 126 παράγραφος 6,
- τήρηση των κανονικών περιθωρίων διακύμανσης που προβλέπονται από το μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος επί δύο τουλάχιστον χρόνια, χωρίς υποτίμηση έναντι του ευρώ,
- διάρκεια της σύγκλισης που θα έχει επιτευχθεί από το κράτος μέλος για το οποίο ισχύει παρέκκλιση και της συμμετοχής του στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών αντανakλώμενη στα επίπεδα των μακροπρόθεσμων επιτοκίων.»

Τα παραπάνω κριτήρια σύγκλισης εξειδικεύτηκαν, με συγκεκριμένες τιμές, στα Πρωτόκολλα για τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος και τα κριτήρια σύγκλισης ως εξής:

- Το δημοσιονομικό έλλειμμα να μην είναι μεγαλύτερο από το 3% του ΑΕΠ .
- Το χρέος να μην είναι περισσότερο από το 60% επί του ΑΕΠ. Εάν αυτό δεν επιτυγχάνεται τότε τουλάχιστον το ποσοστό του χρέους προς το ΑΕΠ πρέπει να κινείται πτωτικά .
- Ο πληθωρισμός να μην υπερβαίνει περισσότερο από 1,5% τον μέσο όρο των κρατών- μελών με τον χαμηλότερο πληθωρισμό .

⁵¹ Αρχικά άρθρο 109 της Συνθήκης του Μάαστριχτ και στη συνέχεια άρθρο 140 με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας.

- Το ονομαστικό μακροχρόνιο επιτόκιο να μην υπερβαίνει το υπερβαίνει περισσότερο από 2% τον μέσο όρο των κρατών- μελών με τον χαμηλότερο πληθωρισμό .

Οι κανόνες που αφορούσαν τις δημοσιονομικές πολιτικές ήταν το όριο για το χρέος και το έλλειμμα. Για να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι κρίθηκε αναγκαίο να προσδιοριστούν με μεγαλύτερη σαφήνεια και ακρίβεια οι διαδικασίες μέσω των οποίων θα υλοποιούνταν⁵². Η κίνηση προς αυτήν την κατεύθυνση προκρίθηκε άλλων επιλογών (όπως η δημοσιονομική ενοποίηση) οι οποίες ενείχαν τον κίνδυνο να μην γίνουν αποδεκτές από τα κράτη- μέλη (κυρίως γιατί θίγονταν ευαίσθητα ως προς την εθνική κυριαρχία ζητήματα). Η εμβάθυνση υλοποιήθηκε μέσω του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης το οποίο αποτελούνταν από δυο Κανονισμούς και μια Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που ψηφίστηκαν το 1997⁵³.

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, αποτέλεσε την αναγκαία ελάχιστη εφικτή εμβάθυνση της ενοποίησης, σε δημοσιονομικό επίπεδο, ώστε να αντιμετωπίσει το «ακάλυπτο δημοσιονομικό πλευρό» της Συνθήκης του Μάαστριχτ⁵⁴, όπως περιγραφόταν, δηλαδή την πεποίθηση ότι δεν αρκούσε ο στόχος του 3% για την επίτευξη υγιών δημοσιονομικών⁵⁵. Επιπλέον εκφραζόταν ο φόβος ότι η απουσία ενός συγκεκριμένου πλαισίου επιβολής των οριζόμενων δημοσιονομικών στόχων «δεν θα παρείχε ένα «μαστίγιο» για την διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, μόλις το «καρότο» της συμμετοχής στο κοινό νόμισμα καταναλωνόταν»⁵⁶.

Με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης καθιερώνονταν τα δυο σκέλη, όσον αφορά τον έλεγχο των δημοσιονομικών των κρατών- μελών.

Το πρώτο σκέλος, το «προληπτικό σκέλος»⁵⁷, προέβλεπε, πέραν του υπάρχοντος ορίου του Μάαστριχτ για μέχρι 3% έλλειμμα, ότι η μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική θέση των προϋπολογισμών των κρατών- μελών όφειλε να είναι «σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική». Αρχικά το «σχεδόν ισοσκελισμένη» σήμαινε να μην υπερβαίνεται το όριο του 3%, όμως στη συνέχεια άρχισε να ερμηνεύεται με πιο αυστηρό τρόπο (περίπου όχι πάνω από 0,5% έλλειμμα, δηλαδή οριακά ισοσκελισμένη δημοσιονομική θέση), καθώς θεωρήθηκε ότι τα κράτη- μέλη έπρεπε να αρχίσουν να επιδιώκουν περισσότερο αισιόδοξους δημοσιονομικούς στόχους, στο πλαίσιο της προϊούσας διαδικασίας δημογραφικής γήρανσης⁵⁸.

Η διαδικασία ελέγχου προβλεπόταν να διεξάγεται από την Επιτροπή και από το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών (ECOFIN) στα πλαίσια της «πολυμερούς εποπτείας». Τα κράτη- μέλη καταθέτουν, στα παραπάνω όργανα, ετησίως το «πρόγραμμα σταθερότητας» (για τις χώρες της ONE) ή το «πρόγραμμα σύγκλισης» (για τα υπόλοιπα κράτη- μέλη της Ε.Ε.), όπου περιγράφουν τα μέτρα που σκοπεύουν να ακολουθήσουν ώστε να πετύχουν τους επιδιωκόμενους στόχους. Σε περίπτωση που τα μέτρα κριθούν ελλιπή από το ECOFIN (ύστερα από πρόταση της Επιτροπής),

⁵² Kaarlejarvi (2007:34)

⁵³ Κανονισμός 1466/97, Κανονισμός 1467/97 και Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης της 27/6/1997

⁵⁴ Heipertz & Verdum (2010:8)

⁵⁵ Catenaro & Morris (2008:23)

⁵⁶ Οπ.π.

⁵⁷ Κανονισμός 1466/97

⁵⁸ ECB (2008:55-56)

τότε καλείται το κράτος- μέλος να αναπροσαρμόσει το πρόγραμμα που έχει καταθέσει. Η διαδικασία αυτή ονομάστηκε «Μηχανισμός Έγκαιρης Προειδοποίησης». Στη συνέχεια το ECOFIN αναλαμβάνει να παρακολουθεί την υλοποίηση του προγράμματος ώστε να επιτηρεί την πορεία ως προς το μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο και το έλλειμμα. Εάν διαπιστωθούν αποκλίσεις τότε το ECOFIN απευθύνει σύσταση προς το κράτος- μέλος και αν αυτό δεν συμμορφώνεται και δεν προβαίνει σε διορθωτικές κινήσεις, τότε η σύσταση του ECOFIN μπορεί να απευθυνθεί δημόσια. Η μέθοδος αυτή βασίζεται στη λογική της «πίεσης από τους εταίρους» για την αναπροσαρμογή της δημοσιονομικής πολιτικής και την επίτευξη των στόχων⁵⁹.

Βέβαια στα πλαίσια του Συμφώνου εισαγόταν ειδική πρόβλεψη για το έλλειμμα, σε περίπτωση που ένα κράτος- μέλος βρισκόταν σε ύφεση. Έτσι εάν η ύφεση υπερέβαινε το 2% τότε υπήρχε η δυνατότητα για ελλείμματα μεγαλύτερα της τιμής αναφοράς. Σε περίπτωση όμως που η ύφεση κινούνταν ανάμεσα σε -0,75% με -2%, τότε έπρεπε το ECOFIN να αποφασίσει για το κατά πόσον η υπέρβαση της τιμής αναφοράς ήταν σκόπιμη. Επιπλέον λόγος για τον οποίο μπορούσε να υπάρχει απόκλιση από το όριο του 3% ήταν σε περιπτώσεις φυσικής καταστροφής. Οι προβλέψεις αυτές του Συμφώνου Σταθερότητας ονομάστηκαν «ρήτρες διαφυγής» και θεωρήθηκε ότι έτσι εισήχθη «το πολιτικό στοιχείο στο σύστημα της Διαδικασίας υπερβολικού Ελλείμματος, το οποίο αποκτά έτσι περισσότερη ευκαμψία»⁶⁰.

Το δεύτερο σκέλος, το αποκαλούμενο «διορθωτικό»⁶¹, προσδιόριζε τον τρόπο λειτουργίας και επιβολής της διαδικασίας «Υπερβολικού Ελλείμματος» που εμπεριεχόταν ήδη στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Σύμφωνα με το διορθωτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος ενεργοποιείται από το Συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών (ECOFIN), αφού το διαπιστώσει και γνωμοδοτήσει για αυτό η Επιτροπή. Έτσι το ECOFIN απευθύνει συστάσεις στο κράτος- μέλος για μέτρα και τα οποία πρέπει να αρχίζουν να εφαρμόζονται εντός τεσσάρων μηνών, με στόχο να αναταχθεί το έλλειμμα εντός ενός έτους. Εάν μέσα σε αυτό το διάστημα το κράτος- μέλος δεν συμμορφωθεί τότε, το ECOFIN απευθύνει δημόσια τις συστάσεις του. Εάν και σε αυτήν την περίπτωση το κράτος- μέλος εξακολουθεί να υπερβαίνει το όριο του 3% τότε το Συμβούλιο 9(δύο μήνες μετά τη δημόσια σύσταση) μπορεί να προχωρήσει στην επιβολή κυρώσεων. Οι κυρώσεις αυτές, αρχικά έχουν την μορφή άτοκων καταθέσεων που το ECOFIN έχει τη δυνατότητα να μετατρέψει σε πρόστιμα, σε περίπτωση που το κράτος- μέλος εξακολουθεί να μη συμμορφώνεται.

Παράλληλα με τις προβλέψεις για τους δημοσιονομικούς στόχους εκτιμήθηκε ότι υπήρχε η αναγκαιότητα για ενιαίους κανόνες όσον αφορά τους δημόσιους λογαριασμούς, ώστε να αποφευχθεί η δυνατότητα χειραγώγησης των στοιχείων που τα κράτη- μέλη απέστειλαν προς την επιτροπή, στα πλαίσια είτε των Προγραμμάτων Σταθερότητας, είτε των προγραμμάτων Σύγκλισης⁶².

⁵⁹ Thygesen (1997:26)

⁶⁰ Βαβούρας (2013:816)

⁶¹ Κανονισμός 1467/97

⁶² Hagen et al. (2009:173)

Τα παραπάνω αναδεικνύουν ότι, παρά τις διαφορετικές οπτικές και προσεγγίσεις που κατατέθηκαν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων⁶³, «τα κράτη- μέλη επέλεξαν να χρησιμοποιήσουν περισσότερο επίσημους περιορισμούς (κανόνες), παρά τα εθνικά πολιτικά και οικονομικά κίνητρα (διακριτική ευχέρεια)- περισσότερο μαστίγιο, παρά καρότο»⁶⁴, ώστε να υλοποιήσουν το στόχο των υγιών δημοσίων οικονομικών στο εσωτερικό της ΟΝΕ. Η επικέντρωση στο στόχο του ελλείμματος, έναντι του στόχου για το χρέος, προέκυψε κατά βάση από το γεγονός ότι η πλειοψηφία των κρατών- μελών υπερέβαινε το 60% χρέος επί του ΑΕΠ, κατά πολύ, αλλά και από την εκτίμηση ότι η εξέλιξη του χρέους είναι δύσκολο να ρυθμιστεί και να περιοριστεί μέσω ετήσιων δημοσιονομικών πολιτικών⁶⁵. Το τελευταίο θα απαιτούσε να συμπεριλαμβανόταν στο Σύμφωνο ένας κανόνας για τους πολυετείς στόχους, αντίστοιχα αυστηρός, αλλά και αντίστοιχα εξειδικευμένος με αυτόν του ελλείμματος.

Στα πλαίσια του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, τα κράτη- μέλη και τα όργανα της Ε.Ε. και της ΟΝΕ προχώρησαν σε μια σειρά από μέτρα που είχαν ως στόχο να διαμορφωθεί ένα ακόμη πιο ενιαίο μοντέλο για τους δημόσιους λογαριασμούς, αλλά και τη μορφή και το περιεχόμενο των Προγραμμάτων (σύγκλισης ή σταθερότητας) που κατέθεταν τα κράτη- μέλη⁶⁶: το 1998 με απόφαση του ECOFIN υιοθετείται πρόταση της Νομισματικής Επιτροπής για τη θέσπιση ενός «κώδικα συμπεριφοράς», που εξεδίκευε τόσο τα κριτήρια στη βάση των οποίων αξιολογούνταν οι μεσοπρόθεσμες δημοσιονομικές θέσεις των κρατών –μελών, όσο και τα δεδομένα που έπρεπε να εμπεριέχονται στα προς κατάθεση προγράμματα. Τον Οκτώβριο του 1999 το ECOFIN πρότεινε αυστηρότερη και πιο έγκαιρη αναθεώρηση των προγραμμάτων, αφού είχαν υποβληθεί οι προτάσεις του προς τα κράτη- μέλη. Τον Ιούλιο του 2001 το ECOFIN υιοθέτησε έναν αναθεωρημένο «κώδικα συμπεριφοράς» για τα δεδομένα που περιέχονταν στα προγράμματα, συμπεριλαμβάνοντας και ένα κοινό πλαίσιο για την αξιολόγηση των οικονομικών εξελίξεων εκτός της ΟΝΕ. Το 2000 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ένα λεπτομερές πλαίσιο όσον αφορά του τι αποτελούσε απόκλιση από τους στόχους που έθετε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

1.3.1.2. Η κρίση του Συμφώνου Σταθερότητας και η Αναθεώρησή του

Οι κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης δέχθηκαν οξεία κριτική, κυρίως ως προς το σκέλος της ανελαστικότητας των επιδιωκόμενων στόχων, αλλά και ως προς τα μέσα για την επίτευξή τους⁶⁷.

Έτσι η εφαρμογή η απαρέγκλιτη εφαρμογή του διήρκεσε μόνο, για το διάστημα εκείνο το οποίο καταγράφηκε σημαντική οικονομική ανάπτυξη στα κράτη- μέλη της Ε.Ε. και της νεοσύστατης ΟΝΕ. Απροσδόκητα έσοδα που προέκυπταν είτε από πωλήσεις κρατικών περιουσιακών στοιχείων, είτε από αύξηση του ΑΕΠ, μεγαλύτερη από την εκτιμώμενη κατά την κατάρτιση των

⁶³ Για μια αναλυτική περιγραφή των διαδικασιών διαπραγμάτευση για το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, με τη χρήση και διαφορετικών θεωρητικών προσεγγίσεων, βλ. Heipertz & Verdum (2010: 19-109) και Segers, Esch (2007: 1091-1105) για την εξέλιξη των διαπραγματεύσεων που κατέληξαν στο ΣΣΑ, ξεκινώντας από τις αρχές της δεκαετίας του '80.

⁶⁴ Kaarlejarvi (2007:35)

⁶⁵ Hagen et al. (2009:174)

⁶⁶ Hagen et al. (2009:174)

⁶⁷ Χαρακτηριστικά De Grauwe (2008:383-393) και Eichengreen & Wyplosz (1998)

προϋπολογισμών, οδήγησαν το σύνολο των κρατών- μελών να υλοποιεί με ευκολία τους στόχους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Όμως από το 2001 και μετά η οικονομική συγκυρία φάνηκε να αντιστρέφεται, με αποτέλεσμα να επηρεαστούν αρνητικά οι δημοσιονομικές θέσεις των κρατών- μελών: σε 6 χώρες της ζώνης του Ευρώ (Πορτογαλία, Γερμανία, Γαλλία, Ολλανδία, Ελλάδα και Ιταλία) καταγράφηκαν υπερβολικά ελλείμματα. Παρ' όλα αυτά το ECOFIN δεν έδειξε την αναγκαία πολιτική βούληση για την εκκίνηση της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος. Η στάση αυτή αιτιολογήθηκε στη βάση του ότι οι χώρες προέβησαν στην ανάληψη των αναγκαίων δεσμεύσεων για την υιοθέτηση διορθωτικών μέτρων. Παρ' όλα αυτά οι δεσμεύσεις αυτές δεν αποδείχθηκαν αρκετές ή δεν υλοποιήθηκαν με αποτέλεσμα να εκκινήσει η προβλεπόμενη διαδικασία.

Πίνακας 2- Γενικό έλλειμμα/ πλεόνασμα στην ONE (1993-1998)⁶⁸

Table 1: General deficit/surplus of the EMU, 1993-1998.

	1993	1994	1995	1996(1)	1996(2)	1997(1)	1997(2)	1998(*) (1)	1998(2)
B	-7.1	-4.9	-3.9	-3.2	-4	-2.1	-2.3	-1.7	-1.0
DK	-2.8	-2.8	-2.4	-0.7	-2.5	0.7	-1.2	1.1	-0.4
D	-3.2	-2.4	-3.3	-3.4	-3.4	-2.7	-2.8	-2.5	-2.4
EL	-13.8	-10.0	-10.3	-7.5	-9.1	-4.0	-6.7	-2.2	-6.0
E	-6.9	-6.3	-7.3	-4.6	-5.4	-2.6	-3.9	-2.2	-2.9
F	-5.8	-5.8	-4.9	-4.1	-3.9	-3.0	-3.6	-2.9	-2.4
IRL	-2.7	-1.7	-2.2	-0.4	-0.3	0.9	1.3	1.1	2.0
I	-9.5	-9.2	-7.7	-6.7	-6.6	-3.7	-3.0	-2.5	-3.0
L	1.7	2.8	1.9	2.5	1.3	1.7	3.8	1.0	3.6
NL	-3.2	-3.8	-4.0	-2.3	-1.7	-1.4	-1.3	-1.6	-0.9
A	-4.2	-5.0	-5.2	-4.0	-4.4	-2.5	-2.4	-2.3	-2.7
P	-6.1	-6.0	-5.7	-3.2	-4.7	-2.5	-3.7	-2.2	-4.4
FIN	-8.0	-6.4	-4.7	-3.3	-3.2	-0.9	-1.2	-0.3	1.6
S	-12.2	-10.3	-6.9	-3.5	-3.1	-0.8	-1.6	-0.5	0.9
UK	-7.9	-6.8	-5.5	-4.8	-4.1	-1.9	-2.1	-0.6	-0.2
EU-15 (average)	-6.1	-5.2	-4.8	-3.3	-3.7	-2.4	-2.0	-1.9	-1.2

Πίνακας 3- Γενικό έλλειμμα/ πλεόνασμα στην ONE (1999-2004)⁶⁹

Table 3: General deficit/surplus of the EMU, 1999-2004.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
B	-0.6	-0.1	0.2	0.1	-1.8	-0.2
DK	0.9	1.9	1.1	0.0	-0.1	2.1
D	-1.5	1.0	-3.1	-3.9	-4.1	-3.7
EL	-3.2	-3.7	-4.5	-4.8	-5.6	-7.5
E	-1.3	-1	-0.5	-0.4	-0.4	0.0
F	-1.6	-1.3	-1.4	-3.1	-3.9	-3.5
IRL	2.4	4.8	0.9	-0.3	0.4	1.4
I	-1.8	-1.3	-3.4	-3.1	-3.4	-3.6
L	3.6	5.7	6	2.3	0.6	-1
NL	0.3	1.9	-0.4	-2.1	-3	-1.8
A	-2.6	-2.1	-0.6	-1.3	-1.7	-4.8
P	-3	-3.2	-4.8	-3.3	-4.4	-6.2
FIN	1.7	6.9	5	4.1	2.4	2.2
S	0.8	3.2	1.4	-1.5	-1.3	-0.3
UK	0.8	1.2	0.4	-2	-3.4	-3.6
EU-15 (average)	-1.4	0	-1.9	-2.6	-3.1	-2.9

Είναι εμφανής η δημοσιονομική διολίσθηση που παρουσιάστηκε. Αυτό φαίνεται τόσο από την αύξηση του ελλείμματος στο μ.ο. του ισοζυγίου των προϋπολογισμών των 15 χωρών της Ε.Ε. (με την ανακοπή της δημοσιονομική προσαρμογής που παρουσιάζεται το 2000), όσο και με την αύξηση των επί μέρους χωρών που υπερβαίνουν το όριο του 3% (2 το 1999, 2 το 2000, 4 το 2001, 5 το 2002, 6 το 2003 και 7 το 2004).

Όσον αφορά την επίδραση του οικονομικού κύκλου στη δημοσιονομική θέση των κρατών-μελών πρέπει να συνυπολογιστεί και η μεθοδολογία με την οποία η Επιτροπή την προσέγγιζε. Η εξέταση τα δημοσιονομικής θέσης με ονομαστικούς όρους, επηρέασε την εικόνα που σχηματιζόταν, τόσο για την ετήσια, όσο και για την μεσοπρόθεσμη προοπτική και εξέλιξή της. Δηλαδή δεν ήταν δυνατόν να διαχωριστεί η επίδραση των κυκλικών συνθηκών (αναπτυξιακών στην προκειμένη περίπτωση) επί του ισοζυγίου ώστε να σχηματίζεται μια ακριβής εικόνα για την πραγματική τιμή του ισοζυγίου, αλλά και να διαχωριστεί η επίδραση εφάπαξ (π.χ. αποκρατικοποιήσεις) από τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά του ισοζυγίου. Παράλληλα, οι αισιόδοξες εκτιμήσεις για συνέχιση της αναπτυξιακής πορείας των κρατών-μελών, είχαν και πάλι ως αποτέλεσμα τη στρεβλή προσέγγιση της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής θέσης, από τη στιγμή που το ΑΕΠ θεωρούνταν ότι θα αυξάνεται με ταχύτερους ρυθμούς από ότι πραγματικά κινήθηκε⁷⁰.

Η κρίση του ΣΣΑ πυροδοτήθηκε όταν στην περίπτωση της Γερμανίας και της Γαλλίας, που είχαν ως υποχρέωση τη συμμόρφωση με την τιμή αναφοράς μέχρι το 2004, φάνηκε από το φθινόπωρο του 2003 ότι δεν θα κατάφερναν να προβούν στην απαραίτητη μείωση του ελλείμματός τους.

⁶⁹ AMECO

⁷⁰ Για μια αναλυτική προσέγγιση γύρω από τις μεθόδους υπολογισμού των ισοζυγίων των κρατών-μελών και την επίπτωση τους στην πραγματική συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς στόχους βλ. Larch & Turrini (2010: 51-55)

Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή πρότεινε στο Συμβούλιο να απευθύνει σύσταση προς τις δυο χώρες, δηλαδή να προβεί στο τελευταίο βήμα πριν την επιβολή κυρώσεων, εκεί δεν κατέστη εφικτό να συγκεντρωθεί η απαραίτητη πλειοψηφία (ειδική πλειοψηφία). Αντίθετα οι δυο χώρες περιορίστηκαν, όπως είχε συμβεί και σε προηγούμενες περιπτώσεις, να δεσμευτούν για τη λήψη μέτρων προς την κατεύθυνση περιορισμού του ελλείμματος και παράλληλα κηρύχθηκε από το Συμβούλιο, λήξασα η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος.

Σε αυτά τα πλαίσια η Επιτροπή προσέφυγε εναντίον του Συμβουλίου, στο Δικαστήριο της Ε.Ε., ώστε να ακυρώσει την απόφαση περί μη λήψης μέτρων έναντι των δυο χωρών και να ακυρωθεί η απόφαση περί λήξης της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος. Το Δ.Ε.Ε. ναί μεν απέρριψε ως απαράδεκτη την αίτηση για ακύρωση της απόφασης περί μη λήψης μέτρων, αλλά αποδέχτηκε την αίτηση ακύρωσης της λήξης διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος⁷¹. Χαρακτηριστικά, στην απόφαση του το Δ.Ε.Ε., ξεκαθάριζε ότι «το Συμβούλιο δεν μπορούσε, μόνο του, να προβεί σε πρωτοβουλίες εν τη απουσία κατάλληλης πρότασης από την Επιτροπή και δεν μπορούσε να αντικαταστήσει τη «διαδικασία» με «πολιτικά συμπεράσματα»⁷².

Η απόφαση αυτή δεν είχε κάποιο επί της ουσίας αποτέλεσμα. Περισσότερο αποτύπωνε την πραγματικότητα, κατά την οποία το ΣΣΑ είχε εισέλθει σε μια *de facto* κρισιακή φάση. Έτσι πυροδοτήθηκε ξανά ο διάλογος για την αποτελεσματικότητα του, διαθέτοντας πλέον τόσο την εμπειρία εφαρμογής του, όσο και της λειτουργίας του σε διαφορετικές φάσεις του οικονομικού κύκλου. Οι βασικές κριτικές που απευθύνθηκαν είχαν δυο πλευρές, που επικεντρώνονταν στα δυο σκέλη του Συμφώνου.

Όσον αφορά το προληπτικό σκέλος κρινόταν ελλιπές ως προς τη δυνατότητα του να παράξει μεταβολές στις δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών- μελών που υπερέβαιναν την τιμή αναφοράς. Το γεγονός ότι δεν υπήρχε πρόβλεψη για λήψη συγκεκριμένων μέτρων και η Επιτροπή και το ECOFIN, περιορίζονταν αποκλειστικά και μόνο στην παρακολούθηση, σε συνδυασμό με την *de facto*, όπως φάνηκε, ανεπάρκεια της πίεσης από τους εταίρους θεωρήθηκαν ως στοιχεία υπονομευτικά για τη συμμόρφωση με τους στόχους. Εδώ πρέπει να προστεθεί και το γεγονός ότι η δημιουργία της ONE οδήγησε σε συνολική πτώση των επιτοκίων δανεισμού, ακόμα και για τις χώρες που υπερέβαιναν το όριο του 3%⁷³. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι εν μέσω της κρίσης που επικεντρώθηκε στη Γερμανία, κανένας οίκος αξιολόγησης δεν προέβη σε αναθεώρηση της πιστοληπτικής ικανότητας της χώρας.

Ως προς το διορθωτικό σκέλος η βασική κριτική περιστρεφόταν γύρω από το επονομαζόμενο πρόβλημα «των αμαρτωλών κρινόμενων από αμαρτωλούς». Η αυξημένη πλειοψηφία που απαιτούνταν στο Συμβούλιο φάνηκε ότι έδινε τη δυνατότητα της εύκολης συγκρότησης μπλοκ μειοψηφίας τα οποία λειτουργούσα με λογική *veto* στην επιβολή κυρώσεων ή έστω την έκδοση επίσημων συστάσεων. Σε αυτήν την περίπτωση φαίνεται ότι εμφανίζεται και πάλι το πρόβλημα της τάσης δημιουργίας ελλειμμάτων, μετασχηματισμένο και προσαρμοσμένο στο υπερεθνικό επίπεδο. Μπορεί να βρεθεί αντιστοιχία με τη διαδικασία που λαμβάνει χώρα εντός ενός υπουργικού συμβουλίου, όταν οι υπουργοί, στα πλαίσια ενός μιας μη συγκεντροποιημένης διαδικασίας προϋπολογισμού, χωρίς ισχυρό ρόλο του Υπουργού Οικονομικών, αρνούνται να

⁷¹ Παπαγιάννης (2011:596)

⁷² Catenaro & Morris (2008:26)

⁷³ IMF (2000:15)

εγκρίνουν περιορισμούς σε τυχόν παρεκκλίνοντες άλλους υπουργούς, υπό το φόβο αντίστοιχης αντιμετώπισης του, σε περίπτωση που βρεθούν στην ίδια θέση. Η εξέλιξη αυτή ανέδειξε ότι παρά τους περί αντιθέτου ισχυρισμούς η Διαδικασία Υπερβολικού ελλείμματος δεν ήταν «αυτόματη», αλλά βασιζόταν στη διακριτική ευχέρεια πολιτικών αποφάσεων⁷⁴. Το γεγονός αυτό ήταν το υπέδαφος που ωθούσε τους Υπουργούς Οικονομικών «να λειτουργούν στρατηγικά. Από τη στιγμή που ο καθένας θα μπορούσε να καταλήξει με υπερβολικό έλλειμμα, με τον κίνδυνο να του επιβληθούν, μελλοντικά κυρώσεις, τότε η επιεικής αντιμετώπιση των παρόντων “αμαρτωλών” μπορεί να θεωρηθεί ως επένδυση για ευνοϊκή αντιμετώπιση του ίδιου σε μια αντίστοιχη κατάσταση»⁷⁵. Εξάλλου η εμπειρία των συμμαχιών διαμορφώθηκαν εντός ECOFIN είναι ενδεικτική του παραπάνω: η Γαλλία και η Γερμανία αλληλοϋποστηρίχτηκαν ώστε να μην εκδοθούν επίσημες συστάσεις για την αύξηση, κι από τις δυο, του ελλείμματος τους, η Πορτογαλία, έχοντας κι η ίδια ζήτημα υπερβολικού ελλείμματος, τις στήριξε, αντίστοιχα έπραξαν η Ιταλία (που εμφάνισε στη συνέχεια υπερβολικό έλλειμμα) και το Ηνωμένο Βασίλειο (έχοντας το ίδιο υπερβολικό έλλειμμα). Σε αυτά τα πλαίσια, η Ιταλία «επιβραβεύθηκε» για τη στάση της, με τη στήριξη Γερμανίας και Γαλλίας ώστε να μην ενεργοποιηθεί από το ECOFIN ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης το 2004. Αντίστοιχη επιβράβευση έλαβε και η Πορτογαλία, για την οποία τερματίστηκε, το 2004, η Διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, αν και ήταν κοινώς αποδεκτό, ότι η βελτίωση των δημοσιονομικών της ήταν απλά παροδική.

Ένας ακόμα λόγος που αναφέρεται για την αναστροφή της δημοσιονομικής προσαρμογής είναι η «κόπωση του Μάαστριχτ»⁷⁶. Τα κράτη- μέλη, που εντάχθηκαν στη ζώνη του Ευρώ, μετά την προσπάθεια συμμόρφωσης με τα δημοσιονομικά κριτήρια που απαιτούνταν για να υιοθετήσουν το κοινό νόμισμα, φαίνεται να έλαβαν πλέον ως δεδομένη τη συμμετοχή τους στην νομισματική ένωση, με αποτέλεσμα να μειώσουν την προσπάθεια τους για δημοσιονομική σταθερότητα. Η διαπίστωση αυτή είχε επισημανθεί από νωρίς⁷⁷, χωρίς όμως να αντιμετωπιστεί με κάποιο τρόπο. Τα κράτη- μέλη, μετά το στάδιο 3 προς τη δημιουργία της ONE, δηλαδή την εισαγωγή του ευρώ, φάνηκε να ελαττώνουν τις προσπάθειες δημοσιονομικής προσαρμογής, ήδη από το 2000 με την μείωση της προσπάθειας για περιορισμό του ποσοστού των δαπανών επί του ΑΕΠ.

Τέλος δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι ο εμπροσθοβαρής χαρακτήρας των κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, διαμόρφωνε τον κίνδυνο της επιβολής μιας de facto προκυκλικής πολιτικής, όπου εν μέσω μιας καθοδικής φάσης του οικονομικού κύκλου (εξάλλου σε όλες τις χώρες η εμφάνιση ελλειμμάτων συνέπεσε με πτώση των ρυθμών ανάπτυξης), οι δημοσιονομικές πολιτικές θα βρίσκονταν με επιπλέον, μη προϋπολογισμένες δαπάνες, ίσες ακόμα και με το 0,5% του ΑΕΠ. Χαρακτηριστικά ο Calmfors (2012:11) αναφερόμενος στις κυρώσεις τονίζει ότι είχαν «τον χαρακτήρα ατομικής βόμβας, από τη στιγμή που θα ξεκινούσε η εφαρμογή τους: θα χτυπούσαν με πλήρη ισχύ, αντί να είναι σταδιακές».

Στην κρίση συμμόρφωσης, όπως ονομάστηκε, μπορούν να εντοπιστούν και αμιγώς πολιτικές αιτίες που οδήγησαν στην de facto αδρανοποίηση του Συμφώνου σταθερότητας και Ανάπτυξης: το γεγονός ότι ο «εμπνευστής» το Συμφώνου η Γερμανία, αρνήθηκε επί της ουσίας να πειθαρχήσει όταν προέκυψε για την ίδια ζήτημα υπερβολικού ελλείμματος, η απουσία

⁷⁴ Calmfors (2005:32)

⁷⁵ Calmfors (2012: 11-12)

⁷⁶ Heipertz & Verdum (2010:77)

⁷⁷ IMF (2000)

κουλτούρας συγκρότησης μπλοκ από τις μικρές χώρες εντός του ECOFIN ώστε να αποτρέψουν τη συγκρότηση μπλοκ μειοψηφίας από τη Γαλλία και τη Γερμανία, αλλά και η ταυτόχρονη εμφάνιση ελλειμμάτων σε πολλές χώρες και ειδικά στις μεγάλες.

Σε αυτά τα πλαίσια το 2005 το ΣΣΑ αναθεωρήθηκε με τους Κανονισμούς 1055/2005 και 1056/2005.

Ως προς άλλες διατάξεις του προληπτικού σκέλους, οι αλλαγές που έγιναν έκαναν πιο σαφείς ορισμένες προβλέψεις που ήδη υπήρχαν στο αρχικό Σύμφωνο:

- Ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος ορίζεται με μεγαλύτερη ευελιξία και προσαρμοσμένος ανά κράτος- μέλος, κι όχι ενιαίος και ίδιος για όλα τα κράτη. Η Επιτροπή στον προσδιορισμό του, οφείλει να λαμβάνει υπόψη την «ποικιλομορφία των οικονομικών και δημοσιονομικών τους θέσεων και εξελίξεων καθώς και του δημοσιονομικού κινδύνου για τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, ενόψει και των αναμενόμενων δημογραφικών αλλαγών».
- Πλέον ορίζεται ότι «ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος μπορεί να αποκλίνει από τις σχεδόν ισοσκελισμένες ή πλεονασματικές δημοσιονομικές θέσεις (close to balance or in surplus- CTBOIS) για επιμέρους κράτη μέλη». Η απόκλιση για τις χώρες του ευρώ ορίζεται «εντός καθορισμένου φάσματος μεταξύ – 1 % του ΑΕΠ και ισοσκελισμού ή πλεονάσματος, σε κυκλικά προσαρμοσμένους όρους, και χωρίς να υπολογίζονται τα έκτακτα και τα προσωρινά μέτρα».
- Προσδιορίζεται με ακρίβεια το μέγεθος της απαιτούμενης δημοσιονομικής προσαρμογής για τις χώρες που δεν επιτυγχάνουν τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο, στο 0,5% κατ' έτος. Η ετήσια αναπροσαρμογή μπορεί να διαφοροποιείται ανάλογα με την φάση του οικονομικού κύκλου καθώς «το Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη το εάν καταβάλλονται εντονότερες προσπάθειες προσαρμογής κατά τις περιόδους ευνοϊκής οικονομικής συγκυρίας, ενώ οι προσπάθειες μπορούν να είναι πιο περιορισμένες κατά τις οικονομικά δύσκολες περιόδους».
- Έχοντας την εμπειρία της άσκησης προκυκλικών πολιτικών κατά τα προηγούμενα χρόνια, το αναθεωρημένο Σύμφωνο περιλαμβάνει τη δέσμευση των κρατών μελών να τις αποφεύγουν: «Θα πρέπει να επιτευχθεί συμμετρικότερη προσέγγιση της δημοσιονομικής πολιτικής στο σύνολο του οικονομικού κύκλου, μέσω ενισχυμένης δημοσιονομικής πειθαρχίας σε περιόδους οικονομικής ανάκαμψης, με στόχο να αποφεύγονται οι πολιτικές που επιτείνουν τις κυκλικές διακυμάνσεις και να επιτευχθεί σταδιακά ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος».
- Τέλος λαμβάνονται πλέον υπόψη οι δημοσιονομικές διακυμάνσεις που προκύπτουν από την υιοθέτηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, τόσο για τα κράτη- μέλη που δεν έχουν επιτύχει τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό τους στόχο (επιτρέποντας την προσαρμογή με πιο αργούς ρυθμούς), όσο και για όσα έχουν επιτύχει το στόχο τους (επιτρέποντας την προσωρινή απόκλιση). Ειδική αναφορά γίνεται στη μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος καθώς θεωρείται ότι τέτοιου τύπου μεταρρυθμίσεις «που εισάγουν πολυπυλωνικό σύστημα που περιλαμβάνει ένα υποχρεωτικό και πλήρως χρηματοδοτούμενο πυλώνα, διότι οι μεταρρυθμίσεις αυτές οδηγούν σε βραχυπρόθεσμη επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών κατά την περίοδο εφαρμογής τους»

Ως προς τα κριτήρια για την εκκίνηση της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος, οι αλλαγές ήταν οι εξής:

- Οι ρήτρες διαφυγής έγιναν ακόμα πιο ελαστικές. Πλέον αρκούσε η καταγραφή ύφεσης για να εξαιρεθεί ένα κράτος- μέλος από την Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος. Ακόμα περισσότερο αρκούσε η συσσώρευση παραγωγικού κενού⁷⁸, ακόμα κι αν δεν καταγραφόταν ύφεση, ώστε να εξαιρεθεί μια χώρα από το όριο του 3%.
- Προσδιορίστηκαν με σαφήνεια οι παράγοντες που λαμβάνει υπόψη της η Επιτροπή για να κρίνει εάν η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι έκτακτη. Έτσι όφειλε να λάβει υπόψη της «την εξέλιξη της μεσοπρόθεσμης οικονομικής κατάστασης (ιδίως τη δυνητική οικονομική μεγέθυνση, τις επικρατούσες κυκλικές συνθήκες, την εφαρμογή πολιτικών στο πλαίσιο του θεματολογίου της Λισαβόνας και πολιτικών για την προαγωγή της E & A και της καινοτομίας) και την εξέλιξη της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής κατάστασης (ιδίως τις προσπάθειες δημοσιονομικής εξυγίανσης κατά τις “ευνοϊκές συγκυρίες”, τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους, τις δημόσιες επενδύσεις και τη συνολική ποιότητα των δημόσιων οικονομικών)». Παράλληλα δινόταν η δυνατότητα στο κράτος- μέλος να επικαλεστεί επιχειρήματα πέραν αυτών που απαριθμούνταν καθώς η Επιτροπή οφείλει πλέον να λαμβάνει «δεόντως υπόψη οιονδήποτε άλλο παράγοντα ο οποίος, κατά τη γνώμη του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, συμβάλλει στην ολοκληρωμένη ποιοτική αξιολόγηση της υπέρβασης της τιμής αναφοράς».

Συνοψίζοντας, μπορούμε να αξιοποιήσουμε τη συμπύκνωση του Wyplosz (2013:2) για την κρίση του Συμφώνου Σταθερότητας και τα χαρακτηριστικά της αναθεώρησής του:

«Όταν η Γερμανία και η Γαλλία εντάχθηκαν στη διαδικασία [υπερβολικού ελλείμματος] το 2003, έπειτα από δυο έτη χαμηλής ανάπτυξης, το Συμβούλιο ψήφισε την «αναστολή» του Συμφώνου, υπό την πολιτική πίεση των δύο μεγαλύτερων χωρών της Ευρωζώνης. Οι προειδοποιήσεις που είχαν εκφραστεί παλιότερα για το γεγονός ότι το ονομαστικό όριο του 3% ήταν υπερβολικά αυθαίρετο και ανελαστικό, αποδείχτηκαν σωστές. Αυτό οδήγησε στην πρώτη αναθεώρηση του Συμφώνου το 2005. Η νέα αυτή εκδοχή ενίσχυε το «προληπτικό σκέλος» απαιτώντας την σημαντική βελτίωση των προϋπολογισμών σε περιόδους ανάπτυξης, αφήνοντας έτσι αρκετό περιθώριο ώστε η χειροτέρευση σε περιόδους χαμηλής ανάπτυξης να μην έχει ως αποτέλεσμα την παραβίαση του ορίου του 3%.Επίσης, αυτό το αναθεωρημένο Σύμφωνο, διευκρίνιζε ότι η Επιτροπή θα βάσιζε τις συστάσεις της σε κυκλικά διορθωμένα μέτρα».

1.3.2 Η οικονομική κρίση και η εξέλιξη των δημοσιονομικών κανόνων

Η αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατάφερε ως ένα βαθμό να ανακόψει την διαρκή εμφάνιση ελλειμμάτων τόσο στις χώρες της E.E., όσο και στις χώρες του

⁷⁸

Ως παραγωγικό κενό προσδιορίζεται η διαφορά ανάμεσα στο παραγόμενο ΑΕΠ και τη δυνητική αύξηση του ΑΕΠ, που προκύπτει από το υπάρχον παραγωγικό δυναμικό.

ευρώ. Στους πίνακες που ακολουθούν εντοπίζεται η αισθητή βελτίωση στα δημοσιονομικά των χωρών μετά την αναθεώρηση του ΣΣΑ.

Πίνακας 4- Συμμόρφωση με το προληπτικό σκέλος του ΣΣΑ⁷⁹

Table 1 Compliance with the preventive arm of the Stability and Growth Pact												
(as a percentage of GDP)												
			General government structural net lending (+)/borrowing (-)									
	MB	MTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgium	-1.3	0.5	-0.6	-0.8	-0.9	0.1	-0.1	-1.1	-0.9	-0.2	-0.6	-0.3
Germany	-1.6	BB	-1.9	-1.3	-1.9	-3.4	-3.6	-3.3	-3.0	-2.4	-1.4	-0.3
Ireland	-1.5	BB	2.0	1.5	3.0	-0.2	-1.7	-0.1	2.1	1.3	2.9	0.2
Greece	-1.4	BB	-3.3	-2.6	-3.3	-4.9	-4.7	-5.9	-8.0	-5.7	-3.7	-3.5
Spain	-1.2	BB	-3.1	-1.7	-1.9	-1.4	-0.9	-0.3	-0.2	1.2	2.0	2.4
France	-1.6	BB	-2.4	-2.1	-2.6	-2.5	-3.5	-4.0	-3.8	-3.6	-2.7	-2.7
Italy	-1.4	BB	-2.5	-1.6	-2.9	-4.1	-3.4	-5.1	-4.7	-4.5	-2.8	-1.5
Cyprus	-1.8	BB	-3.7	-4.5	-3.1	-3.4	-5.1	-8.1	-5.2	-2.8	-0.7	3.5
Luxembourg	-1.0	-0.8	4.3	3.0	4.0	5.3	1.6	1.2	-0.9	0.4	1.4	2.8
Malta	-1.7	BB	-10.3	-8.5	-7.8	-6.5	-5.8	-6.5	-4.2	-4.1	-2.9	-2.4
Netherlands	-1.1	-1 to -0.5	-1.3	-0.8	-0.4	-1.3	-1.9	-2.0	-1.1	0.8	1.1	0.3
Austria	-1.6	BB	-2.5	-2.8	-3.0	-0.3	-0.3	-0.6	-3.1	-0.8	-1.4	-1.0
Portugal	-1.5	-0.5	-3.8	-3.5	-4.5	-5.4	-3.4	-4.7	-4.9	-5.2	-3.2	-2.2
Slovenia	-1.6	-1.0	-2.5	-2.4	-4.1	-4.5	-2.2	-1.9	-1.6	-0.9	-1.3	-0.7
Finland	-1.2	2.0	0.6	0.6	5.2	4.0	4.1	3.3	2.9	3.7	4.2	4.9
Euro area			-2.1	-1.6	-2.0	-2.6	-2.7	-3.1	-2.9	-2.2	-1.2	-0.7
Bulgaria	-1.3	BB			-0.9	0.6	-0.1	0.0	1.0	1.5	2.5	3.1
Czech Republic	-1.6	-1.0	-4.0	-2.6	-3.2	-5.4	-5.7	-5.5	-1.3	-3.3	-2.9	-2.3
Denmark	-0.5	0.5-1.5	-0.5	0.5	0.7	0.5	0.4	0.9	2.5	5.3	4.1	3.9
Estonia	-1.9	BoS	-0.8	-2.0	0.2	0.1	0.3	1.9	1.6	1.2	1.0	1.3
Latvia	-2.0	-1.0	0.0	-3.2	-2.3	-2.0	-2.0	-1.2	-0.8	-0.5	-1.1	-1.4
Lithuania	-1.9	≥ -1.0	-3.2	-1.5	-2.1	-3.0	-1.6	-1.9	-2.1	-1.1	-1.0	-1.4
Hungary	-1.6	-0.5	-7.5	-4.8	-2.7	-3.7	-8.6	-6.8	-6.9	-8.6	-9.7	-4.7
Poland	-1.5	-1.0	-4.5	-2.5	-3.5	-5.4	-4.3	-5.9	-5.9	-4.2	-4.0	-2.5
Romania	-1.8	-0.9	-1.3	-1.5	-1.6	-1.7	-0.9	-0.8	-1.8	-1.6	-2.7	-3.4
Slovakia	-2.0	-0.8	-4.6	-5.9	-11.0	-5.3	-7.2	-1.4	-1.4	-1.0	-3.1	-2.6
Sweden	-1.0	1.0	1.7	1.0	2.6	1.6	-1.0	-0.2	0.2	1.9	1.5	2.8
United Kingdom	-1.4	GR	-0.3	0.8	0.7	0.3	-1.9	-3.4	-3.7	-3.4	-2.8	-3.0

Sources: European Commission and ECB calculations.
Notes: One-off and temporary measures as defined by the European Commission are only netted out of the structural balance from 2003 onwards. Before then, the structural balance is equated with the cyclically adjusted balance. Cells are unshaded if a country was not an EU Member State at the time. Data exclude receipts from the sale of UMTS licences.
MB: minimum benchmark, MTO: medium-term objective, BB: balanced budget, BoS: balanced budget or surplus, GR: golden rule (surplus on current spending over the economic cycle).

Πίνακας 5- Συμμόρφωση με το διορθωτικό σκέλος του ΣΣΑ⁸⁰

Table 2 Compliance with the corrective arm of the Stability and Growth Pact

(as a percentage of GDP)

indicates a deficit ratio below the 3% reference value (a debt ratio below the 60% reference value)
indicates a deficit ratio above the 3% reference value which was not recognised as excessive in the following year (usually because the deficit was revised upwards ex post)
indicates a deficit ratio above 3% of GDP which was recognised as excessive in the following year (a debt ratio above 60%)

General government:

	Net lending (+)/borrowing (-)										Gross debt	
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1998	2007
Belgium	-0.9	-0.5	0.1	0.4	0.0	0.0	0.0	-2.3	0.3	-0.2	117.1	84.8
Germany	-2.2	-1.5	-1.1	-2.8	-3.7	-4.0	-3.8	-3.4	-1.6	0.0	60.3	65.0
Ireland	2.4	2.7	4.7	0.9	-0.6	0.4	1.4	1.6	3.0	0.3	54.0	25.5
Greece	-3.9	-3.1	-3.7	-5.0	-4.7	-5.6	-7.4	-5.1	-2.6	-2.8	105.8	94.5
Spain	-3.2	-1.4	-1.1	-0.6	-0.5	-0.2	-0.3	1.0	1.8	2.2	64.1	36.2
France	-2.6	-1.8	-1.5	-1.6	-3.2	-4.1	-3.6	-2.9	-2.4	-2.7	59.4	63.9
Italy	-2.8	-1.7	-2.0	-3.1	-2.9	-3.5	-3.5	-4.2	-3.4	-1.9	114.9	104.0
Cyprus	-4.1	-4.3	-2.3	-2.2	-4.4	-6.5	-4.4	-2.4	-1.2	3.3	58.4	59.8
Luxembourg	3.4	3.4	6.0	6.1	2.1	0.5	-1.2	-0.1	1.3	2.9	7.4	6.9
Malta	-9.9	-7.7	-6.2	-6.4	-5.5	-9.8	-4.6	-3.2	-2.5	-1.8	53.4	62.6
Netherlands	-0.9	0.4	1.3	-0.2	-2.1	-3.1	-1.7	-0.3	0.5	0.4	65.7	45.4
Austria	-2.3	-2.2	-2.1	0.0	-0.6	-1.4	-3.7	-1.5	-1.5	-0.5	64.3	59.1
Portugal	-3.4	-2.8	-3.2	-4.3	-2.9	-2.9	-3.4	-6.1	-3.9	-2.6	52.1	63.6
Slovenia	-2.4	-2.0	-3.8	-4.6	-2.5	-2.7	-2.3	-1.5	-1.2	-0.1	23.1	24.1
Finland	1.7	1.6	6.9	5.0	4.1	2.6	2.4	2.9	4.1	5.3	48.2	35.4
Euro area	-2.3	-1.4	-1.0	-1.9	-2.5	-3.1	-2.9	-2.5	-1.3	-0.6	72.8	66.3
Bulgaria	1.7	0.4	-0.5	0.2	-0.1	0.0	1.4	1.8	3.0	3.4	n/a	18.2
Czech Republic	-5.0	-3.7	-3.7	-6.1	-6.8	-6.6	-3.0	-3.6	-2.7	-1.6	15.0	28.7
Denmark	0.0	1.3	2.3	1.3	0.2	0.0	1.9	5.0	4.8	4.4	60.8	26.0
Estonia	-0.7	-3.5	-0.2	-0.1	0.4	1.7	1.6	1.8	3.4	2.8	5.5	3.4
Latvia	0.0	-3.9	-2.8	-2.1	-2.3	-1.6	-1.0	-0.4	-0.2	0.0	9.6	9.7
Lithuania	-3.1	-2.8	-3.2	-3.6	-1.9	-1.3	-1.5	-0.5	-0.5	-1.2	16.6	17.3
Hungary	-8.0	-5.4	-2.9	-4.0	-8.9	-7.2	-6.5	-7.8	-9.2	-5.5	62.0	66.0
Poland	-4.3	-2.3	-3.0	-5.1	-5.0	-6.3	-5.7	-4.3	-3.8	-2.0	38.9	45.2
Romania	-3.2	-4.5	-4.6	-3.3	-2.0	-1.5	-1.2	-1.2	-2.2	-2.5	18.8	13.0
Slovakia	-5.3	-7.1	-12.2	-6.5	-8.2	-2.7	-2.4	-2.8	-3.6	-2.2	34.5	29.4
Sweden	1.1	1.3	3.7	1.6	-1.2	-0.9	0.8	2.2	2.3	3.5	69.1	40.6
United Kingdom	-0.1	0.9	1.2	0.5	-2.0	-3.3	-3.4	-3.4	-2.6	-2.9	46.7	43.8

Sources: European Commission and ECB calculations.

Notes: Data exclude receipts from the sale of UMTS licences. Cells are unshaded if a country was not an EU Member State at the time.

Όσον αφορά τη συμμόρφωση με το προληπτικό σκέλος είναι εμφανής, για τις χώρες του Ευρώ η διαρκής βελτίωση, αφού ο μ.ο. των ελλειμμάτων από 2,2% το 2005 πέφτει στο 0,7% για το 2007. Ακόμα μεγαλύτερη σημασία έχουν τα ποιοτικά χαρακτηριστικά των ισοζυγίων που καταγράφονται. Έτσι φαίνεται ότι ενώ το 2004⁸¹, μόλις 3 από τις 15 χώρες του Ευρώ έχουν

⁸⁰ ECB (2008:58)

⁸¹ Επιλέγουμε ως έτος αναφοράς το 2004, καθώς τότε υλοποιείται η μεγάλη διεύρυνση της Ε.Ε. με την ενσωμάτωση των 10 ανατολικών και κεντρικοευρωπαϊκών χωρών. Επίσης δεν επιλέγεται το έτος 2005 καθώς αποτελεί τη χρονιά της αναθεώρησης του ΣΣΑ με ένα διπλό αποτέλεσμα: είναι η χρονιά κορύφωσης της κρίσης

δημοσιονομική θέση «σχεδόν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική» (CTBOIS), δηλαδή με έλλειμμα μικρότερο του 0,5% ή πλεόνασμα όπως ορίζει το αναθεωρημένο ΣΣΑ, το 2006 οι χώρες αυτές γίνονται 5 και το 2007, 7. Ακόμα πιο θετικά είναι τα αποτελέσματα εάν εξεταστεί η συμμόρφωση από τη σκοπιά των ανωτέρων ορίων που τίθενται από την Επιτροπή, σε περίπτωση που το έλλειμμα μιας χώρας είναι μεγαλύτερο από το 0,5%. Έτσι βλέπουμε ότι ενώ το 2004, από τις 12 χώρες του ευρώ που υπερβαίνουν το όριο CTBOIS, οι 8 δεν καταφέρνουν να μείνουν εντός του ορίου που έχει οριστεί από την Επιτροπή για να θεωρηθεί ότι κινούνται σε κατεύθυνση που προσεγγίζει τον επιθυμητό στόχο του 0,5%, το 2006 ο αριθμός αυτός είναι 5 στις 10 και το 2007 5 στις 8. Δηλαδή όλο και περισσότερες χώρες κινούνται προς την κατεύθυνση επίτευξης του στόχου του 0,5%, αναδεικνύοντας ότι η ενίσχυση του προληπτικού σκέλους κατάφερε να αποδώσει αποτελέσματα όσον αφορά τη δημοσιονομική προσαρμογή.

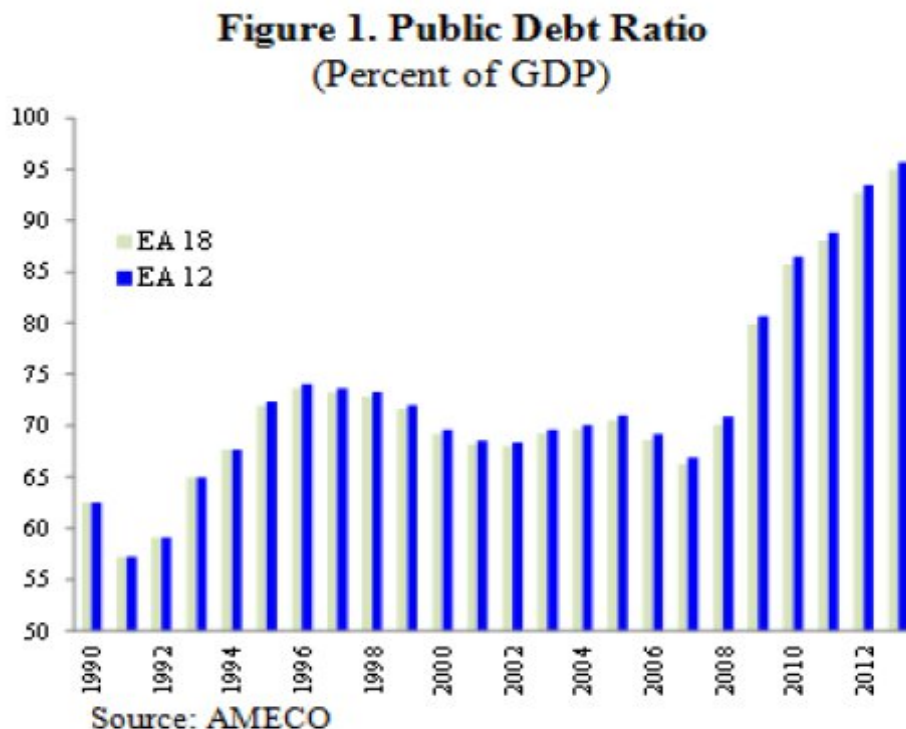
Εξίσου θετική είναι η εικόνα όσον αφορά το διορθωτικό σκέλος. Το 2007 το σύνολο των χωρών του Ευρώ, έχει έλλειμμα κάτω του 3%. Αυτό συνιστά σημαντική βελτίωση σε σχέση με το 2004 και το 2006, όπου 7 και 3 χώρες αντίστοιχα, υπερβαίνουν το όριο στο έλλειμμα.

Παρ' όλα αυτά εξακολουθούσαν να υφίστανται προβλήματα και ασυνέχειες στην υλοποίηση του στόχου των υγιών δημόσιων οικονομικών. Όπως παρατηρεί η ΕΚΤ⁸² συμμόρφωση με τους στόχους του συμφώνου είναι καθολικότερη σε περιόδους ανοδικής οικονομικής συγκυρίας, ενώ σε περιόδους αρνητικής οικονομικής συγκυρίας, η συμμόρφωση γίνεται με περισσότερο άνισο τρόπο ανάμεσα στα κράτη- μέλη. Ένα ακόμα σημαντικό πρόβλημα, που φαίνεται και από τον παραπάνω πίνακα, είναι η μικρή προσοχή που δόθηκε όσον αφορά το στόχο του 60% χρέους επί του ΑΕΠ, ή έστω της σημαντικής μείωσης του. Έτσι βλέπουμε ότι σε σχέση με το 1998, ο αριθμός των χωρών της ζώνης του Ευρώ, που δεν υλοποιούν το στόχο είναι ίδιος (7 χώρες, με 4 σταθερά να μην υλοποιούν το στόχο, ήδη από το 1998).

Το ζήτημα της εξέλιξης του χρέους σε σχέση με την οικονομική συγκυρία φαίνεται να έχει περισσότερο δομικά χαρακτηριστικά για τα κράτη- μέλη. Όπως φαίνεται και στο διάγραμμα που ακολουθεί σε περιόδους κάμψης της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας, όπως είναι η περίοδος των αρχών της δεκαετίας του '90, σημειώνεται μια ταχεία συσσώρευση χρέους (αύξηση από το ~57% το '91, στο ~75% το '96). Αντίθετα σε περιόδους οικονομικής ανόδου, όπως είναι η αμέσως επόμενη περίοδος μέχρι το 2001 και την φούσκα των προϊόντων νέας τεχνολογίας (dot-com bubble), η μείωση του χρέους δεν γίνεται με αντίστοιχους ρυθμούς, αφού φτάνει μόλις στο ~65%. Αντίστοιχη τάση μπορούμε να παρατηρήσουμε και κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000, όπου την περίοδο της ανάπτυξης (μέχρι δηλαδή την έκρηξη της παγκόσμιας κρίσης το 2008), μόνο το έτος 2007 μπορούμε να εντοπίσουμε μείωση του χρέους σε επίπεδα χαμηλότερα από το τελευταίο έτος ανόδου του προηγούμενου οικονομικού κύκλου, δηλαδή το 2000. Εμφανώς, από την έκρηξη της παγκόσμιας κρίσης και έπειτα το χρέος των κρατών- μελών εκτοξεύεται σε δυσθεώρητα επίπεδα, προσεγγίζοντας το 2013 το 100%.

συμμόρφωσης, άρα οι χώρες κινούνται, de facto, πιο «ελεύθερα» ως προς την υλοποίηση των στόχων, ενώ δεν έχουν εμφανιστεί τα πειθαρχικά αποτελέσματα της αναθεώρησης.

⁸² ECB (2008:60)



Το γεγονός αυτό συνδέεται στενά με τη δημοσιονομική διαχείριση στην οποία προβαίνουν τα κράτη- μέλη στις διαφορετικές φάσεις του οικονομικού κύκλου. Έτσι, σε περιόδους ανόδου, μόνο στα μισά κράτη που έχουν έξοδα μεγαλύτερα από τα προβλεπόμενα (προφανώς λόγω ανάπτυξης του ΑΕΠ, μεγαλύτερη της προσδοκώμενης) παρατηρείται μικρότερη αύξηση των δαπανών. Αντίθετα σε περιπτώσεις υστέρησης εσόδων, μόλις το ¼ των κρατών – μελών προχωρούν σε ανάλογη μείωση των δαπανών, ώστε να περιορίσουν τις επιπτώσεις της υστέρησης στο ισοζύγιο⁸⁴. Το γεγονός αυτό αναδεικνύει ότι τα κράτη- μέλη είναι περισσότερο επιρρεπή στην καταγραφή αρνητικότερης δημοσιονομικής θέσης σε περιόδους καθόδου του οικονομικού κύκλου, λόγω της αδυναμίας/ απροθυμίας να καλύψουν τις υστερήσεις εσόδων με ανάλογες μειώσεις δαπανών.

Η παγκόσμια οικονομική κρίση είχε ως αποτέλεσμα την καταγραφή διαρκώς χειρότερων δημοσιονομικών θέσεων για τα κράτη- μέλη. Οι αιτίες που οδήγησαν σε αυτό, είναι πολλαπλές. Η αποκωδικοποίησή τους στον παρακάτω πίνακα είναι διαφωτιστική.

⁸³ Eyraud & Wu (2015:6)

⁸⁴ Eyraud & Wu (2015:7)

Πίνακας 6- Σύνθεση των μεταβολών του χρέους στην ΟΝΕ ανάμεσα στα τέλη 2007 και τα τέλη 2013⁸⁵

Table 1. Decomposition of Debt Changes in the Euro Area Between end-2007-end-2013¹

	Total Changes	
	in pps	proportion
Increases in Debt/GDP Ratio	28.8	100%
<i>of which:</i>		
Stock-flow adjustment	9.4	33%
Overall deficit	19.4	67%
<i>of which:</i>		
Interest rate-growth differential	11.6	40%
<i>of which:</i>		
Nominal GDP growth	-5.0	-17%
Interest rate 2/	16.6	58%
Primary deficit	7.8	27%
<i>of which:</i>		
Cyclical component	5.3	18%
CAPB	2.5	9%
<i>of which:</i>		
One-offs	1.3	5%
Structural balance	1.1	4%

Source: IMF staff calculation

1/ The decomposition is applied to the EA18 aggregate data.

2/ Cumulative interest payments over the period.

Αρχικά στο πίνακα φαίνεται ότι αύξηση του χρέους για την εξεταζόμενη περίοδο είναι της τάξης του 28,8%. Από αυτό ποσοστό, το 1/3 αυτής της αύξησης προέρχεται από την αναπροσαρμογή αποθεμάτων- ροών [stock- flow adjustment]. Το μέγεθος αυτό καταγράφει βασικά τα πακέτα στήριξης που δόθηκαν για τη διάσωση και ενίσχυση του τραπεζικού τομέα.

Στη συνέχεια μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι υπόλοιπο τμήμα (67%) προέρχεται από τη συσσώρευση ελλειμμάτων [overall deficit]. Η σύνθεση των ελλειμμάτων, είναι διαφωτιστική:

- Το μεγαλύτερο τμήμα της αύξησης των ελλειμμάτων προέρχεται από το συνδυασμό αύξησης των επιτοκίων δανεισμού [interest rate] κατά 16.6%. Σε συνδυασμό με την ονομαστική μείωση του ΑΕΠ [nominal GDP Growth] κατά 5%, η επίδραση στην αύξηση των ελλειμμάτων είναι της τάξης του 40%, «συνεισφέροντας» κατά 11.6% στην αύξηση του χρέους επί του ΑΕΠ κατά 28.8%.
- Το πρωτογενές έλλειμμα [primary deficit], δηλαδή το έλλειμμα χωρίς τις ροές για την αποπληρωμή τοκοχρεολυσίων, συνεισφέρει 7,8% στην αύξηση του χρέους, αποτελώντας το 27% της συνολικής αύξησης. Το μεγαλύτερο τμήμα αυτής της αύξησης προέρχεται από την επίπτωση της ύφεσης [cyclical component], συνεισφέροντας 5,3% στην αύξηση του χρέους αποτελώντας το 18% της συνολικής αύξησης. Την μικρότερη επίπτωση έχει το κυκλικά διορθωμένο ισοζύγιο [CAPB], συνεισφέροντας μόλις κατά 1/10 στην αύξηση

του χρέους (9%). Η σύνθεση της αύξησης του πρωτογενούς ελλείμματος αναδεικνύει το γεγονός ότι κατά βάση προέρχεται από την επίπτωση της ύφεσης στα δημόσια οικονομικά, δηλαδή από την μείωση των εσόδων, λόγω της παρεπόμενης κάμψης των φορολογικών εσόδων στα πλαίσια της ύφεσης, και από την αύξηση των δαπανών, που σχετίζονται με μια οικονομία σε υφεσιακή κατάσταση (π.χ. αύξηση επιδομάτων ανεργίας).

Τα παραπάνω στοιχεία⁸⁶ σύμφωνα με τους Eyraud & Wu (2015:9) αναδεικνύουν τα εξής όσον αφορά τη δημοσιονομική συμπεριφορά των κρατών- μελών:

«Ένα σημαντικό μάθημα από αυτήν την άσκηση, είναι ότι οι χώρες όφειλαν να δημιουργήσουν επαρκή δημοσιονομικά αποθέματα ασφαλείας στις περιόδους οικονομικής ανόδου, ώστε να αντιμετωπίσουν τα κυκλικά και τα εξωγενή σοκ σε περιόδους οικονομικής κάμψης (...) [Τ]ο μεγαλύτερο τμήμα του εκτροχιασμού των δημόσιων οικονομικών κατά τη διάρκεια της κρίσης δεν προερχόταν από μέτρα δημοσιονομικής ενίσχυσης. Ήταν αποτέλεσμα των αυτόματων σταθεροποιητών (καθώς, στα πλαίσια της ύφεσης, τα έσοδα μειώνονταν και οι δαπάνες αυξάνονταν) και εξωγενών παραγόντων (όπως η διάσωση του τραπεζικού τομέα ή αύξηση των επιτοκίων). Επί της ουσίας, οι χώρες δεν εισήλθαν στην κρίση με αρκετά ισχυρές δημοσιονομικές θέσεις ώστε να αντέξουν τόσο ισχυρά σοκ. Το ονομαστικό όριο ελλείμματος του 3% δεν απέτρεψε τις χώρες από το να ξοδέψουν τα απροσδόκητα έσοδα των μέσων της δεκαετίας του 2000.»

Το γεγονός αυτό είχε δεν αντιμετωπίστηκε παρά το γεγονός ότι ήδη από τα τέλη του 2007 η κρίση είχε αρχίσει να γίνεται εμφανής. Νωρίς μέσα στο 2008, το ECOFIN είχε διαπιστώσει ότι μόλις 8 στις 17 χώρες της ζώνης του ευρώ συμμορφώνονταν με τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους τους (αν και επί της ουσίας, έπειτα από αναθεώρηση των στοιχείων του προϋπολογισμού από την Επιτροπή το 2010, διαπιστώθηκε ότι ο αριθμός αυτό ήταν στην πραγματικότητα μόλις 5). Παρ' όλα αυτά, και παρά το γεγονός ότι ήδη είχαν καταγραφεί υπερβολικά ελλείμματα σε διάφορα κράτη μέλη τα προηγούμενα χρόνια, δεν ενεργοποιήθηκαν οι διαδικασίες έγκαιρης προειδοποίησης, που εμπεριέχονταν στον προληπτικό σκέλος του Συμφώνου⁸⁷, με αποτέλεσμα όχι μόνο να μην υπάρξει η κατάλληλη προετοιμασία εν όψει της έντασης μιας κρίσης που ήδη είχε αρχίσει να διαφαίνεται, αλλά και να μην αξιοποιηθεί το υπάρχον θεσμικό οπλοστάσιο δημοσιονομικής θωράκισης.

Η ένταση της κρίσης πυροδότησε την εκκίνηση ενός διαλόγου στο εσωτερικό της Ε.Ε. για τους λόγους που, παρά την ύπαρξη ενός θεσμικού πλαισίου που στόχευε στη υλοποίηση υγιών δημοσιονομικών πολιτικών, δεν κατέστη εφικτό να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης, και της παρεπόμενης ύφεσης στα δημόσια οικονομικά των κρατών- μελών.

⁸⁶ Για μια αναλυτική προσέγγιση της σύνθεσης της αύξησης του χρέους λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης βλ. Cafiso (2012)

⁸⁷ ECB (2011: 103)

Σύμφωνα με την ΕΚΤ , υπήρξε ένα πλέγμα παραγόντων που κατέληγαν στην de facto μη υλοποίηση του δημοσιονομικού θεσμικού πλαισίου της Ε.Ε., όπως αυτό προβλεπόταν από το Σύμφωνο Σταθερότητας⁸⁸:

«Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Eurogroup και το Συμβούλιο δεν υπήρξαν επαρκώς αυστηροί στην εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων της Ε.Ε. Στη λήψη αποφάσεων της Ε.Ε. εμπλέκονταν πολύπλοκες, όχι πάντα διαφανείς, διαδικασίες, κυριαρχούσε μια γενική τάση προς τη μη παρέμβαση στις αποφάσεις χάραξης πολιτικών των χωρών, και οι δημοσιονομικές αναλύσεις ανά κράτος δεν ελάμβαναν υπ' όψη τους τον κίνδυνο μετάδοσης σε άλλες χώρες και στην περιοχή του ευρώ, συνολικά. Η ανεπαρκής πίεση και στήριξη από τους εταίρους μεταφράστηκε σε σχετική απροθυμία έκδοσης έγκαιρων προειδοποιήσεων ή ευθέων και ακριβών γνώμων και συστάσεων, [μεταφράστηκε] σε διαδικασίες υπερβολικού ελλείμματος που εκτεινόταν σε διάστημα πολλών μηνών και σε μη προσφυγή στο υπάρχον καθεστώς κυρώσεων. Επιπλέον σε κάποιες περιπτώσεις απουσίαζαν τα αξιόπιστα και περιεκτικά δημοσιονομικά στατιστικά στοιχεία.

Σε εθνικό επίπεδο, ήταν ανεπαρκή τα κίνητρα για την επίτευξη υγειών δημοσιονομικών. Τα προγράμματα σύγκλισης και σταθερότητας δεν προσδιορίζονταν επαρκώς και αναδείκνυαν μια υπερασπιστική τάση. Οι χώρες διόρθωναν τα υπερβολικά ελλείμματα υπερβολικά αργά, επέτρεπαν την μετατροπή των δημοσιονομικών πολιτικών σε προκυκλικές στις «καλές περιόδους», επιδείκνυαν ανεπαρκή αποφασιστικότητα όσον αφορά την δέσμευση στους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους, και καθυστέρουσαν τις μεταρρυθμίσεις που ήταν αναγκαίες για να αντιμετωπίσουν το κόστος της δημογραφικής γήρανσης».

Για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών ανισοροπιών που παρουσιάστηκαν με την παγκόσμια οικονομική υλοποιήθηκε μια, σχεδόν, συνολική αναθεώρηση του δημοσιονομικού πλαισίου της Ε.Ε. και της Ευρωζώνης.

Κατ' αρχάς αναθεωρήθηκε για άλλη μια φορά το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, μέσω της εξάπτυχης δέσμης μέτρων [εφεξής six-pack] και της δίπτυχης δέσμης μέτρων [εφεξής two pack]. Το six pack νομοθετήθηκε τον το 2011 ενώ το two pack το 2013. Η ονομασία τους προέρχεται από τα νομοθετικά κείμενα που περιλαμβάνει κάθε δέσμη μέτρων, με το six pack να αποτελείται από πέντε κανονισμούς και μια οδηγία⁸⁹, και το two pack από δυο κανονισμούς⁹⁰.

Παράλληλα το 2012 υπογράφηκε το Δημοσιονομικό Σύμφωνο. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο δεν αποτελεί νομοθεσία της Ε.Ε., αλλά διακυβερνητική συμφωνία (η πλήρης ονομασία της είναι «Συνθήκη για την Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση»), ανάμεσα στα 19 κράτη- μέλη της ζώνης του Ευρώ και τα μέλη της Ε.Ε., εκτός της Κροατίας, της Τσεχίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

⁸⁸ ECB (2010: 4-5)

⁸⁹ Κανονισμός 1173/2011, Κανονισμός 1174/2011, Κανονισμός 1175/2011, Κανονισμός 1176/2011, Κανονισμός 1177/2011, Οδηγία 85/2011

⁹⁰ Κανονισμός 472/2013, Κανονισμός 473/2013

Οι νέες αυτές ρυθμίσεις συναποτελούν το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο της Ε.Ε. και προσδιορίζονται με τον τίτλο «Νέα Οικονομική Διακυβέρνηση». Επιφέρουν τόσο αλλαγές σε υπάρχουσες ρυθμίσεις, όσο και καινοτομίες⁹¹.

Αρχικά εισάγεται ένα νέο πλαίσιο όσον αφορά τη δημοσιονομική εποπτεία από την Επιτροπή, της οποίας ο ρόλος ενισχύεται. Το νέο αυτό πλαίσιο είναι το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο που επί της ουσίας συνιστά ένα δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα διαδικασιών για την έλεγχο των δημοσιονομικών των κρατών-μελών από την Επιτροπή. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο εκκινεί το Νοέμβριο, όταν η Επιτροπή εκδίδει την Ετήσια Έκθεση Ανάπτυξης, όπου τίθενται οι οικονομικές προτεραιότητες της Ε.Ε. για το έτος που ακολουθεί. Παράλληλα η εκδίδεται η Αναφορά του Μηχανισμού Προειδοποίησης, όπου προσδιορίζονται οι χώρες που μπορεί να βρεθούν σε κατάσταση ανισορροπίας (για την οποία θα αναφερθούμε παρακάτω). Τον Μάρτιο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθετεί τους οικονομικούς στόχους που έχει θέσει η Επιτροπή (οι οποίοι έχουν συζητηθεί τον Φεβρουάριο σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και των αντίστοιχων Υπουργών). Τον Απρίλιο γίνεται εκ νέου κατάθεση των Προγραμμάτων Σταθερότητας ή Σύγκλισης των κρατών- μελών και των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων, που οφείλουν να βασίζονται στις τεθείσες από τα όργανα της Ένωσης, προτεραιότητες οικονομικής πολιτικής. Τον Μάιο η Επιτροπή έχοντας κρίνει τα Προγράμματα που έχουν καταθέσει τα κράτη- μέλη προχωρεί στις συγκεκριμένες για κάθε χώρα προτάσεις της, όσον αφορά τα δημοσιονομικά και τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Τον Ιούλιο το ECOFIN υιοθετεί τις συγκεκριμένες ανά χώρα προτάσεις της Επιτροπής (οι οποίες πρώτα έχουν εγκριθεί από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τα αντίστοιχα Συμβούλια Υπουργών). Τον Οκτώβριο τα κράτη- μέλη οφείλουν να καταθέσουν τα προσχέδια προϋπολογισμού τους στην Επιτροπή, πριν την ψήφισή τους από τα Εθνικά Κοινοβούλια. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι τα προσχέδια δεν ευθυγραμμίζονται με την τους μεσοπρόθεσμους στόχους του κράτους- μέλους, απαιτεί την αναδιαμόρφωση του προσχεδίου. Εν τέλει ο προϋπολογισμός πρέπει να έχει ψηφιστεί μέχρι τα τέλη Δεκεμβρίου από τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών- μελών.

Η νέα οικονομική διακυβέρνηση, πέρα από το κομμάτι της ενίσχυσης των διαδικασιών της πολυμερούς εποπτείας ενισχύει και την δημοσιονομική πειθαρχία καθ' εαυτή. Αυτό επιτυγχάνεται μέσα από την μεγαλύτερη συγκεκριμενοποίηση στόχων που ναι μεν υπήρχαν στις προηγούμενες εκδοχές του Συμφώνου, αλλά παρέμεναν αόριστοι και ανοιχτοί σε πολιτικές ερμηνείες και ευεπίφοροι πολιτικών χειρισμών (με χαρακτηριστικότερη την κρίση συμμόρφωσης του 2005). Παράλληλα, εισάγονται νέοι δημοσιονομικοί στόχοι, στα πλαίσια της προσπάθειας πολύπλευρης δημοσιονομικής θωράκισης, και, για πρώτη φορά, συνδέεται η άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής (και η εποπτεία επί αυτής) με την καθ' αυτό οικονομική πολιτική. Όπως χαρακτηριστικά το περιγράφει ο Λιαργκόβας (2014:6), παράλληλα με τη δημοσιονομική πολιτική, ενισχύεται «η οικονομική πτυχή, δηλαδή το «Ο» στην ΟΝΕ»

Ως προς το προληπτικό σκέλος οι αλλαγές και οι καινοτομίες που εισάγονται είναι οι εξής:

- Ορίζεται με αυστηρότερο τρόπο το όριο του 60% για το χρέος, μέσω του six-pack. Επί της ουσίας, το όριο αυτό καθίσταται για πρώτη φορά λειτουργικό, καθώς στις προηγούμενες εκδοχές του Συμφώνου, παρά την αναφορά σε αυτό το όριο, ο επί της

⁹¹

Για όσα ακολουθούν βλ. EC (2013), EC (2015), ECB (2011) ECB (2012), ECB (2015), Eyraud & Wu (2015)

ουσίας έλεγχος στρεφόταν στο όριο του ελλείμματος. Έτσι τα κράτη- μέλη σε περίπτωση που υπερβαίνουν το όριο του 60% χρέους επί του ΑΕΠ, οφείλουν να προβούν σε μείωση 5%, ώστε να θεωρηθεί ότι υπάρχει πτωτική τάση. Έτσι για πρώτη φορά προσδιορίζεται αριθμητικά η «μείωση του χρέους» καθώς στις προηγούμενες εκδοχές του Συμφώνου, η ασάφεια καθιστούσε το κάλεσμα για μείωση του χρέους περισσότερο «ευχή», παρά βάση ελέγχου.

- Ενισχύεται το όριο του 3% ελλείμματος επί του ΑΕΠ:
 - Συμπληρώνεται με όριο στις δαπάνες, μέσω του six- pack οι οποίες δεν πρέπει να αυξάνονται ταχύτερα από το ΑΕΠ, εκτός κι αν συνοδεύονται με αντίστοιχη αύξηση των εσόδων.
 - Αναπροσδιορίζεται η μεθοδολογία μέτρησης του ελλείμματος, με μετατόπιση από το κυκλικά διορθωμένο ισοζύγιο [Cyclically Adjusted Balance- CAB] στο διαρθρωτικό/ δομικό ισοζύγιο [Structured Balance]. Η νέα αυτή μεθοδολογία επιτρέπει, τόσο την εκτίμηση της επίπτωσης της φάσης του οικονομικού κύκλου επί του δημοσιονομικού ισοζυγίου, όσο και τον υπολογισμό της επίπτωσης πρόσκαιρων μέτρων. Έτσι γίνεται πιο εύκολη η διατήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας σε περιόδους ανοδικής φάσης του οικονομικού κύκλου (καθώς το ισοζύγιο προκύπτει με αφαίρεση της θετικής επίπτωσης της ανάπτυξης, αλλά και με αφαίρεση των απροσδόκητων εσόδων) και η ευελιξία σε περιόδους καθοδικής φάσης του οικονομικού κύκλου, δίνοντας τη δυνατότητα άσκησης αντικυκλικών δημοσιονομικών πολιτικών (καθώς συνυπολογίζεται η επίπτωση του μειωμένου ρυθμού ανάπτυξης ή της ύφεσης, επί του ισοζυγίου, αλλά και οι δαπάνες που καταβάλλονται εφάπαξ ή/και προσωρινά)⁹².
 - Η θωράκιση απέναντι στα ελλείμματα αποκτά αυστηρότερα χαρακτηριστικά, αλλά παράλληλα συνδέεται η προσπάθεια περιορισμού των ελλειμμάτων με την φάση του οικονομικού κύκλου. Σε αυτά τα πλαίσια ο στόχος μιας δημοσιονομικής θέσης CTBOIS εξακολουθεί να διαρθρώνεται σε μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζονται τριών ετών (δηλαδή το μ.ο. των τριών ετών πρέπει να διασφαλίζει την κατάλληλη δημοσιονομική θέση), όπως ορίστηκε με την αναθεώρηση του 2005, αλλά ως θέση CTBOIS προσδιορίζεται, για τις χώρες του ευρώ και όσες χώρες της Ε.Ε. υπέγραψαν το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, όχι το 1% έλλειμμα επί του ΑΕΠ, αλλά το 0,5% (ο στόχος του 1% διατηρείται μόνο για όσες χώρες δεν υπερβαίνουν το 60% χρέους και θεωρείται ότι δεν αντιμετωπίζουν, σε μακροπρόθεσμο επίπεδο, κινδύνους δημοσιονομικής αποσταθεροποίησης). Για τις χώρες που δεν επιτυγχάνουν τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο, διατηρείται η αναγκαιότητα διαρθρωτικής αναπροσαρμογής 0,5% κατ' έτος. Παράλληλα, πέραν του ελλείμματος, προστίθεται ως κριτήριο για την αναγκαιότητα ταχύτερης και εντονότερης προσπάθειας δημοσιονομικής προσαρμογής, η υπέρβαση του στόχου για 60% χρέους επί του ΑΕΠ, ώστε να επιτυγχάνεται με μεγαλύτερη αυστηρότητα ένα περιθώριο ασφάλειας από το 3% έλλειμμα. Η μεγαλύτερη ευελιξία επιτυγχάνεται μέσω της αναβαθμισμένης σημασίας του μεσοπρόθεσμου στόχου. Έτσι για τα κράτη- μέλη που βρίσκονται σε καθοδικές φάσεις του οικονομικού κύκλου, ή ακόμα χειρότερα σε

⁹²

Για μια πιο αναλυτική περιγραφή του υπολογισμού του διαρθρωτικού ελλείμματος, βλ Παράρτημα IV

- ύφεση, υπάρχει η δυνατότητα να τους δοθεί επιπλέον χρόνος διαρθρωτικής προσαρμογής, ώστε να μην εμφανιστούν προκυκλικά οικονομικά αποτελέσματα, από την άσκηση περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής. Παρ' όλα αυτά, πλέον ορίζεται ξεκάθαρα
- Ποσοτικοποιείται και ορίζεται με μεγαλύτερη σαφήνεια και ακρίβεια, μέσω του Δημοσιονομικού Συμφώνου, η απόκλιση από την υλοποίηση του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου, ώστε να θεωρηθεί ότι ένα κράτος- μέλος δεν τηρεί την αναγκαία πορεία προσαρμογής και πρέπει να ενταχθεί στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. Έτσι σημαντική απόκλιση θεωρείται όταν συντρέχουν οι ακόλουθες δυο προϋποθέσεις ή η μια και υπάρχει περιορισμένη συμμόρφωση ως προς τη δεύτερη: υπέρβαση της πορείας προς τον μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο κατά 0,5% του ΑΕΠ σε ένα χρόνο, ή κατά 0,25% του ΑΕΠ, ως μ.ο. για δυο χρόνια (κριτήριο διαρθρωτικού ελλείμματος και αρνητική επίπτωση των δαπανών κατά 0,5% του ΑΕΠ, για ένα ή αθροιστικά για δυο χρόνια (κριτήριο δαπανών).
 - Για τις χώρες που υπογράφουν το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, ο στόχος των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών πρέπει να ενταχθεί και στην εθνική νομοθεσία.
- Όλοι αυτοί οι στόχοι ελέγχονται στα πλαίσια του Δημοσιονομικού Εξαμήνου, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, τον Απρίλιο από την Επιτροπή. Η Επιτροπή κρίνει κατά πόσον τέθηκαν οι κατάλληλοι για κάθε χώρα μεσοπρόθεσμοι δημοσιονομικοί στόχοι, κατά πόσον τα δημοσιονομικά του κράτους- μέλους κινούνται προς την επίτευξη αυτού του στόχου και τέλος την αξιοπιστία των οικονομικών παραδοχών όπου βασίζονται τα προγράμματα των χωρών για την επίτευξη αυτών των στόχων. Εδώ έγκειται κιόλας η βασική καινοτομία ως προς τον εποπτικό ρόλο της Επιτροπής (αφορά αποκλειστικά τα κράτη- μέλη του ευρώ): εάν εντοπίσει σημαντική απόκλιση από τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους, τότε η Επιτροπή, σε περίπτωση που το κράτος (έπειτα από σύσταση της, συνεχίζει να μην συμμορφώνεται, επιβάλλει την καταβολή τοκοφόρας κατάθεσης (ύψους 0,2% του ΑΕΠ), η οποία για να μην επιβληθεί πρέπει να απορριφθεί μέσω αντίστροφης ειδικής πλειοψηφίας από το Συμβούλιο (σε αντίθεση με το προηγούμενο καθεστώς, όπου η πλειοψηφία αυτή απαιτούταν για τη λήψη της απόφασης). Έτσι επιτυγχάνεται αμεσότερος έλεγχος ως προς την μεσοπρόθεσμη δημοσιονομική πορεία των κρατών- μελών, και παράλληλα υπερφαλαγγίζεται ο κίνδυνος πολιτικής χειραγώγησης του ελέγχου των δημοσιονομικών των χωρών, όπως συνέβη στην περίπτωση του 2005.

Ως προς το διορθωτικό σκέλος οι αλλαγές και οι καινοτομίες είναι οι εξής:

- Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, μπορούν να ενταχθούν πλέον και χώρες που υπερβαίνουν, όχι μόνο το όριο του ελλείμματος, αλλά και το όριο του χρέους.
- Ορίστηκε πλέον με ακριβή τιμή η απαιτούμενη ετήσια προσαρμογή του ελλείμματος, στα πλαίσια της διόρθωσής του, βάσει του «προγράμματος δημοσιονομικής και οικονομικής εταιρικής σχέσης» που συνάπτεται ανάμεσα στο κράτος- μέλος και της Επιτροπής. Η τιμή αυτή δεν μπορεί να είναι μικρότερη από 0.5% του ΑΕΠ. Με

ανακοίνωση της Επιτροπής⁹³, που εκδόθηκε στις αρχές του 2015, ορίζεται ότι για το χρονοδιάγραμμα που θα εκπονείται για την διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος, θα συνυπολογίζεται το κατά πόσον το κατατιθέμενο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, εμπεριέχει λεπτομερή μέτρα, με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση τους και παράλληλα δίνονται με επαρκώς λεπτομερή τρόπο επαρκείς πληροφορίες για τη δημοσιονομική κατάσταση του κράτους- μέλους.

- Παράλληλα προσπαθώντας να ληφθούν υπόψη οι συνθήκες της οικονομική ύφεσης που διαμορφώνονται στον Ευρωπαϊκό χώρο, για το χρονοδιάγραμμα εντός του οποίου μια χώρα οφείλει να διορθώσει το έλλειμμα της, λαμβάνονται υπ' όψη, για πρώτη φορά συγκεκριμένα κριτήρια, ώστε να μην κινηθεί η διαδικασία προς το στάδιο των κυρώσεων. Τα κριτήρια αυτά είναι η αποτελεσματική δράση ως προς την υλοποίηση της συμφωνηθείσας δημοσιονομικής προσπάθειας σε συνδυασμό με την ύπαρξη απρόβλεπτων οικονομικών συνθηκών με αρνητική επίπτωση στα δημόσια οικονομικά. Το έτερο κριτήριο είναι η σοβαρή οικονομική κάμψη στο σύνολο της Ευρωζώνης ή της Ε.Ε.
- Σε περίπτωση που ένα κράτος- μέλος του ευρώ ενταχθεί στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να προτείνει την επιβολή κύρωσης με τη μορφή μη-τοκοφόρας κατάθεσης ίση με το 0,2% του ΑΕΠ. Και πάλι η κύρωση αυτή, για να επιβληθεί αρκεί η μη απόρριψη της από το Συμβούλιο με αντίστροφη ειδική πλειοψηφία. Η επιβολή τέτοιας μορφής κύρωσης μπορεί να ισχύσει και για κράτος- μέλος εκτός του ευρώ, σε περίπτωση που η παραβίαση του ορίου κριθεί ως ιδιαίτερος σοβαρή.
- Εάν ένα κράτος- μέλος που είναι ενταγμένο στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος αποτύχει να προβεί σε αποτελεσματικές δράσεις για τη μείωση του ελλείμματος τότε η Επιτροπή μπορεί να επιβάλει πρόστιμο ίσο με το 0,2% του ΑΕΠ, ακολουθώντας την ως άνω διαδικασία. Οι προβλέψεις αυτές για την επιβολή κυρώσεων με τη νέα διαδικασία στα πλαίσια της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (όπως και η αντίστοιχη στα πλαίσια του προληπτικού σκέλους) αποτελούν σημαντικές καινοτομίες που ενισχύουν την εφαρμοστική ισχύ του δημοσιονομικού θεσμικού πλαισίου, καθιστώντας τη διαδικασία επιβολής κυρώσεων «ημι-αυτόματη». Το γεγονός αυτό αποκτά αυξημένη βαρύτητα αν εξεταστεί υπό το πρίσμα της, κατά το παρελθόν, επαναλαμβανόμενης πολιτικής αβελτηρίας των κρατών- μελών, να ψηφίσουν υπέρ της επιβολής κυρώσεων.
- Τέλος σε περίπτωση επαναλαμβανόμενης αποτυχίας διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος υπάρχει η δυνατότητα επιβολής επιπλέον προστίμου, όπως παραπάνω, αλλά και διακοπής της πρόσβασης στη χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ένωσης. Σε ένα τέτοιο ενδεχόμενο, η απόφαση απαιτεί ειδική πλειοψηφία για να εγκριθεί.

Σημαντική καινοτομία της νέας οικονομικής διακυβέρνησης, αποτελεί η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών. Η εισαγωγή αυτής της καινοτομίας αναδεικνύει επί της ουσίας, ότι αναγνωρίστηκε πως η ένταση της κρίσης στο ευρωπαϊκό χώρο δεν σχετιζόταν αποκλειστικά με τα δημόσια οικονομικά των κρατών- μελών αλλά και με το συνολικό μακροοικονομικό περιβάλλον που επικρατούσε. Για αυτό η Επιτροπή πλέον, παρακολουθεί και

⁹³

αξιολογεί σε ετήσια βάση την πορεία μιας σειράς δεικτών των κρατών- μελών: ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, καθαρή διεθνής επενδυτική θέση, πραγματική σταθμισμένη ισοτιμία, μεταβολές στα μερίδια των εξαγωγών, μοναδιαίο εργατικό κόστος, τιμές κατοικίας, δανειοδοτική ροή προς τον ιδιωτικό τομέα, χρέος του ιδιωτικού τομέα, δημόσιο χρέος, ποσοστό ανεργίας και μεταβολές των υποχρεώσεων του χρηματοπιστωτικού τομέα, καθώς και άλλοι δείκτες που αφορούν την απασχόληση και την ανεργία. Η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών κατά τ' άλλα ακολουθεί το διαδικαστικό μονοπάτι της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, συμπεριλαμβάνοντας τόσο ένα προληπτικό σκέλος, με μηχανισμό έγκαιρης προειδοποίησης, όσο και διορθωτικό, με υποχρέωση λήψης διορθωτικών μέτρων και τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων και προστίμων, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.

2. Ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί και δημοσιονομική εξυγίανση

2.1 Η συμβολή των ανεξάρτητων θεσμών στην διατήρηση της δημοσιονομικής σταθερότητας

Στα πλαίσια της επιστημονικής έρευνας για την διασφάλιση υγιών δημόσιων οικονομικών, όπως αναφέραμε παραπάνω, επιπλέον της αναδιαμόρφωσης των διαδικασιών του προϋπολογισμού και των δημοσιονομικών κανόνων, προτείνονται τα δημοσιονομικά συμβούλια.

Τα Δημοσιονομικά Συμβούλια (εφεξής ΔΣ) διαφέρουν ανάλογα με τη χώρα που εφαρμόζονται, αλλά και τον ρόλο που επιτελούν. Παρ' όλα αυτά για να χαρακτηριστεί ένας θεσμός του δημοσιονομικού οικοδομήματος ως ΔΣ οφείλει να πληροί δυο βασικά κριτήρια: να διαθέτει λειτουργική ανεξαρτησία, δηλαδή να υφίστανται εγγυήσεις ως προς τη μη εμπλοκή στη λειτουργία του από τους πολιτικούς θεσμούς του δημοσιονομικού οικοδομήματος (κυβέρνηση, κοινοβούλιο κλπ) και να η λειτουργία του να έχει ως στόχο τη συμβολή στη άσκηση υγιών δημοσιονομικών πολιτικών⁹⁴.

Η συζήτηση για το ρόλο που μπορούν να επιτελέσουν τα ΔΣ στην άσκηση υγιών δημοσιονομικών πολιτικών βασίζεται αρχικά στην επιτυχή συμβολή των ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών για την άσκηση αντιπληθωριστικών νομισματικών πολιτικών, αλλά και στα ελλείμματα που παρουσιάζουν οι δημοσιονομικοί κανόνες, ως προς τη δυνατότητα τους, μέσω της αποκλειστικής λειτουργίας τους να επιτύχουν τα επιθυμητά αποτελέσματα στην άσκηση των δημοσιονομικών πολιτικών.

Στο πνεύμα αυτό ο Wyplosz αναφέρει «Η νομισματική πολιτική άλλαξε με την εμφάνιση των υψηλών ποσοστών πληθωρισμού κατά τη δεκαετία του '70 και του υψηλού κόστους το αποπληθωρισμού τη δεκαετία του '90, στις ανεπτυγμένες χώρες. Αυτά τα επεισόδια, σε συνδυασμό με την ανάμνηση των δραματικών επεισοδίων υπερπληθωρισμού κατά τον μεσοπόλεμο, ανέδειξαν δυο σημεία: οι πολιτικές αποτυχίες είναι πραγματικές και διαδεδομένες και οι συνέπειες τους κοστίζουν. Για αυτό η εξάπλωση της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών κατά τη δεκαετία του '90, σε συνδυασμό με τη σταθερότητα των τιμών ως βασικού στόχου της νομισματικής πολιτικής, προχώρησε ταχέως ανάμεσα στις ανεπτυγμένες χώρες, φτάνοντας σε πληθώρα αναδυόμενων αγορών και αναπτυσσόμενων κρατών. Στα πλαίσια της δημοσιονομικής πολιτικής, αντιμετωπίζουμε σήμερα μια παρόμοια κατάσταση».

Η παραπάνω αναλογία αποτελεί τη βάση για τη θελκτικότητα που ασκεί ως αποτελεσματικό λειτουργικό μοντέλο η ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών. Εξάλλου παρατηρούνται και

⁹⁴

Debrun et al. (2013:4)

αναλογίες ως προς τη φύση των ασκούμενων πολιτικών⁹⁵. Δηλαδή τονίζεται ότι ενώ η νομισματική πολιτική έχει ως μεσοπρόθεσμο στόχο την σταθερότητα των τιμών, σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο μπορεί να συμβάλει στην εξομάλυνση των μακροοικονομικών επιπτώσεων, που προκύπτουν από διάφορα οικονομικά σοκ, πάντα όμως χωρίς να ενεργεί αποσταθεροποιητικά για τις τιμές. Έτσι και η δημοσιονομική πολιτική οφείλει να διασφαλίζει την μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, δημιουργώντας παράλληλα το περιθώριο μακροοικονομικής σταθεροποίησης σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο.

Σύμφωνα με τα επιχειρήματα που αναπτύσσονται στα πλαίσια αυτής της συζήτησης, από τη στιγμή που η ρίζα της τάσης για δημιουργία ελλειμμάτων βρίσκεται στον τρόπο με τον οποίο αποφασίζονται και υλοποιούνται οι δημοσιονομικές πολιτικές από τους πολιτικούς θεσμούς που έχουν αυτή την ευθύνη, τότε ο έλεγχος αυτών των θεσμών ή/ και ο περιορισμός τους μπορεί να συμβάλει, αν όχι στην εξάλειψη, στην μείωση εμφάνισης αυτής της τάσης. Έτσι η δημιουργία ενός θεσμού, που στα πρότυπα των κεντρικών τραπεζών θα είναι ανεξάρτητος αποτελεί και τη βάση για την πρόταση αξιοποίησης ανεξάρτητων δημοσιονομικών συμβουλίων. Πρέπει να αναφερθεί όμως, ότι για την ανεξαρτησία είναι κοινός τόπος στα πλαίσια της βιβλιογραφίας ότι δεν μπορεί να έχει έκταση (όσον αφορά το εύρος αρμοδιοτήτων) αντίστοιχη με αυτήν των κεντρικών τραπεζών. Αυτό συμβαίνει καθώς αναγνωρίζεται ότι επικρατεί η άποψη ότι «οι δημοσιονομικές αποφάσεις είναι, εγγενώς, πολύ περισσότερο αναδιανεμητικές και κατά συνέπεια περισσότερο πολιτικές, από ότι οι αποφάσεις νομισματικής πολιτικής, από τη στιγμή που πρέπει να υπάρχει ξεκάθαρη άποψη για το ποιο ακριβώς φόροι ή κρατικές δαπάνες οφείλουν να αλλάζουν».

Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των δημοσιονομικών κανόνων, πυρήνας του προβληματισμού που οδήγησε στις έρευνες για τη χρηστικότητα των ΔΣ, είναι το γεγονός ότι αποτελούν κανόνες. Η ύπαρξη ενός ορίου (χρέους, προϋπολογισμού δαπανών κλπ) είναι εγγενώς ανελαστική, καθώς ορίζει μια ομοιόμορφη δημοσιονομική αντιμετώπιση οικονομικών συγκυριών που είναι, τόσο δομικά αστάθμητες, όσο και δύσκολα προβλέψιμες.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα σύμφωνα με τον Wyplosz (2008: 180) αποτέλεσε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και η κρίση του το 2003: παρά το γεγονός ότι προβλεπόταν ρήτρα ώστε να μην εφαρμόζεται το όριο του 3% σε περίπτωση ύφεσης της τάξης του 2% του ΑΕΠ, δεν μπόρεσε να λειτουργήσει αποτελεσματικά, καθώς η οικονομική κάμψη του 2001- 2003 δεν ήταν ακαριαία και βαθιά, αλλά με μεσοπρόθεσμα χαρακτηριστικά και υφεσιακή στασιμότητα ως προς την κίνηση του ΑΕΠ. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Wyplosz « το παράδειγμα αυτό χρησιμεύει ως υπενθύμιση ότι είναι γενικά αδύνατο να προβλεφθούν όλες οι καταστάσεις όπου θα ήταν επιθυμητό να αναβληθεί η εφαρμογή ενός κανόνα». Δηλαδή εκεί που μπορεί να εντοπιστεί το κομβικό χαρακτηριστικό ως προς την αποτελεσματικότητα των κανόνων, δηλαδή στην δεσμευτικότητά τους, στο ίδιο σημείο μπορεί να εντοπιστεί και το αδύνατό τους σημείο.

Η συγκεκριμένη ένσταση έχει αναλογίες και με ενδεχόμενα προκύκλικά αποτελέσματα από την εφαρμογή των κανόνων σε περιόδους οικονομικής κρίσης⁹⁶. Η απαίτηση για συντηρητική δημοσιονομική πολιτική, μπορεί να μετασχηματιστεί σε εφαρμογή περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής εν μέσω ύφεσης, καθιστώντας ανενεργή την δυννητικά

⁹⁵ Wyplosz (2008:182)

⁹⁶ Hageman (2010:9)

εξισοροπιστική λειτουργία του προϋπολογισμού. Από την άλλη, η δημιουργία πολύπλοκων κανόνων, ώστε να καθίστανται λειτουργικοί και εφαρμόσιμοι ανεξαρτήτων οικονομικής συγκυρίας ενέχει τον κίνδυνο της αυξημένης πολυπλοκότητας, κάτι που, εν τέλει υπονομεύει και πάλι τη λειτουργικότητά του⁹⁷.

Ένα ακόμα χαρακτηριστικό παράδειγμα που αναφέρεται από τους Calmfors & Wren-Lewis (2011:1) ως προς την δομική αδυναμία των δημοσιονομικών κανόνων, λόγω της μη προβλεψιμότητας των οικονομικών συνθηκών είναι η περίπτωση της οικονομικής κρίσης του 2008. Σε αυτή την περίπτωση μια σειρά από χώρες, όπως η Ιρλανδία, η Ισπανία και το Η.Β. δεν κατάφεραν να διαμορφώσουν κατάλληλα την δημοσιονομική πολιτική τους, εν όψει του επερχόμενου οικονομικού, και άρα με δημοσιονομικές προεκτάσεις, σοκ, παρά το γεγονός ότι τα δημοσιονομικά τους υπόκειταν σε δημοσιονομικούς κανόνες. Αιτία ήταν οι υπεραισιόδοξες εκτιμήσεις για τη συνέχιση της ανοδικής φάσης του οικονομικού κύκλου που επικρατούσε κατά τα μέσα της δεκαετίας του 2000, με συνέπεια, άμα τη διάψευση αυτών των εκτιμήσεων από την πραγματικότητα, οι προϋπολογισμοί των χωρών να κληθούν να επωμιστούν βάρη που οδήγησαν σε δημοσιονομικό εκτροχιασμό, παρά την σταθερότητα που είχαν τα προηγούμενα χρόνια. Το φαινόμενο αυτό μπορεί να προκύπτει και λόγω πολιτικών αιτιών. Σύμφωνα με τους Καπλάνογλου και Ράπανο (2010:12) «για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός [που τίθεται από τον δημοσιονομικό κανόνα] οι κυβερνήσεις υιοθετούν αισιόδοξες προβλέψεις για τη διαμόρφωση των βασικών μακροοικονομικών μεγεθών και τα έσοδα του προϋπολογισμού», δηλαδή μεροληπτώντας ως προς την αισιόδοξία των προβλέψεων, ναι μεν τυπικά εφαρμόζουν τον κανόνα, επί της ουσίας όμως τον παραβιάζουν

Η τελευταία παρατήρηση μπορεί να συνδεθεί, παράλληλα, με μια ακόμη αδυναμία που έχει παρατηρηθεί ως προς την αποτελεσματικότητα των δημοσιονομικών κανόνων. Η δεσμευτικότητά τους δεν συνοδεύεται πάντα με την απαραίτητη πολιτική δέσμευση για την εφαρμογή τους. Συνεπώς υφίσταται ο κίνδυνος, από πλευράς των πολιτικών θεσμών του δημοσιονομικού οικοδομήματος να προβούν σε πρακτικές δημιουργικής λογιστικής⁹⁸. Έτσι και σε αυτήν την περίπτωση, ενώ ο κανόνας τυπικά εφαρμόζεται, αλλά επί της ουσίας όχι μόνο παραβιάζεται, αλλά υπονομεύεται κιόλας. . Εξάλλου, «τα στατιστικά στοιχεία προέρχονται από τις κυβερνήσεις, τους ίδιους δρώντες που ο κανόνας προσπαθεί να περιορίσει».⁹⁹

⁹⁷ Καπλάνογλου & Ράπανος (2010: 12)

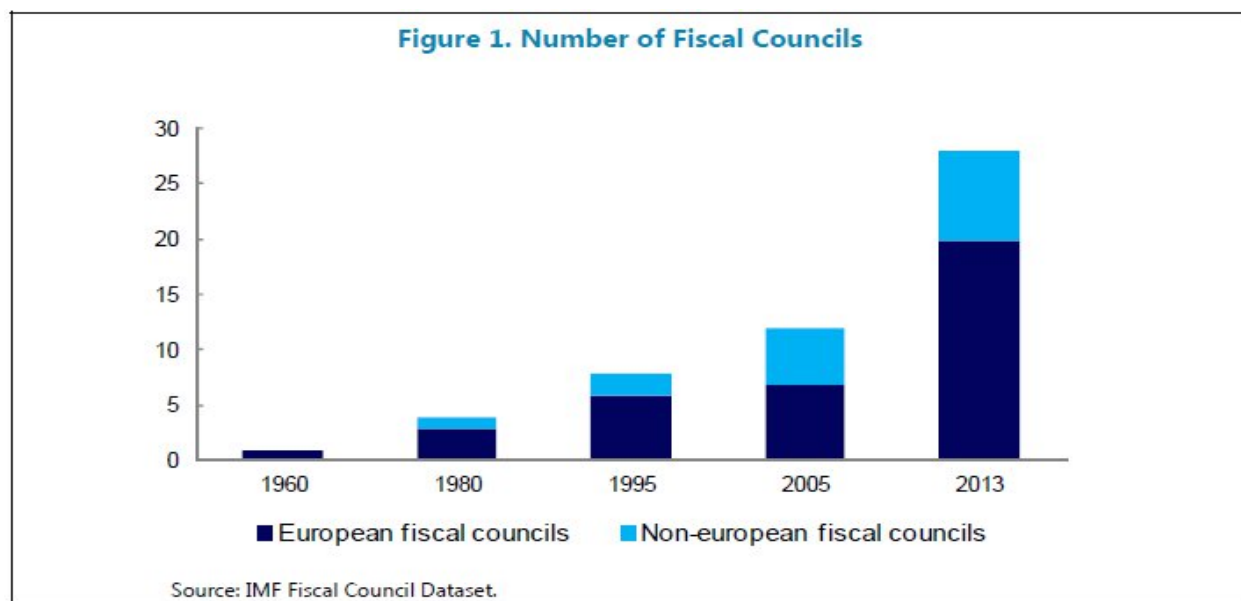
⁹⁸ Hageman (2011:80)

⁹⁹ Wyplosz (2011:23)

2.2 Τα χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών

Τα ΔΣ παρά το γεγονός ότι σε κάποιες χώρες υπάρχουν εδώ και πολλά χρόνια (με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα τις ΗΠΑ και την Ολλανδία) άρχισαν να πολλαπλασιάζονται μόλις τα τελευταία δέκα χρόνια¹⁰⁰, όπως φαίνεται και στον παρακάτω πίνακα.

Διάγραμμα 4- Πλήθος Δημοσιονομικών Συμβουλίων¹⁰¹



Τα χαρακτηριστικά τους δεν είναι ενιαία και διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Οι διαφορές μπορούν να εντοπιστούν ως προς το ρόλο που επιτελούν, ως προς τη μορφή τους και ως προς τα μέσα που χρησιμοποιούν για να κοινοποιήσουν τα ευρήματά τους¹⁰².

Ως προς το ρόλο που επιτελούν μπορούν να καταγραφούν οι παρακάτω λειτουργίες:

- Ανάλυση, εκτίμηση και παρακολούθηση των δημοσιονομικών επιδόσεων. Σε αυτά τα πλαίσια τα ΔΣ εκπονούν εκθέσεις παρακολουθώντας την πορεία των δημόσιων οικονομικών ως προς τους στόχους που τίθενται από τον προϋπολογισμό της κυβέρνησης ή από υπάρχοντες δημοσιονομικούς κανόνες. Παράλληλα μπορούν να παρακολουθούν τη συνολικότερη πορεία των δημόσιων οικονομικών από τη σκοπιά της βιωσιμότητάς τους, αλλά και το συνολικότερο μακροοικονομικό περιβάλλον.
- Εκπόνηση ή αξιολόγηση δημοσιονομικών εκτιμήσεων. Ένα ΔΣ στα πλαίσια μιας τέτοιας λειτουργίας μπορεί είτε να παράγει το ίδιο τις προβλέψεις επί των οποίων βασίζεται ο προϋπολογισμός, είτε να ελέγχει τις προβλέψεις που χρησιμοποιεί η κυβέρνηση. Σε περίπτωση οι προβλέψεις της κυβέρνησης κριθούν αναξιόπιστες τότε η παρέμβαση του

¹⁰⁰ Για μια αναλυτική καταγραφή των υπάρχοντων (στοιχεία τέλους 2014) ΔΣ βλ. Παράρτημα V

¹⁰¹ Debrun et al. (2013:11)

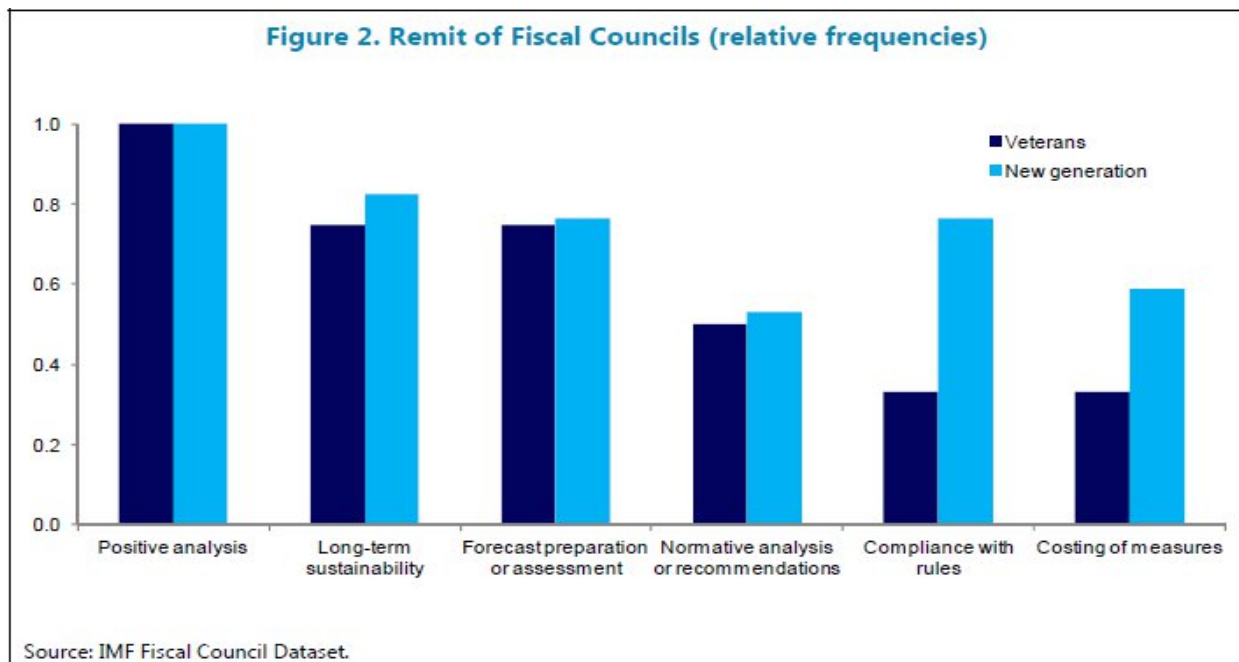
¹⁰² Για όσα ακολουθούν, όπως και για πίνακες και διαγράμματα, βλ. Debrun et al. (2013) εκτός κι αν γίνεται αναφορά αλλού.

ΔΣ μπορεί είτε, έχοντας περισσότερο θεσμικά χαρακτηριστικά, να καλέσει την κυβέρνηση να «συμμορφωθεί ή να δώσει εξηγήσεις», είτε ασκήσει πίεση στην πίεση στην κυβέρνηση, προβαίνοντας σε δημόσια κριτική.

- Κοστολόγηση των μέτρων που προκύπτουν από νομοθετικές προτάσεις ή ακόμα και κοστολόγηση των πολιτικών προγραμμάτων των κομμάτων.
- Παροχή συμβουλών στους υπεύθυνους χάραξης δημοσιονομικών πολιτικών. Οι συμβουλές μπορεί να δίδονται είτε στα πλαίσια μιας γενικής αρμοδιότητας προς το ΔΣ να εκφράζει ελεύθερα τη γνώμη του σε οποιοδήποτε ζήτημα, είτε, πιο περιορισμένα, υλοποιώντας ένα διαμεσολαβητικό ρόλο σε περίπτωση ενδοκυβερνητικών συγκρούσεων ή συγκρούσεων ανάμεσα σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης (π.χ. ανάμεσα στη κυβέρνηση και στην αυτοδιοίκηση ή σε άλλες μορφές περιφερειακής διακυβέρνησης).

Στο παρακάτω διάγραμμα αποτυπώνεται η συχνότητα που απαντάται για κάθε μια από τις παραπάνω λειτουργίες στα ΔΣ (προφανώς οι λειτουργίες μπορούν να συνυπάρχουν σε ένα ΔΣ).

Διάγραμμα 5- Αρμοδιότητες Δημοσιονομικών Συμβολίων (συχνότητα εμφάνισης)¹⁰³

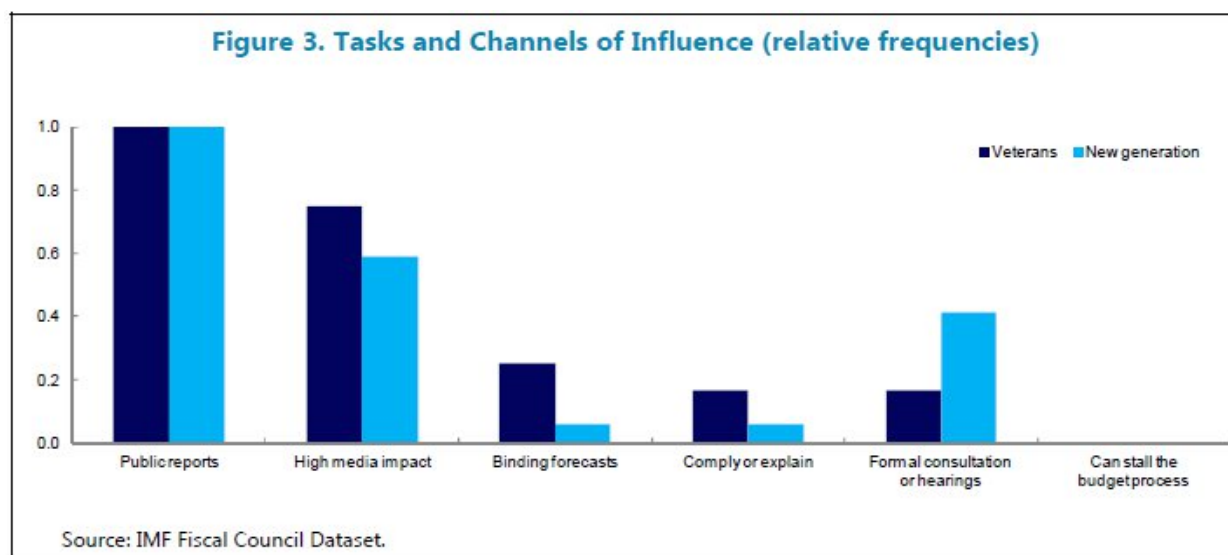


Όπως φαίνεται το σύνολο των ΔΣ (άσχετα αν είναι πρόσφατα συγκροτημένα ή παλιότερα) προβαίνουν σε αναλύσεις ως προς το πώς διαμορφώνεται η δημοσιονομική ή/και μακροοικονομική πραγματικότητα μια διαδικασία που αποκαλείται «Positive analysis». Στα πλαίσια αυτά το ~80% προβαίνει σε αναλύσεις ως προς την μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα διαφόρων οικονομικών μεγεθών και ένα αντίστοιχο περίπου ποσοστό εκπονεί προβλέψεις και αξιολογήσεις (δεν υφίσταται στατιστικά σημαντική διαφορά ως προς την παλαιότητα του Δ.Σ. και τις δυο αυτές λειτουργίες). Σημαντικά λιγότερα είναι τα ΔΣ (~50%)τα οποία προβαίνουν σε προτάσεις πολιτικής (διαδικασία η οποία αποκαλείται «normative analysis»), άσχετα και πάλι

από τα χρόνια λειτουργίας τους. Όσον αφορά τη λειτουργία ελέγχου συμμόρφωσης με δημοσιονομικούς κανόνες μπορεί να εντοπίσει σημαντική διαφορά ανάμεσα σε παλιά και νέα ΔΣ. Τα παλιότερα υλοποιούν αυτή τη λειτουργία σε ποσοστό ~30% ενώ τα νεότερα προσεγγίζουν το 80%¹⁰⁴. Επίσης σημαντική διαφορά εντοπίζεται ως προς την κοστολόγηση μέτρων, καθώς και εδώ η λειτουργία αυτή απαντάται συχνότερα σε νεότερα ΔΣ, απ' ότι σε παλαιότερα (~60% έναντι ~30%).

Στον παρακάτω πίνακα αποτυπώνεται ο τρόπος και οι δίαυλοι που διαθέτουν τα ΔΣ για να κοινωνήσουν τα αποτελέσματα της λειτουργίας τους. Όπως φαίνεται εύλογα το σύνολο των ΔΣ προβαίνει στη δημοσιοποίηση των ευρημάτων του. Βέβαια αυτό δεν σημαίνει ότι σε όλες τις χώρες, οι παρεμβάσεις των ΔΣ, λαμβάνουν την ίδια δημοσιότητα: το ~70% περίπου των παλαιότερων και το ~60% των νεότερων έχουν σημαντική επιρροή στα ΜΜΕ (η διαφορά αυτή χωρίς να είναι ιδιαίτερα μεγάλη, δικαιολογείται εύκολα από το γεγονός ότι όσο παλαιότερο είναι ένα ΔΣ τόσο μεγαλύτερη είναι η αξιοπιστία του ή/και η εγχώρια φήμη του). Σημαντικά πιο σπάνια συναντάται η παρέμβαση των ΔΣ μέσω διαύλων που προκύπτουν από δέσμια αρμοδιότητά του. Έτσι στην περίπτωση της τακτικής δημοσίευσης προβλέψεων, μόνο για τα παλιότερα ΔΣ εμφανίζεται μια αξιοπαρατήρητη συχνότητα (~15%), ενώ για τα νεότερα είναι ασήμαντη (δεν ξεπερνάει το 5%). Σε αντίστοιχα ποσοστά (και ακόμα μικρότερα) κινείται η συχνότητα δια της οποίας η παρέμβαση των ΔΣ αφορά κάλεσμα προς την κυβέρνηση να διορθώσει ή να αιτιολογήσει τη διαφοροποίηση προβλέψεων της, σε σχέση με αυτές του ΔΣ [comply or explain]. Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός πως παρά τους περιορισμένους θεσμικούς διαύλους που διαθέτουν τα ΔΣ (θεσμοθετημένη παροχή συμβολών ή ακροάσεις σε όργανα), για τα νεότερα ΔΣ η πρόσβαση που τους παρέχεται σε τέτοιους διαύλους είναι συχνότερη (~15% για παλαιότερα ΔΣ και ~40 για τα νεότερα).

Διάγραμμα 6- Μέθοδοι και δίαυλοι άσκησης επιρροής των Δημοσιονομικών Συμβουλίων (συχνότητα εμφάνισης)¹⁰⁵



¹⁰⁴

Το γεγονός αυτό μπορεί να συνδεθεί με την έκρηξη στην υιοθέτηση δημοσιονομικών κανόνων.

¹⁰⁵

IMF Fiscal Council Dataset

Στον πίνακα που ακολουθεί καταγράφονται αναλυτικά τα χαρακτηριστικά των ΔΣ ως προς την μορφή τους: μέγεθος (τόσο της διοίκησης, όσο κι του τεχνικού- διοικητικού προσωπικού), διάρκεια της θητείας των μελών της διοίκησης (και η πιθανότητα να μην είναι υπήκοοι του οικείου κράτους), καθώς και η σύνθεση των μελών της διοίκησης (ακαδημαϊκοί, τεχνοκράτες, πολιτικού και δημόσιου υπάλληλοι).

Πίνακας 7- Μέγεθος και Σύνθεση Προσωπικού των Δημοσιονομικών Συμβουλίων¹⁰⁶

Table 4. Fiscal Councils' Size and Composition									
Country	Fiscal Council	Size		Length of Contract in Years (management)	Possibility of Non-Citizenship (management)	Composition			
		Management	Technical and administrative			Academics	Policy Experts	Politicians	Civil Servants
Australia	Parliamentary Budget Office	1	1	5	X		X		X
Austria	Government Debt Committee	15	3	6		X	X		X
Belgium	High Council of Finance	27	14	5		X			X
Belgium	Federal Planning Bureau	2	90	9			X		
Canada	Parliamentary Budget Office	1	15	5			X		X
Croatia	Fiscal Policy Council	7	0	5		X	X		X
Denmark	Danish Economic Council	25	30	6	X	X			
Finland	National Audit Office of Finland	7				X	X		
France	High Council of Public Finance	11		5			X		X
Georgia	Parliamentary Budget Office	10	1						X
Germany	German Council of Economic Experts	5	20	5	X	X			
Hungary	Fiscal Council	3	4	6		X	X		
Ireland	Irish Fiscal Advisory Council	5	3	4	X	X	X		
Italy ¹	Parliamentary Budget Office	5		6					X
Japan	Fiscal System Council			2	X	X	X		
Kenya	Parliamentary Budget Office								
Mexico	Center for Public Finance Studies	6	32			X	X		X
Netherlands	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	3	117	7	X	X	X		X
Portugal	Portuguese Public Finance Council	7	15	7	X	X	X		X
Romania	Fiscal Council	5	6	9		X	X		
Serbia	Fiscal Council	3	4	6		X	X		
Slovak Republic	Council for Budget Responsibility	3	18	7	X	X	X		X
Slovenia	Institute of Macroeconomic Analysis and Development	3	65	5	X		X		X
Slovenia	Fiscal Council	7	0	5	X	X	X		
South Africa ¹	Parliamentary Budget Office	12							
South Korea	National Assembly Budget Office	1	125	2	X	X	X		X
Sweden	Swedish Fiscal Policy Council	6	6	3	X	X	X		
United Kingdom	Office for Budget Responsibility	4	17	5	X	X	X		
United States	Congressional Budget Office	1	250	4		X	X		X

Source: IMF Fiscal Council Dataset. Coverage varies with data availability.

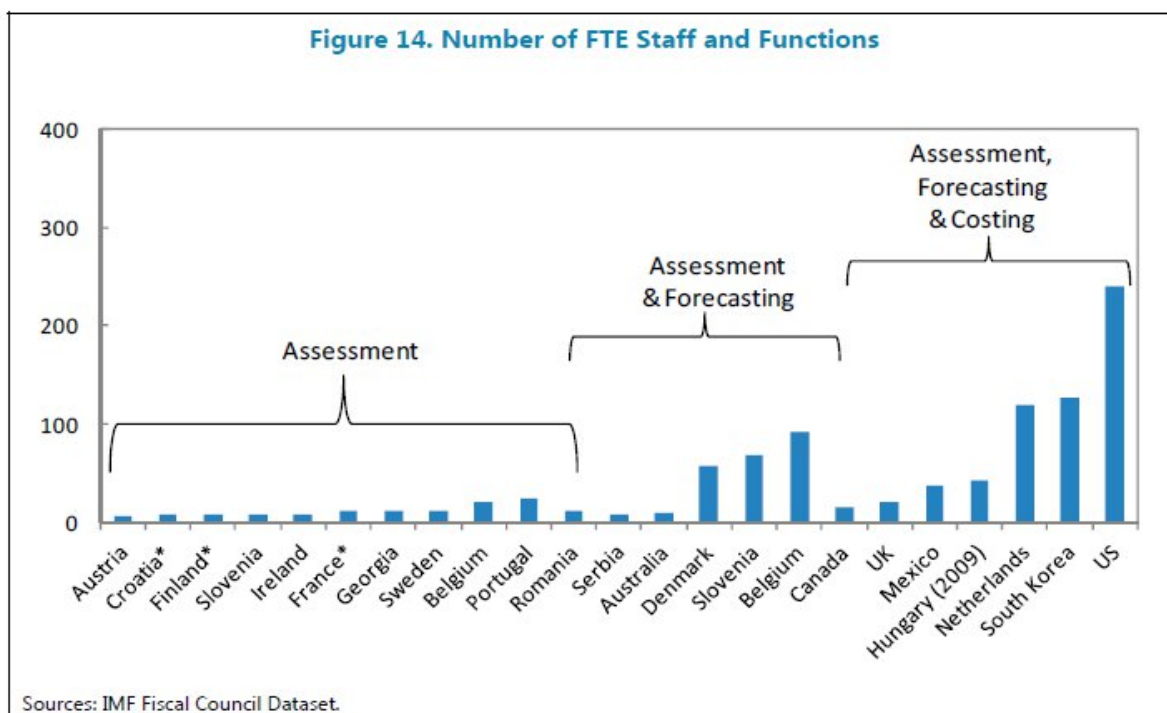
Από τα παραπάνω μπορούν να εξαχθούν κάποια στοιχεία που απαντώνται στη συντριπτική πλειοψηφία των ΔΣ:

- Εκτός από 4 ΔΣ, σε όλα η θητεία υπερβαίνει τον εκλογικό κύκλο διασφαλίζοντας έτσι, τόσο τη συνέχεια της λειτουργίας, ανεξάρτητα από τις αλλαγές στην πολιτική κορυφή του δημοσιονομικού θεσμικού οικοδομήματος, όσο και την ανεξαρτησία καθώς η μακροχρόνια θητεία θωρακίζει απέναντι σε προσπάθειες επηρεασμού του ΔΣ από την κυβέρνηση, ή (πολύ περισσότερο) ακόμα και αλλαγής των μελών του.

- Σε περίπου τα μισά ΔΣ του πίνακα η ανεξαρτησία μπορεί να θεωρηθεί ότι ενισχύεται ακόμα περισσότερο μέσω της δυνατότητα συμμετοχής στη διοίκησή του ατόμων που δεν είναι υπήκοοι του οικείου κράτους, και κατά συνέπεια είναι ανεξάρτητοι από την εγχώρια πολιτική σκηνή.
- Σε κανέναν δεν υπάρχει συμμετοχή πολιτικού προσώπου. Η συγκεκριμένη διάσταση βέβαια, δεν μπορεί να αποτυπωθεί επακριβώς, καθώς προφανώς η εξέταση της γίνεται από τη σκοπιά της ύπαρξης θεσμικής πρόβλεψης ή όχι, για τη συμμετοχή πολιτικών στη διοίκηση. Αντιλαμβανόμενοι την πιθανότητα διαμόρφωσης θεσμικών κενών, οι Eichengreen et al. (1999:425) σε μια από τις εργασίες αναφοράς (όντας παράλληλα από τις πρώτες) για το ζήτημα των ΔΣ πρότειναν την θεσμοποίηση ρητρών απαγόρευσης απασχόλησης για ένα ορισμένο διάστημα μετά τη λήξη της θητείας τους ,σε θέση της διοίκησης ή/ και της κυβέρνησης, ώστε να αποφευχθεί η αντιμετώπιση του οργάνου ως προθάλαμος για επαγγελματική/ πολιτική πορεία σε άλλα πεδία.
- Παράλληλα, σε περισσότερα από τα μισά ΔΣ, η επιστημονική κατάρτιση των τεχνοκρατών και των ακαδημαϊκών, γίνεται προσπάθεια να συνδυαστεί με τη διοικητική εμπειρία που φέρουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, ώστε να διαμορφώνεται μια αποτελεσματική συνύπαρξη οικονομικής κατάρτισης και γνώσης της οικείας διαδικασίας προϋπολογισμού, αλλά και των διοικητικών πρακτικών.

Η καταγραφή στον παραπάνω πίνακα του αριθμού των μελών της διοίκησης και του τεχνικού/ διοικητικού προσωπικού δεν προσφέρεται για συμπεράσματα, πέραν τη σημαντικής διαφοροποίησης από χώρα σε χώρα. Εάν όμως εξεταστεί σε συνάρτηση με τις λειτουργίες που επιτελούν τα ΔΣ (βλ. πίνακα που ακολουθεί), τότε μπορούμε να σχηματοποιήσουμε ένα μοτίβο. Βλέπουμε λοιπόν ότι όσο πιο σύνθετα είναι τα καθήκοντα του ΔΣ, τόσο περισσότερο είναι το προσωπικό πλήρους απασχόλησης (π.χ. η περίπτωση του CBO- Congressional Budget Office- με λειτουργίες αξιολόγησης εκτιμήσεων, εκπόνησης προβλέψεων και κοστολόγησης, που απασχολεί 250 άτομα προσωπικό αποκλειστικής απασχόλησης).

Διάγραμμα 7- Πλήθος προσωπικού πλήρους απασχολής και συσχέτιση με αρμοδιότητες Δημοσιονομικών Συμβουλίων¹⁰⁷

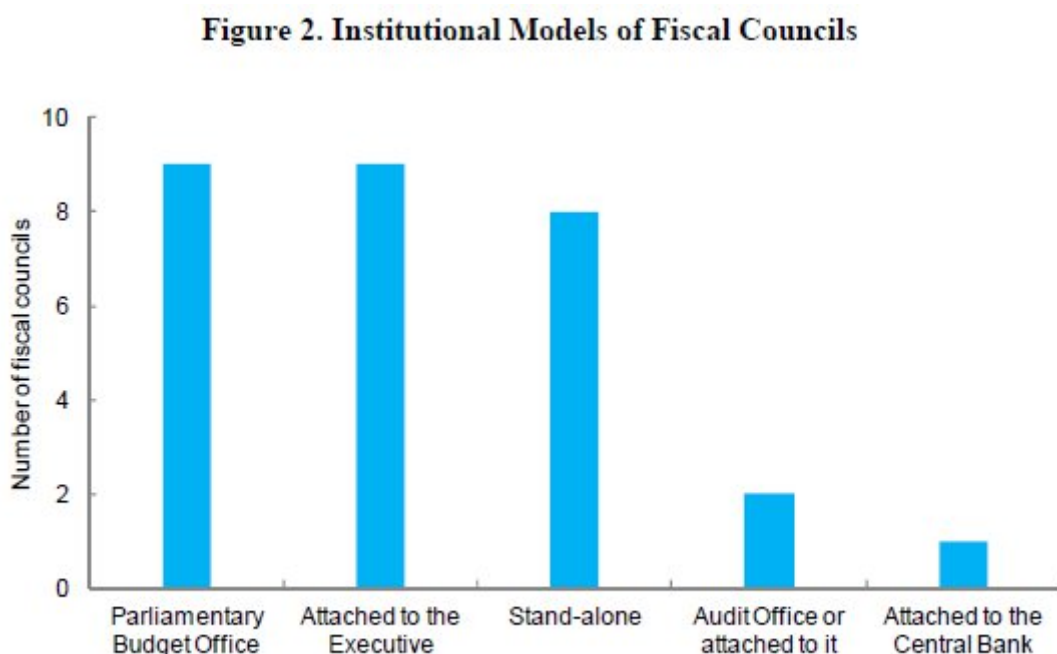


Τέλος οφείλει να τονιστεί το γεγονός ότι και όσον αφορά την καθ' εαυτό μορφή των ΔΣ δεν υφίσταται ένα ενιαίο μοντέλο. Συνεπώς ανάλογα με τη χώρα το ΔΣ μπορεί να αποτελεί αυτοτελή οργανισμό ή να συνιστά τμήμα κάποιας άλλης οντότητας (Βουλή, Κυβέρνηση, Ελεγκτικού οργάνου ή ακόμα και Κεντρική Τράπεζα). Ως αποτελεσματικότερη επιλογή θεωρείται ότι είναι η αυτοτέλεια του ΔΣ, καθώς προσφέρει μια σειρά από πλεονεκτήματα:

- Είναι πιθανότερο να έχει σταθερότερα νομικά θεμέλια (π.χ. συνταγματική πρόβλεψη), διασφαλίζοντας έτσι όσο το δυνατόν μεγαλύτερη νομική ανεξαρτησία, αλλά και λειτουργική.
- Ως αυτοτελής οργανισμός μπορεί να αποτελεί και μια αυτοτελή διοικητική μονάδα, η οποία στελεχώνεται με αποκλειστικό προσωπικό και διαμορφώνει απερίσπαστα την πορεία της, χωρίς την εμπλοκή της ευρύτερης οργανωσιακής ενότητας στην οποία πιθανόν να εντασσόταν.
- Είναι πιθανότερο να διαθέτει δικούς του πόρους και να τους αξιοποιεί με τον τρόπο που θεωρεί καλύτερο για την επίτευξη των στόχων του.
- Προσφέρει μεγαλύτερη δημόσια ορατότητα, δίνοντας έτσι τη δυνατότητα να προβάλλει αποτελεσματικότερα το έργο του.

Η υπάρχουσα εικόνα της θεσμικής μορφής των ΔΣ, όπως αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα, αναδεικνύει την επικρατούσα πολυμορφία. Μπορούμε να υποθέσουμε ότι, ως ένα βαθμό, το γεγονός αυτό είναι αποτέλεσμα της σχετικά πρόσφατης ευρύτερης διάδοσης της χρήσης των ΔΣ, με αποτέλεσμα να μην έχει καταστεί δυνατό να αξιολογηθούν οι διαφορετικές μορφές και άρα να διαμορφωθεί ένα ενιαίο μοντέλο.

Διάγραμμα 8- Θεσμική μορφή Δημοσιονομικών Συμβουλίων¹⁰⁸



Source: IMF Fiscal Council Dataset.

Προσπαθώντας να συνοψίσουμε τον τρόπο με τον οποίο δύνανται να συμβάλλουν τα ΔΣ στη βελτίωση της άσκησης δημοσιονομικών πολιτικών και άρα στη διαμόρφωση υγιών δημόσιων οικονομικών, θα αξιοποιήσουμε το «πίνακα χαρτογράφησης» των Debrun et al (2013:43). Έτσι μπορούμε να σχηματοποιήσουμε τις αιτίες που δημιουργούν την τάση για δημιουργία ελλειμμάτων και τις διαφορετικές μορφές εμφάνισης αυτής της τάσης, και να τις συσχετίσουμε με τον τρόπο με τον οποίο μπορούν να παρέμβουν τα ΔΣ, ώστε να την αμβλύνουν. Ο πίνακας αξιοποιεί παράλληλα την παρουσίαση του Hagen (2014) ώστε να εμπλουτιστεί, τόσο ως προς τις μορφές εμφάνισης της τάσης, όσο και ως προς τις μεθόδους παρέμβασης των ΔΣ.

¹⁰⁸

Debrun & Kinda (2014:14)

Πίνακας 8- Οι αιτίες εμφάνισης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και η παρέμβαση των Δημοσιονομικών Συμβουλίων σε αυτές¹⁰⁹

	Αιτίες και μορφές εμφάνισης της τάσης	Μορφές παρέμβασης των ΔΣ
Διαμορφωτές πολιτικής	Επιδίωξη επανεκλογής ή/και επιδίωξη ιδιοτελών συμφερόντων και κατά συνέπεια αλλοίωση των δημοσιονομικών επιδόσεων, μη ρεαλιστικές δημοσιονομικές προβλέψεις, χρήση μεθόδων αλλοίωσης της διαδικασίας προϋπολογισμού (δημιουργική λογιστική)	Αξιολόγηση ποιότητας των υποκείμενων προβλέψεων/ εκτιμήσεων, κοστολόγηση των μέτρων, αξιολόγηση της αξιοπιστίας των δημοσιονομικών στατιστικών στοιχείων
	Ελλιπής πληροφόρηση προς την νομοθετική εξουσία και συνεπώς μειωμένη λογοδοσία της κυβέρνησης	Συστηματική ενημέρωση του νομοθετικού σώματος για τα δημόσια οικονομικά και την πορεία τους, συμβολή στο νομοθετικό διάλογο γύρω από τα δημοσιονομικά ζητήματα
	Ασυνέπεια της κυβέρνησης, ως προς την υλοποίηση αναληφθείσων δεσμεύσεων, είτε στα πλαίσια τήρησης δημοσιονομικών κανόνων, είτε μη υλοποιώντας αποφασισμένες δημοσιονομικές πολιτικές	Έλεγχος των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων, στη βάση των υπαρχουσών δεσμεύσεων και της συμμόρφωσης με τους κανόνες/ ενημέρωση του κοινού για παρεκκλίσεις ώστε, αυτές, να καθίστανται κινήσεις με πολιτικό κόστος, ενώπιον του εκλογικού σώματος/ θέσπιση μεσοπρόθεσμων στόχων (για χρέος ή/και έλλειμμα) δημοσιονομικών κανόνων σε περίπτωση απουσίας του και αυστηρός έλεγχος ως προς τη συμμόρφωση
	Προβλήματα κοινής δεξαμενής πόρων, είτε εντός της κυβέρνησης, είτε ανάμεσα σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης, με αποτέλεσμα την παραγωγή μη κοινωνικά επωφελών πολιτικών ή/και την διολίσθηση των δημοσιονομικών μεγεθών λόγω αδυναμίας εξεύρεσης	Συντονιστική λειτουργία μέσω εκπόνησης δημοσιονομικών εκτιμήσεων στο ευρύτερο δυνατό επίπεδο (γενική κυβέρνηση)/ σημείο συγκέντρωσης, με τη μορφή προτάσεων πολιτικής (καθώς με τη μορφή λήψης αποφάσεων θα εγειρόταν ζήτημα δημοκρατικής νομιμοποίησης), έλεγχος της

¹⁰⁹

Debrun et al (2013:43) και Hagen (2014). Επεξεργασία και ταξινόμηση του συγγραφέα

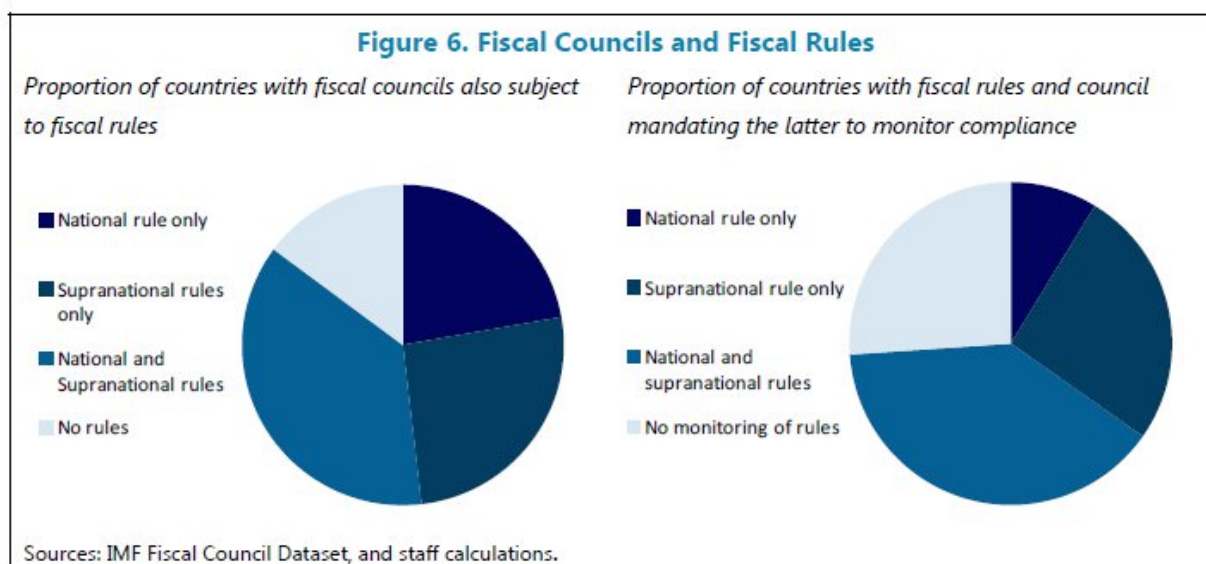
	συμβιβασμών ανάμεσα στους δρώντες που έχουν πρόσβαση στην κοινή δεξαμενή πόρων	εκτέλεσης, με στόχο τον περιορισμό φαινομένων εκτροχιασμού δια της διεκδίκησης πόρων, ενίσχυση του ρόλου του ΥΠ.ΟΙΚ. τεκμηριώνοντας ως, μη προκατειλημμένος- μη εμπλεκόμενος θεσμός, τις κατευθυντήριές του/ θέσπιση ανώτατων ορίων δαπανών (ως μικρότερης έντασης απόφαση χάραξης πολιτικής, καθώς το περιεχόμενο τους εξακολουθεί να προσδιορίζεται από τους εκλεγμένους πολιτικούς)
	Ελλιπής πληροφόρηση, λόγω υπεραισιόδοξων εκτιμήσεων, υποτίμησης κινδύνων, συνθετότητας τιμών και μεγεθών που επηρεάζουν τη χάραξη πολιτικής (επιτόκια δανεισμού, τιμές εξαγωγίμων προϊόντων, βιωσιμότητα ασφαλιστικών συστημάτων κλπ)	Αυξημένη δυνατότητα αναλύσεων και προβλέψεων λόγω αρτιότερης επιστημονικής κατάρτισης/ προτάσεις χάραξης πολιτικής, με έγκαιρο και έγκυρο τρόπο, στη βάση σύνθετων αναλύσεων
Ψηφοφόροι	Ατελής πληροφόρηση για τους στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής και ιδιαίτερα για το κόστος προσαρμογής	Ενημέρωση για τη διαδικασία προϋπολογισμού και εκλαΐκευση των στόχων/ εκπόνηση αντικειμενικών εκτιμήσεων δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της πορείας της δημοσιονομικής προσαρμογής
	«Κοντόθωρη» επιδίωξη του άμεσου συμφέροντος, αδιαφορία για τις επερχόμενες γενιές	Ανάλυση επιπτώσεων από την άσκηση μη βιώσιμων δημοσιονομικών πολιτικών , τόσο σε μεσομακροπρόθεσμο επίπεδο, όσο και άμεσα

Τέλος έχει σημασία να τονιστεί το γεγονός ότι φαίνεται σταδιακά να επιλύεται ένα διαζευκτικό ερώτημα ως προς την χρήση δημοσιονομικών κανόνων και δημοσιονομικών συμβουλίων. Το ερώτημα αυτό ήταν λογικό να προκύψει καθώς οι δημοσιονομικοί κανόνες αποτέλεσαν χρονικά πρωθύστερο εργαλείο και τα ΔΣ ήρθαν να καλύψουν τα ελλείμματα τους. Παρ' όλα αυτά η πραγματικότητα έδειξε τόσο τη δυνατότητα συνύπαρξης των δυο αυτών δημοσιονομικών θεσμών, όσο και τη πολλαπλασιαστική αποτελεσματικότητα τη συνδυασμένης χρήσης τους.

Έτσι πλέον (όπως φαίνεται και στο διάγραμμα¹¹⁰) είναι ελάχιστες- λιγότερες του ¼ οι χώρες που χρησιμοποιούν ΔΣ χωρίς την παράλληλη ύπαρξη δημοσιονομικών κανόνων. Ο Wyplosz (2012:12) επιχειρηματολογεί ως εξής για το ζήτημα:

«Επειδή δεν μπορούν ποτέ να διαθέτουν επάρκεια ανεξαρτήτως των ενδεχομένων που μπορούν να προκύψουν, οι κανόνες είναι υπερβολικά αυστηροί και συνεπώς χρονικά ασυνεπείς. Υπο κάποιες περιπτώσεις, απλά δεν μπορούν να γίνουν σεβαστοί. Τα ΔΣ μπορούν να κριθούν ως υπερβολικά ανοιχτού τύπου θεσμοί και συνεπώς χρονικώς ασυνεπής με την έννοια ότι μπορεί να είναι υπερβολικά ελαστικοί εν όψει απρόβλεπτων γεγονότων. Αλλά τα ΔΣ που εφαρμόζουν και ερμηνεύουν κανόνες που δεν μπορούν να έχουν ενδεχομενικό χαρακτήρα, είναι μια πολλά υποσχόμενη προοπτική. Όπως ένα Ανώτατο Δικαστήριο που εφαρμόζει και ερμηνεύει τον νόμο που ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο, ή σαν την κεντρική τράπεζα που ακολουθεί έναν ευέλικτο κανόνα ως προς τον πληθωρισμό, οι ΔΣ μπορούν απευθυνθούν σε έναν κανόνα για να καθοδηγήσει τις δράσεις τους. Μπορεί να υπάρχει απόκλιση από τους κανόνες εάν χρειαστεί, χωρίς να χάσουν την αξιοπιστία τους εάν ένας ανεξάρτητος και αρμόδιος θεσμός εξουσιοδοτήσει τέτοιου τύπου αποκλίσεις.»

Διάγραμμα 9- Συσχέτιση Δημοσιονομικών κανόνων με τα Δημοσιονομικά Συμβούλια¹¹¹



Ως επόμενο βήμα μπορεί να θεωρηθεί αυτό ακριβώς που περιγράφεται παραπάνω. Δηλαδή η μετάβαση από την συνύπαρξη κανόνων και ΔΣ, στη συμπληρωματικότητά τους, η οποία όπως φαίνεται στο διάγραμμα, έχει ακόμα να διανύσει και επικεντρώνεται κυρίως Ε.Ε. (οι χώρες όπου

¹¹⁰

Debrun et al (2013: 22)

¹¹¹

IMF Fiscal Council Dataset

στο διάγραμμα τα ΔΣ τους ελέγχουν τη συμμόρφωση με υπερεθνικούς κανόνες ή με υπερεθνικού επιπλέον των εθνικών κανόνων.

Πάντως μέχρι στιγμής υπάρχει έλλειψη εμπειρικών δεδομένων ως προς τη σχέση των ΔΣ με την επίτευξη υγιών δημόσιων οικονομικών. Τα αποτελέσματα της λειτουργίας τους, κωδικοποιούνται στη βάση τριών υποθέσεων¹¹²:

- Η «υπόθεση περί δεσμευτικότητας» [commitment hypothesis] σύμφωνα με την οποία η ύπαρξη των ΔΣ δρα περιοριστικά ως προς την άσκησης μη βέλτιστων δημοσιονομικών πολιτικών, «δένοντας τα χέρια» των πολιτικών.
- Η «υπόθεση για τη λειτουργία ως σήμα» [signal hypothesis] σύμφωνα με την οποία τα ΔΣ είναι περισσότερο αποτέλεσμα ενός θεσμικού (πολιτικού και δημοσιονομικού) οικοδομήματος, ήδη δεσμευμένου στην υλοποίηση βέλτιστων δημοσιονομικών αποτελεσμάτων, παρά ο μηχανισμός που δεσμεύει προς αυτήν την κατεύθυνση. Σε αυτά τα πλαίσια τα ΔΣ λειτουργούν ως μηχανισμοί, που, εκπέμποντας «σήματα» (δηλαδή συμβάλλοντας στην υπέρβαση της έλλειψης πληροφοριών) ενημερώνουν το εκλογικό σώμα για την πορεία των δημόσιων οικονομικών και αιτιολογούν τις παρεκκλίσεις από μια υγιή πορεία, από τη στιγμή που αυτές προκύπτουν λόγω εξωγενών σοκ, καθώς σε αυτήν την υπόθεση η κυβέρνηση είναι δεσμευμένη στην αντιμετώπιση της τάσης για δημιουργία ελλειμμάτων. Έτσι το κοινό αντιλαμβάνεται την εξωγενή προέλευση των ελλειμμάτων, με αποτέλεσμα να μην «τιμωρεί» εκλογικά την κυβέρνηση και άρα να αμβλύνονται περαιτέρω παράγοντες που προκαλούν δημοσιονομικές παρεκκλίσεις (όπως είναι η εκλογική/ πολιτική αστάθεια).
- Η «υπόθεση του παραπετάσματος καπνού» [smokescreen hypothesis] σύμφωνα με την οποία η θέσπιση των ΔΣ δεν προκύπτει λόγω ειλικρινούς βούλησης των κυβερνήσεων, με αποτέλεσμα, υιοθετώντας μια τυχοδιωκτική στάση, να προσπαθούν να αλλοιώσουν τα δημοσιονομικά στατιστικά στοιχεία ή/και την έγκυρη και συνεκτική αποτύπωση της δημοσιονομικής κατάστασης (δημιουργική λογιστική), χωρίς εν τέλει να χαράσσεται μια υγιής δημοσιονομική πορεία.

Οι Debrun & Kumar (2007) προσπαθούν να διερευνήσουν οικονομετρικά το κατά πόσον οι παραπάνω υποθέσεις επαληθεύονται ή όχι. Η έρευνα τους μπορεί μόνο να χρησιμεύσει για την μελέτη ενδείξεων που προκύπτουν από τη συσχέτιση των ΔΣ μια σειρά από δείκτες και όχι ως καταληκτικά συμπεράσματα για τα αποτελέσματα της λειτουργίας των ΔΣ. Σύμφωνα λοιπόν με αυτές τις ενδείξεις φαίνεται ότι η «υπόθεση περί δεσμευτικότητας» δεν διαθέτει ισχυρές

¹¹²

Debrun & Kumar (2007:479-480)

ενδείξεις, ενώ αντίθετα ισχυρότερη φαίνεται η «υπόθεση για τη λειτουργία ως σήμα», δηλαδή η υιοθέτηση των ΔΣ αποτελεί «έκφραση ενός άρρητου αμοιβαία συμβολαίου [ανάμεσα στην κυβέρνηση και το εκλογικό σώμα], ένα δημόσιο σήμα της δέσμευσης για τη διατήρηση αμοιβαία συμφωνημένων επιπέδων δημοσιονομικής πειθαρχίας».¹¹³ Όσον αφορά την «υπόθεση του παραπετάσματος καπνού» εντοπίζουν κάποιες ενδείξεις (όπως την συχνότερη εμφάνιση φαινομένων δημιουργικής λογιστικής σε χώρες όπου τα ΔΣ έχουν αναβαθμισμένη, θεσμικά, επιρροή) παρ' όλα αυτά θεωρούν ότι «τα δεδομένα δεν προσφέρουν επαρκείς αποδείξεις»¹¹⁴, κάτι που καθιστά αναγκαία την περαιτέρω έρευνα, αλλά και την μη απόρριψη της συγκεκριμένης υπόθεσης καθώς, όπως τονίζουν, «δεν υπάρχει καπνός χωρίς φωτιά»¹¹⁵.

3.3 Η θέση των ΔΣ στο Ευρωπαϊκό δημοσιονομικό θεσμικό οικοδόμημα

Η αυξημένη χρήση των ΔΣ στα κράτη- μέλη της Ε.Ε. από τις αρχές τις δεκαετίας του 2000 ήταν φυσικό να έχει ευρύτερες προεκτάσεις και ως προς το ευρωπαϊκό δημοσιονομικό θεσμικό οικοδόμημα.

Η πρώτη αναφορά στα ΔΣ εντός της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας , εντοπίζεται στην Οδηγία 85/2011 για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2 της Οδηγίας προβλέπεται ότι η θέσπιση των δημοσιονομικών κανόνων, η ενσωμάτωσή τους στην εθνική νομοθεσία και η χάραξη πολιτική στη βάση αυτών πρέπει να συνοδεύεται με «αποτελεσματική και έγκαιρη παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους κανόνες βάσει αξιόπιστης και ανεξάρτητης ανάλυσης που να διενεργείται από ανεξάρτητους φορείς ή φορείς στους οποίους εξασφαλίζεται λειτουργική αυτονομία έναντι των δημοσιονομικών αρχών των κρατών μελών».

¹¹³ Debrun & Kumar (2007: 500)

¹¹⁴ Debrun & Kumar (2007: 501)

¹¹⁵ Οπ.π.

Έτσι ενώ δεν υπάρχει ρητή νομοθετική πρόβλεψη για τη σύσταση ΔΣ, η δημιουργία τους επιβάλλεται δια της πρόβλεψης της αναγκαιότητας ύπαρξης των αποτελεσμάτων της λειτουργίας τους, δηλαδή από την ανάγκη για «αξιόπιστη και ανεξάρτητη ανάλυση που διενεργείται από ανεξάρτητους φορείς». Απουσιάζει οποιαδήποτε αναφορά στα θεσμικά χαρακτηριστικά που οφείλουν να έχουν αυτή οι θεσμοί, ώστε να θεωρούνται ανεξάρτητοι και αξιόπιστοι.

Σύμφωνα με την Επιτροπή (2014) «οι αρκετά συνοπτικές διατάξεις της Οδηγίας ήταν αρκετά ευρείες ώστε να ταιριάζουν με την μεγάλη ποικιλία των εθνικών ρυθμίσεων στα κράτη- μέλη της Ε.Ε.».

Παρ'όλα αυτά η αναβάθμιση του στόχου για ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς , όπως αυτή τέθηκε από το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, οδήγησαν στην αναγκαιότητα για αναβάθμιση του ρόλου των ΔΣ. Αυτή η αναβάθμιση προβλεπόταν και στα ίδια τα πλαίσια του ΔΣ καθώς σύμφωνα με άρθρο 3 παρ. 2, η Επιτροπή όφειλε να διαμορφώσει ένα κοινό πλαίσιο λειτουργίας ως προς «τον ρόλο και την ανεξαρτησία των οργάνων που είναι αρμόδια, σε εθνικό επίπεδο, για την παρακολούθηση της τήρησης των κανόνων».

Το πλαίσιο αυτό τέθηκε με την ανακοίνωση της Επιτροπής το 2012 για τις «Κοινές αρχές για τους εθνικούς δημοσιονομικούς διορθωτικούς μηχανισμούς». Η ανακοίνωση αυτή αναγνωρίζει τα ΔΣ ως όργανα που θα αποτελούν «βασικό παράγοντα για την προώθηση της αξιοπιστίας και της διαφάνειας» της προσπάθειας συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες. Θεωρεί αναγκαία την πρόβλεψη ισχυρών νομικών εγγυήσεων ανεξαρτησίας ή λειτουργικής ανεξαρτησίας και παράλληλα την πρόβλεψη στη δυνατότητα των ΔΣ να έχουν ανεμπόδιστη πρόσβαση στο κοινό. Η Ανακοίνωση της Επιτροπής δίνει στα ΔΣ την αρμοδιότητα να ελέγχουν τη συμμόρφωση με τους δημοσιονομικούς κανόνες και σε διαφορετική περίπτωση να καλούν τις εθνικές δημοσιονομικές αρχές να συμμορφωθούν με τις υποδείξεις τους ή να αιτιολογούν τη μη συμμόρφωση. Η εισαγωγή του κανόνα «συμμόρφωσης ή αιτιολόγησης» [comply or explain] ως καταστατική λειτουργία της παρακολούθησης από πλευράς των ΔΣ της δημοσιονομικής πορείας, αποτελεί ριζική αναβάθμισή τους, καθώς, επί της ουσίας, τα ενδύει με ελεγκτικό, ως προς τη συμμόρφωση με το ευρωπαϊκό δημοσιονομικό πλαίσιο, ρόλο.

Στα πλαίσια του two pack ο ρόλος των ΔΣ αναβαθμίστηκε περαιτέρω. Στον Κανονισμού 473/2013, ενώ επαναλαμβάνονται οι προβλέψεις της Οδηγίας 85/2011 ορίζεται, στο άρθρο 4 παρ. 4 ότι «Τα εθνικά μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά προγράμματα και τα σχέδια προϋπολογισμών

(...)βασίζονται σε ανεξάρτητες μακροοικονομικές προβλέψεις και αναφέρουν εάν οι δημοσιονομικές προβλέψεις έχουν εκπονηθεί ή εγκριθεί από ανεξάρτητο φορέα. Οι εν λόγω προβλέψεις δημοσιοποιούνται μαζί με τα εθνικά μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά προγράμματα και τα σχέδια προϋπολογισμών στα οποία στηρίζονται».

Η Επιτροπή (2014:64) αξιολογεί θετικά την μέχρι στιγμής ευρωπαϊκή νομοθεσία για τα ΔΣ καθώς θεωρεί ότι, ανάλογα με το βαθμό που κάθε κράτος- μέλος εντάσσεται στη νέα οικονομική διακυβέρνηση (βλ. παρακάτω πίνακα, ως προς τα ΔΣ), έχει παρασχεθεί ισχυρή υποστήριξη στην κατεύθυνση της δημιουργίας νέων ΔΣ, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την εθνική διακριτική ευχέρεια ως προς τα χαρακτηριστικά των ΔΣ.

Πίνακας 9- Θεσμικές λειτουργίες των Δημοσιονομικών Συμβουλίων που απορρέουν από το ευρωπαϊκό δίκαιο¹¹⁶

Table II.5.10: Legal requirements for independent fiscal institutions originating from EU legislation and intergovernmental Treaties

AT, BE, CY, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, LT(*), LU, LV, MT, NL, PT, SK, SI	• Monitoring of national fiscal rules to be conducted by independent bodies • Enhanced monitoring for the Fiscal Compact balanced-budget rule • Production or endorsement of macroeconomic forecasts used in annual budget and medium-term fiscal plans
DK, RO, BG	• Monitoring of national fiscal rules to be based on independent analysis • Enhanced monitoring for the Fiscal Compact balanced-budget rule
HR, CZ, SE, PL, HU	• Monitoring of national fiscal rules to be based on independent analysis
UK	• No requirements

Source: Commission services

Note: (*) When LT joins the euro area

Επιπλέον από τα στοιχεία της Επιτροπής (βλ. πίνακα που ακολουθεί¹¹⁷) φαίνεται ότι, αν και η πλειοψηφία των λειτουργιών των ευρωπαϊκών ΔΣ έχει περιοριστεί σε όσα προβλέπονται από την ευρωπαϊκή νομοθεσία (παρακολούθηση δημοσιονομικής πολιτικής, αξιολόγηση συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες), υφίσταται αξιοσημείωτος αριθμός ΔΣ τα οποία είναι

¹¹⁶ EC (2014:64)

¹¹⁷ EC (2014:65)

εξοπλισμένα με επιπλέον λειτουργίες (κοστολόγηση μέτρων, εκπόνηση μακροοικονομικών προβλέψεων και εκτιμήσεων για τον προϋπολογισμό)¹¹⁸.

Πίνακας 10- Λειτουργίες των Δημοσιονομικών Συμβουλίων, όπως αναφέρονται στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση

Table II.5.13: Tasks of fiscal institutions as reported in the Commission services database on fiscal governance (vintage 2013)

Monitoring of fiscal policy	24
Assessment of fiscal rules for central government	30
Assessment of fiscal rules for non-central government	17
Long-term sustainability assessment	16
Production of macroeconomic forecasts	5
Production of budgetary forecasts	3
Endorsement of macroeconomic forecasts	12
Policy costing	8

Source: Commission database on fiscal governance

Η ανεξαρτησία των ΔΣ φαίνεται να διασφαλίζεται επαρκώς, καθώς (βλ. πίνακες που ακολουθούν) είναι ενισχυμένο το θεσμικό, τόσο ως προς τη θητεία των μελών των ΔΣ (στη συντριπτική τους πλειοψηφία, η θητεία είναι μεγαλύτερη από τη διάρκεια του εκλογικού κύκλου), όσο και ως προς τα κριτήρια για τις προσλήψεις (προβλέψεις στη συντριπτική πλειοψηφία για ασυμβίβαστο και προσόντα, και σημαντικός αριθμός με προβλέψεις για αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων). Αντίστοιχα ενισχυμένη είναι η ανεξαρτησία των ΔΣ από τη σκοπιά της δυνατότητας τους να κοινωνούν τα αποτελέσματα της λειτουργίας τους, αλλά και να έχουν πρόσβαση σε στοιχεία που δεν είναι προσβάσιμα στο κοινό, ώστε να μπορούν να διενεργούν τις αναλύσεις με επαρκή στοιχεία και όχι με όσα τους δίνονται μόνο από την κυβέρνηση. Αντιφατικότερη είναι η εικόνα στο ζήτημα της χρηματοδότησης τους καθώς η πλειοψηφία τους χρηματοδοτείται από τον προϋπολογισμό.

¹¹⁸ Για μια αναλυτική περιγραφή των αρμοδιοτήτων των Δημοσιονομικών Συμβουλίων ανά χώρα βλ. Παράρτημα

Πίνακας 11- Ρυθμίσεις που διασφαλίζουν την ανεξαρτησία της ηγεσίας των Δημοσιονομικών Συμβουλίων¹¹⁹

Table II.5.15: Safeguards for the leadership of fiscal institutions (*)						
Less than four years	Terms of office (**)		Qualification criteria	Requirements for appointment		
	Four to eight years	More than eight years		Conflict-of-interest provisions	Incompatibilities	
5	27	8	30	17	33	

Source: Commission database on fiscal governance
 (*) Number of fiscal institutions with such characteristics
 (**) data not available for three institutions

Πίνακας 12- Λοιπά λειτουργικά χαρακτηριστικά των Δημοσιονομικών Συμβουλίων

Table II.5.16: Other structural features of fiscal institutions							
Freedom to communicate			Access to non-public fiscal information			Main funding source	
Yes (any time)	Yes (fixed dates)	No	Fully	Partially	None	State budget	Other
36	5	2	19	19	5	26	17

Source: Commission database on fiscal governance

¹¹⁹

EC (2014:66)

3.4 Οι ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί στην Ελλάδα

3.4.1 Το Γραφείο Προϋπολογισμού της Βουλής και ο συμβουλευτικός του ρόλος

Το 2010 ιδρύθηκε το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (ΓΠΒ), στα πλαίσια της διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης, όπως περιγράφονται από τον ν. 3871/2010. Η λειτουργία του ξεκίνησε επί της ουσίας το 2013 καθώς δημοσιεύει την πρώτη μελέτη του («Τριμηνιαία έκθεση

Σύμφωνα με την [ηλεκτρονική σελίδα του ΓΠΒ](#), «ιδρύθηκε σύμφωνα με το αρ.36Α του Κανονισμού της Βουλής» και «λειτουργεί σύμφωνα με τον Ειδικό Κανονισμό Εσωτερικής Λειτουργίας και Οργάνωσης του, ΦΕΚ [309/Β' 12-2-2014](#), και αποτελεί οργανική μονάδα της Βουλής».

Σύμφωνα πάλι με την ίδια σελίδα «[έ]ργο του Γραφείου είναι η παρακολούθηση της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, η στήριξη του έργου δύο Επιτροπών της Βουλής (της Ειδικής Διαρκούς Επιτροπής του Απολογισμού και του Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους, καθώς και της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων), και η σύνταξη και υποβολή, προς τις ανωτέρω επιτροπές, τακτικών τριμηνιαίων και ετήσιων εκθέσεων, που αφορούν την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων, οι οποίοι τίθενται στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά Πλαίσια Στρατηγικής».

Όπως μπορούμε να παρατηρήσουμε από τα παραπάνω, το ΓΠΒ δεν έχει λειτουργίες που να καθιστούν τις μελέτες και τις έρευνες του, τρόπον τινά, δεσμευτικές, δηλαδή απουσιάζει η βασική λειτουργία που καθιστά ένα ΔΣ θεσμικό κόμβο της διαδικασίας προϋπολογισμού, η λειτουργία «comply or explain». Αντίθετα ο ρόλος του έχει περισσότερο χαρακτηριστικά υποστηρικτικά της νομοθετικής λειτουργίας, καθώς συμβάλει στο έργο δυο επιτροπών της Βουλής που έχουν ρόλο στη διαδικασία του προϋπολογισμού.

Έτσι το ΓΠΒ ακολουθεί το πρότυπο εκείνων των ΔΣ που είναι προσαρτημένα στο Κοινοβούλιο συμβάλλοντας στο έργο του, παρ' όλα αυτά όμως, «απολαύει πλήρους ανεξαρτησίας κατά την άσκηση των καθηκόντων του». Η ανεξαρτησία αυτή κατοχυρώνεται και μέσω της μεθόδου επιλογής των επιστημόνων που απαρτίζουν το ΓΠΒ: ο επικεφαλής του (υπό τον τίτλο «Συντονιστής») ορίζεται από την Επιτροπή Κανονισμού της Βουλής, ύστερα από πρόταση του Προέδρου της Βουλής. Ύστερα ο Συντονιστής προτείνει, ύστερα από κατάθεση υποψηφιοτήτων έπειτα από διεθνή πρόσκληση, κατάλογο υποψηφίων (επιδιώκοντας ο κατάλογος αυτό να εμπεριέχει διπλάσια προτεινόμενα πρόσωπα από τις 4 θέσεις που πρέπει να καλυφθούν), εκ των οποίων καλύπτονται οι θέσεις του ΔΣ (της «Επιστημονικής Επιτροπής» που πλαισιώνει τον Συντονιστή), με επιλογή από την «Ειδική Κοινοβουλευτική Επιτροπή Απολογισμού και Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους». Η μέθοδος αυτή μπορούμε να πούμε ότι διασφαλίζει με αρκετά ικανοποιητικό τρόπο την ανεξαρτησία του ΓΠΒ, καθώς τα μέλη του επιλέγονται από αντιπροσωπευτικά όργανα του Κοινοβουλίου, στα οποία είναι αναγκαία η διακομματική συναίνεση καθώς σε κανένα από αυτά τα όργανα δεν διαθέτει κάποιο κόμμα απόλυτη πλειοψηφία, ώστε να πάρει αποφάσεις μόνο του¹²⁰. Βέβαια παρατηρώντας τη σύνθεση του ΔΣ, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ο Συντονιστής και η Επιστημονική Επιτροπή, αντιπροσωπεύουν με έναν τρόπο τα κοινοβουλευτικά κόμματα και αντανακλούν τον μεταξύ τους συσχετισμό, χωρίς βέβαια αυτή η αντιπροσώπευση να βάζει εναντίον του κριτηρίου περί «εγνωσμένου επιστημονικού και ακαδημαϊκού κύρους» καθώς όλοι τους είναι καθηγητές Πανεπιστημίου.

Η ανεξαρτησία του ενισχύεται περαιτέρω καθώς η θητεία όλων των μελών του είναι πενταετής υπερβαίνοντας τον εκλογικό κύκλο. Βέβαια η απουσία διάταξης που να περιορίζει είτε ρητά, είτε μέσω κυλιόμενης αντικατάστασης, την πλήρη αντικατάσταση των μελών του ΔΣ (μετά την λήξη της θητείας τους) αφήνει το «παράθυρο» της αντανάκλασης των κοινοβουλευτικών συσχετισμών, σε επίπεδο μελών του ΔΣ. Αυτό όμως είναι κάτι που μένει να φανεί καθώς ακόμα

¹²⁰ Στην «Επιτροπή Κανονισμού» το πλειοψηφούν κόμμα διαθέτει 6 από τα 13 μέλη, ενώ στην «Ειδική Κοινοβουλευτική Επιτροπή Απολογισμού και Γενικού Ισολογισμού του Κράτους και Ελέγχου της Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους» 10 από τα 21 μέλη. Βλ. το site της Βουλής των Ελλήνων

δεν έχει ολοκληρωθεί η πρώτη θητεία των μελών του ΔΣ, ώστε να κρίνουμε στη βάση υπάρχουσας πρακτικής.

Η ανεξαρτησία του ΓΠΒ ενισχύεται από το γεγονός ότι, σύμφωνα με τον κανονισμό λειτουργίας του, διαθέτει δικό του προσωπικό και όχι προσωπικό που προέρχεται από άλλη υπηρεσία του Δημοσίου. Πέραν του μόνιμου διοικητικού προσωπικού (2 υπάλληλοι της Βουλής και ένας υπάλληλος από το Υπουργείο Ανάπτυξης), το προσωπικό αυτό ανέρχεται στα 15 άτομα, εκ των οποίων 12 επιτελούν αμιγώς ερευνητικό έργο. Πέραν αυτών η ανεξαρτησία του ΓΠΒ, ενισχύεται από το γεγονός ότι 8 από τα 12 άτομα του «τεχνικού» προσωπικού, έχουν σχέση εργασίας αορίστου χρόνου, κάτι που διασφαλίζει την επιστημονική συνέχειά του, αλλά και το γεγονός ότι καθίσταται εφικτή η στελέχωση του με προσωπικό που θα προσλαμβάνεται ανεξαρτήτως πολιτικών συσχετισμών και προτιμήσεων. Το προβλεπόμενο προσωπικό για το ΓΠΒ κινείται στα πρότυπα υπόλοιπων ΔΣ, ιδιαίτερα αν συγκριθεί με όσα έχουν αντίστοιχες αρμοδιότητες.

Πρέπει να επισημανθεί όμως ότι οι νομοθετικές προβλέψεις για τη στελέχωση του ΓΠΒ δεν εφαρμόζονται στην πράξη. Όπως αποτυπώνεται στην έκθεση πεπραγμένων του 2014, οι 8 θέσεις εργασίας που προβλέπεται να στελεχωθούν από προσωπικό με συμβάσεις αορίστου χρόνου, δεν έχουν καλυφθεί. Αντίστοιχα, μόνο οι 3 από τις 4 θέσεις επιστημονικού προσωπικού με συμβάσεις ορισμένου χρόνου έχουν καλυφθεί.

Ο ρόλος του ΓΠΒ ενισχύεται από το γεγονός ότι ορίζεται συγκεκριμένη διαδικασία όπου παρουσιάζονται οι τριμηνιαίες εκθέσεις που εκπονεί για την παρακολούθηση της εκτέλεσης του προϋπολογισμού και της πορείας επίτευξης των Μεσοπρόθεσμων Δημοσιονομικών Στόχων: παρουσιάζονται ενώπιον των δυο κοινοβουλευτικών επιτροπών των οποίων το έργο έχει οριστεί να επικουρεί με στόχο την ενημέρωσή τους και ο Συντονιστής απαντάει στα ερωτήματα που του τίθενται. Όπως αναφέρεται στην «Έκθεση πεπραγμένων 2013», «Τα κείμενα της Έκθεσης συντάσσονται με τρόπο ώστε να μπορούν να γίνουν κατανοητά, τόσο από τα μέλη των αρμοδίων Επιτροπών του Ελληνικού Κοινοβουλίου, όσο και από το ευρύτερο κοινωνικό σύνολο, στο οποίο επίσης απευθύνονται. Για το λόγο αυτό η χρήση πινάκων και κυρίως διαγραμμάτων σε κάθε θεματική ενότητα, όταν αυτό είναι εφικτό, είναι βασική προτεραιότητα ώστε να παρουσιάζεται με κατανοητό τρόπο, η άποψη του Γραφείου για τα θέματα που τίθενται»¹²¹. Με την θεσμική πρόβλεψη περί επίσημης ακρόασης των τριμηνιαίων εκθέσεων ενισχύεται η δημοσιότητα του έργου του ΓΠΒ.

¹²¹

ΓΠΒ (2014:6)

Το ΓΠΒ μέχρι στιγμής (Δεκέμβριος 2015) έχει υλοποιήσει έγκυρα το έργο του καθώς έχει δημοσιεύσει 11 τριμηνιαίες εκθέσεις, 4 ενδιάμεσες εκθέσεις και έναν συλλογικό τόμο με θέμα δημοσιονομικού ενδιαφέροντος¹²². Παράλληλα έχει προβεί στη διοργάνωση μιας ημερίδας και ενός συνεδρίου¹²³. Τέλος συμμετέχοντας σε διεθνείς συναντήσεις δικτύων ΔΣ και προβαίνοντας σε διμερείς συναντήσεις με ΔΣ άλλων κρατών, προσπαθεί να αναπτύξει την τεχνογνωσία του. Σημαντική είναι και η υπογραφή μνημονίου συνεργασίας με τον κατεξοχήν επιστημονικό φορέα περί των οικονομικών στη χώρα, το Οικονομικό Επιμελητήριο, ώστε να αποκτήσει η δράση του μεγαλύτερη ορατότητα, αλλά και να επωφεληθεί από τη σωρευμένη τεχνογνωσία ενός φορέα με πολυετή και αναγνωρισμένη παρουσία επί των ζητημάτων της οικονομίας.

Όσον αφορά την επίδραση του έργου του ΓΠΒ στη χάραξη πολιτικών και στο ευρύτερο κοινό, το Γραφείο χρησιμοποιεί τη μεθοδολογία του Calmfors (2012:10-12) για την προσέγγιση της αντίστοιχης επίδρασης του Σουηδικού ΔΣ:

- Μακροπρόθεσμη επίδραση στην κοινή γνώμη, που αποτυπώνεται από το εύρος απήχησης που έχουν οι δημοσιεύσεις του ΓΠΒ στα ΜΜΕ, αλλά και η κατοχύρωση των μελών του ως ειδικών επί των δημοσιονομικών, με αποτέλεσμα να ζητείται η γνώμη τους από τα ΜΜΕ.
- Βραχυμεσοπρόθεσμη επίδραση, μέσω της χρήσης των μελετών του από το πολιτικό σύστημα, αλλά και ο «διάλογος» ανάμεσα στο πολιτικό σύστημα και το ΓΠΒ (χαρακτηριστικά αναφέρεται στην περίπτωση της Σουηδίας, η έκδοση δελτίου τύπου από τον ΥΠΟΙΚ, όπου σχολιάζεται κάθε φορά η ενδιάμεση επί του προϋπολογισμού έκθεση του ΔΣ).
- Άμεση επίδραση, επί της χάραξης πολιτικών. Σε αυτήν την περίπτωση προσμετράται (για την ακρίβεια, εκτιμάται) η αναδιαμόρφωση δημοσιονομικών πολιτικών, λόγω της πιθανότητας ex post κριτικής από το ΔΣ, αλλά και η υιοθέτηση από την κυβέρνηση προτάσεων πολιτικής που έχει απευθύνει το ΔΣ.

Στην περίπτωση του ΓΠΒ όσον αφορά την ευρύτερη κοινωνική του απήχηση, εντοπίζονται στοιχεία που αναδεικνύουν την καθιέρωση του στα πλαίσια του δημόσιου διαλόγου για τα δημόσια οικονομικά.

¹²² ΓΠΒ (2014:7), ΓΠΒ (2015:8)

¹²³ Οπ.π.

Το πρώτο έτος λειτουργίας του, η απήχηση των εκθέσεων και των μελετών του ήταν σημαντική, ιδιαίτερα συγκρινόμενη με την απήχηση που άλλα ΔΣ απολάμβαναν κατά το πρώτο έτος λειτουργίας του¹²⁴. Το δεύτερος έτος εντοπίζεται εντυπωσιακή αύξηση των αναφορών (βλ. πίνακα που ακολουθεί) κάτι που αναδεικνύει μια τάση καθιέρωσης του ρόλου του ΓΠΒ στο δημόσιο διάλογο. Το γεγονός ότι το ΓΠΒ έχει δημιουργήσει Βάση Δεδομένων Αποδελτίωσης Τύπου (ΒαΔΑΤ), αναδεικνύει τη σημασία που δίνει στην επαφή και την απήχηση στον Τύπο, καθώς τη θεωρεί «απαραίτητη για την αποτελεσματική λειτουργία του, αφενός επειδή ο κύριος τρόπος παρέμβασης του είναι μέσω έντυπων εκθέσεων και συνεισφοράς στο δημόσιο διάλογο και όχι συμβουλών παρασκηνακά, αφετέρου επειδή οι ίδιοι πόροι του είναι περιορισμένοι».¹²⁵ Η βαρύτητα την οποία το ΓΠΒ δίνει στην επιρροή στο δημόσιο διάλογο, ναι μεν αναδεικνύει την βούληση να εκπληρώσει του ρόλο του, από την άλλη όμως συνδέεται και με το γεγονός ότι, κάτι που άρρητα φαίνεται και από την έκθεση πεπραγμένων του ΓΠΒ¹²⁶, δεν διαθέτει επίσημη θέση στη διαδικασία κατάρτισης του προϋπολογισμού.

¹²⁴ ΓΠΒ (2014:12)

¹²⁵ Οπ.π.

¹²⁶ ΓΠΒ (2014:11)

Πίνακας 13- Ενδεικτική Κατανομή Δημοσιεύσεων ανά ΜΜΕ¹²⁷

Πίνακας 1: Ενδεικτική κατανομή δημοσιεύσεων ανά ΜΜΕ

ΜΜΕ	αριθμός δημοσιεύσεων		Ποσοστιαία Μεταβολή
	2013	2014	
ΕΛΕΥΘΕΡΟΤΥΠΙΑ	15	39	160%
Αυγή (Η)	14	22	57%
Εφημερίδα των Συντακτών	12	13	8%
Έθνος (Το)	10	14	40%
Ναυτεμπορική (Η)	10	32	220%
iefimerida.gr	8	13	63%
Capital.gr	7	33	371%
ΡΙΖΟΣΠΑΣΤΗΣ	7	23	229%
tvkosmos.gr	6	13	117%
Βήμα (Το)	6	13	117%
ΗΜΕΡΗΣΙΑ	6	18	200%
AttikiPress.gr	5	6	20%
euro2day.gr	5	21	320%
sofokleousin.gr	5	9	80%
News247.gr	4	10	150%
Real.gr	4	35	775%
Νέα (Τα)	4	13	225%
ΕΞΠΡΕΣ	3	4	33%
Σύνολο	131	331	153%

Πηγή: Βάση Δεδομένων ΓΠΚ

Από τον παραπάνω πίνακα μπορούμε να εξάγουμε και κάποια επιπλέον συμπεράσματα που δεν τα διατυπώνει (ή/και δεν τα εντοπίζει;) το ΓΠΒ στις εκθέσεις πεπραγμένων του. Η απήχηση του έργου του είναι μεγαλύτερη σε δυο κατηγορίες μέσων που είναι σχετικά πιο «εύπλαστες» ως προς την κανονιστική τους διάκριση.

Πρώτον, από τον πίνακα βλέπουμε ότι η απήχηση του είναι αισθητά μεγαλύτερη στα μέσα που κατ' εξοχήν δημοσιεύουν ειδήσεις οικονομικού περιεχομένου. Στα μέσα αυτά¹²⁸ (ανεξαρτήτως του αν είναι έντυπα ή διαδικτυακά) οι δημοσιεύσεις που αναφέρονται στο ΓΠΒ για το 2013 είναι 40 στις 131 (~30%) και για το 2014 152 στις 331 (~45%). Αντίστοιχα, μεγάλη είναι η απήχηση

¹²⁷ ΓΠΒ (2015: 14)

¹²⁸ Στα μέσα αυτά κατατάσσουμε τις εφημερίδες Ναυτεμπορική, Ημερησία, ΕΞΠΡΕΣ και τα sites Capital, Euro2day, sofokleousin και real.

και στα μέσα που υιοθετούν αντιπολιτευτική στάση προς την κυβέρνηση¹²⁹: 48 δημοσιεύσεις στις 131 (~35%) του 2013 και 97 στις 331 (~30%) του 2014.

Σε αυτά τα πλαίσια μπορούμε να αξιοποιήσουμε και τη μεθοδολογική παρατήρηση στην οποία προβαίνει το ΓΠΒ για την εκτίμηση της επιρροής του¹³⁰: «Όπως είναι γνωστό, διαφορετικές δημογραφικές ομάδες καθώς, φυσικά, και άνθρωποι με διαφορετικές πολιτικοοικονομικές αντιλήψεις χρησιμοποιούν διαφορετικά ΜΜΕ για την ενημέρωσή τους. Μέσω της παρακολούθησης των αναρτήσεων ανά ΜΜΕ μπορεί κανείς να διαπιστώσει το σχετικό ενδιαφέρον των διαφορετικών δημογραφικών ομάδων για τις εκθέσεις του ΓΠΚ και κατ' επέκταση τη διείσδυση του μηνύματος του σε διαφορετικούς πολιτικούς χώρους. Το ζητούμενο είναι η απήχηση να είναι όσο το δυνατόν πιο ευρεία στο κοινό, ανεξάρτητα από το αν οι αναφορές είναι θετικές ή αρνητικές. Εκ της αποστολής του, το ΓΠΚ ενδιαφέρεται να ενισχύσει το ενδιαφέρον του εκλογικού σώματος για τα δημοσιονομικά θέματα καθώς και να εμπλουτίσει τον δημόσιο διάλογο για τα θέματα της αρμοδιότητάς του. Σε αυτό το πλαίσιο είναι δευτερεύον αν οι αναρτήσεις διάκεινται θετικά ή αρνητικά στα συμπεράσματα του ΓΠΚ».

Τα στοιχεία αναδεικνύουν ότι το ενδιαφέρον για το έργο του ΓΠΒ επικεντρώνεται σε δυο κατά βάσης ομάδες:

- Στο κοινό που ενδιαφέρεται περισσότερο για οικονομικά ζητήματα. Το γεγονός αυτό είναι αρκετά λογικό, καθώς είναι ένα κοινό το οποίο κατεξοχήν τα ενδιαφέροντά του συμπίπτουν με το έργο που παράγει το ΓΠΒ.
- Στο κοινό που δεν συμφωνεί με τις ασκούμενες δημοσιονομικές πολιτικές της κυβέρνησης. Το στοιχείο αυτό είναι αρκετά σημαντικό καθώς αναδεικνύει ότι το ΓΠΒ τείνει να παγιωθεί στα πλαίσια του δημοσίου διαλόγου ως ένα πραγματικά ανεξάρτητο όργανο το οποίο προβαίνει σε αμερόληπτες κρίσεις για τα δημόσια οικονομικά. Πάνω στην τάση αυτή μπορεί να οικοδομήσει το Γραφείο ώστε να σταθεροποιήσει την παρουσία του, να διεκδικεί την επιρροή του και να γίνει βασικός παίχτης στο δημόσιο διάλογο. Ενδιαφέρον θα έχει και η δημοσίευση της έκθεσης πεπραγμένων για το 2014, υπό το πρίσμα της κυβερνητικής αλλαγής. Εκεί μπορεί να αξιολογηθεί, το κατά πόσον η κάλυψη του έργου από «αντιπολιτευόμενα» μέσα είναι καιροσκοπική ή βασίζεται σε πιο στέρεα θεμέλια, που σχετίζονται και με την παγίωση του ανεξάρτητου ρόλου του ΓΠΒ.

¹²⁹ Στα μέσα αυτά κατατάσσουμε τις εφημερίδες Ελευθεροτυπία, Αυγή, Εφημερίδα των Συντακτών, Ριζοσπάστης

¹³⁰ ΓΠΒ (2014:13)

Δυστυχώς το ΓΠΒ δεν προβαίνει σε μια αντίστοιχη εκτίμηση της επιρροής του όσον αφορά την ενίσχυση του «διαλόγου» του με τον πολιτικό κόσμο (π.χ. μέσω της αναφορά των εκθέσεων του-τριμηνιαίων και ενδιάμεσων- σε ερωτήσεις/ τοποθετήσεις εντός της Βουλής ή με το μέγεθος της συμμετοχής Βουλευτών στην περιοδική παρουσίαση των εκθέσεων του στις επιτροπές της Βουλής, των οποίων το έργο υποστηρίζει), αλλά και της επίδρασής του στην ασκούμενη πολιτική. Η αλήθεια βέβαια είναι, ότι ως προς το τελευταίο, είναι δύσκολο να εκτιμηθεί η επιρροή του για πολλαπλούς παράγοντες: την διαμόρφωση της δημοσιονομικής πολιτικής με πολυμερή τρόπο, λόγω της μνημονιακής συνθήκης, τον μη κατοχυρωμένο ρόλο του στη διαδικασία του προϋπολογισμού, το περιορισμένο έργο σε ζητήματα που άπτονται συγκεκριμένων προτάσεων πολιτικής (όπως είναι οι ενδιάμεσες εκθέσεις) κλπ.

Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι το ΓΠΒ τείνει να αποτελέσει έναν αναγνωρισμένο θεσμό στα πλαίσια του δημόσιου διαλόγου περί των δημόσιων οικονομικών. Υπάρχουν βέβαια βήματα που μένουν ακόμα να γίνουν, όπως η ενίσχυση του στελεχιακού του δυναμικού ώστε να παράγει μεγαλύτερο και περισσότερο πολύπλευρο έργο, παρ' όλα αυτά τα δυο πρώτα χρόνια λειτουργίας του, έχουν τεθεί στέρεες βάσεις προς την ουσιαστική καθιέρωση του ρόλου του και την ορατότητα της δράσης του. Βέβαια, τόσο η κυβερνητική αλλαγή, όπου θα κριθεί για πρώτη φορά, σε νέα πλαίσια, η θέση του (συνέχιση του έργου του με αντίστοιχα ανεξάρτητο και ανεπίσπαστο τρόπο) και το εύρος της επιρροής του (από τη στιγμή που αναδιατάσσεται το τοπίο της ενημέρωσης, σε αναλογία με τις πολιτικές εξελίξεις), όσο και η ίδρυση του Δημοσιονομικού Συμβουλίου, με το οποίο θα λειτουργεί παράλληλα (όπως θα δούμε παρακάτω), θα αποτελέσουν πρωτόγνωρες δοκιμασίες για τον νέο αυτό θεσμό.

3.4.2. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο και ο ελεγκτικός του ρόλος

Όπως είδαμε παραπάνω, μια από τις καινοτομίες στα πλαίσια της Νέα Οικονομικής Διακυβέρνησης της Ε.Ε. είναι η υποχρέωση ίδρυσης Δημοσιονομικών Συμβουλίων στα κράτη-μέλη.

Στην Ελλάδα, το ΔΣ ιδρύθηκε με τον ν. 4270/ 2014, με τον οποίο ενσωματώνεται στο εθνικό δίκαιο η Οδηγία 85/2011 «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και εποπτείας». Η επωνυμία του είναι Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ).

Ρητά ορίζεται από το νόμο ότι το ΕΔΣ απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας και ότι «κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, δεν λαμβάνουν οδηγίες από οποιονδήποτε κυβερνητικό φορέα ή άλλον δημόσιο ή ιδιωτικό οργανισμό».

Οι διατάξεις που καθορίζουν τη λειτουργία του ΕΔΣ αποτελούν την εξειδίκευση των άρθρων 4, 5 και 6 της συγκεκριμένης Οδηγίας.

Βάσει του συγκεκριμένου νόμου το ΕΔ.Σ. έχει τις εξής αρμοδιότητες¹³¹:

«α. Αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις πάνω στις οποίες βασίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Μ.Π.Δ.Σ.) και το προσχέδιο και το σχέδιο για τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό, μέσω αξιολογήσεων του βασικού μακροοικονομικού σεναρίου και των άλλων σεναρίων που χρησιμοποιούνται.

¹³¹ Νόμος 4270/2014, άρθρα 4 και 5

β. Παρακολουθεί τη συμμόρφωση με:

αα. τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που ενσωματώνονται στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης, ώστε να επιτευχθεί ο μεσοπρόθεσμος δημοσιονομικός στόχος, όπως ορίζεται στο άρθρο 2α του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/97 (ΕΕ L 209/1), και με

ββ. τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες, όπως αναφέρονται στο άρθρο 5 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ (ΕΕ L 306/41).

γ. Προβαίνει σε αξιολογήσεις σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, ιδιαίτερα σε σχέση με:

αα. τη διαπιστούμενη σημαντική απόκλιση από το μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής προς αυτόν σύμφωνα με το άρθρο 6(2) του Κανονισμού (ΕΚ) 1466/97 και τους λόγους που οδήγησαν στην απόκλιση αυτή,

ββ. την ενεργοποίηση, στις ανωτέρω περιπτώσεις, του διορθωτικού μηχανισμού που αναφέρεται στον τίτλο ΙΙΙ του άρθρου τρίτου του ν. 4063/2012 (Α' 71)¹³²,

γγ. την εξέλιξη της δημοσιονομικής διόρθωσης με βάση το ψηφισμένο σχέδιο διορθωτικών ενεργειών σύμφωνα με το άρθρο 40, καθώς και

δδ. την οποιαδήποτε εμφάνιση ή εξάλειψη εξαιρετικών περιστάσεων.

5. Μετά το δεύτερο έτος από τη σύστασή του, επιπρόσθετα προς τις αρμοδιότητες που αναφέρονται στην παράγραφο 4 το Δημοσιονομικό Συμβούλιο προβαίνει σε:

α. Αξιολογήσεις των μακροοικονομικών προβλέψεων επί των οποίων βασίζονται το Μ.Π.Δ.Σ., το προσχέδιο και το σχέδιο του ετήσιου Κρατικού Προϋπολογισμού, κατόπιν σύγκρισης των προβλέψεων αυτών με τις πλέον πρόσφατες προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και, αν απαιτείται, και άλλων ανεξάρτητων φορέων, καθώς και σε αξιολογήσεις των μεθοδολογιών και των υποθέσεων που χρησιμοποιήθηκαν για την εκπόνηση των προβλέψεων και σε συστάσεις για τη διόρθωση τυχόν σημαντικών μεροληπιών, κατά την έννοια της παραγράφου 6 του άρθρου 4 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ.

β. Αξιολογήσεις των δημοσιονομικών προβλέψεων σε σχέση με το Μ.Π.Δ.Σ. και τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό και ειδικότερα μέσω:

αα. της σύγκρισης των δημοσιονομικών προβλέψεων με τις πλέον επικαιροποιημένες προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και, αν κρίνεται σκόπιμο, και άλλων ανεξαρτήτων φορέων,

¹³²

Ο νόμος που ενσωματώνει το Δημοσιονομικό Σύμφωνο στο εθνικό δίκαιο.

ββ. των αξιολογήσεων των μεθοδολογιών και των παραδοχών που χρησιμοποιήθηκαν για τις δημοσιονομικές προβλέψεις, και

γγ. των συστάσεων για τη διόρθωση συστημικών μεροληψιών κατά την έννοια της παραγράφου 6 του άρθρου 4 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ στις δημοσιονομικές προβλέψεις.

γ. Αξιολογήσεις των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων επί των οποίων βασίζεται ο συμπληρωματικός Κρατικός Προϋπολογισμός, ειδικότερα μέσω συγκρίσεων με εκείνες που περιλήφθηκαν στον Ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό για το οικείο έτος.

δ. Αξιολογήσεις των δημοσιονομικών στόχων του οικείου έτους ή των ετών που καλύπτει το Μ.Π.Δ.Σ. και ο Κρατικός Προϋπολογισμός, και της εφαρμογής της σχετικής πολιτικής, περιλαμβανομένης και της ανάλυσης της βιωσιμότητας του χρέους.

ε. Αξιολογήσεις των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων ειδικότερα μέσω της σύγκρισης με τους δημοσιονομικούς στόχους που περιλαμβάνονται στο Μ.Π.Δ.Σ. και τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό.

στ. Αναλύσεις των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών εξελίξεων που επηρεάζουν την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση και τα αποτελέσματα του Κοινωνικού Προϋπολογισμού, σύμφωνα με την περίπτωση ιδ' του άρθρου 53, σε σχέση με δημογραφικούς παράγοντες, με δική του πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήματος του Υπουργικού Συμβουλίου ή της Βουλής.

ζ. Οποιαδήποτε άλλη ενέργεια είναι απαραίτητη για την υλοποίηση των αρμοδιοτήτων του, σύμφωνα με τις παραγράφους 4 και 5, καθώς και τους Κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορούν τη δημοσιονομική διαχείριση».

Συνοπτικά δηλαδή το ΕΔΣ «(α) αναλύει και παρακολουθεί τις δημοσιονομικές πολιτικές και δημοσιονομικές επιδόσεις, (β) αναλύει και αναπτύσσει μακροοικονομικές και δημοσιονομικές εκτιμήσεις και προβλέψεις (συνεισφέροντας στο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό σχεδιασμό), (γ) παρακολουθεί την εναρμόνιση με τους δημοσιονομικούς κανόνες, και (δ) προτείνει πιθανές πολιτικές σε πεδία της οικονομικής πολιτικής»¹³³.

Τα αποτελέσματα των παραπάνω αξιολογήσεων και αναλύσεων, το ΕΔΣ οφείλει να τα δημοσιοποιεί σε εκθέσεις που εκπονεί τουλάχιστον 2 φορές κάθε έτος και επιπλέον κάθε 4 έτη οφείλει να δημοσιεύει έκθεση αξιολόγησης των της διαδικασίας μέσω της οποίας παράγονται οι μακροοικονομικές προβλέψεις. Η αρμοδιότητες του ΕΔΣ επικυρώνονται μέσα από Μνημόνιο Συνεργασίας που συνάπτει με το Υπουργείο Οικονομικών όπου προσδιορίζονται με ακρίβεια οι

¹³³

Τριαντόπουλος (2015:6)

προθεσμίες εντός των οποίων το ΥΠ.ΟΙΚ. οφείλει να παρέχει τα κατάλληλα στοιχεία ώστε το ΔΣ να προβεί στις αναλύσεις και τις αξιολογήσεις των μακροοικονομικών προβλέψεων και εντός των οποίων το ΕΔΣ παρέχει τη γνώμη του στο ΥΠ.ΟΙΚ. Πέραν του ΥΠ.ΟΙΚ. οποιοσδήποτε άλλος δημόσιος φορέας, οφείλει να παρέχει στο ΔΣ, εάν του ζητηθεί, οποιαδήποτε πληροφορία ώστε να καθίσταται δυνατό να εκπληρώσει τα καθήκοντα του.

Ο νόμος θεσπίζει παράλληλα και θεσμική σχέση του ΕΔΣ με τη Βουλή αλλά και με τις ρυθμιστικές αρχές. Έτσι Επιτροπές της Βουλής μπορούν να καλέσουν το ΕΔΣ σε ακρόαση για θέματα της αρμοδιότητάς του, ενώ ρυθμιστικές αρχές μπορούν να αιτηθούν τη συνδρομή του.

Το ΕΔΣ διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο, αποτελούμενο από έναν Πρόεδρο και 4 τακτικά μέλη. Τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου διορίζονται με τον εξής τρόπο: έπειτα από ανοικτό διαγωνισμό, επιτροπή αποτελούμενη από τον Διοικητή της ΤτΕ, τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και τον Υπουργό Οικονομικών καταρτίζει λίστα επικρατέστερων υποψηφίων (με τουλάχιστον διπλάσιους της μελών του ΔΣ, υποψηφίους- σε περίπτωση που δεν συμπληρωθεί αυτός ο αριθμός υποψηφίων στη λίστα περιλαμβάνεται το σύνολο των υποψηφίων). Η λίστα των υποψηφίων υποβάλλεται στο Υπουργικό Συμβούλιο που επιλέγει τα μέλη του ΔΣ, των οποίων ο ορισμός εγκρίνεται από την ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται σε σημαντικό βαθμό η ανεξαρτησία του ΔΣ, τόσο λόγω του ανοικτού διαγωνισμού (όπου ορίζονται αντικειμενικά κριτήρια¹³⁴), όσο και λόγω της συγκρότησης λίστας υποψηφίων μεγαλύτερης του αριθμού των μελών του ΔΣ, από επιτροπή που αποτελείται κατά 2/3 από μη πολιτικά πρόσωπα (Πρόεδρος της ΤτΕ και Πρόεδρος του Ελεγκτικού). Βέβαια η επιλογή των μελών από το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί να θεωρηθεί ότι πλήττει ως ένα βαθμό το ανεξάρτητο της διαδικασίας επιλογής. Συγκρινόμενη με τη διαδικασία επιλογής των μελών του ΓΠΒ μπορούμε να πούμε ότι ναι μεν η ύπαρξη μιας επιτροπής συγκροτούμενης κατά 2/3 από πρόσωπα με θεσμική, μη πολιτική θέση, δίνει περισσότερα εχέγγυα ανεξαρτησίας για τη διαδικασία επιλογής, από την άλλη όμως η επιλογή των μελών του ΓΠΒ από Κοινοβουλευτικές Επιτροπές όπου δεν υπάρχει απόλυτη πλειοψηφία ενός κόμματος (όπως συμβαίνει με το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο επιλέγει τα μέλη του ΔΣ μέσα από τη

¹³⁴ Ν. 4270/2014, άρθρο 5 «1. Ο Πρόεδρος και τα μέλη του Δ.Σ. είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, επιστημονικής κατάρτισης και επαγγελματικής εμπειρίας σε τομείς που έχουν σχέση με τις αρμοδιότητες του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και ιδιαίτερα στους τομείς των οικονομικών ή των δημόσιων οικονομικών. Η διεθνής εμπειρία στους τομείς αυτούς λαμβάνεται επιπλέον υπόψη. Οι υποψήφιοι πρέπει να διαθέτουν: α) πτυχίο οικονομικών επιστημών Α.Ε.Ι. ή ισότιμο τίτλο σχολών της ημεδαπής ή αλλοδαπής αντίστοιχης ειδικότητας, β) διδακτορικό τίτλο ελληνικού Α.Ε.Ι. ή αναγνωρισμένο ισότιμο της αλλοδαπής, που αποδεικνύει την επιστημονική εξειδίκευση σε συναφή προς το σκοπό του Δημοσιονομικού Συμβουλίου γνωστικά αντικείμενα, γ) επαγγελματική εμπειρία (σε συναφή προς το σκοπό του Δημοσιονομικού Συμβουλίου γνωστικά αντικείμενα) τουλάχιστον δεκαπέντε (15) ετών και δ) άριστη γνώση τουλάχιστον μιας ξένης γλώσσας».

λίστα των υποψηφίων που καταθέτει η Επιτροπή), θα μπορούσε να ειπωθεί ότι διασφαλίζει ένα μεγαλύτερο βαθμό ανεξαρτησίας.

Η θητεία των μελών του ΕΔΣ είναι πενταετής. Όμως με στόχο την προστασία από ενδεχόμενο ορισμό του συνόλου των μελών του, από μια κυβέρνηση, υπάρχει η πρόνοια ο διορισμός των μελών του ΕΔΣ είναι κυλιόμενος, με διαφορά δυο ετών. Αυτό διασφαλίζεται με τη διακύμανση της θητείας των μελών του πρώτου ΔΣ, από 4 έως 6 έτη. Έτσι το ΕΔΣ προστατεύεται από τυχόν συνολικό καθορισμό της σύνθεσής του. Παράλληλα ορίζονται και ασυμβίβαστα με πολιτικές θέσεις. Βέβαια αποτελεί ερωτηματικό ο λόγος για τον οποίο εξαιρούνται από το συγκεκριμένο ασυμβίβαστο δυο μέλη του ΔΣ, αρκεί να έχει παρέλθει μια τετραετία από τότε που έπαψαν να υπηρετούν σε θέση όπως μέλος της Βουλής των Ελλήνων, του Ευρωκοινοβουλίου, της Κυβέρνησης ή των εκτελεστικών οργάνων πολιτικού κόμματος. Τουλάχιστον λαμβάνεται η πρόνοια, η εξαίρεση από αυτό το ασυμβίβαστο να μην ισχύει για την πρώτη θητεία του ΕΔΣ, πιθανόν λόγω της πρόθεσης να κατοχυρωθεί, τόσο όσον αφορά τη λειτουργία του, όσο και ενώπιον της κοινής γνώμης, η ανεξαρτησία του. Παράλληλα από το νόμο ορίζονται επιπλέον ασυμβίβαστα ως προς την ιδιότητα του μέλους του ΔΣ, αλλά και διατάξεις που, περιορίζοντας για δυο έτη μετά τη λήξη της θητείας του την συνεργασία με ιδιωτικές εταιρείες του ευρύτερου χρηματοπιστωτικού τομέα, προστατεύουν το δημόσιο από ενδεχόμενη διαρροή πληροφοριών, αλλά και εμποδίζουν την άμεση αξιοποίηση της θέσης του μέλους του ΕΔΣ ως εφιαλτήριο επαγγελματικής ανέλιξης. Επίσης ισχύει απόλυτο ασυμβίβαστο με οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα για τον Πρόεδρο του ΕΔΣ, κατά τη διάρκεια της θητείας του, ενώ για τα μέλη του ΕΔΣ δεν αποτελεί ασυμβίβαστο η ιδιότητα του μέλους ΔΕΠ.

Ένα ακόμα στοιχείο που αποτελεί εχέγγυο της ανεξαρτησίας του ΕΔΣ είναι ότι ο έλεγχος των μελών του, δεν διεξάγεται από κάποιο όργανο της κυβέρνησης αλλά από ένα ad hoc Πειθαρχικό Συμβούλιο, με τριετή θητεία, το οποίο αποτελούν ένας Αρεοπαγίτης, ένας Σύμβουλος Επικρατείας και ένας Καθηγητής Οικονομικών Πανεπιστημίου.

Σύμφωνα με το νόμο το προσωπικό του ΕΔΣ μπορεί να φτάσει μέχρι τα 20, με τα 14 άτομα να αποτελούν ειδικό επιστημονικό προσωπικό και τα υπόλοιπα διοικητικό προσωπικό. Βέβαια το γεγονός ότι απουσιάζει πρόβλεψη περί μόνιμου προσωπικού ή ότι δίνεται η δυνατότητα οι θέσεις να στελεχώνονται και με αποσπάσεις/ μετατάξεις, πιθανόν να διακυβεύσει την επιστημονική συνέχεια του ΕΔΣ, καθώς δίνεται δυνατότητα διαρκούς αλλαγής όσων στελεχώνουν αυτές τις θέσεις.

Μέχρι στιγμής το ΕΔΣ δεν έχει λειτουργήσει. Είναι χαρακτηριστικό ότι μόλις στις 22/12 κατοχυρώθηκε domain name για το site του και μέχρι στιγμής συστεγάζεται με το ΚΕΠΕ (έπειτα από «ευγενική παραχώρηση δυο γραφείων»¹³⁵), διαθέτοντας μόνο προσωρινούς εργαζόμενους, αποσπασμένους από το ΚΕΠΕ. Σε συνεδρίαση του ΕΔΣ στις 22/12 συζητήθηκε προσχέδιο ΚΥΑ του ΥΠ.ΟΙΚ. βάσει της οποίας θα γίνει η προκήρυξη για τη στελέχωση του ΕΔΣ.

Συνεπώς δεν είναι δυνατό να εξετασθεί η λειτουργία του ΕΔΣ, στα πλαίσια του ελληνικού δημοσιονομικού θεσμικού οικοδομήματος. Κρίνοντας από το διάστημα που χρειάστηκε για να λειτουργήσει το ΓΠΒ (ο Ειδικός Κανονισμός λειτουργίας του αναθεωρήθηκε τον Φεβρουάριο του 2014 και δημοσίευσε την πρώτη τριμηνιαία έκθεση τον Απρίλιο του ίδιου έτος) το ΕΔΣ πιθανότατα θα δημοσιεύσει τις πρώτες εκθέσεις του εντός του πρώτου τριμήνου του 2016. Παρ' όλα αυτά, θα χρειαστεί τουλάχιστον ένα έτος για να μπορέσει να αξιολογηθεί η λειτουργία του, αλλά και η σχέση που αναπτύσσει με τους υπόλοιπους δρώντες του ελληνικού δημοσιονομικού θεσμικού οικοδομήματος, αλλά και το πολιτικό σύστημα.

Προκύπτει βέβαια ένα ερώτημα, όσον αφορά την αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων με το ΓΠΒ. Μπορεί το ΓΠΒ να έχει ρόλο αρωγής του έργου της Βουλής, όμως οι εκθέσεις του, όπως είδαμε, έχουν αρχίσει να λαμβάνουν δημοσιότητα που υπερβαίνει αυτό το ρόλο. Η συνύπαρξη δυο θεσμών, όπου ο ένας έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα (ΓΠΒ) και ο άλλος, επί της ουσίας ελεγκτικό, υπό τη μορφή του «comply or explain» ρόλου (ΕΔΣ), αλλά παρ' όλα αυτά και οι δυο αξιολογούν την πορεία των δημοσιονομικών και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, πιθανόν να δημιουργήσει προβλήματα. Για παράδειγμα, σε περίπτωση που εκθέσεις των δυο θεσμών για το ίδιο θέμα, καταλήξουν σε διαφορετικά συμπεράσματα, υπάρχει ο κίνδυνος της αμοιβαίας υπονόμευσης του κύρους τους. Πολύ δε περισσότερο, υπάρχει ο κίνδυνος να αξιοποιηθούν από την κυβέρνηση, συμπεράσματα του ενός θεσμού, έναντι των συμπερασμάτων του άλλου, δημιουργώντας σύγχυση. Αυτό πιθανόν αν αυξήσει και τις πολιτικές πιέσεις που θα μπορούσαν να ασκηθούν και στους δυο θεσμούς. Σε μια τέτοια περίπτωση θα μπορούσε να υπονομευτεί ο ελεγκτικός ρόλος του ΕΔΣ. Δεν πρέπει επίσης να λησμονείται το γεγονός ότι η πρώτη Συντονίστρια του ΓΠΒ εξωθήθηκε σε παραίτηση έπειτα από έκθεση που δεν ήταν «πολιτικά αρεστή», το 2011.

Πιθανόν να ήταν αποτελεσματικότερη η συγχώνευση των δυο θεσμών. Αυτό θα μπορούσε να γίνει με μεταφορά των αρμοδιοτήτων του ΓΠΒ στο ΕΔΣ ώστε, διατηρώντας τον ελεγκτικό ρόλο που προβλέπεται από την κοινοτική νομοθεσία, να συμβάλει και στη λειτουργία του κοινοβουλευτικού έργου. Σε μια τέτοια περίπτωση θα ήταν αναγκαία η ενίσχυση με προσωπικό

¹³⁵

Βλ. Απόφαση Διοικητικού Συμβουλίου Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου 13/13/22.12.2015

του νέου αυτού θεσμού, με θέσεις που, σίγουρα, δεν θα έπρεπε να είναι λιγότερες από το άθροισμα του προσωπικού των δυο υπαρχόντων θεσμών.

4. Αντί συμπεράσματος

Η προσπάθεια καταγραφής των διαφόρων θεσμικών μεθοδολογιών για την επίτευξη υγιών δημόσιων οικονομικών, πριν από όλα αναδεικνύει την κεντρικότητα που προσλαμβάνει η συγκεκριμένη επιδίωξη στα πλαίσια της δημοσιονομικής πολιτικής, ειδικά μετά την έκρηξη και γενίκευση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Στα εσωτερικό της Ε.Ε. η κρίση αποτέλεσε των πυροδότη δημοσιονομικών θεσμικών μετασχηματισμών, που ναι μεν εμπεριέχουν το στοιχείο της καινοτομίας, παρ' όλα αυτά αποτελούν συνέχεια των προηγούμενων θεσμικών επιλογών.

Η ίδια η έννοια του κοινοτικού κεκτημένου, όπως κατοχυρώθηκε από το ΔΕΕ στην απόφαση της υπόθεσης Costa/Enel, πιστοποιεί την *ad infinitum* προώθηση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Η θέσπιση στα πλαίσια της Στρατηγικής της Λισαβόνας της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) ως εναλλακτική μεθοδολογία προώθησης αυτής της διαδικασίας, πολλαπλασίασε τις δυνατότητες για της πρόοδό της. Και όπως συχνά συμβαίνει και έχει επισημανθεί, οι κρίσεις αποτελούν περιόδους θεσμικού μετασχηματισμού της Ε.Ε.

Αυτό αποτυπώνεται και στον περαιτέρω εξοπλισμό της Ε.Ε. με θεσμικά εργαλεία που ορίζουν με μεγαλύτερη σαφήνεια τα πλαίσια άσκησης των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών-μελών. Ο ορισμός αυτός δεν επάγει αποτελέσματα μόνο ως προς τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς στόχους, αλλά και ως προς τη μεθοδολογία επίτευξης αυτών των στόχων, μέσω της εξέτασης των προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων που κατατίθενται στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού εξαμήνου.

Η προσθήκη των ΔΣ σε αυτό το οικοδόμημα παράγει ένα διπλό αποτέλεσμα:

- Ενσωματώνει στο εθνικό δημοσιονομικό θεσμικό οικοδόμημα έναν μηχανισμό *ex ante* δημοσιονομικού ελέγχου, με ρόλο συμπληρωματικό ως προς αυτόν της Επιτροπής. Αυτό επιτυγχάνεται καθώς τα ΔΣ ελέγχουν τη συμμόρφωση με τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους, με τους δημοσιονομικούς κανόνες, καθώς και την εκτέλεση του προϋπολογισμού, σε συνδυασμό με την αξιολόγηση των προβλέψεων επί των οποίων βασίζεται το δημοσιονομικό μονοπάτι για την επίτευξη των στόχων.

- Παρά τη μη ρητή νομική αποτύπωση, συστήνεται ένα θεσμός χάραξης δημοσιονομικής πολιτικής, με ανεξάρτητο χαρακτήρα. Το συγκεκριμένο δεν αναφέρεται ως τέτοιο, ούτε στην ευρωπαϊκή, ούτε στην εθνική νομοθεσία. Παρ' όλα αυτά η αναφορά στη λειτουργία του τίτλου III, του άρθρου 3 του ν. 4063/2012 (η ενσωμάτωση του Δημοσιονομικού Συμφώνου στην εθνική έννομη τάξη) προσδίδει στο ΕΔΣ (όπως και σε όλα τα ευρωπαϊκά ΔΣ) λειτουργίες χάραξης δημοσιονομικής πολιτικής, σε περίπτωση που εντοπίζουν απόκλιση από τους στόχους¹³⁶. Στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο συμπεριλαμβάνεται η φράση «Ο εν λόγω διορθωτικός μηχανισμός σέβεται απόλυτα τις εξουσίες των εθνικών κοινοβουλίων», η οποία πιθανόν αποτελεί την αιτία που η υιοθέτηση των μέτρων που προτείνει το ΔΣ, χαρακτηρίζεται είτε ως «ημι-αυτόματη», είτε ως «οιονεί αυτόματη». Παρ' όλα αυτά η συγκεκριμένη ρήτρα σεβασμού των εξουσιών των εθνικών κοινοβουλίων πιθανότητα μεταφράζεται στην πρόνοια για επικύρωση των προτεινόμενων από το ΔΣ μέτρων, μέσω των προβλεπόμενων κοινοβουλευτικών διαδικασιών.

Στα παραπάνω θα μπορούσε να προστεθεί και το «κλείδωμα» ως προς τον χαρακτήρα των δημοσιονομικών πολιτικών. Σε αυτό συμβάλει η αξιοποίηση της ερμηνευτικής κατηγορίας του «εξευρωπαϊσμού, ως προς την παραγωγή συνολικά των δημόσιων πολιτικών. Δηλαδή την διαδικασία « (α) κατασκευής, (β) διάχυσης και (γ) θεσμοποίησης επίσημων και ανεπίσημων κανόνων, διαδικασιών, πολιτικών υποδειγμάτων πολιτικής και δράσης, πεποιθήσεων και αξιών, που αρχικά καθορίζονται και εμπεδώνονται στο ενωσιακό επίπεδο και εν συνεχεία ενσωματώνονται στη λογική της εγχώριας ρητορικής, ταυτότητα και πολιτικής δομής»¹³⁷.

Όσον αφορά την επιλογή των προτεινόμενων, από τα ΔΣ, δημοσιονομικών πολιτικών μπορούν να εντοπιστούν και οι δυο διαστάσεις του θεσμικού εξευρωπαϊσμού: ο κάθετος («μέσω της δικαιοπρακτικής διαδικασίας ή της νομολογίας του ΔΕ, απ' όπου προκύπτει υποχρέωση εφαρμογής ή παραγωγής νομοθεσίας»¹³⁸) και ο οριζόντιος («καθότι οι διεργασίες σε επίπεδο Ε.Ε. μπορούν να λειτουργήσουν ως σημείο αναφοράς για να διαμορφώσουν ένα γνωσιακό και κανονιστικό πλαίσιο ή να προσφέρουν ευκαιρίες κοινωνικοποίησης των εγχώριων δρώντων, οι οποίοι ανταλλάσσουν μεταξύ τους ιδέες, ισχύ, πολιτικές κοκ»)¹³⁹. Ως προς χαρακτήρα της κάθετης όψης της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού αυτή είναι καταφανώς ευδιάκριτη στο ενισχυμένο θεσμικό πλαίσιο της νέας οικονομικής διακυβέρνησης, αλλά και τα εργαλεία τα οποία αξιοποιεί η

¹³⁶ «Σε περίπτωση που παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής σε αυτόν, τίθεται αυτομάτως σε λειτουργία διορθωτικός μηχανισμός. Ο μηχανισμός περιλαμβάνει την υποχρέωση του συμβαλλόμενου μέρους να εφαρμόσει μέτρα για τη διόρθωση των αποκλίσεων εντός ορισμένης προθεσμίας».

¹³⁷ Σαριτζόγλου (2006:17)

¹³⁸ Οπ.π.

¹³⁹ Οπ.π.

Επιτροπή για να αξιολογήσει τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων. Αντίστοιχα, ο οριζόντιος εξευρωπαϊσμός συνίσταται στη διάχυση αυτών των εργαλείων στο εσωτερικό των κρατών- μελών, ως πλαίσιο καλών πρακτικών που οφείλουν να ακολουθούν. Εξετάζοντας λοιπόν τα εργαλεία που αποτυπώνουν αυτά τα έγγραφα ¹⁴⁰ είναι εμφανής ο προσανατολισμός των πολιτικών προς την «ευελιξία (...) της αγοράς εργασίας», τη «δράση για να επιτευχθούν πιο ολοκληρωμένες και ανταγωνιστικές αγορές προϊόντων και υπηρεσιών», τη θέσπιση «μηχανισμών διαμόρφωσης των μισθών, που προωθούν τη σύνδεση της μισθολογικής εξέλιξης με την παραγωγικότητα», την προνομιμοποίηση επιχειρησιακών συλλογικών συμβάσεων έναντι εθνικών γενικών ή κλαδικών συμβάσεων, την παροχή φορολογικών κινήτρων στις επιχειρήσεις για δημιουργία θέσεων εργασίας κλπ. Στη βάση των παραπάνω, μπορεί να εκτιμηθεί με ασφάλεια ότι οι προτάσεις των ΔΣ θα κινούνται σε αντίστοιχο μήκος κύματος. Παράλληλα αξιοποιώντας την εμπειρία των προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων που προτάθηκαν σε χώρες οι οποίες βρέθηκαν σε καθεστώς προγραμμάτων δημοσιονομικής αναπροσαρμογής υπό την τριμερή εποπτεία Επιτροπής, ΕΚΤ και ΔΝΤ , όπου ο χαρακτήρας των κατά καιρούς δημοσιονομικών μέτρων στις διαφορετικές χώρες διαπνεόταν από κοινό πνεύμα (αν δεν ταυτιζόταν απόλυτα), μπορούμε εξίσου ασφαλώς να θεωρήσουμε ότι, πέραν των στόχων, θα ταυτίζονται και οι μέθοδοι για την επίτευξή τους.

Στη βάση των παραπάνω, μπορούμε να προεκτείνουμε το επιχείρημα του «κλειδώματος» συγκεκριμένων πολιτικών μέσω της λειτουργίας των ΔΣ αξιοποιώντας την προσέγγιση περί κρατικού μετασχηματισμού μέσω της παγκόσμιας διακυβέρνησης¹⁴¹. Σύμφωνα με αυτήν την προσέγγιση «σήμερα, η παγκόσμια διακυβέρνηση σπανίως εμπεριέχει τη δημιουργία διεθνών οργανισμών με σκοπό τη άμεση και ρητή διαχείριση, ως υπερεθνικούς παγκόσμιους κυβερνήτες. Πιο συχνά, όπου απαιτείται, ισχυρά συμφέροντα διαφεύγουν από το μπλοκάρισμα των πολιτικών των πολυμερών οργανισμών, δημιουργούν μέσω εξουσιοδοτήσεων κανονισμούς, και στη συνέχεια ασκούν πίεση στα κράτη ώστε να προσαρμοστούν, για να υλοποιήσουν τα νέα πρότυπα. Πολυμερείς οργανισμοί μπορεί να συνεχίσουν να εμπλέκονται, αλλά δεν ασκούν απευθείας διακυβέρνηση σε τομείς πολιτικής. Αντίθετα, χρησιμοποιούνται για την ανάπτυξη κανόνων, κανονισμών, διαδικασιών και προτύπων, ώστε να ενσωματωθούν στην εγχώρια κρατική διακυβέρνηση. Έτσι, η παγκόσμια διακυβέρνηση θα περιλαμβάνει απαραίτητα την μετατόπιση της άσκησης εξουσίας από τα κράτη σε υπερεθνικούς οργανισμούς. Αντίθετα, επισυμβαίνει με τη δημιουργία και το μετασχηματισμό των εγχώριων κρατικών μηχανισμών, ώστε να εξυπηρετούν διεθνώς ορισμένες προτεραιότητες και να επιβάλλουν διεθνή πρότυπα σε άλλα τμήματα των κρατών τους και των κοινωνιών. Αυτοί οι μηχανισμοί χάνουν τον αποκλειστικό εγχώριό τους χαρακτήρα, και εντάσσονται στο δίκτυο διεθνών, ρυθμιστικών και πολυεπίπεδων καθεστώτων διακυβέρνησης. Όπου αυτό γίνεται επιτυχώς, η εξουσία δεν φεύγει απαραίτητα από τα χέρια των κρατικών δρώντων, αλλά μεταβιβάζεται σε υπηρεσίες που είναι υπόλογοι περισσότερο σε διεθνείς, παρά σε εθνικούς δρώντες»¹⁴².

¹⁴⁰ Βλ. Χαρακτηριστικά Επιτροπή (2015), EC (2015a),

¹⁴¹ Hameiri & Jones (2015).

¹⁴² Hameiri & Jones (2015: 2)

Προσπαθώντας να μεταφέρουμε αυτό το επιχείρημα στο εσωτερικό της Ε.Ε, μπορούμε να αναφερθούμε στα Δ.Σ, ως θεσμούς οι οποίοι και μεν εντάσσονται στο εθνικό δημοσιονομικό θεσμικό οικοδόμημα, το οποίο διατηρεί μια σχετική αυτονομία από το αντίστοιχο ευρωπαϊκό, παρ' όλα αυτά η ανεξαρτησία τους ενώπιον των εθνικών θεσμών, τα καθιστά θεσμούς εφαρμογής ευρωπαϊκού δικαίου, αλλά και, υπό το πρίσμα των διαδικασιών οριζόντιου εξευρωπαϊσμού, φορείς διαπνεόμενους από συγκεκριμένες αντιλήψεις περί των δημόσιων οικονομικών και της οικονομίας γενικά. Αυτό συμβαίνει καθώς αποτελούν θεσμούς οι οποίοι είναι κατεξοχήν υπόλογοι ενώπιον του ευρωπαϊκού δικαίου και όχι του εθνικού καθώς απουσιάζει οποιοσδήποτε εγχώριος μηχανισμός λογοδοσίας, κάτι που αποτελεί συστατικό στοιχείο του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Το επιχείρημα ενισχύεται ακόμα περισσότερο, με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού δικτύου Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών¹⁴³, αλλά και από την ύπαρξη διαδικασιών όπως η Ετήσια Συνάντηση των ΔΣ των χωρών του ΟΟΣΑ¹⁴⁴. Τέτοιου τύπου δικτυώσεις αποτελούν τις κατ' εξοχήν δεξαμενές όχι μόνο ανταλλαγής τεχνογνωσίας, αλλά και διαμόρφωσης προτύπων (υπό την μορφή καλών πρακτικών), που αν και δεν διαθέτουν δεσμευτικό χαρακτήρα, παρ' όλα αυτά λειτουργούν ως διαμορφωτές πολιτικής. Αυτό συμβαίνει, είτε από την υιοθέτηση των συμπερασμάτων των «ανταλλαγών απόψεων» ή της «επεξεργασίας εμπειριών», ως βάσεων άσκησης της λειτουργίας του συνόλου των θεσμών που συμμετέχουν σε αυτές τις δικτυώσεις, είτε ακόμα περισσότερο, την αξιοποίηση τους στην διαμόρφωση «σκληρής νομοθεσίας» [hard law], είτε από εθνικά κράτη, είτε από την Ε.Ε. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιου τύπου λειτουργίας δικτυώσεων, αποτελούν τα δίκτυα Ρυθμιστικών αρχών Ηλεκτρικής Ενέργειας και Φυσικού Αερίου, στην προώθηση συγκεκριμένων μοντέλων διαμόρφωσης των αγορών ενέργειας- είτε μέσω της αξιοποίησης των συμπερασμάτων τους στα πλαίσια διαδικασιών πίεσης από εταίρους, είτε μέσω της καθοριστικής συμβολής τους στο νομοπαρασκευαστικό έργο της Ε.Ε.

Σε αυτά τα πλαίσια, η δράση του ΕΔΣ, αλλά και των ΔΣ των υπόλοιπων κρατών- μελών και των μεταξύ τους δικτυώσεων, οφείλει να αποτελέσει αντικείμενο περαιτέρω εξέτασης. Εξάλλου, ο έλεγχος θεσμών που (αυτό-)προσδιορίζονται ως ανεξάρτητοι είναι αναγκαίος, καθώς η ανεξαρτησία αυτή δεν μπορεί να θεωρείται απόλυτη (ειδικά υπό το πρίσμα των όσων αναφέρθηκαν στις προηγούμενες παραγράφους), ως εάν οι θεσμοί αυτοί να αποτελούν υποκείμενα τα οποία παρατηρούν την κοινωνία και την οικονομία από κάποιο αρχιμήδειο σημείο και παράγουν τις αμερόληπτες κρίσεις τους. Οποιαδήποτε απόφαση περί της δράσης του κράτους και άρα των οικονομικών της αποτελεσμάτων αποτελεί μια απόφαση που βασίζεται σε αξίες, εκ των οποίων καμία από αυτές δεν είναι απαγορευμένες (πέραν όσων το Σύνταγμα, αλλά και το διεθνές δίκαιο ορίζει). Έτσι βλέπουμε, για παράδειγμα, στο Σύνταγμα να συνυπάρχουν διατάξεις που από τη μια διασφαλίζουν την προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας (άρθρο 17, παρ. 1) και από την άλλη προσδιορίζουν τους όρους υπό των οποίων αίρεται αυτή η προστασία (άρθρο 17, παρ. 2). Η επιλογή ενεργοποίησης της κάθε μιας από αυτές τις διατάξεις δεν αποτελεί μια αυταπόδεικτη αλήθεια, αλλά είναι προϊόν πολιτικής απόφασης, βασισμένης σε διαφορετικές αξίες. Ο μόνος μηχανισμός που μπορεί να προσδιορίσει το ποια πολιτική απόφαση θα ληφθεί είναι εκείνος που διασφαλίζει την δημοκρατική αρχή, δηλαδή οι εκλογές. Εξάλλου είναι ο μοναδικός μέχρι στιγμής τρόπος, δια του οποίου μπορεί να διασφαλιστεί ότι η δημοκρατία είναι

¹⁴³

<http://www.euifis.eu/>

¹⁴⁴

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>

το πολίτευμα όπου, όπως βάζει ο Θουκυδίδης τον Περικλή να λέει στον Επιτάφιο, «τὸ μὴ ἐς ὀλίγους ἀλλ' ἐς πλείονας οἰκεῖν»¹⁴⁵.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, δεν υποστηρίζεται ότι οι ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί είναι «άχρηστοι». Όμως το εύρος των λειτουργιών οφείλει να συνδυάζεται με τη διασφάλιση θεμελιωδών αρχών του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η λειτουργία του ΓΠΒ αποτελεί παράδειγμα ενός τέτοιου συνδυασμού, ακόμα και με διεύρυνση των λειτουργιών του, όπως με συμπερίληψη της ανεξάρτητης κοστολόγησης των νομοσχεδίων που προτείνονται (δηλαδή πέραν αυτής που διενεργεί το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους). Κάτι τέτοιο θα συνέβαλε στην τροφοδότηση του δημόσιου διαλόγου με στοιχεία απαραίτητα για την λήψη των πολιτικών αποφάσεων, τα οποία οι φορείς δημόσιας εξουσίας, έχουν κάθε λόγο να τα αποκρύπτουν προσπαθώντας να προωθήσουν τις πολιτικές επιλογές που θεωρούν αρμόζουσες για τα πράγματα και τις περιστάσεις.

Όμως από μια τέτοιου τύπου λειτουργία, μέχρι την de facto αυτονόμηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων για τα δημόσια οικονομικά, από τους θεσμούς που υπόκεινται στις διαδικασίες της λαϊκής κυριαρχίας (δηλαδή τις κυβερνήσεις που προκύπτουν από τις εκλογές), η απόσταση είναι μεγάλη. Αν και αυτή η de facto αυτονόμηση δεν έχει ακόμα συμβεί, μπορεί τόσο να εντοπιστεί μια διαρκής κίνηση προς αυτήν την κατεύθυνση (όπως αποτυπώνεται στη μετάβαση από τους δημοσιονομικούς κανόνες στα ΔΣ, αλλά και από την διαρκή ενίσχυση του ελεγκτικού ρόλου των τελευταίων), αλλά και να εκτιμηθεί με ασφάλεια ότι αυτή η τάση θα ενισχυθεί Εξάλλου σε άλλους τους τομείς της κρατικής δράσης, η τάση αυτή έχει προχωρήσει πολύ περισσότερο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι Ρυθμιστικές αρχές. Στην περίπτωση αυτή η ενίσχυση των λειτουργιών και η διεύρυνση των ρυθμιστικών τους αρμοδιοτήτων έχει ήδη προσλάβει εκτεταμένα χαρακτηριστικά. Η βάση επί της οποίας αιτιολογείται αυτή η διεύρυνση παρουσιάζει επιχειρήματα τα οποία γειτνιάζουν με τα αντίστοιχα που οδηγούν στη διαρκή αυτονόμηση των δημοσιονομικών αποφάσεων από τις πολιτικές οντότητες του δημοσιονομικού θεσμικού οικοδομήματος. Έτσι μπορούμε να εντοπίσουμε συγγένεια ανάμεσα στις χρονική ασυνέχεια που μπορεί να παρουσιαστεί στην δημοσιονομική πολιτική, λόγω των εκλογικών κύκλων. Κυβερνητικών εναλλαγών ή/και των ιδιοτελών επιδιώξεων των πολιτικών στη λήψη δημοσιονομικών αποφάσεων (όπως παρουσιάστηκε παραπάνω) με αντίστοιχη συμπεριφορά τους για αντίστοιχους λόγους στη ρύθμιση των διάφορων αγορών¹⁴⁶ (ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, ΜΜΕ κλπ).

Στην περίπτωση αυτή ανακύπτει μια διαρκής ένταση ανάμεσα στην νομιμοποίηση που απολαμβάνουν τέτοιου τύπου θεσμοί, η οποία προσανατολίζεται στις εισροές του συστήματος διαδικασίας λήψης αποφάσεων και στη νομιμοποίηση που προσανατολίζεται στις εκροές του ίδιου συστήματος. Στην πρώτη περίπτωση η νομιμοποίηση προκύπτει από την θετική έγκριση των αποφάσεων από τον λαό («κυβέρνηση από τον λαό» μέσω μιας δημοκρατικά εκλεγμένης κυβέρνησης) ενώ στην δεύτερη από την αποτελεσματικότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται («κυβέρνηση για το λαό» μέσω της μεταφοράς αρμοδιοτήτων και διαδικασιών λήψης αποφάσεων που δεν υπόκεινται στην έγκριση της λαϊκής βούλησης)¹⁴⁷. Και στην περίπτωση των ΔΣ (αλλά και των δημοσιονομικών κανόνων) και στην περίπτωση των Ρυθμιστικών αρχών, η

¹⁴⁵ Δεν στηρίζεται στους λίγους, αλλά στους πολλούς.

¹⁴⁶ Biela (2014:9)

¹⁴⁷ Biela (2014:4)

διαδικασία νομιμοποίησης εντοπίζεται στις εκροές, καθώς ο κατ' εξοχήν στόχος τους είναι η λήψη αποφάσεων στη βάση κριτηρίων που μένουν ανεπηρέαστα από τις διαδικασίες έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας. Παράλληλα θεωρώντας δεδομένο το κοινοτικό κερκτημένο, το οποίο, όπως εμπειρικά αποδεικνύεται, μπορεί μόνο να επεκτείνεται και όχι να περιορίζεται, τα κριτήρια αυτά δεν είναι δυνατόν να αντιστραφούν ακόμα και αν κάποια εκλογική διαδικασία «διαφωνήσει» με αυτά.

Έτσι λοιπόν, στις διαδικασίες αυτές μπορεί να εντοπιστεί ένα εγγενές δημοκρατικό έλλειμμα. Το ερώτημα όμως δεν περιορίζεται στο κατά πόσον μπορεί να περιοριστεί αυτό το δημοκρατικό έλλειμμα, αλλά στο κατά πόσον η δημοκρατική νομιμοποίηση μπορεί να μετρηθεί. Δηλαδή, μπορούμε να θεωρήσουμε νομιμοποιημένο το έλλειμμα δημοκρατικής νομιμοποίησης στην περίπτωση που αυτό είναι περιορισμένο; Και πως ορίζεται ο περιορισμένος χαρακτήρας αυτού ελλείμματος; Και σε περίπτωση που γίνεται προσπάθεια να περιοριστεί αυτό το έλλειμμα, τότε πως αυτό μπορεί να γίνει με τη διατήρηση θεσμών που παράγουν αυτό το έλλειμμα;

Τα ερωτήματα αυτά οφείλουν να αποτελούν τμήμα οποιασδήποτε διαδικασίας εξέτασης των βέλτιστων δημοσιονομικών θεσμών, καθώς όπως αναφέραμε, η νομιμοποίηση τους στη βάση αποκλειστικά της αντιμετώπισής τους ως θεσμούς λήψης αποφάσεων, που πράττουν έτσι, βρισκόμενου σε κάποια (ανύπαρκτο) αρχιμήδειο σημείο, δεν μπορεί να σταθεί. Πολλώ δε μάλλον, εάν λάβουμε υπόψη μας, ότι η μετάβαση στη δημοκρατική νομιμοποίηση των θεσμών διακυβέρνησης, αποτελεί το σημείο που διακρίνει τη νεωτερικότητα και τις δημοκρατικές κοινωνίες, από τη φεουδαρχία και το Παλαιό Καθεστώς. Και σίγουρα δεν μπορεί να θεωρηθεί κοινωνική πρόοδος, μια πορεία που ξεκινάει από την προσωπική νομιμοποίηση (του «ελέω θεού» μονάρχη ή του κληρονομικού ανώτατου άρχοντα), μεταβαίνει στη δημοκρατική νομιμοποίηση (μέσω του καθολικού εκλογικού δικαιώματος και των εγγυήσεων που το προστατεύουν πολύπλευρα), μόνο και μόνο για να επιστρέψει στη νομιμοποίηση δια των παραγόμενων αποτελεσμάτων όπου δεν υφίσταται κάποιος να κρίνει την ίδια την αποτελεσματικότητά τους.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Παράρτημα Ι

**Ιδιότητες των διαφορετικών δημοσιονομικών κανόνων σε σχέση με τους διαφορετικούς
επιδιωκόμενους δημοσιονομικούς στόχους¹⁴⁸**

¹⁴⁸

EC (2006:151)

Table III.1

Properties of various ‘families’ of numerical fiscal rules with respect to different economic objectives

	Effect on the deficit bias ⁽¹⁾	Effect on macroeconomic stabilisation	Effect on the quality of government finances	Other properties
Budget balance rules	Direct and positive Efficiency in addressing the deficit bias depends on the degree of ambition of the numerical targets and on the design (time horizon, definition of the objective, coverage) and characteristics of the rule (in particular monitoring and enforcement procedures).	Possibly negative – depends on the design of the rule Budget balance rules defined in nominal terms (in level and as a % of GDP) introduce a pro-cyclical bias in fiscal policy. The bias is reduced in case the rule has a multiannual perspective. Budget balance rules targeting a cyclically-adjusted balance or to be respected over the cycle do not have such a bias (subject to uncertainties on the quality of the cyclical adjustment).	Positive or negative, depending on the design of the rule A negative effect is possible in case no item is excluded from the coverage of the rule, due to the political temptation to cut expenditure categories that are less politically-sensitive, including ‘productive’ expenditure (expenditure on R & D, infrastructure and education). Positive effect in case selected ‘productive’ items are subject to less strict constraints or excluded from the scope of the rule. This may however imply risks of inefficient allocation of public resources. Additionally, exclusion of selected items can raise monitoring difficulties and facilitate circumvention of the rule.	Such rules are frequently applied at regional and local levels of government. They are subject to a trade-off between, on the one hand, simplicity and straightforward monitoring of the rule and, on the other hand, stabilisation/quality aspects.
Expenditure rules	Indirect and positive Efficiency in addressing the deficit bias depends on the degree of ambition of the numerical targets, on the design and characteristics of the rule, but also on tax developments.	Likely positive, but depends on the design of the rule Expenditure rules contribute to macroeconomic stabilisation if the aggregate targeted by the rule is defined in level or growth rate of expenditure. Counter-cyclical contribution is maximal when the rule is defined in nominal terms (larger-than-expected budgetary adjustment in case of demand-pull inflation) and when the coverage excludes cyclically-sensitive items. Expenditure rules can however entail a pro-cyclical bias if they are defined in terms of an expenditure-to-GDP ratio (this is rarely observed in practice).	Positive or negative, depending on the design of the rule Same as for budget balance rules	Such rules are relatively rare at local government level and frequent at central government level. They may contribute to contain the size of the public sector. High accountability of the government for the respect of the rule since such rules directly target the part of the budget that the government controls most directly. Accountability is maximal if specific items not fully under the control of the government are excluded from the coverage of the rule (e.g. interest payments, unemployment benefits).
Revenue rules	Positive or negative Rules imposing limits on revenues (e.g. aiming at stabilising or reducing the tax burden) may have a negative impact on the deficit bias if they are not coupled with other rules, e.g. budget balance or expenditure rules. Indeed, stringent tax limits may have a negative impact on borrowing costs (markets might consider that the risk of default becomes higher if constraints are imposed on the capacity of the authority to increase taxes). On the contrary, rules pre-defining the allocation of higher-than-expected revenues generally help lessen the deficit bias by avoiding a relaxation of the fiscal stance in good times (depends on the allocation rule).	Positive or negative Such rules can be slightly pro-cyclical in case the rule targets a given revenue-to-GDP ratio (due to the progressivity of the tax system). They can be strongly pro-cyclical if the rule targets a given amount of revenues in nominal terms (such rules are rare). Revenue rules pre-defining the allocation of higher-than-expected revenues may limit the conduct of pro-cyclical policies in good times (if all additional cyclical revenues are allocated to deficit reduction).	Uncertain No evident influence on the quality of government finances. However, in case only some categories of taxes are covered by the rule there can be an impact on the structure of the tax system.	Revenue rules pursue a wide variety of objectives. Rules imposing limits on revenues may contribute to contain the size of the public sector.
Debt rules	Direct and positive Efficiency in addressing the deficit bias depends on the degree of ambition of the numerical targets and on the design and characteristics of the rule (in particular monitoring and enforcement procedures).	Possibly negative – depends on the design of the rule Depends on the design and time-horizon considered by the rule (see budget balance rules). In case the rule has to be respected over the business cycle, the stabilisation objective is not hampered.	Positive or negative – depends on the design of the rule Same as for budget balance rules.	Borrowing constraints are generally applied at sub-central levels of government. However, in some countries debt limits for the general government sector are enshrined in the law or constitution.

⁽¹⁾ Positive (negative) effect on the deficit bias means a decreasing (increasing) effect.

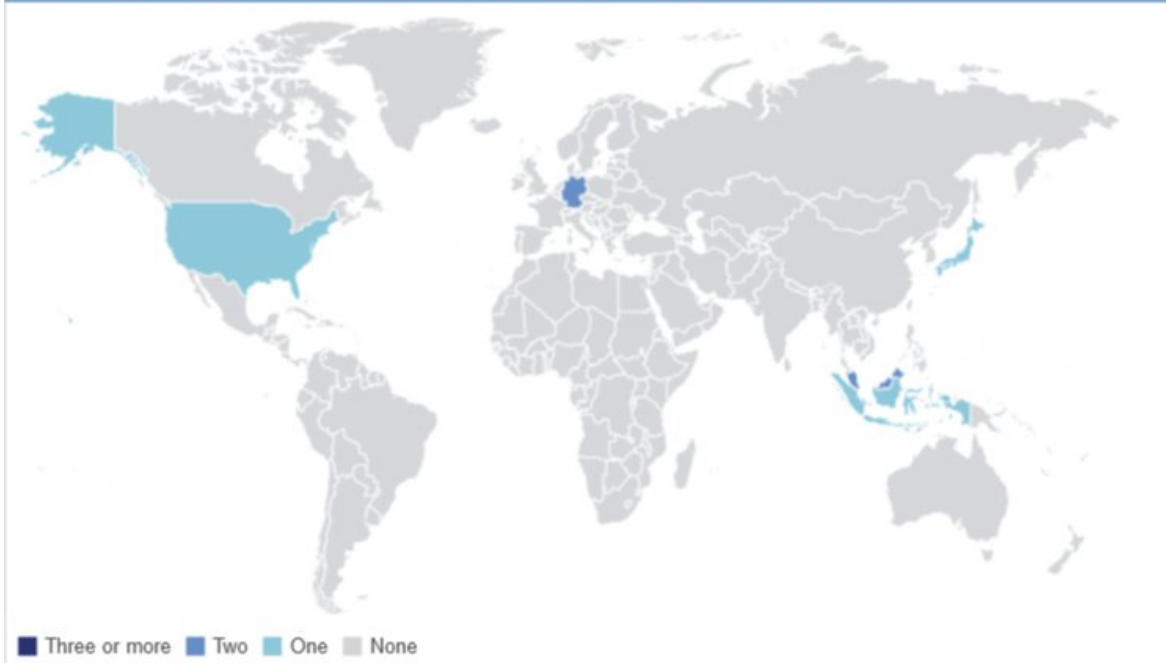
Παράρτημα II

Εξέλιξη της υιοθέτησης των δημοσιονομικών κανόνων

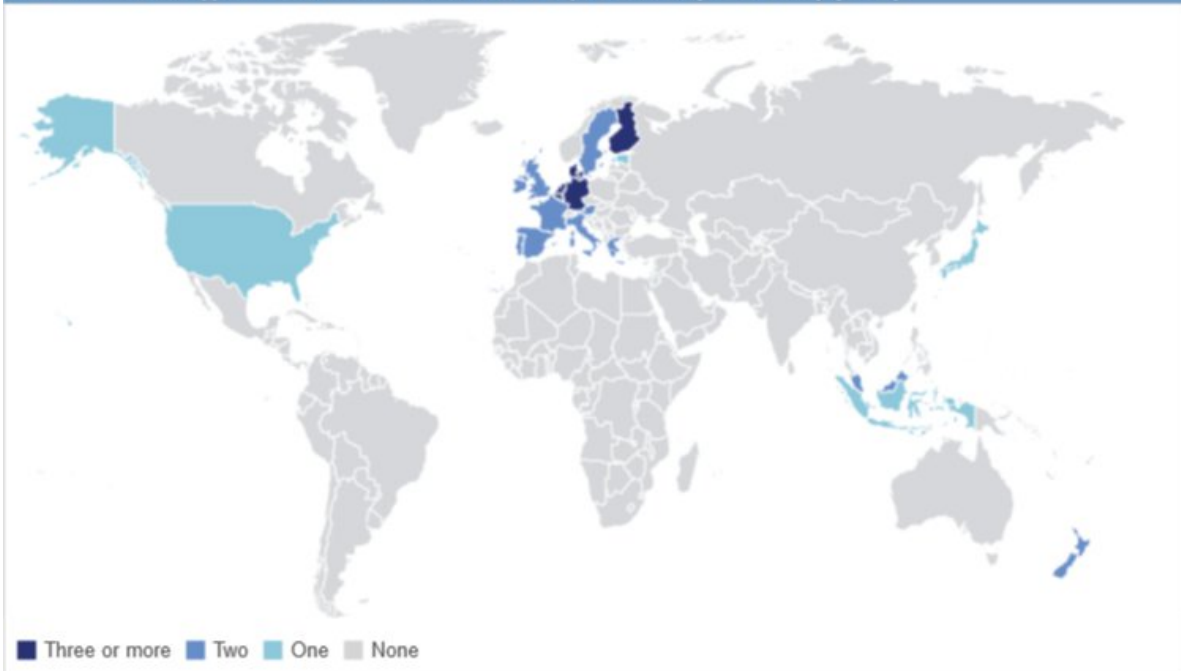
Number and type of fiscal rules - national and supranational (1985-2014) (1985)



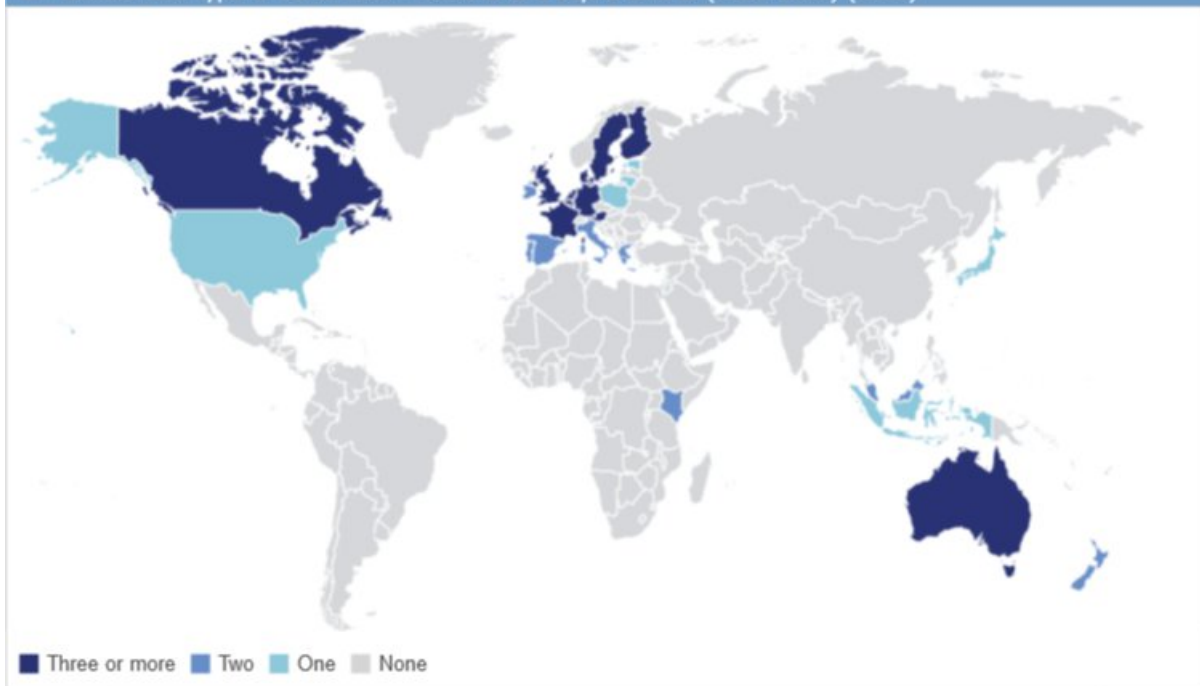
Number and type of fiscal rules - national and supranational (1985-2014) (1990)



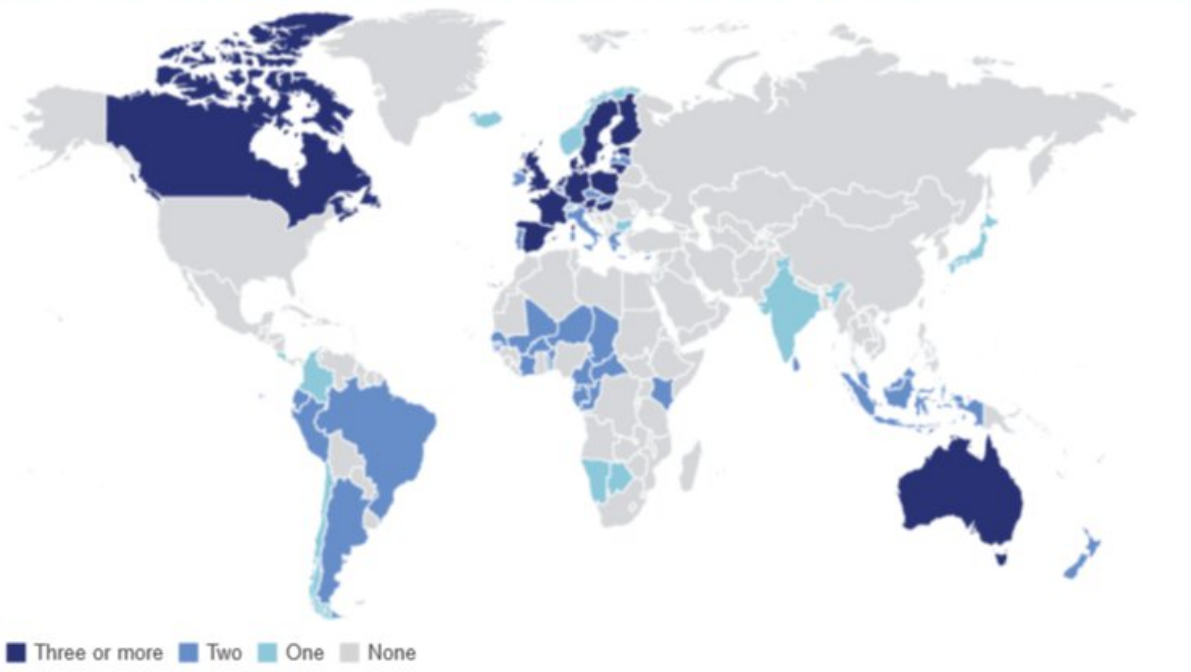
Number and type of fiscal rules - national and supranational (1985-2014) (1995)



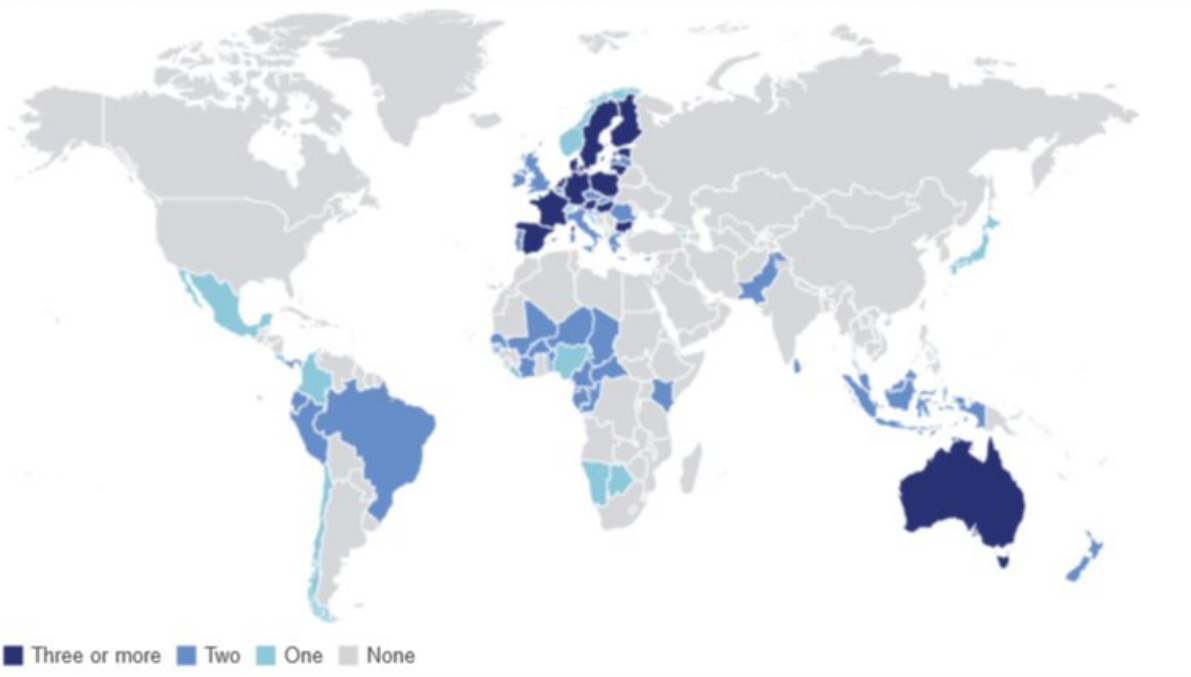
Number and type of fiscal rules - national and supranational (1985-2014) (1999)



Number and type of fiscal rules - national and supranational (1985-2014) (2004)



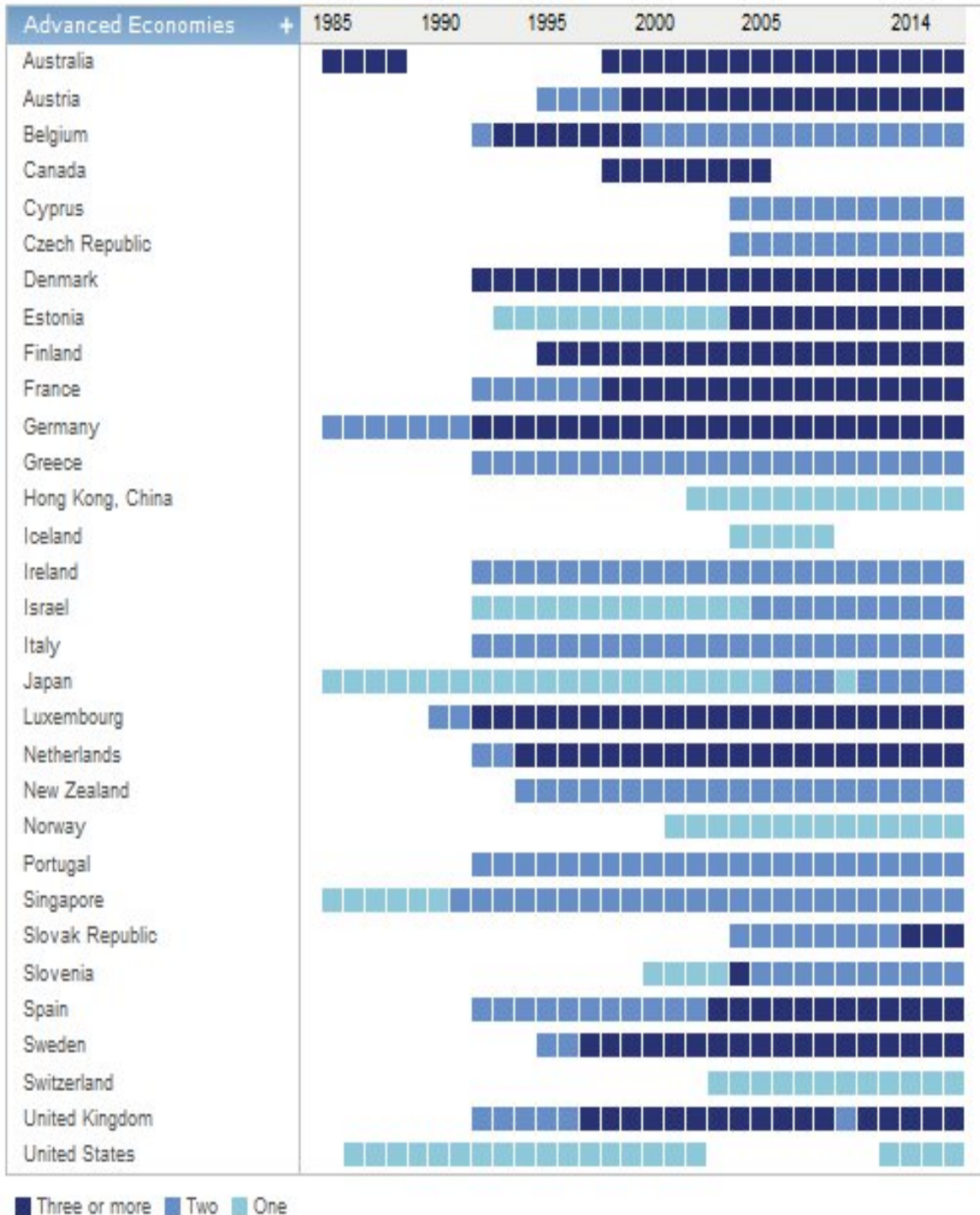
Number and type of fiscal rules - national and supranational (1985-2014) (2009)





Παράρτημα ΙΙΙ
Αναλυτική διαχρονική εξέλιξη υιοθέτησης δημοσιονομικών κανόνων

Fiscal Rules (countries and groups)



Μεγάλες Δημοσιονομικές Αναπροσαρμογές και Δημοσιονομικοί Κανόνες

Types and Coverage of National Fiscal Rules and Large Fiscal Adjustments 1/												
Fiscal Adjustment					Role of Fiscal Rules				Type and coverage of fiscal rules (Rules in place at start or during adjustment)			
Year when public debt-to-GDP ratio first dropped	First year of sign. improvement in CAPB 2/	Change in public debt-to-GDP ratio	Length of public debt episode (no. of years)	Year of adoption of fiscal rule	Fiscal rules at start in place?	Fiscal rules adopted/ revised during adjustment period?	Fiscal rules adopted later?		ER	RR	BBR	DR
Australia	1995	1995	-24.2	14	1998	No	Yes	No			CG	CG
Belgium	1994	1993	-53.0	14	1993	Yes	Yes	No	CG, SSS	CG	RG, LG, SSS	
Brazil	2003	2003	-21.0	4	2000	Yes	No	No	GG			GG
Bulgaria	2001	2000	-60.4	8	2003	No	Yes	No	GG			GG
Canada	1997	1995	-19.6	4	1998	No	Yes	No	CG			CG
Denmark	1994	1997	-57.7	15	1992	Yes	Yes	No	GG			GG
Finland	1995	1996	-15.4	8	1995	Yes	Yes	Yes				CG
Finland	2004	na	-11.0	5	1999	Yes	Yes	No	CG	SSS	CG, LG	
Iceland	1996	1995	-15.4	5	2004	No	No	Yes				
Iceland	2002	2004	-20.5	4	2004	No	Yes	No	CG			
Ireland	1994	1993	-69.6	13	2004	No	Yes	No				LG
Korea	1983	na	-14.6	12	--	No	No	No				
Mexico	1991	1995	-25.2	3	2006	No	No	Yes				
Netherlands	1996	1996	-25.6	7	1994	Yes	No	No	GG	GG		
New Zealand	1993	1993	-44.2	16	1994	No	Yes	No				GG
South Africa	2004	na	-10.0	5	--	No	No	No				
Spain	1997	1996	-31.3	11	2002	No	Yes	No				GG, RG, LG
Sweden	1997	1994	-19.7	4	1996	Yes	Yes	Yes	CG, SSS			
Sweden	2002	na	-18.6	7	2000	Yes	Yes	No	CG, SSS		GG, LG	
Switzerland	2004	2005	-13.5	5	2003	Yes	No	No				CG
Turkey	2002	2001	-38.1	6	--	No	No	No				
United Kingdom	1985	1988	-15.7	7	1997	No	No	Yes				
United Kingdom	1998	1995	-12.0	5	1997	Yes	No	No				GG
United States	1994	1994	-16.9	7	1990	Yes	No	No	CG			CG

ER = Expenditure rule; RR = Revenue rule; BBR = Budget balance rule; DR = Debt rule
GG = General government; CG = Central government; RG = Regional government; LG = Local government; SSS = Social security system; na = non-available
1/ Includes episodes in G-20, OECD and European Union member states (except oil exporters) in which the public debt-to-GDP ratio dropped continuously over at least three year by at least 10 percent of GDP and at least 20 percent of the initial public debt stock; and this reduction was primarily driven by primary surpluses (i.e., accounting in principal for more than 25 percent of the reduction, with the other three factors being inflation, real growth, and stock flow adjustments).
2/ Changes in the cyclically adjusted primary balance (CAPB). Improvement of at least 1 percent of GDP.
Sources: MF fiscal rules database, European Commission database on fiscal governance, and country reports.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V¹⁵⁰

Το διαρθρωτικό ισοζύγιο

«Το διαρθρωτικό ισοζύγιο είναι ένα κυκλικά διορθωμένο ισοζύγιο προϋπολογισμού, με την αφαίρεση των εφάπαξ και των προσωρινών μέτρων. Είναι ο βασικό δείκτης για την αξιολόγηση της προόδου ως προς τους μεσοπρόθεσμους δημοσιονομικούς στόχους στα πλαίσια του προληπτικού σκέλους και ως προς την αποτελεσματική δράσης στα πλαίσια του διορθωτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Αντιστοιχεί στο ισοζύγιο προϋπολογισμού που θα διαμορφωνόταν εάν η οικονομία κινούταν βάσει των δυνατοτήτων της.

Το δημοσιονομικό πλαίσιο της Ε.Ε. συνίσταται στην αφαίρεση του κυκλικού τμήματος του προϋπολογισμού από το υπαρκτό ισοζύγιο προϋπολογισμού. Το κυκλικό τμήμα υπολογίζεται ως το προϊόν του κενού παραγωγής [output gap] (η διαφορά ανάμεσα στο πραγματικό και το δυνητικό ΑΕΠ) και με μια παράμετρο που αντανάκλα την αυτόματη αντίδραση της κυβέρνησης για την εξισορρόπηση του κενού παραγωγής.»

Από το Fiscal Monitor 2012 του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου¹⁵¹

«Το κυκλικά διορθωμένο ισοζύγιο [CAB] ορίζεται ως η διαφορά μεταξύ του συνολικού ισοζυγίου και των αυτόματων σταθεροποιητών. Οι τελευταίοι ορίζονται τυπικά στη βάση της μέτρησης κυκλικών διακυμάνσεων, που συνάγονται από το κενό παραγωγής. Ισοδύναμα, το CAB αποτελεί υπολογισμό του δημοσιονομικού ισοζυγίου που θα ίσχυε υπό τις παρούσες πολιτικές εάν το κενό παραγωγής ήταν μηδενικό.

Το διαρθρωτικό ισοζύγιο είναι η διαφορά ανάμεσα στο CAB και δυο μεγεθών άλλων μη επαναλαμβανόμενων επιδράσεων που υπερβαίνουν τον κυκλικό προϊόν: εφάπαξ λειτουργίες, δηλαδή μέτρων διακριτικής ευχέρειας που δεν αναμένεται να επαναληφθούν στο μέλλον (όπως πωλήσεις περιουσιακών στοιχείων) και επιπτώσεις πέραν του κυκλικού προϊόντος [beyond-the-output-cycle effects], οι κυκλικές διακυμάνσεις που δεν συμπίπτουν με το κυκλικό προϊόν (π.χ. αλλαγές σε τιμές αγαθών ή περιουσιακών στοιχείων). Τέτοιες επιδράσεις είναι συχνά

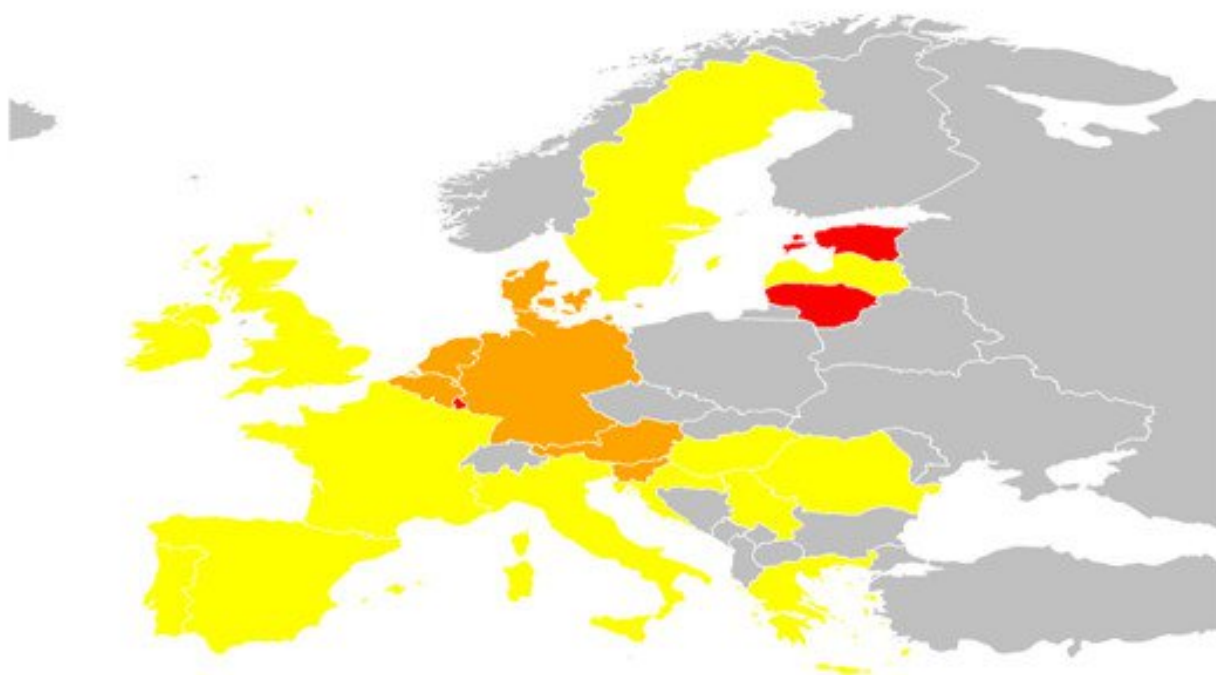
¹⁵⁰ Angerer (2015)

¹⁵¹ IMF (2012:37)

Το διαρθρωτικό ισοζύγιο παρέχει την πιο ακριβή μέτρηση της υποκείμενης θέσης των δημόσιων λογαριασμών, και ένας αυξανόμενος αριθμός χωρών (ειδικά στην Ε.Ε.) θέτουν τους δημοσιονομικούς τους στόχους σε διαρθρωτικούς όρους. Παρ' όλα η συγκρισιμότητα του διαρθρωτικού ισοζυγίου είναι περιορισμένη εξαιτίας της έλλειψης ενός ενιαίου ορισμού των εφάπαξ και των, πέραν του κύκλου, μέτρων, κάτι το οποίο αφήνει περιθώριο για την υπέρξη ενός σημαντικού βαθμού υποκειμενικής κρίσης στην απόφαση για το τι πρέπει να αφαιρείται από το CAB».

Κατανομή Δημοσιονομικών Συμβουλιών μέχρι το τέλος του 2014¹⁵²





Παράρτημα VII¹⁵³

Πίνακας 14- Δημοσιονομικά Συμβούλια στην Ε.Ε. και αρμοδιότητές τους

Πίνακας 1 Δημοσιονομικά Συμβούλια στην ΕΕ			
Χώρα	Έτος Ίδρυσης	Όνομα	Αρμοδιότητες - Στόχοι
Αυστρία	2013	Fiscal Advisory Council	- Αξιολογεί τη δημοσιονομική κατάσταση, στο πλαίσιο των στόχων της δημοσιονομικής πολιτικής και τις τάσεις ανάπτυξης στον αγορές χρήματος και κεφαλαίου. - Αναλύει τη βιωσιμότητα και την ποιότητα των δημοσιονομικών πολιτικών. - Παρέχει γραπτές προτάσεις σχετικά με τις δημοσιονομικές πολιτικές λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές συνθήκες. - Προετοιμάζει την ετήσια έκθεση σχετικά με τις συστάσεις που έγιναν προς τον Υπουργό Οικονομικών, συμπεριλαμβανομένων των αποτελεσμάτων των μελετών και αναλύσεων, την οποία ο Υπουργός παρουσιάζει στο Εθνικό Συμβούλιο και την ομοσπονδιακή κυβέρνηση. - Συμβάλλει στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης σχετικά με τα καθήκοντα του Δημοσιονομικού Συμβουλίου και διοργανώνει ενημερωτικές εκδηλώσεις.
Βέλγιο	1989	High Council of Finance	- Αναλύει και μελετά τα θεμελιώδη δημοσιονομικά μεγέθη, καθώς και χρηματοοικονομικά και φορολογικά θέματα. - Προτείνει προσαρμογές ή μεταρρυθμίσεις.
Γαλλία	2013	French Fiscal Council	Παρέχει εκτιμήσεις για τις υποθέσεις στις οποίες στηρίζεται ο προϋπολογισμός της χώρας καθώς και τα προγράμματα για τη δημόσια χρηματοδότηση.
Γερμανία	1963	German Council of Economic Experts	- Αναλύει την τρέχουσα οικονομική κατάσταση και την πιθανή εξέλιξή της. - Εξετάζει τους τρόπους και τα μέσα για την εξασφάλιση σταθερής και επαρκούς ανάπτυξης στο πλαίσιο του συστήματος της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς και την ταυτόχρονη διατήρηση υψηλού επιπέδου απασχόλησης, τη σταθερότητα των τιμών και του ισοζυγίου του εξωτερικού εμπορίου. - Επισημαίνει πιθανές ανεπιθύμητες εξελίξεις και εξετάζει τρόπους και μέσα για την αποφυγή ή την εξάλειψη αυτών, χωρίς να προτείνει συγκεκριμένα οικονομικά ή κοινωνικοοικονομικά μέτρα.
Δανία	1962	Danish Economic Council	- Παρακολουθεί την οικονομία και αναλύει τη μακροπρόθεσμη οικονομική της ανάπτυξη. - Βελτιώνει το συντονισμό μεταξύ των διαφόρων οικονομικών συμφερόντων στη δανική κοινωνία και έτσι διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη δημόσια συζήτηση σε θέματα οικονομικής πολιτικής.
Ιρλανδία	2011	Irish Fiscal Advisory Council	- Αξιολογεί και παρουσιάζει δημόσια την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων της κυβέρνησης. - Αξιολογεί και εγκρίνει, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, τις επίσημες μακροοικονομικές προβλέψεις πάνω στις οποίες στηρίζονται τα μεγέθη του προϋπολογισμού και το πρόγραμμα σταθερότητας. - Αξιολογεί τις προβλέψεις των εσόδων και τη δημοσιονομική πολιτική, και παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους θεσμοθετημένους δημοσιονομικούς κανόνες.
Ισπανία	2013	Independent Fiscal Responsibility Authority	- Αξιολογεί τον Προϋπολογισμό και τις δημόσιες υπηρεσίες. - Υποβάλλει εκθέσεις σχετικά με τις μακροοικονομικές προβλέψεις, το πρόγραμμα της δημοσιονομικής σταθερότητας και την εκτέλεσή του, το δημόσιο χρέος και τους δημοσιονομικούς κανόνες σχετικά με τις δαπάνες. - Εκδίδει δημόσιες εκθέσεις για την αξιολόγηση της υλοποίησης των επιμέρους στόχων των αυτόνομων περιφερειών.

Πίνακας 1 (συνέχεια)

Χώρα	Έτος ίδρυσης	Όνομα	Αρμοδιότητες - Στόχοι
Ιταλία	2012	Parliamentary Budget Office	• Παρακολουθεί την πορεία των δημόσιων οικονομικών και τη συμμόρφωση με τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες. • Αξιολογεί τις βασικές παραδοχές των δημοσιονομικών και μακροοικονομικών προβλέψεων, καθώς και τις δημοσιονομικές επιδράσεις των σημαντικών νομοθετικών μέτρων στη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών. • Επαληθεύει την ενεργοποίηση των διορθωτικών μηχανισμών και αξιολογεί έκτακτα γεγονότα.
Ολλανδία	1947	Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	• Διενεργεί τριμηνιαίες οικονομικές προβλέψεις για την ανάπτυξη της χώρας. • Αναλύει τις προτάσεις πολιτικής και αξιολογεί τις επιπτώσεις των μέτρων πολιτικής που έχουν ήδη τεθεί σε εφαρμογή. • Αναλύει τα εκλογικά προγράμματα των πολιτικών κομμάτων. • Διενεργεί προβλέψεις τετραετίας στην περίοδο των διαπραγματεύσεων για το σχηματισμό κυβέρνησης προσφέροντας την υποδομή για να γίνουν οι προγραμματικές συμφωνίες των εταίρων. • Διενεργεί αναλύσεις κόστους-οφέλους των σχεδίων υποδομής της χώρας.
Ουγγαρία	2009	Fiscal Council of Hungary	• Διατυπώνει παρατηρήσεις για τον προϋπολογισμό, το σχεδιασμό και την εκτέλεσή του, τη χρήση των δημόσιων πόρων και την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών, καθώς και σε εξαμηνιαία βάση για θέματα που σχετίζονται με το σχεδιασμό και την εκτέλεση του προϋπολογισμού ή τη χρήση των δημόσιων πόρων.
Πορτογαλία	2011	Portuguese Public Finance Council	• Αξιολογεί τη συμμόρφωση με τους καθορισμένους στόχους για τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών, με παράλληλη μέριμνα για τη διαφάνειά τους. • Συμβάλλει στην ποιότητα της δημοκρατίας και τη λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής, καθώς και στην ενίσχυση της οικονομικής αξιοπιστίας της χώρας.
Ρουμανία	2010	Romania Fiscal Council	• Αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις στις οποίες βασίζεται η πρόβλεψη των εσόδων του προϋπολογισμού. • Εκτιμά τις δημοσιονομικές επιπτώσεις από τα μέτρα που επηρεάζουν τη δημοσιονομική ισορροπία. • Παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη συμμόρφωσή με τους αναμενόμενους στόχους. • Εκδίδει γνωμοδοτήσεις και συστάσεις σχετικά με την τρέχουσα και μελλοντική δημοσιονομική πολιτική.
Σλοβακία	2012	Council for Budget Responsibility	• Αξιολογεί τη μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών, τη συμμόρφωση με τη δημοσιονομική ευθύνη και τους δημοσιονομικούς κανόνες για τη διαφάνεια. • Εξετάζει, με δική του πρωτοβουλία ή εάν κληθεί από το Κοινοβούλιο να το πράξει, τον αντίκτυπο των προτάσεων που υποβάλλονται στο κοινοβούλιο ως προς τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών και των δημοσιονομικών συνεπειών τους. • Παρακολουθεί και αξιολογεί την εξέλιξη των δημόσιων οικονομικών παρέχοντας πληροφορίες σχετικά με τους πιθανούς κινδύνους, παρουσιάζοντας εναλλακτικά σενάρια και διατυπώνοντας προτάσεις για τη βελτίωση της μεθοδολογίας υπολογισμού των διαφόρων δεικτών δημόσιων οικονομικών.
Σλοβενία	2009	Fiscal Council	• Αξιολογεί τη βιωσιμότητα και τη σταθερότητα της δημοσιονομικής πολιτικής που καθορίζεται από την ετήσια έκθεση του προϋπολογισμού και του προγράμματος σταθερότητας, και τη συμμόρφωσή του με τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Πίνακας 1 (συνέχεια)

Χώρα	Έτος Ίδρυσης	Όνομα	Αρμοδιότητες - Στόχοι
Σλοβενία (συνέχεια)	2009	Fiscal Council	• Αξιολογεί την επάρκεια των δημοσιονομικών στόχων που έχουν τεθεί στο πλαίσιο του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού πλαισίου. • Αξιολογεί την αποτελεσματικότητα της χρήσης των δημόσιων πόρων, συμπεριλαμβανομένων των κονδυλίων του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. • Εκτιμά την τάση του ρυθμού συγκεκριμένων κατηγοριών φορολογικών εσόδων και των δαπανών και της επίπτωσής τους στη δημοσιονομική βιωσιμότητα. • Εκτιμά την εναρμόνιση της κυβερνητικής δημοσιονομικής πολιτικής με τη μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών σε σχέση με τη γήρανση του πληθυσμού. • Εκτιμά τη δημοσιονομική διαφάνεια και την ποιότητα των οικονομικών προβλέψεων που χρησιμοποιούνται στην κατάρτιση του προϋπολογισμού. • Αξιολογεί την αποτελεσματικότητα της διαρθρωτικής υλοποίησης της πολιτικής σε σχέση με τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών, την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση. • Εκτιμά την πολιτική του δανεισμού της γενικής κυβέρνησης και την πολιτική των εγγυήσεων όσον αφορά τη δημοσιονομική βιωσιμότητα και τη σταθερότητα.
Σουηδία	2007	Swedish Fiscal Policy Council	• Αξιολογεί τη δημοσιονομική πολιτική της κυβέρνησης. • Αξιολογεί την επίτευξη των δημοσιονομικών και οικονομικών στόχων της πολιτικής που προτείνει η κυβέρνηση. Οι στόχοι αυτοί περιλαμβάνουν τη μακροπρόθεσμη διατηρησιμότητα των δημόσιων οικονομικών, το στόχο του πλεονάσματος, το ανώτατο όριο των δαπανών και τη συνοχή της δημοσιονομικής πολιτικής με κυκλικές εξελίξεις στην οικονομία. • Αξιολογεί τη δημοσιονομική πολιτική και την επίτευξη του στόχου της μακροπρόθεσμης βιώσιμης ανάπτυξης και των επιπέδων της απασχόλησης. • Ελέγχει τον προϋπολογισμό. Αξιολογεί την ποιότητα των οικονομικών προβλέψεων και τα μοντέλα στα οποία βασίζονται οι εκτιμήσεις της κυβέρνησης. Συμβάλλει στην τόνωση της δημόσιας συζήτησης για την οικονομική πολιτική.

Πηγή: Ιστοσελίδες των Δημοσιονομικών Συμβουλίων των χωρών που εξετάζονται.

Βιβλιογραφία

Alesina, Alberto and Giavazzi, Francesco (eds.)(2013) *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago, University of Chicago Press

Angerer, Jost (2015) « Briefing on Stability and Growth Pact: An Overview of the Rules», European Governance Support Unit, European Parliament, Strasbourg

Auerbach, Alan J. (ed.) (1997) *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, The MIT Press, Cambridge, USA

Ayuso-i-Casals, Joaquim , Deroose, Servas, Flores, Elena and Moulin, Laurent (eds.) (2009) *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, UK

Ayuso-i-Casals, Joaquim , Deroose, Servas, Flores, Elena and Moulin, Laurent (2009) «Introduction: The role of fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes» στο Ayuso-i-Casals, Joaquim , Deroose, Servas, Flores, Elena and Moulin, Laurent (eds.) *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, Basingstoke, UK: 1-20.

Βαβούρας, Ιωάννης (2013) *Οικονομική Πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, Ελλάδα

Banca d' Italia (ed.) *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Roma, Italia

Biela, Jan (2014), «What Deficit? Legitimacy and Accountability of Regulatory Agencies», Paper prepared for the 42nd ECPR Joint Sessions, Salamanca, 10-15 April 2014. Workshop: *Administrative Organization and the Welfare State: Wicked Issues and the Challenges of Accountability, Legitimacy and Coordination*

Cafiso, Gianluca (2012) «Debt Developments and Fiscal Adjustment in the EU», *Intereconomics* 47(1): 61-72

Calmfors, Lars (2005) «What Remains of the Stability Pact and What Next?», *SIEPS Report No. 8*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), Stockholm, Sweden

Calmfors, Lars (2012) «Can the Eurozone develop into a Well- functioned Fiscal Union», *CESifo Forum* 13(1): 10-16

Calmfors, Lars (2012) «The Swedish Fiscal Policy Council: Watchdog with a Broad Remit», *CESifo Working Paper No. 375*,

Calmfors, Lars (2015) «The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration», *IFN Working Paper No. 1076*, Research Institute of Industrial Economics, Stockholm, Sweden

Catenaro, M. & Morris, R. (2008) «Fiscal Policy and Implementation in EMU: from Maastricht to the SGP reform and beyond», στο Farina, Francesco & Tamborini, Roberto (eds.) (2008) *Macroeconomic Policy in the European Monetary Union: from the old to the new Stability and Growth Pact*, Routledge, London, UK/ New York, USA

ΓΠΒ (2014) *Έκθεση Πεπραγμένων 2013*, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, Βουλή των Ελλήνων, Ιανουάριος 2014

ΓΠΒ (2015) *Έκθεση Πεπραγμένων 2014*, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους, Βουλή των Ελλήνων, Φεβρουάριος 2015

Debrun, Xavier & Kumar, Manmohan (2007) «Fiscal Rules, Fiscal Councils and All that: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?» in Banca d' Italia (ed.) *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, Roma, Italia: 479-512

Debrun, Xavie, Kinda, Tidiane, Curristine, Teresa, Eyraud, Luc, Harris, Jason and Seiwald, Johann (2013) *The Functions and Impacts of Fiscal Councils*, International Monetary Fund (IMF), Washington D.C., USA

Debrun, Xavier & Kinda, Tidianne (2014) « Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset», *IMF Working Paper WP/14/58*, International Monetary Fund (IMF), Washington D.C., USA

De Grauwe, Paul (2008) (α' έκδοση 2005) *Τα Οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, Ελλάδα

EC (2006), «Public Finances in EMU-2006», *European Economy No.3/2006*, European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Brussels

EC (2013) « The EU's Economic Governance Explained», *European Commission Memo*, 10 April 2013

EC (2014) «Report on Public Finances in EMU 2014», *European Economy No. 9/2014*, European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Brussels

EC (2015) «Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact», *European Commission Communication*, Brussels

EC (2015a) *Draft Joint Employment Report from the Commission and the Council*, Brussels

ECB (2008), «Ten Years of the Stability and Growth Pact», *ECB Monthly Bulletin 10/2008*, European Central Bank (ECB), Frankfurt, Germany

ECB (2010) «Reinforcing Economic Governance in the Euro Area», *ECB Note*, European Central Bank (ECB), Frankfurt, Germany, 10 June 2010

ECB (2011) «The Reform of Economic Governance in the Euro Area- Essential Elements», *ECB Monthly Bulletin* 3/2011, European Central Bank (ECB), Frankfurt, Germany

ECB (2012) «A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union», *ECB Monthly Bulletin* 5/2012, European Central Bank (ECB), Frankfurt, Germany

ECB (2014) «Key Challenges for the Surveillance of Economic and Fiscal Policies under the 2014 European Semester», *ECB Monthly Bulletin* 3/2014, European Central Bank (ECB), Frankfurt, Germany

Eichengreen, Barry & Hagen, Jurgens von (1996), «Fiscal Policy and Monetary Union: Is there a Tradeoff between Federalism and Budgetary Restrictions», *Working Paper* 5517, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, USA

Eichengreen, Barry & Wyplosz, Charles (1998) «Stability Pact: More than a minor nuisance? », *Economic Policy: A European Forum*, Centre for Economic Policy Research (CERP), Center for Economic Studies of the University of Munich (CES), MSH

Eichengreen, Barry, Hausmann, Ricardo and Hagen, Jurgens von (1999) «Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council», *Open Economics Review* 10: 415-442

Επιτροπή (2015) «Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης για το 2016: Ενίσχυση της ανάκαμψης και προώθηση της σύγκλισης», *Δελτίο Τύπου Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, Βρυξέλλες, 26 Νοεμβρίου 2015

Eyraud, Luc & Wu, Tao (2015) «Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe», *IMF Working Paper*/15/67, International Monetary Fund, Washington D.C., USA

Farina, Francesco & Tamborini, Roberto (eds.) (2008) *Macroeconomic Policy in the European Monetary Union: from the old to the new Stability and Growth Pact*, Routledge, London, UK/ New York, USA

Hagemann, Robert (2011) «How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?», *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1.

Hagen, Jurgens von (1992), «Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities», *Economic Papers* 96, DG for Economic and Financial Affairs, E.U., Brussels

Hagen, Jurgens von & Harden, Ian J., (1995) « Budget processes and commitment to fiscal discipline», *European Economic Review* 39: 771-779

Hagen, Jurgens von, Halletberg, Mark and Strauch, Rolf Rainer (2009) *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, UK

Hagen, Jurgen von (2014) *The Scope and Limits of Fiscal Councils*. Lecture presented at «Institutions for Fiscal Credibility—Fiscal Policy Rules and Fiscal Councils: Experience and Prospects in the Asia-Pacific Region», IMF Conference Co-hosted by Regional Office for Asia and the Pacific and Fiscal Affairs Department, Tokyo, Japan

Hameiri, Shahar & Jones, Lee (2015) « Global Governance as State Transformation», *Political Studies* 2015 (online publishing before inclusion in an issue)

Heipertz, Martin & Verdum, Amy (2010) *Rulling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press, Cambridge, UK

IMF (2000), «Monetary and Exchange Rate Policies of the Euro Area- The Euro Area Stability Programs», *IMF Staff Country Report No. 00/63*, European I Department, International Monetary Fund (IMF), Washington D.C., USA

Kumar, Mammohan, Baldacci, Emmanuele, Schaechter, Andrea, Caceres, Carlos, Kim, Daeheng, Debrun, Kumar, Escolano, Julio, Jonaw, Jiri, Karam, Philippe, Yakadina, Irina & Zymek, Robert (2009), *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund (IMF), Washington D.C., USA

IMF (2012) *Fiscal Monitor*, International Monetary Fund (IMF), Washington D.C., USA

Kaarlejarvi, Jani (2007) *Fiscal Policy without a State*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, UK

Καπλάνγλου, Γεωργία & Ράπανος, Βασίλης (2010) «Ανεξάρτητα Δημοσιονομικά Συμβούλια και ο Πιθανός τους Ρόλος στην Ελλάδα», *Οικονομικό Δελτίο* 33, Τράπεζα της Ελλάδος: 7-22

Kelemen, Daniel & Teo, Terence K. (2013) «Focal Points and Fiscal Discipline», *ACES Cases No. 2013.2*, American Consortium of European Union Studies (ACES), EU Center of Excellence, Washington D.C., USA

Krogstrup, Signe and Wyplosz, Charles (2006) «A common pool theory of deficit bias correction», *Discussion Paper 5856*, Centre for Economic Policy Research (CERP)

Krogstrup, Signe and Wyplosz, Charles (2009) «Dealing with the deficit bias: Principles and policies» στο Ayuso-i-Casals, Joaquim , Deroose, Servas, Flores, Elena and Moulin, Laurent (eds.) (2009) *Policy Instruments for Sound Fiscal Policies*, Basingstoke, Palgrave Mcmillan: 23-50.

Larch, Martin and Turrin, Alessandro (2010), « The Cyclically Adjusted Budget in EU Fiscal Policymaking: A love at first sight turned into a mature relationship», *Intereconomics* 45(1):48-60

Λαζαρέτου, Σοφία & Μπρισίμης, Σοφοκλής (2001) «Δημοσιονομικοί Κανόνες και Σταθεροποιητική πολιτική στη Ζώνη του Ευρώ», *Οικονομικό Δελτίο 17*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα, Ελλάδα

Νίτση, Ελισάβετ Ι. (2014) «Πλαίσια Λειτουργίας, Αρμοδιοτήτων και Στόχων των Ευρωπαϊκών Δημοσιονομικών Συμβουλίων: Προτάσεις για το Νεοσυσταθέν Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο», *Ελληνική Οικονομία, Μηνιαίο Δελτίο Οικονομικών Εξελίξεων 8/2014*, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικού Ερευνών (ΚΕΠΕ), Αθήνα, Ελλάδα:30- 38

Παπαγιάννης, Δονάτος (2011) *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα, Ελλάδα

Perry, Guillermo E., Servén, Luis and Suescún, Rodrigo (eds.)(2008) *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence?*, The World Bank, Washington D.C., USA

Poterba, James M. (1997) «Do Budget Rules work?» στο Auerbach, Alan J. (ed.) (1997) *Fiscal Policy: Lessons from Economic Research*, The MIT Press, Cambridge, USA

Randall Henning, C. and Kessler, M. (2012) «Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union», *Working Paper W12-1*, Peterson Institute for International Economics.

Rogoff, Kenneth (1990) «Equilibrium political budget cycles», *The American Economic Review* 80(2):21-36.

Roubini, Nouriel and Sachs, Jeffrey (1989) «Political and Economic Determinants of budget deficits in industrial democracies», *European Economic Review* 33:903-938.

Σαριτζόγλου, Χρήστος (2006) *Η Συμβολή της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού ως Μέσο Εξευρωπαϊσμού: Η Περίπτωση της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, Τελική Εργασία, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα

Schaechter, Anrea, Kinda, Tidiane, Budina, Nina & Weber, Anke (2012) «Fiscal Rules in Response of Crisis- Toward the “Next Generation” Rules. An New Dataset» *IMF Working Paper WP/12/187*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund (IMF), Washington D.C., U.S.A.

Sturzenegger, Federico and Werneck, Rogerio L.F. (2008) «Fiscal Federalism and Procyclical spending: The cases of Argentina and Brazil», στο Perry, Guillermo E., Servén, Luis and Suescún, Rodrigo (eds.) (2008) *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence?*, Washington D.C., The World Bank:121- 157.

Velasco, Andres (2000) «Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking», *Journal of Public Economics* 76: 105–125.

Vraniali, Effie (2010) *Shaping the Fiscal Future of Greece*, Speech delivered during the Expert Panel and Discussion «Enhancing Fiscal Sustainability» at the « Public Financial Management in Time of Crisis: Fiscal Realities and Management Challenges in Greece and the EU», Conference co-organized by the Hellenic Observatory (LSE) and FONDAFIP in London School of Economics (LSE), London, UK

Wyplosz, Charles (2008) «Fiscal Policy Councils: Unlovable or just Unloved», *Swedish Economic Policy Review* 15:173-192

Wyplosz, Charles (2011) «Fiscal Discipline: Rules rather than Institutions», *National Institute Economic Review* 217:19-30

Wyplosz, Charles (2013) «Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences» στο Alesina, Alberto and Giavazzi, Francesco (eds.)(2013) *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago, University of Chicago Press: 495 - 525

Wyplosz, Charles (2013) «Europe's Quest for Fiscal Discipline», *Economic Papers* 498, European Commission, DG Economic and Financial Affairs, Brussels

Νομοθεσία

-Ευρωπαϊκή Νομοθεσία

Ενοποιημένη ΣΛΕΕ

Απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης της 27/6/1997

Κανονισμός 1467/97

Κανονισμός 1467/97

Κανονισμός 1055/2005

Κανονισμός 1056/2005

Κανονισμός 1173/2011

Κανονισμός 1174/2011

Κανονισμός 1175/2011

Κανονισμός 1176/2011

Κανονισμός 1177/2011

Κανονισμός 472/2013

Κανονισμός 473/2013

Οδηγία 85/2011

-Ελληνική Νομοθεσία

Ειδικός Κανονισμός Εσωτερικής Λειτουργίας και Οργάνωσης του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή

Νόμος 4270/ 2014

Συνθήκη για τη Σταθερότητα το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (Δημοσιονομικό Σύμφωνο)

Απόφαση Διοικητικού Συμβουλίου Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου 13/13/22.12.2015

Ιστότοποι

www.hellenicparliament.gr

<http://www.pbo.gr/>

<http://www.euifis.eu/>

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>