
Κατερίνα Σαββαΐδου

Επίκουρη Καθηγήτρια ΑΠΘ,
Κάτοχος της έδρας Jean Monnet στην Ευρωπαϊκή Φορολογική Πολιτική και Διοίκηση

Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και
το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή

Πρόλογος:

Παναγιώτης Λιαγκόβας

Πρόεδρος ΚΕΠΕ, Καθηγητής Οικονομικών Πανεπιστημίου Πελοποννήσου,
τ. Συντονιστής Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και
το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους της Βουλής

Διαθέσιμο και στην:



www.quallex.gr

Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Γραφείο
Προϋπολογισμού του Κράτους της Βουλής

Κατερίνα Σαββαΐδου

Επίκουρη Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ
Κάτοχος έδρας Jean Monnet στην Ευρωπαϊκή Φορολογική
Πολιτική και Διοίκηση

ISBN 978-960-654-488-0

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδη-
μοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε
βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή
και η φωτοαντύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΑΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΕΥΘΥΝΩΝ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονι-
κής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος, ο συγγραφέας και όλοι οι συντελεστές του έρ-
γου δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευ-
τικές υπηρεσίες, ουδενία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή
παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.
Επαγγελματικές νομικές συμβουλές θα πρέπει να αναζητηθούν πριν από κάθε νομική
ενέργεια, η δε χρήση του παρόντος ή μέρους του δεν ιδρύει σχέση δικηγόρου - πελά-
τη ή οποιαδήποτε άλλη σχέση μεταξύ του χρήστη και της ΝΟΜΙΚΗΣ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗΣ,
ή του συγγραφέα, ή των λοιπών συντελεστών.

Εκδοτική επιμέλεια: Μαρία Γεωργιάδου
Δημιουργία & concert εξωφύλλου: Νεκταρία Καπογιάννη
Μορφική επιμέλεια: Λάμπρος Μαντζαβίνος
Σελιδοποίηση: Λάμπρος Μαντζαβίνος
Πηγή εξωφύλλου: Shutterstock Image Bank
Παραγωγή: NB Production 05112021M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



Μαυρομιχάλη 23 | 106 80 | Αθήνα
Τ 210 3678 800 | F 210 3678 819
www.nb.org | info@nb.org



number of Europe's 500
of years anniversary



Committed to excellence



Member of
MGIP



Law Publishers in Europe

Κατερίνα Σαββαΐδου
Επίκουρη Καθηγήτρια ΑΠΘ,
Κάτοχος της έδρας Jean Monnet στην Ευρωπαϊκή Φορολογική Πολιτική και Διοίκηση

Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί

Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και
το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους της Βουλής

Πρόλογος:
Παναγιώτης Λιαργκόβας
Πρόεδρος ΚΕΠΕ, Καθηγητής Οικονομικών Πανεπιστημίου Πελοποννήσου,
τ. Συντονιστής Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Also available at:



www.qualex.gr

Independent Fiscal Institutions

Hellenic Fiscal Council and Parliamentary Budget Office

Katerina Savvaidou

Assistant Professor at Aristotle University of Thessaloniki

Holder of Jean Monnet Chair "European Tax Policy and Administration"

ISBN 978-960-654-488-0

Abstract: In the context of fiscal reforms adopted following the fiscal crisis, the establishment of Independent Fiscal Institutions was observed. These institutions are considered one of the most important innovations of the fiscal management architecture, as their presence is associated with more accurate and possibly less optimistic budget forecasts, as well as greater compliance with fiscal rules. Similarly, the establishment of the Parliamentary Budget Office and the Hellenic Fiscal Council was a key feature of fiscal reform in Greece. However, due to their short operation, as well as their non-external evaluation to date, we can not yet draw completely safe conclusions. Their work in the coming years will demonstrate whether these institutions are truly independent, credible and capable of fulfilling their institutional role. In this direction, their evaluation by an external evaluator will help, while the performance control that will be carried out by the Court of Auditors will be useful. The contribution of the Independent Fiscal Institutions to ensuring the transparency of government action, the accountability of the executive and the fight against corruption can be even more decisive in dealing with the economic consequences of the coronavirus pandemic.

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organization. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI, the author and the contributors make no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI, or the author, or the rest of contributors.



NOMIKI BIBLIOTHIKI



23 Mavromichali str. | 106 80 | Athens | Greece
T +30 210 3678 800 | F +30 210 3678 819
www.nb.org | info@nb.org



Member of Europe's 500 dynamic companies



Committed to excellence



Member of MGIP



Law Publishers in Europe

*Στους αγαπημένους μου γονείς και στον αδερφό μου
που είναι κοντά μου σε όλα τα βήματά μου*

Πρόλογος

Ένα από τα βασικότερα ερωτήματα που έχει απασχολήσει την οικονομική επιστήμη, εδώ και δεκαετίες, είναι «γιατί δημιουργούνται συστηματικά δημοσιονομικά ελλείμματα στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες;». Το σωρευτικό αποτέλεσμα των συνεχών ελλειμμάτων είναι η σταδιακή συσσώρευση υψηλού δημόσιου χρέους, με σημαντικές αρνητικές συνέπειες για την αναπτυξιακή και κοινωνική πολιτική μιας χώρας. Για παράδειγμα, στις χώρες του ΟΟΣΑ, το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκε από περίπου 40% κατά μέσο όρο το 1975 σε περίπου 70% το 2006. Η χώρα μας δεν αποτέλεσε εξαίρεση από τη γενικότερη αυτή τάση.

Η συστηματική εμφάνιση δημόσιων ελλειμμάτων και η κατά συνέπεια αύξηση του δημόσιου χρέους σε πολλές ανεπτυγμένες χώρες, και μάλιστα για μεγάλες χρονικές περιόδους, υποδηλώνει ότι υπάρχουν ενδογενείς παράγοντες που παίζουν σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη αυτή. Θεωρητικές και εμπειρικές μελέτες υποστηρίζουν ότι η έλλειψη δημοσιονομικής πειθαρχίας και η ανεπαρκής δημοσιονομική διαχείριση αποτελούν τέτοιους συστηματικούς παράγοντες.

Κατά συνέπεια, το ερώτημα που τίθεται και που έχει μεγάλη σημασία για τη χώρα μας είναι πώς διασφαλίζεται η δημοσιονομική πειθαρχία. Δύο είναι οι κύριοι μηχανισμοί διασφάλισης δημοσιονομικής πειθαρχίας που έχουν που έχουν κατά καιρούς τεθεί σε εφαρμογή στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ: (α) οι δημοσιονομικοί κανόνες και (β) οι ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί.

Όπως όλοι οι κανόνες, έτσι και οι δημοσιονομικοί κανόνες αυξάνουν την αξιοπιστία των κυβερνήσεων γιατί τους δεσμεύουν και τους υποχρεώνουν στην εκπλήρωση των ποσοτικών τους στόχων. Οι δημοσιονομικοί κανόνες μπορεί όντως να είναι πολύ αποτελεσματικοί, ιδίως όταν προβλέπουν συγκεκριμένες κυρώσεις σε περίπτωση που δεν τηρηθούν. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι οι δημοσιονομικοί κανόνες στερούνται μειονεκτημάτων: ενθαρρύνουν, για παράδειγμα, την υιοθέτηση προκυκλικών (και όχι αντικυκλικών) πολιτικών. Κάτι τέτοιο, άλλωστε δεν βίωσε η χώρα μας στην περίοδο της δημοσιονομικής προσαρμογής; Επιπλέον, οι κανόνες είναι συνήθως ποσοτικοί (και ενδεχομένως θέτουν αυθαίρετα όρια στο χρέος και τα ελλείμματα) και ως εκ τούτου δεν συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας της δημοσιονομικής πολιτικής. Πόσο ποιοτικά σωστή μπορεί να είναι για παράδειγμα η μείωση του ελλείμματος μέσω της μείωσης του ΠΔΕ; Τέλος οι κανόνες ενδέχεται να ενθαρρύνουν την εφαρμογή δημιουργικής λογιστικής στην επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων. Κάτι τέτοιο φαίνεται να έγινε στο παρελθόν από πολλές χώρες της σημερινής ευρωζώνης για την ικανοποίηση των κριτηρίων της Συνθήκης του Μάαστριχτ και εν συνεχεία του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Συμπερασματικά, οι δημοσιονομικοί κανόνες, παρά την ευρεία εφαρμογή τους, ενέχουν σημαντικά προβλήματα. Μια θεραπεία στα προβλήματα αυτά είναι η υιοθέτηση ευέλι-

κτων κανόνων. Από την άλλη πλευρά, όμως, η ευελιξία συνεπάγεται αυξημένη πολυπλοκότητα, πράγμα που μειώνει έτσι τη λειτουργικότητα του κανόνα.

Ο δεύτερος κύριος μηχανισμός ενίσχυσης της δημοσιονομικής πειθαρχίας είναι η δημιουργία ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών όπως είναι τα Γραφεία Προϋπολογισμών της Βουλής και τα Δημοσιονομικά Συμβούλια. Οι ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί έχουν ως γενική τους αρμοδιότητα την ανάλυση και αξιολόγηση της δημοσιονομικής πολιτικής, ενώ οι αρμοδιότητες για τη λήψη των αποφάσεων και την υλοποίηση της δημοσιονομικής πολιτικής παραμένουν στο Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση. Οι ανεξάρτητοι δημοσιονομικοί θεσμοί αυξάνουν τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής και συμβάλλουν στη βελτίωση της αξιοπιστίας της. Με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται καλύτερη πληροφόρηση της Βουλής και των πολιτών, αξιολογείται ο ρεαλισμός των προτεινόμενων πολιτικών και παρακολουθείται συστηματικά η πορεία υλοποίησής τους.

Η διεθνής έρευνα σχετικά με τις βέλτιστες πρακτικές δείχνει ότι οι φορείς οι οποίοι μπορούν να κάνουν αξιόπιστη και ανεξάρτητη ανάλυση των δημοσιονομικών κανόνων έχουν τα εξής δώδεκα χαρακτηριστικά: (1) έχουν εθνικό χαρακτήρα, (2) είναι μη κομματικοί, (3) είναι δημόσιοι, (4) διαθέτουν ξεκάθαρους στόχους και έχουν οικονομική προσέγγιση, (5) διαθέτουν μηχανισμούς επιλογής ηγεσίας, (6) ο επικεφαλής και τα μέλη του διορίζονται με θητεία, (7) λειτουργούν με διαφάνεια, (8) στελεχώνονται με εξειδικευμένο προσωπικό, (9) διαθέτουν πρόσβαση στην πληροφόρηση, (10) επικοινωνούν απευθείας με τα ΜΜΕ και την κοινωνία, (11) έχουν αυξημένη λογοδοσία και (12) υφίστανται εξωτερική αξιολόγηση.

Η εμπειρία της χώρας μας με τους ανεξάρτητους δημοσιονομικούς θεσμούς ξεκίνησε με την ίδρυση και λειτουργία του Γραφείου Προϋπολογισμού του κράτους στη Βουλή (Γ.Π.Κ.Β) και συνεχίστηκε με την ίδρυση του Δημοσιονομικού Συμβουλίου. Το Γ.Π.Κ.Β. και το Δημοσιονομικό Συμβούλιο διαθέτουν σχεδόν όλα τα παραπάνω χαρακτηριστικά. Είναι ωστόσο γεγονός ότι η χώρα μας, σε αντίθεση με πολλές άλλες χώρες (π.χ. Ολλανδία, ΗΠΑ) για πολλά χρόνια δεν διέθετε κανέναν ανεξάρτητο δημοσιονομικό θεσμό. Το 2010 δημιουργήσε το Γ.Π.Κ.Β. Η ουσιαστική του λειτουργία ξεκίνησε το 2012. Το Γ.Π.Κ.Β. με τις αναλύσεις που έκανε για την αξιοπιστία των μακροοικονομικών προβλέψεων της κυβέρνησης, την ανάλυση για το ρεαλισμό των προβλέψεων σχετικά με τα έσοδα και τις δαπάνες του Προϋπολογισμού και την παρακολούθηση της υλοποίησής του, έχει παράσχει σημαντικό υλικό στα κόμματα και τους βουλευτές, ώστε να ασκούν καλύτερα το ελεγκτικό τους έργο. Το Γ.Π.Κ.Β., ως πραγματικά ανεξάρτητος δημοσιονομικός θεσμός τεκμηρίωσε ήδη από τον Οκτώβριο του 2013 την ανάγκη εξεύρεσης λύσης για την βιωσιμότητα του χρέους. Τόνισε επίσης την ανάγκη αναθεώρησης του τότε μείγματος δημοσιονομικής προσαρμογής (ήδη από τον Ιανουάριο του 2014) με κύρια χαρακτηριστικά τη μείωση της φορολογίας, τη διαγραφή χρεών, την κλιμάκωση της οικονομικής προσαρμογής σε μεγαλύτερο βάθος χρόνου, την υιοθέτηση ευέλικτων προγραμμάτων που να ανταποκρίνονται στα ιδιαίτερα οικονομικά δεδομένα των κρατών και την υιοθέτηση περισσότερο επεκτατικής πολιτικής στις χώρες χωρίς δημοσιονομικά προβλήματα, όπως η Γερμανία. Δεν δίστασε, τέλος, να ασκήσει τεκμηριωμένη κριτική σε καίρια θέματα όπως η οριζόντια (φοροκεντρική) λιτό-

τητα, η υπερβολική φορολογική επιβάρυνση, η αναβολή λήψης διαρθρωτικών μέτρων, η ανάγκη ρύθμισης του χρέους, η στοιχειοθέτηση χαμηλότερου ύψους πρωτογενών πλεονασμάτων ή η στοιχειοθέτηση των προβλημάτων που υπάρχουν από ιδιωτικοποιήσεις δημοσίων οργανισμών (π.χ. της ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ κ.λπ.).

Το ανά χείρας βιβλίο της Κατερίνας Σαββαΐδου έρχεται να καλύψει ένα μεγάλο κενό στη διεθνή και ελληνική βιβλιογραφία εξετάζοντας και αναλύοντας όλες τις πτυχές που σχετίζονται με τους ανεξάρτητους δημοσιονομικούς θεσμούς. Χρησιμοποιώντας μια γλώσσα απλή και κατανοητή και επιστρατεύοντας τα εργαλεία τόσο της νομικής, όσο και της οικονομικής και πολιτικής επιστήμης, η συγγραφέας καταφέρνει να εμπλουτίσει τη γνώση μας σχετικά με τους ανεξάρτητους δημοσιονομικούς θεσμούς αλλά και συνολικά για την ευρωπαϊκή δημοσιονομική διακυβέρνηση.

Παναγιώτης Λιαργκόβας

Πρόεδρος και Επιστημονικός Διευθυντής του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), τ. Συντονιστής του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή

Σημείωμα συγγραφέα

Μεταξύ των συνεπειών της οικονομικής κρίσης που έπληξε τις οικονομίες των χωρών του ΟΟΣΑ¹ περιλαμβάνεται η αύξηση των δημοσίων ελλειμμάτων² και η υπερβολική συσσώρευση του δημόσιου χρέους³. Βεβαίως, η εκτόξευση του δημόσιου χρέους δεν οφειλόταν

1. Η ύφεση στις οικονομίες των χωρών του ΟΟΣΑ, η οποία αρχικώς συνδέθηκε με την κρίση της δευτερογενούς αγοράς ακινήτων στις ΗΠΑ και εξαπλώθηκε στη συνέχεια με γοργούς ρυθμούς στη διατραπεζική αλλά και στις χρηματοπιστωτικές αγορές, αποτέλεσε σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ τη χειρότερη ύφεση τουλάχιστον από τη δεκαετία του 1930 με τεράστιες συνέπειες για την πραγματική οικονομία. Βλ. "Structural reform at a time of financial crisis", Chapter 1, Economic Policy Reforms, Going for Growth, OECD, 2009.
2. Ορισμός του όρου «δημόσιο έλλειμμα» περιλήφθηκε αρχικώς στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 3605/93 του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1993 για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος το οποίο προσαρτάται στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 1, περ.3 του ως άνω Κανονισμού, «το δημόσιο έλλειμμα (πλεόνασμα) είναι ο καθαρός δανεισμός (παροχή δανείων) (N5) της γενικής κυβέρνησης (S60), όπως ορίζεται στο ΕΣΟΛ. Οι τόκοι που περιλαμβάνονται στο δημόσιο έλλειμμα είναι οι τόκοι (R41), όπως ορίζονται στο ΕΣΟΛ». Πλέον, ορισμός του όρου «δημοσιονομικό έλλειμμα» περιλαμβάνεται στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 479/2009 του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 2009 για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος το οποίο προσαρτάται στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ενώ προσδιορίζεται στο πρωτόκολλο σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος με παραπομπή στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Οικονομικών Λογαριασμών (ΕΣΟΛ), που αντικαταστάθηκε από το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Κοινότητας (όπως θεσπίστηκε από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2223/96 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 1996 περί του ευρωπαϊκού συστήματος εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Κοινότητας και στο εξής αποκαλούμενο «ΕΣΛ 95» (5). Σύμφωνα με το άρθρο 1, περ.3 του ως άνω Κανονισμού, «το δημοσιονομικό έλλειμμα (πλεόνασμα) είναι η καθαρή λήψη (καθαρή χορήγηση) δανείων (EDP B.9) του «δημόσιου τομέα» (S.13), όπως ορίζεται στο ΕΣΛ 95. Οι τόκοι που περιλαμβάνονται στο δημοσιονομικό έλλειμμα είναι οι τόκοι (EDP D.41) όπως ορίζονται στο ΕΣΛ 95». Αναφορικά με τα είδη των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, βλ. Ι. Βαβούρος, Προβλήματα οικονομικής πολιτικής, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 1993, σελ. 49 κ.ε.
3. Ορισμός του όρου «δημόσιο χρέος» περιλήφθηκε στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 3605/93 Του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1993 για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος το οποίο προσαρτάται στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 1, περ.5 του ως άνω Κανονισμού, «το δημόσιο χρέος είναι η ονομαστική αξία όλων των υφιστάμενων ακαθάριστων υποχρεώσεων του τομέα της γενικής κυβέρνησης (S60), στο τέλος του έτους, εξαιρουμένων των υποχρεώσεων των οποίων τα αντίστοιχα χρηματοοικονομικά στοιχεία του ενεργητικού βρίσκονται στην κατοχή του τομέα της γενικής κυβέρνησης (S60). Το δημόσιο χρέος αποτελείται από τις υποχρεώσεις της γενικής κυβέρνησης στις ακόλουθες κατηγορίες: νομισματική κυκλοφορία και καταθέσεις (F20 και F30), βραχυπρόθεσμοι τίτλοι (F40), ομολογίες (F50), λοιπά βραχυπρόθεσμα δάνεια (F79), καθώς και μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο δάνεια (F89), σύμφωνα με τους ορισμούς του ΕΣΟΛ». Πλέον, ορισμός του όρου «δημόσιο χρέος» περιλαμβάνεται στον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 479/2009 του Συμβουλίου της 25ης Μαΐου 2009. Σύμφωνα με το άρθρο 1, περ.5 του ως άνω Κανονισμού, «Το «δημόσιο χρέος» αποτελείται από την ονομαστική αξία όλων των ακαθάριστων τρεχουσών υποχρεώσεων του «δημόσιου τομέα» (S.13) στο τέλος του έτους, με εξαίρεση τις υποχρεώσεις των οποίων τα αντίστοιχα χρηματοοικονομικά στοιχεία του ενεργητικού βρίσκονται στην κατοχή του «δημόσιου τομέα» (S.13). Το δημόσιο χρέος απο-

αποκλειστικά στην οικονομική κρίση, αλλά ιδίως στα συνεχόμενα δημοσιονομικά ελλείμματα στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ τις τελευταίες δεκαετίες.

Ειδικότερα, μεταξύ των αιτιών που οδήγησαν στην αύξηση των δημοσίων ελλειμμάτων και στη συσσώρευση δημόσιου χρέους περιλαμβάνονται η μη επαρκής κατανόηση τόσο από τους πολιτικούς όσο και από το εκλογικό σώμα των μακροπρόθεσμων περιορισμών της δημοσιονομικής πολιτικής, το γεγονός ότι ορισμένοι πολιτικοί δεν λειτουργούν με γνώμονα το γενικό συμφέρον αλλά το δικό τους προσωπικό συμφέρον, η έλλειψη διορατικότητας, η χρονική ασυνέπεια των πολιτικών επιλογών, καθώς και η άσκηση πιέσεων από συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων που οδηγούν την κυβέρνηση στην πραγματοποίηση δαπανών που στοχεύουν στην εξυπηρέτηση των προαναφερόμενων αυτών ομάδων, ενώ χρηματοδοτούνται από τη φορολογία⁴.

Η εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών των κρατών θεωρήθηκε κατά γενική αποδοχή προϋπόθεση για τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξή τους. Η αποκατάσταση βιώσιμων δημόσιων οικονομικών απαίτησε την εφαρμογή από τα κράτη αφενός αξιόπιστων μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής⁵, δηλαδή συγκεκριμένων πολιτικών και προγραμμάτων για τη μείωση των ελλειμμάτων της Γενικής Κυβέρνησης και του συσσωρευμένου δημόσιου χρέους, και αφετέρου την υιοθέτηση ευρύτερων δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων των δημοσιονομικών πλαισίων με σκοπό τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Στο πλαίσιο των δημοσιονομικών αυτών μεταρρυθμίσεων, εκτός από τα μέτρα προσαρμογής για τη μείωση των ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους, όπως μείωση των δημοσίων δαπανών και/ή αύξηση της φορολογίας, αναλήφθηκαν από τα κράτη και πρωτοβουλίες για την υιοθέτηση διαρθρωτικών δημοσιονομικών μεταρρυθμίσεων. Στο πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων αυτών της δημοσιονομικής διαχείρισης συστάθηκαν Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί με σκοπό την τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και τη βελτίωση της δημοσιονομικής διαφάνειας⁶.

τελείται από τις υποχρεώσεις του «δημόσιου τομέα» στις ακόλουθες κατηγορίες: νομισματική κυκλοφορία και καταθέσεις (ΑΦ.2), τίτλοι πλην μετοχών, με εξαίρεση τα παράγωγα χρηματοοικονομικά προϊόντα (ΑΦ.33) και δάνεια (ΑΦ.4), σύμφωνα με τους ορισμούς του ΕΣΛ 95». Αναφορικά με την έννοια του δημόσιου χρέους, βλ. και Ι. Βαβούρος, Δημόσιο χρέος - θεωρία και ελληνική εμπειρία, εκδ. Παπαζήσης, Αθήνα, 1993.

4. Αναφορικά με τις αιτίες που οδήγησαν στην αύξηση των ελλειμμάτων και τη συσσώρευση δημόσιου χρέους, βλ. αναλυτικότερα στις εισαγωγικές παρατηρήσεις της παρούσας μονογραφίας. Βλ. επίσης ενδεικτικά Calmfors, L., "The Role of Independent Fiscal Policy Institutions", Institute for International Economic Studies, Working Paper no. 3367, category 6: Fiscal Policy Macroeconomics and Growth, February 2011.
5. Για το ζήτημα της δημοσιονομικής προσαρμογής στην Ελλάδα, βλ. και Κ. Σαββαΐδου, Οι προκλήσεις για την ελληνική εξυγίανση, Ναυτεμπορική, 10 Μαρτίου 2016, σελ. 25, Η ομιλία της Κατερίνας Σαββαΐδου στο Delphi Economic Forum», Economía Blog, 2-3-2016, Κ. Σαββαΐδου, Η σύνθεση των μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής κορυφαίος παράγων μακροπρόθεσμης δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ΘΠΔΔ 3-4/2017, σελ.229 κ.ε.
6. Για το ζήτημα της δημοσιονομικής διαφάνειας, βλ. Κ. Σαββαΐδου, Δημοσιονομική διαφάνεια. Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες, εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης, δημοσιονομική

Ειδικότερα θεωρήθηκε ότι η λειτουργία ενός Ανεξάρτητου Δημοσιονομικού Θεσμού μπορεί να αυξήσει την επίγνωση του μελλοντικού κόστους των τρεχόντων δημοσιονομικών ελλειμμάτων, κάτι που ενδεχομένως δεν κατανοούν επαρκώς οι πολιτικοί και οι ψηφοφόροι. Παράλληλα, βελτιώνοντας τη δημοσιονομική διαφάνεια, ένας Ανεξάρτητος Δημοσιονομικός Θεσμός μπορεί να οδηγήσει στην αύξηση της λογοδοσίας των κυβερνήσεων καθιστώντας με τον τρόπο αυτό δυσκολότερη την επιδίωξη από αυτούς των δικών τους προσωπικών συμφερόντων.

Βεβαίως, θα πρέπει να σημειωθεί ότι δεν έλλειψε και η κριτική εναντίον των ως άνω Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών, η οποία επικεντρώθηκε κυρίως στην έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης λόγω της ανάθεσης σε μη εκλεγμένους τεχνοκράτες της αρμοδιότητας της αξιολόγησης εκλεγμένων αντιπροσώπων.

Στην Ελλάδα πραγματοποιήθηκε μια σημαντική δημοσιονομική μεταρρύθμιση, συνεπεία και των υποχρεώσεων που είχε αναλάβει η χώρα μας στο πλαίσιο των τριών Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής⁷. Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης αυτής προβλέφθηκε η σύσταση και η λειτουργία ορισμένων Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών, και συγκεκριμένα του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.

Οι Ανεξάρτητοι αυτοί Δημοσιονομικοί Θεσμοί, η αποτελεσματικότητα των οποίων άρχισε σταδιακά να αξιολογείται ύστερα από τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας τους, κλήθηκαν τον τελευταίο αυτό χρόνο να αντιμετωπίσουν νέες προκλήσεις λόγω της πανδημίας του κορονοϊού. Ειδικότερα, οι προκλήσεις αυτές συνδέονται με τη λήψη από τις κυβερνήσεις έκτακτων μέτρων για την αντιμετώπιση των οικονομικών συνεπειών της πανδημίας και τον τρόπο άσκησης από τις κυβερνήσεις της δημοσιονομικής πολιτικής την περίοδο αυτή.

Εκτός από τη σύσταση εθνικών Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών σημαντική καινοτομία αποτέλεσε και η σύσταση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου ως ανεξάρτητου συμβουλευτικού οργάνου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, το οποίο συγκροτήθηκε σε συνέχεια της έκθεσης των πέντε προέδρων «Η ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης της Ευρώπης», ανατέθηκαν, μεταξύ άλλων, οι αρμοδιότητες της αξιολόγησης της εφαρμογής του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ, της αξιολόγησης της καταλληλότητας του μελλοντικού δημοσιονομικού προσανατολισμού για το σύνολο της ευρωζώνης με βάση οικονομικά κριτήρια και των εθνικών δημοσιονομικών προσανατολισμών στο πλαίσιο των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, της παροχής ad-hoc συμβουλών στον πρόεδρο

κοί κανόνες και θεσμοί, ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017.

7. Για το ζήτημα των Προγραμμάτων Οικονομικής Προσαρμογής στην Ελλάδα, βλ. Κ. Σαββαΐδου, Δημοσιονομική διαφάνεια. Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες, εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης, δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί, ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 573 κ.ε. Στο σχετικό κεφάλαιο εξετάζονται οι αξιολογήσεις προόδου της Ελλάδας αναφορικά με τις δημοσιονομικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με βάση τις δεσμεύσεις που είχε αναλάβει η χώρα με τα τρία Προγράμματα Οικονομικής Προσαρμογής.

της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και της συνεργασίας με τα ανεξάρτητα εθνικά δημοσιονομικά συμβούλια.

Τέλος, θα ήθελα να σημειώσω ότι η παρούσα μονογραφία έρχεται να συμπληρώσει την μονογραφία μου με τίτλο «Δημοσιονομική διαφάνεια. Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες, εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης, δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί, ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση», η οποία δημοσιεύθηκε το 2017 και βραβεύθηκε από την Ακαδημία Αθηνών με το βραβείο Ιωάννη - Ίωνος Τσατσαρώνη στην Γ' Τάξη Ηθικών και Πολιτικών Επιστημών⁸.

Στην ουσία, ενώ στην προαναφερόμενη μονογραφία μου είχα προβεί στην παρουσίαση των πρωτοβουλιών για την ενίσχυση σε παγκόσμιο επίπεδο της δημοσιονομικής διαφάνειας, των δημοσιονομικών κανόνων που θεσπίστηκαν και των δημοσιονομικών θεσμών που συστάθηκαν για τον έλεγχο της συμμόρφωσης με αυτούς και για την ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και την ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας, καθώς και των εργαλείων για την αξιολόγηση της δημοσιονομικής διαφάνειας και της δημοσιονομικής διαχείρισης γενικότερα, στην παρούσα μονογραφία προβαίνω στην ανάλυση των δημοσιονομικών αυτών θεσμών, καθώς και στη διεξοδική ανάλυση του έργου τους μέχρι σήμερα. Μάλιστα η παρούσα μονογραφία δημοσιεύεται σε μία χρονική στιγμή που, μολοντί η λειτουργία των Ανεξάρτητων αυτών Δημοσιονομικών Θεσμών μπορεί να παρεμποδισθεί ενόψει των έκτακτων περιστάσεων, ωστόσο η συμβολή τους μπορεί να αποδειχθεί ιδιαιτέρως σημαντική για την αντιμετώπιση της νέας κρίσης που προκλήθηκε από την πανδημία του κορονοϊού και τον έλεγχο της δημοσιονομικής πολιτικής σε μία τόσο δύσκολη περίοδο.

Στην παρούσα μελέτη, αφού εξετασθεί η σύσταση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών γενικά και ιδίως οι αρμοδιότητες τους, οι αρχές που διέπουν τη λειτουργία τους, η παρακολούθηση και ο συντονισμός τους, η μέτρηση της αποτελεσματικότητάς τους, καθώς και η συμβολή τους στη διασφάλιση της δημοσιονομικής διαφάνειας και της λογοδοσίας κατά τη διάρκεια της αντιμετώπισης της πανδημίας του κορονοϊού (Μέρος Πρώτο), ακολούθως θα εξετασθεί η σύσταση Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στην Ελλάδα και ειδικότερα η σύσταση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή και του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου (Μέρος Δεύτερο).

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2021

Κατερίνα Σαββαΐδου

8. Το βραβείο Ιωάννη - Ίωνος Τσατσαρώνη απονέμεται για τη βράβευση πρωτότυπης επιστημονικής μελέτης (μονογραφίας) επί θέματος αναφερόμενου στο Δημόσιο Δίκαιο, συμπεριλαμβανομένου και του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου. Όπως επισημάνθηκε από την Ακαδημία, «Στη μελέτη της βραβευομένης εξετάζεται με τρόπο συστηματικό και ουσιαστικό η πραγματοποίηση μεταρρυθμίσεων δημοσιονομικής διαχείρισης για την ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας στην κρατική διοίκηση».

Έκφραση ευχαριστιών

Επ' ευκαιρία της έκδοσης της παρούσας μονογραφίας θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Τακτικό Καθηγητή της Νομικής Σχολής του ΑΠΘ Κωνσταντίνο Γώγο και την Αναπληρώτρια Καθηγήτρια της Νομικής Σχολής του ΑΠΘ Λίνα Παπαδοπούλου, οι οποίοι με κάλεσαν να συμμετέχω στο Θερινό Σχολείο ("DAAD Summer School"), που διοργανώθηκε από το Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, το Πανεπιστήμιο του Τρίερ (Universität Trier) και την Γερμανική Υπηρεσία Ακαδημαϊκών Ανταλλαγών (Deutscher Akademischer Austauschdienst-"DAAD"), στη Θεσσαλονίκη τον Σεπτέμβριο του 2018 με θέμα «Η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση στον τομέα της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής ως πρόβλημα δημοκρατίας: Η ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση σε περιόδους κρίσης». Η εισήγησή μου στο Θερινό αυτό Σχολείο με θέμα «Οι Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί και η δημοσιονομική διακυβέρνηση της ΕΕ» ("Independent Fiscal Institutions and EU fiscal governance") αποτέλεσε το έναυσμα της συγγραφής της παρούσας μονογραφίας.

Θα ήθελα, επίσης, να ευχαριστήσω τους μαθητές μου τόσο στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης της Νομικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης όσο και στο Διϊδρυματικό Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών Δίκαιο και Οικονομικά, που πραγματοποιείται σε συνεργασία του τμήματος Οικονομικών Επιστημών της Σχολής Οικονομικών και Περιφερειακών Σπουδών του Πανεπιστημίου ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ και της Νομικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, που με το ενδιαφέρον και τα σημαντικά σχόλιά τους κατά τη διάρκεια των μαθημάτων μου έδωσαν το κίνητρο να εμβαθύνω στο ζήτημα των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών και να ολοκληρώσω την παρούσα μονογραφία. Έτσι, οι αρχικές σημειώσεις για την εισήγησή μου στο ως άνω Θερινό Σχολείο εμπλουτίστηκαν και επικαιροποιήθηκαν λαμβάνοντας υπόψη όλες τις σημαντικές εξελίξεις που επήλθαν στο ζήτημα των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών από το 2018 έως και σήμερα.

Θα ήθελα, επίσης, να απευθύνω θερμές ευχαριστίες στους Ομότιμους Καθηγητές του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης Κωνσταντίνο Φινοκαλιώτη και Νικόλαο Μπάρμπα, για τις πολύτιμες παρατηρήσεις τους στην παρούσα μονογραφία, αλλά και τη διαρκή στήριξη και φιλία τους.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Πρόεδρο του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), τακτικό Καθηγητή Παναγιώτη Λιαργκόβα για τη συγγραφή του προλόγου στην παρούσα μονογραφία.

Περιεχόμενα

Πρόλογος.....	IX
Σημείωμα συγγραφέα.....	XIII
Έκφραση ευχαριστιών.....	XVII
Συντομογραφίες.....	XXXIII

— ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ —

Η δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων και η αύξηση του δημόσιου χρέους: αιτίες και τρόποι αντιμετώπισης του φαινομένου

A. Οι αιτίες του φαινομένου της δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της αύξησης του δημόσιου χρέους.....	2
B. Οι τρόποι αντιμετώπισης του φαινομένου της δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της αύξησης του δημόσιου χρέους	6
1. Η θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων	6
α. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων	8
β. Η ταξινόμηση των δημοσιονομικών κανόνων	9
2. Η σύσταση Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Αρχών και η εκχώρηση σε αυτές αρμοδιοτήτων δημοσιονομικής πολιτικής	10
3. Η θέσπιση μέσων επιρροής και πειθούς: Η σύσταση Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	12
α. Πλεονεκτήματα της σύστασης Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών.....	14
β. Μειονεκτήματα της σύστασης Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών.....	21
βα. Επιχειρήματα αναφορικά με τη μη αναγκαιότητα σύστασης Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών.....	21
ββ. Επιχειρήματα αναφορικά με την έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών.....	25
βγ. Επιχειρήματα αναφορικά με τις αναθεθείσες στους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς αρμοδιότητες	25
βδ. Επιχειρήματα αναφορικά με τη μη αποτελεσματικότητα των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών.....	27
βε. Επιχειρήματα αναφορικά με την έλλειψη πραγματικής ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών.....	28

4. Η σχέση μεταξύ των δημοσιονομικών κανόνων και των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	30
5. Η σύγκριση μεταξύ των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Αρχών (Independent Fiscal Agencies) και των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (Independent Fiscal Institutions).....	31
6. Η σχέση μεταξύ των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών και των Ανώτατων Ελεγκτικών Θεσμών	32
Γ. Το αντικείμενο της παρούσας μονογραφίας	33

— ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ —

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ

— ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ —

ΟΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ

I. Ο έλεγχος από τους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς της συμμόρφωσης των κρατών με τους δημοσιονομικούς κανόνες.....	43
A. Η έννοια των δημοσιονομικών κανόνων.....	44
B. Η βάση δεδομένων δημοσιονομικών κανόνων του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου	49
Γ. Η θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων για την επίτευξη δημοσιονομικής πειθαρχίας στο πλαίσιο της ΕΕ.....	50
1. Η Οδηγία 2011/85/ΕΕ της 8ης Νοεμβρίου 2011 αναφορικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών της ΕΕ και ο Κανονισμός 473/2013.....	55
2. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο ως τμήμα της διακυβερνητικής Συνθήκης για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ) της 2ας Μαρτίου 2012	61
3. Η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με τις κοινές αρχές για τους εθνικούς δημοσιονομικούς διορθωτικούς μηχανισμούς.....	62
4. Η έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με τη συμμόρφωση των εθνικών διατάξεων που υιοθετήθηκαν βάσει του άρθρου 3 παρ.2 της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ)	66
i. Το νομικό καθεστώς των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	67
ii. Η απαγόρευση παρεμβάσεων στο έργο των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	70

iii. Η επικοινωνία των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών με το κοινό	70
iv. Διαδικασία διορισμού των μελών των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	70
v. Η επάρκεια των πόρων των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	71
vi. Η πρόσβαση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών σε πληροφορίες	72
II. Οι λοιπές αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	72
A. Η αξιολόγηση και η προετοιμασία των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων	73
B. Η αξιολόγηση της δημοσιονομικής κατάστασης και των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων	74
Γ. Η κοστολόγηση των προτεινόμενων μέτρων δημοσιονομικής πολιτικής	74
III. Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στην αντιμετώπιση της πανδημίας του κορονοϊού	76
A. Η έκθεση του ΟΟΣΑ αναφορικά με τη συμβολή των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στην προώθηση της δημοσιονομικής διαφάνειας και της λογοδοσίας κατά την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορονοϊού (COVID-19)	76
1. Οι δράσεις των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών κατά τη φάση διάσωσης από την πανδημία	78
i. Η ταχεία παροχή αναλύσεων των οικονομικών και/ή των δημοσιονομικών επιπτώσεων της πανδημίας	78
ii. Η παρακολούθηση της ενεργοποίησης και της εφαρμογής των ρητρών διαφυγής για την αναστολή εφαρμογής των δημοσιονομικών κανόνων	82
iii. Η κοστολόγηση των μέτρων έκτακτης ανάγκης	83
iv. Η προώθηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας για τον έλεγχο των διαδικασιών έκτακτης ανάγκης	85
2. Ο επιχειρησιακός αντίκτυπος της πανδημίας στη λειτουργία των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	88
3. Η μετάβαση στη φάση ανάκτησης	89
B. Η ειδική έκδοση του δικτύου των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών της ΕΕ (Network of EU IFIs) αναφορικά με την επίδραση της πανδημίας του κορονοϊού στους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς	90
Γ. Το έγγραφο της Διεθνούς Ένωσης Εκλογικών Συστημάτων για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της λογοδοσίας των Ανεξάρτητων Θεσμών	92
1. Ο Κανονισμός 473/2013 και η σύσταση Ανεξάρτητων Φορέων στα κράτη μέλη της ΕΕ για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης προς τους δημοσιονομικούς κανόνες	94

IV. Οι βάσεις δεδομένων για τους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς	97
1. Η βάση δεδομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς.....	97
2. Η βάση δεδομένων του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου για τους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς	103

— ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ —

**ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΟΥΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΥΣ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥΣ ΘΕΣΜΟΥΣ**

I. Η Σύσταση του ΟΟΣΑ για τις αρχές που διέπουν τους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς (Principles for Independent Fiscal Institutions).....	108
A. Ο σκοπός της Σύστασης του ΟΟΣΑ αναφορικά με τους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς.....	108
B. Οι αρχές που διέπουν τη λειτουργία των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	109
1. Η προσαρμογή των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στις εθνικές ιδιαιτερότητες	110
2. Η ανεξαρτησία και η μη κομματικοποίηση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	110
3. Οι αρμοδιότητες των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	111
4. Οι πόροι των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	111
5. Η σχέση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών με τη Βουλή	112
6. Η πρόσβαση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών σε πληροφόρηση.....	112
7. Η διαφάνεια των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	113
8. Η επικοινωνία των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	113
9. Η εξωτερική αξιολόγηση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	114
II. Το Σημείωμα του ΟΟΣΑ αναφορικά με την πρόσβαση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών σε πληροφόρηση	114
III. Οι αξιολογήσεις εκ μέρους του ΟΟΣΑ των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (“OECD IFI Reviews”)	116
A. Η αξιολόγηση του ΟΟΣΑ (“OECD IFI Review”) του Γραφείου Δημοσιονομικής Ευθύνης του Ηνωμένου Βασιλείου	119

B. Η αξιολόγηση του ΟΟΣΑ (“OECD IFI Review”) του Συμβουλίου Δημοσίων Οικονομικών της Πορτογαλίας	122
Γ. Η αξιολόγηση του ΟΟΣΑ (“OECD IFI Review”) του Συμβουλίου για την Ευθύνη του Προϋπολογισμού της Σλοβακίας	124
Δ. Η αξιολόγηση του ΟΟΣΑ (“OECD IFI Review”) της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσιονομικής Ευθύνης (AIReF) της Ισπανίας	126
Ε. Η αξιολόγηση του ΟΟΣΑ (“OECD IFI Review”) της Δημοσιονομικής Επιτροπής της Σκωτίας.....	128
ΣΤ. Η αξιολόγηση του ΟΟΣΑ (“OECD IFI Review”) του Τμήματος Παρακολούθησης Πολιτικής Προϋπολογισμού (BPMD) της Λιθουανίας	134
Ζ. Η αξιολόγηση του ΟΟΣΑ (“OECD IFI Review”) του Γραφείου Προϋπολογισμού της Αυστραλίας	136
Η. Τα αποτελέσματα των αξιολογήσεων από τον ΟΟΣΑ των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (“OECD IFI Reviews”) και οι επιπτώσεις των αξιολογήσεων αυτών στη λειτουργία τους	138
IV. Η Εργαλειοθήκη του ΟΟΣΑ για τη Διαφάνεια του Προϋπολογισμού (A toolkit on Budget Transparency)	141
A. Ο σκοπός της Εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ για τη Διαφάνεια του Προϋπολογισμού (A toolkit on Budget Transparency): εργαλείο για την ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας και την αντιμετώπιση της διαφθοράς	142
B. Οι συστάσεις της Εργαλειοθήκης του ΟΟΣΑ για τη Διαφάνεια του Προϋπολογισμού για το σχεδιασμό αποτελεσματικών Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	145

— ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ —

**Η ΕΝΙΣΧΥΣΗ, Η ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ Ο ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ
ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ**

I. Τα δίκτυα Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών.....	149
1. Η δομή και η αποστολή του δικτύου των Ευρωπαϊκών Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (<i>Network of EU Independent Fiscal Institutions</i>)	150
2. Η έκδοση από το Δίκτυο των Ευρωπαϊκών Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών έγγραφων απόψεων (“ <i>positions papers</i> ”).....	150
i. Οι πρωτοβουλίες για την ενίσχυση του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ	150

ii. Η πρόταση του Δικτύου για την θέσπιση «ελάχιστων προτύπων» ("minimum standards") των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	151
α. Η παροχή στους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς επαρκούς επιπέδου πόρων και ευελιξίας για τη διαχείρισή τους.....	153
β. Η σωστή και έγκαιρη πρόσβαση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στις αναγκαίες πληροφορίες	153
γ. Η αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής «συμμόρφωση ή παροχή εξηγήσεων» ...	154
δ. Η παροχή στους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς εγγυήσεων έναντι των πολιτικών πιέσεων	154
B. Το Ευρωπαϊκό Δίκτυο των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (EUNIFI)	156
Γ. Το Δίκτυο του ΟΟΣΑ των αξιωματούχων των Γραφείων Προϋπολογισμού της Βουλής και των Ανεξάρτητων Θεσμών (PBO).....	156
II. Το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο.....	156
A. Οι κατευθυντήριες αρχές της Έκθεσης των «πέντε προέδρων» για τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.....	158
B. Η απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 21ης Οκτωβρίου 2015 για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.....	159
1. Η σύνθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.....	159
2. Οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	161
Γ. Το έργο του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.....	164
1. Οι ετήσιες εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	164
i. Η 1η ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το 2016	165
α. Οι προτάσεις του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	165
β. Η ενίσχυση της αρχής της συμμόρφωσης ή της παροχής εξηγήσεων από την κυβέρνηση στις παρατηρήσεις των Δημοσιονομικών Συμβουλίων ("comply-or-explain principle")	169
γ. Η ενίσχυση του ρόλου των εθνικών Δημοσιονομικών Συμβουλίων και η παρουσίαση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών της Ιρλανδίας και της Ολλανδίας	173
γα. Το Ιρλανδικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (IFAC)	175
γβ. Το Γραφείο Ανάλυσης Οικονομικής Πολιτικής της Ολλανδίας (CPB)	176
γγ. Η μέτρηση της αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών.	176
ii. Η 2η ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το 2017	177
α. Η αρχή της πρόσβασης σε πληροφορίες ("Access to information principle")	180
β. Η παρουσίαση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών της Μεγάλης Βρετανίας και της Σλοβακίας	182
βα. Το Γραφείο Προϋπολογισμού (OBR) της Μεγάλης Βρετανίας	183

ββ. Το Συμβούλιο Υπευθυνότητας του Προϋπολογισμού (CBR) της Σλοβακίας	184
γ. Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στον κύκλο δημοσιονομικής εποπτείας για το 2017	186
γα. Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στην προετοιμασία των μακροοικονομικών προβλέψεων.....	187
γβ. Το χρονικό σημείο της επέμβασης των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών κατά τη διάρκεια του κύκλου εποπτείας και το είδος των δημοσιονομικών κανόνων που αξιολογούν	188
γγ. Τα εμπόδια που αντιμετώπισαν οι Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους στον κύκλο δημοσιονομικής εποπτείας για το 2017	191
iii. Η 3η ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το 2018	191
α. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση από το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο της εφαρμογής του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ	193
β. Η παρουσίαση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών της Ισπανίας και της Σουηδίας	195
βα. Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσιονομικής Ευθύνης (AIReF) της Ισπανίας.....	195
ββ. Το Συμβούλιο δημοσιονομικής πολιτικής (FPC) της Σουηδίας	201
γ. Η θέσπιση ελάχιστων προτύπων (“minimum standards”) για τους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς	207
δ. Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στον κύκλο δημοσιονομικής εποπτείας κατά το 2018	209
ε. Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στον εκλογικό κύκλο κατά το 2018.....	211
στ. Οι προτάσεις του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με τη μεταρρύθμιση του πλαισίου δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ	215
iv. Η 4η ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το 2019	216
α. Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στο μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό και την παραγωγή ή έγκριση μακροοικονομικών προβλέψεων	216
αα. Η συμβολή των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στον μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό	217
αβ. Η παραγωγή ή η έγκριση μακροοικονομικών προβλέψεων από τους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς	219
β. Η παρουσίαση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών της Γερμανίας και της Τσεχίας	221
βα. Το Ανεξάρτητο Γνωμοδοτικό Συμβούλιο του Συμβουλίου Σταθερότητας στη Γερμανία.....	222
ββ. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο της Τσεχίας.....	227
γ. Ο ρόλος των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στον κύκλο δημοσιονομικής εποπτείας της ΕΕ για το 2019	230

γα. Το δείγμα των χωρών που εξετάστηκε από το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο και τα γενικά συμπεράσματά του αναφορικά με τον κύκλο δημοσιονομικής εποπτείας της ΕΕ για το 2019	230
γβ. Τα ειδικά ανά χώρα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με τον κύκλο δημοσιονομικής εποπτείας της ΕΕ για το 2019	232
γβ.1. Το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσιονομικών Υποθέσεων στο Βέλγιο	232
γβ.2. Το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Οικονομικών στη Γαλλία	233
γβ.3. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο της Ουγγαρίας	235
γβ.4. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κοινοβουλίου στην Ιταλία	236
γβ.5. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο και το Ινστιτούτο Μακροοικονομικής Ανάλυσης και Ανάπτυξης στη Σλοβενία	238
γβ.6. Το Συμβούλιο Δημοσιονομικής Ευθύνης στη Σλοβακία	239
γβ.7. Το Συμβούλιο Δημοσίων Οικονομικών στην Πορτογαλία	240
γβ.8. Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσιονομικής Ευθύνης (AIReF) στην Ισπανία	241
γβ.9. Το Δημοσιονομικό Συμβούλιο της Ρουμανίας	243
δ. Η αντίδραση των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στην κρίση του κορονοϊού (covid-19)	244
ε. Οι προτάσεις του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με την μελλοντική εξέλιξη του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ	245
στ. Η θέση της Ελλάδας στο πλαίσιο δημοσιονομικής εποπτείας της ΕΕ	247
2. Οι λοιπές δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	250
i. Οι θεματικές εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	250
α. Η έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με την αξιολόγηση των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ ιδίως σε σχέση με το πακέτο των έξι και των δύο μέτρων	250
αα. Η πορεία θέσπισης δημοσιονομικών κανόνων στην ΕΕ	251
αβ. Η εξέταση των δημοσιονομικών κανόνων στη βάση τριών βασικών κριτηρίων	252
αγ. Οι συστάσεις πολιτικής του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	254
β. Η μελέτη του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με τη δημοσιονομική πολιτική και την αξιολόγηση των εξωτερικών κενών σε πραγματικό χρόνο	256
γ. Η δήλωση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με τον οικονομικό αντίκτυπο του κορονοϊού (Covid-19)	256
δ. Η έκθεση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με την αξιολόγηση της δημοσιονομικής κατάστασης στη ζώνη του ευρώ	258
ii. Οι λοιπές δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	263

Δ. Η ασκηθείσα κριτική στο Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	265
1. Η κριτική του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου από τη θεωρία	266
2. Η κριτική του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου από διάφορα θεσμικά όργανα: την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, τον Ευρωπαίο Συνήγορο του Πολίτη, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και το Δίκτυο των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών της ΕΕ	273
i. Η κριτική του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα	273
ii. Η κριτική του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου από τον Ευρωπαίο Συνήγορο του Πολίτη (European Ombudsman)	275
iii. Η κριτική του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο	277
iv. Η κριτική του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου από το Δίκτυο των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών της ΕΕ (Network of EU IFIs)	278
3. Η ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια	279
i. Οι διαπιστώσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου	280
ii. Οι συστάσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή	283
α. Η βελτίωση της συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τους Ανεξάρτητους Δημοσιονομικούς Θεσμούς	283
β. Η επανεξέταση των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων	284
γ. Η ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	284
δ. Η ενίσχυση της επιβολής των εθνικών δημοσιονομικών πλαισίων	286

— ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ —

**Η ΜΕΤΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ
ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ**

I. Η δυσκολία μέτρησης της αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	289
II. Τα είδη μελετών μέτρησης της αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	290
A. Οι περιπτώσιολογικές μελέτες (“case studies”) μέτρησης της αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	290
B. Οι στατιστικές αναλύσεις μέτρησης της αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	292

III. Ενδεικτικές μελέτες μέτρησης της αποτελεσματικότητας των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	293
A. Το ενημερωτικό σημείωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναφορικά με το ρόλο των εθνικών Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	294
B. Η μελέτη του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου για την αποτελεσματικότητα των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών	302
1. Η προετοιμασία ή η αξιολόγηση και έγκριση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων.....	303
2. Η παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες.....	304
Γ. Η έρευνα της ομάδας προβληματισμού “Bruegel” αναφορικά με την κάλυψη στα εθνικά ΜΜΕ των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών στην ΕΕ και την επικοινωνιακή τους επιρροή	306

— ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ —

ΟΙ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

— ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ —

Η ΣΥΣΤΑΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ

I. Το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή	312
A. Η οργάνωση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή.....	314
B. Οι αρμοδιότητες του Γραφείου Προϋπολογισμού στη Βουλή	317
Γ. Η παροχή πληροφοριών στο Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στην Βουλή ...	319
Δ. Το έργο του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή	322
1. Η Γνώμη του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή επί του προσχεδίου του Προϋπολογισμού και επί του σχεδίου του Προϋπολογισμού ή της εισηγητικής έκθεσης του σχεδίου του Προϋπολογισμού του Κράτους	323
α. Η Γνώμη του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή για το προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2018.....	323
β. Η Γνώμη του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή για το προσχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2019 και για την εισηγητική έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2019	324
γ. Η Γνώμη του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή για το προσχέδιο του Κρατικού προϋπολογισμού για το 2020.....	327

δ. Η Γνώμη του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή για το προσχέδιο και για την εισηγητική έκθεση του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2021	329
2. Η σύνταξη τριμηνιαίων εκθέσεων παρακολούθησης της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού και η ετήσια έκθεση πεπραγμένων του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή	333
3. Η δημοσίευση μελετών και η υποβολή προτάσεων	339
α. Η ειδική έκθεση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή για τις οικονομικές συνέπειες του κορονοϊού (COVID-19).....	340
β. Η πρόταση του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή για την αναθεώρηση του άρθρου 79 του Συντάγματος.....	343
E. Η δημοσιότητα του έργου του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή.....	343
II. Το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	345
A. Η οργάνωση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	350
B. Οι αρμοδιότητες του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.....	356
Γ. Η παροχή πληροφοριών στο Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο.....	360
Δ. Ρυθμίσεις για το προσωπικό του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.....	363
E. Οι πόροι και ο προϋπολογισμός του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	365
ΣΤ. Το έργο του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	366
1. Η έκφραση Γνώμης από το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	366
α. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με την αξιολόγηση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων που περιλαμβάνονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό.....	366
αα. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με την αξιολόγηση των δημοσιονομικών και μακροοικονομικών προβλέψεων για το 2016	367
αβ. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το σχέδιο Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2017	368
αγ. Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2018	369
αδ. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2019	371
αε. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το προσχέδιο και το σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2020	372

αστ. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου επί του 1ου και του 2ου συμπληρωματικού Κρατικού Προϋπολογισμού 2020 (άρθρο 2 παρ. 5 περ. γ' του ν.4270/2014)	375
αζ. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το προσχέδιο και το σχέδιο του Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2021	379
αη. Η Φθινοπωρινή Έκθεση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το 2021	381
αθ. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου επί του συμπληρωματικού Κρατικού Προϋπολογισμού για το 2021 (άρθρο 2 παρ.5 περ.γ του ν.4270/2014).....	382
β. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου επί των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ)	384
βα. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου επί των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών προβλέψεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) 2018-2021	384
γ. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου επί των μακροοικονομικών προβλέψεων του Προγράμματος Σταθερότητας	389
γα. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου επί των μακροοικονομικών προβλέψεων του Προγράμματος Σταθερότητας 2019-2022	389
γβ. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου επί των μακροοικονομικών προβλέψεων του Προγράμματος Σταθερότητας 2020-2021	391
2. Η παρακολούθηση της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού	392
α. Η 1η εξαμηνιαία έκθεση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για τις δημοσιονομικές και μακροοικονομικές εξελίξεις στο τέλος του 2016	392
β. Η Γνώμη του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για την εκτέλεση του Κρατικού Προϋπολογισμού Ιανουαρίου-Δεκεμβρίου 2016 βάσει προσωρινών στοιχείων Υπουργείου Οικονομικών	395
γ. Το 1ο τριμηνιαίο δελτίο του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου για το 2020	395
3. Η δημοσίευση μελετών και δοκιμών εργασίας	396
α. Η δημοσίευση μελετών	398
αβ. Η έκθεση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου αναφορικά με τις επιπτώσεις στο ελληνικό ΑΕΠ του 'SARS -CoV-2' (κορονοϊού).....	398
β. Η δημοσίευση δοκιμών εργασίας.....	403
Z. Η δημοσιοποίηση του έργου του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου.....	404
H. Η αξιολόγηση του Ελληνικού Δημοσιονομικού Συμβουλίου	405

— ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ —

Η ΘΕΣΠΙΣΗ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ

I. Οι τιθέντες με το ν. 4270/2014 δημοσιονομικοί κανόνες	407
II. Η θέσπιση με το ν. 4389/2016 του αυτόματου μηχανισμού δημοσιονομικής προσαρμογής του προϋπολογισμού της Γενικής Κυβέρνησης	412
Επίλογος.....	419
Βιβλιογραφία	439
Αλφαβητικό ευρετήριο	469

Συντομογραφίες

1. Ελληνόγλωσσες

ΑΑΔΕ	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων
ΑΔΘ	Ανεξάρτητοι Δημοσιονομικοί Θεσμοί
ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΑΠΘ	Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Βλ. ή βλ.	Βλέπε
ΓΚ	Γενική Κυβέρνηση
ΓΛΚ	Γενικό Λογιστήριο του Κράτους
ΓΠΚΒ	Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή
ΔΔίκη	Διοικητική Δίκη (περιοδικό)
ΔΕΕ	Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών (περιοδικό)
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
Δ/υση	Διεύθυνση
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΣ	Διοικητικό Συμβούλιο
ΔΦΝ	Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας
ΕΔΣ	Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΛ/ΛΑΚ	Εταιρεία Ελεύθερου Λογισμικού / Λογισμικού Ανοιχτού Κώδικα
ΕΕΣ	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΛΙΑΜΕΠ	Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής
ΕΜΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης
ΕΛΠ	Ελληνικά Λογιστικά Πρότυπα
ΕΛΣΤΑΤ	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΠΑΛ	Επαγγελματικό Λύκειο
ΕΣΗΕΑ	Ένωση Συντακτών Ημερησίων Εφημερίδων Αθηνών
ΕΣΟΛ	Ευρωπαϊκό Σύστημα Ολοκληρωμένων Οικονομικών Λογαριασμών
ΕΤΧΣ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΕΦΚΑ	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής

ΘΠΑΔ	Θεωρία και Πράξη Δημοσίου Δικαίου (περιοδικό)
ΙΟΒΕ	Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ΜΠΔΣ	Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής
ν	Νόμος
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
ΝΠΑΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
Νσχ	Νομοσχέδιο
ΟΔΔΗΧ	Οργανισμός Διαχείρισης Δημόσιου Χρέους
ΟΚΑ	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
πδ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΔΕ	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
πρωτ.	Πρωτόκολλο
ΠΣΣ	Πρόγραμμα Σταθερότητας και Σύγκλισης
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣΔΠ	Σχέδιο Δημοσιονομικού Προγράμματος
ΣΣΑ	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΣΣΣΔ	Συνθήκη για τη Σταθερότητα, το Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση
ΣΧΔ	Σύμβαση Χρηματοδοτικής Διευκόλυνσης
ΤΑΙΠΕΔ	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου
Το Σ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
ΤΠ	Τακτικός Προϋπολογισμός
ΤτΕ	Τράπεζα της Ελλάδος
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΦΕΦΠ	Φόρος Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

2. Ξενόγλωσσες

ACWG	Anti-Corruption Working Group
AGS	Annual Growth Survey
AIReF	The Independent Authority for Fiscal Responsibility (Ισπανία)
BICC	Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness
BPRG	Budget Process Review Group
CFC	Central Fiscal Capacity
CPB	Centraal Planbureau
CSRs	Country Specific Report
DAC	Development Assistance Committee
DBP	Draft Budgetary Plan
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
ECP	Economic Policy Committee
EFB	European Fiscal Board
EISF	European Investment Stabilisation Function (EISF)
ESA	European System of Accounts
EUNIFI	EU Network of Independent Fiscal Institutions
FAC	Fiscal Advisory Council (Austria)
FPB	Federal Planning Bureau (Βέλγιο)
FPC	Swedish Fiscal Policy Council (Σουηδία)
FTEs	Fiscal Transparency Evaluations
FMIS	Financial Management Information Systems
GIFT	Global Initiative on Fiscal Transparency (Παγκόσμια Πρωτοβουλία για τη Δημοσιονομική Διαφάνεια)
HCPF	High Council of Public Finance (France)
IFMIS	Integrated Financial Management Information Systems
IMF	International Monetary Fund (Διεθνές Νομισματικό Ταμείο)
MoU	Memorandum of Understanding
MTEFs	Medium-term expenditure frameworks
MTBF	Medium-term budgetary framework
NGEU	Next Generation EU
SNFMA	National Financial Management Authority
NIER	National Institute of Economic Research
NIGEM	National Institute Global Econometric Model
NPM	New Public Management
NRGI	Natural Resource Governance Institute

OBI	Open Budget Index
OBS	Open Budget Survey
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OGP	Open Government Partnership
PBO	Parliamentary Budget Officials
PI	Performance Indicator
SAI	Supreme Audit Institution
SBO	Senior Budget Officials
SCPs	Stability and Convergence Programmes
SRSS	Structural Reform Support Service
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency

Η δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων και η αύξηση του δημόσιου χρέους: αιτίες και τρόποι αντιμετώπισης του φαινομένου

Η περίοδος μετά το 1970 χαρακτηρίστηκε από σημαντικά δημοσιονομικά ελλείμματα¹ και αυξανόμενο δημόσιο χρέος² τόσο στις περισσότερες χώρες της ΕΕ όσο και σε άλλες προηγμένες οικονομίες. Ειδικότερα, για σχεδόν μισό αιώνα, το δημόσιο χρέος βρίσκεται σε σταθερή ανοδική τάση. Στο τέλος του 2015, οι προηγμένες οικονομίες έφθασαν σε μέσα επίπεδα χρέους κοντά στο 106% του ΑΕΠ, πάνω από εκείνα κατά τη διάρκεια της μεγάλης ύφεσης και μόνο ελαφρώς κάτω από το επίπεδο που καταγράφηκε μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, ενώ και οι αναπτυσσόμενες οικονομίες επλήγησαν από την αύξηση του δημόσιου χρέους από την αρχή της παγκόσμιας κρίσης³.

Επιχειρώντας να αναλύσει τις αιτίες του φαινομένου αυτού, η θεωρία κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η απεριόριστη διακριτική δημοσιονομική πολιτική στις σύγχρονες δημοκρατίες μπορεί να οδηγήσει στη δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων και στην αύξηση του δημόσιου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ (“debt bias”)⁴.

Ειδικότερα, έχει υποστηριχθεί από τη θεωρία⁵ ότι σε έναν τέλειο κόσμο, όπου οι φορείς χάραξης πολιτικής είναι πλήρως πληροφορημένοι και λειτουργούν με μόνο κίνητρο τη μεγιστοποίηση της κοινωνικής ευημερίας, η πλήρης διακριτική ευχέρεια τους επιτρέπει να ανταποκρίνονται βέλτιστα στις μεταβαλλόμενες συνθήκες ανά πάσα στιγμή. Ωστόσο, στον πραγματικό κόσμο η συμπεριφορά των φορέων χάραξης πολιτικής διαμορφώνεται και από άλλες εκτιμήσεις πέρα από την επίτευξη της κοινωνικής ευημερίας.

1. Μπάρμπας Ν., Τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα κατά το κοινοτικό δίκαιο - Εξελίξεις στην ελληνική δημοσιονομική πρακτική, σε: Τιμητικός Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημόσιου χρήματος, εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004, σελ.647-670.
2. Αναφορικά με το δημόσιο χρέος στην Ελλάδα, βλ. Νίτση Ελ., Η εξέλιξη του δημόσιου χρέους της Ελλάδας, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), Ελληνική Οικονομία, Μηνιαίο Δελτίο Οικονομικών Εξελίξεων, Νο 6, Ιούνιος 2014, σελ.14 κ.ε.
3. Carlos Mulas-Granados, Fiscal councils in theory: First principles, in: Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?, edited by Roel Beetsma and Xavier Debrun, A VoxEU.org Book, CEPR Press, January 2018, p.19-30, <https://voxeu.org/content/independent-fiscal-councils-watchdogs-or-lapdogs>.
4. Lars Calmfors, The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration, IFN Working Paper No. 1076, 2015, Research Institut of Industrial Economics.
5. IMF, Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance, Working Paper, Fiscal Affairs and Research Departments, prepared by Roel Beetsma, Xavier Debrun, Xiangming Fang, Young Kim, Victor Lledó, Samba Mbaye, and Xiaoxiao Zhang, March 2018.

Επομένως, ακόμη και τα καλύτερα σχεδιασμένα δημοκρατικά συστήματα απαιτούν θεσμικούς περιορισμούς στην πολιτική διακριτική ευχέρεια, προκειμένου να συμπληρώνουν τους δημοκρατικούς ελέγχους και να αποτρέπουν ανεπιθύμητες πολιτικές. Η εκχώρηση της νομισματικής πολιτικής σε πολιτικά ανεξάρτητους αλλά υπόλογους εμπειρογνώμονες μπορεί να ερμηνευθεί προς αυτή την κατεύθυνση⁶. Προς την ίδια κατεύθυνση κινούνται οι πιο πρόσφατες προσπάθειες για τον περιορισμό των φορέων χάραξης δημοσιονομικής πολιτικής με τη θέσπιση αριθμητικών δημοσιονομικών κανόνων, όπως των ανώτατων ορίων ελλείμματος, των ορίων δημόσιου χρέους και των ανώτατων ορίων δαπανών⁷, και αργότερα με τη σύσταση Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών.

Στην παρούσα μονογραφία εξετάζονται εισαγωγικά δύο βασικά ζητήματα και συγκεκριμένα οι αιτίες του φαινομένου δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων και αύξησης του δημόσιου χρέους (Α) και οι τρόποι αντιμετώπισής τους (Β). Τέλος, παρέχονται ορισμένες διευκρινίσεις αναφορικά με το αντικείμενο της παρούσας μονογραφίας (Γ).

Α. Οι αιτίες του φαινομένου της δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της αύξησης του δημόσιου χρέους

Για περισσότερες από τρεις δεκαετίες, η θεωρία έχει προσπαθήσει να εξηγήσει τις αιτίες, για τις οποίες οι φορείς χάραξης πολιτικής επιλέγουν μη ορθολογικές δημοσιονομικές πολιτικές. Στον τομέα της δημοσιονομικής πολιτικής, η δημιουργία υπερβολικών ελλειμμάτων που οδηγούν στην αύξηση του ποσοστού χρέους προς το ΑΕΠ, καθώς και η τάση διενέργειας δαπανών μέσω μη αναμενόμενων εσόδων, αποτελούν δύο από τα πιο συνήθη προβλήματα στον τομέα της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Εκτός από την απεριόριστη διακριτική δημοσιονομική πολιτική στις σύγχρονες δημοκρατίες, προβλήθηκαν από τη θεωρία⁸ διάφορες άλλες αιτίες που οδήγησαν στη δημιουργία ελλειμμάτων και στην αύξηση του δημόσιου χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ, όπως η ύπαρξη γενικών πληροφοριακών προβλημάτων από την πλευρά τόσο της κυβέρνησης όσο και του εκλογικού σώματος (“general informational problems”), η ύπαρξη πληροφοριακών ασυμμετριών μεταξύ της κυβέρνησης και του εκλογικού σώματος (“informational asymmetries”), η δημιουργία πολιτικής πόλωσης και εκλογικής αβεβαιότητας (“political polarization and electoral uncertainty”), η άσκηση πιέσεων από ομάδες συμφερόντων (“common pool problems”), η χρονική ασυνέπεια της δημοσιονομικής πολιτικής (“time inconsistency of fiscal policy”), η εκμετάλλευση των μελλοντικών γενεών (“exploitation of

6. E. Thomson, “Who Should Control the Money Supply?”, *American Economic Review*, 1981, 71: 356-61.

7. G. Kopits and S. Symansky (1998), “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper No 162*.

8. Calmfors, L. (2005), *What Remains of the Stability Pact and What Next?*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, Report No.8, November 2005, p.8, Debrun, X., Hauner, D. and M. S. Kumar (2009), “Independent Fiscal Agencies”, *Journal of Economic Surveys* 23, Morris, R., Ongena, H. and L. Schuknecht (2006), *The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact*, ECB Occasional Paper 47, Frankfurt, Calmfors, L. and S. Wren-Lewis (2011), “Fiscal Councils”, *Economic Policy* 68.

future generations”), καθώς και η λήψη δημοσιονομικών αποφάσεων με βάση την ιδεολογία του κυβερνώντος κόμματος⁹.

Ειδικότερα, έχει υποστηριχθεί ότι μία από τις αιτίες της δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της διόγκωσης του δημόσιου χρέους είναι η ύπαρξη γενικών πληροφοριακών προβλημάτων (“general informational problems”) από την πλευρά τόσο της κυβέρνησης όσο και του εκλογικού σώματος. Έχει υποστηριχθεί ότι ούτε οι πολιτικοί ούτε οι ψηφοφόροι μπορούν να συνειδητοποιήσουν τις μακροπρόθεσμες συνέπειες των τρεχόντων δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Αυτό μπορεί να οφείλεται στην λεγόμενη «δημοσιονομική ψευδαίσθηση», δηλαδή στην ανεπαρκή κατανόηση του γεγονότος ότι ο διαχρονικός περιορισμός του Προϋπολογισμού της κυβέρνησης σημαίνει ότι το τρέχον χρέος πρέπει να εξυπηρετείται μέσω μελλοντικών πρωτογενών πλεονασμάτων (οι φόροι πρέπει να υπερβαίνουν τις δαπάνες εξαιρουμένων των τόκων πληρωμών). Επίσης, παράλληλα με την ανεπαρκή κατανόηση των δημοσιονομικών περιορισμών, μπορεί να υπάρχει υπεραισιοδοξία για τις μελλοντικές προοπτικές ανάπτυξης και είσπραξης δημοσίων εσόδων. Περαιτέρω, η ύπαρξη πληροφοροριακών ασυμμετριών (“informational asymmetries”) μεταξύ της κυβέρνησης και του εκλογικού σώματος συνιστά μία ακόμη αιτία της δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της συσσώρευσης δημόσιου χρέους. Οι ψηφοφόροι δεν είναι καλά ενημερωμένοι ούτε για τη δημοσιονομική πολιτική ούτε και για την επιχειρησιακή ικανότητα της κυβέρνησης και της αντιπολίτευσης. Η κυβέρνηση μπορεί να εκμεταλλευτεί την έλλειψη αυτής της ενημέρωσης, προκειμένου να αυξήσει τις πιθανότητες επανεκλογής της, μέσω της αύξησης δαπανών ή της μείωσης των φορολογικών επιβαρύνσεων στις προεκλογικές περιόδους, ενέργειες που μπορεί να προκαλέσουν δημοσιονομικά ελλείμματα, τις μακροπρόθεσμες συνέπειες των οποίων δεν μπορούν να συνειδητοποιήσουν οι ψηφοφόροι. Εξάλλου, οι χρονιές διενέργειας εκλογών ενθαρρύνουν ενδεχομένως τη δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων, τα οποία δεν διορθώνονται πάντα στη συνέχεια, καθώς είτε επανεκλέγεται το κόμμα που προκάλεσε προεκλογικά τη δημιουργία τους είτε η νέα κυβέρνηση δεν επιθυμεί να περιοριστεί από τον προκάτοχό της¹⁰.

Παράλληλα, η δημιουργία πολιτικής πόλωσης και εκλογικής αβεβαιότητας (“political polarization and electoral uncertainty”) αποτελεί άλλη μία αιτία του προαναφερόμενου φαινομένου. Μια κυβέρνηση που αντιμετωπίζει αβεβαιότητα για τις προοπτικές επανεκλογής της έχει κίνητρο για τη δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων, καθώς αυτό της επιτρέπει να αυξήσει τις δαπάνες ή να μειώσει τους φόρους κατά τρόπο που να ωφελεί τη δική της εκλογική επιβίωση.

9. European Commission: Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years, Discussion Paper 06/7/July 2017.

10. Charles Wyplosz, Fiscal Discipline: From Theory to Practice, European Fiscal Board, Workshop 2019, Independent Fiscal Institutions in the EU Fiscal Framework, 29 February 2019, p.8-33, <https://op.europa.eu/portal2012-portlet/html/downloadHandler.jsp?identifier=5cdf914-7d04-11e9-9f05-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>

Τα δημοσιονομικά αυτά ελλείμματα έχουν το στρατηγικό πλεονέκτημα ότι καθιστούν δυσκολότερη για τις μελλοντικές κυβερνήσεις την πραγματοποίηση της πολιτικής τους σύμφωνα με τις προτιμήσεις τους, καθώς πρέπει να εξυπηρετήσουν το δημόσιο χρέος που προκλήθηκε από τις πολιτικές που είχε υιοθετήσει η προηγούμενη κυβέρνηση. Επιπλέον, αφήνοντας ένα σημαντικό δημόσιο χρέος, η απελθούσα κυβέρνηση «δένει τα χέρια» της διαδόχου της, καθώς την υποχρεώνει να επιβάλλει νέους φόρους ή να αυξήσει τους υφιστάμενους φόρους, κάτι που δεν είναι ιδιαιτέρως δημοφιλές, ενώ παράλληλα η μεταφορά του δημόσιου αυτού χρέους σε αυτήν (διάδοχη κυβέρνηση) μπορεί να οδηγήσει στην αδυναμία της να τηρήσει ορισμένες από τις προεκλογικές υποσχέσεις της, η οποία βεβαίως θα προκαλέσει μεγάλη απογοήτευση μεταξύ των ψηφοφόρων της¹¹.

Περαιτέρω, η άσκηση πιέσεων από ομάδες συμφερόντων (“common pool problems”) αποτελεί σημαντική αιτία δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της αύξησης δημόσιου χρέους. Διάφορες ομάδες συμφερόντων μπορεί να ασκούν πιέσεις για την πραγματοποίηση συγκεκριμένου τύπου κρατικών δαπανών που τους ωφελούν, χωρίς να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οι μακροπρόθεσμες δαπάνες για τα ελλείμματα που ενδέχεται να προκύψουν, δεδομένου ότι το κόστος αυτό μοιράζεται με άλλες ομάδες της κοινωνίας. Η χρονική ασυνέπεια της δημοσιονομικής πολιτικής (“time inconsistency of fiscal policy”) ευθύνεται συχνά για τη δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων και την αύξηση του δημόσιου χρέους. Ενδέχεται, λοιπόν, να υπάρχει η τάση για τη χρησιμοποίηση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων ως εργαλείο για την αύξηση της συνολικής ζήτησης, και ως εκ τούτου της παραγωγής και της απασχόλησης βραχυπρόθεσμα, καθώς οι τιμές και οι μισθοί αργούν να προσαρμοστούν σε απρόβλεπτες κρίσεις. Ωστόσο, η δημοσιονομική αυτή πολιτική μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ελλειμμάτων χωρίς την παράλληλη πρόκληση κάποιου οφέλους από την παραγωγή και την απασχόληση. Επίσης, μια κυβέρνηση μπορεί να πιστεύει ότι το έργο της εξυγίανσης των δημόσιων οικονομικών είναι καλύτερα να μετατεθεί στους διαδόχους της, κάτι που συνιστά μια περίπτωση χρονικής ασυνέπειας¹².

Περαιτέρω, η εκμετάλλευση των μελλοντικών γενεών (“exploitation of future generations”) μπορεί να αποτελεί μία ακόμη αιτία πρόκλησης δημοσιονομικών ελλειμμάτων και σώρευσης υπερβολικού δημόσιου χρέους. Τα δημοσιονομικά ελλείμματα ενδέχεται να αντικατοπτρίζουν την επιθυμία της σημερινής γενιάς να μετατοπίσει την κατανάλωση προς όφελός της (μέσω της αύξησης των κρατικών δαπανών ή της μείωσης των φορολογικών επιβαρύνσεων) από τις μελλοντικές γενιές είτε άμεσα με τη μορφή πληρωμών τόκων είτε έμμε-

11. Carlos Mulas-Granados, Fiscal councils in theory: First principles, in: Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?, edited by Roel Beetsma and Xavier Debrun, A VoxEU.org Book, CEPR Press, January 2018, p.19-30, <https://voxeu.org/content/independent-fiscal-councils-watchdogs-or-lapdogs>.
12. Charles Wyplosz, Fiscal Discipline: From Theory to Practice, European Fiscal Board, Workshop 2019, Independent Fiscal Institutions in the EU Fiscal Framework, 29 February 2019, p.8-33, <https://op.europa.eu/portal2012-portlet/html/downloadHandler.jsp?identifier=5cdf914-7d04-11e9-9f05-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>

σα με τη μορφή του πλήθους των επενδύσεων που οδηγούν σε μικρότερο κεφάλαιο στο μέλλον¹³.

Μεταξύ των λόγων που οι κυβερνήσεις τείνουν να ευνοούν τη δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων έναντι των πλεονασμάτων περιλαμβάνεται και το γεγονός ότι κάθε υπουργείο πιστεύει ότι εναπόκειται στα άλλα υπουργεία να συμμορφώνονται με τη δημοσιονομική πειθαρχία (“the so-called common pool problem”)¹⁴.

Τέλος, σύμφωνα με τη θεωρία¹⁵, η ιδεολογία θα μπορούσε να οδηγήσει στη λήψη αποφάσεων χωρίς την ύπαρξη επαρκούς ενημέρωσης. Ειδικότερα, το κυβερνών κόμμα λειτουργεί με βάση την ειδική πολιτική ατζέντα του, η οποία καθορίζεται εν μέρει τουλάχιστον από την πολιτική του ιδεολογία. Αυτό ενδέχεται να έχει ως συνέπεια τη χάραξη μη υγιούς δημοσιονομικής πολιτικής βάσει όχι καθαρά οικονομικών κριτηρίων, αλλά βάσει της ιδεολογίας αυτής. Έτσι για παράδειγμα, η ιδεολογία μπορεί να επηρεάσει τις αποφάσεις δημοσιονομικής πολιτικής σχετικά με τη μακροοικονομική σταθεροποίηση¹⁶ και να οδηγήσει σε μη βέλτιστες πολιτικές, ιδίως εάν υπάρχει αβεβαιότητα και ατελής πληροφόρηση. Έτσι έχει υποστηριχθεί ότι κυβερνήσεις της αριστερής πτέρυγας μπορεί να ευνοήσουν επεκτατικές δημοσιονομικές πολιτικές, θεωρώντας ότι η προώθηση της συνολικής ζήτησης θα μεταφράζεται πάντα σε πλήρη απασχόληση, ενώ κυβερνήσεις της δεξιάς πτέρυγας μπορεί να προτιμούν μικρούς σε μέγεθος και ισορροπημένους προϋπολογισμούς, πεπεισμένοι ότι η ρυθμιζόμενη από την αγορά ισορροπία είναι καλύτερη για την ανάπτυξη και την αύξηση της απασχόλησης¹⁷.

13. Βέβαια, οι κλασικές αυτές απόψεις του παρελθόντος (βλ. Adam Smith) ανατράπηκαν στη συνέχεια από τις απόψεις των εκπροσώπων του κρατικού παρεμβατισμού (βλ. Keynes) σύμφωνα με τις οποίες μέσω του ελλειμματικού προϋπολογισμού ασκείται αντικυκλική πολιτική για την αντιμετώπιση των κρίσεων. Βλ. Ν. Μπάρμπα, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, Η' έκδοση, σ. 11, 13. Άλλωστε όπως είναι γνωστό, στο επιχείρημα ότι με την αύξηση της παρούσας δαπάνης επιβαρύνεται η μελλοντική γενιά, προβάλλεται το αντεπιχείρημα ότι από τα έργα που χρηματοδοτούνται με τις παρούσες δαπάνες θα επωφεληθούν και οι μελλοντικές γενιές.

14. Charles Wyplosz, Fiscal Discipline: From Theory to Practice, European Fiscal Board, Workshop 2019, Independent Fiscal Institutions in the EU Fiscal Framework, 29 February 2019, p.8-33, <https://op.europa.eu/portal2012-portlet/html/downloadHandler.jsp?identifier=5cdf914-7d04-11e9-9f05-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>

15. Carlos Mulas-Granados, Fiscal councils in theory: First principles, in: Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?, edited by Roel Beetsma and Xavier Debrun, A VoxEU.org Book, CEPR Press, January 2018, p.19-30, <https://voxeu.org/content/independent-fiscal-councils-watchdogs-or-lapdogs>.

16. Hibbs, D. (1977), 'Political Parties and Macroeconomic Policies', American Political Science Review, 71: 1467-87, Hibbs, D. (1987), The American Political Economy. Harvard University Press.

17. Alesina A. and H. Rosenthal (1995), Partisan Politics, Divided Government, and the Economy, Cambridge, Cambridge University Press, Boix, C. (1997), 'Political Parties and the Supply Side of the Economy: The Provision of Physical and Human Capital in Advance Economies, 1960-90', American Journal of Political Science, Vol. 41(3): 814-45.

Ο κομματισμός μπορεί, επίσης, να επηρεάσει τις αποφάσεις αναφορικά με τις πολιτικές αναδιανομής φόρων και δαπανών¹⁸.

B. Οι τρόποι αντιμετώπισης του φαινομένου της δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της αύξησης του δημόσιου χρέους

Σε έγγραφο εργασίας του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου¹⁹ αναφέρονται διάφοροι τρόποι διόρθωσης των λεγόμενων «προκαταλήψεων πολιτικής» (“policy biases”)²⁰, μεταξύ των οποίων και του φαινομένου της δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων και της αύξησης του χρέους ως ποσοστού του ΑΕΠ (“debt bias”). Σύμφωνα με το ΔΝΤ, οι τρόποι διόρθωσης του φαινομένου αυτού βασίζονται γενικά σε έναν ή σε συνδυασμό των ακόλουθων προσεγγίσεων, δηλαδή της θέσπισης δημοσιονομικών κανόνων, της σύστασης Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Αρχών, καθώς και της θέσπισης μέσων επιρροής και πειθούς και ιδίως της σύστασης Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών.

Αφού παρουσιάσουμε τους τρεις τρόπους αντιμετώπισης του φαινομένου δημιουργίας δημοσιονομικών ελλειμμάτων και αύξησης του δημόσιου χρέους και ειδικότερα τη θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων (1), τη σύσταση Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Αρχών (2) και τη σύσταση Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (3), θα προβούμε στην εξέταση της σχέσης μεταξύ των δημοσιονομικών κανόνων και των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (4) και στη σύγκριση αφενός μεταξύ των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Αρχών (Independent Fiscal Agencies) και των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών (Independent Fiscal Institutions) (5) και αφετέρου μεταξύ μεταξύ των Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Θεσμών και των Ανώτατων Ελεγκτικών Θεσμών (6).

1. Η θέσπιση δημοσιονομικών κανόνων

Οι δημοσιονομικοί κανόνες επιδιώκουν να επιβάλουν έναν άμεσο και διαρκή περιορισμό στις επιλογές δημοσιονομικής πολιτικής, επιβάλλοντας όρια στα μέσα δημοσιονομικής πολιτικής. Σύμφωνα με τον καθηγητή κ. Σκιαδά²¹, η καθιέρωση νομικά δεσμευτικών

18. Angelopoulos, K., G. Economides, and P. Kammas (2012), “Does Cabinet Ideology Matter for the Structure of Tax Policies?”, *European Journal of Political Economy*, 28(4): 620-635, Boix, C. (2000), ‘Partisan Governments, The International Economy and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-93’, *World Politics*, 53: 38-43, Franzese, R. J. (2002), ‘Electoral and Partisan Cycles in Economic Policies and Outcomes’, *Annual Review of Political Science*, 5: 369-421, Notermans, T. (2000), *Money, Markets and the State. Social Democratic Policies Since 1918*, Cambridge, Cambridge University Press, Mulas-Granados, C. (2006), *Economics, Politics and Budgets: The Political Economy of Fiscal Adjustments in Europe*, London, Palgrave-Macmillan.

19. IMF, *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, prepared by a staff team led by Xavier Debrun and comprising Tidiane Kinda, Teresa Curristine, Luc Eyraud, Jason Harris, and Johann Seiwald, approved By Carlo Cottarelli, July 16, 2013, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>.

20. Δηλαδή των προβλημάτων που σχετίζονται με την άσκηση πολιτικής.

21. Δ. Σκιαδάς, *Θεωρία των δημοσίων δαπανών, Επιλογές και θεσμοί δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα και την ΕΕ*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 76.

ρυθμίσεων που θα συνιστούν δημοσιονομικούς κανόνες, από τους οποίους οι δυνατότητες απόκλισης θα είναι πολύ περιορισμένες έως ανύπαρκτες, εκλήφθηκε ως ένας βασικός τρόπος αντιμετώπισης της αύξησης των δημοσιονομικών μεγεθών, όπως το δημόσιο χρέος ή το δημόσιο έλλειμμα.

Σύμφωνα με τη θεωρία²², ένας δημοσιονομικός κανόνας είναι ένας συνδυασμός ενός δημοσιονομικού στόχου με μια σειρά από ενέργειες που θα πρέπει να αναλάβει η κυβέρνηση για την επίτευξή του. Έτσι ακόμη και η παρουσίαση του Κρατικού Προϋπολογισμού ή άλλου εγγράφου του Προϋπολογισμού με ορισμένες πολιτικές δεσμεύσεις που θέτει εκ των προτέρων στόχους για τουλάχιστον το επόμενο έτος μπορεί να θεωρηθεί ως δημοσιονομικός κανόνας.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα δημοσιονομικών κανόνων περιλαμβάνουν τα ανώτατα όρια για το έλλειμμα και το δημόσιο χρέος που καθορίζονται στο δίκαιο της ΕΕ ή οι κανόνες ισοσκελισμένου προϋπολογισμού που έχουν θεσπισθεί στις περισσότερες πολιτείες των ΗΠΑ. Έτσι, το ΔΝΤ²³ σε βάση δεδομένων του 2017 θεωρούσε ότι περίπου ογδόντα χώρες ασκούσαν δημοσιονομική πολιτική εντός ενός επίσημου πλαισίου που περιελάμβανε έναν ή περισσότερους δημοσιονομικούς κανόνες.

Οι δημοσιονομικοί, λοιπόν, κανόνες πρέπει να φέρουν ορισμένα χαρακτηριστικά²⁴. Συγκεκριμένα οι στόχοι και οι περιορισμοί πρέπει να τίθενται εκ των προτέρων (“ex-ante”), να έχουν μόνιμο χαρακτήρα, να μην είναι παροδικοί, ενώ πρέπει να μπορούν να προσδιορίζονται ποσοτικά μέσω δεικτών που αντιπροσωπεύουν κρίσιμα δημοσιονομικά μεγέθη, όπως για παράδειγμα το έλλειμμα ή το χρέος.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε κείμενο της για τα δημόσια οικονομικά στην ΟΝΕ²⁵, τονίζει την ανάγκη θέσπισης δημοσιονομικών κανόνων ως μέσο περιορισμού των δημόσιων οικονομικών. Ειδικότερα η Επιτροπή στο ως άνω έγγραφο της αναφέρεται σε μία κλασική θεωρία οικονομικής πολιτικής, σύμφωνα με την οποία οι στόχοι δαπανών πρέπει να είναι υπό τον αυστηρό έλεγχο της κυβέρνησης, καθώς αντιπροσωπεύουν τον ενδιάμεσο στόχο για την επίτευξη του τελικού δημοσιονομικού στόχου²⁶.

Στο κείμενο της Επιτροπής γίνεται αναφορά τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων. Περαιτέρω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο κείμενο της για τα δημόσια οικονομικά στην ΟΝΕ²⁷, εκτός από τα ζητήματα του σχεδιασμού και της εφαρ-

22. Hallerberg M., Strauch R. and Von Hagen J., The use and effectiveness of budgetary rules and norms in EU Member States, Dutch Ministry of Finance, Amsterdam, 2001.

23. International Monetary Fund (2017), Fiscal Rules Dataset 1985-2015, available at: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>.

24. Δ. Σκιαδάς, Θεωρία των δημοσίων δαπανών, Επιλογές και θεσμοί δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα και την ΕΕ, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, σελ.77.

25. European Commission, European Economy 3/2003, Public Finance in the EMU, Bruxelles, 2003, p.172.

26. Βλ. και Tinbergen J., Economic Policy: principles and design, Amsterdam, 1956.

27. European Commission, European Economy 3/2003, Public Finance in the EMU, Bruxelles, 2003, p.177. Βλ. και Δ. Σκιαδάς, Θεωρία των δημοσίων δαπανών, Επιλογές και θεσμοί δημοσίων δαπανών στην ΕΛ-

μογής των δημοσιονομικών κανόνων, προβαίνει και σε ταξινόμηση των δημοσιονομικών κανόνων. Οπότε θα εξετάσουμε αφενός το σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων (α) και αφετέρου την ταξινόμησή τους (β).

α. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων

Κατά το σχεδιασμό κανόνων δαπανών θα πρέπει να γίνονται καταρχήν από την κυβέρνηση ορισμένες επιλογές²⁸, όπως εάν ο δημοσιονομικός κανόνας θα πρέπει να θέτει ως στόχο το αποτέλεσμα μιας συγκεκριμένης δαπάνης (ή το σύνολο συγκεκριμένων δαπανών) ή τις επιπτώσεις της εφαρμογής μιας συγκεκριμένης πολιτικής, εάν ορισμένες δαπάνες θα εξαιρούνται από την επίτευξη του συνολικού στόχου δαπανών²⁹, εάν ο στόχος δαπανών πρέπει να καθορίζεται με ονομαστικούς ή πραγματικούς στόχους, εάν ο στόχος δαπανών πρέπει να ορίζεται ως επίπεδο δαπάνης ή ως ποσοστό μεταβολής από την αρχική κατάσταση, καθώς και το χρονικό πεδίο αναφοράς για την επίτευξη του στόχου δαπανών.

Με βάση την ανάλυση που γίνεται στο έγγραφο της Επιτροπής φαίνεται ότι για τον καθορισμό ενός κανόνα δαπανών θα πρέπει να ακολουθούνται ορισμένα βήματα. Ειδικότερα, θα πρέπει καταρχήν να καθορίζεται η συγκεκριμένη δαπάνη (ή το σύνολο των δαπανών) που θα αποτελέσει το αντικείμενο του στόχου δαπανών. Ακολούθως, το δεύτερο βήμα αφορά στην πρόβλεψη της τάσης της στοχευμένης δαπάνης. Στη συνέχεια, το τρίτο βήμα αφορά στην εκ των προτέρων (“ex-ante”) ποσοτικοποίηση των απαραίτητων δράσεων πολιτικής για την επίτευξη του στόχου δαπανών. Τέλος, το τέταρτο βήμα αφορά στη δυνατότητα εκ των υστέρων (“ex-post”) διαπίστωσης της συμμόρφωσης με τον τιθέντα στόχο δαπανών.

Ακολούθως, η θέσπιση και η εφαρμογή μηχανισμών εκ των υστέρων (“ex-post”) αξιολόγησης αποτελούν βασικά στοιχεία ενός δημοσιονομικού κανόνα. Η θεωρία αναφέρεται στη διαθεσιμότητα εργαλείων παρακολούθησης και, όπου είναι αναγκαίο, διόρθωσης της δυναμικής της δημοσιονομικής κατάστασης κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού, στη θέσπιση διατάξεων για την αντιμετώπιση της μη συμμόρφωσης με το

λάδα και την ΕΕ, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, σελ.78.

28. Όπως σημειώνεται στο έγγραφο της Επιτροπής, αν και ο κύριος σκοπός ενός κανόνα δαπανών είναι να συμβάλλει στην επίτευξη υγιούς δημοσιονομικής κατάστασης, ορισμένες κατηγορίες δαπανών μπορεί να πρέπει να εξαιρεθούν από τον στόχο, προκειμένου να διασφαλισθεί η συνοχή με άλλους στόχους δημόσιας πολιτικής. Υπό την έννοια αυτή, τουλάχιστον τρεις κατηγορίες δαπανών θα πρέπει να αξιολογηθούν εάν πρέπει να περιληφθούν στο στόχο δαπανών. Έχει διατυπωθεί η άποψη ότι ίσως είναι ορθότερο να εξαιρεθούν από τον στόχο δαπανών οι τόκοι, καθώς η συμπερίληψή τους στον στόχο αυξάνει τον ρόλο των σφαλμάτων πρόβλεψης. Επίσης, οι μεταβιβαστικές πληρωμές που συνδέονται με την ανεργία θα μπορούσαν να εξαιρεθούν από τον στόχο δαπανών για την αποφυγή προκυκλικών συμπεριφορών. Επίσης, μπορεί να πρέπει να εξαιρεθούν από τον στόχο δαπανών συγκεκριμένες δαπάνες που αφορούν παραγωγικές δαπάνες, όπως οι δημόσιες επενδύσεις.

29. European Commission, *European Economy 3/2003, Public Finance in the EMU*, Bruxelles, 2003, p.174-176, βλ. και J. Tinbergen, *Economic Policy: principles and design*, Amsterdam, 1956, Δ. Σκιαδάς, *Θεωρία των δημοσίων δαπανών, Επιλογές και θεσμοί δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα και την ΕΕ*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, σελ.77.

δημοσιονομικό κανόνα, συμπεριλαμβανομένων των κυρώσεων, και στη θέσπιση ρητρών διαφυγής σε περίπτωση που η μη τήρηση του δημοσιονομικού κανόνα εκφεύγει του ελέγχου της κυβέρνησης³⁰.

Οι μηχανισμοί εφαρμογής των δημοσιονομικών κανόνων μπορούν να λαμβάνουν διάφορες μορφές, από την επιβολή αυτόματων μέτρων σε περίπτωση διαπίστωσης απόκλισης από τον στόχο έως την επιβολή πιο ευέλικτων (ήπιων) μέτρων, όπως η έκδοση μη δεσμευτικών συστάσεων για την πραγματοποίηση διορθώσεων εκ μέρους της κυβέρνησης. Σε κάθε περίπτωση στο πλαίσιο παρακολούθησης και ελέγχου της εκτέλεσης του Κρατικού Προϋπολογισμού είναι απαραίτητη η διαθεσιμότητα στοιχείων αναφορικά με τα διάφορα δημοσιονομικά μεγέθη.

β. Η ταξινόμηση των δημοσιονομικών κανόνων

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο κείμενό της για τα δημόσια οικονομικά στην ΟΝΕ³¹, εκτός από τα ζητήματα του σχεδιασμού και της εφαρμογής των δημοσιονομικών κανόνων, προβαίνει και σε ταξινόμηση των δημοσιονομικών κανόνων. Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ταξινομεί τους δημοσιονομικούς κανόνες σε δύο κατηγορίες με κριτήριο το βαθμό αυστηρότητάς τους³², και ειδικότερα τους διακρίνει σε «αδύναμους» (“weak fiscal rules”) και σε «στενούς» δημοσιονομικούς κανόνες (“narrow fiscal rules”).

Καταρχήν, οι «αδύναμοι» δημοσιονομικοί κανόνες (“weak fiscal rules”) φέρουν τα εξής χαρακτηριστικά: α) ο στόχος περιλαμβάνει κυμαινόμενες δαπάνες, έτσι ώστε το πραγματικό επίπεδο δαπάνης υπόκειται σε ενδεχόμενα προγνωστικά σφάλματα και συνεπώς επηρεάζεται μόνο εν μέρει από τυχόν μηχανισμούς περιστολής δαπανών, β) ο στόχος περιλαμβάνει και πληρωμές τόκων, οπότε εάν η κυβέρνηση δεν προβεί σε επιπλέον δαπάνες, μπορεί να επιτύχει το στόχο της, εφόσον η διαδικασία πραγματοποίησής τους εξελιχθεί ομαλά, γ) δεν υπάρχει μηχανισμός ελέγχου εκ των υστέρων (“ex-post”) για να επιβεβαιωθεί εάν οι δημοσιονομικοί στόχοι που είχαν τεθεί αρχικά τηρήθηκαν τελικώς και δ) οι μηχανισμοί επιβολής μέτρων για την τήρηση των εν λόγω στόχων εδράζονται σε νομικές ρυθμίσεις ή σε πολιτικές δεσμεύσεις.

Ακολούθως, οι «στενοί» δημοσιονομικοί κανόνες (“narrow fiscal rules”) φέρουν τα εξής χαρακτηριστικά: α) ο στόχος αφορά λιγότερο κυμαινόμενες δαπάνες και εστιάζει στο δημοσιονομικό αντίκτυπο της εφαρμοζόμενης δημόσιας πολιτικής αντί στο τελικό αποτέλεσμα της, β) έχουν θεσπισθεί σαφώς προσδιορισμένοι μηχανισμοί για την πραγματοποίηση εκ των υστέρων (“ex-post”) ελέγχου συμμόρφωσης με τους στόχους, γ) οι μηχανισμοί διοικητικού εξαναγκασμού και επιβολής κυρώσεων για την τήρηση των στόχων έχουν καθορισθεί εκ των προτέρων (“ex-ante”) και δ) η παρακολούθηση της δημοσιονομικής προό-

30. Βλ. G. Kopits and G. Symansky, Fiscal policy rules, IMF Occasional Paper, 1998, 162.

31. European Commission, European Economy 3/2003, Public Finance in the EMU, Bruxelles, 2003, p.177. Βλ. και Δ. Σκιαδάς, Θεωρία των δημοσίων δαπανών, Επιλογές και θεσμοί δημοσίων δαπανών στην Ελλάδα και την ΕΕ, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, σελ.78.

32. Porteba J. M. (1996), Do budget rules work?, NBER Working Paper 5550.

δου πραγματοποιείται από ανεξάρτητη αρχή, η οποία μπορεί να υποχρεώνει τις δημόσιες αρχές να τηρούν το δημοσιονομικό στόχο.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με το ως άνω έγγραφο της Επιτροπής, οι κανόνες δαπανών που θεσμοθετήθηκαν στα κράτη μέλη της ΕΕ μπορούν συνολικά να ενταχθούν στην κατηγορία των «αδύναμων» δημοσιονομικών κανόνων (“weak fiscal rules”), καθώς στις περισσότερες περιπτώσεις βασίζονται μόνο σε πολιτικές δεσμεύσεις. Το αποτέλεσμα εξαρτάται από τις δημόσιες πολιτικές εν ευθέτω χρόνω, καθώς και από την ανάπτυξη ευμετάβλητων δαπανών που περιλαμβάνονται στους στόχους ή στις πληρωμές τόκων. Η εφαρμογή και οι μηχανισμοί επιβολής είναι λιγότερο ανεπτυγμένοι, καθώς οι κανόνες δεν στηρίζονται σε σταθερή νομική βάση. Ταυτόχρονα δεν προβλέπονται συνήθως κυρώσεις ή αυτές είναι ασήμαντες από οικονομική άποψη. Γενικότερα, πάντως, πολλοί κανόνες δαπανών που έχουν τεθεί στα κράτη μέλη της ΕΕ δεν φέρουν τα αναγκαία χαρακτηριστικά, ώστε να είναι αξιόπιστοι, καθώς δίνουν τη δυνατότητα να μην εφαρμοσθούν από την κυβέρνηση σε περίπτωση που προκύπτει διαφορά μεταξύ των στοχευμένων μεταβλητών και των αποτελεσμάτων.

2. Η σύσταση Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Αρχών και η εκχώρηση σε αυτές αρμοδιοτήτων δημοσιονομικής πολιτικής

Οι δυσκολίες που προέκυψαν αναφορικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων οδήγησαν ορισμένους ακαδημαϊκούς να προτείνουν τη δημιουργία Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Αρχών. Κατά τα πρότυπα των κεντρικών τραπεζών, οι προαναφερόμενες αρχές θα έχουν την εξουσία να θέτουν κάθε χρόνο δεσμευτικά όρια στο ύψος του δημοσιονομικού ελλείμματος ή στη συσσώρευση του δημόσιου χρέους, συμπεριλαμβανομένης της ικανότητας να χρησιμοποιούν ορισμένους δημοσιονομικούς μοχλούς κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους για να διασφαλίσουν τη συμμόρφωση σε περίπτωση ολίσθησης του δημοσιονομικού αποτελέσματος. Οι προτάσεις αυτές περί σύστασης Ανεξάρτητων Δημοσιονομικών Αρχών επικαλέσθηκαν προς στήριξή τους επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν υπέρ της σύστασης ανεξάρτητων κεντρικών τραπεζών μετά από τις αδυναμίες που παρουσίασαν οι κανόνες νομισματικής πολιτικής σε ένα πλαίσιο ασταθούς ζήτησης χρήματος.

Η εκχώρηση, λοιπόν, μέσω πολιτικής σε ανεξάρτητες αρχές συνιστά ένα άλλο τρόπο διόρθωσης των λεγόμενων «προκαταλήψεων πολιτικής» (“policy biases”), δηλαδή των προβλημάτων που σχετίζονται με την άσκηση πολιτικής (νομισματικής ή δημοσιονομικής). Κύρια χαρακτηριστικά των ρυθμίσεων που διέπουν τις ανεξάρτητες αυτές αρχές είναι η θέσπιση αυστηρών εγγυήσεων ανεξαρτησίας τους, ο καθορισμός σαφώς προσδιορισμένων αρμοδιοτήτων που εκχωρούνται σε αυτές και για την εκτέλεση των οποίων υφίσταται υποχρέωση λογοδοσίας τους, καθώς και η κατοχύρωση της πλήρους διακριτικής τους ευχέρειας για τον καθορισμό των μέσων πολιτικής για την επίτευξη των στόχων τους.

ISBN: 978-060-654-488-0



18507

