ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 17.12.2025
COM(2025) 767 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την ικανότητα και τα καθήκοντα των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων στην ΕΕ

{SWD(2025) 417 final}

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την ικανότητα και τα καθήκοντα των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων στην ΕΕ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών[1] άρχισε να ισχύει τον Δεκέμβριο του 2011. Αποτέλεσε σημαντικό μέρος της νομοθετικής δέσμης για την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης, που είναι γνωστή και ως «εξάπτυχο». Η οδηγία καθόρισε, για πρώτη φορά, ελάχιστες απαιτήσεις όσον αφορά τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών. Λαμβανομένης υπόψη της πείρας που έχει αποκτηθεί από το 2011, επανεξετάστηκε πρόσφατα ολόκληρο το σύστημα οικονομικής εποπτείας, επανεξέταση η οποία οδήγησε στη μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης που άρχισε να ισχύει στις 30 Απριλίου του 2024. Στο πλαίσιο αυτό, η οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου τροποποιήθηκε με την οδηγία (ΕΕ) 2024/1265 του Συμβουλίου[2].

Η οδηγία 2011/85/ΕΕ θέσπισε ελάχιστες απαιτήσεις για τα συστήματα δημοσιονομικής λογιστικής και στατιστικής αναφοράς, κανόνες και διαδικασίες που διέπουν την κατάρτιση προβλέψεων για τον δημοσιονομικό σχεδιασμό, ειδικούς ανά χώρα αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες, μεσοπρόθεσμα δημοσιονομικά πλαίσια και μηχανισμούς που ρυθμίζουν τις δημοσιονομικές σχέσεις μεταξύ των δημόσιων αρχών στους υποτομείς της γενικής κυβέρνησης. Παρότι η επανεξέταση κάλυψε όλες αυτές τις διατάξεις, εξετάζοντας αν εξακολουθούσαν να είναι συναφείς και αν είχαν κατανοηθεί και εφαρμοστεί όπως προβλεπόταν, κατά την επανεξέταση λήφθηκαν επίσης υπόψη νέα στοιχεία τα οποία αποτύπωναν τις εξελίξεις από το 2011. Ειδικότερα, τα ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα (στο εξής: ΑΔΟ) έχουν αποδείξει ότι μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση των συζητήσεων σχετικά με τη δημοσιονομική πολιτική και στην προώθηση υγιών δημοσιονομικών πρακτικών, εάν το θεσμικό τους πλαίσιο είναι ισχυρό και διαθέτουν επαρκείς πόρους, ενώ οι δημοσιονομικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής καθίστανται όλο και πιο πιεστικές. Η οδηγία (ΕΕ) 2024/1265 αντικατοπτρίζει το αποτέλεσμα της επανεξέτασης και των διαπραγματεύσεων με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που οδήγησαν στις τροποποιήσεις της οδηγίας 2011/85/ΕΕ, οι οποίες πρέπει να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο από τα κράτη μέλη έως τις 31 Δεκεμβρίου 2025.

Το πρόσφατα τροποποιημένο άρθρο 16 παράγραφος 1 στοιχείο β) της οδηγίας 2011/85/ΕΕ ορίζει ότι, έως τις 31 Δεκεμβρίου 2025 το αργότερο και στη συνέχεια ανά πενταετία, η Επιτροπή πρέπει να «*υποβάλλει έκθεση σχετικά με την κατάσταση της ικανότητας και των καθηκόντων των ανεξάρτητων δημοσιονομικών οργάνων στην Ένωση, λαμβάνοντας υπόψη την πρόοδο που έχει σημειωθεί από την έναρξη ισχύος της παρούσας οδηγίας, με βάση τα πορίσματα της βάσης δεδομένων της Επιτροπής για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση και τις*

[1] ΕΕ L 306 της 23.11.2011, σ. 41.
Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1263 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024 και κανονισμός (ΕΕ) 2024/1264 του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος και οδηγία (ΕΕ) 2024/1265 του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024, για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών.

συζητήσεις με τους σχετικούς συμφεροντούχους, με σκοπό τη διερεύνηση ελάχιστων προτύπων». Για τον σκοπό αυτόν, η Επιτροπή συνέταξε την παρούσα έκθεση και συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της μαζί με επιμέρους ενημερωτικά δελτία που παρουσιάζουν τα βασικά στοιχεία και χαρακτηριστικά και των 31 ΑΔΟ που λειτουργούν επί του παρόντος στην ΕΕ, καθώς και σύνοψη των δυνατών και των αδύνατων σημείων κάθε ΑΔΟ. Τα ενημερωτικά δελτία βασίζονται σε πληροφορίες που παρασχέθηκαν από τα ΑΔΟ για την έκδοση του 2025 της βάσης δεδομένων της Επιτροπής για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση (ενότητα ΑΔΟ), καθώς και σε πρόσθετα στοιχεία που ελήφθησαν για την ενδιάμεση έκθεση προόδου[3] και στο πλαίσιο διαφόρων διμερών ανταλλαγών απόψεων με τις εθνικές αρχές και τα ΑΔΟ. Η παρούσα έκθεση λαμβάνει υπόψη τις πληροφορίες που ήταν διαθέσιμες έως τα μέσα Οκτωβρίου του 2025, συμπεριλαμβανομένης της εθνικής νομοθεσίας που είχε θεσπιστεί μέχρι τότε. Παρουσιάζει γενικά συμπεράσματα τα οποία συνάγονται από τις πληροφορίες που περιέχονται στα ενημερωτικά δελτία.

Σκοπός της παρούσας έκθεσης είναι να αξιολογήσει τα καθήκοντα και την ικανότητα των ΑΔΟ της ΕΕ προκειμένου να διευκολυνθούν η αμοιβαία μάθηση και η μελλοντική ανάπτυξη των ΑΔΟ. Οι πληροφορίες που παρέχονται στην παρούσα έκθεση θα χρησιμεύσουν επίσης ως βάση αναφοράς για τη σύγκριση των επακόλουθων διαδικασιών αξιολόγησης της προόδου. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, η οδηγία καλεί την Επιτροπή να υποβάλλει ανά πενταετία έκθεση σχετικά με τα καθήκοντα και την ικανότητα των ΑΔΟ. Μεταξύ άλλων, με τον τρόπο αυτόν θα συγκεντρωθούν επίσης χρήσιμες πληροφορίες όσον αφορά την αξιολόγηση του βαθμού στον οποίο τα ΑΔΟ έχουν την ικανότητα να εκτελούν τα καθήκοντα τα οποία, από το 2032, θα καταστούν υποχρεωτικά σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΕ) 2024/1263, που εντάσσεται στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης[4].

Σκοπός της παρούσας έκθεσης δεν είναι η αξιολόγηση της συμμόρφωσης των εθνικών διατάξεων με την τροποποιημένη οδηγία. Η αξιολόγηση αυτή θα διενεργηθεί μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης.

Η έκθεση διαρθρώνεται ως εξής. Στην επόμενη ενότητα παρέχεται σύντομη επισκόπηση των εξελίξεων από την έναρξη ισχύος της αρχικής οδηγίας το 2011. Στις επόμενες δύο υποενότητες συνοψίζεται η τρέχουσα κατάσταση όσον αφορά τα καθήκοντα και την ικανότητα, αντίστοιχα, των ΑΔΟ της ΕΕ. Η τελευταία υποενότητα καλύπτει, με τη σειρά της, τους πόρους, την ανεξαρτησία και τις δραστηριότητες επικοινωνίας των ΑΔΟ. Στην τελευταία ενότητα της έκθεσης συνοψίζονται τα κύρια πορίσματα.

2. ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ ΚΑΙ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΑΔΟ ΤΗΣ ΕΕ

2.1 Εξελίξεις από την έναρξη ισχύος της οδηγίας 2011/85/ΕΕ

Το εξελισσόμενο νομικό πλαίσιο που διέπει τα ΑΔΟ[5] υπήρξε αναμφίβολα ένας από τους παράγοντες που συνέβαλαν στην απότομη αύξηση του αριθμού των ΑΔΟ που παρατηρήθηκε

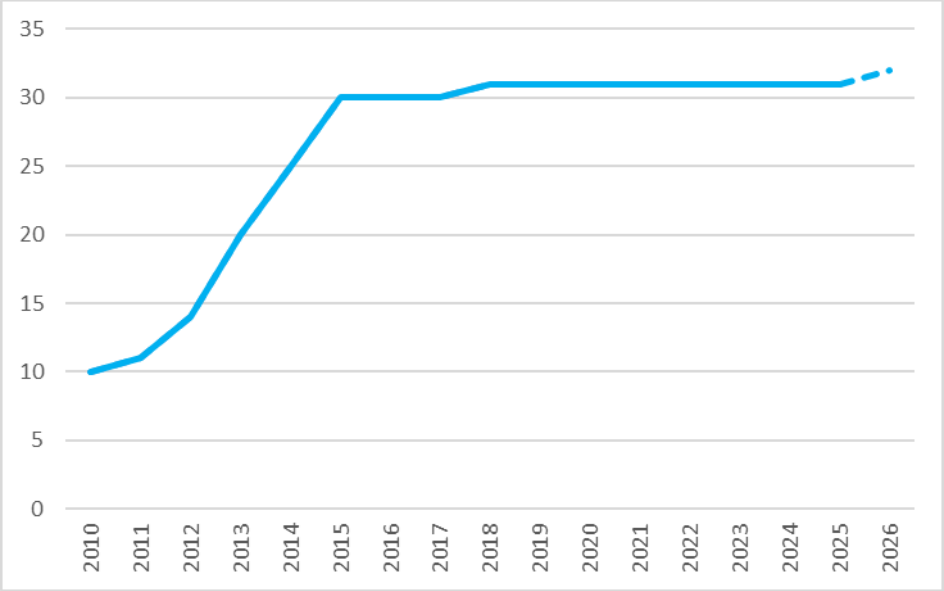
[3] Ενδιάμεση έκθεση προόδου σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας (ΕΕ) 2024/1265 του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024, για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών.

[4] Άρθρα 11 και 15 του κανονισμού (ΕΕ) 2024/1263 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2024, σχετικά με τον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και την πολυμερή δημοσιονομική εποπτεία και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου.

[5] Επιπλέον της οδηγίας 2011/85/ΕΕ σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών, περιλαμβάνει τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 473/2013 σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ. Εκτός του νομικού πλαισίου της ΕΕ, η συνθήκη για τη

στην ΕΕ τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια. Το γράφημα 1 δείχνει ότι κατά τα έτη που ακολούθησαν την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και τη νέα επακόλουθη νομοθεσία της ΕΕ, ιδίως τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 473/2013, συστάθηκε μεγάλος αριθμός νέων ΑΔΟ. Προηγουμένως, υπήρχαν λίγα μόνο ΑΔΟ στην ΕΕ, ορισμένα εκ των οποίων είχαν μακρόχρονη ιστορία, όπως το WIFO στην Αυστρία, το CPB στις Κάτω Χώρες, τα Δανικά Οικονομικά Συμβούλια στη Δανία και το Ομοσπονδιακό Γραφείο Σχεδιασμού στο Βέλγιο[6, 7]. Πιο πρόσφατα, συστάθηκαν ΑΔΟ σε κράτη μέλη που δεν ανήκουν στη ζώνη του ευρώ, συμπεριλαμβανομένων της Τσεχίας και της Πολωνίας. Το τελευταίο ΑΔΟ που πρόκειται να συσταθεί είναι το Δημοσιονομικό Συμβούλιο της Πολωνίας, το οποίο αναμένεται να αρχίσει να λειτουργεί την 1η Ιανουαρίου 2026. Με αυτό ο συνολικός αριθμός των ΑΔΟ στην ΕΕ ανέρχεται σε 32[8].

Γράφημα 1. Ο αριθμός των ΑΔΟ στην ΕΕ από το 2010



Πηγή: Βάση δεδομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση (έκδοση 2025)

ΣΗΜ. Το ΑΔΟ της Πολωνίας αναμένεται να τεθεί σε λειτουργία από το 2026.

Πέντε κράτη μέλη επέλεξαν να έχουν δύο ΑΔΟ, καθένα με ειδικά καθήκοντα ΑΔΟ[9]. Και στις πέντε περιπτώσεις, ένα από τα δύο ΑΔΟ είναι από μακρού εδραιωμένο όργανο με παράδοση

σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική ένωση, μια διακυβερνητική συμφωνία που υπογράφηκε τον Μάρτιο του 2012, περιέχει επίσης διατάξεις που αφορούν τα ΑΔΟ στα περισσότερα κράτη μέλη, ιδίως στον τίτλο ΙΙΙ, ο οποίος καθορίζει το λεγόμενο «δημοσιονομικό σύμφωνο». Με τη μεταρρύθμιση του 2024 το δημοσιονομικό σύμφωνο ενσωματώθηκε στο δίκαιο της Ένωσης.

[6] Για την πλήρη ονομασία των ΑΔΟ, βλ. παράρτημα 1.

[7] Στις περισσότερες περιπτώσεις, τα εν λόγω όργανα έχουν ευρύτερη εντολή από τα συνήθη ΑΔΟ, δεδομένου ότι συστάθηκαν προτού αρχίσει η ίδρυση των ΑΔΟ.

[8] Ο αριθμός αυτός περιλαμβάνει τα όργανα που ασκούν τουλάχιστον ένα από τα καθήκοντα των ΑΔΟ που απαριθμούνται στη νομοθεσία σε επίπεδο ΕΕ και τα οποία πληρούν επίσης τα βασικά κριτήρια ανεξαρτησίας. Ορισμένα κράτη μέλη διαθέτουν και άλλα όργανα με καθήκοντα παρόμοια με εκείνα των ΑΔΟ, όπως κοινοβουλευτικά γραφεία προϋπολογισμού, χωρίς αυτά να εκτελούν κανένα από τα επίσημα καθήκοντα των ΑΔΟ (π.χ. Αυστρία, Ελλάδα και Πορτογαλία).

[9] Αυτά τα πέντε κράτη μέλη είναι η Αυστρία, το Βέλγιο, οι Κάτω Χώρες, το Λουξεμβούργο και η Σλοβενία.

μακροοικονομικών προβλέψεων. Κατά την ενσωμάτωση των ΑΔΟ στο εθνικό δημοσιονομικό πλαίσιο, τα εν λόγω κράτη μέλη έκριναν αποδοτικό να επιτρέψουν στα εν λόγω όργανα να συνεχίσουν να ασκούν το καθήκον της κατάρτισης των μακροοικονομικών προβλέψεων στις οποίες βασίζονται τα δημοσιονομικά προγράμματα της κυβέρνησης και να αναθέσουν σε άλλο όργανο το άλλο καθήκον των ΑΔΟ που απορρέει από την ενωσιακή νομοθεσία, δηλαδή την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους δημοσιονομικούς κανόνες, καθώς και, ενδεχομένως, άλλα καθήκοντα των ΑΔΟ, όπως η αξιολόγηση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας ή η κοστολόγηση του προϋπολογισμού. Οι τροποποιήσεις της οδηγίας 2011/85/ΕΕ επιτρέπουν ρητά σε ένα κράτος μέλος να έχει περισσότερα από ένα ΑΔΟ, ώστε να καλύπτονται ειδικά εθνικά πλαίσια όπως αυτά. Ωστόσο, οι λύσεις αυτές ενδέχεται να περιπλέξουν τη φιλοδοξία περί δημιουργίας ταυτότητας ΑΔΟ, με ένα όργανο που θα αναγνωρίζεται σαφώς από τους πολίτες ως εθνικός φορέας ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής[10].

Υπάρχει επίσης μια ομάδα ΑΔΟ που είναι συνδεδεμένα ή ενσωματωμένα σε μητρικό όργανο, όπως το εθνικό Ελεγκτικό Συνέδριο (Φινλανδία, Γαλλία και Λιθουανία), ή στα οποία ο ρόλος των ΑΔΟ ανατίθεται σε όργανο που έχει και άλλα καθήκοντα πέραν των καθηκόντων των ΑΔΟ (π.χ. Αυστρία/WIFO, Δανία, Κάτω Χώρες / CPB και CoS, Λουξεμβούργο/STATEC, Σλοβενία/IMAD). Οι λύσεις αυτές μπορούν να δώσουν τη δυνατότητα σε ένα ΑΔΟ να αξιοποιήσει την υπάρχουσα εμπειρογνωσία ή να «δανειστεί» την εδραιωμένη αξιοπιστία υφιστάμενου οργάνου, επωφελούμενο παράλληλα από κάποια προστασία του προϋπολογισμού. Ωστόσο, αυτό ενέχει και πάλι τον κίνδυνο να καταστεί λιγότερο ευδιάκριτος ο ειδικός ρόλος του ΑΔΟ, γεγονός που θα μπορούσε να περιπλέξει την επικοινωνία με το κοινό σε δημοσιονομικά θέματα.

Δεδομένου ότι τα εθνικά δημοσιονομικά πλαίσια θα πρέπει να μπορούν να αντικατοπτρίζουν τα ειδικά εθνικά θεσμικά χαρακτηριστικά και τις σχετικές παραδόσεις, η ενωσιακή νομοθεσία για τα ΑΔΟ δεν επιβάλλει μια προσέγγιση ενιαίας αντιμετώπισης, αλλά αφήνει περιθώρια στις χώρες να κάνουν τις δικές τους επιλογές και επιτρέπει έναν βαθμό ευελιξίας όσον αφορά την ακριβή ερμηνεία ή την πρακτική εφαρμογή ορισμένων διατάξεων. Η πρακτική αυτή έχει οδηγήσει σε σχετικά μεγάλες διαφορές μεταξύ των ΑΔΟ της ΕΕ. Οι ακόλουθες ενότητες παρέχουν μια σύντομη επισκόπηση της τρέχουσας κατάστασης όσον αφορά ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά των ΑΔΟ.

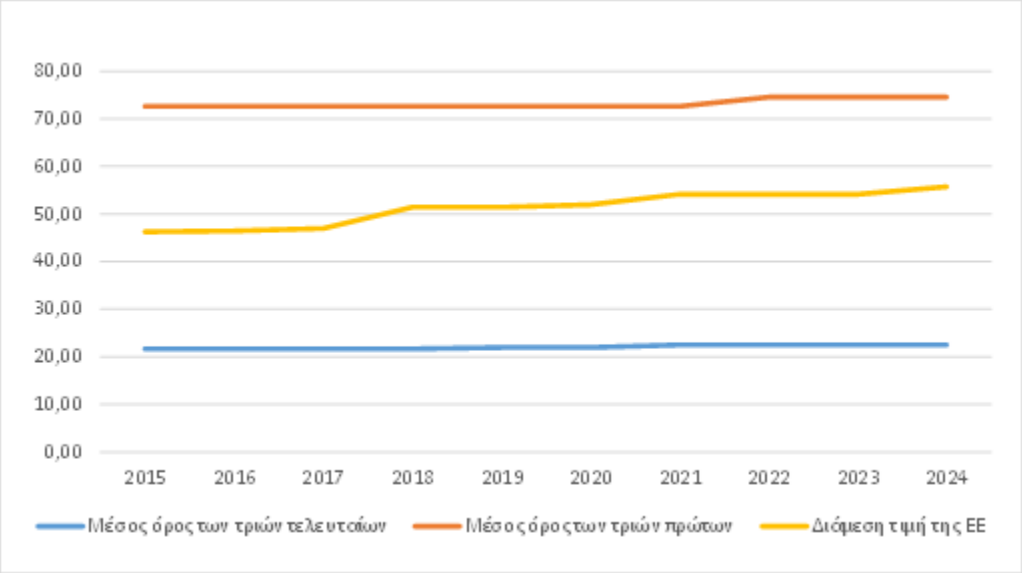
2.2 Πεδίο καθηκόντων των ΑΔΟ της ΕΕ

Το ευρύ φάσμα διαφορών μεταξύ των ΑΔΟ της ΕΕ είναι σαφώς αισθητό στο πεδίο των καθηκόντων τους, είτε πρόκειται για τα καθήκοντα που εκτελούν πραγματικά είτε για τις νομικές εντολές τους. Η πολυμορφία αυτή θα μπορούσε να αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι, μέχρι την πρόσφατη αναθεώρηση του νομικού πλαισίου, η ενωσιακή νομοθεσία προέβλεπε μόνο μια σχετικά περιορισμένη εντολή για τα «ανεξάρτητα όργανα», η οποία κάλυπτε κυρίως την κατάρτιση ή την έγκριση των μακροοικονομικών προβλέψεων (για τη ζώνη του ευρώ) και την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες. Μόνο μετά τις τροποποιήσεις της οδηγίας 2011/85/ΕΕ τα καθήκοντα αυτά καθορίστηκαν ως καθήκοντα των ΑΔΟ σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, ενώ προστέθηκαν και άλλα καθήκοντα. Ως εκ τούτου, ορισμένα κράτη μέλη έκριναν επαρκές να απαιτούν από τα οικεία ΑΔΟ να

[10] Ως εκ τούτου, η αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας (ΕΕ) 2024/1265 αναφέρει ότι «[θ]α πρέπει να αποφεύγεται ο υπερβολικός θεσμικός κατακερματισμός των καθηκόντων παρακολούθησης».

εκτελούν μόνο αυτήν την περιορισμένη εντολή, ενώ άλλα την επέκτειναν ή, τουλάχιστον, παρείχαν στα ΑΔΟ την ελευθερία και τα μέσα για να το πράξουν. Αυτό αντικατοπτρίζεται στον δείκτη SIFI, έναν δείκτη που βασίζεται σε δεδομένα που συλλέγει η Επιτροπή από τα ΑΔΟ της ΕΕ για την ετήσια έρευνα της βάσης δεδομένων για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση (γράφημα 2). Ο εν λόγω δείκτης μετρά το πεδίο των καθηκόντων των ΑΔΟ, σταθμισμένο με βάση την ένταση με την οποία ασκούνται και τη νομική ισχύ της εντολής τους. Επομένως, δεν αποτελεί δείκτη της αποδοτικότητας ή της ανεξαρτησίας τους ή του αντικτύπου τους στη δημοσιονομική πολιτική. Όπως θα αναμενόταν, ο συνολικός δείκτης παρουσιάζει υψηλό βαθμό σταθερότητας σε βάθος χρόνου, παρότι τα τελευταία χρόνια ο δείκτης λίγων ΑΔΟ έχει ενισχυθεί.

Γράφημα 2. Μεταβολή του πεδίου άσκησης δραστηριοτήτων των ΑΔΟ (δείκτης SIFI)



Πηγή: Βάση δεδομένων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημοσιονομική διακυβέρνηση (έκδοση 2025)

ΣΗΜ. Η υψηλότερη δυνατή τιμή του δείκτη SIFI είναι 100.

Πέντε ΑΔΟ ανέφεραν ότι καταρτίζουν τις υποκείμενες **μακροοικονομικές προβλέψεις** για τα δημοσιονομικά προγράμματα των αντίστοιχων κρατών μελών τους. Άλλα 14 ΑΔΟ ανέφεραν ότι εγκρίνουν τις προβλέψεις αυτές είτε τα ίδια είτε μέσω επιτροπής που υπάγεται στο οικείο ΑΔΟ ή στην οποία έχουν δικαίωμα ψήφου. Δύο κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ ανέφεραν ότι τα οικεία ΑΔΟ ασχολούνται μόνο με την αξιολόγηση αυτών των προβλέψεων (Φινλανδία και Γαλλία), ενώ στα περισσότερα κράτη μέλη εκτός της ζώνης του ευρώ, τα ΑΔΟ ανέφεραν ότι μέχρι σήμερα έχουν ελάχιστη έως μηδενική συμμετοχή στην κατάρτιση ή την αξιολόγηση των μακροοικονομικών προβλέψεων.

Τα ΑΔΟ συμμετέχουν κάπως λιγότερο στις **δημοσιονομικές προβλέψεις**, καθώς περίπου τα μισά ΑΔΟ αναφέρουν ότι είτε εγκρίνουν είτε αξιολογούν τις δημοσιονομικές προβλέψεις πριν από την έγκριση των δημοσιονομικών προγραμμάτων από το κοινοβούλιο. Αυτό δεν σημαίνει ότι τα εν λόγω ΑΔΟ βασίζουν τις εκτιμήσεις τους σε δικές τους πλήρεις δημοσιονομικές προβλέψεις, καθώς τα περισσότερα ΑΔΟ δεν το κάνουν, ούτε ότι κανένα από τα άλλα ΑΔΟ δεν καταρτίζει τις δικές του δημοσιονομικές προβλέψεις, δεδομένου ότι ορισμένα ΑΔΟ τις καταρτίζουν. Λίγα μόνο ΑΔΟ βασίζουν τις εκτιμήσεις τους στην **ποσοτική κοστολόγηση πολιτικής** [π.χ. Αυστρία (FISK), Βέλγιο (FPB), Ιταλία και Κάτω Χώρες (CPB)].

Όλα τα κράτη μέλη εκτός από την Πολωνία ανέφεραν ότι έχουν ΑΔΟ με εντολή να προβαίνει σε εκ των υστέρων **παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τους εθνικούς δημοσιονομικούς κανόνες**, η οποία αποτελεί βασική δραστηριότητα των ΑΔΟ, ενώ σχεδόν όλα ανέφεραν ότι τα ΑΔΟ έχουν επίσης εντολή να προβαίνουν σε εκ των προτέρων παρακολούθηση της συμμόρφωσης.

Λίγο περισσότερα από τα μισά ΑΔΟ ανέφεραν ότι διενεργούν κάποια μορφή **ανάλυσης της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας**, ενώ τα περισσότερα δήλωσαν ότι το καθήκον αυτό αποτελεί ρητά μέρος της εντολής τους. Δεδομένου ότι οι αναλύσεις βιωσιμότητας αποτελούν δραστηριότητα που απαιτεί την κινητοποίηση σχετικά σημαντικών πόρων και συχνά εκτελούνται επιπλέον των άλλων καθηκόντων που αναφέρονται ανωτέρω, ως επί το πλείστον τα ΑΔΟ που διαθέτουν τους περισσότερους πόρους ανέφεραν ότι εκτελούν αυτό το καθήκον, π.χ. τα ΑΔΟ στην Αυστρία (WIFO), στο Βέλγιο (FPB), στην Ισπανία, στην Ιταλία, στις Κάτω Χώρες (CPB), στην Πορτογαλία και στη Σλοβακία. Ωστόσο, ορισμένα μικρότερα ΑΔΟ ανέφεραν ότι δραστηριοποιούνται σε διαφορετικό βαθμό στον τομέα αυτόν, π.χ. ΑΔΟ στην Αυστρία (FISK), στην Τσεχία, στην Ιρλανδία, στη Λιθουανία, στη Λετονία και στη Σλοβενία (FC). Από τα ΑΔΟ που δεν ανέφεραν καμία δραστηριότητα στον τομέα της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας, σχεδόν όλα ήταν σχετικά μικρά.

Όσον αφορά τη συμμετοχή των ΑΔΟ στον πρώτο γύρο των **εθνικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών-διαρθρωτικών σχεδίων**, η εικόνα είναι ανομοιογενής, κατάσταση που μπορεί να αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν μεταφέρει στο εθνικό τους δίκαιο τις τροποποιήσεις της οδηγίας 2011/85/ΕΕ έως τα τέλη του 2025 και είχαν περιορισμένο χρόνο για να εξοικειωθούν με το νέο πλαίσιο δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Επιπροσθέτως, όπως έχει ήδη επισημανθεί, τα κράτη μέλη δεν θα υποχρεωθούν εκ του νόμου να εξασφαλίσουν τη συμμετοχή των ΑΔΟ πριν από την 1η Μαΐου 2032. Ωστόσο, περίπου τα μισά κράτη μέλη ανέφεραν ότι στον πρώτο γύρο των εθνικών μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών-διαρθρωτικών σχεδίων συμμετείχε με κάποιον τρόπο τουλάχιστον ένα ΑΔΟ, κυρίως εγκρίνοντας (ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, καταρτίζοντας) τις μακροοικονομικές προβλέψεις στις οποίες βασίζεται το σχέδιο. Ορισμένα ΑΔΟ εξέδωσαν τη δική τους εκτίμηση των σχεδίων, ακόμη και χωρίς να τους έχει ανατεθεί επισήμως το καθήκον αυτό.

Ομοίως, δεδομένου ότι το καθήκον της **αξιολόγησης της συνέπειας, της συνεκτικότητας και της αποτελεσματικότητας του εθνικού δημοσιονομικού πλαισίου** κατέστη υποχρεωτικό μόνο μετά την τροποποίηση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι περιορισμένος μόνο αριθμός ΑΔΟ ανέφερε ότι δραστηριοποιείται στον τομέα αυτόν και συχνά μόνο σε περιορισμένο βαθμό χωρίς να διενεργεί ολοκληρωμένη ανάλυση του πλαισίου στο σύνολό του.

2.3 Ικανότητα των ΑΔΟ της ΕΕ

2.3.1 Χρηματοδοτικοί πόροι και προσωπικό

Το επίπεδο των χρηματοδοτικών πόρων που διατίθενται στα ΑΔΟ ποικίλλει σημαντικά μεταξύ των ΑΔΟ. Οι χαμηλότερες **πιστώσεις του προϋπολογισμού** που αναφέρθηκαν για το 2024 ανέρχονταν στα 100 000 EUR (Λουξεμβούργο/CNFP). Αντίθετα, ορισμένα αυτόνομα ΑΔΟ ανέφεραν σημαντικά υψηλότερους προϋπολογισμούς (περίπου 11 εκατ. EUR στην

Ισπανία)[11]. Ο διάμεσος προϋπολογισμός με βάση τα ΑΔΟ που ήταν σε θέση να προσδιορίσουν τον δικό τους προϋπολογισμό ήταν περίπου 900 000 EUR. Τρία ΑΔΟ δεν ήταν σε θέση να προσδιορίσουν το ποσό, καθώς ανέφεραν ότι οι δραστηριότητές τους χρηματοδοτούνταν από τον συνολικό προϋπολογισμό του μητρικού οργάνου, επί του οποίου είχαν περιορισμένο έλεγχο (Βέλγιο/SPBR, Γαλλία και Κάτω Χώρες/CoS). Το ευρύ φάσμα πιστώσεων του προϋπολογισμού αντικατοπτρίζει κυρίως το διαφορετικό μέγεθος του τεχνικού προσωπικού των ΑΔΟ, αλλά και ορισμένα άλλα θεσμικά χαρακτηριστικά που περιγράφονται λεπτομερέστερα κατωτέρω[12].

Τα **επίπεδα στελέχωσης** ποικίλλουν μεταξύ των ΑΔΟ, από περίπου ένα ισοδύναμο πλήρους απασχόλησης στη Γερμανία[13] έως 67 στην Ισπανία. Το διάμεσο επίπεδο στελέχωσης είναι 6,5 υπάλληλοι, ενώ τα δύο μέσα τεταρτημόρια κυμαίνονταν από 4 έως 20 υπαλλήλους[14]. Ως μέτρο της αναλυτικής ικανότητας των ΑΔΟ, ο διάμεσος αριθμός οικονομολόγων και νομικών εμπειρογνωμόνων ανερχόταν στα τέσσερα άτομα, τα οποία κατά μέσο όρο αντιπροσώπευαν περίπου τα δύο τρίτα του συνολικού προσωπικού[15].

Ωστόσο, οι αριθμοί αυτοί, παρότι παρέχουν μια γενική εικόνα, πρέπει να ερμηνεύονται με προσοχή, λαμβανομένων υπόψη ορισμένων **ειδικών ανά χώρα παραγόντων**. Για παράδειγμα, περισσότερα από τα μισά ΑΔΟ ανέφεραν ότι έλαβαν υλική βοήθεια από άλλα όργανα σε διαφορετικό βαθμό. Συχνά η υλική αυτή βοήθεια λαμβάνει τη μορφή κοινών υπηρεσιών, όπως η ΤΠ, οι ανθρώπινοι πόροι και οι επικοινωνίες, ή τη μορφή παρεχόμενων εγκαταστάσεων ή αποσπασμένου προσωπικού. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αριθμοί που αναφέρθηκαν δεν περιλάμβαναν τους ανθρώπινους πόρους που παρέχονται μέσω των συνδεδεμένων επιτροπών οι οποίες επιτελούν το καθήκον της έγκρισης μακροοικονομικών προβλέψεων (Γερμανία και Σλοβακία).

Στην περίπτωση ορισμένων ΑΔΟ, οι πιστώσεις του προϋπολογισμού τους υπερέβαιναν τους διαθέσιμους πόρους, καθώς συχνά βασίζονταν σε θεωρητικό αριθμό θέσεων στο ΑΔΟ, οι οποίες δεν καλύπτονταν πάντοτε. Αυτό σήμαινε ότι, στην πραγματικότητα, το ΑΔΟ χρησιμοποιούσε λιγότερους πόρους από τον προϋπολογισμό που του είχε διατεθεί, ενίοτε σημαντικά λιγότερους. Τα ΑΔΟ δυσκολεύονται να καλύψουν θέσεις για διάφορους λόγους. Τα οικεία ΑΔΟ ανέφεραν συχνά λόγους που σχετίζονται με τις αποδοχές, δηλώνοντας ότι δεν μπορούσαν να καθορίσουν τα επίπεδα αμοιβών του προσωπικού, αλλά έπρεπε αντ' αυτού να

[11] Ορισμένα από τα μεγαλύτερα όργανα, τα οποία έχουν εντολές που υπερβαίνουν τα καθήκοντα των ΑΔΟ, δηλώνουν συχνά τις πιστώσεις του προϋπολογισμού του συνολικού οργάνου, με αποτέλεσμα να περιπλέκονται οι συγκρίσεις με τα μικρότερα ΑΔΟ.

[12] Κατά τη σύγκριση των προϋπολογισμών των ΑΔΟ, πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη ότι τα επίπεδα των μισθών διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών.

[13] Εν προκειμένω, το καθήκον της έγκρισης των μακροοικονομικών προβλέψεων και οι σχετικές ανάγκες σε προσωπικό καλύπτονται από ένα θεσμικό μέλος του ΑΔΟ, την ομάδα για τις κοινές οικονομικές προβλέψεις.

[14] Όσον αφορά τα μεγαλύτερα όργανα που εκτελούν και άλλα καθήκοντα πέραν των καθηκόντων των ΑΔΟ, ο αριθμός των αναφερόμενων μελών του προσωπικού ήταν συχνά αποτέλεσμα εκτίμησης του ισοδυνάμου πλήρους απασχόλησης που αφιερωνόταν στην εκτέλεση καθηκόντων των ΑΔΟ, με αποτέλεσμα να εισάγεται ένα στοιχείο υποκειμενικότητας, ή αναφερόταν ο συνολικός αριθμός του προσωπικού χωρίς να δίνεται έμφαση στο ποσοστό που ασχολούνταν με καθήκοντα των ΑΔΟ, με αποτέλεσμα να παρουσιάζονται (πολύ) υψηλότεροι αριθμοί προσωπικού σε σχέση με το ισπανικό ΑΔΟ.

[15] Με την προσθήκη στον αριθμό αυτόν των διευθυντικών στελεχών, τα οποία συχνά εκτελούν επίσης εργασίες ανάλυσης, η διάμεση τιμή αυξάνεται σε 5 και το μέσο ποσοστό του συνολικού προσωπικού ανέρχεται σε περίπου 80 %. Σε ορισμένα μικρότερα ΑΔΟ, οι οικονομολόγοι και οι νομικοί εμπειρογνώμονες ως ποσοστό του συνολικού προσωπικού αντιπροσώπευαν μόνο το 25-40 % (περίπου 50 % συμπεριλαμβανομένων των διευθυντικών στελεχών), με αποτέλεσμα να περιορίζεται περαιτέρω η ικανότητά τους. Άλλες κατηγορίες περιλαμβάνουν το διοικητικό και λοιπό προσωπικό.

ακολουθήσουν τις καθιερωμένες μισθολογικές κλίμακες των δημόσιων υπαλλήλων, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η προσέλκυση και η διατήρηση υποψηφίων με κατάλληλο προφίλ. Ένας άλλος λόγος αφορούσε τις επαχθείς διοικητικές διαδικασίες που καθυστερούσαν τις διαδικασίες πρόσληψης, οι οποίες με τη σειρά τους περιόριζαν τον αριθμό των επιλέξιμων υποψηφίων.

Πολύ λίγα κράτη μέλη ανέφεραν ότι προβλέπουν μέσα νομικής προστασίας που διασφαλίζουν τη **σταθερή χρηματοδότηση** των ΑΔΟ. Ένα κράτος μέλος είχε θεσπίσει νόμο που απαιτεί οι πιστώσεις των ΑΔΟ να συνδέονται με τον πληθωρισμό (Μάλτα). Ένα άλλο επέβαλε απαίτηση η χρηματοδότηση των ΑΔΟ να είναι επαρκής για την κάλυψη ορισμένων δραστηριοτήτων των ΑΔΟ (Λετονία). Σε ένα άλλο κράτος μέλος, υπήρχε νομοθεσία που προέβλεπε ότι οι πιστώσεις του κρατικού προϋπολογισμού μπορούν να μειωθούν μόνο σε δεόντως αιτιολογημένες εξαιρετικές περιστάσεις (Πορτογαλία). Σε άλλα κράτη μέλη υπάρχουν καθιερωμένες πρακτικές που επιδιώκουν παρόμοιους στόχους με εκείνους που περιγράφονται ανωτέρω (π.χ. στην Αυστρία), αλλά δεν κατοχυρώνονται στη νομοθεσία.

2.3.2 Ανεξαρτησία

Η ικανότητα ενός ΑΔΟ να επηρεάζει τη δημοσιονομική πολιτική δεν συνδέεται μόνο με τους δημοσιονομικούς του πόρους ή τον αριθμό του ειδικευμένου προσωπικού του (βλ. προηγούμενη υποενότητα), αλλά και με την ανεξαρτησία του οργάνου. Εάν ένα ΑΔΟ δεν θεωρείται ανεξάρτητο, υπάρχει κίνδυνος η ανάλυση και οι γνώμες του να εκληφθούν ως μεροληπτικές και, συνεπώς, θα μπορούν να επηρεάζουν λιγότερο τις συζητήσεις. Δεν υπάρχει συγκεκριμένος βέλτιστος τρόπος μέτρησης της ανεξαρτησίας ενός ΑΔΟ. Ωστόσο, τα βασικά θεσμικά χαρακτηριστικά σε συνδυασμό με δείκτες που αφορούν την ικανότητα του ΑΔΟ στην πράξη να ενεργεί και να επικοινωνεί ελεύθερα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του μπορούν να αποτυπώσουν πολλές από τις σημαντικότερες πτυχές για τη διασφάλιση της ανεξαρτησίας[16].

Μια πρώτη γραμμή άμυνας κατά των αδικαιολόγητων παρεμβάσεων είναι η θέσπιση νομοθεσίας που απαγορεύει στα ΑΔΟ να **λαμβάνουν οδηγίες** από οποιονδήποτε. Περίπου τα μισά ΑΔΟ της ΕΕ καλύπτονται από τέτοιες διατάξεις. Ακόμη ένα τρίτο καλύπτεται από γενικότερες αναφορές στη νομοθεσία που επισημαίνουν την ανεξαρτησία του οργάνου. Δεδομένου ότι η τροποποίηση της οδηγίας 2011/85/ΕΕ περιλαμβάνει ρητά την απαίτηση να απαγορεύεται στα ΑΔΟ να λαμβάνουν οδηγίες, τα κράτη μέλη που δεν έχουν ακόμη θεσπίσει ειδική διάταξη για τον σκοπό αυτόν θα υποχρεωθούν να το πράξουν.

Ένα άλλο κριτήριο, σκοπός του οποίου είναι να διασφαλιστεί ότι στη διεύθυνση του ΑΔΟ διορίζονται κατάλληλα πρόσωπα, είτε ως επικεφαλής του οργάνου είτε ως μέλη της διεύθυνσής του[17], είναι η ύπαρξη **διαφανών διαδικασιών διορισμού** και κατάλληλων απαιτήσεων επαγγελματικής επάρκειας. Τα περισσότερα ΑΔΟ εφαρμόζουν διαδικασίες διορισμού που βασίζονται στη νομοθεσία, παρότι οι εκπρόσωποι της κυβέρνησης, ιδίως του

[16] Οι πόροι που έχει στη διάθεσή του ένα ΑΔΟ συμβάλλουν επίσης στην ανεξαρτησία του, καθώς θέτουν τα όρια του τι μπορεί να κάνει. Επίσης, η αναγνώριση του ρόλου του ως βασικού παράγοντα στις συζητήσεις για τη δημοσιονομική πολιτική μέσω της επιτυχούς προσέγγισης των συμφεροντούχων (το θέμα της υποενότητας 2.3.3) επηρεάζει την ανεξαρτησία του. Συνδυαστικά, τα στοιχεία αυτά ενισχύουν την ικανότητα του ΑΔΟ.

[17] Η δομή των περισσότερων ΑΔΟ βασίζεται σε ένα συμβούλιο αποτελούμενο από πρόεδρο και λίγα μέλη, το οποίο πλαισιώνεται από γραμματεία με τεχνικούς εμπειρογνώμονες που επικουρούν το συμβούλιο κατά την κατάρτιση αναλύσεων και εκθέσεων κ.λπ. Ωστόσο, υπάρχουν εξαιρέσεις, π.χ. το AIReF στην Ισπανία, το οποίο διευθύνεται από μονοπρόσωπη προεδρία που υποστηρίζεται από εκτελεστική επιτροπή αποτελούμενη από τους επικεφαλής των τεσσάρων διευθύνσεων του AIReF.

Υπουργείου Οικονομικών, συχνά έχουν ισχυρή επιρροή στη διαδικασία διορισμού, γεγονός που ενέχει κάποιον κίνδυνο ιδιοτελούς μεροληψίας. Στην Πορτογαλία και στην Ελλάδα, οι διαδικασίες διορισμού βασίζονται σε ευρύτερη ομάδα συμφεροντούχων, στην οποία συμμετέχουν ο πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ο διοικητής της κεντρικής τράπεζας. Στην Ιρλανδία, δημοσιεύεται γενικός διαγωνισμός, μετά την ολοκλήρωση του οποίου καταρτίζεται κατάλογος επικρατέστερων υποψηφίων από επιτροπή επιλογής, η οποία περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τον εν ενεργεία πρόεδρο του ΑΔΟ και έναν εξωτερικό συμφεροντούχο. Στην Ιταλία, οι υποψήφιοι επιλέγονται από κατάλογο δέκα ατόμων, τα οποία προεπιλέγονται από τις επιτροπές προϋπολογισμού και των δύο σωμάτων του κοινοβουλίου, σύμφωνα με τον κανόνα της πλειοψηφίας των δύο τρίτων.

Όσον αφορά τις **απαιτήσεις επαγγελματικής επάρκειας**, σχεδόν όλα τα ΑΔΟ ακολουθούν κανόνες ή νομοθεσία που καθορίζουν τα προσόντα και την πείρα που απαιτούνται για την άσκηση διευθυντικών καθηκόντων, συχνά με έμφαση στην εμπειρογνωσία στην οικονομία και στα δημόσια οικονομικά. Όμως, υπάρχουν επίσης περιπτώσεις στις οποίες οι επαγγελματικές απαιτήσεις καθορίζονται με γενικότερους όρους (ιδίως σε όργανα που ασκούν και άλλα καθήκοντα πέραν των καθηκόντων των ΑΔΟ) ή στις οποίες χρησιμοποιούνται κριτήρια που ενδέχεται να περιορίζουν αδικαιολόγητα τον αριθμό των υποψηφίων, όπως η απαίτηση οι υποψήφιοι να είναι πολίτες του εν λόγω κράτους μέλους. Στην περίπτωση λίγων ΑΔΟ, δεν υπάρχουν ρητές απαιτήσεις επαγγελματικής επάρκειας, παρότι στην πραγματικότητα τα διευθυντικά στελέχη διαθέτουν πολύ καλά προσόντα.

Μια ουσιαστική εγγύηση της ανεξαρτησίας των ΑΔΟ είναι η ικανότητά τους να **επικοινωνούν ελεύθερα** (επισημαίνεται ότι πιο πρακτικές πτυχές αυτού του κριτηρίου εξετάζονται στην επόμενη υποενότητα). Τα ΑΔΟ σε όλα τα κράτη μέλη εκτός από τη Γαλλία (τα ΑΔΟ της οποίας μπορούν να δημοσιεύουν γνώμες μόνο σε καθορισμένο κατάλογο δημοσιονομικών νόμων) έχουν επίσημο δικαίωμα ελεύθερης επικοινωνίας. Μια εξίσου σημαντική εγγύηση αφορά το **δικαίωμα πρόσβασης των ΑΔΟ σε πληροφορίες** και την εφαρμογή του δικαιώματος αυτού στην πράξη. Περίπου τα τρία τέταρτα των ΑΔΟ έχουν νόμιμο δικαίωμα πρόσβασης στις πληροφορίες που απαιτούνται για την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Για άλλα ΑΔΟ το δικαίωμα αυτό έχει κωδικοποιηθεί μέσω επίσημων συμφωνιών. Στην περίπτωση μικρού αριθμού ΑΔΟ, το δικαίωμα αυτό δεν προβλέπεται ούτε από τον νόμο ούτε σε επίσημη συμφωνία. Ωστόσο, η πείρα δείχνει ότι ένα επίσημο δικαίωμα δεν εγγυάται σε καμία περίπτωση την έγκαιρη και πλήρη πρόσβαση στις πληροφορίες στην πράξη. Για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος, ορισμένα ΑΔΟ έχουν υπογράψει μνημόνια συμφωνίας ή παρόμοιες συμφωνίες που καθορίζουν το περιεχόμενο, το χρονοδιάγραμμα και τη μορφή των πληροφοριών που πρέπει να παρέχονται. Ωστόσο, εξακολουθούν να ανακύπτουν ζητήματα, συχνά σε σχέση με τα δημοσιονομικά δεδομένα και τις πληροφορίες σχετικά με τα δημοσιονομικά μέτρα που περιλαμβάνονται στους προϋπολογισμούς και στα κυβερνητικά σχέδια.

Προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι συζητήσεις για τη δημοσιονομική πολιτική είναι επαρκώς τεκμηριωμένες και να ενισχυθεί ο ρόλος των ΑΔΟ στις συζητήσεις αυτές, είναι σημαντικό τα ΑΔΟ να συμμετέχουν σε συνεχή **διάλογο με την κυβέρνηση** σχετικά με κρίσιμα ζητήματα δημοσιονομικής πολιτικής. Ο διάλογος αυτός μπορεί να γίνεται αυθόρμητα ή μπορεί να ενθαρρύνεται με την επιβολή νομική υποχρέωσης στις αρχές είτε να συμμορφώνονται με τις διάφορες εκτιμήσεις και γνώμες του ΑΔΟ| είτε να εξηγούν τους λόγους για τους οποίους δεν προτίθενται να συμμορφωθούν· αυτή η αρχή της «συμμόρφωσης ή εξήγησης» περιλαμβάνεται πλέον στην οδηγία 2011/85/ΕΕ και θα πρέπει να μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο έως το 2026. Στα περισσότερα κράτη μέλη, η αρχή της «συμμόρφωσης ή εξήγησης» έχει, μέχρι σήμερα, εφαρμοστεί πραγματικά μόνο σε σχέση με τον διορθωτικό

μηχανισμό, δηλαδή όταν διαπιστώνεται ότι ένα κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί με δημοσιονομικό κανόνα[18]. Είναι γενικά λιγότερο σύνηθες οι αρχές να υπέχουν τέτοια νομική υποχρέωση σε σχέση με άλλες εκτιμήσεις και γνώμες που εκδίδουν τα ΑΔΟ. Σε ορισμένα κράτη μέλη, ιδίως σε εκείνα στα οποία το ΑΔΟ είναι από μακρού εδραιωμένο όργανο (π.χ. Δανία και Κάτω Χώρες/CPB), αποτελεί καθιερωμένη παράδοση η κυβέρνηση να απαντά στις εκτιμήσεις του ΑΔΟ, μεταξύ άλλων και στον δημοσιονομικό τομέα, ακόμη και αν δεν υπέχει τη νομική υποχρέωση να το πράξει. Αντιστρόφως, η ύπαρξη νομικής υποχρέωσης δεν εγγυάται από μόνη της κάποια ουσιαστική απάντηση ή ευρεία κάλυψη από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης τυχόν αλληλεπιδράσεων μεταξύ του ΑΔΟ και της κυβέρνησης.

Ένας άλλος βασικός συμφεροντούχος για τα ΑΔΟ είναι το **εθνικό κοινοβούλιο**. Τα ΑΔΟ, συναντώντας τους νομοθέτες και απαντώντας στις ερωτήσεις τους σχετικά με τη δημοσιονομική πολιτική, μπορούν δυνητικά να καταλήξουν να θεωρούνται ουδέτεροι κριτές επί δημοσιονομικών θεμάτων και να έχουν την ευκαιρία να διατυπώσουν τις απόψεις τους. Παρότι τα περισσότερα κράτη μέλη συνήθως καλούν τα ΑΔΟ σε ακροάσεις, λίγα μόνο κράτη μέλη υπέχουν πραγματική νομική υποχρέωση να το πράξουν, ωστόσο στα περισσότερα συνήθως συμβαίνει ούτως ή άλλως. Το 2024 περίπου το ένα τρίτο του συνόλου των ΑΔΟ παρουσιάστηκε στο κοινοβούλιο τουλάχιστον τέσσερις φορές. Αντίθετα, το ένα τέταρτο δεν προσκλήθηκε καν. Η πρακτική των ΑΔΟ να απαντούν σε κοινοβουλευτικές ερωτήσεις δεν είναι πολύ διαδεδομένη στην ΕΕ. Τα μισά ΑΔΟ δεν συμμετείχαν καθόλου στη δραστηριότητα αυτή το 2024, ενώ ελάχιστα συμμετείχαν πάνω από τέσσερις φορές.

Τέλος, τα ΑΔΟ μπορούν να ενισχύσουν την ανεξαρτησία τους με την τακτική **εξωτερική αξιολόγησή** τους από ανεξάρτητους αξιολογητές. Οι εξωτερικές αξιολογήσεις καταλήγουν συνήθως σε συστάσεις τόσο προς τα ΑΔΟ όσο και προς τις αρχές σχετικά με τον τρόπο βελτίωσης της οργάνωσης, του έργου και του αντικτύπου του ΑΔΟ. Παρότι η πρακτική αυτή δεν είναι μέχρι στιγμής πολύ διαδεδομένη στην ΕΕ, καθώς περίπου τα δύο τρίτα των ΑΔΟ δεν έχουν υποβληθεί ποτέ σε τέτοια αξιολόγηση, η τροποποιημένη οδηγία καθιστά τις αξιολογήσεις αυτές υποχρεωτικές στο μέλλον. Επί του παρόντος, στις περιπτώσεις που διενεργούνται αξιολογήσεις, αυτές είναι ως επί το πλείστον εθελοντικές. Στις περιπτώσεις που υπάρχει νομικό πλαίσιο ή μακροχρόνια πείρα από αξιολογήσεις, αυτές διενεργούνται συνήθως ανά κατάλληλα χρονικά διαστήματα, δηλαδή κάθε 4-6 έτη (π.χ. Λιθουανία και Ιρλανδία).

2.3.3 Επικοινωνία

Μια τρίτη πτυχή στην οποία βασίζεται η ικανότητα (και η ανεξαρτησία) των ΑΔΟ είναι η ικανότητά τους στην πράξη να προσεγγίζουν ευρύ κοινό και, κατ' επέκταση, να αποκτήσουν φήμη για την τεχνική εμπειρογνωσία και την αμεροληψία τους μεταξύ των βασικών συμφεροντούχων —συμπεριλαμβανομένου του ευρέος κοινού— και να καταστούν απαραίτητο σημείο αναφοράς στις συζητήσεις για τη δημοσιονομική πολιτική. Τα ΑΔΟ που αποδίδουν σημασία στην εξωτερική επικοινωνία, χρησιμοποιούν διάφορους διαύλους και μέσα επικοινωνίας για να μεταδίδουν τα μηνύματά τους και προσαρμόζουν ενεργά την επικοινωνιακή στρατηγική τους με βάση τον αντίκτυπό της είναι πιθανότερο να επηρεάσουν τις συζητήσεις για τη δημοσιονομική πολιτική από ό,τι τα πιο παθητικά όργανα. Τα μικρότερα ΑΔΟ ενδέχεται να δυσκολεύονται να αναπτύξουν τέτοιες δραστηριότητες επικοινωνίας.

[18] Η πρακτική αυτή απορρέει από υποχρέωση που προβλέπεται στη συμφωνία για το δημοσιονομικό σύμφωνο. Βλ. υποσημείωση 5.

Όσον αφορά την επικοινωνία με πιο επίσημη έννοια, περίπου το ένα τρίτο των ΑΔΟ εφαρμόζει ειδική **επικοινωνιακή στρατηγική** και τα δύο τρίτα αναθέτουν **επίσημο ρόλο εξωτερικής επικοινωνίας** στον/στην πρόεδρο. Στην πράξη, ένα από τα συνηθέστερα μέσα εξωτερικής επικοινωνίας είναι η **συνέντευξη του/της επικεφαλής του ΑΔΟ στο πλαίσιο καθιερωμένων τηλεοπτικών και ραδιοφωνικών μέσων ή σε ημερήσιες εφημερίδες.** Τα τρία τέταρτα των ΑΔΟ ανέφεραν ότι καθ' όλη τη διάρκεια του 2024 πραγματοποιούνταν συνεντεύξεις σε τακτική βάση, ορισμένες από τις οποίες συνδέονταν με τη δημοσίευση γνωμών/συστάσεων των ΑΔΟ. Παρόμοιο ποσοστό ΑΔΟ ανέφερε επίσης ότι δημοσίευσε **άρθρα στον Τύπο** (άρθρα γνώμης κ.λπ.) σε καθιερωμένα εγχώρια μέσα μαζικής ενημέρωσης. Ένα άλλο σύνηθες μέσο επικοινωνίας ήταν τα δελτία Τύπου, με τα μισά ΑΔΟ να αναφέρουν ότι είχαν δημοσιεύσει τουλάχιστον επτά δελτία Τύπου το 2024[19] και ακόμη ένα τέταρτο τουλάχιστον τέσσερα. Οι συνεντεύξεις **Τύπου** ήταν λιγότερο συχνές, με μόνο το ένα τρίτο των ΑΔΟ να διοργανώνει τουλάχιστον τρεις το 2024, ακόμη ένα τρίτο να διοργανώνει μόνο μία ή δύο και ένα άλλο τρίτο να μη διοργανώνει καθόλου.

Περίπου τα μισά ΑΔΟ ανέφεραν ότι τουλάχιστον ένα **μέλος του προσωπικού** μερικής απασχόλησης που απασχολούσαν ήταν **ειδικευμένο στην εξωτερική επικοινωνία**. Δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι τα μεγαλύτερα όργανα (Αυστρία/WIFO, Βέλγιο/FPB, Ισπανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο/STATEC, Κάτω Χώρες/CPB, Πορτογαλία, Σλοβενία/IMAD και Σλοβακία) ή εκείνα που είναι ενσωματωμένα σε μεγαλύτερα όργανα (Φινλανδία, Λιθουανία και Κάτω Χώρες/CoS) είχαν καλύτερη πρόσβαση σε προσωπικό ειδικευμένο στην επικοινωνία από ό,τι τα μικρότερα, τα οποία, εκτός ορισμένων εξαιρέσεων, δεν απασχολούσαν γενικά ειδικούς επικοινωνίας. Πάνω από τα τρία τέταρτα των ΑΔΟ διέθεταν τουλάχιστον έναν λογαριασμό στα **μέσα κοινωνικής δικτύωσης**. Τα ΑΔΟ χωρίς παρουσία στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης έτειναν επίσης να έχουν τις λιγότερες πιθανότητες να διοργανώσουν συνεντεύξεις Τύπου ή **συνέδρια** εν γένει ή να συμμετάσχουν σε συνέδρια που διοργανώνονται από άλλους. Τα ίδια αυτά ΑΔΟ έτειναν επίσης να μην παρακολουθούν με κανέναν τρόπο τον **αντίκτυπό τους στα μέσα μαζικής ενημέρωσης**, σε αντίθεση με τα δύο τρίτα των ΑΔΟ που ανέφεραν ότι τον παρακολουθούν σε διαφορετικό βαθμό.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Όταν το 2011, στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης, θεσπίστηκε ενωσιακή νομοθεσία που αφορούσε τα ΑΔΟ, μόνο δώδεκα περίπου κράτη μέλη είχαν ΑΔΟ και, σε αρκετές περιπτώσεις, τα καθήκοντα των εν λόγω ΑΔΟ δεν ήταν πλήρως καθορισμένα. Έως το 2018 είχε συσταθεί μεγάλος αριθμός πρόσθετων ΑΔΟ και, επί του παρόντος, όλα τα κράτη μέλη έχουν —ή θα έχουν σύντομα— ΑΔΟ (το πολωνικό ΑΔΟ θα τεθεί σε λειτουργία από την 1η Ιανουαρίου 2026). Επιπλέον, από το 2011 πολλά ΑΔΟ έχουν καθιερωθεί ως σημαντικοί παράγοντες στις συζητήσεις για την εθνική δημοσιονομική πολιτική, λόγω της ποιότητας των αναλύσεων που παράγουν.

Προκειμένου να γίνουν σεβαστές οι διαφορετικές διοικητικές παραδόσεις των κρατών μελών και να ενθαρρυνθεί η ανάληψη ευθύνης σε εθνικό επίπεδο, η ενωσιακή νομοθεσία παρείχε στα κράτη μέλη σημαντικό περιθώριο ελιγμών όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής των διαφόρων διατάξεων, οι οποίες, σε κάθε περίπτωση, αφορούσαν κυρίως μόνο τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να προκύψουν

[19] Συμπεριλαμβανομένων των μεγαλύτερων οργάνων που έχουν και άλλα καθήκοντα πέραν των καθηκόντων των ΑΔΟ, πράγμα που σημαίνει ότι δεν συνδέονταν απαραιτήτως όλα τα δελτία Τύπου με θέματα των ΑΔΟ.

μεγάλες διαφορές μεταξύ των ΑΔΟ της ΕΕ, οι οποίες είναι περισσότερο αισθητές στο πεδίο των καθηκόντων που τους ανατίθενται και στους πόρους που τους διατίθενται για την επίτευξή τους. Σημαντικές διαφορές μεταξύ των ΑΔΟ της ΕΕ παρατηρούνται επίσης όσον αφορά τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας, όπως η νομική προστασία από εξωτερικές παρεμβάσεις και η πρακτική ικανότητα των ΑΔΟ να προσελκύουν κατάλληλο προσωπικό και να συγκεντρώνουν εγκαίρως όλες τις πληροφορίες που χρειάζονται. Παρόμοια πολυμορφία παρατηρείται επίσης στην ικανότητα των ΑΔΟ να προσεγγίζουν διάφορους συμφεροντούχους και το κοινό, με τα μεγαλύτερα όργανα να διαθέτουν γενικά πιο σύνθετο μηχανισμό επικοινωνίας.

Τα όργανα που είχαν ήδη συσταθεί πριν από την έναρξη ισχύος της νομοθεσίας για τα ΑΔΟ τείνουν συχνότερα να λειτουργούν σύμφωνα με την καθιερωμένη πρακτική και τους άγραφους κανόνες από ό,τι τα πιο πρόσφατα συσταθέντα ΑΔΟ. Παρότι αυτό είναι ενδεικτικό του υψηλού βαθμού ανάληψης ευθύνης σε εθνικό επίπεδο, στόχος των τροποποιήσεων της οδηγίας 2011/85/ΕΕ είναι τελικά η επίσημη ενσωμάτωση των πρακτικών αυτών στην εθνική νομοθεσία προκειμένου να παρασχεθεί αυξημένη προστασία.

Η πείρα έχει επίσης δείξει ότι είναι δυνατό να επιτευχθεί σημαντική πρόοδος σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα. Παραδείγματα από την Ισπανία, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία δείχνουν ότι, εάν παρασχεθούν στα ΑΔΟ οι κατάλληλες συνθήκες πλαισίου, μπορούν σχετικά γρήγορα να εδραιωθούν ως ισχυροί παράγοντες στις συζητήσεις για τη δημοσιονομική πολιτική.

Το επίπεδο των οικονομικών και ανθρώπινων πόρων που διατίθενται στα ΑΔΟ έχει επίσης αποδειχθεί ότι επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό το τι μπορεί να κάνει ένα ΑΔΟ. Αυτό δεν αφορά μόνο τον αριθμό των καθηκόντων που μπορούν να καλύψουν τα ΑΔΟ, αλλά και το πόσο διεξοδικά μπορούν να εκτελέσουν τα καθήκοντα αυτά και σε ποιον βαθμό μπορούν να επενδύσουν στο κρίσιμο καθήκον της διάδοσης μηνυμάτων των ΑΔΟ στους βασικούς συμφεροντούχους και στο ευρύτερο κοινό. Με τις τροποποιήσεις της οδηγίας 2011/85/ΕΕ οι οποίες έχουν εισαγάγει νέα καθήκοντα και πιο απαιτητικές εγγυήσεις ανεξαρτησίας, η διασφάλιση ότι τα ΑΔΟ διαθέτουν επαρκείς πόρους επί των οποίων έχουν πλήρη έλεγχο θα καταστεί ακόμη πιο σημαντική στο μέλλον.

Οι πληροφορίες και η ανάλυση που παρέχονται στην παρούσα έκθεση, οι οποίες θα επικαιροποιηθούν σε παρόμοιες διαδικασίες αξιολόγησης της προόδου στο μέλλον, χρησιμεύουν ως βάση για να αξιολογηθεί αν τα ΑΔΟ «έχουν αναπτύξει επαρκείς ικανότητες» για να εκδώσουν «γνώμη σχετικά με τις μακροοικονομικές προβλέψεις και τις μακροοικονομικές παραδοχές στις οποίες στηρίζεται η πορεία των καθαρών δαπανών»[20]. Για να διαπιστωθεί αν ένα ΑΔΟ πληροί ορισμένα «ελάχιστα πρότυπα» όσον αφορά την ικανότητά του, θα πρέπει να διενεργηθεί συνολική αξιολόγηση διαφόρων χαρακτηριστικών των ΑΔΟ που θα βασίζεται στην κρίση ειδικών. Σύμφωνα με τα πρότυπα αυτά, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο οι εισροές όσο και οι εκροές: οι μεν πρώτες καλύπτουν χαρακτηριστικά όπως αυτά τα οποία καλύπτονται από τα κριτήρια ανεξαρτησίας που ορίζονται στις τροποποιήσεις της οδηγίας 2011/85/ΕΕ, ενώ οι δεύτερες αφορούν περισσότερο το πεδίο και την ποιότητα των παραδοτέων των ΑΔΟ, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο αυτά προβάλλονται. Στο πλαίσιο αυτό, οι εξωτερικές αξιολογήσεις που απαιτούνται σύμφωνα με τις τροποποιήσεις της οδηγίας 2011/85/ΕΕ θα είναι ιδιαίτερα σημαντικές για την επίτευξη μιας πιο λεπτομερούς και ολοκληρωμένης αξιολόγησης της ικανότητας των ΑΔΟ.

[20] Αυτό θεσπίζεται ως προϋπόθεση σύμφωνα με το άρθρο 11 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) 2024/1263, η οποία πρέπει να πληρούται προτού οι εν λόγω γνώμες καταστούν υποχρεωτικές.

Παράρτημα 1.

Ανεξάρτητα δημοσιονομικά όργανα (ΑΔΟ) στην ΕΕ

Κράτος μέλος	**ΑΔΟ — πλήρης ονομασία**	**ΑΔΟ — ακρωνύμιο/συντομογραφία**
AT	Δημοσιονομικό Γνωμοδοτικό Συμβούλιο της Αυστρίας	FISK
	Ινστιτούτο Οικονομικών Ερευνών της Αυστρίας	WIFO
BE	Ομοσπονδιακό Γραφείο Σχεδιασμού	FPB
	Ανώτατο Συμβούλιο Οικονομικών — Δανειακές ανάγκες του δημόσιου τομέα	HCF — PSBR
BG	Δημοσιονομικό Συμβούλιο της Βουλγαρίας	FCB
CY	Δημοσιονομικό Συμβούλιο Κύπρου	ΔΣΚ
CZ	Δημοσιονομικό Συμβούλιο της Τσεχίας	CFC
DE	Ανεξάρτητη Συμβουλευτική Επιτροπή του Συμβουλίου Σταθερότητας	Συμβουλευτική επιτροπή
DK	Δανικά Οικονομικά Συμβούλια	DEC
EST	Δημοσιονομικό Συμβούλιο Εσθονίας	FCE
EL	Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	ΕΔΣ
ES	Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσιονομικής Ευθύνης	AIReF
FI	Εθνική Ελεγκτική Υπηρεσία της Φινλανδίας	NAOF — FPMD
FR	Ανώτατο Συμβούλιο Δημόσιων Οικονομικών	HCPF
HR	Επιτροπή Δημοσιονομικής Πολιτικής	FPC
HU	Δημοσιονομικό Συμβούλιο της Ουγγαρίας	FCH
IE	Δημοσιονομικό Γνωμοδοτικό Συμβούλιο της Ιρλανδίας	IFC
IT	Κοινοβουλευτικό Γραφείο Προϋπολογισμού	PBO
LT	Εθνική Ελεγκτική Υπηρεσία της Λιθουανίας (Τμήμα Παρακολούθησης του Προϋπολογισμού)	NAOL — BMD
LU	Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιων Οικονομικών	CNFP
	Εθνικό Ινστιτούτο Στατιστικής και Οικονομικών Μελετών του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου	STATEC
LV	Συμβούλιο Δημοσιονομικής Πειθαρχίας της Δημοκρατίας της Λετονίας	FDC
MT	Δημοσιονομικό Γνωμοδοτικό Συμβούλιο της Μάλτας	MFAC
NL	Συμβούλιο της Επικρατείας	COS — AD
	Γραφείο Αναλύσεων Οικονομικής	CPB

	Πολιτικής των Κάτω Χωρών	
PT	Συμβούλιο Δημόσιων Οικονομικών της Πορτογαλίας	CFP
RO	Δημοσιονομικό Συμβούλιο της Ρουμανίας	RFC
SE	Σουηδικό Συμβούλιο Δημοσιονομικής Πολιτικής	SFPC
SI	Δημοσιονομικό Συμβούλιο	FC
	Ινστιτούτο Μακροοικονομικής Ανάλυσης και Ανάπτυξης της Δημοκρατίας της Σλοβενίας	IMAD
SK	Συμβούλιο Δημοσιονομικής Ευθύνης	CBR