

Διπλωματική Εργασία

**Το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας στην ενίσχυση
της εγχώριας οικονομίας και αξιοποίηση των διαθέσιμων
πόρων του**

Αναστασία Χορτάτου

A.M.: 7122m018

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Ευαγγελία Μπάλτα

Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης

ΠΜΣ «Νομική και Διοικητική Επιστήμη»

Κατεύθυνση

«Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ»

Αθήνα, Δεκέμβριος 2023

Περίληψη

Ως απάντηση στον οικονομικό κλυδωνισμό που προκάλεσε η πανδημία COVID-19, η Ευρωπαϊκή Ένωση κλήθηκε να λάβει ουσιαστικές δράσεις για την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας για τα επόμενα χρόνια. Για τον λόγο αυτό αποφασίστηκε η ίδρυση του NextGenerationEU, ενός προγράμματος που θα διανείμει κεφάλαια στα κράτη – μέλη προς ανάκαμψη των οικονομιών τους. Επιπρόσθετα, ορισμένα άλλα προγράμματα σχεδιάστηκαν ώστε να έχουν επικουρικό χαρακτήρα προς αυτήν την κατεύθυνση. Στην Ελλάδα, θεσμοθετήθηκε το Ελληνικό Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το οποίο ονομάστηκε «Ελλάδα 2.0». Οι κατευθύνσεις του είναι συγκεκριμένες και επιδιώκουν να δώσουν μια νέα πνοή στην ελληνική οικονομία. Μέσα από στόχευση σε παραγωγικούς τομείς, όπως η ψηφιακή και η πράσινη μετάβαση, το «Ελλάδα 2.0» φιλοδοξεί να κάνει πιο ανταγωνιστική την οικονομία της χώρας μας. Συνολικά, θα διοχετευθούν πάνω από 30 δισεκατομμύρια ευρώ μέχρι και το 2026, τα οποία θα βασιστούν σε έξι βασικούς πυλώνες. Ήδη σήμερα έχουν υλοποιηθεί ορισμένα σχέδια και έργα και τα αποτελέσματα κρίνονται θετικά.

Λέξεις – κλειδιά: NextGenerationEU (NGEU), Μηχανισμός Ανάπτυξης και Ανθεκτικότητας (MAA), Ελληνικό Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Οικονομική Ανάκαμψη, Πυλώνες και Στρατηγικές.

Περιεχόμενα

Κατάλογος Διαγραμμάτων	4
Κατάλογος Πινάκων	4
Εισαγωγή	5
Μέρος Α: Το σχέδιο Ανάκαμψης για την Ευρώπη	
1. Το πρόγραμμα NextGenerationEU (NGEU)	9
1.1. Εισαγωγικά	9
1.2. Επί μέρους κατανομή	11
1.3. Η χρηματοδότηση του προγράμματος	13
1.4. Χρηματοδοτικά εργαλεία	15
1.4.1. Πράσινα ευρωπαϊκά ομόλογα	15
1.4.2. Ευρωπαϊκά ομόλογα	16
1.4.3. Το πρόγραμμα SURE	16
1.4.4. EuBills	19
1.5. Χρηματοδοτικές τεχνικές	20
1.6. Ιστορικό θέσπισης του προγράμματος NGEU	20
1.7. Νομική δομή	24
1.8. Οικονομικές προεκτάσεις	29
2. Ο Μηχανισμός Ανάπτυξης και Ανθεκτικότητας (MAA)	31
2.1. Εισαγωγικά	31
2.2. Νομική Δομή του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας	33
2.3. Κατανομή κεφαλαίων προς τα κράτη	37
2.4. Πυλώνες του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας	39
3. Τα υπόλοιπα προγράμματα του NextGenerationEU	44
3.1. React-EU	44

3.2.HorizonEurope.....	46
3.3.InvestEU.....	46
3.4.Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο	47
3.5.Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης	48
3.6.RescEU.....	49
Μέρος Β: Το Ελληνικό Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας	
1.Εισαγωγικά.....	50
2. Βασικοί Στόχοι	52
3.Διακυβέρνηση του Ταμείου Ανάκαμψης.....	55
4. Βασικά βήματα.....	58
5. Πυλώνες και Βασικές Αρχές.....	64
7.Στρατηγικές Κατευθύνσεις του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.....	70
8. Σύνδεση με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο	73
9. Μελέτες περίπτωσης.....	75
10. Αναμενόμενα αποτελέσματα.....	77
11. Αποτίμηση.....	79
Συμπεράσματα	82
Βιβλιογραφία.....	84

Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1. Επιμέρους κατανομή του ΜΑΑ αναφορικά με την πράσινη μετάβαση	40
Διάγραμμα 2. Κατευθύνσεις του Ψηφιακού Μετασχηματισμού	40
Διάγραμμα 3. Κατευθύνσεις για την έξυπνη και βιώσιμη ανάπτυξη	41
Διάγραμμα 4. Κατανομή του τέταρτου πυλώνα του ΜΑΑ	42
Διάγραμμα 5. Πέμπτος πυλώνας του ΜΑΑ.....	43
Διάγραμμα 6. Έκτος πυλώνας του ΜΑΑ	44
Διάγραμμα 7. Κατανομή των πόρων του REACT – EU (Σε δισεκατομμύρια ευρώ).....	45

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1. Οι πόροι από το πρόγραμμα NextGenerationEU	11
Πίνακας 2. Κατανομή των κεφαλαίων από το πρόγραμμα SURE (σε ευρώ)	18
Πίνακας 3. Νομική δομή του NextGenerationEU.....	25
Πίνακας 4: Τα κριτήρια επιλογής των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.....	36
Πίνακας 5. Οι μέγιστες δυνατές επιχορηγήσεις ανά κράτος μέλος της ΕΕ, σε δισεκατομμύρια ευρώ	39
Πίνακας 6. Στόχοι του "Ελλάδα 2.0".....	55
Πίνακας 7. Υπεύθυνοι φορείς για το "Ελλάδα 2.0" και οι αρμοδιότητές τους.....	57
Πίνακας 8. Ορόσημα και στόχοι του «Ελλάδα 2.0»	62
Πίνακας 9. Θετικές Αξιολογήσεις μέχρι σήμερα.....	63
Πίνακας 10. Πορεία των πληρωμών για το "Ελλάδα 2.0"	63
Πίνακας 11. Πυλώνες και Άξονες του "Ελλάδα 2.0"	69
Πίνακας 12. Στρατηγικές κατευθύνσεις του "Ελλάδα 2.0"	73
Πίνακας 13. Έργο "Εξοικονόμηση ενέργειας σε κτίρια του Δημοσίου"	75
Πίνακας 14. Το έργο της αναβάθμισης των ΚΕΠ.....	76
Πίνακας 15. Δημιουργία και αναβάθμιση κέντρων φορντίδας βρεφικής ηλικίας.	76
Πίνακας 16. Ανάπτυξη Πληροφοριακού Συστήματος Φορολογίας της ΑΑΔΕ	77

Εισαγωγή

Η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση προϋποθέτει μεταξύ άλλων και την από κοινού δράση για την αντιμετώπιση κάθε δυσκολίας που μπορεί να ανακύψει σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στην οικονομική πραγματικότητα, οι ευρωπαϊκοί στόχοι για σύγκλιση των οικονομιών των κρατών μελών της Ένωσης δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν χωρίς τον κοινό οραματισμό, τον κοινό στόχο, τον κοινό προγραμματισμό και την κοινή δράση.

Η πρωτοφανής υγειονομική πανδημία που ξέσπασε πριν από τρία χρόνια έπληξε όλο τον πλανήτη σε μεγάλο βαθμό και πάγωσε τις προσπάθειες για οικονομική μεγέθυνση. Ειδικά για τα ευρωπαϊκά δεδομένα αυτό αποτέλεσε μεγάλο πλήγμα, αφού και οι ήδη πληττόμενες οικονομίες έκαναν αρκετά βήματα πίσω, ανακόπτοντας λόγω πανδημίας τις σοβαρές προσπάθειες που γίνονταν πριν την εκδήλωση του κορονοϊού.

Κατά την περίοδο προσπάθειας περιορισμού των επιπτώσεων της πανδημίας και την επιστροφή σε στα προπανδημικά επίπεδα, είχαν ξεκινήσει σημαντικές πρωτοβουλίες για τον τρόπο με τον οποίο θα πορευτεί η ευρωπαϊκή οικονομία. Ο επιδιωκόμενος στόχος ήταν να βρεθεί ένας τρόπος για να μετριαστεί ο οικονομικός και κοινωνικός αντίκτυπος της πανδημίας και να γίνουν οι ευρωπαϊκές οικονομίες και κοινωνίες πιο βιώσιμες, ανθεκτικές και καλύτερα προετοιμασμένες για τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης.

Εξετάζοντας λοιπόν μια σειρά δράσεων για την διαχείριση της τρέχουσας φάσης της πανδημίας COVID-19, το 2020, αποφασίστηκε το πρόγραμμα NextGenerationEU για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των οικονομιών των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής. Το συγκεκριμένο φιλόδοξο πρόγραμμα διαθέτει αρκετούς χρηματοδοτικούς μηχανισμούς για να βοηθήσει την ΕΕ να ανακάμψει από την υγειονομική και οικονομική κρίση.

Κομβικό εργαλείο του συγκεκριμένου προγράμματος θεωρείται ο Μηχανισμός(ή Ταμείο) Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Στόχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι η συγκέντρωση κεφαλαίων από δανεισμούς από τις κεφαλαιαγορές και την διοχέτευσή τους στα κράτη μέλη έτσι, ώστε να επιτευχθεί η μέγιστη κατά το δυνατό αξιοποίησή τους. Με αυτόν τον τρόπο θα υποστηριχθούν και θα υλοποιηθούν αποτελεσματικές και φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις σε μια σειρά από σημαντικούς και κρίσιμους τομείς, στους οποίους η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει ήδη δώσει αρκετή έμφαση ως ανταγωνιστικά πλεονεκτήματά της για τα επόμενα χρόνια.

Η εφαρμογή του εν λόγω Μηχανισμού είναι αρκετά διαφορετική σε σχέση με όλες τις προηγούμενες προσπάθειες που έγιναν σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, ο χρονικός ορίζοντας είναι αρκετά περιορισμένος και συνεπώς, οι επενδύσεις και τα σχέδια θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί μέχρι το 2027, οπότε και αναμένονται πιο άμεσα και ουσιαστικά αποτελέσματα. Επιπρόσθετα, μέσω του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας δεν θα επιβαρυνθούν κρατικοί προϋπολογισμοί, αφού

πρόκειται να υπάρξουν κινητοποιήσεις ιδιωτικών πόρων μέσα από τα δάνεια του ταμείου. Κατ' επέκταση, αναμένονται μεγάλες επενδύσεις και μάλιστα θα αξιοποιηθούν και οι επενδύσεις με έργα συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Επίσης, η συμπερίληψη και ο συνδυασμός επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων στους σκοπούς είναι ένας ακόμη λόγος που το ταμείο αυτό έχει μια διαφορετική προοπτική.

Για να επωφεληθούν πλήρως τα κράτη από τα προγράμματα ανάκαμψης της ευρωπαϊκής οικονομίας, θα έπρεπε με τη σειρά τους να καταρτίσουν σχέδια για επενδύσεις και κατευθύνσεις των πόρων. Τα σχέδια αυτά παρουσιάστηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και με την αποδοχή τους ξεκίνησαν τα προηγούμενα δύο χρόνια οι εκταμιεύσεις των πόρων.

Για τον σκοπό αυτό η Ελλάδα κατήρτισε το 2021 το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας που στοχεύει στον μετασχηματισμό της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας. Αυτό το σχέδιο εγκρίθηκε στις 13 Ιουλίου 2021 από το Συμβούλιο Οικονομικών Δημοσιονομικών Θεμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ecofin) και αποτελεί τον πυλώνα μέσω του οποίου θα μπορέσει να καρπωθεί η χώρα τα πολύ σημαντικά ευρωπαϊκά κεφάλαια κατά την επόμενη πενταετία.

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ή αλλιώς το «Ελλάδα 2.0» όπως αποκαλείται, περιλαμβάνει συνολικά 106 επενδύσεις και 68 μεταρρυθμίσεις, οι οποίες θα επικεντρωθούν σε έξι πυλώνες. Αυτοί είναι η Πράσινη Μετάβαση, η Ψηφιακή Μετάβαση, η Απασχόληση-Δεξιότητες-Κοινωνική Συνοχή, Ιδιωτικές επενδύσεις και ο μετασχηματισμός της οικονομίας.

Συνολικά θα συγκεντρώσει 31,16 δισ. ευρώ εκ των οποίων ευρωπαϊκοί πόροι 30,5 δισ. ευρώ που θα διοχετευθούν μέσω επιχορηγήσεων και δανείων, ενώ αναμένεται να κινητοποιήσει 60 δισ. € συνολικές επενδύσεις στη χώρα, έως το τέλος του 2026, χρόνια που θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί τα έργα.

Κεντρικό στοιχείο του Εθνικού Σχεδίου αυτού είναι το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το οποίο περιλαμβάνει συλλήβδην και λεπτομερώς τις κατευθύνσεις και τα έργα τα οποία θα πραγματοποιηθούν με τις ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις.

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να παρουσιάσει το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και να το αναλύσει ως προς την ενίσχυση της ελληνικής οικονομίας και αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων του.

Προς αυτήν την κατεύθυνση η εργασία θα χωριστεί σε δύο μεγάλα μέρη, όπου το πρώτο μέρος θα αναφέρεται στη δημιουργία των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων Ανάκαμψης, με έμφαση στον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Σε αυτό το μέρος θα γίνει ερευνητική προσπάθεια για να παρουσιαστούν όλες οι πτυχές που αφορούν το ταμείο και που θα μπορέσουν να κάνουν τον αναγνώστη να το κατανοήσει πλήρως. Συγκεκριμένα, θα παρουσιαστούν το ιστορικό δημιουργίας του, ο σκοπός του, οι αρχές λειτουργίας του, καθώς και η νομική του βάση, δηλαδή το νομικό πλαίσιο στο

οποίο στηρίζεται. Τονίζεται πως στο πρώτο μέρος της εργασίας ο Μηχανισμός παρουσιάζεται στο σύνολό του χωρίς να επικεντρώνεται η εργασία σε κάποια συγκεκριμένη χώρα.

Στη συνέχεια, το δεύτερο μέρος της εργασίας αφορά στην Ελλάδα και το πώς θα χρησιμοποιηθούν οι πόροι του ταμείου για να αναπτυχθεί η ελληνική οικονομία. Πιο συγκεκριμένα θα αναλυθούν οι τομείς στους οποίους θα στοχεύσει το πρόγραμμα αυτό, καθώς και το πώς θα κατανεμηθούν οι πόροι. Επίσης, θα αναλυθούν οι στρατηγικές κατευθύνσεις για το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και θα γίνει μια συνολική αποτίμηση. Η εργασία επίσης θα κλείσει με ορισμένα συμπεράσματα επί του κειμένου.

Παρόμοιες σχετικές έρευνες για το NextGenerationEU και το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας έχουν ακολουθήσει είτε την ποιοτική είτε την ποσοτική μέθοδο έρευνας, μιας και η φύση του αντικειμένου αυτού επιτρέπει είτε την μία είτε την άλλη μεθοδολογία, αλλά ακόμη και τον συνδυασμό των μεθόδων. Η παρούσα εργασία θα ακολουθήσει έναν συνδυασμό των μεθόδων αυτών, με μεγαλύτερη έμφαση στην ποιοτική μέθοδο. Η ποιοτική μέθοδος αποσκοπεί στην περιγραφή, ανάλυση και αποτίμηση όλων εκείνων των θεωρητικών και ποιοτικών παραμέτρων που σχετίζονται με το αντικείμενο. Αντίθετα, η ποσοτική μέθοδος θα χρησιμοποιηθεί κυρίως στην παρουσίαση και την ανάλυση ποσοτικών δεδομένων που είναι απαραίτητα για την καλύτερη κατανόηση του αντικειμένου της εργασίας. Επί της ουσίας, η ποσοτική μέθοδος θα δώσει μια ξεκάθαρη εικόνα για την κατανομή των πόρων, αλλά και για τις γενικότερες κατευθύνσεις που θα έχει το σχέδιο για την Ελλάδα.

Ως αιτιολογική βάση για την επιλογή του συγκεκριμένου θέματος τίθεται η σπουδαιότητα αυτού του σχεδίου τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όσο και για την ελληνική οικονομία. Πρόκειται για ένα πολύ φιλόδοξο σχέδιο, το οποίο ήδη σήμερα υλοποιείται με σημαντικά θετικά και σοβαρά αποτελέσματα. Επίσης, θα έχει πρωταγωνιστικό ρόλο για την ευρωπαϊκή οικονομία, καθώς σκοπεύει να κάνει την ευρωπαϊκή ήπειρο ξανά πρωταγωνιστή στις διεθνείς εξελίξεις. Τα κεφάλαια που αναμένονται να διοχετευθούν είναι τεράστια και αυτό αποτελεί έναν ακόμη λόγο για την λεπτομερή μελέτη του ταμείου αυτού. Επιπρόσθετα, η μελέτη του συγκεκριμένου θέματος είναι αρκετά σημαντική γιατί μπορεί να δώσει και αρκετά χρήσιμα συμπεράσματα για την περαιτέρω ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση και το πώς αυτή θα μπορούσε να επιτευχθεί κατά τα επόμενα χρόνια.

Η παρούσα εργασία θα μπορούσε να αποτελέσει ένα βοηθητικό εγχειρίδιο στα χέρια πολιτικών ή και ακαδημαϊκών που καταπιάνονται με το συγκεκριμένο θέμα, καθώς θα έχει μια πολύ λεπτομερή και ουσιαστική περιγραφή του ταμείου. Επίσης, η συνεισφορά της εργασίας έγκειται και στο να καταφέρει να κάνει έναν αναγνώστη, ο οποίος δεν γνωρίζει καθόλου το συγκεκριμένο θέμα, να το κατανοήσει πλήρως και να μπορεί ο ίδιος να έχει μια σημαντική εικόνα.

Επιπρόσθετα, η εργασία σκοπεύει να καλύψει ένα μεγάλο κενό στην υπάρχουσα βιβλιογραφία λαμβάνοντας υπόψη ότι πολύ λίγες έρευνες έχουν διεξαχθεί πάνω στο συγκεκριμένο θέμα. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι πρόκειται για ένα σύγχρονο ζήτημα, το οποίο μετράει μόλις λίγα χρόνια.

Βασικός στόχος της παρούσας εργασίας λοιπόν είναι να συμβάλλει ερευνητικά, ώστε να καλυφθεί το κενό που υπάρχει στην σχετική βιβλιογραφία σχετικά με τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και την Ελλάδα.

Μέρος Α΄

Το σχέδιο Ανάκαμψης για την Ευρώπη

1.Το πρόγραμμα NextGenerationEU (NGEU)

1.1.Εισαγωγικά

Υπό το πρίσμα της πανδημίας COVID-19 και της οικονομικής κατάστασης που προκαλείται από περιορισμούς που επιβλήθηκαν σε συγκεκριμένα κράτη μέλη, η απόφαση για ένα συγκροτημένο πρόγραμμα ανάκαμψης συμπληρώθηκε με κανονισμούς που παρέχουν στην ΕΕ πρόσθετους πόρους. Έχει διαπραγματευτεί ένα ευρύ πεδίο εφαρμογής της νομοθετικής δέσμης ότι θα επιτρέψει στα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις υπάρχουσες συνθήκες. Για τον λόγο αυτό, η Επιτροπή εξουσιοδοτήθηκε, σε έκτακτη και προσωρινή βάση, να δανειστεί για λογαριασμό της ΕΕ έως 750 δισεκατομμύρια ευρώ, σε τιμές 2018, στις κεφαλαιαγορές.¹

Κεντρικό ρόλο στις προσπάθειες ανασυγκρότησης και ισορροπημένης, βιώσιμης ανάκαμψης θα έχουν οι επενδύσεις και οι προσπάθειες για μεταρρυθμίσεις. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή προτείνει να χρησιμοποιηθεί ένα ευρύ φάσμα μέσων για την στήριξη επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη, με έμφαση εκεί που οι επιπτώσεις της κρίσης και οι ανάγκες ανθεκτικότητας είναι μεγαλύτερες. Το ποσό είναι τεράστιο και θα αυξήσει την χρηματοοικονομική ικανότητα της ΕΕ κατά περίπου 70%.² Αξίζει να σημειωθεί ότι πρώτη φορά δαπανώνται κονδύλια τέτοιας κλίμακας στην ΕΕ σε ένα μόνο οικονομικό έτος. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι το ποσό ενσωματώνεται στην απόφαση περί ιδίων πόρων και συνδέεται με αυτόν τον τρόπο, δεν ενσωματώνεται στους ίδιους πόρους του προϋπολογισμού, οι οποίοι πρόκειται να χρηματοδοτήσουν το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Αυτός ο συγκεκριμένος μηχανισμός αποτελεί, αντίθετα, μέρος έκτακτων και προσωρινών πρόσθετων μέσων για την αντιμετώπιση των συνεπειών της κρίσης COVID-19 μέσω του Κανονισμού για το Μέσο Ανάκαμψης της ΕΕ.

Τα κονδύλια πρόκειται να διατεθούν μέσω του νέου μέσου ανάκαμψης της ΕΕ για την χρηματοδότηση συγκεκριμένων προγραμμάτων και σχεδίων. Θα χρησιμοποιηθούν για την παροχή δανείων προς τα κράτη μέλη της ΕΕ στο σύστημα back-to-back-backing (έως 360 δισεκατομμύρια ευρώ) και για μη επιστρεπτέα έξοδα στήριξης από τον προϋπολογισμό της ΕΕ (έως 390 δισεκατομμύρια ευρώ).³ Το NextGenerationEU αποτελεί ένα σχέδιο οικονομικής ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τις επιπτώσεις της υγειονομικής κρίσης του Covid-19 κι έχει ως στόχο την

¹European Commission, 2022

² Temprano, 2022

³ European Commission, 2021

αποφυγή της επανεμφάνισής της. Η παρεμβολή ενός τέτοιου οργάνου έκτακτης ανάγκης θα έχει καταλυτική επίδραση στην διαμόρφωση του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα.

Επιπλέον, το NGEU είναι το εργαλείο που θα επιτρέψει αργότερα μια ευέλικτη ανακατανομή κεφαλαίων μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων σε περίπτωση που μετατοπιστούν οι πολιτικές προτεραιότητες ή προκύψουν λειτουργικές δυσκολίες. Στην πραγματικότητα, τα κονδύλια στο πλαίσιο του μέσου ανάκαμψης της ΕΕ δεν εξυπηρετούν την ανασυγκρότηση των κατεστραμμένων οικονομικών δομών, καθώς η διανομή δεν επικεντρώνεται αποκλειστικά ή πρωτίστως στις ζημίες που έχουν υποστεί τα κράτη μέλη της ΕΕ ως αποτέλεσμα της πανδημίας. Άλλοι παράγοντες, όπως η ανεργία ή η οικονομική ευημερία πριν από την εκδήλωση της κρίσης του COVID-19, έχουν μεγαλύτερη σημασία. Ακόμη και πριν από την εμφάνιση της πανδημίας, αναμενόταν ότι το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο για την περίοδο μετά το 2020 θα γινόταν το βασικό επιχειρησιακό εργαλείο που θα παρέχει οικονομικά μέσα για την αντιμετώπιση των προκλήσεων και την επίτευξη των στόχων.¹

Ο πραγματικός στόχος κατανομής του NGEU είναι η προώθηση της μελλοντικής αναδιάρθρωσης των οικονομιών των κρατών μελών, η αύξηση του δυναμικού ανάπτυξής τους και η παροχή κινήτρων για ορισμένους μακροπρόθεσμους οικολογικούς και ψηφιακούς μετασχηματισμούς. Σύμφωνα με τις παραδοχές του Συμβουλίου, το πρόγραμμα θα συμβάλει στην βελτίωση της ανθεκτικότητας, του αναπτυξιακού δυναμικού και της ικανότητας προσαρμογής των κρατών μελών.² Σημαντική επίσης επιδίωξη είναι να μετριάσει τον κοινωνικό και οικονομικό αντίκτυπο της κρίσης, να υποστηρίξει την πράσινη μετάβαση προς την επίτευξη των πιο πρόσφατων κλιματικών στόχων ΕΕ 2030 και η συμμόρφωση με τον στόχο της κλιματικής ουδετερότητας της ΕΕ έως το 2050 και την ψηφιακή μετάβαση. Έτσι, θα επιτευχθεί ανοδική οικονομική και κοινωνική σύγκλιση, αποκαθιστώντας και προωθώντας την βιώσιμη ανάπτυξη και την ενοποίηση των οικονομιών της ΕΕ.

Είναι σημαντικό να αναφερθεί πως κατά την εκδήλωση της πανδημίας, η πρώτη σπουδαία κίνηση από πλευράς της ΕΕ ήταν η αναστολή πολλών δημοσιονομικών κανόνων, οι οποίοι σε πολλές περιπτώσεις όπως αυτήν της Ελλάδας ήταν αρκετά αυστηροί. Ο σκοπός της αναστολής αυτής ήταν να δοθεί αρκετός χώρος και σημαντικές δυνατότητες στα κράτη μέλη της ΕΕ έτσι ώστε να μπορούν να αντιμετωπίσουν την πανδημία και τις συνέπειές της.³ Πιο συγκεκριμένα για τις χώρες της Ευρωζώνης δόθηκε μια πιστωτική γραμμή έτσι ώστε να έχουν πρόσβαση σε άφθονα και φθηνά δάνεια για να αντιμετωπίσουν τις δαπάνες της υγειονομικής περιθαλψής.

¹ European Parliament, 2020

² European Council, 2020

³ Αναγνωσταράς, 2022

Επιπρόσθετα, υπήρξαν και σημαντικές ενέργειες από πλευράς ΕΚΤ, η οποία ξεκίνησε ένα πρόγραμμα αγοράς κρατικών ομολόγων και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων δημιουργώντας το Ευρωπαϊκό Ταμείο Εγγυήσεων με αποκλειστικό σκοπό την ενίσχυση και την παροχή βοήθειας προς τις επιχειρήσεις.

Ωστόσο, αυτές οι κινήσεις και οι πρακτικές, ενώ βοηθούσαν σημαντικά σε προσωρινή βάση, κρίθηκαν ως ανεπαρκείς για το επόμενο διάστημα. Γρήγορα εξουσιοδοτήθηκε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να δανειστεί στις κεφαλαιαγορές για λογαριασμό της ΕΕ για την χρηματοδότηση των εθνικών οικονομιών. Έτσι λοιπόν, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέσπισε το πρόγραμμα NextGenerationEU.

Το πρόγραμμα αυτό έχει ένα βασικό και καινοτόμο χαρακτηριστικό το οποίο είναι ο δανεισμός στις κεφαλαιαγορές από την ΕΕ στο σύνολό της κι έπειτα η μεταφορά αυτών των κεφαλαίων στα κράτη μέλη της, όχι μόνο ως δάνεια αλλά και ως μη επιστρεπτέες προκαταβολές. Αυτό συνεπάγεται για πρώτη φορά τον δανεισμό για την χρηματοδότηση δαπανών από πλευράς ΕΕ, η οποία θα είναι και ο τελικός οφειλέτης των κεφαλαίων αυτών.

1.2.Επί μέρους κατανομή

Ο πίνακας 1 δείχνει την κατανομή των πόρων του NGEU βάση των κεφαλαίων που θα διατεθούν από το κάθε πρόγραμμα.

Μηχανισμός Χρηματοδότησης	Κεφάλαια (σεδισεκατομμύρια Ευρώ)
Μηχανισμός (ή Ταμείο) Ανάκαμψης και Ανασυγκρότησης	723,8
React-EU	50,6
Horizon Europe	5,4
InvestEU	6,1
Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο	8,1
Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης	10,9
RescEU	2

Πίνακας 1. Οι πόροι από το πρόγραμμα NextGenerationEU

Πηγή: EuropeanCommission (2021)

Το κεντρικό εργαλείο του NextGenerationEU είναι Μηχανισμός (ή Ταμείο) Ανάκαμψης και Ανασυγκρότησης, ο οποίος αποτελεί το μέσον για την παροχή επιχορηγήσεων και δανείων για την στήριξη μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων στα κράτη μέλη της ΕΕ συνολικής αξίας 723,8 δισεκατομμυρίων ευρώ. Μέρος των κεφαλαίων του, 338 δισεκατομμύρια ευρώ, θα παρασχεθεί με την μορφή επιχορηγήσεων, ενώ το υπόλοιπο, 385,8 δισεκατομμύρια ευρώ, θα χρησιμοποιηθεί για την

παροχή δανείων από την ΕΕ σε επιμέρους κράτη μέλη υπό ευνοϊκούς όρους, τα οποία θα αποπληρωθούν από τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη.

Στο πλαίσιο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, τα κεφάλαια, θα διανεμηθούν σύμφωνα με τα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας που έχει ήδη καταρτίσει κάθε κράτος μέλος, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.¹

Όπως αποφασίζεται από τον τίτλο του Μηχανισμού, ιδιαίτερη έμφαση θα δοθεί στις επενδύσεις και τις μεταρρυθμίσεις για την μακροπρόθεσμη ανάπτυξη και ανθεκτικότητα των οικονομιών. Ο Μηχανισμός θα είναι διαθέσιμος σε όλα τα κράτη μέλη, αλλά θα δίνεται προτεραιότητα ειδικότερα στα κράτη που έχουν πληγεί περισσότερο και των οποίων οι ανάγκες ανάκαμψης και ανθεκτικότητας είναι μεγαλύτερες.

Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το NextGenerationEU θα ενισχύσει αρκετά υφιστάμενα προγράμματα και πολιτικές της ΕΕ, ως εξής:²

- την πολιτική συνοχής στο πλαίσιο της βοήθειας για την ανάκαμψη για τη συνοχή και τα εδάφη της Ευρώπης (REACT-EU), ώστε να βοηθήσει στην αντιμετώπιση των οικονομικών συνεπειών του COVID-19 κατά τα πρώτα χρόνια της ανάκαμψης. Η πολιτική συνοχής είναι μια πολύ σημαντική πτυχή για την αντιμετώπιση κάθε κρίσης, και καθοριστικής σημασίας έτσι ώστε η ανάκαμψη τα επόμενα χρόνια να είναι ισορροπημένη και να μην υπάρχουν ασυμμετρίες ή αποκλίσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, το οποίο θα δώσει τις εγγυήσεις ότι η μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα λειτουργεί για όλους. Η δίκαιη μετάβαση αποτελεί επίσης από τις πιο σπουδαίες προτεραιότητες της ΕΕ, έτσι ώστε και σε αυτήν την περίπτωση να αμβλυνθούν οι κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις της μετάβασης, για τις περιφέρειες και τα κράτη που πλήττονται περισσότερο.
- το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης, για την περαιτέρω υποστήριξη των αγροτών. Πρόκειται για ένα πρόγραμμα με μεγάλη βαρύτητα, καθώς θα βοηθήσει στην επίτευξη των στόχων της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, κάτι το οποίο αποτελεί μείζονα προτεραιότητα για την ΕΕ.
- InvestEU, για την υποστήριξη των επενδυτικών προσπαθειών των επιχειρήσεων. θεωρείται το πλέον κατάλληλο για την κινητοποίηση επενδύσεων και την στήριξη των ενωσιακών πολιτικών κατά την διάρκεια της ανάκαμψης σε τομείς όπως οι βιώσιμες υποδομές, η καινοτομία και η ψηφιοποίηση.

¹Rehm, 2022

² European Commission, 2021

- rescEU, διασφαλίζει ότι ο Μηχανισμός Πολιτικής Προστασίας της ΕΕ έχει την ικανότητα να ανταποκρίνεται σε έκτακτες καταστάσεις μεγάλης κλίμακας.

- HorizonEurope, για να διασφαλίσει ότι η ΕΕ έχει την ικανότητα να χρηματοδοτήσει περισσότερη αριστεία στην έρευνα.

Ο συνολικός προϋπολογισμός για το NextGenerationEU, αλλά και τα επιμέρους προγράμματά του, έγινε το 2020 με βάση τις προβλέψεις για τις απώλειες ιδίων κεφαλαίων που θα προέκυπταν έως και το 2022. Σύμφωνα με τις εκθέσεις εποχής το ποσό αναμένεται να κυμανθεί από 700 δισεκατομμύρια έως και 1,2 τρισεκατομμύρια ευρώ.¹ Σε αυτά τα ποσά θα πρέπει να συνυπολογισθούν και τα ποσά από τα επενδυτικά κενά που έφεραν οι περιορισμοί και η κρίση μέχρι και σήμερα.

1.3. Η χρηματοδότηση του προγράμματος

Για την χρηματοδότηση του NextGenerationEU, η ΕΕ θα δανειστεί από τις αγορές. Απαιτείται επί της ουσίας μια νέα ουσιαστική προσέγγιση, καθώς τα σημερινά χρηματοδοτικά εργαλεία έχουν σχεδιαστεί για λιγότερα κεφάλαια και μικρότερες ανάγκες. Σκοπός λοιπόν είναι, η νέα οικονομική στρατηγική να μπορέσει να αποδώσει σημαντικά κεφάλαια στα κράτη μέλη. Για να συμμορφωθεί με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης,² η εφαρμογή του NextGenerationEU πρέπει να εγγυηθεί ότι η Ένωση μπορεί να εκπληρώσει έγκαιρα τις δεσμεύσεις πληρωμών και δεν θα αναγκασθεί να αντλήσει κεφάλαια υπό αντίξοες συνθήκες, δημιουργώντας περιττό κόστος.

Προκειμένου να αντιμετωπίσει αυτές τις προκλήσεις, η ΕΕ θα εφαρμόσει μια διαφοροποιημένη στρατηγική χρηματοδότησης, η οποία συνδυάζει ένα ευρύ φάσμα χρηματοδοτικών μέσων και τεχνικών χρηματοδότησης και βασίζεται στην ανοιχτή και διαφανή επικοινωνία με τους συμμετέχοντες στην αγορά.³ Η συγκεκριμένη στρατηγική χρηματοδότησης θα βασίζεται στις πρακτικές μεγάλων κρατών μελών για την προσαρμογή του όγκου, του χρόνου και της ωριμότητας των συναλλαγών χρηματοδότησης στο περιβάλλον της αγοράς. Επιπρόσθετα, θα παράσχει στην Επιτροπή μεγαλύτερη ευελιξία όσον αφορά την ευθυγράμμιση των αναγκών αποπληρωμής δανείων με τα μέσα που είναι διαθέσιμα στους μελλοντικούς προϋπολογισμούς μετά το 2028. Επομένως, μια διαφοροποιημένη στρατηγική χρηματοδότησης θα επιτρέψει στην Επιτροπή να χρηματοδοτήσει το NextGenerationEU, με χαμηλότερο κίνδυνο εκτέλεσης και χαμηλότερο κόστος για τα κράτη μέλη αλλά και τους ευρωπαίους φορολογούμενους. Μέσω του συγκεκριμένου σχεδίου ανάκαμψης θα προσφερθούν πρόσθετα οφέλη όσον αφορά την σταθερότητα και το βάθος των αγορών ευρωπαϊκών ομολόγων παρέχοντάς τους ένα ασφαλές περιουσιακό στοιχείο σε ευρώ.

¹ Euronews, 2020

² Αρ. 317 ΣΛΕΕ

³ Porte & Jensen, 2021

Σύμφωνα με την στρατηγική αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκδίδει ενιαία επώνυμα ομόλογα της ΕΕ και κατανέμει τα έσοδα σε μια κεντρική ομάδα χρηματοδότησης από την οποία χρηματοδοτούνται τα διάφορα προγράμματα πολιτικής της.

Οι προτεραιότητες της νέας οικονομικής στρατηγικής της ΕΕ είναι οι εξής: Τα τεράστια ποσά που πρόκειται να επενδυθούν και να διοχετευθούν μέσω των προγραμμάτων, πρέπει να συγκεντρωθούν μέσα σε ένα σύντομο χρονικό διάστημα. Επίσης, το χρονοδιάγραμμα εκταμίευσης είναι πολύπλοκο και έχει ένα βαθμό αβεβαιότητας. Ειδικότερα, όσον αφορά τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ο οποίος αντιπροσωπεύει το 90% των συνολικών κονδυλίων του NextGenerationEU, οι πληρωμές διαρθρώνονται ανά διετία σε κάθε κράτος μέλος μετά την επίτευξη των συμφωνηθέντων ορόσημων και στόχων που συνδέονται με την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων. Όπως γίνεται αντιληπτό, δημιουργείται έτσι μια επιπρόσθετη δυσκολία και μια έντονη ανάγκη για επιτάχυνση των διαδικασιών.

Η αποπληρωμή των πόρων που θα λάβουν τα κράτη μέλη θα πραγματοποιηθεί σε μακροπρόθεσμη βάση, έως το 2058, ώστε να αποφευχθεί η άμεση πίεση στα εθνικά οικονομικά των κρατών μελών, να έχουν μια ευελιξία κατά την λήψη αποφάσεων και να τους επιτραπεί να συνεχίσουν απρόσκοπτα τις συντονισμένες προσπάθειές τους για ανάκαμψη.¹

Η ΕΕ συμμετέχει επί μακρόν στις κεφαλαιαγορές. Έως το 2020, συγκέντρωνε κεφάλαια και τα διοχέτευε με τη μορφή δανείων στα κράτη μέλη της και σε χώρες εκτός ΕΕ. Το 2020, η ΕΕ ξεκίνησε να δανείζεται σε μεγάλους όγκους για πρώτη φορά, ώστε να χρηματοδοτήσει το Μέσο Προσωρινής Στήριξης για τον Μετριασμό των Κινδύνων Ανεργίας σε Έκτακτη Ανάγκη. Τα συγκεντρωμένα κεφάλαια καταβάλλονται ως δάνεια back-to-back στα κράτη μέλη και χρησιμοποιούνται για την χρηματοδότηση προγραμμάτων βραχυπρόθεσμης απασχόλησης σε ολόκληρη την ΕΕ. Και στις δύο περιπτώσεις, η υψηλή πιστοληπτική ικανότητα της ΕΕ συνέβαλε στην επίτευξη ευνοϊκών οικονομικών όρων.

Για τον δανεισμό στο πλαίσιο του NextGenerationEU, η ΕΕ θα βασιστεί επίσης στην υψηλή πιστοληπτική της ικανότητα ώστε να καταφέρει να αποκτήσει ευνοϊκούς οικονομικούς όρους.² Για να προστατεύσει αυτήν την αξιολόγηση, η ΕΕ θα χρησιμοποιήσει ως εγγύηση τον προϋπολογισμό της. Το headroom, ή στα ελληνικά το ελεύθερο περιθώριο, είναι η διαφορά μεταξύ του μέγιστου ποσού εσόδων που μπορεί να συγκεντρώσει η ΕΕ για τον προϋπολογισμό της ΕΕ και των πραγματικών δαπανών από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Ως εκ τούτου, εγγυάται ότι η ΕΕ μπορεί πάντα να τηρεί τις δεσμεύσεις της, ανεξάρτητα από τις περιστάσεις. Για την εγγύηση του δανεισμού στο πλαίσιο του NextGenerationEU, η ΕΕ θα έχει περιθώριο 0,6 ποσοστιαίων μονάδων υψηλότερο από το τυπικό έως

¹ Fabbri, 2022

² Christie, Claes & Weil, 2021

και το 2058.¹ Έτσι, διευκολύνεται άμεσα και πρακτικά, εφόσον αυτό θα την βοηθήσει να εγγυηθεί τον δανεισμό, να διατηρήσει την υψηλή πιστοληπτική της ικανότητα και να συγκεντρώσει κεφάλαια σε πιο ευνοϊκές συνθήκες αγοράς σε σχέση με πολλά μεμονωμένα κράτη μέλη. Αποτυπώνεται εδώ εμφανώς ο δυναμικός ρόλος της ΕΕ ως διεθνής χρηματοδοτικός οργανισμός.

1.4.Χρηματοδοτικά εργαλεία

1.4.1.Πράσινα ευρωπαϊκά ομόλογα

Για τον σκοπό αυτό απαιτείται ένας εξαιρετικά αποτελεσματικός και ευέλικτος μηχανισμός χρηματοδότησης που μπορεί να συγκεντρώσει σημαντικά ποσά σε σταθερή βάση και που είναι ικανός να αντιδρά γρήγορα σε περίπτωση απροσδόκητων αλλαγών σε ένα συμφορημένο χρονοδιάγραμμα εκταμιεύσεων ή σε μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς.²

Ένας πολύ αποτελεσματικός τρόπος χρηματοδότησης του προγράμματος NextGenerationEU, πρόκειται να είναι η εισαγωγή των πράσινων ομολόγων (GreenBonds), τα οποία στοχεύουν στην χρηματοδότηση του 30% του συνολικού προγράμματος. Αυτό υπολογίζεται περί τα 250 δισεκατομμύρια ευρώ, καθιερώνοντας την ΕΕ ως έναν από τους μεγαλύτερους εκδότες πράσινων ομολόγων παγκοσμίως και ενισχύοντας την πολιτική και ηγετική της θέση της στην αγορά της βιώσιμης χρηματοδότησης.³

Αυτή η πολύ σημαντική πηγή χρηματοδότησης με τη σειρά της θα επιφέρει και μια σημαντική υποχρέωση για τα κράτη μέλη που πρόκειται να λάβουν τα χρήματα. Πιο συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη οφείλουν να δεσμεύονται ότι το 37% των δαπανών που χρηματοδοτούνται από τα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, αφιερώνεται σε επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

Σύμφωνα με την καθιερωμένη πρακτική, το πλαίσιο χρήσης και χορήγησης των πράσινων ομολόγων οργανώνεται γύρω από τέσσερις βασικούς πυλώνες.⁴ Ξεκινάει από την χρήση των εσόδων, όπου τα κεφάλαια θα χρησιμοποιηθούν για εννέα ευρείες κατηγορίες δαπανών, συμπεριλαμβανομένων της ενεργειακής απόδοσης, της καθαρής ενέργειας και της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή. Συνεχίζει με τη διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής δαπανών. Οι επενδύσεις θα προσδιοριστούν με βάση τις κλιματικές δαπάνες, που πρέπει να αγγίζουν το 37% των Σχεδίων Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως. Τρίτος πυλώνας θα είναι η διαχείριση των

¹ Darvas & Wolff, 2021

² Lewandowski & Smoleńska, 2023

³ Pyka, 2023

⁴ European Commission, 2022b

εσόδων, όπου η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα παρακολουθεί τις σχετικές δαπάνες. Τέλος, υπάρχει και η διαδικασία της αναφοράς. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα χρησιμοποιήσει δύο τύπους αναφορών για να δείξει πώς δαπανήθηκαν τα κεφάλαια (αναφορά κατανομής) και τι έχουν επιτύχει με αυτά (αναφορά επιπτώσεων).

Τα πράσινα ομόλογα αποτελούν κεντρικό εργαλείο σχεδιασμού και χρηματοδότησης του προγράμματος, καθώς η πράσινη μετάβαση, η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και η ενεργειακή αποδοτικότητα είναι στο επίκεντρο του Ευρωπαϊκού σχεδιασμού για τις επόμενες δεκαετίες.¹ Η ΕΕ από την πλευρά της βλέπει το NextGenerationEU ως μια πολύ σημαντική ευκαιρία για επιτάχυνση των επενδύσεων και προς αυτήν την κατεύθυνση. Επίσης, πρόκειται να παρέχει πρόσβαση σε πράσινες επενδύσεις σε ένα ευρύ φάσμα επενδυτών, επιτρέποντάς τους να διαφοροποιήσουν το χαρτοφυλάκιο των πράσινων επενδύσεών τους με ένα υψηλής αξιολόγησης ρευστό περιουσιακό στοιχείο, επιταχύνοντας έτσι ενδεχομένως έναν ενάρετο κύκλο βιώσιμων επενδύσεων. Τέλος, θα ενισχύσει το ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ευρώ στις βιώσιμες χρηματοπιστωτικές αγορές.

1.4.2.Ευρωπαϊκά ομόλογα

Επιπρόσθετα, υπάρχουν και τα ευρωπαϊκά ομόλογα, τα οποία εκδίδει πλέον η ΕΕ στο σύνολό της και διαπραγματεύεται στις αγορές, που έχουν διάρκεια από πέντε έως και τριάντα χρόνια.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκδίδει ομόλογα της ΕΕ κυρίως μέσω κοινοπρακτικών συναλλαγών και δημοπρασιών. Εκτός από την έκδοση νέων, η Επιτροπή μπορεί να εκμεταλλευτεί τα ήδη εκδοθέντα ευρωπαϊκά ομόλογα, αυξάνοντας έτσι τον συνολικό όγκο τους σε εκκρεμότητα. Ωστόσο, αυτό καθιστά τα ομόλογα πιο ρευστά στις συναλλαγές στη δευτερογενή αγορά και ως εκ τούτου πιο ελκυστικά για τους επενδυτές.²

1.4.3.Το πρόγραμμα SURE

Πρόκειται για ένα νέο πρόγραμμα της ΕΕ, το οποίο σχηματίστηκε αποκλειστικά για την χρηματοδότηση προγραμμάτων βραχυπρόθεσμης απασχόλησης σε ολόκληρη την ευρωπαϊκή περιφέρεια και την διατήρηση των ανθρώπων σε θέσεις εργασίας κατά τη διάρκεια της πανδημίας του κορονοϊού.

Η διάρκεια του ανωτέρω προγράμματος επρόκειτο να εναρμονιστεί με την ανάγκη για προστασία των θέσεων εργασίας λόγω των επιπτώσεων της πανδημίας.³ Για τον λόγο αυτό, στις 7 Δεκεμβρίου 2022, η

¹ Hinsche, 2021

²European Commission, 2022b

³European Council, 2020b

ΕΕ εξέδωσε το τελευταίο της ομόλογο υπό το συγκεκριμένο πρόγραμμα, αντλώντας 6,55 δισ. ευρώ μέσω 15ετούς κοινωνικού ομολόγου. Η συναλλαγή αυτή αύξησε την συνολική χρηματοδότηση που συγκεντρώθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος SURE σε 98,4 δισεκατομμύρια ευρώ, τα οποία ήταν διαθέσιμα μέχρι το τέλος του 2022.¹ Ξεκινώντας από τον Οκτώβριο του 2020 μέχρι και το τέλος του 2022, στο σύνολό τους οι εκδόσεις ομολόγων ανήλθαν σε εννέα.

Στο πλαίσιο του προγράμματος SURE, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην έκδοση κοινωνικών ομολόγων, τα οποία το 2021 αποτέλεσαν το 16% της παγκόσμιας έκδοσης, αναδεικνύοντας έτσι την ΕΕ σε έναν από τους σημαντικότερους εκδότες σημάτων Περιβαλλοντικής, Κοινωνικής και Διακυβέρνησης (ESG) σε όλο τον κόσμο.

Η σπουδαιότητα και η αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου προγράμματος αποδεικνύεται μεταξύ άλλων και μέσα από τις εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής οι οποίες επιβεβαιώνουν ότι το πρόγραμμα εκπληρώνει τον σκοπό του καλύπτοντας σχεδόν 31,5 εκατομμύρια ανθρώπους και πάνω από 2,5 εκατομμύρια επιχειρήσεις το 2020, όταν πρωτοεμφανίστηκε η πανδημία.²

Το 2021, ιδιαίτερα το πρώτο εξάμηνο του έτους, όταν η πανδημία συνέχισε να προκαλεί τον όλεθρο, το πρόγραμμα SURE υποστήριξε περίπου 9 εκατομμύρια ανθρώπους και περισσότερες από 900.000 επιχειρήσεις. Αν και το πρώτο εξάμηνο του 2021 εξακολουθούσαν να απαιτούνται τα μέτρα οικονομικής στήριξης, στην πορεία κι ενώ ο οικονομικός και πολιτικός αντίκτυπος του κορονοϊού εξασθένισε, σταδιακά καταργήθηκαν.

Ακολουθώς, το 2022, σύμφωνα με την μείωση των δαπανών που σχετίζονται με το SURE, εκτιμάται ότι το πρόγραμμα υποστήριξε σχεδόν 350.000 άτομα και περισσότερες από 40.000 επιχειρήσεις.³ Τα περισσότερα από τα δικαιούχα κράτη μέλη του προγράμματος κατήγγησαν σταδιακά έως και τα μέσα του 2022 τα έκτακτα μέτρα διατήρησης θέσεων εργασίας και μόνο τέσσερα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν το SURE για να χρηματοδοτήσουν μέτρα το 2022, δαπανώντας μόλις 5 δισεκατομμύρια ευρώ.

Περίπου το ήμισυ των συνολικών δημόσιων δαπανών για μέτρα από το SURE κατανεμήθηκαν σε προγράμματα βραχυχρόνιας εργασίας ενώ το ένα τρίτο διατέθηκε σε παρόμοια μέτρα για τους αυτοαπασχολούμενους. Το υπόλοιπο κομμάτι κατανεμήθηκε σε μέτρα επιδότησης μισθών και σε άλλα μέτρα που σχετίζονται με την υγεία.

Ο πίνακας 2 αποτυπώνει τα κεφάλαια που δόθηκαν στα κράτη της ΕΕ από το πρόγραμμα SURE.

¹ European Commission, 2022c

² European Commission, 2023b

³ European Commission, 2023b

Χώρες	Κεφάλαια
Βέλγιο	8 197 530 000
Βουλγαρία	971 170 000
Κύπρος	632 970 000
Τσεχία	4 500 000 000
Ελλάδα	6 165 000 000
Ισπανία	21 324 820 449
Κροατία	1 570 600 000
Ιταλία	27 438 486 464
Λιθουανία	1 099 060 000
Λετονία	472 807 000
Μάλτα	420 817 000
Πολωνία	11 236 693 087
Πορτογαλία	6 234 462 488
Ρουμανία	3 000 000 000
Σλοβακία	1 113 670 000
Σλοβενία	630 883 600
Ουγγαρία	651 470 000
Ιρλανδία	2 473 887 900
Εσθονία	230 000 000
Σύνολο	98 364 327 988

Πίνακας2. Κατανομή των κεφαλαίων από το πρόγραμμα SURE (σε ευρώ)

Πηγή: EuropeanCommission (2023c)

Τα μέτρα στήριξης που υιοθετήθηκαν ουσιαστικά απέτρεψαν περίπου 1,5 εκατομμύριο ανθρώπους από το να μείνουν άνεργοι στο απόγειο της πανδημίας το 2020. Πρόσθετες ενδεικτικές εκτιμήσεις υποδηλώνουν ότι τα προγράμματα βραχυχρόνιας εργασίας που χρηματοδοτούνται από το SURE πιθανόν να αντιπροσώπευαν το μεγαλύτερο μέρος του εκτιμώμενου αντίκτυπου. Επιπρόσθετα, η συγκεκριμένη πολιτική δράση συνέβαλε στην μείωση της ανισότητας στην αγορά εργασίας μειώνοντας την διασπορά των ποσοστών ανεργίας, ειδικά μεταξύ των δικαιούχων του προγράμματος SURE.

Το πρόγραμμα έκδοσης SURE , που σημείωσε ισχυρή επενδυτική ζήτηση και ευνοϊκή τιμολόγηση μπορεί να χαρακτηριστεί εξαιρετικά επιτυχημένο συνολικά. Στο παρελθόν, πριν το ξέσπασμα της

πανδημίας, ο δανεισμός της Επιτροπής στις ευρωπαϊκές κεφαλαιαγορές ήταν περιορισμένος, αλλά το πρόγραμμα SURE, ακολουθούμενο γρήγορα από το NextGeneration EU, οδήγησε την Επιτροπή να διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο στην έκδοση κρατικών χρεών. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι συναλλαγές υπερκαλύφθηκαν και επιτεύχθηκε ευνοϊκή τιμολόγηση, με ορισμένα από τα προηγούμενα ομόλογα να έχουν εκδοθεί με αρνητικά επιτόκια. Η επιτυχία κατέδειξε την εμπιστοσύνη των επενδυτών τόσο στην χρηματοδοτική ικανότητα της ΕΕ όσο και στο πρόγραμμα SURE.

Το πρόγραμμα SURE έληξε στις 31 Δεκεμβρίου 2022. Η ρήτρα λήξης ισχύος για την διαθεσιμότητα χρηματοδοτικής στήριξης στο πλαίσιο του μέσου SURE όριζε την λήξη στις 31 Δεκεμβρίου 2022 εκτός εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, αποφάσιζε να την παρατείνει λόγω των έκτακτων περιστατικών που απαιτούσαν το SURE (σοβαρή οικονομική αναταραχή που προκλήθηκε από την πανδημία COVID-19) τα οποία συνέχιζαν να υφίστανται.¹ Η Επιτροπή εκτίμησε ότι αυτά τα περιστατικά δεν υφίσταντο πλέον, και έτσι τέθηκε σε ισχύ η ρήτρα λήξης ισχύος.

Συνοπτικά, το πρόγραμμα SURE χαρακτηρίστηκε άκρως επιτυχημένο αναφορικά με την προστασία πολλών θέσεων εργασίας, αλλά και την μείωση των ανισοτήτων στον χώρο εργασίας που θα προέκυπταν λόγω της πανδημίας. Για παράδειγμα, στην Ελλάδα, εισήχθησαν διάφορα μέτρα για τον μετριασμό του πανδημικού σοκ στην εργασία, συμπεριλαμβανομένης της απαγόρευσης των απολύσεων στους κλάδους που επλήγησαν περισσότερο. Τέλος, όπως συνάγεται από τα στοιχεία που προαναφέρθηκαν το πρόγραμμα βοήθησε αδιαμφισβήτητα να ενισχυθεί το κλίμα εμπιστοσύνης αναφορικά με την ικανότητα της ΕΕ να ανταποκριθεί αποτελεσματικά σε μια άνευ προηγουμένου κρίση.

1.4.4. EuBills

Η Επιτροπή άρχισε να εκδίδει γραμμάτια ΕΕ, τίτλους με μικρότερη διάρκεια κάτω του ενός έτους, τον Σεπτέμβριο του 2021. Το πρόγραμμα αυτό παρέχει επιπλέον ευελιξία στην Επιτροπή ως εκδότη και υποστηρίζει τη ρευστότητα των τίτλων της.

Το πρόγραμμα EU-Bills βοηθά την Επιτροπή να αποκτήσει τακτική και σταθερή παρουσία στην πολύ βαθιά και ρευστή αγορά χρήματος. Επιτρέπει επίσης στην Επιτροπή να διεκδικεί την επενδυτική της βάση προσελκύοντας νέους επενδυτές και διαφορετικά χαρτοφυλάκια υφιστάμενων επενδυτών.

Σύμφωνα με την συνήθη πρακτική της αγοράς, η Επιτροπή εκδίδει γραμμάτια ΕΕ μόνο μέσω δημοπρασιών, μια πρακτική που λαμβάνει χώρα μέχρι και σήμερα δύο φορές τον μήνα.

¹ European Commission, 2022c

1.5.Χρηματοδοτικές τεχνικές

Η ΕΕ από την πλευρά της, για να είναι πιο ουσιαστική και πιο αποτελεσματική ώστε να καλύψει τις χρηματοδοτικές της ανάγκες, χρησιμοποιεί τρεις διαφορετικές τεχνικές. Ακριβώς η χρήση διαφορετικών εργαλείων και τεχνικών, δίνει τη δυνατότητα στην ΕΕ να μπορεί να αυξάνει την βάση των επενδυτών της και κατά συνέπεια να μειώνει το χρηματοδοτικό κόστος.

Προς αυτήν την κατεύθυνση η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προωθεί ένα συνδυαστικό μοντέλο με κοινοπραξίες και δημοπρασίες.¹ Αρχικά, για τις κοινοπρακτικές συναλλαγές, η Επιτροπή συνεργάζεται με μια ομάδα αναδόχων, συνήθως τραπεζών, των οποίων ο ρόλος είναι να τοποθετούν το χρέος στους επενδυτές. Οι κοινοπραξίες είναι η παραδοσιακή τεχνική για την έκδοση χρέους από υπερεθνικούς εκδότες. Η Επιτροπή βασίζεται σε κοινοπραξίες για σημαντικό μέρος των εκδόσεων ομολόγων της.

Δεδομένου ότι οι δημοπρασίες είναι η προτιμώμενη τεχνική έκδοσης μεγάλων κρατικών οντοτήτων όπως η Γερμανία και η Γαλλία και για να διασφαλίσει μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα, το 2021 η Επιτροπή πρόσθεσε στην εργαλειοθήκη της το σύστημα των δημοπρασιών και συγκεκριμένα το σύστημα δημοπρασιών TELSAT της Banque de France. Επιπρόσθετα, η Επιτροπή χρησιμοποιεί την μορφή δημοπρασίας για να εκδώσει όλα τα γραμμάτια καθώς και ορισμένα από τα πιο μακροπρόθεσμα ομόλογα.

Η ιδιωτική τοποθέτηση ενός ομολόγου περιλαμβάνει την τοποθέτησή του σε προεπιλεγμένους επενδυτές και ιδρύματα και όχι μέσω δημόσιας προσφοράς. Αυτή η τεχνική χρησιμοποιείται συνήθως για την τοποθέτηση μικρών ποσών (έως 300 εκατ. ευρώ) με έναν ή περισσότερους θεσμικούς επενδυτές. Στο παρελθόν, η Επιτροπή χρησιμοποίησε κυρίως ιδιωτικές τοποθετήσεις για συναλλαγές ενώ σήμερα συνεχίζει να χρησιμοποιεί ιδιωτικές τοποθετήσεις ως μορφή συναλλαγής όπου χρειάζεται.

1.6.Ιστορικό θέσπισης του προγράμματος NGEU

- 21 Απριλίου 2020: Παρουσίαση κοινού χάρτη για την ευρωπαϊκή ανάκαμψη

Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Charles Michel και η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ursula von der Leyen, πριν ακόμα ολοκληρωθούν οι πρώτοι περιορισμοί λόγω της πανδημίας, παρουσίασαν έναν κοινό χάρτη για την ανάπτυξη.

Σε αυτόν θεσπίστηκαν και οι αρχές καθώς και οι βασικοί πυλώνες πάνω στους

¹European Commission, 2021a

οποίους θα στηριζόταν το πρόγραμμα. Έτσι λοιπόν οι τέσσερις βασικές αρχές θεσπίστηκαν ως εξής:¹

1. Το σχέδιο ανάκαμψης της ΕΕ πρέπει να βασίζεται στην αλληλεγγύη, την συνοχή και την σύγκλιση.
2. Η προσέγγιση αυτής της ανάκαμψης πρέπει να είναι ευέλικτη και θα πρέπει να εξελιχθεί με την πάροδο του χρόνου.
3. Η ανάκαμψη πρέπει να είναι περιεκτική και συνιδιοκτησία όλων των εμπλεκομένων.
4. Η ΕΕ βασίζεται σε ένα σύνολο αξιών και δικαιωμάτων που είναι θεμελιώδη για την ακεραιότητα του μοντέλου και του τρόπου ζωής.

- *23 Απριλίου 2020: Συμφωνία για την δημιουργία του Σχεδίου ανάκαμψης*
- *27 Μαΐου 2020: Εκκίνηση διαβουλεύσεων για να εγκριθεί το Σχέδιο μέσα στον επόμενο μήνα*
- *17-21 Ιουλίου 2020: Συμφωνία των ηγετών της ΕΕ για το πακέτο ανάκαμψης και τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό για την περίοδο 2021-2027*

Στην πρώτη αυτοπρόσωπη συνδιάσκεψη μετά την πανδημία στις Βρυξέλλες, οι ηγέτες των κρατών μελών της ΕΕ συμφώνησαν στην νέα αυτή προσπάθεια ανάκαμψης της ευρωπαϊκής οικονομίας ύψους 750 δισεκατομμυρίων ευρώ, καθώς και σε έναν μακροπρόθεσμο ενωσιακό προϋπολογισμό ύψους 1074 δισεκατομμυρίων ευρώ για την περίοδο 2021-2027.

- *21 Σεπτεμβρίου 2020: Καθορίζονται από το Συμβούλιο οι προτεραιότητες για την μελλοντική πολιτική της ενιαίας αγοράς*
- *6 Οκτωβρίου 2020: Πολιτική συμφωνία για τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ο οποίος είναι και το βασικό εργαλείο του NextGenerationEU*
- *18 Νοεμβρίου 2020: Πολιτική συμφωνία Προεδρίας και Κοινοβουλίου για το REACT-EU*

¹European Union, 2020

- *18 Δεκεμβρίου 2020: Προσωρινή Συμφωνία του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου για τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας*

Η Προεδρία και το Κοινοβούλιο ήρθαν σε προσωρινή συμφωνία για τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, με χρηματοδοτικό κονδύλιο ύψους 672,5 δισεκατομμύρια ευρώ, ως κύριο εργαλείο του Next Generation EU.

Η προσωρινή συμφωνία αυτή κάλυπτε ορισμένα στοιχεία, μεταξύ των οποίων:

- το πεδίο εφαρμογής του μηχανισμού
- τις οριζόντιες αρχές
- τους γενικούς κανόνες επιλεξιμότητας για τα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας
- τα στοιχεία που πρέπει να παρέχονται σε κάθε σχέδιο
- τα κριτήρια αξιολόγησης που χρησιμοποιεί η Επιτροπή

- *11 Φεβρουαρίου 2021: Έγκριση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας*
Έκδοση από το Συμβούλιο του Κανονισμού για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Επίσης, για να μπορέσουν τα κράτη μέλη της ΕΕ να αντλήσουν τα κεφάλαια από τον Μηχανισμό αυτό, καλούνται άμεσα να καταρτίσουν σχέδια δράσης, δηλαδή μια συνεκτική δέσμη προγραμμάτων, μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων.

Οι τομείς πολιτικής που θα έπρεπε να απευθυνθούν καταρτίζονται ως εξής:

- πράσινη μετάβαση
 - ψηφιακός μετασχηματισμός
 - βιώσιμη ανάπτυξη
 - κοινωνική και εδαφική συνοχή
 - υγεία και ανθεκτικότητα
 - πολιτικές για την επόμενη γενιά, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης και των δεξιοτήτων
- *31 Μαΐου 2021: Πράσινο φως από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ για τις δαπάνες για την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας*

Η ολοκλήρωση των εθνικών επικυρώσεων για τις δαπάνες της ΕΕ ήταν ένα προαπαιτούμενο για να ξεκινήσει σταδιακά η διάθεση των Κονδυλίων από αυτά τα ευρωπαϊκά προγράμματα.

- *23 Ιουνίου 2021: Το Συμβούλιο ξεκινάει την εξέταση των πρώτων εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας*

Εκδόθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή θετικές αξιολογήσεις των σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Αυστρίας, του Βελγίου, της Δανίας, της Γαλλίας, της Γερμανίας, της Ελλάδας, της Ιταλίας, της Λετονίας, του Λουξεμβούργου, της Πορτογαλίας, της Σλοβακίας και της Ισπανίας.

- *13 Ιουλίου 2021: Πράσινο φως για τα πρώτα κονδύλια ανάκαμψης της ΕΕ προς 12 χώρες της ΕΕ*

- *Σεπτέμβριος – Οκτώβριος 2021: Εγκρίνονται τα εθνικά σχέδια ανάκαμψης της Τσεχίας, της Ιρλανδίας, της Μάλτας, της Εσθονίας, της Ρουμανίας και της Φινλανδίας.*

- *14 Δεκεμβρίου 2022: Πράσινο φως για το REPowerEU*

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατέληξαν σε μια πολύ σημαντική συμφωνία αναφορικά με την πρόταση για το REPowerEU, το οποίο έχει ως κύριο αντικείμενο τον ενεργειακό κλάδο της ΕΕ. Πιο συγκεκριμένα στοχεύει στην ενίσχυση της στρατηγικής αυτονομίας της ΕΕ μέσω της διαφοροποίησης του ενεργειακού εφοδιασμού και της ενίσχυσης της ανεξαρτησίας και της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού της Ένωσης.

- *21 Φεβρουαρίου 2023: Εγκρίνεται REPowerEU από το Συμβούλιο*

1.7. Νομική δομή

Η νομική βάση για την σύσταση και λειτουργία του προγράμματος NextGenerationEU είναι πολύπλοκη και διαρθρώνεται σε μια σειρά δευτερογενών πράξεων του δικαίου της ΕΕ, οι οποίες εξουσιοδοτούν την ΕΕ να εκδίδει κοινό χρέος, να θεσπίζει αυτό το νέο χρηματοδοτικό πρόγραμμα και το οικονομικό του μέγεθος και να διέπει την εκταμίευση πόρων στα κράτη μέλη και τον έλεγχο τους.¹

Ο πίνακας 3 δείχνει την νομική δομή του προγράμματος NextGenerationEU.

Νομική Πράξη	Νομική Βάση	Σκοπός
Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2094 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2020, για τη θέσπιση ενός μέσου ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη στήριξη της ανάκαμψης μετά την κρίση του COVID-19	Αρ. 122 Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)	Ίδρυση του προγράμματος NextGenerationEU
Κανονισμός (ΕΕ, EURATOM)2020/2093 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2020, για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για τα έτη 2021 έως 2027	Αρ. 312 Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)	Ίδρυση του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου 2021-2027
Απόφαση του Συμβουλίου (ΕΕ, EURATOM)2020/2053 , της 14ης Δεκεμβρίου 2020, σχετικά με το σύστημα ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για την κατάργηση της απόφασης 2014/335/ΕΕ, EURATOM	Αρ. 311 Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)	Εξουσιοδότηση της χρηματοδότησης του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου και του NextGenerationEU, στην προκειμένη περίπτωση μέσω της έκδοσης κοινού χρέους

¹ Fabbrini, 2022b

Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Φεβρουαρίου 2021, για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας	Αρ. 175 Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)	Λεπτομερής καθορισμοί της διακυβέρνησης του NextGenerationEU και των συγκεκριμένων κριτηρίων για την χρήση των κεφαλαίων του προγράμματος από τα κράτη μέλη
Κανονισμός (ΕΕ, EURATOM) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2020, σχετικά με ένα γενικό καθεστώς όρων για την προστασία του προϋπολογισμού της ΕΕ	Αρ. 322 Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)	Θέτει τις απαιτήσεις σεβασμού του κράτους δικαίου ως προϋπόθεση για την πρόσβαση σε κονδύλια της ΕΕ στο πλαίσιο του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου και του Next Generation EU
Διαθεσμική συμφωνία της 16ης Δεκεμβρίου 2020 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία, συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, καθώς και για νέους ίδιους πόρους, συμπεριλαμβανομένου του οδικού χάρτη προς την εισαγωγή νέων ιδίων πόρων	Αρ. 295 Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)	Καθορισμός οδικού χάρτη προς την εισαγωγή νέων φόρων της ΕΕ για την αποπληρωμή κεφαλαίων και συμφερόντων του NextGenerationEU

Πίνακας3. Νομική δομή του NextGenerationEU

Πηγή: Fabbrini (2022b), European Commission (2022).

Το πρώτο βασικό βήμα για την νομική υπόσταση του προγράμματος NextGenerationEU υλοποιήθηκε στα τέλη του 2020, με την ίδρυση του EURI (European Union Recovery Instrument), το οποίο καθορίζει το συνολικό χρηματοδοτικό κονδύλιο του προγράμματος NextGenerationEU και την γενική κατανομή των πόρων μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων που

συμπεριλαμβάνονται σε αυτό.¹ Στην συνέχεια, το EURI συμπληρώνεται με τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Σταθερότητας, ο οποίος ρυθμίζει τους στόχους και την διακυβέρνηση του NextGenerationEU και ο οποίος απευθύνεται άμεσα στην οικονομική υποστήριξη των κρατών μελών. Από την άλλη πλευρά, το NextGenerationEU εξαρτάται από την νομική πράξη του Συμβουλίου, που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 311 ΣΛΕΕ, η οποία καθόρισε τα έσοδα του προϋπολογισμού της ΕΕ, αυξάνοντας τα ανώτατα όρια δαπανών και εξουσιοδοτώντας την Επιτροπή να εκδίδει χρέος.²

Κατά συνέπεια, η βάση είναι η ίδρυση του EURI (European Union Recovery Instrument) με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2020/2094 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Το άρθρο 1 αυτού του κανονισμού διευκρινίζει ότι το αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής του συγκεκριμένου ταμείου είναι η χρηματοδότηση μέτρων «για την αποκατάσταση της απασχόλησης και την δημιουργία θέσεων εργασίας», «η υποστήριξη μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων για την αναζωογόνηση του δυναμικού για βιώσιμη ανάπτυξη», «για την στήριξη επιχειρήσεων που επηρεάζονται από τον οικονομικό αντίκτυπο της κρίσης COVID-19», «για την προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας ως απάντηση στην κρίση του COVID-19», «για την αύξηση του επιπέδου ετοιμότητας της Ένωσης για την κρίση», καθώς και να διασφαλίσει «μια δίκαιη μετάβαση σε μια κλιματικά ουδέτερη οικονομία».³

Στην συνέχεια, το άρθρο 2 ορίζει το συνολικό ποσό του προγράμματος που είναι τα 850 δισεκατομμύρια ευρώ σε τιμές του 2018. Επιπλέον, στο άρθρο 3 ορίζεται ότι οι σχετικές νομικές δεσμεύσεις θα αναληφθούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έως τις 31 Δεκεμβρίου 2023. Πολύ σημαντικό είναι και το άρθρο 5 το οποίο θεσπίζει και τα επιμέρους προγράμματα που θα διαχειριστούν τα κεφάλαια από το NextGenerationEU, με το μεγαλύτερο μέρος να κατευθύνεται προς τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Σταθερότητας.

Οι νομικές δομές για το NextGenerationEU θεμελιώνονται συνταγματικά στις Συνθήκες της ΕΕ. Αυτό έρχεται σε πλήρη αντίθεση με αυτό που είχε συμβεί ως απάντηση στην ευρωκρίση, διότι ενώ θεσμοθετήθηκαν τότε τα απαραίτητα εργαλεία για την αντιμετώπιση της κρίσης, τα κράτη δρούσαν έξω από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, κυρίως μέσω των διακρατικών συμφωνιών.⁴ Ειδικότερα, οι κύριες προσπάθειες για απάντηση στην κρίση του ευρώ, όπως το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, οι μηχανισμοί χρηματοπιστωτικής σταθεροποίησης και το Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, εγκρίθηκαν μέσω ξεχωριστών συνθηκών.

Έπειτα, τα κράτη μέλη τροποποίησαν το άρθρο 136 της ΣΛΕΕ για να προσθέσουν ένα νέο τμήμα, που ορίζει ότι «Τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας που

¹ Fabbrini, 2022c

² European Council, 2020

³ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2020

⁴ Baroncelli, 2022

θα ενεργοποιείται εάν είναι απαραίτητο για τη διασφάλιση της σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η χορήγηση οποιασδήποτε απαιτούμενης οικονομικής βοήθειας στο πλαίσιο του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους».¹

Ακριβώς αυτές οι νομικές δομές και αλλαγές που συντελέστηκαν κατά τα χρόνια της κρίσης του ευρώ, τα πρώτα χρόνια της προηγούμενης δεκαετίας, αποτέλεσαν και τις νομικές βάσεις για να ξεκινήσει να χτίζεται το NextGenerationEU. Πιο συγκεκριμένα, δύο ρήτρες της ΣΛΕΕ αποδείχθηκαν πολύ σημαντικές. Συγκεκριμένα, πρόκειται για το άρθρο 122 ΣΛΕΕ, σχετικά με τη χρηματοδοτική βοήθεια, και το άρθρο 175 ΣΛΕΕ, σχετικά με την πολιτική συνοχής.²

Έτσι λοιπόν, από την μία πλευρά, ήταν το άρθρο 122 ΣΛΕΕ, το οποίο θα έδινε την ώθηση για απαντήσεις σε κρίσεις, όπως για παράδειγμα η πανδημία του κορονοϊού και χρησιμοποιήθηκε εν προκειμένω για να αντληθούν τεράστια κεφάλαια. Το άρθρο 122 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι «όπου ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσκολίες ή απειλείται σοβαρά με σοβαρές δυσκολίες που προκαλούνται από φυσικές καταστροφές ή έκτακτα περιστατικά εκτός του ελέγχου του, το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να χορηγήσει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, χρηματοδοτική συνδρομή της Ένωσης στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος».³ Το άρθρο 122 της ΣΛΕΕ είχε ήδη χρησιμοποιηθεί την εποχή της κρίσης του ευρώ για την προσωρινή δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης, και στην αρχή της πανδημίας για την δημιουργία του SURE, του ευρωπαϊκού μέσου για την προσωρινή στήριξη για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας λόγω της πανδημίας.

Η νομοθεσία της ΕΕ δεν περιέχει καμία γραπτή απαγόρευση για το χρέος, ούτε υπάρχει ρητή εξουσιοδότηση για τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να αναπτύξουν κεφάλαια δανεισμού. Αυτό ισχύει επίσης για το άρθρο 122 παρ. 2 και το άρθρο 212 της ΣΛΕΕ, τα οποία επιτρέπουν στην ΕΕ να αναλάβει χρηματοοικονομικές δραστηριότητες, δεδομένου ότι δεν απαγορεύουν άμεσα την συγκέντρωση των απαραίτητων κεφαλαίων μέσω δανείων.

Επίσης, το άρθρο 311 παρ. 1 της ΣΛΕΕ ορίζει μόνο ότι η ΕΕ πρέπει να διαθέτει τα αναγκαία μέσα για την επίτευξη των στόχων της και την εφαρμογή των πολιτικών της. Βάσει αυτού επικράτησε η άποψη ότι, στην παρούσα περίοδο κρίσης, η ΕΕ θα μπορούσε να εκδώσει ομόλογα προκειμένου να διαθέσει τα κεφάλαια που συγκεντρώθηκαν ως δάνεια στα κράτη μέλη που έχουν ανάγκη.

Υπό τις παρούσες συνθήκες, η σύναψη δανείων και η λήψη τους από πλευράς ΕΕ αποτελεί δικαιολογημένο μέσο έτσι ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της στο σύνολό τους. Η ΕΕ μπορεί να δανείζεται για την επίτευξη των στόχων της αναφορικά με την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας της,

¹Dermine, 2022

²DeWitte, 2022

³Ευρωπαϊκή Ένωση, 2008

την πλήρη απασχόληση, την προαγωγή της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής αλλά και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών, τα οποία αποτελούν και αυτοσκοπούς της.¹ Επιπρόσθετα, τα δημοσιονομικά μέσα της ΕΕ βασίζονται κατά κύριο λόγο και όχι αποκλειστικά στα ίδια μέσα της Ένωσης, τους ιδίους πόρους δηλαδή, σύμφωνα με το άρ. 311 ΣΛΕΕ.² Αυτό ακριβώς δίνει μια διακριτική ευχέρεια στην ΕΕ να χρησιμοποιεί και διαφορετικά μέσα, με την προϋπόθεση ότι τηρεί τους δημοσιονομικούς κανόνες της.

Μπορεί από την μία πλευρά να υπάρχουν σταθερές νομικές βάσεις για την θέσπιση του προγράμματος αυτού, ωστόσο η δημιουργία του και η λειτουργία του κέντρισαν το ενδιαφέρον πολλών νομικών επιστημόνων. Για πολλούς το πρόγραμμα αυτό έχει σταθερά νομικά θεμέλια σε πρωτογενείς ενωσιακούς κανόνες και μπορεί να εισάγει καινοτόμες πρακτικές υπό αυτές τις νομικές βάσεις.³

Αντίθετα, άλλοι νομικοί υποστηρίζουν ότι παραβιάζεται η σαφής αρχή της δοτής αρμοδιότητας, υπό το σκεπτικό ότι δημιουργείται, με το πρόγραμμα αυτό, μια νέα μορφή οικονομικής και δημοσιονομικής ολοκλήρωσης, χωρίς ωστόσο να έχει επιτευχθεί η αναθεώρηση των Συνθηκών.⁴

Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν και πιο μετριοπαθείς επιστήμονες, οι οποίοι κάνουν λόγο για την ευκαιρία που δίνεται μέσα από αυτό το πρόγραμμα να χρησιμοποιηθεί ως πρότυπο για μια πιο μόνιμη νομική κατασκευή.

Είναι άξιο αναφοράς ότι το συγκεκριμένο πρόγραμμα ανάκαμψης πέρασε μάλιστα και από το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, καθώς καταγγέλθηκε. Οι καταγγέλλοντες μάλιστα τόνιζαν ότι αυτός ο τρόπος δανεισμού και χρηματοδότησης είναι παράνομος βάσει των Συνθηκών και πως ο συγκεκριμένος τρόπος δανεισμού για να χρηματοδοτηθούν δαπάνες υπερβαίνει τα όρια και τις ενωσιακές αρμοδιότητες που έχουν δοθεί από τα κράτη μέλη.⁵

Ωστόσο, το Δικαστήριο κατέληξε πως η προσβαλλόμενη εξουσιοδότηση δανεισμού κινείται εντός των ορίων των ενωσιακών αρμοδιοτήτων. Όμως αυτή η απόφαση εγείρει και άλλα ερωτήματα δεδομένου ότι ελήφθη με βάση μια ασαφή διατύπωση. Εύλογα λοιπόν προκύπτει το ερώτημα εάν μπορεί αυτός ο τρόπος χρηματοδότησης να χρησιμοποιηθεί ξανά στο μέλλον πέραν της πανδημίας.

Το σκεπτικό του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου λοιπόν είναι ότι το σχέδιο δανεισμού της ΕΕ δεν υπερβαίνει τις αρμοδιότητές της, λόγω της εξαιρετικά κρίσιμης κατάστασης.

¹Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

²Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

³deWitte, 2021

⁴Leino-Sandberg&Ruffert, 2022

⁵Αναγνωσταράς, 2022

Ωστόσο, μελλοντικά μπορεί να υπάρξουν ξανά νομικά ζητήματα. Κατά πόσο δηλαδή μπορεί η ΕΕ να κάνει επίκληση του άρθρου 122 ΣΛΕΕ, που κάνει λόγο για έκτακτη ανάγκη, ώστε να προσφεύγει σε δανεισμό; Ακολούθως, πρέπει να γίνεται λόγος σχετικά με το εάν η έκτακτη ανάγκη για δανεισμό και χρηματοδότηση συνδέεται με την κατανομή των αντλούμενων κεφαλαίων.

Μία ακόμη αμφισβήτηση για την νομιμότητα του προγράμματος NextGenerationEU σχετίζεται με την αρχή της ετήσιας διάρκειας.¹ Σύμφωνα με το άρθρο 310 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ,² οι προβλέψεις της ΕΕ καταρτίζονται για κάθε οικονομικό έτος και ο ετήσιος προϋπολογισμός της ΕΕ πρέπει να καταρτίζεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 314 της ΣΛΕΕ.³ Σύμφωνα με το άρθρο 310 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, οι δαπάνες που εμφανίζονται στον προϋπολογισμό πρέπει να εγκρίνονται μόνο για την ετήσια δημοσιονομική περίοδο και αυτή η περίοδος διαρκεί από την 1η Ιανουαρίου έως τις 31 Δεκεμβρίου.⁴

Ως εκ τούτου, η αρχή της ετήσιας διάρκειας εφαρμόζεται σε ολόκληρο τον κύκλο έγκρισης, εκτέλεσης και λογιστικοποίησης του προϋπολογισμού της ΕΕ. Σκοπός του είναι να διασφαλίζει ότι τα μέτρα που λαμβάνει η ΕΕ με δημοσιονομικό αντίκτυπο ελέγχονται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Μαζί με την αρχή της ενότητας, έχει αναγνωρισθεί από το Δικαστήριο της ΕΕ ως θεμελιώδης δημοσιονομική αρχή.

Ακολουθώντας μια νέα τάση της δημοσιονομικής πολιτικής, ο προϋπολογισμός της ΕΕ είναι πλέον ενσωματωμένος σε ένα σύστημα μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού σχεδιασμού. Ένας αυξανόμενος αριθμός έργων που υλοποιούνται στο πλαίσιο των πολιτικών της ΕΕ και χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και το πρόγραμμα NextGenerationEU σχεδιάζονται και εκτελούνται σε πολυετή και όχι σε ετήσια βάση, η οποία είναι δύσκολο να συμβιβαστεί με τις απαιτήσεις της αρχής της ετήσιας διάρκειας.

1.8.Οικονομικές προεκτάσεις

Η χρηματοδότηση με δανεισμό για την στήριξη των προγραμμάτων και των επενδύσεων της ευρωπαϊκής οικονομίας είναι πολύ πιθανό στο μέλλον να έχει επιπτώσεις σε ολόκληρο το δημόσιο οικονομικό σύστημα της ΕΕ. Η ενδεδειγμένη αύξηση του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού, με την ταυτόχρονη αύξηση του δανεισμού και κατά συνέπεια του χρέους, φαίνεται να είναι ιδιαίτερα ελκυστική για τις εθνικές κυβερνήσεις, διότι για αυτές θα αποτελέσει ένα ακόμη οικονομικό όχημα για την ανάπτυξη και ενίσχυση των επενδύσεων. Επίσης, με το πρόγραμμα NextGenerationEU δεν θα

¹Lukowiak, 2023

² Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

³ Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

⁴ Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

υπάρχει πρόβλεψη και προσοχή από πλευράς ΕΕ για τα εθνικά ελλείμματα στους δημόσιους προϋπολογισμούς που ορίζονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Επιπλέον, η κατανομή των πόρων από πλευράς κυβερνήσεων, μετά την εκταμίευση των κεφαλαίων από την ΕΕ, δεν προϋποθέτει κάποιες εκτενείς απαιτήσεις. Κατά συνέπεια, αφήνεται η ουσιαστική ευχέρεια στα κράτη και τις κυβερνήσεις τους να τα καταναείμουν κατά το δοκούν επιλέγοντας συγκεκριμένους σκοπούς ενώ ταυτόχρονα ελλοχεύει και ο κίνδυνος διαφθοράς ή τουλάχιστον κατασπατάλησης χωρίς ουσιαστικό οικονομικό αντίκτυπο. Ακόμη και αν τα κεφάλαια επρόκειτο να κατανεμηθούν με βιώσιμο και ευνοϊκό τρόπο ανάπτυξης, το NextGenerationEU δεν διαθέτει σαφή στρατηγική για να διασφαλίσει ότι η χρηματοδότηση επιτυγχάνει τους στόχους της και ενισχύει τη βιώσιμη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς.

Τα στοιχεία αυτά είναι ικανά να πολιτικοποιήσουν τον προϋπολογισμό και την δημοσιονομική πολιτική της ΕΕ. Ωστόσο τα θεσμικά της όργανα δεν έχουν τον έλεγχο της κατανομής των κονδυλίων από τις κυβερνήσεις ούτε διαχειρίζονται τις εθνικές υποθέσεις, όπως γίνεται με τα προγράμματα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας. Έτσι προσφέρεται μεγαλύτερη ευελιξία για τις κυβερνήσεις, καθώς τους δίνεται η δυνατότητα να κινούνται όπως επιθυμούν χωρίς ουσιαστικές ευρωπαϊκές παρεμβάσεις. Ωστόσο, σε εθνικό επίπεδο επιβάλλονται πολλοί περιορισμοί στην αύξηση του δημόσιου χρέους. Αυτό οφείλεται, αφενός, στους δεσμευτικούς κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης που αναφέρονται στην διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, αφετέρου, στην προβληματική πιστοληπτική ικανότητα συγκεκριμένων κρατών μελών.

Επιπρόσθετα, οι δανειοληψίες από την ΕΕ δημιουργούν μια ακόμη χρηματοοικονομική υποχρέωση για την ίδια. Παράλληλα, η ΕΕ αναλαμβάνει ήδη άλλες υποχρεώσεις από δανεισμούς όπως για παράδειγμα για βοήθεια σε τρίτες χώρες, όπως στην Ουκρανία λόγω του πολέμου ή στην Τουρκία λόγω του μεταναστευτικού. Βάσει των Συνθηκών της ΕΕ, τα θεσμικά της όργανα πρέπει να μεριμνούν έτσι ώστε η ίδια να είναι σε θέση να τηρεί τις οικονομικές υποχρεώσεις της έναντι τρίτων, σύμφωνα με το άρθρο 323 ΣΛΕΕ.¹ Κατά συνέπεια, οι υποχρεώσεις που δημιουργεί η δανειοληψία επιτρέπονται μόνο εφόσον η Ένωση είναι σε θέση να αποπληρώσει το χρέος της, συμπεριλαμβανομένων των τόκων. Για τον λόγο αυτό, είναι επιτακτική ανάγκη κάθε χρόνο να διασφαλίζεται ότι το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων είναι αρκετά υψηλό έτσι ώστε να διασφαλίζεται ότι η ΕΕ είναι σε θέση να τηρήσει τις χρηματοοικονομικές της υποχρεώσεις όταν αυτές καταστούν ληξιπρόθεσμες,

¹Ευρωπαϊκή Ένωση, 2016

2.Ο Μηχανισμός Ανάπτυξης και Ανθεκτικότητας (ΜΑΑ)

2.1.Εισαγωγικά

Για την άμβλυνση των υγειονομικών, κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμφώνησαν τον Δεκέμβριο του 2020 σε πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να καταρτίσουν ένα κοινό σχέδιο ανάκαμψης το οποίο θα παρέχει οικονομικό κίνητρο για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της αλλά ταυτόχρονα θα κατευθύνει την μετάβαση προς μια σύγχρονη, βιώσιμη και ανθεκτική Ευρώπη. Αποτελείται από το προσωρινό ταμείο NextGeneration EU (NGEU) καθώς και από τον μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό της ΕΕ από το 2021 έως το 2027.

Συνολικά, το προσωρινό NGEU ανέρχεται σε 806,9 δισεκατομμύρια ευρώ. Η κεντρική συνιστώσα του NGEU είναι ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Recovery and Resilience Facility, RRF), ο οποίος έχει όγκο σχεδόν 723,8 δισεκατομμυρίων ευρώ. Τα κράτη μέλη πρόκειται να λάβουν αφενός οικονομική βοήθεια (338 δισεκατομμύρια ευρώ) και αφετέρου δάνεια (385,8 δισεκατομμύρια ευρώ) για την στήριξη εθνικών μεταρρυθμίσεων και επενδυτικών σχεδίων.¹ Το υπόλοιπο -περίπου 83,1 δισεκατομμύρια ευρώ - θα διατεθεί σε άλλα χρηματοδοτικά προγράμματα της ΕΕ. Για πρώτη φορά στην ιστορία της, η ΕΕ εξουσιοδοτείται να συνάπτει δάνεια για την αναχρηματοδότησή της σε σημαντικό επίπεδο χάρη στη δημιουργία αυτού του Μηχανισμού.

Για να διασφαλιστεί ότι ο ΜΑΑ χρησιμοποιείται κυρίως από τα κράτη μέλη ως ώθηση για μια πράσινη και ψηφιακή μετάβαση, ο κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2021, ορίζει σαφώς τους ουσιαστικούς στόχους, το πεδίο εφαρμογής καθώς και την συγκεκριμένη λειτουργία και χρηματοδότηση του ταμείου (Κανονισμός 2021/241). Απαιτεί από κάθε κράτος μέλος να υποβάλει ένα εθνικό σχέδιο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία στη συνέχεια θα το αξιολογήσει σύμφωνα με προκαθορισμένους στόχους της ΕΕ: τουλάχιστον το 37 % των δαπανών πρέπει να συνεισφέρει στους στόχους για την κλιματική αλλαγή και το 20 % στους ψηφιακούς στόχους.²

Με καταληκτική ημερομηνία την 30η Απριλίου 2021, τα κράτη μέλη είχαν προθεσμία να υποβάλουν τα εθνικά τους σχέδια στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.³ Ωστόσο, δεδομένου ότι αυτή ήταν μια μη δεσμευτική ημερομηνία κλεισίματος, τα εθνικά σχέδια θα γίνονταν δεκτά μέχρι και τα μέσα του 2022.

Μολονότι η εισαγωγή του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας προκλήθηκε από την πανδημία COVID-19, αποτέλεσε επίσης προϊόν μακράς συζήτησης σχετικά με την ανάγκη που

¹Hodson&Howarth, 2023

² Κανονισμός 2021/ 241, σ. 37

³Κανονισμός 2021/241, σελ. 23

υπάρχει για ευρωπαϊκή δημοσιονομική ικανότητα. Πολλοί ηγέτες της ΕΕ και της Νότιας Ευρώπης κυρίως, έχουν τονίσει ότι θα ήταν απαραίτητοι κοινοί οικονομικοί πόροι για την αντιμετώπιση κραδασμών.

Προκειμένου να επωφεληθούν από την στήριξη στο πλαίσιο του μηχανισμού, οι κυβερνήσεις της ΕΕ έχουν υποβάλει εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας στα οποία περιγράφονται τα μεταρρυθμιστικά και επενδυτικά τους προγράμματα, καθώς και οι στόχοι, τα ορόσημα και το εκτιμώμενο κόστος. Σύμφωνα με τον κανονισμό του Μηχανισμού, τα σχέδια θα πρέπει να ανταποκρίνονται στις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και να συμβάλλουν στην ενίσχυση του αναπτυξιακού δυναμικού, στη δημιουργία θέσεων εργασίας και στην οικονομική και κοινωνική ανθεκτικότητα, καθώς και στην εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων.¹Τουλάχιστον το 37% των κεφαλαίων θα πρέπει να υποστηρίξει την πράσινη μετάβαση και το 20% τον ψηφιακό μετασχηματισμό.²Τα σχέδια περιλαμβάνουν μέτρα για την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων και δημόσιων επενδύσεων μέσω μιας συνολικής και συνεκτικής δέσμης, η οποία μπορεί επίσης να περιλαμβάνει δημόσια προγράμματα που στοχεύουν στην παροχή κινήτρων για ιδιωτικές επενδύσεις. Επιπρόσθετα, υπάρχει η δυνατότητα για εφαρμογή διασυννοριακών ή πολυεθνικών έργων, τα οποία ενθαρρύνουν τις συνεργασίες μεταξύ των χωρών.

Ωστόσο, υπάρχει σοβαρός αντίλογος ο οποίος δεν υποστηρίζει την ανάγκη για κοινό δανεισμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Πολλοί ηγέτες είναι ως επί το πλείστον αντίθετοι στον κοινό δανεισμό, αλλά εμφανίζονται πιο διαλλακτικοί στην ιδέα της περαιτέρω ενίσχυσης της εποπτείας της Ένωσης για την δέσμευση των κρατών μελών για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Οι συζητήσεις των τελευταίων χρόνων φαίνεται όμως να αποδίδουν καρπούς αφού στο τραπέζι παρουσιάζονται μια σειρά από προτάσεις πολιτικής, που κυμαίνονται από το Μέσο Ανταγωνιστικότητας και Σύγκλισης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2013) έως το Πρόγραμμα Υποστήριξης των Μεταρρυθμίσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2018) και το Δημοσιονομικό Μέσο για την Ανταγωνιστικότητα και τη Σύγκλιση (Eurogroup 2020). Σε καθένα από αυτά, το ζητούμενο είναι να εξισορροπηθεί η αλληλεγγύη με τις αρχές της (οικονομικής) σταθερότητας. Ο Μηχανισμός Ανάπτυξης και Ανθεκτικότητας ενσωματώνει και τα δύο. Έχει χαρακτηριστεί από ορισμένους ως μια ιστορική καμπή στην ευρωπαϊκή αλληλεγγύη που επιτρέπει τις τόσο απαραίτητες επενδύσεις για την ανάκαμψη μέσω κοινού δανεισμού ενώ υποστηρίζεται διστακτικά από άλλους ως πειθαρχικό εργαλείο για τις τόσο αναγκαίες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις για την διασφάλιση ομαλής αντιμετώπισης μελλοντικών καταστάσεων έκτακτης ανάγκης από τα κράτη μέλη.

Ένα καινοτόμο χαρακτηριστικό του Μηχανισμού έγκειται στην διακυβέρνησή του, η οποία προϋποθέτει ότι η πρόσβαση σε επιχορηγήσεις και δάνεια μπορεί να υλοποιείται μόνο με την

¹ Buti & Fabbrini, 2023

²Cornago&Springford, 2023

παρουσίαση μακροπρόθεσμων μεταρρυθμίσεων και επενδυτικών σχεδίων που στοχεύουν στην ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και σύγκλισης της Ένωσης.¹ Αυτά τα σχέδια θα πρέπει να είναι σύμφωνα με τις συστάσεις του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου για συγκεκριμένες χώρες. Στην συνέχεια, η Επιτροπή αξιολογεί την συνάφεια και εγκρίνει το σχέδιο με βάση τον βαθμό ευθυγράμμισης με το υποσύνολο των προκλήσεων που προσδιορίζονται στα εθνικά σχέδια.

Ο Μηχανισμός εισάγει μια νέα προσέγγιση βασισμένη στις επιδόσεις, η οποία συνδέει την εκταμίευση της οικονομικής στήριξης με την συμμόρφωση με μια «επιχειρησιακή συμφωνία», που υπογράφηκε μεταξύ της Επιτροπής και της εθνικής κυβέρνησης. Αυτή η συμφωνία αντικατοπτρίζει μια εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου για τα σχέδια και καθορίζει τα συγκεκριμένα ποιοτικά ορόσημα καθώς και τους ποσοτικούς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν εντός καθορισμένου χρονικού πλαισίου.

Με αυτήν την διακυβέρνηση, ο ΜΑΑ αλλάζει το καθεστώς των συστάσεων του Εξαμήνου καθώς και τον ρόλο παρακολούθησης της Επιτροπής στην ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση. Ένας θετικός τρόπος ερμηνείας αυτής της αλλαγής είναι ότι τα κράτη μέλη ανταμείβονται πλέον για τις πράξεις τους και μπορούν να λαμβάνουν δημοσιονομικούς πόρους για να επιτύχουν τους στόχους τους. Ωστόσο, τα κράτη μέλη έχουν αναθέσει σε εξωτερικό φορέα την δυνατότητα παρακράτησης κεφαλαίων σε περίπτωση που δεν καταφέρουν να πετύχουν τους στόχους τους όπως προτείνεται στις συστάσεις της ΕΕ.

2.2. Νομική Δομή του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Ως βασικός πυλώνας για την επίτευξη του προγράμματος NextGenerationEU, ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας διέπεται από έναν διαφορετικό κανονισμό της ΕΕ, ο οποίος είναι πιο αναλυτικός. Πρόκειται για τον Κανονισμό (ΕΕ) 2021/241 [2021] ΕΕ 57/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Φεβρουαρίου 2021, για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Αυτή η νομική πράξη, η οποία περιλαμβάνει 36 άρθρα και πολλά παραρτήματα, καθορίζει λεπτομερώς τους τρόπους και τα μέσα με τα οποία τα κράτη μέλη που λαμβάνουν οικονομική στήριξη από το NGEU πρέπει να χρησιμοποιούν τους διαθέσιμους πόρους. Σε γενικές γραμμές, ο ΜΑΑ επιδιώκει τρεις κύριες λειτουργίες. Πρώτον, καθορίζει τους στόχους που πρέπει να επιδιώξουν τα κράτη μέλη με χρήματα του NGEU. Δεύτερον, καθορίζει τους κανόνες και τις διαδικασίες για την ανάθεση πόρων στα κράτη μέλη καθώς και για την διασφάλιση της τήρησης των δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει ως προϋπόθεση για να μπορέσουν να λάβουν χρηματοδότηση από την NGEU. Τέλος, ο ΜΑΑ περιλαμβάνει κανόνες συντονισμού μεταξύ του NGEU και άλλων προϋπαρχόντων

¹Ladi&Tsarouhas, 2020

μηχανισμών διακυβέρνησης της οικονομικής πολιτικής, ιδίως του ευρωπαϊκού εξαμήνου, και τελικές διατάξεις για την αξιολόγηση του προγράμματος.

Συμπεραίνεται λοιπόν ότι προκύπτει ένα νέο σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης στο οποίο η ΕΕ καθορίζει τους στρατηγικούς στόχους, σχεδιασμένους να ενισχύσουν την οικολογική και ψηφιακή μετάβαση, την ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς και την οικονομική ανθεκτικότητα ενώ ταυτόχρονα τα κράτη μέλη δεσμεύονται να επιτύχουν αυτές τις προτεραιότητες ως προϋπόθεση για να λάβουν σημαντικά κονδύλια από την ΕΕ.

Πιο συγκεκριμένα, στο Κεφάλαιο 1 του Κανονισμού αυτού, θεσπίζονται οι έξι βασικοί άξονες πάνω στους οποίους θα κινηθεί ο ΜΑΑ. Οι οποίοι είναι:

- η πράσινη μετάβαση
- ο ψηφιακός μετασχηματισμός
- η έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη
- η κοινωνική και εδαφική συνοχή
- η υγεία
- οι πολιτικές για την επόμενη γενιά

Όπως διευκρινίζεται στο άρθρο 4, ο γενικός στόχος του μηχανισμού είναι η προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της ΕΕ με την βελτίωση της ανθεκτικότητας, της ετοιμότητας για την κρίση, της ικανότητας προσαρμογής και του αναπτυξιακού δυναμικού των κρατών μελών. Σημαντική επιδίωξη του ΜΑΑ είναι επίσης να μετριαστεί ο κοινωνικός και οικονομικός αντίκτυπος της κρίσης ιδίως για τις ευάλωτες ομάδες, συμβάλλοντας στην εφαρμογή του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων. Στις προτεραιότητες του μηχανισμού είναι να υποστηριχθεί και η πράσινη μετάβαση, συμβάλλοντας στην επίτευξη των κλιματικών στόχων της ΕΕ για το 2030 καθώς και η ψηφιακή μετάβαση, ενισχύοντας την ανοδική οικονομική και κοινωνική σύγκλιση, αποκατάσταση και προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και της ολοκλήρωσης των οικονομιών της ΕΕ. Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας θα επιδιώξει επίσης να εξασφαλίσει την δημιουργία νέων θέσεων εργασίας υψηλής ποιότητας και να ενισχυθεί η στρατηγική αυτονομία της ΕΕ παράλληλα με μια ανοιχτή οικονομία που θα συνδυάζει και την δημιουργία ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας.¹ Για την επίτευξη αυτών των γενικών στόχων, «ο ειδικός στόχος του μηχανισμού είναι να παράσχει στα κράτη μέλη οικονομική υποστήριξη με σκοπό την επίτευξη

¹ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2021/241 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 12ης Φεβρουαρίου 2021 για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

των ορόσημων και των στόχων των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων, όπως ορίζονται στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας».¹

Σημαντικός παράγοντας για την σωστή λειτουργία του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας είναι το Εθνικό Σχέδιο Δράσης που καλείται κάθε χώρα να καταρτίσει. Τονίζεται πως σήμερα όλα τα κράτη μέλη έχουν εκπονήσει και έχουν υποβάλει το καθένα τα δικά του σχέδια για το πώς θα χρησιμοποιήσουν τα κεφάλαια από τον ΜΑΑ. Ορισμένα από αυτά έχουν επίσης υποβάλει και επικαιροποιημένες εκδόσεις του. Η ΕΕ από την πλευρά της έχει αποδεχτεί όλα τα σχέδια που έχουν υποβληθεί από τα κράτη μέλη της.

Το Κεφάλαιο 3 του παρόντος Κανονισμού καθορίζει το καθεστώς αυτών των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας. Το άρθρο 18 ορίζει ότι τα κράτη μέλη που επιθυμούν να λάβουν χρηματοδοτική συνεισφορά υποβάλλουν στην Επιτροπή σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, κατά κανόνα, έως τις 30 Απριλίου 2021.² Το αρχικό χρονοδιάγραμμα βέβαια δεν τηρήθηκε αφού ορισμένα κράτη δεν υπέβαλαν τα σχέδιά τους έως την ανωτέρω οριζόμενη προθεσμία, αλλά αργότερα με σημαντική καθυστέρηση. Επιπρόσθετα το άρθρο 18 ορίζει και τα χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει κάθε εθνικό σχέδιο. Δηλαδή πρέπει να εξηγεί τον τρόπο με τον οποίο το σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, λαμβάνοντας υπόψη τα μέτρα που περιλαμβάνονται σε αυτό, αντιπροσωπεύει μια ολοκληρωμένη και επαρκώς ισορροπημένη απάντηση στην οικονομική και κοινωνική κατάσταση του κράτους μέλους.³ Πρέπει επίσης να παρέχεται η κατάλληλη αιτιολογία για αυτό το σχέδιο, να εξηγεί λεπτομερώς τα ορόσημα - στόχους και να υπάρχει ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα για την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων που θα ολοκληρωθούν έως τις 31 Αυγούστου 2026.

Επιπλέον, η ίδια διάταξη προβλέπει ότι τουλάχιστον το 37% της συνολικής κατανομής του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας πρέπει να διατεθεί για την υποστήριξη της περιβαλλοντικής μετάβασης.⁴ Αυτό συμβαίνει γιατί η ενεργειακή μετάβαση και η προστασία του περιβάλλοντος βρίσκονται πολύ ψηλά στην ευρωπαϊκή ατζέντα για τις επόμενες δεκαετίες και ως εκ τούτου οι προσπάθειες για επίτευξη του στόχου από τον ΜΑΑ πρόκειται να ενισχυθούν ακόμα περισσότερο.

Ταυτόχρονα, τουλάχιστον το 20% της συνολικής κατανομής του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας πρέπει να εστιαστεί στην ψηφιακή μετάβαση. Τέλος, η ίδια ρήτρα απαιτεί επίσης από τα κράτη μέλη να εξηγούν «πώς το σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας συμβάλλει στην αποτελεσματική αντιμετώπιση όλων ή ενός σημαντικού υποσυνόλου των προκλήσεων που

¹Αρ. 4. Κανονισμού 2021/241

² Αρ. 18, παρ. 3. Κανονισμού 2021/241

³ Αρ. 18, παρ. 4. Κανονισμού 2021/241

⁴Αρ. 18, παρ. 4. Κανονισμού 2021/241

εντοπίζονται στις σχετικές συστάσεις ανά χώρα»,¹ τις οποίες τα θεσμικά όργανα της ΕΕ απευθύνουν ετησίως στα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Κατά συνέπεια και όπως υπογραμμίζεται στο άρθρο 17, «τα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας πρέπει να συνάδουν με τις σχετικές προκλήσεις και προτεραιότητες ανά χώρα που προσδιορίζονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου», και αυτό αποτελεί προϋπόθεση για την επιλεξιμότητα του εθνικού σχεδίου».²

Ο πίνακας 4 δείχνει τα κριτήρια με βάση τα οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε τα εθνικά σχέδια που εκπονήθηκαν και αποφάσισε την αποδοχή τους ή την απόρριψή τους ή και ακόμη την μερική τροποποίησή τους.

Συνάφεια	Αποτελεσματικότητα	Αποδοτικότητα	Συνοχή
Ολοκληρωμένη και ισορροπημένη απάντηση	Διαρκής επίδραση	Δικαιολόγηση κόστους	Συνοχή εφαρμογής
Αντιμετώπιση όλων ή ενός υποσυνόλου των συστάσεων του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου	Παρακολούθηση και υλοποίηση	Πρόληψη, ανίχνευση και διόρθωση της διαφθοράς, της απάτης και των συγκρούσεων συμφερόντων	
Συμβολή στην ενίσχυση του αναπτυξιακού δυναμικού, στη δημιουργία θέσεων εργασίας και στην οικονομική, κοινωνική και θεσμική ανθεκτικότητα			
Περιβαλλοντική προστασία			
Συμβολή στην πράσινη μετάβαση			
Συμβολή στην ψηφιακή μετάβαση			

Πίνακας 4: Τα κριτήρια επιλογής των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

¹Αρ. 18, παρ. 4. Κανονισμού 2021/241

²Αρ. 17, παρ. 4. Κανονισμού 2021/241

Έτσι λοιπόν, ορίστηκαν οι βασικές κατευθύνσεις πάνω στις οποίες θα χτιστούν και θα υλοποιηθούν τα εθνικά σχέδια, έτσι ώστε τα κράτη μέλη να λάβουν τα ευρωπαϊκά κονδύλια. Δεν δίνεται αυθαίρετα η δυνατότητα σε αυτά να σπαταλούν τα κεφάλαια κατά το δοκούν, και μάλιστα πρέπει να επικοινωνούν ανά τακτά χρονικά διαστήματα τα αποτελέσματά τους στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Αυτό ενισχύει σημαντικά την ικανότητα της Επιτροπής να επηρεάζει τις εθνικές οικονομικές πολιτικές, ευνοώντας συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις. Βέβαια στην περίπτωση του NextGenerationEU και του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, οι κατευθύνσεις των κεφαλαίων είναι πολύ συγκεκριμένες και είναι αυτές τις οποίες η ΕΕ χαρακτηρίζει ως υψίστης σημασίας.

Το άρθρο 19 του συγκεκριμένου Κανονισμού ορίζει ακριβώς αυτήν τη δυνατότητα που παρέχεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αξιολογεί την συνάφεια, την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και την συνοχή τους σε διάστημα δύο μηνών από την κατάθεσή τους.¹ Επίσης δίνεται η δυνατότητα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να απορρίψει ένα σχέδιο ή να ζητήσει την μερική τροποποίησή του έτσι ώστε να συνάδει με τους ευρωπαϊκούς στόχους.

Επιπλέον, ο κανονισμός για τον ΜΑΑ εισάγει ένα σύνολο κανόνων για την διασφάλιση της διαφάνειας και την συνεχή παρακολούθηση της χρήσης των κεφαλαίων του προγράμματος. Συγκεκριμένα, υπάρχει η πρόβλεψη και η υποχρέωση από τα κράτη μέλη να ενημερώνουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανά τακτά χρονικά διαστήματα. Οι υποκείμενοι στις υποχρεώσεις θα πρέπει να αναφέρουν δύο φορές τον χρόνο στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου σχετικά με την πρόοδο που σημειώθηκε στην επίτευξη του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας.²

Τέλος, ο κανονισμός διευκρινίζει στο άρθρο 22 ότι «κατά την εφαρμογή του μηχανισμού, τα κράτη μέλη, ως δικαιούχοι ή δανειολήπτες κεφαλαίων στο πλαίσιο, λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και για να εξασφαλίσουν ότι η χρήση κονδυλίων συμμορφώνεται με την ισχύουσα ενωσιακή και εθνική νομοθεσία, ιδίως όσον αφορά την πρόληψη, τον εντοπισμό και την διόρθωση της απάτης, της διαφθοράς και της σύγκρουσης συμφερόντων».³

2.3.Κατανομή κεφαλαίων προς τα κράτη

¹ Άρ. 19, παρ. 4. Κανονισμού 2021/241

² Άρ. 27, παρ. 4. Κανονισμού 2021/241

³ Άρ. 22, παρ. 4. Κανονισμού 2021/241

Το Κεφάλαιο 2 του Κανονισμού 2021/241 αναφέρει τα οικονομικά στοιχεία του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Πιο συγκεκριμένα καθορίζει τις μεθόδους υπολογισμού για τον καθορισμό της μέγιστης αξίας της χρηματοδοτικής συνεισφοράς της ΕΕ που μπορεί να λάβει κάθε κράτος μέλος, τόσο σε επιχορηγήσεις όσο και σε δάνεια.¹

Συγκεκριμένα, όσον αφορά τις επιχορηγήσεις, το άρθρο 11 ορίζει ότι «η μέγιστη χρηματοδοτική συνεισφορά υπολογίζεται για κάθε κράτος μέλος για το 70% με βάση τον πληθυσμό, το αντίστροφο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και το σχετικό ποσοστό ανεργίας κάθε κράτους μέλους, ενώ για το 30% με βάση τον πληθυσμό, το αντίστροφο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και την μεταβολή του πραγματικού ΑΕΠ το 2020 και τη συνολική μεταβολή του πραγματικού ΑΕΠ για την περίοδο 2020–2021».² Αυτή η περίπλοκη μέθοδος υπολογισμού προσπαθεί να λαμβάνει ταυτόχρονα υπόψη το μέγεθος του κράτους μέλους, την μακροοικονομική του κατάσταση πριν από την πανδημία και τον αντίκτυπο που είχε ο COVID-19 στην οικονομία του. Επί της ουσίας, το ύψος των επιχορηγήσεων ενός κράτους μέλους καθορίζεται κατά κύριο λόγο από τον αντίκτυπο της πανδημίας COVID-19 στην εθνική οικονομία του ίδιου κράτους μέλους.

Όσον αφορά τα δάνεια, αντίθετα, το άρθρο 14 παράγραφος 5 ορίζει ότι «ο μέγιστος όγκος της δανειακής στήριξης για κάθε κράτος μέλος δεν πρέπει να υπερβαίνει το 6,8% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος του 2019 σε τρέχουσες τιμές».³

Ο πίνακας 5 δείχνει τα κράτη μέλη της ΕΕ και τις μέγιστες δυνατές επιχορηγήσεις που το καθένα θα πάρει συνολικά από τον ΜΑΑ.

Χώρα	Ποσά
Βέλγιο	5.9
Βουλγαρία	6.3
Τσεχία	7.1
Δανία	1.6
Γερμανία	25.6
Εσθονία	1
Ιρλανδία	1
Ελλάδα	17.8
Ισπανία	69.5
Γαλλία	39.4
Κροατία	6.3

¹Fabbini, 2022b

²Άρ. 11, παρ. 4. Κανονισμού 2021/241

³Άρ. 14, παρ. 5. Κανονισμού 2021/241

Ιταλία	68.9
Κύπρος	1
Λετονία	2
Λιθουανία	2.2
Λουξεμβούργο	0.1
Ουγγαρία	7.2
Μάλτα	0.3
Ολλανδία	6
Αυστρία	3.5
Πολωνία	23.9
Πορτογαλία	13.9
Ρουμανία	14.2
Σλοβενία	1.8
Σλοβακία	6.3
Φινλανδία	2.1
Σουηδία	3.3
Σύνολο	338

Πίνακας 5. Οι μέγιστες δυνατές επιχορηγήσεις ανά κράτος μέλος της ΕΕ, σε δισεκατομμύρια ευρώ

Πηγή: EuropeanCommission (2021b)

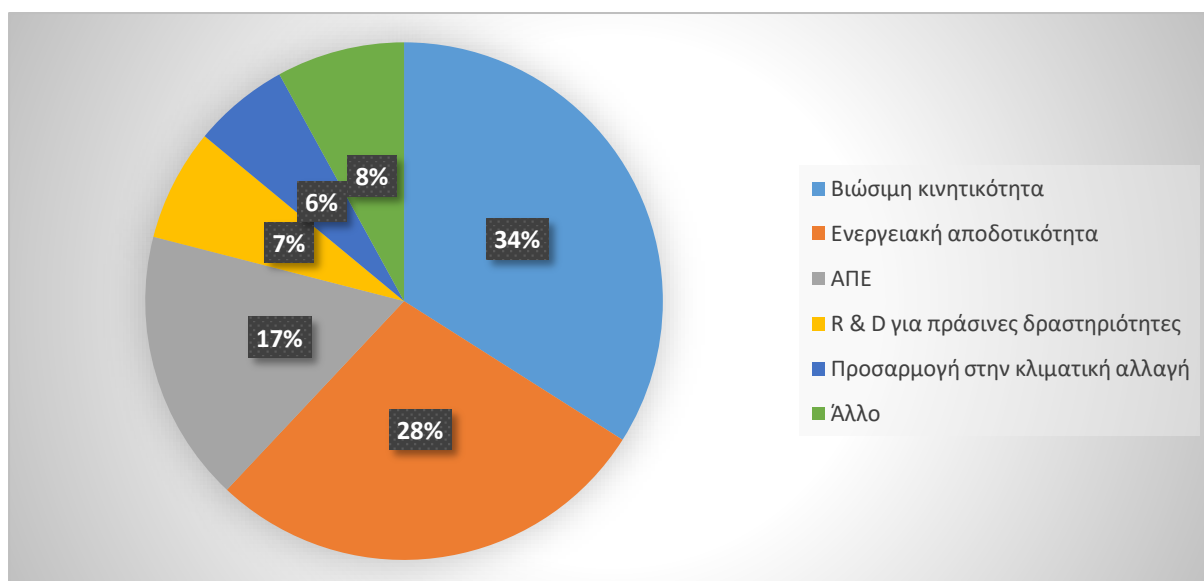
2.4.Πυλώνες του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Όπως αναφέρθηκε και πριν στην παρούσα εργασία, ο ΜΑΑ βασίζεται σε έξι πυλώνες, και μάλιστα σε αυτούς ακριβώς τους πυλώνες πρέπει να κατευθυνθούν τα κράτη και να διοχετεύσουν τους πόρους που θα αποκομίσουν.

Έτσι λοιπόν ο πρώτον πυλώνας είναι η πράσινη μετάβαση. Ο ΜΑΑ έχει ως βασικό κομμάτι του και την επίτευξη των στόχων της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας. Για τον σκοπό αυτό, τα έργα που υποστηρίζονται από τον ΜΑΑ θα πρέπει να συμβάλουν στην πράσινη μετάβαση, συμπεριλαμβανομένης της βιοποικιλότητας. Μάλιστα, όπως ορίζεται και στον Κανονισμό του ΜΑΑ, πρέπει σε κάθε σχέδιο κάθε κράτους μέλους να αφιερώνεται τουλάχιστον το 37% των συνολικών πόρων που θα διατεθούν.¹

Το Διάγραμμα 1 δείχνει την επιμέρους κατανομή του ΜΑΑ αναφορικά με τον πρώτο πυλώνα.

¹Κανονισμός 2021/241

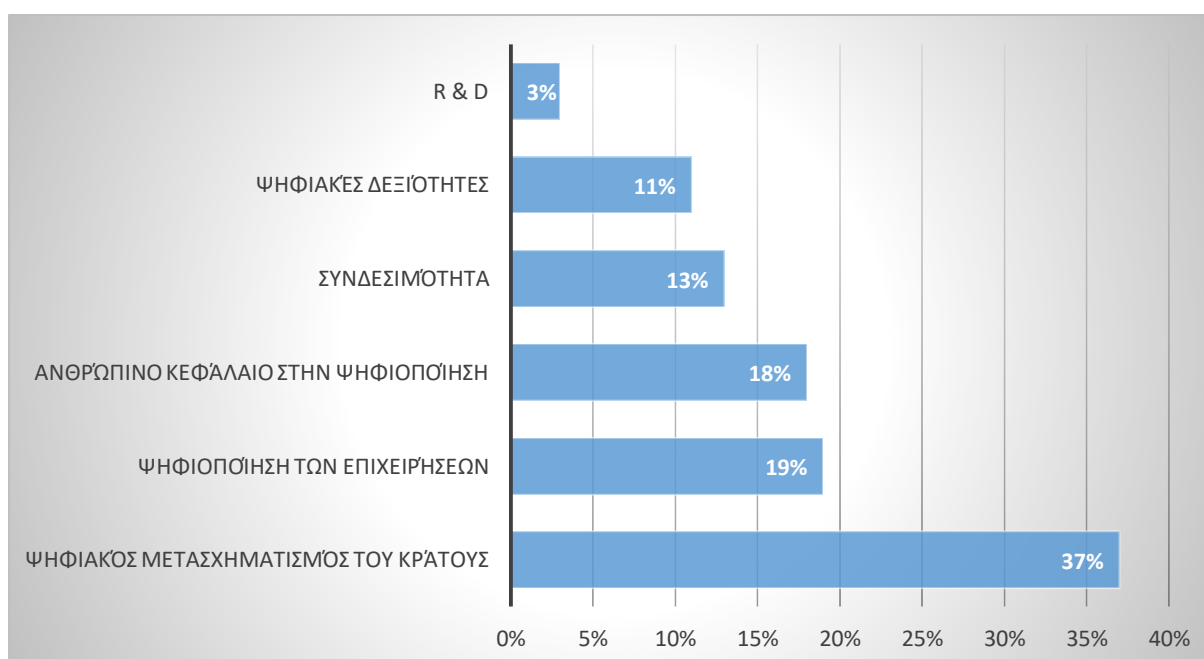


Διάγραμμα 1. Επιμέρους κατανομή του ΜΑΑ αναφορικά με την πράσινη μετάβαση

Πηγή: Κανονισμός 2021/241

Αναφορικά με τον δεύτερο πυλώνα, τον ψηφιακό βηματισμό της σκοπεύει να επιταχύνει η Ευρώπη, καθώς οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις σε ψηφιακές τεχνολογίες, υποδομές και διαδικασίες είναι απαραίτητες για την αύξηση της ανθεκτικότητας και της δυναμικής καινοτομίας της Ένωσης. Ο ΜΑΑ θα υποστηρίξει πολλά έργα σε αυτό το κομμάτι τα οποία αφορούν κυρίως στον ψηφιακό μετασχηματισμό των κρατών και των δημόσιων υπηρεσιών καθώς και στην ανάπτυξη βασικών και προηγμένων ψηφιακών δεξιοτήτων.

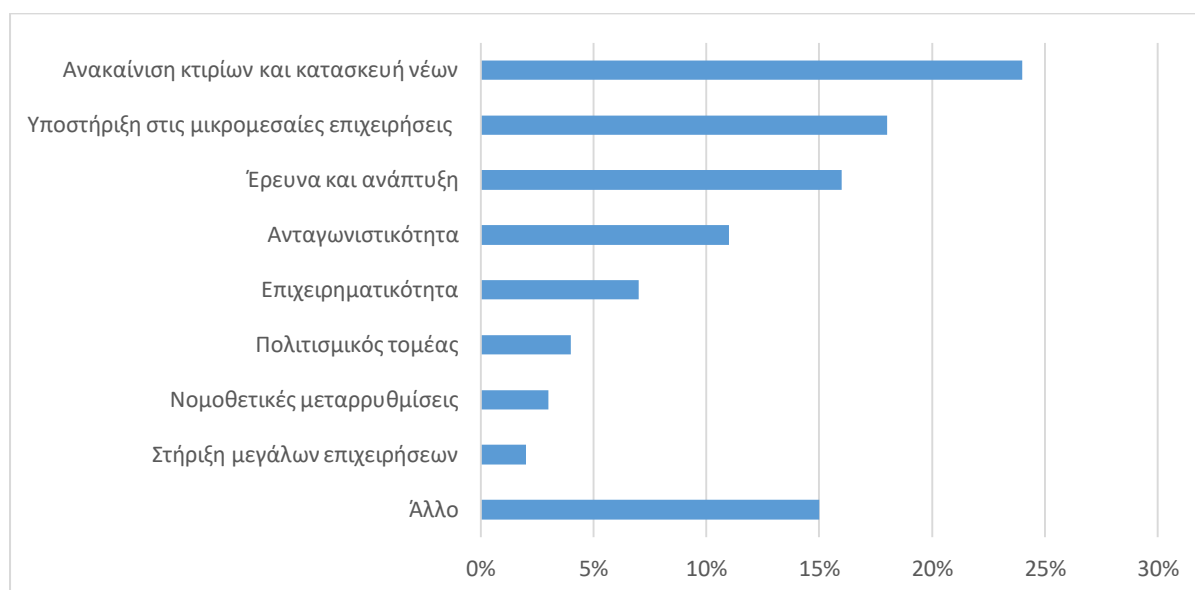
Το Διάγραμμα 2 δείχνει τις κατευθύνσεις αναφορικά με τον ψηφιακό μετασχηματισμό.



Διάγραμμα 2. Κατευθύνσεις του Ψηφιακού Μετασχηματισμού

Ακολούθως, ο τρίτος πυλώνας αφορά στην έξυπνη και βιώσιμη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς, ο οποίος περιλαμβάνει κυρίως την δημιουργία θέσεων εργασίας, την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, την προώθηση της ανταγωνιστικότητας, την έρευνα και την ανάπτυξη. Έτσι λοιπόν δίνεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη της ΕΕ να μπορούν να κάνουν χρήση των κεφαλαίων του ΜΑΑ για να εφαρμόσουν φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις προκειμένου να καταστήσουν τις οικονομίες τους πιο ανθεκτικές και ανταγωνιστικές.

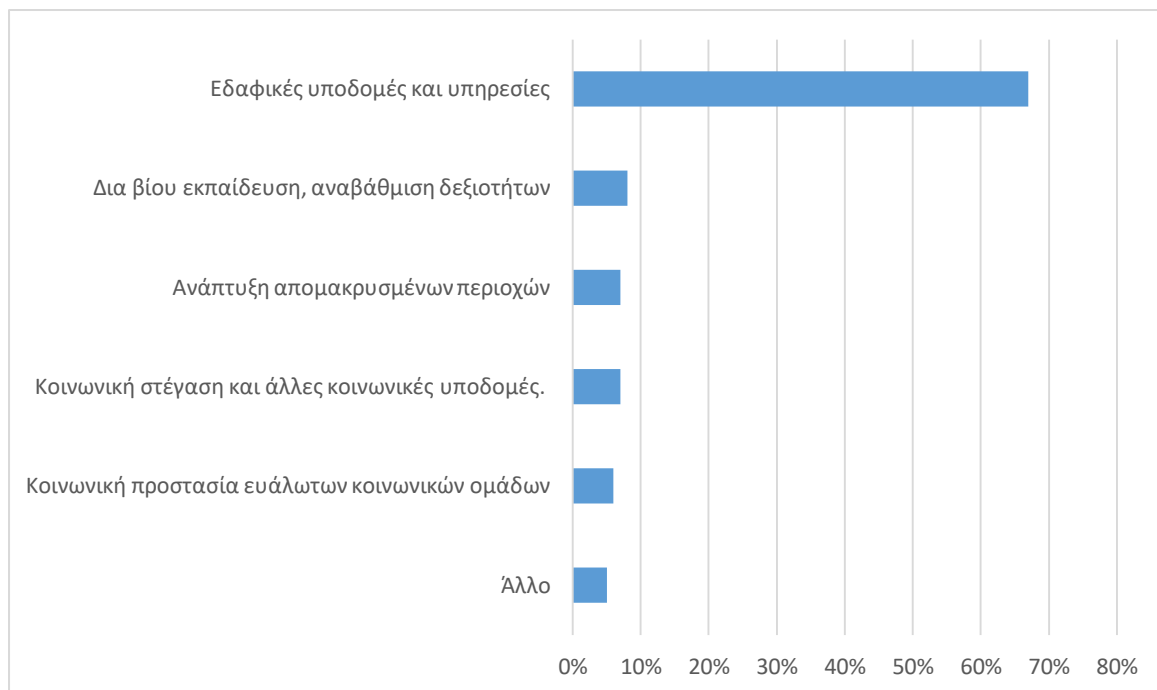
Το Διάγραμμα 3 δείχνει τις κατευθυντήριες γραμμές για τον τρίτο πυλώνα του ΜΑΑ, την έξυπνη και βιώσιμη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς.



Διάγραμμα3. Κατευθύνσεις για την έξυπνη και βιώσιμη ανάπτυξη

Ο τέταρτος πυλώνας αφορά στην κοινωνική και εδαφική συνοχή. Ένας ακόμη στόχος του ΜΑΑ είναι η υπεράσπιση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και ο περιορισμός των κοινωνικών επιπτώσεων των πολλαπλών σημερινών κρίσεων. Έτσι λοιπόν, από την μία πλευρά η κοινωνική συνοχή αφορά στην καταπολέμηση της φτώχειας και την μείωση της ανεργίας, ενώ από την άλλη πλευρά η εδαφική συνοχή αφορά κυρίως σε υποδομές και υπηρεσίες, που θα συμπεριλαμβάνουν όλες τις κατηγορίες των πολιτών.

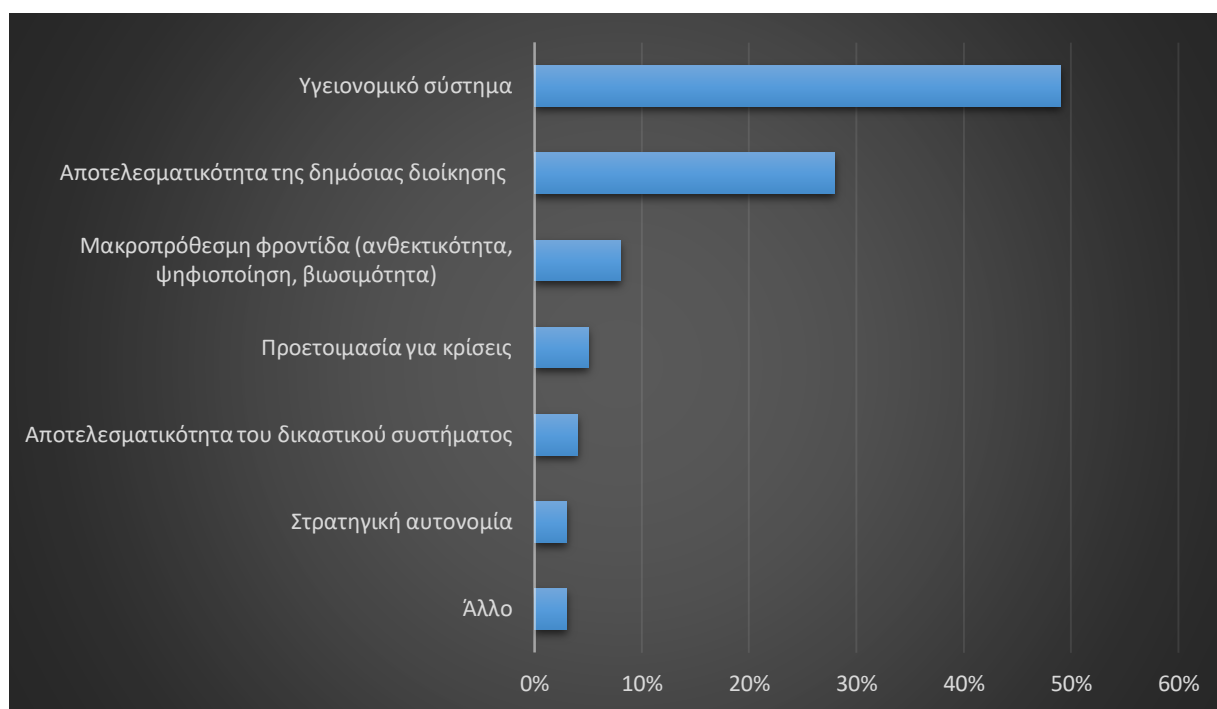
Το Διάγραμμα 4 δείχνει την επιμέρους κατανομή του τέταρτου πυλώνα του ΜΑΑ.



Διάγραμμα4. Κατανομή του τέταρτου πυλώνα του ΜΑΑ

Πηγή: Κανονισμός 2021/241

Ο πέμπτος πυλώνας αφορά πρωτίστως την υγεία και την οικονομική και κοινωνική ανθεκτικότητα. Λόγω της πανδημίας του COVID – 19 αναδείχθηκε η ανάγκη για σημαντικές επενδύσεις στον υγειονομικό κλάδο, έτσι ώστε να γίνει πιο ανθεκτικό το σύστημα στα κράτη μέλη της ΕΕ και να εξασφαλισθεί ένα πιο προσβάσιμο περιβάλλον από όλους τους πολίτες. Εκτός από το υγειονομικό σύστημα, στον πέμπτο πυλώνα προβλέπεται η ενίσχυση και ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης και του δικαστικού συστήματος.

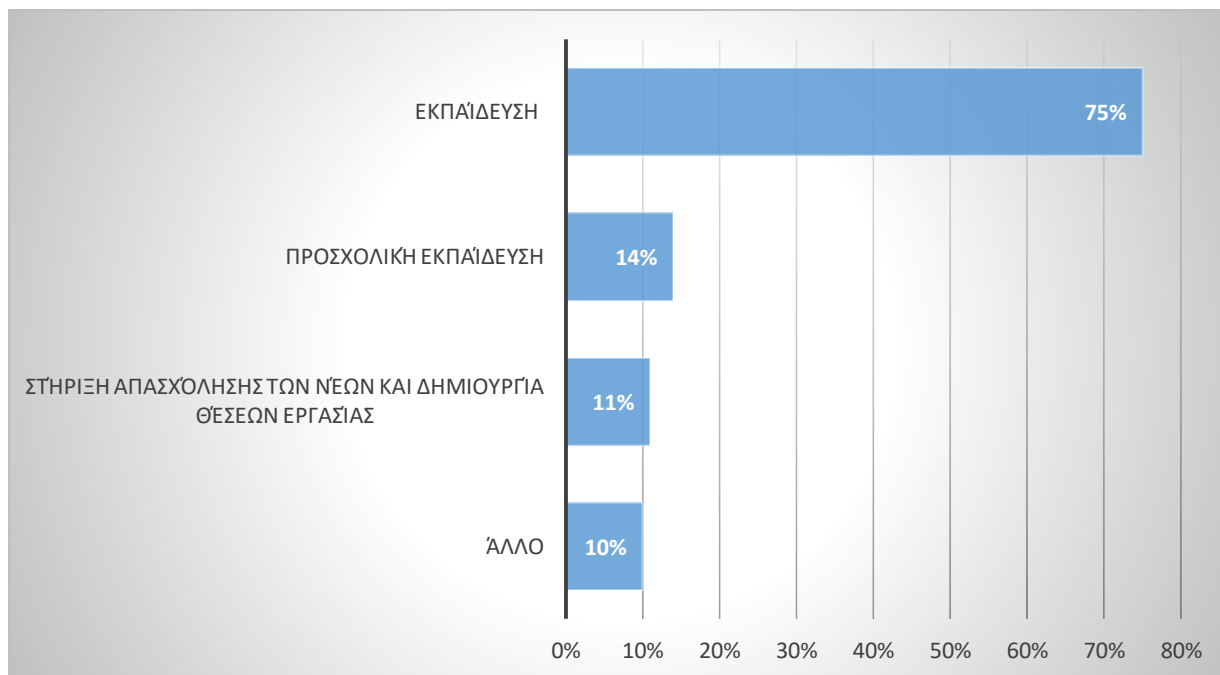


Διάγραμμα5. Πέμπτος πυλώνας του ΜΑΑ

Πηγή: Κανονισμός 2021/241

Ο έκτος και τελευταίος πυλώνας αναφέρεται στις πολιτικές για τις επόμενες γενιές. Κύριος σκοπός του σχεδίου δράσης είναι οι επενδύσεις που αφορούν στην εκπαίδευση και στην ανάπτυξη δεξιοτήτων(κυρίως ψηφιακών δεξιοτήτων για τις μικρότερες ηλικίες) . Επιπρόσθετα, θα δοθεί έμφαση στην προσχολική εκπαίδευση και φροντίδα καθώς και την υποστήριξη της απασχόλησης των νέων.

Το Διάγραμμα 6 δείχνει τους στόχους του έκτου πυλώνα του ΜΑΑ



Διάγραμμα6. Έκτος πλώννας του ΜΑΑ

Πηγή: Κανονισμός 2021/241

3.Τα υπόλοιπα προγράμματα του NextGenerationEU

3.1.React-EU

Το REACT – EU(Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα προγράμματα που περιλαμβάνονται μέσα στο δημοσιονομικό εργαλείοNextGenerationEU καθώς έχει ύψος 50,4 δισεκατομμυρίων ευρώ. Πρόκειται για μια χρηματοδότηση που αφορά την περίοδο 2014-2020 και επιπλέον στις νέες χορηγήσεις συνοχής 2021-2027, αυξάνοντας περαιτέρω το συνολικό κονδύλιο των Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων.¹

Το REACT-EU θα χορηγήσει πρόσθετη χρηματοδότηση για την αντιμετώπιση των κρίσεων και την ενίσχυση της ανθεκτικότητας της κοινωνίας απέναντι σε μείζονες κρίσεις. Τα αναγκαία ποσά που θα παρασχεθούν στα κράτη μέλη θα πρέπει να διοχετευθούν προς την ενίσχυση των δυνατοτήτων για πρόληψη, ετοιμότητα και ορθή διαχείριση των κρίσεων, καθώς και για επενδύσεις σε επιχειρήσεις που έχουν ως στόχο να συμβάλλουν στην προετοιμασία μιας πράσινης, ψηφιακής και ανθεκτικής ανάκαμψης της οικονομίας.

¹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2020

Η συνολική χρηματοδότηση των 50,4 δισ. ευρώ που είναι διαθέσιμη για τα κράτη μέλη χωρίζεται σε δύο δόσεις –την μεγαλύτερη πηγή χρηματοδότησης για το 2021 αποτελεί η εκταμίευση 39,6 δισ. Ευρώ και το υπόλοιπο ποσό αφορά το 2022 με 10,8 δισ. ευρώ.¹

Κατά την κατανομή των πόρων του προγράμματος λήφθηκαν υπόψη ο οικονομικός και κοινωνικός αντίκτυπος της κρίσης στις χώρες της ΕΕ, η μείωση του ΑΕΠ και η αύξηση της ανεργίας λόγω της πανδημίας. Είναι απαραίτητο να αναφερθεί πως οι περιφέρειες που επλήγησαν περισσότερο και που χρειάζονται την μεγαλύτερη υποστήριξη, είναι αυτές που θα λάβουν συνολικά τα περισσότερα κονδύλια μέσω του συγκεκριμένου προγράμματος. Για την στήριξη στις ασθενέστερες περιφέρειες, είναι επιλέξιμες οι δαπάνες που πραγματοποιούνται από την 1η Φεβρουαρίου 2020, ενώ σύμφωνα με το νομοθετικό πλαίσιο η τελική ημερομηνία του προγράμματος έχει οριστεί η 31^η Δεκεμβρίου 2023.²

Το Διάγραμμα 7 δείχνει πώς θα διοχετευθούν τα κεφάλαια του REACT–EU.



Διάγραμμα 7. Κατανομή των πόρων του REACT – EU (Σε δισεκατομμύρια ευρώ)

Πηγή: European Commission (2023a)

¹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2020

² Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2020

3.2.HorizonEurope

Το πρόγραμμα HorizonEurope αποτελεί το κύριο εργαλείο της ΕΕ για την ανάπτυξη και την προώθηση της επιστήμης και της τεχνολογίας για το διάστημα 2021-2027, ώστε να επιτευχθούν οι γενικοί και ειδικοί στόχοι της ΕΕ.

Ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος ανέρχεται σε 95 δισεκατομμύρια ευρώ, ωστόσο μόλις τα 5.6 προέρχονται από το πρόγραμμα NextGenerationEU.

Το πρόγραμμα Horizon Europe διασφαλίζει ότι το έργο της ΕΕ στους τομείς της επιστήμης και της τεχνολογίας έχει τον απαραίτητο αντίκτυπο, ώστε να μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά οι μείζονες παγκόσμιες προκλήσεις σε κρίσιμους τομείς, το οποίο είναι και το επιδιωκόμενο σύμφωνα με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ) των Ηνωμένων Εθνών, που βρίσκονται στο επίκεντρο της Ατζέντας του 2030 για την Βιώσιμη Ανάπτυξη.¹

Επιπλέον, το Horizon Europe έχει σχεδιαστεί για να βελτιώσει και να ενδυναμώσει τον ευρωπαϊκό χώρο έρευνας και καινοτομίας, να ενθαρρύνει την επιστημονική συνεργασία ανάμεσα στα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που έχουν χαμηλή απόδοση στην έρευνα και την καινοτομία.

Μέσω της ανάπτυξης και της ενίσχυσης της καινοτομίας, το πρόγραμμα αυτό θα στοχεύσει και στην ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, ιδίως μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, δημιουργώντας πολλές νέες θέσεις εργασίας και ευκαιρίες απασχόλησης.

3.3.InvestEU

Το InvestEU θα διοχετεύσει στην ΕΕ κρίσιμη μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση, με σκοπό την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων, την βιώσιμη ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας. Οι εγγυήσεις από τους ευρωπαϊκούς προϋπολογισμούς θα δώσουν την δυνατότητα στο πρόγραμμα αυτό να στηρίξει τις επενδύσεις και να προωθήσει την δημιουργία θέσεων εργασίας, με βάση την επιτυχή εφαρμογή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ).

Το InvestEU αποτελείται από τρία κύρια μέρη²:

- Το Ταμείο Invest EU. Αντικείμενο του ταμείου είναι η συγκέντρωση χρηματοδοτικών μέσων για την στήριξη των επενδύσεων στην ΕΕ. Το Ταμείο σκοπεύει να κινήσει επενδύσεις τόσο από τον ιδιωτικό τομέα, όσο και από τον δημόσιο, χάρη στις εγγυήσεις από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.

¹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2021α

² Allemandetal., 2023

- Ο Συμβουλευτικός Κόμβος InvestEU(InestEUAdvisoryHub), ο οποίος έχει ως κύρια αρμοδιότητα την τεχνική βοήθεια για τα υπό αναζήτηση χρηματοδότησης επενδυτικά έργα.
- Η Πύλη InvestEU. Πρόκειται ουσιαστικά για μια βάση δεδομένων που προσπαθεί να συγκεντρώσει και να αποτελέσει ένα φόρουμ επικοινωνίας ανάμεσα σε επενδυτές και φορείς υλοποίησης έργων.

Το InvestEU θα χρησιμοποιήσει τα επενδυτικά μέσα της ΕΕ και θα στοχεύσει σε τέσσερις τομείς πολιτικής:

- Βιώσιμες υποδομές, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται έργα που αφορούν πρωτίστως τις ΑΠΕ, την ψηφιοποίηση κράτους και επιχειρήσεων, τις μεταφορές την κυκλική οικονομία και την διαχείριση υδάτων και αποβλήτων.
- Έρευνα, καινοτομία και ψηφιοποίηση, που αφορούν πρωτίστως έργα για την έρευνα, την καινοτομία και την τεχνητή νοημοσύνη.
- Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις. Αφορά την πρόσβαση αυτών των επιχειρήσεων σε χρηματοδοτικά εργαλεία.
- Κοινωνικές επενδύσεις και δεξιότητες. Πρόκειται για επενδύσεις που αφορούν την εκπαίδευση, την υγεία, την κοινωνική επιχειρηματικότητα και την ένταξη μεταναστών, προσφύγων και ευάλωτων ατόμων.

Η νομική βάση για το συγκεκριμένο πρόγραμμα είναι ο Κανονισμός 2021/523 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 24ης Μαρτίου 2021, για την θέσπιση του προγράμματος InvestEU και την τροποποίηση του κανονισμού 2015/1017¹ και ο κανονισμός (ΕΕ) 2021/1702 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 12ης Ιουλίου 2021, για την συμπλήρωση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/523 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με τον καθορισμό πρόσθετων στοιχείων και λεπτομερών κανόνων για τον πίνακα αποτελεσμάτων InvestEU.²

3.4.Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο

Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο αποτελεί το κύριο χρηματοδοτικό εργαλείο για επενδύσεις που αφορούν στην ευρωπαϊκή γεωργική ανάπτυξη. Ανάμεσα στους στόχους του προγράμματος συγκαταλέγονται η απόλυτη ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του γεωργικού κλάδου στην Ευρώπη, η βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και η ίση ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών στο σύνολο της ΕΕ.³

¹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2021β

²Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021

³Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2013

Στην χρηματοδότηση του προγράμματος περιλαμβάνονται επιπλέον 8,1 δισεκατομμύρια ευρώ από το NextGenerationEU, έτσι ώστε να μετριαστούν οι συνέπειες της πανδημίας στον γεωργικό και αγροτικό τομέα. Περίπου το 30% των κεφαλαίων αυτών διοχετεύτηκαν κατά το 2021, ενώ τα υπόλοιπα καταβλήθηκαν κατά το 2022.

Τα κεφάλαια αυτά αναμένεται να αποτελέσουν ένα ακόμη όχημα για την επίτευξη των κλιματικών στόχων της ΕΕ, αφού το 30% των συνολικών κεφαλαίων προβλέπεται να δαπανηθούν για τους κλιματικούς και τους περιβαλλοντικούς στόχους.¹ Μεγάλη προσδοκία του συγκεκριμένου προγράμματος είναι η υποστήριξη και η ανάπτυξη των ευρωπαϊκών περιφερειών, οι οποίες επλήγησαν σε μεγάλο βαθμό από την πανδημία και έχουν μείνει σταθερές αναφορικά με την ανάπτυξη του γεωργικού κλάδου.

3.5. Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης

Το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης θα λάβει 10.8 δισεκατομμύρια ευρώ από το NextGenerationEU, με πρωταρχικό στόχο την στήριξη των περιφερειών εκείνων που θα πληγούν περισσότερο λόγω της μετάβασης προς την κλιματική ουδετερότητα. Προκειμένου λοιπόν να αμβλυνθούν, στο μέτρο του δυνατού, οι αρνητικές συνέπειες της μετάβασης αυτής, θα πρέπει να χρηματοδοτηθεί ο εκσυγχρονισμός των περιφερειακών και τοπικών οικονομιών.²

Όπως προβλέπεται και για τα υπόλοιπα προγράμματα, έτσι και το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης θα χρηματοδοτήσει μια σειρά από επενδύσεις στις ΑΠΕ, την μείωση των ρύπων, την ψηφιακή συνδεσιμότητα, την τεχνική βοήθεια και στήριξη, την εκπαίδευση εργαζομένων για την απόκτηση νέων δεξιοτήτων, καθώς και την ανασύνταξη βιομηχανικών εγκαταστάσεων.

Για την πρόσβαση στην στήριξη του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης, τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλουν εδαφικά σχέδια δίκαιης μετάβασης. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να περιγράψουν αναλυτικά τις δράσεις και τις παρεμβάσεις για τις περιφέρειές τους καθώς και τους τρόπους με τους οποίους θα μετριαστούν οι απώλειες θέσεων εργασίας από την πράσινη μετάβαση.³

Τα κριτήρια κατανομής του προϋπολογισμού αποτελούνται κυρίως από τις εκπομπές ρύπων από την βιομηχανία σε περιφέρειες υψηλής έντασης άνθρακα και την απασχόληση στις δραστηριότητες εξόρυξης άνθρακα και λιγνίτη.

¹Χριστοδούλου, 2021

²Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2021

³Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2021

3.6.RescEU

Η Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω των μηχανισμών που έχει αναπτύξει, έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο αρωγής σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης και καταστροφών που έχουν χτυπήσει την ευρωπαϊκή ήπειρο κατά τα τελευταία χρόνια, προκαλώντας εκατοντάδες θύματα και ζημιές στις υποδομές και το περιβάλλον. Το rescEU είναι ένα επιπλέον πρόγραμμα προστασίας των πολιτών στην Ευρώπη, το οποίο θα λάβει περίπου 2 δισεκατομμύρια ευρώ από το NextGenerationEU και έχει ως πρωταρχικό στόχο την περαιτέρω προστασία των Ευρωπαίων πολιτών από καταστροφές και τη διαχείριση των αναδυόμενων κινδύνων.

Το RescEU ενισχύει τις ικανότητες αντιμετώπισης κρίσεων στην Ευρώπη, όπως είναι οι πυρκαγιές, ιατρικά επείγοντα περιστατικά, τα χημικά, βιολογικά, ραδιολογικά και πυρηνικά συμβάντα, η έκτακτη μεταφορά προσφύγων και μεταναστών και οι μεταφορές ηλεκτρικής ενέργειας.

Μέρος Β'

1. Εισαγωγικά

Ακριβώς όπως όλες οι χώρες μέλη της ΕΕ έπρεπε να καταρτίσουν ένα εθνικό σχέδιο για τον ΜΑΑ, έτσι και η Ελλάδα κατήρτισε το δικό της Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το οποίο ονομάστηκε «Ελλάδα 2.0». Η ελληνική κυβέρνηση χωρίς να χάνει χρόνο παρουσίασε, έναν μήνα μετά την θέσπιση του ΜΑΑ, το δικό της εθνικό σχέδιο στις 31 Μαρτίου 2021.

Η εστίαση έγινε στους βασικούς στόχους του προγράμματος, το χρονοδιάγραμμά του, την οικονομική του στρατηγική, τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις που θα επιφέρει, τις επενδύσεις του, καθώς και τα αναμενόμενα μακροοικονομικά αποτελέσματα.

Το σχέδιο περιλαμβάνει αξιοσημείωτες και φιλόδοξες επενδύσεις που θα φτάσουν συνολικά τα 30,5 δισεκατομμύρια ευρώ, με τελικό στόχο να υλοποιηθούν μέχρι το τέλος του 2026. Από αυτό το συνολικό ποσό, η Ελλάδα θα λάβει 17,8 δισεκατομμύρια από μη επιστρεπτέα χρηματοδοτική στήριξη, δηλαδή επιχορηγήσεις, ενώ τα υπόλοιπα 12,7 δισεκατομμύρια θα τα λάβει υπό την μορφή δανείων.¹

Στις 21 Απριλίου 2021 κατατέθηκε και επίσημα το σχέδιο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ στις 17 Ιουνίου 2021 έγινε η πρώτη θετική αξιολόγηση του Σχεδίου αυτού. Η τελική έγκρισή του έγινε στις 13 Ιουλίου 2021 στο ECOFIN στις Βρυξέλλες, όπου εγκρίθηκαν και άλλα δώδεκα σχέδια κρατών μελών. Έπειτα από την κύρωση του σχεδίου και της χρηματοδοτικής σύμβασης με την ΕΕ από το ελληνικό κοινοβούλιο τον Αύγουστο του 2021, η πρώτη χρηματοδότηση έγινε τον Μάρτιο του 2022 ύψους 3,5 δισεκατομμυρίων ευρώ.² Η δεύτερη χρηματοδότηση, με το ίδιο ποσό, έγινε τον Ιανουάριο του 2023.

Στις 31 Αυγούστου 2023 κατατέθηκε ένα αίτημα αναθεώρησης του σχεδίου, καθώς η Ελλάδα θέλησε να συμπεριλάβει και τη νέα δέσμη επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων από το πρόγραμμα REPowerEU, καθώς και ένα αίτημα για επιπλέον δάνεια ύψους 5 δισεκατομμυρίων ευρώ συνολικά. Πολύ σημαντική είναι επίσης η πρόβλεψη για την συμπερίληψη των σχεδίων για την αποκατάσταση ζημιών από φυσικές καταστροφές, καθώς η χώρα πλήγηκε πολύ άσχημα από αυτές την προηγούμενη περίοδο. Εκτός από την έμφαση στην πρόληψη των φυσικών καταστροφών, το αναθεωρημένο αυτό σχέδιο στοχεύει να ενισχύσει σημαντικά τις επενδύσεις για την βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης που αφορούν στα νοικοκυριά, στις επιχειρήσεις και στον δημόσιο τομέα στο σύνολό του. Επίσης, κρίθηκε απαραίτητη η αναθεώρηση του σχεδίου, καθώς έπρεπε να αυξηθούν τα δάνεια προς επιχειρήσεις λόγω της μεγάλης ζήτησης των εν λόγω προγραμμάτων. Σύμφωνα λοιπόν με τις καινούριες ανάγκες,

¹Ελληνική Κυβέρνηση, 2021

²Pari, 2023

κρίθηκε σκόπιμο να ζητηθούν επιπλέον 5 δισεκατομμύρια ευρώ προς αυτόν τον σκοπό και κατ' αυτόν τον τρόπο να αυξηθεί το συνολικό ποσό σε 36 δισεκατομμύρια ευρώ.¹

Το «Ελλάδα 2.0» στοχεύει σε σπουδαίες μεταρρυθμίσεις της χώρας για την κοινωνία, την οικονομία και τους θεσμούς, με πρώτο στόχο την ριζική αλλαγή της ελληνικής οικονομίας για να γίνει πιο εξωστρεφής, πιο ανταγωνιστική, πιο αποτελεσματική και φιλική προς το περιβάλλον. Στόχος είναι να υλοποιηθούν θεμελιώδεις οικονομικές και κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, που θα επηρεάσουν όχι μόνον την οικονομική δραστηριότητα, αλλά και τις τεχνολογίες, τις νοοτροπίες και τους θεσμούς.

Το ζητούμενο εδώ δεν θα είναι απλά να αλλάξει το οικονομικό περιβάλλον, αλλά να επιφέρει και αλλαγές στην κοινωνία και τους θεσμούς². Για τον λόγο αυτό η συγκεκριμένη μετάβαση θα στοχεύσει στον συνδυασμό της οικονομικής μεγέθυνσης με την κοινωνική συνοχή και δικαιοσύνη και με την προστασία του περιβάλλοντος.

Το υπό εξέτασιν σχέδιο εναρμονίζεται εξ ολοκλήρου με τους ευρωπαϊκούς στόχους που έχουν τεθεί αναφορικά με την βελτίωση της ελληνικής οικονομίας έτσι ώστε να ακολουθήσει ένα πράσινο και ψηφιακό μοντέλο ανάπτυξης.³ Με αυτόν τον τρόπο θα ικανοποιηθούν και οι βασικές συστάσεις για την ελληνική οικονομία από πλευράς της ΕΕ, κυρίως αναφορικά με τις μεταρρυθμίσεις και τις απαραίτητες επενδύσεις, συνδυάζοντας έτσι τις ευρωπαϊκές συστάσεις με τις στρατηγικές της ελληνικής κυβέρνησης.

Το νέο Σχέδιο αποτελεί για την χώρα μια μοναδική και ιστορική ευκαιρία, η οποία αν αξιοποιηθεί στο έπακρο και σύμφωνα με τον σχεδιασμό της θα έχει πολλές θετικές συνέπειες. Οι λόγοι που το καθιστούν διαφορετικό είναι τρεις. Αρχικά, το σύντομο του χρονικού ορίζοντα, καθώς θα πρέπει να έχουν υλοποιηθεί οι επενδύσεις μέχρι το τέλος του 2026, κατά συνέπεια πρέπει να γίνουν με ταχύτητα που δεν έχει παρατηρηθεί ξανά στο παρελθόν. Ο δεύτερος λόγος είναι ο συνδυασμός των επενδύσεων και των μεταρρυθμίσεων. Από την μία πλευρά, οι μεταρρυθμίσεις διαμορφώνουν το πλαίσιο πάνω στο οποίο θα βασιστούν οι επενδύσεις και από την άλλη πλευρά, οι επενδύσεις δίνουν την οικονομική δύναμη στη χώρα. Ο τρίτος λόγος είναι η τεράστια δυνατότητα κινητοποίησης των ιδιωτικών πόρων, καθώς τα δάνεια από το σχέδιο αυτό δεν θα επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό, αλλά θα κινητοποιήσουν χιλιάδες ιδιωτικές επενδύσεις και θα αξιοποιήσουν τις ΣΔΙΤ.

Η μελέτη του ελληνικού σχεδίου ανάκαμψης, του «Ελλάδα 2.0» είναι απαραίτητη έτσι ώστε να φανεί προς ποιες κατευθύνσεις θα κινηθεί η ελληνική οικονομία, πώς πρόκειται να χρηματοδοτηθούν όλες αυτές οι προσπάθειες και πώς θα επιτευχθούν οι επιμέρους στόχοι για τις μεταρρυθμίσεις που έχουν τεθεί. Σε αυτό το δεύτερο μέρος της παρούσας εργασίας θα γίνει εκτενής ανάλυση κάθε παραμέτρου

¹ Ταμείο Ανάκαμψης, 2023

² Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία, 2020.

³ Αστρουλάκης, 2021.

του παρόντος σχεδίου έτσι ώστε να φωτιστούν όλες οι πτυχές του, αλλά και επίσης να υπάρξει μία ακόμη συμβολή στην υπάρχουσα – ήδη ελλειπή – βιβλιογραφία γύρω από το ζήτημα του Ελληνικού Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Προς αυτόν τον σκοπό, θα εξεταστούν οι βασικοί και γενικοί στόχοι του σχεδίου, η δομή του, οι στρατηγικές του και τα κυριότερα βήματα που έχουν γίνει μέχρι σήμερα καθώς επίσης και το τι θα ακολουθήσει μελλοντικά. Επίσης, θα αναφερθούν και θα αναλυθούν εκτενώς οι πυλώνες και οι βασικές αρχές του σχεδίου, οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις που θα επιφέρει στην ελληνική οικονομία και κοινωνία, καθώς και η σύνδεσή του με το ευρωπαϊκό εξάμηνο.

2. Βασικοί Στόχοι

Σε απόλυτους οικονομικούς όρους, πρώτος στόχος του «Ελλάδα 2.0» είναι να καλυφθεί όσο γίνεται πιο αποτελεσματικά και γρήγορα, το μεγάλο κενό που έχει δημιουργηθεί σε εθνικό προϊόν, επενδύσεις, εργασία, το οποίο έχει μεγαλώσει κατά την τελευταία δεκαετία των συνεχόμενων κρίσεων και το οποίο επιδεινώθηκε κατά την περίοδο της πανδημίας.¹

Προς αυτόν τον σκοπό, το συγκεκριμένο σχέδιο φιλοδοξεί να ευαισθητοποιήσει και να κινητοποιήσει σημαντικούς παίκτες του ελληνικού ιδιωτικού τομέα, αφού πρώτα ενισχύει τις ιδιωτικές επενδύσεις και ξεκινήσει να εφαρμόζει ΣΔΙΤ (συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα) ώστε να συγκεντρωθούν κεφάλαια και από το πρόγραμμα και από τον ιδιωτικό τομέα.² Με αυτά τα μέσα, το σχέδιο συνολικά στοχεύει στην κινητοποίηση 57 δισεκατομμυρίων ευρώ συνολικά, επιχορηγήσεων, δανείων καθώς και ιδιωτικών επενδύσεων.

Αναφορικά με την παροχή δημόσιων αγαθών και τις πρωτοβουλίες για παρεμβάσεις σε κοινωνικούς τομείς, όπως είναι η υγεία, η εκπαίδευση, η δικαιοσύνη, οι κοινωνικές πολιτικές και η επαγγελματική κατάρτιση, το σχέδιο έχει ως στόχο τις μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις έτσι ώστε να ενισχυθεί η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα αυτών των υπηρεσιών.

Έτσι λοιπόν, αξιοποιώντας τα δάνεια από το NextGenerationEU και πιο συγκεκριμένα από τον ΜΑΑ, το «Ελλάδα 2.0» θα επιδιώξει να προωθήσει και να χρηματοδοτήσει σημαντικές επιπρόσθετες μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις που θα μειώσουν το παραγωγικό κενό που δημιουργήθηκε στην οικονομία κατά τα τελευταία τρία χρόνια, αλλά και να ισοσκελήσει το πολύ χαμηλό επίπεδο των επενδύσεων της τελευταίας δεκαετίας. Κατά συνέπεια, πρωταρχικός στόχος είναι να κερδηθεί το

¹Ταμείο Ανάκαμψης, 2023

²Ελληνική Κυβέρνηση, 2021

χαμένο έδαφος των τελευταίων χρόνων.¹ Επίσης, βασικός στόχος θα είναι, μέσα από τα ευρωπαϊκά κεφάλαια, είτε σε δάνεια είτε σε επιχορηγήσεις, να υπάρξουν επιπρόσθετες χρηματοδοτικές ευκαιρίες για τις ελληνικές επιχειρήσεις, οι οποίες υποφέρουν σήμερα από ένα τεράστιο κόστος δανεισμού και από ελλειπείς ευκαιρίες δανειοδότησης.

Το μεγαλύτερο κομμάτι του συνολικού επενδυτικού κενού αφορά τις επιχειρηματικές επενδύσεις και συνεπώς τονίζονται οι σημαντικές επενδυτικές ευκαιρίες που θα υπάρξουν. Τούτο, είναι δυνατόν να επιτευχθεί με ένα συνολικά μεταρρυθμισμένο οικονομικό προσανατολισμό της Ελλάδας, γεγονός που αποτελεί βασικό στόχο του σχεδίου. Έτσι λοιπόν, στόχο θα αποτελέσει η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, η απλοποίηση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, η δημιουργία μόνιμων και καλών θέσεων εργασίας και ο εξαγωγικός προσανατολισμός των επιχειρήσεων.

Το Σχέδιο, έχει έναν εξίσου σημαντικό στόχο, την προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Επί παραδείγματι, η Ελλάδα σήμερα κατέχει το τρίτο μεγαλύτερο ποσοστό ατόμων που έρχονται αντιμέτωποι με την φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Κατά συνέπεια, η κοινωνική σύγκλιση μέσα στην χώρα ανακύπτει ως βασικός στόχος του σχεδίου, ο οποίος θα έρθει με τις επενδύσεις και ακολούθως με την ανάπτυξη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Το κοινωνικό αυτό χάσμα μπορεί εύλογα να αποδοθεί και σε περιορισμούς πρόσβασης σε πηγές χρηματοδότησης, όπως επίσης και σε αποτυχίες και σε ασυμμετρίες της αγοράς. Αναφορικά με την κοινωνική συνοχή, επιδιώκεται ως βασικός στόχος, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δικαιοσύνης, η οποία περιλαμβάνεται στο σχέδιο και έχει φιλόδοξα προγράμματα, όπως για παράδειγμα την επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης, αλλά και αλλαγές στην λειτουργία και την οργανωτική δομή των δικαστηρίων. Βάσει Σχεδίου λοιπόν, πρόκειται να γίνουν επενδύσεις που θα στοχεύουν στις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες έτσι ώστε να παρέχονται ίσες ευκαιρίες για όλους ανεξάρτητα από τα κοινωνικά χαρακτηριστικά.

Στην συνέχεια, βασικός στόχος του «Ελλάδα 2.0» είναι η μείωση του ψηφιακού χάσματος ανάμεσα στην Ελλάδα και την υπόλοιπη ΕΕ. Αυτό είναι δυνατόν να επιτευχθεί με τον ψηφιακό μετασχηματισμό των επιχειρήσεων και την ενσωμάτωση ψηφιακών τεχνολογιών και εργαλείων από τις επιχειρήσεις.² Κατόπιν τούτων, στο σχέδιο συμπεριλαμβάνονται και επιχορηγήσεις και φορολογικά κίνητρα για τις επιχειρήσεις ώστε να προμηθευτούν λογισμικό ή άλλον εξειδικευμένο εξοπλισμό.

Βασική προτεραιότητα είναι και η μεταρρύθμιση του πλαισίου εργασίας, έτσι ώστε να δημιουργηθούν νέες θέσεις, οι οποίες θα είναι πιο παραγωγικές και ανταγωνιστικές.³ Αυτό αποτελεί αναπόσπαστο

¹ Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία (Εκθεση Πισσαρίδη), 2020

² GreekNationalProductivityBoard, 2023.

³ Αθανασίου, Κώστη&Χολέζας, 2023

στοιχείο του σχεδίου, καθώς υπάρχει ακόμα μεγάλο κενό που πρέπει να καλυφθεί και η απόκλιση με την υπόλοιπη ΕΕ παραμένει σημαντική. Στην Ελλάδα το ποσοστό απασχόλησης είναι συγκριτικά πολύ πιο χαμηλό από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ενώ ταυτόχρονα οι θέσεις εργασίας δεν χαρακτηρίζονται από υψηλή παραγωγικότητα. Συγκεκριμένα, η Ελλάδα το 2019 είχε το τρίτο χαμηλότερο ποσοστό συμμετοχής στην συνολική εγχώρια οικονομική δραστηριότητα και το ποσοστό του οικονομικά ενεργού πληθυσμού βρισκόταν πολύ χαμηλά στις ευρωπαϊκές κατατάξεις.¹ Συνάγεται λοιπόν το συμπέρασμα, ότι το «Ελλάδα 2.0» θα φέρει πολλές αλλαγές στην εργατική νομοθεσία έτσι ώστε αφενός να δημιουργηθούν πολλές και καλές θέσεις εργασίας και αφετέρου να γίνει πιο ανθεκτική η αγορά εργασίας σε ό,τι αφορά μελλοντικούς κραδασμούς.

Η εκπαίδευση και η ανάπτυξη των δεξιοτήτων εργαζομένων και νέων ατόμων είναι επίσης ανάμεσα στους βασικούς στόχους του Σχεδίου. Ο εκσυγχρονισμός της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, καθώς και η επαγγελματική εκπαίδευση θα εξοπλίζει τους νέους με όλα εκείνα τα εφόδια που χρειάζονται και θα ενισχύσει την απασχόληση και την παραγωγικότητα του ανθρώπινου κεφαλαίου.² Ακολουθώντας, με αυτόν τον τρόπο θα ενισχυθεί η προσπάθεια για επίτευξη ενός ακόμη στόχου που αφορά στην μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων και του κοινωνικού αποκλεισμού λόγω ελλείψεων ευκαιριών.

Επιπρόσθετα, στόχος είναι η μετάβαση της χώρας σε ένα πιο πράσινο πρότυπο, μέσα από την επίτευξη των κλιματικών στόχων που έχει θέσει η Ελλάδα και που έχουν τεθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ακριβώς για τον λόγο αυτό το «Ελλάδα 2.0» ενσωματώνει εξ ολοκλήρου τους στόχους που έχουν τεθεί από την ΕΕ αλλά και τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η χώρα αναφορικά με την πράσινη μετάβαση.³ Επιμέρους στόχο, που θα βοηθήσει στην πράσινη μετάβαση, θα αποτελέσει η μετάβαση σε νέο ενεργειακό μοντέλο φιλικό στο περιβάλλον, με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα, καθώς και μείωση των εκπομπών του θερμοκηπίου με παράλληλη αύξηση του μεριδίου των ΑΠΕ. Επίσης, για την επίτευξη του στόχου της πράσινης μετάβασης θα στηριχθεί και η ενεργειακή αναβάθμιση του κτιριακού αποθέματος της χώρας, καθώς και όλο το σύστημα μεταφορών.

Τέλος, ο συντονισμός των δράσεων για την μετάβαση της χώρας στην ψηφιακή εποχή, αποτελεί προτεραιότητα για το «Ελλάδα 2.0».⁴ Η σπουδαιότητα του στόχου αυτού για την ανάπτυξη της χώρας αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι το 20% του σχεδίου αναφέρεται σε επενδύσεις για την ψηφιακή μετάβαση της χώρας και συμπεριλαμβάνει πλήρως τους στόχους δράσης της «Εθνικής Στρατηγικής Ψηφιακού Μετασχηματισμού». Εκτός από το εθνικό σχέδιο δράσης, ευθυγραμμίζεται πλήρως και με την «Ευρωπαϊκή Ψηφιακή Στρατηγική».

¹Cedefop, 2020

²Αδαμόπουλος, 2023

³Chatzichristou, Napierala&Livanos, 2021

⁴Athanassiou, Kotsi&Cholezas, 2023

Ο πίνακας 6 συνοψίζει τους στόχους που έχουν τεθεί για το «Ελλάδα 2.0».

Στόχοι «Ελλάδα 2.0»
<i>Πράσινη μετάβαση</i>
<i>Ψηφιακή μετάβαση</i>
<i>Κάλυψη επενδυτικών κενών</i>
<i>Κινητοποίηση ιδιωτικού τομέα</i>
<i>Μεταρρύθμιση του πλαισίου εργασίας</i>
<i>Μείωση ψηφιακού χάσματος της χώρας με την ΕΕ</i>
<i>Προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής.</i>
<i>Επαγγελματική κατάρτιση ανέργων και εργαζομένων</i>

Πίνακας 6. Στόχοι του "Ελλάδα 2.0"

Πηγή: Ταμείο Ανάκαμψης, 2023

3. Διακυβέρνηση του Ταμείου Ανάκαμψης

Τον Οκτώβριο του 2020, μετά την ανακοίνωση της δημιουργίας του ΜΑΑ, συστάθηκε μια αυτοτελής δημόσια υπηρεσία στο Υπουργείο Οικονομικών, η οποία ονομάζεται Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης¹. Στην αρχική φάση, αποκλειστικός σκοπός ήταν ο συντονισμός της σύνταξης του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης, το «Ελλάδα 2.0» και μετά την ολοκλήρωση της σύνταξης, η υπηρεσία αυτή είναι αποκλειστικά υπεύθυνη για την υλοποίηση και την παρακολούθηση του σχεδίου.

Έτσι λοιπόν, η υπηρεσία είναι επιφορτισμένη με αρμοδιότητες υλοποίησης των δράσεων που έχουν σχεδιαστεί στο «Ελλάδα 2.0», καθώς και με συμβουλευτικές δράσεις στους φορείς υλοποίησης². Επίσης, η Υπηρεσία αυτή είναι υπεύθυνη και για τους ελέγχους που πρέπει να γίνουν έτσι ώστε να αξιολογούνται τα έργα και να ελέγχονται οι δράσεις υλοποίησης. Πρόκειται για ελέγχους κομβικής σημασίας, αφού πρόκειται να δώσουν πολύ σημαντικά αποτελέσματα, τα οποία πρέπει να αξιολογηθούν επαρκώς για να αποτελέσουν πρότυπο για τις επόμενες δράσεις και τις επόμενες επενδύσεις αλλά ταυτόχρονα θα αναδείξουν και αδυναμίες που αφορούν στην υλοποίηση του σχεδίου.

¹ Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, 2020

² Pari, 2023

Εύλογα προκύπτει πως η υπηρεσία θα πρέπει να εισηγείται και προτάσεις και τρόπους αντιμετώπισης για τα προβλήματα που ανακύπτουν.

Μεταξύ των κύριων αρμοδιοτήτων της υπηρεσίας υπάρχει και η επικοινωνία, όπως για παράδειγμα η σύνταξη και η υποβολή των αιτημάτων πληρωμής της χρηματοδότησης προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή η υλοποίηση δράσεων επικοινωνίας και δημοσιότητας των έργων του «Ελλάδα 2.0». Επιπρόσθετα, λόγω της επιφόρτισής της με την υλοποίηση του προγράμματος, οφείλει να συντάσσει και αναφορές τις οποίες θα επικοινωνεί στον Υπουργό Οικονομικών, τα αρμόδια συλλογικά κυβερνητικά όργανα και τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με την πορεία και την επίτευξη των ορόσημων του Σχεδίου.

Η Ειδική Υπηρεσία αποτελείται από τις ακόλουθες Διευθύνσεις και Τμήματα¹:

- Διεύθυνση Συντονισμού και Παρακολούθησης Δράσεων
- Διεύθυνση Σχεδιασμού Διαδικασιών και Αξιολόγησης Ελέγχων
- Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης
- Διεύθυνση Αναφορών και Δημοσιότητας
- Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Υποστήριξης

Παράλληλα με την Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης, μεγάλη ευθύνη και πολλές αρμοδιότητες εμπίπτουν και στα αρμόδια υπουργεία τα οποία φέρουν την ευθύνη για την υλοποίηση του σχεδίου καθώς και για τα έργα για τα οποία λαμβάνουν χρηματοδότηση από τον ΜΑΑ. Σε στενή συνεργασία με την Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης, είναι υπεύθυνα πρωτίστως για την εφαρμογή των έργων, των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων.

Τα αρμόδια υπουργεία με τη σειρά τους ορίζουν τους Φορείς Υλοποίησης, οι οποίοι έχουν ως κύρια αρμοδιότητα την επίτευξη των στόχων και των οροσήμων που έχουν τεθεί στο «Ελλάδα 2.0», καθώς επίσης και την παροχή πληροφοριών στην Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης. Ωστόσο σε περιπτώσεις σημαντικών καθυστερήσεων στα έργα ή τα ορόσημα, οι Φορείς υποχρεούνται σε κάθε περίπτωση να προβούν σε αιτιολόγηση των εν λόγω καθυστερήσεων αλλά και για την υποβολή σχεδίων για την αποκατάστασή τους.

Τέλος, υπάρχει και η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου, η οποία έχει ως αρμοδιότητα την διασφάλιση της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ο πίνακας 7 συνοψίζει τους αρμόδιους φορείς και τις αρμοδιότητές τους αναφορικά με την υλοποίηση του «Ελλάδα 2.0».

¹ Υπουργείο Οικονομικών, 2021δ

Φορείς Υλοποίησης	Αρμοδιότητες
Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης	• Σύνταξης του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης • Υλοποίηση του Σχεδίου • Παρακολούθηση της πορείας • Συμβουλευτικές δράσεις στους φορείς υλοποίησης • Επικοινωνία με τους Ευρωπαϊκούς Θεσμούς • Σύνταξη αναφορών σχετικά με την πορεία • Δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων
Αρμόδια Υπουργεία	• Υλοποίηση των επιμέρους σχεδίων • Εφαρμογή μεταρρυθμίσεων • Υλοποίηση επενδύσεων • Ορισμός των Φορέων Υλοποίησης
Φορείς Υλοποίησης	• Επίτευξη των στόχων και των οροσήμων που έχουν τεθεί • Παροχή πληροφοριών στην Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης • Αιτιολόγηση των καθυστερήσεων • Σύνταξη και υποβολή σχεδίων σε περίπτωση καθυστερήσεων.
Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου	• Διασφάλιση της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Πίνακας 7. Υπεύθυνοι φορείς για το "Ελλάδα 2.0" και οι αρμοδιότητές τους.

Πηγή: Επιμέλεια της γράφουσας

4. Βασικά βήματα

Όπως αναφέρθηκε και στην πρώτη ενότητα του Β' Μέρους, η αποδοχή του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0» έλαβε χώρα στις 13 Ιουλίου 2021. Λαμβάνοντας λοιπόν χρονικά αυτήν την ημερομηνία ως σημείο αναφοράς, η Ελλάδα θα πρέπει να έχει προχωρήσει στην ολοκλήρωση συγκεκριμένων οροσήμων -στόχων, έτσι ώστε να θεωρείται επιτυχημένο το Σχέδιό της.¹

Η χώρα εισέπραξε προχρηματοδότηση ύψους συνολικά 4 δισεκατομμυρίων ευρώ στις 9 Αυγούστου 2021, ενώ η πρώτη πληρωμή ύψους 3,5 δισεκατομμυρίων πραγματοποιήθηκε στις 8 Απριλίου 2022. Σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη της χρηματοδότησης διαδραμάτισε η θετική αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία σημειώθηκε για 15 έργα συνολικά. Εν προκειμένω, τα 1,72 δις δόθηκαν με την μορφή επιχορηγήσεων και τα 1,84 δις δόθηκαν σε δάνεια. Ακολούθησε η δεύτερη καταβολή με το ίδιο ποσό στις 19 Ιανουαρίου 2023 αφού η Ελλάδα είχε πλέον επιτύχει 28 έργα βάση του Σχεδίου της. Στις 22 Νοεμβρίου 2023, η Ελλάδα υπέβαλε επίσης αίτημα για την τρίτη καταβολή ύψους 1,8 δισεκατομμυρίων ευρώ.

Βασικό βήμα επίσης για την πορεία του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας σημειώνεται στις 8 Δεκεμβρίου 2023, με την έγκριση της αναθεώρησής του από το ECOFIN, το συμβούλιο των Υπουργών Οικονομικών της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτού του καθεστώτος, η Ελλάδα θα λάβει επιπλέον χρηματοδότηση 5 δισεκατομμυρίων ευρώ υπό τη μορφή δανείων.

Σκοπός του σχεδίου αποτελεί η ολοκλήρωση 265 ορόσημων και 66 συγκεκριμένων στόχων μέχρι και την 31^η Αυγούστου 2026, ενώ οι πληρωμές θα πρέπει να έχουν πραγματοποιηθεί μέχρι το τέλος του ίδιου έτους.²

Ορισμένα ορόσημα και στόχοι ίσως να συνδέονται με μία μόνο επένδυση ή μία συγκεκριμένη μεταρρύθμιση, και να αντιστοιχούν σε διάφορες φάσεις υλοποίησής τους. Επίσης, ένα κράτος έχει το δικαίωμα να υποβάλει αιτήσεις για χρηματοδότηση μόνο δύο φορές το χρόνο, ενώ το «Ελλάδα 2.0» προβλέπει εννέα ισόποσες δόσεις για τις επιχορηγήσεις και έξι ισόποσες δόσεις για τα δάνεια.

Τα πρώτα έργα για την υλοποίηση του Σχεδίου εγκρίθηκαν στις 15 Ιουλίου 2021 και έτσι ξεκίνησαν να υλοποιούνται, γεγονός που αποτέλεσε επί της ουσίας και την αρχή του Σχεδίου.³ Μερικά από τα έργα που ξεκίνησαν να υλοποιούνται εκείνη την περίοδο είχαν να κάνουν με τον εκσυγχρονισμό των υποδομών του δημόσιου τομέα. Ακολουθούν ορισμένα έργα:

- Βελτίωση του εξοπλισμού της ΑΑΔΕ

¹ Ελληνική Κυβέρνηση, 2021

² Pari, 2023

³ Υπουργείο Οικονομικών, 2021α

- Μεταρρύθμιση του Δημοσιονομικού Συστήματος στην Κεντρική Διοίκηση και τη λοιπή Γενική Κυβέρνηση GOV-ERP.
- Επέκταση και υποστήριξη του Εθνικού Δικτύου Τηλεπικοινωνιών - Σύζευξίς II
- Δικτυακή αναβάθμιση με οπτικές ίνες για το δίκτυο GRNET

Στην ίδια λίστα υπήρχαν έργα που θα συνέβαλαν και στην βελτίωση των υπηρεσιών του κράτους προς τις επιχειρήσεις και τους πολίτες, όπως είναι¹:

- Ενιαία Ψηφιακή Υποδομή για την Εξυπηρέτηση Πολιτών και Επιχειρήσεων, με προϋπολογισμό 69,4 εκατομμύρια ευρώ
- Υπηρεσίες Διαδικτύου για την επίτευξη της διαλειτουργικότητας μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων της Δημόσιας Διοίκησης, με προϋπολογισμό 27,9 εκατομμύρια ευρώ
- Αναβάθμιση της παροχής ανοιχτών δεδομένων, της πλατφόρμας data.gov.gr και παροχή σχετικών υπηρεσιών σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, με προϋπολογισμό 5,5 εκατομμύρια ευρώ.

Ακριβώς μετά, τον Οκτώβριο του 2021, εγκρίθηκαν ακόμη 36 έργα στους παρακάτω τομείς²:

- Υποδομές και Μεταφορές

-Προμήθεια 220 ηλεκτρικών λεωφορείων

- Ενέργεια

-Διασύνδεση των Κυκλάδων με το ηπειρωτικό Σύστημα Μεταφοράς Ηλεκτρικής ενέργειας Δ-Φάση

- Περιβάλλον – Διαχείριση φυσικών πόρων – Κλιματική κρίση

-Εθνικό Σχέδιο Αναδάσωσης

-Αντιπλημμυρική θωράκιση

- Έργα ύδρευσης

-Ύδρευση Νομών Πρέβεζας – Άρτας – Λευκάδας

-Κατασκευή του φράγματος Τσικνιά στην Λέσβο

- Πολιτισμός

-Ανάπλαση του κτήματος Τατοΐου

- Οργάνωση και ασφάλεια δομών υποδοχής και φιλοξενίας προσφύγων/μεταναστών

¹ Υπουργείο Οικονομικών, 2021α

² Υπουργείο Οικονομικών, 2021β

Εν συνεχεία, ένα πολύ σημαντικό βήμα για την πορεία του Σχεδίου σημειώθηκε τον Ιανουάριο του 2022, με την προσθήκη 55 νέα έργων, με συνολική χρηματοδότηση 3,5 δισεκατομμύρια ευρώ¹. Ακολουθεί μια λίστα με επιλεγμένα έργα που εντάθηκαν σε αυτήν την φάση:

- Πράσινη Μετάβαση

-Εξοικονομώ κατ' οίκον (κύκλοι 2021, 2022) για την ενεργειακή αναβάθμιση κύριων κατοικιών, με προϋπολογισμό 1,35 δισεκατομμύρια ευρώ

-Εξοικονομώ κατ' οίκον (κύκλος 2020) για την ενεργειακή αναβάθμιση κύριων κατοικιών, με προϋπολογισμό 199,64 εκατομμύρια ευρώ

-Ανακαίνιση Ολυμπιακού Αθλητικού Κέντρου Αθηνών (ΟΑΚΑ) – Επισκευή, συντήρηση και βελτίωση της λειτουργικής του απόδοσης, με προϋπολογισμό 56,43 εκατομμύρια ευρώ

- Ψηφιακή Μετάβαση

- Ψηφιοποίηση Αρχείων Πολεοδομικής Πληροφορίας. Αφορά στους φακέλους των αδειών δόμησης, με προϋπολογισμό 159,89 εκατομμύρια ευρώ.

- Απασχόληση, Δεξιότητες, Κοινωνική Συνοχή

-Μεταρρύθμιση του συστήματος Clawback και συμψηφισμός του με ερευνητικές και επενδυτικές δαπάνες, με προϋπολογισμό 250 εκατομμύρια ευρώ

-Προμήθεια και εγκατάσταση διαδραστικών συστημάτων μάθησης σε σχολικές μονάδες πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας γενικής και επαγγελματικής εκπαίδευσης, με προϋπολογισμό 148,68 εκατομμύρια ευρώ

-Πρόγραμμα του ΟΑΕΔ επιχορήγησης επιχειρήσεων για την απασχόληση 10.000 μακροχρόνια ανέργων, ηλικίας 45 ετών και άνω, σε περιοχές υψηλής ανεργίας, με προϋπολογισμό 119,70 εκατομμύρια ευρώ

-Στοχευμένο πρόγραμμα απασχόλησης του ΟΑΕΔ για ειδικές ομάδες πληθυσμού, με δυσκολία ανεύρεσης εκ νέου εργασίας, με προϋπολογισμό 111,23 εκατομμύρια ευρώ

-Προγράμματα αναβάθμισης δεξιοτήτων και επανειδίκευσης (επαγγελματική κατάρτιση) σε κλάδους υψηλής ζήτησης, με έμφαση σε ψηφιακές και πράσινες δεξιότητες, με προϋπολογισμό 101,74 εκατομμύρια ευρώ

-Πρόγραμμα προετοιμασίας/προεργασίας για 10.000 ανέργους νέους, ηλικίας 18 έως 30 ετών, σε εργασιακό περιβάλλον του ιδιωτικού τομέα για την ομαλή ένταξή τους στην αγορά εργασίας, με προϋπολογισμό 68,04 εκατομμύρια ευρώ.

¹Υπουργείο Οικονομικών, 2022α

- Ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας

-Αναβάθμιση της υποδομής τουριστικών λιμένων, με προϋπολογισμό 161,05 εκατομμύρια ευρώ.

-Προγράμματα επανακατάρτισης και απόκτησης νέων δεξιοτήτων για 18.000 απασχολούμενους στον τομέα του τουρισμού, με προϋπολογισμό 43,97 εκατομμύρια ευρώ

-Τουρισμός υγείας και ευεξίας, με την αξιοποίηση ιαματικών πηγών, με προϋπολογισμό 28,46 εκατομμύρια ευρώ.

Τα περισσότερα έργα εντάχθηκαν δύο μήνες αργότερα, τον Μάρτιο του 2022, συνολικά 70 τον αριθμό καλύπτοντας πάλι τους πιο κρίσιμους και σημαντικούς πυλώνες.¹

- Πράσινη μετάβαση

-Έργα για την βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος και του δημόσιου χώρου.

-Εκσυγχρονισμός εγκαταστάσεων και εξοπλισμός των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων της Πολιτικής Προστασίας και του Πυροσβεστικού Σώματος – Ακαδημία Πολιτικής Προστασίας

-Επεξεργασία και καθαρισμός αστικών λυμάτων περιβαλλοντικά ευαίσθητων οικισμών και εκσυγχρονισμός εγκαταστάσεων σε επιλεγμένες πόλεις

- Ψηφιακή μετάβαση

-Ψηφιακός μετασχηματισμός μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

-Βιομηχανικές Πλατφόρμες Δεδομένων:

-Στρατηγική και πολιτικές Κυβερνοασφάλειας στο Δημόσιο Τομέα

- Απασχόληση – Δεξιότητες – Κοινωνική Συνοχή

-Ανακαινίσεις και εκσυγχρονισμός νοσοκομείων σε ολόκληρη την Ελλάδα

-Ανακαίνιση υποδομών Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας

-Αναπροσαρμογή επιδομάτων ανεργίας

- Ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας

-Νέο επενδυτικό πρόγραμμα «Καινοτομία και πράσινη μετάβαση στη μεταποίηση αγροτικών προϊόντων»

-Εκσυγχρονισμός του πρωτογενούς τομέα.

¹Υπουργείο Οικονομικών, 2022β

Η πέμπτη ένταξη αφορά σε 55 έργα τα οποία εντάχθηκαν στο «Ελλάδα 2.0» τον Μάιο του 2022 και τα οποία αφορούν ξανά στους ίδιους πυλώνες πάνω στους οποίους βασίζεται το συνολικό Σχέδιο.

Πρέπει επίσης να τονιστεί πως στο Ταμείο Ανάκαμψης κατά το 2021 και το 2022 εντάχθηκαν και πολύ σημαντικές μεταρρυθμίσεις, στο κανονιστικό πλαίσιο, οι οποίες είναι απαραίτητες έτσι ώστε να προχωρήσουν οι επενδύσεις. Για παράδειγμα, εντάχθηκε ο εκσυγχρονισμός και η απλοποίηση του Εργατικού Δικαίου έτσι ώστε να δοθεί ώθηση στην απασχόληση και να καταπολεμηθεί η αδήλωτη και μαύρη εργασία. Επίσης, η ένταξη του πλαισίου για την εγκατάσταση και λειτουργία φορτιστών ηλεκτρικών οχημάτων ήταν απαραίτητη για να δοθεί έμφαση στην πράσινη μετάβαση στον τομέα των μεταφορών. Η απλούστευση της φορολογικής νομοθεσίας εντάσσεται στον πυλώνα των ιδιωτικών επενδύσεων και του μετασχηματισμού της οικονομίας συνολικά, για να δοθεί έμφαση στο επιχειρείν και να απλουστευτούν αρκετές γραφειοκρατικές διαδικασίες. Επιπρόσθετα εντάχθηκε το σχέδιο δράσης για την αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας, καθώς και η μεταρρύθμιση για την διαχείριση των αποβλήτων. Και οι δύο αυτές μεταρρυθμίσεις θα συμβάλουν επίσης στις προσπάθειες πράσινης μετάβασης της χώρας.

Ο πίνακας 8 αναφέρει όλα τα ορόσημα και τους στόχους, όπως αυτοί καταγράφηκαν κατά την πρώτη σύνταξη του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

ΧρονικήΣτιγμή	Ορόσημα	Στόχοι
Σεπτέμβριος 21	15	-
Ιούνιος 22	24	1
Δεκέμβριος 22	41	4
Ιούνιος 23	29	4
Δεκέμβριος 23	30	11
Ιούνιος 24	10	4
Δεκέμβριος 24	17	8
Ιούνιος 25	17	6
Δεκέμβριος 25	82	24
Ιούνιος 26		4

Πίνακας 8. Ορόσημα και στόχοι του «Ελλάδα 2.0»

Πηγή: Pari, 2023

Ο Πίνακας 9 αποτυπώνει τις μέχρι τώρα θετικές αξιολογήσεις που έχει λάβει η κυβέρνηση αναφορικά με την πρόοδο του «Ελλάδα 2.0» και την ικανοποίηση των οροσήμων και των στόχων.

Αξιολόγηση		Θεσμός
Ιούνιος 21	Θετική Αξιολόγηση του "Ελλάδα 2.0"	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
Φεβρουάριος 22	Θετική Αξιολόγηση για την Πρώτη δόση	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
Νοέμβριος 22	Θετική προκαταρκτική αξιολόγηση για την Δεύτερη δόση	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
Νοέμβριος 23	Θετική αξιολόγηση για την Αναθεώρηση του "Ελλάδα 2.0"	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
Νοέμβριος 23	Θετική προκαταρκτική αξιολόγηση για την Τρίτη δόση	Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Πίνακας 9. Θετικές Αξιολογήσεις μέχρι σήμερα

Πηγή: Επιμέλεια της γράφουσας

Τέλος, ο Πίνακας 10 συνοψίζει την πορεία του Σχεδίου μέχρι σήμερα αναφορικά με τις πληρωμές των ποσών.

Ημερομηνία	Πορεία
Απρίλιος 21	Κατατίθεται το Ελληνικό Σχέδιο στην ΕΕ
Αύγουστος 21	Εκταμίευση προχρηματοδότησης, συνολικά 3,96 δις ευρώ,
Δεκέμβριος 21	Υπογραφή Επιχειρησιακών Ρυθμίσεων με την ΕΕ
Δεκέμβριος 21	Πρώτο αίτημα πληρωμής, συνολικά 3,56 δις. Ευρώ.
Απρίλιος 22	Εκταμίευση της πρώτης δόσης
Σεπτέμβριος 22	Αίτημα πληρωμής δεύτερης δόσης, συνολικά 3,56 δις. ευρώ
Ιανουάριος 23	Καταβολή της δεύτερης δόσης
Μάιος 23	Αίτημα πληρωμής τρίτης δόσης, συνολικά 1,72 δις. Ευρώ σε επιχορηγήσεις
Νοέμβριος 23	Αίτημα πληρωμής τρίτης δόσης, συνολικά 1,84 δις. Ευρώ σε δάνεια

Πίνακας 10. Πορεία των πληρωμών για το "Ελλάδα 2.0"

Πηγή: Επιμέλεια της γράφουσας

5. Πυλώνες και Βασικές Αρχές

Οι πυλώνες πάνω στους οποίους στηρίζεται και θα στηριχθεί το «Ελλάδα 2.0» αποτελούν την βασικότερη πτυχή του, καθώς δείχνουν τις κατευθυντήριες γραμμές των πόρων που θα αξιοποιηθούν και επί της ουσίας καθορίζουν τα στρατηγικά πλεονεκτήματα που φιλοδοξεί να δημιουργήσει η χώρα. Βασίζονται πάνω στις γενικότερες κατευθύνσεις της ΕΕ με τον ΜΑΑ, ωστόσο εξειδικεύονται περισσότερο για να ταιριάζουν με την ελληνική πραγματικότητα.

Οι πυλώνες συνολικά είναι τέσσερεις, ενώ συνθέτουν συνολικά δεκαοχτώ άξονες. Ο πρώτος είναι η πράσινη μετάβαση. Αποτελεί τον πιο σημαντικό άξονα του συνολικού σχεδίου, καθώς προβλέπεται πως το 38% των πόρων και των μεταρρυθμίσεών του θα χρησιμοποιηθούν προς αυτήν την κατεύθυνση. Επίσης, όλες οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις που θα γίνουν θα έχουν ως κεντρικό στόχο και την ικανοποίηση των στόχων της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας, αναφορικά με την επίτευξη της κλιματικής ουδετερότητας μέχρι το 2050, ενσωματώνοντας εξ ολοκλήρου τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επίσης, ο πυλώνας αυτός αντανακλά πλήρως και τις προτεραιότητες και τους στόχους του Εθνικού Σχεδίου Ενέργειας και Κλίματος (ΕΣΕΚ) για την επίτευξη συγκεκριμένων κλιματικών στόχων μέχρι το 2030.¹

Για να υποστηριχθούν λοιπόν οι κλιματικοί στόχοι και οι στόχοι για την πράσινη μετάβαση, ο πυλώνας αυτός κινείται σε τέσσερεις άξονες.

Ο πρώτος άξονας είναι η μετάβαση σε νέο ενεργειακό μοντέλο φιλικό προς το περιβάλλον. Στόχος είναι να δημιουργηθεί ένα νέο ενεργειακό μοντέλο συνολικά στην χώρα, με χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα, με μείωση επίσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, και την παράλληλη αύξηση του μεριδίου ΑΠΕ.² Οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις θα βελτιώσουν συνολικά την ενεργειακή απόδοση, την αποθήκευση ενέργειας και την αύξηση της χωρητικότητας του δικτύου έτσι ώστε να αυξηθούν οι ΑΠΕ στο ενεργειακό μίγμα της χώρας. Τέλος, ο άξονας αυτός συμβάλλει και στις προσπάθειες που κάνει η χώρα για απολιγνιτοποίηση μέχρι το 2028 και την σταδιακή κατάργηση της χρήσης ορυκτών καυσίμων.

Ο δεύτερος άξονας αφορά τα κτήρια της χώρας και την ενεργειακή τους αναβάθμιση, το οποίο αποτελεί βασικό κομμάτι της πράσινης μετάβασης και καθορίζει σημαντικά τους πιο φιλόδοξους εθνικούς ενεργειακούς και κλιματικούς στόχους.³ Σχετικά με το κτηριακό απόθεμα της χώρας, ο άξονας θα δώσει έμφαση σε δημόσια κτήρια, σε κατοικίες και σε εμπορικά κτήρια, ενώ για τον

¹TheGreenTank, 2021

² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020

³Ελληνική Κυβέρνηση, 2020

πολεοδομικό σχεδιασμό προβλέπονται η υλοποίηση πράσινων αναπλάσεων σε όλη την χώρα και σημαντικές μεταρρυθμίσεις για την βελτίωση της βιώσιμης ανάπτυξης μέσα στις πόλεις.

Ο τρίτος άξονας συμπεριλαμβάνει τις μεταφορές και την μετάβαση σε ένα πράσινο και βιώσιμο σύστημα μεταφορών.¹ Μέσω αυτής της μετάβασης θα χρησιμοποιούνται μελλοντικά πιο καθαρά και πιο οικονομικά μέσα μεταφοράς, αυτοκίνητα και ΜΜΜ. Παράλληλα, ο άξονας αυτός εισάγει σημαντικές μεταρρυθμίσεις που θα βοηθήσουν στην ανάπτυξη των υποδομών, που είναι απαραίτητες, όπως η δημιουργία εξοπλισμού φόρτισης ηλεκτρικών οχημάτων σε όλη την επικράτεια. Η προώθηση της ηλεκτροκίνησης βοηθάει στην μείωση των εκπομπών ρύπων και η καινοτομία αυτή πράσινη τεχνολογία στοχεύεται να χρησιμοποιηθεί ακόμα και στην πράσινη ακτοπλοΐα. Με αυτόν τον τρόπο υποστηρίζεται η μετάβαση σε μια κυκλική οικονομία και η μείωση της ρύπανσης συνολικά.

Ο τέταρτος άξονας επικεντρώνεται στην αειφόρο χρήση των πόρων, την ανθεκτικότητα στην κλιματική αλλαγή και την διατήρηση της βιοποικιλότητας. Η αειφόρος χρήση των πόρων αναφέρεται στην προστασία των υδάτινων πόρων, με μια σειρά από προγράμματα συμπεριλαμβανομένων των επενδύσεων για την διαχείριση του πόσιμου νερού.² Η ανθεκτικότητα στην κλιματική αλλαγή περιλαμβάνει δράσεις για την βιοποικιλότητα, όπως για παράδειγμα τις αναδασώσεις, συμβάλλοντας έτσι και στους εθνικούς στόχους που έχουν τεθεί στο Σχέδιο Αναδάσωσης.

Ο δεύτερος πυλώνας περιλαμβάνει παρεμβάσεις που αφορούν στον ψηφιακό μετασχηματισμό, το οποίο αποτελεί πολύ σημαντικό κομμάτι του «Ελλάδα 2.0», καθώς περιλαμβάνει το 22% του προϋπολογισμού.³ Όπως και στην περίπτωση της πράσινης μετάβασης, έτσι και στον ψηφιακό μετασχηματισμό, αντανακλάται όλη η «Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού» που είχε θεσπιστεί το 2020 και περιελάμβανε τα βήματα για τον ψηφιακό μετασχηματισμό του κράτους.

Ο πρώτος άξονας του δεύτερου πυλώνα αναφέρεται στην συνδεσιμότητα για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και το κράτος. Οι επενδύσεις αφορούν καθαρά τις υποδομές, με πλήρη αναβάθμιση των ψηφιακών υποδομών, με διασυνδέσεις υψηλής ταχύτητας και βελτίωση της ψηφιακής ανταγωνιστικότητας. Οι μεταρρυθμίσεις σε αυτόν τον άξονα θα διασφαλίσουν επίσης τη μετάβαση σε γρήγορες ευρυζωνικές συνδέσεις και τεχνολογίες 5G. Κατά συνέπεια, η βελτίωση των ψηφιακών υποδομών, με πιο γρήγορες και σύγχρονες τεχνολογίες συνδεσιμότητας αλλά και με δίκτυο οπτικών ινών, θα επιφέρει θετικές επιπτώσεις και νέες ευκαιρίες στην κοινωνία και την οικονομία.

Ο δεύτερος άξονας αφορά την πολύ σημαντική ψηφιοποίηση του κράτους, δεδομένου ότι η Ελλάδα βρίσκεται ανάμεσα στις τελευταίες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης(προτελευταία), σε ό,τι αφορά αυτό το κομμάτι. Στόχος είναι να βελτιωθεί και να εκσυγχρονιστεί ο δημόσιος τομέας και να

¹Ελληνική Κυβέρνηση, 2021

²TheGreenTank, 2021

³ Ελληνική Κυβέρνηση, 2020

προσφέρει, στους πολίτες και τις επιχειρήσεις, ποιοτικές υπηρεσίες με την χρήση των νέων τεχνολογιών. Προκειμένου να επιτευχθεί ο παραπάνω στόχος, ο ψηφιακός μετασχηματισμός θα πρέπει να εφαρμοσθεί σε όλους τους φορείς του δημόσιου τομέα ώστε να ενισχυθούν οι ψηφιακές υπηρεσίες χρησιμοποιώντας σύγχρονα πληροφοριακά συστήματα. Συνεπώς, δεδομένης της οπισθοδρομικότητας της ψηφιοποίησης του ελληνικού δημοσίου κλάδου και την παροχή ψηφιακών υπηρεσιών, στο «Ελλάδα 2.0» ο πλήρης ψηφιακός μετασχηματισμός στο Ελληνικό Δημόσιο αποτελεί σαφή προτεραιότητα ώστε να καταφέρει η χώρα ανέβει θέσεις στη λίστα κατάταξης ανάμεσα στις χώρες της Ε.Ε.

Ο τρίτος άξονας συνδέεται με τον ψηφιακό μετασχηματισμό των επιχειρήσεων, όπου στόχος είναι η ενσωμάτωση και η χρήση σύγχρονων τεχνολογιών και ψηφιακών μέσων από τις επιχειρήσεις προκειμένου να μειωθεί το ψηφιακό χάσμα μεταξύ Ελλάδας και των ευρωπαϊών εταίρων της. Οι επενδύσεις και οι μεταρρυθμίσεις που θα γίνουν σε αυτόν τον άξονα αφορούν κυρίως φοροελαφρύνσεις προς τις επιχειρήσεις για την αγορά νέων εξοπλισμών και τεχνολογιών, όπως λογισμικό, υπηρεσίες υπολογιστικού νέφους και εγκατάσταση εξειδικευμένου εξοπλισμού. Επίσης, συμπεριλαμβάνεται και η επανεκπαίδευση του εργατικού δυναμικού για την απόκτηση και την βελτίωση των ψηφιακών δεξιοτήτων τους.¹

Ο τρίτος πυλώνας του Σχεδίου είναι η απασχόληση, οι δεξιότητες και η κοινωνική συνοχή.² Ο πρώτος άξονας στοχεύει να λύσει ένα από τα σημαντικότερα κοινωνικοοικονομικά προβλήματα της χώρας, που είναι η ανεργία και να προωθήσει περισσότερο την συμμετοχή στην αγορά εργασίας. Κατά συνέπεια πρέπει να δοθεί η έμφαση στην κατάλληλη ρυθμιστική πολιτική που θα ενισχύσει την ανάπτυξη και τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας. Αυτός ο άξονας συνδέεται με τον εκσυγχρονισμό και την μεταρρύθμιση του εργατικού νόμου, η αρχή της οποίας έγινε το 2021, καθώς επίσης και με την ψηφιοποίηση της εργασίας και των μηχανισμών καταγραφής της δηλωμένης εργασίας.

Ο δεύτερος άξονας αυτού του πυλώνα αφορά την ενίσχυση των ψηφιακών δεξιοτήτων των εργαζομένων και τον εκσυγχρονισμό της επαγγελματικής εκπαίδευσης. Αυτές οι δύο κατευθύνσεις θα συμβάλλουν σημαντικά στην αύξηση της παραγωγικότητας της χώρας και του εργατικού δυναμικού, που είναι και οι βασικές παράμετροι για την μακροχρόνια ανάπτυξη. Για την επίτευξη των παραπάνω, μείζονα ρόλο θα διαδραματίσει και ο κεντρικός ευρωπαϊκός στόχος για την εκπαίδευση και την κατάρτιση, υποδεικνύοντας τις κατευθύνσεις για τις επενδύσεις σε αυτόν τον άξονα.

Ο τρίτος άξονας αναφέρεται στην ενίσχυση της προσβασιμότητας και της ποιότητας του συστήματος υγείας.³ Βάσει αυτού, στο επίκεντρο βρίσκεται η προστασία της υγείας του πληθυσμού της χώρας, και

¹ Υπουργείο Οικονομικών, 2021

²Pari, 2023

³ Ελληνική Κυβέρνηση, 2020

η μείωση των ανισοτήτων πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας μέσω πολιτικών προς την καθολική κάλυψη. Προς αυτή την κατεύθυνση θα βοηθήσει ο συνολικός επανασχεδιασμός του συστήματος υγείας, η βελτιστοποίηση της χρήσης των οικονομικών πόρων και η μεταρρύθμιση του Πρωτοβάθμιου Εθνικού Δικτύου Υγείας.

Ο τέταρτος άξονας αφορά τις κοινωνικές πολιτικές χωρίς αποκλεισμούς, που σημαίνει την εξασφάλιση ίσως ευκαιριών σε όλους ανεξάρτητα από τα κοινωνικά τους χαρακτηριστικά. Τα σχέδια που θα επιλεγούν θα πρέπει να στοχεύουν στην μείωση των ανισοτήτων των ευάλωτων πληθυσμιακών ομάδων, προσφέροντάς τους ευκαιρίες κατάρτισης και εργασίας. Σε κάποιες περιπτώσεις χρειάζεται πρωτίστως η αξιολόγηση των δυνατοτήτων αλλά και των δυσκολιών που αντιμετωπίζει το παιδί σε μικρή ηλικία ώστε να ξεκινήσει η πρώιμη παρέμβαση. Επίσης, κρίνεται απαραίτητη η δημιουργία ενός πλαισίου με βάση το οποίο θα εξασφαλίζεται η ισορροπία μεταξύ οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής ενώ ταυτόχρονα θα πρέπει να υπάρξει ευαισθητοποίηση προκειμένου να ενισχυθεί και η διαφορετικότητα μέσα στην εργασία.

Ο τέταρτος πυλώνας αφορά τις ιδιωτικές επενδύσεις και τον εκσυγχρονισμό της οικονομίας.¹ Σε αυτόν τον πυλώνα ο πρώτος άξονας στοχεύει στην βελτίωση της φορολογικής διοίκησης με νέα φορολογικά εργαλεία. Οι κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δείχνουν τα βήματα για το πώς θα σχηματιστεί το νέο φορολογικό πλαίσιο και ποιες μεταρρυθμίσεις θα υλοποιηθούν. Και σε αυτήν την περίπτωση πρωτεύοντα ρόλο θα έχει η ψηφιοποίηση του δημόσιου τομέα, και συγκεκριμένα των φορολογικών αρχών της χώρας έτσι ώστε να μειωθεί σημαντικά η φοροδιαφυγή.²

Ο δεύτερος άξονας αφορά τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, όπου στόχος θα είναι οι μεταρρυθμίσεις σε συγκεκριμένους τομείς της δημόσιας διοίκησης και στην διαχείριση των δημόσιων οικονομικών. Είναι σαφές πως οι καινοτόμες μεταρρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να εναρμονιστούν με τις οδηγίες και τους κανονισμούς της ΕΕ οι οποίοι μπορούν να δώσουν σημαντικά παραδείγματα για την Ελλάδα, ώστε η χώρα να μπορέσει να φτάσει τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Επιδιώκεται λοιπόν η δημιουργία του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου έτσι ώστε να επιτευχθεί αύξηση του μεριδίου των επενδύσεων.

Αποστολή του τρίτου άξονα αποτελεί η μεταρρύθμιση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης έτσι ώστε το δικαστικό σύστημα της χώρας να γίνει ταχύτερο, πιο ευέλικτο και πιο αποτελεσματικό. Όπως γίνεται αντιληπτό, αυτό θα έχει θετική επίδραση στην οικονομική ανάπτυξη καθώς και την αποκατάσταση της κοινωνικής συνοχής. Οι μεταρρυθμίσεις σε αυτόν τον άξονα θα προκαλέσουν σημαντικές θετικές οικονομικές επιπτώσεις στην όλη πορεία του «Ελλάδα 2.0», καθώς έτσι πρόκειται

¹Ελληνική Κυβέρνηση, 2020

² European Commission -Taxation and Customs Union, 2021.

να επιταχυνθούν οι διαδικασίες που αφορούν σε επενδύσεις, όπως για παράδειγμα προσφυγές ενάντια σε κάποιες ΣΔΙΤ, οι οποίες καθυστερούν την έναρξη των επενδύσεων.¹

Ο τέταρτος άξονας αφορά τον χρηματοπιστωτικό τομέα και τις παρεμβάσεις στο σύνολό του, έτσι ώστε να υποστηριχθεί η οικονομία, να γίνει πιο ανταγωνιστική και να κινητοποιηθούν τα κεφάλαια για επενδύσεις. Παράλληλα, θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση του μεγάλου προβλήματος διαχείρισης και αντιμετώπισης του ιδιωτικού χρέους που υπάρχει στην χώρα, έτσι ώστε να υπάρξει πιο εύρυθμη λειτουργία του κλάδου συλλήβδην.

Ο πέμπτος άξονας αφορά την προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας και στοχεύει στην αύξηση των επενδύσεων για την έρευνα και την στήριξη των ερευνητικών κέντρων της χώρας. Η συμβολή του στην εκπαίδευση κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική αφού πρόκειται να συμβάλει ουσιαστικά στην συνεργασία ανάμεσα στα πανεπιστήμια και τις επιχειρήσεις με στόχο την καινοτομία και την στήριξη των ερευνητικών προσπαθειών.

Ο έκτος άξονας υποστηρίζει τους κυριότερους κλάδους της ελληνικής οικονομίας, με στόχο την βελτίωση της ανθεκτικότητάς τους. Περιλαμβάνονται πρωτοβουλίες και προγράμματα για τον τουρισμό, την μεταποίηση, τον αγροτικό τομέα, τις υποδομές και τον πολιτισμό.

Τέλος, ο έβδομος άξονας αναφέρεται στην προώθηση των ιδιωτικών επενδύσεων και των εξαγωγών, όπου δηλαδή εντοπίζεται μεγάλο επενδυτικό κενό. Ο άξονας αυτός περιλαμβάνει, αφενός μεταρρυθμίσεις με έμφαση στην βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και την απλοποίηση του ρυθμιστικού πλαισίου και αφετέρου χρηματοοικονομικά κίνητρα για να βελτιωθεί η ανταγωνιστικότητα της παραγωγής.

Ο πίνακας 11 δείχνει όλους τους άξονες και τους πυλώνες όπως ακριβώς αποτυπώνονται στο σχέδιο «Ελλάδα 2.0» καθώς επίσης και τα ποσά που θα δαπανηθούν.

Πυλώνες και άξονες	Πόροι από το "Ελλάδα 2.0"
<i>1. Πράσινη Μετάβαση</i>	
1.1 Μετάβαση σε νέο ενεργειακό μοντέλο φιλικό στο περιβάλλον	1.2
1.2 Ενεργειακή αναβάθμιση του κτιριακού αποθέματος της χώρας και χωροταξική μεταρρύθμιση	2.711
1.3 Μετάβαση σε ένα πράσινο και βιώσιμο σύστημα μεταφορών	520
1.4 Αειφόρος χρήση των πόρων, ανθεκτικότητα στην κλιματική αλλαγή και διατήρηση της βιοποικιλότητας	1.763

¹Σουλιώτηςκ.συν., 2023

<i>2. Ψηφιακός μετασχηματισμός</i>	
2.1 Συνδεσιμότητα για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, το κράτος	522
2.2 Ψηφιακός μετασχηματισμός του κράτους	1.28
2.3 Ψηφιακός μετασχηματισμός των επιχειρήσεων	375
<i>3. Απασχόληση, Δεξιότητες, Κοινωνική Συνοχή</i>	
3.1 Αύξηση των θέσεων εργασίας και προώθηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας	776
3.2 Ενίσχυση των ψηφιακών δυνατοτήτων της εκπαίδευσης και εκσυγχρονισμός της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης	2.311
3.3 Ενίσχυση της προσβασιμότητας, της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας του συστήματος υγείας	1.486
3.4 Αύξηση της πρόσβασης σε αποτελεσματικές και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνικές πολιτικές	
<i>4. Ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας</i>	
4.1 Φορολογικά εργαλεία πιο φιλικά για την ανάπτυξη και βελτίωση της φορολογικής διοίκησης	187
4.2 Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης	189
4.3 Βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δικαιοσύνης	251
4.4 Ενίσχυση του χρηματοπιστωτικού τομέα και των κεφαλαιαγορών	21
4.5 Προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας	444
4.6 Εκσυγχρονισμός και βελτίωση της ανθεκτικότητας κύριων κλάδων οικονομίας της χώρας	3.743
4.7 Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και προώθηση ιδιωτικών επενδύσεων και εξαγωγών	5
Σύνολο επιχορηγήσεων	18.435
Δάνεια	12.728
Σύνολο "Ελλάδα 2.0"	31

Πίνακας 11. Πυλώνες και Άξονες του "Ελλάδα 2.0"

Πηγή: Ελληνική Κυβέρνηση. (2021).

7.Στρατηγικές Κατευθύνσεις του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Οι στρατηγικές κατευθύνσεις έχουν ως σκοπό να αποτυπώσουν λεπτομερώς τα σχέδια των αξόνων του προγράμματος, έτσι ώστε να γίνουν κατανοητοί με σαφήνεια. Πρόκειται επί της ουσίας για μια εξειδίκευση των αξόνων αναφορικά με το πού θα γίνουν προσπάθειες και πού θα διοχετευθούν οι πόροι του Σχεδίου. Ο πίνακας 12 καταγράφει τις στρατηγικές κατευθύνσεις για τους άξονες του Σχεδίου.

Άξονας	Στρατηγικές Κατευθύνσεις
1.1.Μετάβαση σε νέο ενεργειακό μοντέλο φιλικό στο περιβάλλον	• Νέο ενεργειακό μοντέλο • Μείωση εκπομπών ρύπων • Αύξηση μεριδίου των ΑΠΕ • Ενεργειακή απόδοση • Δημιουργία υποδομών για αποθήκευση ενέργειας • Διασύνδεση του δικτύου • Απολιγνιτοποίηση • Ασφάλεια ενεργειακού εφοδιασμού
1.2. Ενεργειακή αναβάθμιση του κτιριακού αποθέματος της χώρας	• Ανακαίνιση κτιρίων • Ενεργειακή αναβάθμιση κτιρίων • Μεταρρύθμιση του πολεοδομικού σχεδιασμού.
1.3. Μετάβαση σε ένα πράσινο και βιώσιμο σύστημα μεταφορών	• Δημιουργία πράσινου συστήματος μεταφορών • Δημιουργία υποδομών • Προώθηση ηλεκτροκίνησης
1.4. Αειφόρος χρήση των πόρων, ανθεκτικότητα στην κλιματική αλλαγή και διατήρηση της βιοποικιλότητας	• Πράσινη μετάβαση • Κυκλική οικονομία • Προστασία περιβάλλοντος • Αποτελεσματική χρήση των φυσικών πόρων • Προστασία από φυσικές καταστροφές • Αποκατάσταση δασών

2.1. Συνδεσιμότητα για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, το κράτος	• Αναβάθμιση υποδομών • Ανάπτυξη δικτύων 5G • Ανάπτυξη υποδομών οπτικών ινών • Μετάβαση σε γρήγορες ευρυζωνικές συνδέσεις
2.2. Ψηφιακός μετασχηματισμός του κράτους	• Ψηφιακή διακυβέρνηση • Παροχή ψηφιακών υπηρεσιών από το κράτος • Αύξηση ψηφιακής απόδοσης • Εκσυγχρονισμός ελληνικού δημόσιου τομέα • Δημιουργία «έξυπνων πόλεων»
2.3. Ψηφιακός μετασχηματισμός των επιχειρήσεων	• Υιοθέτηση ψηφιακών τεχνολογιών • Μείωση ψηφιακού χάσματος σε σύγκριση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο • Φορολογικά κίνητρα για σχετικές επενδύσεις
3.1. Αύξηση των θέσεων εργασίας και προώθηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας	• Αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας • Μεταρρύθμιση αγοράς εργασίας • Αύξηση ανθεκτικότητας της αγοράς εργασίας • Μεταρρύθμιση συνταξιοδοτικού συστήματος • Ψηφιακός μετασχηματισμός των υπηρεσιών απασχόλησης και κοινωνικής ασφάλισης • Αύξηση του ποσοστού συμμετοχής στην εργασία
3.2. Ενίσχυση των ψηφιακών δυνατοτήτων της εκπαίδευσης και εκσυγχρονισμός της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης	• Ενίσχυση ανθρώπινου κεφαλαίου • Ενσωμάτωση νέων δεξιοτήτων • Επανεκπαίδευση ανθρώπινου δυναμικού • Ψηφιοποίηση εκπαίδευσης
3.3. Ενίσχυση της προσβασιμότητας, της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας του συστήματος υγείας	• Βελτίωση ποιότητας των παροχών υγείας • Προώθηση ίσης πρόσβασης στις υπηρεσίες υγείας

	• Διασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας του συστήματος υγείας • Επανασχεδιασμός του συστήματος • Μεταρρύθμιση του πρωτοβάθμιου συστήματος υγείας • Προώθηση της πρόληψης • Ψηφιακός μετασχηματισμός της υγείας • Επενδύσεις σε υποδομές υγείας
3.4. Αύξηση της πρόσβασης σε αποτελεσματικές και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνικές πολιτικές	• Επενδύσεις για τις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες • Παροχή ίσων ευκαιριών • Ανακούφιση της φτώχειας • Μείωση ανισοτήτων
4.1. Φορολογικά εργαλεία πιο φιλικά για την ανάπτυξη και βελτίωση της φορολογικής διοίκησης	• Καταπολέμηση της φοροδιαφυγής • Εκσυγχρονισμός φορολογικού συστήματος • Ψηφιακός μετασχηματισμός των ελληνικών φορολογικών αρχών • Ισότητα προς όλους τους φορολογούμενους • Διεύρυνση της φορολογικής βάσης • Ενίσχυση της φορολογικής συμμόρφωσης
4.2. Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης	• Διαχείριση των δημόσιων οικονομικών • Μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης • Εκσυγχρονισμός θεσμικού πλαισίου • Καταπολέμηση της διαφθοράς
4.3. Βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δικαιοσύνης	• Βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δικαιοσύνης
4.4. Ενίσχυση του χρηματοπιστωτικού τομέα και των κεφαλαιαγορών	• Αντιμετώπιση του ιδιωτικού χρέους • Ενίσχυση των κεφαλαιαγορών • Αύξηση της οικονομικής ανθεκτικότητας
4.5. Προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας	• Σύνδεση επιστήμης και επιχειρήσεων • Εξωστρέφεια του ελληνικού οικοσυστήματος • Προώθηση επενδύσεων για την έρευνα και την ανάπτυξη

	• Αναβάθμιση ερευνητικών κέντρων
4.6. Εκσυγχρονισμός και βελτίωση της ανθεκτικότητας κύριων κλάδων οικονομίας της χώρας	• Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των βασικών τομέων της ελληνικής οικονομίας
4.7. Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και προώθηση ιδιωτικών επενδύσεων και εξαγωγών	• Παροχή οικονομικών κινήτρων για ιδιωτικές επενδύσεις • Κινητοποίηση ιδιωτικών πόρων • Μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος • Εξαγωγικός προσανατολισμός της παραγωγής

Πίνακας 12. Στρατηγικές κατευθύνσεις του "Ελλάδα 2.0"

Πηγή: Ελληνική Κυβέρνηση, 2021 / Επιμέλεια της γράφουσας

8. Σύνδεση με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο

Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αποτελεί μία διαδικασία συντονισμού των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών για τα κράτη μέλη, η οποία γίνεται σε ετήσια βάση. Στόχος είναι να ευθυγραμμιστούν οι εγχώριες πολιτικές κάθε κράτους με τις προτάσεις και τις συμφωνίες σε επίπεδο ΕΕ. Ενώ ξεκίνησε σαν ένα καθαρά οικονομικό εγχείρημα, εξελίχθηκε εν συνεχεία και σε άλλες πτυχές πολιτικής όπως είναι η εκπαίδευση και η απασχόληση. Είναι σημαντικό να αναφερθεί πως κάθε Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας κάθε χώρας οφείλει να ενσωματώνει τις συστάσεις της ΕΕ.¹

Συμπεριλαμβάνεται συνεπώς ένα πακέτο συστάσεων προς κάθε χώρα ώστε να συνεχιστούν οι μεταρρυθμίσεις προς μια κεντρικά σχεδιασμένη κατεύθυνση. Προς την Ελλάδα οι συστάσεις που έγιναν το 2019 και το 2020 είχαν καταλυτικό ρόλο και στην διαμόρφωση του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», μέσα στο οποίο συμπεριλήφθηκαν οι βασικές κατευθύνσεις των συστάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Παρατηρείται λοιπόν μια ταύτιση των εθνικών σχεδίων με τις ευρωπαϊκές συστάσεις σε πολλούς άξονες όπως αναλύθηκαν και στα προηγούμενα κεφάλαια. Οι συστάσεις 2 του 2019² και 3 του 2020³ έδειξαν στην Ελλάδα πως πρέπει να συνεχίσει τις επενδύσεις για την πράσινη και την ψηφιακή

¹ European Parliament, 2020

² European Commission, 2019

³ European Commission, 2020

μετάβαση. Κατά συνέπεια, οι παρακάτω άξονες του «Ελλάδα 2.0» αποτελούν προϊόν των ευρωπαϊκών συστάσεων:

- Άξονας 1.1.: Ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και έργα διασύνδεσης, και γενικά καθαρή και αποδοτική παραγωγή και χρήση ενέργειας
- Άξονας 1.2.: Αποδοτική χρήση ενέργειας σε κτίρια και ανάπλαση αστικών περιοχών
- Άξονας 1.3.: Ασφαλείς και βιώσιμες μεταφορές και εφοδιαστική αλυσίδα
- Άξονας 1.4.: Περιβαλλοντική προστασία
- Άξονας 2.1.: Ψηφιακές υποδομές πολύ υψηλής χωρητικότητας
- Άξονας 2.2.: Αποτελεσματικότητα και ψηφιοποίηση της δημόσιας διοίκησης
- Άξονας 2.3.: Ψηφιακός μετασχηματισμός των επιχειρήσεων

Επιπλέον, οι ίδιες συστάσεις περιλαμβάνουν και πλαίσιο μεταρρυθμίσεων, εκτός των επενδύσεων, το οποίο περιλαμβάνεται στο σχέδιο «Ελλάδα 2.0»:

- Άξονας 3.1.: Βελτίωση και εκσυγχρονισμός του πλαισίου για το ατομικό εργατικό δίκαιο
- Άξονας 3.2.: Νέο πλαίσιο Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Κατάρτισης
- Άξονας 3.3.: Μεταρρύθμιση του πρωτοβάθμιου συστήματος υγειονομικής περίθαλψης και της ηλεκτρονικής υγείας - συμπεριλαμβανομένου ενός ηλεκτρονικού ιατρικού μητρώου και της τηλεϊατρικής

Τέλος, η δεύτερη σύσταση του 2019 συγκεκριμένα αναφέρθηκε σε επενδύσεις που θα μειώσουν τις ανισότητες. Για τον λόγο αυτό άλλωστε ο άξονας 1.1.περιλαμβάνει και την διασφάλιση ίσης μετάβασης σε περιοχές που ο λιγνίτης θα καταργηθεί σταδιακά, ενώ ο άξονας 3.4. περιλαμβάνει συγκεκριμένα σχέδια για την αύξηση της πρόσβασης σε αποτελεσματικές και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνικές πολιτικές.¹

¹Ελληνική Κυβέρνηση, 2021

9. Μελέτες περίπτωσης

Σκοπός της παρούσας ενότητας είναι να παρουσιάσει ορισμένες επενδύσεις, οι οποίες εντάχθηκαν στο «Ελλάδα 2.0.» και υλοποιούνται μέχρι και σήμερα επιτυχώς.

Ο Πίνακας 13 περιγράφει το σημαντικό έργο «Εξοικονόμηση ενέργειας σε κτίρια του Δημοσίου»

Εξοικονόμηση ενέργειας σε κτίρια του Δημοσίου	
Πυλώνας	Πράσινη Μετάβαση
Αξονας	Ενεργειακή αναβάθμιση του κτιριακού αποθέματος
Έναρξη	15/02/2022
Λήξη	31/12/2025
Τόπος	Όλη η επικράτεια
Φορέας Υλοποίησης	Γενική Γραμματεία Ενέργεια και ορυκτών πρώτων υλών
Προϋπολογισμός	170 εκατομμύρια ευρώ.
Περιγραφή: Για αυτό το έργο πρέπει να κινητοποιηθούν οι λεγόμενες Επιχειρήσεις Ενεργειακών Υπηρεσιών (ESCOs), οι οποίες θα αναλάβουν την ανακαίνιση των κτιρίων και των υποδομών του δημόσιου τομέα. Στόχος είναι να βελτιωθεί το ενεργειακό αποτύπωμα και η ενεργειακή απόδοση των κτιρίων, καθώς και η προώθηση της λειτουργίας των ESCOs έτσι ώστε να δημιουργηθεί μια νέα αγορά και μια σταθερή ζήτηση για υπηρεσίες ενεργειακής απόδοσης.	

Πίνακας 13. Έργο "Εξοικονόμηση ενέργειας σε κτίρια του Δημοσίου"

Πηγή: Επιμέλεια της γράφουσας

Ο πίνακας 14 περιγράφει το έργο της αναβάθμισης των ΚΕΠ όλης της χώρας.

Αναβάθμιση των ΚΕΠ	
Πυλώνας	Ψηφιακή Μετάβαση
Αξονας	Ψηφιακός μετασχηματισμός του κράτους
Έναρξη	31/12/2022
Λήξη	31/07/2024
Τόπος	Όλη η επικράτεια
Φορέας Υλοποίησης	Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης

Προϋπολογισμός	43 εκατομμύρια ευρώ.
Περιγραφή: Τα ΚΕΠ σε όλη την χώρα είναι επί της ουσίας το σημείο επαφής του κράτους με τον πολίτη για την διεκπεραίωση των υποθέσεών τους. Η αναβάθμιση και ο εκσυγχρονισμός τους έτσι όπως σχεδιάζεται κεντρικά θα στοχεύσει στην μετατροπή τους σε υπηρεσίες μίας στάσης, γεγονός που σημαίνει πως ο πολίτης θα εξυπηρετείται από τα ΚΕΠ, χωρίς να κατευθύνεται σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες. Προς αυτόν τον σκοπό, η αναβάθμιση των ΚΕΠ γίνεται σε πολλαπλά επίπεδα, όπως η χωροταξική διάρθρωσή τους, ο εκσυγχρονισμός του τεχνολογικού εξοπλισμού και η εκπαίδευση του προσωπικού.	

Πίνακας 14. Το έργο της αναβάθμισης των ΚΕΠ.

Πηγή: Επιμέλεια της γράφουσας

Ο πίνακας 15 περιγράφει μια δράση κοινωνικής συνοχής, συγκεκριμένα τη δημιουργία νέων κέντρων φροντίδας για την βρεφική ηλικία (από 2 μηνών έως 2,5 ετών).

Δημιουργία νέων κέντρων φροντίδας πρώιμης βρεφικής ηλικίας	
Πυλώνας	Απασχόληση, Δεξιότητες, Κοινωνική Συνοχή
Αξονας	Αύξηση της πρόσβασης σε αποτελεσματικές και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνικές πολιτικές
Έναρξη	01/11/2023
Λήξη	30/06/2025
Τόπος	Όλη η επικράτεια
Φορέας Υλοποίησης	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
Προϋπολογισμός	70 εκατομμύρια ευρώ.
Περιγραφή: Οι νέες θέσεις φροντίδας για βρέφη αποτελεί μία βασική προτεραιότητα της κυβέρνησης. Το πρόγραμμα αποτελεί μια μοναδική ευκαιρία για την χώρα, να δημιουργηθούν νέες δομές ή να αναβαθμιστούν οι υπάρχουσες. Επιπρόσθετα, μέσω της δημιουργίας νέων κέντρων φροντίδας για την βρεφική ηλικία θα επιτραπεί πιο εύκολα σε νέους γονείς να επιστρέψουν με ευκολία στην καθημερινότητά τους γνωρίζοντας πως παρέχεται ασφάλεια στα παιδιά τους. Βασικό ζητούμενο λοιπόν είναι η βελτίωση της οικογενειακής και της επαγγελματικής ζωής των γονέων βρίσκοντας μια τέλεια ισορροπία, και παρέχοντας στα παιδιά πλήρη φροντίδα και ανάπτυξη. Συνεπώς μέσα από το έργο αυτό καλύπτονται βασικές κοινωνικές ανάγκες στην χώρα.	

Πίνακας 15. Δημιουργία και αναβάθμιση κέντρων φροντίδας βρεφικής ηλικίας.

Πηγή: Επιμέλεια της γράφουσας

Ο πίνακας 16 περιγράφει το έργο της Ανάπτυξης νέου ενοποιημένου Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Φορολογίας της ΑΑΔΕ.

Ανάπτυξης νέου ενοποιημένου Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Φορολογίας της ΑΑΔΕ.	
Πυλώνας	Ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας
Άξονας	Φορολογικά εργαλεία πιο φιλικά για την ανάπτυξη και βελτίωση της φορολογικής διοίκησης
Έναρξη	01/01/2023
Λήξη	31/12/2025
Τόπος	Όλη η επικράτεια
Φορέας Υλοποίησης	ΑΑΔΕ
Προϋπολογισμός	35 εκατομμύρια ευρώ.
Περιγραφή: Τα τρία βασικά συστήματα φορολογίας (TAXIS, TAXISnet & ELENXIS) θα αντικατασταθούν και θα εκσυγχρονιστούν έτσι ώστε να παρέχονται βελτιωμένες υπηρεσίες στον φορολογούμενο και τις επιχειρήσεις. Θα ενισχυθούν επίσης οι προσπάθειες καταπολέμησης της φοροδιαφυγής, καθώς θα μειωθεί και το διοικητικό κόστος της Αρχής. Βασικός στόχος του έργου επίσης, είναι ο ψηφιακός εκσυγχρονισμός της ΑΑΔΕ, με ψηφιοποίηση και ενοποίηση των βάσεων δεδομένων.	

Πίνακας 16. Ανάπτυξη Πληροφοριακού Συστήματος Φορολογίας της ΑΑΔΕ

Πηγή: Επιμέλεια της γράφουσας

10. Αναμενόμενα αποτελέσματα

Η ελληνική κυβέρνηση σε συνεργασία με την Τράπεζα της Ελλάδος έχουν αποκωδικοποιήσει μέσω ποσοτικών μοντέλων τα αναμενόμενα αποτελέσματα, κυρίως σε μακροοικονομικό επίπεδο. Επί παραδείγματι, αναμένεται μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης του ΑΕΠ από την χρήση των επιχορηγήσεων και των δανείων ύψους 6,9%, ενώ αναμένεται ένα επιπλέον 0,7% από κινητοποίηση ιδιωτικών πόρων.¹

Αρχικά, σημαντικά ευεργετικά αποτελέσματα θα προκύψουν από τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Μολονότι δεν είναι εύκολο να ποσοτικοποιηθούν για λόγους έρευνας και μοντελοποίησης, εντούτοις, μπορούν να γίνουν κάποιες προβλέψεις που να προσεγγίζουν την πραγματικότητα. Οι μεταρρυθμίσεις αναμένεται να συμβάλουν στην αύξηση του ανταγωνισμού στην αγορά, μέσω της απλοποίησης

¹Ελληνική Κυβέρνηση, 2021

διαδικασιών ή μέσω ενεργειών για την απλοποίηση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, όπως αναφέρονται στους άξονες του τέταρτου πυλώνα. Άλλες μεταρρυθμίσεις αναφέρονται στην αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας, όπως είναι οι ενεργητικές και παθητικές πολιτικές απασχόλησης ή η επανεκπαίδευση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού. Επιπρόσθετα, οι μεταρρυθμίσεις που θα υποστηρίζουν την παιδική φροντίδα θα αυξήσουν το ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στην εργασία. Η ποσοτικοποίηση και η προσομοίωση της Τράπεζας της Ελλάδος, δείχνει μια αυξανόμενη προσφορά εργασίας κατά 4% ετησίως, γεγονός που θα οδηγήσει και σε μείωση της ανεργίας.¹ Επιπλέον, οι μεταρρυθμίσεις που αυξάνουν την παραγωγικότητα, μπορούν να ποσοτικοποιηθούν και να εκτιμηθεί αύξηση της παραγωγικότητας κατά 4% ετησίως.²

Η αύξηση του ανταγωνισμού αναμένεται να αυξήσει και την εγχώρια παραγωγή προϊόντων και αγαθών, κάτι το οποίο θα αυξήσει την ζήτηση για αυτά τα αγαθά, ενώ ταυτόχρονα θα μειώσει την ζήτηση και την εξάρτηση από τις εισαγωγές. Ακολούθως, η ζήτηση για εγχώρια προϊόντα θα επιφέρει αύξηση σε επενδύσεις, οπότε και νέες θέσεις εργασίας και μείωση της ανεργίας.

Από την άλλη πλευρά, η επίδραση των επιχορηγήσεων και των δανείων αναμένεται ακόμη μεγαλύτερη από τις μεταρρυθμίσεις. Συγκεκριμένα, σε καταστάσεις εκτεταμένης ισορροπίας, αναμένεται ετήσια αύξηση κατά μέσο όρο 4,3% του πραγματικού ΑΕΠ.³ Επίσης, τα δάνεια θα κινητοποιήσουν και ιδιωτικούς πόρους, αυξάνοντας τις ιδιωτικές επενδύσεις κατά 18% ετησίως για όσο διαρκεί το «Ελλάδα 2.0». Η αύξηση του ΑΕΠ μαζί με την αύξηση της συμμετοχής στην εργασία διευρύνουν και την φορολογική βάση, αυξάνοντας τα φορολογικά έσοδα του κράτους. Η αύξηση αυτή αναμένεται συνολικά σε 1,6 ποσοστιαίες μονάδες επί του ΑΕΠ. Σημειώνεται πως σε κάθε περίπτωση τα δάνεια έχουν σαφέστερα πιο θετική μακροοικονομική επίδραση σε σχέση με τις επιχορηγήσεις, λόγω της κινητοποίησης των ιδιωτικών πόρων. Τα δάνεια προς τις επιχειρήσεις θα τις οδηγήσουν να επενδύσουν και δικά τους χρήματα για την ολοκλήρωση των επενδύσεων, συνεισφέροντας με αυτόν τον τρόπο στην αύξηση του ΑΕΠ. Τα δάνεια, σε συνδυασμό με τους ιδιωτικούς πόρους για επενδύσεις θα μεταφραστούν σε δημιουργία περίπου 180 χιλιάδων νέων θέσεων εργασίας στον ιδιωτικό τομέα.⁴ Οι επιχορηγήσεις από την άλλη πλευρά θα διοχετευθούν περισσότερο για δημόσιες επενδύσεις και βελτίωση των δημόσιων υποδομών του κράτους.

¹ Τράπεζα της Ελλάδας, 2023

²Égert, 2018.

³ Ελληνική Κυβέρνηση, 2021

⁴Υπουργείο Οικονομικών, 2021

11. Αποτίμηση

Η παρούσα ενότητα αποτελεί ορισμένες σκέψεις της γράφουσας πάνω στο θέμα του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0» και την πορεία που θα ακολουθήσει. Σε γενικές γραμμές, πρόκειται για μια ουσιαστική ευκαιρία για την χώρα, να καταφέρει να καλύψει ορισμένα κενά που δημιουργήθηκαν κατά τα προηγούμενα χρόνια των κρίσεων και για να δημιουργηθεί μια νέα οικονομική πραγματικότητα στην χώρα. Οι πυλώνες των κατευθύνσεων του σχεδίου είναι αρκετά σημαντικοί και μπορούν να δώσουν θετικά αποτελέσματα καθώς και την ώθηση που λείπει αυτήν την στιγμή από την ελληνική πραγματικότητα.

Η πράσινη ανάπτυξη και ο ψηφιακός μετασχηματισμός είναι τα θέματα που θα απασχολήσουν στο μέλλον και πολύ σωστά η κυβέρνηση τα έθεσε ως προτεραιότητα του σχεδίου διοχετεύοντας εκεί τους περισσότερους πόρους. Καθοριστικό ρόλο στην διαμόρφωση του σχεδίου διαδραμάτισαν οι ευρωπαϊκές συστάσεις και οι ευρωπαϊκές οδηγίες προς την χώρα. Ειδικότερα, αν συνυπολογισθεί η οπισθοδρομικότητα της χώρας σε αυτούς τους τομείς συγκριτικά με τους ευρωπαϊκούς μέσους όρους, αποτυπώνονται οι μεγάλες ευκαιρίες που θα υπάρξουν. Για να καλυφθούν τα κενά των κρίσεων και να φτάσει η χώρα τα ευρωπαϊκά επίπεδα απαιτούνται αρκετές επενδύσεις και μεγάλα έργα που θα δώσουν νέα πνοή στους συγκεκριμένους τομείς και που θα δημιουργήσουν προστιθέμενη αξία.

Ο ψηφιακός μετασχηματισμός της χώρας φιλοδοξεί να την καταστήσει περιφερειακή δύναμη στην Νοτιοανατολική Ευρώπη στον κλάδο της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών έτσι ώστε να προσελκύσει μεγάλες εταιρείες να εγκατασταθούν στην Ελλάδα. Για την υλοποίηση του στόχου, απαιτείται η επανεκπαίδευση του ανθρώπινου δυναμικού έτσι ώστε να αποκτήσει ψηφιακές δεξιότητες που θα είναι εξαιρετικά χρήσιμες στην αγορά εργασίας. Αυτό άλλωστε είναι προαπαιτούμενο, όχι μόνο γιατί υπάρχει ζήτηση από την αγορά, αλλά και γιατί στην Ελλάδα υπάρχει μεγάλο κενό σε αυτές τις δεξιότητες, αφού δίνεται έμφαση πρωτίστως στην θεωρητική κατάρτιση και τις θεωρητικές σπουδές ευρύτερα. Ακόμη δε και αν μέρος του ανθρώπινου δυναμικού διαθέτει δεξιότητες, αυτές ελάχιστη σχέση έχουν με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας, κάτι που μεταφράζεται σε χαμηλή παραγωγικότητα, σπατάλη πόρων, αλλά και σε δυστυχισμένους εργαζόμενους. Οι προβλεπόμενες θέσεις εργασίας που θα δημιουργηθούν αποτελούν την ραχοκοκαλιά της ανάπτυξης, γιατί με αυτόν τον τρόπο αποτυπώνεται η αναπτυξιακή πορεία της χώρας. Η Ελλάδα έχει ανάγκη από καλές και παραγωγικές θέσεις εργασίας που δίνουν μια προστιθέμενη αξία και συμβάλλουν στην παραγωγική δραστηριότητα σε μακροχρόνια βάση. Η επένδυση σε κρίσιμους τομείς της οικονομίας θα δημιουργήσει τέτοιου είδους θέσεις εργασίας και θα σηματοδοτήσει την ανάπτυξη. Συνεπώς είναι αρκετά σημαντικό το γεγονός ότι πάνω από τους μισούς πόρους του προγράμματος, η χώρα θα τους διοχετεύσει για την πράσινη μετάβαση και τον ψηφιακό μετασχηματισμό.

Η απλοποίηση των διαδικασιών σε συνδυασμό με την βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος στη χώρα θα την καταστήσει στις διεθνείς αγορές ως ένα ελκυστικό περιβάλλον για επενδύσεις. Αυτό

θα προσελκύσει νέες ξένες άμεσες επενδύσεις, σε κρίσιμους τομείς της οικονομίας, φέρνοντας νέα κεφάλαια και νέες προοπτικές στην ελληνική αγορά. Σαφή προτεραιότητα στους στόχους της ελληνικής κυβέρνησης τίθεται η προσέλκυση ΞΑΕ ώστε να μπορέσει να καλυφθεί το χρηματοδοτικό κενό που δεν είναι εφικτό να καλυφθεί από ιδιωτικούς πόρους των ελληνικών επιχειρήσεων. Μπορεί από την μία πλευρά, τα δάνεια στο πλαίσιο το «Ελλάδα 2.0» να είναι ικανά να κινητοποιήσουν ιδιωτικούς πόρους, ωστόσο μέσα σε ένα παγκοσμιοποιημένο οικονομικό περιβάλλον, πολλές ελληνικές επιχειρήσεις υστερούν έναντι μεγάλων πολυεθνικών ομίλων. Συνεπώς, είναι πολύ πιθανό, στο πλαίσιο προσέλκυσης ξένων κεφαλαίων, να εξαγοραστούν πολλές ελληνικές επιχειρήσεις από ξένους επενδυτές.

Στην συνέχεια, στην σωστή κατεύθυνση βρίσκονται και οι προσπάθειες στα πλαίσια του σχεδίου για βελτίωση της κοινωνικής συνοχής στη χώρα. Οι προσπάθειες για συμπερίληψη όλων και για ανάπτυξη χωρίς ουσιαστικούς αποκλεισμούς είναι ένα θετικό δείγμα για βελτίωση των κοινωνικών σχέσεων στην χώρα που τόσο επλήγησαν κατά την περίοδο των κρίσεων. Οι προτεραιότητες που δίνει το σχέδιο για βελτίωση της ισορροπίας ανάμεσα σε προσωπική και επαγγελματική ζωή, αλλά και οι βοήθειες που θα παρέχονται σε νέα ζευγάρια, όπως για παράδειγμα η δημιουργία νέων σταθμών βρεφικής ηλικίας, είναι κάτι που λείπει από την Ελλάδα. Το κοινωνικό πρόσημο του σχεδίου θα βελτιώσει κατά πολύ τις κοινωνικές ισορροπίες μέσα στη χώρα.

Κομβικό ρόλο στην μετάβαση και την οικονομική ανάπτυξη θα διαδραματίσουν οι δεξιότητες του ανθρώπινου δυναμικού. Όπως και στις περιπτώσεις της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης, η κατάρτιση των εργαζομένων πρέπει να είναι δυναμική και συνεχής. Το «Ελλάδα 2.0» θα διαθέσει κεφάλαια προς αυτήν την κατεύθυνση, ωστόσο, δεν είναι σαφής ο τρόπος που θα γίνει η επανεκπαίδευση. Η κατάρτιση του προσωπικού, θα πρέπει να συνδυάζει παράλληλη θεωρητική και πρακτική εκπαίδευση. Εάν η επανεκπαίδευση δηλαδή περιοριστεί μόνο σε θεωρητικές γνώσεις και οι εργαζόμενοι ενδιαφερθούν μόνο για την συμπλήρωση ορισμένων ωρών εκπαίδευσης που θα απαιτηθούν, τότε το πρόγραμμα επανεκπαίδευσης θα αποτύχει παταγωδώς. Συνεπώς, είναι σίγουρα μια πολύ δύσκολη αποστολή που θα καθορίσει την πορεία της χώρας για τα επόμενα χρόνια.

Ενδεχομένως να πυροδοτείται μια αρνητική σκέψη για την έκβαση του σχεδίου που αφορά το μεγάλο ύψος των δανείων που θα συνάψει η χώρα έτσι ώστε να αυξήσει την χρηματοδότηση που θα λάβει από το NextGenerationEU. Από την μία πλευρά οι επιχορηγήσεις δίνονται χωρίς να αποπληρώνονται, από την άλλη πλευρά όμως τα δάνεια θα πρέπει στο μέλλον να αποπληρωθούν. Ένα έργο που καθίσταται ακόμα πιο δύσκολο κατά την παρούσα οικονομική συγκυρία, όπου τα επιτόκια αυξάνονται και παρατηρείται μια κρίση στις αγορές. Μπορεί τα δάνεια να ξεκινήσουν να αποπληρώνονται από το 2028 και έπειτα, ωστόσο αυτό θα επιβαρύνει τους τότε κρατικούς προϋπολογισμούς δυσχεραίνοντας την εικόνα της χώρας στις αγορές και την τότε πιστοληπτική της ικανότητα.

Το «Ελλάδα 2.0» και τα ευρωπαϊκά κεφάλαια θα αποτελέσει βασική οικονομική κινητήρια δύναμη για την ελληνική οικονομία, ώστε να στραφεί σε κλάδους υψηλής ζήτησης που μπορούν να φέρουν επενδύσεις και να δημιουργήσουν παραγωγικές θέσεις εργασίας. Είναι επίσης μια ευκαιρία για να αλλάξει το παραγωγικό μοντέλο της χώρας, να διαφοροποιηθεί και να μειώσει την εξάρτηση από τον τουρισμό που αποτελεί την κυρία πηγή εισοδήματος για την Ελλάδα. Αναμφίβολα, είναι μια μεγάλη ευκαιρία η χώρα να γίνει Ευρωπαίος πρωταγωνιστής και σε άλλους κλάδους της οικονομίας.

Συμπεράσματα

Η πανδημία του κορονοϊού και η επακόλουθη κρίση, σε οικονομικό και ενεργειακό επίπεδο, έκαναν την ΕΕ να καταστήσει ένα αποτελεσματικό σχέδιο δράσης για τα επόμενα χρόνια. Ήταν μια αναγκαιότητα της εποχής η οποία δημιουργήθηκε λόγω των περιορισμών που έκλεισαν τις οικονομικές δραστηριότητες, έτσι ώστε να έρθει η ανάκαμψη. Έτσι λοιπόν αποφασίστηκε το NextGenerationEU, ένα πακέτο οικονομικής ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να υποστηρίξει τα κράτη μέλη της να ανακάμψουν από την πανδημία COVID-19, ιδίως όσα επλήγησαν περισσότερο. Πρόκειται για μια σημαντική καινοτομία της ΕΕ, η οποία για πρώτη φορά πια δανείζεται συνολικά και διοχετεύει τα κεφάλαια στα μέλη του.

Το NextGenerationEU αποτελείται από επτά επιμέρους προγράμματα τα οποία θα διαθέσουν συνολικά πάνω από 800 δισεκατομμύρια ευρώ, με προεξέχον πρόγραμμα τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Σταθερότητας (Recovery and Resilience Facility), με συνολικούς πόρους περίπου 730 δισεκατομμύρια ευρώ, τα μισά εκ των οποίων σε επιχορηγήσεις και τα μισά σε δάνεια προς τα κράτη μέλη. Η χρηματοδότηση αυτών των προγραμμάτων θα γίνει με δάνεια από τις αγορές σε κεντρικό ευρωπαϊκό επίπεδο με την έκδοση ομολόγων. Καθοριστικό ρόλο για την χρηματοδότηση αποτελεί η πολύ καλή πιστοληπτική ικανότητα της ΕΕ έτσι ώστε να αποκτήσει δάνεια με ευνοϊκούς οικονομικούς όρους.

Τα πράσινα ευρωπαϊκά ομόλογα, τα ευρωπαϊκά ομόλογα, το πρόγραμμα SURE αποτελούν βασικά χρηματοδοτικά εργαλεία για την ΕΕ. Τα δάνεια που θα δοθούν στα κράτη από τον ΜΑΑ θα πρέπει να αποπληρωθούν από το 2028 μέχρι το 2058, ένα ιδιαίτερα ευνοϊκό γεγονός για τα κράτη μέλη έτσι ώστε να μην πιέσουν σημαντικά τους ερχόμενους κρατικούς προϋπολογισμούς.

Ο ΜΑΑ αποτελεί το κυριότερο πρόγραμμα του NextGenerationEU και δείχνει τις κατευθυντήριες γραμμές για τα κράτη. Βασίζεται σε έξι πυλώνες, οι οποίοι αποτελούν το επίκεντρο της ευρωπαϊκής προσπάθειας για την ανάκαμψη και πάνω σε αυτούς θα βασιστεί η οικονομική ανάπτυξη της χώρας τα επόμενα χρόνια.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την καταβολή ευρωπαϊκής ενίσχυσης, ήταν η κατάρτιση εθνικών σχεδίων σχετικά με το πως προτίθεται η κάθε χώρα να προβεί στην αξιοποίησή τους. Η αξιολόγηση των σχεδίων πραγματοποιείται σε τακτική βάση και σύμφωνα με την πορεία τους και την επίτευξη συγκεκριμένων οροσίων εγκρίνεται η αποταμίευση επόμενων χρηματοδοτήσεων.

Η Ελλάδα λοιπόν, ήταν από τις πρώτες ευρωπαϊκές χώρες που κατήρτισε το δικό της σχέδιο ανάκαμψης, το «Ελλάδα 2.0». Πρόκειται για ένα φιλόδοξο σχέδιο, το οποίο έχει ήδη ξεκινήσει και υλοποιείται με στόχο την μεταστροφή της ελληνικής οικονομίας. Βασίζεται σε τέσσερις συνολικά πυλώνες, οι οποίοι δείχνουν τις ελληνικές φιλοδοξίες για το οικονομικό μέλλον της χώρας. Αυτοί είναι η πράσινη μετάβαση, η οποία θα λάβει πάνω από το ένα τρίτο των συνολικών κεφαλαίων από τον ΜΑΑ, την ψηφιακή μετάβαση, η οποία θα είναι βασικό τομέας ανάκαμψης και ανάπτυξης για

κάθε κράτος τις επόμενες δεκαετίες, την απασχόληση, τις δεξιότητες και την κοινωνική συνοχή, με σκοπό να συμπεριληφθεί όλη η κοινωνία στην ανάπτυξη και τις ιδιωτικές επενδύσεις καθώς και τον μετασχηματισμό της οικονομίας.

Οι πυλώνες του σχεδίου και οι άξονές του, που είναι οι επιμέρους δράσεις και κατευθύνσεις, επιλέχθηκαν με βάση τις πραγματικές ανάγκες της ελληνικής οικονομίας και της ελληνικής κοινωνίας. Η ψηφιακή μετάβαση παραδείγματος χάριν, θα βοηθήσει σημαντικά στην διαμόρφωση νέων δεδομένων στην αγορά εργασίας η οποία πλέον απαιτεί ένα πολύ καλά εκπαιδευμένο ανθρώπινο δυναμικό, με εξειδικευμένες γνώσεις και αναβαθμισμένες δεξιότητες. Επίσης, η συμπερίληψη της κοινωνικής συνοχής στους πυλώνες και τους άξονες δείχνει το κοινωνικό πρόσημο του σχεδίου και απορρίπτει την εφαρμογή του με καθαρά οικονομικούς όρους.

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας Ελλάδα 2.0 έχει ήδη ξεκινήσει να υλοποιείται και τα πρώτα αποτελέσματά του είναι αισθητά, αφού η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εγκρίνει μέχρι τώρα τρεις εκταμιεύσεις για την χώρα. Τα ορόσημα επιτυγχάνονται ,ενώ παράλληλα έχουν ψηφιστεί αρκετές μεταρρυθμίσεις που αφορούν τα εργασιακά και την απλούστευση των επιχειρηματικών διαδικασιών.

Η επιτυχής υλοποίηση του σχεδίου θα δώσει στην χώρα αυτό που πραγματικά λείπει αυτήν την στιγμή, δηλαδή τους πόρους μαζί με τα μεταρρυθμιστικά πλαίσια που απαιτούνται για να προχωρήσει ο μετασχηματισμός της οικονομίας. Η ανάπτυξη νέων κλάδων θα φέρει επιπρόσθετες επενδύσεις και θα διαφοροποιήσει το οικονομικό μοντέλο ανάπτυξης πέρα από τον τουρισμό. Σε κάθε περίπτωση πάντως η εφαρμογή του σχεδίου πρέπει να είναι προσεκτική και αποτελεσματική και ο έλεγχός του πρέπει να είναι διαρκής γιατί η ελληνική πραγματικότητα πολλές φορές απογοητεύει.

Η παρούσα εργασία προσπάθησε να καταγράψει το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας σε ευρωπαϊκό επίπεδο και να περιγράψει τις πτυχές του ελληνικού σχεδίου «Ελλάδα 2.0». Είναι ένα σύνθετο αντικείμενο και η έρευνα γύρω από αυτό είναι ακόμη ελλιπής. Στόχος της εργασίας είναι να αποτελέσει μια αποτελεσματική καταγραφή για να μπορεί ο αναγνώστης να οικοδομήσει νέα πληροφορία και νέα γνώση επί του συγκεκριμένου θέματος. Μελλοντικές έρευνες πρέπει να διεξαχθούν για να αποδειχθεί κατά πόσο προχώρησε το ελληνικό σχέδιο, όπως προβλεπόταν και όπως θα έπρεπε με τους δανειστές.

Βιβλιογραφία

- Αδαμόπουλος, Α. (2023). Εκπαίδευση και Οικονομική Ανάπτυξη. Μια εμπειρική ανάλυση για την Ελλάδα. *3ο Διεθνές Συνέδριο του Ελληνικού Ινστιτούτου Οικονομικών της Εκπαίδευσης & Δια Βίου Μάθησης της Έρευνας & Καινοτομίας με τίτλο Ελλάδα - Ευρώπη 2030: Εκπαίδευση, Έρευνα, Καινοτομία, Νέες Τεχνολογίες, Θεσμοί και Βιώσιμη Ανάπτυξη*.
- Αθανασίου, Ε., Κώτση, Α. & Χολέζας, Ι. (2023). Μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας. Δελτίο Παρατηρητηρίου Μεταρρυθμίσεων ΚΕΠΕ. *Παρατηρητήριο Μεταρρυθμίσεων ΚΕΠΕ*.
- Allemand, F., Creel, J., Leron, N., Levasseur, S., & Saraceno, F. (2023). Making Next Generation EU a Permanent Tool. *Foundation for European Progressive Studies & the Friedrich-Ebert Stiftung*. Policy Study, March 2023
- Αναγνωσταράς, Γ. (2022). Το Next Generation EU Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώπιον του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου. *Εφημ ΔΔ* - 6/2022
- Αστρουλάκης, Ν. (2021). *Από τα Προγράμματα Προσαρμογής στο Ταμείο Ανάκαμψης*. Ινστιτούτο Νίκος Πουλαντζάς
- Athanassiou, E., Kotsi, A. & Cholezas, I. (2023). Digital Transformation. *KEPE Reforms Observatory Bulletin*, No. 1/2023
- Baroncelli, S. (2022). The Euro-crisis and Differentiated Governance in European Economic and Monetary Union, *European Papers*.
- Buti, M. & Fabbrini, S. (2023). Next generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one-off?, *Journal of European Public Policy*, 30:4, 676-695, DOI: 10.1080/13501763.2022.2141303
- Cedefop. (2020). Skills forecast 2020: Greece. Cedefop skills forecast.
- Chatzichristou, S., Napierala, J., & Livanos, I. (2021). *The green employment and skills transformation: insights from a European Green Deal skills forecast scenario*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Christie, R., G. Claeys & Weil, P. (2021). Next Generation EU borrowing: a first assessment. Policy Contribution 22/2021, *Bruegel*
- Cornago, E. & Springford, J. (2023). Europe Needs Both Fiscal and Energy Solidarity. *Policy Brief*, London: Centre for European Policy Reform.

Darvas, Z. & Wolff, G. (2021). The EU's fiscal stance, its recovery fund, and how they related to the fiscal rules. *Bruegel Blog*.

De Witte, B. (2021). The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift, 58 *CML Rev*.

De Witte, B. (2022). The Innovative European response to COVID-19: Decline of Differentiated Integration and Reinvention of Cohesion Policy. In : Continuity & Change: How the Challenges of Today Prepare the Ground for Tomorrow: *ECB Legal Conference 2021* (Publication Office of the EU), 394, 402

Dermine, P. (2022). *The New Economic Governance of the Eurozone*. Cambridge University Press

Égert, B. (2018). The quantification of structural reforms: taking stock of the results for OECD and non-OECD countries. *OECD Working Paper No 1482*, OECD

Ελληνική Κυβέρνηση. (2020). Στρατηγικές κατευθύνσεις για το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Ελληνική Κυβέρνηση. (2021). Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0». Αναλυτική Περιγραφή Δράσεων.

European Commission. (2019). 2019 European Semester: Country Specific Recommendations / Commission Recommendations

European Commission. (2020). 2020 European Semester: Country Specific Recommendations / Commission Recommendations

European Commission -Taxation and Customs Union. (2021). Annual Report on Taxation 2021. Review of taxation policies in the EU Member States. EU.

European Commission. (2021a). Funding strategy for NextGenerationEU: Questions and Answers

European Commission. (2021b). Next Generation EU - Green Bond Framework. Brussels: European Union

European Commission. (2021c). The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Luxembourg : European Union

European Commission. (2022a). EU Budget Policy Brief. Luxembourg : European Commission

European Commission. (2022b). NextGenerationEU Green Bonds Allocation Report. Brussels: European Commission

European Commission. (2022c). Protecting jobs and workers: Commission makes final €6.5 billion payment under SURE, bringing total support to Member States to €98.4 billion.

European Commission. (2023a). Cohesion open data platform.

European Commission. (2023b). Protecting jobs and workers: Final report confirms SURE was crucial in mitigating impact of pandemic and supporting recovery.

European Commission. (2023c). Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672.

European Council. (2020a). A recovery plan for Europe.

European Council. (2020b). Council Regulation (EU) 2020/672 of 19 May 2020 on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak

European Council. (2020c). Opinion of Legal Service on Proposals on Next Generation EU, 24 June 2020, Doc 9062/20.

Euronews. (2020). Ερωτήσεις και απαντήσεις για το πρόγραμμα NextGenerationEU. Διαθέσιμο στο: <https://gr.euronews.com/2020/05/28/erotiseis-kai-apantiseis-gia-to-next-generation> (Ανακτήθηκε: 29/9/2023)

European Parliament. (2020). COM (2020) 408: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a Recovery and Resilience Facility.

European Parliament. (2020). Parliament's consent to the 2021-2027 MFF.

European Union. (2020). A ROADMAP FOR RECOVERY. Towards a more resilient, sustainable and fair Europe

Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. (2020). Νόμος 4738/2020, άρθρο 271.

Ευρωπαϊκή Ένωση. (2008). Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Άρ. 122

Ευρωπαϊκή Ένωση. (2016). Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για της Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2020). Ετήσια Στρατηγική για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη 2021.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2021). Κανονισμός (ΕΕ) 2021/1702

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.(2021). Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, Δελτίο Τύπου.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2013). Κανονισμός (ΕΕ) 1306/2013.

- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2020). Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2221.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2021α). Κανονισμός (ΕΕ) 2021/695
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. (2021β). Κανονισμός 2021/523
- Fabbrini, F. (2022a). EU Fiscal Capacity: Legal Integration After Covid-19 and the War in Ukraine. *Oxford University Press*, 96.
- Fabbrini, F. (2022b). Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*.
- Fabbrini, F. (2022c). The Legal Architecture of the Economic Responses to Covid-19: EMU beyond the Pandemic. *Journal of Common Market Studies* 186.
- Greek National Productivity Board. (2023). Greek National Productivity Board Annual Report 2023, *KEPE Publishing*, Athens, Greece.
- Hinsche, I. (2021). A greenium for the next generation EU green bonds: Analysis of a potential green bond premium and its drivers. CFS Working Paper Series 663, *Center for Financial Studies*
- Hodson, D. & Howarth, D. (2023). The EU's Recovery and Resilience Facility: An Exceptional Borrowing Instrument?. *Journal of European Integration*, DOI:10.1080/07036337.2023.2243378
- KANONISMOS (ΕΕ) 2021/241 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ
- Ladi, S. & Tsarouhas, D. (2020). EU Economic Governance and Covid-19: Policy Learning and Windows of Opportunity. *Journal of European Integration* 42 (8): 1041–1056. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852231>.
- Leino-Sandberg, P. & Ruffert, M. (2022). Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment, 59 *CML Rev*
- Lewandowski, W. & Smoleńska, A. (2023). Member States Sovereign Green Bond Issuance and the Development of Local Green Bond Markets in the EU. In: *Greening the Bond Market*, pp.51-77
- Łukowiak, D. (2023). Combating the COVID-19 Crisis within the European Union: A Critical Assessment of the 'Next Generation EU' in the Context of the Budgetary Balance'. 19(1) *Utrecht Law Review* 53–71.
- Pari, M. (2023). Εθνικό σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
- Porte, C. & Jensen, M. (2021). The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Social Policy & Administration*. 55 (2): 388–402.

Pyka, M. (2023). The EU Green Bond Standard: A Plausible Response to the Deficiencies of the EU Green Bond Market?. *European Business Organization Law Review*.

Σουλιώτης, Ν., Κάρουλας, Γ., Κομνηνού, Μ. & Αφουξενίδης, Α. (2023). *Προσελκύοντας τους ισχυρούς Δρώντες, θεσμοί και πολιτικές των ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα*. Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία (Έκθεση Πισσαρίδη). (2020). Τελική Έκθεση.

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. (2020). Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2094 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με τη θέσπιση Μέσου Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη στήριξη της ανάκαμψης μετά την κρίση της νόσου COVID-19

Rehm, M. (2022). Shocks and Time: The Development of the European Financial Assistance Regime. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 60 (6): 1645–1662.

Ταμείο Ανάκαμψης. (2023). Δελτίο Τύπου: Κατατέθηκε στην ΕΕ η αναθεώρηση του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0».

Temprano, H. (2022). The EU's Response to the COVID-19 Crisis: A Game Changer for the International Role of the Euro?. European Commission, Discussion paper 164

The Green Tank. (2021). «Ευκαιρίες χρηματοδότησης για ένα βιώσιμο μέλλον κατά την περίοδο 2021-2027»

Τράπεζα της Ελλάδος. (2023). Έκθεση του Διοικητή

Υπουργείο Οικονομικών. (2021α). Δελτίο Τύπου, Τα πρώτα 12 έργα του Σχεδίου «Ελλάδα 2.0» από το Ταμείο Ανάκαμψης

Υπουργείο Οικονομικών. (2021β). Τα πρώτα 12 έργα του Σχεδίου «Ελλάδα 2.0» από το Ταμείο Ανάκαμψης.

Υπουργείο Οικονομικών. (2021γ). «Ελλάδα 2.0»: 36 νέα έργα προϋπολογισμού 1,34 δις ευρώ εντάχθηκαν στο Ταμείο Ανάκαμψης

Υπουργείο Οικονομικών. (2021δ). Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης. Διαθέσιμο στο: <https://greece20.gov.gr/skopos-domi/> (Ανακτήθηκε: 13/12/2023).

Υπουργείο Οικονομικών. (2022α). 55 νέα έργα αξίας 3,35 δις. ευρώ εντάσσονται στο Ταμείο Ανάκαμψης με την έγκριση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών Θ. Σκυλακάκη.

Υπουργείο Οικονομικών. (2022β). 70 έργα ύψους 2,4 δις. ευρώ στο Ταμείο Ανάκαμψης με αποφάσεις του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών Θ. Σκυλακάκη

Χριστοδούλου, Ι. (2021). Ευκαιρίες χρηματοδότησης για ένα βιώσιμο μέλλον κατά την περίοδο 2021-2027.*The Green Tank*.