



Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών & Πολιτικών Επιστημών
ΠΜΣ Νομική & Διοικητική Επιστήμη | Δίκαιο και Πολιτικές της ΕΕ

Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης κι Ανθεκτικότητας και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Γεώργιος Καραμπέτσος
7123M003

Τριμελής Επιτροπή:

Ευαγγελία Γ. Μπάλτα, επίκ. καθηγήτρια, επιβλέπουσα
Λάμπρος Π. Μπαμπαλιούτας, επίκ. καθηγητής
Χαρίκλεια Κ. Αθανασοπούλου, επίκ. καθηγήτρια

Διπλωματική Εργασία | Thesis

Αθήνα, 2024



Copyright © Γεώργιος Καραμπέτσος, 2024.

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά τους καθηγητές μου, κ. *Ευαγγελία Μπάλτα*, κ. *Λάμπρο Μπαμπαλιούτα*, κ. *Χαρίκλεια Αθανασοπούλου*, για την καθοδήγηση και συνδρομή τους κατά τη διάρκεια των σπουδών μου στο Πάντειον Πανεπιστήμιο.

Ευχαριστώ τους γονείς μου για την αμέριστη υποστήριξή τους καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου.

Abstract

The Recovery and Resilience Facility and the European Court of Auditors

The current dissertation tackles a matter of unprecedented nature, a recent institution proposed by the European Commission in May 2020, adopted by the European Council two months later, at the peak of the novel coronavirus pandemic (Covid-19), the widely known Recovery and Resilience Fund, or “Next Generation EU”, as a means for financial -mainly- recovery of the member states of the EU from the unprecedented socio-economic implications of the pandemic, which not only affected each society separately, but also the very hard core of the democratic spirit of the international community, as well as the institutional pillars of the legal orders of the EU and its institutional dynamics and resistance face to such hardships, able to unseat its very structure. The EU, in order to reinforce and shield the EU economies, secured through this programme two kinds of additional fundings: a) grants, in funneling the (non-returned) capital into one of the new or existing programs, and b) loan facilities under the terms of first issuance (same interest rate, same maturity period, and for the same titular amount), so that the member states could easily borrow indirectly, under much better conditions (low interest rates) and with the strong credit power of the EU, loans amounting to €750 billion, the biggest part of which would be allocated from 2020-2024, so that they can enforce measures of precaution and shielding of society and their fiscal stability. In return, the member states will contribute to paying out EU’s debt, via new packages of taxes towards the EU and other means.

The way this aspiring new Keynesian measure for rebutting the pandemic entered the European legal order is as such: under the Multi-annual Budgetary Framework for the periods 2021-2027, namely the 7-year (usually) long term fiscal budget of the EU, comes “NextGenEU”, as a temporary means designed to enhance the recovery, to empower and to complement the union budget following the fiscal needs incurred by the stagnation -but also destabilization- into which the world economy and the markets would find themselves, while operating as a factor for the transition towards a more *green, more digitalized and more resilient EU*. This coordinated effort of the (European) Commission was perhaps the only method of securing the EU economies, given that the absence of a common economic policy was the outmost hinderance for the coordinated institutional route into containing the crisis.

Συντομογραφίες

Ελληνόγλωσσες:

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΕΕ	Ακαθάριστο Εγχώριο Εισόδημα
Απ.	απόφαση
άρθ.	άρθρο(α)
βλ.	βλέπε
Γ.Δ.	Γενική Διεύθυνση
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
εδ.	εδάφιο
επ.	επόμενα
ΕΕΔΕ	Ετήσια Έκθεση για τη Διαχείριση και τις Επιδόσεις
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΕΣ	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΜΣ	Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
κ.ά.	και άλλα
κ.λπ.	και λοιπά
κ.	κατά
κ.ο.κ.	και ούτω καθεξής
μετάφρ.	Μετάφραση
ΜΑΑ	Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας
πρβλ.	παράβαλε
π.χ.	παραδείγματος χάριν
ΠΙΠ	Παραδοσιακοί Ίδιοι Πόροι
ΠΔΠ	Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο
προλ.	προλογίζει
σ(σ).	σελίδα(ες)
σημ.	σημείο
σκ.	σκέψη(εις)
στοιχ.	στοιχείο
ΣΣΑ	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΤΑΑ	Ταμείο Ανάκαμψης κι Ανθεκτικότητας
ΧΔΣΔ	Χρήση Χρηματοδότησης που δεν Συνδέεται με Δαπάνες

Ξενόγλωσσες:

AMRP	Annual Management and Performance Report
------	--

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Cefedop	European Center for the Development of Vocational Training
CRO	Chief Risk Officer
CONT	Budgetary Control Committee
ECFIN	Economic and Financial Affairs
EURI	European Union Recovery Instrument
ibid	ibidem
i.e.	id est
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
No	number
ORD	Own Resources Decision
p(p).	page(s)
PEPP	Pandemic Emergency Purchase Programme
RRF	Recovery and Resilience Facility
RAL	Reste à liquider
SOC	Security Operation Centers
UK	United Kingdom
Vol.	volume

Περιεχόμενα

Ευχαριστίες	3
Abstract	4
Συνοτομογραφίες.....	5
Περιεχόμενα.....	7
Μέρος Α΄	12
Ο συντονισμός της Ευρώπης ενόψει εξάπλωσης της πανδημίας	12
Κεφάλαιο Ι: Οι δημοσιονομικές εξελίξεις σε ενωσιακό επίπεδο.	12
I. Α. Τα πρώτα μέτρα.....	12
1. Το έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (PEPP) της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.	15
2. Το Πανευρωπαϊκό Ταμείο Εγγυήσεων.....	18
3. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM).....	19
I. Β. Η νομική βάση του έκτακτου «θεσμού».....	21
1. Το NextGenEU και το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (2021-2027).....	29
I. Γ. Ένα one-off μέτρο ως το εφαλτήριο μίας νέας πρακτικής;	34
1. Προς μία άτυπη οικονομική ολοκλήρωση της Ένωσης.	34
2. Η «οικονομική» συνταγματικότητα του NextGenEU.	37
Κεφάλαιο ΙΙ: Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ως θεματοφύλακας των δημοσίων οικονομικών της Ένωσης.	40
II. Α. ΕΕΣ: Διασφαλίζοντας τη δημοσιονομική πειθαρχία στην Ένωση.....	40
1. Η θεσμική θέση του ΕΕΣ.....	40
2. Η αρμοδιότητα έκδοσης εκθέσεων του ΕΕΣ.....	43
Μέρος Β΄	46
Οι εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του «NextGenEU»	46
Κεφάλαιο Ι: Η ως τώρα πορεία του θεσμού (2021-2024).....	46
I. Α. Οι πρώτες διαπιστώσεις για το NextGenEU και ζητήματα λογοδοσίας (ΕΕΣ 21/2022 και ΕΕΣ 07/2023)	46
I. Β. Απορρόφηση των κονδυλίων του ΜΑΑ και τα Εθνικά Σχέδια Ανάκαμψης (Ειδικές εκθέσεις ΕΕΣ 16/2023 και ΕΕΣ 13/2024).....	48
1. Ελλάδα 2.0: Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.	50
Κεφάλαιο ΙΙ: Το πρόγραμμα σήμερα (2024) και το τι έπεται.	53
II. Α. Ανεκπλήρωτοι στόχοι και διπλή χρηματοδότηση (ΕΕΣ 13/2024 και ΕΕΣ 22/2024)....	53

II. Β. Η συνολική αποτίμηση του «NextGenEU» από το ΕΕΣ και πιθανές προβλέψεις για το αύριο αυτού.	56
Συμπερασματικές σκέψεις	57
Επίλογος.....	60
Βιβλιογραφία	62
Ηλεκτρονικές Πηγές	63
Αρθρογραφία.....	68
Νομοθεσία	72
Νομολογία.....	76

Εισαγωγή

Η παρούσα διπλωματική εργασία καταπιάνεται με ένα καινοτόμο και πρωτοφανές «φαινόμενο», έναν πρόσφατο θεσμό που πρότεινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Μάιο του 2020, που δύο μήνες αργότερα ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο ζενίθ της πανδημίας του νέου κορονοϊού (Covid-19)¹, το γνωστό *Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας*, χαρακτηριστικά και ευρέως γνωστό ως «*Next Generation EU*», ή «*Νέα Γενιά ΕΕ*», ως μέτρου οικονομικής –κατά κύριο λόγο– ανάκαμψης των κρατών μελών της ΕΕ από τις πρωτόγνωρες κοινωνικο-οικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας², οι οποίες επηρέασαν όχι μόνο τις κοινωνίες καθ’ αυτές, αλλά και τον σκληρό πυρήνα του δημοκρατικού πνεύματος της διεθνούς κοινότητας, αλλά και τους θεμελιώδους νομικο-πολιτικούς πυλώνες της ίδιας της ΕΕ και την θεσμική δυναμικότητά της και αντοχή έναντι προκλήσεων, που ταλάνισαν την ίδια τη δομή αυτής³. Η ΕΕ, προκειμένου να καταφέρει να ενδυναμώσει και να προστατεύσει τις οικονομίες των ευρωπαϊκών κρατών, εξασφάλισε μέσω αυτού του προγράμματος δύο ειδών πρόσθετα κονδύλια: α) *επιχορηγήσεις (grants)*, διοχετεύοντας τα (μη επιστρεπτέα) κεφάλαια σε ένα από τα νέα ή ενισχυμένα προγράμματά τους και β) *δάνεια (loan facilities)* υπό τους όρους της αρχικής έκδοσης (ίδιο τοκομερίδιο, ίδια ληκτότητα και για το ίδιο ονομαστικό ποσό), ώστε τα κράτη να μπορούν ευκολότερα να δανειστούν εμμέσως, με πολύ καλύτερους όρους (χαμηλά επιτόκια) και με την υψηλή πιστοληπτική ικανότητα της ΕΕ⁴, δάνεια συνολικού ύψους €750 δις⁵, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων θα αφορά την περίοδο 2020-2024, ώστε να μπορέσουν να εφαρμόσουν μέτρα προφύλαξης και θωράκισης του κοινωνικού συνόλου και των δημοσιονομικών τους. Στην συνέχεια, τα κράτη μέλη θα συνεισφέρουν στην αποπληρωμή του χρέους της Ένωσης, μέσω νέων δεσμών φόρων προς την ΕΕ⁶ και άλλων μέσων.

¹ Την 11^η Μαρτίου 2020 ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας ανακήρυξε τις διαστάσεις εξάπλωσης του υιού Sars-Cov-2 σε βαθμό πανδημίας, καλώντας τα κράτη να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για την προφύλαξη και τον περιορισμό της περαιτέρω εξάπλωσής του, βλ. World Health Organization, «WHO Director-General’s Opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020», who.int, 11/03/2020 <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> [Πρόσβαση: 28/09/2024].

² Η μεγαλύτερη θεσμική αλλαγή που επήλθε, πλην της πρότερης Delors I μεταρρύθμισης το 1988, βλ. *Μπάλα Ε.*, «Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο ως μέσο σχεδιασμού του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης», *Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας*, 64, Τεύχος 1430, 2010, σ. 471-473 και *Crowe R.*, «An Eu budget of States and citizens», Vol. 26, Issue 5-6, *European Law Journal*, p. 331-344, σ. 336, [onlinelibrary.wiley.com](https://doi.org/10.1111/eulj.12398), 07/06/2021, <https://doi.org/10.1111/eulj.12398> [Πρόσβαση: 11/11/2024].

³ Κατά τα λόγια της Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής *Ursula von der Leyen*: «*The pandemic has taken a heavy toll on the economic and social fabric of our society. But this can serve as an opportunity to build a better Europe, impervious to future crises*». | Δήλωση τύπου 5^{ης} Μαΐου 2023, διαθέσιμη σε: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_2628 [Πρόσβαση: 31/01/2024].

⁴ European Commission: Directorate-General for Budget, *Financing the recovery plan for Europe*, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/997940> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

⁵ Αξία των συνολικών κεφαλαίων του Ταμείου σε τιμές 2018, ανερχόμενα σε €806,9 δις σε τρέχουσες (2024) τιμές, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Σχέδιο ανάκαμψης για την Ευρώπη*, [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_el). https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_el [Πρόσβαση: 01/10/2024].

⁶ *Fabbrini F.*, *Next Generation EU: Legal Structure and Constitutional Consequences*, REBUILD Centre, Working Paper No. 3, 27/05/2022, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4121330> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

Ο τρόπος με τον οποίο το νέο αυτό επίδοξο κεϋνσιανό⁷ μέτρο για την καταπολέμηση της πανδημίας ήρθε να εισχωρήσει στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη είναι ο εξής: στο πλαίσιο του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου για το έτος 2021-2027, ήτοι του επταετούς (συνήθως) μακροπρόθεσμου δημοσιονομικού προϋπολογισμού της ΕΕ⁸, έρχεται το «NextGenEU», ως προσωρινό μέσο που σχεδιάστηκε για την τόνωση της ανάκαμψης, να ενδυναμώσει και να συμπληρώσει τον ενωσιακό προϋπολογισμό εν όψει των δημοσιονομικών αναγκών που θα προκύψουν από την στασιμότητα –και συνάμα αποσταθεροποίηση– στην οποία θα περιέλθει η παγκόσμια οικονομία και οι αγορές, λειτουργώντας παράλληλα ως καταλύτης για την μετάβαση σε μία πιο *πράσινη*, πιο *ψηφιακή* και πιο *ανθεκτική* Ευρώπη⁹. Η συντονισμένη αυτή προσπάθεια της (Ευρωπαϊκής) Επιτροπής, ήταν ενδεχομένως η μόνη μέθοδος διαφύλαξης των οικονομιών της ΕΕ, δεδομένου ότι η απουσία κοινής οικονομικής πολιτικής αποτέλεσε το πρώτιστο εμπόδιο στην συντονισμένη θεσμική διαχείριση της κρίσης¹⁰. Βεβαίως το εν λόγω

⁷ *Dermine P.*, «Le plan de relance «Next Generation EU» de l'Union européenne», Bruylant, Belgium, 2023, σ. 10, και σε *Pisani-Ferry J.*, “European union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots”, Policy Contribution, Issue 19, bruegel.org, 27/10/2020, <https://www.bruegel.org/policy-brief/european-union-recovery-funds-strings-attached-not-tied-knots> [Πρόσβαση: 17/10/2024], όπου γίνεται λόγος για μεσοπρόθεσμο κεϋνσιανό «stimulus».

⁸ Το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (όπως θεσπίζεται στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, κατ' άρθρο 312 ΣΛΕΕ) δεν είναι παρά ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης που καταρτίζεται τουλάχιστον ανά 5 έτη, ο οποίος καθορίζει τα μέγιστα ύψη των ετήσιων επιτρεπόμενων δαπανών των κρατών μελών και συγκεκριμένα τα ανώτατα όρια πιστώσεων για αναλήψεις υποχρεώσεων και τα ανώτατα όρια πιστώσεων για πληρωμές, βλ. *Παπαγιάννη Δ.*, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 5^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016, σ. 182.

⁹ Το πρόγραμμα, όπως θα αναλυθεί, στοχεύει, πέραν από την αντιμετώπιση των οικονομικών συνεπειών της πανδημίας, στην διαμόρφωση μιας Ευρώπης καλύτερα εξοπλισμένης με μέσα που την καθιστούν οικολογικά ουδέτερη, ψηφιακά εξελιγμένη και θεσμικά και οικονομικά ευέλικτη στην αντιμετώπιση νέων κρίσεων. Μάλιστα αξίζει να παρατηρήσουμε ότι επ' αφορμής της πανδημίας επέκεινα, οι στόχοι αυτοί έχουν εκφύγει των γραμμών της πανδημικής κρίσης κι έχουν ενσωματωθεί ως πάγιοι και μακροπρόθεσμοι στόχοι από τους ίδιους του ηγέτες της Ένωσης, βλ. ειδικότερα τις πολιτικές κατευθύνσεις που διακήρυξε η νέα επιτροπή von der Leyen για τη διαμόρφωση μιας *Πυξίδας Ανταγωνιστικότητας* βασισμένης στους 3 πυλώνες της Έκθεσης *Draghi** [από τον πρώην Πρόεδρο της Επιτροπής *Mario Draghi*], βλ. ενδεικτικά την σχετική του ομιλία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, διαθέσιμη σε: https://commission.europa.eu/document/download/fcbc7ada-213b-4679-83f7-69a4c2127a25_en?filename=Address%20by%20Mario%20Draghi%20at%20the%20Presentation%20of%20the%20report%20on%20the%20future%20of%20European%20competitiveness.pdf (Πρόσβαση: 27/11/2024)], ήτοι i) *καινοτομία*, ii) *από-ανθρακοποίηση* (απεξάρτηση από ανθρακούχες εκπομπές), iii) *ασφάλεια*, μέσω πόρων για την πράσινη, ψηφιακή και κοινωνική μετάβαση, βλ. αναλυτικά τη σχετική χάρτα πολιτικών κατευθύνσεων της υποψήφιας και επανεκλεγείσας προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής *Ursula von der Leyen*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Πολιτικές κατευθύνσεις για την επόμενη Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2024-2029», [commission.europa.eu](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_el?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EL.pdf), Στρασβούργο, 18/07/2024, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_el?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EL.pdf [Πρόσβαση 27/11/2024].

¹⁰ Η Νομισματική Ένωση έχει φυσικά ολοκληρωθεί, καθόσον κυκλοφορεί το ενιαίο νόμισμα του ευρώ και βεβαίως η νομισματική πολιτική ασκείται από κεντρικά ευρωπαϊκά όργανα (το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα που έχουν συσταθεί για το σκοπό αυτό), ωστόσο η Οικονομική Ένωση είναι ακόμη ημιτελής, καθόσον η οικονομική πολιτική των κρατών μελών της Ένωσης δεν έχει ανατεθεί σε κεντρικά όργανα παρ' ασκείται από τα ίδια τα κράτη μέλη, με στενό συντονισμό, βλ. *Παπαγιάννη*, ό.π. σ. 244., και *Αναγνωσταρά Γ.*, Το Next Generation EU Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώπιον του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, σε: *ΕφημΔΔ*, 6/2022. Στη βάση αυτού του επιχειρήματος, αλλά πολύ περισσότερο στο γεγονός ότι το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή να ενεργήσει ως δανειστής εξ

πρόγραμμα έχει επικριθεί δεινά για τον τρόπο με τον οποίο πιέζει εμμέσως τα κράτη της Ένωσης προς μία, πιο αυστηρή, κοινή οικονομική πολιτική, ιδίως δε ως προς το γεγονός ότι η Επιτροπή, για πρώτη φορά στα χρονικά της Ένωσης, δανείστηκε από τις κεφαλαιαγορές, εκδίδοντας ομόλογα στο όνομα της ΕΕ¹¹, για τα οποία *τελικός δανειστής* κατέστη η ίδια Ένωση και όχι τα κράτη μέλη. Η Ένωση χρηματοδοτεί τις πολιτικές της μέσω δανεισμού με σκοπό την κάλυψη συγκεκριμένων και περιοριστικά καθορισμένων δαπανών (*borrowing for spending*)¹², κάτι που, παρόλο σε βάση ενωσιακού δικαίου δεν κείται εκτός των δοτών αρμοδιοτήτων της, ωστόσο τείνει στην ενοποίηση της οικονομικής πολιτικής, κάτι που απαγορεύεται σε βάση πρωτογενούς δικαίου, καθόσον αυτή η αρμοδιότητα επιφυλάσσεται ρητώς και αποκλειστικώς υπέρ των κρατών μελών¹³. Πράγματι, η ΕΕ με την επίκληση της έκτακτης και επείγουσας ανάγκης αντιμετώπισης της πανδημίας, όχι μόνο πρωτοστάτησε στην αρωγή προς τα κράτη μέλη, παρέχοντάς τους άμεση χρηματοδότηση, αλλ' αντιθέτως ίσως διεύρυνε τα θεμέλια για την πολυπόθητη ολοκλήρωση της (ασύμμετρης) Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης¹⁴. Πώς; Τονίζοντας συγκεκριμένες πολιτικές/συγκεκριμένους τομείς όπου τα κράτη μέλη οφείλουν να στραφούν μέσω της χρηματοδότησης αυτής¹⁵: *πράσινη μετάβαση, ψηφιακή εξέλιξη, προώθηση της απασχόλησης, προώθηση της ισότητας κ.λπ.*

ονόματος της ΕΕ, υπήρξαν αρκετές *φωνές* που επέκριναν και συνεχίζουν να επικρίνουν το εν λόγω εγχείρημα της Επιτροπής ως μία καταπάτηση των ενωσιακών συνθηκών και των ορίων της δικαιοδοσίας της ΕΕ από τα κράτη μέλη, που, εν προκειμένω, δεν επεκτείνεται σε καμία περίπτωση σε μία τέτοια αρμοδιότητα (όπως θα αναλυθεί κατωτέρω). Εξ' άλλου, η γενική αρχή που διέπει την ενωσιακή έννομη τάξη όπως θεσπίζεται στο άρθρ. 5 της ΣΕΕ, είναι η αρχή της *δοτής αρμοδιότητας*, η οποία διαφυλάσσει τις μη ρητώς μεταβιβασθείσες αρμοδιότητες των κρατών μελών της ΕΕ υπέρ των ιδίων, όχι υπέρ της ΕΕ, η οποία ενεργεί αποκλειστικώς εντός των χαραγμένων ορίων που θέτουν τα κράτη.

¹¹ Επί της ουσίας πρόκειται για *ευρωομόλογα* (Christine Lagarde, 2021), όχι όμως και στον τύπο, λόγω πολιτικών αντιδράσεων που θα συνεπαγόταν η έκδοση *αμοιβαίου χρέους*, βλ. *Καλλιώρας Δ./Κρητικός Α.*, «Η Μετεξέλιξη Της Πολιτικής Συνοχής Της ΕΕ Μετά Τη Σύσταση του Ταμείου Ανάκαμψης, Διανεosis – Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης, [dianeosis.org](https://www.dianeosis.org), Ιούλιος 2023, <https://www.dianeosis.org/2023/07/i-metekseliksi-tis-politikis-synoxis-stin-ee-meta-ti-systasi-tou-tameioy-anakampsis/> [Πρόσβαση: 13/10/2024]. Ας σημειωθεί όμως εδώ ότι η πρακτική της έκδοσης ομολόγων της ΕΕ δεν αποτελεί καινοφανή πρακτική. Η Ένωση εδώ και 40 χρόνια, χάρις στην υψηλή της πιστοληπτική της ικανότητα, εκδίδει επιτυχώς τα ομόλογά της για να διαθέτει κεφάλαια στην εκτέλεση των πολιτικών της προτεραιοτήτων. Με το NextGenEU η Ένωση εξέδωσε μεγάλο αριθμό πράσινων και κοινωνικών ομολόγων, κάτι που αποτελεί αποδεικτικό στοιχείο της κοινωνικής και οικολογικής της στοχοθεσίας, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Χρηματοδοτικά μέσα», https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/funding-instruments_en?prefLang=el&etrans=el [Πρόσβαση: 31/10/2024].

¹² *Αναγνωσταράς Γ.*, ό.π., σ. 762.

¹³ Κατ' άρθρο 5 της ΣΛΕΕ: «Τα κράτη μέλη *συντονίζουν* τις οικονομικές τους πολιτικές στο πλαίσιο της Ένωσης. Για τον σκοπό αυτόν, το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα, ιδίως τους *γενικούς προσανατολισμούς* των πολιτικών αυτών» (οι επισημάνσεις του γράφοντος). Καθίσταται πρόδηλα σαφές ότι δεν μπορεί να συναχθεί επιχείρημα υπέρ της αποδοχής μιας κοινής οικονομικής πολιτικής που υποχρεούνται να ακολουθούν όλα τα κράτη μέλη, ασχέτως αν αποτελούν μέλη της Οικονομικής Ένωσης ή όχι, βλ. σχετικά *Καλαβρός Φ.Γ.-Ε./Γεωργόπουλος Θ.Γ.*, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Ουσιαστικό Δίκαιο, 4^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σ. 176 επ.

¹⁴ *Barnard C./Peers St.*, “European Union Law”, 4th edition, Oxford University Press, UK 2024, σ. 603 επ.

¹⁵ Τομείς οι οποίοι μπορούν να επιτευχθούν μόνο μέσω από την πολιτική βούληση των εθνικών κυβερνήσεων χάρις στην οικονομική αυτονομία που απολαμβάνουν, κι η οποία αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της αυτοδιάθεσης των κρατών.

Το επίκεντρο του NextGenEU αποτελεί ο *Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (MAA - RFF)*, ύψους 723,8 δις ευρώ¹⁶, από τον οποίο τα κράτη μέλη την Ένωσης εκλήθησαν να προσφύγουν προς παροχή χρηματοδοτικής βοήθειας, στη βάση συγκεκριμένων εθνικών σχεδίων ανάκαμψης κι ανθεκτικότητας που θα έπρεπε να καταρτίσουν, ώστε να είναι σε θέση να εκταμιεύσουν τα κονδύλια προς τους σκοπούς που έθετε η Επιτροπή. Ο δανεισμός από τα κράτη μέλη θα γίνει βάσει, όχι των δαπανών τους λόγω της πανδημικής κρίσης, αλλ' αντιθέτως βάσει αναδιανομής (*redistribution*¹⁷) από κράτη μέλη με υψηλά επίπεδα κατά κεφαλήν ΑΕΠ και με μικρότερα ποσοστά ανεργίας, προς ασθενέστερα – υπό αυτήν την άποψη – κράτη μέλη¹⁸ με μεγαλύτερα ποσοστά ανεργίας, εξασφαλίζοντας την αποδοτικότερη και δικαιότερη δυνατή αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων.

Στο πλαίσιο αυτό κινήθηκε το σκεπτικό της ΕΕ, κάνοντας χρήση των θεσμικών της δυνάμεων ώστε να εξασφαλίσει ότι το ευρωπαϊκό οικοδόμημα όχι μόνο θα ανταποκριθεί επαρκώς στην κρίση που έπληξε την διεθνή κοινότητα και προκάλεσε οικονομική και κοινωνική ύφεση, αλλ' ακόμη περισσότερο η κρίση θα σταθεί ευκαιρία για την αναδιάρθρωση των προτεραιοτήτων της Ένωσης και την καλύτερη επίτευξή τους, ενόσω τα κράτη μέλη θα θωρακίζουν τις οικονομίες τους.

Μέρος Α'

Ο συντονισμός της Ευρώπης ενόψει εξάπλωσης τής πανδημίας

Κεφάλαιο Ι: Οι δημοσιονομικές εξελίξεις σε ενωσιακό επίπεδο.

I. Α. Τα πρώτα μέτρα.

Το αιφνίδιο και ταχύτατο ξέσπασμα της πανδημίας ανάγκασε την ευρωπαϊκή έννομη τάξη να διέλθει συνθήκες που θα την εξέλιξαν και ισχυροποιούσαν σε θεσμικό βαθμό, ύστερα όμως από δυσχερείς μεταβολές. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κ.λπ.) όχι απλώς έκρουσαν τον κώδωνα του κινδύνου στα κράτη μέλη, αλλά ήδη από την πρώτη στιγμή προχώρησαν σε έκτακτες και επείγουσες αλλαγές και

¹⁶ Συγκεκριμένα αποτελείται από: α) δάνεια ύψους 385,8 δισεκατομμυρίων ευρώ και β) επιχορηγήσεις αξίας 338 δισεκατομμυρίων ευρώ, σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Σχέδιο Ανάκαμψης για την Ευρώπη*, [commission.europa.eu, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_el](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_el) [Πρόσβαση: 06/10/2024].

¹⁷ *Leino-Sandberg P./Ruffert M.*, «Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment», 59, *Common Market Law Review*, Issue 2, pp. 433-472, 2022 <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/59.2/COLA2022031> [Πρόσβαση: 10/10/2024].

¹⁸ *Clemens F.*, «The NGEU Economic Recovery Fund», SESifo Forum, ISSN 2190-717X, Vol. 22, Iss.1 ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München 2021, <https://www.econstor.eu/handle/10419/232379> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

διευκολύνσεις προς τις εθνικές έννομες τάξεις και τις εθνικές κυβερνήσεις, με μία δέσμη αλληπάλληλων διευκολύνσεων που αφορούσαν κατά κύριο λόγο σε οικονομικές και δημοσιονομικές «παραχωρήσεις». Τα μέτρα αυτά έρχονται σε συνέχεια των εξελίξεων σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο: η πολεμική σύγκρουση Ουκρανίας-Ρωσίας, που κορυφώθηκε το 2022 με την ρωσική εισβολή στην επισήμως πλέον υποψήφια για προσχώρηση στην ΕΕ χώρα της Ουκρανίας¹⁹, οι πιέσεις προς την υιοθέτηση της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας (European Green Deal²⁰) για την επίτευξη στόχων που αφορούν την βελτίωση της αποτυπώματος της ΕΕ στο περιβάλλον με απώτερη την κλιματική ουδετερότητα της ΕΕ μέχρι το έτος 2050²¹ κ.ά. Ειδικότερα, τα κράτη μέλη απαλλάχθηκαν από τις αυστηρές δημοσιονομικές υποχρεώσεις τους, όπως αυτές επιτάσσονταν από το

¹⁹ Στις 28 Φεβρουαρίου του 2022, λίγο μετά την ένοπλη πλέον σύρραξη των δυο χωρών με την έναρξη εισβολής της Ρωσίας (24 Φεβρουαρίου), η Ουκρανία υπέβαλε την επίσημη αίτηση προσχώρησης, η οποία έγινε δεκτή από το Συμβούλιο, αποδίδοντάς της έτσι καθεστώς υποψήφιας χώρας, κατά τα οριζόμενα στις Συνθήκες και σε συμφωνίας προς τα κριτήρια της Κοπεγχάγης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στην Κοπεγχάγη το 1993, βλ. άρθ. 49 της ΣΕΕ), Ευρωπαϊκό Συμβούλιο - Συμβούλιο της ΕΕ, «Ουκρανία», [consilium.europa.eu, https://www.consilium.europa.eu/el/policies/enlargement/ukraine/#application](https://www.consilium.europa.eu/el/policies/enlargement/ukraine/#application) [Πρόσβαση: 11/11/2024].

²⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, (COM)2019/640 final. Βλ. και την ομιλία της άρτι επανεκλεγείσας Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ursula von der Leyen: «...πρέπει να παραμείνουμε στην τροχιά της επίτευξης των στόχων της και θα το κάνουμε...», βλ. European Parliament, “Joint press conference by President Metsola and President von der Leyen following the Parliament’s vote on the College of Commissioners”, [multimedia.europarl.europa.eu, 27/11/2024, https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/joint-press-conference-by-president-metsola-and-president-von-der-leyen-following-parliament-s-vote_20241127-1300-SPECIAL-PRESSER](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/joint-press-conference-by-president-metsola-and-president-von-der-leyen-following-parliament-s-vote_20241127-1300-SPECIAL-PRESSER) [Πρόσβαση 27/11/2024], και Chiti E., Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process”, *Common Market Law Review*, Vol. 59, Iss. 1, 2022, pp. 19-48, <https://doi.org/10.54648/cola2022003> [Πρόσβαση: 16/01/2025]

²¹ Αλιγιζάκη Α., Δίκαιο και Γεωπολιτική της Ενέργειας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2023, σ. 112, 113.

Ευρωπαϊκό Εξάμηνο²² και το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ)²³ κ.ά., προκειμένου να καταστεί δυνατή η διαχείριση των κοινωνικών επιπτώσεων που επέφερε ο εγκλεισμός²⁴, καθώς δεν θα μπορούσε να είναι βιώσιμη μία παγιωμένη *θήρα* (από ευρωπαϊκής πλευράς) επίτευξης των στόχων αυτών (από τα κράτη μέλη) στις νέες συνθήκες. Η πρώτη συντονισμένη απάντηση της ΕΕ στην πανδημία, δεδομένου ότι τα υπάρχοντα μέτρα δεν θα επαρκούσαν για να διαφυλάξουν την μακροοικονομική υγεία της Ένωσης ήταν ο Κανονισμός (ΕΕ) 2020/672²⁵ που υιοθέτησε το Συμβούλιο στις 19 Μαΐου 2020. Ο εν θέματι κανονισμός, που βασίστηκε στις διατάξεις του άρθρου 122 ΣΛΕΕ σχετικά με την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης σε δυσχερείς περιστάσεις που εκφεύγουν των δυνάμεών τους, θέσπισε ένα μέσο προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας λόγω της πανδημικής κρίσης (γνωστό και ως «SURE»). Κατ' ουσίαν επρόκειτο για χρηματοδοτική συνδρομή, υπό τη μορφή δανείου²⁶ κοινής συνολικής αξίας 100 δις ευρώ, που θα αποδίδονταν σε δόσεις²⁷, σε όποιο κράτος μέλος αντιμετώπιζε «σοβαρή οικονομική

²² Η Ένωση, έχοντας περιορισμένες μόνον δυνατότητες σε ότι αφορά την οικονομική πολιτική, προβαίνει στην οριοθέτηση των στόχων αυτών για την σύγκλιση των οικονομικών επιδόσεων των κρατών (μέσω του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης). Η ανάγκη στενής παρακολούθησης των δημοσιονομικών ισορροπιών μέσω του ελέγχου των μακροοικονομικών πολιτικών που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη είναι υψίστης σημασίας για τη διατήρηση της κοινής και χωρίς μεγάλες αποκλίσεις οικονομικής ανάπτυξης της οικονομίας της ΕΕ στο σύνολό της που θα διέπεται από δημοσιονομική πειθαρχία. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 1175/2011, οποίος τροποποίησε τον Κανονισμό (ΕΚ) 1466/97 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών (ΣΣΑ) και θεσπίζει μια δομημένη κατά φάσεις και με ασφικτικές προθεσμίες διαδικασία ελέγχου των εθνικών προϋπολογισμών πριν αυτοί ψηφισθούν από τα εθνικά κοινοβούλια. Πρόκειται για έναν κύκλο συντονισμού της οικονομικής και πολιτικής των κρατών της ΕΕ που εφαρμόζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δύο φορές ανά οικονομικό έτος ήδη από το 2010 (ξεκινώντας από την τότε οικονομική κρίση), προκειμένου να τεθούν από την Ένωση οι κοινές προτεραιότητες σε ότι αφορά τα οικονομικά των κρατών, τα οποία στη συνέχεια αυτοδύναμα και ανεξάρτητα θα εφαρμόσουν τις αντίστοιχες πολιτικές τους στις οικονομίες τους. Αποβλέποντας στην ευκολότερη, ωστόσο, απόδοση των κρατών εν μέσω της πανδημίας και προκειμένου να διαφυλαχθεί η ανθεκτικότητά τους προτάθηκε η χαλάρωση από τα αυστηρά μέτρα που επέβαλαν οι θεσμοί αυτοί. Μάλιστα, από το 2021 και το 2022 τα νέα Ευρωπαϊκά Εξάμηνα αναπροσαρμόστηκαν έτσι ώστε να ανταποκρίνονται στους στόχους του προγράμματος του NextGenEU και να ελέγχουν τις διεργασίες εκτέλεσης των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης των κρατών μελών, μετεξελισσοντάς το σε χρήσιμο εργαλείο προσαρμοσμένο στα *μέτρα* κάθε κράτους μέλους, βλ. *Μηλιώνη Ν.*, Δημοσιονομικά Μελετήματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2023, σ. 28 επ., και *Dermine P.*, *ibid*, σ. 98 επ.

²³ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, COM(2020) 123 της 20^{ης} Μαρτίου 2020.

²⁴ Επίσημως *lockdown* στη χώρα μας επιβλήθηκε την 22^η Μαρτίου του 2020, σε ακολουθία άλλων ευρωπαϊκών χωρών που ξεκινούσαν την λήψη αντίστοιχων μέτρων περιορισμού της ελευθερίας των μετακινήσεων.

²⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2020/672 του Συμβουλίου της 19ης Μαΐου 2020 σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μέσου προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE) λόγω της επιδημικής έκρηξης της COVID-19 [ST/7917/2020/INIT, *EE L 159 της 20.5.2020, p. 1-7*].

²⁶ Άρθρο 4 του Κανονισμού: «Η χρηματοδοτική συνδρομή λαμβάνει τη μορφή δανείου που χορηγείται από την Ένωση στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Για τον σκοπό αυτό και σύμφωνα με εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου που εκδίδεται δυνάμει του άρθρου 6 παράγραφος 1, η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να δανείζεται στις κεφαλαιαγορές ή από χρηματοοικονομικούς οργανισμούς εξ ονόματος της Ένωσης, την πλέον κατάλληλη χρονική στιγμή, ώστε να βελτιστοποιεί το κόστος της χρηματοδότησης και να διαφυλάσσει τη φήμη της ως εκδότη της Ένωσης στις αγορές» (οι επισημάνσεις του γράφοντος).

²⁷ Άρθρο 7 του Κανονισμού: «Το χορηγούμενο στο πλαίσιο του μέσου δάνειο εκταμιεύεται σε δόσεις».

διαταραχή» (άρθρο. 1 §2 κανονισμού), προκειμένου να καλυφθεί το *αναγκαίο κακό* των μειωμένων ωραρίων εργασίας που ξεκίνησαν να εφαρμόζονται προς πρόληψη εξάπλωσης του υιού και για την διαφύλαξη της απασχόλησης. Το πρόγραμμα ήταν πολύ επιτυχές ανάμεσα στις εθνικές κυβερνήσεις των κρατών μελών και αποτέλεσε το πρώτο σταθερό βήμα για την μετέπειτα σύσταση του NextGenEU²⁸.

1. Το έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (PEPP) της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

Οι οικονομικοί κίνδυνοι που επήλθαν με την πανδημική κρίση δεν θα μπορούσαν να μην κινητοποιήσουν ένα από τα πλέον καιρία θεσμικά όργανα της Ένωσης σε ότι αφορά την εφαρμογή της νομισματικής πολιτικής των μελών της ευρωζώνης και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών της Ένωσης γενικότερα²⁹. Το πρώτο ενωσιακό όργανο που αντέδρασε τάχιστα και ενέκυψε αποφασιστικά επί των δημοσιονομικών ζητημάτων της κρίσης, ήταν η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ)³⁰. Σε εφαρμογή των καθηκόντων της ως *θεματοφύλακα* της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας εντός της Ένωσης και διαφύλαξης της σταθερότητας του τραπεζικού συστήματος³¹, ενώ ειδικότερα προσβλέποντας στην διατήρηση της ομαλότητας (των *καναλιών*) του μηχανισμού μετάδοσης της νομισματικής

²⁸ Είχαμε την έκδοση ομολόγου, του EU SURE στο χρηματιστήριο του Λουξεμβούργου, ως «κοινωνικού» ομολόγου, καθότι εξυπηρετούσε κοινωνικούς σκοπούς που συνδέονταν με την πανδημική κρίση. Η Ένωση εξάλλου αποτελεί τον μεγαλύτερο εκδότη κοινωνικών ομολόγων στον κόσμο (τα κοινωνικά της ομόλογα αγγίζουν τα 98,3 δις ευρώ για την περίοδο Οκτώβριος 2020 με Δεκέμβριο 2020. βλ. Euronews, «Τι είναι το πρόγραμμα SURE και πώς θα στηρίξει την απασχόληση στην Ε.Ε», euronews.com, 13/01/2021 <https://gr.euronews.com/business/2021/01/13/ti-einai-to-programma-sure-kai-pos-tha-stirixei-tin-apasxolisi-stin-ee> [Πρόσβαση: 29/10/2024].

²⁹ Πρέπει ευθύς εξαρχής να σημειωθεί μία κεντρική ασυμμετρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης σε ότι αφορά την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ): παρότι η ΕΕ έχει σημειώσει πρόοδο σε ό,τι αφορά την «ομοσπονδοποίησή» της, ένας στόχος που διακήρυξε ο ίδιος ο *Schuman*, καθόσον το δεύτερο σκέλος της Νομισματικής Ένωσης έχει ολοκληρωθεί, το σκέλος της Οικονομικής Ένωσης και συντονισμένης Οικονομικής Πολιτικής από κεντρικό ευρωπαϊκό όργανο δεν έχει ολοκληρωθεί (κοινός προϋπολογισμός, κοινές προτεραιότητες στην υλοποίηση δαπανών). Το γεγονός αυτό αποτέλεσε *αγκάθι*, τροχοπέδη στην συντονισμένη αντιμετώπιση των οικονομικών αναγκών, αν και η ΕΕ κατάφερε περίτεχνα να κατευθύνει τα κράτη μέλη ως προς τους τομείς όπου θα έπρεπε να διοχετεύσουν χρήματα από τον ΜΑΑ, βλ. *Καλαβρός Φ.Γ.-Ε./Γεωργόπουλος Θ.Γ.*, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Ουσιαστικό Δίκαιο, 4η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2020, σ. 176 επ.

³⁰ Σύμφωνα με το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, η ΕΚΤ αποτελεί θεσμικό όργανο της ΕΕ, κατ' άρθρο 13 παρ. 1 ΣΕΕ, λειτουργώντας στο πλαίσιο του *Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών* (από κοινού με τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών της Ένωσης, άρθ. 282 παρ. 2 ΣΛΕΕ). Βασικές αρμοδιότητες της ΕΚΤ, μεταξύ άλλων, είναι η διατήρηση της σταθερότητας του πληθωρισμού στον μεσοπρόθεσμο στόχο του υπό, αλλά πλησίον, 2% και η διαφύλαξη της αγοραστικής δύναμης και της αξίας του νομίσματος του ευρώ, ο καθορισμός των επιτοκίων δανεισμού των εμπορικών τραπεζών της ευρωζώνης, η διαφύλαξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και του τραπεζικού συστήματος αλλά και η προώθηση της απασχόλησης, με τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, βλ. Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, «Καθήκοντα», ecb.europa.eu, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/tasks/html/index.el.html> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

³¹ Βλ. *Dermine P./Markakis M.*, «EU economic governance and the Covid-19 crisis – Between path-dependency and paradigmatic shift», *International Journal of Public Law and Policy*, 2020, p. 339-341.

πολιτικής³², η ΕΚΤ προέβη στην εισαγωγή ενός νέου προγράμματος αγορών στοιχείων ενεργητικού (*Pandemic Emergency Purchase Programme – PEPP*)³³ –ως συμπλήρωμα των υπολοίπων προγραμμάτων αγοράς στοιχείων ενεργητικού που υιοθετήθηκαν τα πρότερα χρόνια κατά τη διάρκεια της χρηματοοικονομικής κρίσης περί το 2014³⁴–, συνολικής αρχικής αξίας €750 δις, για αγορές τίτλων του ιδιωτικού και δημοσίου τομέα στις δευτερογενείς αγορές³⁵, που συμπληρώθηκε με δύο επιπλέον αποφάσεις για προγράμματα αξίας €600 δις και €500 δις αντίστοιχα³⁶. Το ευέλικτο αυτό πρόγραμμα επιτρέπει στην ΕΚΤ να αποκτά κρατικά ομόλογα 4 ειδών³⁷ χωρίς να συμμορφώνεται απαραίτητα προς την κλείδα κατανομής των κρατών στα κεφάλαια της ΕΚΤ (στο ποσοστό που τους αναλογεί). Είναι χαρακτηριστικό ότι στα προηγούμενα προγράμματα της ΕΚΤ τα ελληνικά κεφάλαια είχαν εξαιρεθεί λόγω της χαμηλής πιστοληπτικής ικανότητας/φερεγγυότητας (*public credit rating*) της Ελλάδας, τα οποία με την ένταξή τους στο νέο αυτό πρόγραμμα, ήταν πλέον εξαγοράσιμα, υπό τον όρο του άρθρου 3 της απόφασης (ΕΕ) 2020/188³⁸: «Επιτρέπονται συναλλαγές ονομαστικών εμπορεύσιμων χρεωστικών τίτλων με αρνητική απόδοση έως τη λήξη (ή με απόδοση έως τη χειρότερη) ίση ή ανώτερη από το επιτόκιο της διευκόλυνσης καταθέσεων. Οι αγορές

³² Belke A./Polleit T., How the ECB and the US Fed set interest rates, 2007, *Applied Economics*, 39:17, 2197-2209 <https://doi.org/10.1080/00036840600749623> [Πρόσβαση: 08/10/2024]. Ο μηχανισμός μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής, δηλαδή η προσαρμογή των επιτοκίων στην κατάσταση της οικονομίας, λειτουργεί μέσω των εξής καναλιών: 1) το επιτοκιακό κανάλι (Interest Rate Channel), 2) το κανάλι συναλλαγματικής ισοτιμίας (Exchange Rate Channel), 3) οι Τιμές Περιουσιακών Στοιχείων και 4) το κανάλι δανειοληπτικής πίστης (Credit Channel). Μέσω αυτών η ΕΚΤ επηρεάζει το κόστος και τη διαθεσιμότητα του χρήματος στην οικονομία βλ. Anzuini A., Monetary Policy shocks in the new EU members: a VAR approach, Taylor & Francis Online 2011, *Applied Economics*, 39(9), 1147–1161 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00036840600592866> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

³³ Απόφαση (ΕΕ) 2020/440 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 24ης Μαρτίου 2020 σχετικά με έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (ΕΚΤ/2020/17), *EE L 91 της 25.3.2020*, σ. 1 έως 4, πρβλ. *Dermine P.*, ibid, σ. 26.

³⁴ Πρόκειται για το γνωστό πρόγραμμα PSPP (*Public Sector Purchase Programme*), το οποίο ετέθη σε εφαρμογή τον Μάιο του 2015 και το οποίο ομοίως αφορούσε την αγορά μεγάλων κεφαλαίων δημοσίων και ιδιωτικών στις δευτερογενείς αγορές, βλ. Απόφαση (ΕΕ) 2015/774, της 4^{ης} Μαρτίου 2015 αλλά και το πρόγραμμα των *Outright Monetary Transactions*, σε: *Hinarejos A., Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union*, Cambridge (University Press) 2015, <https://doi.org/10.1017/S1574019615000346> [Πρόσβαση: 19/10/2024].

³⁵ Τράπεζα της Ελλάδος – Ευρωσύστημα, «Το έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού για την αντιμετώπιση της πανδημίας», bankofgreece.gr, <https://www.bankofgreece.gr/kiries-leitourgies/nomismatikh-politikh/mi-symvatika-metra/to-ektakto-programma-agoras-stoixeiwn-energhtikoy-gia-thn-antimetwpish-ths-pandhmias> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

³⁶ Απόφαση (ΕΕ) 2020/1143 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 28ης Ιουλίου 2020 που τροποποιεί την απόφαση (ΕΕ) 2020/440 σχετικά με έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (ΕΚΤ/2020/36), *EE L 248 της 31.7.2020*, σ. 24 έως 25 & αντίστοιχα η απόφαση (ΕΕ) 2021/174 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 10ης Φεβρουαρίου 2021 που τροποποιεί την απόφαση (ΕΕ) 2020/440 σχετικά με έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (ΕΚΤ/2021/6), *EE L 50 της 15.2.2021*, σ. 29 έως 30.

³⁷ 1) Αποδεκτά εμπορεύσιμα χρεόγραφα, β) αποδεκτά εταιρικά ομόλογα, γ) αποδεκτές καλυμμένες ομολογίες και δ) αποδεκτές τιτλοποιημένες απαιτήσεις [άρθρ. 1 Απ. (ΕΕ) 2020/440].

³⁸ Απόφαση (ΕΕ) 2020/188 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 3ης Φεβρουαρίου 2020 σχετικά με πρόγραμμα αγοράς στοιχείων του ενεργητικού του δημόσιου τομέα στις δευτερογενείς αγορές (αναδιατύπωση) (ΕΚΤ/2020/9) *EE L 39 της 12.2.2020*, p. 12–18.

ονομαστικών διαπραγματεύσιμων χρεωστικών τίτλων με αρνητική απόδοση έως τη λήξη (ή με την χειρότερη απόδοση) κάτω από το επιτόκιο της διευκόλυνσης καταθέσεων επιτρέπονται στο βαθμό που είναι απαραίτητο», καθιστώντας έτσι δυνατή την αγορά των ελληνικών ομολόγων σε αρνητικές τιμές, ακριβώς ώστε να μετριαστεί το δημοσιονομικό «βάρος» που επέφερε η οικονομική δυσπραγία με τον Covid-19³⁹. Μάλιστα, μία ακόμη διαφορά του νέου αυτού προγράμματος σε σχέση με τα προηγούμενα, ήταν η φύση των τίτλων και των χρεογράφων, τα οποία μπορούσαν να έχουν περίοδο ληκτότητας μεταξύ 2 ημερών και 30 ετών⁴⁰. Τον Δεκέμβριο του 2021 Συμβούλιο Διοίκησης της ΕΚΤ ανακοίνωσε το τέλος του προγράμματος και διέκοψε τη δυνατότητα αγοράς στο πλαίσιο του PEPP τον Μάρτιο του 2022⁴¹.

Μεγάλη συζήτηση πυροδότησε το κατά πόσον το πρόγραμμα αυτό κείτο εντός των νομίμων *δοτών αρμοδιοτήτων (conferred competences⁴²)* της Ευρώπης, ιδιαίτερα δε εάν συμμορφώνεται με το άρθ. 123 της ΣΛΕΕ, σχετικά με την παροχή πιστωτικών διευκολύνσεων από την ΕΚΤ ή τις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών προς τους οργανισμούς της Ένωσης, τα θεσμικά της όργανα, τις κεντρικές κυβερνήσεις ή άλλες δημόσιες αρχές, και σχετικά με την απευθείας εξαγορά των χρεογράφων τους από μεριά τους (ΕΚΤ και εθνικές κεντρικές τράπεζες), και τέλος με το άρθ. 125 της ΣΛΕΕ, για τη *μη διάσωση*. Το άρθρο 125 αναφέρει τη γνωστή *ρήτρα μη διάσωσης (no bail-out clause)*. Βάσει αυτής, η ΕΕ δεν ευθύνεται ούτε επιτρέπεται να αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, οι περιφερειακές, τοπικές ή δημόσιες επιχειρήσεις αυτών, «ούτε τις αναλαμβάνει, με την επιφύλαξη των αμοιβαίων χρηματοοικονομικών εγγυήσεων για την από κοινού εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου». Σκοπός της διάταξης εδώ είναι να διαφυλάξει την Ένωση και τα υπόλοιπα κράτη μέλη από περιπτώσεις κρατών μελών που αναζητούν διάσωση λόγω δημοσιονομικών προβλημάτων, με τον κίνδυνο να εξαπλώσουν τον οικονομικό κίνδυνο⁴³, προστατεύοντας την τήρηση της αρχής της υπευθυνότητας στη διαχείριση των εθνικών δημόσιων οικονομικών. Ένας τέτοιος κίνδυνος δημοσιονομικής απειθαρχίας από πλευράς των κρατών μελών περιορίζεται υπό την

³⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «The legality of the European Central Bank’s Pandemic Emergency Purchase Programme», Mooij A., Bridge Working Paper, 2020 https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/project-result-content/b8d0a33c-5ff6-42af-84df-9b062dadca31/Mooij_WP_5.pdf [Πρόσβαση: 08/10/2024].

⁴⁰ Άρθ. 3.3 της Απόφασης (ΕΕ) 2015/774 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 4ης Μαρτίου 2015, σχετικά με πρόγραμμα αγοράς στοιχείων του ενεργητικού του δημόσιου τομέα στις δευτερογενείς αγορές (ΕΚΤ/2015/10), ΕΕ L 121 της 14.5.2015, σ. 20 έως 24.

⁴¹ Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, “Press release – Monetary Decisions», 16/12/2021 <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.mp211216~1b6d3a1fd8.en.html> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

⁴² Βλ. αναλυτικά το ακανθώδες ενωσιακό ζήτημα της δοτής αρμοδιότητας της Ένωσης από κοινού με θεσμικά ερείσματα της Ένωσης όπως η άμεση εφαρμογή (*direct effect*) και η *πρωτοκαθεδρία* ή άλλως η *ανωτερότητα* (ορθότερα αποδιδόμενη ως *primacy/supériorité*) του ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών νομοθεσιών, ακόμη και των εθνικών συνταγμάτων, που αποτελεί την *raison d’être* της ΕΕ, *Barnard C./Peers St.*, *ibid*, σ. 108 επ.

⁴³ *Lacina L./Rozmahel P., Rusek A.*, «Political Economy of Eurozone Crisis, Reforms and their Limits», Mendel European Center, Brno, 2013, σ. 142 επ. | Διαθέσιμο σε: http://www.striz.cz/pdf/Political_Economy_of_Eurozone_Crisis_2013.pdf [Πρόσβαση: 01/10/2024].

«απειλή» της αποστασιοποίησής τους από την Ένωση, ώστε να αποκόπτεται και ο κίνδυνος να περιέλθει ολόκληρη η ΕΕ στην ίδια οικονομική δυσπραγία.

Το καίριο αυτό μέτρο της ΕΚΤ αποτελεί ένα προσφυές παράδειγμα της ετοιμότητας του οργάνου στην οικονομική σταθερότητα της Ένωσης, καθότι πράγματι αναχαίτισε την επικίνδυνη αποσταθεροποίηση των αγορών και την εκτόξευση του πληθωρισμού⁴⁴. Πρέπει, παρά ταύτα, να παραδεχτούμε, ότι οι κεντρικές τράπεζες και η ΕΚΤ δεν είναι ο ιδανικός παράγοντας για «βιώσιμη ανάκαμψη» ύστερα από τέτοιου επιπέδου ύφεση⁴⁵. Η νομισματική πολιτική έχει πολύ περιορισμένες δυνατότητες αποτελεσματικής και πλήρους διαχείρισης μίας οικονομικής κρίσης εν συγκρίσει με την καθαρά οικονομική πολιτική. Τα πεδία στα οποία επιτρέπεται να επιληφθεί δεν αρκούν ώστε να υπερκεραστούν τα εμπόδια, αλλ' ούτε κι η προβληματική της χρηματοδότησης μέσω του PEPP, εν όψει και της υπόθεσης «Weiss»⁴⁶. Η θέση της ΕΚΤ ταλανίσθηκε, με πολλούς να απομειώνουν τον ρόλο της αλλά και την αποτελεσματικότητα μίας τέτοιας συνεχούς διόγκωσης των δυνάμεων της νομισματικής πολιτικής⁴⁷.

2. Το Πανευρωπαϊκό Ταμείο Εγγυήσεων.

Το (Παν)Ευρωπαϊκό Ταμείο Εγγυήσεων αποτελεί, παράλληλα με το PEPP, τη δεύτερη από τις έκτακτες δεσμεύσεις της ΕΕ για προστασία και ανάκαμψη της οικονομίας από τις επιπτώσεις της υγειονομικής κρίσης Covid-19, με κύριο μέσο την λήψη μέτρων για την κινητοποίηση ποσού συνολικού ύψους 540 δις ευρώ⁴⁸. Συστάθηκε για τον σκοπό αυτό από τον Όμιλο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων⁴⁹ (από κοινού με εισφορές των κρατών μελών της ΕΕ), προκειμένου οι μικρομεσαίες –ιδίως– επιχειρήσεις να έχουν άμεση πρόσβαση σε ρευστότητα, δυνάμενες να δανειστούν, με τις εγγυήσεις του ΠΤΕ (συνολικής αξίας €25 δις)

⁴⁴ Βλ. συνέντευξη της προέδρου της ΕΚΤ σε: European Central Bank, «Interview with Le Monde - Interview with Christine Lagarde, President of the ECB, conducted by Marie Charrel and Eric Albert», [ecb.europa.eu](https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2020/html/ecb.in201019~45f5cf8040.en.html), 19/10/2024, <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2020/html/ecb.in201019~45f5cf8040.en.html> [Πρόσβαση: 10/10/2024].

⁴⁵ Eurojus, Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?, *Lionello L.*, ISSN 2384-9169 Fascicolo n. 4 – 2020, rivista.eurojus.it, <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/lionello-nextgen.pdf> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

⁴⁶ ΔΕΕ C-493/17, «Heinrich Weiss», αίτηση του Bundesverfassungsgericht για την έκδοση προδικαστικής απόφασης, της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2018 [ECLI:EU:C:2018:1000].

⁴⁷ Ο.π., σ. 28.

⁴⁸ European Investment Bank, European Guarantee Fund – Results at the end of April 2021, eib.org, 05/05/2021 <https://www.eib.org/attachments/press/egf-slides-05052021.pdf> [Πρόσβαση: 13/10/2024].

⁴⁹ Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων έχει θεσπισθεί ως πιστωτικό ίδρυμα που χορηγεί δάνεια και πιστώσεις σε επιχειρήσεις ή δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, με σκοπό την ισόρροπη και απρόσκοπτη ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς για το συμφέρον της Ένωσης, προσφεύγοντας στην κεφαλαιαγορά και στους ιδίους πόρους της (άρθ. 309 ΣΛΕΕ). Διαθέτει νομική προσωπικότητα, αποτελείται από τα κράτη μέλη της ΕΕ (άρθ. 308 ΣΛΕΕ) και δεν επιδιώκει κέρδος.

από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα⁵⁰ υψηλά κεφάλαια⁵¹ υπό πολύ ευνοϊκούς όρους. Το πρώτο μέρος της δέσμης των μέτρων αφορούσε σε €24,4 δις, €11,7 δις εγκρίθηκαν για την στήριξη των επιχειρήσεων εντός της ΕΕ κατά τη διάρκεια της πανδημίας (για το έτος 2021, οπότε και το μεγαλύτερο μέρος τους αποδόθηκε σε αυτές ~50%), αλλά και επιπλέον €94 δις που εγκρίθηκαν μετέπειτα⁵². Στο εν λόγω ταμείο συμμετείχαν 22 κράτη, με τις μεγαλύτερες κινητοποιήσεις να λαμβάνουν χώρα στην Φινλανδία, την Ιταλία, την Πολωνία, την Ισπανία, την Γαλλία και την Πορτογαλία, επιχειρήσεις των οποίων έλαβαν πάνω από 65% των δεσμεύσεων του Ταμείου μέχρι και τον Μάιο του 2021⁵³, μέσω των εξής κατηγοριών:

- *Εγγυήσεις*: προς τις τράπεζες για παροχή ευνοϊκότερου δανεισμού, με μείωση των επιτοκίων, χαμηλότερες απαιτήσεις εξασφαλίσεων και χρηματοδότηση επιχειρήσεων υψηλότερου κινδύνου,
- *Ίδια κεφάλαια*: παροχή συμπληρωματικών επενδύσεων για την επίτευξη ποσοτικών μεγεθών και
- *Τίτλοι με εξασφάλιση μέσω περιουσιακών στοιχείων*: μέσω της μεταφοράς του ρίσκου για την κάλυψη των ζημιών σε προηγούμενους τομείς, απελευθερώνοντας κεφάλαια για νέα δανειοδότηση.

Παρότι το εν λόγω ταμείο ανταποκρίθηκε επαρκώς στις επιχειρηματικές ανάγκες στο μέτρο που οι δυνάμεις του μπορούσαν να ανταποκριθούν, δεν θα μπορούσε να άρει το όλο βάρος της δημοσιονομικής πίεσης που ολοένα και διογκώνονταν εν μέσω της εξάπλωσης το υιού.

3. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM).

Ένας ακόμη θεσμός που ενεργοποιήθηκε, ο οποίος επέρχεται των κρίσεων του 2008 επέκεινα κι έχει καθιερωθεί στον ευρωπαϊκό ορίζοντα, αποτελεί ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 01/01/2013 κι ο οποίος διαδέχθηκε⁵⁴ το

⁵⁰ Μεταξύ άλλων χρηματοπιστωτικών και άλλων ιδρυμάτων, οι μεγαλύτερες συμφωνίες έγιναν με τις *Finnvera* (€1,591 εκατομμυρίων), *Raiffeisen* και *Banca March*, με την πορτογαλική *Caixa Geral de Depositos* για την αρωγή 4,300 πορτογαλικών εταιρειών, την σουηδική *ALMI* για την έναρξη ενός νέου προϊόντος *πράσινου δανείου* προς 3,000 επιχειρήσεις, αλλά και με την Τράπεζα της Ελλάδος (επενδύσεις ύψους €1,085 εκατομμυρίων) κ.λπ., βλ. EIB Group, RESPONSE TO THE COVID-19 PANDEMIC, eib.org, <https://www.eib.org/attachments/press/egf-handout-briefing.pdf> [Πρόσβαση: 13/10/2024].

⁵¹ Πρόκειται για δάνεια, εγγυήσεις, τίτλους από τιτλοποίηση (ABS), ίδια κεφάλαια και άλλα χρηματοπιστωτικά μέσα, βλ. <https://www.eib.org/fr/press/all/2021-147-european-guarantee-fund-accelerates-access-to-recovery-funding-for-eu-companies?lang=el> [Πρόσβαση: 13/10/2024].

⁵² Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της ΕΤΕ: <https://www.eib.org/attachments/press/egf-handout-briefing.pdf> [Πρόσβαση: 13/10/2024].

⁵³ Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, European Guarantee Fund – Results at the end of April 2021, 05/05/2021 <https://www.eib.org/attachments/press/egf-slides-05052021.pdf> [Πρόσβαση: 13/10/2024].

⁵⁴ EUR-lex, «Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας», eur-lex.europa.eu, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:european_stability_mechanism [Πρόσβαση: 19/10/2024].

(προσωρινό) Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοοικονομικής Σταθερότητας (2010)⁵⁵. Σκοπός του ήταν και παραμένει η χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ευρωζώνης⁵⁶ μέσω της παροχής χρηματοπιστωτικής συνδρομής στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ όταν απειλούνται από έλλειψη ρευστότητας και κεφαλαίων. Ο Μηχανισμός ιδρύθηκε με τη Συνθήκη για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού σταθερότητας τη 2^α Φεβρουαρίου 2012 στις Βρυξέλλες από εκπροσώπους των κρατών μελών της ευρωζώνης, κατέχων πλήρη νομική προσωπικότητα (άρθ. 31 της εν λόγω συνθήκης) που διέπεται από το Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο λόγω της φύσης του ως διακυβερνητικού μηχανισμού με διοικητική και θεσμική αυτοτέλεια (ίδιος προϋπολογισμός, δικαίωμα διατήρησης ίδιας περιουσίας, δικαιοπρακτική ικανότητα κ.λπ.⁵⁷) που κείται εκτός των ορίων του ευρωπαϊκού δικαίου⁵⁸, το οποίο, παρά ταύτα, οφείλει να μην παραβιάζει μέσω της σύναψης των διεθνών του συμφωνιών (άρθ. 4 παρ. 3 ΣΛΕΕ).

Οι προβλεπόμενες αρμοδιότητές του στο πλαίσιο αυτό αναγράφονται ως εξής:

- I. *Χορήγηση δανείων στο πλαίσιο προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής*
- II. *Αγορά χρεογράφων στις πρωτογενείς και δευτερογενείς αγορές χρεογράφων*
- III. *Παροχή προληπτικής χρηματοδοτικής συνδρομής με τη μορφή πιστωτικών γραμμών*
- IV. *Χρηματοδότηση ανακεφαλαιοποιήσεων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων μέσω της χορήγησης δανείων σε κυβερνήσεις των χωρών μελών του.*

⁵⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2010/407 του Συμβουλίου, της 11^{ης} Μαΐου 2010, για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης, *EE L 118 της 12.5.2010, σ. 1 έως 4*, στη βάση του άρθ. 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ: «Όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες, οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που εκφεύγουν από τον έλεγχό του, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει να του χορηγήσει, υπό ορισμένους όρους, χρηματοδοτική ενίσχυση της Ένωσης. Ο πρόεδρος του Συμβουλίου ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη ληφθείσα απόφαση». Ύστερα από τη σύστασή του ακολούθησε και η αναθεώρηση του άρθ. 136 παρ 3, βάσει του άρθ. 48 παρ. 6 ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο το τρίτο μέρος της ΣΛΕΕ για τις εσωτερικές πολιτικές και δράσεις της Ένωσης μπορεί να αναθεωρηθεί με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου χωρίς να χρειάζεται να συκληθεί η Συνέλευση και η Διακυβερνητική Διάσκεψη, το οποίο [άρθ. 136 παρ. 3] προβλέπει ότι «τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοοικονομικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους». Υπό αυτήν την αυθεντική ερμηνεία του άρθ. 125 ΣΛΕΕ, οι μηχανισμοί όπως ο ΕΜΣ μπορούν να συσταθούν νομίμως, χωρίς να τίθεται ζήτημα παραβίασης της *ρήτρας μη διάσωσης* (όπως θα αναλυθεί παρακάτω, παράλληλα με την συνομολογούσα κρίση του ΔΕΕ στην υπόθεση *Pringle*), βλ. Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης», Πέρα από την «υπεροχή»: ο έλεγχος «*ultra vires*» και συνταγματικής ταυτότητας των πράξεων ενωσιακών οργάνων εκ μέρους των εθνικών δικαστηρίων», *Παπαδοπούλου Λ.*, σε: Περιοδικό «Το Σύνταγμα», τεύχος 4/2019, σ. 10 επ. | Διαθέσιμο σε: https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2020/08/2020_ToSyntagma-4-2019-Papadopoulou_BVerfGE_PSPP30.06.2020.pdf

[Πρόσβαση: 19/10/2024].

⁵⁶ *Μπάρμπας Ν.*, Δημοσιονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2024, σ. 484.

⁵⁷ Το μετοχικό κεφάλαιο του ΕSM ανέρχεται στα 700 δις ευρώ (7 εκατ. μερίδια ονομαστικής αξίας 100.000 ευρώ, στα οποία τα κράτη μέλη του έχουν πρόσβαση βάσει της κλειδας κατανομής, κατ' άρθ. 8 της Συνθήκης του ΕSM: «η κλειδα κατανομής για την εγγραφή στο συγκεκριμένο μετοχικό κεφάλαιο του ΕΜΣ βασίζεται, με την επιφύλαξη των παραγράφων 2 και 3, στην κλειδα» για την εγγραφή των εθνικών κεντρικών τραπεζών των μελών του ΕΜΣ στο κεφάλαιο της ΕΚΤ...», βλ. *Μπάρμπας Ν.*, *ibid*, σ. 486, επ.

⁵⁸ *Μπάρμπας Ν.*, *ibid*, σ. 482 επ.

Εν όψει της πανδημικής, λοιπόν, κρίσης, το 2020, ο ΕΜΣ μαζί με την Ευρωομάδα (Eurogroup⁵⁹) προχώρησε στη δημιουργία ενός μέτρου (credit line) που θα επέτρεπε στις χώρες της ευρωζώνης να στραφούν ώστε να συμπληρώσουν χρηματοδοτικές ανάγκες που προέκυπταν από την υγειονομική κρίση (υγειονομική περίθαλψη, θεραπεία και πρόληψη). Αυτό ήταν το *Μέσο Ενίσχυσης για την Πανδημική Κρίση (Pandemic Crisis Support Instrument)*, με κεφάλαια ύψους €540 δις, από τα οποία τα κράτη μέλη της ευρωζώνης μπορούσαν να αντλήσουν από 15^{ης} Μαΐου του ίδιου έτους, σε ποσοστά έως 2% του ΑΕΠ τους (για το 2019), με πολύ χαμηλά επιτόκια⁶⁰ για τα επόμενα 2 χρόνια (έως το τέλος του 2022). Παρόλο που τα κράτη μέλη της ευρωζώνης δεν άντλησαν τελικώς τα κεφάλαια αυτά του Μέσου Ενίσχυσης, η δυναμική του ήταν προφανής: τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ, χάρις στην κοινή νομισματική πολιτική και προκειμένου να αποφευχθεί η διαταραχή της νομισματικής ένωσης, μπορούσαν εύκολα να έχουν πρόσβαση σε έκτακτα κεφάλαια για να καλύψουν τις κρατικές δαπάνες για τις ανάγκες της πανδημίας⁶¹.

Οι προσπάθειες αυτές της ΕΕ στην διάσωση των οικονομιών οδήγησαν σε μία αλυσιδωτή ενεργοποίηση διαφόρων εκτάκτων μέτρων που στάθηκαν στο ύψος των πρωτόγνωρων πανδημικών περιστάσεων, προλειαίνοντας έτσι τον δρόμο για την έλευση του νέου μηχανισμού, που θα έγκειτο σ' ένα τολμηρό θεσμικό βήμα προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

I. Β. Η νομική βάση του έκτακτου «θεσμού».

Την ίδια στιγμή που η Επιτροπή βρισκόταν στην προπαρασκευή του μηχανισμού, η Γαλλία και η Γερμανία εξέδωσαν την κοινή συμφωνία τους, «*Franco-German Initiative for the economic recovery of Europe following the coronavirus crisis*» στις 18 Μαΐου 2020⁶² για την σύσταση ταμείου ανάκαμψης €500 δις προκειμένου να καλυφθούν ανάγκες σε τομείς που είχαν μεγαλύτερη ανάγκη λόγω της πανδημίας, σε συμφωνία πάντα με τις ευρωπαϊκές προτεραιότητες⁶³. Πρόκειται για συμφωνία που επήλθε μετά από τις διαρκώς επιδεινούμενες συνθήκες της υγειονομικής κρίσης, κι αφότου ο γερμανικός σκεπτικισμός

⁵⁹ Η Ευρωομάδα αποτελεί μία (μη θεσμική) καινοτομία που εισήχθη με το Πρωτόκολλο αριθμ. 14 της Συνθήκης της Λισαβόνας κι η οποία –ομοίως με το ΤΑΑ– ανέκυψε μέσα από μία δημοσιονομική κρίση, αυτήν του 2008. Πρόκειται για την άτυπη συνεργασία των υπουργών οικονομικών των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ, της Επιτροπής και της ΕΚΤ, για θέματα που αφορούν το ενιαίο νόμισμα και την κυκλοφορία του στην αγορά, βλ. Παπαγιάννη Δ., *ibid*, σ. 199.

⁶⁰ European Stability Mechanism, «Pandemic Crisis Support, Draft Template for the Response Plan», [esm.europa.eu](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/migration_files/pandemic_response_plan.pdf), 15/05/2020, https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/migration_files/pandemic_response_plan.pdf [Πρόσβαση: 19/10/2024].

⁶¹ European Parliament, «The ESM Pandemic Crisis Support», [europarl.eu](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_BRI(2020)651350), 28/08/2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_BRI\(2020\)651350](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_BRI(2020)651350) [Πρόσβαση: 19/10/2024].

⁶² Élysée, «Initiative Franco-Allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus», [elysee.fr](https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/05/18/french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the-coronavirus-crisis), 18/05/2020, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/05/18/french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the-coronavirus-crisis> [Πρόσβαση: 14/11/2024].

⁶³ Eurojus, Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?, *Lionello L.*, ISSN 2384-9169 Fascicolo n. 4 – 2020, [rivista.eurojus.it](https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/lionello-nextgen.pdf), σ. 30, <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/lionello-nextgen.pdf> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

είχε αντιταχθεί στην πρόταση των 9 κρατών μελών (Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία, Βέλγιο, Ελλάδα, Ιρλανδία, Λουξεμβούργο, Σλοβενία και Πορτογαλία)⁶⁴ για την ανάληψη κοινού χρέους από τα κράτη της Ευρώπης, θεωρώντας ότι το ΕΜΣ θα επαρκούσε για την κάλυψη των αναγκών τους.

Η πρωτοποριακή πρωτοβουλία-θεσμός που υλοποίησε η Ευρωπαϊκή Ένωση και δη η Επιτροπή, ως έκτακτο μέτρο αντιμετώπισης των δημοσιονομικών αναγκών που επέφεραν οι κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις του νέου κορονοϊού, οφείλει την ίδρυσή του στον Κανονισμό (ΕΕ) 2021/241⁶⁵ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Προκειμένου όμως να γίνει αντιληπτή η θεσμική και νομοθετική αυτή δυνατότητα ίδρυσης ενός τέτοιου θεσμού, πρέπει να ανατρέξουμε στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, επί του οποίου βασίστηκε η νομική του υπόσταση.

Θα μπορούσε να λεχθεί ότι ολάκερη η βάση του εγχειρήματος ήταν η αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών που συναποτελούν την Ένωση του άρθ. 122 ΣΛΕΕ, βάσει του οποίου θεσπίστηκε ο Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2094⁶⁶. Αυτή η αλληλεγγύη μεταφράζεται κατά βάση ως πρακτική συνέργεια/χρηματοδοτική ενίσχυση, για την αντιμετώπιση έκτακτων δυσχερών οικονομικών περιστάσεων, που διακινδυνεύουν την οικονομική ευρωστία της Ένωσης και εκπίπτουν των μεμονωμένων δυνάμεων των κρατών μελών, όπως εξάλλου η ίδια η Επιτροπή εξήγγειλε προς το Συμβούλιο την ανάγκη για τη δημιουργία ενός μηχανισμού ανάκαμψης από τις επιπτώσεις της Covid-19⁶⁷, βασίζοντας τη συλλογική της στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης ιδιαίτερα δε σε περιπτώσεις απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών («The present situation is unprecedented»), τις οποίες τα κράτη δεν είναι σε θέση να διαχειριστούν με τις διαθέσιμες δυνάμεις τους («The objectives pursued by this instrument cannot be sufficiently achieved by the Member States individually because of the scale of the measures which need to be taken»). Εδώ διαφαίνεται η αποφασιστικότητα

⁶⁴ Πρόκειται για την επιστολή που απέστειλαν προς τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις 25 Μαρτίου 2020 ο Γάλλος Πρόεδρος *Emmanuel Macron* και η Γερμανίδα Καγκελάρια *Angela Merkel*, για την σύσταση ενός μηχανισμού μέσω του οποίου θα αναλάμβαναν ένα κοινό χρέος, βλ. *Élysée*, «Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus», *elysee.fr*, 18/05/2020, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus> [Πρόσβαση: 29/10/2024].

⁶⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12^{ης} Φεβρουαρίου 2021 για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, ΕΕ L 57 της 18.2.2021, π. 17-75.

⁶⁶ Ο Κανονισμός σύστησε το EURI (European Union Recovery Instrument), Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2094 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 [ΕΕ L της 22.12.2020, σ. 23 έως 27]. Ο Κανονισμός αυτός έθεσε να πρώτα θεμέλια για το Μέσο Ανάκαμψης της ΕΕ, με σκοπό την αποκατάσταση της απασχόλησης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και της συνοχής των κρατών, την ανάκαμψη της γεωργίας και της αγροτικής ανάπτυξης που επλήγησαν από την κρίση, κ.ά. (άρθ. 1 παρ. 2). Κρίθηκε απαραίτητη η θέσπισή του, η οποία θα λειτουργούσε ως η νομιμοποιητική βάση του ΜΑΑ, ο οποίος θα καθόριζε τους στόχους πολιτικής και τα αντίστοιχα κριτήρια της χρηματοδότησης, και με τη σειρά του το όργανο αυτό θα εξουσιοδοτούσε την ΕΕ και τα κράτη μέλη να εκτελέσουν, ήτοι να εκταμιεύσουν, τα χρήματα από τις κεφαλαιαγορές για την χρηματοδότηση των πανδημικών αναγκών.

⁶⁷ Βλ. την Πρόταση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης για την αρωγή στον απόηχο της πανδημίας της COVID-10, COM(2020) 441 final.

δράσης της Ένωσης και της ανάληψης των εκχωρηθέντων σ' αυτήν αρμοδιοτήτων, που εκτείνονται από την εσωτερική αγορά, την κοινωνική πολιτική και την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή έως το περιβάλλον, την τεχνολογική ανάπτυξη και την αναπτυξιακή συνεργασία⁶⁸, οι οποίες καίτοι αποτελούν *συντρέχουσες αρμοδιότητες* («*shared competences*»)⁶⁹, η Ένωση παρά ταύτα επεμβαίνει άμεσα επ' αφορμή τους όταν τα κράτη τα ίδια δυσπραγούν/καθυστερούν. Παρατηρούμε ότι ο ρόλος της Ένωσης και δη της Επιτροπής στον τρόπο εφαρμογής του είναι άμεσος και δυναμικός. Η αλληλεγγύη αποτελεί θεμέλιο λίθο της Ένωσης και μία ειδικότερη έκφανση της αρχής της *καλόπιστης συνεργασίας*, που αποτελεί την εξέχουσα αρχή και τη βάση ολόκληρης της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ). Η αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών έχει στο παρελθόν γίνει ο λόγος για την αρωγή της Ελλάδας στην οικονομική κρίση, με δριμεία κριτική να έχει ασκηθεί στους ενωσιακούς θεσμούς για το γεγονός ότι, με την δικαιολογητική βάση της αλληλεγγύης, παραβιάζεται η αρχή της *μη διάσωσης* του άρθρου 125 ΣΛΕΕ. Σε ό,τι αφορά πάντως το Ταμείο Ανάκαμψης κι Ανθεκτικότητας, όπως θα αναλυθεί, η αλληλεγγύη αυτή εκφράστηκε μέσα από τις πρωτοβουλίες της ΕΕ να καταφέρει να διασώσει (εν ευρεία εννοία) τα κράτη μέλη από την κατάρρευση των οικονομιών τους⁷⁰.

Πρέπει να εδώ να σημειωθεί ότι, ρητή ή ακόμη και ενδεικτική νοημοδότηση της σημαντικής αυτής αρχής της *αλληλεγγύης* δεν παρέχεται από τις Συνθήκες. Δεν ορίζεται σαφώς πότε μπορεί η Ένωση ή οποιοδήποτε όργανό της, ή οργανισμός της, ή οποιοδήποτε κράτος μέλος της να επικαλεσθεί την ανάγκη για *αλληλεγγύη*, δηλαδή την θέση σε εφαρμογή νομοθετικής ή διοικητικής διαδικασίας που θα επιβάλλει μεταρρυθμίσεις με σκοπό την αντιμετώπιση ενός προβλήματος που αφορά ένα ή όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης, ή την Ένωση καθ' εαυτή. Εμμέσως, πλην σαφώς, οι υγειονομικές κρίσεις έχουν πλέον συγχωνευθεί στην έννοια της ανάγκης για αλληλεγγύη (παράλληλα με άλλες περιπτώσεις, όπως οι φυσικές καταστροφές κ.λπ.). Ωστόσο ποιά η έκτασή τους; Μπορούμε να κρίνουμε *ad hoc* μία μελλοντική περίπτωση όμοια με την άρτι βιώσασα σε ότι αφορά την έκταση της σοβαρότητας, την [α-]προβλεψιμότητα, τον βαθμό του κινδύνου και τις πρακτικές συνέπειες που αυτή επέφερε, ώστε να έχουμε μία επανενεργοποίηση ενός αντίστοιχου NextGenEU; Η απάντηση είναι μάλλον ναι, κι όπως πολλοί ευρωπαίοι υποστήριξαν είναι ένα εργαλείο που ήρθε για να μείνει. Αν και στην ΕΕ δεν είναι ξεκάθαρη η οριογραμμή της κρατικής αυτονομίας και της ελευθερίας αντιμετώπισης των προβλημάτων με ίδιες εθνικές δυνάμεις, η διογκούμενη αρμοδιότητα της Ένωσης δεν προοικονομεί αδιαφορία προς τα προβλήματα αυτά. Μάλλον το αντίθετο. Σε κάθε περίπτωση η Ένωση είναι έτοιμη (και το απέδειξε εμπράκτως) να τείνει χείρα βοήθειας σε όλα τα κράτη της (και μη) εν τοιαύτες περιπτώσεις. Ας μην ξεχνάμε ότι οι

⁶⁸ Άρθ. 2 ΣΕΕ σχετικά με τις κατηγορίες και τους τομείς αρμοδιοτήτων της ΕΕ.

⁶⁹ Εν αντιθέσει με τις *αποκλειστικές αρμοδιότητες*, τις οποίες ασκεί αυτόνομα και ανεξάρτητα δίχως την εμπλοκή των κρατών μελών.

⁷⁰ Αξίζει κανείς να παρατηρήσει τα σλόγκαν της Επιτροπής για το NextGenEU, όπως το «Stronger Together», αλλά και την εξωτερική αλληλεγγύη προς τους πρόσφυγες της Ουκρανίας, τους αιτούντες άσυλο κ.ο.κ., βλ. European Union, «What shapes solidarity in the EU?», Publications of the European Union, op.europa.eu, 2023, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f1ace992-51dc-11ee-9220-01aa75ed71a1> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

προεκτάσεις του ευρωπαϊκού βραχίονα είναι ευρέες: από την υπό εισβολή Ουκρανία⁷¹, ως υποψήφια χώρα για προσχώρηση στην ΕΕ, έως την υπό κατοχή Παλαιστίνη⁷², η Ένωση διαθέτει κονδύλια κι έξω από τα σύνορά της σε ένδειξη αλληλεγγύης, σύγκλισης των λαών και επέκτασης του επίδοξου πνεύματός της⁷³. Η επεμβατική (αν θα μπορούσαμε να τη χαρακτηρίσουμε) φύση της αρωγής της είναι χωρίς αμφιβολία και αποτελεσματική, κατάλληλη και επιθυμητή και σίγουρα καταλυτική στην εξέλιξη των πολιτικών αποφάσεων, πολλώ δε μάλλον για την ίδια την ευρωπαϊκή ήπειρο.

Δεύτερον, η Απόφαση (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2053⁷⁴ η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 311 της ΣΛΕΕ, το οποίο κάνει λόγο για τους ιδίους πόρους⁷⁵ –του πλέον εδραιωθέντος μέσου χρηματοδότησης του ενωσιακού προϋπολογισμού– και για την δυνατότητα που θεσπίζεται υπέρ της ΕΕ να μπορεί, όντας προικισμένη με «επαρκή μέσα για την επίτευξη των στόχων της και την επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών της» (εδ. α'), αλλά έτι περισσότερο για την δυνατότητα της Ένωσης να «καθιερώνει νέες κατηγορίες ιδίων πόρων ή να καταργεί την υπάρχουσα κατηγορία» (εδ. δ'), αποτελεί τη δεύτερη νομιμοποιητική βάση του προγράμματος. Ο επείγων και εξαιρετικός χαρακτήρας του δανεισμού, βάσει του άρθρου 311 το οποίο εξουσιοδοτεί αναλόγως την Ένωση, δεν θα ήταν δυνατός. Η Ένωση έχει τη δυνατότητα να εκδίδει ομόλογα, σε περιορισμένο παρά ταύτα μέγεθος και περιορισμένη διάρκεια (limited size, duration and scope) προκειμένου να χρηματοδοτεί συγκεκριμένες έκτακτες δαπάνες. Έτσι, εν προκειμένω, η Απόφαση αυτή (*Own Resources Decision - ORD*) αποτελεί την νομιμοποιητική βάση του άρθ. 2 του Κανονισμού 2020/2094, που θεσπίζει το Μέσο Ανάκαμψης της ΕΕ για τη διάθεση των 750 δις ευρώ, επιτρέποντας στην Επιτροπή να θεσπίσει νέους πόρους προκειμένου να συσσωρεύσει τα απαραίτητα για την αποπληρωμή

⁷¹ *Petrov R./Hillion Chr.*, «Accession through war » - Ukraine's road to the EU», *Common Market Law Review*, Vol. 59, Iss. 5, 2022, pp. 1289-1300 https://www.researchgate.net/publication/364165468_Guest_Editorial_Accession_through_war_-_Ukraine's_road_to_the_EU_595_Common_Market_Law_Review_Kluwer_International_2022_1289_-_1300 [Πρόσβαση: 16/01/2025].

⁷² European Union External Action, «Israël/Palestine: déclaration du porte parole sur l'expansion des colonies et la situation à Jérusalem Est», [eras.europa.eu](https://www.eeas.europa.eu/eeas/isra%C3%ABlpalestine-d%C3%A9claration-du-porte-parole-sur-l'expansion-des-colonies-et-la-situation-%C3%A0_fr), 05/05/2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/isra%C3%ABlpalestine-d%C3%A9claration-du-porte-parole-sur-l'expansion-des-colonies-et-la-situation-%C3%A0_fr [Πρόσβαση: 20/10/2024].

⁷³ Η στήριξη προς την Ουκρανία έχει ξεπεράσει τα €118 δις (βλ. ενδεικτικά Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Αλληλεγγύη της ΕΕ προς την Ουκρανία», [consilium.europa.eu](https://www.consilium.europa.eu/media/ghva2ulr/2024_224_factsheet_eu-action-in-support-of-ukraine_october_2024.pdf), https://www.consilium.europa.eu/media/ghva2ulr/2024_224_factsheet_eu-action-in-support-of-ukraine_october_2024.pdf [Πρόσβαση: 20/10/2024], αλλά και την οικονομική στήριξη της Υπηρεσίας Αρωγής και Έργων του ΟΗΕ για τους Παλαιστινίους πρόσφυγες στην εγγύς Ανατολή (UNRWA), ενδεικτικά: UNRWA, «EU», [unrwa.org](https://www.unrwa.org/tags/eu), <https://www.unrwa.org/tags/eu> [Πρόσβαση: 20/10/2024].

⁷⁴ Απόφαση (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2053 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2020 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για την κατάργηση της απόφασης 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ [ΕΕ L 424 της 15.12.2020, σ. 1 έως 10].

⁷⁵ Συγκεκριμένα οι ίδιοι πόροι σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου είναι: οι γεωργικές εισφορές, οι τελωνειακοί δασμοί, το ποσοστό επί του ΦΠΑ και το ποσοστό επί του ΑΕΠ, ο ίδιος πόρος με βάση τα πλαστικά και άλλες δευτερεύουσας σημασίας πηγές εσόδων όπως η παρακράτηση φόρων από τους μισθούς των υπαλλήλων της Ένωσης, ή η επιβολή προστίμων και χρηματικών κυρώσεων, ενώ μία πολύ πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής (2018) αποτελεί και η επιβολή εισφοράς 3% επί της κοινής ενοποιημένης βάσης φορολογίας των εταιρειών (ΚΕΒΦΕ), βλ. *Μπάρμπα Ν.*, *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2024, σ. 343 επ..

του χρέους κεφάλαια, μέσω της αύξησης του ανωτάτου ορίου του ποσοστού των ιδίων πόρων που μπορεί η Ένωση ζητήσει από τα κράτη κατά 0,6 ποσοστιαίες μονάδες⁷⁶. Μολονότι οι ίδιοι πόροι είναι ικανοί πρακτικά να καλύψουν τις ανεπιλημμένες υποχρεώσεις της Ένωσης, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα, σε περίπτωση που οι ίδιοι αυτοί πόροι δεν ευοδώσουν ή παραμένουν ανεπαρκείς για οποιονδήποτε λόγο και με σκοπό την κάλυψη των δημοσιονομικών της υποχρεώσεων, να καλύψει τα κενά μέσω της αύξησης της τακτικής συνεισφοράς των κρατών μελών, βάσει του Ακαθάριστου Εγχώριου Εισοδήματος (ΑΕΕ)⁷⁷ έκαστου (άρθ. 9 §§ 4-6 και σκ. 23 ORD). Έτσι, την 1^η Ιουνίου 2021, αφ' ότου προηγήθηκε η απαιτούμενη ομοφωνία από τα μέλη του Συμβουλίου, ληφθείσης υπόψιν της γνωμοδότησης του ΕΚ και αφ' ότου και τα 27 κράτη μέλη της Ένωσης ενέκριναν την απόφαση βάσει των εθνικών συνταγματικών τους κανόνων, δόθηκε το *ελεύθερο* του δανεισμού.

Μέσα, λοιπόν, από αυτήν την νομική διεργασία, θεσπίστηκε ο Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241⁷⁸ βάσει του άρθ. 175 ΣΛΕΕ (παρ. 3)⁷⁹ σχετικά με τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών ώστε να επιτυγχάνονται οι οριζόμενοι στο άρθ. 174 ΣΛΕΕ στόχοι οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Ο Κανονισμός θεσπίζει το κεντρικό όργανο του NextGenEU, τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΜΑΑ) για τους σκοπούς της πανδημίας (άρθ. 4 Κανονισμού) που ανέρχεται στα 312.500.000 ευρώ για τις μη επιστρεπτέες χρηματοδοτήσεις [άρθ. 3 παρ. 4 και 7 του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2094], και στα 360.000.000 ευρώ για τα δανειακά κεφάλαια [άρθ. 2 παρ. 2 στοιχείο β' του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2094]. Από την ανάγνωση του προοιμίου ήδη μπορεί κανείς να αντιληφθεί ότι η Ένωση πασχίζει στην επίτευξη αυτής της συνοχής ανάμεσα στα κράτη μέλη, η οποία δεν μπορεί να επιτευχθεί εάν τα διάσπαρτα και αυτενεργούντα μέτρα των κρατών μελών λαμβάνουν χώρα δίχως κοινή καθοδήγηση και κατεύθυνση που θα παρέχεται κατά τρόπο κεντρικό και συντονισμένο. Είναι δηλαδή συνέπεια της «έλλειψης ανθεκτικότητας⁸⁰» της ΕΕ η συνακόλουθη δημιουργία κρατών *δύο ταχυτήτων*, σε πλήρη αποτυχία της *σύγκλισης* (σ. 6), που βεβαίως η Ένωση προσπαθεί να αποσοβήσει εν όψει των έκτακτων συνθηκών που την καθιστούν ευεπίφορη σε τέτοια θεσμικά ατοπήματα. Έτσι, λοιπόν, με τη συλλογική αυτή η Επιτροπή πρότεινε την θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, ο οποίος μηχανισμός θέτει τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία τα κράτη μέλη θα λάβουν τη χρηματοδότηση και τη δανειακή

⁷⁶ Βλ. *Dermine P.*, *ibid*, σ. 47.

⁷⁷ Το ΑΕΕ έχει αποτελέσει σταδιακά τη βασική πηγή της χρηματοδότησης του ενωσιακού προϋπολογισμού (70%). Είναι η απευθείας χρηματοδότηση από τα ταμεία κάθε κράτους μέλους βάσει του δείκτη της οικονομίας τους, ώστε καθένα να μετέχει βάσει των δυνάμεών του, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU : facts and figures», Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> [Πρόσβαση: 28/10/2024].

⁷⁸ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2021, για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας [ΕΕ L 57 της 18.02.2021, σ. 17 έως 75].

⁷⁹ Πρόταση της Επιτροπής για την θέσπιση Κανονισμού του ΕΚ και του Συμβουλίου Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, COM(2020) 408 final.

⁸⁰ Ο όρος μάλιστα αναλύεται στο δεύτερο άρθρο του Κανονισμού ως «η ικανότητα αντιμετώπισης οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών κλυδωνισμών ή διαρκών διαρθρωτικών αλλαγών κατά τρόπο δίκαιο και χωρίς αποκλεισμό». Δίνεται για ακόμη μία φορά έμφαση και προτεραιότητα στην δίκαιη για όλους ανάπτυξη που θα συντελέσει στην καθ' ολοκληρίαν ανάκαμψη της Ένωσης, χωρίς αποκλίνουσες τάσεις ή διαμετρικά αντίθετες κατευθύνσεις μεταξύ των κρατών μελών.

διευκόλυνση, τον τρόπο και τους όρους επιλεξιμότητάς τους (Κεφάλαιο II), τα χρονικά περιθώρια δράσης τους ως προς τις αιτήσεις και δη τα καίρια Σχέδια Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας βάσει των οποίων θα γίνει αυτή η παροχή των κονδυλίων (άρθ. 18), το πως θα τα αξιολογεί η Επιτροπή (άρθ. 19) κ.ο.κ. Στον κανονισμό επίσης εξαγγέλλεται και μία αρχή που απασχολεί ιδιαίτερος –και θα απασχολήσει σίγουρα στο μέλλον– την ενωσιακή έννομη τάξη το τελευταίο διάστημα, που είναι η *προστασία των οικονομικών της συμφερόντων* (άρθ. 22). Παρόλο που δεν πρόκειται για κάποια νέα αρχή, ωστόσο βλέπουμε ότι η Ένωση την επικαλείται ολοένα και συχνότερα ως δικαιολογητική βάση της δράσης της, με πολύ προσφυές το παράδειγμα τον πρόσφατο κανονισμό αιρεσιμότητας όπως θα αναλυθεί αμέσως παρακάτω, ο οποίος διαπνέεται από το πνεύμα αυτό της προστασίας των ενωσιακών οικονομικών συμφερόντων από τα διαφορετικά συμφέροντα εκάστου κράτους μέλους.

Συνεπώς, λοιπόν, σε ακολουθία των αρχών προστασίας του προϋπολογισμού της ΕΕ, ο Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092⁸¹ (δυνάμει του άρθ. 322 ΣΛΕΕ) επιβάλλει την τήρηση της αρχής του κράτους δικαίου, για την συμμόρφωση προς την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου και του NextGenEU ως ιδιαίτερου συμπληρωματικού μέτρου (άρθ. 7 Κανονισμού), δεδομένου ότι η δεύτερη είναι άρρηκτα συνδεδεμένη⁸² με τον σεβασμό του δημοκρατικού κράτους και της διακυβέρνησης που σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα και υπηρετεί το δημόσιο ανά περίπτωση συμφέρον. Στο σημείο αυτό τίθενται από την Επιτροπή οι γενικές αρχές, το συνολικό νομικό καθεστώς (*régime général*) προστασίας των *οικονομικών συμφερόντων* της Ένωσης κατά την εκτέλεση του προϋπολογισμού, αλλά εν όψει και του νέου μέτρου NextGenEU, κατά την εκταμίευση και εκτέλεση των κονδυλίων του οργάνου αυτού επίσης. Η Ένωση εξοπλίζεται τοιούτως με μέτρα όπως την αναστολή πληρωμών (άρθ. 5 στοιχ. α), την απαγόρευση σύναψης νέων δανειακών συμφωνιών κ.λπ. προκειμένου να προλάβει φαινόμενα διαφθοράς και απάτης, και γενικότερα φαινόμενα κατάχρησης και ιδιοποίησης του (ενωσιακού) δημοσίου χρήματος και διακινδύνευσης των οικονομικών της συμφερόντων (άρθ. 4 Κανονισμού), διασφαλίζοντας την ορθότερη και αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των πόρων της⁸³. Κατ' αυτόν τον τρόπο η Ένωση βρίσκεται

⁸¹ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2020 περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης [ΕΕ L 433I της 22.12.2020, σ. 1 έως 10].

⁸² Άρθ. 13 του Κανονισμού: «...υπάρχει σαφής σύνδεση μεταξύ του σεβασμού του κράτους δικαίου και της αποτελεσματικής εκτέλεσης του προϋπολογισμού της Ένωσης σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης».

⁸³ Μπορεί, εξάλλου, κανείς να παρατηρήσει και την *δεξιολογία* της ΕΕ στον τρόπο με τον οποίο κινήθηκε με τις παραβιάσεις κρατών μελών του κράτους δικαίου. Συγκεκριμένα, λίγο πριν τη υιοθέτηση του εν θέματι προγράμματος, δηλαδή πριν την χρηματοδότηση των κρατών μελών από το Ταμείο Ανάκαμψης κι Ανθεκτικότητας, η ΕΕ κάλεσε τα κράτη μέλη να συμφωνήσουν επί του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2092 [ΕΕ L 433I] της 22.12.2020, σ. 1 έως 10] σχετικά με το γενικό καθεστώς *αιρεσιμότητας* με σκοπό την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, των οικονομικών της συμφερόντων και την διασφάλιση της αρχής της δημοσιονομικής διαχείρισης. Το κρίσιμο αυτό βήμα, εν όψει παραβιάσεων των κανόνων του κράτους δικαίου (*rule of law*) από την Ουγγαρία, την Πολωνία, τη Ρουμανία κ.ο.κ., ήταν πολιτικά αλλά και θεσμικά απαραίτητο

σε θέση να κρίνει *αιρέσιμο* ένα κράτος μέλος για να λάβει χρηματοδότηση και να αρνηθεί/αναστείλει είτε την εκταμίευση των αναλογούντων του ποσών, είτε να αποφασίσει αναστολή/παύση των δόσεων των δανείων προς αυτό, διαφυλάσσοντας όχι μόνο τα οικονομικά της συμφέροντα, αλλά και το ίδιο το κράτος δικαίου⁸⁴.

Επιπρόσθετα, στο πνεύμα αυτό κινήθηκε και ο Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2093⁸⁵, με τον οποίο το Συμβούλιο διέπλεσε τον μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό της Ένωσης, δηλαδή το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, για την διάρκεια των επόμενων 7 ετών (2021-2027), εντός του οποίου θα εκτελεστεί καθένας ετήσιος προϋπολογισμός της Ένωσης ξεχωριστά. Το ΠΔΠ δεν θα μπορούσε βεβαίως να μην λάβει υπόψιν την ανάγκη συμπερίληψης του άρτι ψηφισθέντος μέτρου του NextGenEU που ήρθε να παίξει καίριο ρόλο στην εκτέλεση του προϋπολογισμού, χαράσσοντας νέες προτεραιότητες (στοιχ. 2 του Κανονισμού⁸⁶). Επιπλέον, προκειμένου να αποφευχθούν ζητήματα με τις βασικές αρχές του προϋπολογισμού της ΕΕ, όπως ο *κανόνας της ισοσκελίσης* των εσόδων και των εξόδων και ο *κανόνας της ενότητας*, η αποπληρωμή των δανείων θα γίνει μέσω του προϋπολογισμού της ΕΕ. Οι αρχές αυτές επιτάσσουν αντίστοιχα την ισότητα μεταξύ των εσόδων και των εξόδων που εγγράφονται στον προϋπολογισμό, κάτι που στην περίπτωση αυτή δεν μπορεί αφ' ενός να πληρωθεί,

πριν την διανομή των πόρων του ΤΑΑ, οι οποίοι διακινδύνευαν να γίνουν μέσω διαφθοράς και παραβιάσεων, το οποίο η Ένωση θέλησε να αποσοβήσει –το οποίο πράγματι κατάφερε, μιας και ο κανονισμός έγινε δεκτός. Ωστόσο το μεγάλο ερώτημα εδώ είναι το εξής· μπορεί η Ένωση, με σκοπό τη διασφάλιση του κράτους δικαίου, να το *αθετήσει* (έστω προσωρινά) ώστε να επιτύχει την μακροπρόθεσμα πληρέστερη πειθαρχία του; Παρόμοιο παράδειγμα αποτελεί και η περίπτωση του NextGenEU. Μπορούμε να δεχτούμε την υποχρέωση σε οικονομικές μεταρρυθμίσεις για την κρίσιμη και επείγουσα χρηματοδότηση εν μέσω της πανδημίας; (βλ. παρακάτω Κεφάλαιο Γ').

⁸⁴ Μεγάλη συζήτηση προκάλεσε η σχέση αυτή προστασίας οικονομικών συμφερόντων – προστασίας του κράτους δικαίου. Συγκεκριμένα διερωτάται, πρόκειται για προστασία των οικονομικών συμφερόντων μέσω του κράτους δικαίου, ή τούμπαλιν, προστασία του κράτους δικαίου μέσω των οικονομικών συμφερόντων; Εξάλλου τα εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας περιλαμβάνουν στόχους που σχετίζονται άμεσα και έμμεσα με το κράτος δικαίου και τη διασφάλισή του εσωτερικό πλαίσιο της έννομης τάξης τους, πράγμα που σημαίνει ότι (θεωρητικά τουλάχιστον) ένα σχέδιο είναι επιλέξιμο μόνο εφόσον συνάδει με τους σκοπούς του κράτους δικαίου. Μάλιστα τη θέσπιση του Κανονισμού ακολούθησαν δύο προσφυγές ακυρώσεως από την Ουγγαρία και τη Πολωνία ενώπιον του ΔΕΕ, με το σκεπτικό ακριβώς ότι ο Κανονισμός σκοπεύει, όχι στη διασφάλιση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, αλλ' αντιθέτως στην επιβολή κυρώσεων στα κράτη μέλη βάσει των αρχών του κράτους δικαίου. Επομένως (κατά την κρίση των δύο) μέσω του Κανονισμού δεν θεσπίζονται δημοσιονομικοί -καθαρά- κανόνες, παρά *κυρωτικοί*. Βεβαίως τέτοιο νομικό επιχείρημα δεν ίστατο όπως και το ΔΕΕ έκρινε, βλ. αναλυτικότερα την πρώτη αίτηση της Ουγγαρίας, ΔΕΕ C-156/21, Προσφυγή της 11^{ης} Μαρτίου 2021 - Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της ΕΕ, της 11^{ης} Μαρτίου 2021 *EE C 138 της 19.4.2021, σ. 24 έως 26* και την συνδεδεμένη υπόθεση της Πολωνίας ΔΕΕ C-157/21, Προσφυγή της 11^{ης} Μαρτίου 2021 – Δημοκρατία της Πολωνίας κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της ΕΕ, *EE C 138 της 19.4.2021, σ. 26 έως 28*.

⁸⁵ Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2093 του Συμβουλίου της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2020 για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για τα έτη 2021 έως 2027 [ΕΕ L 433I της 22.12.2020, σ. 11 έως 22], ο οποίος θεσπίστηκε στη βάση του άρθ. 312 ΣΛΕΕ που προβλέπει τους στόχους του ΠΔΠ, τη διάρκειά του, την θέσπισή του από τα αρμόδια θεσμικά όργανα κ.λπ.

⁸⁶ «Οι οικονομικές επιπτώσεις της κρίσης λόγω της COVID-19 απαιτούν από την Ένωση να παράσχει ένα μακροπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο που θα προετοιμάσει το έδαφος για μια δίκαιη και χωρίς αποκλεισμούς μετάβαση σε ένα πράσινο και ψηφιακό μέλλον, στηρίζοντας την πιο μακροπρόθεσμη στρατηγική αυτονομία της Ένωσης και καθιστώντας την ανθεκτική σε κλυδωνισμούς στο μέλλον».

καθώς τα έσοδα που θα προκύψουν αποτελούν προϊόν δανεισμού⁸⁷, υπό τη μορφή των *εξωτερικών εσόδων ειδικού προορισμού* που εισφέρονται χωρίς να εγγραφούν στον ενωσιακό προϋπολογισμό⁸⁸, ακριβώς ώστε να μην παραβιάζονται οι αρχές της δημοσιονομικής ισορροπίας και πειθαρχίας (άρθ. 310 παρ. 1 & 4 ΣΛΕΕ).

Τέλος, της θέσπισης του NextGenEU προηγήθηκε και μία διοργανική συμφωνία⁸⁹ ανάμεσα στα δύο νομοθετικά σώματα της Ένωσης (ΕΚ & Σ), προκειμένου να ενισχυθεί η χρηστή και αποτελεσματική συνεργασία των οργάνων, που θα επιτελέσει την διασφάλιση των ως άνω αρχών δημοσιονομικής πειθαρχίας και λειτουργίας της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού, πολλώ δε μάλλον θα επιτελέσει το δυσχερές εγχείρημα της αποπληρωμής του κόστους του Μέσου Ανάκαμψης μέσω της κατάρτισης ενός οδικού χάρτη «για την εισαγωγή, κατά την περίοδο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου 2021-2027 («ΠΔΠ 2021-2027»), *νέων ιδίων πόρων*». Βεβαίως αυτή η αποπληρωμή θα λάβει χώρα μέσω των εσόδων που θα προκύψουν από τους νεοεισαχθέντες (μετά το 2021) ίδιους πόρους (βλ. Παράρτημα ΙΙ της Διοργ. Συμφ., στοιχ. Δ), η οποία ωστόσο διαδικασία δεν θα πρέπει να οδηγήσει σε υπέρμετρη μείωση των δαπανών των προγραμμάτων ή των επενδυτικών μέσων του ΠΔΠ⁹⁰. Αντιθέτως, πιο αποτελεσματική κρίνεται η δημιουργία νέων *επαρκών ιδίων πόρων*, που καθ' εαυτοί θα είναι σε θέση να εξοφλούν εγκαίρως τα δανειακά κεφάλαια και τα αντίστοιχα επιτόκια, με την εγγυητική δυνατότητα της Ένωσης, ενώ παράλληλα θα επιτυγχάνουν τις πολυποίκιλες πολιτικές της Ένωσης (περιβάλλον, ψηφιοποίηση επιχειρήσεων, φορολογική απάτη). Η Διοργανική αυτή Συμφωνία δεν θεσπίστηκε τυχαία, ιδίως αν αναλογιστούμε ότι εκδόθηκε την ίδια ημέρα που εκδόθηκε και ο Κανονισμός αιρεσιμότητας. Οι ενωσιακοί παράγοντες διέκριναν την διαρκώς παρούσα ανάγκη της ορθής οικονομικής διαχείρισης, ιδίως σε περιόδους που τα υψηλά διακινούμενα κονδύλια γίνονται αντικείμενο όχι μόνο κατασπατάλησης και κατάχρησης αλλά ελλιπούς λελογισμένης και αποδοτικής εφαρμογής, έχοντας υπόψιν ότι, η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης μέσω της σωστής αξιοποίησης των χρημάτων όχι μόνο συντείνει στην βέλτιστη δυνατή λειτουργία των θεσμών αλλά και στην επιδιωκόμενη προσήλωση όλων, ιδίως των κρατών μελών, στην εκπλήρωση και διαφύλαξη των κοινών ενωσιακών αξιών, έτι περισσότερο του κράτους δικαίου. Η ανάγκη αυτή της συνεχούς τήρησης των απορρεουσών θεμελιωδών υποχρεώσεων των κρατών ως μελών της ΕΕ, σε συνδυασμό με τον αυστηρό νέο κανονισμό για την επιλεξιμότητα που εφεξής εφαρμόζεται κατά την κατανομή των ενωσιακών κονδυλίων προς έκαστο από αυτά, θωρακίστηκε σε αποφασιστικό βαθμό, αρχής

⁸⁷ Όπως απαγορεύεται ρητώς από τη διάταξη του άρθ. 310 § 4 ΣΛΕΕ.

⁸⁸ Άρθ. 3 παρ. 1 του Κανονισμού (ΕΕ) 2020/2094.

⁸⁹ Διοργανική συμφωνία της 16ης Δεκεμβρίου 2020 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, καθώς και τους νέους ίδιους πόρους, συμπεριλαμβανομένου ενός οδικού χάρτη για την εισαγωγή νέων ιδίων πόρων [ΕΕ L 433I της 22.12.2020, σ. 28 έως 46].

⁹⁰ Η Ένωση δεν μπορεί εμφανώς να ομφαλοσκοπήσει στην πάσει θυσία εκπλήρωση των δανειακών της υποχρεώσεων σε πλήρη επιβάρυνση των προτεραιοτήτων της και των λοιπών υποχρεώσεων της που αφορούν την συνολική λειτουργία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Η μη υπέρβαση των ορίων αυτών είναι και ο λόγος που στοχεύει εμμέσως («ευκταίο») και στην μετρίαση της επιβάρυνσης των κρατών μελών, μέσω της μείωσης του ίδιου πόρου βάσει του ΑΕΕ τους (στοιχ. Ε).

γενομένης με την έλευση της πανδημίας ακριβώς λόγω των υπέρογκων ποσών που διαχειρίζονται οι εθνικές κυβερνήσεις, κι απ' ό,τι προβλέπεται η σημασία της δημοσιονομικής πειθαρχίας αρχίζει να λαμβάνει διαστάσεις κεντρικής νομικοπολιτικής και διοικητικο-οικονομικής αρχής, χαρακτήρα που ομολογουμένως δεν της είχε προσδοθεί μέχρι πρότινος⁹¹.

1. Το NextGenEU και το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (2021-2027).

Προκειμένου να αντιληφθούμε την φύση ενός νέου θεσμού στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη (έστω και προσωρινού), κρίνεται σκόπιμο να γνωρίζουμε πως αλληλεπιδρά με τους όμορους του. Στην περίπτωση μας αυτός ο θεσμός είναι το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, ο Μακροοικονομικός Προϋπολογισμός της Ένωσης⁹², η μόνιμη δηλαδή πρακτική του καθορισμού του ανωτάτου ορίου δαπανών που επιτρέπεται να δαπανηθεί ανά οικονομικό έτος στο πλαίσιο της Ένωσης, το οποίο προβλέπει για μία συγκεκριμένη χρονική περίοδο (μεγαλύτερη των 5 ετών). Σήμερα, το ΠΔΠ από κοινού με το NextGenEU αγγίζει τα 2,018 τρις ευρώ⁹³, τη μεγαλύτερη δέσμη στα χρονικά της ΕΕ. Στο κοινό αυτό πεδίο τα δύο προγράμματα έχουν κοινή στοχοθεσία.

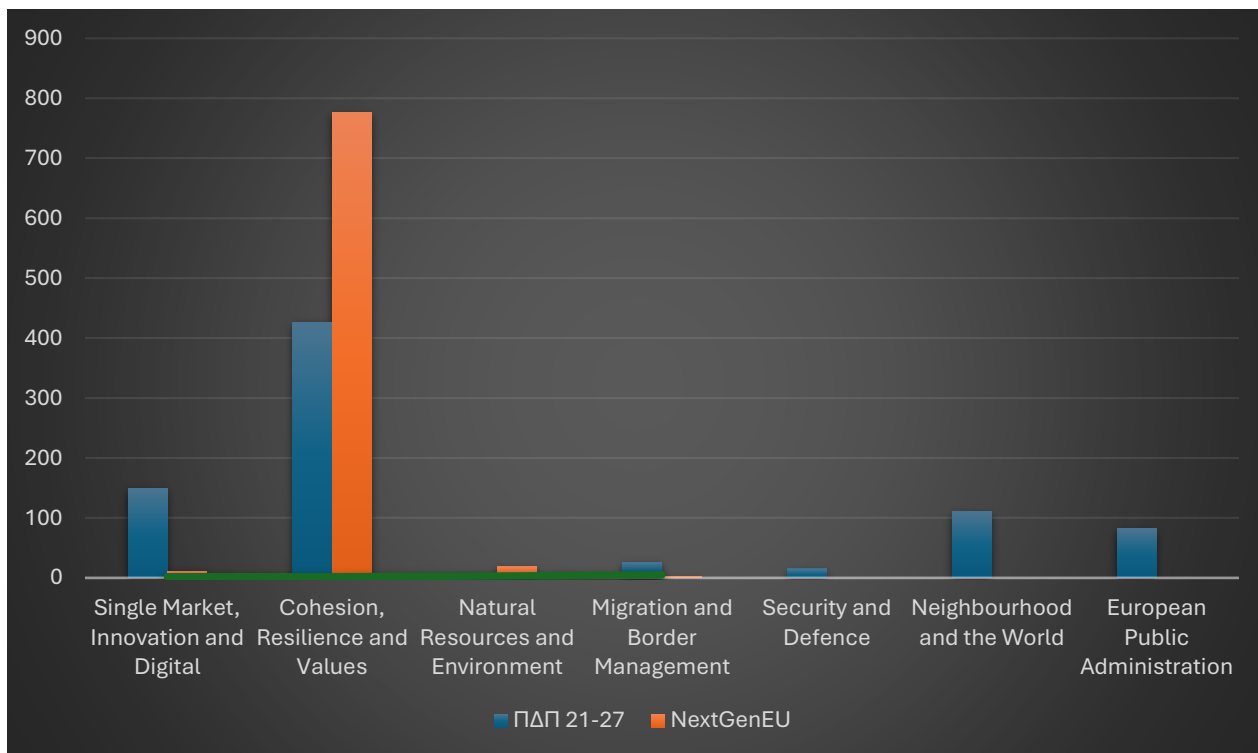
Έτσι, οι στόχοι του ΠΔΠ έχουν ευθυγραμμιστεί με τις ανάγκες του NextGenEU και προωθούν τους εξής τομείς:

- I. Ενιαία αγορά, καινοτομία, ψηφιακή οικονομία
- II. Συνοχή, ανθεκτικότητα και αξίες
- III. Φυσικοί πόροι και περιβάλλον
- IV. Μετανάστευση και διαχείριση συνόρων
- V. Ασφάλεια και άμυνα
- VI. Γειτονικές χώρες και υπόλοιπος κόσμος
- VII. Ευρωπαϊκή Δημόσια Διοίκηση

⁹¹ Βλ. τη μετάβαση από το *New Public Management* στο *New Public Financial Management* Μπάρμπας Ν., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2024, σ. 19, και για πιθανές προκλήσεις αναφορικά με την εφαρμογή του μοντέλου και τη βελτίωσή του Cooper J./Youngberry T., “Has New Public Financial Management had its Day?”, IMF PFM BLOG, blog-pfm.imf.org, 06/01/2025, <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2025/01/has-new-public-financial-management-had-its-day> [Πρόσβαση: 19/01/2025].

⁹² European Parliament, “Multiannual Financial Framework”, Facts Sheets on the European Union, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/29/multiannual-financial-framework> [Πρόσβαση: 19/01/2025].

⁹³ Σε τρέχουσες τιμές, δηλαδή 1,211 τρις ευρώ συν 806,9 δις ευρώ του NextGenEU.



Σχεδιάγραμμα 1.1. Κατανομή των συνολικών κονδυλίων του ΠΔΠ 2021-2027 & του NextGenEU υπό τις αντίστοιχες πολιτικές. Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Το NextGenEU ήρθε μάλιστα να ενισχύσει τα προϋπάρχοντα προγράμματα της ΕΕ με επενδύσεις σε αυτά 83,1 δις ευρώ⁹⁴ και συγκεκριμένα από τα σημαντικότερα από αυτά, τα κάτωθι:

⁹⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures*, Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> [Πρόσβαση: 29/10/2024].

- **ReactEU**, ύψους €50,6 δις για τη συνδρομή στην Ανάκαμψη για τη Συνοχή και τα Εδάφη της ΕΕ, μέσω επενδύσεων για αποφυγή τυχόν ασυμμετριών και αποκλίσεων των κρατών μελών στην επίτευξη της ανάκαμψης αυτής. Η κατανομή των πόρων του θα γίνει βάσει του μειωμένου ΑΕΠ των κρατών, αναλογικά προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (με συντελεστή 2/3), βάσει της ανεργίας (συντελεστής 2/3 του υπόλοιπου 1/3) και βάσει της ανεργίας των νέων (συντελεστής το υπολειπόμενο 1/9)⁹⁵.
- **Ορίζων Ευρώπη**, ύψους €95,5⁹⁶ δις, εκ των οποίων €5,4 δις από το NextGenEU, για την προώθηση της επιστημονικής και τεχνολογικής βάσης της ΕΕ, όπως και της έρευνας και της καινοτομίας για τη συμβολή στις προτεραιότητες της ΕΕ όπως η πράσινη και ψηφιακή μετάβαση, η υγεία, η γήρανση του πληθυσμού, η ασφάλεια, η ρύπανση και η κλιματική αλλαγή. Το πρόγραμμα στοχεύει επίσης στην δημιουργία 100.000 θέσεων εργασίας για το χρονικό διάστημα 2021-2027 και αύξηση του ΑΕΠ της ΕΕ κατά 0,19% σε διάστημα 25 ετών.
- **Αγροτική Ανάπτυξη**, ύψους €87,4 δις από κοινού με το Ευρωπαϊκό Αγροτικό Ταμείο (με €8,1 δις από το NextGenEU), για την καίριας σημασίας αρωγή του αγροτικού τομέα και της αγροτικής παραγωγής που αποτελεί ζωτικό κομμάτι της παραγωγής της ευρωπαϊκής οικονομίας.

⁹⁵ European Commission, «REACT-EU», https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/react-eu_e [Πρόσβαση: 29/10/2024].

⁹⁶ Ευρωπαϊκό Συμβούλιο – Συμβούλιο της ΕΕ, «Ορίζων Ευρώπη», [consilium.europa.eu, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/horizon-europe/](https://www.consilium.europa.eu/en/policies/horizon-europe/) [Πρόσβαση: 29/20/2024].

- **Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης**, ύψους €19,3 δις (€10,9 δις από το NextGenEU), για την ουδέτερη οικολογικά, κοινή και ενιαία μετάβαση των οικονομιών της ΕΕ. Η προώθηση της πράσινης οικονομίας των πολιτών, των επιχειρήσεων, των περιφερειών και των κρατών γενικά αποτελεί πρώτιστο στόχο της Ένωσης, ιδίως σε συνδυασμό με τις δεσμεύσεις της για την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία⁹⁷.
- **InvestEU**, ύψους €9,1 δις (€6,1 δις από το NextGenEU), για την προσέλκυση των επενδύσεων των επιχειρήσεων μέσα στην Ένωση και την επακόλουθη εξέλιξη των ευρωπαϊκών δομών⁹⁸.
- **RescEU**, ύψους €3,3 δις (€2 δις από το NextGenEU), για την βελτιστοποίηση των μηχανισμών προστασίας του πολίτη εμπρός σε μεγάλα βαθμού έκτακτες ανάγκες.
- **RepowerEU**, ύψους €300 δις, που θεσπίστηκε τον Μάρτιο του 2022 (μετά την εισβολή της Ρωσίας), με το μεγαλύτερο μέρος του να χρηματοδοτείται από τον ΜΑΑ, προκειμένου η Ένωση να αποδεσμευθεί από τα ρωσικά ορυκτά καύσιμα για την κάλυψη των ενεργειακών της αναγκών και προκειμένου να προωθήσει την βιώσιμη και φθηνότερη διανομή ενέργειας, συντείνοντας στην πράσινη μετάβαση⁹⁹.

⁹⁷ Βλ. άρθ. 23 του Κανονισμού EURI: «Λαμβάνοντας υπόψη την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία ως στρατηγική βιώσιμης ανάπτυξης της Ευρώπης και τη σημασία που έχει η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής σύμφωνα με τις δεσμεύσεις της Ένωσης για την εφαρμογή της συμφωνίας του Παρισιού και των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης του ΟΗΕ, ο μηχανισμός πρέπει να συμβάλει στην ενσωμάτωση κλιματικών δράσεων και περιβαλλοντικής βιωσιμότητας και στην επίτευξη του συνολικού στόχου της διάθεσης του 30 % των δαπανών του προϋπολογισμού της Ένωσης για την υποστήριξη στόχων για το κλίμα. Για τον σκοπό αυτό, τα μέτρα που υποστηρίζονται από τον μηχανισμό και περιλαμβάνονται στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας των κρατών μελών θα πρέπει να συμβάλλουν στην πράσινη μετάβαση, συμπεριλαμβανομένης της βιοποικιλότητας, ή στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που απορρέουν από αυτήν, και θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν ποσό που αντιπροσωπεύει τουλάχιστον το 37 % των συνολικών πιστώσεων του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας με βάση τη μεθοδολογία για την παρακολούθηση των κλιματικών στόχων που ορίζεται στο παράρτημα του παρόντος κανονισμού. Η εν λόγω μεθοδολογία θα πρέπει να χρησιμοποιείται αντίστοιχα για μέτρα που δεν μπορούν να αποδοθούν άμεσα σε έναν από τους τομείς παρέμβασης που παρατίθεται στο παράρτημα του παρόντος κανονισμού. Εάν το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και η Επιτροπή συμφωνήσουν, θα πρέπει να είναι δυνατόν να αυξηθούν οι συντελεστές για την υποστήριξη των κλιματικών στόχων κατά 40 % ή 100 % για επιμέρους επενδύσεις, όπως εξηγείται στο σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας, προκειμένου να ληφθούν υπόψη συνοδευτικά μεταρρυθμιστικά μέτρα που αυξάνουν αξιόπιστα τον αντίκτυπό τους στους κλιματικούς στόχους. Για τον σκοπό αυτό, θα πρέπει να είναι δυνατόν να αυξηθούν οι συντελεστές για την υποστήριξη των κλιματικών στόχων σε συνολικό ποσό που αντιστοιχεί στο 3 % των πιστώσεων του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας για επιμέρους επενδύσεις. Ο μηχανισμός θα πρέπει να υποστηρίζει δραστηριότητες που σέβονται πλήρως τα κλιματικά και περιβαλλοντικά πρότυπα και προτεραιότητες της Ένωσης και την αρχή της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης» κατά την έννοια του άρθρου 17 του κανονισμού (ΕΕ) 2020/852 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (9) (η αρχή της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης».)».

⁹⁸ Αλιγιζάκη Α., *ibid*, σ. 114, 115.

⁹⁹ Βλ. Πρόταση της Επιτροπής της 8^{ης} Μαρτίου 2022 για μία κοινή ευρωπαϊκή δράση για πιο προσιτή οικονομικά, εξασφαλισμένη και βιώσιμη ενέργεια, COM(2022)108 final. Η πράσινη μετάβαση περιλαμβάνει ενδεικτικά την προώθηση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, την προστασία των υδάτινων και θαλάσσιων πόρων, τη βιοποικιλότητα, αλλά και την δημιουργία θέσεων εργασίας κ.λπ., βλ. αναλυτικότερα για τη πράσινη μετάβαση την ειδική έκθεση ΕΕΣ 14/2024.

Το Πρόγραμμα του NextGenEU (€806,9 δις σήμερα), όπως ειπώθηκε, χρηματοδοτεί τον **Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Recovery and Resilience Facility)** στο μεγαλύτερο μέρος του (723,8 δις ευρώ, αντιπροσωπεύοντας το 90% του όλου προγράμματος), παρέχοντας συμπληρωματική χρηματοδότηση και στα υφιστάμενα προγράμματα υπό το ΠΔΠ 2021-2027¹⁰⁰. Ο ΜΑΑ καλείται να λειτουργήσει ως *σταθεροποιητικό μέσο* της οικονομίας, *αναπτυξιακό μέσο* με σκοπό την αύξηση του ΑΕΠ των κρατών μελών μακροπρόθεσμα μέσω επενδύσεων σε καίριους τομείς, και τέλος ως *αναδιανεμητικό μέσο* των διαθέσιμων πόρων από εύρωστες συγκριτικά οικονομίες προς τις ασθενέστερες και πιο ευάλωτες. Σημειώνεται εδώ ότι ο ΜΑΑ κατ' άρθ. 8 του Κανονισμού 2021/241 υλοποιείται από την Επιτροπή με *άμεση διαχείριση* «σύμφωνα με τους σχετικούς κανόνες που θεσπίζονται σύμφωνα με το άρθρο 322 ΣΛΕΕ και ιδίως τον Δημοσιονομικό Κανονισμό και τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου».

Ο τρόπος με τον οποίο το νέο μέτρο του NextGenEU εμπλέκεται με σκοπό να συμπληρώσει και να ενισχύσει τον εδραιωμένο ετήσιο προϋπολογισμό της ΕΕ, αλλά όχι ως τμήμα αυτού, παρά ως ξεχωριστό πρόγραμμα χρηματοδότησης, είναι ο εξής: η χρηματοδότηση που θα παράσχει, δηλαδή τα *δάνεια* προς τα κράτη μέλη ανερχόμενα στα €385,8 δις και οι *επιχορηγήσεις* (μη επιστρέψιμες) ύψους €338 δις¹⁰¹, με σκοπό την αντιμετώπιση των συνεπειών στους τομείς της οικονομίας, θα γίνει έπειτα από αξιολόγηση των Εθνικών Σχεδίων Ανάκαμψης που θα καταρτίσουν και θα παρουσιάσουν τα κράτη ενώπιον της Επιτροπής. Η διαφοροποίησή του αυτή από το ΠΔΠ, όπως αναλύθηκε σε προηγούμενη ενότητα, ήταν αναγκαία προκειμένου να τηρηθούν οι νομικές ισορροπίες της Ένωσης σε ό,τι αφορά τον προϋπολογισμό. Ωστόσο, κατά τη διάταξη του άρθρου 44 της Διοργανικής Συμφωνίας, το ΕΚ και το Σ *επισυνάπτουν* στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης έγγραφο υπό τη μορφή *παραρτήματος* στο οποίο αναφέρονται όλες οι γραμμές του προϋπολογισμού που χρηματοδοτούνται από το Μέσο Ανάκαμψης της ΕΕ. Μία τέτοια θεσμική πρωτοτυπία δεν έμεινε άμεμπτη, με μερικούς να κάνουν λόγο για «shadow budget», ήτοι έναν υπο-προϋπολογισμό κι ίσως έναν *παραθεσμικό* παράγοντα που αναφύεται χωρίς ξεκάθαρη και ευσταθή νομική βάση¹⁰².

Η έναρξη της αποπληρωμής των δανειακών κεφαλαίων και των αντίστοιχων τόκων ορίστηκε ως το έτος 2028 με την πλήρη αποπληρωμή να έχει ολοκληρωθεί μέχρι πριν το 2058 (βλ. σημείο Δ της Διοργανικής Συμφωνίας του ΕΚ και του Σ). Για να το πετύχει αυτό, η Επιτροπή

¹⁰⁰ European Commission, «The 2021-2027 EU budget – What's new?», [commission.europa.eu, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en?prefLang=el](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en?prefLang=el) [Πρόσβαση: 29/10/2024].

¹⁰¹ Σε τρέχουσες τιμές.

¹⁰² *De Witte Br.*, «THE EUROPEAN UNION'S COVID-19 RECOVERY PLAN: THE LEGAL ENGINEERING OF AN ECONOMIC POLICY SHIFT», *Common Market Law Review*, Vol. 58, 2021, 635-682, p. 668, <https://doi.org/10.54648/cola2021046> [Πρόσβαση: 20/01/2025].

πρότεινε τον Δεκέμβριο του 2021 τρεις νέες πηγές εσόδων για τον προϋπολογισμό της ΕΕ¹⁰³, μέσω νέων ιδίων πόρων που θα επιτελούσαν διπλή λειτουργία: αποπληρωμή του χρέους και επίτευξη των στόχων της Ένωσης και των πολιτικών της. Η τελική δέσμη που προτάθηκε και η οποία θα εξοφλούσε τις μη επιστρεπτέες επιχορηγήσεις, εμπεριείχε έναν προσωρινό στατιστικό ίδιο πόρο βάσει των εταιρικών κερδών που θα αντικατασταθεί από ένα πλαίσιο για τη φορολογία εισοδήματος, έναν πόρο που βασίζεται στο σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπών (ιδίως των καθαρών εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, με στόχο τη μείωση κατά 55% για την περίοδο 1990-2030) κι έναν πόρο βασιζόμενο στον μηχανισμό συνοριακής προσαρμογής άνθρακα για την εισφορά από εισαγόμενα από τρίτες χώρες προϊόντα που δεν διαθέτουν σύστημα τιμολόγησης ανθρακούχων εκπομπών¹⁰⁴.

I. Γ. Ένα one-off μέτρο ως το εφελτήριο μιας νέας πρακτικής;

1. Προς μία άτυπη οικονομική ολοκλήρωση της Ένωσης.

Όλα τα κράτη μέλη της, οι οργανισμοί, οι ίδιοι οι δημιουργοί του προγράμματος αυτού έχουν αποδεχθεί και διατράνωναν συνεχώς την εφήμερη φύση του εξ υπαρχής (ως one off μέτρου¹⁰⁵). Πρόκειται αναμφίλεκτα για έκτακτο μέτρο που ελήφθη για έναν και μόνο σκοπό: την αντιμετώπιση των κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας. Περισσότεροι, όμως, είναι εκείνοι που δεν απορρίπτουν την πιθανή έλευση στο προσκήνιο τού μέτρου με αφορμή κάποια άλλη απρόβλεπτη κρίση ίδιας εμβέλειας.

Είναι πράγματι ενδιαφέρον ότι η ΕΕ, στην προσπάθεια της *ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, μέσω των κρίσεων που έχει διέλθει –ας μην ξεχνάμε ότι η αρχική ευρωπαϊκή ενοποίηση εκκίνησε στον απόηχο μιας κατεστραμμένης και ολάκερα καταπονημένης Γηραιάς Ηπείρου– κατάφερε να προσαρμοστεί στις νέες συνθήκες και να εξελιχθεί στην σημερινή της μορφή, μέσα από αυτό το *κυνήγι* της ιδέας της *Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης* που διακήρυξε ο *Jean Monnet*¹⁰⁶ και την οποία ακολούθως επικαλέστηκε αργότερα (την 9^η Μαΐου 1950) ο Γάλλος υπουργός εξωτερικών *Robert Schumann* στην ομώνυμη διακήρυξή του για την οικονομική συνεργασία των κρατών της Ευρώπης. Πολλές φορές οι κρίσεις αυτές αποτέλεσαν καταλυτικό

¹⁰³ Eurojous ό.π., σ. 31, και Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Το Πρόγραμμα Ανάκαμψης ως άλμα προς τη Δημοσιονομική Ένωση, *Μήτσος Α.*, Policy Brief 127/2020, [eliamep.gr](https://www.eliamep.gr), 14/07/2020, <https://www.eliamep.gr/to-programma-anakampsis-os-alma-pros-ti-dimosionomiki-enosi-to-polyetes-dimosionomiko-plaisio-2021-2027-meta-tis-protaseis-tis-epitropis/> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

¹⁰⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Η επόμενη γενιά ιδίων πόρων της ΕΕ», commission.europa.eu, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en?prefLang=el&etrans=el [Πρόσβαση: 31/10/2024].

¹⁰⁵ *Dermine P.*, *ibid*, σ. 44.

¹⁰⁶ Χαρακτηριστικά αναφερόμενος ως ο «πατέρας» της ΕΕ, βλ. περαιτέρω Ευρωπαϊκή Ένωση, «Ζαν Μονέ: η ενοποιητική δύναμη πίσω από τη γέννηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης» https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/jean-monnet_el [Πρόσβαση: 14/12/2024].

παράγοντα για την διάπλαση και διαμόρφωση της σύγχρονης Ευρώπης¹⁰⁷, σε υπέρβαση των ενωσιακών συνθηκών, που ίσως θα ίσταντο εμπόδιο στην *αλλαγή σελίδας* της ΕΕ. Έτσι, λοιπόν, κι η πανδημία στάθηκε ισχυρό κίνητρο και αφορμή για την εξέλιξη της ΕΕ σε ό,τι αφορά πολλούς από τους στόχους στους οποίους ήδη προσέβλεπε: ψηφιακή επανάσταση, πράσινη μετάβαση, ανθεκτική Ευρώπη, υγειονομική πρόνοια, εκπαίδευση και απασχόληση, ισότητα¹⁰⁸, στόχοι που οι εθνικές κυβερνήσεις καλούνται να προωθήσουν και να επιτύχουν μέσω επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων στις οικονομίες τους.

Ωστόσο, η μεγαλύτερη αλλαγή που διαφαίνεται μέσα από την γαλλικής προέλευσης πρωτοβουλία του NextGenEU (την οποία ενστερνίστηκε και η ίδια η Γερμανία¹⁰⁹), μία αλλαγή που προξένησε την περιέργεια των *ευρωπαϊών υπερασπιστών* του ευρωπαϊκού κεκτημένου¹¹⁰, είναι η έμμεση και άτυπη ολοκλήρωση της οικονομικής ένωσης. Πρόκειται για ένα από τα πιο καίρια ζητήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, επί του οποίου η νομολογία

¹⁰⁷ Päävi L.-S., «Next Generation EU – A Constitutional Change without Constitutional Change», Reconnect Research Project, reconnect-europe.eu, 13/01/2021, <https://reconnect-europe.eu/blog/new-generation-eu-a-constitutional-change-without-constitutional-change/> [Πρόσβαση: 10/10/2024].

¹⁰⁸ Βλ. στην επίσημη ιστοσελίδα της ΕΕ, όπου προτάσσονται τα *μύθο* του NextGenEU: «Make it Real», «Make it Green», «Make it Digital», «Make it Healthy», «Make it Strong», «Make it Equal», next-generation-eu.europa.eu.

¹⁰⁹ Clemens F., ό.π., <https://www.econstor.eu/handle/10419/232379> [Πρόσβαση: 10/10/2024].

¹¹⁰ Το *κεκτημένο* της ΕΕ (*acquis Communautaire*) αφορά εν όλω την έννομη τάξη που έχει διαμορφωθεί στην διάρκεια της ιστορίας, που μεταφράζεται στα έννομα δικαιώματα και υποχρεώσεις των ευρωπαϊκών κρατών, στο περιεχόμενο των συνθηκών, στην νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ, στις διακηρύξεις και τα ψηφίσματα που εγκρίνει η ΕΕ, στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, στην Δικαιοσύνη, τις διεθνείς συμβάσεις που συνάπτουν τα κράτη μέλη, κ.λπ. Αυτό το παγιωμένο *status quo* είναι το ύψιστο ίσως επίτευγμα της ΕΕ.

του ΔΕΕ έχει διατυπωθεί στις προσφυείς υποθέσεις *Gauweiler*¹¹¹, *Weiss*¹¹² και *Pringle*¹¹³. Μία τέτοιου είδους ένωση δεν μπορεί –τουλάχιστον με τα τωρινά δεδομένα– να νοηθεί. Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, το θεμέλιο *σύνταγμα* της ΕΕ είναι ρητό και ξεκάθαρο: η οικονομική πολιτική των κρατών μελών βασίζεται στον «στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών» τους (άρθ. 121 ΣΕΕ). Η χάραξη της οικονομικής πολιτικής αποτελεί *αποκλειστική αρμοδιότητα* των κρατών μελών, τα οποία υποχρεούνται απλώς να συνεργάζονται για την επίτευξη στενής και συντονισμένης εφαρμογής της πολιτικής τους σε ό,τι αφορά τα δημοσιονομικά τους, ωστόσο μπορούν πάντοτε να κρίνουν το πως η οικονομική αυτή πολιτική θα εφαρμοσθεί και σε ποιον βαθμό. Στην περίπτωση του NextGenEU δεν συνέβη αυτό. Η Ένωση αντιθέτως ήρθε να καθορίσει μεγάλο όγκο οικονομικής φύσης πολιτικών προς τις οποίες τα κράτη πρέπει να συμμορφωθούν¹¹⁴, μιας και ο ΜΑΑ καλεί τα κράτη μέλη να προβούν σε πολυάριθμες κοινωνικές μεταρρυθμίσεις και κοινωνικές επενδύσεις¹¹⁵. Πολλοί αναρωτήθηκαν αν τελικά επήλθε η στιγμή *Χάμιλτον*¹¹⁶ στη δημοσιονομική ομοσπονδοποίηση

¹¹¹ ΔΕΕ C-62/14, «Peter Gauweiler κ. Deutscher Bundestag», αίτηση του Bundesverfassungsgericht για την έκδοση προδικαστικής απόφασης, της 16^{ης} Ιουνίου 2015 [ECLI:EU:C:2015:400], όπου αντικείμενο της υπόθεσης αφορούσε το πρόγραμμα των *Outright Monetary Transactions* (OMT) της ΕΚΤ, το οποίο κατά θέση των εναγόμενων ασκούσε μάλλον οικονομική παρά νομισματική πολιτική, κατά παράβαση του άρθ. 123 παρ. 1 ΣΛΕΕ. Αντιθέτως η ΕΚΤ υποστήριξε ότι σκοπός του μέτρου ήταν διάνοξη του μηχανισμού μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής που δεν μπορούσε να λειτουργήσει λόγω της έλλειψης κεφαλαίων. Η κρίση εν προκειμένω του Δικαστηρίου επηρεάστηκε σε μεγάλο βαθμό από την υπόθεση *Pringle* όπου και πάλι αμφισβητήθηκε κατά πόσο μία παρεμβατική πολιτική που ενέχει μεγάλες επιπτώσεις στην δημοσιονομική κατεύθυνση των κρατών μελών, μολοντί εκκινεί από τη βάση της νομισματικής πολιτικής και με σκοπό τη διαφύλαξη του ενιαίου νομίσματος, μπορεί να θεωρηθεί ότι *ενδύεται* τη μορφή μίας οικονομικής εν γένει πολιτικής και θα πρέπει έτσι να κριθεί παράνομη ή όχι. Βλ. αναλυτικά *Αναγνωσταράς Γ.*, *Acquitted on the Benefit of Doubt ... but not Proven Innocent! The Judgment of the German Federal Constitutional Court on the Next Generation EU Program*. German Law Journal, 19/02/2024, <https://doi.org/10.1017/glj.2023.111> [Πρόσβαση: 31/10/2024].

¹¹² ΔΕΕ C-493/17, «Heinrich Weiss», αίτηση του Bundesverfassungsgericht για την έκδοση προδικαστικής απόφασης, της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2018 [ECLI:EU:C:2018:1000]. Πρόκειται για ακανθώδη υπόθεση ενώπιον του ΓΟΣΔ, το οποίο κατέκρινε τα μέγιστα τον ΔΕΕ στην απόφασή του (11^{ης} Δεκεμβρίου 2018, EU:C:2018:1000) λέγοντας ότι αυτό δρα *ultra vires*, βλ. αναλυτικότερα *Αναγνωσταρά Γ.*, «Activating Ultra Vires Review: The German Federal Constitutional Court Decides Weiss», *European Papers*, Vol. 6, N. 1, 2021, pp. 801-829 <https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/activating-ultra-vires-review-german-federal-constitutional-court-decides-weiss> [Πρόσβαση: 16/01/2025] και *de Boer N./Klooster J.V.*, «The ECB, the courts and the issue of democratic legitimacy after Weiss», *Common Market Law Review*, Vol. 57, Iss. 6, 2020, pp.1689-1724 <https://doi.org/10.54648/cola2020765> [Πρόσβαση: 16/01/2025].

¹¹³ ΔΕΕ C-370/12 [ΕΕ C 26 της 26.1.2013, σ. 15 έως 16].

¹¹⁴ *Bouvier M./Esclassan M-Chr./Lassale J.-P.*, *Finance Publiques*, 20^e édition (2021-2022), Manuel, LGDJ, Paris 2021, σ. 229 επ.

¹¹⁵ *Munta M./Pircher B./Bekker S.*, «Ownership of national recovery plans: next generation EU and democratic legitimacy», Taylor & Francis Online, *Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion*, 2023, <https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2248202> [Πρόσβαση: 13/10/2024].

¹¹⁶ Αναφέρεται (μεταφορικά) στην έκτακτη, αμφιλεγόμενη αλλά και επιτυχημένη δημοσιονομική πολιτική που εφάρμοσε ο *Αλεξάντερ Χάμιλτον* το 1790 στις ΗΠΑ, βλ. περισσότερα σχετικά με τον χαρακτηρισμό αυτό, που χρησιμοποιήθηκε πολλές φορές στην βιβλιογραφία και αρθρογραφία από την αρχή ήδη του εγχειρήματος, *Kempf H.*, «A second Hamiltonian moment», ofce Archives du blog 2011-2024, ofce.sciences-po.fr, 07/11/2024, <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/a-second-hamiltonian-moment/#:~:text=It%20refers%20to%20the%20budgetary,Hamilton%20in%201790%5B2%5D> [Πρόσβαση: 14/12/2024].

(*fiscal federalization*)¹¹⁷ της ΕΕ, βλέποντας το πρωτόγνωρο μέγεθος του συντονισμού των κρατών μελών να προσαρμόσουν τα οικονομικά τους κατά τις κατευθύνσεις της Ένωσης¹¹⁸, κάτι που ομολογουμένως θολώνει τα όρια της Οικονομικής Ένωσης και προκαλεί έντονες πολιτικές αντιδράσεις¹¹⁹.

2. Η «οικονομική» συνταγματικότητα του NextGenEU.

Η ΕΕ ξεκίνησε πράγματι ένα τολμηρό βήμα σε ό,τι αφορά τα οικονομικά της. Συντόνισε τα κράτη μέλη με τρόπο αποφασιστικό σε μία κοινή οικονομική κατεύθυνση, σε μία ενιαία δημοσιονομική γραμμή. Μπορούμε, όμως, να εγγυηθούμε ότι ο τρόπος που οι στόχοι (milestones) που διακηρύσσει το πρόγραμμα ήταν σύμφωνος με τον αρμόζοντα σεβασμό που οφείλει να έχει προς τις εξουσίες και τις αρμοδιότητες των εθνικών κρατών, μέσω της σύνταξης αυτών των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης; Μπορεί η ΕΕ, αναγκάζοντας εμμέσως τα κράτη μέλη να προβούν σε συγκεκριμένες μεταρρυθμίσεις προκειμένου να κριθούν επιλέξιμα να λάβουν χρηματοδότηση, να θέτει αυτούς τους στόχους και να απαιτεί την αντίστοιχη δράση από τις εθνικές κυβερνήσεις, με μόνη την επίκληση εκτάκτων καταστάσεων; Έχει, τελικά, η ΕΕ την δυνατότητα να εκφεύγει των στόχων που αφορούν την καθαρά χρηματοδοτική υποστήριξη των κρατών για προβλήματα που αφορούν την πανδημική κρίση και να επεκταθεί σε τομείς που στην πραγματικότητα δεν έχουν καθόλου να κάνουν με τις έκτακτες ανάγκες;

Το πρόγραμμα του NextGenEU, όπως αναλύθηκε, βρίσκεται εντός της ευρωπαϊκής έννομης δικαιοταξίας και κάνει χρήση των ενωσιακών κανόνων πρωτογενούς δικαίου για να στηρίξει την παρεμπόδιση και ταχύτατη ύπαρξή του. Στην όλη διαδικασία θέσπισής του, σε βάση διεθνούς και διακυβερνητικού επιπέδου συνεργασίας¹²⁰, συνέτειναν με τη σειρά τους όλα τα αρμόδια ενωσιακά όργανα για την εδραίωσή του στο ευρωπαϊκή δικαιοταξία: πρόταση από την Επιτροπή, μεγάλου βαθμού οριοθέτηση των προτεραιοτήτων της πρότασης από το Συμβούλιο¹²¹ και νομοθέτηση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹²².

¹¹⁷ *Pisani-Ferry, J.*, ό.π.

¹¹⁸ Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Η πανδημία ως επιταχυντής της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, Αλέκος Κρητικός, *eliamep.gr*, 30/06/2021, <https://www.eliamep.gr/en/media/i-pandimia-os-epitachyntis-tis-evropaikis-oloklirosis-alekos-kritikos/> [Πρόσβαση: 06/10/2024].

¹¹⁹ *Dermine P.*, *The New Economic Governance of the Eurozone – A Rule of Law Analysis*, Cambridge, CUP, 2022, σ. 167-169.

¹²⁰ Πρωτοβουλία που ανήκει στο Eurogroup και τη γαλλο-γερμανική συνεργασία, βλ. και *Dermine P.*, *ibid*, σ. 102.

¹²¹ Βλ. αναλυτικά *Schramm L./Wessels W.*, *The European Council as a crisis manager and fusion driver: Assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic*, *JEI*, 2023, σ. 257-273.

¹²² Είναι πράγματι αξιοσημείωτο ότι ο ρόλος του ΕΚ περιορίστηκε πολύ σε έναν διάλογο μετά τα συμπεράσματα του Σ το 2020, για την δέσμευση της Επιτροπής να λάβει υπόψιν τυχόν στοιχεία της γνωμοδότησής του για τα εθνικά σχέδια ανάκαμψης κι ανθεκτικότητας, βλ. *Leino-Sandberg P./Ruffert M.*, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment*, *Wolters Kluwer, Kluwer Law Online, Common Market Law Review*, 59, Issue 2, 2022, p. 433-472, <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/59.2/COLA2022031> [Πρόσβαση: 10/10/2024].

Το ζήτημα της νομιμότητας του προγράμματος οδήγησε σε συνταγματική προσφυγή και την εκμείωση κρίσης του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου για την νομιμότητα ανάληψης του χρέους στις 6 Δεκεμβρίου 2022¹²³. Παρότι τελικώς το δικαστήριο (Bundesverfassungsgericht) έκρινε τελικώς ότι η προσβαλλόμενη εξουσιοδότηση δανεισμού δεν εκφεύγει των ορίων που θέτουν οι συνθήκες¹²⁴, αμφισβητήθηκε κατά πόσο η αρμοδιότητα του *Bundestag* (κοινοβούλιο) στην διάθεση του προϋπολογισμού της Γερμανίας διακινδύνευε να μεταφερθεί ατύπως στην Ένωση. Η επίδικη διαφορά, που στράφηκε κατά της ORD που εξέδωσε το Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2020 και συγκεκριμένα κατά της πρακτικής *borrowing for spending*, που συνιστά πράξη *ultra vires* καθόσον απαγορεύεται από τις Συνθήκες¹²⁵. Το ΓΟΣΔ παραμένοντας σταθερό στις θέσεις του (βλ. Gauweiler και Weiss) και επισημαίνοντας την δημοσιονομική κυριαρχία της Γερμανίας¹²⁶, έκρινε ότι άντληση κεφαλαίων για λογαριασμό της Ένωσης από τις κεφαλαιαγορές είναι δυνατή, εφόσον ο δανεισμός, ως κατηγορία λοιπών εξωτερικών εσόδων (ειδικού προορισμού), εγκρίνεται μέσω μίας απόφασης για τους ενωσιακούς ίδιους πόρους (σκ. 163-166, σε ακολουθία με το άρθ. 311 παρ. 2 ΣΛΕΕ), εφόσον επίσης, τα περιορισμένα σε ύψος και διάρκεια δανειακά κεφάλαια δεν ξεπερνούν σε ύψος τους ίδιους πόρους της ΕΕ (σκ. 149) και εφόσον ασκούνται εντός των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Έτσι, επισημαίνοντας ότι κατ' αρχήν στις Συνθήκες δεν υπάρχει ρητή απαγόρευση (σκ. 155) ως προς την νομιμότητα του δανεισμού από την Ένωση γενικότερα, μένει αναπάντητο το ερώτημα: το πράσινο φως από το ΓΟΣΔ σχετίζεται αυστηρά με τις έκτακτες συνθήκες της πανδημίας, ή όχι; Μήπως το δικαστήριο αποδέχεται σιωπηρά τον θεσμό για όλες τις περιπτώσεις; Κατά την απόφασή του, το ΓΟΣΔ επιχειρηματολόγησε βάσει του άρθ. 122 ΣΛΕΕ, κάνοντας λόγο για την ανάγκη ύπαρξης του μέτρου λόγω της πανδημίας COVID-19. Εξ' άλλου, όπως επανέλαβε, η απόφαση της Bundestag να επικυρώσει το πρόγραμμα συνεπάγεται ότι αποδέχεται τον έκτακτο χαρακτήρα του, που σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επεκτείνεται και σε περιπτώσεις ομαλής και συνήθους οικονομικής διαχείρισης. Παρόλα αυτά, υπήρξαν και οι μειοψηφούσες γνώμες που

¹²³ Η προσφυγή έγινε από μία ομάδα Γερμανών οικονομολόγων που προσέφυγαν προσβάλλοντας το επικυρωτικό της ORD εθνικό νομοθέτημα του Φεβρουαρίου του 2021. Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (NGEU), 6^{nc} Δεκεμβρίου 2022, BvR 547/21, διαθέσιμο σε: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2022/bvg22-103.html> [Πρόσβαση: 31/10/2024].

¹²⁴ Euractiv, Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο: Νόμιμο το χρέος της ΕΕ ως απάντηση στην κρίση, *Packroff J.*, σε μετάφρ.: Σιδέρης Σ., euractiv.com, 07/12/2022, <https://www.euractiv.gr/section/evropaika-diethni/news/germaniko-syntagmatiko-dikastirio-nomimo-to-chreos-tis-ee-os-apantisi-stin-krisi/> [Πρόσβαση: 17/10/2024], βλ. και σκ. 162 του ΓΟΣΔ: «It cannot be clearly ruled out that Art. 5 of the 2020 EU Own Resources Decision satisfies the requirements for the authorisation of the European Union to borrow on capital markets as 'other revenue' within the meaning of Art. 311(2) TFEU and that it does not encroach upon the rules of primary law governing the EU's financial system».

¹²⁵ *Αναγνωσταράς Γ.*, Acquitted on the Benefit of Doubt ... but not Proven Innocent! The Judgment of the German Federal Constitutional Court on the Next Generation EU Program, *German Law Journal*, Cambridge University Press 19/02/2024, <https://doi.org/10.1017/glj.2023.111> [Πρόσβαση: 31/10/2024].

¹²⁶ *Παυλόπουλος Π.*, «Σχολιασμός της απόφασης «NextGenerationEU (6.12.22) του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας για το Ταμείο Ανάκαμψης» | Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης», constitutionalism.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.constitutionalism.gr/sxoliasmos-apofasis-nextgenerationeu/> [Πρόσβαση: 01/10/2024].

ενστερνίστηκαν το μέτρο ως έναν αυτοτελή και μη συνδεδεμένο με συγκεκριμένες περιστάσεις και συνθήκες δημοσιονομικό μηχανισμό, κάτι που θόλωσε ακόμη περισσότερο τα νερά¹²⁷. Είναι πράγματι ασαφές, λόγω της γενικόλογης διατύπωσης του ΓΟΣΔ, αν μπορεί να γίνει χρήση των κονδυλίων εντός του πνεύματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και σε επίτευξη των στόχων αυτής, απλώς και μόνο διασφαλίζοντας ότι θα χρησιμοποιηθούν εντός των αρμοδιοτήτων που κατέχει η Ένωση (σκ. 171), κάτι που σημαίνει ότι με μόνη την επίκληση αυτής της τελευταίας πρότασης και μη υπερβαίνοντας το συνολικό ποσό των ιδίων πόρων του ενωσιακού προϋπολογισμού (στην πολυετή βάση του¹²⁸) η Ένωση θα διευρύνει μελλοντικά τα καθήκοντά της δια της ανάγκης εκπλήρωσης των αρμοδιοτήτων της¹²⁹, προκειμένου για κάθε περίπτωση, έκτακτη και μη. Ωστόσο δεν πρέπει να λησμονάται ότι το δικαστήριο έκανε πάντοτε αναφορά στην έκτακτη διάταξη του άρθ. 122 ΣΛΕΕ, αποδεχόμενο την εξαιρετικότητα των μέτρων που μπορούν να ληφθούν, σε ένδειξη αλληλεγγύης για την πραγμάτωση της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής (άρθ. 175 ΣΛΕΕ). Πράγματι, το άρθρο δεν μπορεί παρά να ερμηνευθεί *stricto sensu* ως μέτρο επείγουσας αρωγής των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν δυσκολίες (σκ. 174 και 176), που εν προκειμένω συνδέεται άρρητα με τις πανδημικές ανάγκες και απέχει από την κανονική οικονομική πολιτική των κρατών μελών.

Είναι, τέλος, αξιοπερίεργη η επιλογή του ΓΟΣΔ να μην ζητήσει καν την συνδρομή του Δικαστηρίου της ΕΕ στην επίλυση των ερωτημάτων αυτών. Το ζήτημα της νομιμότητας της ORD να μπορεί να αγγίζει τα άκρα όρια της συνεχούς χρηματοδότησης μεγάλων ποσοστών του ενωσιακού προϋπολογισμού μέσω της έκδοσης ομολόγων στις αγορές και στη συνέχεια κατά την κρίση της να αναδιανείμει αυτά τα ποσά, αλλά πολύ περισσότερο της έκτασης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης που απορρέουν από το άρθ. 122 ΣΛΕΕ, θα μπορούσε να επιλυθεί διανοίγοντας τον θεσμικό διάλογο του άρθ. 267 ΣΛΕΕ, της κορωνίδας της δικαστικής συνεργασίας, μολονότι το ΓΟΣΔ δεν υποχρεούταν σε υποβολή¹³⁰. Ένα ζήτημα τέτοιου μεγέθους, ιδίως ανακύπτοντος σε συνθήκες νομικού πανικού, αποτελεί την ιδανική ευκαιρία για την δημιουργία του γόνιμου διαλόγου υπό την πολύτιμη καθοδήγηση του ΔΕΕ, ο οποίος [διάλογος] θα διευθετούσε τα νομικά ζητήματα που προέκυψαν και θα έφερνε εις πέρας την

¹²⁷ Ένας από αυτούς και ο *Peter Müller* (πρώην πολιτικός της *Angela Merkel*), που ανέφερε στην δήλωση της μειοψηφίας ότι: «Η δικλείδα κατανομής των κονδυλίων, η προβλεπόμενη χρήση τους και η διάρκεια της δαπάνης συνηγορούν κατά του γεγονότος ότι τα σχεδιαζόμενα μέτρα αποσκοπούν ειδικά στην αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημίας COVID-19 και δεν αποτελούν ένα γενικό πρόγραμμα τόνωσης της οικονομίας» και ότι «δεν προκύπτει η αναγκαία σύνδεση μεταξύ των συνεπειών της πανδημίας και των μέτρων που προβλέπονται στο TFEU για την ψηφιοποίηση ή για την επίτευξη της κλιματικής ουδετερότητας» (σκ. 25 και 39).

¹²⁸ Βλ. μειοψηφίας σκ. 24, 25 ό.π.

¹²⁹ Που μάλιστα θα συνίστανται και σε *αναδιανομή* του πλούτου, καθόσον τα ασθενέστερα οικονομικά κράτη μέλη είναι αυτά που θα χρηματοδοτηθούν συγκριτικά περισσότερο. Δεν πρέπει να μας διαφεύγει ότι στο μεγαλύτερο μέρος τους, τα κριτήρια κατανομής των κεφαλαιακών δανείων θα κατευθυνθούν προς κράτη μέλη με χαμηλότερα συγκριτικά ΑΕΠ, υψηλά ποσοστά ανεργίας κ.λπ. (όπως αναλύθηκε). Δε θα ήταν καθόλου αβάσιμο να υποστηρίξει κανείς ότι η Ένωση αποβλέπει εμμέσως σε μία *οιωνεί* αναδιανομή του ενωσιακού πλούτου, εξισορροπώντας στο όνομα της συνοχής, τις οικονομικές αποκλίσεις μεταξύ του συνόλου των κρατών μελών, βλ. σχετικά *Αναγνωσταρά Γ., ό.π., σ. 771*.

¹³⁰ Κι αυτό φυσικά διότι δεν τέθηκε ζήτημα ερμηνείας της ενωσιακής οδηγίας, ούτε αμφισβήτηση του κύρους της, κατ' άρθ. 267 ΣΛΕΕ.

νομική αβεβαιότητα και ανασφάλεια που κατατρέχει την επιστημονική κοινότητα για το μέλλον του μηχανισμού. Σε κάθε περίπτωση, η ευκαιρία αυτή δεν αξιοποιήθηκε από το περήφανο αλλά και καχύποπτο ΓΟΣΔ, που συνεχίζει να αντικρίζει το ΔΕΕ ως μερόληπτο και απόμακρο, σε ό,τι αφορά τα εθνικά ζητήματα, ευρωπαϊκό υπέρμαχο.

Κεφάλαιο II: Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ως θεματοφύλακας των δημοσίων οικονομικών της Ένωσης.

II. Α. ΕΕΣ: Διασφαλίζοντας τη δημοσιονομική πειθαρχία στην Ένωση.

1. Η θεσμική θέση του ΕΕΣ.

Στο πλαίσιο των δημοσιονομικών δυνατοτήτων της Ένωσης, της διαχείρισης μεγάλων ποσών δημοσίου χρήματος, κι ειδικότερα ενόψει της οικονομικής αυτονομίας της, δεν θα μπορούσε να μην υπάρχει το θεσμικό εκείνο αντίβαρο, ο αρμόδιος δηλαδή θεσμικός εγγυητής¹³¹, που θα διασφάλιζε τον οικονομικό έλεγχο, την δημοσιονομική πειθαρχία¹³² και την διαχειριστική ισορροπία¹³³, όλων των οργάνων και οργανισμών που ιδρύονται από την ΕΕ¹³⁴, αλλά και κρατών μελών, τα οποία λαμβάνουν χρήματα της Ένωσης. Το όργανο αυτό είναι το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο («*European Court of Auditors*», ή «*Court des comptes*»), το οποίο ιδρύθηκε το 1975¹³⁵ και άρχισε τις εργασίες του το 1977 ως ένα από τα κύρια όργανα

¹³¹ Προς επίρρωση της θέσης του, το άρθρο 263 ΣΛΕΕ έχει μάλιστα προσδώσει την δυνατότητα προσφυγής του ενώπιον του ΔΕΕ, για θέματα που αφορούν την εξασφάλιση της ακεραιότητας των προνομίων του και των αρμοδιοτήτων του, μία ρύθμιση που έρχεται να αποκρούσει τυχόν εμπλοκή εξουσιών και δη συμφερόντων, στους ελέγχους που αναλαμβάνει να διενεργεί. Ο ενωσιακός νομοθέτης προνόησε ώστε το έργο του ανεξάρτητου αυτού οργάνου να μην αποτελέσει ούτε αντικείμενο εκμετάλλευσης για την προώθηση συμφερόντων που δεν εμπίπτουν με το συμφέρον της Ένωσης, ούτε μέσο παρεϊσφρησης στις θεσμικές λειτουργίες ελέγχου και απολογισμού που διέπουν τα συγκεκριμένα όργανα της Ένωσης.

¹³² Δημοσιονομική πειθαρχία σημαίνει αποφυγή των μεγάλων δημοσιονομικών ελλειμμάτων από τα κράτη μέλη της Ένωσης, στο πλαίσιο του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών τους (άρθ. 126 ΣΛΕΕ). Μερικά παραδείγματα που διασαφηνίζουν περισσότερο την εν θέματι έννοια είναι π.χ. η απαγόρευση των πιστωτικών διευκολύνσεων των κρατών από την ΕΚΤ ή από τις κεντρικές τράπεζές τους (άρθ. 123 ΣΛΕΕ) σε περιπτώσεις που αυτά εκζητούν χρηματοδότηση λόγω των δημοσιονομικών τους ελλειμμάτων, ή μέχρι και απευθείας αγορά των χρεογράφων των κρατών μελών, κάτι που δεν νοείται στην ενωσιακή έννομη τάξη.

¹³³ Πρβλ. με τις Ετήσιες Εκθέσεις του ΕΕΣ σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ για το οικονομικό έτος 2023 και σχετικά με τις δραστηριότητες που χρηματοδοτήθηκαν από το ένατο, δέκατο και ενδέκατο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ) για το οικονομικό έτος 2023, εγκριθείσες στις συνεδριάσεις της 4^{ης} και 11^{ης} Ιουλίου 2024, 10/10/2024 Διαθέσιμο σε: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2023/AR-2023_EL.pdf [Πρόσβαση: 12/10/2024].

¹³⁴ Στον βαθμό, βέβαια, που η ιδρυτική τους πράξη δεν αποκλείει τον έλεγχο, βλ. Παπαγιάννη Δ., *ibid*, σ. 242.

¹³⁵ Με τη Συνθήκη των Βρυξελλών της 22^{ης} Ιουλίου του έτους αυτού, αντικαθιστώντας τον προκάτοχό του, την Επιτροπή Ελέγχου και τον Επίτροπο λογαριασμών της ΕΚΑΧ που διενεργούσαν τους αντίστοιχους νομικούς ελέγχους των δαπανών των τότε Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, βλ. Μπάρμπας Ν., *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2024, σ. 365 επ.

των –τότε– Κοινοτήτων. Υπό το άρθρο 13 ΣΕΕ, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει σήμερα λάβει την θέση του στο *πάνθεον* των κεντρικών θεσμικών οργάνων της Ένωσης, μολονότι η καίρια σημασία παρουσία του στην Ευρώπη ήταν επαληθευμένη ήδη από το 1999 (με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ)¹³⁶. Συγκροτείται από 27 (σήμερα) μέλη, όσα δηλαδή είναι και τα κράτη μέλη της Ένωσης, τα οποία διορίζονται ύστερα από ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, ύστερα από διαβούλευση με το ΕΚ.

Οι καίριες αρμοδιότητές του, όπως διατυπώνονται στα άρθρα 286 και 287 της ΣΛΕΕ, αφορούν στον έλεγχο των λογαριασμών του συνόλου των εσόδων και των εξόδων της ΕΕ και την επιβεβαίωση έναντι του Ευρωπαϊκό Κοινοβουλίου της ακρίβειας αυτών, δηλαδή της νομιμότητας και της κανονικότητας των πράξεων που εκδίδονται από τα αρμόδια όργανα επ’ αυτών των θεμάτων¹³⁷, ενώ μάλιστα είναι αρμόδιο να γνωμοδοτεί για κάθε θέμα που άπτεται είτε του προϋπολογισμού είτε γενικότερα της ορθής δημοσιονομικής διαχείρισης των ενωσιακών πόρων (*la bonne gestion financière*)¹³⁸. Η διατήρηση υγιών οικονομικών της Ένωσης με την εφαρμογή της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της αρχής της λογοδοσίας και της αρχής της διαφάνειας, αποσκοπούν στην διαφύλαξη της ορθής χρήσης των ενωσιακών πόρων, η οποία υλοποιείται στον μεγαλύτερο βαθμό σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο κρίνει, βάσει των γνωμοδοτήσεων του ΕΕΣ¹³⁹, εάν οι λογαριασμοί της ΕΕ κατά το προηγούμενο οικονομικό έτος ήταν ακριβείς και δαπανήθηκαν βάσει των νομίμων στόχων που έθεσε¹⁴⁰. Στο έργο του αυτό για την διαφύλαξη της ακεραιότητας των κονδυλίων του ενωσιακού προϋπολογισμού συνεργάζεται και με την

¹³⁶ Σαχπεκίδου Ευ., «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 3^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2021, σ. 450.

¹³⁷ Παπαγιάννης Δ., *ibid*, σ. 242 επ.

¹³⁸ Ιδιαίτερα εδώ πρέπει να επισημανθεί ότι, σε αντίθεση με τις θεσμικές πρακτικές που ακολουθούν στην πλειοψηφία τους τα κράτη μέλη της Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο δεν συνιστά δικαστήριο, υπό την άνω έννοια. Αντιθέτως, ως ερρήθη, αποτελεί ένα όργανο που εκδίδει γνωμοδοτήσεις, όχι αποφάσεις (δικαστικές), διαταγές ή κυρώσεις για παραβάσεις, κάτι που το διαχωρίζει ουσιαδώς από τα αντίστοιχα ελεγκτικά συνέδρια των κρατών μελών (όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο της Ελλάδας), όχι όμως και ως προς την διασφάλιση της ανεξαρτησίας του. Ακριβώς λόγω του τομέα δραστηριοποίησής του, η Συνθήκη έχει προσδώσει στα μέλη του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου την ίδια ανεξαρτησία με αυτή των δικαστών του Δικαστηρίου της ΕΕ (άρθ. 286 ΣΛΕΕ). Η εγγύηση της πλήρους ανεξαρτησίας τους, η πρόβλεψη ασυμβιβάστων κατά τα συνήθη εθνικά πρότυπα, ο τρόπος διορισμού τους με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο κατόπιν γνώμης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο –επιλέγονται, βάσει καταλόγου που καταρτίζουν τα κράτη μέλη, πρόσωπα εγνωσμένου κύρους με εμπειρία σε όργανα εξωτερικού ελέγχου ή σχετικού τομέα, για 6ετή θητεία–, συμβάλει στην διατήρηση της ακεραιότητας αλλά και επαγγελματικής ελευθερίας τους κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους ώστε να πραγματώνονται οι σκοποί του οργάνου, βλ. Σαχπεκίδου Ευ., *ibid*, σ. 451. Τα μέλη εκλέγουν μόνοι τους τον Πρόεδρο του οργάνου για 3 έτη, με δυνατότητα επανεκλογής του (άρθ. 286, παρ. 3 εδ. β’ ΣΛΕΕ).

¹³⁹ Μέσω της γνωστής *χορήγησης απαλλαγής (décharge budgétaire)*, που αφορά στην αδειοδότηση που χορηγείται από το ΕΚ προς την Επιτροπή, η οποία αναλαμβάνει την εκτέλεση του προϋπολογισμού, που σημαίνει ότι μία πιθανή αντίθετη κρίση του ΕΕΣ ως προς τον τρόπο εκτέλεσης αυτού ενδέχεται να οδηγήσει σε αναχαίτιση της διαδικασίας απαλλαγής, βλ. αναλυτικά: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Διαδικασία απαλλαγής: ο προϋπολογισμός της ΕΕ και πως εγκρίνεται» [europarl.europa.eu, https://www.europarl.europa.eu/topics/el/article/20150427STO46470/diadikasia-apallagis-ou-proupologismos-tis-ee-kai-pos-egkrinetai](https://www.europarl.europa.eu/topics/el/article/20150427STO46470/diadikasia-apallagis-ou-proupologismos-tis-ee-kai-pos-egkrinetai) [Πρόσβαση: 12/10/2024] και Μπάρμπας Ν., *ibid*, σ. 361.

¹⁴⁰ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, «Τί κάνουμε», [eca.europa.eu, https://www.eca.europa.eu/el/what-we-do](https://www.eca.europa.eu/el/what-we-do) [Πρόσβαση: 12/10/2024].

Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)¹⁴¹, στην οποία παρέχει πληροφορίες που σχετίζονται με πιθανές περιπτώσεις απάτης, διαφθοράς (δωροδοκίας, χρηματισμού) ή κατάχρησης δημοσίου χρήματος.

Το ΕΕΣ είναι επίσης αρμόδιο να διενεργεί ελέγχους¹⁴². Πρόκειται για οικονομικούς ελέγχους βάσει εγγράφων που μπορεί να επιζητεί από τα προς έλεγχο όργανα, ή επιτόπιους επί προσώπων, οργάνων ή κρατών μελών¹⁴³, θέτοντας το αντικείμενο και την μεθοδολογία του ελέγχου κατά την κρίση του. Αυτή του η αρμοδιότητα, που στο μεγαλύτερο ποσοστό της λαμβάνει χώρα εντός της Επιτροπής¹⁴⁴, επεκτείνεται φυσικά και σε ό,τι αφορά την εκτέλεση του NextGenEU από τους δικαιούχους αυτού¹⁴⁵, ήτοι τα κράτη μέλη, τα οποία με τη σειρά τους υποχρεούνται, προκειμένου για την τήρηση της σύννομης και σωστής αξιοποίησης των κονδυλίων που τους χορηγούνται, να συνεργάζονται με την Επιτροπή, ή ακόμη να ζητούν τη συνδρομή του ΕΕΣ μέσω των αρμόδιων εθνικών ελεγκτικών οργάνων, ώστε να διασφαλίζουν ότι οι πράξεις τους βρίσκονται εντός των έννομων υποχρεώσεών τους και σε συμφωνία με τους σκοπούς που θέτει η Ένωση. Στο πλαίσιο αυτό ασκεί τριών ειδών ελέγχους: α) δημοσιονομικό, για το κατά πόσον οι λογαριασμοί είναι ακριβείς, β) έλεγχο συμμόρφωσης, για το κατά πόσον οι οικονομικές συναλλαγές γίνονται σύμφωνα με τους δημοσιονομικούς κανόνες και γ) έλεγχο απόδοσης, για το κατά πόσον τα εκταμιευθέντα χρήματα καλύπτουν επαρκώς κι όχι υπερβαλλόντως τις νόμιμες δαπάνες. Οι έλεγχοι αυτοί γίνονται ανά ομάδες ελέγχου, τα λεγόμενα τμήματα¹⁴⁶, τα οποία προπαρασκευάζουν τις

¹⁴¹ Η OLAF αποτελεί υπηρεσία της Επιτροπής για την υποστήριξη των κρατών μελών να διεξαγάγουν ελέγχους επί υποθέσεων απάτης αναφορικά με τον ενωσιακό προϋπολογισμό. Η ανάγκη ίδρυσης ενός οργανισμού δίωξης προσώπων που καταχρώνται ενωσιακό χρήμα είναι αποτέλεσμα του μεγάλου όγκου πιστώσεων που διαχειρίζεται η Ένωση στο πλαίσιο του προϋπολογισμού και της είσπραξης χρημάτων από τα κράτη μέλη (μέσω των ιδίων πόρων), καταπολεμώντας την οικονομική απάτη και προστατεύοντας τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, βλ. Παπαγιάννης Δ., «Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2008, σ. 125.

¹⁴² Μπάρμπας Ν. *ibid*, σ. 367 επ. Πρόκειται κατά βάση για ελέγχους τυπικότητας, βάσει εγγράφων, και άλλες φορές μπορεί να είναι και ουσιαστικός.

¹⁴³ Σαχπεκίδου Ευ., *ibid*, σ. 451.

¹⁴⁴ Καθότι η Επιτροπή αποτελεί τον εκτελεστή του προϋπολογισμού, δηλαδή το όργανο εκείνο που αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις και διατάσσει τις αντίστοιχες πληρωμές (νομικές πράξεις).

¹⁴⁵ Βλ. πρόσφατο παράδειγμα διαπίστωσης σφάλματος κατόπιν ελέγχου του ΕΕΣ, σχετικά με τον υπολογισμό ημερομισθίων ενός δικαιούχου στο πλαίσιο του NextGenEU, συγκεκριμένα: ο δικαιούχος, μη κερδοσκοπικός οργανισμός με έδρα στο Βέλγιο, «έλαβε επιχορήγηση από το πρόγραμμα «Ορίζων Ευρώπη» και δήλωσε έξοδα στα οποία υποβλήθηκε για έναν εργαζόμενο, βασιζόμενος στο σκεπτικό ότι το πρόσωπο αυτό είχε εργαστεί αποκλειστικά για το συγκεκριμένο έργο. Ως εκ τούτου, δεν υπολόγισε ημερομίσθιο προκειμένου να το εφαρμόσει στη συνέχεια στον αριθμό των ημερών κατά τις οποίες ο εργαζόμενος απασχολήθηκε στο έργο. Από τα σχετικά αρχεία προέκυψε ότι ο συγκεκριμένος εργαζόμενος είχε εργαστεί για το έργο 208,5 ημέρες κατά την περίοδο αναφοράς. Καθώς ο αριθμός αυτός είναι χαμηλότερος από τον αριθμό ημερών που αντιστοιχεί σε πλήρη απασχόληση υπό το «Ορίζων Ευρώπη» (215 ημέρες ανά έτος, 233 ημέρες κατά την περίοδο αναφοράς), τα έξοδα που δήλωσε ο δικαιούχος ήταν υπερβολικά υψηλά», πηγή: ΕΕΣ, ετήσια έκθεση για την εκτέλεση του προϋπολογισμού για το οικονομικό έτος 2023, 10/10/2024, σ. 262 | Διαθέσιμο σε: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2023/AR-2023_EL.pdf#page238 [Πρόσβαση: 12/10/2024].

¹⁴⁶ Παράλληλα με την Προεδρία και την Γενική Γραμματεία συναποτελούν την ραχοκοκαλιά του ΕΕΣ.

εκθέσεις και τις γνώμες που στη συνέχεια τα μέλη του οργάνου θα εγκρίνουν επισήμως¹⁴⁷. Τα τμήματα αυτά είναι τα εξής¹⁴⁸:

- I. Βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων.
- II. Επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης
- III. Εξωτερικές δράσεις, ασφάλεια και δικαιοσύνη
- IV. Ρύθμιση των αγορών και ανταγωνιστική οικονομία
- V. Χρηματοδότηση και διοίκηση της Ένωσης

Μπορεί, ωστόσο, να λεχθεί ότι η σημαντικότερη αρμοδιότητα του ΕΕΣ δεν είναι παρά η αρμοδιότητα έκδοσης μίας πληθώρας *δημοσιεύσεων*, όπως πορίσματα, εκθέσεις ελέγχου, γνωμοδοτήσεις κ. ά., προκειμένου να διατυπώνει τις θέσεις του και τις συστάσεις του αναφορικά με τα οικονομικά, είτε πρόκειται για συστάσεις προς την Επιτροπή ή τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, είτε γνώμες για τις προπαρασκευαστικές νομοθετικές πράξεις που θα επηρεάσουν την δημοσιονομική διαχείριση της ΕΕ, με την κορωνίδα όλων αυτών να είναι οι *τακτικές και έκτακτες εκθέσεις* που δημοσιεύονται στον Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ¹⁴⁹ και οι *δηλώσεις αξιοπιστίας*¹⁵⁰.

2. Η αρμοδιότητα έκδοσης εκθέσεων του ΕΕΣ.

Οι εκθέσεις αυτές που εκδίδει το ανεξάρτητος αυτός ελεγκτής της ΕΕ από το *Λουξεμβούργο*¹⁵¹ για κάθε θέμα που έχει πτυχή ενωσιακού χρήματος, αποτελούν ζωτικό *κεκτημένο* της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Οι εκθέσεις του, οι οποίες είναι προσβάσιμες προς όλους¹⁵², ενέχουν μεγάλη θεσμική βαρύτητα για όλη τη λειτουργία της Ένωσης. Η κρίση του οργάνου για θέματα διαχείρισης του ενωσιακού προϋπολογισμού από τα λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης στα οποία απολήγουν οι πιστώσεις, η οποία κρίση εμπεριέχεται στις αξιολογικές/αποτιμητικές αυτές εκθέσεις, δύνανται να καθορίσουν την

¹⁴⁷ Ευρωπαϊκή Ένωση, «Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο», [European-union.europa.eu](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-court-auditors-eca_el), https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-court-auditors-eca_el [Πρόσβαση: 19/10/2024].

¹⁴⁸ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, «Οργάνωση», [eca.europa.eu](https://www.eca.europa.eu/el/organisation), <https://www.eca.europa.eu/el/organisation> [Πρόσβαση: 19/10/2024].

¹⁴⁹ Πρέπει να σημειωθεί ότι η δημοσιότητα του συνόλου των πράξεων και των αποφάσεων του ΕΕΣ αποτελεί πολύ σημαντικό πολιτικό και θεσμικό για τον περιορισμό της αυθαιρεσίας των οργάνων (*name-shame*), μία πρακτική που ακολουθεί η Ένωση και σε άλλες διαδικασίες της για άσκηση έμμεσης πίεσης στα κράτη μέλη να συμμορφωθούν (όπως στην περίπτωση της επίσημης διαδικασίας επί παραβάσει που εκκινείται σε βάρος κράτους μέλους, το οποίο διαπιστώνεται ότι καταπατά το ενωσιακό δίκαιο, άρθρ. 258 ΣΛΕΕ επ.).

¹⁵⁰ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, «Εκθέσεις ελέγχου, επισκοπήσεις και γνώμες», [eca.europa.eu](https://www.eca.europa.eu/el/multiple-reports), <https://www.eca.europa.eu/el/multiple-reports> [Πρόσβαση: 12/10/2024].

¹⁵¹ Λουξεμβούργο: έδρα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά Πρωτόκολλο αριθμ. 6 για τον καθορισμό της έδρας των θεσμικών οργάνων και ορισμένων λοιπών οργάνων, οργανισμών και υπηρεσιών της Ένωσης, C 310/260, 16.12.2004 | Διαθέσιμο σε: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07cc36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0004.02/DOC_13&format=PDF [Πρόσβαση: 12/10/2024].

¹⁵² Αναρτητές στην επίσημη ιστοσελίδα του οργάνου eca.europa.eu, το σύνολο των εκθέσεων του οργάνου αποτελούν καίριο εργαλείο στην διασφάλιση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, με την παράλληλη ενημέρωση του πολίτη της ΕΕ.

εφαρμογή ή μή, των πόρων της Ένωσης, καθ' όλη τη μακρά πορεία ελέγχου και έγκρισής τους. Έτσι, εάν π.χ. το ΕΕΣ διατυπώσει ανησυχίες σχετικά με κάποιον τομέα, όργανο, τρόπο ή ποσό κονδυλίων που μέλλεται να διατεθούν, ή διατυπώσει τη αντίθετη θέση του, η κρίση του αυτή μεταβιβάζεται στη συνέχεια για ανάγνωση ενώπιον του ΕΚ, σε σχετική σύγκληση του οργάνου¹⁵³, όπου τα μέλη του κοινοβουλίου, σε λήψη υπόψιν της κρίσης του, υιοθετούν τις θέσεις του και απορρίπτουν την χρηματοδότηση. Ομοίως, βεβαίως, η επήρεια των κρίσεων του αγγίζει και το ίδιο το Συμβούλιο, το οποίο συνεπικουρεί παράλληλα με το ΕΚ, μέσω του διαρκούς διαλόγου και της συνεργασίας που τηρεί σε διοργανικό επίπεδο.

Η νομική φύση των εκθέσεων αυτών, παρότι αποτέλεσε αμφιλεγόμενο ζήτημα που εν τέλει κατέληξε ενώπιον του ΔΕΕ, είναι η εξής: σε καμία περίπτωση οι πράξεις του ΕΕΣ δεν αποτελούν αποφάσεις με την στενή του όρου έννοια. Δεν αποτελούν, κατ' αρχήν, άμεσα νομικά δεσμευτικές πράξεις, που θίγουν ή περιορίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των προσώπων/οργάνων¹⁵⁴. Παρ' ότι καθ' αυτές δεν μπορούν να παράξουν έννομα αποτελέσματα, έχουν νομική ισχύ που μπορεί εμμέσως να μεταβάλλουν κάποια νομική κατάσταση/σχέση και για τον λόγο αυτό, τηρουμένης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της αρχής της προηγούμενης ακρόασης, τα πρόσωπα τα οποία αναφέρονται στις εκθέσεις αυτές πρέπει να καλούνται σε διατύπωση των θέσεων τους προτού οι εκθέσεις αυτές που τα αφορούν οριστικοποιηθούν από το ΕΕΣ¹⁵⁵.

2. α. Τακτικές Εκθέσεις

Η ετήσια γενική έκθεση που δημοσιεύει¹⁵⁶ το ΕΕΣ στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ και μεταβιβάζει στα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης, ακολουθεί το κλείσιμο των λογαριασμών κάθε οικονομικού έτους. Η σύνταξή της γίνεται σε δύο στάδια. Αρχικά το ΕΕΣ αποστέλλει στην Επιτροπή¹⁵⁷, ή και άλλα ενδιαφερόμενα όργανα τις παρατηρήσεις του που θα συμπεριληφθούν στην τελική έκθεση και στη συνέχεια, έχοντας συμπεριλάβει τις

¹⁵³ Οι εκθέσεις παρουσιάζονται σε πληθώρα συνθέσεων στο πλαίσιο του ΕΚ, είτε σε διακοινοβουλευτικές αντιπροσωπείες, είτε πολιτικές ομάδες, επιτροπές κ.ά. Βασικός εταίρος του ΕΕΣ είναι η *Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού* (CONT), που διατηρεί τις σχέσεις του ΕΚ με το ΕΕΣ, είναι αρμόδιο για την κατάρτιση γνώμης του ΕΚ σχετικά με τον διορισμό των μελών του ΕΕΣ και την εξέταση των εκθέσεων του, βλ. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, «Θεσμικές Σχέσεις», [eca.europa.eu](https://www.eca.europa.eu), <https://www.eca.europa.eu/el/institutional-relations> [Πρόσβαση: 12/10/2024].

¹⁵⁴ «Οι (ετήσιες ή ειδικές) εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιέχουν τις γνώμες και τις παρατηρήσεις του επί της ελεγχθείσας δημοσιονομικής διαχείρισεως. Αποτελούν την κατάληξη μιας διαδικασίας στη διάρκεια της οποίας το Ελεγκτικό Συνέδριο, αφού διενεργήσει συγκεκριμένους ελέγχους, αξιολογεί τα αποτελέσματα, έχοντας προηγουμένως παράσχει στο ελεγχόμενο όργανο τη δυνατότητα να διατυπώσει την άποψή του επί των σχολίων του Ελεγκτικού Συμβουλίου, γεγονός που εγγυάται την ακρίβεια και ορθότητα των διαπιστώσεών του. Όμως, από την ίδια τους τη φύση, οι εκθέσεις δεν μπορούν να παραγάγουν απευθείας δικαιώματα και υποχρεώσεις για τα ελεγχόμενα κοινοτικά όργανα ή τους λοιπούς ελεγχόμενους οργανισμούς. Δεν περιέχουν απόφαση αλλ' απλώς εκφράζουν μια γνώμη» | ΔΕΕ C-315/99, «Ismeri Europa κ. Ελεγκτικό Συνέδριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», της 10ης Ιουλίου 2001, Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer της 3ης Μαΐου 2001 [EU:C:2001:243], σκ. 50.

¹⁵⁵ Μπάρμπας Ν., *ibid*, σ. 317.

¹⁵⁶ Το αργότερο μέχρι την 30^η Νοεμβρίου κάθε έτους.

¹⁵⁷ Το αργότερο μέχρι την 30^η Ιουνίου κάθε έτους.

απαντήσεις των λοιπών αυτών οργάνων¹⁵⁸, εγκρίνει την οριστική μορφή της έκθεσης και την διαβιβάζει προς απαλλαγή¹⁵⁹. Αφ' ότου δοθεί η απαλλαγή και η έκθεση δημοσιευθεί στο τελικό της κείμενο, συμπεριλαμβανομένων των απαντήσεων των αρμοδίων οργάνων, το ΕΚ αναλαμβάνει επίσης με τη σειρά του να την εξετάσει. Τέλος, πολλές φορές μπορεί επίσης να εκδίδει και άλλου είδους ετήσιες εκθέσεις, εφόσον δεν αποκλείεται από την ιδρυτική του υπό έλεγχο οργανισμού πράξη, τις οποίες τις μεταβιβάζει στις αρχές που χορηγούν την απαλλαγή, κι οι οποίες αφορούν την διαχείριση αποκεντρωμένων οργάνων της ΕΕ (Cefedop - Ευρωπαϊκό Κέντρο για την ανάπτυξη της επαγγελματικής κατάρτισης¹⁶⁰, κ.λπ.).

2. β. Έκτακτες Εκθέσεις

Οι έκτακτες εκθέσεις εκδίδονται κατά την κρίση του οργάνου ή μπορεί να έπονται μίας αντίστοιχης αίτησης ενός οργάνου της Ένωσης να διατυπώσει τις απόψεις του επί ζητημάτων που το αφορούν και έχουν να κάνουν με την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση σε διάφορες πολιτικές που έχουν αναληφθεί από τα όργανα της Ένωσης (π.χ. εκθέσεις για τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων).

2. γ. Δήλωση Αξιοπιστίας

Η δήλωση αξιοπιστίας (D.AS - *declaration d'assurance*) αποτελεί προσθήκη της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (άρθ. 287 παρ. 1)¹⁶¹ και ενέχει χαρακτήρα *επισφράγισης* των οικονομικών λογαριασμών και της ετήσιας έκθεσης. Με τη χρήση αυτής το ΕΕΣ επιβεβαιώνει την νομιμότητα και κανονικότητα του συνόλου των πράξεων που έχει διενεργήσει κατά το οικονομικό αυτό έτος, δηλαδή ως προς το αποτέλεσμα του εν όλω ελέγχου προς όλα τα όργανα και όλων των πράξεών τους, κι όχι συγκεκριμένα του ελέγχου συγκεκριμένων τομέων. Θα μπορούσε να λεχθεί ότι αποτελεί θεσμική εγγύηση και ηθικο-πολιτικό μέσο εξασφάλισης της –τυπικής τουλάχιστον– νομιμότητας του ΕΕΣ και του κύρους του έργου που αυτό επιτελεί στον ιδιαίτερο τομέα των δημοσιονομικών της Ένωσης.

¹⁵⁸ Το αργότερο μέχρι την 15^η Οκτωβρίου κάθε έτους.

¹⁵⁹ Το αργότερο μέχρι την 30^η Απριλίου του επόμενου έτους.

¹⁶⁰ Μπάρμπας Ν. *ibid*, σ. 370, αναλυτικότερα βλ. Ευρωπαϊκή Ένωση, «Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Επαγγελματικής Κατάρτισης», european-union.europa.eu, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-centre-development-vocational-training-edefop_el [Πρόσβαση: 18/11/2024].

¹⁶¹ Πρώτη φορά ενεργοποιήθηκε το 1995 για τους λογαριασμούς του προηγούμενου έτους.

Μέρος Β'

Οι εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του «NextGenEU»

Κεφάλαιο Ι: Η ως τώρα πορεία του θεσμού (2021-2024)

I. Α. Οι πρώτες διαπιστώσεις για το NextGenEU και ζητήματα λογοδοσίας (ΕΕΣ 21/2022 και ΕΕΣ 07/2023)

Η Ειδική Έκθεση 21/2022 που εξέδωσε το ΕΕΣ την 8^η Σεπτεμβρίου 2022 καταπιάνεται με την αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας από την Επιτροπή. Έως την 1^η Ιουνίου 2022 όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ, εκτός από τις Κάτω Χώρες, είχαν υποβάλει τα ΣΑΑ τους¹⁶². Το ΕΕΣ έκρινε ότι η Επιτροπή είχε ορθώς αξιολογήσει τα σχέδια των κρατών μελών, και συγκεκριμένα σε ότι αφορά τις εσωτερικές διαδικασίες της για την διαφανή και συνεπή εφαρμογή των στόχων και σε ότι αφορά την σαφή και έγκαιρη καθοδήγηση των κρατών αυτών, παρά τους χρονικούς περιορισμούς. Ωστόσο, ζητήματα αδιαφάνειας συνέχισαν να υπάρχουν σε ό,τι αφορά την αξιολόγηση των βασικών όρων του ΜΑΑ (σ. 28), όπως και ζητήματα σχετικά με την τεκμηρίωση της αρχής της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης, που πολλές φορές ήταν διάσπαρτη σε περισσότερα ενωσιακά έγγραφα. Τα ποσά που καταβάλλονταν ανά δόσεις (συνήθως 4 έως 10) δεν αντικατόπτριζαν πολλές φορές το εκτιμώμενο κόστος, αλλά αποτέλεσαν αντικείμενο διαπραγμάτευσης από τα κράτη-μέλη, κάτι που εμφανώς δεν αποτυπώνει τις πραγματικές οικονομικές ανάγκες τους¹⁶³, αλλά την μεγαλύτερη δυνατή χρηματοδότηση εις βάρος των υπολοίπων¹⁶⁴.

Σκοπός της Επιτροπής κατά τη διαδικασία της αξιολόγησης¹⁶⁵ και εφαρμογής του ΜΑΑ είναι η πρόβλεψη ενός πλαισίου δικλίδων που θα επιτρέψει τον έλεγχο ως προς την επίτευξη των οροσήμων και των στόχων κι έτσι την διασφάλιση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Το σύστημα δικλίδων¹⁶⁶ αποτελείται από δύο σκέλη, πρώτον αξιολόγηση των ΣΑΑ ως προς ορισμένα κριτήρια (βλ. παρακάτω) πριν την καταβολή των πληρωμών, και δεύτερον την επαλήθευση των αιτήσεων πληρωμής των κρατών μελών πριν

¹⁶² Βλ. Ειδική Έκθεση 21/2022 ΕΕΣ, σ. 13.

¹⁶³ Βλ. περισσότερα για τη μεθοδολογία για τον υπολογισμό της μέγιστης χρηματοδοτικής συνεισφοράς στα Παραρτήματα I-III του Κανονισμού ΜΑΑ.

¹⁶⁴ Βλ. επί παραδείγματι την περίπτωση της Ελλάδας, της οποίας το ορόσημο της «Λειτουργίας δικαστικής αστυνομίας» για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δικαιοσύνης και επιτάχυνση της απονομής δικαιοσύνης στην σχετική έκθεση του Υπουργείου Δικαιοσύνης κρίθηκε (μαζί με άλλα ορόσημα και στόχους άλλων κρατών μελών) ως ασαφές, βλ. ειδική έκθεση 21/2022 ΕΕΣ.

¹⁶⁵ Τα τρία στάδια της αξιολόγησης περιλαμβάνουν: έλεγχο πληρότητας, έλεγχο επιλεξιμότητας και ποιοτική αξιολόγηση.

¹⁶⁶ Πρβλ. ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της Γενικής Διεύθυνσης (Γ.Δ.) Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων (ECFIN) του 2021.

εκκαθαρισθούν, και τους συμπληρωματικούς κατασταλτικούς ελέγχους μετά τις καταβολές των πληρωμών. Βεβαίως, καθ' όλη την ελεγκτική της δράση η Ένωση εστιάζει στην προστασία των συμφερόντων της μέσω των ελέγχων που πραγματοποιεί στα εθνικά συστήματα των κρατών μελών και στις διαδικασίες συμμόρφωσης με τους όρους της δανειακής χρηματοδότησης που λαμβάνουν (βλ. αναλυτικά ειδική έκθεση 07/2023 ΕΕΣ, σ. 12), ενώ ανοίγεται ένας διαρκής διάλογος μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους που υποβάλλει το ΣΑΑ, η οποία παρέχει γενική καθοδήγηση και τεχνική καθοδήγηση για την τήρηση της αρχής της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης¹⁶⁷. Η αξιολόγηση των σχεδίων έγινε, συγκεκριμένα ως προς το πρώτο σκέλος, με εξέταση 11 κριτηρίων¹⁶⁸:

- I. *Συνάφεια*. Κρίνεται κατά πόσον επιτυγχάνονται τα κριτήρια δηλαδή: οι 6 τομείς πολιτικής που εξαγγέλλει ο ΜΑΑ (δηλαδή την πράσινη μετάβαση, τον ψηφιακό μετασχηματισμό, την έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, την κοινωνική και εδαφική συνοχή, την υγεία και οικονομική, κοινωνική και θεσμική ανθεκτικότητα, και τέλος τις πολιτικές για την επόμενη γενιά, τα παιδιά και τους νέους), οι ειδικές συστάσεις ανά χώρα, οι προκλήσεις του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, η ενίσχυση του αναπτυξιακού δυναμικού και η δημιουργία θέσεων εργασίας κ.ά.
- II. *Αποτελεσματικότητα*. Εάν δηλαδή το εθνικό ΣΑΑ αποφέρει αποτελέσματα σε διαρκή βάση και εκπληρώνει τους σκοπούς και τα ορόσημα που τίθενται. Η όλη πορεία του εφαρμογή του θα πρέπει επίσης να τηρεί την αρχή της *μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης*¹⁶⁹, που επιτάσσει την συνεπή προς τη δημοσιονομική υγεία της Ένωσης
- III. *Αποδοτικότητα*. Θα πρέπει δε αυτή η αποτελεσματικότητα του ΣΑΑ να συνάδει προς το αναγκαίο κόστος. Οι συνολικές δαπάνες του δεν θα πρέπει να υπερακοντίζουν τους επιτευκταίους στόχους που έχει θέσει, με την εύλογη και βάσιμη αιτιολόγηση των απαιτήσεών του. Μεγάλος κίνδυνος προκύπτει σαφώς από τυχόν κενά του νόμου, που ευνοούν την αδιαφάνεια, τις παρατυπίες και κατ' επέκταση την διαφθορά, την διπλή χρηματοδότηση κ.λπ.
- IV. *Συνοχή*. Για την προώθηση μέτρων που αντιπροσωπεύουν συνεκτικές δράσεις και επιτυγχάνουν ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα όμοιας κλίμακας σε όλα τα κράτη μέλη.

¹⁶⁷ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την τεχνική καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης» στο πλαίσιο του κανονισμού για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας [C 58/1, 18.2.2021]. Συγκεκριμένα, η αρχή της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης, κατ' άρθρον 1 της ανακοίνωσης σε συνδυασμό με το άρθρ. 17 του κανονισμού για τη ταξινόμηση (που μεταξύ κάνει λόγο για την ανάγκη άμβλυνσης του κλιματικού αντίκτυπου μέσω της μείωσης των εκπομπών αερίων, τη διαχείριση των αποβλήτων κ.λπ.), στο πλαίσιο του ΜΑΑ περιλαμβάνει την διασφάλιση της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης από τα κράτη μέλη κατά την σύνταξη και εφαρμογή των εθνικών τους ΣΑΑ, τα οποία θα πρέπει να έχουν λάβει υπόψιν τους περιβαλλοντικούς στόχους της Ένωσης, παρέχοντας μάλιστα *μεμονωμένη* αξιολόγηση για την τήρηση της αρχής αυτής, όχι σε επίπεδο σχεδίου αλλά σε επίπεδο μέτρου (άρθρ. 2 §1). | Διαθέσιμη σε: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218\(01\)&from=EL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC0218(01)&from=EL) [Πρόσβαση: 03/11/2024].

¹⁶⁸ Και στη βάση βαθμολογικής διαβάθμισης Α, Β, Γ.

¹⁶⁹ Άρθρο 18 ειδικής έκθεσης 21/2022 ΕΕΣ.

Οι διαπιστώσεις¹⁷⁰ της ειδικής έκθεσης 21/2022 ΕΕΣ σε ότι αφορά τη ομαλή και ορθή εφαρμογή των εθνικών ΣΑΑ ήταν ότι είχαν τελεστεί σφάλματα στις δαπάνες του προϋπολογισμού του 2022, καθώς και ανησυχίες για το κόστος του δανεισμού. Ομοίως, η ειδική έκθεση του 07/2023 ΕΕΣ έκανε λόγο για την ανάγκη βελτίωσης του συστήματος λογοδοσίας σε επίπεδο ΕΕ, δηλαδή του συστήματος δικλίδων ασφαλείας της Επιτροπής για τον ΜΑΑ¹⁷¹. Όπως κατέστη γνωστό, προκειμένου τα κράτη μέλη να έχουν πρόσβαση στη χρηματοδότηση του ΜΑΑ θα έπρεπε να καταρτίσουν *προσχέδια* των εθνικών τους πολιτικών, δηλαδή να καταρτίσουν την στοχοθεσία βάσει της οποίας η Επιτροπή θα αξιολογούσε την καταλληλότητα και επάρκεια ώστε να εγκρίνει τον δανεισμό (εν ευρεία εννοία). Οι έλεγχοι του ΕΕΣ διαπίστωσαν ελλείμματα και κινδύνους ως προς τα μέτρα που εφαρμόζονται για την πρόληψη της απάτης και των παρατυπιών κατά την χρηματοδότηση των κρατών μελών, που βεβαίως σχετίζονται με την επίτευξη συγκεκριμένων *οροσήμων* (Πλαίσιο 1, ειδική έκθεση 07/2023 ΕΕΣ). Στην πρώτη του Σύσταση το ΕΕΣ άρχισε να επικεντρώνεται περισσότερο στην ανάγκη της διασφάλισης της νομιμότητας μέσω της βελτιωμένης εκ των προτέρων επαλήθευσης και τεκμηρίωσης των διαβουλεύσεων της με άλλες ΓΔ και υπηρεσίες (σημ. 49-52 και Πλαίσιο 2) σε ό,τι αφορά τους στόχους και τα ορόσημα που θέτουν τα κράτη μέλη στα ΣΑΑ τους, καθώς και την ανάγκη εκπλήρωσης αυτών, ενώ ενέτεινε την ανάγκη περιορισμού των παρατυπιών και των περιπτώσεων απάτης που αναφύονται από κινδύνους χρηματοδότησης τελικών αποδεκτών που κρίνονται αναξιόπιστοι (όπως προβλέπεται και στον Δημοσιονομικό Κανονισμό) (Σύσταση 3). Επιπλέον, αναφερόμενο στην επίτευξη αυτών των μέτρων, υπογράμμισε και την συνακόλουθη υποχρέωση διατήρησής τους, δηλαδή διατήρησης των ικανοποιητικά εκπληρωθέντων οροσήμων και τιμών-στόχων πέραν από το αρχικό στάδιο της αξιολόγησης, και στη συνεχή αποδοτική και επαρκή εφαρμογή τους (*μη αναίρεση*), μέσω κατασταλτικών ελέγχων (σημ. 38), με σκοπό την διαφύλαξη των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης¹⁷² (σημ. 17).

I. B. Απορρόφηση των κονδυλίων του ΜΑΑ και τα Εθνικά Σχέδια Ανάκαμψης (Ειδικές εκθέσεις ΕΕΣ 16/2023 και ΕΕΣ 13/2024).

Στο σημείο αυτό, δύο εβδομάδες μετά την θέσπιση της νέας απόφασης του Συμβουλίου για τους ιδίους πόρους την 1^η Ιουνίου 2021, η Επιτροπή ξεκίνησε τις οικονομικές ενέργειες για

¹⁷⁰ Forin.gr Σταματόπουλος, Κίνδυνοι και σφάλματα στον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, forin.gr, 05/10/2023, <https://www.forin.gr/articles/article/73936/eurwpaiko-elegktiko-sunedrio-kindunoi-kai-sfalmata-ston-proupologismo-ths-eurwpaikhs-enwshs> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

¹⁷¹ Το σύστημα αυτό, σύμφωνα και με την ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων της ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων (ECFIN) για το έτος 2021 περιλαμβάνει: α) την αξιολόγηση των εθνικών ΣΑΑ ως προς τη συνάφεια, την αποτελεσματικότητα, την αποδοτικότητα και τη συνεκτικότητα τους, όπως και την καταλληλότητα των συστημάτων δικλίδων των κρατών μελών, και β) ένα σύστημα δικλίδων για προεπαλήθευση των αιτήσεων πληρωμών και συμπληρωματικό κατασταλτικό έλεγχο μετά τις πληρωμές αυτές, ενώ προβλέπονται και έλεγχοι συστημάτων.

¹⁷² Προτεραιότητα που, όπως έχει αποδειχθεί με την περίπτωση της Ουγγαρίας, θα αποτελέσει κομβικό σημείο με διττή σημασία: προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης μέσω του κράτους δικαίου, προστασία του κράτους δικαίου μέσω των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

την λήψη των χρηματοδοτικών μέσων, με 65 δανειοληπτικές πράξεις αξίας €195 δις¹⁷³. Έως και την 30^η Ιουνίου 2022 το χρέος που έμελλε να αποπληρώσει η Ένωση ανερχόταν στα 144 δις ευρώ.

Το χρέος αυτό το ΕΕΣ ήρθε να εξετάσει ειδικότερα ως προς τον τρόπο που η Επιτροπή σκόπευε να το διαχειριστεί (παρά ως προς τα τεχνικά μέσα, i.e. πληροφοριακά συστήματα, ή τις διαδικασίες εκταμίευσης των κεφαλαίων του χρέους της Επιτροπής), και δη: τρόπους διαχείρισης των κινδύνων σε συμφωνία με τις διεθνείς αρχές διαχείρισης χρέους και τις βέλτιστες πρακτικές¹⁷⁴, διαχείριση κατά το πρώτο έτος λειτουργίας του NextGenEU του χρέους και τα σχετικά αποτελέσματα, τεκμηρίωση του *βαρόμετρου* κόστους-κινδύνου των δανειοληπτικών πράξεων κ.λπ. Η έλλειψη νομοθετικού πλαισίου που να υποχρεώνει την Επιτροπή να αναφέρει στοιχεία σχετικά με τις επιδόσεις των δραστηριοτήτων της για τη διαχείριση του χρέους ήταν επομένως προβληματική, καθόσον η αρμόδια επιτροπή της ΕΕ για τον προϋπολογισμό δεν είχε πρόσβαση σε στόχους και δείκτες για την πρακτική διαχείριση τους χρέους. Σε αρκετές περιπτώσεις η ταχεία διοργάνωση των διαδικασιών, παρότι έγινε εν ευθέτω –τότε– χρόνω που απαιτούσε τις γρήγορες και συνοπτικές διαδικασίες της Επιτροπής, ενείχε κενά και δεν αντανάκλούσε πλήρως τις βέλτιστες πρακτικές. Τα κενά αυτά αφορούσαν την στοχοθεσία σε ότι αφορά την διαχείριση του χρέους, την επιμέτρηση των επιδόσεών του και σχετικά στοιχεία, μέσω της δημιουργίας ενός «*middle office*»¹⁷⁵, που δεν είχε συσταθεί (λόγω της ελλείψεως διαθέσιμων υπαλλήλων), το οποίο θα αναλάμβανε την ανάλυση των κινδύνων, την παρακολούθηση των αντισταθμισμάτων σχετικά με τη διαχείριση του χρέους και την σχετική αναφορά στοιχείων. Επιπλέον, το ΕΕΣ επίτασσε την ανάγκη ενίσχυσης του επικεφαλής διαχείρισης κινδύνων, Chief Risk Officer (CRO), υπευθύνου για όλα τα προγράμματα δανεισμού, κι ειδικότερα την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων του μέσω ενός χάρτη, αλλά και την ενίσχυση του γραφείου του με την δημιουργία εφεδρικών πόρων, ώστε να επιτυγχάνεται η ανεξαρτησία, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα του έργου του¹⁷⁶. Μάλιστα σε ευρύτερο επίπεδο, το ΕΕΣ έκανε λόγο για την κανονικότητα των πράξεων της Επιτροπής σε ό,τι αφορά τα ανώτατα όρια δανεισμού, τη μέγιστη μέση ληκτότητα των δανειοληπτικών πράξεων και το νόμισμα στο οποίο θα εκδίδονταν.

Το ΕΕΣ κατέστησε, έτσι, σαφή την ανάγκη θέσπισης από την Επιτροπή μιας συντεταγμένης στρατηγικής διαχείρισης χρέους που θα καλύπτει το σύνολο των μέσων δανεισμού και μία ρητή δήλωση που θα απαιτεί την παροχή συγκεκριμένων δεικτών και τακτικών στοιχείων, αλλά [κατέστησε σαφή] και την δημοσίευση σε τακτική βάση των πληροφοριών σχετικά με το ποσοστό εσόδων που επέφεραν τα πράσινα ομόλογα NextGenEU που πράγματι

¹⁷³ Η πλειοψηφία αυτών των πράξεων ήταν *inter alia* οι *δημοπρασίες γραμματίων* που απέδωσαν 58 δις ευρώ σε δάνεια και οι *κοινοπρακτικές εκδόσεις ομολόγων* που απέδωσαν το υψηλότερο ποσό δανείων, δη 101 δις ευρώ, βλ. ειδική έκθεση 16/2023 ΕΕΣ, σ. 17.

¹⁷⁴ Η εμπειρία της Ένωσης στη διαχείριση του χρέους δεν είναι ξένη. Πολλές από αυτές τις διαχειριστικές διαδικασίες του χρέους μπορούν να βρεθούν στις αντίστοιχες υποθέσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), αλλά και σε διεθνείς οργανισμούς όπως ο Διεθνής Οργανισμός Ανωτάτων Οργάνων Ελέγχου (INTOSAI).

¹⁷⁵ Παράλληλα με τις άλλες δύο υπηρεσίες, *back office* και *front office*.

¹⁷⁶ Βλ. ειδική έκθεση 16/2023 ΕΕΣ, σ. 56.

δαπανώνται, με διαδικασίες συνεπούς τεκμηρίωσης αποφάσεων τιμολόγησης των κοινοπρακτικών εκδόσεων ομολόγων για τη ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας στην πορεία ανάλυσης και των αποφάσεων που διαμόρφωσαν τις τελικές τιμές (Σύσταση 4).

1. Ελλάδα 2.0: Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

Παρότι ο ΜΑΑ υιοθετήθηκε τον Φεβρουάριο του 2021, η προετοιμασία των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης είχε τροχοδρομήσει ήδη από το καλοκαίρι του 2020¹⁷⁷. Τα σχέδια εγκρίνονται από την Επιτροπή εντός δύο μηνών από την υποβολής τους και το Συμβούλιο εκδίδει την εκτελεστική πράξη τους, κατ' άρθ. 291 ΣΛΕΕ¹⁷⁸ εντός 4 εβδομάδων από την υποβολή της πρότασης από την Επιτροπή, με αυξημένη πλειοψηφία. Από το σημείο εκείνο η Επιτροπή αναλαμβάνει την εποπτεία της εφαρμογής τους, ελέγχοντας κατά πόσο επιτυγχάνονται τα ορόσημα και οι στόχοι που θέτουν τα εθνικά αυτά σχέδια, δίνοντας εν τέλει το πράσινο φως στην πορεία των κονδυλίων του προγράμματος. Μέχρι τη διαδικασία της έγκρισης από την Επιτροπή (2 μήνες από την υποβολή του σχεδίου), τα κράτη βρίσκονται σε διαρκή διάλογο και συνεργασία¹⁷⁹ ώστε να αρθούν τυχόν ζητήματα της Επιτροπής ή των κρατών.

Το ελληνικό ΣΑΑ¹⁸⁰ υποβλήθηκε την 27^η Απριλίου 2021¹⁸¹ και εγκρίθηκε από το ECOFIN (Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων) στις 13 Ιουλίου 2021, από την Επιτροπή την 17^η Ιουνίου 2021 και με την εκτελεστική απόφαση της 6^{ης} Ιουλίου 2021 του Συμβουλίου¹⁸². Η προχρηματοδότηση εκταμιεύθηκε την 9^η Αυγούστου 2021, με συνολική αξία του ΜΑΑ στην Ελλάδα να ανέρχεται στα πλέον 35,95€ δις¹⁸³ και συνολικό αριθμό μέτρων

¹⁷⁷ Bokhorst D./ Corti Fr., *Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion, Government and Opposition*, Vol. 59, Issue 3, Cambridge University Press, p. 718 – 734, 14/06/2021, <https://doi.org/10.1017/gov.2023.14> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

¹⁷⁸ Πρόκειται για την εξουσιοδότηση του Συμβουλίου να εκδίδει εκτελεστικές πράξεις, όταν «απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης» (εφόσον πληρούνται οι διατάξεις των άρθ. 24 και 26 ΣΛΕΕ).

¹⁷⁹ Άρθρο 12 της έκθεσης 21/2022 ΕΕΣ.

¹⁸⁰ Διαθέσιμο σε: https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/07/NRRP_Greece_2_0_Greek_280721.pdf [Πρόσβαση: 12/11/2024].

¹⁸¹ Βάσει της νεότερης εκτελεστικής απόφασης, βλ. https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2024/07/ST-11858-2024-INIT_en.pdf [Πρόσβαση: 12/11/2024].

¹⁸² Βλ. Συμβούλιο της ΕΕ, «Εκτελεστική απόφαση του συμβουλίου για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας, 06/07/2024, https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/07/06_Ektelestiki_apofasi_symvoulou_Gr.pdf [Πρόσβαση: 12/11/2024] και Ελλάδα2.0, Παράρτημα της εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας, greece20.gov.gr, 06/06/2021, https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/11/ST_10152_2021_INIT_el.pdf [Πρόσβαση: 02/11/2024] και https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/11/ST_10152_2021_INIT_el.pdf [Πρόσβαση: 02/11/2024]. Στην διαδικασία αυτή εμφιλοχωρεί και το «ECOFIN», το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων (δηλαδή οι Υπουργοί Οικονομικών των κρατών μελών της Ένωσης), που επίσης δίνει την σύμφωνη θέση του στην υιοθέτηση των εθνικών σχεδίων. Το ECOFIN λειτουργεί ως όργανο οικονομικής σύγκλισης και κοινής δημοσιονομικής κατεύθυνσης μεταξύ των κρατών, δεδομένου ότι (ως ερρήθη) αυτή συνίσταται μονάχα στον συντονισμό, όχι στην επιβολή οικονομικών γραμμών από κεντρικό ενωσιακό όργανο.

¹⁸³ 18,22 δις ευρώ σε επιχορηγήσεις και 17,73 δις ευρώ σε δάνεια.

στα 176 (76 μεταρρυθμίσεις και 103 επενδύσεις), ενώ τα ορόσημα και οι στόχοι που ετέθησαν συνολικά 331, ήτοι 266 και 65 αντίστοιχα, που μάλιστα χαρακτηρίστηκαν ως «οπισθοβαρή» ακριβώς λόγω της αναμενόμενης υλοποίησής τους κατά τα 3 τελευταία έτη της περιόδου εφαρμογής του ΜΑΑ¹⁸⁴. Το ελληνικό κοινοβούλιο κύρωσε με τη σειρά του τη Σύμβαση Χρηματοδότησης με τον ν. 4822/2021 [ΦΕΚ Α' 135/2021]¹⁸⁵. Έχει αναθεωρηθεί δύο φορές, στις 8 Δεκεμβρίου 2023¹⁸⁶, ώστε να εφαρμόσει το μετέπειτα πρόγραμμα *RePowerEU* που ανακοίνωσε η Επιτροπή και να προσαρμοστεί στην μειωμένη μέγιστη χρηματοδοτική συνεισφορά που επέβαλε η Επιτροπή (από 17.769.942.602€ σε 17.426.708.153€) η οποία επέφερε μειώσεις στις μεταρρυθμίσεις που είχαν προγραμματιστεί, ενώ τη δεύτερη φορά στις 09/07/2024 για να αναθεωρήσει συγκεκριμένες διατάξεις και το συνολικό εκτιμώμενο εγκριθέν κόστος στα 36.612.904.139€, το οποίο, ακριβώς επειδή η μέγιστη συνεισφορά της Ελλάδας έχει κριθεί μικρότερη, θα επιβάλλει περιορισμό των χρηματοδοτήσεων ίσο με 18.220.378.076€ (με το ποσό των δανείων να παραμένει αμετάβλητο). Υποβλήθηκε και πάλι με τροποποιήσεις στις 20 Δεκεμβρίου¹⁸⁷ και εγκρίθηκε με το νέο έτος (2025) στη σύσκεψη του ECOFIN στην αναθεωρημένη του μορφή, η οποία περιλαμβάνει νέα προγράμματα, όπως «Σπίτι μου II» για την αγορά πρώτης κατοικίας, «Αναβαθμίζω το Σπίτι μου» για την ενεργειακή αναβάθμιση κατοικιών κ.λπ.¹⁸⁸

Οι κύριοι πυλώνες του ελληνικού ΣΑΑ που καλύπτονται από τον προϋπολογισμό του Ταμείου Ανάκαμψης, όπως διακηρύσσονται στην επίσημη ιστοσελίδα του σχεδίου, είναι:

- a. Η πράσινη μετάβαση, με σύνολο πόρων 6,194 εκατομμυρίων ευρώ
- b. Ο ψηφιακός μετασχηματισμός, με σύνολο πόρων 2,177 εκατομμυρίων ευρώ
- c. Η απασχόληση, οι δεξιότητες και η κοινωνική συνοχή, με σύνολο πόρων 5,185 εκατομμυρίων ευρώ

¹⁸⁴ Εν αντιθέσει με τον όρο «εμπροσθοβαρή» που υποδηλώνει την εφαρμογή των στόχων κατά τα τρία πρώτα χρόνια του ΜΑΑ, βλ. αναλυτικά παράρτημα ΙΙΙ της ειδικής έκθεσης 21/2022 ΕΕΣ, σ. 63.

¹⁸⁵ Ν. 4822/2021 «Κύρωση της Σύμβασης Χρηματοδότησης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Δανειακής Σύμβασης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ελληνικής Δημοκρατίας και των Παραρτημάτων τους και άλλες διατάξεις για το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας» [ΦΕΚ Α' 135/2.8.2021].

¹⁸⁶ Βλ. Συμβούλιο της ΕΕ, «Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου για την τροποποίηση της εκτελεστικής απόφασης της 13^{ης} Ιουλίου 2021 σχετικά με την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας, 05/12/2023, <https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2024/02/%CE%B5%CE%BA%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%86%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CF%85-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CF%84%CF%81%CE%BF%CF%80%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%AF%CE%B7%CF%83%CE%B7-st15831.el23-1.pdf> [Πρόσβαση: 12/11/2024].

¹⁸⁷ Ελλάδα 2.0, «Υποβολή του 5ου αιτήματος εκταμίευσης από το Ταμείο Ανάκαμψης για επιχορηγήσεις και δάνεια ύψους 3,1 δισ. ευρώ», tovima.gr, Δελτία Τύπου, 20/12/2024 <https://greece20.gov.gr/ypovoli-5oy-aitimatos-ektamieysis-gia-epichorigiseis-kai-daneaia/> [Πρόσβαση: 22/01/2025].

¹⁸⁸ Το Βήμα, «ECOFIN: «Πράσινο φως» στα μεσοπρόθεσμα της Ελλάδας κι άλλων 20», Οικονομία Newsroom, 21/01/2025 <https://www.tovima.gr/2025/01/21/finance/ecofin-prasino-fos-sta-mesoprothesma-tis-elladas-ki-allon-20/> [Πρόσβαση: 22/01/2025].

- d. Οι ιδιωτικές επενδύσεις και ο μετασχηματισμός της οικονομίας, με σύνολο πόρων 4,880 εκατομμυρίων ευρώ.

Σε ό,τι αφορά το ψηφιακό κομμάτι του εθνικού ΣΑΑ, την ψηφιοποίηση δηλαδή του δημοσίου τομέα (ένα τουλάχιστον πονεμένο εθνικό πρόβλημα) φαίνεται ότι για άλλη μια φορά η κυβερνητική βούληση παραπαίει. Τα χρονοδιαγράμματα είναι ασφυκτικά, μιας και έως το τέλος του Αυγούστου του 2026 οι όλες διαδικασίες θα τερματιστούν αυτόματα, ενώ οποιαδήποτε παράταση έχει αποκλειστεί ήδη από την άτεγκτη θέση των ενωσιακών θεσμών, ενώ 40 έργα προϋπολογισμού αξίας 1,3 δις ευρώ ακόμη δεν έχουν υλοποιηθεί λόγω διαδικαστικών καθυστερήσεων στις φάσεις των διαγωνισμών/αναθέσεων και σύναψης των συμβάσεων, ενώ οι επόμενοι μήνες μέχρι και τον Μάιο του 2025 θα είναι καίριοι για την τελική ολοκλήρωση ή μη των διαδικασιών για υποβολή των εθνικών δαπανών, με όλα όσα εκκρεμούν να υπογραφούν έως και τότε θα εκφύγουν των προθεσμιών και δεν θα είναι σε θέσει να λάβουν τη χρηματοδότηση¹⁸⁹. Πολλά προβλήματα δε οφείλονται σε συνεχείς προσφυγές των υποψηφίων εταιρειών, βλ. την περίπτωση του SOC (Security Operation Centers), που προκαλούν καθυστερήσεις στις διοικητικές διαδικασίες με κίνδυνο να τελματωθούν πολλές από τις τρέχουσες συμβάσεις, ή ακόμη οφείλονται και σε ανεπαρκή τεχνική προετοιμασία και στελέχωση των υποψηφίων που αναλαμβάνουν τα έργα, περίπτωση και της χώρας μας (βλ. παρακάτω).

Το ελληνικό ΣΑΑ παρουσίασε, επίσης, ζητήματα και στο κομμάτι των συμβασιοποιήσεων των δανείων, που ανέρχονταν σε 8,25 δις ευρώ, λόγω μη εκπλήρωσης των 43 οροσήμεων και στόχων που είχαν τεθεί, γι' αυτό και η αίτηση για την 5^η εκταμίευση έπεσε από τα 3,6 στα 3,1 δις ευρώ. Με το νέο έτος συνεχίζουν, παράλληλα, να διατηρούνται εκκρεμότητες 500 εκατ. ευρώ που δεν εκταμιεύθηκε στην ώρα τους ακριβώς λόγω των καθυστερήσεων ή ελλειπών επίτευξης των ποσοτικών αλλά και ποιοτικών στόχων του σχεδίου και κατ' αυτόν τον τρόπο να γίνεται πρόσθετο βάρος η επίτευξή τους για τον επόμενο και τελευταίο χρόνο (2026) στην 6^η δόση εκταμίευσης των 4,97 δις ευρώ, καθώς και της 7^{ης} δόσης 4,5 δις ευρώ (Σεπτέμβρη ή Οκτώβρη) που μέλλεται να εκταμιευθεί το πρώτο τρίμηνο του 2026 κι η οποία θα είναι συνεπώς βεβαρημένη. Οι τελευταίες δόσεις του προγράμματος θα διατυπώσουν το κατά πόσο εκπληρώθηκαν οι ανειλημμένες υποχρεώσεις της Ελλάδας στο πλαίσιο του ΣΑΑ της, 2 τον αριθμό¹⁹⁰, και αντανακλούντων 162 ορόσημα και στόχους που θα πρέπει να κλείσουν αισίως τον κύκλο των αναβεβλημένων για πολύ καιρό υποχρεώσεων (επενδύσεων, μεταρρυθμίσεων κ.λπ.)¹⁹¹. Οι σημαντικές αυτές καθυστερήσεις που αποτελούν προϊόν της αδυναμίας της κρατικής μηχανής να ανταποκριθεί στις γοργές εξελίξεις και ανάγκες για αποφασιστική και παράλληλα ποιοτική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, χωρίς βεβαίως να

¹⁸⁹ Δασόπουλος Τ., «Γιατί υστερεί το ψηφιακό κομμάτι του Ταμείου Ανάκαμψης – Τι εξετάζει η κυβέρνηση», capital.gr, 16/11/2024, <https://www.capital.gr/oikonomia/3885293/giati-usterei-to-psifiako-kommati-tou-tameiou-anakampsis-ti-exetazei-i-kubernisi/> [Πρόσβαση: 14/12/2024].

¹⁹⁰ Συνολικού ύψους 6,2 δις ευρώ, ήτοι 5,2 δις ευρώ συν 1,22 δις ευρώ αντίστοιχα, που θα πρέπει να υποβληθούν στις αρχές του 2026 (8^η δόση) και τουλάχιστον πριν τα τέλη του Ιουνίου (9^η δόση).

¹⁹¹ Δασόπουλος Τ. «Ταμείο Ανάκαμψης: Στόχος για ρεκόρ σε απορροφήσεις και εκταμιεύσεις φέτος», capital.gr, 21/01/2025, <https://www.capital.gr/oikonomia/3897271/tameio-anakampsis-stoxos-gia-rekor-se-aporrofiseis-kai-ektamieuseis-fetos/> [Πρόσβαση: 23/01/2025].

αποτελεί την εξαίρεση, εμποδίζουν την ομαλή εφαρμογή του εθνικού ΣΑΑ και φέρουν σε δυσχέρεια τα χέρια της Επιτροπής στη συντονισμένη εφαρμογή του NextGenEU.

Κεφάλαιο II: Το πρόγραμμα σήμερα (2024) και το τι έπεται.

II. Α. Ανεκπλήρωτοι στόχοι και διπλή χρηματοδότηση (ΕΕΣ 13/2024 και ΕΕΣ 22/2024)

Ερχόμενοι στο πολύ πρόσφατο γίνεσθαι, το ΕΕΣ διέκρινε ότι τα κεφάλαια του Ταμείου Ανάκαμψης κατά το έτος 2023, λόγω διαφόρων παραγόντων δεν είχαν απορροφηθεί σε ικανοποιητικό βαθμό, κάτι που κατεδείκνυε τον κίνδυνο να υπάρξουν καθυστερήσεις στην επίτευξη των στόχων των κρατών μελών. Αναλυτικά¹⁹², όπως διαπιστώθηκε στην σχετική έκθεση (13/2024 ΕΕΣ) αυτές οφείλονταν στο μεγαλύτερο μέρος τους στον πληθωρισμό (χαρακτηριστικά αναφέρεται το παράδειγμα της Ισπανίας με την καθυστέρηση στις ανακαινίσεις 231.000 κατοικιών ως το τέλος του 2023 λόγω της επίδρασης του πληθωρισμού στις τιμές πρώτων υλών κι έτσι στην ζήτηση της αγοράς, βλ. πλαίσιο 1), που επήλθε ιδίως στις τιμές ενέργειας, συνεπεία του ρωσο-ουκρανικού πολέμου, αλλά και λόγω λανθασμένων εκτιμήσεων των κρατών σε ό,τι αφορούσε την υλοποίηση των μέτρων εντός των χρονοδιαγραμμάτων (βλ. πλαίσιο 2, την ιταλική επένδυση για ανάπτυξη υπεράκτιων υποδομών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας που στη συνέχεια αποσύρθηκε λόγω ασυμβατότητας με τα χρονικά περιθώρια του ΜΑΑ), λόγω ενδοιασμού σχετικά με τη σωστή εφαρμογή των αρχών της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης και την ικανοποιητική επίτευξη των οροσήμων παρόλη την τεχνική καθοδήγηση από την Επιτροπή¹⁹³ κ.λπ. Τα ως άνω λάθη που ακολουθήθηκαν από σωρεία άλλων χρονικών καθυστερήσεων, έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην καθυστερημένη εφαρμογή των εθνικών ΣΑΑ και έτσι του ΜΑΑ.

Μολονότι η προχρηματοδότηση διευκόλυνε την εκταμίευση, η οποία έως το τέλος του 2023 ανέρχονταν στα €56,5 δις από συνολικά €213 δις εκταμιευθέντα (i.e. €139 δις επιχορηγήσεις και €74 δις δάνεια), οι καθυστερήσεις απόδοσής τους στους τελικούς αποδέκτες (δικαιούχους επιχειρήσεις κ.λπ.) ήταν η κεντρική επισήμανση του ΕΕΣ στην ειδική έκθεση 13/2024, ιδίως αν παρατηρηθεί ότι μόνο το 45% (€25,6 δις) των *απροϋπόθετων*¹⁹⁴ προχρηματοδοτήσεων είχαν εκκαθαριστεί, ενώ 7 κράτη μέλη δεν είχαν καν λάβει

¹⁹² Βλ. ειδική έκθεση 13/2024 ΕΕΣ, σ. 23-36.

¹⁹³ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την τεχνική καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης» στο πλαίσιο του κανονισμού για τη θέσπιση του ΜΑΑ, C(2023) 6454 final.

¹⁹⁴ Οι εκταμιεύσεις των προχρηματοδοτήσεων λαμβάνουν χώρα δίχως την ανάλογη εμπειριστατωμένη απόδειξη από τα κράτη μέλη ότι έχουν πετύχει συγκεκριμένα ορόσημα (κατά τον χρόνο των προκαταβολών), αλλά υπό την αίρεση ότι συνδέονται άμεσα με τα κόστη των στόχων που στη συνέχεια θα συμψηφιστούν για την τελική χρηματοδότησή τους, βλ. ό.π., σημ. 20.

χρηματοδότηση λόγω καθυστέρησης των αντίστοιχων διαδικασιών¹⁹⁵. Μάλιστα, από το σύνολο των αιτηθέντων καταβολών από τα κράτη μέλη –σημειωτέον αιτήματα που ενείχαν σημαντικές χρονικές αποκλίσεις από έναν μήνα έως και δώδεκα μήνες–, τα χρήματα δεν ανταποκρίνονταν στα προβλεπόμενα ποσοστά (€228 δις έναντι των επιθυμητών €273 δις), κάτι που εν όλω καθυστέρωσε την διοχέτευσή τους στα κράτη μέλη και εν συνεχεία στους τελικούς δικαιούχους του προγράμματος.

Ο λόγος που το ΕΕΣ στην νέα του έκθεση έδωσε μεγάλη βαρύτητα στην συντόμευση των εθνικών ΣΑΑ ήταν ξεκάθαρος: η ανεπιτυχής, ανεπαρκής και εκτός χρονικού πλαισίου υλοποίησή τους θα μετεξελιχθεί σε καθυστέρηση απορρόφησης των κονδυλίων του ΜΑΑ στο σύνολό του, κι έτσι στον προγραμματισμό της Ένωσης για την εφαρμογή του προγράμματος¹⁹⁶. Η προβλεπόμενη απορρόφηση των κονδυλίων ως το τέλος του Αυγούστου του 2026 βρίσκεται σε πίεση, καθότι πλέον στο δεύτερο μισό της περιόδου εφαρμογής του μέτρου καλούνται να εκπληρωθούν όλα τα ορόσημα (ποιοτικά επιτεύγματα) και οι τιμές-στόχοι (ποσοτικά επιτεύγματα) των μεταρρυθμίσεων και των επενδύσεων που δεν επετεύχθησαν βάσει προγραμματισμού κατά τρόπο ομοιόμορφο (σημ. 77) την απερχόμενη χρονική περίοδο. Τα αποτελέσματα είναι τουλάχιστον αφυπνιστικά αν αναλογιστούμε ότι από το σύνολο των αρχικών 6.234 οροσήμων που είχαν συμφωνηθεί από το Συμβούλιο, μονάχα τα 1750 (έως το τέλος του 2023) είχαν επιτευχθεί (σημ. 79). Στην παρούσα κατάσταση, οι επενδύσεις και οι μεταρρυθμίσεις¹⁹⁷ που θα κληθούν τα κράτη μέλη να φέρουν εις πέρας, έχουν ήδη εμπέσει στα χρονικά περιθώρια των επόμενων δύο ετών (2025 και 2026), μιας και τα κράτη μέλη στόχευαν στην υλοποίηση των οροσήμων και των τιμών στόχων σε ποσοστό μόλις 39% του προγραμματισμένου και σε περιθώριο 8 μηνών από τη λήξη του ΜΑΑ. Το δε κομμάτι των τελικών σταδίων ολοκλήρωσης (των επενδύσεων ή των μεταρρυθμίσεων, ή των αποτελεσμάτων) θα είναι αναμφίλεκτα το δυσχερέστερο στο κλείσιμό του, γεγονός που μας υπενθυμίζει πως τα δύσκολα ακόμη έπονται.

Το ΕΕΣ επέτεινε την ανάγκη να διασφαλιστεί διαφάνεια και συνέπεια ως προς τον τελικό αποδέκτη των κονδυλίων από όλα τα κράτη μέλη (Σύσταση 1). Περαιτέρω, η δυσαναλογία

¹⁹⁵ Οι Κάτω Χώρες και η Ουγγαρία δεν είχαν υπογράψει επιχειρησιακές ρυθμίσεις, κάτι που εμπόδιζε την χρηματοδότηση, η Σουηδία δεν είχε ακόμη υποβάλει αίτημα καταβολής, ενώ το Βέλγιο, η Ιρλανδία, η Πολωνία και η Φινλανδία βρίσκονταν εν μέσω της αξιολόγησης των αιτημάτων καταβολής από την Επιτροπή, βλ. σημ. 23.

¹⁹⁶ Ας γίνει εδώ μία συγκριτική επισήμανση: το πρόγραμμα του NextGenEU διαφέρει ως προς τα χρονικά όρια εκταμίευσης των διαθέσιμων κονδυλίων από την κανονική εφαρμογή και εκτέλεση του συνήθους προϋπολογισμού της Ένωσης καθότι εν προκειμένω δεν υπάρχει η δυνατότητα να αναληφθούν υποχρεώσεις των οποίων οι πληρωμές εκκρεμούν σε μεταγενέστερο χρόνο (το οποίο και αποτελεί υγιές φαινόμενο στην περίπτωση του προϋπολογισμού, οι γνωστές *RAL - reste à liquider*) βλ. αναλυτικότερα European Commission, «*Reste à liquider (RAL) – A natural phenomenon, not financial debt*, Directorate General for Budget, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/658631> [Πρόσβαση: 07/01/2025]. Στην περίπτωση του NextGenEU ως πεπερασμένου μηχανισμού, οι πληρωμές και η εφαρμογή των χρημάτων θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί πριν τη λήξη του προγράμματος, διαφορετικά τα ανειλημμένα δάνεια της Ένωσης θα τελούν δίχως να μπορούν να καλύψουν τις συγκεκριμένες δαπάνες κάθε κράτους μέλους για το οποίο προορίζονταν εξ αρχής, κάτι που σε κάθε περίπτωση δεν αποτελεί υγιές δημοσιονομικό φαινόμενο.

¹⁹⁷ Οι οποίες σημείωσαν ετεροχρονισμένη εφαρμογή λόγω των πολύπλοκων διαδικασιών νομοθέτησης και έναρξης των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων/έργων.

οροσήμων-τιμών-στόχων και κονδυλίων δημιούργησε κινδύνους χρηματοδότησης στόχων που δεν έχουν επιτευχθεί κι ούτε πρόκειται να ολοκληρωθούν, τα οποία κονδύλια στη συνέχεια δεν θα μπορούν να ανακληθούν/ανακτηθούν από την Επιτροπή (κίνδυνος κατασπατάλησης και κατάχρησης), γι' αυτό και το ΕΕΣ προειδοποίησε την Επιτροπή (Σύσταση 3) να προσδιορίσει (εντός του 2024) επακριβώς τα πιο επίφοβα μέτρα που ενδέχεται να μην έχουν ολοκληρωθεί ως το 2026 και να παράσχει συνεχή εποπτεία και βοήθεια για να μπορέσουν τα κράτη να υπερβούν χρονικά προσκόμματα. Τέλος, το θεσμικό κενό της μη δυνατότητας επιστροφής των αναξιοποιηθέντων κονδυλίων που εκταμιεύθηκαν και σχετίζονται με μέτρα που ύστερα από διαπίστωση δεν ολοκληρώθηκαν, πρέπει να καλυφθεί (Σύσταση 4), ούτως ώστε η Επιτροπή να είναι σε θέση να προβεί σε αναπροσαρμογές και ανακατατάξεις των κονδυλίων που δεν *εξέπεσαν* των δαπανών για τις οποίες προορίζονταν.

Η θέσπιση του τελευταίου αυτού μέτρου συνδέεται και με το γεγονός ότι ο ΜΑΑ, εν αντιθέσει με άλλα ενωσιακά προγράμματα (Μηχανισμός «Συνδέοντας την Ευρώπη»-ΜΣΕ, Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, κ.ά.) βασίζεται στη *χρήση χρηματοδότησης που δεν συνδέεται με τις δαπάνες (ΧΔΣΧ)*, δηλαδή βάσει εκταμίευσης που δεν βασίζεται σε αποδεδειγμένες –εν στενή εννοία– δαπάνες, με αποτέλεσμα να είναι πιθανά, ζητήματα *διπλής χρηματοδότησης* των δικαιούχων, κάτι που ρητώς απαγορεύεται από τον Δημοσιονομικό Κανονισμό¹⁹⁸, κατ' άρθ. 191 παρ. 3. Οι επιχορηγήσεις των κρατών μελών έγιναν μετά από αξιολόγηση μόνον των *εκτιμήσεων κόστους* από την Επιτροπή¹⁹⁹ προκειμένου να είναι εφικτή η γρήγορη και αποδοτική υπό τις έκτακτες συνθήκες χρήση τους από τα κράτη μέλη, χωρίς βεβαίως να υποχρεούνται σε σχετική συμμόρφωση προς αυτό, καθότι τα κράτη μπορούσαν κάλλιστα να επιλέξουν να χρηματοδοτηθούν βάσει επιστροφής για τις πραγματικές τους δαπάνες. Εμφανώς, ωστόσο, η μέθοδος αυτή επιφέρει το ρίσκο λανθασμένης εκτίμησης μεν, ανατιολόγητης υπερβάλλουσας χρηματοδότησης δε. Έτσι, μπορεί να έχουμε διπλή δήλωση ίδιων επιδόσεων/αποτελεσμάτων (σημ. 13 ειδικής έκθεσης 22/2024 ΕΕΣ) μέσω του μοντέλου ΧΔΣΧ κι έτσι χρήση εις διπλούν ενωσιακών πόρων για την ίδια δαπάνη. Παρόλα αυτά, όπως και η Επιτροπή διευκρίνισε στις σχετικές απαντήσεις της προς το ΕΕΣ²⁰⁰, δεν θα πρέπει να αποκλείεται η χρηματοδότηση μεταρρυθμίσεων ή επενδύσεων από διαφορετικά προγράμματα της ΕΕ, καθόσον δεν καλύπτουν τις *ίδιες δαπάνες*²⁰¹. Επομένως η προβληματική προκύπτει μόνο στην περίπτωση που διαφορετικά ταμεία της ΕΕ χρηματοδοτούν την κάλυψη ίδιων δαπανών, χωρίς αυτό να απομειώνει τον κίνδυνο έκνομης διπλής χρηματοδότησης.

¹⁹⁸ «Δημοσιονομικός Κανονισμός», Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18^{ης} Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012, PE/13/2018/REV/1, EE L 193 της 30.7.2018, σ. 1 έως 222.

¹⁹⁹ Άρθ. 11, 18, παρ. 4 στοιχ. ια' και 19 παρ. 3 στοιχ. θ' του Κανονισμού ΜΑΑ.

²⁰⁰ Βλ. Απαντήσεις της Επιτροπής στην Ειδική Έκθεση ΕΕΣ 22/2024 | Διαθέσιμο σε: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2024-22/COM-Replies-SR-2024-22_EL.pdf [Πρόσβαση: 09/11/2024]. Όπως αναφέρεται ενταύθα διπλή χρηματοδότηση είναι δυνατή να προκύψει: 1) σε επίπεδο κρατών μελών και σε 2) επίπεδο τελικού αποδέκτη.

²⁰¹ Άρθ. 15 Κανονισμού ΜΑΑ.

Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι ο όρος διπλή χρηματοδότηση στον Δημοσιονομικό Κανονισμό αφορά σε χρηματοδότηση/εκταμίευση που σχετίζεται με πραγματικές δαπάνες, δηλαδή δαπάνες που καταβλήθηκαν ήδη, ενώ αντιθέτως στο πλαίσιο του ΜΑΑ η διπλή χρηματοδότηση χρησιμοποιείται με τον ίδιο τρόπο αλλά σε ό,τι αφορά τις a priori εκτιμηθείσες δαπάνες, δηλαδή τις μη (ακόμη) πραγματικές, που θα καταβληθούν μετά την λήψη των κονδυλίων. Για το λόγο αυτό και το ΕΕΣ στην πρόσφατή του έκθεση για 22/2024 ΕΕΣ σύστησε την ανάγκη νομοθετικής διαφοροποίησης της έννοιας της διπλής χρηματοδότησης υπό το καθεστώς του ΜΑΑ (Σύσταση 1), μιας και το νομικό πλαίσιο αυτού του όρου είναι πλέον ατελές και ελλιπές²⁰². Σε κάθε περίπτωση το ΕΕΣ προβαίνει σε αυτές τις διορθωτικές επισημάνσεις προς την Επιτροπή, η οποία πρέπει να κινηθεί σε αχαρτογράφητα νερά και να επιτύχει το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα συνεπικουρούμενη από αυτό.

II. Β. Η συνολική αποτίμηση του «NextGenEU» από το ΕΕΣ και πιθανές προβλέψεις για το αύριο αυτού.

Οι πρόσφατες εκθέσεις του ΕΕΣ κατέδειξαν σημαντικά προβλήματα, κενά, καθυστερήσεις και αποκλίσεις από τους προβλεπόμενους και επιθυμητούς στόχους²⁰³. Η επίτευξη των μέτρων στην ώρα τους που κινδυνεύει λόγω καθυστερημένων αιτημάτων (για χρηματοδότηση) από τα κράτη μέλη²⁰⁴, τα οποία ακόμη και σήμερα δεν φαίνεται να απορροφούν τα διαθέσιμα κονδύλια του ΜΑΑ εγκαίρως, ενόσω το χρονόμετρο μετρά, μπορεί να έχει απόρροια την μη αξιοποίηση των κεφαλαίων που η Ένωση έχει δεσμευτεί να αποπληρώσει, καθότι έχει ήδη αναλάβει τις αντίστοιχες υποχρεώσεις που τελικώς όπως φαίνεται δεν θα έχουν αντίκρισμα σε επαρκή αριθμό μεταρρυθμίσεων και ιδιαίτερα επενδύσεων (που τα κράτη έθεσαν σε δεύτερη μοίρα)²⁰⁵!

Περαιτέρω η κατακόρυφη αύξηση το χρέους της ΕΕ μετά το 2023 (διπλάσιο σε σχέση με το 2021, από 458,5 δις ευρώ σε 543 δις ευρώ, συμπεριλαμβανομένου του 268,4 δις ευρώ δανεισμού για το NextGenEU) εγκυμονεί κινδύνους για την αποτελεσματική και ορθή διαχείρισή του, ιδίως αναφορικά με τους αναμενόμενους προϋπολογισμούς, οι οποίοι θα

²⁰² Π.χ. άρση ορισμένων κανόνων στην περίπτωση του άρθ. 180 §3 εδ. α' του Δημοσιονομικού Κανονισμού, που μένει αναπάντητο εάν πρέπει να εφαρμοσθεί προκειμένου και για τον ΜΑΑ.

²⁰³ Forin.gr - Σταματόπουλος, Το χρέος της ΕΕ το 2023 σχεδόν διπλασιάστηκε από το 2021, forin.gr, 10/10/2024, <https://www.forin.gr/articles/article/73936/eurwpaiko-elegktiko-sunedrio-kindunoi-kai-sfalmata-ston-proupologismo-ths-eurwpaikhs-enwshs> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

²⁰⁴ Βλ. την περίπτωση της Κύπρου που έλαβε την έγκριση για εκταμίευση της δεύτερης δόσης (115 εκατ. ευρώ) μόλις τον περασμένο χρόνο, δεν πλοιούσε επαρκώς ορόσημα που αφορούν στη φορολόγηση κ.λπ., European Commission, «Commission disburses second payment of €115 million to Cyprus under the Recovery and Resilience Facility», ec.europa.eu., 26/11/2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_24_6083 [Πρόσβαση: 24/01/2025].

²⁰⁵ Lawspot, «Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας: Καθυστερήσεις διαπιστώνει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο», lawspot.gr, 05/09/2024, <https://www.lawspot.gr/node/278792> [Πρόσβαση: 11/11/2024].

επιβαρυνθούν τα μέγιστα για την ολοκληρωτική αποπληρωμή²⁰⁶. Η αντιμετώπιση των μεσοπρόθεσμων και άμεσων δημοσιονομικών αναγκών πρέπει να γίνεται με την απαραίτητη ορθολογική διαχείριση των οικονομικών, ώστε να αποτρέπονται μελλοντικά μακροοικονομικά ζητήματα που επιβαρύνουν το σύνολο των οικονομιών των κρατών μελών και την ίδια την Ένωση. Το έργο της λήψης αυτών των συνετών αποφάσεων είναι εγχείρημα κρίσιμο και σίγουρα όχι απλό.

Η πρόσφατα εκδοθείσα, τέλος, ετήσια έκθεση του ΕΕΣ αναφορικά με την διαχείριση του προϋπολογισμού από την Επιτροπή στις 14 Νοεμβρίου²⁰⁷, για τα αποτελέσματα του 2023, το ΕΕΣ ανέδειξε τα θέματα εκείνα που απασχολούσαν σε μεγάλο βαθμό τον προϋπολογισμό και το NextGenEU, κι ειδικότερα το πως η Επιτροπή διαχειρίζεται ζητήματα που αφορούν την χρηματοδότηση της πολιτικής συνοχής και ιδίως τον ΜΑΑ²⁰⁸. Παρόλο που η εν θέματι ακουμπά μονάχα ακραιφνώς τα ζητήματα του ΜΑΑ, αξίζει κανείς να δει πως η Επιτροπή διαχειρίζεται τον προϋπολογισμό και βασίζεται στα δεδομένα επιδόσεων, επιδόσεις τις οποίες αξιοποιεί ως αξιολογικό στοιχείο και ο ίδιος ο ΜΑΑ και που σχετίζονται άμεσα με τα πολυάριθμα ζητήματα λογοδοσίας και διαφάνειας της πορείας των ενωσιακών πόρων του NextGenEU.

Συμπερασματικές σκέψεις

Η πρωτοπορία του NextGenEU στηρίζεται αναμφίλεκτα στην ταχεία και άμεση αποτελεσματικότητα ικανότητα αναχαίτισης των ανά χείρας προκλήσεων. Πανθομολογείται ότι το μέτρο επέτυχε ικανοποιητικά τον άμεσο στόχο του: την απόδειξη ότι η Ένωση είναι έτοιμη και θεσμικά επαρκώς εξοπλισμένη να διατελέσει τον σκοπό της ύπαρξής της, την βελτίωση και προστασία των κρατών μελών. Η πρόεδρος της ΕΚΤ, *Christine Lagarde*, έχει κάνει λόγο για ανάγκη διατήρησης του θεσμού αυτού στο «ευρωπαϊκό οπλοστάσιο», σε περίπτωση μίας όμοιας ανακύπτουσας έκτακτης δημοσιονομικής ανάγκης στο μέλλον, ενώ ο Γερμανός Υπουργός Οικονομικών *Olaf Scholz*²⁰⁹ βλέπει το πρόγραμμα ως ένα μακροπρόθεσμο μέτρο στο οποίο πρέπει να *εμμείνουμε*. Μία μελλοντική επανενεργοποίηση

²⁰⁶ NewMoney, «Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο: Ανησυχητική αύξηση των παράτυπων δαπανών της ΕΕ – Σε πρωτοφανές ύψος το χρέος», newmoney.gr, 10/11/2024, <https://www.newmoney.gr/roh/palmos-oikonomias/europsi/evropaiko-elegktiko-sinedrio-anisichitiki-afxisi-ton-paratipon-dapanon-tis-ee-se-protofanes-ipsos-to-chreos/amp/> [Πρόσβαση: 11/11/2024].

²⁰⁷ Επισκόπηση 04/2024: Ετήσια έκθεση της Επιτροπής για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ για το 2023, ή Ετήσια Έκθεση για τη Διαχείριση και τις Επιδόσεις – ΕΕΔΕ.

²⁰⁸ Επισκόπηση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 04/2024 «Ετήσια έκθεση της Επιτροπής για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ για το 2023», της 14ης Νοεμβρίου 2024. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ετήσια έκθεση για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ : οικονομικό έτος 2023». Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού, Τόμος Ι, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/776124> [Πρόσβαση: 12/10/2024].

²⁰⁹ Euroactiv, «Germany's Scholz sees 'no way back' from the EU joint debt», euractiv.com, euractiv.com 24/08/2020, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germanys-scholz-sees-no-way-back-from-eu-joint-debt/> [Πρόσβαση: 12/10/2024].

του θεσμού εμφανίζεται στην σκέψη των ευρωπαϊών ηγετών εξαιρετικά πιθανή. Βεβαίως κάθε πρώτο βήμα είναι αισιόδοξο. Ακόμη εκκρεμεί το αίσιο κλείσιμο της αυλαίας του πρώτου NextGenEU, μιας και η αποπληρωμή όλων αυτών των δανείων που εξέδωσε η Ένωση θα είναι τουλάχιστον μακρόπνοη, υπό τον όρο ότι θα τηρηθούν πιστά οι αντίστοιχες διαδικασίες αποπληρωμής από τα κράτη μέλη. Το μέτρο, όμως, δεν είναι εντελεχές, βρίσκεται ακόμη σε πρώιμη μορφή. Τα νομικά ζητήματα που ανεδύθησαν αποδείχτηκε ότι πρέπει να υπερκεραστούν προκειμένου να υπάρξει γόνιμο έδαφος για τον θεσμικό διάλογο που θα επιτρέψει να καλλιεργηθούν επαρκώς όλα τα θέματα που εμπίπτουν στην σφαίρα επιρροής του προγράμματος.

Ένας βάσιμος ισχυρισμός (συνάμα κι ερώτημα) θα ήταν ο εξής: η Ένωση μπορεί να μην παρουσιάσει ένα επόμενο ταυτώνυμο NextGenEU, αλλά σίγουρα στην ουσία θα είναι παρόμοιο (;). Μία ασφαλής σκέψη, εάν όντως παραστεί ανάγκη για άμεση χρηματοδότηση της οικονομίας της ΕΕ και παροχής πρόσβασης σε κεφάλαια και ρευστότητα λόγω κάποιας υγειονομικής (ή άλλης φύσης) κρίσης, η Επιτροπή θα είναι εκεί να επέμβει, πολύ πιθανόν δανειζόμενη στο όνομα της Ένωσης. Και πάλι θα ήταν πολύ πιθανό, στο όνομα της αντιμετώπισης της κρίσης, να υποδείξει στα κράτη σε ποιους τομείς της οικονομίας τους θα πρέπει να στραφούν. Το τεταμένο πολιτικό κλίμα εντός κι εκτός Ευρώπης προδιαθέτουν ανασφάλεια στην κοινή ευρωπαϊκή αντίληψη. Διαχρονικές κρίσεις όπως το μεταναστευτικό πρόβλημα, ιδίως πλέον και στα βόρεια σύνορα με την Ουκρανία, αλλά και στα νοτιοανατολικά σύνορα με την Κύπρο και την Ελλάδα, ίσως οδηγήσουν σε τέτοια έκρηξη που η Ένωση δεν θα έχει επιλογή παρά να παρέμβει. Οι στόχοι του προϋπολογισμού κάθε κράτους θα γίνουν και πάλι αντικείμενο συντονισμού από την Επιτροπή, ένα όργανο που φαίνεται να αναλαμβάνει υπόρρητα την εξουσία της εφαρμογής δημοσιονομικής πολιτικής, της ανέκαθεν αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών μελών, που ίσως αποτελεί και το αποδεικτικό στοιχείο της αυτοκυριαρχίας των κρατών («αρμοδιότητα της αρμοδιότητας», Παπαγιάννης, 2016). Οι οικονομικές αρμοδιότητες αποτελούν την ακρογωνιαίο λίθο της κρατικής αυτοδιάθεσης, το ισχυρότερο προνόμιο της εθνικής κυβέρνησης να *νέμει* τις ευθύνες της κρατικής εξουσίας. Δεν φαίνεται τα κράτη να θελήσουν να αποδεχτούν ποτέ την μεταβίβαση αυτής της αρμοδιότητας της Ένωσης, τουλάχιστον όχι χωρίς αντίδραση. Μία κρίση ίσως συμβάλλει στην πραγματοποίηση αυτού του βήματος. Ένα, πάντως, είναι σίγουρο: η κοινή οικονομική πολιτική απαιτεί αναθεώρηση των Συνθηκών, και δη του άρθρου 5 της Συνθήκης για την ΕΕ. Στην περίπτωση αυτή ένα αντίστοιχο πρόγραμμα θα είναι άχρηστο, νομικο-πολιτικά, καθόσον η οικονομική πολιτική θα έχει *κεντριοποιηθεί* (*centralized*). Βεβαίως πιο σύντομη και πιθανή θα ήταν μία ακόμη έκτακτη δημοσιονομική ανάγκη που θα εξανάγκαζε την Ευρώπη να προστρέξει σε άμεσα διαθέσιμα κεφάλαια –σενάριο καθόλου απίθανο– ιδίως σε αναμονή των γεγονότων στην Ουκρανία και τη Μέση Ανατολή. Τι θα σήμαινε, όμως, αυτό; Θα μπορούσε η Ένωση να πορευθεί με το σκεπτικό της εφήμερης λύσης για ένα πρόβλημα –την έλλειψη επαρκούς συντονισμού της κοινής οικονομικής πολιτικής– που διαρκώς την ταλανίζει; Σε κάποιο σημείο θα χρειαστεί η τολμηρή παρέμβαση: είτε α) παγίωση ενός θεσμού στη βάση του NextGenEU, που θα επιτρέπει στην Ένωση να διανοίξει την έννοια του *εκτάκτου* για κάθε κρίση που προκύπτει, με το να συντονίζει διαρκώς τις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών, είτε β) ομοσπονδοποίηση της οικονομικής πολιτικής, στη βάση

κοινής αρμοδιότητας με τα κράτη, ή στη βάση αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης (που με τη σειρά του θα φέρει σωρεία νομικών προβλημάτων εάν ποτέ συμφωνηθεί).

Ο τελικός κριτής δεν μπορεί παρά να είναι το ΔΕΕ²¹⁰. Η νομιμοποίηση του θεσμού από δικαστικής και πλέον πλευράς δεν μπορεί να μην περιλαμβάνει την απόφαση του ευρωπαϊκού δικαστηρίου για ένα από τα πλέον φλέγοντα οικονομικά, κοινωνικά, πολιτικά και θεσμικά ζητήματα των τελευταίων ετών της Ένωσης. Η νομολογία του ΔΕΕ έχει πάντοτε παράσχει στα ενωσιακά όργανα και τα κράτη μέλη την υπερπολύτιμη αρωγή του στα *αχαρτογράφητα νερά* του δικαίου της Ένωσης. Έτσι, εκκινώντας από τις πολυάριθμες προεκτάσεις του NextGenEU, δηλαδή, είτε από τη νομιμότητα της Απόφασης ORD, του Κανονισμού EURI ή του Κανονισμού RRF, το ΔΕΕ, μέσω του θεσμού της προδικαστικής παραπομπής του άρθ. 267, επ' αφορμής διαφοράς –κατά πάσα πιθανότητα από κράτος ή άτομο παρά από ενωσιακό θεσμικό όργανο–, θα δώσει την απάντηση στα αναρίθμητα ερωτήματα. Ο χρόνος, μολαταύτα, που το ΔΕΕ θα αποφανθεί, αν βρει όντως θεσμικό ατόπημα στις όλες νομικές διεργασίες που προηγήθηκαν, θα έχει παρέλθει σε τέτοιο βαθμό, που το πρόγραμμα θα έχει καταστεί προ πολλού σφραγισθέν, τα έννομα αποτελέσματά του θα έχουν διαχυθεί στις έννομες τάξεις και συγχωνευθεί με το status quo στην ΕΕ και οιαδήποτε προσπάθεια ανάκλησής τους θα έχει καταστεί αδιανόητη, ακατόρθωτη και ανούσια, τουλάχιστον από πρακτικής πλευράς.

²¹⁰ Päivi L.-S., «Next Generation EU – A Constitutional Change without Constitutional Change», Reconnect Research Project, reconnect-europe.eu, 13/01/2021, <https://reconnect-europe.eu/blog/new-generation-eu-a-constitutional-change-without-constitutional-change/> [Πρόσβαση: 10/10/2024].

Επίλογος

Ίσως τελικά οι πράξεις της Ένωσης στο μέλλον να υιοθετήσουν τον Μηχανισμό και τα πλεονεκτήματά του επισφραγίσουν για μία ακόμη φορά τη ρήση *ουδέν μονιμότερον του προσωρινού*. Καίτοι εξέχουσες προσωπικότητες της ευρωπαϊκής πολιτικής σκηνής δεν δέχονται την μονιμότητα του θεσμού (*Angela Merkel, Peter Müller κ. ά.*), η γενική διάθεση είναι θετική προς το νέο μέτρο. Ίσως το αίσθημα ασφάλειας που παρέχει η Ένωση και κάθετα (προς τα κράτη μέλη) και οριζόντια (προς τους άλλους διεθνείς οργανισμούς, περιλαμβανομένων και των διεθνών αγορών) να είναι ένα πλεονέκτημα που δεν πρέπει να μείνει αναξιοποίητο. Αυτό, όμως, δεν συνιστά και καλή πρακτική. Η εύκολη λύση δεν μπορεί να είναι ο κανόνας, ιδίως αν αναλογιστούμε ότι τα υπέρογκα ποσά που δανείστηκε η Ένωση θα επιβαρύνουν μελλοντικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών για τα επόμενα τουλάχιστον 40 χρόνια. Η εδραίωση του θεσμού δεν παρέλκει και αναμφισβήτητα δεν μπορεί να προηγηθεί της αναθεώρησης των Συνθηκών, κι απ' ό,τι έχει ανά τα χρόνια καταστεί εμφανές, οι πολιτικές θέσεις δεν διάκεινται φιλικά προς ένα τέτοιο βήμα.

Παρόλη τη καινοτομία του, το Next Generation EU δεν μπορεί παρά να θεωρηθεί μέτρο περιορισμένου βίου. Δεν απέχει, όμως, πόρρω η αναβίωσή του αν όντως προκύψουν οι ανάγκες. Η βάση στην οποία κινείται δεν είναι παντελώς άγνωστη²¹¹, παρά τον καινοτόμο τρόπο ερμηνείας του ενωσιακού δικαίου που χρησιμοποιεί για να επιτευχθεί. Η έκδοση ομολόγων έχει ήδη εμφιλοχωρήσει στην ενωσιακή πρακτική ήδη από την νομισματική και οικονομική κρίση το 2010. Η χρήση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, του μεγαλύτερου μέτρου δημοσιονομικού συντονισμού, μαρτυρά την χρήση ήδη νομιμοποιημένων θεσμών που γίνονται εργαλεία των νέων συνθηκών.

Αυτό που παρατηρούμε συνεχώς είναι ότι η Ένωση *mutatis mutandis* διάκειται *οιωνεί* επεκτατικά σε ό,τι σχετίζεται με τις αρμοδιότητές της, χωρίς αυτό να έχει απαραίτητως αρνητικά χροιά. Το ΔΕΕ έχει καταστήσει δηλωτικά ορατή στη νομολογία του τη διαρκή διαπίστωση της διογκούμενης αρμοδιότητας της Ένωσης σε τομείς που υπερτερούν των τομέων εξαίρεσης που επιλαμβάνεται η κρατική αρμοδιότητα. Δεν υπάρχει κάτι που να μας κάνει να αμφισβητήσουμε ότι και αυτή η εθνική αρμοδιότητα, η οικονομική/δημοσιονομική πολιτική, θα οδηγηθεί κάποια στιγμή διαπιστωτικά και ερμηνευτικά στην μεγαλύτερη φάρετρα της Ένωσης. Βεβαίως, ένα τέτοιο βήμα τελεί συναρτήσε με τα κράτη μέλη και της αποφασιστικότητάς τους να συντείνουν στο ευρωπαϊκό όραμα, κάτι που προϋποθέτει τη μετάβαση από την οικονομικής φύσης Ένωση, στην καθαρά κοινή πολιτική Ένωση, η οποία είναι ο απώτερος στόχος της ύπαρξης ΕΕ των κοινών αξιών. Ωστόσο οι ρίζες της οικονομικής συνεργατικής συνύπαρξης είναι αυτές που στερεώνουν το όλο εγχείρημα μέχρι στιγμής, κάτι που με δυσκολία και επιμονή μπορεί να φανταστεί κανείς ότι θα μετεξελιχθεί σε κάτι πιο ιδεατό, πιο κοντά στο όραμα της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης. Τα κράτη μέλη είναι ακόμη δύσπιστα για ένα τέτοιο βήμα. Αλλά δεν μπορούν να αρνηθούν ότι, όντας μέλη της ευρωπαϊκής οικογένειας, όντας συνέταιροι και συνδιαμορφωτές της ευρωπαϊκής

²¹¹ *De Witte Br.*, *ibid*, p. 646.

πραγματικότητας, κάποια στιγμή, αναπόφευκτα θα αποτελέσουν μέρος ενός ολοκληρωμένου συνόλου που θα περιλαμβάνει περισσότερη ενδυνάμωση και λιγότερη αβεβαιότητα.

Έτσι, λοιπόν, κι επί του θέματος της παρούσης, το μέλλον της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης που, μέχρι πριν την πανδημία και το Next Generation EU, βρισκόταν σε μετέωρη και επισφαλή διαχρονικά κατάσταση, πλέον, με τις νέες δυνατότητες που ανέδειξαν οι νέες περιστάσεις, η σωρεία των Κανονισμών, Αποφάσεων κ.λπ. που υιοθέτησαν τα ενωσιακά όργανα και η στενότερη προοδευτική ευρωπαϊκή τακτική, έχει προχωρήσει σε διαφορετικό στάδιο, μολοντί εξίσου άγνωστο. Η τελειο-ποίηση, ήτοι ολοκλήρωση του δευτέρου ημίσεος της ΟΝΕ, αυτού της Οικονομικής Ένωσης που αποτελεί ζέον ζήτημα στην ευρωπαϊκή ιστορία και που ίσως ποτέ δεν θα έπρεπε να έχει αποκολληθεί από το άρρηκτα υπαρξιακό συμπλήρωμά της, την Νομισματική Ένωση²¹², είναι μάλλον το φως στο τέλος του τούνελ και όταν αυτή τελικά εκπληρωθεί, αν όντως ολοκληρωθεί, θα μπορούμε να αναμένουμε και να συμπράξουμε στην *υπεροικονομική* και πολιτική πλέον ενοποίηση των λαών της γηραιάς ηπείρου.

²¹² Αναφορικά με τη φύση και το μέλλον της ΟΝΕ βλ. *Barnard C./Peers St.*, “European Union Law”, 4th edition, Oxford University Press, UK 2024, σ. 604 επ., ιδίως σ. 628, 629.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση:

Αλιγιζάκη Α., «Δίκαιο και Γεωπολιτική της Ενέργειας», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2023.

Καλαβρός Φ.Γ.-Ε./Γεωργόπουλος Θ.Γ., «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Ουσιαστικό Δίκαιο», 4^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2020.

Μηλιώνης Ν., «Δημοσιονομικά Μελετήματα», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2023.

Μπάρμπας Ν., «Δημοσιονομικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2024.

Μπάρμπας Ν., «Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου», Ζ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018.

Παπαγιάννης Δ., «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 5^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2016.

Παπαγιάννης Δ., «Ο χώρος της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2008.

Σαχπεκίδου Ευ., «Ευρωπαϊκό Δίκαιο», 3^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2021.

Ξενόγλωσση:

Barnard C./Peers St., “European Union Law”, 4th edition, Oxford University Press, UK 2024.

Bouvier M./Esclassan M-Chr./Lassale J.-P., “Finance Publiques”, 20^e édition (2021-2022), Manuel, LGDJ, Paris 2021.

Dermine P./Markakis M., “EU economic governance and the Covid-19 crisis – Between path-dependency and paradigmatic shift”, International Journal of Public Law and Policy, 2020.

Dermine P., “Le plan de relance «Next Generation EU» de l’Union européenne”, Bruylant, Belgium, 2023.

Pisani-Ferry, J., “European Union recovery funds: strings attached, but not tied up in Knots”, Policy Contribution 2020/19, Bruegel, Bruxelles 2020.

Ηλεκτρονικές Πηγές

Ελληνόγλωσσες

Ευρωπαϊκή Ένωση, «Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο», european-union.europa.eu, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-court-auditors-eca_el [Πρόσβαση: 19/10/2024].

Ευρωπαϊκή Ένωση, «Ζαν Μονέ: η ενοποιητική δύναμη πίσω από τη γέννηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης» european-union.europa.eu, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/jean-monnet_el [Πρόσβαση: 14/12/2024].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ετήσια έκθεση για τη διαχείριση και τις επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ : οικονομικό έτος 2023». Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού, Τόμος I, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2024, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/776124> [Πρόσβαση: 12/10/2024].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Η επόμενη γενιά ιδίων πόρων της ΕΕ», commission.europa.eu, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en?prefLang=el&etrans=el [Πρόσβαση: 31/10/2024].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Πολιτικές κατευθύνσεις για την επόμενη Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2024-2029», commission.europa.eu, Στρασβούργο, 18/07/2024, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_el?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EL.pdf [Πρόσβαση 27/11/2024].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Σχέδιο Ανάκαμψης για την Ευρώπη», commission.europa.eu, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_el [Πρόσβαση: 06/10/2024].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Χρηματοδοτικά μέσα», commission.europa.eu, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/funding-instruments_en?prefLang=el&etrans=el [Πρόσβαση: 31/10/2024].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «The legality of the European Central Bank's Pandemic Emergency Purchase Programme», Mooij A., *Bridge Working Paper*, 2020 https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/project-result-content/b8d0a33c-5ff6-42af-84df-9b062dadca31/Mooij_WP_5.pdf [Πρόσβαση: 08/10/2024].

Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, «Καθήκοντα», ecb.europa.eu, <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/tasks/html/index.el.html> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, “Press release – Monetary Decisions», 16/12/2021, ecb.europa.eu <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.mp211216~1b6d3a1fd8.en.html> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, «Το Πανευρωπαϊκό Ταμείο Εγγυήσεων επιταχύνει την πρόσβαση των επιχειρήσεων της ΕΕ σε χρηματοδότηση για την ανάκαμψη της οικονομίας», eib.org, 05/05/2021, <https://www.eib.org/fr/press/all/2021-147-european-guarantee-fund-accelerates-access-to-recovery-funding-for-eu-companies?lang=el> [Πρόσβαση: 09/10/2024].

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, «Εκθέσεις ελέγχου, επισκοπήσεις και γνώμες», eca.europa.eu, <https://www.eca.europa.eu/el/multiple-reports> [Πρόσβαση: 12/10/2024].

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, «Οργάνωση», eca.europa.eu, <https://www.eca.europa.eu/el/organisation> [Πρόσβαση: 19/10/2024].

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, «Τί κάνουμε», eca.europa.eu, <https://www.eca.europa.eu/el/what-we-do> [Πρόσβαση: 12/10/2024].

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, «Θεσμικές Σχέσεις», eca.europa.eu, <https://www.eca.europa.eu/el/institutional-relations> [Πρόσβαση: 12/10/2024].

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, «Διαδικασία απαλλαγής: ο προϋπολογισμός της ΕΕ και πως εγκρίνεται», europarl.europa.eu, <https://www.europarl.europa.eu/topics/el/article/20150427STO46470/diadikasia-apallagis-o-proupologismos-tis-ee-kai-pos-egkrinetai> [Πρόσβαση: 12/10/2024].

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Αλληλεγγύη της ΕΕ προς την Ουκρανία», consilium.europa.eu, https://www.consilium.europa.eu/media/ghva2ulr/2024_224_factsheet_eu-action-in-support-of-ukraine_october_2024.pdf [Πρόσβαση: 20/10/2024].

Συμβούλιο της ΕΕ, «Εκτελεστική απόφαση του συμβουλίου για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας, 06/07/2024, https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/07/06_Ektelestiki_apofasi_symvoulou_Gr.pdf [Πρόσβαση: 12/11/2024]

Συμβούλιο της ΕΕ, «Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου για την τροποποίηση της εκτελεστικής απόφασης της 13^{ης} Ιουλίου 2021 σχετικά με την έγκριση της αξιολόγησης του

σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας, 05/12/2023, <https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2024/02/%CE%B5%CE%BA%CF%84%CE%B5%CE%BB%CE%B5%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%86%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CF%85-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CF%84%CF%81%CE%BF%CF%80%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%AF%CE%B7%CF%83%CE%B7-st15831.el23-1.pdf> [Πρόσβαση: 12/11/2024].

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο – Συμβούλιο της ΕΕ, «Ορίζων Ευρώπη», [consilium.europa.eu, https://www.consilium.europa.eu/el/policies/horizon-europe/](https://www.consilium.europa.eu/el/policies/horizon-europe/) [Πρόσβαση: 29/20/2024].

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο - Συμβούλιο της ΕΕ, «Ουκρανία», [consilium.europa.eu, https://www.consilium.europa.eu/el/policies/enlargement/ukraine/#application](https://www.consilium.europa.eu/el/policies/enlargement/ukraine/#application) [Πρόσβαση: 11/11/2024]

Τράπεζα της Ελλάδος, «Το έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού για την αντιμετώπιση της πανδημίας», [bankofgreece.gr, https://www.bankofgreece.gr/kiries-leitourgies/nomismatikh-politikh/mi-symvatika-metra/to-ektakto-programma-agoras-stoixeiwn-energhtikoy-gia-thn-antimetwpsish-ths-pandhmias](https://www.bankofgreece.gr/kiries-leitourgies/nomismatikh-politikh/mi-symvatika-metra/to-ektakto-programma-agoras-stoixeiwn-energhtikoy-gia-thn-antimetwpsish-ths-pandhmias) [Πρόσβαση: 08/10/2024].

Euronews, «Τι είναι το πρόγραμμα SURE και πώς θα στηρίξει την απασχόληση στην Ε.Ε.», [euronews.com, 13/01/2021 https://gr.euronews.com/business/2021/01/13/ti-einai-to-programma-sure-kai-pos-tha-stirixei-tin-apasxolisi-stin-ee](https://gr.euronews.com/business/2021/01/13/ti-einai-to-programma-sure-kai-pos-tha-stirixei-tin-apasxolisi-stin-ee) [Πρόσβαση: 29/10/2024].

EUR-lex, «Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας», [eur-lex.europa.eu, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:european_stability_mechanism](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=LEGISSUM:european_stability_mechanism) [Πρόσβαση: 19/10/2024].

Lawspot, »Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας: Καθυστερήσεις διαπιστώνει το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο», [lawspot.gr, 05/09/2024, https://www.lawspot.gr/node/278792](https://www.lawspot.gr/node/278792) [Πρόσβαση: 11/11/2024].

Ξενόγλωσσες

Élysée, «Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus», [elysee.fr, 18/05/2020, https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus](https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus) [Πρόσβαση: 29/10/2024].

European Parliament, “Joint press conference by President Metsola and President von der Leyen following the Parliament’s vote on the College of Commissioners”,

multimedia.europarl.europa.eu, 27/11/2024,
https://multimedia.europarl.europa.eu/en/webstreaming/joint-press-conference-by-president-metsola-and-president-von-der-leyen-following-parliament-s-vote_20241127-1300-SPECIAL-PRESSER [Πρόσβαση 27/11/2024].

European Commission, «Address by Mr. Mario Draghi at the presentation of the report on the Future of European competitiveness in the European Parliament», commission.europa.eu, Strasbourg, 17/09/2024, https://commission.europa.eu/document/download/fcbc7ada-213b-4679-83f7-69a4c2127a25_en?filename=Address%20by%20Mario%20Draghi%20at%20the%20Presentation%20of%20the%20report%20on%20the%20future%20of%20European%20competitiveness.pdf [Πρόσβαση 28/11/2024].

European Commission, «Directorate-General for Budget, *Financing the recovery plan for Europe*», Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/997940> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

European Commission, «REACT-EU», https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/react-eu_e [Πρόσβαση: 29/10/2024].

European Commission, «*Reste à liquider (RAL) – A natural phenomenon, not financial debt*», Directorate General for Budget, Publications Office, 2019, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/658631> [Πρόσβαση: 07/01/2025].

European Commission, «The 2021-2027 EU budget – What’s new?», commission.europa.eu, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en?prefLang=el [Πρόσβαση: 29/10/2024].

European Parliament, “Multiannual Financial Framework”, Facts Sheets on the European Union, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/29/multiannual-financial-framework> [Πρόσβαση: 19/01/2025].

European Parliament, «The ESM Pandemic Crisis Support», europarl.eu, 28/08/2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_BRI\(2020\)651350](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_BRI(2020)651350) [Πρόσβαση: 19/10/2024].

European Stability Mechanism, «Pandemic Crisis Support, Draft Template for the Response Plan», esm.europa.eu, 15/05/2020, https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/migration_files/pandemic_response_plan.pdf [Πρόσβαση: 19/10/2024].

European Union, «What shapes solidarity in the EU?», Publications of the European Union, op.europa.eu, 2023, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f1ace992-51dc-11ee-9220-01aa75ed71a1> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

EIB Group, «RESPONSE TO THE COVID-19 PANDEMIC», eib.org, <https://www.eib.org/attachments/press/egf-handout-briefing.pdf> [Πρόσβαση: 13/10/2024].

European Union External Action, «Israël/Palestine: déclaration du porte parole sur l'expansion des colonies et la situation à Jérusalem Est», eras.europa.eu, 05/05/2021, https://www.eeas.europa.eu/eeas/isra%C3%ABlpalestine-d%C3%A9claration-du-porte-parole-sur-l'expansion-des-colonies-et-la-situation-%C3%A0_fr [Πρόσβαση: 20/10/2024].

Euroactiv, «Germany's Scholz sees 'no way back' from the EU joint debt», euractiv.com, 24/08/2020, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germanys-scholz-sees-no-way-back-from-eu-joint-debt/> [Πρόσβαση: 12/10/2024].

European Central Bank, «Interview with Le Monde - Interview with Christine Lagarde, President of the ECB, conducted by Marie Charrel and Eric Albert», ecb.europa.eu, 19/10/2024, <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2020/html/ecb.in201019~45f5cf8040.en.html> [Πρόσβαση: 10/10/2024].

European Investment Bank, «European Guarantee Fund – Results at the end of April 2021», eib.org, 05/05/2021 <https://www.eib.org/attachments/press/egf-slides-05052021.pdf> [Πρόσβαση: 13/10/2024].

UNRWA, «EU», unrwa.org, <https://www.unrwa.org/tags/eu> [Πρόσβαση: 20/10/2024].

World Health Organization, «WHO Director-General's Opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020», who.int, 11/03/2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> [Πρόσβαση: 28/09/2024].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU : facts and figures», Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> [Πρόσβαση: 28/10/2024].

Αρθρογραφία

Ελληνόγλωσση

Αναγνωσταράς Γ., Το Next Generation EU Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώπιον του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, σε: ΕφημΔΔ, 6/2022.

Αναγνωσταράς Γ., Acquitted on the Benefit of Doubt ... but not Proven Innocent! The Judgment of the German Federal Constitutional Court on the Next Generation EU Program, German Law Journal, Cambridge University Press 19/02/2024, <https://doi.org/10.1017/glj.2023.111> [Πρόσβαση: 31/10/2024].

Δασόπουλος Τ. «Ταμείο Ανάκαμψης: Στόχος για ρεκόρ σε απορροφήσεις και εκταμιεύσεις φέτος», capital.gr, 21/01/2025, <https://www.capital.gr/oikonomia/3897271/tameio-anakampsis-stoxos-gia-rekor-se-aporrofiseis-kai-ektamieuseis-fetos/> [Πρόσβαση: 23/01/2025].

Κρητικός Α., Η πανδημία ως επιταχυντής της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), eliamep.gr, 30/06/2021, <https://www.eliamep.gr/en/media/i-pandimia-os-epitachyntis-tis-evropaikis-oloklirosis-alekos-kritikos/> [Πρόσβαση: 06/10/2024].

Καλλιώρας Δ./Κρητικός Α., Η Μετεξέλιξη Της Πολιτικής Συνοχής Της ΕΕ Μετά Τη Σύσταση του Ταμείου Ανάκαμψης, Διανεοσις – Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης, dianeosis.org, Ιούλιος 2023, <https://www.dianeosis.org/2023/07/i-metekseliksi-tis-politikis-synoxis-stin-ee-meta-ti-systasi-tou-tameiyou-anakampsis/> [Πρόσβαση: 13/10/2024].

Μήτσος Α., Το Πρόγραμμα Ανάκαμψης ως άλμα προς τη Δημοσιονομική Ένωση, Policy Brief 127/2020, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), eliamep.gr, 14/07/2020, <https://www.eliamep.gr/to-programma-anakampsis-os-alma-pros-ti-dimosionomiki-enosi-to-polyetes-dimosionomiko-plaisio-2021-2027-meta-tis-protaseis-tis-epitropis/> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

Μπάλτα Ε., Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο ως μέσο σχεδιασμού του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε: Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας, 64, τεύχος 1430, 2010.

Παπαδοπούλου Α., Πέρα από την «υπεροχή»: ο έλεγχος «ultra vires» και συνταγματικής ταυτότητας των πράξεων ενωσιακών οργάνων εκ μέρους των εθνικών δικαστηρίων», σε: Περιοδικό «Το Σύνταγμα», τεύχος 4, 2019 | Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης», constitutionalism.gr, διαθέσιμο σε: https://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2020/08/2020_ToSyntagma-4-2019-Papadopoulou_BVerfGE_PSPP30.06.2020.pdf [Πρόσβαση: 19/10/2024].

Παυλόπουλος Π., Σχολιασμός της απόφασης «NextGenerationEU (6.12.22) του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας για το Ταμείο Ανάκαμψης | Όμιλος «Αριστόβουλος Μάνεσης», constitutionalism.gr, διαθέσιμο σε: <https://www.constitutionalism.gr/sxoliasmos-apofasis-nextgenerationeu/> [Πρόσβαση: 01/10/2024].

Το Βήμα, «ECOFIN: «Πράσινο φως» στα μεσοπρόθεσμα της Ελλάδας κι άλλων 20», Οικονομία Newsroom, 21/01/2025
<https://www.tovima.gr/2025/01/21/finance/ecofin-prasino-fos-sta-mesoprothesma-tis-elladas-ki-allon-20/> [Πρόσβαση: 22/01/2025].

Forin.gr - Σταματόπουλος, Κίνδυνοι και σφάλματα στον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, forin.gr, 05/10/2023, <https://www.forin.gr/articles/article/73936/eurwpaiko-elegktiko-sunedrio-kindunoi-kai-sfalmata-ston-proupologismo-ths-eurwpaikhs-enwshs> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

Forin.gr - Σταματόπουλος, Το χρέος της ΕΕ το 2023 σχεδόν διπλασιάστηκε από το 2021, forin.gr, 10/10/2024, <https://www.forin.gr/articles/article/73936/eurwpaiko-elegktiko-sunedrio-kindunoi-kai-sfalmata-ston-proupologismo-ths-eurwpaikhs-enwshs> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

Packroff J., Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο: Νόμιμο το χρέος της ΕΕ ως απάντηση στην κρίση, Euractiv, (σε μετάφρ.: Σιδέρης Σ.), euractiv.com, 07/12/2022, <https://www.euractiv.gr/section/evropaika-diethni/news/germaniko-syntagmatiko-dikastirio-nomimo-to-chreos-tis-ee-os-apantisi-stin-krisi/> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

Ξενόγλωσση

Anzuini A., Monetary Policy shocks in the new EU members: a VAR approach, Taylor & Francis Online, tandfonline.com, Applied Economics, 39:9, 2011, p. 1147–1161
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00036840600592866> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

Belke A./Polleit T., How the ECB and the US Fed set interest rates, Taylor & Francis Online, tandfonline.com, Applied Economics, 39:17, 2197-2209, 2007,
<https://doi.org/10.1080/00036840600749623> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

Bokhorst D./Corti Fr., Governing Europe's Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion, Cambridge University Press, Government and Opposition, Vol. 59, Issue 3, p. 718 – 734, 14/06/2021, <https://doi.org/10.1017/gov.2023.14> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

Clemens F., The NGEU Economic Recovery Fund, SESifo Forum, ISSN 2190-717X, Vol. 22, Iss.1 ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München 2021, <https://www.econstor.eu/handle/10419/232379> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

Cooper J./Youngberry T., “Has New Public Financial Management had its Day?”, IMF PFM BLOG, blog-pfm.imf.org, 06/01/2025, <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2025/01/has-new-public-financial-management-had-its-day> [Πρόσβαση: 19/01/2025].

Crowe R., An EU budget of States and citizens, onlinelibrary.wiley.com, Vol. 26, Issue 5-6, European Law Journal, 07/06/2021, p. 331-344, Wiley Online Library, <https://doi.org/10.1111/eulj.12398> [Πρόσβαση: 11/11/2024].

De Boer N./Klooster J.V., “The ECB, the courts and the issue of democratic legitimacy after Weiss”, Common Market Law Review, Vol. 57, Iss. 6, 2020, pp.1689-1724 <https://doi.org/10.54648/cola2020765> [Πρόσβαση: 16/01/2025].

De Witte Br., «THE EUROPEAN UNION’S COVID-19 RECOVERY PLAN: THE LEGAL ENGINEERING OF AN ECONOMIC POLICY SHIFT», Common Market Law Review, Vol. 58, 2021, 635-682, <https://doi.org/10.54648/cola2021046> [Πρόσβαση: 20/01/2025].

European Commission, «Commission disburses second payment of €115 million to Cyprus under the Recovery and Resilience Facility», ec.europa.eu. 26/11/2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_24_6083 [Πρόσβαση: 24/01/2025].

Fabbrini F., The NGEU Economic Recovery Fund, SESifo Forum, ISSN 2190-717X, Vol. 22, Issue 1 ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München 2021, <https://www.econstor.eu/handle/10419/232379> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

Fabbrini F., Next Generation EU: Legal Structure and Constitutional Consequences, REBUILD Centre Working Paper No. 3, 27/05/2022, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4121330> [Πρόσβαση: 08/10/2024].

Kempf H., “A second Hamiltonian moment”, ofce Archives du blog 2011-2024, ofce.sciences-po.fr, 07/11/2024, <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/a-second-hamiltonian-moment/#:~:text=It%20refers%20to%20the%20budgetary,Hamilton%20in%201790%5B2%5D> [Πρόσβαση: 14/12/2024].

Lacina L./Rozmahel P., Antonin Rusek, «Political Economy of Eurozone Crisis, Reforms and their Limits», Mendel European Center, Bučovice, 2013, http://www.striz.cz/pdf/Political_Economy_of_Eurozone_Crisis_2013.pdf [Πρόσβαση: 01/10/2024].

Leino-Sandberg P./Ruffert M., Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment, Wolters Kluwer, Kluwer Law Online, 59, Common Market Law Review, Issue 2, 2022 <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/59.2/COLA2022031> [Πρόσβαση: 10/10/2024].

Lionello L., Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?, Eurojus, ISSN 2384-9169, Fascicolo n. 4 – 2020, rivista.eurojus.it, <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/lionello-nextgen.pdf> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

Päivi L.-S., «Next Generation EU – A Constitutional Change without Constitutional Change», Reconnect Research Project, reconnect-europe.eu, 13/01/2021, <https://reconnect-europe.eu/blog/new-generation-eu-a-constitutional-change-without-constitutional-change/> [Πρόσβαση: 10/10/2024].

Petrov R./Hillion Chr., «Accession through war » - Ukraine's road to the EU», Common Market Law Review, Vol. 59, Iss. 5, 2022, pp. 1289-1300 https://www.researchgate.net/publication/364165468_Guest_Editorial_Accession_through_war_-_Ukraine's_road_to_the_EU_595_Common_Market_Law_Review_Kluwer_International_2022_1289_-_1300 [Πρόσβαση: 16/01/2025].

Pisani-Ferry J., European union recovery funds: strings attached, but not tied up in knots, Policy Contribution, Issue 19, Bruegel, bruegel.org, 27/10/2020, <https://www.bruegel.org/policy-brief/european-union-recovery-funds-strings-attached-not-tied-knots> [Πρόσβαση: 17/10/2024].

Νομοθεσία

Ευρωπαϊκή

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης [EE C 202 της 7.6.2016, σ. 1–388].

Πρωτόκολλο υπ' αριθμ. 6 για τον καθορισμό της έδρας των θεσμικών οργάνων και ορισμένων λοιπών οργάνων, οργανισμών και υπηρεσιών της Ένωσης, C 310/260, 16.12.2004 [Επίσημη Εφημερίδα αριθμ. 115 της 09/05/2008, σ. 265].

Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2021 για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας [EE L 57 της 18.02.2021, σ. 17 έως 75].

Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2094 της 14^{ης} Δεκεμβρίου 2020 σχετικά με τη θέσπιση Μέσου Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη στήριξη της ανάκαμψης μετά την κρίση της νόσου COVID-19 [EE L της 22.12.2020, σ. 23 έως 27].

Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2093 του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2020 για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για τα έτη 2021 έως 2027 [EE L 433I της 22.12.2020, σ. 11 έως 22].

Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2020 περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης [EE L 433I της 22.12.2020, σ. 1 έως 10].

Απόφαση (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2053 του Συμβουλίου της 14^{ης} Δεκεμβρίου 2020 για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για την κατάργηση της απόφασης 2014/335/ΕΕ, Ευρατόμ [EE L 424 της 15.12.2020, σ. 1 έως 10].

Κανονισμός (ΕΕ) 2020/672 του Συμβουλίου της 19^{ης} Μαΐου 2020 σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μέσου προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE) λόγω της επιδημικής έκρηξης της COVID-19, ST/7917/2020/INIT [EE L 159 της 20.5.2020, σ. 1–7].

Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012, PE/13/2018/REV/1 [EE L 193 της 30.7.2018, σ. 1–222].

Κανονισμός (ΕΕ) 407/2010 του Συμβουλίου, της 11^{ης} Μαΐου 2010, για τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοοικονομικής σταθεροποίησης [ΕΕ L 118 της 12.5.2010, σ. 1 έως 4].

Εθνική

Ν. 4822/2021 «Κύρωση της Σύμβασης Χρηματοδότησης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ελληνικής Δημοκρατίας, της Δανειακής Σύμβασης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ελληνικής Δημοκρατίας και των Παραρτημάτων τους και άλλες διατάξεις για το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας» [ΦΕΚ Α' 135/2.8.2021].

Λοιπές Ενωσιακές Πράξεις - μη νομοθετικού χαρακτήρα

Ανακοίνωση της Επιτροπής για την τεχνική καθοδήγηση σχετικά με την εφαρμογή της «μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης» στο πλαίσιο του κανονισμού για τη θέσπιση του ΜΑΑ, 2021/C, 58/01.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, COM(2020) 123 final της 20^{ης} Μαρτίου 2020.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, COM(2019) 640 final.

Διοργανική συμφωνία της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2020 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη συνεργασία σε δημοσιονομικά θέματα και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, καθώς και τους νέους ιδίους πόρους, συμπεριλαμβανομένου ενός οδικού χάρτη για την εισαγωγή νέων ιδίων πόρων [ΕΕ L 433I της 22.12.2020, σ. 28 έως 46].

Επισκόπηση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 04/2024 «Ετήσια έκθεση της Επιτροπής για τη διαχείριση και της επιδόσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ για το 2023», της 14^{ης} Νοεμβρίου 2024.

Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 14/2024 «Πράσινη μετάβαση – Ασαφής η συμβολή του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας», της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2024.

Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 13/2024 «Απορρόφηση των κονδυλίων του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας Πρόοδος αλλά και καθυστερήσεις, ενώ δεν έχουν εξαλειφθεί οι κίνδυνοι σχετικά με την ολοκλήρωση των μέτρων, υπονομεύοντας την επίτευξη των στόχων του ΜΑΑ», της 4^{ης} Ιουλίου 2024.

Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 13/2024 «Απορρόφηση των κονδυλίων του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας – Πρόοδος αλλά και καθυστερήσεις, ενώ δεν έχουν εξαλειφθεί οι κίνδυνοι σχετικά με την ολόκληρη, υπονομεύοντας την επίτευξη των στόχων του ΜΑΑ», της 2^{ας} Σεπτεμβρίου 2024.

Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 26/2023 «Πλαίσιο παρακολούθησης των επιδόσεων του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας – Επαρκές για τη μέτρηση της προόδου εφαρμογής όχι όμως των επιδόσεων», της 24^{ης} Οκτωβρίου 2024.

Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 16/2023 «Η διαχείριση του χρέους του NGEU από την Επιτροπή - Ενθαρρυντική αρχή, απαιτείται όμως περαιτέρω ευθυγράμμιση με τις βέλτιστες πρακτικές», της 12^{ης} Ιουνίου 2023.

Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 07/2023 «Σχεδιασμός του συστήματος δικλίδων της Επιτροπής για τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας - Το νέο μοντέλο εφαρμογής εξακολουθεί να εμφανίζει ελλείψεις στη διασφάλιση και τη λογοδοσία σε επίπεδο ΕΕ, παρά τις προβλεπόμενες εκτενείς εργασίες», της 8^{ης} Μαρτίου 2023.

Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου 21/2022 «Η αξιολόγηση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας από την Επιτροπή - συνολικά επαρκής, ωστόσο υπάρχουν ακόμη κίνδυνοι κατά την υλοποίηση», της 8^{ης} Σεπτεμβρίου 2022.

Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου «Τα πεπραγμένα μας το 2021 - Ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου», της 5^{ης} Μαΐου 2022.

Πρόταση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για τη θέσπιση Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης για την αρωγή στον απόηχο της πανδημίας της COVID-10, COM(2020) 441 final.

Πρόταση της Επιτροπής για την θέσπιση Κανονισμού του ΕΚ και του Συμβουλίου ενός Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, COM(2020) 408 final.

Απόφαση (ΕΕ) 2020/440 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 24ης Μαρτίου 2020 σχετικά με έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (ΕΚΤ/2020/17) [ΕΕ L 91 της 25.3.2020, σ. 1 έως 4].

Απόφαση (ΕΕ) 2020/1143 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 28ης Ιουλίου 2020 που τροποποιεί την απόφαση (ΕΕ) 2020/440 σχετικά με έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (ΕΚΤ/2020/36) [ΕΕ L 248 της 31.7.2020, σ. 24 έως 25].

Απόφαση (ΕΕ) 2021/174 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 10ης Φεβρουαρίου 2021 που τροποποιεί την απόφαση (ΕΕ) 2020/440 σχετικά με έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (ΕΚΤ/2021/6) [ΕΕ L 50 της 15.2.2021, σ. 29 έως 30].

Απόφαση (ΕΕ) 2020/188της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 3ης Φεβρουαρίου 2020 σχετικά με πρόγραμμα αγοράς στοιχείων του ενεργητικού του δημόσιου τομέα στις δευτερογενείς αγορές (αναδιατύπωση) (ΕΚΤ/2020/9) [ΕΕ L 39 της 12.2.2020, σ. 12 έως 18].

Απόφαση (ΕΕ) 2015/774 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 4ης Μαρτίου 2015, σχετικά με πρόγραμμα αγοράς στοιχείων του ενεργητικού του δημόσιου τομέα στις δευτερογενείς αγορές (ΕΚΤ/2015/10) [ΕΕ L 121 της 14.5.2015, σ. 20 έως 24].

Εκτελεστική Απόφαση του Συμβουλίου για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας, 6^{ης} Ιουλίου 2021, https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/11/ST_10152_2021_INIT_el.pdf [Πρόσβαση: 02/11/2024].

Παράρτημα της εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου για την έγκριση της αξιολόγησης του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας της Ελλάδας, 6^{ης} Ιουλίου 2021, https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/11/ST_10152_2021_INIT_el.pdf [Πρόσβαση: 02/11/2024].

Νομολογία

Ευρωπαϊκή:

ΔΕΕ C-156/21, «Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της ΕΕ», απόφαση της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2022 [EU:C:2021:97].

ΔΕΕ C-156/21, Ουγγαρία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της ΕΕ, απόφαση της 16^{ης} Φεβρουαρίου 2022 [EU:C:2022:97].

ΔΕΕ C-493/17, «Heinrich Weiss και άλλοι», απόφαση της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2018 [EU:C:2018:1000].

ΔΕΕ C-62/14, «Peter Gauweiler κ. Deutscher Bundestag», απόφαση της 16^{ης} Ιουνίου 2015 [EU:C:2015:400].

ΔΕΕ C-370/12 «Thomas Pringle κ. Κυβέρνηση της Ιρλανδίας», απόφαση της 27^{ης} Νοεμβρίου 2012 [EU:C:2012:756].

ΔΕΕ C-315/99, «Ismeri Euroρα κ. Ελεγκτικό Συνέδριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», της 10^{ης} Ιουλίου 2001, Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer της 3^{ης} Μαΐου 2001 [EU:C:2001:243].

Εθνική:

Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, BVerfG, απόφαση της Δεύτερης Γερουσίας της 6ης Δεκεμβρίου 2022, 2 BvR 547/21, Rn 1-43.