

Επισκόπηση

αριθ. **06**

EL

**Κίνδυνοι, προκλήσεις
και ευκαιρίες
στο πλαίσιο της
απόκρισης της
ΕΕ στην κρίση
της COVID-19 σε
επίπεδο οικονομικής
πολιτικής**



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ

2020

Περιεχόμενα

	Σημείο
Σύνοψη	I-X
Εισαγωγή	01-04
Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης	05-08
Οι διάφοροι τρόποι απόκρισης σε εθνικό επίπεδο εστίασαν στη διάσωση θέσεων εργασίας και επιχειρήσεων ανεξαρτήτως κόστους	09-36
Ο οικονομικός αντίκτυπος των απαγορευτικών διέφερε μεταξύ κρατών μελών και τομέων	09-13
Τα κράτη μέλη ενέκριναν ευρύ φάσμα δημοσιονομικών μέτρων	14-24
Τα μέτρα εστίασαν κυρίως στον άμεσο μετριασμό της ανεργίας και των περιπτώσεων αφερεγγυότητας	25-30
Τα μέτρα συνέβαλαν στη διάσωση θέσεων εργασίας, αλλά προκάλεσαν σημαντικά ελλείμματα	31-36
Η υλοποίηση των μέτρων της ουσιαστικής οικονομικής απόκρισης της ΕΕ βρίσκεται σε εξέλιξη	37-63
Οι αρμοδιότητες της ΕΕ σε τομείς που δεν συνδέονται με τον νομισματικό και οικονομικό συντονισμό ήταν περιορισμένες κατά τη διάρκεια της κρίσης	40-41
Αναπτύχθηκε με ταχείς ρυθμούς ένα πλαίσιο ευέλικτου οικονομικού συντονισμού	42-44
Η ΕΕ κινητοποίησε διαθέσιμους πόρους και δημιούργησε νέα δίκτυα ασφαλείας για τις επιχειρήσεις, τις κυβερνήσεις και τους εργαζόμενους	45-49
Με το μέσο NextGenerationEU, η ΕΕ πρότεινε σημαντική χρηματοδοτική στήριξη για την επιστροφή σε βιώσιμη και ανθεκτική ανάκαμψη	50-59
Ορισμένα χρηματοδοτικά μέτρα δεν έχουν τεθεί σε εφαρμογή ή δεν έχουν υλοποιηθεί σε επίπεδο τελικού δικαιούχου	60-63

Η κρίση δημιουργεί νέους κινδύνους και νέες προκλήσεις και ευκαιρίες για τον οικονομικό συντονισμό της ΕΕ	64-94
Κίνδυνοι που απορρέουν από τις ανομοιογενείς εξελίξεις στις οικονομίες των κρατών μελών	65-71
Προκλήσεις για τα τρέχοντα πλαίσια συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής	72-77
Μέσο Ανάκαμψης της ΕΕ: Νέοι κίνδυνοι, καθώς και νέες προκλήσεις και ευκαιρίες	78-94

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Διακύμανση των απωλειών ΑΕΠ μεταξύ των χωρών κατά τη διάρκεια της πανδημίας: στατιστική εξήγηση
Παράρτημα ΙΙ – Κύριες αντιδράσεις της ΕΕ σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής (Μάρτιος-Αύγουστος 2020)
Παράρτημα ΙΙΙ – Συνδεόμενες με την COVID-19 τροποποιήσεις στον προϋπολογισμό της ΕΕ για το 2020, σε σύγκριση με τον αρχικό προϋπολογισμό
Παράρτημα ΙV – Ποσά διαθέσιμα στο πλαίσιο του NGEU
Παράρτημα V – Επίπεδο εφαρμογής των διαφόρων χρηματοδοτικών μέτρων της ΕΕ και του ΕΜΣ
Παράρτημα VI – Τρέχουσα κατάσταση όσον αφορά την οικονομική αντίδραση της ΕΤΕπ στην κρίση της COVID-19
Παράρτημα VII – Βασικοί παράγοντες που εξηγούν τις διαφορές στις μεταβολές των δεικτών δημόσιου χρέους
Παράρτημα VIII – Ζητήματα λογοδοσίας στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας
Παράρτημα ΙΧ – Προηγούμενες ιδέες για περισσότερο φιλόδοξα μέσα οικονομικού συντονισμού

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

Γλωσσάριο:

Κλιμάκιο του ΕΕΣ

Σύνοψη

I Η πανδημία της COVID-19, με την αναστάτωση που προκάλεσε στην καθημερινότητα και τις κοινωνίες σε όλο τον κόσμο, αποτελεί την καθοριστική παγκόσμια υγειονομική κρίση της εποχής μας. Λόγω του επείγοντος χαρακτήρα της κατάστασης, όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ έλαβαν μέτρα στον τομέα της δημόσιας υγείας προκειμένου να αναχαιτίσουν την εξάπλωση του ιού και να περιορίσουν την αύξηση του αριθμού των θανάτων.

II Κατά το πρώτο εξάμηνο του 2020, η πανδημία της COVID-19 προκάλεσε ανομοιογενείς –αλλά σε όλες τις περιπτώσεις σημαντικές– απώλειες ΑΕΠ μεταξύ των κρατών μελών. Ο οικονομικός αντίκτυπος υπήρξε ανομοιογενής εξαιτίας διαφόρων παραγόντων, όπως οι διαφορές στη διάρθρωση των οικονομιών και των στρατηγικών υγείας για την καταπολέμηση της πανδημίας, καθώς και ο διαφορετικός αντίκτυπος των απαγορευτικών που επιβλήθηκαν, στους τομείς της οικονομίας.

III Στόχος της παρούσας επισκόπησης είναι να παράσχει μια ολοκληρωμένη εικόνα των βασικών μέτρων απόκρισης της ΕΕ σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής. Περιγράφουμε αναλυτικά τα μέτρα που ελήφθησαν τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε επίπεδο κρατών μελών και προσδιορίζουμε τους κινδύνους, τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες που επιφυλάσσει το μέλλον για τον οικονομικό συντονισμό της ΕΕ από τη σκοπιά του εξωτερικού ελεγκτή της ΕΕ. Η ανάλυση στην παρούσα επισκόπηση βασίζεται κυρίως σε δημόσιες πληροφορίες, οι οποίες εμπλουτίστηκαν από τα αποτελέσματα έρευνας που απευθύναμε στις αρμόδιες για τα δημόσια οικονομικά αρχές των κρατών μελών, από συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής και από παραπομπές σε προηγούμενες εκθέσεις μας. Δεν διενεργήσαμε ελεγκτικές εργασίες και, ως εκ τούτου, οι διαπιστώσεις είναι μάλλον αναλυτικές παρά αξιολογικές, ενώ δεν διατυπώνουμε συστάσεις.

IV Οι κυβερνήσεις ενέκριναν ευρύ φάσμα βραχυπρόθεσμων δημοσιονομικών μέτρων διακριτικής ευχέρειας προκειμένου να ανταποκριθούν στην κρίση που έπληξε τους τομείς της υγείας και της οικονομίας. Το μέγεθος και η σύνθεσή τους αντικατόπτριζαν τον σχετικό πλούτο των κρατών μελών, και όχι τον βαθμό στον οποίο αυτά επλήγησαν από την κρίση. Εν γένει, τα κράτη μέλη ενέκριναν μέτρα σύμφωνα με τις κατευθυντήριες οδηγίες της ΕΕ στον τομέα της πολιτικής αντιμετώπισης κρίσεων: στη συντριπτική πλειονότητά τους τα μέτρα αυτά συνίσταντο σε καθεστώς διατήρησης θέσεων απασχόλησης και κρατικές ενισχύσεις για την παροχή στήριξης ρευστότητας σε επιχειρήσεις. Ωστόσο, η σύνθεση των δεσμών δημοσιονομικών μέτρων στα διάφορα κράτη μέλη ήταν ανομοιογενής. Οι τρέχουσες δημοσιονομικές πολιτικές θα αυξήσουν σημαντικά τα επίπεδα του δημόσιου χρέους, έχουν ωστόσο

μετριάσει αποτελεσματικά τους κινδύνους ανεργίας κατά τη διάρκεια ισχύος των απαγορευτικών.

V Η κρίση της πανδημίας μπορεί να εντείνει τον κίνδυνο οικονομικών αποκλίσεων μεταξύ των κρατών μελών. Στους παράγοντες πολιτικής που μπορεί να επιτείνουν τον κίνδυνο αυτό συγκαταλέγονται, μεταξύ άλλων, οι διαφορές στη δημοσιονομική κατάσταση και οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, που οφείλονται στη διαφορετική ικανότητα των κρατών μελών να εφαρμόζουν μέτρα κρατικών ενισχύσεων. Οι αυξανόμενες αποκλίσεις μπορούν επίσης να αποτελέσουν απόρροια των υψηλών και επίμονων ποσοστών ανεργίας, των επενδυτικών κενών και των κινδύνων για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα σε περίπτωση που ο οικονομικός αντίκτυπος εξαπλωθεί στον χρηματοπιστωτικό τομέα.

VI Η αρχική απόκριση της ΕΕ συνίστατο σε μέτρα που ελήφθησαν στο πλαίσιο των υφιστάμενων κανόνων και πλαισίων πολιτικής για τη στήριξη των εθνικών προσπαθειών διαχείρισης της κρίσης. Παράλληλα με τις ταχείες παρεμβάσεις νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ αξιοποιήθηκε η διαθέσιμη ευελιξία που ενυπάρχει στους κείμενους δημοσιονομικούς κανόνες και κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις της ΕΕ, με την έγκριση ειδικών κατευθυντήριων γραμμών οικονομικής πολιτικής και την ανακατανομή κονδυλίων του προϋπολογισμού της ΕΕ σε μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης (δέσμες της Πρωτοβουλίας Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορονοϊού). Το επόμενο βήμα ήταν να δημιουργηθούν τρία δίκτυα ασφαλείας για την παροχή στοχευμένης δανειοδοτικής στήριξης σε κυβερνήσεις μέσω της Επιτροπής («SURE» ή ευρωπαϊκό μέσο προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης) και του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, και σε επιχειρήσεις μέσω της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων. Το μέσο SURE τέθηκε σε λειτουργία από την Επιτροπή το καλοκαίρι του 2020 και αναμένεται να χρηματοδοτήσει συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας σε 17 κράτη μέλη από τις αρχές του φθινοπώρου του 2020.

VII Στη συνέχεια, η ΕΕ ασχολήθηκε με την ανάπτυξη ευρύτερων μέσων στήριξης για την αντιμετώπιση των αυξανόμενων οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας. Το μεγαλύτερης κλίμακας μέτρο ήταν το NextGenerationEU αξίας 750 δισεκατομμυρίων ευρώ (που δεν είχε ακόμη τεθεί σε λειτουργία κατά τον χρόνο ολοκλήρωσης της επισκόπησής μας). Κεντρικό στοιχείο του είναι ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ο οποίος εισάγει μια νέα προσέγγιση δαπανών: η στήριξη παρέχεται υπό την προϋπόθεση της υλοποίησης μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που συμβάλλουν στην ανάπτυξη και δεν βασίζεται στην απόδοση συγκεκριμένων δαπανών, όπως συμβαίνει κατά κανόνα με τα ΕΔΕΤ ή άλλα προγράμματα της ΕΕ. Στόχος του μηχανισμού είναι η αντιμετώπιση των κινδύνων των οικονομικών

αποκλίσεων και η σύνδεση της ανάκαμψης με τις πράσινες και ψηφιακές στρατηγικές της ΕΕ.

VIII Σε σύγκριση με τις δράσεις απόκρισης των κρατών μελών και της ΕΚΤ, η παροχή στήριξης στο πλαίσιο των υπόλοιπων χρηματοδοτικών μέτρων της ΕΕ πραγματοποιείται με βραδύτερους ρυθμούς, καθώς αυτά προϋποθέτουν κατά κανόνα την επίτευξη πολιτικών συμφωνιών ή/και την αναπροσαρμογή των κανόνων για τις δαπάνες. Τα προγράμματα βρίσκονταν ακόμη υπό προσαρμογή στην κατάσταση κρίσης, και αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο δεν είχαν υπάρξει μεγάλες εκταμιεύσεις κονδυλίων έως τα τέλη Αυγούστου του 2020. Η απορρόφηση εξαρτάται από τη φύση και τη δομή του μέσου στήριξης, καθώς και από την ικανότητα των κρατών μελών να χρησιμοποιούν τα κονδύλια σύμφωνα με τις διαδικασίες και τους όρους τους.

IX Το σύνολο των μέτρων που έχουν ληφθεί σε επίπεδο κρατών μελών και ΕΕ εγκυμονεί κινδύνους και προκλήσεις για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής της ΕΕ, την εφαρμογή της και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των ενωσιακών κονδυλίων. Ειδικότερα, εντοπίσαμε κινδύνους και προκλήσεις στους ακόλουθους τομείς:

- Οι δέσμες δημοσιονομικών μέτρων των κρατών μελών και η έκτακτη προσφορά τραπεζικών πιστώσεων δημιουργούν νέες προκλήσεις για τις ενωσιακές αρχές που είναι αρμόδιες για την εποπτεία των δημοσιονομικών θέσεων, της εσωτερικής αγοράς, των αγορών εργασίας και του χρηματοπιστωτικού τομέα.
- Η αποτελεσματικότητα του νεοπροταθέντος μηχανισμού ανάκαμψης κινδυνεύει να αποδυναμωθεί εάν η χρηματοοικονομική δομή του δεν είναι επαρκής, τα σχέδια ανάκαμψης δεν εστιάζουν σε μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις που ενισχύουν την ανάπτυξη, η υλοποίηση δεν είναι έγκαιρη, το επίπεδο απορρόφησης είναι χαμηλό, ο συντονισμός των μέτρων σε όλα τα επίπεδα είναι αδύναμος, ο σχεδιασμός και η παρακολούθηση δεν βασίζονται σε αξιόπιστους δείκτες ή η λογοδοσία είναι κατακερματισμένη.
- Η Επιτροπή θα έρθει αντιμέτωπη με την πρόκληση της διαχείρισης του χρηματοοικονομικού κινδύνου που απορρέει από τις συναλλαγές μεγάλης κλίμακας της ΕΕ στις κεφαλαιαγορές.

X Εντοπίσαμε επίσης ευκαιρίες που αναδύονται από την οικονομική απόκριση της ΕΕ στην κρίση της COVID-19. Η υλοποίηση των χρηματοοικονομικών μέτρων που έλαβε η ΕΕ προκειμένου να ανταποκριθεί στην οικονομική κρίση βρίσκεται σε εξέλιξη, ωστόσο, όσον αφορά τη διαχείριση της οικονομικής ανάκαμψής της, ενδέχεται να χρειαστεί η ανάληψη ενισχυμένου ρόλου από μέρους των θεσμικών οργάνων της. Η δημιουργία νέων προσωρινών ταμείων, όπως το SURE και το NGEU, αποτελεί

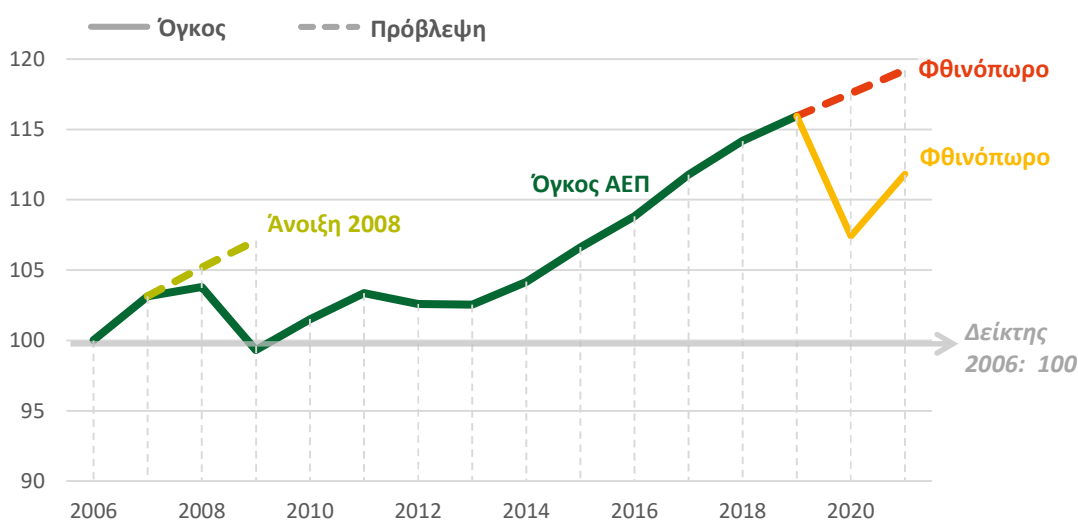
ευκαιρία διερεύνησης της δυνατότητας να επέλθουν μόνιμες βελτιώσεις στη δημοσιονομική ικανότητα της ΕΕ να αντιδρά σε μείζονες οικονομικούς κλυδωνισμούς και να μετριάξει τις επακόλουθες οικονομικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών της. Αυτή η πρόσθετη χρηματοδότηση αποτελεί επίσης σημαντική ευκαιρία για την προώθηση διαφόρων προτεραιοτήτων της ΕΕ, όπως η βιώσιμη ανάπτυξη και η ψηφιοποίηση, εφόσον οι δράσεις σχεδιαστούν προσεκτικά και παρακολουθούνται ενδελεχώς στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Εισαγωγή

01 Η πανδημία της COVID-19 έφθασε στην ΕΕ στα τέλη Φεβρουαρίου του 2020, εξαπλώθηκε γρήγορα σε όλα τα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα η θνησιμότητα να κορυφωθεί τον Απρίλιο, και εξακολουθεί να αποτελεί μείζονα απειλή για την υγεία, τόσο στην Ευρώπη όσο και στον υπόλοιπο κόσμο. Έως τα τέλη Σεπτεμβρίου, στην ΕΕ είχαν αναφερθεί περισσότερα από 3 εκατομμύρια μολύνσεις από τον ιό, με τους θανάτους να προσεγγίζουν τον τραγικό αριθμό των 150 000. Τα κράτη μέλη εφάρμοσαν ευρύ φάσμα απαγορευτικών και μέτρων πρόληψης, τα οποία οδήγησαν σε μείωση της μετάδοσης, αλλά η αναζωπύρωση των κρουσμάτων το φθινόπωρο του 2020 έθεσε εκ νέου προκλήσεις τόσο για τα συστήματα υγείας όσο και για τα οικονομικά συστήματα.

02 Σε αντίθεση με την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, η οποία πυροδοτήθηκε από αδυναμίες στον χρηματοπιστωτικό τομέα, ο τρέχων οικονομικός κλυδωνισμός πλήττει ολόκληρη την οικονομία διαταράσσοντας τις δαπάνες των νοικοκυριών, τις επιχειρηματικές δραστηριότητες και τις παγκόσμιες αλυσίδες εφοδιασμού. Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής¹, η απόκλιση από την προ της πανδημίας πορεία οικονομικής ανάπτυξης είναι σημαντικά μεγαλύτερη από ό,τι κατά την προηγούμενη κρίση (βλέπε [γράφημα 1](#)). Το ΑΕΠ της ΕΕ των 27 προβλέπεται να συρρικνωθεί κατά 7,4 % το 2020 και ενδεχομένως να μην επανέλθει το 2021 στο προ κρίσης επίπεδο, με κίνδυνο να αυξηθούν σημαντικά οι περιπτώσεις αφερεγγυότητας και οι περικοπές θέσεων εργασίας.

Γράφημα 1 - Δείκτης όγκου ΑΕΠ της ΕΕ (σε ποσοστό) (2006-2021)

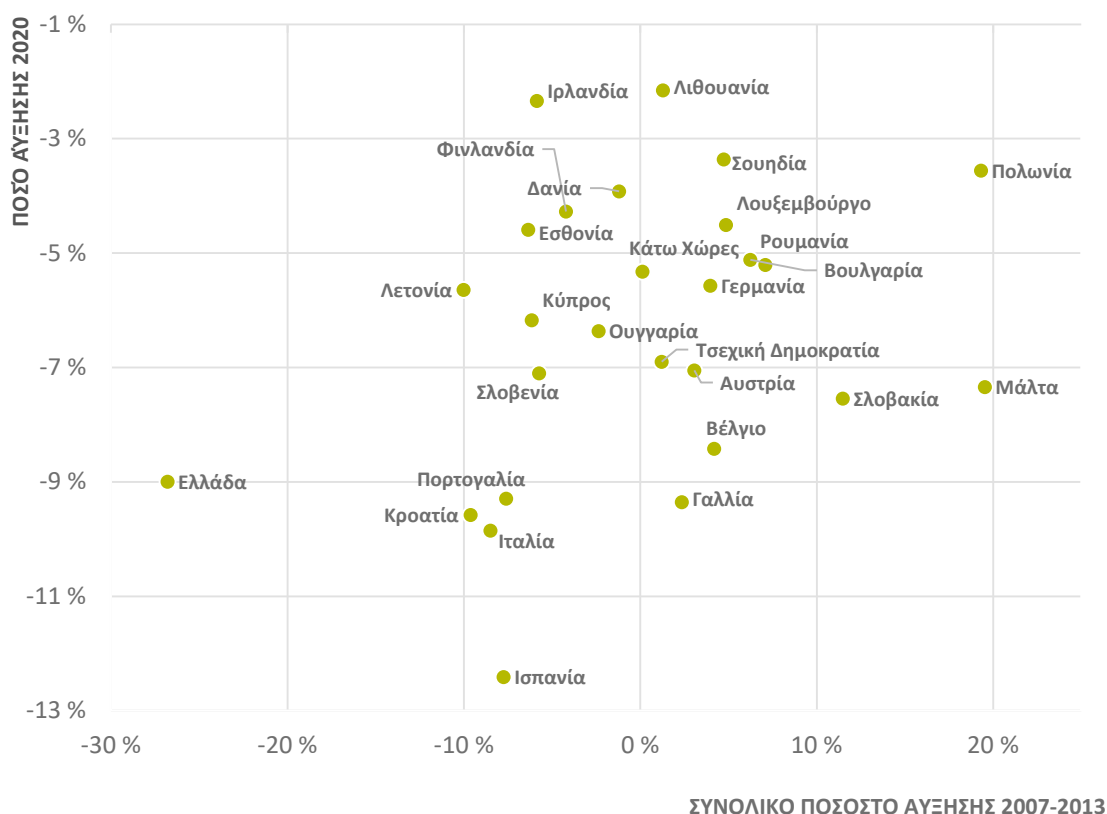


Πηγή: Υπολογισμοί του ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Επιτροπής και των φθινοπωρινών προβλέψεων (σύνολο δεδομένων AMECO).

¹ European Economic Forecast - Autumn 2020, Institutional paper 136, Νοέμβριος 2020.

03 Παρά τις διαφορές στη φύση της τρέχουσας και της προηγούμενης κρίσης της περιόδου 2008-2013, υπάρχει ισχυρή συσχέτιση μεταξύ των απωλειών ΑΕΠ στα διάφορα κράτη μέλη, κάτι που μπορεί να θέσει νέες προκλήσεις για την οικονομική σύγκλιση εντός της ΕΕ: Παραδείγματος χάριν, η Ελλάδα, η Ιταλία και η Ισπανία φαίνεται να συγκαταλέγονται στις οικονομίες που επλήγησαν περισσότερο κατά τη διάρκεια και των δύο κρίσεων (βλέπε [γράφημα 2](#)).

Γράφημα 2 - Συρρίκνωση του ΑΕΠ κατά τη διάρκεια της κρίσης 2008-2013 και της κρίσης του 2020



Πηγή: Υπολογισμός του ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Επιτροπής και των φθινοπωρινών προβλέψεων του 2020 (σύνολο δεδομένων AMECO).

04 Από τον Μάρτιο του 2020, ο οικονομικός κλυδωνισμός που προκάλεσαν τα απαγορευτικά κατέστησε επιτακτική την ανάπτυξη μέτρων οικονομικής πολιτικής σε ενωσιακό και σε εθνικό επίπεδο, σε ευρεία κλίμακα, ως απόκριση στην κρίση της COVID-19, προκειμένου να αντισταθμιστεί η απώλεια εσόδων για τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά. Μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και την επακόλουθη ευρωπαϊκή κρίση χρέους, ο από μέρους της ΕΕ οικονομικός συντονισμός των κρατών μελών ενισχύθηκε με τη θέσπιση νέας νομοθεσίας (π.χ. το «εξάπτυχο» του 2011 και το «δίπτυχο» του 2013) και μηχανισμών χρηματοδοτικής συνδρομής (π.χ. ΕΜΧΣ, ΕΜΣ). Για την αντιμετώπιση της κρίσης της πανδημίας, η ΕΕ χρειάστηκε να προσαρμόσει ορισμένους από τους υφιστάμενους κανόνες και να αναπτύξει νέα

χρηματοδοτική στήριξη για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων του οικονομικού κλυδωνισμού.

Εμβέλεια και τρόπος προσέγγισης

05 Το παρόν έγγραφο δεν αποτελεί έκθεση ελέγχου, αλλά επισκόπηση βασισμένη, κατά κύριο λόγο, σε δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες ή σε υλικό που συγκεντρώθηκε ειδικώς για τον σκοπό αυτό. Ο στόχος της παρούσας επισκόπησης είναι διττός: αφενός, να σκιαγραφήσει τη συνολική εικόνα και να παράσχει αντικειμενική ανάλυση των βασικών εθνικών δημοσιονομικών μέτρων και των οικονομικών μέτρων της ΕΕ που ελήφθησαν ως απόκριση στην εξελισσόμενη κρίση της COVID-19 και, αφετέρου, να προσδιορίσει τους κινδύνους, τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες για τον συντονισμό της οικονομικής πολιτικής της ΕΕ, την εφαρμογή της και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ.

06 Οι δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα που εγκρίνονται στην ΕΕ είναι κατακερματισμένες και διάσπαρτες σε πολλές και διάφορες πηγές ή/και στερούνται συνέπειας και συστηματικής ποσοτικοποίησης, γεγονός που δυσχεραίνει την πραγματοποίηση συγκρίσεων. Οι πληροφορίες αυτές είναι επίσης σημαντικές, καθώς μπορούν να συμβάλλουν στην εξέταση των ζητημάτων που προκύπτουν στο πλαίσιο του συντονισμού και της εφαρμογής της πολιτικής, καθώς και στην ανάλυση των διδαγμάτων που θα αντληθούν από την απόκριση στην κρίση σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής. Στην εμβέλεια της επισκόπησης περιλαμβάνονται τα οικονομικά μέτρα που ελήφθησαν σε ενωσιακό επίπεδο το διάστημα μεταξύ Μαρτίου και Αυγούστου 2020, και οι ουσιαστικές μετέπειτα δράσεις που έλαβαν χώρα στη συνέχεια, καθώς και όλα τα σημαντικά δημοσιονομικά μέτρα (ήτοι άνω του 0,1 % του ΑΕΠ) που ελήφθησαν σε εθνικό επίπεδο μεταξύ Μαρτίου και Ιουνίου του 2020.

07 Προκειμένου να σχηματίσουμε ολοκληρωμένη εικόνα των μέτρων, συγκεντρώσαμε συνεκτικά και ποσοτικοποιημένα δεδομένα σχετικά με τα ενωσιακά και τα εθνικά μέτρα βασιζόμενοι σε δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες, καθώς και σε πληροφορίες που ζητήσαμε από την Επιτροπή. Επιπλέον, δεδομένου ότι δεν υπάρχει ειδική βάση δεδομένων της Επιτροπής για τη συγκέντρωση των εθνικών μέτρων δημοσιονομικής τόνωσης και τη συστηματική ποσοτικοποίησή τους, διενεργήσαμε έρευνα που κάλυπτε τα δημοσιονομικά μέτρα που έλαβαν και τα 27 τα κράτη μέλη ως απόκριση στην κρίση της COVID-19, ώστε να αναπληρώσουμε τις ελλείψεις στις διαθέσιμες πηγές πληροφόρησης. Η έρευνα περιλαμβάνει εθνικά μέτρα που εγκρίθηκαν έως τις 30 Ιουνίου 2020 και, ως εκ τούτου, δεν έχουν ληφθεί υπόψη οι επικαιροποιήσεις του κόστους των εν λόγω μέτρων ούτε άλλα νέα μέτρα που εγκρίθηκαν έκτοτε.

08 Στο πλαίσιο της έρευνας απεστάλη στις κεντρικές αρχές που είναι αρμόδιες για τα δημόσια οικονομικά τυποποιημένο υπόδειγμα αναφοράς στοιχείων, το οποίο μας

διευκόλυνε να συγκεντρώσουμε στοιχεία με συστηματικό τρόπο σχετικά με τα εγκριθέντα εθνικά δημοσιονομικά μέτρα, καθώς περιλαμβάνονταν η περιγραφή, το χρονοδιάγραμμα, ο στόχος, το εκτιμώμενο κόστος των μέτρων για το 2020, και να ταξινομήσουμε τα στοιχεία με βάση κριτήρια όπως η δημοσιονομική και οικονομική επίπτωση. Τα στοιχεία της έρευνας συμπληρώθηκαν από άλλες δημόσια διαθέσιμες πληροφορίες (όπως το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Παρατηρητήριο, τα προγράμματα σταθερότητας και σύγκλισης, οι δημοσιευμένοι εθνικοί προϋπολογισμοί και οι ανακοινώσεις σχετικά με τον προϋπολογισμό), όπου αυτό ήταν αναγκαίο. Η επισκόπηση λαμβάνει επίσης υπόψη προηγούμενες εκθέσεις του ΕΕΣ, συνεντεύξεις με υπαλλήλους της Επιτροπής, καθώς και τις γνώμες της ομάδας εμπειρογνομόνων σχετικά με την αρτιότητα της ανάλυσής μας και τη διατύπωση των κινδύνων και των προκλήσεων.

Οι διάφοροι τρόποι απόκρισης σε εθνικό επίπεδο εστίασαν στη διάσωση θέσεων εργασίας και επιχειρήσεων ανεξαρτήτως κόστους

Ο οικονομικός αντίκτυπος των απαγορευτικών διέφερε μεταξύ κρατών μελών και τομέων

09 Τα αίτια της τρέχουσας οικονομικής κρίσης είναι πρωτοφανή στη σύγχρονη ιστορία. Σε αντίθεση με τις πρόσφατες κρίσεις που προκλήθηκαν από τη μη βιώσιμη αύξηση της ζήτησης ή/και τη συσσώρευση μακροοικονομικών ανισορροπιών², η τρέχουσα μεγάλη μείωση της παραγωγής οφείλεται στις επιπτώσεις της πανδημίας και των μέτρων πολιτικής για την υγεία τόσο στη ζήτηση όσο και στην προσφορά.

10 Οι πολιτικές για την υγεία αποτελούν τομέα κυρίως εθνικής αρμοδιότητας. Οι διαφορές στον βαθμό ετοιμότητας των κρατών μελών κατά τη διάρκεια της αρχικής φάσης μετάδοσης της νόσου μπορούν επομένως να εξηγήσουν γιατί η απόκριση της ΕΕ στην πανδημία στο επίπεδο προστασίας της υγείας χαρακτηρίστηκε στην αρχή από δισταγμό, διαφορετικές προσεγγίσεις όσον αφορά τα απαγορευτικά και τους συνοριακούς ελέγχους, καθώς και από ελλιπή συντονισμό των μέτρων από τα κράτη μέλη.

11 Οι εκτιμώμενες απώλειες του ΑΕΠ που σημειώθηκαν μέχρι τα μέσα του 2020 δείχνουν σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των χωρών της ΕΕ³. Υπάρχει στατιστική συσχέτιση μεταξύ μεγάλου μέρους αυτών των διαφορών μεταξύ των κρατών μελών κατά τη διάρκεια της κρίσης της COVID-19 και του δείκτη αυστηρότητας των μέτρων αναχαίτισης της πανδημίας ή των μέτρων κοινωνικής αποστασιοποίησης, καθώς και του μεριδίου του τουρισμού στην οικονομία. Στο [παράρτημα I](#) παρουσιάζεται η ανάλυση παλινδρόμησης που διενεργήθηκε με τις μεταβλητές αυτές. Οι δύο ερμηνευτικοί παράγοντες περιγράφονται κατωτέρω.

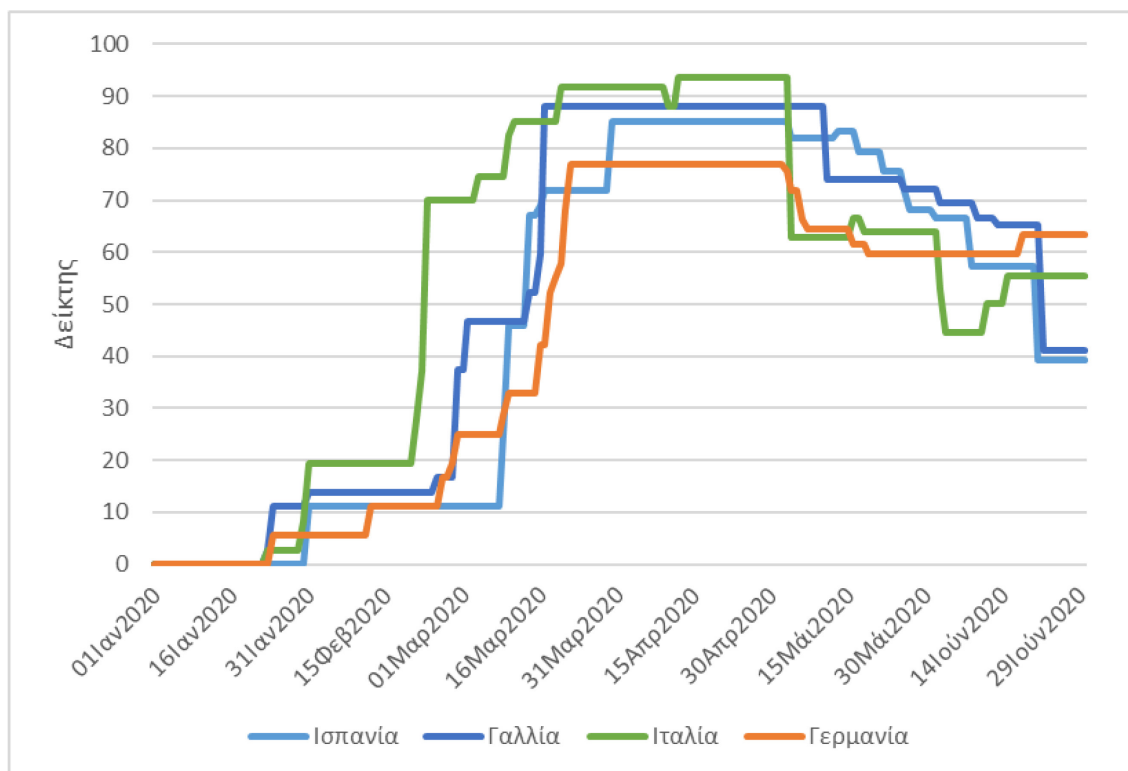
12 Παραδείγματος χάριν, η παύση δραστηριοτήτων στη Γερμανία τον Μάρτιο ήταν λιγότερο επαχθής από ό,τι στην Ιταλία, τη Γαλλία ή την Ισπανία, όπου αναγκάστηκαν να κλείσουν όλες οι μη αναγκαίες επιχειρήσεις, γεγονός που εξηγεί εν μέρει τη

² «Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses» (Επιτροπή, 2009).

³ Ανακοίνωση τύπου της Eurostat 133/2020 (8 Σεπτεμβρίου 2020).

μεγαλύτερη μείωση του ΑΕΠ στις εν λόγω χώρες (βλέπε επίσης [γράφημα 3](#)). Οι προκαταρκτικές εκτιμήσεις δείχνουν ότι κάθε μήνας αυστηρού περιορισμού μπορεί να κοστίζει τη μείωση του ετήσιου ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ κατά έως και 2 εκατοστιαίες μονάδες⁴.

Γράφημα 3 – Εξέλιξη της αυστηρότητας των μέτρων περιορισμού κατά το πρώτο εξάμηνο του 2020



Πηγή: Stringency Index (Πανεπιστήμιο της Οξφόρδης: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>).

13 Τα στοιχεία για το πρώτο εξάμηνο του 2020 δείχνουν μεγάλες διακυμάνσεις στις επιπτώσεις της κρίσης στους οικονομικούς τομείς (βλέπε [γράφημα 4](#)). Παραδείγματος χάριν, ορισμένοι τομείς υπηρεσιών, όπως οι μεταφορές, το λιανικό εμπόριο, η αναψυχή και η εστίαση, πλήττονται σοβαρά, καθώς τα μέτρα αναχαίτισης της πανδημίας (απαγορευτικά, κοινωνική αποστασιοποίηση ή ταξιδιωτικές απαγορεύσεις) μείωσαν τη ζήτηση για τέτοιες υπηρεσίες.

⁴ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>

Γράφημα 4 – Μεταβολές του ακαθάριστου όγκου προστιθέμενης αξίας της ΕΕ κατά το πρώτο εξάμηνο του 2020



Σημείωση: ποσοστιαίες μεταβολές σε σύγκριση με την ίδια περίοδο του προηγούμενου έτους.

Πηγή: Υπολογισμός του ΕΕΣ, βάσει στοιχείων της Eurostat.

Τα κράτη μέλη ενέκριναν ευρύ φάσμα δημοσιονομικών μέτρων

14 Από τον Φεβρουάριο του 2020, οι δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών μελών επικεντρώθηκαν στον μετριασμό των βραχυπρόθεσμων επιπτώσεων των απαγορευτικών και της πτώσης της ζήτησης στα εισοδήματα και την απασχόληση. Αντικατοπτρίζοντας σε μεγάλο βαθμό την απόκριση στην κρίση του 2008, οι πολιτικές αυτές συνίσταντο στη λειτουργία αυτόματων σταθεροποιητών (φορολογικά έσοδα, συστήματα ανεργίας) και στη θέσπιση μέτρων δημοσιονομικής τόνωσης κατά διακριτική ευχέρεια, όπως φορολογικές ελαφρύνσεις ή μειώσεις συντελεστών, και έκτακτες δαπάνες, μεταξύ άλλων για τη στήριξη της απασχόλησης και στον τομέα της υγείας. Επιπλέον, εγκρίθηκαν μη δημοσιονομικά μέτρα για την παροχή ρευστότητας σε παράγοντες της οικονομίας (κρατικά δάνεια, εγγυήσεις δανείων, αναβολές καταβολής φόρων κ.λπ.), τα οποία δεν έχουν άμεσο δημοσιονομικό κόστος.

15 Από την έρευνά μας προκύπτει (βλέπε σημεία **07**, **08**) ότι, στα τέλη Ιουνίου του 2020, τα κράτη μέλη είχαν εγκρίνει σχεδόν 1 250 δημοσιονομικά μέτρα για την

αντιμετώπιση των οικονομικών και υγειονομικών επιπτώσεων της πανδημίας, τα οποία αντιστοιχούν σε περίπου 3,5 τρισεκατομμύρια ευρώ (27 % του εκτιμώμενου ΑΕΠ της ΕΕ των 27 για το 2020). Ταξινομήσαμε τα μέτρα σε πέντε βασικές κατηγορίες ανάλογα με τη φύση τους και τον αντίκτυπό τους στο έλλειμμα (*πλαίσιο 1*). Στο *γράφημα 5* παρουσιάζεται η σύνθεση των συγκεντρωτικών δεδομένων της έρευνας. Οι εγγυήσεις αντιστοιχούν σε 2 τρισεκατομμύρια ευρώ, ή στο 59 % των μέτρων, και έπονται μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των δαπανών (19 %), χρηματοδοτικά μέσα (11 %), μέτρα σχετικά με την πληρωμή φόρων (6 %) και μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων (5 %).

16 Το συνολικό μέγεθος της απόκρισης είναι μεγάλο σε σύγκριση με τα μέτρα διακριτικής ευχέρειας που ελήφθησαν την περίοδο 2009-2010 στις αγορές προϊόντων και εργασίας και αντιστοιχούσαν στο 3 % περίπου του ΑΕΠ⁵. Το μέγεθος της τρέχουσας απόκρισης είναι περισσότερο συγκρίσιμο με το μέγεθος των μέτρων διακριτικής ευχέρειας και των μη δημοσιονομικών μέτρων (εγγυήσεις, δάνεια, στήριξη ιδίων κεφαλαίων) που ελήφθησαν για τη στήριξη του χρηματοπιστωτικού τομέα κατά την περίοδο 2008-2017, το οποίο εκτιμάται ότι ανήλθε αντιστοίχως στο 4 % και στο 34 % του ΑΕΠ της ΕΕ⁶.

⁵ «Public finances in EMU – 2010» (Επιτροπή, 2010), σ. 19.

⁶ «State aid scoreboard 2018» (Επιτροπή, 2019), σ. 34.

Πλαίσιο 1

Βασική ταξινόμηση των δημοσιονομικών μέτρων στην έρευνά μας

Τα **μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των δαπανών** έχουν άμεση δημοσιονομική επίπτωση. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν επιδοτήσεις για τη στήριξη των εισοδημάτων επιχειρήσεων και νοικοκυριών, μέτρα για τη στήριξη της απασχόλησης, όπως καθεστώτα προσωρινής αργίας, και έκτακτες δαπάνες για την κάλυψη εξόδων υγειονομικής περίθαλψης, επενδύσεις κεφαλαίου και έρευνα, καθώς και επιδοτήσεις επιτοκίου, προβλέψεις για πιστωτικές ζημιές και άλλα μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των δαπανών. Τα στοιχεία που αναφέρουμε συνιστούν εκτιμήσεις των ποσών που διατέθηκαν για τα εν λόγω μέτρα για το τρέχον έτος μέχρι τα τέλη Ιουνίου.

Τα **μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων** έχουν επίσης άμεση δημοσιονομική επίπτωση. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν φορολογικές ελαφρύνσεις, μειώσεις των φορολογικών συντελεστών και άλλα μέτρα στο σκέλος των εσόδων. Τα στοιχεία που αναφέρουμε συνιστούν εκτιμήσεις των ποσών που διατέθηκαν για τα εν λόγω μέτρα για το τρέχον έτος μέχρι τα τέλη Ιουνίου.

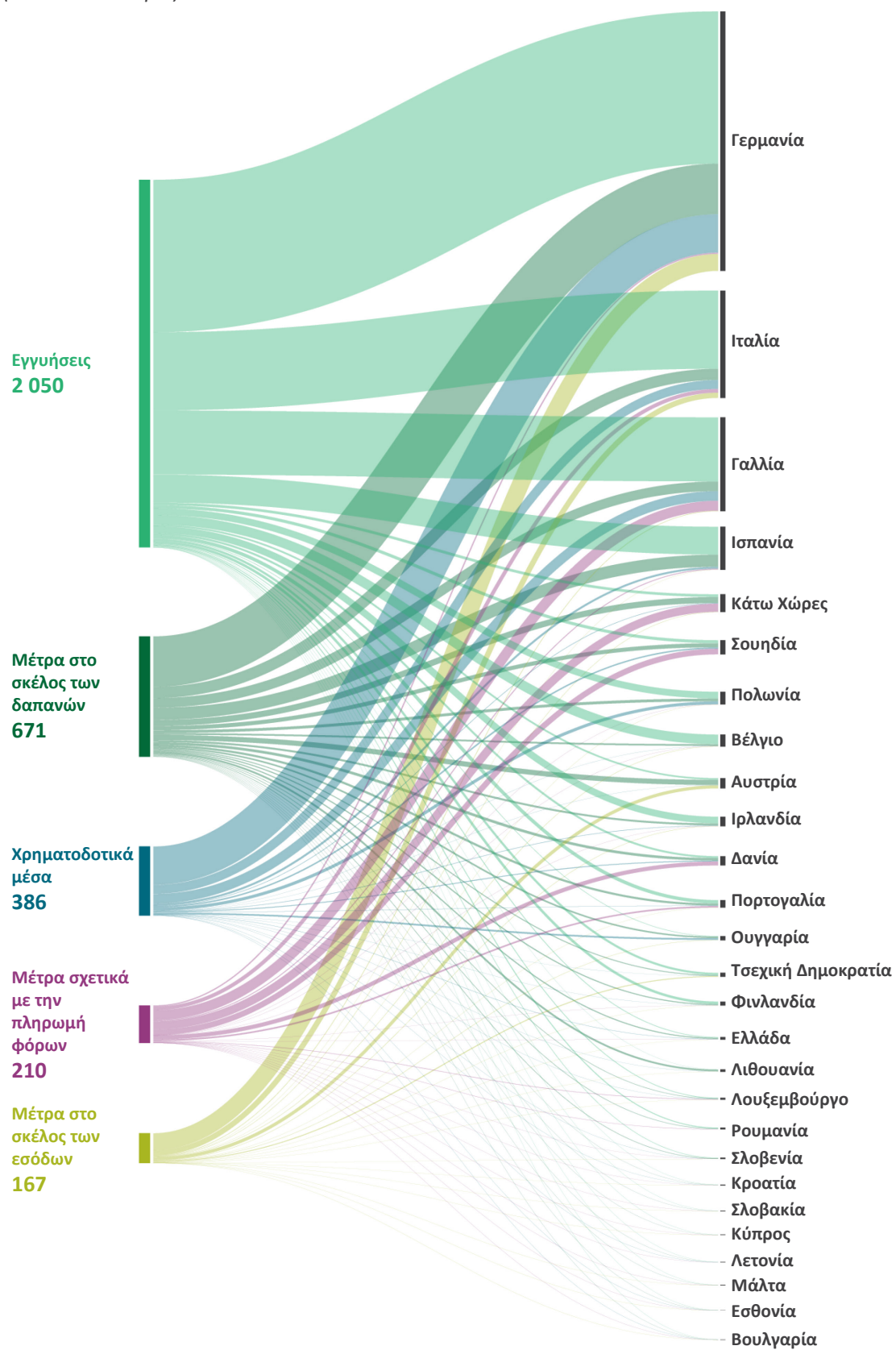
Τα **χρηματοδοτικά μέσα** αποσκοπούν στη στήριξη της θέσης ρευστότητας ή φερεγγυότητας των επιχειρήσεων μέσω δανείων ή εισφορών κεφαλαίων, τα οποία έχουν έμμεση δημοσιονομική επίπτωση εάν τελικά δεν αποπληρωθούν πλήρως. Αναφέρουμε τα ποσά των δεσμών επενδύσεων που ανακοινώθηκαν από τις δημόσιες αρχές ως τα τέλη Ιουνίου του 2020.

Οι **εγγυήσεις** αποσκοπούν στη στήριξη της θέσης ρευστότητας των επιχειρήσεων μέσω της υπόσχεσης του Δημοσίου να αποπληρώσει το εγγυημένο χρέος που χορηγεί χρηματοπιστωτικό ίδρυμα σε περίπτωση αδυναμίας πληρωμής. Τα μέτρα αυτά έχουν έμμεση δημοσιονομική επίπτωση σε περίπτωση που τα εγγυημένα χρηματοδοτικά μέσα δεν αποπληρωθούν πλήρως. Στην ανάλυσή μας, αναφέρουμε τα ποσά των δεσμών εγγυήσεων που ανακοινώθηκαν από τις δημόσιες αρχές έως τα τέλη Ιουνίου του 2020.

Τα **μέτρα σχετικά με την πληρωμή φόρων** αποσκοπούν στην προσωρινή ενίσχυση της θέσης ρευστότητας των επιχειρήσεων μέσω της αναστολής των πληρωμών φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, που δεν έχουν δημοσιονομική επίπτωση εάν το οφειλόμενο ποσό καταβληθεί σε μεταγενέστερο χρόνο κατά τη διάρκεια του έτους. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν ιδίως αναβολές της καταβολής φόρων και πρόωρες επιστροφές φόρων. Στην ανάλυσή μας, τα στοιχεία που αναφέρουμε συνιστούν εκτιμήσεις των ποσών που διατέθηκαν για τα εν λόγω μέτρα για το τρέχον έτος μέχρι τα τέλη Ιουνίου.

Γράφημα 5 – Μέγεθος των δημοσιονομικών μέτρων ανά κατηγορία

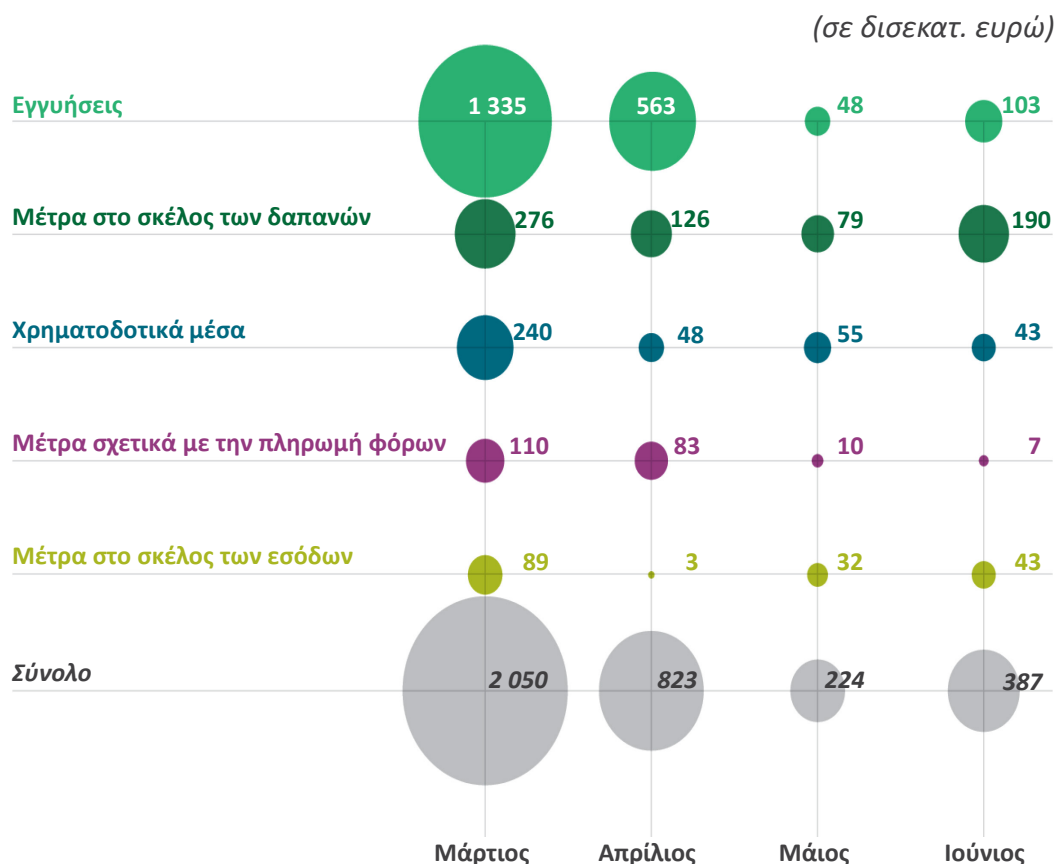
(σε δισεκατ. ευρώ)



Πηγή: Στοιχεία από την έρευνα του ΕΕΣ.

17 Το μεγαλύτερο μέρος των μέτρων, ύψους περίπου 2,1 τρισεκατομμυρίων ευρώ ή περίπου το 60 % του σχετικού ποσού, εγκρίθηκε τον Μάρτιο, όταν ανακοινώθηκαν τα πρώτα απαγορευτικά λόγω της νόσου COVID-19. Μια ακόμη δέσμη μέτρων, ύψους 0,8 τρισεκατομμυρίων ευρώ, εγκρίθηκε τον Απρίλιο, ακολουθούμενη από σταδιακή μείωση των σχετικών ποσών τον Μάιο και τον Ιούνιο (*γράφημα 6*).

Γράφημα 6 - Χρονοδιάγραμμα των δημοσιονομικών μέτρων



Πηγή: Στοιχεία από την έρευνα του ΕΕΣ.

18 Τα περισσότερα καθεστάτα εγγυήσεων είχαν εγκριθεί έως τον Απρίλιο. Η πίεση που ασκήθηκε στις χρηματοπιστωτικές αγορές τον Μάρτιο και τον Απρίλιο ήταν ένας από τους λόγους για τους οποίους ορισμένες κυβερνήσεις ενέκριναν αμέσως μεγάλες δέσμες μέτρων εγγυήσεων και επείγουσας δανειοδότησης για τη στήριξη της ρευστότητας των επιχειρήσεων και της συνολικής εμπιστοσύνης των επενδυτών εκείνο το διάστημα. Οι παρεμβάσεις νομισματικής πολιτικής και η επακόλουθη ανάκαμψη των χρηματοπιστωτικών αγορών εξηγούν γιατί δεν υπήρξε ανάγκη για περαιτέρω καθεστάτα. Τα υπόλοιπα είδη μέτρων κατανεμήθηκαν περισσότερο ομοιόμορφα κατά τη διάρκεια της κρίσης. Η ραγδαία αύξηση των ποσών των μέτρων στο σκέλος των δαπανών τον Ιούνιο αντικατοπτρίζει την ανανέωση ορισμένων προσωρινών μέτρων, καθώς και την έγκριση του σχεδίου ανάκαμψης στη Γερμανία.

19 Μέχρι τώρα, το σχετικό μέγεθος των δημοσιονομικών μέτρων διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Όπως φαίνεται στο [γράφημα 7](#), τέσσερις από τις πέντε μεγαλύτερες δέσμες δημοσιονομικών μέτρων σε σχέση με το οικείο ΑΕΠ εγκρίθηκαν από τα τέσσερα μεγαλύτερα κράτη μέλη της ΕΕ, κυρίως λόγω των ποσών που ανακοινώθηκαν για τα συστήματα εγγυήσεών τους. Η απόκριση της Γερμανίας περιλάμβανε τα περισσότερα μέτρα, που ανήλθαν περίπου στο 43 % του ΑΕΠ της, ακολουθούμενη από την Ιταλία (37 %), τη Γαλλία (23 %) και την Ισπανία (22 %). Αντίθετα, ορισμένες από τις χώρες που προσχώρησαν στην Ένωση αργότερα υιοθέτησαν σημαντικά μικρότερες δέσμες δημοσιονομικών μέτρων: στη Βουλγαρία (2 %), τη Σλοβακία (5 %) και τη Ρουμανία (5 %) αναλογούν οι μικρότερες δέσμες μεταξύ των κρατών μελών.

Γράφημα 7 – Μέγεθος των δημοσιονομικών μέτρων στα κράτη μέλη ως ποσοστό του αντίστοιχου ΑΕΠ

(%ΑΕΠ)

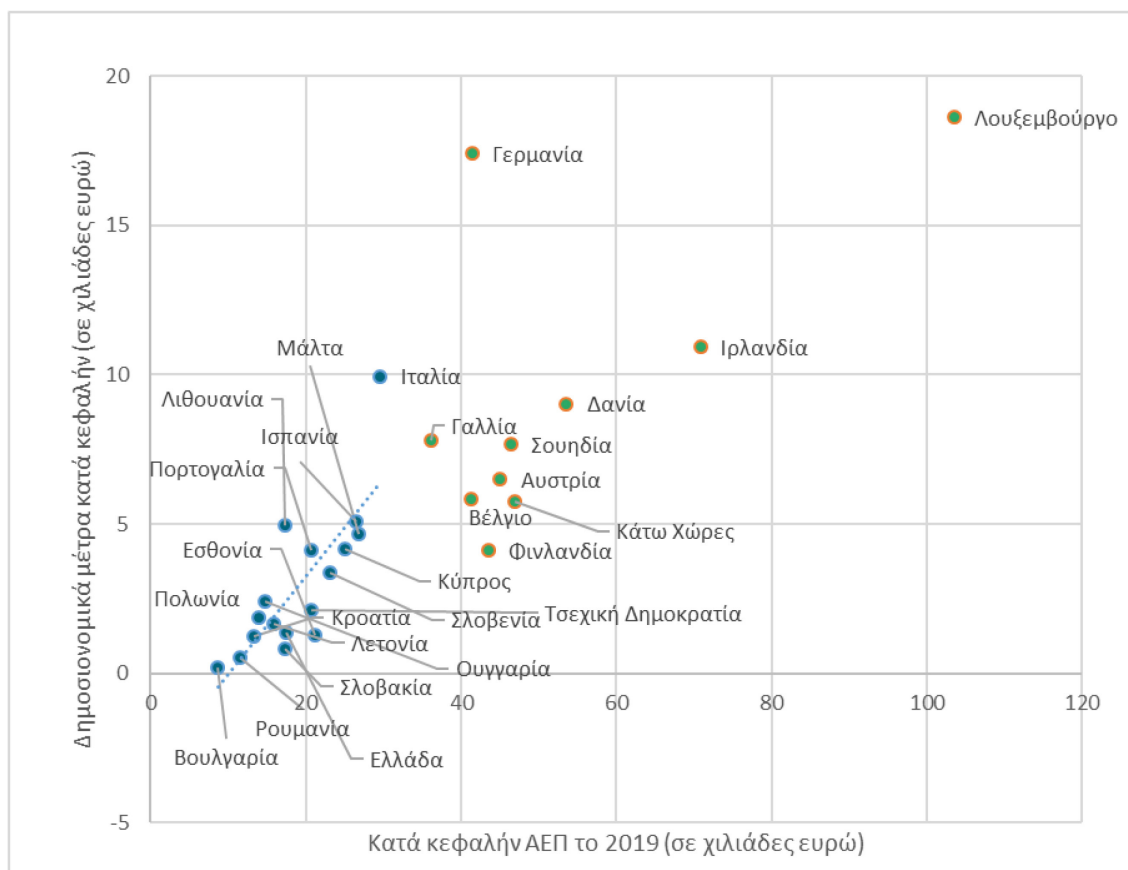


Σημ.: Τα συνολικά ποσά απεικονίζουν τις συνολικές δημοσιονομικές προσπάθειες, αλλά δεν αντικατοπτρίζουν τις διάφορες δημοσιονομικές στρατηγικές που περιλαμβάνουν μέτρα με διαφορετικά είδη χρηματοοικονομικών και δημοσιονομικών επιπτώσεων, όπως εξηγείται στο [πλαίσιο 1](#).

Πηγή: Στοιχεία από την έρευνα του ΕΕΣ.

20 Παρατηρήσαμε ότι οι χώρες με σχετικά χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ ενέκριναν μικρότερες δέσμες δημοσιονομικών μέτρων και έχουν αισθητά πιο περιορισμένες επιλογές απόκρισης, ενώ οι χώρες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ άνω του μέσου όρου της ΕΕ υιοθέτησαν περισσότερο διαφοροποιημένα δημοσιονομικά μέτρα χωρίς να προκύπτει η συνάρτησή τους με το μέγεθος του ΑΕΠ (βλέπε [γράφημα 8](#)). Όσο υψηλότερο είναι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, τόσο μεγαλύτερες είναι οι δέσμες δημοσιονομικών μέτρων· ωστόσο, η γραμμική αυτή σχέση, η οποία ενδέχεται να υποδηλώνει δημοσιονομική στενότητα, δεν ισχύει για τις χώρες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ.

Γράφημα 8 – Το μέγεθος των δεσμών δημοσιονομικών μέτρων κατά κεφαλήν σε σύγκριση με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ

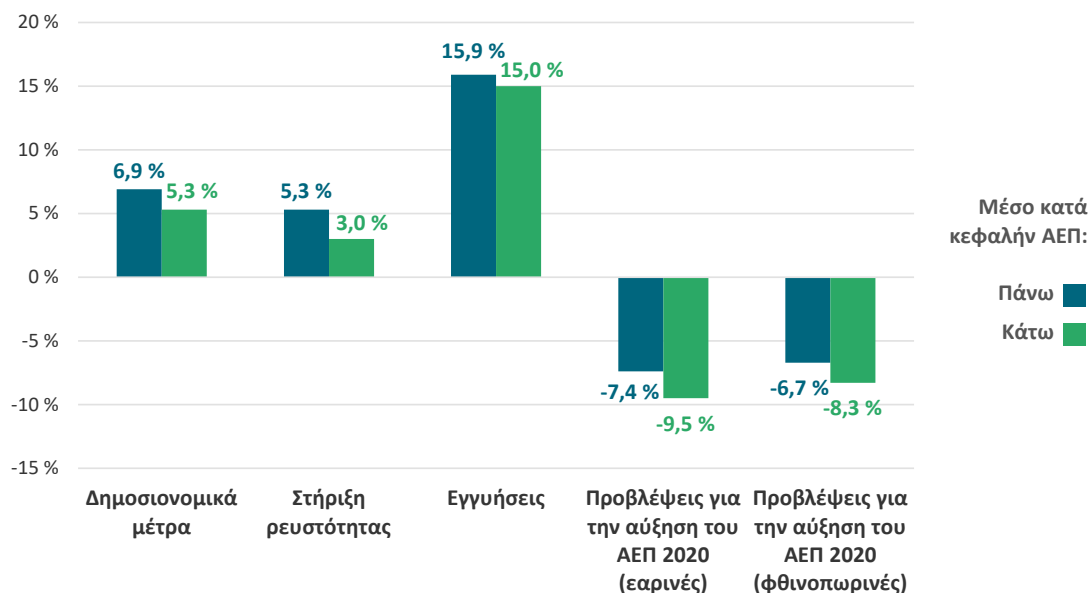


Πηγή: Βάσει έρευνας του ΕΕΣ.

21 Βάσει των στοιχείων που συγκεντρώσαμε στο πλαίσιο της έρευνας, υπολογίζουμε ότι, στο τέλος του 2019, οι χώρες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ είχαν διαθέσει για τα δημοσιονομικά μέτρα που εγκρίθηκαν το 2020 συνολικά ποσά που αντιπροσωπεύουν ποσοστό του ΑΕΠ χαμηλότερο από ό,τι στις άλλες χώρες (βλέπε [γράφημα 9](#)). Επιπλέον, η Επιτροπή εκτιμά ότι είναι αντιμέτωπες με μεγαλύτερη μείωση του ΑΕΠ το 2020 σε σύγκριση με τα υπόλοιπα κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, το μέγεθος και η σύνθεση των εγκριθέντων μέτρων

αντικατοπτρίζουν τον σχετικό πλούτο των κρατών μελών, και όχι τον βαθμό στον οποίο επλήγησαν από την κρίση.

Γράφημα 9 – Σύγκριση των συνολικών δεσμών δημοσιονομικών μέτρων και των εκτιμώμενων μειώσεων του ΑΕΠ το 2020



Σημ.: Στα δημοσιονομικά μέτρα περιλαμβάνονται μέτρα στο σκέλος των εσόδων και των δαπανών· η στήριξη ρευστότητας καλύπτει μέτρα σχετικά με την πληρωμή φόρων και χρηματοδοτικά μέσα.

Πηγή: Στοιχεία από την έρευνα του ΕΕΣ και τις προβλέψεις της Επιτροπής για το ΑΕΠ του 2020.

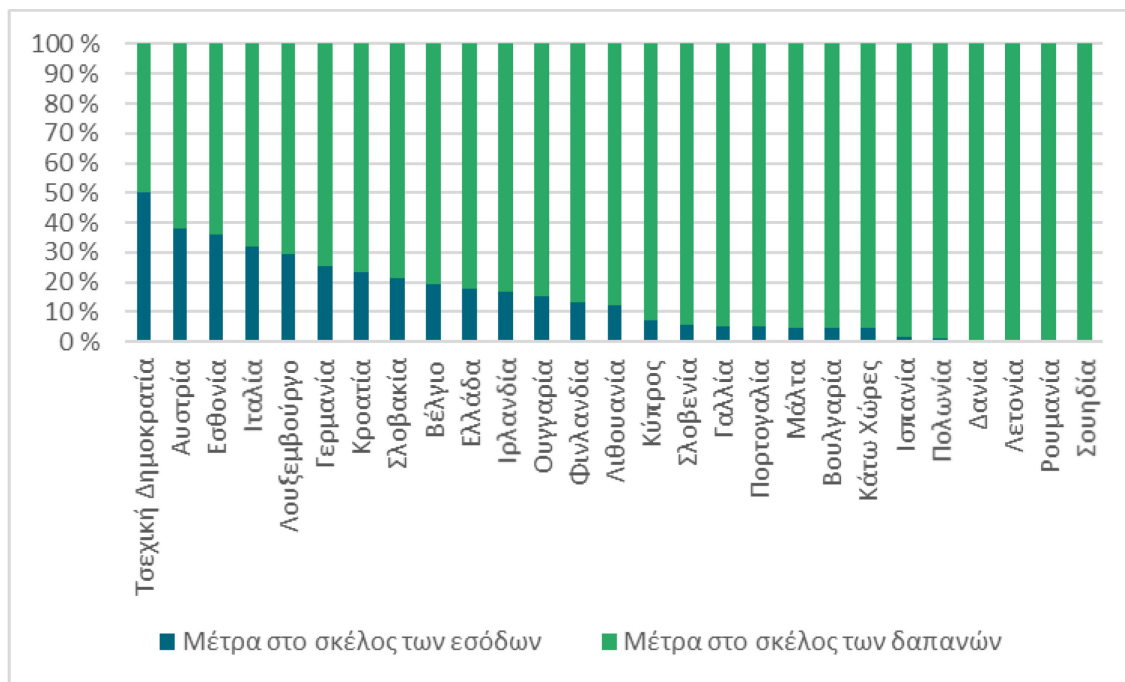
22 Μεταξύ των κρατών μελών διαφέρει επίσης η σύνθεση των δημοσιονομικών μέτρων απόκρισης (βλέπε [γράφημα 7](#)). Οι εγγυήσεις αντιπροσωπεύουν το κύριο μερίδιο των δεσμών δημοσιονομικών μέτρων, κάτι που ισχύει ιδίως για τις χώρες με τις μεγαλύτερες δέσμες μέτρων. Παραδείγματος χάριν, στη Γερμανία το 58 % των δεσμών μέτρων συνίσταται σε εγγυήσεις· το ποσοστό αυτό ανέρχεται σε 73 % στην Ιταλία, 68 % στη Γαλλία και 65 % στην Ισπανία. Η έρευνά μας δεν περιέχει στοιχεία σχετικά με την εφαρμογή αυτών των καθεστώτων, αλλά από τα προσωρινά στοιχεία που είναι δημοσίως διαθέσιμα προκύπτει ότι η απορρόφηση των εγγυήσεων ήταν χαμηλότερη από το 10 % όσον αφορά τη δέσμη μέτρων στη Γερμανία, χαμηλότερη από το 20 % στην Ιταλία, περίπου στο ένα τρίτο για τη Γαλλία και άνω του 60 % στην Ισπανία⁷.

23 Άλλα κράτη μέλη εστίασαν το μεγαλύτερο μέρος των δημοσιονομικών μέτρων σε μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των δαπανών, όπως η Λιθουανία (81 %), η Αυστρία (81 %), η Μάλτα (72 %) και η Σουηδία (70 %). Ο βαθμός

⁷ Βλέπε επίσης: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_07~5a3b3d1f8f.en.html

στον οποίο οι κυβερνήσεις κατέφυγαν σε αυτά τα δύο είδη μέτρων διαφέρει (βλέπε [γράφημα 10](#)).

Γράφημα 10 – Μερίδιο των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των δαπανών και των εσόδων στα συνολικά δημοσιονομικά μέτρα



Πηγή: Στοιχεία από την έρευνα του ΕΕΣ.

24 Τα μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των δαπανών και των εσόδων που αναφέρονται στην έρευνα αντιπροσωπεύουν περίπου το 6,4 % του ΑΕΠ της ΕΕ των 27 το 2020 και συνίστανται κυρίως σε δαπάνες διακριτικής ευχέρειας (βλέπε [γράφημα 11](#)), εκ των οποίων το 2 % του ΑΕΠ προοριζόταν για τη στήριξη του εισοδήματος των επιχειρήσεων και το 1,4 % του ΑΕΠ για τη στήριξη της απασχόλησης, όπως τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας. Οι φορολογικές ελαφρύνσεις και οι ελαφρύνσεις εισφορών κοινωνικής ασφάλισης αντιπροσώπευαν το μεγαλύτερο μερίδιο των μέτρων στο σκέλος των εσόδων.

Γράφημα 11 – Σύνοψη των συνολικών μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των εσόδων και των δαπανών στην ΕΕ



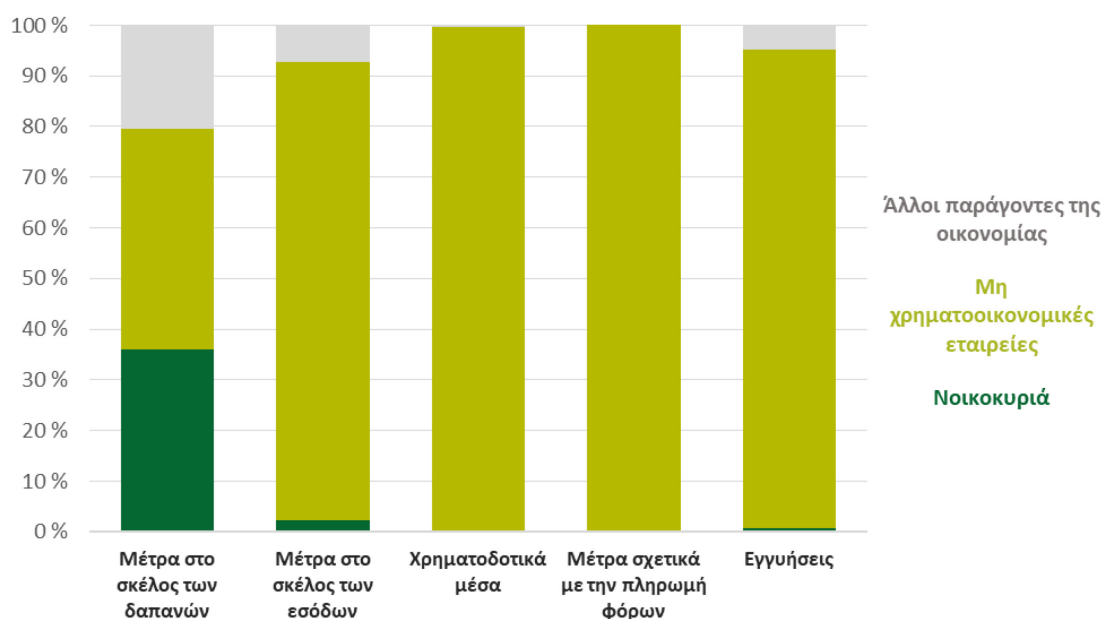
Πηγή: Έρευνα του ΕΕΣ.

Τα μέτρα εστίασαν κυρίως στον άμεσο μετριασμό της ανεργίας και των περιπτώσεων αφερεγγυότητας

25 Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής της Επιτροπής για τα κράτη μέλη που εκδόθηκαν στις 13 Μαρτίου 2020 (βλέπε σημείο **43**), τα δημοσιονομικά μέτρα θα πρέπει να στοχεύουν νοικοκυριά και επιχειρήσεις για τον μετριασμό των απωλειών θέσεων εργασίας και τη στήριξη των εισοδημάτων και της ρευστότητας των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων. Από την ανάλυση που ακολουθεί προκύπτει ότι τα δημοσιονομικά μέτρα που εγκρίθηκαν ήταν γενικώς σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές.

26 Όσον αφορά τους παράγοντες της οικονομίας, τα δημοσιονομικά μέτρα στόχευαν μη χρηματοοικονομικές εταιρείες (84 %) και νοικοκυριά (8 %). Ενώ οι εγγυήσεις και τα μέσα ρευστότητας (μέτρα σχετικά με την πληρωμή φόρων και χρηματοδοτικά μέσα) στήριξαν τη ρευστότητα των επιχειρήσεων, το 43 % του συνόλου των μέτρων διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των δαπανών διοχετεύθηκε σε επιχειρήσεις, ενώ το 35 % αφορούσε τα νοικοκυριά. Το 90 % των μέτρων στο σκέλος των εσόδων στόχευαν τις επιχειρήσεις, ιδίως μέσω φορολογικών ελαφρύνσεων (βλέπε [γράφημα 12](#)). Τα μέτρα διακριτικής ευχέρειας στο σκέλος των δαπανών κάλυπταν ευρύτερο φάσμα τομέων πολιτικής, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται η υγειονομική περίθαλψη, οι δημόσιες επενδύσεις, η έρευνα, η εκπαίδευση, τα μέτρα κατά της φτώχειας κ.λπ.

Γράφημα 12 – Κατανομή των δημοσιονομικών μέτρων ανά στοχευόμενους παράγοντες της οικονομίας



Πηγή: Έρευνα του ΕΕΣ.

27 Το συνολικό ποσό των μέτρων που περιλήφθηκαν στην έρευνα για την άμεση στήριξη της απασχόλησης μέσω συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας ανέρχεται σε 184 δισεκατομμύρια ευρώ, με τη Γαλλία (32,5 δισεκατομμύρια ευρώ), την Ισπανία (29,4 δισεκατομμύρια ευρώ), τις Κάτω Χώρες (25,2 δισεκατομμύρια ευρώ) και την Ιταλία (23,7 δισεκατομμύρια ευρώ) να δαπανούν πάνω από το 60 % του συνολικού ποσού (βλέπε [πλαίσιο 2](#)). Το δημοσιονομικό κόστος των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας εξαρτάται από τα διάφορα νομικά χαρακτηριστικά των συστημάτων (επιλεξιμότητα, ποσοστά αναπλήρωσης μισθών, διάρκεια κ.λπ.), τη φύση των μέτρων περιορισμού και τον όγκο των δυνάμενων να αντικατασταθούν με τηλεργασία δραστηριοτήτων σε κάθε χώρα.

Πλαίσιο 2

Συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας

Τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας είναι δημόσια προγράμματα που επιτρέπουν στις επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσχέρειες να μειώσουν προσωρινά τις ώρες εργασίας, παρέχοντας στους εργαζομένους τους εισοδηματική στήριξη από την κυβέρνηση για τις μη δεδουλευμένες ώρες. Το σύστημα μπορεί να συνεπάγεται μερική μείωση των ωρών εργασίας ή πλήρη αναστολή της σύμβασης εργασίας για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Στόχος είναι η διατήρηση της απασχόλησης εν μέσω της κρίσης και η παροχή στις επιχειρήσεις της δυνατότητας να διατηρήσουν τις δεξιότητες, την εμπειρογνωσία και το εργατικό δυναμικό τους.

Σύμφωνα με την Επιτροπή, κατά τη διάρκεια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, τα κράτη μέλη κατέφυγαν στην πλειονότητά τους σε τέτοια συστήματα και έτσι παρατηρήθηκαν μικρότερες διακυμάνσεις στην απασχόληση, γεγονός που μείωσε το κοινωνικό κόστος της κρίσης⁸.

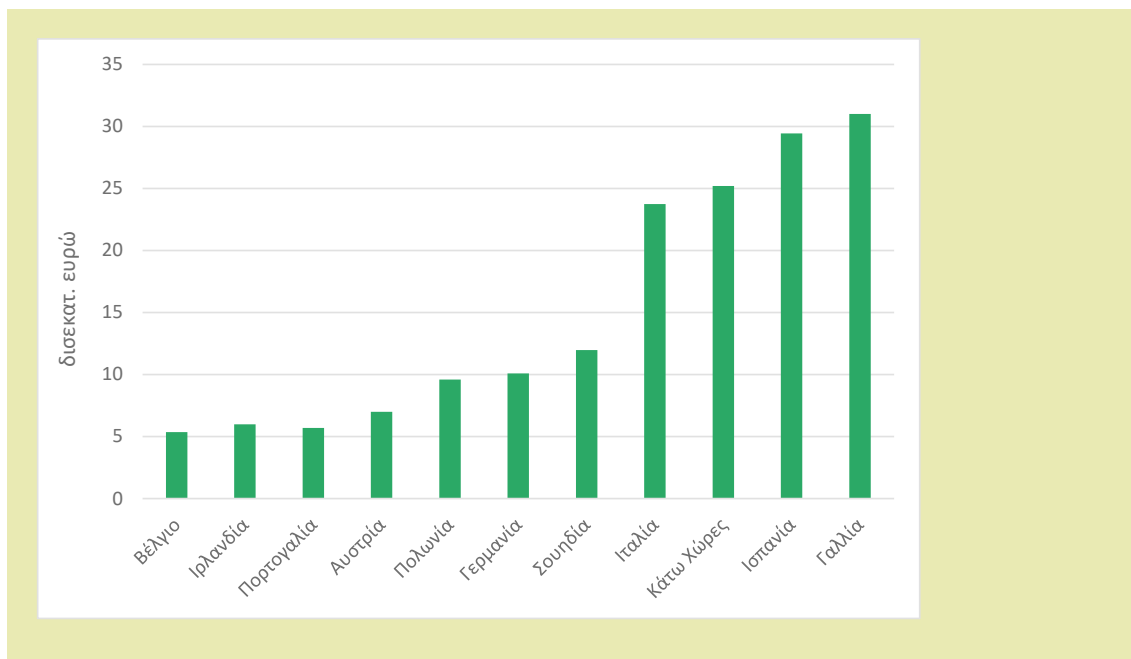
Στις 13 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή συνέστησε τα συστήματα που θα εφαρμόζονταν για τον μετριασμό των δυσμενών συνεπειών των απαγορευτικών στην απασχόληση. Περισσότεροι από 42 εκατομμύρια εργαζόμενοι ωφελήθηκαν από συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας τον Απρίλιο του 2020 στην ΕΕ των 27, κατά την κορύφωση των απαγορευτικών που επιβλήθηκαν λόγω της πανδημίας. Ο αριθμός αυτός αντιστοιχεί στο ένα τέταρτο περίπου του συνολικού εργατικού δυναμικού⁹. Η Επιτροπή εκτιμά ότι το άμεσο δημοσιονομικό κόστος των συστημάτων αντιστοιχεί στο ήμισυ του κόστους των παροχών ανεργίας που θα καταβάλλονταν χωρίς την εν λόγω στήριξη της απασχόλησης¹⁰.

Από την έρευνά μας προκύπτει ότι, σε 11 κράτη μέλη, τα δημοσιονομικά μέτρα για τη χρηματοδότηση συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας θα μπορούσαν να κοστίσουν πάνω από 5 δισεκατομμύρια ευρώ το 2020:

⁸ «Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations» (Occasional Paper, Επιτροπή, 2010).

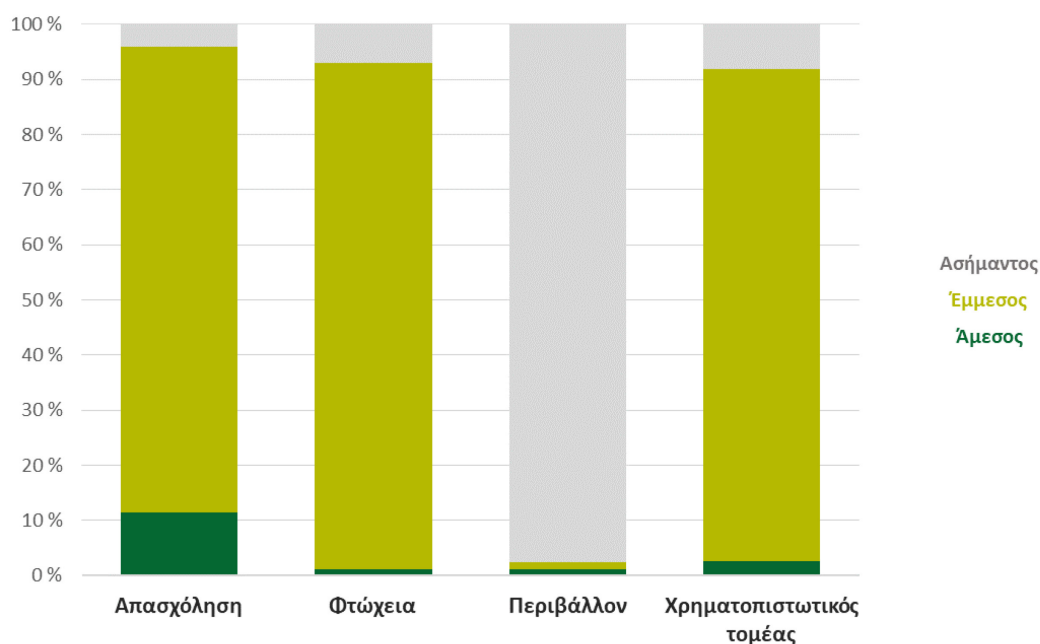
⁹ Policy Brief no 7/2020 [Ευρωπαϊκό Συνδικαλιστικό Ινστιτούτο (ETUI), 2020].

¹⁰ «Employment and Social Developments in Europe» (Επιτροπή, 2020), σ. 114.



28 Κατηγοριοποιήσαμε τα εθνικά μέτρα που συγκεντρώσαμε στη βάση δεδομένων μας με βάση τον αντίκτυπό τους στην απασχόληση, τη φτώχεια, τον χρηματοπιστωτικό τομέα και το περιβάλλον. Η κατηγοριοποίηση αυτή είναι αποτέλεσμα ποιοτικής ανάλυσης με βάση τον τίτλο, την περιγραφή και την ταξινόμηση των μέτρων, όπως παρασχέθηκαν από τα κράτη μέλη. Εκτιμάται ότι τα μέτρα έχουν «άμεσο» αντίκτυπο εάν στόχος τους είναι να επηρεάσουν, αντιστοίχως, την απασχόληση, τη φτώχεια, τον χρηματοπιστωτικό τομέα ή το περιβάλλον. Εκτιμάται ότι τα μέτρα έχουν «έμμεσο» αντίκτυπο εάν είναι πιθανό να ασκήσουν κάποια επιρροή παρότι δεν ήταν ο πρωταρχικός στόχος τους, και «ασήμαντο» εάν είναι απίθανο να έχουν οποιοδήποτε αντίκτυπο. Παραδείγματος χάριν, τα μέτρα στο σκέλος των δαπανών που χρηματοδοτούν συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας έχουν άμεσο θετικό αντίκτυπο στην απασχόληση. Η εκτίμησή μας σχετικά με τον αντίκτυπο των μέτρων συνοψίζεται στο [γράφημα 13](#).

Γράφημα 13 – Σχετικό μέγεθος των δημοσιονομικών μέτρων βάσει του αναμενόμενου αντίκτυπου



Πηγή: Έρευνα του ΕΕΣ.

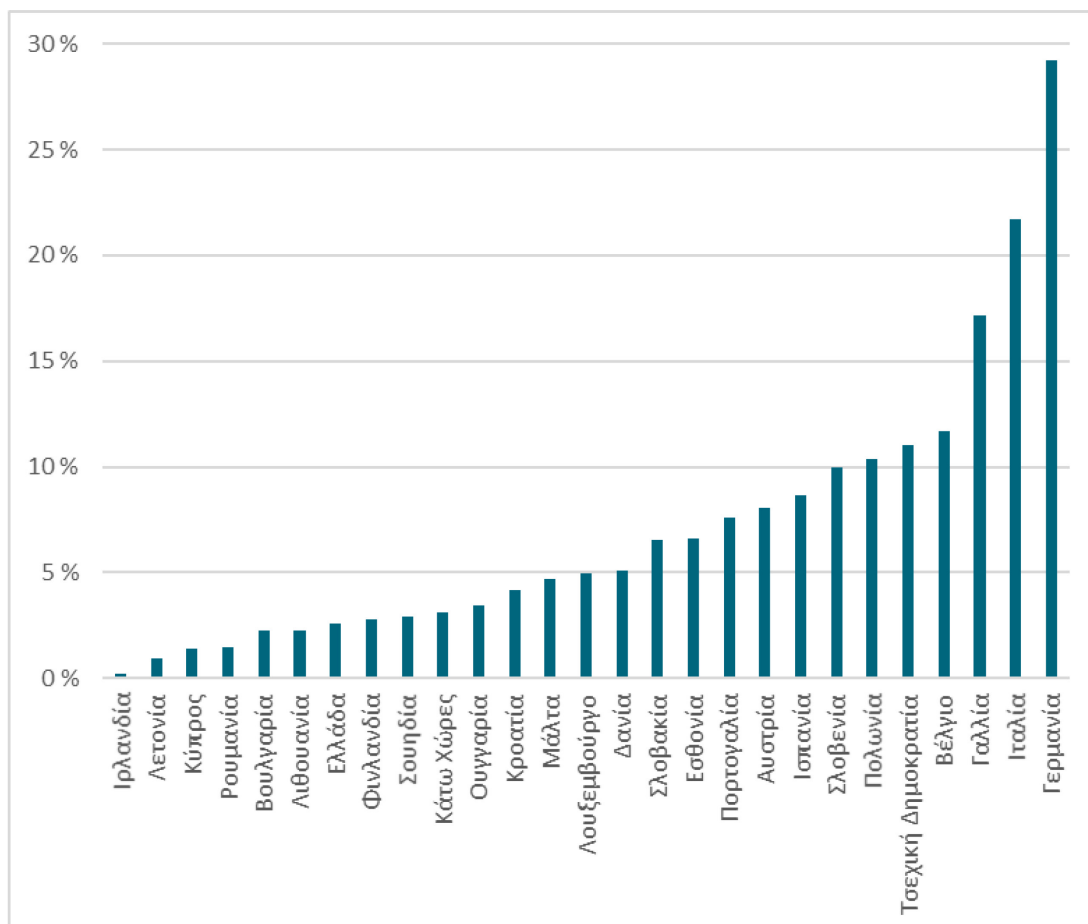
29 Τα περισσότερα από τα μέτρα αφορούσαν την απασχόληση:

- Το 95 % των ποσών που διατέθηκαν για τα μέτρα έχει άμεσο ή έμμεσο αντίκτυπο στην απασχόληση, εκ του οποίου το 12 % είναι άμεσος. Μόλις το 1 % των μέτρων στοχεύουν ευθέως τη φτώχεια. Βέβαια, τα περισσότερα από τα μέτρα που συμβάλλουν στη διατήρηση της απασχόλησης συντελούν έμμεσα στον περιορισμό των επιπτώσεων της κρίσης στη φτώχεια. Εκτιμάται ότι δημοσιονομικά μέτρα αξίας σχεδόν 3,2 τρισεκατομμυρίων ευρώ έχουν συνδυασμένο άμεσο (1 %) και έμμεσο αντίκτυπο στη φτώχεια (92 % του συνολικού ποσού).
- Δεδομένου ότι, μέχρι στιγμής, ο χρηματοπιστωτικός τομέας δεν επηρεάζεται άμεσα από την κρίση της COVID-19, μόνο ένα μικρό μερίδιο των μέτρων στόχευε ευθέως χρηματοοικονομικές εταιρείες. Ωστόσο, στο πλαίσιο του ρόλου του ως διαμεσολαβητή στην κατανομή των εγγυήσεων και άλλων μέσων, ο χρηματοπιστωτικός τομέας επηρεάζεται έμμεσα από το 89 % του συνολικού ποσού των μέτρων. Επιπλέον, ο χρηματοπιστωτικός τομέας ωφελείται έμμεσα από τα εθνικά δημοσιονομικά μέτρα που συμβάλλουν στην πρόληψη της αφερεγγυότητας επιχειρήσεων και νοικοκυριών.
- Σχεδόν κανένα μέτρο δεν έχει αντίκτυπο σε περιβαλλοντικά ζητήματα. Τα δημοσιονομικά μέτρα που εγκρίθηκαν και έχουν άμεσο ή έμμεσο αντίκτυπο στο περιβάλλον αντιστοιχούν μόλις στο 2 % των συνολικών ποσών που διατέθηκαν

ως απόκριση στη κρίση της COVID-19. Συναφώς, δεν λαμβάνονται υπόψη οι ευεργετικές συνέπειες των απαγορευτικών στο περιβάλλον (όπως τα χαμηλότερα επίπεδα ρύπανσης), τις οποίες δεν κατορθώσαμε να ποσοτικοποιήσουμε.

30 Οι κρατικές ενισχύσεις αποτελούν τον κύριο δίαυλο μέσω του οποίου τα κράτη μέλη παρείχαν στήριξη σε εγχώριες επιχειρήσεις κατά τη διάρκεια της κρίσης. Στην πλειονότητά τους, τα δημοσιονομικά μέτρα (67 %) έχουν εγκριθεί από την Επιτροπή ως κρατικές ενισχύσεις. Έως τα τέλη Ιουνίου, η Επιτροπή είχε εγκρίνει κρατικές ενισχύσεις ύψους 2,2 τρισεκατομμυρίων ευρώ (15,7 % του ΑΕΠ της ΕΕ των 27 το 2019), οι οποίες συνίσταντο κυρίως σε εγγυήσεις και μέτρα ρευστότητας. Δεδομένου ότι η πλειονότητα των αποφάσεων που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή αφορούσε καθεστώτα «καθολικής εφαρμογής», τα οποία εφαρμόζονται σε όλους τους τομείς της οικονομίας, η τομεακή τους εστίαση δεν είναι γνωστή. Η ένταση των κρατικών ενισχύσεων που συνδέονται με την κρίση διέφερε σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών (βλέπε [γράφημα 14](#)). Σε απόλυτες τιμές, σχεδόν το ήμισυ των συνολικών αποφάσεων για κρατικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν στην ΕΕ (1 τρισεκατομμύριο ευρώ) αντιστοιχούσε στη Γερμανία, ποσό ίσο με το 29 % του ΑΕΠ της χώρας.

Γράφημα 14 – Εγκριθείσες κρατικές ενισχύσεις (συνολικό ποσό ως ποσοστό του αντίστοιχου ΑΕΠ)



Πηγή: Στοιχεία της Επιτροπής έως τον Ιούνιο του 2020.

Τα μέτρα συνέβαλαν στη διάσωση θέσεων εργασίας, αλλά προκάλεσαν σημαντικά ελλείμματα

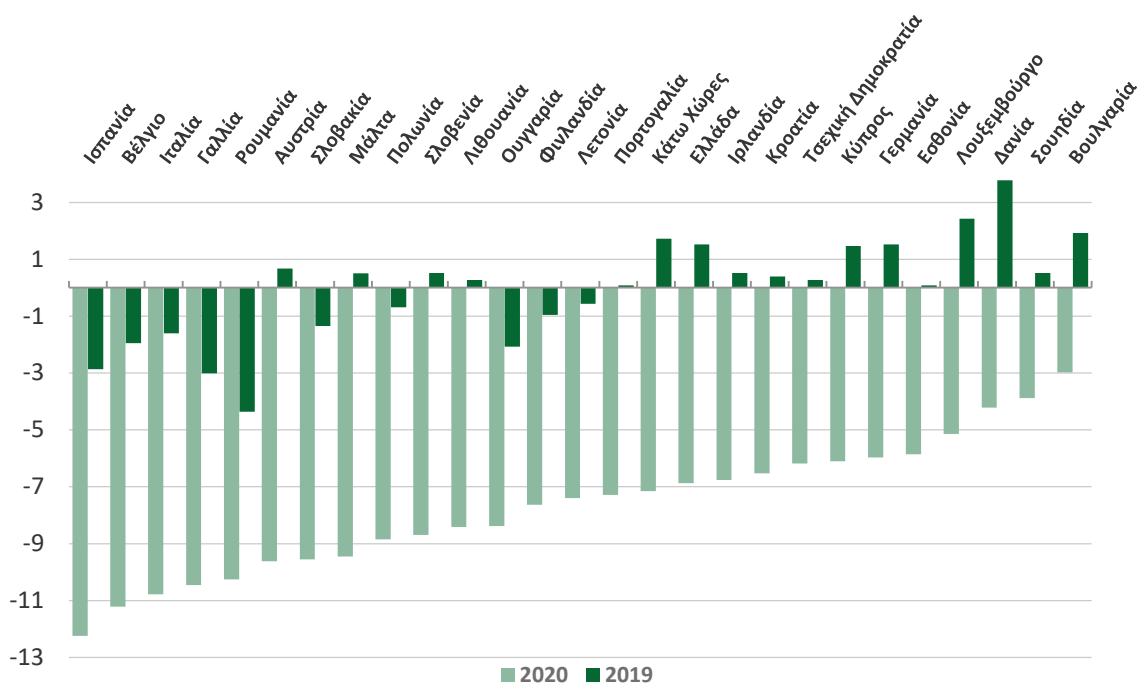
31 Καθώς η πανδημία εκτυλίσσεται και οι κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις της είναι επίσης πιθανόν να εξελιχθούν περαιτέρω, εξετάσαμε τις αρχικές συνέπειες των δημοσιονομικών μέτρων που είχαν εγκριθεί κατά τον χρόνο της επισκόπησής μας.

32 Τα αρχικά δημοσιονομικά μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης είναι πιθανό να έχουν σοβαρή επίπτωση στα δημόσια **ελλείμματα**. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τα φορολογικά έσοδα έχουν μειωθεί λόγω της μείωσης της οικονομικής δραστηριότητας και λόγω μέτρων διακριτικής ευχέρειας, όπως φορολογικές ελαφρύνσεις ή μειώσεις των συντελεστών, και έκτακτων δαπανών, μεταξύ άλλων για τη στήριξη της απασχόλησης και του τομέα της υγείας. Επιπλέον, σύμφωνα με την έρευνά μας, οι δημοσιονομικές εξοικονομήσεις για τη χρηματοδότηση των μέτρων αντιπροσωπεύουν λιγότερο από το 0,1 % του ΑΕΠ της ΕΕ. Επιπλέον, μπορεί να ανακύψει μελλοντικό δημοσιονομικό κόστος από τις ζημίες απομείωσης των εκτεταμένων εγγυήσεων και των μέτρων ρευστότητας που χορηγούνται στις επιχειρήσεις.

33 Τον Νοέμβριο του 2020, το συνολικό δημοσιονομικό έλλειμμα για το 2020 προβλεπόταν να υπερβεί το 8 % του ΑΕΠ για την ΕΕ, ενώ ορισμένες χώρες που καταγράφουν σημαντική συρρίκνωση του ΑΕΠ ενδέχεται να παρουσιάσουν ελλείμματα άνω του 10 % (Ισπανία, Βέλγιο, Ιταλία, Γαλλία). Αναμένεται ότι, το 2020, 26 κράτη μέλη δεν θα συμμορφωθούν με το όριο του 3 % του ΑΕΠ όσον αφορά το έλλειμμα (βλέπε [γράφημα 15](#)). Τα ελλείμματα μπορεί να αυξήσουν το δημόσιο χρέος κατά 20 % περίπου του ΑΕΠ την περίοδο 2020-2021, ωστόσο οι εκτιμήσεις διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ των χωρών¹¹. Οι προβλέψεις για το έλλειμμα και το χρέος υφίστανται ανοδικές πιέσεις λόγω της τρέχουσας οικονομικής αβεβαιότητας. Τον Νοέμβριο, η Επιτροπή αναθεώρησε την πρόβλεψη για την αύξηση του ΑΕΠ για το 2021 από 6,1 % σε 4,1 %.

¹¹ Φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής (2020).

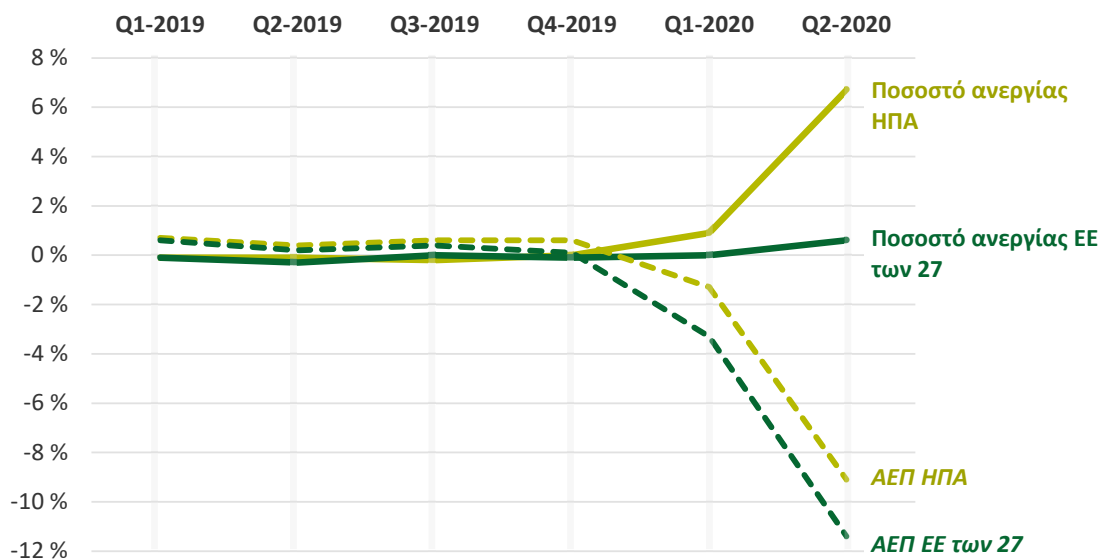
Γράφημα 15 – Δημοσιονομικά αποτελέσματα (ως ποσοστό του ΑΕΠ)



Πηγή: Φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής (2020).

34 Μέχρι στιγμής, τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας και τα καθεστώτα κρατικών ενισχύσεων που προσφέρονται από τις κυβερνήσεις έχουν καλύψει τις ανάγκες ρευστότητας των επιχειρήσεων και, ως εκ τούτου, έχουν περιορίσει τις μαζικές απολύσεις. Πράγματι, οι πρόσφατες αυξήσεις των ποσοστών **ανεργίας** είναι μικρές σε σύγκριση με τη μείωση της παραγωγής. Στην ΕΕ, η ανεργία αυξήθηκε πολύ λιγότερο από ό,τι στις Ηνωμένες Πολιτείες (βλέπε [γράφημα 16](#)), όπου οι δημόσιες αρχές δεν παρείχαν κίνητρα για γενικευμένα συστήματα διατήρησης θέσεων εργασίας, αλλά αντ' αυτού παρέτειναν τα επιδόματα ανεργίας.

Γράφημα 16 – Μεταβολές του ποσοστού ανεργίας και του όγκου του ΑΕΠ σε σύγκριση με το προηγούμενο τρίμηνο στην ΕΕ και τις Ηνωμένες Πολιτείες



Σημ.: Οι μεταβολές στο ποσοστό ανεργίας είναι ονομαστικές, ενώ οι μεταβολές του όγκου του ΑΕΠ εκφράζονται ως ποσοστά αύξησης.

Πηγή: Υπολογισμοί του ΕΕΣ, βάσει στοιχείων του ΟΟΣΑ.

35 Τα δημοσιονομικά μέτρα διαδραμάτισαν καίριο ρόλο στη σταθεροποίηση των διαθέσιμων εισοδημάτων. Από τις έρευνες καταναλωτών που διενεργεί η Επιτροπή προκύπτει σημαντική συσσώρευση αναγκαστικών **αποταμιεύσεων**¹², η οποία αποτελεί άμεση συνέπεια των μέτρων περιορισμού, των δημοσιονομικών μέτρων και της μεγάλης αβεβαιότητας. Την περίοδο που τα απαγορευτικά περιόρισαν τις πωλήσεις προϊόντων και υπηρεσιών των επιχειρήσεων, τα δημοσιονομικά μέτρα διατήρησαν σχετικά σταθερή την αγοραστική δύναμη για τους εργαζόμενους, με αποτέλεσμα το ποσοστό αποταμίευσης των νοικοκυριών να διαμορφωθεί στο πρωτοφανώς υψηλό επίπεδο του 16,9 % στη ζώνη του ευρώ το πρώτο τρίμηνο του 2020. Οι αποταμιεύσεις αυτές έχουν τη δυνατότητα να συμβάλουν στην ταχεία ανάκαμψη της κατανάλωσης εφόσον εξαλειφθεί η αβεβαιότητα που χαρακτηρίζει τις οικονομικές προοπτικές.

¹² Ανακοίνωση Τύπου της Eurostat (3 Ιουλίου 2020).

36 Οι δημόσιες επενδύσεις δεν αποτέλεσαν προτεραιότητα στο πλαίσιο της διαχείρισης της κρίσης. Στην έρευνά μας, ζητήσαμε από τα κράτη μέλη να αναφέρουν τυχόν επενδυτικές αποφάσεις που ελήφθησαν ως μέτρο απόκρισης στη κρίση της COVID-19. Τα στοιχεία που προέκυψαν από την έρευνα δείχνουν ότι αντιπροσώπευαν λιγότερο από το 0,5 % του ΑΕΠ της ΕΕ. Μη περιλαμβανομένων των δημόσιων επενδύσεων που ανακοινώθηκαν στο γερμανικό σχέδιο ανάκαμψης (Ιουνίου 2020), αντιπροσώπευαν το 0,1 % του ΑΕΠ της ΕΕ. Οι δημόσιες επενδύσεις θα μπορούσαν να συμβάλουν στην ανάκαμψη των οικονομιών μετά το πέρας της πανδημίας. Στις 23 Απριλίου 2020, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιδοκίμασε τον κοινό χάρτη πορείας για την ανάκαμψη, ο οποίος σύστηνε άνευ προηγουμένου επενδύσεις για την επανεκκίνηση και τον μετασχηματισμό των ευρωπαϊκών οικονομιών¹³.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>

Η υλοποίηση των μέτρων της ουσιαστικής οικονομικής απόκρισης της ΕΕ βρίσκεται σε εξέλιξη

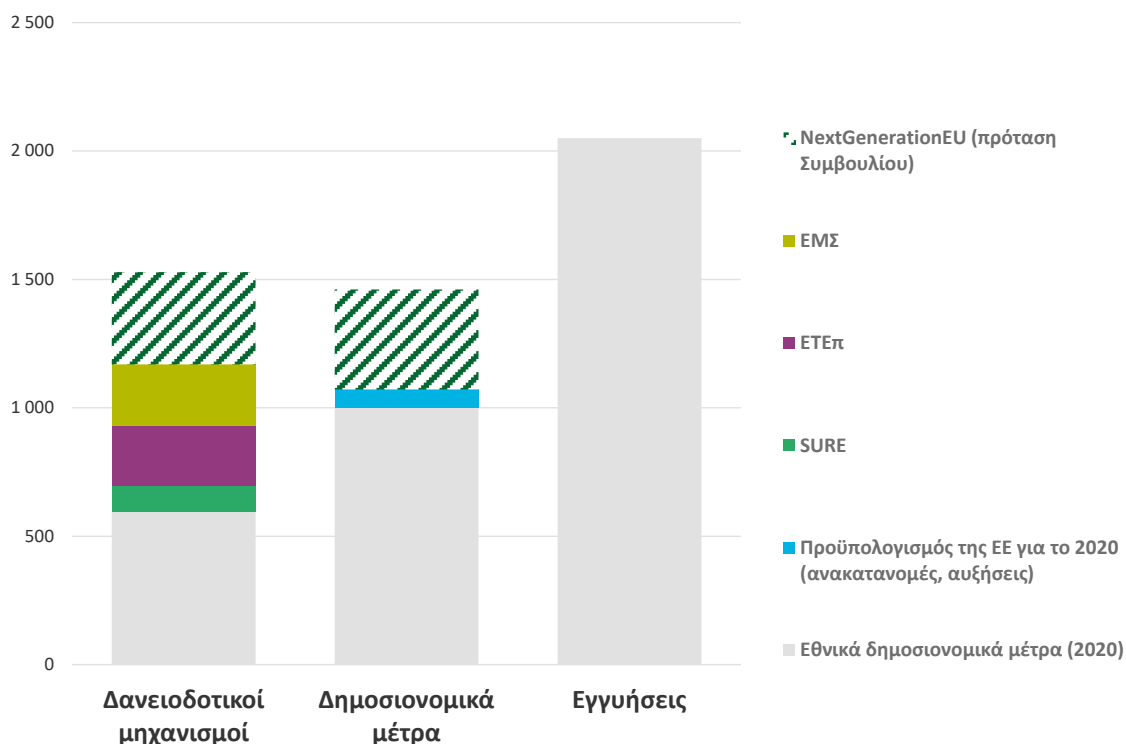
37 Η αρχική απόκριση της ΕΕ στην οικονομική κρίση (Μάρτιος 2020) διαμορφώθηκε με βάση την ταχέως εξελισσόμενη επιδημιολογική κατάσταση και τα πρώτα γενικά απαγορευτικά των κρατών μελών (βλέπε σύντομο χρονολόγιο στο [παράρτημα II](#)). Ελήφθησαν άμεσα μέτρα και αποφάσεις βάσει των κείμενων κανόνων, όπως δημοσιονομικά μέτρα της ΕΕ, παρεμβάσεις νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ, δανειοδοτικές αποφάσεις της ΕΤΕπ (Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων) και του ΕΜΣ (Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας), και συντονιστικές δράσεις της Επιτροπής.

38 Καθώς η κρίση της πανδημίας εξαπλωνόταν, άρχισε να διευρύνεται και η οικονομική απόκριση της ΕΕ, ώστε να αντικατοπτρίζει τις ανάγκες ανάκαμψης, και πρόσφατα έλαβε τη μορφή συμφωνίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη δημιουργία ενός νέου προσωρινού μέσου δημοσιονομικής στήριξης της ΕΕ για την προώθηση της οικονομικής ανάκαμψης και ανθεκτικότητας με την ονομασία «NextGenerationEU» (NGEU).

39 Τα χρηματοδοτικά μέτρα της ΕΕ και του ΕΜΣ (που έχουν εγκριθεί ή βρίσκονται στο στάδιο της έγκρισης, εξαιρουμένων των παρεμβάσεων νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ) έχουν συνολική αξία άνω των 1 363 δισεκατομμυρίων ευρώ¹⁴. χωρίζονται δε σε επιχορηγήσεις (430 δισεκατομμυρίων ευρώ) και δάνεια (933 δισεκατομμυρίων ευρώ). Στον πυρήνα της ευρωπαϊκής δημοσιονομικής στήριξης βρίσκεται η συνιστώσα των επιχορηγήσεων του προτεινόμενου NGEU, η οποία αντιπροσωπεύει περίπου το 40 % των εθνικών δημοσιονομικών μέτρων που προβλέπονται για το 2020 (βλέπε [γράφημα 17](#)). Τα ποσά της ΕΕ συνιστούν τα μέγιστα διαθέσιμα ποσά και δεν είναι απαραίτητη η πλήρης χρησιμοποίησή τους.

¹⁴ Περιλαμβανομένου του NextGenerationEU (ποσά που συμφωνήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο).

Γράφημα 17 – Σύγκριση της εκτιμώμενης χρηματοδοτικής απόκρισης της ΕΕ και των κρατών μελών στην κρίση (σε δισεκατομμύρια ευρώ)



Σημ.: Τα στοιχεία σχετικά με το προτεινόμενο NGEU βασίζονται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η μέθοδος υπολογισμού που εφαρμόζεται για τις εθνικές δημοσιονομικές παρεμβάσεις είναι η διαφορά μεταξύ των δημοσιονομικών αποτελεσμάτων του 2020 και του 2019 όπως εκτιμάται στις φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής (2020). Τα στοιχεία για τα λοιπά εθνικά μέτρα βασίζονται στην έρευνά μας. Οι πόροι του NGEU πρόκειται να διατεθούν σε διάστημα αρκετών ετών, και εν προκειμένω συγκρίνονται με το δημοσιονομικό έλλειμμα των κρατών μελών για ένα δεδομένο έτος.

Πηγή: Υπολογισμοί του ΕΕΣ βάσει στοιχείων του Αυγούστου 2020.

Οι αρμοδιότητες της ΕΕ σε τομείς που δεν συνδέονται με τον νομισματικό και οικονομικό συντονισμό ήταν περιορισμένες κατά τη διάρκεια της κρίσης

40 Οι έγκαιρες παρεμβάσεις πολιτικής της ΕΚΤ, ιδίως οι ευρείας κλίμακας αγορές στοιχείων του ενεργητικού (στο πλαίσιο του έκτακτου προγράμματος αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας αρχικής αξίας 750 δισεκατομμυρίων ευρώ, η οποία αυξήθηκε στη συνέχεια κατά 600 δισεκατομμύρια ευρώ) αποσκοπούσαν στη σταθεροποίηση των συνθηκών στις χρηματοπιστωτικές αγορές. Οι παρεμβάσεις της ΕΚΤ αποσκοπούσαν επίσης στη χαλάρωση των όρων χρηματοδότησης των τραπεζών μέσω νέων πράξεων πιο μακροπρόθεσμης αναχρηματοδότησης (ΠΠΜΑ) και χαλάρωσης των απαιτήσεων εξασφάλισης. Τα τραπεζικά συστήματα ορισμένων κεντρικών τραπεζών εκτός της ζώνης του ευρώ (Δανίας, Κροατίας, Ουγγαρίας, Ρουμανίας) ωφελήθηκαν από την παροχή ρευστότητας σε ευρώ από την ΕΚΤ.

41 Η ΕΕ αντιμετώπισε σειρά περιορισμών και περιορισμένων αρμοδιοτήτων, σε ορισμένους τομείς στους οποίους θα μπορούσε να έχει συμβάλει στην αντιμετώπιση της πανδημίας. Μεταξύ άλλων, δεν διέθετε αρμοδιότητα να αναλάβει δράση σε διάφορους τομείς, κάτι που οφειλόταν εν μέρει στην έλλειψη συναίνεσης και ετοιμότητας πριν από την εκδήλωση της κρίσης για την ανάπτυξη ορισμένων μηχανισμών/μέσων. Στους βασικούς περιορισμούς περιλαμβάνονταν:

- **Αρμοδιότητες στην πολιτική υγειονομικής περίθαλψης:** Η δράση της ΕΕ στον τομέα της δημόσιας υγείας περιορίζεται στο να υποστηρίζει και να συμπληρώνει τις πολιτικές για τη δημόσια υγεία των κρατών μελών, τα οποία φέρουν την κύρια ευθύνη για την πολιτική στον εν λόγω τομέα. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ για επενδύσεις στον τομέα της υγείας («τρίτο πρόγραμμα για την υγεία») ανερχόταν σε 0,5 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 0,05 % του συνολικού ποσού του τρέχοντος ΠΔΠ 2014-2020. Το ΕΕΣ πρόκειται να δημοσιεύσει σύντομα χωριστή επισκόπηση της συμβολής της ΕΕ στην αντιμετώπιση της νόσου COVID-19 σε επίπεδο δημόσιας υγείας.
- **Αρμοδιότητες όσον αφορά τα μέτρα περιορισμού:** Τα απαγορευτικά και λοιπά παρεμφερή μέτρα αποφασίστηκαν εξ ολοκλήρου από τα ίδια τα κράτη μέλη, τα οποία έχουν αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα της δημόσιας ασφάλειας. Η Επιτροπή διαδραμάτισε δευτερεύοντα ρόλο μεριμνώντας για τον συντονισμό κατόπιν συνεννόησης και παρέχοντας μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές για τον περιορισμό των δυσμενών συνεπειών στην ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς και στην ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων και προσώπων. Ωστόσο, η Επιτροπή μπορεί να ελέγξει κατά πόσον τα μέτρα είναι δικαιολογημένα, δηλαδή κατάλληλα, αναγκαία και αναλογικά προς τους στόχους δημόσιας ασφάλειας¹⁵.
- **Ετοιμότητα για την αντιμετώπιση οικονομικών κρίσεων:** Το Συμβούλιο και η Επιτροπή έχουν αρμοδιότητες να συντονίζουν τις οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου (με συγκεκριμένους κανόνες για τη δημοσιονομική εποπτεία) και να ελέγχουν τη συμμόρφωση των καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων με τους κανόνες της ΕΕ. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή διαχειρίζονται επίσης τη χρηματοδοτική συνδρομή προς τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σοβαρές οικονομικές ή χρηματοπιστωτικές διαταραχές (ΕΜΧΣ, μηχανισμός για το ισοζύγιο πληρωμών).
- **Κανόνες για τον προϋπολογισμό της ΕΕ:** Ο προϋπολογισμός της ΕΕ δεν έχει σχεδιαστεί για τον μετριασμό οικονομικών κλυδωνισμών μεγάλης κλίμακας,

¹⁵ Βλέπε «Συντονισμένη οικονομική αντίδραση στην έξαρση της νόσου COVID-19» [COM(2020) 112 final].

καθώς περιορίζεται από τα ανώτατα όρια δαπανών του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου και από τους διάφορους κανόνες που διέπουν την εκτέλεση δαπανών στο πλαίσιο δημοσιονομικών προγραμμάτων. Συγκεκριμένα, κάθε ανακατανομή επενδυτικών προγραμμάτων που μπορεί να πραγματοποιηθεί για τον σκοπό αυτό απαιτεί χρόνο, ανάλογα με τη φύση των επενδύσεων και τους κύκλους προγραμματισμού. Επιπλέον, τα περιθώρια του προϋπολογισμού για απρόβλεπτες ανάγκες και τα αποθεματικά που είναι ενσωματωμένα στους τρέχοντες προϋπολογισμούς δεν είναι μεγάλα. Το ΕΕΣ είχε ήδη προτείνει την εγγραφή περισσότερων πιστώσεων στο αποθεματικό¹⁶. Ειδικότερα, προς το τέλος του ΠΔΠ 2014-2020, τα διαθέσιμα περιθώρια είναι χαμηλότερα.

Αναπτύχθηκε με ταχείς ρυθμούς ένα πλαίσιο ευέλικτου οικονομικού συντονισμού

42 Μετά την εκδήλωση της πανδημίας και δίχως να υπάρχει η προοπτική σύντομης επανόδου στην κανονικότητα όσον αφορά την οικονομική κατάσταση, ήταν σαφές ότι η ΕΕ έπρεπε να αντιδράσει με ευέλικτο τρόπο ώστε να επιτρέψει στα κράτη μέλη να σχεδιάσουν κατάλληλες δράσεις απόκρισης στις εκάστοτε υγειονομικές και οικονομικές συνθήκες. Αυτό σήμαινε ότι θα έπρεπε να παράσχει περιθώρια για:

- περισσότερο ευέλικτη εφαρμογή των βασικών οικονομικών κανόνων ή των διαδικασιών συντονισμού της ΕΕ·
- έγκριση ειδικών κατευθυντήριων γραμμών για τον περιορισμό του αντικτύπου των έκτακτων εθνικών μέτρων στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

43 Ως εκ τούτου, ελήφθη μια σειρά αποφάσεων σε σχέση με ορισμένες βασικές πτυχές της οικονομικής πολιτικής:

- Στις 13 Μαρτίου 2020, σε συνέχεια των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 10ης Μαρτίου, η Επιτροπή ενέκρινε έκτακτες **κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής** για τα κράτη μέλη¹⁷, οι οποίες δεν ενέπιπταν στο παραδοσιακό πλαίσιο των διαδικασιών οικονομικού συντονισμού του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Η εν λόγω καθοδήγηση ενθάρρυνε τη λήψη άμεσων μέτρων δημοσιονομικής τόνωσης για την άμβλυση της αναδυόμενης

¹⁶ https://www.eca.europa.eu/other%20publications/briefing_paper_mff/briefing_paper_mff_en.pdf

¹⁷ «Συντονισμένη οικονομική αντίδραση στην έξαρση της νόσου COVID-19» [COM(2020) 112 final]

οικονομικής κρίσης, όπως συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας για τον περιορισμό των απωλειών θέσεων εργασίας και τη στήριξη του εισοδήματος των νοικοκυριών, ενέσεις ρευστότητας και πιστώσεις/εγγυήσεις εξαγωγών για να βοηθηθούν οι εταιρείες με κεφάλαια κίνησης.

- Στις 19 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή ενέκρινε επίσης ένα **ειδικό προσωρινό πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων**, βάσει του οποίου τα κράτη μέλη μπορούσαν να χορηγούν δημόσια στήριξη σε εγχώριες επιχειρήσεις/τομείς που πλήττονται από την κρίση¹⁸. Ειδικοί κανόνες για τις κρατικές εγγυήσεις, τα δάνεια και άλλα μέσα σχετικά με την κρίση συμπλήρωσαν άλλες δυνατότητες που είχαν ήδη στη διάθεσή τους τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Η Επιτροπή τροποποίησε το αρχικό πλαίσιο τέσσερις φορές έως τα τέλη Οκτωβρίου για να παρατείνει την εφαρμογή του (από τα τέλη του 2020 έως τα τέλη Ιουνίου 2021, με την εξαίρεση της στήριξης ιδίων κεφαλαίων που παρατείνεται έως το τέλος Σεπτεμβρίου 2021) και να εξασφαλίσει επαρκή κάλυψη των ερευνητικών δραστηριοτήτων, καθώς και στήριξη ιδίων κεφαλαίων.
- Στις 20 Μαρτίου 2020, για πρώτη φορά, η Επιτροπή πρότεινε την ενεργοποίηση της **γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης**¹⁹, με την οποία επιτρέπεται σε όλα τα κράτη μέλη να αποκλίνουν προσωρινά από τις δημοσιονομικές απαιτήσεις που θα ίσχυαν κανονικά και να δώσουν δημοσιονομικά κίνητρα μεγάλης κλίμακας²⁰. Η προσωρινή απόκλιση από την πορεία προσαρμογής για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου επιτρέπεται, υπό την προϋπόθεση ότι δεν τίθεται σε κίνδυνο η δημοσιονομική βιωσιμότητα μεσοπρόθεσμα.
- Στις 20 Μαΐου 2020, η Επιτροπή **πρότεινε ειδικές ανά χώρα συστάσεις (ΣΑΧ)** στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, στις οποίες επανέλαβε κοινούς στόχους πολιτικής για τον μετριασμό των σοβαρών συνεπειών της κρίσης βραχυπρόθεσμα και την επανεκκίνηση της ανάπτυξης σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα. Για πρώτη φορά, οι εν λόγω ΣΑΧ δεν περιείχαν δημοσιονομικές

¹⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Προσωρινό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η οικονομία κατά τη διάρκεια της τρέχουσας έξαρσης της νόσου COVID-19» (ΕΕ C 91 I/01 της 20.3.2020).

¹⁹ Η ενεργοποίηση της «γενικής ρήτρας διαφυγής», όπως ορίζεται στα άρθρα 5, παράγραφος 1, 6, παράγραφος 3, 9, παράγραφος 1, και 10, παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97 και στα άρθρα 3, παράγραφος 5, και 5, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, διευκολύνει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε περιόδους σοβαρής οικονομικής ύφεσης.

²⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο σχετικά με την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης [COM (2020) 123 final].

συστάσεις σχετικά με την πορεία προσαρμογής προς την επίτευξη των μεσοπρόθεσμων στόχων. Αντ' αυτού, εστίαζαν στην άμεση στήριξη για την αντιμετώπιση της κρίσης και τη μεσοπρόθεσμη ανάκαμψη μέσω της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης.

44 Καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου, η Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές για τον συντονισμό ορισμένων **μέτρων υγειονομικής ασφάλειας** στους τομείς στους οποίους επηρεάστηκε η ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Παραδείγματος χάριν, η Επιτροπή εξέδωσε κατευθυντήριες γραμμές για τον περιορισμό των συνεπειών της διαχείρισης των συνόρων στην ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών και υπηρεσιών (23 Μαρτίου 2020) και στην εργασία (30 Μαρτίου 2020). Δεδομένης της εθνικής αρμοδιότητας στις πολιτικές υγείας, η Επιτροπή δεν εξέδωσε δεσμευτικούς κανόνες. Τον Σεπτέμβριο του 2020, η Επιτροπή πρότεινε σύσταση του Συμβουλίου για τη θέσπιση γενικού πλαισίου για τον συντονισμό και την κοινοποίηση των μέτρων που περιορίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία²¹.

Η ΕΕ κινητοποίησε διαθέσιμους πόρους και δημιούργησε νέα δίκτυα ασφαλείας για τις επιχειρήσεις, τις κυβερνήσεις και τους εργαζόμενους

45 Η χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ εξελίχθηκε ταχύτατα από την **άμεση ανακατανομή κονδυλίων και την κινητοποίηση μέσω ευελιξίας** στο πλαίσιο του τρέχοντος προϋπολογισμού της ΕΕ στην έγκριση **δικτύων χρηματοοικονομικής ασφάλειας** για τις επιχειρήσεις, τα κράτη μέλη και τους εργαζόμενους με στόχο την καταπολέμηση των άμεσων οικονομικών επιπτώσεων της κρίσης.

46 Τα πρώτα μέτρα που πρότεινε η Επιτροπή μετά την εκδήλωση της κρίσης συνίσταντο στην επέκταση υφιστάμενων δράσεων. Τα μέτρα αυτά ενέπιπταν στο πλαίσιο του ΠΔΠ και χρηματοδοτήθηκαν κυρίως μέσω ανακατανομών στον προϋπολογισμό (βλέπε επίσης **παράρτημα III**). Έως τα τέλη Αυγούστου, οι αυξήσεις στον προϋπολογισμό της ΕΕ για το 2020 αντιπροσώπευαν το 2,3 % των αρχικών πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων, εξαντλώντας όλα τα περιθώρια εντός των ανώτατων ορίων δαπανών του τρέχοντος ΠΔΠ. Οι κύριες δράσεις που χρηματοδοτήθηκαν προκειμένου να συμπληρώσουν τις εθνικές δαπάνες κατά τη διάρκεια της κρίσης ήταν οι εξής:

- Στις 13 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή αποφάσισε να ανακατευθύνει τα κονδύλια των ΕΔΕΤ στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής για το 2020 στην **Πρωτοβουλία**

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_20_1555

Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορονοϊού (CRII), με σκοπό την αντιμετώπιση των πλέον επειγουσών αναγκών που σχετίζονται με τις δαπάνες υγειονομικής περίθαλψης, τη στήριξη των ΜΜΕ και τα μέτρα μειωμένου ωραρίου εργασίας. Προβλέφθηκε **προχρηματοδότηση ύψους 8 δισεκατομμυρίων μη επιστρεπτέα στην Επιτροπή**, η οποία θα παρείχε ενέσεις ρευστότητας στα κράτη μέλη για έργα που σχετίζονται με την κρίση. Τα κράτη μέλη μπορούν να αποκτήσουν πρόσβαση στα κονδύλια μέσω της τροποποίησης των υφιστάμενων επιχειρησιακών προγραμμάτων τους στο πλαίσιο μιας απλουστευμένης και επισπευσμένης διαδικασίας, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις τους παρέχόταν ορισμένη ευελιξία για την απευθείας ανακατανομή κονδυλίων.

- Επίσης, στις 13 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή αποφάσισε να αποδεσμεύσει ποσό ύψους 1 δισεκατομμυρίου ευρώ από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) ως εγγύηση προς το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤαΕ) για τη στήριξη μικρών επιχειρήσεων που επλήγησαν από τις οικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας του κορονοϊού. Η εγγύηση αυτή αποσκοπεί στην κινητροδότηση τραπεζών σε ολόκληρη την ΕΕ για τη χορήγηση δανείων κεφαλαίου κίνησης ύψους έως και 8 δισεκατομμυρίων ευρώ σε περίπου 100 000 ΜΜΕ.
- Στις 30 Μαρτίου 2020, η ΕΕ τροποποίησε το πεδίο εφαρμογής του **Ταμείου Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΤΑΕΕ)** προκειμένου να συμπεριληφθούν μείζονα μέτρα έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας. Τη δεδομένη στιγμή, ήταν διαθέσιμα για το εν λόγω ταμείο έως και 0,8 δισεκατομμύρια ευρώ για το 2020. Λόγω των μεταγενέστερων εκταμιεύσεων για την κάλυψη άλλων έκτακτων αναγκών, το διαθέσιμο ποσό για το 2020 μειώθηκε σε 0,18 δισεκατομμύρια ευρώ.
- Στις 2 Απριλίου 2020, η πρωτοβουλία CRII συμπληρώθηκε με μέτρα που επιτρέπουν προσωρινά την περισσότερο ευέλικτη χρήση **μη δεσμευμένων κονδυλίων των ΕΔΕΤ** (Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία) ύψους 54 δισεκατομμυρίων ευρώ για έργα που σχετίζονται με τη νόσο COVID-19 («**CRII+**»). Σε αυτά περιλαμβάνονται περισσότερο ευέλικτες μεταφορές μεταξύ ταμείων, θεματικών στόχων και επιχειρησιακών προγραμμάτων, καθώς και συγχρηματοδότηση των δαπανών από την ΕΕ σε ποσοστό 100 %, με εκτιμώμενη επίπτωση στις πληρωμές ύψους 14,6 δισεκατομμυρίων ευρώ.
- Στις 14 Απριλίου 2020, η ΕΕ τροποποίησε τον κανονισμό για την ενεργοποίηση του **Μέσου Στήριξης Έκτακτης Ανάγκης** με προϋπολογισμό ύψους 2,7 δισεκατομμυρίων ευρώ το 2020 για τη στήριξη της ανταπόκρισης των κρατών μελών στην κρίση στον τομέα της υγείας, παραδείγματος χάριν μέσω συμφωνιών προαγοράς με τους φορείς ανάπτυξης εμβολίων κατά του κορονοϊού.

47 Στις 16 Μαρτίου 2020, ο Όμιλος της ΕΤΕπ ανακοίνωσε με τη σειρά του έκτακτα χρηματοδοτικά μέτρα:

- **Χρηματοδότηση επιχειρήσεων** με την παροχή 28 δισεκατομμυρίων ευρώ από υφιστάμενα προγράμματα:
 - **Εγγυήσεις σε ΜΜΕ:** Με την αποδέσμευση ποσού ύψους 1 δισεκατομμυρίου ευρώ από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ), το ΕΤαΕ θα παρείχε εγγυήσεις ύψους 2,2 δισεκατομμυρίων που αποσκοπούν στην κινητοποίηση χρηματοδότησης έως και 8 δισεκατομμυρίων ευρώ για τουλάχιστον 100 000 ΜΜΕ, μέσω των προγραμμάτων COSME (το πρόγραμμα της ΕΕ για την ανταγωνιστικότητα των ΜΜΕ) και InnovFin²².
 - **Ειδικές διευκολύνσεις ρευστότητας για τις τράπεζες:** Εξασφαλίζουν πρόσθετη στήριξη κεφαλαίου κίνησης ύψους έως και 10 δισεκατομμυρίων ευρώ για ΜΜΕ και επιχειρήσεις μεσαίας κεφαλαιοποίησης.
 - **Ειδικά προγράμματα αγοράς τιτλοποιημένων απαιτήσεων:** Παρέχεται στις τράπεζες η δυνατότητα να μεταφέρουν τον κίνδυνο που συνδέεται με χαρτοφυλάκια δανείων προς ΜΜΕ, κινητοποιώντας έως και 10 δισεκατομμύρια ευρώ.
- **Χρηματοδότηση έργων στον τομέα της υγείας** ύψους έως 5 δισεκατομμυρίων ευρώ.

48 Καθώς παρατάθηκαν τα απαγορευτικά και οι πρώτες εθνικές οικονομικές προβλέψεις άρχισαν να δείχνουν τις πιθανές επιπτώσεις, η Ευρωομάδα πρότεινε στις 9 Απριλίου 2020 δέσμη **διχτύων ασφαλείας** έκτακτης ανάγκης. Σκοπός της ήταν η ταυτόχρονη στήριξη των δημόσιων οικονομικών, των επιχειρήσεων και της απασχόλησης, για την καταπολέμηση των άμεσων συνεπειών της κρίσης. Η περιεκτική δέσμη μέτρων ύψους 540 δισεκατομμυρίων ευρώ θεμελιωνόταν σε τρεις πυλώνες:

- **Στήριξη για την αντιμετώπιση της κρίσης της πανδημίας από τον ΕΜΣ:** Προσωρινό μέσο αξίας 240 δισεκατομμυρίων ευρώ, δηλαδή το ήμισυ της δανειοδοτικής ικανότητας του ΕΜΣ, το οποίο θα χρησιμοποιηθεί για την κάλυψη άμεσων και έμμεσων δαπανών στον τομέα της υγείας που σχετίζονται με τη νόσο COVID-19 και πραγματοποιήθηκαν από τον Φεβρουάριο του 2020. Η πρόσβαση στο μέσο αυτό περιορίζεται στο 2 % του ΑΕΠ των κρατών μελών στο τέλος του 2019.

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_20_569

- **Χρηματοδότηση επιχειρήσεων της ΕΕ μέσω του Ομίλου της ΕΤΕπ:**
Χρηματοδότηση ύψους 200 δισεκατομμυρίων ευρώ, υποστηριζόμενη από προσωρινό πανευρωπαϊκό ταμείο εγγυήσεων ύψους 25 δισεκατομμυρίων ευρώ για να βοηθηθούν οι επιχειρήσεις, ιδίως οι ΜΜΕ που αντιμετωπίζουν ελλείψεις ρευστότητας. Τα κράτη μέλη πρέπει να συνεισφέρουν στο Ταμείο Εγγυήσεων ανάλογα με τη συμμετοχή τους στην ΕΤΕπ. Επιτρέπεται επίσης να συνεισφέρουν ο προϋπολογισμός της ΕΕ και ο ΕΜΣ.
- **SURE – προσωρινή χρηματοδοτική στήριξη για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης:** 100 δισεκατομμύρια ευρώ για τη χρηματοδότηση, κατόπιν αιτήματος, της αύξησης των εθνικών δημόσιων δαπανών για συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας και, ως επικουρικό μέτρο, για ορισμένα μέτρα που σχετίζονται με την υγεία, ιδίως στον χώρο εργασίας. Το μέσο προβλέπεται να τελεί υπό τη διαχείριση της Επιτροπής και να υπόκειται στους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ. Το SURE λαμβάνει τη μορφή δανειοδοτικού μηχανισμού που υποστηρίζεται από ένα σύστημα εγγυήσεων ύψους 25 δισεκατομμυρίων ευρώ που χορηγούν τα κράτη μέλη στον προϋπολογισμό της Ένωσης.

49 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε την πρόταση στις 23 Απριλίου και ζήτησε η δέσμη να έχει τεθεί σε λειτουργία έως την 1η Ιουνίου 2020. Το μέσο του ΕΜΣ εγκρίθηκε στις 15 Μαΐου από το συμβούλιο διοικητών του ΕΜΣ, και επιβεβαιώθηκε η επιλεξιμότητα όλων των χωρών της ζώνης του ευρώ. Επιπλέον, στις 26 Μαΐου, το διοικητικό συμβούλιο της ΕΤΕπ ενέκρινε τη δομή και την επιχειρηματική προσέγγιση του νέου ταμείου. Ο κανονισμός SURE εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 19 Μαΐου. Ωστόσο, λόγω της μεγάλης διάρκειας των διαδικασιών κύρωσης, το πανευρωπαϊκό ταμείο εγγυήσεων δεν είχε τεθεί σε λειτουργία μέχρι τον Αύγουστο, ενώ το SURE ενεργοποιήθηκε στις 22 Σεπτεμβρίου, αφού υπέγραψαν τις εγγυήσεις όλα τα κράτη μέλη.

Με το μέσο NextGenerationEU, η ΕΕ πρότεινε σημαντική χρηματοδοτική στήριξη για την επιστροφή σε βιώσιμη και ανθεκτική ανάκαμψη

50 Στις 23 Απριλίου 2020, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να δρομολογήσει εργασίες για τη δημιουργία ενός ταμείου ανάκαμψης για την αντιμετώπιση της κρίσης της COVID-19 και ανέθεσε στην Επιτροπή να υποβάλει επείγοντως πρόταση. Ένα μήνα αργότερα, η Επιτροπή παρουσίασε μια άνευ προηγουμένου πρόταση σύστασης ενός προσωρινού ταμείου της ΕΕ («NextGenerationEU») ύψους 750 δισεκατομμυρίων ευρώ, έπειτα από πρόταση της Γαλλίας και της Γερμανίας που προηγήθηκε στις 18 Μαΐου, μαζί με τροποποιημένη πρόταση για το ΠΔΠ 2021-2027, ώστε να ληφθούν

υπόψη οι κοινωνικοοικονομικές συνέπειες της κρίσης. Στις 21 Ιουλίου 2020 εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με αρκετές σημαντικές τροποποιήσεις. Μαζί με το ΠΔΠ 2021-2027, η συμφωνία προτείνει συνολική ενωσιακή στήριξη ύψους 1 824,3 δισεκατομμυρίων ευρώ για τα κράτη μέλη.

51 Το NGEU θα παράσχει χρηματοδότηση για μια σειρά προγραμμάτων που θα στηρίξουν τη διαδικασία ανάκαμψης. Κεντρικό στοιχείο του είναι ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (RRF). Στόχος του RRF είναι η στήριξη της ανάκαμψης των οικονομιών των κρατών μελών και η αντιμετώπιση των επιπτώσεων της κρίσης της πανδημίας, μέσω συντονισμένων επενδύσεων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων με έμφαση στη σύγκλιση και την πράσινη και ψηφιακή μετάβαση που θα ενσωματωθούν σε όλους τους τομείς πολιτικής. Όπως και για το SURE και τον EMΧΣ (που δημιουργήθηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης δημόσιου χρέους), η νομική βάση για το NGEU είναι το άρθρο 122 της ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει τη στοχευμένη χρηματοδοτική συνδρομή σε εξαιρετικές καταστάσεις κρίσης, όπως οι φυσικές καταστροφές.

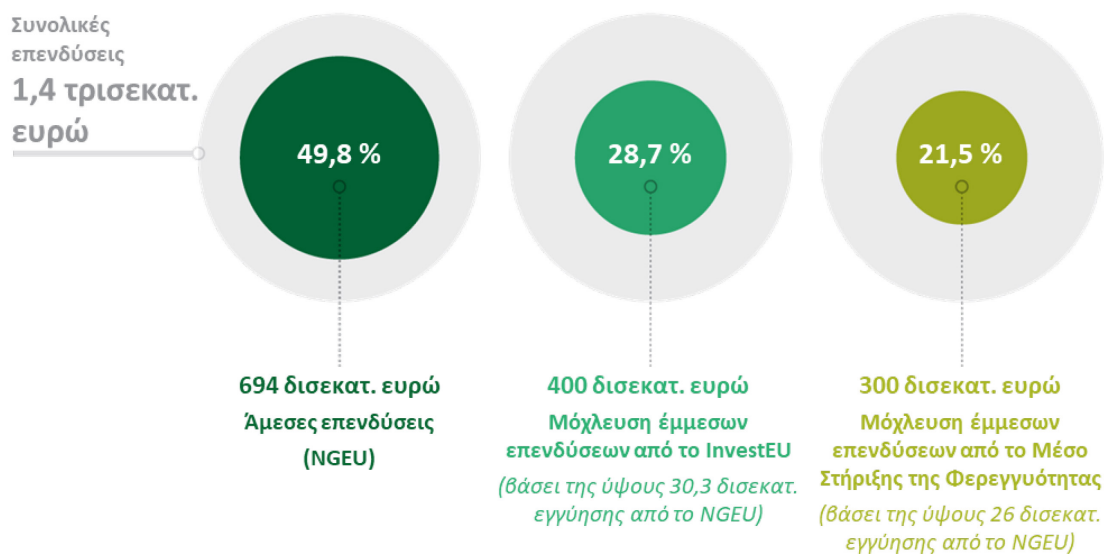
NGEU - αναμενόμενος αντίκτυπος

52 Η Επιτροπή εκτιμά²³ ότι το NGEU θα έχει σημαντικό αντίκτυπο στην οικονομία της ΕΕ των 27:

- Θα μπορούσε να αυξήσει τις (ιδιωτικές και δημόσιες) επενδύσεις κατά 1,4 τρισεκατομμύρια ευρώ την περίοδο 2021-2022 (βλέπε [γράφημα 18](#)) και, ως εκ τούτου, να καλύψει το αναμενόμενο επενδυτικό κενό που δημιούργησε η κρίση κατά την περίοδο 2020-2021, ως εξής:
 - Τα περισσότερα κονδύλια (περίπου 700 δισεκατομμύρια ευρώ) προορίζονται για την άμεση χρηματοδότηση επενδύσεων.
 - Οι ειδικές προβλέψεις για εγγυήσεις (περίπου 56 δισεκατομμυρίων ευρώ) που διατίθενται σε δύο προγράμματα (InvestEU και Μέσο Στήριξης της Φερεγγυότητας) προορίζονται για τη μόχλευση ιδιωτικών επενδύσεων έως και 700 δισεκατομμυρίων ευρώ.
- Λόγω των επενδύσεων που πρόκειται να κινητοποιηθούν, η Επιτροπή εκτιμά ότι το επίπεδο του ΑΕΠ στην ΕΕ των 27 θα είναι περίπου 2 % υψηλότερο το 2024 σε σχέση με τις τρέχουσες προβλέψεις.

²³ «Identifying Europe's recovery needs» [Εγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, SWD (2020) 98 final].

Γράφημα 18 – Δυνητικές επενδύσεις που θα αποφέρει το NGEU την περίοδο 2021-2022



Πηγή: Υπολογισμοί του ΕΕΣ βάσει πρότασης της Επιτροπής.

NGEU - πεδίο εφαρμογής και σύνθεση

53 Επιδίωξη του μέσου NextGenerationEU είναι να επιτύχει ορισμένες από τις ακόλουθες καινοτόμες προσεγγίσεις:

- **Πολύ σημαντικότερο ρόλο για την ΕΕ** - το προσωρινό μέσο θα διπλασιάσει σχεδόν το ποσό του μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027.
- Ενίσχυση μέσω **διαφοροποιημένης χρηματοδοτικής στήριξης** (επιχορηγήσεων, δανείων και προβλέψεων εγγυήσεων) **και προγραμμάτων** υπό την άμεση ή έμμεση διαχείριση της Επιτροπής ή υπό επιμερισμένη διαχείριση (βλέπε [παράρτημα IV](#)).
- Βάσει της συμφωνίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το 90 % σχεδόν της χρηματοδότησης του μέσου ανάκαμψης θα διατεθεί σε έναν καινοτόμο μηχανισμό (RRF) και θα εκταμιεύεται υπό ορισμένους όρους που σχετίζονται με την πραγματοποίηση **μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων** για την αντιμετώπιση των εθνικών προκλήσεων που εντοπίζονται στο πλαίσιο του **Ευρωπαϊκού Εξαμήνου**.
- **Εμπροσθοβαρή στήριξη για ταχύ αντίκτυπο:** βάσει της συμφωνίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, για έως το 70 % της μη επιστρεπτέας χρηματοδοτικής στήριξης στο πλαίσιο του RRF θα πρέπει να αναληφθούν υποχρεώσεις την περίοδο 2021-2022 και για το υπόλοιπο το 2023. Επιπλέον, το Ευρωπαϊκό

Συμβούλιο συμφώνησε να χρηματοδοτήσει **αναδρομικές δαπάνες** σχετικές με τους στόχους του RRF, αρχής γενομένης από τον Φεβρουάριο του 2020.

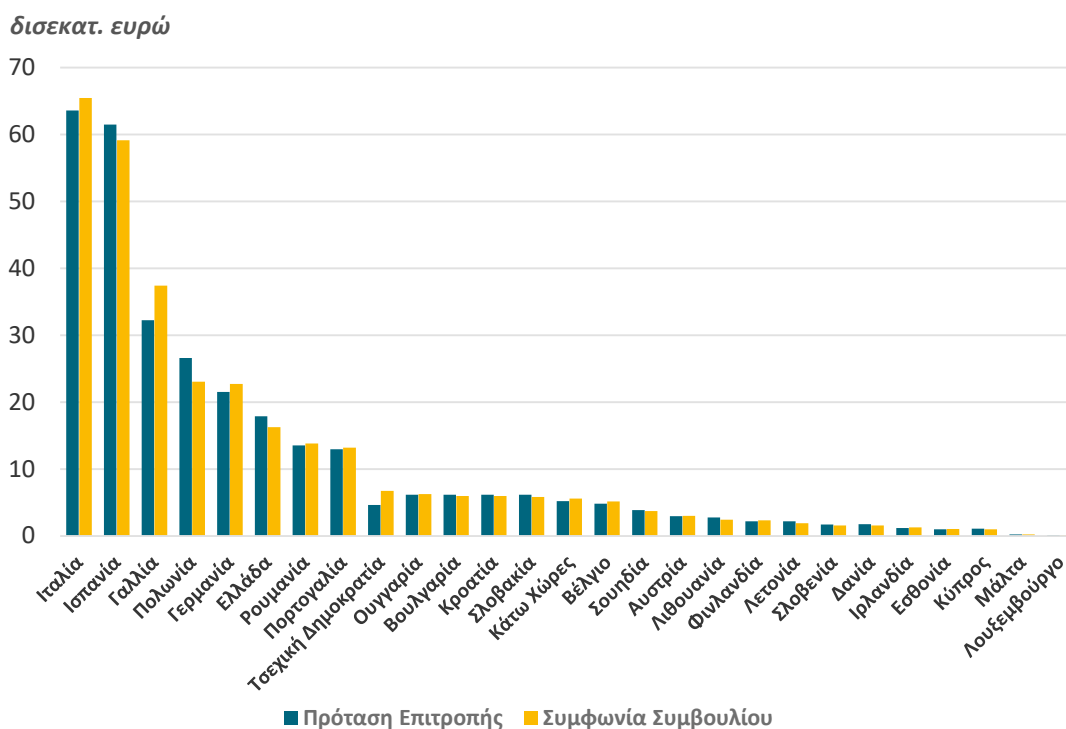
- **Κλείδες κατανομής** για νέα προγράμματα που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του NGEU (RRF, REACT-EU) που αντικατοπτρίζουν τον ειδικό σκοπό τους και διαφέρουν από εκείνες που εφαρμόζονται για τα ΕΔΕΤ.
- Διαφορετική προσέγγιση όσον αφορά τη χρηματοδότηση μέσω δανεισμού στις **κεφαλαιαγορές**. Για πρώτη φορά, η ΕΕ θα δανειστεί για τη χρηματοδότηση μη επιστρεπτέας στήριξης.

54 Λόγω του επείγοντος χαρακτήρα και των εξαιρετικών περιστάσεων, η πρόταση της Επιτροπής δεν αποτέλεσε αντικείμενο εκτίμησης επιπτώσεων ή διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη, αλλά συνοδεύεται από έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής στο οποίο προσδιορίζονται οι ανάγκες στο πλαίσιο της ανάκαμψης της ΕΕ. Εξακολουθεί να μην έχει αποσαφηνιστεί ο τρόπος καθορισμού της αναλογίας επιχορηγήσεων προς δάνεια και συμφωνίας της με τους στόχους του ταμείου. Μετά τις διαπραγματεύσεις για τη σύνθεση της δέσμης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε να μειώσει το μερίδιο της μη επιστρεπτέας στήριξης στη δέσμη (από 500 δισεκατομμύρια ευρώ που είχαν προταθεί αρχικά σε 390 δισεκατομμύρια ευρώ). Ως αντιστάθμισμα, το ύψος των δανείων αυξήθηκε από 250 δισεκατομμύρια ευρώ σε 360 δισεκατομμύρια ευρώ.

Κατανομή των κονδυλίων του RRF

55 Τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για **την κατανομή των κονδυλίων του RRF στα κράτη μέλη** διαφέρουν από εκείνα που εφαρμόζονται σε άλλα μείζονα προγράμματα του ΠΔΠ. Όσον αφορά τα δάνεια, το ανώτατο όριο εξαρτάται από το ΑΕΕ και δεν πρέπει να υπερβαίνει το 6,8 % (πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου). Όσον αφορά τη μη επιστρεπτέα στήριξη, η κατανομή εξαρτάται από δείκτες σύγκλισης, όπως ο πληθυσμός, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ και το ποσοστό ανεργίας. Κατόπιν πρότασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στην κλείδα κατανομής για το έτος 2023, το κριτήριο της ανεργίας αντικαθίσταται από την απώλεια του πραγματικού ΑΕΠ που παρατηρήθηκε το 2020 και από τη σωρευτική απώλεια πραγματικού ΑΕΠ που παρατηρήθηκε κατά την περίοδο 2020-2021. Η μεταβολή αυτή αφορούσε το 30 % των επιχορηγήσεων (βλέπε [γράφημα 19](#)). Αυτό αντικατοπτρίζει τον διττό στόχο της αντιμετώπισης του κοινωνικοοικονομικού αντικτύπου της πανδημίας και της αντιμετώπισης των διαρθρωτικών προκλήσεων που παρεμποδίζουν την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας.

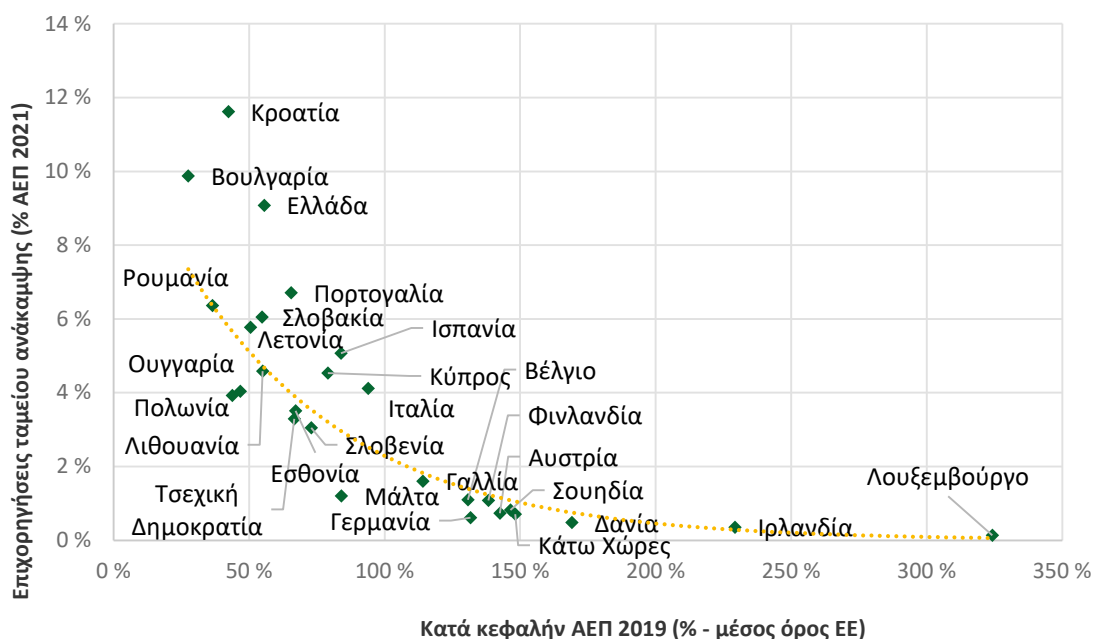
Γράφημα 19 - Εκτιμώμενη κατανομή της μη επιστρεπτέας στήριξης στο πλαίσιο του RRF



Πηγή: Υπολογισμός του ΕΕΣ, βάσει των κλειδών κατανομής.

56 Η εκτιμώμενη κατανομή των κονδυλίων αντικατοπτρίζει ως επί το πλείστον τις οικονομικές αδυναμίες πριν από την κρίση και τα επίπεδα σύγκλισης εντός της ΕΕ (βλέπε [γράφημα 20](#)). Η κατανομή των κονδυλίων στα κράτη μέλη, όπως υπολογίζεται βάσει οποιασδήποτε από τις δύο μεθόδους, δείχνει επίσης ότι οι ίδιοι τρεις μεγαλύτεροι αποδέκτες (Ιταλία, Ισπανία και Γαλλία) θα πρέπει να λάβουν συνολικά περίπου το ήμισυ του συνολικού όγκου των επιχορηγήσεων (με βάση τις τρέχουσες προβλέψεις για την εξέλιξη του ΑΕΠ την περίοδο 2020-2021). Αναμένεται επίσης να υποστούν σημαντικές μειώσεις του ΑΕΠ κατά τη διάρκεια της κρίσης (βλέπε [γράφημα 20](#)).

Γράφημα 20 - Σχέση μεταξύ της κατανομής των επιχορηγήσεων στο πλαίσιο του RRF και του επιπέδου σύγκλισης του ΑΕΠ



Πηγή: Υπολογισμοί του ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Επιτροπής σχετικά με το ΑΕΠ και της συμφωνίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την κατανομή των κονδυλίων στο πλαίσιο του RRF και του REACT-EU ανά χώρα.

57 Η αποτελεσματική κατανομή των κονδυλίων θα εξαρτηθεί από την ικανότητα των κρατών μελών να εκπληρώσουν τους επιβαλλόμενους όρους του RRF. Προκειμένου να αποκτήσουν πρόσβαση σε χρηματοδότηση στο πλαίσιο του RRF, τα κράτη μέλη θα πρέπει να καταρτίσουν εθνικά σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΣΑΑ), στα οποία θα καθορίζονται τα **μεταρρυθμιστικά και επενδυτικά προγράμματα** τους για τα έτη 2021-23, και να τα υποβάλουν στην Επιτροπή έως τις 30 Απριλίου. Στις 16 Αυγούστου 2020, η Επιτροπή συγκρότησε «ειδική ομάδα για την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα» για την καθοδήγηση της εφαρμογής του RRF και τον συντονισμό του με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο²⁴ και για την παροχή καθοδήγησης σχετικά με την κατάρτιση των ΣΑΑ²⁵. Τα σχέδια θα πρέπει να προσαρμοστούν ανάλογα με τις ανάγκες το 2022, ώστε να χρησιμεύσουν ως βάση για την τελική κατανομή των πόρων το 2023. Θα αξιολογηθούν από την Επιτροπή (και θα εγκριθούν από το Συμβούλιο) και η εκταμίευση των κονδυλίων θα εξαρτηθεί από την επίτευξη των οροσήμων που θα καθορίζονται σε αυτά. Η απορρόφηση των δανείων στο πλαίσιο του RRF σε υψηλότερο βαθμό μπορεί επίσης να εξαρτάται από τις διαφορές μεταξύ των

²⁴ https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_en

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_20_1658

αντίστοιχων αποδόσεων των κρατικών ομολόγων και του κόστους των τόκων του δανεισμού στο πλαίσιο του RRF.

Χρηματοδότηση στο πλαίσιο του NGEU

58 Το NGEU θα χρηματοδοτηθεί από τις **κεφαλαιαγορές**. Η Επιτροπή θα εξουσιοδοτηθεί να δανειστεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης κεφάλαια συνολικού ύψους έως 750 δισεκατομμυρίων ευρώ (σε τιμές 2018). Η επιλογή αυτή παρέχει στην ΕΕ τη δυνατότητα να κινητοποιήσει σημαντικούς πόρους σε σύντομο χρονικό διάστημα, χωρίς να αυξήσει τα εθνικά δημόσια χρέη κατά τη διάρκεια της κρίσης.

59 Η συνιστώσα επιχορηγήσεων του NGEU θα πρέπει να αποπληρωθεί μεταξύ 2028 και 2058 το αργότερο, μέσω μελλοντικών προϋπολογισμών της ΕΕ. Κατά τον χρόνο σύνταξης της παρούσας επισκόπησης, εξακολουθούν να υπάρχουν αβεβαιότητες και βρίσκονται σε εξέλιξη συζητήσεις σχετικά με τον σχεδιασμό **νέων ιδίων πόρων** για τη διευκόλυνση της αποπληρωμής των υποχρεώσεων της ΕΕ.

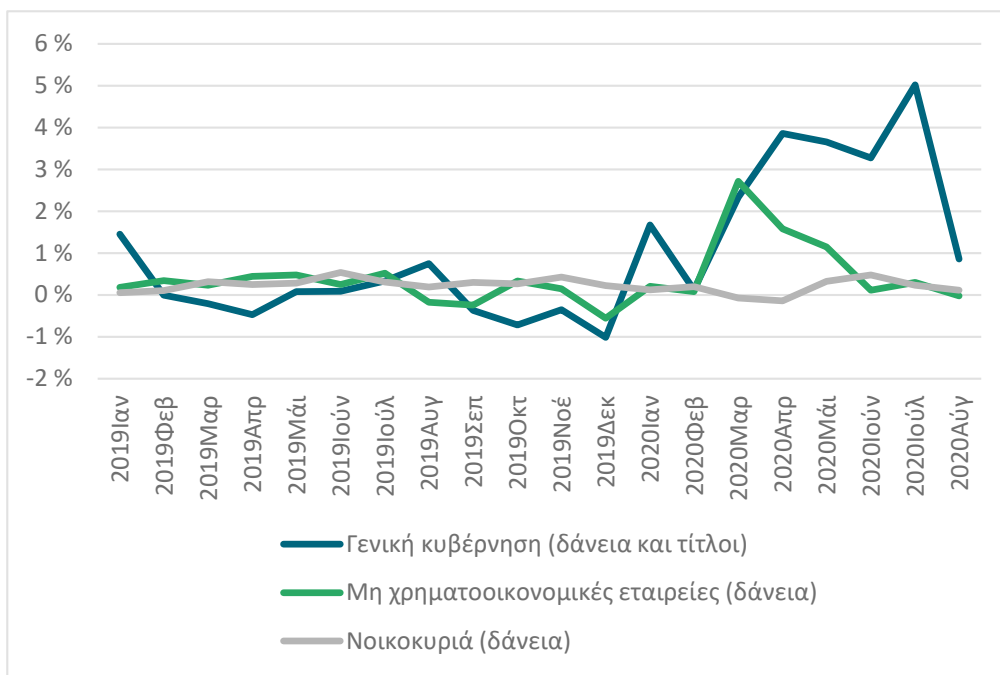
Ορισμένα χρηματοδοτικά μέτρα δεν έχουν τεθεί σε εφαρμογή ή δεν έχουν υλοποιηθεί σε επίπεδο τελικού δικαιούχου

60 Οι παρεμβάσεις της ΕΚΤ στην αγορά είχαν άμεσες σταθεροποιητικές επιδράσεις στις χρηματοπιστωτικές αγορές. Ειδικότερα, μετά την ανακοίνωση του σχεδίου έκτακτης ανάγκης της ΕΚΤ, οι διαφορές αποδόσεων των κρατικών ομολόγων στη ζώνη του ευρώ σταθεροποιήθηκαν σε επίπεδα χαμηλότερα από τα ανώτατα που σημειώθηκαν στα μέσα Μαρτίου²⁶. Επιπλέον, οι τράπεζες ωφελήθηκαν επίσης από τη χαλάρωση της νομισματικής χρηματοδότησης, την προσωρινή χαλάρωση ορισμένων κεφαλαιακών απαιτήσεων της ΕΕ και εγγυήσεις δανείων που χορηγήθηκαν από κυβερνήσεις. Ως εκ τούτου, τα δάνεια των νομισματικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων (NFI) της ζώνης του ευρώ προς μη χρηματοοικονομικές εταιρείες και κυβερνήσεις σημείωσαν σημαντικά ποσοστά αύξησης από τον Φεβρουάριο του 2020 (βλέπε **γράφημα 21**). Ωστόσο, το μεγαλύτερο μέρος των πιστώσεων προς επιχειρήσεις αποσκοπούσε στη χρηματοδότηση κεφαλαίων κίνησης, ενώ οι πιστώσεις για πάγιες επενδύσεις μειώνονται²⁷.

²⁶ ESMA, «Report on Trends, Risks and Vulnerabilities No 2», Σεπτέμβριος 2020, σ. 17.

²⁷ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200714~d6b166d17c.en.htm>

Γράφημα 21 - Μηνιαία ποσοστά αύξησης των δανείων των ΝΧΙ της ζώνης του ευρώ



Πηγή: Υπολογισμοί του ΕΕΣ βάσει στοιχείων της ΕΚΤ (σύνολο δεδομένων BSI).

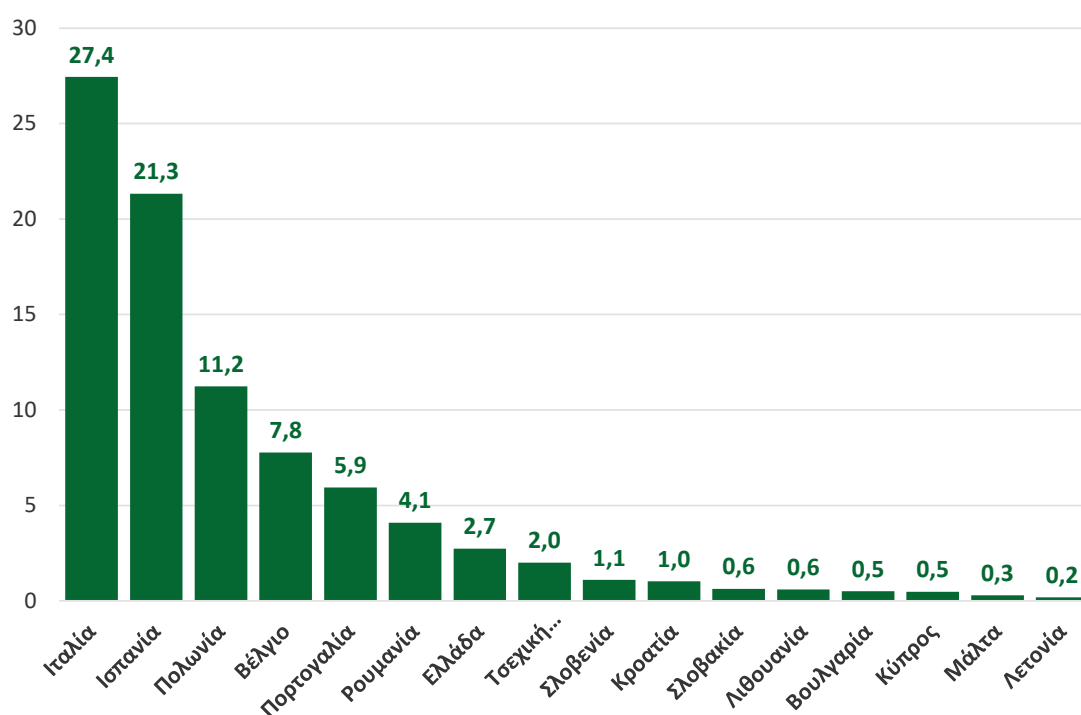
61 Σε αντίθεση με τις παρεμβάσεις δημοσιονομικής πολιτικής, ο βαθμός υιοθέτησης άλλων νέων μέτρων της ΕΕ ήταν γενικώς χαμηλός, αλλά διαφορετικός για καθένα από τα μέσα, ανάλογα με τις διαφορετικές προϋποθέσεις και διαδικασίες τους. Η κατάσταση όσον αφορά την απορρόφηση (βλέπε [παράρτημα V](#)) καθιστά σαφές ότι η ταχεία λήψη αποφάσεων δεν μεταφράζεται κατ' ανάγκη σε άμεση χρηματοδοτική στήριξη. Ο βαθμός απορρόφησης εξαρτάται από τη φύση και τη δομή του μέσου στήριξης, καθώς και από την ικανότητα των κρατών μελών να χρησιμοποιούν τους πόρους αυτούς σύμφωνα με τις ισχύουσες διαδικασίες και τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας. Ειδικότερα, τα ΕΔΕΤ δεν έχουν σχεδιαστεί για την ταχεία αντίδραση σε μια κρίση, σε αντίθεση, παραδείγματος χάριν, με ένα ασφαλιστικό ταμείο ή έναν αυτόματο δημοσιονομικό σταθεροποιητή. Εντούτοις, ορισμένοι από τους κανονισμούς προσαρμόστηκαν ώστε να επιταχυνθεί η αντίδραση, μεταξύ άλλων επιτρέποντας την αναδρομική επιλεξιμότητα από την 1η Φεβρουαρίου 2020 (στο πλαίσιο των δεσμών CRII και CRII+).

62 Η υλοποίηση των δανειοδοτικών πράξεων της ΕΕ που σχετίζονται με την κρίση βρίσκεται σε εξέλιξη. Η ΕΤΕπ ενέκρινε ή υπέγραψε δάνεια ύψους 18,1 δισεκατομμυρίων ευρώ σε σχέση με την πανδημία της COVID-19 (βλέπε [παράρτημα VI](#)), και το πρόσφατα συμφωνηθέν ταμείο εγγυήσεων υπό τη διαχείριση της ΕΤΕπ άρχισε να λειτουργεί στο τέλος Αυγούστου του 2020, μετά την ολοκλήρωση των νομικών διαδικασιών. Μέχρι το τέλος Αυγούστου δεν είχε ακόμη εκταμιευθεί χρηματοδότηση από το SURE. Ωστόσο, τον Σεπτέμβριο του 2020, το

Συμβούλιο ενέκρινε τις πρώτες αποφάσεις χρηματοδότησης για 16 κράτη μέλη, που χρησιμοποίησαν σχεδόν το 90 % του προϋπολογισμού. Μέσω δανείων του SURE, η ΕΕ μπορεί να μετακυλίει ευνοϊκά επιτόκια σε κράτη μέλη με υψηλό δημόσιο χρέος (όπως η Ιταλία, η Ισπανία και το Βέλγιο), αλλά και σε εκείνα με μικρή τοπική αγορά χρέους. Αυτό προκύπτει από το σύνολο των κρατών μελών που ζήτησαν στήριξη στο πλαίσιο του SURE (βλέπε [γράφημα 22](#)).

Γράφημα 22 - Εγκριθέντα δάνεια SURE για συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας

δισεκατ. ευρώ



Πηγή: Εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου, του Σεπτεμβρίου του 2020.

63 Το μέσο NGEU δεν είχε ακόμη εγκριθεί κατά τον χρόνο ολοκλήρωσης της παρούσας επισκόπησης. Η συμφωνία μεταξύ των ηγετών της ΕΕ άνοιξε τον δρόμο για τις επίσημες διαπραγματεύσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το μέγεθος και τη σύνθεσή του, καθώς και σχετικά με τις λεπτομερείς διατάξεις των διαφόρων κανονισμών που διέπουν τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται μέσω του NGEU. Επιπλέον, η απόφαση για τους ίδιους πόρους που σχετίζεται με τη χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ μέσω του NGEU πρέπει να επικυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους. Ως εκ τούτου, το NGEU δεν θα υλοποιηθεί πριν από το 2021.

Η κρίση δημιουργεί νέους κινδύνους και νέες προκλήσεις και ευκαιρίες για τον οικονομικό συντονισμό της ΕΕ

64 Η απόκριση στην κρίση της COVID-19 σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής περιλαμβάνει ευρύ φάσμα μέτρων σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, τα οποία συνεπάγονται κινδύνους, προκλήσεις και ευκαιρίες για τον οικονομικό συντονισμό και την ολοκλήρωση της ΕΕ για δύο λόγους. Πρώτον, η πανδημία μπορεί να δημιουργήσει κινδύνους οικονομικών αποκλίσεων σε διαφορετικές διαστάσεις των οικονομιών των κρατών μελών. Δεύτερον, η απόκριση της ΕΕ στις νέες δυσκολίες με τις οποίες βρίσκονται αντιμέτωπα τα κράτη μέλη συνεπάγεται προκλήσεις και ευκαιρίες για την οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ όσον αφορά τον σχεδιασμό και την εφαρμογή κατάλληλων μέτρων που θα εξασφαλίσουν σταθερό ρυθμό οικονομικής σύγκλισης εντός της ΕΕ.

Κίνδυνοι που απορρέουν από τις ανομοιογενείς εξελίξεις στις οικονομίες των κρατών μελών

65 Οι επιδράσεις της πανδημίας και των εθνικών πολιτικών ειδικά για την κρίση ενδέχεται να έχουν ως αποτέλεσμα **κινδύνους οικονομικών αποκλίσεων** εντός της ΕΕ και **χαμηλές προοπτικές ανάπτυξης**, εξαιτίας:

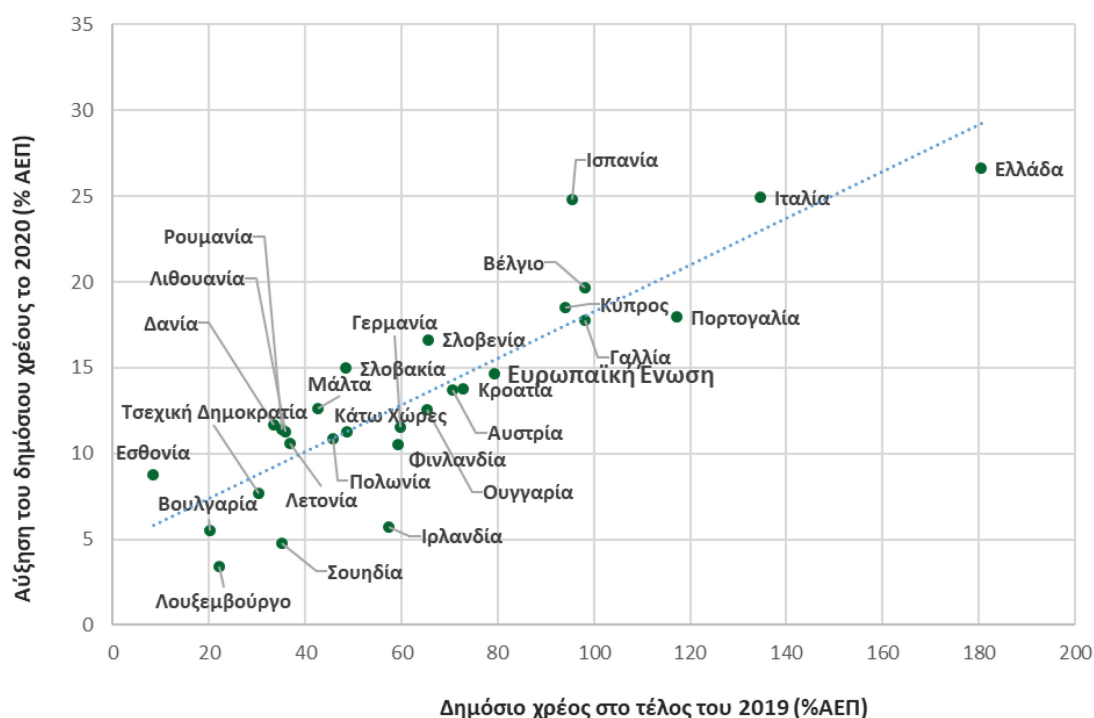
- της δημοσιονομικής απόκλισης·
- των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού λόγω των μέτρων κρατικών ενισχύσεων·
- των υψηλών και επίμονων ποσοστών ανεργίας·
- του χαμηλού επιπέδου επενδύσεων.

66 Η πανδημία ενδέχεται να διευρύνει τις **δημοσιονομικές αποκλίσεις** μεταξύ των κρατών μελών. Σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής, αναμένονται μεγαλύτερες αυξήσεις του δημόσιου χρέους το 2020 στις χώρες όπου ήταν ήδη υψηλότερο πριν από την κρίση (βλέπε [γράφημα 23](#)). Αυτό οφείλεται ιδίως στην αυξημένη επίπτωση των απωλειών ΑΕΠ στους δείκτες χρέους των χωρών με υψηλό χρέος (βλέπε [παράρτημα VII](#)). Παραδείγματος χάριν, η επίπτωση των απωλειών ΑΕΠ στους δείκτες χρέους είναι υψηλότερη στην Ελλάδα, την Ιταλία και την Ισπανία, χώρες που αναμένεται επίσης να συγκαταλέγονται μεταξύ εκείνων που θα υποστούν τη μεγαλύτερη συρρίκνωση του ΑΕΠ τους το 2020. Η Επιτροπή εκτίμησε πρόσφατα ότι η

θέση του δημόσιου χρέους παραμένει βιώσιμη σε όλα τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, αλλά οι προβλέψεις περιβάλλονται από ιδιαίτερα υψηλό βαθμό αβεβαιότητας²⁸.

67 Τα αυξανόμενα δημόσια χρέη και οι ανησυχίες σχετικά με τη βιωσιμότητά τους ενδέχεται στη συνέχεια να περιορίσουν τη δημοσιονομική ικανότητα παρέμβασης για την αντιμετώπιση άλλων κρίσεων, τη χρηματοδότηση της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης και της οικονομικής σύγκλισης εντός της ΕΕ και τη συμβολή στις στρατηγικές της ΕΕ. Ως εκ τούτου, τα νέα σχέδια δράσης της ΕΕ για επενδύσεις στην κλιματική και την ψηφιακή μετάβαση ενδέχεται να βρεθούν αντιμέτωπα με νέους χρηματοδοτικούς περιορισμούς σε εθνικό επίπεδο. Μέχρι στιγμής, τα σημαντικά δημοσιονομικά μέτρα που ελήφθησαν κατά τη διάρκεια της κρίσης είχαν ως στόχο τον μετριασμό των άμεσων βραχυπρόθεσμων επιπτώσεων της πανδημίας (βλέπε σημείο 29), δεν χρησιμοποιήθηκαν όμως για τη χρηματοδότηση στρατηγικών ανάκαμψης.

Γράφημα 23 - Σχέση μεταξύ του δημόσιου χρέους πριν από την κρίση και των προβλέψεων για την αύξηση του χρέους το 2020



Πηγή: Υπολογισμοί του ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Επιτροπής (του φθινοπώρου του 2020).

²⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf

68 Η Επιτροπή εκτίμησε ότι η πλήρης λειτουργία της **ενιαίας αγοράς** είναι καίριας σημασίας για την τόνωση της ανάκαμψης μετά την πανδημία²⁹. Τα στοιχεία σχετικά με τα δημοσιονομικά μέτρα δείχνουν ότι ορισμένα κράτη μέλη ενέκριναν σχετικά μεγαλύτερες δέσμες κρατικών ενισχύσεων (βλέπε σημείο **30**). Ανάλογα με τη διάρκεια και τον βαθμό υλοποίησής τους, οι αποκλίνουσες εθνικές αντιδράσεις στην κρίση (μαζικές κρατικές ενισχύσεις, μέτρα περιορισμού) ενδέχεται να δημιουργήσουν άνισους όρους ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά και να θέσουν προκλήσεις για την οικονομική σύγκλιση και την ανταγωνιστικότητα στην ΕΕ.

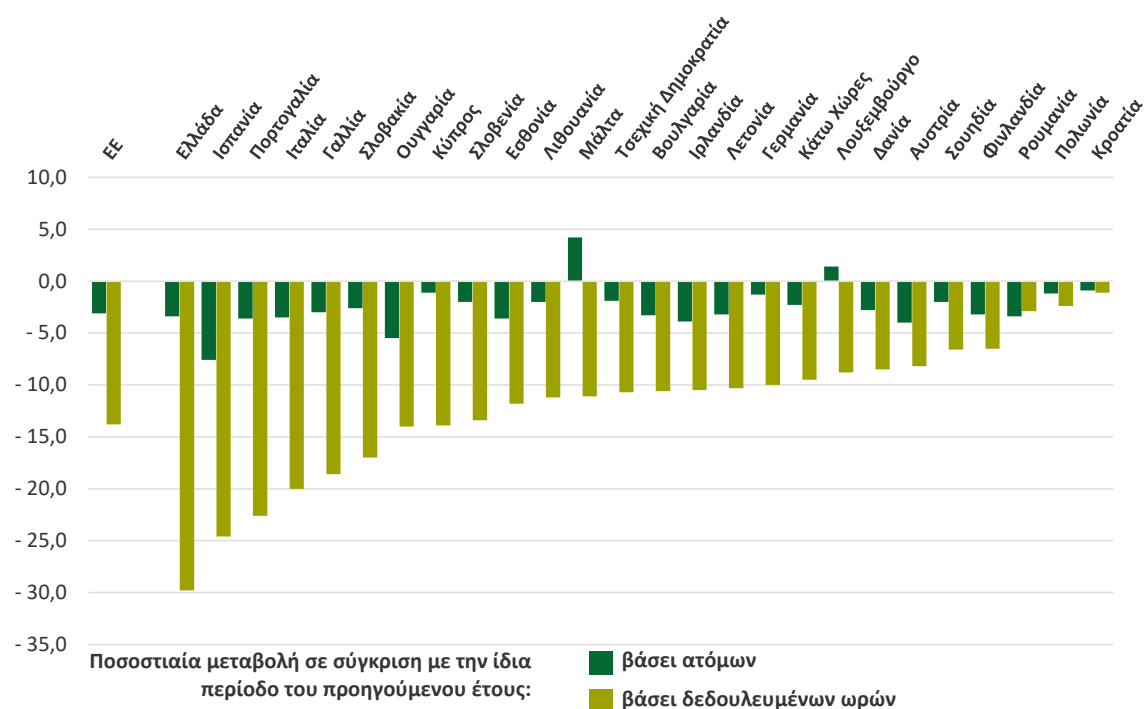
69 Τα τρέχοντα μέτρα για τη στήριξη της **απασχόλησης** μετριάζουν τους βραχυπρόθεσμους κινδύνους ανεργίας (βλέπε σημείο **34**), αλλά δεν λαμβάνουν υπόψη τις εξελίξεις όσον αφορά τη βιωσιμότητα των επιχειρήσεων. Η υποτονική ανάκαμψη και οι κίνδυνοι για τη δημόσια υγεία που εξακολουθούν να υφίστανται μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα διαρθρωτικές μετατοπίσεις της ζήτησης και προβλήματα αφερεγγυότητας για αυξανόμενο αριθμό επιχειρήσεων, παρά την εφαρμογή προγραμμάτων διατήρησης των θέσεων εργασίας. Οι πρόσφατες σημαντικές μειώσεις, κατά περίπου 15 %, των συνολικών ωρών εργασίας στην οικονομία της ΕΕ το πρώτο εξάμηνο του 2020, σε σύγκριση με την ίδια περίοδο του προηγούμενου έτους (βλέπε **γράφημα 24**), αποτελούν ένδειξη δυνητικά μεγάλης αύξησης της ανεργίας, καθώς και του διαφορετικού αντικτύπου στα κράτη μέλη.

70 Η προηγούμενη εμπειρία από την εφαρμογή προγραμμάτων διατήρησης θέσεων εργασίας κατά τη διάρκεια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης δείχνει ότι η παρατεταμένη χρήση τους ενέχει τον κίνδυνο στήριξης επιχειρήσεων σε πορεία παρακμής, καθυστερώντας την αναδιάρθρωσή τους και επιβραδύνοντας την αύξηση της παραγωγικότητας³⁰. Προκειμένου να υποστηριχθεί η αναγκαία ανακατανομή των πόρων στην οικονομία, ενδέχεται να απαιτηθεί να ληφθούν εγκαίρως νέα είδη δημοσιονομικών μέτρων για τη χρηματοδότηση ενεργητικών πολιτικών της αγοράς εργασίας (όπως κατάρτιση, απόκτηση νέων δεξιοτήτων).

²⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf>

³⁰ «Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations» (Occasional Paper, Επιτροπή, 2010).

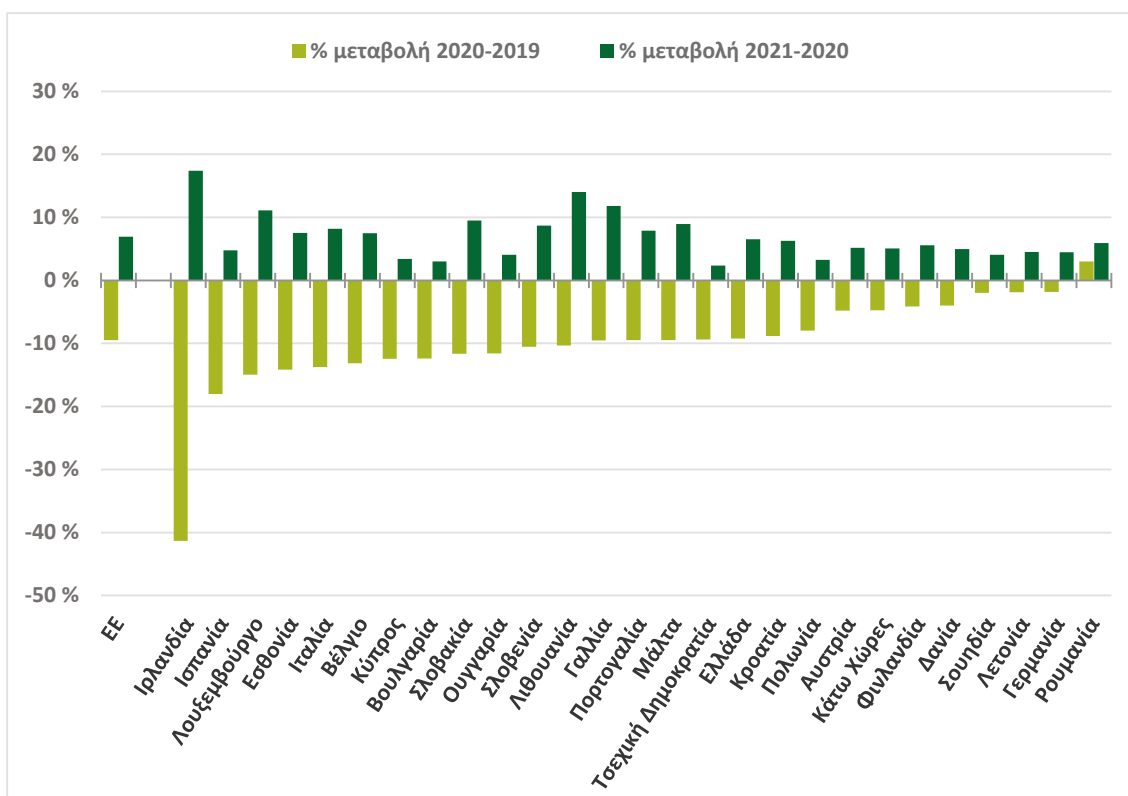
Γράφημα 24 - Συνολικές μεταβολές στην απασχόληση, κατάσταση στο τέλος Ιουνίου 2020



Πηγή: Στοιχεία της Eurostat.

71 Ο υψηλός βαθμός αβεβαιότητας όσον αφορά τις οικονομικές προοπτικές, η μείωση των εσόδων και η αύξηση του χρέους των επιχειρήσεων κατά τη διάρκεια της πανδημίας ενδέχεται να λειτουργήσουν ανασταλτικά για τις ιδιωτικές επενδύσεις. Οι τρέχουσες προβλέψεις δείχνουν μείωση των επενδύσεων το 2020, συγκρίσιμη με εκείνη που καταγράφηκε κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης (2008-2013), καθώς και μεγάλη διακύμανση στη μείωση των επενδύσεων που αναμένεται φέτος, γεγονός που μπορεί να εντείνει τον κίνδυνο διεύρυνσης των οικονομικών αποκλίσεων στην ΕΕ (βλέπε [γράφημα 25](#)). Το επίμονο επί σειρά ετών επενδυτικό κενό υπάρχει κίνδυνος να συμβάλει σε χαμηλή μακροπρόθεσμα ανάπτυξη. Η απουσία δημόσιων επενδύσεων μπορεί να εντείνει αυτούς τους κινδύνους, αλλά μέχρι στιγμής δεν έχει αποτελέσει προτεραιότητα για τις εθνικές δημοσιονομικές δράσεις αντιμετώπισης της κρίσης (βλέπε σημείο [36](#)).

Γράφημα 25 - Ακαθάριστος σχηματισμός παγίου κεφαλαίου στον ιδιωτικό τομέα (ποσοστιαία μεταβολή)



Πηγή: Υπολογισμοί του ΕΕΣ βάσει στοιχείων της Επιτροπής (του φθινοπώρου του 2020).

Προκλήσεις για τα τρέχοντα πλαίσια συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής

72 Η ΕΕ επέδειξε προσαρμοστικότητα για να εξασφαλίσει την ευελιξία του οικονομικού συντονισμού της (π.χ. αναστέλλοντας δημοσιονομικούς κανόνες και τροποποιώντας προσωρινά τους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις). Αυτό ήταν απαραίτητο προκειμένου να μπορέσουν τα κράτη μέλη να αντιδράσουν ταχέως και ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες στην εξελισσόμενη κρίση. Ωστόσο, η κατ' εξαίρεση χαλάρωση βασικών κανόνων, έστω και προσωρινή, μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση την **ικανότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να συντονίζει** τις δράσεις απόκρισης στο πλαίσιο των εθνικών οικονομικών πολιτικών κατά τη διάρκεια της κρίσης και της ανάκαμψης.

Προκλήσεις για τον δημοσιονομικό συντονισμό της ΕΕ

73 Η πολύ σημαντική δημοσιονομική αντίδραση των κρατών μελών στην κρίση δημιουργεί τις εξής προκλήσεις για τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών της ΕΕ στο μέλλον:

- Τα αυξανόμενα δημοσιονομικά χρέη και οι σχετικοί κίνδυνοι (βλέπε σημείο **66**) μπορούν να δυσχεράνουν την επάνοδο στην εφαρμογή των κείμενων **δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ**. Ακόμη και κατά την περίοδο ανάπτυξης που προηγήθηκε της κρίσης, ορισμένα κράτη μέλη δεν συμμορφώνονταν πλήρως με αυτούς³¹. Μια πρόκληση που θα αντιμετωπίσει η διακυβέρνηση της ΕΕ αφορά τον τρόπο σχεδιασμού της επανόδου σε ισχύοντες ή νέους κανόνες χωρίς να παρεμποδίζεται η ανάκαμψη ή η βιωσιμότητα του χρέους των κρατών μελών μετά την πανδημία. Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να αξιοποιηθεί η τρέχουσα επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ από την Επιτροπή³².
- Επιπλέον, η ενεργοποίηση της «**ρήτρας διαφυγής**» (βλέπε σημείο **43**) έδωσε το περιθώριο στις εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές να ανταποκριθούν στην κρίση με ευελιξία, αλλά χωρίς συντονισμό σε επίπεδο ΕΕ. Δεν αποσαφήνισε ορισμένες επιχειρησιακές πτυχές (π.χ. ενδείξεις σχετικά με τον χρόνο και τις προϋποθέσεις εξόδου ή επανεξέτασης)³³, γεγονός που μπορεί να αποτελέσει πρόσκομμα για τον συντονισμό των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών στόχων.

Προκλήσεις για τον συντονισμό των πολιτικών απασχόλησης στην ΕΕ

74 Ο συντονισμός των εθνικών πολιτικών απασχόλησης αποτελεί αρμοδιότητα της ΕΕ στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Η απασχόληση συγκαταλεγόταν μεταξύ των προτεραιοτήτων της προηγούμενης οικονομικής στρατηγικής της ΕΕ («Ευρώπη 2020») και αποτελεί μέρος της τρέχουσας στρατηγικής της ΕΕ για τη βιώσιμη ανάπτυξη³⁴ και των πολιτικών κατευθύνσεων της Επιτροπής για την περίοδο 2019-2024. Η κρίση ενέχει κινδύνους για την αποτελεσματική λειτουργία των αγορών εργασίας της ΕΕ (βλέπε σημείο **69**). Η πρόκληση για την Επιτροπή συνίσταται στην παρακολούθησή τους και στον σχεδιασμό των ενδεδειγμένων ΣΑΧ και της ενωσιακής

³¹ Ειδική έκθεση 18/2018 του ΕΕΣ, με τίτλο «Εκπληρώνεται ο κύριος στόχος του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης;»

³² «Ανακοίνωση σχετικά με την επανεξέταση της οικονομικής διακυβέρνησης» (Επιτροπή, Φεβρουάριος 2020).

³³ «Αξιολόγηση του κατάλληλου δημοσιονομικού προσανατολισμού για τη ζώνη του ευρώ για το 2021» (Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, 1 Ιουλίου 2020).

³⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development-0_en

χρηματοδότησης με σκοπό τον συντονισμό της έγκαιρης αντίδρασης σε εθνικό επίπεδο σε περίπτωση αύξησης της ανεργίας, παραδείγματος χάριν μέσω του SURE (βλέπε σημείο 48).

Προκλήσεις για την πολιτική ανταγωνισμού της ΕΕ

75 Όσον αφορά τον συντονισμό της **εσωτερικής αγοράς**, η Επιτροπή ενέκρινε νομικό πλαίσιο το οποίο αποσκοπεί στη διατύπωση αντικειμενικών κριτηρίων για τον σχεδιασμό εθνικών καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων και προϋποθέσεων για τον περιορισμό των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, ιδίως για τις επιχειρήσεις με σημαντική ισχύ στην αγορά (βλέπε επίσης σημείο 43). Ωστόσο, το μέγεθος των καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων που θεσπίστηκαν διέφερε μεταξύ των κρατών μελών και, επομένως, ανάλογα με το επίπεδο απορρόφησής τους είναι πιθανό να δημιουργηθούν άνισοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων στην εσωτερική αγορά (βλέπε σημείο 68). Η Επιτροπή θα βρεθεί αντιμέτωπη με μια σημαντική πρόκληση όσον αφορά την παρακολούθηση των εξελίξεων στην αγορά και του σημαντικού όγκου των κρατικών ενισχύσεων. Είχε ήδη χρησιμοποιήσει πλαίσιο αυτού του είδους κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης και της κρίσης δημόσιου χρέους³⁵ και διαπιστώσαμε ότι οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων που εφάρμοζε στον χρηματοπιστωτικό τομέα δεν ήταν προσαρμοσμένοι στις μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς και στα κανονιστικά πλαίσια³⁶.

76 Επιπλέον, για όσο διάστημα μέτρα περιορισμού και συνοριακοί έλεγχοι εξακολουθούν να περιορίζουν τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς και την άσκηση θεμελιωδών ελευθεριών στο πλαίσιο της ΕΕ, όπως η ελεύθερη διασυνοριακή κυκλοφορία εμπορευμάτων και πολιτών, η Επιτροπή θα συνεχίσει να διαδραματίζει, όπως το πράττει μέχρι τώρα, σημαντικό ρόλο στην υπεράσπιση αυτών των ελευθεριών, ελέγχοντας την αναλογικότητα των εθνικών μέτρων (βλέπε σημείο 44).

³⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Προσωρινό κοινοτικό πλαίσιο για τη λήψη μέτρων κρατικής ενίσχυσης με σκοπό να στηριχθεί η πρόσβαση στη χρηματοδότηση κατά τη διάρκεια της τρέχουσας χρηματοπιστωτικής και οικονομικής κρίσης» (ΕΕ C 16/01 της 22.1.2009)· ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή, από την 1η. Ιανουαρίου 2011, των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων στα μέτρα στήριξης των τραπεζών εντός του πλαισίου της χρηματοπιστωτικής κρίσης (ΕΕ C 329/07 της 7.12.2010).

³⁶ Ειδική έκθεση 21/2020 του ΕΕΣ, με τίτλο «Έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων προς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς στην ΕΕ: αναγκαία η διενέργεια ελέγχου καταλληλότητας».

Προκλήσεις για την εποπτεία του χρηματοπιστωτικού τομέα από την ΕΕ

77 Το τραπεζικό σύστημα είναι καλύτερα προετοιμασμένο να αντεπεξέλθει στον κλυδωνισμό από ό,τι το 2008³⁷, μολονότι ορισμένα κράτη μέλη εξακολουθούν να βρίσκονται αντιμέτωπα με σχετικά υψηλά επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δανείων (ΜΕΔ). Οι πρώτες ενδείξεις δείχνουν ότι παρείχε έκτακτη ρευστότητα στην οικονομία (βλέπε σημείο 60). Τα ΜΕΔ αναμένεται να σημειώσουν κατακόρυφη αύξηση συνεπεία του οικονομικού κλυδωνισμού και της αυξανόμενης ανεργίας, γεγονός που εντείνει τον κίνδυνο εκδήλωσης τραπεζικών κρίσεων στο μέλλον³⁸. Η Επιτροπή, η ΕΚΤ και οι αρχές χρηματοπιστωτικής εποπτείας της ΕΕ (ΕΣΣΚ, ΕΑΤ, ΕΣΜΑ, ΕΙΟΡΑ, SRB) θα κληθούν να διαδραματίσουν έναν απαιτητικό ρόλο όσον αφορά την παρακολούθηση των χρηματοοικονομικών κινδύνων ή/και τη λήψη κατάλληλων μέτρων μετριασμού, με παράλληλη διατήρηση της ροής πιστώσεων στην οικονομία.

Μέσο Ανάκαμψης της ΕΕ: Νέοι κίνδυνοι, καθώς και νέες προκλήσεις και ευκαιρίες

78 Το προτεινόμενο NGEU συνεπάγεται νέους κινδύνους, καθώς και νέες προκλήσεις και ευκαιρίες για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών της ΕΕ και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των κονδυλίων της:

- κινδύνους επάρκειας της χρηματοδότησης·
- κινδύνους που συνδέονται με την υλοποίηση·
- κινδύνους σχετικούς με την παρακολούθηση·
- κινδύνους σχετικούς με την υποχρέωση λογοδοσίας·
- προκλήσεις για τη διαχείριση του χρηματοοικονομικού κινδύνου·
- ευκαιρίες για ενισχυμένο οικονομικό συντονισμό της ΕΕ.

Κίνδυνοι επάρκειας της χρηματοδότησης

79 Το μέσο NGEU είναι σημαντικό από χρηματοδοτική άποψη και θα χρησιμοποιηθεί για τη χρηματοδότηση μιας σειράς βασικών προγραμμάτων και θεματικών τομέων. Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν υποστήριξε κατά τη

³⁷ Επισκόπηση 5/2020 του ΕΕΣ, με τίτλο «Πώς αξιοποίησε η ΕΕ τα διδάγματα από τη χρηματοπιστωτική κρίση και την κρίση δημόσιου χρέους της περιόδου 2008-2012».

³⁸ <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202005~1b75555f66.en.html#toc22>

διάρκεια των διαπραγματεύσεων αρκετές άλλες φιλόδοξες ιδέες για τη στήριξη συγκεκριμένων τομέων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το γεγονός ότι στη συμφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για το NGEU δεν περιλαμβάνεται το προτεινόμενο από την Επιτροπή μέσο για την υποστήριξη **επενδύσεων μετοχικού κεφαλαίου** (ΜΣΦ), χωρίς να προβλέπεται εναλλακτική λύση (βλέπε [παράρτημα IV](#)). Υπάρχει κίνδυνος:

- ο να μην εξευρεθεί κατάλληλη λύση για τη μείωση της υπερβολικής μόχλευσης που ενδέχεται να αντιμετωπίσει αυξανόμενος αριθμός επιχειρήσεων κατά τη διάρκεια της τρέχουσας κρίσης. Αυτό συνεπάγεται κίνδυνο μαζικών πτωχεύσεων ή/και επιθετικών εξαγορών από ξένους ανταγωνιστές που ενδέχεται να υπονομεύσουν την εύρυθμη λειτουργία της ενιαίας αγοράς και την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ·
- ο η τιμή-στόχος της πρότασης της Επιτροπής για τη χρηματοδότηση επενδύσεων ύψους 1,4 τρισεκατομμυρίων ευρώ να μην επιτευχθεί, δεδομένου ότι το ΜΣΦ σχεδιάστηκε για τη μόχλευση επενδύσεων ύψους έως και 300 δισεκατομμυρίων ευρώ.

80 Η αποτελεσματικότητα του NGEU θα εξαρτηθεί επίσης από το **μέγεθός του σε σχέση με τη διάρκεια και τον αντίκτυπο της πανδημίας**. Αν και σημαντικές, οι νέες δέσμες χρηματοδοτικών μέτρων βασίζονται στις εαρινές προβλέψεις της Επιτροπής που παρουσίαζαν σημαντικούς καθοδικούς κινδύνους³⁹. Εάν οι κίνδυνοι υλοποιηθούν, ο εκτιμώμενος αντίκτυπος του μέσου, το ύψος ή/και η δομή του ενδέχεται να χρειαστεί να επαναξιολογηθούν αναλόγως.

Κίνδυνοι που συνδέονται με την υλοποίηση

81 Η αποτελεσματικότητα του NGEU και του επόμενου ΠΔΠ όσον αφορά τον μετριασμό των επιπτώσεων της κρίσης της COVID-19 στην ανάπτυξη και τη σύγκλιση δεν είναι εγγυημένη. Θα εξαρτηθεί κυρίως από τα χαρακτηριστικά της εφαρμογής, ιδίως:

- ο την **έγκαιρη διαθεσιμότητα των πόρων**, η οποία εξαρτάται από παράγοντες όπως η ταχύτητα επικύρωσης της απόφασης για τους ιδίους πόρους από τα κράτη μέλη και έγκρισης του νέου μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού και της τομεακής νομοθεσίας, καθώς και η ικανότητα της Επιτροπής να κατευθύνει την υλοποίηση των έργων με γοργό ρυθμό και ομαλό τρόπο·
- ο το **υψηλό ποσοστό απορρόφησης**, δεδομένου ότι το NGEU μπορεί να αποφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα μόνον εφόσον τα κράτη μέλη μπορούν να

³⁹ «European Economic Forecast – Spring 2020» (Επιτροπή), σ. 68.

απορροφήσουν τα κονδύλια. Ωστόσο, ενδέχεται να μην επιτευχθεί υψηλό ποσοστό απορρόφησης. Ήδη κατά την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής, εντοπίσαμε σημαντικά προβλήματα απορρόφησης: ορισμένα από τα κράτη μέλη με τα χαμηλότερα ποσοστά απορρόφησης κατά την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού αναμένεται να λάβουν σημαντική στήριξη από τον RRF⁴⁰.

- ο την **ποιότητα των δαπανών και των μεταρρυθμίσεων**, ιδίως τις στρατηγικές των κρατών μελών και τις ικανότητες αξιοποίησης των ευκαιριών τόνωσης της ανάπτυξης που προσφέρουν οι νέοι δίαυλοι χρηματοδότησης της ΕΕ. Τα κράτη μέλη ενδέχεται να μην είναι πρόθυμα ή ικανά να πραγματοποιήσουν φιλόδοξες μεταρρυθμίσεις ή επενδύσεις. Το 2019, το Συμβούλιο υπενθύμισε την ανάγκη για περαιτέρω διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις με στόχο την άρση των φραγμών που εμποδίζουν τις επενδύσεις⁴¹. Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, παρατηρήσαμε χαμηλά ποσοστά υλοποίησης των ΣΑΧ, καθώς και ότι η αποτελεσματικότητα του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου εξαρτάτο από το επίπεδο ανάληψης της ευθύνης σε εθνικό επίπεδο και δέσμευσης των κρατών μελών για υλοποίηση των ΣΑΧ εντός εύλογου χρονικού διαστήματος⁴².

82 Οι στόχοι του RRF είναι κοινοί με αυτούς άλλων προγραμμάτων της ΕΕ, κάτι που παρουσιάζει πλεονεκτήματα όσον αφορά τη συμπληρωματικότητα και τη συνεργία. Ωστόσο, αυξάνει τον κίνδυνο **διπλής χρηματοδότησης** και ανταγωνισμού μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων. Το ΕΕΣ συνέστησε ο RRF να συμπεριλάβει κατάλληλους μηχανισμούς για την εξασφάλιση συντονισμού με άλλες πηγές χρηματοδότησης της ΕΕ, καθώς και προσθετικότητας⁴³. Στην καθοδήγησή της προς τα κράτη μέλη⁴⁴, η Επιτροπή ζητεί τη θέσπιση κατάλληλων ρυθμίσεων ώστε να διασφαλίζεται ο σεβασμός των διαχωριστικών γραμμών μεταξύ των διαφόρων μέσων καθ' όλη τη διάρκεια της υλοποίησης των σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και να αποκλείεται σε κάθε χρονική στιγμή η διπλή χρηματοδότηση.

⁴⁰ Γνώμη 6/2020 του ΕΕΣ σχετικά με τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

⁴¹ Συμπεράσματα του Συμβουλίου για τις εμπεριστατωμένες επισκοπήσεις και την εφαρμογή των ειδικών συστάσεων ανά χώρα για το 2018 (3 Μαΐου 2019)

⁴² Ειδική έκθεση 16/2020 του ΕΕΣ, με τίτλο «Έκθεση ελέγχου της ΕΕ για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο – Οι συστάσεις ανά χώρα καλύπτουν μεν σημαντικά ζητήματα, χρήζουν δε καλύτερης υλοποίησης».

⁴³ Γνώμη 6/2020 του ΕΕΣ σχετικά με τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

⁴⁴ Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής «Guidance to Member States for recovery and resilience plans», 17.9.2020 SWD(2020) 205 final.

Κίνδυνοι σχετικοί με την παρακολούθηση

83 Πρόσφατα επισημάναμε ορισμένες αδυναμίες που σχετίζονται με τη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, όπως η επιλογή και η προτεραιοποίηση των ΣΑΧ, και περιπτώσεις στις οποίες τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη δεν συνδέουν σαφώς τα προτεινόμενα μέτρα τους με τις ΣΑΧ ή με ευρύτερους στόχους της ΕΕ⁴⁵. Οι επισημάνσεις αυτές ισχύουν επίσης για τα σχέδια που υποβάλλουν τα κράτη μέλη σε σχέση με τον RRF, στα οποία θα πρέπει να εξηγούν πώς προτίθενται να χρησιμοποιήσουν τα κονδύλια για την υλοποίηση των προτεραιοτήτων της ΕΕ και των ΣΑΧ⁴⁶. Ως εκ τούτου, υπάρχει κίνδυνος τα ΣΑΑ, τα οποία θα αποτελέσουν τη βάση για την εκταμίευση του RRF, να μην περιλαμβάνουν επαρκώς **σαφείς εθνικές στρατηγικές και φιλόδοξους στόχους**. Σε αντίθεση με τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων, τα σχέδια αυτά θα πρέπει να εγκριθούν από την Επιτροπή και το Συμβούλιο, κάτι που προσδοκείται να μετριάσει αυτούς τους κινδύνους.

84 Επιπλέον, ενώ τα κράτη μέλη πρέπει να καθορίσουν ορόσημα και τιμές-στόχο στα ΣΑΑ τους, επισημάναμε ότι η πρόταση κανονισμού δεν περιλαμβάνει **κοινούς δείκτες αποτελέσματος** ή τιμές-στόχο σε επίπεδο ΕΕ⁴⁷. Αυτό θα διευκόλυνε την παρακολούθηση, τη μέτρηση, την αξιολόγηση, καθώς και τον έλεγχο της υλοποίησης του RRF σε επίπεδο ΕΕ, και επίσης θα χρησίμευε ως καθοδήγηση για τα κράτη μέλη όσον αφορά την αποτελεσματικότερη χρήση των πόρων τους για την επίτευξη των στόχων της ΕΕ. Στην ανακοίνωσή της σχετικά με την ετήσια στρατηγική για τη βιώσιμη ανάπτυξη το 2021⁴⁸, η Επιτροπή συμπεριέλαβε στις επτά ευρωπαϊκές εμβληματικές πρωτοβουλίες σειρά δεικτών και τιμών-στόχου σε επίπεδο ΕΕ. Στην καθοδήγησή της προς τα κράτη μέλη, η Επιτροπή τα κάλεσε να εξηγήσουν ποια τμήματα του ΣΑΑ θα συμβάλουν σε αυτές τις εμβληματικές πρωτοβουλίες.

Κίνδυνοι σχετικοί με την υποχρέωση λογοδοσίας

85 Τα μέτρα για την αντιμετώπιση της κρίσης θα δημιουργήσουν νέους κινδύνους για τη δημοσιονομική διαχείριση της ΕΕ και, κατά συνέπεια, για τον έλεγχο και τη

⁴⁵ Ειδική έκθεση 16/2020 του ΕΕΣ, με τίτλο «Έκθεση ελέγχου της ΕΕ για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο – Οι συστάσεις ανά χώρα καλύπτουν μεν σημαντικά ζητήματα, χρήζουν δε καλύτερης υλοποίησης».

⁴⁶ «Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans – Part 2» (SWD(2020) 205 final).

⁴⁷ Γνώμη 6/2020 του ΕΕΣ σχετικά με τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

⁴⁸ «Ετήσια στρατηγική για τη βιώσιμη ανάπτυξη 2021», [COM(2020) 575 final].

δημόσια λογοδοσία. Το ΕΕΣ έχει αναφέρει σε έγγραφό του ότι τα μέσα εκτός του προϋπολογισμού της ΕΕ δεν συνοδεύονται από κατάλληλες διατάξεις όσον αφορά τη λογοδοσία προς τους πολίτες σχετικά με τα αποτελέσματα της εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ⁴⁹. Οι αρχικές χρηματοδοτικές πρωτοβουλίες (CRII και SURE) σχεδιάστηκαν ώστε να συμμορφώνονται πλήρως με τους δημοσιονομικούς κανονισμούς της ΕΕ.

86 Ο πιο πρόσφατος RRF δεν ανήκει στα ΕΔΕΤ και, ως εκ τούτου, ακολουθεί διαφορετική προσέγγιση όσον αφορά τη λογοδοσία. Στη γνώμη μας σχετικά με τον RRF⁵⁰, τονίζουμε ορισμένες σημαντικές παραμέτρους όσον αφορά τις **διατάξεις του για τον έλεγχο και τη λογοδοσία** (βλέπε [παράρτημα VIII](#)). Τονίζουμε ειδικότερα την ανάγκη στενής παρακολούθησης βάσει επαληθεύσιμων δεικτών και τιμών-στόχου, σαφούς κοινοβουλευτικού ελέγχου και σαφών δικαιωμάτων ελέγχου. Η ύπαρξη υψηλών προτύπων λογοδοσίας και περιεκτικών ρυθμίσεων ελέγχου μπορεί επίσης να συμβάλει στην αποτελεσματικότητα του μηχανισμού.

Προκλήσεις για τη διαχείριση του χρηματοοικονομικού κινδύνου

87 Τα νέα μέσα για την αντιμετώπιση της κρίσης (SURE, NGEU) συνεπάγονται **δανειοληπτικές και δανειοδοτικές πράξεις** μεγάλης κλίμακας (βλέπε σημεία [48](#), [58](#)). Αν και αυτό το είδος δραστηριότητας δεν είναι νέο για την Επιτροπή, μια πρόκληση που θα αντιμετωπίσει είναι να αυξήσει τις διοικητικές ικανότητές της σε σύντομο χρονικό διάστημα, ώστε να διασφαλιστεί η χρηστή διαχείριση συναλλαγών μεγαλύτερης κλίμακας από ποτέ άλλοτε στις κεφαλαιαγορές, συμπεριλαμβανομένων της έκδοσης ομολόγων και της διαχείρισης των χρηματοοικονομικών κινδύνων (όπως ο κίνδυνος επιτοκίου, ο πιστωτικός κίνδυνος και ο κίνδυνος απάτης).

88 Οι δανειοληπτικές πράξεις της Επιτροπής προορίζονται να χρηματοδοτήσουν τόσο επιχορηγήσεις και εγγυήσεις (NGEU) όσο και δάνεια (NGEU, SURE). Τα δάνεια πρέπει να αποπληρωθούν από τα κράτη μέλη και, ως εκ τούτου, δεν θα απαιτηθούν πρόσθετοι ενωσιακοί πόροι, εκτός εάν καταπέσει η εγγύηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε περίπτωση αθέτησης υποχρεώσεων. Μέχρι στιγμής δεν έχει υποβληθεί πρόταση για επίσημο μηχανισμό (όπως η εποπτεία μετά τη λήξη του προγράμματος⁵¹ στην περίπτωση δανεισμού από τον ΕΜΧΣ και τον ΕΜΣ) για την παρακολούθηση της ικανότητας των κρατών μελών για αποπληρωμή των εν λόγω δανείων.

⁴⁹ «Το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ: Μεταρρύθμιση του τρόπου λειτουργίας του προϋπολογισμού της ΕΕ», ενημερωτικό έγγραφο του ΕΕΣ, Φεβρουάριος 2018, σ. 26.

⁵⁰ Γνώμη 6/2020 του ΕΕΣ σχετικά με τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

⁵¹ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472/2013.

89 Η συνιστώσα των επιχορηγήσεων θα εξοφληθεί απευθείας από τον προϋπολογισμό της ΕΕ μετά το 2027 και το αργότερο έως το 2058. Για την εκπλήρωση αυτών των υποχρεώσεων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε τη μεταφορά σε ετήσια βάση στον προϋπολογισμό της ΕΕ έκτακτων εθνικών εισφορών ύψους έως και 0,6 % του ΑΕΕ του εκάστοτε κράτους μέλους, μέχρι την πλήρη αποπληρωμή των δανείων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε να δημιουργήσει έναν νέο ίδιο πόρο που θα βασίζεται σε μη ανακυκλωμένα πλαστικά απόβλητα και να εξετάσει το ενδεχόμενο θέσπισης άλλων **νέων ιδίων πόρων** στο μέλλον (π.χ. μηχανισμός συννοριακής προσαρμογής άνθρακα ή ψηφιακή εισφορά), οι λεπτομέρειες των οποίων θα πρέπει να διευκρινιστούν από την Επιτροπή στις μελλοντικές προτάσεις της. Η καθιέρωση νέων ιδίων πόρων της ΕΕ προσφέρει μια ευκαιρία για τη μείωση της πίεσης που ασκείται στους προϋπολογισμούς των κρατών μελών και της ΕΕ, καθώς και του αντικτύπου τυχόν πολιτικών κινδύνων στην ακεραιότητα των εσόδων της ΕΕ. Η δημιουργία νέων πηγών εσόδων μπορεί επίσης να συμβάλει στην επίτευξη στόχων προτεραιότητας της ΕΕ όπως η δράση για το κλίμα και η βιώσιμη ανάπτυξη.

Ευκαιρία ενίσχυσης του οικονομικού συντονισμού της ΕΕ

90 Οι οικονομικές στρατηγικές της ΕΕ, όπως η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση, το πρόγραμμα δράσης για την ενιαία αγορά⁵² και η βιομηχανική στρατηγική⁵³ (που εγκρίθηκε πρόσφατα) μπορούν να λειτουργήσουν ως πυξίδα για την ανάκαμψη μετά την πανδημία και ως μοχλός για την τόνωση των επενδύσεων και τη θέση των οικονομιών της ΕΕ σε μακροπρόθεσμη πορεία ανάπτυξης. Σημειώνουμε ότι η σύνδεση του προτεινόμενου RRF με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αποσκοπεί στον **συντονισμό των εθνικών στρατηγικών ανάκαμψης** και στην αποτελεσματική ευθυγράμμισή τους με τις οικονομικές στρατηγικές της ΕΕ. Μπορεί να δώσει κίνητρα στα κράτη μέλη να δαπανήσουν την πρόσθετη χρηματοδότηση για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις που θα έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη. Η Επιτροπή πρότεινε να συμπεριληφθούν σαφή ορόσημα και επαληθεύσιμα κριτήρια προόδου στα ΣΑΑ, τα οποία θα πρέπει να αποτελούν αντικείμενο ενδεδειγμένης παρακολούθησης κατά το στάδιο της υλοποίησης.

91 Ο σχεδιασμός του RRF δημιουργεί επίσης την ευκαιρία για **άμεσο αντίκτυπο** στην οικονομική ανάκαμψη. Ειδικότερα, η εμπροσθοβαρής διάθεση των κεφαλαίων και οι διαφορετικοί κανόνες δαπανών (βλέπε σημείο **53**) αντιστρέφουν τη μέχρι σήμερα επικρατούσα λογική των δαπανών του προϋπολογισμού της ΕΕ, οι οποίες κατά κανόνα αυξάνονταν προς το τέλος της περιόδου του δημοσιονομικού πλαισίου,

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf

⁵³ «Μια νέα βιομηχανική στρατηγική για την Ευρώπη» (COM/2020/102 final).

λόγω της χρονοβόρου διαδικασίας προγραμματισμού και προετοιμασίας των έργων. Η νέα λογική, που βασίζεται σε ορόσημα καθοριζόμενα από την πολιτική, μπορεί να συντελέσει στην ανάκαμψη σύντομα μετά τον οικονομικό κλυδωνισμό, εάν τα ορόσημα και οι τιμές-στόχος επιτευχθούν χωρίς σημαντικές καθυστερήσεις.

92 Η χρηματοπιστωτική κρίση και η κρίση δημόσιου χρέους που προηγήθηκαν αποτέλεσαν το έναυσμα για να προβεί η ΕΕ σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις των δημοσιονομικών κανόνων της (ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων, Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός, Ευρωπαϊκό Σύστημα Χρηματοπιστωτικής Εποπτείας) ή οδήγησαν στην ενίσχυση ή τη θέσπιση νέων μηχανισμών οικονομικού συντονισμού («εξάπτυχο», «δίπτυχο», Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών) ή στη διάθεση στα κράτη μέλη νέων ειδών μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής (ΕΜΣ, ΕΜΧΣ)⁵⁴. Ωστόσο, η διαθέσιμη χρηματοδοτική συνδρομή της ΕΕ (ΕΜΧΣ, μηχανισμός ισοζυγίου πληρωμών) δεν χρησιμοποιήθηκε κατά τη διάρκεια της κρίσης της πανδημίας, καθώς είχε σχεδιαστεί για την αντιμετώπιση κρίσεων άλλων ειδών και για τη διόρθωση των οικονομικών ανισορροπιών.

93 Παρά την ύπαρξη δημοσιονομικών κανόνων σε επίπεδο ΕΕ, η συνεχιζόμενη κρίση τείνει να εντείνει τις προϋπάρχουσες δημοσιονομικές αποκλίσεις (βλέπε σημείο 66) και ανοίγει εκ νέου τη συζήτηση σχετικά με την ανάγκη για κοινά εργαλεία μακροοικονομικής σταθεροποίησης στη νομισματική ένωση⁵⁵. Η Ευρωμάδα επανέλαβε τη δέσμευσή της να συνεχίσει τις εργασίες για την περαιτέρω ενίσχυση της αρχιτεκτονικής της νομισματικής ένωσης και της ανθεκτικότητάς της στους κλυδωνισμούς⁵⁶. Η κρίση της COVID-19 μπορεί να αποτελέσει την ευκαιρία να επανεξεταστούν οι πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στην ενίσχυση του οικονομικού συντονισμού στη ζώνη του ευρώ, οι οποίες είχαν προταθεί πριν από την πανδημία (βλέπε [παράρτημα ΙΧ](#)).

94 Η τρέχουσα κρίση έχει διαφορετικές επιπτώσεις και αιτίες, αλλά παρέχει επίσης την ευκαιρία να αναζητηθούν τρόποι περαιτέρω βελτίωσης της **χρηματοδοτικής ικανότητας των θεσμικών οργάνων της ΕΕ** να αντιδρούν ταχέως σε μείζονες οικονομικούς κλυδωνισμούς, προκειμένου να μετριάζονται οι πιθανές οικονομικές αποκλίσεις που αυτοί προκαλούν μεταξύ των κρατών μελών. Η εξέλιξη των μέτρων που ελήφθησαν σε επίπεδο ΕΕ κατά τη διάρκεια της κρίσης κατέδειξε ότι ο

⁵⁴ Επισκόπηση 5/2020 του ΕΕΣ, με τίτλο «Πώς αξιοποίησε η ΕΕ τα διδάγματα από τη χρηματοπιστωτική κρίση και την κρίση δημόσιου χρέους της περιόδου 2008-2012».

⁵⁵ «Αξιολόγηση του κατάλληλου δημοσιονομικού προσανατολισμού για τη ζώνη του ευρώ» (Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Ιούλιος 2020).

⁵⁶ «Δήλωση σχετικά με τα μέτρα οικονομικής πολιτικής λόγω COVID-19» (Ευρωμάδα, 16 Μαρτίου 2020).

προϋπολογισμός της δεν ήταν προσαρμοσμένος για την αντιμετώπιση αναγκών των κρατών μελών τέτοιας κλίμακας (βλέπε ιδίως σημεία [41](#), [46](#), [61](#)). Παρότι τα NGEU και SURE είναι προσωρινά, μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την εξακρίβωση της ανάγκης θέσπισης μόνιμων ανάλογων μέσων σταθεροποίησης.

Η παρούσα επισκόπηση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο Alex BRENNINKMEIJER, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 24ης Νοεμβρίου 2020.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Klaus-Heiner LEHNE

Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα Ι – Διακύμανση των απωλειών ΑΕΠ μεταξύ των χωρών κατά τη διάρκεια της πανδημίας: στατιστική εξήγηση

Χωρίς στάθμιση

Μεταβλητή	Συντελεστής	Τυπικό σφάλμα	στατιστική τιμή t	Πιθ.
C	0,049077	0,055015	0,892075	0,3830
ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ1	-0,730315	0,328399	-2,223861	0,0378
ΑΥΣΤΗΡΟΤΗΤΑ	-0,360840	0,129799	-2,779996	0,0116
R-στο τετράγωνο	0,430685 Μέση εξαρτημένη μεταβλητή			-0,112609

Σταθμίσεις ΑΕΠ

Μεταβλητή	Συντελεστής	Τυπικό σφάλμα	στατιστική τιμή t	Πιθ.
C	0,000870	0,000337	2,578985	0,0179
ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ1_Y	-1,805882	0,258049	-6,998202	0,0000
ΑΥΣΤΗΡΟΤΗΤΑ_Y	-0,331146	0,009569	-34,60612	0,0000
R-στο τετράγωνο	0,983588 Μέση εξαρτημένη μεταβλητή			-0,005994

Σταθμίσεις πληθυσμού

Μεταβλητή	Συντελεστής	Τυπικό σφάλμα	στατιστική τιμή t	Πιθ.
C	0,000939	0,000471	1,992262	0,0602
ΤΟΥΡΙΣΜΟΣ1_P	-1,526311	0,328663	-4,644001	0,0002
ΑΥΣΤΗΡΟΤΗΤΑ_P	-0,325346	0,014576	-22,32012	0,0000
R-στο τετράγωνο	0,964087 Μέση εξαρτημένη μεταβλητή			-0,006027

Σημείωση: Για τις τρεις παλινδρομήσεις μεταξύ χωρών, η εξαρτημένη μεταβλητή είναι η μείωση του όγκου του ΑΕΠ κατά το δεύτερο τρίμηνο του 2020, από έτος σε έτος (στοιχεία της Eurostat). Οι επεξηγηματικές μεταβλητές που θεωρήθηκαν σημαντικές είναι ο δείκτης αυστηρότητας (Stringency Index) του Πανεπιστημίου της Οξφόρδης⁵⁷ και το μερίδιο του τουρισμού στη συνολική απασχόληση (στοιχεία Eurostat). Οι παλινδρομήσεις παρουσιάζονται για τρία σενάρια, προκειμένου να επιβεβαιωθεί η αξιοπιστία των αποτελεσμάτων: Ενώ στις μη σταθμισμένες παλινδρομήσεις αποδίδεται στις χώρες η ίδια στάθμιση, στις σταθμισμένες (βάσει του ΑΕΠ και του πληθυσμού) προσεγγίσεις αποδίδεται μεγαλύτερη βαρύτητα στις μεγάλες χώρες.

⁵⁷ <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>

Παράρτημα II – Κύριες αντιδράσεις της ΕΕ σε επίπεδο οικονομικής πολιτικής (Μάρτιος-Αύγουστος 2020)

ΜΑΡΤΙΟ

- 12** Η ΕΚΤ αποφασίζει να διενεργήσει πρόσθετες πράξεις πιο μακροπρόθεσμης αναχρηματοδότησης (ΠΠΜΑ) για την παροχή ρευστότητας στις τράπεζες και να εφαρμόσει πρόσθετο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού αξίας 120 δισεκατομμυρίων ευρώ, το οποίο θα ισχύει έως το τέλος του 2020, ως απόκριση στις πιέσεις που ασκούνται στις χρηματοπιστωτικές αγορές. Η ΕΚΤ αποφασίζει να επιτρέψει στις τράπεζες της ζώνης του ευρώ να λειτουργούν προσωρινά κάτω από το όριο ορισμένων κεφαλαιακών απαιτήσεων.
- 13** Η Επιτροπή εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη συντονισμένη οικονομική απόκριση στην έξαρση της νόσου COVID-19.
- 16** Ο Όμιλος ΕΤΕπ ανακοινώνει μέτρα υπαγόμενα σε υφιστάμενα προγράμματα για την κινητοποίηση έως και 40 δισεκατομμυρίων ευρώ με σκοπό τη χρηματοδότηση δράσεων που σχετίζονται με την υγεία και επιχειρήσεων που πλήττονται από την κρίση, τα οποία θα είναι εν μέρει εγγυημένα από τον προϋπολογισμό της ΕΕ.
- 18** Η ΕΚΤ αποφασίζει να δρομολογήσει προσωρινό έκτακτο πρόγραμμα αγοράς λόγω πανδημίας με προϋπολογισμό ύψους 750 δισεκατομμυρίων ευρώ.
- 19** Η Επιτροπή εγκρίνει προσωρινό πλαίσιο βάσει του άρθρου 107, παράγραφος 3, στοιχείο β) της ΣΛΕΕ για να δοθεί η δυνατότητα στις κυβερνήσεις να στηρίξουν τις επιχειρήσεις κατά τη διάρκεια της κρίσης (μέσω επιχορηγήσεων, εγγυήσεων, επιδοτούμενων δανείων, ανακεφαλαιοποιήσεων).
- 23** Το Συμβούλιο εγκρίνει την πρόταση της Επιτροπής να ενεργοποιηθεί η «γενική ρήτρα διαφυγής» των δημοσιονομικών κανόνων της ΕΕ.
- 30** Έγκριση τροποποιήσεων του κανονισμού ΕΤΠΑ και του κανονισμού περί κοινών διατάξεων για την ευέλικτη χρήση κονδυλίων συνοχής ύψους 37 δισεκατομμυρίων ευρώ για τη χρηματοδότηση δράσεων σχετικών με την κρίση στους τομείς που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη.

ΑΠΡΙΛΙΟΣ

- 09** Η Ευρωμάδα σε διευρυμένη σύνθεση συμφωνεί να δημιουργήσει τρία δίκτυα χρηματοοικονομικής ασφάλειας αξίας 540 δισεκατομμυρίων ευρώ, τα οποία θα διαχειρίζονται ο ΕΜΣ, ο Όμιλος της ΕΤΕπ και η Επιτροπή.
- 17** Έγκριση διορθωτικού προϋπολογισμού της ΕΕ για το 2020 με επιπλέον 3 δισεκατομμύρια ευρώ για το Μέσο Στήριξης Έκτακτης Ανάγκης και τον Μηχανισμό Πολιτικής Προστασίας.
- 30** Η ΕΚΤ αποφασίζει τη διενέργεια έκτακτων πράξεων πιο μακροπρόθεσμης αναχρηματοδότησης λόγω πανδημίας (PELTRO) μεταξύ Μαΐου και Δεκεμβρίου του 2020 με σκοπό την παροχή ρευστότητας στις τράπεζες.

ΜΑΪΟΣ

- 27** Η Επιτροπή προτείνει ταμείο ανάκαμψης της ΕΕ («Next Generation EU») αξίας 750 δισεκατομμυρίων ευρώ.

ΙΟΥΝΙΟΣ

- 04** Η ΕΚΤ αποφασίζει να αυξήσει το κονδύλιο του έκτακτου προγράμματος αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας κατά 600 δισεκατομμύρια ευρώ και να παρατείνει τη διάρκεια χρήσης του τουλάχιστον έως το τέλος Ιουνίου 2021.

ΙΟΥΛΙΟΣ

- 21** Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εγκρίνει το ταμείο ανάκαμψης της ΕΕ («Next Generation EU») αξίας 750 δισεκατομμυρίων ευρώ.

Παράρτημα ΙΙΙ – Συνδεδεμένες με την COVID-19 τροποποιήσεις στον προϋπολογισμό της ΕΕ για το 2020, σε σύγκριση με τον αρχικό προϋπολογισμό

Τομέας του ΠΔΠ	Ανακατανομή	Αύξηση των πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων	Αύξηση των πιστώσεων πληρωμών
Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη και την απασχόληση	1,7		
Οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή	54		22,6
<i>Εκ των οποίων:</i>			
<i>CR II</i>			8
<i>CR II+</i>	54		14,6
Βιώσιμη ανάπτυξη: φυσικοί πόροι	0,1		0,7
Ασφάλεια και ιθαγένεια		3	
<i>Εκ των οποίων:</i>			
<i>Μέσο στήριξης έκτακτης ανάγκης</i>		2,7	
Η Ευρώπη ως παγκόσμιος παράγοντας	11,5	0,1	
Ειδικά μέσα εκτός των ανώτατων ορίων του ΠΔΠ (ΤΑΕΕ)	0,2		
Σύνολο πιστώσεων ανάληψης υποχρεώσεων	67,5	3,1	
Σύνολο πιστώσεων πληρωμών			23,3

Σημείωση: στοιχεία σε δισεκατομμύρια ευρώ, κατάσταση στο τέλος Αυγούστου του 2020.

Πηγή: Επιτροπή.

Παράρτημα IV – Ποσά διαθέσιμα στο πλαίσιο του NGEU

01 Τα περισσότερα κονδύλια στο πλαίσιο του NGEU επικεντρώνονται στη στήριξη της **συνοχής και της οικονομικής σύγκλισης**:

- **672,5 δισεκατομμύρια ευρώ διατίθενται για τον μηχανισμό ανάκαμψης και ανθεκτικότητας** (που συμφωνήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο), ο οποίος αποτελεί το κύριο νέο μέσο στο πλαίσιο του NGEU, που θα προσφέρει χρηματοδοτική στήριξη μεγάλης κλίμακας για επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις με στόχο την αποκατάσταση του αναπτυξιακού δυναμικού των οικονομιών, την αντιμετώπιση των προκλήσεων που εντοπίστηκαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και τη συμβολή στην υλοποίηση της πράσινης και της ψηφιακής στρατηγικής της ΕΕ.
- **47,5 δισεκατομμύρια ευρώ διατίθενται για το πρόγραμμα REACT-EU** (που συμφωνήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο), το οποίο συνίσταται σε επιχορηγήσεις συνοχής χορηγούμενες στα κράτη μέλη ανάλογα με τη δριμύτητα της οικονομικής κρίσης.

02 Η στήριξη μέσω επιχορηγήσεων, ύψους **30 δισεκατομμυρίων ευρώ** (που συμφωνήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο) θα ενισχύσει τους τομείς του ΠΔΠ «Ενιαία αγορά, καινοτομία και ψηφιακή οικονομία» και «Φυσικοί πόροι και περιβάλλον»:

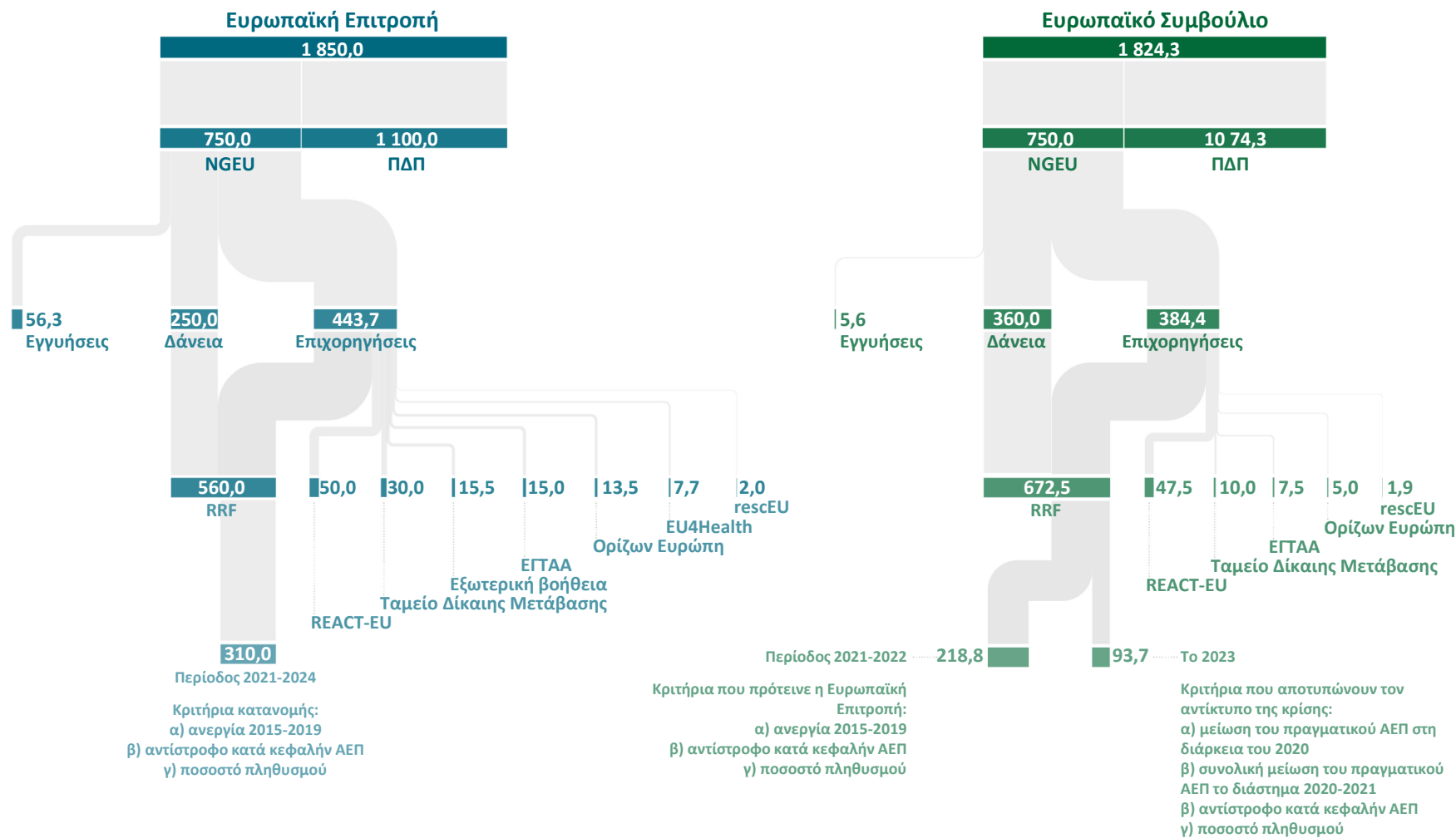
- **Ενίσχυση των κονδυλίων που διατίθενται στο πλαίσιο του ΠΔΠ για το InvestEU:** το πρόγραμμα αυτό αποτελεί τον διάδοχο του ΕΤΣΕ και αποσκοπεί στη συνέχιση της στήριξης στρατηγικών επενδύσεων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μείωσε το προτεινόμενο κονδύλιο για την έκδοση εγγυήσεων, από το αρχικό ποσό των 31,2 δισεκατομμυρίων ευρώ σε 5,6 δισεκατομμύρια ευρώ, μείωση που συνεπάγεται περιορισμό του οικονομικού αντικτύπου. Δεν επιτεύχθηκε συμφωνία σχετικά με τον προτεινόμενο «Μηχανισμό Στρατηγικών Επενδύσεων» στο πλαίσιο του InvestEU, ο οποίος αποσκοπούσε στην προώθηση της νέας βιομηχανικής στρατηγικής της ΕΕ.
- Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν συμφώνησε με την προτεινόμενη διάθεση 26 δισεκατομμυρίων ευρώ σε ένα νέο **Μέσο Στήριξης της Φερεγγυότητας**, στόχος του οποίου ήταν να συμβάλει στην αποτροπή πτωχεύσεων μέσω επενδύσεων ιδίων κεφαλαίων στους τομείς που πλήττονται περισσότερο από την πανδημία.
- **Ενίσχυση ορισμένων προγραμμάτων:** του προγράμματος «**Ορίζων Ευρώπη**» (για τη στήριξη δραστηριοτήτων έρευνας και καινοτομίας που σχετίζονται με την υγεία και το κλίμα), του **RescEU** (για την ενίσχυση του μηχανισμού πολιτικής

προστασίας της Ένωσης), του **ΕΓΤΑΑ** (για την παροχή βοήθειας στους τομείς της γεωργίας και των τροφίμων που πλήττονται σοβαρά από την κρίση) και του **EU4Health** (για την παροχή στοχευμένης στήριξης για τη βελτίωση των εθνικών συστημάτων υγείας). Μέρος αυτής της χρηματοδότησης δεν εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

- **Το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης:** το ταμείο αυτό αποσκοπεί στη στήριξη της οικονομικής διαφοροποίησης και του αναπροσανατολισμού των περιοχών που επηρεάζονται περισσότερο από τη μετάβαση σε οικονομίες χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα. Η πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε τη διάθεση 30 δισεκατομμυρίων ευρώ στο ταμείο, επιπλέον των 10 δισεκατομμυρίων ευρώ που περιλαμβάνονται στο επόμενο ΠΔΠ. Ωστόσο, το Συμβούλιο μείωσε τη χρηματοδότηση σε 10 δισεκατομμύρια ευρώ.

03 Τα αριθμητικά στοιχεία που παρουσιάζονται στο παρόν παράρτημα αφορούν τα μέτρα που είχαν συμφωνηθεί έως τα τέλη Αυγούστου του 2020 (βλέπε επίσης [γράφημα Α](#)).

Γράφημα Α – Συνιστώσες του NGEU: Σύγκριση μεταξύ των προτάσεων της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (σε δισεκατομμύρια ευρώ)



Παράρτημα V – Επίπεδο εφαρμογής των διαφόρων χρηματοδοτικών μέτρων της ΕΕ και του ΕΜΣ

Θεσμικό όργανο	Μέσα	Διαθέσιμα κονδύλια	Κατάσταση προόδου
Επιτροπή	CRII/CRII+	54 δισεκατομμύρια ευρώ το 2020	Στα τέλη Ιουλίου του 2020, είχαν επιβεβαιωθεί 97 τροποποιήσεις επιχειρησιακών προγραμμάτων σε σχέση με την κρίση του κορονοϊού από 18 κράτη μέλη. Έως τον Οκτώβριο, είχαν ανακαταναμεμηθεί περίπου 14 δισεκατομμύρια ευρώ σε 23 κράτη μέλη και στο Ηνωμένο Βασίλειο για επενδύσεις σχετικές με την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης και της κρίσης στον τομέα της υγείας. Επιπλέον, οκτώ δισεκατομμύρια ευρώ είναι διαθέσιμα στα κράτη μέλη υπό μορφή μη ανακτήσιμης ετήσιας προχρηματοδότησης. Ωστόσο, δεδομένων των διαδικασιών και των τρεχουσών πιστώσεων του προϋπολογισμού, είναι πιθανό οι διαθέσιμοι πόροι το 2020 να περιοριστούν σε 8 δισεκατομμύρια ευρώ προχρηματοδοτήσεων, ενώ τα υπόλοιπα ποσά να καταβληθούν από το 2021.
	TAEE	0,18 δισεκατομμύρια ευρώ το 2020	Παρότι 19 κράτη μέλη έχουν ζητήσει βοήθεια, δεν έχουν ακόμη χρησιμοποιηθεί κονδύλια, δεδομένου ότι η κατανομή ανά χώρα τελεί υπό αξιολόγηση από την Επιτροπή έως το τέλος του 2020. Τον Οκτώβριο, η Επιτροπή πρότεινε την εκταμίευση προκαταβολών σε επτά κράτη μέλη που το είχαν ζητήσει. Προβλέπεται ότι οι πληρωμές για τις αιτήσεις που σχετίζονται με την COVID-19 θα κινητοποιηθούν πλήρως το 2021, με την επιφύλαξη της διαθεσιμότητας οικονομικών πόρων.
	ESI	2,7 δισεκατομμύρια ευρώ το 2020	Έως το τέλος Αυγούστου, η Επιτροπή είχε εγκρίνει μία απόφαση χρηματοδότησης και δύο τροποποιήσεις, για τη διάθεση του συνόλου της χρηματοδότησης πλην

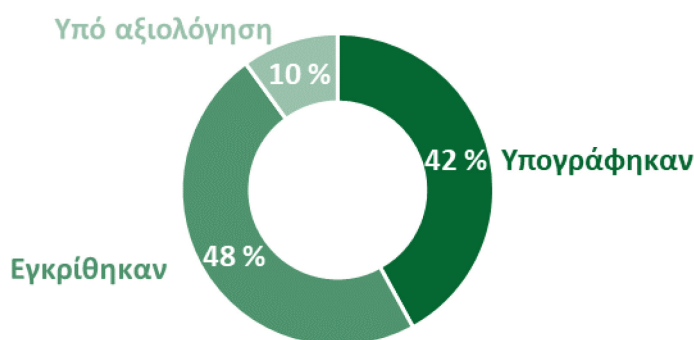
			100 εκατομμυρίων ευρώ. Μεγάλο μέρος των κονδυλίων διατέθηκε για συμβάσεις με φορείς ανάπτυξης εμβολίων.
	SURE	100 δισεκατομμύρια ευρώ υπό τη μορφή δανείων	Μετά από πρόταση που υπέβαλε η Επιτροπή τον Αύγουστο, το Συμβούλιο ενέκρινε τον Σεπτέμβριο αιτήματα 16 κρατών μελών για δάνεια ύψους 87,4 δισεκατομμυρίων ευρώ. Τον Οκτώβριο, το Συμβούλιο ενέκρινε 0,5 δισεκατομμύρια ευρώ για την Ουγγαρία και η Επιτροπή προέβη επιτυχώς στην εναρκτήρια έκδοση ομολόγων ύψους 17 δισεκατομμυρίων ευρώ για τη χρηματοδότηση του SURE.
ΕΤΕπ	Πρώτες πρωτοβουλίες που σχετίζονται με την COVID-19	Δυνητική χρηματοδότηση ύψους 28 δισεκατομμυρίων ευρώ	Έως τα μέσα Αυγούστου, η ΕΤΕπ είχε λάβει 72 αιτήματα από 23 κράτη μέλη για έργα που σχετικά με την COVID-19, ύψους 21 δισεκατομμυρίων ευρώ. Από το ποσό αυτό, η ΕΤΕπ ενέκρινε ή υπέγραψε έργα ύψους 18,1 δισεκατομμυρίων ευρώ, ενώ 2,1 δισεκατομμύρια ευρώ τελούσαν υπό αξιολόγηση.
	Πανευρωπαϊκό ταμείο εγγυήσεων	Δυνητική χρηματοδότηση ύψους 200 δισεκατομμυρίων ευρώ	Οι προπαρασκευαστικές διαδικασίες ολοκληρώθηκαν στο τέλος Αυγούστου, αφότου είχε κυρωθεί τουλάχιστον το 60 % των εθνικών εγγυήσεων προς το ταμείο. Έως το τέλος Αυγούστου, δεν είχαν δρομολογηθεί χρηματοδοτικά έργα.
ΕΜΣ	PCS	240 δισεκατομμύρια ευρώ	Δεν υποβλήθηκαν αιτήσεις από κράτη μέλη.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων που επεξεργάστηκε.

Παράρτημα VI – Τρέχουσα κατάσταση όσον αφορά την οικονομική αντίδραση της ΕΤΕπ στην κρίση της COVID-19

01 Έως τις 18 Αυγούστου 2020, η ΕΤΕπ είχε αναφέρει 72 έργα χρηματοδότησης: 15 τελούσαν υπό αξιολόγηση, 26 είχαν υπογραφεί και τα υπόλοιπα 31 είχαν εγκριθεί. Τα εγκριθέντα έργα ανέρχονται σε 8,8 δισεκατομμύρια ευρώ, ενώ τα έργα που έχουν υπογραφεί σε 10,1 δισεκατομμύρια ευρώ και τα υπό αξιολόγηση έργα σε 2,1 δισεκατομμύρια ευρώ (βλέπε [γράφημα Α](#)). Σχεδόν το 55 % των έργων υποβλήθηκαν μεταξύ Ιουνίου και Ιουλίου, και αντιπροσωπεύουν περίπου το 75 % του συνολικού προϋπολογισμού.

Γράφημα Α – Κατανομή των έργων που σχετίζονται με την COVID-19 ανάλογα με το στάδιο έγκρισης



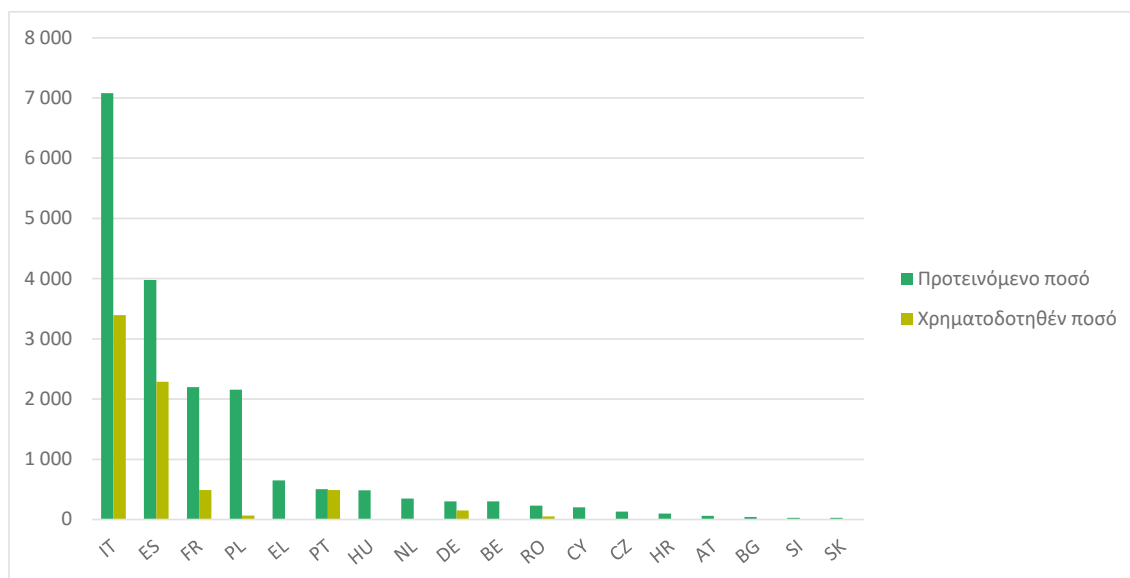
Σημείωση: Πριν από την έγκριση της χρηματοδότησης από το διοικητικό συμβούλιο και την υπογραφή του δανείου, τα έργα τελούν υπό αξιολόγηση και διαπραγμάτευση.

Πηγή: Δημόσια βάση δεδομένων της ΕΤΕπ⁵⁸.

02 Η χώρα με τον μεγαλύτερο αριθμό έργων της ΕΤΕπ είναι η Ιταλία (18), ακολουθούμενη από την Ισπανία (13), την Πολωνία (5) και τη Γαλλία (5). Όσον αφορά τα ποσά που έχουν εγγραφεί στον προϋπολογισμό (βλέπε [γράφημα Β](#)), η χώρα που επωφελείται περισσότερο μέχρι στιγμής από παρέμβαση της ΕΤΕπ είναι η Ιταλία (7 δισεκατομμύρια ευρώ), ακολουθούμενη από την Ισπανία (4 δισεκατομμύρια ευρώ), τη Γαλλία (2,2 δισεκατομμύρια ευρώ) και την Πολωνία (2,1 δισεκατομμύρια ευρώ).

⁵⁸ <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/index.htm?q=covid&sortColumn=projectStatusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=2020&yearTo=2020&countries.region=1&orCountries.region=true&orCountries=true&orSectors=true&orStatus=true>

Γράφημα Β – Κατανομή των έργων που σχετίζονται με την COVID-19 ανά χώρα



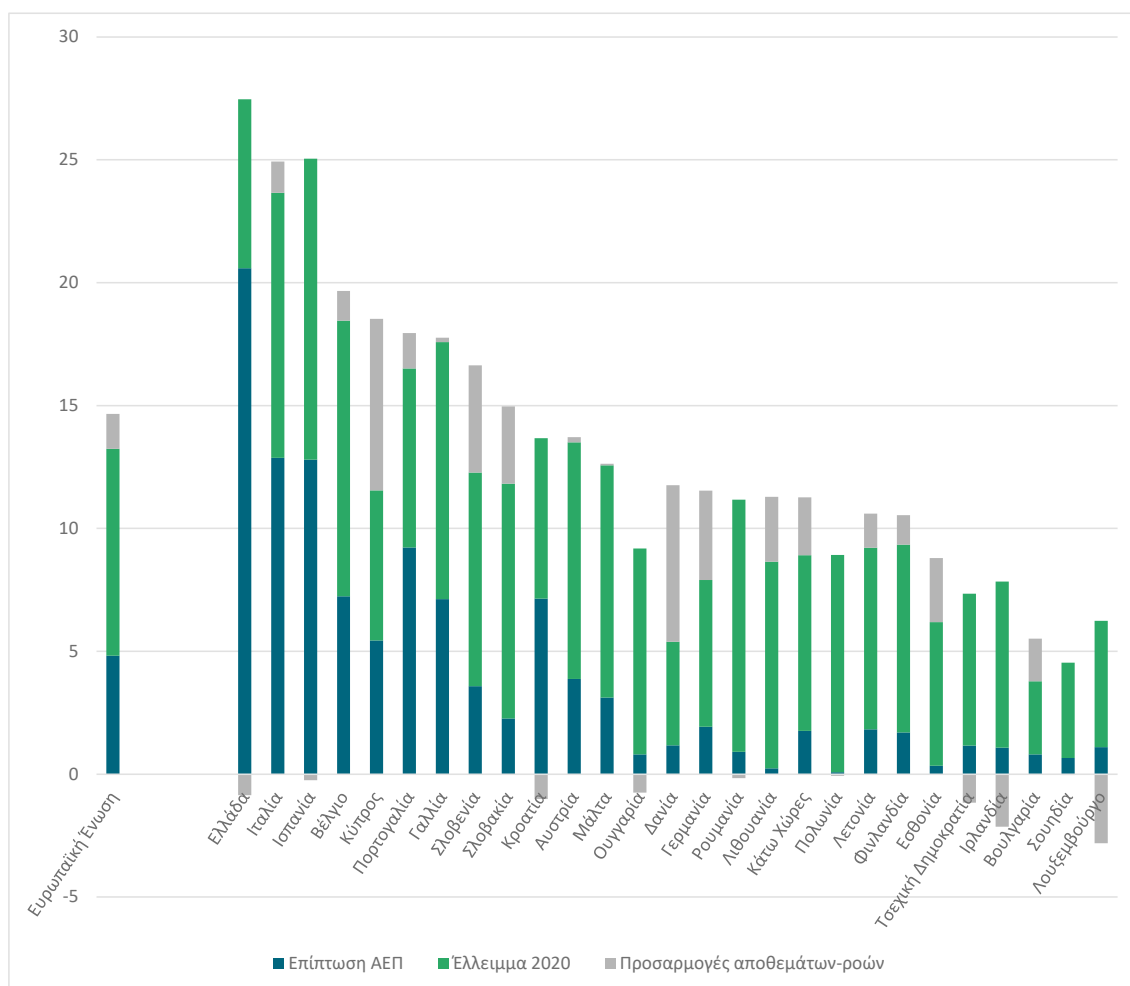
Πηγή: Δημόσια βάση δεδομένων της ΕΤΕπ.

03 Το 79 % εξ αυτών αφορά ΜΜΕ (57 έργα), το 11 % την υγειονομική περίθαλψη (8), το 4 % την ενέργεια (3), το 3 % την Ε&Α (2) και το 2 % το περιβάλλον. Όσον αφορά τα σχετικά ποσά, 66 % των εγγυήσεων προορίζονται για ΜΜΕ (13 909 εκατομμύρια ευρώ), 29 % για έργα στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης (6 142 εκατομμύρια ευρώ), 2 % για έργα στον τομέα της ενέργειας (400 εκατομμύρια ευρώ) και από 1 % για έργα στον τομέα του περιβάλλοντος (300 εκατομμύρια ευρώ) και της Ε&Α (150 εκατομμύρια ευρώ).

Παράρτημα VII – Βασικοί παράγοντες που εξηγούν τις διαφορές στις μεταβολές των δεικτών δημόσιου χρέους

01 Η διακύμανση των αυξήσεων στις προβλέψεις για το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ⁵⁹ οφείλεται κυρίως στο μέγεθος των αναμενόμενων ελλειμμάτων και προσαρμογών αποθεμάτων-ροών (όπως τα δημόσια δάνεια και οι εισφορές κεφαλαίου κατά τη διάρκεια της κρίσης), αλλά και στις επιπτώσεις της συρρίκνωσης του ΑΕΠ. Ο αντίκτυπος των απωλειών ΑΕΠ στους δείκτες χρέους είναι μεγαλύτερος στις χώρες με υψηλούς δείκτες χρέους (βλέπε [γράφημα Α](#)). Επιπλέον, στις περισσότερες χώρες με υψηλό χρέος αναμένεται σημαντική μείωση του ΑΕΠ (βλέπε [γράφημα Β](#)).

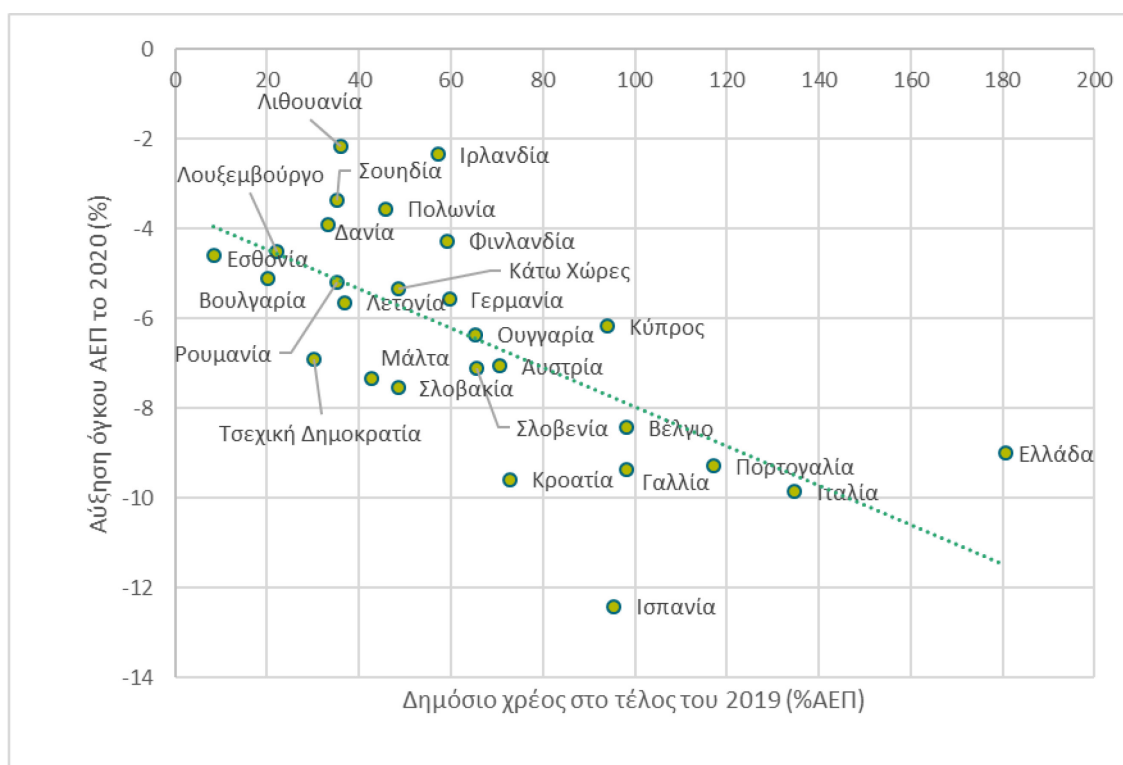
Γράφημα Α – Σύνθεση των μεταβολών του δημόσιου χρέους το 2020 (ως ποσοστό του ΑΕΠ)



Πηγή: Φθινοπωρινές προβλέψεις της Επιτροπής (AMECO).

⁵⁹ Βάσει των εαρινών προβλέψεων της Επιτροπής (2020).

Γράφημα Β – Προβλέψεις για μεγαλύτερες μειώσεις του ΑΕΠ στις χώρες με υψηλό χρέος



Πηγή: Υπολογισμοί του ΕΕΣ βάσει των φθινοπωρινών προβλέψεων της Επιτροπής (2020).

Παράρτημα VIII – Ζητήματα λογοδοσίας στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

Στη γνώμη μας σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για τη θέσπιση Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας⁶⁰ επισημάναμε διάφορα ζητήματα που άπτονται της υποχρέωσης λογοδοσίας:

- Το πεδίο εφαρμογής και οι στόχοι του RRF έχουν μεγάλο εύρος και καλύπτουν ευρύ φάσμα τομέων πολιτικής. Δεν γίνεται ποσοτικός προσδιορισμός των αναμενόμενων αποτελεσμάτων σε επίπεδο ΕΕ ούτε κατανομή των πόρων στους διάφορους στόχους. Ωστόσο, στην καθοδήγηση σχετικά με τα ΣΑΑ, η Επιτροπή πρότεινε τη δέσμευση ποσοστού 37 % των κεφαλαίων για τη δράση για το κλίμα και 20 % για την ψηφιακή μετάβαση.
- Όσον αφορά τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην εποπτεία και τον έλεγχο, η πρόταση κανονισμού για τον RRF⁶¹ προβλέπει τη διαβίβαση της αξιολόγησης των ΣΑΑ στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και την υποβολή ετήσιας έκθεσης και έκθεσης αξιολόγησης τέσσερα έτη μετά τη θέση του κανονισμού σε ισχύ. Στη γνώμη μας, προτείνουμε να προσδιοριστεί σαφώς στον προτεινόμενο κανονισμό για τον RRF ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία προϋπολογισμού και χορήγησης απαλλαγής, δεδομένου ότι η διαχείριση των δαπανών στο πλαίσιο του μηχανισμού θα γίνεται σύμφωνα με τους δημοσιονομικούς κανόνες της ΕΕ που διέπουν τα εξωτερικά έσοδα για ειδικό προορισμό.
- Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 287, παράγραφος 1, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο έχει το δικαίωμα να ελέγχει οποιοδήποτε έσοδο ή έξοδο της Ένωσης. Στην αιτιολογική σκέψη 40 της πρότασης κανονισμού για τον RRF υπενθυμίζονται οι υποχρεώσεις κάθε προσώπου ή οντότητας που είναι αποδέκτες κονδυλίων της Ένωσης να συνεργάζονται πλήρως για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και να παρέχουν τα αναγκαία δικαιώματα και την πρόσβαση που απαιτείται στο Ελεγκτικό Συνέδριο για τη διενέργεια ελέγχων. Ωστόσο, στη γνώμη μας διατυπώσαμε τη σύσταση, για λόγους σαφήνειας, να περιληφθεί στον κανονισμό για τον RRF ρητή διάταξη σχετικά με το δικαίωμα του ΕΕΣ να ελέγχει τις επιχορηγήσεις και τα δάνεια στο πλαίσιο του RRF.

⁶⁰ Γνώμη 6/2020 του ΕΕΣ σχετικά με τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

⁶¹ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας [COM(2020) 408 final].

- Μετά την υποβολή της αρχικής πρότασης κανονισμού, η Επιτροπή πρότεινε αναλογικούς κανόνες για τη διασφάλιση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, οι οποίοι τελούσαν υπό εξέταση κατά τον χρόνο ολοκλήρωσης της παρούσας επισκόπησης. Αντικατοπτρίζονται εν μέρει στη συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας και στις τροποποιήσεις που επέφερε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
- Επισημάνσαμε ότι οι δαπάνες στο πλαίσιο του RRF είναι εμπροσθοβαρείς και η αξιολόγηση θα δημοσιοποιηθεί μετά την πραγματοποίηση του μεγαλύτερου όγκου των δαπανών. Αυτό είναι πιθανώς αναπόφευκτο διότι η ταχεία υλοποίηση συγκαταλέγεται μεταξύ των στόχων του μηχανισμού. Ως εκ τούτου, υπάρχει κίνδυνος τυχόν διδάγματα που θα αντληθούν από την αξιολόγηση να έχουν περιορισμένη χρησιμότητα για τη διαχείριση του υπόλοιπου του RRF.
- Δεδομένου ότι ο μηχανισμός τέθηκε υπό τον συντονισμό του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, στην ειδική έκθεσή μας για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο τονίσαμε τις προκλήσεις που ενέχει η μέτρηση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων πολιτικής για πολλαπλούς και ταυτόχρονους στόχους και τομείς παρέμβασης.

Παράρτημα ΙΧ – Προηγούμενες ιδέες για περισσότερο φιλόδοξα μέσα οικονομικού συντονισμού

01 Η πανδημία ανέδειξε μία ακόμη φορά τη δυσκολία διαχείρισης σημαντικών κλυδωνισμών στη ζώνη του ευρώ ελλείψει δημοσιονομικής ικανότητας σε επίπεδο ΕΕ. Πριν από την εκδήλωση της πανδημίας, ορισμένες ιδέες για τη δημιουργία μόνιμων δημοσιονομικών εργαλείων σε επίπεδο ΕΕ για την αντιμετώπιση σημαντικών οικονομικών κλυδωνισμών δεν είχαν εξασφαλίσει συναίνεση. Ειδικότερα, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων της περιόδου 2017-2019 για τον επόμενο πολυετή προϋπολογισμό της ΕΕ, η Επιτροπή παρουσίασε διάφορες ιδέες για χρηματοδοτικά μέσα που θα μπορούσαν να μετριάσουν μείζονες μακροοικονομικούς κλυδωνισμούς που επηρεάζουν την οικονομία της ΕΕ:

- **Ένα εργαλείο μακροοικονομικής σταθεροποίησης:** τον Μάιο του 2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Λειτουργίας Σταθεροποίησης Επενδύσεων με στόχο την απορρόφηση μεγάλων ασύμμετρων μακροοικονομικών κλυδωνισμών στη ζώνη του ευρώ. Στο πλαίσιο αυτής της λύσης, ο προϋπολογισμός της ΕΕ θα εξασφάλιζε δάνεια αντιστήριξης ύψους μέχρι 30 δισεκατομμυρίων ευρώ. Τα δάνεια θα ήταν διαθέσιμα σε κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν τέτοιους κλυδωνισμούς και συμμορφώνονται με αυστηρά κριτήρια επιλεξιμότητας για υγιείς δημοσιονομικές και μακροοικονομικές πολιτικές. Η στήριξη θα έπρεπε να χρησιμοποιείται για τη διατήρηση των επιπέδων των δημόσιων επενδύσεων. Το NGEU, αν και έχει παρόμοιο σκοπό, είναι προσωρινό μέσο και ο χρηματοδοτικός μηχανισμός του περιλαμβάνει τόσο επιχορηγήσεις όσο και δάνεια.
- **Ένα ευρωπαϊκό σύστημα ανασφάλισης ανεργίας,** μια ιδέα που έχει διατυπωθεί σε διάφορες παραλλαγές από την Επιτροπή, από οικονομολόγους και από τα κράτη μέλη. Το σύστημα που πρότεινε η Επιτροπή⁶² θα λειτουργούσε ως «ταμείο ανασφάλισης» για τα εθνικά καθεστώτα παροχής επιδομάτων ανεργίας (αλλά δεν θα κατέβαλλε παροχές απευθείας στους ανέργους). Το σύστημα θα παρείχε μεγαλύτερο περιθώριο ελιγμών στα δημόσια οικονομικά των κρατών μελών σε περιόδους κρίσης. Στο πρόγραμμα εργασίας της (του Ιανουαρίου του 2020), η Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να προτείνει ένα τέτοιο σύστημα. Το πρόγραμμα SURE μπορεί να θεωρηθεί ως ένα πρώτο βήμα προς τη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συστήματος ανασφάλισης ανεργίας, αλλά, λόγω της διακριτικής ευχέρειας που προβλέπει και του περιορισμένου

⁶² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_el.pdf

πεδίου εφαρμογής του, δεν ανταποκρίνεται στις φιλοδοξίες της αρχικής ιδέας για έναν αυτόματο σταθεροποιητή.

- Στο τέλος του 2019, η Ευρωμάδα ακόμη ανέλυε κατάλληλες λύσεις για ένα **δημοσιονομικό μέσο σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας** (BICC) για τη ζώνη του ευρώ, το οποίο θα χρηματοδοτείτο από το επόμενο ΠΔΠ και θα χρηματοδοτούσε μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της σύγκλισης μεταξύ των κρατών μελών σύμφωνα με τις προτεραιότητες του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Θα αντικαθιστούσε την πρόταση της Επιτροπής για ένα **εργαλείο υλοποίησης μεταρρυθμίσεων** που είχε παρουσιαστεί αρχικά τον Μάιο του 2018.

02 Η ιδέα των «ευρωομολόγων» (ομολόγων εκδιδόμενων από κοινού από τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ) προτάθηκε για πρώτη φορά από την Επιτροπή το 2011⁶³ κατά τη διάρκεια της κρίσης δημόσιου χρέους. Καθώς η κρίση της COVID-19 επιδεινωνόταν, διατυπώθηκαν σε πολιτικό επίπεδο νέες προτάσεις για κοινή έκδοση χρεογράφων, όπως «κορονοομολόγων», από ομάδες προβληματισμού και την πανεπιστημιακή κοινότητα. Τα κεφάλαια θα μπορούσαν να αντληθούν, παραδείγματος χάριν, από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Χάρη στην αμοιβαιοποίηση, τα κορονοομόλογα θα αποτελούσαν φθηνότερη πηγή χρηματοδότησης για πολλά κράτη μέλη σε σύγκριση με τα δικά τους κρατικά ομόλογα. Αρκετά κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που επλήγησαν περισσότερο από την κρίση, υποστήριξαν την ιδέα αυτή, αλλά όμως αντιτάχθηκαν σθεναρά σε αυτήν. Η πρόταση για το NGEU ήταν η συμβιβαστική λύση που προέκυψε.

⁶³ «Πράσινο βιβλίο σχετικά με τη σκοπιμότητα εισαγωγής Ομολόγων Σταθερότητας» (Επιτροπή, 2011).

Ακρωνύμια και συντομογραφίες

ΑΕΕ: Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα

ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν

ΕΔΕΤ: Ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΣ: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

ΕΜΣ: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

ΕΣΣΚ: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου

ΕΤΕπ: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

ΕΤΣΕ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων

ΜΕΔ: Μη εξυπηρετούμενο δάνειο

ΜΜΕ: Μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις

ΜΣΦ: Μέσο Στήριξης της Φερεγγυότητας

ΝΧΙ: Νομισματικό Χρηματοπιστωτικό Ίδρυμα

ΠΔΠ: Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο

ΣΑΑ: Σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

ΣΑΧ: Συστάσεις ανά χώρα

ΤΑΕΕ: Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΑΜΕCO: Ετήσια βάση μακροοικονομικών δεδομένων της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

CRII: Πρωτοβουλία Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορονοϊού

ΕΙΟΡΑ: Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων

ΕSI: Μέσο στήριξης έκτακτης ανάγκης

ESMA: Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (European Securities and Markets Authority)

NGEU: NextGenerationEU

PCS: Ενίσχυση για την Πανδημική Κρίση

RRF: Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

SURE: Στήριξη για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης

EAT: Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών

Γλωσσάριο:

Αυτόματος σταθεροποιητής: Συστατικό στοιχείο της δημοσιονομικής πολιτικής, το οποίο παρουσιάζει διακυμάνσεις ανάλογα με τον οικονομικό κύκλο (φορολογικά έσοδα, δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας κ.λπ.).

Ευρωπαϊκό Εξάμηνο: Ετήσιος κύκλος συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής στην ΕΕ, στο πλαίσιο του οποίου παρέχονται κατευθύνσεις πολιτικής στα κράτη μέλη.

Κρατική ενίσχυση: Άμεση ή έμμεση κρατική στήριξη προς επιχείρηση ή οργανισμό, με την οποία η επιχείρηση ή ο οργανισμός περιέρχεται σε πλεονεκτικότερη θέση έναντι των ανταγωνιστών της/του.

Μη εξυπηρετούμενο δάνειο (ΜΕΔ): Δάνειο για το οποίο υπάρχει καθυστέρηση πληρωμών πέραν ενός καθορισμένου χρονικού διαστήματος (κατά κανόνα 90 ημέρες) ή υπάρχουν στοιχεία βάσει των οποίων θεωρείται απίθανη η πλήρης αποπληρωμή.

Νομισματικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα: Κεντρικές τράπεζες, πιστωτικά ιδρύματα που εδρεύουν στη ζώνη του ευρώ, όπως ορίζονται στο δίκαιο της ΕΕ, και άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα της ζώνης του ευρώ, η δραστηριότητα των οποίων συνίσταται στην αποδοχή καταθέσεων από φορείς εκτός των ΝΧΙ και, για δικό τους λογαριασμό, στη χορήγηση πιστώσεων ή/και την πραγματοποίηση επενδύσεων σε τίτλους.

Πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο: Το συνήθως επταετούς διάρκειας πρόγραμμα εκτέλεσης των δαπανών της ΕΕ στο οποίο ορίζονται προτεραιότητες (βάσει των στόχων πολιτικής) και ανώτατα όρια, υπό έξι βασικές θεματικές ενότητες. Διαμορφώνει τη δομή στο πλαίσιο της οποίας καθορίζονται οι ετήσιοι προϋπολογισμοί της ΕΕ, με ανώτατα όρια για κάθε κατηγορία δαπανών. Το τρέχον ΠΔΠ καλύπτει την περίοδο 2014-2020.

Συστάσεις ανά χώρα: Συστάσεις πολιτικής που απευθύνει ετησίως η Επιτροπή στα κράτη μέλη σχετικά με το πώς θα διατηρήσουν υγιή δημόσια οικονομικά. Στη συνέχεια, η Επιτροπή υποβάλλει τις εν λόγω συστάσεις στο Συμβούλιο προς έγκριση τον Ιούλιο, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Χρηματοδοτική συνδρομή: Χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ (π.χ. υπό μορφή δανείων) που χορηγείται σε κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν χρηματοοικονομική δυσχέρεια, προκειμένου να αποκατασταθεί η μακροοικονομική ή χρηματοοικονομική υγεία τους και να ανακτήσουν την ικανότητά τους να ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους σε επίπεδο δημόσιου τομέα ή ισοζυγίου πληρωμών.

Χρηματοπιστωτική αγορά: Αγορά πώλησης και αγοράς μετοχών, ομολόγων, βασικών εμπορευμάτων, συναλλάγματος και άλλων χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων.

Κλιμάκιο του ΕΕΣ

Η παρούσα επισκόπηση πραγματοποιήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου IV, του οποίου προεδρεύει ο Alex Brenninkmeijer, Μέλος του ΕΕΣ, και το οποίο εστιάζει στους τομείς της ρύθμισης των αγορών και της ανταγωνιστικής οικονομίας.

Επικεφαλής της επισκόπησης ήταν η Ildikó Gáll-Pelcz, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενη από την Claudia Kinga Bara, προϊσταμένη του ιδιαίτερου γραφείου της και τον Zsolt Varga, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο της, τον Ζαχαρία Κόλια, ανώτερο διοικητικό στέλεχος, τον Adrian Savin, υπεύθυνο έργου, τους Giuseppe Diana, Stefan-Razvan Hagianu, Kamila Lepkowska και Jacques Sciberras, ελεγκτές, τον Adrian Williams (γλωσσική υποστήριξη), την Alexandra Mazilu (γραφίστρια) και τους Claudia Albanese και Zsolt Varga (ECALab).

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2020.

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) εφαρμόζεται δυνάμει της [απόφασης αριθ. 6-2019 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου](#) για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Αυτό σημαίνει ότι επιτρέπεται η περαιτέρω χρήση, υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων από τον περαιτέρω χρήστη. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, υποχρεούστε να μεριμνήσετε για την απόκτηση των αναγκαίων δικαιωμάτων. Όταν λαμβάνεται έγκριση, η έγκριση αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση και δεν σας παρέχεται σχετική άδεια.

Η «οικογένεια» των ιστοτόπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στον τομέα europa.eu, παρέχει συνδέσμους προς ιστοτόπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ' αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογοτύπου του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της εφάρμοσαν ποικίλα μέτρα για τον περιορισμό και την αντιμετώπιση της οικονομικής ζημίας από την πανδημία της COVID-19 που βρίσκεται σε εξέλιξη. Η παρούσα επισκόπηση παρέχει μια ολοκληρωμένη εικόνα των μέτρων αυτών, τα οποία τέθηκαν σε εφαρμογή, σε εθνικό επίπεδο, μέχρι τον Ιούνιο και, σε ενωσιακό επίπεδο, μέχρι τον Αύγουστο του 2020. Επισημαίνονται επίσης κίνδυνοι, προκλήσεις και ευκαιρίες που επιφυλάσσει το μέλλον για τον οικονομικό συντονισμό της ΕΕ.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/Pages/ContactForm.aspx
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ
ΣΥΝΕΔΡΙΟ