



Next Generation EU: ένας υπό-χρησιμοποιούμενος μηχανισμός;

Description

Μαρία Δεμερτζή*

Έχουν περάσει δύομισι χρόνια από την έγκριση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Recovery and Resilience Facility) (MAA), ο κύριος μηχανισμός του προγράμματος NextGenEU. Το ποσοστό των επιχορηγήσεων το οποίο αντιπροσωπεύει το 47% των συνολικών πόρων (€800 δισεκατομμυρίων), έχει κατανεμηθεί σε όλες τις χώρες και διατεθεί σε έργα σύμφωνα με τις δεδομένες κατευθυντήριες γραμμές.

Ως μηχανισμός και όχι ως ταμείο, ο MAA λειτουργεί μόνο εφόσον οι χώρες δεσμεύονται να κάνουν μεταρρυθμίσεις. Αυτή η αναγκαία δέσμευση, έχει αποδειχθεί ως επιταχυντής για ορισμένες χώρες, οι οποίες δεν είχαν μπορέσει να περάσουν μερικές από τις πιο δύσκολες πολιτικά μεταρρυθμίσεις στο παρελθόν. Πίσω από την υπόσχεση μιας ευρωπαϊκής επιχορήγησης, οι χώρες βρήκαν την απαραίτητη πολιτική συναίνεση και, ως εκ τούτου, δημιούργησαν ένα αίσθημα ιδιοκτησίας, το οποίο είναι ζωτικής σημασίας για την επιτυχία δύσκολων μεταρρυθμίσεων.

Επιπλέον, η στενή συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών μέχρι σήμερα και μια διαφανής μεθοδολογία για την αξιολόγηση και την παρακολούθηση της προόδου σε αυτές τις μεταρρυθμίσεις έχουν αποδειχθεί πολύ αποτελεσματικές. Ο MAA έχει μεγάλη δυνατότητα να λειτουργήσει σαν ένα είδος ασφάλειας έναντι κοινών κλυδωνισμών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε κάλλιστα να χρησιμοποιήσει το υπόδειγμα λειτουργίας του MAA για να συνεργαστεί με τα κράτη μέλη και σε άλλα

προγράμματα εποπτείας που διαθέτει, όπως η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών και οι δημοσιονομικοί κανόνες που τώρα ξανασυστηούνται.

Ωστόσο, το κομμάτι των δανείων του MAA, το οποίο είναι και μεγαλύτερο αντιπροσωπεύοντας το 53% των €800 δισεκατομμυρίων, δεν έχει αποδειχθεί εξίσου ελκυστικό όπως οι επιχορηγήσεις. Πολύ λίγες χώρες έχουν ζητήσει αυτά τα δάνεια και ακόμη λιγότερες (μόνο η Ιταλία, η Ελλάδα, και η Ρουμανία) έχουν διεκδικήσει το συνολικό ποσό που δικαιούνται (6,8 % του ΑΕΕ τους για το 2019). Αυτό αφήνει αχρησιμοποίητα περισσότερα από €250 δισεκατομμύρια.

Δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι οι επιχορηγήσεις είναι πιο ελκυστικές από τα δάνεια. Αν και δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι για να δοθούν αυτές οι επιχορηγήσεις, κάποιος πρέπει να δανειστεί. Αλλά αυτός ο δανεισμός είναι από κοινού οπότε και θα αποπληρωθεί από όλους τους Ευρωπαίους και δεν θα εμφανιστεί σαν χρέος καμίας χώρας. Ωστόσο, ποια είναι η έννοια της δημιουργίας ενός μηχανισμού που δεν χρησιμοποιείται;

Οι χώρες έχουν βέβαια προθεσμία μέχρι τον Αύγουστο του 2023 για να διεκδικήσουν αυτά τα κεφάλαια, οπότε υπάρχει ακόμα χρόνος. Ωστόσο, τα κράτη μέλη ισχυρίζονται ότι δεν μπορούν να βρουν κατάλληλα έργα για χρηματοδότηση. Ακούγεται περίεργο το γεγονός ότι η ικανότητα απορρόφησης χρημάτων από τα κράτη μέλη συμπίπτει ακριβώς με τις επιχορηγήσεις του MAA, αφήνοντας ανεκμετάλλευτα τα δάνεια που παρέχονται. Θα μπορούσε φυσικά να ληφθεί υπόψη το ενδεχόμενο να είναι δύσκολο να εκτιμηθεί εκ των προτέρων το ακριβές μέγεθος των αναγκών των χωρών. Ή ότι, δεδομένου του πόσο δύσκολο είναι να συμφωνήσουν οι χώρες μεταξύ τους, είναι προτιμότερο να υπερεκτιμηθούν αυτές οι ανάγκες όταν σχεδιάζονται τέτοιοι μηχανισμοί. Ωστόσο, η πλήρης απορρόφηση των επιχορηγήσεων και η ανικανότητα απορρόφησης των περισσότερων δανείων δημιουργεί ερωτήματα.

Ενώ όλες οι χώρες δικαιούνται δάνεια, δεν έχει καμία λογική να δανείζονται από το MAA οι χώρες των οποίων το κόστος δανεισμού είναι χαμηλότερο από εκείνο με το οποίο δανείζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση για το MAA. Οι χώρες αυτές μπορούν να δανειστούν από τις αγορές με χαμηλότερο κόστος. Αλλά ακόμη και για τις υπόλοιπες χώρες, είναι γεγονός ότι το κόστος δανεισμού ήταν πολύ χαμηλό μέχρι τώρα. Τόσο η ανακοίνωση του ίδιου του NextGenEU όσο και η πολιτική ποσοτικής χαλάρωσης από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα διατήρησαν τις ψαλίδες των επιτοκίων των χωρών πολύ χαμηλά. Δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι οι χώρες που έχουν λάβει πλήρως τα δάνεια που τους αναλογούν είναι εκείνες για τις οποίες οι κρατικές αποδόσεις είναι οι υψηλότερες.

Ωστόσο, υπάρχουν χώρες με υψηλότερο από τον μέσο όρο κόστος δανεισμού, οι οποίες

έχουν επίσης αποφύγει να χρησιμοποιήσουν αυτά τα δάνεια. Ποιο είναι το σκεπτικό τους; Η στενή παρακολούθηση και συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία όπως εξηγήθηκε παραπάνω υπήρξε χρήσιμη και μάλιστα ευπρόσδεκτη σε ορισμένες περιπτώσεις στο πλαίσιο των επιχορηγήσεων, δημιουργεί τεράστιο διοικητικό κόστος. Θεωρείται δε παρεμβατική, σαν ένα είδος ελαφρού μνημονίου. Ως εκ τούτου, οι χώρες προτιμούν ακόμα και να χρεώνονται υψηλότερο επιτόκιο και να δανείζονται από τις αγορές, προκειμένου να μην έχουν «καμία δέσμευση».

Μα τότε ποια είναι η λογική δημιουργίας ενός τεράστιου μηχανισμού αν δεν πρόκειται να χρησιμοποιηθεί; Και δεν είναι το πρώτο όργανο που υπό-χρησιμοποιείται. Το πρόγραμμα βοήθειας (υπό την μορφή δανείων) για την πανδημία που διατέθηκε από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας δεν χρησιμοποιήθηκε από καμία χώρα. Βλέπουμε ότι οι χώρες ναι μεν δέχονται την στενή παρακολούθηση από Ευρωπαϊκούς θεσμούς αλλά μόνο εφόσον αυτό αφορά επιχορηγήσεις. Όταν πρόκειται για δανεισμό, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να βγαίνουν στις αγορές, ακόμα κι αν αυτό σημαίνει υψηλότερη χρέωση, παρά να δανείζονται από την ευρωπαϊκή οικογένεια.

Εν τω μεταξύ, το υψηλό και επίμονο επίπεδο πληθωρισμού, ιδίως στις τιμές των κατασκευών, διαβρώνει την ικανότητα των κρατών μελών να εκπληρώσουν αυτές τις δεσμεύσεις. Το γεγονός ότι υπάρχουν ακόμα κεφάλαια στο ΜΑΑ μπορεί να βοηθήσει τις χώρες να χειριστούν αυτή την διάβρωση ή ακόμη και να συντονίσει τις προσπάθειες για την αντιμετώπιση της τρέχουσας ενεργειακής κρίσης στο πλαίσιο του RepowerEU.

**Η Μαρία Δεμερτζή είναι Υποδιευθύντρια του Bruegel, και καθηγήτρια οικονομικής πολιτικής στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο. Αυτό το κείμενο δημοσιεύτηκε σε αγγλική έκδοση στο Bruegel Blog, και στο Blog της Εταιρείας Κυπριακών Οικονομικών Μελετών.*