

ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ ΤΑΜΕΙΟΥ
ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ & ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

«ΕΛΛΑΔΑ 2.0»

Χρηματικές ροές, αναθεωρήσεις και δημόσια ιχνηλασιμότητα





ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ ΤΑΜΕΙΟΥ
ΑΝΑΚΑΜΨΗΣ & ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

«ΕΛΛΑΔΑ 2.0»

Χρηματικές ροές, αναθεωρήσεις και δημόσια ιχνηλασιμότητα

ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ — ΕΚΔΟΣΗ 1η
ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2026

Εισαγωγή: ένας κύκλος συμβολών του ΕΝΑ για το Ταμείο Ανάκαμψης

Από την ίδρυση του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ) και την εκπόνηση του Εθνικού Σχεδίου «Ελλάδα 2.0», το Ινστιτούτο ΕΝΑ εντόπισε σημαντικά κενά στον δημόσιο διάλογο: δυσκολία ανάδειξης των κρίσιμων ζητημάτων πολιτικής, σύγχυση εννοιών και όρων, ελλιπή πληροφόρηση και αξιόπιστα δεδομένα, καθώς και περιορισμένη διαβούλευση και συμμετοχή κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση. Για να συμβάλει στην κάλυψη αυτών των κενών, το ΕΝΑ δημιούργησε το Παρατηρητήριο Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και, από το 2022, τροφοδοτεί τη δημόσια συζήτηση με δεδομένα και τεκμηριωμένες αναλύσεις.

Το παρόν κείμενο αποτελεί την πρώτη έκδοση ενός νέου κύκλου συμβολών του Ινστιτούτου ΕΝΑ για την αποτίμηση και αξιολόγηση του εθνικού Σχεδίου «Ελλάδα 2.0». Στόχος είναι να μεταφερθεί η συζήτηση πέρα από έναν μόνο συγκεντρωτικό δείκτη «απορρόφησης» και να εξεταστεί, με κοινή ορολογία και επαληθεύσιμα στοιχεία, η διαδρομή από τη χρηματοδότηση έως το έργο που παραδόθηκε και το αποτέλεσμα που παρήχθη, καθώς και να αξιολογηθούν ο αρχικός σχεδιασμός και οι βασικές επιλογές πολιτικής. Μέσα από τη μελέτη της ελληνικής περίπτωσης, το ΕΝΑ επιδιώκει επίσης να συμβάλει στον ευρωπαϊκό διάλογο για την αξιολόγηση των καινοτομιών της αρχιτεκτονικής του ΤΑΑ. Η διάσταση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική, καθώς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει προτείνει την ενσωμάτωση αρκετών στοιχείων του μοντέλου του ΤΑΑ στη διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2028–2034¹.

Οι μελέτες του ΕΝΑ θα επιδιώξουν, μεταξύ άλλων, να συμβάλουν στην απάντηση των ακόλουθων ερωτημάτων:

- Πώς μεταβλήθηκε το περιεχόμενο επιλεγμένων μέτρων από την αρχική έως την τελική εκδοχή τους;
- Ποιο μέρος των πόρων έφθασε σε τελικούς αποδέκτες και με ποια χρονική υστέρηση;
- Τι φυσικό αντικείμενο παραδόθηκε, με ποιο πραγματικό κόστος και με ποια ποιότητα;
- Πώς κατανεμήθηκαν τελικά οι πόροι και τα οφέλη του «Ελλάδα 2.0» (π.χ. ανά περιφέρεια, κοινωνική ομάδα, μέγεθος επιχείρησης και κλάδο);
- Ποια είναι η συμβολή του «Ελλάδα 2.0» στην εγχώρια παραγωγική ικανότητα, στην πράσινη μετάβαση και στους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης;
- Ποιο μοντέλο διοίκησης επιλέχθηκε για αυτόν τον χρηματοδοτικό μηχανισμό; Σε ποιο βαθμό χρησιμοποιήθηκε εξωτερική τεχνική υποστήριξη για τη διαχείριση των πόρων και ποια ήταν η επίδρασή της στην ικανότητα του κράτους να σχεδιάζει και να υλοποιεί αντίστοιχα προγράμματα;

¹ Για την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής βλ. προηγούμενες δημοσιεύσεις του ΕΝΑ: (1) https://enainstitute.org/wp-content/uploads/2026/01/ΠΔΠ_2028-2034_Ελληνική_Οικονομία_.pdf και (2) <https://enainstitute.org/publication/i-nea-architektoniki-ton-evropaikon-ependyseon-to-diakyvevma-gia-tis-topikes-koinonies/>

- Η αρχιτεκτονική και το πλαίσιο διαχείρισης που επιλέχθηκαν ενίσχυσαν ή υποβάθμισαν το επίπεδο διαφάνειας και λογοδοσίας;
- Ποια χαρακτηριστικά του αποτελέσματος απορρέουν από το ελληνικό Σχέδιο και ποια από το ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο του ΤΑΑ; Πώς αξιολογούνται οι καινοτομίες της αρχιτεκτονικής του ΤΑΑ ως προς την ποιότητα και τον χρόνο υλοποίησης, τη διαφάνεια και τη συμμετοχικότητα;

Η παρούσα έκδοση εστιάζει σε τέσσερα πεδία: στις εισροές από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στις εγχώριες χρηματικές ροές, στις διαδοχικές αναθεωρήσεις του Σχεδίου και, τέλος, στη δυνατότητα δημόσιας αντιστοίχισης των ποσών με συγκεκριμένο φυσικό αντικείμενο. Δεν αποτελεί τελική αξιολόγηση επιπτώσεων. Διαμορφώνει, όμως, το εννοιολογικό και μεθοδολογικό υπόβαθρο πάνω στο οποίο μπορούν να στηριχθούν οι επόμενες, πιο στοχευμένες αναλύσεις, με βάση θεματικά πεδία και μελέτες περίπτωσης.



Περιεχόμενα

Εισαγωγή	1
Γλωσσάρι κρίσιμων όρων	4
Μεθοδολογικό σημείωμα	5
Σύνοψη	9
1. Πόροι και ευρωπαϊκές εκταμιεύσεις	11
2. Σκέλος επιχορηγήσεων	13
3. Σκέλος δανείων	17
4. Αναθεωρήσεις και βάση αξιολόγησης	21
5. Χρήμα και φυσικό αντικείμενο	28
6. Τι μπορεί να υποστηριχθεί	29
Πηγές και τεκμηρίωση	34

Όρος	Ορισμός στο παρόν report
Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (MAA / RRF)	Το βασικό ευρωπαϊκό χρηματοδοτικό μέσο του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/241. Οι εκταμιεύσεις προς τα κράτη μέλη βασίζονται στην ικανοποιητική εκπλήρωση οροσήμων και στόχων. Για λόγους αναγνωρισιμότητας χρησιμοποιείται συνήθως ο όρος TAA (Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας).
«Ελλάδα 2.0» / εθνικό Σχέδιο	Το ελληνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, όπως έχει εγκριθεί και τροποποιηθεί με εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου.
Μέτρο	Η βασική τυπική μονάδα του Σχεδίου: μία μεταρρύθμιση ή επένδυση με μοναδικό κωδικό. Ένα μέτρο μπορεί να περιλαμβάνει πολλά έργα, υποέργα ή συμβάσεις.
Ορόσημο	Ποιοτικό επίτευγμα, όπως η έναρξη ισχύος νόμου, η ανάθεση σύμβασης ή η θέση συστήματος σε λειτουργία.
Στόχος	Ποσοτικό επίτευγμα, όπως αριθμός ωφελουμένων, κτιρίων, μονάδων, MW ή χιλιομέτρων.
Ευρωπαϊκή εκταμίευση	Καταβολή ποσού από την Επιτροπή προς το κράτος μετά την αξιολόγηση ομάδας οροσήμων και στόχων. Δεν συνδέεται με το πραγματικό κόστος υλοποίησης κάθε επιμέρους έργου σε κάθε χρονική στιγμή.
Χρηματοδοτικό / οικονομικό αντικείμενο	Αναλυτικός όρος της έκθεσης για τον προϋπολογισμό, τις πηγές χρηματοδότησης και την κατανομή των πόρων του TAA.
Νομική δέσμευση	Σύμβαση ή άλλο δεσμευτικό νομικό έγγραφο που δημιουργεί υποχρέωση πληρωμής για το Δημόσιο, σύμφωνα με τους όρους του. Δεν ισοδυναμεί με πραγματοποιηθείσα πληρωμή ή ολοκλήρωση του φυσικού αντικειμένου.
Ενδιάμεση λογιστική μεταφορά	Μεταφορά πόρων σε δημόσιο φορέα, ειδικό λογαριασμό ή χρηματοδοτικό μέσο. Μπορεί να αποτελεί αναγκαίο στάδιο, αλλά δεν αποδεικνύει από μόνη της ότι το ποσό έφθασε στον τελικό αποδέκτη.
Πραγματική πληρωμή	Ποσό που καταβλήθηκε από τον φορέα υλοποίησης σε τελικό αποδέκτη, ανάδοχο ή δικαιούχο για την υλοποίηση του μέτρου.
Φυσικό αντικείμενο	Το έργο, η υπηρεσία, ο εξοπλισμός, η θεσμική αλλαγή ή άλλο παραδοτέο που υλοποιήθηκε στην πράξη.
Εκροή — αποτέλεσμα — επίπτωση	Η εκροή είναι το άμεσο προϊόν της παρέμβασης· το αποτέλεσμα η βραχυπρόθεσμη μεταβολή που προκαλεί· η επίπτωση η ευρύτερη και μακροχρόνια συνέπεια.
Τελικός αποδέκτης	Ο φορέας ή το πρόσωπο που θεωρείται ότι λαμβάνει τη χρηματοδότηση κατά τους κανόνες του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (MAA). Σε δημόσια σύμβαση μπορεί να είναι η αναθέτουσα αρχή και όχι ο ανάδοχος που εκτελεί το έργο.
Ανάδοχος	Η επιχείρηση ή κοινοπραξία που εκτελεί δημόσια σύμβαση έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας. Δεν ταυτίζεται πάντοτε με τον δημοσιευμένο «τελικό αποδέκτη».
Απορρόφηση	Όρος που πρέπει να συνοδεύεται πάντοτε από σαφή αριθμητή και παρονομαστή: ευρωπαϊκές εκταμιεύσεις, συμβασιοποίηση, δαπάνη ΠΔΕ, πληρωμή σε αποδέκτη ή ανάληψη δανείου μετρούν διαφορετικά στάδια.
Αναθεώρηση	Τροποποίηση του εγκεκριμένου Σχεδίου, των μέτρων ή/και των οροσήμων και στόχων. Δεν αποτελεί αυτομάτως αποτυχία· αξιολογείται από την αιτία, τον χρόνο, την κλίμακα, την επανάληψη και την επίδρασή της στη φιλοδοξία του μέτρου.



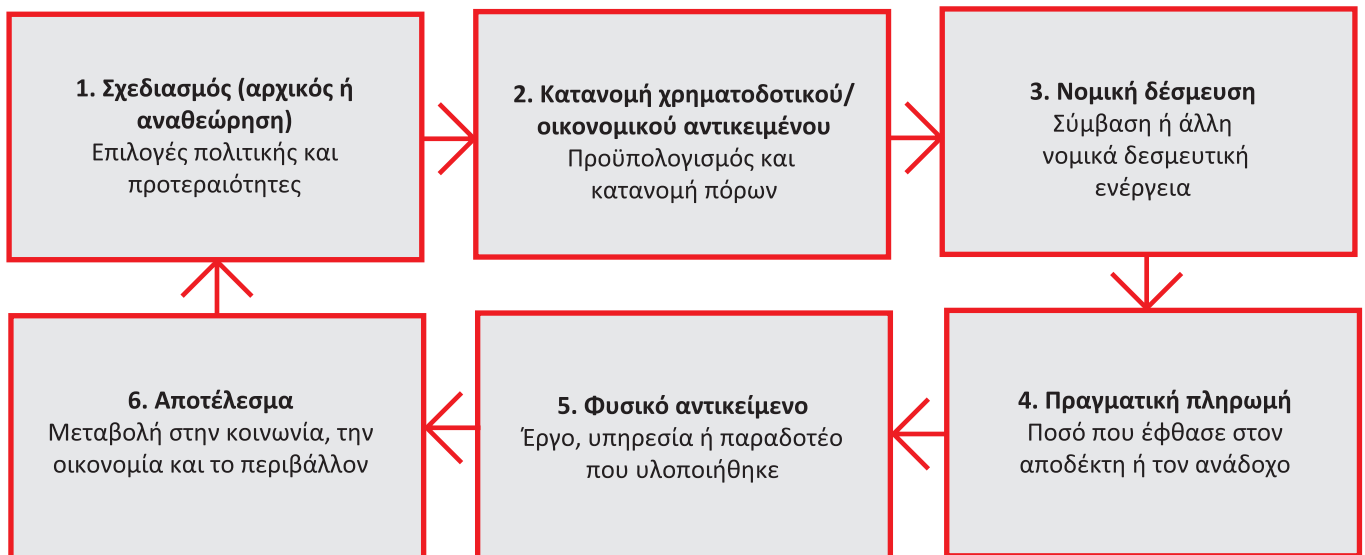
Μεθοδολογικό σημείωμα

Από τον σχεδιασμό στο αποτέλεσμα

Κεντρικό ερώτημα: Πώς συνδέονται οι προτεραιότητες και οι επιλογές πολιτικής με το χρηματοδοτικό/οικονομικό αντικείμενο κάθε μέτρου —προϋπολογισμό, σύμβαση και πραγματική πληρωμή—, με το φυσικό αντικείμενο που τελικά παραδόθηκε και με το αποτέλεσμα που καταγράφεται;

Στο ακόλουθο κυκλικό διάγραμμα αποτυπώνονται τα έξι βασικά στάδια του κύκλου ζωής ενός πολυετούς αναπτυξιακού προγράμματος, όπως το ΕΣΠΑ ή το ΤΑΑ.

Διάγραμμα 1. Από τον σχεδιασμό στο αποτέλεσμα



Οι συμβολές του ΕΝΑ επιδιώκουν να παρουσιάσουν και να αναδείξουν τα δεδομένα που είναι αναγκαία για την τεκμηρίωση κάθε σταδίου και των μεταξύ τους σχέσεων, ιδίως επειδή στη δημόσια σφαίρα παρατηρείται σημαντικό έλλειμμα πληροφόρησης και κατανόησης. Η διαπίστωση αυτή αφορά τη δημόσια διαθεσιμότητα και επαληθευσσιμότητα των στοιχείων. Δεν ισοδυναμεί με ισχυρισμό ότι οι αρμόδιες αρχές δεν διαθέτουν επιμέρους στοιχεία ούτε, πολύ περισσότερο, με τεκμήριο παρατυπίας. Ωστόσο, η μη δημοσιοποίηση στοιχείων πραγματικής υλοποίησης δεν υπηρετεί τη διαφάνεια.

Τρεις βασικές μεθοδολογικές σημειώσεις

- Η βασική καινοτομία του ΤΑΑ έναντι της συνήθους πρακτικής διαχείρισης των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων (δηλαδή του ΕΣΠΑ) είναι ότι η εισροή των ευρωπαϊκών πόρων σε κάθε κράτος μέλος δεν σχετίζεται άμεσα με κανένα από τα στάδια του ανωτέρω διαγράμματος. Ειδικότερα, στο πλαίσιο των Διαρθρωτικών Ταμείων, σε πρώτο χρόνο πραγματοποιείται η δαπάνη από κάθε κράτος μέλος και σε δεύτερο χρόνο ζητείται η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση που αντιστοιχεί στη συγκεκριμένη δαπάνη. Αντίθετα, με βάση το άρθρο 24 του Ευρωπαϊκού Κανονισμού για το ΤΑΑ, η εκταμίευση πόρων προς το κράτος μέλος πραγματοποιείται επί τη βάσει εκπλήρωσης των σχετικών οροσήμων και στόχων, όπως καθορίζονται στον αρχικό σχεδιασμό ή τις αναθεωρήσεις που έχει υποβάλει κάθε χώρα. Η καινοτομία αυτή του ΤΑΑ μπορεί να διευκολύνει ταμειακά τα κράτη, αλλά δυσκολεύει την παρακολούθηση των πραγματικών δεδομένων, ειδικά από τη στιγμή που οι κυβερνητικές αναφορές σχετικά με την πορεία υλοποίησης περιορίζονται στην εκπλήρωση των οροσήμων και στις ενωσιακές εισροές και όχι σε δείκτες πραγματικής υλοποίησης, όπως είναι η υπογραφή των νομικών δεσμεύσεων και οι πραγματικές πληρωμές.

Επομένως, η εκπλήρωση ενός οροσήμου ή στόχου αποδεικνύει την αποδοχή συγκεκριμένης προϋπόθεσης εισροής πόρων από την ΕΕ προς το κράτος

μέλος. Δεν αποδεικνύει αυτομάτως το πραγματικό κόστος, την ποιότητα, την κατανομή των ωφελειών ή τη μακροχρόνια επίπτωση.

Πρέπει επιπλέον να ληφθεί υπόψη ότι αρκετά ορόσημα και στόχοι των πρώτων ετών του «Ελλάδα 2.0» αφορούσαν διοικητικές πράξεις (π.χ. έκδοση ΚΥΑ) και όχι προχωρημένους δείκτες υλοποίησης (π.χ. υπογραφή του συνόλου των συμβάσεων με αναδόχους). Η εμπροσθοβαρής εκπλήρωση τέτοιων οροσήμων μπορεί να συνυπάρχει με την κατά κανόνα οπισθοβαρή πραγματική υλοποίηση των πολυετών αναπτυξιακών προγραμμάτων, τα οποία προϋποθέτουν απαιτητικές διαδικασίες ωρίμανσης για δικαιούχους του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα.

Σε αυτή τη βάση, το ποσοστό «απορρόφησης» είναι ασαφές αν δεν συνοδεύεται από ρητό ορισμό του αριθμητή, του παρονομαστή και της ημερομηνίας αναφοράς. Οι κυβερνητικές ανακοινώσεις χρησιμοποιούν συχνά τον όρο για την εισροή ευρωπαϊκών πόρων βάσει εκπλήρωσης οροσήμων. Στις συμβολές του ΕΝΑ, αντίθετα, ο όρος «πραγματική απορρόφηση» χρησιμοποιείται για να περιγράψει πραγματικές πληρωμές ή αναλήψεις πόρων. Οι δύο έννοιες αφορούν διαφορετικά στάδια και δεν πρέπει να συγχέονται με την ολοκλήρωση του φυσικού αντικειμένου.



- Το πρώτο και το τελευταίο στάδιο του ανωτέρω διαγράμματος είναι ιδιαίτερα κρίσιμα. Στον σχεδιασμό λαμβάνονται οι βασικές αποφάσεις, καθορίζονται οι προτεραιότητες πολιτικής και προσδιορίζονται για κάθε μέτρο ή έργο τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Η καταγραφή και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων κατά την υλοποίηση ή μετά την ολοκλήρωσή της πρέπει να ανατροφοδοτεί τον σχεδιασμό. Έτσι προκύπτει και η ανάγκη αναθεώρησης κατά τη διάρκεια ενός πολυετούς αναπτυξιακού προγράμματος.

Η αναθεώρηση μπορεί, επομένως, να αποτελεί αναγκαίο βήμα, καθώς εξωγενείς κρίσεις, πληθωρισμός, εφοδιαστικές διαταραχές, φυσικές καταστροφές ή τεχνικά εμπόδια δικαιολογούν προσαρμογές. Η εξέταση, όμως, του όγκου, της συχνότητας, της χρονικής στιγμής και των ποιοτικών και ποσοτικών χαρακτηριστικών των αναθεωρήσεων —όπως η επανειλημμένη τροποποίηση των ίδιων μέτρων— μπορεί να αναδείξει αδυναμίες του αρχικού σχεδιασμού ή μεταβολές της αρχικής φιλοδοξίας.

Καθοριστικής σημασίας είναι το εύρημα ότι τα μέτρα κατά της αισχροκέρδειας, όπως ανώτατα όρια τιμών και ενεργή παρακολούθηση κατά τη φάση της αντιστροφής, μπορούν να περιορίσουν ουσιαστικά αυτές τις δυσμενείς επιδράσεις. Τα προϊόντα που υπάγονταν σε ανώτατα όρια τιμών εμφάνισαν σημαντικά μικρότερες αυξήσεις μετά την αύξηση του ΦΠΑ και οι απώλειες ευημερίας των καταναλωτών μειώθηκαν

αναλόγως. Συνεπώς, η αξιολόγηση των μειώσεων ΦΠΑ στα τρόφιμα δεν μπορεί να περιορίζεται στη φάση εφαρμογής τους, αλλά οφείλει να λαμβάνει υπόψη τον πλήρη κύκλο της πολιτικής (μείωση—παράταση—αντιστροφή), καθώς τα βραχυπρόθεσμα οφέλη μπορούν να ανατραπούν εάν η φάση εξόδου δεν σχεδιαστεί με την ίδια προσοχή όπως η αρχική παρέμβαση.

- Στο πρώτο ενημερωτικό σημείωμα του Παρατηρητηρίου του ΕΝΑ για το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, τον Ιούλιο του 2022, είχαν επισημανθεί τέσσερις θεμελιώδεις αδυναμίες, οι οποίες προέκυψαν από τη βιβλιογραφική μελέτη του ίδιου του Σχεδίου και των στρατηγικών και λοιπών κειμένων που το συνόδευαν²:

1. Απουσία οριζόντιου στόχου μείωσης των ανισοτήτων: Είναι φανερό ότι η μείωση των ανισοτήτων αντιμετωπίζεται από το Εθνικό Σχέδιο αποσπασματικά και ως «συμπληρωματική αναφορά» που πρέπει να υπάρχει, και όχι ως κριτήριο/στόχος που πρέπει να εντάσσεται κεντρικά στη φιλοσοφία του Σχεδίου και να διατρέχει οριζόντια το σύνολο των πολιτικών μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων. Αλλωστε, το Εθνικό Σχέδιο περιλαμβάνει μεταρρυθμίσεις και δράσεις που με βάση τη διεθνή εμπειρία οδηγούν στην αντίθετη κατεύθυνση, δηλαδή στην αύξηση των ανισοτήτων, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την εργασιακή μεταρρύθμιση που έχει ήδη υλοποιηθεί σε μεγάλο ποσοστό.

² https://enainstitute.org/wp-content/uploads/2022/07/Παρατηρητήριο_Ανάκαμψης_ENA_Ιούνιος_22_.pdf

2. Απουσία στόχου ενίσχυσης της εγχώριας παραγόμενης αξίας: Ως διαχρονικό πρόβλημα αξιοποίησης των ευρωπαϊκών και άλλων επενδυτικών πόρων που κατά καιρούς έχει στη διάθεσή της η χώρα, έχει εντοπιστεί το γεγονός ότι τελικά σε συντριπτικό ποσοστό κατευθύνονται σε εισαγωγές χωρίς να επωφελείται διαρθρωτικά η ελληνική παραγωγική βάση. Στο Εθνικό Σχέδιο απουσιάζει εντελώς το κριτήριο/στόχος της εγχώριας παραγόμενης αξίας, παρά το γεγονός ότι η πράσινη και ψηφιακή μετάβαση δημιουργούν ευκαιρίες ανάκαμψης της παραγωγής προϊόντων και υπηρεσιών αυξημένης προστιθέμενης αξίας στην Ελλάδα, ιδίως στον τομέα της μεταποίησης και της βιομηχανίας. Αγνοείται ένα βασικό ζητούμενο μετασχηματισμού της οικονομίας που ενισχύει την ανθεκτικότητά της και επιστρέφει με υψηλούς πολλαπλασιαστές τα επενδεδυμένα κεφάλαια στην κοινωνία. Στο πλαίσιο αυτό, αξιολογείται ως προβληματική η απουσία ανάλυσης των κλαδικών πολιτικών, καθώς η βιομηχανία, ο αγροτικός τομέας, οι υπηρεσίες ΤΠΕ δεν αποτελούν αντικείμενο ειδικού σχεδιασμού. Το Σχέδιο θεωρεί ότι οι κλάδοι αυτοί θα αναπτυχθούν αυτόματα, χάρη σε «οριζόντιες» επενδύσεις (ενέργεια, οδικοί άξονες, δίκτυα 5G) και μεταρρυθμίσεις. Είναι παράδοξο, επομένως, ότι σε μια περίοδο που σε πολλές χώρες της Ευρώπης ο κλαδικός σχεδιασμός έχει επιστρέψει ως ένα βασικό εργαλείο οικονομικής πολιτικής -ειδικά για την βιομηχανία, η ελληνική οικονομία εναποθέτει την υλοποίηση μιας «θεμελιώδους αλλαγής» σε ένα μείγμα «μεταρρυθμίσεων» και «απελευθέρωσης» που επανειλημμένα έχει αποδειχτεί αναποτελεσματικό.

3. Περιθωριοποίηση των δημόσιων πολιτικών: Ο κοινός παρονομαστής των προτεινόμενων παρεμβάσεων είναι ο εκσυγχρονισμός της διεπιφάνειας Δημόσιου – ιδιωτικού τομέα και η βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που ο πρώτος παρέχει στον δεύτερο. Η μεταρρυθμιστική και αναπτυξιακή όμως διαδικασία που θα επιχειρηθεί τα επόμενα χρόνια απαιτεί ένα περισσότερο συντονιστικό και ενεργητικό ρόλο για το κράτος, καθώς είναι το μόνο που μπορεί να αναλάβει μέσω των πρωτοβουλιών του, το ρίσκο στο επίπεδο της τεχνολογικής πρωτοπορίας και της καινοτομίας -τα οποία ο ιδιωτικός τομέας ιστορικά και διεθνώς γνωρίζουμε ότι δεν μπορεί να αναλάβει τουλάχιστον στον βαθμό που απαιτείται- καθώς και να ενισχύσει παραγωγικά υποκείμενα που ξεκινούν από μειονεκτική θέση (π.χ. ΜμΕ). Το Σχέδιο δεν περιλαμβάνει κάποια πρόνοια για την ενίσχυση της ικανότητας του δημόσιου τομέα να σχεδιάσει, να εφαρμόσει και να αξιολογήσει τις πολιτικές μέσω των οποίων θα πραγματοποιηθεί ο διακηρυγμένος μετασχηματισμός.

4. Απουσία περιφερειακής διάστασης: Στο πλαίσιο του Σχεδίου υπάρχει έλλειμμα στρατηγικού σχεδιασμού και πρόβλεψης για μια ελάχιστη (έστω) εξασφαλισμένη κατανομή των πόρων στις Περιφέρειες. Σε μια χώρα που οι περιφερειακές ανισότητες είναι μεγάλες -η Ελλάδα εμφανίζει το 9ο υψηλότερο επίπεδο περιφερειακών ανισοτήτων ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ των 30 χωρών του ΟΟΣΑ- ένας τέτοιος πολιτικός σχεδιασμός θα προκαλέσει αρνητικές μακροπρόθεσμες συνέπειες σε επίπεδο ανάπτυξης και θα οδηγήσει σε όξυνση των περιφερειακών ανισοτήτων.



Η εξέταση των δεδομένων που παρουσιάζονται στο παρόν κείμενο και στις επόμενες συμβολές του ΕΝΑ μπορεί να επιβεβαιώσει, να αναθεωρήσει ή να διαψεύσει τις ανωτέρω διαπιστώσεις, καθώς και να οδηγήσει σε νέα συμπεράσματα για τον αρχικό σχεδιασμό και τις αναθεωρήσεις του. Η αξιολόγηση της ποιότητας του σχεδιασμού με βάση τα αποτελέσματα που προκύπτουν ή θα προκύψουν είναι αναγκαία και δεν πρέπει να εξαντλείται σε ποσοτικούς δείκτες απορρόφησης· οφείλει να επιδιώκει ουσιαστικά συμπεράσματα για τις επιλογές πολιτικής.

• Τα στοιχεία και τα δεδομένα που παρουσιάζονται στο παρόν κείμενο έχουν τα ακόλουθα χρονικά σημεία αναφοράς:

Χρονικό σημείο αναφοράς

Πεδίο	Κανόνας αναφοράς
Χρηματικές ροές και δαπάνες	30.6.2026, εκτός αν αναφέρεται διαφορετικά.
Ευρωπαϊκές εκταμιεύσεις	Λαμβάνεται υπόψη η 7η εκταμίευση της 23.4.2026. Την 1.9.2026 τα αυξημένα αιτήματα για την 8η δόση επιχορηγήσεων και την 7η δόση δανείων, συνολικού ύψους 4,5 δισ. ευρώ και συνδεδεμένα με 49 ορόσημα και στόχους, τελούσαν υπό αξιολόγηση και δεν προστίθενται στις εισροές έως 30.6.2026.
Τελική αναθεώρηση	Στις 27 Αυγούστου 2026 το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενέκρινε, μέσω γραπτής διαδικασίας, την πλέον πρόσφατη τροποποίηση του ελληνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (CM 3650/26 της 27.8.2026, <i>Outcome of the written procedure initiated by CM 3649/26 – Adoption – END of written procedure</i>). Το κείμενο που εγκρίθηκε περιλαμβάνεται στο έγγραφο ST 12235/26 της 25.8.2026 και στο παράρτημά του, ST 12235/26 ADD 1 REV 1 της 20.8.2026. Η τροποποίηση αφορά 111 μέτρα.

Σύνοψη

1. Έως τις 30.6.2026 η Ελλάδα είχε εισπράξει 24,6 δισ. ευρώ από τον ΜΑΑ, δηλαδή 68,5% της συνολικής ενωσιακής κατανομής των 35,95 δισ. ευρώ. Το ποσό αποτυπώνει τη ροή από την Ευρωπαϊκή Ένωση προς το κράτος· δεν ταυτίζεται ούτε με πληρωμές σε τελικούς αποδέκτες και αναδόχους ούτε με ολοκληρωμένο φυσικό αντικείμενο.

2. Στο σκέλος των επιχορηγήσεων, η επεξεργασία της ομάδας του ΕΝΑ καταγράφει συνολικό προϋπολογισμό έργων 25,4 δισ. ευρώ, νομικές δεσμεύσεις 22,7 δισ. ευρώ και κινήσεις ΠΔΕ 15,98 δισ. ευρώ. Με βάση εκτίμηση της ίδιας ομάδας, οι πληρωμές που έχουν φθάσει σε τελικούς αποδέκτες ή αναδόχους ανέρχονται σε περίπου 13 δισ. ευρώ. Το ποσοστό απορρόφησης που αντιστοιχεί σε πραγματικές πληρωμές ως προς τον προϋπολογισμό των νομικών δεσμεύσεων υπολογίζεται σε 57,3%. Ο δείκτης αυτός δηλώνει ότι απομένει να καταβληθεί πάνω από το 40% του ποσού των νομικών δεσμεύσεων (περίπου 9,7 δισ. ευρώ). Οι δεσμεύσεις αυτές αφορούν έργα και δράσεις που το κράτος υποχρεούται να ολοκληρώσει, ακόμα και αν απενταχθούν από το «Ελλάδα 2.0».

3. Η κυβερνητική αναφορά σε 100% απορρόφηση του δανειακού σκέλους του «Ελλάδα 2.0» δεν ισχύει. Ο αρχικός στόχος συμβασιοποίησης δανείων προς τις επιχειρήσεις μέσω εμπορικών τραπεζών, που αντιστοιχούσε σε συνεισφορά του ΤΑΑ ύψους 16,73 δισ. ευρώ, δεν επιτεύχθηκε και γι' αυτό μειώθηκε σε 13,366 δισ. ευρώ, δηλαδή κατά περίπου 3,36 δισ. ευρώ. Μέρος του ανωτέρω ποσού, ύψους 1,989 δισ. ευρώ, που δεν κατέστη δυνατό να απορροφηθεί, μεταφέρθηκε στην Αναπτυξιακή Τράπεζα για να δοθεί μετά το τέλος του ΤΑΑ στις επιχειρήσεις. Πρόκειται για έμμεση παράταση ή «λογιστικό παρκάρισμα πόρων» που έχει μηδενική απορρόφηση.

4. Μετά το αρχικό Σχέδιο ακολούθησαν έξι εγκεκριμένες αναθεωρήσεις. Η τελευταία, που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 27.8.2026, τροποποιεί 111 μέτρα. Η ύπαρξη αναθεωρήσεων δεν συνιστά από μόνη της αποτυχία· η συχνότητα, η κλίμακα, η επανάληψη μεταβολών στα ίδια μέτρα και οι όψιμες μειώσεις ή αφαιρέσεις απαιτήσεων θέτουν, όμως, τεκμηριωμένα ερωτήματα για την ωριμότητα του αρχικού σχεδιασμού και την ικανότητα υλοποίησης. Η πρόοδος πρέπει να εξετάζεται τόσο έναντι της τελευταίας εγκεκριμένης βάσης όσο και σε σχέση με τον αρχικό σχεδιασμό του 2021.

5. Κεντρικό έλλειμμα της δημόσιας πληροφόρησης είναι η απουσία ενός ενιαίου, μηχαναγνώσιμου δεσμού «μέτρο–έργο–σύμβαση–ανάδοχος/αποδέκτης–πληρωμή–παραδοτέο». Με τα δημοσιευμένα στοιχεία δεν είναι δυνατόν να διακριβωθεί συστηματικά ποιο πραγματικό ποσό χρηματοδότησε ποιο ολοκληρωμένο φυσικό αντικείμενο. Πρόκειται για έλλειμμα δημόσιας ιχνηλασιμότητας.

6. Η αποτίμηση δεν πρέπει να σταματήσει στην εκπλήρωση οροσήμων. Χρειάζονται μελέτες περίπτωσης και πρόσθετα δεδομένα για το πραγματικό κόστος, τη χωρική και κοινωνική κατανομή, τη συμμετοχή των ΜμΕ, την εγχώρια παραγωγική επίδραση, τα πράσινα αποτελέσματα και τη διοικητική ικανότητα που θα παραμείνει μετά το 2026. Αυτές οι διαστάσεις αποτελούν το αντικείμενο των επόμενων συμβολών του ΕΝΑ.

7. Οι αιτίες των διαδοχικών αναθεωρήσεων έχουν πολιτική σημασία και δεν αποτελούν ουδέτερες τεχνικές ετικέτες. Η «χαμηλή ζήτηση» σε προγράμματα όπως η ενεργειακή αναβάθμιση κατοικιών ή η παιδική προστασία μπορεί να φανερώνει όρους πρόσβασης που απέτρεψαν τους δυνητικούς δικαιούχους, ενώ οι καθυστερήσεις στις δημόσιες συμβάσεις και τα όψιμα τεχνικά προβλήματα θέτουν ζήτημα ωριμότητας των έργων και διοικητικής ικανότητας. Αντίστοιχα, οι «καλύτερες εναλλακτικές» και η εκτεταμένη απλοποίηση μπορεί να διορθώνουν αδυναμίες του σχεδιασμού, αλλά και να μετακινούν εκ των υστέρων τον πήχη της επιτυχίας. Το γεγονός ότι τέτοιες μεταβολές συνεχίστηκαν έως την καταληκτική φάση δείχνει ότι σημαντικό μέρος του Σχεδίου παρέμεινε υπό ανασχεδιασμό. Η επιτυχία του, επομένως, δεν μπορεί να κρίνεται μόνο έναντι των αναθεωρημένων στόχων, αλλά και έναντι της αρχικής φιλοδοξίας και των πραγματικών κοινωνικών και παραγωγικών αναγκών.



1. Πόροι και ευρωπαϊκές εκταμιεύσεις

1.1 Συνολικό χρηματοδοτικό πλαίσιο

Το αρχικό ελληνικό Σχέδιο εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2021 με προϋπολογισμό 30,5 δισ. ευρώ. Η αναθεώρηση του Δεκεμβρίου 2023, με την προσθήκη του κεφαλαίου REPowerEU και την αύξηση του δανειακού σκέλους, διαμόρφωσε τη συνολική ενωσιακή κατανομή σε 35,95 δισ. ευρώ. Η έκτη αναθεώρηση, η οποία εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 27.8.2026, διατήρησε αμετάβλητη τη συνολική χρηματοδοτική συνεισφορά και τροποποίησε 111 μέτρα.

Πίνακας 1. Συνολικοί ενωσιακοί πόροι του «Ελλάδα 2.0»

Σκέλος	Ποσό (δισ. €)	Μερίδιο
Επιχορηγήσεις	18,220	50,7%
Δάνεια	17,728	49,3%
Σύνολο	35,948	100,0%

Πηγή: εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου ST 12235/26 και παράρτημα ST 12235/26 ADD 1 REV 1. Η συνολική ενωσιακή κατανομή παρέμεινε αμετάβλητη.

1.2 Τι σημαίνουν οι προθεσμίες του 2026

Ο ΜΑΑ θέτει σαφή καταληκτικά σημεία: όλα τα ορόσημα και οι στόχοι πρέπει να έχουν εκπληρωθεί έως τις 31 Αυγούστου 2026, τα τελικά αιτήματα πληρωμής να έχουν υποβληθεί έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2026 και οι πληρωμές της Επιτροπής να έχουν πραγματοποιηθεί έως τις 31 Δεκεμβρίου 2026. Η προθεσμία των οροσήμων δεν πρέπει, όμως, να μεταφράζεται μηχανιστικά ως γενική απαγόρευση κάθε εθνικής πληρωμής ή δραστηριότητας μετά το 2026. Η ίδια η καθοδήγηση της Επιτροπής προβλέπει υποχρεώσεις ελέγχου και αναφοράς μετά το 2026 και αναγνωρίζει ότι η εθνική υλοποίηση ορισμένων μέτρων και χρηματοδοτικών εργαλείων μπορεί να συνεχιστεί, εφόσον το εγκεκριμένο ορόσημο ή η σχετική νομική συμφωνία το επιτρέπει.

Αναγκαία διάκριση: Η έγκαιρη εκπλήρωση του ευρωπαϊκού οροσήμου δεν ταυτίζεται με την ολοκλήρωση όλων των μεταγενέστερων πληρωμών, επενδυτικών αναλήψεων ή λειτουργικών αποτελεσμάτων.

1.3 Εισροές από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Οι καταβολές από την Ευρωπαϊκή Ένωση γίνονται μετά την αξιολόγηση συγκεκριμένων ομάδων οροσήμων και στόχων. Έως τις 30.6.2026 είχαν πραγματοποιηθεί η αρχική προχρηματοδότηση, η προχρηματοδότηση REPowerEU και επτά πληρωμές ή επιμέρους σκέλη πληρωμών.

Πίνακας 2. Εκταμιεύσεις από την ΕΕ έως 30.6.2026

Καταβολή	Ημερομηνία	Επιχορηγήσεις (δισ. €)	Δάνεια (δισ. €)
Αρχική προχρηματοδότηση	9.8.2021	2,310	1,654
1η πληρωμή	8.4.2022	1,718	1,845
2η πληρωμή	19.1.2023	1,718	1,845
3η πληρωμή	28.12.2023	1,687	1,948
Προχρηματοδότηση REPowerEU	25.1.2024	0,159	—
4η πληρωμή — δάνεια	24.7.2024	—	2,327
4η πληρωμή — επιχορηγήσεις	16.10.2024	0,999	—
5η πληρωμή	2.5.2025	1,346	1,781
6η πληρωμή	26.11.2025	2,110	—
7η πληρωμή	23.4.2026	0,884	0,294
Σύνολο	έως 30.6.2026	12,931	11,694

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή και επίσημες ανακοινώσεις «Ελλάδα 2.0». Τα αθροίσματα είναι στρογγυλοποιημένα.

Έως τις 30.6.2026 οι συνολικές εισροές του «Ελλάδα 2.0»:

Ανήλθαν σε 24,6 δισ. ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 68,5% των συνολικών ενωσιακών πόρων —επιχορηγήσεων και δανείων— που δικαιούται να λάβει η χώρα.

Η χώρα υπολείπεται κατά περίπου 11,3 δισ. ευρώ από τη συνολική ενωσιακή κατανομή.

Την 1.9.2026 τελούσαν υπό αξιολόγηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τα αυξημένα αιτήματα για την 8η δόση επιχορηγήσεων και την 7η δόση δανείων, συνολικού ύψους 4,5 δισ. ευρώ (866 εκατ. ευρώ επιχορηγήσεις και 3,68 δισ. ευρώ δάνεια), συνδεδεμένα με 49 ορόσημα και στόχους. Επειδή επρόκειτο για αιτήματα και όχι για καταβληθείσες δόσεις, δεν προστίθενται στις εισπράξεις έως 30.6.2026.

Τι μετρά το 68,5%: τη σχέση των σωρευτικών καταβολών της ΕΕ προς τη συνολική ενωσιακή συνδρομή. Δεν μετρά το ποσοστό του φυσικού αντικείμενου που ολοκληρώθηκε ούτε το ποσό που έχει φθάσει στους τελικούς αποδέκτες.



2. Εκροές σκέλους επιχορηγήσεων: από τον προϋπολογισμό στην πραγματική πληρωμή

2.1 Πέντε διαφορετικά μεγέθη

Για το σκέλος των επιχορηγήσεων πρέπει να διακρίνονται τουλάχιστον πέντε επίπεδα: η ενωσιακή συνεισφορά, ο συνολικός προϋπολογισμός των έργων μαζί με την εθνική συμμετοχή, οι νομικές δεσμεύσεις, οι καταγεγραμμένες κινήσεις του ΠΔΕ και οι πραγματικές πληρωμές που εκτιμάται ότι έχουν φθάσει σε τελικούς αποδέκτες ή αναδόχους.

- Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι πόροι του σκέλους επιχορηγήσεων του «Ελλάδα 2.0» —η συνεισφορά του ΤΑΑ— ανέρχονται σε 18,2 δισ. ευρώ, ενώ οι ταμειακά διαθέσιμοι πόροι έως τις 30.6.2026, μετά την προκαταβολή και τις επτά πρώτες δόσεις, ανέρχονται σε 12,9 δισ. ευρώ.

- **Ο συνολικός προϋπολογισμός των έργων του σκέλους επιχορηγήσεων του «Ελλάδα 2.0» ανέρχεται σε 25,4 δισ. ευρώ. Αποτελείται από συνεισφορά του ΤΑΑ ύψους 18,2 δισ. ευρώ και εθνική συνεισφορά ύψους 7,2 δισ. ευρώ, στην οποία περιλαμβάνονται ο χρηματοδοτούμενος ΦΠΑ και πρόσθετα εθνικά ποσά.**

- Ο συνολικός προϋπολογισμός των έργων αντιστοιχεί, επομένως, στο 140% της ενωσιακής συνεισφοράς του σκέλους επιχορηγήσεων.

- **Ο προϋπολογισμός των νομικών δεσμεύσεων —κατά κύριο λόγο συμβάσεων ή άλλων δεσμευτικών νομικών εγγράφων— ανέρχεται σε 22,7 δισ. ευρώ. Το μέγεθος έχει ιδιαίτερη σημασία, επειδή αποτυπώνει τις συμβατικές υποχρεώσεις του Δημοσίου προς ιδιωτικούς φορείς, σύμφωνα με τους όρους κάθε νομικής δέσμευσης.**

- Οι καταγεγραμμένες κινήσεις του ΠΔΕ έως τις 30.6.2026 ανέρχονται σε 16 δισ. ευρώ· η ετήσια κατανομή τους παρουσιάζεται στον πίνακα 4.

- Από το ποσό αυτό, η ομάδα του ΕΝΑ εκτιμά ότι 3 δισ. ευρώ αντιστοιχούν σε ενδιάμεσες λογιστικές μεταφορές και όχι ακόμη σε τεκμηριωμένες, πραγματικές πληρωμές προς τελικούς αποδέκτες ή αναδόχους. Πρόκειται κυρίως για μεταφορές μεταξύ λογαριασμών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης στην Τράπεζα της Ελλάδας ή/και προς δεσμευμένους λογαριασμούς φορέων υλοποίησης. Η ακριβής διάκριση απαιτεί αναλυτική αντιστοίχιση των κινήσεων με τις τελικές καταβολές.

- Με βάση την επεξεργασία της ομάδας του ΕΝΑ, οι πραγματικές πληρωμές του σκέλους επιχορηγήσεων που εκτιμάται ότι έχουν φθάσει σε τελικούς αποδέκτες ή αναδόχους ανέρχονται σε περίπου 13 δισ. ευρώ (=16-3) έως τις 30.6.2026.

³ Το ESA 2010 (European System of Accounts — Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών) αποτελεί το κοινό λογιστικό και στατιστικό πρότυπο της ΕΕ για την καταγραφή των εθνικών λογαριασμών, των εσόδων και δαπανών της Γενικής Κυβέρνησης, του δημοσιονομικού αποτελέσματος, του δημόσιου χρέους και του ΑΕΠ.

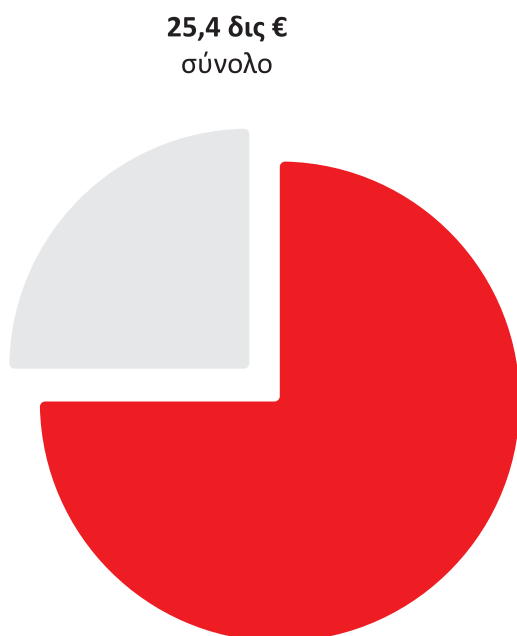
Πίνακας 3. Εκροές του σκέλους επιχορηγήσεων έως 30.6.2026

Μέγεθος	Ποσό (δισ. €)	Τι αποτυπώνει
Συνολικός προϋπολογισμός έργων	25,4	Περιλαμβάνει ΦΠΑ όπου χρηματοδοτείται και πρόσθετα εθνικά ποσά.
Ενωσιακή συνεισφορά ΤΑΑ	18,2	Το ανώτατο σκέλος επιχορηγήσεων του ΤΑΑ.
Εθνικό ΠΔΕ / λοιπή εθνική συνεισφορά	7,2	Περιλαμβάνει ΦΠΑ όπου χρηματοδοτείται και πρόσθετα εθνικά ποσά.
Νομικές δεσμεύσεις	22,7	Συμβάσεις και άλλα δεσμευτικά νομικά έγγραφα που δημιουργούν υποχρεώσεις για το Ελληνικό Δημόσιο, σύμφωνα με τους όρους τους. Η εκπλήρωσή τους δεν εξαρτάται αυτομάτως από τη διατήρηση της χρηματοδότησης του ΤΑΑ.
Καταγεγραμμένες δαπάνες ΠΔΕ	16,0	Κινήσεις στο ΠΔΕ διαφορετικών θεσμικών σταδίων.
Ενδιάμεσες λογιστικές μεταφορές	3,0	Μεταφορές που δεν τεκμηριώνουν ακόμη πληρωμή προς τελικό αποδέκτη ή ανάδοχο.
Εκτιμώμενες πραγματικές πληρωμές προς τελικούς αποδέκτες ή αναδόχους	13,0	Εκτίμηση της ομάδας του ΕΝΑ

Διάγραμμα 2. Σύνθεση του προϋπολογισμού έργων και διάκριση των καταγεγραμμένων κινήσεων ΠΔΕ

Δύο διαφορετικές συνθέσεις - όχι ενιαίος δείκτης «απορρόφησης»

Συνολικός προϋπολογισμός έργων



■ **Ενωσιακή συνεισφορά:**
18,2 δισ. € (71,7%)

■ **Εθνική συνεισφορά:**
7,2 δισ. € (28,3%)

Καταγεγραμμένες κινήσεις ΠΔΕ



■ **Εκτιμώμενες πραγματικές πληρωμές:**
13,0 δισ. € (81,3%)

■ **Ενδιάμεσες μεταφορές:**
3,0 δισ. € (18,7%)

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΠΔΕ από την ομάδα του ΕΝΑ. Οι εκτιμώμενες πραγματικές πληρωμές των 13,0 δισ. ευρώ αποτελούν εκτίμηση της ομάδας του ΕΝΑ.



Η εκτίμηση των πραγματικών πληρωμών χαρακτηρίζεται από σημαντική αβεβαιότητα. Μέρος των δράσεων υλοποιείται μέσω ενδιάμεσων φορέων, οπότε μεσολαβούν περισσότερες από μία τραπεζικές κινήσεις πριν από την καταβολή στον δικαιούχο. Σε άλλες περιπτώσεις χρησιμοποιούνται δεσμευμένοι λογαριασμοί (escrow accounts), οι οποίοι αποτελούν ενδιάμεσο στάδιο και όχι από μόνοι τους πραγματική πληρωμή. Τα δημόσια διαθέσιμα στοιχεία δεν επιτρέπουν συνολική αντιστοίχιση κάθε ενδιάμεσης μεταφοράς με την αντίστοιχη τελική καταβολή. Για τον λόγο αυτό, το ποσό των 13 δισ. ευρώ πρέπει να παρουσιάζεται ως αναλυτική εκτίμηση της ομάδας του ΕΝΑ και όχι ως επίσημη καταγραφή τελικών πληρωμών.

2.2 Ετήσια εξέλιξη των κινήσεων ΠΔΕ

Πίνακας 4. Ετήσιες καταγεγραμμένες δαπάνες ΠΔΕ — σκέλος επιχορηγήσεων

Χρονική περίοδος	Ποσό (εκατ. €)
2021	306,54
2022	2.791,57
2023	2.089,47
2024	3.397,33
2025	4.899,83
Α εξάμηνο 2026	2.493,71
Σύνολο	15.978,45

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων ΠΔΕ από την ομάδα του ΕΝΑ. Στα ποσά περιλαμβάνεται ΦΠΑ.

2.3 Γιατί δεν υπάρχει ένα μόνο ποσοστό «απορρόφησης»

Με βάση τα ανωτέρω προκύπτουν περισσότερα από ένα ποσοστά «απορρόφησης», ανάλογα με τον αριθμητή και τον παρονομαστή που επιλέγονται. Ο πίνακας 5 παρουσιάζει τους σημαντικότερους δείκτες με στοιχεία έως τις 30.6.2026.

Αν εξαιρέσουμε τον πρώτο δείκτη, ο οποίος αφορά τις εισροές στην Ελλάδα από την ΕΕ και δεν συνδέεται άμεσα με την υλοποίηση του φυσικού αντικείμενου των έργων, ο δείκτης που παρουσιάζει το μεγαλύτερο ενδιαφέρον σε σχέση με την πραγματική πορεία υλοποίησης των έργων είναι ο 4ος, δηλαδή το εκτιμώμενο ποσοστό απορρόφησης που αντιστοιχεί σε πραγματικές πληρωμές ως προς τον προϋπολογισμό των νομικών δεσμεύσεων και υπολογίζεται σε 57,3%. Ο δείκτης αυτός δηλώνει ότι απομένει να καταβληθεί πάνω από το 40% του ποσού των νομικών δεσμεύσεων (περίπου 9,7 δισ. ευρώ). Οι δεσμεύσεις αυτές αφορούν έργα και δράσεις που το κράτος υποχρεούται να ολοκληρώσει, ακόμα και αν απενταχθούν από το «Ελλάδα 2.0».

Σύμφωνα με τον ψηφισμένο προϋπολογισμό, οι διαθέσιμες πιστώσεις για το «Ελλάδα 2.0» έως το τέλος του 2026 ανέρχονται σε 5,6 δισ. ευρώ. Το μέγεθος αυτό υποδηλώνει ότι μέρος των πληρωμών που απορρέουν από υφιστάμενες νομικές δεσμεύσεις ενδέχεται να πραγματοποιηθεί μετά το 2026, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι κάθε τέτοια πληρωμή είναι επιλέξιμη για χρηματοδότηση από τον ΜΑΑ.

Πίνακας 5. Διαφορετικοί δείκτες για διαφορετικά στάδια

Δείκτης	Λόγος	Τιμή	Στάδιο
Ευρωπαϊκές εισπράξεις επιχορηγήσεων / ενωσιακή κατανομή επιχορηγήσεων	12,9 / 18,2	70,9%	Ροή ΕΕ προς την Ελλάδα
Δαπάνες ΠΔΕ / συνολικός προϋπολογισμός έργων	16,0 / 25,4	62,9%	Εθνική λογιστική εκτέλεση
Εκτιμώμενες πραγματικές πληρωμές σε αποδέκτες / συνολικός προϋπολογισμός έργων	13,0 / 25,4	51,2%	Ειδικός δείκτης τελικών πληρωμών
Εκτιμώμενες πραγματικές πληρωμές σε αποδέκτες / νομικές δεσμεύσεις	13,0 / 22,7	57,3%	Πληρωμές έναντι συμβασιοποιημένου ποσού

Οι δείκτες δεν είναι υποκατάστατα ο ένας του άλλου. Οι δείκτες 51,2% και 57,3% βασίζονται στην εκτίμηση της ομάδας του ΕΝΑ για πληρωμές 13 δισ. ευρώ και δεν πρέπει να παρουσιάζονται ως επίσημα ποσοστά απορρόφησης του ΜΑΑ ή ολοκλήρωσης του φυσικού αντικείμενου.

Η κρίσιμη αναλυτική συνέπεια είναι ότι η καταγραφή μιας δαπάνης στο ΠΔΕ δεν αρκεί για να τεκμηριωθεί το τελικό φυσικό αντικείμενο. Για να συνδεθεί το χρηματοδοτικό με το φυσικό αντικείμενο χρειάζεται, ανά έργο ή υποέργο, ταυτόχρονη δημοσίευση σύμβασης, πληρωμών, ποσοτικής προόδου, πιστοποίησης ολοκλήρωσης και παραδοτέου.



3. Σκέλος δανείων: συμβάσεις, μεταφορές και πραγματικές αναλήψεις

3.1 Η τελική κατανομή

Με την αναθεώρηση του «Ελλάδα 2.0» που εγκρίθηκε τον Δεκέμβριο του 2023, το δανειακό σκέλος αυξήθηκε κατά 5 δισ. ευρώ, από περίπου 12,73 δισ. ευρώ σε 17,73 δισ. ευρώ, και κατανέμεται όπως παρουσιάζεται στον επόμενο πίνακα:

Πίνακας 6. Κατανομή του δανειακού σκέλους τον Δεκέμβριο του 2023

Κανάλι / εργαλείο	Ποσό (δισ. €)	Κύριο ορόσημο ή στάδιο
Χρηματοπιστωτικά ιδρύματα — επιχειρηματικά δάνεια	16,73	Νομικές συμφωνίες χρηματοδότησης με τελικούς δικαιούχους και μεταφορά προς τα ιδρύματα.
InvestEU	0,500	Εγκρίσεις επενδυτικών πράξεων από την InvestEU Investment Committee.
Πλατφόρμα κεφαλαίων επιχειρηματικών συμμετοχών	0,500	Νομικές συμφωνίες της EATE με επενδυτικά ταμεία.
Σύνολο	17,728	Αμετάβλητο συνολικό δανειακό σκέλος.

Με την έκτη αναθεώρηση, που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 27.8.2026 (ST 12235/26 και ST 12235/26 ADD 1 REV 1), διαμορφώθηκε η ακόλουθη τελική κατανομή του δανειακού σκέλους:

Πίνακας 7. Τελική κατανομή του δανειακού σκέλους

Κανάλι / εργαλείο	Ποσό (δισ. €)	Κύριο ορόσημο ή στάδιο
Χρηματοπιστωτικά ιδρύματα — επιχειρηματικά δάνεια	13,366	Νομικές συμφωνίες χρηματοδότησης με τελικούς δικαιούχους και μεταφορά προς τα ιδρύματα.
InvestEU	0,900	Εγκρίσεις επενδυτικών πράξεων από την InvestEU Investment Committee.
Πλατφόρμα κεφαλαίων επιχειρηματικών συμμετοχών	0,650	Νομικές συμφωνίες της EATE με επενδυτικά ταμεία.
«Αναβαθμίζω το Σπίτι μου»	0,062	Μεταφορά στην EAT και συμφωνίες χρηματοδότησης με τελικούς δικαιούχους.
«Σπίτι μου »	0,760	Μεταφορά στην EAT και συμφωνίες στεγαστικών δανείων.
Κεφαλαιακή ενίσχυση Ελληνικής Αναπτυξιακής Τράπεζας	1,989	Κεφαλαιακή μεταφορά και επενδυτική πολιτική για προϊόντα που υλοποιούνται σε βάθος χρόνου.
Σύνολο	17,73	Αμετάβλητο συνολικό δανειακό σκέλος.

Πηγή: εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου ST 12235/26 και παράρτημα ST 12235/26 ADD 1 REV 1.

3.2 Η έννοια της «100% απορρόφησης»

Στις 19.5.2026 η κυβέρνηση ανακοίνωσε «100% απορρόφηση» των δανείων, διευκρινίζοντας ότι είχε ολοκληρωθεί η συμβασιοποίηση του προγράμματος επιχειρηματικών δανείων. Η ανακοίνωση αναφερόταν σε συμβασιοποιημένα επενδυτικά σχέδια συνολικού ύψους 27,5 δισ. ευρώ, τα οποία περιλαμβάνουν δάνεια ΤΑΑ, τραπεζική συγχρηματοδότηση και ίδια κεφάλαια επενδυτών. Η τελική απόφαση του Συμβουλίου καθόρισε τον στόχο νομικών συμφωνιών με τελικούς δικαιούχους σε 13,366 δισ. ευρώ πόρων του ΤΑΑ.

Η συμβασιοποίηση είναι ουσιώδης πρόοδος, αλλά δεν ταυτίζεται με την ανάληψη ολόκληρου του δανείου από την επιχείρηση ούτε με την ολοκλήρωση της επένδυσης. Σύμφωνα με τα στοιχεία που επεξεργάστηκε η ομάδα του ΕΝΑ, οι πραγματικές αναλήψεις των επενδυτών στο τραπεζικό κανάλι ανέρχονταν σε 5,57 δισ. ευρώ έως το τέλος Ιουνίου 2026.



Πίνακας 8. Πραγματικές αναλήψεις επιχειρηματικών δανείων μέσω χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων

Χρονική περίοδος	Αναλήψεις (εκατ. €)
2022	118,53
2023	1.102,15
2024	1.777,29
2025	1.684,38
Α' εξάμηνο 2026	887,36
Σύνολο	5.569,71

Πηγή: επεξεργασία στοιχείων από την ομάδα του ΕΝΑ.

Με βάση το εγκεκριμένο ποσό των 13,366 δισ. ευρώ, οι αναλήψεις των 5,57 δισ. ευρώ αντιστοιχούν σε 41,7%. Ο δείκτης μετρά, σύμφωνα με την επεξεργασία της ομάδας του ΕΝΑ, την πραγματική άντληση πόρων από τις επιχειρήσεις και όχι την επίτευξη του συμβατικού οροσήμου.

Επιπλέον από τη σύγκριση των πινάκων 6 και 7 προκύπτουν τα εξής:

- Ο στόχος για νομικές συμφωνίες επιχειρηματικών δανείων μέσω χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων μειώθηκε από 16,73 δισ. ευρώ σε 13,366 δισ. ευρώ, δηλαδή κατά περίπου 3,36 δισ. ευρώ.
- Από τη μείωση αυτή, ποσό 1,989 δισ. ευρώ μεταφέρθηκε στην Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα (ΕΑΤ) ως κεφαλαιακή ενίσχυση για χρηματοδοτικά προϊόντα που μπορούν να υλοποιούνται σε βάθος χρόνου. Η δυνατότητα αυτή προβλέπεται στην εγκεκριμένη αναθεώρηση, ωστόσο πρόκειται για ένα τέχνασμα που στη γλώσσα των χρηματοδοτικών προγραμμάτων χαρακτηρίζεται ως «λογιστικό παρκάρισμα πόρων» ή έμμεση παράταση, καθώς δεν αντιστοιχεί σε απορρόφηση πόρων όπως και αν μετρηθεί αυτή. Για το μέλλον, το κρίσιμο ζήτημα είναι η δημόσια παρακολούθηση της στόχευσης της ΕΑΤ, της συμβασιοποίησης των δανείων και των πραγματικών εκταμιεύσεων προς τις επιχειρήσεις μετά τη μεταφορά του κεφαλαίου.
- Το υπόλοιπο ποσό της ανακατανομής κατευθύνθηκε, μεταξύ άλλων, στο «Σπίτι μου II», στο InvestEU και στην πλατφόρμα επιχειρηματικών συμμετοχών, αυξάνοντας τις αντίστοιχες κατανομές.

Η σημαντική υστέρηση στην πραγματική διοχέτευση των πόρων του σκέλους των επιχειρηματικών δανείων μέσω των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων αποκτά ιδιαίτερη σημασία για δύο λόγους.

Α) Για τη διάθεση των πόρων αυτών, η κυβέρνηση επέλεξε ένα σχήμα (ίσως μοναδικό σε όλη την Ευρώπη), αναθέτοντας κεντρικό ρόλο στις εμπορικές τράπεζες και στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, χωρίς τη διαμεσολάβηση δημόσιων αναπτυξιακών εργαλείων και φορέων, όπως οι αναπτυξιακές τράπεζες, οι οποίοι χρησιμοποιήθηκαν σε άλλα κράτη-μέλη για τη σύνδεση της χρηματοδότησης με συγκεκριμένες προτεραιότητες δημόσιας πολιτικής. Η επιλογή αυτή δέχθηκε έντονη κριτική, επειδή ενείχε τον κίνδυνο να χρηματοδοτηθούν, με ευνοϊκότερους όρους, επιχειρήσεις και επενδυτικά σχέδια που πιθανότατα θα εξασφάλιζαν τραπεζική χρηματοδότηση και χωρίς τους πόρους του ΤΑΑ. Σύμφωνα με αυτή την κριτική, τίθεται ζήτημα προσθετικότητας: οι δημόσιοι πόροι

οφείλουν να κινητοποιούν πρόσθετες επενδύσεις και όχι απλώς να μειώνουν το κόστος χρηματοδότησης ή να αυξάνουν την αποδοτικότητα επενδυτικών σχεδίων που θα υλοποιούνταν ούτως ή άλλως. Απέναντι σε αυτή την ένσταση, η κυβέρνηση προέβαλε ως βασικό πλεονέκτημα του επιλεγμένου σχήματος την ταχεία κινητοποίηση των πόρων. Η σημαντική απόσταση, όμως, μεταξύ συμβασιοποίησης και πραγματικής ανάληψης των δανείων αποδυναμώνει αυτό το επιχείρημα.

Β) Επιπλέον, εάν το ευνοϊκό επενδυτικό κλίμα που, σύμφωνα με την κυβέρνηση, έχει διαμορφωθεί αντανακλούσε μια ευρύτερη δυναμική επενδυτικής ζήτησης, θα ανέμενε κανείς ισχυρότερη ανταπόκριση, τουλάχιστον από τις μεσαίες και μεγάλες επιχειρήσεις, ιδίως υπό τους ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους χρηματοδότησης του ΤΑΑ. Η μη επίτευξη του αρχικού στόχου για τη διοχέτευση των δανειακών πόρων και η συνακόλουθη αναθεώρησή του δεν επιβεβαιώνουν αυτή την προσδοκία.

3.3 Η ενεργοποίηση των υπόλοιπων εργαλείων

Η ενιαία αναφορά σε «απορρόφηση» συγκαλύπτει το γεγονός ότι τα επιμέρους εργαλεία ενεργοποιούνται με διαφορετικό τρόπο και με διαφορετικά ορόσημα:

- Στο InvestEU μετράται η έγκριση πράξεων, όχι κατ' ανάγκην η εκταμίευση των υποκείμενων χρηματοδοτήσεων.
- Στην πλατφόρμα επιχειρηματικών συμμετοχών μετρώνται οι νομικές συμφωνίες με τα funds· οι επενδύσεις στις επιχειρήσεις ακολουθούν σε μεταγενέστερο χρόνο.
- Το ποσό των 62 εκατ. ευρώ αφορά το «Αναβαθμίζω το Σπίτι μου» και δεν πρέπει να συγχέεται με το παλαιότερο πρόγραμμα «Σπίτι μου».
- Στο «Σπίτι μου II» η εγκεκριμένη συνεισφορά του ΤΑΑ διαμορφώνεται σε 760 εκατ. ευρώ. Σε ανακοίνωση της 3.9.2026 αναφέρθηκαν 14.114 υπογεγραμμένες δανειακές συμβάσεις συνολικού ύψους 1,54 δισ. ευρώ και δημόσια στήριξη 943,2 εκατ. ευρώ. Η ανακοίνωση δεν δημοσίευσε χωριστά το ποσό των ταμειακών εκταμιεύσεων που είχαν ολοκληρωθεί.

Η δυνατότητα αξιοποίησης των χρηματοδοτικών εργαλείων μετά το 2026 δεν είναι από μόνη της παράτυπη· αποτελεί χαρακτηριστικό του κύκλου ζωής δανείων, εγγυήσεων και κεφαλαίων συμμετοχής. Το κρίσιμο ζήτημα λογοδοσίας είναι να δημοσιεύεται, πριν και μετά το κλείσιμο του ΤΑΑ, η πραγματική διοχέτευση ανά προϊόν, τελικό αποδέκτη, μέγεθος επιχείρησης, κλάδο και περιφέρεια, ώστε να αξιολογούνται η πρόοδος και το οικονομικό και κοινωνικό αποτύπωμα των εργαλείων.



4. Αναθεωρήσεις, ποιότητα σχεδιασμού και μεταβολή της βάσης αξιολόγησης

Οι αναθεωρήσεις αποτελούν θεσμοθετημένο εργαλείο προσαρμογής του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και, από μόνες τους, δεν συνιστούν ένδειξη αποτυχίας. Η σημασία τους προκύπτει από το περιεχόμενο, την αιτία, τη χρονική στιγμή και την επανάληψή τους. Στην ελληνική περίπτωση, το κρίσιμο εύρημα δεν είναι ότι το «Ελλάδα 2.0» αναθεωρήθηκε, αλλά ότι οι αλλαγές έγιναν διαδοχικές, εκτεταμένες και, σε σημαντικό αριθμό μέτρων, επαναλαμβανόμενες όσο πλησίαζε η καταληκτική προθεσμία του 2026.

Οι επίσημες αιτιολογήσεις των διαδοχικών αναθεωρήσεων είχαν ήδη καταγράψει καθυστερήσεις στις δημόσιες συμβάσεις, χαμηλότερη από την αναμενόμενη ζήτηση, τεχνικά και νομικά εμπόδια, προβλήματα εφοδιασμού και υψηλό διοικητικό φόρτο. Η προηγούμενη επεξεργασία του ΕΝΑ είχε αξιοποιήσει τα στοιχεία αυτά ως ενδείξεις δυσκολιών ωρίμανσης και εφαρμογής και είχε θέσει το ερώτημα κατά πόσον ορισμένες από αυτές αντανakλούσαν αδυναμίες του αρχικού σχεδιασμού. Η μεταγενέστερη επίσημη τεκμηρίωση επιτρέπει πλέον η εκτίμηση αυτή να διατυπωθεί με μεγαλύτερη ακρίβεια και να διακριθούν οι εύλογες προσαρμογές από τις ενδείξεις αστοχίας σχεδιασμού ή διοικητικής εφαρμογής.

4.1 Βασικές έννοιες και χρονολόγιο

Μέτρο. Η μεταρρύθμιση ή η επένδυση που περιλαμβάνεται στο Σχέδιο. Ένα μέτρο μπορεί να περιλαμβάνει περισσότερα έργα ή υποέργα και να συνδέεται με περισσότερα του ενός ορόσημα ή στόχους.

Ορόσημο. Ποιοτικό επίτευγμα που πιστοποιεί την ολοκλήρωση συγκεκριμένης ενέργειας ή προϋπόθεσης, όπως η θέση σε ισχύ μιας ρύθμισης, η ολοκλήρωση μιας διαδικασίας ή η επίτευξη ενός ποιοτικού σταδίου εφαρμογής.

Στόχος. Ποσοτικό επίτευγμα, αποτυπωμένο σε αριθμητική τιμή ή μετρήσιμο αποτέλεσμα. Η ικανοποιητική εκπλήρωση των συμφωνημένων οροσλήμων και στόχων ενεργοποιεί τις ευρωπαϊκές πληρωμές.

Η διάκριση είναι κρίσιμη για την ανάγνωση των αναθεωρήσεων. Οι αριθμοί των «επηρεαζόμενων μέτρων» δεν είναι αριθμοί οροσλήμων και στόχων: ένα μέτρο μπορεί να συνδέεται με περισσότερα από ένα ορόσημα ή στόχους, να τροποποιείται για περισσότερες από μία αιτίες και να επανεμφανίζεται σε περισσότερες από μία αναθεωρήσεις. Οι κατηγορίες αιτιολόγησης, επομένως, δεν αθροίζονται μηχανιστικά.

Πίνακας 9. Διαδοχικές εκδοχές του «Ελλάδα 2.0» και σημασία για την αξιολόγηση

Ημερομηνία	Στάδιο	Επηρεαζόμενα μέτρα	Ορόσημα / στόχοι	Κύριος χαρακτήρας	Σημασία για την αξιολόγηση
13.7.2021	Αρχικό Σχέδιο	—	331	Αρχική αρχιτεκτονική μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων.	Βάση αναφοράς για την αποτίμηση της μεταγενέστερης μεταβολής του φυσικού αντικείμενου και της αρχικής φιλοδοξίας.
8.12.2023	1η αναθεώρηση	69	373	REPowerEU, πρόσθετα δάνεια, αντικειμενικές περιστάσεις, αφαιρέσεις και εναλλακτικές προσεγγίσεις.	Πρώτη ευρεία αναδιάρθρωση: έξι μέτρα αφαιρούνται, άλλα περιορίζονται και προστίθενται νέα ορόσημα.
16.7.2024	2η αναθεώρηση	32	373	Χαμηλή ζήτηση, εναλλακτικές υλοποίησης, διοικητική απλοποίηση και επιμέρους νομικές/ διοικητικές καθυστερήσεις.	Η χαμηλή ζήτηση και η απλοποίηση καθιερώνονται ως διακριτές αιτιολογίες τροποποίησης.
21.1.2025	3η αναθεώρηση	24	381	Ζήτηση, νομικά ζητήματα, εναλλακτικές λύσεις, απλοποίηση και ανακατανομή δανειακών πόρων.	Προστίθενται στεγαστικές και ενεργειακές παρεμβάσεις μετά τη μείωση του δανειακού σκέλους, ένδειξη αναθεώρησης της αρχικής ιεράρχησης.
18.7.2025	4η αναθεώρηση	108	381	Δημόσιες συμβάσεις, ζήτηση, εφοδιασμός, τεχνικά/νομικά εμπόδια, εναλλακτικές λύσεις, αφαιρέσεις και απλοποιήσεις.	Η αναθεώρηση παύει να είναι περιθωριακή: περιλαμβάνει καταργήσεις μέτρων και αφαιρέσεις ή μειώσεις οροσήμων και στόχων.
12.12.2025	5η αναθεώρηση	150	385	Συμβάσεις, ζήτηση, νομικά και τεχνικά ζητήματα, 16 εναλλακτικές και 88 απλοποιήσεις, αφαιρέσεις και νέα μέτρα.	Νέα εκτεταμένη αναθεώρηση μόλις πέντε μήνες μετά την προηγούμενη. Η όψιμη απλοποίηση θέτει ερωτήματα για τον αρχικό σχεδιασμό και το επίπεδο των απαιτήσεων επαλήθευσης.
27.8.2026	6η αναθεώρηση — απόφαση Συμβουλίου	111	—	Τελική αναδιάταξη στο έτος λήξης: τεχνικές προκλήσεις, δημόσιες συμβάσεις, χαμηλή ζήτηση, «καλύτερες εναλλακτικές», απλοποίηση και αφαίρεση ενός μέτρου.	Το Σχέδιο εξακολούθησε να ανασχεδιάζεται έως την καταληκτική φάση. Η αναθεώρηση εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 27.8.2026.

Πηγή: εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου για τις αναθεωρήσεις 2023–2026, συμπεριλαμβανομένων των ST 12235/26 και ST 12235/26 ADD 1 REV 1. Οι αριθμοί των επηρεαζόμενων μέτρων δεν ταυτίζονται με αριθμούς οροσήμων και στόχων.



4.2 Τι αποκαλύπτουν οι αιτίες και ο χρόνος των αναθεωρήσεων

Η επίσημη αιτιολογία μιας μεταβολής δεν είναι απλώς περιγραφική πληροφορία. Αποτελεί ένδειξη για το σημείο στο οποίο ο αρχικός σχεδιασμός ή το μοντέλο εφαρμογής συνάντησε περιορισμούς. Για τον λόγο αυτό, η αξιολόγηση των αναθεωρήσεων πρέπει να εξετάζει ταυτόχρονα την αιτία, τη χρονική στιγμή, την κλίμακα, την επίδραση στο φυσικό αντικείμενο και την επανάληψη του ίδιου προβλήματος.

- **Χαμηλή ζήτηση – ένδειξη αστοχίας σχεδιασμού.** Όταν μια δράση έχει σχεδιαστεί για συγκεκριμένο πληθυσμό ή αγορά και η πραγματική ζήτηση υπολείπεται συστηματικά της αναμενόμενης, χωρίς να τεκμηριώνεται νέα εξωγενής μεταβολή, το εύρημα παραπέμπει σε αστοχία της αρχικής εκτίμησης ή των όρων εφαρμογής: ύψος ίδιας συμμετοχής, χρηματοδοτικοί όροι, κριτήρια επιλεξιμότητας, προθεσμίες, διοικητικές απαιτήσεις ή πραγματικές δυνατότητες των δυνητικών δικαιούχων. Σε κοινωνικά κρίσιμες δράσεις, η αναθεώρηση προς τα κάτω ενός ποσοτικού στόχου μπορεί να αντιμετωπίζει το πρόβλημα της τυπικής εκπλήρωσης, δεν αντιμετωπίζει όμως το ουσιαστικό ερώτημα ποιοι δυνητικοί δικαιούχοι έμειναν εκτός και γιατί.

- **Δημόσιες συμβάσεις – πρόβλημα ωριμότητας ή διοικητικής ικανότητας.** Μια μεμονωμένη καθυστέρηση μπορεί να είναι συγκυριακή. Η επανειλημμένη επίκληση καθυστερήσεων σε διαγωνισμούς και συμβάσεις, ιδίως σε ώριμη φάση του Μηχανισμού, θέτει ερωτήματα για τον ρεαλισμό των αρχικών χρονοδιαγραμμάτων, την προετοιμασία των τευχών, την ωριμότητα των έργων και την ικανότητα των φορέων υλοποίησης να διαχειριστούν τον όγκο και την ταχύτητα των αναθέσεων.

- **Τεχνικά και νομικά προβλήματα – ποιότητα ex ante προετοιμασίας.** Τεχνικά ή νομικά εμπόδια δεν μπορούν να αποκλειστούν σε σύνθετα έργα. Όταν όμως εμφανίζονται όψιμα ή επανέρχονται στο ίδιο μέτρο σε διαδοχικές αναθεωρήσεις, ενισχύεται η υπόθεση ότι κρίσιμες τεχνικές, θεσμικές ή αδειοδοτικές προϋποθέσεις δεν είχαν ελεγχθεί επαρκώς πριν από την ένταξη.

- **«Καταλληλότερες» ή «καλύτερες εναλλακτικές» – εκ των υστέρων ανασχεδιασμός πολιτικής.** Η αντικατάσταση μιας παρέμβασης από άλλη μπορεί να αποτελεί ορθολογική μάθηση. Όταν όμως η «καλύτερη εναλλακτική» εντοπίζεται επανειλημμένα και κοντά στη λήξη του προγράμματος, δεν πρόκειται μόνο για τεχνική ευελιξία: υποδηλώνει ότι η αρχική επιλογή πολιτικής, η ιεράρχηση ή το μοντέλο υλοποίησης δεν είχαν σταθεροποιηθεί επαρκώς.

- **Μείωση διοικητικού φόρτου – χρήσιμη απλοποίηση ή χαλάρωση απαιτήσεων;** Η απλοποίηση διαδικασιών μπορεί να είναι θετική. Η ένταξη, όμως, 88 μέτρων στην κατηγορία αυτή τον Δεκέμβριο 2025, λίγο πριν από την ολοκλήρωση του Μηχανισμού, αναδεικνύει δύο εξίσου σοβαρά ενδεχόμενα, τα οποία μπορεί και να συνυπάρχουν: αφενός, ο αρχικός σχεδιασμός να

ήταν υπερβολικά σύνθετος ή ανεπαρκώς ώριμος· αφετέρου, η ύστερη απλοποίηση να περιορίζει στοιχεία επαλήθευσης, ελέγχου ή λογοδοσίας. Η αποτίμηση των δύο ενδεχομένων απαιτεί σύγκριση της παλαιάς και της νέας διατύπωσης κάθε οροσήμου και όχι αποδοχή της επίσημης ετικέτας ως αυτοτελούς εξήγησης.

• **Χρονική στιγμή και κλίμακα – από την προσαρμογή στην πίεση ολοκλήρωσης.** Από την έγκριση του αρχικού Σχεδίου έως την πρώτη αναθεώρηση μεσολάβησαν 878 ημέρες. Στη συνέχεια, τα διαστήματα μεταξύ των εγκεκριμένων τροποποιήσεων μειώθηκαν σε 221, 189, 178 και 147 ημέρες έως την πέμπτη αναθεώρηση. Μεταξύ της πέμπτης και της έκτης αναθεώρησης μεσολάβησαν 258 ημέρες. Η χρονική συμπίεση της περιόδου 2023–2025 δεν οδήγησε, επομένως, σε οριστική σταθεροποίηση του Σχεδίου, το οποίο αναθεωρήθηκε εκ νέου στην καταληκτική φάση του 2026.

Η έκτη αναθεώρηση, που εγκρίθηκε τον Αύγουστο του 2026, ενισχύει αυτή την εικόνα. Η απόφαση καταγράφει, μεταξύ άλλων, μία πλήρη αφαίρεση μέτρου λόγω τεχνικών δυσκολιών, επτά αλλαγές λόγω καθυστερήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, εννέα λόγω χαμηλότερης ζήτησης, μία λόγω ανωτέρας βίας, 24 λόγω τεχνικών προκλήσεων, 18 για «καλύτερες εναλλακτικές» και 41 για μείωση διοικητικού φόρτου και απλοποίηση. Η ετερογένεια δείχνει ότι ο όρος «αναθεώρηση» καλύπτει διαφορετικά φαινόμενα· η κριτική αξιολόγηση πρέπει να διακρίνει την εξωγενή προσαρμογή από την αστοχία σχεδιασμού και την αδυναμία εφαρμογής.

4.3 Επαναλαμβανόμενες μεταβολές: από την προσαρμογή στην αστάθεια σχεδιασμού

Οι αναθεωρήσεις δεν αφορούν κάθε φορά ένα διαφορετικό, περιθωριακό τμήμα του Σχεδίου. Η συγκριτική επεξεργασία της ομάδας του ΕΝΑ για τις πέντε εγκεκριμένες πράξεις της περιόδου 2023–2025 κατέγραψε 436 εμφανίσεις μέτρων. Μετά την αφαίρεση των τυπικών διορθώσεων προέκυψαν 178 διαφορετικοί κωδικοί ουσιαστικά μεταβαλλόμενων μέτρων, από τους οποίους 123 —περίπου επτά στους δέκα— εμφανίζονται σε δύο ή περισσότερες αναθεωρήσεις. Η επανάληψη δεν αποδεικνύει από μόνη της αποτυχία, αποτελεί όμως ισχυρότερο τεκμήριο αστάθειας από μια μεμονωμένη παράταση και επιβάλλει εξέταση της ποιοτικής διαδρομής κάθε μέτρου.



Πίνακας 10. Ενδεικτικές ποιοτικές διαδρομές επαναλαμβανόμενων μεταβολών

Κωδικός / μέτρο	Επαναλήψεις / περίοδος	Ενδεικτική διαδρομή μεταβολών	Τι δείχνει για την αξιολόγηση
16289 – Στρατηγική αριστείας στα πανεπιστήμια και καινοτομία	5 εγκεκριμένες αναθεωρήσεις	Επανεμφανίζεται σε κάθε κύκλο αναθεώρησης.	Η διαρκής μεταβολή ενός μέτρου σε όλη τη διάρκεια του προγράμματος δικαιολογεί ειδική εξέταση της αρχικής αρχιτεκτονικής και του μοντέλου υλοποίησης.
16630 – Βόρειος Οδικός Άξονας Κρήτης	4 εγκεκριμένες αναθεωρήσεις	Εμπόδια και καθυστερήσεις → διοικητικός φόρτος → δημόσιες συμβάσεις → νομικά ζητήματα.	Η μετατόπιση της αιτιολογίας από κύκλο σε κύκλο δείχνει ότι η δυσκολία δεν ήταν ένα μεμονωμένο συμβάν αλλά ακολουθία προβλημάτων ωρίμανσης και εφαρμογής.
16285 – Εθνικό αρδευτικό δίκτυο μέσω ΣΔΙΤ	2023–2025	«Εναλλακτική προσέγγιση» → χαμηλότερη ζήτηση και αφαίρεση οροσήμου → νέα επίκληση καθυστερήσεων δημοσίων συμβάσεων.	Συνδυάζει ανασχεδιασμό, πρόβλημα ζήτησης και συμβασιοποίησης. Η αλληλουχία δείχνει μεταβολή όχι μόνο χρονοδιαγράμματος αλλά και του τρόπου με τον οποίο είχε αρχικά νοηθεί η παρέμβαση.
16996 – Αποθήκευση ενέργειας	Ιούλ.–Δεκ. 2025	Τροποποίηση λόγω εφοδιαστικής αλυσίδας → κατάργηση του μέτρου στην επόμενη αναθεώρηση.	Παράδειγμα μετάβασης από προσαρμογή σε πλήρη αφαίρεση μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα.
16904 – Αναπηρία / 16919 – Παιδική προστασία	διαδοχικές μεταβολές	Χαμηλή ζήτηση και τεχνικές δυσκολίες σε κοινωνικά κρίσιμα μέτρα.	Η χαμηλή ζήτηση σε κοινωνικές παρεμβάσεις δεν είναι ουδέτερη: απαιτεί έλεγχο των όρων πρόσβασης και των ομάδων που τελικά εξυπηρετήθηκαν ή αποκλείστηκαν.
16924 – Ηλεκτροκίνηση / 16831 – Produc-E Green	4 εγκεκριμένες αναθεωρήσεις έκαστο	Επαναλαμβανόμενες μεταβολές σε μέτρα της πράσινης και παραγωγικής μετάβασης.	Η αστάθεια σε παρεμβάσεις στρατηγικού χαρακτήρα ενισχύει το ερώτημα κατά πόσον η πράσινη χρηματοδότηση συνδέθηκε εξαρχής με σταθερή παραγωγική στρατηγική και εγχώριες ικανότητες.

Πηγή: συγκριτική επεξεργασία των εγκεκριμένων πράξεων 2023–2025 και του αναλυτικού μητρώου αναθεωρήσεων της ομάδας του ΕΝΑ. Η καταμέτρηση αφορά τις πέντε πρώτες αναθεωρήσεις και δεν ενσωματώνει ακόμη την τελευταία αναθεώρηση του 2026.

Το ποιοτικό συμπέρασμα είναι ισχυρότερο από την απλή καταμέτρηση. Όταν το ίδιο μέτρο μετακινείται διαδοχικά από παράταση σε αλλαγή όρων, από χαμηλή ζήτηση σε μείωση στόχου, από εναλλακτική λύση σε συμβασιακή καθυστέρηση ή από τεχνική προσαρμογή σε κατάργηση, το ζήτημα δεν είναι πλέον μόνο η διαχείριση ενός απρόβλεπτου γεγονότος. Τίθεται θέμα σταθερότητας της αρχικής επιλογής πολιτικής, ωριμότητας του φυσικού αντικείμενου και επάρκειας του μηχανισμού εφαρμογής.

4.4 Διπλή βάση αξιολόγησης: από τη συμμόρφωση στην ποιότητα της δημόσιας πολιτικής

Κάθε αίτημα πληρωμής αξιολογείται έναντι της τελευταίας εγκεκριμένης εκδοχής του Σχεδίου. Η επιτυχής εκπλήρωση ενός αναθεωρημένου οροσήμου ή στόχου αποτελεί πραγματική θεσμική πρόοδο: αποδεικνύει ότι το κράτος-μέλος συμμορφώθηκε με την εκάστοτε συμφωνημένη βάση και θεμελιώνει την αντίστοιχη πληρωμή. Δεν απαντά, όμως, στο διαφορετικό ερώτημα αν διατηρήθηκαν το φυσικό αντικείμενο, η έκταση και η φιλοδοξία που είχαν ενσωματωθεί στο αρχικό Σχέδιο του 2021.

Η διάκριση αυτή είναι αναγκαία ακριβώς επειδή η βάση αξιολόγησης μεταβάλλεται. Όταν ένα ορόσημο έχει προηγουμένως μετατεθεί, περιοριστεί, απλοποιηθεί, αντικατασταθεί ή αφαιρεθεί, η μεταγενέστερη εκπλήρωση πιστοποιεί συμμόρφωση προς τη νέα εκδοχή. Δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως αυτόματη αναδρομική επιβεβαίωση ότι ο αρχικός σχεδιασμός ήταν εξίσου ρεαλιστικός ή ότι η αρχική φιλοδοξία διατηρήθηκε αναλλοίωτη.

Πίνακας 11. Οι δύο αναγκαίες βάσεις αξιολόγησης

Βάση	Τι ελέγχει	Κεντρικό ερώτημα	Τι δεν αποδεικνύει από μόνη της
Τρέχουσα εγκεκριμένη βάση	Συμμόρφωση με την τελευταία απόφαση και εκπλήρωση προϋποθέσεων πληρωμής	Τι ακριβώς απαιτεί η τελευταία εγκεκριμένη εκδοχή και εκπληρώθηκε;	Ότι διατηρήθηκαν η αρχική έκταση, το φυσικό αντικείμενο και η φιλοδοξία του 2021
Αρχική βάση 2021	Μεταβολή της αρχικής επιλογής πολιτικής και της φιλοδοξίας του Σχεδίου	Τι αφαιρέθηκε, περιορίστηκε, μετατέθηκε, απλοποιήθηκε ή αντικαταστάθηκε και για ποιον λόγο;	Ότι η τελική υλοποίηση παρήγαγε από μόνη της τα επιθυμητά κοινωνικά, παραγωγικά, χωρικά ή περιβαλλοντικά αποτελέσματα



Η ανάγκη της διπλής ανάγνωσης φαίνεται και στους συνολικούς αριθμούς. Η αύξηση του πλήθους των οροσήμων και στόχων από 331 στο αρχικό Σχέδιο σε 385 μετά τις εγκεκριμένες αναθεωρήσεις δεν συνεπάγεται αυτομάτως αύξηση του φυσικού αντικείμενου ή της φιλοδοξίας. Ο αριθμός συνυπάρχει με αφαιρέσεις μέτρων, μειώσεις ποσοτικών τιμών, συγχωνεύσεις, νέα ενδιάμεσα ορόσημα, αλλαγές αποδεικτικών στοιχείων και αντικαταστάσεις παρεμβάσεων. Η καταμέτρηση, επομένως, δεν αρκεί χωρίς αντιπαραβολή του περιεχομένου πριν και μετά την αναθεώρηση.

Αυτό επιτρέπει να συνυπάρχουν δύο αληθείς αλλά διαφορετικές διαπιστώσεις: αφενός, πραγματική πρόοδος στις εκταμιεύσεις και στην εκπλήρωση των αναθεωρημένων οροσήμων· αφετέρου, ουσιώδης μεταβολή της αρχικής αρχιτεκτονικής σε σημαντικό αριθμό μέτρων. Η πρώτη διαπίστωση αφορά τη θεσμική συμμόρφωση και τη λειτουργία του μηχανισμού πληρωμών. Η δεύτερη αφορά την ποιότητα του αρχικού σχεδιασμού, τη σταθερότητα των επιλογών πολιτικής και την ικανότητα εφαρμογής τους.

Για τον λόγο αυτό, η αυξημένη επίδοση έναντι της τελευταίας εγκεκριμένης εκδοχής δεν πρέπει να μετατρέπεται σε αναδρομική δικαίωση του αρχικού Σχεδίου. Αντίστοιχα, η ύπαρξη πολλών αναθεωρήσεων δεν αρκεί για να χαρακτηριστεί συνολικά το πρόγραμμα αποτυχημένο. Η ακριβέστερη αξιολόγηση γίνεται ανά μέτρο: ποια ήταν η αρχική δέσμευση, ποια η τελική, γιατί μεταβλήθηκε, ποιο φυσικό αντικείμενο διατηρήθηκε και ποιο περιορίστηκε ή αντικαταστάθηκε.

Η διπλή βάση αξιολόγησης είναι, συνεπώς, το σημείο στο οποίο η τυπική παρακολούθηση μετατρέπεται σε αξιολόγηση δημόσιας πολιτικής. Η σύγκριση με την τελευταία εγκεκριμένη βάση αποτυπώνει τη συμμόρφωση προς τις ισχύουσες δεσμεύσεις και τις προϋποθέσεις πληρωμής. Η σύγκριση με την αρχική βάση επιτρέπει να αξιολογηθούν η ωριμότητα, η συνοχή και η φιλοδοξία του σχεδιασμού. Στην ελληνική περίπτωση, η συχνότητα, η χρονική συμπίεση και η επανάληψη των μεταβολών καθιστούν τη δεύτερη σύγκριση αναγκαία και όχι απλώς συμπληρωματική.

Η παρούσα έκθεση πραγματοποιεί αυτή τη δεύτερη σύγκριση στο μέτρο που το επιτρέπει η διαθέσιμη τεκμηρίωση: καταγράφει την κλίμακα, τη χρονική εξέλιξη, τις αιτιολογίες και τις επαναλαμβανόμενες μεταβολές των μέτρων και επισημαίνει περιπτώσεις μείωσης, αφαίρεσης ή αντικατάστασης απαιτήσεων. Μια πλήρης αξιολόγηση της μεταβολής της αρχικής φιλοδοξίας απαιτεί, όμως, αντιπαραβολή ανά μέτρο του αρχικού και του τελικού φυσικού αντικείμενου με τους αντίστοιχους προϋπολογισμούς, τις πραγματικές πληρωμές, τους τελικούς δικαιούχους και τα παραγόμενα αποτελέσματα. Τα στοιχεία αυτά δεν είναι σήμερα διαθέσιμα σε ενιαία και συστηματικά αντιστοιχισμένη μορφή.

Κεντρική αποτίμηση. Η επίσημη πρόοδος του «Ελλάδα 2.0» πρέπει να αξιολογείται ταυτόχρονα έναντι της τελευταίας εγκεκριμένης εκδοχής του Σχεδίου και έναντι του αρχικού σχεδιασμού. Η πρώτη σύγκριση αποτυπώνει την τυπική συμμόρφωση προς τις ισχύουσες δεσμεύσεις· η δεύτερη επιτρέπει να κριθούν η ποιότητα, η συνοχή και η φιλοδοξία της δημόσιας πολιτικής.

5. Το κενό αντιστοίχισης χρήματος και φυσικού αντικειμένου

5.1 Τι μπορεί και τι δεν μπορεί να συναχθεί

Το ΤΑΑ βασίζεται σε χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με το πραγματικό κόστος κάθε μέτρου. Η Επιτροπή καταβάλλει μία δόση όταν κρίνει ότι εκπληρώθηκε η συμφωνημένη ομάδα οροσήμων και στόχων. Κατά συνέπεια, το ποσό της δόσης δεν μπορεί να κατανεμηθεί αυτομάτως στα μέτρα της ως πραγματικό κόστος τους.

Στο εθνικό επίπεδο δημοσιεύονται αποφάσεις ένταξης, προϋπολογισμοί, συμβάσεις, συγκεντρωτικές δαπάνες και κατάλογοι αποδεκτών. Στην έρευνα για το παρόν report, όμως, δεν εντοπίστηκε ένας ενιαίος δημόσιος, μηχαναγνώσιμος πίνακας που να συνδέει συστηματικά την αρχική και την τελική εκδοχή του μέτρου με το έργο ή υποέργο, τη σύμβαση, τον ανάδοχο ή δικαιούχο, το πραγματικά καταβληθέν ποσό, την περιφέρεια και το παραδοθέν φυσικό αντικείμενο.

Ακριβής διαπίστωση: Με βάση τη δημόσια διαθέσιμη πληροφόρηση δεν είναι δυνατόν να διακριβωθεί συστηματικά τι πραγματικό ποσό δαπανήθηκε για ποιο ακριβώς ολοκληρωμένο φυσικό αντικείμενο. Πρόκειται για έλλειμμα δημόσιας ιχνηλασιμότητας, όχι για ισχυρισμό περί ανυπαρξίας εσωτερικών αρχείων ή περί παρατυπίας.

5.2 Το ευρωπαϊκό κριτήριο ελέγχου

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο κατέληξε το 2026 ότι η ιχνηλασιμότητα και η διαφάνεια των πόρων του ΤΑΑ παραμένουν μερικές: η Επιτροπή δεν συλλέγει πραγματικά κόστη ανά μέτρο για τη διαχείριση του Μηχανισμού και οι δημοσιευμένες πληροφορίες για τελικούς αποδέκτες, πραγματικά ποσά και αποτελέσματα είναι ανεπαρκείς. Ο συγκεκριμένος έλεγχος δεν περιέλαβε την Ελλάδα στο δείγμα των δέκα κρατών. Δεν αποδεικνύει, επομένως, ότι οι ίδιες ακριβώς ελλείψεις υφίστανται στην ελληνική διοίκηση. Παρέχει όμως ένα σαφές κριτήριο, το οποίο τα διαθέσιμα ελληνικά δημόσια στοιχεία δεν επιτρέπουν ακόμη να εφαρμοστεί πλήρως.

Ιδιαίτερη σημασία έχει και η έννοια του «τελικού αποδέκτη». Σε έργα δημόσιων συμβάσεων μπορεί να εμφανίζεται ως τελικός αποδέκτης το υπουργείο ή ο δημόσιος φορέας, ενώ η επιχείρηση που εκτελεί το έργο εμφανίζεται ως ανάδοχος. Επομένως, ο κατάλογος των 100 μεγαλύτερων τελικών αποδεκτών δεν αρκεί από μόνος του για να αποτυπώσει τις μεταγενέστερες πληρωμές προς τους αναδόχους ή την τελική συγκέντρωση των ποσών.



5.3 Ελάχιστο δημόσιο μητρώο για ουσιαστική αποτίμηση

Για να καταστεί δυνατή η ουσιαστική αποτίμηση της υλοποίησης, δεν αρκεί η δημοσίευση περισσότερων αποσπασματικών στοιχείων. Απαιτείται μια ενιαία και μηχαναγνώσιμη δομή δεδομένων, η οποία θα επιτρέπει την παρακολούθηση κάθε μέτρου και υποέργου από τον αρχικό σχεδιασμό και τις αναθεωρήσεις του έως τη νομική δέσμευση, την πραγματική πληρωμή, το παραδοθέν φυσικό αντικείμενο και το αποτέλεσμα. Ο ακόλουθος πίνακας παρουσιάζει τα ελάχιστα πεδία που θα έπρεπε να περιλαμβάνει ένα τέτοιο δημόσιο μητρώο υλοποίησης.

Πίνακας 12. Πεδία ενός ενιαίου δημόσιου μητρώου υλοποίησης

Πεδίο	Ελάχιστη πληροφορία
Ταυτότητα	Κωδικός μέτρου, έργου και υποέργου· αρχική και ισχύουσα ονομασία.
Χρηματοδότηση	Αρχικός και τελικός προϋπολογισμός, πηγές πόρων, εθνική συνεισφορά και ΦΠΑ.
Αναθεωρήσεις	Ημερομηνία, αιτιολογία και ακριβής μεταβολή φυσικού αντικειμένου ή δείκτη.
Νομική δέσμευση	Σύμβαση, ποσό, ανάδοχος, ημερομηνία και τυχόν τροποποιήσεις.
Πληρωμή	Ποσό, ημερομηνία και αποδέκτης κάθε πληρωμής, με διάκριση ενδιάμεσης μεταφοράς και τελικής καταβολής.
Φυσικό αντικείμενο	Ποσότητα και ποιότητα παραδοτέου, τόπος, ποσοστό προόδου και πιστοποίηση ολοκλήρωσης.
Αποτέλεσμα	Δείκτες εκροής, αποτελέσματος και —όπου είναι εφικτό— επίπτωσης.
Κατανομή	Περιφέρεια, κοινωνική κατηγορία, μέγεθος επιχείρησης, κλάδος και όμιλος.

Ένα τέτοιο μητρώο δεν θα επανέφερε έναν αμιγώς λογιστικό έλεγχο επιλέξιμων δαπανών. Θα επέτρεπε να συνδυαστεί η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων με αξιόπιστα στοιχεία πραγματικού κόστους, να υπολογιστεί κόστος ανά μονάδα αποτελέσματος και να εξεταστεί ποιοι και ποιες περιοχές ωφελήθηκαν.

6. Τι μπορεί να υποστηριχθεί στο παρόν στάδιο

6.1 Τεκμηριωμένες διαπιστώσεις βάσει των ποσοτικών στοιχείων

- Η πρόοδος στην εκπλήρωση οροσήμων και στόχων δεν αποτελεί άμεσο δείκτη του ποσού που έφθασε στους τελικούς αποδέκτες ούτε του φυσικού αντικειμένου που ολοκληρώθηκε.
- Με βάση την επεξεργασία της ομάδας του ΕΝΑ, οι πραγματικές πληρωμές του σκέλους επιχορηγήσεων που εκτιμάται ότι έχουν φθάσει σε τελικούς αποδέκτες ή αναδόχους ανέρχονται σε περίπου 13 δισ. ευρώ έως τις 30.6.2026.
- Το ποσοστό απορρόφησης που αντιστοιχεί σε πραγματικές πληρωμές ως προς τον προϋπολογισμό των νομικών δεσμεύσεων υπολογίζεται σε 57,3%. Ο δείκτης αυτός δηλώνει ότι απομένει να καταβληθεί πάνω από το 40% του ποσού των νομικών δεσμεύσεων (περίπου 9,7 δισ. ευρώ). Οι δεσμεύσεις αυτές αφορούν έργα και δράσεις που το κράτος υποχρεούται να ολοκληρώσει, ακόμα και αν απενταχθούν από το «Ελλάδα 2.0».
- Υπολογίζεται ότι ένα ποσό της τάξης των 7 δισ. ευρώ θα βαρύνει είτε τους εθνικούς πόρους είτε άλλα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα (π.χ. ΕΣΠΑ). Ένα μέρος αυτού του ποσού αντιστοιχεί σε χρηματοδοτούμενο από εθνικούς πόρους ΦΠΑ.

- Η κυβερνητική αναφορά σε 100% απορρόφηση του δανειακού σκέλους του «Ελλάδα 2.0» δεν ισχύει. Ο αρχικός στόχος συμβασιοποίησης δανείων προς τις επιχειρήσεις μέσω εμπορικών τραπεζών, που αντιστοιχούσε σε συνεισφορά του ΤΑΑ ύψους 16,73 δισ. ευρώ, δεν επιτεύχθηκε και γι' αυτό μειώθηκε σε 13,366 δισ. ευρώ, δηλαδή κατά περίπου 3,36 δισ. ευρώ. Μέρος του ανωτέρω ποσού, ύψους 1,989 δισ. ευρώ, που δεν κατέστη δυνατό να απορροφηθεί, μεταφέρθηκε στην Αναπτυξιακή Τράπεζα για να δοθεί μετά το τέλος του ΤΑΑ στις επιχειρήσεις. Πρόκειται για έμμεση παράταση ή «λογιστικό παρκάρισμα πόρων» που έχει μηδενική απορρόφηση.
- Ο βασικός σχεδιασμός του δανειακού σκέλους του «Ελλάδα 2.0» δεν εκπληρώνει το κριτήριο της προσθετικότητας, με βάση το οποίο οι δημόσιοι πόροι πρέπει να χρησιμοποιούνται για να αυξήσουν τις επενδύσεις και όχι την κερδοφορία επενδυτικών σχεδίων που θα είχαν έτσι κι αλλιώς πρόσβαση σε χρηματοδότηση. Απέναντι σε αυτό το επιχείρημα, η κυβέρνηση αντέτασσε την ανάγκη για γρήγορη απορρόφηση, η οποία όμως, όπως είδαμε, δεν επιτεύχθηκε.
- Οι διαδοχικές αναθεωρήσεις είναι συχνές, εκτεταμένες και, σε σημαντικό βαθμό, επαναλαμβανόμενες. Η συγκριτική επεξεργασία της ομάδας του ΕΝΑ για τις πέντε αναθεωρήσεις της περιόδου 2023–2025 εντόπισε 178 διαφορετικά ουσιαστικά μεταβαλλόμενα μέτρα, από τα οποία 123 —περίπου επτά στα δέκα— εμφανίζονται σε δύο ή περισσότερες αναθεωρήσεις. Η επανάληψη δεν αποδεικνύει από μόνη της αποτυχία, αποτελεί όμως ισχυρή ένδειξη αστάθειας που απαιτεί ποιοτική εξέταση ανά μέτρο.
- Οι αιτίες των διαδοχικών αναθεωρήσεων έχουν πολιτική σημασία και δεν αποτελούν ουδέτερες τεχνικές ετικέτες. Η «χαμηλή ζήτηση» σε προγράμματα όπως η ενεργειακή αναβάθμιση κατοικιών ή η παιδική προστασία μπορεί να φανερώνει όρους πρόσβασης που απέτρεψαν τους δυνητικούς δικαιούχους, ενώ οι καθυστερήσεις στις δημόσιες συμβάσεις και τα όψιμα τεχνικά προβλήματα θέτουν ζήτημα ωριμότητας των έργων και διοικητικής ικανότητας. Αντίστοιχα, οι «καλύτερες εναλλακτικές» και η εκτεταμένη απλοποίηση μπορεί να διορθώνουν αδυναμίες του σχεδιασμού, αλλά και να μετακινούν εκ των υστέρων τον πήχη της επιτυχίας. Το γεγονός ότι τέτοιες μεταβολές συνεχίστηκαν έως την καταληκτική φάση δείχνει ότι σημαντικό μέρος του Σχεδίου παρέμεινε υπό ανασχεδιασμό. Η επιτυχία του, επομένως, δεν μπορεί να κρίνεται μόνο έναντι των αναθεωρημένων στόχων, αλλά και έναντι της αρχικής φιλοδοξίας και των πραγματικών κοινωνικών και παραγωγικών αναγκών.
- Η έκτη αναθεώρηση, που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 27.8.2026, μεταβάλλει 111 μέτρα στην καταληκτική φάση. Οι αιτιολογίες περιλαμβάνουν μία πλήρη αφαίρεση μέτρου, επτά αλλαγές λόγω καθυστερήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, εννέα λόγω χαμηλότερης ζήτησης, μία λόγω ανωτέρας βίας, 24 λόγω τεχνικών προκλήσεων, 18 για «καλύτερες εναλλακτικές» και 41 για μείωση διοικητικού φόρτου και απλοποίηση. Η ετερογένεια επιβάλλει διάκριση μεταξύ εξωγενούς προσαρμογής, αστοχίας σχεδιασμού και αδυναμίας εφαρμογής.
- Η δημόσια πληροφόρηση δεν παρέχει σήμερα ενιαία αντιστοίχιση πραγματικού κόστους, αποδέκτη, αναδόχου και φυσικού αντικειμένου ανά μέτρο ή έργο. Πρόκειται για ουσιώδες έλλειμμα δημόσιας ιχνηλασιμότητας.



6.2 Από την απορρόφηση στην ποιότητα του σχεδιασμού

Τα ευρήματα των προηγούμενων ενοτήτων επιτρέπουν η αξιολόγηση να μετακινηθεί πέρα από την εκταμίευση και την τυπική εκπλήρωση οροσήμων και στόχων. Το κρίσιμο ερώτημα είναι αν η χρηματοδότηση συγκρότησε μια συνεκτική στρατηγική μετασχηματισμού και ποια αποτελέσματα μπορεί να τεκμηριωθεί ότι παρήγαγε. Σε αυτό το επίπεδο αποκτά συγκεκριμένο περιεχόμενο ο χαρακτηρισμός «μη-σχέδιο», που έχει χρησιμοποιηθεί στην προηγούμενη κριτική του ΕΝΑ για το «Ελλάδα 2.0». Ο όρος δεν χρησιμοποιείται κυριολεκτικά — δεν σημαίνει ότι δεν υπήρχε σχέδιο, έργα ή χρηματοδότηση — αλλά για να δηλώσει την απουσία μιας επαρκώς συνεκτικής, ιεραρχημένης και επαληθεύσιμης στρατηγικής που να συνδέει συστηματικά τους διαθέσιμους πόρους με τρεις κρίσιμες διαστάσεις: περιφερειακή σύγκλιση, δίκαιη κατανομή των ωφελειών και ενίσχυση της εγχώριας παραγωγικής ικανότητας.

Περιφερειακή διάσταση. Η ύπαρξη έργων με συγκεκριμένο τόπο εφαρμογής δεν συνιστά από μόνη της περιφερειακή στρατηγική. Για να αξιολογηθεί ως τέτοια θα έπρεπε να είναι δυνατή η συστηματική σύνδεση πόρων, πραγματικών πληρωμών και ωφελουμένων ανά περιφέρεια με δείκτες σύγκλισης, καθώς και η εξέταση του τρόπου με τον οποίο οι διαδοχικές αναθεωρήσεις μεταβάλλουν αυτή τη χωρική κατανομή.

Δίκαιη κατανομή. Η συνολική απορρόφηση δεν αποδεικνύει ότι τα οφέλη κατανέμονται δίκαια. Ιδίως όπου καταγράφεται χαμηλότερη από την αναμενόμενη ζήτηση σε κοινωνικές δράσεις, στεγαστικές ή ενεργειακές παρεμβάσεις και εργαλεία για επιχειρήσεις, πρέπει να εξεταστεί αν οι όροι πρόσβασης, η ίδια συμμετοχή, τα κριτήρια επιλεξιμότητας ή οι διοικητικές απαιτήσεις απέκλεισαν ομάδες με μεγαλύτερες ανάγκες ή μικρότερη χρηματοδοτική και διοικητική ικανότητα.

Εγχώρια παραγωγική προστιθέμενη αξία. Η ένταξη μιας επένδυσης στην πράσινη ή ψηφιακή μετάβαση δεν αποδεικνύει αυτομάτως εγχώριο παραγωγικό μετασχηματισμό. Η αξιολόγηση απαιτεί στοιχεία για εγχώριο περιεχόμενο, ελληνικούς προμηθευτές, έρευνα και ανάπτυξη, μεταφορά τεχνογνωσίας, συντήρηση κρίσιμων υποδομών και δημιουργία σταθερών θέσεων εργασίας.

6.3 Πράσινη μετάβαση και Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης

Η ίδια διάκριση μεταξύ τυπικής επιλεξιμότητας και πραγματικού αποτελέσματος ισχύει για την πράσινη μετάβαση. Η κλιματική σήμανση καταγράφει προγραμματισμένες κατηγορίες δαπανών και δεν ισοδυναμεί με μέτρηση της τελικής περιβαλλοντικής επίδοσης. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο έχει επισημάνει ότι η πραγματική συμβολή του ΤΑΑ στην πράσινη μετάβαση παραμένει ασαφής και ότι υπάρχουν αδυναμίες στη μέτρηση πραγματικών δαπανών και αποτελεσμάτων (Ειδική Έκθεση 14/2024).

Η σύνδεση με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης είναι ακόμη πιο έμμεση. Ο Μηχανισμός οργανώθηκε γύρω από έξι πυλώνες, ορόσημα και στόχους και ελάχιστα ποσοστά κλιματικής και ψηφιακής δαπάνης, όχι γύρω από δεσμευτικό σύστημα αποτελεσμάτων για τους 17 ΣΒΑ. Συνεπώς, η συμβολή σε στόχους όπως η μείωση των ανισοτήτων, η αξιοπρεπής εργασία, η βιώσιμη παραγωγή ή η περιφερειακή συνοχή πρέπει να αξιολογείται με πρόσθετους δείκτες και όχι να συνάγεται από τη χρηματοδοτική σήμανση των μέτρων.

6.4 Μοντέλο υλοποίησης και δημόσια ικανότητα: outsourcing και αναθέσεις

Η εκτεταμένη προσφυγή σε εξωτερικούς συμβούλους δεν αποτελεί απλώς τεχνική επιλογή οργάνωσης της υλοποίησης. Όταν αφορά σε σημαντικό βαθμό τον ίδιο τον σχεδιασμό, την ωρίμανση, την παρακολούθηση και την εφαρμογή δημόσιων παρεμβάσεων, τίθεται ζήτημα θεσμικής επιλογής: αν το Ταμείο χρησιμοποιήθηκε για να ενισχύσει μόνιμα την ικανότητα της δημόσιας διοίκησης ή αν, αντιθέτως, παγίωσε την εξάρτησή της από εξωτερική τεχνογνωσία.

Η εξωτερική τεχνική υποστήριξη μπορεί να συμπληρώνει τη δημόσια διοίκηση· δεν μπορεί όμως να υποκαθιστά διαρκώς την ικανότητά της να σχεδιάζει, να αξιολογεί και να υλοποιεί δημόσια πολιτική.

Η προηγούμενη έκθεση του ΕΝΑ είχε χαρακτηρίσει το outsourcing στρατηγική επιλογή και είχε ασκήσει κριτική στην εκτεταμένη εμπλοκή ιδιωτών συμβούλων στον σχεδιασμό και την υλοποίηση. Τα ευρήματα των αναθεωρήσεων δεν αποδεικνύουν από μόνα τους ότι οι δυσκολίες οφείλονται στο outsourcing· επιτρέπουν, όμως, να επανεξεταστεί η προηγούμενη κριτική με συγκεκριμένα ερωτήματα για τις καθυστερήσεις, τις τεχνικές δυσχέρειες, το κόστος, τα παραδοτέα και την τεχνογνωσία που συσσωρεύτηκε εντός του Δημοσίου.

Σε ευρύτερο επίπεδο, η βάση δεδομένων Consultocracy των Vouliwatch και Solomon καταγράφει 3.079 συμβάσεις συμβουλευτικών υπηρεσιών προς φορείς του Δημοσίου την περίοδο 2017–2025, συνολικής συμβατικής αξίας περίπου 1,56 δισ. ευρώ, από τις οποίες το 62,4% αποδίδεται σε απευθείας αναθέσεις. Τα στοιχεία αφορούν το σύνολο της εξεταζόμενης περιόδου και δεν απομονώνουν τις συμβάσεις του ΤΑΑ. Τεκμηριώνουν, συνεπώς, την ανάγκη συστηματικού ελέγχου της συμβουλευτικής δαπάνης, αλλά όχι από μόνα τους ειδικό συμπέρασμα για το «Ελλάδα 2.0». Για την αξιολόγηση του ΤΑΑ απαιτούνται φιλτραρισμένα στοιχεία ανά έργο, ανάδοχο, κόστος, παραδοτέο και μεταφορά τεχνογνωσίας.

Πολιτική αναθέσεων. Το ζήτημα δεν εξαντλείται στη χρήση συμβούλων. Χωρίς ενιαία αντιστοίχιση έργου, σύμβασης, αναδόχου, πραγματικής πληρωμής και παραδοτέου δεν μπορεί να αξιολογηθεί επαρκώς ούτε η συγκέντρωση των αναθέσεων σε επιχειρήσεις ή ομίλους ούτε η σχέση κόστους και αποτελέσματος. Η ανάλυση των τελικών αποδεκτών δεν υποκαθιστά την ανάλυση των πραγματικών αναδόχων και των μεταγενέστερων πληρωμών προς αυτούς. Το έλλειμμα αυτό είναι ταυτόχρονα πρόβλημα διαφάνειας και ουσιαστικό όριο στην αξιολόγηση του τρόπου με τον οποίο χρησιμοποιήθηκαν οι δημόσιοι πόροι.

Υπό αυτή την έννοια, ένα πρόσθετο κριτήριο επιτυχίας του ΤΑΑ είναι θεσμικό και όχι μόνο χρηματοδοτικό: αν η πρωτοφανής κινητοποίηση πόρων και τεχνικής βοήθειας αφήνει μετά το 2026 ισχυρότερους δημόσιους φορείς, συσσωρευμένη τεχνογνωσία και μεγαλύτερη ικανότητα αυτόνομου σχεδιασμού και υλοποίησης. Αν η διοίκηση εξακολουθεί να εξαρτάται από τους ίδιους εξωτερικούς μηχανισμούς για σύνθετες δημόσιες πολιτικές, τότε ένα μέρος της ευκαιρίας θεσμικού μετασχηματισμού θα έχει χαθεί.



Πίνακας 13. Κρίσιμες διαστάσεις αξιολόγησης πέρα από την τυπική απορρόφηση

Διάσταση	Τι μπορεί να υποστηριχθεί στο παρόν στάδιο	Τι απαιτείται για πλήρη αξιολόγηση
Περιφερειακή διάσταση	Η χωρική παρουσία έργων δεν αποδεικνύει συνεκτική περιφερειακή στρατηγική ή σύγκλιση.	Πόροι, πραγματικές πληρωμές, παραδοτέα και ωφελούμενοι ανά περιφέρεια· δείκτες σύγκλισης και μεταβολή τους μετά τις αναθεωρήσεις.
Δίκαιη κατανομή	Η συνολική απορρόφηση δεν αποδεικνύει δίκαιη κατανομή· η χαμηλή ζήτηση μπορεί να υποδηλώνει εμπόδια πρόσβασης.	Στοιχεία ανά εισόδημα, ηλικία, φύλο, κοινωνική ομάδα, μέγεθος επιχείρησης, όμιλο και γεωγραφία.
Εγχώρια παραγωγική προστιθέμενη αξία	Η πράσινη/ψηφιακή σήμανση δεν αποδεικνύει από μόνη της εγχώριο παραγωγικό μετασχηματισμό.	Εγχώριο και εισαγόμενο περιεχόμενο, προμηθευτές, R&D, τεχνογνωσία, συντήρηση και σταθερή απασχόληση.
Πράσινη μετάβαση και ΣΒΑ	Η κλιματική σήμανση αφορά προγραμματισμένες δαπάνες και όχι κατ' ανάγκην πραγματικές περιβαλλοντικές ή κοινωνικές επιπτώσεις.	Πραγματικές μειώσεις ενεργειακή εξοικονόμηση, φτώχεια, βιοποικιλότητα αποτελέσματος συνδεδεμένοι με ΣΒΑ.
Εξωτερική τεχνική υποστήριξη	Η εκτεταμένη εξωτερική ανάθεση θέτει ζήτημα δημόσιας ικανότητας και θεσμικής εξάρτησης, όχι μόνο ταχύτητας ή τεχνικής υποστήριξης.	Κόστος και παραδοτέα συμβούλων, μεταφορά τεχνογνωσίας, βαθμός εξάρτησης από εξωτερικούς φορείς και λειτουργική ικανότητα της διοίκησης μετά το 2026.

Πηγές και τεκμηρίωση

Πρωτογενείς και θεσμικές πηγές

Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 για τη θέσπιση του ΤΑΑ — Ορισμοί, αρχιτεκτονική πληρωμών και υποχρεώσεις δεδομένων.

Αρχικό παράρτημα του ελληνικού Σχεδίου — ST 10152/21 ADD 1 — Αρχική βάση των μέτρων, οροσήμων και στόχων.

Αναθεώρηση Δεκεμβρίου 2023 — ST 15831/23 και παράρτημα — REPowerEU και ευρεία αναδιάρθρωση.

Αναθεώρηση Ιουλίου 2024 — ST 11858/24 — Στοχευμένες αλλαγές.

Αναθεώρηση Ιανουαρίου 2025 — ST 17055/24 — Τρίτη αναθεώρηση.

Αναθεώρηση Ιουλίου 2025 — ST 11101/25 — Τέταρτη αναθεώρηση.

Αναθεώρηση Δεκεμβρίου 2025 — ST 15754/25 — Πέμπτη αναθεώρηση.

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, CM 3650/26, 27.8.2026, Outcome of the written procedure initiated by CM 3649/26 – Adoption – END of written procedure — Ολοκλήρωση της γραπτής διαδικασίας και έγκριση της έκτης αναθεώρησης του ελληνικού ΣΑΑ στις 27.8.2026 — έγγραφο

Εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου ST 12235/26, 25.8.2026 — Κείμενο της έκτης αναθεώρησης· μεταβολές σε 111 μέτρα —

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12235-2026-INIT/en/pdf>

Παράρτημα της τελικής απόφασης — ST 12235/26 ADD 1 REV 1 — Ισχύοντα μέτρα, ορόσημα, στόχοι και δανειακά εργαλεία —

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12235-2026-ADD-1-REV-1/en/pdf>

Κατευθύνσεις για το κλείσιμο του ΤΑΑ — C/2026/2614 — Προθεσμίες και υποχρεώσεις μετά το 2026.

«Ελλάδα 2.0» — Με μια ματιά — Συνοπτική δημόσια περιγραφή μέτρων και πόρων.

Συνέντευξη Τύπου 19.5.2026 για το δανειακό σκέλος — Κυβερνητική αναφορά σε 100% απορρόφηση/συμβασιολογία.



«Ελλάδα 2.0», ενημέρωση 1.9.2026 — Αυξημένα αιτήματα 8ης δόσης επιχορηγήσεων και 7ης δόσης δανείων: 4,5 δισ. ευρώ και 49 ορόσημα/στόχοι — <https://greece20.gov.gr/oloklirosi-ylopoiisis/>

Δανειακή στήριξη επιχειρήσεων — «Ελλάδα 2.0» — Κανόνες συγχρηματοδότησης και επιλεξιμότητας.

Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας, 3.9.2026 — Ολοκλήρωση του «Σπίτι μου II»: 14.114 υπογεγραμμένες συμβάσεις, 1,54 δισ. ευρώ και δημόσια στήριξη 943,2 εκατ. ευρώ — <https://minscfa.gov.gr/epitychis-i-oloklirosi-tou-spiti-mou-ii-pano-apo-14-100-sybo-lites-mas-vrikan-stegi/>

Vouliwatch και Solomon, Consultocracy — Βάση δεδομένων συμβάσεων συμβουλευτικών υπηρεσιών προς το Ελληνικό Δημόσιο, 2017–2025 — <https://consultocracy.vouliwatch.gr/>

Solomon/Vouliwatch, «Όταν νομοθετούν οι ιδιώτες» — Μεθοδολογία και ευρήματα της έρευνας για τη συμβουλευτική δαπάνη — <https://wearesolomon.com/mag/format-el/reportaz/otan-nomothetoun-oi-idiotas/>

Ανεξάρτητο κριτήριο ελέγχου

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 14/2026 — Ιχνηλασιμότητα και διαφάνεια του ΜΑΑ. Ο έλεγχος δεν περιέλαβε την Ελλάδα στο δείγμα· χρησιμοποιείται ως ευρωπαϊκό κριτήριο και όχι ως άμεσο ελληνικό εύρημα — <https://www.eca.europa.eu/el/publications/SR-2026-14>

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 26/2023 — Πλαίσιο παρακολούθησης επιδόσεων και διάκριση εκροών, αποτελεσμάτων και επιπτώσεων — <https://www.eca.europa.eu/el/publications/SR-2023-26>

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Ειδική Έκθεση 14/2024 — Η συμβολή του ΜΑΑ στην πράσινη μετάβαση — <https://www.eca.europa.eu/el/publications/SR-2024-14>

Επεξεργασίες και προηγούμενες δημοσιεύσεις του ΕΝΑ

Υλικό εργασίας της ομάδας του ΕΝΑ, Ιούλιος 2026 — Αναλυτικό μητρώο αναθεωρήσεων και επεξεργασία χρηματικών ρών.

ΕΝΑ, Report Ταμείου Ανάκαμψης — Στοιχεία 1ου εξαμήνου 2025.



ΕΝΑ Ινστιτούτο
Εναλλακτικών Πολιτικών
Ζαλοκώστα 8, 106 71 Αθήνα,
+30 210 364 7912

info@enainstitute.org
www.enainstitute.org