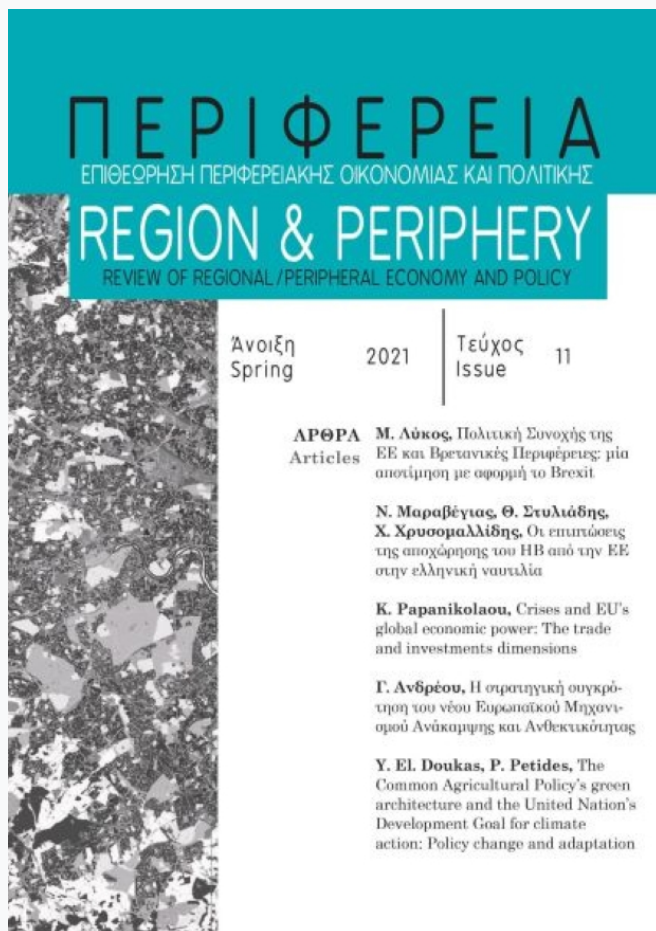


Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 11, Αρ. 11 (2021)

Περιφέρεια | Region & Periphery



Η στρατηγική συγκρότηση του νέου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Γιώργος Ανδρέου

doi: [10.12681/rp.27244](https://doi.org/10.12681/rp.27244)

Copyright © 2021, Γιώργος Ανδρέου



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Ανδρέου Γ. (2021). Η στρατηγική συγκρότηση του νέου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 11(11), 79–105. <https://doi.org/10.12681/rp.27244>

Η στρατηγική συγκρότηση του νέου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Γιώργος Ανδρέου, *Επικουρος καθηγητής, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*

Περίληψη

Στόχος του άρθρου είναι να εξετάσει την ιδεολογική και στρατηγική συγκρότηση του νέου Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας της ΕΕ. Το κεντρικό επιχείρημα είναι ότι οι κυρίαρχοι δρώντες της ΕΕ επέλεξαν να συνδυάσουν την τόλμη και την αλληλεγγύη ως προς την χρηματοδότηση του νέου χρηματοδοτικού μέσου με τον προσαυξητισμό ως προς την δικαιολόγηση, τη στόχευση και τη διαχείριση των δράσεών του. Αποτέλεσμα αυτής της επιλογής ήταν ότι: α) ως γενικός στόχος του νέου Μηχανισμού επελέγη η υλοποίηση της νέας βιομηχανικής στρατηγικής της Ένωσης, η οποία είχε υιοθετηθεί ακριβώς πριν από το ξέσπασμα της πανδημίας και β) τόσο η κανονιστική θεμελίωση όσο και οι βασικές οργανωτικές αρχές του Μηχανισμού απηχούν γνωστές και παγιωμένες ιδέες και πρακτικές, οι οποίες, ως επί το πλείστον, προέρχονται από την πολιτική συνοχής και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: ΕΕ, Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο, Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, συνοχή, δημόσιες πολιτικές

The strategic structuring of the new European Recovery and Resilience Facility

George Andreou, *Assistant Professor, Aristotle University of Thessaloniki*

Abstract

The paper seeks to explore the ideological and strategic structuring of the new Recovery and Resilience Facility of the EU. The central argument is that the dominant EU actors chose to combine ambition and solidarity regarding the financing of the new instrument with incrementalism regarding the justification, the targeting, and the management of its activities. As a result: a) the Mechanism has as its aim to implement the new industrial strategy of the Union, which was adopted just before the outbreak of the pandemic, and b) its normative foundations and organizational principles follow well known and established ideas and practices which are primarily drawn from cohesion policy and the European Semester.

KEY-WORDS: EU, Multiannual Financial Framework, Recovery and resilience Facility, cohesion, public policies

1. Εισαγωγή

Στις 19 Φεβρουαρίου 2021 τέθηκε σε ισχύ ο Κανονισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Recovery and Resilience Facility), δηλαδή του κύριου κορμού του έκτακτου Σχεδίου ανάκαμψης για την Ευρώπη (“NextGenerationEU”) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο 2021). Στόχος του Μηχανισμού είναι να μετριαστούν οι οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της πανδημίας του κορονοϊού και να καταστούν οι ευρωπαϊκές οικονομίες και κοινωνίες περισσότερο βιώσιμες, ανθεκτικές και καλύτερα προετοιμασμένες για τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης. Για το σκοπό αυτό, κατά την περίοδο 2021-2026, ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (στο εξής «ο Μηχανισμός») θα διαθέσει 672,5 δισ. ευρώ σε επιχορηγήσεις και δάνεια προκειμένου να στηρίξει των μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις που θα πραγματοποιηθούν στο πλαίσιο εθνικών Σχεδίων Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Συνολικά, το NextGenerationEU θα χρηματοδοτηθεί με 750 δισ. Ευρώ, τα οποία θα αντληθούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω δανειοληψίας από τις κεφαλαιαγορές και θα καλυφθούν μέσω της εισαγωγής νέων ιδίων πόρων, γεγονός που θα φέρει επανάσταση στον προϋπολογισμό της ΕΕ¹.

Ο προγραμματισμός και η εφαρμογή των Σχεδίων Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας εξελίσσεται παράλληλα με την ενεργοποίηση των υπόλοιπων έκτακτων δημοσιονομικών εργαλείων του NextGenerationEU (REACT-EU, Αγροτική Ανάπτυξη, «Ορίζων Ευρώπη», InvestEU, Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, RescEU), αλλά και παράλληλα με την υλοποίηση των «κανονικών» πολιτικών δαπανών του προϋπολογισμού της ΕΕ που εντάσσονται στο Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) 2021-2027. Επιπροσθέτως, η υλοποίηση των Σχεδίων Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας θα ενταχθεί στο σύστημα της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και συγκεκριμένα στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο - τον ετήσιο κύκλο συντονισμού των δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ. Επιγραμματικά, ο Μηχανισμός είναι μόνο η σημαντικότερη από μία σειρά θεσμικών και διαδικαστικών καινοτομιών οι οποίες εγκαινιάζονται αυτή την περίοδο και οι οποίες αναμένεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις για τον προϋπολογισμό και την συνολική διακυβέρνηση της ΕΕ.

Στόχος του παρόντος άρθρου είναι να εξετάσει την ιδεολογική και στρατηγική συγκρότηση του νέου Μηχανισμού και, ιδιαίτερα, να αναδείξει και να ερμηνεύσει τις στενές ιδεολογικές και οργανωτικές διασυνδέσεις που αυτός διαθέτει με την νέα βιομηχανική στρατηγική της ΕΕ, την πολιτική συνοχής της ΕΕ και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Η σχετική ανάλυση δεν καλύπτει την ανάλυση των επιπτώσεων αυτής της μεταρρύθμισης για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ένωσης, κάτι που, αναπόφευκτα, θα απαιτούσε τη συγγραφή ενός δεύτερου άρθρου. Αντ’ αυτού, θα

εστιαστούμε στην ανάλυση αυτού καθαυτού του νέου Μηχανισμού. Η προσέγγιση που ακολουθούμε εμπνέεται από: α) την έννοια της 'εξάρτησης από το μονοπάτι' που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο του ιστορικού θεσμισμού, β) την έννοια του «χώρου πολιτικής» και γ) την τυπολογία των στοιχείων πολιτικής που αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της ανάλυσης της δημόσιας πολιτικής (Ανδρέου 2019: 51-53). Κεντρική θέση του άρθρου είναι ότι, στην προσπάθειά τους να ανταποκριθούν άμεσα στις έκτακτες, πρωτοφανείς και οριζόντιες χρηματοδοτικές ανάγκες που προέκυψαν λόγω της πανδημίας, να διασώσουν την οικονομική και πολιτική συνοχή της ΕΕ σε μία περίοδο έντονων κλυδωνισμών και αβεβαιότητας, αλλά και να επιτύχουν με ταχύτητα έναν ικανοποιητικό και βιώσιμο συμβιβασμό ανάμεσα στα αντικρουόμενα συμφέροντα των «μαξιμαλιστών» του Νότου και των «μινιμαλιστών» του Βορρά, οι κυρίαρχοι δρώντες της ΕΕ επέλεξαν να συνδυάσουν την τόλμη ως προς την προικοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ με τον πραγματισμό και τον προσαυξητισμό ως προς την δικαιολόγηση, την οργάνωση και την επίβλεψη των νέων χρηματοδοτήσεων. Αποτέλεσμα αυτής της επιλογής ήταν ότι: α) ως γενικός στόχος του νέου Μηχανισμού επελέγη η υλοποίηση της νέας βιομηχανικής στρατηγικής της Ένωσης, η οποία είχε υιοθετηθεί ακριβώς πριν από το ξέσπασμα της πανδημίας και β) τόσο η γενική φιλοσοφία όσο και οι βασικές οργανωτικές αρχές του νέου Μηχανισμού μεταφράζονται σε γνωστές και παγιωμένες πρακτικές, οι οποίες, ως επί το πλείστον, προέρχονται από την πολιτική συνοχής και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο.

Το άρθρο εκκινεί με μια σύντομη παρουσίαση των στρατηγικών της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης, όπως αυτές αποκρυσταλλώθηκαν κατά τη διάρκεια της προ πανδημίας εποχής. Ακολουθούν η κριτική εξέταση της πολιτικής συνοχής και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, καθώς και η παρουσίαση των μεταξύ τους θεσμικών διασυνδέσεων. Η επόμενη ενότητα επικεντρώνεται σε μια γενική συζήτηση των αρχών, των στόχων και των οργανωτικών διευθετήσεων του Μηχανισμού, ιδιαίτερα σε σχέση με τον στόχο της συνοχής, τις στρατηγικές προτεραιότητες της Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Τέλος, θα επιχειρήσουμε να εκτιμήσουμε τις συνέπειες που θα έχει η ύπαρξη και η δράση του Μηχανισμού για την φυσιογνωμία, τις προοπτικές και τη νομιμοποίηση του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού και της Ένωσης γενικότερα.

2. Η νέα βιομηχανική στρατηγική της ΕΕ και οι στόχοι της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης

Τον Μάρτιο και τον Μάιο του 2019, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παρουσιάσει ένα μακροπρόθεσμο σχέδιο για την βιομηχανική πολιτική της ΕΕ με χρονικό ορίζοντα το 2030. Εκτεταμένες αναφορές στις προτεραιότητες και τις δράσεις που θα πρέπει να υπηρετούν αυτό το σχέδιο έγιναν

ακολούθως στις Πολιτικές Κατευθυντήριες Γραμμές της νέας προέδρου της Επιτροπής, στις προτεραιότητες που καθορίστηκαν από το ανανεωμένο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο στρατηγικό θεματολόγιο 2019-2024 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Λίγες ημέρες πριν ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας κηρύξει την ανθρωπότητα σε κατάσταση πανδημίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε τη νέα βιομηχανική στρατηγική της για την Ευρώπη (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020α). Σύμφωνα με την Επιτροπή, η Ευρώπη ξεκινά τη μετάβασή της προς την κλιματική ουδετερότητα και την ψηφιακή πρωτοκαθεδρία σε έναν διαρκώς μεταβαλλόμενο και ολοένα και πιο απρόβλεπτο κόσμο. Αυτή η διττή μετάβαση πρόκειται να επηρεάσει κάθε πτυχή της Ευρωπαϊκής βιομηχανίας οικονομίας και κοινωνίας². Επιπλέον, η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση θα πραγματοποιηθούν σε μια εποχή μεταβαλλόμενων γεωπολιτικών συνθηκών οι οποίες επηρεάζουν τη φύση του ανταγωνισμού και ωθούν την Ένωση να εστιάζεται όχι μόνο στην αύξηση της παραγωγικότητας της Ευρωπαϊκής οικονομίας, αλλά και στην ανάληψη προστατευτικών ενεργειών με νομικά και πολιτικά μέσα. Επομένως, όπως υποστήριξε η Επιτροπή, η ανάγκη να διασφαλιστούν ισότιμοι και δίκαιοι όροι ανταγωνισμού είναι σημαντικότερη από ποτέ. Η νέα στρατηγική βασίζεται καταρχήν στην Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία και τη Στρατηγική για τη διαμόρφωση του ψηφιακού μέλλοντος της Ευρώπης, αλλά περιλαμβάνει επίσης μια σειρά από άλλες πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στο να διαμορφώσουν μεταξύ άλλων μια βαθύτερη και πιο ψηφιακή ενιαία αγορά, μια συντονισμένη προσέγγιση για την αντιμετώπιση του αθέμιτου ανταγωνισμού και των άνισων όρων ανταγωνισμού σε παγκόσμιο επίπεδο, νέες καινοτόμες βιομηχανικές διαδικασίες και πιο καθαρές τεχνολογίες, την ενσωμάτωση της κυκλικότητας σε ολόκληρη την οικονομία, την προώθηση της βιομηχανικής καινοτομίας και την ανάπτυξη των αναγκαίων δεξιοτήτων των εργαζόμενων.

Η *Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία* (11 Δεκεμβρίου 2019) είναι η νέα στρατηγική της Ευρώπης για την ανάπτυξη. Στον πυρήνα της βρίσκεται ο στόχος να καταστεί η Ευρώπη η πρώτη κλιματικά ουδέτερη ήπειρος στον κόσμο έως το 2050³. Αναλυτικότερα, η Πράσινη Συμφωνία αποσκοπεί να θέσει την Ευρώπη σε τροχιά μετασχηματισμού προς μια κλιματικά ουδέτερη, δίκαιη και ευημερούσα κοινωνία, που θα διαθέτει μια σύγχρονη, αποδοτική ως προς τη χρήση των πόρων και ανταγωνιστική οικονομία. Προκειμένου να υποστηριχθούν αυτές οι προτεραιότητες, το επενδυτικό σχέδιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας (Ιανουάριος 2020) έθεσε ως στόχο την προσέλκυση τουλάχιστον 1 τρισ. ευρώ ιδιωτικών και δημόσιων κατά την επόμενη δεκαετία. Ο σχεδιασμός αυτός βασίστηκε στην πρόταση της Επιτροπής για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2021-2027, καθόσον υπολογίστηκε ότι το 25 % του προϋπολογισμού της ΕΕ θα κατευθυνθεί προς χρηματοδότηση περιβαλλοντικών στόχων και ότι, σε παρέκταση δεκαετίας, ο ενωσιακός προϋπολογισμός θα συνεισφέρει συνολικά 503 δισ. ευρώ. Επιπλέον,

σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή εισηγήθηκε τη δημιουργία ενός Μηχανισμού Δίκαιης Μετάβασης (Just Transition Mechanism) καθώς κι ενός νέου Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης (Just Transition Fund).

Στόχος του Μηχανισμού Δίκαιης Μετάβασης είναι να αμβλύνει τις δυσμενείς κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις της πράσινης μετάβασης παρέχοντας στοχευμένη στήριξη σε εκείνες τις περιφέρειες που εξαρτώνται περισσότερο από την αλυσίδα αξίας των ορυκτών καυσίμων και, επομένως, πλήττονται περισσότερο από τη μετάβαση. Ο Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης δεν αφορά μόνο τη χρηματοδότηση, αλλά θα περιλαμβάνει ένα νέο πλαίσιο διακυβέρνησης με επίκεντρο τα σχέδια δίκαιης μετάβασης των θιγόμενων περιοχών και με τη συμμετοχή όλων των τοπικών και περιφερειακών εταίρων, υπό το συντονισμό και την τεχνική υποστήριξη της ίδιας της Επιτροπής.

Ο Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης θα αποτελείται από τρεις κύριες πηγές χρηματοδότησης:

- Το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, το οποίο θα προικοδοτηθεί με επιπρόσθετα κεφάλαια από τον προϋπολογισμό της ΕΕ⁴ και θα παρέχει κατά κύριο λόγο επιχορηγήσεις σε περιφέρειες, στηρίζοντας τους εργαζομένους ώστε να αναπτύξουν δεξιότητες και ικανότητες για την αγορά εργασίας του μέλλοντος, βοηθώντας τις ΜΜΕ, τις νεοφυείς επιχειρήσεις και τα εκκολαπτήρια επιχειρήσεων ώστε να δημιουργήσουν νέες οικονομικές ευκαιρίες και υποστηρίζοντας επενδύσεις στον τομέα της μετάβασης στην καθαρή ενέργεια.
- Ένα ειδικό καθεστώς δίκαιης μετάβασης στο πλαίσιο του InvestEU για την κινητοποίηση επενδύσεων. Με το καθεστώς αυτό θα επιδιωχθεί να προσελκυσθούν ιδιωτικές επενδύσεις, μεταξύ άλλων στους τομείς της βιώσιμης ενέργειας και των μεταφορών, που θα ωφελήσουν τις εν λόγω περιφέρειες και θα βοηθήσουν τις οικονομίες τους να βρουν νέες πηγές ανάπτυξης.
- Έναν μηχανισμό δανειοδότησης του δημόσιου τομέα σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, με τη στήριξη του προϋπολογισμού της ΕΕ, για την κινητοποίηση επενδύσεων. Ο μηχανισμός θα χρησιμοποιηθεί για τη χορήγηση δανείων στον δημόσιο τομέα (λ.χ. για επενδύσεις σε δίκτυα τηλεθέρμανσης και ανακαίνιση κτιρίων).

Τη στιγμή που κοινοποιήθηκε η νέα βιομηχανική στρατηγική της ΕΕ, η διαδικασία διαμόρφωσης μιας συνολικής στρατηγικής για τον ψηφιακό μετασχηματισμό της Ευρώπης βρίσκονταν ακόμα υπό εξέλιξη. Πιο συγκεκριμένα, με τη Στρατηγική της για τη διαμόρφωση του ψηφιακού μέλλοντος της Ευρώπης (19 Φεβρουαρίου 2020), η Επιτροπή παρουσίασε ορισμένες γενικές ιδέες για τον τρόπο με τον οποίο η Ευρώπη μπορεί να διατηρήσει την τεχνολογική και ψηφιακή της κυριαρχική θέση και να καταστεί παγκόσμια ψηφιακή ηγέτιδα δύναμη. Ως βασική προτεραιότητα τέθηκε η συνέχιση και η ενίσχυση του σχεδίου της ψηφια-

κής ενιαίας αγοράς (το οποίο είχε υιοθετηθεί το 2015 από την Επιτροπή Junker), η επιτάχυνση των επενδύσεων στην έρευνα και την ανάπτυξη της τεχνολογίας σε τομείς όπως η τεχνητή νοημοσύνη, τα δίκτυα πέμπτης γενιάς (5G), η ανάλυση δεδομένων και μεταδεδομένων, καθώς και η ενίσχυση της βιομηχανικής ικανότητας της ΕΕ σε καιρίας σημασίας ψηφιακές υποδομές (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020a).

3. Τα βασικά θεσμικά χαρακτηριστικά της πολιτικής συνοχής και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου

Συνοχή και πολιτική συνοχής

Η πολιτική συνοχής είναι το βασικός χρηματοδοτικός μηχανισμός που διαθέτει η ΕΕ για την επίτευξη του στόχου της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Ωστόσο, η συνοχή είναι μια ασαφής και νεφελώδης έννοια. Σύμφωνα με το Άρθρο 174 ΣΛΕΕ, «Η Ένωση αποσκοπεί, ιδιαίτερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών». Η Συνθήκη αποδίδει έμφαση στην οικονομική διάσταση του όρου, ενώ αφήνει αδιευκρίνιστο το περιεχόμενο τόσο της κοινωνικής όσο και της εδαφικής του διάστασης. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι ο στόχος της συνοχής συνδέεται ρητά με την αρχή της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών (Άρθρο 3.3 ΣΕΕ), η σχέση ανάμεσα στις δύο έννοιες παραμένει αδιευκρίνιστη. Με άλλα λόγια, η ανάδειξη της συνοχής σε καταστατική αρχή της Ένωσης δεν μεταφράζεται σε σαφείς υποχρεώσεις, με εξαίρεση την -ρητή αλλά ασαφή- δέσμευση της ΕΕ για την μείωση των δια-περιφερειακών ανισοτήτων. Αναπόφευκτα, επομένως, η ελλιπής νοηματοδότηση της συνοχής την καθιστά έρμαιο διαφορετικών και συχνά αλληλοσυγκρουόμενων ερμηνειών (Ανδρέου 2002: 15-39).

Η πολιτική συνοχής όπως τη γνωρίζουμε σήμερα οφείλει την ύπαρξη σε δύο εξελίξεις που έλαβαν χώρα τη δεκαετία του 1980: α) στον εμπλουτισμό των Συνθηκών με το στόχο της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (1985) και β) στο διπλασιασμό των πόρων και στο συντονισμό της λειτουργίας των Διαρθρωτικών Ταμείων - όπως ονομάστηκαν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Τμήμα Προσανατολισμού του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) - στη βάση κοινών αρχών, στόχων και διαδικασιών (1988). Η μεταρρύθμιση του 1988 δε δημιούργησε μια πολιτική από το μηδέν: στόχος της ήταν να συντονίσει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές, την Ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική καθώς και ορισμένες πτυχές της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας και της ΚΑΠ ώστε να δημιουργήσει έναν αποτελεσματικό μηχανισμό προώθησης της δια-περιφερειακής σύγκλισης (Dinan 1994: 403). Το θεσμικό πλαίσιο που εγκαθιδρύθηκε τότε – και που, σε γενικές γραμμές, έχει διατηρηθεί έως

σήμερα - βασίστηκε σε τέσσερις θεμελιώδεις αρχές: αρχή της συγκέντρωσης, εταιρική σχέση, προγραμματισμός και προσθετικότητα (Πετράκος και Ψυχάρης 2004: 419-425). Έκτοτε ο χώρος πολιτικής της συνοχής έχει γνωρίσει διαδοχικές τροποποιήσεις, κάθε μία από τις οποίες ακολούθησε μια προσαυξητική λογική, καθώς απέφυγε να μεταβάλλει ριζικά τις προϋπάρχουσες ισορροπίες ανάμεσα στους στόχους και τα μέσα της πολιτικής συνοχής, αλλά και τη θέση της πολιτικής συνοχής στο πολιτικό σύστημα της ΕΕ συνολικά. Η ευελιξία και η προσαρμοστικότητα της πολιτικής συνοχής έχουν ωστόσο ένα σημαντικό κόστος σε όρους σαφήνειας, δικαιοσύνης και αποτελεσματικότητας (Ανδρέου 2017).

Στρατηγική της Λισαβόνας, Ευρώπη 2020 και Ευρωπαϊκό Εξάμηνο

Το 2000, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας, οι αρχηγοί των 15 κρατών-μελών της ΕΕ συμφώνησαν σε έναν νέο στρατηγικό στόχο: να αναδειξουν την Ένωση στην ανταγωνιστικότερη οικονομία παγκοσμίως ως το 2010. Απώτερος σκοπός ήταν η ενδυνάμωση της απασχόλησης, η οικονομική μεταρρύθμιση και η κοινωνική συνοχή (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2000). Η στρατηγική αυτή έγινε γνωστή ως «Στρατηγική της Λισαβόνας». Η Στρατηγική αυτή υπήρξε μια διαδικασία διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, στο πλαίσιο της οποίας η επιτυχής υλοποίηση μέτρων σε έναν πεδίο πολιτικής συναρτάται άμεσα από την επιτυχία των δράσεων στους υπόλοιπους. Αρχικά, η εφαρμογή της έλαβε χώρα μέσω διακριτών διαδικασιών συντονισμού, οι οποίες βασιζόταν όμως σε μια κοινή στρατηγική διακυβέρνησης: την Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ)⁵. Η ΑΜΣ είναι μια μορφή διαμόρφωσης πολιτικής η οποία δεν απορρέει από νομοθετικά μέτρα της ΕΕ και δεν απαιτεί από τις χώρες της ΕΕ να νομοθετήσουν σχετικά ή να τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους. Βασίζεται κατά κύριο λόγο: α) στον από κοινού προσδιορισμό των προς επίτευξη στόχων · β) σε μέσα μέτρησης που έχουν οριστεί από κοινού (στατιστικές, δείκτες, κατευθυντήριες γραμμές) · και γ) στη συγκριτική αξιολόγηση των επιδόσεων των χωρών της ΕΕ και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών (Andreou and Koutsiaras, 2004).

Το 2005, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προχώρησε στην αναθεώρηση της «Λισαβόνας». Η εν λόγω αναθεώρηση -γνωστή ως «Λισαβόνα II» , διατήρησε μεν την ΑΜΣ στο επίκεντρο, εισήγαγε μεν μια σειρά μέτρων προκειμένου να ενισχύσει τη συνεκτικότητα των μεταρρυθμιστικών δράσεων και να ωθήσει τους εμπλεκόμενους δρώντες ώστε να αναμειχθούν ενεργά και να «καταστήσουν κτήμα» τους τη Λισαβόνα.

- Πρώτον, εισήχθησαν οι Ευρωπαϊκές Ολοκληρωμένες Κατευθυντήριες Γραμμές για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση, οι οποίες κάλυψαν ολόκληρο το θεματικό φάσμα της στρατηγικής.
- Δεύτερον, η εφαρμογή των Ολοκληρωμένων Κατευθυντήριων Γραμμών λάμβανε χώρα μέσω των «Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων». Τα

κράτη-μέλη ανέλαβαν την δέσμευση να εκπονήσουν ένα ΕΠΜ για την χρονική περίοδο 2005-2008, το οποίο θα εξειδίκευε τη συνολική στρατηγική στις ειδικότερες ανάγκες και προβλήματα του κάθε κράτους. Επιπλέον, κάθε ΕΠΜ περιλάμβανε μια ενότητα η οποία ανέλυε τον τρόπο χρήσης των Διαρθρωτικών Ταμείων προς υποστήριξη της Λισαβόνας ΙΙ (Andreou, 2007).

- Τρίτον, η παρακολούθηση της προόδου γίνονταν τόσο ανά χώρα όσο και συλλογικά.

Σε θεσμικούς όρους, η δημιουργία της Λισαβόνας δεν αποτέλεσε ένα νέο πεδίο πολιτικής για την Ένωση, αλλά μια νέα 'αρχιτεκτονική διακυβέρνησης' ('governance architecture') - μια θεσμική διευθέτηση σε διεθνές επίπεδο που αντιμετωπίζει μακροπρόθεσμα προβλήματα στρατηγικής φύσης με έναν ολιστικό τρόπο, θέτει συγκεκριμένους στόχους πολιτικής και υλοποιείται μέσω ενός συνδυασμού παλαιών και νέων οργανωτικών δομών (Borrás and Radaelli 2011).

Την Στρατηγική της Λισαβόνας διαδέχθηκε το 2010 ένας νέος Στρατηγικός Στόχος, η «Ευρώπη 2020» με χρονικό ορίζοντα το 2020. Βασικός παράγοντας που συνέβαλε στην καθιέρωση της νέας αυτής Στρατηγικής ήταν η χρηματοπιστωτική κρίση, που όχι μόνο έπληξε τις ευρωπαϊκές οικονομίες, καθυστερώντας την πρόοδο, αλλά ανέδειξε και τις διαρθρωτικές τους αδυναμίες. Η Ευρώπη 2020 διαμορφώθηκε στα χνάρια της Λισαβόνας ΙΙ: στόχος της είναι, μέσω της συνολικής μεταρρύθμισης του αναπτυξιακού μοντέλου της ΕΕ, αφενός να συμβάλλει στην έξοδο από την οικονομική κρίση και αφετέρου να θέσει τις προϋποθέσεις για την επίτευξη μίας πιο ανταγωνιστικής οικονομίας με περισσότερες θέσεις εργασίας. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Επιτροπή, στόχος είναι «η μετατροπή της Ένωσης σε μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία με υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής». Με βάση αυτές τις τρεις προτεραιότητες, η «Ευρώπη 2020» έθεσε αλληλένδετους στόχους σε πέντε τομείς- στην απασχόληση, στην καινοτομία, στην εκπαίδευση, στην μείωση της φτώχειας και στο κλίμα/ενέργεια -, οι οποίοι για να επιτευχθούν στο επίπεδο της ΕΕ απαιτείται να μετατραπούν σε εθνικούς στόχους. Επιπλέον, οι ανωτέρω στόχοι ενισχύονται με επτά εμβληματικές πρωτοβουλίες, δεσμευτικές τόσο για την Ένωση όσο και για τα κράτη-μέλη. Επίσης, στην ευόδωση των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» συνδράμουν και έτεροι «μοχλοί» της ΕΕ, όπως η ενιαία αγορά, ο προϋπολογισμός και η εξωτερική οικονομική ατζέντα της Ένωσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2010).

Το νέο σύστημα συντονισμού των Εθνικών Προγραμμάτων Μεταρρυθμίσεων και των Εθνικών Προγραμμάτων Σταθερότητας και Σύγκλισης⁶ - το οποίο ονομάστηκε Ευρωπαϊκό Εξάμηνο - τέθηκε σε ισχύ τον Ιούνιο του 2010 (Heuse and Zimmer, 2011). Ωστόσο, στην προσπάθειά της να αντιμετωπίσει την όξυνση της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη, η Ένωση προχώρησε από το 2011 στη σταδιακή

θέσπιση ενός νέου πλέγματος κανόνων για την ενίσχυση της οικονομικής της διακυβέρνησης. Ως αποτέλεσμα αυτών των πρωτοβουλιών, το θεματικό πεδίο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου διευρύνθηκε περαιτέρω, με αποτέλεσμα να περιλαμβάνει πλέον μια τρίτη διαδικασία συντονισμού, το πλαίσιο μακροοικονομικής επιτήρησης (στο οποίο εντάσσεται η Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών). Με άλλα λόγια, το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο συναρθρώνει πλέον μια διαδικασία ήπιου συντονισμού (Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων) με δύο διαδικασίες συντονισμού που θέτουν νομικά δεσμευτικούς περιορισμούς στην άσκηση των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών. Οι μέρες της αποκλειστικής έμφασης στην Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού ανήκουν πλέον στο παρελθόν.

4. Η πρόσδεση της πολιτικής συνοχής στο άρμα του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, 2014-2020

Με τον όρο «Λισαβονοποίηση» της πολιτικής συνοχής, αναφερόμαστε στο σταδιακό εμπλουτισμό της πολιτικής συνοχής με διαδικασίες διακυβέρνησης που πρώτη φορά εμποδίστηκαν στην Στρατηγική της Λισαβόνας. Αυτό το είδος διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από συλλογικά καθορισμένους στόχους πολιτικής, τους οποίους οι πολιτικοί δρώντες χαμηλότερου επιπέδου, δηλαδή τα κράτη-μέλη της Ένωσης, οι σχετιζόμενες αρχές και οι άλλοι συνεργαζόμενοι φορείς, μπορούν να επιδιώξουν σύμφωνα με τις δικές τους ιδέες και προτεραιότητες. Ωστόσο, αυτή καθαυτή η επιδίωξη δεν είναι προαιρετική, καθώς υπάρχουν μηχανισμοί παρακολούθησης της προόδου οι οποίοι αναθεωρούνται περιοδικά.

Οι απαρχές της συσχέτισης ανάμεσα στην πολιτική συνοχής και τη Λισαβόνα εντοπίζονται στην προγραμματική περίοδο 2000-2006⁷. Ωστόσο, η πολιτική συνοχής και η Στρατηγική της Λισαβόνας ευθυγραμμίζονται ευκρινώς κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013. Οι μεταβολές που επέφερε η «Λισαβονοποίηση» στην πολιτική συνοχής της περιόδου 2007-2013 είναι δυνατόν να κωδικοποιηθούν ως εξής:

- Πρώτον, κάθε κράτος μέλος όφειλε να εκπονήσει ένα Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ). Αντικείμενο του ΕΣΠΑ ήταν ο προσδιορισμός της εθνικής στρατηγικής χρηματοδότησης από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, σύμφωνα με τις ανάγκες της χώρας αλλά και στα πλαίσια των προτεραιοτήτων της Ένωσης. Κατά συνέπεια, το ΕΣΠΑ έπρεπε να εναρμονίζεται τόσο με τις «Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές» όσο και με το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων που είχε ήδη εισαχθεί από τη Λισαβόνα II. Επιπροσθέτως, καθώς το ΕΣΠΑ αποτέλεσε μέσο αναφοράς για τον σχεδιασμό του προγραμματισμού των Ταμείων, κάθε επιμέρους Επιχειρησιακό Πρόγραμμα θα έπρεπε να εναρμονίζεται με τους στόχους του.

- Δεύτερον, από τους τρεις νέους Στόχους της πολιτικής συνοχής, ο δεύτερος κατά σειρά και σημασία - Στόχος «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση», για τον οποίο ήταν επιλέξιμες όλες οι περιφέρειες εκτός από αυτές που εντάσσονταν στον πρώτο κατά σημασία Στόχο «Σύγκλιση» - τέθηκε στην υπηρεσία της Λισαβόνας. Ο εν λόγω Στόχος προικοδοτήθηκε με το 15,8% των συνολικών πόρων της συνοχής για την περίοδο 2007-2013.
- Τρίτον, τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να προσανατολίσουν την πολιτική συνοχής προς δράσεις που υποστηρίζουν τη Λισαβόνα, ακολουθώντας με συγκεκριμένους στόχους εξειδίκευσης βάσει των οποίων θα γινόταν η κατανομή των δαπανών και η δέσμευση των αντίστοιχων πιστώσεων (earmarking)
- Τέταρτον, εισήχθη μια νέα διαδικασία παρακολούθησης και αναφοράς στα πλαίσια των ΕΣΠΑ και των ΕΠΜ, η οποία προέβλεπε ετήσιες αναφορές των κρατών- μελών σχετικά με την συνεισφορά των προγραμμάτων στην ευόδωση των στόχων της Λισαβόνας (Andreou, 2007:21).

Η προγραμματική περίοδος 2014-2020 σηματοδότησε την πλήρη ευθυγράμμιση της πολιτικής συνοχής με τη νέα οικονομική διακυβέρνηση και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Οι πρώτες σχετικές ενδείξεις έγιναν ορατές το 2011, όταν, εν μέσω της επιδείνωσης της κρίσης της Ευρωζώνης, η Επιτροπή κοινοποίησε τις προτάσεις της για το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο 2014-2020 και για το Γενικό Κανονισμό για την πολιτική συνοχής. Οι περισσότερες από τις προτεινόμενες καινοτομίες αφορούσαν άμεσα ή έμμεσα την υπαγωγή της συνοχής στις διαδικασίες συντονισμού που μορφοποιούταν εκείνη την περίοδο υπό την ομπρέλα της «νέας οικονομικής διακυβέρνησης». Αναλυτικότερα, σύμφωνα με την Επιτροπή:

- Η νέα πολιτική συνοχής όφειλε να επικεντρωθεί στην επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».
- Η Ένωση όφειλε να υιοθετήσει Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο (ΚΣΠ), επιδιώκοντας την απαραίτητη συνέργεια και συμπληρωματικότητα για την επίτευξη κοινών στόχων. Επιπλέον, προβλέφθηκε η σύναψη Σύμβασης Εταιρικής Σχέσης (ΣΕΣ) μεταξύ της Επιτροπής και του κάθε κράτους μέλους όπου θα καθορίζονται οι δεσμεύσεις των εταίρων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.
- Αποδόθηκε έμφαση στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων, με την εισαγωγή εκ των προτέρων προϋποθέσεων για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των πόρων και πλαισίου επιδόσεων για την επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», με βάση ορόσημα που συνδέονται με ποσοτικούς στόχους εκρών και αποτελεσμάτων.
- Όλες οι περιφέρειες της ΕΕ έπρεπε να είναι πλέον επιλέξιμες για την πολιτική συνοχής, εφόσον όφειλαν να σχεδιάσουν και να υλοποιήσουν δράσεις που υπηρετούν τους ανωτέρω κοινούς στόχους (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011).

Έπειτα από παρατεταμένες διαπραγματεύσεις, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 8ης Φεβρουαρίου 2013 κατέληξε σε συμφωνία σχετικά με το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (ΠΔΠ) 2014-2020. Ακολούθησαν διαπραγματεύσεις μεταξύ Επιτροπής, Συμβουλίου και Κοινοβουλίου οι οποίες ολοκληρώθηκαν κυριολεκτικά «την τελευταία στιγμή» πριν από την έναρξη της νέας προγραμματικής περιόδου (Δεκέμβριος 2013). Σε ότι αφορά την πολιτική συνοχής, τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες δεσμεύτηκαν να συγκεντρώσουν χρηματοδοτικούς πόρους σε περιορισμένο αριθμό τομέων πολιτικής που συμβάλλουν στην επίτευξη της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Δύο απαιτήσεις για θεματική συγκέντρωση τέθηκαν για την περίοδο 2014-2020. Πρώτον, οι πόροι της ΕΕ έπρεπε να επικεντρωθούν σε 11 κοινούς θεματικούς στόχους που είναι σύμφωνοι με τη στρατηγική Ευρώπη 2020 και, ειδικότερα, με τις ειδικές Συστάσεις Ανά Χώρα (ΣΑΧ) που εκδίδονται από το Συμβούλιο στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Δεύτερον, οι Κανονισμοί του κάθε Ταμείου όριζαν το ύψος της χρηματοδότησης που θα έπρεπε να διατεθεί σε συγκεκριμένους στόχους (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014: 239).

Σε ότι αφορά τα βασικά εργαλεία προγραμματισμού, υιοθετήθηκε Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο (ΚΣΠ) σε επίπεδο ΕΕ, το οποίο λειτούργησε ως βάση για το συντονισμό όχι μόνο μεταξύ των τριών Ταμείων της πολιτικής συνοχής (ΕΤΠΑ ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής) αλλά και το Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ταμείο Αλιείας). Στις κατευθυντήριες γραμμές του ΚΣΠ οφείλαν να υπακούσουν τα Σύμφωνα Εταιρικής Σχέσης, τα οποία θα συνάπτονταν μεταξύ της Επιτροπής και του κάθε κράτους μέλους και θα καθόριζαν τις προγραμματικές δεσμεύσεις των εταίρων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Προκειμένου μάλιστα να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των επενδύσεων, καθιερώθηκαν εκ των προτέρων (υποχρεωτικοί) όροι. Υπήρχαν δύο τύποι εκ των προτέρων όρων. Αφενός, εισήχθησαν όροι που συνδέονται με καθέναν από τους 11 θεματικούς στόχους και τις σχετικές επενδυτικές προτεραιότητες των Ταμείων. Αφετέρου, θεσπίστηκαν γενικής φύσεως όροι που είχαν οριζόντιο χαρακτήρα και αφορούσαν τη θέσπιση ελάχιστων προϋποθέσεων για την καταπολέμηση των διακρίσεων, την ισότητα των φύλων, τις αναπηρίες, τις δημόσιες συμβάσεις, τις κρατικές ενισχύσεις κ.ά. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014: 242-243).

Σχήμα 1: Η πολιτική συνοχή στο μείγμα οικονομικών πολιτικών της ΕΕ



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014: 35).

Όπως απεικονίζει το Σχήμα 1, το νέο πλαίσιο πολιτικής προέβλεπε σαφώς τη διασύνδεση ανάμεσα στα κονδύλια των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ευρωπαϊκών Ταμείων (ΕΔΕΤ) κι στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Τα προγράμματα θα πρέπει να συνάδουν με τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων και θα πρέπει να περιλαμβάνουν τις σχετικές μεταρρυθμίσεις που έχουν προσδιοριστεί μέσω ειδικών για κάθε χώρα συστάσεων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Εάν κριθεί αναγκαίο, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από τα κράτη μέλη -στο πλαίσιο της ρήτρας «μακροοικονομικών προϋποθέσεων»- να τροποποιήσουν προγράμματα προκειμένου να στηριχθούν βασικές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Ως έσχατη λύση, μπορεί να αναστείλει τη χορήγηση των κονδυλίων, εάν έχουν διαπιστωθεί επανειλημμένες και σοβαρές παραβιάσεις των οικονομικών συστάσεων. Επιπροσθέτως, θεσπίζονται μακροοικονομικοί όροι, με βάση τους οποίους τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα τα μέτρα για τη θέσπιση υγιών δημοσιονομικών πολιτικών, την αντιμετώπιση μεταβαλλόμενων οικονομικών συνθηκών και την εκτέλεση βασικών διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014).

5. Η αποκρυστάλλωση της στρατηγικής και οργανωτικής διάστασης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης

Στις 2 Μαΐου 2018, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε μια δέσμη γενικών προτάσεων για το ΠΔΠ 2021-2027, το οποίο καθορίζει τα ανώτατα όρια τόσο των ετήσιων δαπανών της ΕΕ συνολικά όσο και των επιμέρους κατηγοριών δαπανών του προϋπολογισμού για την περίοδο 2021-2027. Το ΠΔΠ που πρότεινε η Επιτροπή κινούνταν σε ελαφρώς χαμηλότερα επίπεδα δαπανών σε σχέση με το ΠΔΠ της περιόδου 2014-2020 και αντιστοιχούσε στο 1,08% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος της ΕΕ Στην πλευρά των δαπανών, προτάθηκαν σημαντικές περικοπές στα κονδύλια της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής και της πολιτικής συνοχής, προκειμένου οι δαπάνες για όλες τις υπόλοιπες πολιτικές να ανέλθουν στο 33% του νέου προϋπολογισμού. Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή εισηγήθηκε: α) περαιτέρω αύξηση των δαπανών για την έρευνα και την καινοτομία και β) τη σύσταση δύο νέων χρηματοδοτικών μέσων για την προώθηση των μεταρρυθμίσεων και τη σταθεροποίηση εντός της Ευρωζώνης (για τα οποία ωστόσο προβλέπονταν πολύ περιορισμένοι πόροι). Το βασικό επιχείρημα της Επιτροπής ότι το προτεινόμενο ΠΔΠ ανταποκρίνεται στις ανάγκες της Ένωσης διότι παράγει τη μέγιστη δυνατή «προστιθέμενη αξία», δηλαδή: α) εστιάζεται σε τομείς στους οποίους η Ένωση είναι πιο αποτελεσματική από τα κράτη μέλη - και β) υιοθετεί αιρεσιμότητες οι οποίες διασφαλίζουν τη μέγιστη δυνατή αποδοτικότητα των δαπανών.

Την δέσμη προτάσεων του 2018 ακολούθησαν ενάμιση έτος επίπονων διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, μια άκαρπη σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το Φεβρουάριο του 2019 (όταν η πρόταση που κατέθεσε ο πρόεδρος του για ένα ΠΔΠ ύψους 1,07% του ΑΕΕ της ΕΕ απέτυχε να συγκεντρώσει τη συναίνεση των 27 ηγετών της ΕΕ) και το ξέσπασμα της πανδημίας της Covid-19. Ως γνωστόν, η πανδημία του κορονοϊού επιδείνωσε δραματικά τις οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες στην Ευρώπη και μετέβαλε ριζικά τις προϋπάρχουσες προτεραιότητες πολιτικής, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο της ΕΕ. Οι πρώτες αντιδράσεις προήλθαν από τα κράτη μέλη, όμως πολύ γρήγορα το ενδιαφέρον και οι προσδοκίες των εθνικών κυβερνήσεων εστιάστηκαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ήδη τον Μάρτιο του 2020, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έλαβαν μια σειρά υποστηρικτικών μέτρων στο πεδίο της νομισματικής και της δημοσιονομικής πολιτικής (μέσω της χορήγησης ρευστότητας και δανειοδοτήσεων αντιστοιχα). Τον ίδιο μήνα, εννέα κράτη μέλη (Βέλγιο, Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Πορτογαλία και Σλοβενία) αρνήθηκαν να αποδεχτούν τη λογική των δανειοδοτήσεων και, με κοινή τους επιστολή προς τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ζήτησαν την αμοιβαιοποίηση του νέου χρέους και τη δημιουργία «κορωνο-ομολόγων». Ωστόσο, η πρόταση αυτή συνάντη-

σε την αντίδραση της Γερμανίας, της Αυστρίας, της Ολλανδίας και της Φινλανδίας. Λίγες μέρες αργότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, διαπίστωσε ότι η ΕΕ οφείλει να προετοιμάσει:

«τα αναγκαία μέτρα για να επιστρέψουμε σε μια ομαλή λειτουργία των κοινωνιών και των οικονομιών μας και στη βιώσιμη ανάπτυξη, ενσωματώνοντας, μεταξύ άλλων, την πράσινη μετάβαση και τον ψηφιακό μετασχηματισμό, και αντλώντας όλα τα διδάγματα από την κρίση. Αυτό θα απαιτήσει συντονισμένη στρατηγική εξόδου, ολοκληρωμένο σχέδιο αποκατάστασης και επενδύσεις που δεν θα έχουν προηγούμενο. Καλούμε την Πρόεδρο της Επιτροπής και τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ... να αρχίσουν να επεξεργάζονται για τον σκοπό αυτό χάρτη πορείας, συνοδευόμενο από σχέδιο δράσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2020α).

Το επόμενο – και καθοριστικό – βήμα έγινε μερικές εβδομάδες αργότερα (18 Μαΐου), όταν η Καγκελάρια της Γερμανίας και ο Πρόεδρος της Γαλλίας κατέθεσαν κοινή πρόταση για τη δημιουργία ενός Ταμείου Ανάκαμψης ύψους 500 δις. ευρώ (Press and Information Office of the Federal Government, 2020). Όπως δήλωσε η Καγκελάρια Μέρκελ κατά την παρουσίαση της πρότασης, με το ταμείο αυτό θα διασφαλιστεί η συνοχή της ΕΕ και η Ευρώπη θα ξεπεράσει αλληλέγγυα την πανδημία του κορωνοϊού. Ακολούθησε η άμεση – προφανώς προ-συνεννοημένη – κατάθεση της δέσμης προτάσεων της Επιτροπής λίγες μέρες αργότερα, με την οποία η Επιτροπή εισηγήθηκε μεταξύ άλλων τη συμπλήρωση του ΠΑΠ 2021-2027 από το νέο, προσωρινό χρηματοδοτικό μέσο NextGenerationEU (Μητσός, 2021). Είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον ότι η προγραμματική φιλοσοφία του Ταμείου Ανάκαμψης όπως σκιαγραφείται στο Γαλλο-γερμανικό ανακοινωθέν αναπαράγεται πλήρως στον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας που πρότεινε η Επιτροπή και υιοθέτησε τελικά το έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου. Υπό την οπτική γωνία αυτού του άρθρου, το πιο ενδιαφέρον κοινό στοιχείο που προκύπτει από την αντιπαραβολή όλων αυτών των κειμένων είναι η βούληση ο νέος Μηχανισμός να εστιαστεί στην χρηματοδότηση και, γενικότερα, την υποστήριξη των υφιστάμενων στρατηγικών προτεραιοτήτων της ΕΕ, και ιδίως της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και της ψηφιακής ενιαίας αγοράς. Όπως υποστήριξε χαρακτηριστικά η Επιτροπή, «ο Μηχανισμός όχι μόνο δεν σηματοδοτεί απόκλιση από το προ της COVID-19 θεματολόγιο, αλλά αναμένεται να επιταχύνει τη δράση για την αντιμετώπιση των προϋπαρχουσών προκλήσεων, αποφεύγοντας παράλληλα νέες δυσκολίες που συνδέονται με την κρίση» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020δ:2-3).

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση της πρότασης της Επιτροπής για τη θέσπιση του NextGenerationEU, ως νομική βάση για τη χρηματοδότηση του σχεδίου Ανάκαμψης χρησιμοποιήθηκε το Άρθρο 122 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), κατά το οποίο: «Όταν ένα κράτος μέλος αντιμετωπίζει δυσκολίες ή διατρέχει μεγάλο κίνδυνο να αντιμετωπίσει σοβαρές δυσκολίες,

οφειλόμενες σε φυσικές καταστροφές ή έκτακτες περιστάσεις που ξεφεύγουν από τον έλεγχο του, το Συμβούλιο, προτάσσει της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία να του χορηγήσει, υπό ορισμένους όρους, κοινοτική χρηματοδοτική ενίσχυση» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020γ). Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση της πρότασης της Επιτροπής για τη θέσπιση του Μηχανισμού, νομική βάση για τη θέσπιση του Μηχανισμού αποτελεί ο τίτλος για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και δη το Άρθρο 175 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο: «Εάν απαιτούνται ειδικές δράσεις, πέρα από τα πλαίσια των (Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών κι Επενδυτικών) Ταμείων ..., οι δράσεις αυτές μπορούν να θεσπίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο...» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020β). Τη θέση αυτή της Επιτροπής ενστερνίστηκαν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, με αποτέλεσμα το τελικό κείμενο του Κανονισμού του Μηχανισμού να κάνει ρητή αναφορά όχι μόνο στο Άρθρο 175 ΣΛΕΕ -και ιδιαίτερα στο ότι «τα κράτη μέλη πρέπει να συντονίζουν τις οικονομικές τους πολιτικές κατά τρόπον ώστε να επιτυγχάνουν τους στόχους της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής», αλλά και στο άρθρο 174, όπου κατ' ουσία σκιαγραφείται αυτός καθαυτός ο στόχος της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο 2021).

Ο νέος Μηχανισμός θα δώσει σημαντική ώθηση στις δημόσιες επενδύσεις στην επικράτεια της Ένωσης. Ωστόσο, δεν πρόκειται για ένα απλό ταμείο χρηματοδότησης επενδύσεων, αλλά για ένα εργαλείο διευκόλυνσης και υποστήριξης διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για τον πράσινο και ψηφιακό μετασχηματισμό των οικονομιών των κρατών μελών. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του Κανονισμού για τον Μηχανισμό, το πεδίο εφαρμογής του καλύπτει έξι πυλώνες: α) πράσινη μετάβαση, β) ψηφιακός μετασχηματισμός, γ) έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, δ) κοινωνική και εδαφική συνοχή, ε) υγεία και οικονομική, κοινωνική και θεσμική ανθεκτικότητα, και στ) πολιτικές για την επόμενη γενιά, τα παιδιά και τους νέους. Ωστόσο, δεν έχουν όλοι οι στόχοι την ίδια βαρύτητα: οι δαπάνες των Σχεδίων Ανάκαμψης στο όνομα της πράσινης μετάβασης θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 37 % των συνολικών πιστώσεων, ενώ οι δαπάνες για τον ψηφιακό μετασχηματισμό θα πρέπει να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 20% των πιστώσεων (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, 2021).

Όπως αποφάνθηκε το ιστορικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου του 2020, προκειμένου ο προϋπολογισμός της ΕΕ να υποστηρίξει αποτελεσματικά την εφαρμογή Ευρωπαϊκών στόχων πολιτικής, θα πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω οι δεσμοί μεταξύ αυτού και του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2020β: 6) Ως εφαρμογή αυτής της γενικής οδηγίας, ο Κανονισμός για τον Μηχανισμό προβλέπει ότι ο τελευταίος θα ευθυγραμμίζεται στενά με τις κατευθύνσεις πολιτικής που παρέχονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

- Πρώτον, τα Σχέδια Ανάκαμψης που θα υποστηριχθούν από τον Μηχανισμό θα πρέπει να συμβάλλουν στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των ειδικών ανά χώρα συστάσεων που απευθύνει το Συμβούλιο στα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.
- Δεύτερον, το χρονοδιάγραμμα υποβολής των εθνικών Σχεδίων Ανάκαμψης θα ευθυγραμμιστεί με εκείνο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, και τα σχέδια αυτά θα αποτελέσουν παράρτημα του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων.
- Τρίτον, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου θα υποβληθούν εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο της εφαρμογής των εν λόγω σχεδίων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020β, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο 2021).
- Τέταρτον, οι δράσεις του Μηχανισμού θα συντονίζονται με αυτές της πολιτικής συνοχής, του Μηχανισμού Δίκαιης Μετάβασης και των δράσεων του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης, πάντα στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου⁸.

Είναι αξιοσημείωτο ότι, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, ο Κανονισμός για τον Μηχανισμό (Άρθρο 4) θέτει ως γενικό στόχο του τελευταίου την προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής. Ωστόσο, ο τρόπος με τον οποίο εννοιολογούνται οι επιμέρους στόχοι του Μηχανισμού από τον Κανονισμό αντανακλά μια ιδιαίτερα διασταλτική ερμηνεία της συνοχής. Αναλυτικότερα, σύμφωνα με τη συλλογιστική του κανονισμού, η προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής θα λάβει χώρα μέσω της επίτευξης ενός μεγάλου αριθμού στόχων ενδιάμεσου εύρους: 1) βελτίωση της ανθεκτικότητας και της ετοιμότητας για την αντιμετώπιση κρίσεων, 2) ικανότητα προσαρμογής και του αναπτυξιακού δυναμικού των κρατών μελών, 3) μετριασμός των κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεων της κρίσης (ιδίως στις γυναίκες), 4) συμβολή στην υλοποίηση του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών δικαιωμάτων, 5) στήριξη της πράσινης μετάβασης, 6) συμβολή στην επίτευξη των κλιματικών στόχων της Ένωσης για το 2030 και συμμόρφωση με τον στόχο για κλιματική ουδετερότητα της ΕΕ έως το 2050 και 7) ψηφιακή μετάβαση. Κατ' αυτό τον τρόπο, πάντα σύμφωνα με τον Κανονισμό, η Ένωση θα είναι σε θέση να επιδείξει: 1) οικονομική και κοινωνική σύγκλιση προς τα επάνω, 2) αποκατάσταση και προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και ολοκλήρωσης των οικονομιών της 3) προώθηση της υψηλής ποιότητας απασχόλησης, 4) στρατηγική αυτονομία παράλληλα με μια ανοιχτή οικονομία και 5) δημιουργία ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, 2021).

Η υπαγωγή του νέου Μηχανισμού στο στόχο της συνοχής και -η έμμεση, πλην σαφής- ανα-νοηματοδότηση της έννοιας της συνοχής από τους δημιουργούς του Μηχανισμού αποτελούν μια σημαντική θεσμική καινοτομία στην ιστορία της ΕΕ. Ενώ, έως σήμερα, η πολιτική συνοχής είχε κατά καιρούς συνδεθεί με διαφορετικές πτυχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης χωρίς σαφή χωρική διάσταση-όπως η Στρα-

τηγική της Λισαβώνας, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» και η νέα οικονομική διακυβέρνηση-, η ίδια η έννοια της συνοχής παρέμενε στενά συνδεδεμένη με τον στόχο της διαπεριφερειακής σύγκλισης (μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των περιφερειών). Η δημιουργία του Μηχανισμού Ανάκαμψης με τους όρους που περιεγράφηκαν προηγουμένως μεταβάλλει τα δεδομένα, καθώς αποδυναμώνει τόσο τον εδαφικό δεσμό όσο και -κυρίως- την (δια)περιφερειακή διάσταση της συνοχής. Έχει διατυπωθεί η άποψη ότι η συνοχή είναι πρωτίστως μια πολιτικά προσδιοριζόμενη κατάσταση, η οποία συναρτάται άμεσα από τον βαθμό αποδοχής των υφιστάμενων ανισοτήτων και την προθυμία για την ανάληψη δράσεων ώστε οι ανισότητες αυτές να μειωθούν (Begg & Mayes, 1991: 65, Begg, 1997: 1). Με άλλα λόγια, εκτός από μεταβιβάσεις πόρων και μεταβολές οικονομικών δεικτών, η έννοια της συνοχής αφορά εξίσου μια διανοητική κατάσταση. Στόχος, επομένως, των σχετικών πολιτικών είναι να πείσουν τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη να παραμείνουν σε μια συνεχώς μεταβαλλόμενη (τόσο σε όρους εμβάθυνσης όσο σε όρους διεύρυνσης) Ένωση, με την λογική ότι τουλάχιστον δεν θα ζημιωθούν από τις συνεχείς αλλαγές στον οικονομικό χάρτη της ΕΕ. Εν κατακλείδι, σύμφωνα με αυτή την λογική, οι πολιτικές που υιοθετούνται στο όνομα της συνοχής θα πρέπει να θεωρούνται επιτυχημένες εφόσον η ύπαρξή τους καθιστά εφικτή την αρμονική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αυτή η πολιτική ερμηνεία της έννοιας της συνοχής είναι ιδιαίτερα χρήσιμη στο να μας βοηθήσει να κατανοήσουμε το πνεύμα και τη λογική της δεοντολογικής θεμελίωσης του νέου Μηχανισμού.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό του Μηχανισμού, η ίδρυση του τελευταίου απηχεί την ύπαρξη ενός πνεύματος αλληλεγγύης, ιδιαίτερα προς εκείνα τα κράτη μέλη που έχουν πληγεί πιο σοβαρά. Το γεγονός αυτό αντανακλάται όντως στην - αρκετά πολύπλοκη - μεθοδολογία που συμφωνήθηκε για την κατανομή των χρηματοδοτήσεων του Μηχανισμού, η οποία ευνοεί τα κράτη μέλη που εμφανίζουν το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ και το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας, αλλά και εκείνα τα κράτη που υπέστησαν τη μεγαλύτερη μείωση του ΑΕΠ τους κατά το 2020 (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο 2021). Προκειμένου όμως να αποφανθούμε ως προς το είδος της Ευρωπαϊκής αλληλεγγύης που εκφράζει η θέσπιση του Μηχανισμού, θα πρέπει προηγουμένως να εντοπίσουμε εκείνους τους παράγοντες που προσδιορίζουν την αλληλεγγύη (αλληλεγγύη για ποιόν;), τα θέματα (αλληλεγγύη για ποιόν λόγο;) και τα εργαλεία υλοποίησης της (παροχή αλληλεγγύης με ποιόν τρόπο;).

Καταρχάς, προκειμένου να χρηματοδοτήσει τον Μηχανισμό, η Ένωση αποφάσισε να αυξήσει κατά πολύ (έστω και προσωρινά) της δαπάνες της, και μάλιστα μέσω κοινού δανεισμού, χωρίς όμως να έχει αποφασίσει το πώς θα κατανεμηθούν τα μελλοντικά έσοδα που θα καλύψουν αυτές τις δαπάνες. Για το σκοπό αυτό, οι δρώντες της Ένωσης εξετάζουν σοβαρά το ενδεχόμενο να εισάγουν νέους, *Ευρωπαϊκούς* ίδιους πόρους, οι οποίοι αποσυνδέονται από την λογική των εθνικών

εισφορών και του καθαρού οφέλους ή κόστους από τη συμμετοχή μιας χώρας στον προϋπολογισμό της ΕΕ (Μητσός, 2020). Εν κατακλείδι, ο νέος προϋπολογισμός της ΕΕ εκφράζει μια ενισχυμένη μορφή *Ευρωπαϊκής αλληλεγγύης* -αλληλεγγύη της Ένωσης προς τα κράτη μέλη και όχι αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών- γεγονός που αποτελεί τομή στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ως προς τα δύο επόμενα ερωτήματα («αλληλεγγύη για ποιόν λόγο» και «παροχή αλληλεγγύης με ποιόν τρόπο»), η απάντηση είναι ότι ο Μηχανισμός δημιουργήθηκε προκειμένου να ενισχύσει την οικονομική ανθεκτικότητα των κρατών μελών, να προωθήσει τον οικονομικό τους μετασχηματισμό και τη σύγκλιση των αναπτυξιακών τους επιπέδων μέσω πολυετών προγραμμάτων δημόσιων επενδύσεων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο μιας πολυεπίπεδης διαδικασίας συντονισμού. Η νοηματοδότηση των θεμάτων και των μηχανισμών εκδήλωσης αυτής της αλληλεγγύης παραπέμπει καταρχήν σε μια πολύ συγκεκριμένη εκδοχή της την έννοιας της αλληλεγγύης, η οποία ήδη διαπνέει τη δράση της Ένωσης. Πρόκειται για την αρχή της «ανταγωνιστικής αλληλεγγύης», σύμφωνα με την οποία, το κράτος δεν είναι πλέον δυνατόν να προστατεύει τους αδύνατους από την αγορά, αλλά να επενδύει μέσω της αγοράς και με την αγορά στις παραγωγικές δυνατότητες των ατόμων και των κοινωνιών (Streeck 1999: 6). Μια τέτοια προτεραιοποίηση σηματοδοτεί τον αναπροσανατολισμό της δημόσιας παρέμβασης από την αναδιανομή των ατομικών δυνατοτήτων κατανάλωσης στην επένδυση σε υποδομές με γνώμονα την ιώτητα ευκαιριών «αγοραιοποίησης» (marketability) των ατόμων, τον εξορθολογισμό των δημόσιων υπηρεσιών, την εκτεταμένη χρήση ιδιωτικών πόρων, προσπάθειών και συμφερόντων για την επίτευξη συλλογικών στόχων και, τέλος, την υποκατάσταση της κοινωνικής πολιτικής από την οικονομική (διαρθρωτική) πολιτική, έργο της οποίας θα είναι η καλλιέργεια των παραγωγικών δυνατοτήτων των οικονομικών κοινοτήτων (Streeck, 1999: 6-7). Είναι γεγονός ότι στις προτεραιότητες του Μηχανισμού περιλαμβάνονται επίσης κάποιοι αμιγώς κοινωνικοί στόχοι, όπως η υποστήριξη της διαγενεακής δικαιοσύνης και των συστημάτων υγείας. Ωστόσο, μένει να αποδειχθεί το πώς θα ιεραρχηθούν και με ποιόν τρόπο θα υποστηριχθούν αυτές οι προτεραιότητες.

6. Γενικεύσεις και συμπεράσματα

Η πανδημία του κορονοϊού είναι ο τελευταίος κρίκος σε μία αλυσίδα σοβαρών κρίσεων που έχουν πλήξει την ΕΕ κατά την τελευταία δεκαετία (απόρριψη Συνταγματικής Συνθήκης, χρηματοπιστωτική κρίση και κρίση χρέους Ευρωζώνης, μεταναστευτική κρίση και Brexit). Κάθε μία από αυτές τις κρίσεις είχε διαφορετική αφετηρία κι εκδηλώθηκε καταρχάς σε ένα διαφορετικό πεδίο πολιτικής. Σε γενικές γραμμές, ωστόσο, η διαχείριση αυτών των κρίσεων από την Ένωση και τα όργανά

της ακολούθησε την ίδια, πραγματιστική και προσαυξητική λογική του «βλέποντας και κάνοντας», χωρίς την εισαγωγή μείζονων θεσμικών καινοτομιών και, κυρίως, χωρίς την ανάπτυξη αξιόλογων μηχανισμών δημοσιονομικής αλληλεγγύης κατά τον επιμερισμό του κόστους. Επιπλέον, φαινόμενα όπως η αδυναμία της Ευρωζώνης να ενισχύσει τις δημοσιονομικές δομές της οικονομικής της διακυβέρνησης κατά τη διάρκεια της προηγούμενης οικονομικής κρίσης, η καθήλωση του μακροχρόνιου προϋπολογισμού της Ένωσης των 28 στο 1% του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος της και η διαιώνιση των οικονομικών αποκλίσεων ανάμεσα στα μέλη της ενίσχυσαν εκείνες τις φωνές που υποστηρίζουν ότι η ΕΕ πάσχει από ένα σοβαρό έλλειμμα αλληλεγγύης και ότι το έλλειμμα αυτό υποσκάπτει τα ίδια τα θεμέλια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πράγματι, αν δεχτεί κανείς ότι η μορφή και το μέγεθος του προϋπολογισμού αντανακλούν το επίπεδο νομιμοποίησης που τα κράτη μέλη εκχωρούν στην ΕΕ (Shackleton, 1989: 140), τότε η εικόνα του ενωσιακού προϋπολογισμού εκφράζει εν μέρει αυτό που αποκαλείται δημοκρατικό έλλειμμα της Ένωσης (Majone, 1999). Η ΕΕ αποτελούνταν και αποτελείται από διαφορετικές κοινωνίες και οικονομίες διαφορετικών ταχυτήτων, με αποτέλεσμα οι κοινωνικές προτιμήσεις σχετικά με τις προτεραιότητες και τις αρχές της δημοσιονομικής πολιτικής να εξακολουθούν να αρθρώνονται σε εθνικό επίπεδο. Σε τελική ανάλυση, η ισχνότητα του ενωσιακού προϋπολογισμού επιβεβαιώνει τη θέση ότι, λόγω της αποτυχίας της να εδραιώσει μια «ευρωπαϊκή ταυτότητα» στις συνειδήσεις της πλειοψηφίας των πολιτών της, η Ένωση πάσχει από ένα έλλειμμα αλληλεγγύης.

Είναι γεγονός ότι ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπόκειται σε πολύ σοβαρούς περιορισμούς, οι οποίοι αφορούν τόσο το ύψος του όσο και τις λειτουργίες που ασκεί. Ακριβώς πριν από το ξέσπασμα της πανδημίας της Covid-19 (2019), οι συνολικές δαπάνες της ΕΕ των 28 ανήλθαν σε 159,1 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί μόλις στο 2,1% των συνολικών δαπανών γενικής κυβέρνησης των κρατών-μελών της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2020: 24-25). Το μικρό μέγεθος του προϋπολογισμού αντανακλά το γεγονός η νομοθεσία και, γενικότερα, η δράση της ΕΕ εξακολουθεί να επικεντρώνεται στη ρύθμιση των αγορών, ενώ από την άλλη πλευρά, οι περισσότεροι από τους τομείς πολιτικής με τις μεγαλύτερες δημόσιες δαπάνες (άμυνα, εκπαίδευση, υγεία, κοινωνική πρόνοια κ.α.) παραμένουν στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών. Το χαμηλό επίπεδο των χρηματοδοτήσεων της Ένωσης έχει επίσης συνδεθεί με την ανάδειξη των ρυθμιστικών πολιτικών ως βασικού οργάνου δημόσιας πολιτικής στο Ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης (Majone 1996) και, κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες, με την ενδυνάμωση των Ευρωπαϊκών διαδικασιών συντονισμού των δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη – και όχι η ίδια η Ένωση.

Υπό μια αφαιρετική οπτική γωνία, διαπιστώθηκε ότι η Ένωση δίνει προτεραιότητα στη λήψη μέτρων αρνητικής ολοκλήρωσης – δηλαδή μέτρων που προωθούν την ολοκλήρωση και την ανταγωνιστικότητα της ενιαίας αγοράς μέσω της εξάλειψης των υφιστάμενων εμποδίων - αντί για τη λήψη μέτρων θετικής ολοκλήρωσης – δηλαδή κοινών πολιτικών που επιχειρούν να μεταβάλλουν τις συνθήκες υπό τις οποίες λειτουργούν οι αγορές (Pinder, 1968). Έως σήμερα, η επέκταση των ρυθμιστικών πολιτικών άμβλυσε τις ανάγκες για επέκταση των δημοσιονομικών πολιτικών της ΕΕ και ευνοούσε την κυριαρχία μιας «μινιμαλιστικής» θεώρησης της δημοσιονομικής λειτουργίας κατά τη διαδικασία ολοκλήρωσης (Laffan & Shackleton, 1996: 74). Επιπροσθέτως, από τη θέσπιση της Ευρωζώνης και μετά, ο δημοσιονομικός μινιμαλισμός από πλευράς Ένωσης συνδυάζεται με ένα ολοένα και πιο σύνθετο πλέγμα δράσεων που αποσκοπούν μεν στην ενδυνάμωση της ενιαίας αγοράς μέσω της θέσπισης κοινών Ευρωπαϊκών στρατηγικών, υλοποιούνται δε μέσω ενός πλέγματος Ευρωπαϊκών ρυθμίσεων κι εθνικών δημοσιονομικών και ρυθμιστικών μέσων. Σε τελική ανάλυση, η συγκεκριμένη κατανομή έργου προσιδιάζει σε ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που λειτουργεί πρωτίτως ως εργαλείο υπεράσπισης της αποτελεσματικής λειτουργίας των αγορών (market-preserving federalism) (Weingast, 1995).

Είναι σαφές ότι η δημιουργία του NextGenerationEU και του Μηχανισμού Ανάκαμψης συνιστά μια μείζονα αλλαγή πολιτικής (policy change) για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Όπως κάθε αλλαγή πολιτικής, η συγκεκριμένη αποτελεί έναν συνδυασμό στοιχείων συνέχειας και ασυνέχειας σε σχέση με τις προϋπάρχουσες. Όπως προαναφέρθηκε, οι πιο εμφανείς καινοτομίες που επιφέρει το NextGenerationEU είναι η σημαντική - αν και προσωρινή - αύξηση που θα επιφέρει στο μέγεθος και την βαρύτητα του προϋπολογισμού της Ένωσης, αλλά και οι μεταρρυθμίσεις που εισάγει στο σύστημα των ίδιων πόρων της ΕΕ. Η εξέλιξη αυτή εκφράζει ένα πνεύμα *Ευρωπαϊκής* αλληλεγγύης (από την Ένωση προς τα κράτη μέλη), γεγονός που αποτελεί τομή στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Λιγότερο εμφανής, αλλά εξίσου σημαντική για το μέλλον της Ένωσης, είναι η μεταβολή που σηματοδοτεί η εμφάνιση των Εθνικών Σχεδίων Ανάκαμψης για τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς: αναφέρομαι στην ενεργοποίηση μιας νέας βιομηχανικής στρατηγικής της ΕΕ, η οποία αποσκοπεί στην *ενδυνάμωση της ενιαίας αγοράς μέσω του συνδυασμού μέτρων θετικής και αρνητικής ολοκλήρωσης*. Το σύνολο των δημοσιονομικών παρεμβάσεων που θα χρηματοδοτούνται και θα συντονίζονται από την ΕΕ θα υπηρετούν πλέον την επίτευξη δύο φιλόδοξων και μακροχρόνιων Ευρωπαϊκών στόχων – πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση-, η επίτευξη των οποίων θα μεταβάλλει δραματικά τη διάρθρωση της ενιαίας αγοράς και, προφανώς, θα έχει σημαντικές διανεμητικές συνέπειες (γι' αυτό ακριβώς η στρατηγική της πράσινης μετάβασης περιλαμβάνει μέτρα ενίσχυσης και υποστήριξης της προσαρμογής όσων αναμένεται να υποστούν

το κόστος). Εξίσου σημαντικές είναι οι επιπτώσεις που θα έχει η υλοποίηση της νέας στρατηγικής για τις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης και για τη θέση της στο διεθνές οικονομικό περιβάλλον. Σχηματικά, η πανδημία έδωσε σημαντική ώθηση στις προϋπάρχουσες τάσεις ενίσχυσης της κρατικής παρέμβασης στη λειτουργία των αγορών σε εθνικό και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο με βάση κοινά, Ευρωπαϊκά κριτήρια και, παράλληλα, νομιμοποίησε και, τελικά, επέβαλε τη θέσπιση αυξημένων Ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων που θα υπηρετήσουν τη νέα παρεμβατική λογική.

Από την άλλη πλευρά, η δημιουργία του NextGenerationEU και του Μηχανισμού Ανάκαμψης δεν σηματοδότησε μια αλλαγή φιλοσοφίας ούτε ως προς τις στρατηγικές προτεραιότητες της ΕΕ, ούτε ως προς την αποστολή του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού. Όπως αναλύθηκε στις προηγούμενες ενότητες, μέσω της υπαγωγής των χρηματοδοτήσεων των νέων εργαλείων στο στόχο της διττής μετάβασης, η κρίση της πανδημίας λειτούργησε ως καταλύτης για την επιτάχυνση της υλοποίησης των υφιστάμενων στρατηγικών προτεραιοτήτων της ΕΕ με την υποστήριξη του Ευρωπαϊκού προϋπολογισμού⁹. Είναι όμως ενδιαφέρον ότι οι αυξημένες Ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις, παρότι εκφράζουν την ανάδυση ενός ισχυρότερου πνεύματος Ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, δεν νομιμοποιήθηκαν με βάση κάποια ριζική επαναδιατύπωση *του περιεχομένου* αυτής της αλληλεγγύης. Αντιθέτως, οι ενωσιακοί δρώντες έσπευσαν να υπογραμμίσουν τον ιδιαίτερο και προσωρινό χαρακτήρα του Μηχανισμού¹⁰ και να δικαιολογήσουν τη σύστασή του στο όνομα της έννοιας της συνοχής, μιας έννοιας σκοπιάως ασαφούς και αμφίσημης. Όπως εξηγήθηκε, συνέπεια αυτής της επιλογής ήταν η απόπειρα επανερμηνείας της συνοχής με τη χρήση νέων, διασταλτικών κριτηρίων, γεγονός που εξασθενίζει την δια-περιφερειακή διάσταση της συνοχής και δημιουργεί προηγούμενο για ακόμα περισσότερους εννοιολογικούς ακροβατισμούς στο μέλλον. Σε κάθε περίπτωση, *το περιεχόμενο* της αναζωογονημένης Ευρωπαϊκής αλληλεγγύης διατηρεί τα χαρακτηριστικά μιας «ανταγωνιστικής αλληλεγγύης» με μια αδύναμη (ακόμα;) κοινωνική διάσταση.

Οι χρηματοδοτικές δράσεις των νέων εργαλείων θα ενσωματωθούν στο υφιστάμενο Ευρωπαϊκό πλαίσιο συντονισμού των εθνικών πολιτικών – το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Αυτό σημαίνει ότι η συνολική αρχιτεκτονική της οικονομικής διακυβέρνησης της Ένωσης δεν πρόκειται να μεταβληθεί, γεγονός που θέτει ένα όριο στις φιλοδοξίες των υποστηρικτών της δημοσιονομικής ενοποίησης της ΕΕ¹¹. Επιπροσθέτως, η ένταξη του Μηχανισμού στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο ενδυναμώνει περαιτέρω τους δεσμούς ανάμεσα στις τρεις κορυφές του τριγώνου «οικονομική διακυβέρνηση – Ευρωπαϊκές επενδυτικές πολιτικές– διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις», αν και με αρκετά διαφοροποιημένο προσανατολισμό σε σχέση με την περίοδο 2014-2020. Είναι πιθανόν ότι η συμπερίληψη των Εθνικών Σχεδίων Ανάκαμψης στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο θα συμβάλλει στην αύξηση του δημόσιου ενδιαφέροντος για την οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ και θα έχει θετικές επιπτώσεις για τη διαφάνεια και

τη νομιμοποίηση των σχετικών διαδικασιών. Οι νέοι θεσμοί υιοθέτησης και παρακολούθησης των Σχεδίων Ανάκαμψης αναμένεται επίσης ότι θα συμβάλλουν στην ενίσχυση του διαχειριστικού και πολιτικού ρόλου της Επιτροπής στο πολιτικό σύστημα της Ένωσης. Είναι ωστόσο αρνητικό ότι ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην όλη διαδικασία θα είναι μάλλον περιορισμένος. Σε κάθε περίπτωση, οι επιπτώσεις από τη δράση του Μηχανισμού θα αρχίζουν να εκδηλώνονται σταδιακά κατά την επόμενη πενταετία, όταν και θα ξεκινήσει η υλοποίηση των δράσεων του. Στην πράξη, πολλά θα κριθούν από την αποτελεσματικότητα του συντονισμού ανάμεσα στους Ευρωπαϊκούς θεσμούς και τις εθνικές κυβερνήσεις και διοικήσεις κατά τη διαμόρφωση και των υλοποίηση των προγραμμάτων του νέου μέσου, αλλά και κατά τη διαμόρφωση και αναθεώρηση του μείγματος των ασκούμενων εθνικών και Ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών. Οι προκλήσεις θα είναι τεράστιες.

Σημειώσεις

1. Πιο συγκεκριμένα, το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή να δανειστεί κατ' εξαίρεση, «προσωρινά», ποσό ύψους έως 750 δισ. ευρώ από τις κεφαλαιαγορές για την αντιμετώπιση των συνεπειών της κρίσης COVID-19. Παράλληλα, το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων της ΕΕ θα αυξηθεί κατά 0,6% του ΑΕΕ της ένωσης προκειμένου για να καλυφθούν όλες οι υποχρεώσεις της ΕΕ που απορρέουν από τον δανεισμό αυτό. Επιπλέον, η εξόφληση αυτών των δανείων θα γίνει μέσω εσόδων που θα αντληθούν από νέους ίδιους πόρους, για τους οποίους η Επιτροπή καλείται να υποβάλει προτάσεις στο άμεσο μέλλον και οι οποίοι θα «μπορούσαν να περιλαμβάνουν» έναν νέο ίδιο πόρο που βασίζεται στο Σύστημα Εμπορίας Εκπομπών, έναν φόρο σε σχέση με τον άνθρακα, έναν φόρο σε σχέση με τη λειτουργία μεγάλων εταιρειών, ή και έναν νέο ψηφιακό φόρο (Μητός 2020).

2. Πιο συγκεκριμένα, η μετάβαση αυτή: α) θα απαιτήσει νέες τεχνολογίες, σε συνδυασμό με επενδύσεις και καινοτομία, β) θα δημιουργήσει νέα προϊόντα, υπηρεσίες, αγορές και επιχειρηματικά μοντέλα, γ) θα διαμορφώσει νέες μορφές θέσεων εργασίας που δεν υπάρχουν ακόμη και οι οποίες χρειάζονται δεξιότητες τις οποίες δεν διαθέτουμε ακόμη και δ) θα έχει ως επακόλουθο τη μετατόπιση από τη γραμμική παραγωγή στην κυκλική οικονομία.

3. Ο στόχος της κλιματικής ουδετερότητας υιοθετήθηκε άμεσα από τους ηγέτες της ΕΕ στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που ακολούθησε την Ανακοίνωση της Επιτροπής (21-13 Δεκεμβρίου του 2019).

4. Προκειμένου να αξιοποιήσουν το μερίδιό τους από το Ταμείο, τα κράτη μέλη, σε συνεννόηση με την Επιτροπή, θα πρέπει να προσδιορίσουν τις επλέξιμες περιοχές μέσω ειδικών σχεδίων μετάβασης. Επίσης, για κάθε ευρώ από το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, θα πρέπει να δεσμευτούν ότι θα συνεισφέρουν χρηματικά ποσά από το

Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, καθώς και να παρέχουν και πρόσθετους εθνικούς πόρους. Συνδυαστικά, με τον τρόπο αυτό θα παρασχεθεί πολλαπλάσια χρηματοδότηση η οποία αναμένεται ότι θα κινητοποιήσει ακόμη περισσότερες επενδύσεις.

5. Η ΑΜΣ είναι μια μορφή διαμόρφωσης πολιτικής η οποία δεν απορρέει από νομοθετικά μέτρα της ΕΕ και δεν απαιτεί από τις χώρες της ΕΕ να νομοθετήσουν σχετικά ή να τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους. Βασίζεται κατά κύριο λόγο: α) στον από κοινού προσδιορισμό των προς επίτευξη στόχων · β) σε μέσα μέτρησης που έχουν οριστεί από κοινού (στατιστικές, δείκτες, κατευθυντήριες γραμμές) · και γ) στη συγκριτική αξιολόγηση των επιδόσεων των χωρών της ΕΕ και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών (Andreou and Koutsiaras 2004).

6. Τα Προγράμματα Σταθερότητας και Ανάπτυξης εκπονούνται και υλοποιούνται κατ' εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

7. Το 1999, ένα εκ των Διαρθρωτικών Ταμείων, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), αποτέλεσε το κύριο χρηματοδοτικό μέσο της Ένωσης για την προώθηση της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (μίας από τις στρατηγικές που ενσωματώθηκαν το 2000 στη Λισαβόνα), για την περίοδο 2000-2006 (Foutakis and Thoidou 2009).

8. «Η πολιτική συνοχής θα διαδραματίζει ολοένα σημαντικότερο ρόλο στη στήριξη της εν εξελίξει διαδικασίας οικονομικής μεταρρύθμισης από τα κράτη μέλη, ενισχύοντας τη σύνδεση με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τις σχετικές ειδικές ανά χώρα συστάσεις καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2020β: 23).

9. Είναι χαρακτηριστικό ότι, από τον Μάρτιο του 2020 και στο εξής, κανένας Ευρωπαϊκός δρων δεν έθεσε υπό αμφισβήτηση την υπαγωγή του νέου χρηματοδοτικού εργαλείου στους στόχους της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης.

10. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουλίου 2020, «η συμβολή του προϋπολογισμού της ΕΕ στην προσπάθεια ανάκαμψης από την κρίση της πανδημίας είναι σημαντική, εστιασμένη και χρονικά περιορισμένη. Σημαντική διότι οι επιπτώσεις της κρίσης είναι εκτεταμένες. Εστιασμένη διότι πρέπει να στοχεύει τις περιφέρειες και τους τομείς που έχουν πληγεί περισσότερο από την κρίση. Χρονικά περιορισμένη διότι το ΠΑΠ και οι κανόνες που το διέπουν εξακολουθούν να αποτελούν το βασικό πλαίσιο ... του προϋπολογισμού της Ένωσης» (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, 2020β: 2).

11. Αλλωστε η πρόταση της Επιτροπής για τη σύσταση του Μηχανισμού συνοδεύτηκε από την οριστική εγκατάλειψη της ιδέας για τη σύσταση ενός Δημοσιονομικού Μέσου Σύγκλισης και Ανταγωνιστικότητας (Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness,) στο πλαίσιο της Ευρωζώνης.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Ανδρέου, Γ. (2002), 'Συνοχή και διαρθρωτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση', Κείμενο εργασίας αρ. 2, σειρά «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Εθνικές Πολιτικές», Εργαστήριο Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και Πολιτικής (Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών), Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Ανδρέου, Γ. (2017), «Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε.: μια πολιτική σε αναζήτηση ταυτότητας», στο: Σ. Βέρνυ και Α. Κόντης (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: οι Πολλαπλές Κρίσεις και οι Προκλήσεις του Μέλλοντος*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σ.σ. 493-512.
- Ανδρέου, Γ. (2019), «Η πολιτική συνοχής της ΕΕ μετά το 2020: περισσότεροι στόχοι, λιγότεροι πόροι» *Περιφέρεια*, 8: 49-76.
- Andreou, G. (2007), 'The New EU Cohesion Policy: Enlargement, 'Lisbonisation' and the Challenge of Diversity', paper for the Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP) in the framework of the Network of Excellence EU-CONSENT (Second Year Annual State of the Art Report).
- Andreou, G. and Koutsiaras, N. (2004), "Greece and EMU: whither Europeanization?", στο D. Dimitrakopoulos - A. Passas (επιμ.) *Greece in the European Union: Explaining the Sources and Pace of Change*, Routledge, London 2004, p.p. 86-110.
- Begg, I.G. (1997), "Reform of the Structural Funds After 1999", European Policy Paper No. 4, Center for European Studies, Pittsburgh (Penn): University of Pittsburgh, ανακτήθηκε από: http://aei.pitt.edu/31/1/reform_of_struct_funds.pdf (τελευταία πρόσβαση 16/5/2021).
- Begg, I. and Mayes, D. (1992), 'Cohesion as a Precondition for Monetary Union in Europe', στο: Barrell, R. (επιμ.), *Economic Convergence and Monetary Union in Europe*, London: Sage.
- Borrás, S. and Radaelli, C. (2011), "The Politics of Governance Architectures: Creation, Change and Effects of the EU Lisbon Strategy", *Journal of European Public Policy*, 18 (4): 463-484.
- Dinan, D. (1994), *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London: Macmillan Press.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), «Ανακοίνωση της Επιτροπής: Ευρώπη 2020: Στρατηγική για Έξυπνη, Διατηρήσιμη και χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη», COM (2010), 2020, Βρυξέλλες, 3.3.2010.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), «Πρόταση κανονισμού περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το Ευρωπαϊκό Γεωργικό ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ), τα οποία καλύπτονται από το κοινό στρατηγικό πλαίσιο (ΚΣΠ)» (Γενικός Κανονισμός), COM(2011) 615 final, Βρυξέλλες, 6/10/2011.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), *Έκτη Έκθεση για την Οικονομική, Κοινωνική και Εδαφική Συνοχή*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019), «Ανακοίνωση Της Επιτροπής: Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία», COM(2019) 640 final, Βρυξέλλες, 11.12.2019
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020α), «Ανακοίνωση Της Επιτροπής: Μια νέα βιομηχανική στρατηγική για την Ευρώπη», Βρυξέλλες, COM(2020) 102 final Βρυξέλλες, 10.3.2020.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020β), «Πρόταση Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας», COM/2020/408 final/3, Βρυξέλλες, 25.6.2020
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020γ), «Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για τη θέσπιση Μέσου Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη στήριξη της ανάκαμψης μετά την πανδημία COVID-19», COM(2020) 441 final, Βρυξέλλες, 28.6.2020
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020δ), «Ανακοίνωση Της Επιτροπής: Ετήσια στρατηγική για τη βιώσιμη ανάπτυξη 2021», COM(2020) 575 Final, Βρυξέλλες, 17.9.2020.
- Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2020), «Ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ για το οικονομικό έτος 2019 και σχετικά με τις δραστηριότητες που χρηματοδοτήθηκαν από το όγδοο, ένατο, δέκατο και ενδέκατο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ) για το οικονομικό έτος 2019», Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (2021), «Κανονισμός (ΕΕ) 2021/241 Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2021 για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας», *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, L 057, 18.02.2021.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2000), «Συμπεράσματα της Προεδρίας, 23 & 24 Μαρτίου, 2000», ανακτήθηκε από: <https://www.consilium.europa.eu/media/21038/lisbon-european-council-presidency-conclusions.pdf> (τελευταία πρόσβαση 11/5/2021).

- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2020), «Κοινή δήλωση των μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου», Βρυξέλλες, 26 Μαρτίου. Ανακτήθηκε από: <https://www.consilium.europa.eu/media/43086/26-vc-euco-statement-el.pdf> (τελευταία πρόσβαση 14/5/2021).
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2020β), «Έκτακτη σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (17, 18, 19, 20 και 21 Ιουλίου 2020) – Συμπεράσματα», Βρυξέλλες, 21 Ιουλίου, ανακτήθηκε από: <https://www.consilium.europa.eu/media/45132/210720-euco-final-conclusions-el.pdf> (τελευταία πρόσβαση 14/5/2021).
- Foutakis, D. and Thoidou, E. (2009), “Towards re-reforming the EU cohesion policy: key issues in the debate and some thoughts on peripheral regions”, *SPATIUM International Review*, 21: 11-18.
- Heuse, P. and Zimmer, H. (2011), “The Europe 2020 strategy”, *Economic Review*, National Bank of Belgium, 2011, No. 2, Brussels 2011, pp. 30-31, ανακτήθηκε από: http://www.nbb.be/doc/ts/publications/EconomicReview/2011/ecorevII2011_H2.pdf (τελευταία πρόσβαση 12/5/2021).
- Laffan, B. and Shackleton, M. (1996), “The Budget”, στο: Wallace, H. & Wallace, W. (επιμ.): *Policy - Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, p.p. 71-96.
- Majone, G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven (Conn.): Yale University Press, p.p. 158-159.
- Majone, G. (1993), “The European Community Between Social Policy and Social Regulation”, *Journal of Common Market Studies*, 31(2): 153-70.
- Mendez, C and Bachtler, J. (2014), “Prospects for Cohesion Policy in 2014-20 and Beyond: Progress with Programming and Reflections on the Future”, EoRPA Paper14/4, Paper prepared for the 35th meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium at Ross Priory, Loch Lomondside, 5-7 October 2014, pp. 7-8.
- Μητσός, Α. (2020), «Το Πρόγραμμα Ανάκαμψης ως άλμα προς τη Δημοσιονομική Ένωση», ELIAMEP Policy Brief 127/2020, Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ.
- Μητσός, Α. (2021), *Από την Ακινησία στο Άλμα προς τη Δημοσιονομική Ένωση: Στόχοι, Λειτουργία, Όρια και Φιλοδοξία του Προϋπολογισμού της ΕΕ*, Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ/ Τράπεζα της Ελλάδος, Ιανουάριος.
- Πετράκος, Γ. Και Ψυχάρης, Γ. (2004), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

Pinder, J. (1968), 'Positive Integration and Negative Integration', *The World Today*, 24(3): 88-110.

Press and Information Office of the Federal Government (2020), "Press release No 173/20", 18 May, ανακτήθηκε από: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1753772/414a4b5a1ca91d4f7146eeb2b39ee72b/2020-05-18-deutsch-franzoesischer-erklaerung-eng-data.pdf?download=1> (τελευταία πρόσβαση 16/5/2021).

Streeck, F. (1999), *Competitive Solidarity: Rethinking the «European Social Model»*, MPIfG Working Paper 99/8, Cologne: Max Plank Institute for the Study of Societies, ανακτήθηκε από: <https://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-8/wp99-8.html> (τελευταία πρόσβαση 17/5/2021).

Weingast, B. (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law and Economic Organization*, 11(1): 1-31.