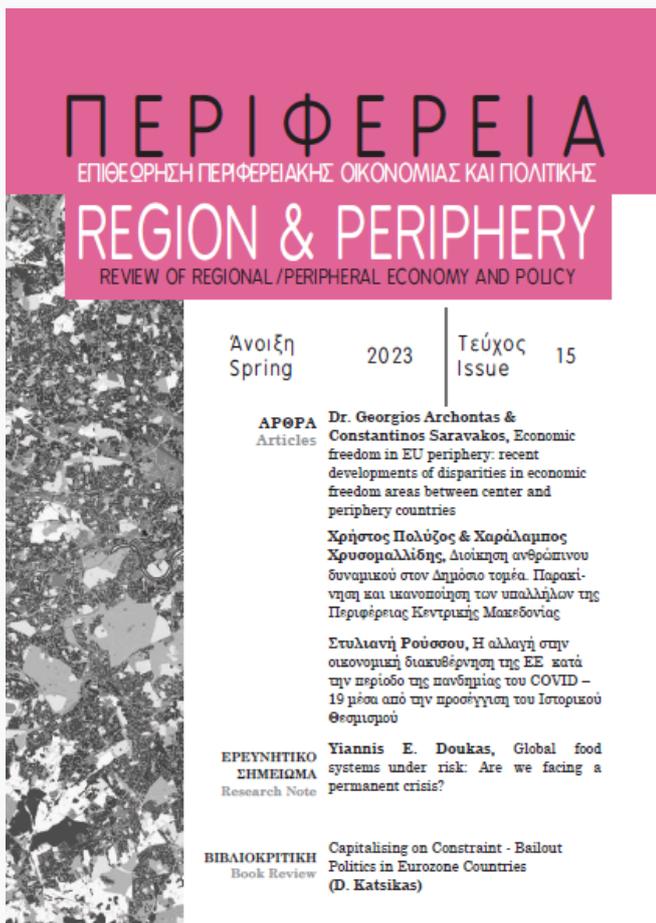


## Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 15, Αρ. 15 (2023)

Περιφέρεια | Region & Periphery



Η αλλαγή στην οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ κατά την περίοδο της πανδημίας του COVID – 19 μέσα από την προσέγγιση του Ιστορικού Θεσμισμού

Στυλιανή Ρούσσου

doi: [10.12681/rp.35012](https://doi.org/10.12681/rp.35012)

Copyright © 2023, Στυλιανή Ρούσσου



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

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Ρούσσου Σ. (2023). Η αλλαγή στην οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ κατά την περίοδο της πανδημίας του COVID – 19 μέσα από την προσέγγιση του Ιστορικού Θεσμισμού. *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 15(15). <https://doi.org/10.12681/rp.35012>

## Η αλλαγή στην οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ κατά την περίοδο της πανδημίας του COVID – 19 μέσα από την προσέγγιση του Ιστορικού Θεσμισμού

Στυλιανή Ρούσσου, Υποψήφια Διδάκτωρ του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

### Περίληψη

Το 2020, η ΕΕ έπρεπε να αντιμετωπίσει τις πολυδιάστατες επιπτώσεις της πανδημίας του COVID-19. Σε κάθε κράτος - μέλος όμως, οι προτεινόμενες μέθοδοι αντιμετώπισης της πανδημίας διέφεραν ανάλογα με το εγχώριο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό πλαίσιο. Οι οικονομικές επιπτώσεις και το μέγεθος αυτών κατέστησαν απαραίτητη μια συλλογική απάντηση της ΕΕ σε υπερεθνικό επίπεδο για τη σύνθεση των διαφόρων τάσεων και αντιλήψεων, σε συνδυασμό με μια αναθεώρηση της αρχιτεκτονικής της οικονομικής διακυβέρνησης της, προκειμένου να ξεπεραστεί η πανδημία. Όπως κάθε κρίση, έτσι και αυτή της πανδημίας, έχει την ικανότητα να εξελίσει αυτούς που τη διαχειρίζονται. Στην περίπτωση αυτή, στο παρόν άρθρο εξετάζεται, μέσα από την προσέγγιση του ιστορικού θεσμισμού, η εξέλιξη της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ κατά τη διάρκεια της πανδημίας και η διαμόρφωση της νέας οικονομικής κατάστασης στην Ευρώπη.

**ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:** Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση, Οικονομική Κρίση, Πανδημία COVID-19, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Θεσμισμός.

---

## Change in EU economic governance during the COVID-19 pandemic through the lens of Historical Institutionalism

**Styliani Roussou**, *PhD Candidate, Department of Political Science and International Relations, University of the Peloponnese*

### Abstract

In 2020, the European Union (EU), had to deal with the multidimensional effects of the COVID-19 pandemic. However, in each member state the proposed approach for dealing with the pandemic differed according to the domestic social, economic and political context. The economic implications and their magnitude necessitated a collective EU response at the supranational level to synthesize the various trends and perceptions, combined with a revision of EU's economic governance architecture, to overcome the pandemic. Like any crisis, the pandemic has the ability to evolve those who manage it. In this case, this article examines, through the approach of historical institutionalism, the evolution of the economic governance of the EU during the pandemic and the shaping of the new economic situation in the EU.

**KEY-WORDS:** European Economic Governance, Economic Crisis, COVID-19 Pandemic, European Integration, Institutionalism.

---

## 1. Εισαγωγή

**Η** οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2020, σαν αποτέλεσμα της εξάπλωσης της πανδημίας και των περιοριστικών μέτρων που λήφθηκαν από τις κυβερνήσεις για την αντιμετώπισή της, οδήγησε την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) στην ανάληψη πρωτοβουλιών για την αντιμετώπισή της. Αρχικά, η πτώση της οικονομικής δραστηριότητας και η ραγδαία μείωση της ανθρώπινης κινητικότητας, σε εθνικό επίπεδο, προκάλεσε άμεσα αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις, αλλά επιπλέον αυτών, σε ό,τι αφορούσε στα κράτη - μέλη της Ευρωζώνης, κατέστησε δύσκολη την τήρηση των δημοσιονομικών απαιτήσεων της ΟΝΕ. Ένας αριθμός κρατών - μελών είχαν ήδη έρθει αντιμέτωπα με την προηγούμενη οικονομική κρίση της ΕΕ, και βρέθηκαν με υψηλό συσσωρευμένο δημόσιο χρέος. Συναφώς, τα κράτη - μέλη της Ανατολικής και Νότιας Ευρώπης επέδειξαν μέτρια έως χαμηλή αποτελεσματικότητα στα συστήματα υγείας τους κατά την αντιμετώπιση της πανδημίας (Lupu & Tiganasu, 2022), κάτι το οποίο σήμαινε την ανάγκη για ενίσχυση του κράτους πρόνοιας. Επιπλέον, τα ποσοστά ανεργίας σε αρκετές χώρες ήταν υψηλά, όπως για παράδειγμα στην Ελλάδα και στην Ισπανία, πριν από την έναρξη της πανδημίας.

Σε αυτό το πλαίσιο, ο Boniface είδε μέσα από τη διαχείριση της πανδημίας την επανεμφάνιση των συνόρων, δηλαδή της κρατικής διαχείρισης των πραγμάτων, ως μια οπισθοχώρηση της παγκοσμιοποίησης. Η συγκεκριμένη εξέλιξη είχε ως συνέπεια την τάση ενίσχυσης της μονομέρειας σε παγκόσμιο επίπεδο, την τάση δηλαδή για την λήψη όλο και περισσότερων αποφάσεων μονομερώς από τα κράτη και όχι συλλογικά. Όπως παρατηρεί ο Boniface, αυτή η κατάσταση παρόλο που εμφανίζεται ως κίνδυνος, αποτέλεσε για την Ευρώπη μία ευκαιρία για εξέλιξη (Boniface, 2021). Όντως, τα κράτη - μέλη της ΕΕ αρχικά επέλεξαν να προχωρήσουν μόνα τους, αλλά αυτή η πορεία δράσης άλλαξε στη συνέχεια, με την απόφαση για ένα τροποποιημένο προϋπολογισμό της ΕΕ για την υποστήριξη των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης και ερευνητικά κονδύλια για την ανάπτυξη θεραπειών και εμβολίων. Επίσης, προτάθηκαν φιλόδοξα μέτρα, τα οποία θα φαινόταν αδιανόητα στην προ-πανδημική εποχή, ικανά στο να ωθήσουν την ΕΕ προς την περαιτέρω ολοκλήρωσή της, όπως για παράδειγμα το ταμείο ανάκαμψης, που προτάθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Schwab & Malleret, 2020).

Με βάση τα ανωτέρω, το παρόν άρθρο θα επιχειρήσει να ερμηνεύσει τις αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στην ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση ως αποτέλεσμα των οικονομικών επιπτώσεων που επέφερε η πανδημία του COVID - 19. Για το σκοπό αυτό, θα χρησιμοποιηθούν τα ερμηνευτικά εργαλεία που προσφέρει η θεωρητική προσέγγιση του θεσμιισμού. Κρίνεται οκόπιμη η χρήση της υπόψη θεώρησης, καθώς η ΕΕ γίνεται αντιληπτή ως ένας θεσμός, ο οποίος έχει την ικανότητα να νοηματοδοτεί τους κανόνες και τις συμπεριφορές όσων την αποδέχονται.

Η νοηματοδότηση έγκειται στο γεγονός ότι ο κοινός σκοπός που μοιράζονται τα κράτη – μέλη της Ένωσης για την ανάπτυξη, την ευημερία και την ειρήνη στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο, δίνει σκοπό και λόγο στις αυτόβουλες υποχρεώσεις που τα κράτη – μέλη αναλαμβάνουν μέσω της απόδοσης μέρους της κυριαρχίας τους. Για παράδειγμα, αυτό που παρατηρήθηκε ήταν ότι κατά τη διάρκεια της πανδημίας αυξήθηκε το εύρος των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ώστε να καταστεί δυνατή η λήψη αναγκαίων αποφάσεων. Η απόφαση για διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής που έλαβε η ΕΕ για να αντιμετωπίσει την πανδημία αποτελεί μέρος μιας εξελικτικής διαδικασίας ή ήταν μία λειτουργική απάντηση, η οποία όμως περιορίζεται στα χρονικά όρια των επιπτώσεων της κρίσης;

Η μέθοδος που θα ακολουθηθεί ώστε να εξαχθούν συμπεράσματα σχετικά με την προβληματική που αναπτύχθηκε προηγουμένως, θα βασιστεί, στην προσέγγιση του ιστορικού θεσμισμού. Η παράθεση των βασικών στοιχείων του ιστορικού θεσμισμού θα μας επιτρέψει την ανάπτυξη συγκεκριμένων υποθέσεων σχετικά με τη θεσμική αλλαγή που παρατηρήθηκε στην ΕΕ κατά τη διάρκεια της πανδημίας. Στο δεύτερο μέρος, θα εξεταστεί η διαδικασία μέσω της οποίας η ΕΕ έλαβε τις αποφάσεις της σχετικά με την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης της πανδημίας μέσω της ποιοτικής ανάλυσης των εμπειρικών δεδομένων που αφορούν στην αλλαγή στις ευρωπαϊκές οικονομικές διακυβέρνησης. Ακολούθως, θα γίνει η ερμηνεία των εμπειρικών ευρημάτων, μέσω του ελέγχου των υποθέσεων που τέθηκαν. Τέλος, μέσα από την ολοκλήρωση της ανάλυσης θα εξαχθούν τα σχετικά συμπεράσματα, τα οποία θα συσχετιστούν με την ευρύτερη βιβλιογραφία που εξετάζει τον ρόλο των κρίσεων στην εξέλιξη της ΕΕ.

## 2. Ιστορικός θεσμισμός και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση

**Η** έννοια του θεσμού είναι εγγενώς δύσκολη στον ορισμό της καθώς οι άνθρωποι ιστορικά δίνουν την αξία και το περιεχόμενο στις έννοιες. Για να ξεπεράσει αυτή τη δυσκολία, ο Fürstenberg ορίζει ως θεσμό τον κανόνα ο οποίος ορίζει μία μορφή ή μία λειτουργία (Fürstenberg, 2016). Επομένως, οι θεσμοί μπορούν να οριστούν ευρέως ως οι αξίες, οι κανόνες και οι δομές που περιορίζουν και επιτρέπουν τη συμπεριφορά των ανθρώπινων παραγόντων (Groenewegen, 2011), και παράλληλα συντονίζουν την αλληλεπίδραση μεταξύ αυτών των παραγόντων (Hodgson, 2006). Σε αυτό το πλαίσιο, οι θεσμοί δομούν την ανθρώπινη δράση και επιλογή, ενώ συντονίζουν την ανθρώπινη συμπεριφορά. Ως αποτέλεσμα αυτής της παρατήρησης, οι θεωρητικοί του θεσμισμού υποστηρίζουν ότι οι κανονικοποιημένες οργανωτικές συμπεριφορές είναι προϊόν ιδεών, αξιών και πεποιθήσεων που πηγάζουν από το θεσμικό πλαίσιο (Greenwood & Hinings, 1996). Ως θεσμός η ΕΕ, καθώς επίσης και η οικονομική της διακυβέρνηση είναι πηγές κανόνων, επιλογών και συμπεριφορών που ορίζουν τα όρια επιλογών και συμμόρφωσης των κρατών – μελών της ΕΕ.

Υπό αυτή την έννοια, της εγγενούς δυναμικής που υπάρχει σε ένα θεσμό καθώς αυτός συντίθεται από μη στατικά στοιχεία, όπως αξίες, κανόνες κ.ά. τα οποία έχουν μεταβαλλόμενο περιεχόμενο ανά περιόδους, οι θεσμοί αλλάζουν και εξελίσσονται με την πάροδο του χρόνου. Στην περίπτωση της ΕΕ οι θεσμοί σχετίζονται με τη διαδικασία ολοκλήρωσης, η οποία ορίζεται με αναφορά σε όλα τα μετασχηματιστικά γεγονότα που αφορούν στην ΕΕ από την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας το 1957 στη Ρώμη και έπειτα (Rosamond, 2000, σ. 15). Ο ιστορικός θεσμισμός έχοντας ως ερμηνευτική δυνατότητα να εξηγεί όχι μόνο τη σταθερότητα αλλά και την αλλαγή (Pollack, 2019), έχει αποκτήσει ρόλο στην καλύτερη κατανόηση του τρόπου με τον οποίο εξελίσσεται η ΕΕ. Ωστόσο, για την κατανόηση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχουν χρησιμοποιηθεί τόσο η προσέγγιση του θεσμισμού της ορθολογικής επιλογής, που εστιάζει στην παραδοχή ότι τα κράτη θα επιδιώξουν ορθολογικά το συμφέρον τους, όσο και ο κοινωνιολογικός θεσμισμός που εστιάζει στο πλαίσιο (πολιτισμικό, κανονιστικό) και πως αυτό προωθεί ή εμποδίζει τις επιλογές των δρώντων. Ο ιστορικός θεσμισμός, σε σχέση με τις άλλες δύο προσεγγίσεις του θεσμισμού, εστιάζει τόσο στους δρώντες, όσο και στο πλαίσιο. Για να το πετύχει αυτό, υπογραμμίζει τον τρόπο με τον οποίο οι προηγούμενες θεσμικές ρυθμίσεις και δεσμεύσεις ρυθμίζουν την περαιτέρω δράση, θέτουν τα όρια στις πιθανές επιλογές και οδηγούν τους δρώντες κατά τον προσδιορισμό των συμφερόντων τους (Pan, Hosli, & Lantmeete, 2023). Αυτό συνεπάγεται ότι ο ιστορικός θεσμισμός, όταν χρησιμοποιείται για να εξεταστεί η ΕΕ, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη το διαρκώς μεταβαλλόμενο πλαίσιο, το οποίο με τη σειρά του διαμορφώνει τη στάση των κρατών μελών. Γενικότερα, σε αναλυτικό επίπεδο, ο θεσμισμός χρησιμοποιεί τόσο θεωρητικό όσο και εμπειρικό τρόπο εξέτασης των φαινομένων, καθώς η εναλλαγή μεταξύ θεωρίας και εμπειρίας αποτελεί την ερμηνευτική μέθοδο που χρησιμοποιείται ώστε ο θεσμός να είναι η εξαρτημένη μεταβλητή των παραγόντων που εξετάζονται (Lowndes & Roberts, 2013).

Η βασική υπόθεση του ιστορικού θεσμισμού εστιάζεται στη ανθεκτικότητα των αποφάσεων στο χρόνο, ειδικότερα όταν αυτές είναι προϊόν διαπραγμάτευσης μεταξύ των δρώντων. Η συγκεκριμένη λειτουργία ονομάζεται «εξάρτηση διαδρομής» (Mahoney, 2000), και πέρα από την ανθεκτικότητα η συγκεκριμένη έννοια αναφέρεται και στην αντίσταση που δείχνουν οι θεσμοί στην αλλαγή. Για παράδειγμα, ο Krasner αναφέρεται στην εξάρτηση διαδρομής όταν ένα κυβερνητικό πρόγραμμα ή ένας θεσμός ξεκινά τη λειτουργία του και διαμορφώνεται μια τάση αδράνειας η οποία ενισχύει τις αρχικές επιλογές (Krasner, 1984). Εάν μεταφέρουμε τη συζήτηση στο πεδίο της ευρωπαϊκής πολιτικής, τότε η εξάρτηση διαδρομής μπορεί να αναζητηθεί στην αρχική σύλληψη της ευρωπαϊκής ιδέας, όπου η συνοχή και η αλληλεγγύη αποτελούσαν τον πυρήνα του ευρωπαϊκού εγχειρήματος (Telò, 2006, σ. 154), και όπως έχει παρατηρηθεί, αποτελούν μέρος της συζήτησης

όταν κρίσεις δοκιμάζουν τις αντοχές του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Εν προκειμένω, ο ιστορικός θεσμισμός, ενδεικτικά, έχει χρησιμοποιηθεί για να ερμηνευθεί η εξέλιξη της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ (Neuman, 2021), και της πολιτικής (Bulmer, 1993) και οικονομικής διακυβέρνησης της (Pan, Hosli, & Lantmeete, 2023), καθώς και ευρύτερα η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Pierson, 1996), (Hayrapetyan, 2020).

Το σχήμα που προσφέρει ο ιστορικός θεσμισμός για να εξηγήσει τόσο τη σταθερότητα, όσο και την εξέλιξη της ΕΕ έχει ως εξής: οι θεσμοί μετά τη δημιουργία τους παράγουν θετικές ανατροφοδοτήσεις, οι οποίες ενισχύουν την αδράνεια, αντιστέκονται στις εξωγενείς πιέσεις για αλλαγή και όταν απαιτείται αλλαγή αυτή ακολουθεί διαδικασίες που ορίζονται από την «εξάρτηση διαδρομής». Όταν, όμως, οι εξωγενείς πιέσεις γίνονται συντριπτικές, τότε δημιουργείται μία «κρίσιμη συγκυρία», η οποία επιτρέπει τη δημιουργία θεσμικών αλλαγών, οι οποίες ακολουθούνται από μία νέα θεσμική ισορροπία (Pollack, 2019).

Επιπλέον, το έργο των Stenmjo και Thelen προσέφερε μία νέα θέση για τον ιστορικό θεσμισμό, καθώς «φωτίζει» τον τρόπο με τον οποίο οι πολιτικές διαμάχες/συγκρούσεις λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο που ορίζουν οι θεσμοί αλλά και πως οι θεσμοί διεκπεραιώνουν τον ρόλο τους, διαμεσολαβώντας τις πολιτικές συγκρούσεις/ διευθετήσεις, υιοθετώντας μέρος της προσέγγισης του θεσμισμού της ορθολογικής επιλογής αναφορικά με τα συμφέροντά των δρώντων (Thelen & Steinmo, 1992, σσ.7-9). Για να έχει δομή η συγκεκριμένη ανάλυση θα πρέπει να είναι τοποθετημένη στον ιστορικό χώρο και χρόνο, για να γίνει κατανοητό ποια συμπερόντα προσπαθούν να διατηρήσουν οι πολιτικοί δρώντες και γιατί δίνουν έμφαση σε ορισμένους στόχους έναντι άλλων (Thelen & Steinmo, 1992, σ.15). Ουσιαστικά, η ιεράρχηση της αξίας των παραγόντων/μεταβλητών στην αλλαγή γίνεται μέσω της σημασίας που διαδραματίζουν σε μία συγκεκριμένη ιστορική στιγμή. Για παράδειγμα, ποια αρχή προσδιόρισε περισσότερο τις αποφάσεις της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης κατά τη διάρκεια της πανδημίας, η δημοσιονομική πειθαρχία ή αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών - μελών;

Η αναλυτική μέθοδος του ιστορικού θεσμισμού, τοποθετώντας τον θεσμό στο κέντρο της ανάλυσης, επιτρέπει να εξεταστεί η σχέση μεταξύ των πολιτικών παραγόντων ως αντικειμένων και ως δρώντων της ιστορίας. Κατά αυτόν τον τρόπο, ο θεσμός λειτουργεί ως «γέφυρα» μεταξύ των επιπέδων ανάλυσης, τα οποία μπορεί να ανήκουν είτε στο επίπεδο του κράτους, είτε στο επίπεδο της κοινωνίας (άτομα και ομάδες) αλλά και ο ίδιος ο θεσμός να αποτελεί επίπεδο ανάλυσης, καθώς μας ενδιαφέρει το αποτέλεσμα της διεργασίας που λαμβάνει χώρα, με την συγκυρία που προσφέρει η ιστορία. Ο συγκεκριμένος ερμηνευτικός μηχανισμός αποτελεί και τη διαφορά του ιστορικού θεσμισμού από άλλες θεωρίες. Δεν λειτουργεί απαγωγικά, στερείται δηλαδή ενός γνωσιακού σχήματος που μπορεί να λειτουργήσει

σε διάφορες καταστάσεις (Thelen & Steinmo, 1992), δεν έχει λειτουργιστική λογική με άλλα λόγια, αλλά λειτουργεί επαγωγικά, από το ειδικό στο γενικό, «χρησιμοποιώντας ένα εκλεκτικό μείγμα εξηγήσεων που στηρίζονται σε κίνητρα και νόρμες» δείχνοντας πως οι θεσμοί «ευνοούν ορισμένα συμφέροντα, αποσύροντας άλλα» (Lowndes, 2020).

Τα εξωγενή στοιχεία θεωρούνται γενικά απαραίτητα για την ερμηνεία της εξέλιξης των θεσμών επειδή οι θεσμοί χαρακτηρίζονται εν γένει από σταθερότητα, έχουν συνοχή και δεν μπορούν εύκολα να μεταβληθούν χωρίς κάποιο εξωτερικό σοκ ή κίνητρο (Lowndes, 2020). Σύμφωνα με μία πιο σύγχρονη θεώρηση που ενσωματώνει την έννοια της ισορροπίας, οι θεσμοί αντιπροσωπεύουν μία δομή η οποία είναι προϊόν συμβιβασμών, σχετικά ανθεκτικών στο χρόνο, ακόμη και αμφισβητούμενων διακανονισμών που βασίζονται σε μία συγκεκριμένη δυναμική της ισορροπίας ισχύος μεταξύ των δρώντων. Ως εκ τούτου οι θεσμοί είναι πάντα ευάλωτοι σε αλλαγές (Mahoney & Thelen, 2010). Υπό αυτή την έννοια, η συγκυρία της πανδημίας έχει προκαλέσει μία αλληλουχία γεγονότων, τα οποία με τη σειρά τους διαμόρφωσαν μία «ανταγωνιστική» συζήτηση εντός της ΕΕ ως προς ποια θα πρέπει να είναι η θεσμική απάντησή της στις οικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας του Covid -19. Αυτή η συζήτηση ανταποκρίνεται στην έννοια της «κρίσιμης συγκυρίας» που μας προσφέρει το θεωρητικό μοντέλο του ιστορικού θεσμισμού, η οποία «κυοφορεί» μία θεσμική αλλαγή. Η κρίση, ως εξωτερική δύναμη που επιδρά σε έναν θεσμό διαταράσσει την ισορροπία στην οποία βρίσκεται και λειτουργεί. Σε κάποιες περιπτώσεις η αλλαγή έρχεται ως εξελικτική διαδικασία κατά τη δημιουργία μίας νέας ισορροπίας που θα επιτρέψει στο θεσμό να συνεχίσει να λειτουργεί. Επίσης, στην κρίση διακρίνουμε φάσεις, με την τελευταία φάση να είναι η πολιτική διαχείριση της κρίσης. Ουσιαστικά, η πολιτική διαχείριση της κρίσης αφορά στη νέα κατάσταση που διαμορφώνεται μετά την κρίση (Gamble , 2018).

Η θεωρία μας παρέχει ορισμένους διακριτούς τύπους αλλαγής, οι οποίοι παρουσιάζονται παρακάτω και προέρχονται από την προσέγγιση της θεσμικής λογικής, δηλαδή της ανθεκτικότητας στον χρόνο. Οι αλλαγές μπορεί εμφανίζουν κάποια τάση προς τη δημιουργία υβριδικών οργανισμών ή θεσμών που χρησιμοποιούν διάφορους τύπους ταυτόχρονα, ή να μετακινούνται εμπρός και πίσω μεταξύ των τύπων ανάλογα με τις περιστάσεις (Peters, 2019, σελ. 160).

Πίνακας 1. Τυπολογία Αλλαγής σε Θεσμούς

Τύπος Αλλαγής	Επεξήγηση
<b>Μετασχηματιστικές</b>	
Αντικατάσταση	Μια θεσμική πρακτική αντικαθιστά μια άλλη
Ανάμειξη	Διαστάσεις διαφορετικών πρακτικών συνδυάζονται
Διαχωρισμός	Διαχωρισμός πρακτικών από μία κοινή αρχή
<b>Αναπτυξιακές</b>	
Αφομοίωση	Ενσωμάτωση εξωτερικών πρακτικών
Επεξεργασία	Ενδογενής ενίσχυση της πρακτικής
Επέκταση	Μετάβαση σε νέο θεσμικό πεδίο
Συστολή	Μείωση του εύρους της πρακτικής

Πηγή: Peters, 2019, σελ. 160

Με βάση την παραπάνω τυπολογία θεσμικών αλλαγών, ο ιστορικός θεσμισμός προσφέρει τη δημιουργία υποθέσεων σχετικά με την αλλαγή που παρατηρήθηκε στην οικονομική διακυβέρνηση της πανδημίας του Covid - 19, εξαιτίας των οικονομικών επιπτώσεων αυτής. Η παραπάνω ταξινόμηση διαχωρίζει τις αλλαγές δύο κύριες κατηγορίες: σε μετασχηματιστικούς και αναπτυξιακούς τύπους, με τρόπο που επιτρέπει να γίνει διαπίστωση του εύρους της αλλαγής, αλλά του αντίκτυπου που αυτή είχε στον οργανισμό. Ο μετασχηματισμός αναφέρεται σε μία αλλαγή μεγαλύτερου εύρους από την ανάπτυξη, καθώς συνδέεται με την αλλοίωση του εσωτερικού αξιακού πλαισίου του θεσμού (Peters, 2019, σ. 230), ενώ η ανάπτυξη με τη λειτουργία του. Η ως άνω τυπολογία στηρίζεται στην έννοια της θεσμικής λογικής, όπου ένας οι λειτουργίες ενός οργανισμού στηρίζονται σε έναν θεσμικό λίθο που αντιπροσωπεύει τα πολιτιστικά σύμβολα και τις υλικές πρακτικές που διέπουν έναν κοινά αναγνωρισμένο τομέα της ζωής. Κάθε θεσμική τάξη αντιπροσωπεύει ένα σύστημα διακυβέρνησης που παρέχει ένα πλαίσιο αναφοράς που προϋποθέτει τις λογικές επιλογές των παραγόντων (Ponte & Pesci, 2022). Οι αλλαγές στις λειτουργίες ενός θεσμού επομένως ανταποκρίνονται σε μία μεταβολή του πλαισίου λειτουργίας του, είτε μετασχηματίζοντας τον θεσμό είτε αναπτύσσοντάς τον.

Εφόσον η παραπάνω συζήτηση συμπεριλάβει την ΕΕ, αυτό που αρχικά παρατηρείται είναι ότι η πανδημία αποτέλεσε μία εξωτερική πίεση προς την ΕΕ, το βάρος της οποίας ήταν τόσο μεγάλο που δημιούργησε συνθήκες πολιτικοποίησης, μέσω μίας νέας διαπραγμάτευσης των κρατών – μελών και ως συνέπεια αυτής

προκλήθηκε θεσμική αλλαγή στην οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ. Επομένως, με βάση τα όσα έχουν αναφερθεί προηγουμένως, γίνεται η υπόθεση ότι η αλλαγή της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ αποτελεί αποτέλεσμα της συγκυρίας της πανδημίας και αφορά στην ανάπτυξη συγκεκριμένων πεδίων στο υπερεθνικό επίπεδο, η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Με άλλα λόγια, δεν μετασχηματίζεται η οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ αλλά εξελίσσεται, αποκτώντας περισσότερες λειτουργίες στο υπερεθνικό της σκέλος.

### **3. Η θεσμική απάντηση της ΕΕ για την αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας**

Τον Φεβρουάριο του 2020 άρχισαν να αυξάνουν ραγδαία τα κρούσματα του Covid – 19 στην Ευρώπη, κλυδωνίζοντας τη λειτουργία των κρατών – μελών της ΕΕ. Άμεσα, τον Μάρτιο του 2020 αποφασίστηκε η ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ως απάντηση στην έναρξη της πανδημίας. Η απόφαση αυτή παρείχε στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποκλίνουν από τις δημοσιονομικές υποχρεώσεις που θα ίσχυαν κανονικά σε άλλη περίπτωση<sup>1</sup>. Αξίζει να σημειωθεί ότι η ενεργοποίηση της λεγόμενης «ρήτρας διαφυγής» γίνεται για πρώτη φορά από τη δημιουργία του ΣΣΑ το 1997 (Bastian, 2020). Πρόκειται στην ουσία για μια αρχική συστολή της θεσμικής αρμοδιότητας της ΕΕ προς τα κράτη – μέλη, καθώς επιτράπη η παρέκκλιση από τις υποχρεώσεις τους. Παράλληλα, την 30η Μαρτίου 2020 με κοινή απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αποφασίστηκε η τροποποίηση του κανονισμού που αφορά στην οικονομική ενίσχυση των κρατών μελών, περιλαμβάνοντας «σοβαρές συνέπειες στις συνθήκες διαβίωσης, την ανθρώπινη υγεία, το φυσικό περιβάλλον ή την οικονομία από... σοβαρή κατάσταση έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας», ώστε να καλυφθεί μέρος από τις ζημιές που προκάλεσε η πανδημία από

<sup>1</sup> Ειδικότερα, για το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου, στο άρθρο 5 παράγραφος 1 και στο άρθρο 9 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΚ) 1466/97 αναφέρεται ότι «σε περιόδους σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας στη ζώνη του ευρώ ή την Ένωση συνολικά, επιτρέπεται στα κράτη μέλη να αποκλίνουν προσωρινά από την πορεία προσαρμογής προς επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου». Η ρήτρα διαφυγής, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1, στο άρθρο 6 παράγραφος 3, στο άρθρο 9 παράγραφος 1 και στο άρθρο 10 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1466/97, καθώς και στο άρθρο 3 παράγραφος 5 και στο άρθρο 5 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1467/97, διευκολύνει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών σε περιόδους σοβαρής επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας.

το Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα διαθέσιμα ποσά που είχε τότε<sup>2</sup>, κάτι το οποίο χαρακτηρίζεται ως «επεξεργασία» της πολιτικής της Ένωσης.

Στο ίδιο πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων τον Απρίλιο του 2020 ξεκλείδωσαν χρηματοδότηση 8 δις ευρώ για 100.000 μεσαίες και μικρές επιχειρήσεις, ενώ ταυτόχρονα η Επιτροπή παρείχε τη «νομική» ευελιξία στα κράτη μέλη να δράσουν εκτός των περιορισμών της ενιαίας αγοράς με την ενεργοποίηση του άρθρου 36 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ, που επιτρέπει τη διενέργεια εισαγωγών και εξαγωγών που αντιτίθενται στις απαγορεύσεις της ΕΕ, για λόγους εθνικής ασφάλειας και δημόσιας υγείας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021). Επίσης, η Επιτροπή ενέκρινε τις οικονομικές εκθέσεις των κρατών μελών, οι οποίες όμως σε μεγάλο ποσοστό υπερέβησαν το όριο του 3% δημοσιονομικού ελλείματος που προβλέπουν οι συνθήκες της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Η απόκλιση από τα συμφωνηθέντα έγινε λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών της πανδημίας. Ουσιαστικά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέτρεψε μεγαλύτερα ελλείματα από ότι είχαν προγραμματιστεί και δεν έλαβε αποφάσεις για την ενδεχόμενη υπαγωγή κρατών – μελών σε διαδικασία διαχείρισης υπερβολικού ελλείματος. Αυτός ο «αυτοπεριορισμός» που υιοθέτησε η Επιτροπή αποτελούν χαρακτηριστικό δείγμα συστολής ενός θεσμού (Peters, 2019, σ. 160), με σκοπό την απόκτηση μεγαλύτερης ευελιξίας και χώρου δράσης.

Ακολουθώντας, τον Μάιο του 2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεξεργαζόμενη την κατάσταση, παρουσίασε προς όλα τα θεσμικά όργανα της Ένωσης για διαβούλευση την πρότασή της για την ευρωπαϊκή ανάκαμψη «Η ώρα της Ευρώπης: ανασύνταξη και προετοιμασία για την επόμενη γενιά» (NextGenerationEU), η οποία αφορούσε όχι μόνο στην αντιμετώπιση της κρίσης, αλλά και στη διαμόρφωση ενός νέου κανονιστικού πλαισίου εντός της ΕΕ, παράλληλα με το μετασχηματισμό της ευρωπαϊκής παραγωγικής βάσης και οικονομίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020b). Αυτό που έχει ενδιαφέρον είναι η «επεξεργασία» του κανονιστικού πλαισίου από πλευράς της Επιτροπής, κάτι το οποίο καταδεικνύει ότι μίας μορφής πολιτικοποίηση της κατάστασης είχε ήδη επιτευχθεί σε εκείνο το σημείο. Εν τέλει μετά από διαβουλεύσεις μηνών σχετικά με το ύψος και τη διάθεση των κονδυλίων, της 21 Ιουλίου 2020, οι ηγέτες της ΕΕ συμφώνησαν το NextGen EU, το ύψος του οποίου είναι 750 δις, καθώς και το ταμείο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας ως κομμάτι του NextGen EU, στο ύψος των 672,5 δις ευρώ, ενώ υπήρξε συμφωνία και για πολυετές δημοσιονομι-

<sup>2</sup> ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2020/461 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαρτίου 2020 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2012/2002 του Συμβουλίου με σκοπό την παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης σε κράτη μέλη και σε χώρες που διαπραγματεύονται την προσχώρησή τους στην Ένωση και που έχουν πληγεί σημαντικά από σοβαρή κατάσταση έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας.

κό πλαίσιο (ΠΑΠ) για την περίοδο 2021-2027<sup>3</sup>. Πέραν των ανωτέρω, η Ευρωπαϊκή Ένωση ενέκρινε τη χορήγηση 100 δις ευρώ μέσω του προγράμματος SURE για την ενίσχυση της απασχόλησης και 37 δις ευρώ μέσω του προγράμματος συνοχής. Όμως το βασικό εργαλείο ανάκαμψης της Ένωσης είναι ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας ύψους 672,5 ευρώ (Katsikas, 2022). Οι διαβουλεύσεις που έλαβαν χώρα εκείνη την περίοδο εξετάζονται στη συνέχεια, ώστε να διαπιστωθεί κατά πόσο δημιουργήθηκαν οι συνθήκες μίας «κρίσιμης συγκυρίας» εξαιτίας της πανδημίας.

#### **4. Οι ανάγκες και οι επιδιώξεις των κρατών – μελών της ΕΕ κατά την οικονομική κρίση της πανδημίας**

**Η** αδυναμία των κρατών – μελών να ανταπεξέλθουν αυτόνομα στις επιπτώσεις της πανδημίας ώθησε το υπερεθνικό σκέλος της ΕΕ να αναλάβει πρωτοβουλίες μέσω της επεξεργασίας και πρότασης ενός σχεδίου εξόδου από την κρίση. Ένα από τα κύρια στοιχεία που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έπρεπε διεκπεραιώσει μέσα από την πρότασή της NextGenEU αφορούσε στην επιλογή του (των) δημοσιονομικού(ων) μέσου(ων) του προγράμματος. Συγκεκριμένα, ένα από τα βασικά στοιχεία του προγράμματος το οποίο αποτελούσε βασικό στοιχείο της διάρθρωσής του ήταν κατά πόσο αυτό θα έπρεπε να αποτελείται μόνο από δάνεια ή ένα συνδυασμό επιχορηγήσεων και δανείων. Το τελευταίο, ο συνδυασμός δηλαδή επιχορηγήσεων και δανείων, ως πρόταση υπήρξε ιδιαίτερα αμφιλεγόμενη και πολιτικοποίησε τη συζήτηση. Αρχικά, οι επιχορηγήσεις θεσμοθετούν μια ευρωπαϊκή δημοσιονομική αρμοδιότητα<sup>4</sup>, η οποία αποδίδει στην Επιτροπή μεγαλύτερη επιρροή και αρμοδιότητα. Επιπλέον, αντικείμενο εκτεταμένης συζήτησης ήταν η μεγάλης κλίμακας έκδοση του κοινού χρέους της ΕΕ, το οποίο σύμφωνα με τον σχεδιασμό και την σχετική απόφαση διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αυξάνοντας περαιτέρω τις αρμοδιότητές της. Εν προκειμένω, το σχέδιο της Επιτροπής προκάλεσε μία πολιτικοποιημένη συζήτηση που είχε ως θέμα της την «επέκταση» του θεσμικού αποτυπώματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

<sup>3</sup> ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2020/461 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαρτίου 2020 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2012/2002 του Συμβουλίου με σκοπό την παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης σε κράτη μέλη και σε χώρες που διαπραγματεύονται την προσχώρησή τους στην Ένωση και που έχουν πληγεί σημαντικά από σοβαρή κατάσταση έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας.

<sup>4</sup> ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2020/461 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαρτίου 2020 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2012/2002 του Συμβουλίου με σκοπό την παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης σε κράτη μέλη και σε χώρες που διαπραγματεύονται την προσχώρησή τους στην Ένωση και που έχουν πληγεί σημαντικά από σοβαρή κατάσταση έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας.

Πέραν των ανωτέρω και σε συνδυασμό με αυτά, ο συνολικός προϋπολογισμός του ΠΔΠ ήταν αμφιλεγόμενος επειδή κάθε κράτος μέλος, όπως και στους προηγούμενους γύρους του ΠΔΠ, εστιάζει στο δικό του οικονομικό συμφέρον βάση των αναγκών του (Citi, 2017; Laffan & Lindner, 2017). Το γεγονός αυτό δεν αποτελεί εξαίρεση αλλά τον κανόνα, καθώς οι εκάστοτε κυβερνήσεις των κρατών - μελών αποκλειστικά εκλέγονται και λογοδοτούν στους πολίτες της χώρας τους. Ωστόσο, αυτή η θέση που ανταποκρίνεται στη θέση του θεσμισμού της ορθολογικής επιλογής, δεν λαμβάνει υπόψη της το ευρύτερο πλαίσιο, που στη συγκεκριμένη περίπτωση δημιουργείται από την αδυναμία των κρατών – μελών να αντιμετωπίσουν τις επιπτώσεις της πανδημίας ξεχωριστά. Παρά την ανάληψη πρωτοβουλιών από την Επιτροπή, τα κράτη – μέλη διατηρούν την αποκλειστικότητα της συζήτησης που θέτει τους κανόνες στο Συμβούλιο, αλλά και προσδιορίζουν τον ορίζοντα των δράσεων.

Αρχικά, πριν την υποβολή της πρότασης της Επιτροπής, υπήρξε το κοινό έγγραφο Γαλλίας και Γερμανίας στο οποίο, οι δύο χώρες που αποτελούν την κινητήριο δύναμη για πολλές από τις αποφάσεις που έχει λάβει η Ένωση, υποστήριξαν τις θέσεις τους σχετικά με τη δυνατότητα της Επιτροπής να δανειστεί ώστε να υποστηρίξει την οικονομική ανάκαμψη της ΕΕ, τονίζοντας το έκτατο της συγκεκριμένης πρωτοβουλίας και το γεγονός ότι αυτή θα έχει συγκεκριμένους στόχους και χρονικό ορίζοντα<sup>5</sup>. Η συγκεκριμένη αναφορά σε στόχους και συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα καταδεικνύει ότι η αρχική θέση των δύο σημαντικότερων χωρών της ΕΕ ήταν η ad hoc επίλυση της κρίσης. Ως γνωστόν, η γαλλογερμανική συμμαχία είναι κεντρική στην περαιτέρω ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, και αυτή η συμμαχία αναβίωσε κατά την κρίση του κορωνοϊού (Krotz & Schramm, 2022).

Ωστόσο, παρά την εμφανή πρόθεση τους για τη διατήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας, εκείνη την περίοδο, οι κυβερνήσεις σε Γαλλία και Γερμανία ανησυχούσαν και οι δύο για την άνοδο των αντί – ευρωπαϊκών πολιτικών κινημάτων τόσο στις χώρες τους, όσο και σε ολόκληρη την ΕΕ. Επιπλέον, τόσο η Γαλλία, όσο και η Γερμανία θα ήθελαν η ΕΕ να παραμείνει ένας ισχυρός δρών του διεθνούς συστήματος ειδικά ως μία κανονιστική δύναμη με ισχυρή οικονομία, η οποία θα μπορεί να συνάπτει επωφελείς εμπορικές συμφωνίες, λαμβάνοντας υπόψη την οικονομική άνοδο και την εμπορική επέκταση της Κίνας (Stelzenmüller, 2019). Με άλλα λόγια, ο σκοπός ήταν η ΕΕ μετά την πανδημία να διατηρήσει τη θέση της στο διεθνές σύστημα.

Αναφορικά με το κανονιστικό πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, η Γαλλία παραδοσιακά υποστήριζε την ύπαρξη μιας ευρύτερης δημοσιονο-

<sup>5</sup> ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2020/461 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαρτίου 2020 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2012/2002 του Συμβουλίου με σκοπό την παροχή χρηματοδοτικής ενίσχυσης σε κράτη μέλη και σε χώρες που διαπραγματεύονται την προσχώρησή τους στην Ένωση και που έχουν πληγεί σημαντικά από σοβαρή κατάσταση έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας.

μικής σύγκλισης για τις χώρες της Ευρωζώνης και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικό επίπεδο αρκετό καιρό πριν από την πανδημία (Jamet, 2011). Αν και το NGEU είναι ένα δημοσιονομικό μέσο για όλες τις χώρες της ΕΕ, και όχι μόνο για την Ευρωζώνη, η ιδέα ενός δημοσιονομικού μέσου με ίδιους πόρους είναι σύμφωνη με τη θέση της Γαλλίας για μια ισχυρότερη υπερεθνική διάσταση εντός της ΕΕ. Επιπλέον, η Γαλλία διατηρεί υψηλό επίπεδο συσσωρευμένου δημόσιου χρέους, με περιορισμένη δυνατότητα για δημοσιονομικές δαπάνες, κάτι που εξηγεί επίσης γιατί υποστήριξε σθεναρά τη θέση της για πρόβλεψη μεγαλύτερου προϋπολογισμού της ΕΕ στο ΠΔΠ (Drachenberg, 2020).

Μέχρι την οικονομική κρίση που επήλθε εξαιτίας της πανδημίας του COVID-19, η Γερμανία ήταν ο ισχυρότερος υπέρμαχος της δημοσιονομικής συγκράτησης και της λιτότητας σε περιόδους κρίσεων (Dyson, 2015). Κατά τη διάρκεια της κρίσης του COVID-19, η Γερμανία τροποποίησε τη θέση της, υποστηρίζοντας τη δημιουργία ενός μέσου παροχής επιχορήγησεων και την ανάληψη μεγάλης κλίμακας κοινής έκδοσης χρέους από την ΕΕ. Η εν λόγω αλλαγή θέσης μπορεί να εξηγηθεί από διάφορους παράγοντες, όπως για παράδειγμα τις στρατηγικές επιδιώξεις της χώρας, καθώς επίσης και από τα διδάγματα που έλαβε από την πολιτική που ακολούθησε κατά την προηγούμενη χρηματοπιστωτική κρίση, αλλά και τις επιδιώξεις της για τη θέση της ΕΕ στον κόσμο. Όσον αφορά στις στρατηγικές της επιδιώξεις, η Γερμανία εκτίμησε ότι η ενιαία αγορά πρέπει να ενισχυθεί επειδή η οικονομική κρίση που επέφερε η πανδημία του COVID-19 αμφισβητεί το υπόδειγμα της Γερμανίας, το οποίο βασίζεται στις εξαγωγές της προς την υπόλοιπη ΕΕ (Scharpf, 2018).

Ωστόσο, υπήρχαν και τα κράτη μέλη που δεν ήταν εναρμονισμένα με τη γαλλογερμανική θέση σχετικά με τη δημιουργία ενός πακέτου ανάκαμψης. Συγκεκριμένα, τα κράτη που ήταν κατά της επιχορήγησης ως μέσο συγκρότησαν μία ομάδα ομονοούντων χωρών, η οποία ονομάστηκε *Frugals*<sup>6</sup> και περιελάμβανε την Αυστρία, τη Δανία, την Ολλανδία και τη Σουηδία. Οι τέσσερις αυτές χώρες δημιούργησαν μια ομάδα σχετικά μικρών σε έκταση και πληθυσμό, αλλά ταυτόχρονα πλούσιων, κρατών - μελών με ισορροπημένες οικονομίες που είχαν χαμηλά επίπεδα συσσωρευμένου χρέους, οι οποίες είχαν συντονίσει εκτενώς τις θέσεις τους λόγω των υψηλών διακυβεύσεων που εμπεριείχε το σχέδιο ανάκαμψης. Η Ολλανδία έγινε ο άτυπος ηγέτης των «*Frugals*». Η κόκκινη γραμμή στη θέση τους ήταν να υποστηρίξουν την κοινή έκδοση χρέους και τα δάνεια στην NGEU, αλλά ήταν ενάντια στις επιχορηγήσεις ως μέσο ανάκαμψης, καθώς θεωρούν ότι η ΕΕ θα μπορούσε να εξελιχθεί κατά αυτό τον τρόπο σε μια δημοσιονομική ένωση<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Αποδίδεται ως φειδωλός, μετρημένος.

<sup>7</sup> «Our objective is to provide temporary, dedicated funding through the MFF and to offer favourable loans to those who have been most severely affected by the crisis». Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery,

Αντιθέτως, τα κράτη μέλη της Νότιας Ευρώπης επιθυμούσαν την παροχή επιχορηγήσεων από την ΕΕ με όσο το δυνατόν λιγότερες προϋποθέσεις (αιρεσιμότητα). Συγκεκριμένα, η Ιταλία και η Ισπανία είχαν και οι δύο υψηλό συσσωρευμένο χρέος και είχαν ήδη υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα πριν από την πανδημία του Covid-19. Επίσης, εκτός των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, αυτό που προυπήρχε πριν το ξέσπασμα της πανδημίας ήταν η μειωμένη εμπιστοσύνη στους ευρωπαϊκούς θεσμούς, ως απόρροια του αντίκτυπου της οικονομικής κρίσης του 2008 στις οικονομίες και στο κράτος πρόνοιας των κρατών μελών του Νότου (Armingeon & Baccaro, 2012). Τέλος, σε ό,τι αφορά στα κράτη μέλη που προέρχονται από την Ανατολική Ευρώπη, η Πολωνία και η Ουγγαρία ήταν οι ισχυρότεροι δρώντες, που υποστηρίζαν ότι θα έπρεπε να υπάρχει ισχυρός δεσμός μεταξύ του προγράμματος NGEU και του ΠΔΠ. Αυτή η θέση υποστηρίχθηκε από τις άλλες χώρες του Βίσεγκραντ, την Τσεχία και τη Σλοβακία, και πολλά από τα κράτη μέλη της ομάδας Φίλοι της Συνοχής (Friends of Cohesion)<sup>8</sup>. Σε γενικές γραμμές τα συγκεκριμένα κράτη μέλη εξέφραζαν τη θέση ότι το πρόγραμμα NGEU θα πρέπει να είναι προσωρινό και ότι το ΠΔΠ θα πρέπει να είναι το κύριο μέσο ανάκαμψης, ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι η θέση τους ήταν υπέρ της διατήρησης κάποιας μορφής αιρεσιμότητας, η οποία να σχετίζεται με την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων για τη βελτίωση του μακροοικονομικού περιβάλλοντος της ΕΕ<sup>9</sup>.

---

ανακτήθηκε από την επίσημη ιστοσελίδα της Ολλανδικής Κυβέρνησης: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/05/26/non-paper-eu-support-for-efficient-and-sustainable-covid-19-recovery>

<sup>8</sup> Οι Φίλοι της Συνοχής είναι μια άτυπη ομάδα 15 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που υποστηρίζουν την πολιτική συνοχής στον προϋπολογισμό της ΕΕ για την περίοδο 2021-2027. Τα κράτη μέλη της ομάδας είναι η Βουλγαρία, η Τσεχία, η Κύπρος, η Εσθονία, η Ελλάδα, η Ουγγαρία, η Λετονία, η Λιθουανία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Ρουμανία, η Σλοβακία, η Σλοβενία και η Ισπανία. Η πρώτη σύνοδος κορυφής των Φίλων της Συνοχής το 2021 πραγματοποιήθηκε στην πόλη Beja της Πορτογαλίας, όπου και εκδόθηκε Κοινή Διακήρυξη από τα κράτη μέλη της ομάδας.

<sup>9</sup> Polish position paper, Stability and investment - EU response to the COVID-19 crisis and beyond, 2020: “.....adequate proportions between financial instruments and grants is of the utmost importance, while the grants should be predominantly allocated to the most affected sectors” και Friends of Cohesion JOINT DECLARATION on the Multiannual Financial Framework 2021-2027: “4.The creation of new instruments such as the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, the Convergence and Reform Instrument or the Just Transition Fund is relevant to pursue specific goals, additional to those of Cohesion Policy. Their functioning must be consistent with keeping the level playing-field within the Union and avoid deepening existing imbalances”

Από τα ανωτέρω, διαπιστώνεται ότι η πανδημία του Covid – 19 αύξησε το επίπεδο πολιτικοποίησης σχετικά με τον τρόπο της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Η ανάλυση δείχνει ότι εκείνη την περίοδο σχηματίστηκαν τέσσερις διακριτές ομάδες προτάσεων που θα έπρεπε να συντονιστούν με την πρόταση της Επιτροπής και να ληφθούν σχετικές αποφάσεις. Ο ιστορικός θεσμισμός συσχετίζεται τη συγκεκριμένη κατάσταση, δηλαδή της επαναδιαπραγμάτευσης των κανόνων με τις συνθήκες δημιουργίας μία «κρίσιμης συγκυρίας», που μπορεί να προωθήσει θεσμικές αλλαγές.

## **5. Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η διεκπεραίωσή της μέσα από τη διακυβερνητική διαπραγμάτευση**

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έπρεπε να διαπραγματευτεί για την τελική μορφή του προγράμματος NGEU, η οποία θα έπρεπε να είναι μία σύγκλιση όλων των παραπάνω θέσεων ώστε να βρεθεί ο ελάχιστος κοινός παρονομαστής αποδοχής από τα κράτη μέλη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Έως τότε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ασκούσε τα καθήκοντά της, που αφορούσαν στον έλεγχο της συμμόρφωσης των κρατών μελών, με ευελιξία κατά την αξιολόγηση τους, κάτι το οποίο σε ορισμένες περιπτώσεις ήγειρε ζητήματα πολυπλοκότητας και διαφάνειας. Αυτό υπονομεύει τη νομιμότητα του πλαισίου που βασίζεται σε κανόνες. Για παράδειγμα, πριν από τον COVID-19, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ήδη αρχίσει να τοποθετεί σε δεύτερη προτεραιότητα το διαρθρωτικό ισοζύγιο<sup>10</sup> και να εστιάζει περισσότερο στις καθαρές δαπάνες κατά την αξιολόγηση της συμμόρφωσης (Buti, Carnot, Hristov, Werner Roeger, & Vandermeulen, 2019). Ωστόσο, η ευελιξία αναγνωρίζεται ευρέως ως αποτέλεσμα της ανάγκης να αντιμετωπιστούν οι ανησυχίες σχετικά με τις ευρύτερες μακροοικονομικές συνθήκες της ΕΕ (De Angelis, Mollet, & Rayner, 2022).

Βέβαια, το πιο κρίσιμο σημείο κατά τη διαπραγμάτευση του προγράμματος ήταν η απόφαση για την παροχή εξουσιοδότησης προς την Επιτροπή για το δικαί-

<sup>10</sup> Το «διαρθρωτικό ισοζύγιο», γνωστό και ως «κυκλικά προσαρμοσμένο ισοζύγιο», είναι «ένας δείκτης που χρησιμοποιείται συχνά για την αξιολόγηση της δημοσιονομικής κατάστασης μίας οικονομίας. Το Cyclically adjusted balance (CAB) υπολογίζεται με την αφαίρεση από το συνολικό ισοζύγιο της επίδρασης των αυτόματων σταθεροποιητών (επιδόματα και λοιπές δημοσιονομικές ενισχύσεις) που ενεργοποιούνται σε περιόδους διαταραχών του οικονομικού κύκλου και λαμβάνοντας υπόψη την απώλεια δημοσίων εσόδων που επίσης παρατηρείται στις ίδιες περιόδους. Με άλλα λόγια το CAB μπορεί να θεωρηθεί ως το δημοσιονομικό ισοζύγιο επί του δυνητικού ΑΕΠ, του ΑΕΠ δηλαδή που θα επικρατούσε εάν η οικονομία παρήγαγε στο μέγιστο των δυνατοτήτων της.

ωμα θέσπισης νέων ιδίων πόρων, ώστε να αποκτήσει τη δημοσιονομική δυνατότητα να δανείζεται κεφάλαια στις κεφαλαιαγορές για λογαριασμό της ΕΕ έως και το ποσό των 750 δις ευρώ, μέχρι και το τέλος του 2026 (European Council, 2020). Η κύρια διαφορά με οτιδήποτε είχε προηγηθεί στο παρελθόν ήταν ότι η πρόταση της Επιτροπής περιλάμβανε και δάνεια, εκτός από επιχορηγήσεις. Δεδομένου των ήδη χαμηλών επιτοκίων που μπόρεσαν να επιτύχουν οι κυβερνήσεις από τις αγορές, η συνιστώσα των δανείων ήταν λιγότερο επιτακτική από ότι ήταν οι επιχορηγήσεις (Chang, 2021). Ο ESM είχε ήδη δημιουργήσει ένα Μέσο Υποστήριξης για την Πανδημική Κρίση στις 8 Μαΐου του ίδιου έτους, με βάση την πιστωτική γραμμή ενισχυμένων συνθηκών, προσφέροντας δάνεια έως και το 2% του ΑΕΠ στο τέλος του 2020. Τα δάνεια αυτά δεν είχαν τις επιπλέον προϋποθέσεις που συνδέονται με την υποστήριξη του ESM κατά τη διάρκεια μιας κρίσης δημόσιου χρέους, όπως στην περίπτωση της Ελλάδας. Ας σημειωθεί ότι το πολιτικό αποτύπωμα των όρων που εφαρμόστηκαν στα δάνεια που χορηγήθηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης του δημόσιου χρέους το 2012 ήταν ακόμη διακριτό στις χώρες του Νότου. Πρόσφατα δημοσιευμένα έρευνα έδειξε τον βαθμό στον οποίο η λιτότητα έχει αρνητικό πρόσημο για το ιταλικό εκλογικό σώμα, μετατρέποντας δυνητικά την πλειοψηφία υπέρ του ευρώ της Ιταλίας σε μια πλειοψηφία που ευνοεί την έξοδο από την ευρωζώνη σε περίπτωση αλλαγής των όρων που θέτει η ΕΕ για την παραμονή στο κοινό νόμισμα (Baccaro, Bremer, & Neimanns, 2020). Ως εκ τούτου, οι συζητήσεις μεταξύ των κρατών μελών επικεντρώθηκαν στο μέγεθος του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, το ποσοστό των επιχορηγήσεων και των δανείων, τη διαδικασία έγκρισης, την εποπτεία της χρήσης του Μηχανισμού και τη σχέση με το κράτος δικαίου. Μετά την πρόταση της Επιτροπής, όπως αυτή αναλύθηκε ανωτέρω, ακολούθησε η συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου από τις 17 έως τις 21 Ιουλίου 2020, όπου εν τέλει οι ηγέτες της ΕΕ κατέληξαν σε μία συμφωνία<sup>11</sup>. Ωστόσο, για να έρθουν τα κράτη σε κοινή συμφωνία έπρεπε να βρεθεί ένα σημείο σύγκλισης όπου τόσο οι χώρες του Βορρά όσο και οι χώρες του Νότου θα συμφωνούσαν. Προς αυτήν την κατεύθυνση, ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της ΕΕ Charles Michel πρότεινε να αυξηθούν οι επιστροφές (στο πλαίσιο του ΠΔΠ) που απολάμβαναν και ήθελαν να διατηρήσουν τα κράτη της Frugal Four<sup>12</sup>.

Επιπλέον, το συνολικό μέγεθος του προϋπολογισμού του ΠΔΠ 2021-2027 μειώθηκε κατά 25,7 δισεκατομμύρια ευρώ από την πρόταση της Επιτροπής που είχε γίνει τον Μάιο του ίδιου έτους (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020a). Από την άλλη πλευρά, το συνολικό μέγεθος του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αυξήθηκε σε σχέση με την αρχική πρόταση της Επιτροπής. Επίσης, οι προϋπο-

<sup>11</sup> European Council. (2020). Special meeting of the European Council (July 17–21, 2020) – Conclusions

<sup>12</sup> <https://www.ft.com/content/dc517389-7918-49ba-a928-79d006612523>

θέσεις για τη διατήρηση της πολιτικής συνοχής μέσα από την υλοποίηση των μεταρρυθμίσεων έχουν ενσωματωθεί στο πρόγραμμα NGEU, ιδίως μέσα από προβλέψεις που διατυπώνονται για ειδικές ανά χώρα συστάσεις κατά τη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Στη βάση των ανωτέρω, τα κράτη μέλη συμφώνησαν στην ύπαρξη πρόβλεψης ώστε να σταματά η επιχορήγηση εάν διαπιστωθούν σοβαρές αποκλίσεις από την επίτευξη ορόσημων και στόχων, οι οποίοι επισημαίνονται από τουλάχιστον ένα κράτος μέλος στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Από την αρχική πρόταση της Επιτροπής έως τα τελικά συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, υπήρξε μία μετατόπιση της ιεράρχησης των αναγκών, η οποία είναι κεντρική για τον καθορισμό του τι μπορούν να λάβουν διάφορες χώρες από το πρόγραμμα NGEU. Συγκεκριμένα, η προτεραιότητα διάθεσης κεφαλαίου μετατοπίστηκε από τη θέση για ενίσχυση των χωρών χαμηλού εισοδήματος προς τη θέση που εμπεριέχει συνεκτίμηση του μεγέθους της χώρας και της σοβαρότητας των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19 (μείωση ΑΕΠ, ανεργία) σε αυτή (De la Porte & Jensen, 2021).

Πέρα από το ύψος του προϋπολογισμού και την κατανομή του μεταξύ δανείων και επιχορηγήσεων, μια ακόμη σημαντική διάσταση της διαπραγμάτευσης ήταν ο βαθμός στον οποίο η πρόσβαση σε πόρους από το NGEU και το ΠΔΠ θα πρέπει να συνδέεται με τη λειτουργία της δημοκρατίας και το κράτος δικαίου στα κράτη - μέλη. Υπενθυμίζεται ότι και αυτές οι δύο έννοιες αποτελούν βασικά μέρη των κριτηρίων της Κοπεγχάγης, ήδη από το 1993, τα οποία που πρέπει να πληρούν οι υποψήφιοι χώρες για να εισέλθουν στην ΕΕ (Blauberger & van Hüllen, 2020).

Επιπλέον, το άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) δεσμεύεται στις «αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων». Αυτό σημαίνει ότι όλες οι δημόσιες εξουσίες πρέπει να λειτουργούν εντός των περιορισμών που θέτει η ΣΕΕ και να είναι σύμφωνες με τις θεμελιώδεις αξίες της δημοκρατίας. Το πρόβλημα στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι ότι ενώ η ΕΕ διαθέτει ισχυρούς μηχανισμούς για να διασφαλίσει τη συμμόρφωση των υποψηφίων μελών της με τα κριτήρια της Κοπεγχάγης πριν από την προσχώρηση, τα εργαλεία για την εναρμόνιση των υπαρχόντων κρατών - μελών με τις αξίες που ορίζονται στην ΣΕΕ είναι περιορισμένα. Για την αντιμετώπιση αυτής της προβληματικής, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ξεκινήσει ετήσιες εκθέσεις για το κράτος δικαίου και συστάσεις για συγκεκριμένες χώρες στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, ωστόσο αυτές ανήκουν στη σφαίρα του ήπιου δικαίου<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Σε επίπεδο ΕΕ, ο όρος *soft law* έχει χρησιμοποιηθεί για να περιγράψει διάφορα είδη οιονεί νομικών πράξεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως «κώδικες συμπεριφοράς», «κατευθυντήριες γραμμές», «ειδοποιήσεις», «συστάσεις» ή «ανακοινώσεις».

(Blauberger & van Hüllen, 2020). Το τελευταίο σκέλος, αποτέλεσε μία υπέρβαση από τη συζήτηση που απασχολούσε το δημοσιονομικό σκέλος της πρότασης της Επιτροπής, καθώς εστίαζε στην πολιτειακή λειτουργία των κρατών – μελών και τη συνέδεε με την οικονομική διακυβέρνηση.

## **6. Η αλλαγή στην οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ ως αποτέλεσμα της ιστορικής συγκυρίας της πανδημίας**

**Π**ριν από την πανδημία του Covid-19, η συζήτηση για το μέλλον της οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωζώνης και της ΕΕ γενικότερα είχε φτάσει σε ένα σημείο κορύφωσης χωρίς να προκύπτει οποιαδήποτε απτή εξέλιξη που να προωθεί οποιαδήποτε αλλαγή σε κάποια κατεύθυνση. Από την κρίση του ευρώ, η σημαντικότερη πρόοδος ήταν ορατή μόνο στον τομέα της τραπεζικής ένωσης, μέσω των μεταρρυθμίσεων που έλαβαν χώρα τότε και αφορούσαν μεταξύ άλλων και στην ΕΚΤ. Οι συζητήσεις για μια στενότερη δημοσιονομική ένωση ή για έναν πιο δεσμευτικό συντονισμό στον τομέα της οικονομικής πολιτικής είχαν επανειλημμένα έρθει σε αδιέξοδο (Katsikas, 2020b), ενώ ως οικονομία η ΕΕ συνολικά ακόμη δεν είχε επανέλθει πλήρως από την προηγούμενη χρηματοπιστωτική κρίση (Katsikas, 2020a).

Ωστόσο, η συγκυρία της πανδημίας του COVID – 19 έθεσε τις προϋποθέσεις για την ενσωμάτωση πιο προωθημένων θέσεων και απόψεων αναφορικά με την ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, καθώς το πλαίσιο διακυβέρνησης που υπήρχε δεν είχε την επάρκεια να εξισορροπήσει τις αρνητικές συνέπειες της πανδημίας. Αξιοσημείωτη υπήρξε η αλλαγή στη στάση της Γερμανίας που αναθεώρησε αρκετά γρήγορα τις επιδιώξεις της, ως προς το πλαίσιο λειτουργίας της οικονομικής διακυβέρνησης, υιοθετώντας μία περισσότερο αναπτυξιακή πολιτική έναντι της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Επίσης, αξίζει να σημειωθεί ότι τόσο η Γαλλία, όσο και η Γερμανία θεωρούσαν τα υπόψη μέτρα ως προσωρινά και με συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα. Ωστόσο, από τη διαμορφωθείσα κατάσταση έχουν εμποδωθεί στο θεσμικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης αλλαγές πέραν του προσωρινού. Συγκεκριμένα, αποσαφηνίστηκε ότι το κοινό ευρωπαϊκό χρέος είναι πλέον δυνατό και αποτελεί πραγματικότητα. Επιπλέον, δημιουργήθηκε ένα ακόμη εργαλείο υποστήριξης της ανάπτυξης, ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ο οποίος προβλέπει επιπλέον χρηματοδότηση στα κράτη – μέλη (Guttenberg, Hemker, & Tordoir, 2021). Τέλος, παρατηρώντας τη συζήτηση που έλαβε χώρα μεταξύ Επιτροπής και κρατών – μελών διαπιστώνεται ότι το κέντρο αυτής μετατοπιζόταν από το τεχνοκρατικό προς το πολιτικό σκέλος της. Πως δηλαδή η ΕΕ θα μπορέσει να εκπληρώσει τον σκοπό για τον οποίο δημιουργήθηκε, τη συνεργασία και την ευημερία μεταξύ των κρατών – μελών της. Το γεγονός αυτό, αφορά στην περίπτωση εκείνη όπου ένας θεσμός ανταποκρινόμενος στις απαιτήσεις μιας συγκυρίας εξελίσσεται μέσα από τη διαδικασία.

Σύμφωνα με τα εργαλεία που μας προσφέρει η θεωρία του ιστορικού θεσμι-σμού, στην περίπτωση της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης διακρίνονται στοιχεία που μας επιτρέπουν να αναφερόμαστε σε θεσμική αλλαγή εξαιτίας της συγκυρίας. Αρχικά, η πανδημία του Covid – 19 προκάλεσε μια αλληλουχία γεγονότων που ξεκινούσαν από το κοινωνικό πεδίο έως το πολιτικό και το υγειονομικό, τα οποία προκάλεσαν αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις στα κράτη – μέλη, χωρίς την ύπαρξη επαρκούς ικανότητας ανταπόκρισης σε εθνικό επίπεδο. Αυτό που ακολούθησε ήταν η πολιτικοποίηση της κατάστασης σχετικά με την αλλαγή των κανόνων που σχετίζονται με την οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ. Η συγκεκριμένη πολιτική συζήτηση καθοδηγήθηκε κεντρικά από την Επιτροπή και τις πρωτοβουλίες που έλαβε. Στην αρχή της κρίσης, αποφασίστηκε από την Επιτροπή η συστολή των αρμοδιοτήτων της αναφορικά με τον συντονισμό των οικονομιών των κρατών – μελών καθώς επετράπησαν ελλείματα πέραν του προβλεπόμενου, όμως για συγκεκριμένο χρονικό ορίζοντα. Στο σημείο εκείνο, και επειδή μόνο η συγκεκριμένη πρωτοβουλία δεν ήταν επαρκής για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της πανδημίας, παρατηρήθηκε η επέκταση της θεσμικής αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μέσω της θέσπισης νέων προβλέψεων σχετικά με τη δυνατότητά της να δανειζεται προς όφελος των κρατών – μελών και να προσφέρει επιχορηγήσεις. Παράλληλα, όμως παρατηρήθηκε η διατήρηση του πλαισίου αρχών, πάνω στο οποίο είχε θεσπιστεί η οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ, δηλαδή η αλληλεγγύη και η κατανομή βαρών. Αυτό που δεν είναι δυνατόν να επιβεβαιωθεί από την ανάλυση είναι κατά πόσο η νέα διαμορφωμένη κατάσταση αποτελεί μία νέα ισορροπία, η οποία θα επιδείξει ανθεκτικότητα στο χρόνο, ωστόσο δεν παρατηρείται η ύπαρξη μετασχηματιστικής αλλαγής, παρά μόνο αναπτυξιακής. Δεν παρατηρήθηκε αλλαγή στον αξιακό πυρήνα της Ένωσης, η οποία να μετουσιώνεται σε αλλαγή του ρόλου της και του σκοπού της. Αντιθέτως, οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν είχαν ως αναφορά τον ήδη υπάρχοντα ρόλο της ΕΕ. Επομένως, η αλλαγή στην οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ αφορά στη διαδικασία ολοκλήρωσης της ΕΕ, με την έννοια της σταδιακής εξέλιξής της μέσω της απόδοσης αρμοδιοτήτων από τα κράτη – μέλη στα υπερεθνικά όργανα. Αυτό εξηγείται μέσω της «εξάρτηση διαδρομής», από το ιστορικό βάρος της απόφασης για τη δημιουργία της Ένωσης, αλλά και του «μειωμένου κόστους» που έχουν αναλάβει τα κράτη – μέλη, μέσω των μεταρρυθμίσεων που έχουν συμφωνήσει έναντι της ΕΕ, ως ενός θεσμού που έχει ως κύριο στόχο να εμποδώσει την αλληλεγγύη και τη συνεργασία στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο.

## 7. Συμπεράσματα

Οι επιπτώσεις της πανδημίας του Covid – 19 προκάλεσαν μία αλληλουχία εξελίξεων που οδήγησε την ΕΕ στην λήψη αποφάσεων, σχετικά με την οικονομική της διακυβέρνηση, οι οποίες μετέβαλαν με τη σειρά τους το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της. Η προσέγγιση του εν λόγω φαινομένου μέσα από την οπτική του ιστορικού θεσμιισμού επιτρέπει την αναγνώριση της σχέσης που είχε η πανδημία με την αλλαγή στην οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ. Επίσης, η τοποθέτηση των θεσμών της ΕΕ στο κέντρο της ανάλυσης επιτρέπει τη σύνθεση των γεγονότων, τόσο στο εξωτερικό της ΕΕ, όσο και στο εσωτερικό αυτής, σε ένα σχήμα που εξηγεί τη δυναμική γύρω από την αλλαγή που εξετάζεται. Η οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ άλλαξε διότι το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο δεν ήταν επαρκές για να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της συγκυρίας της πανδημίας. Ωστόσο, η εν λόγω πρόταση δεν φωτίζει επαρκώς την αλλαγή και το τι αυτή επιφέρει. Αυτό που διαπιστώθηκε ήταν ότι πικράτησε η κληρονομιά της εξάρτησης διαδρομής. Επομένως, η κρίση της πανδημίας δεν αποκτά την υπόσταση της «κρίσιμης συγκυρίας» που θα προκαλούσε την αποδοχή ενός νέου «μονοπατιού» από την ΕΕ, αλλά λειτούργησε ως μία εξωτερική επιρροή, ενισχύοντας τη θεσμική της διάσταση. Υπό αυτή την έννοια, η προσέγγιση του ιστορικού θεσμιισμού σχετίζεται με άλλες θεωρητικές προσεγγίσεις που συνδέουν τις κρίσεις με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Χαρακτηριστική περίπτωση είναι η προσέγγιση του “failing forward” όπου εστιάζοντας στη διακυβερνητική λειτουργία της ΕΕ θεωρεί οι διαπραγματεύσεις μεταξύ κρατών – μελών οδηγούν σε ατελή απόφαση, επειδή αναγκάζουν τα κράτη με διαφορετικές προτιμήσεις να καταλήξουν σε λύσεις με χαμηλότερο κοινό παρονομαστή. Οι ατέλειες που παραμένουν οδηγούν σε νέα κρίση, όπου τα κράτη -μέλη ανταποκρίνονται συμφωνώντας και πάλι σε λύσεις με χαμηλότερο κοινό παρονομαστή, οι οποίες αντιμετωπίζουν την κρίση και οδηγούν σε βαθύτερη ολοκλήρωση (Jones, Kelemen, , & Meunier, *Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration*, 2015). Η διαφορά μεταξύ του ιστορικού θεσμιισμού και της εν λόγω προσέγγισης βρίσκεται κυρίως στην εστίαση της ανάλυσης, καθώς στον ιστορικό θεσμιισμό οι μεταβολές στο πλαίσιο προκαλούν τις κρίσεις, και η προσαρμογή τις αλλαγές, σε αντίθεση με την προσέγγιση του “failing forward” όπου η ατέλεια είναι εγγενής του θεσμού. Αξίζει όμως να σημειωθεί ότι στην περίπτωση της πανδημίας του Covid – 19, η ανάλυση μέσω της προσέγγισης του “failing forward” διαπίστωσε ενίσχυση της υπερεθνικής διάστασης (Jones, Kelemen, & Meunier, 2021), όπως και η ανάλυση που προηγήθηκε.

## Βιβλιογραφία

- Armingeon, K., & Baccaro, L. (2012). Political economy of the sovereign debt crisis: The limits of internal devaluation. *Industrial Law Journal*, 41.
- Baccaro, L., Bremer, B., & Neimanns, E. (2020). *Reassessing the “Democratic Constraint”: Strategic Interdependence and Preferences about the Euro in Italy and Germany*. Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.
- Blauberger, M., & van Hüllen, V. (2020). Conditionality of EU funds: An instrument to enforce EU fundamental values? *Journal of European Integration*, 43, σσ. 1–16.
- Boniface, P. (2021). *Η Γεωπολιτική του Covid - 19*. Θεσσαλονίκη: Ροπή.
- Bulmer, S. (1993). The Governance of the European Union: A New Institutional Approach. *Journal of Public Policy*, 13, σσ. 351-380.
- Buti, M., Carnot, N., Hristov, A., Werner Roeger, K., & Vandermeulen, V. (2019, September 23 ). *Potential output and EU fiscal surveillance*. VoxEU.
- Chang, M. (2021). *Euro Area fiscal policies and capacity in post-pandemic times*. Brussels: Economic Governance Support Unit.
- Cleaver, F. (2012). *Development Through Bricolage: Rethinking Institutions for Natural Resource Management*. London: Routledge.
- De Angelis, F., Mollet, F., & Rayner, L. (2022, February). *Rethinking EU economic governance: The foundation for an inclusive, green and digital transition*. European Policy Center.
- De la Porte, C., & Jensen, M. (2021). *The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal*. Social Policy & Administration, John Wiley & Sons Ltd.
- Drachenberg, R. (2020). The European Council and the 2021–27 Multiannual Financial Framework. European Council Oversight Unit PE 631.732. *European Parliamentary Research Service*.
- European Council. (2020). *Special meeting of the European Council (July 17–21, 2020) – Conclusions*. Brussels.
- Fioretos, O., Falleti, T., & Sheinga, A. (2016). Historical Institutionalism in Political Science. Στο T. G. Edited by Orfeo Fioretos, *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Online Publication: Oxford University Press.
- Fürstenberg, K. (2016, Spring ). Evolutionary institutionalism. *Politics and the Life Sciences*, Vol. 35, No. 1.

- Gamble , A. (2018). Conclusion: The Crisis Gets Political. Στο E. b. Hunt, *The Coming Crisis* (σσ. 113-119). Cham: Palgrave Macmillan.
- Greenwood , R., & Hinings, C. (1996, Oct). Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism. *The Academy of Management Review*, Vol. 21, No. 4 .
- Groenewegen, J. (2011). The Bloomington School and American Institutionalism. *The Good Society*, Vol. 20, No. 1, σ. 16.
- Guttenberg, L., Hemker, J., & Tordoir, S. (2021, February 11 ). *Everything will be different: How the pandemic is changing EU economic governance*. Hertie School Policy Brief.
- Hayrapetyan, A. (2020, September 6). The Process of European Integration Through the Lenses of Institutionalism. *E-International Relations*.
- Hodgson, G. (2006, Mar). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues* Vol. 40, No. 1.
- IMF. (2021). *IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*.
- Jamet, J.-F. (2011). *The French View. Στο EU economic governance*. Brussels: Centre for European Studies.
- Jones, E., Kelemen, , R., & Meunier, S. (2015). Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration. *Comparative Political Studies* Volume 49, Issue 7.
- Jones, E., Kelemen, R., & Meunie, S. (2021). Failing forward? Crises and patterns of European integration. *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 10.
- Katsikas , D. (2020). EU's Economic Governance in Transition. *Region & Periphery*, Vol. 9, σσ. 5-8.
- Katsikas, D. (2020b). Fiscal Governance in the Eurozone: From Maastricht to crisis and back again? *Region & Periphery*, (9), σσ. 83–112.
- Katsikas, D. (2022 ). Health and Economic Responses to the COVID-19 Crisis in the EU. *Region & Periphery Issue 2022* (13), σσ. 7-21.
- Kempin, R., & Rehbaum, D. (2020, November ). Emmanuel Macron's "New Way". *SWP Comment* No 50 .
- Krasner, S. (1984, Jan). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, Vol. 16, No. 2.
- Lindgaard, L. (2013). Power and Change:: Locating Institutional Change Theories in a Power Context. Danish Institute for International Studies.

- Lowndes, V. (2020). Θεσμοκεντρισμός. Στο D. M. Επιστημονική επιμέλεια Vivien Lowndes, *Θεωρία και Μέθοδοι της Πολιτικής Επιστήμης*. Αθήνα: Πεδίο.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter The New Institutionalism in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lupu, D., & Tiganasu, R. (2022). COVID-19 and the efficiency of health systems in Europe. *Health Economics Review* volume 12.
- Ma, S.-Y. (2007, Jan.). Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol. 28, No. 1, σσ. 57-78.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). Στο E. b. Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Mahoney, J. (2000, Aug.). *Path Dependence in Historical Sociology*, Vol. 29, No. 4. Theory and Society.
- Neuman, M. (2021). Historical Institutionalism and the European Union's post-Cold War Foreign Policy. *Journal of International Analytics*, 12(3), σσ. 72-86.
- Pan, W., Hosli, M., & Lantmeete, M. (2023, April). Historical institutionalism and policy coordination: origins of the European semester. *Evolutionary and Institutional Economics Review*.
- Peters, G. B. (2019). *Institutional Theory in Political Science: the 'New Institutionalism'* 4th Edition. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies* 29.
- Pollack, M. (2019). Institutionalism and European Integration. Στο T. B. in Antje Wiener, *European Integration Theory*, 3rd edition. New York: Oxford University Press.
- Ponte, D., & Pesci, C. (2022). Institutional logics and organizational change: the role of place and time. *Journal of Management and Governance* volume 26, σσ. 891–924.
- Rosmond, B. (2000). *Theories of European Integration*. New York: St Martin's Press.
- Scharpf, F. (2018). International Monetary Regimes and the German Model. *Max-Planck Institute for the Study of Societies, (MPIfG Discussion Paper 18/1)*.

- Schramm, L. (2021). Economic ideas, party politics, or material interests? Explaining Germany's support for the EU corona recovery plan. *Journal of European Public Policy*.
- Schwab, K., & Malleret, T. (2020). *COVID-19: The Great Reset*. Geneva: World Economic Forum.
- Stelzenmüller, C. (2019, August ). Hostile Ally: The Trump challenge and Europe's inadequate response. *Brookings*.
- Telò , M. (2006). *Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*. New York: Palgrave Macmillan.
- Thelen, K. (2009, September). Institutional Change in Advanced Political Economies. *British Journal of Industrial Relations*.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical institutionalism in comparative politics. Στο K. T. Edited by Sven Steinmo, *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή . (2021). *Οδηγός σχετικά με τα άρθρα 34-36 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)*. Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2020a). *The EU budget powering the recovery plan for Europe*. Brussels.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2020b). *Η ώρα της Ευρώπης: ανασύνταξη και προετοιμασία για την επόμενη γενιά*, Βρυξέλλες.