

---

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

---

Τόμ. 11, Αρ. 11 (2021)

---

Περιφέρεια | Region & Periphery

---

# ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

# REGION & PERIPHERY

REVIEW OF REGIONAL / PERIPHERAL ECONOMY AND POLICY

Άνοιξη  
Spring

2021

Τεύχος  
Issue 11

## ΑΡΘΡΑ Articles

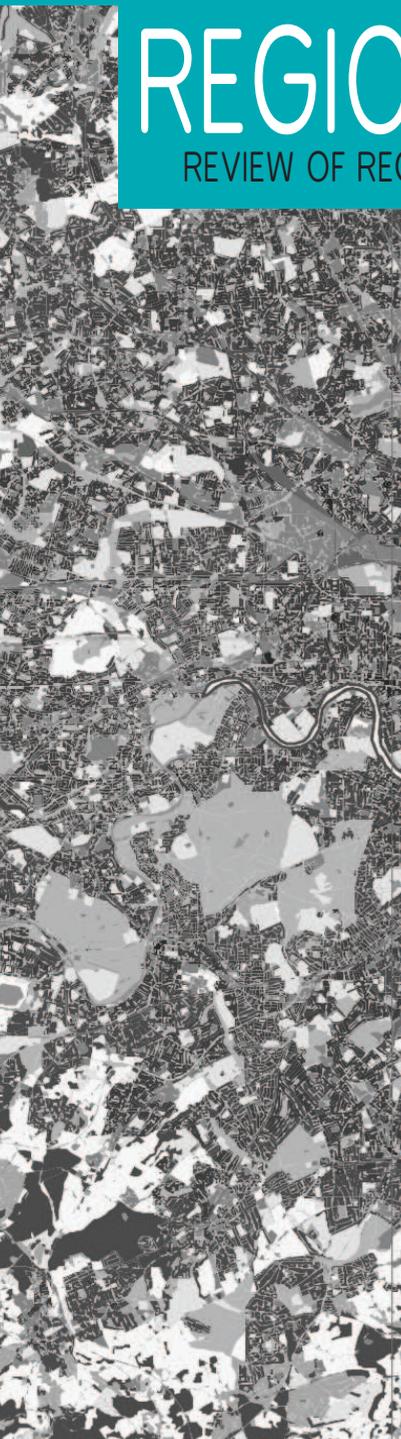
**Μ. Λύκος**, Πολιτική Συνοχής της ΕΕ και Βρετανικές Περιφέρειες: μία αποτίμηση με αφορμή το Brexit

**Ν. Μαραβέγιας, Θ. Στυλιάδης, Χ. Χρυσομαλλίδης**, Οι επιπτώσεις της αποχώρησης του ΗΒ από την ΕΕ στην ελληνική ναυτιλία

**Κ. Papanikolaou**, Crises and EU's global economic power: The trade and investments dimensions

**Γ. Ανδρέου**, Η στρατηγική συγκρότηση του νέου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

**Υ. El. Doukas, P. Petides**, The Common Agricultural Policy's green architecture and the United Nation's Development Goal for climate action: Policy change and adaptation



<b>ΑΡΘΡΑ</b> <b>Articles</b>	<b>Μ. Λύκος</b> , Πολιτική Συνοχής της ΕΕ και Βρετανικές Περιφέρειες: μία αποτίμηση με αφορμή το Brexit	<b>5-30</b>
	<b>Ν. Μαραβέγιας, Θ. Στυλιάδης, Χ. Χρυσομαλλίδης</b> , Οι επιπτώσεις της αποχώρησης του ΗΒ από την ΕΕ στην ελληνική ναυτιλία	<b>31-59</b>
	<b>Κ. Papanikolaou</b> , Crises and EU's global economic power: The trade and investments dimensions	<b>61-78</b>
	<b>Γ. Ανδρέου</b> , Η στρατηγική συγκρότηση του νέου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας	<b>79-105</b>
	<b>Υ. El. Doukas, P. Petides</b> , The Common Agricultural Policy's green architecture and the United Nation's Development Goal for climate action: Policy change and adaptation	<b>107-128</b>

## **Πολιτική Συνοχής της ΕΕ και Βρετανικές Περιφέρειες: μία αποτίμηση με αφορμή το Brexit**

**Μαρτίνος Λύκος, Δρ Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών (ΕΚΠΑ)**

### **Περίληψη**

**Η** αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση δίνει την αφορμή για μία αποτίμηση της παρουσίας της Βρετανίας στην ΕΟΚ / ΕΕ και πιο συγκεκριμένα ως προς το σκέλος της περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας και της εφαρμογής σε αυτή της πολιτικής συνοχής. Το άρθρο μελετά τη διαχρονική εξέλιξη των περιφερειακών επιδόσεων, τη σχετική θέση της ανάπτυξης των περιφερειών ως προς τον ευρωπαϊκό μέσο όρο και την εν γένει συμβολή της Βρετανίας στην υλοποίηση της πολιτικής συνοχής. Οι επίσημες εκδόσεις της ΕΕ, από την ένταξη έως την αποχώρηση του ΗΒ, προσφέρουν τα απαραίτητα δεδομένα.

**ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:** Πολιτική Συνοχής, Brexit, Βρετανικές Περιφέρειες, Περιφερειακή Ανάπτυξη

---

## **EU Cohesion Policy and the UK Regions: an assessment on the occasion of Brexit**

**Martin Lykos, PhD NKUA**

### **Abstract**

**U**K's withdrawal from the European Union offers an opportunity for a general assessment regarding Britain's presence in the EEC / EU, and more specifically in terms of the country's regional development and the implementation of cohesion policy. This paper examines the evolution of UK's regional development over time, the relative position of the British regions in comparison with the European average as well as the contribution of Great Britain to the implementation of EU's cohesion policy. A series of official EU documents, from UK's accession to withdrawal, offer us all relevant data.

**KEY-WORDS:** Cohesion Policy, Brexit, British Regions, Regional Development

## 1. Εισαγωγή

Η σχέση του Ηνωμένου Βασιλείου με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα / Ευρωπαϊκή Ένωση υπήρξε κάθε άλλο παρά απροβλημάτιστη, γεγονός το οποίο απλώς επιβεβαιώθηκε και επισήμως με την απόφαση αποχώρησης. Το δημοψήφισμα της 23ης Ιουνίου του 2016 κατέδειξε την, έστω και οριακή, επιλογή του βρετανικού λαού για αποχώρηση από την ΕΕ με ποσοστό 51,9%<sup>1</sup>. Είχε προηγηθεί τριάντισι χρόνια νωρίτερα (23 Ιανουαρίου 2013) η δέσμευση του τότε πρωθυπουργού Ντέιβιντ Κάμερον να διενεργήσει σχετικό δημοψήφισμα<sup>2</sup>. Δεν ήταν η πρώτη φορά κατά την οποία οι Βρετανοί κλήθηκαν να επιβεβαιώσουν (ή να απορρίψουν) τη συμμετοχή τους στις ενωσιακές δομές της Ευρώπης. Αντίστοιχο δημοψήφισμα του 1975, λίγο μετά την εισχώρηση της χώρας στην τότε ΕΟΚ την οποία υλοποίησε η κυβέρνηση του Έντουαρντ Χιθ, είχε δώσει θετική ετυμηγορία (τότε τάχθηκε υπέρ το 67,2%)<sup>3</sup>.

Κατά τη διάρκεια των σαράντα επτά ετών Βρετανικής συμμετοχής στην ΕΟΚ / ΕΕ<sup>4</sup>, στο προσκήνιο του προβληματισμού σχετικά με τις σχέσεις μεταξύ των δύο μερών υπήρχε πάντοτε η συμμετοχή της χώρας στα κονδύλια του Κοινοτικού προϋπολογισμού – και κατά πόσον αυτή η συμμετοχή ήταν συμφέρουσα για τη χώρα ή όχι. Το ύψος της Βρετανικής συμμετοχής καθορίστηκε σε μεγάλο βαθμό από το περίφημο “rebate” (ή “UK correction”) το οποίο κατόρθωσε η βρετανική κυβέρνηση της Μάργκαρετ Θάτσερ από το 1985. Ανεξάρτητα από το ύψος της συμμετοχής στον προϋπολογισμό, οι χρηματοδοτήσεις κατευθύνθηκαν, και εξακολουθούν να κατευθύνονται εδώ και δεκαετίες κατά συντριπτική πλειονότητα, στην Κοινή Αγροτική Πολιτική και την Περιφερειακή Πολιτική (Πολιτική Συνοχής).

Η προοπτική του Brexit τα τελευταία χρόνια είχε δημιουργήσει έντονο προβληματισμό, τον οποίο δικαίωσε η πρόσφατη ολοκλήρωση της διαδικασίας. Περιέργως, έχει εκτιμηθεί ότι το ύψος της Κοινοτικής στήριξης ανά Βρετανική περιφέρεια, ως παράμετρος επιρροής του αποτελέσματος του δημοψηφίσματος, επέφερε μικρή επίδραση στο αποτέλεσμά του το οποίο και επέφερε το Brexit. Ως πιθανή εξήγηση θεωρείται η άγνοια μεταξύ των ψηφοφόρων όσον αφορά στις περιφερειακές δαπάνες της ΕΕ για τις εν λόγω περιοχές της Βρετανίας (Huggins, 2018: 395). Παράλληλα, παρατηρήθηκε σαφής συσχέτιση του βαθμού εξάρτησης των τοπικών οικονομιών από τις αγορές της ΕΕ με την ψήφο υπέρ της αποχώρησης, φαινόμενο που παρατηρήθηκε ειδικά στις περιφέρειες των Midlands και της Βόρειας Αγγλίας, οι οποίες ψήφισαν υπέρ της αποχώρησης παρότι συμπεριλαμβάνονται στις οικονομικά ασθενέστερες περιοχές του Ηνωμένου Βασιλείου (Billing et al., 2019: 742).

Το εύρος και η κατανομή της χρηματοδότησης μετά το Brexit αποτελούν κρίσιμα ζητήματα για μεγάλα τμήματα του Ηνωμένου Βασιλείου στα οποία παρατηρείται αβεβαιότητα και ανησυχία, ιδιαίτερα στις περιφέρειες που έχουν συνηθίσει στην εξασφάλιση πολυετών εισροών από τους πόρους της περιφερειακής πολιτικής της

ΕΕ (Bachtler et al., 2018: 166). Παρά το γεγονός ότι το ύψος της χρηματοδότησης που διατίθεται από την πολιτική συνοχής για προγράμματα στο Ηνωμένο Βασίλειο δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλο, σε ορισμένες περιοχές αποτελούσε σημαντική πηγή εσόδων για τις τοπικές αρχές. Χωρίς αυτή, κάποια έργα που αποσκοπούν στην οικονομική ανάπτυξη ή την κοινωνική πολιτική αναμένεται ότι δε θα προχωρήσουν με την ίδια ένταση, θα τεθούν εκτός χρονοδιαγραμμάτων ή ακόμα και δε θα προχωρήσουν καθόλου (Bachtler et al., 2017: 759).

Η ανάλυση της θέσης των περιφερειών της Μεγάλης Βρετανίας καθ' όλη τη διάρκεια της παραμονής της χώρας στην ΕΟΚ / ΕΕ στην παρούσα μελέτη ακολουθεί δύο άξονες περιγραφής και ανάλυσης:

- A) Της σχετικής θέσης του Ηνωμένου Βασιλείου συνολικά αλλά και των βρετανικών περιφερειών μεμονωμένα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας / Ένωσης ως προς το επίπεδο ανάπτυξης, δηλαδή τη σύγκριση του αναπτυξιακού τους επιπέδου ως προς αυτό της υπόλοιπης ΕΟΚ / ΕΕ, μέσα από τη μελέτη στατιστικών δεδομένων συγκεκριμένων χρονικών στιγμών.
- B) Της συμμετοχής των βρετανικών περιφερειών στους δικαιούχους των παροχών των διαρθρωτικών ταμείων, δηλαδή την αποτύπωση των βρετανικών περιφερειών, οι οποίες εντάσσονταν στο καθεστώς κοινοτικής στήριξης ανά προγραμματική περίοδο (Α', Β' και Γ' ΚΠΣ, Α' και Β' ΕΣΠΑ).

## 2. Βρετανικές περιφέρειες: ιστορική εξέλιξη του επιπέδου ανάπτυξης

Η ΕΕ, όπως και ολόκληρη η ευρωπαϊκή ήπειρος, περιλαμβάνει πολλά και διαφορετικά παραδείγματα χωρών ως προς το βαθμό «περιφερειακότητας» της διοικητικής τους δομής (Λύκος, 2018: 194). Το Ηνωμένο Βασίλειο υιοθετεί περιφερειακή δομή (για στατιστικούς λόγους) βασισμένη σε ομαδοποιήσεις των Κομητειών. Η υιοθέτηση εκ μέρους της Βρετανίας της κοινά αποδεκτής (λόγω Eurostat) *Ονοματολογίας Εδαφικών Στατιστικών Μονάδων* (NUTS) δέχθηκε αναθεωρήσεις με το πέρασμα του χρόνου, όπως άλλωστε συνέβη και στα υπόλοιπα κράτη-μέλη.

Από τις αρχές της συμμετοχής του Ηνωμένου Βασιλείου στην τότε ΕΟΚ το περιφερειακό πρόβλημα είχε αρχίσει να απασχολεί την Κοινότητα. Η ένταξη του ΗΒ συνέπεσε με αυτήν της Δανίας αλλά και της Ιρλανδίας, η οποία εκείνη τη χρονική περίοδο υπολειπόταν σημαντικά του κοινοτικού μέσου όρου ως προς την οικονομική ανάπτυξη. Αλλά και τα στοιχεία για τη Βρετανία δεν ήταν τα καλύτερα δυνατά. Σύμφωνα με την Έκθεση Thomson<sup>5</sup> οι Βρετανικές περιφέρειες στα τέλη της δεκαετίας του '60 / αρχές της δεκαετίας του '70 απέκλιναν σημαντικά από το μέσο όρο της Κοινότητας. Αν και τα κράτη-μέλη δεν είχαν ακόμη εναρμονίσει τα στατιστικά τους δεδομένα, εφαρμόζοντας την κατά το δυνατό πλέον αξιόπιστη

μέτρηση (βλ. κείμενο της Έκθεσης για λεπτομέρειες), με βάση τα στοιχεία της εποχής οι Βρετανικές στατιστικές περιφέρειες εμφανίζονταν να έχουν απόκλιση από τον Κοινοτικό μέσο όρο η οποία κυμαινόταν από -6% για την περιφέρεια South East and East Anglia<sup>6</sup> έως και -27% για τη Northern Ireland (Πίνακας 1). Σύμφωνα με την Έκθεση, και κατόπιν σοβαρής προσπάθειας εκ μέρους των συντακτών της να δημιουργήσουν συγκρίσιμα στοιχεία, κατά το έτος 1970 το ΗΒ συνολικά βρισκόταν στο 88% του Κοινοτικού μέσου επιπέδου ανάπτυξης, με τη Λανία να βρίσκεται στο 128% και τη, σημαντικά υστερούσα, Ιρλανδία στο 54%<sup>7</sup>.

**Πίνακας 1: Βρετανικές Περιφέρειες: σχετική θέση στην ΕΟΚ – 1970**

Regions	Gross regional product per head in 1970	
	Based on ratios of personal incomes	
	u.a.	Index 9 countries = 100
	Based on 1968/1969 ratios	
EUR 9		100
United Kingdom	2 175	88
Northern Ireland	1 806	73
North	2 009	81
Scotland	2 009	81
Wales	2 009	81
North West	2 044	83
Yorkshire and Humberside	2 095	85
South West	2 115	85
East Midlands	2 141	86
West Midlands	2 210	89
South East and East Anglia	2 327	94

Πηγή: Commission of the European Communities, *Report on the Regional Problems in the Enlarged Community*, COM (73) 550 final, Brussels, 3 May 1973, σελ. 60.

Πίνακας 2: Βρετανικές Περιφέρειες: σχετική θέση στην ΕΟΚ – 1977

Regions	GDP per head 1977 (EUR 9 = 100)	
	in European Units of Account (EUA)	in purchasing power parities (PPP)
EUR 9	100.0	<b>100.0</b>
UNITED KINGDOM	71.6	<b>91.6</b>
North	65.5	<b>83.8</b>
Yorkshire Humberside	67.3	<b>86.1</b>
East Midlands	68.4	<b>87.5</b>
East Anglia	63.5	<b>81.3</b>
South East	80.3	<b>102.8</b>
South West	64.6	<b>82.6</b>
West Midlands	71.4	<b>91.4</b>
North West	69.4	<b>88.7</b>
Wales	60.7	<b>77.7</b>
Scotland	70.1	<b>89.7</b>
Northern Ireland	52.1	<b>66.6</b>

Πηγή: EC – The Regions of Europe - *First periodic report on the social and economic situation of the regions of the Community*, Luxembourg 1981, σελ. 43.

Στα τέλη της δεκαετίας του '70 τα στοιχεία είναι πλέον απολύτως συγκρίσιμα. Η Eurostat χρησιμοποιεί ως μέτρο σύγκρισης το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κατά κεφαλή εκφρασμένο σε *Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης*<sup>8</sup> και με αυτό τον τρόπο μπορεί να γίνει ασφαλέστερη σύγκριση του αναπτυξιακού επιπέδου κάθε χώρας με το μέσο επίπεδο της ΕΟΚ συνολικά αλλά και με αυτό των υπόλοιπων εταίρων<sup>9</sup>. Προφανώς, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σύγκριση με κράτη-μέλη αντίστοιχου οικονομικού μεγέθους και επιρροής στο πλαίσιο της Κοινότητας. Για το έτος 1977, η οικονομική επίδοση του ΗΒ υπολογίστηκε στο 91,6% του Κοινοτικού μέσου όρου, συγκρινόμενο με τη Γαλλία η οποία βρισκόταν στο 112,2%, τη Δυτική Γερμανία στο 116,1% και την Ιταλία στο 78,1%<sup>10</sup>. Σε περιφερειακό επίπεδο, χωρίς να έχουν επέλθει πολλές αλλαγές στην περιφερειακή δομή της χώρας (μόνο ο διαχωρισμός της περιφέρειας East Anglia) το εύρος τιμών κυμαινόταν από -33,4% για τη Northern Ireland έως +2,8% για τη South East (η οποία πλέον δεν περιλαμβάνει την East Anglia) (Πίνακας 2).

Δέκα χρόνια αργότερα ο Κοινοτικός μέσος όρος, υπολογισμένος για την τριετία 1986-87-88, περιελάμβανε 12 κράτη μέλη αφού έχουν προστεθεί τόσο η Ελλάδα (1981) όσο και η Ισπανία με την Πορτογαλία (1986). Επομένως, ο εισοδηματικός μέσος όρος είναι πλέον χαμηλότερος σε απόλυτα μεγέθη αφού τον επηρεάζουν οι οικονομικές επιδόσεις τριών νέων μελών χαμηλότερου αναπτυξιακού επιπέδου από αυτό των παλαιών 9, με αποτέλεσμα να ευνοούνται στατιστικά τα οικονομικά μεγέθη των παλαιών και περισσότερο ανεπτυγμένων κρατών. Το ΗΒ μετρήθηκε στο 106,5% του νέου μέσου όρου, έχοντας προσεγγίσει σημαντικά τόσο τη Γαλλία η οποία βρισκόταν στο 109,3%, όσο και τη Δυτική Γερμανία στο 113,6%, ενώ η Ιταλία στο 103,5% δείχνει ότι πλέον αποτελεί συγκρίσιμο μέγεθος με τις υπόλοιπες<sup>11</sup>. Σε περιφερειακό επίπεδο, με την στατιστική δομή της χώρας εντελώς διαφοροποιημένη και πολύ περισσότερο κατατετηγμένη, οι ακραίες τιμές κυμαίνονται από το -19,4%, για άλλη μία φορά για τη Northern Ireland, έως το +64% για τη νέα περιφέρεια Greater London, με τη βρετανική πρωτεύουσα να αποτελεί πλέον διακριτή χωρική μονάδα και να αποτυπώνει εντυπωσιακά το αναπτυξιακό της προβάδισμα (Πίνακας 3).

Το 1997 ο μέσος όρος της ΕΕ περιελάμβανε επιπλέον τρία νέα μέλη με μέση / υψηλή αναπτυξιακή επίδοση –Αυστρία, Σουηδία και Φινλανδία από το 1995– αλλά και την πρώην Ανατολική Γερμανία η οποία εντάχθηκε αυτομάτως μετά την ενοποίησή της με τη Δυτική το 1990 και εμφάνιζε επιδόσεις πολύ χαμηλότερες του μέσου όρου. Σε αυτό το νέο γεωγραφικό πλαίσιο το αναπτυξιακό επίπεδο του ΗΒ βρέθηκε στο 102% του μέσου όρου, με αυτό της Γαλλίας πλέον να υπολείπεται στο 99%, της ενοποιημένης Γερμανίας στο 108% και της Ιταλίας στο 102%<sup>12</sup> (Πίνακας 4). Οι ακραίες τιμές για το ΗΒ παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις εξαιτίας νέας κατάτμησης των περιφερειών με αποτέλεσμα να εμφανίζονται νέες ακραίες επιδόσεις: από -26% για την Ουαλική περιφέρεια West Wales & The Valleys (η Βόρεια Ιρλανδία, η οποία δεν κατατμήθηκε όπως συνέβη με την Ουαλία και τη Σκωτία αλλά παρέμεινε ενιαία στατιστική περιφέρεια, βρέθηκε στο -18%) ενώ το Λονδίνο, χωρισμένο τώρα σε Inner London (εσωτερικό) και Outer London (εξωτερικό) εμφανίζει ακραία τιμή +133% του μέσου όρου (με το 233% του Εσωτερικού Λονδίνου να αποτελεί ακραία τιμή για όλη την ΕΕ της εποχής) (Πίνακας 4).

Το 2007, μετά την ολοκλήρωση της μεγάλης διεύρυνσης προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, ο μέσος όρος πλέον αφορούσε σε 27 κράτη μέλη, με τα καινούργια μέλη να εμφανίζουν κατά κανόνα χαμηλό έως χαμηλότατο αναπτυξιακό επίπεδο. Συνεπώς, τα στατιστικά στοιχεία για τα ήδη ανεπτυγμένα κράτη, την «παλαιά» Ένωση των 15, εμφανίζονται ακόμη πιο ευνοϊκά λόγω του στατιστικού φαινομένου. Για το 2007 το ΗΒ μετρήθηκε στο 116,7% του νέου μέσου όρου, η Γαλλία στο 108,5%, η Γερμανία στο 115,8% και η Ιταλία στο 103,4%<sup>13</sup>. Στις ακραίες τιμές για τη Βρετανία βρέθηκαν οι ίδιες περιφέρειες με αυτές πριν από μία δεκαετία: η West Wales & The Valleys στο -26,6% και το Inner London στο +234,2% (Πίνακας 5).

Πίνακας 3: Βρετανικές Περιφέρειες: σχετική θέση στην ΕΟΚ – μ.ο.  
1986-87-88

Region	GDP Average 1986-87-88 EUR 12 = 100		
	per inhab. in PPS	per employee in PPS	per employee in ecus
EUR 12	100.0	100.0	100.0
UNITED KINGDOM	106.5	94.3	82.4
North	92.2	91.2	79.7
Cleveland, Durham	87.0	:	:
Cumbria	120.1	:	:
Northumberland, Tyne/Wear	89.2	:	:
Yorkshire and Humberside	96.8	89.6	78.3
Humberside	100.5	:	:
North Yorkshire	102.3	:	:
South Yorkshire	86.1	:	:
West Yorkshire	100.4	:	:
East Midlands	100.2	88.5	77.3
Derbyshire, Nottinghamshire	96.6	:	:
Leicestershire, Northampton	110.6	:	:
Lincolnshire	89.0	:	:
East Anglia	104.2	90.1	79.7
South East	128.3	101.3	88.6
Bedford, Hertfordshire	111.3	:	:
Berks., Bucks., Oxfordshire	118.3	:	:
Surrey, East/West Sussex	107.0	:	:
Essex	96.8	:	:
Greater London	164.0	:	:
Hampshire, Isle of Wight	109.0	:	:
Kent	97.1	:	:
South West	101.3	94.3	83.4
Avon, Gloucester, Wiltshire	113.7	:	:
Cornwall, Devon	87.0	:	:
Dorset, Somerset	100.8	:	:
West Midlands	95.9	85.7	74.9
Hereford, Worcs., Warwick	92.0	:	:
Salop, Staffordshire	89.6	:	:

West Midlands (county)	<b>102.1</b>	:	:
North West	<b>98.7</b>	94.6	82.7
Cheshire	<b>118.2</b>	:	:
Greater Manchester	<b>101.7</b>	:	:
Lancashire	<b>94.2</b>	:	:
Merseyside	<b>86.0</b>	:	:
Wales	<b>87.8</b>	92.6	80.9
Clwyd, Dyfed, Gwynedd, Powys	<b>87.4</b>	:	:
Gwent, Mid-South-West Glamorgan	<b>89.4</b>	:	:
Scotland	<b>99.9</b>	92.1	80.5
Border-Central-Fife-Lothian-Tay	<b>101.9</b>	:	:
Dumfries-Gall., Strathclyde	<b>94.2</b>	:	:
Highlands, Islands	<b>98.9</b>	:	:
Grampian	<b>124.5</b>	:	:
Northern Ireland	<b>80.6</b>	85.0	74.3

Πηγή: EC – *The Regions in the 1990s - Fourth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the Community*, Brussels Luxembourg 1991, σελ. 106-107.

#### Πίνακας 4: Βρετανικές Περιφέρειες: σχετική θέση στην ΕΕ – 1997

<b>Region</b>	<b>GDP per capita 1997 (PPS) EU-15=100</b>
EU-15	100
UNITED KINGDOM	102
North East	84
Tees Valley & Durham	82
Northumberland and Tyne & Wear	85
North West (inc Merseyside)	93
Cumbria	103
Cheshire	116
Greater Manchester	93
Lancashire	90
Merseyside	75
Yorkshire & the Humber	91
East Riding & North Lincolnshire	96
North Yorkshire	102
South Yorkshire	75

West Yorkshire	94
East Midlands	98
Derbyshire & Nottinghamshire	93
Leicestershire, Rutland & Northands	105
Lincolnshire	93
West Midlands	94
Herefordshire, Worcestershire & Warks	101
Shropshire & Staffordshire	89
West Midlands	94
Eastern	99
East Anglia	102
Bedfordshire, Hertfordshire	105
Essex	89
London	146
Inner London	233
Outer London	92
South East	109
Berkshire, Bucks & Oxfordshire	126
Surrey, East & West Sussex	107
Hampshire & Isle of Wight	106
Kent	94
South West	100
Gloucestershire, Wiltshire & North Somerset	115
Dorset & Somerset	93
Cornwall & Isles of Scilly	75
Devon	89
Wales	84
West Wales & The Valleys	74
East Wales	101
Scotland	97
North Eastern Scotland	127
Eastern Scotland	102
South Western Scotland	90
Highlands & Islands	76
Northern Ireland	82

Πίνακας 5: Βρετανικές Περιφέρειες: σχετική θέση στην ΕΕ – 2007

Region (NUTS 2006)	GDP, Mio. EUR	GDP per inhabitant, EUR	GDP, Mio. PPS	GDP per inhabitant, PPS	GDP per inhabitant, PPS, EU27=100
EU27	12 362 787	24 900	12 362 787	24 900	100.0
UNITED KINGDOM	2 044 133	33 500	772 084	29 100	116.7
North East (England)	66 621	26 000	57 754	22 500	90.4
Tees Valley & Durham	27 272	23 400	23 642	20 300	81.5
Northumberland and Tyne & Wear	39 348	28 100	34 112	24 400	97.8
North West (England)	195 699	28 500	169 654	24 700	99.2
Cumbria	12 793	25 800	11 090	22 300	89.7
Cheshire	35 644	35 500	30 900	30 800	123.7
Greater Manchester	77 501	30 200	67 187	26 200	105.3
Lancashire	37 473	25 800	32 485	22 400	89.9
Merseyside	32 289	23 900	27 992	20 700	83.2
Yorkshire & the Humber	145 022	28 000	125 721	24 300	97.5
East Riding & Northern Lincolnshire	23 606	26 000	20 465	22 500	90.5
North Yorkshire	22 940	29 100	19 887	25 200	101.2
South Yorkshire	33 652	25 900	29 174	22 500	90.2
West Yorkshire	64 823	29 700	56 196	25 800	103.5
East Midlands (England)	130 219	29 600	112 888	25 700	103.0
Derbyshire & Nottinghamshire	59 440	28 900	51 529	25 000	100.6
Leicestershire, Rutland & Northamptonshire	54 220	32 900	47 004	28 500	114.4
Lincolnshire	16 559	23 900	14 355	20 700	83.2
West Midlands (England)	154 130	28 600	133 617	24 800	99.6
Herefordshire, Worcestershire & Warwickshire	36 419	28 900	31 572	25 100	100.6
Shropshire & Staffordshire	38 832	25 600	33 664	22 200	89.0

West Midlands	78 879	30 300	68 381	26 200	105.3
East of England	181 521	32 000	157 363	27 800	111.6
East Anglia	73 285	31 700	63 531	27 500	110.4
Bedfordshire & Hertfordshire	60 685	36 500	52 609	31 600	127.0
Essex	47 551	28 100	41 223	24 400	98.0
London	427 841	56 600	370 901	49 100	197.0
Inner London	288 090	96 000	249 749	83 200	334.2
Outer London	139 751	30 600	121 152	26 600	106.7
South East (England)	296 643	35 700	257 164	31 000	124.3
Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire	97 787	44 900	84 773	38 900	156.1
Surrey, East & West Sussex	92 667	35 200	80 334	30 500	122.4
Hampshire & Isle of Wight	61 989	33 600	53 739	29 100	116.9
Kent	44 201	26 800	38 319	23 300	93.4
South West (England)	158 657	30 700	137 541	26 600	106.8
Gloucestershire, Wiltshire & Bristol/Bath area	83 955	36 800	72 782	31 900	128.3
Dorset & Somerset	34 375	28 000	29 800	24 200	97.3
Cornwall & Isles of Scilly	11 467	21 600	9 941	18 700	75.2
Devon	28 860	25 500	25 019	22 100	88.6
Wales	74 375	25 000	64 476	21 600	86.9
West Wales & The Valleys	39 902	21 100	34 591	18 300	73.4
East Wales	34 473	31 700	29 885	27 500	110.3
Scotland	166 542	32 400	144 377	28 100	112.7
Eastern Scotland	67 685	34 500	58 677	29 900	119.9
South Western Scotland	68 076	29 800	59 016	25 800	103.6
North Eastern Scotland	19 673	43 900	17 055	38 100	152.9
Highlands & Islands	11 107	25 000	9 629	21 700	87.2
Northern Ireland	46 864	26 600	40 627	23 100	92.8

Πηγή: Eurostat Newsrelease STAT/10/25 – 18 February 2010, σελ. 7.

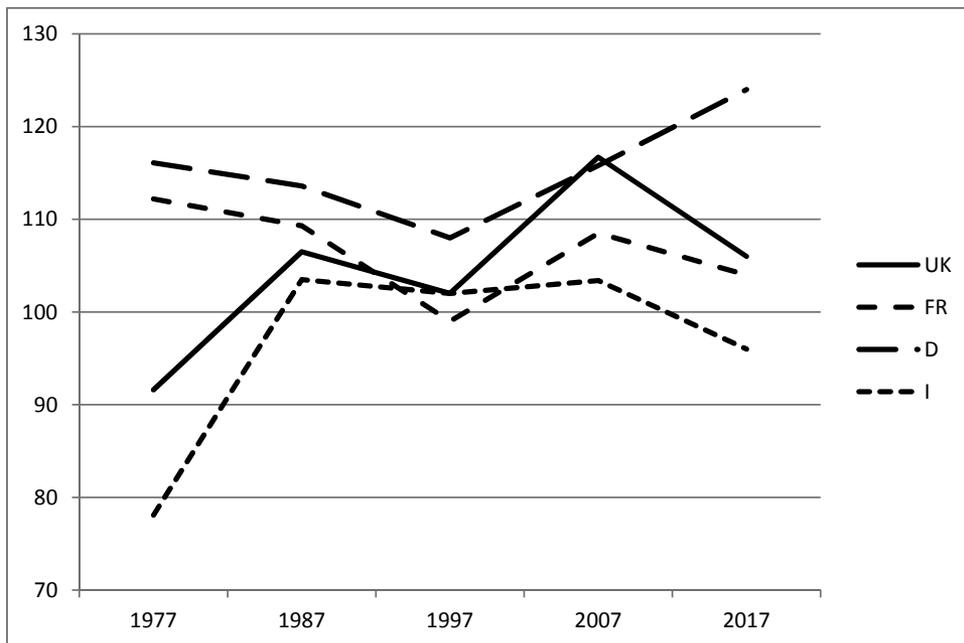
Πίνακας 6: Βρετανικές Περιφέρειες: σχετική θέση στην ΕΕ – 2017

Region (NUTS 2016)	GDP € million	Share in national GDP %	GDP per capita €	GDP per capita PPS	GDP per capita PPS, EU28=100
EU	15 383 066	-	30 000	30 000	100
UNITED KINGDOM	2 337 971	15.2	35 400	31 700	106
North East (England)	68 395	2.9	25 900	23 200	77
Tees Valley & Durham	28 039	1.2	23 400	21 000	70
Northumberland and Tyne & Wear	40 356	1.7	27 900	24 900	83
North West (England)	223 055	9.5	30 700	27 500	92
Cumbria	14 862	0.6	29 800	26 700	89
Greater Manchester	85 327	3.6	30 500	27 300	91
Lancashire	41 972	1.8	28 200	25 200	84
Cheshire	39 739	1.7	42 900	38 400	128
Merseyside	41 154	1.8	26 700	23 900	79
Yorkshire & the Humber	150 028	6.4	27 500	24 700	82
East Yorkshire & Northern Lincolnshire	23 912	1.0	25 700	23 000	77
North Yorkshire	24 592	1.1	30 000	26 900	89
South Yorkshire	33 393	1.4	24 000	21 500	71
West Yorkshire	68 133	2.9	29 500	26 500	88
East Midlands (England)	133 924	5.7	28 100	25 100	84
Derbyshire & Nottinghamshire	59 818	2.6	27 200	24 400	81
Leicestershire, Rutland & Northamptonshire	56 719	2.4	31 100	27 900	93
Lincolnshire	17 387	0.7	23 200	20 700	69
West Midlands (England)	171 023	7.3	29 200	26 100	87
Herefordshire, Worcestershire & Warwickshire	43 911	1.9	32 700	29 300	97
Shropshire & Staffordshire	41 474	1.8	25 600	22 900	76
West Midlands	85 638	3.7	29 600	26 500	88
East of England	196 317	8.4	31 800	28 500	95
East Anglia	78 208	3.3	31 200	28 000	93
Bedfordshire & Hertfordshire	67 167	2.9	36 400	32 600	109

Essex	50 943	2.2	28 000	25 100	83
London	553 948	23.7	62 800	56 200	187
Inner London - West	245 190	10.5	209 900	188 000	626
Inner London - East	134 082	5.7	56 400	50 500	168
Outer London - East & North East	46 197	2.0	24 200	21 700	72
Outer London - South	38 917	1.7	30 000	26 900	89
Outer London - West & North West	89 562	3.8	43 100	38 600	129
South East (England)	343 181	14.7	37 800	33 900	113
Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire	116 150	5.0	48 600	43 500	145
Surrey, East & West Sussex	105 006	4.5	36 500	32 700	109
Hampshire & Isle of Wight	68 937	2.9	34 800	31 200	104
Kent	53 087	2.3	29 000	26 000	86
South West (England)	167 838	7.2	30 200	27 000	90
Gloucestershire, Wiltshire & Bristol/Bath area	88 079	3.8	35 500	31 800	106
Dorset & Somerset	36 206	1.5	27 300	24 500	81
Cornwall & Isles of Scilly	12 769	0.5	22 600	20 300	68
Devon	30 783	1.3	26 000	23 300	77
Wales	79 897	3.4	25 600	22 900	76
West Wales & The Valleys	43 270	1.9	22 000	19 700	66
East Wales	36 628	1.6	31 500	28 200	94
Scotland	177 621	7.6	32 700	29 300	98
North Eastern Scotland	23 903	1.0	48 700	43 600	145
Highlands & Islands	14 676	0.6	31 200	28 000	93
Eastern Scotland	71 977	3.1	36 300	32 500	108
West Central Scotland	46 574	2.0	30 300	27 200	90
Southern Scotland	20 490	0.9	21 600	19 400	65
Northern Ireland	50 889	2.2	27 200	24 400	81

Πηγή: Eurostat Newsrelease 34/2019 – 26 February 2019, σελ. 8.

**Σχήμα 1: Εξέλιξη της σχετικής θέσης του ΗΒ ως προς το μέσο επίπεδο ανάπτυξης της ΕΟΚ / ΕΕ – σύγκριση με επιλεγμένα κράτη (ΕΟΚ/ ΕΕ=100)**



Πηγή: ίδια επεξεργασία

Για το 2017, με τη διαδικασία του Brexit εν εξελίξει και το μέσο όρο να συνυπολογίζει 28 κράτη μέλη (από το 2013 έχει ενταχθεί στην Ένωση η Κροατία), η αναπτυξιακή επίδοση του ΗΒ υπολογίστηκε στο 106%, της Γαλλίας στο 104%, της Γερμανίας στο 124% και της Ιταλίας στο 96%<sup>14</sup>. Φτωχότερη Βρετανική περιφέρεια εμφανίζεται πλέον η Southern Scotland στο -35% του ευρωπαϊκού μέσου όρου (με οριακά χειρότερη επίδοση από τη δεύτερη West Wales), ενώ η περαιτέρω στατιστική κατάτμηση του Λονδίνου σε επιμέρους τμήματα, η οποία έχει μεσολαβήσει, προκαλεί την εμφάνιση μιας εξαιρετικά ακραίας τιμής: Inner London West στο +526% (Πίνακας 6).

Συμπερασματικά, η εξέλιξη του αναπτυξιακού επιπέδου της Βρετανίας ως προς το μέσο όρο της ΕΟΚ / ΕΕ διαχρονικά εμφανίζει βελτίωση (Σχήμα 1), λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι ο μέσος όρος υπήρξε διαρκώς μεταβαλλόμενος ως προς το απόλυτο μέγεθός του, λόγω των διαρκών διευρύνσεων. Αναφορικά με την εξέλιξη των σχετικών μεγεθών σε επίπεδο περιφερειακό, οι εκτιμήσεις είναι επισφαλείς, τόσο λόγω του παραπάνω γεγονότος όσο και λόγω της συχνής αλλαγής στα γεωγραφικά όρια των βρετανικών περιφερειών.

### 3. Βρετανικές Περιφέρειες: η εφαρμογή της «Συνοχής»

Συνολικά, για την περίοδο 1989-2020 (πέντε προγραμματικές περιόδους) η συμμετοχή των βρετανικών περιφερειών ως προς την εφαρμογή της «Συνοχής» έχει ως εξής (Charles 2016, 251 & 256) (Πίνακας 7):

Πίνακας 7: Προγραμματισμός, επλεξισμός, υλοποίηση και πιστώσεις της «Συνοχής» – Ηνωμένο Βασίλειο 1989-2020

Προγράμματα	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	
Επιδότησεις Περιφέρειες (<75%)	1	3	4 (+2 Transitional Support)	2 (+1 Phasing Out) (+2 Phasing In)	2	
Μέθόδους Υλοποίησης	Centralised / Deconcentrated	Deconcentrated	Devolved	Devolved	Centralised / Devolved	
Δραστηριότητες Ανάπτυξης Πιστώσεων (εκατομμύρια €, σταθερές τιμές 2010)	9.073,73	12.287,72	19.311,04	9.831,19	11.162,14	Σύνολο 61.665,81
	a/a	27 SPDs	25 + 17 CI programmes	22	12 ROPs	

SPD (Single Programming Document): ΕΕΠ (Ενιαίο Έγγραφο Προγραμματισμού), CI (Community Initiative): ΚΠ (Κοινωνική Πρωτοβουλία), ROP (Regional Operational Programme): ΠΕΠ (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα), Phasing Out: Σταδιακής Εξόδου, Phasing In: Σταδιακής Εισόδου.

Σημείωση: για την αναλυτική μεθοδολογία του υπολογισμού, βλ. πηγή.

Πηγή: Charles 2016, pp. 251, 256.

Αναλυτικά ανά προγραμματική περίοδο προκύπτουν τα εξής:

*α) Προγραμματική Περίοδος 1989-1993 (Α' ΚΠΣ)*

Η πρώτη προγραμματική περίοδος (Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 1989-1993), σε εφαρμογή των βασικών αρχών της μεταρρύθμισης του 1988 (βλ. αρχή της συγκέντρωσης κ.λπ.), χαρακτηρίστηκε από την κατηγοριοποίηση των περιφερειών οι οποίες δικαιούνταν κοινοτικής στήριξης σε πέντε κατηγορίες / στόχους, ανάλογα με τα διαρθρωτικά τους προβλήματα, ως εξής: Προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών (Στόχος 1), Μετατροπή των περιφερειών, παραμεθόριων περιοχών ή τμημάτων περιοχών (περιλαμβανομένων των περιοχών αγοράς εργασίας και των αστικών κοινοτήτων) που πλήττονται σοβαρά από τη βιομηχανική παρακμή (Στόχος 2), Καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας (Στόχος 3), Διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων (Στόχος 4), Με την προοπτική της αναμόρφωσης της κοινής γεωργικής πολιτικής: α) επιτάχυνση της προσαρμογής των γεωργικών διαρθρώσεων [Στόχος 5 α)] και β) προώθηση της ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών [Στόχος 5 β)]. Σύμφωνα με τα παραπάνω (Χάρτης 1(α)):

- Θέτοντας το μέσο επίπεδο ανάπτυξης για το σύνολο της τότε ΕΟΚ ως 100%, το 75% ορίστηκε ως το κατώφλι της σημαντικής αναπτυξιακής υστέρησης προκειμένου να οριοθετησει το Στόχο 1: οι περιφέρειες (επίπεδου NUTS 2) με ανάπτυξη κάτω του 75% του Κοινοτικού μέσου όρου χαρακτηρίζονταν ως «Στόχου 1» και δικαιούνταν το μέγιστο επίπεδο στήριξης της εποχής. Σημειώνεται ότι το 75% ως όριο «υπανάπτυξης» εξακολουθεί να υφίσταται ακόμη και σήμερα. Υπήρξε μία (1) περιφέρεια του Ηνωμένου Βασιλείου που βρέθηκε να έχει αναπτυξιακό επίπεδο κάτω του ορίου, η Northern Ireland (EC, 1990).
- Οι βρετανικές περιφέρειες στην πλειονότητά τους δεν παρουσίαζαν ιδιαίτερα υψηλές αναπτυξιακές επιδόσεις, αλλά όχι σε βαθμό ώστε να συμπεριληφθούν στο Στόχο 1 (με την εξαίρεση της Βόρειας Ιρλανδίας). Αντίθετα, ως Στόχος 2, δηλαδή περιφέρειες «που πλήττονται σοβαρά από τη βιομηχανική παρακμή» η Βρετανία πήρε τη μερίδα του λέοντος καταγράφοντας περιοχές – δικαιούχους σε διάφορα τμήματα υπό-περιφερειακού επιπέδου (NUTS 3) κυρίως στην Νότια Ουαλία, Σκωτία, Κεντρική και Βόρεια Αγγλία (κυρίως εντός των ορίων εννέα περιφερειών: Clywd, Eastern England, Eastern Scotland, Midlands, North East England, North West England, South Wales, West Cumbria και Western Scotland).
- Τέλος, σύμφωνα με το Στόχο 5β επιλέξιμα υπήρξαν διάφορα τμήματα υπό-περιφερειακού επιπέδου σε περιφέρειες κυρίως της Ουαλίας, της Σκωτίας και της Νοτιοδυτικής Αγγλίας.

Οι Στόχοι 3 και 4 δε διέθεταν γεωγραφική εστίαση και συμφωνήθηκαν σε εθνικό επίπεδο, παρομοίως και ο Στόχος 5α.

*β) Προγραμματική Περίοδος 1994-1999 (Β' ΚΠΣ)*

Η δεύτερη προγραμματική περίοδος (Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 1994-1999) χαρακτηρίστηκε από σημαντική αύξηση των κοινοτικών πόρων που κατευθύνθηκαν προς τις περιφέρειες, αλλά και διατήρηση των Στόχων με μικρές διαφοροποιήσεις: οι Στόχοι 1 και 2 έμειναν अपαράλλακτοι, οι Στόχοι 3 και 4 συνδυάστηκαν σε έναν νέο Στόχο 3, ενώ ο νέος Στόχος 4 προσβλέπει στην «προσαρμογή των εργαζομένων στις βιομηχανικές μεταλλαγές και στην εξέλιξη των συστημάτων παραγωγής». Ο Στόχος 5 παρέμεινε επίσης κατά βάση ο ίδιος, όμως με ιδιαίτερο τονισμό στην αλιεία, ενώ αργότερα προέκυψε και η προσθήκη ενός ακόμη που δημιουργήθηκε από την πράξη προσχώρησης της Αυστρίας, της Φινλανδίας και της Σουηδίας: Ανάπτυξη των ιδιαίτερα αραιοκατοικημένων περιφερειών (Στόχος 6). Από το Ηνωμένο Βασίλειο επλέξιμες υπήρξαν (Χάρτης 1(β)):

- Στόχου 1 τρεις (3) περιφέρειες: Northern Ireland, Highlands and Islands και Merseyside
- Στόχου 2 διάφορα τμήματα υπό-περιφερειακού επιπέδου κυρίως στην Νότια Ουαλία, τη Σκωτία καθώς και την Κεντρική και Βόρεια Αγγλία
- Στόχου 5β διάφορα τμήματα υπό-περιφερειακού επιπέδου κυρίως στην Ουαλία, τη Σκωτία και τη Νοτιοδυτική Αγγλία

Οι υπόλοιποι παλαιοί Στόχοι ίσχυαν και πάλι για όλο το έδαφος της Κοινότητας ενώ ο νέος Στόχος 6 είχε γεωγραφική εστίαση (βλέπε παραπάνω).

*γ) Προγραμματική Περίοδος 2000-2006 (Γ' ΚΠΣ)*

Η τρίτη προγραμματική περίοδος (Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 2000-2006) χαρακτηρίστηκε από περαιτέρω αύξηση των πόρων προς τις περιφέρειες και από απλοποίηση των Στόχων – μείωση σε τρεις: Ενίσχυση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών (Στόχος 1), Ενίσχυση της κοινωνικής και οικονομικής ανασυγκρότησης των περιοχών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες (Στόχος 2), Ενίσχυση της προσαρμογής και του εκσυγχρονισμού των πολιτικών και των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης για τις περιφέρειες εκτός στόχου 1 (Στόχος 3). Από το Ηνωμένο Βασίλειο επλέξιμες υπήρξαν (Χάρτης 1(γ)):

- Στόχου 1 τέσσερις (4) περιφέρειες: West Wales and the Valleys, Merseyside, South Yorkshire και Cornwall and Isles of Scilly
- Στόχου 2 διάφορα τμήματα υπό-περιφερειακού επιπέδου κυρίως στην Ανατολική Ουαλία, Σκωτία, Κεντρική, Βόρεια και Νοτιοδυτική Αγγλία

Ο Στόχος 3 δεν είχε γεωγραφική εστίαση και συμφωνήθηκε σε εθνικό επίπεδο.

*δ) Προγραμματική Περίοδος 2007-2013 (Α' ΕΣΠΑ)*

Η τέταρτη προγραμματική περίοδος (Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, 2007-2013) ακολούθησε τη μεγάλη διεύρυνση της ΕΕ προς τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και χαρακτηρίστηκε από αλλαγές στην τυποποίηση των Στόχων. Σύμφωνα με τη νέα κατηγοριοποίηση (Χάρτης 1(δ)):

*Στόχος «Σύγκλιση»*

- ως Περιφέρειες Σύγκλισης (οι οποίες παρέμειναν σε αντιστοιχία με τον πρώην Στόχο 1 ως προς την απαίτηση αναπτυξιακού επιπέδου κάτω του 75%) δύο Βρετανικές περιφέρειες υπήρξαν επιλέξιμες – West Wales and the Valleys και Cornwall and Isles of Scilly
- ως Περιφέρειες Σταδιακής Εξόδου (περιφέρειες με αναπτυξιακό επίπεδο μεταξύ 75% και 82,19% το μέσου όρου της ΕΕ) επιλέχθηκε η περιφέρεια των Highlands and Islands

*Στόχος «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση»*

- ως Περιφέρειες Σταδιακής Εισόδου (περιφέρειες με αναπτυξιακό επίπεδο άνω του 82,19% του μέσου όρου της ΕΕ και εφόσον ήταν Στόχου 1 την προηγούμενη περίοδο) επιλέχθηκαν οι περιφέρειες Merseyside και South Yorkshire

Επιπλέον, βάσει του τρίτου Στόχου:

*Στόχος «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία»*

- ως προς τη Διασυνοριακή Συνεργασία – επιλέχθηκαν τμήματα περιφερειών της Νότιας Αγγλίας, Δυτικής Ουαλίας, Δυτικής Σκωτίας και Βόρειας Ιρλανδίας
- ως προς τη Διακρατική Συνεργασία – επιλέξιμο το σύνολο της Μεγάλης Βρετανίας
- ως προς τη Διαπεριφερειακή Συνεργασία – επιλέξιμο το σύνολο της Μεγάλης Βρετανίας (όπως άλλωστε και το σύνολο της ΕΕ)

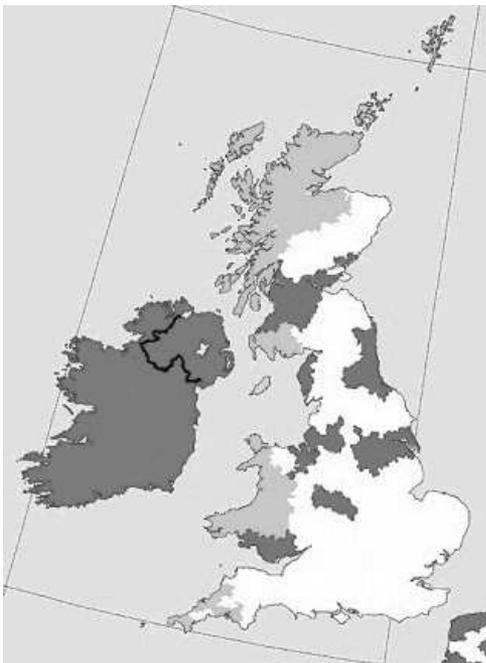
Επισημαίνεται ότι ο τρίτος Στόχος αφορούσε σε ένα πολύ μικρό τμήμα της συνολικής χρηματοδότησης της Συνοχής, περίπου 2,5% του συνόλου των πόρων.

*ε) Προγραμματική Περίοδος 2014-2020 (Β' ΕΣΠΑ)*

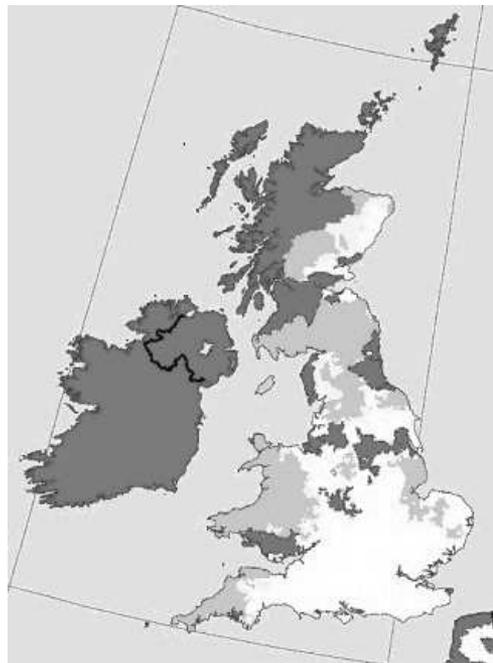
Η πέμπτη προγραμματική περίοδος (Σύμφωνο Εταρικής Σχέσης / Εταρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Στήριξης, 2014-2020) διατήρησε τις τρεις βασικές κατηγορίες με στρογγυλοποίηση των ορίων της δεύτερης, η οποία τώρα περιλάμβανε το αναπτυξιακό εύρος 75-90%. Σύμφωνα με τα νέα δεδομένα (Χάρτης 1(ε)):

- ως Λιγότερο Ανεπτυγμένες Περιφέρειες (εκ νέου σε αντιστοιχία με το παρελθόν ως προς την απαίτηση αναπτυξιακού επιπέδου κάτω του 75%) δύο Βρετανικές περιφέρειες υπήρξαν επιλέξιμες – και πάλι οι West Wales and the Valleys και Cornwall and Isles of Scilly
- ως Περιφέρειες Μεταβατικής Στήριξης (περιφέρειες με αναπτυξιακό επίπεδο μεταξύ 75% και 90% το μέσου όρου της ΕΕ) επιλέχθηκαν οι περιφέρειες Northern Ireland, Highlands and Islands, Cumbria, Tees Valley and Durham, Lancashire, Merseyside, South Yorkshire, East Yorkshire and Northern Lincolnshire, Shropshire and Staffordshire, Lincolnshire και Devon
- ως Περισσότερο Ανεπτυγμένες Περιφέρειες (περιφέρειες με αναπτυξιακό επίπεδο άνω του 90%) όλες οι υπόλοιπες

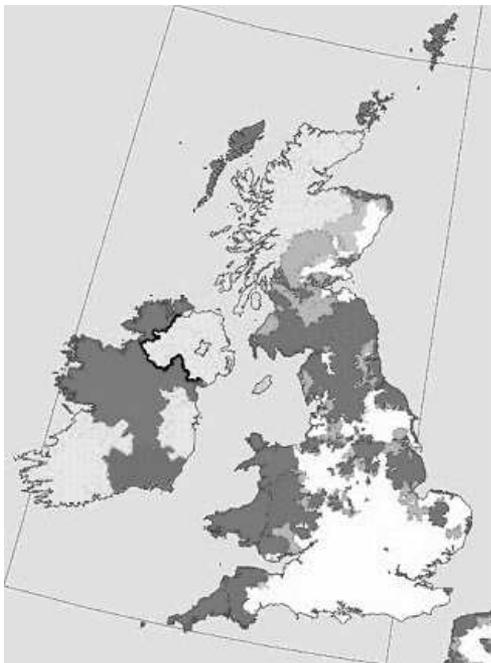
**Χάρτης 1: Βρετανικές Περιφέρειες – επιλεξιμότητα ανά προγραμματική περίοδο**



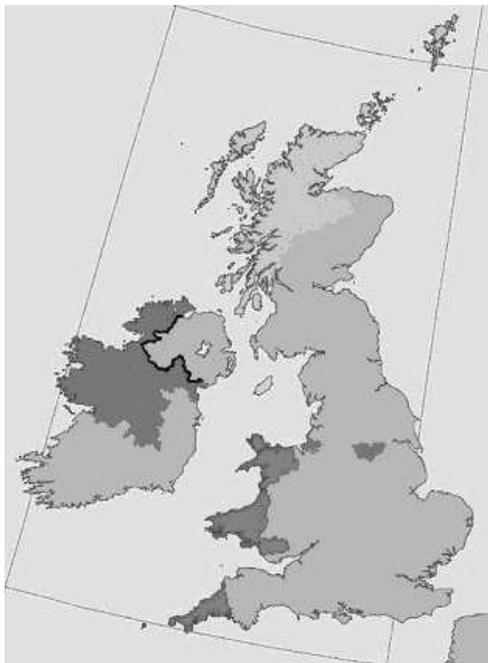
**α) 1989-1993**



**β) 1994-1999**



**γ) 2000-2006**



**δ) 2007-2013**

Σημείωση: για το χρωματικό υπόδειγμα των χαρτών βλέπε κείμενο (ανά προγραμματική περίοδο)

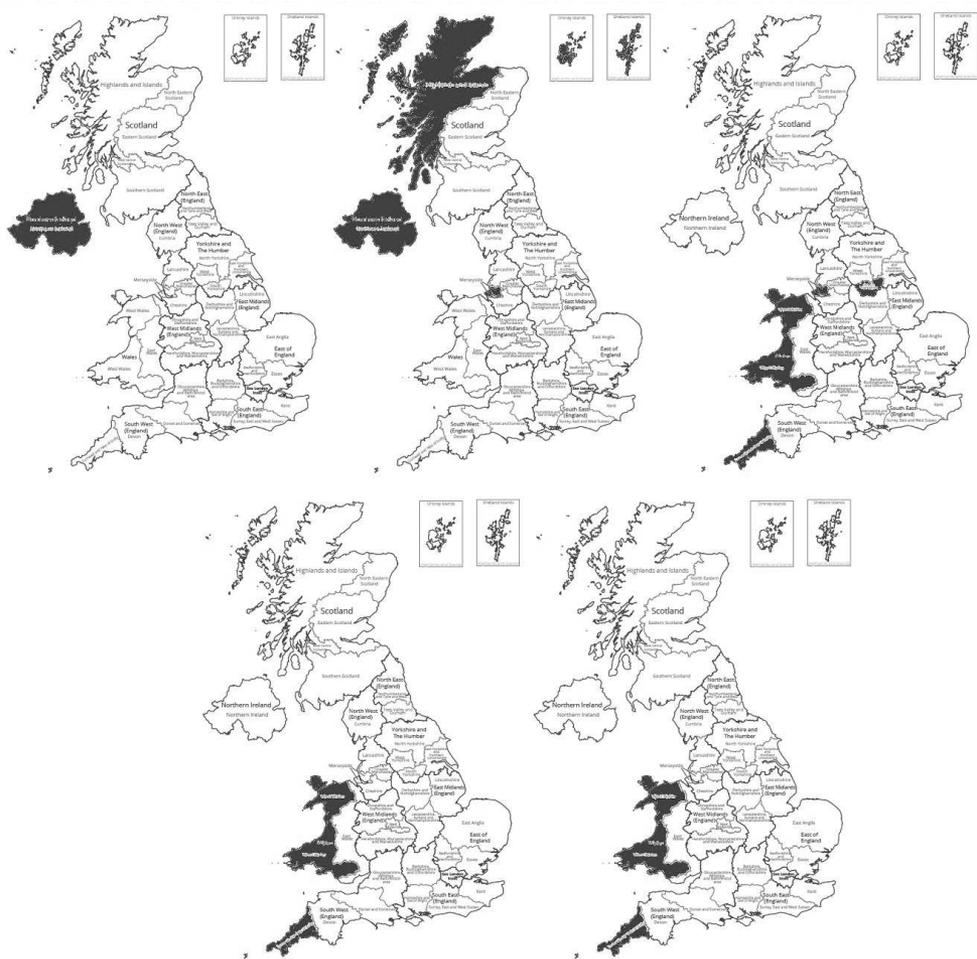


**ε) 2014-2020**

Σημείωση: για το χρωματικό υπόδειγμα βλέπε κείμενο

Πηγή: (α) έως (δ) – Inforegio Panorama No 26 (ε) [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/graph/poster2014/eu28.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/poster2014/eu28.pdf) (λεπτομέρεια).

## Χάρτης 2: Βρετανικές περιφέρειες με επίπεδο ανάπτυξης κάτω του 75% του ευρωπαϊκού μέσου όρου ανά προγραμματική περίοδο (1989-2020)



### Υπόμνημα:

Πάνω Αριστερά – 1989-1993: Northern Ireland

Πάνω Κέντρο – 1994-1999: Northern Ireland, Highlands and Islands, Merseyside

Πάνω Δεξιά – 2000-2006: West Wales and the Valleys, Merseyside, South Yorkshire, Cornwall and Isles of Scilly

Κάτω Αριστερά – 2007-2013: West Wales and the Valleys, Cornwall and Isles of Scilly

Κάτω Δεξιά – 2014-2020: West Wales and the Valleys, Cornwall and Isles of Scilly

Σημείωση: περιφέρειες «Στόχου 1» για τις προγραμματικές περιόδους 1989-1993, 1994-1999 και 2000-2006, «Σύγκλιση» για την περίοδο 2007-2013 και «Λιγότερο Ανειπτυγμένες» για το 2014-2020. Όλες με κοινό κριτήριο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κατά κεφαλή εκφρασμένο σε Μονάδες Αγοραστικής Δύναμης χαμηλότερο του 75% του (εκάστοτε) μέσου όρου της ΕΟΚ/ΕΕ.

Πηγή: ίδια επεξεργασία (βάση για το χάρτη: Office for National Statistics – <http://www.ons.gov.uk>, <http://geoportal.statistics.gov.uk/>).

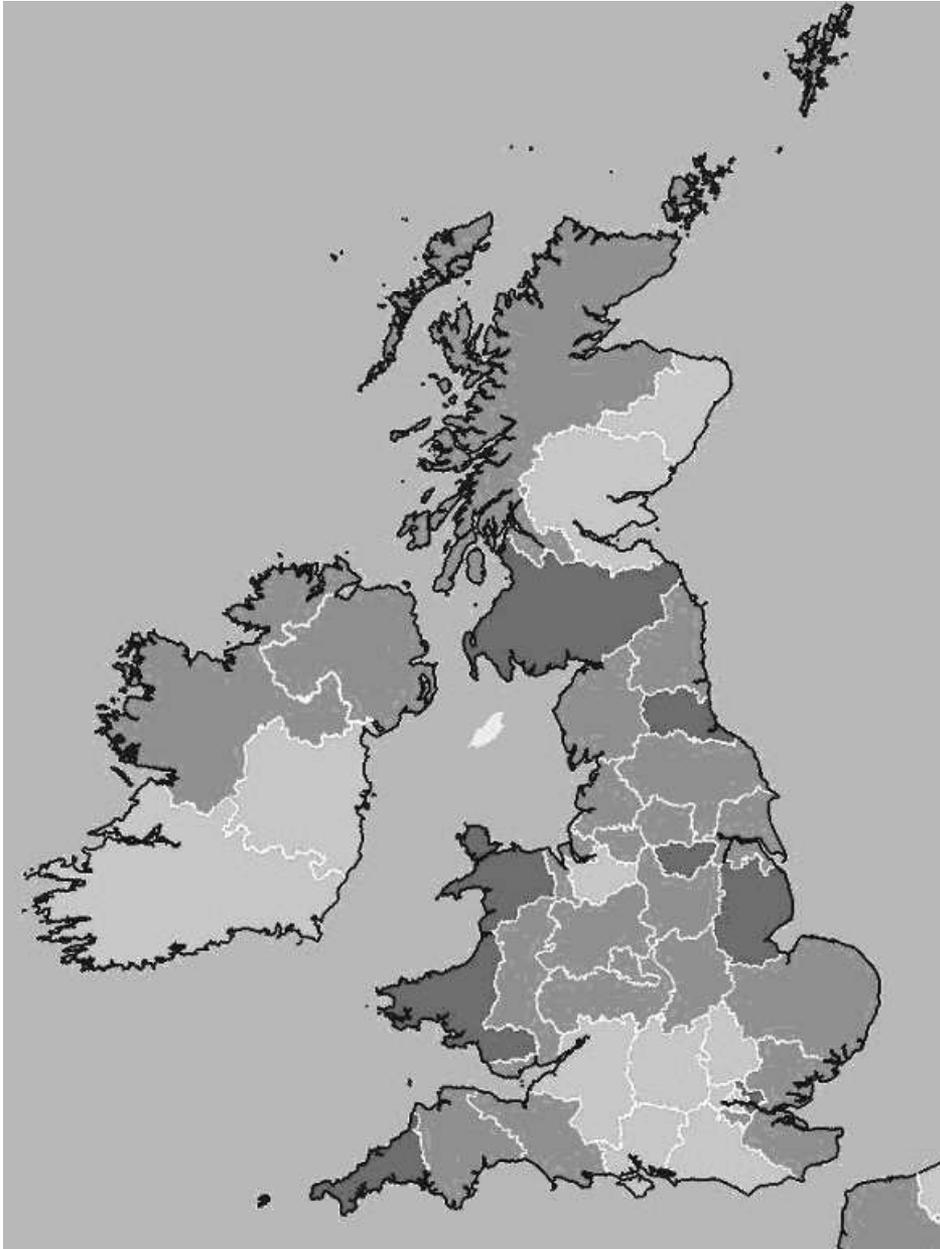
στ) *Η μετά το Brexit Προγραμματική Περίοδος 2021-2027 – σενάριο υποθετικής συμμετοχής του Ηνωμένου Βασιλείου*

Οι προπαρασκευαστικές μελέτες για την προγραμματική περίοδο 2021-2027 οδήγησαν στις σχετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής<sup>15</sup>, οι οποίες προέκυψαν δύο χρόνια μετά το βρετανικό δημοψήφισμα και εν μέσω της δύσκολης διαπραγμάτευσης της Ένωσης με το ΗΒ. Οι συγκεκριμένες προτάσεις δεν περιελάμβαναν ΗΒ και η σημαντικότερη διαφοροποίηση ως προς το πρόσφατο παρελθόν αφορά στη διεύρυνση της κατηγορίας των περιφερειών μετάβασης, στις οποίες τώρα εντάσσονται όσες έχουν αναπτυξιακό επίπεδο μεταξύ 75% και 100% του μέσου όρου (από 75% έως 90% που ίσχυε κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο).

Σύμφωνα με σχετικές μελέτες, τα στοιχεία για τη Βρετανία σε περίπτωση που αυτή θα συνέχιζε να συμμετέχει όπως συνέβαινε έως τώρα, θα είχαν την εξής εικόνα (σημ.: όλα τα δεδομένα προκύπτουν με βάση το μέσο όρο των ετών 2015-16-17, σε αντίθεση με την πρόταση της Επιτροπής η οποία βασιζόταν στο μέσο όρο των ετών 2014-15-16) (EPRC, 2019: 2) (Χάρτης 3):

- ως Λιγότερο Ανεπτυγμένες Περιφέρειες (περιφέρειες με αναπτυξιακό επίπεδο κάτω του 75%) εκτός των δύο (2) οι οποίες υπήρξαν επιλέξιμες και θα παρέμεναν εκ νέου – δηλαδή οι η West Wales and the Valleys και η Cornwall and Isles of Scilly – θα προστίθεντο άλλες πέντε (5): Tees Valley & Durham, South Yorkshire, Lincolnshire, Outer London – North και East Southern Scotland (η τελευταία προέκυψε με τη νεότερη περιφερειακή δομή του 2016).
- ως Περιφέρειες Μετάβασης (περιφέρειες με αναπτυξιακό επίπεδο μεταξύ 75% και 100% το μέσου όρου της ΕΕ) θα επιλέγονταν είκοσι τρεις (23) περιφέρειες, ουσιαστικά το σύνολο της Βόρειας Αγγλίας (εκτός του Cheshire και βεβαίως εκτός των περιφερειών οι οποίες ήδη εμπίπτουν στις Λιγότερο Ανεπτυγμένες).
- ως Περισσότερο Ανεπτυγμένες Περιφέρειες (περιφέρειες με αναπτυξιακό επίπεδο άνω του 100%) όλες οι υπόλοιπες, συνολικά έντεκα (11).

Χάρτης 3: Προγραμματική Περίοδος 2021-2027 – υποθετική επιλεξιμότητα Βρετανικών περιφερειών (μ.ο. ετών 2015-16-17)



Πηγή: European Policies Research Centre, University of Strathclyde Glasgow, EU Cohesion policy funding 2021-27: What might the UK have got without Brexit?, σελ. 4.

Τα παραπάνω στατιστικά στοιχεία προφανώς ήταν γνωστά στην Επιτροπή όταν έγιναν οι προτάσεις οι οποίες περιελάμβαναν την τροποποίηση στο εύρος της κατηγορίας Μετάβασης. Επισημαίνεται εκ νέου ότι δεν ελήφθη υπ' όψιν ενδεχόμενη συμμετοχή του ΗΒ – συνεπώς δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένο ότι οι προτάσεις θα ήταν οι ίδιες σε περίπτωση συμμετοχής της Βρετανίας στις χρηματοδοτήσεις. Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι ενδεχόμενη συμπεριληψη επιπλέον περιφερειών στον υπολογισμό του μέσου όρου θα επέφεραν τροποποίηση της τιμής την οποία αντιπροσωπεύει, με αποτέλεσμα την ανακατάταξη μιας σειράς περιφερειών που βρίσκονταν στο όριο μεταξύ δύο κατηγοριών.

#### 4. Συμπεράσματα

Το «περιφερειακό πρόβλημα» που αντιμετωπίζει σήμερα το Ηνωμένο Βασίλειο διαφέρει σημαντικά από αυτό της δεκαετίας του '70, αφού πλέον δεν εντοπίζεται σε προβλήματα πρόσβασης των εργαζομένων στην αγορά εργασίας και σε αυξημένη ανεργία, αλλά σε σημαντικές αποκλίσεις εισοδήματος, πλούτου και παραγωγικότητας (Bell, 2017: S101). Βεβαίως η εξήγηση ενός τόσο πολύπλοκου φαινομένου δεν είναι δυνατό να προέλθει αποκλειστικά και μόνο από τη μελέτη της περιφερειακής οικονομικής, την οποία σαφώς και υπερβαίνει.

Στα σαράντα επτά χρόνια που μεσολάβησαν από την ένταξη έως την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου έχουν προκύψει εξελίξεις στη σφαίρα της οικονομίας οι οποίες ξεπερνούν το υποεθνικό, ακόμη και το εθνικό επίπεδο ανάπτυξης. Πρόκειται για οικονομικά γεγονότα με αντίκτυπο διεθνή – όπως οι πετρελαϊκές κρίσεις κατά τη δεκαετία του '70, πτώση των κομμουνιστικών καθεστώτων τη δεκαετία του '90, οι χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση στα τέλη της δεκαετίας του 2000 και στις αρχές αυτής του 2010. Οι παραπάνω εξελίξεις ταλάνισαν εθνικές οικονομίες στο σύνολό τους, πόσο μάλλον τις περιφερειακές οικονομίες οι οποίες έχουν πάντοτε να αντιμετωπίσουν τον περιφερειακό ανταγωνισμό, όχι μόνο σε επίπεδο διεθνές αλλά και εντός της χώρας στην οποία ανήκουν.

Η αντιμετώπιση της πολιτικής συνοχής εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου υπήρξε διστακτική, όπως άλλωστε διστακτική υπήρξε και η όλη συμμετοχή της χώρας στην Κοινότητα / Ένωση. Όμως, τουλάχιστον, δεν ήταν ξεκάθαρα εχθρική, όπως συνέβη σε περιπτώσεις άλλων πολιτικών. Το γεγονός ότι η κοινή γνώμη της Βρετανίας δεν υπήρξε αρκετά ενήμερη σχετικά με τη συμμετοχή των ευρωπαϊκών κονδυλίων στην ανάπτυξη σημαντικού αριθμού περιφερειών της χώρας δεν εκπλήσσει. Άλλωστε το έλλειμμα πληροφόρησης αναφορικά με τις ευρωπαϊκές δράσεις είναι κάτι το οποίο συναντάται και σε χώρες όπου η συνδρομή των κοινοτικών ταμείων υπήρξε εξαιρετικά σημαντικότερη. Σε τελική ανάλυση, το Ηνωμένο Βασίλειο ανέκαθεν αποτιμούσε τη συμμετοχή του στην ΕΟΚ / ΕΕ με όρους καθαρά λογιστικούς – γεγονός το οποίο ειδικά στην περίπτωση της πολιτικής συνοχής, λόγω της πολύπλευρης αναπτυξιακής επίδρασης που προκαλεί, είναι παραπλανητικό και υποτιμά τη σημασία της.

## Σημειώσεις:

1. EU Referendum – Results, [https://www.bbc.com/news/politics/eu\\_referendum/results](https://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results)
2. *Brexit timeline: From Cameron’s referendum promise in 2013 to the ‘great deal’ of 2019*, <https://www.independent.ie/business/brexit/brexit-timeline-from-camersons-referendum-promise-in-2013-to-the-great-deal-of-2019-38606198.html>
3. *Archive: how the Guardian reported the 1975 EEC referendum*, <https://www.theguardian.com/politics/from-the-archive-blog/2015/jun/05/referendum-eec-europe-1975>
4. Από 1 Ιανουαρίου 1973 έως 31 Ιανουαρίου 2020.
5. Commission of the European Communities, *Report on the Regional Problems in the Enlarged Community*, COM (73) 550 final, Brussels, 3 May 1973.
6. Η περιφέρεια περιελάμβανε το μητροπολιτικό Λονδίνο.
7. Ο.π. (5), σελ. 60.
8. Gross Domestic Product per capita in Purchase Power Standards (GDP per capita in PPS).
9. Επισημαίνεται ότι έχει αποδειχθεί συχνή πρακτική η αναθεώρηση των στατιστικών στοιχείων, η οποία αλλάζει αναδρομικά τα δεδομένα (διορθωτικά). Εδώ χρησιμοποιούνται αποκλειστικά τα στοιχεία όπως αυτά δημοσιεύτηκαν πρωτογενώς, δηλαδή τις δεδομένες χρονικές στιγμές της ανάλυσης, αφού με βάση αυτά ελήφθησαν οι πολιτικές αποφάσεις σε πραγματικό χρόνο.
10. EC – *The Regions of Europe - First periodic report on the social and economic situation of the regions of the Community*, Luxembourg 1981, σελ. 43-44
11. EC – *The Regions in the 1990s - Fourth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the Community*, Brussels Luxembourg 1991, σελ. 102-107
12. Statistics in focus – General Statistics – Theme 1 / 1/2000 (Regions), 2000, σελ. 4-7
13. Eurostat Newsrelease STAT/10/25 – 18 February 2010, σελ. 4-7
14. Eurostat Newsrelease 34/2019 – 26 February 2019, σελ. 4-8
15. Βλ. αναλυτικά: *Ευρωπαϊκή Επιτροπή – Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου [...]*, Στρασβούργο, 29.5.2018 COM(2018) 375 final.

## Βιβλιογραφία

- Bachtler, J. and Begg, I. (2017) ‘Cohesion policy after Brexit: the economic, social and institutional challenges’, *Journal of Social Policy*, vol. 46, is. S4, p.p. 745-763.
- Bachtler, J. and Begg, I. (2018) ‘Beyond Brexit: Reshaping policies for regional development in Europe’, *Papers in Regional Science*, 97, p.p. 151-170.

- Bell, D.N.F. (2017) 'Regional aid policies after Brexit', *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 33, N. S1, p.p. S91-S104.
- Billing, C., McCann, P. and Ortega-Argilés, R. (2019) 'Interregional inequalities and UK sub-national governance responses to Brexit', *Regional Studies*, vol. 53, n. 5, p.p. 741-760.
- Huggins, C. (2018) 'Did EU regional spending affect the Brexit referendum?', *Regional Studies*, *Regional Science*, vol. 5, 1, p.p. 388-397.
- Charles, D. (2016) 'Cohesion policy in the service economies of the North', in Piattoni, S. and Polverari, L. (eds.) *Handbook of Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar, Cheltenham, p.p. 250-267.
- Λύκος, Μ. (2018), «Η ανάπτυξη των ελληνικών περιφερειών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, στο *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Η ιστορία μιας πολυκύμαντης σχέσης 1962-2018*, Διόνικος, σ.σ. 191-207.
- European Policies Research Centre, University of Strathclyde Glasgow, "EU Cohesion policy funding 2021-27: What might the UK have got without Brexit?", EPRC, September 2019, [https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:3406d111-7149-40de-886a-af63dbe917d0/What%20might%20the%20UK%20have%20got\\_v2.pdf](https://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:3406d111-7149-40de-886a-af63dbe917d0/What%20might%20the%20UK%20have%20got_v2.pdf)
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας, και δημοσιονομικών κανόνων για τα εν λόγω Ταμεία και για το Ταμείο Αούλου και Μετανάστευσης, το Ταμείο Εσωτερικής Ασφάλειας και το Μέσο για τη Διαχείριση των Συνόρων και των Θεωρήσεων*, Στρασβούργο, 29.5.2018 COM(2018) 375 final
- Commission of the European Communities, 'Report on the Regional Problems in the Enlarged Community', COM (73) 550 final, Brussels, 3 May 1973.
- EC, 'The Regions of Europe – First periodic report on the social and economic situation of the regions of the Community', Luxembourg 1981.
- EC, 'The Regions in the 1990s – Fourth periodic report on the social and economic situation and development of the regions of the Community', Brussels Luxembourg 1991.
- Statistics in focus – General Statistics – Theme 1 / 1/2000.
- Eurostat Newsrelease STAT/10/25, 2010.
- Eurostat Newsrelease 34/2019, 2019.

## Οι επιπτώσεις της αποχώρησης του ΗΒ από την ΕΕ στην ελληνική ναυτιλία\*

Ναπολέον Μαραβέγιας, *Καθηγητής, ΕΚΠΑ*

Θοδωρής Στυλιάδης, *Πανεπιστήμιο Πειραιώς*

Δρ. Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, *Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης*

### Περίληψη

Η έξοδος της Βρετανίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση, το επονομαζόμενο Brexit, υπήρξε μία πολιτική επιλογή, με πολυσχιδείς εκφάνσεις και αδιευκρίνιστες επιπτώσεις για το ΗΒ, την ΕΕ και τον υπόλοιπο κόσμο. Πληθώρα ερευνητών ενεπλάκησαν σε μία διαδικασία καταγραφής των επιπτώσεων σε μια σειρά από κλάδους, μεταξύ αυτών και της ναυτιλίας. Η συγκεκριμένη περίπτωση, ωστόσο, παρουσιάζει ελληνικό ενδιαφέρον, δεδομένου ότι η Ελλάδα αποτελεί παραδοσιακή ναυτική δύναμη, με στενές σχέσεις με το ΗΒ. Ως εκ τούτου, το παρόν άρθρο διερευνά τις δυνητικές επιπτώσεις του Brexit για την ελληνική ναυτιλιακή συστάδα (cluster) στη Βρετανία, μέσα από την αποτίμηση της παρουσίας των ελληνόκτητων ναυτιλιακών στο ΗΒ, αλλά και μέσα από τη οπτική των ίδιων των ναυτιλιακών εταιρειών.

**ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:** Brexit, Ναυτιλία, Ελληνική ναυτιλία, Ελληνική Οικονομία

---

## The Impact of Brexit to the Greek Maritime Cluster

Napoleon Maravegias, *Professor, NKUA*

Theodoros Styliadis, *University of Piraeus*

Dr. Charalampos Chrysomallidis, *National Documentation Centre*

### Abstract

Brexit was a political choice, with diverse facets and unclear implications for the UK, the EU and the rest of the world. Numerous researchers have been involved in a process of investigating its impact in a number of industries, including shipping. This particular case, however, is of Greek interest given that Greece is a traditional naval power, with close ties with the UK. Therefore, this article embarks an investigation on the potential implications of Brexit for the Greek shipping cluster, by assessing the presence of Greek-owned shipping companies in the UK as well as the perspectives of the involved stakeholders.

**KEY-WORDS:** Brexit, Shipping, Greek Maritime Cluster, Greek Economy

---

\* Το άρθρο αυτό περιλαμβάνει τα συμπεράσματα ομώνυμης έρευνας που χρηματοδοτήθηκε από το Ίδρυμα Ωνάση.

## 1. Εισαγωγή

Ήδη από το 2015, όταν διακηρύχθηκε η πρόθεση του Ηνωμένου Βασιλείου (ΗΒ) να αποχωρήσει από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), άνοιξε δειλά μία συζήτηση στην επιστημονική κοινότητα αναφορικά με τις ενδεχόμενες επιπτώσεις (οικονομικές, νομικές, κοινωνικές κ.τ.λ.) που θα επέφερε μία τέτοια δραστηρή πολιτική επιλογή, τόσο για το ίδιο το ΗΒ, όσο για την ΕΕ, αλλά και τον υπόλοιπο κόσμο (Boulanger & Philippidis, 2015). Από τις 29 Μαρτίου του 2017 και έπειτα ωστόσο, οπότε και κατατέθηκε επισήμως το αίτημα του ΗΒ για απόσυρση από την Ένωση, η συζήτηση αυτή αλλά και το ενδιαφέρον της επιστημονικής κοινότητας γιγαντώθηκε. Η παγκόσμια αβεβαιότητα που προκλήθηκε από την ανακοίνωση του Brexit (Hassanetal, 2020), οι πολυσχιδείς του εκφάνσεις, και οι αρχικώς αδιευκρίνιστες επιπτώσεις του στην οικονομία (Minford, 2019), στο διεθνές εμπόριο (Oberhofer & Pfaffermayr, 2018), στις επενδύσεις (Dhingraetal, 2016), στην εξωτερική πολιτική (Whitman, 2017) και τις διακρατικές σχέσεις (Sampson, 2017), την κοινωνία (Jessop, 2018), την απασχόληση (Brautzsch & Holtmüller, 2019) και την μετανάστευση (Simionescu et al., 2017) μεταξύ άλλων, ανάγκασε θεσμικά όργανα κρατών και της ΕΕ, διεθνείς οργανισμούς, επιχειρήσεις και ερευνητές να εμπλακούν σε μία διαδικασία ενδεδειγμένης μελέτης και καταγραφής των αναμενόμενων επιπτώσεων που θα συνόδευαν την αποχώρηση του ΗΒ από την ΕΕ.

Μέσα στην πληθώρα των ερευνητικών μελετών που διεξήχθησαν και διεξάγονται αναφορικά με το Brexit, αυξημένο ερευνητικό ενδιαφέρον παρατηρείται και για την περίπτωση των επιπτώσεων του στις μεταφορές και τη ναυτιλία. Το ενδιαφέρον αυτό έγκειται αφενός στο ότι το ΗΒ και ειδικότερα το City του Λονδίνου παραδοσιακά και επί δεκαετίες αποτελούσε την παγκόσμια ναυτιλιακή πρωτεύουσα, όντας παράλληλα παγκόσμιο κέντρο διαιτησίας, μεγάλο εφοπιστικό, ναυτασφαλιστικό και χρηματοοικονομικό κέντρο, καθώς και η πόλη που εδρεύει ο International Maritime Organization (IMO). Αφετέρου, μετά την αποχώρηση του ΗΒ από την ΕΕ, της οποίας αποτελεί σημαντικό εμπορικό εταίρο, εγείρονται σημαντικά ερωτήματα αναφορικά με τον τρόπο και τους όρους διεξαγωγής του διεθνούς εμπορίου στη μετά-Brexit εποχή. Ήδη, ακόμα και αν η συμφωνία εμπορικής συνεργασίας ΗΒ-ΕΕ, παρά την επαναφορά των τελωνιακών ελέγχων, περιλαμβάνει δεσμεύσεις για την απρόσκοπτη και αμφίδρομη πρόσβαση των εταιρειών μεταφορών (χερσαίων, θαλάσσιων και εναέριων) και των εμπορευμάτων στην μέχρι πρότινος ενιαία αγορά (EC, 2020), οι πρώτες αρνητικές επιπτώσεις στο εμπόριο και τις μεταφορές έχουν ήδη γίνει εμφανείς. Μάλιστα, χαρακτηριστικό της ρευστότητας που επικρατεί ως προς αυτό, είναι το γεγονός, ότι μεταξύ των τεσσάρων συμφωνιών που διέπουν τις σχέσεις μεταξύ ΕΕ και ΗΒ, εκείνη που αφορά στις εμπορικές σχέσεις άρχισε να εφαρμόζεται μόνο προσωρινά την 1η Ιανουαρίου

2021, καλύπτοντας μόνο ορισμένους τομείς αμοιβαίου ενδιαφέροντος, αποτελούμενη από μια συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών.

Παρά το γεγονός ότι στην πρόσφατη διεθνή ακαδημαϊκή βιβλιογραφία υπάρχουν ακόμα σχετικά λίγες αναφορές για τις επιπτώσεις του Brexit μετά την επίτευξη της συμφωνίας ανάμεσα στο ΗΒ και την ΕΕ -ως αποτέλεσμα και των έκτακτων συνθηκών που έχουν προκύψει από τις αρχές του 2020, λόγω της πανδημίας covid-19 και των σημαντικών αρνητικών επιπτώσεων που αυτή έχει παγκόσμια στην κοινωνία και την οικονομία, μετατοπίζοντας ανάλογα τη σχετική δημόσια συζήτηση- είναι σίγουρο ότι με το πέρασμα του χρόνου σημαντικά ερευνητικά ερωτήματα που πηγάζουν από τα πολλαπλά επίπεδα ανάλυσης, και τις επιπτώσεις που επιφέρει η αποχώρηση του ΗΒ, θα διερευνηθούν.

Μεταξύ των ανωτέρω, ένα ζήτημα που χρήζει περαιτέρω έρευνας και παρουσιάζει ελληνικό ενδιαφέρον μιας και παραδοσιακά το ΗΒ και το City του Λονδίνου, ειδικότερα, υπήρξε το μεγαλύτερο εξωχώριο κέντρο δραστηριοποίησης των Ελλήνων εφοπλιστών, αποτελεί η διερεύνηση των πιθανών συνεπειών του Brexit, καθώς και των ενδεχόμενων ωφελειών για το ελληνικό ναυτιλιακό cluster, κυρίως στη βάση της ενδεχόμενης μετεγκατάστασης ή επιστροφής των ελληνικών ναυτιλιακών επιχειρήσεων. Μάλιστα, είναι δεδομένο, ότι οι μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις πριν την επίτευξη συμφωνίας μεταξύ του ΗΒ και της ΕΕ, τόσο για την αποχώρηση, όσο και για τις ρυθμίσεις που θα διέπουν τις μελλοντικές σχέσεις των δυο μερών, διαμόρφωσαν ένα αυξανόμενο επίπεδο γενικευμένης αβεβαιότητας, γεγονός που επηρέασε τη δραστηριότητα και τις αποφάσεις και της ναυτιλιακής βιομηχανίας, με αποτέλεσμα πολλές ναυτιλιακές εταιρείες που έδρευαν στο ΗΒ να έχουν ήδη μεταφέρει τις δραστηριότητες και τα γραφεία τους εκτός χώρας, και να έχουν επανατοποθετήσει τα πλοία τους σε άλλα νηολόγια. Σε αυτό το πλαίσιο και ως μέρος της συζήτησης που έχει ανοίξει για το μέλλον του City ως ναυτιλιακού κέντρου στη μετά Brexit εποχή, στόχος του παρόντος άρθρου είναι να διερευνηθεί, μέσα από πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές, κατά πόσο το Λονδίνο θα συνεχίσει να αποτελεί ζωτικό χώρο δραστηριοποίησης της ελληνικής εφοπλιστικής κοινότητας που εδρεύει σε αυτό.

Το άρθρο περιλαμβάνει τις ακόλουθες ενότητες: Στην ενότητα 1 γίνεται μια ex ante ανάλυση για τις οικονομικές επιπτώσεις του Brexit για την ελληνική οικονομία, ενώ στην ενότητα 2 επιχειρείται μία όσο το δυνατόν πληρέστερη επισκόπηση των μελετών που αφορούν στο εξεταζόμενο ζήτημα. Στην ενότητα 3 παρουσιάζεται η μεθοδολογική προσέγγιση που ακολουθήθηκε για τους σκοπούς της παρούσας έρευνας, η καταγραφή της παρουσίας των Ελληνικών ναυτιλιακών εταιρειών στο ΗΒ τα τελευταία 40 χρόνια, καθώς και η ανάλυση των απόψεων των ενδιαφερόμενων μερών. Τέλος, στην ενότητα 4 παρουσιάζονται τα τελικά συμπεράσματα της έρευνας.

## 2. Οι οικονομικές συνέπειες του Brexit για την ελληνική οικονομία

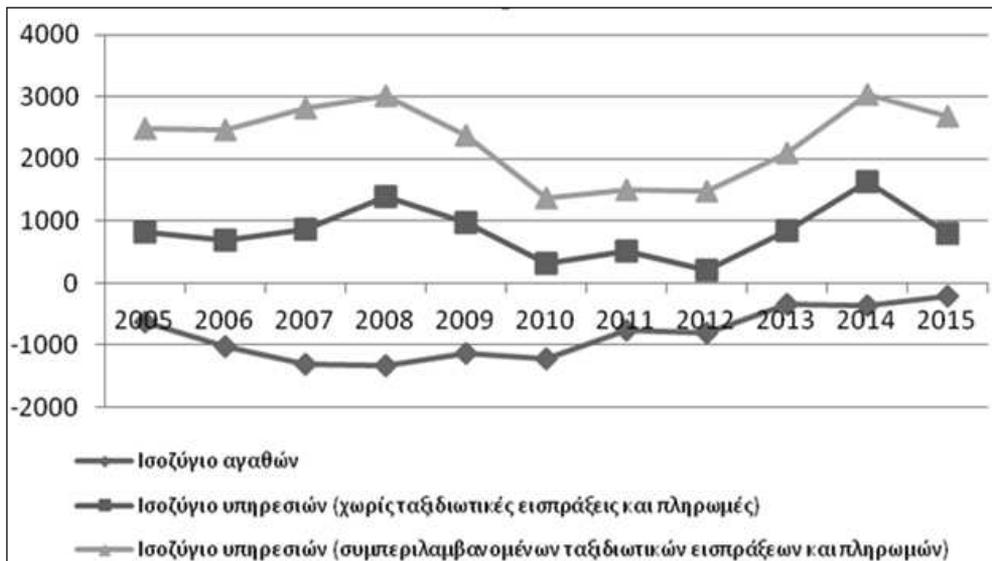
Σύμφωνα με την Deutsche Bank, το κόστος του Brexit θα είναι σε κάθε περίπτωση σημαντικό σε σχέση με την πρότερη κατάσταση της πλήρους συμμετοχής του ΗΒ στην ΕΕ. Ο λόγος για αυτή την πρόβλεψη είναι ότι οι δασμοί θα αποτελούν μόνο ένα μικρό μέρος του άμεσου εμπορικού κόστους του Brexit, ενώ την ίδια ώρα, μεγαλύτερη σημασία θα έχει η γενίκευση των υπόλοιπων εμποδίων. Σε μια «μετριοπαθή» προσπάθεια εκ των προτέρων ανάλυσης των επιπτώσεων του Brexit, αναφέρεται ενδεικτικά, ότι -απομονώνοντας τις οικονομικές επιπτώσεις του Brexit σε σχέση με την πανδημία- το Brexit είναι πιθανό να πλήξει το ΑΕΠ του Ηνωμένου Βασιλείου κατά 0,6% και το ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά 0,2%. Η Μάλτα, το Λουξεμβούργο και η Ιρλανδία θα υποστούν το βαρύτερο πλήγμα, ενώ η Γερμανία, η Γαλλία, η Ιταλία και η Ισπανία θα έχουν κόστος κάτω του ευρωπαϊκού μέσου όρου.

Παρ' όλα αυτά, τόσο το Ηνωμένο Βασίλειο, όσο και η ΕΕ θα εμφανίσουν θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης το 2021, κάτι το οποίο συνδέεται με την ανάκαμψη από την φετινή ύφεση, λόγω της πανδημίας του κορωνοϊού. Στο ίδιο πλαίσιο ανάλυσης, μια αντίστοιχα γενική ex ante πρόβλεψη συνδέει την ενδεχόμενη αρνητική επίπτωση του Brexit στον ρυθμό μεγέθυνσης των λοιπών οικονομιών των χωρών-μελών της ΕΕ – ανεξάρτητα από τις εξελίξεις γύρω από το covid-19. Ειδικότερα, η αναμενόμενη αρνητική εξέλιξη στις εμπορικές ροές μεταξύ ΗΒ και Ελλάδας εκτιμάται ότι θα προκαλέσει μείωση κατά 0,3%-1,0% του ελληνικού ονομαστικού ΑΕΠ σε βάθος διετίας. Θεωρείται συνεπώς, ότι η ελληνική οικονομία θα επηρεαστεί αρνητικά από το Brexit, καθώς προσπαθεί να ανακάμψει μετά από σχεδόν μια δεκαετία ύφεσης, μέσα σε δυσμενείς συνθήκες λόγω της πανδημίας.

Έτσι, το αποτέλεσμα αναμένεται να λειτουργήσει σωρευτικά, αφενός στην οικονομική κρίση της προηγούμενης δεκαετίας στην οικονομία, την κοινωνία και τις επιχειρήσεις, τη στιγμή που γίνεται προσπάθεια «ανασύνταξης» και ανάκαμψης, και αφετέρου στην ύφεση, λόγω πανδημίας. Μάλιστα, οι επιπτώσεις του Brexit μπορεί να λειτουργήσουν αρνητικά για την ανάκαμψη των ελληνικών επιχειρήσεων, κατά την προσπάθεια ενίσχυσης της εξωστρέφειάς τους και των διεθνών τους δραστηριοτήτων. Αναλύοντας περαιτέρω τις επιπτώσεις στη μεταβολή των εμπορικών σχέσεων της Ελλάδας με το ΗΒ, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη, ότι ιστορικά οι οικονομικοί δεσμοί μεταξύ ΗΒ και Ελλάδας έχουν σημαντική παράδοση, που φτάνει χρονικά ως και τη δημιουργία του σύγχρονου Ελληνικού κράτους, αν και μέσα στο σημερινό παγκοσμιοποιημένο πλαίσιο η δυναμική αυτή έχει εξασθενήσει (Alogoskoufis 2016).

Το ΗΒ ακολουθεί, ως εμπορικός εταίρος της Ελλάδας, χώρες, όπως η Τουρκία, η Ιταλία, η Γερμανία, η Βουλγαρία και η Κύπρος. Σε όρους ισοζυγίου αγαθών και υπηρεσιών, η διαχρονική εξέλιξη των εμπορικών σχέσεων της Ελλάδας με το ΗΒ απεικονίζεται στο Διάγραμμα 1, όπου φαίνεται η σημαντική συνεισφορά των εισπράξεων της Ελλάδας από τον τουρισμό. Επίσης, οι εισπράξεις της Ελλάδας από το ΗΒ στον τομέα των υπηρεσιών μεταφοράς εμφανίζονται ως υψηλές, σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ, καθώς το City του Λονδίνου είναι διεθνές χρηματοοικονομικό κέντρο, με συνέπεια οι εισπράξεις των ναυτιλιακών ναύλων να εμφανίζονται ότι προέρχονται από το ΗΒ, χωρίς στην πραγματικότητα το ΗΒ να είναι υποχρεωτικά ή αποκλειστικά ο εμπορικός εταίρος της Ελλάδας στον συγκεκριμένο τομέα, αλλά μόνο διαμεσολαβητικός κόμβος.

**Διάγραμμα 1: Ισοζύγιο αγαθών και υπηρεσιών μεταξύ Ελλάδας-ΗΒ (εκατ. €)**



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

Το ΗΒ αποτελεί τα τελευταία χρόνια τον έκτο ή έβδομο εξαγωγικό προορισμό για τα ελληνικά προϊόντα (ανάλογα με το έτος που εξετάζεται), με τις συνολικές εξαγωγές να ανέρχονται ετήσια σε πάνω από 1 δισ. ευρώ. Σε αυτό το πλαίσιο μάλιστα, ο Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών δημοσιοποίησε θέση του, σύμφωνα με την οποία, τάχθηκε σαφώς υπέρ της ύπαρξης μιας Συμφωνίας της ΕΕ με το ΗΒ, τέτοιας που θα διασφαλίζει την αποτελεσματική πρόσβαση των ελληνικών προϊόντων στη βρετανική αγορά και την ύπαρξη εν γένει στενών οικονομικών σχέσεων μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ. Συγκεκριμένα, ο ΣΕΒ επεσήμανε, ότι η απώλειες από

τη διατάραξη των εμπορικών σχέσεων της Ελλάδας με το ΗΒ μπορεί να επιφέρει σημαντικές επιπτώσεις σε τομείς όπως τα βιομηχανικά προϊόντα (υφιστάμενες ετήσιες εμπορικές σχέσεις ύψους 350 εκατ. € περίπου), τα χημικά (200 εκατ. € περίπου), τα τρόφιμα (350 εκατ. € περίπου) κ.ά. Ο κύριος όγκος των εξαγωγών αφορά σε φαρμακευτικά προϊόντα, ηλεκτρικές συσκευές, πετρελαιοειδή και είδη διατροφής. Οι εξαγωγές των βρώσιμων προϊόντων ζωικής προέλευσης (κυρίως γαλακτοκομικά) στο Ην. Βασίλειο αντιστοιχούν στο 15% της συνολικής αξίας των εξαγωγών του κλάδου, ενώ αντίστοιχα υψηλά ποσοστά, πάνω από 10% σημειώνονται στους κλάδους των φαρμακευτικών προϊόντων, των ηλεκτρικών συσκευών, του χαλκού, των παρασκευασμάτων λαχανικών-φρούτων και των ενδυμάτων. Αντίστοιχα, ο κύριος όγκος των εισαγωγών αφορά σε φαρμακευτικά προϊόντα, οχήματα, ηλεκτρικές συσκευές και μηχανολογικό εξοπλισμό.

Επίσης, αξίζει να σημειωθεί ότι τα τελευταία χρόνια το διμερές εμπόριο μεταξύ Ελλάδας και ΗΒ έχει μειωθεί σημαντικά σε σχέση με την περίοδο πριν την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, τόσο λόγω της συνολικότερης μείωσης των εισαγωγών στην Ελλάδα, όσο και λόγω της παραγωγικής κάμψης στη χώρα, όμως το εμπορικό ισοζύγιο είναι σταθερά ελλειμματικό για την Ελλάδα, αν και με πτωτική τάση. Πάντως ακόμη κι έτσι, οι ελληνικές εξαγωγές παρουσίασαν αύξηση το 2015 σε σχέση με το 2014 (1.097,8 έναντι 976,4 εκ. ευρώ). Αντίστοιχα, οι ελληνικές εισαγωγές σημείωσαν μικρή αύξηση, και διαμορφώθηκαν σε € 1,25 δισ., με τελική συνέπεια το εμπορικό ισοζύγιο να εμφανίσει έλλειμμα το 2015 της τάξης των 155 εκατ. € περίπου έναντι ελλείμματος 270 εκατ. € το 2014.

Όσον αφορά τις συνέπειες που θα έχει το Brexit στην ευημερία των χωρών, αναφορικά με το εμπόριο, ενδιαφέρον έχει η ανάλυση των Dhingra κ.ά. (2017). Σύμφωνα με αυτήν και συγκεκριμένα για την Ελλάδα οι επιπτώσεις είναι αρνητικές, αλλά περιορισμένες. Οι ελληνικές εξαγωγές προς το ΗΒ εμφανίζονται ως σχετικά ελαστικές, άρα είναι επιρρεπείς από/σε πιθανές μεταβολές του εισοδήματος στο ΗΒ.

Ενισχυτικό προς τα παραπάνω είναι το γεγονός, ότι σε ενημερωτικό έγγραφο του Γραφείου Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων της Πρεσβείας της Ελλάδας στο Λονδίνο, με βάση τα υφιστάμενα στοιχεία, προβλέπεται ότι οι επιπτώσεις του Brexit μπορεί να μην είναι ιδιαίτερα αρνητικές για την Ελλάδα (Αθανασίου, 2019).

Εξειδικεύοντας τις επιπτώσεις ενός σαφούς και «καθαρού» Brexit σε συγκεκριμένους βρετανικούς κλάδους παραγωγής -ανεξάρτητα από τα επιμέρους σενάρια για την εξέλιξη των δασμών και την ευρύτερη πορεία της βρετανικής οικονομίας- πολλές αναλύσεις εντοπίζουν τις αρνητικότερες συνέπειες στους κλάδους που αφορούν στα οχήματα-μηχανές, στην αλιεία-γεωργία, στα βασικά μέταλλα, στην επεξεργασία πετρελαίου, στον λοιπό εξοπλισμό μεταφορών, στα τρόφιμα-ποτά-καπνό, στα υφάσματα, στα ελαστικά-πλαστικά, στα χημικά, στην κατασκευή υπολο-

γιστών, στις κατασκευές και, τέλος, στην αρχιτεκτονική και στον προγραμματισμό υπολογιστών. Ζημιές εκτιμώνται στον τομέα της ακίνητης περιουσίας (μείωση των τιμών των ακινήτων) ενώ αναμένεται υποχώρηση και στον τομέα της επιστημονικής έρευνας (Black, 2017).

Σε αυτό το πλαίσιο, η βρετανική παραγωγή αναμένεται να αντιμετωπίσει απώλειες σε μια σειρά κλάδων, οι οποίοι ταυτίζονται σε σημαντικό βαθμό με τους κλάδους που εντοπίζεται, όπως είδαμε, η πλειονότητα των ελληνικών εξαγωγών στο ΗΒ, (αγροτικά προϊόντα, μέταλλα, τρόφιμα, πετρελαιοειδή και επεξεργασία αυτών, ελαστικά-πλαστικά, χημικά), γεγονός που θα μπορούσε να ιδωθεί ως ευκαιρία για τις ελληνικές επιχειρήσεις για πιθανή υποκατάσταση της υποχώρησης της βρετανικής παραγωγής με εισαγωγές από την Ελλάδα. Βέβαια, στην περίπτωση ύφεσης της βρετανικής οικονομίας και κάμψης της αγοραστικής δύναμης των Βρετανών, η υποκατάσταση των βρετανικών προϊόντων με ακριβότερα ευρωπαϊκά (άρα και ελληνικά) προϊόντα (λόγω της υποτίμησης της στερλίνιας έναντι του ευρώ) γίνεται λιγότερο πιθανή ως τέτοια ευκαιρία.

### **3. Επισκόπηση των μελετών για τις επιπτώσεις του Brexit στον τομέα της ναυτιλιακής οικονομίας**

Το διάστημα πριν την σύναψη της εμπορικής συμφωνίας μεταξύ ΗΒ και ΕΕ, η διεθνής βιβλιογραφία προσπάθησε να εκτιμήσει τις αναμενόμενες επιδράσεις του Brexit. Το ίδιο συνέβη και στην περίπτωση των μεταφορών και της ναυτιλιακής οικονομίας. Μία τέτοια προσπάθεια αποτελεί η μελέτη του Kerridge (2018), στην οποία ο συγγραφέας επιχειρήσε να διαβλέψει τις επιπτώσεις της αποχώρησης του ΗΒ από την ΕΕ σε επίπεδο οδικών, εναέριων, σιδηροδρομικών και θαλάσσιων μεταφορών, ανάλογα με την τελική έκβαση του Brexit. Ειδικά για την περίπτωση της ναυτιλίας, που αντιπροσωπεύει το 95% του διεθνούς εμπορίου της χώρας (με σημαντικό μέρος της κίνησης αυτής να προέρχεται από και προς την ΕΕ), θεωρεί ότι παρότι οι κανόνες που τη διέπουν δεν θα αλλάζουν καθώς καθορίζονται από τον IMO, σημαντικές πτυχές στον τρόπο διεξαγωγής των θαλάσσιων μεταφορών αναμένεται να επηρεαστούν. Μεταξύ άλλων, η επαναφορά του cabotage, η δυσκολία διασύνδεσης των λιμένων του ΗΒ με αυτούς της Ευρώπης, η επαναφορά των τελωνειακών ελέγχων και οι ενδεχόμενες καθυστερήσεις που αυτοί θα επιφέρουν, κατά την εκτίμησή του, θα οδηγήσουν σε μείωση των εισαγόμενων ποσοτήτων σε σύγκριση με σήμερα. Επίσης, για τον Kerridge (2018) η φυγή ναυτιλιακών επιχειρήσεων, αλλά και η απώλεια εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού προς την ΕΕ αποτελεί έναν επιπλέον σοβαρό κίνδυνο που ενδεχομένως να αντιμετωπίσει το ΗΒ.

Αντίστοιχα, ο Lieu (2018), εστιάζει τόσο στις μακροχρόνιες συνέπειες της αποχώρησης του ΗΒ από την ΕΕ και στο κατά πόσο το Λονδίνο θα επιλέξει να διατηρήσει ή να καταργήσει συγκεκριμένους θαλάσσιους κανονισμούς που εφαρμόζο- όσο ήταν στην ΕΕ, όσο και στα πιο άμεσα αποτελέσματα που έχουν να κάνουν με την επιστροφή των συνοριακών ελέγχων και των τελωνειακών φραγμών, οι οποίοι κατά την θεώρησή του αναμένεται να επηρεάσουν, όχι μόνο την ναυτιλιακή βιομηχανία της ΕΕ και του ΗΒ, αλλά συνολικά τις εφοδιαστικές αλυσίδες που συνδέονται με αυτές, καθώς επίσης και τις επάλληλες σχετικές δραστηριότητες που έχουν να κάνουν με την παραγωγή αγαθών, την αποθήκευση, τις ενδοχώριες μεταφορές καθώς και τους λιμένες.

Σε ανάλογο πνεύμα, ο Power (2018), υποστηρίζει ότι το Brexit θα επηρεάσει τη ναυτιλιακή βιομηχανία πιο άμεσα και πιο εμφανώς από πολλούς άλλους οικονομικούς κλάδους, και αυτό γιατί κατά την θεώρησή του, το αν θα υπάρξει περισσότερο ή λιγότερο εμπόριο ή/και αλλαγή των εμπορικών δρομολογίων θα αποτελέσει βαρόμετρο και προπομπό των (θετικών ή αρνητικών) ευρύτερων αλλαγών που θα επιφέρει το Brexit. Στη βάση αυτή, ο Power (2018) καταδεικνύει τις νομικές επιπτώσεις του Brexit σε μία σειρά ζητημάτων που ανακύπτουν για τη ναυτιλία και τη λιμενική βιομηχανία στη μετά-Brexit εποχή, όπως μεταξύ άλλων: α) η ίδρυση επιχειρήσεων και νηολόγηση πλοίων, β) διακρίσεις και περιορισμοί βάσει εθνικότητας, γ) νομοθεσίας, όπως στην περίπτωση των κανονισμών για την θαλάσσια ασφάλεια, η διατησία και η επίλυση διαφορών, θα είναι σημαντικές λόγω της αποχώρησης του ΗΒ από την ΕΕ.

Αντίστοιχα, στη μελέτη των Syreloglou et al. (2017) εξετάζονται οι επιπτώσεις του Brexit, τόσο στο ζήτημα της παροχής νομικών υπηρεσιών στη ναυτιλία (υπό το πρίσμα του ρόλου του Λονδίνου ως διεθνούς κέντρου επίλυσης διαφορών), όσο και με τις προοπτικές της σημαίας του ΗΒ. Αναφορικά με τον ρόλο του Λονδίνου ως διεθνούς κέντρου επίλυσης διαφορών (κυρίως λόγω χαρακτηριστικών που εν μέρει αποδίδονται στην καταλληλότητα του αγγλικού δικαίου, την ποιότητα και την εμπειρία του δικαστικού σώματος και της διατησίας και εν μέρει στην εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων), οι μελετητές εκτιμούν ότι το Brexit θα επιφέρει μερικές σημαντικές αλλαγές οι οποίες δύνανται να επηρεάσουν αρνητικά την πρωτοκαθεδρία του Λονδίνου στον τομέα αυτό. Αντίστοιχα, για τον τομέα της βρετανικής σημαίας εκτιμούν, ότι τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, το ΗΒ θα συνεχίσει να εφαρμόζει το νομοθετικό πλαίσιο της ΕΕ. Παρότι το νηολόγιο του ΗΒ παραμένει ανοιχτό σε υπηκόους και εταιρείες της ΕΕ και του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ), υπάρχει ο κίνδυνος να μειωθεί ο αριθμός των πλοίων που φέρουν τη σημαία του Ηνωμένου Βασιλείου. Αυτό μπορεί να συμβεί εάν νηολογημένα πλοία στο ΗΒ επιλέξουν να εγγραφούν σε άλλο νηολόγιο, όπως δύνανται, προκειμένου να αποφύγουν την αβεβαιότητα στη μετά Brexit εποχή.

Βέβαια, όσον αφορά τον τομέα της θαλάσσιας διαίτησας, σύμφωνα με τα στοιχεία που δημοσιεύει το HFW Research, κάτι τέτοιο δε διαφαίνεται, τουλάχιστον άμεσα, μιας και υπολογίζεται ότι στο ΗΒ λαμβάνει χώρα το 96% των περιπτώσεων. Ειδικά για το 2019 και εν μέσω αβεβαιότητας για το Brexit, το Λονδίνο χειρίστηκε 1.737 περιπτώσεις, σε σύγκριση με τη Σιγκαπούρη (229 περιπτώσεις) που κατέχει τη δεύτερη θέση και το Χονγκ Κονγκ (124 περιπτώσεις) την τρίτη (HFW, 2020). Αντίθετα το βρετανικό νηολόγιο, παρότι διατηρεί την αξιοπιστία του και παρά τα μέτρα που έχει λάβει για να αναβαθμίσει την ανταγωνιστικότητά του (Panagiotou & Thanopoulou, 2018), ήδη πριν από την ανακοίνωση του Brexit, παρατηρήθηκε μία σχετική πτώση του αριθμού των πλοίων με τη σημαία του ΗΒ σε σύγκριση με τους ανταγωνιστές της (UKSR, 2015). Μετά και την ανακοίνωση για το Brexit, η αυξανόμενη αβεβαιότητα επηρέασε ακόμα περισσότερο τον βρετανικό νηογνώμονα. Σύμφωνα με ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης Πλοιοκτητών (ECSA, 2019), ήδη αρκετές εταιρείες έχουν μεταγράψει τα πλοία τους σε άλλες σημαίες της ΕΕ (Reuters, 2019).

Πέραν της αποτίμησης του Brexit για το ίδιο το ΗΒ, οι μελέτες που εξειδικεύουν τις συνέπειες του Brexit στον μεταφορικό και ναυτιλιακό κλάδο για περιπτώσεις άλλων χωρών, είναι περιορισμένες. Εξαιρέση αποτελεί η περίπτωση της Ιρλανδίας, η οποία λόγω της γεννίασης, των χερσαίων συνόρων και της εμπορικής εξάρτησής της από το ΗΒ, αποτελεί την πιο άμεσα πληττόμενη χώρα της ΕΕ στη μετά Brexit εποχή (Morchid & O'Mahony, 2019).

Με την υπογραφή της Συμφωνίας Εμπορίου και Συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ (E.C., 2020), κάποια εκ των ανωτέρων ζητημάτων αναφορικά με τις διεθνείς θαλάσσιες μεταφορές αποσαφηνίζονται. Ειδικότερα, η Συμφωνία περιλαμβάνει τις ακόλουθες διατάξεις για την απρόσκοπτη πρόσβαση στις διεθνείς θαλάσσιες μεταφορές και συναλλαγές στο πλαίσιο εμπορικών όρων χωρίς διακρίσεις: α) παρέχει σε πλοία που φέρουν τη σημαία του άλλου Μέρους ή τα οποία εκμεταλλεύονται πάροχοι υπηρεσιών του άλλου Μέρους, εξίσου ευνοϊκή μεταχείριση με εκείνη που παρέχεται στα δικά του πλοία (που αφορούν στην πρόσβαση στους λιμένες, τη χρήση λιμενικών υποδομών, τη χρήση επικουρικών υπηρεσιών θαλάσσιων μεταφορών μεταξύ άλλων), β) διαθέτει σε παρόχους υπηρεσιών διεθνών θαλάσσιων μεταφορών του άλλου Μέρους, λιμενικές υπηρεσίες (όπως πλοήγηση, ρυμούλκηση, προμήθειες, ανεφοδιασμό σε καύσιμα και νερό κ.τ.λ.) γ) επιτρέπει με την επιφύλαξη της χορήγησης έγκρισης κατά περίπτωση, να επανατοποθετούν τα ιδιόκτητα ή μισθωμένα κενά εμπορευματοκιβώτια τους, μεταξύ λιμένων του Ηνωμένου Βασιλείου ή λιμένων ενός κράτους μέλους, καθώς, και δ) παρέχει υπηρεσίες τροφοδότησης μεταξύ λιμένων του Ηνωμένου Βασιλείου ή μεταξύ λιμένων κράτους μέλους. Αξίζει να σημειωθεί ωστόσο, στα ανωτέρω πλαίσια, ότι το ΗΒ διατηρεί το δικαίωμα να ορίζει, ότι μόνο πλοία που έχουν νηολογηθεί στα εθνικά μητρώα του θα μπορούν να παρέχουν

υπηρεσίες πλοήγησης και πρόδοσης, ενώ επίσης μόνο σκάφη που φέρουν τη σημαία του ΗΒ μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες ώθησης και ρυμούλκησης.

Επιπροσθέτως, με την εφαρμογή των ανωτέρω, βάσει της συμφωνίας (Ε.Σ., 2020) κάθε μέρος: α) δεν εισάγει ρήτρες κατανομής φορτίου σε μελλοντικές συμφωνίες με τρίτες χώρες (ή αν υπάρχουν τις καταργεί) σχετικά με τις υπηρεσίες διεθνών θαλάσσιων μεταφορών (για ξηρά, χύδην φορτία και εμπορευματοκιβώτια), β) δε θεσπίζει ούτε διατηρεί μέτρα, σύμφωνα με τα οποία η μεταφορά του συνόλου ή μέρους οποιουδήποτε διεθνούς φορτίου πρέπει να γίνεται αποκλειστικά από σκάφη που είναι νηολογημένα στο εν λόγω Μέρος ή τα οποία ανήκουν σε φυσικά πρόσωπα του εν λόγω Μέρους ή ελέγχονται από αυτά, γ) καταργεί και απέχει από τη θέσπιση τυχόν μονομερών μέτρων ή διοικητικών, τεχνικών και άλλων εμποδίων που θα μπορούσαν να αποτελέσουν συγκεκαλυμμένο περιορισμό ή να εισαγάγουν διακρίσεις στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών διεθνών θαλάσσιων μεταφορών και, δ) δεν εμποδίζει τους παρόχους υπηρεσιών διεθνών θαλάσσιων μεταφορών του άλλου Μέρους να συνάπτουν απευθείας συμβάσεις με άλλους παρόχους υπηρεσιών μεταφορών για την εκτέλεση μεταφορών από πόρτα σε πόρτα ή συνδυασμένων μεταφορών.

## **4. Διερεύνηση προοπτικών για το ελληνική ναυτιλιακή οικονομία μετά το Brexit**

### *4.1 Μεθοδολογική προσέγγιση*

Με βάση τα παραπάνω, ωστόσο, και παρά τις εξειδικεύσεις για τις θαλάσσιες μεταφορές που παρέχονται από την υπογραφείσα συμφωνία μεταξύ ΕΕ και ΗΒ, λείπει η μελέτη των δυνητικών επιπτώσεων του Brexit, ειδικά για την ελληνόκτητη ναυτιλία. Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα αποτελεί μία παραδοσιακή ναυτική δύναμη, με άμεσες και στενές σχέσεις με το ΗΒ καμία μελέτη, από όσο γνωρίζουν οι συγγραφείς, δεν έχει διεξαχθεί έως και σήμερα. Δεδομένου αυτού του κενού στην βιβλιογραφία, στο παρόν κεφάλαιο θα επιχειρηθεί μία συστηματική προσέγγιση για τη διερεύνηση των δυνητικών επιπτώσεων του Brexit για την ελληνική ναυτιλιακή επιχειρηματική «συστάδα» (cluster), μέσα από την αποτίμηση της παρουσίας των ελληνόκτητων ναυτιλιακών εταιρειών στο ΗΒ την τελευταία τεσσαρακονταετία, αλλά και μέσα από τη οπτική σκοπιά των ίδιων των ενδιαφερόμενων μερών.

Η ελληνόκτητη ναυτιλία, ακολούθησε μια διαρκή ανοδική πορεία τα τελευταία 200 χρόνια. Από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, αλλά και νωρίτερα, όπως καταγράφεται στην εγχώρια ιστοριογραφία, Έλληνες έμποροι συρρέουν στο Ηνωμένο Βασίλειο, και από το τελευταίο τέταρτο του 19ου αι. αναπτύσσουν έντονη παρουσία και δραστηριότητα στη Βρετανία και, ειδικότερα, σε κέντρα όπως το Λονδίνο, το Μάντσεστερ, το Λίβερπουλ στον τομέα της ναυτιλίας, μεταξύ άλλων, μέσω οικογενειακών επιχειρήσεων (Chatziioanou, 2009). Για τους Έλληνες πλοι-

οκτήτες η εγκατάσταση στα μεγάλα λιμάνια της Ευρώπης, όπως το Λονδίνο, ήδη από το 18ο αι. ήταν μια φυσική εξέλιξη της προσπάθειάς τους να βρεθούν στα διεθνή κέντρα του εμπορίου και των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η ναυτιλία που τη διαχειρίζονται Έλληνες ως ιδιοκτήτες η/και διαχειριστές, περνά από τον γεωγραφικό χώρο της Ανατολικής Μεσογείου και της Μαύρης Θάλασσας στον άξονα Πειραιάς – Λονδίνο, όπως σημειώνει η Χαρλαύτη (1996).

Σε αυτό το πλαίσιο, η παρούσα ενότητα εξετάζει τους δεσμούς μεταξύ Ελλήνων εφοπλιστών και ΗΒ, μέσα από στατιστικά δεδομένα, όπως αυτά προέκυψαν από τη συλλογή και επεξεργασία πρωτογενών στοιχείων από τις ετήσιες εκδόσεις του Greek Shipping Directory (GSD) που καλύπτουν την τελευταία τεσσαρακονταετία. Η έκδοση αυτή, περιλαμβάνει μεταξύ άλλων μία καταγραφή των ελληνικών ναυτιλιακών εταιρειών που δραστηριοποιούνται στο ΗΒ, καθώς και επιπρόσθετες πληροφορίες που αφορούν στον αριθμό των πλοίων που αυτές διαχειρίζονται/πρακτορεύονται, τις σημαίες που τα πλοία τους φέρουν, καθώς και τα γραφεία που διαθέτουν.

Μέχρι σήμερα καμία άλλη μελέτη δεν έχει συλλέξει, αξιοποιήσει και επεξεργαστεί τα δεδομένα των εκδόσεων αυτών, καθιστώντας την παρούσα εργασία μία πρωτότυπη συμβολή στη σχετική βιβλιογραφία. Ως εκ τούτου, η αξιοποίηση του GSD για πολλές χρονιές, ξεκινώντας με επιλεγμένα έτη από τις δεκαετίες του 1970, 1980 και 1990 έως και τη παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008, και μία πιο συστηματική καταγραφή των στοιχείων της εν λόγω έκδοσης σε ετήσια βάση, από τη χρονιά πριν την αναγγελία του Brexit (2015) και έπειτα έως το 2019 (με εξαίρεση το 2017), διαμορφώνει μία ικανή βάση δεδομένων που δύναται να προσφέρει σημαντική γνώση για τη παρουσία των ελληνικών ναυτιλιακών στο ΗΒ, καθώς και να συνεισφέρει στην εξαγωγή συμπερασμάτων για τις δυνητικές επιπτώσεις του Brexit σε αυτές. Σκοπός της ανάλυσης αυτής είναι να δείξει την εξέλιξη της παρουσίας των ελληνικών ναυτιλιακών γραφείων στο ΗΒ και τον βαθμό στον οποίο το ΗΒ, και ειδικότερα το City του Λονδίνου, παραμένει το σημαντικότερο εξωχώριο ναυτιλιακό κέντρο. Συμπληρωματικά προς την παραπάνω ανάλυση, διεξήχθησαν συνεντεύξεις με παράγοντες που δραστηριοποιούνται στον χώρο του ναυτιλιακού κλάδου. Πιο συγκεκριμένα, ο στόχος ήταν να καταγραφούν και να αναλυθούν οι επιπτώσεις του Brexit στην ελληνόκτητη ναυτιλία του ΗΒ, από τη σκοπιά των ίδιων των ενδιαφερόμενων μερών.

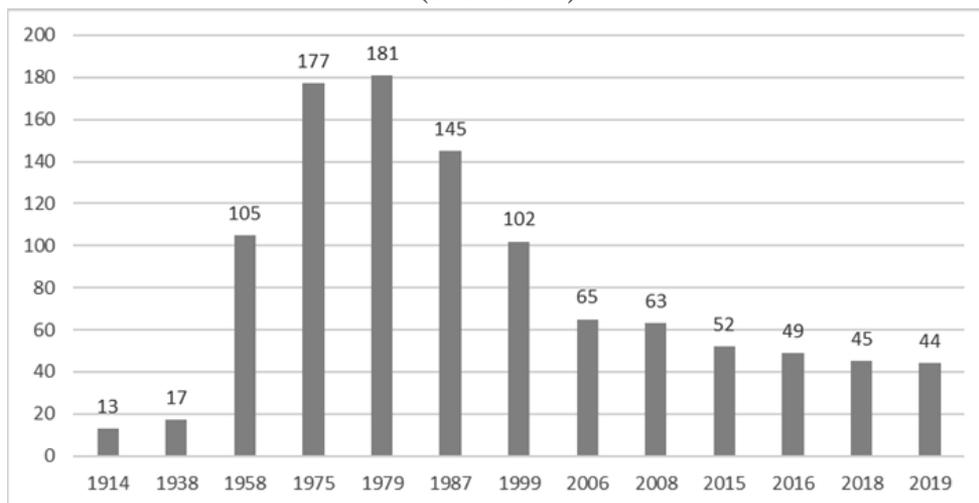
Οι συνεντεύξεις, σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, αποτελούν μία προσφιλή μεθοδολογία έρευνας για την μελέτη περιπτώσεων, η οποία μπορεί να αξιοποιηθεί αυτοτελώς ή και σε συνδυασμό με άλλες μεθόδους ανάλυσης (Robson, 2010). Ως εκ τούτου, το «να ανακαλύψει κανείς τις απόψεις του ερευνώμενου πληθυσμού, εστιάζοντας στις οπτικές γωνίες υπό τις οποίες τα άτομα βιώνουν και αισθάνονται τα γεγονότα (Bird et al., 1999) αποτελεί επιδίωξη της ποιοτικής έρευνας, η οποία, σε αντίθεση με την ποσοτική, μπορεί να διεισδύσει βαθύτερα στην ανάλυση και ερμηνεία καταστάσεων και γεγονότων μεταξύ άλλων (Κεδράκα, 2008).

Σε αυτό το πλαίσιο, στο τέλος του 2019 (πριν την πανδημία) διενεργήθηκαν δύο συνεντεύξεις με ιστορικές ναυτιλιακές εταιρείες, εκ των οποίων η μία αποχώρησε προσφάτως από την αγορά του ΗΒ, ενώ η άλλη συνεχίζει να δραστηριοποιείται και να διατηρεί τα γραφεία της στο Λονδίνο. Αμφότεροι οι συνεντευξιζόμενοι, αποτελούν στελέχη της ανώτερης διοίκησης των εταιρειών, ενώ απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμμετοχή τους στην έρευνα ήταν η τήρηση της ανωνυμίας τόσο των επιχειρήσεων που εκπροσωπούν, όσο και της προσωπικής τους ανωνυμίας. Μέσα από τη διαδικασία αυτή, παρέχεται η δυνατότητα αλληλεπίδρασης και συλλογής στοιχείων από άμεσα ενδιαφερόμενα μέρη, τα οποία δύνανται με τις γνώσεις, την εμπειρία και την κατάρτισή τους, να συνεισφέρουν καθοριστικά στους σκοπούς της εν λόγω έρευνας.

#### *4.2 Η παρουσία των Ελληνικών Ναυτιλιακών Εταιρειών στο ΗΒ την τελευταία τεσσαρακονταετία (1979-2019)*

Πριν από την αποτύπωση του αριθμού των ναυτιλιακών εταιρειών με γραφεία στο ΗΒ, κατά την προαναφερθείσα περίοδο 1979-2019 σημειώνεται, ότι σύμφωνα με τον ιστορικό Καπετανάκη (2016), ο αριθμός των ελληνικών ναυτιλιακών γραφείων με έδρα το Λονδίνο έφτασε τα 13 γραφεία το 1914, τα 17 το 1938, τα 105 το 1958 και τα 177 το 1975. Όπως παρατηρείται και στο ακόλουθο Διάγραμμα, η αυξητική τάση που έχει καταγραφεί από τις αρχές της δεύτερης δεκαετίας του προηγούμενου αιώνα συνεχίζεται μέχρι και το 1979, οπότε και στο ΗΒ καταγράφεται η παρουσία 181 ελληνικών ναυτιλιακών γραφείων.

**Διάγραμμα 2: Γραφεία Ελληνικών Ναυτιλιακών Εταιρειών στο Η.Β (1914-2019)**



Πηγή: Καπετανάκης (2016) & GSD (επεξεργασία των συγγραφέων).

Ωστόσο, σύμφωνα με τα στοιχεία του GSD μία οχταετία μετά, η αύξουσα παρουσία του ελληνικού εφοπλισμού στο ΗΒ, φαίνεται όχι μόνο να έχει ανακοπεί, αλλά και να έχει αντιστραφεί. Έτσι το 1987, το ΗΒ αριθμεί 145 γραφεία ελληνικών ναυτιλιακών, δηλαδή 36 λιγότερα σε σχέση με το 1979. Έκτοτε, η φθίνουσα παρουσία των ελληνικών ναυτιλιακών στο ΗΒ συνεχίζεται τη δεκαετία του 1990, με 102 γραφεία το 1999, καθώς και από τη πρώτη δεκαετία του 21<sup>ου</sup> αιώνα (το 2006, 65 γραφεία και το 2008, 63) μέχρι και το 2019, οπότε και έχουν απομείνει 44 ελληνικά ναυτιλιακά γραφεία στο ΗΒ. Ειδικότερα, για την περίοδο από το 2015 έως το 2019 παρατηρούμε μία μικρή μεν, ετήσια μείωση των γραφείων, ωστόσο σε σύγκριση με τα τέλη της δεκαετίας του 1970 η συρρίκνωση αυτή ανέρχεται σχεδόν στο 75%. Συνολικότερα, μέσα σε μια εκατονταετία από το 1914 μέχρι το 2019 παρατηρείται η άνοδος και η πτώση της ελληνικής ναυτιλιακής παρουσίας στο ΗΒ.

Ο παρακάτω Πίνακας 1 παρουσιάζει αναλυτικά τις 44 εναπομείνουσες το 2019 ελληνικές ναυτιλιακές εταιρείες με έδρα στο ΗΒ. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Companies House (2020) του ΗΒ, κατά το τρέχον έτος δύο ακόμα ναυτιλιακές, οι Giles Adams και Olympic Agencies, έχουν στην ουσία αναστείλει την δραστηριότητά τους. Ωστόσο, παραδοσιακές ελληνικές ναυτιλιακές οικογένειες, μεταξύ άλλων των Γουλανδρή, Χανδρή, Φαφαλιού, Κουλουκουντή, Λαιμού, βλέπουμε να διατηρούν την παρουσία τους στο ΗΒ.

**Πίνακας 1: Ελληνικές ναυτιλιακές εταιρείες με γραφεία στο ΗΒ το 2019**

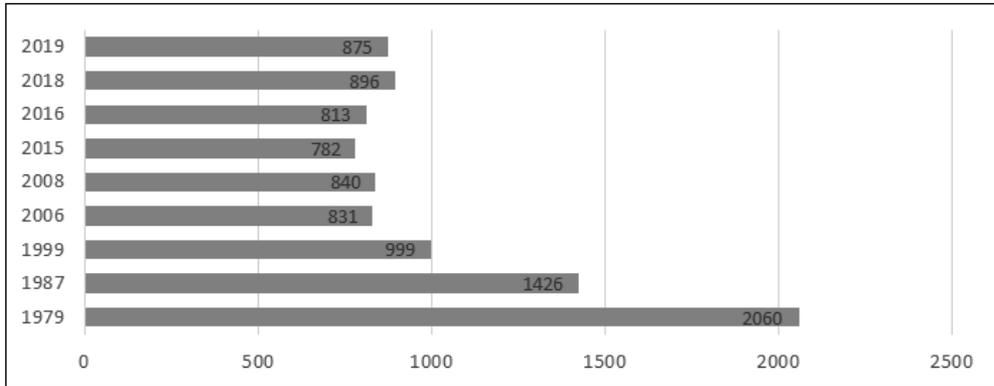
No.	Επωνυμία εταιρείας	No.	Επωνυμία εταιρείας	No.	Επωνυμία εταιρείας
1	AGELEF MARITIME SERVICES	16	FAFALIOS	31	MARAN
2	ALBERTA SHIPBROKERS	17	FAIRDEAL INTERNATIONAL	32	MARVIN SHIPPING
3	ANDROS MARITIME AGENCIES	18	GILES ADAMS LIMITED	33	NOMIKOS A.M & SON
4	ARGYLL SHIPPING	19	GOULANDRIS BROTHERS	34	OLYMPIC AGENCIES
5	ATHENIAN TANKERS	20	GOURDOMICHALIS & CO.	35	RETHYMNIS & KULUKUNDIS
6	AVIN INTERNATIONAL	21	HELIKON SHIPPING ENTERPRISES	36	SEALION SHIPPING

7	BEAUFORT SHIPPING	22	HIGHBURY SHIPPING SERVICES	37	SEVEN SEAS MARITIME
8	BRAY SHIPPING	23	INTERMAR CHARTERING	38	SOUTHERN SHIPPING & FINANCE
9	CHANDRIS	24	IONIC SHIPPING AGENCIES	39	SOUTHERN STEAMSHIPS
10	CHIOS NAVIGATION	25	JOHN SAMONAS & SONS	40	TIME & TIDE SHIPPING
11	DELTA TANKERS	26	LEMOS C.M & CO	41	TRADE & TRANSPORT
12	DIAMANTIS LEMOS	27	LEMOS N.S & CO.	42	TRANSMARINE SHIPPING AGENCIES
13	DORIAN LPG (UK)	28	LOMAR SHIPPING	43	TRANSMED SHIPPING
14	DROMON MARITIME AGENCY	29	LYKIARDOPOULO & CO.	44	VICTORIA STEAMSHIP
15	ELETSON MARITIME	30	LYRAS MARITIME LTD SHIP & CHART. BROKERS		

Πηγή: GSD (2019).

Ανάλογη φθίνουσα πορεία, με κάποιες αυξομειώσεις καταγράφεται και αναφορικά με τον ελληνόκτητο στόλο που βρίσκεται υπό την διαχείριση-πρακτόρευση των ναυτιλιακών γραφείων που εδρεύουν στο ΗΒ, στην περίοδο 1979-2019. Ειδικότερα, όπως φαίνεται και στο ακόλουθο Διάγραμμα ενώ το 1979 τα πλοία υπό τον έλεγχο των ελληνικών ναυτιλιακών εταιρειών του ΗΒ ήταν 2.060, το 1987 ο αριθμός τους είχε μειωθεί σε 1.426. Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 ο αριθμός αυτός μειώθηκε περαιτέρω στα 999 πλοία, ενώ το 2006 στα 831. Μία πρόσκαιρη αύξηση του στόλου παρατηρείται για το 2008, με 840 πλοία υπό τη διαχείριση των ναυτιλιακών του ΗΒ, ενώ κατά το 2015 έφτασε στο ιστορικό χαμηλό των 782 πλοίων. Τέλος, σε σχέση με το 2015 από το 2016 έως το 2019 παρατηρείται μία μικρή αύξηση στο σύνολο του υπό διαχείριση στόλου.

### Διάγραμμα 3: Πλοία υπό τη διαχείριση των ελληνικών ναυτιλιακών του ΗΒ



Πηγή: GSD (επεξεργασία των συγγραφέων).

Βέβαια, σύμφωνα και με τους εκπροσώπους των ναυτιλιακών εταιρειών, ο αριθμός των υπό διαχείριση πλοίων δεν αποτελεί απόλυτα ενδεικτικό δείγμα για τη δραστηριότητα των ναυτιλιακών εταιρειών, καθώς, η μείωση του στόλου σε αριθμό μπορεί να συνακολουθείται από μία αντίστοιχη αύξηση στην χωρητικότητα του εν ενεργεία στόλου. Επίσης, ένας άλλος παράγοντας που πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη στην ανάλυση του παρακάτω πίνακα, είναι η στρατηγική που ακολουθεί το εκάστοτε γραφείο, σε σχέση με την γενικότερη πορεία των ναυλαγορών που δραστηριοποιείται. Έτσι, η μείωση που παρατηρείται το 2006 (εν μέσω του μεγαλύτερου ναυτιλιακού κύκλου 2000-2008) και η αντίστοιχη αύξηση του στόλου το 2008 (εν μέσω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης) μπορεί να αποδοθεί στην ανακυκλική στρατηγική των Ελλήνων εφοπλιστών.

Για τον λόγο αυτό, ένας πιο ενδεικτικός δείκτης αποτελεί το ποσοστό του ελληνόκτητου στόλου που βρίσκεται υπό τη διαχείριση των ναυτιλιακών του ΗΒ ως προς το σύνολο του ελληνόκτητου στόλου (Πίνακας 2). Το ίδιο πράττει και ο Καπετανάκης (2016), υπολογίζοντας για το 1958 ότι το 45% του ελληνόκτητου στόλου βρισκόταν υπό τη διαχείριση των γραφείων του ΗΒ.

**Πίνακας 2: Ποσοστό του ελληνόκτητου στόλου υπό τη διαχείριση των ναυτιλιακών του ΗΒ ως προς το σύνολο του ελληνόκτητου στόλου (1987-2019)**

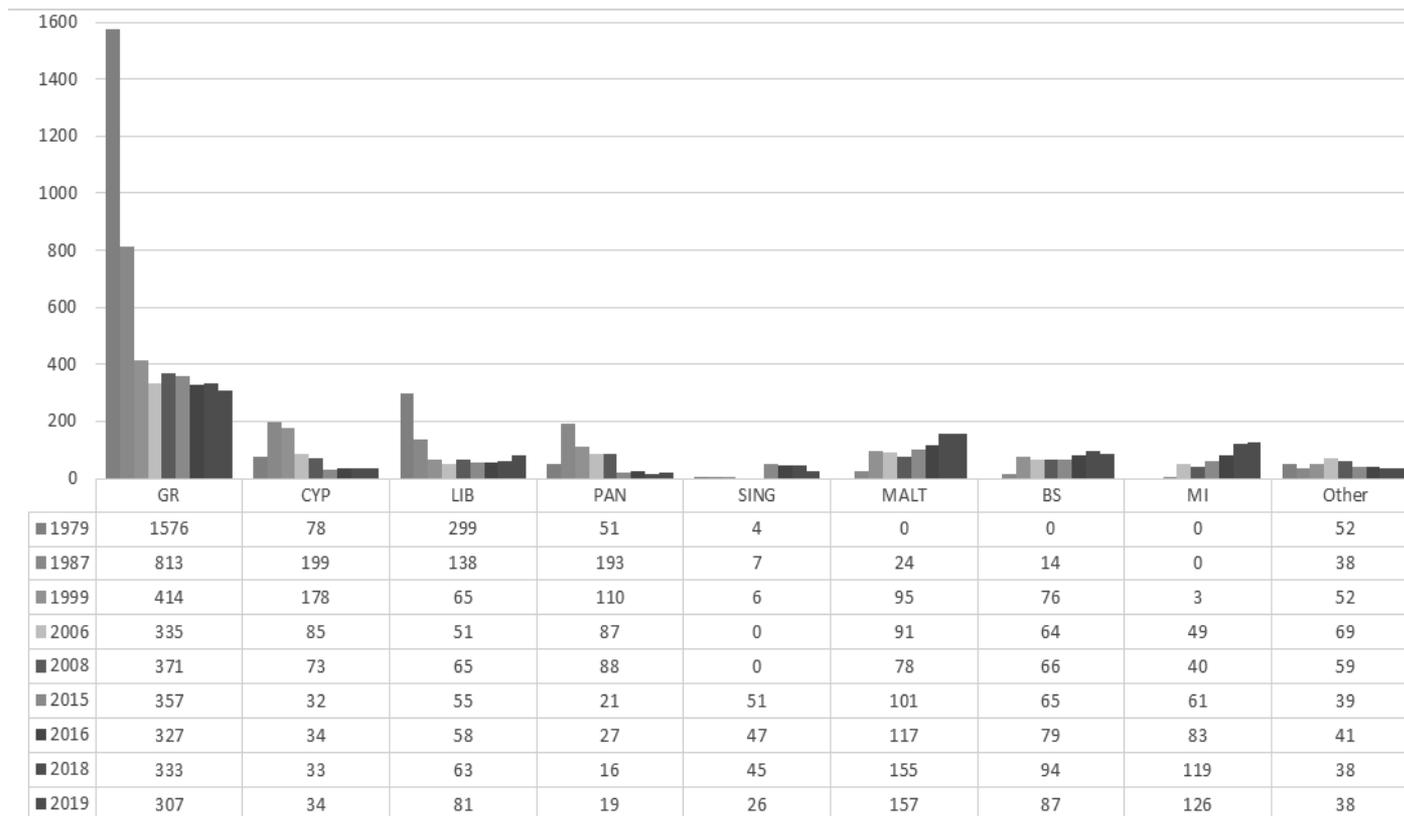
Έτος	Σύνολο Ελληνόκτητου στόλου	Σύνολο Ελληνόκτητου Στόλου υπό την διαχείριση των ναυτιλιακών στο ΗΒ	%
1987	2487	1426	57,34%
1999	3424	999	29,18%
2006	3397	831	24,46%
2008	4173	840	20,13%
2015	4057	782	19,28%
2016	4092	813	19,87%
2018	4148	896	21,60%
2019	4017	875	21,78%

Πηγή: GSD & GSCC (2020) (επεξεργασία συγγραφέων).

Συνδυάζοντας τα στοιχεία του GSD με αυτά της Ελληνικής Επιτροπής Ναυτιλιακής Συνεργασίας (GSCC, 2020), διαφαίνεται ότι για το 1987 σχεδόν το 57,3% του συνόλου του Ελληνόκτητου στόλου ήταν υπό τη διαχείριση των ναυτιλιακών γραφείων του ΗΒ. Με την πάροδο των ετών ωστόσο, το ποσοστό αυτό υπόκειται σημαντική μείωση. Χαρακτηριστικά το 1999 πέφτει στο 29,2% ενώ μέχρι το 2006 στο 24,5% του συνόλου του ελληνόκτητου στόλου. Από εκεί και έπειτα (2008) φαίνεται να σταθεροποιείται λίγο πάνω ή κάτω από το 20% έως και το 2019.

Ένα επιπρόσθετο στοιχείο που καταγράφεται από στο GSD, για τη δραστηριοποίηση των ελληνικών ναυτιλιακών στο ΗΒ, είναι οι σημαίες των πλοίων που φέρει ο στόλος τους και άρα που είναι νηολογημένα. Στο ακόλουθο Διάγραμμα παρουσιάζονται οι κύριες σημαίες και ως εκ τούτου τα δημοφιλέστερα νηολόγια στα οποία ενέγραφαν τα πλοία του στόλου τους οι ελληνικές ναυτιλιακές κατά την περίοδο 1979-2019. Διαχρονικά, όπως διαφαίνεται μέσα στην υπό εξέταση τεσσαρακονταετία, η ελληνική σημαία και το ελληνικό νηολόγιο αποτελούν με διαφορά την πρώτη επιλογή των ναυτιλιακών εταιρειών που εδρεύουν στο ΗΒ. Ειδικότερα, πέραν της ελληνικής σημαίας κατά τις χρονιές 1979, 1987 και 1999 παρατηρείται ότι το μεγαλύτερο μέρος του ελληνόκτητου στόλου των ναυτιλιακών του ΗΒ, είναι εγγεγραμμένο στα νηολόγια της Κύπρου (CYP), της Λιβερίας (LIB) και του Παναμά (PAN). Ωστόσο, από το 1999 τα παραπάνω νηολόγια φαίνεται να σημειώνουν απώλειες, ενώ τα νηολόγια της Μάλτας (MALT) και των Μπαχάμας (BS) ενισχύουν το μερίδιό τους με τα πλοία που είναι εγγεγραμμένα στα μητρώα τους. Από το 2006 και το 2015 αντίστοιχα, στα παραπάνω νηολόγια προστίθενται αυτά των Νήσων Μάρσαλ (MI) και της Σιγκαπούρης (SING).

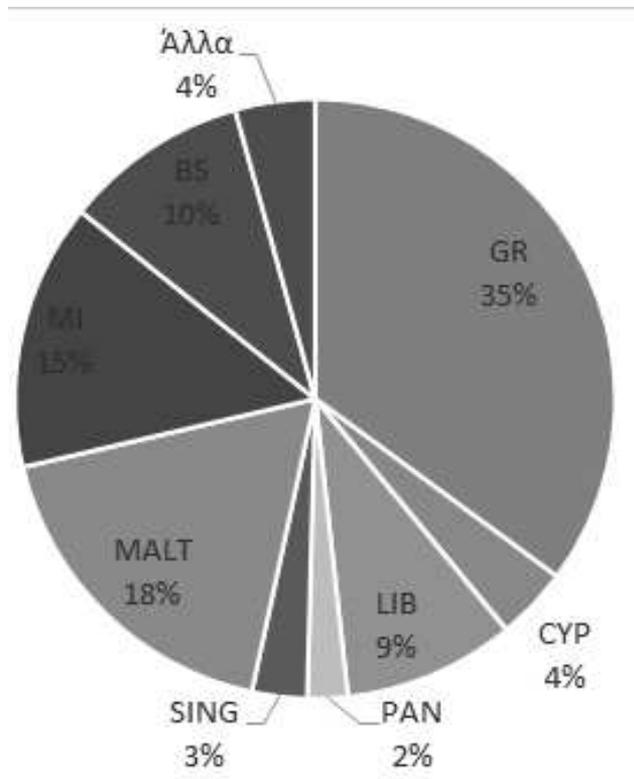
**Διάγραμμα 4: Τα κυριότερα νηολόγια για τις Ελληνικές Ναυτιλιακές Εταιρείες του Η.Β. (1979-2019)**



Πηγή: GSD (επεξεργασία των συγγραφέων)

Για το 2019 ειδικά, η ανάλυση για την κατανομή (ποσοστό επί του συνόλου) των σημαιών που φέρει ο στόλος των ελληνικών ναυτιλιακών του ΗΒ παρουσιάζεται στο ακόλουθο Διάγραμμα 5.

**Διάγραμμα 5: Τα κυριότερα νηολόγια για τις Ελληνικές Ναυτιλιακές Εταιρείες του ΗΒ (2019)**



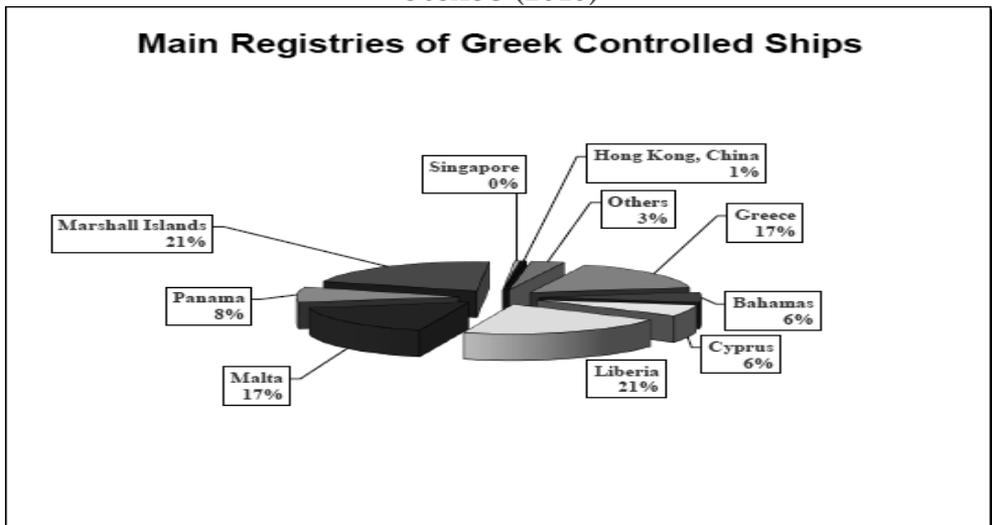
Πηγή: GSD (2019 - επεξεργασία των συγγραφέων).

Όπως παρατηρείται, η ελληνική σημαία παρά τις απώλειες που καταγράφει, συνεχίζει να κατέχει τη μερίδα του λέοντος με το 35% του στόλου των ελληνικών ναυτιλιακών του ΗΒ να είναι εγγεγραμμένο στο ελληνικό νηολόγιο. Ακολουθώντας, στη Μάλτα και τις Νήσους Μάρσαλ, είναι εγγεγραμμένο το 18% και το 15% αντιστοίχως. Τις σημαίες των Μπαχάμας και της Λιβερίας φέρει το 10% και το 9% των πλοίων αντιστοίχως, ενώ η Κύπρος και ο Παναμάς που άλλοτε αποτελούσαν προσφιλή νηολόγια, συνεχίζουν να καταγράφουν απώλειες, συγκεντρώνοντας το 4% και 2% επί του συνόλου του στόλου των ελληνικών ναυτιλιακών του ΗΒ. Τέλος, τη σημαία Σιγκαπούρης φέρει ένα 3% του στόλου, με τις υπόλοιπες σημαίες να συγκεντρώνουν το 4%. Μεταξύ άλλων, τόσο κατά το 2019 όσο και σε παλαιό-

τερες χρονιές καταγράφονται εγγεγραμμένα πλοία στα νηολόγια χωρών, όπως τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα, το Χονγκ Κονγκ, τις Βερμούδες, την Βραζιλία, την Αίγυπτο και την Ιταλία.

Ωστόσο, η παραπάνω καταγραφή σε σύγκριση με τα στοιχεία που δημοσιεύει η GSCC (2020) και παρατίθενται στο επόμενο Διάγραμμα, με τα κυριότερα νηολόγια, για το σύνολο του ελληνόκτητου στόλου παρουσιάζει σημαντικές διαφοροποιήσεις. Όπως παρατηρείται, σε αντίθεση με τις ελληνικές ναυτιλιακές του ΗΒ, η Λιβερία και οι Νήσοι Μάρσαλ αντίστοιχα, αντί της Ελλάδας και της Μάλτας (οι οποίες βρίσκονται στη 3<sup>η</sup> και 4<sup>η</sup> θέση με 17% αντίστοιχα), αποτελούν τα κυριότερα νηολόγια επί του συνόλου του ελληνόκτητου στόλου. Στην 5<sup>η</sup> θέση με 8% των εγγεγραμμένου στόλου, βρίσκεται ο Παναμάς ενώ στην 6<sup>η</sup> και 7<sup>η</sup> θέση βρίσκονται οι Μπαχάμες και η Κύπρος με 6%. Τέλος, στην 8<sup>η</sup> θέση βρίσκεται το Χονγκ Κονγκ με 1% και ακολουθεί η Σιγκαπούρη και τα υπόλοιπα νηολόγια, με πολύ μικρά ποσοστά εγγεγραμμένων πλοίων.

**Διάγραμμα 6: Τα κυριότερα νηολόγια στο σύνολο του ελληνόκτητου στόλου (2019)**

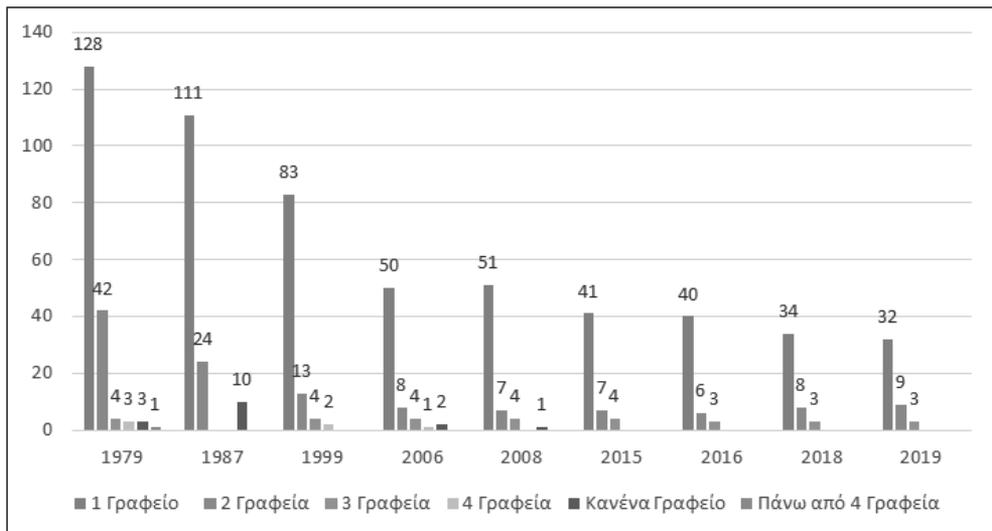


Πηγή: GSCC (2020).

Από την παραπάνω σύγκριση μπορούν να εξαχθούν δύο βασικά συμπεράσματα: Πρώτον, ότι οι ελληνικές ναυτιλιακές του ΗΒ έχουν περισσότερα πλοία εγγεγραμμένα στο ελληνικό νηολόγιο σε σχέση με τις υπόλοιπες ναυτιλιακές που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα ή/και σε άλλα ναυτιλιακά κέντρα. Δεύτερον, ειδικά για τις ναυτιλιακές που είναι εγκατεστημένες στο ΗΒ, αλλά και για το σύνολο των ελληνικών ναυτιλιακών επιχειρήσεων, σημειώνεται ότι κανένα από τα πλοία του ελληνόκτητου στόλου δεν είναι εγγεγραμμένο στο Βρετανικό νηολόγιο, τόσο κατά το 2019 όσο και συνολικά κατά την υπό εξέταση περίοδο.

Ένα ακόμα ενδιαφέρον δεδομένο που καταγράφεται στις εκδόσεις του GSD, αφορά στα γραφεία που διέθεταν και διαθέτουν οι ναυτιλιακές εταιρείες με έδρα το ΗΒ. Σύμφωνα με τη συγκεντρωτική στατιστική ανάλυση των στοιχείων του GSD που συλλέχθηκαν και παρατίθενται στο ακόλουθο Διάγραμμα, προκύπτει ότι διαχρονικά η συντριπτική πλειοψηφία των ναυτιλιακών του ΗΒ διέθετε και διαθέτει τουλάχιστον ένα επιπλέον γραφείο, πέραν αυτού του Λονδίνου.

**Διάγραμμα 7: Πλήθος γραφείων ανά Ναυτιλιακή Εταιρεία (πέραν του Λονδίνου) (1979-2019)**



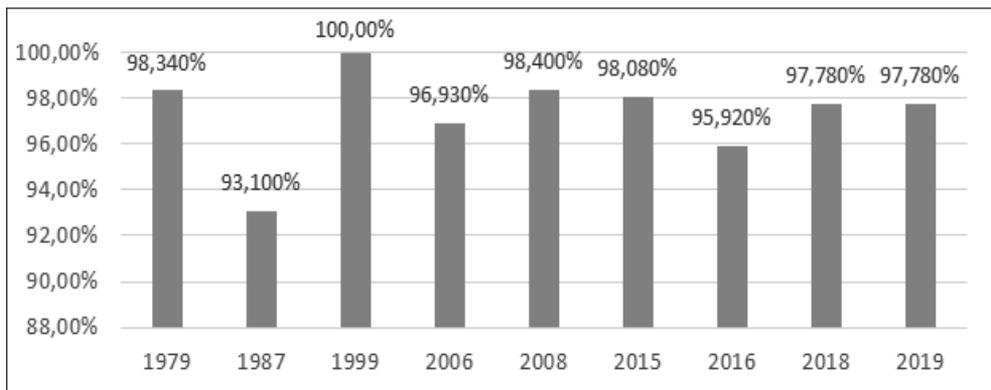
Πηγή: GSD (επεξεργασία των συγγραφέων).

Χαρακτηριστικό της εμβέλειας των ελληνικών ναυτιλιακών του ΗΒ, είναι το παράδειγμα της εταιρείας LATSIS JOHN (LONDON) LTD, η οποία το 1979 διατηρούσε 10 γραφεία σε διάφορα μέρη ανά τον κόσμο (μεταξύ των οποίων ο Πειραιάς, η Νέα Υόρκη, η Βυρηντός, το Κάιρο, το Γιοχάνεσμπουργκ, το Παρίσι, το Τόκιο, η Τρίπολη, η Γουάσινγκτον και η Γενεύη). Κατά το ίδιο έτος άλλες σαρανταδύο (42) ναυτιλιακές διατηρούσαν δύο (2) γραφεία, τέσσερις (4) (3)τρία γραφεία, και τρεις (3) τέσσερα (4) γραφεία πέραν αυτού του Λονδίνου, ενώ μόλις τρεις (3) είχαν αποκλειστική δραστηριότητα στη Βρετανική πρωτεύουσα. Με το πέρασμα των δεκαετιών βέβαια, ο αριθμός τους μειώθηκε σημαντικά λόγω και της ανάπτυξης κυρίως των τεχνολογικών και τηλεπικοινωνιακών μέσων, ωστόσο αρκετές ναυτιλιακές (με εξαίρεση το 1987) συνέχισαν να διατηρούν πολλαπλά γραφεία εκτός του ΗΒ. Ακόμη και το 2019, από τις 44 εναπομείναντες ναυτιλιακές στο Λονδίνο, οι 32 εξ αυτών διαθέτουν ένα (1) επιπλέον γραφείο, ενώ οι εννιά (9) και οι τρεις (3) εκ των υπολοίπων, διαθέτουν δύο (2) και τρία (3) γραφεία εκτός του ΗΒ αντίστοιχα.

Όπως είναι αναμενόμενο ο Πειραιάς ήταν και είναι η δεύτερη (ή και βασική πλέον) έδρα των δραστηριοτήτων της συντριπτικής πλειοψηφίας των ναυτιλιακών εταιρειών του ΗΒ, όπως προκύπτει και από το επόμενο Διάγραμμα. Ανέκαθεν, ακόμα και στην περίοδο της ακμής του ελληνικού εφοπλισμού στο ΗΒ κατά τη δεκαετία του '70, η παράλληλη παρουσία τους στην Ελλάδα και στον Πειραιά ειδικότερα παρέμεινε ισχυρή. Πολλές από τις εταιρείες αυτές που είχαν παρουσία στο ΗΒ, με το πέρασμα των ετών επέλεξαν να αποχωρήσουν, μεταφέροντας το σύνολο των δραστηριοτήτων τους στον Πειραιά, ενώ ακόμα και από αυτές που παρέμειναν, πολλές σταδιακά μετέφεραν εκεί μέρος των δραστηριοτήτων τους.

Αυτή είναι και η περίπτωση της μίας εκ των δύο αντιπροσωπευτικών ναυτιλιακών εταιρειών που λάβαμε συνέντευξη, η οποία αποφάσισε το 2019 να μεταφέρει το σύνολο των δραστηριοτήτων της στην Ελλάδα. Σύμφωνα με τον εκπρόσωπό της η σκοπιμότητα παρουσίας της εταιρείας στο Λονδίνο είχε εκλείψει και για τον λόγο αυτό ελήφθη η απόφαση να συγκεντρωθούν όλα τα τμήματα της εταιρείας κάτω από μία στέγη. Από την άλλη πλευρά, ο εκπρόσωπος της δεύτερης ναυτιλιακής δήλωσε, μεσοπρόθεσμα η εταιρεία του θα συνεχίσει να δραστηριοποιείται στο ΗΒ. Ωστόσο, με την αποχώρηση του ΗΒ από την ΕΕ, αν και δεν έχει ληφθεί κάποια οριστική απόφαση μεταφοράς των γραφείων σε άλλη αγορά, έχουν ξεκινήσει οι συζητήσεις αναφορικά με την μακροπρόθεσμη στρατηγική της εταιρείας και τη σκοπιμότητα διατήρησης του γραφείου στο ΗΒ ή την μετεγκατάσταση σε άλλο ναυτιλιακό κέντρο. Αξίζει να σημειωθεί ότι πέραν του Πειραιά, η Νέα Υόρκη, η Λευκωσία, η Σιγκαπούρη και η Σανγκάι μεταξύ άλλων αποτελούν ναυτιλιακά κέντρα στα οποία οι ναυτιλιακές του ΗΒ είχαν ή συνεχίζουν να διαθέτουν γραφεία.

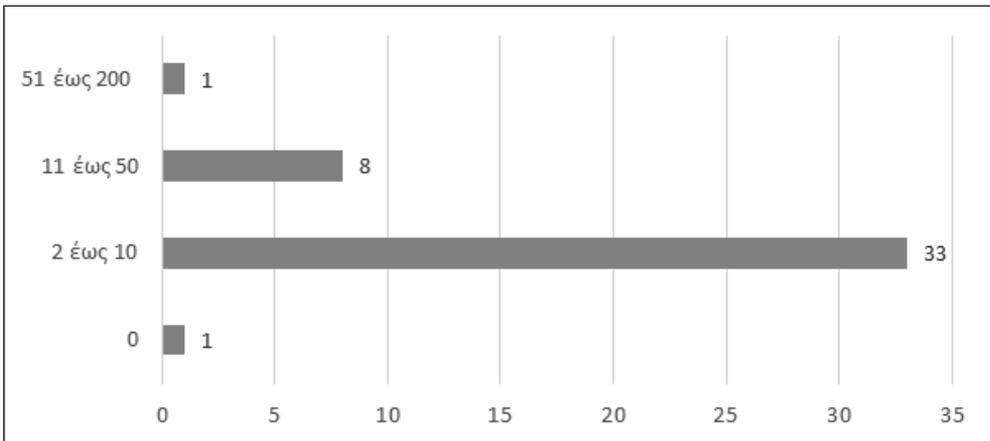
**Διάγραμμα 8: Ποσοστό ελληνικών Ναυτιλιακών του ΗΒ με γραφεία στον Πειραιά**



Πηγή: GSD (επεξεργασία των συγγραφέων).

Τέλος, κλείνοντας την ενότητα αυτή της στατιστικής ανάλυσης των εταιρικών χαρακτηριστικών των ελληνικών ναυτιλιακών του ΗΒ, ενδιαφέρον παρουσιάζει και ο αριθμός των εργαζομένων που απασχολούν. Ωστόσο, σε αντίθεση με τις χρονοσειρές που αξιοποιήθηκαν παραπάνω, τα στοιχεία για το στελεχιακό δυναμικό των εν λόγω ναυτιλιακών εταιρειών, δεν καταγράφονται στις εκδόσεις του GSD. Ως εκ τούτου, για την εξεύρεση των εν λόγω στοιχείων, αξιοποιήθηκαν οι εταιρικές σελίδες των ναυτιλιακών του ΗΒ στο LinkedIn και η ιστοσελίδα του Companies House UK. Ακριβώς όμως επειδή οι σελίδες αυτές καταγράφουν και απεικονίζουν την τρέχουσα κατάσταση των επιχειρήσεων, τα στοιχεία του ακόλουθου Διαγράμματος αφορούν αποκλειστικά τις 44 ναυτιλιακές που για το 2019 συνέχιζαν να δραστηριοποιούνται στο ΗΒ.

**Διάγραμμα 9: Στελεχιακό Δυναμικό Ναυτιλιακών Εταιρειών στο ΗΒ (2019-2020)**



Πηγή: LinkedIn (2020) & Companies House UK (2020)

Τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν για το εργατικό δυναμικό καταδεικνύουν ότι τριάντα τρεις (33) εκ των σαράντα τεσσάρων (44) ναυτιλιακών του ΗΒ απασχολούν 2 έως 10 εργαζόμενους. Άλλες οχτώ (8) απασχολούν από 11 έως 50 υπαλλήλους, ενώ μόλις μία από 51 έως και 200. Τέλος, τα στοιχεία για μία εταιρεία δεν ήταν διαθέσιμα, καθώς σύμφωνα με το Companies House UK η εν λόγω εταιρεία έχει λυθεί από τα μέσα του 2019.

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω στοιχεία, η πλειοψηφία των ναυτιλιακών γραφείων του ΗΒ ανήκουν, με βάση το προσωπικό τους, στην κατηγορία των μικρών επιχειρήσεων. Δεδομένου ότι οι περισσότερες εξ αυτών έχουν γραφεία και στον Πειραιά, είναι εύλογο ότι πλέον η πλειοψηφία των δραστηριοτήτων τους ασκείται από εκεί. Για τις υπόλοιπες που απασχολούν προσωπικό άνω των 10

υπαλλήλων δεν μπορούμε να εξάγουμε συμπέρασμα για το ποιο γραφείο αποτελεί το κέντρο λήψης αποφάσεων, ωστόσο, είναι μάλλον δεδομένο ότι υπάρχει καταμερισμός των δραστηριοτήτων μεταξύ των δύο γραφείων στα δύο ναυτιλιακά κέντρα.

Με βάση τα ανωτέρω δεδομένα που προέκυψαν από την ανάλυση των στοιχείων του GSD, οι εκπρόσωποι των ναυτιλιακών από τους οποίους πήραμε συνέντευξη κλήθηκαν να απαντήσουν μια σειρά ερωτημάτων που σχετίζονται τόσο με τις επιπτώσεις του Brexit σε εταιρικό επίπεδο, όσο και με τις δυνητικές προοπτικές ωφέλειας για το ελληνικό ναυτιλιακό cluster από μία πιθανή αποχώρηση/επιστροφή των ναυτιλιακών εταιρειών που συνεχίζουν να δραστηριοποιούνται στο City του Λονδίνου. Σε αυτό το πλαίσιο ο παρακάτω Πίνακας παραθέτει τα κυριότερα σημεία των απαντήσεών τους, σε μία προσπάθεια συγκριτικής αντιπαραβολής των απόψεων που εξέφρασαν. Για λόγους διατήρησης της ανωνυμίας τους, αλλά και για λόγους ευκολίας και διάκρισης μεταξύ των δύο, καλούμε την ναυτιλιακή εταιρεία που συνεχίζει να διατηρεί γραφεία στο Λονδίνο ως «Ναυτιλιακή Α» ενώ την άλλη που έχει αποχωρήσει ως «Ναυτιλιακή Β».

**Πίνακας 3: Συγκριτική παράθεση των απόψεων που εξέφρασαν οι εκπρόσωποι των Ναυτιλιακών Εταιρειών**

Ερώτηση	«Ναυτιλιακή Α»	«Ναυτιλιακή Β»
1. Η αντίληψη σας για το Brexit ως φυσικό πρόσωπο	Απειλή Αβεβαιότητα σχετικά με ενδεχόμενους ταξιδιωτικούς περιορισμούς / απαιτήσεις για ανανέωση βίζας εργασίας.	Ούτε Απειλή ούτε Ευκαιρία
2. Η αντίληψη σας για το Brexit ως νομικό πρόσωπο	Ούτε Απειλή ούτε Ευκαιρία	
3. Το Brexit αποτελεί πηγή επιχειρηματικού ρίσκου	Ναι Αύξηση εμπορικών εντάσεων/προστατευτισμού Αβεβαιότητα σχετικά με ισχύουσα νομοθεσία Εν δυνάμει διαταραχές στους θαλάσσιους δρόμους Μεσοπρόθεσμη επιβράδυνση της οικονομίας του Η.Β Αύξηση συναλλαγματικού κινδύνου Ενδεχόμενη πολιτική αστάθεια	Όχι
4. Ο CEO αφιερώνει χρόνο για ζητήματα που αφορούν το Brexit	Ναι Από 1 έως 5 ώρες τη βδομάδα	Όχι

5. Έχετε λάβει μέτρα προετοιμασίας της επιχείρησής σας για το Brexit	<p style="text-align: center;">Ναι</p> <p>Εξέταση πιθανών αλλαγών στο φορολογικό πλαίσιο των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στο Η.Β</p> <p>Ανάπτυξη στρατηγικής για τη διαχείριση της ρυθμιστικής αβεβαιότητας /αντιστάθμισης έναντι του συναλλαγματικού κινδύνου</p> <p>Διεξαγωγή συζητήσεων με πελάτες/προμηθευτές για τις πιθανές επιπτώσεις του Brexit στη συνεργασία τους</p>	Όχι
6. Παράγοντες επιλογής ναυτιλιακού κέντρου	<p style="text-align: center;">Φορολογικό Καθεστώς &amp; Πολιτική Σταθερότητα</p> <p style="text-align: center;">Γεωγραφική Τοποθεσία</p> <p style="text-align: center;">Διαθεσιμότητα ποιοτικών υπηρεσιών &amp; εξειδικευμένου προσωπικού</p> <p style="text-align: center;">Οργανωμένο ναυτιλιακό cluster</p>	Συγκέντρωση όλων των τμημάτων κάτω από μία στέγη
7. Η Ελλάδα και το ναυτιλιακό της cluster θα επωφεληθεί από το Brexit	Αρκετά	Ελάχιστα
8. Παράγοντες που θα ενίσχυαν περαιτέρω το ελληνικό ναυτιλιακό cluster	<p style="text-align: center;">Πολιτική Σταθερότητα</p> <p>Ύπαρξη φορέα διαχείρισης του cluster</p> <p>Ενίσχυση Εκπαίδευσης, Έρευνας &amp; Καινοτομίας</p> <p>Προώθηση συνεργασιών &amp; συνεργειών</p> <p>Προσέλκυση ναυτιλιακών επιχειρήσεων</p>	Πολιτική Σταθερότητα <p>Ύπαρξη φορέα διαχείρισης του cluster</p>

Πηγή: Συνεντεύξεις (επεξεργασία των συγγραφέων).

## 5. Συζήτηση αποτελεσμάτων και συμπεράσματα

Λεδομένου ότι το Λονδίνο υπήρξε για δεκαετίες το μεγαλύτερο εξωχώριο ναυτιλιακό κέντρο για τον ελληνικό εφοπλισμό, η συζήτηση για τις επιπτώσεις του Brexit στη ναυτιλία παρουσιάζει ιδιαίτερο ελληνικό ενδιαφέρον, σε σχέση με τα δυνητικά οφέλη που θα μπορούσε να αποκομίσει ο ναυτιλιακός κλάδος και συνεπώς η ελληνική οικονομία από μια ενδεχόμενη επιστροφή των ελληνικών συμφερόντων ναυτιλιακών γραφείων στην Ελλάδα. Σε αυτό το πλαίσιο, για την εξέταση της ως άνω ερευνητικής υπόθεσης, αξιοποιήθηκαν πρωτογενή και δευτερογενή δεδομένα, προκειμένου να διαμορφωθεί μια εικόνα, τόσο για την διαχρονική παρουσία των ελληνικών ναυτιλιακών στο ΗΒ, όσο και για τις βασικές παραμέτρους της δραστηριοποίησής τους εκεί, ούτως ώστε να προσδιοριστεί η σημασία του Λονδίνου ως ναυτιλιακού κέντρου, μέχρι και σήμερα για τον ελληνικό εφοπλισμό.

Ειδικότερα για τον σκοπό αυτό, για πρώτη φορά στη βιβλιογραφία συλλέχθηκαν και αναλύθηκαν τα στοιχεία του GSD για σειρά ετών από τη δεκαετία του 1970 έως και το 2019, ενώ διεξήχθησαν και δύο συνεντεύξεις με στελέχη αντιπροσωπευτικών ναυτιλιακών εταιρειών που είχαν (Ναυτιλιακή Β) ή έχουν ακόμα (Ναυτιλιακή Α) παρουσία στο ΗΒ. Από την ανάλυση των στοιχείων αυτών προκύπτουν σημαντικά συμπεράσματα. Μεταξύ αυτών, ότι η παρουσία των ελληνικών ναυτιλιακών στο ΗΒ, μετά από μία μεγάλη περίοδο ακμής της δεκαετίας του '70, αρχίζει να φθίνει ήδη από τη δεκαετία του '80 έως και σήμερα. Χαρακτηριστικά, από τα 181 ελληνικά ναυτιλιακά γραφεία που υπήρχαν στο Λονδίνο στο τέλος της δεκαετίας του 1970, το 2019 είχαν απομείνει μόλις 44. Το 2015, πριν την ανακοίνωση του Brexit και τη διεξαγωγή του σχετικού δημοψηφίσματος ο αριθμός των ναυτιλιακών που διατηρούσαν γραφείο στο ΗΒ ήταν 52, γεγονός που μαρτυρά ότι η μεγάλη πλειοψηφία είχε αποχωρήσει πολύ πριν την εκκίνηση των διαπραγματεύσεων για το Brexit. Όπως διαφαίνεται και από την συνέντευξη με τον εκπρόσωπο της «Ναυτιλιακής Β» κύριος λόγος της αποχώρησης δεν ήταν το Brexit, αλλά η στρατηγική επιλογή συγκέντρωσης όλων των τμημάτων της εταιρείας κάτω από μία στέγη.

Αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός ότι, ενώ το 1987 στο σύνολο του ελληνόκτητου στόλου το 57,3% αυτού βρισκόταν υπό τη διαχείριση των ναυτιλιακών γραφείων του ΗΒ, το ποσοστό αυτό από το 2015 και έπειτα κυμαίνεται σημαντικά χαμηλότερα μεταξύ 19,9% (2015) και 21,8% το 2019. Λαμβάνοντας υπόψη ότι σύμφωνα με τα σχετικά στοιχεία, η συντριπτική πλειοψηφία των ναυτιλιακών εταιρειών με γραφεία στο ΗΒ, διατηρεί επίσης γραφεία στην Ελλάδα, είναι ξεκάθαρο ότι μεγάλο μέρος του υπό διαχείριση στόλου τους έχει αναληφθεί από τα εν Ελλάδι ή από τα ευρισκόμενα σε τρίτες χώρες παραρτήματά τους, με αποτέλεσμα τα τελευταία να έχουν αναδειχθεί στο βασικό κέντρο λήψης αποφάσεων. Επιπρόσθετα, τα τελευταία έτη παρουσιάζεται μία, μικρή μεν αλλά αυξητική, τάση στον αριθμό των εταιρειών που διατηρούν 2 ή και 3 γραφεία εκτός αυτού στο ΗΒ, γεγονός που μπορεί να σημαίνει ότι μερίδα ναυτιλιακών αναπτύσσει παρουσία και δραστηριότητα σε άλλα ναυτιλιακά κέντρα.

Η υφιστάμενη παράλληλη δραστηριοποίηση των ναυτιλιακών εταιρειών στο ΗΒ και στην Ελλάδα, καταδεικνύει επίσης ότι δεν αναμένεται μεταφορά του συνόλου ή έστω μεγάλου μέρους των εργασιών τους από το ΗΒ και άρα δεν συνεπάγεται σημαντικά οφέλη για την ελληνική οικονομία. Αυτή είναι και η εκτίμηση του εκπροσώπου της Ναυτιλιακής Β. Αντίθετα, ο εκπρόσωπος της Ναυτιλιακής Α, η εταιρεία του οποίου θα παραμείνει στην αγορά του ΗΒ τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα, παρά τα έκτακτα μέτρα που αναγκάστηκε να πάρει για να προετοιμαστεί για το Brexit, εκτιμά ότι τα οφέλη ενδέχεται να είναι αρκετά.

Επιπλέον, από τα στοιχεία που συλλέχθηκαν για το προσωπικό που απασχολείται στα ναυτιλιακά γραφεία του ΗΒ, προκύπτει ότι η συντριπτική πλειονότητα αυτών ανήκει στις λεγόμενες μικρές επιχειρήσεις με 10 εργαζόμενους, ενώ ελάχιστες απασχολούν περισσότερους υπαλλήλους. Έτσι, μία πιθανή μεταφορά προσωπικού από τα γραφεία του ΗΒ σε αυτά της Ελλάδας θα είναι εξαιρετικά περιορισμένη σε απόλυτους αριθμούς.

Τέλος, από τα στοιχεία της ανάλυσης προκύπτει ότι κανένα από τα υπό διαχείριση/πρακτόρευση πλοία των ελληνικών ναυτιλιακών εταιρειών του ΗΒ, δεν φέρει σημαία του Βρετανικού νηολογίου. Τουναντίον, η πλειοψηφία των πλοίων σε ποσοστό 35% φέρουν ήδη την ελληνική σημαία (ποσοστό μεγαλύτερο από αυτό του συνόλου του ελληνόκτητου στόλου που φέρει ελληνική σημαία, ήτοι 17%) και άρα δεν αναμένεται να προκύψουν σημαντικά οφέλη για το ελληνικό νηολόγιο (πέρα από μία πιθανή μεταγραφή πλοίων από νηολόγια τρίτων χωρών).

Συμπερασματικά, από την ανάλυση της διαχρονικής παρουσίας των ελληνικών ναυτιλιακών γραφείων στο ΗΒ, αλλά και από τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της παρουσίας τους εκεί, προκύπτει ότι ακόμα και στην περίπτωση που κάποιες από τις λίγες εναπομείνουσες ναυτιλιακές εταιρείες στο ΗΒ αποφασίσουν να επιστρέψουν στην Ελλάδα, τα εκτιμώμενα οφέλη της εθνικής οικονομίας από την ενίσχυση της ναυτιλιακής δραστηριότητας στην Ελλάδα, αναμένεται να είναι πολύ περιορισμένα. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνουν και οι εκπρόσωποι των ναυτιλιακών εταιρειών, πρόσθετα μέτρα θα έπρεπε να έχουν ληφθεί για την ενίσχυση της ελληνικής ναυτιλίας, όπως μεταξύ άλλων, η θεσμοθέτηση φορέα διαχείρισης του ναυτιλιακού κλάδου (ανάλογου του MARITIME LONDON), η ενίσχυση της εκπαίδευσης, της έρευνας και της καινοτομίας, καθώς και η προώθηση συνεργασιών και συνεργειών με παρεμφερείς κλάδους.

## Βιβλιογραφία

- Αθανασίου, Ε. (2019) «Κανάλια επιδράσεων του Brexit στο εμπόριο αγαθών και δυνητικές επιπτώσεις για την Ελλάδα», ΚΕΠΕ, *Οικονομικές Εξελίξεις*, τεύχ. 40, σ.σ. 56-76.
- Alogoskoufis, G. (2016) 'Greece and the upcoming Brexit negotiations', σε C. Wyplosz (ed.) *What to Do with the UK? EU perspectives on Brexit*. London: CEPR Press, p.p. 53-60.
- Black, A. (2017) 'Hard Brexit, international trade and the WTO scenario', *The Federal Trust for Education and Research*, διαθέσιμο στο [http://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2017/05/Hard\\_Brexit\\_Andrew\\_Black\\_May\\_2017.pdf](http://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2017/05/Hard_Brexit_Andrew_Black_May_2017.pdf)
- Dhingra, S., Huang, H., Ottaviano, G., Pessoa, J.P., Sampson, T. & Van Reenen, J. (2017) 'The costs and benefits of leaving the EU: Trade effects', *Centre for Economic Performance – LSE*, CEP Discussion Paper No. 1478, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1478.pdf>
- Bloomberg (2021) 'Brexit Border Trouble Grows as Key Customs System Hits Limit'. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-19/brexit-border-trouble-deepens-as-key-customs-system-is-maxed-out>
- Boulanger, P., & Philippidis, G. (2015) 'The End of a Romance? A Note on the Quantitative Impacts of a Brexit from the EU', *Journal of Agricultural Economics*, 66(3), 832-842.
- Brautzsch, H. U., & Holtemöller, O. (2019) 'Potential international employment effects of a hard brexit', IWH Discussion Papers (No. 4/2019).
- Chatziioanou M.C, (2009) 'Greek Merchants in Victorian England', in «Greek Diaspora and Migration since 1700», *Society, Politics and Culture*, edit Tziovas Dimitris, Ashgate Publishing.
- Companies House UK (2020) <https://www.gov.uk/government/organisations/companies-house>
- Dhingra, S., Ottaviano, G., Sampson, T., & Van Reenen, J. (2016) 'The impact of Brexit on foreign investment in the UK', *BREXIT* 2016, 24(2).
- E.C (2020) 'EU-UK Trade & Cooperation Agreement', *Official Journal of the European Union*.
- GSCC (2020) 'Greek Controlled Shipping', March 2020.
- Greek Shipping Directory (1979, 1987, 1999, 2006, 2008, 2015, 2016, 2018, 2019), Greek Shipping Publications.

- Harlaftis G., (1996) *A History of Greekowned Shipping. The making of an international tramp fleet, 1830 to the present day*, Routledge.
- Hassan, T.A., Hollander, S., van Lent, L., & Tahoun, A. (2020) 'The Global Impact of Brexit Uncertainty' (No. w26609), National Bureau of Economic Research.
- HFW (2020) 'The Maritime Arbitration Universe In Numbers: London Remains Ever Dominant. Shipping Insight: Who Rules The Waves?'
- IRU, (2021) 'Brexit chaos, confusion and complexity continues to plague hauliers and business'. <https://www.iru.org/resources/newsroom/brexit-chaos-confusion-and-complexity-continues-plague-hauliers-and-business>
- Jessop, B. (2018) 'Neoliberalization, uneven development, and Brexit: further reflections on the organic crisis of the British state and society', *European planning studies*, 26(9), 1728-1746.
- Kerridge, M. (2018) 'The Impact of Brexit on the Transport Industry', *Logistics and Transport*, 40.
- Lawless, M. & Morgenroth, E.L. (2017) 'Ireland's international trade and transport connections', ESRI Working Paper (No. 573).
- Lieu, W.T. (2018) 'Impact of BREXIT on key stakeholders of the maritime industry in EU'.
- Minford, P. (2019) 'The effects of Brexit on the UK economy', *The World Economy*, 42(1), 57-67.
- Morchid, K., & O'Mahony, M. (2019) 'Transport Sector Impacts of a Border between Ireland and Northern Ireland after a Hard Brexit', *Journal of Advanced Transportation*, 2019.
- Naftika Chronika, (2021) «Τα απόνερα του Brexit: Ο όμιλος Grimaldi αποχαιρέτά το Βρετανικό νηολόγιο» <https://www.naftikachronika.gr/2021/04/09/ta-aponera-tou-brexit-o-omilos-grimaldi-apochaireta-to-vre-taniko-niologio/>
- Oberhofer, H., & Pfaffermayr, M. (2018) 'Estimating the trade and welfare effects of Brexit: A panel data structural gravity model'.
- Panagiotou, S., & Thanopoulou, H. (2019) 'Tonnage Tax revisited: The case of Greece during a shipping crisis and an economic crisis period' (No. 266). Bank of Greece.
- Politico (2021) 'Ferry firms avoid Britain with 'Brexit buster' services from Ireland'. <https://www.politico.eu/article/ferry-firms-avoid-britain-with-brexit-buster-services-from-ireland-to-eu/>

- Power, J.G.V. (2018) 'The impact of Brexit on shipping and ports law', *The Journal Of International Maritime Law* (24), Published By Lawtext Publishing Limited
- Robson, C. (2010) «Η έρευνα του πραγματικού κόσμου: Ένα μέσον για κοινωνικούς επιστήμονες και επαγγελματίες ερευνητές», Σε μετάφραση των: Νταλάκου Π.Β. & Βασιλικού Κ. Εκδόσεις Gutenberg, Αθήνα.
- Simionescu, M., Bilan, Y., Smrčka, L., & Vincúrová, Z. (2017) 'The effects of European economic integration and the impact of brexit on the UK immigrants from the CEE countries', *E+ M Ekonomie a Management*.
- Syreloglou, S., Baatz, Y., Coles, R., Hudson, D., Quinn, S., Serdy, A., Zhang, J. (2017) 'The UK maritime sectors beyond Brexit', University of Southampton.
- UKSR (2015) 'Advisory Panel Report: Review Of The UK Ship Register And Recommendations For Future Improvements'.
- ESCA, (2019) 'Position Paper on Brexit: Priorities for European shipowners', Brussels, Belgium, [www.ecsa.eu](http://www.ecsa.eu)
- Reuters, (2019) 'Shipping firms drop British flag as Brexit risks loom'. [https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-shipping/shipping-firms-drop-british-flag-as-brexit-risks-loom-idUSKCN1TX1SQ?mod=article\\_inline](https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-shipping/shipping-firms-drop-british-flag-as-brexit-risks-loom-idUSKCN1TX1SQ?mod=article_inline)
- Sampson, T. (2017) 'Brexit: the economics of international disintegration', *Journal of Economic perspectives*, 31(4), 163-84.
- Shipping Professional Network (2019) 'Shipping Confidence Of The Next Generation', In association with LBDO.
- Whitman, R.G. (2017) 'Avoiding a Hard Brexit in foreign policy', *Survival*, 59(6), 47-54.
- Καπετανάκης, Π. (2016) 'Τα «πώς» και τα «γιατί» του ναυτιλιακού θαύματος στο Λονδίνο', *Ναυτικά Χρονικά* τ. 187, Αφιέρωμα στη ναυτιλιακή κοινότητα του City.
- Κεδράκα, Κ. (2008) 'Μεθοδολογία Παρατήρησης' στο: <http://www.adulteduc.gr>

## Crises and EU's global economic power: The trade and investments dimensions

Papanikolaou Konstantinos, *Doctor in International Political Economy*

### Abstract

The last decade of has been one of the most challenging periods for European integration. The decade started with a sovereign debt crisis that hit hard the Eurozone's peripheral member states and ended with the economic wreckage caused by the COVID-19 pandemic in 2020. As expected, the global financial crisis and the Euro-crisis have had an impact in the orientation of the EU as a global economic power. Two of the main aspects of EU's economic power are its trade and investment power. The aim of this paper is to provide an evaluation of the impact of the global financial and Euro-crisis in the European Union's performance on these two dimensions of the EU's power.

**KEY-WORDS:** Euro-crisis, trade power, investment power

---

### Κρίσεις και διεθνής οικονομική ισχύ της ΕΕ: Η εμπορική και η επενδυτική διάσταση

Παπανικολάου Κωνσταντίνος, *Διδάκτορας Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας*

### Περίληψη

Η τελευταία δεκαετία υπήρξε μία από τις πιο ιδιαίτερες χρονικές περιόδους για την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η δεκαετία ξεκίνησε με μία κρίση χρέους που επηρέασε εμφατικά τα κράτη μέλη της περιφέρειας της Ευρωζώνης και τελείωσε το 2020 με μία οικονομική κρίση η οποία ήταν αποτέλεσμα της πανδημίας του Covid-19. Όπως αναμενόταν η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και η κρίση χρέους επηρέασαν τον προσανατολισμό της Ε.Ε. ως παγκόσμια οικονομική δύναμη. Δύο βασικές διαστάσεις της οικονομικής ισχύος της Ε.Ε. είναι η εμπορική και η επενδυτική της ισχύς. Ο στόχος του συγκεκριμένου κειμένου εργασίας είναι η αξιολόγηση των επιδράσεων της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και της κρίσης χρέους του ευρώ στις επιδόσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε αυτές τις δύο διαστάσεις της ισχύος της.

**ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:** Κρίση χρέους του ευρώ, εμπορική ισχύς, επενδυτική ισχύς, Ευρωπαϊκή Ένωση

## 1. Introduction

The last decade has been one of the most challenging periods for European integration. The decade started with a sovereign debt crisis that hit hard the Eurozone's peripheral member states (Greece, Ireland, Portugal, Cyprus, Spain), and threatened the integrity of the entire euro area. The sovereign debt crisis occurred after the global financial crisis of 2007-2009 which also had a negative impact on the European economies. The decade ended with the economic wreckage caused by the COVID-19 pandemic in 2020, which still affects the European Union from one end to another (Matthijs 2020).

As expected, the global financial crisis and the Euro-crisis have had an impact in the orientation of the EU as a global economic power. European Union is one of the major economic powers of the contemporary international system. EU's weight and influence in the last two decades is significant across all the dimensions of the global economy. Two of the main aspects of EU's economic power are its trade and investment power. These two aspects are particularly significant in times of crisis. EU's presence in global multilateral system shapes both the European and international reaction to crises, while its policies regarding investment flows affect the duration and depth of a crisis, not only in the EU, but also in other areas of the global economy.

The aim of this paper is to provide an evaluation of the impact of the global financial and Euro-crisis in the European Union's performance on these two dimensions of the EU's power. This evaluation will also allow us to extract some first tentative conclusions about the impact of the covid-19 crisis.

## 2. European Union as a Global Economic Power

The EU is a sui generis actor in the international system. Not a typical nation-state, it constitutes the biggest and most successful example of regional integration in modern history (Bindi 2009). A review of European and international literature on EU as a power in the international system reveals four basic attributes of EU's power profile, EU is considered a civilian, normative, soft and economic power. The EU is undoubtedly a global power with contradictory characteristics.

EU is the par excellence civilian power of the contemporary international system. Given that EU's military capacity, as a unified actor, is limited, the EU promotes its interests by deploying its diplomatic and political resources without resorting to military force. As a result, its presence and activity doesn't create tensions and turbulences in global affairs (Cassarini 2007). On the other hand, the absence of military hard power and political consensus between the

Member states regarding foreign policy objectives, don't allow the EU to be on equal footing with other great power- like the USA and China.

Being widely recognized as a “creator of norms” and an “outward normative power” the EU has largely established (alongside the USA) the regulatory framework of global governance in the last three decades (Therborn 2011). EU is an international power that promotes its own economic and social model, based on the principles of liberal democracy and private but regulated market beyond its borders. The European economic and social *acquis* has been a popular example for several third countries (Hardacre & Smith 2009).

These two preceding aspects make the EU a predominantly soft power. Matching the definition of “soft power” to the international identity of European Union, EU express “its power by coercion and by using normative, economic and structural tools of foreign policy supplementary to hard power” (Nye 2005).

Finally, the economy is one of the most identifying features of EU's power profile in the literature (Gamble & Lane 2009, Balfour & Emerson 2011). The European Union is not only the second biggest economic block of the global economy, but also the biggest exporter and the biggest provider of development aid, as well as the most important source and the second most important destination of Foreign Direct Investment (Papanikolaou 2021). Moreover, the euro, the common currency of the euro-zone, is the second most powerful international currency in the global monetary system.

The EU has established close trade and investment partnerships with the major economic powers of the global economy in the last two decades. In addition, it is considered to be a privileged economic partner for the majority of the developing countries. As noted by Smith (2014), “the EU is positioned between the East and West in the tri-polar international economic system of the 21<sup>st</sup> century”.

### 3. The EU and the crises

According to Womack (2017, p385), crises -whether political or economic- “expose the foundational assumptions of the existing order and raise the prospect of a future order that is structurally different from the past’. A typical crisis begins with an event that shakes the credibility of the existing order and gives rise to growing concerns about the possibility of a transition to a new status quo.

The majority of crises are political, economic and social. Nevertheless, economic and social crises can also be caused by natural and human (health) disasters. There are many forms of economic crises, such as currency crises,

financial crises, inflation crises, debt crises, oil shocks and sovereign defaults (Reinhart & Rogoff 2011). Systemic crises are a result of gradual structural changes that take place in the longer term. On the other hand, emergency crises are also common, which do not result from gradual changes but rather from emergency events that shake the world order. The global financial crisis (GFC) of 2007-2009 was the biggest financial crisis of the global economy after the end of World War II. Despite the fact that the American financial system was the starting point of the crisis, the crisis spilled quickly into the rest of the global economy. The crisis hit harder the developed economies including the EU.

The Euro-crisis (2010-2015) was the second part of the global economic crisis. It was a regional crisis that hit very hard the Euro-zone, creating severe problems in the public finances of several member states and endangering the sustainability of the European banking system. While the crisis started in Greece, a small economy in the context of the Eurozone, the poor reaction of the European authorities, the vulnerabilities that had already emerged from the GFC in the European banking system, and the incomplete nature of the Eurozone turned the crisis into an existential crisis the European monetary union itself.

The crises caused by natural and human disasters can easily evolve into economic and social crises, given their severe economic and social consequences for societies. For example, the Covid-19 crisis started as a health crisis in February-March 2020 and within a couple of months turned into a severe global economic crisis. European economies are among the most affected by the economic crisis of the pandemic.

During the last three quarters of 2020 and the first quarter of 2021 the EU's GDP recorded a cumulative decrease of 5%. Moreover in 2020 the trade of the European Union of 27 member states was hit hard by the pandemic, with a significant reduction observed for both exports (-9.4%) and imports (-11.6%) compared with 2019 (Eurostat 2021).

#### **4. Changes in the trade and investment power of the EU during the decade 2008-2018**

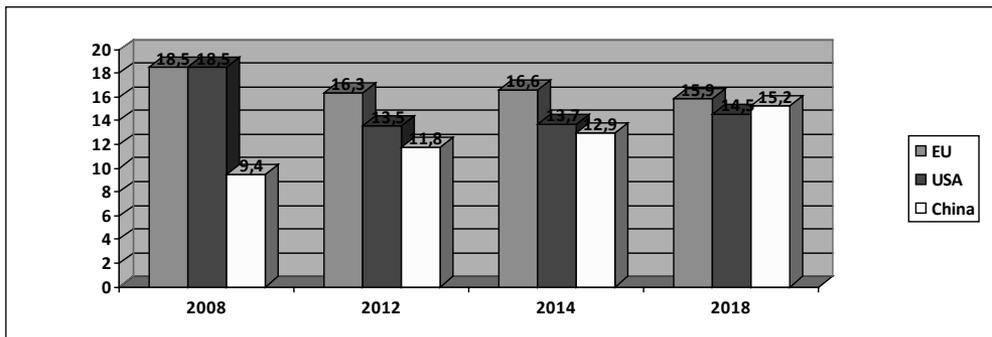
**T**he aim of this section is to provide an evaluation of the changes that occurred in the trade and investment power of the EU during the decade 2008-2018. On the one hand, the position of the EU in the global trade and as a major investment player is being examined, and on the other hand, the European trade and investment policies and strategies are being evaluated during the specific period.

*4.1 Trends of global and European trade & European Union*

The EU was the biggest trade bloc in the global economy during the decade 2008-2018, although its share in international trade recorded a decrease of 18% during that period. More specifically in 2018 the share of the EU was 15.9% of total global trade compared to 18,5% of total global trade in 2008 (Graph 1). The biggest decline of the European share was recorded in the period 2009-2014 due to the recessionary consequences of the Euro-zone debt crisis on the European economies.

The variability of the trade performance of the European Union was critical regarding the total economic performance of the European countries, because of the great dependence of the European economies on international trade, in 2016 the value of the EU exports of goods and services was equal to the 44% of its total GDP (Eurostat 2018).

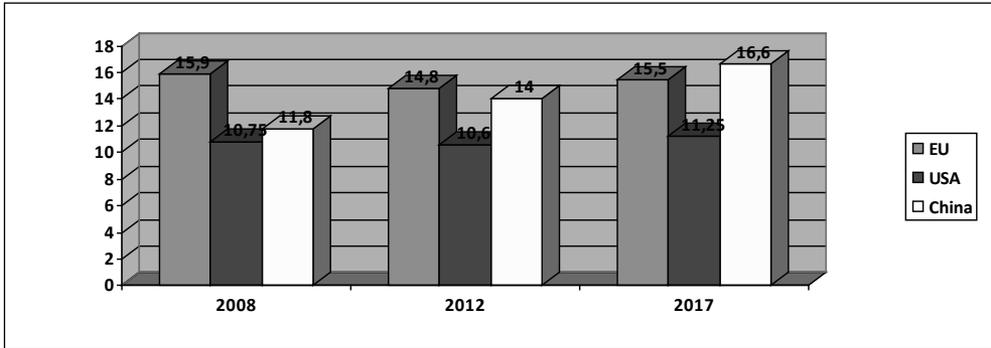
**Graph 1: Changes in EU, USA and China trade shares (% of global trade)**



Source: Eurostat 2018.

The performance of the EU in the exports of goods and services recorded a small decrease during the decade. Specifically, the share of the EU in the exports of goods recorded a decrease of 3%. However due to the big increase of the Chinese share of exports, the EU has dropped in the second position of the world ranking for the exports of goods (Graph 2). Respectively, the share of the EU in the exports of services recorded a decrease of 4% (Eurostat 2018). However, despite this decline, EU remained in the first position of the world ranking for the export of services.

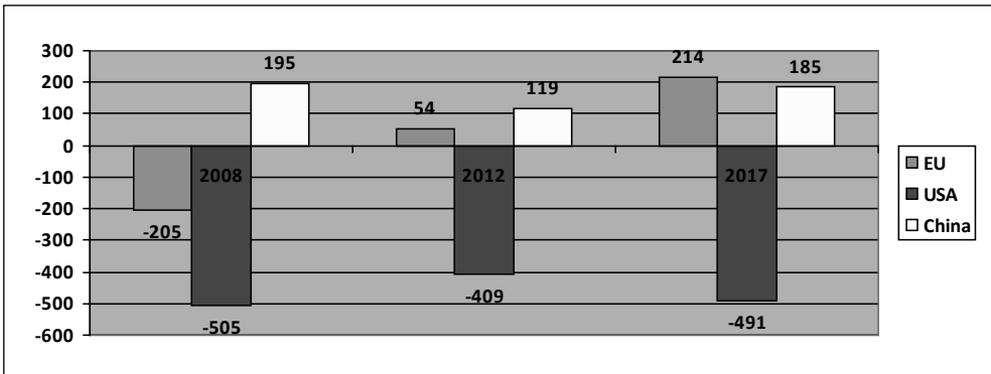
**Graph 2: Changes in EU, USA and China export trade shares  
(% of global exports of goods)**



Source: Eurostat 2018.

Despite the decrease in its export performance, the trade balance of the EU has changed from a deficit of €205 billion in 2008 to a surplus of € 214 billion in 2017 (Graph 3). The positive change of the trade balance of the EU occurred mainly due to the bigger decrease of the European imports in comparison with the much smaller decrease of the European exports.

**Graph 3: Changes in the trade balance of EU, USA and China  
(€ billion)**



Source: Eurostat 2018.

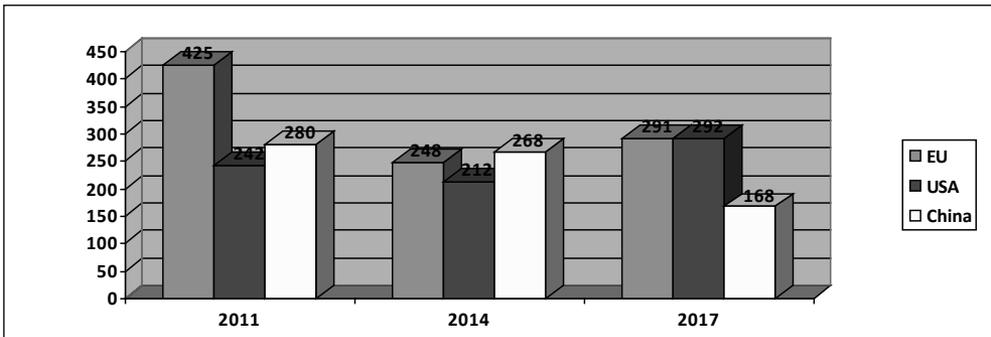
Despite the negative impact of the crisis in its performance, the EU remains a great trade power. Its trade power is still the most powerful source of its total economic power. In the eve of the pandemic, EU had the biggest share globally in total trade, the biggest share in the exports of services and the second biggest share in the exports of goods. Furthermore, EU was the trade bloc with the widest geographic influence in the multilateral trade system<sup>1</sup>.

Because of the size of its market and its share of world imports, its trade policies, use of export subsidies, imposition of anti-dumping measures, and regulatory barriers to trade have significant implications for the producers and service providers of other countries.

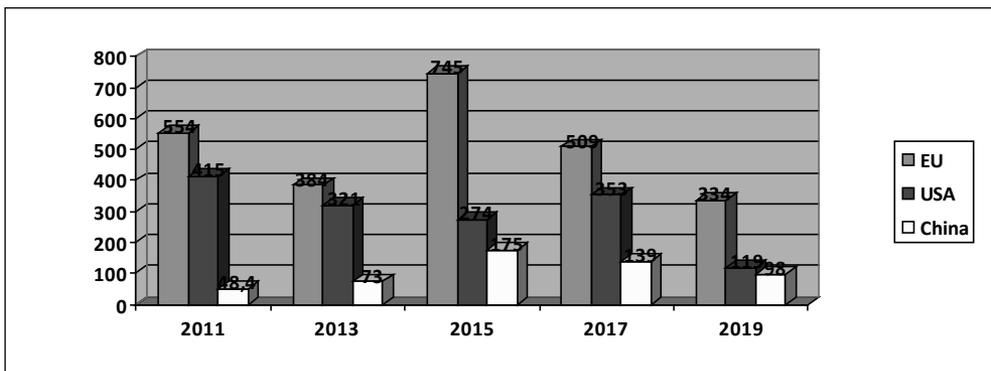
**4.2 Trends of Global and European FDI**

The EU was the biggest recipient of inbound investment flows in the global economy during the decade 2008-2018. In 2011 the amount of inbound investment flows in the Member States of the EU exceeded the 400 billion dollars, almost double the amount of the inbound investment flows of the American economy. Due to the consequences of the euro-crisis, in 2014 the amount of the European inbound flows was reduced by 50% in comparison to 2011 (Graph 4). In the three-year period 2015-2017 the trends in the inbound flows stabilized and as a result, in 2017 the inbound investment flows in the European economies reached 300 billion dollars matching the inbound flows to the American economy (OECD 2018).

**Graph 4: Changes in inbound FDI flows EU, USA and China (\$ billion)**



**Graph 5: Changes in outbound FDI flows EU, USA, China (\$ billion)**



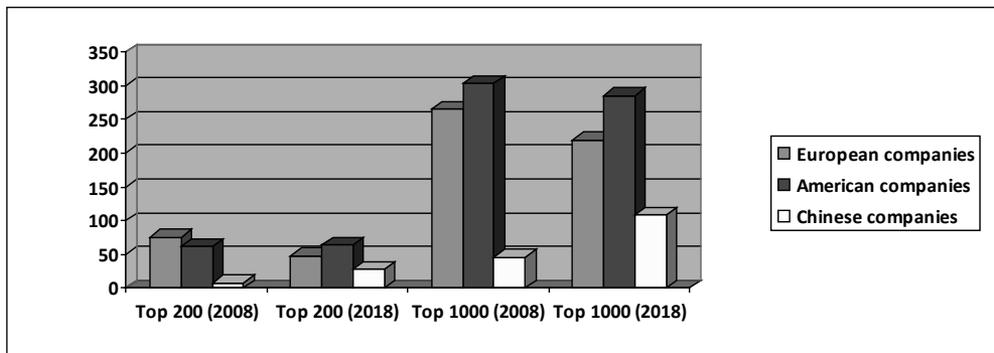
Source: OECD 2018.

The EU was the world's largest exporter of international investments during the decade 2008-2018 exceeding the respective performances of other great economic powers such as the United States and China. In 2011, the amount of the European investment funds that were channeled in third countries was over half trillion dollars, equal to the amount of the American and the Chinese investment funds combined (Graph 5).

In the next three years, due to the consequences of the euro-crisis, the level of the European outbound flows was reduced by 30%. In 2015 the European outbound flows reached the peak of the decade exceeding 700 billion dollars. In the next four years due to various reasons, the amount of the European outbound flows has been reduced to the level of 2013 remaining however well ahead of that of the USA and China (Graph 5).

The companies that have their financial and administrative basis in EU member states, faced a shock during the Euro crisis. The crisis of the European banks and the restrictions in credit provision was critical regarding the difficulties that "European" companies faced (Bekes et al. 2011). Affected by these credit conditions but also the twin recession of the European economy during the 2010s the presence of the "European" companies in the classification of the bigger multinational companies of the global economy was weakened.

**Graph 6: Changes in the hierarchy of the multi-national companies during the decade 2008-2018**



Source: Forbes 2018, Papanikolaou 2021.

#### **4.3 EU trade policy**

Trade politics is arguably one of the most important dimensions for defining how the EU is understood by international economic organizations and third-country firms and governments. The EU's economic capacity, which trade policy seeks to harness, is central to depictions of the Union as a global actor and trade policy is Europe's most potentially potent foreign policy instrument (Young & Peterson 2014).

The European Commission contended that “effective trade policy is critical... in projecting EU values and interests in the world».<sup>2</sup> Undoubtedly trade is the economic strength of the Union that provides the foundation for all its external activities (Bretherton & Vogler 2006). Trade is at the very core of the EU’s potential or actual power and it uses its power through trade to promote European values and principles (Meunier & Nicolaidis 2006). It is the Union’s formidable economic power that is at the centre of the characterization of the EU as a civilian and normative power.

In 2006 the Commission spelled out the “Global Europe” strategy. Central aim of the Global Europe Strategy was the promotion of free and open trade as a mean to foster growth, employment and development and also to continue being at the head of the international trading system.<sup>3</sup> The most distinctive aspect of Global Europe was its emphasis on pursuing market access through bilateral agreements. The focus on economically significant markets represented a departure from the EU’s existing trade agreements. Global Europe presaged a shift from multilateralism to competitive liberalization, a situation where the EU and the US compete with each other to secure access to valuable third markets (Heron & Siles-Brugge 2012).

In the aftermath of the 2008 Financial Crisis and given the unfolding Eurozone Crisis, the greatest perceived threat in the eyes of EU trade policymakers has been the potential for protectionist tendencies to develop, as these threaten not only the EU’s external trade agenda but also the liberalism of its import policies (Siles Brugge 2014).

In 2010 the European Commission spelled out how trade policy would support the objectives of the EU’s 2020 growth strategy, a broad program for economic recovery from the post-2008 recession.<sup>4</sup> The central aim of the “Trade, Growth and World Affairs” strategy was to boost foreign demand for European goods and services while increasing European Union competitiveness by the opening Europe to FDI. The only significant variation with respect to the 2006 strategy was in terms of the new emphasis placed in “reciprocity”. This emphasis was based in the perception that EU has the ability to use access to its market as a tool to exact concessions from trading partners (Siles Brugge 2014).

The European Commission affirmed the agenda of Global Europe Strategy in pursuing ambitious bilateral trade agreements with important trading partners in order to increase the geographical trade influence of the EU.<sup>5</sup> There was also an even more explicit focus on the EU’s largest trading partners, and the emerging economies: the US, China, Russia, Japan, India and Brazil. Moreover, the European Commission stressed the “depth and quality” of trade relationships, leading to a focus on regulatory barriers to goods and services.

In the years after 2010 the EU embraced a more assertive strategy in order to defend its economic interests with greater self-confidence. For example, the EU has given greater emphasis on enforcement in order to ensure that other trade power abided by the agreements, and that the Union is using trade defense instruments to combat unfair trade practices. As Commissioner De Gucht stated “the EU should remain an open economy, not a disarmed economy”.<sup>6</sup> In contract to certain provisions of Global Europe, which envisaged reform of the EU’s anti-dumping practices to make them more liberal, the Commission rejected any reform of anti-dumping until the conclusion of WTO negotiations in order to “avoid efforts being portrayed as unilateral disarmament”.<sup>7</sup> The provisions of this new trade strategy of the EU were designed to be more pragmatic in order to protect on better terms the trade interests of the EU in the global economy.

In 2018 EU was involved in a serious trade dispute with the U.S. because of the protective measures of Trump’s administration. The EU responded to the U.S. imposition of tariffs on EU exports of steel and aluminum in three ways-filling a dispute settlement case in the WTO, applying rebalancing tariffs under Article XVIII of the WTO’s GATT and readying safeguard actions against a possible surge in steel and aluminum imports that have been deflected from the U.S. market (European Parliament 2018).

#### *4.4 EU investment policy*

The cacophony created by the absence of EU competence in foreign investment policy in the past had affected the European’s ability to speak with a unitary and coherent voice in global investment governance. The Member states had disparate, heterogeneous preferences when it came to managing the inbound FDI in the single market and when it came to promoting the European outbound FDI in the global markets. When it comes to shaping the international environment for outbound investment, the EU wasn’t able to impose its norms, values and rules on the rest of the world. Cacophony and lack of cohesiveness have prevented the EU to have a significant influence on the international investment regimes in a way commensurate with its place as the world leading exporter of FDI (Bungenberg 2011).

When it comes to market access, the EU wasn’t able to capitalize on the size of its single market, which is a very attractive destination to foreign investors. Because the member states were negotiating on their own and rarely acted cooperatively, they couldn’t use the market power of the whole EU (Meunier 2014). The Lisbon Treaty transferred competence by subsuming foreign direct investment under the common commercial policy. Therefore, the Commission negotiates BITs, protects EU outbound FDI abroad and regulates inbound FDI

on behalf of the member states. In the last decade the EU has started to speak with a single voice in the field of foreign investment policy.

In December 2012, the “grandfathering regulation” was adopted.<sup>8</sup> The “grandfathering regulation” was the establishment of transitional arrangements for bilateral investment treaties between Member States and third countries. The goal of the European institutions was to clarify the relationship of the bilateral agreements with Union law and policies. The long-term goal was the progressive replacement of these agreements by investment agreements of the Union.<sup>9</sup> In 2015 the EU agreed on a reformed investment dispute settlement approach through the proposal for an Investment Court System which should culminate in a permanent multilateral investment court project to rule on investment disputes.

EU has sought to exercise comprehensively its investment power by requiring that an investment agreement should include fair and equitable treatment (FET), full protection and security, national treatment and most-favored nation (MFN) treatment as well as guarantees against uncompensated expropriation and an umbrella clause (Chaisse 2012). It seems that the EU is determined to seek a high level of protection for its investors abroad. While promoting a high level of investor protection, EU seeks to increase Europe’s attractiveness as a destination for foreign investment. The investment treaties of EU include all the standards of treatment currently contained in EU Member State investment treaties. The most important standards of treatment are the umbrella clauses, the non-discrimination standards, fair and equitable treatment as well as full protection and security, transfer clauses and expropriation (Chaisse 2012).

#### *4.5 EU trade and investment agreements*

Within the global economy, the EU and the US are engaged in a form of structural competition in which each uses bilateral, regional and multilateral agreements to protect and advance their respective economic interests. Globalization has made such competition even more complicated. As we saw above, the EU for its part has attempted to manage globalization by combining liberalization with formal and informal practices to bind market players and their governments (Sbragia 2010).

Since both economic powers have major states in third markets, neither can afford to ignore the other’s actions into such markets. Competition between US and EU firms for access to those markets underpins much of the external politics of trade and investment for both players, and that structural competition represents an important element of trade and investment policy in both (Sbragia 2010).

One of the main elements of the economic strategy of the European Union during the crises was the establishment of trade and investments agreements with an increasing number of countries. The majority of these agreements concerned countries of Asia, South America and Africa. According to the Tables 1 & 2, the trade and investment agreements that EU signed during the decade 2010-2020, include agreements with three developed industrial countries (Japan, Canada, South Korea), two big countries of South America (Peru, Colombia) and two countries of Eastern Europe (Serbia, Ukraine). EU is currently negotiating large scale trade agreements with big developed and developing economies such as Australia and India as well as with important regional economic blocs such as Mercosur and ASEAN. The collective gravity of the partners of the EU in the global economy indicates the importance of the agreements regarding the trade and investment performance of the EU.

**Table 1. EU Free Trade Agreements during the decade 2010-2020**

Country/Region	Date
Serbia	2013
Colombia	2013
Peru	2013
South Korea	2015
Economic Communities of West & East Africa	2016
Canada	2017
Ukraine	2017
Ecuador	2017
Singapore	2017
Japan	2019
Vietnam	2019
Mercosur	2019/Initial political agreement
ASEAN, Australia, India	Under negotiation

Source: European Commission 2020.

The extension of the network of trade agreements was a strategic choice of the EU in order to maximize the economic benefits, while compensating for the recessional impact of the euro crisis. According to European Commission's statistics, some of the trade agreements that EU signed, had a measurable benefit for the European trade performance. For example, five years after the

implementation of the free trade agreement between the EU and South Korea, the exports of goods from the EU to the Asian country grew by 55%, facilitated by the provisions of the agreement (European Commission 2016). Respectively two years after the implementation of the free trade agreement between EU and Canada, the European exports to Canada grew by 22% (European Commission 2019).

The opening up of more markets for European exports compensated in some extent the loss of shares in other important markets to the European exporting interests. It is worth mentioning that the benefits from the trade agreements were equally shared among the member states of the European Union (Παπανικολάου 2021). The exporting economies of EU, mainly the economies of Western and Northern Europe have benefited more than the economies of the South and the Eastern countries of Europe.

Through the investment agreements, the European Union seeks to promote the increase of European investments in third countries, while seeking to facilitate the attractiveness of foreign investors in order to invest in the European economies. The real priorities in the EU investment policy consist of two important features. First, setting improved standards of investment protection will lead to innovations in rule-making in the international investment regime by creating new rights and obligations. Secondly, it gives preference and change the paradigm of EU approach towards investment liberalization (Chaisse 2012).

“Trade for All” is the new trade and investment strategy for the European Union, proposed by the European Commission in 2015. The central aim of “Trade for All” is the strengthening of the trade and investment performance of the EU in the evolving global economy. It prioritizes concluding major ongoing projects like the Doha Round of WTO talks, the EU-Japan FTA and the EU-China investment agreement. It opened the door to new negotiations in the vital Asia-Pacific region (like FTA with Australia, New Zealand, the Philippines and Indonesia) and plans a deepening of the EU’s relationships with African partners. Thirdly it modernized existing FTA with Mexico and Chile (European Commission 2015).<sup>10</sup>

On the top of all trade and investment agreements of this specific period was the TTIP, the proposed trade agreement between the EU and USA. According to K. de Gucht, the TTIP would have been the largest bilateral trade initiative ever negotiated not only because it would have involved the two largest economic areas but also because of its potential global reach in setting an example for future agreements.<sup>11</sup> Negotiations were halted by the decision of D. Trump’s administration, which considered that TTIP wasn’t in favor of the American trade interests.<sup>12</sup>

**Table 2. EU Investment Agreements during the decade 2010-2020**

South Korea	2011
Canada	2012
Economic Communities of East & South Africa	2012
Central American Common Market	2013
Peru	2013
Colombia	2013
Ecuador	2013
Kazakhstan	2015
Ukraine	2016
Singapore	2018
Japan	2018

Source: European Commission 2020.

## 5. Crises and EU' status as a global economic power

The global financial crisis and the euro-crisis were two events that affected the European influence in the international system and brought about significant changes to the international balance of power. These changes have served, among others, as a warning for EU authorities to reinforce European economic power, in order for the Union to become a more competitive player in the international economic competition.

European Union's share in international trade recorded a decrease of 18% during the decade 2008-2018. The share of EU in exports of goods recorded a decrease of 3% while its share in the exports of services recorded a decrease of 4% in the same period. The consequences of the euro crisis in the European economies had a negative impact on the European weight in the international trade.

The investment performance of EU was also affected during the two crises. The attractiveness of the Single Market as an investment destination declined the decade 2008-2018. The level of the inbound investment flows in member states of EU in 2018 recorded a decrease of 25% compared to the level of the inbound flows in 2008. The recessional consequences of the crises in the European economies had negative implications in the investment environment of the European Union.

The investment activities of the European multinational companies recorded an even bigger decrease during the decade 2008-2018. The level of the European outbound flows in the global economy were reduced by 40% in 2018 compared to the level of the outbound flows in 2008. The consequences of the crises in the European economies had a significant impact on the ability of European

companies to compete with the American and Chinese companies for bigger shares in the global market.

All in all, the EU recorded significant fall in its economic power compared with the pre-crisis period. EU is the economic power that was affected more by the two economic crises in comparison with the other major economic powers. Still, the EU remains an economic superpower having significant influence in all the dimensions of the global economy. The position of the Single market in the global economy, its trade and investment performance as well as the significant influence of the single currency are the main sources of the European economic power in the contemporary international system.

The strategy of the EU in trade and investment during the crisis period has gradually shifted to become more pragmatic and to have a more defensive and reciprocal character than in the pre-crisis period. This shift was affected by the pressure imposed mainly by the two economic crises, which forced EU to make significant changes in its trade and investment strategy in order to participate on better terms in the global economic competition. Moreover, the emphasis on enforcement in general, and trade defense instruments in particular, was based on the need to secure real benefits for European firms.

During the 2010s trade and investment diplomacy became a more critical tool of the EU foreign policy. The Union used trade and investment policies most actively as tool to try to influence the political behavior of other states. Furthermore, it used tools of trade and investment diplomacy in order to respond to offensive actions taken by other economic powers (USA, China, Russia) against the European economic interests.

Despite the shifts on the trade and investment strategy, the EU continues to constitute the most authentic supporter of the international liberal economic order placed between the two other great economic powers (USA, China), which are engaged in a bipolar confrontational competition during the last decade. The EU managed to maintain during the two crises a position of balance between the two powers, sometimes adopting approaches closer to the American views, and sometimes closer to the Chinese positions. This position between the USA and China was even more difficult during the years of Trump's administration and the isolationist shift of the USA in various issues of global economic governance. The global normative governance and the global trade governance were the main sectors where there was a difference of opinions between Brussels and Washington regarding the evolution of the global economy.

At this point, a question arises, namely whether and how the Covid-19 crisis will affect the orientation of the EU as a global actor and the international balance of power. The pandemic of Covid-19 has served as a double catalyst. On

the one hand, it tested the resilience of the EU and its member-states, which are positioned between China, where the crisis started, and the US, where the crisis escalated. On the other hand, it is a test for the balance of power between the three major economic powers (Gomart & Martini, 2020).

## Notes

1. For a significant number of economies in the world, their leading export and import trading partner in terms of value is the European Union.
2. European Commission 2012a :2
3. European Commission 2007: 26
4. European Commission 2010e: 1
5. European Commission 2010e: 11
6. De Gucht 2011b: 2
7. European Commission 2010g
8. Regulation No. 1219/2012 of the European Parliament and the Council of 12 December 2012 Establishing Transitional Arrangements for Bilateral Investment Treaties Between Member States and Third Countries, O.J. (L 351) 40.
9. Report on the application of Regulation (EU) 1219/2012 establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries (europa.eu)
10. Trade for All - Towards a more responsible trade and investment policy (europa.eu)
- 11 Karel de Gucht, Foreword in J. Morin, T. Novotna, F. Ponjaert & M. Telo, *The Politics of Transatlantic Trade Negotiations, TTIP in a Globalized World*, Routledge, 2015, p. 17
12. The negotiations ended without conclusion at the end of 2016. A Council decision of 15 April 2019 stated that the negotiating directives for the TTIP are obsolete and no longer relevant.

## Bibliographical References

- Anghel, S., Immenkamp, B., Lazarou E., Saulnier J. & Wilson A. (2020) *On the path to 'strategic autonomy'- The EU in an evolving geopolitical environment*, European Parliamentary Research Service, September.
- Bekes, G., Halpern, L., Koren, M. and Murakozy, B., (2011) 'Still standing: how European firms weathered the crisis', The 3<sup>rd</sup> EFIGE policy report, Bruegel Blueprint 15.
- Bretherton, C. and Vogler J. (2013), 'A Global Actor Past its Peak?', *International Relations*, 27/3, p.p. 375-390.

- Chaise, J., (2012), 'Promises and Pitfalls of the European Union Policy on Foreign Investment-How Will the New EU Competence of FDI Affect the Emerging Global Regime?', *Journal of International Economic Law*, 15 (1), p.p. 51-84.
- Clodfelter, M., (2013), 'The Future Direction of Investment Agreements in the European Union', *Santa Clara Journal of International Law*, Vol. 12, p.p. 160-182.
- Commission (2006c), 'Global Europe: Competing in the World', COM (2006), 567, October 4.
- Commission (2010f), 'Report on Progress Achieved on the Global Europe Strategy', SEC (2010) 1268 (2), Brussels, November 9.
- European Parliament (2018) 'Consequences of US trade policy on EU-US trade relations and the global trading system', Policy Department for External Relations, November.
- Florence, G. (2020) *The geopolitical implications of the COVID-19 pandemic*, Directorate General for External Policies, European Parliament.
- Heron, T and Siles-Brugge, G. (2012), 'Competitive Liberalization and the "Global Europe" Services and Investment Agenda: Locating the Commercial Drivers of the EU-ACP Economic Partnerships Agreements', *Journal of Common Market Studies*, 50 (2), p.p. 250-266.
- Gamble A., and Lane D. (eds), *The European Union and World Politics-Consensus and Division*, Palgrave Macmillan publications
- Gomart, T. and Martin, E. (2020), 'L' Europe face a la rivalité sino-américaine- Le coronavirus comme catalyseur', Etudes d' IFRI, Mars.
- Lennon A. and Kozlowski A. (eds) (2008) *Global Powers in the 21<sup>st</sup> Century-Strategies and Relations*, Massachusetts, MIT Press.
- Matthijs, M. (2020) 'Lessons and learnings from a decade of EU crises', *Journal of European Public Policy*, 27 (8), p.p. 1127-1136.
- Meunier, S. and Nicolaidis, K. (2006), 'The European Union as a Conflicted Trade Power', *Journal of European Public Policy*, 13 (6), p.p. 906-925.
- Moschella, M. and Weaver C. (eds), (2013) *Handbook of Global Economic Governance-Players, power and paradigms*, Oxford, Routledge Publications.
- Papanikolaou, K. (2020) 'What kind of power? How the Covid-19 crisis affects the orientation of the EU as a global actor', Institute of European Democrats, December.

- Papanikolaou, K. (2021) 'The economic power of the European Union in the global economy: the consequences of the global economic crisis', PHD thesis, National and Kapodistrian University of Athens.
- Reinhart C. and Rogoff K. (2011) 'From Financial Crash to Debt Crisis', *American Economic Review*, 101 (5), p.p. 1676-1706.
- Reinisch, A., (2013) 'The EU on the Investment Path-Quo Vadis Europe? The Future of EU BITs and other Investment Agreements', *Santa Clara Journal of International Law*, Vol. 12, p.p. 111-157.
- Sapir A. (2007) *Fragmented power: Europe and the global economy*, Brussels, Bruegel publications.
- Sbragia A. (2010) 'The EU, the US and trade policy: competitive interdependence in the management of globalization', *Journal of European Public Policy*, 17 (3), p.p. 368-382.
- Seaman, J. (eds), (2020) 'Covid-19 and Europe-China Relations-A country-level analysis', ETNC Special Report, 29 April.
- Siles-Brugge, G. (2014) *Constructing European Union Trade Policy- A Global Idea of Europe*, International Political Economy Series, Palgrave Macmillan publications.
- Tamma P. (2020) 'Europe wants strategic autonomy-it just has to decide what that means', 15<sup>th</sup> October, *Politico*, Available at: <https://politi.co/37wyVz1>
- Tooze, A., (2018) *How a Decade of Financial Crisis Changed the World*, Viking publications.
- Young, A. and Peterson J., (2014) *Parochial Global Europe-21<sup>st</sup> Century Trade Politics*, Oxford University Press.
- Womack, B. (2017), 'International Crises and China's Rise: Comparing the 2008 Global Financial Crisis and the 2017 Global Political Crisis', *The Chinese Journal of International Politics*, p.p. 383-401.

## 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 ΕΕ<sup>1</sup>.

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**

**Τ**ον 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

ακολουθώντας 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 κοινωνίας<sup>2</sup>. 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 2050<sup>3</sup>. 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 ΕΕ<sup>4</sup> 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 εκκολαπήτρια 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)<sup>5</sup>. 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 II (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 II: 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 Σύγκλισης<sup>6</sup> - 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 2000-2006<sup>7</sup>. 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 εκροών 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, θεοπίστηκαν 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 συνοχής 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 Εξαμήνου<sup>8</sup>.

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 βαρύτητά 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 προϋπολογισμού<sup>9</sup>. 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 Μηχανισμού<sup>10</sup> 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 ΕΕ<sup>11</sup>. 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. Άλλωστε 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](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: Barrel, 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](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.

## **The Common Agricultural Policy's green architecture and the United Nation's Development Goal for climate action: Policy change and adaptation**

**Yannis El. Doukas\***, *Adjunct Lecturer, NKUA*  
**Pavlos Petides**, *Associate Researcher, EKOPDA, NKUA*

### **Abstract**

**T**he paper examines how the environment and climate change issues were gradually upgraded within the policy-making framework of the Common Agricultural Policy and contributed to the formulation of the green architecture for European agriculture. The analysis is based on theories of policy change -mainly neo-institutionalism and historical institutionalism- within the multilevel governance framework. Also, the United Nation's development goal for climate action (SDG-13) is presented to show the change in the policy-making at the international level, to adapt to the climate change challenge. From the analysis, it is recognized that policy change seems to be redefining the historical path of the previous period within the EU and the global context.

**KEY WORDS:** CAP, UN, climate change, policy change, green architecture

---

## **Η Πράσινη Αρχιτεκτονική της ΚΑΠ και ο Αναπτυξιακός στόχος του ΟΗΕ για την κλιματική δράση: Αλλαγή πολιτικής και προσαρμογή**

**Γιάννης Ελ. Δούκας**, *Εντεταλμένος Διδασκαλίας, ΕΚΠΙΑ*  
**Παύλος Πετιδης**, *Συνεργάτης Ερευνητής, ΕΚΟΠΔΑ, ΕΚΠΙΑ*

### **Περίληψη**

**Η** εργασία επιχειρεί να εξετάσει πώς τα ζητήματα του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής αναβαθμίστηκαν σταδιακά και ενσωματώθηκαν στη λειτουργία της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση της πράσινης αρχιτεκτονικής για την ευρωπαϊκή γεωργία. Η ανάλυση βασίζεται στις θεωρίες της αλλαγής πολιτικής - κυρίως της νεοθεσμικής προσέγγισης και του ιστορικού θεσμισμού- μέσα στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Επίσης, παρουσιάζεται ο αναπτυξιακός στόχος του ΟΗΕ για την κλιματική δράση (SDG-13), ώστε να δειχθεί η αλλαγή στη χάραξη πολιτικής, στο διεθνές επίπεδο, και η προσαρμογή της απέναντι στην πρόκληση της κλιματικής αλλαγής. Από την ανάλυση προκύπτει, ότι η αλλαγή πολιτικής για το κλίμα και το περιβάλλον, φαίνεται να επαναπροσδιορίζει το ιστορικό μονοπάτι της προηγούμενης περιόδου, εντός της ΕΕ και διεθνώς.

**ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:** ΚΑΠ, ΟΗΕ, κλιματική αλλαγή, αλλαγή πολιτικής, πράσινη αρχιτεκτονική

---

## 1. Introduction

The Common Agricultural Policy (CAP) results in a wide range of costs and benefits among the Member States, leading to a contrast of priorities and expectations. It represents a significant distinction in distributing benefits among the various actors who participate formally or informally in its formulation since it is a common and essentially binding policy. National priorities, bureaucrats, sectoral interests, and other agriculture-related pressure groups are among them.

Additionally, the CAP combines social, economic, and environmental approaches to achieve a sustainable agriculture system in the European Union (EU). Hence, good environmental conditions support agricultural activities, allowing farmers to exploit natural resources, produce agro-food, and secure their income. As a result, the agricultural income supports farm families and rural communities, while agricultural production supports society (EC, 2021). Furthermore, agriculture is especially vulnerable to climate change, as weather conditions directly influence farming activities. On the other hand, agriculture can help mitigate climate change by reducing greenhouse gas emissions and sequestering carbon while preserving food production.

Also, the Paris Agreement expands on the UN Framework Convention on Climate Change, uniting all nations in the fight to reduce greenhouse gas emissions efficiently and enhance countries' capacity to establish resilience and respond to climate change impacts, including by ensuring adequate assistance for developing countries. With the early entry into force of the Paris Agreement and the effective introduction of the Katowice Climate Package, the world has reached a new period in its collective efforts to combat climate change, concentrating on urgently growing commitment and implementation at all levels of government, industry, and civil society.

The paper focuses on how environmental and climate change concerns were progressively elevated within the EU's CAP policy-making process, contributing to creating a green architecture for European agriculture. Within the EU's multilevel governance system, the research is focused on policy change theories, primarily neo-institutionalism and historical institutionalism. Also, the UN development goal for climate action (SDG-13) is presented to demonstrate the shift in policy-making at the international level to adapt to the climate change challenge. It is noted that the EU has signed up to new international commitments, like the UN-Paris Agreement, concerning actions to deal with climate change and sustainable development issues.

## 2. Theorizing Policy change

For several years, academic researchers have focused on the study of organizations and their interactions. Social theorists started to systematize this body of literature in the late nineteenth and early twentieth centuries. They concentrated on the organizational structure (i.e., bureaucracy) within society and the institutionalization caused by the “iron cage” that organizational bureaucracies build (Hall and Taylor, 1996). Until the 1950s, the study of political institutions dominated political science in the United Kingdom and the United States. This approach, often referred to as old institutionalism, focused on a comparative examination of the formal institutions of government and the state (Andreou, 2018). It was accompanied by a behavioral movement that introduced new theories on understanding policy-making and policy change, like positivism, rational choice theory, and behaviorism. The limited emphasis on institutions was abandoned in favor of analyzing people rather than institutions surrounding them. Institutionalism underwent a significant resurgence in 1977, thanks to an influential paper written by John W. Meyer and Brian Rowan. The revised formulation of institutionalism presented in this paper resulted in a dramatic change in how institutional research was carried out (Andreou, 2018). The following decade saw a flood of literature on the subject from a wide range of disciplines, including those outside the social sciences.

March and Olsen introduced the term “neo-institutionalism” in 1984. Kathleen Thelen and Sven Steinmo distinguished new institutionalism from old institutionalism, which was overwhelmingly based on detailed institutional narratives with little emphasis on comparative studies (Thelen and Steinmo, 1992). In their analysis, they pointed out that institutions exert an autonomous influence on political behavior and thus affect the outcomes of political processes. Neo-institutionalism primarily expressed a spirit of reaction to the then-dominant theoretical currents of behaviorism, especially the proposition that the basic premise of political analysis is observable behavior. Behavior cannot be understood without reference to the institutions in which it manifests itself. In other words, behavioral perceptions underestimated the actual extent to which institutions influence politics because they viewed political institutions as neutral fields in which political behavior is exercised rather than as factors that shape political behavior itself (Andreou, 2018). Historical institutionalists have concentrated on explaining institutional continuity, with one crucial point being that all political activities occur within a historical framework. History is viewed as something that influences future decisions, actions, and happenings rather than as a series of discrete events (Hall and Taylor, 1996). In this article,

emphasis is going to be placed on the concepts of “new institutionalism” and “historical institutionalism” and their interconnection with policy change defined as the incremental shifts in existing structures or new and innovative policies (Bennett and Howlett, 1992).

Despite its insistence on institutional consistency, historical institutionalism was soon confronted with the issue of institutional change. When examining the issue of policy change (or lack thereof), the literature on path dependency may be helpful (Pierson, 2000). Path dependency means that once established, the institutions have started down historically developed specific paths where the costs of turning around are exceedingly high (Levi, 1997). Institutions «lock in» and then grow within the paths of their dependency from the moment they are formed (Andreou, 2018). Therefore, the evolution of institutions and policies is guided by specific “trajectories,” including intentional and unintended (and/or unpredictable) consequences and inefficiencies. As a result of this lock, changing policies is usually tricky because institutions are sticky, and actors defend the current model because they represent the needs of their founders during their creation (even if it is suboptimal) (Greener, 2002). According to Pierson (2000), public policies and formal structures are typically structured to be challenging to alter because previous decisions foster policy continuity. The impact of the institutional environment develops as, over time, rational actors integrate into it, with the result that their strategic choices become more and more limited and more clearly delimited by systemic factors. Thus, institutional change may occur within a particular context, the scope, and characteristics affected by previous political and institutional decisions.

The analyses of historical institutionalism also addressed institutional change through the model of “punctuated equilibrium” (P.E.). For the most prolonged period of their existence, the institutions are in a state of equilibrium, operating according to their decisions at the time of their creation or according to the decisions taken at the last punctuation point. The PE highlights the importance of the institutional climate in influencing policy dynamics and future reform outcomes. Since institutions are designed to be strictly traditional, substantial change can only be derived exogenously, opening up opportunities for those (individuals and interest groups) pursuing policy innovation. Critical turning points intersect long periods of institutional stability and dependence on the historical trajectory. *Critical junctures* are defined as a short period when uncertainty about the future of an institution creates the conditions for the institution to be put by policymakers on a new course of development, where the choices of radical institutional change are visible and possible (Hall and Taylor, 1996). A critical juncture does not have to occur at a point in time where the im-

plications of the juncture can be discerned later. Instead, as Steinmo argues, the critical juncture occurs much earlier in the process, long before its effects are visible (Thelen and Steinmo, 1995). The term “short periods” means that the critical turning points last more minor than the period during which the institutions are trapped within their paths of dependence. During the turning points, the actors can make choices about the evolution of an institution and policies that should be introduced to cope with the new challenges.

As part of their systematic effort to tackle institutional change, Streeck and Thelen (2005) made several additions to the conceptual arsenal of the historic institution. Theories of institutional change can be theories of policy change, when ‘policies stipulate rules that assign normatively backed rights and responsibilities to actors and provide for their public, that is third party enforcement’ (Streeck and Thelen, 2005). Policies are institutions in the sense that ‘they constitute rules for actors other than for policymakers themselves, rules that can and need to be implemented and that are legitimate in that they will if necessary be enforced by agents acting on behalf of society (Streeck and Thelen, 2005). By distinguishing between the process of institutional change, which can be either incremental or abrupt, and the result of institutional change, which can bring about either continuity or discontinuity, they identified five different types of incremental change, either exogenous or endogenous. Firstly, displacement is the simplest version of institutional change, which refers to the gradual change in the content of the regulatory structures that make up the institution. Institutional arrangements are susceptible to change when existing structures are challenged or moved to the side in favor of new institutions and associated behavioral logics. Such transformations are often brought on by rediscovery or activation and the development of alternative institutional types (Streeck and Thelen, 2005). Layering constitutes the second category, entails active support of amendments, modifications, or revisions to an existing collection of institutions. Change occurs via differential paths: the implementation of new elements sets in motion dynamics that, over time, actively crowd out or usurp the old structure, whose domain shrinks in comparison to before (Streeck and Thelen, 2005). In this case, new rules and/or organizations are introduced alongside or on top of pre-existing ones. This is a common practice in states with high partisanship, where the government chooses to establish new systems and/or laws to “regulate” its party clientele without explicitly impacting state structures (Andreou, 2018).

If institutions do not adapt to changing political and economic environments, they can erode or atrophy in drift. Gaps in the rules may trigger it. Political cultivation will help to bring about change (Streeck and Thelen, 2005). Because this is a short adaptation of the institution to the changes of the external

environment, this neglect can be either intentional or not. In the process of conversion, institutions are redirected to new objectives, roles, or purposes. This could happen due to new environmental problems or shifts in power dynamics, or it could happen as a result of political competition over what roles and objectives an established institution could serve. Unforeseen consequences are expected, and change necessitates compromise as actors exploit ambiguities. For this form of transition, time is essential (Streeck and Thelen, 2005). Finally, exhaustion is a mechanism that contributes to failure, which distinguishes it from the other four shift cycles (Streeck and Thelen, 2005). The breakdown, on the other hand, is incremental rather than sudden. Exhaustion may occur when an institution's daily operations weaken its external preconditions and resources dwindle (Streeck and Thelen, 2005). Unlike in the case of drift, where the organization maintains its formal integrity while being increasingly dysfunctional, in the case of exhaustion, the activities that occur within the institution weaken its functioning.

In the context of public policy research, the contribution of ideas and learning to systemic change has been extensively studied. This viewpoint holds that much of political discourse is a phase of social learning manifested by public policy. More precisely, public policy (in time  $t_1$ ) emerges as a result of a learning process, with the previous (time  $t_0$ ) public policy exerting the most significant cognitive influence. As a result, public policy responds to the consequences of previous policies rather than explicitly to social and economic circumstances. Hall describes social learning as a process "The deliberate effort to change the goals or strategies of public policy in order to correspond with old knowledge and new facts. The fact that policy shifts as a result of such a mechanism indicates learning" (Hall, 1993). The specialists in the particular area of public policy who either work for the state or advise it from privileged positions at the interface of the bureaucracy and the intellectual pockets of society are the key players in this learning process. Social learning, as a change in public policy, is divided into three stages that correspond to an equal number of variables of its content: the overriding goals that guide public policy in a particular field, the public policy techniques or tools used to achieve the goals they, and the exact prices of these tools. Historical neo-institutionalists, who recognize that institutions reflect, structure, and reproduce unequal power relations, believe that both the creation and the change of an institution and/or policy are often the object and/or result of conflict between groups with different powers of influence (Andreou, 2018).

### 3. The UN's Climate Action goal for Sustainable Development

Climate change affects every region of the globe. The polar ice caps are melting, and sea levels are increasing. Extreme weather events and flooding are becoming more common in some regions, while extreme heat waves and droughts are becoming more common in others. According to the official United Nation (UN) metrics, between 1880 and 2012, the global average temperature increased by 0.85°C. To put this in perspective, every degree of temperature rise reduces grain yields by around 5%. Between 1981 and 2002, corn, wheat, and other significant crops experienced significant yield losses of up to 40 megatons per year due to a warmer environment. The seas have warmed, there is less snow and ice on the planet, and the sea level has risen. Between 1901 and 2010, the global average sea level rose by 19 cm as oceans expanded due to warming and ice melted. Since 1979, the Arctic's sea ice extent has decreased in each decade, with 1.07 million km<sup>2</sup> of ice loss per decade. Since 1990, global carbon dioxide (CO<sub>2</sub>) emissions have risen by nearly 50%. Emissions increased faster between 2000 and 2010 than in the previous three decades. It is still possible to restrict the rise in global mean temperature to two degrees Celsius above pre-industrial levels by implementing a broad range of technical steps and behavioral improvements. Significant structural and technical changes will increase the likelihood that global warming will not reach this level (U.N., 2021).

For that reason, the 2030 Agenda for Sustainable Development, which all U.N. Member States including the EU28 adopted in 2015, offers a shared blueprint for stability and prosperity for people and the world now and in the future. The 17 Sustainable Development Goals (SDGs) are centered at their heart, and they represent an immediate call to action for all countries in a global partnership. All countries accepted that eradicating poverty and other deprivations must be followed by policies that secure a sustainable agro-food chain, improve health and education, reduce inequalities, and promote economic growth while fighting climate change and protecting the oceans and forests. Each aim usually has 8 to 12 targets, and each target has between 1 and 4 metrics used to track progress against the goals. The goals are either “outcome” targets (to be achieved circumstances) or “means of implementation” targets (U.N., 2021). A variety of resources for tracking and visualizing progress against targets are available to help with monitoring. SDG-Tracker, an online publication released in June 2018, displays available data across all measures. Limiting global warming to 1.5 degrees Celsius will necessitate rapid, far-reaching, and unparalleled improvements in all facets of society, according to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in their 2018 Climate Report.

In paragraph 14 of the Agenda, climate change is identified as “one of the greatest challenges of our time,” with concerns that “its negative impacts threaten the capacity of all countries to achieve sustainable development.” Regarding Sustainable Development Goal 13 for Climate Change, the targets cover a wide range of issues surrounding climate action. There are five targets in total. The first three targets are “output targets”: Strengthen resilience and adaptive capacity to climate-related disasters; integrate climate change measures into policies and planning; build knowledge and capacity to meet climate change. The remaining two targets are “means of achieving” targets: To implement the U.N. Framework Convention on Climate Change; and to promote mechanisms to raise capacity for planning and management. The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) is the primary international, intergovernmental forum for negotiating the global response to climate change. Under this framework, Sustainable Development Goal 13 aims to increase all countries’ resilience and adaptive ability to climate-related hazards and natural disasters by identifying risks and opportunities caused by climate change.

In addition, climate change measures should be incorporated into national policies and plans so as to improve climate change mitigation, adaptation, impact reduction, and early warning education, understanding. Although greenhouse gas emissions are projected to drop about 6 percent in 2021 due to travel bans and economic slowdowns resulting from the COVID-19 pandemic, this improvement is only temporary (U.N., 2021). Once the global economy begins to recover from the pandemic, emissions are expected to return to higher levels. Countries should carry out the commitment made by developed-country parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change to mobilize 100 billion dollars annually from all sources by 2020 to address the needs of developing countries in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation, and fully operationalize the Green Climate Fund (U.N., 2021). Countries promote mechanisms for building capacity in the least developed countries and small island developing states for successful climate change planning and management, emphasizing women, youth, and local and disadvantaged communities.

The COVID-19 pandemic in 2020 has triggered global disturbances in development and human activity, with some positive environmental effects in terms of GHG emissions. China, in particular, has seen a dramatic drop in coal-fired power station usage, owing to a 5% drop in national and global energy demand. Many areas of the world have seen a decrease in air pollution and NO<sub>2</sub> emissions into the atmosphere. The rates of COVID-19 outbreak are expected to have an impact on air quality along with climate variability, including latitude,

temperature, and moisture; this is only to support the importance of close surveillance, effective collaborative international communications, and early warning systems, and compatibility with SDGs for preparation, adaptation, and resilience. As a result of the COVID-19 pandemic, there has been a significant decrease in human activity and an economic crisis. As a result, greenhouse gas emissions are expected to fall by 6% by 2020. In this context, the estimated 6% reduction in emissions for 2020 is insufficient to meet the goal. When the limits imposed to combat the pandemic are lifted, emissions are expected to increase. As a result of the COVID-19 pandemic, the year 2020 has seen a decrease in the movement of climate crises, with a drop of 6% in CO<sub>2</sub> emissions reported this year and possibly up to 8%, the most significant year-on-year reduction on record. As a result, UNEP assists both investors and policymakers in funding and fiscal stimulus packages and prioritizing green and decent employment.

The Paris Agreement expands on the United Nations Framework Convention on Climate Change<sup>1</sup>, uniting all nations in the fight to reduce greenhouse gas emissions quickly and improve countries' capacity to create resilience and respond to climate change impacts, including by ensuring adequate assistance for developing countries. With the early entry into force of the Paris Agreement and the effective introduction of the Katowice Climate Package, the world has reached a new period in its collective efforts to combat climate change, concentrating us on urgently growing commitment and implementation at all levels of government, industry, and civil society (U.N., 2021).

The fact that most of the worst impacts of climate change are too severe and too rapid to be prevented by adaptation measures raised a new challenge that has emerged as a focal point during the Paris negotiations. In particular, the Paris Agreement recognizes that losses and damages of this nature must be addressed and seeks to find suitable answers. It states that loss and damage can take different forms—both as immediate impacts from severe weather and slow-rise effects, such as land loss at sea for lower islands with severe adverse effects for the agricultural production (Climate Focus, 2015).

While the NDCs of each Party may not be legally binding, the Parties are legally bound by technical expert analysis to monitor their progress towards the NDC and identify forms of reinforcement of their ambitions. The “enhanced accountability system for action and assistance” articulates Article 13 of the Paris Accord, which lays down harmonized monitoring, reporting, and verification (MRV) standards. Thus, developed and developing nations shall be subject to technical and peer review and report on their mitigation efforts every two years (Climate Focus, 2015). The Agreement acknowledges the different situations of specific nations and states in particular that professional expert reviews

recognize the unique reporting capabilities of each country (Van Asselt, 2016). In line with the above, the developing countries reaffirmed their commitments to mobilize \$100 billion a year on climate financing by 2020 at the 2015 Paris Conference, where the Agreement was discussed and decided to mobilize \$100 billion in climate finance per annum by 2025. The funds are for development mitigation and adaptation support. This money covers funding for the UNFCCC Green Climate Fund and a range of other public and private undertakings. Until 2025, new loans of \$100 trillion annually must be settled upon in the Paris Agreement (Roberts et al., 2021).

In contrast with the Kyoto Protocol and the Copenhagen Accord, the Paris Agreement constitutes a binding arrangement that brings all nations together for the first time in the multilateral climate change process to implement ambitious measures to address and accommodate climate change. The Paris Convention reiterates that developed countries should lead the way in providing financial support to less docile and needy countries while allowing for first-time volunteer contributions from other Parties. Mitigation requires climate financing because large-scale investments are needed to reduce emissions substantially. Climate finance is also critical for adaptation, as substantial financial resources are required to adapt to the adverse effects and mitigate the impacts of climate change. Countries created a more transparent structure with the Paris Agreement (ETF). In 2024, countries will report transparently on steps taken and progress made in climate change mitigation, adaptation initiatives, and assistance given or obtained under the ETF. It also specifies international protocols for reviewing submitted papers (UN, 2021).

Despite the minor benefits to pollution reductions brought on by the COVID-19 pandemic, SDG 13 continues to face several challenges. In the interest of economic stimulus, an estimated 6% decrease in global emissions and historic carbon emission reductions are also expected to recover to emission levels higher than the initial decline. Economic policy financing would most likely divert emergency funds generally allocated to environment funding, such as The Green Climate Fund and environmental policies, unless a focus is placed on green deals in redirecting monetary funds. Government lockdown controls are expected to ease, resulting in a rebound in transportation emissions. This is due to countries such as the United States lowering productivity levels and limiting environmental standard compliance. The United Nations Climate Change Conference U.K. '20, also known as COP26, has been postponed. This is yet another setback and reminder of how collective action has been placed on hold as nations worldwide recover from the pandemic's aftermath.

Climate change is widely recognized as a defining threat of our time, so, unsurprisingly, one of the SDGs (13) calls for “urgent action to tackle climate change and its impacts.” According to a meta-analysis of climate change impacts, 70% of studies show crop yield declines by 2030, with half of the studies showing 10–50% declines. Climate change is already affecting food systems, and agriculture is one of the most affected industries by climate change. Agriculture and associated land-use transition account for about a quarter of annual GHG emissions worldwide. If the global warming goal is not met, significant emissions reductions in food systems would be needed. As a result, achieving SDG 13 would necessitate numerous adaptation and mitigation actions in food systems. A significant challenge is that food systems are connected to many SDGs, and there are likely to be trade-offs among SDGs through food system behavior, with trade-offs becoming especially difficult in developing countries where climate change vulnerability is greatest. Transformative actions in the food system are critical for achieving SDG 13 and UNFCCC agreements, but actions must be carefully considered due to the likelihood of trade-offs between adaptation and mitigation, among other SDGs. The challenges are enormous, necessitating nothing less than a revolution of food systems, with exact behavior based on context. Food systems are changing in many ways, but many researchers argue that the transition must be much more significant in the coming years in order to ensure food security, climate change mitigation, and environmental sustainability. In addition, the Food and Agricultural Organization (FAO) is assisting nations in adapting to and mitigating the consequences of climate change by developing national climate plans and implementing research-based programs and initiatives, with a focus on smallholder agriculture and making rural communities’ livelihoods more robust (FAO, 2019).

#### **4. CAP and the challenge of climate change and the environment**

**G**ood environmental conditions support agricultural activities, allowing farmers to exploit natural resources, produce agro-food, and secure their income. As a result, agriculture’s revenue supports farm families and rural communities, while agricultural production supports society as a whole (EC, 2021). Furthermore, agriculture is especially vulnerable to climate change, as farming activities are directly influenced by weather conditions. Agriculture, by emitting greenhouse gases into the atmosphere, also contributes to climate change. Agriculture, on the other hand, can help to mitigate climate change by reducing greenhouse gas emissions and sequestering carbon while preserving food production. The CAP

therefore combines social, economic, and environmental approaches on the path towards achieving a sustainable system of agriculture in the EU. Further steps in this path are taken in the new CAP, as the EU has signed up to new international commitments concerning actions to deal with the climate change and sustainable development issues, which will be built around a new and more ambitious green architecture (EC, 2021a). But this was not always the case.

Preservation and protection of the environment were not included in the CAP founding principles, as there were other policy priorities. There was a gradual change in this perception that manifested itself in the early 1970s when environmental problems began to be politicized, and continued more vigorously in the 1980s with the so-called “Green Paper” on the prospects of the CAP, recognizing the great importance of environmental protection, the 1988 Communication on “Environment and Agriculture” and the handbook “The Future of Rural Society” highlighting the need to reduce destructive agricultural practices and turn to environmentally friendly production processes (Louloudis et al., 1999).

Also, due to the food scandals that erupted in the late 1980s and early 1990s and the negative environmental impact of the agricultural model promoted by the CAP, the consumer and environmental movement gradually began to grow and strengthen for policy changes. These endogenous pressures resulted in the significant reform of the CAP in 1992. Therefore, from 1992 onwards, environmental issues took a central place in the successive CAP reforms. The 1992 agri-environmental measures were an innovation, although the relevant budget expenditures were limited compared to the traditional CAP measures. This is the first significant attempt to subsidize agriculture as a source of production of environmental benefits. The Agenda 2000 that followed and the concept of the “second pillar” for Rural Development extended this idea (Doukas, 2011).

The Agenda 2000 reform package introduced the Rural Development Pillar in the CAP, emphasizing the environmental outcomes and the safe agri-food products. It has established the link between environmental protection requirements and direct payments to support producers. Member States were pressured to take appropriate environmental measures through a set of actions regarding the different activities taking place in the countryside but recognizing the central role of agricultural production. In addition, Member States were given flexibility in supporting farmers in conjunction with environmental measures and the imposition of possible sanctions to reduce or abolish support aid if they did not comply. The amounts of support that were ultimately not given to producers were transferred to the Member State’s rural development program (Doukas, 2018).

In addition, Member States should draw up comprehensive national or regional programs from a list of possible measures, of which environmental protection and climate action was a prerequisite. These measures strengthened actions to educate farmers on environmentally friendly processes to support less-favoured areas and exceptionally high ecological value forests. In addition, incentives were provided for the Member States to use part of this funding to promote more environmentally friendly production methods in the beef and milk sectors.

Cross-compliance was a mandatory requirement in the CAP's Mid-Term Review (MTR) in 2003, and it applied to all direct payments. Cross-compliance establishes environmental and other requirements that farmers must meet in order to obtain subsidies. Cross-compliance norms included statutory management requirements under Union law as well as criteria for excellent agricultural and environmental condition of land establishment (EC, 2021c).

During the last two decades, more efforts have been made through the CAP, based on the specific soil-climatic characteristics of each region, to motivate farmers to adopt more environmentally friendly practices in plant and animal production and to achieve the most efficient exploitation of natural resources by integrating new technologies across the framework of the production process (Doukas, 2018). Under the new CAP system, farmers receive the green direct payment (representing 30% of the direct payment budget) if they meet three required environmental criteria (soil and biodiversity in particular). Farmers must diversify their crops, conserve permanent grassland, and preserve biodiversity, as well as allocate 5% of arable land to areas that are conducive to biodiversity [Ecological Focus Areas (EFA)] (Doukas, 2014).

There are exemptions to the rules, depending on the individual situation—for instance, farmers with a large proportion of grassland, which is environmentally beneficial. At the national or regional level, EU countries determine the proportion of permanent grassland to agricultural land (with a 5 percent margin of flexibility). Furthermore, EU countries declare areas of permanent grassland that are environmentally sensitive. In these areas, farmers are unable to plough or convert permanent grassland. Also, the greening rules do not apply to farmers who opted for the small farmer's scheme for administrative and proportionality reasons. (EC, 2021d).

Furthermore, organic farmers automatically receive a greening payment for their farm because the nature of their production deems them to have environmental benefits. Other exemptions can apply, depending on a farmer's specific situation. Direct payments would be reduced for farmers who do not follow the greening laws. Given the scope of the greening criteria, such reductions reflect

the amount of hectares listed as non-compliant (Doukas 2014). As the green direct payment is compulsory, it can introduce practices that are beneficial for the environment and climate change on a large part of the utilized agricultural area. The aim is to set specific and measurable criteria, as experience to date has shown that the Cross-Compliance regime provides a relatively loose framework of rules, which one can easily disregard and, at the same time, presents significant weaknesses in terms of control mechanisms.

Nowadays, global population growth, urbanization patterns, depleted natural resources, and climate change-related agricultural production threats are putting much more strain on the agricultural sector around the world (Doukas, 2019). Furthermore, shifting rainfall patterns, increasing temperatures, seasonal variability, and extreme weather events such as heatwaves, droughts, storms, and floods are all being felt because of climate change across the EU, and especially in European agriculture. Severe climate change impacts, such as river floods, droughts, and coastal flooding, are putting human systems and habitats in Europe at risk. Even if some climatic changes will be beneficial to some northern European regions, the vast majority will be detrimental, affecting areas that are already experiencing environmental or other changes. A combination of different types of these impacts can intensify vulnerabilities in different regions. Agriculture will be most affected in the EU's southern and south-eastern areas. Agriculture must enhance its environmental performance by using more sustainable production methods, given the pressure on natural resources. Farmers must also respond to the threats posed by climate change and implement mitigation and adaptation strategies. One of the three key goals of the CAP is to promote sustainable natural resource management and climate change (EC, 2021b). Of course, European farmers, who work, produce, and invest in the broader European rural region, are the primary managers of the natural environment (Maravegias and Doukas, 2012).

Hence, according to the new operating framework of the CAP (2021-2027), the eligibility of direct payments depends on measurable environmental and climatic criteria. Thus, direct payments will depend on the achievement of environmental and climatic criteria, including the conservation of carbon-rich soils through the protection of wetlands, the sustainable management and improvement of water resources, and crop-rotation instead of crop diversification. To this end, each member state must develop applications to support producers or provide incentives for good agricultural practices. The further upgrade of environmental concerns is expressed financially by increasing the transfer of additional resources by 15%, from pillar 1 to pillar 2 for environmental and climate measures (EC, 2018a).

In line with the above framework, the new green architecture is much more flexible in its design and management, which is now entrusted to national authorities. It is planned to be structured in three strands which will include the new system of conditions, climate and environmental programs and agri-environmental and climate measures, which will be funded by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) (EC, 2018b).

In addition, a key priority is to improve flexibility for MS to design rural development measures with an emphasis on adopting stricter criteria for safe food production and establishing rules for water quality protection, reducing pesticide use, and restriction of antibiotics. At the same time, an extensive incentive package is proposed to boost investment in the bioeconomy and improve living conditions in rural areas. Environmental and climate action envisages that at least 30%, nearly 23 billion euros, of the funding for the second pillar will be spent on climate and environmental measures, demonstrating the Commission's willingness to consolidate these priorities. Finally, integrated environmental management and tackling the effects of climate change are enhanced as synergies with other relevant EU policies and programs are improved (EC, 2018a)

## 5. Policy change and the CAP's Green Architecture

Historical institutionalism has been used to demonstrate how decisions by Member States' governments have limited their future behaviour and strengthened the independence and positions of supranational institutions. Leading speakers of historical institutionalism in the EU include Simon Bulmer (2009) and Paul Pierson (1996). They argued for the value of this approach to analysis and, as Bulmer puts it, the "description" of political activity and policy activities within the multilevel governance framework<sup>2</sup>. In particular, Bulmer supported and used the "governance regime" framework to analyze the EU at the level of specific policies of the subsystems.

The theory of rational choice institutionalism has been used primarily to explain the motivations of Member States' governments in the integration process and demonstrate the implications of different EU decision-making rules for the behaviour and influence of actors. In terms of the behaviour of governments, a characteristic feature of the rational choice analysis is that governments are actively participating in and delegating powers to the EU because in this way they derive several advantages, the most important of which are: reduced transaction costs through improved policy development, policy effectiveness, and policy compliance. It is based on the economic theory of rational behaviour. It satisfactorily interprets the positions taken over time by the various players in maintaining or reforming the CAP (Doukas 2011).

The CAP's implementation results in diverse costs and benefits among the Member States, creating conflicting priorities and expectations. Since it is a common and essentially binding policy, it creates a significant distinction in distributing benefits among the various actors who engage formally or informally in its formulation. National priorities, committee bureaucrats, sectoral interests, and other agriculture-related pressure groups are among them (Doukas and Maravegias, 2021).

Historically, CAP reform decisions have always been a bargaining chip between the Commission and the Council of Agriculture and Rural Development Ministers, which represents the interests of farmers in their countries and those exercised by the main trading partners (e.g., UN and the members of the World Trade Organization). Throughout the historical course of the CAP, it has been a rare occurrence for large interest groups to be represented in the decision-making process, which is especially true for consumer groups. However, some events in the late 1990s changed the data significantly.

As it turned out, after the major problems that arose and the panic that prevailed in cases such as the bovine spongiform encephalopathy crisis, the detection of dioxins in food in Belgium and the «foot and mouth disease», consumers' demands for higher safety standards and food quality have increased significantly, as have concerns about the impact of the CAP on the environment, animal health, and the adoption of practices for their proper treatment.

These demands, as expected, became more intense, along with the increase in the level of income in the EU Member States. However, even before the reform process, these concerns had grown and intensified out of fear of the above cases and remained a key priority for EU citizens. Regardless of how the CAP relates to these concerns, its political response has included raising these issues to the top of its agenda. The result was that, in countries such as Germany and Italy, the leaders of the Greens sought to attend the meetings of the relevant ministers, contributing to an effort to review and redefine the CAP. (Swinnen, 2001).

Also, at the level of pressure groups, farmers' professional organizations for almost three decades since the establishment of the CAP (1962-1992) were not threatened by other powerful groups promoting opposing positions and claims. However, due to food scandals and growing adverse environmental effects, consumer and environmental movements have been strengthened over time due to the European model of agriculture that created negative environmental consequences. As a result, they gradually increased their influence in the EU institutions (Doukas, 2018).

Moreover, while cross-compliance seems to be politically justified, its economic philosophy was not always clear. The problem was whether the introduc-

tion of new requirements for existing income support is an effective policy tool. Although this problem is beyond the scope of this analysis, let us consider the effectiveness of cross-compliance. For example, as we have shown, many researchers point out that direct payments were distributed according to agricultural policy objectives and not according to environmental objectives, thus linking two contradictory results and the lack of clear objectives of environmental policy. Indeed, farms that are entirely dependent on direct payments should not “coincide” with those that cause severe environmental damage.

It is essential to consider how the decisions were made concerning the distribution of the savings from direct payments, more specifically from farmers’ non-compliance. Indeed, because the Member States could withhold only 25% of the money raised through the implementation of cross-compliance, the incentive to implement an effective control mechanism at the state level seemed to be low. Once again, political rhetoric did not seem to be in line with political reality, which means that the pressures and concerns that the new “players” have brought to the fore could have been more critical for the reform process. However, they were an essential ally of the Commission in achieving its objective reform goals for the environment and food safety. On the other hand, the corresponding weakening of the producer’s pressure groups during the last two decades also played an important role. This evolution was the result of the gradual reduction of the rural population, in absolute numbers but also as a percentage of the total EU workforce (Doukas, 2011).

Another crucial turning point in the path-dependence of the CAP’s structure and implementation was the introduction of the Green Payment Scheme. That is the first time that the environmental compliance of the producers is measurable, and the criteria for them to receive the total amount of the direct payments is thoroughly defined. Lastly, the obligations of the EU according to climate action and the severe consequences of climate change through the entire agro-food chain forced for an even more discrete allocation of measurements within the new framework of the CAP for the period 2021-2027.

As can be seen from the above, the intention to create a green architecture is clear, embodying a stable and at the same time flexible framework aimed at “greening” the CAP. For many decades, CAP was severely criticized for the negative environmental impacts associated with its philosophy and mode of operation and contributed to the intensification of agricultural production and the depletion of natural resources. The new CAP strengthens the freedom of rational choice within a strict framework of joint commitments and objectives, with the predominant role of conditionality, i.e. linking funding to results, under the pressure of a reduced Budget. At the same time, with specific financial tools,

the CAP is trying to highlight and upgrade issues related to the environment and climate change. Planning to achieve these goals includes both pillars of the CAP, promotes synergies with other similar policies and enhances flexibility based on national priorities (Doukas, 2019).

## 6. Conclusions

**E**ven though issues concerning the effect of economic activity and the agricultural production on the environment and climate change were in the public discourse for more than forty years, more action has been placed on the policy change and adaptation to deal with those challenges during the last two decades. In particular, the power of farmers is reduced, and at the same time, the consumer and environmental movement is strengthened on an international scale and within the multilevel governance framework of the EU. Also, nowadays, it is generally recognized that agriculture is especially vulnerable to climate change, as weather conditions directly influence farming activities. At the same time, by emitting greenhouse gases into the atmosphere, agriculture also contributes to climate change. Additionally, the EU has signed up to new international commitments concerning actions to deal with climate change and sustainable development issues. The most profound example is the UN- Paris Agreement, which constitutes the first-ever universal and legally binding global climate change agreement.

As a result, a new green architecture is promoted within the new CAP for the programming period 2021-2027. The Policy adapts against the new climate challenges, as the eligibility of direct payments will depend on measurable environmental and climatic criteria, including the conservation of carbon-rich soils through the protection of wetlands, the sustainable management and improvement of water resources, and crop-rotation instead of crop diversification. Also, environmental and climate action anticipates spending at least 30% of the second pillar's financing, or approximately 23 billion euros, on climate and environmental initiatives, underlining the Commission's readiness to consolidate these objectives.

Moreover, at the international level, in contrast with the Kyoto Protocol and the Copenhagen Accord, the UN- Paris Agreement constitutes a binding arrangement that brings all nations together for the first time in the multilateral climate change process to implement ambitious measures to address and accommodate climate change. Under the pressuring precept of measurable results, the Paris Convention reiterates that developed countries should lead the way providing financial support to less docile and needy countries

while allowing for first time volunteer contributions from other parties. As a result, climate finance has arisen as an essential pillar for adaptation because significant financial resources are needed to adapt to and mitigate the effects of climate change and large-scale investments are needed to reduce emissions substantially. This development demonstrates a policy change that seems to be redefining the historical path of the previous period.

## Notes

\* Acknowledgements: The authors thank Georgios Mermigas - member of the trade team “FAO Trade and Markets Division” - for the fruitful discussion before writing this paper.

1. In 1994, 192 countries ratified an international treaty -- the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), commonly known as “the Convention” -- to begin to consider what can be done to reduce global warming (mitigation) and how to cope with whatever temperature increases are inevitable (adaptation). A number of nations approved an addition to the treaty: the Kyoto Protocol, which has more ambitious (and legally binding) measures (OECD, 2021) In addition, The 15th session of the Conference of the Parties to the UNFCCC and the 5th session of the Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol took place in Copenhagen and was hosted by the Government of Denmark (UN, 2021).

2. “Multilevel governance entails a conception of the EU as consisting of ‘overlapping competencies among multiple levels of governments and the interaction of political actors across those levels’ Additionally, multilevel governance pulls the private sphere into the political. Together this leads to a loss of the so-called ‘gate-keeping role’ of the state, as the conventional representation via state executives is curtailed. Hence multilevel governance eradicates the traditional distinction between domestic and international politics”. (Aalberts, 2004 :24).

## Bibliographical References

- Aalberts, E.T. (2004), ‘The Future of Sovereignty in Multilevel Governance Europe – A Constructivist Reading’, *JCMS*, Vol. 42. No 1. p.p. 23-46.
- Andreou, G. (2018), *The neo-institutional approach to politics*, Kritiki Publishers.

- Asselt, H. (2018). *Putting the 'enhanced transparency framework' into action*. Stockholm Environment Institute. <https://www.sei.org/publications/enhanced-transparency-framework/>
- Baumgartner, F. and Jones, B. (1991), 'Agenda dynamics and policy sub-systems', *Journal of Politics* 53(4): 1044-1074.
- Bennett, C. and Howlett, M. (1992), 'The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change', *Policy Sciences* 25: 275-294.
- Bulmer S. (2009) 'Politics in Time meets the politics of time: historical institutionalism and the EU timescape', *Journal of European Public Policy*, 16:2, 307-324.
- Capoccia, G. and Kelemen, D. (2007), 'The study of critical junctures: theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism', *World Politics* 59(3): 341-369.
- Climate Focus. (2016), *COP21 Paris 2015 - Climate Focus Overall Summary and Client Briefs*. Climate Focus. <https://www.climatefocus.com/publications/cop21-paris-2015-climate-focus-overall-summary-and-client-briefs>
- Doukas E.Y. (2011), *The Political Economy of the Common Agricultural Policy Reform*, Doctoral Thesis, NCUA.
- Doukas E.Y. (2014), 'The agricultural sector in the period 2014-2020' in Mitsos A. (Director), *The policies financed by the budget of the European Union and the Greek Economy - Final Report*, Study for the Bank of Greece, ELIAMEP 2014.
- Doukas, E.Y. (2018), 'The Common Agricultural Policy and the Greek Agricultural Sector' in N. Maravegias - T. Sakellaropoulos (ed.) *Greece and European Unification: The History of a Multivariate Relationship 1962-2018*, Dionicos Publishers.
- Doukas. E.Y. (2019), 'The Common Agricultural Policy under the pressure of the new Financial Framework (2021-2027): Nationalization and adaptation', *Region & Periphery*, issue 8, pp. 133-142, Dionicos Publishers.
- Doukas E.Y. and Maravegias N. (2021), *European Agricultural Economy and Policy: Transformations and Adaptation Challenges-* (to be published), Kritiki Publishers.
- Greener, I. (2002), "Understanding NHS reform: the policy-transfer, social learning and path-dependency perspectives", *Governance* 15(2): 161-183.
- European Commission (2018a), *Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council*. COM (2018) 392 final.

- European Commission (2018b), *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends: The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*. COM (2018) 321 final.
- European Commission (2021a), *Sustainable agriculture in the CAP*, [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/sustainable-cap\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/sustainable-cap_en)
- European Commission (2021b), *The CAP and climate change*, [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/environmental-sustainability/climate-change\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/environmental-sustainability/climate-change_en)
- European Commission (2021c), *Cross-compliance*, [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance_en)
- European Commission (2021d), *Environmental sustainability in EU agriculture*, <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/environmental-sustainability/>
- Eurostat (2020), *SDG 13 - Climate action - Statistics Explained*. European Commission. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/SDG\\_13\\_-\\_Climate\\_action#Climate\\_action\\_in\\_the\\_EU:\\_overview\\_and\\_key\\_trends](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/SDG_13_-_Climate_action#Climate_action_in_the_EU:_overview_and_key_trends)
- European Parliament (2018), *2021-2027 multiannual financial framework and new own resources : Analysis of the Commission's proposal*. PE 625.148 – July 2018.
- FAO (2019), *FAO's work on climate change: United Nation's climate change conference*, <http://www.fao.org/3/ca7126en/ca7126en.pdf>
- Hall P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain".
- Hall, P. and Taylor, R. (1996), "Political science and the three new institutionalisms", *Political Studies* XLIV: 936-957.
- Levi, M. (1997), 'A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis'. In M. Lichbach and A. Zuckerman (eds), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 19-41.
- Louloudis, L., Beopoulos, N. and Vlachos, G. (1999), «Policy for the Protection of the Rural Environment in Greece with a horizon in 2010», in N. Maravegias (ed.), Papazisis Publications, Athens.
- Maravegias, N. and Doukas E.Y. (2012), 'A strategy for rural development in Greece: The case of island areas', *Region & Periphery*, vol 1, p.p. 37-56.

- March and Olsen (1984), 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life', *American Political Science Review*, 78:3, p.734-39.
- OECD (2021), *OECD at the UN Climate Change Conference in Copenhagen (COP15)*. [www.oecd.org/env/cc/oecd-cop15-copenhagen.htm](http://www.oecd.org/env/cc/oecd-cop15-copenhagen.htm).
- Pierson, P. (1996), 'The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis', *Comparative Political Studies*, Vol. 29 issue: 2, pp 123-163.
- Pierson, P. (2000), 'Increasing returns, path dependence and the study of politics', *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Roberts, T. J. et al. (2021), *Rebooting a failed promise of climate finance*. *Nature Climate Change*, [https://www.nature.com/articles/s41558-021-00990-2?error=cookies\\_not\\_supported&code=4e4d1be3-cca4-4022-a8a8-7b914710b341](https://www.nature.com/articles/s41558-021-00990-2?error=cookies_not_supported&code=4e4d1be3-cca4-4022-a8a8-7b914710b341)
- Streeck, W. and Thelen, K. (2005), 'Introduction: institutional change in advanced political economies', in W. Streeck and K. Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, p.p. 1-39.
- Swinnen, J.F.M. (2001), *A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?*, CEPS Working Paper No. 173, CEPS, Brussels, September.
- Thelen, K. and Steinmo, S. (1992), "Historical Institutionalism in Contemporary Politics" in Steinmo S. Thelen K. and Longstrethet F. (ed.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York: Cambridge University Press.
- U.N. (2021). *Goal 13, Department of Economic and Social Affairs*. United Nations. <https://sdgs.un.org/goals/goal13>