

Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Vol 16, No 16 (2023)

Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance - Structural Transitions and Polycrisis in the Global Economy: Challenges for Regional Economic Integration

Autumn | Φθινόπωρο 2023

Issue | Τεύχος 16

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
REGIONAL
INTEGRATION
politics economics governanceΣΗΜΕΙΩΜΑ
ΤΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΤΩΝ
ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Η «Περιφέρεια» αλλάζει

SPECIAL ISSUE
ΕΙΔΙΚΟ ΑΦΙΕΡΩΜΑ**«Δομικές μεταβάσεις και πολυκρίσεις στην παγκόσμια οικονομία: Προκλήσεις για την περιφερειακή οικονομική ολοκλήρωση»****Κωνσταντίνος Ι. Χαζάκης & Μαρία-Νεφέλη Μάλλιου**

Η αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19 από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Sotiris Petropoulos Global turbulence, emerging powers and the regional integration potential in the Global South**Γιώργος Ανδρέου** Το ενεργειακό τρίλημμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εποχή των πολυκρίσεωνRESEARCH ARTICLES
ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ**Αιμιλία Βλάχη** Η Ανθεκτικότητα του ελληνικού τουρισμού και οι μετά την κρίση αναδιαρθρώσεις του ξενοδοχειακού κλάδου**Yiorgos Ioannidis & Dimitris Giakoulas** The impact of inflation on SMEs: Evidence from a survey on Greek SMEsPOLICY PAPER
ΚΕΙΜΕΝΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**Andrea Ribeiro Hoffmann** EU-LAC relations after the 2023 EU-CELAC Summit: what now?Επιστημονική επιθεώρηση για την περιφερειακή
ολοκλήρωση-πολιτική, οικονομία & διακυβέρνηση

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ REGIONAL INTEGRATION

politics economics governance

ΣΗΜΕΙΩΜΑ
ΤΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΤΩΝ
ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Η «Περιφέρεια» αλλάζει

SPECIAL ISSUE
ΕΙΔΙΚΟ ΑΦΙΕΡΩΜΑ

«Δομικές μεταβάσεις και πολυκρίσεις στην παγκόσμια οικονομία: Προκλήσεις για την περιφερειακή οικονομική ολοκλήρωση»

Κωνσταντίνος Ι. Χαζάκης & Μαρία-Νεφέλη Μάλλιου

Η αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19 από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Sotiris Petropoulos Global turbulence, emerging powers and the regional integration potential in the Global South

Γιώργος Ανδρέου Το ενεργειακό τρίλημμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εποχή των πολυκρίσεων

RESEARCH ARTICLES
ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ

Αιμιλία Βλάχη Η Ανθεκτικότητα του ελληνικού τουρισμού και οι μετά την κρίση αναδιαρθρώσεις του ξενοδοχειακού κλάδου

Yiorgos Ioannidis & Dimitris Giakoulas The impact of inflation on SMEs: Evidence from a survey on Greek SMEs

POLICY PAPER
ΚΕΙΜΕΝΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Andrea Ribeiro Hoffmann EU-LAC relations after the 2023 EU-CELAC Summit: what now?

Επιστημονική επιθεώρηση για την περιφερειακή ολοκλήρωση-πολιτική, οικονομία & διακυβέρνηση

Η Επιστημονική Επιθεώρηση **Regional Integration: Politics, Economics and Governance** (Περιφέρεια) εκδίδεται με την υποστήριξη του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών: «Διεθνής και Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και Πολιτική» του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης (ΠΕΔΔ) του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών (ΕΚΠΑ).

Η ευθύνη υλοποίησης της έκδοσης ανήκει στο Ερευνητικό Κέντρο Οικονομικής Πολιτικής, Διακυβέρνησης και Ανάπτυξης (ΕΚΟΓΔΑ) του ΠΕΔΔ/ΕΚΠΑ.

Η Επιθεώρηση εκδίδεται υπό την επιστημονική επιμέλεια του Ελληνικού Δικτύου Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας (ΕΔΔΕΠΟ)

Ιδρυτής και Επίτιμος Σύμβουλος Σύνταξης Ναπολέον Μαραβέγιας, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών	Honorary Editor-in-chief Napoleon Maravegias, National and Kapodistrian University Of Athens
Διευθυντής Σύνταξης Editor-in-Chief Κατσίκας Δημήτρης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών	Editor-in-Chief Katsikas Dimitris, National and Kapodistrian University Of Athens
Αναπληρωτές Διευθυντές Σύνταξης Ανδρέου Γιώργος, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης Μανώλη Παναγιώτα, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου Μαρίης Γιώργος, Πανεπιστήμιο Αιγαίου Χάρδας Τάσος, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης	Associate Editors-in-Chief Andreou George, Aristotle University of Thessaloniki Manoli Panagiota, University of the Peloponnese Maris George, University of the Aegean Chardas Tasos, Democritus University of Thrace
Συμβούλιο Σύνταξης Δούκας Γιάννης Ε., Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών Λαδή Στέλλα, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Queen Mary University of London Μποζίνης Άκης, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας Ρουκανάς Σπύρος, Πανεπιστήμιο Πειραιώς Τσίγκου Ελένη, Copenhagen Business School Φλούρος Άκης, Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου Χαζάκης Κωνσταντίνος, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης Χρυσομαλλίδης Χαράλαμπος, Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης Ribeiro Hoffmann Andrea, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio)	Editorial Board Doukas Yannis E., National and Kapodistrian University Of Athens Ladi Stella, Panteion University, Queen Mary University of London Bozinis Akis, University of Macedonia Roukanas Spyros, University of Piraeus Tsingou Eleni, Copenhagen Business School Flouros Akis, Neapolis University Pafos Hazakis Konstantinos, Democritus University of Thrace Chrysomalidis Charalampos, Greek National Documentation Center Ribeiro Hoffmann Andrea, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC- Rio)
Συμβουλευτικό Επιστημονικό Συμβούλιο Αντωνιάδης Ανδρέας, University of Sussex Βλιάμος Σπύρος, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών Δούση Εμμανουέλα, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών	Scientific Advisory Board Antoniades Andreas, University of Sussex Vliamos Spyros, National and Kapodistrian University Of Athens Doussis Emmanouela, National and Kapodistrian University Of Athens
Ζωγραφάκης Σταύρος, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών Θεοφάνους Ανδρέας, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας Καραβέλη Ελένη, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών Κόντης Αντώνης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών Κότιος Άγγελος, Πανεπιστήμιο Πειραιά Λαμπρινιάδης Λός, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας Λιαργκόβας Παναγιώτης, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου Λυμπεράκη Αντιγόνη, Πάντειο Πανεπιστήμιο Μητσός Αχιλλέας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου Παπαδασκαλόπουλος Αθανάσιος, Πάντειο Πανεπιστήμιο Παπαστάμου Ανδρέας, Πάντειο Πανεπιστήμιο Πετράκος Γιώργος, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας Πλασκοβίτης Ηλίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο Σκλιάς Παντελής, Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος Σπανού Καλλιόπη, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών Τσαρδανίδης Χαράλαμπος, Πανεπιστήμιο Αιγαίου Υφαντόπουλος Ιωάννης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών Φωτόπουλος Γεώργιος, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου Χουλιάρας Αστήρης, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου Ψαλτόπουλος Δημήτρης, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης Ψυχάρης Ιωάννης, Πάντειο Πανεπιστήμιο	Zografakis Stavros, Agricultural University of Athens Theophanous Andreas, University of Nicosia Caraveli Eleni, Athens University of Economics and Business Kontis Antonis, National and Kapodistrian University Of Athens Kotios Angelos, University of Piraeus Labriniadis Lois, University of Macedonia Liargovas Panagiotis, University of the Peloponnese Lymberaki Antigoni, Panteion University Mitsos Achilleas, University of the Aegean Papadaskalopoulos Athanasios, Panteion University Papastamou Andreas, Panteion University Petraκος George, University of Thessaly Plaskovitis Ilias, Panteion University Sklias Pantelis, Neapolis University Pafos Spanou Calliope, National and Kapodistrian University Of Athens Tsardanidis Charalambos, University of the Aegean Yfantopoulos John, National and Kapodistrian University Of Athens Fotopoulos Goergios, University of the Peloponnese Huliaras Asteris, University of the Peloponnese Psaltopoulos Dimitris, Aristotle University of Thessaloniki Psycharis Ioannis, Panteion University
Bianculli Andrea C. , Institut Barcelona Estudis Internacionals (IBEI) Del Tedesco Lins Maria Antonieta, University of Sao Paulo Fritz Barbara, Free University of Berlin	Bianculli Andrea C. , Institut Barcelona Estudis Internacionals (IBEI) Del Tedesco Lins Maria Antonieta, University of Sao Paulo Fritz Barbara, Free University of Berlin

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
REGIONAL
INTEGRATION

politics economics governance

The scientific journal *Regional Integration: Politics, Economics & Governance* (Περιφέρεια) aspires to establish itself as a forum for scientific research on issues related to regional integration at the international level. The term regional integration signifies both the institutionalized cooperation between states aiming at gradual economic integration and/or convergence in different policy fields (regionalism), as is the case for example, with the European Union (EU), the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) or the Southern Common Market (MERCOSUR), as well as spontaneous, «bottom-up», mainly economic, cooperation between state and non-state actors from the same region (reginalization).

In this context, the journal hosts scientific articles exploring the economic, political, and institutional aspects of current regional integrations, as well as their relations with the rest of the world, including other regional integration initiatives (inter-regionalism). The journal also hosts scientific studies that examine the dynamics and characteristics of -mainly but not exclusively- economic integration as marked by enhanced economic relations and transactions of all kinds (commercial, financial, monetary, investment) among economic agents in various regions of the world. Finally, the journal hosts articles exploring the interaction of globalization trends and processes with those of regional integration. The journal publishes articles relating to all these themes that are both of theoretical and empirical orientation.

The journal publishes original research articles, brief research notes, policy papers as well as book reviews. It uses the «double blind review» process, thus ensuring the transparency and impartiality of reviews. The journal has adopted a Platinum Open-Access Policy allowing immediate access to its content without the requirement of a paid subscription, fee or license. Authors are not charged with fees for submitting, editing and publishing their texts.

Η επιστημονική επιθεώρηση *Regional Integration: Politics, Economics & Governance (Περιφέρεια)*, φιλοδοξεί να καθιερωθεί ως ένας χώρος παρουσίασης επιστημονικής έρευνας σε θέματα που σχετίζονται με την περιφερειακή ολοκλήρωση σε διεθνές επίπεδο. Με τον όρο περιφερειακή ολοκλήρωση εννοείται τόσο η θεσμοθετημένη συνεργασία μεταξύ κρατών με στόχο τη σταδιακή οικονομική ολοκλήρωση ή/και σύγκλιση σε διαφορετικά πεδία πολιτικής (περιφερεισμός/ regionalism), όπως συμβαίνει ενδεικτικά, με την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), τον Σύνδεσμο Χωρών Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN) ή την Κοινή Αγορά του Νότου (MERCOSUR), όσο και η αυθόρμητη, «από τα κάτω» περιφερειακή ολοκλήρωση (regionalization), σε οικονομικό, κυρίως, επίπεδο, μεταξύ κρατών που ανήκουν στην ίδια περιοχή του πλανήτη.

Στο πλαίσιο αυτό η επιθεώρηση φιλοξενεί επιστημονικά άρθρα που εξερευνούν τις οικονομικές, πολιτικές και θεσμικές διαστάσεις των εν λειτουργία περιφερειακών ολοκληρώσεων διεθνώς, καθώς και των σχέσεων τους με τον υπόλοιπο κόσμο, συμπεριλαμβανομένων και άλλων περιφερειακών ολοκληρώσεων (inter-regionalism). Η επιθεώρηση φιλοξενεί επίσης επιστημονικές μελέτες που εξετάζουν τη δυναμική και τα χαρακτηριστικά της οικονομικής -κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά- ολοκλήρωσης μεταξύ οικονομικών δρώντων σε διαφορετικές περιοχές του πλανήτη, όπως αυτή καταγράφεται από ενισχυμένες οικονομικές σχέσεις και συναλλαγές κάθε είδους (εμπορικές, χρηματοπιστωτικές, νομισματικές, επενδυτικές). Τέλος, η επιθεώρηση φιλοξενεί άρθρα που εξερευνούν την αλληλεπίδραση των τάσεων και διαδικασιών της παγκοσμιοποίησης με εκείνες της περιφερειακής ολοκλήρωσης. Για τη διερεύνηση όλων των παραπάνω θεματικών, η επιθεώρηση δημοσιεύει άρθρα τόσο θεωρητικού όσο και εμπειρικού προσανατολισμού.

Η επιθεώρηση δημοσιεύει πρωτότυπα ερευνητικά άρθρα, πιο σύντομα ερευνητικά σημειώματα, κείμενα πολιτικής καθώς και βιβλιοκρισίες. Χρησιμοποιείται η διαδικασία της «διπλά τυφλής αξιολόγησης» (double blind review) για την κρίση των άρθρων, διασφαλίζοντας έτσι τη διαφάνεια και την αμεροληψία των κρίσεων. Η επιθεώρηση έχει υιοθετήσει την πολιτική **Platinum Open-Access Policy** θέτοντας το περιεχόμενο της σε ελεύθερη πρόσβαση για τους αναγνώστες χωρίς την υποχρέωση επί πληρωμή συνδρομής. Οι συγγραφείς δεν επιβαρύνονται με χρεώσεις υποβολής, επεξεργασίας και δημοσίευσης των κειμένων τους.

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΤΩΝ ΔΙΕΥΘΥΝΤΩΝ ΣΥΝΤΑΞΗΣ	Η «Περιφέρεια» αλλάζει	7
--	------------------------	---

SPECIAL ISSUE ΕΙΔΙΚΟ ΑΦΙΕΡΩΜΑ	«Δομικές μεταβάσεις και πολυκρίσεις στην παγκόσμια οικονομία: Προκλήσεις για την περιφερειακή οικονομική ολοκλήρωση»	
	Κωνσταντίνος Ι. Χαζάκης & Μαρία-Νεφέλη Μάλλιου Η αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19 από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα	11
	Sotiris Petropoulos Global turbulence, emerging powers and the regional integration potential in the Global South	33
	Γιώργος Ανδρέου Το ενεργειακό τρίλημμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εποχή των πολυκρίσεων	55

RESEARCH ARTICLES ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ	Αιμιλία Βλάχη Η Ανθεκτικότητα του ελληνικού τουρισμού και οι μετά την κρίση αναδιαρθρώσεις του ξενοδοχειακού κλάδου	77
	Yiorgos Ioannidis & Dimitris Giakoulas The impact of inflation on SMEs: Evidence from a survey on Greek SMEs	109

POLICY PAPER ΚΕΙΜΕΝΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	Andrea Ribeiro Hoffmann EU-LAC relations after the 2023 EU-CELAC Summit: what now?	129
-----------------------------------	---	-----

Επιστημονική επιθεώρηση για την περιφερειακή
ολοκλήρωση-πολιτική, οικονομία & διακυβέρνηση

Η «Περιφέρεια» αλλάζει

Όπως είναι ήδη προφανές σε όποιον διαβάσει αυτές τις γραμμές, η επιστημονική επιθεώρηση «Περιφέρεια» αλλάζει. Με το παρόν τεύχος εγκαινιάζονται νέα μορφή και σχεδιασμός, νέος θεματικός προσανατολισμός και νέα ονομασία (Regional Integration: Politics, Economics & Governance). Στόχος των αλλαγών αυτών είναι, αφενός, η αναβάθμιση της επιθεώρησης με απώτερη επιδίωξη τη συμπερίληψής της σε διεθνώς καθιερωμένες βιβλιογραφικές βάσεις όπως για παράδειγμα οι Scopus, Web of Science, κ.ά. και αφετέρου, η εδραίωση της ως βασικός ερευνητικός πυλώνας μιας νέας επιστημονικής πρωτοβουλίας, της Ελληνικής Επιστημονικής Εταιρείας Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας (ΕΔΕΠΟ).

Η «Περιφέρεια» ιδρύθηκε από τον καθηγητή του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών Ναπολέοντα Μαραβέγια. Για περισσότερα από δέκα χρόνια προσέφερε σε Έλληνες αλλά και ξένους ερευνητές ένα σημαντικό βήμα για την παρουσίαση νέας έρευνας στις κοινωνικές επιστήμες με επίκεντρο την έννοια της περιφέρειας, ορισμένης τόσο ως μια συγκεκριμένη περιοχή, η οποία καθίσταται αντικείμενο μελέτης υπό το πρίσμα διαφορετικών προσεγγίσεων των κοινωνικών επιστημών (region), όσο και ως έναν χώρο ο οποίος προσδιορίζεται μέσα από την διαλεκτική του σχέση με ένα «κέντρο», και ο οποίος μπορεί να βρίσκεται σε εθνικό, ευρωπαϊκό ή διεθνές επίπεδο (periphery).

Μετά από μια επιτυχημένη υπερδεκαετή πορεία της επιθεώρησης, ήρθε η ώρα της ανανέωσης και της αλλαγής της. Καταλύτης για την εξέλιξη αυτή ήταν η απόφαση μιας ομάδας νέων πανεπιστημιακών να προχωρήσουν στη δημιουργία ενός επιστημονικού δικτύου για την ανταλλαγή απόψεων, την ενίσχυση ερευνητικών συνεργασιών, και εν γένει, τη δημιουργία μιας επιστημονικής κοινότητας στα γνωστικά πεδία της Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας. Το δίκτυο αυτό εξελίσσεται πλέον στην Ελληνική Επιστημονική Εταιρεία Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας.

Επιδίωξη των ιδρυτών της Εταιρείας αυτής –μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται και οι υπογράφωντες το παρόν κείμενο– είναι η επιστημονική αυτή κοινότητα να περιλαμβάνει ερευνητές από την Ελλάδα και το εξωτερικό που ενεργοποιούνται στα γνωστικά πεδία της Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας. Η ενίσχυση της εξωστρέφειας της ελληνικής ακαδημαϊκής κοινότητας με την ανάπτυξη συνεργασιών και δράσεων με πανεπιστήμια και συναδέλφους του εξωτερικού, αποτελεί βασικό στόχο της πρωτοβουλίας.

Η ανάγκη για μια τέτοια πρωτοβουλία είναι σήμερα μεγαλύτερη από ποτέ, καθώς ζούμε σε έναν κόσμο που χαρακτηρίζεται από σημαντικούς γεωπολιτικούς και οικονομικούς μετασχηματισμούς και συνταράσσεται από πολλαπλές και βαθιές κρίσεις, σε τέτοιο βαθμό ώστε πολλοί αναλυτές να μιλούν για μια νέα εποχή στην παγκόσμια ιστορία. Σε αυτό το μεταβαλλόμενο και ασταθές πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον, η επιστημολογική προσέγγιση της Διεθνούς Πολιτικής Οικονομίας συγκεντρώνει όλο και περισσότερο ενδιαφέρον από μελετητές στο εξωτερικό και την Ελλάδα.

Η ανανεωμένη εκδοχή της «Περιφέρειας» έρχεται να συνδράμει στην προσπάθεια μελέτης και κατανόησης αυτού του νέου, σύνθετου διεθνούς περιβάλλοντος, επαναπροσδιορίζοντας την εννοιολόγηση της περιφερειακής διάστασης, με στόχο να δοθεί έμφαση στο φαινόμενο της περιφερειακής ολοκλήρωσης στο διεθνές σύστημα. Η ενίσχυση της περιφερειακής ολοκλήρωσης διεθνώς αποτελεί έναν από τους πιο σημαντικούς διαθρωτικούς μετασχηματισμούς που συντελούνται τις τελευταίες δεκαετίες. Με τον όρο περιφερειακή ολοκλήρωση εννοείται τόσο η θεσμοθετημένη συνεργασία μεταξύ κρατών με στόχο τη σταδιακή οικονομική ολοκλήρωση ή/και σύγκλιση σε διαφορετικά πεδία πολιτικής (περιφερισμός/ regionalism), όπως συμβαίνει, ενδεικτικά, με την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), τον Σύνδεσμο Χωρών Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN) ή την Κοινή Αγορά του Νότου (MERCOSUR), όσο και η αυθόρμητη, «από τα κάτω» περιφερειακή ολοκλήρωση (regionalization), σε οικονομικό, κυρίως, επίπεδο, μεταξύ κρατών που ανήκουν στην ίδια περιοχή του πλανήτη.

Στο πλαίσιο αυτό, η νέα επιθεώρηση φιλοξενεί επιστημονικά άρθρα που εξερευνούν τις οικονομικές, πολιτικές και θεσμικές διαστάσεις των εν λειτουργία περιφερειακών ολοκληρώσεων διεθνώς, καθώς και τις σχέσεις τους με τον υπόλοιπο κόσμο, συμπεριλαμβανομένων και άλλων περιφερειακών ολοκληρώσεων (inter-regionalism). Η επιθεώρηση φιλοξενεί επίσης επιστημονικές μελέτες που εξετάζουν τη δυναμική και τα χαρακτηριστικά της οικονομικής -κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά- ολοκλήρωσης μεταξύ οικονομικών δρώντων σε διαφορετικές περιοχές του πλανήτη, όπως αυτή καταγράφεται από ενισχυμένες οικονομικές σχέσεις και συναλλαγές κάθε είδους (εμπορικές, χρηματοπιστωτικές, νομισματικές, επενδυτικές). Τέλος, η επιθεώρηση φιλοξενεί άρθρα που εξερευνούν την αλληλεπίδραση των τάσεων και διαδικασιών της παγκοσμιοποίησης με εκείνες της περιφερειακής ολοκλήρωσης. Για τη διερεύνηση όλων των παραπάνω θεματικών, η επιθεώρηση δημοσιεύει άρθρα τόσο θεωρητικού όσο και εμπειρικού προσανατολισμού.

Δεδομένης της νέας εστίασης της επιθεώρησης αυτή ονομάζεται πλέον *Regional Integration: Politics, Economics & Governance (Περιφέρεια)* και θα εκδίδεται υπό την επιστημονική επιμέλεια της Ελληνικής Επιστημονικής Εταιρείας Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η επιθεώρηση εκδίδεται με την υποστήριξη του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών: «Διεθνής και Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και Πολιτική» του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης (ΠΕΔΔ) του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών (ΕΚΠΑ), ενώ η ευθύνη υλοποίησης της έκδοσης ανήκει στο Ερευνητικό Κέντρο Οικονομικής Πολιτικής, Διακυβέρνησης και Ανάπτυξης (ΕΚΟΠΔΑ) του ΠΕΔΔ/ΕΚΠΑ.

Διευκρινίζεται ότι η επιθεώρηση παραμένει ελεύθερης πρόσβασης για τους αναγνώστες, ενώ ούτε οι συγγραφείς επιβαρύνονται με χρεώσεις υποβολής και επεξεργασίας των κειμένων τους (Platinum Open-Access).

Δεδομένου του θεματικού αναπροσανατολισμού της επιθεώρησης, το πρώτο τεύχος της «νέας εποχής», περιλαμβάνει ένα ειδικό αφιέρωμα με τίτλο «Δομικές μεταβάσεις και πολυκρίσεις στην παγκόσμια οικονομία: Προκλήσεις για την περιφερειακή οικονομική ολοκλήρωση».

Για το ειδικό αυτό αφιέρωμα, για το οποίο υπήρξε δημόσια πρόσκληση για την υποβολή άρθρων, γράφουν οι Κωνσταντίνος Χαζάκης, Καθηγητής στο Τμήμα Οικονομικής Επιστήμης του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης, μαζί με την Μαρία-Νεφέλη Μάλλιου, Υποψήφια Διδάκτωρ του ίδιου Τμήματος, ο Σωτήρης Πετρόπουλος, Αναπληρωτής Καθηγητής στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου και ο Γιώργος Ανδρέου, Επίκουρος Καθηγητής στο Τμήμα Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου.

Ακολουθούν δύο ερευνητικά άρθρα τα οποία επίσης ασχολούνται με το θέμα των κρίσεων εστιάζοντας ωστόσο περισσότερο στις επιπτώσεις και τις πολιτικές αντιμετώπισης τους στην Ελλάδα. Τα άρθρα υπογράφονται από την Αιμιλία Βλάμη, Επίκουρη Καθηγήτρια στο Τμήμα Περιφερειακής και Οικονομικής Ανάπτυξης του Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών και τους Γιώργο Ιωαννίδη, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών και Δημήτρη Γιακούλα, Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Ελλάδας (ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ). Το τεύχος ολοκληρώνεται με ένα κείμενο πολιτικής για την πρόσφατη Σύνοδο Κορυφής ΕΕ-CELAC από την Andrea Ribeiro Hoffmann, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια στο Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro.

Ελπίζουμε ότι η νέα ανανεωμένη εκδοχή της επιθεώρησης θα αποτελέσει έναν σημαντικό διάυλο ανταλλαγής επιστημονικών απόψεων και ένα βήμα ανάδειξης πρωτότυπη έρευνας στο πεδίο της περιφερειακής ολοκλήρωσης, συμβάλλοντας έτσι στην ενίσχυση του έργου της νέας Επιστημονικής Εταιρείας, αλλά και της ελληνικής επιστημονικής κοινότητας εν γένει.

Αθήνα, Δεκέμβριος 2023

Δημήτρης Κατσιάκας,
Επίκουρος Καθηγητής,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Γιώργος Ανδρέου,
Επίκουρος Καθηγητής,
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Παναγιώτα Μανώλη,
Αναπληρώτρια Καθηγήτρια,
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Γιώργος Μαρής,
Αναπληρωτής Καθηγητής,
Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Τάσος Χάρδας,
Επίκουρος Καθηγητής,
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Η αντιμετώπιση των οικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19 από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Κωνσταντίνος Ι. Χαζάκης, Καθηγητής,

Τμήμα Οικονομικής Επιστήμης, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Μαρία-Νεφέλη Μάλλιου, Υποψήφια Διδάκτωρ,

Τμήμα Οικονομικής Επιστήμης, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Περίληψη

Το άρθρο εξετάζει τον ρόλο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) στην πανδημία COVID-19 και διερευνά τις βασικές πτυχές της πολιτικής που εφάρμοσε στην κρίση. Πιο συγκεκριμένα, εστιάζει στα νομισματικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν από την ΕΚΤ και ιδίως στην υλοποίηση του έκτακτου προγράμματος αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (PEPP), καθώς και στην σύγκριση μεταξύ του PEPP και των άμεσων νομισματικών συναλλαγών (OMT). Το κείμενο διερευνά, επίσης, τους λόγους για τους οποίους οι OMT δεν χρησιμοποιήθηκαν στην περίπτωση της COVID-19 και εξετάζει κατά πόσον οι αλλαγές στην πολιτική της ΕΚΤ κατά την πανδημία, συνιστούν αλλαγή παραδείγματος (paradigm shift) στην ευρωπαϊκή νομισματική ολοκλήρωση.

Λέξεις κλειδιά: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Νομισματικά Εργαλεία, Νομισματική Πολιτική, Επιπτώσεις Πολιτικής

How the European Central Bank responded to the COVID-19 pandemic

Konstantinos Hazakis, Professor

Department of Economics, Democritus University of Thrace, kchazaki@econ.duth.gr

Maria-Nefeli Malliou,

Department of Economics, Democritus University of Thrace, mmalliou@econ.duth.gr

Abstract

The article examines the role of the European Central Bank (ECB) during the COVID-19 pandemic and explores the key aspects of the policy implemented by the ECB during the crisis. Specifically, it focuses on the monetary tools used by the ECB, particularly the implementation of the Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) and compares it with the Outright Monetary Transactions (OMT). The text also discusses the reasons why the OMT were not utilised in the case of COVID-19 and examines whether the changes in the ECB's policy during the pandemic constitute a paradigm shift in the European monetary integration.

Keywords: European Central Bank, Monetary Instrument, Monetary Policy, Policy Effects

1. Εισαγωγή

Η πανδημία Covid-19 επηρέασε κάθε πτυχή της οικονομικής δραστηριότητας και οργάνωσης. Εκτός από τις οδυνηρές ανθρώπινες απώλειες, οι διαταραχές στις οικονομικές, εμπορικές και παραγωγικές δομές ήταν σοβαρές και άμεσες. Η διακοπή της παραγωγικής και εμπορικής δράσης για μεγάλα χρονικά διαστήματα, οι ταξιδιωτικοί περιορισμοί, η διαταραχή της εφοδιαστικής αλυσίδας, καθώς και η μείωση απασχόλησης ήταν μόνο μερικές από τις επιπτώσεις της COVID-19.

Οι ευρωπαϊκές χώρες επλήγησαν από την πανδημία COVID-19 καταγράφοντας σημαντική μείωση του ΑΕΠ, των επενδύσεων και του εμπορίου. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) είχε ουσιαστικό ρόλο στη διαχείριση της κρίσης και έπραξε ό,τι χρειαζόταν ώστε να προστατεύσει το ευρώ, εφαρμόζοντας μέτρα νομισματικής πολιτικής που αποσκοπούσαν στην σταθεροποίηση των αγορών και στη στήριξη των παραγωγικών δομών της Ευρωζώνης.

Το άρθρο εξετάζει τον ρόλο της ΕΚΤ στην πανδημία COVID-19 και διερευνά τις βασικές πτυχές της πολιτικής της ΕΚΤ στην κρίση. Πιο συγκεκριμένα, εστιάζει στα νομισματικά εργαλεία που χρησιμοποιήθηκαν από την ΕΚΤ και ιδίως στην υλοποίηση του έκτακτου προγράμματος αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (Pandemic Emergency Purchase Programme – PEPP), καθώς και στην σύγκριση μεταξύ του PEPP και των άμεσων νομισματικών συναλλαγών (Outright Monetary Transactions – OMT), ενός νομισματικού εργαλείου που εισήχθη κατά την διάρκεια της κρίσης δημόσιου χρέους της Ευρωζώνης το 2012. Το κείμενο διερευνά, επίσης, τους λόγους για τους οποίους οι OMT δεν χρησιμοποιήθηκαν στην περίπτωση της κρίσης COVID-19 και εξετάζει κατά πόσον οι αλλαγές στην πολιτική της ΕΚΤ κατά την πανδημία, συνιστούν αλλαγή παραδείγματος (paradigm shift) στην ευρωπαϊκή νομισματική ολοκλήρωση, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι δεν πρόκειται για αλλαγή παραδείγματος.

Το παρόν κείμενο εξετάζοντας, σε πρωταρχικό στάδιο, την επίπτωση της πανδημίας στην διαδικασία της ευρωπαϊκής νομισματικής ολοκλήρωσης, στοχεύει να αναδείξει την σημασία των κρίσεων τόσο για τη διαδικασία καθαυτή όσο και για τις αλλαγές που επέρχονται στην νομισματική πολιτική, ιδίως σε θεσμικό επίπεδο. Η περαιτέρω μελέτη και εις βάθος ανάλυση των ζητημάτων αυτών κρίνεται απαραίτητη για την ορθότερη και πληρέστερη κατανόηση των αλλαγών και των δυναμικών που προκύπτουν από αυτές στη νομισματική πολιτική σε περιόδους κρίσεων.

Η δομή του κειμένου είναι η εξής: αρχικά πραγματοποιείται θεωρητική επισκόπηση του ζητήματος κατά τη διάρκεια των κρίσεων. Η επόμενη ενότητα αναφέρεται στα μέτρα που έλαβε η ΕΚΤ για την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων της πανδημίας στην Ευρωζώνη. Η τρίτη ενότητα επικεντρώνεται στη διερεύνηση και αξιολόγηση των αλλαγών που παρατηρήθηκαν στη δράση της ΕΚΤ. Η τέταρτη ενότητα εξετάζει τους λόγους για τους οποίους η ΕΚΤ δεν χρησιμοποίησε τις OMT και επέλεξε να δημιουργήσει το PEPP. Η πέμπτη ενότητα εξηγεί γιατί δεν υπάρχει αλλαγή παραδείγματος στην στρατηγική της ΕΚΤ. Η τελευταία ενότητα καταλήγει σε συμπερασματικές σκέψεις για τη δράση της ΕΚΤ κατά τη διάρκεια της πανδημίας.

2. Θεωρητική επισκόπηση του ζητήματος

Μια από τις πιο διάσημες ρήσεις του Jean Monnet (1978, σ. 41) είναι ότι «η Ευρώπη θα σφυρηλατηθεί μέσα σε κρίσεις και θα είναι το άθροισμα των λύσεων που θα υιοθετηθούν για αυτές τις κρίσεις». Μια κρίση μπορεί να αποτελέσει όχι μόνο ευκαιρία για αλλαγές, (Jones & Baumgartner 2002, Falkner 2016), αλλά και ευκαιρία μάθησης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) αντιμετώπισε πολλές κρίσεις, με διαφορετικά χαρακτηριστικά και επιπτώσεις που οδήγησαν σε αναγκαίες προσαρμογές στόχων, μεθόδων και εργαλείων πολιτικής. Πως νοηματοδοτείται όμως η αλλαγή παραδείγματος στις κοινωνικές επιστήμες;

Ο Hall (1993) ανέλυσε την μεταβολή παραδείγματος χρησιμοποιώντας τις έννοιες της μάθησης και της αλλαγής, οι οποίες εξετάζουν την σχέση μεταξύ ιδεών και χάραξης πολιτικής. Όρισε τη μάθηση ως «μια σκόπιμη προσπάθεια προσαρμογής των στόχων ή των τεχνικών της πολιτικής, ως απάντηση στην προηγούμενη εμπειρία και στις νέες πληροφορίες» (Hall 1993:278). Η μάθηση μπορεί να επηρεάσει τη χάραξη πολιτικής σε διαφορετικά επίπεδα, οδηγώντας σε τρεις τάξεις αλλαγής (Hall 1993): η αλλαγή πρώτης τάξης αναφέρεται σε προσαρμογές στη ρύθμιση των υφιστάμενων μέσων πολιτικής, ενώ οι αλλαγές δεύτερης και τρίτης τάξης αφορούν αλλαγές στα μέσα και στους στόχους της πολιτικής, αντίστοιχα. Αν και οι αλλαγές πρώτης και δεύτερης τάξης συνδέονται με σταδιακές, συνήθεις προσαρμογές πολιτικής, ο Hall τόνισε ότι η αλλαγή τρίτης τάξης είναι πιο σύνθετη και αντιπροσωπεύει μια σημαντική και ριζική μεταμόρφωση.

Οι αλλαγές πρώτης και δεύτερης τάξης μπορούν να θεωρηθούν ως συνηθισμένες διαδικασίες δημιουργίας πολιτικής και περιλαμβάνουν προσαρμογές που τονίζουν την συνέχεια αντί για διακυμάνσεις στην πολιτική (Kuhn 1962), συνδέονται δε με σταδιακές, συνήθεις προσαρμογές πολιτικής, σε αντιδιαστολή με την αλλαγή τρίτης τάξης.

Η αλλαγή τρίτης τάξης του Hall αφορά σημαντικές αλλαγές σε θεμελιώδεις νόρμες και αρχές που συχνά χαρακτηρίζονται ως «αλλαγή παραδείγματος» (“paradigm shift”) (Hall 1993: 279) ή αυτό που αναφέρει η Schmidt (2011) ως «υποκείμενες φιλοσοφίες της δημόσιας πολιτικής» («underlying philosophies of public policy»). Αυτές οι «υποκείμενες φιλοσοφίες» είναι σημαντικές έννοιες που σπανίως αμφισβητούνται με την εξαίρεση κρίσεων μεγάλης έντασης (Schmidt 2011).

Οι Schmidt και Thatcher (2013) υπογραμμίζουν ότι σε στιγμές κρίσης, η αλλαγή πραγματοποιείται σταδιακά και όχι ως ριζικός μετασχηματισμός, με νέες ιδέες να οικοδομούνται πάνω σε παλιές. Έτσι, η αλλαγή παραδείγματος δεν είναι μια διαδικασία που συντελείται πάντα σε μία μοναδική στιγμή της ιστορίας, αλλά μάλλον μια μακροχρόνια διαδικασία, κατά την διάρκεια της οποίας το υπάρχον παράδειγμα αμφισβητείται και το νέο προσπαθεί να εδραιωθεί προσλαμβάνοντας θεσμικά χαρακτηριστικά, αλλά και την δέουσα νομιμοποίηση (Χαζάκης 2020).

Ωστόσο, για την αλλαγή παραδείγματος δεν αρκούν μόνο οι αλλαγές σε επίπεδο μέσων πολιτικής, στόχων πολιτικής και ιδεολογίας. Σύμφωνα με τον Mackintosh (2014) η εδραίωση ενός νέου παραδείγματος, το οποίο θα διακρίνεται για τη μονιμότητα και τη σταθερότητά του, προωθείται με συγκεκριμένες

δράσεις και πράξεις. Οι εξαγγελίες περί υιοθέτησης νέων νορμών ή νέας ιδεολογικής προσέγγισης είναι κενές νοήματος εάν δεν συνοδεύονται από πραξεολογία που αμφισβητεί τα κίνητρα, την αποτελεσματικότητα και τη νομιμοποίηση ενός συγκεκριμένου καθεστώτος μίας θεματικής περιοχής της οικονομικής δράσης.

Κατά τον Mackintosh (2014) ιδιαίτερο ρόλο διαδραματίζει η αποφασιστικότητα της ηγεσίας για άμεση ανάληψη δράσης προς την κατεύθυνση της αλλαγής, σε αντίθεση με τους Schmidt και Thatcher (2013), που όπως αναφέρθηκε κρίνουν ότι μια διαδικασία αλλαγής υλοποιείται σε μακρύ χρονικό διάστημα. Εκ του αποτελέσματος των κρίσεων φαίνεται ότι και οι δύο συλλογιστικές έχουν στοιχεία αλήθειας, καθώς η αλλαγή παραδείγματος σε κανονικές συνθήκες, δηλαδή σε ομαλές κοινωνικές περιόδους με ευημερία, λαμβάνει χώρα αργά και επίπονα με την άνθιση νέων ιδεών, κάνοντας μικρά βήματα, τα οποία θα οδηγήσουν σε ένα νέο καθεστώς, ενώ όταν υπάρξει ένα απρόβλεπτο συμβάν συστημικού επιπέδου, τότε δημιουργείται η ευκαιρία για την άμεση εφαρμογή του νέου παραδείγματος. Κάθε κρίση αποτελεί μια ιδιαίτερη κατάσταση κατά την οποία όλα και όλοι στην πολιτική και στους θεσμούς τελούν υπό αμφισβήτηση. Σε αυτή την συγκυρία το σύστημα λήψης αποφάσεων σε κάθε θεματική περιοχή καλείται να λάβει αποφάσεις που έχουν απόδοση και αποτέλεσμα ακροβατώντας μεταξύ των υφιστάμενων αρχών του παλιού παραδείγματος και των αναγκαιών μεταρρυθμίσεων που αυτό πρέπει να υποστεί. Εάν οι αρχές και οι νόρμες διατηρούνται, υπάρχει κατ' εξαίρεση δράση για αποκατάσταση της τρωθείσας ισορροπίας, εάν, όμως, η κρίση επιμένει, τότε η κατ' εξαίρεση δράση δίνει, ομαλά ή μη, την θέση της στη θεμελιώδη αλλαγή, η οποία στη σταθεροποίηση της μακροπρόθεσμα προσλαμβάνει θεσμικά χαρακτηριστικά.

Οι Delputte και Orbie (2020) αναγνωρίζουν τρεις απαραίτητες προϋποθέσεις που προηγούνται μιας τόσο ριζικής αλλαγής που οδηγεί σε αλλαγή παραδείγματος. Η πρώτη προϋπόθεση είναι η δυσαρέσκεια για τα αποτελέσματα της υφιστάμενης πολιτικής, η οποία εξομαλύνεται με την εισαγωγή αλλαγών στην πολιτική ως απάντηση στην αποτυχία της υφιστάμενης πολιτικής. Η δεύτερη προϋπόθεση είναι οι απόψεις των ειδικών όσον αφορά τις ιδέες ενός νέου παραδείγματος. Ύστερα από μια ή ακόμα και συνεχόμενες αποτυχίες στην υφιστάμενη πολιτική, οι αξιωματούχοι της κυβέρνησης αρχίζουν να αναζητούν εναλλακτικές προσεγγίσεις, ώστε να αποφύγουν τα λάθη που τους οδήγησαν σε αυτές τις αποτυχίες και γίνονται δεκτικοί σε νέες ιδέες. Τέλος, η αλλαγή παραδείγματος προϋποθέτει μια πολύ κρίσιμη αλλαγή, την αλλαγή στην εξουσία. Οι υποστηρικτές του νέου παραδείγματος πρέπει να αποκτήσουν την εξουσία για να εδραιώσουν την θεσμοθέτηση του νέου παραδείγματος μέσω νέων πολιτικών και εργαλείων (Hall 1993: 280).

Στην θεματική περιοχή της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ έχουν διαμορφωθεί δύο διαφορετικές προσεγγίσεις επί του ζητήματος της αλλαγής παραδείγματος λόγω κρίσεων.

Ορισμένοι συγγραφείς υπογραμμίζουν ότι η κρίση COVID-19 αποκάλυψε, για ακόμη μια φορά, τις αδυναμίες του ευρωπαϊκού πλαισίου διαχείρισης κρίσεων,

τις ατέλειες της ΟΝΕ και τις ελλείψεις που υπάρχουν στην διαδικασία εκμάθησης και προσαρμογής (Dunlop & Radaelli 2010, Matthijs & Blyth 2018, Ladi & Tsarouchas 2020), σε ασύμμετρες οικονομικές διαταραχές και απειλές. Η καθυστερημένη αντίδραση της ΕΚΤ στις προηγούμενες κρίσεις της Ευρωζώνης επικρίθηκε έντονα και εν μέρει ερμηνεύεται από τον υψηλό βαθμό πολιτικοποίησης κατά τη διάρκεια της κρίσης δημόσιου χρέους, την αρχική απροθυμία των κρατών-μελών της Ευρωζώνης να συνεργαστούν και να διασώσουν τα κράτη-μέλη που βρισκόνταν στα πρόθυρα της χρεοκοπίας, καθώς και από την έλλειψη εμπειρίας της ΕΚΤ σε τέτοια γεγονότα.

Σύμφωνα με άλλους μελετητές (Quaglia & Verdun 2022), η αντίδραση της ΕΚΤ στην πανδημία COVID-19 ήταν αποτελεσματική (Morelli & Seghezza 2021) εδραζόμενη σε ισχυρά νομισματικά μέτρα με άμεση διαδικασία μάθησης και προσαρμογής σε αντίθεση με ό,τι συνέβη στο παρελθόν. Οι ίδιοι επισημαίνουν ότι ο δημοσιονομικός-νομισματικός συντονισμός κατά την διάρκεια της κρίσης COVID-19 ήταν σημαντικός. Τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης συμφώνησαν στην αναστολή των δημοσιονομικών κανόνων (δηλ. δημόσιο έλλειμμα κάτω του 3% και χρέος κάτω του 60% του ΑΕΠ) και υιοθέτησαν αποτελεσματικά πακέτα δημοσιονομικών κινήτρων (π.χ. την στήριξη εργαζομένων - SURE).

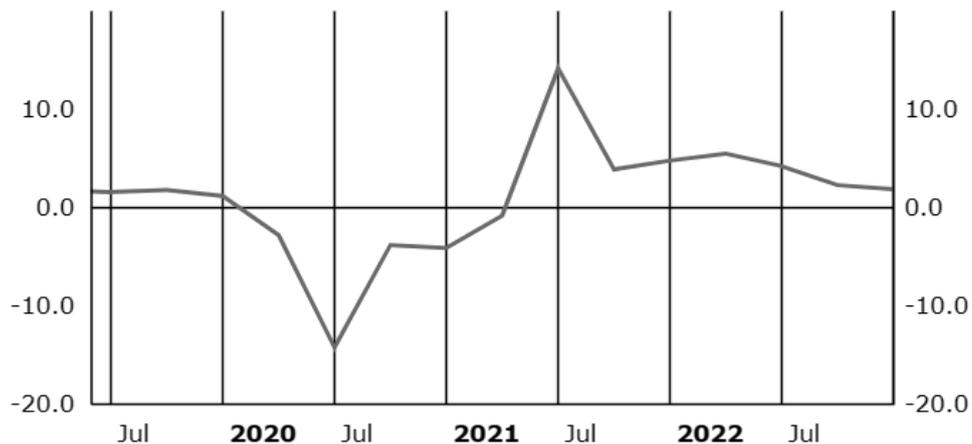
Μπορεί ωστόσο η πρωτοφανής νομισματική παρέμβαση να αποτελέσει αλλαγή παραδείγματος στην Ευρωζώνη;

3. Οι επιπτώσεις της COVID-19 στην Ευρωζώνη

3.1 Εξέλιξη μακροοικονομικών μεγεθών

Η πανδημία της COVID-19 είχε σημαντικές αρνητικές εκροές στο εμπόριο, στην απασχόληση και στην οικονομική ανάπτυξη. Τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης ήρθαν αντιμέτωπα με ένα πρωτόγνωρο και ταυτόχρονο σοκ προσφοράς και ζήτησης, λόγω των αποκλεισμών και περιορισμών στην οικονομική δραστηριότητα, καθώς και λόγω της μειωμένης καταναλωτικής ζήτησης (Gros 2020). Σε αντίθεση με τις προηγούμενες κρίσεις στην Ευρωζώνη, η πανδημία COVID-19 ήταν ένα εξωγενές σοκ, με συμμετρικές διαταραχές και υφεσιακό χαρακτήρα (Botta et al. 2020), όπως επιβεβαιώνουν και τα βασικά οικονομικά μεγέθη της Ευρωζώνης..

Κατά την διάρκεια του πρώτου κύματος COVID-19 στις αρχές του 2020, μία μεγάλη ομάδα ευρωπαϊκών χωρών αποφάσισε να επιβάλει χρονικά προσδιορισμένη παύση οικονομικής δράσης και τη σχεδόν πλήρη διακοπή των οικονομικών και κοινωνικών συναλλαγών. Ενδεικτικές είναι οι επιπτώσεις της πρώτης каранτίνας το 2020 στο ΑΕΠ της Ευρωζώνης σε τρέχουσες τιμές, με μείωση 14,2% το δεύτερο τρίμηνο του 2020.

Διάγραμμα 1.**Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν της Ευρωζώνης σε τιμές αγοράς**

Πηγή: ΕΚΤ (Ημερομηνία πρόσβασης: 29/04/2023)

Ο πραγματικός ρυθμός του ΑΕΠ το 2020 μειώθηκε κατά 6,1%, με την Ισπανία, την Ελλάδα και την Ιταλία να σημειώνουν τη μεγαλύτερη πτώση, πιθανώς λόγω των απωλειών στην τουριστική δράση. Ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ ανέκαμψε το 2021, για να υποστεί νέα πτώση το 2022 που προκλήθηκε από την εισβολή της Ρωσικής Ομοσπονδίας στην Ουκρανία (Πίνακας 1).

Πίνακας 1.
Ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ - όγκος

Κράτος-μέλος	2019	2020	2021	2022
Ευρωζώνη - 19	1,6%	-6,1%	5,3%	3,5%
Αυστρία	1,5%	-6,5%	4,6%	5,0%
Βέλγιο	2,2%	-5,4%	6,1%	3,1%
Κύπρος	5,5%	-4,4%	6,6%	5,6%
Εσθονία	3,7%	-0,6%	8,0%	-1,3%
Φινλανδία	1,2%	-2,4%	3,0%	2,1%
Γαλλία	1,8%	-7,8%	6,8%	2,6%
Γερμανία	1,1%	-3,7%	2,6%	1,8%
Ελλάδα	1,9%	-9,0%	8,4%	5,9%
Ιρλανδία	5,4%	6,2%	13,6%	12,0%
Ιταλία	0,5%	-9,0%	7,0%	3,7%
Λετονία	2,6%	-2,2%	4,1%	2,0%
Λιθουανία	4,6%	0,0%	6,0%	1,9%
Λουξεμβούργο	2,3%	-0,8%	5,1%	1,5%
Μάλτα	7,0%	-8,6%	11,8%	6,9%
Κάτω Χώρες	2,0%	-3,9%	4,9%	4,5%
Πορτογαλία	2,7%	-8,3%	5,5%	6,7%
Σλοβακία	2,5%	-3,4%	3,0%	1,7%
Σλοβενία	3,5%	-4,3%	8,2%	5,4%
Ισπανία	2,0%	-11,3%	5,5%	5,5%

Πηγή: Eurostat (Ημερομηνία πρόσβασης: 29/04/2023)

Το δημόσιο έλλειμμα στην Ευρωζώνη είχε εξίσου σημαντική επιδείνωση κατά -7,1% το 2020, με την Ισπανία, τη Μάλτα, την Ιταλία, την Ελλάδα και το Βέλγιο να εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά στην Ευρωζώνη το 2020, τα οποία διατηρήθηκαν και το 2021 (Πίνακας 2).

Πίνακας 2.
Δημόσιο έλλειμμα/πλεόνασμα

Κράτος-μέλος	2019	2020	2021	2022
Ευρωζώνη - 19	-0,6%	-7,1%	-5,3%	-3,6%
Αυστρία	0,6%	-8,0%	-5,8%	-3,2%
Βέλγιο	-2,0%	-9,0%	-5,5%	-3,9%
Κύπρος	1,3%	-5,8%	-2,0%	2,1%
Εσθονία	0,1%	-5,5%	-2,4%	-0,9%
Φινλανδία	-0,9%	-5,6%	-2,8%	-0,9%
Γαλλία	-3,1%	-9,0%	-6,5%	-4,7%
Γερμανία	1,5%	-4,3%	-3,7%	-2,6%
Ελλάδα	0,9%	-9,7%	-7,1%	-2,3%
Ιρλανδία	0,5%	-5,0%	-1,6%	1,6%
Ιταλία	-1,5%	-9,7%	-9,0%	-8,0%
Λετονία	-0,6%	-4,4%	-7,1%	-4,4%
Λιθουανία	0,5%	-6,5%	-1,2%	-0,6%
Λουξεμβούργο	2,2%	-3,4%	0,7%	0,2%
Μάλτα	0,5%	-9,7%	-7,8%	-5,8%
Κάτω Χώρες	1,8%	-3,7%	-2,4%	0,0%
Πορτογαλία	0,1%	-5,8%	-2,9%	-0,4%
Σλοβακία	-1,2%	-5,4%	-5,4%	-2,0%
Σλοβενία	0,7%	-7,7%	-4,6%	-3,0%
Ισπανία	2,0%	-11,3%	5,5%	5,5%

Πηγή: Eurostat (Ημερομηνία πρόσβασης: 29/04/2023)

Οι επιπτώσεις της COVID-19 στην ανεργία μετριάστηκαν από την άμεση και στοχευμένη δημοσιονομική παρέμβαση με μικρή αύξηση από 7,6% το 2019 σε 8,0% το 2020, σε 7,7% το 2021 και σε 6,8% το 2022. Η Γερμανία κατέγραψε το χαμηλότερο ποσοστό ανεργίας μεταξύ των κρατών-μελών το 2019 (3,0%), σημειώνοντας μια μικρή αύξηση της τάξης του 0,7% το 2020. Η Ελλάδα κατέγραψε το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας μεταξύ των κρατών-μελών το 2019 (17,9%), με υποχώρηση στο 14,7% το 2021 και στο 12,5% το 2022.

Ωστόσο, ορισμένα κράτη-μέλη παρουσίασαν σημαντική αύξηση των ποσοστών ανεργίας τους από το 2019 έως το 2020, όπως η Εσθονία (από 4,5% σε 6,9%), η Λετονία (από 6,3% σε 8,1%), η Λιθουανία (από 6,3% σε 8,5%) και η Ισπανία (από 14,1% σε 15,5%). Από την άλλη πλευρά, ορισμένα κράτη-μέλη παρουσίασαν μείωση των ποσοστών ανεργίας τους το 2020 όπως η Μάλτα (από 3,6% σε 4,4%), οι Κάτω Χώρες (από 4,4% σε 4,9%) και η Σλοβενία (από 4,4% σε 5,0%).

Πίνακας 3.

Συνολικό ποσοστό ανεργίας

Κράτος-μέλος	2019	2020	2021	2022
Ευρωζώνη - 19	7,6%	8,0%	7,7%	6,8%
Αυστρία	4,8%	6,0%	6,2%	4,8%
Βέλγιο	5,5%	5,8%	6,3%	5,6%
Κύπρος	7,1%	7,6%	7,5%	6,8%
Εσθονία	4,5%	6,9%	6,2%	5,6%
Φινλανδία	6,8%	7,7%	7,7%	6,8%
Γαλλία	8,4%	8,0%	7,9%	7,3%
Γερμανία	3,0%	3,7%	3,7%	3,1%
Ελλάδα	17,9%	17,6%	14,7%	12,5%
Ιρλανδία	5,0%	5,9%	6,2%	4,5%
Ιταλία	9,9%	9,3%	9,5%	8,1%
Λετονία	6,3%	8,1%	7,6%	6,9%
Λιθουανία	6,3%	8,5%	7,1%	6,0%
Λουξεμβούργο	5,6%	6,8%	5,3%	4,6%
Μάλτα	3,6%	4,4%	3,4%	2,9%
Κάτω Χώρες	4,4%	4,9%	4,2%	3,5%
Πορτογαλία	6,7%	7,0%	6,6%	6,0%
Σλοβακία	5,7%	6,7%	6,8%	6,1%
Σλοβενία	4,4%	5,0%	4,8%	4,0%
Ισπανία	14,1%	15,5%	14,8%	12,9%

3.2 Πώς ανταποκρίθηκε η ΕΚΤ στην πανδημία

Αντιμέτωπη με μια πρωτόγνωρη οικονομική αβεβαιότητα η ΕΚΤ, όπως κάθε κεντρική τράπεζα, έπρεπε να δράσει γρήγορα και να χρησιμοποιήσει κάθε διαθέσιμο νομισματικό εργαλείο. Τα επιτόκια δεν αποτελούσαν επιλογή, δεδομένου ότι βρίσκονταν ήδη σε χαμηλά επίπεδα. Ως εκ τούτου, η ΕΚΤ αντέδρασε με αγορές στοιχείων ενεργητικού και έκτακτο δανεισμό των τραπεζών.

Όσον αφορά τον νομισματικό βραχίονα, στις 12 Μαρτίου 2020, η ΕΚΤ έλαβε την απόφαση να συνεχίσει το πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού (Asset Purchase Programme - APP), προχωρώντας σε αγορές χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων ύψους 20 δισεκατομμυρίων ευρώ κάθε μήνα. Επιπλέον, το πρόγραμμα ενισχύθηκε με συνολική προσωρινή αγορά ύψους 120 δισεκ. ευρώ για το έτος 2020. Στόχος του APP ήταν η αύξηση της διαθεσιμότητας ρευστότητας και η στήριξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Σχεδόν μια εβδομάδα αργότερα, στις 18 Μαρτίου 2020, η ΕΚΤ εγκαινίασε το PEPP. Στόχος αυτού του προγράμματος ήταν να παράσχει στις χώρες της Ευρωζώνης μεγαλύτερη δημοσιονομική ευελιξία για τη στήριξη των οικονομιών τους, με μεταβιβαστικές πληρωμές στα νοικοκυριά και στήριξη των εθνικών προϋπολογισμών. Αρχικά, το συνολικό ποσό για το PEPP ορίστηκε σε 750 δισεκ. ευρώ και οι αγορές των ίδιων τύπων περιουσιακών στοιχείων που περιλαμβάνονται στο APP (κυρίως κρατικών τίτλων) επρόκειτο να πραγματοποιηθούν μέχρι το τέλος του 2020.

Ωστόσο, ενώ το PEPP φαινόταν να είναι μια επέκταση του APP, υπήρχε μια σημαντική διαφορά όσον αφορά την ευελιξία χρήσης του. Η μηνιαία κατανομή των αγορών κρατικών τίτλων του PEPP μεταξύ των διαφόρων χωρών της ΕΕ μπορούσε να αποκλίνει από τον κανόνα του "capital-key", ο οποίος απαιτεί οι αγορές να κατανέμονται με βάση το μέγεθος της οικονομίας κάθε χώρας. Η ΕΚΤ ενίσχυσε το PEPP δύο φορές, πρώτα τον Ιούνιο του 2020 και στη συνέχεια τον Δεκέμβριο του 2020. Τον Ιούνιο, το συνολικό ποσό του προγράμματος αυξήθηκε σε 1.350 δισεκατομμύρια ευρώ και το χρονικό πλαίσιο παρατάθηκε τουλάχιστον μέχρι το τέλος Ιουνίου 2021 ή μέχρι το τέλος των επιπτώσεων της πανδημίας στις οικονομίες της Ευρωζώνης. Η επανεπένδυση των πληρωμών κεφαλαίου που έληγαν από τίτλους που αγοράστηκαν στο πλαίσιο του PEPP παρατάθηκε, επίσης, μέχρι το τέλος του 2022. Τον Δεκέμβριο, το συνολικό ποσό του προγράμματος αυξήθηκε σε 1.850 δισ. ευρώ και το χρονικό πλαίσιο παρατάθηκε τουλάχιστον μέχρι το τέλος Μαρτίου 2022 ή μέχρι να λήξουν οι αρνητικές οικονομικές επιπτώσεις του COVID-19. Επιπλέον, η επανεπένδυση των πληρωμών κεφαλαίου από τίτλους που αγοράστηκαν στο πλαίσιο του PEPP παρατάθηκε έως το τέλος του 2023.

Επιπρόσθετα, για την υποστήριξη του τραπεζικού διαύλου, η ΕΚΤ δημιούργησε ένα προσωρινό πρόγραμμα στοχευμένων πράξεων πιο ουσιαστικής αναχρηματοδότησης (Longer-Term Refinancing Operations - LTRO). Το προσωρινό πρόγραμμα LTRO δημιουργήθηκε ως βραχυπρόθεσμη λύση για την παροχή ρευστότητας στις ευρωπαϊκές τράπεζες πριν από την έναρξη του ενισχυμένου προγράμματος στοχευμένων πράξεων πιο μακροπρόθεσμης αναχρηματοδότησης (Temporary

Longer-Term Refinancing Operations - T-LTRO III) στις 24 Ιουνίου 2020. Το προσωρινό πρόγραμμα LTRO ακολούθησε παρόμοια προσέγγιση με εκείνη που ανέλαβε η ΕΚΤ το 2011 και το 2012, παρέχοντας ρευστότητα στις τράπεζες με σταθερό επιτόκιο ίσο με το μέσο επιτόκιο διευκόλυνσης αποδοχής καταθέσεων $-0,50\%$.

Τον Απρίλιο του 2020, η ΕΚΤ ανακοίνωσε την θέσπιση του έκτακτου προγράμματος στοχευμένων πράξεων πιο μακροπρόθεσμης αναχρηματοδότησης λόγω πανδημίας (Pandemic Emergency Longer-Term Refinancing Operations - PE-LTRO), με στόχο την παροχή ρευστότητας στον τραπεζικό τομέα με αρνητικό επιτόκιο $-0,25\%$. Το PE-LTRO βασίστηκε σε επτά πράξεις αναχρηματοδότησης που προγραμματίστηκαν μεταξύ Μαΐου και Ιουνίου 2020, με ημερομηνία λήξης τον Σεπτέμβριο του 2021. Αργότερα προστέθηκαν και υλοποιήθηκαν το 2021 επιπλέον τέσσερις πράξεις με διάρκεια ενός έτους.

Το T-LTRO III ήταν μια ενισχυμένη εκδοχή του προγράμματος που ξεκίνησε τον Σεπτέμβριο του 2019, με στόχο την παροχή τριετούς αναχρηματοδότησης στον ευρωπαϊκό τραπεζικό τομέα. Το πρόγραμμα αυτό προσέφερε ρευστότητα στις τράπεζες για έως και το 50% του επιλέξιμου δανειακού τους αποθέματος που διατηρούσαν στους ισολογισμούς τους στο τέλος Φεβρουαρίου 2019. Επιπλέον, το πρόγραμμα χαλάρωσε τις απαιτήσεις παροχής εξασφαλίσεων για τις τράπεζες μέχρι τον Ιούνιο του 2021.

Κατά τη συνεδρίαση της 10ης Δεκεμβρίου 2020, το πρόγραμμα T-LTRO III ενισχύθηκε περαιτέρω. Η ΕΚΤ ανακοίνωσε την διενέργεια τριών πρόσθετων πράξεων αναχρηματοδότησης που πραγματοποιήθηκαν από τον Ιούνιο έως τον Δεκέμβριο του 2021. Επίσης, παράτεινε τα ευνοϊκά επιτόκια και τους όρους παροχής ασφαλειών μέχρι τον Ιούνιο του 2022 και αύξησε το μέγιστο ποσό αναχρηματοδότησης που μπορούσαν να δανειστούν οι ευρωπαϊκές τράπεζες, με το όριο να τίθεται στο 55% του αποθέματος των επιλέξιμων δανείων τους.

Τα προαναφερθέντα μέτρα εφαρμόστηκαν για να βοηθήσουν στη στήριξη του τραπεζικού τομέα και να διασφαλίσουν ότι υπάρχει επαρκής ρευστότητα για τις προκλήσεις που έθεσε η πανδημία COVID-19. Ένα ενδιαφέρον ερώτημα σχετικά με την απάντηση της ΕΚΤ στην COVID-19 ήταν γιατί η ΕΚΤ αποφάσισε να δημιουργήσει το PEPP αντί να χρησιμοποιήσει τις OMT, ένα νομισματικό εργαλείο που είχε ήδη καθιερωθεί το 2012, με απεριόριστη αγοραστική ικανότητα. Για να απαντήσουμε σε αυτό το ερώτημα, πρέπει να εμβαθύνουμε στα βασικά χαρακτηριστικά των δύο προγραμμάτων και να εξηγήσουμε τη δυναμική τους.

4. Οι λόγοι δημιουργίας του PEPP αντί των OMT

4.1 Το πρόγραμμα των OMT

Το πρόγραμμα OMT ανακοινώθηκε επίσημα το 2012 κατά την διάρκεια της κρίσης δημόσιου χρέους της Ευρωζώνης, με κύριο σκοπό την αντιμετώπιση των κερδοσκοπικών επιθέσεων στις χώρες της Ευρωζώνης και στις αγορές ομολόγων (Lombardi & Moschella 2016, Verdun 2017). Μέσω του προγράμματος OMT, η ΕΚΤ

δύναται να αγοράσει απεριόριστο ποσό κρατικών ομολόγων μιας συγκεκριμένης χώρας (ή περισσότερων χωρών), που δεν έχει τη δυνατότητα να δανειστεί από τις αγορές, στη δευτερογενή αγορά, υπό την προϋπόθεση ότι το κράτος-μέλος δικαιούχος θα συμφωνήσει σε ένα πρόγραμμα προληπτικών μέτρων ή μεταρρυθμίσεων με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ). Η ΕΚΤ δύναται να αγοράσει κρατικά ομόλογα που εκδίδονται από το κράτος-μέλος δικαιούχος εφόσον τηρούνται οι προϋποθέσεις και οι συμφωνίες στο πλαίσιο του ΕΜΣ.

Η ΕΚΤ ήταν προσεκτική με την δημιουργία ενός τόσο ισχυρού νομισματικού εργαλείου, καθώς δεν ήθελε να παραβιάσει το καταστατικό της και κυρίως την απαγόρευση της άμεσης νομισματικής χρηματοδότησης. Έτσι, η επισυναπτόμενη αιρεσιμότητα (conditionality) και η συμμετοχή του ΕΜΣ αποσκοπούσε στα εξής: πρώτον, να διασφαλίσει την αποφυγή του ηθικού κινδύνου (moral hazard) λόγω του φόβου της ανεξέλεγκτης έκδοσης χρέους από τις κυβερνήσεις της Ευρωζώνης (Kraupf 2016) και δεύτερον, να εγγυηθεί την απαιτούμενη πολιτική στήριξη από τις δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις (McNamara 2012), καθώς οι αγορές αυτές θα μπορούσαν να δημιουργήσουν διανεμητικά αποτελέσματα.

Αναφορικά με το ενδεχόμενο ύπαρξης ηθικού κινδύνου, εφόσον η ΕΚΤ με τις OMT δύναται να αναλάβει τον ρόλο του de facto δανειστή έσχατης προσφυγής για τα κράτη-μέλη (Buiters & Rahbari, 2012, De Grauwe & Ji, 2015, Micossi 2015), θα έπρεπε να θέσει κάποιους όρους για την αποφυγή αρνητικών εκρμών (Draghi 2012). Σε αντίθετη περίπτωση, δηλαδή εάν οι OMT χρησιμοποιούνταν δίχως καμία δικλείδα ασφαλείας έναντι ηθικού κινδύνου, τα κράτη θα ήταν πιθανότερο να εμφανίσουν μεγάλα δημόσια ελλείμματα, έχοντας άνευ όρων πρόσβαση στις OMT, και συνεπώς, θα αγνοούσαν τους δημοσιονομικούς κανόνες της ONE. Στην πράξη, βέβαια, αποδείχθηκε ότι ούτε η απαγόρευση της άμεσης νομισματικής χρηματοδότησης μπόρεσε να διασφαλίσει τη δημοσιονομική πειθαρχία σε όλα τα κράτη-μέλη, ούτε η de facto δράση της ΕΚΤ ως δανειστή έσχατης προσφυγής συνεπαγόταν παραβίαση των δημοσιονομικών κανόνων και μη συνετή έκδοση χρέους.

Επιπλέον, οι OMT απαιτούσαν τη νομιμοποίηση τους από τις εκλεγμένες κυβερνήσεις, επειδή τέτοια νομισματικά εργαλεία θα μπορούσαν να έχουν διανεμητικές επιπτώσεις σε άλλα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης (McNamara 2012, Jones & Matthijs 2019) επηρεάζοντας αρνητικά ή θετικά τις οικονομίες τους. Με αυτή την συλλογιστική, αποφασίστηκε η έγκριση κάθε προγράμματος του ΕΜΣ, που αποτελεί τη βασική προϋπόθεση για την χρήση των OMT, να έχει την ομόφωνη γνώμη των υπουργών Οικονομικών των κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Η ομόφωνη έγκριση μπορεί να θεωρηθεί ότι προσφέρει σημαντική νομιμοποίηση, καθώς τα κράτη-μέλη συμφωνούν εξ αρχής ότι είναι διατεθειμένα να αναλάβουν το κόστος των ενδεχόμενων αναδιανεμητικών επιπτώσεων. Στην πραγματικότητα, βέβαια, αυτή η ομοφωνία απαιτεί πολλές διαπραγματεύσεις, συμβιβασμούς, πιθανόν ακόμα και διαπραγματευτικές ανταλλαγές, που αυξάνουν τον βαθμό πολιτικοποίησης τόσο του ΕΜΣ όσο και των OMT. Επιπροσθέτως, σε αυτό το σημείο θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο υψηλός βαθμός πολιτικοποίησης, όπως και η σκληρή στάση που υιοθέτησαν κάποια κράτη-μέλη της Ευρωζώνης κατά

την διάρκεια των προγενέστερων κρίσεων θα μπορούσαν να ερμηνευτούν από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης και ιδίως την ασυμμετρία δυνάμεων που υπάρχουν εντός της ΟΝΕ (για πληρέστερη ανάλυση του πώς οι ασύμμετρες δυνάμεις επηρεάζουν την διαδικασία της ευρωπαϊκής νομισματικής ολοκλήρωσης δείτε Maris & Sklias 2020).

Από την αρχή ήταν σαφές ότι το ενδιαφέρον της ΕΚΤ αφορούσε αποκλειστικά τις βραχυπρόθεσμες λήξεις (short-term maturities) (Draghi 2012), καθώς η ΕΚΤ εστίαζε στις εύθραυστες οικονομίες της Ευρωζώνης (Yiangou et al. 2013). Το πρόγραμμα OMT, αποσκοπούσε να καθυστερήσει τους θεσμικούς επενδυτές καθώς η θέληση παρέμβασης στην αγορά κρατικών ομολόγων σε μια κρίση ρευστότητας ήταν ικανή να σταθεροποιήσει τις αγορές, να μειώσει τα spreads και να εμπνεύσει εμπιστοσύνη (De Grauwe & Ji 2021).

4.2. Γιατί η ΕΚΤ αποφάσισε να δημιουργήσει το PEPP και να μην χρησιμοποιήσει τις OMT;

Η πανδημία COVID-19 δημιούργησε έντονες αρνητικές εκροές, καθώς δεν υπήρχε βεβαιότητα και προβλεψιμότητα στο οικονομικό περιβάλλον. Ως εκ τούτου, ο χρόνος για διαπραγματεύσεις ήταν περιορισμένος και εξαιρετικά σημαντικός. Ήταν σαφές ότι χρειαζόταν μια συντονισμένη δημοσιονομική και νομισματική αντίδραση (Jones 2020) προκειμένου να προστατευθεί η Ευρωζώνη και να στηριχθούν τα κράτη-μέλη, που αγωνίζονταν να ξεπεράσουν μια διπλή κρίση, στον τομέα της δημόσιας υγείας και της οικονομίας.

Οι συζητήσεις για τους τρόπους ανάσχεσης των επιπτώσεων της πανδημίας ξεκίνησαν με προτάσεις για τη χρήση του ΕΜΣ και των OMT, αλλά σύντομα η επιλογή αυτή απορρίφθηκε. Οι ενστάσεις των κρατών-μελών επικεντρώθηκαν στην αποτελεσματικότητα και στην αξιοπιστία του ΕΜΣ, λόγω της περιορισμένης δανειοδοτικής ικανότητας του, καθώς και του γεγονότος ότι η χρήση τόσο των εργαλείων του ΕΜΣ όσο και των OMT συνοδεύεται από αυστηρά προγράμματα μεταρρυθμίσεων και συγκεκριμένους όρους (Havlik et al. 2021). Η εμπειρία της Ελλάδας, η οποία είχε λάβει χρηματοδοτική βοήθεια από τον ΕΜΣ κατά την διάρκεια της κρίσης χρέους της, είχε συγκεκριμένα στοιχεία μάθησης και προσαρμογής για την λειτουργία της Ευρωζώνης. Η επιβολή συσταλτικής δημοσιονομικής πολιτικής, ανεξάρτητα από τα δομικά χαρακτηριστικά της οικονομίας, οδήγησε σε μια πρωτοφανή ύφεση με έντονες πολιτικές επιπτώσεις. Με αυτό το παράδειγμα κατά νου τα κράτη-μέλη απέφυγαν να χρησιμοποιήσουν τον ΕΜΣ για να αντιμετωπίσουν την πανδημία και κατ'επέκταση να επωφεληθούν από τις OMT, ανησυχώντας πιθανόν για τις δεσμεύσεις που θα αναλάμβαναν στο πλαίσιο ενός προγράμματος λιτότητας και μεταρρυθμίσεων που θα μπορούσε να οδηγήσει σε μακροχρόνια ύφεση τις οικονομίες τους.

Επιπροσθέτως, οι OMT ενδέχεται να μην ήταν αποτελεσματικές για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19, καθώς η σχεδίαση τους είχε επικεντρωθεί

στην αντιμετώπιση ζητημάτων φερεγγυότητας των κρατών-μελών με υψηλούς δείκτες χρέους. Με άλλα λόγια, οι OMT σχεδιάστηκαν για να παρέμβουν σε κατάσταση κρίσης, όπου δεν αποτελεί μια κατάσταση εξαίρεσης, όπως ήταν η περίπτωση της πανδημίας, αλλά μάλλον το αποτέλεσμα κακής διαχείρισης της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών-μελών. Ωστόσο, το 2020 κανείς δεν γνώριζε τον πραγματικό αντίκτυπο του σοκ της πανδημίας στην οικονομία μακροπρόθεσμα, συνεπώς η χρήση των OMT, σε συνδυασμό με τον ΕΜΣ, θα μπορούσε να έχει ελλιπή απόδοση.

Αντιμετωπίζοντας ένα εξωγενές και συμμετρικό αρνητικό σοκ, τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης προτίμησαν ένα άλλο εργαλείο χωρίς μνημόνια δημοσιονομικής προσαρμογής και εποπτεία από την Τρόικα¹. Η ΕΚΤ σχεδίασε ένα νομισματικό εργαλείο που θα μπορούσε να συνδράμει στις προσπάθειες των κρατών να διαχειριστούν και να μετριάσουν τις επιπτώσεις που προκλήθηκαν από την πανδημία, διασφαλίζοντας παράλληλα την αποτελεσματική λειτουργία του νομισματικού μηχανισμού μετάδοσης. Αξιοποιώντας τη γνώση που απέκτησε από τις προηγούμενες κρίσεις, η ΕΚΤ απέφυγε μια αμφιλεγόμενη λύση και δρομολόγησε ένα απλό νομισματικό εργαλείο χωρίς όρους συσταλτικής πολιτικής, αιρεσιμότητας και δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Με την δημιουργία του PEPP αποδεικνύεται ότι η διαδικασία της μάθησης είναι σημαντική στην υλοποίηση της νομισματικής πολιτικής της ΕΚΤ. Όπως εύστοχα υποστήριξε η διοικήτρια της ΕΚΤ Κ. Λαγκάρντ «μαθαίνοντας από τα διδάγματα του παρελθόντος, η Ευρώπη κινήθηκε προς ένα νέο μοντέλο αντιμετώπισης των κρίσεων: ένα μοντέλο που βασίζεται στην στρατηγική αυτονομία, τον συντονισμό της πολιτικής και την προσέγγιση της Ένωσης».

Το σχόλιο αυτό συνοψίζει απόλυτα τους λόγους για τους οποίους η ΕΚΤ αποφάσισε να δημιουργήσει το PEPP ως απάντηση στην κρίση COVID-19, αντί να αξιοποιήσει τις OMT. Πρώτον, υπογραμμίζει την ανάγκη στρατηγικού συντονισμού και αμοιβαίας συνδρομής λόγω της αλληλεξάρτησης μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωζώνης. Δεύτερον, δίνει έμφαση στην ικανότητα της ΕΚΤ να χρησιμοποιεί τα νομισματικά εργαλεία διακριτικά και αυτόνομα, χωρίς όρους. Η κρίση της πανδημίας COVID-19 απαιτούσε μία άμεση και κατάλληλα σχεδιασμένη νομισματική απάντηση χωρίς αστερίσκους, ως εκ τούτου, η ΕΚΤ ανακοίνωσε σοφά τη συνέχιση των υφιστάμενων προγραμμάτων της και τη θέσπιση νέων σχετικά ευέλικτων προγραμμάτων, ιδίως του PEPP, θωρακίζοντας την Ευρωζώνη και ταυτόχρονα υπερασπιζόμενη τη νομισματική της κυριαρχία.

Εξίσου σημαντικός είναι ο συντονισμός της πολιτικής στην Ευρωζώνη, όπως αποδεικνύουν και οι προηγούμενες κρίσεις. Στο παρελθόν, οι κυβερνήσεις της Ευρωζώνης, θέλοντας να αποφύγουν αρνητικές προεκλογικές επιπτώσεις ή την κριτική στο εσωτερικό των χωρών τους, ήταν απρόθυμες να συμφωνήσουν

¹ Η «Τρόικα» αναφέρεται στην ομάδα τριών θεσμικών οργάνων που διαδραμάτισαν βασικό ρόλο στην παροχή χρηματοδοτικής βοήθειας και στην επιβολή όρων οικονομικής πολιτικής στις χώρες διάσωσης: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ).

σε μέτρα που θα προσέφεραν οικονομική αλληλεγγύη στα «αφερέγγυα» κράτη-μέλη. Σε αυτό το περιβάλλον, η αδράνειά τους παράτεινε την κρίση και είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση του λαϊκισμού και του ευρωσκεπτικισμού. Τέλος, δεν πρέπει να παραβλέπει κανείς ότι, ενώ η ΕΚΤ καταστατικά έχει αναλάβει την διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, την τελευταία δεκαετία ολόενα και ενισχύεται η άποψη ότι η μονομερής εστίαση στον πληθωρισμό έρχεται σε σύγκρουση με την ανάγκη για οικονομική ανάπτυξη. Η πανδημία COVID-19 αναζωπύρωσε τη συζήτηση αναφορικά με τη βέλτιστη ισορροπία δημοσιονομικής και νομισματικής πολιτικής στην Ευρωζώνη.

5. Δημιουργεί η δράση της ΕΚΤ προϋποθέσεις αλλαγής παραδείγματος στην Ευρωζώνη;

Η κρίση του χρέους, καθώς και η κρίση COVID-19 αποτέλεσαν σημαντικές στιγμές για τη μάθηση και την προσαρμογή στην οικονομική διακυβέρνηση της Ευρωζώνης. Η ΕΚΤ, προκειμένου να είναι σε θέση να ασκεί την καταστατική αποστολή της για τη σταθερότητα των τιμών, απαγορεύεται να παρέχει άμεση νομισματική χρηματοδότηση στα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης. Η απαγόρευση αυτή διασφαλίζει την επικράτηση της νομισματικής έναντι της δημοσιονομικής κυριαρχίας (Sargent & Wallace 1981), ένα βασικό χαρακτηριστικό της ΕΚΤ που βασίστηκε στην ιδέα της αποφυγής του ηθικού κινδύνου στην ΟΝΕ. Επιπλέον, η ΕΚΤ ήταν ξεκάθαρη στο ότι οι δημοσιονομικοί κανόνες της ΕΕ πρέπει να ακολουθούνται χωρίς παρεκκλίσεις.

Ωστόσο, το 2012 αμφισβητήθηκαν τα όρια της απαγόρευσης της νομισματικής χρηματοδότησης, καθώς η ΕΚΤ έπρεπε να συνδράμει τα κράτη για την αποφυγή συστημικής κρίσης στην Ευρωζώνη. Τόσο ο κύριος στόχος της αποστολής της ΕΚΤ, δηλαδή η σταθερότητα των τιμών, όσο και η συνοχή της Ευρωζώνης βρισκόταν σε κίνδυνο. Η ΕΚΤ, παρά τις ανησυχίες για την πολιτικοποίησή της, αποφάσισε να καλύψει το κενό στρατηγικής ηγεσίας στην ΟΝΕ και ενεπλάκη στη διαχείριση της κρίσης. Προσπαθώντας να διασφαλίσει τη φήμη της και την ανεξαρτησία της από τους εντολείς της, η ΕΚΤ διαπραγματεύτηκε με επιτυχία τη δημιουργία των OMT με αντάλλαγμα: (α) μια ρήτρα αιρεσιμότητας μέσω ενός προγράμματος του ΕΜΣ για το ωφελούμενο κράτος-μέλος, συμπεριλαμβανομένης της υιοθέτησης μέτρων λιτότητας (σύμφωνα με το τότε δόγμα της δημοσιονομικής πειθαρχίας) και (β) τη δημιουργία της τραπεζικής ένωσης, αποδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο την νομισματική της κυριαρχία (Mabbett & Schelkle 2019) και διασφαλίζοντας τη σταθερότητα των τιμών μέσω του μηχανισμού νομισματικής μετάδοσης.

Κατά την διάρκεια της πανδημίας COVID-19, τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης συμφώνησαν σε μια σειρά προστατευτικών μέτρων για τις οικονομίες τους και συντόνισαν τις δημοσιονομικές τους πολιτικές με την ΕΚΤ. Η ΕΚΤ συνέχισε να επιδιώκει και να υπερασπίζεται την ανεξαρτησία της, καθώς και την αυτονομία

από τους εντολείς της. Ωστόσο, αυτή την φορά η ΕΚΤ αξιοποίησε την εμπειρία της από τις προηγούμενες κρίσεις και δεν υποστήριξε την πολιτική «μιας λύσης για όλους». Η ΕΚΤ, αν και δεν άλλαξε την ιεράρχηση των στόχων της, στήριξε την οικονομική ανάκαμψη των κρατών-μελών της επιδεικνύοντας ευελιξία όσον αφορά την πρόσβαση στα νομισματικά της εργαλεία για την πανδημία COVID-19.

Η ευελιξία αυτή, ωστόσο, δεν πληροί τα κριτήρια μιας αλλαγής παραδείγματος ή μιας αλλαγής τρίτης τάξης, σύμφωνα με την περιγραφή του Hall (1993) για μια ριζική μετάβαση σε ένα νέο καθεστώς. Το ευρωπαϊκό νομισματικό καθεστώς κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19 παρέμεινε στον πυρήνα του αμετάβλητο όσον αφορά τον βασικό στόχο του πληθωρισμού, με ορισμένες αλλαγές δεύτερης τάξης, όπως η διαφοροποίηση των κριτηρίων πρόσβασης στα εργαλεία της πανδημίας. Οι αλλαγές αυτές προέκυψαν από την εμπειρία της ΕΚΤ από τις προηγούμενες κρίσεις (μάθηση) και αντανακλούσαν όχι μόνο την ανάγκη αντίδρασης στην πανδημία COVID-19, αλλά και τη διόρθωση χαρακτηριστικών των υφιστάμενων εργαλείων της (π.χ. αιρεσιμότητα) (Hall 1993) προκειμένου να αποφευχθεί η πολιτικοποίηση των αποφάσεών της.

Παρότι η ΕΚΤ χαλάρωσε τις απαιτήσεις της αναφορικά με τους όρους συμμετοχής των κρατών-μελών στα προγράμματα αγοράς κρατικών ομολόγων από τη δευτερογενή αγορά και δεν επέμεινε στη χρήση του ΕΜΣ, η στάση της ως προς τον ρόλο της στη διαχείριση της κρίσης της πανδημίας δεν παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά μιας ριζικής αλλαγής που αντιστοιχεί σε αλλαγή τρίτης τάξης βάσει της κατηγοριοποίησης του Hall. Η ΕΚΤ παρέμεινε στο παρασκήνιο μέχρις ότου τα κράτη-μέλη αποφασίσουν πώς θα διαχειριστούν τις οικονομικές επιπτώσεις σε δημοσιονομικό επίπεδο κι έπειτα ανακοίνωσε το ΡΕΡΡ, επιβεβαιώνοντας τον υποστηρικτικό ρόλο της στην αντιμετώπιση της πανδημίας, χωρίς να αναβαθμιστεί σε κύριο διαχειριστή αυτής της κρίσης. Συνεπώς, έλαβε χώρα προσαρμογή των εργαλείων της, ώστε να ανταποκριθεί στην συγκυρία της πανδημίας, χωρίς, όμως, να αλλάξει τους στόχους και τον καταστατικό της ρόλο.

Επιπλέον, οι αλλαγές που συντελέστηκαν κατά την πανδημία δεν ήταν αποτέλεσμα μακροχρόνιων διεργασιών, ώστε να μεταβάλουν ριζικά το ισχύον νομισματικό καθεστώς. Η Ευρωζώνη βρέθηκε σε μια κατάσταση εξαίρεσης, σε μια ιδιαίτερη υγειονομική και οικονομική κρίση, όμως, με την παύση της έκτακτης κατάστασης το νομισματικό καθεστώς της πέρασε στην «κανονική» του λειτουργία, χωρίς να έχει μεταβληθεί ουσιαστικά. Πρόκειται, λοιπόν, για δράσεις κατ' εξαίρεση, ώστε να αντιμετωπιστούν οι απρόβλεπτες θεσμικά διαταραχές που θέτουν σε κίνδυνο την εύρυθμη λειτουργία και συνοχή της Ευρωζώνης.

Η κρίση της Ευρωζώνης επέτρεψε στην ΕΚΤ να πειραματιστεί με την κατ' εξαίρεση παρέμβαση κεύσσιανού τύπου και να επαναπροσδιορίσει σε ένα βαθμό τα όρια της νομισματικής χρηματοδότησης και του δανειστή έσχατης προσφυγής στην ΟΝΕ. Η νομισματική χρηματοδότηση από την πίσω πόρτα, μέσω της δευτερογενούς αγοράς, νομιμοποιήθηκε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το οποίο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα νέα νομισματικά μέσα και εργαλεία της ΕΚΤ (ΟΜΤ και ΡΣΡΡ) είναι συμβατά με την εντολή της, υπήρξε, όμως, παρέμβαση έκτακτη και χρονικά προσδιορισμένη.

6. Συμπερασματικές σκέψεις

Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, η ΕΚΤ χρειάστηκε να διαχειριστεί πολλές κρίσεις με διαφορετικά χαρακτηριστικά και επιπτώσεις για την ΟΝΕ. Αναμφίβολα, η πανδημία COVID-19 ήταν μια *sui generis* κρίση, η οποία απαιτούσε ταχεία και επαρκή αντίδραση, ώστε να μετριαστούν οι επιπτώσεις στην οικονομία και στην κοινωνία. Η ΕΚΤ, αξιοποιώντας την εμπειρία που απέκτησε από τις προηγούμενες κρίσεις, μπόρεσε να ανταποκριθεί ταχύτατα στην πανδημία και σε συντονισμό με τους εντολείς της να ελαχιστοποιήσει τις επιπτώσεις στην οικονομία της Ευρωζώνης.

Υπό αυτές τις συνθήκες, η ΕΚΤ προστάτευσε για άλλη μια φορά την Ευρωζώνη, συγχρονιζόμενη, όμως, με τις δημοσιονομικές πολιτικές των κρατών-μελών της. Η συνεργασία μεταξύ της ΕΚΤ και των κυβερνήσεων, παραμέρισε τις ανησυχίες σχετικά με τον κίνδυνο και κατέστησε τη βοήθεια υπό αιρεσιμότητα άνευ σημασίας σε περιόδους έκτακτης και απρόβλεπτης κρίσης. Όταν υπάρχει έλευση των τελευταίων προκρίνεται η ευελιξία των εργαλείων και των μέσων προκειμένου να διασωθεί η λειτουργικότητα της Ευρωζώνης. Παρόλο που προσαρμόστηκε στις νέες προκλήσεις, επεκτείνοντας και ενισχύοντας τα νομισματικά της εργαλεία για την διαχείριση της κρίσης, δεν φαίνεται να υπήρξε μια αλλαγή καθοριστικής σημασίας για τη νομισματική πολιτική στην Ευρωζώνη, ικανή να χαρακτηριστεί ως αλλαγή παραδείγματος.

Η δημιουργία του PEPP και η ευελιξία πρόσβασης στα νομισματικά εργαλεία της ΕΚΤ κατά την πανδημία εντάσσονται στην αλλαγή δεύτερης τάξης βάσει της τυπολογίας του Hall, δηλαδή αποτελούν αλλαγές στα μέσα της ΕΚΤ. Το νομισματικό καθεστώς της Ευρωζώνης κατά την πανδημία δεν υπέστη κάποια ριζική μεταμόρφωση και δεν ετέθη σε νέες γνωσιοκεντρικές βάσεις. Αντιθέτως, φαίνεται ότι τέθηκε προσωρινά σε μία κατάσταση εξαίρεσης, κατά την οποία έγιναν απαραίτητες προσαρμογές στα νομισματικά μέσα και εργαλεία χωρίς, ωστόσο, να αλλάξουν ουσιαδώς τους στόχους της ΕΚΤ. Οι νέες προκλήσεις που θέτει ο υψηλός πληθωρισμός σε συνδυασμό με την επανεκτίμηση των δημοσιονομικών κανόνων της ΟΝΕ θα εντείνουν τη συζήτηση για αλλαγές στο καταστατικό της ΕΚΤ, αλλά και για παγιοποίηση χρήσης ευέλικτων εργαλείων αντιμετώπισης κρίσεων.

Επιπροσθέτως, θα μπορούσαμε να πούμε ότι η ΕΚΤ φαίνεται να έχει αξιοποιήσει τα μαθήματα των τελευταίων κρίσεων και έχει υιοθετήσει μια πιο ενεργητική στάση τα τελευταία έτη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ασχολία της ΕΚΤ με το ζήτημα της κλιματικής αλλαγής και της μετάβασης σε μια οικονομία μηδενικών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα. Το 2021 η ΕΚΤ εγκαινίασε το Κέντρο Κλιματικής Αλλαγής, με στόχο την μελέτη των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής στην οικονομία και την υποστήριξη της ΕΚΤ στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, αλλά και χάραξης της στρατηγικής της λαμβάνοντας υπόψη το ζήτημα αυτό. Η ενασχόληση της ΕΚΤ με το ζήτημα της κλιματικής αλλαγής θα πρέπει να εξεταστεί σε μεγαλύτερο βάθος, ώστε να διερευνηθεί ο τρόπος προσέγγισης των ενδεχόμενων προκλήσεων στην Ευρωζώνη, καθώς και να αξιολογηθεί η αλλαγή

από το δόγμα της ουδετερότητας στις αγορές (market neutrality) στην αποδοτικότητα των αγορών (market efficiency) (Schnabel 2021). Η αλλαγή αυτού του δόγματος, σε συνδυασμό με την συμμετοχή της ΕΚΤ στη διαχείριση της κλιματικής αλλαγής, ενδέχεται να αποτελεί μια εξαιρετική περιπτώσιολογική μελέτη αναφορικά με την αλλαγή παραδείγματος στην ευρωπαϊκή νομισματική πολιτική, όπως και στη δυναμική της ευρωπαϊκής νομισματικής ολοκλήρωσης εν γένει.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Benigno, P., Canofari, P., Di Bartolomeo, G., Messori, M., 2022. The European Monetary Policy Responses During the Pandemic Crisis. *Open Econ Rev* 33, 657–675. <https://doi.org/10.1007/s11079-022-09665-7>
- Bonatti, L., Fracasso, A., & Tamborini, R. 2020. Rethinking monetary and fiscal policy in the post-COVID Euro Area. *Monetary Dialogue Papers*, European Parliament.
- Botta, A., Caverzasi, E., & Russo, A., 2020. Fighting the COVID-19 emergency and re-launching the European economy: debt monetization and recovery bonds.
- Buiter, W., Rahbari, E., 2012. The European Central Bank as Lender of Last Resort for Sovereigns in the Eurozone: The ECB as lender of last resort. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50, 6–35. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02275.x>
- Capano, G. (2019) 'Reconceptualizing layering—From mode of institutional change to mode of institutional design: Types and outputs', *Public Administration*, 97(3), pp. 590–604. Available at: <https://doi.org/10.1111/padm.12583>
- Delputte, S., Orbie, J., 2020. Paradigm Shift or Reinventing the Wheel? Towards a Research Agenda on Change and Continuity in EU Development Policy. *JCER* 16, 233–255. <https://doi.org/10.30950/jcer.v16i2.1084>
- De Grauwe, P., Ji, Y., 2015. Correcting for the Eurozone Design Failures: The Role of the ECB. *Journal of European Integration* 37, 739–754. <https://doi.org/10.1080/07036337.2015.1079370>
- De Grauwe, P., Ji, Y., 2022. The fragility of the Eurozone: Has it disappeared? *Journal of International Money and Finance* 120, 102546. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2021.102546>
- Draghi, M. 2012. Introductory statement to the press conference (with Q&A). <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html>
- Dunlop, C., Radaelli, C.M., 2010. Systematizing Policy Learning. *SSRN Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1666298>

- Falkner, G., 2016. The EU's current crisis and its policy effects: research design and comparative findings. *Journal of European Integration* 38, 219–235. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140154>
- Hall, P.A., 1993. 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25(3), p. 275. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Havlik, A., Heinemann, F., Helbig, S., Nover, J., 2022. Dispelling the shadow of fiscal dominance? Fiscal and monetary announcement effects for euro area sovereign spreads in the corona pandemic. *Journal of International Money and Finance* 122, 102578. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2021.102578>
- Hazakis, K., 2020. The Impact of Disintegration Dynamics on EU Trade Policy: An Institutional Analysis. Centre for Global Political Economy Working Paper Series
- Hazakis, K.J., 2022. Is there a way out of the crisis? Macroeconomic challenges for Greece after the Covid-19 pandemic. *European Politics and Society* 23, 490–504. <https://doi.org/10.1080/23745118.2021.1895554>
- Hobolt, S.B., Wratil, C., 2015. Public opinion and the crisis: the dynamics of support for the euro. *Journal of European Public Policy* 22, 238–256. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994022>
- Jones, B.D., and F.r. Baumgartner. 2002. Punctuations, ideas, and public policy. In *Policy dynamics* eds. F.r. Baumgartner and B.D. Jones, 293–306. Chicago, Il: The University of Chicago Press
- Jones, E., 2020. COVID-19 and the EU Economy: Try Again, Fail Better. *Survival* 62, 81–100. <https://doi.org/10.1080/00396338.2020.1792124>
- Jones, E., Matthijs, M., 2019. Rethinking Central-Bank Independence. *Journal of Democracy* 30, 127–141. <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0030>
- Krampf, A., 2016. From transparency to ambiguity: the impact of the ECB's unconventional policies on the EMU. *Journal of European Integration* 38, 455–471. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1160078>
- Kuhn, T. S. 1962. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ladi, S., Tsarouhas, D., 2020. EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration* 42, 1041–1056. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852231>
- Lagarde, C. n.d. *Europe's response to the crisis*. Available at <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200723~c06fafabb6.en.html>

- Lombardi, D., Moschella, M., 2016. The government bond buying programmes of the European Central Bank: an analysis of their policy settings. *Journal of European Public Policy* 23, 851–870. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1069374>
- Mabbett, D., Schelkle, W., 2019. Independent or lonely? Central banking in crisis. *Review of International Political Economy* 26, 436–460. <https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1554539>
- Mahoney, J., Thelen, K., 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." In *Explaining Institutional Change*, edited by Mahoney James, Thelen Kathleen, 1–37. New York: Cambridge University Press.
- Mackintosh, S.P.M., 2014. Crises and Paradigm Shift. *Political Quarterly* 85, 406–412. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12115>
- Maris, G., & Sklias, P., 2020. European integration and asymmetric power: Dynamics and change in the EMU. *European Politics and Society*, 21(5), 634–649
- McNamara, K., 2012. Banking on Legitimacy: The ECB and the Euro Zone Crisis. *Georgetown Journal of International Affairs*, 13(2), 143–150. <https://doi.org/10.1177%2F0010414016633227>
- Micossi, S., 2015. The Monetary Policy of the European Central Bank (2002–2015). CEPS Special Report, No. 109 / May 2015, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2613352>
- Monnet, J., 1978. *Memoirs* (R. Mayne, Trans.). Doubleday and Company
- Morelli, P., Seghezza, E., 2021. Why was the ECB's reaction to Covid-19 crisis faster than after the 2008 financial crash? *Journal of Policy Modeling* 43, 1–14. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2020.12.002>
- Nedergaard, P., Snaith, H., 2015. 'As I Drifted on a River I Could Not Control': The Unintended Ordoliberal Consequences of the Eurozone Crisis. *Gender, Work And Organization* 53, 1094–1109. <https://doi.org/10.1111/jcms.12249>
- Quaglia, L., Verdun, A., 2023. Explaining the response of the ECB to the COVID-19 related economic crisis: inter-crisis and intra-crisis learning. *Journal of European Public Policy* 30, 635–654. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141300>
- Sargent, T. J., & Wallace, N., 1981. Some unpleasant monetarist arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Fall, 1–17.
- Schmidt, V. A. 2011. 'Ideas and discourse in transformational political economic change in Europe'. In G. Skogstad (ed.), *Policy Paradigms, Transnationalism and Domestic Politics*. Toronto: Toronto University Press: 36–63.

- Schmidt, V. A. & Thatcher, M., 2013. Theorizing ideational continuity: the resilience of neo-liberal ideas in Europe. In: Schmidt, Vivien A. and Thatcher, Mark, (eds.) *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*. Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 1-50. ISBN 9781107041530
- Schnabel, I., 2021., "From Market Neutrality to Market Efficiency." Welcome address at the ECB DG-Research Symposium "Climate Change, Financial Markets and Green Growth." Frankfurt, June 14
- Verdun, A., 2015. A historical institutionalist explanation of the EU's responses to the euro area financial crisis. *Journal of European Public Policy* 22, 219–237. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994023>
- Verdun, A., 2017. Political leadership of the European Central Bank. *Journal of European Integration* 39, 207–221. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1277715>
- Warlouzet, L., 2019. The EEC/EU as an Evolving Compromise between French Dirigism and German Ordoliberalism (1957–1995). *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57, 77–93. <https://doi.org/10.1111/jcms.12817>
- Warren, T., 2020. Explaining the European Central Bank's limited reform ambition: ordoliberalism and asymmetric integration in the eurozone. *Journal of European Integration* 42, 263–279. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1658753>
- Yiangou, J., O'keeffe, M., Glöckler, G., 2013. 'Tough Love': How the ECB's Monetary Financing Prohibition Pushes Deeper Euro Area Integration. *Journal of European Integration* 35, 223–237. <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.774786>

Global turbulence, emerging powers and the regional integration potential in the Global South

Dr. Sotiris Petropoulos, Associate Professor

Department of Political Science and International Relations, University of the Peloponnese, spetrop@uop.gr

Abstract

During the past decade the world has witnessed an increase of developments that are shaking the global status quo. Among others, China-US/West economic frictions and the Russian invasion in Ukraine are leading to a retreat of globalization, with emphasis being given to regional production networks and value chains. Likewise, there are signs of reorganization or reinforcement of regional integration schemes such as the Shanghai Cooperation Organization and South-South cooperation fora such as the BRICS in view of failure of global governance structures to optimally address the various issues raised. This article explores these developments and highlights how the alternatives created by the emergence of new “grand” actors are producing a potential bandwagoning effect in the Global South.

Keywords: regional integration, South-South relations, emerging powers, SCO, BRICS.

Παγκόσμιες αλλαγές, αναδυόμενες δυνάμεις και η δυναμική της περιφερειακής ολοκλήρωσης στον Παγκόσμιο Νότο

Δρ. Σωτήρης Πετρόπουλος, Αναπληρωτής Καθηγητής
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Περίληψη

Κατά την τελευταία δεκαετία ο κόσμος έχει γίνει μάρτυρας μιας αύξησης εξελίξεων που κλονίζουν το παγκόσμιο status quo. Μεταξύ άλλων, οι οικονομικές τριβές μεταξύ Κίνας-ΗΠΑ/Δύσης και η ρωσική εισβολή στην Ουκρανία οδηγούν σε υποχώρηση της παγκοσμιοποίησης, δίνοντας έμφαση σε περιφερειακά δίκτυα παραγωγής και αλυσίδες αξίας. Ομοίως, υπάρχουν ενδείξεις που αναδεικνύουν την αναδιοργάνωση ή την ενίσχυση σχημάτων περιφερειακής ολοκλήρωσης, όπως ο Οργανισμός Συνεργασίας της Σαγκάης και fora συνεργασίας Νότου - Νότου, όπως τα BRICS, ενόψει της αποτυχίας των δομών παγκόσμιας διακυβέρνησης να αντιμετωπίσουν τα διάφορα ζητήματα που ανακύπτουν. Το παρόν άρθρο διερευνά αυτές τις εξελίξεις και υπογραμμίζει πως οι εναλλακτικές λύσεις που δημιουργούνται από την ανάδυση νέων «μεγάλων» δρώντων παράγουν ένα δυνητικό φαινόμενο band-wagoning στον Παγκόσμιο Νότο.

Λέξεις Κλειδιά: περιφερειακή ολοκλήρωση, σχέσεις Νότου-Νότου, αναδυόμενες δυνάμεις, Οργανισμός Συνεργασίας της Σαγκάης, BRICS.

1. Introduction

During the last couple of decades the world has seen tremendous changes. All analyses highlight the fluid global environment with the financial field giving its place to the health field that has more recently been overshadowed by the security one. All these developments are made possible by major shifts in power distribution on a global scale but they are also reinforcing further power redistribution in their turn. In times like these, with clear international responses being in doubt, states are expected to further rely on those more closely affiliated with, with regional integration schemes and specialized fora being the most promising vehicles.

Interestingly, and contrary to the G-20 2023 declaration's main title, "One Earth- One Family – One Future", international relations specialists are found more and more in the position of being required to use specific groupings of the world, such as the Global North/West and the Global South, in order to explain major developments in the economic, trade and even security sectors.

In this fluid period, regional integration schemes and different fora are being reactivated: remarkably, relevant institutions in the Global North seem to become more closed and protective (see for example EU's latest directions over FDI from third parties or the rejuvenation of G-7 meetings) while those in the Global South are opting for further integration but also expansion of membership.

2. Changes in the global scene

Since the start of the global financial crisis of 2007-8 a growing number of indications and developments highlighting a trend towards deglobalization are being noted, with this trend being maintained and even reinforced during the second part of the 2010s. Although the term is not new, and has been used to describe the retreat of financial interactions between states during periods in time (i.e. 1930s, 2010s), a series of developments are pushing forward a reorganization of value chains and production networks as well as trade routes, giving emphasis to mostly regional networks as opposed to global ones.

Undeniably, the trade friction between China and the US that started in 2018 had a great negative effect on economic globalization. The sudden increase of tariffs by the US during 2018, up to a level of nearly 50% regarding imports from China, and the relevant retaliation of Beijing, created significant turbulence in international trade. Indeed, sectors such as those of steel, solar panels, aluminum, soy beans, automobiles and others were significantly affected (Dollar 2018).

In effect, the continuation of obstacles to trade, even with the change of US administration to Joe Biden, has led to China being placed number three trade partner of the US (from first position prior to 2018) and many American and Chinese companies avoiding doing business in the two countries, highlighting the relevant risk (US Census Bureau 2023). Even if there is a growing debate on whether this *trade war* has been beneficial to the US economy (Brown 2019, Siripurapu and Berman 2022), the new US president moved forward with more

specialized trade tools targeting new technology advancements, e.g. imposing restrictions to exports to China related to the semiconductors sector, again to receive a corresponding response from China – focusing on exports of metals required for the production of semiconductors. This *technology protectionism* as García-Herrero and Tan (2020) call it, is producing again significant turbulence on trade routes and collaboration business networks. Nevertheless, talks among the two trade superpowers are still ongoing in an attempt to find common ground that will address both parties' concerns (Reuters 2023).

Though the trade war had mainly in focus the two economies, as global networks involved various other stakeholders, it started affecting overall trade routes and value chains. According to Bruegel (García-Herrero and Tan 2020) the US-China decoupling is accelerating de-globalization trends witnessed since the 2007-8 global financial crisis, calculating that the *degree of integration of global value chains* declined to levels below 46% (from more than 50% in their peak just before the crisis). Hence, the decoupling between China and the US has overall implications on the international level.

The Covid period has also created significant turbulence in the global arena. Not only did the world witness a decline in trade volumes and numbers of people travelling (Vidya and Prabheesh 2020) but it also brought about an increase of nationalism: Kronprobst and Paul (2021) call it a *decline of global governance capacities* with the low levels of cooperation between different states, primarily China in the first part of the crisis, as well as the decision of President Trump to exit the World Health Organization during a global health crisis at a time when the organization required the most support.

According to Irwin (2020), globalization reached its peak in 2008 with the period after that being conditioned by weak levels of trade increase, an era of “*slowbalization*” as it coined it. With the further restrictions on medical equipment and vaccines exports throughout the world, Covid made it apparent that globalization and most importantly the liberal world order was in retreat. With decreased levels on movement of people, products and capital, the Covid era certainly was reinforcing de-globalization (Economist 2020).

Of course the invasion of Russia in Ukraine further enhanced the deterioration of international trade volumes and overall trade disturbance increased. Though there are signs of trade diversion, even to the level that West-imposed embargo is being bypassed to a certain degree, trade flows in a number of critical products, including the important energy and food sectors, have been much affected by the invasion. For example, Ahn et al. (2023) highlight the issues created on grain and oilseed trade, while Yagi and Managi (2023) went further in assessing the negative spillover, effects of the rising energy prices due to the invasion. Interestingly, Gutmann et al. (2023) analyzed the impact of the Russian invasion and its effect on trade on the levels of support of globalization and trade openness of people in Austria, highlighting the additional, secondary effects of trade disruption on embracing globalization vis-à-vis economic nationalism.

Most importantly though, there are indications that the new trend also involves a de-globalization trend in *political terms*. As Paul and Kornprobst (2021) frame it in their special issue in *International Affairs* journal titled “Deglobalization? The future of the liberal international order” we are also witnessing a retreat of the liberal international order. Though the pillar of the liberal world order related to the promotion of liberal democracy was not internalized by all states and to the same extent, see for example the cases of Russia, China and others, undeniably trade openness was well accepted. To that end one has to count for the valuable contribution of international institutions that had allowed for a fruitful international system to both function and further push for more trade liberalization and collaboratively finding solutions to regional and global issues. Institutions such as the UN, the World Bank and the IMF, the GATT and later on the WTO have created what is closer to a global government: states from all over the world would gather around a discussion table to agree upon general terms on how to function in any given area. Though there were ups and downs within this system, in general terms it was accepted as a well-functioning one, allowing for a limit of frictions.

This system has been gradually eroded, primarily due to its inability to modernize and reinvent itself based on contemporary status quo. Indeed, the general argument against these institutions' legitimacy, and therefore their ability to work effectively, is that they represent on the status quo of the late 1940s or at best of the 1970s: the *West* enjoys a prestigious position while the *South's* worldviews are not allowed to much affect the relevant discussions. This was made more apparent since the 1990s during which the Global South started to position itself and its interests more dynamically, as highlighted by the slow progress on further trade liberalization or the failure to conclude a new round of trade negotiations after the Uruguay one (Ostry 2002).

The 2007-8 crisis brought a new reality with the solution requiring for a much broader body than the G-7 to act together, hence the “institutionalization” of the G-20. The funding boost of the IMF and the World Bank, this time much from the side of emerging powers such as China and Brazil, also exposed the new positioning of such countries in the global landscape. The formulation of the BRICS was based among others on the voicing of concerns of how international institutions operate and how limited the opinion of the Global South is within them. In more practical terms this was translated into a demand for enhanced voting rights in the World Bank and the IMF – with a partial win during 2010 (see for example the Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders Yekaterinburg, Russia, June 16, 2009).

With the western economies overcoming the negative effects of the crisis the reluctance to give up part of their special position in international institutions was rejuvenated, with even the 2010 agreement on World Bank and IMF voting rights redistribution being activated as late as January 2016.

Hence, a strong concern on how the pillars of liberal world order function continues to be voiced by many developing states, primarily emerging ones and fora like the BRICS. The long pending reform of the Security Council of the UN, the selection process of the heads of the World Bank and the IMF, the conclusion

of trade talks with a pro developing economies dimension, etc., are hurting the engagement and support of international institutions from the Global South part.

Nevertheless, the Global North has also acted against the positioning of these institutions in the global arena. Further to their reluctance to agree on further reforms of such institutions, both the US and the EU have disregarded the procedures within them when it did not serve their interests. For example, during trade talks the US and the EU, sometimes with the company of other Global North representatives – for example Canada, would separately from other states and in advance discuss and set specific common positions. These positions, enhanced by the backing of these trade superpowers, would be consequently pushed for ratification, often without any change, by either the GATT or the WTO. Likewise, G-20 summits have been conditioned by common positions created by G-7 summits that preceded them (Tops 2023).

The US under the Trump administration pushed even more towards the decrease of the sense of validity of international institutions as it would disregard agreed processes (see for example WTO rules on imposing tariffs) and threaten to or even initiate processes of leaving such institutions (see for example US exit from the WHO).

More emphatically related to the trend of de-globalization, though, has been the issue with the renewal of the members of the Appellate Body of the WTO. The US has refrained from allowing the renewal of the emptied seats of this body that is essential for the Dispute Settlement Mechanism (DSM) to function. The DSM is of course one of the most important features of the WTO when focusing on liberal world order and institutional legitimacy, as it allows for any member of the WTO (including Global South countries) to either submit claims of wrong doing or defend itself against such claims by others. The US argument that they are against the renewal of emptied seats because this body does not represent American interests constitutes another hit in the acceptance of such international institutions as the right mechanisms to govern global issues. As Paul (2021) puts it “under Trump, US policies became transactional, challenging international institutions”. If an international institution could be utilized for projecting US/Global North power then it was labeled as a good one, in effect opposing the core liberal idea that all relevant institutions should allow for finding solutions to global issues or leading to agreed collective action – such as for example in the recent cases of Syria, global warming or Covid.

Finally, though it is yet to be fully analyzed as a recent development, the freezing of Russian assets abroad, and especially those of the Russian Central Bank, has created a relevant heated debate. Is such action lawful in terms of international law? Especially since the freezing is not conducted by the one primarily hurt by the invasion (i.e. Ukraine) but by others (in effect the G-7). If it is not legally acceptable how secure are the assets of other Global South countries that are deposited abroad? And though there are precedents (see for example the case in Iraq, Syria and most recently Afghanistan) most of them were connected with Security Council decisions. Moreover, the fact that freezing of assets were expanded to Russian

oligarchs made the anxiety of other Global South states stronger – who and in what grounds decides whether it is permissible to freeze assets usually protected under the right to property (CNN 2023c)? And if in the case of Venezuela assets in the US (directed to Venezuelan Opposition Leader Guaidó – NYTimes 2019) one could declare that it was related to a widely isolated and weaker country, what precedent is set in the case of a powerful country such as Russia? (for this discussion see Brookings 2022, Stephan 2022, Kamminga 2023, Moiseienko 2022).

These risks are setting the liberal world order, the legitimacy of the current status quo and the acceptance of current international agreements and institutions into question. A potential answer to this questioning can be alternative structures, with the condition that such structures are available. And as the world trade landscape seems to partially break into regional spheres, regional integration schemes can also serve as alternatives.

3. Alternative structures

Indeed, the world has gradually witnessed new institutions and initiatives that offer alternative options to the existing ones. See for example the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) or the New Development Bank (or BRICS Bank) (NDB) that have recently (since the mid-2010s) launched their operations and are promoting a different way of conducting their business. Being led by the Global South and to a certain degree enclosing a different operational culture, these institutions can act as alternatives to existing international tools and organizations. To be fair, founding declarations of such institutions stressed, and are still stressing, their non-competition element with other international institutions, nevertheless they could constitute potential vehicles of a different world order in the future, especially one in which the Global South has a stronger voice. Hence, even if for example the NDB has signed Memoranda of Understanding (MoU) with the World Bank and other international/regional banks, it can offer the platform for an alternative to the World Bank at some point in time (NBD 2023).

If one also takes into account that most of these institutions have been created since the start of the de-globalization trend and were further reinforced during the mid-2010s, when the Global North, having overcome the negative effects of the global financial crisis, started returning to its original game of play within international institutions, a viewpoint of these new Global South empowered institutions as potential challengers of the existing status quo is reinforced.

Likewise, as it is going to be more thoroughly described in the following sections, the world has also witnessed increased activity in regional integration schemes. Following the Russian push for the Eurasian Economic Union in 2014/5, partially as a response to the developments under the first Ukrainian crisis, regional integration schemes across the Global South have been sort of reactivated, also empowered by the gradual retreat to a more regionally focused international trade landscape. Most importantly, this trend has also expanded more recently to regional groupings that are not primarily trade focused, such as the Shanghai Cooperation Organization.

Hence, the stepping stones to further trade liberalization as regional integration schemes were understood by the GATT/WTO doctrine, can potentially also act as alternatives to a liberal world order led by the Global North.

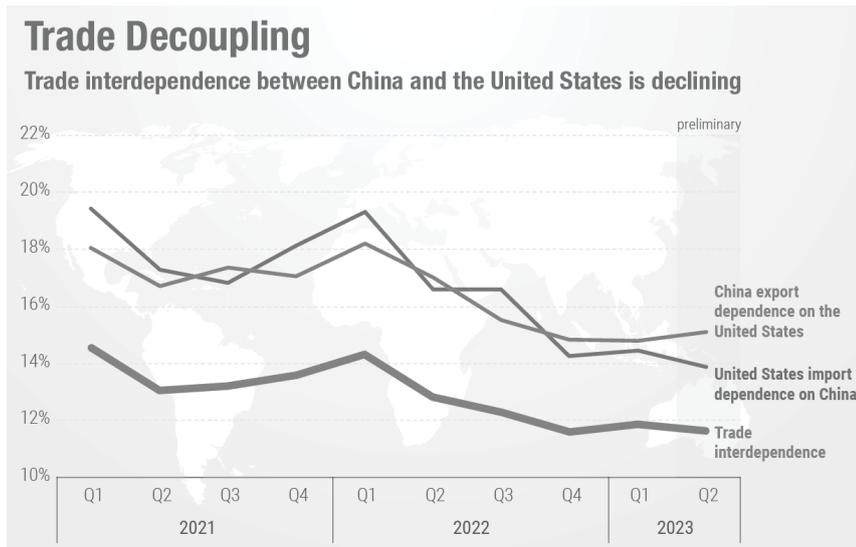
4. Theoretical underpinnings

Undeniably one of the core discussions in International Relations discipline in the recent decades has been that of China challenging the hegemonic position of the US. This is not unexpected, in the words of Layne (2018: 110) “over time...the relative power of states changes, and eventually the international order no longer reflects the actual distribution of power...the legitimacy of the prevailing order is called into question, and it will be challenged by the rising power(s).” According to Kim (2019) the US-China trade conflict that has reinforced de-globalization and enhanced focus on regional interlinkages can be understood as a significant sign of the Sino-US competition for global hegemony.

So far it is not certain whether a functional approach to China-US relations will prevail or we are heading to a gradual increase of friction between the two. According to the liberal concept of functionalism the cultivation of common interests and collaboration between two (sometimes confronting) parts leads to further co-operation and interdependence – but with the reinforcement of de-globalization the significance of these common interests could be decreased.

The graph below provides a clear view of the trade decoupling between China and the US, leading to significantly lower levels of trade between the two economies.

Graph 1.
Trade decoupling between the USA and China



Ŧnyř: OECD, June 2023

Nevertheless, as Organski (1958) highlighted, the recorded redistribution of power among different countries, even if not linear as the last two decades have showed us, creates the conditions for destabilizing the existing system and might lead to interstate tensions and possible conflict. This is reinforced by Tammen's (2000) estimation of the 21st century being a period of major changes in world politics, and others (Lemkea and Lemkeb 2003, Chan 2008) that indicate China as the most significant development towards that end.

So the question in line is whether any expected changes will result in a new world order bringing new tools and institutions or the current world order can adapt to these new developments. If the first scenario applies, then what we are witnessing is a permanent split of the world into (at least) two groups much described (but not in full) by the notions of *Global North* and *Global South*. In the case of the second scenario we are in the middle of a power struggle pushing for the reform of the existing world order without in the very end breaking it.

What is certain is that in terms of Hegemonic Stability Theory one can problematize on who the hegemon is during the last couple of years, especially as far as the provision of global goods is concerned. De-globalization was allowed as a push against neo-liberal institutions such as the G7, the World Bank, the WTO, etc., and in favor of national control as portrayed by examples such as the Greek debt crisis, the Brexit, the nationalistic handling of increased refugees waves across the world and of course the 'America First' foreign policy (Ripsman 2021: 1328-9). In effect the expected hegemon that would promote the institutions supposedly reinforcing its hegemonic position was reluctant to do so or acted in the opposite way.

Likewise, analyzing developments under the lens of soft power (see for example Nye 1990, Ikenberry and Kupchan 1990, Nye 2004) it is possible that the US foreign policy has lost part of its acceptance during the Trump administration as it acted against the system that itself had established with the acceptance of most other nations across the world.

5. Enhancing South-South integration

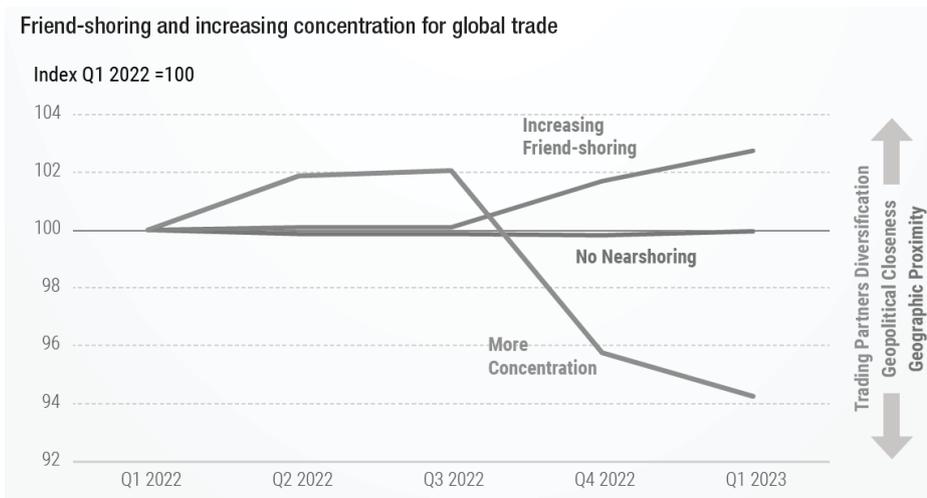
All these developments are taking place in an era of hyper-connectivity. Even though de-globalization is pushing for trade segmentation and a decrease of the strength of global value chains and production lines, we are also noting increases in the *interdependence of the political, commercial, financial, and social spheres* (Kornprobst and Paul 2021). This interconnectedness always had its negative sides but they were not highlighted as strongly as recently before: migration shocks, financial downturns affecting most states and with increased strength, increased inequality, fast spread of new diseases, etc. But as the issues still persist it is imperative that states cooperate for resolving or at least containing them. If the international level is risky, serving more the *Others*, then the regional level or another international level could be an option.

In all scenarios a sort of a *bandwagoning effect* is taking place, with China being the most likely leader of the new option. Of course currently there is a overall agreement that there is a number of emerging states that could serve as (regional) leaders in specific spheres of issues (Alexandroff and Cooper 2010). According to Aydin (2021: 1382) *“Emerging middle powers may have advantages in norm promotion compared to western powers and international organizations...The fact that their own reforms are works-in-progress allows emerging middle powers to avoid the hierarchical relationship that inevitably forms when established democracies seek to diffuse norms to others”*.

Nevertheless, China is found in the leading position in many of the recent developments (BRI, AIIB, NDB, etc.) that tend to have a stronger impact on the international arena. While its activities follow more or less the international liberal world order in terms of trade and finance, it does not of course include the notion of democracy or of economic neoliberalism per se. Nevertheless, this does not seem to significantly affect its acceptance as portrayed in the fact that many from the Global South are taking part in China-led initiatives such as the BRI and AIIB, while even Global North members such as many EU countries tend not to oppose Beijing authoritarianism, at least to the point of opting to not join relevant initiatives (see for example membership of AIIB) (Paul 2021).

The Russian invasion and its effects on international trade as well as the de-globalization trend have moved Global South members closer. In terms of international trade, data reveal a new trend titled *“friend-shoring”*, i.e. promoting trade with countries that are geopolitically closer as measured by the similarity of foreign policy positions based on UN General Assembly voting patterns. This in turn leads to *global trade becoming more concentrated among major trade relationships*.

Graph 2.
International Trade and “friend-shoring”



Πηγή: OECD, June 2023

As more agreements around preferential trade and use of local currencies for bilateral transactions (see for example BRICS deals) are set in place, this trend will be reinforced. Indeed, discussions on the use of local currencies in bilateral transactions have been revitalized since the sanctions against Russia and freezing of Russian assets, based on the fact that the use of the dollar as a transaction medium increases the risk of such development (CNBC 2023, JPMorgan 2023). Though the de-dollarization of the world economy is far from happening in the short- and medium-term, such steps create a more favorable environment of further increasing South-South transactions. More importantly, many such initiatives are being implemented in parallel with further integration or expansion of regional integration schemes.

According to one of the most recent analysis of the position of the dollar within the international financial system conducted by JPMorgan (published on the 31st of August 2023), the dollar still enjoys a dominant position in the world economy.

Analysis of the current position of the dollar reveals that, quiet steadily, it stands for 88% of total foreign exchange volumes. Likewise, the dollar is by far the most used currency for trade invoicing, cross-border liabilities and foreign currency debt issuance. On the other hand, as an IMF 2022 report titled "*The Stealth Erosion of Dollar Dominance*" highlights, we can witness significant changes regarding the currencies used for foreign exchange reserves. In effect, dollar usage for reserves has decreased to a low 58%, with more and more countries selecting other currencies or their own (IMF 2022).

This is also true in the last couple of years regarding international trade with oil and various commodities trade deals being completed via the use of yuan or other than the dollar currencies. For example, Indian refiners importing Russian oil are utilizing dirhams as they complete the purchase through Dubai while commodity producers in Russia are starting issuing bonds in Chinese yuan (Liu and Papa, 2022).

In addition, though most BRICS currencies are connected to approximately 4.1% of total exchanges (the top 4 currencies account for 75.1%) the use of local currencies is gradually eroding dollar's prominent position – for example for the first time ever the chinese yuan topped the dollar with regard to China's international transactions during April-June 2023 (Nikkei 2023).

Nevertheless, economists disregard the possibility of a complete de-dollarization of the world economy, at least in the short to medium term. Instead, a partial de-dollarization could materialize, based on enhancement of regional and of South-South relations. See for example the chinese yuan and its use by countries non-aligned with the US interest and of Beijing's main trading partners (Liu and Papa 2022). In such a scenario the world could see more enforced regional blocks enclosing distinct economic and financial spheres of influence of a small variety of currencies (IMF 2022).

It should be highlighted though that if and when significant levels of de-dollarization does take place, this development would create significant financial turbulence not just to the US and its main allies but also over 60 other currencies that are pegged to the dollar. Especially in the case this change takes effect rather suddenly, some financial disruption is to be expected (IMF 2009). Of course this development would also affect all those that have still at that point significant exposure to the US dollar through holding dollar-valued assets.

A key factor regarding all these potential scenarios are developments in regional groupings and other cooperation initiatives.

5.1 The Shanghai Cooperation Organization

The SCO is among the many Global South regional groups that never received much attention by global media until its last summit, held in Samarkand, Uzbekistan during 15 and 16 of September 2022. The main attention was on the presence of Russian president Vladimir Putin, meeting in person his peers from China and India, the first after the invasion in Ukraine. Indeed, the stance of primarily China but also India over the Russian invasion was an important element in global politics, with the western media highlighting the less positive positioning of the two allies of Russia than before (FT 2022).

Nevertheless, the 22nd summit initiated various new initiatives within the regional organization. Primarily being a security-focused organization, SCO had seen less promising developments since its creation in 2001 (with the exception of India and Pakistan joining in 2017). In effect, for many years the organization was characterized by the in and at point competing attempts of China and Russia to control the organization and lead regional developments and the other members trying to balance and maintain independence (Šćepanović 2022). Nevertheless, since the Russian invasion the two countries have come closer, both economically and politically. What was preceded was the visit of Vladimir Putin in China on the 4th of February 2022 and the declaration of a *Friendship between the two States with no limits* (Presidency of Russia 2022). As economic sanctions from the West pushed Russia to find other trade partners, transactions with China grew significantly (Forbes 2022, CNN 2023a). This development affected the course of SCO with many productive talks being launched or even concluded during the 2022 Summit.

Many of these agreements related to the economic/trade sphere, pushing for an economic pillar within the organization. This included the enhanced focus on the SCO Multilateral Trade and Economic Cooperation Programme and its Action Plan as well as the adoption of the Road Map on Increasing the Share of National Currencies in Mutual Settlements. Likewise, renewed interest was recorded on the potential creation of a SCO Development Bank and the SCO Development Fund (Special Account). Interestingly, during the Summit the progress on transport projects across the region that could further facilitate trade was also thoroughly discussed. (Samarkand Declaration, 2022).

From a (neo)-functional approach, the enhanced push for economy related issues, that in the very end are expected to increase economic transactions and trade relations, could create an additional push factor for enhanced overall relations and a more consolidated approach to global issues. To that end it does not come as a surprise the inclusion in the relevant declaration of the (now) typical request of the Global South with regard to global governance: *“reaffirm the importance of continuing to improve the architecture of global economic governance and will consistently uphold and strengthen an open, transparent, equitable, inclusive and non-discriminatory multilateral trading system...oppose protectionist measures and trade restrictions that are inconsistent with WTO principles...stressed that unilateral application of economic sanctions other than those adopted by the UNSC is inconsistent with the principles of international law and adversely affects third countries and international economic relations”* (Samarkand Declaration 2022, point 63).

Finally, of significant importance was the fact that more countries declared their interest to officially join the organization. In effect, Iran was accepted as a full member (finalized during 2023), the procedure to grant Belarus full membership was commenced while it was also agreed to grant the status of Dialogue Partners to Bahrain, the Maldives, the state of Kuwait, the UAE and Myanmar. Furthermore, Egypt, Saudi Arabia, and Qatar are to be included as new dialogue partners in the near future. Finally, Turkey, a currently dialogue partner, declared its interest to apply for full membership in the future, even though it is a NATO member and much (economically) connected with the West.

This development is emphatic of the trend towards bringing together Central Asia states. Interestingly, the leading position of Russia in the organization did not lead to other countries refraining from participating and joining the organization. Though in all declarations the SCO notes that it is not a group against any other state or group of states, it can be perceived as an anti-western coalition aiming at protecting the group's national and regional interests (Muratbekova 2022).

On the other hand, the 2023 Summit, held during the 4th of July, was conducted online and lasted around half a day. Though it was followed by a joint declaration and two separate agreements on (a) terrorism and (b) digital transformation, it did not allow for many further analyses to take place. Key take-aways could be regarded the mention of SCO as an extended family by Indian Prime Minister Modi (acting as a host) and the note on the SCO Economic Development Strategy 2030 that is being largely embraced by member states (New Delhi Declaration 2023).

5.2 The BRICS

Another group of states that seem to have accelerated its pace due to the de-globalization and current events is the BRICS. The group formed by Brazil, Russia, India, China and (later on) South Africa during the end of the 2000s has continued to meet and build up common positions as well as common tools. Contrary to

many analyses during the mid-2010s that were noting the potential demise of the group, the BRICS continued to expand their cooperation in various areas, push for changes in the global governance landscape and also created two new tools, the New Development Bank (NDB) and the Contingent Reserve Arrangement (CRA), more or less the equivalent of the WB and the IMF but (for now) on a regional level.

The latter came during a period of the acceleration of de-globalization and a decrease of trust into the existing procedures within multilateral organizations but then took a path of its own. With the continued trend towards frictions within the institutions of the liberal world order, these tools and the NDB in particular, are being seen as valuable alternatives by many countries, especially within the Global South (Feil and Feijó, 2021).

Under this negative framework related to global governance the BRICS had their first in-person summit since the Covid period during 22-24 August 2023 in Johannesburg, South Africa. International interest in the summit initially focused on whether Russian President Vladimir Putin would take part in the Summit as it was unclear whether South Africa would honor the warrant issued against Mr. Putin by the International Criminal Court (ICC). The issue was resolved by the representation of Russia in the Summit by the Russian Foreign Minister Sergei Lavrov (Reuters, 2023b).

Nevertheless, the Summit was recorded as a rather successful one.

The declaration included the usual calls for more Inclusive Multilateralism, with the members expressing their *"concern about the use of unilateral coercive measures, which are incompatible with the principles of the Charter of the UN and produce negative effects notably in the developing world*. Members also highlighted the problems arising from inconsistent with WTO rules trade restrictive measures and called for *reform of the Bretton Woods institutions, including for a greater role for emerging markets and developing countries, including in leadership positions in the Bretton Woods institutions"* (Johannesburg Declaration, 2023).

The latter was always been a crucial issue among the BRICS. According to South Africa's ambassador to the BRICS it is imperative that global governance architecture is redesigned in a way that it becomes more equitable and fair for developing countries, in essence a global governance structure that does not position the West to dictate to the South what is right for them (Alzajeera, 2023b).

Similarly to the SCO 2022 declaration, BRICS pushed for even more increased use of local currencies in international trade and financial transactions between member-states and other trade partners – a call in line with various recent bilateral agreements to act accordingly (see for example India-UAE recent agreement).

Most importantly, the Summit resulted in the invitation of six new countries to become full members. More specifically the Argentine Republic, the Arab Republic of Egypt, the Federal Democratic Republic of Ethiopia, the Islamic Republic of Iran, the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates were invited to *become full members of BRICS from 1 January 2024* (Johannesburg Declaration, 2023).

This expansion was preceded by the expansion of NDB's membership to include Bangladesh, UAE and Egypt (and with pending accession of Uruguay) and was followed by an announcement that 40 countries had expressed their interest in joining the BRICS and 23 had officially applied (Aljazeera, 2023a).

The Global South element of the group has been quoted as an important factor for these countries being positive into joining. For example the Saudi Arabia Foreign Minister Bin Farhan stated that “[the BRICS] proven itself to be a useful and important channel to strengthen economic cooperation with countries of the so-called Global South.” Likewise, Egyptian President Abdel Fattah el-Sisi highlighted that they see the BRICS as a medium for raising the voice of the Global South (CNN, 2023b).

Other analysts have noted that this development is coming after the Covid period under which the Global North has looked after itself through keeping the majority of vaccines for their population and depriving this capability to other countries across the Global South (Reuters, 2023b). According to The Economist coverage (2023), Saudi Arabia and UAE seem to also further push the *recalibration* of their relations with the US while coming closer to China through joining the BRICS.

Regarding how these six countries were selected, there is not yet much information available from official documents. Nevertheless, oil producing countries constitute the majority of the newcomers, most of which are situated in the Middle East – a region in which China and India have a strong presence. The recent role of China in the reestablishment of diplomatic relations between Saudi Arabia and Iran, the agreement between UAE and India to trade in their local currencies as well as the joint stance of Russia and Saudi Arabia regarding oil production levels, constitute great indicators on the good positioning of most BRICS members in the area. Moreover, it has been an area that had not been covered by the BRICS membership so far and which has moved closer to the Global South camp than ever before.

In addition, the selected countries have a strong position in their regions and can support a trickle-down effect in their respective areas, with most of them covering the MENA region, Ethiopia and the Horn of Africa, areas that were not well covered through the initial BRICS membership. In effect, this means that the group will have even more arguments to project itself as a representative of the Global South, further reinforced in the case that even more developing countries join in the future.

Of course, in terms of reinforcing integration adding more members does not constitute the usual, optimum course. For spill-over effects to work, theory calls for enhanced relations within members of a group that have already established cooperation. But for the BRICS (not a traditional regional group) new members may have on economic terms similar positions with the inner circle (old members) - even more important ones if one focuses on the oil/energy sector (see for example the more than 160 billion dollars of trade relations of Saudi Arabia with the BRICS - Aljazeera, 2023b).

On the other hand, the expansion of membership of a group in which the few original members can be found in a deadlock due to competing interests could be a positive development. After all, there is main consensus on the need for a more equitable world order in which the Global South, or at least core representatives of it like the BRICS countries, has a better say and position. Moreover, it is certain that those members that are not strongly competing with the Global North (like Russia and China are) prone into maintaining a non-aligned stance that potentially provides them with benefits from both sides. Hence this new movement can be understood as a *partial and provisional bandwagoning*, through a vehicle that Günther Maihold of the German Institute for International and Security Affairs characterized as a negative coalition of states “*that cannot agree on a common position, but can create a consensus on what they oppose*”.

Interestingly the US has increased since September 2022 the frequency of statements related to the need for a reform of the UN Security Council or the importance of G20 as “*the premier forum for economic cooperation*” (DW, 2023). Biden titled this period as a time that is appropriate for making the UNSC *more inclusive*, a statement that was echoed in further statements by US officials on the modernization of global institutions such as the World Bank or even global responses to challenges such as the climate change or a new pandemic (Washington Post, 2023).

The fact that both the Russian and the Chinese presidents did not attend the recent G-20 Summit in India has given more ground on the US presenting itself as a promoter of international fora. Moreover, the 2023 G-20 declaration itself included statements intended to “*better integrate the perspectives of developing countries...into future G20 agenda and strengthen the voice of developing countries in global decision making*” and declared that the “*G20 is the premier forum for international economic cooperation*”. Moreover, it also included a sort of condemnation of Russian invasion while including the phrase of Modi when addressed to Vladimir Putin back in 2022 “*Today’s era must not be of war*” (G20 New Delhi Leaders’ Declaration, 2023).

These developments, although difficult to translate into actual changes, are following comments by Ronaldo Costa Filho, Brazil’s outgoing ambassador to the United Nations, that reform of the Security Council is key for Global South finding value in the preservation of the current system. Moreover, the attention that the US wants to draw to the G-20 could be seen as an attempt to project this, more Western friendly, forum as the right place to have discussions on global governance. Interestingly, the fact that the next 2 presidencies of the G-20 fall in the hands of BRICS members (2024-Brazil, 2025-South Africa) following the 2023 Indian presidency will potentially provide some evidence on how the G-20 can function with an enhanced BRICS+ influence (through for example the agenda setting).

6. Conclusion

It is an undeniable fact that the world has become during the last decades a more fragmented landscape with more frictions across most sectors. De-globalization and a partial retreat of the liberal world order, the one reinforcing continuously the other are becoming key elements of any analysis of the world politics and factors required to be taken into consideration for any forecasting activity.

The latter is partially the outcome of the rise of governments across the world, and especially in the US, that were putting, and to a substantial degree still do, emphasis on economic nationalism and strict national interests. A case of a missing hegemon that would, according to hegemonic stability theory, not provide public goods either because it does not want to or it because cannot any more. Though we have seen some repositioning of US stance over this issue under President Biden during the end of 2022 the world has been adapting to the above described reality.

As global issues that require global or at least regional responses are still present, and with their impacts reinforced by contemporary hyperconnectivity, regional integration schemes as well as specialized fora such as the BRICS could potentially act as alternatives to a not well functioning global governance system, or at least a system that does not include to a sufficient degree of the interests and positions of some states in the world, especially those from the Global South.

Recent developments in the SCO as well as the BRICS signal a potential change in how several developing states are reacting to the contemporary state of affairs. Even though both SCO and the BRICS are being led by the main US/Western order challengers, i.e. Russia and China, developing states, some being close allies to the West in the past, are joining them.

In effect, it is not yet certain whether their decisions are based on the premise of creating alternatives in a world that becomes more and more multipolar and thus becoming able to gain the most of out of all different (opposing) camps though staying more or less independent. After all, both SCO and the BRICS are highlighting in all occasions that they do not see themselves as anti-western coalitions. On the other hand, it is not also clear whether, pushed by the inconsistencies of the West in recent years, they are aiming at clearly bandwagoning for an era of enhanced friction that is coming – thus in reality already choosing sides.

What is though certain is that their inclusion in the SCO and the BRICS are creating more momentum for these groups, thus rendering them more interesting in the eyes of other developing states. In addition, based on the fact that both the SCO and the BRICS are not just expanding their membership but they are also pushing for enhanced trade and economic relations among their members, a spill-over effect may also be set in motion.

The next decade will provide some clarity on what the main scenarios could be but one thing is certain: if the current global governance structure is to be maintained, the Global North needs to urgently give practical signs (not just declarations) that it is being reformed to include more the voices and interests of

the Global South and therefore that there is value for the latter in preserving the current international institutions, formed in the 1940s.

References

- Ahn, S., Kim, D. and Steinbach, S., (2023), The impact of the Russian invasion of Ukraine on grain and oilseed trade. *Agribusiness*, 39(1), pp.291-299.
- Alexandroff, A. S., & Cooper, A. F. (2010), *Rising states, rising institutions: Challenges for global governance*. Brookings Institution Press.
- Aljazeera (2023a), 'A wall of BRICS': The significance of adding six new members to the bloc, 24 August, available at: <https://www.aljazeera.com/news/2023/8/24/analysis-wall-of-brics-the-significance-of-adding-six-new-members>
- Aljazeera (2023b), Can BRICS end 'apartheid' against the Global South?, 22 August, available at: <https://www.aljazeera.com/economy/2023/8/22/can-brics-end-apartheid-against-the-global-south>
- Arslanalp, M. S., Eichengreen, M. B. J., & Simpson-Bell, C. (2022). The stealth erosion of dollar dominance: active diversifiers and the rise of nontraditional reserve currencies. *International Monetary Fund*.
- Aydin, U., (2021) Emerging middle powers and the liberal international order. *International Affairs*, 97(5), pp. 1377-1394.
- Balsa-Barreiro, J., Vié, A., Morales, A.J. et al (2020), Deglobalization in a hyper-connected world. *Palgrave Commun* 6, 28.
- Bown, C.P., (2019), The 2018 US-China trade conflict after forty years of special protection. *China Economic Journal*, 12(2), pp.109-136.
- BRICS and Africa: Partnership for Mutually Accelerated Growth, Sustainable Development and Inclusive Multilateralism, 23 August 2023, available at: <https://brics2023.gov.za/2023/07/05/summit-declarations/>
- Brookings (2022), Proposals to Seize Russian Assets to Rebuild Ukraine, Session 22 of the Congressional Study Group, 29 December, available at: <https://www.brookings.edu/articles/proposals-to-seize-russian-assets-to-rebuild-ukraine/>
- CNBC (2023), Calls to move away from the U.S. dollar are growing – but the greenback is still king, 24 April, available at: <https://www.cnbc.com/2023/04/24/economic-and-political-factors-behind-acceleration-of-de-dollarization.html>

- CNN (2023a), China sees biggest trade increase with Russia in 2023, Chinese customs data shows, 7 June, available at: <https://edition.cnn.com/2023/06/07/business/china-russia-trade-increase-intl/index.html>
- CNN (2023b), Saudi Arabia, UAE and Iran among six countries invited to join BRICS group, 24 August, available at: <https://edition.cnn.com/2023/08/24/business/saudi-arabia-brics-invitation-intl/index.html>
- CNN (2023c), US and its allies have frozen more than \$58 billion from Russian oligarchs, 9 Μαρτίου, available at: <https://edition.cnn.com/2023/03/09/politics/russian-oligarchs-frozen-repo/index.html>
- Dollar, D. (2018), "The future of the US-China trade war", *Brookings*, July 9, available at: www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/07/09/the-future-of-the-u-s-china-trade-war/ (accessed October 20, 2018).
- Douglas A. Irwin (PIIE) (2020), The pandemic adds momentum to the deglobalization trend, 23 April, available at: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/pandemic-adds-momentum-deglobalization-trend>
- DW (2023), BRICS expansion plans: US, Germany remain relaxed, 27 August, available at: <https://www.dw.com/en/brics-expansion-united-states-germany-reactions/a-66636169>
- Feil, F. and Feijó, C., (2021), Development Banks as an Arm of Economic Policy—Promoting Sustainable Structural Change. *International Journal of Political Economy*, 50(1), pp. 44-59.
- Financial Times (2022), Xi and Modi 'not standing with Putin' over war in Ukraine, analysts say, 16 September, available at: <https://www.ft.com/content/48301890-c8b2-4ed9-b977-b28d52d51f02>
- Forbes (2022), Trade Is Surging Between China And Russia, 18 April, available at: <https://www.forbes.com/sites/miltonezrati/2022/04/18/trade-is-surging-between-china-and-russia/?sh=3a4a0c083ae1>
- G20 New Delhi Leaders' Declaration, 10 September 2023, available at: https://www.consilium.europa.eu/media/66739/g20-new-delhi-leaders-declaration.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=G20+New+Delhi+Leaders%e2%80%99+Declaration
- García-Herrero, A. and Tan, J. (2020), Deglobalisation in the context of United States-China decoupling. *Policy Contribution*, 21, pp. 1-16.
- Gutmann, J., Pitlik, H. and Fronaschütz, A., (2023), Has the Russian invasion of Ukraine reinforced anti-globalization sentiment in Austria?. *Empirica*, 50(2), pp. 289-299.

- Ikenberry, G. J., & Kupchan, C. A. (1990), Socialization and hegemonic power. *International organization*, 44(3), pp. 283-315.
- John M Owen (2021), Two emerging international orders? China and the United States, *International Affairs*, 97(5), pp. 1415–1431.
- Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders Yekaterinburg, Russia, June 16, 2009, available at: <https://web.archive.org/web/20090623085113/http://www.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/06/217963.shtml>
- JPMorgan (2023), De-dollarization: Is the US dollar losing its dominance?, 31 August, available at: <https://www.jpmorgan.com/insights/global-research/currencies/de-dollarization>
- Kammaing, M.T., (2023), Confiscating Russia's Frozen Central Bank Assets: A Permissible Third-Party Countermeasure?. *Netherlands International Law Review*, pp. 1-17.
- Kokenyne, A., Ley, J., & Veyrone, R. (2010). Dedollarization, available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1662261
- Kim, M.H., (2019), A real driver of US–China trade conflict: The Sino–US competition for global hegemony and its implications for the future. *International Trade, Politics and Development*, 3(1), pp. 30-40.
- Lemkea, D. and Lemkeb, D. (2003), 'Power Transition Theory and the Rise of China', *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, 29(4), pp. 269-271.
- Liu, Z. Z., & Papa, M. (2022). *Can BRICS de-dollarize the global financial system?*. Cambridge University Press.
- Markus Kornprobst, T V Paul (2021), Globalization, deglobalization and the liberal international order, *International Affairs*, 97(5), pp. 1305–1316.
- Moiseienko, A., (2022), Trading with a Friend's Enemy. *American Journal of International Law*, 116(4), pp. 720-730.
- Muratbekova, A. (2022), 2022 SCO Summit in Samarkand: Key Takeaways, Eurasian Research Institute, available at: <https://www.eurasian-research.org/publication/2022-sco-summit-in-samarkand-key-takeaways/>
- New Delhi Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization, 4 July 2023, available at: <https://mea.gov.in/virtual-meetings-detail.htm?36751/ew+Delhi+Declaration+of+the+Council+of+Heads+of+State+of+Shanghai+Cooperation+Organization>

- Nikkei (2023) Yuan exceeds dollar in China's bilateral trade for first time, 24 July, available at: <https://asia.nikkei.com/Business/Markets/Currencies/Yuan-exceeds-dollar-in-China-s-bilateral-trade-for-first-time>
- Norrin M Ripsman (2021), Globalization, deglobalization and Great Power politics, *International Affairs*, 97(5), pp. 1317-1333.
- Nye Jr, J. S. (2004), *Soft power: The means to success in world politics*. Public affairs.
- Nye, J. S. (1990). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York.
- NYTimes (2019), Venezuelan Opposition Leader Guaidó Controls U.S. Bank Accounts, State Dept. Says. 19 January, available at: <https://www.nytimes.com/2019/01/29/us/politics/venezuela-bank-accounts-guaido-pompeo.html>
- Ornganski, A. (1958), *World Politics*, Alfred A. Knopf.
- Ostry, S., (2002), The Uruguay Round north-south grand bargain: Implications for future negotiations. *The political economy of international trade law*, pp. 285-300.
- Peter A.G. van Bergeijk, (2010), "[On the Brink of Deglobalization](#)," *Books*, Edward Elgar Publishing, number 14122.
- Presidency of Russia (2022), Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, 4 February, available at: <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>
- Reuters (2023a), U.S., China set for talks as they bring trade closer to shores, 25 August, available at: <https://www.reuters.com/business/us-china-set-talks-they-bring-trade-closer-shores-2023-08-25/>
- Reuters (2023b), What is BRICS, which countries want to join and why?, 22 August, available at: <https://www.reuters.com/world/what-is-brics-who-are-its-members-2023-08-21/?ftag=MSFd61514f>
- Samarkand Declaration of the Council of Heads of State of Shanghai Cooperation Organization, 16 September 2022, available at: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/35724/Samarkand_Declaration_of_the_Council_of_Heads_of_State_of_Shanghai_Cooperation_Organization
- Šćepanović, J., (2022), Russia and the Shanghai Cooperation Organization: a question of the commitment capacity. *European politics and society*, 23(5), pp. 712-734.

- Stephan, P.B., (2022), Seizing Russian assets. *Capital Markets Law Journal*, 17(3), pp. 276-287.
- T V Paul (2021), Globalization, deglobalization and reglobalization: adapting liberal international order, *International Affairs*, 97(5), pp. 1599-1620.
- Tammen et al, (2000), *Power Transitions*, Chatham House.
- The Economist (2020), Has covid-19 killed globalization?, 16 May, available at: <https://www.economist.com/leaders/2020/05/14/has-covid-19-killed-globalisation>
- The Economist (2023), The BRICS are getting together in South Africa, 17 August, available at: <https://www.economist.com/international/2023/08/17/the-brics-are-getting-together-in-south-africa>
- Tops J. (2023), Working Together or Working Apart? G7 Infrastructure Governance, available at: <http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/2023hiroshima/tops-infrastructure-230518.html#tops>
- Vidya, C.T. and Prabheesh, K.P., (2020), Implications of COVID-19 pandemic on the global trade networks. *Emerging Markets Finance and Trade*, 56(10), pp. 2408-2421.
- Washington Post (2023), U.S. seeks to expand developing world's influence at United Nations, 12 June, available at: <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/06/12/biden-un-security-council-reform/>
- Yagi, M. and Managi, S., (2023), The spillover effects of rising energy prices following 2022 Russian invasion of Ukraine. *Economic Analysis and Policy*, 77, pp. 680-695.

Το ενεργειακό τρίλημμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εποχή των πολυκρίσεων

Γιώργος Ανδρέου, Επίκουρος Καθηγητής

Τμήμα Πολιτικών Επιστημών Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Περίληψη

Κατά την περίοδο που προηγήθηκε της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία έλαβε χώρα μια αλλαγή παραδείγματος στο ενεργειακό «τρίλημμα» της ΕΕ - δηλαδή στην ανάγκη η ενέργεια να παράγεται και να διατίθεται με ασφάλη, οικονομικά προσιτό και περιβαλλοντικά βιώσιμο τρόπο -, με την αειφορία να αναδεικνύεται ως ο κορυφαίος στρατηγικός στόχος της Ένωσης. Ο πόλεμος στην Ουκρανία επανάφερε στο προσκήνιο τον στόχο της ασφάλειας του εφοδιασμού και ώθησε την ΕΕ να αναζητήσει ένα διαφορετικό μείγμα πολιτικών προκειμένου να πετύχει ταυτόχρονα τους στόχους της πράσινης μετάβασης και της απεξάρτησης από το ρωσικό αέριο. Το παρόν άρθρο μελετά την εξέλιξη των Ευρωπαϊκών πολιτικών για την ενέργεια και το κλίμα κατά την τελευταία δεκαπενταετία κι επιχειρεί μια συνολική αποτίμηση των επιλογών της Ένωσης και των μελών της ως προς τις τρεις διαστάσεις του ενεργειακού τριλήμματος.

Λέξεις κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, ενέργεια, πράσινη μετάβαση, ενεργειακή ασφάλεια, βιομηχανική στρατηγική

The energy trilemma of the European Union in the era of polycrisis

George Andreou, Assistant Professor

School of Political Sciences, Aristotle University of Thessaloniki,
gioandreou@polsci.auth.gr

Abstract

In the years preceding the Russian invasion of Ukraine, a paradigm shift took place in the EU's energy 'trilemma' - that is, in the need for energy to be produced and distributed in a secure, affordable, and environmentally sustainable way - with sustainability emerging as the top strategic objective of the Union. The war in Ukraine brought the objective of ensuring security of supply back to the fore and prompted the EU to seek a different policy mix so as to simultaneously achieve the goals of the green transition and of diversification away from Russian gas. This article studies the evolution of European energy and climate policies over the last fifteen years and assesses the options of the Union and its members regarding the three dimensions of the energy trilemma.

Keywords: European Union, energy, green transition, energy security, industrial strategy

1. Εισαγωγή

Η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ έχει θεωρηθεί ως μια «ειδική περίπτωση εξευρωπαϊσμού», λόγω της καθυστερημένης και αποσπασματικής ανάπτυξής της, αλλά και λόγω του πολυδιάστατου χαρακτήρα της. Όπως υποστηρίζεται, η ενεργειακή πολιτική αυτή καθαυτή δεν συγκροτεί ένα σαφώς οριοθετημένο πεδίο πολιτικής, αλλά αποτελεί ένα «μέγα-ζήτημα» που συμπεριλαμβάνει πολλές και ετερόκλητες δράσεις που συνήθως εντάσσονται σε διαφορετικούς τομείς κορυφαίας σημασίας και υψηλής εθνικής ευαισθησίας - πρωτίστως στην οικονομική πολιτική, την περιβαλλοντική πολιτική, την πολιτική ασφάλειας και την κοινωνική πολιτική -, καθένας από τους οποίους υπακούει σε διαφορετικές προτεραιότητες και διαθέτει διαφορετικά θεσμικά και πολιτικά χαρακτηριστικά. Σε αυτό το πλαίσιο, κάθε σχεδιαστής πολιτικής ανά τον κόσμο έρχεται αντιμέτωπος με το λεγόμενο ενεργειακό τρίλημμα: πώς είναι δυνατόν να παράγουμε και να διαθέτουμε ενέργεια με ασφαλή, οικονομικά προσιτό και περιβαλλοντικά βιώσιμο τρόπο; Η επίτευξη ενός και μόνο από αυτούς τους στόχους αντιπροσωπεύει μια σοβαρή πρόκληση για κάθε φορέα δημόσιας εξουσίας, ενώ η ταυτόχρονη επίτευξή τους αποδεικνύεται συχνά ανέφικτη (καθώς προϋποθέτει τον συγκερασμό και την εναρμόνιση διαφορετικών και ενίοτε αλληλοσυγκρουόμενων προτεραιοτήτων και την επιτυχή αντιμετώπιση δύσκολων διλημμάτων)¹.

Η εγγενής ιδιαιτερότητα του τομέα της ενέργειας λειτούργησε εξαρχής ως τροχοπέδη για την ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης Ευρωπαϊκής πολιτικής. Επιπλέον, ως πεδίο πολιτικής, η ενέργεια βρίσκεται στο σταυροδρόμι τομέων για τον καθένα από τους οποίους η Ένωση διαθέτει διαφορετικά επίπεδα αρμοδιότητας και ισχύος: αποκλειστική αρμοδιότητα (ανταγωνισμός), συντρέχουσα αρμοδιότητα (εσωτερική αγορά, περιβαλλοντική πολιτική και πολιτική για το κλίμα) και αρμοδιότητα υποστήριξης και συντονισμού των εθνικών πολιτικών μέσω διακυβερνητικής συνεργασίας (ασφάλεια εφοδιασμού) (Herranz-Surrallés, Solorio και Fairbrass 2020: 2). Ως εκ τούτου, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ δεν αναπτύχθηκε βάσει σχεδίου, αλλά προέκυψε ως το σωρευτικό αποτέλεσμα μιας σειράς επιμέρους δράσεων σε συναφείς τομείς αρμοδιότητας της ΕΕ - όπως η πολιτική για την εσωτερική αγορά, η πολιτική ανταγωνισμού και η περιβαλλοντική πολιτική. Αναπόφευκτα, επομένως, η εξέλιξη της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ χαρακτηρίστηκε από α) αποσπασματικότητα ως προς το περιεχόμενο, β) έλλειψη συνοχής μεταξύ των διαφορετικών υποτομέων πολιτικής, γ) διαφοροποιήσεις ως προς την εφαρμογή των κοινών κανόνων στα κράτη μέλη και τις γειτονικές χώρες και δ) άφθονες αντιπαραθέσεις και συγκρούσεις (Herranz-Surrallés 2019: 1-3).

Κατά την δεκαεπενταετία που προηγήθηκε της ρωσικής εισβολής στην Ουκρανία έλαβε χώρα μια αλλαγή προτεραιοτήτων ως προς το ενεργειακό «τρίλημμα» της ΕΕ - δηλαδή στην ανάγκη η ενέργεια να παράγεται και να διατίθεται με

¹ Η έννοια του «ενεργειακού τριλήμματος» αναπτύχθηκε από το Παγκόσμιο Συμβούλιο Ενέργειας. Σύμφωνα με τον συναφή «δείκτη τριλήμματος ενέργειας» (WEC Energy Trilemma Index), το 2022 μόνο δέκα χώρες στον κόσμο, συμπεριλαμβανομένων έξι μελών της ΕΕ (Σουηδία, Δανία, Φινλανδία, Αυστρία, Γαλλία και Γερμανία,) πέτυχαν ένα καλό επίπεδο απόδοσης και στις τρεις διαστάσεις (World Energy Council 2023).

ασφαλή, οικονομικά προσιτό και περιβαλλοντικά βιώσιμο τρόπο -, με την αειφορία να αντικαθιστά την οικονομική αποτελεσματικότητα ως ο κορυφαίος στρατηγικός στόχος της Ένωσης. Ο πόλεμος στην Ουκρανία επανάφερε στο προσκήνιο με τον πιο δραματικό τρόπο τον στόχο της ασφάλειας του εφοδιασμού και ώθησε την ΕΕ να αναζητήσει ένα διαφορετικό μείγμα πολιτικών προκειμένου να πετύχει ταυτόχρονα τους στόχους της πράσινης μετάβασης και της απεξάρτησης από το ρωσικό αέριο.

Το παρόν άρθρο μελετά την εξέλιξη των Ευρωπαϊκών πολιτικών για την ενέργεια και το κλίμα κατά την τελευταία δεκαετία κι επιχειρεί μια συνολική αποτίμηση των επιλογών της Ένωσης και των μελών της ως προς τις τρεις διαστάσεις του ενεργειακού τριλήμματος. Το κύριο εύρημα είναι ότι η ενεργειακή πολιτική της Ένωσης παραμένει πλήρως προσηλωμένη στον στόχο της πράσινης μετάβασης - μάλιστα η ΕΕ επιχειρεί να δημιουργήσει θετικές συνέργειες ανάμεσα στην ανάγκη για πλήρη απεξάρτηση από τη ρωσική ενέργεια και στους κλιματικούς στόχους της για το 2030. Παράλληλα, η ΕΕ επιχειρεί να αντιμετωπίσει την πρόκληση της οικονομικής αποτελεσματικότητας του ενεργειακού τομέα στο πλαίσιο της διαμόρφωσης μιας νέας «ολιστικής» βιομηχανικής στρατηγικής η οποία υπηρετεί ένα πλήθος διαφορετικών κλιματικών, γεωπολιτικών οικονομικών και κοινωνικών προτεραιοτήτων. Υποστηρίζουμε ότι η εξέλιξη αυτή αντιπροσωπεύει μια αλλαγή παραδείγματος για την Ένωση, καθώς σηματοδοτεί μια στροφή από την άσκηση (νέο)φιλελεύθερων πολιτικών αρνητικής ολοκλήρωσης που προωθούν τις αρχές του ανταγωνισμού και των ανοιχτών αγορών στην διαμόρφωση ενός περίπλοκου μείγματος παρεμβατικών πολιτικών θετικής ολοκλήρωσης που απαιτούν τη χρήση μιας πληθώρας ρυθμιστικών και δημοσιονομικών εργαλείων. Η σχετική ανάλυση εκκινεί με μια σύντομη ιστορική αναδρομή της συγκρότησης της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής. Ακολουθεί η παρουσίαση των κύριων πρωτοβουλιών πολιτικής μέσω των οποίων διαμορφώθηκε η τρέχουσα πολιτική της ΕΕ για το κλίμα και την ενέργεια. Ακολούθως εξετάζονται οι δράσεις στις οποίες προχώρησε η Ένωση προκειμένου να αντιμετωπίσει το ζήτημα της ενεργειακής ασφάλειας έπειτα από την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία. Στη συνέχεια σκιαγραφούνται οι πρόσφατες πρωτοβουλίες της ΕΕ με στόχο τη σύνθεση μιας νέας βιομηχανικής στρατηγικής. Τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγει το άρθρο παρουσιάζονται στην τελευταία ενότητα.

2. Η μακρά πορεία προς τη συγκρότηση μιας Ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής

Παρά το γεγονός ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει τις ρίζες της στην περιφερειακή ενεργειακή συνεργασία - όπως αυτή ενσαρκώθηκε από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Euratom) -, για δεκαετίες η ενέργεια θεωρούνταν ως ένα πεδίο πολιτικής «λιγότερο ευρωπαϊκό» από πολλά άλλα, καθώς τα κράτη μέλη δεν επιθυμούσαν να απεμπολήσουν την εθνική τους κυριαρχία (Surrallés, Solorio και Jenny Fairbrass 2020: 3). Το ζήτημα της ενεργειακής ασφάλειας ήταν ο πρώτος τομέας της ενεργειακής πολιτικής που απασχόλησε τους Ευρωπαϊκούς Θε-

σμούς. Είναι αξιοσημείωτο ότι: α) η Συνθήκη ΕΚΑΧ (1952) εισήγαγε την έννοια της «Ασφάλειας Εφοδιασμού» ως στόχο της ενεργειακής πολιτικής των «Εξι» και β) η Συνθήκη Ευρατόμ (1957) θέσπισε μια εσωτερική αγορά στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας, καθώς και μία «Υπηρεσία Εφοδιασμού» που, θεωρητικά, διέθετε το αποκλειστικό δικαίωμα σύναψης συμβάσεων για προμήθειες πυρηνικής ενέργειας. Ωστόσο, αυτές οι δυνατότητες για την οικοδόμηση μιας κοινής ενεργειακής πολιτικής δεν αξιοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη. Το ζήτημα της ενεργειακής ασφάλειας επανήλθε στην Ευρωπαϊκή ατζέντα στα τέλη της δεκαετίας του 1960 και στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 1970, όταν, επιχειρώντας να αντιδράσει στις κρίσεις που αφορούσαν την προμήθεια πετρελαίου από τη Μέση Ανατολή, το Συμβούλιο υιοθέτησε μία σειρά Οδηγιών που προσδιόριζαν το επίπεδο των ελάχιστων αποθεμάτων πετρελαίου για κάθε κράτος μέλος². Ωστόσο, τα κράτη μέλη εξακολουθούσαν να προκρίνουν τη διακυβερνητική συνεργασία και τις μονομερείς ενέργειες έναντι της κοινοτικής μεθόδου, με αποτέλεσμα οι εισηγήσεις για τη δημιουργία μιας «Κοινοτικής Ενεργειακής Πολιτικής» που υπέβαλε την ίδια περίοδο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να παραμείνουν στα χαρτιά (Tosun και Solorio 2011: 4).

Παρ' όλα αυτά, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, η ενεργειακή πολιτική κατέχει ολοένα και πιο σημαντικό ρόλο στην ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Καταρχάς, το Πρόγραμμα της Εσωτερικής Αγοράς και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) (1986) αναζωογόνησαν τις προοπτικές για τη διαμόρφωση μιας Ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής. Αφενός, ο στόχος της ολοκλήρωσης της Εσωτερικής Αγοράς «άγγιξε» και ενεργειακούς τομείς (ηλεκτρισμός, αέριο) υπό το πρίσμα της ελεύθερης κυκλοφορίας και του ανταγωνισμού, γεγονός που επέτρεψε στην Κοινότητα να αποκτήσει μια δεύτερη δίοδο προς την οικοδόμηση μιας κοινής ενεργειακής πολιτικής, δηλαδή την ανάπτυξη δράσεων που σχετίζονται με τη δημιουργία της εσωτερικής αγοράς ενέργειας³. Αφετέρου, η θεσμοθέτηση της

² Την ίδια περίοδο, κατόπιν πρωτοβουλίας των ΗΠΑ και όχι των Ευρωπαίων (1974), ιδρύθηκε ο Διεθνής Οργανισμός Ενέργειας (ΔΟΕ), κεντρική αποστολή του οποίου ήταν η εξασφάλιση και ο επιμερισμός των αποθεμάτων πετρελαίου έκτακτης ανάγκης των μελών του. Ο ΔΟΕ αποτελεί ακόμα και σήμερα τον βασικότερο διεθνή φορέα συντονισμού καταστάσεων διαταραχής εφοδιασμού στην τροφοδοσία πετρελαίου.

³ Οι πρώτες Οδηγίες για την απελευθέρωση (πρώτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια) εγκρίθηκαν το 1996 (ηλεκτρική ενέργεια) και το 1998 (φυσικό αέριο) και προβλεπόταν να μεταφερθούν στις νομοθεσίες των κρατών μελών μέχρι το 1998 (ηλεκτρική ενέργεια) και το 2000 (φυσικό αέριο). Η δεύτερη δέσμη μέτρων για την ενέργεια υιοθετήθηκε το 2003 και οι Οδηγίες της προβλεπόταν να μεταφερθούν στο εθνικό δίκαιο από το 2004 έως το 2007. Οι βιομηχανικοί και οι οικιακοί καταναλωτές ήταν πλέον ελεύθεροι να επιλέγουν τους προμηθευτές φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας από ένα ευρύτερο φάσμα ανταγωνιστών. Τον Απρίλιο του 2009 εγκρίθηκε τρίτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια (οδηγίες 2009/72/ΕΚ και 009/73/ΕΚ), με στόχο την περαιτέρω απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου και, γενικότερα, την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας. Οι Οδηγίες αυτές προέβλεπαν: α) την αποδεσμοποίηση των δικτύων (διαχωρισμός των δραστηριοτήτων δικτύου ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου από την παραγωγή και την προμήθεια), β) την αναβάθμιση της προστασίας των καταναλωτών (ιδίως όσον αφορά την υποχρέωση των κρατών μελών για προστασία των ευπαθών ομάδων καταναλωτών, διαφάνεια για τις συμβατικές

ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής από την ΕΕΠ άνοιξε μια τρίτη δίοδο για την προώθηση της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ (Tosun και Solorio 2011: 4).

Οι επόμενες τρεις αναθεωρήσεις των Συνθηκών – Μάαστριχτ (1992)⁴, Άμστερνταμ (1997) και Νίκαια (2001) – ελάχιστα συνέβαλλαν στη διαμόρφωση μιας ενιαίας ενεργειακής πολιτικής. Χρειάστηκε να φτάσουμε στη Συνθήκη της Λισαβόνας (2007) προκειμένου να αποκτήσει η Ευρωπαϊκή πολιτική ενέργειας μια στέρεα νομική βάση. Πλέον η Ένωση έχει επισήμως συντρέχουσα αρμοδιότητα για ζητήματα ενέργειας. Ωστόσο, κάθε κράτος μέλος διατηρεί το δικαίωμα να καθορίζει τους όρους εκμετάλλευσης των ενεργειακών του πόρων, να επιλέγει μεταξύ διαφόρων ενεργειακών πηγών και να αποφασίζει σχετικά με τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού. Σύμφωνα με το Άρθρο 194 ΣΛΕΕ:

Στο πλαίσιο της εγκαθίδρυσης ή της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και λαμβανομένης υπόψη της απαίτησης να προστατευθεί και να βελτιωθεί το περιβάλλον, η πολιτική της Ένωσης στον τομέα της ενέργειας, σε πνεύμα αλληλεγγύης μεταξύ κρατών μελών, έχει ως στόχο: α) να διασφαλίζει τη λειτουργία της αγοράς ενέργειας, β) να διασφαλίζει τον ενεργειακό εφοδιασμό της Ένωσης, και γ) να προωθεί την ενεργειακή αποδοτικότητα και την εξοικονόμηση ενέργειας καθώς και την ανάπτυξη νέων και ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, και δ) να προωθεί τη διασύνδεση των ενεργειακών δικτύων.

Τα μέτρα αυτά δεν επηρεάζουν το δικαίωμα κράτους μέλους να καθορίζει τους όρους εκμετάλλευσης των ενεργειακών του πόρων, την επιλογή του μεταξύ διαφόρων ενεργειακών πηγών και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού.

Ανακεφαλαιώνοντας, η διαχείριση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, η ανάπτυξη των «καθαρών» μορφών ενέργειας και η ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού περιλαμβάνονται πλέον ρητά στις ενωσιακές αρμοδιότητες. Ωστόσο, σημαντικοί τομείς όπως οι εθνικοί ενεργειακοί πόροι, το μείγμα των εθνικών ενεργειακών πολιτικών και η φορολόγηση της ενέργειας παραμένουν υπό την αρμοδιότητα τα κρατών μελών. Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι η Ένωση λαμβάνει αποφάσεις στον τομέα της ενέργειας σύμφωνα με την κοινοτική μέθοδο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρωταγωνιστεί κατά τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής ατζέντας, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών παραμένουν στο επίκεντρο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, τόσο μέσω του Συμβουλίου, όσο και - ολόένα και περισσότερο - μέσω του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, το οποίο καθορίζει τους στρατηγικούς στόχους της ΕΕ για θέματα όπως το κλίμα και η ενέργεια (Bocquillon, Brooks και Maltby 2020: 40).

υποχρεώσεις των καταναλωτών, δημιουργία ενός ενιαίου σημείου επαφής και ενός εναλλακτικού μηχανισμού εξώδικης αστικής επίλυσης διαφορών) και γ) την ενίσχυση της ανεξαρτησίας και των εξουσιών των εθνικών ρυθμιστικών αρχών.

⁴ Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), εισήγαγε νέες διατάξεις που διευκόλυναν τις διαδικασίες ενοποίησης στην εσωτερική αγορά ενέργειας, καθώς στους στόχους της Κοινότητας συμπεριλήφθηκε η λήψη μέτρων στον τομέα της ενέργειας (Άρθρο 3 Συνθ. ΕΚ) καθώς και η ενθάρρυνση της δημιουργίας και της ανάπτυξης διευρωπαϊκών δικτύων στον τομέα των υποδομών ενέργειας (Άρθρο 154 Συνθ. ΕΚ).

Η κατοχύρωση της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ από τη Συνθήκη της Λισαβόνας αντανakλούσε τη σταδιακή αλλαγή της στάσης των κρατών μελών εθνικών κυβερνήσεων απέναντι στην προοπτική οικοδόμησης μιας ενεργειακής πολιτικής με υπερεθνικά χαρακτηριστικά. Όπως διαπιστώνουν οι περισσότεροι αναλυτές, ο παράγοντας εκείνος που συνέβαλε πρωτίστως στην αλλαγή των εθνικών προτιμήσεων ήταν η αναγνώριση από πλευράς κυβερνήσεων του κινδύνου που αντιπροσωπεύει η κλιματική αλλαγή για την Ευρώπη και τον κόσμο. Με άλλα λόγια, η κινητοποίηση της παγκόσμιας κοινότητας για τη λήψη άμεσων μέτρων με στόχο την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, αλλά και η φιλοδοξία της ΕΕ να πρωταγωνιστήσει προς αυτή την κατεύθυνση, προσέφεραν ένα ισχυρό κίνητρο στους Ευρωπαϊκούς δρώντες ώστε να συντονίσουν περαιτέρω τις εθνικές ενεργειακές πολιτικές και να αναλάβουν σταδιακά ολοένα και περισσότερες δεσμεύσεις για τη θέσπιση και τη χρηματοδότηση εκτεταμένων μεταρρυθμίσεων με στόχο το «πρασίνισμα» της ενέργειας. Ωστόσο, δεν πρέπει να παραγνωρίζουμε τη σημασία δύο ακόμα παραγόντων που συνέβαλαν και συμβάλλουν στην ανάπτυξη μιας Ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής. Πρώτον, η ανάγκη διασφάλισης των κανόνων του ανταγωνισμού στην αγορά ενέργειας ανέδειξε την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας σε μία από τις βασικές προτεραιότητες της ΕΕ. Δεύτερον, οι διαδοχικές κρίσεις ενεργειακής ασφάλειας που εκδηλώθηκαν από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 2000 εξέθεσαν την ευαλωτότητα των επιμέρους κρατών μελών ως προς τον ενεργειακό εφοδιασμό και πυροδότησαν μια συζήτηση σε ολόκληρη την ΕΕ σχετικά με την ανάγκη για ενεργειακή διαφοροποίηση (Herranz-Surrallés, Solorio και Fairbrass 2020: 3). Αναπόφευκτα, επομένως, κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας, οι μελετητές της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ διαπίστωσαν ότι οι Ευρωπαϊκές πρωτοβουλίες για την οικοδόμηση μιας κοινής ενεργειακής πολιτικής παραμένουν δέσμιες του τριλήμματος που περιγράφηκε στην αρχή του άρθρου, καθώς το κόστος της παράβλεψης οποιουδήποτε σκέλους του τριγώνου «οικονομική αποτελεσματικότητα – ασφάλεια – περιβαλλοντική βιωσιμότητα» είναι δυνητικά απαγορευτικό. Σχηματικά, α) μια υπερβολική αύξηση του κόστους της ενεργειακής πολιτικής της Ευρώπης σε σχέση με τους ανταγωνιστές της θα ήταν δυνατόν να πυροδοτήσει μια μη αναστρέψιμη υποχώρηση του ευρωπαϊκού μερίδιου στις παγκόσμιες αγορές, β) η υπερβολική εξάρτηση από τους ενεργειακούς προμηθευτές της ΕΕ - και ιδίως από τη Ρωσία - θα καθιστούσε απαγορευτικό το κόστος εξεύρεσης εναλλακτικών ενεργειακών πηγών στην περίπτωση μιας ξαφνικής κρίσης και γ) τυχόν αποτυχία της Ένωσης να πείσει έναν ικανό αριθμό χωρών να ακολουθήσουν επίσης στρατηγικές πράσινης μετάβασης θα οδηγούσε σε μια καταστροφική κλιματική κρίση χωρίς επιστροφή (Buchan 2014).

3. Η Ευρωπαϊκή πολιτική για το κλίμα και την ενέργεια, 2007-2023

Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, οι Ευρωπαίοι δρώντες κατόρθωσαν να υπερβούν πολλά από τα εμπόδια που παραδοσιακά εμπόδιζαν τη δράση των Βρυξελλών στον τομέα της ενέργειας. Μάλιστα, η ενεργειακή πολιτική υπήρξε ένας από τους λίγους τομείς πολιτικής που ανέπτυξαν και διατήρησαν μια ισχυρή δυναμική ολοκλήρωσης στην εποχή των πολλαπλών κρίσεων, σε βαθμό που να αποκαλείται «καταλύτης» για την περαιτέρω εξέλιξη του ευρωπαϊκού εγχειρήματος (Delors, Andoura και Vinois 2015). Ως εκ τούτου, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ περιλαμβάνει σήμερα τρεις διακριτές συνιστώσες: την *ανάπτυξη μιας οικονομίας χαμηλών εκπομπών άνθρακα για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς ενέργειας και την ενεργειακή ασφάλεια μέσω του περιορισμού της εξάρτησης της ΕΕ από τους εισαγόμενους υδρογονάνθρακες.*

Κομβικό ρόλο για την κατοχύρωση και την ενδυνάμωση της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ έπαιξαν μια σειρά πολιτικών πρωτοβουλιών που επιχείρησαν να ενσωματώσουν τις τρεις κύριες διαστάσεις του ενεργειακού ζητήματος της Ευρώπης σε ένα ενιαίο πλαίσιο και, παράλληλα, να διαμορφώσουν μια συνεκτική ευρωπαϊκή στρατηγική που να εναρμονίζει το σύνολο των ενεργειακών προτεραιοτήτων της Ένωσης με τους ευρύτερους οικονομικούς, κοινωνικούς και γεωπολιτικούς της προσανατολισμούς. Οι σημαντικότερες από αυτές τις δράσεις ήταν:

- η πρωτοβουλία για μια Ενεργειακή Πολιτική για την Ευρώπη (2007)
- η Πρωτοβουλία για την Ενεργειακή Ένωση της Επιτροπής Γιούνκερ (2015)
- η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (2019) και η πρωτοβουλία “fit for 55” (2021) και
- το σχέδιο REPowerEU (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2022)

Οι πρωτοβουλίες αυτές – με την εξαίρεση του σχεδίου «REPowerEU», το οποίο αποσκοπεί στη σταδιακή απεξάρτηση της ΕΕ από τα ρωσικά ορυκτά καύσιμα και γι' αυτό εντάσσεται στην ενότητα που αφορά την αντίδραση της στις ενεργειακές επιπτώσεις του πολέμου στην Ουκρανία – παρουσιάζονται στην παρούσα ενότητα.

3.1 Η Ενεργειακή Πολιτική για την Ευρώπη (2007-2009)

Σχεδόν ταυτόχρονα με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αντικείμενο «μια ενεργειακή πολιτική για την Ευρώπη» έθεσε τις βάσεις για την ενσωμάτωση των τριών συνιστωσών της ενέργειας σε ένα ενιαίο πλαίσιο πολιτικής (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2007). Με αυτή την ανακοίνωση, η Επιτροπή έθεσε τον στόχο της αειφορίας στο επίκεντρο της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποδέχθηκε την προσέγγιση και την επιχειρηματολογία της Επιτροπής κι έθεσε τους «στόχους 20-20-20» με χρονικό ορίζοντα το 2020: μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου

κατά 20%, αύξηση του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην τελική κατανάλωση ενέργειας κατά 20% και μείωση της συνολικής κατανάλωσης πρωτογενούς ενέργειας της ΕΕ κατά 20% (όλα τα ποσοστά σε σχέση με το 1990). Το 2009 αυτοί οι στόχοι κατοχυρώθηκαν με την έκδοση μιας σειράς Οδηγιών (για την ανανεώσιμη ενέργεια, το εμπόριο εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, την δέσμευση, χρήση και αποθήκευση άνθρακα), καθώς και μίας Απόφασης για «τον επιμερισμό των προσπαθειών» (τα ανώτατα επιτρεπόμενα όρια εκπομπής αερίων ανά κράτος μέλος). Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΕ εγκαθίδρυσε επίσης το Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών (ΣΕΔΕ), το οποίο έθεσε περιορισμούς στις ποσότητες αερίων του θερμοκηπίου που μπορούν να εκπέμπουν οι ενεργοβόρες βιομηχανίες, οι παραγωγοί ηλεκτρικής ενέργειας και οι αεροπορικές εταιρείες⁵.

Το επόμενο βήμα έγινε το 2014, όταν η ΕΕ διαμόρφωσε το «Πλαίσιο για το Κλίμα και την Ενέργεια για το 2030». Με αυτή την πρωτοβουλία, η Ένωση ανέλαβε την πολιτική δέσμευση να πετύχει τέσσερις βασικές επιδιώξεις με χρονικό ορίζοντα το 2030: μείωση τουλάχιστον κατά 40% των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (ΑτΘ) στο σύνολο της οικονομίας, βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά τουλάχιστον 27%, (δέσμευση που θα επανεξετάζοταν έως το 2020 με προοπτική την αύξηση του επιπέδου σε 30%), μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές που καταναλώνεται στην Ένωση τουλάχιστον 27%, και διασύνδεση των αγορών ηλεκτρικής ενέργειας τουλάχιστον κατά 15%. Η δέσμευση για μείωση κατά 40% των εκπομπών ΑτΘ αποτέλεσε τη βάση για τη διεθνή δέσμευση της ΕΕ στο πλαίσιο της συμφωνίας του Παρισιού για την κλιματική αλλαγή.

3.2 Η Στρατηγική για την Ενεργειακή Ένωση (2015)

Το 2015, κατόπιν αιτήματος των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ, η Επιτροπή δημοσίευσε τη «Στρατηγική για την Ενεργειακή Ένωση» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2015). Η στρατηγική αυτή προώθησε περαιτέρω το «πρασίνισμα» της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ και βασίστηκε σε πέντε πυλώνες – για την ακρίβεια, σε πέντε αμοιβαίως ενισχυόμενες και στενά αλληλένδετες διαστάσεις – με στόχο την εξασφάλιση μεγαλύτερης ενεργειακής ασφάλειας, βιωσιμότητας και ανταγωνιστικότητας: 1) ενεργειακή ασφάλεια, αλληλεγγύη και εμπιστοσύνη, 2) πλήρως ενοποιημένη ευρωπαϊκή αγορά ενέργειας, 3) ενεργειακή απόδοση που συμβάλλει στον μετριασμό της ζήτησης, 4) απαλλαγή της οικονομίας από τις

⁵ Το ΣΕΔΕ βασίζεται στην αρχή «ανώτατων ορίων και δικαιωμάτων εμπορίας» (cap and trade): τίθεται «ανώτατο όριο» («cap») για τις συνολικές εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου που μπορούν να προκύψουν από τις περισσότερες από 11.000 εγκαταστάσεις (εργοστάσια, σταθμοί παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, κ.λπ.) που περιλαμβάνονται στο σύστημα. Κάθε εγκατάσταση αγοράζει ή λαμβάνει «δικαιώματα εκπομπών» που τίθενται σε πλειστηριασμό από τα κράτη μέλη. Αυτές οι πιστώσεις εκπομπών – εκ των οποίων κάθε πίστωση αντιστοιχεί σε έναν τόνο εκπομπών CO₂ – μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εμπορίας με άλλες εγκαταστάσεις, εάν παραμείνουν αχρησιμοποίητες. Με την πάροδο του χρόνου, ο συνολικός αριθμός δικαιωμάτων μειώνεται σταδιακά ώστε να μειωθούν οι συνολικές ποσότητες εκπομπών (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2023).

ανθρακούχες εκπομπές και 5) έρευνα, καινοτομία και ανταγωνιστικότητα. Έναν χρόνο αργότερα (2016), η Επιτροπή παρουσίασε δέσμη νομοθετικών προτάσεων με την ονομασία «Καθαρή ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους» για τη μετουσίωση της στρατηγικής σε πράξη. Με βάση αυτές τις προτάσεις, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησαν ως το 2019 μια σειρά νομοθετικών κειμένων που επιχειρούσαν να προωθήσουν επιμέρους πτυχές της ενεργειακής ένωσης. Πρόκειται για α) τις αναθεωρημένες Οδηγίες για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων, την ενεργειακή απόδοση, τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την ηλεκτρική ενέργεια β) τους Κανονισμούς για την ηλεκτρική ενέργεια, τη διακυβέρνηση της ενεργειακής ένωσης, την ετοιμότητα αντιμετώπισης κινδύνων και την αναδιάρθρωση του Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας (η αποκαλούμενη «τέταρτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια»). Παράλληλα, η ΕΕ αναβάθμισε περαιτέρω τους ενεργειακούς της στόχους για το 2030 όσον αφορά την ενεργειακή απόδοση και τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, επιδιώκοντας να πετύχει: α) τουλάχιστον 32,5% περισσότερη ενεργειακή απόδοση με μείωση της κατανάλωσης ενέργειας και β) αύξηση του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας τουλάχιστον στο 32%. Τέλος, βάσει του Κανονισμού για τη διακυβέρνηση (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο 2018), τα κράτη μέλη της ΕΕ ανέλαβαν τη δέσμευση να υποβάλλουν στην Επιτροπή ενοποιημένες εκθέσεις σχετικά με τη συμβολή τους στην ενεργειακή ένωση μέσω δεκαετών Εθνικών Σχεδίων για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ), τα οποία καλύπτουν και τις πέντε διαστάσεις της Ενεργειακής Ένωσης και αναπροσαρμόζονται κάθε δύο έτη. Τα πρώτα ΕΣΕΚ καλύπτουν την περίοδο 2021-2030.

3.3 Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (2019) και η πρωτοβουλία “fit for 55” (2021)

Στις 11 Δεκεμβρίου 2019, λίγες ημέρες έπειτα από την εκλογή της από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η νέα Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπό την ηγεσία της Ursula von der Leyen έσπευσε να ανακοινώσει την πρώτη πολιτική της προτεραιότητα: την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία - και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έσπευσε να την υιοθετήσει (παρά την άρνηση της Πολωνίας να δεσμευτεί σχετικά). Η Πράσινη Συμφωνία είναι η νέα μακροχρόνια στρατηγική της Ευρώπης για την ανάπτυξη, υιοθετεί μια ολιστική και διατομεακή προσέγγιση και θέτει ως βασικό στόχο τον οικονομικό και κοινωνικό μετασχηματισμό της Ένωσης προκειμένου έως το 2050 να έχει επιτευχθεί κλιματική ουδετερότητα, δηλαδή - δηλαδή να έχουν μηδενιστεί οι καθαρές εκπομπές αερίων θερμοκηπίου και η οικονομική ανάπτυξη να έχει αποσυνδεθεί από τη χρήση των πόρων. Στην επίτευξη αυτού του φιλόδοξου στόχου κλήθηκαν να συμβάλουν όλοι οι τομείς της οικονομίας -συμπεριλαμβανομένων της ενέργειας, της βιομηχανίας, των μεταφορών, της θέρμανσης και ψύξης, και των κτιρίων, της γεωργίας, των αποβλήτων και της χρήσης γης, της αλλαγής της χρήσης γης και της δασοκομίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2019).

Η Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (2019)

περιλάμβανε έναν οδικό χάρτη των απαιτούμενων πολιτικών και μέτρων. Οι δύο κορυφαίες πρωτοβουλίες προς αυτή την κατεύθυνση ήταν: α) η υποβολή πρότασης για τον πρώτο ευρωπαϊκό «νόμο για το κλίμα» ώστε να κατοχυρωθεί νομοθετικά ο στόχος της κλιματικής ουδετερότητας ως το 2050 και να διασφαλιστεί η συμβολή όλων των πολιτικών της ΕΕ και όλων των τομέων πολιτικής στην επίτευξη του στόχου της κλιματικής ουδετερότητας, και β) η υποβολή δέσμης προτάσεων με στόχο την αύξηση του ενωσιακού στόχου μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου ως το 2030 τουλάχιστον στο 50% με 55% σε σύγκριση με το 1990.

Η κρίση του Covid-19 λειτούργησε ως ένας ακόμα καταλύτης για την αναβάθμιση της δράσης της ΕΕ για την πράσινη μετάβαση. Τον Σεπτέμβριο του 2020, η Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση σχετικά με το σχέδιο των κλιματικών στόχων του 2030, η οποία συνοδευόταν από ολοκληρωμένη εκτίμηση επιπτώσεων που τεκμηριώνει την ανάγκη να μειωθούν οι εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου στην κατά τουλάχιστον 55% σε σύγκριση με το 1990 - ο λεγόμενος στόχος “*fit for 55*” και τον Ιούνιο του 2021 ανακοίνωσε μια δέσμη νομοθετικών προτάσεων στην υπηρεσία αυτού του στόχου («πέμπτη δέσμη μέτρων για την ενέργεια»). Η δέσμη αυτή προέβλεπε την υιοθέτηση και την αναθεώρηση δεκατριών διαφορετικών νομοθετικών πράξεων της ΕΕ σε ποικίλους τομείς πολιτικής και οικονομικούς τομείς όπως το κλίμα, την ενέργεια και τα καύσιμα, τις μεταφορές, τα κτίρια, τη χρήση γης και τη δασοκομία.

Την υποβολή των προτάσεων της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ακολούθησαν πολύμηνες διαπραγματεύσεις στο εσωτερικό και μεταξύ των δύο οργάνων. Τον Μάρτιο του 2022, τα δύο νομοθετικά σώματα ενέκριναν τα νομοθετικά κείμενα για α) τα πρότυπα εκπομπών CO₂ για τα αυτοκίνητα και τα ημιφορτηγά, β) τον επιμερισμό των προσπαθειών μεταξύ των κρατών μελών και γ) τη χρήση γης και τη δασοπονία, καθώς και απόφαση για την τροποποίηση του αποθεματικού για τη σταθερότητα της αγοράς που προβλέπεται στο πλαίσιο του ΣΕΔΕ. Τον ίδιο μήνα, Συμβούλιο και Κοινοβούλιο κατέληξαν σε κατ’ αρχήν πολιτική συμφωνία σχετικά με δύο ακόμα νομοθετικά κείμενα για τις υποδομές εναλλακτικών καυσίμων για την ενεργειακή απόδοση αντίστοιχα. Τον Απρίλιο του 2023, τα δύο όργανα ενέκριναν επισήμως έξι ακόμα από τα νομοθετικά κείμενα που είχε υποβάλλει η Επιτροπή: α) την τροποποίηση της λειτουργίας του ΣΕΔΕ, β) την συμπερίληψη των δραστηριοτήτων θαλάσσιων μεταφορών στο ΣΕΔΕ, γ) την τροποποίηση των κανόνων για τις θαλάσσιες μεταφορές, δ) την αναθεώρηση των κανόνων για τις αεροπορικές μεταφορές, ε) την θέσπιση μηχανισμού συνοριακής προσαρμογής άνθρακα και στ) την σύσταση Κοινωνικού Ταμείου για το Κλίμα. Ως εκ τούτου, τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές, η διαδικασία υιοθέτησης του νομοθετικού πακέτου έχει σχεδόν ολοκληρωθεί.

4. Η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ έπειτα από την ρωσική εισβολή στην Ουκρανία

Έως πρόσφατα, η ενεργειακή ασφάλεια θεωρούνταν ως η πιο αδύναμη από τις τρεις συνιστώσες της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ (Buchan 2021: 331). Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, ωστόσο, το ζήτημα της ενεργειακής ασφάλειας αναβαθμίστηκε τόσο στην εσωτερική όσο και στην εξωτερική ατζέντα της ΕΕ. Καταλυτικό ρόλο για αυτή την εξέλιξη έπαιξαν, αφενός, οι διευρύνσεις του 2004 και του 2007 και, αφετέρου, η αυξανόμενη ενεργειακή εξάρτηση της Ένωσης από τη Ρωσία. Σημείο καμπής υπήρξε η κρίση στην Ουκρανία του 2014, η οποία όχι μόνο αποκάλυψε ότι ο βασικός ενεργειακός προμηθευτής της ΕΕ ενεργούσε ως γεωπολιτικός ανταγωνιστής της, αλλά επιπλέον ανέδειξε τον εσωτερικό διχασμό της Ένωσης ως προς το ζήτημα του ενεργειακού εφοδιασμού – με τα κράτη μέλη της Ανατολικής Ευρώπης να προτάσσουν το στόχο της υποκατάστασης του ρωσικού αερίου και του ρωσικού πετρελαίου από εγχώριες πηγές ενέργειας και παλαιά κράτη μέλη όπως η Γερμανία να συνδυάζουν τον στόχο της μετάβασης σε οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα με μια φιλελεύθερη προσέγγιση της εξωτερικής ενεργειακής πολιτικής. Είναι γεγονός ότι οι αυξανόμενες γεωπολιτικές ανησυχίες της Ένωσης επηρέασαν το περιεχόμενο του Σχεδίου της Ενεργειακής Ένωσης (2015) και, ακολούθως, ώθησαν την Ένωση να υιοθετήσει έναν περισσότερο στρατηγικό προσανατολισμό ως προς την εξωτερική της ενεργειακή πολιτική (Siddi and Kustova 2021). Παρ' όλα αυτά, στις αρχές του 2022, η Ρωσία κάλυπτε πάνω από το 40% της συνολικής κατανάλωσης της ΕΕ σε φυσικό αέριο και επίσης, παρείχε το 27% των Ευρωπαϊκών εισαγωγών πετρελαίου και το 46% των εισαγωγών γαιάνθρακα.

Η επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας τον Φεβρουάριο του 2022 προκάλεσε τεράστια διαταραχή στο παγκόσμιο ενεργειακό σύστημα και ενέτεινε τις ανησυχίες για την ενεργειακή ασφάλεια της Ευρώπης, φέρνοντας ξανά στο προσκήνιο την υπερβολική εξάρτηση της ΕΕ από τις εισαγωγές αερίου, πετρελαίου και γαιάνθρακα από τη Ρωσία. Η αντίδραση της ΕΕ στη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία υπήρξε πολυεπίπεδη. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΕ συνδύασε την επιβολή μιας σειράς σοβαρών κυρώσεων στη Ρωσία (και τη Λευκορωσία) με τη χορήγηση ανθρωπιστικής, πολιτικής, οικονομικής και στρατιωτικής στήριξης στην Ουκρανία (και τη στήριξη της Ευρωπαϊκής προοπτικής της τελευταίας) και, παράλληλα, με μια σειρά δράσεων με στόχο την αντιμετώπιση των επιπτώσεων του πολέμου για την Ευρωπαϊκή αγορά ενέργειας και την Ευρωπαϊκή οικονομία γενικότερα. Η πρώτη σαφής αναφορά των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ στην ανάγκη να μειωθεί η εξάρτηση της Ένωσης από το φυσικό αέριο, το πετρέλαιο και τον άνθρακα από τη Ρωσία έγινε στις 10 και 11 Μαρτίου 2022, στο πλαίσιο της διακήρυξης σχετικά με την επίθεση της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας («Διακήρυξη των Βερσαλλιών»). Επίσης, οι ηγέτες της ΕΕ κάλεσαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προτείνει, έως τα τέλη Μαΐου 2022, ένα σχέδιο REPowerEU με στόχο την επίτευξη της ανεξαρτησίας της ΕΕ από τα ρωσικά ορυκτά καύσιμα. Κάλεσαν τέλος την Επιτροπή να υποβάλει σχέδιο για την κατοχύρωση της ασφάλειας του εφο-

διασμού και των οικονομικά προσιτών τιμών ενέργειας έως τα τέλη Μαρτίου του 2022. Στις 23 Μαρτίου, η Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση για τη θέσπιση υποχρέωσης ελάχιστου επιπέδου αποθήκευσης αερίου σε ποσοστό 80% για τον επόμενο χειμώνα και 90% για τα επόμενα έτη και, επίσης, κατέθεσε και μία δέσμη επιλογών παρέμβασης στην αγορά σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο με στόχο τη μείωση των υψηλών τιμών της ενέργειας. Σύμφωνα με την Επιτροπή, «δεν υπάρχει ενιαία εύκολη απάντηση για την αντιμετώπιση των υψηλών τιμών ηλεκτρικής ενέργειας, δεδομένης της ποικιλομορφίας των καταστάσεων στα κράτη μέλη». Η Επιτροπή παρουσίασε επομένως μια σειρά εναλλακτικών δυνατοτήτων, όπως η θέσπιση ανώτατων ορίων τιμών στην ενέργεια ώστε να ικανοποιηθούν οι χώρες του Νότου, και πρότεινε μια κοινή στρατηγική ευρωπαϊκής αποθήκευσης αερίου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2022α).

Στις 18 Μαΐου 2022, η Επιτροπή παρουσίασε την ανακοίνωσή της για το πρόγραμμα REPowerEU (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2022β). Σύμφωνα με την Επιτροπή, κεντρικός στόχος του REPowerEU ήταν η ταχεία μείωση της εξάρτησης της ΕΕ από τα ρωσικά ορυκτά καύσιμα μέσω της ταχύρρυθμης προώθησης της πράσινης μετάβασης και τη συνένωσης δυνάμεων προς επίτευξη ενός πιο ανθεκτικού ενεργειακού συστήματος και μιας πραγματικής Ενεργειακής Ένωσης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2022: 1). Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή εισηγήθηκε τη λήψη μιας δέσμης μέτρων με χρονικό ορίζοντα ως το 2030, τα οποία αποσκοπούν: α) στην εξοικονομηση ενέργειας από τις επιχειρήσεις και τα μέσα μεταφοράς, β) τη διαφοροποίηση των εισαγωγών (ιδίως μέσω της προώθησης της εθελοντικής από κοινού αγοράς αερίου, υδροποιημένου φυσικού αερίου και υδρογόνου), γ) την υποκατάσταση των ορυκτών καυσίμων και την επιτάχυνση της μετάβασης της Ευρώπης σε καθαρή ενέργεια (με ιδιαίτερη αναφορά στην ηλιακή ενέργεια, στις αντλίες θερμότητας και στην ευρωπαϊκή παραγωγή υδρογόνου). Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Επιτροπής, οι επενδύσεις που απαιτεί το «REPowerEU» ανέρχονται σε 300 δισεκατομμύρια ευρώ. Για να καλυφθεί το ποσό αυτό, η Επιτροπή πρότεινε να χρησιμοποιηθούν τα αδιάθετα 225 δισ. ευρώ δανείων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Πρότεινε επίσης εθελοντική μεταφορά περίπου 37 δισ. ευρώ από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, από την Κοινή Γεωργική Πολιτική και από το Innovation Fund. Η μόνη πραγματικά πρόσθετη χρηματοδότηση περιοριζόταν σε 20 δισ. ευρώ που θα προέρχονταν από το Ταμείο Καινοτομίας (60 %) και την πώληση δικαιωμάτων του συστήματος εμπορίας εκπομπών (ΣΕΔΕ) (40 %) (Κρητικός 2022: 5).

5. Η νέα βιομηχανική στρατηγική της ΕΕ στην υπηρεσία της πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια

Έπειτα από δεκαετίες στο περιθώριο, η βιομηχανική πολιτική επανακάμπτει σε πολλά μέρη του κόσμου. Σε αυτό το πλαίσιο, ολοένα και περισσότερες κυβερνήσεις επενδύουν στον ενεργειακό τομέα - μέσω μιας πληθώρας παρεμβάσεων που περιλαμβάνουν επιδοτήσεις, φορολογικές ελαφρύνσεις, προστασία από

τον διεθνή ανταγωνισμό και υποστήριξη της έρευνας και της καινοτομίας – ώστε να διαδραματίσουν ηγετικό ρόλο στις καθарές τεχνολογίες και τις αλυσίδες εφοδιασμού. Κατά το δεύτερο μισό της προηγούμενης δεκαετίας, μια αντίστοιχη δυναμική εκδηλώθηκε και στο πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αναλαμβάνει μια πληθώρα καινοτόμων – αλλά αποσπασματικών – πρωτοβουλιών προς την συγκρότηση μιας Ευρωπαϊκής βιομηχανικής πολιτικής και τα κράτη μέλη να αποδέχονται σταδιακά την αντίληψη ότι η προσαρμογή της κοινής αγοράς απαιτεί συντονισμένη δημόσια παρέμβαση σε εθνικό και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο (Di Carlo και Schmitz 2023). Δεν είναι τυχαίο, επομένως, ότι στις 10 Μαρτίου 2020, η Επιτροπή έθεσε τα θεμέλια για μια Ευρωπαϊκή βιομηχανική στρατηγική ικανή να στηρίξει τη διττή μετάβαση στην πράσινη και στην ψηφιακή οικονομία, να καταστήσει τη βιομηχανία της ΕΕ πιο ανταγωνιστική σε παγκόσμιο επίπεδο και να ενισχύσει την «ανοικτή στρατηγική αυτονομία» της Ευρώπης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2020α). Το κείμενο της Ευρωπαϊκής βιομηχανικής στρατηγικής περιγράφει τις απαραίτητες και υποστηρικτικές ενέργειες προκειμένου η ευρωπαϊκή βιομηχανία να πρωτοστατήσει στις πρωτοβουλίες της ΕΕ για επίτευξη ενεργειακής ουδετερότητας σε σχέση με το κλίμα. Η νέα στρατηγική βασίζεται καταρχήν στην Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία και τη Στρατηγική για τη διαμόρφωση του ψηφιακού μέλλοντος της Ευρώπης, αλλά περιλαμβάνει επίσης άλλες πρωτοβουλίες οι οποίες, επιγραμματικά, αποσκοπούν στο να διαμορφώσουν: α) μια βαθύτερη και πιο ψηφιακή ενιαία αγορά, β) μια συντονισμένη προσέγγιση για την αντιμετώπιση του αθέμιτου ανταγωνισμού και των άνισων όρων ανταγωνισμού σε παγκόσμιο επίπεδο, γ) νέες καινοτόμες βιομηχανικές διαδικασίες και πιο καθарές τεχνολογίες, δ) την ενσωμάτωση της κυκλικότητας σε ολόκληρη την οικονομία, ε) την προώθηση της βιομηχανικής καινοτομίας και στ) την ανάπτυξη των αναγκαίων δεξιοτήτων των εργαζόμενων. Ουσιαστικά, η εν λόγω στρατηγική αντιπροσώπευε μια συνάθροιση νέων πρωτοβουλιών πολιτικής στους τομείς της ενέργειας, του κλίματος, της καινοτομίας και της κοινωνικής πολιτικής και δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ως ένα πραγματικά συνεκτικό πλαίσιο βιομηχανικής πολιτικής (Tagliapietra & Veugelers 2020: 61).

Μία μέρα μετά την παρουσίαση της νέας βιομηχανικής στρατηγικής, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας κήρυξε τον κόσμο σε κατάσταση πανδημίας. Ως εκ τούτου, τον Μάιο του 2021, η Επιτροπή επικαιροποίησε τη νέα βιομηχανική στρατηγική, αφενός επιβεβαιώνοντας την ανάγκη για στήριξη της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της βιομηχανίας της ΕΕ και την ενίσχυση της ανοικτής στρατηγικής αυτονομίας της και, αφετέρου, προτείνοντας νέα μέτρα για την τόνωση της ανάκαμψης από την πανδημία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2021). Σύμφωνα με την Επιτροπή, «τα επιχειρήματα για την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση είναι ισχυρότερα από ποτέ». Κατά συνέπεια, «οι προσπάθειες να εξασφαλιστεί ασφαλής και επαρκής πρόσβαση σε καθарή ενέργεια σε ανταγωνιστικές τιμές, σε ολόκληρη την ενιαία αγορά, θα είναι καίριας σημασίας για να διασφαλιστεί ότι η ΕΕ θα ενισχύσει τα βιομηχανικά της πλεονεκτήματα, ενώ παράλληλα θα πραγματοποιείται αυτή η μετάβαση»

(Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2021: 6). Είναι επομένως σαφές ότι η ενεργειακή πολιτική αποτελεί κεντρικό και αναπόσπαστο στοιχείο της υπό διαμόρφωση «πράσινης» Ευρωπαϊκής βιομηχανικής στρατηγικής⁶.

Τον Αύγουστο του 2022, ο Πρόεδρος των ΗΠΑ υπέγραψε τον (ευφημιστικά ονομαζόμενο) Νόμο για τη Μείωση του Πληθωρισμού (Inflation Reduction Act - IRA). Ο IRA, μαζί με τον Bipartisan Infrastructure Law (BIL, Νοέμβριος 2021), είναι πλέον οι βασικοί πυλώνες της πολιτικής για την απανθρακοποίηση της αμερικανικής οικονομίας. Ο IRA περιλαμβάνει μέτρα ύψους 369 δισεκατομμυρίων δολαρίων για ενίσχυση επενδύσεων που αφορούν το κλίμα και την πράσινη ενέργεια, ενώ ο BIL προβλέπει χρηματοδότηση υποδομών ενεργειακής μετάβασης ύψους 80 δισ. δολαρίων. Μέσω χρηματοδοτήσεων ή/και φορολογικών κινήτρων, ο IRA ενισχύει πολλές κατηγορίες και συνδυασμούς «πράσινων» επενδύσεων, όπως η ενεργειακή αναβάθμιση κτιρίων, διάφορες μορφές ΑΠΕ, η αποθήκευση ενέργειας, η παραγωγή και αξιοποίηση καθαρού υδρογόνου, η πράσινη μεταποίηση, η αγορά «καθάρων» αυτοκινήτων, κλπ. Αρκετά δε από αυτά τα κίνητρα καλύπτουν όλη τη Βόρεια Αμερική. Το αναμενόμενο αποτέλεσμα είναι μια έκρηξη επενδύσεων στις ΗΠΑ (και δευτερευόντως στον Καναδά και στο Μεξικό) σε όλη την αλυσίδα παραγωγής. (Κρητικός & Παγουλάτος 2023: 4).

Οι Ευρωπαϊκοί δρώντες συνειδητοποίησαν γρήγορα ότι, αν δεν υπάρξει αντίδραση από πλευράς ΕΕ, ο αμερικανικός νόμος, πέραν των στρεβλώσεων που θα επιφέρει στον ανταγωνισμό μεταξύ ευρωπαϊκών και αμερικανικών επιχειρήσεων, θα γίνει πρόξενος μαζικής «μετανάστευσης» επιχειρήσεων από την ΕΕ προς τις ΗΠΑ. Το Σεπτέμβριο του 2022, στην ομιλία για την Κατάσταση της Ένωσης, η Πρόεδρος της Επιτροπής δήλωσε ότι θα προωθήσει τη δημιουργία ενός Ταμείου Ευρωπαϊκής Κυριαρχίας (European Sovereignty Fund). Τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις με σκοπό να κινητοποιηθούν όλα τα σχετικά εργαλεία σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο και να βελτιωθούν οι συνθήκες που πλαισιώνουν τις επενδύσεις.

Την 1η Φεβρουαρίου 2023, η Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση με τίτλο «Βιομηχανικό σχέδιο της Πράσινης Συμφωνίας για την εποχή των μηδενικών καθαρών εκπομπών» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2023α). Το σχέδιο αυτό επιχειρεί να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας μηδενικών καθαρών εκπομπών της Ευρώπης, να διασφαλίσει τους όγκους που απαιτούνται για τις κρίσιμες πρώτες ύλες και να στηρίξει την ταχεία μετάβαση προς την κλιματική ουδετερότητα. Στο πλαίσιο αυτό, τον Μάρτιο του 2023 η Επιτροπή υπέβαλε τρεις νομο-

⁶ Ένα από τα διδάγματα που αντλήθηκαν από την εμπειρία της πανδημίας του COVID-19 σε συνδυασμό με την κλιματική κρίση ήταν ότι, προκειμένου να εξασφαλίσουν συνθήκες βιώσιμης ανάπτυξης, οι δημόσιοι δρώντες οφείλουν να παρεμβαίνουν στην αγορά προκειμένου να αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα α) τις αρνητικές εξωτερικές οικονομίες της κλιματικής κρίσης και της πανδημίας και β) τις αποτυχίες των αγορών σε μια εποχή ταχύτατων οικονομικών μετασχηματισμών (Tagliapietra και Veugelers 2020: 20). Υπό αυτή την οπτική γωνία αναδείχθηκε η ανάγκη για τη διαμόρφωση μιας «πράσινης βιομηχανικής πολιτικής», η οποία συνδυάζει τον στόχο της απανθρακοποίησης της οικονομίας με το στόχο της προώθησης της κοινωνικής ευημερίας (Tagliapietra και Veugelers 2020: 31).

Θετικές προτάσεις σχετικά με: α) μια ευρωπαϊκή πράξη για τις κρίσιμες πρώτες ύλες, β) μια πράξη για τη βιομηχανία των μηδενικών καθαρών εκπομπών και γ) την αναθεώρηση του σχεδιασμού της εσωτερικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας. Ακολούθησε η πρόταση της Επιτροπής για τη χρηματοδότηση της νέας Ευρωπαϊκής βιομηχανικής στρατηγικής (Ιούνιος του 2023). Η εν λόγω πρόταση δεν προβλέπει την δημιουργία ενός Ταμείου Ευρωπαϊκής Κυριαρχίας, αλλά τη σύσταση μιας Πλατφόρμας Στρατηγικών Τεχνολογιών για την Ευρώπη («STEP»). Κατά την Επιτροπή, η πλατφόρμα αυτή θα συμβάλλει στην καλύτερη διοχέτευση των υφιστάμενων κονδυλίων της ΕΕ σε κρίσιμες επενδύσεις που αποσκοπούν στη στήριξη της ανάπτυξης ή της παραγωγής κρίσιμων τεχνολογιών, διατηρώντας παράλληλα ισότιμους όρους ανταγωνισμού στην ενιαία αγορά, και στοχεύοντας σε γεωγραφικά ισορροπημένη κατανομή των χρηματοδοτούμενων έργων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2023γ). Αναλυτικότερα, η STEP θα προσδιορίζει τους πόρους που θα διατίθενται από τα υφιστάμενα ταμεία και προγράμματα της Ένωσης (Ευρωπαϊκά Διαθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητα, InvestEU, πρόγραμμα «Ορίζων Ευρώπη», πρόγραμμα Ψηφιακή Ευρώπη, Ταμείο Καινοτομίας, Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας και πρόγραμμα EU4Health). Σε αυτήν τη βάση, η STEP θα παρέχει ευελιξία στα υφιστάμενα μέσα, θε ενισχύσει την ικανότητα παρέμβασής τους και θα δημιουργήσει συνέργειες μεταξύ τους. Τα επιπρόσθετα κονδύλια που θα τεθούν στην υπηρεσία του STEP θα ανέλθουν σε 10 δις. ευρώ και θα ενισχύσουν το InvestEU, το Horizon Europe, το Ταμείο Καινοτομίας και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2023γ: 5).

6. Συζήτηση και συμπεράσματα

Κατά την τελευταία δεκαετία, η ΕΕ και ο κόσμος έχουν εισέλθει σε μια καταραγμένη περίοδο η οποία κυριαρχείται μία σειρά σοβαρών και αλληλοεπικαλυπτόμενων κρίσεων. Έως και πριν από λίγα χρόνια, η κυρίαρχη αντίληψη περί κρίσεων ήταν ότι αυτές αποτελούν έκτακτες καταστάσεις βραχείας διάρκειας και ότι η λήξη τους σηματοδοτεί μια «επιστροφή στην κανονικότητα». Ωστόσο, υπό το φως της συσσωρευμένης εμπειρίας των τελευταίων ετών, κερδίζει διαρκώς έδαφος η αντίληψη ότι οι κρίσεις αντιπροσωπεύουν μόνιμες καταστάσεις έκτακτης ανάγκης (Wolff και Ladi 2020), δηλαδή μια «νέα κανονικότητα». Σε αυτό το πλαίσιο, η αντιμετώπιση των κρίσεων είναι ζήτημα συστημικής ανθεκτικότητας – δηλαδή αφορά την ικανότητα ενός πολιτικού συστήματος όχι μόνο να αναμορφώνεται ώστε να αντιμετωπίζει ποικίλλες εσωτερικές και εξωτερικές κρίσεις, αλλά και να μετασχηματίζεται με βιώσιμο, δίκαιο και δημοκρατικό τρόπο (Ανδρέου 2022).

Η ενεργειακή πολιτική της Ένωσης συμπεριλαμβάνει πολλές και ετερόκλητες δράσεις που εντάσσονται σε διαφορετικούς τομείς, για κάθε έναν από τους οποίους η ΕΕ διαθέτει διαφορετικά επίπεδα αρμοδιότητας και ισχύος. Ως εκ τούτου, η αντιμετώπιση του περίφημου ενεργειακού τριλήμματος ήταν και παραμένει μια εξαιρετικά δύσκολη υπόθεση για την Ένωση. Κατά τις δεκαετίες του 1980 και - κυρίως - του 1990, η οικοδόμηση της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτι-

κής συνδέθηκε πρωίστεως με τον στόχο της ολοκλήρωσης της Εσωτερικής Αγοράς – και άρα την ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής αγοράς ενέργειας. Ωστόσο, από το τέλος της δεκαετίας του 2000, η κλιματική κρίση και οι μεταβαλλόμενες γεωπολιτικές συνθήκες ώθησαν τους Ευρωπαίους δρώντες να οικοδομήσουν ένα ολοένα και πιο φιλόδοξο στρατηγικό πλαίσιο για το κλίμα και την ενέργεια στην υπηρεσία της «πράσινης μετάβασης» και, δευτερευόντως, να ενσωματώσουν το πρόταγμα της ενεργειακής ασφάλειας στις εσωτερικές κι εξωτερικές δράσεις της ΕΕ που αφορούν την ενέργεια.

Οι στρατηγικές πρωτοβουλίες που έχει αναλάβει η ΕΕ κατά την τελευταία τετραετία (Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, σχέδιο REPowerEU, Ευρωπαϊκή Βιομηχανική Στρατηγική) προέκυψαν ως αποτέλεσμα της βούλησης των Ευρωπαίων δρώντων να αντιμετωπίσουν μια σειρά διαφορετικών αλλά αλληλοσυνδεδεμένων κρίσεων και προκλήσεων όπως η κλιματική κρίση, το μεταβαλλόμενο γεωπολιτικό περιβάλλον, η πανδημία του COVID-19 και η Ρωσική εισβολή στην Ουκρανία. Οι στρατηγικές αυτές αντιπροσωπεύουν επίσης μια αλλαγή υποδείγματος στην Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, καθώς σηματοδοτούν μια στροφή από την άσκηση (νέο)φιλελεύθερων πολιτικών αρνητικής ολοκλήρωσης που προωθούν τις αρχές του ανταγωνισμού και των ανοιχτών αγορών στη διαμόρφωση ενός περίπλοκου μείγματος παρεμβατικών πολιτικών θετικής και αρνητικής ολοκλήρωσης που απαιτούν τη χρήση μιας πληθώρας ρυθμιστικών και δημοσιονομικών εργαλείων (Ανδρέου 2021: 98) και που έχουν επίσης μια ισχυρή γεωπολιτική διάσταση με σημείο αναφοράς τη στρατηγική αυτονομία της ΕΕ (McNamara 2023, Schmitz και Seidl 2023). Σε αυτό το νέο, πολυπρισματικό πλαίσιο πολιτικής, η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ είναι πλέον αναπόσπαστο συστατικό στοιχείο τόσο της κλιματικής πολιτικής όσο και της βιομηχανικής στρατηγικής και της εξωτερικής δράσης της Ένωσης.

Είναι εξαιρετικά δύσκολο να αποφανθεί κανείς για τις προοπτικές ευόδωσης της κλιματικής, ενεργειακής και βιομηχανικής στρατηγικής της Ένωσης, είναι όμως σαφές ότι το έργο αυτό δεν θα είναι καθόλου εύκολο. Καταρχάς, η φιλοδοξία της Ένωσης να αναπτύξει μια στρατηγική Ευρωπαϊκής βιομηχανικής, τεχνολογικής και πράσινης ανταγωνιστικότητας προσκρούει στους σοβαρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς που αντιμετωπίζει η Ένωση, και ιδιαίτερα στην άρνηση των περισσότερο ανεπτυγμένων χωρών – μελών είτε να αυξήσουν τις συνεισφορές τους στον Ευρωπαϊκό προϋπολογισμό είτε να συναινέσουν σε νέο κοινό δανεισμό και στην εισαγωγή νέων Ευρωπαϊκών ιδίων πόρων (Κρητικός και Παγουλάτος 2023: 11). Αναπόφευκτα, επομένως, αποφασίστηκε ότι η χρηματοδότηση τόσο του σχεδίου REPowerEU, όσο και της υπό διαμόρφωση πλατφόρμας STEP δεν θα γίνεται από επιπρόσθετους πόρους, αλλά από μη εκταμιευμένους πόρους του Μηχανισμού Ανάκαμψης και άλλων εργαλείων, επιλογή που όχι μόνο περιορίζει τον αντίκτυπο των νέων μηχανισμών, αλλά και λειτουργεί αποσταθεροποιητικά για τη δράση των ταμείων και των προγραμμάτων από τα οποία θα μεταφερθούν πόροι. Επιπροσθέτως, η υλοποίηση αυτών των στρατηγικών λαμβάνει χώρα εντός ενός εξαιρετικά πολύπλοκου – και συχνά κατακερματισμένου

- συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης το οποίο μαστίζεται έως σήμερα από διαφοροποιήσεις ανάμεσα στα κράτη μέλη, έλλειψη συνοχής και συντονισμού μεταξύ των διαφορετικών υποτομέων πολιτικής, καθώς και άφθονες πολιτικές αντιπαράθεσεις.

Υπό το φως των παραπάνω, τέσσερις είναι οι παράμετροι που θα κρίνουν το μέλλον της νέας στρατηγικής. Πρώτον, αποφασιστικής σημασίας θα είναι η ικανότητα των Ευρωπαίων δρώντων να καθοδηγήσουν συλλογικά την Ένωση ώστε να επιτευχθεί η απαιτούμενη συναίνεση προκειμένου να θεσπιστούν και - ιδίως - να χρηματοδοτηθούν επαρκώς οι νέες, κυοφορούμενες πολιτικές, συνδυάζοντας με παραγωγικό τρόπο τη δομική ηγεσία (structural leadership) με την επιχειρηματική ηγεσία (entrepreneurial leadership) και τη διανοητική ηγεσία (intellectual leadership)⁷. Ο δεύτερος σημαντικός παράγοντας είναι η ικανότητα διακυβέρνησης της ίδιας της Ένωσης αλλά και των κρατών μελών της κατά την εξειδίκευση και την υλοποίηση των επιμέρους μεταρρυθμίσεων που θα απαιτηθούν. Η τρίτη σημαντική παράμετρος είναι ο βαθμός υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων αυτών από την αγορά και την κοινωνία. Τέλος, η επιτυχία των στατηγικών αυτών δεν θα εξαρτηθεί αποκλειστικά από εσωτερικούς παράγοντες, αλλά και από την ικανότητα της Ένωσης να «εξάγει» την πράσινη στρατηγική της και τα παραγωγικά και ρυθιστικά της πρότυπα στον υπόλοιπο κόσμο και να αναπτύξει ισχυρούς συνεργατικούς δεσμούς με όσο το δυνατόν μεγαλύτερο αριθμό εξωτερικών δρώντων.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Ανδρέου Γ. (2021), «Η στρατηγική συγκρότηση του νέου Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας», *Region & Periphery*, 11, σσ. 79-105.
- Ανδρέου, Γ. (2022), *Η Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση στην Εποχή των Πολλαπλών Κρίσεων*, Αθήνα: Κριτική.
- Bocquillon, P., Brooks, E. και Maltby, T. (2020), «EU energy policy integration as embedded intergovernmentalism: the case of Energy Union governance», *Journal of European Integration*, 42:1, σσ. 39-57.
- Buchan, D. (2014), "Europe's Energy Security: Caught between Short-Term Needs and Long-Term Goals", Oxford Energy Comment, July, σσ. 1-11, <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/07/Europes-energy->

⁷ Η δομική μορφή ηγεσίας βασίζεται στη θεσμική ισχύ του εκάστοτε ηγέτη (λχ. στην ισχύ του κράτους που αυτός αντιπροσωπεύει). Ένας ηγέτης - επιχειρηματίας αξιοποιεί συγκεκριμένες διαπραγματευτικές δεξιότητες προκειμένου να επηρεάσει το περιεχόμενο μιας συμφωνίας. Ένας διανοητικός ηγέτης, τέλος, στηρίζεται στη δύναμη των ιδεών για να διαμορφώσει τον τρόπο με τον οποίο οι συμμετέχοντες σε μία διαπραγμάτευση αντιλαμβάνονται το επίμαχο ζήτημα (Young 1991: 288).

[security-caught-between-short-term-needs-and-long-term-goals.pdf](#)
(τελευταία πρόσβαση 1/11/2023).

- Buchan, D. (2021), «Energy Policy: Sharp Challenges and Rising Ambitions», στο: Wallace, H., Pollack M., Roederer-Rynning, C. και Young, A.R. (επιμ.) *Policy-Making in the European Union (Eighth Edition)*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 321-342.
- Delors, J., Andoura, S. και Vinois. J. (2015), «From the European Energy Community to the Energy Union», Παρίσι: NOTRE Europe Jacques Delors Institute.
- Di Carlo, D. και Schmitz, L. (2023), «Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market», *Journal of European Public Policy*, 30:10, σσ. 2063-2096.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, - Ενεργειακή Πολιτική για την Ευρώπη», COM/2015/080 final, Βρυξέλλες, 25.2.2015.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων - Στρατηγική πλαίσιο για μια ανθεκτική Ενεργειακή Ένωση με μακρόπνοη πολιτική για την κλιματική αλλαγή», COM/2015/080 final, Βρυξέλλες, 25.2.2015.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019), «Ανακοίνωση Της Επιτροπής: Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία», COM(2019) 640 final, Βρυξέλλες, 11.12.2019.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Μια νέα βιομηχανική στρατηγική για την Ευρώπη», COM/2020/102 final, Βρυξέλλες, 10.3.2020.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Επικαιροποίηση της νέας βιομηχανικής στρατηγικής του 2020: προς μια ισχυρότερη ενιαία αγορά για την ανάκαμψη της Ευρώπης», COM/2021/350 final, Βρυξέλλες, 5.5.2021.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2022), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Σχέδιο REPowerEU», COM(2022) 230 final, Βρυξέλλες, 18.5.2022.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023α), «Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών – Βιομηχανικό σχέδιο της Πράσινης Συμφωνίας για την εποχή των μηδενικών καθαρών εκπομπών» COM(2023) 62 final, Βρυξέλλες, 1.2.2023.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2023β), «Πρόταση Κανονισμού Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση της πλατφόρμας στρατηγικών τεχνολογιών για την Ευρώπη («STEP») και την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ, των κανονισμών (ΕΕ) 2021/1058, (ΕΕ) 2021/1056, (ΕΕ) 2021/1057, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) 2021/1060, (ΕΕ) 2021/523, (ΕΕ) 2021/695, (ΕΕ) 2021/697 και (ΕΕ) 2021/241», COM(2023) 335 final, Βρυξέλλες, 20.6.2023.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2023), «Καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής», Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/el/FTU_2.5.2.pdf, (τελευταία πρόσβαση 11/5/2023).
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (2018), «Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 663/2009 και (ΕΚ) αριθ. 715/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 94/22/ΕΚ, 98/70/ΕΚ, 2009/31/ΕΚ, 2009/73/ΕΚ, 2010/31/ΕΕ, 2012/27/ΕΕ και 2013/30/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, των οδηγιών 2009/119/ΕΚ και (ΕΕ) 2015/652 του Συμβουλίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 525/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L328, 21.12.2018.
- 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, L057, 18.02.2021.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (2023), «Κανονισμός (ΕΕ) 2023/435 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Φεβρουαρίου 2023 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/241 όσον αφορά τα κεφάλαια για το REPowerEU στα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) 2021/1060 και (ΕΕ) 2021/1755 και της οδηγίας 2003/87/ΕΚ», Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 063, 28.2.2023.

- Herranz-Surrallés, A. (2016), «An emerging EU energy diplomacy? Discursive shifts, enduring practices», *Journal of European Public Policy*, 23:9, σσ. 1386-1405.
- Herranz-Surrallés, A. (2019), "Energy Policy and European Union Politics", *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1079> (τελευταία πρόσβαση 1/6/2023).
- Herranz-Surrallés, A., Solorio I. και Fairbrass, J. (2020), «Renegotiating authority in the Energy Union: A Framework for Analysis», *Journal of European Integration*, 42:1, σσ. 1-17.
- Junker, J.-C. (2016), Speech at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises. European Commission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_2293 (τελευταία πρόσβαση 12/11/2023).
- Κρητικός, Α. (2022), «Το αμήχανο οδοιπορικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ενεργειακή κρίση», ΕΛΙΑΜΕΠ Policy Paper #112/2022, Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ).
- Κρητικός, Α. και Παγουλάτος, Γ. (2022), «Made in Europe: Μια Πράσινη Βιομηχανική Στρατηγική της ΕΕ απέναντι στον προστατευτισμό ΗΠΑ και Κίνας», ΕΛΙΑΜΕΠ Policy Paper #123/2023, Αθήνα: Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ).
- McNamara, K. R. (2023) "Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn", *Journal of European Public Policy*, DOI:10.1080/13501763.2023.2230247.
- Mišíka, M. and Noskob, A. (2023), «Post-pandemic lessons for EU energy and climate policy after the Russian invasion of Ukraine: Introduction to a special issue on EU green recovery in the post-Covid-19 period», *Energy Policy*, 177: 113546.
- Siddi, M. & Kustova, I. (2021) «From a liberal to a strategic actor: the evolution of the EU's approach to international energy governance», *Journal of European Public Policy*, 28:7, σσ. 1076-1094.
- Schmitz, L. και Seidl, T. (2023), «As Open as Possible, as Autonomous as Necessary: Understanding the Rise of Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy», *Journal of Common Market Studies*, 61:3, σσ. 834–852.
- Tagliapietra, S., & Veugelers, R. (2020) *A green industrial policy for Europe*, Bruegel, Brussels, <https://www.bruegel.org/book/green-industrial-policy-europe> (τελευταία πρόσβαση 11/11/2023).

- Tagliapietra, S., Trasi, C. & Veugelers, R. (2023), "Europe's green industrial policy", in: Tagliapietra, S., & Veugelers, R. (eds.) *Sparking Europe's new industrial revolution; A policy for net zero, growth and resilience*, Bruegel, Brussels, pp. 166 – 186, <https://www.bruegel.org/book/sparking-europes-new-industrial-revolution-policy-net-zero-growth-and-resilience> (τελευταία πρόσβαση 12/11/2023).
- Tosun, J. (2011), "When the Grace Period is Over: Assessing the New Member States' Compliance with EU Requirements for Oil Stockholding", *Energy Policy* 39:11, σσ. 7156-7164.
- Tosun, J. και Solorio, I. (2011), «Exploring the Energy-Environment Relationship in the EU: Perspectives and Challenges for Theorizing and Empirical Analysis», στο: Tosun, J. και Solorio, I. (επιμ.), *Energy and Environment in Europe: Assessing a Complex Relationship*, European Integration online Papers (EIoP), Special Mini-Issue 1, 15, Article 7.
- Wolff, S., & Ladi, S. (2020). «Pandemic Politics and European Union responses», *Journal of European Integration*, 42:8, 1, σσ. 1025-1040.
- World Energy Council (2023), «World Energy Trilemma Index 2022», London, <https://trilemma.worldenergy.org/reports/main/2022/World%20Energy%20Trilemma%20Index%202022.pdf> (τελευταία πρόσβαση 2/6/2023).
- Young, O. R. (1991), «Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society», *International Organization*, 45: 3, σσ. 281-308.

Η ανθεκτικότητα του ελληνικού τουρισμού και η μετά την κρίση αναδιαρθρώσεις του ξενοδοχειακού κλάδου

Αιμιλία Βλάμη, Επίκουρη Καθηγήτρια

Τμήμα Περιφερειακής και Οικονομικής Ανάπτυξης, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Περίληψη

Στην παρούσα εργασία αναλύονται ζητήματα διαχείρισης παγκόσμιων κρίσεων που επηρεάζουν τον τουρισμό και την ξενοδοχία. Σε κύριο θέμα διερεύνησης αναδεικνύεται, τόσο η διαχείριση της κρίσης από τη χώρα – υποδοχής όσο και από τον ίδιο τον τουριστικό τομέα, εξετάζοντας ζητήματα όπως η ετοιμότητα κατά την περίοδο της έξαρσης αλλά και η ανθεκτικότητα κατά την περίοδο της επαναφοράς και εξομάλυνσης. Η περιοδολόγηση της διαχείρισης της κρίσης της πανδημίας του covid-19 στον ελληνικό τουρισμό, αναλαμβάνεται προκειμένου να ερμηνευθούν οι αναδιαρθρώσεις του τομέα σε κάθε φάση και να ενσωματωθούν στην αποκτηθείσα γνώση, με σκοπό τη μείωση της ευπάθειας σε τέτοιου είδους απρόβλεπτα γεγονότα για τους προορισμούς και τις επιχειρήσεις.

Λέξεις κλειδιά: διαχείριση κρίσεων, ανθεκτικότητα, τουρισμός, ξενοδοχειακός κλάδος, τουριστική πολιτική

Crisis management in tourism and post-crisis hospitality sector restructuring: the case in Greece

Aimilia Vlami, Assistant Professor

Department of Regional & Economic Development, Agricultural University of Athens, avlami@aua.gr

Abstract

This paper is an analysis of issues concerning the management of global crises which affect tourism and hospitality. The main areas of research address the nature of crisis management by both the destination country and the tourism sector itself, examining such issues as the preparedness and response during the period following the outbreak of Covid-19 as well as the recovery and resilience during the period of resolution. This paper aims to periodize the pandemic crisis management in the Greek tourism, so to interpret the restructuring of the sector in each phase. In order to utilize the acquired knowledge, to mitigate future negative impacts from other pandemic crises of destinations and enterprises.

Keywords: Crisis management plan, tourism resilience, public policies

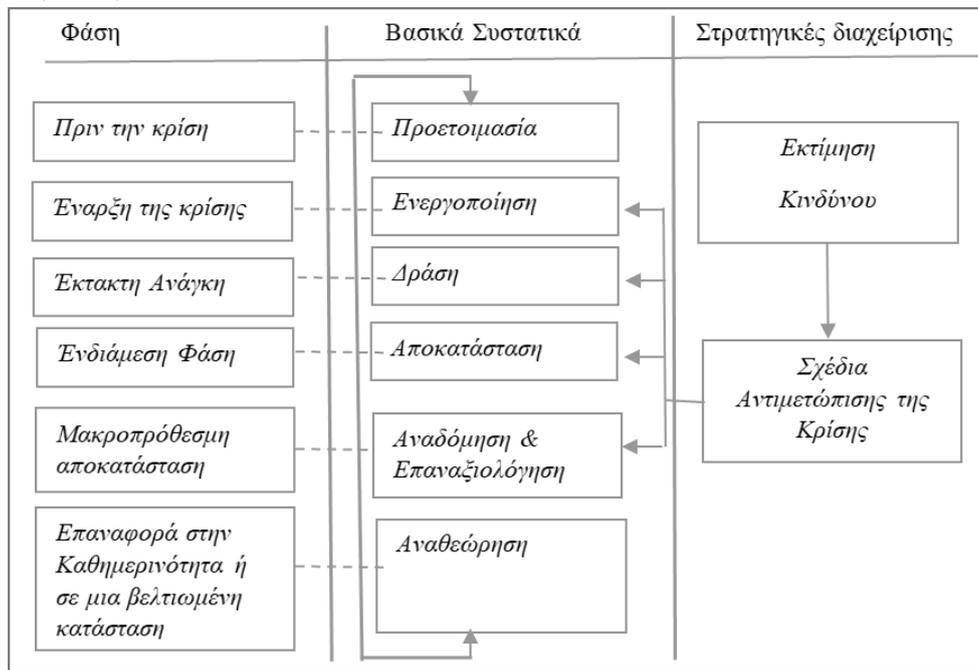
1. Εισαγωγή

Στη εργασία αυτή μελετώνται θέματα διαχείρισης κρίσεων και ανθεκτικότητας στον ελληνικό τουρισμό και την ξενοδοχία. Γενικά, παρατηρείται μια ποικιλία όρων και εννοιών που συχνά χρησιμοποιούνται ως συνώνυμα της κρίσης. Οι Beirman και Van Walbeek (2011), για παράδειγμα, αναφέρουν ότι η κρίση στον τουριστικό τομέα εμφανίζεται συχνά με τη μορφή απρόβλεπτων γεγονότων ή καταστάσεων που θέτουν σε κίνδυνο την ομαλή λειτουργία της αγοράς και την ελκυστικότητα ενός προορισμού ή ακόμα και ευρύτερων χωρικών ενοτήτων. Μια κρίση στον τουρισμό εμφανίζεται ξαφνικά και χαρακτηρίζεται από αβεβαιότητα και αδυναμία ρύθμισης της λειτουργίας του συστήματος (Faisal κ.ά. 2020, Koehl 2011). Ορισμένοι ερευνητές στην προσπάθειά τους να διατυπώσουν έναν πιο σαφή ορισμό, προχώρησαν σε μια διάκριση των όρων «κρίση» και «καταστροφή» (Faulkner 2001, Ritchie & Jiang 2019). Αναλυτικότερα, η κρίση αφορά μια κατάσταση, ένα γεγονός το οποίο ως ένα βαθμό έχει προκύψει από συσσωρευμένα προβλήματα εντός του ίδιου του οργανισμού (όπως προβλήματα σε διοικητικές δομές ή πρακτικές, αδυναμία αναπροσαρμογής στις εξελίξεις, κλπ.), ενώ η καταστροφή αφορά μια κατάσταση ή μια συγκυρία όπου ένας οργανισμός έρχεται αντιμέτωπος με ξαφνικές, απρόβλεπτες καταστροφικές αλλαγές πάνω στις οποίες έχει ελάχιστο έλεγχο. Οι McKercher και Hui (2004) διακρίνουν τις καταστροφές σε φυσικά γεγονότα (όπως πλημμύρες, τυφώνες, σεισμοί) και σε ανθρωπογενή (όπως πόλεμοι και τρομοκρατία). Στον τουρισμό, ο Coles (2004) προσθέτει και άλλες μορφές καταστροφών όπως περιστατικά λιμού, πολιτικής αστάθειας και επιδημίας.

Σε αυτό το πλαίσιο, η διαχείριση κρίσεων, σύμφωνα με τον Faulkner (2001), μπορεί να οριστεί ως μια οργανωμένη ανταπόκριση σε απρόβλεπτα γεγονότα και συγκυρίες που απειλούν τους ανθρώπους, τις ιδιοκτησίες και την εξέλιξη των τουριστικών οργανισμών και προορισμών. Όπως και με την έννοια της κρίσης, η διεθνής βιβλιογραφία φαίνεται να αδυνατεί να διατυπώσει έναν κοινά αποδεκτό ορισμό για τη διαχείριση της κρίσης. Ο Santana (2004) ορίζει τη διαχείριση κρίσεων ως μια συνεχή και ολοκληρωμένη προσπάθεια των οργανισμών, με κύριο στόχο αρχικά την κατανόηση και την αποφυγή των κρίσεων αλλά και την αποτελεσματική διαχείριση αυτών, λαμβάνοντας υπόψη σε κάθε φάση σχεδιασμού και δράσης, τις ομάδες ενδιαφερομένων. Ουσιαστικά, οι Hale κ.ά. (2005) θεωρούν ότι ο σκοπός της διαχείρισης κρίσεων είναι η διαμόρφωση του κατάλληλου πλαισίου, το οποίο επιτρέπει στους οργανισμούς να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τις επιδράσεις από καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, και να διατηρούν τη λειτουργική και την παραγωγική τους διαδικασία, τόσο κατά τη διάρκεια όσο και κατά την μετά την κρίση περίοδο.

Τα θεωρητικά πλαίσια διαχείρισης κρίσεων στον τουριστικό τομέα και τον κλάδο της φιλοξενίας σε διάφορες χωρικές κλίμακες, συνήθως αντιμετωπίζουν την κρίση ως μια ολιστική διαδικασία, με αλληλοδιάδοχες χρονικές φάσεις. Ο Faulkner (2001), βασιζόμενος στις εργασίες των Fink (1986) και Roberts (1994) οι οποίοι διατύπωσαν δυο εξελικτικά μοντέλα αναφορικά με τον κύκλο ζωής των κρίσεων, ανέπτυξε το πρώτο Πλαίσιο Διαχείρισης Καταστροφών στο τουρισμό και τη ξενοδοχία (βλ. σχήμα 1).

Σχήμα 1.
Πλαίσιο Διαχείρισης Κρίσεων στον Τουρισμό, σύμφωνα με τον Faulkner B. (2001)



Πηγή: Faulkner B. (2001)

Το πλαίσιο του Faulkner βασίστηκε σε έξι αλληλοδιάδοχες χρονικές φάσεις εξέλιξης μιας κρίσης σε έναν προορισμό, οι οποίες είναι οι ακόλουθες: α. πριν την κρίση, περιλαμβάνονται δράσεις πρόληψης και σχεδιασμού για την αποφυγή ή την μείωση των επιδράσεων ενός ενδεχόμενου απρόβλεπτου γεγονότος β. κατά την έναρξη της κρίσης, παρατηρούνται τα προειδοποιητικά σημάδια μιας επικείμενης καταστροφής και προετοιμάζονται τα σχέδια αντιμετώπισής της γ. στην Έκτακτη ανάγκη λαμβάνονται επείγοντα μέτρα για την προστασία των ανθρώπων και των περιουσιών, δ. στην Ενδιάμεση φάση ξεκινούν πολιτικές και δράσεις για την κάλυψη των βραχυπρόθεσμων αναγκών των πληγέντων προορισμών, οργανισμών, επιχειρήσεων και εργαζομένων, ε. η Μακροπρόθεσμη αποκατάσταση, αποτελεί συνέχεια της προηγούμενης φάσης, όπου το επίκεντρο πλέον μετατοπίζεται στην ταχύτατη ενεργοποίηση ενός σχεδίου επαναφοράς στην κανονικότητα και τέλος στ. στη φάση της Επαναφοράς όλες οι πολιτικές και οι δράσεις αφορούν την εξομάλυνση και την επιστροφή στην καθημερινότητα ή σε μια βελτιωμένη κατάσταση, με την βελτιστοποίηση του συστήματος και την ενίσχυση της ικανότητας του να αντιστέκεται και να παραμένει ανθεκτικό

σε μελλοντικά απρόβλεπτα γεγονότα. Σε κάθε φάση, ο ερευνητής αναφέρει τα βασικά συστατικά της κρίσης, την εκτίμηση του κινδύνου, τις πολιτικές και τις στρατηγικές για τη διαχείριση των επιδράσεων της στο τουρισμό.

Το εν λόγω θεωρητικό πλαίσιο, σύμφωνα με τους Hao κ.ά. (2020) έχει υιοθετηθεί ευρέως από τους ερευνητές του τουρισμού για τη μελέτη και ανάπτυξη στρατηγικών διαχείρισης καταστροφών και κρίσεων στον τουρισμό και τη φιλοξενία. Πιο συγκεκριμένα, οι Miller και Ritchie (2003) εφάρμοσαν το εν λόγω θεωρητικό πλαίσιο στη περίπτωση της κρίσης του αφθώδη πυρετού στο τουριστικό τομέα στο Ηνωμένο Βασίλειο. Ο Prideaux (2004) διερεύνησε την αντίδραση της Αυστραλιανής κυβέρνησης στις επιπτώσεις τριών μη συσχετιζόμενων κρίσεων που επηρέασαν σοβαρά το παγκόσμιο τουριστικό κύκλωμα (με σημαντικότερη την τρομοκρατική επίθεση της 11ης Σεπτεμβρίου). Οι Niininen κ.ά. (2008) προσάρμοσαν το πλαίσιο αυτό στην ελληνική επιβατηγό ναυτιλία για να εντοπίσουν το επίπεδο ετοιμότητας του ναυτιλιακού κλάδου και του τουρισμού για την αντιμετώπιση κρίσεων μετά από δύο σοβαρά περιστατικά (Superfast III και Express Samina). Οι Gani κ.ά. (2021) διερεύνησαν το επίπεδο ετοιμότητας και τις στρατηγικές ανάκαμψης που υιοθετήθηκαν από τους ενδιαφερόμενους φορείς του τουρισμού σε δύο προορισμούς στην Ινδία κατά τη διάρκεια φυσικών καταστροφών. Οι Derham κ.ά. (2020) υιοθέτησαν το πλαίσιο του Faulkner στο τσουνάμι του Ινδικού Ωκεανού το 2004 διερευνώντας την αντίδραση των tour operators στην κρίση. Οι Permatasari και Mahyuni (2022) το χρησιμοποίησαν για να μελετήσουν το πλαίσιο διαχείρισης της κρίσης του COVID-19 από ένα νέο ξενοδοχείο 5αστέρων στον προορισμό Μπάλι. Επίσης, οι Hao κ.ά. (2020) εφάρμοσαν το μοντέλο του Faulkner για να διερευνήσουν τις επιδράσεις της κρίσης του COVID-19 στον ξενοδοχειακό κλάδο της Κίνας.

Σύμφωνα, με τις εκτιμήσεις του WTTC (2020) η μέση περίοδος επαναφοράς των τουριστικών αφίξεων στα προ κρίσης επίπεδα, μετά από το ξέσπασμα μιας επιδημίας, συνήθως διαμορφώνεται στους 19,4 μήνες. Στην περίπτωση του Covid-19, όμως, η πανδημία διήρκεσε 3 χρόνια και οι επιπτώσεις της προβλέπεται ότι θα επιδρούν στην παγκόσμια οικονομία και τον τουρισμό, τουλάχιστον μέχρι το 2025 (ETC 2023). Κατ' αυτόν τον τρόπο η εξάπλωση του Covid-19 αναδεικνύεται σε βασικό παράδειγμα διαχείρισης κρίσεων στον τουρισμό, τόσο για την εκτεταμένη κλίμακα της πανδημίας στο χώρο και το χρόνο όσο και για το ότι αποτελεί την αφετηρία για μια σειρά δευτερευουσών κρίσεων. Πρόκειται για μια καταστροφή η οποία πυροδότησε μια σειρά από απρόβλεπτες συγκυρίες και δευτερογενείς κρίσεις (κοινωνικό-πολιτικής, οικονομικής, και τουριστικής φύσεως, Amaro 2021).

Για τους ανωτέρω λόγους, στη παρούσα εργασία επιχειρείται μια συστηματική καταγραφή των δράσεων που εφαρμόστηκαν με στόχο τη διαχείριση της κρίσης του Covid-19 στον ελληνικό τουρισμό και τον κλάδο φιλοξενίας, καθώς, διαπιστώνεται ότι υπάρχει ανάγκη για περισσότερη έρευνα τόσο από τη πλευρά του ξενοδοχειακού μάνατζμεντ και της διαχείρισης προορισμών, όσο και από την πλευρά της ανθεκτικότητας τους (Ritchie & Jiang 2019, Amaro 2021).

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι μόλις τη δεκαετία του 1970 άρχισε να αναπτύσσεται ο όρος «ανθεκτικότητα» στις οικολογικές επιστήμες με σκοπό να προσδιοριστεί η ικανότητα ενός οικοσυστήματος να ανταποκρίνεται σε μια διαταραχή και να ανακάμπτει από αυτήν (Holling 1973). Ωστόσο, στο πεδίο του τουρισμού η ανθεκτικότητα αναδείχθηκε σε κύριο αντικείμενο έρευνας, από το 2005 και μετέπειτα, με επίκεντρο την οικονομική ανάκαμψη μετά από μια κρίση ή καταστροφή, διερευνώντας και τα κατάλληλα μοντέλα διαχείρισης κρίσεων (Hall κ.ά. 2018, Cheer & Lew 2017, Luthe & Wyss 2014). Ουσιαστικά, η έννοια της ανθεκτικότητας είναι σημαντική για την κατανόηση του τρόπου με τον οποίο οι τουριστικές επιχειρήσεις, οι οργανισμοί, οι προορισμοί, οι ίδιοι οι τουρίστες μπορούν να επιβιώσουν, να προσαρμοστούν, να ανταποκριθούν ή ακόμα και να μετασχηματιστούν μπροστά στις αυξανόμενες παγκόσμιες ή/και τοπικές κρίσεις και διαταραχές (Hall κ.ά., 2018). Ειδικά, στο κλάδο της φιλοξενίας η έρευνα της Lew (2014) σημειώνει ότι η έρευνα για την ανθεκτικότητα του τουρισμού και της φιλοξενίας συχνά επικεντρώνεται στην επαναφορά των προορισμών και των ξενοδοχειακών επιχειρήσεων μετά από μια κρίση, εξετάζοντας ποσοτικά δεδομένα όπως τουριστικές αφίξεις, διανυκτερεύσεις, πληρότητες, κ.λπ. η ανθεκτικότητα του κλάδου βρίσκεται σε νηπιακό στάδιο (Brown κ.ά. 2017, Ritchie & Jiang 2021) και αφορά κυρίως θέματα οργανωτικής και επιχειρηματικής ανθεκτικότητας. Σύμφωνα με τους Biggs κ.ά. (2015), η ανθεκτικότητα των επιχειρήσεων ορίζεται ως η ικανότητα μιας επιχείρησης να συνεχίζει τη λειτουργία της και να προσαρμόζεται στη διαταραχή, διατηρώντας παράλληλα την ταυτότητα και τη φήμη της. Οι ανθεκτικές επιχειρήσεις επιδεικνύουν υψηλή προσαρμοστική ικανότητα, γεγονός που οδηγεί σε καινοτομία και αλλαγές, με τη μορφή νέων επιχειρηματικών δικτύων, μεθόδων λειτουργίας, νέων αγορών, προϊόντων και νέων μοντέλων ηγεσίας (Fiksel 2006, Dahles & Susilowati 2015, Hall 2022).

2. Μεθοδολογία

Η Ευρώπη διαχρονικά αποτελεί τη γεωγραφική ενότητα με τη μεγαλύτερη επισκεψιμότητα, καθώς οι διεθνείς τουριστικές αφίξεις στην ήπειρο, από τα 16,8 εκατομ. άτομα το 1950, έφθασαν τα 745,2 εκατομ. το 2019, αντιπροσωπεύοντας το 51,1% της παγκόσμιας αγοράς (UNWTO 2020). Η Ελλάδα ήταν ανάμεσα στις 15 πιο δημοφιλείς χώρες υποδοχής τουριστών, αφού δέχτηκε συνολικά 31,3 εκ. αφίξεις και η άμεση συμβολή του τομέα στη χώρα εκτιμάται ότι το 2019 υπερέβη το 10% του ΑΕΠ (WTTC 2020). Με την παγίδα της μονοκαλλιέργειας του τουρισμού να ανάγεται σε βασικό ζήτημα στη χώρα, την εποχή της πανδημίας του Covid-19 η έστω και προσωρινή ολική απενεργοποίηση του ξενοδοχειακού κλάδου και της εν γένει τουριστικής δραστηριότητας οδήγησε στο να περιέλθει αυτομάτως η Ελλάδα σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, και κατ' επέκταση στα πρόθυρα μιας νέας οικονομικής κρίσης.

Γενικά, τις τελευταίες δυο δεκαετίες έχει σημειωθεί σημαντική αύξηση των εργασιών που διερευνούν το θέμα της διαχείρισης κρίσεων στον τουρισμό και την ξενοδοχία, λόγω της ευπάθειας που εμφανίζει το παγκόσμιο τουριστικό σύ-

στημα σε αυτά τα απρόβλεπτα γεγονότα (Casal-Ribeiro κ.ά. 2023). Ωστόσο, πρόσφατες έρευνες (Zenker κ.ά. 2020, Ritchie & Jiang 2019) επισημαίνουν ότι υπάρχει ακόμα ανάγκη για διαρκή δοκιμή και βελτίωση των πλαισίων διαχείρισης κρίσεων, αποβλέποντας στην ανάπτυξη νέων θεωρητικών γνώσεων και στρατηγικών διαχείρισης. Η ανάγκη αυτή έχει προσελκύσει την προσοχή των ερευνητών κατά τη διάρκεια και μετά την κρίση του Covid-19 καθώς, η αυξανόμενη συχνότητα και η πολυπλοκότητα κρίσεων παγκόσμιας εμβέλειας, αναδεικνύουν τον κομβικό ρόλο της διαχείρισης κρίσεων για τους προορισμούς, τους οργανισμούς τουρισμού και τις επιχειρήσεις φιλοξενίας (Lew κ.ά. 2020).

Σκοπός της παρούσας ερευνητικής εργασίας είναι η συστηματική καταγραφή των πολιτικών που ασκήθηκαν και των δράσεων που εφαρμόστηκαν στη χώρα, με κύριο στόχο τη περιοδολόγηση της διαχείρισης της κρίσης του Covid-19 στον ελληνικό τουρισμό και τον κλάδο της φιλοξενίας. Αποβλέποντας, παράλληλα να διερευνηθεί η ανθεκτικότητα και να ερμηνευθούν οι αναδιαρθρώσεις του τουριστικού τομέα και ιδιαιτέρως του ξενοδοχειακού κλάδου. Η εργασία έχει τους εξής ερευνητικούς στόχους:

1) Ποια διδάγματα μπορούν να αντληθούν από τα υφιστάμενα πλαίσια διαχείρισης κρίσεων και τη δυνατότητά τους να εφαρμοστούν στην πανδημία του Covid-19, με τη μορφή αλληλοδιάδοχων χρονικών φάσεων στην περίπτωση του ελληνικού τουρισμού και της ξενοδοξία;

2) Ποιες είναι οι κύριες πολιτικές και δράσεις της εθνικής κυβέρνησης και των φορέων τουρισμού που ασκήθηκαν για την επιβίωση, την ανάκαμψη και την ανθεκτικότητα του ελληνικού τουρισμού και του ξενοδοχειακού κλάδου και

3) Ποιες οι αναδιαρθρώσεις του ελληνικού τουρισμού και του ξενοδοχειακού κλάδου, σε κάθε φάση της κρίσης του Covid-19;

Η παρούσα εργασία υιοθετεί το Πλαίσιο Διαχείρισης Καταστροφών του Faulkner (2001) στο τουρισμό και τον κλάδο της φιλοξενίας, καθώς στην εργασία των Vong κ.ά. (2021) διαπιστώνεται ότι αποτελεί το πλαίσιο με τη μεγαλύτερη διεθνή απήχηση και αναγνώριση στο τουρισμό και σύμφωνα με τη βιβλιογραφική ανασκόπηση των Casal-Ribeiro κ.ά. (2023) έχει εφαρμοστεί ευρέως στη μελέτη διαφόρων απροβλέπτων γεγονότων και καταστροφών σε προορισμούς. Μάλιστα, στις έρευνες των Hao κ.ά. (2020) και των Permatasari και Mahyuni (2022), οι οποίες αφορούν τη διαχείριση κρίσης του Covid-19 στον ξενοδοχειακό κλάδο της Κίνας και στο Μπαλί αντίστοιχα, υιοθετήθηκε το θεωρητικό πλαίσιο του Faulkner (2001), καθώς διαπιστώθηκε από τους ερευνητές ότι το μοντέλο αυτό έχει τη δυνατότητα να προσαρμόζεται ιδανικά στη διαχείριση καταστροφών που σχετίζονται με την υγεία και ιδίως στη προσπάθεια κατανόησης και ερμηνείας των επιπτώσεων τους σε τουριστικούς προορισμούς και επιχειρήσεις φιλοξενίας.

Ωστόσο, χρειάζεται να επισημανθεί ότι το Πλαίσιο Διαχείρισης Καταστροφών του Faulkner, αν και θεωρείται ένα ικανοποιητικό ερμηνευτικό πλαίσιο διαχείρισης της κρίσης για όλες τις τουριστικές περιοχές, έχει υποστεί κριτική από ορισμένους ερευνητές οι οποίοι επισημαίνουν ότι πρόκειται για ένα γενικό πλαίσιο με σημαντική ασάφεια ως προς το διαχωρισμό των αλληλοδιαδοχικών

χρονικών φάσεων (Paraskevas & Arendell 2007, Ritchie & Jiang 2019). Μάλιστα, σε αρκετές περιπτώσεις ο κύκλος ζωής ενός απρόβλεπτου γεγονότος μπορεί να μην περιλαμβάνει και τις έξι φάσεις, όπως η περίπτωση της εργασίας του Hederson (2004) όπου ένα αεροπορικό δυστύχημα μπορεί να εκτυλιχθεί γρήγορα και να δημιουργήσει μια άμεση κρίση χωρίς δυνατότητα πρόληψης και προετοιμασίας, έτσι ο ερευνητής σύμπτυξε τις τρεις πρώτες φάσεις του Faulkner σε μια μόνο φάση, αυτή της έκτακτης ανάγκης (με τη συντριβή του αεροσκάφους). Κατά τον ίδιο τρόπο και οι Miller και Ritchie (2003) υποστήριξαν ότι η φάση πριν την κρίση μπορεί να είναι πολύ σύντομη σε διάρκεια και να μην αφήνει περιθώρια για πρόληψη και προετοιμασία (όπως μια φυσική καταστροφή ή τρομοκρατική επίθεση). Ενώ ακόμα και οι κρίσεις που είναι εσωτερικού χαρακτήρα μπορεί να οδηγήσουν σε μια περίοδο άρνησης ότι ένα πρόβλημα υφίσταται. Παράλληλα, οι προαναφερόμενοι ερευνητές υποστηρίζουν ότι οι φάσεις της αποκατάστασης και της επαναφοράς είναι πολύ σημαντικές, καθώς επιτρέπουν τον αναστοχασμό στην ολιστική διαδικασία της διαχείρισης και την αναθεώρησή της, δημιουργώντας μάθηση διπλού βρόχου. Ειδικά, η κατανόηση των φάσεων της διαχείρισης κρίσεων, δύναται να συμβάλουν στην κατανόηση σημαντικών εννοιών που έχουν εφαρμογή σε όλο το κύκλο ζωής της τουριστικής κρίσης, όπως για παράδειγμα η έννοια της ανθεκτικότητας, η οποία μπορεί να έχει χρησιμότητα ως προς την κατανόηση της φθαρτότητας του τουρισμού και της ξενοδοχίας στις φάσεις πριν και κατά την έναρξη μιας μελλοντικής κρίσης ή δύναται να συμβάλει στο σχεδιασμό στρατηγικών αντιμετώπισης, συνεισφέροντας κατ' αυτό τον τρόπο στην οικοδόμηση μελλοντικής ανθεκτικότητας (Permatasari & Mahyuni 2021, Casal-Ribeiro κ.ά. 2023).

Για τους λόγους αυτούς η παρούσα εργασία βασίστηκε στην ανάλυση δευτερογενών ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων, προκειμένου, να αποτυπωθεί μια όσο το δυνατόν πιο σαφής εικόνα των πολιτικών και των δράσεων που έλαβαν οι φορείς χάραξης πολιτικής για τη διαχείριση της κρίσης του Covid-19. Ενώ, παράλληλα, επιχειρείται να εντοπισθεί η ανθεκτικότητα του ελληνικού τουρισμού και της ξενοδοχίας καθώς και οι αναδιρθρώσεις τους. Η ανάλυση δευτερογενών ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων ενισχύει τη συμπληρωματικότητα των ευρημάτων και τον εμπλουτισμό της κατανόησης της πολυδιάστατης και πολυσχιδούς υπόστασης του τουριστικού τομέα και του κλάδου της φιλοξενίας (Veal 2022). Ειδικότερα, η συστηματική συλλογή και ανάλυση δεδομένων, για τη διαχείριση της κρίσης του Covid-19 για τον ελληνικό τουρισμό και τη ξενοδοχία, ξεκίνησε τον Μάρτιο του 2020 με την κήρυξη της πανδημίας και διήρκεσε έως και τις αρχές του Μαΐου του 2023 με την λήξη της. Σε αυτό το πλαίσιο δημιουργήθηκε ένα ειδικό ψηφιακό αρχείο αναφορικά με τη Διαχείριση της κρίσης του Covid-19, το οποίο περιλαμβάνει δευτερογενές υλικό τόσο στην αγγλική όσο και στην ελληνική γλώσσα. Η διαδικασία αυτή συνίσταται στην συλλογή, αξιολόγηση, αποδελτίωση και επεξεργασία ανοιχτών δημοσιευμένων ποιοτικών δεδομένων (όπως επιστημονικά άρθρα, e-books, νομοθεσία και προεδρικά διατάγματα από την εφημερίδα της ελληνικής κυβέρνησης, στρατηγικές διαχείρισης της

κρίσης και προγράμματα ανάπτυξης των Υπουργείων Ανάπτυξης, Οικονομικών και Τουρισμού, ετήσια σχέδια στρατηγικής προβολής του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού, σχετικές εκθέσεις του Ξενοδοχειακού Επιμελητηρίου Ελλάδος και της Ειδικής Υπηρεσίας Συντονισμού του Ταμείου Ανάκαμψης, καθώς επίσης μελέτες και έρευνες της Τράπεζας της Ελλάδος, του Ινστιτούτου Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων, του Ινστιτούτου του Συνδέσμου Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων, του Ινστιτούτου Εναλλακτικών Πολιτικών, της European Travel Commission, του World Tourism Organization, του World Travel & Tourism Council, κλπ.). Αναφορικά, με τα δευτερογενή ποσοτικά δεδομένα αυτά προέρχονται κυρίως από τον World Tourism Organization, την έρευνα συνόρων της Τράπεζας Ελλάδος και την Ελληνική Στατιστική Αρχή και αφορούν στατιστικά στοιχεία τουριστικών αφίξεων και εισπράξεων καθώς επίσης διανυκτερεύσεις και πληρότερη σε Ξενοδοχειακά καταλύματα, σε τρία χωρικά επίπεδα: διεθνές, επίπεδο χώρας και περιφέρειας.

Τα ευρήματα αυτής της έρευνας παρουσιάζονται στην παρακάτω ενότητα, όπου με βάση το μοντέλο του Faulkner (2001), επιχειρείται μια περιοδολόγηση της διαχείρισης της κρίσης του Covid-19 στον ελληνικό τουρισμό και τη φιλοξενία. Μάλιστα, σε κάθε φάση της κρίσης, διαμορφώνεται ένας πίνακας όπου αποτυπώνονται τα συστατικά και οι στρατηγικές διαχείρισης της κρίσης, ώστε να είναι δυνατή μια σύγκριση των δράσεων μεταξύ των αλληλοδιαδόχων φάσεων, αλλά και των επιδράσεων τους στην εξέλιξη του κλάδου φιλοξενίας και του ελληνικού τουρισμού εν γένει.

3. Περιοδολόγηση της διαχείρισης της κρίσης της πανδημίας στον ελληνικό τουρισμό και τη φιλοξενία

Οι δύο πρώτες φάσεις πριν και κατά την έναρξη περιλαμβάνουν την πρόληψη και την προετοιμασία για την άμυνα στην κρίση. Σύμφωνα με τον Coombs (2007), η προετοιμασία έχει καλύτερα αποτελέσματα όταν έχει οριστεί η αρμόδια ομάδα και έχει εκπονηθεί ένα Σχέδιο Διαχείρισης Κρίσεων (Crisis Management Plan/CMP). Ωστόσο, ο Drabek έχει επισημάνει, ήδη από το 1995, ότι τα CMPs στον τουριστικό τομέα έχουν περιορισμένο πεδίο εφαρμογής (π.χ. περιπτώσεις πυρκαγιάς σε Ξενοδοχεία), καθώς είναι δύσκολο να εφαρμοστούν σε απρόβλεπτες καταστάσεις (Soliku κ.ά. 2020). Για παράδειγμα, η κρίση του Covid-19, όπως και η περίπτωση της πανδημίας του SARS το 2002, ήταν μια απρόβλεπτη κρίση υγείας, για την οποία δεν υφίσταντο σχετικές δράσεις πρόληψης και προετοιμασίας, έτσι ώστε να ενεργοποιηθούν, αναγκάζοντας το ξενοδοχειακό κλάδο να λάβει έκτακτες αποφάσεις κατά τη περίοδο έξαρσης του φαινομένου. (Hung κ.ά. 2018, Quang κ.ά. 2020, Kenny & Dutt 2021).

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, έτος σταθμός για την αντιμετώπιση απειλών κατά της υγείας θεωρείται, το 2009, η πανδημία H1N1. Η πανδημία αυτή, αν και αρκετά ήπια, συνέβαλε στη θέσπιση, για πρώτη φορά, ενός πλαισίου κοινών κανόνων και διαδικασιών για την προμήθεια ιατρικών αντιμέτρων και παράλλη-

λα για την εδραίωση μηχανισμών για τη διευκόλυνση ανταλλαγής πληροφοριών κατά την εξέλιξη μιας κρίσης υγείας. Στην περίπτωση, όμως, του Covid-19, αυτοί οι μηχανισμοί δεν ενεργοποιήθηκαν εγκαίρως, ώστε κατά τη φάση της προετοιμασίας να διασφαλιστεί μια συνεκτική ενημέρωση σχετικά με τον επερχόμενο κίνδυνο. Τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. περίμεναν την επίσημη ανακήρυξη της πανδημίας για να εκκινήσουν τις εργασίες διαβούλευσης για τον συντονισμό και την οργάνωση του σχεδίου αντιμετώπισης της κρίσης. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, ο μηχανισμός πολιτικής προστασίας να ενεργοποιηθεί, στην επόμενη φάση, της έκτακτης ανάγκης ως απάντηση στα αιτήματα βοήθειας των κρατών-μελών για τη χρηματοδότηση ιατρικών ερευνών και για τον επαναπατρισμό Ευρωπαίων πολιτών από τρίτες χώρες. Υπό αυτές τις συνθήκες, και στην Ελλάδα οι δράσεις της πολιτικής ηγεσίας για τη διαχείριση του Covid-19 ουσιαστικά ξεκίνησαν τον Μάρτιο του 2020, και όχι από τις αρχές του έτους, που ήδη διαφαίνονταν τα πρώιμα σημάδια της κρίσης. Παρατηρείται ότι η χώρα δεν ήταν προετοιμασμένη να αντιμετωπίσει μια τέτοιας έκτασης υγειονομική κρίση, τόσο ως προς τη διαχείριση όσο και ως προς την επιβίωση του συστήματος υγείας. Οι πρώτες φάσεις του Πλαισίου Διαχείρισης Κρίσεων στον Τουρισμό, επομένως, στην περίπτωση του Covid-19 δεν κατέστη δυνατόν να ενεργοποιηθούν και η Στρατηγική Διαχείρισης της Κρίσης της πανδημίας αυτής μπορεί να διακριθεί, σύμφωνα με το μοντέλο Faulkner (2001), στις εξής τέσσερις φάσεις: *α. Έκτακτη ανάγκη, β. Ενδιάμεση φάση, γ. Μακροπρόθεσμη αποκατάσταση και δ. Επαναφορά στην καθημερινότητα ή σε μια βελτιωμένη κατάσταση.*

3.1 Φάση Έκτακτης ανάγκης

Στη φάση αυτή γίνεται αισθητή η κρίση στο ευρύ κοινό και εφαρμόζονται στρατηγικές για την αντιμετώπισή της, με την ενεργοποίηση ενός σχεδίου έκτακτης ανάγκης. Στην περίπτωση του Covid-19, τα μέτρα προστασίας που ελήφθησαν επιβάρυναν σοβαρά, τόσο τις κοινωνίες όσο και τις οικονομίες (πίνακας 1). Ειδικότερα, η απαγόρευση κυκλοφορίας, το κλείσιμο των συνόρων, η παύση της πλειονότητας των αεροπορικών πτήσεων, η διακοπή των ταξιδιών κρουαζιέρας προκάλεσαν ένα παγκόσμιο «domino επιπτώσεων», επηρεάζοντας το διεθνές τουριστικό κύκλωμα, τους προμηθευτές του και τους προορισμούς.

Στην Ελλάδα, το Μάρτιο του 2020, θεσμοθετήθηκε η ολική απενεργοποίηση του κλάδου φιλοξενίας, για προληπτικούς λόγους της δημόσιας υγείας. Με αυτές τις κυβερνητικές αποφάσεις επισφραγίστηκε το γεγονός ότι ο ελληνικός τουρισμός βίωνε μια πρωτόγνωρη κατάσταση. Ουσιαστικά, με την παγίδα της μονοκαλλιέργειας του τουρισμού να ανάγεται σε βασικό ζήτημα στην εποχή του Covid-19, η χώρα περιήλθε αυτομάτως σε κατάσταση νέας οικονομικής κρίσης, μετά από μια σχεδόν 10ετή περίοδο προγραμμαμάτων οικονομικής προσαρμογής. Οι βασικές ενέργειες έκτακτης ανάγκης, σε επίπεδο χώρας για τον περιορισμό των άμεσων οικονομικών επιπτώσεων, αφορούσαν κυρίως την επιδότηση επιχειρήσεων για τον περιορισμό των ζημιών και την προστασία των

εργαζομένων από τις μαζικές απολύσεις (όπως μέτρα για τη μείωση του λειτουργικού κόστους, για τη στήριξη της απασχόλησης και για τη διασφάλιση της ρευστότητας (Apostolopoulos κ.ά. 2021)).

Το υπουργείο Τουρισμού, ως μια πρώτη άμεση ανταπόκριση στο μεγάλο ζήτημα των ακυρώσεων ταξιδιών, προχώρησε στη θεσμοθέτηση του ειδικού τουριστικού voucher διάρκειας 18 μηνών, ώστε με αυτόν τον τρόπο να αποζημιωθούν οι ταξιδιώτες, για τις προκαταβολές ή/και τις εξοφλήσεις για τουριστικά πακέτα, καθώς και για το αντίτιμο ακτοπλοϊκών και αεροπορικών εισιτηρίων δρομολογίων που ματαιώθηκαν. Όμως, η δυσπιστία και ο φόβος της νόσου ήταν τόσο εκτεταμένα, με αποτέλεσμα ο τουριστικός τομέας στη χώρα να μεταβεί από τη φάση της εκθετικής αύξησης στην κατάρρευση. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι πρώτες συμβουλές διαχείρισης της κρίσης από τους επαγγελματικούς φορείς (ΞΕΕ, ΣΕΤΕ) προς τα ξενοδοχεία και τα ταξιδιωτικά γραφεία ήταν η εφαρμογή μιας ευέλικτης πολιτικής ακυρώσεων ή αναβολής χρεώσεων κράτησης. Ενώ παράλληλα, αναπροσάρμοσαν την επικοινωνιακή τους πολιτική, υιοθετώντας στους social media λογαριασμούς τους (ως hashtag) τη φράση «Postpone, don't cancel», ώστε να ενθαρρύνουν τους ακόλουθούς τους να αναβάλλουν και όχι να ακυρώσουν τα ταξίδια τους. Και ταυτόχρονα ενσωματώνοντας δράσεις όπως online παροχή ευκαιριών εξατομικευμένης εμπειρίας για χρήση αργότερα (ακόμα και με τη μορφή δωροκάρτας) και διενέργειας virtual yoga retreat, webinars κ.λπ., με σκοπό τη διατήρηση της επαφής τους με τους επισκέπτες, με στροφή αρχικά προς το εγχώριο τουριστικό κοινό και σταδιακά προς τους εισερχόμενους τουρίστες.

Πίνακας 1.

Φάση Έκτακτης Ανάγκης διαχείρισης των επιπτώσεων της κρίσης του Covid-19 στον ελληνικό τουρισμό

Φάση	Βασικά Συστατικά	Στρατηγικές διαχείρισης
Έκτακτη Ανάγκη Μάρτιος-Δεκέμβριος 2020	<p>Δράσεις Έκτακτης Ανάγκης</p> <ul style="list-style-type: none"> • Δημιουργία δημόσιων και ιδιωτικών υγειονομικών δομών για έλεγχο και νοσηλεία κρουσμάτων. • Κοινωνική απομόνωση και ολική απενεργοποίηση του τουριστικού τομέα. • Θεσμοθέτηση βασικών μέτρων αποφυγής μετάδοσης του ιού, για επιχειρήσεις, προσωπικό, τοπικές κοινωνίες, επισκέπτες. • Θεσμοθέτηση τουριστικού voucher ακύρωσης διάρκειας 18 μηνών. • Επαναλειτουργία καταλυμάτων και εσιατορίων με υγειονομικά πρωτόκολλα. • Μετατροπή τουριστικών μονάδων σε καταλύματα έκτακτης ανάγκης (καραντίνας). • Ευέλικτες τιμολογιακές πολιτικές με σκοπό την αύξηση ρευστότητας των καταλυμάτων και την επιβίωσή τους. • Ενίσχυση εγχώριου τουρισμού, μέσω προγράμματος επιδότησης διακοπών. • Εφαρμογή συστημάτων επικοινωνίας (συμπεριλαμβανομένων MME και social media). Εκπαιδευτικές αφίσες και φυλλάδια σχετικά με τον Covid-19. Καμπάνιες «μένουμε σπίτι», «μένουμε Ελλάδα», κ.λπ. • Ενσωμάτωση τεχνολογιών για ανέπαφες συναλλαγές και διαδικασίες. 	<p>Εκτίμηση κινδύνου</p> <ul style="list-style-type: none"> • Οι ομάδες που βρίσκονται σε κίνδυνο εκτός από το γενικό πληθυσμό από τη διασπορά της νόσου, συνεχίζουν να είναι οι επιχειρήσεις και οι εργαζόμενοι • Στόχοι: προστασία της δημόσιας υγείας στήριξη της απασχόλησης ενίσχυση της ρευστότητας των επιχειρήσεων, τόνωση της κοινωνικής συνοχής • Χάραξη Σχεδίου Επανεκκίνησης της Οικονομίας, της Υγείας, της Σταθερότητας, της Εμπιστοσύνης και της Αλληλεγγύης .

Η απαγόρευση κυκλοφορίας στη χώρα ήταν καθολική μέχρι και τον Μάιο του 2020 και η πλήρης λειτουργία των τουριστικών επιχειρήσεων πρακτικά ξεκίνησε τον Ιούλιο του 2020, με την ύπαρξη πολλών περιορισμών στον τομέα των μετακινήσεων. Ειδικότερα, η κυβέρνηση αποφάσισε το άνοιγμα των συνόρων για συγκεκριμένες χώρες και την επαναλειτουργία των καταλυμάτων με τη θέσπιση του πιστοποιητικού «Health First», στη βάση πρότερης εμπειρίας από τις κρίσεις του SARS και του H1N1. Τα υγειονομικά πρωτόκολλα, ουσιαστικά, απο-

τέλεσαν ένα τυποποιημένο σχέδιο δράσης των καταλυμάτων για την αποφυγή ή τη μείωση του κινδύνου εμφάνισης κρούσματος κατά τη λειτουργία τους, και παράλληλα τήρησης πρακτικών κοινωνικής εταιρικής ευθύνης, σε περίοδο πανδημίας. Ιδιαίτερη βαρύτητα δόθηκε σε νέες πρακτικές του house keeping και στη λειτουργία των εστιατορίων με μπουφέ μέσα στα ξενοδοχεία. Η εκπαίδευση εργαζομένων σε θέματα υγιεινής και ασφάλειας, νέες μεθόδους επικοινωνίας και εξυπηρέτησης, συνέβαλε στην αναχαίτιση της διασποράς της πανδημίας και παράλληλα στην ενίσχυση της φήμης των ξενοδοχείων (Zhang J. κ.ά. 2020).

Το καλοκαίρι του 2020, με την πανδημία να εισέρχεται στο δεύτερο κύμα έξαρσης, τα καταλύματα της χώρας, ειδικά στις νησιωτικές περιοχές, ήταν σχεδόν σε καταστολή. Το υπουργείο Τουρισμού, με σκοπό την ενίσχυση της ζήτησης του εγχώριου τουρισμού, υλοποίησε ένα διευρυμένο πρόγραμμα κοινωνικού τουρισμού. Ειδικά στη φάση αυτή, παρατηρείται ότι τα μικρά ξενοδοχεία, στις τουριστικά αναπτυσσόμενες περιοχές με εύκολη χερσαία πρόσβαση (όπως η περιοχή της Πελοποννήσου), κατάφεραν να επιβιώσουν, καθώς, πέρα από την εγγύτητα με τα μεγάλα αστικά κέντρα, σε συγκριτικό τους πλεονέκτημα μετουσιώθηκε ένα από τα βασικά τους γνωρίσματα, δηλαδή η δημιουργία ενός ασφαλούς και οικείου περιβάλλοντος, για τους επισκέπτες τους. Ωστόσο, στα τέλη του 2020, το ΙΤΕΠ (2021β) διαπιστώνει ότι επαναιτιούργησε μόλις το 60% του ξενοδοχειακού δυναμικού της χώρας, για βραχύ χρονικό διάστημα και σε αντίξοες συνθήκες. Το γεγονός αυτό, σε σημαντικό βαθμό, ήταν αποτέλεσμα της έντονης ανασφάλειας που διαμορφώθηκε σχετικά με τα διασυνοριακά ταξίδια, τόσο με το φόβο μετάδοσης του ιού κατά τη διασυνοριακή μετακίνηση, όσο και με τη σύγχυση που επικράτησε αναφορικά με τους διαγνωστικούς ελέγχους και τις απαιτήσεις καραντίνας εντός των χωρών υποδοχής.

Η Φάση Έκτακτης Ανάγκης εισήλθε σε τροχιά ολοκλήρωσης στα τέλη Δεκεμβρίου του 2020, με τη χώρα να βιώνει το τρίτο κύμα έξαρσης του Covid-19, αλλά πλέον υπήρχαν εργαλεία τα οποία ενεργοποιήθηκαν για την ανάσχεσή του, όπως η εκκίνηση του εμβολιασμού με προτεραιότητα σε συγκεκριμένες πληθυσμιακές ομάδες, η διεύρυνση της χρήσης διαγνωστικών ελέγχων και η χρήση της πύλης διαλειτουργικότητας της Ε.Ε. για εφαρμογές ιχνηλάτησης επαφών και άμεσης αποστολής ειδοποιήσεων.

3.2 Ενδιάμεση Φάση

Στην φάση αυτή η συμπεριφορά του μέσου τουρίστα καθοδηγείται από συναισθήματα όπως κοινωνική απομόνωση, οικονομική αποδυνάμωση, ανασφάλεια και απορρόφηση από τους virtual κόσμους. Στη βάση αυτή, η επανεκκίνηση του τουρισμού δεν σημαίνει ταυτόχρονα και ανάκαμψη, καθώς σε κύρια πρόκληση αναδείχθηκε η τήρηση μιας πληθώρας προστατευτικών μέτρων, καθώς εκτός από τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς, θεσπίστηκαν τα τοπικά lockdown και η απαγόρευση κυκλοφορίας κατά τις βραδινές ώρες στις πληττόμενες περιοχές, ο περιορισμός λειτουργίας της εστίασης αποκλειστικά με λογικές take away και

διανομή στο σπίτι αλλά και του λιανεμπορίου με νέες πρακτικές (όπως το click away, click in shop ή click inside).

Στην συγκυρία αυτή, η έμφαση άρχισε να μετατοπίζεται προς το σχεδιασμό ενός μεσοπρόθεσμου πλαισίου αντιμετώπισης της δευτερογενούς κρίσης στον τουριστικό τομέα και την οικονομία εν γένει (πίνακας 2). Οι επαγγελματικοί φορείς και εκπρόσωποι του ελληνικού τουρισμού συμπορεύτηκαν με τη στρατηγική του υπουργείου Τουρισμού, καθώς το 2021, με δεδομένη την εμπειρία της φάσης έκτακτης ανάγκης, αλλά και της στενής συνεργασίας με τον WTO και τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., συγκροτήθηκε ένα σαφές σχέδιο δράσης, με αποτέλεσμα η Ελλάδα να καταστεί το πρώτο ευρωπαϊκό κράτος που ανακοίνωσε την εκκίνηση του τουρισμού τον Μάιο, όταν την ίδια στιγμή, χώρες όπως η Ισπανία και η Πορτογαλία έθεταν συνεχώς νέους περιορισμούς στις διασυνοριακές τους μετακινήσεις. Η επανεκκίνηση του ελληνικού τουρισμού, με τον τίτλο «Ανοίγουμε Πανιά» διενεργήθηκε στη βάση πέντε ζωνών άμυνας (Υπουργείο Τουρισμού, 2021α):

1) Θέσπιση πρωτοκόλλου εισόδου ταξιδιωτών στη χώρα, που περιελάμβανε:

- τη συμπλήρωση του Passenger Locator Form από τους επιβάτες των διεθνών πτήσεων, μία ημέρα πριν την αναχώρηση,
- την κατοχή πιστοποιητικού εμβολιασμού ή διαγνωστικού ελέγχου 72 ωρών ή βεβαίωση νόσησης.
- την ενεργοποίηση του ψηφιακού πιστοποιητικού Green Pass, δίνοντας τη δυνατότητα στους πολίτες της ΕΕ να παραλαμβάνουν και να επαληθεύουν τα ψηφιακά τους πιστοποιητικά σε όλα τα κράτη-μέλη.

2) Λειτουργία συστήματος στοχευμένων δειγματοληπτικών διαγνωστικών ελέγχων (με rapid test) στις πύλες εισόδου της χώρας.

3) Δημιουργία πλέγματος Ξενοδοχείων καραντίνας σε 35 σημεία της επικράτειας.

4) Εφαρμογή νέων πρωτοκόλλων δραστηριοτήτων στον τουρισμό.

5) Επιτάχυνση των εμβολιασμών στην επικράτεια, ώστε να αναπτυχθεί ένα τείχος προστασίας του γενικού πληθυσμού και των εργαζομένων.

Ταυτόχρονα, ο ΕΟΤ (2021) υλοποίησε μια στρατηγική προώθησης και προβολής της χώρας, με στόχο την τοποθέτηση της Ελλάδας ως «top of mind» ταξιδιωτική επιλογή των καταναλωτών, καθώς προσφέρει αυθεντικές εμπειρίες, υψηλού επιπέδου υπηρεσίες φιλοξενίας, με υπευθυνότητα ως προς την ασφάλεια. Στη φάση αυτή, και ιδίως κατά τους μήνες Μάιο – Αύγουστο, εντοπίζεται αυξανόμενη ζήτηση ένταξης στο πρόγραμμα πιστοποίησης και ανάδειξης Boutique hotel του ΞΕΕ, κυρίως νεοϊδρυόμενων καταλυμάτων (της τελευταίας 5ετίας), κατηγορίας 4 αστέρων κυρίως στις τουριστικά ανεπτυγμένες νησιωτικές περιφέρειες της χώρας (Νοτίου Αιγαίου, Κρήτης) και στην Αθήνα. Η εν λόγω τάση, στη φάση αυτή συνδέεται με το βασικό στόχο των καταλυμάτων αυτών, που είναι η δημιουργία της αίσθησης «ζεστής φιλοξενίας» στον επισκέπτη.

Πίνακας 2.

Ενδιάμεση Φάση για τη διαχείριση των επιπτώσεων της κρίσης του Covid-19 στον ελληνικό τουρισμό

Φάση	Βασικά Συστατικά	Στρατηγικές διαχειρίσεις
<p>Έκτακτη Ανάγκη Δεκέμβριος 2020 – Μάιος 2021</p>	<p>Αποκατάσταση</p> <ul style="list-style-type: none"> • Συνέχιση μέτρων προστασίας (τοπικά lockdown, απαγόρευση κυκλοφορίας, ταξιδιωτικοί περιορισμοί, περιορισμοί στη λειτουργία της εστίασης και του λιανεμπορίου) • Συνέχιση μέτρων στήριξης των τουριστικών επιχειρήσεων, των εργαζομένων και των ανέργων. • Ανακοίνωση του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Ελλάδα 2.0 • Σχέδιο δημοσίων σχέσεων και διμερών σχέσεων με χώρες προέλευσης τουριστών. • Σχέδιο Δράσης Επαναλειτουργίας του τουρισμού Ανοίγουμε Πανιά: PLF, Πιστοποιητικά εμβολιασμού/ νόσησης/ διαγνωστικοί έλεγχοι, Δειγματοληπτικός έλεγχος, Υγειονομικά πρωτόκολλα, Ξενοδοχεία καραντίνας, Εθνική εκστρατεία εμβολιασμού. • Συγκροτημένη στρατηγική προώθησης και προβολής της χώρας για την ανάκαμψη του τουρισμού. 	<p>Ανάπτυξη σχεδίων διαχείρισης της κρίσης</p> <ul style="list-style-type: none"> • Οι ομάδες που βρίσκονται σε κίνδυνο εκτός από το γενικό πληθυσμό από τη διασπορά της νόσου, συνεχίζουν να είναι οι επιχειρήσεις και οι εργαζόμενοι • Στόχοι: <ul style="list-style-type: none"> • προστασία της δημόσιας υγείας, στήριξη της απασχόλησης, ενίσχυση της ρευστότητας των επιχειρήσεων, σχεδιασμός επαναλειτουργίας του τουρισμού. <p>Σχέδια Επικοινωνίας, προβολής και προώθησης. Μεσο-μακροπρόθεσμα σχέδια μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων.</p>

Η ενδιάμεση φάση φαίνεται να ολοκληρώνεται στα τέλη Μαΐου του 2021, αφού στο τρίτο τρίμηνο αυτού του έτους υφίσταται πλέον ένα συγκροτημένο πλαίσιο για την επαναλειτουργία του ελληνικού τουρισμού, με γνώμονα τη διατήρηση της ασφάλειας των ανθρώπων και την επανεκκίνηση του τουρισμού, μέσα από τη συνεργασία της κυβέρνησης με τον WTO, τον WHO και την Ε.Ε.

3.3 Μακροπρόθεσμη αποκατάσταση

Η φάση αυτή περιλαμβάνει την περίοδο της κρίσης από τον Ιούνιο του 2021, όπου η Ελλάδα ανέλαβε την προεδρία της Επιτροπής του Παγκόσμιου Οργανισμού Τουρισμού για την Ευρώπη, μεταβάλλοντας παράλληλα ριζικά τη λογική των μέτρων προστασίας στη χώρα, και έως τον Φεβρουάριο του 2022, όπου πλέον έχουν τεθεί στη διεθνή πολιτική αρένα μετ' επιτάσεως τα σενάρια επαναφοράς της οικονομίας, με κύριο ζητούμενο εάν αυτή θα είναι μία επιστροφή στην καθημερινότητα ή μία ευκαιρία για ένα βιώσιμο μέλλον (πίνακας 3).

Πίνακας 3. Μακροπρόθεσμη Αποκατάσταση των επιπτώσεων της κρίσης του Covid-19 στον ελληνικό τουρισμό

Φάση	Βασικά Συστατικά	Στρατηγικές διαχειρίσεις
<p>Μακροπρόθεσμη Αποκατάσταση Ιούνιος 2021 – Φεβρουάριος 2022</p>	<p>Αποκατάσταση</p> <ul style="list-style-type: none"> • Εθνική εκστρατεία εμβολιασμού του γενικού πληθυσμού • Μέτρα προστασίας έναντι της πανδημίας με βάση τη ατομική ανοσία • Συνέχιση μέτρων στήριξης των τουριστικών επιχειρήσεων, των εργαζομένων και των ανέργων, με περιορισμούς. • Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Ελλάδα 2.0 • Σχέδιο δημοσίων σχέσεων και διημερών σχέσεων με χώρες προέλευσης τουριστών. • Νέα Σχέδιο δράσης για την εξομάλυνση του ελληνικού τουρισμού για το 2022. • Νέος Αναπτυξιακός νόμος και ΕΣΠΑ 2021-2027, αναπροσαρμοσμένο στις μακροπρόθεσμες ανάγκες του τουριστικού τομέα 	<p>Ανάπτυξη σχεδίων διαχείρισης της κρίσης</p> <ul style="list-style-type: none"> • Οι ομάδες που βρίσκονται σε κίνδυνο εκτός από το γενικό πληθυσμό από τη διασπορά της νόσου, συνεχίζουν να είναι οι επιχειρήσεις και οι εργαζόμενοι • Στόχοι: προστασία της δημόσιας υγείας, ενίσχυση του ρυθμού εμβολιασμού, στήριξη της απασχόλησης, ενίσχυση της ρευστότητας των επιχειρήσεων, διαβούλευση για την επαναφορά και τη μετάβαση του τομέα σε μια βελτιωμένη κατάσταση. • Σχέδια Επικοινωνίας, προβολής και προώθησης. • Μακροπρόθεσμα σχέδια με-ταρρυθμίσεων και επενδύσεων με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη και βιώσιμη φιλοξενία.
<p>Επαναφορά: στην Καθημερινότητα ή σε Νέα Βελτιωμένη Κατάσταση</p>	<p>Αναδόμηση & Επαναξιολόγηση</p> <ul style="list-style-type: none"> • Η επαναφορά στην καθημερινότητα αποτελεί μια αργή διαδικασία, καθώς η ελληνική οικονομία εξαρτάται βαθιά από τον τουριστικό τομέα, οπότε τα βήματα που γίνονται πρέπει να είναι επιλεκτικά και όχι γρήγορα. • Βασικά εργαλεία: Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Ελλάδα 2.0 • Νέος Αναπτυξιακός νόμος και ΕΣΠΑ 2021-2027, αναπροσαρμοσμένο στις μακροπρόθεσμες ανάγκες του τουριστικού τομέα 	

Ειδικότερα, κατά τη θερινή περίοδο του 2021 η ελληνική κυβέρνηση, εξαιτίας της σημαντικής απόκλισης από το προσδοκώμενο τείχος ανοσίας, θέσπισε νέα μέτρα αναχαίτισης του ιού στους κλάδους της φιλοξενίας και της αναψυχής, με βασικό κριτήριο πλέον την ατομική ανοσία στο Covid-19, διακρίνοντας τους χώρους αυτούς σε τρεις βασικές κατηγορίες: χώροι covid free, μεικτοί χώροι, πλήρως εμβολιασμένο προσωπικό. Μάλιστα, στα τέλη του έτους, με τις συνεχείς μεταλλάξεις του ιού και τους ταξιδιωτικούς περιορισμούς να επανέρχονται σε χώρες της Ευρώπης (Ολλανδία, Γερμανία, Γαλλία κ.λπ.), η Ελλάδα απέκλεισε τους ανεμβολίαστους πολίτες τόσο από την εστίαση, καθώς χαρακτηρίστηκαν αμιγώς covid free χώροι όσο και από το λιαν εμπόριο (εκτός των ειδών πρώτης ανάγκης) όπου εφαρμόστηκε η υποχρεωτική ένδειξη αρνητικού διαγνωστικού ελέγχου, με συγκεκριμένο χρονικό όριο παραμονής.

Υπό αυτές τις συνθήκες, το 2021 χαρακτηρίζεται ως η δεύτερη χειρότερη χρονιά στην ιστορία του σύγχρονου τουριστικού φαινομένου, με την μείωση των διεθνών τουριστικών αφίξεων να φθάνει στο 76%, σε σχέση με τα επίπεδα προπανδημίας. Ωστόσο, αυτή τη φορά εντοπίζεται μια σχετική ανάκαμψη στη διεθνή τουριστική κίνηση της τάξεως του 4% εν συγκρίσει με το προηγούμενο έτος (UNWTO 2022β). Η επανεκκίνηση του τουρισμού σε Ευρώπη και Ελλάδα, επομένως, το 2021 έλαβε χώρα υπό ειδικές συνθήκες. Από τα απολογιστικά στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ), διαπιστώνεται μια αυξημένη ροή εισερχόμενων επισκεπτών προς τη χώρα (15.246 χιλιάδες ταξιδιώτες το 2021, έναντι των 7.405 χιλιάδων του 2020), αποτέλεσμα και της ασκηθείσας εθνικής τουριστικής πολιτικής. Ορισμένα σημάδια ανθεκτικότητας της ελληνικής φιλοξενίας, επίσης, αρχίζουν να παρατηρούνται, αφού το 2021 λειτούργησε το 96% των ξενοδοχείων, έναντι του 60% που είχε επαναλειτουργήσει το 2020 (ΙΤΕΠ 2022β). Μάλιστα, η μέση πληρότητα του ξενοδοχειακού κλάδου τον Αύγουστο άγγιξε το 67,9%, έναντι του 27,7% την αντίστοιχη περίοδο του 2020, και του 86,8% το 2019. Η ανάκαμψη αυτή, όμως, δεν ήταν οριζόντια και η διάρκεια της τουριστικής περιόδου στη χώρα ήταν επίσης βραχύβια, με το σταδιακό κλείσιμο της πλειονότητας των ξενοδοχείων της περιφέρειας έως τα τέλη Σεπτεμβρίου και τη χαμηλή πληρότητα των μονάδων της Αττικής κατά τη φθινοπωρινή περίοδο, καθώς οι αγορές των επιχειρηματικών ταξιδιών, συνεδρίων και εκθέσεων ήταν ακόμα σημαντικά πληττόμενες.

Από τις αρχές του 2022, αποτυπώνεται ακόμα πιο σημαντική ανάκαμψη της τουριστικής ζήτησης σε παγκόσμιο επίπεδο, γεγονός που οδήγησε τον WTO (July 2022a) σε επανεκτίμηση των προβλέψεων του ο οποίος εν τέλει υπολόγισε ότι η αύξηση των διεθνών τουριστικών αφίξεων για το 2022 θα φθάσει το 55% έως και το 70% των προ πανδημίας επιπέδων, με τη Νότια Ευρώπη να βρίσκεται στην πρώτη γραμμή της παγκόσμιας τουριστικής ανάκαμψης. Γενικά, στις κύριες τάσεις των Ευρωπαίων τουριστών – καταναλωτών, όπως αποτυπώθηκαν στο 5ο International Hospitality Forum (Αθήνα 27 Νοεμβρίου 2021), για αυτή και την επόμενη φάση ήταν η έντονη επιτάχυνση των οργανωμένων ατομικά ταξιδιών ή αλλιώς τα «a la carte ταξίδια» ή τα «revenge ταξίδια», με τη συντριπτική πλειοψηφία των καταναλωτών να διασφαλίζουν τα συστατικά τους στοιχεία διαμέσου των εξής καναλιών: Online Travel Agents, Απευθείας Κρατήσεις μέσω των Ξε-

νοδοχειακών ιστοτόπων, Trip Advisor και Οργανισμών Διαχείρισης Προορισμών. Το φαινόμενο του revenge tourism, σύμφωνα με τον Τσάρτα (2023) απασχόλησε τους επιχειρηματίες και τους τουριστικούς προορισμούς, σε αυτή τη φάση καθώς όπως διαπιστώθηκε με το που δόθηκε η δυνατότητα (με πολλά μέτρα προφύλαξης) να υπάρξουν τουριστικά ταξίδια, η ζήτηση που καταγράφηκε σε παγκόσμιο επίπεδο ήταν πολύ δυναμικότερη του αναμενόμενου και συνδέθηκε κυρίως με το περίσσειμα εισοδήματος λόγω πανδημίας και lockdown αλλά και τη δηλωμένη απόφαση των πολιτών να ταξιδέψουν μετά από ένα μεγάλο χρονικό διάστημα. Σε αυτό το πλαίσιο, στο μεσο-μακροπρόθεσμο σχεδιασμό του υπουργείου Τουρισμού, που δημοσιεύτηκε τον Φεβρουάριο του 2022, σε βασική στοχοθέτηση τέθηκε η αναδιαμόρφωση του επικοινωνιακού positioning της χώρας ως έναν σύγχρονο, υγειονομικά ασφαλή, πολυνησιακό προορισμό, με παράλληλα πολυποίκιλη ενδοχώρα, που προσφέρει αυθεντικές εμπειρίες θεματικού τουρισμού καθ' όλη τη διάρκεια του έτους, ενισχύοντας ταυτόχρονα το παραδοσιακό προϊόν «ήλιος και θάλασσα» με οριζόντιο γνώμονα τη βιωσιμότητα.

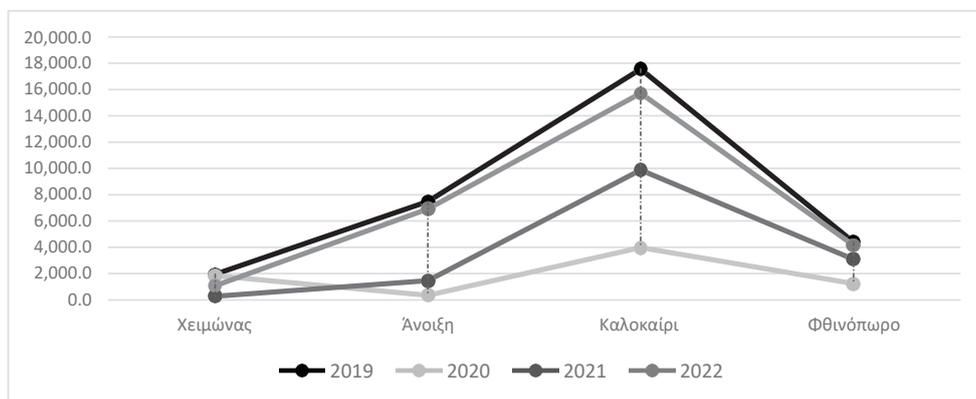
3.4 Οι μετά την κρίση αναδιαρθρώσεις στον ελληνικό τουρισμό και τη φιλοξενία: Επαναφορά στην καθημερινότητα ή σε μια βελτιωμένη κατάσταση

Η ανάκαμψη του τομέα σε καλύτερα από τα αναμενόμενα επίπεδα αποτυπώθηκαν καθ' όλη τη διάρκεια του 2022, όπου οι διεθνείς τουριστικές αφίξεις και εισπράξεις στη χώρα βρίσκονταν σε τροχιά απογείωσης. Ουσιαστικά, από την άνοιξη του 2022 ξεκίνησε η φάση της επαναφοράς στην καθημερινότητα ή προς μια βελτιωμένη κατάσταση, όπου τίθενται πλέον ζωτικά θέματα ως προς το μέγεθος, τη φύση και την πορεία του μοντέλου τουριστικής ανάπτυξης της χώρας. Από τη διεθνή βιβλιογραφία διαπιστώνεται ότι οι τουριστικές επιχειρήσεις και οι προορισμοί, στη φάση αυτή, επιβάλλεται να χρησιμοποιούν τις κρίσεις ως ευκαιρίες και, ως εκ τούτου, να αναπτύσσουν στρατηγικές διαχείρισης για μελλοντικές προκλήσεις (Coombs and Laufer 2018). Η Sigala (2020), επίσης, στη παρούσα φάση θεωρεί εξίσου σημαντικό η αποκτηθείσα γνώση και εμπειρία από την κρίση του Covid-19 να αποτελέσει το εφαλτήριο για αλλαγή στον τουριστικό τομέα, μετασχηματίζοντας το τουριστικό τοπίο με όρους καινοτομίας, και δίνοντας τη δυνατότητα στην έρευνα να δημιουργήσει τις συνθήκες και τις προϋποθέσεις εκείνες, για αναστοχασμό και μετάβαση προς μια νέα, βελτιωμένη κανονικότητα για το τουριστικό φαινόμενο.

Αναλυτικότερα, το συνολικό αποτύπωμα του ελληνικού τουρισμού για το 2022 εμφανίστηκε οριακά χαμηλότερο των επιπέδων προ πανδημίας, παρά την ενεργειακή κρίση και τις έντονα ανατιμητικές τάσεις στα προϊόντα. Ειδικότερα, το έτος αυτό διαπιστώνεται σε επίπεδο Ελλάδας αναπλήρωση της τάξεως του 90% και 97% σε τουριστικές αφίξεις και εισπράξεις αντίστοιχα, εν συγκρίσει με το 2019 (καθώς η εισερχόμενη κίνηση διαμορφώθηκε στους 27.835,5 χιλ. ταξιδιώτες και τα έσοδα στα 17.631,3 εκατ. ευρώ, ΤτΕ 2023α). Η ταχύτερη αύξηση των εισπράξεων από τις αφίξεις, οφείλεται στην άνοδο της μέσης δαπάνης ανά

ταξίδι, η οποία έφθασε τα 618,8 ευρώ το 2022, έναντι των 564 ευρώ το 2019 (το 2021 ήταν 702 ευρώ). Η πορεία αναπλήρωσης δεν ήταν ομοιόμορφη μέσα στη χρονιά, αλλά σημείωσε συνεχή βελτίωση, από 67% κατά μέσο όρο τους χειμερινούς μήνες, σε 89% την άνοιξη και το καλοκαίρι και καταλήγοντας σε 92% το φθινόπωρο. Ουσιαστικά, εντοπίζεται ότι αν και το καλοκαίρι συνεχίζει να καλύπτει το 53% των αφίξεων (όπως και το 2019), το ενισχυμένο φθινόπωρο δημιουργεί προσδοκίες για επιμήκυνση της εποχικότητας στο μέλλον (σχήμα 2).

Σχήμα 2.
Χρονική κατανομή των αφίξεων ανά τρίμηνο (σε χιλ. ταξιδιώτες), 2019-2022



Πηγή: Έρευνα Συνόρων, ΤτΕ, Φεβρουάριος 2023.

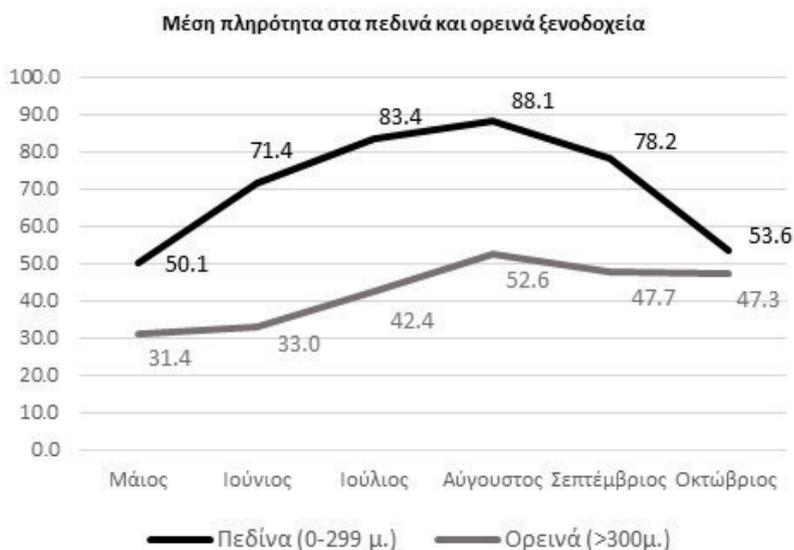
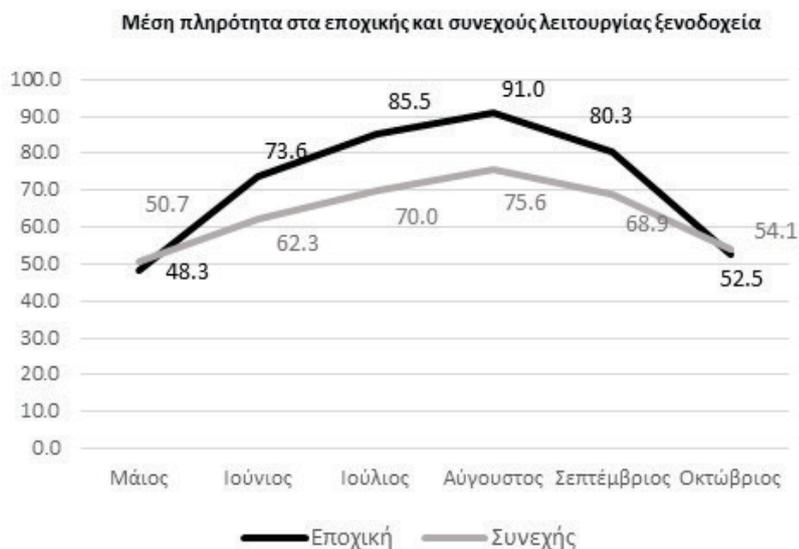
Βάσει της έρευνας της ΤτΕ (2023α, 2003β), ιδιαίτερα ευνοημένος από αυτή τη δυναμική πορεία είναι ο ξενοδοχειακός κλάδος, αφού από τους ξένους τουρίστες που επισκέφθηκαν τη χώρα, το 60% διέμεινε σε κύρια καταλύματα (έναντι του 57% προ-πανδημίας), ανεβάζοντας τις πωλήσεις τους ανά διανυκτέρευση κατά 27% έναντι του 2019, αντανakλώντας σε μεγάλο βαθμό βελτίωση τόσο του εύρους όσο και της ποιότητας των υπηρεσιών. Η ανθεκτικότητα της ελληνικής ξενοδοχίας, πλέον, είναι προφανής και μέσα από την έρευνα του ΙΤΕΠ (2022α), καθώς το 2022 λειτούργησε το σύνολο των ξενοδοχείων (το 99%), το οποίο παρέμεινε κατά συντριπτική πλειονότητα σε λειτουργία και τη φθινοπωρινή περίοδο (99% και 79% Σεπτέμβριο και Οκτώβριο, αντίστοιχα). Η επαναφορά και η επέκταση της περιόδου λειτουργίας της πλειονότητας του ξενοδοχειακού δυναμικού φαίνεται να συνδέεται με την έντονη τάση των ξένων επισκεπτών, τόσο εντός Ευρώπης όσο και από τις ΗΠΑ για revenge travels και κατά τη φθινοπωρινή περίοδο, αλλά και με την αλλαγή των προτιμήσεων τους, καθώς τα ξενοδοχεία 5* και 4* αστέρων εμφάνισαν μνημιαία πληρότητα πολύ υψηλότερη από εκείνη της χώρας καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου Μαΐου - Οκτωβρίου. Φαινόμενο το οποίο συνδέεται και με τη τάση που εντοπίζεται τη τελευταία δεκαετία στη Ελλάδα για ανάπτυξη boutique hotels,

αλλά και τη γενικότερη τάση αύξησης των ξενοδοχειακών μονάδων πολυτέλειας, η οποία είναι αντιστρόφως ανάλογη προς το μέσο μέγεθος των καταλυμάτων αυτών (268 κλίνες το 2022 έναντι των 302 κλινών το 2019, μείωση κατά 34 κλίνες).

Η εικόνα αυτή, ωστόσο, δεν εντοπίζεται οριζόντια σε όλη την εθνική επικράτεια, καθώς από τα στοιχεία της ΤτΕ το 2022 το 86% της τουριστικής κατανάλωσης (εκφρασμένη σε διανυκτερεύσεις) εξακολούθησε να συγκεντρώνεται στις 5 από τις 13 περιφέρειες, και ιδίως εντοπίζεται στις τρεις νησιωτικές περιφέρειες και τα δυο μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας (βλ. σχήματα 2 και 3). Φαινόμενο, το οποίο επαληθεύεται και από την έρευνα του ΙΤΕΠ (2022β) όπου παρατηρήθηκε ότι πολλές ξενοδοχειακές μονάδες συνέχιζαν να υπολειτουργούν στις πόλεις (εκτός από Αθήνα και Θεσσαλονίκη, βλ. σχήμα 3) και ειδικά διαπιστώθηκε όξυνση του χάσματος της μηνιαίας πληρότητας ανάμεσα στα ξενοδοχεία των πεδινών περιοχών με εκείνων των ορεινών όγκων, αφού στη δεύτερη περίπτωση η μηνιαία πληρότητα κυμάνθηκε σε πολύ χαμηλά επίπεδα, από 31,4% έως 52,6% (σχήμα 4).

Σχήματα 3 και 4.

Πληρότητες στα Ξενοδοχεία, ανάλογα με τη λειτουργία και το υψόμετρο, Μάιος-Οκτώβριος 2022



Πηγή: Έρευνα Πάνελ για τις επιδόσεις Μαΐου-Οκτωβρίου, ΙΤΕΠ 2022β

Αυτή η ταχύτατη αύξηση της τουριστικής ζήτησης δημιούργησε, επίσης, σημαντικές προκλήσεις αναφορικά με τη λειτουργία και τις ανάγκες για ανθρώπινους πόρους στις τουριστικές επιχειρήσεις. Το 2022 καταγράφηκαν 60,2 χιλιάδες ελλείψεις στον ξενοδοχειακό κλάδο, που αντιστοιχούν στο 23% των θέσεων εργασίας που προβλέπονται από το οργανόγραμμα των ξενοδοχείων (ΙΤΕΠ, 2023). Ουσιαστικά, η φάση της επαναφοράς για την ξενοδοχία συνεπάγεται ουσιαστικές αλλαγές στους τρόπους εξυπηρέτησης των πελατών, μια μετάβαση από τα παραδοσιακά μοντέλα στη δημιουργία τουριστικών εμπειριών με μια νέα προσέγγιση, με κύρια χαρακτηριστικά τη δημιουργία ενός ασφαλούς και ποιοτικού περιβάλλοντος εργασίας για το προσωπικό (Farmaki & Stergiou, 2021) και ταυτόχρονα αναψυχής για τους επισκέπτες (Yu J. κ.ά. 2021). Στην αναζήτηση της νέας κανονικότητας, τα ξενοδοχεία έχουν εντάξει ουσιαστικές αλλαγές κατά τη παραγωγικής τους διαδικασία, όπως είναι η διατήρηση κανόνων καθαριότητας από τα τυποποιημένα πρωτόκολλα στους κοινόχρηστους χώρους, την εστίαση και τα δωμάτια. Την ανάγκη για παροχή ανέπαφων υπηρεσιών, μέσω της χρήσης κινητών και ψηφιακών συσκευών καθώς και μια αυξανόμενη τάση για εφαρμογή πρακτικών οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής βιωσιμότητας στη διαχείριση της μονάδας τους. Αυτή η βιωσιμότητα δεν συνεπάγεται μόνο την αντιμετώπιση της αρνητικής επίδρασης του τουρισμού στην κλιματική αλλαγή, τη ρύπανση και την εξάντληση των πόρων, αλλά και την ανάπτυξη μέτρων που διασφαλίζουν την προσβασιμότητα στο τουριστικό ταξίδι σε όλους (Navarro J. E. κ.ά. 2020), και παράλληλα αναβάθμιση των δράσεων εκπαίδευσης των εργαζομένων, με σκοπό τη παροχή εξατομικευμένων εμπειριών με ασφάλεια. (Hu κ.ά. 2020). Μάλιστα, σε έρευνα του ΙΤΕΠ (2022β) εντοπίζεται ότι οι Έλληνες ξενοδόχοι εκμεταλλεύτηκαν τα lockdown που επέβαλε η πανδημία και προχώρησαν σε επενδύσεις για την ενεργειακή αναβάθμιση των ξενοδοχείων τους. Ενδεικτικό είναι ότι τρεις στους τέσσερις ιδιοκτήτες ξενοδοχείων πλέον θεωρούν την υιοθέτηση πρακτικών βιωσιμότητας ως το κλειδί για το μέλλον της επιχείρησής τους και το 79% των επιχειρηματιών στο ξενοδοχειακό κλάδο εκδηλώνουν ενδιαφέρον για την απόκτηση πιστοποίησης βιωσιμότητας.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, σύμφωνα με το Ινστιτούτο Εναλλακτικών Πολιτικών (2021), η υψηλή εξάρτηση από τον τουρισμό, η περιορισμένη καινοτομία που χαρακτηρίζει τις πολύ μικρές και μικρές επιχειρήσεις στον τομέα των υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την περιορισμένη ανάπτυξη του αγροτικού τομέα και τη μεταποίηση, αποτελούν δομικά συστατικά, τα οποία ευθύνονται για τον υψηλό βαθμό έκθεσης της ελληνικής οικονομίας στις επιπτώσεις της κρίσης. Ουσιαστικά, τα συσσωρευμένα προβλήματα που κληροδότησε η προηγούμενη οικονομική κρίση (ανεργία, ιδιωτικό και δημόσιο χρέος, επενδυτικό κενό) αλληλοεπιδρούν άμεσα με τις επιπτώσεις της κρίσης του Covid-19 (Makris κ.ά. 2021). Τα κύρια χρηματοδοτικά μέσα, για το μετασχηματισμό του ελληνικού τουρισμού και εν γένει της εθνικής οικονομίας, είναι ένας συνδυασμός εργαλείων, συμπεριλαμβανομένου του ΕΣΠΑ 2021-2027, του Τομεακού Προγράμματος Ανάπτυξης του υπουργείου Τουρισμού 2021-2025 (Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, 2021β) και του Ταμείου Ανάκαμψης & Ανθεκτικότητας Ελλάδα 2.0 (RRF). Το τελευταίο πλαίσιο αποτελεί και το βασικό πλαίσιο μετάβασης στη νέα καθημερινότητα, διαμέσου των ακόλουθων τεσσάρων (4) κύριων πυλώνων ανάπτυξης:

- 1) την πράσινη μετάβαση
- 2) τον ψηφιακό μετασχηματισμό
- 3) την απασχόληση, τις δεξιότητες και την κοινωνική συνοχή
- 4) τις ιδιωτικές επενδύσεις και τον θεσμικό μετασχηματισμό.

Οι ανωτέρω Πυλώνες συγκαταλέγονται και στη μελέτη του ΙΝΣΕΤΕ (2022) «Ελληνικός Τουρισμός 2030 Σχέδια Δράσης», όπου αποτυπώνονται οι ακόλουθες επτά κυρίαρχες τάσεις και προκλήσεις για τον μετασχηματισμό του ελληνικού τουρισμού και της ξενοδοχίας, με γνώμονα τους 17 στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης: ψηφιακός μετασχηματισμός, βιώσιμη ανάπτυξη, υπερ-τουρισμός, οικονομία διαμοιρασμού, κοινωνικές και δημογραφικές αλλαγές, αναδυόμενοι προορισμοί, ασφάλεια και διαχείριση κρίσεων. Ο τουρισμός ως ένας εκ των βασικών οικονομικών τομέων της χώρας, υποστηρίζει, μέσω των σχεδιαζόμενων δράσεων, το σύνολο των πυλώνων του Σχεδίου Ανάκαμψης & Ανθεκτικότητας Ελλάδα 2.0. Συγκεκριμένα, τα έργα του τομέα τουρισμού που έχουν εγκριθεί και προγραμματιστεί να ολοκληρωθούν έως το 2025 αποτυπώνονται στον πίνακα 4.

Πίνακας 4.

Τα έργα του τομέα τουρισμού του Σχεδίου Ανάκαμψης & Ανθεκτικότητας Ελλάδα 2.0

Οριζόντια προγράμματα	πράσινη μετάβαση, εξασφαλίζοντας ανάπτυξη στις τουριστικές και ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, συμβατή με την αειφορία για το κλίμα και το περιβάλλον.
	ψηφιακό μετασχηματισμό των τουριστικών επιχειρήσεων, διασφαλίζοντας ανάπτυξη που καθοδηγείται από την παραγωγικότητα και την καινοτομία.
	ανάπτυξη εκτεταμένων παρεμβάσεων ημι-μόνιμων υποδομών σε παραλίες της χώρας, προκειμένου να βελτιωθεί η προσβασιμότητα ατόμων με κινητικά προβλήματα ή εμποδιζόμενων ατόμων.
	χρηματοδότηση απόκτησης νέων δεξιοτήτων και επανακατάρτισης των απασχολούμενων στον τουριστικό τομέα.
	ψηφιακό μετασχηματισμό των κύριων φορέων χάραξης τουριστικής πολιτικής (Υπουργείο Τουρισμού και ΕΟΤ).
Κάθετα προγράμματα	σύσταση και λειτουργία Μηχανισμών Διαχείρισης και Προώθησης Προορισμών και σχετικών Παρατηρητηρίων Βιώσιμης Τουριστικής Ανάπτυξης.
	ενίσχυση του ορεινού τουρισμού, μέσω της αναβάθμισης των εγκαταστάσεων χιονοδρομικών κέντρων και ορειβατικών καταφυγίων και της δημιουργίας υποδομών ορεινών μονοπατιών.
	χρηματοδότηση δημιουργίας νέων και αναβάθμισης υφιστάμενων εγκαταστάσεων ιαματικού τουρισμού.
	ψηφιακή διασύνδεση και προώθηση του αγροτουριστικού προϊόντος και της γαστρονομίας.
	αναβάθμιση και ψηφιοποίηση των εγκαταστάσεων των τουριστικών λιμένων, ανάπτυξη του καταδυτικού τουριστικού προϊόντος της χώρας.

Σε αυτή τη φάση, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης προσπάθειας για την ενίσχυση της ανθεκτικότητας του τουρισμού, ο UNWTO και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΤΑΑ) συνεργάστηκαν με την ελληνική κυβέρνηση μέσω του «Πακέτου Τεχνικής Βοήθειας», το οποίο περιελάμβανε την υλοποίηση τεσσάρων κύριων έργων ανάκαμψης: Μέτρηση των επιπτώσεων του Covid-19 και ανάπτυξη κατευθυντήριων γραμμών παρακολούθησης, εκπόνηση οδικού χάρτη για τη στήριξη των τουριστικών ΜΜΕ και τη διατήρηση θέσεων εργασίας, επικαιροποίηση της στρατηγικής μάρκετινγκ του τουρισμού και ανάπτυξη σχεδίου διαχείρισης τουριστικής κρίσης. Με αυτές τις δράσεις το υπουργείο απέβλεπε στην απόκτηση εργαλείων άμεσης παρακολούθησης και ανταπόκρισης σε τυχόν μελλοντικές κρίσεις. Στα πλαίσια, του μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, το υπουργείο Τουρισμού επίσης ως κύριος φορέας άσκησης τουριστικής πολιτικής θέτει σε προτεραιότητα το δημιουργικό ρόλο στο σχεδιασμό, με τη κατάλληλη χρηματοδοτική πολιτική για να ανασχεδιαστούν οι προορισμοί ως βιώσιμοι, προσβάσιμοι και ανθεκτικοί (δίκτυα θεματικών περιηγήσεων, αναπλάσεις δομημένου περιβάλλοντος, ενίσχυση τοπικής ταυτότητας, κλπ). Ενώ παράλληλα, ο ΕΟΤ (2023) ανακοίνωσε το πρότυπο για τη σύσταση και λειτουργία Οργανισμών Διαχείρισης και Προώθησης Προορισμών (DMMOs), μια αρμοδιότητα που εκχωρείται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Με τη θεσμοθέτηση του εν λόγω προτύπου, ο προορισμός αναδεικνύεται σε κύρια χωρική μονάδα τουριστικού σχεδιασμού και επιχειρείται η εδραίωση ανοιχτών διαδικασιών συμμετοχικής διακυβέρνησης, ώστε να καλλιεργηθεί μια κουλτούρα διαλόγου και συναίνεσης. Καθώς επίσης, επιχειρείται και η ενσωμάτωση μηχανισμών παρακολούθησης της τουριστικής κατανάλωσης, διαμέσου τη σύστασης τουριστικών παρατηρητηρίων, σε συνεργασία με τα ακαδημαϊκά ιδρύματα και τους επαγγελματικούς φορείς.

4. Συμπεράσματα

Στο παρόν άρθρο γίνεται αναφορά στη σημαντική αύξηση των εργασιών που διερευνούν το θέμα της διαχείρισης κρίσεων στον τουρισμό, καθώς η αυξανόμενη συχνότητα και η πολυπλοκότητα των κρίσεων παγκόσμιας εμβέλειας, αναδεικνύουν τον κομβικό ρόλο που διαδραματίζουν οι στρατηγικές διαχείρισης κρίσεων για τους προορισμούς, τους οργανισμούς και τις επιχειρήσεις φιλοξενίας. Στην περίπτωση της κρίσης του Covid-19, η ανθεκτικότητα του τουρισμού δοκιμάστηκε σημαντικά, καθώς βρέθηκε αντιμέτωπος με μια καταστροφή (μια πανδημία) που διακρίθηκε για την σύνθετη φύση της και το πρωτοφανές μέγεθός της, η οποία ενσωμάτωσε χαρακτηριστικά φυσικών καταστροφών, υγειονομικών κρίσεων καθώς και κρίσεων οικονομικής και τουριστικής φύσεως.

Η εργασία αυτή, με σκοπό να διερευνήσει κατά πόσο ο ελληνικός τουρισμός και η ξενοδοχία έχουν τη δυνατότητα να ανακάμπτουν μετά από μια τέτοια υγειονομική κρίση παγκόσμιας εμβέλειας και να εμφανίζουν ανθεκτικότητα, υιοθέτησε το Πλαίσιο Διαχείρισης Καταστροφών του Faulkner (2001), το οποίο έχει

εφαρμοστεί ευρέως στη μελέτη διαφόρων απρόβλεπτων γεγονότων. Το εν λόγω πλαίσιο επιτρέπει μια σαφή αποτύπωση της εξελικτικής πορείας της κρίσης του Covid-19, δίνοντας έμφαση σε διάφορες εκφάνσεις της, όπως την αξιολόγηση του κινδύνου, τον σχεδιασμό και άσκηση πολιτικών για την αντιμετώπισή της, τις στρατηγικές επικοινωνίας και μάρκετινγκ, αλλά και τις προσαρμοστικές αντιδράσεις του τουριστικού τομέα και του κλάδου της φιλοξενίας. Με αυτό τον τρόπο το άρθρο επιδιώκει να συμβάλει στην ανάγκη για περισσότερη έρευνα στο πεδίο της διαχείρισης κρίσεων τόσο από τη πλευρά του ξενοδοχειακού μανάτζμεντ και των προορισμών, όσο και από την πλευρά της ανθεκτικότητας τους. Στο πεδίο του τουρισμού η ανθεκτικότητα έχει αναδειχθεί σε κύριο αντικείμενο μελέτης από το 2005 και μετέπειτα, εστιάζοντας ιδίως στη δυνατότητα ανάκαμψης και μετασχηματισμού του φαινομένου μετά από μια κρίση ή καταστροφή.

Ειδικότερα, διαπιστώνεται ότι ενώ οι προσεγγίσεις περί διαχείρισης της κρίσης τονίζουν την ανάγκη για ετοιμότητα πριν και κατά την έναρξη του γεγονότος, η περίπτωση του Covid-19, όπως και η περίπτωση του SARS, αποτελούν απρόβλεπτες συγκυρίες στον τουρισμό, για τις οποίες δεν υφίσταντο σχετικές στρατηγικές πρόληψης και προετοιμασίας στη χώρα. Σαν αποτέλεσμα, ο κύκλος ζωής αυτής της κρίσης στην περίπτωση του ελληνικού τουρισμού διακρίνεται στις εξής τέσσερις φάσεις:

α. Έκτακτη ανάγκη: Θεσμοθετήθηκε η ολική απενεργοποίηση του κλάδου φιλοξενίας, με τη χώρα να περιέρχεται αυτομάτως σε κατάσταση νέας οικονομικής κρίσης. Οι βασικές ενέργειες αφορούσαν κυρίως την επιδότηση επιχειρήσεων για τον περιορισμό των ζημιών και την προστασία των εργαζομένων από τις μαζικές απολύσεις. Οι ξενοδοχειακές επιχειρήσεις υιοθέτησαν μια ευέλικτη πολιτική ακυρώσεων ή αναβολής χρεώσεων κράτησης και παράλληλα αναπροσάρμοσαν την επικοινωνιακή τους πολιτική, ενσωματώνοντας κυρίως διαδικτυακές δράσεις, για να διατηρήσουν την επαφή με τους δυνητικούς τους επισκέπτες. Ενώ, η διασφάλιση εναρμονισμένων ταξιδιωτικών πρωτοκόλλων αποτέλεσε τον πυρήνα της επαναλειτουργίας στην ξενοδοχία, ιδιαιτέρως με νέες πρακτικές στο housekeeping και στη λειτουργία των χώρων εστίασης. Ωστόσο, επαναλειτουργήσε μόλις το 60% του ξενοδοχειακού δυναμικού της χώρας, για βραχύ χρονικό διάστημα και σε αντίξοες συνθήκες.

β. Ενδιάμεση φάση: η συμπεριφορά του μέσου τουρίστα καθοδηγήθηκε από οικονομική αποδυνάμωση και ανασφάλεια. Στην φάση αυτή έγινε αντιληπτό ότι μια συνεργατική και πολυμερής προσέγγιση, ανάμεσα στο εθνικό και το διεθνές, είναι και πρέπει να παραμείνει στο επίκεντρο σε κάθε φάση διαχείρισης αυτής της απρόβλεπτης κατάστασης για την επιβίωση του τουριστικού τομέα. Ο ΕΟΤ, ως ο κύριος φορέας προβολής της χώρας, εφάρμοσε μια στρατηγική μάρκετινγκ, με στόχο την τοποθέτηση της Ελλάδας ως «top of mind» ταξιδιωτική επιλογή, καθώς προσφέρει υψηλού επιπέδου υπηρεσίες φιλοξενίας, με ασφάλεια. Η επανεκκίνηση του τουρισμού, ωστόσο, δεν σήμαινε και ανάκαμψη, καθώς πραγματοποιήθηκε εν μέσω βασικών προκλήσεων όπως την τήρηση αυστηρών προστατευτικών μέτρων (με lockdown, απαγόρευση κυκλοφορίας, περιορισμένη λειτουργία της εστίασης) και την σημαντική απόκλιση από το προσδοκώμενο τείχος ανοσίας.

γ. Μακροπρόθεσμή αποκατάσταση: μεταβλήθηκε ριζικά η λογική των μέτρων αναχαίτισης του ιού στους κλάδους της φιλοξενίας και της αναψυχής, με κύριο κριτήριο την ατομική ανοσία στο Covid-19. Ωστόσο, παρά τα πολλά μέτρα προφύλαξης, διαπιστώθηκε ότι με το που δόθηκε η δυνατότητα να υπάρξουν τουριστικά ταξίδια, η ζήτηση που καταγράφηκε σε παγκόσμιο επίπεδο ήταν πολύ δυναμικότερη του αναμενόμενου. Πράγματι, τα στοιχεία της παρούσας έρευνας αναδεικνύουν τον ανθεκτικό χαρακτήρα του ελληνικού τουρισμού, καθώς μετασχηματίζεται αλλά δεν παύει να υπάρχει. Όπως υποστηρίζει ο Τσάρτας (2023) η ανάγκη (κοινωνική και ψυχολογική) για ταξίδια ερμηνεύεται ως δομικό χαρακτηριστικό αυτής της τάσης και υπερβαίνει τον φόβο για τον Covid-19. Σε αυτό το πλαίσιο, το υπουργείο Τουρισμού επικεντρώθηκε στην αναδιαμόρφωση του επικοινωνιακής πολιτικής της χώρας ως έναν υγειονομικά ασφαλή προορισμό, ο οποίος παράλληλα με το προϊόν «ήλιος και θάλασσα» προσφέρει αυθεντικές εμπειρίες θεματικού τουρισμού, με γνώμονα τη βιωσιμότητα. Η κρίση αυτή επέφερε ραγδαία αύξηση των οργανωμένων ατομικά ταξιδιών, διαμέσου των ψηφιακών πολυκαναλικών πλατφόρμων και σημαντικές αλλαγές στις καταναλωτικές συμπεριφορές των τουριστών. Όταν οι οικονομικές συνθήκες το επιτρέπουν, το ταξίδι αποτελεί μια από τις πρώτες καταναλωτικές επιλογές την περίοδο της ανάκαμψης και ουσιαστικά αναδεικνύεται σε ένα είδος μηνύματος επιστροφής στην οικονομική κανονικότητα.

δ. Επαναφορά στην Καθημερινότητα ή σε μια βελτιωμένη κατάσταση: γενικά διαπιστώνεται ότι οι δυσμενείς καταστάσεις και συγκυρίες καθ' όλη τη διάρκεια των εβδομήντα ετών ανάπτυξης του ελληνικού τουρισμού και της φιλοξενίας, δεν οδήγησαν σε μείωση του συνολικού του όγκου, αλλά μετέβαλλαν κάθε φορά, κατά το μάλλον ή ήττον, τον προσανατολισμό και τα χαρακτηριστικά των τουριστικών ροών. Με άλλα λόγια, η περίοδος ανάκαμψης της τουριστικής ζήτησης μετά από περιόδους κρίσεων (φυσικές καταστροφές, τρομοκρατικές επιθέσεις, οικονομική ύφεση, υγειονομικές κρίσεις) είναι σχεδόν πάντοτε μικρότερη από τις αρχικές εκτιμήσεις, όπως και στη περίπτωση του Covid-19, γεγονός θετικό για τους προορισμούς και ενισχυτικό της ανθεκτικότητας που διακρίνει την κατανάλωση ταξιδιών.

Η Ελλάδα, μέσα από αυτή τη διαδικασία, κατάφερε να ενισχύσει το εμπορικό της σήμα όσον αφορά τη φιλοξενία και την ασφάλεια. Ωστόσο, στη φάση της επαναφοράς γίνεται παράλληλα σαφές ότι η εξομάλυνση, σε συνδυασμό με τη δυνατότητα ανάπτυξης μιας βελτιωμένης κατάστασης, συνιστά μια αργή διαδικασία με αρκετές προκλήσεις για τον τουρισμό και τον ξενοδοχειακό κλάδο, εξαιτίας και των δυσμενών επιδράσεων του ενεργειακού κόστους και των ανατιμητικών τάσεων στα προϊόντα και τις υπηρεσίες. Τα ξενοδοχεία οφείλουν να εντοπίζουν τις νέες ανάγκες των επισκεπτών τους και να αναπροσαρμόζονται, καθώς η ανησυχία των πελατών για τις συνθήκες υγιεινής, τον ψηφιακό μετασχηματισμό τους και τη βιωσιμότητα θα συνεχιστεί και στη μετά-Covid-19 εποχή. Για παράδειγμα, οι ξενοδοχειακές επιχειρήσεις πρέπει να επιτρέπουν στους πελάτες να διατηρούν έναν υγιή τρόπο διαβίωσης κατά την τουριστική τους διαμονή, με αυξανόμενες ανέπαφες υπηρεσίες με τη χρήση ψηφιακών μέσων και

ευφυή τεχνολογία. Οι νέες όψεις της Ξενοδοχειακής φιλοξενίας μπορούν να συντελέσουν στην εδραίωση μιας βελτιωμένης κατάστασης του κλάδου, όπως τα boutique hotels και γενικά τα ξενοδοχεία με εξατομικευμένες υπηρεσίες, καθώς ένα από τα βασικά τους γνωρίσματα είναι η δημιουργία ενός ασφαλούς και οικείου περιβάλλοντος ή αλλιώς η αίσθηση «ζεστής φιλοξενίας» στον επισκέπτη.

Ουσιαστικά, ο καλύτερος τρόπος για να δημιουργήσει κανείς αξία την εποχή του permacrisis, είναι να συνδυάσει την ποιότητα με την καινοτομία και την εμπιστοσύνη. Η έμφαση μετατοπίζεται στον ανασχεδιασμό των προορισμών ως βιώσιμοι, προσβάσιμοι και ανθεκτικοί. Αυτό που καθιστά την τουριστική εμπειρία μοναδική είναι η σύνδεσή της με τον τόπο, τους κατοίκους, τις αξίες και τον τρόπο ζωής τους. Καθώς, όπως υποστηρίζει η Sigala (2020), το «one size fits all» δεν αποτελεί πλέον την πιο αποτελεσματική ανταγωνιστική στρατηγική. Ο μακροχρόνιος σχεδιασμός και η βιώσιμη φιλοξενία είναι ο ρεαλιστικός στόχος ενός αναβαθμισμένου μοντέλου για τον ελληνικό τουρισμό, προκειμένου να δημιουργηθούν οι κατάλληλες συνθήκες για τη μετάβαση σε μια βελτιωμένη κατάσταση, για τη φυσιογνωμία της χώρας, τη σταθερή της εξέλιξη, τους ανθρώπινους πόρους της, την καινοτομία των υπηρεσιών της και την ποιότητα της καθημερινότητάς της. Αυτό απαιτεί μια ευέλικτη μεσο-μακροπρόθεσμη στρατηγική που θα βασίζεται στην ικανότητα συνεργασίας των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων άσκησης τουριστικής πολιτικής, ώστε η χώρα να μπορεί να συνεχίσει να παρέχει αυθεντικότητα, ποικιλομορφία, ασφάλεια και, πάνω απ' όλα, εμπιστοσύνη σε όλους εκείνους που την επισκέπτονται.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Amaro, D. (2021). Crisis Management and Resilient Destinations During Covid-19 in the Southern European Countries, Seabra, C., Paiva, O., Silva, C. and Abrantes, J.L. (Ed.) *Pandemics and Travel (Tourism Security-Safety and Post Conflict Destinations)*, Emerald Publishing Limited, Bingley.
- Beirman, D. & Van Walbeek, B. (2011). *Bounce back: Tourism risk, crisis and recovery management guide*. The Pacific Asia Travel Association. Bangkok.
- Bhaskara, G.I., and Filimonau V., (2021). The COVID-19 pandemic and organisational learning for disaster planning and management: A perspective of tourism businesses from a destination prone to consecutive disasters. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 46, 364-375
- Biggs, R., Schlüter, M., and Schoon, M.L., (eds.). (2015). *Principles for building resilience: Sustaining ecosystem services in social-ecological systems*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Brown, N.A., Orchiston, C., Rovins, J.E., Feldmann-Jensen, S., and Johnston, D., (2018). An integrative framework for investigating disaster resilience within the hotel sector. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 36, 67-75.
- Casal-Ribeiro, M., Boavida-Portugal, I., & Peres, R., Seabra, C., (2023). Review of Crisis Management Frameworks in Tourism and Hospitality: A Meta-Analysis Approach. *Sustainability*, 15. doi.org/10.3390/su151512047
- Cheer J.M., and Lew, A.A. (eds) (2017). *Tourism, Resilience and Sustainability Adapting to Social, Political and Economic Change*, New York: Routledge.
- Coles, T. (2004). A Local Reading of a Global Disaster: Some Lessons on Tourism Management from an Annus Horribilis in South West England, *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 5(2-3), 173-197.
- Coombs, W.T., & Laufer, D. (2018). Global Crisis Management – Current Research and Future Directions, *Journal of International Management*, 24(3), 199-203.
- Coombs, W.T. (2007). Crisis management and communications, *Institute for Public Relations*, 4(5).
- Dahles, H., & Susilowati, T.P., (2015). Business resilience in times of growth and crisis. *Annals of Tourism Research*, 51, 34-50. doi:[10.1016/j.annals.2015.01.002](https://doi.org/10.1016/j.annals.2015.01.002)
- Drabek, T.E. (1995). Disaster responses within the tourism industry, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 13(1), 7-23.
- Derham, J., Best, G., and Frost, W., (2022). Disaster recovery responses of transnational tour operators to the Indian Ocean tsunami. *International Journal of Tourism Research*, 24(3), 376-384. doi.org/10.1002/jtr.2508
- Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης, Ελλάδα 2.0: Εθνικό σχέδιο ανάκαμψης & ανθεκτικότητας, Υπουργείο Οικονομικών, Μάρτιος 2021, Αθήνα.
- Ινστιτούτο Εναλλακτικών Πολιτικών (2021), Σενάρια & Πολιτικές Ανάκαμψης της Οικονομίας στη μέτα-Covid Εποχή, Αθήνα.
- ΕΟΤ (2021), Στρατηγική Προώθησης και Προβολής του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού έτους 2021, Φεβρουάριος 2021, Αθήνα.
- European Travel Commission. (ETC, 2023). European Tourism – trends & prospects: Quarterly report – Q4/2022. Brussels: Tourism Economics.
- Farmaki, A., & Stergiou D.P. (2021). Corporate social responsibility and employee moral identity: a practice-based approach, *Current Issues in Tourism*, 24(18), pp. 2554-2572,

- Faisal, A., Albrecht, J.N. & Coetzee, W.J.L. (2020). Renegotiating organizational crisis management in urban tourism: strategic imperatives of niche construction, *International Tourism Studies Association*, 6 (4), 885-905.
- Faulkner, B. (2001). Towards a framework for tourism disaster management, *Tourism Management*, 22 (2), 135-147.
- Fink, S. (1984). *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. New York: American Association of Management.
- Fiksel, J. (2006). Sustainability and resilience: Toward a systems approach. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 2(2), 14-21. doi:[10.1080/15487733.2006.11907980](https://doi.org/10.1080/15487733.2006.11907980)
- Gani, A., and Singh, R., (2019). Managing disaster and crisis in tourism: a critique of research and a fresh research agenda. *African Journal of Hospitality, Tourism and Leisure* 8(4). 1-25.
- Giousmpasoglou C., and Brook M., (2021). Strategic Team Alignment: The Luxury Hotel Managers' Perspective During the Covid-19 Pandem. *Journal of Tourism Research*, 26, 105-122.
- Hall, C.M., (2018). Resilience theory and tourism. *Resilient Destinations and Tourism*, 34-47. doi:[10.4324/9781315162157-3](https://doi.org/10.4324/9781315162157-3)
- Hall, C.M., Prayag, G., and Amore, A., (2018). *Tourism and resilience: Individual, organizational and destination perspectives*. Channel View Publications.
- Hall, C.M., Safonov, A., Koupaei, S.N., (2022). Resilience in hospitality and tourism: issues, synthesis and agenda. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 35(1), 347-368. doi: [10.1108/IJCHM-11-2021-1428](https://doi.org/10.1108/IJCHM-11-2021-1428)
- Hale, J.E., Dulek, R.E. and Hale, D. (2005). Crisis response communication challenges: Building theory from qualitative data, *Journal of Business Communication*, 42, 112-134.
- Hao, F., Xiao, Q. and Chon, K. (2020). COVID-19 and China's hotel industry: impacts, a disaster management framework, and postpandemic agenda. *International Journal of Hospitality Management*, 90. 1-11. doi:[10.1016/j.ijhm.2020.102636](https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102636)
- Henderson, J.C., and Ng, A. (2004). Responding to crisis: severe acute respiratory syndrome (SARS) and hotels in Singapore. *International Journal of Tourism Research*, 6(6), 411-419. doi: [10.1002/jtr.505](https://doi.org/10.1002/jtr.505)
- Hu, X., Yan H., Casey, T., & Wu, C.H. (2020). Creating a safe haven during the crisis: How organizations can achieve deep compliance with COVID-19 safety measures in the hospitality industry, *International Journal of Hospitality Management*, 92 (2020).

- Hung, KKC, Mark, CKM, Yeung, M.P.S. (2018). The role of the hotel industry in the response to emerging epidemics: A case study of SARS in 2003 and H1N1 swine flu in 2009 in Hong Kong, *Globalization and Health* 14(1): 117.
- ΙΝΣΕΤΕ (Ινστιτούτο ΣΕΤΕ 2022), Ελληνικός τουρισμός: Σχέδιο Δράσης 2030, Αθήνα.
- Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών & Προβλέψεων (ΙΤΕΠ, 2023). Η Απασχόληση στα Ξενοδοχεία 2022. Αθήνα.
- ΙΤΕΠ (2022α), Έρευνα Πάνελ για την παρακολούθηση των βασικών ξενοδοχειακών μεγεθών, Μάιος – Οκτώβριος 2022
- ΙΤΕΠ (2022β), Οι Επιδόσεις των ελληνικών ξενοδοχείων το 2021, Ιανουάριος, Αθήνα.
- ΙΤΕΠ (2021α), Εβδομαδιαία εξέλιξη τιμής και πληρότητας: περιόδου Ιουνίου-Οκτωβρίου 2021, Αθήνα.
- ΙΤΕΠ (2021β), Επιπτώσεις της πανδημίας του covid 19 στον ξενοδοχειακό κλάδο 2020, Ιανουάριος, Αθήνα.
- Kenny, J. & Dutt, C. (2021). The long-term impacts of hotel's strategic responses to COVID-19: The case of Dubai, *Tourism and Hospitality Research* 2021, Vol. 0(0), 1–15.
- Apostolopoulos, N., Ratten, V., Petropoulos, D., Liargovas, P., and Anastasopoulou, E., (2021). Agri-food sector and entrepreneurship during the COVID-19 crisis: A systematic literature review and research agenda. *Strategic Change* Volume, 30 (2), 159-167. [doi: 10.1002/jsc.2400](https://doi.org/10.1002/jsc.2400)
- Lew, A., (2014). Scale, change and resilience in community tourism planning. *Tourism Geographies*, 16(1). [doi:10.1080/14616688.2013.864325](https://doi.org/10.1080/14616688.2013.864325)
- Luthe, T., and Wyss, R., (2016). Resilience to climate change in a cross-scale tourism governance context: a combined quantitative-qualitative network analysis. *Ecology and Society*, 21(1), 27 [doi:10.5751/ES-08234-210127](https://doi.org/10.5751/ES-08234-210127)
- Makris, G., Sklias, P., and Maravegias N., (2021). The political economy of the Greek economic crisis in 2020. *European Politics and Society*, 23(4). [doi:10.1080/23745118.2021.1895552](https://doi.org/10.1080/23745118.2021.1895552)
- Miller, G.A., and Ritchie, B.W., (2003). A farming crisis or a tourism disaster? An analysis of the foot and mouth disease in the UK. *Current Issues in Tourism*, 6(2), 150–171.
- McKercher, B., and Chon, K. (2004). The Over-Reaction to SARS and the Collapse of Asian Tourism. *Annals of Tourism Research*, 31(3), 716–719.

- Navarro J.E., Ortega P.G., & Torres B.E. (2020), *Propuestas de reflexion desde el turismo frente al COVID-19*. Incertidumbre, impacto y recuperacion. Universidad de Malaga.
- Niininen, O., and Gatsou, M., (2008). Crisis management- a case study from the Greek passenger shipping industry. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 23(2-4): 191-202. doi: [10.1300/J073v23n02](https://doi.org/10.1300/J073v23n02)
- Paraskevas, A., & Arendell, B. (2007). A strategic framework for terrorism prevention and mitigation in tourism destinations. *Tourism Management*, 28(6), 1560-1573
- Permatasari, M.G. and Mahyuni, L.P., (2022). Crisis management practices during the COVID-19 pandemic: The case of a newly-opened hotel in Bali. *J. Gen. Manag.*, 47, 180-190.
- Prideaux, B. The Need to Use Disaster Planning Frameworks to Respond to Major Tourism Disasters Analysis of Australia's Response to Tourism Disasters in 2001. *J. Travel Tour. Mark*, 2004(15), 281-298.
- Proff, C., & Hosie P. (2022), *Crisis Management in the Tourism Industry Beating the Odds?*, Stergiou, D., Agiomyrgianakis, M. & Menegaki, A.N., (Greek Ed.), Athens: Gutenberg.
- Ritchie, B.W., & Jiang, Y. (2019). A review of research on tourism risk, crisis and disaster management: Launching the annals of tourism research curated collection on tourism risk, crisis and disaster management. *Annals of Tourism Research*, 79, 102812.
- Roberts, V. (1994). Flood management: Bradford paper. *Disaster Prevention and Management*, 3 (3), 44-60.
- Sigala, M. (2020). Tourism and COVID-19: Impacts and implications for advancing and resetting industry and research, *Journal of Business Research*, 117(2020), 312-321.
- Santana, G. (2004). Crisis Management and Tourism, *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 15(4), 299-321.
- Soliku, O., Kyiire, B., Mahama, & A., Kubio, C. (2021). Tourism and COVID-19 pandemic: impacts and implications for building resilience in the eco-tourism sector in Ghana's Savannah region, *Heliyon* 7 (2021).
- Τράπεζα της Ελλάδος (2023α). Τάσεις του Επιχειρείν, Τουρισμός 2023/Q1, Φεβρουάριος. Αθήνα.
- Τράπεζα της Ελλάδος (2023β), Έρευνα Συνόρων, Αθήνα
- Τράπεζα της Ελλάδος (2022α). Τάσεις του Επιχειρείν, Τουρισμός 2022/Q4, Οκτώβριος. Αθήνα.

- Τράπεζα της Ελλάδος (2022β), Εξελίξεις στο ταξιδιωτικό ισοζύγιο πληρωμών: Δεκέμβριος 2021, Δελτίο Τύπου 22/2/2022, Αθήνα.
- Τσάρτας, Π., (2023). *Τα ταξίδια της ζωής μας*. Αθήνα: Κριτική
- Τράπεζα της Ελλάδος (2021), Εξελίξεις στο ταξιδιωτικό ισοζύγιο πληρωμών: Δεκέμβριος 2020, Δελτίο Τύπου 23/2/2021, Αθήνα.
- Υπουργείο Τουρισμού, (2021α) Επανεκκίνηση του Ελληνικού Τουρισμού, Ανοίγουμε Πανιά, Μάιος 2021.
- Υπουργείο Τουρισμού, (2021β) Σχέδιο τομεακού προγράμματος ανάπτυξης τουρισμού (2021-2025), Μάιο 2021, Αθήνα: Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ Τομέα Τουρισμού.
- UNWTO (World Tourism Barometer, 2023, April). *EBRD and UNWTO Facilitate Tourism Recovery in Greece*. New Release, Madrid: Athour.
- UNWTO. (2022a, July). *World Tourism Barometer and Statistical Annex*, 20(4), 2022.
- UNWTO. (2022β, January). *World Tourism Barometer and Statistical Annex*, 20(1), 2022.
- UNWTO. (2021, January). *World Tourism Barometer and Statistical Annex*, 19(1), January 2021.
- UNWTO. (2020, July). *World Tourism Barometer and Statistical Annex*, 18(4).
- WTTC (World Travel & Tourism Council, 2020). *Economic Impact*. London.
- Vong, C., Rita, P., António, N.. (2021). Health-Related Crises in Tourism Destination Management: A Systematic Review. *Sustainability*, 13. doi:[10.3390/su132413738](https://doi.org/10.3390/su132413738)
- Zenker S, and Kock, F., (2020). The coronavirus pandemic - A critical discussion of a tourism research agenda. *Tourism Management*, 81. doi: [10.1016/j.tourman.2020.104164](https://doi.org/10.1016/j.tourman.2020.104164).
- Zhang J., Xie C., Wang J., Morrison A.M. and Coca-Stefaniak, J.A., (2020), Responding to a major global crisis: the effects of hotel safety leadership on employee safety behavior during COVID-19, *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 32 (11), 365-3389.

The impact of inflation on SMEs: Evidence from a survey on Greek SMEs

Yiorgos Ioannidis, Department of Economics & Regional Development,
Panteion University of Social & Economic Sciences Political Sciences,
ioannidis.yiorgos@panteion.gr

Dimitris Giakoulas, Small Enterprises Institute- Hellenic Confederation of
Professionals Craftsmen and Merchants
giakoulas@imegsevee.gr

Abstract

Based on Kalecki's theory of the dichotomy of market structure we focus on the different impacts of inflation on firms with asymmetric market power. Using a questionnaire survey, we measure the impact of the recent inflationary crisis on Greek SMEs' performance and the strategies they adopted to survive. Our results indicate a dualism regarding the impact of inflation, between small and large firms and between exporting and non-exporting firms. Our findings suggest that high inflation reinforces market concentration trends, leading to an increase in regional disparities.

Keywords: SMEs, Inflation, Price setting, Market power, Kalecki

Ο αντίκτυπος του πληθωρισμού στις ΜΜΕ: Αποτελέσματα μίας έρευνας σε ελληνικές ΜΜΕ

Γιώργος Ιωαννίδης, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης,
Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Δημήτρης Γιακούλας, Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων της Γενικής Συνομο-
σπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Ελλάδας (ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ)

Περίληψη

Βασιζόμενοι στη θεωρία του Kalecki για τη διχοτόμηση της δομής της αγοράς, εστιάζουμε στις διαφορετικές επιπτώσεις του πληθωρισμού σε επιχειρήσεις με ασύμμετρη ισχύ στην αγορά. Μέσω μιας έρευνας ερωτηματολογίου, μελετάμε τον αντίκτυπο της πρόσφατης πληθωριστικής κρίσης στις επιδόσεις των ελληνικών ΜΜΕ και τις στρατηγικές που υιοθέτησαν για να επιβιώσουν. Τα αποτελέσματά μας δείχνουν έναν δυϊσμό στην επίδραση του πληθωρισμού, κυρίως μεταξύ των μικρών και των μεγάλων επιχειρήσεων και μεταξύ των επιχειρήσεων με εξαγωγικό και μη εξαγωγικό προσανατολισμό. Τα ευρήματά μας υποδηλώνουν ότι σε περιόδους υψηλού πληθωρισμού, ενισχύονται οι τάσεις συγκέντρωσης της αγοράς οδηγώντας σε περαιτέρω αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Λέξεις κλειδιά: ΜΜΕ, πληθωρισμός, καθορισμός τιμών, δύναμη αγοράς, Καλέτσκι

1. Introduction

During the second semester of 2021, at a time when the global economy began to recover from the COVID-19 crisis, inflation greatly escalated. Following the disruption of supply chains due to the pandemic, as governments started to lift the restrictions, aggregate demand recovered creating a temporary supply gap and price increases (Harding, Linde and Trabandt 2022). Expansionary fiscal policies by governments to support firms and workers further increased inflationary pressures (Makin and Layton 2021) and - in early 2022 - Russia's invasion of Ukraine caused further disruptions in the supply of energy resources. As a result, the global economy faced an inflationary wave analogous to the oil and energy crisis of the 1970s.

Economists are divided over whether the current inflationary shock is temporary or not. While most agree that double-digit inflation will not be sustained for an extended period, no one can say exactly what the long-term effects will be. Several economists have argued that inflationary pressures will be temporary, that international transfers will gradually be restored, that capacity utilisation will rise and that central banks will succeed in keeping long-term inflation expectations low (Krugman 2021, Reifenschneider and Wilcox 2022, Ilzetzki 2022, Arman-tier et al. 2022). Others have argued that there is a real risk of entering a new era of persistently higher inflation than in recent decades (Seiler 2022, D'Acunto and Weber 2022, Summers 2021, Ghosh 2022).

In any case, given that the recent inflationary shock was mainly supply-driven, most firms had to walk on a tightrope between absorbing increased costs and/or transferring these costs to their consumers. But this decision has to do with the firm's characteristics. As Kalecki (1971) suggested, there is a strong dichotomy between firms with different levels of market power. By extension, this dichotomy could lead to different survival strategies in a high-inflation environment.

Our study aims to investigate this inflationary impact on SMEs of different sizes, internationalization dynamics and position on the value chain. We specifically focus on Greek SMEs which is of great interest since Greece is a small, developed peripheral economy, mainly comprised of small size and low efficiency firms¹. Greek firms have faced multiple crises during the last 15 years. Following the debt crisis of 2009, the pandemic lockdowns and the inflation crisis wave put additional stress on SMEs (Giakoulas 2021, 2023).

The case of Greece has important implications for the EU as a whole since SMEs make up 99% of firms within the EU. They are responsible for two-thirds of jobs in the private sector and contribute to over half of the total value added generated by firms in the EU. The Commission has put in place a comprehensive

¹ This study was based on a survey implemented by the Small Enterprises Institute of the Hellenic Confederation of Professionals Craftsmen and Merchants (IME GSEVEE). The survey was implemented in the context of the Project "GSEVEE's Interventions for the Systematic Monitoring and Forecasting of Changes in the Productive and Business Environment of SMEs (MIS 5003864)" - Operational Programme «Competitiveness, Entrepreneurship, Innovation» which is Co-financed by Greece and the European Union.

framework for policy instruments aiming to bring the “Think Small First” principle into effect, emphasizing that SMEs are essential for the delivery of stronger, lasting growth and more and better jobs and for revitalizing the European economy. The importance of SMEs for the economy of the EU is also reflected in a series of Commission initiatives for empowering SMEs such as the SBA, EEN and COSME (European Parliament 2023).

The recent inflationary wave in the EU has had a negative impact on businesses, with some disproportionate effects on SMEs. Inflation initially reduced the profitability of SMEs, as production costs increased, and SMEs were less likely to pass costs than large firms. This led to a decline in EU SMEs added value by 2.3% in 2022 and given that inflation also led to an increase in interest rates, SMEs also face a reduced access to finance (Di Bella et al. 2023).

2. SMEs contribution to EU’s regional development

As far as European SMEs are concerned, several studies have highlighted the importance of SMEs for regional development. SMEs can help to diversify the economy and reduce dependence on a single industry or sector (Glonti et al. 2021), they mainly use local resources and tend to reinvest their profits locally. This can lead to the creation of new jobs and the development of local infrastructure. In addition, SMEs increase market competition and have a significant antitrust effect, which can lead to innovation and better products and services (Mrvaa and Stachová 2014). Small firms tend to be more flexible and engage in adaptive innovation. Additionally, small firms often provide the first jobs for many people (Floyd and McManus 2005). As Symeonidis (1996) suggested, in some industries smaller firms tend to have a higher levels of innovations per employee than larger firms. Therefore, they can stimulate growth by focusing on innovation and exploiting technological opportunities in their respective industries. Similarly, Pagano and Schivardi (2003) and Silveira (2022) found that although there is a positive relationship between firm size and growth, small and young firms play an important role in experimenting and introducing new products. Moreover, as Batrancea (2022) found, the intensive trading activities of SMEs in the European Union have contributed to an increase in the rate of venture capital investment. In short, EU SMEs are an important source of entrepreneurial skills and innovation and contribute to economic and social cohesion, which is why SMEs are seen as critical to the future of Europe, and why EU Cohesion Policy is the largest policy source of funding for SMEs in Europe. Furthermore, SMEs are crucial for the implementation of the EU’s Smart Specialization Strategies (McCann & Ortega-Argilés 2015) which link new technologies and activities to a wide range of sectors and activities.

European SMEs have also increased their presence in international markets through export activities, which has had a positive impact on the level of economic growth. As noted by Batrancea (2022), the intense trading activities of SMEs in the European Union, as well as increasing exports outside the EU, have contributed to an increase in the rate of venture capital investment.

3. The impact of inflation on small firms

Conventional wisdom holds that inflationary periods have a positive impact on firms' profitability (see, for example, Bhutta and Hasan 2013, Lee and Rask 1976, Marcus 1969, Adaora 2013, Osinowo 2015). Nevertheless, several studies find a negative correlation between inflation and firms' profits (for example, McDonald 1999, Chaudhry et al. 2013, Loto 2012, Siyakiya 2014, Bans et al. 2016) but there is no agreement on the magnitude of this effect. In addition, Fischer (2013) examined the relationship between inflation uncertainty and investment for small firms and found that inflation uncertainty decreases investment. Similarly, Chi Zhang et al. (2021), found that firm behaviour differs by size; during periods of high inflation large firms increase their investment expenditure more than SMEs whose access to finance is further constrained by rising interest rates (see also Dayi 2020, Pabuçcu and Ayan 2017 and Ulusoy 2008).

Our consistent view is that the impact of inflation on firms is not horizontal. It depends on the type of product produced by the firm, the structure of the market, the strength of its 'brand' and its size. According to Kalecki (1971), modern economies are characterised by a strong dichotomy. On the one hand, there is a "core" consisting of monopolistically or oligopolistically structured product markets where prices are controlled by firms. On the other hand, there is a 'periphery', which operates more competitively and acts as a shock absorber to the benefit of the monopoly sector. The periphery consists of firms with low market power, limited ability to introduce new technologies, longer payback periods and lower margins. In short, competition exists at the periphery but not at the core of the economic structure.

If this is the case, when inflation occurs, firms in the 'core' can raise prices and further increase their profit margins. However, this puts pressure on small firms in the periphery, which face higher production costs but cannot raise their prices because they operate in more competitive markets. This hypothesis is supported empirically, as several studies find a positive correlation between the survival risk of SMEs and high inflation (Kristanti et al. 2019, Liu and Wilson 2002). Brand power also seems to play a role. Price increases can damage a firm's reputation (Luca & Reshef 2021), but Campbell (1999) showed that the impact on the firm's demand for goods is smaller when a price increase is perceived as "fair" (justified) by consumers. Moreover, firms with a good reputation are less likely to engage in a speculative race (Cabral and Xu 2021). Finally, firms providing basic goods/services are expected to be less affected by inflation due to inelastic demand. Conversely, firms producing goods/services characterised by higher elasticity are expected to be negatively affected due to the shift in demand towards basic goods. In addition, inflation has implications for the type of goods sold and the structure of the market. Carlton (1982) argues that the uncertainty created by inflation reduces long-term contracts and hence the security they provide. It also reduces expenditure on non-standard (customised) goods/inputs and increases the pressure to internalise production at the expense of outsourcing. This affects SMEs firstly by limiting access to specialised inputs (a necessary condition for ensuring their competitiveness) and secondly, because only larger firms can internalise parts of the production chain.

Nevertheless factor affecting a firm's exposure to inflation is the amount of working capital required (Dayi 2020). Small trading firms are disproportionately affected as they need to hold more liquid assets than other firms. On the other hand, firms with high inventories tend to benefit from inflation due to the appreciation of their inventories (Dayi 2020). In contrast, smaller firms face rising inventory replacement costs. The administrative costs of adjusting selling prices, the increase in the cost of transport and maintenance of means of transport, and the possible reduction in the productive effort of the workforce due to a fall in real wages are factors that affect small firms in particular (Briault 1992). Inflation also affects the effective corporate tax rate. Green (1984) found that although inflation reduces the effective tax rate for all firms, the reduction appears to be more significant for larger firms. In addition, Meyer (1954) argued that inflation leads to a redistribution of income from wage earners to employers. Since wages are paid after work is done, employees become creditors of their employers. Extending this rationale to intra-firm transactions means that firms producing intermediate goods are more exposed to inflationary pressures. Finally, in normal times, price changes provide a "signal" - triggered by changes in relative prices - that guides resource allocation decisions. High inflation makes it difficult to read these signals (Briault 1992). Uncertainty about the future level of prices hampers investment decisions, especially when the return on capital takes a long time.

4. The diverging experience from the recent inflation shock in Europe

The recent surge in inflation has put a significant strain on the European Union, which is heavily dependent on Russian energy resources (Flanagan et al. 2022). This has resulted in inflation rates exceeding 10% in Eurozone countries in the autumn of 2022, according to Eurostat (2022). The persistence of inflation has already affected financial markets, as they anticipate its continuation, thereby contributing to a self-fulfilling prophecy. Inflation has also begun to affect other facets of the economy, including interest rates and exchange rates, and there is a potential risk of a housing market crisis emerging (Adrian 2022).

The inflation crisis also had a strong impact on the divergence of national inflation rates within the EU and the Eurozone (see Table A1 – Annex)². The Baltic countries and the Central and Eastern European EU countries experienced extremely high inflation rates compared to the EU average (Figure A1 – Annex). This is a rather important issue for the EU's integration process, since while high inflation rates increase inequality within countries (Thalassinos et al. 2012), divergent inflation rates increase inequality between countries, as shown in a compilation of relevant papers by the European Parliament (2022), and practically nullify common monetary policies.

As for Greece, from its entry into the euro area until the debt crisis, inflation fluctuated between 3% and 3.5%, gradually declining after 2011 and turning into

² All annexes for this article can be freely accessed on the journal's website.

deflation from 2013, falling to -2% in 2015. During the subsequent period of lean economic recovery (2016-2019), inflation returned to positive levels, fluctuating below 1%. During the pandemic, Greece again faced deflation and after the gradual lifting of restrictive measures in 2021, inflation started to escalate as a result of the recovery in demand and rising costs due to supply chain disruptions. Inflation reached 12.1% in June 2022 with: a level not seen in the Greek economy since the first half of the 1990s. There has been little discussion of the causes of the recent surge in inflation in Greece. However, two studies by Pierros and Theodoropoulou (2022) and Ioannidis (2023) come to similar conclusions. According to Pierros and Theodoropoulou (2022), the Greek inflation rate was mainly driven by energy inflation since in September 2022 more than half of headline inflation was due to inflation in energy products. They argue that the divergence of energy costs from the Eurozone average can be attributed to the high dependence of the Greek economy on imported commodities and energy, the relative energy dependence of Greek firms, and above all to the oligopolistic structure of the energy market. Already, since 2021, Greece had the third highest share of distribution costs in the retail price of gas among the EU member states and in the first half of 2022 Greek gas suppliers maintained the second highest mark-up in the EU. In the first half of 2022 Greece recorded exceptionally high electricity prices, before taxes and levies for both residential and non-residential consumers. The picture improves considerably when taxes, levies and allowances are taken into account but for the non-residential consumers, the post-tax price remained the second highest in the EU.

The analysis of Ioannidis (2023) comes to similar results. He points out that in July 2022 the general import index in Greece had increased by 67.6% compared to 46.2% in the Eurozone. In all individual sub-categories (non-consumer goods, consumer durables, capital goods) the increases were 2 to 3 times higher than in the Eurozone. Analysing the changes in the individual sub-categories, he estimates that in the period July 2021-August 2022 about 68% of inflation can be attributed to the increase in energy prices. Second, he argues that there are strong indications that energy suppliers have used rising production and import costs to increase the markup on the final consumer price. The difference between the producer and consumer prices increased across the EU, but in the case of Greece, the increase was six times higher than in the euro area (producer costs in Greece increased by 37.9% compared to 35.2% in the euro area but the final price of energy increased by 52.8% compared to 37.6% in the euro area). On this basis he estimates that about 25% of the increase in energy prices is due to the increase in the markup of the energy supplier companies operating in Greece.

Most worryingly, the above developments are unfolding in an environment characterized by a strong dualism between micro and larger firms (Aranitou et al. 2022). This dualism has been present at least since the late 1990s due to broader changes in the productive structure of the economy (Ioannidis 2012), but it was further triggered by the long recession of 2008-2015. In 2020, micro firms in Greece concentrated a smaller share of employment and turnover than in 2008, while on the contrary, larger firms (more than 50 employees) concentrated a

much higher share (similar results are provided by IME GSEVEE's 2023 annual report on SMEs as well as by Piraeus Bank reports (GREC 2022). In view of the above, the Greek SMEs faced an asymmetric shock due to the rising prices. As shown in Table 1, energy price increases in Greece are much higher than in the rest of the Eurozone, especially in those consumption segments where the majority of firms and households are concentrated. Needless to say, the situation described above creates a stressing environment for Greek SMEs given that the structure of the Greek economy is characterized a by high concentration of small firms (European Commission 2023) and that the economy has not yet fully recovered from the 2009 debt crisis which led to a significant loss of its GDP by 26% and a growth divergence from the rest of the EU member states (Giakoulas et al. 2019).

Table 1: Change in average price of energy (in PPP) per size of consumption, 2020S2 -2021S2

	Consumption bracket	Eurozone	Greece	V*
Natural Gas				
Households				
D1	Up to 20 GJ	10%	42%	8.1%
D2	From 20 GJ to 200 GJ	13%	96%	72.3%
D3	More than 200 GJ	22%	132%	19.6%
Enterprises				
I1	Up to 1.000 GJ	23%	138%	7.9%
I2	from 1.000 GJ to 10.000 GJ	25%	168%	10.2%
I3	from 10.000 GJ to 100.000 GJ	45%	134%	46.2%
I4	from 100.000 GJ to 1.000 000 GJ	88%	154%	35.7%
Electricity				
Households				
DA	Up to 1.000 kWh	-4%	13%	3.7%
DB	from 1.000 kWh to 2.500 kWh	7%	17%	17.2%
DC	from 2.500 kWh to 5.000 kWh	9%	20%	40.0%
DD	from 5.000 kWh to 15.000 kWh	10%	29%	35.0%
DE	More than 15.000 kWh	7%	29%	4.0%
Enterprises [nrg_pc_205]				
IA	from 20 MWh	3%	48%	7.3%**
IB	from 20 MWh to 500 MWh	10%	66%	18.9%**
IC	from 500 MWh to 2.000 MWh	15%	111%	8.7%**
ID	from 2.000 MWh to 20.000 MWh	23%	113%	20.9%**
IE	from 20.000 MWh to 70.000 MWh	32%	89%	8.9%**
*: average (2020-2021) ratio of category to total consumption. **: the total sums to 64.7% meaning that the rest 35.3% concerns consumptions over 70.000 MWh. Nevertheless, Eurostat does not provide values for Greece in this consumption bracket.				

Source: Ioannidis, 2023

5. Methodology and demographics

The survey was conducted by the Small Enterprises Institute of the Hellenic Confederation of Professionals Craftsmen and Merchants (IME GSEVEE) and took place from 28.9.2022 to 12.10.2022. We followed a random, non-stratified sample selection by distributing an online questionnaire through social media and collected responses from 135 Greek firms. The questionnaire included (mainly categorical) questions about the firms' demographics, performance, cost structure, the impact of recent inflation and strategies to deal with it (see questionnaire in Annex 2).

The main objective of the survey was to investigate the impact of inflation on firms and examine the strategies adopted to deal with the phenomenon. Table A2 (Annex) shows the basic demographic data of the enterprises that participated in the survey. It should be noted that only 46.7% of the surveyed firms are located in medium- or large urban centres, while 53.3% are located in areas with less than 100.000 inhabitants. As such, this survey is the first that we are aware of that captures the impact of inflation on firms operating in small communities.

The firms included in our sample are mainly concentrated in the service sector and secondarily in the manufacturing sector. They tend to be located in small towns and settlements and most of them have been in operation for more than a decade. They are run by middle-aged or older people with a higher level of education than the average business owner. Finally, in terms of size, they tend to be small firms since 61.5% of them employ up to 9 workers. On the basis of the above, we have analysed the responses to (a) size, (b) "age" of the enterprise, (c) location (large urban centre or settlement), (d) whether they produce only final goods or not and (e) whether they export or not (Table A3 - in the Annex).

6. Results of the survey

6.1 Impact of inflation on SMEs

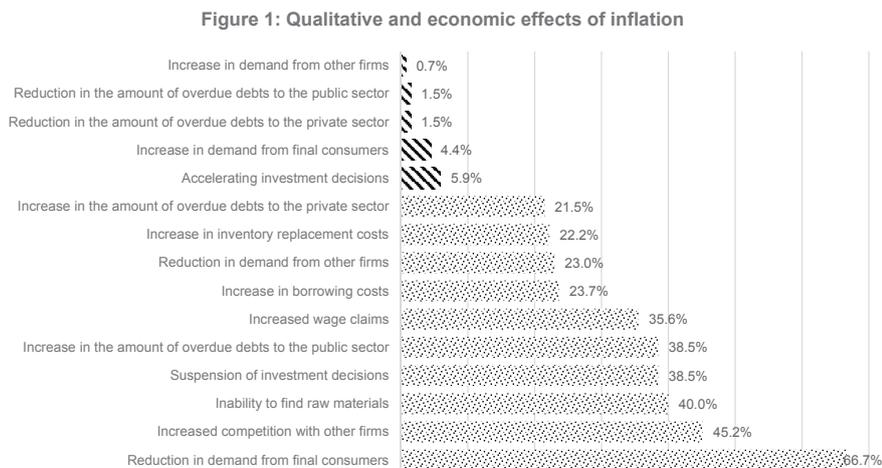
Regarding the impact of inflation, we find a negative one: 67% of firms consider the impact of inflation to be negative, 6.7% neutral and only 0.7% positive. In this respect, our findings are consistent with those of McDonald (1999), Chaudhry et al. (2013), Loto (2012), Siyakiya (2014) and Bans et al. (2016). In terms of their medium-term investment plans, we find a negative impact. More than half of the firms that planned to make new investments within the next five years reported that had suspended their implementation due to inflation. Thus, our results confirm the findings of Fischer (2013) and Chi Zhang et al. (2021), as SMEs' investment plans are negatively affected by inflation. The average increase in total operating costs of the sampled firms was estimated at 19.3%, excluding increases in salaries and other costs.³

³ The firms in our survey have an average payroll cost of 15.4% of turnover, raw materials 22.7%, energy and transport 18.1%, rent 9% and other costs 15%. Due to the inflation, there was an average increase of energy costs by 42%, transport costs by 27% (other than energy), raw materials and other inputs by 27.3% and rent by 7.6%.

We then asked the participant firms to select the six most important effects (both negative and positive) of inflation (Figure 1). We find that the majority of responses focus on negative effects like the reduced demand from final consumers (67%), increased competition, the inability to find raw materials, postponement of investment decisions, increased debt to the public sector and increased wage demands from employees (35% to 45%). Finally, around 20% stated that they had experienced increased borrowing costs, reduced demand from other firms, increased costs of replacing stock and increased indebtedness to the private sector. Only 5.9% stated that inflation has accelerated investment decisions and 4.4% that it has increased demand.

Firms were also quite pessimistic about their future turnover. In total, 45% of the firms consider it very likely that they will cease operations in the following year⁴ and about 4 out of the 10 firms (41.5%) expect a decrease in turnover in 2022 despite the strong growth rates of the economy. From the analysis of the questionnaire, three factors emerge that are highly correlated with firms' turnover expectations: (a) size, since medium-sized firms (turnover over 500.000 €) have higher positive and lower negative expectations than micro firms (turnover up to 100.000 €), (b) source of revenue's, as firms whose turnover is mainly derived from the sale of final product have more negative expectations compared to firms whose revenues partly derive from intermediate product sales (47.4% vs. 25% respectively) and (c) export orientation as 60,9% of exporting firms expect an increase in turnover compared to 36.4% of non-exporting firms, while 21.7% of exporting firms expect a decrease in turnover compared to 46.6% of non-exporting firms.

Figure 1: Qualitative and economic effects of inflation



⁴ In Annex 3, we examine the correlation between the size of firms, in terms of turnover and employment, and their perceived risk of closure during the inflationary crisis. Our results indicate a strong positive correlation between the size of the firm and its survival expectations.

In brief, our main findings on the impact of inflation on the sampled firms can be summarized as follows:

(a) The share of firms with negative expectations is quite high. This is particularly worrying considering that 2022 was a year of strong growth for Greece mainly due to the economic recovery after the COVID-19 recession of 2021. Moreover, size matters since micro-firms have higher negative and lower positive expectations than medium-sized firms. In this context, and to the extent that the negative expectations are confirmed, we should expect a further reduction in entrepreneurial pluralism, at least in terms of firm size.

(b) The fact that firms operating in small regions have higher rates of pessimistic expectations implies a widening of regional and intra-regional disparities. In large urban centers, the decline of smaller firms and the strengthening of larger ones have mainly redistributive effects. On the other hand, the decline of small firms in small urban or semi-urban areas is usually associated with the abandonment of productive activities and therefore has a negative impact on the growth potential of these areas.

(c) Even if the negative expectations of firms are not confirmed, i.e., if firms' responses are disproportionately influenced by current developments (context bias), the high share of negative expectations affects investment decisions and thus widens inequalities between firms. Therefore, high levels of negative expectations are an objective problem regardless of whether the expectations are fulfilled.

(d) The export orientation of firms is the most important factor in differentiating positive and negative expectations. Therefore, policies to support internationalization are crucial but it should not be forgotten that in many activities exports are not feasible. In this respect, internationalization policy is important, but it cannot exhaust the policy for supporting SMEs.

6.2 Strategies for dealing with inflation.

When it comes to strategies adopted to deal with the inflationary shock our research questions were threefold. To estimate the extent of price increases, to analyze other strategies (apart from price increases) and finally to document the firms' opinion on the effectiveness of the strategy adopted.

As far as price increases are concerned, about 74% of the firms in our survey stated that they increased their prices in 2022, while only 16% kept their prices stable. For 2/3 of the firms that increased prices, the increase was not planned but imposed by the economic situation. The average price increase for all firms was estimated at 14.8%.

Interestingly, the percentage of firms that kept prices stable is significantly higher among those that sell almost exclusively final goods (17.3% compared to 15.6% of the average) and among those that do not export (22.2% compared to 15.6% of the average). Similarly, the price increases of these firms tend to be lower than those of exporting firms and suppliers (sellers of intermediate goods and services). This indicates the limited market power of domestically oriented firms.

The majority of firms (around 75%) have had to absorb part of the increase in production costs. About half of them (54.1%) had to absorb up to 20% of the increased production costs, while only 15.6% managed to pass on all cost increases to third parties. As these firms are very small, this means that inflation has a direct negative impact on the incomes of entrepreneurs and their households. Again, exporters and suppliers are in a better position in the sense that they were able to pass on a larger part of the increased costs to their customers (17.3% and 25% respectively). This confirms Kalecki's (1971) hypothesis on the market power of "core" firms and their ability to control prices.

Given the persistent dynamics of the inflationary phenomenon, it is possible that the price increases will not be the last ones: 69% of firms intend to raise prices again during the next six months. According to the responses to our questionnaire, new price increases are more likely to occur in "younger" firms (up to 10 years of operation) located in large urban centers, with higher turnover, selling intermediate goods, and that are export-oriented. The analysis did not reveal any significant differences in the size of future price increases. This suggests a high likelihood of spill-over of the inflationary effect into the following year.

In the remainder of our survey, we focus on the strategies adopted by firms to cope with the inflationary shock apart from price increases (Table 2). The responses fall into four broad categories. The first category corresponds to responses that appear with a very high frequency (over 30%). These include efforts to manage materials/inventories more efficiently, to save energy by reducing the use of equipment and lighting and efforts to improve labour productivity. The second category includes responses with a high frequency (20% to 29.9%). This group includes strategies such as saving energy by investing in less energy-intensive equipment/lighting, expanding the business into new areas and/or markets, delaying payment of debts to the government, reducing quantities, changing suppliers, and trying to diversify raw materials. The third category includes responses with a moderate frequency (10% to 19.9%). It includes strategies such as delaying payment of debts to the private sector, introducing new cheaper products into the product range and reducing staff. According to the survey, 17% of firms reduced staff in 2022 of which only 5.2% said that this reduction was not linked to the economic situation. In any case, it should be noted that 27.4% of firms increased their staff. The net effect on employment was therefore positive. Finally, the fourth category includes responses that occur with low frequency (up to 10% of the responses). These include the internalization of processes that had previously been outsourced, the renegotiation of payment contracts with partner firms, the introduction of premium products into the firm's product range and finally the sale of fixed assets.

As a result, the overall picture is ambiguous. On the one hand, most companies have adopted strategies that will not harm their growth prospects in the medium to long term. Indeed, some of the strategies may have a lasting positive impact, such as, managing materials more efficiently, improving labour productivity,

investing to reduce energy consumption, or trying to expand their activities into new markets. Similarly, the sale of fixed assets that could damage the medium- to long-term prospects of the firm is the least frequent choice. On the other hand, “band-aids” with negative long-term effects are just as frequent. 27.4% of firms delayed repayment of debts to the State, 19.3% delayed the payment of debts to other firms and 25.2% reduced the quantity of product per package. The introduction of new, higher quality (premium) products is also limited.

Nevertheless, it should be noted that in some cases there are significant differences in the responses of firms according to their type.

Exporting firms are more likely to focus on increasing the efficiency of their inventory management, improving labour productivity in combination with staff reductions, expanding into new markets and internalizing operations. Similarly, they are less likely to favor reducing quantities, changing suppliers, and delaying payment of debts to individuals. None of the exporting firms have chosen to renegotiate payment contracts with their counterparts.

Larger firms tend to focus on expanding into new markets, reducing staff, internalizing operations, and renegotiating payment contracts with partner firms. In contrast, they do not seem to favor energy savings by reducing the use of equipment and lighting, reducing the quantity per package and switching suppliers. Nor did any of them choose to introduce new premium products.

Firms that sell intermediate goods have put more emphasis on more efficient inventory management and on introducing new cheaper products into their product range, apparently adapting to the increased demand for cheaper inputs. On the contrary, they have some of the lowest rates of late payment of debt to the public sector.

New firms show higher rates of energy saving by investing in less energy-intensive equipment, delaying the payment of debts to the public and private sectors, reducing the quantity per product package, changing suppliers, and expanding the product range by introducing both new cheaper and higher quality (premium) products. None of them reported that they had renegotiated payment contracts with the cooperating companies.

Firms operating in large cities (over 100,000 inhabitants) show a higher frequency of expansion into new areas/markets.

Finally, smaller firms (up to 100,000 € turnover) show higher rates of delayed payments to the public sector and the introduction of new premium products.

Finally, regardless of the strategies adopted, we investigate the firms’ assessment of the effectiveness of each strategy. The results are presented in Table A4 (Annex). The main finding is that with the exception of efforts to improve labour productivity and investment in less energy-intensive equipment, all of the response strategies were rated as having low effectiveness. Better inventory management and expansion into new areas/markets are the next two most effective strategies. However, there is a large discrepancy between those firms that consider the first four strategies to be the most effective and those that ul-

Table 2: Other strategies adopted by firms to cope with inflation

Type of strategy	Total enterprises	Important variations
Improved materials/inventory management	43.0%	47.2% in firms producing intermediate goods 69.6% in export oriented firms
Saving energy by reducing the use of equipment and lighting.	42.2%	26.9% in large firms
Improve labour productivity	37.8%	56.5% in export oriented firms
Saving energy through investment in less energy-intensive equipment/lighting.	29.6%	36.1% in new firms
Expansion of activities into new fields and markets	27.4%	34.9% in firms located in large cities 34.6% in large firms 47.8% in export oriented firms
Delayed payment of debts to the public sector	27.4%	36.1% in new firms 34.3% in small firms 22.2% in firms producing intermediate goods
Reduction of quantities	25.2%	33.3% in new firms 15.4% in large firms 13% in export oriented firms
Change of suppliers	23.7%	27.8% in new firms 15.4% in large firms 13% in export oriented firms
Diversification of raw materials.	20.7%	There are no significant differences by category of firms.
Delayed payment of debts to the private sector	19.3%	30.6% in new firms 13% in export oriented firms
Introduction of new cheaper products	17.0%	25.0% in new firms 61.1% in firms producing intermediate goods 0% in firms producing final goods
Staff reduction	11.9%	19.2% in large firms 17.4% in export oriented firms
Internalisation of functions	8.9%	19.2% in large firms 21.7% in export oriented firms
Renegotiation of payment contracts with partner companies	5.9%	7.7% in large firms 0% in new firms 0% in export oriented firms
Introduction of premium products	5.2%	13.9% in new firms 8.6% in small firms 0% in large firms
Sale of fixed assets	4.4%	There are no significant differences by category of firms.

timely choose them. Around one in two firms did not adopt the strategy they considered most effective. The other side of the coin is the strategies that firms know that they are not effective but are forced to adopt. This category includes delaying payments to the government, reducing quantities per unit of product and changing suppliers.

7. Conclusions and policy implications

Conventional economic wisdom holds that the redistributive effects of inflation are transitory, but as far as economic policy is concerned the crucial question is what happens in the interim period until the “correction” occurs. Economic crises are transient, but that does not make the social and economic effects of a recession any less important.

A less studied effect of high and prolonged inflation is that it alters the market structure to the benefit of larger firms. By analogy with what happens to households, the impact of inflation on firms varies according to their size. Large firms with monopoly-type market power can raise prices without significant loss of market share, and they tend to increase their profits during periods of high inflation. In contrast, the main impact of inflation on smaller firms is an increase in production costs without the ability to pass these costs on to consumers, as small firms tend to operate in more crowded and therefore more competitive markets.

Our survey showed a clear size dualism on the impact of inflation on firms' expectations but also on the strategies adopted. We found that larger firms, export-oriented firms, firms selling intermediate goods/services and firms located in large cities have the greatest potential to manipulate prices and thus pass on increased costs to their domestic or foreign customers. This leads to a strengthening of their market position over the smaller firms and furthermore to an increase in income inequalities and interregional disparities. On the one hand, according to press reports (Kathimerini 04.10.2022), the profitability of Greek listed companies reached record levels in the first half of 2022.⁵ On the other hand, 41.5% of the companies surveyed said that they expect their turnover to decline in 2022. This rises to 51.4% for the smallest firms in the sample.

We have seen that inflation, and in particular inflation differentials, create disparities within and between countries and render any common monetary policy ineffective. We discussed the contribution of dynamic small firms on regional development. Given that many peripheral European economies such as Greece have historically based their development model on a panspermia of small firms, we deduce that inflation, persistent or not, puts pressure on those small firms and by extension to the development prospects of the economies. From the above, we conclude that in times of crisis, the very process of European integration itself is at risk.

⁵ According to Kathimerini (4.10.2022), the net profits of listed companies in the first half of 2022 amounted to €5.46 billion, more than double the profits of the whole of the previous year (€2.5 billion) and up 333.5% compared to the first half of 2021.

In this respect, there is an urgent need to develop a multi-faceted strategy to protect SMEs from the negative effects of inflationary crisis. We need specific instruments and policies at both European and national level to alleviate the costs of inflation for small firms and to counterbalance the growing power imbalances vis-à-vis larger firms that lead to oligopolistic market environments. Such policies should promote fair competition and market access between firms, and specifically support small firms in their access to finance, digitalisation and innovation capacity.

References

- Adaora, N. A. (2013) "The Impact of Inflation on the Manufacturing Sector of the Nigerian Economy (1981- 2011)", Caritas University, Amorji-Nike, Enugu, Enugu State.
- Aranitou, V., Aggelakis, A., Nikolakakis, M., Ioannidis G. (2022) "*The economic and social role of SMEs in Greece*", Nikos Poulantzas Institute.
- Armantier O., Goldman, L., Kosar, G., Topa, G., van der Klaauw, W., Williams J. C. (2022) "What Are Consumers' Inflation Expectations Telling Us Today?", Federal Reserve Bank of New York Liberty Street Economics, 14 February.
- Bans-Akutey, M., Yaw D., Faisal, M. (2016) "*What is the effect of Inflation on Manufacturing Sector Productivity in Ghana?*", MPRA Paper No. 75145.
- Batrancea, L. M. (2022) "Determinants of Economic Growth across the European Union: A Panel Data Analysis on Small and Medium Enterprises", *Sustainability*, 14(8), 4797.
- Bhutta, N. T., Hasan, A. (2013) "Impact of firm specific factors on profitability of firms in the food sector", *Open Journal of Accounting*, 2, pp. 19-25.
- Briault, Cl. (1992), "*The costs of inflation*", Bang of England Research Papers.
- Cabral, L. & Xu, L. (2021) "Seller reputation and price gouging: evidence from the COVID-19 pandemic". *Economic Inquiry*, 59, pp. 867- 879.
- Campbell, M.C. (1999) "Perceptions of Price Unfairness: Antecedents and Consequences", *Journal of Marketing Research*, May 1999, Vol. 36, No. 2 (May 1999), pp. 187-199, Sage Publications, Inc.
- Carlton, D. W. (1982) "*The Disruptive Effect of Inflation on the Organization of Markets*" in Robert E. Hall (ed.) *Inflation: Causes and Effects*, University of Chicago Press, pp. 139 - 152.
- Chaudhry, I. S., Ayyoub, M., & Imran, F. (2013), "Does Inflation Matter for Sectorial Growth In Pakistan? An Empirical Analysis", *Pakistan Economic and Social Review*, 51(1), pp. 71-92.

- Chi Zhang, Zhixin L., Lei, L. (2021) "The impact of firms' inflation perceptions on investment: evidence from listed manufacturing enterprises in China", E3S Web of Conferences 275, 01043 (2021).
- D'Acunto and Weber, M. (2022) "Rising Inflation Is Worrisome. But Not for the Reasons You Think", VoxEU.org, 4 January.
- Dayi, F. (2020) "The effect of inflation on firm profitability: an application in the retail sector of Borsa Istanbul", Süleyman Demirel University Visionary Journal, Year: 2020, 11(26), pp. 62-72.
- Di Bella, L., Katsinis, A., & Lagüera-González, J. (2023). "SME Performance Review 2022/2023". Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurostat. (2022) "Euro area annual inflation down to 10,0%". Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/>
- European Commission. (2023) "2023 SME Country Fact Sheet Greece". Retrieved from <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/54968/attachments/1/translations/en/renditions/native>
- European Parliament. (2022) "Inflation differentials: consequences for monetary policy". [Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies]. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses/studies/en/2022-733991/PE_733991_EN.pdf
- Fischer, G. (2013) "Investment choice and inflation uncertainty". The London School of Economics and Political Science, London, UK. <https://eprints.lse.ac.uk/54259/>.
- Flanagan, M., Kammer, A., Pescatori, A., & Stuermer, M. (2022) "How a Russian natural gas cutoff could weigh on Europe's economies". IMF Blog. Available at: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/07/19/blog-howa-russias-natural-gas-cutoff-could-weigh-on-european-economies>
- Floyd, D., & McManus, J. (2005) "The role of small to medium-sized enterprises in improving the competitive position of the European Union". *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 12(3), 349-364.
- Ghosh, J. (2022) "Dealing with inflation, really", Social Europe, 25th July 2022. Available at: <https://www.socialeurope.eu/dealing-with-inflation-really>
- Giakoulas, D., Vatikiotis, L., Thanopoulos, G. & Daskalakis, N. IME GSEVEE (2019) "Annual Report on SMEs 2019". Athens, IME GSEVEE.
- Giakoulas, D. (2023) "The impact of the inflationary crisis on the macroeconomic environment of the Greek economy", in, IME GSEVEE (2023) IME GSEVEE Report on SMEs 2022: Crises, the Greek Economy and small businesses. Athens, IME GSEVEE.

- Giakoulas, D. (2021) "The impact of the pandemic on the macroeconomic environment of the Greek economy", in, IME GSEVEE (2021) IME GSEVEE Report on SMEs 2021: The impact of the pandemic. Athens, IME GSEVEE.
- Glonti, V., Manvelidze, R., Surmanidze, I. (2021) "The Contribution of SME to Regional Economic Development: On example of Adjara Autonomous Republic". *European Journal of Sustainable Development*, 10(1), pp. 513.
- GREC (2022) "The Impact of Energy Prices & Food and Nutrition on Households and Businesses", Greek & Regional Economics Research (GREC) Team, Piraeus Bank.
- Green, J.R. (1984) "Taxation, Inflation and Small Business" Final report to the U.S. Small Business Administration of the results of a study of inflationary effects on small and large business taxes.
- IGU (2022) "2022 World LNG Report", International Gas Union.
- Ioannidis, G. (2023) "Inflation's impact on Small and Medium-sized enterprises", IME GSEVEE Research Paper 33, Athens: IME GSEVEE.
- Kalecki, M. (1971) "Selected essays on the dynamics of the capitalist economy, 1933-1970". Cambridge: Cambridge University Press.
- Kristanti, F.T., Rahayu, S., Isynuwardhana, D. (2019) "The Survival Of Small And Medium Business", *Polish Journal Of Management Studies*, Vol.20 No.2
- Krugman, P. (2021) "History says don't panic about inflation", *New York Times*, November 11.
- Lee, W.F., Rask, N. (1976) "Inflation and crop profitability: how much can farmers pay for the land?", *American Journal of Agricultural Economics*, 58(5), pp. 984-990.
- Liu, J., & Wilson, N. (2002) "Corporate Failure Rates and the Impact of the 1986 Insolvency Act: an Econometric Analysis", *Managerial Finance*, 28(6), pp. 61-71.
- Loto, M. A. (2012) "Global Economic Downturn and the Manufacturing Sector Performance in the Nigerian Economy (A Quarterly Empirical Analysis)", *Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences (JETEMS)*, 3(1), pp. 38-45.
- Luca, M., Reshef, O. (2021) "The Effect of Price on Firm Reputation", *Management Science* 67(7), pp. 4408-4419.
- Makin, A.J., Layton, A. (2021) "The global fiscal response to CoViD-19: risks and repercussions", *Economic Analysis and Policy*, 69, pp. 340-349.

- Marcus, M. (1969) "Profitability and size of the firm: some further evidence", *The Review of Economics Statistics*, 51(1), pp. 105-107.
- McDonald, J. T. (1999) "The determinants of firm profitability in Australian manufacturing", *The Economic Record*, 75(229), pp.115-126.
- McCann, P., & Ortega-Argilés, R. (2015) "Smart specialization, entrepreneurship and SMEs: issues and challenges for a new narrative", *Small Business Economics*, 46(4), 537-551.
- Mrva, M., Stachová, P. (2014) "Regional Development and Support of SMEs – How University Project can Help". *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 110, pp. 617-626.
- Meyer, F. V. (1954) "*Inflation and Capital, Cambridge*", Bowes and Bowes, p. 17
- Osinowo, O. H. (2015) "Effect of Fiscal Policy on Sectorial Output Growth in Nigeria", *Advances in Economics and Business*, 3(6), pp.195-203.
- Pabuçcu, H., Ayan, T. (2017) "The Development of an alternative method for the sovereign credit rating system based on adaptive neuro-fuzzy inference system", *American Journal of Operations Research*, 7(1), pp.41-55.
- Pagano, P., & Schivardi, F. (2003) "Firm Size Distribution and Growth". *Scandinavian Journal of Economics*, 105(2), pp. 255-274.
- Pierros, C. and Theodoropoulou, S. (2022), "*Inflation and counter-inflationary policy measures: The case of Greece*", IMK Study, No. 83-2, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Düsseldorf.
- Reifenschneider, D. and Wilcox, D. (2022) "*The Case for a Cautiously Optimistic Outlook for U.S. Inflation*," PIIIE Policy Brief 22-3, Peterson Institute for International Economics.
- Seiler, P. (2022) "The Ukraine War Has Raised Long-term Inflation Expectations", VoxEU.org, 12 March.
- Siyakiya, P. (2014) "An Analysis of the Effects of Hyperinflation on Manufacturing Sector Output: A Case of Zimbabwe's Manufacturing Firms 2000 - 2013", *International Institute of Social Studies*, The Hague, The Netherlands.
- Summers, L. (2021) "On inflation, it's past time for team 'transitory' to stand down", *The Washington Post*, November 15.
- Symeonidis, G. (1996) "*Innovation, Firm Size and Market Structure: Schumpeterian Hypothesis and Some New Themes*". Working Papers, OECD Economic Department, No. 27.

- Thalassinos, E., Ugurlu, E., & Muratoglu, Y. (2012) "Income Inequality and Inflation in the EU", *European Research Studies Journal*, Volume XV, Issue 1, pp. 127-140.
- Ulusoy, T. (2008), "Systematic risk and firm financial structure evidence from Istanbul Stock Exchange", *The Business Review Cambridge*, 11(2), pp. 226-231.

EU-LAC relations after the 2023 EU-CELAC Summit: what now?

Andrea Ribeiro Hoffmann, Associate Professor, International Relations Institute at the Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Abstract

This policy brief critically assesses the III EU-CELAC Summit that took place in July 2023 after a pause of eight years. It is argued that even though the results were rather unimpressive, in the current context of global crises and uncertainties, they should not be dismissed. Governments and civil societies in both regions should not let the sparkle of the Summit extinguish and seize the moment to advance further consensus about better mechanisms to transform common values in collective action at the birregional and global-multilateral level in this critical juncture of history.

Keywords: Cooperation between EU and Latin America and the Caribbean, European Union foreign policy, CELAC, Mercosur, multilateralism

Οι σχέσεις Ευρωπαϊκής Ένωσης – Λατινικής Αμερικής και Καραϊβικής μετά τη Διάσκεψη Κορυφής ΕΕ-CELAC: μελλοντικές προοπτικές

Andrea Ribeiro Hoffmann, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια, International Relations Institute, Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Περίληψη

Αυτό το κείμενο πολιτικής αξιολογεί κριτικά την τρίτη Διάσκεψη Κορυφής ΕΕ-CELAC που πραγματοποιήθηκε τον Ιούλιο του 2023 μετά από παύση οκτώ ετών. Υποστηρίζει ότι παρότι τα αποτελέσματα της Διάσκεψης δεν ήταν εντυπωσιακά, στο σημερινό πλαίσιο παγκόσμιων κρίσεων και αβεβαιότητας, δεν θα πρέπει να απαξιωθούν. Οι κυβερνήσεις και οι κοινωνίες των πολιτών και στις δύο περιοχές δεν πρέπει να αφήσουν την ευκαιρία της Διάσκεψης Κορυφής να χαθεί και να αδράξουν τη στιγμή για να προωθήσουν περαιτέρω συναίνεση σχετικά με καλύτερους μηχανισμούς για τον μετασχηματισμό των κοινών αξιών σε συλλογική δράση σε περιφερειακό και παγκόσμιο-πολυμερές επίπεδο σε αυτή την κρίσιμη καμπή της ιστορίας.

Λέξεις κλειδιά: Συνεργασία μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης – Λατινικής Αμερικής και Καραϊβικής, εξωτερική πολιτική της ΕΕ, Κοινότητα Χωρών Λατινικής Αμερικής και Καραϊβικής (CELAC), Κοινή Αγορά του Νότου (Mercosur), πολυμερείς σχέσεις.

1. III EU-CELAC Summit: a glass half empty of half full?

After a pause of eight years, the III EU-CELAC Summit of Heads of State and Government was held in Brussels, on 17-18 July 2023, and raised expectations on both regions. The summit was held under the theme “Renewing the bi-regional partnership to strengthen peace and sustainable development”, and the main formal results of the Summit included the Declaration of the EU-CELAC Summit 2023 and a Road Map 2023-2025 (EULAC Foundation 2023).

Most analyses of the results of the Summit have been, however, quite negative. Nolte and Alvarez (2023), for instance, argued that “the consensus seems to have added up in breadth, but not in depth or strategic sense. The extensive 41-point final Declaration did not leave aside any issue of the complex and broad bi-regional agenda, such as climate change, sustainable development, gender equality, protection and sustainable use of the oceans, access to clean water, responsible digital transformation, social justice and the fight against corruption and crime. This is an extensive and challenging list of joint issues, with no prioritisation.” (p.1). In their view some of the problems were disagreements on the question of Ukraine and the protection of human rights and democracy; while Europeans expected a stronger criticism of Russia, LAC countries were more concerned with crimes of the past (slavery), showing profound disagreements in their respective worldviews and that both regions are far from having a common strategic vision in international politics.

While these are valid points, seen in the wider context of crises and uncertainties at the global level and Latin American regionalism, one may rather see the results as a half full glass, instead of half empty. As Libardi (2023) highlights, at least the leaders were able to reach a consensus; the declaration fell short of a direct condemnation of Russia, but expressed common concerns over the war and support to the UN Charter and International Law such as in paragraphs 15: “We express deep concern on the ongoing war against Ukraine, which continues to cause immense human suffering and is exacerbating existing fragilities in the global economy, constraining growth, increasing inflation, disrupting supply chains, heightening energy and food insecurity and elevating financial stability risks. In this sense, we support the need for a just and sustainable peace. We reiterate equally our support for the Black Sea Grain Initiative and the efforts of the UNSG to secure its extension. We support all diplomatic efforts aimed at a just and sustainable peace in line with the UN charter.” (Declaration of the EU-CELAC Summit 2023, par. 15); and paragraph 7, which reaffirms that the common values between the EU and CELAC are “based on the principles and objectives of the UN Charter and International Law, including the principles of sovereignty, self-determination, non-intervention in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of States and to refrain in their international relations from the threat or use of force against territorial integrity” (Declaration of the EU-CELAC Summit 2023, par. 7).

Other positive results include the references to health and climate change. Health has been a key issue of multilateral politics since the COVID-19 pandem-

ic and was poorly handled in the interregional cooperation (Luciano 2020). Paragraph 30 of the Declaration refers to CELAC's Plan on Health Self-Sufficiency and the international treaty on pandemic currently in discussion, representing a positive trend in this topic: "We express our commitment to take forward the bi-regional partnership on local manufacturing of vaccines, medicines, and other health technologies, and strengthening health systems resilience to improve prevention, preparedness, and response to public health emergencies, in support of the CELAC Plan on Health Self-Sufficiency. We look forward to the progress of the ongoing discussions on a new legally binding instrument on pandemic prevention, preparedness, and response in the framework of the World Health Organisation, with the aim to agree it by May 2024" (Declaration of the EU-CELAC Summit 2023, par. 30). Health was also addressed in the EU-CELAC Roadmap for 2023 to 2025, that foresees a High-Level event on Health regulatory frameworks to take place in 2023, and meetings on Health Self-Sufficiency involving regulatory authorities from both regions, to take place in 2024-2025, an indication of a willingness to go beyond words and move towards implementation of the commitments.

Climate change was discussed in several preparatory and parallel meetings before the Summit such as meetings with civil society, including the participation of the Jean Monnet Network coordinated by this author at the V LAC-EU Academic Summit of the Permanent Academic Forum Latin America and the Caribbean – European Union (FAP ALC-UE). Climate change was also a priority in the recommendations elaborated by CEPAL for the EU-CELAC partnership, that highlighted the following themes: energy transition, electro-mobility, circular economy, bioeconomy, geographic realignment of production, pharmaceuticals and life sciences, and medical devices (CEPAL 2023). Climate change was present in several paragraphs of the Declaration, a demonstration of a transversal perspective of this topic in the birregional relations, ranging from more economic to more normative topics, including a reference to mother earth in paragraph 16: "We recognise that planet Earth and its ecosystems are our home, and that "Mother Earth" is a common expression in a number of countries and regions in the framework of the resolution A/RES/77/169 of the United Nations General Assembly" (Declaration of the EU-CELAC Summit 2023, par. 16). Paragraph 3 stated that "We will also cooperate to mitigate the adverse effects of climate change and environmental degradation, according to the principle of equity and common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances" (Declaration of the EU-CELAC Summit 2023, par. 3), indicating a compromise between both regions on these controversial principles. As in the case of health, the EU-CELAC Roadmap includes further activities for 2023 to 2025, namely, a Multi-Actor Dialogue Forum on Higher Education, Gender Equality, Green and Digital Transitions and Social Cohesion organized by EU-LAC Foundation to take place in October 2023; a EU-LAC Business Summit, including a circular economy event; an EU-Latin American Convention on Raw Materials; a High-level bi-regional meeting on Environment and Climate Change; and EU-LAC Dialogues on Disaster Preparedness and Disaster Risk Management.

2. EU-Mercosur Agreement

The expectations for the signature of the EU-Mercosur Free Trade Agreement during the Summit were indeed frustrated, but concluding an agreement is only good if it is a good agreement, and perhaps this result must also be seen as a half full glass.

The negotiations on the trade pillar of the agreement between the EU and Mercosur were concluded in June 2019, in a completely different domestic and international environment from when they began in 1999. That year, Mercosur was about to turn 10 years old, on a trajectory of increasing intra- and extra-regional trade and optimism about its role in strengthening the insertion of its member states into the global economy and politics. In geopolitical terms, the rapprochement with the EU was seen as a strategy to counterbalance the hegemony of the United States in the region. In the case of Brazil, the second term of President Fernando Henrique Cardoso was beginning, a period of democratic consolidation and a foreign policy characterised by the search for 'autonomy through integration' (Vigevani et al. 2003).

In 2019, instead, the country was going through one of its worst hours, under the government of Jair Bolsonaro, who was sworn in, in January of that year. Despite significant achievements, Mercosur was also suffering, on the one hand, from polarisation and ideologization in Latin American regionalism, marked by disagreements over how to deal with the crisis in Venezuela and, on the other hand, from the decline in its commercial relevance over the previous decade (Ribeiro Hoffmann 2020). The rise of China, the crisis of multilateral institutions and uncertainties about the changes taking place in the international order defined the contours of the global situation, which was to become even more complex with the Covid-19 pandemic and the war in Ukraine. The conclusion of the Mercosur-EU trade negotiations, which had been reopened in 2016, was controversial. In addition to the traditional disputes in the areas of agriculture, intellectual property and government procurement, the Brazilian political context and its environmental policy, aroused criticism in both regions (Toni & Feitosa 2022). The final text resulting from the negotiations was made available on the European Commission's website (European Commission 2019), but the agreement was not a final text and (still) is subject to modifications (Ribeiro Hoffmann 2023).

The election of President Lula in Brazil and his new approach to foreign policy, in particular the emphasis on regional integration and the strengthening of Mercosur, and multilateralism, gave a new impetus to the process, which raised expectations that the negotiations could be finalized in time for the agreement to be signed during the Summit. However, during the first months of Lula's government the regional agenda has been a watered-down approach to regionalism in which some infrastructure projects have received attention, such as the bio-oceanic routes connecting Brazil with the Pacific Ocean via Paraguay, Argentina and Chile (ports of Iquique e Antofagasta), with the aim to replace the route via the Panama channel, and to facilitate the exports of bovine, cellulose, corn and

soya (Brazilian Ministry of Planning and Budget 2023). At the political level two important meetings took place, but the follow-up is yet to be seen: the Summit of Heads of States of South American States, that took place in Brasilia, Brazil, in May 2023, and the Summit of Heads of States of the Amazon Cooperation Treaty Organisation (OTCA), that took place in Belém do Pará, Brazil, in August 2023.

Despite the not yet overcome fragmentation of Latin American regionalism, and therefore the lack of effective priorities of Mercosur in the foreign policy of its member-states, a key problem of the EU-Mercosur agreement is the unimpressive results of the impact assessments made so far. As Martinez (2023) summarizes, based on a comprehensive literature review that includes an (independent) impact assessment commissioned by the EU (LSE 2018): "Evaluating the purely commercial side of the agreement, the evidence available so far indicates GDP and welfare gains of a small magnitude. Most studies point to GDP increases of between 0.20 per cent and 0.45 per cent in the long term. In studies that simulate transition dynamics, the expected increase in GDP five years after the agreement comes into force is between 0.09% and 0.15%." (op.cit, p.13). He adds that, in the case of Brazil, for instance, these assessments do not include "long-term impacts of trade, the process of structural change in the Brazilian economy, dynamic effects on innovation capacity and adjustment costs in the capacity for innovation and adjustment costs in the labour market" (op.cit.,p. 14), and that the incorporation of these aspects is likely to worsen the effects on the Brazilian (and Latin American) economies given their premature deindustrialisation and specialisation in sectors with less potential for fostering innovation and knowledge economies, since they are mostly exporters of agricultural products and commodities.

In addition to other more specific problems such as the controversial mechanisms of environmental conditionalities (Sanahuja 2020, Ribeiro Hoffmann 2023), another concern voiced by analysts is the possible effects of the agreement on Mercosur's fate as a regional organization. Maduro et al. (2020, p.5) argue that "It is to be expected that the Mercosur-EU agreement will influence the normative framework of the South American bloc and the very essence of the integration process, since it will be necessary to update the bloc's agenda to keep it compatible with the negotiated agreement". Peña (2023) draws attention to the potential effects of the bilateral nature of the EU-Mercosur agreement, i.e., the fact that the agreement can enter into force in a state-party before all state-parties have ratified it: "the so-called bilaterality could have consequences that transcend the bi-regional agreement and that would penetrate deep even into the existential dimension of Mercosur and the relations between its member countries...[transforming] the Mercosur customs union into a free trade zone" (Peña 2023, p.2-3). These concerns have increased uncertainty about the advantages of the conclusion of the EU-Mercosur agreement, at least, this version of the agreement.

3. Concluding remarks: What now?

The results of the III EU-CELAC Summit of Heads of State and Government were not impressive, but in the current context of global crises and uncertainties, they were not insignificant. The consensus achieved and expressed in the Declaration and the Roadmap for 2023 to 2025 represents a new trend in the relations between the EU and the LAC region, that had stagnated for almost a decade. The EU-Mercosur free trade agreement must be further discussed as there is no clear evidence of its value to foster an effective commitment of sustainability and the improvement of the wellbeing of the citizens of both regions. But other sub-regional relations have been fostered in the Summit, and the overall EU-CELAC Partnership has the potential to advance in key themes such as health and climate change. Governments and civil societies in both regions should not let the sparkle of the Summit extinguish and seize the moment to advance further consensus about better mechanisms to transform our common values in collective action at the birregional and global-multilateral level in this critical juncture of our history.

References

- CEPAL (2023). *Oportunidades para la inversión y la colaboración entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Santiago: CEPAL.
- EULAC Foundation (2023), *III EU-CELAC Summit 2023*, available at <https://eulac-foundation.org/en/iii-eu-celac-summit-2023>.
- European Commission (2019). *Acordo comercial UE-Mercosul. O acordo de principio, Bruxelas, 1 de julho de 2019*, available at https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en.
- Libardi, Manuella (2023). Cumbre Celac-UE muestra rol de América Latina en el nuevo orden internacional. *Democracia Abierta*, 20 julio 2023.
- LSE Consulting (2018). *Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the European Union and Mercosur*. Inception Report. London School of Economics and Political Science.
- Luciano, B. T. (2022). EU-LAC Inter-regionalism during the COVID-19 Pandemic. *Contexto Internacional*, 44.
- Maduro, Lucia, Pedro Da Motta Veiga & Sandra Polónia Rios. 2020. Acordo Mercosul-União Europeia. Impactos normativos/regulatórios no Mercosul. *Banco Interamericano de Desenvolvimento*, Nota Técnica Número IDB - TN - 1997.

- Martinez, Thiago Sevilhano (2023). Acordo Mercosul-UE e mudança estrutural: Considerações a partir de modelos de equilíbrio geral, *IPEA Carta de Conjuntura*, nr 59.
- Brazilian Ministry of Planning and Budget, Subcommittee on South American Integration and Development (2023). *Boletim IDSA*, nº 1, Julho de 2023.
- Nolte, D & M.V. Alvarez (2023). La Cumbre CELAC-UE entre luces y sombras, *Latinoamérica 21*, 26 Julio 2023.
- Nonnenberg, Marcelo José Braga; Ribeiro, Fernando José da Silva Paiva (2019). Análise preliminar do acordo Mercosul-União Europeia. *IPEA Carta de Conjuntura*, nr 44..
- Peña, Félix (2023). El Procedimiento para la entrada en vigencia del eventual acuerdo Mercosur-Unión Europea, *Newsletter Mensual*, abril de 2023.
- Ribeiro Hoffmann (2023). O acordo Mercosul-União Europeia na nova conjuntura global. *CEBRI - Análise de Conjuntura*, Ano2, Nr.6, Abr-Jun 2023.
- Ribeiro Hoffmann, A. (2020). 'Mercosur between resilience and disintegration', In *Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective*, D. Nolte & B. Weiffen (eds), pp.119-132. NY: Routledge.
- Sanahuja, J.A. (2020). Acordo Mercosul-UE: por uma cláusula ambiental vinculativa, *Folha de São Paulo*, 16 de outubro de 2020.
- Toni, A., & C. Feitosa Chaves (2022). Bolsonaro's far-right populist environmental and climate diplomacy. *Latin American Policy* 13 (2): 464-483.
- Vigevani, T., M. F. D. Oliveira & R. Cintra (2003). Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo social* 15 (2): 31-61.

ΟΔΗΓΙΕΣ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ

Τα κείμενα υποβάλλονται στα ελληνικά ή στα αγγλικά. Οι συγγραφείς δεσμεύονται ότι δεν έχουν δημοσιεύσει ή υποβάλει προς κρίση τα άρθρα τους σε άλλο έντυπο. Σε περίπτωση δημοσίευσης παρόμοιου άρθρου, αυτό δηλώνεται από τον συγγραφέα. Τα κείμενα υποβάλλονται σε ηλεκτρονική μορφή στην ακόλουθη διεύθυνση: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>

Τα κείμενα που υποβάλλονται προς κρίση και δημοσίευση πρέπει να εμπίπτουν σε μια από τις παρακάτω κατηγορίες: **Ερευνητικά Άρθρα, Ερευνητικά Σημειώματα, Βιβλιοκριτικές, Σημείωμα Επιμελητή και Κείμενα Πολιτικής.**

Τα Ερευνητικά Άρθρα και τα Ερευνητικά Σημειώματα αξιολογούνται από δύο τουλάχιστον ανώνυμους κριτές. Το όνομα και τα άλλα στοιχεία του συγγραφέα (ιδιότητα, ίδρυμα/οργανισμός, στοιχεία επικοινωνίας) καθώς και ο τίτλος του άρθρου με την περίληψη πρέπει να υποβάλλονται σε ξεχωριστή σελίδα (σελίδα τίτλου) από το κυρίως σώμα (τίτλος, κείμενο, βιβλιογραφικές αναφορές). Τα υποβαλλόμενα άρθρα πρέπει να συνοδεύονται από δύο περιλήψεις, όχι μεγαλύτερες των 100 λέξεων, και 5 λέξεις-κλειδιά στα ελληνικά και τα αγγλικά. Η έκταση των ερευνητικών άρθρων πρέπει να κυμαίνεται μεταξύ 6-8.000 λέξεων συμπεριλαμβανομένων των περιλήψεων και αναφορών. Τα ερευνητικά σημειώματα είναι 3.000-4.000 λέξεις. Περισσότερες λεπτομέρειες για όλους τους τύπους δημοσιεύσεων μπορείτε να βρείτε στην ιστοσελίδα του περιοδικού.

Ως προς τις βιβλιογραφικές αναφορές, το Περιοδικό ακολουθεί την εξής προσέγγιση: Για τις **ενδοκειμενικές παραπομπές**: Αναφέρονται με συντομία βασικές πληροφορίες των χρησιμοποιούμενων πηγών βάσει του συστήματος αναφορών Harvard. Ενδεικτικά: για έναν ή δύο συγγραφείς: (π.χ. Hall and Soskice 2001), για περισσότερους από δύο συγγραφείς: (π.χ. Meghir et al. 2017), για απευθείας απόδοση κειμένου πρέπει να αναφέρεται το κείμενο σε εισαγωγικά (quotes) καθώς και η αντίστοιχη σελίδα στην παραπομπή: (π.χ. Hall and Soskice 2001:65).

Για τη βιβλιογραφική λίστα: Για τη βιβλιογραφία το Περιοδικό υιοθετεί πολιτική ελεύθερης επιλογής του συστήματος κατάρτισης της βιβλιογραφικής λίστας. Οι συγγραφείς μπορούν να χρησιμοποιήσουν οποιοδήποτε από τα διεθνώς καθιερωμένα συστήματα αναφορών όπως APA, Harvard, Chicago κ.ά. Οι αναφορές στη βιβλιογραφία θα πρέπει να εμφανίζονται με αλφαβητική σειρά. Παρακαλούνται οι συγγραφείς να επιμελούνται την ακριβή αντιστοίχιση των αναφορών του κειμένου με τον αλφαβητικό κατάλογο των βιβλιογραφικών αναφορών στο τέλος του κειμένου και το αντίστροφο.

Συνιστάται οι επεξηγηματικές σημειώσεις να είναι οι ελάχιστες δυνατές. Εάν κρίνονται απαραίτητες, τότε πρέπει να αριθμούνται στο κείμενο και να παρατίθενται στο τέλος τους άρθρου. Επίσης, τυχόν Ευχαριστίες, Δήλωση Σύγκρουσης Συμφερόντων ή Δήλωση Χρηματοδότησης της Έρευνας καθώς και η Γνωστοποίηση Χρήσης Τεχνητής Νοημοσύνης παρατίθενται στη σελίδα τίτλου. Η γλωσσική επιμέλεια των κειμένων (στα ελληνικά ή στα αγγλικά) είναι αποκλειστική ευθύνη του συγγραφέα. Για την απεικόνιση μαθηματικών τύπων, διαγραμμάτων και πινάκων να χρησιμοποιείται αντίστοιχη τυποποιημένη εφαρμογή. Πριν την υποβολή του άρθρου οι συγγραφείς πρέπει να έχουν διαβάσει τις **Πολιτικές Έκδοσης του Περιοδικού** καθώς και τις αναλυτικές Οδηγίες για τους Συγγραφείς που είναι διαθέσιμες στην ηλεκτρονική έκδοση (<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>). Άρθρα που δεν συμβιβάζονται με τις παραπάνω οδηγίες επιστρέφονται στον συγγραφέα για την ανάλογη προσαρμογή. Τα προς κρίση-παρουσίαση βιβλία αποστέλλονται επίσης στην ίδια ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>

Η Περιφέρεια κυκλοφορεί δύο φορές τον χρόνο: την άνοιξη και το φθινόπωρο. Εκτυπώνεται και διανέμεται από τις εκδόσεις Διώνικος, Γραβιάς 9-13, Αθήνα 10678, τηλ/φαξ, 210 3801777, e-mail: info@dionicos.gr. Για γενικές πληροφορίες, η ηλεκτρονική διεύθυνση επικοινωνίας είναι η ακόλουθη:

ekopda@pspa.uoa.gr.

Τα άρθρα είναι διαθέσιμα στο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>.

NOTES FOR CONTRIBUTORS

Papers should be written in Greek or English. It is assumed that submitted articles have not been published elsewhere and that they are not under consideration for publication by other journals. The authors should state whether they are publishing related articles elsewhere. Authors must submit their papers online to the following address:

<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>.

Papers accepted for review are evaluated anonymously by at least two referees. Therefore, along with the full paper (title, text, references) author's name and address as well as the paper's title should be submitted separately on a covering page. Papers should include an abstract of not more than 100 words and five key words, both in Greek and English. Articles should be between 6000 and 8000 words in length including abstracts and references. Manuscripts will not be returned to the author if rejected.

References to publications should be given according to the Harvard system which in the text cites authors and year of publication, e.g. (Esping-Andersen, 1990; Kleinman and Piachaud, 1993). Page number(s) should be given for all direct quotations, e.g. (Ferrera et al., 2002: 230). If there is more than one reference to the same author and year, they should be distinguished by the use of a, b, c etc., added to the year. References should also be listed alphabetically at the end of the paper in a List of References (not Bibliography). Authors are particularly requested to ensure that each text reference appears in the list, and vice versa. References to books should always give the city of publication and publisher as well as author and title details. For example: Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press. Reference to journal articles should give volume, issue and page numbers, and the name of the article enclosed in single quotation marks. For example: Atkinson, A.B., Marlier, E. and Nolan, B. (2004) 'Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union', *Journal of Common Market Studies* 42:47-75. References to chapters within multi-authored publications should be listed with the chapter title in single quotation marks followed by the author and title of the publication. For example: Leibfried, S. and Pierson, P., (1995) 'Semisovereign Welfare States: Social Policy in a multitiered Europe', in: Leibfried, S. and Pierson, P., (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, p.p. 43-77, Washington D.C.: The Brookings Institution. Book and journal titles should be in italics. Explanatory notes should be kept to a minimum. If it is necessary to use them, they must be numbered consecutively in the text and listed at the end of the paper. Any acknowledgements should appear at the end of the text. Papers that do not conform to the aforementioned style will be returned to the authors for revision. To display mathematical formulas, charts and tables, should be used corresponding standardized application. The language editing of texts (either in Greek or in English) is the sole responsibility of the author.

Book reviews are also sent online to the following address:

<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>

Region and Periphery is published twice a year (Spring/Autumn). It is printed and distributed by Dionicos Publishers, 106 78, Athens, Gravias str. 9-13, Greece, tel./fax: +302103801777, e-mail: info@dionicos.gr. For general information the e-mail address is as follows: ekopda@pspa.uoa.gr.

The scientific review is available at: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>

REGIONAL INTEGRATION
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
S-A-2030 I-T-16