

Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 19 (2025)

Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Autumn | Φθινόπωρο 2025

Issue | Τεύχος 19

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
REGIONAL
INTEGRATION
politics economics governanceRESEARCH ARTICLES
ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ**Αθηνάϊς Τουρκολιά & Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης**,
Η χρηματοδότηση βάσει προϋπολογισμού επιδόσεων
στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ**Κωνσταντίνος Καζαντζής & Ναπολέων Μαραβέγιας**,
Η συγκριτική πολιτική οικονομία του επιμερισμού
κινδύνου στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση**Κωνσταντίνος Παπανικολάου**, Κρίσεις, χρηματο-
πιστωτικό σύστημα και Διεθνή Χρηματοπιστωτικά
Κέντρα - Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του
2007-2008 και η κρίση χρέους της Ευρωζώνης**Φωτεινή Σταγάκη**, Η κανονιστική βάση που διέπει την
ΕΕ και τα θεσμικά της όργανα στη λήψη αποφάσεων
στον τομέα της άμεσης φορολογίας και η έννοια της
δημοκρατικής νομιμότητας: Η αλλαγή του νομικού
προτύπου (paradigm shift) από την πάταξη της φορο-
διαφυγής προς την καταπολέμηση της φοροαποφυγήςRESEARCH NOTES
ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΣΗΜΕΙΩΜΑΤΑ**Γεώργιος Κουκάκης**, Η πορεία ένταξης των Δυτικών
Βαλκανίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Τρέχουσα κατά-
σταση, προκλήσεις και προοπτικές**Marina Zoe Saoulidou**, Eurosceptic about What?
Knowledge Gaps and Public Euroscepticism Across
CrisesΕπιστημονική επιθεώρηση για την περιφερειακή
ολοκλήρωση-πολιτική, οικονομία & διακυβέρνηση



ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ REGIONAL INTEGRATION

politics economics governance

RESEARCH ARTICLES ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ

Αθηναΐς Τουρκολιά & Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης,
Η χρηματοδότηση βάσει προϋπολογισμού επιδόσεων
στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ

Κωνσταντίνος Καζαντζής & Ναπολέων Μαραβέγιας,
Η συγκριτική πολιτική οικονομία του επιμερισμού
κινδύνου στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση

Κωνσταντίνος Παπανικολάου, Κρίσεις, χρηματο-
πιστωτικό σύστημα και Διεθνή Χρηματοπιστωτικά
Κέντρα - Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του
2007-2008 και η κρίση χρέους της Ευρωζώνης

Φωτεινή Σταγάκη, Η κανονιστική βάση που διέπει την
ΕΕ και τα θεσμικά της όργανα στη λήψη αποφάσεων
στον τομέα της άμεσης φορολογίας και η έννοια της
δημοκρατικής νομιμότητας: Η αλλαγή του νομικού
προτύπου (paradigm shift) από την πάταξη της φορο-
διαφυγής προς την καταπολέμηση της φοροαποφυγής

RESEARCH NOTES ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΣΗΜΕΙΩΜΑΤΑ

Γεώργιος Κουκάκης, Η πορεία ένταξης των Δυτικών
Βαλκανίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Τρέχουσα κατά-
σταση, προκλήσεις και προοπτικές

Marina Zoe Saoulidou, Eurosceptic about What?
Knowledge Gaps and Public Euroscepticism Across
Crises

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

Η Επιστημονική Επιθεώρηση **Regional Integration: Politics, Economics and Governance** (Περιφέρεια) εκδίδεται στο πλαίσιο λειτουργίας 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 (ΕΚΟΠΔΑ) του ΠΕΔΔ/ΕΚΠΑ.

Η Επιθεώρηση εκδίδεται υπό την επιστημονική επιμέλεια:

Ιδρυτής και Επίτιμος Σύμβουλος Σύνταξης

Ναπολέον Μαραβέγιας, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Διευθυντής Σύνταξης Editor-in-Chief

Κατσίκας Δημήτρης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Αναπληρωτές Διευθυντές Σύνταξης

Ανδρέου Γιώργος, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Μανώλη Παναγιώτα, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Μαρίς Γιώργος, Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Χάρδας Τάσος, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

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 Πάφος

Χαζάκης Κωνσταντίνος, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης
Χρυσομαλλίδης Χαράλαμπος,

Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης

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

Γαλανόπουλος Κωνσταντίνος, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο
Θράκης

Δούση Εμμανουέλα, Εθνικό και

Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

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

Νικολαΐδη Καλυψώ, University of Oxford

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 Αστέρης, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Ψαλτόπουλος Δημήτρης, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο

Θεσσαλονίκης

Ψυχάρης Ιωάννης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Bianculli Andrea C. , Institut Barcelona Estudis Internacionals (IBEI)

Del Tedesco Lins Maria Antonietta, University of Sao Paulo

Fritz Barbara, Free University of Berlin

Honorary Editor-in-chief

Napoleon Maravegias, National and

Kapodistrian University Of Athens

Editor-in-Chief

Katsikas Dimitris, National and

Kapodistrian University Of Athens

Associate Editors-in-Chief

Andreu George, Aristotle University of Thessaloniki

Manoli Panagiota, University of the Peloponnese

Maris George, University of the Aegean

Chardas Tasos, Democritus University of Thrace

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

Chrysomallidis Charalampos,

Greek National Documentation Center

Ribeiro Hoffmann Andrea, Pontifical

Catholic University of Rio de Janeiro (PUC- Rio)

Scientific Advisory Board

Antoniades Andreas, University of Sussex

Vliamos Spyros, National and

Kapodistrian University Of Athens

Galanopoulos Konstantinos, Democritus University of
Thrace

Doussis Emmanouela, National and

Kapodistrian University Of Athens

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

Nicolaidis Kalypso, University of Oxford

Papadaskalopoulos Athanasios, Panteion University

Papastamou Andreas, Panteion University

Petrakos 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 Antonietta, 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 (regionalization).

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 (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 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.

RESEARCH ARTICLES ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ	Αθηναΐς Τουρκολιά & Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, Η χρηματοδότηση βάσει προϋπολογισμού επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ	7
	Κωνσταντίνος Καζαντζής & Ναπολέων Μαραβέγιας, Η συγκριτική πολιτική οικονομία του επιμερισμού κινδύνου στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση	37
	Κωνσταντίνος Παπανικολάου, Κρίσεις, χρηματοπιστωτικό σύστημα και Διεθνή Χρηματοπιστωτικά Κέντρα - Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2008 και η κρίση χρέους της Ευρωζώνης	63
	Φωτεινή Σταγάκη, Η κανονιστική βάση που διέπει την ΕΕ και τα Θεσμικά της όργανα στη λήψη αποφάσεων στον τομέα της άμεσης φορολογίας και η έννοια της δημοκρατικής νομιμότητας: Η αλλαγή του νομικού προτύπου (para- digm shift) από την πάταξη της φοροδιαφυγής προς την καταπολέμηση της φοροαποφυγής	91
<hr/>		
RESEARCH NOTES ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΣΗΜΕΙΩΜΑΤΑ	Γεώργιος Κουκάκης, Η πορεία ένταξης των Δυτικών Βαλκανίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Τρέχουσα κατάσταση, προκλήσεις και προοπτικές	115
	Marina Zoe Saoulidou, Eurosceptic about What? Knowledge Gaps and Public Euroscpticism Across Crises	137

Η χρηματοδότηση βάσει προϋπολογισμού επιδόσεων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ

Αθηναΐς Τουρκολιά,

Προϊσταμένη Γενικής Διεύθυνσης Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων, Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής, Υπουργείο Οικονομικών, a.tourkolia@edel.gr

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης,

Επικ. Καθηγητής, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, ch.chrysmallidis@uop.gr

Περίληψη

Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο πλαίσιο της ιστορικής εξέλιξης της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης, ανέπτυξε πτυχές διαφόρων μορφών προϋπολογισμού επιδόσεων σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση του ΟΟΣΑ, διατηρώντας ως σταθερό προσανατολισμό τη σύνδεση της χρηματοδότησης προς τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Στόχος της σύνδεσης αυτής είναι -μεταξύ άλλων- η τεκμηρίωση της επίτευξης των ευρωπαϊκών στρατηγικών στόχων και η ανάδειξη της προστιθέμενης αξίας των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας κατάρτισης και εκτέλεσης του ενωσιακού προϋπολογισμού, αν και επιχειρήθηκε συχνά να εξαρτηθούν οι χρηματοδοτήσεις από στοιχεία επιδόσεων, αυτό δεν επετεύχθη, ούτε οι σχετικές προσπάθειες υπήρξαν συνεκτικές. Οι παρατηρήσεις αυτές εστιάζονται ειδικότερα στο πεδίο της Πολιτικής Συνοχής, της κατεχοχίν αναπτυξιακής και επενδυτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΕΕ).

Η κριτική ανάλυση της εφαρμογής των μέσων και μηχανισμών σύνδεσης με τις επιδόσεις είναι απαραίτητη προκειμένου να αντληθούν μοντέλα που θα ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα της Πολιτικής Συνοχής ενόψει της προετοιμασίας για την μετά το '27 περίοδο.

Αξιόλογο υλικό για την ανάλυση αυτή προσφέρει η μελέτη του δημοσιονομικού μοντέλου του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, η άντληση εμπειρίας από την εφαρμογή του και η προβολή στις ανάγκες και τις αξίες της Πολιτικής Συνοχής.

Λέξεις κλειδιά: Πολιτική συνοχής, ΕΕ, Προϋπολογισμός αποτελεσμάτων και επιδόσεων, Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Προγραμματική περίοδος 2027-2033

EU cohesion policy and performance-based budgeting

Athinais Tourkolia,

Head of Directorate General of Audits of Co-financed Programs, General Secretariat of Fiscal Policy, Ministry of Economy and Finance

Charalampos Chrysomallidis,

Assist. Professor, Department of Business and Organization Administration, University of the Peloponnese

Abstract

The EU budget has developed aspects of various forms of performance budgeting, within the framework of the European economic governance system, focusing on linkages between financing and expected outcomes. The aim of this approach is to achieve European strategic objectives and contribute to the increase of European policies' added value.

Similar efforts have not always been successful or coherent, particularly in the field of Cohesion Policy, EU's primary long-term development policy. Thus, a critical analysis of the implementation of relevant tools and mechanisms is necessary, to prepare policy interventions, methods and modes that will enhance the effectiveness of Cohesion Policy in the post-2027 programming period.

For the purposes of this analysis, valuable insights are provided by the study of the fiscal model that was followed by the Recovery and Resilience Facility, relying on its implementation and projecting it onto the needs of EU's Cohesion Policy.

Keywords: Cohesion Policy, EU, Performance-based budgeting, The Recovery and Resilience Facility, Programming period 2027-2033

1. Introduction

Η βέλτιστη κατανομή και διαχείριση των δημοσίων πόρων αποτελεί κεντρικό διακύβευμα της οικονομικής πολιτικής. Παράλληλα, η επίτευξη μετρήσιμων αποτελεσμάτων ανταποκρινόμενων προς στρατηγικούς στόχους πολιτικής, συνιστά παράγοντα διαφάνειας και λογοδοσίας σχετικά με τον τρόπο και τον βαθμό αξιοποίησης της δημόσιας δαπάνης. Για το λόγο αυτό, τα παραπάνω προσελκύουν το ενδιαφέρον κάθε μορφής διακυβέρνησης, σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, καθώς και της κοινωνίας των πολιτών.

Το παρόν άρθρο καταπιάνεται με τα εξής κεντρικά ερευνητικά ερωτήματα: αρχικά διερευνάται κατά πόσο η μετάβαση από τον προϋπολογισμό εισροών ή

γραμμής προς τον προϋπολογισμό επιδόσεων είναι ένα αποτελεσματικό μέσο για την επίτευξη του ανωτέρω σκοπού. Επίσης αναλύουμε τον μεταρρυθμιστικό χαρακτήρα του προϋπολογισμού επιδόσεων, το θεωρητικό του υπόβαθρο, το ιστορικό των προσπαθειών εφαρμογής του, τις εκφάνσεις του και τον ρόλο που είναι δυνατόν να διαδραματίσει στη λήψη δημοσιονομικών αποφάσεων.

Στη συνέχεια, εστιάζοντας στο σύστημα θεσμικών οργάνων και σχέσεων των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης της ΕΕ, εξετάζουμε τον χαρακτήρα του ενωσιακού προϋπολογισμού ως προϋπολογισμού επιδόσεων. Στο εν λόγω σύστημα, ο συσχετισμός της χρηματοδότησης με τα αποτελέσματα των ευρωπαϊκών πολιτικών και μέσω αυτών, η επίτευξη των στρατηγικών στόχων, ιεραρχείται πολύ υψηλά και λαμβάνει χαρακτήρα αξιολόγησης της προστιθέμενης αξίας των χρηματοδοτικών δράσεων. Στο πλαίσιο αυτής της ανάλυσης, εξετάζονται οι πιυχές της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ που προβλέπονται για την αξιολόγηση των επιδόσεων λαμβάνοντας ως μελέτη περίπτωσης τον τομέα της Πολιτικής Συνοχής (εφεξής ΠΣ), της κατ' εξοχήν δηλαδή αναπτυξιακής και επενδυτικής πολιτικής της ΕΕ. Ειδικότερα, εξετάζονται τα θεσμικά εργαλεία μέσω των οποίων επιχειρείται, ιστορικά, θεωρητικά και πρακτικά, ο προσανατολισμός της ενωσιακής χρηματοδότησης προς τα αποτελέσματα, τα οποία προσδοκούνται από την υλοποίηση των συναφών έργων στα κράτη μέλη.

Το επόμενο ζήτημα που αναλύεται είναι κατά πόσο η εφαρμογή των εν λόγω θεσμικών μηχανισμών έχει επιτύχει τον αναπροσανατολισμό της ενωσιακής χρηματοδότησης από τις διαδικασίες και τη στείρα συμμόρφωση στους κανόνες προς τα μετρήσιμα και απτά αποτελέσματα. Αναφορά γίνεται επίσης και στο κατά πόσο ο αναπροσανατολισμός αυτός έχει κατορθώσει να διαδραματίσει βαρύνοντα ρόλο στον εξορθολογισμό των δημοσιονομικών αποφάσεων, συμβάλλοντας έτσι στην εξέλιξη της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ. Τέλος, εξετάζεται και αξιολογείται το φερόμενο ως καινοτόμο δημοσιονομικό μοντέλο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας προκειμένου να διερευνηθεί η δυνατότητά του να αποτελέσει το κυρίαρχο δημοσιονομικό μοντέλο στην μετά το '27 εποχή για την ΠΣ.

Για τη μελέτη των διερευνώμενων ζητημάτων αξιοποιήθηκαν μελέτες και έρευνες διεθνών οργανισμών και συγκεκριμένα του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (εφεξής ΟΟΣΑ) του οποίου η ενασχόληση με το ζήτημα του προϋπολογισμού επιδόσεων είναι μακροχρόνια και ενδελεχής, έγγραφα εργασίας και εκδόσεις των υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ad hoc μελέτες που εκπονήθηκαν από ανεξάρτητους μελετητές για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ειδικές εκθέσεις, επισκοπήσεις και ενημερωτικά πονήματα του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, υλικό και έγγραφα εργασίας του Διακρατικού Δικτύου για την Απλοποίηση, πρακτικά συνεδριάσεων και έκθεση της Ομάδας Εμπειρογνομώνων Υψηλού Επιπέδου για το Μέλλον της Πολιτικής Συνοχής, καθώς και επιστημονική αρθρογραφία.

2. Εννοιολόγηση και Θεωρητικό πλαίσιο

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων ή προϋπολογισμός βάσει απόδοσης (Performance Budgeting/PB ή Performance Based Budgeting) αντιπροσωπεύει την προσπάθεια σύνδεσης των δημοσίων δαπανών με τα αποτελέσματα και τους στόχους πολιτικής με σκοπό τη βελτιστοποίηση της διαχείρισης και της απόδοσης των δημοσίων πόρων. (Schick, 2014).

Σύμφωνα με ορισμό του ΟΟΣΑ, ως προϋπολογισμός επιδόσεων προσδιορίζεται η συστηματική χρήση πληροφοριών σχετιζόμενων με επιδόσεις προκειμένου να ληφθούν και να τεκμηριωθούν δημοσιονομικές αποφάσεις, είτε συναρτώντας άμεσα τις πληροφορίες αυτές με την κατανομή του προϋπολογισμού, είτε αξιοποιώντας αυτές ως βάση για το δημοσιονομικό σχεδιασμό και την εμπέδωση διαφάνειας και λογοδοσίας σε όλα τα στάδια του προϋπολογισμού, παρέχοντας τόσο στους νομοθέτες όσο και στους πολίτες, πληροφορίες σχετικά με τους σκοπούς των δαπανών και τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται. (Moretti et al., 2019).

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων συνιστά σημαντική μεταρρύθμιση σε σχέση με τον παραδοσιακό προϋπολογισμό γραμμής ο οποίος επικεντρώνεται στις εισροές και απλώς κατανέμει πόρους σε κυβερνητικές υπηρεσίες, καθώς η σύνδεση της κατανομής της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις προϋποθέτει πολύ πιο εξελιγμένη ανάλυση. Διέπεται δε από αρχές σύμφωνα με τις οποίες οι κυβερνήσεις οφείλουν να έχουν γνώση των αναγκών των πολιτών και να κατευθύνουν τη δράση τους στην ικανοποίησή των αναγκών χωρίς να εγκλωβίζονται στην τήρηση των κανόνων, η συλλογή των φόρων δεν αποτελεί αυτοσκοπό αλλά μέσο για την επίτευξη αποτελεσμάτων και ότι υπάρχει ανάγκη μέτρησης της προόδου. (Crisotomo, 2015).

Οι πρώτες προσπάθειες για σύνταξη προϋπολογισμού προσανατολισμένου στα αποτελέσματα, την απόδοση και τις επιδόσεις εντοπίζονται στις Η.Π.Α.. Χρονολογούνται από τα τέλη του 19ου αιώνα, ενώ εντείνονται κατά την περίοδο της ύφεσης της δεκαετίας του 1930. Οι προσπάθειες λαμβάνουν επίσημη μορφή με την έκθεση της Επιτροπής Hoover, στις αρχές της δεκαετίας 1950, όπου διατυπώνεται η άποψη ότι ο ομοσπονδιακός προϋπολογισμός, αν και μεγάλου ύψους, δεν περιλάμβανε στόχους προς επίτευξη. Παράλληλα διατυπώνεται παρότρυνση για μετατόπιση του κέντρου βάρους από τις εισροές στις δράσεις και την επίτευξη στόχων καθώς και στο κόστος αυτών. (Clark et al, 2018).

Τα εγχειρήματα εφαρμογής του προϋπολογισμού επιδόσεων υπήρξαν κατά το παρελθόν αρκετά συχνά ανεπιτυχή, ίσως λόγω των υψηλών προσδοκιών από την εφαρμογή του. Ωστόσο, οι προσπάθειες ποτέ δεν έπαψαν να ανανεώνονται. (Schick, 2014). Περί τα τέλη της δεκαετίας του 1970, οπότε και κάνει την εμφάνισή του το Νέο Δημόσιο Management (NDM-NPM) ως θεωρία και πρακτική, η μεταρρύθμιση της κατάρτισης προϋπολογισμού βάσει δεικτών απόδοσης αποκτά νέα πνοή εμφανιζόμενη ως μια από τις βασικές εφαρμογές του. (Mauro, et al., 2019).

Πράγματι, η εστίαση στη μέτρηση και τη διαχείριση της απόδοσης που διέπει τον προϋπολογισμό επιδόσεων βρίσκεται στο επίκεντρο του ΝΔΜ. Βασικά στοιχεία που σύμφωνα με την Επιτροπή Δημόσιου Management του ΟΟΣΑ, χαρακτηρίζουν το ΝΔΜ -συγκεκριμένα η προσήλωση στα αποτελέσματα, και η συσχέτιση κόστους-οφέλους ως βάση και πηγή πληροφόρησης για την ορθότερη λήψη αποφάσεων- συνδέονται άμεσα με τη λογική που διέπει την κατάρτιση προϋπολογισμού βάσει απόδοσης (Ρωσσίδης, 2012).

Αλλωστε, από τις επτά διαστάσεις του ΝΔΜ, όπως προσδιορίζονται από τον Hood (1995), η τέταρτη σχετίζεται με την κατάρτιση προϋπολογισμού εστιασμένου στα αποτελέσματα και την εξοικονόμηση πόρων ενώ ως έβδομη διάσταση εμφανίζεται η έμφαση στις εκροές και τα αποτελέσματα (Jansen, 2008).

Η μεταφορά πρακτικών διαχείρισης από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα ως μέσο για τη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του τελευταίου και οι βασικές αξίες του ΝΔΜ, οικονομικότητα, αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα, νομιμότητα, λογοδοσία, συνιστούν ιδέες από τις οποίες εμφορείται ο προϋπολογισμός επιδόσεων τόσο στην πρώιμη μορφή του όσο και στις μεταγενέστερες μεταλλάξεις του (Ρωσσίδης, κ.α., 2020).

Το ΝΔΜ εμφανίζεται επί της ουσίας ως διάδοχο κίνηση προγενέστερων μεταρρυθμιστικών παραλλαγών του προϋπολογισμού επιδόσεων, όπως το σύστημα προϋπολογισμού επί τη βάση προγραμμάτων (planning-programming budgeting system - PPBS) και το σύστημα προϋπολογισμού από μηδενική βάση (zero-based budgeting- ZBBS). Για το λόγο αυτό, το ευρύτερο φάσμα των εφαρμογών του ΝΔΜ, οι οποίες εκτείνονται σε όλο το φάσμα της οργάνωσης και της διοίκησης, ευδοκίμησε στις χώρες εκείνες που είχαν ήδη εμπειρία εφαρμογής των συστημάτων αυτών. (Ρωσσίδης, 2012).

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων, στο πλαίσιο των διαφόρων προσπαθειών εφαρμογής του, εμφανίζεται σε διαφορετικές μορφές μεταρρυθμίσεων που μπορούν να ενταχθούν σε τρεις ομάδες: 1) μεταρρυθμίσεις σχετιζόμενες με τον πυρήνα του μοντέλου δηλαδή τις βασικές διαδικασίες κατάρτισης και εφαρμογής του προϋπολογισμού 2) μεταρρυθμίσεις σχετιζόμενες με την επέκταση του μοντέλου εκτός των βασικών διαδικασιών κατάρτισης οι οποίες ωστόσο επηρεάζουν τις δημοσιονομικές αποφάσεις που σχετίζονται με την εφαρμογή του προϋπολογισμού 3) μεταρρυθμίσεις τοποθετούμενες εκτός του δημοσιονομικού πλαισίου (Schick, 2014).

Στον πυρήνα του μοντέλου κυριαρχούν, στις σύγχρονες μελέτες και πρακτική δύο μορφές μεταρρυθμίσεων: η μια φιλοδοξεί να αλλάξει τους δημοσιονομικούς κανόνες βασίζοντας τις δημοσιονομικές αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού και της κατανομής των κονδυλίων σε πραγματικά ή αναμενόμενα αποτελέσματα. Η άλλη εισάγει και αξιοποιεί κατά την κατάρτιση και κατανομή του προϋπολογισμού, πληροφορίες σχετικές με εκροές και αποτελέσματα χωρίς μεταβολή των δημοσιονομικών κανόνων, προσδίδοντας στον προϋπολογισμό επιδόσεων έναν χαρακτήρα επικουρικό.

Οι απόψεις περί των δύο μορφών μεταρρυθμίσεων αναπτύχθηκαν σε δύο εκδόσεις του 2007. μία του Marc Robinson, πρώην στελέχους του ΔΝΤ, που υποστηρίζει την κανονιστική σύνδεση δημόσιων πόρων με τα αποτελέσματα επισημαίνοντας την ανάγκη προηγούμενων ριζικών αλλαγών στις δημοσιονομικές πρακτικές, ενώ η δεύτερη μορφή μεταρρύθμισης υποστηρίζεται από τον ΟΟΣΑ σε σχετική έκθεση του 2007, αλλά και σε μεταγενέστερες εκθέσεις (Schick, 2014). Στο πλαίσιο μάλιστα των εν λόγω εκθέσεων, οι οποίες βασίζονται σε έρευνες και μελέτες επί των ακολουθούμενων πρακτικών στις χώρες του ΟΟΣΑ, συστηματοποιείται η περιγραφή τριών τύπων προϋπολογισμού επιδόσεων :

- Προϋπολογισμός όπου γίνεται παρουσίαση των στοιχείων επίδοσης (Presentational Performance Budgeting) χωρίς οι σχετικές πληροφορίες να παίζουν ρόλο στη λήψη των δημοσιονομικών αποφάσεων ενώ η χρήση τους περιορίζεται σε μια άσκηση διαφάνειας και η αξιοποίησή τους σε σκοπούς λογοδοσίας και δημόσιου διαλόγου
- Προϋπολογισμός επί τη βάση των στοιχείων επίδοσης (Performance Informed Budgeting) όπου οι σχετικές πληροφορίες εμφανίζονται με συστηματικό τρόπο αποτελώντας μέρος των βασικών κειμένων του προϋπολογισμού με στόχο τη διευκόλυνση των υπεύθυνων χάραξης πολιτικής χωρίς και πάλι αυτόματη σύνδεση μεταξύ επιπέδων επιδόσεων και χρηματοδότησης
- Προϋπολογισμός άμεσα συνδεδεμένος με τις επιδόσεις (Direct Performance Budgeting) όπου οι πληροφορίες περί των μονάδων απόδοσης έχουν άμεσες επιπτώσεις στις κατανομές των κονδυλίων του προϋπολογισμού.

Οι μεταρρυθμίσεις που συνιστούν επέκταση του μοντέλου σχετίζονται με ένα διευρυμένο φάσμα διαδικασιών που δεν περιορίζονται στις διαδικασίες κατάρτισης του προϋπολογισμού, εντάσσονται ωστόσο στο δημοσιονομικό τομέα και έχουν στόχο να βελτιώσουν την απόδοση των δημοσίων υπηρεσιών. Σε αυτές εντάσσονται η αξιολόγηση των προγραμμάτων και η αναθεώρηση των δαπανών (spending review). Με την εφαρμογή των διαδικασιών αυτών, οι οποίες είναι συνυφασμένες με καταστάσεις δημοσιονομικής κρίσης, επιχειρείται η εισαγωγή κριτηρίων απόδοσης σε αποφάσεις περικοπής ή περιορισμού δαπανών (Schick, 2014). Στο πλαίσιο αυτού του τύπου μεταρρυθμίσεων προσδιορίστηκε από τον ΟΟΣΑ ένας τέταρτος τύπος προϋπολογισμού επιδόσεων: ο προϋπολογισμός διαχείρισης της απόδοσης (Managerial Performance Budgeting) όπου οι πληροφορίες για την απόδοση αξιοποιούνται για εσωτερικούς σκοπούς διαχείρισης και λογοδοσίας, χωρίς η σύνδεση με την κατανομή των κονδυλίων να βρίσκεται στο επίκεντρο (Downes, 2017)

Εκτός του στενού δημοσιονομικού πλαισίου, τα σύγχρονα συστήματα προϋπολογισμού επιδόσεων αναπτύσσουν έμμεσες λειτουργίες. Ως τέτοια νοείται η αξιοποίηση των πληροφοριών που συλλέγονται σχετικά με εκροές και αποτελέσματα για την παρακολούθηση των κοινωνικοοικονομικών εξελίξεων εκ μέρους των κυβερνήσεων αλλά και ως εργαλείο λογοδοσίας αυτών αναφορικά με την επίτευξη στρατηγικών στόχων και στόχων πολιτικής. Επιπρόσθετα, σε ορισμέ-

νες χώρες και σε τοπικό επίπεδο, ο προϋπολογισμός επιδόσεων αξιοποιείται ως μορφή συμμετοχικού προϋπολογισμού (Participatory Budgeting – PARB). Αυτή η μορφή περιλαμβάνει τη δυνατότητα επίσημης συμμετοχής πολιτών και ομάδων σε συζητήσεις και αποφάσεις σχετικές με δημόσιες δαπάνες (Schick, 2014).

Επισημαίνεται ότι οι οικονομικές συνθήκες που επικρατούσαν κατά την αρχική εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων διαφέρουν από τις συνθήκες που επικρατούσαν κατά την εφαρμογή των σύγχρονων μορφών του. Στόχος της πρώιμης εφαρμογής του ήταν να αξιοποιηθεί ως εργαλείο για την ορθολογική κατανομή των μερισμάτων της ανάπτυξης ενώ σε εποχές δημοσιονομικής στασιμότητας ή/και συρρίκνωσης καλείται να αξιοποιηθεί για την ανακατανομή πόρων από λιγότερο σε περισσότερο παραγωγικές χρήσεις καθώς και για την τεκμηρίωση αποφάσεων περικοπής δαπανών (Schick, 2014).

3. Προϋπολογισμός επιδόσεων. Μια κριτική προσέγγιση

Οι κύριες δυσκολίες που συνάντησε η εφαρμογή του προϋπολογισμού επιδόσεων, στις διάφορες μορφές του, σχετίζονται με τη δυσκολία συμφωνίας των εμπλεκόμενων μερών ως προς τους στόχους και τις προτεραιότητες, με τον προσδιορισμό κατάλληλων μεθόδων μέτρησης της απόδοσης αλλά και με την αντίδραση στην έννοια της μέτρησης της απόδοσης (Mauro et al., 2019).

Ως ιδιαίτερη πρόκληση αναδεικνύεται η προσπάθεια αξιοποίησης ενός μεγάλου αριθμού πληροφοριών για επιδόσεις στο πλαίσιο της χρονικά περιορισμένης ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού. Για αντικειμενικούς λόγους, η προσπάθεια αυτή μπορεί τελικά να αξιοποιήσει περιορισμένο μόνο αριθμό από τις πληροφορίες αυτές και κατά συνέπεια να οδηγήσει στην απαξίωση του προϋπολογισμού επιδόσεων (Schick, 2014).

Παράλληλα, πρόσθετες δυσκολίες προκύπτουν από τις σημαντικές επενδύσεις σε πληροφοριακά και λογιστικά συστήματα που προ-απαιτούνται για την άντληση ορθών δεδομένων/πληροφοριών καθώς και η ανάγκη συντονισμού με άλλα εργαλεία όπως η λογιστική δεδουλευμένης βάσης (Mauro et al., 2019).

Βασικό εμπόδιο στην καθιέρωση του προϋπολογισμού επιδόσεων εκπροσωπούν οι ανελαστικές δαπάνες των εθνικών προϋπολογισμών οι οποίες δεν μπορούν να κατανεμηθούν με κριτήρια επιδόσεων. Οι δαπάνες αυτές εκπροσωπούν τα τρία τέταρτα των δημοσίων δαπανών στις χώρες του ΟΟΣΑ περιορίζοντας αξιοσημείωτα τον διαθέσιμο για κατανομή βάσει αποτελεσμάτων δημοσιονομικό χώρο. Η πολιτική επιρροή αποτελεί ομοίως εμπόδιο καθώς τα περί αποτελεσμάτων δεδομένα αποτελούν ένα μόνο υποσύνολο των παραγόντων που λαμβάνουν υπόψη τους οι πολιτικές ηγεσίες όταν παίρνουν δημοσιονομικές αποφάσεις, χωρίς μάλιστα να είναι και το σημαντικότερο. Τέλος, δεν πρέπει να υποτιμάται ο ανθρώπινος παράγοντας με την έννοια της ύπαρξης ή μη μιας κουλτούρας απόδοσης των εμπλεκόμενων φορέων σε συνδυασμό με ένα σύστημα συντονισμού και επικοινωνίας των φορέων αυτών το οποίο πρέπει να λειτουργεί αποτελεσματι-

κά. Τα προαναφερόμενα συνιστούν σημαντικούς παράγοντες για την επιτυχία ή την αποτυχία της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων (Schick, 2014).

Οι μελέτες περίπτωσης που διεξήγαγε κατά κύριο λόγο ο ΟΟΣΑ καταδεικνύουν ότι ο προϋπολογισμός επιδόσεων εφαρμόστηκε, εν γένει, ως μέρος ευρύτερων προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων, δημοσιονομικού και μη χαρακτήρα, μεταφέροντας το μήνυμα της απόδοσης σε ένα ευρύ φάσμα κυβερνητικών δραστηριοτήτων και διαδικασιών (Schick, 2014).

Όπως ήδη αναφέρθηκε, οι προσπάθειες εφαρμογής υπήρξαν άλλοτε επιτυχείς και άλλοτε όχι. Χαρακτηριστικά μνημονεύεται η «στρατηγική αξιολόγησης» την οποία εφάρμοσε η κυβέρνηση της Αυστραλίας στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και η οποία απαιτούσε από τα Υπουργεία να προγραμματίζουν αξιολογήσεις των προγραμμάτων τους με επίσημη δημοσίευση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης, και η οποία σημείωσε σημαντική επιτυχία. Η «στρατηγική αξιολόγησης» περιλάμβανε και ετήσια έκθεση αναφορικά με το βαθμό στο οποίο τα αποτελέσματα της αξιολόγησης τροφοδοτούσαν τις αποφάσεις για τον προϋπολογισμό (Schick, 2014).

Αντιθέτως, η προσπάθεια της Ιταλίας που ξεκίνησε στις αρχές του 2000 με ένα σύνολο παρεμβάσεων με στόχο να δρομολογήσουν μια διαδικασία εξέλιξης του εθνικού προϋπολογισμού ώστε να ενισχυθεί η σύνδεση των προς κατανομή πόρων με τις ανάγκες, υπήρξε ανεπιτυχής παρά το γεγονός ότι η προσπάθεια αυτή θωρακίσθηκε με κανονιστικές ρυθμίσεις (νέα ταξινόμηση δαπανών του προϋπολογισμού σε αποστολές και προγράμματα τα οποία καθορίζονταν από στόχους προς επίτευξη). Σύμφωνα με την ανάλυση των συνεντεύξεων κρίσιμων εμπλεκόμενων μερών, τα αίτια της αποτυχίας αποδίδονται στην υποτίμηση του προβλήματος καθορισμού της μέτρησης των αποτελεσμάτων των δημοσίων πολιτικών, στην έλλειψη επικοινωνίας των σκοπών και των στόχων της εφαρμοσθείσας δημοσιονομικής πρακτικής, και στην έλλειψη υιοθέτησης της μεταρρύθμισης. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα υποχρεώσεις στο πλαίσιο της εφαρμογής της όπως η συστηματική υποβολή εκθέσεων επιδόσεων, να αντιμετωπιστεί ως «άχρηστη γραφειοκρατική υποχρέωση» (Mauro et al., 2019).

Ο προϋπολογισμός επιδόσεων, παρά το γεγονός ότι αποτελεί ένα καινοτόμο εργαλείο για τη δημόσια διοίκηση, δεν έχει ενσωματωθεί πλήρως στις βασικές διαδικασίες προϋπολογισμού. Ειδικότερα, τα δύο τρίτα των χωρών του ΟΟΣΑ έχουν εκδώσει ορισμούς και οδηγίες για την κατάρτιση προϋπολογισμού επιδόσεων, λιγότερες έχουν τυποποιήσει μεθόδους για την υποβολή πληροφοριών για επιδόσεις στην αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή ενώ ελάχιστες διαθέτουν σύστημα αξιολόγησης των επιδόσεων ή τυποποιημένο σύνολο δεικτών επιδόσεων.

Ωστόσο, η επέκτασή του σε πεδία όπως η παρακολούθηση των κοινωνικοοικονομικών τάσεων και η μέτρηση της προόδου στην επίτευξη στρατηγικών στόχων, έχει ενισχύσει την αξιοποίησή του ως εργαλείο λογοδοσίας και τεκμηρίωσης ορθολογικών δημοσιονομικών και πολιτικών αποφάσεων των κυβερνήσεων. Έτσι, υπερβαίνοντας τα όρια μιας διαδικασίας κατανομής δημόσιων πόρων, αναδεικνύεται μέσο πολιτικής διαχείρισης και διαφάνειας (Schick, 2014).

4. Η επίτευξη αποτελεσμάτων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Παρά το γεγονός ότι ο προϋπολογισμός της ΕΕ φέρει ισχυρά στοιχεία προϋπολογισμού επιδόσεων, το νομικό πλαίσιο που τον διέπει και οι διαδικασίες κατάρτισης που προβλέπονται καθιστούν δυσχερή την ένταξή του σε κάποιον από τους τύπους που έχουν συστηματοποιηθεί από τον ΟΟΣΑ.

Για την ακρίβεια, ο ενωσιακός προϋπολογισμός συγκεντρώνει στοιχεία όλων των τύπων. Στα έγγραφα που τον συνοδεύουν ενσωματώνονται κατά τρόπο συστηματικό, πληροφορίες αναφορικά με τις επιδόσεις οι οποίες αξιοποιούνται για λόγους διαφάνειας και λογοδοσίας. Οι πληροφορίες αυτές αξιοποιούνται επίσης στο πλαίσιο εσωτερικών διαδικασιών για σκοπούς διαχειριστικούς και ειδικότερα για την παρακολούθηση των προγραμμάτων, και την εσωτερική ιεράρχηση προτεραιοτήτων.

Πρόκειται λοιπόν για ένα ιδιαίτερο σύστημα, με έντονα τα χαρακτηριστικά της διαφάνειας και του πλούτου πληροφοριών, του οποίου η πολυπλοκότητα απηχεί τον πολυεπίπεδο χαρακτήρα των δράσεων της ΕΕ (Downes et al., 2017).

4.1 Ιστορική Εξέλιξη και Διαδικασίες - Τα στοιχεία προϋπολογισμού επιδόσεων

Η κατάρτιση του προϋπολογισμού της ΕΕ συνιστά μια διακριτή νομοθετική διαδικασία βασιζόμενη στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΣΛΕΕ) ενώ οι λεπτομερείς κανόνες περιλαμβάνονται στον Δημοσιονομικό Κανονισμό (εφεξής ΔΚ).

Το σχέδιο προϋπολογισμού καταρτίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (εφεξής Επιτροπή), ενώ η αρμόδια για τον προϋπολογισμό Αρχή στην οποία υποβάλλεται προς έγκριση το σχέδιο προϋπολογισμού, είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Ο ενωσιακός προϋπολογισμός καταρτίζεται και εκτελείται ετησίως μέσα σε ένα πλαίσιο καθορισμένων από την αρμόδια για τον προϋπολογισμό Αρχή για μια περίοδο επτά ετών, ανωτάτων ορίων δαπανών για τους κύριους τομείς δαπανών, το Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (εφεξής ΠΔΠ) (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2024).

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού πραγματοποιείται υπό την ευθύνη της Επιτροπής, από την ίδια σε συνεργασία με τα κράτη μέλη καθώς το 80% περίπου του προϋπολογισμού διατίθεται στα κράτη μέλη και υλοποιείται υπό καθεστώς «επιμερισμένης διαχείρισης»

Η ετήσια διαδικασία ολοκληρώνεται με τη διαδικασία της απαλλαγής της Επιτροπής για την εκτέλεση του προϋπολογισμού, η οποία δίδεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατόπιν συστάσεως του Συμβουλίου και αφού ληφθούν υπόψη η Ετήσια Έκθεση και η Δήλωση Αξιοπιστίας (Statement of Assurance-Declaration d'Assurance-DAS) του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (εφεξής ΕΕΣ). Ας επισημανθεί ότι στις Ετήσιες Εκθέσεις του ΕΕΣ περιλαμβάνεται ειδικό κεφάλαιο με θέμα «Επίτευξη αποτελεσμάτων από τον προϋπολογισμό της ΕΕ» (Downes et al., 2017).

Βασικά στοιχεία που συνέδεν τον προϋπολογισμό με τις επιδόσεις είχαν θεσμοθετηθεί στο ενωσιακό νομικό πλαίσιο ήδη από το 1968, και συγκεκριμένα στον ΔΚ, με τη μνεία των αρχών της οικονομίας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Στην πορεία, το 1990, περιλήφθηκε στο ίδιο νομικό κείμενο η απαίτηση για προσδιορισμό στόχων ποσοτικού χαρακτήρα για τις ανάγκες της εκτέλεσης του προϋπολογισμού αλλά και για την παρακολούθηση της υλοποίησής του. Επίσης, θεσπίστηκε η υποχρέωση για *ex ante* και *ex post* αξιολόγηση των προγραμμάτων και των δράσεων ενώ ενισχύθηκε η περιγραφή των διαδικασιών παρακολούθησης και παρουσίασης στοιχείων εκ μέρους της Επιτροπής. Τέλος, στο πλαίσιο της ανάγκης παροχής διασφάλισης αναφορικά με τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, η Επιτροπή αποκτά υποχρέωση παρακολούθησης των στόχων δυνάμει δεικτών καθώς και υποχρέωση υποβολής ετήσιας έκθεσης στην αρμόδια Αρχή.

Το 2015, η Πρωτοβουλία της Επιτροπής Juncker για την Εστίαση του Προϋπολογισμού στα Αποτελέσματα (Budget Focused On Results Initiative - BFOR) σηματοδοτεί την προτεραιότητα που αποδίδει η Επιτροπή στην προβολή της προστιθέμενης αξίας της δράσης της και στη διαμόρφωση νοοτροπίας συσχετισμού της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις. Για την υλοποίηση της Πρωτοβουλίας συγκροτήθηκε *ad hoc* δίκτυο Επιτρόπων υπό την προεδρία της τότε αντιπροέδρου Kristalina Georgieva, ενώ δόθηκε βαρύτητα στην επικοινωνιακή διάσταση του προϋπολογισμού, ως στοιχείου δημόσιας λογοδοσίας (Downes et al., 2017).

Στην τροποποίηση του ΔΚ το 2018, εισήχθη η υποχρέωση παρουσίασης των δεικτών επιδόσεων στο ΕΚ, ενώ θεσμοθετήθηκε η χρηματοδοτικό μοντέλο της Χρηματοδότησης μη Συνδεδεμένης με Δαπάνες (Financing Not Linked to Costs - FNLC) (ΕΕΣ, 2019), για το οποίο αναλυτικότερα αναφορά γίνεται παρακάτω.

Εστιάζοντας στα στοιχεία επιδόσεων του προϋπολογισμού της ΕΕ σταχυολογούνται οι Δηλώσεις Επιδόσεων των προγραμμάτων (Program Performance Statements) οι οποίες συνοδεύουν το σχέδιο προϋπολογισμού και παρουσιάζουν μια επισκόπηση της υλοποίησης των προγραμμάτων και των επιδόσεων παρέχοντας πληροφορίες αναφορικά με τη συμβολή των προγραμμάτων στους στρατηγικούς στόχους και προτεραιότητες της ΕΕ.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το ΕΕΣ, σε ξεχωριστό κεφάλαιο των Ετησίων Εκθέσεων που συνοδεύουν τη Δήλωση Αξιοπιστίας στο πλαίσιο της ετήσιας διαδικασίας απαλλαγής, εξετάζει την ποιότητα του πλαισίου επιδόσεων ενώ παραθέτει και ζητήματα επιδόσεων τα οποία έχουν καταγραφεί στο πλαίσιο των Ειδικών Εκθέσεων που εκπονεί. Ταυτόχρονα, μεγάλο μέρος της ελεγκτικής του δραστηριότητας αποτελούν οι έλεγχοι επιδόσεων οι οποίοι στόχο έχουν την εξέταση της εφαρμογής της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των δαπανών της ΕΕ (Downes et al., 2017).

Τέλος, σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο των προσφάτων ΠΔΠ, η ροή των χρηματοδοτήσεων των ΕΔΕΤ συσχετίζεται με την εφαρμογή των συστάσεων που απευθύνονται σε κάθε κράτος μέρος στο πλαίσιο των μηχανισμών οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, γνωστών ως Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Ο συσχετισμός αυτός αποτελεί μια προσπάθεια συντονισμού και σύνδεσης της δημοσιονομικής πολιτικής με την πολιτική οικονομικών μεταρρυθμίσεων και την επενδυτική πολιτική (Downes et al., 2017).

4.2 Ο προσανατολισμός στα αποτελέσματα – τα μέσα για την επίτευξή του στο πεδίο της Πολιτικής Συνοχής

Οι στόχοι της ΠΣ τοποθετούνται, ήδη από τη Συνθήκη της Ρώμης, στο στενό πυρήνα των αξιών του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Ο στόχος της περιφερειακής σύγκλισης, του περιορισμού των ανισοτήτων και της υστέρησης των λιγότερο ευνοημένων περιοχών αποτελούν επίκαιρους και πρωταρχικούς στόχους (European Commission, 2024a).

Διαχρονικά, η ΠΣ στήριξε κάθε βήμα ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συνιστώντας κρίσιμο πυλώνα και δημόσιο αγαθό, ενώ μέσω των κανόνων της που θεσπίστηκαν ενιαία, για όλα τα κράτη μέλη και περιφέρειες, εισάγονται συνεχώς νέες διαδικασίες, οργανωτικές ρυθμίσεις, πολιτικές προτεραιότητες, που συνιστούν μάθηση ακόμη και πολιτιστική αλλαγή για τα κράτη μέλη. (Paulverari, 2024). Ο όγκος των πόρων που κατευθύνονται στη χρηματοδότηση της ΠΣ ο οποίος ανέρχεται στο 30-35% κάθε ΠΔΠ, σηματοδοτεί το ύψος των προσδοκώμενων ωφελειών για τους πολίτες και αιτιολογεί τον σταθερό προσανατολισμό της ΠΣ στις επιδόσεις. Συγκεκριμένα, ο προσανατολισμός στις επιδόσεις εκφράζεται ρητά ως στόχος, ήδη, στο βασικό κανονιστικό πλαίσιο της ΠΣ, τον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων (ΚΚΔ) της περιόδου 2014-2020 (Καν.1303/2013 αιτιολ. σκέψεις 3, 16 και 23). Ομοίως, διατυπώνεται σε πολλά σημεία του ΚΚΔ της περιόδου 2021-2027 και συναρτάται με τη θέσπιση συγκεκριμένων μέσων επίτευξης και παρακολούθησης των επιδόσεων (Καν.2021/1060 αιτιολ. σκέψεις 23, 25, 34, 42).

Οι προτεραιότητες που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (εφεξής ΕΔΕΤ) της ΠΣ αντανακλούν τους στόχους των στρατηγικών πλαισίων της ΕΕ όπως αυτοί αποτυπώνονται στα αντίστοιχα εμβληματικά κείμενα : Στρατηγική Λισαβόνας (2000-2010), «Ευρώπη 2020» (2010-2020). Για την περίοδο 2021-2027 δεν διατυπώνεται αντίστοιχο κεντρικό κείμενο στρατηγικής ωστόσο διατυπώνονται πέντε στρατηγικοί στόχοι στον ΚΚΔ (Καν. 2021/1060 αρθ.5 παρ.1), ενώ κείμενα στρατηγικών κατευθύνσεων αποτελούν η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (2019) και οι πολιτικές κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2019-2024.

Οι βασικές προβλέψεις του ΚΚΔ για την εστίαση της χρηματοδότησης στις επιδόσεις στην ΠΣ είναι το πλαίσιο επιδόσεων και οι μηχανισμοί παροχής κινήτρων για τη σύνδεση της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις. Ως μηχανισμοί παροχής κινήτρων νοούνται οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και οι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι, το αποθεματικό επίδοσης και η ενδιάμεση επανεξέταση, τα μοντέλα χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων (ΕΕΣ, 2021).

4.2.1 Πλαίσιο Επιδόσεων

Η διαμόρφωση πλαισίου για τη μέτρηση των επιδόσεων συνιστά υποχρέωση των κρατών μελών μέσω της πρόβλεψης δεικτών εισροής (χρηματοοικονομικών δεικτών), δεικτών εκροής (κοινών ή ειδικών), βασικών σταδίων υλοποίησης και δεικτών αποτελέσματος στα επιχειρησιακά προγράμματα προκειμένου να καθίσταται εφικτή η συλλογή συγκεντρωτικών στοιχείων και η παρουσίαση συνολικής εικόνας καθώς και συγκρίσεις επιδόσεων των προγραμμάτων στο εσωτερικό

κάθε κράτους αλλά και μεταξύ κρατών μελών, ορόσημων (ενδιάμεσων στόχων) και τελικών στόχων. Το πλαίσιο επιδόσεων συνδέει κάθε επενδυτική προτεραιότητα με δείκτες, ορόσημα (ενδιάμεσους στόχους) και τελικούς στόχους στο πέρας του ΠΔΠ.

Οι προβλέψεις για το εν λόγω πλαίσιο, μεταξύ των οποίων και ο υποχρεωτικός χαρακτήρας, βελτιώθηκαν αξιοσημείωτα στο ΠΔΠ 2014-2020 και ενισχύθηκαν περαιτέρω στο ΠΔΠ 2021-2027. Οι βελτιώσεις αυτές συνίστανται στην οριοθέτηση της έννοιας των δεικτών εκροής και αποτελέσματος, στην πρόβλεψη κοινών δεικτών εκροής και αποτελέσματος για όλα τα Ταμεία της ΠΣ, στην εναρμόνιση του ορισμού των δεικτών εκροής και αποτελέσματος μεταξύ των Ταμείων.

Το ενωσιακό κανονιστικό πλαίσιο παρέχει οδηγίες μεθοδολογικού χαρακτήρα για τα κράτη μέλη και προβλέπει την παρακολούθηση της πορείας των δεικτών και των οροσήμων μέσω σειράς εκθέσεων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή. Επίσης, προβλέπεται η δυνατότητα αναστολής των πληρωμών εκ μέρους της Επιτροπής ή/και επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων σε περίπτωση σοβαρής αδυναμίας επίτευξης κάποιων κρίσιμων οροσήμων, εφόσον το κράτος μέλος δεν έχει λάβει μέτρα για την αντιμετώπιση των αδυναμιών (ΕΕΣ, 2017β).

Παρά τη θετική αξιολόγηση της διαρκούς βελτίωσης του πλαισίου επιδόσεων (ΕΕΣ, 2018), ο καθορισμός μεγάλου αριθμού δεικτών εκ μέρους των κρατών μελών ενέχει τον κίνδυνο παραγωγής ενός υπερβολικού όγκου στοιχείων που δεν μπορούν να αξιοποιηθούν των οποίων η τήρηση επιβαρύνει διοικητικά υπέρμετρα τους εμπλεκόμενους παράγοντες χωρίς το αντίστοιχο όφελος. Στην περίοδο 2014-2020 τα κράτη μέλη καθόρισαν 9000 δείκτες οι περισσότεροι εκ των οποίων ήταν ειδικοί ανά πρόγραμμα δείκτες, με αποτέλεσμα να μην συμβάλουν στην παραγωγή συγκεντρωτικών στοιχείων και εν τέλει να μην είναι χρήσιμοι για λήψη δημοσιονομικών αποφάσεων ιδίως σε επίπεδο στρατηγικό. Ο ίδιος κίνδυνος ελλοχεύει και για την περίοδο 2021-2027 καθώς διατηρήθηκε η δυνατότητα να καθορίζονται ειδικοί δείκτες ανά πρόγραμμα (ΕΕΣ, 2019).

Παράλληλα, εντοπίζονται σημαντικές διακυμάνσεις στην ποιότητα και τη μεθοδολογία των δεικτών και οροσήμων καθώς και αδυναμία να οδηγήσουν σε συγκρίσιμα αποτελέσματα. Έχει επίσης σχολιασθεί η πρακτική της θέσπισης τιμών-στόχων σε επίπεδα χαμηλά προκειμένου να διευκολυνθεί η επίτευξή τους. Τέλος, έχει αμφισβητηθεί η καταλληλότητα διαφόρων δεικτών να παράσχουν μια πραγματική εικόνα αναφορικά με την επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων. Αναφέρεται ως παράδειγμα ένας από τους κλασσικούς δείκτες εκροής οδικών έργων, το μήκος του οδικού τμήματος που κατασκευάζεται, ως μη δυνατό να εκφράσει την επίτευξη των απώτερων στόχων για τους οποίους προτάθηκε η κατασκευή του δρόμου. Έτσι, η χρήση των δεικτών έχει μιν λειτουργήσει ως εργαλείο για την επιτάχυνση των δαπανών και ως ένα από τα εργαλεία αξιολόγησης των έργων της ΠΣ χωρίς ωστόσο να έχει κατορθώσει να μετατρέψει τη λογική της συμμόρφωσης προς τους κανόνες σε μια προσέγγιση των αποτελεσμάτων (Darvas et al, 2019).

4.2.2. Εκ των Προτέρων Αιρεσιμότητες (ΕΠΑ) - Αναγκαίοι Πρόσφοροι Όροι

Πρόκειται για μια καινοτόμα πρόβλεψη του πλαισίου της περιόδου 2014-2020 η οποία αφορά την κάλυψη αναγκαίων προαπαιτούμενων και έχει ως στόχο τη διασφάλιση της ετοιμότητας των κρατών μελών για αποδοτική και αποτελεσματική αξιοποίηση της ενωσιακής χρηματοδότησης (ΕΕΣ, 2017α).

Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες έπρεπε να αξιολογηθούν για την εκπλήρωσή τους από τα ίδια τα κράτη μέλη στην αρχή της προγραμματικής περιόδου, και σε περίπτωση μη εκπλήρωσης να εκπονηθούν σχετικά δράσεις, ενώ η μη ολοκλήρωση των σχεδίων δράσης μπορούσε να οδηγήσει σε αναστολή των πληρωμών. Σε επίπεδο ΕΕ, κατά το στάδιο έγκρισης των επιχειρησιακών προγραμμάτων, μόνο δύο χώρες (Αυστρία, Δανία) πληρούσαν όλες τις ΕΠΑ των προγραμμάτων τους ενώ το ένα τρίτο των ΕΠΑ δεν είχε εκπληρωθεί. Στο τέλος της περιόδου, ανεστάλησαν οι πληρωμές ενός μόνο προγράμματος (Ιταλία) που δεν είχε εκπληρώσει το σχετικό σχέδιο δράσης ενώ περί τα τέλη του 2020 υπήρχαν προγράμματα που ακόμη δεν είχαν εκπληρώσει τα σχέδια δράσης (Κύπρος) (ΕΕΣ, 2021).

Προφανώς σε αυτό συνέβαλε το ότι τα ίδια τα κράτη μέλη (13 κράτη μέλη μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα), επέβαλαν από μόνα τους αναστολές σε συνολικά 78 προγράμματα με τις σχετικές πληρωμές να ανέρχονται στο 2% της χρηματοδότησης σε ΕΤΠΑ/ΤΣ και στο 3,5% σε ΕΚΤ (ΕΕΣ, 2017α).

Ένα εντοπισμένο πρόβλημα των ΕΠΑ υπήρξε το γεγονός ότι στο κανονιστικό πλαίσιο της περιόδου 2014-2020 δεν υπήρξε πρόβλεψη περί διατήρησης των ΕΠΑ μέχρι το τέλος της περιόδου. Το θέμα αυτό αντιμετωπίστηκε στο πλαίσιο της περιόδου. 2021-2027 οπότε και οι ΕΠΑ αντικαταστάθηκαν από τους Αναγκαίους Πρόσφορους Όρους (Enabling Conditions) για τη διατήρηση, ωστόσο των οποίων δεν προβλέπεται ενημέρωση της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό Αρχής για την εκπλήρωση των Όρων. Το γεγονός αυτό, παρά την πρόβλεψη της διατήρησής τους μέχρι το τέλος της περιόδου, αποδυναμώνει τη σημασία τους (ΕΕΣ, 2021).

4.2.3. Αποθεματικό επίδοσης - Ενδιάμεση Επανεξέταση

Το Αποθεματικό Επίδοσης προβλεπόταν τόσο στο ΠΔΠ 2000-2006 όσο και στο ΠΔΠ 2007-2013. Ωστόσο στην περίοδο 2014-2020, προβλέφθηκε η αποδέσμευσή του υπό την προϋπόθεση της επίτευξης δεικτών και οροσήμων του υποχρεωτικού πλέον πλαισίου επιδόσεων μέχρι τα τέλη του 2018, στο πλαίσιο της προβλεπόμενης διαδικασίας επανεξέτασης των επιδόσεων κατά το 2019. Η αποδέσμευση του αποθεματικού σε περίπτωση που οι σχετικοί δείκτες καταδείκνυαν μη επίτευξη των τιμών-στόχων των οροσήμων, θα ακολουθείτο από ανακατανομή του αποθεματικού σε άλλους άξονες προτεραιότητας οι οποίοι είχαν επιτύχει τις τιμές-ορόσημο που είχαν τεθεί για τις εκροές τους χωρίς η πιθανότητα ανακατανομής να υπερβαίνει το επίπεδο της χώρας. Ο υποχρεωτικός χαρακτήρας σε συνδυασμό με την επίπτωση της ανακατανομής των πόρων σε περίπτωση μη ικανοποιητικών επιδόσεων, σκιαγραφούν ένα καινοτόμο εγχείρημα σύνδεσης της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις. (ΕΕΣ, 2021).

Ωστόσο, διατυπώνονται παρατηρήσεις σχετικά με τον περιορισμένο αντίκτυπο (6% της ενωσιακής χρηματοδότησης των ΕΠ της περιόδου). Παράλληλα επισημαίνεται ότι ο περιορισμός της ανακατανομής των κονδυλίων εντός χώρας δεν σηματοδοτούσε πραγματικό κίνδυνο για τα κράτη μέλη. (Downes et al., 2017).

Ενόψει της επανεξέτασης του 2019 η Επιτροπή έδωσε την ευκαιρία στα κράτη μέλη για τροποποιήσεις του πλαισίου επιδόσεων καθώς και για αναθεωρήσεις των αρχικών τιμών των οροσήμων με την αιτιολογία της χρήσης εσφαλμένων αρχικών υποθέσεων. Η δυνατότητα αυτή αξιοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό από αρκετά κράτη μέλη γεγονός που επέσυρε την έντονη κριτική του ΕΕΣ. Η ανάλυση των στοιχείων κατέδειξε ότι εάν δεν είχε παρασχεθεί στα κράτη μέλη η ευκαιρία αναπροσαρμογής, το ποσοστό των αξόνων προτεραιότητας που δεν θα είχαν επιτύχει τα ορόσημά τους θα είχαν υπερδιπλασιαστεί και μόνο το 56% του Αποθεματικού θα μπορούσε να αποδεσμευθεί. Οι εν λόγω προσαρμογές είχαν ευνοϊκότερο αντίκτυπο στην Πολωνία, την Ισπανία και την Ιταλία ενώ είχαν μηδενικό αντίκτυπο σε Λουξεμβούργο και Φινλανδία (ΕΕΣ, 2021). Επιπροσθέτως, η συντριπτική πλειοψηφία των δεικτών βάσει των οποίων έλαβε χώρα η επανεξέταση σχετιζόταν με τις εκροές (57%), τις εισροές (33,4%), σε μικρό ποσοστό με τα βασικά στάδια υλοποίησης (9,2%) και σε ελάχιστο ποσοστό με τα αποτελέσματα (0,3%). Αυτό καταδεικνύει την εγγενή δυσκολία του εγχειρήματος του προσανατολισμού προς τα αποτελέσματα η οποία εντείνεται από το χαρακτήρα των επενδύσεων, που έχουν τα προγράμματα της ΠΣ, όπου όμως απαιτείται βήθος χρόνου ώστε να καταστεί εφικτή η αποτίμηση των αποτελεσμάτων (ΕΕΣ, 2017α).

Ως επακόλουθο της κριτικής, στην περίοδο 2021-2027 καταργήθηκε το Αποθεματικό Επίδοσης καθώς και η διαδικασία αποδέσμευσής του. Σε αντικατάσταση των μέτρων αυτών προβλέφθηκε Ενδιάμεση Επανεξέταση το 2025 με στόχο την ανακατανομή του 50% της χρηματοδότησης για τα δύο τελευταία χρόνια (2026 & 2027) η οποία θα βασισθεί στην επίτευξη των οροσήμων των προγραμμάτων. (ΕΕΣ, 2021).

4.2.4. Μοντέλα Χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων

Στο φάσμα των μηχανισμών παροχής κινήτρων για τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα, ιδιαίτερη θέση κατέχουν τα μοντέλα χρηματοδότησης ή αλλιώς οι μορφές με τις οποίες είναι δυνατή η παροχή της συνεισφοράς του ενωσιακού προϋπολογισμού στα έργα και τις δράσεις μέσω των οποίων υλοποιούνται, από τα κράτη μέλη, στόχοι της ΠΣ.

Οι μορφές χρηματοδότησης αφορούν όλα τα καθεστώτα διαχείρισης (άμεση, επιμερισμένη, έμμεση) και είναι οι ακόλουθες :

- η επιστροφή επιλέξιμων δαπανών μετά από την πραγματοποίησή τους με βάση σχετική τεκμηρίωση
- η επιστροφή ποσών τα οποία έχουν υπολογιστεί εκ των προτέρων με την εφαρμογή Επιλογών Απλοποιημένου Κόστους (Simplified Cost Options - εφεξής SCO) προσεγγίζοντας αλλά όχι αντιπροσωπεύοντας το πραγματικό κόστος του έργου και συνδέοντας τις πληρωμές με διαδικασίες και εκροές

- τα Κοινά Σχέδια Δράσης των οποίων η διαχείριση και οι πληρωμές συνδέονται με εκροές, αποτελέσματα και εκπλήρωση όρων χωρίς σύνδεση με το κόστος
- η καταβολή της χρηματοδότησης με κριτήριο την επίτευξη αποτελεσμάτων ή την πλήρωση προϋποθέσεων που έχουν προκαθοριστεί ή αλλιώς «Χρηματοδότηση μη συνδεδεμένη με τις Δαπάνες» (Financing Not Linked to Costs - εφεξής FNLC).

Τα δύο τελευταία μοντέλα χρηματοδότησης είναι τα πλέον καινοτόμα και θεσπίστηκαν, τα Κοινά Σχέδια Δράσης με τις ΚΚΔ της ΠΠ 2014-2020 και το FNLC, το πλέον πρόσφατο μοντέλο, με την τροποποίηση του Δημοσιονομικού Κανονισμού που έλαβε χώρα το 2018 και περιλήφθηκε στις Θεσμικές ρυθμίσεις της ΠΠ 2021-2027. Η καινοτομία τους έγκειται στο ότι συνιστούν γνήσια έκφανση προσανατολισμού του προϋπολογισμού στα αποτελέσματα και στο ότι αποστασιοποιούνται από την παραδοσιακή μορφή χρηματοδότησης (επιστροφή δαπανών που έχουν πραγματοποιηθεί) η οποία επικεντρώνεται στις εισροές (ΕΕΣ, 2021). Το μοντέλο FNLC προαναγγέλλει την εμφάνιση του μοντέλου χρηματοδότησης του καταλυτικού Μηχανισμού Ανάκαμψης και Σταθερότητας.

Τα Κοινά Σχέδια Δράσης, παρά τον καινοτόμο χαρακτήρα τους, δεν αξιοποιήθηκαν σχεδόν καθόλου από τα κράτη εξαιτίας της προδιαγραφής υψηλού προϋπολογισμού που όφειλαν να πληρούν και της περιπλοκότητας της διαδικασίας έγκρισης. Ως επακόλουθο, στην επόμενη ΠΠ τα Κοινά Σχέδια Δράσης καταργήθηκαν. (ΕΕΣ, 2021).

Οι Επιλογές Απλοποιημένου Κόστους (SCO) προβλέφθηκαν ήδη από την ΠΠ 2007-2013 με αρχικό πεδίο εφαρμογής τα έργα του ΕΚΤ. Προϊόντος του χρόνου, το πεδίο αυτό διευρύνεται διαρκώς αποκτώντας υποχρεωτικό χαρακτήρα για πράξεις μικρού προϋπολογισμού (έως 100.000€ στην ΠΠ 2014-2020 και 200.000€ στην ΠΠ 2021-2027) και περισσότερων πηγών χρηματοδότησης (ΕΤΠΑ, ΕΤΘΑ). Τα SCO αποτελούν το δημοφιλέστερο μέχρι τώρα μοντέλο χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων. Επί της ουσίας πρόκειται για ένα εργαλείο απλοποίησης της χρηματοδότησης έργων και όχι για ένα καθαυτό εργαλείο σύνδεσης της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις. Συνιστούν λοιπόν μια ενδιάμεση κατάσταση καθώς συνεισφέρουν στην εστίαση στις εκροές.

Το μοντέλο FNLC το οποίο μετά από την πρόβλεψή του στο Δημοσιονομικό Κανονισμό, περιλήφθηκε με εκτενέστερες αναφορές και στο κανονιστικό πλαίσιο της ΠΣ, είναι το πλέον διασυνδεδεμένο με όρους ή/και αποτελέσματα. Σύμφωνα με το μοντέλο απαιτείται ο προσδιορισμός των προς επίτευξη στόχων, των όρων ή αποτελεσμάτων που αναμένεται να επιτευχθούν, των χρονοδιαγραμμάτων για την επίτευξή τους, τελικών και τυχόν ενδιάμεσων παραδοτέων, του δείκτη και της μονάδας μέτρησης των αποτελεσμάτων, του μηχανισμού επαλήθευσης της επίτευξης των προσχεδιασμένων αποτελεσμάτων και τέλος, των αρχών που είναι αρμόδιες για τη θέσπιση των αναγκαίων ρυθμίσεων. Ως προς επιστροφή ποσό σε έργο υλοποιούμενο με χρήση FNLC, μπορεί να προσδιορίζεται, για παράδειγμα, το ύψος της εξοικονόμησης σε όρους δημόσιας δαπάνης από την επί-

τευξη των αποτελεσμάτων με το υλοποιούμενο έργο ή το κόστος της δράσης για την τιμή-στόχο των ωφελούμενων από τη δράση, με βάση μακροοικονομικούς δείκτες ή εξειδικευμένους δείκτες της Eurostat.

Το μοντέλο FNLC αναλύεται ως εργαλείο που παρέχει τη μέγιστη δυνατή ευελιξία στους σχεδιαστές χρηματοδοτούμενων έργων και δράσεων και του μέγιστου δυνατού προσανατολισμού στα αποτελέσματα. Άρα αναλύεται ως εργαλείο όχι μόνο χρηματοδότησης αλλά και άσκησης πολιτικής. Ωστόσο, για το λόγο αυτό αλλά και επειδή ο σχεδιασμός έργων με χρήση αυτού του μοντέλου απαιτεί ενδεδειγμένη προετοιμασία, συνίσταται η εφαρμογή του σε έργα και δράσεις τα οποία καλύπτουν αξιόλογο ποσοστό της συνεισφοράς στο οικείο πρόγραμμα (European Commission, 2022).

Η αξιοποίηση του μοντέλου FNLC από τα κράτη μέλη είναι χαρακτηριστικά χαμηλότερη σε σχέση με τα SCO. Στην περίοδο 2014-2020 μόνο η Αυστρία υλοποίησε ένα έργο χρηματοδοτούμενο από το ΕΤΠΑ με χρήση του μοντέλου (ΕΕΣ, 2021).

Αναγνωρίζοντας ως ένα από τα μεγάλα προβλήματα για την αξιοποίηση των προσανατολισμένων στις επιδόσεις μοντέλων, την έλλειψη εξοικείωσης και τις επιφυλάξεις των ενασχολούμενων φορέων στα κράτη μέλη απέναντι στα καινοτόμα στοιχεία των μοντέλων βάσει επιδόσεων, η Επιτροπή έχει ενεργοποιηθεί εκδίδοντας καθοδηγητικά έγγραφα (Κατευθυντήριες Γραμμές και Οδηγίες) στα οποία, μεταξύ άλλων, περιγράφονται πρότυπα έργων με χρήση ιδίως SCO (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021). Παράλληλα στηρίζει πρωτοβουλίες προς αυτή την κατεύθυνση. Άξια μνείας είναι η προσπάθεια που καταβάλλεται από το Διακρατικό Δίκτυο των ενασχολούμενων με τα SCO προερχόμενη από υπο-ομάδα με ειδικότερο αντικείμενο την Προσανατολισμένη στα αποτελέσματα Διαχείριση στον τομέα του ΕΚΤ. Στην πορεία, το Διακρατικό Δίκτυο έχει διευρύνει το πεδίο του στα λοιπά ΕΔΕΤ (ΕΤΠΑ, ΤΑ, ΕΓΤΑΑ) ενώ κατά τις πλέον πρόσφατες συνεδριάσεις του εργάζεται για την προετοιμασία των μοντέλων που θα εφαρμοστούν στην ΠΣ κατά την μετά το '27 περίοδο (European Commission, 2024d).

Παρά το γεγονός ότι σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του κανονιστικού πλαισίου, η ελεγκτική διαδικασία στην περίπτωση έργων που υλοποιούνται με χρήση μοντέλων βάσει επιδόσεων οφείλει να περιορίζεται στην εξακρίβωση των όρων, των εκρών και των αποτελεσμάτων με την επίτευξη των οποίων συναρτάται η καταβολή της χρηματοδότησης. Έτσι διατηρείται πλήρως για τα κράτη μέλη η υποχρέωση διασφάλισης της υλοποίησης των έργων με τήρηση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και κρατικών ενισχύσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021).

Η επισήμανση αυτή αποτελεί μια από τις αιτίες απροθυμίας και επιφυλάξεων των κρατών μελών για την αξιοποίηση των μοντέλων χρηματοδότησης καθώς ελλοχεύει ο κίνδυνος, η μη επικέντρωση των φορέων του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου σε πτυχές της νομιμότητας και κανονικότητας των έργων, να οδηγήσει σε εμφάνιση και εντοπισμό παρατυπιών. Ο εντοπισμός παρατυπιών ενέχει τον κίνδυνο ενεργοποίησης των προβλεπόμενων μηχανισμών αναστολής των πληρωμών ή επιβολής δημοσιονομικών διορθώσεων εκ μέρους της Επιτροπής ή/και του ΕΕΣ, στο πλαίσιο ελέγχων συμμόρφωσης των εν λόγω θεσμικών οργάνων.

Το ΕΕΣ, αν και τοποθετείται ανεπιφύλακτα θετικά υποστηρίζοντας πλήρως την εξάρτηση της χρηματοδότησης από την εκπλήρωση όρων και την επίτευξη αποτελεσμάτων (ΕΕΣ, 2017β), εν τούτοις, στις Εκθέσεις του, εκφράζει έντονες επιφυλάξεις για το κατά πόσο η Επιτροπή έχει διαμορφώσει δικλίδες ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση των βασικών κανόνων εσωτερικής αγοράς κατά την εφαρμογή μοντέλων επιδόσεων (ΕΕΣ, 2021).

Συνοψίζοντας κριτικά την ανάλυση των μέσων που έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της ΠΣ για τον προσανατολισμό στα αποτελέσματα, αναφέρεται ότι ο εν λόγω προσανατολισμός συνιστά σταθερή στρατηγική επιλογή της ΕΕ, χωρίς ωστόσο να μπορεί κανείς να υποστηρίξει ότι ο ενωσιακός προϋπολογισμός έχει καταστεί προϋπολογισμός επιδόσεων. Σύμφωνα με την ανάλυση, η εξέλιξη στην κατεύθυνση αυτή παραμένει σε εμβρυακό στάδιο. Σε αυτό συμβάλλουν το αυστηρό πλαίσιο που διέπει την ΠΣ σε ό,τι αφορά τη συμμόρφωση προς τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς, η καχυποψία της Επιτροπής απέναντι στις χώρες που είναι μεγάλοι λήπτες ενισχύσεων της ΠΣ και η διαρκής κριτική που ασκείται μέσω των αποτελεσμάτων των ελέγχων συμμόρφωσης του ΕΕΣ στο πλαίσιο των οποίων αναδεικνύονται υψηλά σφάλματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το πλέγμα αυτό διαμορφώνει μια ισορροπία που κλείνει προς την προσήλωση στη συμμόρφωση αντί της εστίασης στα αποτελέσματα και τις επιδόσεις. Στο ίδιο πλαίσιο τοποθετείται η ανασφάλεια και η απροθυμία των κρατών μελών να κάνουν χρήση των μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων (Paulverari, 2024).

5. Το δημοσιονομικό μοντέλο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Περί τα μέσα του 2020, ως απάντηση στην πανδημική κρίση που είχε ξεσπάσει στις αρχές του ιδίου έτους εξ αιτίας του ιού COVID-19, συμφωνήθηκε στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Ιούλιος 2020) η σύσταση ενός νέου μέσου με προσωρινό χαρακτήρα, ονομασία Next Generation EU (εφεξής NGEU) και αξία άνω των 800 δις €, με σκοπό την παροχή συνδρομής ώστε να μετριαστούν οι επιπτώσεις της πανδημίας και να υποστηριχθεί η επανεκκίνηση της οικονομίας των κρατών μελών της ΕΕ. Το κύριο μέρος του νέου μέσου είναι ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (εφεξής MAA), με ύψος συνολικής χρηματοδότησης 723,8 δις € (σε τρέχουσες τιμές), η οποία πρόκειται να εισρεύσει στους εθνικούς προϋπολογισμούς των κρατών μελών μέχρι τα τέλη 2026, με τη μορφή δανείων (385,8 δις €) αλλά και επιχορηγήσεων (338 δις €). (ΕΕΣ, 2023γ).

Το ύψος της χρηματοδότησης του νέου μέσου το οποίο εκπροσωπεί μια μεγάλη επέκταση του ενωσιακού προϋπολογισμού αλλά και η προέλευση των πόρων από κοινό δανεισμό σηματοδοτούν μια νέα προσέγγιση της ΕΕ για την ανταπόκριση σε καταστάσεις κρίσης, πολύ διαφορετική από την προσέγγιση της λιτότητας και των στοχευμένων διασώσεων (Paulverari, 2024). Αυτό αποτέλεσε απόλυτη έκφραση πνεύματος ευρωπαϊκής αλληλεγγύης και σημείο εξέλιξης στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Ανδρέου, 2021).

Παρά το χαρακτηρισμό του ως νέου, το σύστημα διακυβέρνησης του ΜΑΑ φαίνεται να έλκει την βασική του ιδέα από το Πρόγραμμα Στήριξης Μεταρρυθμίσεων (Reform Support Program) που είχε προτείνει η Επιτροπή το 2018 καθώς και από το Δημοσιονομικό Μέσο Σύγκλισης και Ανταγωνιστικότητας (Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness) που είχε εγκριθεί το 2019 από το Eurogroup για τα μέλη της Ευρωζώνης. Οι εν λόγω προτάσεις προέβλεπαν την καταβολή επιχορηγήσεων επί τη βάσει σχεδιαζόμενων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων των κρατών μελών εναρμονισμένων με την καθοδήγηση της Επιτροπής όπως αυτή αποτυπώνεται στις Συστάσεις Ανά Χώρα (εφεξής ΣΑΧ) που η τελευταία απευθύνει στο πλαίσιο του δημοσιονομικού και οικονομικού συντονισμού ο οποίος επιτελείται στο πλαίσιο του μηχανισμού του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. (Zeitlin et al., 2023).

Επίσης, είναι προφανής η σύνδεση με το μοντέλο FNLC που προβλέφθηκε στο ΔΚ (2018), ώστε σε μέρος της βιβλιογραφίας να αναφέρεται ότι «το μοντέλο FNLC είναι υποχρεωτικό για τον ΜΑΑ» (ΕΕΣ, 2023α).

5.1 Δομή – διάρθρωση και σημεία αντιπαραβολής με ΠΣ

Σύμφωνα με το βασικό κανονιστικό του πλαίσιο (Καν. 2021/241), ο ΜΑΑ αρθρώνεται σε έξι πυλώνες (πράσινη μετάβαση, ψηφιακός μετασχηματισμός, βιώσιμη ανάπτυξη, κοινωνική και εδαφική συνοχή, ανθεκτικότητα και ικανότητα αντιμετώπισης κρίσεων, πολιτικές για την επόμενη γενιά) οι οποίοι αναλύονται συνολικά σε 52 τομείς πολιτικής. Κάθε Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης και Ανθεκτικότητας (εφεξής ΕΣΑΑ) περιλαμβάνει Μέτρα που εμπίπτουν στους εν λόγω 52 τομείς πολιτικής και μπορούν να έχουν τη μορφή είτε των μεταρρυθμίσεων είτε των επενδύσεων. Τα Μέτρα ομαδοποιούνται σε Συνιστώσες ενώ κάθε μεταρρύθμιση ή/και επένδυση περιλαμβάνει ένα ή περισσότερα ορόσημα και τιμές-στόχους.

Ως γενικός στόχος του ΜΑΑ, στο ίδιο κανονιστικό πλαίσιο, προβλέπεται η προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής μέσω δράσεων που συνδέονται με καθένα από τους έξι πυλώνες ενώ ως ειδικός στόχος προβλέπεται η παροχή χρηματοδότησης για την επίτευξη των οροσήμων και των τιμών-στόχων των μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που έχουν συμφωνηθεί στο πλαίσιο των ΕΣΑΑ (ΕΕΣ, 2023γ).

Αντιπαραβάλλοντας το γενικό στόχο του ΜΑΑ αφενός και της ΠΣ αφετέρου καθώς και τους έξι πυλώνες του ΜΑΑ με τους πέντε στρατηγικούς στόχους των ταμείων της ΠΣ κατά την τρέχουσα ΠΠ, καθίσταται σαφές ότι τα εν λόγω μέσα χρηματοδοτούν απολύτως παρόμοιες προτεραιότητες και στόχους πολιτικής με έμφαση στην πράσινη μετάβαση και τον ψηφιακό μετασχηματισμό. Για το λόγο αυτό, τα χρηματοδοτούμενα από τα δύο μέσα έργα και δράσεις εμφανίζουν έντονη συμπληρωματικότητα και συνέργειες, στοιχεία στα οποία ελλοχεύει ο κίνδυνος της διπλής χρηματοδότησης, βασικό μέλημα πρόληψης και καταστολής με βάση το κανονιστικό πλαίσιο του ΜΑΑ (ΕΕΣ, 2023α).

Παρά τους κοινούς τους στόχους, τα δύο μέσα διαφέρουν ως προς το σκοπό και άρα το σχεδιασμό τους καθώς η ΠΣ έχει μακροπρόθεσμο χαρακτήρα και εστιάζει στη σύγκλιση και το διαρθρωτικό μετασχηματισμό των περιφερειών της

ΕΕ, ενώ ο ΜΑΑ σχεδιάστηκε ως εφάπαξ προσωρινό μέσο για την αντιμετώπιση των συνεπειών της πανδημικής κρίσης, γι' αυτό και με χρονικό ορίζοντα ως το 2026 (European Commission, 2023). Ακόμα κι έτσι, όμως, η ανάγκη που οδήγησε στη δημιουργία του ΝΓΕΥ και του ΜΑΑ ειδικότερα, δεν σηματοδότησε απόκλιση από τον προ-κρίσης στρατηγικό σχεδιασμό της ΕΕ. Αντίθετα, το νέο χρηματοδοτικό μέσο αξιοποιείται για την επιτάχυνση της ανταπόκρισης σε προκλήσεις που προϋπήρχαν της κρίσης αλλά και στη θωράκιση απέναντι σε νέους και απρόβλεπτους κινδύνους. Αυτό εξηγεί τη διάρθρωση των ΕΣΑΑ σε μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις και τη διασύνδεσή τους με τις ΣΑΧ στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, διασύνδεση προβλεπόμενη ρητά στο νομικό πλαίσιο του νέου μέσου. (Ανδρέου, 2021).

Το σύστημα διαχείρισης και διακυβέρνησης των δύο μέσων χαρακτηρίζεται από σημαντικές διαφορές καθώς όπως έχει αναφερθεί, τα προγράμματα της ΠΣ εφαρμόζονται υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης επί τη βάση ενός πλαισίου κοινών κανόνων (ΚΚΔ) για όλα τα κράτη μέλη και τις περιφέρειες, με την εμπλοκή εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών σε όλα τα στάδια: προγραμματισμού, εφαρμογής, παρακολούθησης και ελέγχου.

Η διαφορά στο καθεστώς διαχείρισης σηματοδοτεί διαφορές στο ρόλο και τις αρμοδιότητες τόσο των αρχών των κρατών μελών όσο και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Ειδικότερα, στην επιμερισμένη διαχείριση η ευθύνη της διαχείρισης διαμοιράζεται ανάμεσα στις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής και του κράτους μέλους, με την Επιτροπή να φέρει την ευθύνη για την εκ των προτέρων αξιολόγηση, την έγκριση και την αναθεώρηση των προγραμμάτων και των εκταμιεύσεων καθώς και τη λογοδοσία έναντι της αρμόδιας για τον προϋπολογισμό Αρχής. Αντίστοιχα, τα κράτη μέλη φέρουν την ευθύνη του σχεδιασμού των προγραμμάτων, της επιλογής των έργων που πρόκειται να συγχρηματοδοτηθούν, την παρακολούθηση, υποβολή εκθέσεων, αξιολόγηση της υλοποίησης, πιστοποίηση των δαπανών και έλεγχο των δράσεων τους σύμφωνα πάντα με το αναφερθέν κοινό πλαίσιο. Το κείμενο του προγραμματισμού έχει τη μορφή της συμφωνίας εταιρικής σχέσης κράτους μέλους και Επιτροπής και καθορίζει στρατηγικά τόσο τον προσανατολισμό της χρηματοδότησης όσο και τα προγράμματα μέσω των οποίων αυτός υλοποιείται, ενώ τα σημεία επαφής κράτους μέλους είναι πολλά και πολυεπίπεδα (Zeitlin et al., 2023).

Στην περίπτωση του ΜΑΑ το βασικό έγγραφο προγραμματισμού είναι ένα ενιαίο έγγραφο, το ήδη αναφερθέν ΕΣΑΑ, το οποίο περιλαμβάνει λεπτομερή περιγραφή των σκοπούμενων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που λαμβάνουν χρηματοδοτική στήριξη. Το έγγραφο αυτό αξιολογείται από την Επιτροπή και εγκρίνεται από το Συμβούλιο με τη μορφή της εκτελεστικής απόφασης, στην οποία καθορίζονται δεσμευτικά επιχειρησιακές ρυθμίσεις, ορόσημα και στόχοι προς επίτευξη, μηχανισμοί επαλήθευσης της επίτευξης αυτών, προθεσμίες και σύνδεση αυτών με δόσεις και ποσά προς εκταμίευση. Η ίδια διαδικασία ακολουθείται για τις αναγκαίες, κατόπιν πρότασης του κράτους μέλους αναθεωρήσεις του ΕΣΑΑ (ΕΕΣ, 2023α). Σύμφωνα με την ανάλυση, παρά

τον κρίσιμο ρόλο του Συμβουλίου, στην περίπτωση του ΜΑΑ, η Επιτροπή έχει αναλάβει ισχυρό ρόλο, όχι μόνο διότι οι εκταμιεύσεις των δόσεων λαμβάνουν χώρα μόνο μετά από τη δική της θετική αξιολόγηση αλλά και γιατί, κατά την κατάρτιση των ΕΣΑΑ διαδραμάτισε ρόλο άτυπου συμβούλου των κρατών μελών ενώ έχει υιοθετήσει πρακτικές στενής παρακολούθησης της υλοποίησής τους, συντελώντας αποφασιστικά στην ταχύτητα που φαίνεται να διακρίνει τόσο το σχεδιασμό όσο και την εφαρμογή του ΜΑΑ (Paulverari, 2024).

Τα ανωτέρω αναδεικνύουν ένα πολύ σημαντικό σημείο διαφορετικότητας στη προσέγγιση των δύο μέσων : τον κεντρικό, από τις εθνικές κυβερνήσεις σχεδιασμό και εφαρμογή του ΜΑΑ, παρά την προβλεπόμενη υποχρέωση διεξαγωγής προγενέστερων διαβουλεύσεων με κοινωνικούς φορείς, έναντι του τοποκεντρικού, πολυεπίπεδου, πολυτομεακού σχεδιασμού και εφαρμογής της ΠΣ, με τη ενεργό συμμετοχή εδαφικών φορέων και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, ταιριαστές με το μακροπρόθεσμο χαρακτήρα της και το σύνθετο χαρακτήρα των στόχων της περιφερειακής ανάπτυξης και μετασχηματισμού. Πρόκειται για ένα σημείο το οποίο αναδεικνύεται κομβικό καθώς τοποθετείται στο επίκεντρο του προβληματισμού περί της καταλληλότητας του συνολικού μοντέλου του ΜΑΑ για την ΠΣ για την μετά το '27 περίοδο, καθώς το στοιχείο της εδαφικότητας που χαρακτηρίζει έντονα την ΠΣ, εκ πρώτης όψεως, απουσιάζει πλήρως στον ΜΑΑ (Paulverari, 2024). Το θέμα της εδαφικότητας συνδέεται στενά με το βαθμό εθνικής οικειοποίησης των εφαρμοζόμενων πολιτικών εκ μέρους των κρατών μελών, με την ΠΣ να καταγράφεται ως μοντέλο συμμετοχικό και προσέγγισης από τη βάση προς την κορυφή και τον ΜΑΑ ως μοντέλο προσέγγισης από την κορυφή προς τη βάση (Zeitlin et al., 2023). Το στοιχείο της εθνικής οικειοποίησης ενισχύεται και από την υποχρέωση εθνικής συγχρηματοδότησης που χαρακτηρίζει την ΠΣ εν αντιθέσει με τον ΜΑΑ όπου δεν απαιτείται όπως ήδη αναφέρθηκε (ΕΕΣ, 2023α).

Στο πραγματικό όμως επίκεντρο του προβληματισμού της περί της καταλληλότητας του μοντέλου του ΜΑΑ για τις δράσεις της ΠΣ, βρίσκεται το ζήτημα του τρόπου ή των όρων υπό τους οποίους πραγματοποιούνται οι πληρωμές στα δύο μέσα ή αλλιώς το ζήτημα της «πληρωμής βάσει αποτελεσμάτων».

5.2 Μια κριτική προσέγγιση

Η εμφάνιση του ΜΑΑ στη δημοσιονομική σκηνή της ΕΕ, με την αφορμή την αντιμετώπιση της πανδημικής κρίσης, εκπροσωπεί την, καινοτόμα ως προς την εμβέλεια, εφαρμογή ενός προϋπάρχοντος και διαρκώς εξελισσόμενου μοντέλου χρηματοδότησης συνδεδεμένου με τα αποτελέσματα έναντι των εισροών.

Το γεγονός αυτό, συνδυαζόμενο με την ταχύτητα με την οποία λήφθηκαν οι αποφάσεις και έλαβαν χώρα οι διαδικασίες για το σχεδιασμό και την έναρξη εφαρμογής των δράσεων που χρηματοδοτούνται από το νέο μέσο, προσέδωσαν αναμφισβήτητα θετικό πρόσημο.

Ωστόσο, όσο η προσπάθεια υλοποίησης μετατοπίζεται από τις μεταρρυθμίσεις και τα ορόσημα στις επενδύσεις και τις τιμές-στόχους, τόσο η αποτελεσματικότητα του μοντέλου βαίνει μειούμενο (Paulverari, 2024).

Παράλληλα, ήδη ασκείται κριτική στο διοικητικό φόρτο που συνεπάγεται το εφαρμοζόμενο σύστημα παρακολούθησης και τεκμηρίωσης της επίτευξης των οροσήμων, το οποίο αποδεικνύεται υψηλότερο από τον αναμενόμενο κατά το σχεδιασμό του MAA αλλά και στην έλλειψη ευελιξίας των διαδικασιών αναθεώρησης των συμφωνημένων δράσεων συμπεριλαμβανομένων των οροσήμων και στόχων εφόσον απαιτείται, εκτός από την αξιολόγηση της Επιτροπής και η έγκριση του Συμβουλίου (Zeitlin et al., 2023).

Πρόσθετο σημείο κριτικής, η έλλειψη απαιτήσεων μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των υλοποιούμενων επενδύσεων, έλλειψη η οποία συνάγεται από την έλλειψη πρόβλεψης αξιολογήσεων του αντίκτυπου των δράσεων του MAA από τα κράτη μέλη, μετά το 2026, κατ' αναλογίαν των προβλεπόμενων στην ΠΣ. Αυτό ίσως δεν είναι αναγκαίο για δράσεις υποστήριξης της ανάπτυξης σε συνθήκες κρίσης αλλά, όπως ήδη αναλύθηκε, ο MAA επεκτείνεται στην επίδιξη στόχων οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μέσω μεταρρυθμίσεων και ιδίως επενδύσεων των οποίων η μακροπρόθεσμη χρησιμότητα οφείλει να διασφαλίζεται (Paulverari, 2024).

6. Η διαμόρφωση του δημοσιονομικού μοντέλου της Πολιτικής Συνοχής μετά το 2027

Παρά την κριτική που έχει ασκηθεί στο πλαίσιο της εφαρμογής του δημοσιονομικού μοντέλου του MAA, η αρθρογραφία και οι αναλύσεις των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων κατατείνουν στο συμπέρασμα ότι το μοντέλο της χρηματοδότησης βάσει αποτελεσμάτων μέλλεται να είναι κυρίαρχο. (ΕΕΣ, 2023α; Ansuategi et al., 2023). Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται ήδη από το νέο Κοινωνικό Ταμείο για το Κλίμα (Καν.2023/955), του οποίου η εφαρμογή ξεκινά το 2026 και ο χρόνος εφαρμογής το κατατάσσει στη μετά το '27 εποχή.

Είναι σαφές ότι η παρουσία του MAA στη δημοσιονομική σκηνή της ΕΕ, έδωσε και θα δώσει μέχρι την ολοκλήρωση της εφαρμογής του, μια μοναδική ευκαιρία άντλησης εμπειρίας και διδαγμάτων, εξαιρετικά χρήσιμη για τη διαμόρφωση του χρηματοδοτικού μοντέλου της ΠΣ για τη μετά το '27 περίοδο. Αυτό πρέπει να συνδυαστεί με τον απόλυτα συμπληρωματικό χαρακτήρα των επενδυτικών δράσεων και δράσεων μεταρρύθμισης που χρηματοδοτούν ο MAA και τα ΕΔΕΤ. Σύμφωνα με τις αναλύσεις, τα έργα που δεν θα κατορθώσουν να ολοκληρώσουν την υλοποίησή τους μέχρι τα τέλη του 2026, γεγονός που θα οδηγήσει στην αποδέσμευση της χρηματοδότησής τους από τον MAA, θα μεταφέρουν τόσο τη χρηματοδότηση και όσο και την ολοκλήρωση της υλοποίησής τους στην ΠΣ της μετά το '27 περιόδου (ΕΕΣ, 2023α).

Στην αρθρογραφία αναλύονται τα χαρακτηριστικά του ΜΑΑ προκειμένου να αντληθούν συμπεράσματα για την σκοπιμότητα και τη δυνατότητα υιοθέτησής του μοντέλου ΜΑΑ στην ΠΣ, στο μέλλον. Σημεία του προβληματισμού αποτελούν ο τρόπος λήψης αποφάσεων ο οποίος εφαρμόστηκε στην περίπτωση του ΜΑΑ ο οποίος αναλύεται στην επιστημονική αρθρογραφία ως «συντονιστικός εξευρωπαϊσμός», μια νέα μορφή εξευρωπαϊσμού σε σχέση με την υιοθετούμενη στην ΠΣ (Paulverari, 2024). Χαρακτηριστικά του νέου τρόπου λήψης αποφάσεων, η ταχύτητα λήψης αποφάσεων σε ευαίσθητα θέματα και ο τρόπος με τον οποίο συνεργάστηκαν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, με αυξημένο το συντονιστικό αλλά και συμβουλευτικό ρόλο της Επιτροπής, με τις κεντρικές κυβερνήσεις των κρατών μελών. Ειδικότερα, η συνεργασία αυτή χωρίς να φέρει υπερεθνικό ή διακυβερνητικό χαρακτήρα, έλαβε τη μορφή άμεσων διαβουλεύσεων για θέματα έκτακτης ανάγκης με αποτέλεσμα την επίτευξη συμβιβασμών και τη λήψη ρεαλιστικών αποφάσεων πολιτικής (Ladi et al., 2021). Η διαδικασία αυτή αποδείχθηκε επιτυχημένη για τις επείγουσες συνθήκες και τα εξαιρετικά στενά χρονικά περιθώρια της πανδημίας.

Οστόσο, όπως αναρωτιέται ο Paulverari (2024) είναι κατάλληλη για την ανάπτυξη πολυτομεακών επενδυτικών πολιτικών που περιλαμβάνουν σύνθετους στόχους, όπως στην περίπτωση της ΠΣ; Ή η διαμόρφωση επενδυτικών πολιτικών για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων είναι συμβατή με την απουσία των περιφερειακών και εδαφικών φορέων από τη διαμόρφωση και την εφαρμογή των πολιτικών αυτών;

Όπως άλλωστε ήδη σχολιάστηκε, στο επίκεντρο του προβληματισμού περί της καταλληλότητας του προτύπου του ΜΑΑ στη μετά το '27 εποχή, βρίσκεται το ζήτημα του ελλείμματος εδαφικότητας ή τοποκεντρικού χαρακτήρα που χαρακτηρίζει τον ΜΑΑ. Η επιστημονική βιβλιογραφία συγκλίνει στο ότι η τοποκεντρική προσέγγιση είναι αναγκαία προϋπόθεση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής καθώς και ότι η μειωμένη έμφαση στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, την εταιρική σχέση και την επικουρικότητα, βασικές αρχές της ΠΣ, υπονομεύει την επιτυχία των επενδύσεων οι οποίες πρέπει να πραγματοποιούνται κυρίως σε τοπικό επίπεδο (Paulverari, 2024).

Παράλληλα υποστηρίζεται ότι η μη λήψη υπόψη των περιφερειακών και τοπικών αρχών ως απαραίτητων διαπραγματευτικών εταίρων οδηγεί στην αδυναμία αντιμετώπισης των περιφερειακών ανισοτήτων ούτως ώστε να καλύπτονται όχι μόνο οι λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ με κριτήριο το ΑΕΠ τους αλλά και οι περιφέρειες εκείνες που διατρέχουν τον κίνδυνο της «αναπτυξιακής παγίδας» χωρίς απαραίτητα το ανωτέρω χαρακτηριστικό. Αυτό δίνει μια διάσταση ευρύτερη στην επίπτωση του ελλείμματος του τοποκεντρικού στοιχείου στην πολιτική του ΜΑΑ και επισημαίνεται ο σχετικός κίνδυνος που ελλοχεύει για την ΠΣ στη μετά το '27 εποχή (Ansuategi et al., 2023).

Βεβαίως, εκφράζονται και οι απόψεις σύμφωνα με τις οποίες, το όλο εγχείρημα του NGU σηματοδοτεί μείζονα αλλαγή πολιτικής. Ειδικότερα εκφράζεται η άποψη, ότι η εμφάνιση και η εφαρμογή του ΜΑΑ, οδηγεί στη διαφοροποίηση

της εννοιολόγησης της «συνοχής», με την εδαφική/περιφερειακή της διάσταση να αποδυναμώνεται και με περιεχόμενο πολιτικές που συμβάλλουν στην ομαλή εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Ανδρέου, 2021). Η άποψη αυτή απαντάται, πάντως, από όσους υπερασπίζονται τη θέση ότι η εδαφικότητα είναι συνυφασμένη με την ΠΣ και για το λόγο αυτό πρέπει όχι μόνο να διατηρηθεί αλλά και να ενισχυθεί στο πλαίσιο του επόμενου ΠΔΠ (Ansuategi et al., 2023).

Επιπροσθέτως, τα έργα που υλοποιούνται στο πλαίσιο της ΠΣ, ως εκφάνσεις της βασικής επενδυτικής πολιτικής της ΕΕ, οφείλουν να έχουν μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και κατάλληλους μηχανισμούς για την αξιολόγησή της όπως η εκ των υστέρων αξιολόγηση των επιπτώσεων τους, υπερβαίνοντας τα στενά χρονικά πλαίσια εντός των οποίων αξιολογείται (μόνο από την Επιτροπή και όχι από τα κράτη μέλη) η βιωσιμότητα των δράσεων του ΜΑΑ (2026) (Paulverari, 2024).

Παράλληλα, σκόπιμο είναι να επισημανθεί ότι βασικό στοιχείο για την επιτυχή εφαρμογή μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων κατά τη μετά το '27 εποχή, είναι η απλοποίηση των διαδικασιών διαχείρισης και υλοποίησης. Ωστόσο, στην περίπτωση του ΜΑΑ, η εμπειρία που έχει αντληθεί από τη μέχρι τώρα εφαρμογή δεν φαίνεται να το επιβεβαιώνει. Αντιθέτως, ολοένα διαμορφώνεται η εντύπωση ότι οι εφαρμοζόμενες διαδικασίες είναι περισσότερο «δυσκίνητες» από όσο είχε θεωρηθεί στην αρχή. Ωστόσο, ο μικρότερος διοικητικός φόρτος και η ευκολότερη εφαρμογή συνιστούν σημεία-κλειδιά για την καθιέρωση των χρηματοδοτικών μοντέλων βάσει επιδόσεων. Η μείωση του διοικητικού φόρτου θα χρειασθεί να διασφαλιστεί με προσεκτική προετοιμασία των έργων που υλοποιούνται με χρήση των εν λόγω μοντέλων. Μέρος της προετοιμασίας αυτής είναι ο προσδιορισμός ορθών μεθόδων για την υπολογισμό του του κόστους και για τον προσδιορισμό των κριτηρίων χρηματοδότησης και των σταδιακών πληρωμών, ενώ η διαμόρφωση τέτοιων έργων θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως επένδυση ιδίως σε διοικητικούς πόρους (Ansuategi et al., 2023).

Οι έντονοι προβληματισμοί για τη διαμόρφωση του μελλοντικού χρηματοδοτικού μοντέλου της ΠΣ έχουν οδηγήσει τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στην ανάληψη δράσης. Από τις πρωτοβουλίες που έχουν αναπτυχθεί στην κατεύθυνση αυτή σταχυολογείται η συγκρότηση της Ομάδας Εμπειρογνομητών Υψηλού Επιπέδου για το Μέλλον της Πολιτικής Συνοχής, κατά το έτος 2022. Η Ομάδα διεξήγαγε μια ανεξάρτητη ανάλυση της ισχύουσας κατάστασης και των προοπτικών της ΠΣ και εκπόνησε Έκθεση στην οποία διατυπώνονται αξιολογικές τοποθετήσεις και προτάσεις (European Commission, 2024b).

Στην Έκθεση εκφράζεται μια σαφέστατη υποστήριξη στην εδαφική διάσταση της ΠΣ, τη συμμετοχή σε υποεθνικό επίπεδο αλλά και τον μακροπρόθεσμο και διαρθρωτικό χαρακτήρα των παρεμβάσεων. Αναγνωρίζονται ως φραγμοί που περιορίζουν την αποτελεσματικότητα της ΠΣ η οργανωτική πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει την εφαρμογή της και οδηγεί σε μεγαλύτερη ενασχόληση με τις διαδικασίες και λιγότερη με την επίτευξη αποτελεσμάτων. Ωστόσο, προκρίνεται ως εγγενές στοιχείο της ΠΣ, η συμμετοχικότητα και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, στοιχεία τα οποία συνεπάγονται ποικίλα επίπεδα ιδιοκτησίας και δημοκρατική δέσμευση (European Commission, 2024b).

Για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της ΠΣ προτείνεται η υιοθέτηση μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων με πληρωμές βασιζόμενες στην εκπλήρωση προσυμφωνημένων οροσήμων και στόχων υποδεικνύοντας ωστόσο ότι η προσέγγιση βάσει επιδόσεων στο πεδίο της ΠΣ οφείλει να διαφέρει από την εφαρμοζόμενη στον ΜΑΑ προσέγγιση καθώς η τελευταία, δεν συνάδει με τη φύση της ΠΣ.

Έτσι, προτείνεται το μοντέλο χρηματοδότησης της μετά το '27 περιόδου να αντλήσει έμπνευση από τις διεθνείς βέλτιστες πρακτικές στο πλαίσιο της διαχείρισης καινοτόμων επενδύσεων και σύνθετων μεταρρυθμιστικών έργων. Το σύστημα αυτό που στην ανάλυση αποκαλείται «διαγνωστική παρακολούθηση», περιλαμβάνει θέσπιση κοινών στόχων, κοινό σύστημα διακυβέρνησης με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών, σύστημα οροσήμων και στόχων καθώς και ρυθμίσεις για συνεχή εποπτεία και περιοδική επανεξέταση. Η εφαρμογή ενός τέτοιου μοντέλου απαιτεί ισχυρά εθνικά συστήματα παρακολούθησης εποπτευόμενα από ανεξάρτητες εγχώριες αρχές, με την περιοδική επανεξέταση της Επιτροπής και παραπομπή των προβληματικών ή αμφίσημων περιπτώσεων σε ένα υψηλότερο επίπεδο διακυβέρνησης (Zeitlin et al., 2023).

Χωριστή αναφορά αξίζει να γίνει σε ένα θέμα το οποίο δεν σχολιάζεται ιδιαίτερα στην Έκθεση της Ομάδας Εμπειρογνομών ή στις μελέτες που εκπονήθηκαν με στόχο την ΠΣ στη μετά το '27 εποχή αλλά ωστόσο, σύμφωνα με την αρθρογραφία και ιδίως την ανάλυση του ΕΕΣ, φαίνεται να αποτελεί ιδιαίτερο σημείο προβληματισμού για όλα τα μοντέλα χρηματοδότησης βάσει αποτελεσμάτων, συμπεριλαμβανομένου και του ΜΑΑ: το θέμα της διασφάλισης της συμμόρφωσης προς τους βασικούς κανόνες της εσωτερικής αγοράς (δημόσιες συμβάσεις, κρατικές ενισχύσεις). Η ανταπόκριση που επιχειρείται πρωτίστως από την Επιτροπή μέσω των οδηγιών που απευθύνει τόσο στην περίπτωση του μοντέλου FNLC όσο και στην περίπτωση του ΜΑΑ μέσω του κανονιστικού πλαισίου που διαμορφώθηκε με τη συμμετοχή των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, είναι μια λύση που επιχειρεί να ισορροπήσει ανάμεσα στην εστίαση στα αποτελέσματα και στην τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Η λύση αυτή στηρίζεται στην έγκριση, κατόπιν αξιολόγησης από το ενωσιακό θεσμικό σύστημα, του αναλυτικού σχεδίου υλοποίησης κάθε έργου/δράσης, στην ύπαρξη συγκροτημένων και αξιόπιστων συστημάτων διακυβέρνησης για την υλοποίησή τους, στη δυνατότητα των εν λόγω συστημάτων να εγγυώνται μέσω ελέγχου και αναφορών για την πρόληψη, εντοπισμό, καταστολή και αποτελεσματική αντιμετώπιση των «σοβαρών παρατυπιών» δηλαδή εκείνων που συνιστούν σοβαρό πλήγμα για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Λοιπά ζητήματα εν γένει συμμόρφωσης στους κανόνες, χαμηλότερης προτεραιότητας, εναπόκεινται στα εθνικά συστήματα παρακολούθησης, πληρωμών, ελέγχου, αναφορών. Τα κράτη-μέλη θα πρέπει να είναι σε θέση να εγγυώνται την ύπαρξη και λειτουργία τέτοιων εθνικών συστημάτων αλλά και το συγχρονισμό τους με τους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς συντονισμού της οικονομικής διακυβέρνησης ώστε να αντλείται στον δέοντα χρόνο, επαρκές επίπεδο διαβεβαίωσης περί της εύρυθμης λειτουργίας τους. (European Commission, 2023a).

7. Συμπεράσματα

Η προσέγγιση του ζητήματος του προσανατολισμού της χρηματοδότησης στον τομέα της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής με κριτήριο την επίτευξη αποτελεσμάτων και επιδόσεων, επιχειρήθηκε, μέσω βιβλιογραφικής επισκόπησης, με άξονα συγκεκριμένα ερευνητικά ερωτήματα.

Στο πλαίσιο της έρευνας αναλύθηκαν τα χαρακτηριστικά του προϋπολογισμού βάσει επιδόσεων και αναδείχθηκαν τα θετικά στοιχεία του, εμπνευσμένα από τις βασικές αξίες του Νέου Δημόσιου Management, τα οποία τον καθιστούν εργαλείο εξορθολογισμού των δημοσιονομικών αποφάσεων και διαχείρισης των επιδόσεων στο δημόσιο τομέα μέσω καθορισμού στόχων και οικονομικών κινήτρων.

Η ανάλυση των πρωτοβουλιών που διαχρονικά και σε διεθνές επίπεδο, σύμφωνα με τις μελέτες και τις έρευνες του ΟΟΣΑ, αναλήφθηκαν για την εφαρμογή διαφοροποιημένων εκδοχών του εν λόγω μοντέλου προϋπολογισμού, αναδεικνύει τα ποικίλα προβλήματα, τις συχνά ελλείπουσες προϋποθέσεις αλλά και στρεβλώσεις που εντοπίστηκαν κατά την υλοποίησή τους και έχουν οδηγήσει στην εν μέρει μόνο ενσωμάτωση του μοντέλου στις βασικές διαδικασίες προϋπολογισμού. Παράλληλα ωστόσο καταδεικνύεται ότι δεν έχει μειωθεί η αξία του ως στοιχείου δημοσιονομικής καινοτομίας· για αυτό και αξιοποιείται, ως εργαλείο λογοδοσίας και τεκμηρίωσης δημοσιονομικών και πολιτικών αποφάσεων των κυβερνήσεων.

Επικεντρώνοντας την έρευνα στο θεσμικό σύστημα της ΕΕ, αναδεικνύεται η διαρκής ανάγκη για τεκμηρίωση της αποτελεσματικής αξιοποίησης των διατιθέμενων πόρων και της προστιθέμενης αξίας των ευρωπαϊκών πολιτικών. Η ανάγκη αυτή οδήγησε από νωρίς στην απόδοση ιδιαίτερης σημασίας στις επιδόσεις και στη διαμόρφωση ενός πολύπλοκου και πολυεπίπεδου συστήματος κατάρτισης προϋπολογισμού με χαρακτηριστικά το μεγάλο πλήθος πληροφοριών αναφορικά με τις επιδόσεις, το εκτεταμένο σύστημα αναφορών αλλά και τη διαφάνεια και τη λογοδοσία.

Εξετάστηκαν οι πτυχές επιδόσεων των διαδικασιών κατάρτισης, εκτέλεσης και ετήσιας λογοδοσίας που προβλέπονται στα βασικά κανονιστικά κείμενα οι οποίες σε συνδυασμό με τις εφαρμοζόμενες δημοσιονομικές πρακτικές καθιστούν τον ενωσιακό προϋπολογισμό ένα προηγμένο σύστημα που τείνει να ικανοποιήσει τους βασικούς σκοπούς που έχουν ορισθεί από τον ΟΟΣΑ¹.

Ιδιαίτερη μνεία αρμόζει στην Πρωτοβουλία για την Εστίαση του Προϋπολογισμού στα Αποτελέσματα, το 2015, η οποία σηματοδότησε την ενίσχυση του ενδιαφέροντος του θεσμικού συστήματος της ΕΕ για το συσχετισμό της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις.

Εστιάζοντας περαιτέρω στο πεδίο της ΠΣ, ως κατ' εξοχήν αναπτυξιακής και επενδυτικής πολιτικής της ΕΕ, της οποίας όμως η αποτελεσματικότητα και η

¹ Σύμφωνα με το OECD (2019), οι σκοποί είναι επιγραμματικά: διαφάνεια, λογοδοσία, αποδοτικότητα, τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικής, προώθηση της «αλλαγής νοοτροπίας», καίρια συμβολή στη λήψη δημοσιονομικών αποφάσεων.

πολυπλοκότητα αποτελούν μόνιμο σημείο κριτικής, εξετάστηκαν οι εξειδικευμένες, δυνάμεις του βασικού κανονιστικού πλαισίου των ΕΔΕΤ, πτυχές επιδόσεων του ενωσιακού προϋπολογισμού.

Η ανάλυση της εμπειρίας που αντλήθηκε από την εφαρμογή των μηχανισμών επιδόσεων της ΠΣ, η οποία κυρίως βασίστηκε στους ελέγχους επιδόσεων και τις συναφείς εκθέσεις και πονήματα του ΕΕΣ, αποτελεί αντικείμενο του επόμενου ερευνητικού ερωτήματος που προσεγγίστηκε στο πλαίσιο του παρόντος πονήματος.

Έτσι, παρά τη βελτίωση του Πλαισίου των δεικτών από το ΠΔΠ 2014-2020 στο ΠΔΠ 2021-2027, αναδείχθηκαν οι αδυναμίες του οι οποίες εντοπίζονται κατά κύριο λόγο στην παραγωγή υπέρογκου αριθμού δεδομένων τα οποία παραμένουν νομοτελειακά αναξιοπώτητα. Ταυτοχρόνως, η άντλησή τους και η παρακολούθησή τους συνιστά διοικητική επιβάρυνση χωρίς ισοδύναμη ωφέλεια. Η αμφισβητήσιμη καταλληλότητα κάποιων δεικτών να αποδώσουν πραγματική εικόνα αποτελεσμάτων, αποτελεί επίσης σημείο κριτικής.

Αναδείχθηκε ο καινοτόμος χαρακτήρας των Εκ των προτέρων Αιρεσιμοτήτων που προβλέφθηκαν για πρώτη φορά κατά την περίοδο 2014-2020. Ωστόσο η σπανιότητα επιβολή των προβλεπόμενων δυσμενών δημοσιονομικών συνεπειών στις περιπτώσεις μη έγκαιρης εκπλήρωσής τους, αποδυνάμωσε το χαρακτήρα τους ως μηχανισμού σύνδεσης της χρηματοδότησης με τις επιδόσεις. Προκειμένου να ενισχυθεί ο χαρακτήρας αυτός, λήφθηκε μέριμνα ώστε, ο διάδοχος μηχανισμός των ΕΠΑ, οι Αναγκαίοι Πρόσφοροι Όροι, να διατηρούν υποχρεωτικά την ισχύ τους σε όλη τη διάρκεια της ΠΠ με απειλή αυστηρών δημοσιονομικών συνεπειών.

Η άμβλυση των προϋποθέσεων εφαρμογής του Αποθεματικού Επίδοσης είχε ως αποτέλεσμα να μην δικαιωθούν οι φιλοδοξίες που κυριάρχησαν κατά τη θέσπισή του ως μηχανισμού σύνδεσης με τις επιδόσεις παρά σε περιορισμένο βαθμό, γεγονός που, από κοινού με την ανάγκη απλοποίησης των διαδικασιών υλοποίησης έργων στην ΠΣ, οδήγησε στην αντικατάστασή του από την Ενδιάμεση Επανεξέταση.

Οι προσπάθειες αντικατάστασης του κλασσικού μοντέλου χρηματοδότησης της επιστροφής των δαπανών που έχουν πραγματοποιηθεί από τα μοντέλα χρηματοδότησης με κριτήριο τις εκροές και ιδίως τις επιδόσεις, εντάσσονται στην πρωτοπορία της σύνδεσης του ενωσιακού προϋπολογισμού με τα αποτελέσματα της εφαρμογής ευρωπαϊκών πολιτικών. Παρά την επιμονή που επέδειξαν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα για την εφαρμογή των νέων μοντέλων, δεν υπάρχει ανάλογη ανταπόκριση από τα κράτη μέλη. Το γεγονός αυτό οφείλεται στην πολυπλοκότητα των διαδικασιών, στο βαθμό της απαιτούμενης προετοιμασίας και σχεδιασμού κατά την υλοποίηση των έργων, στην έλλειψη ανάλογης τεχνογνωσίας καθώς και διοικητικής κουλτούρας. Στα στοιχεία αυτά πρέπει να προστεθεί η απαίτηση για διασφάλιση της συμμόρφωσης προς τους κανόνες εσωτερικής αγοράς, η οποία εξακολουθεί να υπάρχει χωρίς ωστόσο αυτό να διευκολύνεται από τη δομή και λογική των εν λόγω μοντέλων.

Με αφορμή την ανάγκη αντιμετώπισης μιας απρόβλεπτης και άκρως επείγουσας κατάστασης, της πανδημίας, εμφανίζεται το δημοσιονομικό μοντέλο του ΜΑΑ. ως μια μοναδική ευκαιρία εφαρμογής με υψηλή αξία και εκτεταμένη εμπέλεια, μίας εκδοχής μοντέλου χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων, με καινοτόμα χαρακτηριστικά, χωρίς ωστόσο πραγματική προηγούμενη εμπειρία. Η εφαρμογή αυτή αναλύεται και ερευνάται από την επιστημονική κοινότητα, ως μια νέα μορφή εξευρωπαϊσμού, ικανή να διαφοροποιήσει το περιεχόμενο της έννοιας της «συνοχής» και ιδίως, ικανή να επηρεάσει καθοριστικά το μοντέλο χρηματοδότησης στη μετά το '27 εποχή. Ωστόσο, όπως και στην περίπτωση του μοντέλου χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων της ΠΣ, εκφράζονται ανησυχίες αναφορικά με τη δυνατότητα των διαδικασιών υλοποίησης έργων του ΜΑΑ να διασφαλίσουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και τη συμμόρφωση προς τους βασικούς κανόνες της εσωτερικής αγοράς. Ως ανταπόκριση στις ανησυχίες αυτές υποδεικνύεται η στήριξη σε εθνικά συστήματα και διαδικασίες.

Η επιστημονική ανάλυση και οι προτάσεις που διατυπώνονται για το μέλλον της ΠΣ συγκλίνουν στο ότι η ΠΣ, κατά τη μετά το '27 εποχή, πρέπει να ενισχύσει τον προσανατολισμό της σύνδεσης της χρηματοδότησης με τα αποτελέσματα, χωρίς να παρατηρηθεί από βασικά στοιχεία του αξιακού της συστήματος, και συγκεκριμένα την εδαφικότητα, την τοποκεντρική της προσέγγιση και την πολυεπίπεδη συμμετοχική διακυβέρνηση.

Προκειμένου να αξιοποιηθεί η εμπειρία εφαρμογής του μοντέλου διακυβέρνησης του ΜΑΑ και να ενισχυθεί αποφασιστικά η εφαρμογή μοντέλων χρηματοδότησης βάσει επιδόσεων, θα χρειαστεί να επιλυθούν κάποια βασικά ζητήματα. Αυτά είναι η απλούστευση των διαδικασιών ώστε τα εν λόγω μοντέλα να καταστούν ελκυστικά και η διασφάλιση δικλίδων για τη συμμόρφωση στους κανόνες. Για τη ρύθμιση του τελευταίου εμφανίζεται ως μονόδρομος, ο συγχρονισμός των εθνικών δημοσιονομικών κανόνων και διαδικασιών διαχείρισης και ελέγχου με τις αντίστοιχες ενωσιακές.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

- Ansuategi, A., and Barredo, I., (2023), Payment by results and structural reforms in the post-27 Cohesion Policy Framework, *Ekonomiaz* N.º 103, 1º semestre, 2023.
- Clark, C., Menifield, C., & LaShonda M. (2018), Policy Diffusion and Performance-based Budgeting, *International Journal of Public Administration*, 41:7, 528-534, DOI: 10.1080/01900692.2016.1278384
- Crisotomo, D.T. (2015), Performance-based budgeting: Best practices, *Journal of Government Financial Management*, 64(3)
- Darvas, Z., Mazza, J., and Midoes, C. (2019), How to improve European Union cohesion policy for the next decade, *Bruegel Policy Contribution*, No. 2019/8, Bruegel, Brussels

- Downes, R., Moretti, D., and Nicol, S. (2017), Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results, *OECD Journal on Budgeting*. Volume 2017/1
- European Commission, (2022), Recommendation Paper on Financing Not Linked to Costs, Luxembourg : Publications Office of the European Union
- European Commission,, (2023), Explanatory Note on the application of 95 (3) CPR – How assurance is provided when implementing a Financing Not Linked to Costs (FNLC) Scheme, 13th Meeting of ERDF/CF TN, προσβάσιμο σε https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/simplified-cost-options_en#2 ανακτήθηκε 16/11/24
- European Commission (2024a), Ninth report on Economic, Social and Territorial cohesion, Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- European Commission, (2024b), Forging a sustainable future together: Cohesion for a Competitive and Inclusive Europe, Group of High-Level Specialists on the future of Cohesion Policy, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Georgieva, K., (2024), An EU Budget for a Global Europe, Keynote Address, Annual EU Budget Conference 2024, προσβάσιμο σε <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/04/29/sp042924-an-eu-budget-for-a-global-europe-by-kristalina-georgieva>, ανακτήθηκε 2/12/2024
- Jansen, P.E., (2008), New Public Management : perspectives on performance and the use of performance information, *Financial Accountability and Management*, 24(2), May 2008, 0267-4424
- Ladi., S. et Wolff., S., (2021), The EU Institutional Architecture in the Covid-19 Response: Coordinative Europeanization in Times of Permanent Emergency, *Journal of Common Market Studies* 2021 Volume 59. Annual Review, DOI: 10.1111/jcms.13254
- Mauro, S. G et al., (2019), New Public Management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting, *The British Accounting Review*, <https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.02.007>
- Moretti, D., Keller, A., & Chevauchez, B. 2019, Budgeting in Greece. *OECD Journal on Budgeting*. Volume 2019 Issue 2, published online first <https://doi.org/10.1787/2f5e7d7a-en>,
- OECD (2019), *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.
- Paulverari, L, (2024), Coordinative Europeanization as a response to crisis: what lessons from the RRF for future EU cohesion policy?, *Comparative European Politics*, <https://doi.org/10.1057/s41295-024-00388-2>

Schick, A. (2014), "The metamorphoses of performance budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, Vol.13/2.

Zeitlin, J. Bokhorst, D and Eihmanis, E., (2023), Rethinking the Governance and Delivery of the Cohesion Policy Funds: Is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a Model?, Final Report, Group of High-Level Specialists, European Commission Directorate-General Regional and Urban Policy Unit B.1 – Policy Development and Economic Analysis.

Ελληνόγλωσση

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

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2017α), Οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες και το αποθεματικό επίδοσης στον τομέα της Συνοχής : καινοτόμα μέσα που δεν έχουν ακόμη αποδειχθεί αποτελεσματικά, Ειδική Έκθεση 15/2017.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2017β), Γνώμη 1/2017 σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στο γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, 2017/ C 91/01.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2018), Γνώμη 6/2018, 2019/C 17/01.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2019), ,Επίτευξη επιδόσεων στον τομέα της Συνοχής, Υπηρεσία Εκδόσεων Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ενημερωτικό Έγγραφο

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2021), Χρηματοδότηση βάσει επιδόσεων στο πλαίσιο της Πολιτικής Συνοχής : παρά τις ευγενείς φιλοδοξίες την περίοδο 2014-2020 δεν είχαν εξαλειφθεί τα εμπόδια, Ειδική Έκθεση 24/2021

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2022), Η αξιολόγηση των Εθνικών Σχεδίων Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας από την Επιτροπή : συνολικά επαρκής, ωστόσο υπάρχουν ακόμη κίνδυνοι κατά την υλοποίηση, Ειδική Έκθεση 21/2022.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2023α), Η χρηματοδότηση της ΕΕ μέσω της Πολιτικής Συνοχής και του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας : συγκριτική ανάλυση, Επισκόπηση 01.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2023β), Σχεδιασμός του συστήματος δικλίδων της Επιτροπής για τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας- Το νέο μοντέλο εφαρμογής εξακολουθεί να εμφανίζει ελλείψεις στη διασφάλιση και τη λογοδοσία σε επίπεδο ΕΕ, παρά τις προβλεπόμενες εκτενείς εργασίες, Ειδική Έκθεση 7/2023.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2021), Οδηγίες σχετικά με τις επιλογές απλουστευμένου κόστους (ΕΑΚ): Χρηματοδότηση με ενιαίο συντελεστή, τυποποιημένες κλίμακες μοναδιαίου κόστους, κατ' αποκοπή ποσά, Αναθεωρημένη έκδοση, 2021/C 200/01.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2024), Στρατηγική και Πολιτική, Προϋπολογισμός της ΕΕ, Επιδόσεις και υποβολή εκθέσεων, Δηλώσεις Επιδόσεων του Προγράμματος, προσβάσιμο σε https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/performance-and-reporting/programme-performance-statements_en ανακτήθηκε 2/11/2024
- Ρωσίδης, Γ., Μπελιάς, Δ., Ασπρίδης, Γ., (2020), *Διαχείριση αλλαγών και Ηγεσία*, εκδόσεις Τζιόλα: Αθήνα.
- Ρωσίδης, Γ, (2012), Η συμβολή της επιστήμης του Επιχειρησιακού Management στη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης και των Δημόσιων Επιχειρήσεων, *Διδακτορική Διατριβή*, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης.

Η συγκριτική πολιτική οικονομία του επιμερισμού κινδύνου στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση

Δρ. Κωνσταντίνος Καζαντζής,

Διδάκτωρ του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών, kkazantz@pspa.uoa.gr

Ναπολέων Μαραβέγιας,

Ομότιμος Καθηγητής του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Πανεπιστήμιο Αθηνών, nmarav@pspa.uoa.gr

Περίληψη

Τι εξηγεί την ασυμβατότητα των προτιμήσεων της γερμανικής και ισπανικής κυβέρνησης ως προς τον επιμερισμό κινδύνου στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση; Το παρόν άρθρο επιχειρεί να απαντήσει αυτό το ερώτημα υπό το πρίσμα του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού, τονίζοντας ότι οι προτιμήσεις των κυβερνήσεων των δύο χωρών διαμορφώθηκαν από τα εγχώριά τους τραπεζικά συμφέροντα. Ειδικότερα, υποστηρίζει πως οι θέσεις των γερμανικών και ισπανικών ενώσεων τραπεζών που εκπροσωπούσαν τις ιδιωτικές και δημόσιες τράπεζες των δύο χωρών επηρεάστηκαν από τη διάρθρωση και το προφίλ κινδύνου των τραπεζών που εκπροσωπούσαν, ενώ επισημαίνει πως ο ρόλος τους στη διαμόρφωση των προτιμήσεων των κυβερνήσεων τους υπήρξε κρίσιμος.

Λέξεις κλειδιά: Τραπεζική Ένωση, Γερμανία, Ισπανία, Εθνικές προτιμήσεις, Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης, Οδηγία για την Τραπεζική Ανάκαμψη και Εξυγίανση, Ευρωπαϊκό Σύστημα Εγγύησης Καταθέσεων

The comparative political economy of risk sharing in the banking union

Dr. Konstantinos Kazantzis,

PhD Department of Political Science and Public Administration, University of Athens

Napoleon Maravegias,

Professor Emeritus, Department of Political Science and Public Administration, University of Athens

Abstract

What explains the incompatibility of the German and Spanish Governments' risk-sharing preferences in the European Banking Union? This article attempts to answer this question employing the theory of liberal intergovernmentalism, emphasizing that the preferences of the governments of the two coun-

tries were shaped by their domestic banking interests. In particular, it is argued that the positions of the German and Spanish banking associations representing the private and public banks of the two countries were influenced by the structure and risk profile of the banks they represented, while pointing out that their role in shaping the preferences of their governments was crucial.

Keywords: Banking Union, Germany, Spain, National preferences, Single Resolution Fund, Banking Recovery and Resolution Directive, European Deposit Insurance Scheme

1. Εισαγωγή

Μετά τη συμφωνία εγκαθίδρυσης ενός ενιαίου επόπτη στην ΕΕ (Single Supervisory Mechanism-SSM), η άμεση εποπτεία των συστημικών τραπεζών ήταν πλέον αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ). Η ανάληψη της κοινής εποπτείας από τον SSM δημιουργούσε πιέσεις για την ανάθεση της διαχείρισης των τραπεζικών αποτυχιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μέσω της δημιουργίας μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου. Άλλωστε, κοινή εποπτεία, δίχως μηχανισμούς επιμερισμού κινδύνου δεν μπορούσε να υπάρξει (Goodhart & Schoenmaker, 2006: 47). Όμως, εν τη απουσία μηχανισμών επιμερισμού των τραπεζικών κινδύνων, κάθε κράτος-μέλος παρέμενε αρμόδιο για τη διάσωση ή εξυγίανση μιας τράπεζας, με το βαθμό παρεμβατικότητάς του όμως, να είναι ανάλογος της δημοσιονομικής του ικανότητας (Véron, 2015: 22). Η δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση ήταν σημαντική, καθώς θα καθόριζε τον τρόπο διαχείρισης της κληρονομιάς της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους στους ισολογισμούς των τραπεζών της περιφέρειας του Ευρώ. Η σταθεροποίηση των τελευταίων προϋπέθετε την παρέμβαση των κυβερνήσεών τους, οι οποίες, όμως, ήταν αντιμέτωπες με κρίση δημοσίου χρέους και, έτσι, δεν ήταν σε θέση να τις υποστηρίξουν. Έτσι, μια πιθανή παρέμβαση σε αυτές, θα ενίσχυε περαιτέρω το φαύλο κύκλο αδύναμων δημοσιονομικά και υπερχρεωμένων κρατών και προβληματικών τραπεζών. Επομένως, η δημιουργία ενιαίων μηχανισμών διάσωσης και εξυγίανσης και η γρήγορη αμοιβαιοποίησή τους, θα καθιστούσε τη σταθεροποίηση των τραπεζικών συστημάτων της περιφέρειας του Ευρώ ευρωπαϊκή υπόθεση και θα απάλλαζε οριστικά τις κυβερνήσεις τους από την ευθύνη παρέμβασης και σταθεροποίησής τους.

Ωστόσο, κάθε βήμα προς την αμοιβαιοποίηση κινδύνου στη νέα χρηματοπιστωτική αρχιτεκτονική της ΕΕ αποτελούσε ένα πολιτικά ευαίσθητο ζήτημα, λόγω φόβου περί δημοσιονομικών μεταβιβάσεων που αυτό θα συνεπαγόταν (Spendzharova, 2012: 318-319). Μπορεί γενικά η χρηματοδότηση των ταμείων τραπεζικής εξυγίανσης να γίνεται μέσω εισφορών από την τραπεζική βιομηχανία, ωστόσο πολλές φορές οι πόροι τους δεν επαρκούν, με αποτέλεσμα οι κυβερνήσεις να χρειάζεται να λειτουργήσουν συμπληρωματικά σε αυτά ως δημο-

σιονομικός μηχανισμός ασφαλείας (fiscal backstop) (Schoenmaker, 2018). Άρα, εν προκειμένω, η δημοσιονομική αδυναμία των κυβερνήσεων της περιφέρειας να λειτουργήσουν ως δημοσιονομικός μηχανισμός ασφαλείας στα εθνικά ταμεία εξυγίανσης (όπου υπήρχαν τέτοια), οι πόροι των οποίων είχαν εξαντληθεί, σημαίνει πως είχαν ανάγκη τη χρήση των πόρων του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (European Stability Mechanism-ESM) γι' αυτό το σκοπό. Έτσι όμως, οι χώρες του πυρήνα του Ευρώ θα καλούνταν να χρηματοδοτήσουν και σταθεροποιήσουν μέσω αυτού τα τραπεζικά συστήματα των χωρών της περιφέρειας του Ευρώ, τα οποία ήταν ανταγωνιστικά στα δικά τους. Ως εκ τούτου, οι διαπραγματεύσεις των Ενιαίου Μηχανισμού Εξυγίανσης (Single Resolution Mechanism-SRM) και Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων (European Deposit Insurance Scheme-EDIS) προβλεπόταν πολιτικά ακανθώδης.

Τον Απρίλιο του 2014 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε τη νομοθετική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημιουργία ενός SRM¹ που περιλάμβανε την Οδηγία για την Ανάκαμψη και Εξυγίανση Πιστωτικών Ιδρυμάτων και Επιχειρήσεων Επενδύσεων (Bank Recovery and Resolution Directive-BRRD)², η οποία θέσπιζε τους κανόνες εφαρμογής του εργαλείου διάσωσης με ίδια μέσα σε τράπεζες που ήταν αφερέγγυες, και μια διακυβερνητική συμφωνία για τη συγκέντρωση (από την τραπεζική βιομηχανία) και μεταφορά πόρων στο Ενιαίο Ταμείο Εξυγίανσης (Single Resolution Fund-SRF)³, το οποίο θα χρησιμοποιούταν για την εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών, υπό την προϋπόθεση να έχουν εξαντληθεί άλλες επιλογές, όπως το εργαλείο διάσωσης με ίδια μέσα (bail-in). Σύμφωνα με το νέο πλαίσιο, η εξυγίανση ξεκινά με την εφαρμογή bail-in έως και 8% επί των στοιχείων ενεργητικού μιας τράπεζας. Η εφαρμογή της διάσωσης με ίδια μέσα προέβλεπε την υποχρεωτική συμμετοχή των μετόχων, των ομολογιούχων και των ανώτερων καταθετών των αφερέγγυων τραπεζών. Όμως, σε περίπτωση που το bail-in δεν επαρκεί για την κάλυψη του κόστους εξυγίανσης, προβλέπει τη χρήση πόρων του SRF, αντίστοιχη του 5% των στοιχείων ενεργητικού μιας τράπεζας. Το ύψος των πόρων που θα διαχειρίζεται το SRF θα αντιστοιχεί στο 1% του ύψους των εγγυημένων καταθέσεων όλων των ιδρυμάτων που λειτουργούν στα κράτη-μέλη της ΕΕ και η αμοιβαιοποίησή του προβλεπόταν να γίνει σε διάστημα 8 ετών. Παρά τις αρχικές αρνήσεις, το ξέσπασμα της πανδημίας-

¹ Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010.

² Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directive 82/891/EEC, and Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 2011/35/EU, 2012/30/EU and 2013/36/EU, and Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 648/2012, of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance.

³ Agreement on the transfer and mutualization of contributions to the Single Resolution fund, ST 8457 2014 COR 1

ας του COVID-19, και ο επακόλουθος αντίκτυπός του στο ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα, επιτάχυναν τη συμφωνία για χρήση του ESM ως κοινό backstop στον SRF, στην περίπτωση που οι πόροι του τελευταίου εξαντληθούν. Η συμφωνία προβλέπει ότι ο ESM μπορεί να δανείσει έως 68 δισεκ. ευρώ στον SRF, ποσό που θα κληθεί να αποπληρώσει εντός 3 ετών, αν και αυτή η περίοδος μπορεί να παραταθεί έως 5 έτη.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Νοέμβριο του 2015 υπέβαλε πρόταση για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Συστήματος Εγγύησης Καταθέσεων (European Deposit Insurance Scheme-EDIS)⁴. Παρόλα αυτά, έως και σήμερα δεν έχει υπάρξει συμφωνία σε πολιτικό επίπεδο για τη δημιουργία του. Επίμαχα θέματα στη διαπραγμάτευσή του αποτέλεσαν τόσο το αν και σε ποιο βαθμό (το EDIS) θα έπρεπε να αμοιβαιοποιήσει τα εθνικά συστήματα εγγύησης καταθέσεων (Deposit Guarantee Schemes-DGSs), όσο και το ποιες προϋποθέσεις θα έπρεπε να πληρούνται ώστε να συμβεί αυτό. Είθισται, τα εθνικά DGSs να χρηματοδοτούνται από τον τραπεζικό τομέα, μέσω υποχρεωτικών και εκ των προτέρων εισφορών. Όμως, η αξιοπιστία τους δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τα κεφάλαια που αυτά διαθέτουν αλλά και από τη δημοσιονομική ικανότητα των κυβερνήσεών τους να λειτουργήσουν ως δημοσιονομικό backstop σε αυτά. Όταν οι κυβερνήσεις χάνουν αυτή την ικανότητα, τότε η εμπιστοσύνη των καταθετών σε αυτά κλονίζεται, με αποτέλεσμα τη φυγή καταθέσεων σε περιόδους κρίσης σε χώρες με τραπεζικά συστήματα που θεωρούνται περισσότερο αξιόπιστα (Wolff, 2016). Το EDIS, στο τρίτο και τελευταίο στάδιο του οδικού χάρτη που πρότεινε η Επιτροπή, μετά την αμοιβαιοποίηση των εθνικών DGSs θα λειτουργούσε ως ένα ενιαίο δημοσιονομικό backstop σε όσα τραπεζικά συστήματα συμμετείχαν σε αυτόν. Δεδομένου όμως, ότι οι πόροι πολλών εθνικών DGSs είχαν εξαντληθεί, λόγω της συνεισφοράς τους τα χρόνια της κρίσης στην εξυγίανση των τραπεζικών τους συστημάτων, σε συνδυασμό με ότι ορισμένες χώρες δε διέθεταν καν τέτοια, το EDIS θεωρήθηκε ένας de facto μηχανισμός διάσωσης από τις χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης, οι οποίες έθεταν θέμα ηθικού κινδύνου.

Έως και το 2019 η συζήτηση για το EDIS παρέμενε στάσιμη. Η αλλαγή στάσης της Γερμανίας εκείνη την περίοδο, η οποία εν πολλοίς οφείλεται στις νομοθετικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής που συγκεκριμενοποιούσαν τα μέτρα για τη μείωση των τραπεζικών κινδύνων στην Ευρώπη, επανέφερε το ενδιαφέρον των κρατών-μελών για το EDIS. Ως και τις απαρχές της κρίσης του COVID-19 τον Ιανουάριο του 2021, ο ευρωπαϊκός τραπεζικός τομέας είχε σημειώσει σημαντική πρόοδο στη μείωση των κινδύνων του, δίχως ωστόσο αυτό να διευκολύνει την επίτευξη συμφωνίας. Η κρίση του κορονοϊού και ο αντίκτυπός της στους ισολογισμούς των ευρωπαϊκών τραπεζών έθεσε επιπλέον εμπόδια στην πρόοδο των συζητήσεων.

Σκοπός αυτού του άρθρου είναι η εξήγηση της ασυμβατότητας των προτιμήσεων της γερμανικής και ισπανικής κυβέρνησης ως τον επιμερισμό κινδύνου

⁴ European Commission, Proposal for a Regulation amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, 2015/0270(COD)

στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση, μέσα από τη διάρθρωση των τραπεζικών τους συστημάτων (βαθμός διεθνοποίησης και συγκέντρωσης) και του προφίλ κινδύνου αυτών (επίπεδο μη εξυπηρετούμενων δανείων και επίπεδο κεφαλαιακής βάσης). Καταρχάς, η παρούσα ανάλυση υποστηρίζει ότι τις προτιμήσεις των δύο κυβερνήσεων διαμόρφωσαν οι εγχώριες τραπεζικές τους βιομηχανίες. Όπως επισημαίνεται, τις θέσεις των ενώσεων τραπεζών που εκπροσωπούσαν τις ιδιωτικές και καταθετικές ισπανικές τράπεζες διαμόρφωσαν (κυρίως) η ανάγκη σταθεροποίησης των προβληματικών καταθετικών τραπεζών και η απειλή μετάδοσης κινδύνου στις μεγάλες ιδιωτικές τράπεζες και (δευτερευόντως) η διάρθρωση (διεθνοποίηση και συγκέντρωση) του ισπανικού τραπεζικού συστήματος. Από την άλλη, τις θέσεις των ενώσεων τραπεζών που εκπροσωπούσαν τις ιδιωτικές και δημόσιες γερμανικές τράπεζες διαμόρφωσαν (κυρίως) ο ρηθικός κίνδυνος και τα διαφορετικά επίπεδα διεθνοποίησης των δύο πυλώνων του γερμανικού τραπεζικού συστήματος και (δευτερευόντως) ο βαθμός συγκέντρωσης αυτού, κυρίως ως προς τον τρόπο υπολογισμού των εισφορών στο SRF. Έπειτα, το άρθρο τονίζει ότι τις προτιμήσεις της γερμανικής κυβέρνησης φαίνεται να διαμόρφωσαν πλήρως οι θέσεις των μικρών δημόσιων τραπεζών, ενώ τις προτιμήσεις της ισπανικής κυβέρνησης οι θέσεις των ιδιωτικών και καταθετικών τραπεζών, οι οποίες συνέκλιναν. Ωστόσο, η θέση της ισπανικής κυβέρνησης για μια γρήγορη αμοιβαιοποίηση του SRF, όπως και η θετική της στάση στην αμοιβαιοποίηση των εθνικών συστημάτων εγγύησης καταθέσεων πριν την κρίση του κορονοϊού, έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τις θέσεις των δύο κύριων πυλώνων του ισπανικού τραπεζικού συστήματος.

Οι μελετητές της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης έχουν δομήσει τις αναλύσεις τους σε διάφορες θεωρητικές προσεγγίσεις προκειμένου να εξηγήσουν τη μεταρρύθμιση της τραπεζικής πολιτικής. Αρχικά, κάποιιοι υιοθετώντας μια νεολειτουργιστική προσέγγιση, αποδίδουν την απόφαση δημιουργίας τραπεζικής ένωσης στη δράση ευρωπαϊκών δρώντων, όπως η EKT και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Bauer & Becker, 2014· De Rynck, 2015· Nielsen & Smeets, 2017). Έπειτα, άλλοι υιοθετώντας τον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό, αναδεικνύουν αρχικά το ρόλο της διάρθρωσης και υγείας των τραπεζικών συστημάτων στη διαμόρφωση των γερμανικών, γαλλικών προτιμήσεων για τους SSM και SRM (Howarth & Quaglia 2013, 2014, 2016· Schild, 2017· Spendzhargova 2014) και εν συνεχεία τον αντίκτυπο της άνισης κατανομής της διαπραγματευτικής ισχύος στις θεσμικές επιλογές που έγιναν στους δύο εγκατεστημένους πυλώνες της τραπεζικής ένωσης (Donnelly, 2014, 2018· Schild, 2017· Howarth & Quaglia, 2016· Skuodis, 2018· Quaglia, 2019). Τέλος, ορισμένοι εξηγούν τη νέα χρηματοπιστωτική αρχιτεκτονική στην ΕΕ στη βάση ιδεολογικών πτυχών (Carstensen & Schmidt, 2018· Schaffer, 2016).

Δεδομένου ότι οι υπάρχουσες σχετικές αναλύσεις εστιάζουν στην εξήγηση των γερμανικών και γαλλικών προτιμήσεων επί του θέματος (Schild, 2018· Skuodis, 2018· Schäfer, 2016· Howarth & Quaglia, 2014), ένεκα της διαπραγματευτικής τους ισχύος και, άρα, του δυνητικού τους αντικτύπου στις θεσμικές επιλογές, η καινοτομία της υπάρχουσας ανάλυσης περιορίζεται στην εξήγηση

των ισπανικών προτιμήσεων. Η περίπτωση της Ισπανίας παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς, λόγω της δημοσιονομικής της αδυναμίας να παρέμβει στο τραπεζικό της σύστημα και να το σταθεροποιήσει, είχε ανάγκη τη δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση και, κυρίως, τη γρήγορη πρόσβαση στους πόρους αυτών. Ενδεικτικό του ρόλου της Ισπανικής κρίσης στη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Τραπεζικής Ένωσης, είναι ότι η απόφαση δημιουργίας αυτής, ελήφθη μόνο όταν οι μεγάλες ισπανικές συστημικές τράπεζες βρέθηκαν υπό την απειλή της μετάδοσης κινδύνου από τις νέες καταθετικές τράπεζες, οι οποίες πλέον είχαν συγχωνευθεί και καταστεί πολύ μεγάλες για να αποτύχουν και διασωθούν και λειτουργούσαν αποσταθεροποιητικά για το εγχώριο τραπεζικό σύστημα. Έτσι, ήταν η ανάγκη σταθεροποίησης του Ισπανικού τραπεζικού συστήματος που άνοιξε το «παράθυρο ευκαιρίας» για την Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση. Επομένως, έχει ενδιαφέρον να εξεταστεί το ποιοι παράγοντες διαμόρφωσαν τις θέσεις των ενώσεων τραπεζών που εκπροσωπούσαν τον ισπανικό τραπεζικό τομέα και με τις θέσεις τίνων επέλεξε η ισπανική κυβέρνηση να πορευτεί στη διαπραγμάτευση.

Το άρθρο συνεισφέρει στη βιβλιογραφία της συγκριτικής πολιτικής οικονομίας των εθνικών τραπεζικών συστημάτων στην ΕΕ, εξετάζοντας το πως τα χαρακτηριστικά αυτών διαμόρφωσαν τις προτιμήσεις των κύριων κρατών-μελών σχετικά με τον επιμερισμό κινδύνου στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση.

2. Θεωρητικό πλαίσιο

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός υποστηρίζει ότι «οι προτιμήσεις ενός κράτους αντικατοπτρίζουν τους στόχους εκείνων των εγχώριων ομάδων που επηρεάζουν τον κρατικό μηχανισμό σε μια συγκεκριμένη περιοχή θεμάτων» (Moravcsik, 1999: 24). Στην περίπτωσή μας, αυτές είναι οι ενώσεις τραπεζών. Ο Moravcsik (1993) υποστηρίζει ότι η διεθνής συνεργασία δημιουργεί «νικητές» και «ηττημένους» σε εθνικό επίπεδο (Moravcsik, 1993: 488). Εν προκειμένω, η δημιουργία των SRM και EDIS θα πυροδοτήσει σημαντικές αλλαγές στις τραπεζικές βιομηχανίες της Ευρωζώνης. Γι' αυτό, καθεμιά, αφού υπολογίσει αν η εισαγωγή του είναι ευνοϊκή ή δυσμενής για τα συμφέροντά της, θα διατυπώσει τη θέση της ανάλογα. Έχοντας αξιολογήσει τα κόστη προσαρμογής, καθεμιά θα ασκήσει πίεση, μέσω της ένωσης τραπεζών που την εκπροσωπεί, στην κυβέρνηση υπέρ ή κατά της προτεινομένης αλλαγής.

Το τραπεζικό σύστημα της Γερμανίας διαθέτει μεγάλες ιδιωτικές τράπεζες και 7 περιφερειακές, περισσότερες από 400 καταθετικές και περίπου 1.200 συνεταιριστικές μικρές τράπεζες, οι οποίες είναι δημόσιες τράπεζες. Σύμφωνα με τους Howarth & Quaglia (2016) είναι το λιγότερο συγκεντρωμένο στην ΕΕ, με το μερίδιο των πέντε μεγαλύτερων τραπεζών της να ανέρχεται σε 33% επί του συνόλου των τραπεζικών περιουσιακών στοιχείων της γερμανικής αγοράς (2016, 444). Η πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε ο υπολογισμός των εισφορών στο SRF

να γίνεται βάσει των κινδύνων, όπου κάθε ίδρυμα είναι εκτεθειμένο. Αναμένουμε λοιπόν, οι ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούν τις γερμανικές μεγάλες ιδιωτικές και δημόσιες τράπεζες να προτείνουν οι εισφορές στο SRF να υπολογίζονται βάσει του μεγέθους κάθε ιδρύματος, και όχι βάσει των κινδύνων που καθένα είναι εκτεθειμένο, ώστε να συνεισφέρουν λιγότερο έναντι των ανταγωνιστών τους, τα τραπεζικά συστήματα των οποίων είναι περισσότερο συγκεντρωμένα.

Από την άλλη, το τραπεζικό σύστημα της Ισπανίας διαθέτει επίσης ιδιωτικές, καταθετικές και συνεταιριστικές τράπεζες, με τις καταθετικές να ανταγωνίζονται τις ιδιωτικές τράπεζες, κρατώντας το 40% του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων της ισπανικής αγοράς το 2010 (IMFa, 2012: 9). Η Ισπανία διαθέτει το πιο συγκεντρωμένο (μετά το γαλλικό) τραπεζικό σύστημα μεταξύ των κύριων κρατών-μελών, με το μερίδιο των πέντε μεγαλύτερων τραπεζών της να ανέρχεται σε 56% επί του συνόλου των τραπεζικών περιουσιακών στοιχείων της ισπανικής αγοράς (Soutullo, 2014: 5). Καθοριστικός προς αυτή την κατεύθυνση ήταν ο ρόλος του κύματος συγχωνεύσεων των καταθετικών τραπεζών στα χρόνια της κρίσης που από 45 το 2009, έφτασαν τις 8 το 2021 (CaixaBank, Unicaja Banco, Abanca, Kutxabank, Ibercaja Banco, Cajasur Banco, Colonya Caixa Pollença, Caixa Ontinyent) (Gieseler, 2023: 5). Ως εκ τούτου, αναμένουμε οι ενώσεις τραπεζών που εκπροσωπούν τις ισπανικές ιδιωτικές και καταθετικές τράπεζες να προτείνουν οι εισφορές στο SRF να υπολογίζονται βάσει των κινδύνων που κάθε τράπεζα είναι εκτεθειμένη και όχι βάσει του μεγέθους κάθε ιδρύματος, καθώς σε αυτό το σενάριο τα μέλη τους θα κληθούν να συνεισφέρουν περισσότερο.

Έπειτα, οι μεγάλες γερμανικές και ισπανικές τράπεζες δραστηριοποιούνταν τόσο στις εγχώριες αγορές τους, όσο και εκτός συνόρων. Λόγω του μεγέθους τους, της πολυπλοκότητάς τους και της διασύνδεσής τους, τέτοιες τράπεζες χαρακτηρίζονται συστημικά σημαντικές. Υπάρχουν μόνο δύο γερμανικές και ισπανικές τράπεζες που συγκεντρώνουν αυτά τα χαρακτηριστικά, οι Deutsche Bank και Commerzbank στη Γερμανία και οι Banco Santander και BBVA στην Ισπανία), οι οποίες είναι πιθανό να επηρεαστούν από, ή και να συμβάλουν σε, κινδύνους που προκύπτουν από τη διασύνδεσή τους. Ως το τέλος του 2012, η Deutsche Bank διατηρούσε το 32% των περιουσιακών της στοιχείων σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ (εκτός Γερμανίας) και το 34% διεθνώς, η Commerzbank το 17% των περιουσιακών της στοιχείων σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ (εκτός Γερμανίας) και το 32% διεθνώς, η Banco Santander το 41% των περιουσιακών της στοιχείων σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ (εκτός Ισπανίας) και το 32% διεθνώς και η BBVA το 9% των περιουσιακών της στοιχείων σε άλλα κράτη-μέλη της ΕΕ (εκτός Ισπανίας) και το 35% διεθνώς (Howarth & Quaglia, 2016: 442). Έτσι, αναμένουμε οι ενώσεις τραπεζών που τις εκπροσωπούν να είναι σύμφωνες με τη δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση, προσβλέποντας στα οφέλη που θα φέρουν τόσο στη διασυννοριακή λειτουργία των τραπεζών τους, όσο και στη σταθερότητα του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος.

Αντίθετα, οι μικρές δημόσιες γερμανικές τράπεζες έχουν οριοθετημένο γεωγραφικά πεδίο δράσης (Behr & Schmidt, 2015: 11) και, ως εκ τούτου, θεωρούνται

μη-συστημικά σημαντικές και, άρα, δεν είναι πιθανό να επηρεαστούν από, ή και να συμβάλουν σε, κινδύνους που προκύπτουν από τη διασύνδεσή τους. Ακόμη, οι καταθετικές και συνεταιριστικές τράπεζες συμμετέχουν σε ένα σύστημα κοινής ευθύνης που παρέχει στήριξη και έκτακτη ρευστότητα στα μέλη τους (Simpson, 2013: 18-19). Άρα, αναμένουμε οι ενώσεις τραπεζών που τις εκπροσωπούν να ζητήσουν την εξαίρεσή τους από την υποχρέωση συνεισφοράς τους στο SRF, αρνούμενες να στηρίξουν έτσι τράπεζες εγχώριες (ή ξένες) που εκτίθενται σε υψηλότερους κινδύνους στις διεθνείς αγορές, όπου αυτές δε δραστηριοποιούνται και επιθυμώντας να προστατεύσουν το σύστημα κοινής ευθύνης. Αντίθετα, οι ισπανικές καταθετικές τράπεζες μετά τις μεταξύ τους συγχωνεύσεις εξελίχθηκαν σε συστημικά σημαντικά τραπεζικά ιδρύματα, τα οποία μάλιστα δε συμμετέχουν σε κάποιο ενιαίο σύστημα ευθύνης (Howarth & Quaglia, 2018: 197). Έτσι, αναμένουμε οι ενώσεις τραπεζών που τις εκπροσωπούν να είναι σύμφωνες με τη συμμετοχή και συνεισφορά τους σε μηχανισμούς επιμερισμού κινδύνου στην τραπεζική ένωση.

Ο αντίκτυπος της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 στο γερμανικό τραπεζικό σύστημα ήταν σημαντικός, κυρίως λόγω των αυξημένων επενδύσεων σε τοξικά περιουσιακά στοιχεία. Ωστόσο, χάρη στη έγκαιρη παρέμβαση της Γερμανικής κυβέρνησης αυτές σταθεροποιήθηκαν σύντομα και δε λειτούργησαν αποσταθεροποιητικά για το εγχώριο και Ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα. Επιπλέον, το γερμανικό τραπεζικό σύστημα δε φαίνεται να επηρεάστηκε από τις συνέπειες της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους, με το επίπεδο των μη εξυπηρετούμενων δανείων να φτάνει τα €179 δισεκ. ή 3,0% επί του συνόλου των εγχώριων δανείων το 2012, από €192 δισεκ. ή 3,2% το 2011 και ήταν μακράν το χαμηλότερο στην Ευρωζώνη (BaFin, 2012: 35). Τη σταθερότητά του παρά την Ευρω-κρίση επιβεβαιώνει και η ισχυρή κεφαλαιακή του βάση, με τον μέσο δείκτη κύριων βασικών ιδίων κεφαλαίων να ανέρχεται στο 11,3% και στο δυσμενές σενάριο να μειώνεται στο 7,5% (BaFin, 2011: 25). Έτσι, αναμένουμε οι γερμανικές ενώσεις τραπεζών να δώσουν προτεραιότητα στη λήψη μέτρων από τις κυβερνήσεις της περιφέρειας του Ευρώ για τη μείωση των κινδύνων των εγχώριων τραπεζικών τους συστημάτων και την άμεση νομοθέτηση (και εφαρμογή πριν τον Ιανουάριο του 2016, οπότε και προέβλεπε η πρόταση της Επιτροπής) της BRRD για τον περιορισμό του ηθικού κινδύνου που θα προκαλούσε η δημιουργία του SRF, όπως και του EDIS.

Από την άλλη, το ισπανικό τραπεζικό σύστημα επηρεάστηκε τόσο από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, όσο και την ευρωπαϊκή κρίση δημοσίου χρέους, με το επίπεδο των μη εξυπηρετούμενων δανείων να φτάνει το 13,6% επί συνόλου των εγχώριων δανείων το 2013 (García-Montalvo, 2016: 105), από 10,8% το 2012 (IMFb, 2012: 38), το υψηλότερο στην Ευρωζώνη μετά της Ιταλίας. Έπειτα, ήταν αντιμέτωπο με τις συνέπειες του φαύλου κύκλου μεταξύ κράτους και τραπεζών. Η απόφαση της ισπανικής κυβέρνησης να προχωρήσει στη διάσωση των προβληματικών καταθετικών τραπεζών την περίοδο 2008-2011, είχε οδηγήσει τη χώρα σε δημοσιονομικό εκτροχιασμό και κρίση δημοσίου χρέους, περιορίζοντας έτσι τις όποιες δημοσιονομικές δυνατότητες διέθετε να παρέμβει εκ νέου στις προβληματικές καταθετικές τράπεζες με σκοπό τη σταθεροποίησή τους. Ενδεικτικά αναφέρεται, ότι ως τις αρχές του 2011, οι καταθετικές τράπεζες είχαν λάβει

κρατική στήριξη ύψους €15 δισεκ., ενώ σύμφωνα με τις εκτιμήσεις χρειάζονταν ακόμη €78 δισεκ., ποσό που θα εκτίνασσε το ισπανικό δημόσιο χρέος έως και 8% του ΑΕΠ (Financial Times, 2011). Την προβληματική κατάσταση των ισπανικών τραπεζών επιβεβαιώνει και η αποτυχία των περισσότερων καταθετικών τραπεζών να περάσουν τα stress tests της EBA το 2011 και η συνολική αξιολόγηση της ΕΚΤ το 2012 (Quaglia & Royo, 2015: 495). Η δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου αναμενόταν να καταστήσει τη διαχείριση της κληρονομιάς της ευρωπαϊκής κρίσης δημοσίου χρέους ευρωπαϊκή υπόθεση από εθνική, αποσυνδέοντας έτσι τη μούρα αυτών από τις δημοσιονομικές ικανότητες των χωρών τους και αποκαθιστώντας την εμπιστοσύνη των αγορών σε αυτές. Άρα, αναμένουμε ότι οι ισπανικές ενώσεις τραπεζών ήταν σύμφωνα με τη δημιουργία, και μάλιστα το συντομότερο δυνατόν, μηχανισμών τραπεζικής στήριξης και εξυγίανσης στην τραπεζική ένωση με σκοπό τη σταθεροποίηση των προβληματικών καταθετικών τραπεζών, η αστάθεια των οποίων απειλούσε να πυροδοτήσει τη διάχυση της κρίσης στις συστημικές τράπεζες της χώρας, και από την άλλη πλευρά, να είναι εντελώς αντίθετες με την άμεση εφαρμογή της BRRD (διάσωση με ίδια μέσα).

3. Ερευνητικός σχεδιασμός

Η ανάλυση επικεντρώνεται στις προτιμήσεις της γερμανικής και ισπανικής κυβέρνησης. Το σκεπτικό επιλογής των δύο προς εξέταση χωρών είναι ότι η Ισπανία βρισκόταν αντιμέτωπη με κρίση χρέους και, άρα, δεν ήταν σε θέση να παρέμβει για να σταθεροποιήσει τις καταθετικές της τράπεζες, οι οποίες αποτελούσαν πηγή μετάδοσης κινδύνου και στις μεγάλες ιδιωτικές τράπεζες της χώρας. Άρα, είχε ανάγκη μια γρήγορη συμφωνία για τη δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου και γρήγορη πρόσβαση στους πόρους αυτών. Αντίθετα, η Γερμανία, δεδομένου πως δεν βρισκόταν υπό την πίεση των αγορών, μπορούσε όποτε ήταν ανάγκη να παρέμβει στο τραπεζικό της σύστημα και, ως εκ τούτου, δεν είχε ανάγκη τη δημιουργία μηχανισμών επιμερισμού κινδύνου. Αυτά τα δεδομένα τις καθιστούν δύο διαφορετικές περιπτώσεις, ως προς το τι επιδίωκαν από τη διαπραγμάτευση των SRM και EDIS.

Μεθοδολογικά, η παρούσα ανάλυση αρχικά εξετάζει το ρόλο της διεθνοποίησης και συγκέντρωσης των τραπεζικών συστημάτων των δύο χωρών, όπως και του προφίλ κινδύνου τους στη διαμόρφωση των θέσεων των ενώσεων τραπεζών που τις εκπροσωπούσαν γύρω από τον επιμερισμό κινδύνου στην Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση, ενώ, εν συνεχεία, ερευνά το πώς οι θέσεις αυτών διαμόρφωσαν τις προτιμήσεις των κυβερνήσεων τους επί του θέματος. Αυτό γίνεται μέσω της ανάλυσης περιεχομένου των επίσημων θέσεων των κυβερνήσεων των δύο χωρών στον οικονομικό τύπο, των τραπεζών και ενώσεων τραπεζών αλλά και ημι-δομημένων συνεντεύξεων με τις ισπανικές ενώσεις τραπεζών. Για τη συλλογή ποιοτικών δεδομένων, διεξήχθησαν από τον συγγραφέα τρεις ημι-δομημένες συνεντεύξεις μέσω τηλεφώνου.

4. Οι προτιμήσεις των γερμανικών ενώσεων τραπεζών ως προς τον επιμερισμό κινδύνου στην τραπεζική ένωση

Η διασυννοριακή δραστηριότητα των μεγάλων γερμανικών ιδιωτικών τραπεζών και οι κίνδυνοι που απορρέουν από αυτή φαίνεται πως καθόρισαν το ενδιαφέρον της Ομοσπονδιακής Ένωσης Γερμανικών Τραπεζών (BdB) για το SRF (BdB 2013a). Αντίθετα, η δραστηριοποίηση των μικρών δημόσιων γερμανικών τραπεζών στη βάση της περιφερειακής αρχής και, άρα, το χαμηλό επίπεδο κινδύνων που ήταν εκτεθειμένες, από κοινού με τη συμμετοχή τους σε ενιαία συστήματα ασφάλισης εξηγούν το χαμηλό ενδιαφέρον της Ομοσπονδιακής Ένωσης των Γερμανικών Συνεταιριστικών Τραπεζών (BVR), της Ομοσπονδιακής Ένωσης των Δημόσιων Τραπεζών της Γερμανίας (VÖB) και της Γερμανικής Ένωσης Ταμειωτηρίων και Τραπεζών (DSGV) για το SRF (BVR/VÖB/DSGV, 2012: 3). Μάλιστα, αυτές οι ενώσεις πρότειναν μόνο οι τράπεζες με διασυννοριακή παρουσία να συνεισφέρουν στο SRF, λόγω των κινδύνων που αυτή συνεπάγεται. Ωστόσο, η άποψη αυτή έβρισκε αντίθετη τη BdB που αντιπροσώπευε τις μεγάλες ιδιωτικές τράπεζες, η οποία υπογράμμιζε ότι «όπως φανέρωσε η ισπανική τραπεζική κρίση και οι μικρές τράπεζες μπορεί να λειτουργήσουν αποσταθεροποιητικά για το εγχώριο τραπεζικό σύστημα» (BdB, 2014), ζητώντας έτσι τη συνεισφορά όλων των τραπεζών στο SRF ανεξαρτήτως διεθνοποίησης. Από την άλλη πλευρά, ο χαμηλός βαθμός συγκέντρωσης του γερμανικού τραπεζικού συστήματος, φαίνεται να έπαιξε καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της κοινής θέσης των BdB, BVR, VÖB και DSGV ότι οι εισφορές στο SRF θα πρέπει να υπολογίζονται βάσει του μεγέθους κάθε ιδρύματος (BdB 2014; BVR/VÖB/DSGV 2012: 3).

Η κακή κατάσταση των τραπεζικών συστημάτων στην περιφέρεια του Ευρώ καθιστούσε το SRF έναν de facto μηχανισμό διάσωσης, δημιουργώντας έτσι ηθικό κίνδυνο. Γι' αυτό, όλες οι γερμανικές ενώσεις τραπεζών έδιναν προτεραιότητα στη λήψη μέτρων για τον περιορισμό των κινδύνων των τραπεζικών συστημάτων της Ευρωζώνης πριν την κοινή τους ανάληψη (BdB 2013b; BVR/VÖB/DSGV, 2012: 3). Ενδεικτική είναι η τοποθέτηση των BVR, VÖB και DSGV που καλούσαν τις χώρες της Ευρωζώνης να προχωρήσουν στην ίδρυση δικών τους ταμείων τραπεζικής εξυγίανσης, ώστε να είναι αυτά που θα επωμίζονται τα κόστη της εξυγίανσης και όχι τα αντίστοιχα ταμεία άλλων χωρών (BVR/VÖB/DSGV, 2012: 3). Για τον περιορισμό του ηθικού κινδύνου που δημιουργούσε το SRF, όλες οι γερμανικές ενώσεις τραπεζών πρότειναν την άμεση ψήφιση και εφαρμογή της BRRD χωρίς εθνικές εξαιρέσεις πριν το 2015 (BdB 2013b; BVR/VÖB/DSGV, 2012: 3). Ωστόσο, οι BVR, VÖB και DSGV διαφοροποιούσαν τη θέση ως προς την καθολική εφαρμογή της BRRD, προτείνοντας αυτή να εφαρμόζεται μόνο στις τράπεζες με διασυννοριακή παρουσία, ένεκα των κινδύνων που συνεπαγόταν η διασύνδεσή τους με άλλες τράπεζες εντός της ευρωπαϊκής τραπεζικής αγοράς (BVR/VÖB/DSGV, 2012: 3).

Ο κίνδυνος απώλειας των ωφελειών που συνεπαγόταν η συμμετοχή τους σε τομεακά συστήματα θεσμικής προστασίας (Institutional Protection Scheme-IPS) κατέστησε τις ενώσεις των εναλλακτικών τραπεζών αρνητικές στο ζήτημα του EDIS (Tümmler, 2022: 6). Τα τομεακά IPSs διασφάλιζαν αμοιβαία στήριξη για τα μέλη τους και χρηματοπιστωτική σταθερότητα για κάθε πυλώνα. Έτσι, οι εναλλακτικές τράπεζες θεωρούσαν ότι η ανάθεση της εγγύησης καταθέσεων στον EDIS θα αποδυνάμωνε την ικανότητά των τομεακών τους IPSs να διαχειρίζονται κινδύνους, ενώ ανησυχούσαν για τον αντίκτυπο που θα είχε μια τέτοια εξέλιξη τόσο στη σχέση τους με τους πελάτες τους, όσο και στη σταθερότητά τους (DSGV, 2018a: 8· 2018b). Γι' αυτούς τους λόγους, ζητούσαν την πλήρη εξαιρέσή τους από τον EDIS. Αντίθετα, η BdB υποστήριζε το EDIS, ωστόσο επέμενε ότι η εφαρμογή του θα πρέπει να είναι σταδιακή και συναρτώμενη της μείωσης των τραπεζικών κινδύνων στην Ευρώπη. Η BdB υποστήριζε ένα υβριδικό μοντέλο, όπου τα εθνικά DGSS θα παρέμεναν σε λειτουργία αλλά θα συμπληρώνονταν από ένα υπερεθνικό ταμείο που θα τους παρείχε ρευστότητα αν υπήρχε ανάγκη (BdB, 2018). Ωστόσο, τόνιζε ότι η δημιουργία του θα προχωρούσε μόνο μετά τη δραστική μείωση των μη-εξυπηρετούμενων δανείων (NPLs), με σκοπό την αποφυγή του ηθικού κινδύνου. Τέλος, η BdB τόνιζε επίσης τη σημασία της διατήρησης του εθνικού ελέγχου επί των τραπεζικών κινδύνων κατά την πορεία προς τον υβριδικό EDIS (BdB, 2024: 7).

5. Οι προτιμήσεις των ισπανικών ενώσεων τραπεζών ως προς τον επιμερισμό κινδύνου στην τραπεζική ένωση

Η διεθνοποίηση των μεγάλων ισπανικών τραπεζών κινητοποίησε το ενδιαφέρον της Ισπανικής Ένωσης Τραπεζών AEB για το SRF (Συνέντευξη 1, 2020). Ωστόσο, αυτή ήταν αντίθετη με τη γρήγορη αμοιβαιοποίησή του, καθώς μια τέτοια απόφαση θα αύξανε δραματικά τα κόστη των τραπεζών της έναντι των ανταγωνιστών της (Συνέντευξη 2, 2023). Τον έντονο προβληματισμό της ως προς τον χρόνο αμοιβαιοποίησης του SRF εξέφραζε και η Ισπανική Συνομοσπονδία Ταμειυτηρίων (CECA) (Συνέντευξη 3, 2024). Εκείνη επιθυμούσε τη συμμετοχή και συνεισφορά όλων των τραπεζών που εκπροσωπούσε σε αυτό, λόγω του ότι πλέον ήταν πολύ μεγάλες για να αποτύχουν και διασωθούν (Συνέντευξη 3, 2024). Έπειτα, οι ισπανικές καταθετικές τράπεζες δε συμμετείχαν σε κάποιο κοινό σύστημα ευθύνης, κάτι που καθιστούσε τη συμμετοχή στο SRF μια έξυπνη επιλογή (Συνέντευξη 3, 2024). Ωστόσο, όπως και η AEB, η CECA ανησυχούσε για το ύψος των εισφορών, προωθώντας μια μακρά περίοδο αμοιβαιοποίησης αυτού (Συνέντευξη 3, 2023). Ακόμη, οι AEB και CECA ζητούσαν ο υπολογισμός των εισφορών στο SRF να γίνεται βάσει των κινδύνων, όπου κάθε ίδρυμα είναι εκτεθειμένο (Συνέντευξη 2, 2023· Συνέντευξη 3, 2024). Ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης του ισπανικού τραπεζικού συστήματος εξηγεί αυτή τους την προτίμηση.

Αρνητική ήταν η στάση της AEB στην άμεση εφαρμογή της BRRD (Συνέντευξη 1, 2020). Αιτία γι' αυτό ήταν το υψηλό κόστος που αυτή θα συνεπαγόταν, από κοινού με την πιθανή αντίδραση των επενδυτών και καταθετών στα τραπεζικά συστήματα του ευρωπαϊκού νότου, όπου ήταν πιθανότερο να εφαρμοστεί άμεσα, και την αποσταθεροποίηση που αυτή θα επέφερε (Συνέντευξη 2, 2023). Γι' αυτό, ζητούσε τη συμπερίληψη περισσότερης ευελιξίας, ως προς το ποιοι και με ποια σειρά θα επωμίζονται τα κόστη διάσωσης πριν κληθούν οι καταθέτες να συνεισφέρουν (Συνέντευξη 2, 2023). Όμως, αρνητική παρουσιαζόταν και η CECA ως προς την άμεση εφαρμογή της BRRD, κρίνοντας ότι αυτή θα ήταν αντιπαραγωγική και θα λειτουργούσε αποσταθεροποιητικά για το ισπανικό τραπεζικό σύστημα (Συνέντευξη 3, 2023). Επισήμανε ότι τα bail-in θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν ευρύτερα και ευέλικτα (Συνέντευξη 3, 2023), ενώ ζητούσε την καθυστέρηση της εφαρμογής τους για όσο το δυνατόν περισσότερο (Συνέντευξη 3, 2023).

Παρά την αρχικά θετική της στάση ως προς την πλήρη αμοιβαιοποίηση των εθνικών DGSS, σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής του 2015 (Συνέντευξη 1, 2020), μετά το 2019, η AEB παρουσιάζεται θετικά διακείμενη έναντι ενός συστήματος αντασφάλισης με παράλληλη μείωση των τραπεζικών κινδύνων (AEB 2019). Γι' αυτό, επέκρινε το υβριδικό μοντέλο που πρότεινε η Πορτογαλική Προεδρία, το οποίο αποτελεί εξέλιξη της πρότασης της Αυστριακής Προεδρίας, καθώς προέβλεπε μόνο υποχρεωτικό δανεισμό στα εθνικά DGSS και όχι την ανάληψη μελλοντικών ζημιών αντί των εθνικών DGSS (AEB 2021). Μετατόπιση όμως σημειώθηκε και στη στάση της CECA. Η τελευταία, ενώ το 2015 στήριζε την ολοκλήρωση της τραπεζικής ένωσης, από το 2021 και μετά, όπως η AEB, έχει μετατοπίσει τη θέση της προς ένα σύστημα αντασφάλισης (CECA 2023). Ωστόσο, δίνει μεγάλη έμφαση στη μείωση των τραπεζικών κινδύνων, καλώντας ωστόσο για μια πιο ρεαλιστική και αναλογική προσέγγιση στα μέτρα που θα συμφωνούνταν προς αυτή την κατεύθυνση (CECA, 2024: 9).

6. Οι προτιμήσεις της Γερμανικής και Ισπανικής κυβέρνησης ως προς τον επιμερισμό κινδύνου στην τραπεζική ένωση

Θεωρώντας ότι το SRF θα μπορούσε να γίνει ένας ακόμη «de facto μηχανισμός διάσωσης», οι Γερμανοί υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής παρουσίαζονταν αρχικά εχθρικοί στην πρόταση δημιουργίας του. Για τον Γερμανό υπουργό Οικονομικών Wolfgang Schäuble, προτεραιότητα αποτελούσε η προστασία των Γερμανών φορολογούμενων (Bloomberg, 2014a). Γι' αυτό, προωθούσε ένα χαλαρό δίκτυο εθνικών ταμείων εξυγίανσης τουλάχιστον μέχρι να εφαρμοστούν οι απαραίτητες αλλαγές στις συνθήκες (Financial Times, 2013b). Η Γερμανία ζητούσε μια δεκαετή μεταβατική περίοδο αμοιβαιοποίησης του SRF, ενώ συγκρούστηκε με όσα κράτη-μέλη επιθυμούσαν ένα συντομότερο χρόνο αμοιβαιοποίησής του (Bloomberg, 2014· Reuters, 2014). Γενικά, η Γερμανική κυβέρνηση προσπαθούσε να διασφαλί-

σει ότι τα κόστη των μελλοντικών εξυγιάνσεων προβληματικών τραπεζών θα παρέμεναν σε εθνικό επίπεδο για όσο το δυνατόν περισσότερο χρονικό διάστημα (Agence Europe, 2014a). Ωστόσο, η πιθανή εξαίρεση των εναλλακτικών τραπεζών από την υποχρέωση να συνεισφέρουν στο SRF, θα καθιστούσαν το Βερολίνο πιο διαλλακτικό ως προς τη δημιουργία του (Howarth & Quaglia, 2014: 124).

Από την άλλη, η Ισπανική κυβέρνηση υιοθετούσε μια τελείως διαφορετική στάση στα ζητήματα αυτά, κάτι που δεν αποτελεί έκπληξη δεδομένης τόσο της κυριαρχίας μεγάλων ιδιωτικών συστημικών τραπεζών στο εγχώριο τραπεζικό σύστημα, οι οποίες ήταν πρόθυμες να καταλείψουν το κόστος των μελλοντικών τραπεζικών εξυγιάνσεων στον ευρωπαϊκό τραπεζικό τομέα, όσο και του τρόπου διαχείρισης της κληρονομιάς της περιόδου της κρίσης στους ισολογισμούς των ισπανικών τραπεζών. Έτσι, ένα απλό δίκτυο εθνικών ταμείων εξυγιάνσης θεωρήθηκε ανεπαρκές και οι Ισπανοί υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής τάχθηκαν εξαρχή υπέρ της δημιουργίας ενός SRF (La Vanguardia, 2013). Μάλιστα, ήλπιζαν στη γρήγορη αμοιβαιοποίηση του (ακόμη και σε διάστημα πέντε ετών) προσβλέποντας στη γρήγορη αποκατάσταση της εμπιστοσύνης της αγοράς στο εγχώριο τραπεζικό τους σύστημα (EU Observer, 2013b· El País 2014). Κατά την ισπανική άποψη, ακόμη και ο συμβιβασμός που τελικά υιοθετήθηκε και προβλέπει τη σταδιακή αμοιβαιοποίηση των εθνικών ταμείων εξυγιάνσης εκτός οκτώ ετών «μειώσε σημαντικά την αρχή της αλληλεγγύης» (Schild, 2018).

Ο τρόπος υπολογισμού των εισφορών στο SRF απασχόλησε έντονα τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και των δύο χωρών για διαφορετικούς λόγους. Η γερμανική θέση επηρεάστηκε κυρίως από τις ανησυχίες των μικρών εναλλακτικών τραπεζών ως προς τα επιπλέον κόστη που θα δημιουργούσε η υποχρέωσή τους να συνεισφέρουν στο SRF. Αυτές μάλιστα είχαν σταθερά υποστηρίξει, αν όχι να εξαιρεθούν πλήρως, τουλάχιστον να απαλλαγούν από την υποχρέωση να συνεισφέρουν όσο οι συστημικές γερμανικές τράπεζες. Ως αποτέλεσμα, οι Γερμανοί υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής ζήτησαν η νέα μεθοδολογία υπολογισμού των εισφορών να σέβεται τις αρχές της αναλογικότητας και να λαμβάνει υπόψη ένα ευρύ φάσμα κριτηρίων (συμπεριλαμβανομένου του μεγέθους, της συστημικής σημασίας και του επιπέδου κινδύνου κάθε τράπεζας) (Konrad Adenauer Stiftung, 2014).

Από την πλευρά τους, οι Ισπανοί υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής αντιτίθεντο στην εισαγωγή αναλογικής μεταχείρισης, καθώς αυτή θα αύξανε μόνο το μερίδιο που θα συνεισέφεραν οι συστημικές τράπεζες. Έτσι, τόνιζαν ότι οι ισπανικές τράπεζες δε θα πρέπει να τιμωρούνται για τα υψηλά επίπεδα συγκέντρωσης του τραπεζικού τομέα μετά το 2008. Δεδομένου του ύψους της συνεισφοράς του ισπανικού τραπεζικού τομέα στο SRF (12% επί συνόλου κεφαλαίων του ταμείου) αντιπρότειναν ο υπολογισμός των εισφορών να λαμβάνει υπόψη τον κίνδυνο περισσότερο από το μέγεθος (El País, 2014).

Επιθυμώντας ένα συμβιβασμό, η πρόταση της Επιτροπής τον Οκτώβριο του 2014 περιλάμβανε σειρά παραχωρήσεων προς τη γερμανική κυβέρνηση, με σκοπό την ειδική μεταχείριση των μικρών εναλλακτικών τραπεζών. Η Επιτροπή πρό-

τεινε στο SRF να συνεισφέρουν όσες εναλλακτικές τράπεζες είχαν περιουσιακά στοιχεία κάτω του €1 δισεκ., ενώ αναγνώριζε τα IPS ως παράγοντα μετριασμού του τραπεζικού κινδύνου που θα μείωνε τις συνεισφορές τους στο SRF (Financial Times, 2014). Από την άλλη, οι εναλλακτικές τράπεζες αντιπρότειναν μόνο όσα από τα μέλη τους έχουν περιουσιακά στοιχεία περισσότερα των €3 δισεκ. να συνεισφέρουν στο SRF, θέση που ενέκρινε και ο Γερμανός υπουργός Οικονομικών Wolfgang Schäuble (Handelsblatt, 2014.). Επιπλέον, η Επιτροπή, επιθυμώντας να κατευθύνει τις ανησυχίες των κυβερνήσεων με τραπεζικά συστήματα με υψηλό βαθμό συγκέντρωσης (μεταξύ αυτών η Ισπανία και η Γαλλία), πρότεινε ένα μεταβατικό μηχανισμό που θα διασφάλιζε ότι οι χώρες με ιδιαίτερα συγκεντρωμένους τραπεζικούς τομείς δε θα επιβαρύνονταν αδικαιολόγητα όταν θα τίθεντο σε ισχύ οι νέοι κανόνες.

Επικαλούμενη τον ηθικό κίνδυνο που θα προκαλούσε η δημιουργία του SRF και επιθυμώντας να προστατεύσει τους Γερμανούς φορολογούμενους από το να συνεισφέρουν στην εξυγίανση των προβληματικών τραπεζών της Ευρωζώνης (Financial Times, 2012a), η Γερμανία επιθυμούσε την άμεση νομοθέτηση και εφαρμογή (πριν το 2015) της BRRD, ώστε αυτή να αποτελεί το πρώτο βήμα στη διαδικασία της τραπεζικής εξυγίανσης (Bloomberg, 2013· Financial Times, 2013h· Financial Times, 2013e· Financial Times, 2013f). Μάλιστα, επιδιώκοντας μια γρήγορη συμφωνία γύρω από το χρόνο εφαρμογής της BRRD, συνέδεσε την πρόοδο των διαπραγματεύσεων του SRF με αυτή (Financial Times, 2013d). Έπειτα, θέλοντας να αποφύγει μελλοντικές διασώσεις τραπεζών στην περιφέρεια της Ευρωζώνης, ζητούσε άμεσα αξιόπιστους εναρμονισμένους κανόνες διάσωσης με ίδια μέσα (Financial Times, 2013a), με όσο το δυνατόν λιγότερες εξαιρέσεις κατά την εφαρμογή της (Financial Times, 2013c· Financial Times, 2013d). Ως εκ τούτου, επιθυμούσε όλοι οι πιστωτές να συμμετέχουν στη διάσωση μιας τράπεζας όταν αυτή έχει πρόβλημα (EUobserver, 2013a), χωρίς κάποια ειδική μεταχείριση για τις ανασφάλιστες καταθέσεις (Financial Times, 2013b).

Από την άλλη, η Ισπανική κυβέρνηση (μαζί με άλλες κυβερνήσεις από την περιφέρεια του Ευρώ) αναδείκνυε τις αποσταθεροποιητικές συνέπειες που είχε η εφαρμογή του bail-in στην Κύπρο, αμφισβητώντας την αποτελεσματικότητα του και ζητώντας περισσότερη ευελιξία στους κανόνες εφαρμογής του. Πολλές Ισπανικές τράπεζες είχαν επηρεαστεί από την κρίση και παρέμειναν ευάλωτες στις αναταραχές της αγοράς. Έτσι, μια πιθανή εφαρμογή του bail-in θα μπορούσε να οδηγήσει σε περαιτέρω αστάθεια, αυξάνοντας τον κίνδυνο μετάδοσης της κρίσης και στις υγιείς τράπεζες της χώρας. Γι' αυτό, η Ισπανική κυβέρνηση ζητούσε την εισαγωγή εξαιρέσεων που θα της επέτρεπαν να αντιδράσει σε ένα τέτοιο σενάριο και μαζί την εφαρμογή του bail-in από το 2018 (Financial Times, 2013c· Agence Europe, 2013a· Agence Europe, 2013b· Agence Europe, 2014b). Έπειτα, εξέφραζε την αντίθεσή της στη γερμανική θέση ότι όλοι οι πιστωτές θα είναι επιλέξιμοι κατά την εφαρμογή του bail-in και αιτούσαν μεγαλύτερο βαθμό εθνικής διακριτικής ευχέρειας με σκοπό την προστασία κάποιων πιστωτών (Financial Times, 2013a). Η Ισπανία προωθούσε την εξαίρεση όλων των καταθε-

τών και την ανάληψη επιπλέον βαρών από άλλους πιστωτές και τους φορολογούμενους (Financial Times, 2013a).

Η Γερμανία εμφανίστηκε εξαρχής αντίθετη στη νομοθετική πρόταση της Επιτροπής τον Σεπτέμβριο του 2012 για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Αρχής Εγγύησης Καταθέσεων και Εξυγίανσης (European Deposit Insurance and Resolution Authority-EDIRA), στάση που εξηγείται τόσο από την αντίθεση των γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών, όσο και την κατ' αρχήν αντίθεση των ιδιωτικών τραπεζών της, οι οποίες ωστόσο δεν απέκλειαν τη δημιουργία της EDIRA όταν ο ευρωπαϊκός τραπεζικός τομέας θα πληρούσε συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Δεδομένης της γερμανικής αντίθεσης, η Επιτροπή αποφάσισε να αποσύρει την πρότασή της (Financial Times, 2012). Η αρνητική στάση των Γερμανών υπευθύνων χάραξης πολιτικής ως προς την EDIRA περιόρισε σημαντικά περαιτέρω νομοθετικές πρωτοβουλίες τα επόμενα χρόνια. Η Έκθεση των Τεσσάρων Προέδρων που δημοσιεύτηκε τον Δεκέμβριο του 2012 δεν περιλάμβανε καμία αναφορά στην αμοιβαιοποίηση των εθνικών DGSs (European Council, European Commission, Eurogroup & European Central Bank, 2012), ενώ η γερμανική αντίσταση έφερε και την αφαίρεση του υποχρεωτικού δανεισμού μεταξύ των εθνικών DGSs από την πρόταση της Επιτροπής του 2010, έτσι ώστε η τροποποιημένη έκδοση που εγκρίθηκε το 2014 να προβλέπει αυτή την επιλογή μόνο σε εθελοντική βάση και υπό συγκεκριμένους όρους. Κατά τη γερμανική άποψη, ακόμη και ο υποχρεωτικός δανεισμός αποτελούσε ένα βήμα υπερβολικό προς την κατεύθυνση της αμοιβαιοποίησης (Deutsche Bank, 2015.)

Η Ισπανία από την πλευρά της τόνιζε την ανάγκη για ένα υπερεθνικό σύστημα που όχι μόνο θα διευκόλυνε την κίνηση ρευστότητας μεταξύ των εθνικών DGSs αλλά και θα περιλάμβανε τη δημιουργία ενός ενιαίου ταμείου. Ωστόσο, δεδομένου του γερμανικού veto, οι Ισπανοί υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής περιόρισαν τις φιλοδοξίες τους στις τροποποιήσεις των υφιστάμενων Οδηγιών για τα εθνικά DGSs, οι οποίες απλά εισήγαγαν αυστηρότερα πρότυπα εναρμόνισης στα εθνικά πλαίσια.

Τον Νοέμβριο του 2015 η Επιτροπή επανέφερε το ζήτημα της εγγύησης καταθέσεων στην επικαιρότητα προτείνοντας τη δημιουργία ενός EDIS. Η εισαγωγή του προβλεπόταν να γίνει σε τρία στάδια (αντασφάλιση, συνασφάλιση και πλήρης ασφάλιση) που (έως το 2024) θα οδηγούσε στην πλήρη αντικατάσταση των εθνικών DGSs από το EDIS (European Commission, 2015a: 6-8) που θα συνεπαγόταν τον επιμερισμό των ζημιών προοδευτικά σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Παράλληλα, με σκοπό την άμβλυνση των αντιρρήσεων που εξέφραζε η Γερμανική κυβέρνηση, περιλάμβανε και μέτρα περαιτέρω μείωσης των κινδύνων του ευρωπαϊκού τραπεζικού τομέα (European Commission, 2015a: 8-11). Η Γερμανία θεωρούσε ότι τα κράτη-μέλη με εύθραυστους τραπεζικούς τομείς θα αποκόμιζαν οφέλη μέσω του EDIS, χωρίς να δεσμευτούν στην εξυγίανση των εγχώριων τραπεζικών τους τομέων (Schnabel & Véron, 2018). Γι' αυτό, έθετε τη δραστική μείωση των τραπεζικών κινδύνων στην Ευρωζώνη ως προϋπόθεση για την επανέναρξη των συζητήσεων. Έτσι, τον Δεκέμβριο του 2015 το Ecofin αποφάσισε να συστήσει μια ad hoc ομάδα εργασίας, με σκοπό την περαιτέρω εξειδίκευση των

προτεινομένων από την Επιτροπή μέτρων για τη μείωση των κινδύνων στον τραπεζικό τομέα, ενώ δεσμεύτηκε να ξεκινήσει τις διαπραγματεύσεις σε πολιτικό επίπεδο «όταν υπάρξει πρόοδος σχετικά με τα μέτρα μείωσης του κινδύνου» (European Council, 2016).⁵

Από το 2015, η στάση της Γερμανικής κυβέρνησης από κάθετα αρνητική στο ζήτημα του EDIS, έγινε πιο επικοινωνιακή (Frankfurter Allgemeine, 2016). Σημαντικό ρόλο σε αυτή την αλλαγή στάσης φαίνεται πως έπαιξε η Επιτροπή, η οποία, γνωρίζοντας τους περιορισμούς που αντιμετώπιζε η Γερμανική κυβέρνηση στο εσωτερικό της, προχώρησε σε μια σειρά παραχωρήσεων, όπως η πρόταση εξαιρέσεως των θεσμικών συστημάτων προστασίας των Γερμανικών εναλλακτικών τραπεζών να συνεισφέρουν στον EDIS, μια πρόταση όμως, που βρήκε αντίθετες τις κυβερνήσεις της Γαλλίας, της Ισπανίας και της Ιταλίας (Reuters, 2015). Στην πορεία των διαπραγματεύσεων, η γερμανική κυβέρνηση συνέχισε να τονίζει την ανάγκη σεβασμού της αναλογικότητας και της αποφυγής της δημιουργίας «άνισων συνθηκών» που θα μπορούσαν να απειλήσουν την ιδιαίτερη δομή του τραπεζικού της συστήματος.

Οι Ισπανοί αξιωματούχοι αποδέχτηκαν την πρόταση της Επιτροπής του Νοεμβρίου του 2015, διατυπώνοντας παράλληλα τις ανησυχίες τους, ότι η επιβολή εκτεταμένων προϋποθέσεων θα καθυστερούσε επιπλέον την πρόοδο του EDIS. Παρότι ο Ισπανός υπουργός Οικονομικών Luis de Guindos δεν αρνούταν την ανάγκη μείωσης των κινδύνων στον ευρωπαϊκό τραπεζικό τομέα, θεωρούσε ότι αυτή θα έπρεπε να υλοποιείται παράλληλα με την θεσμική πρόοδο του EDIS και όχι να λειτουργεί ως προϋπόθεση γι' αυτή. Σε αυτό το θέμα, οι Ισπανοί υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής ευθυγραμμίστηκαν τόσο με τους Γάλλους και Ιταλούς εταίρους τους, όπως και την Επιτροπή (Reuters, 2018), Ωστόσο, αποστασιοποιήθηκαν από τις προτιμήσεις του εγχώριου τραπεζικού τους τομέα, ο οποίος τασσόταν υπέρ μιας προοδευτικής εφαρμογής του EDIS, δίνοντας προτεραιότητα στη μείωση των τραπεζικών κινδύνων.

Μετά από δύο χρόνια άκαρπων συνομιλιών, η Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2017 δημοσίευσε μια αναθεωρημένη εκδοχή της προηγούμενης νομοθετικής της πρότασης, προτείνοντας μια πιο σταδιακή εισαγωγή του EDIS σε δύο αντί για τρεις φάσεις (European Commission, 2017: 10). Ωστόσο, και αυτή απορρίφθηκε από τη Γερμανική κυβέρνηση, καθώς εξακολουθούσε να μη θεωρεί τις προτεινόμενες βελτιώσεις επαρκείς, ώστε να δικαιολογήσουν οποιαδήποτε άμεση πρόοδο των διαπραγματεύσεων (European Commission, 2017). Αντίθετα, ο Ισπανός Πρωθυπουργός Pedro Sánchez παρουσιαζόταν απογοητευμένος από τον αργό ρυθμό των συζητήσεων, ενώ θεωρούσε υπερβολικό το χρόνο που είχε αφιερωθεί για τη συμφωνία της καταλληλότητας ή μη των προτεινόμενων μέτρων για τη μείωση των τραπεζικών κινδύνων στην Ευρώπη (La Moncloa, 2019).

⁵ Council, Conclusions on a roadmap to complete the Banking Union, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>).

Τον Ιούλιο του 2018, η Αυστριακή Προεδρία του Συμβουλίου παρουσίασε ένα σχέδιο για ένα «υβριδικό μοντέλο», το οποίο διατηρούσε τα εθνικά DGSSs, συμπληρώνοντάς τα με ένα υπερεθνικό ταμείο ανασφάλισης, ενώ περιλάμβανε τον υποχρεωτικό δανεισμό μεταξύ των εθνικών DGSSs, όπως και μια περιορισμένη ανάληψη μελλοντικών ζημιών αντί των εθνικών DGSSs, αφού όμως είχε επιτευχθεί επαρκής μείωση των κινδύνων (European Council, 2020). Η πρόταση αυτή βρήκε μερικής σύμφωνο το Γερμανικό Υπουργείο οικονομικών που με τη σειρά του πρότεινε τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού ταμείου ανασφάλισης με εθνικά τμήματα που θα μπορούσε να παρέχει ρευστότητα στα εθνικά DGSS, όταν χρειάζεται με τη μορφή δανείων αλλά όχι την ανάληψη ζημιών αντί των εθνικών DGSSs (BMF, 2019: 6). Για το Γερμανικό υπουργείο Οικονομικών η εθνική ευθύνη έπρεπε να συνεχίσει να αποτελεί κεντρικό στοιχείο του νέου συστήματος. Γι' αυτό, ζητούσε η προσφυγή στο ευρωπαϊκό σύστημα ανασφάλισης να είναι εφικτή, υπό την προϋπόθεση να έχουν εξαντληθεί οι πόροι των εθνικών DGSSs. Επιδιώκοντας ένα συμβιβασμό, η Πορτογαλική Προεδρία του Συμβουλίου πρότεινε ένα μοντέλο που βασιζόταν στη συνύπαρξη των εθνικών DGSSs και ενός ευρωπαϊκού ταμείου, ενώ προέβλεπε τον υποχρεωτικό δανεισμό μεταξύ των εθνικών DGSSs για να αποφυγουν μια κρίση ρευστότητας αλλά όχι την ανάληψη μελλοντικών ζημιών αντί των εθνικών DGSSs (European Council, 2021). Γι' αυτό, η Ισπανική κυβέρνηση έδειξε να υποστηρίζει περισσότερο την πρόταση της Αυστριακής Προεδρίας (La Moncloa, 2023), καθώς έτσι η εγγύηση καταθέσεων θα έπαυε να εξαρτάται από τα εθνικά DGSSs και τη δημοσιονομική ικανότητα κάθε κράτους-μέλους να τα υποστηρίξει όταν οι πόροι τους εξαντλούνταν. Έως και το 2025, δεν έχει υπάρξει συμφωνία σε πολιτικό επίπεδο για τη δημιουργία ενός, έστω και υβριδικού, EDIS.

7. Συμπεράσματα

Αυτό το άρθρο εξηγεί τον σχηματισμό των γερμανικών και ισπανικών εθνικών προτιμήσεων ως προς τον επιμερισμό κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Σύμφωνα με την ανάλυση, ο βαθμός διεθνοποίησης φαίνεται να ήταν μεταξύ των παραγόντων που διαμόρφωσε τις θέσεις των ενώσεων τραπεζών που εκπροσωπούσαν τις γερμανικές και ισπανικές τράπεζες. Ειδικότερα, οι BdE & AEB εκπροσωπώντας τράπεζες που ήταν συστημικά σημαντικές και πολύ μεγάλες για να αποτύχουν και (άρα) διασωθούν, τάσσονταν υπέρ της ανάθεσης της διαχείρισης τραπεζικών κρίσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο μέσω της δημιουργίας του SRF, το οποίο θα χρηματοδοτούσε η ίδια η τραπεζική βιομηχανία, και της νομοθέτησης της BRRD. Από την άλλη, οι BVR/VÖB/DSGV εκπροσωπώντας τράπεζες που δεν ήταν συστημικά σημαντικές και, άρα, η αποτυχία τους δε θα αποτελούσε πηγή αστάθειας για το γερμανικό ή ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα αρνούνταν να συνεισφέρουν στο SRF. Θεωρούσαν ότι σε αυτό έπρεπε να συνεισφέρουν μόνο οι συστημικά σημαντικές τράπεζες λόγω των κινδύνων που αυτές εκτίθεντο. Με το ίδιο σκεπτικό ζητούσαν την εφαρμογή της BRRD μόνο στις συστημικές τράπεζες. Έπειτα, οι τράπεζες που εκπροσωπούσαν λειτουργούσαν δικά τους συστήματα θεσμικής προστασίας.

Όμως, κρίσιμος ήταν ο ρόλος και το προφίλ κινδύνου των τραπεζικών συστημάτων των δύο χωρών στη διαμόρφωση των προτιμήσεων των γερμανικών και ισπανικών τραπεζών. Το υψηλό επίπεδο μη-εξυπηρετούμενων δανείων και η αδύναμη κεφαλαιακή θέση πολλών (κυρίως καταθετικών) τραπεζών εξηγούν τη θετική στάση των AEB και CECA ως προς τη δημιουργία του SRF. Ωστόσο, αυτές λόγω του υψηλού βαθμού συγκέντρωσης του ισπανικού τραπεζικού συστήματος, καλούνταν να συνεισφέρουν κοντά το 12% του συνολικού ποσού που θα διέθετε το SRF, κάτι που θα αύξανε τα κόστη τους και θα επηρέαζε τη δανειοδοτική τους ικανότητα και την ανταγωνιστικότητά τους. Γι' αυτό απέρριπταν τη γρήγορη αμοιβαιοποίησή του. Παράλληλα, διαφωνούσαν με την άμεση εφαρμογή της BRRD, εκφράζοντας ανησυχίες ως προς τον αντίκτυπο που θα είχε αυτή στη σταθερότητα των τραπεζικών συστημάτων των χωρών στην περιφέρεια του Ευρώ. Όμως, το προφίλ κινδύνου των Ισπανικών τραπεζών φαίνεται πως καθόρισε τη θέση των AEB και CECA και στο ζήτημα του EDIS. Μετά την κρίση χρέους, ο φαύλος κύκλος κράτους-τραπεζών εμπόδιζε την Ισπανική κυβέρνηση να λειτοργήσει ως δημοσιονομικός μηχανισμός ασφαλείας στο εγχώριο DGS. Έτσι, η πιθανή αμοιβαιοποίηση των εθνικών DGSs, έστω και σε βάθος δεκαετίας (όπως προέβλεπε η αρχική πρόταση της Επιτροπής) θα μείωνε το κόστος παρέμβασης για τις εθνικές κυβερνήσεις. Αυτό εξηγεί τη θετική στάση των AEB και CECA έναντι τόσο της πλήρους αμοιβαιοποίησης των εθνικών DGSs, όσο και ενός συστήματος αντασφάλισης.

Από την άλλη, τα χαμηλά επίπεδα μη-εξυπηρετούμενων δανείων του γερμανικού τραπεζικού συστήματος εξηγούν τις ανησυχίες των BdE και BVR/VÖB/DSGV περί ηθικού κινδύνου που θα γεννούσε η δημιουργία (και γρήγορη αμοιβαιοποίηση) του SRF και, άρα, την προτεραιότητά τους στην άμεση εφαρμογή της BRRD για την εξυγίανση και σταθεροποίηση των τραπεζικών συστημάτων της περιφέρειας του Ευρώ. Ωστόσο, ο ηθικός κίνδυνος εξηγεί και την ανυποχώρητη γερμανική στάση στο ζήτημα του περιορισμού των τραπεζικών κινδύνων στην Ευρώπη, ως προϋπόθεση για κάθε πρόοδο στο ζήτημα του EDIS.

Οι θέσεις των γερμανικών και ισπανικών ενώσεων τραπεζών διαμόρφωσαν τις προτιμήσεις των κυβερνήσεών τους ως προς τον επιμερισμό κινδύνου στην τραπεζική ένωση. Ωστόσο, αυτές επέλεξαν να ευθυγραμμιστούν με τις θέσεις εκείνων που ήταν πιο ισχυρές στις χώρες τους και θα τις βοηθούσαν να αυξήσουν τις πιθανότητες επανεκλογής τους. Η γερμανική κυβέρνηση φαίνεται ότι διαμόρφωσε τις προτιμήσεις της σύμφωνα με τις θέσεις των μικρών δημόσιων εναλλακτικών τραπεζών, καθώς στήριξε μεν τη δημιουργία του SRF, ωστόσο ζήτησε την εξαίρεσή τους από την υποχρέωση συνεισφοράς σε αυτό. Έπειτα, στήριξε τη νομοθέτηση και άμεση εφαρμογή της BRRD αλλά μόνο στις συστημικές τράπεζες, ενώ στο θέμα του EDIS, ζητούσε την εξαίρεσή τους από αυτό, με σκοπό την προστασία των τομεακών τους συστημάτων θεσμικής προστασίας. Παρόλα αυτά, έμμεσα ικανοποίησε και τα αιτήματα των μεγάλων γερμανικών τραπεζών, καθώς δημιουργήθηκε το SRF (αλλά εξαιρέθηκαν οι μικρές από την υποχρέωση συνεισφοράς σε αυτό), νομοθετήθηκε η BRRD (αλλά μόνο οι συστη-

μικές τράπεζες είναι επιλέξιμες για να εφαρμοστεί), ενώ μετά το 2015 έδειξε να αποδέχεται έναν υβριδικό EDIS. Από την άλλη, η ισπανική κυβέρνηση υιοθέτησε αυτούσιες σχεδόν όλες τις θέσεις των AEB και CECA, οι οποίες συνέκλιναν. Αρχικά, υποστήριξε τη δημιουργία του SRF, ωστόσο ζήτησε τη γρήγορη αμοιβαιοποίησή του, αποκλίνοντας από την κοινή θέση των AEB και CECA. Έπειτα, αρνήθηκε την άμεση εφαρμογή της BRRD, ενώ στο θέμα του EDIS, υποστήριξε τόσο την πλήρη αμοιβαιοποίηση των εθνικών DGSS, όσο και ένα σύστημα αντασφάλισης.

Τα ευρήματα του παρόντος άρθρου θα μπορούσαν να τροφοδοτήσουν τη συζήτηση για τις προτιμήσεις των κρατών-μελών στο ζήτημα της ευρωπαϊκής τραπεζικής εξυγίανσης και εγγύησης καταθέσεων, μέσω της μελέτης εκείνων των εγχώριων συμφερόντων που παράγουν κοινές ή αντίθετες κυβερνητικές προτιμήσεις έναντι αυτών της Γερμανίας και της Ισπανίας. Ειδικότερα, μεταξύ των κρατών-μελών που συμμετείχαν (ή και συμμετέχουν στην περίπτωση του EDIS) στις σχετικές διαπραγματεύσεις, υπάρχουν ορισμένα που διαθέτουν λιγότερο συγκεντρωμένα τραπεζικά συστήματα (Αυστρία, Ιταλία) που θα μπορούσαν να εξεταστούν σε αντιπαράβολή με το γερμανικό τραπεζικό σύστημα. Έπειτα, οι Ιταλικές συνεταιριστικές τράπεζες λειτουργούν το δικό τους τομεακό σύστημα θεσμικής προστασίας, τα χαρακτηριστικά του οποίου θα μπορούσαν να αναλυθούν και συγκριθούν με εκείνα των γερμανικών τομεακών συστημάτων θεσμικής προστασίας, ενώ θα μπορούσε να αναζητηθεί στην Ιταλική περίπτωση ο ρόλος του τομεακού συστήματος θεσμικής προστασίας στη στάση της Ιταλικής κυβέρνησης στο ζήτημα του EDIS. Από την άλλη, το Ισπανικό τραπεζικό σύστημα θα μπορούσε να αναλυθεί και συγκριθεί με το Ολλανδικό ή Γαλλικό που επίσης παρουσιάζουν υψηλά επίπεδα συγκέντρωσης. Ακόμη, θα μπορούσε να εξεταστεί ο ρόλος όχι μόνο των εγχώριων τραπεζικών ομάδων στη διαμόρφωση των προτιμήσεων μιας χώρας αλλά και εκείνος των εγχώριων θυγατρικών τραπεζών με έδρα το εξωτερικό που παραλείπονται από την παρούσα ανάλυση.

Βιβλιογραφία

- AEB, (2019), Un primer paso para un fondo de garantía de depósitos común, November, 18, 2019, Available at: <https://www.aebanca.es/presidencia/un-primer-paso-para-un-fondo-de-garantia-de-depositos-comun/>
- AEB, (2021), Un único fondo europeo para todos los depositantes, April, 23, 2021, Available at: <https://www.aebanca.es/noticias/articulos/un-unico-fondo-europeo-para-todos-los-depositantes/>
- Agence Europe (2013a), Ministers Warn of Return of Bailouts, December 11.
- Agence Europe (2013b), Holland and Sweden Clash over BRRD Directive, December 12.
- Agence Europe (2014a), Council Gives a Few Crumbs on Single Resolution, February 19.

- Agence Europe (2014b), No Change for Bail-Ins, April 11.
- BaFin (2012), Annual Report, Frankfurt, Germany available at: <https://www.bafin.de/ref/19593832>
- BaFin (2011), Q3/11: 3rd quarter edition 2011, Federal Financial Supervisory Authority, Frankfurt, Germany.
- BdB (2013a), Comments on the Proposal for a Regulation Establishing Uniform Rules and a Uniform Procedure for the Resolution of Credit Institutions and Certain Investment Firms in the Framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and Amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council, available at: <http://bankenverband.de/themen/stellungnahmen/stellungnahme-zum-vorschlag-fuer-eine-verordnung-zur-festlegung-einheitlicher-vorschriften-undeines-einheitlichen-verfahrens-fuer-die-abwicklung-von-kreditinstituten-undbestimmten-wertpapierfirmen-im-rahmen-eines-einheitlichenabwicklungsmechanismus-und/stellungnahme-englisch>
- BdB (2013b), Bankenverband: Bankenunion zügig vorantreiben – die Euro-Zone stärken, October 13, available at: <https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/bankenverband-bankenunion-zuegig-vorantreiben-die-euro-zone-staerken/>
- BdB (2014), Bankenverband begrüßt Einigung zur Bankenabwicklung, March 20, available at: <https://bankenverband.de/newsroom/presse-infos/bankenverband-begruesst-einigung-zur-bankenabwicklung/>
- BdB, (2018), Bankenunion-erste Erfolge und weitere Schritte, Available at: <https://bankenverband.de/themen/europa-voranbringen-leistungsfahiger-binnenmarkt-burgerunternehmen-banken/bankenunion-erste-erfolge-weitere-schritte/>
- BdB, (2024), Strengthening Europe and its financial sector – an agenda for the next five years, January 15, 2024, Berlin, Mai 2024.
- Behr, P. & Schmidt, R.H., (2015), The German banking system: Characteristics and challenges, SAFE White Paper Series 32, Leibniz Institute for Financial Research SAFE.
- BVR/VÖB/DSGV, (2012), Gemeinsames Positionspapier zu einem einheitlichen Aufsichtsmechanismus für Kreditinstitute im Sinne der Gipfelerklärung der Mitglieder des Euro-Währungsgebiets, Juni 29, 2012, available at: [https://www.bvr.de/p.nsf/20C0CEB3DD976153C1257D25004867D7/\\$FILE/Positionspapier-AufsichtBVR_DSGV_VOEB_20120822.pdf](https://www.bvr.de/p.nsf/20C0CEB3DD976153C1257D25004867D7/$FILE/Positionspapier-AufsichtBVR_DSGV_VOEB_20120822.pdf)

- Bloomberg (2013), EU Deadlock Broken as Ministers Agree to Bank Plan, 19 December 19, available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-12-18/ecb-says-euro-bank-failure-plan-risks-losing-market-credibility>
- Bloomberg (2014), Schäuble at Odds With ECB on Pooling Bank-Failure Fund, Bloomberg, January 28, 2014, available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-01-28/eu-mulls-faster-pooling-of-euro-bank-failure-fund-money>
- BVR/VÖB/DSGV, (2012), Gemeinsames Positionspapier Zu Einem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus Für Kreditinstitute Im Sinne Der Gipfelerklärung Der Mitglieder Des Euro-Währungsgebiets, Vom 29. Juni 2012, Available at: [https://www.bvr.de/p.nsf/20C0CEB3DD976153C1257D25004867D7/\\$FILE/Positionspapier-AufsichtBVR_DSGV_VOEB_20120822.pdf](https://www.bvr.de/p.nsf/20C0CEB3DD976153C1257D25004867D7/$FILE/Positionspapier-AufsichtBVR_DSGV_VOEB_20120822.pdf)
- CECA (2023), Spanish Presidency of the Council of the European Union 2nd half of 2023 Positioning of the CECA sector: contributions and proposals, 21 June 2023, Available at: <https://www.ceca.es/eng/notas-prensa/el-sector-ceca-presenta-sus-prioridades-ante-la-presidencia-espanola-del-consejo-de-la-union-europea/>
- CECA, (2024), CECA's Sector Priorities for the New European Commission and Parliament 2024-2029 March 2024, Available at: <https://www.ceca.es/eng/notas-prensa/el-sector-ceca-presenta-sus-prioridades-estrategicas-para-el-ciclo-legislativo-de-la-union-europea-2024-2029/>
- Deutsche Bank (2015), Deposit insurance in the Banking Union: Options for the third pillar, Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2015, Available at: https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000473217/Deposit_insurance_in_the_Banking_Union%3A_Options_fo.pdf?&real-load=Cg6i9tB2m2RKHtVvEMw0u42cJSptZxDne2XmVYpE6sPDjXzRpaLHvnmAGyhXMNr
- de Rynck, S. (2015), Banking on a Union: The Politics of Changing Eurozone Banking Supervision, *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 1, pp. 119–35.
- DSGV, (2018a), Das Zeitfenster nutzen - Zeit für einige mutige EU-Reformen, Available at: <https://www.dsgv.de/positionen/standpunkte-der-chefsvolkswirte/eu-reformen.html>
- DSGV, (2018b), Für einen wirksamen Sparschutz in Europa Zentralisierung ist der falsche Weg.

- Donnelly, S., (2014), Power Politics and the Undersupply of Financial Stability in Europe, *Review of International Political Economy*, 21 (4): 980–1005.
- Donnelly, S., (2018), *Power Politics, Banking Union and EMU: Adjusting Europe to Germany*, Abingdon: Routledge
- European Council, European Commission, Eurogroup & European Central Bank (2012), Towards a genuine economic and monetary union (The Four Presidents' Report), December 5, 2012, Brussels, Available at: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf
- European Council, (2016), Conclusions on a roadmap to complete the Banking Union, 2016, Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>.
- European Council (2020), Presidency Progress Report on the Strengthening of the Banking Union, Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8335-2020-INIT/en/pdf>
- European Council, (2021), Presidency progress report on the strengthening of the Banking Union, Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9311-2021-INIT/en/pdf>
- European Commission (2014), Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 Establishing a Framework for the Recovery and Resolution of Credit Institutions and Investment Firms, Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0059>
- European Commission (2015), Proposal for a Regulation amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, 2015/0270(COD), Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586>
- European Commission, (2017), Communication on completing the Banking Union, October 11, 2017, Available at: https://ec.europa.eu/finance/docs/law/171011-communication-banking-union_en.pdf
- European Parliament (2015), REPORT on the proposal for a regulation amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme, available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0182_EN.html
- Gieseler, J., (2023), The Savings Banks Organisation in Spain, 1 August, Deutscher Sparkassen- und Giroverband-DSGV
- El País, (2013), El Estado de bienestar es un logro irrenunciable en España y en la UE, El País, December 8, available at: https://elpais.com/politica/2013/12/08/actualidad/1386520536_280805.html

- El País (2014), Unión Bancaria, año cero, El País, April 21, available at: https://elpais.com/elpais/2014/04/17/opinion/1397764869_235736.htm
- EUobserver (2013a), Ministers Crawl toward Bank Resolution Deal, EU Observer, June 24, available at: <https://euobserver.com/economic/120614>
- EUobserver (2013b) 'Ministers Edge toward Bank Resolution Deal after Marathon Talks' (11 December 2013).
- Financial Times (2011), Pressure on for Spanish banks' restructuring, March 25, available at: <https://www.ft.com/content/bfc8e704-5649-11e0-82aa-00144feab49a>
- Financial Times (2012), Brussels shelved bank deposit scheme, Financial Times, September 13, 2012, available at: <https://www.ft.com/content/e2dd12ec-fd-be-11e1-9901-00144feabdc0>
- Financial Times (2013a), Cyprus bailout trauma clouds EU bank bail-in plans, Financial Times, May 12, available at: <https://www.ft.com/content/901823ae-ba87-11e2-b7c3-00144feab7de>
- Financial Times (2013b), Brussels sets up clash with Berlin over banks, Financial Times, July 10, available at: <https://www.ft.com/content/674f1eac-e924-11e2-9f11-00144feabdc0>
- Financial Times (2013c), Berlin gives ground in banking union debate, Financial Times, December 6, available at: <https://www.ft.com/content/0ba3d460-5e97-11e3-8621-00144feabdc0>
- Financial Times (2014), EU leans on big banks to finance bailout fund, Financial Times, October 21, 2014, available at: <https://www.ft.com/content/abc93c04-591f-11e4-a722-00144feab7de>
- Frankfurter Allgemeine (2016), Schäuble bremst EU-Einlagensicherung, Frankfurter Allgemeine, June 17, 2016, available at: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/bankenunion-schaeuble-bremst-eu-einlagensicherung-14293604.html>
- Goodhart & Schoenmaker, (2006), Burden Sharing in a Banking Crisis in Europe, *Sveriges Riksbank Economic Review* 2: 34–57.
- Howarth, D. & Quaglia, L. (2013), Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and "Completing" Economic and Monetary Union, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, pp. 103–23.
- Howarth, D. & Quaglia, L. (2014), The Steep Road to European Banking Union: Constructing the Single Resolution Mechanism, *Journal of Common Market Studies*. 52 (Annual Review), pp. 125–140.

- Howarth, D., & Quaglia, L., (2016), *The Political Economy of Banking Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Howarth, D., & Quaglia, L., (2018), The difficult construction of a European Deposit Insurance Scheme: a step too far in Banking Union?, *Journal of Economic Policy Reform*, 21:3, 190-209.
- IMF, (2012a), Spain: The Reform of Spanish Savings Banks Technical Notes., June 2012, IMF Country Report No. 12/141, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF, (2012b), Spain: Financial Sector Reform—First Progress Report, November 2012, IMF Country Report No. 12, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Konrad Adenauer Stiftung (2014), Shaping Germany's Future: Coalition treaty between CDU/CSU and SPD (18th legislative period), Non-official translation. Berlin: February 2014, Available at: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=d58641a0-02ab-935a-c295-1148b45cc426&groupId=252038
- La Moncloa, (2018), Press conference by the President of the Government following the meeting of the European Council, December, 14, 2018, Available at: <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/intervenciones/paginas/2018/20181214press-conference.aspx>
- La Moncloa, (2019), Speech by Acting President of the Government in Lower House of Parliament, September 11, 2019, Available at: <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/intervenciones/paginas/2019/20190911speech-lowerhouse.aspx>
- La Moncloa, (2023), Pedro Sánchez: «Europa debe avanzar en la construcción de una economía resiliente basada en la competitividad sostenible», March, 24, 2023, Available at: <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2023/240323-sanchez-consejo-europeo-bruselas.aspx>
- La Vanguardia, (2013), Rajoy: Los avances en la unión bancaria son «más Europa», La Vanguardia, December 20, available at: <https://www.lavanguardia.com/economia/20131220/54397391585/rajoy-avances-union-bancaria-mas-europa.html>
- Moravcsik, A. (1993), Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, pp. 473-524.
- Moravcsik, A., (1999), A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, *International Organization*, Vol. 53, No. 2, 267-306

- Nielsen, B. & Smeets, S. (2017), The Role of the EU Institutions in Establishing the Banking Union. Collaborative Leadership in the EMU Reform Process, *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 9, pp. 1233–56.
- Quaglia, L., (2019), The politics of an 'incomplete' Banking Union and its 'asymmetric' effects, *Journal of European Integration*, 41 (8): 955–69.
- Quaglia, L. & Royo, S., (2015), Banks and the political economy of the sovereign debt crisis in Italy and Spain, *Review of International Political Economy*, 22:3, 485–507.
- Reuters (2015), EU proposes savings bank exemption from deposit guarantee scheme, Reuters, October 15, 2015, available at: <https://www.reuters.com/article/bank-resolution/eu-proposes-savings-bank-exemption-from-deposit-guarantee-scheme-paper-idUSL8N12X0MO20151102/>
- Reuters (2018), Euro zone without breakthrough on deposit guarantee despite ECB call, Reuters, March 12, 2018, available at: <https://www.reuters.com/article/business/euro-zone-without-breakthrough-on-deposit-guarantee-despite-ecb-call-idUSKCN1GO20X/>
- Schäfer, D., (2016), A Banking Union of Ideas? The Impact of Ordoliberalism and the Vicious Circle on the EU Banking Union, *Journal of Common Market Studies*, 54(4), 961–980.
- Schild, J., (2018), Germany and France at cross purposes: the case of Banking Union, *Journal of Economic Policy Reform*, 21:2, 102–117.
- Schoenmaker, D., (2018), Resolution of international banks: Can smaller countries cope?, *International Finance*, Wiley Blackwell, vol. 21(1), pages 39–54, March.
- Simpson, C., (2013), *The German Sparkassen (Savings Banks): A Commentary and Case Study* (London: Civitas Institute for Civil Society).
- Skuodis, M., (2018), Playing the creation of the European banking union: what union for which Member States?, *Journal of European Integration*, 40:1, 99–114
- Soutullo, L., (2014), *Spanish Banking System European Comparison*, Money Market Contact Group (MMCG), Frankfurt, Germany.
- Spendzharova, A., (2012), Is More 'Brussels' the Solution? New European Union Member States' Preferences about the European Financial Architecture, *Journal of Common Market Studies*, 50(2): 315–334.
- Spendzharova, A.B. (2014), Banking Union under Construction: The Impact of Foreign Ownership and Domestic Bank Internationalization on European Union Member-States' Regulatory Preferences in Banking Supervision, *Review of International Political Economy*, Vol. 21, No. 4, pp. 949–79.

Tümmler, M., (2022), Completing Banking Union? The Role of National Deposit Guarantee Schemes in Shifting Member States' Preferences on the European Deposit Insurance Scheme, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, No. 6, pp. 1556-1572.

Véron, N., (2015), *Europe's Radical Banking Union*, Brussels: Bruegel.

Wolff, Guntram B. «European Parliament Testimony on EDIS.» Speech at the European Parliament ECON Committee Public Hearing of 23 May, Brussels, May 23, 2016, Available at: https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/EDIS-EP-statement.pdf

Κρίσεις, Χρηματοπιστωτικό σύστημα και Διεθνή Χρηματοπιστωτικά Κέντρα

Δρ. Κωνσταντίνος Παπανικολάου,

Διδάκτωρ Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας, ΕΚΠΑ, kparan8@gmail.com

Περίληψη

Οι μεγάλες οικονομικές κρίσεις των δύο προηγούμενων δεκαετιών αποτέλεσαν σημαντικά γεγονότα για το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2008, παρότι ξεκίνησε από το αμερικανικό χρηματοπιστωτικό σύστημα και έπληξε κυρίως την αμερικανική οικονομία, επεκτάθηκε γρήγορα πλήττοντας το σύνολο της παγκόσμιας οικονομίας. Η κρίση της Ευρωζώνης (2010-2015) εξελίχθηκε σε μία περιφερειακή κρίση χρέους που δημιούργησε πολλαπλά προβλήματα στα δημόσια οικονομικά αρκετών κρατών-μελών της, θέτοντας παράλληλα σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα των τραπεζικών συστημάτων της. Οι οικονομικές κρίσεις επηρέασαν, μεταξύ άλλων, το μέγεθος και τα δομικά χαρακτηριστικά του αμερικανικού, του κινεζικού και των ευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών συστημάτων. Σκοπός του κεφαλαίου είναι η διερεύνηση των μεταβολών στη βαρύτητα και την επιρροή αυτών των μεγάλων χρηματοπιστωτικών κέντρων μεταξύ, και κατά τη διάρκεια, των μεγάλων οικονομικών κρίσεων που έπληξαν την παγκόσμια οικονομία τις δύο προηγούμενες δεκαετίες.

Λέξεις κλειδιά: χρηματοπιστωτικό σύστημα, οικονομικές κρίσεις, τράπεζες, χρηματοπιστωτική επιρροή, χρηματαγορές

Crises, the Financial System and International Financial Centres

Dr. Konstantinos Papanicolaou,

Phd, International and European Political Economy, National and Kapodistrian University of Athens

Abstract

The economic crises of the two previous decades were major incidents for the global financial system. The global financial crisis of 2007-8, despite starting from the American financial system and hitting first the American economy, was quickly transmitted internationally threatening the stability of the global economy. The Eurozone crisis (2010-2015) was a regional debt crisis that caused major problems in the public finances of several member states and threatened the sustainability of the Eurozone banking systems. The two crises affected among other things, the size and the structural features of the

American, Chinese and Eurozone financial systems. The aim of the chapter is to investigate the major changes that occurred in the weight and influence of these major financial centers during the period of the major economic crises that hit the global economy in the previous two decades.

Keywords: Financial system, economic crises, banks, financial influence, financial markets

1. Εισαγωγή

Οι δύο μεγάλες οικονομικές κρίσεις της προηγούμενης δεκαετίας αποτέλεσαν σημαντικά γεγονότα για το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2007–2008, παρότι ξεκίνησε από το αμερικανικό χρηματοπιστωτικό σύστημα και έπληξε πρώτα την αμερικανική οικονομία, επεκτάθηκε γρήγορα πλήττοντας το σύνολο της παγκόσμιας οικονομίας. Η κρίση της Ευρωζώνης (2010–2015) εξελίχθηκε σε μία περιφερειακή κρίση χρέους που δημιούργησε πολλαπλά προβλήματα στα δημόσια οικονομικά αρκετών κρατών-μελών της, θέτοντας παράλληλα σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα των τραπεζικών συστημάτων της.

Οι οικονομικές κρίσεις επηρέασαν, μεταξύ άλλων, και τους συσχετισμούς ισχύος και επιρροής στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα τροποποιώντας τα χαρακτηριστικά του ανταγωνισμού ανάμεσα στα διάφορα χρηματοπιστωτικά κέντρα. Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι η διερεύνηση των μεταβολών στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα κατά τη διάρκεια των δύο μεγάλων οικονομικών κρίσεων (παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και κρίση χρέους της ευρωζώνης) εστιάζοντας στις ποσοτικές και ποιοτικές μεταβολές που έλαβαν χώρα στα χρηματοπιστωτικά συστήματα των μεγαλύτερων και επιδραστικότερων οικονομιών του κόσμου, των ΗΠΑ, της Ευρωζώνης και της Κίνας.

Αρχικά, επιχειρείται μια θεωρητική αποτύπωση της σχέσης που υφίσταται ανάμεσα στο φαινόμενο των οικονομικών κρίσεων και του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος. Στη συνέχεια, και μέσω της παρουσίασης της σημασίας του χρηματοπιστωτικού συστήματος στη λειτουργία της παγκόσμιας οικονομίας, διερευνάται εάν και με ποιον τρόπο οι κρατικοί και οι μη κρατικοί δρώντες που παρεμβαίνουν στο χρηματοπιστωτικό σύστημα, καθώς και οι σχέσεις που παράγονται από αυτή την αλληλεπίδραση, επηρεάζουν τον ρόλο και την επιρροή των επιδραστικότερων οικονομιών σε αυτό.

Στη συνέχεια, διερευνώνται οι αλλαγές που συντελέστηκαν στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα πριν, κατά τη διάρκεια και μετά το πέρας των δύο μεγάλων κρίσεων που έπληξαν την παγκόσμια οικονομία (χρονική περίοδος 2008–2018), εστιάζοντας στις μεταβολές στη βαρύτητα και επιρροή των σημαντικότερων χρηματοπιστωτικών κέντρων. Η διερεύνηση αυτή συνίσταται στη συγκριτική εξέταση των χρηματοπιστωτικών συστημάτων των ΗΠΑ, της Ευρωζώνης και της Κίνας τόσο συνολικά, όσο και ως προς τις επιμέρους λειτουργίες που επιτελούν.

2. Οικονομικές κρίσεις, χρηματοπιστωτικό σύστημα και παγκόσμια οικονομία

2.1 Οικονομικές κρίσεις και το χρηματοπιστωτικό σύστημα

Σύμφωνα με τον Womack, η κρίση –είτε είναι πολιτική είτε οικονομική– «είναι το γεγονός που εκθέτει τις βάσεις της υφιστάμενης τάξης πραγμάτων και δημιουργεί το ενδεχόμενο μιας μελλοντικής τάξης πραγμάτων, η οποία θα είναι δομικά διαφορετική από την υφιστάμενη» (Womack, 2017:383). Η συντριπτική πλειοψηφία των οικονομικών κρίσεων είναι είτε νομισματικές είτε χρηματοπιστωτικές κρίσεις, ή διττές κρίσεις που αφορούν χρηματοπιστωτικά προβλήματα καθώς και προβλήματα του ισοζυγίου πληρωμών. Άλλα είδη οικονομικών κρίσεων που έχουν καταγραφεί στη σύγχρονη ιστορία είναι οι πληθωριστικές κρίσεις, οι κρίσεις χρέους, οι πετρελαϊκές κρίσεις καθώς και οι πτωχεύσεις χωρών (Reinhart και Rogoff, 2011:1685).

Ο βαθμός στον οποίο οι χρηματοπιστωτικές κρίσεις έχουν επηρεάσει τη μορφή του σύγχρονου χρηματοπιστωτικού συστήματος εξαρτάται εν πολλοίς από τον τύπο του σοκ που προκαλούν: από την ένταση, τη διάρκεια, τις αιτίες και τις ευρύτερες οικονομικές συνέπειές τους. Εξαρτάται επίσης από το κοινωνικό-πολιτικό πλαίσιο στο οποίο έλαβε χώρα η κρίση. Συνεπώς, κάθε χρηματοπιστωτική κρίση είναι διαφορετική. Από την άλλη, οι χρηματοπιστωτικές κρίσεις παρουσιάζουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά σε ό,τι αφορά τις αιτίες, τα μοντέλα ανάπτυξης τους καθώς και τις οικονομικές τους συνέπειες (Cassidy 2011:34).

Στο επίκεντρο κάθε χρηματοπιστωτικής κρίσης υπάρχει ένας διάχυτος πανικός για ρευστότητα. Αυτό το αίσθημα πανικού συνεπάγεται ότι οι καταθέτες σκέφτονται και ενεργούν διαφορετικά σε σχέση με μία «κανονική» περίοδο, καθώς αμφισβητούν την αξία των καταθέσεων ή άλλων βραχυπρόθεσμων τραπεζικών προϊόντων. Σε περίπτωση που διαφαίνεται η χρεοκοπία μιας τράπεζας, οι καταθέτες, με την απόσυρση των καταθέσεών τους, απειλούν τη βιωσιμότητα της εν λόγω τράπεζας. Όταν οι καταθέσεις αποσύρονται σε πολλές τράπεζες επηρεάζεται ολόκληρο το τραπεζικό σύστημα και δημιουργούνται τραπεζικές κρίσεις.

Σε κάθε χρονική περίοδο, οι χρηματοπιστωτικές κρίσεις ξεκινούν και εξελίσσονται με έναν αποδιοργανωμένο τρόπο. Οι χρηματοπιστωτικές και οικονομικές κρίσεις της σύγχρονης εποχής δημιουργούν ακόμη μεγαλύτερα προβλήματα από τις κρίσεις παλαιότερων περιόδων της παγκόσμιας οικονομίας. Σχολιάζοντας τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2007–2008, ο πρώην υπουργός Οικονομικών των ΗΠΑ Τ. Geithner δήλωσε ότι «στην αφετηρία κάθε κρίσης υπάρχει μία αναπόφευκτη δυσκολία διάγνωσης της κατάστασης. Η δυσκολία διάγνωσης γίνεται όλο και μεγαλύτερη στη σύγχρονη εποχή της παγκοσμιοποίησης» (Geithner 2014:6). Οι σύγχρονες χρηματοπιστωτικές κρίσεις δημιουργούν προσδοκίες ότι η κεντρική τράπεζα και η κυβέρνηση της εκάστοτε χώρας θα παρέμβουν στις αγορές με κάποιον τρόπο και ως αποτέλεσμα τα προβλήματα θα ανασχεθούν.

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2007–2008 αποτέλεσε τη μεγαλύτερη οικονομική κρίση στην παγκόσμια οικονομία μετά το τέλος του Β' Παγκόσμιου Πολέμου. Πολλοί οικονομολόγοι τη θεωρούν αντίστοιχα ευρεία και εμφα-

τική, ως προς τις συνέπειες που προκάλεσε στην παγκόσμια οικονομία, με τη «Μεγάλη Ύφεση» της δεκαετίας του 1930.¹ Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2007–2009, παρόλο που ξεκίνησε από το αμερικανικό χρηματοπιστωτικό σύστημα και έπληξε κυρίως την αμερικανική οικονομία, επεκτάθηκε γρήγορα πλήττοντας το σύνολο της παγκόσμιας οικονομίας. Η κρίση έπληξε περισσότερο τις αναπτυσσόμενες αγορές (π.χ. ευρωπαϊκή, ιαπωνική), ενώ επηρέασε σε μικρότερο βαθμό τις αναπτυσσόμενες αγορές της παγκόσμιας οικονομίας. Η κρίση του 2007–2008 ήταν η πρώτη χρονικά χρηματοπιστωτική κρίση που έπληξε απευθείας τις ΗΠΑ μετά τη Μεγάλη Ύφεση του 1929.

Σύμφωνα με τους Filippov & Kalotay, η κρίση ήταν τόσο μεγάλη γιατί ήταν ταυτόχρονα αποτέλεσμα τριών παραγόντων, μιας κρίσης των χρηματοπιστωτικών αγορών, της δομικής κρίσης της παγκόσμιας οικονομίας και της επιβράδυνσης του οικονομικού κύκλου (Filippov & Kalotay 2009:4). Για τον Cassis, η πολύ βαθιά και άνιση αλληλεπίδραση μεταξύ των οικονομιών και των χρηματοπιστωτικών συστημάτων, καθώς και η ραγδαία αύξηση της βαρύτητας του χρηματοπιστωτικού τομέα στην παγκόσμια οικονομία, υπήρξαν δύο παράγοντες που επέτρεψαν στη χρηματοπιστωτική κρίση των ΗΠΑ να μετατραπεί τάχιστα σε παγκόσμια οικονομική κρίση (Cassis 2011:136). Σύμφωνα με μία άλλη προσέγγιση, η κρίση ήταν αποτέλεσμα συνδυασμού παραγόντων συμπεριλαμβανομένων των μακροοικονομικών ανισορροπιών, της καιροσκοπικής συμπεριφοράς των δρώντων στις χρηματοπιστωτικές αγορές και της ανεπαρκούς εταιρικής διακυβέρνησης, της χρηματοπιστωτικής καινοτομίας καθώς και της αποτυχίας των ρυθμιστικών και εποπτικών αρχών (Κατσίκας 2019).

Η κρίση χρέους της ευρωζώνης (2010–2015) αποτέλεσε το δεύτερο σκέλος της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Υπήρξε μία περιφερειακή κρίση χρέους που έπληξε με ιδιαίτερη σφοδρότητα τη ζώνη του ευρώ, δημιουργώντας πολλαπλά προβλήματα στα δημόσια οικονομικά αρκετών κρατών-μελών της ευρωζώνης, θέτοντας παράλληλα σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα των ευρωπαϊκών τραπεζικών συστημάτων. Δεδομένης της μεγάλης βαρύτητας της ευρωζώνης στην παγκόσμια οικονομία και εξαιτίας του υψηλού βαθμού αλληλεπίδρασης της ευρωζώνης με τρίτες αγορές, η κρίση χρέους δεν άργησε να αποτελέσει ένα νέο σοκ για τις διεθνείς αγορές, επηρεάζοντας ιδιαίτερα τις αγορές που είχαν ισχυρούς οικονομικούς δεσμούς με εκείνη.

Η κρίση χρέους μπορεί να είχε ως σημείο εκκίνησης τα προβλήματα ελλειμμάτων και χρέους που παρουσίασε η Ελλάδα, αλλά λόγω της ελλιπούς αντίδρασης των ευρωπαϊκών αρχών δεν άργησε να επηρεάσει τα υπόλοιπα ασθενέστερα οικονομικά κράτη-μέλη της ευρωζώνης, δημιουργώντας παράλληλα προβλήματα βιωσιμότητας σε μεγάλες τράπεζες του ευρωπαϊκού βορρά που είχαν επενδύσει μαζικά σε κρατικά ομόλογα των χωρών αυτών πριν από το ξέσπασμα της κρίσης. Η αδυναμία του ευρωπαϊκού οικονομικού συστήματος διακυβέρνησης

¹ Όπως ανέφερε χαρακτηριστικά ο B. Bernanke, διοικητής της Ομοσπονδιακής Τράπεζας των ΗΠΑ, «ως μελετητής της Μεγάλης Ύφεσης, πιστεύω ειλικρινά ότι η χρηματοπιστωτική κρίση του 2007–2008 ήταν η χειρότερη χρηματοπιστωτική κρίση στην παγκόσμια ιστορία, συμπεριλαμβανομένης και της Μεγάλης Ύφεσης».

να αντιμετωπίσει την κρίση χρέους με άμεσο και ξεκάθαρο τρόπο μεγέθυνε την έκταση και τον αντίκτυπο που δημιούργησε στην ευρωζώνη, οδηγώντας παράλληλα σε κρίση του πολιτικό-θεσμικού συστήματος διακυβέρνησης της ΕΕ και επαναφέροντας στο προσκήνιο τις διαιρέσεις και τους διαχωρισμούς που υφίστανται στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

2.2 Το διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα και οι συσχετισμοί επιρροής στην παγκόσμια οικονομία

Το χρηματοπιστωτικό σύστημα αποτελεί το κύριο πεδίο διαχείρισης και ελέγχου της προσφοράς του χρήματος στην παγκόσμια οικονομία. Τα ιδιωτικά και δημόσια χρηματοπιστωτικά ιδρύματα αποτελούν τα βασικά κανάλια έκδοσης και διανομής του χρήματος και της πίστωσης στις εθνικές οικονομίες. Δεδομένου ότι αφορά την προσφορά χρήματος (μέσο υλοποίησης παραγωγικών δραστηριοτήτων και συναλλαγών), ο χρηματοπιστωτικός τομέας αποτελεί ένα ιδιαίτερα κρίσιμο πεδίο για τη λειτουργία της παγκόσμιας αγοράς, ιδιαίτερα στις συνθήκες οικονομικής παγκοσμιοποίησης που επικρατούν (Valdez 2007:30). Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και τα γεγονότα που ακολούθησαν έδειξαν με αρνητικό τρόπο τον υψηλό βαθμό διασύνδεσης του χρηματοπιστωτικού τομέα με όλες τις υπόλοιπες διαστάσεις της παγκόσμιας οικονομίας.

Έχουν αναπτυχθεί διάφορες απόψεις στη βιβλιογραφία, για τις σχέσεις επιρροής και ισχύος που αναπτύσσονται ανάμεσα στους ιδιωτικούς δρώντες του χρηματοπιστωτικού τομέα και της επίδρασής τους στη διακρατική ισορροπία ισχύος στην παγκόσμια οικονομία.

Αφενός, όπως υποστηρίζει ο Goldbach, οι ιδιωτικοί δρώντες του χρηματοπιστωτικού τομέα παρουσιάζουν μία διευρυμένη αυτονομία δράσης στην παγκόσμια οικονομία σε σχέση με τα κράτη, με κύριο σκοπό την εξυπηρέτηση της κερδοφορίας τους. Σε σύγκριση μάλιστα με τις πολυεθνικές εταιρείες, τα ιδιωτικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα φαίνεται να είναι συγκριτικά πιο αυτόνομα στις δραστηριότητές τους στην παγκόσμια οικονομία. Η απελευθέρωση της κυκλοφορίας του κεφαλαίου στην παγκόσμια οικονομία, σε συνδυασμό με την έλλειψη δεσμευτικής διεθνούς νομοθεσίας στους χρηματοπιστωτικούς τομείς, είναι οι κύριοι παράγοντες που έχουν οδηγήσει στην ολοένα και μεγαλύτερη αυτονομία των χρηματοπιστωτικών συστημάτων από τα κράτη καταγωγής τους (Goldbach 2015:1097).

Αφετέρου, όπως υποστηρίζουν οι Degryse και Ongena, η επενδυτική δραστηριότητα στην παγκόσμια οικονομία λειτουργεί με την συνεργασία τριών ειδών δρώντων, των πολυεθνικών εταιρειών, των τραπεζών και των κρατών (Degryse & Ongena 2002:404). Σε αυτή την τριμερή σχέση συχνά παρατηρούνται έμμεσες και άμεσες συμπλεύσεις μεταξύ των συμφερόντων των ιδιωτικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και των συμφερόντων των κρατών. Επιπλέον, σύμφωνα με τον Ikenberry, ο ανταγωνισμός για επέκταση και κερδοφορία μεταξύ των ιδιωτικών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στο παγκόσμιο σύστημα συχνά παρουσιάζει «εθνικά» χαρακτηριστικά. Σε μία σειρά από περιπτώσεις, χρηματοπιστωτικά ιδρύματα ανταγωνίστηκαν για την εξαγορά ενός άλλου χρηματοπιστωτικού

ιδρύματος ή μιας επιχείρησης, με τις προεκτάσεις αυτού του ανταγωνισμού να αφορούν ευρύτερες διαστάσεις από εκείνη του ενδο-εταιρικού ανταγωνισμού. Η μελέτη τέτοιων περιπτώσεων καταδεικνύει ότι ο ανταγωνισμός των τραπεζικών ιδρυμάτων για την κατάκτηση μεγαλύτερων μεριδίων στον χρηματοπιστωτικό τομέα δημιουργεί άμεσα ή έμμεσα επιπτώσεις στην επιρροή των χωρών στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα (Ikenberry 2011:45).

Για παράδειγμα, κινεζικές και αμερικανικές τράπεζες έχουν πραγματοποιήσει εκτεταμένες εξαγορές στα χρηματοπιστωτικά συστήματα των χωρών της ΝΑ Ασίας, επιδιδόμενες σε ένα είδος ανταγωνισμού το οποίο αποτελεί τμήμα του ευρύτερου πολιτικό-οικονομικού ανταγωνισμού ΗΠΑ -Κίνας για την εξασφάλιση της κυριαρχίας στην περιοχή της Ανατολικής Ασίας και του Ειρηνικού. Επιπρόσθετα, σε χώρες της Αφρικής και της Ν. Αμερικής έχει εγκαθιδρυθεί ένας αντίστοιχος ανταγωνισμός, με τις ευρωπαϊκές, αμερικανικές και κινεζικές τράπεζες να προσπαθούν να αυξήσουν διαρκώς τα μερίδιά τους στους χρηματοπιστωτικούς τομείς των χωρών αυτών. Αντιστοίχως, αυτός ο ανταγωνισμός αποτελεί μέρος του συνολικού τριμερούς ανταγωνισμού ΗΠΑ, Κίνας και Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διασφάλιση γεωοικονομικής και γεωπολιτικής επιρροής στις δύο γεωγραφικές περιφέρειες.

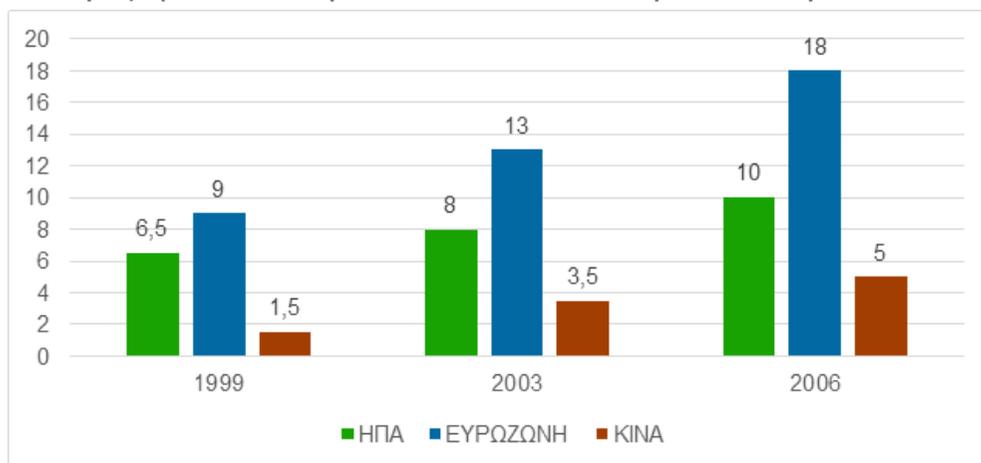
3. Τα τραπεζικά συστήματα πριν από τις κρίσεις

Το αμερικανικό και τα ευρωπαϊκά τραπεζικά συστήματα αποτέλεσαν μεταπολεμικά τους βασικούς συντελεστές της δημιουργίας του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος. Η ηγεμονική θέση των ΗΠΑ και της Δυτικής Ευρώπης, δευτερευόντως, στο σχεδιασμό και στο σχηματισμό του παγκόσμιου νομισματικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος έφερε τις αμερικανικές και ευρωπαϊκές τράπεζες σε ηγεμονική θέση εντός του παγκόσμιου τραπεζικού συστήματος.

Ιδιαίτερα από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και έπειτα, με τη σταδιακή απελευθέρωση του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος, οι αμερικανικές και οι ευρωπαϊκές τράπεζες γιγαντώθηκαν αυξάνοντας κατά πολύ τη διεθνή δραστηριότητά τους και τις επενδύσεις τους σε χρηματοπιστωτικά προϊόντα. Με αφετηρία τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς και τη θεσμοθέτηση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, οι ευρωπαϊκές τράπεζες αύξησαν ακόμη περισσότερο τη διεθνή δραστηριότητά τους ξεπερνώντας σε επενδύσεις και εξωστρέφεια ακόμα τις αμερικανικές τράπεζες.

Τη δεκαετία πριν το ξέσπασμα των δύο οικονομικών κρίσεων, τα περιουσιακά στοιχεία των ευρωπαϊκών τραπεζών ήταν τα μεγαλύτερα παγκοσμίως, ξεπερνώντας κατά πολύ στη σχετική κατάταξη τα περιουσιακά στοιχεία των αμερικανικών και των κινεζικών τραπεζών. Πιο συγκεκριμένα, τα περιουσιακά στοιχεία των τραπεζών των κρατών μελών της ευρωζώνης ήταν μεγαλύτερα από το άθροισμα των περιουσιακών στοιχείων των αμερικανικών και κινεζικών τραπεζών, καταδεικνύοντας το μέγεθος της επέκτασης του χρηματοπιστωτικού τομέα στην Ευρώπη (Γράφημα 1).

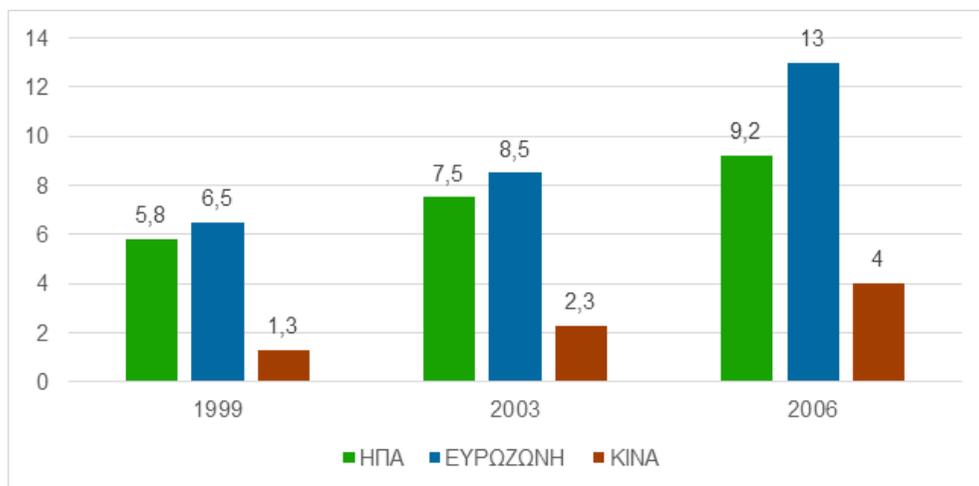
Γράφημα 1: Αξία περιουσιακών στοιχείων τραπεζών (τρισεκ. \$)



Πηγή: EBF, BIS 2007

Αντίστοιχα, το ύψος των τραπεζικών καταθέσεων στα κράτη-μέλη της ευρωζώνης προσέγγισε τα 13 τρισεκ. δολάρια το 2006, αποτελώντας το μεγαλύτερο σχετικό μέγεθος στο παγκόσμιο τραπεζικό σύστημα αυξάνοντας την απόστασή του από το αντίστοιχο αμερικανικό την πρώτη δεκαετία του 21ου αιώνα. Συγκεκριμένα, το ύψος των τραπεζικών καταθέσεων στην ευρωζώνη διπλασιάστηκε την περίοδο 1999-2006. Την ίδια χρονική περίοδο το ύψος των τραπεζικών καταθέσεων στις ΗΠΑ ξεπέρασε τα 9 τρισεκ. δολάρια καταγράφοντας αύξηση 40%. Το ύψος των τραπεζικών καταθέσεων στο κινεζικό τραπεζικό σύστημα σημείωσε ακόμη μεγαλύτερη αύξηση την ίδια χρονική περίοδο (300%) αλλά παρέμενε σε μεγάλη απόσταση από τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά και αμερικανικά (EBF 2007). Οι επιδόσεις των ευρωπαϊκών τραπεζών όσον αφορά τα αποθεματικά που διατηρούσαν, καταδεικνύουν τις υψηλές δυνατότητες δανειακής χρηματοδότησης που απολάμβανε η ευρωπαϊκή ενιαία αγορά από τα τραπεζικά της συστήματα την περίοδο πριν από το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης. Καθοριστικό ρόλο σε αυτή την εξέλιξη έπαιξε η εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος καθώς μείωσε και οδήγησε σε σύγκλιση του κόστους δανεισμού στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.

Γράφημα 2: Αξία τραπεζικών καταθέσεων (τρεις \$)



Πηγή: EBF, BIS 2007

Από το 2000 και έπειτα, οι ευρωπαϊκές τράπεζες χαρακτηρίζονται από μεγάλη πιστωτική μόχλευση, επενδύοντας ολοένα και σε πιο ριψοκίνδυνα χρηματοπιστωτικά προϊόντα.² Οι αρχές της ευρωζώνης επέτρεψαν τη διενέργεια της πιστωτικής επέκτασης χωρίς να υπολογίζουν τα εθνικά σύνορα ή το νομισματικό ρίσκο. Η πιστωτική επέκταση που έλαβε χώρα δεν συνδυάστηκε με την εγκαθίδρυση μιας αντίστοιχης θεσμικής αρχιτεκτονικής στη ζώνη του ευρώ έτσι ώστε να προληφθούν οι μεγάλες ανισορροπίες που δημιουργήθηκαν στην ευρωζώνη. Ο διασυνοριακός τραπεζικός δανεισμός εντός ευρωζώνης εκτοξεύθηκε σε τέτοια επίπεδα ώστε να ξεπερνά σε κλίμακα –σε κάποιες περιπτώσεις– τον διασυνοριακό τραπεζικό δανεισμό παγκοσμίως. Το 2008, οι ισολογισμοί των τριών μεγαλύτερων ευρωπαϊκών τραπεζών (RBS, Deutsche, Paribas) ήταν ίσης αξίας με το 17% του παγκόσμιου ΑΕΠ, ενώ ξεπερνούσαν το ύψος του ΑΕΠ των χωρών καταγωγής τους (Tooze 2018:112).

Την τελευταία δεκαετία πριν από την κρίση, κάθε κράτος-μέλος της ευρωζώνης είχε τουλάχιστον τρεις φορές μεγαλύτερο τραπεζικό σύστημα ως προς την οικονομία του σε σύγκριση με τις ΗΠΑ. Ενδεικτικά, κατά το ξέσπασμα της κρίσης οι υποχρεώσεις των ιρλανδικών τραπεζών προσέγγιζαν το 700% του ΑΕΠ της χώρας, οι υποχρεώσεις των γαλλικών και ολλανδικών χωρών έφταναν το 400% του ΑΕΠ των χωρών τους, ενώ οι υποχρεώσεις των γερμανικών και ισπανικών τραπεζών ήταν ίσες με το 300% του ΑΕΠ της Γερμανίας και της Ισπανίας αντίστοιχα (Tooze 2018:114).

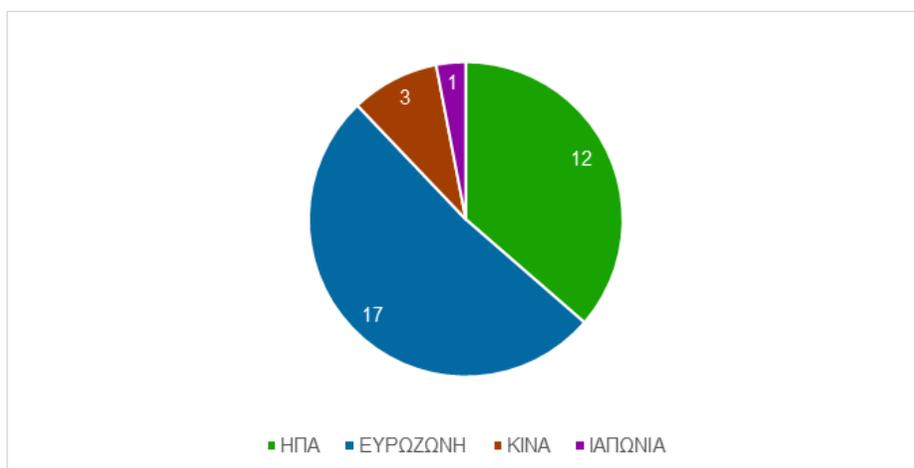
Αντίστοιχα μεγάλη με εκείνη των ευρωπαϊκών τραπεζικών συστημάτων, ήταν και η επέκταση του αμερικανικού τραπεζικού συστήματος πριν το ξέσπασμα των οικονομικών κρίσεων. Με απαρχή τα μέσα της δεκαετίας του 1990, οι αμερικανικές αρχές επέτρεψαν τη διενέργεια της μόχλευσης τους χωρίς να υπολογίζουν τις επιπτώσεις αυτής στην αμερικανική οικονομία, ελαχιστοποιώντας παράλληλα τη ρυθμιστική και εποπτική τους παρουσία. Το αμερικανικό χρηματοπιστωτικό σύστημα και οι αμερικανικές χρηματαγορές αποτέλεσαν το πρώτο και βασικό πεδίο της γιγάντωσης του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος, γεγονός που συνέβαλλε αποφασιστικά και στη γιγάντωση και ισχυροποίηση του ίδιου του αμερικανικού χρηματοπιστωτικού συστήματος. Η επέκτασή του έφθασε σε τέτοια επίπεδα που η κεφαλαιοποίηση του αμερικανικού χρηματοπιστωτικού συστήματος έφθασε να ισούται με τρεις φορές την αξία του αμερικανικού ΑΕΠ.

Σημαντική ήταν και η ανάπτυξη του κινεζικού τραπεζικού συστήματος πριν το ξέσπασμα των οικονομικών κρίσεων. Σε αντίθεση με τις ΗΠΑ και την ευρωζώνη όμως, η επέκταση αυτή πραγματοποιήθηκε με αρκετά μεγαλύτερους περιορισμούς, δεδομένης της φύσης του οικονομικού, και κατ'επέκταση του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Κίνας.³ Οι περιορισμοί αυτοί αφορούσαν το μέγεθος της κεφαλαιοποίησης, τον τρόπο λειτουργίας και τα όρια της κρατικής εποπτείας, καθώς και τις διασυνδέσεις του κινεζικού τραπεζικού συστήματος με το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Οι ευρωπαϊκές τράπεζες την περίοδο πριν από την κρίση ήταν κυρίαρχες στο διεθνές τραπεζικό σύστημα, αποτέλεσμα και της ευρείας πιστωτικής επέκτασης που πραγματοποιήθηκε τα πρώτα χρόνια μετά την ίδρυση της ζώνης του ευρώ. Συγκεκριμένα, το 2001, το 44% των μεγαλύτερων τραπεζών παγκοσμίως ήταν ευρωπαϊκές, επιδεικνύοντας πιο δυναμική παρουσία από τις αντίστοιχες αμερικανικές, οι οποίες το ίδιο έτος αντιπροσώπευαν το 30% των μεγαλύτερων τράπεζων διεθνώς. Αντίστοιχα, το 2006, το 40% των μεγαλύτερων τράπεζων παγκοσμίως συνέχιζαν να είναι ευρωπαϊκές, ενώ το 25% ήταν αμερικανικές. Μόνο το 6% των μεγαλύτερων τράπεζων παγκοσμίως ήταν κινεζικές (Forbes 2007).

³ Το τραπεζικό σύστημα της Κίνας είναι ουσιαστικά κρατικά ελεγχόμενο, σε αντίθεση με τις τράπεζες σε ΗΠΑ και Ευρωζώνη, γεγονός που εξηγεί αρκετές από τις διαρθρωτικές και λειτουργικές διαφορές τους.

Γράφημα 3: Προέλευση των 50 μεγαλύτερων τραπεζών παγκοσμίως (2006)



Πηγή: Forbes 2007 & υπολογισμοί του συγγραφέα

4. Οι χρηματοπιστωτικές αγορές πριν από τις κρίσεις

Οι ευρωπαϊκές χρηματοπιστωτικές αγορές συγκαταλέγονται ανάμεσα στις μεγαλύτερες χρηματοπιστωτικές αγορές της παγκόσμιας οικονομίας. Το μέγεθος, ο βαθμός κεφαλαιοποίησης και το επίπεδο ρευστότητάς τους αποτυπώνουν τη βαρύτητά τους στις παγκόσμιες χρηματοπιστωτικές αγορές (Beck και Casu 2016:44). Οι τάσεις ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών αγορών, ιδιαίτερα μετά την εγκαθίδρυση του ευρώ, ήταν πολύ ισχυρότερες συγκριτικά με τις τάσεις ολοκλήρωσης που επικρατούσαν στις υπόλοιπες διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές.

Μετρώντας τη δραστηριότητα των συναλλαγών, τα μερίδια αγοράς των μεγαλύτερων πέντε χρηματιστηρίων στην Ευρώπη συνιστούσαν το 90% της συνολικής δραστηριότητας στην ΕΕ. Το χρηματιστήριο του Λονδίνου (LSE) ήταν μακράν η μεγαλύτερη χρηματαγορά στην ΕΕ, συγκεντρώνοντας μερίδιο που ξεπερνούσε το 35% του συνολικού τζίρου.⁴ Η χρηματαγορά NYSE Euronext ήταν η δεύτερη μεγαλύτερη χρηματαγορά στην ΕΕ και η μεγαλύτερη στη ζώνη του ευρώ, συγκεντρώνοντας μερίδιο που ξεπερνούσε το 20% του συνολικού τζίρου,⁵ ενώ 15% είναι το μερίδιο που καταλάμβαναν οι γερμανικές χρηματαγορές (Deutsche Borse).⁶

⁴ Η κεφαλαιοποίηση της χρηματαγοράς του Λονδίνου έφτασε τα \$3,6 τρισεκ. το 2010, ενώ ο τζίρος προσέγγισε τα \$2,8 τρισεκ.

⁵ Η χρηματαγορά Euronext συμπεριλαμβάνει τα χρηματιστήρια του Παρισιού, των Βρυξελλών, του Άμστερνταμ και της Λισαβόνας. Η κεφαλαιοποίηση της χρηματαγοράς NYSE έφτασε τα \$2.9 τρισεκ. το 2010, ενώ ο τζίρος προσέγγισε τα \$2 τρισεκ.

⁶ Η κεφαλαιοποίηση των γερμανικών χρηματαγορών έφτασε το \$1,4 τρισεκ. Στο 2010, ενώ ο τζίρος προσέγγισε το \$1,6 τρισεκ.

Οι αμερικανικές χρηματοπιστωτικές αγορές συγκαταλέγονται και αυτές ανάμεσα στις μεγαλύτερες χρηματοπιστωτικές αγορές της παγκόσμιας οικονομίας. Το μέγεθος, ο βαθμός κεφαλαιοποίησης και το επίπεδο ρευστότητάς τους αποτυπώνουν αντίστοιχα με τις ευρωπαϊκές τη βαρύτητά τους στις παγκόσμιες χρηματοπιστωτικές αγορές (Beck και Casu 2016:46). Οι αμερικανικές χρηματοπιστωτικές αγορές ιστορικά έχουν αποτελέσει και συνεχίζουν να αποτελούν τις πιο επιδραστικές χρηματοπιστωτικές αγορές στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Σε αντιπαράθεση με τις αμερικανικές και ευρωπαϊκές χρηματοπιστωτικές αγορές, οι κινεζικές χρηματοπιστωτικές αγορές βρίσκονταν σε μειονεκτική θέση πριν το ξέσπασμα των δύο μεγάλων οικονομικών κρίσεων της προηγούμενης δεκαετίας. Συγκεκριμένα, υστερούσαν σημαντικά σε μέγεθος, βαθμό κεφαλαιοποίησης, επίπεδο ρευστότητας και βαθμό ολοκλήρωσης.

Σύμφωνα με την έκθεση The Global Financial Centres για το 2007, τρία χρηματοπιστωτικά κέντρα με έδρα στην ευρωζώνη συμπεριλαμβάνονταν στα 20 μεγαλύτερα διεθνώς. Αντίστοιχα, πέντε κέντρα με έδρα στις ΗΠΑ συμπεριλαμβάνονταν στα κορυφαία χρηματοπιστωτικά κέντρα, ενώ μόνο ένα χρηματοπιστωτικό κέντρο που είχε ως βάση την Κίνα βρισκόταν στην ίδια κατάταξη (Foreign Affairs 2006).

Πίνακας 1: Κατάταξη των μεγαλύτερων διεθνών χρηματοπιστωτικών κέντρων (2006)

Οικονομικά Μπλοκ	Κατάταξη χρηματοπιστωτικών κέντρων
Ευρωζώνη	Φρανκφούρτη (6) Εδιμβούργο (15), Παρίσι (11)
Η.Π.Α.	Ν. Υόρκη (2), Σικάγο (8), Βοστώνη (14), Σαν Φρανσίσκο (13), Ουάσινγκτον (20)
Κίνα	Χονγκ Κονγκ (3)

Πηγή: The Global Financial Centres-Index 22, Foreign Affairs 2006.

5. Η διαχείριση και επιπτώσεις των κρίσεων στα χρηματοπιστωτικά συστήματα

Το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα αποτέλεσε το επίκεντρο και το σημείο αφετηρίας της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Η κρίση επηρέασε, μεταξύ άλλων, τα μεγέθη και τις κυρίαρχες τάσεις που έως τότε χαρακτήριζαν το παγκόσμιο σύστημα. Τα τρία μεγαλύτερα χρηματοπιστωτικά συστήματα (της ευρωζώνης, των ΗΠΑ και της Κίνας) επηρεάστηκαν, όπως ήταν αναμενόμενο, σε σημαντικό βαθμό από τις συνέπειες της κρίσης.

Η κρίση που έπληξε τον τραπεζικό και χρηματοπιστωτικό τομέα των ΗΠΑ, λόγω της μεγάλης διεθνοποίησής του, μετατράπηκε γρήγορα σε μία καθολική κρίση για το παγκόσμιο τραπεζικό σύστημα. Ως συνέπεια της κρίσης των χρηματο-

πιστωτικών αγορών, βασική αιτία της οποίας ήταν τα τοξικά ομόλογα στο χαρτοφυλάκιο πολλών πιστωτικών ιδρυμάτων, μεγάλοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί κατέρρευσαν ή έφτασαν στο χείλος της κατάρρευσης. Πτωχεύσεις και αναδιάρθρωσεις πολλών τραπεζών και άλλων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων οδήγησαν τις κυβερνήσεις πολλών χωρών αλλά και τις αρχές των υπερεθνικών οργανισμών να παρέμβουν ώστε να διασώσουν από πιθανή κατάρρευση το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Η αβεβαιότητα οδήγησε σε υπολογίσιμη πτώση τις τιμές των μετοχών στα διεθνή χρηματιστήρια, ενώ όταν οι τράπεζες άρχισαν να αντιμετωπίζουν σημαντικό πρόβλημα ρευστότητας σημειώθηκε περιορισμός του τραπεζικού δανεισμού (Bell 2018:6).

Η κρίση του 2007-2008 επιβεβαίωσε ότι οι ΗΠΑ έχουν μπει σε μία επικίνδυνη φάση όσον αφορά την έκθεσή τους σε χρηματοπιστωτικές κρίσεις. Το χρηματοπιστωτικό σύστημα των ΗΠΑ εξήλθε από την κρίση περισσότερο ευπαθές, καθώς η κρίση επιδείνωσε κάποια υφιστάμενα προβλήματα που υπήρχαν σε αυτό, ενώ παράλληλα αποκάλυψε επιπλέον προβλήματα που δεν ήταν τόσο εμφανή πριν από αυτή (Kirshner 2014:118). Η κρίση αποτέλεσε μία «μαθησιακή στιγμή» σε ό,τι αφορά τις επιλογές των αμερικανικών ελίτ για το χρηματοπιστωτικό τους σύστημα τις τελευταίες δύο δεκαετίες. Επιλογές που αφορούσαν κυρίως την απελευθέρωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος μέσω της μεταρρύθμισης του ρυθμιστικού πλαισίου, καθώς και την υπερβολικά μεγάλη αύξηση της βαρύτητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην αμερικανική οικονομία (Kirshner 2014:120). Ειδικότερα, οι ρυθμιστικές αποκρίσεις των ΗΠΑ στην αντιμετώπιση των κύριων παραγόντων που προκάλεσαν τη χρηματοπιστωτική κρίση ήταν τουλάχιστον ανεπαρκείς και επιδείνωσαν την ένταση των φαινομένων αντί να την περιορίσουν. Οι επιλογές αυτές σε συνδυασμό και με άλλες παθογένειες προκάλεσαν την κρίση που έπληξε το χρηματοπιστωτικό σύστημα των ΗΠΑ και δημιούργησαν αμφιβολίες όσον αφορά την πρωτοκαθεδρία του στο παγκόσμιο σύστημα.

Οι αμερικανικές αρχές αναγκάστηκαν εν τέλει να λάβουν έκτακτα μέτρα προκειμένου να καταστήσουν βιώσιμο το τραπεζικό σύστημα των ΗΠΑ και να αντιμετωπίσουν τα υφιστάμενα φαινόμενα. Η κεντρική τράπεζα των ΗΠΑ σχεδίασε και υλοποίησε τρία προγράμματα πιστωτικής στήριξης για να αντιμετωπίσει τις συνέπειες της κρίσης κατά την περίοδο 2007-2014. Τον Οκτώβριο του 2008, το Υπουργείο Οικονομικών ενέκρινε το πρώτο χρονικά χρηματοδοτικό πρόγραμμα (TARP) ύψους 700 δισεκ. δολαρίων ώστε να αποκαταστήσει τον τραπεζικό δανεισμό μέσω της εξαγοράς μακροπρόθεσμων και βραχυπρόθεσμων ομολόγων του αμερικανικού δημοσίου, καθώς και τίτλων ενυπόθηκων δανείων ώστε να αποκαταστήσει τη ρευστότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών (Zestos 2016:120). Το χρονικό διάστημα 2010-2014, η FED υλοποίησε άλλα δύο προγράμματα εξαγορών μακροπρόθεσμων ομολόγων του αμερικανικού δημοσίου (CPP) ύψους 900 δισεκ. δολαρίων. Τα χρηματοδοτικά προγράμματα έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στη σταδιακή αποκατάσταση του διατραπεζικού δανεισμού, εξέλιξη που γρήγορα οδήγησε σε ανάκαμψη των αμερικανικών χρηματοπιστωτικών αγορών. Αξίζει βέβαια να σημειωθεί ότι τα προγράμματα αυτά συνέβαλλαν κυρίως στην αποκατάσταση της

σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού τομέα παρεμβαίνοντας λιγότερο στα προβλήματα που είχε δημιουργήσει η κρίση στους υπόλοιπους κλάδους της αμερικανικής οικονομίας καθώς και στα δομικά διαρθρωτικά προβλήματα της οικονομίας τα οποία είχαν διογκωθεί κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης.

Η μετάδοση της κρίσης από τον αμερικανικό χρηματοπιστωτικό τομέα στην Ευρώπη, προκάλεσε ισχυρά πλήγματα σε μεγάλες ευρωπαϊκές τράπεζες όπως η γάλλο-βελγική Dexia, η γαλλική BNP Paribas, η βελγική Fortis, οι βρετανικές Lloyds, HBOS, RBS και η ελβετική UBS, ενώ σε σύντομο χρονικό διάστημα κατέρρευσε το ισλανδικό τραπεζικό σύστημα.

Στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού, η απελευθέρωση του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος που προηγήθηκε της κρίσης λειτούργησε κυρίως υπέρ των μεγάλων ευρωπαϊκών τραπεζών, οι οποίες δανείστηκαν προκειμένου να επενδύσουν μαζικά σε ενυπόθηκα δάνεια υψηλού κινδύνου στις ΗΠΑ αλλά και στο δημόσιο χρέος των κρατών της ευρωπαϊκής περιφέρειας⁷ Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2007, περίπου το 30% των αμοιβαίων κεφαλαίων των αμερικανικών χρηματαγορών ήταν βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις των μεγαλύτερων ευρωπαϊκών τραπεζών (ECB 2008). Ακόμη υψηλότερη ήταν η έκθεση των ευρωπαϊκών τραπεζών στην αμερικανική αγορά κινητών αξιών, αφού στα τέλη του 2009 οι ευρωπαϊκές τράπεζες είχαν στα χέρια τους χρηματοπιστωτικά περιουσιακά στοιχεία αξίας 3 τρισεκ. δολαρίων (Baglioni 2016:60).⁸

Παρόλο που προσέφεραν βραχυπρόθεσμα μεγάλα κέρδη, αυτές οι επιλογές δημιούργησαν μακροπρόθεσμα μεγάλες ζημιές και προκάλεσαν δυσκολίες στην παροχή πίστωσης στις ευρωπαϊκές οικονομίες. Ως εκ τούτου, πολύ σύντομα οι ευρωπαϊκές τράπεζες είχαν μεγαλύτερη ανάγκη δανεισμού από τις αμερικανικές τράπεζες, μολονότι το επίκεντρο της κρίσης ήταν το αμερικανικό χρηματοπιστωτικό σύστημα (Konings 2008:260). Πριν ακόμη οι ευρωπαϊκές τράπεζες ανακάμψουν από τη χρηματοπιστωτική κρίση, η ευρωπαϊκή κρίση προκάλεσε μία ακόμη μεγαλύτερη κάμψη στον τραπεζικό δανεισμό στην ΕΕ, επιδεινώνοντας σημαντικά τους ισολογισμούς των ευρωπαϊκών τραπεζών (μέσω της μείωσης της αξίας των κυβερνητικών χρεογράφων των κρατών-μελών).⁹ Η κάμψη στον τραπεζικό δανεισμό ήταν μία εξέλιξη που επηρέασε δυσμενώς τη συνολική χρηματοδό-

⁷ Οι ευρωπαϊκές τράπεζες δανείζονταν πόρους από τις αμερικανικές χρηματαγορές, τους οποίους χρησιμοποιούσαν για να επενδύσουν σε αμερικανικά χρηματοπιστωτικά προϊόντα υψηλού ρίσκου όπως ήταν τα λεγόμενα sub-primes που σχετίζονταν με τη στεγαστική πίστη. Οι τράπεζες επέκτειναν έτσι το εύρος των ισολογισμών τους, σε επίπεδα που έως τότε δεν είχαν παρατηρηθεί σε ένα ρυθμισμένο κανονιστικό καθεστώς (Noeth and Sengupta 2012).

⁸ Είναι χαρακτηριστικό ότι πριν αλλά και κατά τη διάρκεια της κρίσης, οι απαιτήσεις του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος στις ΗΠΑ ήταν οι μεγαλύτερες, ακολουθούμενες από τις απαιτήσεις του κινεζικού τραπεζικού συστήματος στην ΕΕ και τις απαιτήσεις του αμερικανικού τραπεζικού συστήματος στην ΕΕ.

⁹ Η έκθεση των ευρωπαϊκών τραπεζών στο δημόσιο χρέος των τεσσάρων κρατών μελών της ευρωπαϊκής περιφέρειας (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία, Ισπανία) ισοδυναμούσε με το 70% της συνολικής διεθνούς έκθεσης των τεσσάρων κρατών μελών (Tooze 2018).

τηση των ευρωπαϊκών οικονομιών, αφού το κόστος δανεισμού για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις και τα κράτη μέλη της ευρωζώνης αυξήθηκε σε μη ανεκτό επίπεδο (Dadush και Stancil 2010:16).¹⁰

Οι παρεμβάσεις της ΕΚΤ διέσωσαν τις ευρωπαϊκές τράπεζες από πολύ μεγαλύτερες οικονομικές ζημιές από αυτές που τελικά υπέστησαν κατά τη διάρκεια της κρίσης. Το Πρόγραμμα της Αγοράς Κινητών Αξιών (SMP) και το Πρόγραμμα Μακροπρόθεσμων Χρηματοδοτήσεων (LTRO) αποτέλεσαν κρίσιμα ποσοτική χαλάρωση ώστε να στηριχθούν οι οικονομίες της ευρωζώνης, ανταλλάσσοντας ομόλογα υψηλής αξίας με κυβερνητικά ομόλογα κρατών-μελών χαμηλής αξίας. Αιτία για τις συγκεκριμένες δράσεις της ΕΚΤ ήταν η ανάγκη αποκατάστασης της ολοκλήρωσης των χρηματοπιστωτικών αγορών και του πιστωτικού διαύλου στους κόλπους της νομισματικής ένωσης που είχαν κλονιστεί από τις ισχυρότερες αντιδράσεις των αγορών. Κυρίαρχο ρόλο στη διάσωση των κρατών μελών της ευρωζώνης και των τραπεζικών τους συστημάτων είχε ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας,¹¹ ο οποίος συνέβαλλε σημαντικά με έμμεσο τρόπο στη διατήρηση της βιωσιμότητας και της σταθερότητας των τραπεζικών συστημάτων όλων των κρατών μελών της ευρωζώνης (όχι μόνο της ευρωπαϊκής περιφέρειας).

Η Κίνα εξήλθε από την κρίση με ένα μεγαλύτερο, ισχυρότερο και σε κάποιες περιπτώσεις πιο συγκεντρωτικό τραπεζικό σύστημα. Το 2011, εν μέσω κρίσης, τα περιουσιακά στοιχεία των κινεζικών τραπεζών ξεπερνούσαν σε μέγεθος το 140% του ΑΕΠ της ασιατικής υπερδύναμης. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2018, το 44% της αξίας των περιουσιακών στοιχείων και το 51% της αξίας των τραπεζικών αποθεμάτων του κινεζικού τραπεζικού συστήματος συγκεντρωνόταν στις έξι μεγαλύτερες κινεζικές τράπεζες (Moody's 2018).¹² Οι τράπεζες συνεχίζουν να είναι κυρίαρχες στο κινεζικό χρηματοπιστωτικό σύστημα, παρέχοντας στον ιδιωτικό τομέα πίστωση ίση με το 128% του ΑΕΠ (Elliott και Yan 2013:14). Ο δείκτης κερδοφορίας του κινεζικού τραπεζικού συστήματος βελτιώθηκε σε σημαντικό βαθμό κατά τη

¹⁰ Η εξάρτηση των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων από τον τραπεζικό δανεισμό ήταν αρκετά μεγάλη πριν αλλά και κα-τά τη διάρκεια της κρίσης. Στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ, το μερίδιο των τραπεζών στον δανεισμό των επιχειρήσεων ξεπερνά το 40%. Αντίστοιχα, ο δανεισμός προς τις εταιρείες αποτελούσε περίπου το 20% χρηματοπιστωτικών περιουσιακών στοιχείων των ευρωπαϊκών τραπεζών (EBA 2015).

¹¹ Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας είναι ένας μόνιμος χρηματοπιστωτικός θεσμός της Ευρωζώνης που δημιουργήθηκε το 2013 για να παρέχει οικονομική βοήθεια σε κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν οικονομικές και χρηματοπιστωτικές δυσκολίες. Αντικατέστησε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας το οποίο είχε δημιουργηθεί εκτάκτως το 2010 για να παρέχει χρηματοπιστωτική συνδρομή σε κράτη μέλη της ευρωζώνης που αντιμετώπιζαν προβλήματα.

¹² Σε ό,τι αφορά την κατοχή περιουσιακών στοιχείων, προ κρίσης το κινεζικό τραπεζικό σύστημα ήταν ακόμη πιο συγκεντρωτικό. Το 2003, οι έξι μεγαλύτερες κινεζικές τράπεζες συγκέντρωναν το 78% των συνολικών περιουσιακών στοιχείων, μερίδιο που το 2010 έπεσε στο 50%. Τα έξι μεγαλύτερα τραπεζικά ιδρύματα της ΛΔΚ είναι η Βιο-μηχανική & Εμπορική Τράπεζα της Κίνας, η Κατασκευαστική Τράπεζα της Κίνας, η Αγροτική Τράπεζα της Κίνας, η Τράπεζα της Κίνας, η Τράπεζα Τηλεπικοινωνιών της Κίνας και το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο της Κίνας.

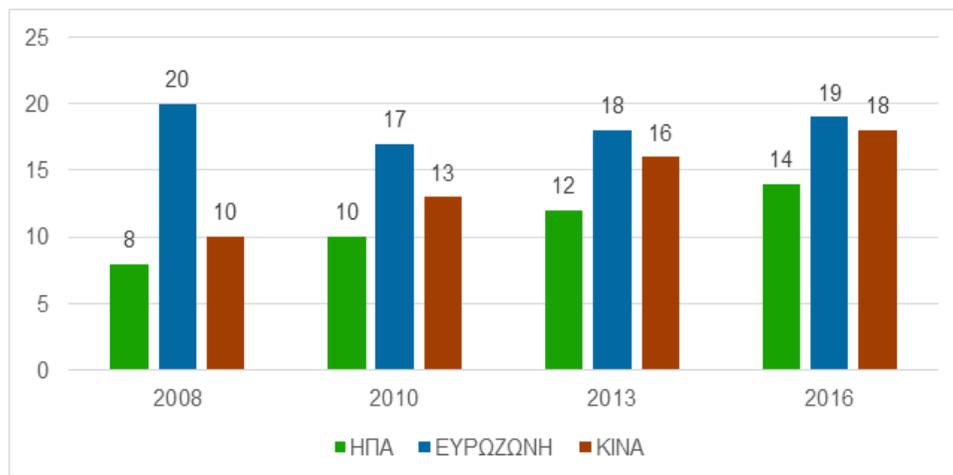
διάρκεια της κρίσης. Η απόδοση ενεργητικού για τις μεγαλύτερες εμπορικές τράπεζες αυξήθηκε από 0,6% σε 1,4% την περίοδο 2006-2010 (Yao και Wu 2011:798). Οι κύριες αιτίες για την αύξηση της κερδοφορίας των κινεζικών τραπεζών ήταν καταρχάς τα αυξημένα περιθώρια επιτοκίου που απολάμβαναν οι κινέζικες τράπεζες, ενώ στο ίδιο αποτέλεσμα συνέβαλε η μεγάλη μείωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων που έλαβε χώρα στο τραπεζικό σύστημα κατά τη διάρκεια της κρίσης (Borst και Lady 2015:12).

Η διατήρηση της ρευστότητας, η μείωση του ρίσκου σε ό,τι αφορά τις επενδυτικές δραστηριότητες των τραπεζών, καθώς και ο συνεχιζόμενος θετικός ρυθμός ανάπτυξης της κινεζικής οικονομίας, επέτρεψαν στις κινεζικές τράπεζες να αυξήσουν κατά πολύ την αξία των αποθεματικών και των περιουσιακών τους στοιχείων. Η δυνατότητα των κινεζικών αρχών να ελέγχουν τη νομισματική πολιτική της χώρας σε όλες τις διαστάσεις της, τους παρείχε μεγάλα περιθώρια επιλογών σε σχέση με τα μέτρα σταθεροποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος της ΛΔΚ.¹³ Η περιορισμένη διασύνδεση του κινεζικού τραπεζικού τομέα με το παγκόσμιο τραπεζικό σύστημα προ κρίσης αποτέλεσε μία από τις κύριες αιτίες της ανθεκτικότητας που παρουσίασε κατά τη διάρκειά της.¹⁴ Έτσι, μέσω αυτών των έντονα παρεμβατικών πολιτικών, οι αρχές της ΛΔΚ δημιούργησαν λίγους αλλά πανίσχυρους τραπεζικούς κολοσσούς, με στόχο την ισχυροποίηση του έως τότε ασθενούς κινεζικού τραπεζικού συστήματος (Liu 2011:26).

¹³ Τα περιθώρια επιλογών που είχε η Κεντρική Τράπεζα της Κίνας ήταν μεγαλύτερα από εκείνα της Κεντρικής Τράπεζας των ΗΠΑ και βέβαια της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Το γεγονός αυτό οφείλεται στις πολύ διαφορετικές νομισματικές πολιτικές που ασκούν οι κινεζικές αρχές στο εσωτερικό της χώρας αλλά και διεθνώς σε σχέση με τις κεντρικές τράπεζες των ΗΠΑ και της Ευρωζώνης.

¹⁴ Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά τη κρίση του 2007-2008, οι κινεζικές τράπεζες και η Λαϊκή Τράπεζα της Κίνας κατείχαν μεγάλα αποθέματα αμερικανικών κρατικών ομολόγων, τα οποία σε αντίθεση με τα «τοξικά» στεγαστικά προϊόντα θεωρούνταν ασφαλή περιουσιακά στοιχεία.

Γράφημα 4: Μεταβολές της αξίας των τραπεζικών καταθέσεων (bank deposits) Ευρωζώνης, ΗΠΑ & Κίνας (τρισεκ. δολάρια)



Πηγή: EBF, BIS 2017

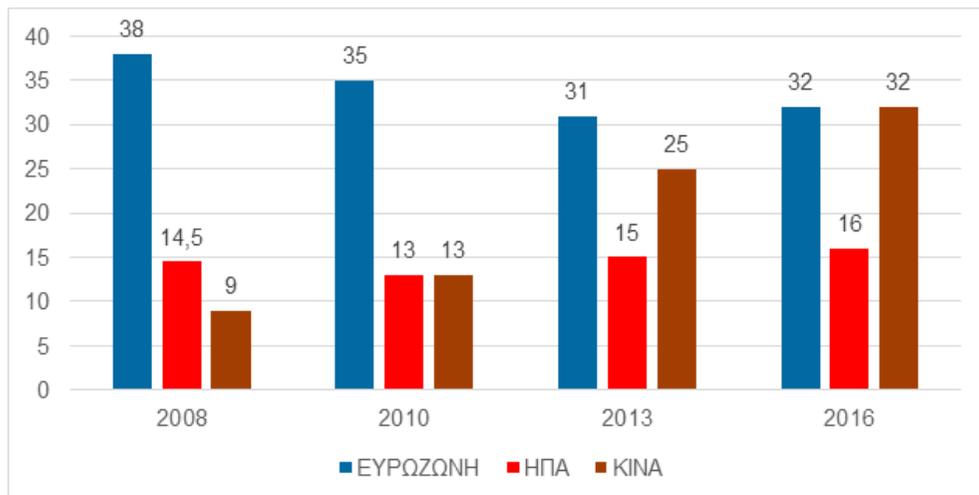
Σε ό,τι αφορά τη διακύμανση των ποσοτικών μεγεθών των τραπεζικών τομέων στα χρηματοπιστωτικά συστήματα των τριών δυνάμεων, οι μεταβολές ήταν οι αναμενόμενες, δεδομένων των εξελίξεων που περιγράφονται παραπάνω. Πιο συγκεκριμένα, οι τραπεζικές καταθέσεις στις αμερικανικές τράπεζες, παρόλο που μειώθηκαν στα πρώτα χρόνια της κρίσης, μετά το 2011 σημείωσαν σημαντική άνοδο, καταδεικνύοντας την ανάκαμψη της εμπιστοσύνης των καταθετών στο αμερικανικό τραπεζικό σύστημα. Συγκεκριμένα την περίοδο 2008–2016, το εύρος των τραπεζικών καταθέσεων στις ΗΠΑ σημείωσε σημαντική αύξηση (54%), ξεπερνώντας το 2016 τα 11 τρισεκ. δολάρια. Μικρότερη αύξηση σημείωσε την ίδια περίοδο η αξία των συνολικών περιουσιακών στοιχείων των αμερικανικών τραπεζών (10,3%), η οποία προσέγγισε το 2016 τα 16 τρισεκ. δολάρια (IMF 2018). Παρά την αύξηση που κατέγραψαν οι τραπεζικές καταθέσεις και τα περιουσιακά στοιχεία των αμερικανικών τραπεζών μετά την πάροδο της κρίσης, οι τράπεζες στις ΗΠΑ υπολείπονται σημαντικά σε ό,τι αφορά την αξία των καταθέσεων και των περιουσιακών στοιχείων συγκριτικά με τις ευρωπαϊκές και κινεζικές τράπεζες αντιστοίχως (Fields & Vernengo 2013:745).

Παρόλο που η έλλειψη αξιοπιστίας των ευρωπαϊκών τραπεζικών συστημάτων, ιδιαίτερα κατά τα πρώτα χρόνια της κρίσης, συνέβαλε στην απόσυρση τμήματος των καταθέσεων, το εύρος των τραπεζικών αποθεμάτων παρέμεινε σχετικά σταθερό κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης (Γράφημα 4).¹⁵ Πιο συγκεκριμένα, το ύψος των τραπεζικών καταθέσεων στα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης ανέκαμψε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας, παραμένοντας όμως σε ελα-

¹⁵ Με εξαίρεση το διάστημα 2008–2010 όπου περίπου το 15% των τραπεζικών καταθέσεων των τραπεζών της ευρωζώνης αποσύρθηκε και κατευθύνθηκε προς άλλους τραπεζικούς προορισμούς.

φρώς χαμηλότερα επίπεδα από την προ-κρίσης αποχή (IMF 2018). Αντίθετα, η κρίση επηρέασε σε μεγαλύτερο βαθμό τη συνολική αξία των περιουσιακών στοιχείων των τραπεζών της ζώνης του ευρώ, με αποτέλεσμα αυτή να παρουσιάσει μία πτώση της τάξεως του 16% (Γράφημα 5).

Γράφημα 5: Μεταβολές της αξίας των περιουσιακών στοιχείων των τραπεζών (bank assets) Ευρωζώνης, ΗΠΑ & Κίνας (τρισεκ. δολάρια)



Πηγή: IMF 2018

6. Τα τραπεζικά συστήματα μετά τις κρίσεις

Οι μεγαλύτερες ευρωπαϊκές τράπεζες επλήγησαν από τις προβληματικές μακροοικονομικές συνθήκες και το ξέσπασμα της ευρωπαϊκής κρίσης χρέους, καταγράφοντας μεγάλα επίπεδα μη εξυπηρετούμενων δανείων και μικρά κέρδη. Τα προβλήματα αυτά ενίσχυσαν τον διατραπεζικό ανταγωνισμό, μειώνοντας όμως τη συνολική κερδοφορία των ευρωπαϊκών τραπεζών (De Haan και Kakes 2018:18).

Σύμφωνα με τους FT, οι ευρωπαϊκές τράπεζες κατά τη διάρκεια της δεκαετίας απώλεσαν το 20% των κερδών τους, το 15% των περιουσιακών τους στοιχείων και το 30% του εργατικού τους δυναμικού (Financial Times 2018). Σύμφωνα με στοιχεία της ΕΚΤ, ιδιαίτερα οι μεσαίου και μεγάλου μεγέθους τράπεζες στην ΕΕ εμφάνισαν σημαντικές ζημίες, οι οποίες οδήγησαν πολύ σύντομα στην παροχή χρηματοδοτικής βοήθειας από την ΕΚΤ (ECB 2018). Το 60% των ζημιών που καταγράφηκαν αφορούσαν τις μεγάλες ευρωπαϊκές επενδυτικές τράπεζες, ενώ το μόλις το 15% των ζημιών αφορούσαν μικρομεσαίες ευρωπαϊκές τράπεζες λιανικής (De Haan και Kakes 2018:20). Το 2007 για παράδειγμα, οι πέντε μεγαλύτερες ευρωπαϊκές τράπεζες είχαν αθροιστικά 60 δισεκ. δολάρια καθαρά κέρδη. Το 2017, η κατάσταση άλλαξε δραματικά, καθώς τα καθαρά κέρδη των μεγαλύτερων ευρω-

παϊκών τραπεζών σημείωσαν συντριπτική πτώση προσεγγίζοντας τα 17,5 δισεκ. δολάρια (De Haan και Kakes 2018:22).¹⁶

Η κρίση μετέβαλε ελαφρώς τον γεωγραφικό προσανατολισμό της τραπεζικής δραστηριότητας των τραπεζών της ευρωζώνης, αναγκάζοντάς τις να αυξήσουν σε μικρό βαθμό τις τραπεζικές τους δραστηριότητες εντός της ενιαίας αγοράς και μειώνοντας παράλληλα για λίγο τις τραπεζικές δραστηριότητες σε τρίτες αγορές.¹⁷ Οι τράπεζες της ευρωζώνης παρέμειναν και μετά την κρίση σε σημαντικό βαθμό διεθνοποιημένες, καθώς πραγματοποιούν το 1/5 των δραστηριοτήτων τους σε τρίτες αγορές. Συγκεκριμένα, το 2015 οι τράπεζες της ευρωζώνης πραγματοποιούσαν το 50% των δραστηριοτήτων τους εντός της ενιαίας αγοράς, το 30% σε ευρωπαϊκές αγορές εκτός της ενιαίας αγοράς και το 22% σε μη ευρωπαϊκές αγορές. Η κρίση οδήγησε το ευρωπαϊκό τραπεζικό σύστημα σε ακόμη μεγαλύτερη συγκέντρωση. Η αξία των περιουσιακών στοιχείων των πέντε μεγαλύτερων ευρωπαϊκών τραπεζών ως μερίδιο επί των συνολικών περιουσιακών στοιχείων των τραπεζών στην ΕΕ αυξήθηκε από 74% σε 77% (Schoenmaker 2017:24).

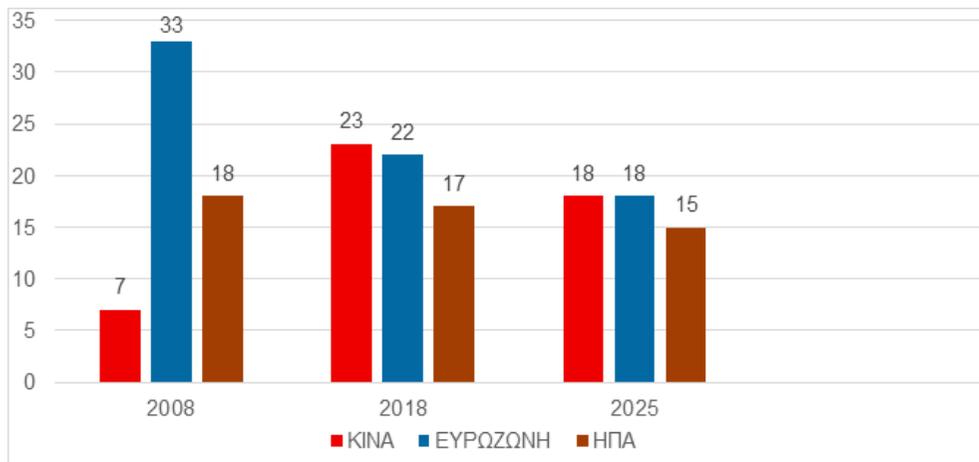
Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, η θέση των μεγαλύτερων ευρωπαϊκών τραπεζών έχει υποχωρήσει σημαντικά, συγκριτικά με τη θέση που κατείχαν στον παγκόσμιο τραπεζικό χάρτη πριν από την κρίση. Το 2008, το 32% των εκατό μεγαλύτερων τραπεζών παγκοσμίως προέρχονταν από τη ζώνη του ευρώ. Τρεις από αυτές (BNP Paribas, Banco Santander, UniCredit) συγκαταλέγονταν στις δέκα μεγαλύτερες. Το 2018 η κατάσταση ήταν αρκετά διαφορετική. Συγκεκριμένα, το 22% των εκατό μεγαλύτερων τραπεζών προέρχονταν από την ευρωζώνη, χωρίς κάποια από αυτές να συγκαταλέγεται στις δέκα μεγαλύτερες (Forbes Magazine 2018). Οι ευρωπαϊκές τράπεζες κατέγραψαν μετά την κρίση το υψηλότερο επίπεδο εξάρτησης από χονδρική δανειοδότηση (wholesale banking), ανάμεσα στα υψηλότερα επίπεδα εξάρτησης από τις άτοκες πηγές εισοδήματος καθώς και τα χαμηλότερα επίπεδα κερδοφορίας και απόδοσης ιδίων κεφαλαίων συγκριτικά με τις αντίστοιχες επιδόσεις των αμερικανικών και κινεζικών τραπεζών (Blazek και Hejnova 2018:37).

Η πτωτική πορεία όσον αφορά το μέγεθος τους και τα επίπεδα κεφαλαιοποίησης και κερδοφορίας τους, επιδεινώσε ακόμη περισσότερο τη θέση τους στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό χάρτη. Το 2025 μόνο το 16% των εκατό μεγαλύτερων τραπεζών παγκοσμίως προέρχονταν από την ευρωζώνη, παρουσιάζοντας τη μεγαλύτερη πτώση στην παγκόσμια κατάταξη συγκριτικά με την αντίστοιχη πορεία των αμερικανικών και κινεζικών τραπεζών (Forbes Magazine 2025).

¹⁶ Σύμφωνα με τους Ayadi & De Groen, οι επιδόσεις των τραπεζών λιανικών υπηρεσιών στην ευρωζώνη ήταν κα-λύτερες την περίοδο 2007-2009, επιδεινώθηκαν όμως ιδιαίτερα την περίοδο 2009-2013. Αντιθέτως, οι επιδόσεις των τραπεζών χονδρικών υπηρεσιών στην ευρωζώνη δέχτηκαν μεγάλα πλήγματα την περίοδο της χρηματοπιστωτικής κρίσης, αλλά βελτιώθηκαν την περίοδο 2009-2013 (Ayadi & De Groen 2014).

¹⁷ Σύμφωνα με στοιχεία του ΔΝΤ, στη μετά την κρίση περίοδο, πολλές ευρωπαϊκές τράπεζες μείωσαν τη διεθνή παρουσία και έκθεσή τους στις χρηματοπιστωτικές συναλλαγές και έδωσαν μεγαλύτερη έμφαση στον παραδοσιακό εμπορικό δανεισμό και στον ενυπόθηκο δανεισμό στις δικές τους εσωτερικές αγορές.

Γράφημα 6: Μεταβολές στην κατάταξη των ευρωπαϊκών, αμερικανικών, κινεζικών τραπεζών στις μεγαλύτερες 100 τράπεζες παγκοσμίως



Πηγή: Forbes Magazine, 2008, 2018, 2025 & υπολογισμοί του συγγραφέα

Η θέση των μεγαλύτερων αμερικανικών τραπεζών επιδεινώθηκε σε μικρό βαθμό συγκριτικά με τη θέση που κατείχαν στον παγκόσμιο τραπεζικό χάρτη πριν την κρίση. Το 2008, το 18% των εκατό μεγαλύτερων τραπεζών ήταν αμερικανικές. Τέσσερις από αυτές (Bank of America, JP Morgan Chase, Citigroup) συγκαταλέγονταν στις δέκα μεγαλύτερες. Το 2018, το 14,5% των εκατό μεγαλύτερων τραπεζών προέρχονταν από τις ΗΠΑ, με τρεις από αυτές (Bank of America, JP Morgan Chase, Wells Fargo) να συγκαταλέγονται στις δέκα μεγαλύτερες (Forbes 2018). Το 2025 το 18% των εκατό μεγαλύτερων τραπεζών ήταν αμερικανικές, με τέσσερις από αυτές να συγκαταλέγονται στις δέκα μεγαλύτερες. Το 2008, οι πέντε μεγαλύτερες αμερικανικές τράπεζες είχαν αθροιστικά 48 δισεκ. δολάρια καθαρά κέρδη, ενώ το 2018 τα καθαρά κέρδη των ίδιων αμερικανικών τραπεζών ξεπερνούσαν τα 55 δισεκ. δολάρια.

Οι αμερικανικές τράπεζες αύξησαν ακόμη περισσότερο τις τραπεζικές τους δραστηριότητες εντός της αμερικανικής αγοράς, μειώνοντας παράλληλα τη δραστηριότητα και την παρουσία τους σε τρίτες αγορές.¹⁸ Παρόλα αυτά, οι αμερικανικές τράπεζες παρέμειναν και μετά την κρίση διεθνοποιημένες σε σημαντικό βαθμό. Το 22% των δραστηριοτήτων τους πραγματοποιούνταν σε τρίτες αγορές, ενώ το 3% σε πραγματοποιούνταν σε άλλες αγορές της αμερικανικής ηπείρου και το 75% στην αμερικανική αγορά.

Μία αιτία που οι αμερικανικές τράπεζες επηρεάστηκαν λιγότερο από τις ευρωπαϊκές από την χρηματοπιστωτική κρίση ήταν ότι δεν ακολούθησαν στην ίδια κλίμακα τις επενδυτικές επιλογές των ευρωπαϊκών τραπεζών σε ό,τι αφορά τα χρηματοπιστωτικά προϊόντα υψηλού ρίσκου. Παρόλο που αυτά τα χρημα-

¹⁸ Το 2015, το μερίδιο των δραστηριοτήτων εντός αμερικανικής αγοράς προσέγγισε το 75%.

τοπιστωτικά προϊόντα ήταν παράγωγα του αμερικανικού σκιάδους τραπεζικού συστήματος, οι αμερικανικές τράπεζες είχαν μικρότερη έκθεση σε αυτά συγκριτικά με τις ευρωπαϊκές, με αποτέλεσμα τα προβλήματα που προέκυψαν να αντιμετωπιστούν ευκολότερα. Επιπλέον σημαντικό ρόλο σε αυτό έπαιξε η διαχείριση του ζητήματος από την αμερικανική κυβέρνηση, η οποία κατάφερε να αποσοβήσει αρκετούς από τους κινδύνους που δημιούργησαν οι ριψοκίνδυνες επιλογές των αμερικανικών τραπεζών (Zestos 2016:82).

Οι ισχυρότερες κινεζικές τράπεζες μεγάλωσαν τόσο ώστε να συμπεριλαμβάνονται στις μεγαλύτερες παγκοσμίως, παρά τους πολιτικούς περιορισμούς που υφίστανται από την πολιτική ηγεσία, επεκτείνοντας και εμβαθύνοντας τις διεθνείς δραστηριότητές τους.¹⁹ Συγκεκριμένα, οι κινεζικές τράπεζες έχουν κερδίσει πολλαπλές θέσεις στην κατάταξη των εκατό μεγαλύτερων τραπεζών, ενώ κυριαρχούν και στην κατάταξη των δέκα μεγαλύτερων. Το 2008, μόλις το 7% των μεγαλύτερων τραπεζών προέρχονταν από την Κίνα, χωρίς καμία από αυτές να συγκαταλέγεται στις δέκα μεγαλύτερες. Το 2018, το 18,5% των εκατό μεγαλύτερων τραπεζών προέρχονταν από την Κίνα, με τέσσερις από αυτές (ICBC, Agricultural Bank of China, Bank of China, China Merchants Bank) να συγκαταλέγονται στην πρώτη δεκάδα (Forbes 2018). Το 2025 το 20% των μεγαλύτερων τραπεζών προέρχονταν από την Κίνα, με τέσσερις από αυτές να συγκαταλέγονται στην πρώτη δεκάδα (Forbes 2025).

Οι κινεζικές τράπεζες μείωσαν σε μικρό βαθμό την παρουσία τους στην εσωτερική αγορά, αυξάνοντας παράλληλα σε μικρό βαθμό τη διεθνή δραστηριοποίησή τους. Παρόλα αυτά, είναι πολύ λιγότερο διεθνοποιημένες σε σχέση με τις ευρωπαϊκές και τις αμερικανικές, δεδομένου ότι πραγματοποιούν περίπου το 90% των δραστηριοτήτων τους εντός της κινεζικής αγοράς, το 6% στις αγορές της Ανατολικής Ασίας και μόλις το 4% σε τρίτες αγορές (Schoenmaker 2017:26).

Οι επιπτώσεις των εξωτερικών χρηματοπιστωτικών κρίσεων στο κινεζικό τραπεζικό σύστημα αποτέλεσαν ακούσιους μοχλούς πίεσης για την παραγωγή καινοτομίας και ανταγωνισμού σε αυτό. Οι θετικές μεταβολές στο κινεζικό τραπεζικό σύστημα αφορούσαν τον περιορισμό του κόστους δανεισμού καθώς και σημαντική βελτίωση στη διαχείριση ρίσκου. Οι αρνητικές μεταβολές στο κινεζικό τραπεζικό σύστημα κατά τη διάρκεια της κρίσης αφορούσαν την επιλογή πελατολογίων, τη διαχείριση κινδύνων σε σχέση με την προστασία δεδομένων και την επαρκή τιμολόγηση προϊόντων (Haasbroek and Gottwald 2017:8).

Η εφαρμογή του κυβερνητικού προγράμματος στήριξης σηματοδότησε την αλλαγή στις πολιτικές δανεισμού των κινεζικών τραπεζών. Την πρώτη τετραετία της κρίσης, το μερίδιο της δανειακής χρηματοδότησης σε ιδιωτικές επιχειρήσεις αυξήθηκε από 26% σε 52%, σηματοδοτώντας μία σημαντική αύξηση της πίστωσης. Αυτή η αύξηση οδήγησε, μεταξύ άλλων, την ίδια χρονική περίοδο σε αύξηση του αριθμού των ιδιωτικών επιχειρήσεων από 6,6 σε 10,9 εκατομμύρια (PBOC 2015a).

¹⁹ Δεδομένου ότι οι κινεζικές τράπεζες είναι κρατικές, οι πολιτικές τους δεν καθορίζονται μόνο από επιχειρηματικά κριτήρια αλλά κυρίως από τις κατευθυντήριες γραμμές της κινεζικής κυβέρνησης. Έχουν καταγραφεί μία σειρά από περιπτώσεις όπου οι κινεζικές τράπεζες έλαβαν αποφάσεις που δεν ήταν προς το βέλτιστο εταιρικό τους συμφέρον, αλλά εξυπηρετούσαν τη γεω-οικονομική στρατηγική του Πεκίνου.

Η κρίση οδήγησε σε εντυπωσιακή επέκταση το σκιάδους τραπεζικό σύστημα της ΛΔΚ. Το 2013, το μέγεθος του σκιάδους τραπεζικού συστήματος προσέγγισε τα 3,7 τρισεκ. δολάρια, ποσό ίσο με το 34% της συνολικής δανειακής χρηματοδότησης. Το 2017 ξεπέρασε τα 8,5 τρισεκ. δολάρια, ίσο δηλαδή με το 101% του εγχώριου ΑΕΠ της ΛΔΚ (Standard & Poors 2018).

7. Οι χρηματοπιστωτικές αγορές μετά από τις κρίσεις

Κατά την περίοδο της κρίσης σημειώθηκε κάμψη του μεγέθους και της επιρροής των ευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών αγορών στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Σύμφωνα με την έκθεση The Global Financial Centres για το 2008, τέσσερις χρηματοπιστωτικές αγορές με έδρα τη ζώνη του ευρώ συμπεριλαμβάνονταν στις είκοσι μεγαλύτερες παγκοσμίως. Σύμφωνα με την ίδια έκθεση, το 2017 μόλις δύο αγορές προερχόμενες από την ευρωζώνη συμπεριλαμβάνονταν στις είκοσι μεγαλύτερες (Πίνακας 2). Κατά τη διάρκεια της κρίσης, το Δουβλίνο και το Παρίσι απώλεσαν τις θέσεις που κατείχαν στη κορυφή της κατάταξης. Σε ό,τι αφορά την κερδοφορία των χρηματοπιστωτικών αγορών, τα χρηματιστήρια των Βρυξελλών, της Στουτγάρδης και του Μονάχου παρουσίασαν τις μεγαλύτερες απώλειες κατά τη διάρκεια των δύο οικονομικών κρίσεων, ενώ Παρίσι και Φρανκφούρτη παρουσίασαν μικτές τάσεις (Derudder et al. 2011:879).

Στο χρηματιστηριακό δίκτυο της ευρωζώνης ηγετικό ρόλο κατέχουν, τόσο πριν όσο και μετά την κρίση, το Παρίσι και η Φρανκφούρτη ακολουθούμενες από το Δουβλίνο και το Λουξεμβούργο. Ενώ Παρίσι, Δουβλίνο και Λουξεμβούργο υποχώρησαν κατά τη διάρκεια της κρίσης, η Φρανκφούρτη ενίσχυσε τη θέση της κατά την ίδια χρονική περίοδο.²⁰ Υπολογίζεται ότι περίπου το 45% των συνολικών περιουσιακών στοιχείων των χρηματοπιστωτικών κέντρων στη ζώνη του ευρώ συγκεντρώνονταν σε αυτά τα τέσσερα χρηματοπιστωτικά κέντρα (Foreign Affairs 2025). Οι κρίσεις είχαν μεγαλύτερο αντίκτυπο στις χρηματοπιστωτικές αγορές της ευρωπαϊκής περιφέρειας, εξέλιξη που μεταξύ άλλων οδήγησε σε μεγάλη μεταφορά κεφαλαίων από αυτές προς τις «ασφαλέστερες» αγορές του ευρωπαϊκού βορρά. Οι αγορές της ευρωπαϊκής περιφέρειας παρότι παρουσίασαν μία ισχυρή κεφαλαιοποίηση τα πρώτα χρόνια μετά την ίδρυση της ζώνης του ευρώ, επλήγησαν από τη κρίση που έπληξε τις οικονομίες στις οποίες εδράζονται. Δεδομένου μάλιστα ότι η εμπιστοσύνη στις χρηματοπιστωτικές αγορές από τους επενδυτές είναι ανάλογη της συνολικότερης εμπιστοσύνης που υπάρχει για τη βιωσιμότητα μιας οικονομίας, η καταβράθωση της εμπιστοσύνης στη βιωσιμότητα των οικονομιών των κρατών μελών της ευρωπαϊκής περιφέρειας οδήγησε αρκετά άμεσα σε κλονισμό της εμπιστοσύνης των χρηματοπιστωτικών αγορών που είχαν έδρα τις συγκεκριμένες χώρες.

²⁰ Η ενίσχυση της επιρροής της Φρανκφούρτης οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στον ηγεμονικό ρόλο της Γερμανίας κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους της ευρωζώνης.

Πίνακας 2: Κατάταξη των μεγαλύτερων διεθνών χρηματοπιστωτικών αγορών²¹

Οικονομικά Μπλοκ	Κατάταξη χρηματοπιστωτικών αγορών (2008)	Κατάταξη χρηματοπιστωτικών αγορών (2017)
Ευρωζώνη	Φρανκφούρτη (9), Δουβλίνο (13), Λουξεμβούργο (15), Παρίσι (20)	Φρανκφούρτη (11), Λουξεμβούργο (14)
Η.Π.Α.	Ν. Υόρκη (2), Σικάγο (8), Βοστώνη (11), Σαν Φρανσίσκο (17)	Ν. Υόρκη (2), Σαν Φρανσίσκο (16), Βοστώνη (19)
ΚΙΝΑ	Χονγκ Κονγκ (4)	Χονγκ Κονγκ (3), Σαγκάη (6), Πε-κίνο (10), Σεντζέν (20)

Πηγή: The Global Financial Centres-Index 22, Foreign Affairs 2008, 2017, 2025

Οι αμερικανικές χρηματοπιστωτικές αγορές σημείωσαν μικρότερη κάμψη σε σχέση με τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές κατά τη διάρκεια της κρίσης.²² Το 2008, τέσσερα αμερικανικά κέντρα χρηματοπιστωτικών συναλλαγών (Πίνακας 2) συμπεριλαμβάνονταν στα είκοσι μεγαλύτερα παγκοσμίως. Το 2018 τρεις αμερικανικές χρηματοπιστωτικές αγορές συμπεριλαμβάνονταν στην ίδια λίστα. Νέα Υόρκη και Σαν Φρανσίσκο διατηρήσαν τις θέσεις τους στην παγκόσμια κατάταξη, με τη Βοστώνη να υποχωρεί σημαντικά και το Σικάγο να μην συμπεριλαμβάνεται πλέον στα μεγαλύτερα κέντρα παγκοσμίως (Foreign Affairs 2017).

Μαζί με τις κινεζικές τράπεζες, ένα άλλο τμήμα του κινεζικού χρηματοπιστωτικού συστήματος το οποίο ενισχύθηκε ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια της κρίσης ήταν οι χρηματοπιστωτικές αγορές. Συγκεκριμένα, τρεις χρηματοπιστωτικές αγορές προερχόμενες από την Κίνα κατέκτησαν θέσεις στην εικοσάδα των μεγαλύτερων αγορών (Πίνακας 2).

8. Πρόσφατες και τρέχουσες εξελίξεις

Αν και δεν βρίσκεται στο επίκεντρο της παρούσας έρευνας, στην ενότητα αυτή εξετάζονται με συντομία οι εξελίξεις κατά την περίοδο 2019-2024, ώστε να διαπιστωθεί εάν οι επιπτώσεις τις κρίσεις που περιεγράφηκαν προηγουμένως ήταν παροδικές ή εάν συνδέονται με ευρύτερες και πιο μόνιμες ανακατατάξεις του διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος. Παρατηρούμε ότι έχουν παγιω-

²¹ Σύμφωνα με τη μεθοδολογία της έκθεσης του Foreign Affairs, το επιχειρηματικό περιβάλλον, το ανθρώπινο κε-φάλαιο, οι υποδομές, η ανάπτυξη του χρηματοπιστωτικού τομέα και η φήμη αποτελούν τα πέντε κριτήρια που καθορίζουν την κατάταξη των χρηματοπιστωτικών κέντρων σε παγκόσμια κλίμακα.

²² Το 2013, τα αμερικανικά χρηματοπιστωτικά κέντρα είχαν συνολική κεφαλαιοποίηση αγοράς ίση με το 118% του ΑΕΠ, παρουσιάζοντας σημαντική μείωση κατά τη διάρκεια της κρίσης.

θεί αυξητικές τάσεις στα περιουσιακά στοιχεία των κινεζικών τραπεζών (ετήσιος ρυθμός μεγέθυνσης 10%) των οποίων αξία προσέγγισε τα 62 τρισεκ. δολάρια το 2024. Η αύξηση του μεγέθους του κινεζικού χρηματοπιστωτικού συστήματος φαίνεται ότι έχει συμβάλει στις δυνατότητες χρηματοδότησης των επενδύσεων που πραγματοποιεί το κινεζικό κράτος στην παγκόσμια οικονομία παράλληλα όμως έχει αυξήσει τους κινδύνους εμφάνισης και μετάδοσης χρηματοπιστωτικών κρίσεων σε αυτό.

Η πιστωτική επέκταση στα περισσότερα τραπεζικά συστήματα της ευρωζώνης συνέχισε τη δυναμική της πορεία και την περίοδο 2019-2024, τάση που είχε ήδη καταγραφεί από τα τέλη της κρίσης χρέους. Η οικονομική κρίση εξαιτίας της πανδημίας του Covid-19 παρότι έπληξε το ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα δεν περιόρισε τη δυνατότητα των ευρωπαϊκών τραπεζών να επεκτείνουν σημαντικά το εύρος των περιουσιακών τους στοιχείων με αποτέλεσμα αυτά να καταγράψουν αύξηση 25% τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο προσεγγίζοντας τα 40 τρισεκ. δολάρια το 2024.

Η μόχλευση στο αμερικανικό τραπεζικό σύστημα την περίοδο 2019-2024 συνεχίστηκε να επεκτείνεται παρά τις περιπλοκές που προέκυψαν στο χρηματοπιστωτικό σύστημα από τις δύο περιόδους της διακυβέρνησης του Προέδρου Τραμπ. Η αξία των περιουσιακών στοιχείων των αμερικανικών τραπεζών κατέγραψε αύξηση 15% την περίοδο 2019-2024 προσεγγίζοντας τα 25 τρισεκ. δολάρια το 2024 συνεχίζοντας να υπολείπεται βέβαια σημαντικά σε σχέση με την αξία των περιουσιακών στοιχείων των ευρωπαϊκών και κινεζικών τραπεζών.²³

Το 2025, πέντε χρηματοπιστωτικές αγορές από την ευρωζώνη (Φρανκφούρτη, Δουβλίνο, Λουξεμβούργο, Παρίσι και Άμστερνταμ) συμπεριλαμβάνονταν στις είκοσι μεγαλύτερες παγκοσμίως καταδεικνύοντας τη βελτίωση της θέσης των ευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών αγορών στο παγκόσμιο σύστημα την περίοδο 2019-2024. Πιο συγκεκριμένα το Δουβλίνο, το Παρίσι και το Άμστερνταμ βελτίωσαν τη θέση τους στην παγκόσμια κατάταξη σε σύγκριση με την προηγούμενη δεκαετία (Foreign Affairs 2025).

Αντίστοιχα βελτιωμένη με αυτή των ευρωπαϊκών αγορών, ήταν και η θέση των αμερικανικών χρηματοπιστωτικών αγορών στην παγκόσμια κατάταξη τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Το 2025, έξι αμερικανικές χρηματοπιστωτικές αγορές (Νέα Υόρκη, Σαν Φρανσίσκο, Σικάγο, Λος Άντζελες, Ουάσινγκτον, Βοστώνη) συμπεριλαμβάνονταν στις είκοσι μεγαλύτερες παγκοσμίως με το Σικάγο, την Ουάσινγκτον και τη Βοστώνη να καταγράφουν τη μεγαλύτερη άνοδο στη κατάταξη σε σύγκριση με την προηγούμενη δεκαετία (Foreign Affairs 2025).

Τέλος, η θέση των κινεζικών χρηματοπιστωτικών κέντρων στην παγκόσμια κατάταξη διατηρήθηκε σταθερή κατά την περίοδο 2019-2024. Σύμφωνα με τα στοιχεία του Foreign Affairs, το 2025 τέσσερις κινεζικές χρηματοπιστωτικές

²³ Στο αμερικανικό χρηματοπιστωτικό σύστημα σε αντιπαραβολή με το κινεζικό και τα ευρωπαϊκά συστήματα σημαντικό τμήμα των περιουσιακών στοιχείων του χρηματοπιστωτικού συστήματος δεν ανήκει στις εμπορικές και επενδυτικές τράπεζες αλλά σε άλλους δρώντες όπως τα hedge funds και οι ασφαλιστικές εταιρείες.

αγορές (Χονγκ Κονγκ, Σαγκάη, Σεντζέν, Πεκίνο) συνέχισαν να συμπεριλαμβάνονται στις είκοσι μεγαλύτερες παγκοσμίως με την αγορά τη Σεντζέν να είναι η μόνη μεγάλη κινεζική χρηματοπιστωτική αγορά που κατέγραψε βελτίωση της θέσης της τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο (Foreign Affairs 2017).

9. Επίλογος

Οι δύο μεγάλες οικονομικές κρίσεις της προηγούμενης δεκαετίας αποτέλεσαν σημαντικά γεγονότα για το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2007–2008, παρότι ξεκίνησε από το αμερικανικό χρηματοπιστωτικό σύστημα επεκτάθηκε γρήγορα πλήττοντας το σύνολο της παγκόσμιας οικονομίας. Ως συνέπεια της κρίσης των χρηματοπιστωτικών αγορών, μεγάλοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί κατέρρευσαν ή έφτασαν στο χείλος της κατάρρευσης. Πτωχεύσεις και αναδιарθρώσεις πολλών τραπεζών και άλλων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων οδήγησαν τις κυβερνήσεις πολλών χωρών αλλά και τις αρχές των υπερεθνικών οργανισμών να παρέμβουν ώστε να διασώσουν από πιθανή κατάρρευση το παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Η κρίση χρέους της ευρωζώνης (2010–2015) αποτέλεσε το δεύτερο σκέλος της παγκόσμιας οικονο-μικής κρίσης. Υπήρξε μία περιφερειακή κρίση χρέους που έπληξε με ιδιαίτερη σφοδρότητα τη ζώνη του ευρώ, δημιουργώντας πολλά προβλήματα στα δημόσια οικονομικά αρκετών κρατών-μελών της ευρωζώνης, θέτοντας παράλληλα σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα των ευρωπαϊκών τραπεζικών συστημάτων. Δεδομένης της βαρύτητας της ευρωζώνης στην παγκόσμια οικονομία, η ευρωπαϊκή κρίση χρέους δεν άργησε να δημιουργήσει νέες αναταράξεις στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα.

Η απελευθέρωση του ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος που προηγήθηκε της κρίσης λειτούργησε κυρίως υπέρ των μεγάλων ευρωπαϊκών τραπεζών, οι οποίες δανείστηκαν προκειμένου να επενδύσουν μαζικά σε ενυπόθηκα δάνεια υψηλού κινδύνου στις ΗΠΑ αλλά και στο δημόσιο χρέος των κρατών της ευρωπαϊκής περιφέρειας. Παρόλο που προσέφεραν βραχυπρόθεσμα μεγάλα κέρδη, αυτές οι επιλογές δημιούργησαν μακροπρόθεσμα μεγάλες ζημιές και προκάλεσαν δυσκολίες στη δανειακή χρηματοδότηση στις ευρωπαϊκές οικονομίες. Ως εκ τούτου, πολύ σύντομα οι ευρωπαϊκές τράπεζες είχαν μεγαλύτερη ανάγκη δανεισμού από τις αμερικανικές τράπεζες, μολονότι το επίκεντρο της κρίσης ήταν το αμερικανικό χρηματοπιστωτικό σύστημα. Πριν ακόμη οι ευρωπαϊκές τράπεζες ανακάμψουν από τη χρηματοπιστωτική κρίση, η ευρωπαϊκή κρίση χρέους προκάλεσε μία ακόμη μεγαλύτερη κάμψη στον τραπεζικό δανεισμό στην ΕΕ, επιδεινώνοντας σημαντικά τους ισολογισμούς των ευρωπαϊκών τραπεζών (μέσω της μείωσης της αξίας των κυβερνητικών χρεογράφων των κρατών-μελών). Τα προβλήματα στα ευρωπαϊκά τραπεζικά συστήματα εντάθηκαν κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους της ευρωζώνης όπου η βιωσιμότητα αρκετών τραπεζικών συστημάτων κρατών μελών της ευρωζώνης συνδέθηκε άμεσα με τη βιωσιμότητα των

δημόσιων οικονομικών των κρατών μελών της ευρωζώνης που αντιμετώπισαν οικονομικά προβλήματα.

Οι παρεμβάσεις της ΕΚΤ διέσωσαν τις ευρωπαϊκές τράπεζες από μεγαλύτερες οικονομικές ζημιές. Το Πρόγραμμα της Αγοράς Κινητών Αξιών (SMP) και το Πρόγραμμα Μακροπρόθεσμων Χρηματοδοτήσεων (LTRO) αποτέλεσαν κρίσιμα μέτρα ποσοτικής χαλάρωσης ώστε να στηριχθούν οι οικονομίες της ευρωζώνης. Αιτία για τις συγκεκριμένες δράσεις της ΕΚΤ ήταν η ανάγκη αποκατάστασης της ολοκλήρωσης των χρηματοπιστωτικών αγορών και του πιστωτικού διαύλου στους κόλπους της νομισματικής ένωσης που είχαν κλονιστεί από τις ισχυρότατες αντιδράσεις των αγορών.

Το αμερικανικό χρηματοπιστωτικό σύστημα ήταν το πρώτο χρονικά χρηματοπιστωτικό σύστημα που επλήγη με το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης. Η κρίση του 2007–2008 επιβεβαίωσε ότι οι ΗΠΑ είχαν μπει σε μία επικίνδυνη φάση όσον αφορά την έκθεσή τους σε χρηματοπιστωτικές κρίσεις. Το χρηματοπιστωτικό σύστημα των ΗΠΑ εξήλθε από την κρίση περισσότερο ευπαθές, καθώς η κρίση επιδείνωσε κάποια υφιστάμενα προβλήματα που υπήρχαν σε αυτό, ενώ παράλληλα αποκάλυψε επιπλέον προβλήματα που δεν ήταν τόσο εμφανή πριν από την κρίση. Ελεγχόμενες ήταν οι επιπτώσεις της κρίσης για τις αμερικανικές τράπεζες και τα αμερικανικά χρηματοπιστωτικά κέντρα.

Παρά τα προβλήματα που δημιουργήσε η χρηματοπιστωτική κρίση στο αμερικανικό τραπεζικό σύστημα, οι αμερικανικές τράπεζες βελτίωσαν τις επιδόσεις τους κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους του ευρώ, με αποτέλεσμα να επανέλθουν στην προ κρίσης θέση τους στο διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα. Η δεσπόζουσα θέση των αμερικανικών χρηματοπιστωτικών αγορών στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα αποτέλεσε έναν κρίσιμο παράγοντα που διασφάλισε την επιρροή του αμερικανικού κεφαλαίου στις διεθνείς αγορές, αντισταθμίζοντας παράλληλα –ως έναν βαθμό– τις αρνητικές επιπτώσεις της κρίσης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα των ΗΠΑ.

Το κινεζικό χρηματοπιστωτικό σύστημα παρόλα τα πλήγματα που δέχθηκε κατά τη διάρκεια των δύο οικονομικών κρίσεων βγήκε δυνατότερο συγκριτικά με την περίοδο πριν το ξέσπασμα των κρίσεων. Η διατήρηση της ρευστότητας, η μείωση του ρίσκου σε ό,τι αφορά τις επενδυτικές δραστηριότητες των τραπεζών, καθώς και ο συνεχιζόμενος θετικός ρυθμός ανάπτυξης της κινεζικής οικονομίας, επέτρεψαν στις κινεζικές τράπεζες να αυξήσουν κατά πολύ την αξία των αποθεμάτων και των περιουσιακών τους στοιχείων. Η περιορισμένη διασύνδεση του κινεζικού τραπεζικού τομέα με το παγκόσμιο τραπεζικό σύστημα προ κρίσης αποτέλεσε μία από τις κύριες αιτίες της ανθεκτικότητας που παρουσίασε κατά τη διάρκειά της.

Βιβλιογραφία

- Κατσικας, Δ. (2019) *Παγκοσμιοποίηση, Κρίση, Μεταρρύθμιση(;)* , Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση
- Παπανικολάου, Κ. (2021) *Η οικονομική ισχύς της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην παγκόσμια οικονομία: οι επιδράσεις της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης. Διαθέσιμη στο Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών.*
- Τσοούκαλης, Λ. (2016) *Υπεράσπιση της Ευρώπης- Μπορεί να σωθεί το ευρωπαϊκό εγχείρημα και με ποια μορφή;*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαδόπουλος
- Baglioni, A. (2016), *The European Banking Union-A Critical Assessment*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, London: Palgrave Macmillan publications
- Beck, T. and Casu, B., (eds.) (2016), *The Palgrave Handbook of European Banking*, London: Palgrave Macmillan publications
- Bell S. (2018) "Are the major global banks now safer? Structural continuities and change in banking and finance since the 2008 crisis", *Review of International Political Economy*, Vol. 25, No.1 pp1-27
- Bank of International Settlements. (2024) Making China's financial system better serve the real economy. BIS Working Papers 148
- Blazek, J. et al. (2018) "The impacts of the global economic crisis and its aftermath on the banking centres of Europe", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 27, No.1, pp35-49
- Borst, N. & Lardy, N. (2015) "Maintaining Financial Stability in the People's Republic of China during Financial Liberalization", Peterson Institute for International Economics Working Paper, No. 15-4
- Caouette, J. et al. (2008), *Managing Credit Risk-The Great Challenge for the Global Financial Markets*, New Jersey: Wiley publications
- Cassis, Y. (2011), *The Shaping of Modern Finance*, Oxford: Oxford University Press
- Center for Economic Policy Research. (2025) *The Economic Consequences of the Second Trump Administration: A Preliminary Assessment*. CEPR Press.
- Cohn, T. (2012), *Global Political Economy*, 6th edition, London: Pearson Publications
- Dadush, U and Stancil, B. (2010) 'Europe's second banking crisis?', Carnegie Endowment for International Peace, *International Economic Bulletin*, June
- De Haan, L., και Kakes, J., (2018) "European banks after the global financial crisis: Peak accumulated losses, twin crises and business models", DeNederlandsscheBank Working Paper No. 600, July

- Derruder, B. et al. (2011) "Hierarchical Tendencies and Regional Patterns in the World City Network", *Regional Studies*, Vol. 37, No.9, pp. 875-886
- Degryse, H. and Ongena, S., (2002) "Bank-Firm Relationships and International Banking Markets", *International Journal of the Economics of Business*, Vol. 9, No.3, pp. 401-417
- Delux, T. and Ro,V. (2017), "The USA and PRC Competition in Asia Pacific Region: Geo- Economics and Geopolitical Aspects", Conference Paper at Belgorod State National Research University, March
- Elliott, D. and Yan, K. (2013) "The Chinese Financial System-An Introduction and Overview". *John Thornton China Center Monograph Series No. 6*, July
- European Banking Federation. (2024) *Banking in Europe: EBF Facts & Figures 2024*.
- European Banking Federation. (2016) *Banking in Europe: EBF Facts & Figures 2016*.
- European Central Bank. (2025) *Financial Stability Review*. May
- Fields, D. and Vernengo, M. (2013) "Hegemonic currencies during the crisis: The dollar versus the euro in a Cartalist perspective", *Review of International Political Economy*, Vol. 20, No.4, pp.740-759
- Filippov, S. and Kalotay, K. (2009) "The Global Economic Crisis and Foreign Subsidiaries in New EU Member Countries", *Academy of International Business Insights*, Vol. 9, No.3, pp.1-18
- Haasbroek, M. and Gottwald, J. (2017) "The Impact of the Global Financial Crisis on China's Banking Sector", *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, Vol. 35, No.1, pp.1-30
- Helleiner, E. (2023) *The Contested World Economy-The Deep and Global Roots of International Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Howarth, D. and Quaglia, L. (2016), *The Political Economy of European Banking Union*, Oxford: Oxford University Press
- Goldbach, R. (2015) "Asymmetric influence in global banking regulation", *Review of International Political Economy*, Vol. 22, No.6 pp1087-1127
- Ikenberry, J. (2011). *Liberal Leviathan-The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*. New Jersey: Princeton University Press
- International Monetary Fund. (2025). *Global Financial Stability Report*. April
- Kirshner, J. (2014), *American Power After the Financial Crisis*. New York: Cornell University Press
- Konings, M. (2008) "European finance in the American mirror: Financial change and the reconfiguration of competitiveness", *Contemporary Politics*, Vol. 14, No. 3 pp253-275

- Liu, M. (2011) "Reshuffle at China's Top Regulatory Positions", China Briefing Insight, November
- Moody's Investors Service. 2018. Chinese Banking System Overview
- Noeth, B. and Sengupta, R. (2012) "Global European Banks and the Financial Crisis", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Vol. 94, No. 6, pp. 457-479
- Reinhart, C. and Rogoff, K. (2011) "From Financial Crash to Debt Crisis", *American Economic Review*, 101 (5), pp1676-1706
- Schoenmaker, D. (2017) "What happened to global banking after the crisis?", *Bruegel Policy Contribution* no 7, Brussels
- Tooze, A. (2018), *How a Decade of Financial Crisis Changed the World*, New York: Viking publications
- Turner et al. (2012) "The Chinese Banking System", Bulletin, September Quarter 2012, Reserve Bank of Australia, pp53-64
- Yao, X. and Wu, X. (2011) "Transition of China's Financial System after the Global Financial Crisis", *The World Economy*, Vol. 34, pp792-804
- Valdez, S. (2007), *An Introduction to Global Financial Markets*, 5th edition, London: Palgrave-Macmillan publications
- Womack, B. (2017) "International Crises and China's Rise: Comparing the 2008 Global Financial Crisis and the 2017 Global Political Crisis", *The Chinese Journal of International Politics*, pp383-401
- Zestos G. (2016), *The Global Financial Crisis-From US Subprime Mortgages to European Sovereign Debt*, London: Routledge publications

Η κανονιστική βάση που διέπει την ΕΕ και τα θεσμικά της όργανα στη λήψη αποφάσεων στον τομέα της άμεσης φορολογίας και η έννοια της δημοκρατικής νομιμότητας: Η αλλαγή του νομικού προτύπου (paradigm shift) από την πάταξη της φοροδιαφυγής προς την καταπολέμηση της φοροαποφυγής

Φωτεινή Σταγάκη,

Υποψήφια Διδάκτωρ, Ανοικτό Πανεπιστήμιο Κύπρου, stagaki@netserve.gr

Περίληψη

Στην παρούσα μελέτη εξετάζουμε πώς η φορολογική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πεδίο της άμεσης φορολογίας έχει αλλάξει, μετατοπιζόμενη από την πάταξη της φοροδιαφυγής στην καταπολέμηση της φοροαποφυγής. Υποστηρίζουμε πώς η ΕΕ αξιοποιεί διεθνείς πρωτοβουλίες για να ενισχύσει τη φορολογική εναρμόνιση, παρά την κυριαρχία της εθνικής αρμοδιότητας. Η εργασία αναδεικνύει την εντεινόμενη θεσμική τάση προς την ενωσιακή ρύθμιση της φορολογικής αποφυγής ως εργαλείο πολιτικής, διερευνώντας τη δημοκρατική νομιμότητα αυτής της μετατόπισης, τη συμβατότητά της με τις θεμελιώδεις ελευθερίες της ΣΛΕΕ και τη συνταγματική αρχιτεκτονική της Ένωσης. Ιδιαίτερη έμφαση αποδίδεται στην έννοια της νέας θεσμικής ισορροπίας η οποία διαμορφώνεται μέσα από την αλληλεπίδραση μεταξύ πρωτογενούς και παραγώγου δικαίου, εθνικών ρυθμίσεων και ευρωπαϊκής νομολογίας, υπό τις αρχές της επικουρικότητας, αναλογικότητας και διαφάνειας. Τέλος, διερευνήσαμε την ψηφιακή οικονομία ως πρόκληση για τη φορολογική λογοδοσία και τη ρύθμιση της εσωτερικής αγοράς.

Λέξεις κλειδιά: Άμεση φορολογία, δίκαιο της ΕΕ, φοροαποφυγή, φορολογική εναρμόνιση, δημοκρατική νομιμότητα, ψηφιακή οικονομία, φορολογική κυριαρχία

The regulatory basis for decision-making by the EU and its institutions in the field of direct taxation and the concept of democratic legitimacy: The paradigm shift from combating tax evasion to combating tax avoidance

Foteini Stagaki,

PhD Candidate of European Law, Open University of Cyprus

Abstract

In this paper, we examine how the European Union's tax policy in the field of direct taxation has evolved, shifting its focus from combating tax evasion to addressing tax avoidance. We argue that the EU leverages international initiatives to strengthen tax harmonization, despite the predominance of national

competence. The paper highlights the growing institutional trend toward EU-level regulation of tax avoidance as a policy tool, exploring the democratic legitimacy of this shift, its compatibility with the fundamental freedoms of the TFEU, and the constitutional architecture of the Union.

Particular emphasis is placed on the concept of a new institutional balance, shaped through the interaction between primary and secondary law, national regulations, and European case law, under the principles of subsidiarity, proportionality, and transparency. Finally, we explore the digital economy as a challenge for tax accountability and the regulation of the internal market.

Keywords: Direct taxation, European law, tax avoidance, tax harmonization, democratic legitimacy, digital economy, fiscal sovereignty

1. Εισαγωγή

Στην παρούσα μελέτη εξετάζουμε τη φορολογική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της άμεσης φορολογίας, υπό το πρίσμα της μετατόπισης του νομικού προτύπου (paradigm shift) από την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής προς την καταπολέμηση της φοροαποφυγής. Ειδικότερα, αναλύεται ο τρόπος με τον οποίο η ΕΕ αξιοποιεί τις διεθνείς πρωτοβουλίες για τον περιορισμό των πρακτικών φοροαποφυγής προκειμένου να ενισχύσει τη φορολογική εναρμόνιση μεταξύ των κρατών μελών, σε έναν θεσμικό τομέα που παραδοσιακά συνιστά έκφραση της εθνικής κυριαρχίας. Η φορολογική αυτή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστά πεδίο εντάσεων μεταξύ της εθνικής κυριαρχίας των κρατών μελών και των επιδιώξεων για εναρμόνιση.

Η ρύθμιση της διασυνοριακής φοροαποφυγής ως εργαλείο φορολογικής εναρμόνισης εγείρει ζητήματα δημοκρατικής νομιμότητας και συμβατότητας με τις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες. Αναζητείται η ισορροπία ανάμεσα στην αποτελεσματικότητα και τη νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής φορολογικής δράσης. Η διερεύνηση επικεντρώνεται στη συμβατότητα των ευρωπαϊκών παρεμβάσεων με τις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες της ΣΛΕΕ, καθώς και στη δημοκρατική νομιμότητα των διαδικασιών λήψης φορολογικών αποφάσεων σε επίπεδο Ένωσης. Ιδιαίτερη έμφαση αποδίδεται στην αλληλεπίδραση του ενωσιακού αντι-αποφυγικού πλαισίου με τις αρχές της επικουρικότητας, της διαφάνειας και της αναλογικότητας στη νομοθετική εφαρμογή. Υποστηρίζουμε ότι η στροφή προς την αντιμετώπιση της φοροαποφυγής συνιστά βαθύτερη αναδιάταξη του θεσμικού και νομικού παραδείγματος εντός της φορολογικής αρχιτεκτονικής της ΕΕ.

Η μετάβαση από τη στοχοποίηση της φοροδιαφυγής προς την καταπολέμηση της φοροαποφυγής αντικατοπτρίζει μια διευρυμένη προσέγγιση των ενωσιακών θεσμών απέναντι στο φαινόμενο της διασυνοριακής δραστηριότητας. Εξετάζοντας πρώτα τη πραγματική λειτουργία των εταιρικών δομών με διασυ-

νοριακή παρουσία, και στη συνέχεια τη ρυθμιστική αντιμετώπισή τους, διαπιστώνουμε ότι η φοροαποφυγή δεν αναγνωρίζεται ως νόμιμη επιχειρηματική πρακτική, αλλά αντιμετωπίζεται ως πρακτική που διαστρεβλώνει την οικονομική ουσία, επιτρέποντας την παρέμβαση της Ένωσης προς προώθηση της φορολογικής διαφάνειας και ισότητας.

Η αντιμετώπιση των διασυνοριακών πρακτικών φοροαποφυγής, όπως αναδεικνύουμε στην παρούσα εργασία, δεν αποτελεί ένα μονοδιάστατο φαινόμενο, αλλά ένα πολυσύνθετο ζήτημα που αναδεικνύει την ένταση μεταξύ της αρχής της φορολογικής κυριαρχίας και των θεμελιωδών οικονομικών ελευθεριών του πρωτογενούς και του παραγώγου ενωσιακού δικαίου. Η δέσμη μέτρων που υιοθετεί η Ευρωπαϊκή Ένωση για την καταπολέμηση της φοροαποφυγής (Council of the European Union, 2020) δεν συνιστά απλώς μια νομοθετική παρέμβαση περιορισμένου εύρους, αλλά αντανάκλα μια μετάβαση προς μία νέα θεσμική ισορροπία (De Lillo, 2025). Η δυναμική εξέλιξη του ενωσιακού φορολογικού πλαισίου απέναντι στις πρακτικές διασυνοριακής φοροαποφυγής εγείρει ένα πολυσύνθετο νομικό και θεσμικό ερώτημα: Πώς διαμορφώνεται η ισορροπία ανάμεσα στην φορολογική κυριαρχία των κρατών μελών και τις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες της εσωτερικής αγοράς;

Στις παρακάτω ενότητες επιχειρείται η ανάλυση της έννοιας της νέας θεσμικής ισορροπίας, η οποία δεν αποτελεί στατική νομική κατασκευή, αλλά αποτέλεσμα σύνθεσης διαφορετικών νομικών προσεγγίσεων, μεταξύ πρωτογενούς και παραγώγου ενωσιακού δικαίου, εθνικών ρυθμίσεων, και ευρωπαϊκής νομολογίας (Pistone & Weber, 2018). Παράλληλα εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο η ψηφιακή οικονομία αναδεικνύει νέες απαιτήσεις για τη θεσμική λογοδοσία και τη διαμόρφωση αποτελεσματικών φορολογικών κανόνων.

2. Σύντομη αναδρομή στο πεδίο εφαρμογής του Δικαίου της ΕΕ στην άμεση φορολογία

Πώς διαμορφώθηκε το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στην άμεση φορολογία; Στην παρούσα ενότητα οροθετούμε το νομικό πλαίσιο και την ισχύουσα νομοθεσία στη φορολόγηση της διασυνοριακής δραστηριότητας.

Σε επίπεδο ενωσιακής νομοθεσίας, η άμεση φορολογία εξακολουθεί να αποτελεί πεδίο κυριαρχίας των κρατών μελών, καθώς τα εταιρικά εισοδήματα φορολογούνται σε εθνικό επίπεδο και η ΕΕ διαθέτει περιορισμένες αρμοδιότητες στον τομέα αυτό (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2022).¹ Κατά την υπογραφή της

¹ Η αρμοδιότητα χάραξης φορολογικής πολιτικής παραμένει κατ' αρχήν στα κράτη μέλη, ενώ η ΕΕ διαθέτει περιορισμένες αρμοδιότητες σε συγκεκριμένους τομείς, οι οποίοι αποσκοπούν κυρίως στην εναρμόνιση και την αποτροπή στρεβλώσεων στην εσωτερική αγορά. Επικεντρώνονται πρωτίστως, στη σχετική με τους φόρους σε αγαθά και υπηρεσίες νομοθεσία (έμμεσοι φόροι, όπως φόρος προστιθέμενης αξίας-ΦΠΑ, ειδικό φόρο κατανάλωσης κ.ά.) Δεδομένου ότι η φορολογική πολιτική της ΕΕ στοχεύει στην

Συνθήκης της Ρώμης, οι άμεσοι φόροι δεν θεωρήθηκαν πρωτεύοντες για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς και, ως εκ τούτου, δεν συμπεριλήφθηκαν στο πρωτογενές δίκαιο.

Η περιορισμένη εμβέλεια του ενωσιακού δικαίου στην άμεση φορολογία οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι η φορολόγηση των ιδιωτικών φορέων αποτελεί βασική πηγή δημοσίων εσόδων και θεμέλιο της δημοσιονομικής αυτονομίας των κρατών. Η απροθυμία των κρατών μελών να εκχωρήσουν φορολογικές αρμοδιότητες στην Ένωση παραμένει σταθερή, παρά τις πιέσεις για εναρμόνιση (Kofler & Pantazatos, 2020).

Η άσκηση των αρμοδιοτήτων της ΕΕ στον τομέα των άμεσων φόρων περιορίζεται από τις Αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, καθώς και η συνυφασμένη με την πρώτη Αρχή, απαίτηση για την ομόφωνη έγκριση (consensus) από το Συμβούλιο για την έκδοση σχετικών οδηγιών (European Commission, 2023). Η άσκηση φορολογικής πολιτικής από την ΕΕ οφείλει να σέβεται την Αρχή της επικουρικότητας, καθώς τα κράτη μέλη παραμένουν κυρίαρχα να ρυθμίζουν τα σχετικά ζητήματα, είτε με εσωτερικά μέτρα είτε με διεθνείς συμβάσεις, υπό τον περιορισμό να μην παραβιάζουν το πρωτογενές και παράγωγο ενωσιακό δίκαιο.

Η φορολογική εναρμόνιση «tax harmonization», στην οποία προσβλέπει η ΕΕ, βασίζεται νομικά στο άρθρο 115 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ) και έχει επιτευχθεί μέσω οδηγιών (Council of the European Union, 2016· De Lillo, 2025). Το άρθρο 115 ΣΛΕΕ παρέχει τη μόνη νομική βάση για την εναρμόνιση των άμεσων φόρων, επιτρέποντας την προσέγγιση εθνικών ρυθμίσεων που επηρεάζουν την εσωτερική αγορά. Η εναρμόνιση έχει επιτευχθεί μόνο σε επιμέρους πεδία, μέσω τριών βασικών κατηγοριών οδηγιών: α) εξάλειψη φορολογικών εμποδίων, β) προώθηση της φορολογικής διοίκησης, γ) αντιμετώπιση της φοροαποφυγής.

Παρότι η Επιτροπή και το Συμβούλιο δεν διαθέτουν πλήρη αρμοδιότητα νομοθέτησης στον τομέα της φορολογίας, η υιοθέτηση μέτρων κατά της φοροα-

ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς, η εναρμόνιση της έμμεσης φορολογίας τέθηκε επί τάπητος πριν από την άμεση φορολογία. Πρόσφατα δόθηκε προτεραιότητα στην πολιτική για την καταπολέμηση της επιζήμιας φοροδιαφυγής και φοροαποφυγής. Τα φορολογικά μέτρα πρέπει να εγκρίνονται ομόφωνα από τα κράτη μέλη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει το δικαίωμα γνωμοδότησης επί φορολογικών θεμάτων, με εξαίρεση τα θέματα που αφορούν τον προϋπολογισμό, για τα οποία είναι συννομοθέτης. Νομική βάση: Το κεφάλαιο για τις φορολογικές διατάξεις (άρθρα 110-113) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), το οποίο αφορά την εναρμόνιση της νομοθεσίας σχετικά με τους φόρους κύκλου εργασιών, τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης και άλλες μορφές έμμεσης φορολογίας· το κεφάλαιο για την προσέγγιση των νομοθεσιών (άρθρα 114-118 ΣΛΕΕ), το οποίο καλύπτει τους φόρους που έχουν έμμεση επίπτωση στην εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς, με φορολογικές διατάξεις που δεν υπάγονται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία· άλλες διατάξεις που σχετίζονται με τη φορολογική πολιτική και αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίου (άρθρα 45-66 ΣΛΕΕ), το περιβάλλον (άρθρα 191-192 ΣΛΕΕ) και τον ανταγωνισμό (άρθρα 107-109 ΣΛΕΕ). Στα φορολογικά θέματα μπορεί να εφαρμοστεί ενισχυμένη συνεργασία (άρθρα 326-334 ΣΛΕΕ)

ποφυγής και υπέρ της διοικητικής συνεργασίας οδηγεί εμμέσως σε εναρμόνιση των φορολογικών συστημάτων. Η μετατόπιση αυτή σηματοδοτεί μια βαθύτερη αλλαγή του νομικού προτύπου, από την πάταξη της φοροδιαφυγής προς την αντιμετώπιση της φοροαποφυγής. Παρόλο που κατά την ένταξή τους στην ΕΕ τα κράτη μέλη αποδέχονται τη συνθήκη και τη διατήρηση της κρατικής κυριαρχίας στον τομέα της φορολογίας, είναι πλέον σαφές ότι η έννοια της εθνικής κυριαρχίας αναδιαμορφώνεται. Οι ρυθμίσεις στους τομείς της διοικητικής συνδρομής, τα μέτρα κατά της φοροαποφυγής και της επίλυσης διαφορών, οριοθετούν σε συγκεκριμένο πλαίσιο την κυριαρχία των κρατών μελών σε φορολογικά θέματα.

Επιπρόσθετα, τα κράτη μέλη της ΕΕ, ως συμβαλλόμενα μέρη στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), δεσμεύονται από τις πολυμερείς συμφωνίες που προκύπτουν στο πλαίσιο της διεθνούς φορολογικής συνεργασίας. Η ενσωμάτωση αυτών των δεσμεύσεων στο ενωσιακό δίκαιο ενισχύει την τάση προς εναρμόνιση, παρότι η ΕΕ δεν διαθέτει πλήρη αρμοδιότητα στον τομέα της άμεσης φορολογίας.

Η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού, ιδίως όσον αφορά τις θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ), επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση συμμόρφωσης των φορολογικών τους μέτρων με τις αρχές της εσωτερικής αγοράς. Ωστόσο, οι θεμελιώδεις ελευθερίες εφαρμόζονται αποκλειστικά σε διασυνοριακές καταστάσεις, γεγονός που επιτρέπει στα κράτη μέλη να διατηρούν ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς τη ρύθμιση των αμιγώς εσωτερικών φορολογικών υποθέσεων.

Η πλειονότητα των κρατών μελών ενσωματώνει τις φορολογικές διατάξεις στον δημοσιονομικό τους κώδικα, γεγονός που υπογραμμίζει την εθνική ιδιομορφία των φορολογικών συστημάτων. Παρ' όλα αυτά, η δημοσιονομική εποπτεία (Financial Supervision), που ασκεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και των ειδικών ανά χώρα συστάσεων, δύναται να οδηγήσει εμμέσως σε εναρμόνιση των φορολογικών πολιτικών. Μέσω της αξιολόγησης των φορολογικών εσόδων και της σύνδεσής τους με τους ευρύτερους δημοσιονομικούς και μακροοικονομικούς στόχους της Ένωσης, διαμορφώνεται ένα πλαίσιο λειτουργικής σύγκλισης, χωρίς τυπική νομοθετική παρέμβαση.

Η συγκέντρωση φορολογικής αρμοδιότητας σε ενωσιακό επίπεδο, σε συνδυασμό με την περιορισμένη αντιπροσώπευση των πολιτών μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, υποστηρίζουμε ότι θέτει ζητήματα δημοκρατικής νομιμότητας και θεσμικής ισορροπίας.

3. Η έννοια της δημοκρατικής νομιμοποίησης

Πώς μπορεί η φορολογική πολιτική της ΕΕ να θεωρηθεί δημοκρατικά νομιμοποιημένη;

Η έννοια της δημοκρατικής νομιμότητας στο ενωσιακό πλαίσιο εγείρει ερωτήματα (Jaakkola, 2019a), ιδίως όταν εξετάζονται τομείς όπως η φορολογική

πολιτική, που παραμένει στο πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας. Το γεγονός ότι οι φορολογικές αποφάσεις της ΕΕ λαμβάνονται με ομοφωνία στο Συμβούλιο, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο περιορίζεται σε γνωμοδοτικό ρόλο, δημιουργεί ερωτηματικά ως προς το βαθμό αντιπροσώπευσης των ευρωπαϊκών πολιτών στη φορολογική νομοθέτηση.

Παρά τις θετικές εξελίξεις στην εντατικοποίηση της φορολογικής συνεργασίας και της διοικητικής διαφάνειας (π.χ. οδηγία DAC6), η θεσμική συγκέντρωση εξουσιών σε όργανα όπως το Eurogroup ή το Ecofin – ιδίως κατά τη διάρκεια των ευρωπαϊκών κρίσεων – υπονομεύει τη δημοκρατική λογοδοσία. Οι αποφάσεις συχνά λαμβάνονται μέσω διακυβερνητικών μηχανισμών, ερήμην του Κοινοβουλίου, με αποτέλεσμα ένα λειτουργικό αλλά αδιαφανές πλαίσιο λήψης αποφάσεων (Scharpf, 2009).

Η εναρμόιση της φορολογίας, όσο αναγκαία κι αν είναι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, πιστεύουμε ότι θα πρέπει να συνοδεύεται από ενδυνάμωση των δημοκρατικών θεσμών. Διαφορετικά, η δημοκρατική νομιμότητα παραμένει τυπική, παρά ουσιαστική, υπονομεύοντας την αποδοχή των φορολογικών κανόνων από τους πολίτες (Hix, 2005).

Στο σημείο αυτό, χρήσιμο είναι να αποδοθούν οι κυριότερες θεωρητικές προσεγγίσεις περί νομιμοποίησης που έχουν διατυπωθεί στη σύγχρονη ευρωπαϊκή βιβλιογραφία. Συγκεκριμένα, η δημοκρατική νομιμοποίηση στη φορολογική πολιτική της ΕΕ αναλύεται μέσα από τρεις βασικές θεωρητικές προσεγγίσεις:

α) Αντιπροσωπευτική Νομιμοποίηση και ο Ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου:

Η αντιπροσωπευτική νομιμοποίηση στη φορολογική πολιτική της ΕΕ είναι περιορισμένη, καθώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει αποφασιστικό ρόλο στη φορολογική νομοθέτηση. Οι φορολογικές αποφάσεις λαμβάνονται κυρίως από το Συμβούλιο, με ομοφωνία μεταξύ των κρατών μελών, γεγονός που μειώνει τη δυνατότητα των πολιτών να επηρεάσουν άμεσα τις σχετικές πολιτικές μέσω των αιρετών εκπροσώπων τους. Ο Hix (2005) επισημαίνει ότι αυτή η θεσμική διάθροση υπονομεύει την αντιπροσωπευτική διάσταση της νομιμοποίησης, ιδιαίτερα σε ζητήματα που επηρεάζουν άμεσα την καθημερινότητα των πολιτών.

β) Φορολογική Νομιμότητα και Ιστορική Αρχή της Αντιπροσώπευσης:

Η αρχή «No taxation without representation» αποτελεί θεμέλιο της δημοκρατικής θεωρίας και αναδεικνύει την ανάγκη συμμετοχής των πολιτών στη λήψη φορολογικών αποφάσεων. Στο πλαίσιο της ΕΕ, η Schmidt (2006) υπογραμμίζει ότι η φορολογική νομιμότητα απαιτεί θεσμικές εγγυήσεις αντιπροσώπευσης και λογοδοσίας. Ωστόσο, η πολυεπίπεδη φύση της ΕΕ και η διακυβερνητική λήψη αποφάσεων καθιστούν δύσκολη την πραγμάτωση αυτής της αρχής, δημιουργώντας ένα δημοκρατικό έλλειμμα στον τομέα της φορολογίας.

γ) Κριτική Προσέγγιση: Έλλειμμα Νομιμοποίησης στη Φορολογική Διακυβέρνηση

Η κριτική προσέγγιση, όπως αναπτύσσεται από τους Jaakkola (2019) και Glencross (2014), εστιάζει στις θεσμικές ελλείψεις της ΕΕ όσον αφορά την εκ-

προσώπηση και τη λογοδοσία στη φορολογική πολιτική. Η διαδικαστική νομιμοποίηση μέσω των Συνθηκών και της ομοφωνίας στο Συμβούλιο δεν επαρκεί για να καλύψει τις απαιτήσεις της ουσιαστικής δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η απουσία ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών και η περιορισμένη διαφάνεια στη λήψη φορολογικών αποφάσεων ενισχύουν την αίσθηση αποξένωσης και μειώνουν την εμπιστοσύνη στους ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Η συζήτηση για το δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ είναι κρίσιμη, ιδιαίτερα στον τομέα της φορολογικής πολιτικής, όπου η αλληλεπίδραση μεταξύ φορολογίας και δημοκρατίας αποκαλύπτει μια αμφίδρομη σχέση. Η δημοκρατική διαδικασία αποτελεί προϋπόθεση για τη νομιμοποίηση της φορολογίας, ενώ η φορολογία, ως κύρια πηγή δημοσίων εσόδων, ενισχύει τη λειτουργία του κράτους και την κατανομή πόρων, υποστηρίζοντας έτσι τις δημοκρατικές πρακτικές. Το φορολογικό δίκαιο είναι το σύστημα των νομικών κανόνων που διέπουν την επιβολή των φορολογικών βαρών, το περιεχόμενο, τους φορείς και τους όρους νόμιμης άσκησης της φορολογικής εξουσίας, εστιάζοντας στη φορολογική έννομη σχέση που συνδέει έναν δημόσιο φορέα και τον φορολογούμενο.

Στην παγκόσμια οικονομική πραγματικότητα, η διασυννοριακή οικονομική κινητικότητα σε συνδυασμό με την εθνική φορολογική κυριαρχία δημιουργεί ευκαιρίες για φορολογικό arbitrage, υπονομεύοντας την ισορροπία μεταξύ φορολογίας και δημοκρατίας. Η ευθυγράμμιση των φορολογικών συστημάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με στόχο την προώθηση της εσωτερικής αγοράς πρέπει να σέβεται το δικαίωμα των κρατών-μελών να χρησιμοποιούν τη φορολογία για εθνικούς σκοπούς, όπως κατοχυρώνεται από την αρχή της ομοφωνίας (άρθρο 113 ΣΛΕΕ). Αυτή η αρχή διασφαλίζει ότι οι εθνικές δημοκρατίες παραμένουν οι τελικοί τόποι λήψης αποφάσεων, διατηρώντας την αυτονομία τους έναντι εξωτερικών περιορισμών (European Commission, 1975).

Ο Jussi Jaakkola (2019) υποστηρίζει ότι, εφόσον οι ευρωπαϊκές αποφάσεις παράγουν ουσιαστικά θεμιτά αποτελέσματα, μπορούν να βελτιώσουν την ισορροπία μεταξύ φορολογίας και δημοκρατίας χωρίς να υπονομεύεται η εθνική δημοκρατική διαδικασία. Ωστόσο, η μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, ως λύση για την επιτάχυνση της φορολογικής νομοθεσίας, εγείρει συνταγματικά ζητήματα. Ο Jaakkola επισημαίνει ότι μια τέτοια αλλαγή θα αναθεωρούσε τα όρια της δημοκρατικής κοινότητας, μετατρέποντας τις εθνικές δημοκρατίες σε τμήματα ενός ευρύτερου, συγκεντρωτικού ευρωπαϊκού πολιτικού σώματος, με πιθανές επιπτώσεις στην κατανομή της πολιτικής εξουσίας.

Ο Andrew Glencross (2014), υποστηρίζει ότι η ομοφωνία, αν και διασφαλίζει τη νομιμότητα, συντηρεί το status quo, επιτρέποντας σε μεμονωμένα κράτη να εμποδίζουν μεταρρυθμίσεις, ακόμη και όταν υπάρχει πλειοψηφία υπέρ της αλλαγής. Παράλληλα, ο Jean-Marc Ferry (2006) τονίζει ότι το Συμβούλιο, αποτελούμενο από υπουργούς που δεν εκλέγονται απευθείας από τους πολίτες, αποσυνδέεται από την κοινή γνώμη και τα εθνικά κοινοβούλια, περιορίζοντας τον δημοκρατικό έλεγχο.

Η δημοκρατική νομιμοποίηση της φορολογικής πολιτικής στην ΕΕ αποτελεί κεντρικό ζήτημα λόγω της ευαισθησίας του τομέα και της ανάγκης για ισορροπία μεταξύ εθνικής κυριαρχίας και ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η βιβλιογραφία υπογραμμίζει ότι η ενίσχυση της συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαμόρφωση φορολογικών πολιτικών, η διατήρηση της αρχής της ομοφωνίας για κρίσιμα ζητήματα με δυνατότητα περιορισμένης χρήσης ειδικής πλειοψηφίας και η σύνδεση εθνικών και ευρωπαϊκών κοινοβουλίων μπορούν να ενισχύσουν τη νομιμοποίηση (Risse, 2014· Crum & Fossum, 2019). Επιπλέον, η εισαγωγή μηχανισμών συμμετοχικής δημοκρατίας, όπως δημόσιες διαβουλεύσεις, και η δημιουργία ίδιων πόρων της ΕΕ υπό κοινοβουλευτικό έλεγχο, όπως φόροι άνθρακα, προάγουν την αποδοχή των πολιτών και τη λογοδοσία (Risse, 2014· Begg, 2020). Η φορολογική πολιτική, ως πολιτικά φορτισμένος τομέας, απαιτεί όχι μόνο αποτελεσματικότητα αλλά και δημοκρατική αντιπροσώπευση για την εδραίωση της νομιμοποίησής της (Crum & Fossum, 2019).

4. Διασυνοριακή δραστηριότητα και θεμελιώδεις οικονομικές ελευθερίες

Η συζήτηση περί δημοκρατικής νομιμοποίησης στην ΕΕ, ιδίως στο πεδίο της φορολογικής πολιτικής και οι περιορισμοί που απορρέουν από το δημοκρατικό έλλειμμα, όπως αναλύθηκαν προηγουμένως, αποκτούν ιδιαίτερη σημασία όταν εξετάζονται υπό το πρίσμα της εσωτερικής αγοράς και της διασυνοριακής επιχειρηματικής δραστηριότητας. Οι θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), όπως η ελευθερία εγκατάστασης (άρθρα 49, 54) και η ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων (άρθρο 63), αποτελούν κεντρικά στοιχεία της εσωτερικής αγοράς, επηρεάζοντας τη διασυνοριακή συνεργασία των επιχειρήσεων και τη φορολογική πολιτική. Στο πλαίσιο της άμεσης φορολογίας, αυτές οι ελευθερίες λειτουργούν ως ειδικές εκφράσεις της γενικής αρχής της απαγόρευσης διακρίσεων (άρθρο 18 ΣΛΕΕ) και της ίσης μεταχείρισης, διασφαλίζοντας ότι οι επιχειρήσεις μπορούν να δραστηριοποιούνται χωρίς περιορισμούς βάσει εθνικότητας. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην ερμηνεία αυτών των ελευθεριών, αξιολογώντας εάν τα εθνικά φορολογικά μέτρα εισάγουν διακρίσεις, είτε άμεσες είτε έμμεσες, που παραβιάζουν το ενωσιακό δίκαιο (Cid, Gutierrez & González-Barreda, 2018).

Μέσα από υποθέσεις όπως η Marks & Spencer (C-446/03) και η Cassis de Dijon (C-120/78), το ΔΕΕ έχει καταδείξει ότι οι φορολογικές ρυθμίσεις που ευνοούν τις εγχώριες επιχειρήσεις έναντι των ξένων ενδέχεται να παραβιάζουν τις αρχές της εσωτερικής αγοράς. Παράλληλα, η αποδοχή της «αντίστροφης διάκρισης»², όπως στην υπόθεση Schumacker (C-279/93), εγείρει ερωτήματα ως

² Η έννοια της αντίστροφης διάκρισης (reverse discrimination), όπως αναφέρεται

προς τη συμβατότητα με το εθνικό συνταγματικό δίκαιο και τις διεθνείς φορολογικές συμβάσεις, όπως το άρθρο 24(1) του Πρότυπου Φορολογικής Σύμβασης του ΟΟΣΑ (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017). Η νομολογία του ΔΕΕ, όπως φαίνεται σε υποθέσεις όπως η *Centros* (C-212/97) και η *Cadbury Schweppes* (C-196/04), υπογραμμίζει ότι οι επιχειρήσεις μπορούν να εκμεταλλεύονται τις θεμελιώδεις ελευθερίες για φορολογικούς σκοπούς, εφόσον η δραστηριότητά τους ανταποκρίνεται σε ουσιαστική οικονομική πραγματικότητα. Στην υπόθεση *Cadbury Schweppes*, το ΔΕΕ έκρινε ότι η μεταφορά έδρας σε κράτος-μέλος με χαμηλότερους φορολογικούς συντελεστές δεν συνιστά κατάχρηση, αρκεί να υπάρχει πραγματική επιχειρηματική δραστηριότητα (Cerioni, 2015). Αυτή η προσέγγιση ενισχύει τον φορολογικό ανταγωνισμό, καθώς τα κράτη-μέλη με χαμηλότερους συντελεστές (π.χ. Ιρλανδία, Κύπρος) προσελκύουν επενδύσεις, ενώ οι επιχειρήσεις επωφελούνται από την κινητικότητα τους.

Παρά την απουσία πλήρους εναρμόνισης στην άμεση φορολογία, -δεδομένου ότι τα έσοδα από εταιρικό φόρο εισοδήματος δεν εμπίπτουν στους ίδιους πόρους της ΕΕ και, συνεπώς, η σχετική αρμοδιότητα παραμένει πρωτίστως στα κράτη-μέλη-, τα τελευταία δεσμεύονται από το ενωσιακό δίκαιο κατά την άσκηση των φορολογικών τους εξουσιών, όπως επιβεβαιώνεται στην υπόθεση *Gilly* (C-336/96), όπου το ΔΕΕ διευκρίνισε ότι οι εθνικοί κανόνες και οι διμερείς συμβάσεις για την αποφυγή διπλής φορολογίας πρέπει να σέβονται τις θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης, χωρίς να εισάγουν αδικαιολόγητες διακρίσεις. Αυτή η θεσμική ασυμμετρία ενισχύει τον επιζήμιο φορολογικό ανταγωνισμό, υπονομεύοντας τη δημοκρατική νομιμοποίηση, καθώς οι πολίτες δεν συμμετέχουν ουσιαστικά στη χάραξη των πολιτικών που καθορίζουν τη φορολογική στρατηγική (Dehejia & Genschel, 1999).

Το «παράδοξο του φόρου», όπως περιγράφεται από τους Schanz και Schanz (2010) καθώς και τους Keen και Konrad (2013), αναδεικνύει τις στρεβλώσεις που προκαλεί η φορολογία στις επενδυτικές αποφάσεις. Σε μη ουδέτερα φορολογικά συστήματα, η καθαρή παρούσα αξία μιας επένδυσης μετά τη φορολογία μπορεί να υπερβαίνει την προ φόρων αξία, επηρεάζοντας τη λήψη αποφάσεων. Για παράδειγμα, σε κράτη με χαμηλούς συντελεστές, οι επενδύσεις μπορεί να γίνονται πιο ελκυστικές λόγω φορολογικών κινήτρων, ακόμη και αν η προ φόρων απόδοση είναι χαμηλότερη. Αυτή η δυναμική ενισχύει τον ανταγωνισμό μεταξύ κρατών-μελών, με τις επιχειρήσεις να εκμεταλλεύονται τις θεμελιώδεις ελευθερίες για τη μείωση του φορολογικού τους βάρους, συχνά εις βάρος της δημοκρατικής λογοδοσίας.

στο έργο των Lang, M., Pistone, P., Schuch, J., Staringer, C., Rust, A., Kofler, G., & Spies, K. (2022), *Introduction to European Tax Law on Direct Taxation* (7η έκδοση, Linde), περιγράφει την κατάσταση όπου τα κράτη μέλη της ΕΕ εφαρμόζουν λιγότερο ευνοϊκούς φορολογικούς κανόνες στους δικούς τους πολίτες ή επιχειρήσεις σε σύγκριση με αυτούς που εφαρμόζονται σε πολίτες ή επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών, λόγω της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ. Αυτό συμβαίνει συχνά στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας, όπου οι εθνικοί κανόνες μπορεί να παρέχουν προνομιακή μεταχείριση σε διασυνοριακές δραστηριότητες για να συμμορφωθούν με τις ευρωπαϊκές αρχές, ενώ οι εγχώριες δραστηριότητες δεν απολαμβάνουν παρόμοια οφέλη, δημιουργώντας έτσι μια μορφή διάκρισης εις βάρος των εγχώριων υποκειμένων.

5. Η αλλαγή του νομικού προτύπου (paradigm shift) από την πάταξη της φοροδιαφυγής προς την καταπολέμηση της φοροαποφυγής

Η δυναμική του φορολογικού ανταγωνισμού, που ενισχύεται από τις θεμελιώδεις ελευθερίες της ΣΛΕΕ και την κινητικότητα του κεφαλαίου, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, έχει οδηγήσει σε πολύπλοκες στρατηγικές φορολογικού σχεδιασμού από τις επιχειρήσεις, οι οποίες αξιοποιούν τις διαφορές μεταξύ των εθνικών φορολογικών συστημάτων για τη μείωση του φορολογικού βάρους (Genschel & Schwarz, 2011).

Αν και αυτές οι πρακτικές είναι νόμιμες στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, εντείνουν το δημοκρατικό έλλειμμα, καθώς οι πολίτες παραμένουν αποκλεισμένοι από τη διαμόρφωση των πολιτικών που επιτρέπουν τέτοιες στρατηγικές. Στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη οικονομία, οι τεχνικές φορολογικού σχεδιασμού έχουν γίνει ολοένα πιο εξελιγμένες, με τις επιχειρήσεις να υιοθετούν πολύπλοκες εταιρικές δομές και επιχειρηματικά μοντέλα για να εκμεταλλεύονται φορολογικά κίνητρα, εκπτώσεις ή χαμηλότερους συντελεστές σε διασυνοριακό επίπεδο. Η ταχύτητα των οικονομικών συναλλαγών και η τεχνολογική πρόοδος, ιδιαίτερα στην ψηφιακή οικονομία, έχουν ενισχύσει αυτή την τάση, επιτρέποντας στις πολυεθνικές να λειτουργούν ταυτόχρονα σε πολλαπλές δικαιοδοσίες.

Σε απάντηση, η ΕΕ και ο ΟΟΣΑ έχουν υιοθετήσει μια νέα προσέγγιση, μετατοπίζοντας το νομικό πρότυπο από την παραδοσιακή πάταξη της φοροδιαφυγής στην καταπολέμηση της επιθετικής φοροαποφυγής, αναζητώντας μια ισορροπία μεταξύ της ελευθερίας των επιχειρήσεων και της δημοκρατικής λογοδοσίας. Ενδεικτικά μέτρα που αντανakλούν την προσέγγιση αυτή είναι η Οδηγία κατά της Φοροαποφυγής (ATAD, 2016/1164/ΕΕ) η οποία εισήγαγε κανόνες για τον περιορισμό της διάβρωσης της φορολογικής βάσης και της μεταφοράς κερδών και το σχέδιο BEPS του ΟΟΣΑ που επιδιώκει την ευθυγράμμιση της φορολόγησης με την πραγματική οικονομική δραστηριότητα. Η ATAD ενισχύθηκε περαιτέρω με την ATAD II (2017/952/ΕΕ), η οποία επεκτείνει τους κανόνες για να καλύψει τις υβριδικές ασυμφωνίες με τρίτες χώρες, δηλαδή περιπτώσεις όπου διαφορετικές φορολογικές νομοθεσίες χαρακτηρίζουν διαφορετικά το ίδιο εισόδημα ή οντότητα (π.χ. ως χρέος σε μία χώρα και ως μετοχικό κεφάλαιο σε άλλη), οδηγώντας σε διπλή μη φορολόγηση, δηλαδή η μη φορολόγηση εισοδήματος σε καμία χώρα λόγω εκμετάλλευσης νομικών κενών. Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ξεκινήσει δημόσια διαβούλευση για την αναθεώρηση της ATAD, με στόχο την αναβάθμιση των κανόνων για τις Ελεγχόμενες Ξένες Εταιρείες (CFC), τον περιορισμό των εκπτώσεων τόκων, δηλαδή τη μείωση των δυνατοτήτων των επιχειρήσεων να εκπίπτουν υπερβολικούς τόκους από δάνεια για να μειώσουν τη φορολογητέα βάση τους, και την εναρμόνιση με την Οδηγία για τον Ελάχιστο Φόρο (Pillar Two), ενόψει της αναμενόμενης αναθεώρησης το 2025. Από την πλευρά του ΟΟΣΑ, το σχέδιο BEPS έχει εξελιχθεί με την εφαρμογή του

Πυλώνα 2, που εισάγει παγκόσμιο ελάχιστο φορολογικό συντελεστή για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις, ενώ η αξιολόγηση του Action 6 ενισχύει την αποτροπή της κατάχρησης φορολογικών συμβάσεων μέσω του Πολυμερούς Μέσου (BEPS MLI) (ΕΥ, 2024). Επίσης, το Inclusive Framework του ΟΟΣΑ προετοιμάζει την επόμενη φάση του BEPS μετά το 2025, εστιάζοντας στις φορολογικές επιδιώξεις της ψηφιακής οικονομίας και της μετακινούμενης εργασίας.

Οι αποκαλύψεις σκανδάλων όπως τα LuxLeaks (Zucman, 2015), τα Panama Papers (Seabrooke & Wigan, 2017) και τα Paradise Papers (International Consortium of Investigative Journalists, n.d.), μαζί με τα Football Leaks, Bahamas Leaks και CumEx, έφεραν στο φως τις πρακτικές φοροαποφυγής από πολυεθνικές επιχειρήσεις. Οι έρευνες της Διεθνούς Σύμπραξης Ερευνητών Δημοσιογράφων (ICIJ), που ιδρύθηκε το 1997 (International Consortium of Investigative Journalists, n.d.), αποκάλυψαν εκατομμύρια απόρρητα έγγραφα, αναδεικνύοντας πώς οι πολυεθνικές εκμεταλλεύονται νομικά κενά για τη μείωση του φορολογικού τους βάρους. Όπως π.χ. η Apple, η Pepsi, και η IKEA που εκμεταλλεύτηκαν μυστικές φορολογικές συμφωνίες σε δικαιοδοσίες όπως το Λουξεμβούργο, με φορολογικούς συντελεστές κάτω του 1%. Το σκάνδαλο CumEx, που αφορούσε τράπεζες και χρηματιστές οι οποίοι αντάλλαξαν μετοχές για να διεκδικήσουν πολλαπλές επιστροφές φόρων, αποκάλυψε τη συνεργασία διαμεσολαβητών, όπως δικηγόρων και λογιστών, στην προώθηση καταχρηστικών δομών.

Μέσα στον απόηχο αυτών των αποκαλύψεων, η ΕΕ θέσπισε την Οδηγία 2018/822/ΕΕ (DAC6), η οποία τροποποιεί την Οδηγία 2011/16/ΕΕ περί διοικητικής συνεργασίας, επιβάλλοντας υποχρεώσεις στους διαμεσολαβητές, όπως δικηγόρους, λογιστές, και τράπεζες, να αποκαλύπτουν διασυνорιακές ρυθμίσεις που οδηγούν σε αποφυγή αναφοράς με βάση το Κοινό Πρότυπο Αναφοράς (ΚΠΑ) ή αποκρύπτουν τον πραγματικό δικαιούχο μέσω αδιαφανών εταιρικών δομών. Η DAC6 στοχεύει στη βελτίωση και αύξηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, περιορίζοντας τις πρακτικές που υπονομεύουν τα φορολογικά έσοδα των κρατών-μελών και, κατ'επέκταση, τη δημοκρατική νομιμοποίηση, καθώς τα έσοδα αυτά χρηματοδοτούν δημόσιες πολιτικές. Παράλληλα, η Οδηγία ATAD (2016/1164/ΕΕ) και το σχέδιο BEPS του ΟΟΣΑ εισάγουν μέτρα κατά της μετατόπισης κερδών και της διπλής μη φορολόγησης, όπως κανόνες για υβριδικές ασυμμετρίες και γενικούς κανόνες κατά της κατάχρησης, που ενσωματώθηκαν και στην τροποποιημένη Οδηγία Μητρικής-Θυγατρικής (2015).

Ωστόσο, η ένταση μεταξύ των θεμελιωδών ελευθεριών και των μέτρων κατά της φοροαποφυγής παραμένει, καθώς η ελευθερία εγκατάστασης και η κυκλοφορία κεφαλαίων προστατεύονται από το πρωτογενές δίκαιο. Το δημοκρατικό ζητούμενο έγκειται στην ανάγκη για μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαμόρφωση αυτών των πολιτικών, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι μεταρρυθμίσεις ανταποκρίνονται στις κοινωνικές προσδοκίες και όχι μόνο στις πιέσεις των σκανδάλων.

Όπως επισημαίνουν οι Pistone και Szudoczky (2020), ορισμένα μέτρα BEPS, όταν ενσωματώνονται στο παράγωγο δίκαιο της ΕΕ μέσω της ATAD, ενδέ-

χεται να έρχονται σε σύγκρουση με το πρωτογενές δίκαιο, όπως οι θεμελιώδεις ελευθερίες (π.χ. ελευθερία εγκατάστασης) ή η γενική αρχή της απαγόρευσης της κατάχρησης, λόγω της αυστηρής τους εφαρμογής σε διασυνοριακές δραστηριότητες. Το ΔΕΕ, μέσω υποθέσεων όπως η *Emsland-Stärke* (C-110/99) και *Van Binsbergen* (C-33/74), έχει αναπτύξει ένα δόγμα κατά της κατάχρησης, θεωρώντας την ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου, που αποτρέπει την εκμετάλλευση δικαιωμάτων για αποκλειστικά φορολογικά οφέλη χωρίς ουσιαστική οικονομική δραστηριότητα. Ωστόσο, η ερμηνεία του για την κατάχρηση παραμένει ασυνεπής, χρησιμοποιώντας όρους όπως «αποφυγή», «απάτη», ή «καταστρατήγηση» με διαφορετικές αποχρώσεις, γεγονός που περιπλέκει την εφαρμογή της αρχής. Στις υποθέσεις *Halifax* (C-255/02) και *Cadbury Schweppes* (C-196/04), το ΔΕΕ υιοθέτησε μια προσέγγιση που εστιάζει στο αντικείμενο και τον σκοπό του ενωσιακού δικαίου, κρίνοντας ότι η φοροαποφυγή συνιστά κατάχρηση δικαιωμάτων όταν οι συναλλαγές ή οι εταιρικές δομές στερούνται ουσιαστικού οικονομικού σκοπού πέρα από τη φορολογική ελάφρυνση. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση *Halifax* το ΔΕΕ όρισε την έννοια της «καταχρηστικής πρακτικής» στον τομέα του ΦΠΑ, απαιτώντας ουσιαστική οικονομική δραστηριότητα, ενώ στην *Cadbury Schweppes* καθιέρωσε ότι οι εθνικοί κανόνες κατά της φοροαποφυγής πρέπει να στοχεύουν μόνο σε «πλασματικές» δομές, προστατεύοντας την ελευθερία εγκατάστασης. Αυτή η προσέγγιση περιορίζει την παρέμβαση του ΔΕΕ σε περιπτώσεις κατάφωρης παραβίασης του πρωτογενούς δικαίου, όπως η εκμετάλλευση των θεμελιωδών ελευθεριών για αποκλειστικά φορολογικά οφέλη, αφήνοντας στα κράτη μέλη και τον νομοθέτη της ΕΕ ευρεία διακριτική ευχέρεια να σχεδιάζουν φορολογικούς κανόνες που σέβονται τις αρχές της αναλογικότητας και της μη διάκρισης (Hji Panayi, 2017). Μέτρα, όπως η ATAD, που ισορροπούν μεταξύ της καταπολέμησης της φοροαποφυγής και του σεβασμού των ελευθεριών της Συνθήκης, εισάγονται χωρίς αυστηρό έλεγχο από το ΔΕΕ, καθώς αυτά ευθυγραμμίζονται με τις αρχές της αναλογικότητας και της μη διάκρισης (Pistone & Szudoczky, 2020).

Η δέσμη μέτρων κατά της επιθετικής φοροαποφυγής, όπως αναλύθηκε ανωτέρω, δεν αποτελεί απλώς μια νομοθετική πρωτοβουλία, αλλά ενσαρκώνει μια βαθύτερη μετάβαση προς μια νέα θεσμική ισορροπία (Dourado, 2016), απαραίτητη για τη διασφάλιση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς υπό συνθήκες διαφανούς και δίκαιης φορολόγησης. Αυτή η ισορροπία προκύπτει από τη δυναμική αλληλεπίδραση εθνικών και ενωσιακών φορέων, νομικών μηχανισμών, και πολιτικών στόχων, αντιμετωπίζοντας τις δυσκολίες που δημιουργούνται από τον φορολογικό ανταγωνισμό και την εκμετάλλευση των θεμελιωδών ελευθεριών, όπως περιεγράφηκε προηγουμένως. Η μετάβαση από την πάταξη της φοροδιαφυγής στην καταπολέμηση της φοροαποφυγής, πυροδοτημένη από αποκάλυψεις σκανδάλων όπως αναφέρθηκαν ανωτέρω, αντανακλά την προσπάθεια της ΕΕ να συμφιλιώσει την οικονομική ελευθερία με τη δημοκρατική νομιμοποίηση και τη φορολογική δικαιοσύνη. Αυτή η νέα θεσμική ισορροπία εκδηλώνεται μέσω των εξής πτυχών:

Μετατόπιση της Ρυθμιστικής Εξουσίας: Η ρύθμιση της φορολογίας μετακινείται σταδιακά από τα κράτη-μέλη προς την ΕΕ, μέσω οδηγιών όπως η ATAD (2016/1164/ΕΕ) και η DAC6 (2018/822/ΕΕ), χωρίς τυπική αναθέωση των Συνθηκών. Αυτές οι οδηγίες προάγουν την πρακτική εναρμόνιση, περιορίζοντας τη μετατόπιση κερδών και ενισχύοντας τη διαφάνεια μέσω της υποχρεωτικής γνωστοποίησης διασυνორιακών ρυθμίσεων από διαμεσολαβητές (Pistone & Szudoczky, 2020).

Αναβαθμισμένος Ρόλος του ΔΕΕ: Το ΔΕΕ λειτουργεί ως ρυθμιστής και ερμηνευτής των θεμελιωδών ελευθεριών, οριοθετώντας την έννοια της κατάχρησης. Υποθέσεις όπως η *Cadbury Schweppes* (C-196/04) και οι *Danish Cases* (C-115/16, C-118/16, κ.ά.) καταδεικνύουν ότι το ΔΕΕ αποδέχεται τον νόμιμο φορολογικό σχεδιασμό, αλλά περιορίζει τις καταχρηστικές πρακτικές, διασφαλίζοντας ότι οι περιορισμοί στις ελευθερίες είναι δικαιολογημένοι.

Νέα Δημοκρατική Νομιμοποίηση: Η νομοθέτηση, μέσω μηχανισμών όπως η DAC6, αντλεί κύρος από τη διαφάνεια, τη δημόσια διαβούλευση, και την τεχνική τεκμηρίωση, πέρα από την παραδοσιακή κοινοβουλευτική εκπροσώπηση. Αυτή η προσέγγιση ενισχύει τη δημοκρατική λογοδοσία, απαντώντας στο δημοκρατικό έλλειμμα που προκύπτει από την εκμετάλλευση των θεμελιωδών ελευθεριών από τις πολυεθνικές (Seabrooke & Wigan, 2017).

Φορολογική Δικαιοσύνη ως Αξία: Η φορολογική δικαιοσύνη αναδεικνύεται σε κεντρική αξία της ΕΕ, συμπληρώνοντας την αποτελεσματικότητα και την οικονομική ελευθερία. Μέτρα όπως η ATAD στοχεύουν στην αποτροπή της διπλής μη φορολόγησης και της μετατόπισης κερδών, διασφαλίζοντας ότι τα φορολογικά έσοδα υποστηρίζουν τις δημόσιες πολιτικές (Zucman, 2015).

Πέρα από την τυπική νομιμότητα των μέτρων αυτών, η ΕΕ επιδιώκει μια βαθύτερη θεσμική νομιμοποίηση, αναδιαμορφώνοντας όχι μόνο το νομικό πλαίσιο αλλά και το ηθικό-κανονιστικό υπόστρωμα της φορολογικής πολιτικής. Αυτή η μετατόπιση αποτυπώνεται στη μετάβαση από εθνικές πολιτικές σε ένα ενωσιακό ρυθμιστικό πλαίσιο, που υποδηλώνει την ανάδυση μιας άτυπης φορολογικής ομοσπονδικοποίησης- «soft tax federalism» (Genschel & Jachtenfuchs, 2018), μέσω της σταδιακής μετατόπισης της φορολογικής εξουσίας από τα κράτη-μέλη προς την ΕΕ, χωρίς τυπική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων μέσω αναθέωσης των Συνθηκών. Πρόκειται για μια διαδικασία όπου η ΕΕ προάγει την εναρμόνιση των φορολογικών πολιτικών μέσω μη δεσμευτικών αλλά επιδραστικών μέτρων, μέσω οδηγιών και σε συνεργασία με διεθνείς οργανισμούς (π.χ., ΟΟΣΑ). Η άτυπη φύση του φαινομένου έγκειται στο ότι η ΕΕ δεν αποκτά πλήρη δημοσιονομική κυριαρχία, αλλά επηρεάζει τις εθνικές φορολογικές πολιτικές μέσω συντονισμού, διαφάνειας, και κοινών προτύπων, διατηρώντας παράλληλα την εθνική κυριαρχία των κρατών-μελών (Pistone, 2021).

Επίσης, η ΕΕ, μέσω της Επιτροπής και του Δικαστηρίου της ΕΕ, δεν περιορίζεται στον ρόλο του ερμηνευτή του δικαίου, αλλά λειτουργεί ως θεσμικός επινοητής, διαμορφώνοντας νέες κανονιστικές δομές και επεκτείνοντας το πεδίο της ενωσιακής διακυβέρνησης. Αυτή η διαδικασία, γνωστή ως ρυθμιστικός επεκτατι-

σμός- «regulatory expansionism» (Radaelli, 1999), ενισχύει τη ρυθμιστική κυριαρχία της ΕΕ σε τομείς όπως η φορολογία, χωρίς να απαιτείται πλήρης μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κράτη-μέλη (Grant Thornton Malta, 2024). Η ΕΕ λειτουργεί ως «θεσμικός επινοητής», διαμορφώνοντας νέες κανονιστικές δομές που περιορίζουν την εθνική διακριτική ευχέρεια χωρίς να απαιτείται τυπική μεταφορά εξουσιών, αλλά επηρεάζοντας έμμεσα τις εθνικές φορολογικές πολιτικές.

Παράλληλα, αναδύεται μια μορφή κανονιστικής υπερεθνικότητας- «normative supranationality» (Pistone & Szudoczky, 2020), δηλαδή η επιβολή κοινών ηθικών και κανονιστικών προτύπων που υπερβαίνουν τις εθνικές διαφοροποιήσεις και προωθούν την εναρμόνιση της φορολογικής συμπεριφοράς των επιχειρήσεων και των κρατών (Weber, 2016). Η κανονιστική υπερεθνικότητα εκδηλώνεται μέσω μέτρων που προωθούν τη φορολογική δικαιοσύνη και τη διαφάνεια, όπως η υποχρεωτική γνωστοποίηση διασυνοριακών ρυθμίσεων (DAC6) ή οι κανόνες κατά της μετατόπισης κερδών (ATAD). Αυτά τα πρότυπα δεν επιβάλλονται μόνο νομικά, αλλά και ηθικά, αναδιαμορφώνοντας το κανονιστικό υπόστρωμα της φορολογικής πολιτικής ώστε να ανταποκρίνεται στις κοινωνικές προσδοκίες για δικαιοσύνη και λογοδοσία.

Η πολυεπίπεδη φορολογική διακυβέρνηση- «multi-level tax governance» (Crum & Fossum, 2013· Radaelli, 2018· Brosens & Vanistendael, 2020), που προκύπτει από αυτή τη δυναμική, συνδυάζει ενωσιακές, εθνικές και υπερεθνικές δράσεις, με στόχο την ενίσχυση της λογοδοσίας και της αποτελεσματικότητας (Panara, 2015). Αυτή η δυναμική, όπως φαίνεται σε πρωτοβουλίες όπως η DAC6 και η ATAD, αντανακλά μια προσπάθεια να εξισορροπηθούν οι θεμελιώδεις ελευθερίες με την ανάγκη για ηθικά δικαιολογημένα και δημοκρατικά νομιμοποιημένα φορολογικά πολιτικά (Genschel & Jachtenfuchs, 2018).

Συνεπώς, η θεσμική ισορροπία που προκύπτει δεν είναι στατική, αλλά δυναμική, και αντανακλά τη συνάντηση της νομικής κυριαρχίας των κρατών-μελών με την ανάγκη για συλλογική δράση ενάντια στην επιθετική φοροαποφυγή, διασφαλίζοντας ότι η εσωτερική αγορά λειτουργεί υπό όρους δικαιοσύνης και δημοκρατικής λογοδοσίας. Πέρα από τις νομοθετικές και θεσμικές αλλαγές, η μετάβαση αυτή συνιστά ένα paradigm shift, κατά την έννοια του Thomas Kuhn (1962), δηλαδή μια θεωρητική μετατόπιση που ανατρέπει τις θεμελιώδεις παραδοχές για τη φορολογική πολιτική. Δεν πρόκειται απλώς για την εισαγωγή νέων νομικών εργαλείων, όπως το BEPS, η ATAD, ή η DAC6, αλλά για την υιοθέτηση μιας νέας εννοιολογικής δομής που επαναπροσδιορίζει το τι θεωρείται θεμιτή ή αθέμιτη φορολογική συμπεριφορά. Οι στόχοι της πολιτικής μετατοπίζονται από την παραδοσιακή προστασία των εθνικών εσόδων στη ρύθμιση της παγκόσμιας κερδοφορίας.

6. Η ψηφιακή οικονομία και το θεσμικό πλαίσιο της φορολογικής νομιμοποίησης στην ΕΕ

Η ψηφιοποίηση, με την ταχύτητα και την κλίμακα των εξελίξεών της, επαναπροσδιορίζει τις παραδοσιακές έννοιες της φορολογικής δικαιοδοσίας, υπονομεύοντας την ικανότητα των κρατών να επιβάλλουν αποτελεσματικές πολιτικές.

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η θεσμική νομιμοποίηση και η αναδιάρθρωση του ηθικό-κανονιστικού υποστρώματος αποτελούν απόρροια της ανάγκης να αντιμετωπιστούν οι καταχρηστικές πρακτικές. Ωστόσο, η ψηφιακή οικονομία εισάγει νέες διαστάσεις που απαιτούν όχι μόνο νομικές αλλά και εννοιολογικές προσαρμογές. Η παραδοσιακή έννοια της μόνιμης εγκατάστασης, βασισμένη στη φυσική παρουσία, καθίσταται ανεπαρκής για την αποτύπωση της ψηφιακής δραστηριότητας (Hongler & Pistone, 2015).

Η ακαδημαϊκή συζήτηση δεν περιορίζεται στη συνταγματικότητα ή τη νομιμότητα των μέτρων BEPS και την εφαρμογή τους από τα κράτη-μέλη, αλλά επικεντρώνεται στις ευρύτερες φορολογικές απαιτήσεις της ψηφιακής οικονομίας. Η ψηφιακή οικονομία, ως κυρίαρχος όρος στη διεθνή φορολογική ατζέντα, χαρακτηρίζεται από επιχειρηματικά μοντέλα που βασίζονται σε άυλα περιουσιακά στοιχεία, δεδομένα, και διασυννοριακές ψηφιακές υπηρεσίες, τα οποία αποσυνδέονται από τη φυσική παρουσία. Ωστόσο, οι πρωτοβουλίες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ, όπως το Inclusive Framework του 2021, τείνουν να επικεντρώνονται στη συμπεριφορά των εταιρειών και όχι στη δυναμική φύση της ψηφιοποίησης. Ο προσδιορισμός της ψηφιακής οικονομίας μέσω των χαρακτηριστικών των επιχειρηματικών μοντέλων παραμένει προσωρινός, καθώς η συνεχής εξέλιξη της ψηφιοποίησης καθιστά τις σημερινές ταυτοποιήσεις ανεπαρκείς για το μέλλον. Αυτή η ρευστότητα εμποδίζει τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων, καθώς η τεχνολογία μπορεί να διαμορφώσει δομές που περιορίζουν την ικανότητα των κρατών να παρεμβαίνουν, ακόμα και αν επιτευχθεί παγκόσμια συναίνεση (Olbert & Spengel, 2017).

Οι επιχειρηματικές δομές μεταβάλλονται ταχύτερα από τις νομοθετικές πρωτοβουλίες, δημιουργώντας «ψηφιακούς φορολογικούς παραδείσους» που μπορεί να εκδηλώνονται εντός της δικαιοδοσίας ενός κράτους, χωρίς να υπάρχει ουσιαστική δυνατότητα παρέμβασης. Σε αντίθεση με τους παραδοσιακούς φορολογικούς παραδείσους, οι ψηφιακοί μπορούν να εκδηλώνονται φαινομενολογικά εντός της δικαιοδοσίας ενός κράτους, υπονομεύοντας την ικανότητά του να επιβάλει τη φορολογική του πολιτική. Η ψηφιακή οικονομία περιπλέκει τον προσδιορισμό της δομής του κόστους, των εσόδων και των κερδών σε μια δεδομένη δικαιοδοσία, όπως φαίνεται στην περίπτωση της Apple στην Ιρλανδία, όπου η μεταφορά κερδών μέσω άυλων περιουσιακών στοιχείων κατέστησε προβληματική την κατανομή φορολογητέου εισοδήματος. Ομοίως και στην περίπτωση της Google στις Βερμούδες, με τη μεταφορά κερδών από ευρωπαϊκές πωλήσεις μέσω της Ολλανδίας σε μια δικαιοδοσία μηδενικής φορολογίας (Becker & Englisch, 2019). Ακόμα και αν ο τόπος

δημιουργίας αξίας μπορούσε να προσδιοριστεί, η κατανομή δαπανών, εσόδων και πιστώσεων παραμένει δύσκολη, καθώς τα ψηφιακά μοντέλα, όπως αυτά της Apple και Google, λειτουργούν πέρα από παραδοσιακά γεωγραφικά όρια, υπονομεύοντας την ικανότητα των κρατών μελών να επιβάλουν δίκαιη φορολογία βάσει της πραγματικής οικονομικής δραστηριότητας.

Διερευνώντας εναλλακτικές, οι Hongler και Pistone (2015) πρότειναν την έννοια της ψηφιακής ή εικονικής μόνιμης εγκατάστασης, η οποία απομακρύνεται από τη σύνδεση της φορολογικής δικαιοδοσίας με τη φυσική παρουσία και βασίζεται σε κριτήρια όπως το κατώτερο όριο εσόδων από ψηφιακές υπηρεσίες και η χρονική διάρκεια δραστηριότητας. Αυτή η θεωρητική πρόταση, που θεωρήθηκε από ορισμένους ως μετάβαση από τη φορολόγηση βάσει της δικαιοδοσίας κατοικίας στη δικαιοδοσία της αγοράς-προορισμού, έχει προκαλέσει συζητήσεις για την ισοτιμία μεταχείρισης μεταξύ ψηφιακών και μη ψηφιακών επιχειρήσεων. Πέρα από αυτή την προσέγγιση, οι Devereux και Vella (2018) υποστήριξαν την ενσωμάτωση της ψηφιακής μόνιμης εγκατάστασης στο πλαίσιο ενός Destination-Based Cash Flow Tax (DBCFT), εστιάζοντας στη φορολόγηση της αξίας που δημιουργείται από την κατανάλωση, ενώ οι Olbert και Spengel (2019) πρότειναν τη χρήση κριτηρίων όπως η αλληλεπίδραση χρηστών και η επεξεργασία δεδομένων για τον καθορισμό της ψηφιακής παρουσίας. Παράλληλα, ο Schön (2020) επικεντρώθηκε στη συμμετοχή των χρηστών ως κριτήριο για τη δημιουργία φορολογικού συνδέσμου, τονίζοντας τη συμβολή των δεδομένων χρηστών στην παραγωγή κερδών, ενώ οι Avi-Yonah και Baez (2021) πρότειναν έναν market-based nexus που βασίζεται στα έσοδα και τη δραστηριότητα της αγοράς, ευθυγραμμισμένο με τον Πυλώνα 1 του ΟΟΣΑ.

Ενώ η παραδοσιακή έννοια της μόνιμης εγκατάστασης δεν εφαρμόζεται αποτελεσματικά στην ψηφιακή οικονομία, ο Συμβιβασμός του 2021 στο Inclusive Framework του ΟΟΣΑ στράφηκε προς τη φορολόγηση των μεγαλύτερων και πιο κερδοφόρων επιχειρήσεων, αντί να επικεντρωθεί αποκλειστικά στην ψηφιοποίηση ή στους τεχνολογικούς κολοσσούς. Αυτή η προσέγγιση, αν και διευρύνει το πεδίο εφαρμογής, δεν επιλύει πλήρως τα ζητήματα της ψηφιακής παρουσίας, καθώς η ταχύτητα της τεχνολογικής εξέλιξης συνεχίζει να υπερβαίνει τις νομοθετικές πρωτοβουλίες (OECD, 2021). Επιπρόσθετα, η έλλειψη διεθνούς συναίνεσης και οι μονομερείς εθνικές πρωτοβουλίες (π.χ., Digital Services Tax, Equalization Levy³) εντείνουν τον κίνδυνο διπλής φορολόγησης και κανονιστικής ασυνέπειας.

³ Οι μονομερείς εθνικές πρωτοβουλίες αναφέρονται σε φορολογικά μέτρα που θεσπίζονται από μεμονωμένα κράτη, ανεξάρτητα από διεθνείς συμφωνίες, για την αντιμετώπιση των φορολογικών προκλήσεων της ψηφιακής οικονομίας. Ο Digital Services Tax (DST) είναι ένας φόρος που επιβάλλεται από χώρες όπως η Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιταλία σε έσοδα από ψηφιακές υπηρεσίες (π.χ. διαφημίσεις, πωλήσεις δεδομένων) μεγάλων πολυεθνικών τεχνολογικών εταιρειών, όπως η Google και η Amazon, με στόχο τη φορολόγηση της αξίας που δημιουργείται εντός της δικαιοδοσίας τους, ακόμη κι αν οι εταιρείες δεν έχουν φυσική παρουσία. Αντίστοιχα, ο φόρος Equalization Levy, εφαρμόζεται στην Ινδία επί των εσόδων από διαδικτυακές υπηρεσίες (π.χ. διαφημίσεις, πλατφόρμες ηλεκτρονικού εμπορίου) που παρέχονται από μη κατοίκους, με σκοπό την εξισορρόπηση του ανταγωνισμού μεταξύ τοπικών και ξένων επιχειρήσεων.

Η ψηφιακή παρουσία στις διασυνοριακές δραστηριότητες συνδέεται με το paradigm shift που περιεγράφηκε προηγουμένως, καθώς απαιτεί μια επαναπροσδιοριστική προσέγγιση στη φορολογική πολιτική, πέρα από την τυπική νομιμότητα. Η ανάγκη για θεσμική νομιμοποίηση, όπως αναλύθηκε, ενισχύεται στην ψηφιακή οικονομία, όπου η αναδιάρθρωση του ηθικό-κανονιστικού υποστρώματος πρέπει να ανταποκρίνεται στις κοινωνικοοικονομικές συνέπειες της ψηφιοποίησης. Η μετάβαση προς μια άτυπη φορολογική ομοσπονδιοποίηση «soft tax federalism» και η πολυεπίπεδη φορολογική διακυβέρνηση «multi-level tax governance», με την Επιτροπή και το ΔΕΕ να λειτουργούν ως νομοθετικοί επινοητές, όπως περιεγράφηκε, αποκτά κρίσιμη σημασία για την αντιμετώπιση των ψηφιακών φορολογικών παραδείσων και την εξασφάλιση δίκαιης κατανομής των φορολογικών εξουσιών. Ωστόσο, η συνεχής εξέλιξη της ψηφιακής οικονομίας απαιτεί ευέλικτες και προσαρμοστικές λύσεις, που δεν περιορίζονται σε στατικά νομικά εργαλεία, αλλά αντανakλούν τη δυναμική φύση της παγκοσμιοποιημένης κερδοφορίας και τη δημοκρατική νομιμοποίηση (Genschel & Jachtenfuchs, 2018).

7. Συμπερασματικές διατυπώσεις

Η παρούσα μελέτη ανέδειξε ότι η εξέλιξη της φορολογικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της άμεσης φορολογίας αντικατοπτρίζει μια βαθιά θεσμική και εννοιολογική μεταστροφή. Η μετάβαση από την παραδοσιακή πάταξη της φοροδιαφυγής στην καταπολέμηση της επιθετικής φοροαποφυγής σηματοδοτεί την ανάδυση ενός νέου παραδείγματος πολιτικής, ενός paradigm shift, που επαναπροσδιορίζει τις θεμελιώδεις παραδοχές για το τι συνιστά θεμιτή ή αθέμιτη φορολογική συμπεριφορά.

Μέτρα όπως η Οδηγία κατά της Φοροαποφυγής (ATAD, 2016/1164/EE), η DAC6 (2018/822/EE), και το σχέδιο BEPS του ΟΟΣΑ, συμπεριλαμβανομένου του Πυλώνα 2 και του Πολυμερούς Μέσου (MLI), ως στρατηγική αντιμετώπισης της παγκοσμιοποιημένης κερδοφορίας, επιχειρούν να εξισορροπήσουν την ελευθερία των επιχειρήσεων με τη δημοκρατική νομιμοποίηση και την αποτροπή της διπλής μη φορολόγησης (Pistone & Szudoczky, 2020).

Η νέα θεσμική ισορροπία που προκύπτει από αυτή τη μετάβαση δεν είναι στατική, αλλά δυναμική, αντανakλώντας τη σύνθεση εθνικών, ενωσιακών, και διεθνών πολιτικών, καθώς και τη νομολογία του ΔΕΕ. Αυτή η ισορροπία εκδηλώνεται μέσω: (α) της σταδιακής μετατόπισης της ρυθμιστικής εξουσίας προς την ΕΕ, μέσω πρακτικής εναρμόνισης χωρίς τυπική αναθέωση των Συνθηκών, (β) του ρόλου του ΔΕΕ ως ερμηνευτή των θεμελιωδών ελευθεριών και περιοριστή των καταχρηστικών πρακτικών, όπως φαίνεται σε υποθέσεις όπως η Cadbury Schweppes (C-196/04) και οι Danish Cases (C-115/16, C-118/16), (γ) της ενδυνάμωσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης μέσω διαφάνειας και δημόσιας διαβούλευσης, όπως στην DAC6, και (δ) της ανάδειξης της φορολογικής δικαιοσύνης ως κεντρικής αξίας, που διασφαλίζει τη χρηματοδότηση δημοσίων πολιτικών (Zucman, 2015).

Η νομιμότητα του φορολογικού σχεδιασμού, όπως αναλύθηκε, είναι κρίσιμη για την εσωτερική αγορά. Οι επιχειρήσεις μπορούν να αξιοποιούν τις θεμελιώδεις ελευθερίες, όπως η ελευθερία εγκατάστασης και η κίνηση κεφαλαίων, εφόσον η δραστηριότητα έχει ουσιαστικό οικονομικό λόγο και δεν αποσκοπεί αποκλειστικά στη φοροαποφυγή. Ωστόσο, η αρχή της μη διάκρισης, ως ακρογωνιαίος λίθος της εσωτερικής αγοράς, δεν έχει εξελιχθεί στον τομέα της άμεσης φορολογίας προς την ευρύτερη έννοια του περιορισμού πρόσβασης στην αγορά, όπως σε άλλους τομείς. Αυτό δημιουργεί δυσκολίες στη σύγκριση εγχώριων και διασυνοριακών καταστάσεων, ιδίως όταν οι εθνικές νομοθεσίες και οι διμερείς φορολογικές συμβάσεις (ΣΑΔΦ) δεν παρέχουν εναρμονισμένη ερμηνεία της έννοιας της μόνιμης εγκατάστασης (De Flore & Font, 2020).

Η ψηφιακή οικονομία επιτείνει την κατάσταση αυτή καθώς η αποσύνδεση της αξίας από τη φυσική παρουσία, η δυσκολία προσδιορισμού της δημιουργίας αξίας και η εμφάνιση ψηφιακών φορολογικών παραδείσων περιπλέκουν την κατανομή της φορολογητέας ύλης. Παρά τις προτάσεις για την έννοια της ψηφιακής ή εικονικής μόνιμης εγκατάστασης που αναφέρθηκαν ανωτέρω, η ταχύτητα της τεχνολογικής εξέλιξης υπερβαίνει τις νομοθετικές πρωτοβουλίες, όπως φαίνεται στον Συμβιβασμό του 2021 του Inclusive Framework του ΟΟΣΑ. Η ανεπάρκεια των παραδοσιακών εργαλείων, όπως η έννοια της μόνιμης εγκατάστασης, και η έλλειψη εναρμονισμένης ερμηνείας στις ΣΑΔΦ υπογραμμίζουν την ανάγκη για ευέλικτες λύσεις που να ανταποκρίνονται στη δυναμική της ψηφιακής οικονομίας (Olbert & Spengel, 2017).

Η θεσμική νομιμοποίηση της ΕΕ ενισχύεται μέσω της πρακτικής εναρμόνισης, όπως αποτυπώνεται στην άτυπη φορολογική ομοσπονδιοποίηση «soft tax federalism» και την πολυεπίπεδη φορολογική διακυβέρνηση «multi-level tax governance». Η Επιτροπή και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) λειτουργούν ως νομοθετικοί επινοητές, προάγοντας τον ρυθμιστικό επεκτατισμό «regulatory expansionism» και την κανονιστική υπερεθνικότητα «normative supranationality», μέσω της θέσπισης οδηγιών και αποφάσεων που επηρεάζουν τις εθνικές φορολογικές πολιτικές (De Wilde, 2019· Pistone, 2021). Ωστόσο, η εφαρμογή διεθνών συστάσεων, όπως αυτών του ΟΟΣΑ, μέσω διοικητικών ρυθμίσεων που δεν ψηφίζονται από εθνικά κοινοβούλια, εγείρει ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης, εντείνοντας το δημοκρατικό έλλειμμα (Jaakkola, 2019b). Η μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία, όπως προτείνεται από τον Glencross (2016), θα μπορούσε να επιταχύνει τη νομοθεσία, αλλά κινδυνεύει να υπονομεύσει την εθνική κυριαρχία, αναδιαμορφώνοντας τα όρια της δημοκρατικής κοινότητας.

Εν κατακλείδι, η μετάβαση της ΕΕ προς την καταπολέμηση της επιθετικής φοροαποφυγής και η προσαρμογή στις νέες απαιτήσεις της ψηφιακής οικονομίας απαιτούν όχι μόνο νομοθετικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις, αλλά και μια βαθιά ηθική και εννοιολογική αναδιάρθρωση της φορολογικής πολιτικής. Η επιτυχία αυτής της διαδικασίας εξαρτάται από την διασφάλιση της δημοκρατικής λογοδοσίας μέσω της συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της διεθνικής

κοινοβουλευτικής συνεργασίας, και της εισαγωγής μηχανισμών συμμετοχικής δημοκρατίας, όπως προτείνουν οι Crum & Fossum (2013) και Risse (2014). Μόνο μέσω αυτών των μεταρρυθμίσεων μπορεί η ΕΕ να εξισορροπήσει τις θεμελιώδεις ελευθερίες, τη φορολογική δικαιοσύνη, και την εθνική κυριαρχία, διασφαλίζοντας τη βιωσιμότητα της εσωτερικής αγοράς σε ένα ταχέως εξελισσόμενο παγκόσμιο και ψηφιακό περιβάλλον.

References

- Avi-Yonah, R. S., & Baez, A. (2021). The global tax deal and the new architecture of international taxation. *World Tax Journal*, 13(2), 155–182. <https://www.ibfd.org/IBFD-Products/Journals/World-Tax-Journal>
- Becker, J., & Englisch, J. (2019). Taxing where value is created: The difficulties of allocating profits in the digital economy. *Intertax*, 47(2), 138–153. <https://doi.org/10.54648/TAXI2019012>
- Begg, I. (2021). The EU budget and the own resources debate. *Journal of European Integration*, 43(6), 735–750. <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1938762>
- Brosens, L., & Vanistendael, F. (2020). Multi-level governance in EU tax policy: Challenges and opportunities. *European Taxation*, 60(5), 201–215.
- Cerioni, L. (2015). *The European Union and direct taxation: A solution for a difficult relationship*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315818368>
- Cid, J. M. A., Gutierrez, J. F., & González-Barreda, P. A. H. (2018). Case law of the Court of Justice of the European Union: A reflection for the future. In *Combating tax avoidance in the EU* (pp. 527–568). Kluwer Law International. http://ebookcentral.proquest.com/lib/SITE_ID/reader.action?docID=6486919&ppg=601
- Council of the European Union. (2016). Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market. *Official Journal of the European Union*, L 193, 1–14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016L1164>
- Council of the European Union. (2020). Anti-tax avoidance package: Measures against aggressive tax planning. <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/anti-tax-avoidance-package/>
- Council of the European Union. (2022). Council Directive (EU) 2022/2523 of 14 December 2022 on ensuring a global minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union. *Official Journal of the European Union*, L 328, 1–39. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2523>

- Court of Justice of the European Union. (1974). *Van Binsbergen v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid*, Case C-33/74, ECLI:EU:C:1974:131. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61974CJ0033>
- Court of Justice of the European Union. (1978). *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, Case C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0120>
- Court of Justice of the European Union. (1993). *Schumacker*, Case C-279/93, ECLI:EU:C:1995:31. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0279>
- Court of Justice of the European Union. (1996). *Gilly*, Case C-336/96, ECLI:EU:C:1998:221. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0336>
- Court of Justice of the European Union. (1997). *Centros*, Case C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0212>
- Court of Justice of the European Union. (2000). *Emsland-Stärke GmbH v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Case C-110/99, ECLI:EU:C:2000:695. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0110>
- Court of Justice of the European Union. (2003). *Marks & Spencer*, Case C-446/03, ECLI:EU:C:2005:763. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62003CJ0446>
- Court of Justice of the European Union. (2004). *Cadbury Schweppes plc and Cadbury Schweppes Overseas Ltd v. Commissioners of Inland Revenue*, Case C-196/04, ECLI:EU:C:2006:544. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62004CJ0196>
- Court of Justice of the European Union. (2006). *Halifax plc and Others v. Commissioners of Customs & Excise*, Case C-255/02, ECLI:EU:C:2006:121. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62002CJ0255>
- Crum, B., & Fossum, J. E. (2013). *Practices of inter-parliamentary coordination in international politics: The European Union and beyond*. ECPR Press.
- Crum, B., & Fossum, J. E. (2019). Transnational parliamentarism and the democratic deficit in the European Union. *European Law Journal*, 25(2), 135–152. <https://doi.org/10.1111/eulj.12300>
- De Flore, F., & Font, A. (2020). The concept of permanent establishment in the digital era: Challenges and perspectives. *Intertax*, 48(6/7), 587–601. <https://doi.org/10.54648/TAXI2020062>

- Dehejia, V. H., & Genschel, P. (1999). Tax competition in the European Union. *Politics & Society*, 27(3), 403–430. <https://doi.org/10.1177/0032329299027003005>
- De Lillo, F. (2025). Towards a simpler and more efficient EU anti-tax avoidance framework: Key priorities for future reform. IBFD European Knowledge Group. <https://www.ibfd.org/sites/default/files/2025-05/final-etf-note-francesco-de-lillo.pdf>
- De Wilde, M. (2019). Regulatory expansionism in EU tax law: The case of anti-tax avoidance measures. *Intertax*, 47(8/9), 672–689.
- Devereux, M. P., & Vella, J. (2018). Taxing the digital economy. Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper, 18/07. <https://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-02/18-07.pdf>
- Dourado, A. P. (2016). The EU anti-tax avoidance package: A general assessment. *Intertax*, 44(6/7), 536–548. <https://doi.org/10.54648/TAXI2016050>
- European Commission. (1975). Commission's action programme for taxation, COM(75) 391 final. <https://aei.pitt.edu/1287/>
- European Commission. (2023). Subsidiarity and proportionality in tax policy. <https://ec.europa.eu>
- EY. (2024). The latest on BEPS and beyond – April 2024. EY Global Tax Alert. Retrieved August 8, 2025, from https://www.ey.com/en_gl/technical/tax-alerts/2024-0798-the-latest-on-beps-and-beyond-april-2024
- Ferry, J.-M. (2006). *Το ζήτημα του ευρωπαϊκού κράτους [The question of the European state]*. Παπαζήσης.
- Fossum, J. E., & Menéndez, A. J. (2011). The constitution's gift: A constitutional theory for the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 49(2), 235–259. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02134.x>
- Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2018). From market integration to tax integration: The evolution of EU tax policy. *Journal of European Public Policy*, 25(12), 1738–1756. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401106>
- Genschel, P., & Schwarz, P. (2011). Tax competition: A literature review. *Socio-Economic Review*, 9(2), 339–370. <https://doi.org/10.1093/ser/mwr009>
- Glencross, A. (2014). *Politics of European integration* (1st ed.). Wiley-Blackwell.
- Grant Thornton Malta. (2024). Regulatory reforms and taxation in focus. Retrieved August 8, 2025, from <https://www.grantthornton.com.mt/insights/regulatory-reforms-and-taxation-in-foc>
- Hix, S. (2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.

- Hji Panayi, C. (2017). The ATAD and the future of EU tax law. *European Taxation*, 57(2/3), 82–94. <https://www.ibfd.org/IBFD-Products/Journals/European-Taxation>
- Hongler, P., & Pistone, P. (2015). Blueprints for a new PE nexus to tax business income in the era of the digital economy. *Intertax*, 43(1), 49–67. <https://doi.org/10.54648/TAXI2015005>
- International Consortium of Investigative Journalists. (n.d.). [Home page]. Retrieved August 8, 2025, from <https://www.icij.org/>
- Jaakkola, J. (2019a). A democratic dilemma of European power to tax: Reconstructing the symbiosis between taxation and democracy beyond the state? *German Law Journal*, 20(5), 660–678. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.55>
- Jaakkola, J. (2019b). Taxation and democratic legitimacy in the EU. *European Journal of Political Research*, 58(3), 789–810. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12345>
- Keen, M., & Konrad, K. A. (2013). The theory of international tax competition and coordination. In A. J. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, & E. Saez (Eds.), *Handbook of public economics* (Vol. 5, pp. 257–328). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53759-1.00005-6>
- Kofler, G., & Pantazatou, K. (2020). Tax autonomy and EU constraints. *EC Tax Review*, 29(3), 145–158.
- Kuhn, T. S. (1962). *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226458144.001.0001>
- Lang, M., Pistone, P., Schuch, J., Staringer, C., Rust, A., Kofler, G., & Spies, K. (2022). *Introduction to European tax law on direct taxation* (7th ed.). Linde. http://deposit.dnb.de/cgi-bin/dokserv?id=780a63a4b15f42a7afcd0b3cfada554a&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm
- Majone, G. (2014). From regulatory state to a democratic default. *Journal of Common Market Studies*, 52(6), 1216–1223. <https://doi.org/10.1111/jcms.12154>
- Menéndez, A. J. (2016). Neumark vindicated: The three patterns of Europeanisation of national tax systems and the future of the social and democratic Rechtsstaat. In B. Davies & F. Nicola (Eds.), *The end of the eurocrats' dream* (pp. 78–104). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316227510.005>
- Olbert, M., & Spengel, C. (2017). International taxation in the digital economy: Challenge accepted? *World Tax Journal*, 9(1), 3–46. <https://www.ibfd.org/IBFD-Products/Journals/World-Tax-Journal>
- Olbert, M., & Spengel, C. (2019). Taxation in the digital economy: Recent policy developments and the question of value creation. *ZEW Discussion Papers*, 19-010. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3363192>

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). Model tax convention on income and on capital: Condensed version. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/tax/treaties/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version-20745422.htm>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2021). Statement on a two-pillar solution to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>
- Panara, C. (2015). *Multilevel governance in the EU*. In *The sub-national dimension of the EU* (pp. 37–60). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-14589-1_3
- Pistone, P. (2021). Soft tax law: Steering legal pluralism towards international tax coordination. In *Traditional and alternative routes to European tax integration* (pp. 49–72). IBFD.
- Pistone, P. (2021). Normative supranationality and the future of EU tax integration. *World Tax Journal*, 13(3), 345–362.
- Pistone, P., & Szudoczky, R. (2020). The compatibility of BEPS actions with EU law. *Intertax*, 48(8/9), 738–752. <https://doi.org/10.54648/TAXI2020074>
- Pistone, P., & Weber, D. (Eds.). (2018). *The implementation of anti-BEPS rules in the EU: A comprehensive study*. IBFD.
- Radaelli, C. M. (1999). *The politics of corporate taxation in the European Union*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203167960>
- Radaelli, C. M. (2018). Soft tax federalism in the European Union: A theoretical perspective. *Journal of European Public Policy*, 25(7), 1012–1030.
- Risse, T. (2014). No demos? Identities and public spheres in the EU. *Journal of Common Market Studies*, 52(1), 120–135. <https://doi.org/10.1111/jcms.12090>
- Schanz, D., & Schanz, S. (2010). The income tax paradox. *Intertax*, 38(3), 167–169. <https://doi.org/10.54648/TAXI2010018>
- Scharpf, F. W. (2009). Legitimacy in the multilevel European polity. *European Political Science Review*, 1(2), 173–204. <https://doi.org/10.1017/S1755773909000204>
- Scharpf, F. W. (2010). The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a 'social market economy'. *Socio-Economic Review*, 8(2), 211–250. <https://doi.org/10.1093/ser/mwp031>
- Schmidt, V. A. (2006). *Democracy in Europe: The EU and national politics*. Oxford University Press.

- Seabrooke, L., & Wigan, D. (2017). The governance of global wealth chains. *Review of International Political Economy*, 24(1), 1–29. <https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1268189>
- Schön, W. (2020). Ten questions on the digital economy and taxation. *Intertax*, 48(6/7), 654–667. <https://doi.org/10.54648/TAXI2020067>
- Tinbergen, J. (1953). *Report on problems raised by different turnover tax systems applied within the Common Market*. High Authority of European Coal and Steel Community.
- Weber, D. (Ed.). (2016). *EU law and the building of global supranational tax law: EU BEPS and state aid*. IBFD. <https://www.ibfd.org/shop/eu-law-and-building-global-supranational-tax-law-eu-beps-and-state-aid>
- Zucman, G. (2015). *The hidden wealth of nations: The scourge of tax havens*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226245560.001.0001>

Η πορεία ένταξης των Δυτικών Βαλκανίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Τρέχουσα κατάσταση, προκλήσεις και προοπτικές

Γεώργιος Κουκάκης,

Υποψήφιος Διδάκτωρ του Τμήματος Μεσογειακών Σπουδών του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Κύριος Ερευνητής του Κέντρου Διεθνών Στρατηγικών Αναλύσεων (ΚΕ-ΔΙΣΑ), Ακαδημαϊκός Υπεύθυνος της σειράς προγραμμάτων «Σπουδές Ασφάλειας στη Μεσόγειο» του Κέντρου Επιμόρφωσης και Δια Βίου Μάθησης (Κ.Ε.ΔΙ.ΒΙ.Μ.) του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Ερευνητικός Συνεργάτης του "HERMES" Institute for International Affairs, Security and Geoeconomy, Μέλος του Ελληνικού Ινστιτούτου Στρατηγικών Μελετών (ΕΛ.Ι.Σ.ΜΕ.) και της Mercury Negotiation Academy (MNA), g_k_koukakis@yahoo.gr

Περίληψη

Το παρόν ερευνητικό σημείωμα αξιολογεί κριτικά την ενταξιακή πορεία των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), παρουσιάζοντας την πρόοδο που έχουν σημειώσει όσον αφορά τα ενταξιακά κεφάλαια, τις κυριότερες προκλήσεις της διεύρυνσης, καθώς επίσης και τις ενταξιακές προοπτικές των εν λόγω κρατών. Υποστηρίζεται δε ότι η συνολική ένταξη των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ θα καθυστερήσει σημαντικά, ότι πρέπει να δοθεί έμφαση στα θεμελιώδη ενταξιακά κεφάλαια, καθώς επίσης και ότι η ΕΕ θα πρέπει να προχωρήσει στην υλοποίηση θεσμικών μεταρρυθμίσεων ώστε να διευκολυνθεί η μελλοντική λήψη αποφάσεων επί ευαίσθητων ζητημάτων.

Λέξεις κλειδιά: Ευρωπαϊκή Ένωση, Διεύρυνση, Δυτικά Βαλκάνια, Συνοχή

The Western Balkans' accession path to the European Union: Current situation, challenges and prospects

George Koukakis,

PhD Candidate in the Department of Mediterranean Studies of the University of the Aegean, Senior Researcher of the Center for International Strategic Analyses (KEDISA), Academic Head of the "Security Studies in the Mediterranean" programme series of the Continuing Education and Lifelong Learning Center (CE-LLC) of the University of the Aegean, Research Associate of "HERMES" Institute for International Affairs, Security and Geoeconomy, Member of the Hellenic Institute for Strategic Studies (HEL.I.S.S.), and of the Mercury Negotiation Academy (MNA).

Abstract

This research note critically assesses the accession path of the Western Balkan states to the European Union (EU), presenting the progress they have made in terms of accession chapters, the main challenges of enlargement, as well as their accession prospects. It argues that the overall integration of the Western Balkan countries into the EU will be significantly delayed, that emphasis should be placed on the fundamental accession chapters, and that the EU should proceed with institutional reforms to facilitate future decision-making on sensitive issues.

Keywords: European Union, Enlargement, Western Balkans, Cohesion

1. Η ΕΕ ως παράγοντας περιφερειακής ολοκλήρωσης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί πέραν κάθε αμφιβολίας τον σημαντικότερο παράγοντα περιφερειακής ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών κρατών, τόσο λόγω της σταδιακής διεύρυνσης των κρατών-μελών (κ-μ) της –τα οποία κατά τη στιγμή της συγγραφής του παρόντος κειμένου αριθμούν τα 27 (Πίνακας 1)– όσο και λόγω της πληθώρας των πολιτικών (policies) που έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο λειτουργίας της, οι οποίες συμβάλλουν στη διαμόρφωση τόσο των εθνικών πολιτικών των κ-μ αυτής όσο και των δρώντων με τους οποίους συνεργάζεται (partners).

Πίνακας 1. Η σταδιακή διεύρυνση της ΕΕ

α/α	ΚΡΑΤΟΣ - ΜΕΛΟΣ	ΕΤΟΣ ΕΝΤΑΞΗΣ	ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ
1	Βέλγιο		Ιδρυτικά Μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα & Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και νυν ΕΕ
2	Γαλλία		
3	Γερμανία	1952	
4	Ιταλία		
5	Λουξεμβούργο		
6	Ολλανδία		
7	Δανία		1 ^η Διεύρυνση
---	Ηνωμένο Βασίλειο*	1973	
8	Ιρλανδία		
9	Ελλάδα	1981	2 ^η Διεύρυνση
10	Ισπανία	1986	3 ^η Διεύρυνση
11	Πορτογαλία		
12	Αυστρία	1995	4 ^η Διεύρυνση
13	Σουηδία		
14	Φινλανδία		
15	Εσθονία		
16	Κύπρος	2004	5 ^η Διεύρυνση
17	Λετονία		
18	Λιθουανία		
19	Μάλτα		
20	Ουγγαρία		
21	Πολωνία		
22	Σλοβακία		
23	Σλοβενία		
24	Τσεχία		
25	Βουλγαρία	2007	6 ^η Διεύρυνση
26	Ρουμανία		
27	Κροατία	2013	7 ^η Διεύρυνση
Σημείωση: Το Ηνωμένο Βασίλειο αποχώρησε επίσημα από την ΕΕ (BREXIT) στις 31 Ιανουαρίου 2020.			

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα

Όσον αφορά την ένταξη νέων κρατών στην ΕΕ –διαδικασία η οποία είναι γνωστή με τον όρο διεύρυνση (enlargement)– εξαιρετικά σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν τα κριτήρια προσχώρησης (accession criteria),¹ τα οποία μεταξύ άλλων αντανakλούν και τους τομείς πολιτικής (policy fields) στους οποίους εμπλέκεται η ΕΕ ως ρυθμιστικός/κανονιστικός δρώντας (EUR-Lex n.d.).

Η διαδικασία που ακολουθείται σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ (European Union n.d.) περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια:

α. Το κράτος που επιθυμεί να καταστεί μέλος της ΕΕ υποβάλλει αρχικά σχετικό αίτημα στο Συμβούλιο της ΕΕ (Council of the EU).

β. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission) –κατόπιν αιτήματος του Συμβουλίου– εισηγείται σε αυτό την ένταξη ή μη του κράτους, λαμβάνοντας υπόψη την εκτιμώμενη δυνατότητά του να εκπληρώσει τα προαναφερθέντα κριτήρια προσχώρησης.

γ. Το Συμβούλιο της ΕΕ –λαμβάνοντας υπόψη την εισήγηση της Επιτροπής και κατόπιν ομόφωνης απόφασης όλων των κ-μ της ΕΕ– απονέμει επίσημα το καθεστώς του υποψήφιου (candidate status) στο εν λόγω κράτος.

δ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ξεκινά ενταξιακές διαπραγματεύσεις (accession negotiations) με το υποψήφιο κράτος, κατά τη διάρκεια των οποίων το κράτος προβαίνει στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις ώστε να συμμορφωθεί πλήρως με συγκεκριμένα ενταξιακά κεφάλαια διαπραγμάτευσης (negotiation chapters),² τα οποία αφορούν συγκεκριμένους τομείς πολιτικής (EU Neighbours East 2024).

¹ Τα εν λόγω κριτήρια είναι επίσης γνωστά και ως Κριτήρια της Κοπεγχάγης (λόγω του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κοπεγχάγης όπου συμφωνήθηκαν για πρώτη φορά, το 1993) ή κριτήρια ένταξης ή ενταξιακά κριτήρια και στο πλαίσιο της διαπραγμάτευσης για ένταξη εξειδικεύονται σε 35 κεφάλαια (chapters) τα οποία είναι ομαδοποιημένα (Εικόνα 1) στις ακόλουθες έξι συστάδες (clusters): Θεμελιώδη (κεφάλαια 5, 18, 23, 24, 32), εσωτερικής αγοράς (κεφάλαια 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 28), ανταγωνιστικότητας & συμπεριληπτικής ανάπτυξης (κεφάλαια 10, 16, 17, 19, 20, 25, 26, 29), πράσινης ατζέντας & βιώσιμης συνδεσιμότητας (κεφάλαια 14, 15, 21, 27), πόρων, γεωργίας & συνοχής (κεφάλαια 11, 12, 13, 22, 33), και εξωτερικών σχέσεων (κεφάλαια 30,31). Τα κεφάλαια 34 (Θεσμοί) και 35 (Λοιπά ζητήματα) δεν συμπεριλαμβάνονται σε κάποια από τις έξι συστάδες, καθώς εξετάζονται συνήθως προς το τέλος των ενταξιακών διαπραγματεύσεων ώστε να εξασφαλιστεί η επαρκής εκπροσώπηση –και συνεπώς η τήρηση των σχετικών διαδικασιών– του υποψήφιου κράτους στα θεσμικά όργανα της ΕΕ αλλά και η επίλυση τυχόν θεμάτων που δεν καλύπτονται από τα υπόλοιπα 33 κεφάλαια.

² Η εν λόγω διαδικασία ονομάζεται αναλυτική εξέταση (screening), ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι στο πλαίσιο αυτής το υποψήφιο κράτος λαμβάνει ανάλογη προ-ενταξιακή βοήθεια (pre-accession assistance), δηλαδή χρηματοδότηση από την ΕΕ. Η πρόοδος που σημειώνει κάθε υποψήφιο κράτος καταγράφεται σε εκθέσεις που συντάσσονται τακτικά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι οποίες κοινοποιούνται στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο της ΕΕ.

Εικόνα 1. Η ομαδοποίηση των ενταξιακών κεφαλαίων διαπραγμάτευσης



Πηγή: European Commission (2024f)

ε. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή –μόλις διαπιστώσει ότι το υποψήφιο κράτος έχει συμμορφωθεί πλήρως με όλα τα κεφάλαια– εισηγείται την ένταξη αυτού στην ΕΕ.

στ. Το Συμβούλιο της ΕΕ –λαμβάνοντας υπόψιν την εισήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κατόπιν συναίνεσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου– αποφαινεται ομόφωνα την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων με το εν λόγω κράτος.

ζ. Συντάσσεται Συνθήκη Προσχώρησης (Accession Treaty), η οποία επικυρώνεται αρχικά από την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, και στη συνέχεια από όλα τα κ-μ της ΕΕ.

η. Το υποψήφιο κράτος καθίσταται κ-μ της ΕΕ κατά την ημερομηνία που αναγράφεται στην προαναφερθείσα συνθήκη.

Όσον αφορά τη συμβολή της ΕΕ στην περιφερειακή ολοκλήρωση των ευρωπαϊκών κρατών, αυτή –όπως γίνεται αντιληπτό και από τα αντίστοιχα ενταξιακά κεφάλαια– αφορά μία πληθώρα τομέων πολιτικής, όπως η οικονομία & το εμπόριο, η δικαιοσύνη, η υγεία, η ενέργεια, οι μεταφορές, το περιβάλλον, η βιομηχανία, η εκπαίδευση, ο πολιτισμός, η γεωργία, η αλιεία, η ασφάλεια & άμυνα, κ.ά. (EU Neighbours East 2024).

2. Η ενταξιακή πορεία των Δυτικών Βαλκανίων

Το πρώτο κράτος των Δυτικών Βαλκανίων που κατέστη μέλος της ΕΕ ήταν η Σλοβενία, η οποία το έπραξε στο πλαίσιο της 5ης και μεγαλύτερης διεύρυνσης (Πίνακας 1) της ΕΕ που έλαβε χώρα το 2004, ενώ το αμέσως επόμενο κράτος ήταν η Κροατία, η οποία προσχώρησε στην ΕΕ κατά την 7η και τελευταία διεύρυνση αυτής, η οποία πραγματοποιήθηκε το 2013 (European Parliament 2024). Όσον αφορά τα εναπομείναντα έξι κράτη των Δυτικών Βαλκανίων, η ΕΕ έχει απονείμει το καθεστώς του υποψήφιου κράτους σε όλα εκτός από το Κόσοβο (Πίνακας 2), το οποίο χαρακτηρίζεται από την ΕΕ ως εν δυνάμει υποψήφιο κράτος (potential candidate state) (European Union 2024f).

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι για τη διευκόλυνση της ενταξιακής πορείας των Δυτικών Βαλκανίων, η ΕΕ έχει θεσπίσει τη Διαδικασία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης (Stabilisation and Association Process, SAP) στο πλαίσιο της οποίας η ΕΕ έχει συνάψει από το 1999 και έπειτα Συμφωνίες Σταθεροποίησης και Σύνδεσης (Stabilisation and Association Agreements, SAAs) με όλα τα εξεταζόμενα κράτη των Δυτικών Βαλκανίων (De Munter 2025). Η δε ενταξιακή πρόοδος που έχει σημειώσει κάθε κράτος σύμφωνα με τις σχετικές εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, παρατίθεται συνοπτικά παρακάτω.

Πίνακας 2. Το ενταξιακό καθεστώς των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων

α/α	ΚΡΑΤΟΣ	ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΙΤΗΜΑΤΟΣ ΕΝΤΑΞΗΣ	ΑΠΟΝΟΜΗ ΚΕΘΕΣΤΩΤΟΣ ΥΠΟΨΗΦΙΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ (ΑΠΟΦΑΣΗ ΕΥΡ. ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ)	ΑΝΟΙΓΜΑ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ (ΑΠΟΦΑΣΗ ΕΥΡ. ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ)
1	Βόρεια Μακεδονία	2004	2005	2020
2	Μαυροβούνιο	2008	2010	2012
3	Σερβία	2009	2012	2013
4	Αλβανία	2009	2014	2020
5	Βοσνία-Ερζεγοβίνη	2016	2022	2024
6	Κόσοβο*	2022	---	---

Σημείωση: Η ονομασία «Κόσοβο» χρησιμοποιείται με επιφύλαξη των θέσεων ως προς το καθεστώς και συνάδει με την απόφαση 1244 (1999) του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ και τη γνώμη του Διεθνούς Δικαστηρίου σχετικά με τη διακήρυξη της ανεξαρτησίας του Κοσσυφοπεδίου.

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα

Η Βόρεια Μακεδονία αιτήθηκε την ένταξή της στην ΕΕ το 2004, έτος κατά το οποίο τέθηκε σε ισχύ και η SAA, το 2005 έλαβε το καθεστώς του υποψήφιου κράτους, ενώ η τελική απόφαση για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων λήφθηκε το 2020 (European Union 2024a). Όσον αφορά την ενταξιακή προετοιμασία, το εν λόγω κράτος –σύμφωνα με την τελευταία έκθεση προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission 2024a)– βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο σε δύο κεφάλαια, σε χαμηλό επίπεδο σε ένα κεφάλαιο, σε μέτριο επίπεδο σε 20 κεφάλαια, και σε καλό επίπεδο σε 10 κεφάλαια (Πίνακας 3), ενώ πρέπει να τονιστεί ότι μέχρι και τη στιγμή της συγγραφής (16 Σεπτεμβρίου 2025) δεν έχει ανοίξει κανένα ενταξιακό κεφάλαιο (European Commission 2024a:20).

Το Μαυροβούνιο αντίστοιχα υπέβαλε αίτημα ένταξης στην ΕΕ το 2008, το 2010 έλαβε το καθεστώς του υποψήφιου κράτους και τέθηκε σε ισχύ η SAA, ενώ η τελική απόφαση για την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων λήφθηκε το 2012 (European Union 2024b). Όσον αφορά την ενταξιακή προετοιμασία, το συγκεκριμένο κράτος –σύμφωνα με την τελευταία έκθεση προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission 2024b)– βρίσκεται σε χαμηλό επίπεδο σε πέντε κεφάλαια, σε μέτριο επίπεδο σε 15 κεφάλαια, σε καλό επίπεδο σε 12 κεφάλαια, και σε προχωρημένο επίπεδο σε ένα κεφάλαιο (Πίνακας 4), ενώ πρέπει να τονιστεί ότι έχουν ανοίξει όλα τα ενταξιακά κεφάλαια (De Munter 2025) από τα οποία μέχρι και τη στιγμή της συγγραφής τα εφτά (5, 7, 10, 20, 25, 26 και 30) έχουν κλείσει προσωρινά (European Commission 2024b:20-21; Council of the EU 2025a).

Η Σερβία αιτήθηκε την ένταξή της στην ΕΕ το 2009, έλαβε το καθεστώς του υποψήφιου κράτους το 2012, ενώ το 2013 τέθηκε σε ισχύ η SAA και λήφθηκε η απόφαση για έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων (European Union 2024c). Όσον αφορά την ενταξιακή προετοιμασία, το εν λόγω κράτος –σύμφωνα με την τελευταία έκθεση προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission 2024c)– βρίσκεται σε χαμηλό επίπεδο σε τέσσερα κεφάλαια, σε μέ-

τριο επίπεδο σε 19 κεφάλαια και σε καλό επίπεδο σε 10 κεφάλαια (Πίνακας 5), ενώ πρέπει να τονιστεί ότι μέχρι και τη στιγμή της συγγραφής έχουν ανοίξει 22 ενταξιακά κεφάλαια (De Munter 2025) από τα οποία τα δύο (25 και 26) έχουν κλείσει προσωρινά (European Commission 2024c:20-21).

Η Αλβανία υπέβαλε αίτημα ένταξης στην ΕΕ το 2009, το ίδιο έτος τέθηκε σε ισχύ η SAA, έλαβε το καθεστώς του υποψήφιου κράτους το 2014, ενώ η απόφαση για έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων λήφθηκε το 2020 (European Union 2024d). Όσον αφορά την ενταξιακή προετοιμασία, το συγκεκριμένο κράτος –σύμφωνα με την τελευταία έκθεση προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission 2024d)– βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο σε ένα κεφάλαιο, σε χαμηλό επίπεδο σε 11 κεφάλαια, σε μέτριο επίπεδο σε 14 κεφάλαια και σε καλό επίπεδο σε 7 κεφάλαια (Πίνακας 6), ενώ μέχρι και τη στιγμή της συγγραφής έχουν ανοίξει 28 ενταξιακά κεφάλαια από τα οποία δεν έχει κλείσει κανένα (European Commission 2024d:20-21; Council of the EU 2025b).

Η Βοσνία & Ερζεγοβίνη έχει συνάψει SAA η οποία είναι σε ισχύ από το 2015, αιτήθηκε την ένταξή της στην ΕΕ το 2016, έλαβε το καθεστώς του υποψήφιου κράτους το 2022, ενώ η απόφαση για έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων λήφθηκε το 2024 (European Union 2024e). Όσον αφορά την ενταξιακή προετοιμασία, το εν λόγω κράτος –σύμφωνα με την τελευταία έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Commission 2024e)– βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο σε 13 κεφάλαια, σε χαμηλό επίπεδο σε 16 κεφάλαια, και σε μέτριο επίπεδο σε 4 κεφάλαια (Πίνακας 7), ενώ πρέπει να τονιστεί ότι μέχρι και τη στιγμή της συγγραφής δεν έχει ανοίξει κανένα ενταξιακό κεφάλαιο (De Munter 2025).

Πίνακας 3. Το επίπεδο της ενταξιακής προόδου της Βόρειας Μακεδονίας

ΕΝΤΑΞΙΑΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ	ΠΡΩΙΜΟ ΣΤΑΔΙΟ	ΧΑΜΗΛΟ	ΜΕΤΡΙΟ	ΚΑΛΟ	ΠΡΟΧΩΡΗΜΕΝΟ
01-Ελεύθερη διακίνηση εμπορευμάτων			✓		
02-Ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων	✓				
03-Δικαίωμα εγκατάστασης & ελεύθερη παροχή υπηρεσιών			✓		
04-Ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίου			✓		
05-Δημόσιες συμβάσεις (θεμελιώδες)			✓		
06-Εταιρικό δίκαιο				✓	
07- Δίκαιο διανοητικής ιδιοκτησίας			✓		
08-Πολιτική ανταγωνισμού			✓		
09-Χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες			✓		
10-Κοινωνία της Πληροφορίας & Μέσα ενημέρωσης			✓		
11-Γεωργία & γεωργική ανάπτυξη			✓		
12-Ασφάλεια τροφίμων, κτηνιατρική & φυτοϋγειονομική πολιτική				✓	
13-Αλιεία			✓		
14-Πολιτική μεταφορών			✓		
15-Ενέργεια			✓		
16-Φορολογία			✓		
17-Οικονομική & νομισματική πολιτική				✓	
18-Στατιστικές (θεμελιώδες)				✓	
19-Κοινωνική πολιτική & απασχόληση			✓		
20-Επιχειρήσεις & Βιομηχανική πολιτική				✓	
21-Διευρωπαϊκά δίκτυα				✓	
22-Περιφερειακή πολιτική & συντονισμός διορθωτικών μέσων			✓		
23-Δικαιοσύνη & θεμελιώδη δικαιώματα (θεμελιώδες)			✓		
24-Δικαιοσύνη, ελευθερία & ασφάλεια (θεμελιώδες)			✓		
25-Επιστήμη & Έρευνα				✓	
26-Εκπαίδευση & πολιτισμός			✓		
27-Περιβάλλον & Κλιματική αλλαγή		✓			
28-Προστασία καταναλωτή & υγείας			✓		
29-Τελωνειακή Ένωση				✓	
30-Εξωτερικές Σχέσεις				✓	
31-Εξωτερική Πολιτική & Πολιτική Ασφάλειας & Άμυνας				✓	
32-Δημοσιονομικός έλεγχος (θεμελιώδες)			✓		
33-Χρηματοοικονομικές & δημοσιονομικές διατάξεις	✓				
Σύνολο Κεφαλαίων	02	01	20	10	---
Ποσοστό επί των συνολικών κεφαλαίων	6%	3%	61%	30%	---

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα

Πίνακας 4. Το επίπεδο της ενταξιακής προόδου του Μαυροβουνίου

ΕΝΤΑΞΙΑΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ	ΠΡΟΣΙΜΟ ΣΤΑΔΙΟ	ΧΑΜΗΛΟ	ΜΕΤΡΙΟ	ΚΑΛΟ	ΠΡΟΧΩΡΗΜΕΝΟ
01-Ελεύθερη διακίνηση εμπορευμάτων			✓		
02-Ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων		✓			
03-Δικαίωμα εγκατάστασης & ελεύθερη παροχή υπηρεσιών			✓		
04-Ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίου			✓		
05-Δημόσιες συμβάσεις (θεμελιώδες)				✓	
06-Εταιρικό δίκαιο				✓	
07-Δίκαιο διανοητικής ιδιοκτησίας					✓
08-Πολιτική ανταγωνισμού			✓		
09-Χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες			✓		
10-Κοινωνία της Πληροφορίας & Μέσα ενημέρωσης				✓	
11-Γεωργία & γεωργική ανάπτυξη			✓		
12-Ασφάλεια τροφίμων, κτηνιατρική & φυτοϋγειονομική πολιτική			✓		
13-Αλιεία		✓			
14-Πολιτική μεταφορών				✓	
15-Ενέργεια				✓	
16-Φορολογία			✓		
17-Οικονομική & νομισματική πολιτική			✓		
18-Στατιστικές (θεμελιώδες)			✓		
19-Κοινωνική πολιτική & απασχόληση		✓			
20-Επιχειρήσεις & Βιομηχανική πολιτική				✓	
21-Διευρωπαϊκά δίκτυα				✓	
22-Περιφερειακή πολιτική & συντονισμός διορθωτικών μέσων			✓		
23-Δικαιοσύνη & θεμελιώδη δικαιώματα (θεμελιώδες)			✓		
24-Δικαιοσύνη, ελευθερία & ασφάλεια (θεμελιώδες)				✓	
25-Επιστήμη & Έρευνα				✓	
26-Εκπαίδευση & πολιτισμός				✓	
27-Περιβάλλον & Κλιματική αλλαγή		✓			
28-Προστασία καταναλωτή & υγείας			✓		
29-Τελωνειακή Ένωση			✓		
30-Εξωτερικές Σχέσεις				✓	
31-Εξωτερική Πολιτική & Πολιτική Ασφάλειας & Άμυνας				✓	
32-Δημοσιονομικός έλεγχος (θεμελιώδες)			✓		
33-Χρηματοοικονομικές & δημοσιονομικές διατάξεις		✓			
Σύνολο Κεφαλαίων	---	05	15	12	01
Ποσοστό επί των συνολικών κεφαλαίων	---	15%	46%	36%	3%

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα

Πίνακας 5. Το επίπεδο της ενταξιακής προόδου της Σερβίας

ΕΝΤΑΞΙΑΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ	ΠΡΩΙΜΟ ΣΤΑΔΙΟ	ΧΑΜΗΛΟ	ΜΕΤΡΙΟ	ΚΑΛΟ	ΠΡΟΧΩΡΗΜΕΝΟ
01-Ελεύθερη διακίνηση εμπορευμάτων			✓		
02- Ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων			✓		
03-Δικαίωμα εγκατάστασης & ελεύθερη παροχή υπηρεσιών			✓		
04- Ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίου			✓		
05-Δημόσιες συμβάσεις (θεμελιώδες)			✓		
06-Εταιρικό δίκαιο				✓	
07- Δίκαιο διανοητικής ιδιοκτησίας				✓	
08-Πολιτική ανταγωνισμού			✓		
09-Χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες			✓		
10-Κοινωνία της Πληροφορίας & Μέσα ενημέρωσης			✓		
11-Γεωργία & γεωργική ανάπτυξη		✓			
12-Ασφάλεια τροφίμων, κτηνιατρική & φυτογυινομική πολιτική			✓		
13-Αλιεία			✓		
14-Πολιτική μεταφορών				✓	
15-Ενέργεια			✓		
16-Φορολογία				✓	
17-Οικονομική & νομισματική πολιτική				✓	
18-Στατιστικές (θεμελιώδες)				✓	
19-Κοινωνική πολιτική & απασχόληση			✓		
20-Επιχειρήσεις & Βιομηχανική πολιτική			✓		
21-Διευρωπαϊκά δίκτυα				✓	
22-Περιφερειακή πολιτική & συντονισμός διορθωτικών μέσων			✓		
23-Δικαιοσύνη & θεμελιώδη δικαιώματα (θεμελιώδες)		✓			
24-Δικαιοσύνη, ελευθερία & ασφάλεια (θεμελιώδες)			✓		
25-Επιστήμη & Έρευνα				✓	
26-Εκπαίδευση & πολιτισμός				✓	
27-Περιβάλλον & Κλιματική αλλαγή		✓			
28-Προστασία καταναλωτή & υγείας			✓		
29-Τελωνειακή Ένωση				✓	
30-Εξωτερικές Σχέσεις			✓		
31-Εξωτερική Πολιτική & Πολιτική Ασφάλειας & Άμυνας			✓		
32-Δημοσιονομικός έλεγχος (θεμελιώδες)			✓		
33- Χρηματοοικονομικές & δημοσιονομικές διατάξεις		✓			
Σύνολο Κεφαλαίων	---	04	19	10	---
Ποσοστό επί των συνολικών κεφαλαίων	---	12%	58%	30%	---

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα

Πίνακας 6. Το επίπεδο της ενταξιακής προόδου της Αλβανίας

ΕΝΤΑΞΙΑΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ	ΠΡΩΙΜΟ ΣΤΑΔΙΟ	ΧΑΜΗΛΟ	ΜΕΤΡΙΟ	ΚΑΛΟ	ΠΡΟΧΩΡΗΜΕΝΟ
01-Ελεύθερη διακίνηση εμπορευμάτων		✓			
02- Ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων		✓			
03-Δικαίωμα εγκατάστασης & ελεύθερη παροχή υπηρεσιών		✓			
04- Ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίου		✓			
05-Δημόσιες συμβάσεις (θεμελιώδες)			✓		
06-Εταιρικό δίκαιο			✓		
07- Δίκαιο διανοητικής ιδιοκτησίας			✓		
08-Πολιτική ανταγωνισμού			✓		
09-Χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες				✓	
10-Κοινωνία της Πληροφορίας & Μέσα ενημέρωσης				✓	
11-Γεωργία & γεωργική ανάπτυξη		✓			
12-Ασφάλεια τροφίμων, κτηνιατρική & φυτοϋγειονομική πολιτική		✓			
13-Αλιεία			✓		
14-Πολιτική μεταφορών		✓			
15-Ενέργεια				✓	
16-Φορολογία			✓		
17-Οικονομική & νομισματική πολιτική				✓	
18-Στατιστικές (θεμελιώδες)			✓		
19-Κοινωνική πολιτική & απασχόληση			✓		
20-Επιχειρήσεις & Βιομηχανική πολιτική				✓	
21-Διευρωπαϊκά δίκτυα		✓			
22-Περιφερειακή πολιτική & συντονισμός διορθωτικών μέσων			✓		
23-Δικαιοσύνη & θεμελιώδη δικαιώματα (θεμελιώδες)			✓		
24-Δικαιοσύνη, ελευθερία & ασφάλεια (θεμελιώδες)			✓		
25-Επιστήμη & Έρευνα		✓			
26-Εκπαίδευση & πολιτισμός			✓		
27-Περιβάλλον & Κλιματική αλλαγή		✓			
28-Προστασία καταναλωτή & υγείας	✓				
29-Τελωνιακή Ένωση			✓		
30-Εξωτερικές Σχέσεις				✓	
31-Εξωτερική Πολιτική & Πολιτική Ασφάλειας & Άμυνας				✓	
32-Δημοσιονομικός έλεγχος (θεμελιώδες)			✓		
33- Χρηματοοικονομικές & δημοσιονομικές διατάξεις		✓			
Σύνολο Κεφαλαίων	01	11	14	07	---
Ποσοστό επί των συνολικών κεφαλαίων	3%	33%	43%	21%	---

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα

Πίνακας 7. Το επίπεδο της ενταξιακής προόδου της Βοσνίας & Ερζεγοβίνης

ΕΝΤΑΞΙΑΚΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ	ΠΡΩΙΜΟ ΣΤΑΔΙΟ	ΧΑΜΗΛΟ	ΜΕΤΡΙΟ	ΚΑΛΟ	ΠΡΟΣΩΡΗΜΕΝΟ
01-Ελεύθερη διακίνηση εμπορευμάτων	✓				
02-Ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων		✓			
03-Δικαίωμα εγκατάστασης & ελεύθερη παροχή υπηρεσιών	✓				
04-Ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίου			✓		
05-Δημόσιες συμβάσεις (θεμελιώδες)		✓			
06-Εταιρικό δικαίο		✓			
07- Δικαίο διανοητικής ιδιοκτησίας			✓		
08-Πολιτική ανταγωνισμού		✓			
09-Χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες			✓		
10-Κοινωνία της Πληροφορίας & Μέσα ενημέρωσης	✓				
11-Γεωργία & γεωργική ανάπτυξη	✓				
12-Ασφάλεια τροφίμων, κτηνιατρική & φυτογυειονομική πολιτική		✓			
13-Αλιεία	✓				
14-Πολιτική μεταφορών		✓			
15-Ενέργεια	✓				
16-Φορολογία		✓			
17-Οικονομική & νομισματική πολιτική	✓				
18-Στατιστικές (θεμελιώδες)	✓				
19-Κοινωνική πολιτική & απασχόληση		✓			
20-Επιχειρήσεις & Βιομηχανική πολιτική	✓				
21-Διευρωπαϊκά δίκτυα		✓			
22-Περιφερειακή πολιτική & συντονισμός διορθωτικών μέσων	✓				
23-Δικαιοσύνη & θεμελιώδη δικαιώματα (θεμελιώδες)		✓			
24-Δικαιοσύνη, ελευθερία & ασφάλεια (θεμελιώδες)		✓			
25-Επιστήμη & Έρευνα		✓			
26-Εκπαίδευση & πολιτισμός	✓				
27-Περιβάλλον & Κλιματική αλλαγή			✓		
28-Προστασία καταναλωτή & υγείας	✓				
29-Τελωνειακή Ένωση		✓			
30-Εξωτερικές Σχέσεις		✓			
31-Εξωτερική Πολιτική & Πολιτική Ασφάλειας & Άμυνας		✓			
32-Δημοσιονομικός έλεγχος (θεμελιώδες)		✓			
33-Χρηματοοικονομικές & δημοσιονομικές διατάξεις	✓				
Σύνολο Κεφαλαίων	13	16	04	---	---
Ποσοστό επί των συνολικών κεφαλαίων	40%	48%	12%	---	---

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα

Το Κόσοβο τέλος, έχει συνάψει SAA η οποία είναι σε ισχύ από το 2016, υπέβαλε αίτημα ένταξης στην ΕΕ το 2022, και αναμένει την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με την οποία θα λάβει το καθεστώς του υποψήφιου κράτους (European Union 2024f).

Συνοψίζοντας, η συνολική εικόνα της προόδου (Πίνακας 8) που έχουν σημειώσει τα πέντε υποψήφια κράτη των Δυτικών Βαλκανίων σχετικά με το επίπεδο προετοιμασίας τους στα ενταξιακά κεφάλαια κρίνεται μέτρια προς κακή, καθώς βρίσκονται σε μέτριο επίπεδο σε ποσοστό 43% του συνολικού αριθμού των ενταξιακών κεφαλαίων, ενώ σε επίπεδο κάτω του μετρίου βρίσκονται σε ποσοστό 32% (10% σε πρώιμο στάδιο & 22% σε χαμηλό επίπεδο) και σε επίπεδο άνω του μετρίου σε ποσοστό 25% (24% σε καλό επίπεδο και μόλις 1% σε προχωρημένο επίπεδο).

Πίνακας 8. Η συνολική εικόνα της προόδου των υποψήφιων κρατών των Δυτικών Βαλκανίων όσον αφορά τα ενταξιακά κεφάλαια

ΥΠΟΨΗΦΙΟ ΚΡΑΤΟΣ	ΕΠΙΠΕΔΟ ΠΡΟΟΔΟΥ						
	ΠΡΩΙΜΟ ΣΤΑΔΙΟ	ΧΑΜΗΛΟ	ΜΕΤΡΙΟ	ΚΑΛΟ	ΠΡΟΧΩΡΗΜΕΝΟ	ΑΝΟΙΧΤΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ	ΠΡΟΣΩΡΙΝΑ ΚΛΕΙΣΤΑ ΚΕΦΑΛΑΙΑ
Βόρεια Μακεδονία	02	01	20	10	---	---	---
Μαυροβούνιο	---	05	15	12	01	33	07
Σερβία	---	04	19	10	---	22	02
Αλβανία	01	11	14	07	---	28	---
Βοσνία & Ερζεγοβίνη	13	16	04	---	---	---	---
Συνολική εικόνα κεφαλαίων	16	37	72	39	01	83	09
Ποσοστό επί του συνόλου	10%	22%	43%	24%	1%	50%	5%

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα

3. Προκλήσεις

Μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ αναφορικά με τη διεύρυνσή της, αφορά τη διαδικασία λήψης απόφασης στο πλαίσιο του Συμβουλίου της ΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, κατά τις συνεδριάσεις του εν λόγω θεσμικού οργάνου για την εξέταση «ευαίσθητων» ζητημάτων (Συμβούλιο της ΕΕ 2024α),

λαμβάνεται απόφαση –σύμφωνα πάντα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ– μόνο όταν επιτευχθεί ομοφωνία (unanimity) μεταξύ των μελών του (Συμβούλιο της ΕΕ 2024α). Η επίτευξη ωστόσο ομοφωνίας –η οποία φανερώνει το επίπεδο συνοχής μεταξύ των κ-μ της ΕΕ– έχει αποδειχθεί σε αρκετές περιπτώσεις δύσκολη λόγω των διαφορετικών αντιλήψεων που επικρατούν στα κ-μ της ΕΕ, έχοντας ως αποτέλεσμα είτε τη λήψη απόφασης με μεγάλη καθυστέρηση είτε χωρίς τη συμμετοχή όλων των κ-μ. Μερικές από αυτές τις περιπτώσεις που σημειώθηκαν κατά το πρόσφατο παρελθόν αφορούσαν τη διαφωνία μεταξύ:

α. Των κ-μ της ΕΕ όσον αφορά τη διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσης του 2015 (Ζυγούρα 2018),

β. Των κ-μ της ΕΕ όσον αφορά τη διαχείριση της ενεργειακής κρίσης του 2022 που ακολούθησε την εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία (Κρητικός 2022), και

γ. Της Ουγγαρίας και των υπόλοιπων κ-μ της ΕΕ το 2025 όσον αφορά τη στήριξη της Ουκρανίας στον ένοπλο αγώνα της ενάντια στη Ρωσία (Zamroni 2025:3-4).

Δυστυχώς, η έλλειψη συνοχής μεταξύ ορισμένων κ-μ της ΕΕ επιβεβαιώθηκε με το πρόσφατο περιστατικό κατά το οποίο ορισμένοι Ευρωπαίοι ηγέτες υποστήριξαν την αντι-Ευρωπαϊκή πολιτική του Αμερικανού Προέδρου Donald Trump (NPR 2025). Το ίδιο συνέβη με τη μετάβαση του Πρόεδρου της Σερβίας και του Πρωθυπουργού της Σλοβακίας στη Ρωσία στις 9 Μαΐου 2025 εν όψει των εκδηλώσεων για την «Ημέρα Νίκης» (Armstrong 2025), ενέργεια που υποδηλώνει ότι η εξωτερική πολιτική των εν λόγω κρατών δεν συμβαδίζει πλήρως –τουλάχιστον ως προς τις σχέσεις με τη Ρωσία– με την αντίστοιχη της ΕΕ.

Επιπρόσθετα, η αδυναμία επίτευξης ομοφωνίας μεταξύ των κ-μ της ΕΕ ενδέχεται να επηρεάσει την πορεία των ενταξιακών διαπραγματεύσεων ενός υποψήφιου κράτους, κάτι που παρατηρήθηκε και κατά τις διαδοχικές διευρύνσεις της ΕΕ (βλ. Πίνακα 1). Αυτό συμβαίνει επειδή κάθε κ-μ της ΕΕ είναι σε θέση να ασκήσει το δικαίωμα της αρνησικυρίας (veto) σε κάποιο από τα προαναφερθέντα στάδια ένταξης (βλ. §1α έως §1η) μέχρι να επιλυθούν συγκεκριμένα ζητήματα (διενέξεις) διμερών σχέσεων που αντιμετωπίζει με κάποιο από τα υποψήφια κράτη, θέτοντας την επίλυση των εν λόγω ζητημάτων ως προϋπόθεση για την άρση του veto. Δύο πρόσφατα παραδείγματα τα οποία σχετίζονται με τα εθνικά συμφέροντα της Ελλάδας αφορούν το veto:

α. Της Ελλάδας κατά της Βόρειας Μακεδονίας από το 2008 μέχρι το 2019 αναφορικά με την έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων της δεύτερης με την ΕΕ (Gabidzashvili 2021:221), λόγω της διένεξης των δύο κρατών για ιστορικά-πολιτιστικά ζητήματα με κυρίαρχο την ονομασία (Μακεδονία) που χρησιμοποιούσε το εν λόγω κράτος. Τα συγκεκριμένα ζητήματα επιλύθηκαν με την υπογραφή της Συμφωνίας των Πρεσπών το 2018 (Stefanova 2024:97) η οποία τέθηκε σε ισχύ το επόμενο έτος (Stanicek 2024).

β. Της Βουλγαρίας κατά της Βόρειας Μακεδονίας από το 2020 μέχρι το 2022 αναφορικά με το διαπραγματευτικό πλαίσιο ένταξης της δεύτερης στην ΕΕ, ζητώντας να καθοριστούν προϋποθέσεις που σχετίζονταν με τη διένεξη των

δύο κρατών (Stefanova 2024:97-98) αναφορικά με ιστορικά, γλωσσικά, και μειονοτικά ζητήματα (Dimakos & Galatoulas 2021:2). Αξίζει δε να σημειωθεί ότι το veto άρθηκε έπειτα από παρέμβαση της Γαλλίας (Stefanova 2024:98).

Όσον αφορά τις ενταξιακές προκλήσεις που αντιμετωπίζει κάθε υποψήφιο κράτος των Δυτικών Βαλκανίων ξεχωριστά, αυτές –σύμφωνα με τα τελευταία συμπεράσματα του Συμβουλίου της ΕΕ αναφορικά με τη διεύρυνση (Council of the EU 2024)– είναι οι ακόλουθες:

α. Για τη Βόρεια Μακεδονία οι κυριότερες προκλήσεις αφορούν πρωτίστως τις συνταγματικές και εκλογικές μεταρρυθμίσεις, την εύρυθμη λειτουργία του πολιτεύματος, τη βελτίωση των συνθηκών αναφορικά με την ελευθερία της έκφρασης και την ελευθερία του τύπου, το κράτος δικαίου, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της, καθώς και τη βελτίωση των διμερών σχέσεων της με την Ελλάδα και τη Βουλγαρία (Council of the EU 2024:16-18).

β. Για το Μαυροβούνιο οι κυριότερες προκλήσεις αφορούν τη βελτίωση των συνθηκών αναφορικά με την ελευθερία της έκφρασης και την ελευθερία του τύπου, την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, την υλοποίηση εκλογικών μεταρρυθμίσεων, την καλύτερη διαχείριση των συνόρων και τη μείωση του δημόσιου χρέους (Council of the EU 2024:7-9).

γ. Για τη Σερβία οι κυριότερες προκλήσεις αφορούν την εξομάλυνση των σχέσεων της με το Κόσοβο, τη βελτίωση των συνθηκών αναφορικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το κράτος δικαίου, την ελευθερία της έκφρασης και την ελευθερία του τύπου, την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της, την υλοποίηση εκλογικών μεταρρυθμίσεων, την καλύτερη διαχείριση των συνόρων, και την ευθυγράμμιση με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) της ΕΕ (Council of the EU 2024:9-13).

δ. Για την Αλβανία οι κυριότερες προκλήσεις αφορούν την εύρυθμη λειτουργία του πολιτεύματος, την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, τη βελτίωση των συνθηκών αναφορικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το κράτος δικαίου, την ελευθερία της έκφρασης και την ελευθερία του τύπου, την υλοποίηση ουσιαστικών εκλογικών μεταρρυθμίσεων, και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της (Council of the EU 2024:13-16).

ε. Για τη Βοσνία & Ερζεγοβίνη οι κυριότερες προκλήσεις –λαμβάνοντας υπόψιν το γεγονός ότι η απόφαση για έναρξη διαπραγματεύσεων λήφθηκε μόλις το 2024– αφορούν την εύρυθμη λειτουργία του πολιτεύματος, τη βελτίωση των συνθηκών αναφορικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το κράτος δικαίου, την ελευθερία της έκφρασης και την ελευθερία του τύπου, την καταπολέμηση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της (Council of the EU 2024:18-21).

στ. Για το Κόσοβο τέλος, οι κυριότερες προκλήσεις –λαμβάνοντας υπόψιν το γεγονός ότι δεν του έχει απονεμηθεί ακόμα το καθεστώς του υποψήφιου κράτους– αφορούν την εξομάλυνση των σχέσεων του με τη Σερβία, την καταπολέμη-

ση της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος, τη βελτίωση των συνθηκών αναφορικά με την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, το κράτος δικαίου, την ελευθερία της έκφρασης και την ελευθερία του τύπου, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας του, και την υλοποίηση εκλογικών μεταρρυθμίσεων (Council of the EU 2024:21-24).

4. Προοπτικές

Αναφορικά με την προοπτική ένταξης των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ (Πίνακας 9), σύμφωνα με τα στοιχεία των πρόσφατων εκθέσεων προόδου που παρουσιάστηκαν και υπό την προϋπόθεση ότι η γενικότερη εσωτερική και εξωτερική τους πολιτική δεν θα εμφανίσει μεγάλες αποκλίσεις στο μέλλον αλλά θα διατηρήσουν τους υφιστάμενους ρυθμούς προόδου, εκτιμάται ότι:

α. Ο χρονικός ορίζοντας ένταξης του Μαυροβουνίου στην ΕΕ θα είναι βραχυπρόθεσμος (Πίνακας 9) –το ίδιο έχει θέσει ως στόχο την ένταξή του στην ΕΕ μέχρι το 2028 (European Parliament 2025)–με εκτιμώμενη ένταξη πριν το 2030, καθώς η γενικότερη εικόνα του είναι η καλύτερη από όλα τα υποψήφια κράτη των Δυτικών Βαλκανίων (βρίσκεται σε επίπεδο άνω του μετρίου σε ποσοστό 39% των κεφαλαίων) και δεν υστερεί σε μεγάλο βαθμό στα θεμελιώδη κεφάλαια, καθώς βρίσκεται σε μέτριο επίπεδο σε τρία από τα πέντε και σε καλό επίπεδο σε δύο από αυτά (Πίνακας 4). Στην εν λόγω εκτίμηση συνηγορεί επίσης το γεγονός ότι το συγκεκριμένο κράτος είναι το μόνο που βρίσκεται σε προχωρημένο στάδιο σε ένα κεφάλαιο (Πίνακας 8), ότι μέχρι και τη στιγμή της συγγραφής έχουν ανοίξει όλα τα ενταξιακά του κεφάλαια και έχουν κλείσει προσωρινά τα επτά (Πίνακας 8), καθώς επίσης και ότι το Συμβούλιο της ΕΕ αναφέρει στα πρόσφατα συμπεράσματά του για τη διεύρυνση ότι:

«Εφόσον το Μαυροβούνιο διατηρήσει τη σταθερή μεταρρυθμιστική του πρόοδο και υλοποιήσει τις απαιτούμενες μεταρρυθμίσεις, το Συμβούλιο είναι έτοιμο να ξεκινήσει εγκαίρως τις προετοιμασίες για τη σύνταξη της συνθήκης προσχώρησης» (Council of the EU 2024:7).

β. Ο χρονικός ορίζοντας ένταξης της Σερβίας στην ΕΕ θα είναι μεσοπρόθεσμος (Πίνακας 9) με εκτιμώμενη ένταξη πριν το 2040, καθώς –αν και η γενικότερη εικόνα της είναι ελαφρώς χειρότερη από αυτή του Μαυροβουνίου (βρίσκεται σε επίπεδο άνω του μετρίου σε ποσοστό 30% των κεφαλαίων)– εν τούτοις υστερεί περισσότερο στα θεμελιώδη κεφάλαια, καθώς βρίσκεται σε χαμηλό επίπεδο σε ένα από τα πέντε, σε μέτριο επίπεδο σε τρία από αυτά και σε καλό επίπεδο μόνο σε ένα από αυτά (Πίνακας 5). Στην εν λόγω εκτίμηση συνηγορεί επίσης το γεγονός ότι για τη Σερβία μέχρι και τη στιγμή της συγγραφής έχουν ανοίξει ήδη 22 ενταξιακά κεφάλαια και έχουν κλείσει προσωρινά τα δύο (Πίνακας 8).

γ. Ο χρονικός ορίζοντας ένταξης της Αλβανίας στην ΕΕ θα είναι μακροπρόθεσμος (Πίνακας 9) με εκτιμώμενη ένταξη πριν το 2050, καθώς δεν παρουσιάζει

τόσο καλή εικόνα όσο το Μαυροβούνιο και η Σερβία (βρίσκεται σε επίπεδο άνω του μετρίου σε ποσοστό μόλις 21% των κεφαλαίων) και επιπλέον υστερεί σημαντικά στα θεμελιώδη κεφάλαια, καθώς βρίσκεται σε μέτριο επίπεδο και στα πέντε από αυτά (Πίνακας 6). Στην εν λόγω εκτίμηση συνηγορεί επίσης το γεγονός ότι η Αλβανία –παρά τη μακρόχρονη ενταξιακή της πορεία– βρίσκεται ακόμα σε πρώιμο στάδιο σε ένα κεφάλαιο (Πίνακας 8), αλλά και ότι μέχρι και τη στιγμή της συγγραφής έχουν ανοίξει 28 ενταξιακά κεφάλαια χωρίς να έχει κλείσει κάποιο από αυτά (Πίνακας 8).

Πίνακας 9. Η προοπτική ένταξης των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ

α/α	ΚΡΑΤΟΣ	ΧΡΟΝΙΚΟΣ ΟΡΙΖΟΝΤΑΣ	ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΗ ΕΝΤΑΞΗ
1	Μαυροβούνιο	Βραχυπρόθεσμος	Πριν το 2030 (Εθνικός στόχος: 2028)
2	Σερβία	Μεσοπρόθεσμος	Πριν το 2040
3	Αλβανία	Μακροπρόθεσμος	Πριν το 2050
4	Βόρεια Μακεδονία	Μακροπρόθεσμος	Δεν δύναται να εκτιμηθεί
5	Βοσνία-Ερζεγοβίνη	Μακροπρόθεσμος	Δεν δύναται να εκτιμηθεί
6	Κόσοβο*	Μακροπρόθεσμος	Δεν δύναται να εκτιμηθεί

Σημείωση: Η ονομασία «Κόσοβο» χρησιμοποιείται με επιφύλαξη των θέσεων ως προς το καθεστώς και συνάδει με την απόφαση 1244 (1999) του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ και τη γνώμη του Διεθνούς Δικαστηρίου σχετικά με τη διακήρυξη της ανεξαρτησίας του Κοσσυφοπεδίου.

Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα

δ. Ο χρονικός ορίζοντας ένταξης της Βόρειας Μακεδονίας στην ΕΕ θα είναι μακροπρόθεσμος (Πίνακας 9) –χωρίς ωστόσο να μπορεί να εκτιμηθεί επακριβώς καθώς μέχρι και τη στιγμή της συγγραφής δεν έχει ανοίξει ακόμα κανένα ενταξιακό της κεφάλαιο (Πίνακας 8)– παρά το γεγονός ότι η γενικότερη εικόνα της είναι σχετικά καλή (βρίσκεται σε επίπεδο άνω του μετρίου σε ποσοστό 30% των κεφαλαίων), επειδή υστερεί σημαντικά στα θεμελιώδη κεφάλαια, καθώς βρίσκεται σε μέτριο επίπεδο σε τέσσερα από τα πέντε και σε καλό επίπεδο μόνο σε ένα από αυτά (Πίνακας 3). Στην εν λόγω εκτίμηση συνηγορεί επίσης το γεγονός ότι η Βόρεια Μακεδονία –παρά τη μακρόχρονη ενταξιακή της πορεία– βρίσκεται ακόμα σε πρώιμο στάδιο σε δύο κεφάλαια (Πίνακας 8).

ε. Ο χρονικός ορίζοντας ένταξης της Βοσνίας & Ερζεγοβίνης στην ΕΕ θα είναι μακροπρόθεσμος (Πίνακας 9) –χωρίς ωστόσο να μπορεί να εκτιμηθεί επακριβώς καθώς μέχρι και τη στιγμή της συγγραφής δεν έχει ανοίξει ακόμα κανένα ενταξιακό της κεφάλαιο (Πίνακας 8)– επειδή παρουσιάζει τη χειρότερη εικόνα από τα πέντε υποψήφια κράτη (δεν βρίσκεται σε επίπεδο άνω του μετρίου

σε κανένα κεφάλαιο) και επιπλέον υστερεί υπερβολικά στα θεμελιώδη κεφάλαια, καθώς βρίσκεται σε χαμηλό επίπεδο σε τέσσερα από αυτά και σε πρώιμο στάδιο σε ένα. Στην εν λόγω εκτίμηση συνηγορεί επίσης το γεγονός ότι το συγκεκριμένο κράτος βρίσκεται ακόμα σε πρώιμο στάδιο σε 13 και σε χαμηλό επίπεδο σε 16 κεφάλαια (Πίνακας 8).

στ. Ο χρονικός ορίζοντας ένταξης του Κοσόβου στην ΕΕ θα είναι μακροπρόθεσμος (Πίνακας 9), χωρίς ωστόσο να μπορεί να εκτιμηθεί επακριβώς, καθώς μέχρι και τη στιγμή της συγγραφής δεν έχουν ξεκινήσει οι διαπραγματεύσεις του με την ΕΕ.

5. Εν κατακλείδι

Ολοκληρώνοντας, αξίζει να επισημανθεί ότι η συνολική ένταξη των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων στην ΕΕ –αν και συμβάλλει ουσιαστικά στην περιφερειακή ολοκλήρωση των κρατών της Ευρώπης καθώς παρέχει το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο συνεργασίας μέσω του οποίου τα κράτη μπορούν να αναπτύξουν τη δράση τους σε μία πληθώρα τομέων πολιτικής– θα καθυστερήσει σημαντικά, καθώς η εν γένει ενταξιακή τους πορεία αναδεικνύει τις σημαντικές παθογένειες που τα διακατέχουν. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα τόσο από τις κυβερνήσεις των υποψήφιων κρατών (όσον αφορά την εκτέλεση) όσο και από την ΕΕ (όσον αφορά την υποστήριξη και τον έλεγχο) στην υλοποίηση των απαραίτητων μεταρρυθμίσεων, ώστε να εξασφαλιστεί ότι θα πληρώσουν τα κριτήρια προσχώρησης –δίνοντας έμφαση στα θεμελιώδη ενταξιακά κεφάλαια– προκειμένου να ενταχθούν στην ΕΕ.

Επιπλέον, επειδή η διεύρυνση της ΕΕ –οποτεδήποτε και αν αυτή πραγματοποιηθεί– αναμένεται να επηρεάσει σημαντικά την επίτευξη ομοφωνίας, κρίνεται σκόπιμη η υλοποίηση θεσμικών μεταρρυθμίσεων από πλευράς ΕΕ ώστε να διευκολυνθεί η λήψη αποφάσεων επί ευαίσθητων ζητημάτων. Ως προς τούτο, η πρόταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τη δυνατότητα λήψης απόφασης με ειδική πλειοψηφία (qualified majority) (Συμβούλιο της ΕΕ 2024β) αναφορικά με τα ενδιάμεσα στάδια της ενταξιακής διαδικασίας³ (European Parliament 2023:4) εκτιμάται ότι θα διευκολύνει την επίλυση των σχετικών ζητημάτων, καθώς η συνοχή μεταξύ των κρατών μελών δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη.

³ Η εν λόγω πρόταση αφορούσε συν τοις άλλοις τη δυνατότητα λήψης απόφασης με ειδική πλειοψηφία για ζητήματα που αφορούν την επιβολή κυρώσεων και την εξωτερική πολιτική της ΕΕ, με εξαίρεση την έγκριση στρατιωτικών αποστολών ή επιχειρήσεων με εκτελεστική εντολή (European Parliament 2023:4).

References

- Armstrong, R.-E. (2025, May 09). Russia holds Victory Day parade in Moscow amid its war in Ukraine. Euronews. <https://www.euronews.com/2025/05/09/russia-holds-victory-day-parade-in-moscow-amid-its-war-in-ukraine>
- Brzozowski, A. (2022, July 19). EXPLAINER: Next steps for Albania, North Macedonia as EU agrees to start accession talks. EURACTIV. <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/explainer-next-steps-for-albania-north-macedonia-as-eu-agrees-starting-accession-talks/>
- Council of the EU. (2024). Council conclusions on Enlargement [Official Document]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16983-2024-INIT/en/pdf>
- Council of the EU. (2025a, June 27). EU and Montenegro provisionally close public procurement chapter in accession negotiations [Press Release]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/27/eu-and-montenegro-provisionally-close-public-procurement-chapter-in-accession-negotiations/>
- Council of the EU. (2025c, September 12). EU opens accession negotiations with Albania on green and sustainable connectivity policies [Press Release]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/09/16/eu-opens-accession-negotiations-with-albania-on-green-and-sustainable-connectivity-policies/>
- De Munter, A. (2025, Απρίλιος). Τα Δυτικά Βαλκάνια [Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση]. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/168/the-western-balkans>
- Dimakos, G. & Galatoulas, S. (2021). N. Macedonia, EU are you blind & the Bulgarian Veto. Institute of International Economic Relations. https://idos.gr/wp-content/uploads/2021/03/Dimakos-N.Macedonia-EU_are_u_blind__the_Bulgarian_Veto1.pdf
- EU Neighbours East. (2024, October 31). EU accession process step by step. <https://euneighbourseast.eu/news/publications/eu-accession-process-step-by-step/>
- EUR-Lex. (n.d.). Accession criteria (Copenhagen criteria). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:accession_criteria_copenhagen
- European Commission. (2024a, October 30). North Macedonia Report 2024 [Official Document]. https://enlargement.ec.europa.eu/north-macedonia-report-2024_en
- European Commission. (2024b, October 30). Montenegro Report 2024 [Official Document]. https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024_en
- European Commission. (2024c, October 30). Serbia Report 2024 [Official Document]. https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2024_en
- European Commission. (2024d, October 30). Albania Report 2024 [Official Document]. https://enlargement.ec.europa.eu/albania-report-2024_en

- European Commission. (2024e, October 30). Bosnia and Herzegovina Report 2024 [Official Document]. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/451db011-6779-40ea-b34b-a0eeda451746_en?filename=Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202024.pdf
- European Commission. (2024f, October). The EU Accession Process Step-by-step [Infographic]. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/37277f56-50d2-4f76-8eb4-dc105b389ed5_en?filename=Factsheet%20-%20The%20EU%20accession%20process%20-%20Step-by-step.pdf
- European External Action Service. (2025c, April 08). EU Statement – UN Security Council: Briefing on Kosovo (UNMIK). https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york/eu-statement-%E2%80%93-un-security-council-briefing-kosovo-unmik_en
- European Parliament. (2023, November 22). Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties [P9_TA(2023)0427]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.pdf
- European Parliament. (2024, April). The Enlargement of the Union. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/167/the-enlargement-of-the-union>
- European Parliament. (2025, June 18). Montenegro and Moldova: MEPs applaud EU membership progress [Press Release]. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250616IPR28953/montenegro-and-moldova-meps-applaud-eu-membership-progress>
- European Union. (2024a, October 30). The EU and North Macedonia. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/67e9638a-c753-4b42-a740-56b4125fbfe0_en?filename=EU-North_Macedonia-factsheet-2024.pdf
- European Union. (2024b, October 30). The EU and Montenegro. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3e88d41e-df46-44ae-9986-bfb12793a6b8_en?filename=EU-Montenegro-factsheet-2024.pdf
- European Union. (2024c, October 30). The EU and Serbia. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/81490f3f-06fb-428e-9a9c-be1deeb6f36b_en?filename=EU-Serbia-factsheet-2024.pdf
- European Union. (2024d, October 30). The EU and Albania. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/561fc96c-cf58-421e-9396-d7bfbb28e24d_en?filename=EU-Albania-factsheet-2024.pdf
- European Union. (2024e, October 30). The EU and Bosnia and Herzegovina. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/4a5da032-f207-427e-a6c3-49655916c7b4_en?filename=EU-Bosnia-factsheet-2024.pdf
- European Union. (2024f, October 30). The EU and Kosovo. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/caaa6bb2-9c87-4ca2-a05c-8e2a33028489_en?filename=EU-Kosovo-factsheet-2024.pdf

- European Union. (n.d.). EU enlargement. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement_en
- Gabidzashvili, I. (2021). The EU Enlargement to the Western Balkans: Accession Negotiations with North Macedonia and Albania. *European Policy Review*, 4(1), 217-233. <https://pub.flowpaper.com/docs/https://esthinktank.com/wp-content/uploads/2021/07/2021-European-Policy-Review-2021-compressed.pdf#page=218>
- HuffPost Greece. (2022, Μάιος 16). Βόρεια Μακεδονία: Νέες προκλητικές δηλώσεις περί «Μακεδονίας» από τον αρχηγό του VMRO. https://www.huffingtonpost.gr/entry/voreia-makedonia-nees-prokletikes-deloseis-peri-makedonias-apo-ton-archeyo-toe-vmro_gr_664630c7e4b098d9bd48f41d
- Ζυγούρα, Β. (2028). Η Ευρωπαϊκή Διαχείριση της Προσφυγικής Κρίσης του 2015: Μεταξύ «Θεσμικών Αποφάσεων» και «Εθνικών Πολιτικών». Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet ΕΚΠΑ. https://jmce.gr/portal/wp-content/uploads/2018/05/B.-Zygoura_-_H-eyropaiki-diaxeirisi-tis-prosfygikis-krisis-tou-2015-1.pdf
- Zamponi, R. (2025, March 10). Outcome of the special European Council meeting of 6 March 2025. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/765784/EPRS_BRI\(2025\)765784_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/765784/EPRS_BRI(2025)765784_EN.pdf)
- Κρητικός, Α. (2022). Το αμήχανο οδοιπορικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ενεργειακή κρίση [Policy Paper 112]. Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής & Εξωτερικής Πολιτικής. <https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2022/10/Policy-paper-112-Kritikos-EL-final.pdf>
- Νέδος, Β. (2025, Ιανουάριος 27). Παράθυρο συνεννόησης με τα Τίρανα. *Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*. <https://www.kathimerini.gr/politics/563435494/parathyro-synennoisis-me-ta-tirana/>
- Νέδος, Β., Τζίμας, Σ. & Βουδούρη, Α. (2024, Μάιος 14). Αυστηρό μήνυμα Αθήνας, βέρτιγκο στα Σκόπια για την ονομασία. *Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ*. <https://www.kathimerini.gr/politics/563023339/aystiro-minyma-athinas-vertigko-sta-skopia-gia-tin-onomasia/>
- NPR. (2025, February 09). Europe's far-right leaders applaud Trump and downplay threat of possible U.S. tariffs. <https://www.npr.org/2025/02/09/g-s1-47462/europe-far-right-leaders-meeting>
- Συμβούλιο της ΕΕ. (2024α, Φεβρουάριος 08). Ομοφωνία. <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/voting-system/unanimity/>
- Συμβούλιο της ΕΕ. (2024β, 28 Ιουνίου). Ειδική πλειοψηφία. <https://www.consilium.europa.eu/el/council-eu/voting-system/qualified-majority/>
- Stanicek, B. (2024, April 12). North Macedonia. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA\(2024\)760411](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2024)760411)
- Stefanova, B. (2024). Small-state veto power in the European Union? National interests and coalition-building capacity of the member states in Central and Eastern Europe. In A.-L. Högenauer & M. Mišik (Eds.), *Small States in EU Policy-Making* (pp. 85-102) Routledge. <http://doi.org/10.4324/9781003380641-7>

Eurosceptic about What? Knowledge Gaps and Public Euroscepticism Across Crises

Marina Zoe Saoulidou, Adjunct Lecturer,
National and Kapodistrian University of Athens, msaoulidou@pspa.uoa.gr

Abstract

Euroscepticism has been woven into the fabric of EU politics for nearly forty years now, reaching its peak especially in times of crisis. Theory suggests that there is a positive relationship between levels of knowledge about the EU and support for it, as better understanding of its nature and policies can mitigate the drivers of public Euroscepticism. Yet, does this account hold under the exceptional circumstances of the ongoing polycrisis, when satisfaction with the EU depends also on the information about the measures taken for the handling of each crisis? The results of this longitudinal analysis of Eurobarometer data reveal a paradox: Although Euroscepticism is reinforced during turbulent political waters, it is often triggered by policies that citizens do not fully understand or are not well informed about.

Keywords: Euroscepticism, European Integration, Crises, Public Opinion, Eurobarometer

Ευρωσκεπτικιστές για ποιο θέμα; Κενά γνώσης και Ευρωσκεπτικισμός σε επίπεδο πολιτών σε περιόδους κρίσεων

Μαρίνα Ζωή Σαουλίδου, Εντεταλμένη διδάσκουσα,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών,

Περίληψη

Ο Ευρωσκεπτικισμός αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της ευρωπαϊκής πολιτικής για σχεδόν σαράντα χρόνια, με τη δυναμική του να κορυφώνεται ιδιαίτερα σε καιρούς κρίσεων. Στη θεωρία υποστηρίζεται ότι υπάρχει μία θετική συσχέτιση μεταξύ του βαθμού γνώσης γύρω από την Ένωση και της υποστήριξης προς αυτή, καθώς η καλύτερη κατανόηση της φύσης και των δράσεων της μπορεί να αμβλύνει τους παράγοντες του Ευρωσκεπτικισμού σε επίπεδο πολιτών. Επαληθεύεται ωστόσο αυτή η εξήγηση και υπό τις ασυνήθιστες συνθήκες της τρέχουσας πολυκρίσης, όταν η ικανοποίηση από την ΕΕ εξαρτάται επίσης από τη γνώση των πολιτών γύρω από τα μέτρα που υιοθετήθηκαν για την αντιμετώπιση κάθε κρίσης; Τα αποτελέσματα της παρούσας διαχρονικής ανάλυσης στοιχείων του Ευρωβαρόμετρου αποκαλύπτουν ένα παράδοξο: Παρότι ο Ευρωσκεπτικισμός αυξάνεται σε ταραγμένες πολιτικές περιόδους, συχνά πυροδοτείται από πολιτικές τις οποίες οι πολίτες είτε δεν κατανοούν πλήρως ή για τις οποίες δεν είναι πλήρως ενημερωμένοι.

Λέξεις κλειδιά: Ευρωσκεπτικισμός, Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, Κρίσεις, Κοινή Γνώμη, Ευρωβαρόμετρο

1. Introduction

The multiple crises that the EU faced during the past fifteen years brought renewed salience and academic interest to an old acquaintance in European politics, namely Euroscepticism. Although in reality it never ceased to be an integral part of the debates over the depth and the width of European integration, the prolonged crisis conditions, and the consequent erosion of citizens' perceptions of the credibility and effectiveness of EU policy, have significantly fanned the flames of public Euroscepticism (Smętkowski and Dąbrowski 2019; Carpenter, Brunet-Jailly and Hallgrímsson 2024).

It is characteristic that between 2009 and 2015, when the effects of the Eurozone crisis were still being felt across Europe, there was a sharp drop in citizens' support for the EU, as proxied by one of the most crucial Eurobarometer (EB) indicators for assessing levels of popular Euroscepticism, i.e., the image of the EU (European Commission 2025). Similarly, during the migration crisis (2015–2016)¹, on average, only 3 out of 10 Europeans had a very or fairly positive image of the EU, and these low levels have persisted from 2018 to this day, with less than half of Europeans saying that the EU represents something positive (European Commission 2025). Besides, this trend is confirmed by the more than doubling of Eurosceptic vote across Europe in the last twenty years (Henley 2020).

Theory suggests that there is a positive relationship between levels of knowledge about the EU and support for it (e.g., European Commission 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b, 2009a) as understanding and better information about what the Union is and how it works can mitigate the drivers of both hard and soft Euroscepticism (Sinnott 1997). This account has been widely confirmed up to the onset of the successive crises, as numerous rounds of the Eurobarometer survey showed that the greater the awareness of the EU institutions and their functioning, the more favourable citizens' attitudes towards the Union were.

In 2002, 2003 and 2004, for instance, the analysis of the EB 57–61 data showed that the more people felt they knew about the EU, the more likely they were to support it. This relationship held true across all standard indicators of support, namely the perceived benefit of EU membership, the image of the EU and the feelings if the EU were to be scrapped, with 69% of less informed citizens saying they would feel relieved (EB 57).

These findings are also in agreement with rational choice theory in political decision making, which assumes that information is a key force in shaping complete and utility-maximizing political judgments (Ainsworth 2020; Héroux-Le-gault 2023; Levi 1991; Pollack 2006) and that the utter or partial lack of it may add to other factors such as computational limits (Simon 1995), ideology and party identification (Knight 1985), as well as interest in politics in general (Bishop 1987).

Yet, does this otherwise strong link hold under the exceptional circumstances of crises? This research note aims to test this knowledge-acceptance of integration thesis in the context of the ongoing polycrisis, when the satisfaction

with the EU depends not only on general awareness of EU matters but also on the knowledge about the measures taken for the handling of each crisis.

To answer this question, this article employs an observational, longitudinal analysis of data from the Eurobarometer surveys, conducted during recent major transboundary crises, namely the Eurozone, Migration, COVID-19, Brexit and Ukraine crisis. The results reveal a paradox, in that although popular Euroscepticism is reinforced in turbulent political waters, it is often triggered by policies that citizens do not fully understand or are not well informed about.

The note proceeds as follows: first, it outlines the theoretical framework, then it turns to the empirical data and their analysis, and finally concludes by discussing the main findings and their implications for the European integration process.

2. Method & Data

Setting out to examine whether the otherwise strong relationship between citizens' knowledge about the EU's nature and actions and the support of European integration holds up even in times of crises, this research note employs a longitudinal analysis that relies on data from both Standard and Special Eurobarometer survey series.

The choice of this design offers three main advantages. First, the method provides greater analytical depth as it allows the examination of the effect of knowledge gaps on popular Euroscepticism trends across different phases of the polycrisis. Second, relying on a longitudinal design makes it possible to trace how the interplay between knowledge and public stances toward the EU evolves over time. Finally, given the heterogeneity that characterizes a decade and a half of crises, the design enhances the accuracy of the results by allowing the variation across different crisis episodes to be observed.

Additionally, this empirical analysis draws on data from the Eurobarometer Surveys conducted between 2009 and 2025, supplemented, when necessary, with earlier waves released from 2002 to 2009 for comparative purposes. The main advantage of this polling instrument lies in the fact that Eurobarometer combines a "wide range of topics covered consistently over a long time", while also meeting the double criterion of "regularity of publications" and width of "geographical coverage" (European Commission, n.d.). Furthermore, the survey offers a number of trend questions that are repeated across time (GESIS n.d.). Among them are items that operationalize, on the one hand, citizens' awareness and knowledge of the EU and its actions, and, on the other hand, their level of support for the Union.

More specifically, regarding the level of awareness about the nature and the policies of the EU, the main trend question is the following: "To what extent do you agree or disagree with each of the following statements? I understand how the EU works (%-EU), which is repeated —with some minor variations— in all Euro-

barometers of the period under study. Additionally, the research note uses other relevant questions that were posed during different time intervals of the polycrisis, from which it can extract the levels of knowledge about the handling of each crisis (e.g., “Have you seen, heard or read anything about NextGenerationEU, the EU’s COVID-19 recovery instrument?”. The exact wording of all questions used from the Eurobarometer is provided in Appendix A.

On the contrary, this note does not include more ‘encyclopedic knowledge’ questions, such as whether participants know what the European Parliament is, since –in accordance with Sinnott (1997)– “these questions can probably be treated as indicative of more general levels of knowledge and understanding,” and therefore they are not trustworthy proxies for factors contributing to Euroscepticism. Besides, the European Commission itself (2013) notes that the fact that most EU citizens by now have heard of the European Parliament and the European Commission suggest that “most people know the basic facts about the European Union, but do not feel they have any depth of knowledge”.

Finally, two main limitations should be considered when interpreting the results of this article. First, Eurobarometers do not provide a comprehensive account of the levels of public knowledge about the EU or how it addressed the multiple crises of the past decade and a half. Second, as Sinnott (1997) mentions, it is “extremely difficult to quantify what either the minimum or the desirable level of knowledge should be”. And this is exactly the reason why, when available, more than one relevant answer is used to ensure a clearer picture of the levels of knowledge vis-à-vis Euroscepticism during the polycrisis.

3. Analysis

As is true with many other -isms, Euroscepticism is a phenomenon that thrives in the grey zones between public knowledge and concrete actions of the European Union. The research interest in the relationship between awareness and acceptance of the Union goes back many decades, with the Eurobarometers already including in the 1980s and the 1990s questions and correlations regarding the link between support for EU membership, image of the EU, and feelings if the EU were to be scrapped on the one hand, and self-perceived knowledge about the Union on the other (Table 1).

Table 1: The Relationship between Knowledge and Support for the EU (2000-2004)

	Self-perceived knowledge about the EU											
	EB 57			EB 58			EB 59			EB 60		
	Low %	Average %	High %	Low %	Average %	High %	Low %	Average %	High %	Low %	Average %	High %
<i>Country's membership to the EU is...</i>												
A good thing	37	62	72	40	62	70	41	63	72	37	55	64
Neither good nor bad	35	26	16	36	25	16	13	10	12	37	28	16
A bad thing	13	9	11	12	9	12	32	25	15	14	15	19
Don't know	16	3	1	12	3	2	14	3	1	12	3	1
<i>Image of the EU is...</i>												
Positive	32	58	70	34	57	68	34	55	69	32	52	59
Neutral	37	29	16	39	29	18	38	30	15	40	29	17
Negative	18	11	12	16	12	14	19	14	15	20	18	22
Don't know	13	3	1	11	2	0	9	2	1	9	2	3
<i>Feelings if the EU were to be scrapped...</i>												
Very sorry	16	43	61	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Indifferent	55	39	23	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Very relieved	14	9	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Don't know	15	10	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Country has on balance...</i>												
Benefited	-	-	-	35	57	72	-	-	-	-	-	-
Not benefited	-	-	-	31	28	21	-	-	-	-	-	-
Don't know	-	-	-	34	16	7	-	-	-	-	-	-

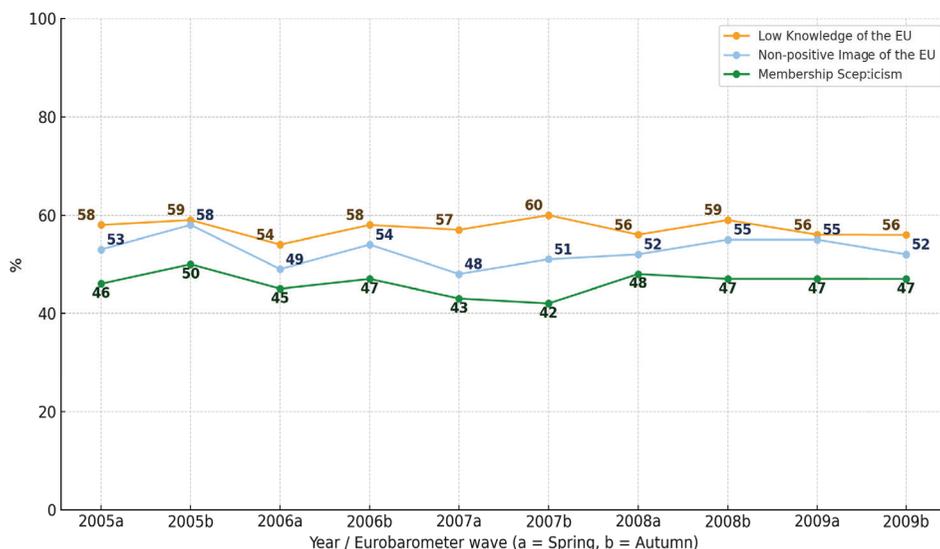
Source: Author's contribution based on data from Eurobarometer Surveys (57-61)

Data from the EB 57, in 2002, for instance, show that those with high self-perceived knowledge about the EU believed that the Union was a good thing (72%), while also having a positive image for it (70%) and declared that they would feel “very sorry” in case the EU were to be scrapped (61%). On the contrary, only 37% of those with low levels of knowledge supported their country’s membership in the EU and only 32% had a positive image of it. Additionally, only 16% of them stated that they would be sorry if the EU were to be dismantled.

Likewise, the EB 58 reveals that citizens with little understanding of the EU believed that their country’s membership in the Union was either a bad thing (12%) or they didn’t even have an opinion on the subject, as 36% said that it was “neither good nor bad” or stated that they don’t know. Moreover, the EB 61 shows that those who had high levels of knowledge about the EU were the most ardent supporters of their country’s membership in the EU (61%) and were very unlikely not to have an opinion on the image of the Union (only 1% answered ‘Don’t Know’).

These specific correlations are not provided consistently in all the Eurobarometer waves. Nevertheless, their argument is confirmed through the comparison of the longitudinal data on the question “do you understand how the EU works” –which started in 2005– and the two strongest indicators of support for the EU, namely the image of the EU and the positive views of their country’s membership in it (Figure 1).

Figure 1: Comparing Low Knowledge with Non-Positive Image of the EU & Membership Scepticism (pre-crisis period)



Source: Author’s contribution based on data from the Eurobarometer Survey (63-71)

Note: * Low knowledge corresponds to the answers: “Don’t know” and “Disagree”; ** Non-positive image of the EU follows from the answers: “Negative”, “Neutral”, and “Don’t know”.

As it is clearly evident from the above graph, the mean levels of knowledge about the EU across the member states go hand in hand with the mean levels of acceptance of the Union. In 2006, for example, 58% state that they are not adequately aware of the EU's function and 54% express a negative or no opinion regarding its image. It is important here to note that the compound percentages were not created arbitrarily, as a substantial body of empirical studies agrees that both substantive ("neither agree nor disagree") and nonsubstantive ("Don't Know" and "No Opinion") answers that show neutrality, often mask either lack of political knowledge or avoidance of giving a true opinion for several reasons (e.g., Johns 2005; Blasius and Thiessen 2001; Krosnick et al. 2002). According to Converse's thesis (1964), for example, respondents often fabricate opinions instead of stating their ignorance on political issues, while Faulkenberry and Mason (1978) correlate neutral "Don't Know" answers with low political interest and lack of political knowledge. Besides, the EB also takes the view that people "by choosing the 'Don't Know response' state indirectly that they do not understand the way the EU works (European Commission 2006), and that "Ignorance" includes both "False" and "Don't know" answers (European Commission 2017).

It is also interesting that the already low levels of subjective knowledge about the EU are complemented, across time, by low objective² knowledge. In EB 61 (Spring 2004), for instance, 50% didn't know that they can vote for the Members of the European Parliament (21% answered false and 29% Don't Know), while in the EBs from 2005 and 2006 only 17% knew that most of the budget is spent on agriculture and not on buildings and personnel costs. A similar percentage stated that they did not know where the money was allocated.

Does this nexus persist, though, during the polycrisis that started in 2009, leading to new heights of critical stances toward European integration (Kang and Oh 2020; Carpenter, Brunet-Jailly and Hallgrímsdóttir 2024; Shebalina and Kotok 2022)? This is an interesting question to pose if one considers that in the past fifteen years citizens' opinions are formed through a more funnel-like pattern, where the stoking of public Euroscepticism arises not solely as a result of the levels of knowledge about the institutional structure and the EU competences, but also from the awareness regarding the handling of the crises.

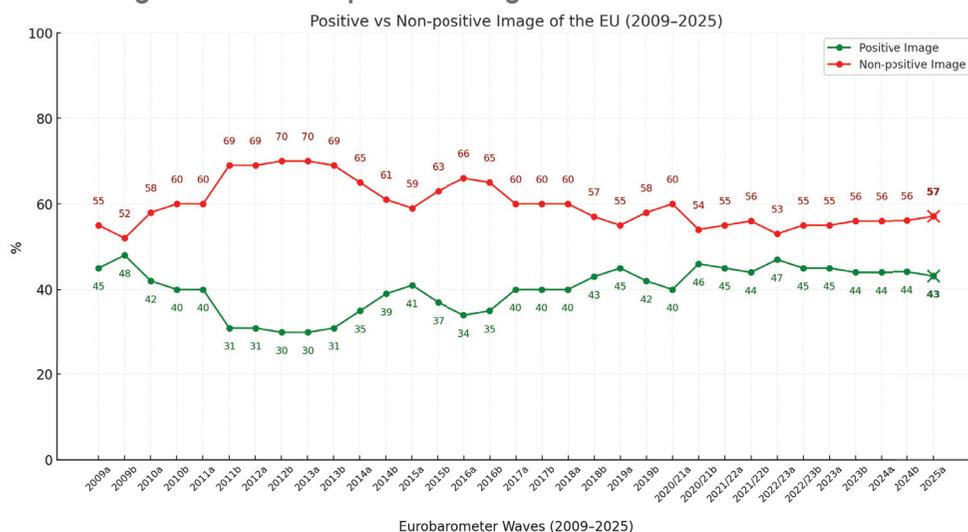
The first step to determine whether the positive relationship between understanding and support for the Union holds in times of crisis is to examine its dynamics from 2009 onwards. To do so, proxy variables of both subjective and objective knowledge will be juxtaposed with variables related to the levels of acceptance of the EU and its policies.

3.1 The (lack of) support for the EU

Despite the fact that the recent crises have been different in their nature and ramifications (Pirro, Taggart and van Kessel 2018), they have undoubtedly disrupted citizens' relationship with the EU (De Vries 2022; Kang and Oh 2020; Verney and Katsikas 2020). Data from the Eurobarometer Surveys (EB 78-79) reveal that at the height of the Eurozone crisis only 30% of the citizens had

a positive image about the EU, with this low percentage continuing during the 2015 migration crisis (34% saw the Union positively in Spring 2016) before the sentiments toward the EU partially reversed, reaching, yet still only, 44% on average from 2017 onwards (Figure 2).

Figure 2: The Non-positive Image of the EU in times of crisis

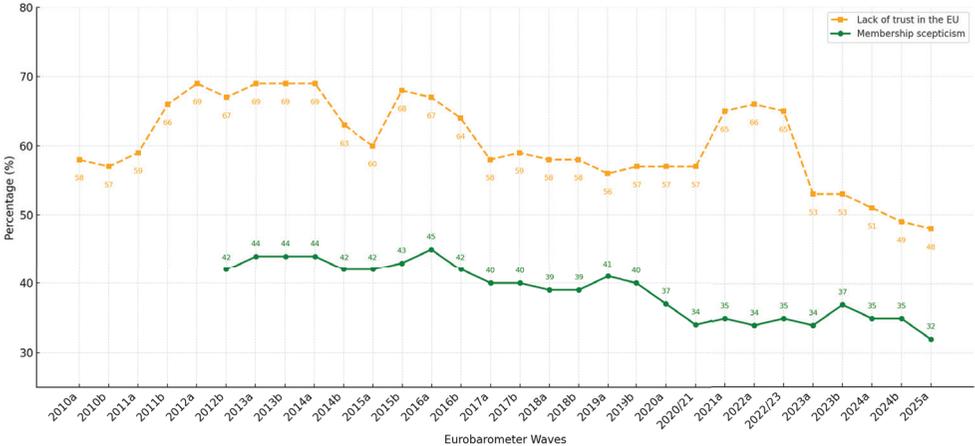


Source: Author's elaboration based on data from the Eurobarometer Surveys (71-103)

Note: * Non-positive image of the EU follows from the answers: "Negative", "Neutral", and "Don't know".

In the same vein, Eurobarometer data reveal significant spikes in public distrust toward the EU during the polycrisis. Amid the Eurozone crisis, only three out of ten people stated that they trusted the European Union, a ratio that did not once again increase until the COVID-19 crisis, when it gradually began to return to the "lukewarm" levels recorded in the pre-crisis period (i.e., around 45-50%). On the other hand, European citizens were somewhat more reluctant when asked whether the future of their country could be better outside the EU. Nevertheless, even in that case, roughly up to the onset of the pandemic, more than four out of ten respondents answered that either their country would do better if exited the Union or that they didn't know (Figure 3).

Figure 3: Membership Scepticism and Distrust in the EU (2010-2025)



Source: Author's own contribution based on data from the Eurobarometer Surveys (73-103)
 Note: * "Membership Scepticism" follows from the combined answers: "Agree" and "Don't know".
 ** Data on trends in trust in the EU are drawn from Eurobarometer 103.

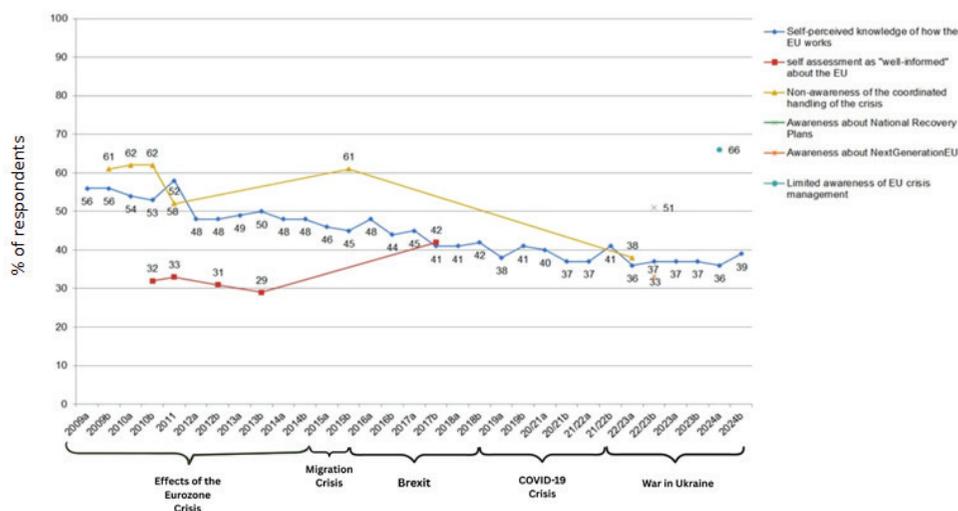
3.2 The (lack of) knowledge for the EU

The task of reaching a safe conclusion about citizens' knowledge of how the EU functions is fraught with difficulties, let alone when their support for European integration is also filtered through their assessment of the handling of the successive crises of the past decade and a half. As was true for the pre-crisis period, Europeans tend to state that they are more or less familiar with how the Union works, something that has been maintained, or rather somewhat reinforced, in the context of the polycrisis. Yet still, during most of the period under review, it is only a little more than half of the respondents who feel they know how the Union works, and what's more, this number corresponds to the subjective knowledge levels. This picture changes when one focuses on data about objective knowledge or other qualitative data, such as citizens' information about the measures taken by the EU for the handling of each crisis (Figure 4).

In the midst of the economic crisis, for example, when the EU was under public fire, only 29% of Europeans said in the thematic Eurobarometer Effects of the Economic and Financial Crisis on European Public Opinion (European Commission 2013) that they felt "well-informed about European matters", a percentage that marked a further decline from the already low 32% in 2010. Likewise, the Qualitative Eurobarometer Study Coping with the Crisis (European Commission 2014) found that respondents' knowledge of EU funding was "very limited" and that there was also "a very low level of awareness" about what the EU was doing to tackle unemployment and lack of understanding of how European funds for addressing the economic crisis might impact their lives.

During the migration crisis, data also confirm the knowledge-support for the EU hypothesis. It is characteristic that in the Special Eurobarometer *Integration of immigrants in the European Union* (European Commission 2018c) only a minority of Europeans said that they were informed about immigration and integration, with 46% of them stating that they were “not very well informed”, 15% that were “not at all informed” and a 2% that did not even know whether they were well informed or not. These results, again, are consistent with the ones from the Standard Eurobarometer 88 of the same period, which showed that, in total, 58% considered themselves not well informed about EU matters.

Figure 4: Indicators of Public Knowledge and Awareness of the EU (2009-2015)



Source: Author's contribution based on data from the Eurobarometer Surveys (71-103), Flash Eurobarometers 456, 506, 515, and 546, as well as Special Eurobarometers 71.1, 74.1, 74.3, and 84.1. Note: * Non-awareness of the coordinated handling of the crisis follows from the answers: "Don't know" and «Individually» ** Limited awareness of EU crisis management follows from the answers: I am not aware that the EU is involved in dealing with crises; I am aware that the EU is involved in dealing with crises, but I do not know exactly in what way.

On the other hand, Brexit, COVID-19, and the war in Ukraine have apparently affected trust in European Integration less and to varying degrees (e.g., European Parliament 2018a; European Parliament 2018b; European Commission 2022; Katsikas 2025). In 2018, for instance, while on average 65% of citizens preferred a joint action with other EU member states on Brexit, 51% of British respondents favoured a national approach or expressed no opinion, with eight other countries showing comparable reluctance toward joint EU action. Likewise, the Flash Eurobarometer *EU's response to the war in Ukraine* (2018b) finds significant variation

among EU Member States “in terms of how respondents assess EU’s response to the war in Ukraine” and “how likely respondents are to identify themselves more with Europe since the start of the war in Ukraine”. Additionally, Flash Eurobarometer *Attitudes on vaccination against COVID-19* (2022) shows large cross-national differences in the assessment of vaccination strategy at the EU level, with satisfaction levels ranging from 33% in Germany to 75% in Portugal.

Nevertheless, as was true up to Brexit, Europeans continue to evaluate the European Union while having rather patchy knowledge. As Figure 4 shows, in 2018, almost six out of ten Europeans considered themselves not well-informed about European issues, while in the aftermath of the COVID-19 crisis, only 33% stated that they had “seen, heard or read something about NextGeneration EU” (European Commission 2023). Similarly, Flash Eurobarometer *Perceptions of EU crisis management* (2024) found that 66% of respondents either were “not aware that the EU is involved in dealing with crises” or knew of its involvement in dealing with crises but they did not know “exactly in what way”. Besides, an implicit acknowledgment of citizens’ limited knowledge and understanding of the EU is reflected in the persistent way they characterize the Union as “complex” (75% in EB 103) and “remote” (average 53% between EB 81-103).

4. Conclusion

The successive crises of the past fifteen years not only tested the limits of European integration but also led to a renewed wave of popular Euroscepticism, which this time focused on the culprits and the handling of the multi-dimensional crisis. Theory has widely related this new spike with the further politicization of the Union. Nevertheless, politicization does not necessarily imply opposition, since previous phases of EU history showed that if combined with duly knowledge and awareness it could hamper the rise of Euroscepticism at the level of the public. This analysis examined whether this linkage between knowledge and support for the EU holds true also in times of crisis, finding a paradox: Despite the fact that public Euroscepticism rose during the turbulent last years, to a very large extent, it was based on citizens’ judgment on policies that they did not understand or were adequately informed.

This finding is important as support of the EU is already being eroded by two other constant factors, namely the permanent crisis mode and the developments in technology and communication that have permitted the easy dissemination of misinformation and disinformation, even among those interested in politics. Therefore, in a context of increasing unpredictability, and also inability to control the sources and the quality of information Europeans consume, it would be interesting for both research and policy to dig into this complex and constantly evolving relationship between public knowledge and scepticism toward European integration.

Endnotes

1. The periodization of crises is based on that of the EU itself (European Parliament 2016).

2. As is true with other disciplines, such as consumer and business studies, it is widely accepted that political knowledge can largely be distinguished into two categories, namely “objective” and “subjective” (e.g., Dreston, Halversen and Weeks 2025; Delli Carpini and Keeter 1996; Carlson et al. 2009; Oberle 2012). Broadly speaking, objective knowledge refers to the range of factual information about political issues (Gherghina and Marian 2024), while subjective knowledge is a mix of knowledge and self-confidence about how much they know (e.g., Park and Lessig 1981). The European Commission treats subjective knowledge as respondents’ own assessment of the knowledge they have of the EU, distinguishing it from objective/ effective knowledge, which it defines as the actual knowledge about the Union (e.g., EB 62; EB 63; 65). To measure it, over the years, the EU has used several short “quizzes”, most of which included five or six statements about the Union for which the respondents were asked to say whether they were true or false. These proxy questions attempt to capture both general knowledge (e.g., whether they know that the members of the European Parliament are elected directly by the citizens of the European Union or where the European Union’s budget is spent) and current affairs (e.g., whether they are aware about initiatives such as NextGenerationEU).

References

- Ainsworth, S. (2020). Rational choice theory in political decision making. Oxford *Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1019>
- Bishop, G. F. (1987). Context effects on self-perceptions of interest in government and public affairs. In H.-J. Hippler, N. Schwarz, & S. Sudman (Eds.), *Social information processing and survey methodology* (pp. 179–199). Springer.
- Blasius, J., & Thiessen, V. (2001). The use of neutral responses in survey questions: An application of multiple correspondence analysis. *Journal of Official Statistics*, 17(3), 351–367.
- Carpenter, M. J., Brunet-Jailly, E., & Hallgrímsdóttir, H. K. (2024). Editorial: Crisis, contention, and Euroscepticism. *Frontiers in Political Science*, 6, 1420335. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1420335>
- Converse, P.E. (1964). The nature of belief systems in mass publics. In D. E. Apter (Ed.), *Ideology and discontent* (pp. 206–261). Free Press.
- De Vries, C. E. (2022). Analysing how crises shape mass and elite preferences and behaviour in the European Union. *European Union Politics*, 23(1), 161–168. <https://doi.org/10.1177/14651165211044086>

- Delli Carpini, M. X., & Keeter, S. (1996). *What Americans know about politics and why it matters*. Yale University Press.
- Dreston, J. H., Halversen, A., & Weeks, B. E. (2025). Is it what you know or what you think you know? Understanding the roles of objective and subjective political knowledge in political discussion. *International Journal of Public Opinion Research*, 37(4), edaf056. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edaf056>
- European Commission. (2002a). Standard Eurobarometer 57: Public opinion in the European Union (Spring 2002). Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1401>
- European Commission. (2002b). Standard Eurobarometer 58: Public opinion in the European Union (Autumn 2002). Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/331>
- European Commission. (2003a). Standard Eurobarometer 59: Public opinion in the European Union (Spring 2003). Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/333>
- European Commission. (2003b). Standard Eurobarometer 60: Public opinion in the European Union (Autumn 2003). Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/397>
- European Commission. (2004a). Standard Eurobarometer 61: Public opinion in the European Union (Spring 2004). Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/408>
- European Commission. (2006). Standard Eurobarometer 65: Public opinion in the European Union (Autumn 2006). Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/583>
- European Commission. (2009a). Standard Eurobarometer 71: Public opinion in the European Union (Spring 2009). Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/829>
- European Commission. (2010). Special Eurobarometer 74.1: Europeans and the crisis II (Aggregate report). Publications Office of the European Union. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2010/europeans-and-the-crisis-ii/aggregate-report/en-aggregate-report-europeans-and-the-crisis-ii-201011.pdf>
- European Commission. (2013). Effects of the economic and financial crisis on European public opinion. In Eurobarometer: 40 years. Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/angular/assets/about/EB-40years.pdf>
- European Commission. (2014). Coping with the crisis: Aggregate report. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2767/55315>

- European Parliament. (2015). Parlemeter 2015 – Part I: The main challenges for the EU, migration, and the economic and social situation (Eurobarometer 84.1). Publications Office of the European Union. https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/EB84.1_synt_conso_en.pdf
- European Commission. (2017). Standard Eurobarometer 88: Public opinion in the European Union (Autumn 2017). Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2143>
- European Parliament. (2018a). Brexit effect: Public opinion survey shows that EU is more appreciated than ever. Publications Office of the European Union. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181016IPR16213/brexit-effect-public-opinion-survey-shows-that-eu-is-more-appreciated-than-ever>
- European Parliament. (2018b). Delivering on Europe: Citizens' views on current and future EU action (Eurobarometer 89.2). Publications Office of the European Union. https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/delivering_on_europe_citizens_views_on_current_and_future_eu_action/report.pdf
- European Commission. (2018c). Special Eurobarometer 469: Integration of immigrants in the European Union. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2837/918822>
- European Commission. (2022). Flash Eurobarometer 506: EU's response to the war in Ukraine. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2775/260873>
- European Commission. (2023). Flash Eurobarometer 515: EU Recovery Plan "NextGenerationEU". Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2653>
- European Commission. (2025). Standard Eurobarometer 103: Public opinion in the European Union (Spring 2025). Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3372>
- European Commission. (n.d.). About Eurobarometer. Publications Office of the European Union. <https://europa.eu/eurobarometer/about/eurobarometer>
- Faulkenberry, G. D., & Mason, R. (1978). Characteristics of nonopinion and no opinion response groups. *Public Opinion Quarterly*, 42(4), 533–543. <https://doi.org/10.1086/268466>
- GESIS. (n.d.). Eurobarometer trend files: List of trends. GESIS – Leibniz Institute for the Social Sciences. Retrieved October 6, 2025, from <https://www.gesis.org/en/eurobarometer-data-service/overview/eb-trends-trend-files/list-of-trends>
- Gherghina, S., & Marian, C. (2024). Election campaign and media exposure: Explaining objective vs subjective political knowledge among first-time voters. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 32(1), 37–53. <https://doi.org/10.1080/25739638.2024.2319400>

- Henley, J. (2020, March 2). Support for Eurosceptic parties doubles in two decades across EU. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/02/support-for-eurosceptic-parties-doubles-two-decades-across-eu>
- Héroux-Légault, M. (2023). The impact of political knowledge on the voting decision. *Canadian Journal of Political Science*, 56(3), 1–24. <https://doi.org/10.1017/S0008423923000410>
- Johns, R. (2005). One size doesn't fit all: Selecting response scales for attitude items. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 15(2), 237–264. <https://doi.org/10.1080/13689880500178849>
- Kang, Y.-D., & Oh, C.-R. (2020). Spreading Euroscepticism and its macro-level determinants: Empirical analysis of Eurobarometer survey in 2004–2017. *Journal of Contemporary European Studies*, 28(3), 348–365. <https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1733498>
- Katsikas, D. (2025). Revisiting the democratic foundations of European integration during the permacrisis. In D. Katsikas, M. A. Del Tedesco Lins, & A. Ribeiro Hoffmann (Eds.), *Finance, growth and democracy: Connections and challenges in Europe and Latin America in the era of permacrisis* (United Nations University Series on Regionalism, Vol. 33). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-68475-3_6
- Knight, K. (1985). Ideology in the 1980 election: Ideological sophistication does matter. *Journal of Politics*, 47(3), 828–853. <https://doi.org/10.2307/2131202>
- Levi, M. (1991). Are there limits to rationality? *European Journal of Sociology*, 32(1), 130–141. <https://www.jstor.org/stable/23997546>
- Nancy, J. (2016). Major changes in European public opinion: Exploratory study. European Parliament, Directorate-General for Communication. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2016/major-changes-in-european-public-opinion-2016/report/en-report-exploratory-study-201611.pdf>
- Park, C. W., & Lessig, V. P. (1981). Familiarity and its impact on consumer decision biases and heuristics. *Journal of Consumer Research*, 8(2), 223–230. <https://doi.org/10.1086/208859>
- Pollack, M. A. (2006). *Rational choice and EU politics* (ARENA Working Paper No. 12, October 2006). Centre for European Studies, University of Oslo. <http://www.arena.uio.no>
- Simon, H. A. (1995). Rationality in political behavior. *Political Psychology*, 16(1), 45–61. <https://doi.org/10.2307/3791449>
- Sinnott, R. (1997). European public opinion and the European Union: The knowledge gap (Working Paper No. 126). Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Smętkowski, M., & Dąbrowski, M. (2019). Economic crisis, Cohesion Policy and the eroding image of the European Union at the regional level. *Regional Science Policy & Practice*, 11(4), 713–733. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12250>

Verney, S., & Katsikas, D. (2020). Eurozone crisis management and the growth of opposition to European integration. In B. de Souza Guilherme, C. Ghymers, S. Griffith-Jones, & A. Ribeiro Hoffmann (Eds.), *Financial crisis management and democracy: Lessons from Europe and Latin America* (pp. 251-264). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54895-7_16

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 άρθρων πρέπει να κυμαίνεται μεταξύ 6-8.000 λέξεων συμπεριλαμβανομένων των περιλήψεων και αναφορών.

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 διεθνή 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
Α-Φ 2025 Ι-Τ-19



ΕΚΔΟΣΕΙΣ
ΔΙΟΝΙΚΟΣ

ISSN 2241-1380