

6.2024

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Προκλήσεις και ευκαιρίες στον νέο πολιτικό κύκλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Λουκάς Τσούκαλης, Σπύρος Μπλαβούκος, Πάνος Πολίτης-Λάμπρου,
Ιωάννης Αρμακόλας, Αλεξάνδρα Βουδούρη, Γιώργος Οικονομίδης,
Μαρία Γαβουνέλη

Ιούνιος 2024

Συγγραφείς

Λουκάς Τσούκαλης

Πρόεδρος ΔΣ ΕΛΙΑΜΕΠ, Καθηγητής, Sciences Po, Παρίσι, Ομότιμος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Σπύρος Μπλαβούκος

Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, και Επικεφαλής Ευρωπαϊκού Προγράμματος «Αριάν Κοντέλλη», ΕΛΙΑΜΕΠ

Πάνος Πολίτης-Λάμπρου

Βοηθός Ερευνητή, ΕΛΙΑΜΕΠ

Ιωάννης Αρμακόλας

Αναπληρωτής Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Κύριος Ερευνητής και Επικεφαλής του Προγράμματος Νοτιοανατολικής Ευρώπης, ΕΛΙΑΜΕΠ

Αλεξάνδρα Βουδούρη

Ανταποκρίτρια στις Βρυξέλλες, Καθημερινή, Ερευνήτρια του Προγράμματος Νοτιοανατολικής Ευρώπης, ΕΛΙΑΜΕΠ

Γιώργος Οικονομίδης

Καθηγητής, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Μαρία Γαβουνέλη

Καθηγήτρια στη Νομική Σχολή του Εθνικού & Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, Γενική Διευθύντρια του ΕΛΙΑΜΕΠ

Περιεχόμενα

Τα «πρέπει» και τα «μπορώ» της Ευρώπης	5
Η Ρώμη δεν χτίστηκε σε μία μέρα: Τα μικρά βήματα της ευρωπαϊκής αμυντικής ολοκλήρωσης	8
1. Εισαγωγή	8
2. Το μετέωρο βήμα της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Συνεργασίας	9
2.1 Από το Μάαστριχτ στη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία: Τριάντα χρόνια σταδιακής εξέλιξης.....	9
2.2 Η ευρωπαϊκή άμυνα μετά την έναρξη του πολέμου στην Ουκρανία	10
3. Ευρωπαϊκή Αμυντική Συνεργασία: Πολιτικοί και οικονομικοί παράγοντες επιρροής.....	12
4. Οι προκλήσεις της επόμενης μέρας για την Ευρωπαϊκής Αμυντικής Συνεργασίας.....	14
5. Συμπεράσματα.....	18
Βιβλιογραφία	20
Δύσκολες ισορροπίες: Αναλύοντας τη νέα δυναμική στην πολιτική διεύρυνσης της ΕΕ.....	21
1. Η τρέχουσα κατάσταση	21
2. Τι διακυβεύεται	23
2.1 Σταδιακή ενσωμάτωση και το νέο σχέδιο μεταρρύθμισης και ανάπτυξης	23
2.2 Οι μεταρρυθμίσεις εντός της ΕΕ	24
2.3 Ζητήματα προϋπολογισμού.....	28
2.4 Ασφάλεια: Οι γεωπολιτικές επιταγές και οι οικονομικές επιπτώσεις	29
2.5 Ευελιξία και χρονοδιάγραμμα.....	30
2.6 Διεύρυνση και κοινή γνώμη.....	31
3. Συμπεράσματα	32

Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια πρώτη αποτίμηση	34
1. Η ανάγκη οικονομικής διακυβέρνησης.....	34
2. Η σημασία των δημοσιονομικών κανόνων και το Σύμφωνο για τη Σταθερότητα και την Ανάπτυξη.....	36
2.1 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ	36
3. Το υφιστάμενο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης και η ανάγκη για μεταρρύθμιση.....	38
3.1 Η μεταρρύθμιση του 2005	39
3.2 Η μεταρρύθμιση του 2011	40
3.3 Η μεταρρύθμιση του 2013	41
3.4 Η ανάγκη για μεταρρύθμιση μετά την κρίση της πανδημίας	41
4. Το νέο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης	42
5. Αξιολόγηση του προτεινόμενου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης και συμπεράσματα.....	44
5.1 Κάποιες ίσως χρήσιμες επισημάνσεις.....	46
5.2 Πιθανές συνέπειες για την Ελλάδα από την εφαρμογή του νέου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης.....	47
Βιβλιογραφία.....	48
Το άσυλο και η μετανάστευση ως ευρωπαϊκή πολιτική	51
1. Μια μακρά διαδικασία επώασης.....	51
1.1 Εξασφάλιση των εξωτερικών συνόρων.....	53
1.2 Γρήγορες και αποτελεσματικές διαδικασίες.....	55
1.3 Ένα αποτελεσματικό σύστημα αλληλεγγύης και ευθύνης.....	56
1.4 Ενσωμάτωση της μετανάστευσης στις διεθνείς σχέσεις συνεργασίας	58
2. Μια αβέβαιη προοπτική	60

Τα «πρέπει» και τα «μπορώ» της Ευρώπης

Λουκάς Τσούκαλης

Άντεξε η Ευρωπαϊκή Ένωση στις αλληπάλληλες κρίσεις των τελευταίων χρόνων και συνάμα απέκτησε νέες αρμοδιότητες. Αλλά σε αυτήν τη δύσκολη προσπάθεια συλλογικής επιβίωσης φάνηκε ξεκάθαρα ότι είναι ευάλωτη και ότι έχει λογιών-λογιών εξαρτήσεις.

Καθώς ο κόσμος αλλάζει ταχύτατα γύρω μας, αλλάζουν και οι βασικές παραδοχές στις οποίες στηριζόταν η ευρωπαϊκή ενοποίηση για αρκετές δεκαετίες: ένα εγχείρημα ειρήνης, με έμφαση στην ήπια ισχύ σε έναν κόσμο αυξανόμενης αλληλεξάρτησης με πολυμερείς θεσμούς και κανόνες, με ύστατο προσάτη τις Ηνωμένες Πολιτείες, αν και όταν τα πράγματα πάνε πολύ άσχημα. Ο κόσμος είναι σήμερα πολύ διαφορετικός. Και το κρίσιμο ερώτημα που αντιμετωπίζουν από κοινού οι Ευρωπαίοι είναι αν θέλουν και αν μπορούν να προσαρμοστούν στη νέα πραγματικότητα. Θέλουν, μπορούν, και πώς; Ακολουθούν μερικά παραδείγματα.

Με ποιες προϋποθέσεις θα πραγματοποιηθεί η ένταξη νέων μελών στην ΕΕ ώστε να μην μπλοκάρει τελείως ένας ήδη εξαιρετικά δυσκίνητος μηχανισμός λήψης αποφάσεων; Πώς θα υποστηρίξει η Ευρώπη ισχυρούς πολυμερείς θεσμούς και κανόνες ως ασπίδα ενάντια στις μονομερείς ενέργειες και στην άνοδο του οικονομικού εθνικισμού; Ποια μπορεί να είναι η χρυσή τομή ανάμεσα στη δημογραφική απίσχναση της Ευρώπης, τις μεταναστευτικές πιέσεις από το εξωτερικό και τις κοινωνικές αντιστάσεις στο εσωτερικό; Χρειαζόμαστε σίγουρα μετανάστες, χρειαζόμαστε όμως και έλεγχο των συνόρων καθώς και πολιτικές ένταξης όσων είναι ήδη εδώ.

Θα μπορέσουν επιτέλους οι Ευρωπαίοι να αναλάβουν ουσιαστική και συλλογική ευθύνη για την άμυνά τους όταν οι εξωτερικές απειλές μεγάλωνουν και η αμερικανική προστασία δεν μπορεί πλέον να θεωρείται δεδομένη; Το ερώτημα αφορά στη δημιουργία ευρωπαϊκού πυλώνα εντός της ατλαντικής συμμαχίας, αλλά και στην ενίσχυση της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας. Το πολεμικό κλίμα γύρω μας δυναμώνει επικίνδυνα, ενώ η ικανότητα της Ευρώπης να επηρεάσει τις εξελίξεις στη γειτονιά της παραμένει εξαιρετικά περιορισμένη.

Η υστέρηση της Ευρώπης στις νέες τεχνολογίες δημιουργεί επικίνδυνες εξαρτήσεις με άμεσες επιπτώσεις στην οικονομία, την άμυνα, τη δημοκρατία και τα ατομικά δικαιώματα. Η στρατηγική αυτονομία δεν σημαίνει απολύτως τίποτα όταν γίνεσαι απλός καταναλωτής της τεχνολογίας των άλλων. Το ίδιο και όταν προσπαθείς να κάνεις τον διαιτητή εφαρμόζοντας το δικό σου κανονιστικό πλαίσιο στον ανταγωνισμό ανάμεσα στις μεγάλες αμερικανικές και κινεζικές ψηφιακές πλατφόρμες. Μοιάζουν άραγε «οι προσπάθειές μας σαν των Τρώων»;

Όμως η Ευρώπη μπορεί να παίξει ηγετικό ρόλο στην τεχνητή νοημοσύνη και την κβαντική πληροφορική, όπως επίσης στις τεχνολογίες για την πράσινη μετάβαση και στον τομέα της υγείας. Αρκεί να υπάρξει στρατηγική αντιμετώπιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, άμεση σύνδεση της έρευνας με την παραγωγή καθώς και μεγάλα επενδυτικά προγράμματα. Γιατί λεφτά υπάρχουν, όπως θα έλεγαν κάποιοι, αρκεί να ξέρεις πού θα τα βρεις και τι θα τα κάνεις μετά.

Οι Ευρωπαίοι αναφέρονται συχνά, με δικαιολογημένη περηφάνεια, στο ευρωπαϊκό μοντέλο που οδηγεί σε μικρότερες ανισότητες, άρα και σε μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Για όσους αμφιβάλλουν για την αξία του, ας ρίξουν μια ματιά στο τι συμβαίνει σήμερα στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού. Ωστόσο, τα πράγματα δεν είναι τόσο ρόδινα στην Ευρώπη. Διεθνής ανταγωνισμός, νέες τεχνολογίες, χαμηλοί ρυθμοί μεγέθυνσης και το δημογραφικό ασκούν πίεση στα ευρωπαϊκά κοινωνικά συστήματα. Ίσως χρειαζόμαστε ένα νέο ευρωπαϊκό αναπτυξιακό μοντέλο με έμφαση στη μείωση των ανισοτήτων και στην παροχή ευρωπαϊκών δημόσιων αγαθών, με πρώτο και κύριο ζητούμενο την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής αλλά και τη δημόσια υγεία. Αλλά χρειαζόμαστε και την έκδοση ευρωομολόγων για τη χρηματοδότηση των ευρωπαϊκών επενδυτικών προγραμμάτων.

Η κρίση της δημοκρατίας είναι εδώ, και είναι επικίνδυνη. Η Ευρώπη ως εγγυήτρια της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και του πλουραλισμού: αυτός πρέπει να είναι ο βασικός στόχος τουλάχιστον εντός των ευρωπαϊκών τειχών. Παράλληλα με έναν ουσιαστικό έλεγχο στις πλατφόρμες κοινωνικής δικτύωσης που είναι πλέον απαραίτητος για την αντιμετώπιση της παραπληροφόρησης, θα πρέπει και οι πολίτες να αποκτήσουν τη γνώση για να κάνουν σωστή χρήση των νέων τεχνολογιών. Αλλιώς, θα καταλήγουν να είναι οι ίδιοι τα προϊόντα από τα οποία κερδίζουν αυτοί που τις ελέγχουν. Η Παιδεία, λοιπόν, ως το πιο αποτελεσματικό μέσο για μια Ευρώπη με κοινωνική συνοχή και υγιή δημοκρατία. Μια Παιδεία που θα περιλαμβάνει επίσης γνώση του ευρωπαϊκού γίγνεσθαι, η οποία απουσιάζει σήμερα σχεδόν ολοκληρωτικά από τα σχολικά προγράμματα των χωρών-μελών.

Μερικές ευρωπαϊκές χώρες, όπως και η ΕΕ, πειραματίζονται τα τελευταία χρόνια με διάφορες μορφές συμμετοχικής δημοκρατίας που δίνουν στον πολίτη τη δυνατότητα άμεσης παρέμβασης στα κοινά. Οι νέες τεχνολογίες προσφέρουν τα μέσα. Ένας ευρωπαϊκός δημόσιος χώρος, πολυεθνικός και πολύγλωσσος, δεν αποτελεί πλέον ουτοπία. Αντιθέτως, είναι η προϋπόθεση για να χτίσουμε όλοι μαζί το κοινό μας σπίτι στην Ευρώπη, σε συνδυασμό με περισσότερες αποφάσεις στα ευρωπαϊκά συμβούλια που θα παίρνονται με πλειοψηφία.

Στη ζωή τα «πρέπει» δεν ταυτίζονται πάντα με τα «μπορώ». Σε μια εποχή που κυριαρχεί το εφήμερο και το ιδιωτικό, με βαθμιαία απαξίωση της πολιτικής, άνοδο του λαϊκισμού και συχνά αδύναμες κυβερνήσεις που δεν έχουν καν την πολυτέλεια να σκεφτούν το αύριο, πόσω μάλλον έξω από τα στενά τους σύνορα, πώς μεταφράζονται τα «πρέπει» σε ένα συλλογικό ευρωπαϊκό «θέλω» και «μπορώ»; Διόλου εύκολο.

Αν όμως εγκαταλείψουμε την προσπάθεια, θα είναι σαν να δεχόμαστε την περιθωριοποίηση της Ευρώπης με ό,τι αυτή συνεπάγεται για την ικανότητά μας να υπερασπιστούμε αποτελεσματικά κοινά συμφέροντα και αξίες. Σε κρίσιμα ζητήματα, όπως στην εξωτερική πολιτική και στην άμυνα, οι κοινωνίες μας είναι πιο μπροστά από τις πολιτικές ηγεσίες. Αυτό, τουλάχιστον, δείχνουν οι δημοσκοπήσεις. Συνεχίζουμε λοιπόν την προσπάθεια επειδή ξέρουμε τι διακυβεύεται.

Η Ρώμη δε χτίστηκε σε μία μέρα: Τα μικρά βήματα της ευρωπαϊκής αμυντικής ολοκλήρωσης

Σπύρος Μπλαβούκος, Πάνος Πολίτης-Λάμπρου

1. Εισαγωγή

Το 49 π.Χ., μετά τους θριάμβους του στη Γαλατία και στην Ισπανία, ο Ιούλιος Καίσαρας αμφιταλαντευόταν για το αν θα έπρεπε να διασχίσει με τα στρατεύματά του τον ποταμό Ρουβίκωνα στην Κεντρική Ιταλία, ο οποίος αποτελούσε το φυσικό γεωγραφικό όριο της Ρώμης. Η διάσχιση του ποταμού θα σηματοδοτούσε την ανοικτή πλέον αμφισβήτηση της Συγκλήτου από τον Καίσαρα και θα καταστούσε σαφή την πρόθεσή του να καταλάβει την εξουσία. Επρόκειτο για έναν δρόμο χωρίς επιστροφή με τεράστιες ιστορικές επιπτώσεις – όπως πλέον γνωρίζουμε.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει βρεθεί μπροστά σε κρίσιμα σταυροδρόμια πολλές φορές. Πιο πρόσφατα, οι αλληπάλληλες κρίσεις επέβαλαν τη λήψη αποφάσεων αδιανότων προ ολίγων ετών, από την έκδοση κοινών ομολόγων για τη χρηματοδότηση του Ταμείου Ανάκαμψης και από την αντιμετώπιση της πανδημίας μέχρι τη στρατιωτική στήριξη της ουκρανικής αντίστασης κατά της ρωσικής εισβολής. Την επαύριο της έναρξης της «ειδικής στρατιωτικής επιχείρησης», κατά τη ρωσική φρασεολογία, στην Ουκρανία, τον Φεβρουάριο του 2022, τα διλήμματα ασφάλειας της ΕΕ οξύνθηκαν καθώς ο ρωσικός αναθεωρητισμός κατέδειξε με τον πιο ωμό τρόπο την αδυναμία της Ευρώπης να αποτρέψει μια τέτοια επιθετική ενέργεια. Όσο ο πόλεμος συνεχίζεται, το αίσθημα ανασφάλειας των Ευρωπαίων πολιτών εντείνεται και διαχέεται περισσότερο, τόσο ώστε καλούν την ΕΕ να αναλάβει τολμηρές πρωτοβουλίες αμυντικής συνεργασίας. Ο πόλεμος στη Γάζα και η ευρύτερη πιθανή ανάφλεξη στη Μέση Ανατολή δεν αποδυναμώνει αλλά αντίθετα ενισχύει τις πιέσεις προς μια ουσιαστική αναβάθμιση του, ανύπαρκτου εν πολλοίς, κοινοτικού κεκτημένου στον χώρο της άμυνας και ασφάλειας.

Το παρόν κείμενο παρουσιάζει τα μικρά βήματα που έχουν προηγηθεί και την παρούσα κατάσταση της αμυντικής συνεργασίας των κρατών-μελών εντός της ΕΕ, με αναπόφευκτο ορόσημο αναφοράς τον Φεβρουάριο 2022 και τη ρωσική εισβολή. Εν συνεχεία, διακρίνει και κατηγοριοποιεί

τους βασικούς παράγοντες που επηρεάζουν τη δυναμική της ευρωπαϊκής αμυντικής ολοκλήρωσης και καταλήγει καταγράφοντας τις βασικές προκλήσεις της επόμενης μέρας, η οποία θα εξελιχθεί –και θα διαμορφωθεί– από το πολιτικό σκηνικό που θα προκύψει την επόμενη μέρα των εκλογών για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

2. Το μετέωρο βήμα της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Συνεργασίας

2.1 Από το Μάαστριχτ στη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία: Τριάντα χρόνια σταδιακής εξέλιξης

Η **Συνθήκη του Μάαστριχτ** έθεσε για πρώτη φορά το ζήτημα της ασφάλειας και άμυνας εντός του πλαισίου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με τη δημιουργία του δεύτερου πυλώνα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ). Ο εν λόγω πυλώνας χαρακτηριζόταν από μια διακυβερνητική λογική λειτουργίας, με ομοφωνία στη λήψη αποφάσεων και χωρίς την εμπλοκή των υπερεθνικών οργάνων της ΕΕ, έκανε, ωστόσο, ρητή αναφορά στην «εν καιρώ διαμόρφωση μίας κοινής αμυντικής πολιτικής, η οποία μπορεί, σε δεδομένη στιγμή, να οδηγήσει σε κοινή άμυνα» (όπως αναφέρεται στο προοίμιο της Συνθήκης).

Το 1997, η Συνθήκη του Άμστερνταμ ήρθε να επισφραγίσει την επιδίωξη –τουλάχιστον σε ρητορικό επίπεδο– μιας πιο ενεργής ενωμένης Ευρώπης στον τομέα της ασφάλειας, ενσωματώνοντας τα **στρατιωτικά καθήκοντα τύπου Petersberg**,¹ προερχόμενα από τη Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ), στην ΕΕ. Το 1999, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Ελσίνκι οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων αποφάσισαν τη θέσπιση του **Πρωταρχικού Στόχου**, θέτοντας συγκεκριμένους στόχους επιχειρησιακών δυνατοτήτων προς εκπλήρωση των καθηκόντων Petersberg,² ενώ στη Νίκαια, το 2000, λήφθηκαν αποφάσεις για την αναγκαία θεσμική οργάνωση με τη δημιουργία της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφαλείας, της Στρατιωτικής Επιτροπής και του Στρατιωτικού Επιτελείου της ΕΕ, που θα επικουρούσαν το Συμβούλιο Υπουργών στη λήψη σχετικών αποφάσεων.

Η έκδοση του πρώτου «δόγματος ασφάλειας» της ΕΕ, της **Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Ασφαλείας** το 2003, οδήγησε σε νέα συζήτηση για τις επιχειρησιακές δυνατότητες της ΕΕ με τη θέσπιση των Σχηματισμών Μάχης της ΕΕ και την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας. Ωστόσο,

¹ Τα καθήκοντα Petersberg αφορούν σε κινητοποίηση συμβατικών στρατιωτικών δυνάμεων για τη διεξαγωγή των ακόλουθων αποστολών: α) ανθρωπιστικές αποστολές ή αποστολές για την απομάκρυνση υπηκόων των κρατών-μελών, β) αποστολές πρόληψης συγκρούσεων και ειρηνευτικές αποστολές, γ) αποστολές μάχιμων μονάδων για τη διαχείριση κρίσεων, όπως επιχειρήσεις για την αποκατάσταση της ειρήνης, δ) κοινές δράσεις αφοπλισμού, ε) αποστολές για την παροχή συμβουλών και συνδρομής σε στρατιωτικά θέματα, και στ) επιχειρήσεις σταθεροποίησης στο τέλος μίας σύγκρουσης.

² Τα κράτη-μέλη όφειλαν να είναι έτοιμα να συγκεντρώνουν εντός 60 ημερών και να συντηρούν για τουλάχιστον 1 έτος στρατιωτικές μονάδες, συνολικής δύναμης 50.000 έως 60.000 ατόμων.

η **Συνθήκη της Λισαβόνας** το 2007 αποτέλεσε τον βασικό επιταχυντή εξελίξεων στον τομέα της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ), ιδίως με την εισαγωγή της ρήτρας αμοιβαίας συνδρομής (Άρθρο 42.7 της Συνθήκης για την ΕΕ), προσδίδοντας έναν οιοσδήποτε αμυντικό χαρακτήρα στην ευρωπαϊκή οικογένεια. Το διαρκώς αυξανόμενο ενδιαφέρον αποτυπώνεται και από το πρώτο θεματικό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για την άμυνα, το 2013, στο οποίο επιβεβαιώθηκε η πολιτική θέληση για ενίσχυση των στρατιωτικών δυνατοτήτων μέσω συνεργειών και *«με την υποστήριξη μιας πιο ολοκληρωμένης, βιώσιμης, καινοτόμου και ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης στον τομέα της άμυνας»*.

Τα επόμενα βήματα στον τομέα της αμυντικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ λαμβάνουν χώρα μετά την έκδοση της **Παγκόσμιας Στρατηγικής της ΕΕ** το 2016, με την υιοθέτηση της «στρατηγικής αυτονομίας» ως βασικό ζητούμενο και με την ενεργοποίηση της **Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας** (PeSCo) στον τομέα της άμυνας (2017). Το πλαίσιο αυτό, το οποίο είχε συμφωνηθεί στη Συνθήκη της Λισαβόνας αλλά παρέμενε ανενεργό, προβλέπει τη δυνατότητα στενότερης συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών που το επιθυμούν, ενισχύοντας τη διαλειτουργικότητα μεταξύ των εθνικών Ενόπλων Δυνάμεων. Αυτή τη στιγμή, υπάρχουν 68 εν εξελίξει έργα, τα οποία μοιράζονται σε επτά κατηγορίες δράσεων, αν και αρκετά από αυτά είναι αδρανή και δεν έχουν παρουσιάσει κάποια ιδιαίτερη δυναμική. Το 2021, παραμονές της ρωσικής εισβολής, συστάθηκε ο **Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη**, ενσωματώνοντας και επεκτείνοντας τα δύο προϋπάρχοντα εργαλεία για χρηματοδότηση επιχειρησιακών στρατιωτικών δράσεων ΚΕΠΠΑ, ήτοι τον Μηχανισμό Αθηνά και τον Αφρικανικό Μηχανισμό για την Ειρήνη. Με τον νέο αυτό μηχανισμό, επιτράπηκε για πρώτη φορά στην ΕΕ η προμήθεια στρατιωτικού εξοπλισμού (συμπεριλαμβανομένου θανατηφόρου) και υποδομών για τρίτες χώρες μέσω των Μέτρων Συνδρομής, αναδεικνύοντας περαιτέρω τον παγκόσμιο –πλέον– ρόλο που δύναται να διαδραματίσει η ενωμένη Ευρώπη στη διαχείριση κρίσεων ασφάλειας.

2.2 Η ευρωπαϊκή άμυνα μετά την έναρξη του πολέμου στην Ουκρανία

Ο εν εξελίξει πόλεμος στην Ουκρανία επέδρασε καταλυτικά στην ενδο-ευρωπαϊκή αμυντική συνεργασία. Δύο εβδομάδες μετά την έναρξη του πολέμου, οι ηγέτες των 27 κρατών-μελών εξέδωσαν τη **Διακήρυξη των Βερσαλλιών**, με μία εκ των τεσσάρων διαστάσεων αυτής να επικεντρώνεται στην ενίσχυση των αμυντικών δυνατοτήτων της ΕΕ. Ειδικότερα, αναγνώρισαν, μεταξύ άλλων, την ανάγκη για αύξηση των αμυντικών δαπανών, για ενίσχυση των κοινών έργων και προμηθειών αμυντικών δυνατοτήτων και για ανάπτυξη της αμυντικής βιομηχανίας, καλώντας την Επιτροπή να προτείνει νέες πρωτοβουλίες για ενίσχυση της ευρωπαϊκής βιομηχανικής και τεχνολογικής βάσης στον τομέα της άμυνας.

Καθιστώντας τη στοχοθεσία αυτή πιο συγκεκριμένη, η **Στρατηγική Πυξίδα**, που εκδόθηκε τον Μάρτιο του 2022, αποτελεί το τρίτο δόγμα ασφάλειας της ΕΕ, μετά την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας (2003) και την Παγκόσμια Στρατηγική (2016) που προαναφέραμε. Προβλέπει -ξανά- τη συγκρότηση μίας στρατιωτικής δύναμης ταχείας ανάπτυξης και αναφέρεται στην ενίσχυση των στρατιωτικών δυνατοτήτων της ΕΕ με έμφαση στην ανάπτυξη διαστημικής στρατηγικής (η οποία δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο 2023) και τη θαλάσσια ασφάλεια. Επιπρόσθετα, κάνει λόγο για επενδύσεις με στόχο τη βελτίωση των αμυντικών δαπανών, για περαιτέρω ανάπτυξη συνεργατικών δυνατοτήτων και για ενίσχυση τεχνολογικής καινοτομίας στον τομέα της άμυνας ενώ, τέλος, επισημαίνει την ανάγκη συνεργασίας με τρίτους δρώντες, συμπεριλαμβανομένων διεθνών και περιφερειακών οργανισμών και κρατών.

Στο πλαίσιο στήριξης του ουκρανικού αγώνα, ο **Ευρωπαϊκός Μηχανισμός για την Ειρήνη** εξελίχθηκε σε ένα βασικό εργαλείο χρηματοδότησης των ουκρανικών Ενόπλων Δυνάμεων. Λειτουργώντας επί τη βάση εθνικών χρηματικών συνεισφορών, οι οποίες υπολογίζονται σύμφωνα με το Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν κάθε κράτους-μέλους, ο Μηχανισμός βασίζεται σε δύο πυλώνες, τον πυλώνα Επιχειρήσεων και τον πυλώνα Μέτρων Συνδρομής. Ο πρώτος χρηματοδοτεί τα κοινά κόστη των στρατιωτικών αποστολών και επιχειρήσεων (συμπεριλαμβανομένης, για παράδειγμα, της συσταθείσας το 2022 ευρωπαϊκής στρατιωτικής αποστολής στην Ουκρανία -EUMAM), ενώ ο δεύτερος αποσκοπεί στη χρηματοδότηση Μέτρων Συνδρομής, ήτοι θανατηφόρου (π.χ. πυρομαχικά) και μη θανατηφόρου (π.χ. προστατευτικός και ιατρικός εξοπλισμός) στρατιωτικού υλικού και προμηθειών. Λόγω των εξελίξεων στο ουκρανικό μέτωπο, ο προϋπολογισμός του Μηχανισμού για την περίοδο 2021-2027 αυξήθηκε από €5 δισ. σε €17 δισ. μέσα σε 36 μήνες. Σύμφωνα με το Συμβούλιο της ΕΕ, από την έναρξη του πολέμου τα κράτη-μέλη (από κοινού με τη Νορβηγία) έχουν κατευθύνει προς τις ουκρανικές Ένοπλες Δυνάμεις ποσό άνω των €11 δισ.

Ανάλογη αύξηση παρατηρήθηκε και στις **αμυντικές δαπάνες των κρατών-μελών**. Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση του Οργανισμού Ευρωπαϊκής Άμυνας, οι αμυντικές δαπάνες αυξήθηκαν κατά 6%, σε πραγματικούς όρους, με έξι κράτη-μέλη να σημειώνουν αύξηση άνω του 10% (European Defence Agency, 2023, σσ. 4-5). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον προκαλεί και η άνοδος των αμυντικών επενδύσεων (έρευνα, ανάπτυξη και προμήθεια αμυντικού εξοπλισμού), η οποία φτάνει το ύψος περίπου του 6% συγκριτικά με το 2021. Αξίζει να επισημανθεί ότι η ρωσική εισβολή κινητοποίησε τη Δανία να συμμετάσχει στην ΚΠΑΑ, αίροντας τις όποιες επιφυλάξεις μέσω δημοψηφίσματος τον Ιούνιο του 2022.

3. Ευρωπαϊκή Αμυντική Συνεργασία: Πολιτικοί και οικονομικοί παράγοντες επιρροής

Η δυναμική της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Συνεργασίας επηρεάζεται από πολιτικούς και οικονομικούς παράγοντες, εσωτερικής και εξωτερικής φύσης, οι οποίοι την πλαισιώνουν με διαφορετικό τρόπο υιοθετώντας δυο –συμπληρωματικά– αφηγήματα. Το πολιτικό αφήγημα συνδέεται τόσο με πολιτικές εξελίξεις στο εσωτερικό της ΕΕ και των κρατών-μελών της όσο και στο ευρύτερο γεωπολιτικό περιβάλλον. Η εκλογή του **Εμανουέλ Μακρόν στη γαλλική Προεδρία** το 2017 σηματοδότησε μία νέα, πιο ενεργή γαλλική πολιτική σε θέματα ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης γενικότερα, και ειδικότερα όσον αφορά στην ευρωπαϊκή άμυνα. Η γαλλική επανάκαμψη οδήγησε στην ενεργοποίηση της Μόνιμης Διαρθρωμένης Συνεργασίας (PeSCo) και στην αναζωπύρωση του γαλλικού ενδιαφέροντος για στενότερη αμυντική συνεργασία. Πέραν των προφανών οικονομικών ωφελειών για την ισχυρή γαλλική αμυντική βιομηχανία, από την υλοποίηση του δόγματος της «στρατηγικής αυτονομίας», η Γαλλία θα ενίσχυε τον στρατιωτικό και πολιτικό της ρόλο στη Γηραιά Ήπειρο και θα λειτουργούσε υπό ευρωπαϊκό μανδύα σε ένα μεγάλο εύρος αποστολών και επιχειρήσεων στην Υποσαχάρια Αφρική. Ο Πρόεδρος Μακρόν επιβεβαίωσε με την ομιλία του στη Σορβόνη, τον Απρίλιο του 2024, το ενδιαφέρον και την πρόθεση της Γαλλίας να διαδραματίσει ηγετικό ρόλο στην αμυντική ενοποίηση της ΕΕ θέτοντας –τουλάχιστον σε ρητορικό επίπεδο– και τη γαλλική αποτρεπτική πυρηνική δύναμη σε ένα ευρωπαϊκό πλαίσιο.

Η γαλλική δραστηριοποίηση αποτελεί αντίδραση σε δύο μείζονες πολιτικές εξελίξεις της περιόδου. Αφενός, την **εκλογή του Ντόναλντ Τραμπ**, το 2016, στην Προεδρία των ΗΠΑ και την επακόλουθη επικριτική στάση του για τις ευρω-ατλαντικές σχέσεις και για το μέλλον του ΝΑΤΟ. Αφετέρου το **αρνητικό βρετανικό δημοψήφισμα** που έθεσε το Ηνωμένο Βασίλειο σε τροχιά εξόδου από την ΕΕ, αφαιρώντας, ωστόσο, ταυτόχρονα τα εμπόδια που αυτό έθετε στη διαδικασία της ευρωπαϊκής αμυντικής ενοποίησης. Μέσα σε ένα κλίμα γενικευμένης αναταραχής από την αμερικανική στάση και τη διαφαινόμενη ανατροπή της βασικής σταθεράς του ευρωπαϊκού συστήματος ασφαλείας στα χρόνια μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, η προοπτική ενδυνάμωσης της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Συνεργασίας εμφανιζόταν ως μια καλοδεχούμενη –και αναγκαία εν πολλοίς– εναλλακτική. Η εξέλιξη αυτή μπορούσε να επιταχυνθεί μετά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το οποίο διαχρονικά αντιδρούσε σε μια ανάλογη προοπτική. Η ανάληψη της εξουσίας στις ΗΠΑ από τον Πρόεδρο Μπάιντεν δεν ακύρωσε την ενδο-ευρωπαϊκή δυναμική που είχε αναπτυχθεί, καθώς μέσα σε ένα χρόνο ξεκίνησε η ρωσική εισβολή στην Ουκρανία, η οποία έδωσε περισσότερη ώθηση στο αφήγημα της πολιτικής αναγκαιότητας της στενότερης Ευρωπαϊκής Αμυντικής Συνεργασίας, υπό το φως της ρωσικής απειλής. Όσο ο πόλεμος στην Ουκρανία συνεχίζεται και η προοπτική επιστροφής

του Τραμπ στην Προεδρία των ΗΠΑ δεν αποκλείεται, τόσο μεγαλύτερη δυναμική και ελκυστικότητα αποκτάει η ενίσχυση της Συνεργασίας αυτής.

Πέραν της πολιτικής αναγκαιότητας, η Ευρωπαϊκή Αμυντική Συνεργασία προωθείται και μέσω επιχειρημάτων οικονομικής φύσης και λογικής, προβάλλοντας το δέλεαρ των οικονομικών ωφελειών της αμυντικής ολοκλήρωσης. Η λογική που διέπει το οικονομικό αυτό αφήγημα είναι ότι η στενότερη αμυντική συνεργασία, η οποία θα στηρίζεται σε, αλλά και θα τροφοδοτεί, μια ενιαία αμυντική βιομηχανική βάση, θα έχει σημαντικά οικονομικά οφέλη, εξοικονομώντας πόρους που αυτή τη στιγμή δαπανώνται εκτός Ευρώπης και συμβάλλοντας στην ανάπτυξη της ευρωπαϊκής οικονομίας. Ήδη από τη Σύνοδο του NATO στην Πράγα, το 2002, οι Σύμμαχοι δεσμεύτηκαν πολιτικά να δαπανούν τουλάχιστον το 2% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος σε αμυντικές δαπάνες, προκειμένου να διασφαλιστεί η στρατιωτική ετοιμότητα της Συμμαχίας. Το 2014, στη Σύνοδο του NATO στην Ουαλία, η δέσμευση αυτή επαναλήφθηκε, συμπληρωμένη από έναν νέο στόχο διάθεσης του 20% των αμυντικών δαπανών στην έρευνα, ανάπτυξη και απόκτηση αμυντικού εξοπλισμού με στόχο τον εκσυγχρονισμό των δυνάμεων του NATO. Οι δεσμεύσεις αυτές, ήδη σε περίοδο υλοποίησης όταν ξέσπασε η ρωσική εισβολή, συνεπάγονται μια σημαντική αύξηση των οικονομικών πόρων που διατίθενται την τελευταία δεκαετία για την ευρωπαϊκή άμυνα, σε εθνικό επίπεδο.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή αξιοποίησε το Άρθρο 173 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ, το οποίο αφορά στη βιομηχανική πολιτική, για να αποκτήσει ρόλο και εμπλοκή σε θέματα άμυνας, έστω και από την πίσω πόρτα, παρέχοντας κίνητρα και ενισχύοντας την ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία. Προς την κατεύθυνση αυτή κινείται το **Ευρωπαϊκό Ταμείο Άμυνας**, το οποίο αξιοποιεί πόρους από το τρέχον Πολυετές Δημοσιονομικό Πλαίσιο (2021-2027) ύψους περίπου €8 δισ., από τα οποία τα €5,3 δισ. κατευθύνονται προς τη συγχρηματοδότηση συνεργατικών έργων ανάπτυξης στρατιωτικών δυνατοτήτων, ενώ το υπόλοιπο ποσό διατίθεται για τη χρηματοδότηση συνεργατικής έρευνας στον ίδιο τομέα. Αυστηρή προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση από το Ταμείο είναι η ύπαρξη κοινοπραξίας τουλάχιστον τριών εταιρειών εγκατεστημένων σε τουλάχιστον τρία διαφορετικά κράτη-μέλη ή στη Νορβηγία (με ορισμένες εξαιρέσεις να προβλέπονται για συγκεκριμένες κατηγορίες έργων). Πιο πρόσφατα και προκειμένου η ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία να είναι σε θέση να προσφέρει την απαιτούμενη βοήθεια στην Ουκρανία, η Επιτροπή παρουσίασε δύο νέες βραχυχρόνιες πρωτοβουλίες: την **πράξη για τη στήριξη της παραγωγής πυρομαχικών (ASAP)** και το **μέσο ενίσχυσης της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας μέσω κοινών προμηθειών (EDIRPA)**. Η πρώτη στοχεύει στο να αυξήσει την παραγωγή πυρομαχικών των κρατών-μελών, καθώς και στο να βοηθήσει στην αναπλήρωση των αποθεμάτων αυτών, μεγάλο ποσοστό των οποίων έχει κατευθυνθεί στην

Ουκρανία, με μία «ένεση» ύψους €500 εκατ. Η δεύτερη πρωτοβουλία αφορά στην πλευρά της ζήτησης και αποσκοπεί στην παρότρυνση των κρατών-μελών να συντονιστούν μεταξύ τους και να προβούν σε κοινές προμήθειες αμυντικού εξοπλισμού, προσφέροντας €310 εκατ. ως «αποζημίωση» για τα συνεργατικά κόστη.

Η **Ευρωπαϊκή Αμυντική Βιομηχανική Στρατηγική** (EDIS) είναι πιο σημαντική και περισσότερο μακροχρόνιας λογικής, καθώς θέτει φιλόδοξους στόχους για την τόνωση του ενδοενωσιακού αμυντικού εμπορίου και των κοινών προμηθειών. Αντίστοιχα και η πρόταση για ένα **Πρόγραμμα Ευρωπαϊκής Αμυντικής Βιομηχανίας** (EDIP), η οποία, ωστόσο, περιγράφεται ως κατώτερη των προσδοκιών από άποψη ύψους κονδυλίων (€1,5 δισ. για τα έτη 2025-2027). Έμμεση σχέση και διασύνδεση, τέλος, με την εμπλοκή της Επιτροπής έχει και η δυνατότητα πλαισίωσης αμιγώς οικονομικών θεμάτων υπό τον μανδύα της ασφάλειας, όπως αυτή φαίνεται από τη **Στρατηγική Οικονομικής Ασφάλειας** και από την **Ευρωπαϊκή Πράξη για τις κρίσιμες πρώτες ύλες**.

Μέσω όλων των πρωτοβουλιών και των σχημάτων αυτών ο στόχος είναι να διαμορφωθεί μια Ενιαία Αγορά Άμυνας και Ασφάλειας, η οποία θα συμβάλλει στην εμπέδωση της στρατηγικής αυτονομίας της ΕΕ, ενισχύοντας τον γεωπολιτικό της ρόλο, με σημαντικά οφέλη, ταυτόχρονα, για την ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία και ευρύτερα για την ευρωπαϊκή οικονομία.

4. Οι προκλήσεις της επόμενης μέρας για την Ευρωπαϊκή Αμυντική Συνεργασία

Με βάση τις γεωπολιτικές προκλήσεις, το διάχυτο αίσθημα ανασφάλειας αλλά και τα οικονομικά οφέλη, η πολιτική βούληση των κρατών της ΕΕ για μια στενότερη αμυντική συνεργασία πρέπει να θεωρείται δεδομένη, χωρίς αυτό να σημαίνει, βέβαια, ότι έχει επέλθει πλήρης σύγκλιση των εθνικών θέσεων ως προς την κατεύθυνση και το βάθος της συνεργασίας αυτής. Βασικό προαπαιτούμενο είναι η συμφωνία των κρατών-μελών σχετικά με τον τρόπο διαχείρισης των εξωτερικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει η ΕΕ, από την κρίση στην Ουκρανία και την άμεση περιφέρειά της (Γάζα, Ναγκόρνο-Καραμπάχ, σχέσεις Βελιγραδίου-Πρίστινας) μέχρι τις σχέσεις με τις ΗΠΑ και την Κίνα. Με άλλα λόγια, η στενότερη αμυντική συνεργασία δεν μπορεί να ευοδωθεί σε ένα κενό κοινής εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ, η οποία θα λειτουργήσει ως θεμέλιο για τη δημιουργία μίας κοινής ευρωπαϊκής άμυνας.

Επιπρόσθετα, η διαφαινόμενη βούληση συνεργασίας δεν συνεπάγεται ότι δεν παραμένουν σημαντικές προκλήσεις και εμπόδια που πρέπει να υπερκεραστούν, με πρώτο και πολύ σημαντικό ζήτημα τη **χρηματοδότηση** του εγχειρήματος. Καίτοι υφίσταται μία γενική λαϊκή αποδοχή για την

ανάγκη ενίσχυσης της άμυνας και ασφάλειας στην Ευρώπη, τα κόστη τα οποία αυτή θα επιφέρει είναι ένα ζήτημα που ανησυχεί τον ευρωπαϊκό πληθυσμό με μια διάχυτη ανησυχία κατά πόσο θα παραγκωνιστούν άλλες σημαντικές κοινωνικές πολιτικές στον βωμό της άμυνας και ασφάλειας (Mader et al., 2024).

Απλοποιώντας τη συζήτηση, οι υπάρχουσες επιλογές –όχι αμοιβαία αποκλειόμενες, αλλά δυνητικά συμπληρωματικές– είναι τέσσερις: πρώτον, η περαιτέρω αύξηση των εθνικών πόρων που διατίθενται για την άμυνα και ασφάλεια κάθε κράτους-μέλους, με την προοπτική οι επιμέρους εθνικές δυνάμεις να συγκροτήσουν έναν ευρωπαϊκό αμυντικό χώρο. Η λογική που διέπει την επιλογή αυτή είναι η καλύτερη αξιοποίηση των αμιγώς εθνικών πόρων, πιθανώς με καλύτερο συντονισμό ή ακόμα και κοινά εξοπλιστικά προγράμματα (όπως είναι το -αργοπορημένο- πρόγραμμα ανάπτυξης του μαχητικού έκτης γενιάς Future Combat Air System ή το έργο PESCO για σχεδιασμό και ανάπτυξη πρωτοτύπου για την Ευρωπαϊκή Κορβέτα Περιπολίας, η οποία πρόκειται να εξυπηρετήσει τα εθνικά συμφέροντα και της Ελλάδας· σε αυτό το πλαίσιο, ο οργανισμός OCCAR ή ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας δύνανται να διαδραματίσουν καίριο ρόλο στη διαχείριση και τον συντονισμό ανάλογων συνεργατικών έργων). Κάτι τέτοιο μπορεί να δημιουργήσει οικονομίες κλίμακας με σημαντικά οφέλη για όλα τα εμπλεκόμενα μέρη. Βέβαια, το ύψος των αναγκαίων δαπανών πιθανόν να θέσει σε αμφισβήτηση τη δημοσιονομική σταθερότητα ορισμένων κρατών-μελών, κάτι που επισημάνθηκε και στις συζητήσεις για το νέο μακροοικονομικό πλαίσιο διακυβέρνησης της Ευρωζώνης, το οποίο συμφωνήθηκε τον Δεκέμβριο του 2023 και εξαίρεσε τις αμυντικές δαπάνες από τους σχετικούς υπολογισμούς του δημοσιονομικού ελλείματος των κρατών-μελών. Κάτι τέτοιο ήταν πάγιο αίτημα της Ελλάδας ήδη από την προηγούμενη φάση συζήτησης περί αναθεώρησης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το 2004, που δεν είχε, ωστόσο, βρει ευήκοα ώτα τότε. Οι εξελίξεις στην Ουκρανία και η ανάγκη ενίσχυσης των εθνικών δυνάμεων σε πολλά κράτη-μέλη οδήγησαν στη σχετική απόφαση.

Μια δεύτερη επιλογή είναι η εύρεση ευρωπαϊκών οικονομικών πόρων μέσω κοινού δανεισμού με την έκδοση αμυντικών ομολόγων, στη λογική των πόρων που συγκεντρώθηκαν για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι η σχετική συζήτηση την περίοδο της μεγάλης χρηματοοικονομικής κρίσης δεν είχε καταλήξει πουθενά, αλλά η COVID-19 έσπασε το ταμπού της αμοιβαιοποίησης του δημόσιου χρέους με την έκδοση ευρωπαϊκών ομολόγων προς χρηματοδότηση της ανθεκτικότητας της κοινωνίας και της ανάκαμψης της οικονομίας. Το πρόβλημα με την επιλογή αυτή είναι η κανονικοποίηση της διαδικασίας αμοιβαιοποίησης χρέους, γεγονός που δημιουργεί πολιτικό προηγούμενο για σειρά μελλοντικών επιλογών. Με άλλα λόγια, αν προκριθεί ο δρόμος αυτός, τον οποίο ασπάζεται η Ελλάδα και οι χώρες του Νότου συμπεριλαμβανομένης της

Γαλλίας, η πρώτη αντίδραση σε κάθε πρόβλημα και κρίση θα είναι η έκδοση ευρωπαϊκών ομολόγων, κάτι που προφανώς βρίσκει αντίθετους τη Γερμανία και τις «φειδωλές χώρες» της ΕΕ. Έτσι, ακόμα και αν η λογική της επιλογής αυτής γίνει αποδεκτή, οι μακροχρόνιες συνέπειές της τρομάζουν αρκετά κράτη-μέλη. Βέβαια, η εγγύτητα με την κύρια εστία κρίσης και ανασφάλειας στην Ουκρανία, έχει οδηγήσει ορισμένες παραδοσιακά φειδωλές χώρες να υιοθετήσουν πιο μετριοπαθή στάση, αφήνοντας περιθώριο για συνέχιση των διαπραγματεύσεων. Επί παραδείγματι, η Φινλανδία δεν απορρίπτει πλέον την ιδέα των ευρωομολόγων για την άμυνα, εφόσον οι πόροι χρησιμοποιηθούν αποκλειστικά για αμυντικές δαπάνες (Foy, 2024).

Η τρίτη επιλογή περιλαμβάνει την αξιοποίηση εργαλείων και ήδη υπαρχόντων πόρων και η ανακατεύθυνσή τους στον τομέα της άμυνας και ασφάλειας. Στο σημείο αυτό εισέρχεται η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), η οποία καλείται να αναθεωρήσει τα επενδυτικά της κριτήρια ώστε να μπορεί να χρηματοδοτήσει βιομηχανικά και επενδυτικά σχέδια στον αμυντικό τομέα, κάτι που μέχρι τώρα δεν ήταν εφικτό. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, η οποία θεσμικά «ανήκει» σε όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, δανείζεται χρήματα από τις κεφαλαιαγορές και στη συνέχεια τα διαθέτει με τη μορφή δανείων υπό ευνοϊκούς όρους σε σχέδια που συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της ΕΕ στους τομείς της καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής, της βιώσιμης ανάπτυξης, της καινοτομίας και άλλα. Τα χρήματα αυτά δεν προέρχονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, αλλά από τις διεθνείς χρηματαγορές. Η αξιοποίησή τους για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας αναμένεται να δώσει σημαντική ώθηση στην υλοποίηση της πρόσφατα ανακοινωθείσας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Βιομηχανικής Στρατηγικής. Προς το παρόν, η ΕΤΕπ επιτρέπεται να στηρίζει επενδυτικά σχέδια και δράσεις που αφορούν σε αγαθά διττής χρήσης (με στρατιωτικό και μη στρατιωτικό σκοπό, όπως είναι η κυβερνοασφάλεια ή η ανθεκτικότητα κρίσιμων υποδομών). Ακόμα και υπό τη Στρατηγική Πρωτοβουλία για την Ευρωπαϊκή Ασφάλεια (SESI), η οποία αποτελεί ένα εργαλείο δανειοδότησης ύψους €8 δισ. για την περίοδο 2022-2027, η ΕΤΕπ δεν δικαιούται να προσφέρει πόρους για παραγωγή πυρομαχικών και όπλων, καθώς συνεχίζουν να θεωρούνται ως μη επιλέξιμοι τομείς για χρηματοδότηση.

Καθώς οι πιέσεις για αλλαγή αυτού του δεσμευτικού κανονιστικού πλαισίου εντείνονται, ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι το ερώτημα του εύρους των εν δυνάμει νέων επιλέξιμων τομέων, δηλαδή το κατά πόσο θα δοθεί απλά περαιτέρω έμφαση στη στρατιωτική πτυχή των αγαθών διττής χρήσεως ή εάν θα δοθεί το πράσινο φως στην ΕΤΕπ να εμπλακεί πιο ενεργά στην αμυντική βιομηχανία συνολικά. Σχετικές συζητήσεις έχουν ξεκινήσει ήδη από το 2013 (Fiott, 2014), αλλά παρά τη δυνητικά μεγάλη προστιθέμενη αξία που θα μπορούσε να φέρει μια αλλαγή, δεν έχουν ακόμα ευοδωθεί. Σε κάθε περίπτωση και ανεξαρτήτως των πόρων που θα διατεθούν,

πρόκειται για μια μακροχρόνια διαδικασία που δεν μπορεί να έχει άμεσα και απτά αποτελέσματα.

Τέλος, η τέταρτη επιλογή είναι η διάθεση ενός μέρους των κερδών από τα «παγωμένα» περιουσιακά στοιχεία της Ρωσίας για την ενίσχυση της παραγωγής και την αγορά πολεμικού εξοπλισμού, με πρώτο μέλημα την περαιτέρω στήριξη του ουκρανικού αγώνα. Αν και μια τέτοια κίνηση μπορεί να φαντάζει δίκαιη στο μυαλό πολλών, δημιουργεί σημαντικές νομικές επιπλοκές και μακροπρόθεσμα οδηγεί στην αμφισβήτηση και πιθανή κατάρρευση του ισχύοντος παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού πλαισίου διακυβέρνησης. Η εργαλειοποίηση του συστήματος αυτού προς άσκηση πολιτικών και οικονομικών πιέσεων ενδέχεται να εντείνει τις προσπάθειες τρίτων χωρών, όπως η Κίνα, να δημιουργήσουν ένα εναλλακτικό σύστημα που δεν θα υπόκειται στον δυνητικό έλεγχο της Δύσης, σε ενδεχόμενη περίπτωση δικής της μελλοντικής διένεξης με τις ΗΠΑ.

Πέραν της πρόκλησης εξεύρεσης επαρκών πόρων να στηρίξουν το αμυντικό εγχείρημα της ΕΕ, η μεταμόρφωση της ΕΕ σε έναν ικανό αμυντικό δρώντα επιβάλλει **θεσμικές αλλαγές** με τη δημιουργία ενός ξεχωριστού θεσμικού πόλου αρμόδιου για την αμυντική πολιτική. Η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν ανακοίνωσε ότι σε τυχόν επανεκλογή της, θα δημιουργήσει μία νέα θέση Επιτρόπου με χαρτοφυλάκιο την άμυνα. Ωστόσο, δεν είναι προφανής η προστιθέμενη αξία της εν λόγω πρότασης. Ειδικότερα, η Επιτροπή έχει μεν αρμοδιότητες ως προς την ανάπτυξη της αμυντικής βιομηχανίας, δεν διαθέτει όμως από τις Συνθήκες την κατάλληλη νομική βάση για περαιτέρω δραστηριοποίηση στον γενικότερο αμυντικό τομέα, ο οποίος παραμένει υπό αυστηρή εθνική κυριαρχία.³ Προς το παρόν, η αμυντική βιομηχανία είναι αρμοδιότητα του Επιτρόπου για την ενιαία αγορά, αναδεικνύοντας το περιορισμένο εύρος δράσεων του υπερεθνικού οργάνου. Για κάθε άλλη πτυχή της άμυνας, συμπεριλαμβανομένων των στρατιωτικών αποστολών και επιχειρήσεων, τα κράτη-μέλη και ο Ύπατος Εκπρόσωπος είναι αποκλειστικά υπεύθυνοι, διατηρώντας τον σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας υπό διακυβερνητικό έλεγχο.

Σε αυτό το πλαίσιο, ορισμένα κράτη-μέλη έχουν ήδη εκδηλώσει ανησυχία περί πιθανής αμφισβήτησης ή υπονόμευσης της συλλογικής άμυνας του NATO, υπογραμμίζοντας ότι η ενίσχυση της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας πρέπει να είναι ο πρωταρχικός στόχος της Επιτροπής. Συνεπώς, εφόσον δεν διαφαίνεται πολιτική θέληση για αναθεώρηση των Συνθηκών, ένας Επίτροπος για την άμυνα θα προσέδιδε μόνο υψηλό –και σημαντικό– συμβολισμό, δίχως κάποια απτή συνεισφορά. Τουναντίον,

³ Ο Ύπατος Εκπρόσωπος/Αντιπρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ζοζέπ Μπορέλ, χαρακτηριστικά δήλωσε κατά τη Διάσκεψη του Μονάχου για την Ασφάλεια ότι «ένα πράγμα είναι η αμυντική βιομηχανία και ένα άλλο είναι η άμυνα».

πιθανώς να έθετε περαιτέρω γραφειοκρατικά και νομικά εμπόδια, λόγω των αλληλοεπικαλύψεων που θα προκαλέσει.

Προς επίλυση αυτών των εν δυνάμει προβλημάτων, ενδεχομένως να προκρίνεται η πιο μετριοπαθής εναλλακτική του μετασχηματισμού της Γενικής Διεύθυνσης Αμυντικής Βιομηχανίας και Διαστήματος (DG DEFIS) σε Γενική Διεύθυνση Άμυνας και Ασφάλειας, ενσωματώνοντας στις αρμοδιότητές της και άλλες σχετικές πολιτικές, όπως η κυβερνοάμυνα ή η αντιμετώπιση υβριδικών απειλών (Fiott, 2023). Πιο τολμηρά βήματα, σε ενδεχόμενη περίπτωση σύγκλισης των κρατών-μελών ως προς την αναγκαιότητα μιας τέτοιας εξέλιξης, μέσω των δυνατοτήτων μεταρρυθμιστικής ευελιξίας που παρέχονται από τις «ρήτρες παρέκτασης» της Συνθήκης της Λισαβόνας (“*passerelle clauses*”) προσκρούουν στη ρητή εξαίρεση εφαρμογής τους σε αποφάσεις με αμυντικές επιπλοκές που υπάρχει στο κείμενο της Συνθήκης. Ως εκ τούτου, η θεσμική εμπάθυνση στον τομέα της άμυνας και ασφάλειας (θα) είναι μια δύσκολη διαδικασία.

Μια τρίτη πρόκληση που θα επηρεάσει την εξέλιξη της αμυντικής συνεργασίας σε επίπεδο ΕΕ είναι η γενικότερη τάση ενδυνάμωσης των σχέσεων και της συνεργασίας των κρατών-μελών σε διμερές επίπεδο (Blanoukos, Politis Lamprou, & Dellatolas, 2023). Η τάση αυτή διαφαίνεται σε μία σειρά διμερών και πολυμερών συμφωνιών μεταξύ χωρών που έχουν κοινά αμυντικά/βιομηχανικά συμφέροντα, γεωγραφική εγγύτητα ή συγκλίνουσες στρατηγικές κουλτούρες. Πέραν της ελληνογαλλικής αμυντικής συμφωνίας (2021), η οποία περιλαμβάνει ρήτρα αμοιβαίας συνδρομής, παρόμοιες –αλλά όχι τέτοιου αμυντικού βάρους– πρωτοβουλίες έχει αναλάβει η Γαλλία σε σχέση με την Ισπανία και την Ιταλία, επιδιώκοντας να ενισχύσει τον ηγετικό της ρόλο στη Μεσόγειο. Ενδεικτικά, ανάμεσα σε άλλα τέτοια σχήματα, το Βέλγιο, η Ολλανδία και το Λουξεμβούργο έχουν αναπτύξει κοινούς στρατιωτικούς σχηματισμούς, ενώ η Φινλανδία, η Σουηδία και η Δανία, από κοινού με την Ισλανδία και τη Νορβηγία, έχουν αναπτύξει το δικό τους πλαίσιο ενίσχυσης της μεταξύ τους αμυντικής συνεργασίας (NORDEFECO). Τα εγχειρήματα αυτά αποτελούν «νησίδες» στενότερης αμυντικής συνεργασίας, οι οποίες λειτουργούν εκτός των δομών και του θεσμικού πλαισίου της ΕΕ ικανοποιώντας ανάγκες των εμπλεκόμενων κρατών και δημιουργώντας ένα πυκνό πλαίσιο επικαλυπτόμενων διμερών συμφωνιών. Το ερώτημα που προκύπτει είναι το κατά πόσο οι επιμέρους πρωτοβουλίες έχουν μια μελλοντική προοπτική ενσωμάτωσης στην ΕΕ, όπως στο παρελθόν έχει συμβεί με άλλα σχήματα πολυμερούς διακυβερνητικής συνεργασίας που ξεκίνησαν εκτός των ευρωπαϊκών δομών για να απορροφηθούν στη συνέχεια (π.χ. ζώνη Σένγκεν).

5. Συμπεράσματα

Είναι δεδομένο ότι η ΕΕ κινείται στον χώρο της άμυνας και της ασφάλειας με αργούς, αλλά σταθερούς ρυθμούς. Οι προκλήσεις ασφάλειας στην

περιφέρειά της και οι ευρύτερες γεωπολιτικές αναταράξεις στις ΗΠΑ και αλλού, σε συνδυασμό με την οικονομική πλαισίωση της αμυντικής συνεργασίας, έχουν δημιουργήσει ένα δυναμικό περιβάλλον εξελίξεων. Η ΕΕ συνειδητοποιεί την αναγκαιότητα της στρατηγικής αυτονομίας και την ανάγκη προετοιμασίας για ένα ακόμα πιο συγκρουσιακό διεθνές περιβάλλον. Αντιστάσεις και «φρένα» στη διαδικασία αυτή είναι λογικό και αναμενόμενο να υπάρχουν, καθώς η ασφάλεια ανήκει στον σκληρό πυρήνα της κρατικής κυριαρχίας. Ως εκ τούτου, αποτελεί μείζονα πρόκληση για τις εθνικές κυβερνήσεις, αλλά και για μέρος των εθνικών εκλογικών σωμάτων να αποδεχτούν τη νέα γεωπολιτική πραγματικότητα και την ολοένα αυξανόμενη αδυναμία του κράτους να εμποδώσει στους πολίτες ένα αίσθημα ασφάλειας. Το μέγεθος και η ένταση των προκλήσεων επιβάλλουν συλλογική αντιμετώπισή τους, αλλά μόνο εφόσον έχει επιτευχθεί η αναγκαία συναντίληψη των προκλήσεων αυτών και των ενδεδειγμένων τρόπων αντιμετώπισής τους. Σε αντίθετη περίπτωση, η έντονη ρητορική και τα μικρά βήματα στενότερης συνεργασίας, τα οποία δημιουργούν προσδοκίες, κινδυνεύουν να καταρρεύσουν ως χάρτινος πύργος στην πρώτη μεγάλη εσωτερική σύγκρουση μεταξύ των κρατών-μελών, επαναβεβαιώνοντας το κλασικό κενό μεταξύ των προσδοκιών και των πραγματικών δυνατοτήτων της ΕΕ.

Οι εξελίξεις δημιουργούν ένα σημαντικό παράθυρο ευκαιρίας για την Ελλάδα. Για πρώτη φορά, η ΕΕ επενδύει σθεναρά στην αμυντική βιομηχανία και συζητά για κοινή άμυνα. Δεδομένων των γεωπολιτικών συνθηκών που επικρατούν στο Αιγαίο και στην Ανατολική Μεσόγειο, η ενίσχυση της προοπτικής αυτής πρέπει να αποτελεί προτεραιότητα για τη χώρα μας, η οποία οφείλει να συνεχίσει να βρίσκεται στην πρωτοπορία των κρατών-μελών της ΕΕ στο πεδίο αυτό χωρίς να παραμελεί τις εθνικές αποτρεπτικές στρατιωτικές δυνατότητες. Λαμβάνοντας υπ' όψιν τις δομικές αδυναμίες της εγχώριας αμυντικής βιομηχανίας, τα υπάρχοντα πλαίσια δράσης και τα ευρωπαϊκά προγράμματα μπορούν να συμβάλλουν στην κάλυψη χρηματοδοτικών αναγκών και στη δημιουργία ενός ισχυρού και αποτελεσματικού εθνικού αμυντικού οικοσυστήματος.

Το αποτέλεσμα των επικείμενων ευρωεκλογών και ο πολιτικός χάρτης που θα διαμορφωθεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν θα επηρεάσει μόνο την πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος γενικότερα, αλλά και την πολιτική στήριξη του Κοινοβουλίου στην ενίσχυση του αμυντικού κεκτημένου της ΕΕ, με συγκεκριμένους πολιτικούς χώρους να διαφοροποιούνται ως προς τη σχετική προοπτική στενότερης συνεργασίας. Ως εκ τούτου, και στον τομέα της άμυνας και ασφάλειας, το διακύβευμα των εκλογών είναι ιδιαίτερα σημαντικό.

Βιβλιογραφία

Blavoukos, S., Politis Lamprou, P., & Dellatolas, T. (2023). *Mapping EU Defence Collaboration – One year on from the Versailles Declaration*. Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP).

European Defence Agency. (2023). *Defence Data 2022 - Key findings and analysis*. Brussels: European Defence Agency.

European External Action Service. (2024). Munich Security Conference: High Representative Josep Borrell on the new geopolitical agenda. Ανακτήθηκε στις 02.04.2024 από: https://www.eeas.europa.eu/eeas/munich-security-conference-high-representative-josep-borrell-new-geopolitical-agenda_en.

Fiott, D. (2014). *Financing European Defence: Time to Call the European Investment Bank?*. Brussels: Institute for European Studies - Jean Monnet Centre of Excellence at the Vrije Universiteit Brussel.

Fiott, D. (2023). Grand Designs: The EU's Future Political Structures in Times of Crisis and Geopolitical Transition. Ανακτήθηκε στις 02.04.2024 από: <https://danielfiott.com/2023/11/10/grand-designs-the-eus-future-political-structures-in-times-of-crisis-and-geopolitical-transition/>.

Foy, H. (2024, 3 22). Why EU leaders reached a stalemate on joint defence bonds. *Financial Times*. Ανακτήθηκε στις 02.04.2024 από: <https://www.ft.com/content/b73b8100-075b-471b-b2f8-f0d5d86c2196>

Mader, M., Neubert, M., Münchow, F., Hofmann, S. C., Schoen, H., & Gavras, K. (2024). Crumbling in the face of cost? How cost considerations affect public support for European security and defence cooperation. *European Union Politics*, 0(0), pp. 1-21.

Δύσκολες ισορροπίες: Αναλύοντας τη νέα δυναμική στην πολιτική διεύρυνσης της ΕΕ

Ιωάννης Αρμακόλας, Αλεξάνδρα Βουδούρη

1. Η τρέχουσα κατάσταση

Η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία επανέφερε την πολιτική διεύρυνσης στο επίκεντρο της πολιτικής ατζέντας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προηγούμενος, και για τουλάχιστον μια δεκαετία, αυτό το εξαιρετικά επιτυχημένο και αποτελεσματικό «εργαλείο» εξωτερικής πολιτικής είχε αφεθεί στο περιθώριο. Η επιστροφή της πολιτικής διεύρυνσης θεωρείται ευρέως ως γεωπολιτική «επιταγή». Στην ομιλία της για την κατάσταση της ΕΕ τον Σεπτέμβριο του 2023, η Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν δήλωσε ότι «η ιστορία μάς καλεί τώρα να εργαστούμε για την ολοκλήρωση της ένωσής μας».⁴

Λίγους μήνες αργότερα, η σύνοδος κορυφής της ΕΕ του Δεκεμβρίου 2023 προχώρησε σε μια νέα φάση διεύρυνσης, με την απόφαση να ξεκινήσουν ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την Ουκρανία και με τη Μολδαβία καθώς και να αναγνωρισθεί η Γεωργία ως υποψήφια προς ένταξη χώρα.⁵ Επίσης, τον Μάρτιο του 2024 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε την έναρξη ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη.⁶ Με τις παραπάνω υποψηφιότητες για ένταξη στην ΕΕ, ο αριθμός των χωρών στις οποίες έχει δοθεί προοπτική ένταξης στα Δυτικά Βαλκάνια και την Ανατολική Ευρώπη αυξήθηκε σε εννέα.

Η Ουκρανία θεωρείται δικαιολογημένα η «κινήτρια δύναμη» στη νέα δυναμική της πολιτικής διεύρυνσης. Δεν θα είναι όμως απλό για την ΕΕ να διαπραγματευτεί με μια χώρα, η οποία θα παραμείνει σε πόλεμο για αβέβαιο χρονικό διάστημα και στη συνέχεια θα κληθεί να αντιμετωπίσει μια δύσκολη και δαπανηρή φάση ανοικοδόμησης, ιδιαίτερα από τη στιγμή που την τελευταία δεκαετία το «μπλοκ» εμφανιζόταν απροετοίμαστο ή απρόθυμο να αντιμετωπίσει σοβαρά την ένταξη των κρατών των Δυτικών Βαλκανίων.

⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ομιλία για την Κατάσταση της Ένωσης (Σεπτέμβριος 2023). Διαθέσιμο στο: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2023_en.

⁵ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (15-12-23). Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/68967/european-council-conclusions-14-15-12-2023-en.pdf>.

⁶ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (22-03-24). Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/70880/euco-conclusions-2122032024.pdf>.

Η λεγόμενη «μεγάλη έκρηξη» (“big bang”) της διεύρυνσης το 2004 πραγματοποιήθηκε σε μια εποχή, που το ευρύτερο πολιτικό και γεωπολιτικό περιβάλλον ήταν διαφορετικό, με την ΕΕ να αισθάνεται αυτοπεποίθηση και να προσφέρει συνθήκες ευημερίας, λίγα χρόνια μετά την υιοθέτηση του ευρώ. Ωστόσο, σήμερα η ανασφάλεια και η δυσαρέσκεια αντανakλώνται στην άνοδο της ακροδεξιάς και των λαϊκιστικών κομμάτων σε όλη την Ευρώπη, ενώ η γεωπολιτική κατάσταση είναι βαθιά ανησυχητική, από τη Ρωσία και τη Μέση Ανατολή έως την Ανατολική Ασία.

Η ΕΕ έχει δεσμευτεί να ενσωματώσει νέα μέλη, συμπεριλαμβανομένης μιας δυνητικά δαπανηρής ένταξης της Ουκρανίας, κάτι που προστίθεται στην ανάγκη επενδύσεων στην άμυνα και την ψηφιακή και πράσινη μετάβαση. Μια άλλη μεγάλη «πρόκληση» στον ορίζοντα είναι η πιθανή μετατροπή των κρατών μελών που έως τώρα επωφελούνταν σε μεγάλο βαθμό από τον προϋπολογισμό της ΕΕ σε καθαρούς συνεισφέροντες (net contributors). Μια τέτοια εξέλιξη θα έδινε αφορμή στους λαϊκιστές και ακροδεξιούς πολιτικούς, οι οποίοι μπορεί επίσης να ενθαρρυνθούν από τις σημαντικές επιπτώσεις, που ενδέχεται να επιφέρει στην κοινή αγροτική πολιτική μια πιθανή ένταξη της Ουκρανίας, μιας χώρας με μεγάλο γεωργικό τομέα.

Επιστροφή του Ντόναλντ Τραμπ στον Λευκό Οίκο θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει «πρόκληση» σε πολλά επίπεδα, δεδομένου ότι πιθανότατα θα αυξήσει σημαντικά την ευθύνη της Ευρώπης για την αμυντική στήριξη της Ουκρανίας. Οι νέες «προκλήσεις» ενδέχεται να έχουν τις δικές τους επιπτώσεις στην πολιτική διεύρυνσης, καθώς και στην ετοιμότητα της ΕΕ, εφόσον η δική της «ικανότητα απορρόφησης» αποτελεί προϋπόθεση για την αποδοχή νέων μελών.

Επιπλέον, δεδομένου του ταραχώδους γεωπολιτικού περιβάλλοντος, δεν είναι βέβαιο ότι τα κράτη-μέλη θα είναι πρόθυμα για σοβαρές διαπραγματεύσεις και αναγκαίους συμβιβασμούς, προκειμένου να διασφαλιστεί η ικανότητα του «μπλοκ» να λειτουργεί με περισσότερα από 30 μέλη. Ως εκ τούτου, ελλοχεύουν πολιτικές και τεχνικές προκλήσεις, που είναι πιθανό να δημιουργήσουν ανωμαλίες, ιδίως μετά τις ευρωπαϊκές εκλογές τον Ιούνιο του 2024.

Η τρέχουσα κατάσταση, μάλιστα, επιδεινώνεται και από τις διαφωνίες μεταξύ των υποψήφίων χωρών και των κρατών-μελών της ΕΕ, όπως καταδεικνύουν σαφώς τα εμπόδια που θέτει η Βουλγαρία στη διαδικασία ένταξης της Βόρειας Μακεδονίας και η πρόσφατη νέα κρίση μεταξύ Ελλάδας και Αλβανίας.

Στη συνέχεια, θα γίνει εν συντομία, αναφορά σε ορισμένα από τα βασικά ζητήματα πολιτικής και τα διλήμματα, που προκύπτουν από το ανανεωμένο ενδιαφέρον για την πολιτική διεύρυνσης. Τα ζητήματα αυτά θα διαμορφώσουν, άλλωστε, την ατζέντα του πολιτικού τοπίου που θα προκύψει από τις ευρωπαϊκές εκλογές.

2. Τι διακυβεύεται

2.1 Σταδιακή ενσωμάτωση και το νέο σχέδιο μεταρρύθμισης και ανάπτυξης

Τον Μάρτιο του 2024, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση (communication) σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις και τις αναθεωρήσεις πολιτικής πριν από τη διεύρυνση, ως διαδικασία που αποσκοπεί στη διευκόλυνση των μελλοντικών εντάξεων.⁷ Η ανακοίνωση αναφέρει έναν κατάλογο αναγκαίων μεταρρυθμίσεων για μια «σταδιακή ολοκλήρωση» (gradual integration), εστιάζοντας σε θέματα όπως η ενίσχυση της συνδεσιμότητας, οι δεσμεύσεις για το κλίμα και το περιβάλλον, η επισιτιστική ασφάλεια, η κοινωνική και οικονομική σύγκλιση, η διαχείριση της μετάστευσης και των συνοριακών ελέγχων, καθώς και ο προϋπολογισμός.

Η ανακοίνωση προτείνει μια δομή σταδιακής ένταξης των νέων κρατών, η οποία θα είναι «αξιοκρατική και αναστρέψιμη». Με τη σύσταση αυτή, η Επιτροπή θέλει να διασφαλίσει ότι τόσο η ΕΕ όσο και τα μελλοντικά μέλη της θα είναι πλήρως προετοιμασμένα για τη διεύρυνση. Τα προηγούμενα κύματα ένταξης, από το 2004 και μετά, περιλάμβαναν πολυετείς μεταβατικές περιόδους, επιτρέποντας στα υφιστάμενα κράτη-μέλη να περιορίσουν την προσβασιμότητα στην αγορά εργασίας για τους πολίτες των νέων κρατών-μελών. Εκτός από την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, πολλοί ανησυχούν ότι η διεύρυνση θα μπορούσε να περιπλέξει περαιτέρω τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ενώ θα οδηγούσε επίσης σε νέες κατανομές γεωργικών επιδοτήσεων και πιέσεις για κοινωνικο-οικονομική σύγκλιση.

Πρόκειται για ευαίσθητα ζητήματα για τα κράτη-μέλη της ΕΕ, τα οποία φοβούνται ότι θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε λιγότερα κονδύλια για τα ίδια. Περαιτέρω ανησυχίες αφορούν στη συμμόρφωση με το κράτος δικαίου και τις θεμελιώδεις αξίες από τα νέα κράτη-μέλη.

Η νέα προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προσφέρει ευκαιρίες για σταδιακή ένταξη των επίδοξων μελών σε διάφορες πολιτικές, πριν από την πλήρη ένταξή τους. Όπως υπογραμμίζει, για παράδειγμα, η πλήρης πρόσβαση στην αγορά της ΕΕ θα απαιτούσε «πλήρη προσχώρηση σε ένα μοναδικό και ολοκληρωμένο σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, η οποία δεν μπορεί να γίνει επιλεκτικά».⁸ Ανοίγει, παράλληλα, τον δρόμο για εμπειριστατωμένη αναθεώρηση των πολιτικών της ΕΕ στις αρχές του 2025.

⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις και τις αναθεωρήσεις πολιτικής πριν από τη διεύρυνση (Βρυξέλλες, 20.03.24). Διαθέσιμο στο: https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf.

⁸ Ό.π.

Επιπλέον, τον Νοέμβριο του 2023, η Επιτροπή ενέκρινε νέο Σχέδιο Ανάπτυξης για τα Δυτικά Βαλκάνια, για το οποίο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμφώνησαν πρόσφατα επί της αρχής.⁹ Το σχέδιο αποσκοπεί στην προώθηση της κοινωνικο-οικονομικής σύγκλισης μεταξύ των χωρών της περιοχής και της ΕΕ.¹⁰ Οι πόροι ανέρχονται σε €6 δισ. για την περίοδο 2024-2027, εκ των οποίων τα €2 δισ. θα είναι σε επιχορηγήσεις και τα υπόλοιπα σε δάνεια με ευνοϊκούς όρους, που χορηγεί η ΕΕ. Οι χώρες της περιοχής καλούνται να καταρτίσουν σχετικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων (όπως προβλέπεται αντίστοιχα για τα Εθνικά Σχέδια Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας για τα κράτη-μέλη της ΕΕ), το οποίο θα πρέπει να εγκριθεί από την Επιτροπή.

Η εκταμίευση των κονδυλίων θα εξαρτηθεί από σειρά μεταρρυθμίσεων, που πρέπει να προετοιμάσουν οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων για πρόσβαση στην ενιαία αγορά. Το Σχέδιο Ανάπτυξης διευκολύνει την προηγούμενη ενίσχυση της Κοινής Περιφερειακής Αγοράς (Common Regional Market) της περιοχής, ενώ περιλαμβάνει εγγυήσεις για την αποτροπή αποκλεισμών –λόγω διμερών διαφορών– μεταξύ των κρατών της περιοχής.

Το σχέδιο προβλέπει, για παράδειγμα, ότι καμία χώρα των Δυτικών Βαλκανίων δεν μπορεί να εμποδίσει την πρόοδο μιας άλλης, ως προς τη διαδικασία πρόσβασης στην ενιαία αγορά. Υπάρχει, εξάλλου, ειδική ρήτρα που απαιτεί τόσο από τη Σερβία όσο και από το Κόσοβο να επιδείξουν εποικοδομητική δέσμευση για την εξομάλυνση των διμερών σχέσεων, ώστε να εφαρμοστούν οι υποχρεώσεις, που απορρέουν από το νέο χρηματοδοτικό μέσο. Εμπεριέχει δε σειρά κινήτρων και αντικινήτρων, συμπεριλαμβανομένης της ανακατανομής των κονδυλίων των κρατών, τα οποία δεν εφαρμόζουν τις μεταρρυθμίσεις προς άλλα που τις εφαρμόζουν.

2.2 Οι μεταρρυθμίσεις εντός της ΕΕ

Η πιθανή μεγέθυνση της ΕΕ σε περισσότερα από 30 κράτη-μέλη εγείρει σαφώς ζητήματα κυβερνησιμότητας και λειτουργικότητας, καθώς θα έχει αντίκτυπο στην εσωτερική διαδικασία λήψης αποφάσεων, στην ισορροπία δυνάμεων μεταξύ των κρατών-μελών και στα δικαιώματα ψήφου. Παρά τη ρητορική υποστήριξη της διεύρυνσης από όλα τα κράτη-μέλη, θα πρέπει να επιτευχθεί συναίνεση σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις, που ενδέχεται να απαιτηθούν πριν από το επόμενο κύμα προσχωρήσεων. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου 2024, οι ηγέτες αποφάσισαν

⁹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Νέο σχέδιο στήριξης των Δυτικών Βαλκανίων: καλύτερη διακυβέρνηση, ενίσχυση των αξιών της ΕΕ (11-03-24). Διαθέσιμο στο: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240311PR19202/new-support-plan-for-western-balkans-better-governance-bolstering-eu-values>

¹⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Βαλκάνια (08-11-23). Διαθέσιμο στο: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/new-growth-plan-western-balkans_en

να «ασχοληθούν με τις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις σε προσεχή Σύνοδο με σκοπό να υιοθετήσουν έως το καλοκαίρι του 2024 συμπεράσματα σχετικά με έναν οδικό χάρτη για τις μελλοντικές εργασίες».¹¹

Επιπλέον, στην ανακοίνωσή της το Μάρτιο του 2024, η Επιτροπή υπογράμμισε ότι «ενώ η Επιτροπή έχει δηλώσει ότι υποστηρίζει την αλλαγή των Συνθηκών, “εάν και όπου χρειάζεται”, πιστεύει ότι η διακυβέρνηση της ΕΕ μπορεί να βελτιωθεί γρήγορα με τη χρήση όλων των δυνατοτήτων των υφιστάμενων Συνθηκών, όπως οι “μεταβατικές ρήτρες” που επιτρέπουν τη μετάβαση από την ομοφωνία στην ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο σε βασικούς τομείς».¹²

Πέρυσι, ομάδα Γερμανών και Γάλλων εμπειρογνομόνων πρότεινε λίστα θεσμικών μεταρρυθμίσεων, προκειμένου να καταστεί η ΕΕ έτοιμη για διεύρυνση έως το 2030.¹³ Η έκθεση σκιαγραφεί τη νέα «αρχιτεκτονική» μιας διευρυμένης ΕΕ, επαναφέροντας την ιδέα των ομόκεντρων κύκλων ολοκλήρωσης. Συγκεκριμένα, προτείνει σειρά μεταρρυθμίσεων για να διασφαλιστεί ότι η ΕΕ είναι έτοιμη για νέες προσχωρήσεις, να διευκολυνθεί η διαδικασία και να εξασφαλιστεί ότι οι ελπίδες των υποψηφίων κρατών-μελών δεν θα ματαιωθούν μελλοντικά. Όμως, οι ριζοσπαστικές λύσεις για τον εξορθολογισμό της διαδικασίας λήψης αποφάσεων θεωρούνται από ορισμένα κράτη-μέλη ως προσπάθειες περιορισμού του ρόλου μικρότερων χωρών προς όφελος των μεγαλύτερων.

Στο επίκεντρο βρίσκεται το ζήτημα της επέκτασης της ψηφοφορίας με ειδική πλειοψηφία (“Qualified Majority Voting”, εφεξής QMV). Οι απειλές για την άσκηση βέτο της Ουγγαρίας στο Συμβούλιο, όπως αποδεικνύεται από τη δυσκολία επίτευξης συναίνεσης σε θέματα που αφορούν την Ουκρανία, έχουν καταστήσει την QMV πιο «ελκυστική» για αρκετά κράτη-μέλη. Για πολλούς, η επέκτασή της σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας κρίνεται απαραίτητη, για να καταστεί η ΕΕ ισχυρότερος γεω-πολιτικός παράγοντας.

Μια αξιοσημείωτα μεγάλη ομάδα εννέα κρατών-μελών (Βέλγιο, Φινλανδία, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Σλοβενία, Ισπανία και Ρουμανία) δημιούργησε, μάλιστα, «Ομάδα Φίλων για την Ψηφοφορία με Ειδική Πλειοψηφία στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας

¹¹ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (22-03-24). Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/70880/euco-conclusions-2122032024.pdf>

¹² Ό.π.

¹³ Έκθεση της γαλλογερμανικής ομάδας εργασίας για τη θεσμική μεταρρύθμιση της ΕΕ (18-09-23). Διαθέσιμο στο: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2617206/4d0e0010ffcd8c0079e21329b4bb3332/230919-rfaa-deu-fra-bericht-data.pdf>

της ΕΕ». ¹⁴ Σε κοινή δήλωση τόνισαν ότι είναι «πεπεισμένοι ότι η ενωσιακή εξωτερική πολιτική χρειάζεται προσαρμοσμένες διαδικασίες, προκειμένου να ενισχυθεί η ΕΕ ως φορέας εξωτερικής πολιτικής». ¹⁵

Ωστόσο, ορισμένοι παρατηρητές επιμένουν ότι η επέκταση της QMV στην εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας δύσκολα θα γίνει αποδεκτή από πολλά κράτη-μέλη και ότι, αντίθετα, θα πρέπει να δοθεί έμφαση περισσότερο στη χρήση της QMV στην πολιτική διεύρυνσης. Για παράδειγμα, η γαλλογερμανική ομάδα εμπειρογνομόνων πρότεινε την επέκτασή της σε όλα τα ενδιάμεσα στάδια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων. ¹⁶

Από την πλευρά τους, ορισμένα κράτη-μέλη, όπως η Ελλάδα, Κύπρος, Μάλτα, Ουγγαρία και άλλα, παραμένουν ιδιαίτερα επιφυλακτικά ή αντιτίθενται στην επέκταση της QMV, καθώς θεωρούν την ομοφωνία σημαντικό «εργαλείο» για την προστασία των εθνικών τους συμφερόντων. ¹⁷ Ίσως γι' αυτό τον λόγο, μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δεκεμβρίου 2023, πολλοί τείνουν να προτείνουν την ιδέα της λεγόμενης «εποικοδομητικής αποχής», η οποία επέτρεψε στην ΕΕ να ανοίξει τις διαδικασίες ένταξης της Ουκρανίας, παρά την απροθυμία της Ουγγαρίας. ¹⁸

Ωστόσο, το ζήτημα της QMV αποτελεί μόνο ένα στοιχείο των απαιτούμενων εσωτερικών μεταρρυθμίσεων της ΕΕ. Η Γαλλία, η οποία το 2020 πίεσε για την αναθεώρηση της μεθοδολογίας διεύρυνσης της ΕΕ, επιδιώκει, όπως δήλωσε ο Πρόεδρος Μακρόν τον Μάιο του 2023 στην Μπρατισλάβα, έναν βαθύ μετασχηματισμό του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. ¹⁹ Ο Γάλλος Πρόεδρος τόνισε ότι η ΕΕ πρέπει να διευρυνθεί και «να επανεξεταστεί εκτενώς όσον αφορά τη διακυβέρνηση και τους στόχους της». ²⁰ Το Βερολίνο τάσσεται επίσης υπέρ της εμβάθυνσης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με τον καγκελάριο Σολτς να δηλώνει τον Αύγουστο του 2022 στην Πράγα ότι η διεύρυνση εξαρτάται από θεσμικές αλλαγές. ²¹ Ο Σολτς έχει πολλές

¹⁴ Κοινή δήλωση των υπουργείων Εξωτερικών σχετικά με την έναρξη της Ομάδας Φίλων για την Ψηφοφορία με Ειδική Πλειοψηφία στην Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της ΕΕ (Μάιος 2023). Διαθέσιμο στο: <https://europeanunion.diplomatie.belgium.be/sites/default/files/2023-06/Joint%20Statement%20of%20the%20Foreign%20Ministries%20on%20the%20Launch%20of%20the%20Group%20of%20Friends%20on.pdf>.

¹⁵ Ό.π.

¹⁶ Ό.π.

¹⁷ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Ψηφοφορία με Ειδική Πλειοψηφία στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας. Europe report (19-08-23). Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS_STU\(2023\)740243_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS_STU(2023)740243_EN.pdf).

¹⁸ EUR-Lex: Εποικοδομητική αποχή (θετική αποχή). Διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/glossary/abstention-constructive-positive-abstention.html>.

¹⁹ Σλοβακία - Σύνοδος κορυφής GLOBSEC στην Μπρατισλάβα – Καταληκτική ομιλία από τον Εμμανουέλ Μακρόν, Πρόεδρο της Γαλλικής Δημοκρατίας (31/05/23): Διαθέσιμο στο: <https://is.ambafrance.org/slovakia-GLOBSEC-summit-in-Bratislava-Closing-speech-by-M-Emmanuel-Macron>.

²⁰ Ό.π.

²¹ Ομιλία του Ομοσπονδιακού Καγκελάριου της Γερμανίας Όλαφ Σολτς στο Πανεπιστήμιο Καρόλου της Πράγας (29-08-22). Διαθέσιμο στο: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752>.

φορές διατυπώσει την ιδέα της επέκτασης της QMV στην εξωτερική πολιτική και στην πολιτική φορολογίας. Ωστόσο, μια ισχυρή ώθηση στη διαφοροποιημένη ολοκλήρωση (differentiated integration), που θα μπορούσε ενδεχομένως να μετασχηματίσει ριζικά την ΕΕ δεν συγκαταλέγεται στις προτεραιότητες της Γερμανίας.

Άλλα κράτη-μέλη, συμπεριλαμβανομένων των ανατολικών χωρών, που στηρίζουν τις ευρωπαϊκές ελπίδες της Ουκρανίας, Μολδαβίας και Γεωργίας, δεν έχουν ξεκαθαρίσει τη θέση τους, γεγονός που ενδεχομένως σημαίνει ότι αντιμετωπίζουν με σκεπτικισμό τις μεγάλες θεσμικές αλλαγές. Αυτό αντανακλάται, άλλωστε, σε δήλωση του Πολωνού Πρωθυπουργού Ντόναλντ Τουσκ τον Οκτώβριο του 2023 στις Βρυξέλλες, όταν σχολίασε ότι «ανεξάρτητα από τις γαλλικές και γερμανικές θέσεις (σ.σ. για τις μεταρρυθμίσεις της ΕΕ), δεν χρειάζονται επαναστατικές αλλαγές».²² Η Πολωνία φαίνεται να θεωρεί ότι οι εσωτερικές μεταρρυθμίσεις θα αποτελέσουν «εμπόδιο» για τη διεύρυνση της Ένωσης προς τα ανατολικά.

Οι «Φίλοι των Δυτικών Βαλκανίων», μια ομάδα κρατών-μελών που περιλαμβάνει την Αυστρία, την Ιταλία, την Ελλάδα, την Τσεχία και άλλες χώρες, δεν έχει επίσης διευκρινίσει τη θέση της, αλλά γενικά τονίζει την ανάγκη επιτάχυνσης των ενταξιακών διαπραγματεύσεων για τις χώρες της περιοχής.

Επιπλέον, υπάρχει ευρεία συναίνεση μεταξύ των κρατών-μελών ότι δεν θα πρέπει να υπάρξει σύντομα αλλαγή των ευρωπαϊκών Συνθηκών. Η απερχόμενη Πρόεδρος της Επιτροπής Ούρσουλα φον ντερ Λάιεν στην ομιλία της για την Κατάσταση της Ένωσης (State of the Union) δήλωσε ότι είναι δεκτική σε αλλαγές. Ωστόσο, απηχώντας τις απόψεις της πλειοψηφίας των κρατών μελών, πρόσθεσε ότι «δεν μπορούμε –και δεν πρέπει– να περιμένουμε την αλλαγή των Συνθηκών για να προχωρήσουμε στη διεύρυνση».²³

Δεν φαίνεται, πάντως, να υπάρχει μεγάλη διάθεση στις ευρωπαϊκές πρωτεύουσες να αντιμετωπίσουν όλα αυτά και άλλα σημαντικά ζητήματα, ιδίως ενόψει των ευρωεκλογών, κάτι που αντικατοπτρίζεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μαρτίου 2024, καθώς υπογραμμίζεται ότι σχετικές αποφάσεις για τις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις θα υιοθετηθούν «έως το καλοκαίρι του 2024».²⁴ Για τον ίδιο ακριβώς λόγο, οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις θα ήθελαν να αποφύγουν τη διεξαγωγή δύσκολων συζητήσεων ειδικά για το «κόστος» της διεύρυνσης. Όμως, τα θέματα αυτά

²² Bielecki, T. (2023). Tusk is preparing Brussels for his government. Deutsche Welle. Διαθέσιμο στο: <https://www.dw.com/pl/tusk-szykuje-bruksel%C4%99-na-sw%C3%B3j-rz%C4%85d/a-67211119>.

²³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: State of the Union 2023 (13-09-23). Διαθέσιμο στο: https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2023_en

²⁴ Ο.π.

θα επανέλθουν αμέσως μετά τις εκλογές, τα αποτελέσματα των οποίων θα επηρεάσουν επίσης το εύρος και την ταχύτητα της συζήτησης για τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις.

2.3 Ζητήματα προϋπολογισμού

Η διεύρυνση της ΕΕ, ώστε να συμπεριλάβει ενδεχομένως έως και εννέα νέες χώρες, θα μπορούσε να κοστίσει στα υφιστάμενα μέλη περισσότερα από €256 δισ., σύμφωνα με εσωτερικό έγγραφο της Γραμματείας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που παρουσιάστηκε στους ευρωπαίους ηγέτες, τον Σεπτέμβριο του 2023. «Όλα τα κράτη-μέλη θα πρέπει να συνεισφέρουν περισσότερο στον προϋπολογισμό της ΕΕ και να λαμβάνουν λιγότερα από αυτόν –πολλά κράτη-μέλη που σήμερα είναι καθαροί αποδέκτες (*net receivers*) θα γίνουν καθαροί συνεισφέροντες (*net contributors*)», αναφέρει το έγγραφο, που διέρρευσε στους Financial Times.²⁵

Η Ουκρανία, μακράν η μεγαλύτερη από τις εννέα χώρες που ενδέχεται να ενταχθούν στην ΕΕ, θα δικαιούται €186 δισ. σε διάστημα επτά ετών, σύμφωνα με τους FT. Οι αριθμοί αυτοί αμφισβητούνται από άλλες εκτιμήσεις, που μειώνουν σημαντικά το προβλεπόμενο οικονομικό κόστος της διεύρυνσης. Τα «καταστροφολογικά» σενάρια τείνουν επίσης να μην εστιάζουν στο κόστος της μη διεύρυνσης, είτε οικονομικό, είτε πολιτικό/στρατηγικό.²⁶

Ως εκ τούτου, ο προϋπολογισμός της ΕΕ αναμένεται να αποτελέσει το πιο αμφιλεγόμενο θέμα και θα πρέπει να διευθετηθεί έως το 2027, δηλαδή πριν από την έναρξη του επόμενου Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου. Το έγγραφο της Γραμματείας που διέρρευσε, εκτιμά ότι ο προϋπολογισμός θα πρέπει να αυξηθεί κατά 21%, σε €1,47 τρις, σε περίπτωση ένταξης και των εννέα χωρών. Αυτό συνεπάγεται σημαντική αύξηση των συνεισφορών της Γερμανίας και της Γαλλίας. Τα κονδύλια για τη γεωργία θα επηρεαστούν επίσης, με την Ουκρανία να δικαιούται €95 δισ. για επτά χρόνια, ένα κόστος δηλαδή, που τα κράτη-μέλη θα πρέπει να εξετάσουν.

Λόγω της εγχώριας πολιτικής «πίεσης» των αγροτών τον τελευταίο χρόνο, ήδη Πολωνία και Γαλλία ζητούν περαιτέρω περιορισμούς στις εισαγωγές ουκρανικών γεωργικών προϊόντων στην ΕΕ που θα μπορούσαν να κοστίσουν στο Κίεβο €1,2 δισ.²⁷ Όπως δείχνει ξεκάθαρα το παράδειγμα της Πολωνίας, κράτη-μέλη που τάσσονται αναφανδόν υπέρ της ένταξης

²⁵ EU estimates Ukraine entitled to €186bn after accession (n.d.). Financial Times (04-10-23). Διαθέσιμο στο: <https://www.ft.com/content/a8834254-b8f9-4385-b043-04c2a7cd54c8>.

²⁶ Jelena Dzankic, Matteo Bonomi, Jana Juzova, Bojana Zoric. «Το κόστος της μη διεύρυνσης», ΕΛΙΑΜΕΠ – Υπό δημοσίευση.

²⁷ Brzeziński, B. & Gijss, C. (2024). France joins Poland's push to curb Ukrainian imports. *Politico*. Ανακτήθηκε στις 18.04.2024, από: <https://www.politico.eu/article/ukraine-imports-europe-france-poland-agriculture/>.

της Ουκρανίας στην ΕΕ, μπορούν την ίδια στιγμή να είναι εκείνα που αναδεικνύουν τις οικονομικές πιέσεις που θα δημιουργούσε η ένταξη. Αυτή η παραδοξότητα καθίσταται ταυτόχρονα εντυπωσιακή ένδειξη των μελλοντικών προκλήσεων, σχετικά με την αλλαγή του καθεστώτος εκείνων που επωφελούνται από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό. Σίγουρα, δεν θα γίνει εύκολα αποδεκτή η προοπτική μετάβασης ορισμένων κρατών-μελών από την ομάδα των καθαρών δικαιούχων στην ομάδα των καθαρών συνεισφερόντων. Και αυτό αποτελεί ζήτημα, που ενδέχεται να επηρεάσει μελλοντικά την κοινή γνώμη στην ΕΕ.

2.4 Ασφάλεια: Οι γεωπολιτικές επιταγές και οι οικονομικές επιπτώσεις

Ο τρόπος με τον οποίο τα κράτη-μέλη της ΕΕ αντιλαμβάνονται τον γεωπολιτικό στόχο της διεύρυνσης ποικίλλει. Υπάρχουν εκείνα που βλέπουν τη διεύρυνση ως προϋπόθεση ασφάλειας και εκείνα που πιστεύουν ότι η εξασφάλιση της προστασίας μέσω ένταξης στο NATO θα μπορούσε να αποτελέσει προϋπόθεση για τη διεύρυνση. Η Ουκρανία βρίσκεται στο επίκεντρο αυτής της «διχογνωμίας».

Επιπλέον, η ΕΕ πρέπει να εξασφαλίσει και να παραγάγει σημαντικούς οικονομικούς πόρους για την Ουκρανία, ανεξάρτητα από το πότε θα καταστεί δυνατή η πλήρης ένταξη της χώρας. Πάντως, το συνολικό κόστος της ανασυγκρότησης της Ουκρανίας έχει εκτιμηθεί σε περίπου 1 τρισ. δολάρια σε βάθος δεκαετίας,²⁸ στο οποίο η ΕΕ θα πρέπει να συμβάλει σημαντικά. Οι Ευρωπαίοι ηγέτες έχουν ήδη συμφωνήσει επί της αρχής να χρησιμοποιήσουν κέρδη από δεσμευμένα ρωσικά περιουσιακά στοιχεία, ύψους περίπου €200 εκατ., για τη χρηματοδότηση της ανασυγκρότησης της Ουκρανίας, αν και δεν είναι ακόμη σαφές το πώς και το πότε θα συμβεί αυτό.²⁹ Συμφώνησαν, επίσης, τον Φεβρουάριο του 2024 να χορηγήσουν €50 δισ. στον μηχανισμό «Διευκόλυνση για την Ουκρανία» (Ukraine Facility) έως τα τέλη του 2027.³⁰ Το ποσό θα προκύψει από μια εφάπαξ αύξηση των εθνικών συνεισφορών, αλλά το διαρθρωτικό πρόβλημα του τρόπου χρηματοδότησης τέτοιων δαπανών μετά το 2028 παραμένει ανεπίλυτο. Επιπλέον, εάν η υποστήριξη των ΗΠΑ προς την Ουκρανία μειωθεί, η ΕΕ πιθανόν να επωμιστεί μόνη της το βάρος στήριξης του Κιέβου.

²⁸ Παγκόσμια Τράπεζα: Αξιολόγηση των αναγκών ανάκαμψης και ανασυγκρότησης της Ουκρανίας (Μάρτιος 2023). Διαθέσιμο στο: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment>.

²⁹ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (22-03-24). Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/70880/euco-conclusions-2122032024.pdf>.

³⁰ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (01-02-24). Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/media/69874/20240201-special-euco-conclusions-en.pdf>.

Ο πόλεμος στην Ουκρανία έθεσε, παράλληλα, εκ νέου ζητήματα ασφάλειας στα Δυτικά Βαλκάνια. Με τη Ρωσία και την Κίνα να ευθυγραμμίζονται όλο και περισσότερο, η ΕΕ ανησυχεί ιδιαίτερα για την επιρροή τους στην περιοχή. Ενώ οι δημοσκοπήσεις δείχνουν σημαντική υποστήριξη για ένταξη στην ΕΕ στα Δυτικά Βαλκάνια, η μεγάλη πλειοψηφία των Σέρβων συνεχίζει να θεωρεί τη Ρωσία πραγματικό σύμμαχο, παρά το γεγονός ότι η ΕΕ είναι ο σημαντικότερος οικονομικός υποστηρικτής της Σερβίας.³¹ Στην πραγματικότητα, η υποστήριξη για την ένταξη στην ΕΕ έχει πέσει κάτω από το 50%. Η Σερβία είναι επίσης η κύρια χώρα των Δυτικών Βαλκανίων που αποκλίνει από την εξωτερική πολιτική και την πολιτική ασφάλειας της ΕΕ –τρεις άλλες χώρες (Μαυροβούνιο, Βόρεια Μακεδονία και Αλβανία) είναι πλήρως ευθυγραμμισμένες. Ως εκ τούτου, η ΕΕ πρέπει να εξασφαλίσει περισσότερες πρόνοιες και όρους για να διασφαλίσει μεγαλύτερο βαθμό ευθυγράμμισης των υποψήφιων χωρών με την εξωτερική πολιτική και τις κύριες γεωστρατηγικές κατευθύνσεις της.

2.5 Ευελιξία και χρονοδιάγραμμα

Ο «χρόνος» αποτελούσε πάντα μια μάλλον διφορούμενη έννοια στη διαδικασία διεύρυνσης. Το 2030, δηλαδή η ημερομηνία-ορόσημο για τη διεύρυνση που πρότεινε ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Σαρλ Μισέλ τον Αύγουστο του 2023, επικρίθηκε από άλλα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και κράτη-μέλη.³² Φάνηκε –για ακόμα μια φορά– το πόσο επιζήμια μπορεί να αποδειχθεί η έλλειψη συντονισμού και επικοινωνίας εντός της ΕΕ. Ωστόσο, το ζήτημα δεν είναι εάν το εν λόγω χρονοδιάγραμμα είναι εφικτό ή επιθυμητό, αλλά το πώς θα αποφύγει η Ένωση να απωλέσει εκ νέου την αξιοπιστία της.

Επιπλέον, με την Ουκρανία να απειλείται από τον ρωσικό επεκτατισμό, ο παράγοντας χρόνος έχει καταστεί κρίσιμος. Προς το παρόν, η ΕΕ υποθέτει ότι η Ουκρανία θα παραμείνει ανεξάρτητο και φιλοδυτικό κράτος. Όμως, μια πιθανή ήττα θα αποτελούσε σημαντικό πλήγμα για την ΕΕ και σίγουρα οι διαπραγματεύσεις με το Κίεβο δεν μπορούν να παραταθούν επ' αόριστον, όπως συνέβη με την Τουρκία.

Η ΕΕ τονίζει ότι η ένταξη είναι μια διαδικασία βασισμένη στην αξία της κάθε υποψηφιότητας. Ταυτόχρονα, υπογραμμίζει ότι η ένταξη της Ουκρανίας αποτελεί γεωπολιτική και στρατηγική «επιταγή». Το ίδιο επιχείρημα χρησιμοποιείται και για το ευρωπαϊκό μέλλον των Δυτικών Βαλκανίων. Επομένως, η ΕΕ θα πρέπει να σταθμίσει τα γεωστρατηγικά της συμφέροντα έναντι της

³¹ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: Ρωσία και Δυτικά Βαλκάνια: (18-04-23). Διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)747096](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747096).

³² Ομιλία του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Σαρλ Μισέλ στο Στρατηγικό Φόρουμ του Μπλεντ (23-08-23). Διαθέσιμο στο: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/>.

αντικειμενικής προόδου των μεταρρυθμίσεων που πρέπει σύντομα να σημειώσουν τα υποψήφια κράτη-μέλη. Η ένταξη, λοιπόν, δεν είναι μόνο θέμα συμμόρφωσης των υποψήφιων χωρών με τα απαιτούμενα κριτήρια της Κοπεγχάγης. Τα γεωπολιτικά συμφέροντα και τα συμφέροντα ασφαλείας διαδραματίζουν και πρέπει να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο.

Επομένως, η ΕΕ αντιμετωπίζει ένα ακόμη δίλημμα. Αν γίνει υπερβολικά αυστηρή σε ό,τι αφορά στην πλήρη συμμόρφωση με τα απαιτούμενα κριτήρια πριν από την ένταξη, η Ένωση θα μπορούσε να χάσει μια ιστορική ευκαιρία. Αν όμως αγνοήσει σοβαρές ελλείψεις, κινδυνεύει να αναλάβει άλυτα προβλήματα ή να δεχθεί νέα μέλη που δεν είναι πλήρως προετοιμασμένα, γεγονός που ενδεχομένως να υπονομεύσει τη λειτουργία της και την ακεραιότητα των βασικών θεσμικών πυλώνων της, όπως για παράδειγμα η ενιαία αγορά.

2.6 Διεύρυνση και κοινή γνώμη

Προς το παρόν, η αλληλεγγύη προς την Ουκρανία βρίσκεται σε υψηλά επίπεδα στην ΕΕ. Πρόσφατη δημοσκόπηση που διεξήχθη για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Εξωτερικών Σχέσεων (ECFR) έδειξε ότι οι Ευρωπαίοι τάσσονται υπέρ της ένταξης της Ουκρανίας, παρά τους προφανείς κινδύνους για την οικονομία και την ασφάλεια, ενώ υποστηρίζουν επίσης την ένταξη της Μολδαβίας και του Μαυροβουνίου.³³ Τάσσονται, ωστόσο, κατά της ένταξης της Τουρκίας στην ΕΕ και είναι μάλλον ουδέτεροι όσον αφορά τις υποψηφιότητες της Αλβανίας, της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης, της Γεωργίας, της Βόρειας Μακεδονίας, της Σερβίας και του Κοσόβου.

Η δημοσκόπηση καταδεικνύει μια «διαίρεση» μεταξύ παλαιών και νέων κρατών-μελών της ΕΕ αναφορικά με το χρονοδιάγραμμα της διεύρυνσης, με τους πολίτες της Αυστρίας, Δανίας, Γερμανίας και Γαλλίας να υποστηρίζουν ότι η ΕΕ δεν θα πρέπει –αυτή τη στιγμή– να προσθέσει νέα κράτη-μέλη, ενώ οι πολίτες της Ρουμανίας και Πολωνίας να υποστηρίζουν σθεναρά το αντίθετο.³⁴

Ωστόσο, κάτι που δεν έχει ακόμη μετρηθεί είναι το πώς αισθάνονται οι φορολογούμενοι στα κράτη-μέλη της ΕΕ για τις τεράστιες μεταβιβάσεις πόρων σε νέα κράτη-μέλη, πώς θα αντιδρούσαν δηλαδή, εάν οι δικές τους οικονομίες έμεναν στάσιμες ή αν θα συνεχίσουν να στηρίζουν την άμυνα της Ουκρανίας, όταν το κόστος της ένταξής της στην ΕΕ γίνει αισθητό στις εγχώριες οικονομίες τους.

³³ Δημοσκόπηση του ECFR (Δεκέμβριος 2023). Διαθέσιμη στο: <https://ecfr.eu/publication/europeans-open-to-ukraine-joining-the-eu-despite-security-risks>.

³⁴ Buras, P., & Morina, E. (2023). Catch-27: The contradictory thinking about enlargement in the EU. ECFR. Διαθέσιμο στο: <https://ecfr.eu/publication/catch-27-the-contradictory-thinking-about-enlargement-in-the-eu/#state-of-play>.

Επιπλέον, στα περισσότερα κράτη-μέλη της ΕΕ τα ακροδεξιά και λαϊκιστικά κόμματα βρίσκονται σε άνοδο: στις ευρωπαϊκές εκλογές το 2024 σημειώθηκε σημαντική μετατόπιση προς τα δεξιά σε πολλές χώρες, με τα λαϊκιστικά ριζοσπαστικά δεξιά κόμματα να κερδίζουν ψήφους και έδρες σε όλη την ΕΕ, και τα κεντροαριστερά και πράσινα κόμματα να υποχωρούν.³⁵ Στην πραγματικότητα, οι αντιευρωπαϊκοί λαϊκιστές θα μπορούσαν να αναδειχθούν πρώτοι σε εννέα κράτη-μέλη (Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία, Γαλλία, Ουγγαρία, Ιταλία, Ολλανδία, Πολωνία και Σλοβακία) και να έρθουν δεύτεροι ή τρίτοι σε εννέα χώρες (Βουλγαρία, Εσθονία, Φινλανδία, Γερμανία, Λετονία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ισπανία και Σουηδία). Αυτή η στροφή προς τα δεξιά, πιθανόν να έχει σημαντικές συνέπειες για τις ευρωπαϊκές πολιτικές, οι οποίες θα επηρεάσουν και τις επιλογές εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.

3. Συμπεράσματα

Οι Ευρωπαίοι ηγέτες και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ στέλνουν τα σωστά μηνύματα, όταν πρόκειται για τη διεύρυνση, παραμένει όμως αβέβαιο το αν θα προχωρήσουν στις αντίστοιχες ενέργειες. Οι πρόσφατες ευρωπαϊκές και οι επερχόμενες εθνικές εκλογές σε διάφορα κράτη-μέλη ίσως εξηγούν μια τέτοια απροθυμία. Ωστόσο, μόνο συγκεκριμένα βήματα θα διασφαλίσουν την αξιοπιστία της ΕΕ αναφορικά με τη νέα δυναμική της διεύρυνσης: συγκεκριμένο όραμα και στρατηγική, οικοδόμηση συναίνεσης και οι απαραίτητοι πόροι.

Η ΕΕ πρέπει να προσφέρει συγχρόνως έναν αξιόπιστο «οδικό χάρτη» για τη βαθύτερη ένταξη των υποψήφιων χωρών τα επόμενα χρόνια και σαφήνεια σχετικά με τη δική της πορεία για τις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Θα πρέπει να υπάρξει, άλλωστε, κοινή προσέγγιση που να συνδέει τις μεταρρυθμίσεις και τη διεύρυνση με σταδιακό τρόπο, καθώς και ένας μηχανισμός που θα «μετράει» την αντίστοιχη πρόοδο.

Σημαντικό στοιχείο αποτελεί η κοινή γνώμη και το πώς αυτή θα πειστεί να συναινέσει σε μια διευρυμένη Ένωση. Η ΕΕ έχει έως τώρα αποφύγει να ανοίξει δημόσια συζήτηση, ιδίως ενόψει των ευρωεκλογών. Η ιστορία όμως έχει δείξει ότι αν η Ένωση θέλει να επιτύχει μια μεταρρύθμιση, δεν μπορεί να αποφύγει μια δημόσια συζήτηση για όλα τα σχετικά ζητήματα. Οι ευρωπαϊκές κοινωνίες πρέπει να πειστούν ότι η διεύρυνση είναι τόσο εφικτή για την ΕΕ όσο και επωφελής για τα υφιστάμενα κράτη-μέλη.

Ανεξάρτητα από την αναγκαία πρόοδο, που πρέπει να επιτευχθεί σε ό,τι αφορά την κοινή γνώμη και τις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις, η ΕΕ χρειάζεται

³⁵ Δημοσκόπηση του Euronews (22-03-24). Διαθέσιμη στο: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/03/22/radical-right-now-unstoppable-in-eus-inner-six-euronews-polls-show>.

να συνειδητοποιήσει ότι πρέπει να αντιστρέψει τα αποτελέσματα της φθίνουσας πολιτικής διεύρυνσης κατά την προηγούμενη δεκαετία. Η ΕΕ και τα κράτη-μέλη πρέπει όχι μόνο να στείλουν τα σωστά μηνύματα σε όλες τις υποψήφιας χώρες, να τις διαβεβαιώσουν δηλαδή ότι η προοπτική ένταξης είναι πραγματική, αλλά και να προχωρήσουν σε αντίστοιχες αποφασιστικές ενέργειες. Εάν δεν συμβεί αυτό, οι μεταρρυθμίσεις στα υποψήφια κράτη ενδεχομένως να μην ξεκινήσουν ποτέ, η γεωπολιτική στιγμή για την ΕΕ να καθεί και η ευρωπαϊκή ήπειρος να παραμείνει διαιρεμένη και εύκολος «στόχος» για τις γεωπολιτικές πιέσεις αυταρχικών δυνάμεων και άλλων αναδυόμενων διεθνών παικτών.

Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Μια πρώτη αποτίμηση

Γιώργος Οικονομίδης*

1. Η ανάγκη οικονομικής διακυβέρνησης

Η υιοθέτηση ενιαίων κανόνων οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) κατέστη αναγκαία όταν, ενόψει της δημιουργίας του κοινού νομίσματος, έγινε αντιληπτό ότι το κυρίαρχο μέσο μακροοικονομικής σταθεροποίησης για τις χώρες-μέλη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) θα αποτελούσε πλέον η εθνική δημοσιονομική πολιτική. Έτσι, οι χώρες-μέλη της Ευρωζώνης θα έπρεπε με κάποιον τρόπο να δεσμευτούν στην άσκηση δημοσιονομικών πολιτικών, οι οποίες δεν θα έθεταν σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα του κοινού νομίσματος και δεν θα πυροδοτούσαν κίνητρα ηθικού κινδύνου τα οποία σχετίζονταν με τον επιμερισμό του δημοσιονομικού βάρους που η άσκηση μη συνετών δημοσιονομικών πολιτικών ήταν πιθανό να προκαλέσει σε συνθήκες κρίσης. Ως εκ τούτου, ο συντονισμός των εθνικών οικονομικών/ δημοσιονομικών πολιτικών ή, διαφορετικά, το πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης εντός της ΕΕ αποτέλεσε πρωταρχικό ζητούμενο.

Σε πρακτικό επίπεδο, η έννοια της οικονομικής διακυβέρνησης αναφέρεται σε έναν συνδυασμό τόσο θεσμών όσο και διαδικασιών, που έχουν δημιουργηθεί εντός της ΕΕ και αποσκοπούν στον αποτελεσματικό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, προκειμένου η ΕΕ να πετύχει τους οικονομικούς της στόχους. Η αλήθεια είναι, ωστόσο, ότι περιλαμβάνει ένα μάλλον περίπλοκο σύστημα συντονισμού αλλά και επιτήρησης των ακολουθούμενων οικονομικών πολιτικών.

* Θα ήθελα να ευχαριστήσω τους Β. Δημακοπούλου, Γ. Κολιούση, Ν. Μισούλη και Α. Φιλιππόπουλο για συζητήσεις, σχόλια και προτάσεις που βελτίωσαν σημαντικά την παρούσα εργασία. Οποιαδήποτε λάθη ή ασάφειες βαρύνουν αποκλειστικά εμένα. Email: gecon@aueb.gr.

Ειδικότερα, η οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ βασίζεται σε τρεις αρχές στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους. Πρώτα, στην αρχή της πρόληψης, που συνοψίζεται στην εκ των προτέρων υιοθέτηση των κατάλληλων πολιτικών προκειμένου να εξουδετερωθούν, πριν καν συμβούν, πιθανές αρνητικές οικονομικές εξελίξεις. Έπειτα, στην αρχή της επιτήρησης των ακολουθούμενων οικονομικών πολιτικών, προκειμένου να διαπιστώνεται, σε τακτά χρονικά διαστήματα, η αποτελεσματικότητά τους ως προς τον στόχο της οικονομικής σταθεροποίησης. Τέλος, στην αρχή της διόρθωσης των ακολουθούμενων πολιτικών, εφόσον κριθεί ότι αυτές αποτυγχάνουν να ελέγξουν αποτελεσματικά τις όποιες πιθανές πηγές αρνητικών οικονομικών διαταραχών. Οι τελευταίες, αν αφεθούν ανεξέλεγκτες, ενδέχεται αφενός να πλήξουν τη σταθερότητα οικονομιών μεμονωμένων κρατών-μελών, αφετέρου, και αυτό ίσως είναι πιο σημαντικό, μέσω των ενωσιακών μηχανισμών, να μεταδοθούν και να πλήξουν την οικονομική σταθερότητα και άλλων κρατών-μελών της ΕΕ και τελικά της οικονομίας της ΕΕ συνολικά, μετατρέποντας έτσι ένα φαινομενικά –τουλάχιστον αρχικά– πρόβλημα μίας μεμονωμένης οικονομίας, σε πρόβλημα συνολικά της ΕΕ.

Ο αποτελεσματικός συντονισμός και η στενή εποπτεία της οικονομικής πολιτικής των κρατών-μελών της ΕΕ επιδιώκει κατά βάση την επίτευξη των ακόλουθων στόχων. Πρώτα από όλα, επιδιώκει τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών των κρατών-μελών, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Η διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, με τη σειρά της, αποτελεί τη βασική και κυρίαρχη προϋπόθεση που πρέπει να πληρούται, προκειμένου να δημιουργηθούν συνθήκες ώστε να διασφαλιστεί η επίτευξη ισχυρής και βιώσιμης μακροπρόθεσμης ανάπτυξης και ευημερίας. Η τελευταία, πάλι, είναι απαραίτητη ώστε να επιτευχθεί η περίφημη σύγκλιση –σε μακροοικονομικούς όρους, αλλά και σε όρους βιοτικού επιπέδου– μεταξύ των χωρών-μελών της ΕΕ. Τέλος, ο έγκαιρος, μέσω της εποπτείας, εντοπισμός των όποιων μακροοικονομικών ανισορροπιών μιας οικονομίας –που αποτελούν δυνητικές πηγές απειλών οικονομικής αποσταθεροποίησης– οδηγεί στον σχεδιασμό μεταρρυθμίσεων σε διάφορους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, αλλά και ενθάρρυνση συγκεκριμένου τύπου επενδύσεων, προκειμένου συνδυαστικά, αφενός να ενισχυθεί η αναπτυξιακή δυναμική μιας οικονομίας, αφετέρου να αυξηθεί η ανθεκτικότητά της σε εξωγενείς διαταραχές.

Η Ενότητα 2 αναδεικνύει τη σημασία των δημοσιονομικών κανόνων και του Συμφώνου για τη Σταθερότητα και την Ανάπτυξη (ΣΣΑ). Στην Ενότητα 3 παρουσιάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά του υφιστάμενου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης. Η Ενότητα 4 αναλύει τις βασικές αρχές της προτεινόμενης μεταρρύθμισης, ενώ, τέλος, στην Ενότητα 5, παρατίθενται κάποια συμπεράσματα, αξιολογείται η προτεινόμενη μεταρρύθμιση, ενώ επιχειρείται μια σύντομη συζήτηση γύρω από τη σημασία του νέου κανονιστικού πλαισίου για την ελληνική οικονομία.

2. Η σημασία των δημοσιονομικών κανόνων και το Σύμφωνο για τη Σταθερότητα και την Ανάπτυξη

Κεντρικό ρόλο, στο πλαίσιο της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, διαδραματίζει η υιοθέτηση ενιαίων δημοσιονομικών κανόνων, ένα ζήτημα το οποίο έχει συγκεντρώσει το ενδιαφέρον πολλών ακαδημαϊκών ερευνητών.³⁶ Η τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων σχετίζεται με την επίτευξη της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών που, όπως επισημάνθηκε, αποτελεί τον πρώτο στόχο του συντονισμού και της εποπτείας της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών της ΕΕ. Ειδικότερα, οι δημοσιονομικοί κανόνες είναι απαραίτητοι, μεταξύ άλλων, για να:

- αποτραπεί η διάχυση πιθανών αρνητικών διαταραχών από μία χώρα μέλος της ευρωζώνης στις υπόλοιπες,
- αποφευχθούν κίνδυνοι πληθωρισμού που είναι αποτέλεσμα αποκλινουσών δημοσιονομικών θέσεων, αλλά και για να
- υποστηριχθεί το έργο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), η πρώτη στόχευση της οποίας είναι η σταθερότητα των τιμών.

Τα παραπάνω συνιστούν τον ρόλο του ΣΣΑ, το οποίο περιλαμβάνει όλη τη νομοθεσία που υιοθετήθηκε από το 1997 και έπειτα προκειμένου να τηρηθούν οι δημοσιονομικές πρόνοιες της Συνθήκης της ΕΕ, που έχει ως βάση της τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992).³⁷ Προφανώς, η συζήτηση για το είδος και το περιεχόμενο των δημοσιονομικών κανόνων στο πλαίσιο της ΕΕ δεν είναι καινούργια, αλλά αντίθετα πάει αρκετά πίσω στον χρόνο. Κατά περιόδους, έχει πυροδοτήσει συγκρούσεις μεταξύ διαφορετικών χωρών-μελών με επιχειρήματα που εκκινούν από διαφορετικές δημοσιονομικές πλατφόρμες, θεωρήσεις και προσεγγίσεις.

2.1 Η Συνθήκη του Μάαστριχτ

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), έκανε την κρίσιμη παραδοχή ότι, σε έναν μη ιδεατό κόσμο (“second-best”), η υιοθέτηση δημοσιονομικών κανόνων σε εθνικό επίπεδο είναι απαραίτητη προκειμένου να εξασφαλισθεί η βιωσιμότητα του ενιαίου νομίσματος. Με άλλα λόγια, η παραδοχή αυτή συνοψίζεται στο ότι η νομισματική ενοποίηση απαιτεί ένα ελάχιστο εναρμόνισης δημοσιονομικών πολιτικών. Έκτοτε, διάφοροι κανόνες έχουν προταθεί και συζητηθεί χωρίς ωστόσο, θα έλεγε κανείς, μεγάλη επιτυχία ή ομόθυμη αποδοχή.

Ειδικότερα, οι δημοσιονομικοί κανόνες, που κατά καιρούς έχουν αποτε-

³⁶ Σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες στην ΕΕ, βλ. π.χ.: Wyplosz, 2014, 2021, 2023· Beetsma and Larch, 2019· Bilbiie et al., 2021· Beetsma, 2022, καθώς και τις αναφορές που υπάρχουν σε αυτές τις εργασίες.

³⁷ Βλέπε π.χ. European Commission, 2013.

λέσει αντικείμενο συζήτησης, ή έχουν υιοθετηθεί, είναι τεσσάρων ειδών. Πρόκειται για κανόνες βασισμένους στο δημοσιονομικό έλλειμμα, κανόνες βασισμένους στο ύψος του δημοσίου χρέους, κανόνες βασισμένους στο ύψος των δημοσίων δαπανών και, τέλος, κανόνες που αναφέρονται στο μέγεθος του διαρθρωτικού ή κυκλικά προσαρμοσμένου δημοσιονομικού ισοζυγίου.³⁸

Από την έναρξη του ΣΣΑ, το 1997, η δημοσιονομική πειθαρχία βασίστηκε, από τη μία πλευρά, στη χρήση κανόνων με αναφορά τόσο στο ύψος του δημοσιονομικού ελλείμματος, όσο και στο ύψος του δημοσίου χρέους και, από την άλλη πλευρά, σε πολιτικές που επιδίωκαν την εξασφάλιση, μεσοπρόθεσμα, ισχυρής δημοσιονομικής θέσης για τις χώρες μέλη. Έτσι, έμφαση δόθηκε στο ανώτατο όριο που το δημοσιονομικό έλλειμμα μιας χώρας-μέλους της ΕΕ μπορεί να έχει και στον αντίστοιχο στόχο για το ύψος του δημοσίου χρέους, αλλά και σε πολιτικές που μεσοπρόθεσμα θα εξασφάλιζαν ένα ισοσκελισμένο, ή σχεδόν ισοσκελισμένο, δημοσιονομικό ισοζύγιο.

Το παραπάνω πλαίσιο εμπλουτίστηκε και ενισχύθηκε σταδιακά, μέσω σχετικών αναθεωρήσεων (π.χ. το 2005, το 2011, αλλά και το 2013). Όλες αυτές οι αναθεωρήσεις είχαν στόχο την αποτελεσματικότερη εφαρμογή τόσο του προληπτικού όσο και του διορθωτικού σκέλους του ΣΣΑ.³⁹ Ωστόσο, το υφιστάμενο πλαίσιο, απότοκο των προαναφερθέντων αναθεωρήσεων, χαρακτηρίζεται από διάφορες εννοιολογικές, αλλά και πρακτικές αδυναμίες, με αποτέλεσμα να έχει γίνει υπερβολικά πολύπλοκο,⁴⁰ καθώς προσπαθεί να εξισορροπήσει την ίδια στιγμή πολλαπλούς, και συχνά αντικρουόμενους στόχους, όπως τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του δημοσίου χρέους με τη βραχυπρόθεσμη πολιτική οικονομικής σταθεροποίησης.

Η παραπάνω πολυπλοκότητα και οι συνεπακόλουθες δυσκολίες στην εφαρμογή των κανόνων της οικονομικής διακυβέρνησης ώθησε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προχωρήσει σε μία εκ νέου διαδικασία αναθεώρησης του ΣΣΑ η οποία βρίσκεται, τη στιγμή που γράφεται το παρόν σημείωμα, σε εξέλιξη. Στο πλαίσιο αυτό, πρόσφατα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε ένα νέο πλαίσιο δημοσιονομικής διακυβέρνησης,⁴¹ που, αν και διατηρεί τα υφιστάμενα ανώτατα όρια για το δημοσιονομικό έλλειμμα και τον δείκτη χρέους, δίνει ιδιαίτερη έμφαση στις καθαρές, εθνικά χρηματοδοτούμενες, πρωτογενείς δαπάνες. Με άλλα λόγια, στην πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη νέα οικονομική διακυβέρνηση

³⁸ Βλέπε. π.χ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021, μέρος IV.

³⁹ Βλέπε π.χ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019.

⁴⁰ Βλέπε π.χ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2021.

⁴¹ Βλέπε π.χ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2024, 2023a, 2023b.

της ΕΕ, οι πρωτογενείς δημόσιες δαπάνες καθίστανται πλέον ο «ενιαίος επιχειρησιακός δείκτης» που πρέπει να χρησιμοποιείται ως βασικό εργαλείο επίτευξης της δημοσιονομικής σταθερότητας.

3. Το υφιστάμενο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης και η ανάγκη για μεταρρύθμιση

Μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) και το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Άμστερνταμ (1997), το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ εξελίχθηκε σταδιακά. Οι μεταρρυθμίσεις που έχουν εφαρμοστεί έκτοτε έχουν έρθει είτε ως απάντηση σε σημαντικές εξελίξεις στο πλαίσιο της ΕΕ, όπως π.χ. η σημαντική διεύρυνση της ΕΕ το 2004 (βλέπε μεταρρύθμιση του ΣΣΑ το 2005), είτε ως αντίδραση σε διάφορες κρίσεις όπως για παράδειγμα την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 (βλέπε μεταρρυθμίσεις του ΣΣΑ το 2011 και 2013). Ειδικότερα, το υφιστάμενο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ βασίζεται σε διάφορα σύνολα κανόνων, μεταξύ των οποίων, κανόνες που εμπεριέχονται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ για τη λειτουργία της ΕΕ (1992), κανόνες που απορρέουν από το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Άμστερνταμ (1997), που παρέχει την πολιτική βάση του ΣΣΑ, καθώς επίσης και κανόνες απότοκο των μεταρρυθμίσεων του ΣΣΑ το 2005, το 2011 (δέσμη των έξι μέτρων ή αλλιώς six-pack) και το 2013 (δέσμη των δύο μέτρων ή αλλιώς two-pack).

Ειδικότερα, η Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ καθορίζει τιμές αναφοράς για τα επίπεδα του δημοσιονομικού ελλείμματος και του δημόσιου χρέους. Πιο συγκεκριμένα, αναφέρεται το όριο του 3% για τον λόγο του δημοσιονομικού ελλείμματος ως ποσοστό του Ακαθαρίστου Εγχωρίου Προϊόντος (ΑΕΠ) σε τιμές αγοράς, καθώς επίσης και το όριο του 60% για την αναλογία του δημόσιου χρέους ως προς το ΑΕΠ επίσης σε τιμές αγοράς.

Επιπρόσθετα, μέσα από το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (1997) αλλά και από τις επακόλουθες μεταρρυθμίσεις του ΣΣΑ, καθορίζονται μία σειρά κανόνες που αφορούν στην παρακολούθηση και τον συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών. Οι κανόνες αυτοί εντάσσονται σε μια λογική που είναι τόσο προληπτική⁴² όσο και διορθωτική⁴³. Πρέπει να επισημανθεί, ωστόσο, στο σημείο αυτό ότι μολονότι το ΣΣΑ ισχύει για όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ, κυρώσεις που σχετίζονται με τον «διορθωτικό βραχίονα» του, μπορούν να επιβληθούν μόνο στις χώρες-μέλη της ζώνης του ευρώ. Τέλος, η δέσμη των έξι μέτρων περιλαμβάνει κανονισμούς που αποσκοπούν στη διασφάλιση της αντιμετώπισης των μακροοικονομικών ανισορροπιών, που δεν σχετίζονται απαραίτητα ή μόνο με την άσκηση δημοσιονομικών πολιτικών, ενώ η δέσμη των δύο μέτρων επιδιώκει, μέσα

⁴² Βλέπε Κανονισμός 1466/1997.

⁴³ Βλέπε Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος, Κανονισμός 1467/1997.

από πρόσθετες διαδικασίες, την ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας και την ενσωμάτωση στην εθνική νομοθεσία βασικών παραδοχών του ΣΣΑ.

Γενικά θα λέγαμε ότι το υφιστάμενο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης, ειδικά μέσα από το προληπτικό σκέλος του, αποσκοπεί στο να εξασφαλίσει ότι οι χώρες-μέλη της ευρωζώνης θα έχουν πάντοτε τον απαιτούμενο δημοσιονομικό χώρο ώστε να είναι σε θέση να ασκήσουν –εφόσον απαιτηθεί– αντι-κυκλική δημοσιονομική πολιτική. Η παραβίαση των κανόνων του προληπτικού σκέλους από την άλλη, πυροδοτεί, μέσω της περίφημης «διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος», διορθωτικά μέτρα και ενδέχεται τελικά να οδηγήσει στην επιβολή κυρώσεων.

3.1 Η μεταρρύθμιση του 2005

Μολονότι η εφαρμογή του ΣΣΑ εστίασε στην ανάγκη υιοθέτησης συνετών δημοσιονομικών πολιτικών, δεν κατόρθωσε να αποτρέψει την άσκηση προ-κυκλικών δημοσιονομικών πολιτικών. Αυτό έγινε ιδιαίτερα εμφανές στις αρχές της πρώτης δεκαετίας του 21^{ου} αιώνα, περίοδο κατά την οποία η ισχυρή οικονομική ανάπτυξη που βίωσαν οι χώρες-μέλη της ευρωζώνης δεν συνοδεύτηκε από τη δημιουργία του αντιστοίχου δημοσιονομικού χώρου. Επιπρόσθετα, η επικέντρωση του ΣΣΑ γύρω από ονομαστικά κριτήρια συμμόρφωσης δέχτηκε κριτική καθώς υποστηρίχθηκε ότι αυτή η προσέγγιση δημιουργούσε έντονες δυσκαμψίες μην εξασφαλίζοντας εν τέλει τη δυνατότητα άσκησης αντι-κυκλικών πολιτικών, εφόσον αυτό απαιτείτο. Έτσι, το 2005 αναθεωρήθηκαν τόσο ο προληπτικός όσο και ο διορθωτικός βραχίονας του ΣΣΑ.⁴⁴ Ειδικότερα, το ΣΣΑ εμπλουτίστηκε ώστε να δίνει έμφαση στην έννοια της δημοσιονομικής προσπάθειας, όπως αυτή αντικατοπτρίζεται στο κυκλικά προσαρμοσμένο δημοσιονομικό έλλειμμα (αφού εξαιρεθούν τα όποια έκτακτα ή προσωρινά δημοσιονομικά μέτρα), ενώ επέκτεινε το διάστημα εντός του οποίου θα έπρεπε να συντελεστεί η διόρθωση μίας απόκλισης από τους οριζόμενους στόχους, προκειμένου να δίνει στις χώρες μέλη μεγαλύτερη ευελιξία. Αν και η μεταρρύθμιση αυτή αποσκοπούσε στο να λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαδικασία δημοσιονομικής επίβλεψης οικονομικά στοιχεία που θα αποτυπώνουν πληρέστερα τη δημοσιονομική θέση μιας χώρας, εντούτοις δέχτηκε κριτική σχετικά με τη δυσκολία υπολογισμού του κυκλικά προσαρμοσμένου δημοσιονομικού ισοζυγίου καθώς αυτό απαιτεί τον προσδιορισμό του δυνητικού προϊόντος, που είναι μία μη διαθέσιμη/παρατηρήσιμη, στα πραγματικά οικονομικά στοιχεία, μεταβλητή. Η αμφισβήτηση από τα κράτη-μέλη των σχετικών προβλέψεων του ΣΣΑ εντάθηκε μετά την παγκόσμια οικονομική κρίση και την επακόλουθη κρίση του δημόσιου χρέους, η οποία έπληξε τις χώρες της Ευρωζώνης.

⁴⁴ Βλέπε Κανονισμούς 1055/2005 και 1056/2005.

3.2 Η μεταρρύθμιση του 2011

Η χρηματοοικονομική κρίση που ξέσπασε το 2008 και οι συνέπειες της για την οικονομία της ΕΕ –ειδικά η επακόλουθη κρίση χρέους– συνέβαλαν στην αυστηροποίηση του σχετικού κανονιστικού πλαισίου.⁴⁵ Ειδικότερα υιοθετήθηκε νέα νομοθεσία γνωστή ως δέσμη των έξι μέτρων,⁴⁶ ενώ εγκαθιδρύθηκε μία νέα διαδικασία εποπτείας μακροοικονομικών ανισορροπιών, γνωστή ως Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (European Semester). Ταυτόχρονα –και ίσως αυτό είναι το πιο σημαντικό– παρασχέθηκε σημαντική οικονομική βοήθεια στις χώρες που επλήγησαν από τη νέα κρίση που χτύπησε την παγκόσμια αλλά και την ευρωπαϊκή οικονομία με ιδιαίτερη σφοδρότητα.

Επιπρόσθετα, δημιουργήθηκαν, πρώτα ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (EFSF), και στη συνέχεια ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ESM), που αντικατέστησε τον EFSF, ενώ υπήρξαν μία σειρά συμφωνίες μεταξύ των χωρών-μελών που ενίσχυσαν τις δεσμεύσεις για δημοσιονομική πειθαρχία.

Οι νέοι κανόνες αποσκοπούσαν στη διασφάλιση αυστηρότερης εφαρμογής τόσο του προληπτικού βραχίονα του ΣΣΑ, μέσω της υιοθέτησης ενός κανόνα δαπανών γνωστού ως «expenditure benchmark» παράλληλα με την παρακολούθηση του κυκλικά προσαρμοσμένου δημοσιονομικού ελλείμματος, όσο και του διορθωτικού βραχίονα του ΣΣΑ, μέσα από τον σαφέστερο προσδιορισμό της έννοιας «επαρκώς μειούμενου δημοσίου χρέους», και του καθορισμού με λεπτομέρειες των κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Παράλληλα, επιχειρήθηκε μεγαλύτερη αυτοματοποίηση των σχετικών διαδικασιών. Επιπρόσθετα, ενισχύθηκαν οι εξουσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, περιορίζοντας ταυτόχρονα τις δυνατότητες παρέμβασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ενώ θεσμοθετήθηκε η υποχρέωση δημιουργίας ανεξάρτητων δημοσιονομικών θεσμών, προκειμένου να θωρακιστεί περαιτέρω η επίτευξη δημοσιονομικής πειθαρχίας σε εθνικό επίπεδο.

Ωστόσο, παρότι και αυτή η μεταρρύθμιση αποσκοπούσε στο να καταστήσει το ΣΣΑ περισσότερο λειτουργικό και αποτελεσματικό, το τελικό αποτέλεσμα δεν ήταν μάλλον τόσο ικανοποιητικό, υπό την έννοια ότι κατέστησε το ΣΣΑ ακόμη πιο περίπλοκο, τόσο ως προς την ερμηνεία του όσο και ως προς την εφαρμογή του.

⁴⁵ Βλέπε Κανονισμούς 1175/2011 και 1177/2011.

⁴⁶ Βλέπε Κανονισμούς 1173/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 και την οδηγία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 2011/85/EU.

3.3 Η μεταρρύθμιση του 2013

Απόρροια της χρηματοοικονομικής κρίσης του 2008 αποτέλεσε και η μεταρρύθμιση του 2013. Ειδικότερα, η μεταρρύθμιση του 2013 στο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ συντελέστηκε μέσα από την υιοθέτηση της δέσμης των δύο μέτρων που αφορούν αποκλειστικά στις χώρες-μέλη της Ευρωζώνης. Ο πρώτος κανόνας αφορά την ενισχυμένη παρακολούθηση και αξιολόγηση των εθνικών δημοσιονομικών προγραμμάτων καθώς επίσης και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος.⁴⁷ Ο δεύτερος κανόνας αφορά την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των χωρών μελών της ευρωζώνης που αντιμετωπίζουν προβλήματα ή δυσκολίες όσον αφορά τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα.⁴⁸ Πρέπει να σημειωθεί στο σημείο αυτό, ότι η μεταρρύθμιση του 2013 δεν επέφερε ποσοτικές αλλαγές στους υφιστάμενους κανόνες του ΣΣΑ, ούτε πρόσθεσε στο οπλοστάσιο του ΣΣΑ νέους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες.

3.4 Η ανάγκη για μεταρρύθμιση μετά την κρίση της πανδημίας

Η κρίση που ακολούθησε το ξέσπασμα της πανδημίας το 2020 ανάγκασε τις χώρες μέλη της ευρωζώνης να προχωρήσουν σε σημαντική αύξηση των δημοσίων δαπανών τους, που χρηματοδότησαν με δανεισμό, προκειμένου να κατορθώσουν να αντιμετωπίσουν την πτώση του εθνικού τους προϊόντος.⁴⁹ Στο πλαίσιο αυτό, η εφαρμογή των προβλέψεων του ΣΣΑ «πάγωσε» έως ότου κρινόταν ότι η ευρωπαϊκή οικονομία θα είχε ανακάμψει ικανοποιητικά. Έτσι, στο «τραπέζι των ευρωπαϊκών συζητήσεων» τέθηκε η ανάγκη, αφενός για μεγαλύτερη ευελιξία σε έκτακτες περιστάσεις, όπως αυτή της πανδημίας, αφετέρου για υιοθέτηση και υποστήριξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο οικονομικών πολιτικών που θα ενισχύουν τις προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης και κατά συνέπεια θα βοηθήσουν τις χώρες-μέλη της ΕΕ να ελέγξουν τα υψηλά επίπεδα χρέους που δημιούργησαν την περίοδο της κρίσης. Αυτό κατέστησε αναγκαίο, η συζήτηση για την αναθεώρηση του ΣΣΑ, η οποία είχε ξεκινήσει ήδη πριν από την πανδημία, να λάβει υπόψη της τις διαμορφούμενες νέες συνθήκες. Στο πλαίσιο αυτού του διαλόγου διατυπώθηκαν διάφορες προτάσεις αναθεώρησης.

Για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (2020)⁵⁰ συνέστησε έναν ρυθμό μείωσης του δημοσίου χρέους που θα εξειδικεύεται ανά χώρα λαμβάνοντας υπ' όψιν τις ιδιαιτερότητες της. Οι Blanchard et al. (2021) από την άλλη υιοθέτησαν μία μάλλον ριζική πρόταση αναθε-

⁴⁷ Βλέπε Κανονισμό 473/2013.

⁴⁸ Βλέπε Κανονισμό 472/2013.

⁴⁹ Βλέπε π.χ. Economides et al. (2022) για την Ελλάδα.

⁵⁰ Βλέπε π.χ. EFB (2020), *Annual Report 2020*, p. 88-90, και European Commission (2019), *Vadamecum on the Stability and Growth Pact*, p. 35.

ώρησης, συστήνοντας την αντικατάσταση των δημοσιονομικών κανόνων από πολιτικές που θα συνοδεύονται και θα απορρέουν από μια στοχαστικού τύπου ανάλυση βιωσιμότητας του δημοσίου χρέους κάθε χώρας. Οι Martin et al. (2021) προτείνουν και αυτοί την ανάλυση βιωσιμότητας του χρέους ως βασικό εργαλείο του ανανεωμένου ΣΣΑ. Οι Francova et al. (2021) έκαναν μία σειρά από συστάσεις που συνδύαζαν στοιχεία τόσο από το υπάρχον πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης, όσο και από προτάσεις που είχαν γίνει στο πλαίσιο του προαναφερθέντος διαλόγου. Ταυτόχρονα, οι συστάσεις τους λάμβαναν υπόψη πιθανά εμπόδια που συνδέονταν με το δίκαιο της ΕΕ. Ειδικότερα, πρότειναν το όριο για το δημόσιο χρέος να τεθεί στο 100% του ΑΕΠ, ενώ ταυτόχρονα εισηγούνταν την υιοθέτηση ενός κανόνα δαπανών, ώστε οι τελευταίες να ακολουθούν την αύξηση της παραγωγής. Τέλος, ο Wyplosz (2021), αφού επεσήμανε ότι οι περισσότεροι από τους υφιστάμενους δημοσιονομικούς κανόνες, είτε παράγουν φτωχά αποτελέσματα, είτε πρακτικά δεν ακολουθούνται καθόλου, πρότεινε, η κάθε κυβέρνηση να υιοθετεί μελλοντικούς στόχους για το επίπεδο του δημοσίου χρέους με διαφάνεια και στη συνέχεια να επιλέγει τα μελλοντικά πρωτογενή ισοζύγια, ώστε αυτά να είναι συνεπή με τους στόχους και τις δικές της παραδοχές για τα μελλοντικά επιτόκια και τους ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης.

4. Το νέο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η οικονομία της ΕΕ αντιμετωπίζει έντονες προκλήσεις που αφορούν τόσο την ανάκαμψη μετά την πανδημία όσο και την αποτελεσματική διαχείριση των συνεπειών του πολέμου μεταξύ Ρωσίας και Ουκρανίας. Ειδικότερα, τα επίπεδα δημοσίου χρέους των χωρών-μελών της ΕΕ είναι υψηλότερα σε σχέση με τα αντίστοιχα επίπεδα πριν από το 2020, ενώ οι προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης εμφανίζονται μάλλον φτωχές. Στο πλαίσιο αυτό η ΕΕ βρίσκεται σε μία διαδικασία μεταρρύθμισης του ΣΣΑ, ώστε αυτό αφενός να λάβει υπόψη του τα τρέχοντα δεδομένα, αφετέρου να γίνει επαρκώς ευέλικτο και την ίδια στιγμή περισσότερο αποτελεσματικό.

Έτσι, στις 26 Απριλίου 2023, η Επιτροπή παρουσίασε μια δέσμη τριών νομοθετικών προτάσεων που αποσκοπούν στην αναθεώρηση του ΣΣΑ. Ειδικότερα, παρουσίασε δύο κανονισμούς που αντικαθιστούν τον προληπτικό βραχίονα και τροποποιούν τον διορθωτικό βραχίονα, και μια τροποποιημένη οδηγία που καθορίζει τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών-μελών.

Τη χρονική στιγμή συγγραφής του παρόντος σημειώματος, η ΕΕ έχει καταλήξει σε συμφωνία σχετικά με τον προληπτικό βραχίονα (παρότι

απομένουν αρκετές τεχνικές λεπτομέρειες προς διευκρίνιση),⁵¹ ενώ ο διορθωτικός βραχίονας τελεί ακόμη υπό διαπραγμάτευση (αν και δεν αναμένεται οι όποιες τροποποιήσεις να είναι ριζικές).⁵² Για τον λόγο αυτό, θα περιοριστούμε στην καταγραφή των βασικών χαρακτηριστικών του νέου προληπτικού βραχίονα, τα οποία γνωρίζουμε με σχετική βεβαιότητα.

Οι δυο μεγάλες αλλαγές που συνδέονται με την τρέχουσα αναθεώρηση στο ΣΣΑ είναι ότι, πρώτον, υιοθετεί έναν «ενιαίο επιχειρησιακό δείκτη» (operational rule) και, δεύτερον, εισάγει την έννοια της «τροχιάς αναφοράς» (reference trajectory), προς αντικατάσταση της έννοιας που στα προγενέστερα έγγραφα αναφερόταν ως «τεχνική τροχιά» (technical trajectory). Ειδικότερα, ο νέος επιχειρησιακός δείκτης αναφέρεται στην παρακολούθηση του ρυθμού μεταβολής της καθαρής, εθνικά χρηματοδοτούμενης, πρωτογενούς δαπάνης (Net Nationally Financed Primary Expenditure growth rate ή διαφορετικά NNPE) μέσω της διαμόρφωσης μίας «τροχιάς αναφοράς». Η καθαρή, εθνικά χρηματοδοτούμενη, πρωτογενής δαπάνη προκύπτει εάν από τις συνολικές δημόσιες δαπάνες αφαιρέσουμε την αποτίμηση των όποιων διακριτικών μέτρων συνδέονται με τα φορολογικά έσοδα,⁵³ τις δαπάνες για τόκους εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους, καθώς επίσης και τις δαπάνες που σχετίζονται με την κυκλική ανεργία.

Με άλλα λόγια, μία χώρα-μέλος που δεν ικανοποιεί κάποιο από τα δύο βασικά κριτήρια δημοσιονομικής πειθαρχίας, που αναφέρθηκαν στην Ενότητα 3 (είτε του δημοσίου χρέους είτε του δημοσιονομικού ελλείμματος), υποχρεούται, μέσω της κατάρτισης ενός Εθνικού Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Διαρθρωτικού Σχεδίου (National Medium-Term Fiscal Structural Plan), που αντικαθιστά τα υφιστάμενα Σταθεροποιητικά Προγράμματα, να ορίσει το ύψος του NNPE για μία περίοδο τεσσάρων ετών με κριτήριο την επαναφορά των αποκλινοσών δεικτών εντός των επιτρεπόμενων ορίων. Η επιλογή του συγκεκριμένου επιχειρησιακού δείκτη στηρίζεται στην παραδοχή ότι οι κυβερνήσεις έχουν πολύ μεγαλύτερο και ακριβέστερο έλεγχο του σκέλους των δημοσίων δαπανών σε σχέση με τα φορολογικά έσοδα το ύψος των οποίων επηρεάζεται σημαντικά από τη φάση του οικονομικού κύκλου.

Παράλληλα, η χώρα-μέλος οφείλει να περιγράψει στο Σχέδιό της τις μεταρρυθμίσεις και τις επενδύσεις τις οποίες προτίθεται να υιοθετήσει και να υλοποιήσει σε αυτό το χρονικό διάστημα, προκειμένου να ενισχύσει τόσο την αναπτυξιακή δυναμική της όσο και την ανθεκτικότητά της σε εξωγενείς διαταραχές. Ταυτόχρονα, σε ετήσια βάση θα υπάρχουν αναφορές

⁵¹ Το έγγραφο 2023/0138(COD) αντικαθιστά τον Κανονισμό 1466/1997.

⁵² Το έγγραφο 2023/0137(CNS) αναμένεται να τροποποιήσει τον Κανονισμό 1467/1997.

⁵³ Ως τέτοιου είδους μέτρα μπορούν να θεωρηθούν οποιαδήποτε νομοθετική ή διοικητική αλλαγή στην άσκηση της οικονομικής πολιτικής που ενδέχεται να έχει αντίκτυπο στα φορολογικά έσοδα, είτε έχει ήδη εφαρμοστεί είτε είναι πιθανό να εφαρμοστεί (βλέπε π.χ. Princen et al., 2013).

προόδου που θα αποτιμούν την αποτελεσματικότητα της επιλεχθείσας «τροχιάς αναφοράς», αλλά και των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους.

Τέλος, τα παραπάνω συμπληρώνονται από την προσθήκη δύο ασφαλιστικών δικλίδων, μίας που συνδέεται με τη διασφάλιση της βιωσιμότητας του χρέους (debt sustainability safeguard), και μίας που συνδέεται με τη δημιουργία επαρκούς δημοσιονομικού χώρου (deficit resilience safeguard). Η πρώτη απαιτεί συγκεκριμένα ποσοστά απομείωσης του δημοσίου χρέους σε ετήσια βάση ανάλογα με το αρχικό του ύψος,⁵⁴ ενώ η δεύτερη απαιτεί το κυκλικά προσαρμοσμένο πρωτογενές έλλειμμα να μην υπερβαίνει το 1,5%.

5. Αξιολόγηση του προτεινόμενου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης και συμπεράσματα

Όπως αναφέρθηκε ήδη, η βασική ιδέα πίσω από την επιλογή του συγκεκριμένου επιχειρησιακού δείκτη είναι ότι αυτός τελεί άμεσα υπό τον έλεγχο των εθνικών κυβερνήσεων. Συνεπώς, ένας τέτοιος κανόνας επικεντρώνεται πράγματι σε ένα μέσο οικονομικής πολιτικής, το οποίο, αφού είναι υπό τον σχετικά απόλυτο έλεγχο της κάθε κυβέρνησης, ενδέχεται να αποδειχθεί αποτελεσματικότερο ως προς την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων, σε σχέση με άλλους κανόνες που έχουν χρησιμοποιηθεί στο παρελθόν και βασίζονταν σε ενδιάμεσους στόχους, όπως το δημοσιονομικό ισοζύγιο ή το κυκλικά προσαρμοσμένο δημοσιονομικό έλλειμμα κ.ο.κ. Υπό το πρίσμα αυτό, θα μπορούσε ίσως να υποστηριχθεί ότι η επιλογή του συγκεκριμένου επιχειρησιακού δείκτη συμβάλλει στην εμπάθυνση της δημοσιονομικής ενοποίησης των χωρών-μελών της ΕΕ. Οι θετικές αυτές διαστάσεις της αναθεώρησης του ΣΣΑ έχουν ήδη επισημανθεί από φορείς και ακαδημαϊκούς ερευνητές (βλέπε π.χ., μεταξύ άλλων, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, 2023 και Wyplosz, 2023).

Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, και αναμένοντας τις απαραίτητες τεχνικές διευκρινίσεις που θα αποσαφηνίσουν επακριβώς το πεδίο και τον τρόπο εφαρμογής των νέων κανόνων δαπανών, το προτεινόμενο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης έχει ήδη επίσης δεχτεί κριτική (βλέπε και πάλι, π.χ., Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, 2023 και Wyplosz, 2023). Η βασική κριτική εστιάζει στο γεγονός, πως ο νέος επιχειρησιακός δείκτης, μολονότι εστιάζει σε ένα μέσο οικονομικής πολιτικής, εξακολουθεί να είναι αρκετά περίπλοκος ειδικά ως προς το υπολογιστικό του σκέλος. Για παράδειγμα, κάποιες από τις μεταβλητές που αναφέρονται στον ορισμό του επιχειρησιακού

⁵⁴ Για τις χώρες-μέλη με ποσοστό δημοσίου χρέους ως προς το ΑΕΠ μεγαλύτερο του 90% απαιτείται μείωσή του κατά 1% τον χρόνο, ενώ για εκείνες που το ποσοστό δημοσίου χρέους ως προς το ΑΕΠ είναι μεταξύ του 60% και 90%, η αντίστοιχη απαίτηση μείωσης είναι της τάξης του 0,5%.

δείκτη, και εύλογα θα απαιτηθεί να χρησιμοποιηθούν στους τύπους υπολογισμού του, δεν είναι άμεσα διαθέσιμες ή παρατηρήσιμες (όπως π.χ. η κυκλική ανεργία ή η δυνητική οικονομική μεγέθυνση ή οι επιπτώσεις των όποιων διακριτικών μέτρων συνδέονται με τα φορολογικά έσοδα). Με άλλα λόγια, και με την επιφύλαξη των όποιων τεχνικών διευκρινίσεων που ίσως αποσαφηνίσουν κάποια από αυτά τα ζητήματα, εξακολουθούν να υφίστανται οι συνήθεις ανησυχίες που συνοδεύουν τέτοιου είδους κανόνες μέχρι τώρα και οι οποίες σχετίζονται με την έλλειψη απλότητας, την έλλειψη διαφάνειας και, τελικά, τη μειωμένη αποτελεσματικότητα. Στην περίπτωση που οι τεχνικές διευκρινίσεις που δοθούν δεν «διασκεδάσουν» τις προαναφερθείσες ανησυχίες, τότε ίσως δεν θα πρέπει να αποκλειστεί σύντομα στο μέλλον μία νέα αναθεώρηση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης που βρίσκεται σήμερα στο τραπέζι των συζητήσεων.

5.1 Κάποιες ίσως χρήσιμες επισημάνσεις

Με βάση τα προαναφερθέντα, θεωρούμε χρήσιμο στο σημείο αυτό να προβούμε στις ακόλουθες τρεις επισημάνσεις.

Η πρώτη είναι μάλλον προφανής, παρόλα αυτά συχνά δεν λαμβάνεται υπόψη, ειδικά στο πλαίσιο των πολιτικών διεργασιών και συζητήσεων που συντελούνται για την κατάρτιση του νέου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης. Ο στόχος είναι οι νέοι κανόνες να είναι απλοί και εφαρμόσιμοι. Ωστόσο, όλοι οι απλοί κανόνες οικονομικής πολιτικής που υιοθετούνται και χρησιμοποιούνται στην πράξη είναι, εξ' ορισμού, μη βέλτιστοι (μη άριστοι). Η προσπάθεια διαμόρφωσης βέλτιστων κανόνων άσκησης οικονομικής πολιτικής (π.χ. κανόνες «τύπου Ramsey» ή χρονικά συνεπείς κανόνες), θα οδηγούσε σε κανόνες εξαιρετικά περίπλοκους, τόσο σε επίπεδο κατανόησης όσο και σε επίπεδο υπολογιστικό, με αποτέλεσμα τελικά να μην είναι καθόλου χρήσιμοι στο πεδίο της εφαρμοσμένης οικονομικής πολιτικής. Αυτό οφείλεται στο ότι μία πραγματικά βέλτιστη πολιτική θα απαιτούσε κανόνες στους οποίους τα μέσα πολιτικής θα αντιδρούσαν σε έναν πολύ μεγάλο αριθμό μακροοικονομικών μεταβλητών (βλ. π.χ. Benigno and Woodford, 2006 και Schmitt-Grohe and Uribe, 2006, μεταξύ πολλών άλλων). Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο οι υπεύθυνοι χάραξης οικονομικής πολιτικής επιλέγουν τελικά «απλούς και εφαρμόσιμους» κανόνες που σημαίνει ότι τα μέσα πολιτικής αντιδρούν μόνο σε έναν μικρό αριθμό παρατηρήσιμων μεταβλητών (βλ. π.χ. Schmitt-Grohe and Uribe, 2006, 2007 και Kliem and Kriwoluzky, 2014). Ένας τέτοιος απλός, αλλά μη βέλτιστος, κανόνας θα μπορούσε να θεωρηθεί πως είναι ο νέος επιχειρησιακός δείκτης του ΣΣΑ. Από την άλλη πλευρά όμως, όπως ήδη αναφέρθηκε, ο δείκτης αυτός περιλαμβάνει κάποιες μη διαθέσιμες/παρατηρήσιμες μεταβλητές στα πραγματικά οικονομικά στοιχεία και άρα τίθεται σε αμφισβήτηση ο χαρακτηρισμός του ως ενός εύκολα εφαρμόσιμου κανόνα.

Η δεύτερη επισήμανση αφορά στο βασικό δίδαγμα που απορρέει από τα περισσότερα διαρθρωτικά μακροοικονομικά υποδείγματα, που χρησιμοποιούνται για τη μελέτη και άσκηση οικονομικής πολιτικής, σύμφωνα με το οποίο η μακροοικονομική σταθερότητα και η επίτευξη δημοσιονομικής βιωσιμότητας (μέσω της σταθεροποίησης και αποκλιμάκωσης του δημοσίου χρέους) απαιτεί μέσα πολιτικής που αντιδρούν στο ύψος του δημοσίου χρέους.⁵⁵ Με άλλα λόγια, πολιτικές, σαν τους κανόνες που έχουν ήδη εφαρμοστεί ή προτείνεται να εφαρμοστούν, και που αποσκοπούν στη διατήρηση απλώς του δημοσιονομικού ελλείμματος κάτω από το 3% μέσω του περιορισμού του ρυθμού αύξησης των πρωτογενών δαπανών, ή αντιδρούν σε μεταβλητές, όπως το δημοσιονομικό ισοζύγιο ή το κυκλικά προσαρμοσμένο έλλειμμα, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι είναι ικανές να αποκαταστήσουν μέσο-μακροπρόθεσμα τη δημοσιονομική σταθερότητα. Αυτό ίσως δείχνει ότι ένας κανόνας οικονομικής πολιτικής θα πρέπει να εξαρτάται (μεταξύ άλλων) από τον δείκτη του υφιστάμενου δημοσίου χρέους ή την απόκλιση του τελευταίου από μια τιμή στόχο, τουλάχιστον για κάποιο χρονικό διάστημα.

Η τρίτη και τελευταία επισήμανση είναι ότι οι οικονομικοί δείκτες –από τους οποίους θα πρέπει να εξαρτάται η ασκούμενη δημοσιονομική πολιτική– οφείλουν να περιλαμβάνουν εκείνες τις μεταβλητές που διαμορφώνουν τη δυναμική του δημοσίου χρέους και ως εκ τούτου απειλούν τη βιωσιμότητά του.⁵⁶ Είναι γνωστό πως αυτές οι μεταβλητές περιλαμβάνουν, εκτός από τον λόγο του υφιστάμενου δημοσίου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ, το πρωτογενές δημοσιονομικό ισοζύγιο καθώς επίσης και τη διαφορά μεταξύ του κρατικού επιτοκίου δανεισμού και του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης. Η σημασία του υφιστάμενου δημοσίου χρέους αναφέρθηκε παραπάνω. Η συμπερίληψη ωστόσο σε έναν κανόνα και των υπολοίπων μακροοικονομικών μεταβλητών μπορεί επίσης να είναι χρήσιμη, καθώς η εξέλιξη αυτών των μεταβλητών (δηλαδή του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου ή της διαφοράς μεταξύ του κρατικού επιτοκίου δανεισμού και του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης) θα μπορούσε να απαιτήσει εντονότερη ή ηπιότερη δημοσιονομική προσπάθεια για την επίτευξη των στόχων.⁵⁷ Με άλλα λόγια, η δημοσιονομική πολιτική θα μπορούσε να εστιάσει σε κανόνες που λαμβάνουν υπόψη: (α) την απόκλιση μεταξύ του υφιστάμενου ύψους του δημοσίου χρέους και της τιμής στόχου του, (β) την απόκλιση μεταξύ του πρωτογενούς δημοσιονομικού ισοζυγίου και της τιμής στόχου του και (γ) τη διαφορά μεταξύ του κρατικού επιτοκίου δανεισμού και του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης.

⁵⁵ Βλέπε π.χ. Malley et al., 2009) και Malley and Philippopoulos, 2023.

⁵⁶ Βλέπε π.χ. Economides and Philippopoulos (2023), και Economides et al. (2024).

⁵⁷ Για παράδειγμα, εάν η διαφορά του ύψους των επιτοκίων και του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης είναι ευνοϊκή, η δημοσιονομική αντίδραση στο δημόσιο χρέος θα μπορούσε να είναι πιο ήπια.

5.2 Πιθανές συνέπειες για την Ελλάδα από την εφαρμογή του νέου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης

Πριν κλείσουμε το σύντομο αυτό σημείωμα σχετικά με το προτεινόμενο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ, θα ήταν ίσως χρήσιμο να διερευνήσουμε σύντομα τις επιπτώσεις που αυτό μπορεί να έχει για την ελληνική οικονομία. Υπενθυμίζεται ότι με βάση τις συμφωνίες στήριξης της προηγούμενης δεκαετίας, οι οποίες απέτρεψαν μία βίαιη και άτακτη χρεοκοπία της ελληνικής οικονομίας, η τελευταία θα βρίσκεται σε ένα αρκετά σφικτό δημοσιονομικό πλαίσιο, δεδομένης της ανάγκης για επίτευξη σημαντικών πρωτογενών πλεονασμάτων, για ένα αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα.⁵⁸ Η επίτευξη αυτών των πρωτογενών πλεονασμάτων είναι απαραίτητη προκειμένου το δημόσιο χρέος της χώρας να παραμείνει σε τροχιά βιωσιμότητας.

Δεδομένης, ωστόσο, της έμφασης που η νέα οικονομική διακυβέρνηση δίνει στο σκέλος του ΝΝΡΕ, και προκειμένου η όποια ελληνική κυβέρνηση να μην αναγκαστεί να συμπιέσει περαιτέρω δαπάνες για να πετύχει τους συμφωνηθέντες δημοσιονομικούς στόχους, η προσεκτική κατάρτιση των Εθνικών Μεσοπρόθεσμων Δημοσιονομικών Διαρθρωτικών Σχεδίων της χώρας αποκτά ιδιαίτερη σημασία. Ειδικότερα, απαιτείται ο σχεδιασμός και η υλοποίηση στοχευμένων μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων που θα επιταχύνουν τον ψηφιακό και πράσινο μετασχηματισμό της ελληνικής οικονομίας, θα αναδείξουν τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα, θα την ισχυροποιήσουν έναντι εξωγενών διαταραχών και, τελικά, θα στηρίξουν την επίτευξη ισχυρών και βιώσιμων μακροχρόνιων ρυθμών οικονομικής μεγέθυνσης. Οι ρυθμοί αυτοί, με τη σειρά τους, θα εξασφαλίσουν στις ελληνικές κυβερνήσεις τα απαιτούμενα έσοδα, προκειμένου να μπορούν να ανταποκριθούν με άνεση στις δημοσιονομικές τους υποχρεώσεις και δεσμεύσεις.

Στα θετικά της προτεινόμενης αναθεώρησης του ΣΣΑ όσον αφορά στην ελληνική οικονομία θα μπορούσε να καταγραφεί το γεγονός της εξαίρεσης από τον νέο επιχειρησιακό δείκτη των τόκων εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους, που αν και χαμηλοί προς τος παρόν για τη χώρα μας, αναμένεται να αυξηθούν σημαντικά μετά το 2032. Τέλος, σημαντική θα είναι εφόσον υλοποιηθεί, η εξαίρεση δαπανών για την άμυνα (καθώς η χώρα μας υπερβαίνει το μέσο όρο αντίστοιχων δαπανών της ΕΕ) ή η εξαίρεση άλλων επενδυτικών δαπανών, καθώς αυτό θα προσδώσει βαθμούς ευελιξίας σε ένα ιδιαίτερα σφικτό, όπως αναφέρθηκε, εθνικό δημοσιονομικό πλαίσιο.

⁵⁸ Οι σχετικές δημοσιονομικές αναλύσεις θεωρούν προϋπόθεση για τη βιωσιμότητα του ελληνικού δημοσίου χρέους την επίτευξη πρωτογενών δημοσιονομικών πλεονασμάτων της τάξης περίπου του 2% για μεγάλο χρονικό διάστημα.

Βιβλιογραφία

Beetsma R., and M. Larsh (2019). EU fiscal rules: Further reform or better implementation?. CESifo DICE Report, 17, 7-11.

Beetsma R. (2022). The economics of fiscal rules and debt sustainability. *Intereconomics*, 57, 11-15.

Benigno P. and M. Woodford (2006). Optimal taxation in an RBC model: A linear-quadratic approach. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 30, 1.445-1.489.

Bilbiie F, Monacelli, T., and Perotti, R. (2021). Fiscal policy in Europe: Controversies over rules, mutual insurance and centralization. *Journal of Economic Perspectives*, 35, 77-110.

Blanchard, O., Leandro, A., and Zettelmeyer, J. (2021). *Redesigning the EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*, Working Paper. Peterson Institute for International Economics. February 2021.

Economides G., Philippopoulos, A., and Vassilatos, V. (2022). The impact of the lockdown on the Greek economy and the role of the Recovery Fund. *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 22, 307-361.

Economides G., and Philippopoulos, A. (2023). *Fiscal sustainability: Interest rates, growth and debt-based policy rules*. EconPol Forum, CESifo, 24, 11-15.

European Central Bank (2023). *Opinion of the ECB on a proposal for economic governance reform in the Union*, 5.7.2023.

European Commission (2013). Building a Strengthened Fiscal Framework in the European Union: A Guide to the Stability and Growth Pact. *Occasional Papers* 150.

European Commission (2019). Vade Mecum on the Stability & Growth Pact. *Institutional Paper no. 101*, April 2019.

European Commission (2021): *Public Finances in EMU*.

European Commission (2024): Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97 - Confirmation of the final compromise text with a view to agreement, 20.02.2024.

European Commission (2023a): Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure - Agreement in principle with a view to consulting the European Parliament, 20.12.2023.

European Commission (2023b): Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States - Agreement in principle with a view to consulting the European Parliament, 20.12.2023.

European Fiscal Board (2020): *Annual Report 2020*.

Francová O., Hitaj, E., Goossen, J., Kraemer, R., Lenarčič, A., and Palaiodimos, G. (2021). *EU fiscal rules: reform considerations*. ESM Discussion Paper Series/17.

Kliem M., and A. Kriwoluzky (2014). Toward a Taylor rule for fiscal policy. *Review of Economic Dynamics*, 17, 294-302.

Malley J., Philippopoulos, A., and Woitek, U. (2009). To react or not? Fiscal policy, volatility and welfare in the EU-3. *European Economic Review*, 53, 689-714.

Malley J., and Philippopoulos, A. (2023). The macroeconomic effects of funding US infrastructure, forthcoming. *European Economic Review*.

Martin, P., Pisani-Ferry, J., and Ragot, X. (2021). Reforming the European Fiscal Framework. *French Council of Economic Analysis*. No. 63. April 2021.

Princen, S., Mourre, G., Paternoster, D., and Isbasoiu, G.M. (2013). Discretionary tax measures: pattern and impact on tax elasticities. *European Commission Economic Papers*, 499, May 2013.

Schmitt-Grohe, S., and Uribe, M. (2006). Optimal fiscal and monetary policy in a medium-scale macroeconomic model. *NBER Macroeconomics Annual*, 383-425.

Schmitt-Grohe, S., and Uribe, M. (2007). Optimal simple and implementable monetary and fiscal rules. *Journal of Monetary Economics*, 54, 1.702-1.725.

Wyplosz C. (2014): Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences, in *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, edited by A. Alesina and F. Giavazzi, University of Chicago Press and NBER.

Wyplosz, C. (2021). *Toward a top-down fiscal rule, mimeo*. Geneva: The Graduate Institute.

Wyplosz, C. (2023). The European Commission's expenditure benchmark. *CEPR Policy Insight*, no. 121.

Το άσυλο και η μετανάστευση ως ευρωπαϊκή πολιτική

Μαρία Γαβουνέλη

Στις 14 Μαΐου 2024 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε 10 νομοθετικά κείμενα, που όλα μαζί δημιουργούν το ευρωπαϊκό πλαίσιο για τη διαχείριση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών. Απλωμένο σε 1.425 σελίδες A4, το Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση φιλοδοξεί να καθορίσει την ευρωπαϊκή πολιτική για τις ανθρώπινες μετακινήσεις για τα επόμενα πολλά χρόνια, ρυθμίζοντας τόσο τις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης με τον υπόλοιπο κόσμο, που χτυπά την πόρτα της, όσο και τις ισορροπίες των κρατών μελών μεταξύ τους ως προς την αντιμετώπιση ενός φαινομένου τόσο παλιού όσο η ιστορία του ανθρώπου. Το απλούστερο που μπορεί να πει κανείς είναι ότι η μακρά περίοδος προετοιμασίας καταδεικνύει την εξαιρετική δυσκολία με την οποία νομοθετεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, αναζητώντας συμβιβασμούς και συναινέσεις σε θέματα με διαμετρικά αντίθετες γραμμές εκκίνησης. Ταυτοχρόνως, η αργόσυρτη διαπραγμάτευση επέτρεψε στις ευρωπαϊκές κοινωνίες να βιώσουν το θέμα ως πρακτικό πρόβλημα της καθημερινότητας, που με τη σειρά του δημιούργησε και ενίσχυσε ένα σοβαρό ζήτημα εφαρμοσμένης πολιτικής, το οποίο εύκολα μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τις βασικές αρχές και αξίες της ευρωπαϊκής ενοποίησης, ενδεχομένως και της δημοκρατίας. Στις επόμενες σελίδες, θα αποπειραθώ να αντιμετωπίσω καθένα από τα θέματα αυτά με τη σειρά, σημειώνοντας τόσο πώς φθάσαμε ως εδώ όσο και ποιες είναι οι προοπτικές για το μέλλον.

1. Μια μακρά διαδικασία επώασης

Η υιοθέτηση του Συμφώνου είναι το τέλος μιας μακράς διαδικασίας που είχε ξεκινήσει το μακρινό 2016, την επαύριο της προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης που έφερε πάνω από ένα εκατομμύριο ταλαιπωρημένους ανθρώπους στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περνώντας από την Τουρκία και τα ελληνικά νησιά στον δρόμο για περισσότερη ασφάλεια και για μια καλύτερη ζωή. Ως μια πρώτη απάντηση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε σε δυο επείγοντα σχήματα μετεγκατάστασης από την Ιταλία

και την Ελλάδα,⁵⁹ ενώ τον Μάρτιο 2016 η Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας⁶⁰ ήλθε να ρυθμίσει, κατά τρόπο ελάχιστα ηθικό αλλά πάντως αποτελεσματικό, τη σχέση με μια τρίτη χώρα προέλευσης. Αργότερα την ίδια χρονιά, η Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της για μια συνολική αναμόρφωση του Κοινού Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου με επτά συγκεκριμένες προτάσεις. Από αυτές, τα σχέδια κανονισμών για τις απαιτήσεις αναγνώρισης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας, το ενιαίο σύστημα μετεγκατάστασης στην Ένωση και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ασύλου καθώς και το σχέδιο οδηγίας για τις συνθήκες υποδοχής αιτούντων άσυλο αποτέλεσαν ήδη το αντικείμενο πολιτικής συμφωνίας το 2018. Η προσπάθεια για συμφωνία-πακέτο εμπόδισε την επίσημη νομοθέτησή τους, με μόνη εξαίρεση την ολοκλήρωση των υποδομών.⁶¹

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (με τη νέα της σύνθεση) επανήλθε το 2020 με μια συνολική πρόταση, στην οποία εμφανίζεται για πρώτη φορά ο όρος «Σύμφωνο»⁶² – η έννοια στα αγγλικά («pact») παραπέμπει περισσότερο στη θρησκευτική έννοια της διαθήκης παρά σε μια διεθνή σύμβαση. Με τέτοιες προσλαμβάνουσες περισσότερο μεταφυσικές παρά νομικές, ο όρος χρησιμοποιήθηκε προκειμένου να υπερκεραστούν οι αντιδράσεις ικανού αριθμού κρατών-μελών, δίνοντας περισσότερη έμφαση στην κοινή προοπτική. Παρά τις δεήσεις, όμως, η διαπραγμάτευση μεταξύ των βορειο-δυτικών χωρών, που έδιναν έμφαση στην ευθύνη, της Μεσογειακής Ομάδας (με προεξάρχουσες την Ιταλία και την Ελλάδα), που συνέχιζε να τονίζει την ανάγκη αλληλεγγύης, και των ανατολικών κρατών του Visegrad (V-4), που απλώς δεν ήθελαν να ακούσουν για μετεγκατάσταση, συνεχίστηκε ως την τελευταία στιγμή και συνεχίζεται ακόμη.

Βασισμένη στον Οδικό Χάρτη του Σεπτεμβρίου 2022 και υπό το βάρος των επερχόμενων τότε ευρωπαϊκών εκλογών, η διαπραγμάτευση κατέληξε σε μια πολιτική συμφωνία τον Δεκέμβριο 2023 και τυπικές εγκρίσεις από το Κοινοβούλιο στις 10 Απριλίου 2024 και από το Συμβούλιο στις 14 Μαΐου 2024. Ως αποτέλεσμα έχουμε δέκα νέα νομοθετήματα, τα οποία αποτυπώνουν τους συμβιβασμούς αλλά και τη βούληση της Ευρωπαϊκής Ένωσης να «διαχειριστεί» τις ανθρώπινες ροές, ενισχύοντας την (ψευδ-)αίσθηση του αυτοπροσδιορισμού μιας κυρίαρχης οντότητας που δεν αντιδρά απλώς σε διεθνή ερεθίσματα. Το νομοθετικό αυτό σύνολο στηρίζεται σε

⁵⁹ Απόφαση (ΕΕ) 2015/1601 του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 2015, για τη θέσπιση προσωρινών μέτρων στον τομέα της διεθνούς προστασίας υπέρ της Ιταλίας και της Ελλάδας, ΕΕ L248, 24 Σεπτεμβρίου 2015, 80-94.

⁶⁰ Βλ. Κοινή Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016. Διαθέσιμη στο: <https://www.consilium.europa.eu/el/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (προσπέλαση 30 Μαΐου 2024).

⁶¹ Κανονισμός (ΕΕ) 2021/2303 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Δεκεμβρίου 2021, σχετικά με τον Οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το Άσυλο και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΕ) 439/2010, ΕΕ L468, 30 Δεκεμβρίου 2021, 1-54.

⁶² Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο, COM(2020) 609 τελικό, 23 Σεπτεμβρίου 2020.

τέσσερις πυλώνες, απολύτως ενδεικτικούς των προθέσεων αλλά και των περιορισμών των κρατών-μελών αλλά και της Ένωσης συνολικά:

1.1 Εξασφάλιση των εξωτερικών συνόρων

Το σύστημα περιλαμβάνει τον Κανονισμό για τη διαλογή υπηκόων τρίτων χωρών στα σύνορα της Ένωσης (Screening Regulations)⁶³ με τη βοήθεια του νέου συστήματος καταγραφής βιομετρικών δεδομένων «Eurodac» (Eurodac Regulation).⁶⁴ Για όσες και όσους θεωρούνται ότι αποτελούν κίνδυνο ασφαλείας ή χρησιμοποιούν καταχρηστικά το σύστημα, προβλέπεται άμεση διαδικασία επιστροφής μετά από σύντομη αξιολόγηση στα σύνορα, σύμφωνα με τους κανονισμούς για τη διαδικασία στα σύνορα (Asylum Procedure Regulation) και τις επιστροφές (Return Border Procedure Regulation)⁶⁵ –οι έννοιες είναι προδήλως ευρύχωρες και αφήνουν ευρύτατο πεδίο δυνατοτήτων για παραλείψεις και παραβάσεις ως προς το επίπεδο διεθνούς προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων.⁶⁶ Η έμφαση στην ασφάλεια επιβεβαιώνεται και συμπληρώνεται με τον ενοποιημένο Κανονισμό για την εργαλειοποίηση των μεταναστευτικών ροών και την αντιμετώπιση των κρίσεων (Crisis & Force Majeure, including Instrumentalization, Regulation),⁶⁷ προϊόν της κοινής εμπειρίας στα σύνορα της Λευκορωσίας με τις Βαλτικές χώρες και με την Πολωνία αλλά και της Τουρκίας με την Ελλάδα.⁶⁸

63 Ακριβέστερα πρόκειται για δύο κείμενα: Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1356 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14^{ης} Μαΐου 2024 για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και για την τροποποίηση των Κανονισμών (ΕΕ) 767/2008, (ΕΕ) 2017/2226, (ΕΕ) 2018/1240 και (ΕΕ) 2019/817, ΕΕ L, 22 Μαΐου 2024, ο οποίος ισχύει στην περιοχή Σένγκεν, ενώ ο Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1352 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14^{ης} Μαΐου 2024 για την τροποποίηση των Κανονισμών (ΕΕ) 2019/816 και (ΕΕ) 2019/818 για τον σκοπό της θέσπισης ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα, ΕΕ L, 22 Μαΐου 2024, απαιτεί συστήματα εξωτερικού ελέγχου για την είσοδο στην Ένωση.

64 Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1358 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαΐου 2024, α) σχετικά με τη θέσπιση του «Eurodac» για την αντιπαραβολή βιομετρικών δεδομένων, προκειμένου να εφαρμόζονται αποτελεσματικά οι κανονισμοί (ΕΕ) 2024/1351 και (ΕΕ) 2024/1350 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και η Οδηγία 2001/55/ΕΚ του Συμβουλίου και να ταυτοποιούνται οι παρανόμως διαμένοντες υπήκοοι τρίτων χωρών και οι ανιθαγενείς και β) σχετικά με αιτήσεις αντιπαραβολής με τα δεδομένα Eurodac που υποβάλλουν οι αρχές επιβολής του νόμου των κρατών-μελών και η Ευρωπόλ για σκοπούς επιβολής του νόμου, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) 2018/1240 και (ΕΕ) 2019/818 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ΕΕ L, 22 Μαΐου 2024.

65 Και πάλι υπάρχει διάκριση μεταξύ του Κανονισμού (ΕΕ) 2024/1348 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 2024 για τη θέσπιση κοινής διαδικασίας διεθνούς προστασίας στην Ένωση και την κατάργηση της Οδηγίας 2013/32/ΕΕ, ΕΕ L, 22 Μαΐου 2024, ο οποίος ισχύει εκτός της περιοχής Σένγκεν, ενώ ο Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1349 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 2024 για τη θέσπιση διαδικασίας επιστροφής στα σύνορα και την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/1148, ΕΕ L, 22 Μαΐου 2024, ισχύει στη γεωγραφική περιοχή Schengen.

66 Peers, S. 2024 (2024). The new EU asylum laws, Part 7: The new Regulation on asylum procedures (updated: 14 May 2024). *EU Law Analysis*. Διαθέσιμο στο: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-eu-asylum-laws-part-7-new.html> (προσπέλαση 29 Μαΐου 2024).

67 Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1359 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 2024 για την αντιμετώπιση καταστάσεων κρίσης και ανωτέρας βίας στον τομέα της μετανάστευσης και του ασύλου και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2021/1147, ΕΕ L, 22 Μαΐου 2024.

68 Βλ. και Zacharaki, C.G. (2023). *The Securitisation of Migration in Greece: Mapping the Evolution of Securitising Discourses between 1991-2021*. European Institute for the Mediterranean. Διαθέσιμο στο: <https://www.iemed.org/publication/the-securitization-of-migration-in-greece-mapping-the-evolution-of-securitizing-discourses-between-1991-2021/> (προσπέλαση 29 Μαΐου 2024).

Οι διαδικασίες ελέγχου στα σύνορα αποτέλεσαν αντικείμενο σοβαρής κριτικής⁶⁹ τόσο από την κοινωνία των πολιτών⁷⁰ όσο και από τους Ειδικούς Εισηγητές του ΟΗΕ⁷¹ και την Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες,⁷² οι οποίοι διέγνωσαν στις νέες συνοπτικές διαδικασίες σοβαρούς κινδύνους για τη διεθνή προστασία των προσφύγων αλλά και για την αποτελεσματική, έστω και ελάχιστη, προστασία των αιτούντων άσυλο συνολικά. Η διαδικασία συνόρων στηρίζεται σε δύο βασικές έννοιες: την «πρώτη χώρα υποδοχής», η οποία έχει διακριτική ευχέρεια ως προς την επιλογή της εφαρμοστέας διαδικασίας, και την «ασφαλή τρίτη χώρα», η οποία θεωρείται ότι παρέχει «αποτελεσματική προστασία» στον αιτούντα άσυλο που έρχεται από αυτή να χτυπήσει την πόρτα της Ένωσης. Η εκ των προτέρων κατάφαση αποτελεσματικής προστασίας ήταν και εξακολουθεί να είναι το πλέον αμφιλεγόμενο σημείο της όλης συζήτησης. Σε μια προσπάθεια κατευνασμού των ανησυχιών αυτών, η Επιτροπή ανέλαβε την υποχρέωση να αναθεωρήσει την έννοια και τον κατάλογο ασφαλών χωρών έναν χρόνο μετά τη θέση σε ισχύ του Κανονισμού,⁷³ λαμβάνοντας υπόψη και τη μέχρι τότε εμπειρία στο πεδίο από την εφαρμογή του. Είναι πρόδηλο ότι εκεί θα φανεί, αν η αναθεώρηση αυτή θα εξελιχθεί σε έναν πραγματικό μηχανισμό ελέγχου ή απλώς πρόκειται για μια επιφανειακή πολιτική υποχώρηση.

Είναι αληθές ότι οι στενές προθεσμίες και οι γρήγορες διαδικασίες που εντέλλονται, προϋποθέτουν μια εξαιρετικά αποτελεσματική διοικητική δομή. Το παράδειγμα της χώρας μας, η οποία σε αυτή τη δεύτερη φάση της μεταναστευτικής κρίσης εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σοβαρά πρακτικά προβλήματα διαχείρισης μεγάλων ροών, αν και έχει στο μεταξύ αποκτήσει ικανοποιητικές υλικές υποδομές καθώς και ένα επαρκώς καταρτισμένο και αποτελεσματικό σύστημα ασύλου, καταδεικνύει τη δυσκολία του εγχειρήματος. Είναι σαφές ότι αν το σύστημα διαχείρισης των εξωτερικών

69 Αντί πολλών άλλων, Chetail, V., & Ferolla Vallandro do Valle, M. (2024). The Asylum Procedure Regulation and the erosion of refugee's rights. *Odysseus Blog on the Pact on Migration & Asylum*. Διαθέσιμο στο: <https://eumigrationlawblog.eu/the-asylum-procedure-regulation-and-the-erosion-of-refugees-rights/> (προσπέλαση 28 Μαΐου 2024).

70 Ένας συνασπισμός από 161 Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις παρέβη επικριτικά στη διαδικασία του τριλόγου μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών και ήταν παρόντες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ακόμη και στη διάρκεια της ψήφισης των κανονιστικών κειμένων που το συναποτελούν. Βλ. *Migration Pact "will engender a proliferation of human rights violations" and must be rejected* (April 2024). Ανακτήθηκε από: <https://www.statewatch.org/news/2024/april/migration-pact-will-engender-a-proliferation-of-human-rights-violations-and-must-be-rejected/#:~:text=The%20Pact%20represents%20a%20step,or%20biometric%20identification%20systems%20will> (προσπέλαση 28 Μαΐου 2024).

71 Κοινή επιστολή των εντολών του Ειδικού Εισηγητή για τα ανθρώπινα δικαιώματα των μεταναστών, της Ομάδας Εργασίας για την αυθαίρετη κράτηση, του Ειδικού Εισηγητή για τις σύγχρονες μορφές σκλαβιάς, συμπεριλαμβανομένων των αιτίων και των συνεπειών τους και του Ειδικού Εισηγητή για την εμπορία ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών στους επικεφαλής των Ευρωπαϊκών Θεσμών, UN OL OTH 144/2023, 15 Δεκεμβρίου 2023, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28674> (προσπέλαση 28 Μαΐου 2024).

72 UN High Commissioner for Refugees (2020). *UNHCR's Recommendations for the European Commission's Proposed Pact on Migration and Asylum*. Διαθέσιμο στο: <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2020/en/123131> (προσπέλαση 28 Μαΐου 2024).

73 Άρθρο 77 του Κανονισμού 2024/1348.

συνόρων αποδειχθεί αναποτελεσματικό, δύσκολα θα επιβιώσουν και όλα τα υπόλοιπα στοιχεία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Ασύλου, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της υποχρεωτικής αλληλεγγύης.

1.2 Γρήγορες και αποτελεσματικές διαδικασίες

Ένας από τους σημαντικότερους στόχους του Συμφώνου ήταν να δημιουργήσει ενιαίες διαδικασίες για το σύστημα ασύλου σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁷⁴ Οι διπλοί πυλώνες πάνω στους οποίους εδράζεται μια απλοποιημένη διαδικασία υποβολής, ελέγχου και απόφασης για κάθε αίτημα ασύλου είναι ο Κανονισμός για τις απαιτήσεις αναγνώρισης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας (Qualification Regulation)⁷⁵, ο οποίος συμπληρώνεται από την Οδηγία για τους κανόνες υποδοχής (Reception Directive).⁷⁶ Για να ολοκληρωθεί το ανοικτό σύστημα μετακίνησης, θα πρέπει στα δυο αυτά κείμενα να προστεθούν και οι Κανονισμοί για τη διαδικασία στα σύνορα και τις επιστροφές⁷⁷ –και εν τινι μέτρω εκεί βρίσκεται το μυστικό και το μέτρο επιτυχίας του όλου συστήματος. Η εμπειρία του ελληνικού κράτους– αλλά και όλων των κρατών πρώτης υποδοχής μέχρι σήμερα– διαπιστώνει την παρουσία ενός κλειστού συστήματος, που έχει εισροές, με τη μορφή ικανών αριθμών αιτούντων άσυλο, αλλά καθόλου εκροές, με τη μορφή αποβολής από το σύστημα εκείνων που δεν πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις εισόδου και παραμονής.

Η προϊστορία των μεθόδων αυτών δεν είναι καλή: για παράδειγμα, η Ευρωπαϊκή Ένωση από το 2016 έχει κάνει έξι διαφορετικές συμφωνίες επιστροφής με το Αφγανιστάν και με το Πακιστάν. Παρά ταύτα, σύμφωνα με τη Eurostat, η Ελλάδα είχε μηδέν επιστροφές την περίοδο 2021-2023, με 720 επιστροφές από όλη την Ένωση το 2023.⁷⁸ Οι προοπτικές δραστηκής καλυτέρευσης του συστήματος είναι προδήλως εξαιρετικά μεγάλες. Σε κάθε περίπτωση, η ορθή εφαρμογή ενός τέτοιου ανοικτού συστήματος απαιτεί ασφαλώς και την αναγκαία δικλείδα ασφαλείας, η οποία δεν μπορεί παρά να είναι η ύπαρξη

⁷⁴ Vedsted-Hansen, J. (2024). Harmonisation of types of asylum procedures: new Regulation, old dilemmas. *Odyseus Blog on the Pact on Migration & Asylum*. Διαθέσιμο στο: <https://eumigrationlawblog.eu/harmonisation-of-types-of-asylum-procedures-new-regulation-old-dilemmas/> (προσπέλαση 28 Μαΐου 2024).

⁷⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1347 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 2024 σχετικά με τις απαιτήσεις για την αναγνώριση των υπηκόων τρίτων χωρών ή των ανιθαγενών ως δικαιούχων διεθνούς προστασίας, για ένα ενιαίο καθεστώς για τους πρόσφυγες ή για τα άτομα που δικαιούνται επικουρική προστασία και για το περιεχόμενο της παρεχόμενης προστασίας, για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/109/ΕΚ του Συμβουλίου και για την κατάργηση της οδηγίας 2011/95/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ΕΕ L, 22 Μαΐου 2024.

⁷⁶ Οδηγία (ΕΕ) 2024/1346 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 2024 σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων διεθνή προστασία (αναδιτύπωση), ΕΕ L, 22 Μαΐου 2024.

⁷⁷ Βλ. παραπάνω υποσημ. 65.

⁷⁸ Eurostat, Third-country nationals returned following an order to leave, by type of return, citizenship, country of destination, age and sex – quarterly data. Διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eirtn1_custom_7945197/default/table?lang=en (προσπέλαση 30 Μαΐου 2024).

νόμιμων οδών πρόσβασης στις ευρωπαϊκές χώρες με τη μορφή νομότυπης μετανάστευσης, ένα πεδίο στο οποίο η Ένωση υπολείπεται δραματικά.

1.3 Ένα αποτελεσματικό σύστημα αλληλεγγύης και ευθύνης

Το μεγαλύτερο πολιτικό επίδικο της διαπραγμάτευσης και ασφαλώς η λυδία λίθος του Συμφώνου είναι η αρχή της αλληλεγγύης, η οποία αλλάζει την κατανομή των βαρών στο εσωτερικό της Ένωσης ανατρέποντας ουσιαστικά την αρχή της ευθύνης, που ανέθετε στη χώρα πρώτης υποδοχής τη συνολική διαχείριση του αιτούντος άσυλο. Η συσχέτιση της όλης νομικής και πραγματικής πορείας του αιτούντος με το σημείο εισόδου του στην Ένωση ήταν αποτέλεσμα της Σύμβασης Σένγκεν⁷⁹ του 1990, η εφαρμογή της οποίας επεκτάθηκε την ίδια χρονιά και στις υπόλοιπες χώρες εκτός της περιοχής Σένγκεν με τη Σύμβαση του Δουβλίνου⁸⁰. Το 2003 οι δυο Συμβάσεις «κοινοτικοποιήθηκαν» στον Κανονισμό Δουβλίνο II⁸¹ χωρίς ουσιαστικές αλλαγές –σε έναν κόσμο διαφορετικό. Η αλλαγή υπήρχε στον αέρα όταν υιοθετήθηκε ο Κανονισμός Δουβλίνο III⁸² το 2013 αλλά –μιλώντας από προσωπική εμπειρία– κανείς δεν φανταζόταν την επερχόμενη ανατροπή. Στην πράξη, η πρώτη ουσιαστική τροποποίηση στο σύστημα κατανομής ευθύνης ήταν η Απόφαση για τη μετεγκατάσταση από την Ιταλία και την Ελλάδα⁸³ μετά την προσφυγική κρίση του 2015.

Η νέα ρύθμιση στον Κανονισμό Διαχείρισης (Asylum & Migration Management Regulation – AMMR)⁸⁴ αποπειράται να δημιουργήσει ένα ενιαίο σύστημα διαχείρισης των ανθρωπίνων ροών στην Ένωση, το οποίο θα τεθεί πλήρως σε ισχύ σε δυο χρόνια από την έναρξη ισχύος του Κανονισμού, τον Μάιο του 2026. Αν και είχε περιθώριο τριών μηνών, η Επιτροπή έχει ανακοινώσει⁸⁵ ήδη την έκδοση ενός Κοινού Σχεδίου Εφαρμογής τον Ιούνιο του 2024, ενώ τα κράτη-μέλη θα πρέπει να ανακοινώσουν τον εθνικό τους σχεδιασμό μέσα στους επόμενους έξι μήνες.

79 Κεκτημένο του Σένγκεν - Συμφωνία προσχώρησης του Βασιλείου της Ισπανίας στη σύμβαση εφαρμογής της από 14^{ης} Ιουνίου 1985 συμφωνίας του Σένγκεν μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, η οποία υπεγράφη στο Σένγκεν στις 19 Ιουνίου 1990. Η Ιταλική Δημοκρατία προσχώρησε με συμφωνία, η οποία υπεγράφη στο Παρίσι στις 27 Νοεμβρίου 1990, ΕΕ L239, 22 Σεπτεμβρίου 2000, 69-75.

80 Σύμβαση περί καθορισμού του κράτους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησως παροχής ασύλου η οποία υποβάλλεται σε ένα από τα κράτη-μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ C254, 19 Αυγούστου 1997.

81 Κανονισμός (ΕΚ) 343/2003 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 2003, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης ασύλου που υποβάλλεται σε κράτος-μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας, ΕΕ L50, 25 Φεβρουαρίου 2003, 1-10.

82 Κανονισμός (ΕΕ) 604/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013, για τη θέσπιση των κριτηρίων και μηχανισμών για τον προσδιορισμό του κράτους-μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση αίτησης διεθνούς προστασίας που υποβάλλεται σε κράτος-μέλος από υπήκοο τρίτης χώρας ή από απάτριδα (αναδιατύπωση), ΕΕ L 180, 29 Ιουνίου 2013, 31-59.

83 Βλ. παραπάνω υποσημ. 59.

84 Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1351 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 14ης Μαΐου 2024 για τη διαχείριση του ασύλου και της μετανάστευσης και την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) 2021/1147 και (ΕΕ) 2021/1060 και την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΕ) 604/2013, ΕΕ L, 22 Μαΐου 2024.

85 Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, *Striking a balance on migration: An approach that is both fair and firm*, COM(2024) 126 final, 12 Μαρτίου 2024.

Οι δυο πυλώνες του συστήματος εξακολουθούν να υπάρχουν. Η ευθύνη του κράτους πρώτης υποδοχής παραμένει αλλά συμπληρώνεται με την υποχρέωση του αιτούντος άσυλο να καταθέσει την αίτησή του σε αυτό, τιμωρούμενος με δυσμενή μεταχείριση και απομείωση προστασίας σε περίπτωση παράβασης –πρόκειται για μια πρώτη θεσμική προσπάθεια να περιοριστούν οι δευτερογενείς ροές από τη χώρα πρώτης υποδοχής (π.χ. Ελλάδα) στη χώρα επιθυμητής διαμονής (π.χ. Γερμανία). Είναι όμως σημαντικό να έχει κανείς υπόψη ότι όλο το σύστημα Δουβλίνου έχει δημιουργήσει σημαντική νομολογία τόσο στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.⁸⁶ Στο μέτρο που πολλές από τις διατάξεις του νέου Κανονισμού είναι ταυτόσημες με τις προηγούμενες, οι αποφάσεις αυτές συνεχίζουν να ισχύουν. Από την άλλη πλευρά, λύσεις που είτε έχουν προτείνει είτε έχουν κρίνει απαράδεκτες τα δικαστήρια, βρήκαν τη θέση τους στον νέο Κανονισμό, ο οποίος ασφαλώς θα συμπληρωθεί με μεταγενέστερες αποφάσεις.

Η αρχή της υποχρεωτικής αλληλεγγύης μεταφράζεται σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα ελέγχου, το οποίο στηρίζεται στην ετήσια αξιολόγηση της Επιτροπής για την κατάσταση των μηχανισμών υποδοχής στην Ένωση, προκειμένου να λειτουργεί και ως εργαλείο έγκαιρης προειδοποίησης για επερχόμενες ροές. Στη βάση αυτών των υπολογισμών, η Επιτροπή θα προτείνει στο Συμβούλιο συγκεκριμένα μέτρα κατανομής των αιτούντων άσυλο, τα οποία περιλαμβάνουν υποχρεωτικά τουλάχιστον 300.000 μετεγκαταστάσεις και €600 εκατ. σε οικονομικές εισφορές με την αντίστοιχη κατανομή ανά κράτος. Η «υποχρεωτική» αλληλεγγύη φαίνεται να βρίσκει τα όρια της στην πρόταση αυτή. Η τελική απόφαση λαμβάνεται από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία και μπορεί να είναι διαφορετική από την αρχική πρόταση. Το σημαντικότερο: τα κράτη-μέλη έχουν πλήρη διακριτική ευχέρεια να επιλέξουν ποια μέτρα αλληλεγγύης θα προτιμήσουν, π.χ. χρηματικές εισφορές αντί μετεγκαταστάσεων ή εναλλακτικά μέτρα. Η ευελιξία αυτή σχεδιάστηκε για να κάμψει τις αντιδράσεις της Ομάδας Visegrad και αφήνει επιμελώς αδιευκρίνιστο αν τα εναλλακτικά μέτρα θα μπορούσαν να καλύψουν και δράσεις εκτός των ορίων της Ένωσης ή ακόμη και φράκτες στα σύνορα.⁸⁷ Είναι προφανές ότι η επιτυχία του νέου μηχανισμού θα κριθεί στην πρακτική εφαρμογή του και το πιθανότερο υπό συνθήκες κρίσης.

⁸⁶ Peers, S. (2024). The new EU asylum laws, Part 6: The new Dublin rules on responsibility for asylum-seekers (updated: 14 May 2024). *EU Law Analysis*. Διαθέσιμο στο: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-eu-asylum-laws-part-6-new.html> (προσπέλαση 29 Μαΐου 2024).

⁸⁷ Υπενθυμίζεται ότι ο φράκτης στον Έβρο δεν καλύπτεται από ευρωπαϊκή χρηματοδότηση.

1.4 Ενσωμάτωση της μετανάστευσης στις διεθνείς σχέσεις συνεργασίας

Η σύνδεση της μετανάστευσης με τις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης συνιστά προτεραιότητα τόσο για τους ευρωπαϊκούς θεσμούς όσο και τα ίδια τα κράτη μέλη. Είδαμε προσφάτως την «Ομάδα Ευρώπη» (Team Europe) να σπεύδει στην Αίγυπτο,⁸⁸ για να ενισχύσει ηθικά και υλικά την ηγεσία της χώρας σε μια προσπάθεια να περιορίσει ή πάντως να θέσει σε συγκεκριμένα πλαίσια και διαδικασίες τη μετακίνηση νέων ανθρώπων προς τις ευρωπαϊκές ακτές σε αναζήτηση εργασίας και μιας καλύτερης ζωής. Αντίστοιχες κινήσεις είχαν γίνει τον Ιούλιο 2023 και με την Τυνησία με την υπογραφή ενός μνημονίου συνεργασίας (Memorandum of Understanding on a Strategic and Global Partnership),⁸⁹ χωρίς εντυπωσιακά αποτελέσματα –αντιθέτως η τοπική ηγεσία, ουχί εξόχως δημοκρατική, κατήγγειλε δημοσίως τη συμφωνία με την Ευρωπαϊκή Ένωση,⁹⁰ αρνούμενη να δεχθεί τους περιορισμούς που συνόδευαν την προσφερθείσα οικονομική βοήθεια. Πίσω από τα μεγάλα λόγια κρύβεται η συζήτηση για την εξωτερίκευση (outsourcing) της μεταναστευτικής πολιτικής της Ένωσης, ζητώντας ουσιαστικά από τις γειτονικές χώρες να λειτουργήσουν ως προκεχωρημένα φυλάκια για το «Φρούριο Ευρώπη». Η εμπειρία της Λιβύης, με την οποία η Ιταλία έχει Μνημόνιο Συνεργασίας⁹¹ υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απέδειξε τα όρια τέτοιων συμφωνιών, με την πλήρη κατάλυση του κράτους και τη βίαιη παραβίαση της στοιχειώδους αξιοπρέπειας του ανθρώπου.⁹² Βασισμένη σε μια ιδέα της Δανίας, που πάντως στην πορεία εγκαταλείφθηκε, η αντίστοιχη προσπάθεια του Ηνωμένου Βασιλείου

88 Αντί πολλών άλλων: Κ. Μητσotάκης: *Το πρόγραμμα της επίσκεψης στην Αίγυπτο – Με ποιους θα συναντηθεί* (Μάρτιος, 16, 2024). Διαθέσιμο στο: <https://www.naftemporiki.gr/politics/1617423/k-mitsotakis-to-programma-tis-episkepsis-stin-aigypto-me-poiouys-tha-synantithe/>.

89 European Commission, The European Union and Tunisia agreed to work together on a comprehensive partnership package, 11 June 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/european-union-and-tunisia-agreed-work-together-comprehensive-partnership-package-2023-06-11_en. Βλ., επίσης, García Andrade, P., & Frasca, E. (2024). The Memorandum of Understanding between the EU and Tunisia: Issues of procedure and substance on the informalisation of migration cooperation. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Διαθέσιμο στο: <https://eumigrationlawblog.eu/the-memorandum-of-understanding-between-the-eu-and-tunisia-issues-of-procedure-and-substance-on-the-informalisation-of-migration-cooperation/> (προσπέλαση 31 Μαΐου 2024).

90 Αντί πολλών άλλων: *EU Immigration and Asylum Law and Policy* (Ανανεώθηκε Οκτώβριος, 3, 2023). Διαθέσιμο στο: <https://www.cnn.gr/kosmos/story/384785/oxi-tou-proedrou-tis-tynisias-stin-voitheia-tis-ee-gia-to-metanastefitiko> (προσπέλαση 31 Μαΐου 2024).

91 Memorandum of Understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal migration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic, 2 February 2027. Διαθέσιμο στο: https://eumigrationlawblog.eu/wp-content/uploads/2017/10/MEMORANDUM_translation_finalversion.doc.pdf.

92 Αντί πολλών άλλων βλ. *Συμφωνία Ιταλίας-Λιβύης: Πέντε χρόνια βίας και κακοποίησης – χρηματοδοτούμενης από την ΕΕ - στη Λιβύη και την κεντρική Μεσόγειο* (Φεβρουάριος, 2, 2022). Διαθέσιμο στο: <https://msf.gr/magazine/symfonia-italias-livysis-pente-hronia-vias-kai-kakopoiisis-hrimatodotoymenis-apo-tin-ee-sti> (προσπέλαση 31 Μαΐου 2024). Και πάλι, αντί πολλών άλλων: *Συμφωνία Ιταλίας-Λιβύης: Πέντε χρόνια βίας και κακοποίησης – χρηματοδοτούμενης από την ΕΕ - στη Λιβύη και την κεντρική Μεσόγειο* (Απρίλιος, 11, 2024). Διαθέσιμο στο: <https://www.kathimerini.gr/world/562976935/pos-i-eyropi-plironei-trites-chores-gia-na-fylane-ta-synora-tis/> (προσπέλαση 31 Μαΐου 2024).

για την εξαγωγή του προβλήματος στη Ρουάντα⁹³ αποδεικνύεται επίσης πρακτικά ανεπαρκής, ηθικά απολύτως επιλήψιμη και νομικά απαράδεκτη, τόσο κατά το Ανώτατο Δικαστήριο (UK Supreme Court),⁹⁴ όσο και κατά το Συμβούλιο της Ευρώπης.⁹⁵ Η τελευταία απόπειρα φέρνει τέτοιες λύσεις μέσα στην ευρύτερη οικογένεια της ΕΕ, καθώς τον Νοέμβριο 2023 η Ιταλία συμφώνησε με την υποψήφια χώρα Αλβανία να μεταφέρει σε δυο μεγάλα κέντρα κράτησης που θα δημιουργηθούν στο έδαφος της τελευταίας τους, ανθρώπους που εντοπίζει η ιταλική ακτοφυλακή στη θάλασσα, ώστε η διαδικασία εξακρίβωσης του καθεστώτος τους να γίνεται εκτός ενωσιακού εδάφους.⁹⁶

Αξιζει να σημειωθεί πάντως ότι οι απόπειρες αυτές αναφέρονται σε διμερείς συμφωνίες, έστω με την πολιτική συγκατάνευση της Ένωσης. Ως κοινή δράση συνολικά, η Επιτροπή φιλοδοξεί να καταλήξει σε ευρείες συμφωνίες με τη Μαυριτανία, την Τυνησία και την Αίγυπτο, εξασφαλίζοντας έτσι ένα φίλτρο στις οδούς μετανάστευσης που διασχίζουν τη δυτική, κεντρική και ανατολική Μεσόγειο.⁹⁷ Ταυτοχρόνως επιχειρεί να δημιουργήσει εστιασμένες συμμαχίες κατά της εμπορίας ανθρώπων, η οποία καταλήγει σε οργανωμένες παράνομες μετακινήσεις. Προς τούτο, στους νέους κανονισμούς υπάρχουν διάσπαρτες διατάξεις, που λειτουργούν με τη λογική του καρότου και του μαστίγιου: για παράδειγμα, το άρθρο 25α του Κώδικα Θεωρήσεων (Visa Code) ρητώς ορίζει ότι η συμμόρφωση τρίτων κρατών με ενδεχόμενες διαδικασίες επιστροφών θα αξιολογείται και η άρνηση συνεργασίας θα προκαλεί ανάλογη αντίδραση, μεταξύ των οποίων την

93 Η Συμφωνία μεταξύ Ηνωμένου Βασιλείου και Ρουάντα υπογράφηκε στις 5 Δεκεμβρίου 2023, συμπληρώνοντας το προηγούμενο Μνημόνιο Συνεργασίας (Migration & Economic Development Partnership – MEDP) μεταξύ των δυο χωρών, που είχε υπογραφεί τον Απρίλιο 2022.

94 R [on the application of AAA (Syria) and others] v. Secretary of State for the Home Department, R [(on the application of HTN (Vietnam)) v. Secretary of State for the Home Department, R [on application of RM (Iran)] v. Secretary of State for the Home Department), R [on application of AS (Iran)] v. Secretary of State for the Home Department, R [on the application of SAA (Sudan)] v. Secretary of State for the Home Department, R [on the application of ASM (Iraq)] v. Secretary of State for the Home Department, (2023) UKSC 42, 15 November 2023. Διαθέσιμο στο: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2023-0093-press-summary.pdf> (προσπέλαση 5 Ιουνίου 2024). Βλ. επίσης, Elspeth Guild & Valsamis Mitsilegas, (2024). Get that judge out of my sight: The Safety of Rwanda (Asylum and Migration) Bill. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Διαθέσιμο στο: <https://eumigrationlawblog.eu/get-that-judge-out-of-my-sight-the-safety-of-rwanda-asylum-and-immigration-bill/> (προσπέλαση 31 Μαΐου 2024).

95 European Court of Human Rights, *case of NSK v. the United Kingdom*, application no. 28774/22, interim measures, 16 June 2022, Holden, M. (2024). European court chief says UK must comply with any Rwanda injunctions. *Reuters*. Διαθέσιμο στο: <https://www.reuters.com/world/uk/uk-must-comply-with-human-rights-court-orders-president-says-2024-01-25/> (προσπέλαση 5 Ιουνίου 2024). Βλ. τη Δήλωση του Επιτρόπου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του Συμβουλίου της Ευρώπης Michael O’Flaherty, *Serious human rights concerns about United Kingdom’s Rwanda Bill* (23 April 2024). Διαθέσιμο στο: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/serious-human-rights-concerns-about-united-kingdom-s-rwanda-bill> (προσπέλαση 5 Ιουνίου 2024).

96 *The EU is watching Albania’s deal to hold asylum seekers for Italy. Rights activists are worried* (22 February 2024). Διαθέσιμο στο: <https://apnews.com/article/albania-migrants-italy-deal-asylum-rescue-vote-1a501095a7c67e6c8910f3d938dc2938> (προσπέλαση 31 Μαΐου 2024).

97 Για μια γενική θεώρηση βλ. Δημητριάδη, Α. (2024). *Takes two to tango: Seeking partners along the Eastern Mediterranean route & Asli Selin Okyay, Yet another ‘migration crisis’ in the Central Mediterranean: Seeking European answers to a European challenge outside Europe*. ELIAMEP Perspectives #2.

ενεργοποίηση του μηχανισμού αναστολής θεωρήσεων.⁹⁸ Πρόκειται για μια μέθοδο πρόληψης, που είναι όμως βαθύτατα συναλλακτική –και αυτή η λογική φέρνει συχνά αναμνήσεις από εποχές αποικιοκρατικές προκαλώντας έντονες αντιδράσεις και θέτοντας την ευρωπαϊκή πολιτική, ιδίως στην υποσαχάρια Αφρική, σε κίνδυνο. Σε μια τόσο δύσκολη περιοχή καθίσταται ολοένα πιο προφανές ότι οι στοιχειώδεις κανόνες προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων παραβιάζονται βαναύσως στον βωμό μιας αναποτελεσματικής πολιτικής, η οποία ούτε πρόληψη προσφέρει ούτε ενισχύει την εικόνα της Ένωσης καθ' οιονδήποτε τρόπο.

2. Μια αβέβαιη προοπτική

Τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης παραμένουν εδώ και καιρό στο επίκεντρο της πολιτικής συζήτησης σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ένωσης. Η αυξημένη παρουσία μεταναστευτικών πληθυσμών φέρεται να βρίσκεται πίσω από τα ισχυρά ποσοστά του κόμματος AfD στη Γερμανία, να εξηγεί τη σοβαρή πιθανότητα η Μαρίν Λεπέν να εκλεγεί ως η επόμενη πρόεδρος της Γαλλίας,⁹⁹ να δικαιολογεί πώς και γιατί ο Χερτ Βίλντερς οργανώνει τη νέα ολλανδική κυβέρνηση, με καίρια παράμετρο του κυβερνητικού προγράμματος την εξαίρεση από το ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου.¹⁰⁰ Από την άλλη, είναι σαφές ότι στον δρόμο για τις πρόσφατες ευρωεκλογές η εικόνα παρέμεινε συγκεχυμένη. Αν και οι προεκλογικές ομιλίες ήταν αυστηρά συντονισμένες με την εσωτερική πολιτική σκηνή κάθε χώρας, η μετανάστευση φαίνεται ότι υποχώρησε στον κατάλογο των ζητημάτων που προβληματίζουν τους πολίτες. Το Ευρωβαρόμετρο αναφέρει μια γενικά αρνητική γνώμη για τους μετανάστες, σημειώνοντας όμως ότι το 69% των συμμετεχόντων τους θεωρεί «αναγκαία επένδυση», ενώ 6 στους 10 πολίτες δηλώνουν ότι τους συναναστρέφονται άνετα και ελεύθερα. Η υιοθέτηση του Συμφώνου για το Άσυλο και τη Μετανάστευση φαίνεται να ενισχύει την τάση «κανονικοποίησης» –αν και είναι παραπάνω από προφανές ότι η τεχνική φύση των συμφωνιών ξεπερνά μακράν την αντιληπτική ικανότητα του μέσου πολίτη, αν όχι και του μέσου γραφειοκράτη. Για άλλη μια φορά, όμως, αποδεικνύεται ότι η αίσθηση ότι «κάτι γίνεται» έχει συχνά μεγαλύτερο αντίκτυπο από την πλήρη γνώση του τι γίνεται.

⁹⁸ Για παράδειγμα, βλ. Council of the European Union, (2024). *Visa Working Party/Mixed Committee (EU-Iceland/Norway and Switzerland/Liechtenstein), Procedure under Article 25a of the Visa Code: new approach*. Διαθέσιμο στο: <https://www.statewatch.org/media/4241/eu-visas-article-25a-new-approach-5114-24.pdf> (προσπέλαση 30 Μαΐου 2024).

⁹⁹ Wright, G. (2024). The future of the Zeitenwende – Scenario 4: Président Marine Le Pen?. *Internationale Politik Quarterly*. Διαθέσιμο στο: <https://ip-quarterly.com/en/future-zeitenwende-scenario-4-president-marine-le-pen> (προσπέλαση 28 Μαΐου 2024).

¹⁰⁰ Sanders, E. (2024). *Into the wilderness: What a far-right Netherlands would mean for Europe*. European Council on Foreign Relations. Διαθέσιμο στο: <https://ecfr.eu/article/into-the-wilderness-what-a-far-right-netherlands-would-mean-for-europe/> (προσπέλαση 29 Μαΐου 2024).

Θα μπορούσε να εντοπίσει κανείς δυο στοιχεία που αιτιολογούν την αποτύπωση της ανάμεικτης πραγματικότητας μεταξύ ανησυχίας και αποδοχής. Κατά τη διάρκεια των πολλών χρόνων διαπραγμάτευσης για το Σύμφωνο, οι ευρωπαϊκοί πληθυσμοί αντιμετώπισαν μεταναστευτικές πιέσεις στα σύνορά τους και ορατή παρουσία νέων ομάδων με διαφορετικές πολιτισμικές παραστάσεις στον κοινωνικό τους περίγυρο: 3,7 εκατομμύρια νέες αφίξεις το 2022 έφεραν τον συνολικό αριθμό των κατοικούντων στην Ευρωπαϊκή Ένωση που έχουν γεννηθεί έξω από αυτή σε 37 εκατομμύρια. Η ιστορία διδάσκει ότι αλλαγές τέτοιας πυκνότητας και έντασης δημιουργούν πάντοτε αντίδραση, η οποία στην περίπτωση αυτή εκδηλώθηκε με τη μορφή λαϊκιστικών κινημάτων και ξενοφοβικών εκδηλώσεων, λιγότερο ή περισσότερο βίαιων. Τα κυρίαρχα πολιτικά ρεύματα βρέθηκαν σε δίλημμα: είτε να βρεθούν ευθέως απέναντι στην κοινή γνώμη, ένα σημαντικό κομμάτι της οποίας αισθανόταν ήδη αποκλεισμένο από τις νέες τεχνολογικές εξελίξεις, είτε να αποπειραθούν να αφομοιώσουν –και έτσι να εξουδετερώσουν– τμήματα τουλάχιστον αυτής της προβληματικής.

Η πανθομολογούμενη μετακίνηση του ευρωπαϊκού πολιτικού σώματος προς δεξιά κατεύθυνση¹⁰¹ οφείλεται εν μέρει σε αυτή τη διαδικασία ενσωμάτωσης, που ενισχύει την ασφαλειοποίηση (securitization) της μετανάστευσης, ενώ απορροφά στις κύριες πολιτικές θέσεις, όψεις, γνώμες και θεάσεις που παλαιότερα θα θεωρούνταν ακραίες και άρα εξοβελιστές. Η ομαλοποίηση της παρουσίας της Τζόρτζια Μελόνι στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή αποτελεί ίσως το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της διαδικασίας εξημέρωσης των αποκλεισμένων, που ενδεχομένως να περιλαμβάνει και τον «εμβολιασμό» του κύριου πολιτικού όγκου με τοξικά στοιχεία. Η πρόκληση του μέλλοντος για τις ευρωπαϊκές αξίες, το κράτος δικαίου και τελικά τη δημοκρατία, βρίσκεται προδήλως στην ισορροπία ανάμεσα σε αυτές τις αντικρουόμενες τάσεις –η Γαλλική Δημοκρατία θα είναι ίσως αυτή που θα χρησιμεύσει ως εργαστήριο εφαρμοσμένης πολιτικής, καταδεικνύοντας το πού θα τραβήξουμε τη διαχωριστική γραμμή.

Η πολιτιστική, αυτή, κοινωνική παράμετρος συμπληρώνεται από μια σειρά οικονομικών συλλογισμών. Η Eurostat σημειώνει ότι με τους τρέχοντες ρυθμούς αναπαραγωγής, ο πληθυσμός της Ένωσης θα καταρρεύσει από τα σημερινά 451 εκατομμύρια σε μόνο 406 εκατομμύρια το 2050. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι, με 57 εκατομμύρια λιγότερους εργαζόμενους, 21 εκατομμύρια λιγότερα παιδιά και 32 εκατομμύρια περισσότερους συνταξιούχους, θα χρειαστούμε τουλάχιστον 41 εκατομμύρια μετανάστες για να διατηρήσουμε το σημερινό μας βιοτικό επίπεδο με την ίδια τεχνολογία. Η έμφαση πλέον μετακινείται από την (αποτρεπτική) διαχείριση των συνόρων στην (ευπρόσδεκτη) προσέλκυση εργατικών χεριών μέσω μηχανισμών νόμιμης μετανάστευσης.

101 Προσφάτως στον Economist, Hard-right populists are pushing their way into the mainstream (2024). Διαθέσιμο στο: <https://www.economist.com/europe/2024/05/30/hard-right-populists-are-pushing-their-way-into-the-mainstream> (προσπέλαση: 30 Μαΐου 2024).

Η εργαλειοθήκη της Ένωσης σε αυτόν τον τομέα δεν είναι εντυπωσιακή. Η λογική της Μπλε Κάρτας¹⁰², που θα επέτρεπε σε τρίτους αλλοδαπούς με υψηλά προσόντα την ευχερέστερη είσοδο στα κράτη μέλη και τη μετακίνηση μεταξύ αυτών, δεν φαίνεται να λειτουργεί επαρκώς ακόμη και μετά την αναθεώρησή της. Η Επιτροπή προσπάθησε να εντοπίσει τις παραμέτρους του προβλήματος και να προτείνει λύσεις¹⁰³ αλλά είναι σαφές ότι βρισκόμαστε ακόμη στα αρχικά στάδια της επόμενης φάσης. Για την ώρα φαίνεται να κινούμαστε προς δυο κατευθύνσεις ταυτόχρονα: αφενός προς μια οριζόντια διαδικασία προσέλκυσης εργατικών χεριών προς την Ευρώπη με τη δημιουργία μιας ενιαίας Δεξαμενής Ταλέντων (EU Talent Pool) και αφετέρου με διμερείς συμφωνίες (talent partnerships) μεταξύ της Ένωσης και ορισμένων χωρών, όπως το Μαρόκο, η Τυνησία, η Αίγυπτος, το Πακιστάν και το Μπανγκλαντές, για την προσωρινή μετακίνηση εργατικού δυναμικού.

Στο μεταξύ, και μέχρι να ολοκληρωθούν οι δυσκίνητες ευρωπαϊκές διαδικασίες, οι οποίες επηρεάζονται και από γεωπολιτικούς παράγοντες, μια σειρά χωρών πρώτης υποδοχής, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, επιδιώκει διακρατικές συμφωνίες με χώρες προέλευσης, όπως η Αίγυπτος, η Ινδία, το Πακιστάν ή το Μπανγκλαντές.¹⁰⁴ Πρόκειται για συμφωνίες προσέλκυσης κυρίως ανειδίκευτων εργαζομένων αναγκαίων για αγροτικές ή κατασκευαστικές εργασίες, συμφωνίες οι οποίες έχουν μεγάλο διοικητικό βάρος, ιδίως για την έκδοση θεωρήσεων, και ως τελικό αποτέλεσμα σημαντικότερες χρονικές καθυστερήσεις στην υλοποίησή τους. Η έννοια-κλειδί είναι και πάλι η κυκλικότητα της μετακίνησης αυτών των ανθρώπων, η οποία ενέχει και προϋποθέτει την επιστροφή στις χώρες καταγωγής τους. Δημιουργείται έτσι στην πράξη ένα σύστημα διαχείρισης ροών εγγενώς διφυές, καθώς η προσέλκυση εργαζομένων στην Ένωση γίνεται με πρωτοβουλία των κρατών-μελών αλλά υπό τους ενιαίους όρους έκδοσης visa Schengen και η απομάκρυνσή τους εξαρτάται από την ιδιωτική πρωτοβουλία και την αποτελεσματικότητα των εθνικών ελεγκτικών μηχανισμών, που πάντως θα εφαρμόσουν την ενωσιακή διαδικασία απομάκρυνσης.

Η συζήτηση για τη μετανάστευση ως πρόκληση, πρόβλημα, φυσικό φαινόμενο, οικονομική ανάγκη, κοινωνική παράμετρο, είναι αναπόσπαστο στοιχείο του πολιτικού λόγου και τελικά της πολιτικής αντιπαράθεσης, όχι μόνο στις αναπτυγμένες χώρες αλλά και στον Παγκόσμιο Νότο. Ως οι

102 Οδηγία (ΕΕ) 2021/1883 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ης Οκτωβρίου 2021 σχετικά με τις προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών με σκοπό την απασχόληση υψηλής ειδίκευσης, και την κατάργηση της οδηγίας 2009/50/ΕΚ του Συμβουλίου, ΕΕ L382, 28 Οκτωβρίου 2021.

103 Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, Προσέλκυση δεξιοτήτων και ταλέντων στην ΕΕ, COM(2022) 657 τελικό, 27 Απριλίου 2022.

104 Γεωργίου, Ε. (2024). *Νόμιμη μετανάστευση εργατικού δυναμικού: Μια απεικόνιση πρακτικών*. ΕΛΙΑΜΕΠ, Working Paper #127, 18 Απριλίου 2024.

κατεξοχήν τόποι προορισμού προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών, οι ευρωπαϊκές χώρες και επομένως η Ευρωπαϊκή Ένωση λειτουργούν ως εργαστήριο πολιτικού, κοινωνικού και τελικώς νομικού πειραματισμού. Το Σύμφωνο για το Άσυλο και τη Μετανάστευση είναι ακριβώς αυτό: ένα πείραμα. Είναι προφανές ότι οι προτεινόμενες προσεγγίσεις και η πιθανή λύση είναι τόσο δύσκολα ζητούμενα στη σύλληψη και στην εφαρμογή τους όσο και το πραγματικό πρόβλημα που επιδιώκουν να αντιμετωπίσουν. Είμαστε ακόμη στην αρχή της πολύπλοκης νομικής και πολιτικής διαχείρισης ενός φαινομένου, το οποίο συναρτάται απολύτως με την ανθρώπινη ιστορία.



diaNEOsis



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ