

№ 9 • ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2014



ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ  
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

# ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Μηνιαίο Δελτίο Οικονομικών Εξελίξεων

[www.kepe.gr](http://www.kepe.gr)



# ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

## Μηνιαίο Δελτίο Οικονομικών Εξελίξεων

### Εκδότης:

**ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ  
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ**

### Σύμβουλοι έκδοσης:

Νικόλαος Φίλιππας, Καθηγητής Πανεπιστημίου Πειραιώς, Πρόεδρος Δ.Σ. και Επιστημονικός Διευθυντής ΚΕΠΕ,  
Γεώργιος Λελεδάκης, Μέλος Δ.Σ. ΚΕΠΕ, Επ. Καθηγητής Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών

### Συντακτική ομάδα:

Αικατερίνη Τσούμα (Υπεύθυνη έκδοσης)  
Πρόδρομος Βλάμης  
Σωτήρης Παπαϊωάννου  
Γεωργία Σκίντζη  
Αθανάσιος Χύμης

### Διοικητική υποστήριξη -

#### Πληροφορίες:

Χρήστος Ελευθεριάδης  
Τηλ. 210 3676359  
Email: [greekconomy@kepe.gr](mailto:greekconomy@kepe.gr)

### Γλωσσική επιμέλεια-Διορθώσεις:

Ελένη Σουλτανάκη

### Παραγωγή ηλεκτρονικής έκδοσης:

Ι. ΓΑΪΤΑΝΗΣ-Κ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΟΥ Ο.Ε.

Copyright 2014

**ΚΕΝΤΡΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ  
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ**

Αμερικής 11, Αθήνα, 106 72,

Τηλ.: +30-210-3676.300, 210-3676.359

Fax: +30-210-3630.122, 210-3611.136

Το περιοδικό **ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ** αναρτάται στον δικτυακό τόπο <http://www.kepe.gr/greekconomy.htm>

Οι γνώμες και κρίσεις που διατυπώνονται στα άρθρα είναι των συγγραφέων και δεν αντιπροσωπεύουν αναγκαία γνώμες ή κρίσεις του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών.



# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

## ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Μηνιαίο Δελτίο Οικονομικών Εξελίξεων

№ 9 • ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2014

EDITORIAL 4

---

ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΟΤΕΡΩΝ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΞΕΛΙΞΕΩΝ 5

Αθανάσιος Χαρέμης

---

ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΦΟΡΩΝ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 13

Αθανάσιος Χύμης

---

ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΑ ΔΥΤΙΚΑ ΒΑΛΚΑΝΙΑ:  
ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ  
ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ 23

Ρίτσα Παναγιώτου

---

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ  
ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ  
ΤΟ ΑΣΥΛΟ 30

Τζέννιφερ Καβουνίδη

Διανύοντας το τρίτο τρίμηνο του 2014, αδιαμφισβήτητη είναι πλέον η πρόοδος που έχει συντελεστεί στην ελληνική οικονομία αναφορικά με έναν σημαντικό αριθμό οικονομικών πεδίων και σχεδόν αναμφίβολη θεωρείται η μετάβαση σε περίοδο ανάπτυξης σε βραχυπρόθεσμο ορίζοντα. Στο πλαίσιο της περαιτέρω βελτίωσης των εγχώριων οικονομικών συνθηκών, η Ελλάδα καλείται να αξιοποιήσει στο μέγιστο δυνατό βαθμό τις αξιοσημείωτες προκλήσεις και πολύτιμες ευκαιρίες που αναδύονται. Παραπέμποντας στο επίκαιρο παράδειγμα των συζητήσεων για επικείμενες αλλαγές στο φορολογικό καθεστώς, σημαντικά οφέλη μπορεί να αποκομίσει η χώρα δίνοντας έμφαση όχι μόνο στη διάσταση της είσπραξης, αλλά και της ορθολογικής χρήσης των φορολογικών εσόδων. Αποτιμώντας, παράλληλα, το έργο της Ελληνικής Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κατά το πρώτο εξάμηνο του 2014, ενισχύεται η αναγκαιότητα η Ελλάδα να εξακολουθήσει να επενδύει στην προώθηση της σταθερότητας και ανάπτυξης στα Βαλκάνια, αλλά και να αναζητήσει άμεσες και ρεαλιστικές λύσεις στο καιριο ζήτημα της διαχείρισης της μετανάστευσης. Εργαλείο κλειδί για το ζήτημα αυτό αποτελεί η πρόσφατη ανάθεση του χαρτοφυλακίου της Μετανάστευσης και των Εσωτερικών Υποθέσεων στον νέο Επίτροπο της Ελλάδας.

Στο πλαίσιο των ως άνω συσχετισμών, το παρόν τεύχος της *Ελληνικής Οικονομίας* παρουσιάζει αρχικά, ως είθισται, τις πλέον πρόσφατες εξελίξεις στο διεθνές και εγχώριο περιβάλλον, καλύπτοντας ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα οικονομικών διαστάσεων. Στη συνέχεια φιλοξενούνται τρία άρθρα, εκ των οποίων το πρώτο εξετάζει, μέσω μιας συγκριτικής ανάλυσης, την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των φόρων στην Ελλάδα, με τη χρήση δεικτών που καταρτίζει το World Economic Forum. Η ανάλυση συνδέει το ύψος του εταιρικού φορολογικού συντελεστή με την ορθολογική ή μη χρήση των φορολογικών εσόδων και το φαινόμενο της παραοικονομίας-φοροδιαφυγής. Τα επόμενα δύο άρθρα έχουν μια κοινή διάσταση εφόσον ενσωματώνουν έναν απολογισμό του έργου της Ελληνικής Προεδρίας κατά το πρώτο εξάμηνο του 2014, με διαφορετικές εξειδικεύσεις. Συγκεκριμένα, στο δεύτερο άρθρο αξιολογείται το εν λόγω έργο αναφορικά με τις πολιτικές για τα Δυτικά Βαλκάνια, με φόντο την ιδιαιτερότητα της οικονομικής συγκυρίας και στη βάση του ρόλου της Ελλάδας ως «Πρεσβευτή» των Βαλκανίων στην Ευρώπη. Στο τρίτο άρθρο αξιολογείται το έργο για τη μετανάστευση και το άσυλο, με φόντο την όλο και πιο έντονη μεταναστευτική πίεση στην Ε.Ε. και υπό το πρίσμα της δίκαιης κατανομής του σχετικού βάρους αλλά και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

**Αικατερίνη Τσούμα**  
Ερευνήτρια ΚΕΠΕ

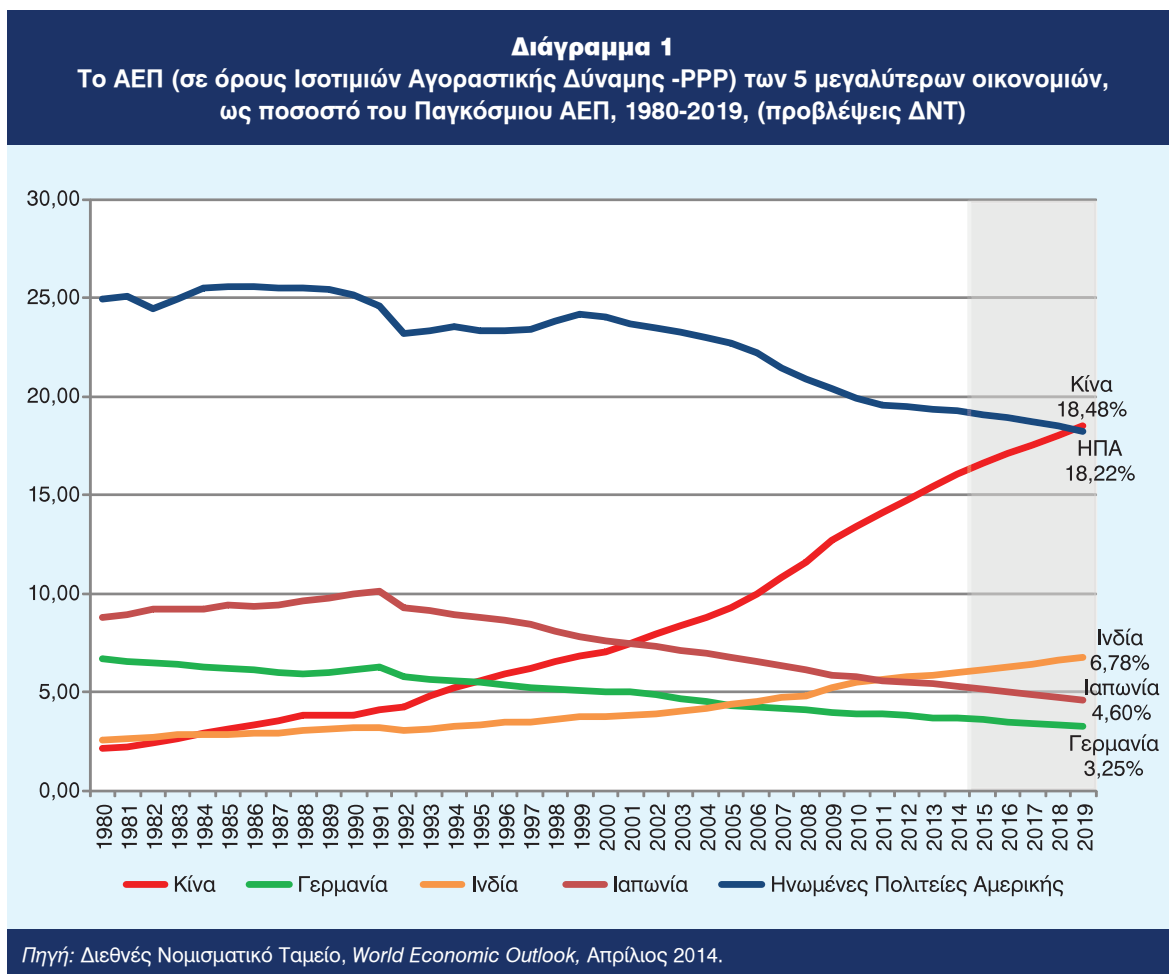


## ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΟΤΕΡΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΞΕΛΙΞΕΩΝ

Αθανάσιος Χαρέμης, Βοηθός Έρευνας ΚΕΠΕ, υποψήφιος διδάκτωρ Πανεπιστημίου Πειραιώς

### Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

- Σύμφωνα με τα στοιχεία και τις προβλέψεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, η Κίνα το 2019 θα ξεπεράσει τις ΗΠΑ, σε όρους ισοτιμιών αγοραστικής δύναμης (PPP), λαμβάνοντας τη θέση της μεγαλύτερης οικονομίας στον κόσμο. Η αλλαγή στην 1η θέση έχει να παρατηρηθεί από το 1872, οπότε και οι ΗΠΑ ξεπέρασαν το Ην. Βασίλειο. Στο Διάγραμμα 1, παρουσιάζεται η εξέλιξη του ποσοστού των 5 μεγαλύτερων οικονομιών του πλανήτη από το 1980 έως το 2019, στο παγκόσμιο ΑΕΠ. Ωστόσο, χαρακτηριστικό είναι ότι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Κίνας το 2019 εκτιμάται στα \$16.000, ήτοι στο 24,24% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ των ΗΠΑ που εκτιμάται στα \$66.000. Η Ινδία αναμένεται να παραμείνει η 3η μεγαλύτερη οικονομία, με τη συμμετοχή της στο παγκόσμιο ΑΕΠ να φτάνει στο 6,78% και την Ιαπωνία και τη Γερμανία να υποχωρούν στο 4,6% και 3,25%, αντίστοιχα.



- Σύμφωνα με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο<sup>1</sup>, η πρόβλεψη για την ανάπτυξη της παγκόσμιας οικονομίας για το 2014 εκτιμάται σε 3,4%, λόγω της έλλειψης ισχυρής ώθησης στις ανεπτυγμένες οικονομίες, παρά τα χαμηλά επιτόκια. Η ανάπτυξη φαίνεται να είναι άνιση μεταξύ των οικονομιών, λόγω των επιμέρους προκλήσεων που αντιμετωπίζουν. Χαρακτηριστική είναι η εξέλιξη των ρυθμών ανάπτυξης των ΗΠΑ και της Ευρωζώνης. Οι ΗΠΑ ξεπέρασαν τις προσδοκίες, με τον ρυθμό ανάπτυξης για το 2ο τρίμηνο του 2014 να φτάνει στο 4,2%, υποστηριζόμενος από τις δαπάνες για υποδομές, μηχανολογικό εξοπλισμό και έρευνα και ανάπτυξη. Στον αντίποδα, ο ρυθμός ανάπτυξης στην Ευρωζώνη κατέγραψε το 2ο τρίμηνο 2014 άνοδο κατά 0,7%, σε ετήσια βάση, ενώ σε σχέση με το 1ο τρίμηνο δεν υπήρξε καμία μεταβολή.
- Για την τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας και την αντιμετώπιση της στασιμότητας στις οικονομίες της Ευρωζώνης, το Διοικητικό Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) προέβη σε νέα ιστορική “τριπλή” μείωση των επιτοκίων. Πιο συγκεκριμένα, το βασικό επιτόκιο της ΕΚΤ μειώθηκε στο 0,05% από 0,15%, από τις 10 Σεπτεμβρίου. Ταυτόχρονα, το επιτόκιο διευκόλυνσης οριακής χρηματοδότησης και το επιτόκιο της διευκόλυνσης αποδοχής καταθέσεων μειώνονται κατά 10 μονάδες βάσης, στο 0,30% και 0,20%, αντίστοιχα. Επιπροσθέτως, από τον Οκτώβριο η ΕΚΤ θα προχωρήσει σε αγορές ABS (Asset-Backed Securities) και καλυμμένων ομολόγων για την ενίσχυση της ρευστότητας στην πραγματική οικονομία.
- Στόχος των προαναφερθέντων μέτρων είναι η ενίσχυση της ανάπτυξης στην Ευρωζώνη και η σταδιακή αύξηση του πληθωρισμού, στα επίπεδα του 2%, ώστε να αποφευχθούν οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν, όπως η στασιμότητα της οικονομικής μεγέθυνσης και το ενδεχόμενο του αποπληθωρισμού. Τις ανακοινώσεις αυτές υποδέχθηκαν ιδιαίτερα θετικά οικονομικοί αναλυτές και οι αγορές, ενώ στον απόηχό τους τα επιτόκια των ευρωπαϊκών κρατικών ομολόγων υποχώρησαν σημαντικά, όπως και το ευρώ, έναντι των βασικών νομισμάτων. Η υποχώρηση του ευρώ και η ενίσχυση της ρευστότητας ενδέχεται να συνδράμουν στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, στο ασταθές διεθνές περιβάλλον, όπως διαμορφώνεται με την ανάδειξη γεωπολιτικών κινδύνων και την ισχυροποίηση προστατευτικών τάσεων.
- Οι γεωπολιτικοί κίνδυνοι δε δείχνουν να υποχωρούν στην περιοχή της Μέσης Ανατολής, αλλά ούτε και στην Ουκρανία όπου, παρά τη συμφωνία για εκεχειρία, οι συγκρούσεις συνεχίζονται. Οι γεωπολιτικοί κίνδυνοι αποτελούν σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα για την παγκόσμια οικονομική δραστηριότητα, ενώ ενισχύουν την αβεβαιότητα στις διεθνείς αγορές. Σύμφωνα με εκτίμηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το οικονομικό κόστος των κυρώσεων στο εμπόριο που επέβαλε η Ρωσία προσεγγίζει τα €5,1 δισ., όταν το 2013 το ύψος των εξαγωγών αγροτικών προϊόντων έφτασε στα €11,8 δισ., με τη Ρωσία να αποτελεί τη 2η μεγαλύτερη αγορά εξαγωγών αγροτικών προϊόντων για τις χώρες της Ε.Ε.
- Σύμφωνα με την έκθεση του World Economic Forum<sup>2</sup> (WEF) για την ανταγωνιστικότητα, η Ελβετία κατέκτησε την 1η θέση (για 6η συνεχή χρονιά), ακολουθούμενη από τη Σιγκαπούρη, τις ΗΠΑ, τη Γερμανία και τη Φινλανδία. Χαρακτηριστικό είναι ότι η οικονομία των ΗΠΑ ξεπέρασε τη Γερμανία. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της έκθεσης η Ευρώπη παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των χωρών του “Βορρά” και των περιφερειακών οικονομιών της Ευρωζώνης. Χαρακτηριστικό είναι ότι η Πορτογαλία και η Ελλάδα παρουσιάζουν σημαντική βελτίωση σε όρους ανταγωνιστικότητας, ενώ χώρες όπως η Γαλλία και η Ιταλία δεν παρουσιάζουν κάποια πρόοδο για τη μείωση του χάσματος ανταγωνιστικότητας.

1. IMF World Economic Outlook Update (Ιούλιος 2014), “An Uneven Global Recovery Continues”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/update/02/pdf/0714.pdf>.

2. World Economic Forum (2014), “The Global Competitiveness Report 2014-2015”, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf).

- Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ<sup>3</sup>, η ανεργία θα παραμείνει το 2015 σε επίπεδα υψηλότερα από τα επίπεδα προ κρίσης, στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ, παρά την εκτιμώμενη σταδιακή υποχώρηση για το υπόλοιπο του 2014. Πιο συγκεκριμένα, ο μέσος όρος των ανέργων προβλέπεται ότι θα μειωθεί κατά τη διάρκεια των επόμενων 18 μηνών στις χώρες του ΟΟΣΑ, από 7,4% στα μέσα του 2014 σε 7,1% το 2015. Σχεδόν 45 εκατ. άνθρωποι είναι άνεργοι στις χώρες του ΟΟΣΑ, ενώ σε παγκόσμιο επίπεδο, οι άνεργοι εκτιμώνται σε 202 εκατ. Η έκθεση επίσης αναφέρεται στις περικοπές μισθών, αναγνωρίζοντας ότι συνέβαλαν στον περιορισμό των απωλειών θέσεων εργασίας και την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας, ιδιαίτερα στις χώρες με υψηλά ελλείμματα. Εντούτοις, περαιτέρω μειώσεις ενδέχεται να οδηγήσουν σε μείωση της παραγωγικότητας, ενώ δεν εκτιμάται ότι μπορεί να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος ο ΟΟΣΑ συνιστά στις κυβερνήσεις την παροχή προτεραιότητας στους μακροχρόνια άνεργους, μέσω των εξατομικευμένων προγραμμάτων αναζήτησης εργασίας και της κατάρτισής τους.

## ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

- Ο ρυθμός ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, για το 2ο τρίμηνο του 2014, παρουσίασε μείωση κατά -0,3%, σε σχέση με το 2ο τρίμηνο του 2013. Σύμφωνα με τη σχετική ανακοίνωση της ΕΛΣΤΑΤ, η κατανάλωση παρουσιάζει σημάδια σταθεροποίησης και σημαντική παρουσιάζεται η συμβολή της εξαγωγικής δραστηριότητας. Η εξέλιξη αυτή σε συνδυασμό με τα ιδιαίτερος θετικά στοιχεία για την πορεία του τουρισμού, αλλά και τα μέτρα που ανακοινώθηκαν από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ενδέχεται να συνδράμουν καθοριστικά στην ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Ωστόσο, παρά τις ιδιαίτερος θετικές εξελίξεις, ζητήματα όπως η αξιολόγηση της ελληνικής οικονομίας και η συζήτηση για το ελληνικό χρέος, αλλά και οι εξελίξεις στο εγχώριο πολιτικό σκηνικό, με το ενδεχόμενο διενέργειας εκλογών να δημιουργεί προβληματισμό, παραμένουν ανοιχτά το αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα.
- Η εικόνα που εμφανίζουν τα πρόσφατα μακροοικονομικά δεδομένα και οι προπορευόμενοι δείκτες (leading indicators) θα μπορούσε να χαρακτηριστεί μικτή. Τα στοιχεία και η πορεία ορισμένων βασικών δεικτών αντικατοπτρίζουν την πρόοδο που έχει πραγματοποιηθεί σε πολλούς τομείς της οικονομίας και στο πεδίο των μεταρρυθμίσεων, που έχουν ήδη ολοκληρωθεί ή υλοποιούνται, αλλά και στα πρόσφατα μέτρα που ανακοίνωσε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Ωστόσο, βραχυπρόθεσμοι προβληματισμοί και αβεβαιότητα τροφοδοτούνται αναφορικά με την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας και το ενδεχόμενο πρόωρων εκλογών, γεγονός που αποτυπώνεται σε κάποιους δείκτες της οικονομίας.
- Τα δημοσιονομικά μεγέθη έχουν σταθεροποιηθεί σημαντικά και η χώρα μας φαίνεται να επιτυγχάνει πρωτογενή πλεονάσματα, ενώ σταδιακά ανακτά την εμπιστοσύνη των διεθνών αγορών, κάτι που αντανακλάται και στα spreads των ελληνικών ομολόγων. Στην παρούσα φάση προέχει η υλοποίηση του προγραμματισμένου μεταρρυθμιστικού έργου, ώστε να βελτιωθούν οι συνθήκες ανταγωνιστικότητας στην ελληνική οικονομία και να ολοκληρωθούν οι διαρθρωτικές τομές για την επιστροφή της χώρας στη βιώσιμη ανάπτυξη, μέσω ενός ολοκληρωμένου, μακρόπνοου προτύπου ανάπτυξης, με βασικό μοχλό την εξωστρέφεια και τις επενδύσεις για την αντιμετώπιση του μεγάλου προβλήματος που είναι τα υψηλά ποσοστά ανεργίας.

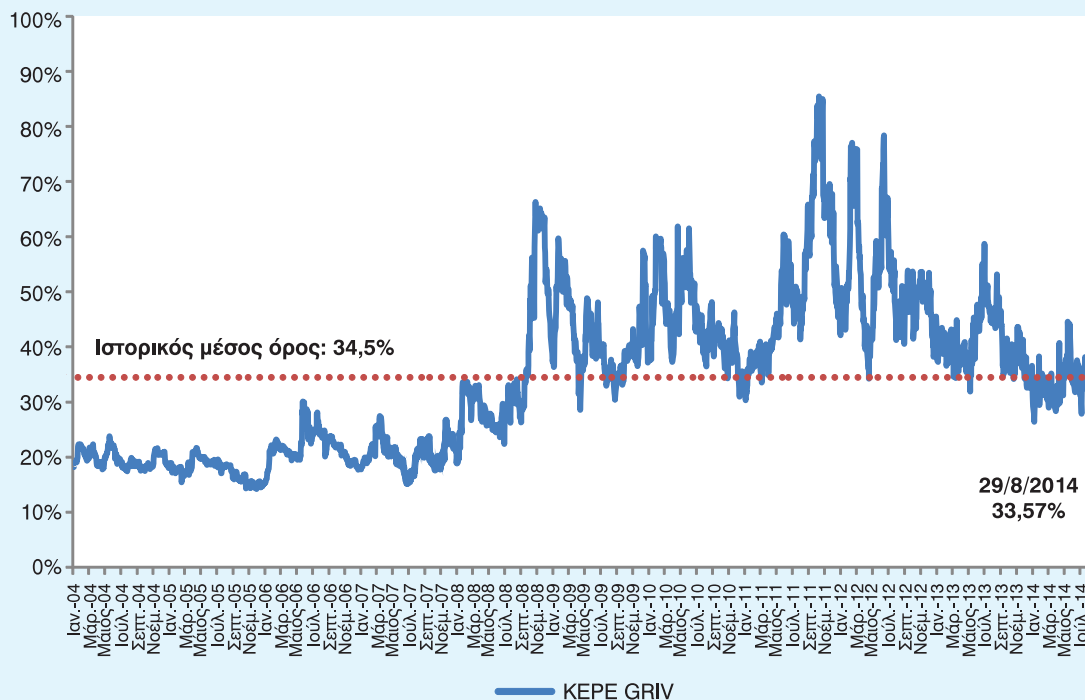
3. OECD (2014), "OECD Employment Outlook 2014", OECD Publishing  
[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2014\\_empl\\_outlook-2014-en#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2014_empl_outlook-2014-en#page1).

- Βασικές προτεραιότητες θα πρέπει να αποτελέσουν μεταρρυθμίσεις και διαρθρωτικές αλλαγές στους βασικούς θεσμούς, οι οποίοι επηρεάζουν την επιχειρηματικότητα και τις επενδύσεις. Σαφείς προτεραιότητες θα πρέπει να είναι ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, ο περιορισμός της γραφειοκρατίας και της διαφθοράς, η μείωση του διοικητικού κόστους και των λοιπών βαρών και η αναβάθμιση της δικαιοσύνης, για την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία της.
- Σύμφωνα με το Δελτίο Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού, το 1ο οκτάμηνο του 2014, το πρωτογενές πλεόνασμα της Γενικής Κυβέρνησης διαμορφώθηκε στα €1,951 δισ. ή 1,1% του ΑΕΠ, έναντι πρωτογενούς πλεονάσματος €2,861 δισ. την αντίστοιχη περίοδο του 2013, αλλά υπερδιπλάσιο του στόχου για το 2014. Επιπλέον, οι επιστροφές εσόδων ανήλθαν σε €2,177 δισ., σημειώνοντας αύξηση κατά €159 εκατ., έναντι του στόχου των €2,018 δισ., ενώ οι δαπάνες του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) διαμορφώθηκαν σε €3,308 δισ., αυξημένες κατά €140 εκατ. έναντι του στόχου (€3,168 δισ.) και κατά €764 εκατ. σε σχέση με το περυσινό 8μηνο, παρέχοντας περαιτέρω ρευστότητα στην ελληνική οικονομία.
- Ο οίκος αξιολόγησης Standard and Poor's προέβη στην αναβάθμιση της ελληνικής οικονομίας κατά μία βαθμίδα, από Β- σε Β, με σταθερές προοπτικές. Στη σχετική ανακοίνωση αναφέρεται ότι η Ελλάδα έχει πραγματοποιήσει ουσιαστική δημοσιονομική προσαρμογή, ενώ ο οίκος κρίνει ότι οι κίνδυνοι για τη δημοσιονομική αποσταθεροποίηση έχουν περιοριστεί και από την επόμενη χρονιά η οικονομία θα ανακάμψει μετά από επτά συνεχόμενα χρόνια ύφεσης. Επίσης, εκτιμά ότι η αύξηση του πραγματικού και του ονομαστικού ΑΕΠ, θα επιτρέψει στην Ελλάδα να επιτύχει πρωτογενή πλεονάσματα της τάξης του 2% του ΑΕΠ, κατά μέσο όρο την περίοδο 2014-2017. Αναφορικά με το δημόσιο χρέος, η S&P εκτιμά ότι το ακαθάριστο χρέος της κυβέρνησης θα υποχωρήσει στο 164% του ΑΕΠ το 2017, από 177% το 2014.
- Ο Γενικός Δείκτης του ΧΑ διαμορφώθηκε στις 5/9/2014 στις 1.197,11 μονάδες. Το ελληνικό χρηματιστήριο, που αποτελεί αναδυόμενη αγορά, με βάση την αξιολόγηση του MSCI, παρουσιάζει σημαντικές απώλειες σε σχέση με τα επίπεδα του Μαρτίου 2014. Οι παράγοντες που έχουν οδηγήσει σε αυτή την πτώση είναι μεταξύ άλλων: (α) η αύξηση του πολιτικού κινδύνου, που συνδέεται άμεσα με την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας τον ερχόμενο Φεβρουάριο και με το ενδεχόμενο πρόωρων εκλογών (β) η υποχώρηση των τιμών των τραπεζικών μετοχών που συμβάλλουν σημαντικά στο δείκτη του χρηματιστηρίου, (γ) η φυγή κεφαλαίων από τα χρηματιστήρια της Ευρώπης και των χωρών της Μέσης Ανατολής, λόγω γεωπολιτικών κινδύνων, ενώ άλλοι παράγοντες είναι τα stress-tests και η επικείμενη αξιολόγηση του ελληνικού προγράμματος.
- Η απόδοση των 10ετών ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου υποχώρησε στις 5/9 στο επίπεδο του 5,55%, ενώ σε ιστορικά χαμηλά επίπεδα (ή και αρνητικά) κινούνται και τα επιτόκια των ευρωπαϊκών ομολόγων. Η υποχώρηση των spreads οφείλεται στην αυξημένη ζήτηση ελληνικών ομολόγων από διεθνείς επενδυτές, στην πρόσφατη μείωση των επιτοκίων της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και στο πρόγραμμα επεκτατικής νομισματικής πολιτικής που ανακοινώθηκε. Επίσης η σταθεροποίηση των δημοσιονομικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας, η βελτίωση των μακροοικονομικών μεγεθών και οι θετικές προσδοκίες που δημιουργούνται φαίνεται να συμβάλλουν σημαντικά στη μείωση των επιτοκίων.
- Ο δείκτης ΚΕΠΕ GRIV<sup>4</sup> υποχώρησε σε επίπεδα χαμηλότερα του ιστορικού μέσου όρου της περιόδου 2/1/2004-15/7/2014 (34,5%) κατά το τέλος Αυγούστου, καθώς υποχώρησε στο 33,57%, στις 29/8/2014 (βλ. Διάγραμμα 2). Ωστόσο, ο μέσος όρος για όλο τον μήνα Αύγουστο, διαμορφώθηκε στο 35,41%, ελαφρά υψηλότερος σε σχέση με τον μήνα Ιούλιο (34,33%).

4. Ο δείκτης κατασκευάστηκε από το ΚΕΠΕ σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο Πατρών και τον Καθηγητή Κ. Συριόπουλο.



## Διάγραμμα 2 Πορεία του Δείκτη KEPE GRIV για την Ελληνική Οικονομία (2/1/2004-29/8/2014)



Πηγή: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Αύγουστος 2014.

- Ο δείκτης οικονομικού κλίματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (DG ECFIN) για την Ελλάδα σημείωσε μικρή πτώση τον Ιούλιο, φτάνοντας στις 102,3 μονάδες (από 103,7 τον Ιούνιο), ωστόσο, παραμένει σε επίπεδα υψηλότερα του Μαΐου του 2008. Οι βασικοί λόγοι υποχώρησης του δείκτη φαίνεται να συνδέονται με τις αυξημένες φορολογικές υποχρεώσεις των νοικοκυριών τους επόμενους μήνες και τις συνθήκες περιορισμένης ρευστότητας στην οικονομία. Το οικονομικό κλίμα στην Ευρωζώνη παρέμεινε ουσιαστικά αμετάβλητο, με τον αντίστοιχο δείκτη να διαμορφώνεται στις 102,2 μονάδες τον Ιούλιο από 102,1 τον Ιούνιο.
- Αναλυτικότερα, για τους επιμέρους τομείς, θετικές προσδοκίες παρουσιάζονται στον τομέα της Βιομηχανίας, ως προς τους δείκτες εκτίμησης νέων παραγγελιών, απασχόλησης, ενώ ενισχύονται και οι τάσεις που συνδέονται με την εξαγωγική δραστηριότητα. Στις Υπηρεσίες, ενισχύονται οι δείκτες τρέχουσας κατάστασης και ζήτησης, ενώ υποχωρούν οι βραχυπρόθεσμες προβλέψεις ζήτησης. Παράλληλα, οι αντίστοιχοι δείκτες για το Λιανικό Εμπόριο εμφανίζουν ανοδική τάση, με θετικές προβλέψεις για τη ζήτηση συνολικά, ακόμα και μετά το τέλος της περιόδου των εκπτώσεων. Στις κατασκευές, ο δείκτης ιδιωτικών έργων παρουσίασε πτώση, ωστόσο οι επιχειρηματικές προσδοκίες σταθεροποιούνται, λόγω των δημοσίων έργων.
- Ο δείκτης καταναλωτικής εμπιστοσύνης τον Ιούλιο διαμορφώθηκε στις -51 μονάδες (από -49,8 μονάδες τον μήνα Ιούνιο), κινούμενος πτωτικά. Οι βασικοί λόγοι για την πτώση του δείκτη εκτιμάται ότι είναι οι αυξημένες φορολογικές υποχρεώσεις των νοικοκυριών τους επόμενους μήνες και η καταφυγή στις αποταμιεύσεις για την κάλυψή τους, γεγονός που εκτιμούν ότι θα επιδεινώσει την οικονομική τους κατάσταση. Σύμφωνα με την έρευνα, θετικά αξιολογούνται η ενίσχυση της πρόθεσης των πολιτών για αποταμίευση το επόμενο έτος και η πρόθεσή τους για διενέργεια σημαντικών αγορών, λόγω των προσδοκιών για πτώση των τιμών.

- Ο δείκτης μεταποίησης PMI, σύμφωνα με τα στοιχεία της Markit<sup>5</sup>, διαμορφώθηκε τον Αύγουστο σε υψηλό τριμήνου, στις 50,1 μονάδες, ενισχυμένος από τα επίπεδα του 48,7, όπου είχε διαμορφωθεί τον Ιούλιο. Η παραγωγή δείχνει να παρουσιάζει ανοδική τάση, σύμφωνα με την έκθεση της Markit, λόγω της αύξησης των νέων παραγγελιών, κυρίως από το εξωτερικό και των συνολικών πωλήσεων. Η απασχόληση στον κλάδο σημείωσε υποχώρηση, εντούτοις, παρουσιάστηκε σημαντική πτώση και των αποθεμάτων στα ελληνικά εργοστάσια και παράλληλη πτώση των τιμών. Χαρακτηριστικό είναι ότι ο ρυθμός αύξησης της αγοραστικής δραστηριότητας στη μεταποίηση ήταν ο ταχύτερος από τον Σεπτέμβριο του 2008.
- Το 1ο εξάμηνο του 2014, το έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών διαμορφώθηκε σε €1,1 δισ., περιορισμένο κατά €1,3 δισ. συγκριτικά με το αντίστοιχο διάστημα του 2013. Η συνεισφορά των ισοζυγίων υπηρεσιών, τρεχουσών μεταβιβάσεων και εισοδημάτων ήταν σημαντική, αντισταθμίζοντας το έλλειμμα στο εμπορικό ισοζύγιο, με την αύξηση των καθαρών πληρωμών για αγορές πλοίων να αντισταθμίζει τη μείωση του ελλείμματος για τα υπόλοιπα αγαθά. Το συνολικό ισοζύγιο μεταβιβάσεων παρουσίασε πλεόνασμα €4,3 δισ. το 1ο εξάμηνο του 2014, αυξημένο κατά €1,2 δισ. σε σχέση με πέρυσι. Επιπλέον, οι άμεσες επενδύσεις στην Ελλάδα από μη κατοίκους εμφάνισαν καθαρή εισροή ύψους €936 εκατ. κατά το 1ο εξάμηνο. Τέλος, η συμμετοχή διεθνών επενδυτών στο ελληνικό χρηματιστήριο οδήγησε σε καθαρές εισροές στις επενδύσεις χαρτοφυλακίου κατά €4,6 δισ.
- Σύμφωνα με τα οριστικά στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος<sup>6</sup>, το 1ο εξάμηνο του 2014, το Ταξιδιωτικό Ισοζύγιο παρουσίασε πλεόνασμα €2,917 δισ. έναντι πλεονάσματος €2,589 εκατ. το αντίστοιχο διάστημα του 2013, σημειώνοντας αύξηση κατά 12,6%. Οι ταξιδιωτικές εισπράξεις αυξήθηκαν κατά 13,4% (€464 εκατ.). Η αύξηση αυτή οφείλεται κατά κύριο λόγο στην αύξηση των αφίξεων κατά 15,6%, ενώ συνολικά οι καθαρές εισπράξεις των ταξιδιωτικών υπηρεσιών συνέβαλαν κατά 42,7%, στο σύνολο των καθαρών εισπράξεων από υπηρεσίες. Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΣΕΤΕ, τα μεγαλύτερα αεροδρόμια της χώρας παρουσίασαν σημαντική αύξηση των αφίξεων τον μήνα Ιούλιο. Πιο συγκεκριμένα, το αεροδρόμιο των Αθηνών (+31%), των Χανίων (+22,9%), της Μυκόνου (+39,9%), της Σαντορίνης (+26,7%) και της Καλαμάτας (+62,5%). Τα στοιχεία αυτά τείνουν να επιβεβαιώσουν την επίτευξη του στόχου των 19 εκατ. τουριστών, το 2014, παρά τα προβλήματα από την αγορά της Ρωσίας και την Ουκρανική κρίση. Ταυτόχρονα, κρίσιμη παραμένει η ανάπτυξη νέων υποδομών, μέσω επενδύσεων, ώστε να μπορέσει η χώρα μας να υποστηρίξει και να επωφεληθεί από την αύξηση στην παγκόσμια τουριστική κίνηση.

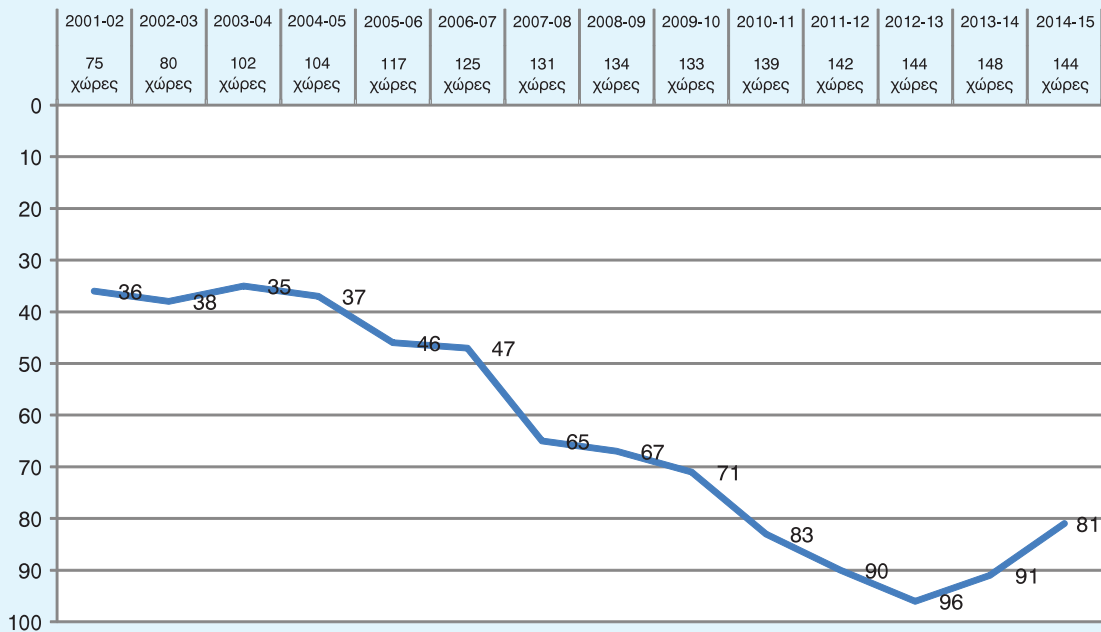
## ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

- Σύμφωνα με την παγκόσμια κατάταξη ανταγωνιστικότητας του World Economic Forum 2014-15, η Ελλάδα ενίσχυσε την κατάταξή της κατά 10 θέσεις, καταλαμβάνοντας την 81η θέση, μεταξύ 144 χωρών. Μάλιστα, συγκριτικά με την έκθεση του 2012, οπότε και η χώρα μας βρέθηκε στην 96η θέση, έχει σημειώσει εντυπωσιακή βελτίωση κατά 15 θέσεις. Η άνοδος αυτή καθρεφτίζει τη σημαντική πρόοδο της Ελλάδας τα τελευταία χρόνια, στους περισσότερους επιμέρους δείκτες της αξιολόγησης. Οι δείκτες αξιολόγησης αφορούν το μακροοικονομικό περιβάλλον, τις υποδομές, το θεσμικό πλαίσιο, την εκπαίδευση και την υγεία, την αποτελεσματι-

5. Markit Greece Manufacturing PMI (Ελληνικά), 1 Σεπτεμβρίου 2014, <http://www.markiteconomics.com/Survey/PressRelease.mvc/2395343aa8434fe484c9060ec529deb2>.

6. Τράπεζα της Ελλάδος, "Εξελίξεις στο Ταξιδιωτικό Ισοζύγιο Πληρωμών: Ιούνιος 2014", [http://www.bankofgreece.gr/Pages/el/Bank/News/PressReleases/DispItem.aspx?Item\\_ID=4683&List\\_ID=1af869f3-57fb-4de6-b9ae-bdfd83c66c95&Filter\\_by=DT](http://www.bankofgreece.gr/Pages/el/Bank/News/PressReleases/DispItem.aspx?Item_ID=4683&List_ID=1af869f3-57fb-4de6-b9ae-bdfd83c66c95&Filter_by=DT).

### Διάγραμμα 3 Η εξέλιξη των κατατάξεων της Ελλάδας, σύμφωνα με το Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας 2001 - 2014



Πηγή: World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report", 2001-2014 και επεξεργασία στοιχείων από ΚΕΠΕ.

κότητα λειτουργίας των αγορών αγαθών και εργασίας, των τεχνολογιών και της καινοτομίας, το μέγεθος της αγοράς και τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα. Στο Διάγραμμα 3 παρουσιάζεται η εξέλιξη της κατάταξης ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας από το 2000, στο σύνολο των χωρών που αξιολογούνται.

- Αναλυτικότερα, η Ελλάδα παρουσίασε βελτίωση σε όλους τους επιμέρους τομείς το 2014, σε σχέση με πέρυσι, με εξαίρεση την υγεία και την πρωτοβάθμια εκπαίδευση (41η θέση από 35η πέρυσι), την ανώτατη και επαγγελματική εκπαίδευση (44η θέση από 41η) και στο μέγεθος της αγοράς, το οποίο ήταν αποτέλεσμα της μείωσης του ΑΕΠ (49η θέση από 47η). Στους τομείς αυτούς θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προτεραιότητα για την περαιτέρω ισχυροποίηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.
- Στον Πίνακα 1 παρουσιάζεται η συγκριτική αποτύπωση των επιμέρους δεικτών της έκθεσης ανταγωνιστικότητας από την έκθεση 2012-13, οπότε και η χώρα μας έλαβε τη χαμηλότερη αξιολόγησή της (96η θέση) έως και την πιο πρόσφατη έκθεση 2014-15. Εντυπωσιακή βελτίωση παρουσιάζεται στους τομείς των θεσμών, όπου η θέση της χώρας μας ενισχύθηκε κατά 26 θέσεις, της αποτελεσματικότητας της αγοράς αγαθών, όπου παρουσιάζεται άνοδος κατά 23 θέσεις, της αποτελεσματικότητας της αγοράς εργασίας κατά 15 θέσεις, της εξειδίκευσης των επιχειρήσεων κατά 11 θέσεις και του μακροοικονομικού περιβάλλοντος κατά 9 θέσεις.
- Όπως επισημαίνεται στην έκθεση, η χώρα μας αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και θα πρέπει να προχωρήσει σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις. Οι βασικότεροι τομείς είναι η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα, η ισχυροποίηση του τραπεζικού συστήματος και της ροής χρηματοδότησης, η ενίσχυση της καινοτομίας και των δραστηριοτήτων που παράγουν γνώση, η βελτίωση της ποιότητας του εκπαιδευτικού συστήματος και η σταθερότητα των εφαρμοζόμενων πολιτικών και του φορολογικού συστήματος.



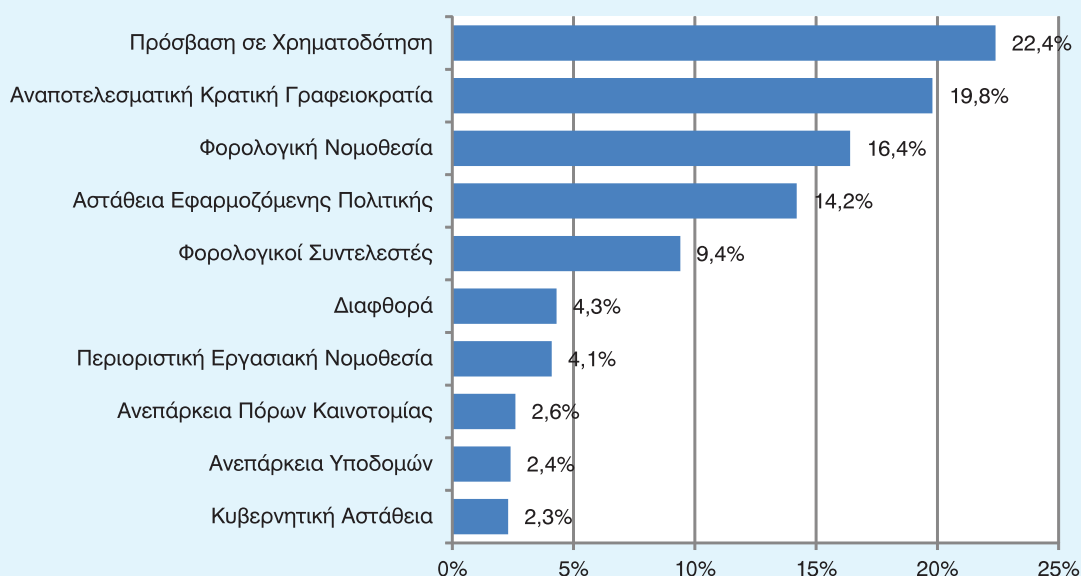
**Πίνακας 1**  
**Η Συγκριτική Ανάλυση του Δείκτη Παγκόσμιας Ανταγωνιστικότητας για την Ελλάδα, 2012-13 και 2014-15**

| Δείκτες                                      | 2012-2013  |           | 2014-2015  |           | Μεταβολή Κατάταξης |
|--|------------|-----------|------------|-----------|--------------------|
|  | Βαθμολογία | Κατάταξη  | Βαθμολογία | Κατάταξη  |                    |
| <b>Παγκόσμιος Δείκτης Ανταγωνιστικότητας</b> | <b>3,9</b> | <b>96</b> | <b>4,0</b> | <b>81</b> | <b>15</b>          |
| <i>Βασικοί Τομείς (20%)</i>                  | 4,1        | 98        | 4,5        | 76        | 22                 |
| Θεσμοί                                       | 3,4        | 111       | 3,6        | 85        | 26                 |
| Υποδομές                                     | 4,7        | 43        | 4,9        | 36        | 7                  |
| Μακροοικονομικό Περιβάλλον                   | 2,4        | 144       | 3,3        | 135       | 9                  |
| Υγεία και Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση             | 6,0        | 41        | 6,1        | 41        | 0                  |
| <i>Τομείς Αποτελεσματικότητας (50%)</i>      | 4,0        | 69        | 4,1        | 65        | 4                  |
| Ανώτατη και Επαγγελματική Εκπαίδευση         | 4,7        | 43        | 4,8        | 44        | -1                 |
| Αποτελεσματικότητα Αγοράς Αγαθών             | 3,9        | 108       | 4,2        | 85        | 23                 |
| Αποτελεσματικότητα Αγοράς Εργασίας           | 3,6        | 133       | 3,7        | 118       | 15                 |
| Ανάπτυξη Χρηματοπιστωτικής Αγοράς            | 3,1        | 132       | 3,0        | 130       | 2                  |
| Τεχνολογική Ετοιμότητα                       | 4,5        | 43        | 4,8        | 39        | 4                  |
| Μέγεθος Αγοράς                               | 4,4        | 46        | 4,3        | 49        | -3                 |
| <i>Καινοτομία και Εξειδίκευση (30%)</i>      | 3,4        | 85        | 3,5        | 74        | 11                 |
| Εξειδίκευση Επιχειρήσεων                     | 3,7        | 85        | 3,9        | 74        | 11                 |
| Καινοτομία                                   | 3,0        | 87        | 3,2        | 79        | 8                  |

Πηγή: World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report", 2001-2014 και επεξεργασία στοιχείων από ΚΕΠΕ.

- Τέλος, σύμφωνα με την έκθεση, οι βασικότεροι ανασταλτικοί παράγοντες (παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 4) για την επιχειρηματικότητα και τη δραστηριοποίηση στην Ελλάδα, φαίνεται να είναι η πρόσβαση στη χρηματοδότηση, η αναποτελεσματική λειτουργία δημοσίων φορέων-γραφειοκρατία, η φορολογική νομοθεσία, η συνεχής αναθεώρηση των εφαρμοζόμενων πολιτικών, οι φορολογικοί συντελεστές, η διαφθορά και η περιοριστική εργασιακή νομοθεσία.

**Διάγραμμα 4**  
**Οι βασικότεροι ανασταλτικοί παράγοντες δραστηριοποίησης στην Ελλάδα, 2014-15**



Πηγή: World Economic Forum, "The Global Competitiveness Report", 2014-15.

# ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΦΟΡΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Αθανάσιος Χύμης, *Ερευνητής ΚΕΠΕ*

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι αρκετά έντονη τελευταία η συζήτηση για την μείωση των φορολογικών συντελεστών, καθώς στην τρέχουσα συγκυρία η σημασία της καθίσταται όλο και πιο επιτακτική. Πράγματι, σημαντικό τμήμα της διεθνούς βιβλιογραφίας δείχνει ότι οι χαμηλοί φορολογικοί συντελεστές πετυχαίνουν ταυτοχρόνως: α) μεγέθυνση της πραγματικής οικονομίας, β) μείωση της φοροδιαφυγής και, ως αποτέλεσμα των δύο προηγούμενων, γ) αύξηση τελικά των δημοσίων εσόδων (Engen & Skinner, 1996· Buehn & Schneider, 2012· Schneider, 2013).

Δεδομένου ότι η δημόσια συζήτηση εστιάζει κυρίως στο εάν οι φορολογικοί συντελεστές στην Ελλάδα είναι υψηλοί ή όχι, εάν δηλαδή υπάρχει στην Ελλάδα υπερφορολόγηση ή όχι, το παρόν άρθρο εξετάζει και αναδεικνύει έναν εξίσου κρίσιμο παράγοντα, ο οποίος όμως συχνά παραβλέπεται: την αποδοτικότητα των φόρων.

Η βιβλιογραφία, αλλά και η κοινή λογική, λέει ότι οι πολίτες αναπτύσσουν φορολογική συνείδηση όταν βλέπουν ότι οι φόροι που πληρώνουν στο κράτος έχουν αποτέλεσμα, «πιάνουν τόπο» κατά το κοινώς λεγόμενον. Η οικονομική θεωρία αλλά και η ψυχολογία προβλέπουν ότι ο καταναλωτής θα συνεχίσει να πληρώνει για ένα προϊόν μόνον όταν το θέλει και είναι ευχαριστημένος από αυτό και τούτο συμβαίνει με οποιαδήποτε ιδιωτική επιχείρηση. Παρομοίως, ο φορολογούμενος θα συνεχίσει να πληρώνει τους φόρους του όταν τα δημόσια αγαθά και οι υπηρεσίες που απολαμβάνει ανταποκρίνονται στις προσδοκίες του (Buehn & Schneider, 2012· Feld & Frey, 2007).

Χρησιμοποιώντας στοιχεία από τον διεθνώς αναγνωρισμένο οργανισμό Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (WEF) πρώτα δείχνουμε την θέση της Ελλάδος όσον αφορά στον συνολικό φορολογικό συντελεστή, όπως μετρείται από τον διεθνή οργανισμό, και εν συνεχεία συγκρίνουμε την αποδοτικότητα των φόρων στην Ελλάδα με αυτήν σε άλλες χώρες στις οποίες ο φορολογικός συντελεστής είναι υψηλότερος (11 χώρες) για να εξαγάγουμε χρήσιμα συμπεράσματα πολιτικής. Να σημειωθεί ότι αναφερόμαστε στον φορολογικό συντελεστή για νομικά πρόσωπα (επιχειρήσεις), δηλαδή τον εταιρικό φόρο.

Ο λόγος που επελέγη ο συγκεκριμένος φόρος (εταιρικός) είναι διότι αποτελεί πολύ σημαντικό παράγοντα στις αποφάσεις των επενδυτών (εγχωρίων και ξένων) να δραστηριοποιηθούν σε συγκεκριμένη χώρα. Αυτός άλλωστε είναι και ο λόγος που τον έχει επιλέξει το WEF για να καταρτίσει έναν δείκτη φόρου. Φυσικά υπάρχουν αρκετοί άλλοι φόροι όπως ο φόρος εισοδήματος, έμμεσοι φόροι όπως ο ΦΠΑ, κ.ά. Επειδή, λόγω της πληθώρας των ειδών φόρου, είναι δύσκολο να υπολογιστεί ένας συνολικός μέσος σταθμικός φορολογικός συντελεστής, χρησιμοποιούμε τον δείκτη του WEF ως ένα αντιπροσωπευτικό είδος φόρου.

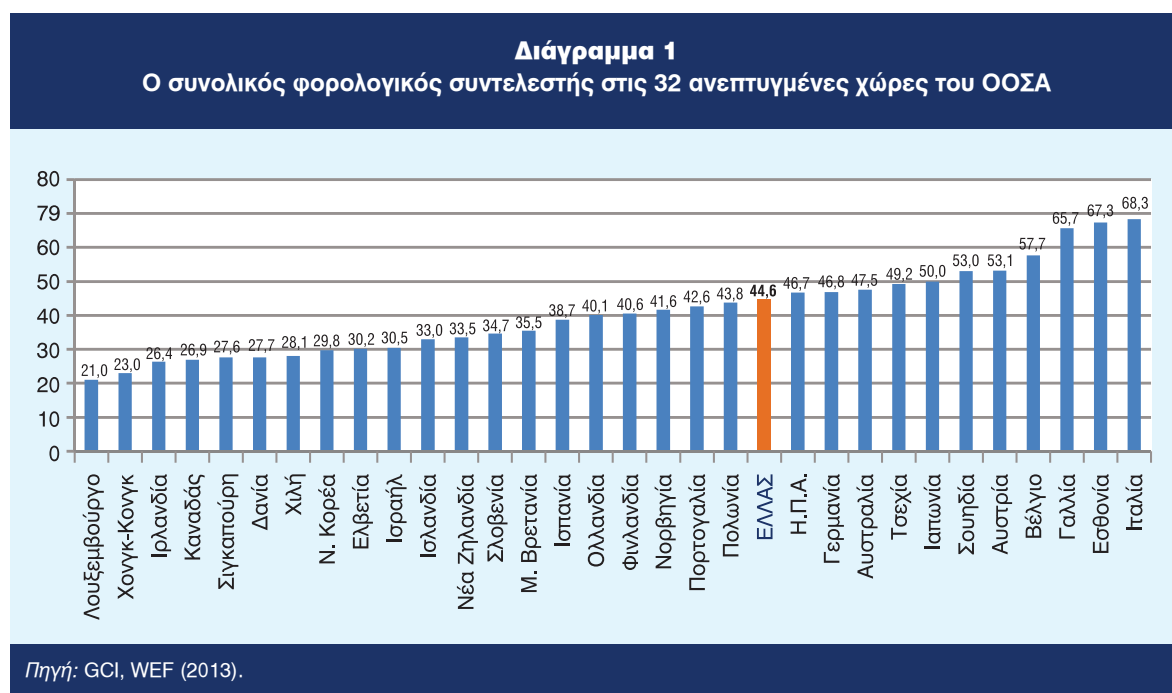
## ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΣ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΙΣ ΑΝΕΠΤΥΓΜΕΝΕΣ ΧΩΡΕΣ ΤΟΥ ΟΟΣΑ

Το WEF εκδίδει κάθε χρόνο Έκθεση για τον Παγκόσμιο Δείκτη Ανταγωνιστικότητας (GCI). Αυτός είναι ένας αρκετά ενδεδειγμένος δείκτης ο οποίος υπολογίζεται και αποτελείται από πληθώρα άλλων δεικτών που καλύπτουν όλο το φάσμα της οικονομίας μιας χώρας, δηλαδή και του δημοσίου και

του ιδιωτικού τομέα. Η εργασία στηρίζεται στην έκδοση του Δείκτη (GCI 2013-2014) η οποία περιλαμβάνει στοιχεία του 2012<sup>1</sup>. Για τον σκοπό της παρούσας έρευνας δεν αποτελεί πρόσκομμα το γεγονός ότι έχουμε στοιχεία του 2012 καθ' ότι τα αποτελέσματα των θεμάτων που αναλύουμε αλλάζουν σε βάθος χρόνου, όπως π.χ. τα αποτελέσματα καλύτερων θεσμών, υποδομών και εκπαιδευτικού συστήματος.

Ο GCI περιλαμβάνει έναν υποδείκτη για να μετρήσει τον Συνολικό Φορολογικό Συντελεστή (Total Tax Rate) των επιχειρήσεων. Εκφράζεται ως ποσοστό επί των συνολικών κερδών των επιχειρήσεων. Όπως επεξηγεί η έκθεση του GCI, ο συγκεκριμένος δείκτης μετράει 5 διαφορετικούς φόρους και υποχρεωτικές εισφορές –φόρος επί των κερδών, εργατικές και εργοδοτικές εισφορές, κοινωνικές εισφορές, φόρος ιδιοκτησίας, φόρος επί του τζίρου, κ.λπ.– εκ μέρους των επιχειρήσεων κατά το δεύτερο έτος της λειτουργίας τους εκπεφρασμένα ως ποσοστό επί των κερδών. Η μέθοδος για τον υπολογισμό του συγκεκριμένου δείκτη έχει αναπτυχθεί από το Doing Business της Παγκοσμίου Τραπέζης (World Bank)<sup>2</sup>.

Ο GCI κατατάσσει τις χώρες αντιστρόφως ανάλογα με το ύψος του εταιρικού φόρου. Συγκεκριμένα, όσο υψηλότερος ο φορολογικός συντελεστής τόσο χαμηλότερη η κατάταξη, αφού, όπως αναγνωρίζει η διεθνής βιβλιογραφία<sup>3</sup> και η έκθεση του GCI, υψηλότεροι φόροι οδηγούν σε χειρότερη ανταγωνιστικότητα. Στο Διάγραμμα 1 απεικονίζονται οι 32 ανεπτυγμένες χώρες του ΟΟΣΑ (OECD high income countries). Η διαφοροποίηση μεταξύ των χωρών είναι εντυπωσιακή, από 21% στο Λουξεμβούργο έως 68,3% στην Ιταλία. Όπως φαίνεται, η χώρα μας έχει αρκετά υψηλό εταιρικό φορολογικό συντελεστή (44,6%).



1. Η παρούσα εργασία είχε ολοκληρωθεί όταν στις αρχές του τρέχοντος μηνός δημοσιεύθηκε η έκθεση GCI 2014-2015 η οποία περιλαμβάνει στοιχεία του 2013 και, όπως αναμενόταν, υπάρχει σημαντική βελτίωση (βλ. άρθρο επισκόπησης του Αθ. Χαρέμη στο παρόν τεύχος) σε αρκετούς εκ των δεικτών χάρη στις συνεχιζόμενες μεταρρυθμίσεις οι οποίες, θα πρέπει να τονίσουμε, χρειάζεται να επιταχυνθούν για να καλυφθεί η μεγάλη διαφορά της Ελλάδος με τις υπόλοιπες ανεπτυγμένες χώρες, αλλά και να υπάρξει, τελικώς, ανάπτυξη.

2. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. <http://www.doingbusiness.org/methodologysurveys>.

3. Βλ. π.χ. Engen & Skinner, 1996· Romer & Romer, 2007· Miller & Kim, 2008, μεταξύ άλλων.



## ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΦΟΡΩΝ: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ

Το ύψος του φορολογικού συντελεστή από μόνο του δεν μπορεί να δώσει την αναγκαία πληροφορία για μια φορολογική πολιτική. Ορισμένοι μπορούν να πουν ότι οι φόροι στην Ελλάδα είναι αυξημένοι, άλλοι ίσως πουν ότι αρκετές ανεπτυγμένες χώρες που φαίνονται στο διάγραμμα, όπως οι ΗΠΑ, Γερμανία, Αυστραλία, Ιαπωνία, Σουηδία, Αυστρία κ.λπ., έχουν υψηλότερους φόρους και άρα υπάρχει περιθώριο αυξήσεως και στην Ελλάδα.

Το κρίσιμο ερώτημα το οποίο το παρόν άρθρο έρχεται να καλύψει είναι το εξής: η Ελλάς, σε σχέση με τις χώρες που έχουν υψηλότερους φόρους από αυτήν, τι αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα φόρων έχει; Γίνεται, δηλαδή, ορθολογική και αποτελεσματική χρήση των φόρων που εισπράττει το Δημόσιο; Η απάντηση σε αυτό το ερώτημα θα μας οδηγήσει σε χρήσιμα συμπεράσματα πολιτικής όχι μόνον όσον αφορά στο ύψος των φορολογικών συντελεστών αλλά και το ακανθώδες ζήτημα της παραοικονομίας-φοροδιαφυγής.

Ο GCI περιλαμβάνει σειρά δεικτών όπου μετρείται η αποτελεσματικότητα της οικονομίας και του κράτους σε πολλούς τομείς, όπως π.χ. θεσμοί, υποδομές, παιδεία, τεχνολογία, καινοτομία αλλά και η εμπιστοσύνη των πολιτών στο κράτος. Από το σύνολο των 114 υποδεικτών που συνολικά παρακολουθεί το GCI έχουμε επιλέξει εκείνους τους υποδείκτες που ουσιαστικά μετρούν τους τομείς αυτούς που αφορούν στο Δημόσιο και των οποίων η επίτευξη των στόχων δείχνει καλή, χρηστή και αποτελεσματική χρήση των φόρων. Δηλαδή, όσο αποτελεσματικότερη χρήση κάνει ένα κράτος των δημοσίων εσόδων (φόροι), τόσο καλύτερη κατάταξη (βαθμολογία) αναμένεται να λάβει στους αντίστοιχους δείκτες. Έχουμε χωρίσει τους 30 επιλεγμένους υποδείκτες σε βασικές κατηγορίες δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών που παρέχει το κράτος στους πολίτες του, όπως, 1) θεσμοί –α) νομικό πλαίσιο και άλλες υπηρεσίες, και β) χρηστή διοίκηση–, 2) βασικές υποδομές και 3) εκπαίδευση-κατάρτιση.

Ο Πίνακας 1 είναι γενικός και παρουσιάζει την κατάταξη των 12 χωρών, μαζί με την Ελλάδα, όσον αφορά στην γενική βαθμολογία-αποτελεσματικότητα στους ανωτέρω τομείς. Σημειώνεται ότι οι

**Πίνακας 1**  
Σύγκριση της Ελλάδος στην αποτελεσματικότητα Θεσμών, Υποδομών και Παιδείας

| Δείκτες                                    | GRC <sup>α</sup> | USA | DEU | AUS | CZR | JPN | SWE | AUT | BEL | FRA | EST | ITA |
|--|------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Θεσμοί (νόμοι-διοίκηση)                    | 103 <sup>β</sup> | 35  | 15  | 23  | 86  | 17  | 5   | 21  | 24  | 31  | 27  | 102 |
| Βασικές Υποδομές                           | 38               | 15  | 3   | 18  | 39  | 9   | 20  | 16  | 19  | 4   | 40  | 25  |
| Υγεία <sup>4</sup> -Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση | 35               | 34  | 21  | 22  | 60  | 10  | 13  | 19  | 3   | 24  | 29  | 26  |
| Ανώτερη Εκπαίδευση-Κατάρτιση               | 41               | 7   | 3   | 15  | 39  | 21  | 8   | 13  | 5   | 24  | 23  | 42  |

Πηγή: GCI, WEF (2013).

<sup>α</sup> Οι προς σύγκριση χώρες είναι η Ελλάς και οι ΗΠΑ, Γερμανία, Αυστραλία, Τσεχία, Ιαπωνία, Σουηδία, Αυστρία, Βέλγιο, Γαλλία, Εσθονία και Ιταλία, δηλαδή αυτές με υψηλότερο φορολογικό συντελεστή από την Ελλάδα. Έχουν χρησιμοποιηθεί οι συντμήσεις για τις χώρες όπως αναγράφονται διεθνώς.

<sup>β</sup> Οι αριθμοί υποδεικνύουν την κατάταξη σε σύνολο 148 χωρών δηλαδή, όσο μικρότερος ο αριθμός, τόσο καλύτερη η κατάταξη.

4. Ο συγκεκριμένος πυλώνας (γενικός δείκτης) του GCI ονομάζεται «Υγεία και Πρωτοβάθμια Εκπαίδευση» όμως στην παρακάτω ανάλυση η Υγεία δεν συμπεριλαμβάνεται διότι οι σχετικοί υποδείκτες αφορούν θέματα όπως η ελονοσία, η φυματίωση, το προσδόκιμο ζωής, η επίδραση του AIDS στις επιχειρήσεις, η παιδική θνησιμότητα και λοιπά θέματα που δεν αποτελούν πλέον πρόβλημα για την Ελλάδα και τις ανεπτυγμένες χώρες γενικά, αλλά κυρίως για χώρες αναπτυσσόμενες.

αριθμοί στους πίνακες υποδεικνύουν την κατάταξη εκάστης χώρας σε σύνολο 148 χωρών, δηλαδή όσο μικρότερος ο αριθμός τόσο αποτελεσματικότερη είναι η χώρα στον συγκεκριμένο υποδείκτη.

Με μία πρώτη λοιπόν ματιά φαίνεται ότι όλες, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, οι χώρες με μεγαλύτερο εταιρικό φορολογικό συντελεστή από την χώρα μας έχουν καλύτερη και αποτελεσματικότερη απόδοση των φόρων. Χαρακτηριστικό της μη αποτελεσματικής χρήσης των φόρων στην Ελλάδα είναι το γεγονός ότι και οι περισσότερες χώρες με χαμηλότερο εταιρικό φορολογικό συντελεστή (βλ Διάγραμμα 1) επίσης έχουν καλύτερη αποτελεσματικότητα στην χρήση των φορολογικών εσόδων, πράγμα που δείχνει τα σημαντικά περιθώρια βελτίωσης της Ελλάδος, βελτίωση η οποία θα συμβάλλει σημαντικά στην δημιουργία φορολογικής συνειδήσεως των πολιτών και άρα στην μείωση της φοροδιαφυγής. Το βασικό συμπέρασμα είναι ότι στην Ελλάδα δεν θα ήταν ηθικώς και οικονομικώς δικαιολογημένη καμία περαιτέρω αύξηση (τουλάχιστον) του εταιρικού φορολογικού συντελεστή, δεδομένου ότι χώρες με χαμηλότερους συντελεστές έχουν πολύ καλύτερα αποτελέσματα σε όλους τους τομείς του Δημοσίου.

Εν συνεχεία, παρουσιάζουμε σε μεγαλύτερη λεπτομέρεια συγκεκριμένους τομείς όπου η αποτελεσματικότητα των φόρων στην Ελλάδα φαίνεται να είναι σε πολύ χειρότερη κατάσταση από τις υπόλοιπες χώρες με υψηλό εταιρικό φορολογικό συντελεστή. Στον Πίνακα 2Α παρουσιάζεται σειρά υποδεικτών που αφορούν τους βασικούς θεσμούς και πολιτικές.

| Πίνακας 2Α<br>Κατάταξη σε βασικούς θεσμούς και πολιτικές |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Δείκτες <sup>α</sup>                                     | GRC | USA | DEU | AUS | CZR | JPN | SWE | AUT | BEL | FRA | EST | ITA |
| Δικαιώματα ιδιοκτησίας                                   | 87  | 33  | 15  | 30  | 88  | 16  | 14  | 13  | 25  | 19  | 34  | 67  |
| Ανεξαρτησία Δικαιοσύνης                                  | 84  | 32  | 13  | 16  | 68  | 14  | 9   | 30  | 24  | 31  | 20  | 70  |
| Αποτελεσματικότητα Δικαιοσύνης i                         | 138 | 26  | 13  | 30  | 115 | 28  | 5   | 24  | 40  | 48  | 39  | 145 |
| Αποτελεσματικότητα Δικαιοσύνης ii                        | 130 | 29  | 11  | 30  | 126 | 35  | 4   | 25  | 36  | 31  | 33  | 134 |
| Υπηρεσίες Αστυνομίας                                     | 77  | 24  | 17  | 16  | 90  | 23  | 19  | 20  | 27  | 34  | 32  | 28  |
| Αντιμονοπωλιακή πολιτική                                 | 92  | 14  | 12  | 33  | 70  | 11  | 3   | 28  | 13  | 26  | 31  | 103 |
| Αριθμός Διαδικασιών <sup>β</sup>                         | 11  | 6   | 9   | 2   | 9   | 8   | 3   | 8   | 3   | 5   | 5   | 6   |
| Τελωνειακές ρυθμίσεις                                    | 81  | 35  | 30  | 16  | 47  | 25  | 7   | 17  | 21  | 42  | 14  | 67  |
| Κόστος Αγροτικής Πολιτικής                               | 144 | 46  | 58  | 20  | 99  | 145 | 12  | 38  | 35  | 79  | 16  | 112 |
| Υιοθεσία Καινοτομιών                                     | 141 | 15  | 17  | 57  | 124 | 37  | 22  | 47  | 45  | 60  | 34  | 129 |

Πηγή: GCI, WEF (2013).

<sup>α</sup> Ακολουθεί πλήρης επεξήγηση των δεικτών επειδή κάποιοι για λόγους χώρου μέσα στον πίνακα αναφέρονται συντετμημένα, καθώς και η αριθμότητά τους σύμφωνα με τον GCI, ώστε να μπορεί ο αναγνώστης να τους εντοπίσει ευκολότερα στην έκθεση του GCI : 1.01 Δικαιώματα ιδιοκτησίας (προστασία αυτών), 1.06 Ανεξαρτησία Δικαιοσύνης (από επιρροές πολιτικών, πολιτών και επιχειρήσεων), 1.10 Αποτελεσματικότητα νομικού πλαισίου στην επίλυση διαφορών, 1.11 Αποτελεσματικότητα νομικού πλαισίου να αλλάζει λανθασμένες ρυθμίσεις, 1.16 Αξιοπιστία υπηρεσιών αστυνομίας, 6.03 Αποτελεσματικότητα αντιμονοπωλιακής πολιτικής, 6.06 Αριθμός διαδικασιών για να ξεκινήσει μία επιχείρηση, 6.13 Βάρος τελωνειακών ρυθμίσεων, 6.08 Κόστος Αγροτικής Πολιτικής, 12.05 Βαθμός υιοθεσίας προϊόντων τεχνολογίας από το Δημόσιο.

<sup>β</sup> Στον συγκεκριμένο δείκτη αναγράφεται ο αριθμός των διαδικασιών και όχι η κατάταξη.

Είναι σαφές ότι οι υπόλοιπες χώρες έχουν μεν υψηλότερο εταιρικό φορολογικό συντελεστή από την Ελλάδα, έχουν όμως να επιδείξουν πολύ πιο αποτελεσματική διανομή και διάθεση των δημοσίων εσόδων. Ιδιαίτερη σημασία στην οικονομική ευμάρεια έχει το νομικό πλαίσιο και η λειτουργία της δικαιοσύνης. Από τον πίνακα γίνεται εμφανές ότι οι χώρες με υψηλότερο φορολογικό συ-

ντελεστή ίσως έχουν μια καλή δικαιολογία για υψηλούς φόρους, αφού εκεί η δικαιοσύνη και το νομικό πλαίσιο είναι αποτελεσματικά και βοηθούν την επιχειρηματικότητα και την ανταγωνιστικότητα. Αντίθετα, στην Ελλάδα, δεδομένης της ιδιαίτερα χαμηλής αποτελεσματικότητας του νομικού πλαισίου, είναι δύσκολο να δικαιολογηθεί το ύψος του φορολογικού συντελεστή.

Η μη αποτελεσματική χρήση των φόρων αντικατοπτρίζεται και στην σειρά δεικτών που αφορούν στην χρηστή διοίκηση (οικονομική ως επί το πλείστον) όπως παρουσιάζονται στον Πίνακα 2B. Συγκεκριμένα, η μη ορθολογική χρήση των φορολογικών εσόδων σημαίνει σχετικά μεγάλο βαθμό σπατάλης. Πράγματι όσον αφορά στον δείκτη σπατάλης δημοσίων πόρων κατατασσόμαστε 140οι σε σύνολο 148 χωρών παγκοσμίως.

**Πίνακας 2B**  
Κατάταξη όσον αφορά στην χρηστή κρατική διοίκηση

| Δείκτες <sup>a</sup>         | GRC | USA | DEU | AUS | CZR | JPN | SWE | AUT | BEL | FRA | EST | ITA |
|------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Εκτροπή δημοσίων πόρων       | 104 | 29  | 16  | 21  | 117 | 17  | 8   | 37  | 20  | 27  | 31  | 93  |
| Εμπιστοσύνη στους πολιτικούς | 138 | 50  | 19  | 36  | 146 | 33  | 6   | 49  | 29  | 40  | 42  | 140 |
| Ευνοιοκρατία στις αποφάσεις  | 113 | 54  | 13  | 27  | 123 | 10  | 2   | 33  | 26  | 34  | 23  | 126 |
| Σπατάλη δημοσίων πόρων       | 140 | 76  | 23  | 56  | 53  | 52  | 9   | 48  | 51  | 83  | 27  | 139 |
| Βάρος ρυθμίσεων              | 144 | 80  | 56  | 128 | 135 | 81  | 22  | 88  | 134 | 130 | 11  | 146 |

Πηγή: GCI, WEF (2013).

<sup>a</sup> Πρόκειται για τους ακόλουθους δείκτες: 1.03 Εκτροπή δημοσίων πόρων (λόγω αθέμιτης επιρροής-διαφθοράς), 1.04 Εμπιστοσύνη στους πολιτικούς, 1.07 Ευνοιοκρατία στις αποφάσεις της κυβέρνησης (εις όφελος συντεχνιών και εις βάρος του κοινωνικού συμφέροντος), 1.08 Σπατάλη δημοσίων πόρων, 1.09 Βάρος κρατικών ρυθμίσεων.

Παρά τον υψηλότερο εταιρικό φορολογικό συντελεστή στις υπόλοιπες χώρες, παρατηρούμε ότι η εμπιστοσύνη στους πολιτικούς, η σπατάλη, το βάρος του κανονιστικού πλαισίου (ρυθμίσεων), η ευνοιοκρατία και η εκτροπή δημοσίων πόρων (κατόπιν επιρροής συντεχνιακών συμφερόντων) είναι πολύ μικρότερη από ό,τι στην Ελλάδα. Αυτό εξηγεί, εν μέρει, γιατί στην Ελλάδα η φοροδιαφυγή έχει μεγαλύτερες διαστάσεις από τις υπόλοιπες χώρες (Schneider, 2013). Απλούστατα διότι οι άλλες χώρες έχουν πείσει με έργα τους πολίτες τους ότι οι φόροι τους χρησιμοποιούνται προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η Σουηδία, ακολουθούμενη από την Γερμανία και τις άλλες ανεπτυγμένες χώρες. Αξιοσημείωτη είναι η περίπτωση της Εσθονίας της οποίας οι δείκτες προοιωνίζονται γρήγορη ανάπτυξη στο εγγύς μέλλον.

Ο Πίνακας 3 απεικονίζει την αποτελεσματικότητα των φόρων όσον αφορά σε βασικά έργα υποδομών. Εδώ κάποιος μπορεί να πει ότι τα έργα αυτά αντικατοπτρίζουν φορολογία παρελθοντική, δεδομένου ότι έργα όπως δρόμοι, σιδηρόδρομοι, λιμάνια, αεροδρόμια και ενεργειακή υποδομή απαιτούν χρόνο για να φανούν τα αποτελέσματά τους. Πράγματι, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι η φορολογική συνείδηση χτίζεται σε βάθος χρόνου και τα όποια λάθη του παρελθόντος (π.χ. σχετική έλλειψη έργων υποδομών) που υπέσκαψαν την εμπιστοσύνη των πολιτών στην διαχείριση των φόρων από το κράτος χρειάζονται χρόνο και συγκεκριμένες πράξεις για να αλλάξουν.

Από τον πίνακα βλέπουμε ότι ο Γάλλος, ο Βέλγος, ο Ιάπωνας, ο Γερμανός ή ο Αυστριακός έχει κάθε λόγο να μην αποφεύγει να καταβάλει υψηλούς φόρους, δεδομένου ότι οι κυβερνήσεις τους απέδειξαν ότι οι φόροι των πολιτών τους χρησιμοποιήθηκαν για έργα σημαντικά στα οποία οφείλουν το γεγονός ότι βρίσκονται σήμερα μεταξύ των πλέον ανεπτυγμένων χωρών του κόσμου.



**Πίνακας 3**  
Κατάταξη με βάση συγκεκριμένες υποδομές

| Δείκτες <sup>α</sup> | GRC | USA | DEU | AUS | CZR | JPN | SWE | AUT | BEL | FRA | EST | ITA |
|----------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Σύνολο υποδομών      | 60  | 19  | 10  | 34  | 37  | 14  | 21  | 8   | 16  | 6   | 33  | 53  |
| Οδικό δίκτυο         | 63  | 18  | 11  | 40  | 81  | 12  | 20  | 6   | 26  | 2   | 64  | 55  |
| Σιδηρόδρομοι         | 64  | 17  | 7   | 33  | 22  | 1   | 23  | 12  | 15  | 4   | 42  | 29  |
| Λιμένες              | 57  | 16  | 9   | 42  | 61* | 30  | 10  | 48* | 7   | 25  | 17  | 67  |
| Αεροδρόμια           | 44  | 18  | 8   | 30  | 21  | 37  | 24  | 39  | 16  | 10  | 87  | 73  |
| Ηλεκτρισμός          | 55  | 30  | 32  | 29  | 20  | 34  | 14  | 4   | 21  | 10  | 68  | 36  |

Πηγή: GCI, WEF (2013).

<sup>α</sup> Πρόκειται για τους ακόλουθους δείκτες: 2.01 Ποιότητα συνολικών υποδομών, 2.02 Ποιότητα οδικού δικτύου, 2.03 Ποιότητα σιδηροδρομικού δικτύου, 2.04 Ποιότητα λιμενικών υποδομών, 2.05 Ποιότητα υποδομής αεροπορικών μεταφορών, 2.07 Ποιότητα παροχής ηλεκτρικής ενέργειας.

\* Πρόκειται για λιμένες εσωτερικών υδάτων.

Ο επόμενος Πίνακας 4 δείχνει την αποτελεσματικότητα των κρατών στο πολύ σημαντικό θέμα της εκπαίδευσης και της συνεχούς κατάρτισης. Είναι χαρακτηριστικό ότι όλες οι ανεπτυγμένες χώρες επενδύουν στην εκπαίδευση και την γενικότερη, φυσικά, παιδεία των πολιτών τους. Είναι κρίμα η Ελλάς, η χώρα που γέννησε την έννοια της Παιδείας, να κατατάσσεται 78η στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση, 112η στην ανώτερη εκπαίδευση, 86η στον βαθμό πρόσβασης των σχολείων στο διαδίκτυο, 94η στην διαθεσιμότητα υπηρεσιών έρευνας και κατάρτισης, 72η στην ποιότητα των ερευνητικών ιδρυμάτων και 119η στην συνεργασία των πανεπιστημίων με την βιομηχανία, πίσω από όλες τις υπόλοιπες ανεπτυγμένες χώρες αλλά και από αρκετές αναπτυσσόμενες.

**Πίνακας 4**  
Κατάταξη με βάση την αποτελεσματικότητα στην εκπαίδευση-κατάρτιση

| Δείκτες <sup>α</sup>            | GRC | USA | DEU | AUS | CZR | JPN | SWE | AUT | BEL | FRA | EST | ITA |
|---------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Πρωτοβάθμια εκπαίδευση          | 78  | 41  | 25  | 22  | 51  | 21  | 24  | 28  | 2   | 35  | 18  | 40  |
| Ανώτερη εκπαίδευση              | 112 | 25  | 14  | 23  | 67  | 50  | 17  | 24  | 7   | 43  | 47  | 72  |
| Μαθηματικά-Επιστήμες            | 58  | 49  | 21  | 37  | 83  | 34  | 41  | 39  | 3   | 15  | 26  | 61  |
| Σχολές διοίκησης επιχειρήσεων   | 94  | 12  | 27  | 29  | 90  | 86  | 15  | 40  | 2   | 5   | 54  | 31  |
| Πρόσβαση στο διαδίκτυο          | 86  | 18  | 42  | 17  | 24  | 37  | 8   | 25  | 26  | 64  | 3   | 96  |
| Υπηρεσίες έρευνας               | 94  | 9   | 2   | 23  | 26  | 12  | 8   | 4   | 5   | 15  | 36  | 32  |
| Τεχνολογία αιχμής               | 67  | 6   | 13  | 23  | 53  | 14  | 2   | 24  | 12  | 18  | 35  | 69  |
| Ερευνητικά Ιδρύματα             | 72  | 5   | 6   | 8   | 26  | 9   | 15  | 23  | 4   | 13  | 25  | 40  |
| Συνεργασία πανεπιστημίων-αγοράς | 119 | 3   | 9   | 15  | 35  | 17  | 10  | 23  | 6   | 32  | 36  | 59  |

Πηγή: GCI, WEF (2013).

<sup>α</sup> Πρόκειται για τους ακόλουθους δείκτες: 4.09 Ποιότητα πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, 5.03 Ποιότητα εκπαιδευτικού συστήματος (ανώτερης εκπαίδευσης), 5.04 Ποιότητα μαθηματικής και επιστημονικής εκπαίδευσης, 5.05 Ποιότητα σχολών διοίκησης επιχειρήσεων, 5.06 Πρόσβαση στο διαδίκτυο στα σχολεία, 5.07 Διαθεσιμότητα υπηρεσιών έρευνας και κατάρτισης, 9.01 Διαθεσιμότητα τεχνολογίας αιχμής, 12.02 Ποιότητα ερευνητικών ιδρυμάτων και 12.04 Συνεργασία Πανεπιστημίων με την Βιομηχανία για έρευνα και καινοτομία.

Επίσης δεν είναι ενθαρρυντικό το γεγονός ότι στην ποιότητα της μαθηματικής και επιστημονικής εκπαίδευσης είμαστε πίσω από σχεδόν όλες τις ανεπτυγμένες χώρες του ΟΟΣΑ (όπως απεικονίστηκαν στο Διάγραμμα 1), με εξαίρεση την Ιταλία και την Τσεχία. Εάν αυτό το αποτέλεσμα συνδυαστεί με τα αποτελέσματα των Ελλήνων μαθητών στο διεθνές Πρόγραμμα για την Αξιολόγηση των Μαθητών PISA (Programme for International Student Assessment)<sup>5</sup> που η θέση της χώρας μας χειροτερεύει συν τω χρόνω, καταλαβαίνουμε ότι οι φόροι των πολιτών που κατευθύνονται στην εκπαίδευση επί σειράν ετών δεν έχουν τα αποτελέσματα που θα έπρεπε να είχαν. Η Εσθονία με την 3η θέση που καταλαμβάνει στον βαθμό πρόσβασης των σχολείων στο διαδίκτυο ίσως να μπορεί να δικαιολογήσει στους πολίτες της τον υψηλό φορολογικό συντελεστή, σε αντίθεση με την Ελλάδα που η αντίστοιχη 86η θέση μάλλον κάνει τους πολίτες να απαιτούν διαφάνεια, απολογισμό και λογοδοσία όσον αφορά στο πού κατευθύνθηκαν επί σειράν ετών (και κατευθύνονται) τα δημόσια έσοδα.

Καταλήγοντας, παραθέτουμε έναν ακόμη πίνακα (Πίνακας 5) όπου παρουσιάζεται η κατάταξη των χωρών ως προς τον συνολικό εταιρικό φορολογικό συντελεστή αλλά και ως προς την επίδραση των συνολικών φόρων (όχι μόνο του εταιρικού) στα κίνητρα για επενδύσεις και για εργασία, αντίστοιχα.

**Πίνακας 5**  
Κατάταξη ως προς τον συνολικό φορολογικό συντελεστή καθώς και την επίδραση των φόρων στα κίνητρα για εργασία και επενδύσεις

| Δείκτες <sup>α</sup>     | GRC | USA | DEU | AUS | CZR | JPN | SWE | AUT | BEL | FRA | EST | ITA |
|--------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Φορολογικός συντελεστής  | 101 | 107 | 108 | 109 | 112 | 114 | 121 | 122 | 127 | 134 | 136 | 138 |
| Επίδραση στις επενδύσεις | 142 | 40  | 43  | 80  | 132 | 86  | 23  | 65  | 110 | 137 | 13  | 146 |
| Επίδραση στην εργασία    | 137 | 38  | 64  | 59  | 133 | 76  | 20  | 112 | 142 | 127 | 25  | 148 |

Πηγή: GCI, WEF (2013).

<sup>α</sup> Πρόκειται για τους ακόλουθους δείκτες: 6.05 Συνολικός εταιρικός φορολογικός συντελεστής (βλ. Διάγραμμα 1), 6.04 Επίδραση γενικής φορολογίας στα κίνητρα για επενδύσεις, και 7.05 Επίδραση γενικής φορολογίας στα κίνητρα για εργασία.

Η μέχρι τώρα ανάλυση εξηγεί σε μεγάλο βαθμό τα αποτελέσματα του τελευταίου πίνακα. Συγκεκριμένα, παρά το γεγονός ότι η Ελλάς έχει την καλύτερη κατάταξη (101η) από τις υπόλοιπες χώρες –δεδομένου ότι την συγκρίνουμε με χώρες με υψηλότερο εταιρικό φορολογικό συντελεστή– δηλαδή τον χαμηλότερο εταιρικό φορολογικό συντελεστή μεταξύ των 12 υπό εξέταση χωρών, όπως άλλωστε φαίνεται και στο Διάγραμμα 1, η επίδραση του παρόντος συνολικού φορολογικού συστήματος (όλων των φόρων συμπεριλαμβανομένων) θεωρείται η χειρότερη (είμαστε πίσω από όλες τις χώρες, πλην της Ιταλίας και του Βελγίου όσον αφορά την επίδραση των φόρων στα κίνητρα για εργασία). Αυτό σημαίνει ότι –και είναι αυτό το βασικό συμπέρασμα του παρόντος άρθρου– στις υπόλοιπες χώρες με υψηλότερο φορολογικό συντελεστή από την Ελλάδα η χρήση των φόρων γίνεται με πολύ πιο αποτελεσματικό τρόπο, όπως αυτός απεικονίστηκε στους προηγούμενους πίνακες, με συνέπεια οι υψηλότεροι φόροι να μην θεωρείται ότι εμποδίζουν την εργασία και τις επενδύσεις στον βαθμό που τις εμποδίζουν στην Ελλάδα.

Εάν στο ανωτέρω βασικό συμπέρασμα προσθέσουμε το γεγονός ότι η σύγκριση και με τις χώρες που έχουν χαμηλότερο εταιρικό φορολογικό συντελεστή (βλ. Διάγραμμα 1) –σύγκριση που δεν παρουσιάστηκε στο παρόν άρθρο για λόγους συντομίας– εμφανίζει την Ελλάδα σε χειρότερη

5. Περισσότερες πληροφορίες ο αναγνώστης μπορεί να βρει στο: <http://www.iep.edu.gr/pisa/>.

θέση από την συντριπτική πλειονότητα των χωρών αυτών, δηλαδή, οι περισσότερες έχουν καλύτερη απόδοση και αποτελεσματικότητα στην χρήση των φορολογικών εσόδων, συμπεραίνουμε τα εξής: α) η αποτελεσματικότητα της χρήσεως των δημοσίων εσόδων (φόρων) στην Ελλάδα βρίσκεται σε αρκετά χαμηλό επίπεδο, β) εξηγείται, εν μέρει, το φαινόμενο της παραοικονομίας (φοροδιαφυγής) και γ) η ανωτέρω ανάλυση συμφωνεί με το μέρος της διεθνούς βιβλιογραφίας (βλ. υποσημείωση 3) που υποστηρίζει την άποψη ότι μικρότεροι φορολογικοί συντελεστές οδηγούν σε μικρότερη παραοικονομία και άρα περισσότερα δημόσια έσοδα, αποτελεσματικότερο κράτος και ισχυρότερη οικονομία.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Εάν θέλουμε να αποφανθούμε για το εάν οι φορολογικοί συντελεστές στην Ελλάδα είναι υψηλοί ή χαμηλοί, δεν θα πρέπει να εξετάσουμε μόνον το ύψος αυτών σε σχέση με των άλλων χωρών. Θα πρέπει να εξετάσουμε την αποτελεσματικότητα των παρόντων φόρων αλλά και να λάβουμε υπ' όψιν μας τον ρόλο των παρελθόντων φόρων και την κατανομή αυτών στην εμπιστοσύνη που έχουν δημιουργήσει (ή περιορίσει) στους φορολογούμενους πολίτες. Το να πούμε ότι υπάρχουν ανεπτυγμένες χώρες με υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές δεν αρκεί ως επιχείρημα για την αύξησή τους και στην Ελλάδα. Θα πρέπει να εξετάσουμε τι αποτέλεσμα έχουν οι φόροι στις άλλες χώρες και εάν γίνεται χρηστή διαχείριση αυτών.

Η ανωτέρω ανάλυση έδειξε ότι, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων σε επιμέρους υποδείκτες, όλες οι χώρες με υψηλότερο εταιρικό φορολογικό συντελεστή έχουν αποδείξει στους πολίτες τους ότι κάνουν αποτελεσματικότερη χρήση των φόρων τους κερδίζοντας έτσι την εμπιστοσύνη τους σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι στην Ελλάδα. Τα αποτελέσματα αυτά προσφέρουν και μία εξήγηση στο φλέγον θέμα της παραοικονομίας-φοροδιαφυγής. Οι πολίτες δεν εμπιστεύονται τα χρήματά τους στο κράτος έχοντας εμπειρία της χρόνιας αναποτελεσματικότητας, οι συνέπειες της οποίας περιεγράφησαν λεπτομερώς ανωτέρω.

Όπως ανεφέρθη και στην εισαγωγή, η ανάλυση στηρίχθηκε μόνο στο ύψος του εταιρικού φόρου και παρέβλεψε τους υπόλοιπους πολύ σημαντικούς φόρους, όπως των φυσικών προσώπων (εισοδήματος), εμμέσους φόρους (ΦΠΑ), κλπ. Είναι όμως γεγονός ότι η χώρα μας σύμφωνα με τελευταία έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2014) έχει σχετικώς υψηλούς τους φορολογικούς συντελεστές στα περισσότερα είδη φόρων. Η χρήση του εταιρικού φόρου ήταν ενδεικτική και χρήσιμη στην επιλογή των χωρών προς σύγκριση. Βεβαίως άλλο άρθρο μπορεί να εστιάσει σε έναν πιο εμπεριστατωμένο φορολογικό συντελεστή που θα συνδυάζει περισσότερους φόρους. Η ουσία της παρούσης ανάλυσεως ήταν η κατάδειξη της χρόνιας μη αποτελεσματικής χρήσεως των συνολικών φόρων από πλευράς κράτους.

Δεδομένου λοιπόν του ύψους της παραοικονομίας στην Ελλάδα (24% σύμφωνα με τον διεθνούς φήμης μελετητή της παραοικονομίας F. Schneider, 2013), θα ήταν μάλλον λανθασμένη οποιαδήποτε αύξηση των φορολογικών συντελεστών, αφού θα οδηγούσαν σε αύξηση της παραοικονομίας, μείωση του μεγέθους της οικονομίας και, εν τέλει, σε περιορισμό των δημοσίων εσόδων. Όταν οι πολίτες νιώθουν ότι το κράτος δεν πράττει το δικό του μέρος της “συμφωνίας”, του “κοινωνικού συμβολαίου”, δηλαδή την μετατροπή των φόρων σε έργα και υπηρεσίες υψηλής ποιότητας, τότε τα κίνητρα για φοροδιαφυγή αυξάνουν κατακόρυφα (Feld & Frey, 2007).

Να σημειωθεί ότι από τις χώρες που εξετάσαμε (όλες με μεγαλύτερο συνολικό εταιρικό φορολογικό συντελεστή από την Ελλάδα, όπως αυτός μετρείται από τον GCI) έχουν, πλην της Εσθο-



νίας, μικρότερη παραοικονομία από την χώρα μας (Schneider, 2013). Αυτό συμβαίνει διότι στις χώρες αυτές οι κρατικοί μηχανισμοί έχουν αποδείξει ότι κάνουν (και, ιδιαιτέρως, έκαναν στο παρελθόν) χρηστότερη διαχείριση των φορολογικών εσόδων από ό,τι στην Ελλάδα. Η εξήγηση για την Εσθονία που έχει 28% παραοικονομία πιθανόν να έγκειται στο εξής: όπως έχει γράψει ο βραβευμένος με Νόμπελ οικονομολόγος Douglass North (1990), «history matters», δηλαδή το βεβαρημένο ιστορικό προηγούμενο της Εσθονίας (ως πρώην σοβιετικής δημοκρατίας) έχει μειώσει τον βαθμό εμπιστοσύνης των πολιτών απέναντι στο κράτος. Αυτό θέλει χρόνο για να διορθωθεί. Φαίνεται όμως ότι μπορεί να διορθωθεί σχετικά σύντομα, εάν κρίνουμε από τα πολύ καλά αποτελέσματα της Εσθονίας στους ανωτέρω πίνακες.

Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και η Ιταλία και η Τσεχία, που σε πολλούς από τους ανωτέρω δείκτες δεν έχουν και τόσο καλές επιδόσεις (συνολικά όμως καλύτερες από την Ελλάδα), σύμφωνα με τον Schneider (2013) έχουν μικρότερη παραοικονομία από την Ελλάδα (21% και 16%, αντίστοιχα). Αυτό συμβαίνει διότι οι πολίτες έχουν μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στο κράτος ότι οι φόροι τους δεν θα διασπαθιστούν αλλά θα γίνουν ποιοτικά έργα και υπηρεσίες (Schneider and Williams, 2013). Αυτό, όπως είπαμε, θέλει χρόνο για να γίνει.

Περαίνοντας, να σημειώσουμε ότι επόμενο άρθρο ίσως αξίζει να εστιάσει στις χώρες με μικρότερο φορολογικό συντελεστή από την Ελλάδα. Είναι γεγονός όμως ότι ακόμα και σε χώρες όπως το Βέλγιο ή η Σουηδία, όπου η αποτελεσματικότητα του κράτους στην ορθολογική χρήση των φόρων είναι λίαν υψηλή, αυτό δεν αποτελεί δικαιολογία για την επιβολή υψηλών φορολογικών συντελεστών. Είναι χαρακτηριστικό ότι η παραοικονομία σε Βέλγιο και Σουηδία να μην είναι σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα από την χώρα μας, παραμένει όμως –ακριβώς λόγω των υψηλών φόρων– στα σχετικά υψηλά επίπεδα του 16% και 14%, αντίστοιχα, τα υψηλότερα επίπεδα μεταξύ των χωρών της Δυτικής Ευρώπης (Schneider, 2013). Υπάρχουν χώρες όπως το Λουξεμβούργο, το Χονγκ Κονγκ, η Σιγκαπούρη, η Ελβετία με πολύ χαμηλότερο τον εταιρικό φορολογικό συντελεστή και με εξ ίσου καλή θέση (αν όχι και καλύτερη σε ορισμένες περιπτώσεις) από το Βέλγιο, την Σουηδία, την Αυστραλία ή τις ΗΠΑ στους υποδείκτες αποτελεσματικότητας που παρουσιάσαμε.

Οι πολίτες ανά τον κόσμο έχουν πλέον αντιληφθεί αυτό που υποστήριζαν και συνεχίζουν να υποστηρίζουν εδώ και πολλά χρόνια οι οικονομολόγοι της Αυστριακής οικονομικής σχολής, ότι δηλαδή το κράτος δεν είναι καλός επιχειρηματίας διότι δεν έχει το κίνητρο να πράξει τούτο, δεδομένου ότι δεν υπόκειται σε συναγωνισμό<sup>6</sup>, με αποτέλεσμα να προσφέρει αγαθά και υπηρεσίες με τον λιγότερο αποτελεσματικό τρόπο (Mises, 1949· Hayek, 1944· Hazlitt, 1946· Rothbard, 1962· Boettke, 2010). Κάποια κράτη τα καταφέρνουν καλύτερα από κάποια άλλα. Αυτά τα κράτη έχουν χαμηλούς φορολογικούς συντελεστές, χαμηλή παραοικονομία και ισχυρή οικονομία (βλ. τα 20 πρώτα κράτη του Διαγράμματος 1). Κάποια άλλα έχουν μεν υψηλότερους φορολογικούς συντελεστές αλλά οι πιο αποτελεσματικές δομές τους αποτρέπουν την φοροδιαφυγή (βλ. τα 11 κράτη δεξιά της Ελλάδος στο Διάγραμμα 1). Η χώρα μας, όπως φάνηκε, έχει πολλά περιθώρια βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των φόρων που καταβάλλουν οι πολίτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα), η οποία με ταυτόχρονη μείωση των φορολογικών συντελεστών θα μπορούσε να δώσει την πολυπόθητη ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

6. Περί της ορθής χρήσεως του όρου συναγωνισμός αντί του ευρέως χρησιμοποιούμενου ανταγωνισμός βλ. τεύχος *Μαρτίου*, σελ 20, υποσημείωση 1.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Boettke, P.J. (2010). "What happened to 'Efficient Markets'," *The Independent Review*, 14(3), 363-375.
- Buehn, A. and Schneider F. (2012). "Size and Development of Tax Evasion in 38 OECD countries: What do we (not) know?" CESifo working paper series no 4004.
- Engen, E. and Skinner, J. (1996). "Taxation and Economic Growth," *National Tax Journal*, 49(4), 617-642.
- European Commission (2014). "Taxation trends in the European Union", Eurostat. Διαθέσιμο στο: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/2014/report.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf).
- Feld, L.P. and Frey, B.S. (2007). "Tax compliance as the result of a psychological tax contract: the role of incentives and responsive regulation," *Law and Policy*, 29(1), 102-120.
- Hayek, F.A. von (1944). *The road to serfdom*. The University of Chicago Press. [1994].
- Hazlitt, H. (1946). *Economics in one lesson*. Ludwig von Mises Institute. [2007].
- Miller, T. and Kim, A. (2008). "High Corporate Taxes Undermine U.S. Global Competitiveness," WebMemo No 2065, September 16, Heritage Foundation.
- Mises, L. von (1949). *Human action*. Ludwig von Mises Institute. [1998].
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Romer, C.D & Romer, D.H. (2010). "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks," *American Economic Review*, 100(3), 763-801.
- Rothbard, M.N. (1962). *Man, Economy, and State*. Ludwig von Mises Institute. [2009].
- Schneider, F. (2013). *The Shadow Economy in Europe, 2013*. Study by ATKearney and VISA. Διαθέσιμο στο: <http://www.atkearney.com/documents/10192/1743816/The+Shadow+Economy+in+Europe+2013.pdf/42062924-fac2-4c2c-ad8b-0c02e117e428>.
- Schneider, F. and Williams, C. (2013). *The Shadow Economy*. The Institute of Economic Affairs (IEA), UK.
- World Economic Forum (2013). "Global Competitiveness Report 2013-2014". [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

# ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΑ ΔΥΤΙΚΑ ΒΑΛΚΑΝΙΑ: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Ρίτσα Παναγιώτου, Ερευνήτρια ΚΕΠΕ

Την 1η Ιανουαρίου του 2014, η Ελλάδα ανέλαβε την Προεδρία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σε μια ιδιαίτερα δύσκολη περίοδο τόσο για την ίδια όσο και για το σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.). Η Ελλάδα κλήθηκε να αποδείξει ότι, παρότι η χώρα διανύει περίοδο βαθιάς κρίσης, μπορούσε κατά τη διάρκεια της Προεδρίας της να διαχειριστεί και να προωθήσει μια ατζέντα ανάπτυξης σε επίπεδο Ε.Ε. Σε ό,τι αφορά τις προθέσεις της Ε.Ε. σε σχέση με τα Δυτικά Βαλκάνια, η Ελληνική Προεδρία είχε μια σημαντική κληρονομιά και πολλές προσδοκίες: τις τελευταίες δύο δεκαετίες η Ελλάδα είχε αναδειχθεί ως δυνατός περιφερειακός παράγοντας, συμβάλλοντας καταλυτικά στην προσέγγιση των βαλκανικών χωρών με την Ε.Ε. και τη γενικότερη σταθερότητα στην περιοχή. Ως το μοναδικό κράτος της Νοτιοανατολικής Ευρώπης που ήταν συγχρόνως μέλος της Ε.Ε. αλλά και του ΝΑΤΟ, και με ιδιαίτερα δυναμική οικονομική παρουσία στην περιοχή, η Ελλάδα είχε καλλιεργήσει το ρόλο της «γέφυρας» μεταξύ των δυτικών θεσμών και της βαλκανικής περιοχής. Η δυναμική παρουσία της Ελλάδας στην οικονομική δραστηριότητα των χωρών της περιοχής, καθώς και ο ρόλος της ως υποστηρικτή των Βαλκανίων στην Ευρώπη, έχουν κλονιστεί τα τελευταία χρόνια λόγω της βαθιάς και παρατεταμένης κρίσης. Σε αυτό το πλαίσιο, μια βασική πρόκληση για την Ελληνική Προεδρία ήταν να αποδείξει ότι, παρά τις δύσκολες συνθήκες που βίωνε, η χώρα δεν είχε χάσει το όραμά της για ένα ευρωπαϊκό μέλλον για τα Βαλκάνια, και ότι η Ελλάδα μπορεί ακόμα να διαδραματίσει έναν εποικοδομητικό ρόλο ως «Πρεσβευτής» της περιοχής στην Ευρώπη.

## Η ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑ ΤΟΥ 2003

Το πρώτο εξάμηνο του 2014 ήταν η πέμπτη φορά που η Ελλάδα ανέλαμβανε την Προεδρία της Ε.Ε.: περασμένες Προεδρίες της Ελλάδας ήταν τα έτη 1983, 1988, 1994 και 2003. Αναμφισβήτητα, η Προεδρία του 2003 ήταν μια προεδρία ορόσημο στην οποία υπεγράφη η συνθήκη προσχώρησης των δέκα νέων κρατών-μελών που επρόκειτο να ενταχθούν το 2004, και η οποία σηματοδότησε το τέλος της διαίρεσης της Ευρώπης<sup>1</sup>. Κυρίως, η Προεδρία του 2003 άνοιξε καινούριους δρόμους στις σχέσεις της Ένωσης με την περιοχή των Βαλκανίων, εστιάζοντας σε δύο κύριους στόχους: πρώτον, την επιτάχυνση της διαδικασίας προσχώρησης της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας και, δεύτερον, την προώθηση της προοπτικής ένταξης των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων στην Ε.Ε.<sup>2</sup>. Όσον αφορά τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία, από τον Μάιο του 2002 η Ελλάδα είχε ήδη υποβάλει συγκεκριμένες προτάσεις για την υποστήριξη της υποψηφιότητας των

1. Τα δέκα κράτη που εντάχθηκαν στην Ε.Ε. το 2004 ήταν η Κύπρος, η Μάλτα, η Εσθονία, η Λεττονία, η Λιθουανία, η Πολωνία, η Τσεχία, η Σλοβακία, η Ουγγαρία και η Σλοβενία.

2. Οι χώρες των «Δυτικών Βαλκανίων» που διαπραγματεύονται την ένταξή τους στην Ε.Ε. είναι η Αλβανία, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη, το Μαυροβούνιο, η Σερβία, η πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (πΓΔΜ) και το Κοσσυφοπέδιο. Η Κροατία έγινε το 28ο μέλος της Ε.Ε. την 1η Ιουλίου 2013.

δύο κρατών. Οι διαπραγματεύσεις με τις δύο χώρες επιταχύνθηκαν κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας, με αποτέλεσμα την ολοκλήρωση πολλών βασικών κεφαλαίων της ενταξιακής διαδικασίας.

Το πιο σημαντικό επίτευγμα της Ελληνικής Προεδρίας του 2003 ήταν η πρόοδος στις σχέσεις μεταξύ των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων και της Ε.Ε., στο πλαίσιο ενός σχεδίου για την προώθηση της ειρήνης, της ασφάλειας και της δημοκρατίας στην περιοχή. Υπό την αιγίδα της Ελληνικής Προεδρίας, δόθηκε μια νέα ώθηση στις σχέσεις της Ε.Ε. με τα Δυτικά Βαλκάνια: η δυναμική αυτή κορυφώθηκε στη Διακήρυξη της Θεσσαλονίκης, με την οποία για πρώτη φορά η Ε.Ε. ανακοίνωσε την αμέριστη υποστήριξή της στην ευρωπαϊκή προοπτική των Δυτικών Βαλκανίων. Η Σύνοδος των Δυτικών Βαλκανίων της Θεσσαλονίκης τον Ιούνιο του 2003 ήταν ίσως το πιο σημαντικό επίτευγμα της Προεδρίας της Ελλάδας το 2003 και αποτέλεσε σημείο αναφοράς για τη διεύρυνση της Ε.Ε. (Phinnemore, 2013).

Με βάση τη δυναμική της ατζέντας της Θεσσαλονίκης, τα επόμενα χρόνια υπήρξε μια αργή αλλά σταθερή δυναμική προς την ένταξη των Δυτικών Βαλκανίων και τη σύγκλισή τους προς την Ε.Ε. Η Κροατία έγινε το 28ο μέλος της Ε.Ε. την 1η Ιουλίου 2013, το Μαυροβούνιο και η Σερβία ξεκίνησαν τις ενταξιακές συνομιλίες τον Ιούνιο του 2012 και τον Ιανουάριο του 2014, αντίστοιχα, ενώ η Αλβανία και η πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας (πΓΔΜ) απέκτησαν το καθεστώς υποψηφίων προς ένταξη τον Ιούνιο του 2014 και τον Δεκέμβριο του 2005, αντίστοιχα. Ωστόσο, η Βοσνία-Ερζεγοβίνη και το Κοσσυφοπέδιο εξακολουθούν να υστερούν στην ενταξιακή διαδικασία, καθώς καμία από τις δύο χώρες δεν διαθέτει ακόμα λειτουργική Συμφωνία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης<sup>3</sup>.

Από την πλευρά της η Ελλάδα συνέχισε να προωθεί την ευρωπαϊκή προοπτική των Δυτικών Βαλκανίων και την προσέγγισή τους με την Ε.Ε.: τον Οκτώβριο του 2009, ο τότε Πρωθυπουργός Γιώργος Παπανδρέου ανακοίνωσε πρόταση για την “Ατζέντα 2014”, μια πρωτοβουλία με στόχο την ενδυνάμωση και τη δημιουργία μιας νέας δυναμικής της διαδικασίας προσχώρησης, τόσο εντός της Ε.Ε. όσο και εντός των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Η Ατζέντα 2014 παρουσίασε ένα «χάρτη προσχώρησης», σύμφωνα με τον οποίο όλες οι χώρες των Δυτικών Βαλκανίων θα λάμβαναν ημερομηνία ένταξης στην Ε.Ε. μέχρι το 2014 – έτος που σηματοδοτεί όχι μόνο την επέτειο των 100 χρόνων από την έναρξη του Πρώτου Παγκοσμίου Πολέμου, αλλά και την επόμενη Ελληνική Προεδρία του Συμβουλίου της Ε.Ε.

## ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΤΟΥ 2014

Οι συνθήκες υπό τις οποίες η Ελλάδα ανέλαβε την Προεδρία της Ε.Ε. το 2014 ήταν εντελώς διαφορετικές από εκείνες του 2003. Εκτός από το αρνητικό οικονομικό κλίμα στην Ελλάδα και στην υπόλοιπη Ευρώπη, η Ελληνική Προεδρία έλαβε χώρα σε μια κρίσιμη χρονιά για την Ε.Ε., δεδομένου ότι βρισκονταν σε εξέλιξη σημαντικές θεσμικές αλλαγές όπως οι εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου τον Μάιο, ο διορισμός της νέας Επιτροπής της Ε.Ε. και του νέου προέδρου της, καθώς και ο διορισμός του επόμενου Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Chatzistavrou, 2014).

3. Ενώ η Βοσνία έχει υπογράψει Συμφωνία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης με την Ε.Ε. από το 2008 –η οποία έχει επικυρωθεί από όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε.– η έναρξη ισχύος της Συμφωνίας έχει παγώσει λόγω καθυστερήσεων στις οικονομικές και πολιτικές μεταρρυθμίσεις στη χώρα. Η Συμφωνία της Ε.Ε. με το Κοσσυφοπέδιο έχει μονογραφηθεί και εκκρεμεί η υπογραφή και επικύρωση της.



Όσον αφορά τις πολιτικές προτεραιότητες, η Ελληνική Προεδρία είχε σκοπό να υιοθετήσει την ατζέντα που είχε συμφωνηθεί από την Προεδρική Τριάδα της Ιρλανδίας, Λιθουανίας και Ελλάδας (Chatzistavrou, 2013). Συγκεκριμένα, η Προεδρική Τριάδα είχε εκπονήσει ένα πρόγραμμα με στόχο την τόνωση της οικονομικής ανάπτυξης, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε., διατηρώντας παράλληλα την παγκόσμια παρουσία της Ευρώπης και εξασφαλίζοντας τη συνεχή δυναμική της διεύρυνσης της Ε.Ε. προς τα Δυτικά Βαλκάνια (Council, 2012).

Οι προτεραιότητες της Ελληνικής Προεδρίας, όπως παρουσιάστηκαν τον Αύγουστο του 2013 ήταν: α) ανάπτυξη – απασχόληση – συνοχή, β) περαιτέρω ολοκλήρωση της Ε.Ε./ Ευρωζώνης, γ) μετανάστευση – σύνορα – κινητικότητα, και δ) θαλάσσια πολιτική (Ελληνική Προεδρία της Ε.Ε., 2013). Είναι σημαντικό ότι η Ελληνική Προεδρία δεν έθεσε ως προτεραιότητα το θέμα της διεύρυνσης προς την περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων, παρά το ρόλο της στο παρελθόν ως υπέρμαχου της ένταξης των Δυτικών Βαλκανίων στην Ε.Ε., και παρά τη δέσμευση της Αθήνας στο πλαίσιο του κοινού προγράμματος της Προεδρικής Τριάδας. Η παράλειψη αυτή δεν πέρασε απαρατήρητη από τις γείτονες βαλκανικές χώρες, οι οποίες εξέφρασαν την απογοήτευση και την ανησυχία τους για αυτήν την απουσία δέσμευσης από την πλευρά της Ελλάδας, καθώς και τις συνέπειες αυτής της παράλειψης. Η προσδοκία –δεδομένης της τεράστιας απήχησης της Ελληνικής Προεδρίας το 2003– ήταν ότι η χώρα θα συνέχιζε να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο ως πρεσβευτής της περιοχής και θα έθετε τη διεύρυνση και την περιφερειακή αλληλεγγύη ψηλά στη λίστα των προτεραιοτήτων της προεδρίας της. Επιπλέον, μια σταθερή δέσμευση από την Ελληνική Προεδρία θα έστελνε ένα μήνυμα ότι, παρά τις οικονομικές δυσκολίες της χώρας κατά τα τελευταία χρόνια, η Ελλάδα ήταν αποφασισμένη να συνεχίσει το ρόλο της ως σημαντικός παράγοντας στην περιοχή και να συμμετάσχει σε μια ενεργή προώθηση της πολιτικής της διεύρυνσης της Ε.Ε. προς τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων.

Ωστόσο, η ελληνική ηγεσία υποστήριξε ότι το γεγονός ότι η διεύρυνση δεν αναφερόταν ως μία από τις κορυφαίες προτεραιότητες της Ελληνικής Προεδρίας δεν σήμαινε ότι δεν υπήρχαν συγκεκριμένα σχέδια για τα Δυτικά Βαλκάνια. Η δέσμευση αυτή εκφράστηκε σε διπλωματικό επίπεδο, σε πολλές περιπτώσεις. Ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και Υπουργός Εξωτερικών Ε. Βενιζέλος τόνισε ότι ο στόχος της Ελλάδας ήταν όχι μόνο να διαδραματίσει δυναμικό ρόλο στην προώθηση της Ευρω-ατλαντικής προοπτικής των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων, αλλά και να παίξει εποικοδομητικό ρόλο στην προώθηση του διαλόγου Βελιγραδίου-Πρίστινας. Παράλληλα, Έλληνες αξιωματούχοι τόνισαν ότι η Ελληνική Προεδρία θα προωθήσει τη «συνδεσιμότητα» των Δυτικών Βαλκανίων με την Ε.Ε., κυρίως στους τομείς των μεταφορών και της ενέργειας, με στόχο να συμβάλει στην ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση στην περιοχή (EurActiv, 2013a). Παρουσιάζοντας τις προτεραιότητες και το πρόγραμμα της Ελληνικής Προεδρίας στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, ο Πρέσβης της Ελλάδας στην πΓΔΜ δήλωσε ότι η ελληνική ηγεσία «τάσσεται υπέρ της διεύρυνσης με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων επειδή πιστεύουμε ότι αυτός είναι ο καλύτερος τρόπος να διαφυλάξουμε τη σταθερότητα και την ευημερία μας, οι οποίες συνδέονται άμεσα με τη σταθερότητα και την ευημερία των γειτονικών μας χωρών» (EurActiv, 2013).

## ΕΠΙΤΕΥΓΜΑΤΑ ΤΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ 2014

Η αξιολόγηση της προόδου που έχει επιτευχθεί κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας δείχνει ότι, παρά το δύσκολο οικονομικό περιβάλλον στο οποίο η Προεδρία έλαβε χώρα, και παρ' όλο που η διεύρυνση δεν είχε δηλωθεί ως μία από τις βασικές προτεραιότητές της, η Ελληνική Προεδρία κατόρθωσε να προωθήσει σημαντικές ενέργειες στη διαδικασία ένταξης των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Η πρόοδος αυτή –που ήταν εμφανής τόσο σε πολυμερές όσο και διμερές

επίπεδο– επιβεβαίωσε τη δέσμευση της χώρας για τη συνέχιση της προσέγγισης των Δυτικών Βαλκανίων με την Ε.Ε., παρά τα εσωτερικά προβλήματα που συνέχιζε να αντιμετωπίζει.

Σχετικά με τις πολυμερείς πρωτοβουλίες, σε όλη τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας πραγματοποιήθηκαν πολλές σημαντικές συναντήσεις με στόχο την προώθηση της συνοχής και της συνεργασίας στην περιοχή. Στις 27 Ιανουαρίου πραγματοποιήθηκε διάσκεψη για την προώθηση της Ευρω-μεσογειακής συνεργασίας, στην οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι από όλες τις χώρες της Ε.Ε. καθώς και από το Μαυροβούνιο, την Αλβανία και τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη. Επιπλέον, στις 6 και 7 Φεβρουαρίου πραγματοποιήθηκε διάσκεψη για μια πιο ολοκληρωμένη στρατηγική Αδριατικής-Ιονίου, όπου συγκεντρώθηκαν οι Υπουργοί Εξωτερικών των οκτώ κρατών μελών της Πρωτοβουλίας Αδριατικής-Ιονίου, δηλαδή της Ελλάδας, της Ιταλίας, της Κροατίας, της Σλοβενίας, της Σερβίας, του Μαυροβούνιου, της Αλβανίας και της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης. Η διάσκεψη έθεσε τα θεμέλια για την οικοδόμηση ενός σχεδίου δράσης για καινοτομία και ανάπτυξη στο θαλάσσιο και αλιευτικό τομέα, και για ανάπτυξη υποδομών στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας, του περιβάλλοντος και του τουρισμού.

Τον Φεβρουάριο του 2014 ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών πραγματοποίησε περιοδεία στις πρωτεύουσες της περιοχής –Βελιγράδι, Ποντγκόριτσα, Τίρανα, Πρίστινα, Σκόπια και Σεράγεβο– κατά την οποία συζητήθηκε ένα ευρύ φάσμα σημαντικών θεμάτων, συμπεριλαμβανομένων των πρόσφατων εξελίξεων στην περιοχή, της προόδου των μεταρρυθμίσεων, των συνεχών προκλήσεων σχετικά με τη διαδικασία ένταξης, και των στρατηγικών σχέσεων μεταξύ της Ελλάδας και των χωρών της περιοχής. Η μόνη εξαίρεση στο γενικά θετικό κλίμα αυτών των συναντήσεων ήταν στα Σκόπια, όπου η επίσκεψη του Έλληνα Υπουργού προκάλεσε τις αρνητικές αντιδράσεις των μέσων ενημέρωσης και των πολιτικών κύκλων της πΓΔΜ, λόγω της ανεπίλυτης διαφωνίας σχετικά με το θέμα του ονόματος.

Η πιο σημαντική πρωτοβουλία της Ελληνικής Προεδρίας όσον αφορά τα Δυτικά Βαλκάνια ήταν η Υπουργική Διάσκεψη Ε.Ε.-Δυτικών Βαλκανίων που πραγματοποιήθηκε στη Θεσσαλονίκη στις 8 Μαΐου 2014, με την παρουσία υπουργών των 28 κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των έξι χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Η Διάσκεψη “Θεσσαλονίκη II” ήταν ιδιαίτερα σημαντική, καθώς συμβόλιζε την επαναβεβαίωση της δέσμευσης της Ε.Ε. για την ευρωπαϊκή προοπτική της περιοχής, με τον Επίτροπο αρμόδιο για τη Διεύρυνση Στέφαν Φούλε να δηλώνει για μια ακόμη φορά ότι «το μέλλον των Δυτικών Βαλκανίων βρίσκεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (Ελληνική Προεδρία, 2014). Η διάσκεψη ήταν χωρισμένη σε δύο θεματικές ενότητες: στην πρώτη ενότητα, με τίτλο «2004-2014: Δέκα Έτη Διεύρυνσης και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση των Δυτικών Βαλκανίων», έγινε απολογισμός της διαδικασίας προσχώρησης –υπό το πρίσμα της 10ης επετείου της διεύρυνσης του 2004– και αξιολόγηση των προσδοκιών, προκλήσεων και προοπτικών της περαιτέρω διεύρυνσης στα Δυτικά Βαλκάνια. Η δεύτερη ενότητα, με τίτλο «Πέρα από την Ατζέντα της Θεσσαλονίκης: Συνδεσιμότητα Μεταφορών και Ενέργειας» πρότεινε ένα πλαίσιο για την προώθηση βασικών έργων υποδομής στους τομείς της ενέργειας και των μεταφορών, με σκοπό την προώθηση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης στην περιοχή, καθώς και τη συνδεσιμότητα ολόκληρης της ευρωπαϊκής ηπείρου.

Κατά τη διάρκεια της διάσκεψης, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στους τρόπους και στα μέσα προσέλκυσης νέων επενδύσεων στις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και στην ενίσχυση των οικονομικών μεταρρυθμίσεων στην περιοχή. Ο Επίτροπος αρμόδιος για τη Διεύρυνση επιβεβαίωσε την πρόθεση της Ε.Ε. να χρησιμοποιήσει έως 1 δις ευρώ από τον νέο μηχανισμό προενταξιακής βοήθειας (ΜΠΒ) για επενδύσεις σε έργα υποδομής στις έξι δικαιούχους στην περιοχή των Δυτικών Βαλκανίων για την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020. Σχολιάζοντας την πορεία της Ελληνικής Προεδρίας, ο Ευρωπαίος Επίτροπος δήλωσε ότι η συνάντηση κορυφής της Θεσσαλονίκης έδειξε

ότι, παρά τις τρέχουσες οικονομικές δυσκολίες της, η Ελλάδα έχει ακόμα ένα σημαντικό και εποικοδομητικό ρόλο να παίξει στην περιοχή, και συνεχίζει να επιδρά θετικά στην προώθηση της Ευρωπαϊκής Ατζέντας των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων.

Σημαντική πρόοδος επιτεύχθηκε επίσης στο επίπεδο των διμερών σχέσεων κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας. Συγκεκριμένα, η πρώτη Διακυβερνητική Διάσκεψη με τη **Σερβία** έλαβε χώρα στις 21 Ιανουαρίου 2014, εγκαινιάζοντας έτσι τις ενταξιακές διαπραγματεύσεις της χώρας (Council of the European Union, 2013). Κατά τη διάρκεια της επίσκεψής του στο Βελιγράδι τον Φεβρουάριο του 2014, ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών τόνισε ότι «στόχος της ελληνικής Προεδρίας τώρα είναι να διατηρήσουμε τη δυναμική, να φροντίσουμε ώστε να ανοίξουν το ταχύτερο δυνατό όσο γίνεται περισσότερα κεφάλαια στις διαπραγματεύσεις, για να επιτευχθεί ο στόχος που έθεσε [η Σερβική κυβέρνηση], να ολοκληρωθεί η ένταξη της Σερβίας μέχρι το 2020» (European Fund for the Balkans, 2014).

Η πορεία και διαδικασία ένταξης του **Μαυροβουνίου** συνεχίστηκε ομαλά κατά το εξάμηνο της Ελληνικής Προεδρίας. Η δεύτερη συνεδρίαση της Διάσκεψης Προσχώρησης σε επίπεδο αναπληρωτών πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες, στις 31 Μαρτίου, όπου το Μαυροβούνιο άνοιξε άλλα δύο κεφάλαια στις ενταξιακές διαπραγματεύσεις με την Ε.Ε., το κεφάλαιο 7 (Δίκαιο Πνευματικής Ιδιοκτησίας) και το κεφάλαιο 10 (Κοινωνία της Πληροφορίας και ΜΜΕ). Η αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης είχε επικεφαλής τον πρέσβη Θ. Σωτηρόπουλο, μόνιμο αντιπρόσωπο της Ελλάδας στην Ε.Ε. Η τέταρτη συνεδρίαση της Διάσκεψης Προσχώρησης με το Μαυροβούνιο σε επίπεδο Υπουργών πραγματοποιήθηκε στο Λουξεμβούργο στις 24 Ιουνίου, όπου άνοιξαν οι διαπραγματεύσεις για τρία ακόμη κεφάλαια, το κεφάλαιο 4 (ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων), το κεφάλαιο 31 (εξωτερική πολιτική ασφάλειας και άμυνας) και το κεφάλαιο 32 (δημοσιονομικός έλεγχος). Το Μαυροβούνιο εξέφρασε τη δέσμευσή του να προχωρήσει με τις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις, την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς, και τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης.

Η Ελληνική Προεδρία επίσης υποστήριξε έντονα την προοπτική προσχώρησης της **Αλβανίας** στην Ε.Ε. Στο επίκεντρο ήταν η ενεργειακή συνεργασία σχετικά με τον δια-Αδριατικό αγωγό φυσικού αερίου, που θα τονώσει σημαντικά την ανάπτυξη των δύο χωρών. Ήδη τον Δεκέμβριο του 2013, ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών συναντήθηκε με τον πρωθυπουργό της Αλβανίας Έντι Ράμα και τον διαβεβαίωσε ότι η απόκτηση του καθεστώτος υποψήφιας χώρας για την Αλβανία αποτελεί βασική προτεραιότητα της Ελληνικής Προεδρίας. Προσέφερε επίσης υποστήριξη σε επίπεδο τεχνικής συνεργασίας με εμπειρογνώμονες από την Ελλάδα, προκειμένου να επιταχυνθεί η διαδικασία προσέγγισης της Αλβανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πράγματι, η συναίνεση που επιτεύχθηκε κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας έδωσε στην Αλβανία, στις 24 Ιουνίου 2014, το καθεστώς υποψηφιότητας για ένταξη στην Ε.Ε.

Οι σχέσεις της Ε.Ε. με το **Κοσσυφοπέδιο** σημείωσαν πρόοδο κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας, με την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων για τη Συμφωνία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης στις 6 Μαΐου. Κατά την επίσκεψή του στην Πρίστινα, στο πλαίσιο της περιοδείας του στις πρωτεύουσες των Δυτικών Βαλκανίων, ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών δήλωσε πως το Κοσσυφοπέδιο έχει μια «καθαρά ευρωπαϊκή προοπτική» και ότι η ενίσχυση των σχέσεων με την Ε.Ε. είναι ζωτικής σημασίας για ολόκληρη την περιοχή. Την ίδια στιγμή, ο Υπουργός τόνισε ότι το Κοσσυφοπέδιο πρέπει να συνεχίσει την εφαρμογή των οικονομικών μεταρρυθμίσεων, τις σχέσεις καλής γειτονίας (ειδικά όσον αφορά τις σχέσεις με τη Σερβία) και την ενίσχυση του κράτους δικαίου, προκειμένου να ενισχυθεί η προοπτική ένταξης στην Ε.Ε.

Όσον αφορά τις σχέσεις της Ε.Ε. με τη **Βοσνία-Ερζεγοβίνη**, Έλληνες αξιωματούχοι του Υπουργείου Εξωτερικών εξέφρασαν την αντίθεσή τους με τη συνέχιση των υφιστάμενων κυρώσεων

κατά της χώρας<sup>4</sup>. Τον Απρίλιο του 2014, στη συνεδρίαση της Ολομέλειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την επέτειο των 100 ετών από την έναρξη του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου, ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών τόνισε τη σημασία της ένταξης της Βοσνίας-Ερζεγοβίνης στην Ε.Ε. ως κρίσιμου καθοριστικού παράγοντα της ασφάλειας, της ειρήνης και της σταθερότητας στην Ευρώπη. Επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη ότι η Ελλάδα, η Βοσνία και άλλες χώρες στην περιοχή έχουν υπογράψει μνημόνιο συνεργασίας για τον δια-Αδριατικό αγωγό που επιτρέπει τη σύνδεση με αγωγούς πολλών κρατών, η Ελλάδα θεωρεί τη Βοσνία σημαντικό εταίρο για την ενεργειακή πολιτική στην ευρύτερη περιοχή, και εστιάζει στη συνεργασία που δίνει πρόσθετης αξίας γεωστρατηγική ισχύ. Κατά την επίσκεψή του στο Σεράγεβο τον Φεβρουάριο, ο Έλληνας Υπουργός Εξωτερικών δήλωσε ότι τα θεμελιώδη συμφέροντα της Ε.Ε. όσον αφορά τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη είναι η σταθερότητα, η εδαφική ακεραιότητα, η ευημερία των πολιτών και η ευρωπαϊκή προοπτική της χώρας. Τέλος, αναφερόμενος στον αυξανόμενο ευρωσκεπτικισμό στη Βοσνία, τόνισε ότι η Βοσνία «χρειάζεται περισσότερη Ευρώπη, όχι λιγότερη».

Τέλος, το συνεχιζόμενο αδιέξοδο μεταξύ της Ελλάδας και της **πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας** (πΓΔΜ) σχετικά με το “θέμα του ονόματος” ήταν τροχοπέδη για την επίτευξη παραγωγικών συνόδων και οποιασδήποτε προόδου ως προς την ενταξιακή διαδικασία της χώρας κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας. Οι πολιτικές και διπλωματικές συνέπειες αυτής της διαμάχης συνεχίζουν να είναι από τα πιο πολύπλοκα προβλήματα της περιοχής για πάνω από δύο δεκαετίες. Εν αναμονή της επίλυσης της διαμάχης σχετικά με το όνομα, η Ελλάδα όχι μόνο άσκησε βέτο για την ένταξη της πΓΔΜ στο ΝΑΤΟ στη Σύνοδο Κορυφής του Βουκουρεστίου το 2008, αλλά έχει αφήσει τη χώρα στην “αίθουσα αναμονής” της Ε.Ε. Παρά τις διαδοχικές θετικές συστάσεις της Επιτροπής για έναρξη των συνομιλιών για την προσχώρηση της πΓΔΜ, η Ελλάδα συνεχίζει να μπλοκάρει την έναρξη των διαπραγματεύσεων, εξασκώντας επιτυχώς πιέσεις σχετικά με τη θέση της στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η σταθερή ελληνική θέση είναι ότι οι αντιρρήσεις της Ελλάδας όσον αφορά την υποψηφιότητα της πΓΔΜ δεν περιορίζονται μόνο στο θέμα του ονόματος, αλλά συνδέονται και με ευρύτερα ζητήματα υιοθέτησης των κριτηρίων της Κοπεγχάγης και του κοινοτικού κεκτημένου, όπως θέσπιση δημοκρατικών διαδικασιών, ύπαρξη κράτους δικαίου και θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς και προώθηση της καλής γειτονίας και της περιφερειακής σταθερότητας (Ελληνικό Υπουργείο Εξωτερικών, 2014).

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Παρά τις αρχικές ανησυχίες ότι η Ελληνική Προεδρία της Ε.Ε. δεν θα ήταν πρόθυμη αλλά ούτε και σε θέση να φέρει στην ατζέντα την προώθηση της διαδικασίας προσχώρησης στην Ε.Ε. των Δυτικών Βαλκανίων, στην πραγματικότητα επιτεύχθηκαν πολλά σημαντικά ορόσημα. Συγκεκριμένα, το Μαυροβούνιο έκλεισε και άλλα κεφάλαια στις διαπραγματεύσεις προσχώρησής του, η Σερβία ξεκίνησε ενταξιακές συνομιλίες, στην Αλβανία χορηγήθηκε καθεστώς υποψήφιας χώρας, και ολοκληρώθηκαν οι διαπραγματεύσεις της Συμφωνίας Σταθεροποίησης και Σύνδεσης για το Κοσσυφοπέδιο. Επιπλέον, η περιοδεία του Έλληνα Υπουργού Εξωτερικών στις πρωτεύουσες των Δυτικών Βαλκανικών προώθησε τη συνδεσιμότητα της Προεδρίας με την περιοχή, ενώ η Σύνοδος «Θεσσαλονίκη II», με τον έντονα συμβολικό χαρακτήρα, επέτρεψε στην Ε.Ε. να επαναλάβει τη δέσμευσή της για την ευρωπαϊκή προοπτική των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων. Σε μια εποχή όπου η οικονομική κρίση και η επακόλουθη «κόπωση της διεύρυνσης» έχει μετακινήσει την προ-

4. Τα μέτρα αυτά – τα οποία περιλαμβάνουν την αορίστου χρόνου δέσμευση των κονδυλίων του ΜΠΒ και τη διακοπή των διαπραγματεύσεων για τη Συμφωνία Σταθεροποίησης και Σύνδεσης – είχαν επιβληθεί το 2012 λόγω της οπισθοδρόμησης των πολιτικών και οικονομικών μεταρρυθμίσεων στη χώρα.



σχώρηση των Δυτικών Βαλκανίων χαμηλά στις προτεραιότητες της πολιτικής της Ε.Ε., αυτές οι ενέργειες κατάφεραν να δώσουν μια νέα ώθηση στη διαδικασία διεύρυνσης. Κυρίως, η επίτευξη αυτών των ορόσημων κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας της Ε.Ε. έδωσε στην Ελλάδα την ευκαιρία να αποκατασταθεί η ίδια ως ένας σοβαρός παράγοντας στην περιοχή, και ως ένας σημαντικός και ενθουσιώδης υποστηρικτής της ενταξιακής διαδικασίας των Δυτικών Βαλκανίων.

Η Ιταλία ανέλαβε τα ηνία της Προεδρίας της Ε.Ε. από την Ελλάδα την 1η Ιουλίου 2014. Σε ομιλία της κατά την έναρξη του φόρουμ για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση των Δυτικών Βαλκανίων στο Ντουμπρόβνικ στις 10 Ιουλίου, η Υπουργός Εξωτερικών της Ιταλίας Φεντερίκα Μογκερίνι<sup>5</sup> δήλωσε ότι η ιταλική Προεδρία προτίθεται να αξιοποιήσει τα επιτεύγματα της Ελληνικής Προεδρίας όσον αφορά τα Δυτικά Βαλκάνια. Δήλωσε επίσης ότι «η διαδικασία ολοκλήρωσης της Ε.Ε. για τα Δυτικά Βαλκάνια αποτελεί προτεραιότητα τόσο για το παρόν όσο και για το μέλλον της Ευρώπης ... η διεύρυνση είναι ένα μέσο για την προώθηση της ειρήνης, της σταθερότητας και της ανάπτυξης για όλους. Δεν είναι μια πρόκληση, αλλά μια πολιτική επένδυση» (Italian Ministry of Foreign Affairs, 2014). Ο χρόνος θα δείξει αν οι θετικές δηλώσεις της Ιταλικής Προεδρίας, και οι δηλώσεις της Ε.Ε. περί δέσμευσής της στην περιοχή, θα μετατραπούν σε ενέργειες που μπορεί να επιταχύνουν τη διαδικασία διεύρυνσης της Ε.Ε. προς τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Chatzistavrou, F. (2014): “Defying the Oracle? The 2014 Greek Presidency of the EU Council”, European Policy Institutes Network (EPIN) Working Paper no. 36, Φεβρουάριος 2014.
- Chatzistavrou, F. (2013): “Les Etats de l’Union européenne, moteurs d’une forme de gouvernance inedite: le Trio de Presidences”, *Revue du marché commun et de l’Union européenne*, no. 585, Μάιος.
- Council of the European Union (2013): *Council conclusions on enlargement and the stabilization and association process*, General Affairs Council Meeting, points 28 and 29, 17 Δεκεμβρίου.
- Council of the European Union (2012): *18-month Programme of the Council (1 January 2013-30 June 2014)*, Βρυξέλλες, 7 Δεκεμβρίου, στο: <http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/Trio-Programme.pdf>.
- EurActiv (2013): *Greek Presidency pledges to “connect” the Western Balkans*, 22 Νοεμβρίου.
- EurActiv (2013a): *Greece drops enlargement from its EU presidency priorities*, 23 Αυγούστου.
- European Fund for the Balkans (2014): “EU’s ‘new approach’, democratization and the problem of stateness in the Western Balkans”, *Balkans in Europe Policy Blog*, European Fund for the Balkans, 17 June, στο <http://www.balkanfund.org>.
- Italian Ministry of Foreign Affairs (2014): *Balkans: Mogherini, EU integration an investment policy*, 10 Ιουλίου, στο: [http://www.esteri.it/MAE/EN/Sala\\_stampa/ArchivioNotizie/Comunicati/2014/07/20140710\\_balcmogint.htm](http://www.esteri.it/MAE/EN/Sala_stampa/ArchivioNotizie/Comunicati/2014/07/20140710_balcmogint.htm)
- Phinnemore (2013): “The Stabilisation and Association Process: A Framework for European Union Enlargement?”, στο A. Elbasani (ed.) *European Integration and Transformation in the Western Balkans*, Λονδίνο: Routledge, σελ. 22-37.
- Ελληνική Προεδρία (2014): “Results of the Hellenic Presidency of the Council of the European Union, 1 January-30 June 2014”, στο <http://www.gr2014.eu/el/eu-presidency>.
- Ελληνική Προεδρία (2013): “Greek Presidency programme and priorities”, στο <http://www.gr2014.eu/el/eu-presidency/the-greek-presidency/programme-and-priorities>.
- Υπουργείο Εξωτερικών της Ελλάδας (2014): *Απάντηση Αντιπροέδρου Κυβέρνησης και ΥΠΕΞ Ε. Βενιζέλου σε Επίκαιρη Ερώτηση για την πΓΔΜ*, στο: <http://www.mfa.gr/epikairota/proto-thema/apantese-antiproedrou-kuberneses-kai-upeks-eu-benizelou-se-epikaire-erotes-e-gia-ten-pgdm.html>, 30 Ιανουαρίου.

---

5. Η Φεντερίκα Μογκερίνι από 1η Νοεμβρίου 2014 αναλαμβάνει καθήκοντα ως Ύπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας.

# ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΑΣΥΛΟ

Τζέννιφερ Καβουνίδη, Ερευνήτρια ΚΕΠΕ

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η διαχείριση της μετανάστευσης έχει αναδειχθεί σε μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζει σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.). Από τη μια πλευρά, η Ε.Ε. πρέπει να είναι ανοιχτή στο ταλέντο, τα προσόντα και τις δεξιότητες που χρειάζονται για την οικονομική ανάπτυξη στο ανταγωνιστικό διεθνές περιβάλλον της σύγχρονης εποχής, ιδιαίτερα λόγω των δυσμενών δημογραφικών δεδομένων που χαρακτηρίζουν πολλές χώρες-μέλη της (Moody's 2014). Την ίδια στιγμή, πρέπει να ελέγχει τις παράνομες μεταναστευτικές εισροές, με τρόπο όμως που συνάδει με τις αξίες στις οποίες βασίζεται η Ε.Ε., όπως εκείνη της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Τον τελευταίο καιρό η μεταναστευτική πίεση στην Ε.Ε. έχει αυξηθεί σημαντικά, με τις χώρες της Νότιας Ευρώπης, και ιδίως την Ελλάδα και την Ιταλία, να υφίστανται το μεγαλύτερο μέρος της σχετικής πίεσης. Αρκετούς μήνες πριν την ανάληψη της Προεδρίας της Ε.Ε. από την Ελλάδα την 1.1.2014, ήταν σε εξέλιξη στους κόλπους της Ε.Ε. έντονες συζητήσεις για τους τρόπους περιορισμού των όλο και μεγαλύτερων παράνομων μεταναστευτικών εισροών προς την Ε.Ε. και διαχείρισης του πληθυσμού των παράνομα αφιχθέντων μεταναστών καθώς και για νέα κατανομή του σχετικού βάρους (burden sharing) που προκύπτει. Όπως είχαν ισχυριστεί χώρες όπως η Ελλάδα, η Ιταλία, η Μάλτα και η Βουλγαρία, καλούνται να επωμιστούν σχεδόν μόνες τους ένα πρόβλημα που αφορά την Ευρώπη ως σύνολο: την προστασία των εξωτερικών συνόρων της Ε.Ε. Μάλιστα, δεν είναι κυρίως οι χώρες αυτές που ασκούν έλξη στους παράνομους μετανάστες αλλά οι πλουσιότερες χώρες του Βορρά, στις οποίες επιδιώκουν να φτάσουν. Οι χώρες του Νότου λοιπόν ζητούν μεγαλύτερη αλληλεγγύη από τις άλλες χώρες-μέλη στις διαδικασίες, υποδομές και εγκαταστάσεις που απαιτούνται για τη διαφύλαξη των συνόρων, την υποδοχή και τη φροντίδα όσων καταφτάνουν και τη διεκπεραίωση διαδικασιών διασαφήνισης της προέλευσής τους και των δεδομένων τους που αφορούν την αίτηση για άσυλο. Η χρηματοδότηση τέτοιων δαπανηρών διαδικασιών, υποδομών και εγκαταστάσεων είναι ιδιαίτερα δύσκολη για χώρες όπως η Ελλάδα και η Ιταλία, οι οποίες έχουν πληγεί σφοδρά από την πρόσφατη οικονομική κρίση.

Μόλις δύο μήνες πριν αναλάβει η Ελλάδα την Προεδρία, το θέμα της αντιμετώπισης της παράνομης μετανάστευσης και της κατανομής των ευθυνών απέκτησε νέα δυναμική και έγινε ακόμα πιο επιτακτικό, όταν σημειώθηκε μεγάλη ανθρώπινη τραγωδία κοντά της ακτής της νήσου Λαμπεδούσα της Ιταλίας και χάθηκαν εκατοντάδες ζωές μεταναστών. Με την ανάληψη της Προεδρίας, η Ελλάδα ανακοίνωσε πράγματι ότι η μετανάστευση, τα σύνορα και η κινητικότητα θα ήταν ένα από τα τρία βασικά πεδία δράσης της.

Οι στόχοι που έθεσε η Ελληνική Προεδρία για το πεδίο αυτό ήταν: 1) η βελτίωση της οργάνωσης και της διαχείρισης της μετανάστευσης και της κινητικότητας, 2) η καταπολέμηση και ο περιορισμός της παράνομης μετανάστευσης με αποτελεσματικούς τρόπους, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και 3) η επαύξηση των συνεργειών μεταξύ της μετανάστευσης και της οικονομικής μεγέθυνσης. Επιπλέον, καθώς επρόκειτο να λήξει το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης 2010-2014 με το οποίο είχαν διαμορφωθεί οι στρατηγικές κατευθύνσεις

της Ε.Ε. σε τομείς πολιτικής αρμοδιότητας Υπουργείων Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, συμπεριλαμβανομένων και των πολιτικών της μετανάστευσης, του ασύλου, και της ένταξης μεταναστών, ήταν ευθύνη της Ελληνικής Προεδρίας να χαράξει το νέο στρατηγικό πλαίσιο και τις κατευθυντήριες γραμμές μεταναστευτικής πολιτικής για την επόμενη πενταετία και να καθορίσει τις σχετικές προτεραιότητες (Καβουνίδη, 2014).

Τώρα, που έχει ολοκληρωθεί πλέον η Ελληνική Προεδρία και έχει παραδοθεί στην Ιταλία η σκυτάλη για το δεύτερο εξάμηνο του 2014, ήρθε η ώρα για την αξιολόγηση του έργου της Ελληνικής Προεδρίας αναφορικά με το πεδίο της μετανάστευσης, των συνόρων και της κινητικότητας. Στη συνέχεια θα γίνει, πρώτον, μια σύντομη επισκόπηση των δεδομένων που κλήθηκε η Προεδρία να αντιμετωπίσει, δεύτερον, σύντομη παρουσίαση και σχολιασμός των αποτελεσμάτων της Προεδρίας στο συγκεκριμένο πεδίο, ενώ στο τέλος θα συζητηθεί η δημιουργία νέου χαρτοφυλακίου Επιτρόπου Μετανάστευσης, που όπως ανακοινώθηκε στις 10 Σεπτεμβρίου, θα αναλάβει ο Έλληνας Επίτροπος Δημήτρης Αβραμόπουλος.

## **ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΑΡΑΝΟΜΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗΣ ΑΣΥΛΟΥ**

Την περίοδο λοιπόν της ανάληψης της Προεδρίας της Ε.Ε. από την Ελλάδα, είχαν αναδειχθεί ως σημαντικά ζητήματα πολιτικής τόσο ο περιορισμός της παράνομης μετανάστευσης και η αναζήτηση νέων προσεγγίσεων στο θέμα, όσο και η κατανομή των ευθυνών για την προστασία των συνόρων, τη διαχείριση του πληθυσμού των άτυπα αφιχθέντων μεταναστών όπως και τις διαδικασίες ασύλου. Η έννοια της κοινοτικής αλληλεγγύης ήταν στον πυρήνα του διαλόγου που ήταν σε εξέλιξη.

Όσον αφορά την ανισότητα της μεταναστευτικής πίεσης, είναι ενδεικτικά τα στοιχεία της υπηρεσίας FRONTEX για το 2013. Από τις οκτώ βασικές διαδρομές πρόσβασης προς την Ε.Ε. (Frontex, 2014), ο μεγαλύτερος αριθμός άτυπα αφιχθέντων μεταναστών εισήλθε από τη διαδρομή «Κεντρικής Μεσογείου» (40.304 μετανάστες) που καταλήγει στην Ιταλία, ενώ ο επόμενος μεγαλύτερος αντιστοιχούσε στη διαδρομή «Ανατολικής Μεσογείου» που περνά από την Τουρκία στην Ελλάδα (24.797 μετανάστες). Οι δύο όμως αυτές χώρες-μέλη αποτελούσαν καταλυτικό σημείο δύο ακόμα διαδρομών. Ειδικότερα, στην «κυκλική διαδρομή» από την Αλβανία στην Ελλάδα καταγράφηκαν 8.728 ακόμα παράνομες εισοδοί το 2013, ενώ στη διαδρομή «Απουλία και Καλαβρία» προς την Ιταλία 4.994 αφίξεις. Όσον αφορά την Ελλάδα, τα στοιχεία της ελληνικής αστυνομίας δείχνουν μείωση από το 2011 μέχρι το 2013 των συλληφθέντων μη νόμιμων μεταναστών για παράνομη είσοδο και παραμονή από αστυνομικές και λιμενικές αρχές, αλλά τα στοιχεία για το 2014 εμφανίζουν μεγάλη αύξηση του μεταναστευτικού ρεύματος, ιδίως από τη Συρία. Πιο συγκεκριμένα, το πρώτο 7μηνο του 2014 συνελήφθησαν από τις αστυνομικές και τις λιμενικές αρχές 32.034 μη νόμιμοι μετανάστες για παράνομη είσοδο και παραμονή, σε σχέση με 23.753 το πρώτο 7μηνο του 2013 (Ελληνική Αστυνομία 2014). Οι Σύριοι που συνελήφθησαν από τις ελληνικές αρχές ήταν 8.517 ολόκληρο το 2013, ενώ το πρώτο 7μηνο του 2014 είχαν ήδη φτάσει τους 11.990, κατέχοντας αριθμητικά την πρώτη θέση ανάμεσα στους συλληφθέντες.

Οι συρράξεις που μαίνονται στη Συρία, το Ιράκ, και τη Λιβύη είναι βέβαιο ότι θα συνεχίσουν να τροφοδοτούν τα κύματα μεταναστών και αιτούντων άσυλο προς την Ευρώπη. Το 2013, οι αιτούντες άσυλο στις 28 χώρες της Ε.Ε. έφτασαν τους 435.760, που είναι ο μεγαλύτερος αριθμός από τότε που ξεκίνησε η συλλογή δεδομένων για το σύνολο της Ε.Ε., σημειώνοντας αύξηση από το 2012 μεγαλύτερη του 30% (EASO, 2014). Από την αρχή της κρίσης στη Συρία το 2011, η Ε.Ε. δέ-

χεται όλο και μεγαλύτερους αριθμούς αιτούντων άσυλο από τη χώρα αυτή, φθάνοντας το Μάιο του 2014 στις 90.000 σχεδόν αιτήσεις στις χώρες της Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένων των 28 χωρών της Ε.Ε., της Ισλανδίας, του Λιχτενστάιν, της Νορβηγίας και της Ελβετίας (Garlick, 2014). Ταυτόχρονα, περίπου 2,7 εκατ. Σύριοι πρόσφυγες έχουν συγκεντρωθεί στο Λίβανο, την Τουρκία, την Ιορδανία, το Ιράκ και την Αίγυπτο και είναι πιθανόν ορισμένοι από αυτούς να επιδιώξουν να εισέλθουν στην Ε.Ε.

Συνεπώς, διαπιστώνεται όλο και μεγαλύτερη μεταναστευτική πίεση προς την Ε.Ε., ιδίως προς συγκεκριμένες χώρες της Ε.Ε., ενώ αναγνωρίζεται ότι όλες οι ενδείξεις υποδηλώνουν ότι η πίεση αυτή όπως και η αναζήτηση ασύλου σε χώρες της Ε.Ε., στο προσεχές μέλλον, μάλλον θα συνεχίσουν να αυξάνονται. Έχει δημιουργηθεί μεγάλη ανησυχία όπως και προβληματισμός αναφορικά με πιθανούς τρόπους ανάσχεσης του μεταναστευτικού ρεύματος και αποτελεσματικού ελέγχου των συνόρων που θα εξασφαλίζουν ταυτόχρονα την πρόσβαση στο άσυλο και την ομαλή κοινωνική ένταξη όσων αποδεδειγμένα χρήζουν διεθνούς προστασίας.

Στο πλαίσιο αυτό, οι χώρες που έχουν υποστεί ιδιαίτερα μεγάλη μεταναστευτική πίεση, όπως είναι η Ιταλία και η Ελλάδα αλλά και η Μάλτα, η Κύπρος και η Βουλγαρία, έχουν ζητήσει μεγαλύτερη αλληλεγγύη (solidarity) από άλλες χώρες-μέλη. Όσον αφορά τη διαφύλαξη των συνόρων, πρέπει να αναφερθεί σχετικώς ότι η Ελλάδα δαπάνησε 63 εκατ. ευρώ το 2013 για την καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης, ενώ μόλις τα 3 εκατ. από αυτά προήλθαν από φορείς της Ε.Ε. για τη διαφύλαξη των συνόρων (*The Economist*, 16.8.2014). Αντίστοιχα, στο τέλος του 2013, η Ιταλία ξεκίνησε μεγάλης κλίμακας επιχείρηση (Operation Mare Nostrum) με στόχο τη διάσωση ανθρώπων που κινδυνεύουν στη θάλασσα, με τη συμμετοχή μονάδων από το ιταλικό ναυτικό, στρατό, αεροπορία, αστυνομία, τελωνείο και τις λιμενικές αρχές. Με το κόστος όμως της επιχείρησης να υπολογίζεται σε περίπου 9 εκατ. ευρώ το μήνα, είναι αμφίβολο για πόσο χρονικό διάστημα θα είναι εφικτή η χρηματοδότησή της από το ιταλικό κράτος (Dimitriadi, 2014). Το Μάιο του 2014 ο Ιταλός Υπουργός Εσωτερικών κατηγόρησε την Ε.Ε. και τις άλλες χώρες-μέλη ότι δεν συνέβαλαν επαρκώς, ενώ η Ιταλία πραγματοποιούσε ελέγχους των συνόρων και αναλάμβανε αποστολές προστασίας και διάσωσης κατά μήκος των νότιων συνόρων της Ε.Ε. Βέβαια, οι χώρες-μέλη που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα έχουν ζητήσει αλληλεγγύη όχι μόνο σε σχέση με τη διαφύλαξη συνόρων αλλά, μεταξύ άλλων, και ως προς την ανταπόκριση στις ανάγκες των αφιχθέντων όπως τη στέγαση, τη διατροφή, την ιατρική περίθαλψη, τη διεκπεραίωση της διαδικασίας ασύλου, και την προστασία εκείνων που αναγνωρίζονται ως πρόσφυγες.

Πρέπει να σημειωθεί ότι είχαν διαμορφωθεί διάφορες προτάσεις πολιτικής που ήταν υπό συζήτηση πριν και κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας. Ανάμεσα σε αυτές ήταν, πρώτον, η πιο δίκαιη κατανομή ανάμεσα στις χώρες-μέλη των ατόμων που αποδεδειγμένα χρήζουν διεθνούς προστασίας, με βάση κριτήρια όπως είναι η αναλογία τους στον πληθυσμό της χώρας ή το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της χώρας. Άλλη πρόταση ήταν η αμοιβαία αναγνώριση των θετικών αποφάσεων ασύλου, που θα επέτρεπε σε πρόσφυγες να διαμένουν σε άλλη χώρα-μέλος από εκείνη στην οποία εγκρίθηκε η αίτηση ασύλου. Με άλλα λόγια, οι πρόσφυγες θα αποκτούσαν δικαίωμα «ελεύθερης διακίνησης» ανάμεσα σε χώρες-μέλη της Ε.Ε. σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά την έγκριση και όχι μόνο μετά από κάποια χρόνια αναμονής, όπως ισχύει τώρα. Μια ακόμα πρόταση που είχε διατυπωθεί, αποτέλεσε το αντικείμενο μελέτης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και είχε συζητηθεί ανάμεσα στα κράτη-μέλη, ήταν η αμοιβαία εξέταση και διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου, η οποία θα οδηγούσε σε μια πιο ενιαία στάση ως προς τις αποφάσεις για το καθεστώς ασύλου και την αύξηση των δυνατοτήτων διαχείρισης μεγάλου πληθυσμού αφιχθέντων, αποτελώντας και έκφραση κοινοτικής αλληλεγγύης (Garlick, 2014).



Από την άλλη πλευρά, διάφορες χώρες-μέλη της Δυτικής και Βόρειας Ευρώπης αντέτειναν ότι οι άνισες πιέσεις που υφίστανται ορισμένες χώρες του Νότου οφείλονται, μεταξύ άλλων, και στις δικές τους αδυναμίες και τους ανεπαρκείς ελέγχους των συνόρων τους, ενώ οι ίδιες δέχονται πολύ μεγαλύτερους αριθμούς αιτούντων άσυλο. Ειδικότερα, σύμφωνα με στοιχεία της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, το 2013 περίπου το 64% των αιτήσεων ασύλου που κατατέθηκαν στην Ε.Ε. αντιστοιχούσαν σε 4 χώρες και συγκεκριμένα τη Γερμανία, τη Γαλλία, τη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, χώρες οι οποίες εμφανίζουν και τους μεγαλύτερους αριθμούς αιτούντων άσυλο σε σχέση με τον πληθυσμό τους (Garlick, 2014). Όπως είναι γνωστό, σύμφωνα με τη Συνθήκη του Δουβλίνου, οι αιτούντες άσυλο υποχρεούνται να καταθέσουν αίτηση στην πρώτη χώρα άφιξης τους στην Ε.Ε., με αποτέλεσμα να παρατηρείται ότι πολλοί από τους αφιχθέντες στην Ελλάδα και άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης επιδιώκουν να φτάσουν σε άλλη χώρα της Ε.Ε. προκειμένου να καταθέσουν εκεί τη σχετική αίτηση. Οι εκκλήσεις για μεγαλύτερη αλληλεγγύη από χώρες που δέχονται μεγάλη πίεση αντικρούστηκαν και με το επιχείρημα ότι πρέπει να φροντίσουν να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει σύμφωνα με το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο, πριν ζητήσουν επιπλέον βοήθεια πέρα από τη σχετική χρηματοδότηση και πρακτική βοήθεια που λαμβάνουν όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Ειδικότερα, τονίστηκε ότι σε αρκετές χώρες (όπως την Ελλάδα), οι διαδικασίες και οι συνθήκες υποδοχής και κράτησης μεταναστών παραμένουν ελλιπείς και ότι αυτά τα κράτη-μέλη οφείλουν να τις αναβαθμίσουν (Garlick, 2014).

Επομένως, την εποχή της ανάληψης της Προεδρίας της Ε.Ε. από την Ελλάδα, βρισκόταν ήδη σε εξέλιξη διάλογος για την όλο και μεγαλύτερη μεταναστευτική πίεση και τις ανθρώπινες τραγωδίες που συνεπάγεται όπως και για την κατανομή του «βάρους» που προκύπτει. Είχαν ήδη διαφανεί οι εντάσεις και διαφωνίες ανάμεσα σε χώρες-μέλη στα ζητήματα παράνομης μετανάστευσης και αναζήτησης ασύλου όπως επίσης και ως προς τα όρια της αλληλεγγύης.

## **ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΣΥΛΟΥ**

Πριν την εξέταση των αποτελεσμάτων της Ελληνικής Προεδρίας που αφορούν τα παραπάνω ζητήματα μετανάστευσης, τα οποία ήταν στο επίκεντρο των συζητήσεων στους κόλπους της Ε.Ε. κατά τη διάρκεια της θητείας της, πρέπει να αναφερθούν ορισμένα αποτελέσματα της Προεδρίας σε επιμέρους θέματα μεταναστευτικής πολιτικής. Πρώτον, υιοθετήθηκε κοινοτική οδηγία σχετικά με την είσοδο και παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών στο πλαίσιο της ενδο-επιχειρησιακής μετάθεσης (intra-corporate transfer) (Hellenic Presidency, 2014). Η υιοθέτηση της οδηγίας αυτής θεωρήθηκε σημαντική εφόσον διευκολύνει την προσέλκυση στην Ε.Ε. διευθυντικών στελεχών με προσόντα υψηλού επιπέδου, ενώ συμβάλλει στη σύγκλιση της νομοθεσίας των κρατών-μελών σε θέματα μετανάστευσης και συνεπώς στην ενδυνάμωση της κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής αναφορικά με τη νόμιμη μετανάστευση.

Ακόμα, κατά την Ελληνική Προεδρία ολοκληρώθηκαν οι διαδικασίες για την τροποποίηση της λίστας των χωρών, οι υπήκοοι των οποίων υποχρεούνται να βγάλουν βίζα για να εισέλθουν στην Ε.Ε., χαλαρώνοντας έτσι το καθεστώς εισόδου για 20 ακόμα τρίτες χώρες. Επιπλέον, συμφωνήθηκε κανονισμός για την υπηρεσία FRONTEX, ο οποίος παρέχει στα κράτη-μέλη που συμμετέχουν στις επιχειρήσεις της σαφέστερους κανόνες προς εφαρμογή στις επιχειρήσεις αυτές. Σκοπός των κανόνων είναι να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και νομική σαφήνεια κατά τη διάρκεια των επιχειρήσεων στα θαλάσσια εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., συμβάλλοντας έτσι στη βελτίωση του ελέγχου των συνόρων αυτών και την αποφυγή τραγωδιών όπως των πρόσφατων ναυαγίων μεταναστών στη Μεσόγειο.

Όπως σημειώθηκε προηγουμένως, η Ελληνική Προεδρία συνέπιπτε με τη λήξη του Προγράμματος Στοκχόλμης 2010-2014, με το οποίο είχαν καθορισθεί οι στρατηγικές κατευθύνσεις της Ε.Ε. σε τομείς πολιτικής αρμοδιότητας Υπουργείων Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, συμπεριλαμβανομένων και των πολιτικών της μετανάστευσης, του ασύλου, και της ένταξης μεταναστών, και συνεπώς όφειλε η Ελληνική Προεδρία να χαράξει νέο στρατηγικό πλαίσιο για την επόμενη πενταετία μετά το Πρόγραμμα Στοκχόλμης. Με τα νέα δεδομένα και τις νέες προκλήσεις που είχαν διαμορφωθεί σε σχέση με τη μετανάστευση και το άσυλο καθώς και τη διαφαινόμενη εκδήλωση νέων ανθρωπιστικών κρίσεων, αναμενόταν ότι με την Ελληνική Προεδρία θα επιτυγχανόταν σημαντική αναθεώρηση των κατευθυντήριων γραμμών που αφορούν στη μετανάστευση και στο άσυλο και νέο πλαίσιο για την ανάπτυξη σχετικών πολιτικών στο μέλλον. Όπως ήταν εμφανές, η Ελλάδα, μαζί με άλλες χώρες του Νότου, έδιναν μεγάλη έμφαση στην ανεύρεση νέων τρόπων προσέγγισης στο ακανθώδες ζήτημα της άτυπης μετανάστευσης και του ασύλου.

Ωστόσο, δεν διακρίνονται ριζικές αλλαγές ή καινοτόμες πρωτοβουλίες στις νέες στρατηγικές κατευθύνσεις που ορίστηκαν κατά την Ελληνική Προεδρία για την περίοδο μετά το Πρόγραμμα Στοκχόλμης, με τα βασικά στοιχεία να παραμένουν περίπου ίδια. Στο υπό διαμόρφωση σχετικό έγγραφο τονίζεται η ανάγκη για σταθερότητα και εφαρμογή των ήδη συμφωνηθέντων αναφορικά με τη μετανάστευση και το άσυλο. Ενδεικτικά της έλλειψης καινοτομίας και αναθεώρησης βασικών στοιχείων, είναι τα σχετικά σχόλια για το νέο πρόγραμμα της C. Malmstrom, τότε Επιτρόπου Εσωτερικών Υποθέσεων της Ε.Ε., τον Ιούλιο του 2014: «Υπάρχει γενική συμφωνία ότι στο επίκεντρο πρέπει να είναι η εφαρμογή των (ήδη) συμφωνηθέντων και η εξασφάλιση της σωστής λειτουργίας τους στην πράξη. Πρέπει να εδραιώσουμε και να αξιοποιήσουμε, όσο καλύτερα μπορούμε, τα ήδη υπάρχοντα εργαλεία μας, παραμένοντας ευέλικτοι στις προκλήσεις που πάντα προκύπτουν όταν μιλάμε για το άσυλο, τη μετανάστευση και το οργανωμένο έγκλημα» (Malmstrom, 2014).

Πρέπει να σημειωθεί ότι στο έγγραφο που υιοθετήθηκε, τονίζεται η σημασία της σύνδεσης της εξωτερικής πολιτικής με τη μεταναστευτική πολιτική και την ενασχόληση των τρίτων χωρών με τον έλεγχο των μεταναστευτικών εκροών από τις χώρες τους. Επίσης γίνονται αναφορές στη σύνδεση της εξωτερικής πολιτικής με τη συνεργασία των τρίτων χωρών ως προς τις πολιτικές επιστροφής και επαναπροώθησης μεταναστών.

Σύμφωνα με ορισμένους έμπειρους αναλυτές της μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε. (π.χ. Collett, 2014a· De Bruycker, 2014), οι αποφάσεις που λήφθηκαν από το Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2014 σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές της μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε. για την επόμενη πενταετία αντιπροσωπεύουν μια «χαμένη ευκαιρία». Όπως υποστηρίζουν, το σχετικό έγγραφο δεν φαίνεται να λαμβάνει υπόψη τις νέες πραγματικότητες και προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., ενώ φαίνεται να αγνοεί τις αποτυχίες που προκύπτουν από τους μέχρι τώρα διακανονισμούς ως προς τις ευθύνες των επιμέρους κρατών-μελών για τον έλεγχο και τη διαχείριση των συνόρων όπως και για το σύστημα ασύλου. Σύμφωνα με την κριτική τους, το κείμενο χαρακτηρίζεται από πολλές γενικότητες, ενώ τα περισσότερα από τα πιο συγκεκριμένα σημεία που αναφέρονται αφορούν προσπάθειες της Ε.Ε. που είχαν ήδη δρομολογηθεί. Ανάμεσα στις νέες προσεγγίσεις που είχαν συζητηθεί εκτεταμένα στους κόλπους της Ε.Ε. αλλά δεν συμπεριλήφθηκαν στο τελικό κείμενο ήταν η δέσμευση για την εξέταση του ενδεχομένου της αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων ασύλου, η οποία αφαιρέθηκε από το κείμενο στα τελευταία στάδια της διαμόρφωσής του.

Το έγγραφο που εγκρίθηκε τονίζει τη σημασία της αρχής της αλληλεγγύης (solidarity) και της εφαρμογής της στο πεδίο της διαχείρισης των συνόρων, των μεταναστευτικών ροών, και του ασύλου. Ωστόσο, η έννοιά της παραμένει ασαφής στην πράξη. Όσον αφορά το άσυλο, το Άρθρο 80 της Συνθήκης της Λισαβόνας ορίζει ότι στα θέματα ασύλου, η αλληλεγγύη και η δίκαιη κατα-

νομή των ευθυνών είναι χρέος των κρατών-μελών. Οι έννοιες αυτές όμως δεν έχουν διευκρινιστεί και τα κράτη-μέλη τις ορίζουν διαφορετικά, ενώ διαφωνούν ως προς το τι σημαίνουν στην πράξη (Garlick, 2014). Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, συχνά οι εκκλήσεις για αλληλεγγύη από ορισμένα κράτη-μέλη απαντώνται με κριτική ότι οι χώρες που ζητούν βοήθεια πρέπει πρώτα να ανταποκριθούν στις ευθύνες και τις υποχρεώσεις τους, όπως για παράδειγμα στην εξασφάλιση ικανοποιητικών συνθηκών σε κέντρα κράτησης παράνομων μεταναστών. Μέχρι στιγμής, δείγμα μέτρων αλληλεγγύης που έχουν εφαρμοστεί είναι η χρηματική βοήθεια της Ε.Ε. μέσω διάφορων κονδυλίων, ενώ η Ελλάδα είναι ανάμεσα στις χώρες που έχουν λάβει χρηματοδότηση για έκτακτες ανάγκες.

Η διαφανομένη σταθερότητα που χαρακτηρίζει τις νέες κατευθυντήριες γραμμές σε σχέση με εκείνες του Προγράμματος Στοκχόλμης προκάλεσε έκπληξη σε πολλούς παρατηρητές, δεδομένης της ευρύτατης αναγνώρισης, τόσο ανάμεσα στους αξιωματούχους της Ε.Ε. όσο και στην κοινή γνώμη, ότι η διαχείριση των μεταναστευτικών ροών και του ασύλου αποτελεί μεγάλη πρόκληση για την Ε.Ε. σήμερα. Όπως επίσης αναγνωρίζεται ευρύτατα ότι μέχρι τώρα οι υπάρχουσες πολιτικές της Ε.Ε. στο συγκεκριμένο τομέα έχουν αποτύχει σε μεγάλο βαθμό. Χωρίς αμφιβολία, πολιτικοί παράγοντες διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο στη διατήρηση των ίδιων περίπου κατευθυντήριων γραμμών και την έλλειψη ριζικών τομών. Το τελευταίο έτος πολλές διαστάσεις της μετανάστευσης, όπως η συνεχής διόγκωση της άτυπης μετανάστευσης, οι ανθρώπινες τραγωδίες που συχνά τη χαρακτηρίζουν όπως εκείνη της Λαμπεδούσας, το άσυλο και η φυγή από την εμπόλεμη Συρία, οι αποτυχίες ορισμένων κρατών να εντάξουν οικονομικά και κοινωνικά τους νόμιμους μετανάστες που βρίσκονται στα εδάφη τους, πήραν μεγάλη δημοσιότητα στα ΜΜΕ και αποτέλεσαν το επίκεντρο σοβαρών διαφωνιών όχι μόνο ανάμεσα σε κράτη-μέλη αλλά και στο εσωτερικό κρατών-μελών. Μάλιστα, σε πολλές χώρες η μετανάστευση είχε αναδειχθεί σε σημαντικό θέμα σε πολιτικές αναμετρήσεις, ενώ πολιτικά κόμματα με θέσεις εναντίον της μετανάστευσης σημείωσαν εκλογικές επιτυχίες. Την ίδια στιγμή, φαινόταν να είναι σε άνοδο και η εκλογική δύναμη κομμάτων που ασκούσαν έντονη κριτική στην Ε.Ε. και τους θεσμούς της. Η Ελληνική Προεδρία συνέπιπτε ακριβώς με την προεκλογική περίοδο των Ευρωεκλογών που διεξήχθησαν στο τέλος Μαΐου 2014. Ο δισταγμός για αναθεώρηση και καινοτομία που έδειξε το Συμβούλιο της Ε.Ε. το πρώτο εξάμηνο του 2014 στα θέματα μετανάστευσης και ασύλου σχετίζεται με το πολιτικό σκηνικό της συγκεκριμένης περιόδου. Όπως άλλωστε ανέφερε σε σχέση με την πολιτική συγκυρία ο Πρωθυπουργός Αντώνης Σαμαράς στον πρόλογο της παρουσίασης των αποτελεσμάτων της Ελληνικής Προεδρίας (Hellenic Presidency, 2014), «η συγκεκριμένη Προεδρία πραγματοποίησε το έργο της σε μια περίοδο που είχε επηρεαστεί έντονα από την οικονομική κρίση και τις καταστροφικές της επιπτώσεις στην κοινωνική σφαίρα, μια εποχή που χαρακτηρίστηκε από σκληρή κριτική στην Ε.Ε. και τον τρόπο λειτουργίας της, ενώ η δυσαρέσκεια αυτή εκφράστηκε στις πρόσφατες Ευρωεκλογές, με τις οποίες οι υπήκοοι της Ε.Ε. έδειξαν εμφανώς την απαίτησή τους για μια καλύτερη Ευρώπη».

Φαίνεται ότι ήταν επιθυμία του Συμβουλίου να μην συζητηθούν διαστάσεις της μετανάστευσης και του ασύλου που διχάζουν τα κράτη-μέλη ώστε να μην αναδειχθούν οι σοβαρές διαφωνίες τους (Collett, 2014a) και προσελκύσουν τα μεταναστευτικά θέματα ακόμα μεγαλύτερη προσοχή κατά την προεκλογική περίοδο των Ευρωεκλογών. Επιπλέον, κατά την περίοδο της Ελληνικής Προεδρίας ήταν κοντά στη λήξη η θητεία του Προέδρου της Επιτροπής της Ε.Ε. όπως και των Επιτρόπων. Αυτό το πολιτικό σκηνικό φαίνεται να περιόρισε σημαντικά τις δυνατότητες και τα περιθώρια ελιγμού της Ελληνικής Προεδρίας για την προώθηση νέων προσεγγίσεων και πολιτικών σε θέματα άτυπης μετανάστευσης και αναζήτησης ασύλου, τα οποία ενδιέφεραν ιδιαίτερα χώρες που βρίσκονται στα νότια και ανατολικά εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε., όπως η Ελλάδα. Στην επίτευξη της συναίνεσης ανάμεσα στα κράτη-μέλη για τις νέες κατευθυντήριες γραμμές συνέ-

βαλε μεταξύ άλλων η έλλειψη αποσαφήνισης του τι σημαίνει πρακτικά η έννοια της αλληλεγγύης στο πεδίο των συνόρων, της μετανάστευσης και του ασύλου. Αλλά το τίμημα για την επιτευχθείσα συναίνεση ήταν υψηλό –στασιμότητα παρά αναζήτηση νέων προσεγγίσεων στη διαχείριση της μετανάστευσης και του ασύλου.

Βέβαια, το γεγονός ότι οι κατευθυντήριες γραμμές του νέου πενταετούς προγράμματος για τη μετανάστευση και το άσυλο είναι γενικές και ασαφείς σημαίνει ότι τους προσεχείς μήνες οι νέοι αξιωματούχοι και τα στελέχη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θα κληθούν να τις ερμηνεύσουν και να τις συγκεκριμενοποιήσουν και, συνεπώς, ότι θα υπάρχει αρκετό περιθώριο για την ανάπτυξη προτάσεων και διαδικασιών για την εξασφάλιση της εφαρμογής και παρακολούθησης των πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου (Collett, 2014a). Η Ιταλία, η οποία έχει διαδεχθεί την Ελλάδα στην Προεδρία του Συμβουλίου, αναμένεται μεταξύ άλλων να επαναθέσει το θέμα της συμμετοχής άλλων κρατών-μελών στην πρωτοβουλία της “Mare Nostrum” για τον εντοπισμό και τη διάσωση μεταναστών στις θάλασσες, δοκιμάζοντας έτσι την αρχή της κοινοτικής αλληλεγγύης. Επομένως, φαίνεται ότι θα υπάρξουν κάποιες ευκαιρίες κατά την Ιταλική Προεδρία να προωθηθούν νέες προσεγγίσεις, οι οποίες δεν μπόρεσαν να υιοθετηθούν κατά την Ελληνική Προεδρία, σε μεγάλο βαθμό λόγω της συγκεκριμένης πολιτικής συγκυρίας που επικρατούσε επί της θητείας της.

## **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ Η ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΓΙΑ ΤΟΝ ΝΕΟ ΕΠΙΤΡΟΠΟ ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΥΣΗΣ**

Το πεδίο της μετανάστευσης, του ασύλου και των συνόρων συνεχίζει και παρουσιάζει τεράστιες προκλήσεις που δεν έχουν αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά. Είναι πεδίο που προβληματίζει ιδιαίτερα την Ελλάδα και τις άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα της Ε.Ε. και υφίστανται πολύ μεγάλη μεταναστευτική πίεση. Το πολιτικό σκηνικό που επικρατούσε κατά την Ελληνική Προεδρία δυστυχώς δεν άφησε μεγάλο περιθώριο για την προώθηση νέων προσεγγίσεων που είχαν προταθεί για την ανάσχεση της παράνομης μετανάστευσης, με τρόπους που εξασφαλίζουν την πρόσβαση στο άσυλο όπως και την πιο δίκαιη κατανομή του βάρους που προκύπτει από τη μεταναστευτική πίεση και που μέχρι σήμερα επωμίζονται κυρίως οι χώρες που βρίσκονται στα εξωτερικά σύνορα και ιδίως η Ελλάδα και η Ιταλία.

Από τον Ιούλιο του 2014 ήταν υπό συζήτηση στους κόλπους της Ε.Ε. το ενδεχόμενο της δημιουργίας νέου χαρτοφυλακίου της Επιτροπής με αντικείμενο τη μετανάστευση. Μάλιστα, κατά την επίσκεψη του Ζ.Κ. Γιούνκερ στην Ελλάδα αμέσως μετά την επικύρωση της εκλογής του ως νέου Προέδρου της Επιτροπής, φαίνεται να του εξέφρασαν Έλληνες αξιωματούχοι την επιθυμία της Ελλάδας να αναλάβει Έλληνας το συγκεκριμένο χαρτοφυλάκιο, εφόσον επρόκειτο να δημιουργηθεί. Πράγματι, στις 10 Σεπτεμβρίου ανακοινώθηκε η νέα σύνθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ανάμεσα στις νέες θέσεις ήταν εκείνη του Επιτρόπου Μετανάστευσης και Εσωτερικών Υποθέσεων, ενώ το χαρτοφυλάκιο ανατέθηκε στον Έλληνα Επίτροπο, Δημήτρη Αβραμόπουλο. Ανάμεσα στους κρίσιμους τομείς που περιλαμβάνει το χαρτοφυλάκιο είναι η προστασία και διαχείριση των συνόρων, η μεταναστευτική πολιτική, η πολιτική ασύλου, η εσωτερική ασφάλεια και η αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος.

Όπως έχει σημειωθεί (Collett, 2014b), η ιδέα της δημιουργίας του νέου χαρτοφυλακίου μάλλον συνδέεται άμεσα με την όλο και μεγαλύτερη δυσκολία που γνωρίζει η Ε.Ε. στην επίτευξη συμφωνίας ανάμεσα στα κράτη-μέλη για αποτελεσματικές πολιτικές διαχείρισης της μετανάστευσης και του ασύλου. Συνεπώς, ο νέος Έλληνας Επίτροπος καλείται να αναλάβει βαρυσήμαντο έργο σε πεδίο που μέχρι σήμερα χαρακτηρίζεται από εντάσεις και διαφωνίες ανάμεσα στα κράτη-μέλη.



Θα πρέπει να χρησιμοποιήσει τις διπλωματικές του ικανότητες για να προωθήσει νέες προσεγγίσεις στον έλεγχο των συνόρων και τη διαχείριση της μετανάστευσης και θεμάτων ασύλου όπως και νέους, δικαιότερους τρόπους κατανομής του σχετικού βάρους, αξιοποιώντας την έννοια της κοινοτικής αλληλεγγύης. Η πρόκληση είναι μεγάλη, όπως και το διακύβευμα.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Collett, E. (2014a), “An EU Commissioner for Migration? The Devil is in the Details,” Washington DC: Migration Policy Institute, July.
- Collett, E. (2014b), “The EU’s Strategic Guidelines on Migration: Uncontentious Consensus, But Missed Opportunity,” Washington DC: Migration Policy Institute, July.
- De Bruycker (2014), “The Missed Opportunity of the ‘Ypres’ Guidelines of the European Council Regarding Immigration and Asylum,” mpcblog, Migration Policy Centre, European University Institute.
- Dimitriadi, A. (2014), “Managing the Maritime Borders of Europe: Protection through Deterrence and Prevention?” Athens: ELIAMEP Working Paper no. 50, June.
- The Economist*, “Illegal immigration: Europe’s Huddled Masses,” 16.8.2014.
- Ελληνική Αστυνομία (2014) ([www.astynomia.gr](http://www.astynomia.gr)).
- European Asylum Support Office (2014), “Annual Report: Situation of Asylum in the European Union 2013, Luxembourg: Publications Office of the EU, July.
- Frontex (2014) (<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>).
- Garlick, M. (2014), “Strengthening refugee protection and meeting challenges: The European Union’s next steps on asylum,” Washington DC: Migration Policy Institute, June.
- Hellenic Presidency (2014), “Results of the Hellenic Presidency of the Council of the European Union 1 January- 30 June 2014.” gr2014.eu
- Καβουνίδη, Τ. (2014), “Η Ελληνική Προεδρία και η μεταναστευτική πολιτική,” *Οικονομικές Εξελίξεις*, τ. 23, Μέρος Β, Φεβρουάριος.
- Malmstrom, C. (2014), <http://blogs.ec.europa.eu/malmstrom/>, July 10.
- Moody’s Investor Service, New York (2014), “Aging will reduce economic growth worldwide in the next two decades,” August. [http://www.moodys.com/viewresearchdoc.aspx?docid=PBC\\_173599](http://www.moodys.com/viewresearchdoc.aspx?docid=PBC_173599).





**ΕΛΛΗΝΙΚΗ  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ**

**ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ 2014**