



Προσελκύοντας τους ισχυρούς. Δρώντες, θεσμοί και πολιτικές των ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα

Νίκος Σουλιώτης, Γεράσιμος Κάρουλας,
Μαργαρίτα Κομνηνού, Αλέξανδρος Αφουξενίδης

ΜΕΛΕΤΕΣ - ΕΡΕΥΝΕΣ ΕΚΚΕ
STUDIES - RESEARCH REPORTS

25

ΑΘΗΝΑ 2023

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH



Προσελκύοντας τους ισχυρούς

Το ερευνητικό έργο SOCINVEST υποστηρίχθηκε από το Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας (ΕΛΙΔΕΚ) στο πλαίσιο της Δράσης «1η Προκήρυξη ερευνητικών έργων ΕΛΙΔΕΚ για την ενίσχυση των μελών ΔΕΠ και Ερευνητών/τριών» (Αριθμός Έργου: 3211).



Copyright © 2023 NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

© 2023 NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH
9, Kratinou & Athinas, 105 52 Athens

Γλωσσική επιμέλεια και τυπογραφικές διορθώσεις: Κατερίνα Σάββα

Εκδόσεις ΕΚΚΕ:
Κρατίνου 9 & Αθηνάς, 105 52 Αθήνα
e-mail: ekdosis@ekke.gr

ISBN: 978-960-6834-52-3

Σχεδίαση και παραγωγή: ΕΡΓΑΣΤΗΡΙ ΓΡΑΦΙΚΩΝ ΤΕΧΝΩΝ ΣΥΝΘΕΣΗ
Κιάφας 3 και Ακαδημίας, 106 78 Αθήνα, Τηλ.: 210 38 13 838, 210 38 10 502,
e-mail: info@synthesi-print.gr
www.synthesi-print.gr

Πηγή φωτογραφίας εξωφύλλου: [flickr.com/photos/oskay/4581196794/in/photostream](https://www.flickr.com/photos/oskay/4581196794/in/photostream/), Magnetic Fields-20

Προσελκύοντας τους ισχυρούς

Δρώντες, θεσμοί και πολιτικές
των ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα

Νίκος Σουλιώτης, Γεράσιμος Κάρουλας,
Μαργαρίτα Κομνηνού, Αλέξανδρος Αφουξενίδης



NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

ΑΘΗΝΑ, 2023

Περιεχόμενα

Ακρωνύμια	9
Ευχαριστίες	11
Εισαγωγή. Οι επενδυτικές πολιτικές ως κοινωνιολογικό αντικείμενο	13
1. Τι έχει να πει η κοινωνιολογία για τις επενδυτικές πολιτικές;	21
Εισαγωγή	21
Η σχέση κράτους – πολυεθνικών εταιρειών: κύριες προσεγγίσεις	22
Καθιερωμένες προσεγγίσεις στα οικονομικά: θεωρίες των επιχειρήσεων και το ζήτημα των δημοκρατικών και αυταρχικών καθεστώτων	23
<i>Raymond Vernon: εντάσεις ανάμεσα στα έθνη-κράτη και τις πολυεθνικές εταιρείες</i>	24
<i>John Dunning: ένα μοντέλο ανάλυσης της διαπραγμάτευσης ανάμεσα σε πολυεθνικές εταιρείες και χώρες υποδοχής</i>	27
<i>Οι δημοκρατίες ή τα αυταρχικά καθεστώτα είναι πιο ελκυστικά για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις;</i>	30
Μαρξιστική πολιτική οικονομία: συσσώρευση κεφαλαίου και τα πολλαπλά επίπεδα της κρατικής εξουσίας	36
Κοινωνιολογικές προσεγγίσεις των επιπτώσεων της οικονομικής παγκοσμιοποίησης στην κρατική εξουσία	41
<i>Επιχειρήματα σχετικά με την υποχώρηση του κράτους</i>	42
<i>Επιχειρήματα σχετικά με τη διατήρηση ή αύξηση της σημασίας του κράτους</i>	46
<i>Οι δρώντες της παγκοσμιοποίησης</i>	54
Κράτος και πολυεθνικές στις κρίσεις: από την «άλλη παγκοσμιοποίηση» στην «άλλη απο-παγκοσμιοποίηση»	58
Μια κοινωνιολογική θεωρία για τις επενδυτικές πολιτικές	65
<i>Οι οικονομικές εξουσίες του κράτους</i>	65

Ορίζοντας τις επενδυτικές πολιτικές σε σχέση με τις οικονομικές εξουσίες του κράτους	72
Ο διεθνής ανταγωνισμός για την προσέλκυση των πολυεθνικών εταιρειών	78
Η διαπραγμάτευση ανάμεσα σε κυβερνήσεις και πολυεθνικές εταιρείες	81
Συμπεράσματα	85
2. Η αδύνατη διευκόλυνση των μεγάλων και ξένων επενδύσεων: μια κοινωνική ιστορία της νομοθεσίας περί «Στρατηγικών Επενδύσεων»	87
Εισαγωγή	87
Το ιστορικό βάθος των προσπαθειών για επιτάχυνση των ιδιωτικών επενδύσεων	90
Η επιμόνη των «Στρατηγικών Επενδύσεων»	100
Το επιτελείο του πρώτου νόμου περί Στρατηγικών Επενδύσεων	106
Τα κοινωνικο-πολιτικά μέτωπα γύρω από τον πρώτο νόμο περί Στρατηγικών Επενδύσεων	113
Διευρύνοντας τα επενδυτικά προνόμια	120
Οι τεchnοπολιτικοί της Αριστεράς έναντι της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων	126
Εισάγοντας νέους περιορισμούς και διαδικασίες	132
Συνέχειες και μεταβολές στα κοινωνικο-πολιτικά μέτωπα	135
Συμπεράσματα	147
3. Η κοινωνιογένεση ενός ιδιωτικού μονοπωλίου: η επένδυση της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά	155
Εισαγωγή	155
Βραχύβιο άνοιγμα στον ανταγωνισμό	157
Ιδιωτικοποίηση χωρίς αγορά	175
Η κοινωνικο-πολιτική διαμάχη για τις «εξωτερικότητες»	189
Συμπεράσματα	205
Συμπεράσματα. Τα κοινωνικά και συμβολικά θεμέλια των ξένων επενδύσεων	209
Βιβλιογραφία	215
Ευρετήριο προσώπων, φορέων και εννοιών	233

Ακρωνύμια

- ΑΠΘ – Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
ΓΕΩΤΕΕ – Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος
ΓΣΕΒΕΕ – Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων
Ελλάδας
ΔΕΕ – Διυπουργική Επιτροπή Επενδύσεων
ΔΕΣΕ - Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων
ΔΝΤ – Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΕΒΕΑ – Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο
ΕΒΕΠ – Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Πειραιώς
ΕΕΣΥΠ – Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας
ΕΚΠΑ – Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
ΕΛΚΕ – Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων
ΕΝΕΔΕΠ – Ένωση Εργαζομένων Διακίνησης Εμπορευματοκιβωτίων στις
προβλήτες του Πειραιά
ΕΠΕ – Επιτροπή Προώθησης Επενδύσεων
ΕΣΑΛ – Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων
ΕΣΧΑΣΕ - Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων
ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ - Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων
ΙΝΣΕΤΕ – Ινστιτούτο του ΣΕΤΕ
ΙΟΒΕ – Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών
ΟΛΠ – Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς
ΟΜΥΛΕ – Ομοσπονδία Υπαλλήλων Λιμανιών Ελλάδας
ΟΝΕ – Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ – Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΠΑΣΕΓΕΣ – Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Αγροτικών
Συνεταιρισμών
ΠΕΦ – Πανελλήνια Ένωση Φαρμακοβιομηχανών
ΠΟΕ – Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου

ΡΑΛ – Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων
ΣΕΑ – Σύλλογος Ελλήνων Αρχαιολόγων
ΣΕΒ – Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών
ΣΕΜΠΟ – Σταθμός Εμπορευματοκιβωτίων
ΣΕΝΑΒΙ – Σύνδεσμος Επιχειρήσεων Ναυπηγικής Βιομηχανίας
ΣΕΠ – Σταθμός Εμπορευματοκιβωτίων Πειραιά Μονοπρόσωπη ΑΕ
ΣΕΣΕ – Συντονιστική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων
ΣΕΤΕ – Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων
ΣΜΠΕ – Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΣΟΕ – Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομώνων
ΣτΕ – Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑΙΠΕΔ – Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου
ΤΕΕ – Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
ΦΠΕ – Φορείς Προώθησης Επενδύσεων
COSCO – China Ocean Shipping Company
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
NAFTA – North American Free Trade Agreement
SRSS – Structural Reform Support Service
UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

Ευχαριστίες

Η έρευνα στην οποία βασίζεται το βιβλίο αυτό πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο ερευνητικού προγράμματος με θέμα «Κοινωνιολογία της πολιτικής των Άμεσων Ξένων Επενδύσεων στην Ελλάδα» (SOCINVEST), που πραγματοποιήθηκε με χρηματοδότηση του ΕΛΙΔΕΚ (αριθμός αίτησης 3211) και φορέα υποδοχής το ΕΚΚΕ. Στο πλαίσιο της έρευνας πεδίου πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με πολιτικά πρόσωπα και συνεργάτες τους, στελέχη δημόσιων υπηρεσιών, μέλη φορέων συλλογικής εκπροσώπησης, εταιρικά στελέχη, μέλη μη-κυβερνητικών οργανώσεων, μέλη τοπικών κινήσεων πολιτών, ειδικούς και στελέχη διεθνών οργανισμών. Τους ευχαριστούμε όλους θερμά για την πολύτιμη βοήθειά τους και ελπίζουμε οι δημοσιεύσεις που προκύπτουν από το SOCINVEST, ανάμεσά τους και το ανά χείρας βιβλίο, να τους φανούν χρήσιμες για τις δραστηριότητές τους.

Προσχέδια τμημάτων του κειμένου παρουσιάστηκαν σε σεμινάρια και συνέδρια: στο ετήσιο συνέδριο του Research Network 15 της European Sociological Association τον Μάιο του 2022, στο ετήσιο συνέδριο της Research Committee 21 της International Sociological Association τον Αύγουστο του 2022, σε μεταπτυχιακό σεμινάριο στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Université Paris 8 με υπεύθυνη την Sylvie Tissot τον Οκτώβριο του 2022 και στο εσωτερικό σεμινάριο του Ινστιτούτου Κοινωνικών Ερευνών του ΕΚΚΕ τον Ιούνιο του 2023. Ευχαριστούμε πολύ τους διοργανωτές και τους συμμετέχοντες που μας έδωσαν την ευκαιρία να παρουσιάσουμε και να συζητήσουμε την εργασία μας.

Πρόσωπα με ειδική επιστημονική γνώση και εμπειρία από θεσμικές θέσεις σχετικές με το αντικείμενο του βιβλίου διάβασαν προηγούμενη εκδοχή του βιβλίου και το σχολίασαν στο πλαίσιο συνάντησης εργασίας που διοργανώσαμε για τις ανάγκες του SOCINVEST: Δημή-

τρης Γιακούλας, Γιώργος Ιωαννίδης, Γιώργος Κανδύλης, Γιώργος Μπιθυμής και Λουκάς Τριάντης. Τους ευχαριστούμε από καρδιάς, όχι μόνο για τις παρατηρήσεις τους, που μας προστάτευσαν από λάθη και μας επέτρεψαν να βελτιώσουμε το κείμενο, αλλά και για τη ζεστή, συναδελφική τους στάση.

Η Κατερίνα Σάββα έκανε την γλωσσική επιμέλεια του βιβλίου και υποστήριξε την έκδοση ως στέλεχος των εκδόσεων του ΕΚΚΕ. Την ευχαριστούμε θερμά για τον σπάνιο συνδυασμό επαγγελματισμού και φιλικής διάθεσης που χαρακτηρίζουν πάντα τη δουλειά της. Ευχαριστούμε, επίσης, συνολικά τις εκδόσεις του ΕΚΚΕ και τους συνεργάτες τους για την άριστη συνεργασία.

Ως είθισται, τα λάθη και οι παραλείψεις του βιβλίου βαρύνουν αποκλειστικά τους συγγραφείς.



Εισαγωγή

Οι επενδυτικές πολιτικές ως κοινωνιολογικό αντικείμενο

«Το επίκεντρο της πολιτικής μας είναι οι επενδύσεις».

Κυριάκος Μητσοτάκης
σε συζήτηση με πολίτες
στα Ναυπηγεία της Ελευσίνας, 7/5/2023

«[...] θα στηρίξουμε ξένες επενδύσεις όπως αυτές που έχουν ανακοινωθεί για τα Data Centers της Microsoft και της Amazon και οι οποίες συμβάλλουν στη δημιουργία θέσεων εργασίας και σέβονται τις ευρωπαϊκές προϋποθέσεις σε σχέση με το περιβάλλον».

Αλέξης Τσίπρας,
Ομιλία στο digital economy forum,
19/12/2022

Προσέγγιση

Η προσέλκυση επενδύσεων, ιδιαίτερα των ξένων, είναι σήμερα μια πολιτική υπόσχεση. Όπως βεβαιώνει οποιοδήποτε εγχειρίδιο οικονομικών,¹ οι επενδύσεις (δημόσιες και ιδιωτικές, εγχώριες και ξένες) είναι απαραίτητο στοιχείο της οικονομικής ζωής προκειμένου να παραχθεί νέο κεφάλαιο, να κινητοποιηθεί η εργασία και να προωθηθεί η ανάπτυξη σε βάθος χρόνου. Η οικονομική παγκοσμιοποίηση και η κατίσχυση της νεοφιλελεύθερης ορθοδοξίας από τη δεκαετία του 1980 και μετά προσέδωσαν στη διευκόλυνση των ιδιωτικών επεν-

1. Βλ., π.χ., το πλέον καθιερωμένο εγχειρίδιο οικονομικών, Samuelson and Nordhaus, 2010.

δύσεων μια ιδιαίτερη πολιτική χροιά. Καθώς τα μέσα οικονομικής πολιτικής που διαθέτουν οι κυβερνήσεις περιορίστηκαν (μείωση των δημόσιων επενδύσεων λόγω δημοσιονομικής πειθαρχίας, άρση δασμών, κατάργηση της αυτόνομης νομισματικής πολιτικής στην ευρωζώνη κ.λπ.), η διευκόλυνση των ιδιωτικών, εγχώριων και ξένων, επενδύσεων πήρε μια ξεχωριστή πολιτική χροιά και μετατράπηκε σε κεντρικό στοιχείο της αποστολής του πολιτικού κόσμου σε ό,τι αφορά την οικονομία. Στην Ελλάδα των αρχών της δεκαετίας του 2020, σε μια χώρα η οποία υποφέρει από έλλειψη επενδύσεων εξαιτίας μιας πολυετούς οικονομικής κρίσης, η ικανότητα του πολιτικού να πείσει ή να δελεάσει τους επενδυτές, ειδικά τους ξένους αφού τα εγχώρια κεφάλαια δεν επαρκούν, προβάλλεται ως βασικό προσόν για το οποίο καλούνται να τον εμπιστευτούν οι ψηφοφόροι.

Τα οικονομικά εξετάζουν τις επενδυτικές πολιτικές από την άποψη της αποτελεσματικότητάς τους. Η κοινωνιολογική προσέγγιση που κατασκευάζουμε σε αυτό το βιβλίο επικεντρώνεται στην γένεση των επενδυτικών πολιτικών ή, ακριβέστερα, στην *κοινωνιογένεσή* τους. Η βασική ιδέα, την οποία έχουμε επεξεργαστεί σε προηγούμενη εργασία (Σουλιώτης, 2021· Souliotis, 2021), είναι να αντιμετωπίσουμε την οικονομική πολιτική ως έναν *κοινωνικό χώρο*. Τα ερευνητικά ερωτήματά στα οποία θα επιχειρήσουμε να απαντήσουμε είναι:

- α. Ποια είναι τα χαρακτηριστικά και οι τρόποι διάδρασης των δρώντων που εμπλέκονται στην παραγωγή των επενδυτικών πολιτικών;
- β. Πώς οι δρώντες αυτοί χρησιμοποιούν τους θεσμούς και συμβολικά μέσα (επιστημονική γνώση και νομιμοποιητικά σχήματα) στο πλαίσιο της διαδικασίας διαμόρφωσης των επενδυτικών πολιτικών;

Η ανάλυσή μας ξεκινάει από τους *άμεσους* δημιουργούς των πολιτικών στα υπουργεία και το Κοινοβούλιο, των οποίων εξετάζουμε τα κοινωνικά χαρακτηριστικά (σπουδές, επαγγελματικές σταδιοδρομίες, κοινωνική δικτύωση). Στις προσωπικές ιστορίες τους ανακαλύπτουμε το πώς διαμορφώνονται οι προδιαθέσεις και οι πόροι τους (δεξιότητες, αναγνώριση, κοινωνικό κεφάλαιο) που προσδιορίζουν τη θέση τους σε συγκεκριμένους κοινωνικο-πολιτικούς χώρους (πολιτικοί θεσμοί, τεχνοκρατικά όργανα κ.λπ.).

Η προσέγγισή μας, ωστόσο, δεν είναι ατομοκεντρική. Αν λαμβάνουμε ως σημείο εκκίνησης τα πρόσωπα είναι για να αποκτήσουμε μια στέρεη εμπειρική βάση προκειμένου να προχωρήσουμε στην ανασύσταση των ευρύτερων κοινωνικών σχηματισμών των οποίων αποτελούν μέρος. Τοποθετούμε τους διαμορφωτές πολιτικής στο πλέγμα σχέσεων που περιλαμβάνει το πολιτικό και κρατικό περιβάλλον (κόμματα, γραφειοκρατία, φορείς του Δημοσίου), τον κόσμο της γνώσης (ερευνητικά κέντρα και πανεπιστήμια), τους διεθνείς οργανισμούς και τις διαφορετικές οικονομικές και κοινωνικές ομάδες, τις οποίες αγγίζουν οι επενδυτικές πολιτικές (πριν από όλα τις επιχειρήσεις και τους φορείς που τους εκπροσωπούν, αλλά και εργατικά συνδικάτα, κινήσεις πολιτών και μη-κυβερνητικές οργανώσεις). Μέσα σε αυτό το περίπλοκο σύστημα σχέσεων, οι δρώντες διαδρούν γύρω από τις επενδυτικές πολιτικές χρησιμοποιώντας τους υπάρχοντες θεσμούς και δημιουργώντας νέους, επιστρατεύοντας την επιστημονική γνώση (ιδιαίτερα τα οικονομικά και τα νομικά), και επικαλούμενοι διαφορετικές (και συχνά ανταγωνιστικές) αξίες προκειμένου να νομιμοποιήσουν τις επιλογές τους.

Η εφαρμογή της προσέγγισης αυτής σε ένα ικανό ιστορικό βάθος μάς επιτρέπει να ανασυστήσουμε τις διαδικασίες διαμόρφωσης των πολιτικών. Η έννοια της «διαδικασίας» παραπέμπει, ταυτόχρονα, σε δύο στοιχεία της κοινωνικής δράσης: Πρώτον, στο γεγονός ότι η κοινωνική δράση σε κάθε χρονική στιγμή δεσμεύεται, εν μέρει, από τα αποτελέσματα της κοινωνικής δράσης σε προγενέστερες στιγμές, ιδιαίτερα στον βαθμό που τα αποτελέσματα αυτά παγιώνονται σε θεσμική μορφή. Δεύτερον, στη σταδιακή διαμόρφωση κανονικοτήτων που συνδέουν χαρακτηριστικά δρώντων με προϊόντα της κοινωνικής δράσης (π.χ. η τενοκρατική ιδιότητα συνδέεται με την προώθηση φιλοεπενδυτικών πολιτικών).

Οι επενδυτικές πολιτικές έχουν την ιδιαιτερότητα ότι αφορούν στον τρόπο παρέμβασης του πολιτικού κόσμου στην ιδιωτική οικονομία. Η ιδιωτική οικονομία χαρακτηρίζεται τυπικά από τον ελεύθερο ανταγωνισμό, στοιχείο που, όπως θα δούμε στο πρώτο κεφάλαιο, κατέστη δυνατό από τον τρόπο με τον οποίο συγκροτήθηκε ιστορικά το κράτος (η μονοπώληση του «δημόσιου συμφέροντος» από το κράτος κατέστησε την αγορά χώρο «ιδιωτών», και η μονοπώληση της νόμιμης φυσικής βίας από το κράτος επέτρεψε την ανάδυση ενός *ειρηνευμένου*

ανταγωνισμού στην αγορά). Σε αυτή τη βάση, το μείζον διακύβευμα των επενδυτικών πολιτικών είναι το πώς η πολιτική παρέμβαση στην αγορά δεν θα γίνεται αντιληπτή ως διατάραξη των παραδεδεγμένων αρχών που διέπουν τη σχέση πολιτικής-αγοράς, σχέση η οποία, με τη σειρά της, είναι στην καρδιά της κοινωνικής οργάνωσης.

Έχοντας αυτό το υπόβαθρο, η κοινωνιολογική προσέγγιση που προτείνουμε εδώ δεν είναι ανταγωνιστική προς την επιστήμη των οικονομικών, καθώς οι σκοποί της είναι διαφορετικοί. Ταυτόχρονα, ωστόσο, θα υιοθετήσουμε μια κριτική στάση απέναντι σε καθιερωμένες θέσεις των οικονομικών με μια συγκεκριμένη έννοια: στον βαθμό που αντιμετωπίζουμε τους οικονομολόγους ως μία από τις ομάδες που εκφέρουν λόγο για τις επενδύσεις, θα σχετικοποιήσουμε τις θέσεις τους αντιπαραβάλλοντάς τις με τις θέσεις άλλων ομάδων που εμπλέκονται στις επενδυτικές πολιτικές και τις επενδύσεις.

Έρευνα

Το ανά χείρας βιβλίο αξιοποιεί μέρος του υλικού ερευνητικού προγράμματος που πραγματοποιήθηκε με χρηματοδότηση του ΕΛΙΔΕΚ (Κοινωνιολογία της πολιτικής των Άμεσων Ξένων Επενδύσεων στην Ελλάδα-SOCINVEST, αριθμός αίτησης 3211, φορέας υποδοχής: ΕΚΚΕ). Στο ερευνητικό αυτό πρόγραμμα μελετήσαμε περιπτώσεις διαμόρφωσης πολιτικής, σύστασης θεσμών και υλοποίησης επενδυτικών σχεδίων,² από τις οποίες εδώ θα εξετάσουμε δύο: την πολιτική

2. Συνολικά, στο πλαίσιο του SOCINVEST εξετάσαμε τέσσερις μελέτες περίπτωσης: μία επενδυτική πολιτική (νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων), έναν θεσμό που σχετίζεται (και) με την προώθηση των ιδιωτικών επενδύσεων (Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας - ΕΕΣΥΠ) και δύο επενδυτικά σχέδια (επένδυση της κινεζικής COSCO στο λιμάνι του Πειραιά, επένδυση της канаδικής Cubico στο Αιολικό Πάρκο Παναχαϊκού). Για τη μελέτη αυτών των περιπτώσεων, πραγματοποιήσαμε συνολικά 46 ημι-δομημένες συνεντεύξεις με πολιτικούς της κεντρικής πολιτικής σκηνής και της τοπικής αυτοδιοίκησης, συμβούλους πολιτικών, στελέχη δημόσιων υπηρεσιών, επιχειρηματικούς φορείς και εταιρικά στελέχη, εργατικά συνδικάτα, μη-κυβερνητικές οργανώσεις, τοπικές κινήσεις πολιτών, ειδικούς και στελέχη διεθνών οργανισμών. Επιπλέον, κατασκευάσαμε και αναλύσαμε τρεις κοινωνιογραφικές βάσεις δεδομένων, οι οποίες περιλαμβάνουν κοινωνικο-δημογραφικά και επαγγελματικά χαρακτηριστικά και αφορούν: α. τα πολιτικά στελέχη που εμπλέκονται στη διαμόρφωση των πολιτικών για τις άμεσες ξένες επενδύσεις (N=95), β. τα στελέχη των οργανισμών που είναι επιφορ-

περί «Στρατηγικών Επενδύσεων» και την επένδυση της China Ocean Shipping Company (COSCO) στο λιμάνι του Πειραιά. Το υλικό στο οποίο θα στηριχθούμε περιλαμβάνει νομοσχέδια και τις συνοδευτικές τους εκθέσεις (κυρίως τις αιτιολογικές), πρακτικά των κοινοβουλευτικών διαδικασιών (Ολομέλεια της Βουλής, διαρκείς επιτροπές), πρακτικά κρατικών φορέων (Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων), εταιρικά δημοσιεύματα (Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς, COSCO), Δελτία Τύπου και μελέτες φορέων συλλογικής εκπροσώπησης (Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων, Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων κ.λπ.), δημοσιεύματα των διαμορφωτών πολιτικής και δημοσιεύματα στον Τύπο.

Επιπλέον, η έρευνα περιελάμβανε κοινωνιογραφικές βάσεις δεδομένων και ημι-δομημένες συνεντεύξεις. Οι πρώτες, από τις οποίες θα χρησιμοποιήσουμε ένα μικρό μόνο μέρος στο βιβλίο αυτό, βασίζονται στην επεξεργασία δημοσιευμένων βιογραφικών σημειωμάτων (από τις ιστοσελίδες υπουργείων και οργανισμών, οικονομικές εκθέσεις των οργανισμών, προσωπικές ιστοσελίδες και το επαγγελματικό μέσο κοινωνικής δικτύωσης LinkedIn).³

Στις ημι-δομημένες συνεντεύξεις εστιάσαμε στον ρόλο των ερωτώμενων στην υπό μελέτη διαμόρφωση πολιτικής ή επένδυση, και στη διάδρασή τους με τους άλλους δρώντες (διαβουλευσεις, συμμετοχές σε θεσμικά όργανα, συνεργασίες για κινητοποιήσεις κ.λπ.). Η αρχική επιλογή των ερωτώμενων έγινε βάσει των θεσμικών θέσεων που κατείχαν και, στη συνέχεια, βάσει των υποδείξεων των συνομιλητών μας. Ο βαθμός και ο τρόπος ανταπόκρισης των ερωτώμενων στο αίτημα των ερευνητών για συνέντευξη μάς παρέχει μια πρώτη ένδειξη για τη θέση τους στα πεδία διαμόρφωσης των επενδυτικών πολιτικών και υλοποίησης των επενδύσεων. Τα πολιτικά πρόσωπα δέχθηκαν να συμμετάσχουν στην έρευνα με σχετική ευκολία, καθώς έχουν ήδη

πιεμένα με την εφαρμογή των πολιτικών αυτών (N=189), γ. τα ανώτερα στελέχη των μεγαλύτερων εταιρειών της αγοράς αιολικής ενέργειας (N=120). Μέρος της δεύτερης βάσης δεδομένων χρησιμοποιούμε στο κεφάλαιο 3. Για μια λεπτομερή παρουσίαση της μεθοδολογίας και του υλικού του SOCINVEST, βλ. Σουλιώτης κ.ά., 2023. Επιστημονικός Υπεύθυνος του SOCINVEST ήταν ο Νίκος Σουλιώτης και στην ερευνητική ομάδα συμμετείχαν οι Γεράσιμος Κάρουλας, Μαργαρίτα Κομνηνού και Αλέξανδρος Αφουξενίδης.

3. Για τα μεθοδολογικά ζητήματα που θέτει αυτό το υλικό, βλ. Σουλιώτης, 2021, σελ. 247-248.

διαμορφωμένο και εκφρασμένο δημόσιο λόγο για τα ερευνώμενα θέματα, τον οποίο επαναλαμβάνουν σε γενικές γραμμές (προσθέτοντας, ενίοτε, ορισμένες εμπιστευτικές πληροφορίες) στις συνεντεύξεις. Οι σύμβουλοι των πολιτικών προσώπων, συνήθως πρόσωπα υψηλών επιστημονικών προσόντων τα οποία επιτελούν τον πολιτικό τους ρόλο για σχετικά περιορισμένο χρονικό διάστημα, συμμετείχαν στην έρευνα με μια αίσθηση στήριξης της προσπάθειας συναδέλφων επιστημόνων. Οι φορείς εκπροσώπησης εργοδοτών και εργαζομένων, τα μέλη τοπικών κινημάτων και τα μέλη μη-κυβερνητικών οργανώσεων ήταν, επίσης, προσβάσιμοι συνομιλητές και συνομιλήτριες, καθώς αντιλαμβάνονται τη συμμετοχή τους σε μια ερευνητική διαδικασία ως ακόμη μία έκφανση του ρόλου τους για την προώθηση των δημόσιων θέσεων του φορέα τους. Εξαίρεση ανάμεσα στους φορείς εκπροσώπησης επιχειρηματιών που προσεγγίσαμε ήταν φορέας του εφοπλιστικού κλάδου. Μια ερμηνεία της άρνησής του είναι ότι οι ισχυροί δρώντες επενδύουν λιγότερο στον δημόσιο λόγο τους για την προώθηση των συμφερόντων τους και περισσότερο στην άμεση επαφή με τους διαμορφωτές πολιτικής. Μέλη φορέα του Δημοσίου που εξετάζουμε απέφυγαν τη συμμετοχή στην έρευνα, πιθανώς διότι φοβούνται την πολιτική ερμηνεία του λόγου τους. Παρομοίως, δυσκολίες συναντήσαμε στην προσέγγιση των ξένων εταιρειών (η COSCO, μετά από αρκετές διερευνητικές επαφές, δέχθηκε να παραχωρήσει μόνο γραπτές απαντήσεις στα ερωτήματά μας). Ο «ιδιωτικός» χαρακτήρας των εταιρειών οπωσδήποτε τις καθιστά λιγότερο «υποχρεωμένες» να απαντήσουν σε μια έρευνα τα αποτελέσματα της οποίας θα δημοσιοποιηθούν. Ακόμη περισσότερο, στον βαθμό που η δραστηριότητά τους βρίσκεται στο επίκεντρο κοινωνικών εντάσεων, οι εταιρείες είναι προσεκτικές στις πληροφορίες που θα θέσουν στη διάθεση του ευρύτερου κοινού.

Η γνώση και οι πληροφορίες που αντλούν από τις συνεντεύξεις οι ερευνητές είναι «υποκειμενικές»: ο ερευνητής χρειάζεται να διασταυρώσει διαφορετικές πηγές προκειμένου να ανασυστήσει με ακρίβεια το αντικείμενο που μελετάει. Αυτό δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι η γνώση και οι πληροφορίες που προσφέρουν οι ερωτώμενοι είναι στρεβλές ή αναξιόπιστες. Η ίδια η λογική της κοινωνικής ζωής υπαγορεύει ότι για τα κοινωνικά υποκείμενα η γνώση και η πληροφορία συνδέονται με τη δράση και τις επιδιώξεις τους, έχουν, δηλαδή, *επιχειρησιακή*

αξία. Το εγχείρημα σκιαγράφησης μιας, κατά το δυνατό, συνολικής εικόνας του εμπειρικού κόσμου προσιδιάζει στον ιδιαίτερο κοινωνικό ρόλο του ερευνητή, ο οποίος μπορεί να τον επιτελέσει στον βαθμό που δεν έχει άμεσα συμφέροντα στο αντικείμενο που μελετάει. Στην προσπάθειά του αυτή, τα πολυτιμότερα στοιχεία που αντλεί από τις συνεντεύξεις είναι η αίσθηση της εκ των έσω εμπειρίας (την οποία δεν μπορεί να έχει ο ίδιος ως εξωτερικός παρατηρητής) και η επεξήγηση των διαφορετικών λογικών που διέπουν τη δράση των διαφορετικών κοινωνικών ομάδων. Η *αντιπαραβολή των λογικών αυτών μας αποκαλύπτει τους βασικούς μηχανισμούς λειτουργίας της κοινωνικής πραγματικότητας.*

Το περιεχόμενο του βιβλίου

Το βιβλίο περιλαμβάνει τρία κεφάλαια, καθένα από τα οποία μπορεί να διαβαστεί αυτόνομα ανάλογα με τα ενδιαφέροντα του αναγνώστη. Στο σύνολό τους αποσκοπούν στην κατασκευή και την παραδειγματική εφαρμογή ενός κοινωνιολογικού πλαισίου μελέτης των επενδυτικών πολιτικών και των ξένων επενδύσεων.

Το πρώτο κεφάλαιο έχει θεωρητικό χαρακτήρα. Καθώς η κοινωνιολογία δεν διαθέτει ειδικές θεωρίες για τις επενδυτικές πολιτικές και τις ξένες επενδύσεις, επιλέξαμε να προχωρήσουμε σε μια σχετικά διεξοδική παρουσίαση των προσεγγίσεων των υπολοίπων κοινωνικών επιστημών. Εξετάζουμε τις πλέον καθιερωμένες προσεγγίσεις των οικονομικών σχετικά με τις πολυεθνικές επιχειρήσεις και τις άμεσες ξένες επενδύσεις, τις οικονομετρικές μελέτες που πραγματοποιούν συνήθως πολιτικοί επιστήμονες και τη μαρξιστική πολιτική οικονομία. Στη συνέχεια, παρουσιάζουμε τις κοινωνιολογικές προσεγγίσεις για την οικονομική παγκοσμιοποίηση, οι οποίες άπτονται, εμμέσως, του θέματος που μας απασχολεί. Τέλος, προχωράμε στην κατασκευή ενός κοινωνιολογικού πλαισίου, το οποίο έχει ως σημείο εκκίνησης τις βεμπεριανές θεωρίες του κράτους.

Το δεύτερο κεφάλαιο εξετάζει τη νομοθεσία περί «Στρατηγικών Επενδύσεων» ως περίπτωση επενδυτικής πολιτικής. Επιλέξαμε αυτή τη νομοθεσία καθώς αποτελεί τη βασική πολιτική της χώρας για τις μεγάλης κλίμακας ελληνικές και ξένες επενδύσεις. Προκειμένου να

ανασυστήσουμε το βάθος της διαδικασίας διαμόρφωσης της πολιτικής περί Στρατηγικών Επενδύσεων, η ανάλυσή μας ξεκινάει από την πρώτη μεταπολιτευτική περίοδο και φτάνει ως το 2021. Στο κεφάλαιο αυτό διαπιστώνουμε τον ιδιαίτερο ρόλο των τεχνοκρατών/τεχνοπολιτικών στην προώθηση φιλοεπενδυτικών πολιτικών. Συναντούμε, επίσης, τη βασική αντίθεση γύρω από την οποία οργανώνεται η κοινωνικο-πολιτική αντιπαράθεση περί επενδύσεων, η οποία φέρνει αντιμέτωπα τα επιχειρήματα, από τη μία, υπέρ της προώθησης των επενδύσεων και, από την άλλη, υπέρ της υπεράσπισης των διαδικασιών του Δημοσίου.

Το τρίτο κεφάλαιο εστιάζει στην επένδυση της κινεζικής πολυεθνικής COSCO στο λιμάνι του Πειραιά. Η κλίμακα και η στρατηγική σημασία της επένδυσης αυτής, τόσο για τις εθνικές υποδομές όσο και για τη διεθνή κυκλοφορία των εμπορευμάτων, την καθιστά μία εμβληματική περίπτωση ξένης επένδυσης. Η επένδυση της COSCO είναι μία πυκνή ιστορία η οποία έχει τις απαρχές της στο 2006 και είναι ακόμη υπό εξέλιξη. Μέσα από την ανάλυσή της, επισημαίνουμε τον ρόλο του πολιτικού κεφαλαίου για την προώθηση μια ξένης επένδυσης η οποία υλοποιείται από κρατικά ελεγχόμενη πολυεθνική. Επιπλέον, η υποδοχή της επένδυσης σε εγχώριο και τοπικό επίπεδο μαρτυρά ότι η κατανομή των «εξωτερικοτήτων» δεν είναι μια αυτόματη διαδικασία αλλά μεσολαβείται από κοινωνικο-πολιτικές διαμάχες.

Στα συμπεράσματα επιχειρούμε μια σύντομη σύνθεση των ευρημάτων των τριών κεφαλαίων. Επιστρέφοντας στους αναλυτικούς άξονες που θέτει το πρώτο κεφάλαιο (δρώντες, θεσμοί, ειδημοσύνη, σχήματα νομιμοποίησης), επισημαίνουμε τον ρόλο των τεχνοκρατών και των προσώπων με ισχυρό πολιτικό κεφάλαιο στην προώθηση των επενδύσεων, τη δημιουργία θεσμών που παγιώνουν μία φιλοεπενδυτική κουλτούρα στα σημεία συνάντησης του κράτους με τους επενδυτές, τις πολιτικές χρήσεις της ειδημοσύνης και, τέλος, τη συμβολική διαμάχη γύρω από τα δημόσια αγαθά τα οποία επικαλούνται τα διαφορετικά μέτωπα υπέρ ή εναντίον των επενδύσεων (ανάπτυξη, προστασία του περιβάλλοντος, ποιότητα ζωής).



Κεφάλαιο 1

Τι έχει να πει η κοινωνιολογία για τις επενδυτικές πολιτικές;

Εισαγωγή

Το πρώτο μέλημά μας σε αυτό το βιβλίο είναι να κατασκευάσουμε ένα κοινωνιολογικό αναλυτικό σχήμα για τις επενδυτικές πολιτικές, ιδιαίτερα για τις πολιτικές προσέλκυσης άμεσων ξένων επενδύσεων.¹ Η κοινωνιολογία έχει ασχοληθεί με το αντικείμενο αυτό μόνο στο πλαίσιο ευρύτερων μελετών, όπως είναι αυτές που αφορούν στις επιπτώσεις της οικονομικής παγκοσμιοποίησης στις εξουσίες του έθνους-κράτους. Θεωρούμε, ωστόσο, ότι η ειδική μελέτη των επενδυτικών πολιτικών μπορεί να συμβάλει στον εμπλουτισμό των κοινωνιολογικών θεωριών για το κράτος και για τη σχέση του κράτους

1. Στο βιβλίο αυτό υιοθετούμε τον καθιερωμένο ορισμό για τις άμεσες ξένες επενδύσεις ως τις διεθνείς επενδύσεις που συνεπάγονται μακροχρόνια σχέση ανάμεσα στον άμεσο επενδυτή και την επιχείρηση στην οποία επενδύει. Στο πλαίσιο αυτής της σχέσης, ο άμεσος επενδυτής αποκτά σημαντικό βαθμό επιρροής ή και εξ ολοκλήρου την ευθύνη στη διαχείριση της επιχείρησης (UNCTAD, 1999, σελ. 4· Dunning and Lundan, 2008, σελ. 7). Οι άμεσες ξένες επενδύσεις διακρίνονται από τις διεθνείς επενδύσεις χαρτοφυλακίου, στις οποίες ο ξένος επενδυτής επενδύει στα χρεόγραφα μιας εταιρείας σε μικρότερη όμως κλίμακα και με κύριο σκοπό τον προσπορισμό κεφαλαιακών κερδών και όχι την επίτευξη μιας μακροχρόνιας σχέσης με την εταιρεία (UNCTAD, ό.π.). Το σύνηθες συμβατικό όριο για τη διάκριση μιας άμεσης ξένης επένδυσης από μια ξένη επένδυση χαρτοφυλακίου είναι η ιδιοκτησία του 10% των κοινών μετοχών μιας επιχείρησης, άνω του οποίου η επένδυση κατατάσσεται στις άμεσες ξένες επενδύσεις (UNCTAD, 1999· Dunning and Lundan, 2008). Στην πράξη, όταν μιλάμε για άμεσες ξένες επενδύσεις αναφερόμαστε στις διεθνείς επενδύσεις των πολυεθνικών εταιρειών.

με την οικονομία, καταλαμβάνοντας μια θέση δίπλα στα ζητήματα της φορολογίας και των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Η κοινωνιολογική ανάλυση των τρόπων με τους οποίους το κράτος «παρεμβαίνει» στην οικονομία για να κινητοποιήσει τους ιδιώτες να επενδύσουν μπορεί να ρίξει νέο φως σε φαινόμενα όπως ο σχεδιασμός στην οικονομία, η βιομηχανική πολιτική, ο διεθνής ανταγωνισμός για την προσέλκυση κεφαλαίων και ο προστατευτισμός.

Το κεφάλαιο θα ξεκινήσει με μια παρουσίαση των προσεγγίσεων των πολιτικών προσέλκυσης ξένων επενδύσεων, τις οποίες συναντούμε στα οικονομικά των πολυεθνικών, τη μαρξιστική πολιτική οικονομία και την κοινωνιολογία της παγκοσμιοποίησης. Στη συνέχεια, παρουσιάζουμε την προσέγγισή μας: ορίζουμε τις επενδυτικές πολιτικές σε σχέση με τις οικονομικές εξουσίες του κράτους και διακρίνουμε τους άξονες ανάλυσης μιας κοινωνιολογίας των δρώντων, οι οποίοι περιλαμβάνουν τα κοινωνικά χαρακτηριστικά των διαμορφωτών πολιτικής, τις σχέσεις τους με άλλους δρώντες (επιχειρηματίες, κοινωνία πολιτών, ειδικούς), τη χρήση των θεσμών και τους τρόπους νομιμοποίησης των επενδυτικών πολιτικών.

Η σχέση κράτους – πολυεθνικών εταιρειών: κύριες προσεγγίσεις

Στην ενότητα αυτή συζητάμε προσεγγίσεις ανάμεσα στις οποίες ο διάλογος είναι πολύ περιορισμένος. Ωστόσο, στον βαθμό που επιχειρούμε να οριοθετήσουμε κοινωνιολογικά ένα αντικείμενο το οποίο δεν έχει απασχολήσει ιδιαίτερα την επιστήμη αυτή, είναι απαραίτητο να κάνουμε μια επισκόπηση της ευρύτερης βιβλιογραφίας. Με αυτόν τον τρόπο θα εντοπίσουμε θεωρητικά στοιχεία τα οποία θα χρειαστεί να ενσωματώσουμε στην κοινωνιολογική προσέγγιση, αλλά και θα καταδείξουμε την ιδιαίτερη συμβολή που μπορεί να έχει η κοινωνιολογία στη μελέτη των επενδυτικών πολιτικών. Ξεκινάμε από τις θέσεις των Raymon Vernon και John Dunning, δύο εκ των επιδραστικότερων οικονομολόγων στη μελέτη των πολυεθνικών εταιρειών, οι οποίοι έχουν δημοσιεύσει εξαντλητικές εργασίες για το αντικείμενο και έχουν καταδείξει τους βασικούς μηχανισμούς που εξηγούν γιατί οι εταιρείες επενδύουν στο εξωτερικό. Συνεχίζουμε με τις οικο-

νομετρικές μελέτες που εξετάζουν το κατά πόσον οι ξένοι επενδυτές προτιμούν τις δημοκρατίες ή τα αυταρχικά καθεστώτα. Ακολουθεί η συζήτηση της μαρξιστικής πολιτικής οικονομίας για το νεοφιλελεύθερο «πολύ-κλιμακικό» (multi-scalar) κράτος. Με τη συζήτηση αυτή, μεταφερόμαστε σταδιακά από τους μετασχηματισμούς των πολυεθνικών εταιρειών στους μετασχηματισμούς του κράτους. Στη συνέχεια εξετάζουμε την κοινωνιολογική συζήτηση των δεκαετιών 1990 και 2000 σχετικά με το κατά πόσο υποχώρησαν οι εξουσίες του έθνους-κράτους στο πλαίσιο της οικονομικής παγκοσμιοποίησης, βασικός παίκτης της οποίας είναι οι πολυεθνικές εταιρείες. Η ενότητα κλείνει με τη συζήτηση, τόσο στα οικονομικά όσο στην κοινωνιολογία, για τη σχέση του κράτους με τις μεγάλες εταιρείες κατά την περίοδο που ακολούθησε την κρίση του 2008.

Καθιερωμένες προσεγγίσεις στα οικονομικά: θεωρίες των επιχειρήσεων και το ζήτημα των δημοκρατικών και αυταρχικών καθεστώτων

Τα οικονομικά των πολυεθνικών επιχειρήσεων έχουν την ιδιαιτερότητα ότι δεν κυριαρχούνται από νεοκλασικές προσεγγίσεις. Από τη δεκαετία του 1960 που άρχισαν να σχηματίζονται ως πεδίο, σπρήχθηκαν στα βιομηχανικά και οργανωσιακά οικονομικά και τα οικονομικά των επιχειρήσεων. Η θεμελιώδης διαφορά ανάμεσα στα οικονομικά των πολυεθνικών και τους κοινωνιολόγους που θα εξεταστεί σε αυτό το κεφάλαιο είναι ότι τα πρώτα εκκινούν από τις θεωρίες της πολυεθνικής επιχείρησης, ενώ οι τελευταίοι από θεωρίες του κράτους. Τα οικονομικά των πολυεθνικών εξετάζουν τις επενδυτικές πολιτικές πρωτίστως ως προς την ικανότητά τους να επηρεάζουν τα κίνητρα των πολυεθνικών για την ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων εκτός των συνόρων των χωρών στις οποίες εδρεύουν. Καθώς, όμως, τα οικονομικά των πολυεθνικών δεν περιορίζονται από τον νεοκλασικό φορμαλισμό, η ανάλυσή τους επεκτείνεται προς μια κατεύθυνση πολιτικής οικονομίας, εξετάζοντας τη σχέση πολυεθνικών και κυβερνήσεων ως μια ισορροπία δυνάμεων και ως μια διαδικασία διαπραγμάτευσης, στο πλαίσιο της οποίας κάθε πλευρά έχει διαφορετικά συμφέροντα και αναμενόμενα οφέλη. Στις επόμενες ενότητες, εξετάζουμε

τα έργα των Vernon και Dunning, οι οποίοι αποτελούν δύο από τους βασικότερους μελετητές των οικονομικών των πολυεθνικών, έχοντας προτείνει ολοκληρωμένες προσεγγίσεις για τη σχέση των πολυεθνικών με τις κυβερνήσεις. Η ενότητα ολοκληρώνεται με την παρουσίαση της συζήτησης αναφορικά με τη σχέση των διαφορετικών πολιτικών καθεστώτων (δημοκρατίες / αυταρχικά) με τις πολυεθνικές επιχειρήσεις.

Raymond Vernon: εντάσεις ανάμεσα στα έθνη-κράτη και τις πολυεθνικές εταιρείες

Ο Raymond Vernon, στο τελευταίο βιβλίο του (Vernon, 1998), εστίασε το ενδιαφέρον του στις εντάσεις οι οποίες χαρακτηρίζουν τη σχέση της διεθνούς οικονομίας, που κυριαρχείται από τις πολυεθνικές εταιρείες, με το παγκόσμιο πολιτικό σύστημα, που αποτελείται από έθνη-κράτη (ό.π., 1998, σελ. 27). Για τον Vernon, πολυεθνικές εταιρείες και έθνη-κράτη αποτελούν δύο διαφορετικά καθεστώτα, τα οποία απολαμβάνουν το καθένα τη δική του νομιμοποίηση και αποδοχή. Από τη μία πλευρά, τα έθνη-κράτη βασίζονται στην αρχή ότι οι πολίτες τους μπορούν να επιδιώκουν την ευημερία στα όρια της εθνικής δικαιοδοσίας. Από την άλλη πλευρά, οι πολυεθνικές αποσκοπούν στη μεγιστοποίηση της ευημερίας των μετόχων, χωρίς να δέχονται την άμεση ευθύνη για τις συνέπειες των δράσεών τους εντός καθεμιάς από τις εθνικές δικαιοδοσίες στις οποίες λειτουργούν (ό.π., 1998, σελ. 28). Καθώς αυτά τα δύο καθεστώτα είναι, ως ένα βαθμό, ασύμβατα, το άνοιγμα της παγκόσμιας οικονομίας παράγει οφέλη για κράτη και εταιρείες, αλλά, ταυτόχρονα, προκαλεί συγκρούσεις. Ο Vernon εντόπιζε με ρεαλισμό τα αντικρουόμενα συμφέροντα των δύο πλευρών, όντας ταυτόχρονα θετικά διακείμενος απέναντι στην ανοιχτή παγκόσμια οικονομία. Βασικός σκοπός του βιβλίου που εξετάζουμε εδώ ήταν να συμβάλει στην εύρεση λύσεων για την άμβλυνση των τριβών ανάμεσα σε πολυεθνικές και κυβερνήσεις, ώστε να διατηρηθούν τα οφέλη της ανοιχτής οικονομίας (βλ. ειδικά ό.π., 1998, σελ. 178-220).

Αν και στην ανάλυσή του ο Vernon εξετάζει τις διαφορετικές μορφές που παίρνει η σχέση πολυεθνικών-κυβερνήσεων ανάλογα με την πολιτικο-οικονομική διαδρομή και το επίπεδο ανάπτυξης των χωρών

προέλευσης και υποδοχής, εδώ θα περιοριστούμε στις πιο γενικές του επισημάνσεις (βλ. κυρίως ό.π., 1998, σελ. 1-60 και 178-220). Από την πλευρά των χωρών υποδοχής, η προσέλκυση των πολυεθνικών επιχειρήσεων φέρνει στην εθνική οικονομία κεφάλαια, τεχνολογία, πρόσβαση σε ξένες αγορές και, το σημαντικότερο, νέες θέσεις εργασίας (ό.π., σελ. 22, 31). Ο Vernon σημειώνει, όπως και άλλοι μελετητές (π.χ. Dunning and Lundan, 2008, σελ. 686-687), ότι είναι δύσκολο να αποτιμηθεί η αποτελεσματικότητα των πολιτικών προσέλκυσης των ξένων επενδύσεων και ότι το γενικότερο επίπεδο ανάπτυξης των υποδομών και του εκπαιδευτικού συστήματος μιας χώρας παίζουν πιθανότατα σημαντικότερο ρόλο από ό,τι τα ειδικά κίνητρα που παρέχουν οι επενδυτικές πολιτικές (Vernon, 1998, σελ. 35-37). Ωστόσο, η πεποίθηση ότι οι κυβερνητικές πρωτοβουλίες οδηγούν στην προσέλκυση των επενδύσεων και τη δημιουργία θέσεων εργασίας δίνει στις πρωτοβουλίες αυτές ιδιαίτερη πολιτική αξία.

Ταυτόχρονα, όμως, οι εθνικές κυβερνήσεις έχουν σημαντικούς λόγους για τους οποίους μπορεί να είναι επιφυλακτικές στο να ανοίξουν τις πόρτες των οικονομιών τους στις πολυεθνικές. Ως τέτοιοι λόγοι μπορούν να αναφερθούν η προστασία των εγχώριων παραγωγών από ισχυρούς ξένους ανταγωνιστές, η διασφάλιση της εθνικής αυτονομίας σε ευαίσθητους τομείς όπως τα τρόφιμα και η ενέργεια, καθώς και η εισαγωγή πολιτισμικών αξιών που μπορεί να είναι αντίθετες με την κουλτούρα της χώρας υποδοχής (ό.π., 1998, σελ. 46-53, 56). Η δραστηριοποίηση των πολυεθνικών σε πολλαπλές εθνικές δικαιοδοσίες θέτει μια σειρά οικονομικά και πολιτικά ζητήματα. Οι δυνατότητες των πολυεθνικών να αποφεύγουν τη φορολόγηση σε κάποιες από τις χώρες υποδοχής, κυρίως μέσω της τιμολόγησης των ενδοομιλικών συναλλαγών, είναι ένα μόνιμο αγκάθι για τις κυβερνήσεις (ό.π., 1998, σελ. 38-39). Ένα ζήτημα δικαιοδοσίας προκύπτει όταν μια χώρα επιχειρεί να ασκήσει ελέγχους πέραν των συνόρων της, επί της θυγατρικής μίας από τις πολυεθνικές της που βρίσκεται σε τρίτη χώρα (ό.π., 1998, σελ. 53). Η οικονομική δύναμη μιας πολυεθνικής μπορεί να λειτουργήσει ως μέσο πολιτικής πίεσης από τη χώρα προέλευσης προς τη χώρα υποδοχής (ό.π., σελ. 28). Οι πολυεθνικές υποστηρίζουν την προώθηση ανοικτών παγκόσμιων αγορών με την ελάχιστη παρέμβαση από τις εθνικές κυβερνήσεις· οι τελευταίες εκλαμβάνουν ενίοτε αυτό το αίτημα ως υποχώρηση των δεσμών των πολυεθνικών

με τις χώρες προέλευσης (ό.π., 1998, σελ. 149). Η αδυναμία των κυβερνήσεων να καταρτίσουν ένα παγκόσμιο πλαίσιο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πολυεθνικών (η οποία εκφράστηκε ιστορικά στην αποτυχία σύστασης ενός International Trade Organization το 1948) οδήγησε στην υιοθέτηση μη-δεσμευτικών κειμένων («κωδίκων») από τους διεθνείς οργανισμούς (Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, Παγκόσμια Τράπεζα, United Nation Conference on Trade and Development – UNCTAD και, κυρίως, από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης – ΟΟΣΑ το 1976) (ό.π., 1998, σελ. 184).

Ένα ενδιαφέρον στοιχείο στην ανάλυση του Vernon είναι ότι επισημαίνει την ασυμμετρία των οπτικών γωνιών και της πληροφόρησης ανάμεσα στις δύο πλευρές. Υποστηρίζει ότι η αναντιστοιχία ανάμεσα στα εθνικά συμφέροντα των κρατών και τις παγκόσμιες στρατηγικές και την παγκόσμια οργάνωση των πολυεθνικών έχει ως αποτέλεσμα το ότι οι εθνικές κυβερνήσεις δυσκολεύονται να αποκτήσουν σαφή γνώση της δράσης και της ταυτότητας των πολυεθνικών και αποκτούν αίσθημα ανασφάλειας στις συνομιλίες μαζί τους (ό.π., 1998, σελ. 22, 25-26).

Η στάση των κυβερνήσεων δεν είναι στατική, αλλά μπορεί να μεταβάλλεται ανάλογα με τη διαπραγματευτική δύναμή τους πριν και μετά την επένδυση: ενώ πριν την επένδυση η διαπραγματευτική θέση των εταιρειών είναι ισχυρότερη, εφόσον διατηρούν ακόμη το περιθώριο επιλογής του τύπου επένδυσης, μετά την υλοποίηση της επένδυσης οι εταιρείες περιέρχονται σε συγκριτικά πιο αδύναμη θέση καθώς δεσμεύονται από τα τοποθετημένα κεφάλαια – τη στιγμή αυτή οι κυβερνήσεις μπορεί να επιχειρήσουν την επαναδιαπραγμάτευση της συμφωνίας (ό.π., 1998, σελ. 65).

Από την πλευρά τους, οι πολυεθνικές επιχειρήσεις επιδιώκουν να διασφαλίζουν μια σειρά προϋποθέσεων για την ανάπτυξη και γεωγραφική επέκταση της δράσης τους. Τα αιτήματά τους ενσωματώνονται συχνά σε διεθνείς οικονομικές συμφωνίες που συνδέονται με οργανισμούς όπως ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου – ΠΟΕ, ο ΟΟΣΑ και η North American Free Trade Agreement – NAFTA, σε αποφάσεις της ΕΕ, και στις πολυάριθμες διμερείς συμφωνίες γύρω από φορολογικά, επενδυτικά και εμπορικά θέματα που διέπουν την οικονομική παγκοσμιοποίηση. Ο Vernon σημειώνει ότι, λόγω της πολυπλοκότητας αυτών των συμφωνιών, οι πολυεθνικές καλούνται να

συμμετέχουν ενεργά στη σύνταξή τους. Το βασικότερο ζήτημα για τις πολυεθνικές είναι η αποφυγή του ρίσκου της διπλής φορολόγησης, με χαρακτηριστική περίπτωση τους ειδικούς φόρους που παρακρατούν οι περισσότερες χώρες επί των μερισμάτων που αποδίδουν οι πολυεθνικές σε ξένους αποδέκτες (ό.π., 1998, σελ. 189). Άλλα ζητήματα είναι η ίση μεταχείριση με τους εγχώριους παραγωγούς, η εφαρμογή της αρχής του μάλλον ευνοούμενου κράτους, ο καθορισμός των διαδικασιών επίλυσης ενδεχόμενων διαφορών με τις κυβερνήσεις, οι αποζημιώσεις σε περίπτωση εθnicoποίησης, ζητήματα που σχετίζονται με τις ευρεσιτεχνίες, τα εμπορικά σήματα και τα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, καθώς και η εξασφάλιση φοροαπαλλαγών και άλλων προνομίων (ό.π., 1998, σελ. 37, 187, 191). Ο ανταγωνισμός μεταξύ των κυβερνήσεων για την προσέλκυση των πολυεθνικών είναι ένας μηχανισμός που οδηγεί στη διαμόρφωση όλο και πιο ευνοϊκών όρων για τις πολυεθνικές στα προαναφερόμενα ζητήματα (ό.π., 1998, σελ. 37).

John Dunning: ένα μοντέλο ανάλυσης της διαπραγμάτευσης ανάμεσα σε πολυεθνικές εταιρείες και χώρες υποδοχής

Ο John Dunning προσέγγισε τη σχέση πολυεθνικών εταιρειών και εθνικών κυβερνήσεων ταυτόχρονα ιστορικά και αναλυτικά (Dunning and Lundan, 2008, σελ. 665-732). Στην ενόπτια αυτή δεν θα σταθούμε στην ιστορική του προσέγγιση, η οποία συγκλίνει σε αρκετά σημεία με το έργο του Vernon. Θα εξετάσουμε το μοντέλο που προτείνει για την ανάλυση των διαπραγματεύσεων ανάμεσα στις πολυεθνικές και τις χώρες υποδοχής, το οποίο αποτελεί άμεση προέκταση του μοντέλου του σχετικά με τη δράση των πολυεθνικών στην παγκόσμια οικονομία.

Ο Dunning (μεταξύ άλλων, βλ. Dunning, 2001· Dunning and Lundan, 2008, σελ. 95-109) προτείνει ένα υπόδειγμα, σκοπός του οποίου είναι να συμπεριλάβει σε ένα συνθετικό σχήμα τους λόγους που ωθούν τις πολυεθνικές στο να παράγουν εκτός των συνόρων της χώρας από την οποία προέρχονται.² Το υπόδειγμα του Dunning

2. Για την κυριαρχία του υποδείγματος του Dunning, γνωστού ως «εκλεκτικό υπόδειγμα» (eclectic paradigm), στη συζήτηση για τις άμεσες ξένες επενδύσεις στο πεδίο των οικονομικών επιστημών, βλ. Paul and Feliciano-Cestero, 2021.

δέχεται σε έναν βαθμό τη νεοκλασική θεωρία του διεθνούς εμπορίου, αλλά το κύριο χαρακτηριστικό της είναι ότι χρησιμοποιεί στοιχεία από τη μικροοικονομική θεωρία της επιχείρησης και τα οργανωσιακά οικονομικά προκειμένου να εξηγήσει την ιδιοκτησία και τη χωρική κατανομή του προϊόντος. Δίνει έμφαση σε μεταβλητές όπως είναι η δομή της αγοράς, τα κόστη συναλλαγών και η σχέση τους με τις αγορές και τις ιεραρχίες, καθώς και οι διευθυντικές στρατηγικές και τα οργανωσιακά χαρακτηριστικά των επιχειρήσεων (θεσμικές ικανότητες, ικανότητα για καινοτομία, στάση απέναντι στα εμπορικά ρίσκα κ.λπ.). Καθώς δεν μπορούμε να παρουσιάσουμε εδώ με λεπτομέρεια την προσέγγιση, θα περιοριστούμε στο βασικό σχήμα ταξινόμησης των πλεονεκτημάτων με το οποίο ο Dunning εξηγεί τη διεθνή παραγωγή. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, ο Βρετανός οικονομολόγος χρησιμοποιεί το ίδιο σχήμα προκειμένου να αναλύσει τη διαπραγματευτική διαδικασία ανάμεσα σε κυβερνήσεις και πολυεθνικές.

Ο Dunning υποστήριζε ότι το επίπεδο και η δομή των δραστηριοτήτων προστιθέμενης αξίας που αναπτύσσουν οι πολυεθνικές στο εξωτερικό εξαρτάται από τρεις κατηγορίες πλεονεκτημάτων: α. οι πολυεθνικές υλοποιούν άμεσες ξένες επενδύσεις προκειμένου να αξιοποιήσουν τα μονοπωλιακά πλεονεκτήματά τους που απορρέουν από την ιδιοκτησία (Ownership-specific advantages), όπως είναι οι καινοτομίες, οι τεχνολογίες, η επωνυμία, οι διαχειριστικές ικανότητες κ.λπ.. Τα πλεονεκτήματα ιδιοκτησίας δίνουν προβάδισμα στις πολυεθνικές έναντι των εγχώριων εταιρειών των χωρών που υποδέχονται τις άμεσες ξένες επενδύσεις, β. οι πολυεθνικές υλοποιούν άμεσες ξένες επενδύσεις προκειμένου να αξιοποιήσουν πλεονεκτήματα που συνδέονται με τη χωροθέτηση (Location-specific advantages), όπως είναι η πρόσβαση σε αγορές και σε πόρους, η χρήση υποδομών μεταφορών και επικοινωνίας, το θεσμικό πλαίσιο της χώρας κ.λπ., γ. οι πολυεθνικές υλοποιούν άμεσες ξένες επενδύσεις προκειμένου να αξιοποιήσουν πλεονεκτήματα που απορρέουν από την εσωτερική χρήση συναλλαγών. Η έννοια των «πλεονεκτημάτων εσωτερίκευσης» (Internalization advantages) αναφέρεται στα οφέλη που αποκομίζει μια εταιρεία όταν υλοποιεί μια συναλλαγή (π.χ. την προμήθεια ενός ενδιάμεσου προϊόντος) όχι μέσω της αγοράς αλλά στο εσωτερικό της, υπό τη μορφή της συναλλαγής ανάμεσα σε δύο μονάδες της εταιρείας (π.χ. ανάμεσα σε μητρική και θυγατρική). Τα πλεονεκτήματα εσωτερί-

κευσης περιλαμβάνουν τη μείωση της αβεβαιότητας που συνδέεται με το διεθνές εμπόριο καθώς και τη δυνατότητα εφαρμογής στρατηγικών όπως η τιμολόγηση ενδοομιλικών συναλλαγών.

Σε αυτή τη βάση, οι Dunning και Lundan υποστήριξαν ότι η κυβερνητική δράση έχει ως σκοπό «να επηρεάσει το επίπεδο και το μοτίβο των δραστηριοτήτων προστιθέμενης αξίας των πολυεθνικών [και] συναράτται, πρώτα και κύρια, από τη διάδραση ανάμεσα στους σχηματισμούς των πλεονεκτημάτων χωροθέτησης, περιλαμβανομένων των θεσμικών πλεονεκτημάτων [...] και των πλεονεκτημάτων ιδιοκτησίας των πολυεθνικών» (Dunning and Lundan, 2008, σελ. 666-667). Τα πλεονεκτήματα ιδιοκτησίας των πολυεθνικών είναι περισσότερο ελκυστικά για τις κυβερνήσεις, όσο αυξάνεται η ιδιαιτερότητά τους και όσο μπορούν να συνδυαστούν με τους πόρους, ικανότητες και ενδιάμεσα αγαθά της χώρας υποδοχής (ό.π., σελ. 666). Οι κυβερνήσεις μπορούν να ωθήσουν τις εγχώριες ή ξένες επιχειρήσεις να αναπτύξουν διεθνή παραγωγή (εσωτερικεύοντας διασυννοριακές αγορές και συνάπτοντας συμμαχίες με ξένες εταιρείες), παρέχοντας δομές κινήτρων και επηρεάζοντας τις συνθήκες της αγοράς (ό.π., σελ. 666). Οι στόχοι των κυβερνήσεων είναι οικονομικοί (άνοιγμα των αγορών, αναβάθμιση των τοπικών πόρων και ικανοτήτων), αλλά μπορεί, επίσης, να είναι και κοινωνικοί και περιβαλλοντικοί (προώθηση περιβαλλοντικών προτύπων, περιφερειακή ανάπτυξη, προστασία πολιτισμικών αξιών κ.λπ.), κάτι που δυνητικά οδηγεί σε εντάσεις με τις πολυεθνικές οι οποίες εστιάζουν σε οικονομικούς στόχους (ό.π., σελ. 667).

Κυβερνήσεις και πολυεθνικές θα εισέλθουν σε διαπραγμάτευση εφόσον και οι δύο πλευρές εκτιμήσουν ότι η προσδοκώμενη οικονομική απόδοση είναι υψηλότερη από τα κόστη ευκαιρίας των πλεονεκτημάτων τους (ό.π., σελ. 670).³ Η κατανομή των οικονομικών αποδόσεων ανάμεσα σε κυβερνήσεις και πολυεθνικές εξαρτάται από τις διαπραγματευτικές τους θέσεις, οι οποίες, με τη σειρά τους, εξαρτώνται από τη σχετική σημασία που αποδίδει η κάθε πλευρά στα οφέ-

3. Κατά αυτόν τον τρόπο, οι Dunning και Lundan βλέπουν τις κυβερνήσεις και τις πολυεθνικές ως ορθολογικούς δρώντες. Αν και σημειώνουν ότι οι αξίες και οι νόρμες παίζουν ρόλο στη διαπραγμάτευση ανάμεσα στις δύο πλευρές (Dunning and Lundan, 2008, σελ. 670), τις αντιμετωπίζουν ως δευτερεύον στοιχείο συγκριτικά με τον υπολογισμό του κόστους ευκαιρίας.

λη που έχει να αποκομίσει από τα πλεονεκτήματα ιδιοκτησίας ή χωροθέτησης της άλλης (ό.π., σελ. 670-671).

Συμπληρωματικά σε αυτό το σχήμα, οι Dunning και Lundan επισημαίνουν ορισμένες ακόμα όψεις της διαπραγματευτικής διαδικασίας ανάμεσα σε πολυεθνικές και χώρες υποδοχής (ό.π., σελ. 671-672). Οι χειρισμοί και η διαπραγματευτική ικανότητα των πολυεθνικών και των κυβερνήσεων παίζουν σημαντικό ρόλο. Οι κυβερνήσεις πρέπει να έχουν την ικανότητα να αξιολογούν κατά πόσο είναι επωφελής η δραστηριότητα της πολυεθνικής για την εθνική οικονομία, καθώς και να διαθέτουν αποτελεσματικά κυβερνητικά τμήματα ή επενδυτικούς φορείς που να μπορούν να φέρουν σε πέρας τις διαπραγματεύσεις. Ανάλογα με τις ικανότητές τους, οι κυβερνήσεις μπορούν να επιλέξουν να εφαρμόσουν γενικές πολιτικές (οι οποίες έχουν τα πλεονεκτήματα της διαφάνειας και της συνέπειας) ή, συννηθέστερα, να εξετάσουν τα επενδυτικά σχέδια κατά περίπτωση (τακτική η οποία, ωστόσο, προϋποθέτει την ικανότητα προσέγγισης συγκεκριμένων επενδυτών και μπορεί να αποδειχθεί χρονοβόρα). Τέλος, οι Dunning και Lundan σημειώνουν ότι η διαπραγμάτευση δεν λαμβάνει χώρα μόνο τη στιγμή της εισόδου της πολυεθνικής σε μια εθνική οικονομία, αλλά οι δύο πλευρές μπορεί να οδηγηθούν αργότερα σε επαναδιαπραγμάτευση εφόσον μία ή και οι δύο θεωρήσουν ότι έχει μεταβληθεί η διαπραγματευτική τους ισχύς. Αυτό δεν συμβαίνει μόνο με τη σχετική αποδυνάμωση της θέσης πολυεθνικών μετά την υλοποίηση της επένδυσης, την οποία, όπως είδαμε, επεσήμανε ο Vernon, αλλά και επειδή οι κυβερνήσεις μπορεί να επιδιώξουν μεγαλύτερη συμμετοχή των τοπικών επιχειρήσεων στα οφέλη της δραστηριότητας των πολυεθνικών ή όταν οι κυβερνήσεις θελήσουν να προσφέρουν επιπλέον κίνητρα στις πολυεθνικές για να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους, σε περίπτωση που τα οφέλη από την αρχική επένδυση αποδείχθηκαν μεγαλύτερα του αναμενομένου.

Οι δημοκρατίες ή τα αυταρχικά καθεστώτα είναι πιο ελκυστικά για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις;

Μια σημαντική επιμέρους συζήτηση σε ό,τι αφορά τη σχέση πολιτικών θεσμών – πολυεθνικών εταιρειών εξετάζει το κατά πόσο οι δημοκρατίες ή τα αυταρχικά καθεστώτα είναι πιο ελκυστικά για τις

επενδύσεις των πολυεθνικών (για επισκοπήσεις βλ. Jensen, 2003· Li and Resnick, 2003· Li, 2009· Rajunen, 2008). Η συζήτηση για τη σχέση του τύπου πολιτικού καθεστώτος με τις πολυεθνικές εταιρείες έχει τις ρίζες της στη δεκαετία του 1980 και στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990, όταν κριτικοί στοχαστές (βλ. κυρίως O Neal, 1994) υποστήριξαν ότι οι πολυεθνικές προτιμούν τα τριποκοσμικά αυταρχικά καθεστώτα. Όπως θα δούμε, η ελκυστικότητα ενός πολιτικού καθεστώτος σχετίζεται με μια σειρά ζητημάτων πολιτικής, μεταξύ των οποίων θεμελιώδους σημασίας είναι ο βαθμός προστασίας των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας.

Η εμπειρική διερεύνηση της σχέσης του πολιτικού καθεστώτος με τις άμεσες ξένες επενδύσεις περιλαμβάνει κυρίως οικονομετρικές αναλύσεις από οικονομολόγους και, πιο συχνά, πολιτικούς επιστήμονες με δεδομένα από διαφορετικές χώρες. Η συζήτηση αυτή βασίζεται στην ιδέα ότι ο τύπος πολιτικού καθεστώτος επιδρά στο σύστημα κινήτρων των πολυεθνικών που τις ωθεί στις άμεσες ξένες επενδύσεις. Το θεωρητικό της υπόβαθρο είναι διπλό. Πρώτον, αντλεί από τα θεσμικά οικονομικά και από μελετητές όπως οι North και Weingast (North, 1990· North and Weingast, 1989· Weingast, 1995), οι οποίοι υποστήριξαν στις ιστορικές αναλύσεις τους ότι η δημοκρατία έπαιξε κίριο ρόλο στην οικονομική ανάπτυξη κατοχυρώνοντας την προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Δεύτερον, αντλεί από τα οικονομικά των πολυεθνικών εταιρειών με βασική αναφορά τον Dunning και το εκλεκτικό του υπόδειγμα (βλ. παραπάνω).

Αυτές οι οικονομετρικές αναλύσεις ορίζουν ως εξαρτημένα μεταβλητή τις εισροές των άμεσων ξένων επενδύσεων, συνήθως ως ποσοστό του ΑΕΠ. Ανεξάρτητη μεταβλητή είναι ο βαθμός δημοκρατικότητας/αυταρχικότητας των πολιτικών καθεστώτων, ενώ οι μεταβλητές ελέγχου περιλαμβάνουν το μέγεθος και την αύξηση του ΑΕΠ, τον βαθμό ρύθμισης των εργασιακών σχέσεων, το εργασιακό κόστος, την πολιτική διαφθορά, την πολιτική αστάθεια, τις φορολογικές πολιτικές, την ύπαρξη διεθνών συμφωνιών κ.λπ. Ο σκοπός των αναλύσεων είναι να ελεγχθεί η επίδραση των πολιτικών θεσμών στη δομή κινήτρων που ωθούν τις πολυεθνικές εταιρείες να επενδύουν στο εξωτερικό.

Συνολικά, τα αποτελέσματα των αναλύσεων είναι μάλλον αντιφατικά (Rajunen, 2008). Ορισμένοι μελετητές υποστήριξαν ότι τα αυ-

ταρχικά καθεστώτα προσελκύουν περισσότερες άμεσες ξένες επενδύσεις γιατί είναι σε θέση να προσαρμόζουν τις πολιτικές τους στις ανάγκες των πολυεθνικών (London and Ross, 1995· Schulz, 2006). Οι αυταρχικές κυβερνήσεις, καθώς δεν υπόκεινται στις πιέσεις των λαϊκών αιτημάτων, μπορούν να δημιουργούν ευνοϊκές συνθήκες για τους ξένους επενδυτές, όπως είναι η χαλάρωση της εργατικής νομοθεσίας, η συμπίεση των μισθών, η θέσπιση ευνοϊκών φορολογικών ρυθμίσεων και η κατάργηση μέτρων στήριξης των εγχώριων εταιρειών. Επίσης, έχει υποστηριχθεί ότι οι αυταρχικές κυβερνήσεις παρέχουν εγγυήσεις σε θέματα δικαιωμάτων ιδιοκτησίας ενάντια στην απειλή της εθνικοποίησης (Schulz, 2006). Ωστόσο, ορισμένοι από τους συγγραφείς αυτούς (London and Ross, 1995) σημειώνουν ότι τα καθεστώτα που είναι υπερβολικά καταπιεστικά εγκυμονούν εντάσεις οι οποίες δυνητικά οδηγούν σε απώλεια της πολιτικής σταθερότητας και, επομένως, δημιουργούν αβεβαιότητα για τους επενδυτές.

Στην αντίθετη κατεύθυνση κινούνται μελετητές, οι οποίοι υποστηρίζουν ότι οι δημοκρατίες προσελκύουν περισσότερες άμεσες ξένες επενδύσεις, καθώς εξασφαλίζουν πιο αποτελεσματικά την προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και την πολιτική σταθερότητα (Jensen, 2003, 2006). Ο έλεγχος που ασκούν οι ψηφοφόροι, οι δημοκρατικοί θεσμοί και ο σεβασμός του κράτους δικαίου θέτουν περιορισμούς στους εκλεγμένους πολιτικούς και μειώνουν τα περιθώρια για δήμευση ιδιωτικής περιουσίας, εθνικοποιήσεις και αυθαίρετες πολιτικές παρεμβάσεις στην ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα. Τα χαρακτηριστικά των δημοκρατιών φαίνεται να εγγυώνται τον εκ των υστέρων σεβασμό των συμφωνιών από τις εθνικές κυβερνήσεις (Jensen, 2003, 2006).

Άλλοι μελετητές διατύπωσαν ενδιάμεσα επιχειρήματα. Για παράδειγμα, οι Li και Resnick (2003, σελ. 187-188) υποστήριξαν ότι η δημοκρατία έχει αντικρουόμενες επιδράσεις στις εισροές των άμεσων ξένων επενδύσεων: από τη μία πλευρά, οι δημοκρατικοί θεσμοί περιορίζουν τις δυνατότητες των κυβερνήσεων να παρέχουν χρηματοδοτικά και φορολογικά κίνητρα στους ξένους επενδυτές· από την άλλη πλευρά, όμως, στις δημοκρατίες ο κίνδυνος παραβίασης των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας είναι μικρότερος. Οι Biglaiser και Staats (2009) υποστήριξαν, με βάση τα αποτελέσματα έρευνας στις ΗΠΑ, ότι οι διευθύνοντες σύμβουλοι των πολυεθνικών λαμβάνουν υπόψη στις

αποφάσεις τους κυρίως τον βαθμό κατοχύρωσης των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και την αποτελεσματικότητα του δικαστικού συστήματος σε μια χώρα, παράγοντες που μειώνουν το ρίσκο της επένδυσης. Τα χαρακτηριστικά αυτά απαντώνται συχνότερα στις δημοκρατίες, αλλά η δημοκρατία καθ' εαυτήν δεν λαμβάνεται ιδιαίτερα υπόψη από τις πολυεθνικές στην επιλογή της χώρας όπου θα επενδύσουν. Ακόμη, έχει υποστηριχθεί ότι ο τύπος πολιτικού καθεστώτος δεν έχει επιδράσεις στις άμεσες ξένες επενδύσεις (Büthe and Milner, 2008).

Μια σειρά άρθρων δείχνουν ότι διαφορετικοί τύποι αυταρχικών καθεστώτων έχουν διαφορετικές επιπτώσεις στις επενδύσεις, ανάλογα με τον βαθμό στον οποίο υιοθετούν ορισμένους θεσμούς της φιλελεύθερης δημοκρατίας (κοινοβούλια, δημόσια διαβούλευση). Οι Jensen κ.ά. (2014) υποστηρίζουν ότι η σχέση αυταρχικών καθεστώτων με τις επενδύσεις μεταβάλλεται ανάλογα με το αν υφίστανται πολυκομματικά κοινοβούλια. Η ύπαρξη πολυκομματικών κοινοβουλίων στα αυταρχικά καθεστώτα επιτρέπει την εκπροσώπηση και τη διαπραγμάτευση ανάμεσα στους δρώντες του ιδιωτικού τομέα προκειμένου να διαμορφωθούν κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης. Οι κανόνες εταιρικής διακυβέρνησης διασφαλίζουν τις ισορροπίες ανάμεσα, από τη μία, στους εγχώριους και ξένους επενδυτές και, από την άλλη, τους ισχυρούς εσωτερικούς εταιρικούς παράγοντες (corporate insiders, όπως είναι οι μάνατζερ και οι ισχυροί μέτοχοι), αποτρέποντας τους τελευταίους από το να καταχραστούν τη θέση τους εις βάρος των επενδυτών.

Αντικρουόμενες θέσεις έχουν διατυπωθεί σχετικά με το κατά πόσο η ύπαρξη πολυκομματικών κοινοβουλίων στα αυταρχικά καθεστώτα διασφαλίζει τους επενδυτές έναντι του κινδύνου δήμευσης των επιχειρήσεων από την εκτελεστική εξουσία. Οι Jensen κ.ά. (2014) υποστηρίζουν ότι τα κοινοβούλια παραμένουν λιγότερο ισχυρά έναντι της αυταρχικής ηγεσίας (δικτάτορας ή κόμμα) και, συνεπώς, δεν έχουν την ικανότητα να παράσχουν σχετική προστασία. Σε αντίθετη κατεύθυνση, οι Wilson και Wright (2015) υποστηρίζουν, βασιζόμενοι σε στοιχεία για την εθνικοποίηση πετρελαϊκών εταιρειών, ότι οι ξένοι επενδυτές αντιμετωπίζουν μικρότερο κίνδυνο δήμευσης από τις κυβερνήσεις στα αυταρχικά καθεστώτα τα οποία, ταυτόχρονα, έχουν έναν μη προσωποκεντρικό χαρακτήρα και επιτρέπουν τη λειτουργία κοινοβουλίων.

Η Bastiaens (2016) υποστηρίζει ότι οι ξένοι επενδυτές προτιμούν να επενδύουν σε αυταρχικά καθεστώτα που δεσμεύονται από διμερείς επενδυτικές συνθήκες. Τα αυταρχικά καθεστώτα αυξάνουν την αξιοπιστία τους εφόσον η συνομολόγηση στις διμερείς επενδυτικές συνθήκες είναι το αποτέλεσμα δημόσιας διαβούλευσης, η οποία με τη σειρά της καθιστά τις κυβερνήσεις υπόλογες στους πολίτες για την τήρηση των συνθηκών.

Οι Beazer και Blake (2018) υποστηρίζουν ότι οι πολυεθνικές επιχειρήσεις προσελκύονται από χώρες στις οποίες οι θεσμοί λειτουργούν με παρόμοιο τρόπο με τους θεσμούς στη χώρα από την οποία προέρχονται. Τα στοιχεία που εξετάζουν δείχνουν ότι οι πολυεθνικές κατευθύνονται σε χώρες, το δικαστικό σύστημα των οποίων έχει παρόμοια χαρακτηριστικά με αυτό της χώρας προέλευσης. Οι πολυεθνικές έλκονται από χώρες όπου μπορούν να αξιοποιήσουν τις ικανότητες που έχουν αναπτύξει στη χώρα προέλευσης: σε μια χώρα με ανεξάρτητο δικαστικό σύστημα οι πολυεθνικές καλλιεργούν υψηλού επιπέδου νομικές δεξιότητες, ενώ σε χώρες με λιγότερο αξιόπιστο δικαστικό σύστημα οι πολυεθνικές αναπτύσσουν άλλους τρόπους κατοχύρωσης των συμφερόντων τους (πολιτικές δικτυώσεις, διαφθορά κ.λπ.).

Ένα ειδικότερο θέμα σε ό,τι αφορά τη σχέση πολιτικών θεσμών και άμεσων ξένων επενδύσεων αποτελεί ο ρόλος των ομοσπονδιακών πολιτικών δομών. Ο Jensen (2003, 2006) υποστήριξε ότι οι ομοσπονδιακές δομές είναι ελκυστικές για τους ξένους επενδυτές διότι περιλαμβάνουν παίκτες αρνησικυρίας (veto players), οι οποίοι έχουν την εξουσία και τα κίνητρα για να προστατεύσουν τη λειτουργία των πολυεθνικών (για παράδειγμα, οι υποεθνικές πολιτικές αρχές, οι οποίες έχουν συμφέρον να διατηρήσουν τα τοπικά οφέλη που απορρέουν από τη δραστηριότητα των πολυεθνικών) ενάντια στην τάση των κεντρικών κυβερνήσεων να επαναδιαπραγματεύονται τις σχέσεις τους με τις επιχειρήσεις, αφότου έχει λάβει χώρα η επένδυση.⁴

4. Η συλλογιστική του Jensen συγκλίνει με άλλους μελετητές, οι οποίοι έχουν εξετάσει τη σχέση των τοπικών ελίτ με τις επιχειρήσεις. Ένα παράδειγμα είναι ο Elkin (αναφέρεται στο Evans, 2011, σελ. 103-105), ο οποίος, μιλώντας για τα «αστεακά καθεστώτα» (city regimes), ισχυρίζεται ότι οι τοπικές ελίτ, ειδικότερα στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, υποστηρίζουν τα συμφέροντα των επιχειρήσεων προκειμένου να αποκομίσουν τα μεγαλύτερα δυνατά τοπικά οικονομικά οφέλη, ενίοτε εις βάρος άλλων, κυρίως- κοινωνικών, ζητημάτων.

Μία όψη των πολιτικών θεσμών, η οποία έχει συζητηθεί εκτενώς σε σχέση με τις άμεσες ξένες επενδύσεις, είναι αυτή της πολιτικής αβεβαιότητας (κυβερνητική αστάθεια, εθνοτικές και θρησκευτικές εντάσεις κ.λπ.). Σε γενικές γραμμές, οι μελετητές συμφωνούν ότι όσο μεγαλύτερη είναι η πολιτική αβεβαιότητα σε μια χώρα τόσο λιγότερο προσελκύει τους ξένους επενδυτές (για μια επισκόπηση της συζήτησης βλ. Erkekoglu and Kilicarslan, 2016). Σε ένα πρόσφατο άρθρο, οι Canh κ.ά. (2020) εξετάζουν τη σχέση των ξένων επενδύσεων με την αβεβαιότητα στην οικονομική πολιτική. Υποστηρίζουν ότι όσο αυξάνεται η αβεβαιότητα στην οικονομική πολιτική μιας χώρας τόσο οι ξένες επενδύσεις μειώνονται, καθώς οι επενδυτές υιοθετούν στάση αναμονής. Ταυτόχρονα, όμως, όσο μεγεθύνεται η παγκόσμια οικονομική αβεβαιότητα τόσο οι ξένες επενδύσεις σε μια χώρα αυξάνονται, καθώς με δεδομένη τη γενική αβεβαιότητα σχετικοποιείται η σημασία της αβεβαιότητας στο επίπεδο των συγκεκριμένων χωρών.

Οι οικονομετρικές αναλύσεις της σχέσης των πολιτικών θεσμών με τις άμεσες ξένες επενδύσεις έχουν δεχθεί την κριτική ότι υποτιμούν τα συμφραζόμενα εντός των οποίων λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί (Rajunen, 2008). Οι δημοκρατικοί και αυταρχικοί θεσμοί επιδρούν διαφορετικά στις αποφάσεις των ξένων επενδυτών ανάλογα με το πώς συνδυάζονται με άλλες θεσμικές συνθήκες, όπως είναι η ρύθμιση της εργασίας, η πολιτική σταθερότητα και το δικαστικό σύστημα (Rajunen, 2008). Μπορεί να υποθεθεί εύλογα ότι ο ρόλος τυπικά παρόμοιων δημοκρατικών θεσμών ποικίλλει όταν μιλάμε για τόσο διαφορετικά ιστορικά, κοινωνικά και πολιτικά πλαίσια όπως αυτά της Λατινικής Αμερικής των δεκαετιών 1980-1990, των μετασοσιαλιστικών χωρών της Ανατολικής Ευρώπης της δεκαετίας 1990 και των νοτιοευρωπαϊκών χωρών της χρηματοπιστωτικής κρίσης της δεκαετίας 2010, με τις έντονες διαφορές τους ως προς το μέγεθος του ΑΕΠ, τις πολιτικές παραδόσεις, τη λειτουργία της κοινωνίας πολιτών κ.λπ. Έχει, επίσης, υποστηριχθεί ότι οι οικονομετρικές αναλύσεις της σχέσης της δημοκρατίας με τις άμεσες ξένες επενδύσεις πάσχουν από μια μη-ρεαλιστική αντιμετώπιση των ξένων επενδύσεων. Η Bandelj (2002, σελ. 416) σημειώνει ότι οι αναλύσεις αυτές αντιλαμβάνονται τους ξένους επενδυτές ως απομονωμένες μονάδες, παραγνωρίζοντας ότι τόσο οι πολυεθνικές εταιρείες όσο και τα έθνη-κράτη είναι ενσωματωμένες (embedded) σε πολιτικές σχέσεις, συμμαχίες και μεταναστευτικές και

εμπορικές ροές. Θα μπορούσαμε να προσθέσουμε ακόμη ένα σημείο κριτικής: οι οικονομετρικές αναλύσεις της σχέσης της δημοκρατίας με τις άμεσες ξένες επενδύσεις μεταχειρίζονται τους πολιτικούς θεσμούς ως απρόσωπους, ενιαίους δρώντες (για μια κριτική των θεσμικών οικονομικών στην ίδια κατεύθυνση βλ. Nee, 2005). Έτσι, παραβλέπουν τα άτομα και τις ομάδες που «κατοικούν» και «διαπραγματεύονται» τους θεσμούς. Παραβλέπουν, με άλλα λόγια, τα άτομα και τις ομάδες που δρουν υπό τους περιορισμούς που θέτουν οι κανόνες των θεσμών, αλλά και κάνουν στρατηγική χρήση των τελευταίων ανάλογα με τους σκοπούς τους.

Μαρξιστική πολιτική οικονομία: συσσώρευση κεφαλαίου και τα πολλαπλά επίπεδα της κρατικής εξουσίας

Σε αυτό το βιβλίο θα μας απασχολήσουν οι μεταρρυθμίσεις του Δημοσίου που έχουν ως στόχο την προώθηση ενός εξωστρεφούς μοντέλου οικονομικής ανάπτυξης, βασικό στοιχείο του οποίου αποτελεί η προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων. Από αυτή την άποψη, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η συζήτηση για την «ανακλιμάκωση» (rescaling) του κράτους, η οποία εξετάζει τους μετασχηματισμούς της κρατικής εξουσίας που συνδέονται με τη νεοφιλελεύθερη οικονομική παγκοσμιοποίηση.

Οι μαρξιστές πολιτικοί οικονομολόγοι και οικονομικοί γεωγράφοι χρησιμοποίησαν την έννοια της ανακλιμάκωσης προκειμένου να διερευνήσουν τους τρόπους με τους οποίους μετασχηματίστηκε το κράτος για να διαχειριστεί την κρίση του καπιταλισμού στη δεκαετία του 1970 (Brenner, 2009· Gualini, 2006). Τα κράτη υιοθέτησαν νέες μορφές διακυβέρνησης οι οποίες διευκόλυναν την προώθηση νεοφιλελεύθερων πολιτικών με στόχο την αποκατάσταση της συσσώρευσης κεφαλαίου. Οι νέες μορφές διακυβέρνησης περιελάμβαναν μια ταυτόχρονη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τις εθνικές κυβερνήσεις σε υπερεθνικούς οργανισμούς (όπως είναι η ΕΕ, η ΝΑΦΤΑ κ.λπ.) και στις υπο-εθνικές αρχές (περιφέρειες και πόλεις), μια διαδικασία που χαρακτηρίστηκε «glocalisation» (Swyngedow, 1997). Αυτή η ανακλιμάκωση των κρατικών εξουσιών παρείχε τα θεσμικά μέσα για την προώθηση πολιτικών που επικεντρώνονται στην προσφορά, όπως η

απορρύθμιση της αγοράς εργασίας, οι ιδιωτικοποιήσεις, η συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας κ.λπ., καθώς και για την προώθηση χωρικών πολιτικών που αποσκοπούν στην τοποθέτηση των μητροπόλεων και των πόλεων-περιφερειών στα παγκόσμια και ευρωπαϊκά κυκλώματα συσσώρευσης κεφαλαίου (Brenner, 2009, σελ. 128). Μέσα από την ανακλιμάκωση και τη νεοφιλελευθεροποίηση, το κράτος μετασχηματίζεται από το κεντρικό κράτος πρόνοιας, όπου οικονομία-κράτος-πρόνοια συντονίζονται στο εθνικό επίπεδο, στο ανταγωνιστικό κράτος, το οποίο βασίζεται σε πολυεπίπεδα δίκτυα και συνεργασίες (Brenner κ.ά., 2003, σελ. 4).

Οι θεωρητικοί της πολιτικής οικονομίας της ανακλιμάκωσης του κράτους συνδύασαν τη μαρξιστική σχολή της Ρύθμισης με στοιχεία από τους Gramsci και Polanyi και από τη διαδικασιακή (processual)/σχεσιακή κοινωνιολογία για να κατασκευάσουν ένα πρωτότυπο πλαίσιο ανάλυσης των πρόσφατων τάσεων στη σχέση κράτους και οικονομίας.

Από την άποψη που μας ενδιαφέρει εδώ, πρέπει να τονίσουμε τέσσερα στοιχεία της προσέγγισης αυτής:

- α. Αν και υιοθετεί τη μαρξιστική έμφαση στη σχέση κράτους – συσσώρευσης κεφαλαίου (Brenner, 2004· Jessop, 2008· Peck, 2002· Smith, 2003), δέχεται ότι η αιτιότητα ανάμεσα στα δύο μπορεί να είναι αμφίπλευρη. Όπως το θέτει ο Brenner, οι μετασχηματισμοί της κρατικής εξουσίας μπορούν να ιδωθούν είτε ως explanans είτε ως explanandum στη σχέση τους με τη συσσώρευση κεφαλαίου (Brenner, 2009). Αντλώντας από τον Polanyi, οι Brenner κ.ά. (2010, σελ. 330) υποστηρίζουν ότι η νεοφιλελευθεροποίηση δεν συνεπάγεται μόνο την υποχώρηση του κράτους αλλά και μια εκτεταμένη αναδιοργάνωση των ρυθμιστικών του λειτουργιών. Από αυτή την άποψη, η πολιτική οικονομία της ανακλιμάκωσης του κράτους συγκλίνει με τους κοινωνιολόγους που υποστηρίζουν ότι το κράτος παίζει έναν ενεργό ρόλο στην οικονομική παγκοσμιοποίηση (βλ. επόμενη ενότητα).
- β. Η έννοια της «ανακλιμάκωσης» δεν αναφέρεται μόνο στην αναδιανομή των εξουσιών ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα εξουσίας, αλλά και στον μετασχηματισμό των ίδιων των επιπέδων

εξουσίας. Πρόκειται για μια αντι-ουσιοκρατική αντίληψη της κρατικής εξουσίας και της κρατικής εδαφικότητας (Brenner κ.ά., 2003· Gualini, 2006, σελ. 884· Smith, 2003). Οι κρατικές κλίμακες-επίπεδα δεν είναι ποτέ πλήρως παγιωμένες. Ο Peck (2002, σελ. 339-40) σημειώνει ότι η ανακλιμάκωση δεν συνιστά απλώς μια αναδιανομή δεδομένων κοινωνικών λειτουργιών σε κάποια σταθερά χωρικά επίπεδα, αλλά μια διαδικασία διαμόρφωσης και μετασχηματισμού τόσο των κοινωνικών λειτουργιών όσο και των κλιμάκων. Από αυτή την άποψη, το ίδιο το περιεχόμενο του τι σημαίνει «υπερεθνικό», «εθνικό» και «υποεθνικό» μεταβάλλεται στο πλαίσιο της ανακλιμάκωσης. Η διαδικασία αυτή είναι ανοιχτή ως προς το τελικό της αποτέλεσμα και αναπτύσσεται μέσα από μια λογική πειραματισμών και σφαλμάτων.

- γ. Οι ρίζες και τα αίτια της κρατικής ανακλιμάκωσης βρίσκονται στο πεδίο της κοινωνικής εξουσίας, κυρίως στις ταξικές σχέσεις, καθώς και στις σχέσεις που βασίζονται στις υπόλοιπες μείζονες κοινωνικές διαιρέσεις, όπως είναι η φυλή, το φύλο και οι πολιτισμικές ταυτότητες (Brenner κ.ά., 2003· Brenner, 2009· Peck, 2002· Smith, 2003· Swyngedouw, 1997). Σε αυτή την κατεύθυνση, οι νεο-γκραμισιανοί μελετούν τα κοινωνικά μέτωπα στα οποία είναι ενσωματωμένα τα ηγεμονικά σχέδια και η κρατική ανακλιμάκωση (Gill, 2001· Van Apeldoorn, 2009).
- δ. Η πολιτική οικονομία της ανακλιμάκωσης δίνει ιδιαίτερη σημασία στις μορφές που παίρνει η κρατική ανακλιμάκωση στις διαφορετικές χώρες. Οι εμπειρίες των χωρών διαφέρουν ανάλογα με τις εθνικές και τοπικές πολιτικές κουλτούρες και παραδόσεις. Σε αυτό το πλαίσιο, η κρατική ανακλιμάκωση γίνεται κατανοητή ως μια διαδικασία που ακολουθεί διακριτά ιστορικά μονοπάτια (path dependency). Έτσι, όταν αναφερόμαστε στο κεϋνσιανό ή μετα-κεϋνσιανό κράτος, δεν πρέπει να έχουμε κατά νου κρατικές μορφές που απαντώνται με τον ίδιο ακριβώς τρόπο στις διάφορες χώρες, αλλά γενικούς τύπους που αποτυπώνουν τις τάσεις μετασχηματισμού της κρατικής εξουσίας (Brenner, 2009, σελ. 128).

Η μαρξιστική και νεο-γκραμισιανή πολιτική οικονομία που εξετάζουμε εδώ θεωρεί ότι η ανάδυση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης

είναι μέρος των ευρύτερων διαδικασιών μετασχηματισμού της κρατικής εξουσίας στο πλαίσιο της οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Για παράδειγμα, ο Gill (2001) είδε την ΕΕ και την πολύ-επίπεδη πολιτική της δομή ως περίπτωση της διεθνούς τάσης προς αυτό που αποκαλεί «νέο συνταγματισμό» (new constitutionalism). Με τον όρο αυτό, ο Gill εννοεί τον επανορισμό των πολιτικών αρχών και της λογοδοσίας, ο οποίος στοχεύει να καταστήσει το κράτος πιο φιλικό προς τις κυρίαρχες δυνάμεις του σύγχρονου καπιταλισμού, όπως είναι οι πολυεθνικές επιχειρήσεις, οι εταιρείες χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και οι θεσμικοί επενδυτές. Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση – ΟΝΕ, με το ανεξάρτητο τραπεζικό σύστημα και τον έλεγχο επί της δημοσιονομικής πολιτικής, είναι μια χαρακτηριστική περίπτωση νέου συνταγματισμού, καθώς απομονώνει την οικονομική διακυβέρνηση από τα λαϊκά αιτήματα για αναδιανεμητικές πολιτικές και σταθεροποιεί το επενδυτικό κλίμα σύμφωνα με τις ανάγκες των επιχειρήσεων και των κατόχων ιδιοκτησιών. Ο Van Apeldoorn (2009) δείχνει το πώς η διακυβέρνηση της ΕΕ, μέσα από την ιστορική της εξέλιξη από τη δεκαετία του 1980, έφτασε στον συγκερασμό των στόχων της ανταγωνιστικότητας και της κοινωνικής συνοχής. Η ΕΕ προωθεί, έτσι, τον νεοφιλελευθερισμό συνδυάζοντάς τον, τουλάχιστον ρητορικά, με σοσιαλδημοκρατικούς στόχους. Από αυτή την άποψη, υποστηρίζει ο Van Apeldoorn, η διακυβέρνηση της ΕΕ είναι η θεσμική έκφραση του «ενσωματωμένου» (embedded) νεοφιλελευθερισμού» ως ηγεμονικού σχεδίου (Van Apeldoorn, 2009, σελ. 21-22).

Ο Jessop προσεγγίζει την ΕΕ στο πλαίσιο των ευρύτερων θεωριών του για το συμπεριεριστικό ανταγωνιστικό κράτος και τη μεταδιακυβέρνηση (Jessop, 2008, σελ. 198-224· Jessop, 2009). Υποστηρίζει ότι, ενώ στα πρώτα της βήματα η ευρωπαϊκή ενοποίηση αποσκοπούσε στη δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς η οποία θα συμπλήρωνε τις εθνικές κεϋνσιανές πολιτικές, υπό την αυξανόμενη επιρροή του νεοφιλελευθερισμού από τη δεκαετία του 1980, η ΕΕ εξελίχθηκε σε ένα αναδυόμενο μετα-εθνικό καθεστώς που είναι προσαρμοσμένο στην επιδίωξη της ανταγωνιστικότητας στην παγκοσμιοποιούμενη οικονομία της γνώσης (Jessop, 2008, σελ. 214· Jessop, 2009, σελ. 87). Η εξέλιξη αυτή πραγματοποιήθηκε μέσα από την ανακλιμάκωση των αρμοδιοτήτων της οικονομικής και, εν μέρει, της κοινωνικής πολιτικής προς τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Συγκλίνοντας με τον Van Apeldoorn, ο

Jessor υποστηρίζει ότι, μέσα από την ιδιαίτερη ιστορική της διαδρομή, η ΕΕ έφτασε να συνδέσει το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο με τον στόχο της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, υιοθετώντας ένα μείγμα πολιτικών κοινωνικής πρόνοιας (welfare) και πολιτικών εμπλουτισμού της εργασίας (workfare), με τις τελευταίες να δίνουν τον τόνο (Jessor, 2008, 2009). Σε ό,τι αφορά τον πολύ-επίπεδο χαρακτήρα της κοινοτικής διακυβέρνησης, ο Jessor υποστηρίζει ότι εκφράζει αυτό που αποκαλεί «μεταδιακυβέρνηση», δηλαδή τον αναστοχαστικό επανασχεδιασμό των αγορών και των οργανώσεων ως απάντηση στις αποτυχίες της διακυβέρνησης. Η μεταδιακυβέρνηση στην ΕΕ εκφράζεται στον τρόπο με τον οποίο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επιτηρεί τις κοινοτικές πολιτικές, στον συντονιστικό ρόλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και, κυρίως, στην Μέθοδο Ανοιχτού Συντονισμού, η οποία δίνει έμφαση στον εθελοντικό διαμοιρασμό των βέλτιστων πρακτικών.

Η μαρξιστική πολιτική οικονομία είχε πολύτιμη συμβολή στη μελέτη των πολύ-επίπεδων πολιτικών δομών μέσα από την επεξεργασία της έννοιας της κρατικής «ανακλιμάκωσης». Σε αντίθεση με τις οικονομετρικές μελέτες που μελετούν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών για την προσέλκυση των άμεσων ξένων επενδύσεων, έχει την αρετή ότι επικεντρώνεται στους μετασχηματισμούς της κρατικής εξουσίας. Θα πρέπει, ωστόσο, να επισημάνουμε κριτικά ορισμένα σημεία. Πρώτον, η σχετική βιβλιογραφία έχει κυρίως θεωρητικό χαρακτήρα και δεν παρέχει επιχειρησιακές έννοιες για τη μελέτη της σχέσης των πολιτικών δομών με τους διεθνείς επενδυτές. Δεύτερον, εξετάζει τη σχέση του κράτους με την οικονομία επικεντρώνοντας στον ρόλο του πρώτου στη συσσώρευση κεφαλαίου και στην αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης, παραβλέποντας άλλους παράγοντες που επηρεάζουν τις αποφάσεις των διαμορφωτών πολιτικής (σπουδές, επιρροές από την οικονομική ορθοδοξία, φαινόμενα «περιστρεφόμενων θυρών» ανάμεσα σε πολιτική και επιχειρήσεις κ.λπ.). Τρίτον, ενώ η μαρξιστική πολιτική οικονομία δίνει έμφαση στον ρόλο των συλλογικών δρώντων (κυρίως τις κοινωνικές τάξεις) στις διαδικασίες κρατικής ανακλιμάκωσης, προσεγγίζει τους κρατικούς θεσμούς ως ενιαίους δρώντες παραβλέποντας τις ομάδες και τα άτομα που δρουν στο εσωτερικό τους. Από τη δική μας σκοπιά, έχει ενδιαφέρον να προσεγγίσουμε τις μεταρρυθμίσεις του κράτους ως στρατηγικές επιλογές ατόμων και ομάδων που δραστηριοποιούνται στο πεδίο των δη-

μόσιων πολιτικών. Τέταρτον, ενώ η έννοια της «ανακλιμάκωσης» μάς προσφέρει ένα χρήσιμο εργαλείο για την κατανόηση της κατεύθυνσης στην οποία μεταβάλλεται η κρατική εξουσία, ταυτόχρονα υπερεκτιμά το βάθος αυτής της μεταβολής. Παρά τις ουσιαστικές αλλαγές στην κρατική εξουσία, με τη μερική εξαίρεση της ΕΕ, κατά την περίοδο της πρόσφατης παγκοσμιοποίησης δεν αναδύθηκε ένα μετα-εθνικό κρατικό καθεστώς σε αντικατάσταση του έθνους-κράτους. Τη συζήτηση αυτή συνεχίζουμε στην επόμενη ενότητα μέσα από την επισκόπηση των κοινωνιολογικών προσεγγίσεων για τη σχέση κράτους-πολυεθνικών επιχειρήσεων.

Κοινωνιολογικές προσεγγίσεις των επιπτώσεων της οικονομικής παγκοσμιοποίησης στην κρατική εξουσία

Οι κοινωνιολόγοι έχουν εξετάσει τη σχέση του κράτους με τις πολυεθνικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο της γενικότερης συζήτησης για τον ρόλο του κράτους στην οικονομική παγκοσμιοποίηση. Στις δεκαετίες 1980, 1990 και 2000, διαδικασίες όπως η μείωση των περιορισμών στην κυκλοφορία των κεφαλαίων, ο πολλαπλασιασμός των διεθνών (διμερών και περιφερειακών) οικονομικών συμφωνιών, η αύξηση του αριθμού και της κινητικότητας των πολυεθνικών εταιρειών, η μεταφορά μέρους της παραγωγής στις αναπτυσσόμενες οικονομίες της Ασίας και η διεθνοποίηση των αλυσίδων αξίας, άλλαξαν τις ισορροπίες ανάμεσα στο έθνος-κράτος και την οικονομία της αγοράς όπως είχαν διαμορφωθεί μεταπολεμικά. Το ερώτημα είναι το κατά πόσο η οικονομική παγκοσμιοποίηση σηματοδοτεί την ιστορική παρακμή του έθνους-κράτους. Ορισμένοι μελετητές υποστήριξαν ότι το έθνος-κράτος, αν και συνεχίζει να υφίσταται, χάνει σημαντικό μέρος των εξουσιών που είχε συγκεντρώσει τους προηγούμενους δύο αιώνες. Άλλοι υποστήριξαν, αντίθετα, ότι το έθνος-κράτος παίζει έναν ενεργό ρόλο στην οικονομική παγκοσμιοποίηση και ότι οι εξουσίες του συνολικά μάλλον μετασχηματίζονται παρά υποχωρούν. Οι επόμενες σελίδες είναι αφιερωμένες στις σχετικές επιχειρηματολογίες.⁵

5. Ενώ στην πολιτική επιστήμη και, όπως είδαμε, στη μαρξιστική πολιτική οικονομία συναντούμε προσπάθειες θεωρητικοποίησης των νέων μορφών εξουσίας που

Η ενόπτια κλείνει με την παρουσίαση της κοινωνιολογικής μελέτης των δρώντων της παγκοσμιοποίησης. Πρόκειται για μια πιο ειδική συζήτηση, η οποία είναι σημαντική για την προβληματική αυτού του βιβλίου.

Επιχειρήματα σχετικά με την υποχώρηση του κράτους

Βασική εκπρόσωπος της επιχειρηματολογίας για την υποχώρηση της κρατικής εξουσίας ήταν η Susan Strange (2004, αγγλική έκδοση 1996). Το βασικό μέλημα της Strange ήταν να αντικρούσει την κρατο-κεντρική αντίληψη που κυριαρχούσε τη δεκαετία του 1990 στον κλάδο των διεθνών σχέσεων. Η Strange υποστήριξε ότι η κυριαρχία των κρατών αποδυναμώνεται υπέρ ενός αριθμού δρώντων, οι οποίοι περιλαμβάνουν τις παγκόσμιες αγορές και τις πολυεθνικές εταιρείες, τις μη-κυβερνητικές οργανώσεις και τα έκνομα δίκτυα εξουσίας όπως η μαφία (αν και ήταν μάλλον δύσπιστη ως προς το κατά πόσο τα κράτη είχαν εκχωρήσει σημαντικές εξουσίες σε υπερεθνικούς θεσμούς όπως η ΕΕ, Strange, 2004, σελ. 326). Η θέση της Strange ήταν ότι το κράτος δεν εξαφανίζεται αλλά μετατρέπεται σε μία μόνο πηγή εξουσίας μεταξύ άλλων, με περιορισμένους πόρους και δικαιοδοσίες (ό.π., σελ. 93, 140). Η υποχώρηση της κρατικής εξουσίας, όμως, δεν εντασσόταν σε ένα απλό παιχνίδι μηδενικού αθροίσματος με τις πολυεθνικές και τους άλλους φορείς της παγκοσμιοποίησης. Η Strange σκιαγραφόσε μια σύνθετη και πραγματιστική εικόνα για το παγκόσμιο σύστημα, υποστηρίζοντας ότι η μεταβολή των ισορροπιών δύναμης και η παρακμή των κρατών δεν ενίσχυσε μόνο τις αγορές αλλά και δημιούργησε περιθώρια για ad hoc διευθετήσεις, για έκνομη δραστηριότητα χωρίς κρατική εξουσία ή απλώς για κενά εξουσίας, όπου κανείς δεν είναι υπεύθυνος (ό.π.,

υπερβαίνουν το έθνος-κράτος, ειδικά σε ό,τι αφορά στην ΕΕ (βλ. την έννοια της «πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης», Marks, Hooghe and Blank, 1996 και την έννοια της «πολυ-κλιμακικής διακυβέρνησης» του Jessop), αντίστοιχες προσπάθειες σχεδόν απουσιάζουν από την κοινωνιολογική συζήτηση. Μία εξαίρεση είναι ο Castells (2000), ο οποίος συνέλαβε το σύγχρονο κράτος ως ένα «δικτυακό κράτος», στο πλαίσιο του οποίου κυβερνητικοί και μη-κυβερνητικοί πολιτικοί θεσμοί διαφορετικών επιπέδων που εκτείνονται από το διεθνές ως το τοπικό επίπεδο μοιράζονται την εξουσία και συμμετέχουν στη λήψη των αποφάσεων.

σελ. 86, 93). Συνολικά, δεν υφίσταται ένα σύστημα παγκόσμιας διακυβέρνησης «αλλά μάλλον ένα σαθρό συνονθύλευμα αντικρουόμενων πηγών εξουσίας» (ό.π., σελ. 358).

Από την άποψη που μας ενδιαφέρει εδώ, έχει σημασία να επιμείνουμε στις διαπιστώσεις της Strange αναφορικά με την υποχώρηση των οικονομικών εξουσιών του κράτους, ειδικά σε σχέση με τις πολυεθνικές εταιρείες (βλ. κυρίως ό.π., σελ. 107-127, 140-155). Η Strange υποστήριζε ότι η υποχώρηση της κρατικής εξουσίας είναι εμφανής σε όλα τα βασικά πεδία άσκησης οικονομικής πολιτικής. Η άσκηση νομοσιατικής πολιτικής είχε μειωμένες δυνατότητες, όπως έδειχνε η διεθνοποίηση του πληθωρισμού, τα περιθώρια εφαρμογής αντικυκλικής πολιτικής ήταν στενά, τα δημόσια έσοδα περιορίζονταν από τον διεθνή ανταγωνισμό για ιδιωτικές επενδύσεις, η ανταγωνιστικότητα στην παγκόσμια αγορά επέβαλλε την κατάρρευση των κρατικών μονοπωλίων και της προστασίας των εθνικών πρωταθλητών. Γενικότερα, το κράτος φαινόταν να έχει χάσει την ελευθερία στην επιλογή μοντέλου καπιταλιστικής ανάπτυξης υπό το βάρος μιας σύγκλισης των οικονομικών μοντέλων.

Ταυτόχρονα, οι πολυεθνικές εταιρείες κέρδιζαν έδαφος. Στη φορολογία, οι πολυεθνικές είχαν την ευχέρεια να επιλέγουν πού θα φορολογηθούν, συμπεριλαμβανομένων των φορολογικών παραδείσεων, να επωφελούνται του φορολογικού ανταγωνισμού των χωρών και να διαπραγματεύονται *ad hoc* συμφωνίες με τις κυβερνητικές φορολογικές υπηρεσίες. Στο εμπόριο, η επιρροή τους ήταν σαφώς πιο καθοριστική από αυτή των κυβερνήσεων, καθώς σχεδόν το μισό διεθνές εμπόριο καλυπτόταν από τις συναλλαγές μεταξύ των πολυεθνικών, των υποκαταστημάτων τους και των συνεργαζόμενων εταιρειών, ενώ η επίδραση των κρατικών εργαλείων (δασμοί, ποσοτώσεις, εμπορικοί περιορισμοί) είχε υποχωρήσει. Σε ό,τι αφορά στην παραγωγή, οι αποφάσεις σχετικά με το τι, πού και πώς παράγεται ένα αγαθό ή υπηρεσία ανήκουν στις εταιρείες, τάση που ισχύει και στην κατεύθυνση της τεχνολογίας. Μέσα από την κινητικότητα τους, οι πολυεθνικές προσδιορίζουν την ανακατανομή του πλούτου ανάμεσα σε ανεπτυγμένες και αναπτυσσόμενες χώρες, παίρνοντας τη θέση των μεταπολεμικών προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας. Ακόμη και στις εργασιακές σχέσεις, πεδίο το οποίο ρυθμιζόταν μεταπολεμικά, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό ανάλογα με τη χώρα, από διάφορες

κορπορατιστικές διευθετήσεις, ένα μεγάλο μέρος των διαπραγματεύσεων διεξαγόταν πλέον εντός των επιχειρήσεων.

Πιο πρόσφατα, ο Crouch (Κράουτς, 2006· 2014) υποστήριξε, επίσης, ότι η κρατική εξουσία έχει υποχωρήσει έναντι αυτής των πολυεθνικών εταιρειών, ως συνέπεια της συνεχιζόμενης κυριαρχίας του νεοφιλελευθερισμού. Ο Crouch βασίζει την ανάλυσή του στη διάκριση ανάμεσα στην ιδιωτικοποίηση και την αγοραιοποίηση (Κράουτς, 2014, σελ. 119-123). Είναι δυνατό να έχουμε ιδιωτικοποίηση χωρίς αγορά, όπως στην περίπτωση της δημιουργίας ενός ιδιωτικού μονοπωλίου, όπως και αγοραιοποίηση χωρίς ιδιωτικοποίηση, όπως στην περίπτωση που μια δημόσια επιχείρηση διαθέτει τις υπηρεσίες της στην αγορά. Ο Crouch υποστηρίζει ότι ο νεοφιλελευθερισμός βασικά ευνοεί τις μεγάλες εταιρείες και όχι τις αγορές, οι οποίες για να λειτουργήσουν χρειάζονται, μεταξύ άλλων, μεγάλο αριθμό ανταγωνιστών (ό.π., σελ. 128-129, 138).

Σε ό,τι αφορά τις παγκόσμιες εταιρείες, ο Crouch διέκρινε δύο τρόπους με τους οποίους αποκτούν πολιτική εξουσία: Πρώτον, με τη δυνατότητά τους «να ψωνίζουν καθεστώς», δηλαδή να κατευθύνουν τις επενδύσεις τους σε χώρες όπου βρίσκουν τους πιο ευνοϊκούς όρους σε ό,τι αφορά τη φορολογία των εταιρειών, την προστασία της εργασίας και περιβαλλοντικές και άλλες ρυθμίσεις (ό.π., σελ. 180). Η επισήμανση αυτή είναι κοινός τόπος για τους μελετητές της οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Αυτό που έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στον συλλογισμό του Crouch είναι το πώς ορίζει τις πολιτικές συνέπειες της κινητικότητας των πολυεθνικών. Δέχεται, όπως και άλλοι μελετητές (βλ. π.χ. Dunning and Lundan, 2008, σελ. 615-617, 687-688), ότι ο ανταγωνισμός των χωρών για την προσέλκυση των πολυεθνικών, ο οποίος οδηγεί φορολογία και ρυθμίσεις σε μια εξίσωση προς τα κάτω (race-to-the-bottom), δεν είναι ο μόνος και ίσως ούτε ο πιο καθοριστικός παράγοντας που προσδιορίζει τη χωροθέτηση των επενδύσεων των πολυεθνικών (προτιμώνται συχνότερα οι χώρες με καλύτερη υποδομή ή συνθήκες εργασίας παρά αυτές με χαμηλότερη φορολογία, ενώ ταυτόχρονα το μη ανακτήσιμο κόστος των ήδη υλοποιημένων επενδύσεων δεν επιτρέπει την εύκολη μετεγκατάστασή τους). Ωστόσο, ο ανταγωνισμός ανάμεσα στις χώρες για την προσέλκυση των πολυεθνικών δίνει στις τελευταίες την πρωτοβουλία να καθορίζουν ποιες πολιτικές θα θεωρηθούν επιτυχημένες. Η διαδικασία αυτή, συ-

νεπώς, αυξάνει τη δύναμη των παγκόσμιων εταιρειών να καθορίζουν τους κανόνες του ανταγωνισμού ανάμεσα στις χώρες (Κράουτς, 2014, σελ. 180-2).

Δεύτερον, ο Crouch υποστήριξε ότι οι πολυεθνικές έχουν τη δυνατότητα να παίζουν ρυθμιστικό ρόλο στο διεθνές επίπεδο με αμεσότερο τρόπο από ό,τι στο εθνικό. Ο Crouch θεωρούσε υπερβολική την εκτίμηση ότι η απουσία μιας παγκόσμιας κυβέρνησης καθιστά τον διεθνή χώρο ένα πεδίο χωρίς κανόνες όπου μπορούν να δρουν ανεξέλεγκτα οι πολυεθνικές: η δημιουργία των διεθνών οργανισμών στη μεταπολεμική περίοδο και, μεταγενέστερα, των περιφερειακών ενώσεων συνιστά αύξηση της ρυθμιστικής δραστηριότητας, η οποία, σε σημαντικό βαθμό, ενσωματώνει και εκφράζει τις εθνικές κυβερνήσεις.⁶ Το ειδοποιό γνώρισμα της σημερινής δράσης των πολυεθνικών εταιρειών είναι ότι μπορούν να επηρεάζουν τη χάραξη των πολιτικών με τρόπο που ξεπερνάει τις παραδοσιακές πρακτικές των «οργανωμένων πιέσεων» (lobbying). Οι πολυεθνικές δεν ασκούν απλώς πιέσεις, αλλά συνεργάζονται από κοντά με τις κυβερνήσεις, λειτουργώντας ως σύμβουλοί τους, τοποθετώντας δικό τους προσωπικό στα υπουργικά γραφεία και εγκαθιδρύοντας ιδιωτικά ρυθμιστικά συστήματα. Η ισχύς των πολυεθνικών υπογραμμίζεται από το γεγονός ότι, τουλάχιστον πριν προχωρήσουν στις επενδύσεις τους, διαπραγματεύονται με τις κυβερνήσεις χωρίς να υπάγονται στη δικαιοδοσία τους και, συνεπώς, διαθέτουν αυξημένη αυτονομία απέναντί τους. Τέλος, οι πολυεθνικές αποτελούν ισχυρούς παίκτες με υψηλό επίπεδο οργάνωσης, εξοπλισμού και στελέχωσης, στους οποίους δύσκολα μπορούν να επιβάλουν την κυριαρχία τους οι φτωχότερες χώρες με τους περιορισμένους πόρους τους.

6. Τη θέση αυτή μοιράζονται και άλλοι μελετητές. Οι Block και Evans (2005, σελ. 516) σημειώνουν ότι οι παγκόσμιες αγορές δεν βρίσκονται πέραν των θεσμικών ρυθμίσεων και ότι η ανάδυσή τους συνδέθηκε ιστορικά με «ένα εντυπωσιακό φάσμα νέων παγκόσμιων θεσμών διακυβέρνησης». Οι Djelic και Quack (2004) υποστηρίζουν ότι ο διεθνικός χώρος δεν είναι ανομικός αλλά περιλαμβάνει διαδικασίες διαμόρφωσης κανόνων, οι οποίες, επιπλέον, επηρεάζουν τον μετασχηματισμό των θεσμών και στο εθνικό επίπεδο.

Επιχειρήματα σχετικά με τη διατήρηση ή αύξηση της σημασίας του κράτους

Σε αντίθεση με τα επιχειρήματα που παρουσιάσαμε στην προηγούμενη ενότητα, άλλοι κοινωνιολόγοι υπήρξαν κριτικοί απέναντι στην άποψη ότι το κράτος έχει υποχωρήσει ως αποτέλεσμα της οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, σημείωναν ότι το κράτος εξαρχής συνδεόταν με διεθνείς διαδικασίες και ότι η ίδια η οικονομική παγκοσμιοποίηση είναι εν πολλοίς προϊόν της δράσης των εθνών-κρατών. Η επιχειρηματολογία αυτή βασίζεται στη βεμπεριανή παράδοση που αναγνωρίζει στο κράτος ενεργό ρόλο στην ανάδυση του ορθολογικού καπιταλισμού, ειδικά μέσα από τη νομική εγγύηση της ιδιοκτησίας και της ισχύος των συμβολαίων (Block and Evans, 2005). Βασίζεται, επίσης, στην παράδοση του Polanyi, σύμφωνα με την οποία το κράτος διασφαλίζει τις προϋποθέσεις λειτουργίας της αγοράς μέσα από ρυθμίσεις που αντισταθμίζουν τις επιβλαβείς συνέπειες της εμπορευματοποίησης της γης, της εργασίας και του χρήματος (Πολάνυι, 2007). Σε γενικές γραμμές, οι κοινωνιολόγοι αυτοί εξετάζουν τη σχέση του κράτους με την οικονομική παγκοσμιοποίηση χωρίς να προτείνουν κάποια ειδική θεωρία, αλλά επεκτείνοντας τις γενικές αρχές κοινωνιολογικής μελέτης του κράτους και του ρόλου του στην οικονομία, όπως αυτές είχαν διαμορφωθεί για την κατανόηση του έθνους-κράτους.

Ο Michael Mann (1997) σχετικοποίησε την ιδέα της υποχώρησης της ισχύος του έθνους-κράτους ως αποτέλεσμα της καπιταλιστικής παγκοσμιοποίησης. Βασικό στοιχείο της ανάλυσής του είναι η διάκριση ανάμεσα σε πέντε διαφορετικά «κοινωνικο-χωρικά δίκτυα κοινωνικής διάδρασης»: τοπικά, εθνικά, διεθνή (international), δι-εθνικά (transnational) και παγκόσμια (global). Ο ορισμός των τριών τελευταίων εννοιών επιτρέπει στον Mann να διακρίνει τις διαφορετικές αποχρώσεις των διαδικασιών που συνήθως αποδίδουμε στην «παγκοσμιοποίηση»: τα διεθνή δίκτυα αφορούν σχέσεις μεταξύ εθνικά προσδιορισμένων οντοτήτων (π.χ. κράτη, εταιρικοί «εθνικοί πρωταθλητές»): τα δι-εθνικά δίκτυα διαπερνούν τα εθνικά σύνορα χωρίς να επηρεάζονται από αυτά· και τα παγκόσμια δίκτυα καλύπτουν το σύνολο ή το μεγαλύτερο μέρος του κόσμου.

Το επιχείρημα του Mann είναι ότι δεν είμαστε μάρτυρες της επικράτησης μιας παγκόσμιας κοινωνικής οργάνωσης, αλλά ότι σήμερα, όπως

και στο παρελθόν, τα διαφορετικά δίκτυα κοινωνικής διάδρασης συνυπάρχουν, διασταυρώνονται και αλληλεπικαλύπτονται με διαφορετικούς τρόπους. Το πρώτο σκέλος του επιχειρήματός του είναι ιστορικό (ό.π., σελ. 476-8). Υποστήριξε ότι ήδη από την άνοδό του το έθνος-κράτος ήταν συνυφασμένο με την επέκταση ορισμένων «δι-εθνικών» σχέσεων εξουσίας όπως είναι ο βιομηχανικός καπιταλισμός και οι ιδεολογίες του φιλελευθερισμού και του σοσιαλισμού και με πολιτισμικές ταυτότητες που ξεπερνούσαν τα εθνικά όρια (Ευρώπη, χριστιανοσύνη, λευκή φυλή). Στα τέλη του 19ου αιώνα, η ισχύς του έθνους-κράτους βάθυνε (με την επιβολή δασμών και την επέκταση των λειτουργιών του κράτους στην εκπαίδευση και την υγεία), την ίδια ώρα που το παγκόσμιο εμπόριο επεκτεινόταν σε πρωτοφανή βαθμό. Άλλωστε, έχει υπερεκτιμηθεί η ισχύς του έθνους-κράτους, η οποία υποτίθεται ότι υποχωρεί με την παγκοσμιοποίηση. Ο Mann επισημαίνει ότι το έθνος-κράτος είναι ένας τύπος «μετριοπαθούς» κράτους, αν τον συγκρίνουμε με τους τύπους κρατών επί των οποίων επικράτησε, δηλαδή το αδύναμο κράτος των πολυεθνικών αυτοκρατοριών και τα ισχυρά κράτη του φασισμού και του σοσιαλισμού. Αυτός ο τύπος μετριοπαθούς κράτους αναγνωρίζει τα όρια της «ιδιωτικής» σφαίρας, στην οποία εμπίπτουν η ηθική (πεδίο στο οποίο το έθνος-κράτος παραχώρησε μεγαλύτερη αυτονομία συγκριτικά με τους προκατόχους του) και η οικονομία.⁷

Στο δεύτερο σκέλος του επιχειρήματός του, ο Mann (1997, σελ. 478-489) εξετάζει κατά πόσο η σύγχρονη καπιταλιστική παγκοσμιοποίηση αποτελεί πράγματι απειλή για το έθνος-κράτος. Παρά το γεγονός ότι ορισμένες δυνάμεις όπως το χρηματοπιστωτικό σύστημα και η δράση των πολυεθνικών εταιρειών (πωλήσεις, οργάνωση της παραγωγής και επενδυτικές ροές) έχουν γίνει σαφώς πιο δι-εθνικές, πλήθος στοιχείων παραπέμπουν σε συνύπαρξη των εθνικών, διεθνών και δι-εθνικών δικτύων. Έτσι, οι εταιρικές μετοχές εξακολουθούν να υπάγονται στην εθνική νομική δικαιοδοσία, το συντριπτικά

7. Το επιχείρημα του Mann συγκλίνει με την οπτική άλλων ιστορικών κοινωνιολόγων. Η Skocpol σημείωνε (1999, σελ. 8), βασιζόμενη στον Otto Hinze, ότι οι κρατικές δομές και δράσεις διαμορφώνονται εξαρχώς μέσα σε δι-εθνικά πλαίσια, τα οποία περιλαμβάνουν γεωπολιτικές σχέσεις, διακρατικούς ανταγωνισμούς, τη διεθνή κυκλοφορία μοντέλων πολιτικής, το παγκόσμιο εμπόριο, την κατανομή των παραγωγικών δραστηριοτήτων και τις επενδυτικές ροές.

μεγαλύτερο μέρος της παραγωγής απευθύνεται στις εγχώριες αγορές, η παγκόσμια καπιταλιστική δραστηριότητα δεν είναι παγκόσμια αλλά ως επί το πλείστον τριμερής (ανάμεσα σε ΗΠΑ, Ευρώπη και Ανατολική Ασία) και η μετακίνηση των πολυεθνικών κατευθύνεται κυρίως στις κοντινές, φιλικές και σταθερές χώρες. Οι διεθνείς οργανισμοί και οι περιφερειακές ενώσεις προσφέρουν μόνο μια «ήπια» ρύθμιση της παγκόσμιας οικονομίας και κυριαρχούνται από ηγεμονικά κράτη (π.χ. οι ΗΠΑ στη ΝΑΦΤΑ). Η ΕΕ είναι μια περίπτωση προχωρημένης ολοκλήρωσης, αλλά πρόκειται μάλλον για μια παγκόσμια ιδιαιτερότητα λόγω του γεωπολιτικού της παρελθόντος, ενώ, ταυτόχρονα, έχει και αυτή τα χαρακτηριστικά μιας ένωσης εθνικών κρατών, η λειτουργία της οποίας περιστρέφεται γύρω από τα δύο ισχυρότερα κράτη, τη Γερμανία και τη Γαλλία, και τα κράτη-πελάτες τους.

Ο Mann προτείνει ad hoc ιστορικές εξηγήσεις για μια σειρά εξελίξεων, τις οποίες άλλοι μελετητές συχνά θεωρούν ως ενδείξεις υποχώρησης της κρατικής εξουσίας και τις αποδίδουν στη νεοφιλελεύθερη παγκοσμιοποίηση: υποστηρίζει ότι η εγκατάλειψη του μακροοικονομικού σχεδιασμού έχει μικρή σημασία, καθώς ήταν εξαρχής περισσότερο μια ιδεολογία με αμφιλεγόμενη αποτελεσματικότητα παρά μια ισχυρή πρακτική (ιδιαίτερα σε χώρες όπως οι ΗΠΑ ο σχεδιασμός ήταν πάντοτε περιορισμένης εμβέλειας)· η «αναδιάρθρωση» των οικονομιών είναι πρωτίστως το αποτέλεσμα της ισχύος που απέκτησαν οι δανειστές επί των υπερχρεωμένων χωρών, και η απροθυμία για διατήρηση υψηλών φορολογικών συντελεστών είναι, σύμφωνα με τη γενική ιστορική εμπειρία, αναμενόμενη σε περιόδους ειρήνης.

Άλλοι κοινωνιολόγοι υποστήριξαν ότι το εθνικό κράτος όχι μόνο διατηρεί τις εξουσίες του, αλλά συμβάλλει ενεργά στην οικονομική παγκοσμιοποίηση. Ο Peter Evans (1997, βλ. επίσης Block and Evans, 2005) υποστήριξε ότι υπάρχει διάσταση ανάμεσα στις κυρίαρχες αντιλήψεις για το κράτος και τον πραγματικό ρόλο που παίζει στην παγκόσμια οικονομία. Από τη μία πλευρά, η κυρίαρχη ιδεολογία στρέφεται εναντίον του κράτους και οι πολυεθνικές εταιρείες επιδιώκουν συχνά την αποδυνάμωση του ελέγχου που τους ασκεί. Από την άλλη πλευρά, η παγκόσμια οικονομία και οι ίδιες οι πολυεθνικές έχουν ανάγκη όχι απλώς το «κράτος-νυχτοφύλακα», αλλά ένα ισχυρό κράτος το οποίο να είναι ικανό να διασφαλίσει την προβλεψιμότητα του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και τη διασφάλιση των δικαιωμά-

των ιδιοκτησίας, η οποία μάλιστα είναι πιο περίπλοκη στη σύγχρονη οικονομία της πληροφορίας (ό.π., σελ. 77). Συνεπώς, το ισχυρό και αποτελεσματικό κράτος μπορεί να λειτουργεί για τις επιχειρήσεις που φιλοξενεί ως πηγή συγκριτικού πλεονεκτήματος στην παγκοσμιοποιημένη οικονομία (ό.π., σελ. 69).

Η Saskia Sassen (2008, σελ. 168-276· 2010· Σάσσην, 2009, σελ. 78-124) υποστήριξε, επίσης, ότι η παγκοσμιοποίηση δεν συνεπάγεται αναίρεση της κρατικής εξουσίας και ότι, αντίθετα, το κράτος συμβάλλει ενεργά στην καθιέρωση του παγκόσμιου οικονομικού συστήματος. Επιπλέον, η Sassen υποστήριξε ότι το ίδιο το κράτος, καθώς συμβάλλει στην οικονομική παγκοσμιοποίηση, μετασχηματίζεται. Ένα σημαντικό στοιχείο στην ανάλυση της Sassen είναι ότι αναζητά τους μετασχηματισμούς της κρατικής εξουσία όχι στο κράτος ως σύνολο, αλλά στο επίπεδο των διαφορετικών συστατικών του στοιχείων (state components). Υποστηρίζει ότι, από τη μία, αποδυναμώνεται η νομοθετική εξουσία και, από την άλλη, ενισχύεται και εν μέρει από-εθνικοποιείται η εκτελεστική, ειδικά φορείς με στρατηγική σημασία για την παγκόσμια οικονομία όπως τα υπουργεία Οικονομικών, οι κεντρικές τράπεζες και οι διάφορες ανεξάρτητες και ρυθμιστικές αρχές. Η ενίσχυση και από-εθνικοποίηση των φορέων αυτών είναι αποτέλεσμα της αυξανόμενης περιπλοκότητας και τεχνικότητας της εθνικής και παγκόσμιας οικονομίας (Sassen, 2008, σελ. 197). Ταυτόχρονα, είναι το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων ανάμεσα στους ξένους επενδυτές και εταιρείες και τις κυβερνήσεις. Οι διαπραγματεύσεις έχουν ως αντικείμενο την «ανάπτυξη στο εσωτερικό των εθνικών κρατών – μέσα από νομοθετικές πράξεις, αποφάσεις δικαστηρίων, εκτελεστικά διατάγματα – των απαραίτητων μηχανισμών για την επανασύσταση συγκεκριμένων μερίδων του εθνικού κεφαλαίου σε «παγκόσμιο κεφάλαιο» (Σάσσην, 2009, σελ. 82· Sassen, 2010, σελ. 4). Συνεπώς, μέρος του κεφαλαίου γίνεται «παγκόσμιο», επειδή τα κράτη του παρέχουν ειδικά δικαιώματα και εγγυήσεις, αίροντας νομικά, λογιστικά και τεχνικά εμπόδια στις διασυννοριακές συναλλαγές (Sassen, 2008, σελ. 191). Στο βάθος, το έθνος-κράτος παραμένει ο ύστατος εγγυητής των δικαιωμάτων και νομιμοποιητική δύναμη του παγκόσμιου κεφαλαίου (Σάσσην, 2009, σελ. 86-88· Sassen, 2010, σελ. 4).

Στην ανάλυση της Sassen, τα από-εθνικοποιημένα στοιχεία του κράτους έχουν συγκεκριμένα χωρικά και κοινωνικά θεμέλια: τις πα-

γκόσμιες πόλεις και τις παγκόσμιες κοινωνικές τάξεις. Στις τελευταίες θα επανέλθουμε στη συνέχεια. Εδώ θα σταθούμε στην παρατήρηση της Sassen ότι τα από-εθνικοποιημένα συστατικά στοιχεία του κράτους, οι παγκόσμιες πόλεις και οι παγκόσμιες κοινωνικές τάξεις εδρεύουν σε εδάφη που συνεχίζουν να αποτελούν μέρος της εθνικής επικράτειας, εντός της οποίας ασκούνται άλλωστε τα ειδικά δικαιώματα που παραχωρούνται στις ξένες επιχειρήσεις (Σάσσην, 2009, σελ. 94-95· Sassen, 2010, σελ. 4). Συνεπώς, η παγκόσμια οικονομία δεν είναι μια υπερκείμενη πραγματικότητα, αλλά σε μεγάλο βαθμό υλοποιείται σε εθνικές επικράτειες και από φορείς των εθνικών κρατών (Σάσσην, 2009, σελ. 114).

Ο Neil Fligstein (2005) εξέτασε τις διεθνείς οικονομικές διευθετήσεις (όπως η ΕΕ, η NAFTA, η General Agreement on Tariffs and Trade – GATT, ο ΠΟΕ, η Σύμβαση της Βασιλείας κ.λπ.), επεκτείνοντας τη δουλειά του για την κοινωνιολογία των αγορών (Fligstein, 1996· Fligstein and Calder, 2015). Η γενική θέση του Fligstein είναι ότι η δημιουργία των αγορών εξαρτάται πρωτίτως από την καθιέρωση θεσμών. Οι θεσμοί των αγορών είναι ως επί το πλείστον το προϊόν κυβερνητικής δράσης, αλλά το αρχικό αίτημα για τη δημιουργία τους προέρχεται από τις ίδιες τις επιχειρήσεις. Οι επιχειρήσεις, καθώς επεκτείνουν τη δράση τους, αποζητούν τη θέσπιση κανόνων και τη σταθεροποίηση των αγορών με τρόπο που ευνοεί τη θέση τους στις σχέσεις εξουσίας της αγοράς. Έτσι, η προσέγγιση του Fligstein δίνει έμφαση στη «θετική ολοκλήρωση» των αγορών και διαφέρει από τη νεοκλασική, η οποία δίνει έμφαση στην «αρνητική ολοκλήρωσή» τους, δηλαδή στην απελευθέρωση του ανταγωνισμού. Επίσης, στον βαθμό που ο Fligstein δέχεται ότι οι επιχειρήσεις διατυπώνουν τα θεσμικά τους αιτήματα βάσει των συμφερόντων τους, διαφοροποιείται από τα θεσμικά οικονομικά του North, ο οποίος αντιμετώπιζε τη δημιουργία των οικονομικών θεσμών ως μια γενική διαδικασία σταδιακής μείωσης του κόστους συναλλαγών και διευκόλυνσης του εμπορίου (Fligstein, 2005, σελ. 194).

Ο Fligstein διέκρινε τέσσερις τύπους θεσμών οι οποίοι επιτρέπουν τη λειτουργία των αγορών (Fligstein, 1996, 2005, σελ. 192-193): τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα (καθορίζουν ποιος έχει αξιώσεις στα κέρδη των επιχειρήσεων), τις δομές διακυβέρνησης (κανόνες που διέπουν τον ανταγωνισμό και τις συνεργασίες), τους κανόνες

συναλλαγών (εφαρμογή συμβολαίων, ορισμών προδιαγραφών προϊόντων) και αντιλήψεις ελέγχου (conceptions of control, η «τοπική» γνώση σχετικά με το πώς λειτουργεί στην πράξη μια αγορά, σε ό,τι αφορά τις στρατηγικές ανταγωνισμού και συνεργασιών, τις ιεραρχίες και το στάτους των επιχειρήσεων). Ο Fligstein προσεγγίζει τις παγκόσμιες αγορές και τις διεθνείς οικονομικές συμφωνίες προεκτείνοντας το βασικό του μοντέλο, το οποίο αναφερόταν αρχικά στο εθνικό επίπεδο. Σημειώνει ότι η διαφορά ανάμεσα σε μια παγκόσμια και μια τοπική αγορά είναι απλώς η γεωγραφική έκταση· από τη στιγμή που ένας μικρός αριθμός επιχειρήσεων συμμετέχει σε δομές εξουσίας (σχέσεις κυρίαρχων-διεκδικητών) και μια κοινή αντίληψη ελέγχου σε διασυννοριακή κλίμακα, υφίσταται μια «παγκόσμια» αγορά (Fligstein, 2005, σελ. 194). Η θεσμική προσέγγιση του Fligstein προσφέρει μια ερμηνεία για το ότι η παγκόσμια αγορά δεν είναι ενιαία αλλά κατακερματισμένη: η ενοποίηση της παγκόσμιας αγοράς θα προϋπέθετε όχι απλώς τη σημερινή έμφαση στην απελευθέρωση του ανταγωνισμού, αλλά μια «θετική ολοκλήρωση» με τη δημιουργία θεσμών για την προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, το δίκαιο ανταγωνισμού και τους όρους συναλλαγής.

Ο Fligstein (2005, σελ. 194-197, 199-201) υποστήριξε ότι μπορούμε να κατανοήσουμε τη δημιουργία ή όχι οικονομικών συμφωνιών, την κατεύθυνσή τους (άνοιγμα των αγορών, προστατευτισμός) και τα νομικά χαρακτηριστικά τους («σκληρό»/δεσμευτικό ή «ήπιο»/μη-δεσμευτικό δίκαιο, κρατική ή ιδιωτική ρύθμιση) ξεκινώντας από τα αιτήματα των επιχειρήσεων, τα οποία με τη σειρά τους καθορίζονται από τη θέση τους στην αγορά. Σε ό,τι αφορά τις κυβερνήσεις, η βασική ροπή τους είναι η διατήρηση της κυριαρχίας τους. Έτσι, για παράδειγμα, επιχειρήσεις που δεν εξάγουν και απειλούνται από τις εισαγωγές θα ζητήσουν προστατευτικά μέτρα, ενώ επιχειρήσεις που εξάγουν και ταυτόχρονα απειλούνται από άλλους εξαγωγείς θα ζητήσουν από την κυβέρνησή τους να πιέσει για το άνοιγμα των αγορών των ανταγωνιστών τους. Η διαφοροποίηση των αιτημάτων δικαιολογεί τη συχνά αντιφατική στάση των κυβερνήσεων, οι οποίες μπορεί να επιδιώκουν ταυτόχρονα την απελευθέρωση ορισμένων παγκόσμιων αγορών και την προστασία άλλων κλάδων της οικονομίας τους. Η εκτίμηση των κρατών και των επιχειρήσεων για το κατά πόσο είναι αποδεκτό το κόστος μιας διεθνούς διευθέτησης καθορίζει το αν θα

ευνοήσουν έναν δεσμευτικό ή μη-δεσμευτικό χαρακτήρα της συμφωνίας. Τέλος, υποστηρίζει ο Fligstein, άλλοι μη-κρατικοί δρώντες (καταναλωτές, εργαζόμενοι, περιβαλλοντικές οργανώσεις) πολύ δύσκολα μπορούν να επηρεάσουν το περιεχόμενο των διεθνών συμφωνιών, οι οποίες παραμένουν προνομιακό πεδίο των επιχειρήσεων.

Θα ολοκληρώσουμε αυτή την παρουσίαση των κοινωνιολογικών προσεγγίσεων του ρόλου του κράτους στην οικονομική παγκοσμιοποίηση με μια αναφορά στον Pierre Bourdieu. Ο Bourdieu δεν είχε επεξεργαστεί μια συστηματική θεώρηση σχετικά με το θέμα αυτό και οι θέσεις του συνοψίζονται σε ένα σύντομο *post-scriptum* στις *Κοινωνικές δομές της οικονομίας* (Bourdieu, 2000, σελ. 273-280). Το βάθος, όμως, του σημειώματος αυτού φανερώνεται αν το διαβάσουμε συνδυαστικά με τις διαλέξεις που είχε δώσει για το κράτος στην *Académie Française* την περίοδο 1989-1992 (Bourdieu, 2012). Ο Bourdieu, όπως και οι άλλοι κοινωνιολόγοι που εξετάζουμε σε αυτή την ενότητα, προσέγγιζε τον ρόλο του κράτους στην οικονομική παγκοσμιοποίηση επεκτείνοντας το βασικό του μοντέλο για τον σχηματισμό του έθνους-κράτους. Ακολουθώντας τον Weber, ο Bourdieu έβλεπε το κράτος ως το προϊόν μιας διαδικασίας συσσώρευσης και μονοπόλησης πόρων, η οποία, αναπόφευκτα, είναι και μια διαδικασία αποστέρησης αυτών των πόρων από τις κοινωνικές ομάδες που τους ήλεγχαν προηγουμένως (π.χ. η μονοπόληση της φυσικής βίας αποστερεί τον έλεγχό της από την αριστοκρατία του ξίφους). Στη διαδικασία της συσσώρευσης και μονοπόλησης πόρων από το κράτος, κεντρικό ρόλο έπαιξαν οι νομικοί, οι οποίοι, μέσα από τη μερική αλλά μακροχρόνια αντιπαράθεσή τους με τον βασιλικό οίκο, οικοδόμησαν την έννοια της «αξιοκρατίας» ως αρχής κατάληψης δημόσιων αξιωμάτων (σε αντιπαράβολή με την καταγωγή) και την έννοια του «δημόσιου συμφέροντος» ως βασικού σκοπού και νομιμοποιητικής αρχής του κράτους (σε αντιπαράβολή με τα συμφέροντα του βασιλικού οίκου). Ο Bourdieu υποστήριζε, στην παράδοση του Polanyi, ότι το κράτος, μέσα από τη συγκρότησή του, ενοποιεί την οικονομία και τη μετατρέπει σε «εθνική», επιβάλλοντας το ενιαίο νόμισμα και τον εκχρηματισμό των συναλλαγών, μετατρέποντας τα φέουδα σε επαρχίες, καθιερώνοντας κοινούς τρόπους μέτρησης, αίροντας τις ιδιαιτερότητες των τοπικών αγορών κ.λπ. Ο Bourdieu συνόψιζε τη συγκρότηση του κράτους ως μια διαδικασία «καθολίκευσης» (*universalisation*), η οποία,

όμως, προωθήθηκε από συγκεκριμένες ομάδες και δημιούργησε νέες σχέσεις κυριαρχίας.

Επεκτείνοντας την ανάλυση αυτή στην «παγκόσμια» οικονομία, ο Bourdieu αναγνώριζε ότι το κράτος παίζει ενεργητικό και κεντρικό ρόλο στη δημιουργία της. Η παγκόσμια οικονομία αποτελεί, συνεπώς, έναν υψηλότερο βαθμό καθολίκευσης σε σχέση με την εθνική οικονομία. Μέσα από την οικοδόμηση της παγκόσμιας οικονομίας, δημιουργείται ένα νέο σύστημα κυριαρχίας που αντανακλά τα συμφέροντα των πολυεθνικών επιχειρήσεων και των διεθνών επενδυτών και τη συμμαχία τους με τα ισχυρά κράτη, κυρίως αυτό των ΗΠΑ.⁸ Αυτές οι σχέσεις κυριαρχίας εκφράζονται χαρακτηριστικά στην άνιση μεταχείριση των ισχυρών και των αναπτυσσόμενων χωρών από τους διεθνείς οργανισμούς (π.χ. σε θέματα διαχείρισης του δημόσιου χρέους από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο – ΔΝΤ), στην ευχέρεια των ισχυρών κρατών να καταφεύγουν σε μέτρα προστατευτισμού όταν το κρίνουν, ενώ πιέζουν άλλες χώρες για φιλελευθεροποίηση, και στην αποστέρηση των φτωχών και αναπτυσσόμενων κρατών από τις κρατικές πολιτικές που θα τους επέτρεπαν να αντιταχθούν στις πολυεθνικές επιχειρήσεις και να δημιουργήσουν αυτόνομη οικονομική ανάπτυξη.

Η μετάβαση, όμως, από την εθνική στην παγκόσμια οικονομία δεν είναι μια γραμμική διαδικασία. Το κράτος διαμορφώνει την παγκόσμια οικονομία μέσα από τη φιλελευθεροποίηση και την απορρύθμιση και, με αυτόν τον τρόπο, υποσκάπτει τα ίδια τα θεμέλιά του. Σε αντίθεση με τους νομικούς που συνέβαλαν στη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού κράτους, οι ομάδες που προωθούν την παγκόσμια οικονομία (οι διευθυντές και τα στελέχη των πολυεθνικών) δεν επικαλούνται καθολικές νομιμοποιητικές αρχές, πέραν της υποτιθέμενης ουδετερότητας των διεθνών οργανισμών και συμφωνιών και του θεωρούμενου αναπόφευκτου χαρακτήρα της παγκοσμιοποίησης. Η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας εμφανίζεται, έτσι, ως μια ουτοπία ενός κόσμου χωρίς κρατικούς καταναγκασμούς, όπου, όμως, ταυτόχρονα οι κυρίαρχοι

8. Στην ίδια λογική, ο Bourdieu προσεγγίζει, επίσης, τις παγκόσμιες αγορές ως συστήματα σχέσεων κυριαρχίας. Οι διαφορετικές «βιομηχανίες» που συναπαρτίζουν το παγκόσμιο οικονομικό πεδίο δεν διέπονται από απρόσωπες δυνάμεις που εκφράζονται μέσω των τιμών (όπως υπαγορεύει η νεοκλασική θεωρία), αλλά από σχέσεις συνεργασίας και ανταγωνισμού ανάμεσα σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις (Bourdieu, 2000, σελ. 275-276).

μπορούν να στηρίζονται στην ισχύ των ΗΠΑ ως ηγεμονικού κράτους (Bourdieu, 2000, σελ. 280).

Οι δρώντες της παγκοσμιοποίησης

Με την εξαίρεση των θεωριών των επιχειρήσεων, οι οποίες δεν ενδιαφέρονται για τη φύση της κρατικής εξουσίας, οι υπόλοιπες προσεγγίσεις που έχουμε συζητήσει σε αυτό το κεφάλαιο εξετάζουν το έθνος-κράτος πρωτίστως σε σχέση με τις αρμοδιότητές του, τον έλεγχο διαφόρων κοινωνικών και οικονομικών πόρων και την ικανότητά του να επιτυγχάνει αποτελέσματα. Από αυτή την άποψη, στο επίκεντρο του ενδιαφέροντός τους είναι τα θεσμικά και οργανωσιακά χαρακτηριστικά του κράτους. Από εκεί και πέρα, οι συγγραφείς διαφοροποιούνται ως προς το πώς εξηγούν τους μετασχηματισμούς της κρατικής εξουσίας και των θεσμών της οικονομικής πολιτικής. Μπορεί να τους αποδίδουν στην τεχνολογία (Strange) και, πολύ συχνά, στις μεταβολές στο οικονομικό πεδίο (αυτό κάνουν, με διαφορετικούς τρόπους, η Strange, ο Fligstein, οι μαρξιστές και εν μέρει η Sassen και ο Crouch). Μπορεί, επίσης, να τους αποδίδουν σε κοινωνικές διεργασίες, είτε μακροσκοπικές (βλ. τα «κοινωνικο-χωρικά δίκτυα κοινωνικής διάδρασης» του Mann, και τις κοινωνικές τάξεις και γενικότερα το πεδίο της κοινωνικής εξουσίας στους μαρξιστές της Σχολής της Ρύθμισης), είτε μεσαίου βεληνικούς (τα «πεδία» του Bourdieu). Στην ενότητα αυτή παρουσιάζουμε ακόμη μερικές προσεγγίσεις εστιασμένες στις κοινωνικές δυνάμεις που συνδέονται με τους μετασχηματισμούς της κρατικής εξουσίας στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης.

Αναφερόμενη στο κοινωνικό υπόστρωμα της παγκοσμιοποίησης, η Sassen (Σάσσην, 2009, σελ. 239-273) διέκρινε τρεις «αναδυόμενες παγκόσμιες τάξεις»: τα δίκτυα κυβερνητικών αξιωματούχων, την υπερεθνική τάξη επαγγελματιών στελεχών και τη νέα παγκόσμια τάξη των μη-προνομιούχων (παγκόσμια κοινωνία πολιτών, δίκτυα διασποράς, μεταναστευτικές κοινότητες). Εδώ θα επιμείνουμε στις δύο πρώτες που σχετίζονται με τα ζητήματα που μας απασχολούν σε αυτό το βιβλίο.

Η Sassen χρησιμοποίησε την έννοια της «τάξης» σε σχέση με την παγκοσμιοποίηση με λιγότερο αυστηρό τρόπο από ό,τι είναι σύνηθες στη βεμπεριανή ή τη μαρξιστική παράδοση, θέλοντας να περιγράψει

τη διαδικασία μέσα από την οποία διαφορετικοί τύποι κοινωνικών ομάδων συγκεντρώνονται και συγκροτούνται σταδιακά σε αναγνωρίσιμες κοινωνικές μορφές σε παγκόσμιο επίπεδο (ό.π., σελ. 239). Σε συμφωνία με τα γενικότερα επιχειρήματά της για την παγκοσμιοποίηση, η Sassen θεωρεί ότι οι αναδυόμενες παγκόσμιες τάξεις δεν είναι «παγκόσμιες» με μια απόλυτη έννοια, δεν είναι δηλαδή υπερκείμενες κοινωνικές δυνάμεις απελευθερωμένες από τα εθνικά πλαίσια. Εντάσσονται σε εθνικά εδάφη και θεσμούς, όπως είναι οι παγκόσμιες πόλεις και οι εθνικές κυβερνήσεις, αλλά και ταυτόχρονα είναι μερικώς «από-εθνικοποιημένες» (ό.π., σελ. 269-270) και συνδέονται με τη λειτουργία των συστατικών του κράτους που έχουν στρατηγική σημασία για την παγκόσμια οικονομία. Οι παγκόσμιες τάξεις δεν συμμετέχουν στις παραδοσιακές μορφές κοινωνικών αγώνων (πολιτικά κόμματα, συνδικάτα), αλλά σε άμορφα δίκτυα, κόμβοι των οποίων είναι οι παγκόσμιες πόλεις, οι υπερεθνικοί θεσμοί και οι στόχοι που θέτουν οι ακτιβιστές (ό.π., σελ. 248). Το υπόστρωμα των δικτύων αυτών είναι η παγκόσμια εταιρική οικονομία και, στην περίπτωση των ακτιβιστών, το διεθνές καθεστώς των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η υπερεθνική τάξη επαγγελματικών στελεχών (ό.π., σελ. 252-259) περιλαμβάνει ειδικούς, διευθυντικά και επιτελικά στελέχη και τεχνικό προσωπικό των μεγάλων επιχειρήσεων. Ασχολούνται με τις δραστηριότητες και τα δίκτυα που συνιστούν τη λειτουργική υποδομή της εταιρικής οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Η ισχύς τους εξαρτάται από τη θέση της εταιρείας τους σε σχέση με άλλες εταιρείες και τράπεζες, αλλά και από το προσωπικό τους κοινωνικό κεφάλαιο. Τους συναντούμε σε κλάδους αιχμής όπως είναι ο χρηματοπιστωτικός τομέας, οι υπηρεσίες προς τις εταιρείες και οι τηλεπικοινωνίες, και η δράση τους αποσκοπεί στην κερδοφορία και την προώθηση των δι-ασυνοριακών συναλλαγών και προδιαγραφών. Έχουν κατοχυρωμένα δικαιώματα μετακίνησης από τις διεθνείς συμφωνίες ελεύθερων συναλλαγών (όπως είναι ο ΠΟΕ, η NAFTA κ.λπ.), αντίθετα με τους μετανάστες εργάτες που αντιμετωπίζουν εμπόδια στην κινητικότητά τους. Οι ιδιωτικοποιήσεις και οι ξένες εξαγορές δημιουργούν έναν από-εθνικοποιημένο εταιρικό χώρο στον οποίο δραστηριοποιούνται, ενώ οι αντίστοιχοι από-εθνικοποιημένοι χώροι κοινωνικοποίησής τους είναι θεσμοί όπως το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ στο Νταβός.

Βασιζόμενη στην Slaughter (2004), η Sassen (Σάσσην, 2009, σελ. 259-265) υποστήριξε ότι τα υπερεθνικά δίκτυα κυβερνητικών στελεχών αποτελούνται από ειδικούς για την παγκόσμια εταιρική οικονομία, δικαστές, κρατικούς αξιωματούχους και αστυνομικούς. Τα δίκτυα αυτά συγκροτούνται μέσα από τη λειτουργία των διεθνών οργανισμών (π.χ. συμμετοχή των υπουργείων Εμπορείου στη GATT, των υπουργείων Οικονομικών στο ΔΝΤ, των υπουργείων Ασφάλειας και Άμυνας στο NATO), μέσα από συμφωνίες εκτός διεθνών οργανισμών (π.χ. Διατλαντική Διακήρυξη του 1990, Νέα Διατλαντική Ατζέντα του 1995, Διατλαντική Οικονομική Συνεργασία του 1998), καθώς και σε άτυπο επίπεδο (π.χ. Επιτροπή Βασιλείας). Πρόκειται για επαγγελματικές ομάδες που εμπλέκονται στην ανάπτυξη των τεχνικών υποδομών της εταιρικής παγκόσμιας οικονομίας (π.χ. εναρμόνιση ανταγωνιστικών πολιτικών, λογιστικών προτύπων, προτύπων παρακολούθησης του χρηματοπιστωτικού τομέα κ.λπ.) και στην παγκοσμιοποίηση κυβερνητικών σκοπών (όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας και η προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων). Η δημιουργία των δικτύων υπερεξειδικευμένων κυβερνητικών αξιωματούχων μπορεί να ιδωθεί ως σχηματισμός ενός υπερεθνικού κοινωνικού κεφαλαίου για τις εμπλεκόμενες κυβερνήσεις (Σάσσην, 2009, σελ. 271).

Στο ανά χείρας βιβλίο θα βασιστούμε ιδιαίτερα σε ένα σώμα ερευνών το οποίο, εμπνεόμενο από τον Bourdieu, προσεγγίζει κοινωνιολογικά τους υπερεθνικούς πολιτικο-διοικητικούς θεσμούς της ΕΕ (για μια επισκόπηση, βλ. Georgakakis and Rowell, 2013). Οι κοινωνιολόγοι αυτοί δεν προτείνουν κάποια καινοτόμα αντίληψη για τη φύση της υπερεθνικής πολιτικής εξουσίας, αλλά η δουλειά τους παρουσιάζει ενδιαφέρον στον βαθμό που εφαρμόζει κλασικές κοινωνιογραφικές τεχνικές σε θεσμούς που δεν είχαν εξεταστεί προηγουμένως από αυτή την άποψη. Αντιμετωπίζουν τους κοινοτικούς θεσμούς ως «πεδίο» και θέτουν το ερώτημα κατά πόσο το γραφειοκρατικό πεδίο της ΕΕ γίνεται σταδιακά πιο αυτόνομο, με την έννοια ότι παράγει τους δικούς του τρόπους νομιμοποίησης και μορφές κεφαλαίου. Μεθοδολογικά, συνδυάζουν την κοινωνική ιστορία με τη δομική προσέγγιση, η οποία βασίζεται στην ανάλυση βιογραφικών δεδομένων των πολιτικών και διοικητικών δρώντων, και έχουν την τάση να εξηγούν τις εφαρμοζόμενες πολιτικές με βάση την κοινωνική δομή των πολιτικών θεσμών.

Τα προηγούμενα χρόνια, ορισμένοι από τους κοινωνιολόγους αυτούς επικεντρώθηκαν ειδικά στους θεσμούς οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ (Lebaron, 2013· Schmidt-Wellenburg, 2017· Lebaron and Georgakakis, 2021· Mudge and Vauchez, 2016). Οι Lebaron and Georgakakis (2021) υποστηρίζουν ότι η οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ χαρακτηρίζεται από την αντίθεση ανάμεσα στο πολιτικο-διοικητικό προσωπικό, το οποίο έχει κυρίαρχη θέση, και στους φιλελευθέρους οικονομολόγους, οι οποίοι διαθέτουν μικρότερη ισχύ. Οι δύο Γάλλοι κοινωνιολόγοι αποδίδουν την επιμονή της ΕΕ στις πολιτικές λιτότητας στην κυριαρχία πολιτικών δρώντων, οι οποίοι έχτισαν την καριέρα τους στις πολιτικές που ακολούθησαν τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (Lebaron and Georgakakis, 2021). Οι Mudge και Vauchez (2016) υποστηρίζουν ότι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα – ΕΚΤ επενδύει διαχρονικά σε εξειδικευμένο επιστημονικό προσωπικό και ερευνητική δραστηριότητα (κάτι που αποκαλούν «υπερ-επιστημονικοποίηση») προκειμένου να θεμελιώσει τη γραφειοκρατική της ισχύ.

Μια προσέγγιση της παγκοσμιοποίησης από την οποία θα αντλήσουμε είναι αυτή των Dezalay και Garth (2002, 2011). Οι Dezalay και Garth (2002) μελέτησαν το πώς η διεθνής διάδοση του κινήματος για τον «νόμο και την ανάπτυξη» και των νεοφιλελεύθερων πολιτικών τις δεκαετίες 1960-70-80 τροφοδότησε τη μεταρρύθμιση των λατινοαμερικάνικων κρατών. Σε ό,τι αφορά τις οικονομικές πολιτικές που μας ενδιαφέρουν εδώ, έδειξαν ότι η εισαγωγή των νεοφιλελεύθερων ιδεών στις χώρες της Λατινικής Αμερικής ήταν έργο οικονομολόγων με σπουδές στον αγγλοσαξωνικό κόσμο, οι οποίοι, με αυτόν τον τρόπο, καθιέρωσαν τη θέση τους στα εγχώρια πολιτικά πεδία. Σε ένα μεταγενέστερο άρθρο τους, οι Dezalay και Garth (2011) θεωρητικοποίησαν την προσέγγισή τους προτείνοντας την έννοια της «παγκόσμιας αγοράς κρατικής ειδημοσύνης». Με την έννοια αυτή θέλησαν να περιγράψουν το σύνολο των θεσμών (κυβερνήσεις, ιδρύματα, νομικές εταιρείες, πανεπιστήμια και δεξαμενές σκέψης) μέσα από το οποίο διακινείται διεθνώς η τεχνογνωσία διακυβέρνησης. Οι κύριοι δρώντες αυτής της αγοράς είναι οι τεχνοκράτες και οι τεχνοπολιτικοί (τυπικά νομικοί και οικονομολόγοι), οι οποίοι λειτουργούν ως διαμεσολαβητές ανάμεσα στο διεθνές και εγχώριο περιβάλλον και ανάμεσα στην επιστήμη και την πολιτική. Το αντικείμενο της κοινωνιολογικής έρευνας είναι οι διασταυρούμενες καριέρες και στρατηγικές των δρώντων

αυτών, καθώς και των πολιτικών, κρατικών αξιωματούχων κ.λπ. με τους οποίους διαδρούν.

Κράτος και πολυεθνικές στις κρίσεις: από την «άλλη παγκοσμιοποίηση» στην «άλλη απο-παγκοσμιοποίηση»

Η δεκαπενταετία που ακολούθησε το 2008 σημαδεύτηκε από διαδοχικές κρίσεις (χρηματοπιστωτική κρίση, πανδημία του νέου κορωνοϊού, ρωσική εισβολή στην Ουκρανία). Η περίοδος αυτή δεν έδωσε νέες θεωρητικές επεξεργασίες για την κρατική εξουσία στην παγκοσμιοποίηση αλλά τροφοδότησε, κυρίως, μια συζήτηση για την «επιστροφή του κράτους». Ειδικά τα πρώτα χρόνια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, οι μελετητές εστίασαν στην εκτεταμένη παρέμβαση των εθνικών κυβερνήσεων στην οικονομία για τη διάσωση των τραπεζών και την αναζωογόνηση της οικονομικής δραστηριότητας. Ορισμένοι μελετητές θεώρησαν ότι η στάση των κυβερνήσεων επανεπιβεβαίωσε την ισχύ των εθνικών κρατών ενάντια στην ιδέα ότι είχαν παρακμάσει στο πλαίσιο της οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Σύμφωνα με τον Therborn (2011), η παρέμβαση των εθνικών κυβερνήσεων στην κρίση αποδείκνυε ότι τα κράτη δεν έχουν υποχωρήσει έναντι άλλων μορφών οργάνωσης της πολιτικής και οικονομικής εξουσίας, όπως είναι τα δίκτυα των παγκόσμιων πόλεων.⁹ Ο Jessop, παίρνοντας αποστάσεις από τις προηγούμενες αναλύσεις του για το πολύ-κλιμακικό σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕ, υποστήριξε ότι «η κρίση του νεοφιλελευθερισμού δείχνει ότι το εθνικό κράτος παραμένει ο ύστατος αποδέκτης των αιτημάτων για επίλυση οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών προβλημάτων» (Jessop, 2010, σελ. 43). Με το εθνικό κράτος να αναλαμβάνει σε πρώτο χρόνο την αντιμετώπιση της κρίσης, οι προσπάθειες θεωρητικοποίησης των μετα-εθνικών μορφών κρατικής εξουσίας ατόνησαν.¹⁰

9. Ο Therborn ήταν από πριν σκεπτικιστής σχετικά με την υποχώρηση του κράτους στο πλαίσιο της οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Υποστήριξε ότι, παρά τα κύματα απορρύθμισης και ιδιωτικοποιήσεων από τη δεκαετία του 1980 και μετά, τα εθνικά κράτη διατηρούν έναν ισχυρό ρόλο στην οικονομία, κάτι που φαίνεται σε δείκτες όπως η συμμετοχή του κράτους στο ΑΕΠ, η οποία παρέμενε σε υψηλά επίπεδα (Therborn, 2000).

10. Πρέπει να σημειώσουμε, ωστόσο, ότι η απάντηση στην κρίση δεν περιέλαβε

Προϋπάρχοντες προβληματισμοί για την απαξίωση των κρατικών παρεμβάσεων στην οικονομία, την εξάλειψη των εθνικών διαφορών στα μοντέλα οικονομικής ανάπτυξης και την άνοδο της ανισότητας βρήκαν στη δεκαετία του 2010 περισσότερο χώρο έκφρασης και διατυπώθηκαν εκ νέου. Αναπαράγοντας μια παλιά διαίρεση, ορισμένοι μελετητές προέκριναν ρυθμίσεις σε επίπεδο εθνικού κράτους και άλλοι τον διεθνή συντονισμό.

Σε μια εποχή που τα προγράμματα προσαρμογής στις υπερχρεωμένες ευρωπαϊκές χώρες επιχειρούσαν την αντιμετώπιση της κρίσης μέσα από νέους γύρους απελευθέρωσης των αγορών, η Mazzucato (2015) ανανέωσε τη συζήτηση για τη συμβολή του κράτους στην οικονομική ανάπτυξη. Ερμηνεύοντας υπό ένα κεντροαριστερό πρίσμα τη σουμπετριανή θεωρία περί επιχειρηματικότητας και καινοτομίας, προώθησε την έννοια του «επιχειρηματικού κράτους». Το επιχείρημα της Mazzucato είναι ότι ιστορικά ο ρόλος του κράτους στην καινοτομία (σε τομείς αιχμής όπως το διαδίκτυο, η βιοτεχνολογία και, σήμερα, η πράσινη τεχνολογία) δεν περιορίζεται στην αντιμετώπιση των «αποτυχιών της αγοράς» και στη δημιουργία των συνθηκών για τη μείωση του ρίσκου της ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας. Το κράτος έχει παίξει ενεργό ρόλο επιχειρηματία αναλαμβάνοντας υψηλά ρίσκα εκεί που δεν τα αναλαμβάνει ο ιδιωτικός τομέας (στα αρχικά επενδυτικά στάδια δραστηριοτήτων έντασης κεφαλαίου και σε δραστηριότητες όπου προϋπάρχουν ακριβές υποδομές των παλαιότερων τεχνολογιών). Ο ρόλος του κράτους είναι κρίσιμος στα πρώτα στάδια της καινοτομίας, ενώ οι επιχειρήσεις εισέρχονται στο στάδιο της διάθεσης των νέων προϊόντων στην αγορά. Η Mazzucato υποστηρίζει ότι αυτός ο ρόλος του κράτους δεν είναι αρκετά αναγνωρισμένος και το κράτος αδικώς απαξιώνεται στον δημόσιο λόγο ως δυσκίνητο και αναρμόδιο να «επιλέγει νικητές». Οι αντιλήψεις αυτές νομιμοποιούν τον αγώνα των μετόχων και των κεφαλαίων επιχειρηματικού κινδύνου (venture capitals) για φορολογικά και άλλα προνόμια.

Το αποτέλεσμα είναι ότι, ενώ κοινωνικοποιείται η υποστήριξη της καινοτομίας στα πρώτα στάδια, καθώς και οι αναπόφευκτες αποτυχίες

μόνο τη δράση των εθνικών κυβερνήσεων. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, γρήγορα ακολούθησε μια σειρά μεταρρυθμίσεων της ΕΕ, οι οποίες απασχόλησαν τους ειδικούς των ευρωπαϊκών σπουδών. Για μια επισκόπηση, βλ. Souliotis and Afouxenidis, 2018.

(όπως π.χ. στην περίπτωση των αεροπλάνων Concorde), τα οφέλη από τη διάθεση των νέων προϊόντων στην αγορά ιδιωτικοποιούνται (π.χ. ενώ το αμερικάνικο κράτος δαπανά μεγάλα ποσά στη φαρμακευτική έρευνα, τα φάρμακα παραμένουν πολύ ακριβά για τους ασθενείς). Αυτή η στρέβλωση απειλεί τη βιωσιμότητα της κρατικής υποστήριξης στην καινοτομία, καθώς της στερεί τους πόρους που χρειάζεται για να συνεχίσει να επενδύει στην καινοτομία και να απορροφά το κόστος των αποτυχιών. Έτσι, η Mazzucato υποστηρίζει ότι το κράτος δεν πρέπει να αντλεί μόνο έμμεσες, αλλά και άμεσες αποδόσεις από την υποστήριξη στην καινοτομία.¹¹

Σε συνέχεια παλαιότερης εργασίας του (Rodrik, 1997), ο Rodrik (2012) υποστήριξε ότι έχουμε οδηγηθεί σε μια «υπερ-παγκοσμιοποίηση», η οποία απειλεί τη δημοκρατία όπως λειτουργεί στο επίπεδο του έθνους-κράτους. Οι βασικές διεργασίες της υπερ-παγκοσμιοποίησης (ο ανταγωνισμός ανάμεσα στις εθνικές οικονομίες που οδηγεί στην «εξίσωση προς τα κάτω», οι διεθνείς συμφωνίες και τα διεθνή δικαιοδοτικά όργανα στα οποία προσφεύγουν οι πολυεθνικές εταιρείες εναντίον των κυβερνήσεων) περιορίζουν την ικανότητα των κρατών να ασκούν αυτόνομη δημόσια πολιτική σε σειρά βασικών τομέων (εργασιακοί κανόνες, υγειονομικοί κανόνες, κανόνες ασφάλειας, φορολογία των επιχειρήσεων, βιομηχανική πολιτική) (ό.π., σελ. 274-285). Το αποτέλεσμα είναι η υποβάθμιση της πολιτικής, η οποία εκφράζεται στην απομόνωση των φορέων λήψης των οικονομικών αποφάσεων (κεντρικών τραπεζών, δημοσιονομικών αρχών, εποπτικών αρχών κ.λπ.) από τα λαϊκά αιτήματα, η αποδυνάμωση ή ιδιωτικοποίηση της κοινωνικής ασφάλισης, η τάση για μείωση της φορολογίας των επιχειρήσεων, η διάβρωση του κοινωνικού συμβολαίου ανάμεσα στον επιχειρηματικό κόσμο και στους εργαζόμενους, και η αντικατάσταση των εγχώριων αναπτυξιακών στόχων με την ανάγκη της διατήρησης της εμπιστοσύνης των αγορών (ό.π., σελ. 287-288).

Με αυτά τα δεδομένα, ο Rodrik ισχυρίζεται ότι το θεμελιώδες «πολιτικό τρίλημμα της παγκόσμιας οικονομίας» συνίσταται στο ότι είναι

11. Οι έμμεσες αποδόσεις περιλαμβάνουν τους φόρους από τις επιχειρήσεις που διαθέτουν στην αγορά τα καινοτόμα προϊόντα, ενώ οι άμεσες αποδόσεις περιλαμβάνουν εργαλεία όπως είναι η «χρυσή μετοχή» (ονομαστική μετοχή που δίνει ενισχυμένες αποφασιστικές εξουσίες) και δάνεια με ρήτρα εισοδήματος και με μετοχική συμμετοχή για το κράτος.

αδύνατο να συνυπάρξουν η υπερ-παγκοσμιοποίηση, η δημοκρατία και η εθνική κυριαρχία (ό.π., σελ. 285-286). Υπάρχουν, επομένως, τρεις επιλογές: Πρώτον, ο περιορισμός της δημοκρατίας για τη διευκόλυνση της παγκόσμιας οικονομίας, ο οποίος ταυτόχρονα μειώνει τις δυνατότητες έκφρασης και διαχείρισης των οικονομικών και κοινωνικών αντιδράσεων που προκαλεί κατά περιόδους η παγκόσμια οικονομία. Δεύτερον, η παγκοσμιοποίηση της δημοκρατίας με κόστος την απώλεια εθνικής κυριαρχίας. Ο Rodrik διαφωνεί με αυτή την προοπτική καθώς ο «κόσμος διακρίνεται από υπερβολικά μεγάλη ποικιλομορφία για να μπορεί να στριμωχτεί σε μια ενιαία πολιτική κοινότητα» (ό.π., σελ. 321) και κάθε χώρα πρέπει να έχει την ελευθερία να διαμορφώνει τα δικά της πρότυπα (στην εργασία, στην ασφάλεια προϊόντων, το χρηματοπιστωτικό σύστημα κ.λπ.). Τελικά, ο Rodrik τάσσεται υπέρ του περιορισμού της υπερ-παγκοσμιοποίησης και της αναζήτησης ενός νέου συμβιβασμού στο πρότυπο της συμφωνίας του Bretton Woods, η οποία θα συνδυάζει το παγκόσμιο εμπόριο με την ελευθερία των χωρών να ακολουθούν τον δικό τους δρόμο προς την ανάπτυξη και τη διατήρηση του κεντρικού ρόλου της διακυβέρνησης σε εθνικό επίπεδο.

Οι Saez και Zucman (2020) εξέτασαν την ικανότητα των πολυεθνικών εταιρειών να επιλέγουν φορολογικό καθεστώς στο πλαίσιο της γενικότερης ανάλυσής τους σχετικά με το πώς η αποφυγή των φόρων από τα ανώτατα εισοδηματικά στρώματα συμβάλλει στην αύξηση της οικονομικής ανισότητας. Υποστήριξαν ότι ο φορολογικός ανταγωνισμός ανάμεσα στις χώρες και η αντίστοιχη κινητικότητα των πολυεθνικών προξενούν σειρά στρεβλώσεων, οι οποίες επιτρέπουν στις πολυεθνικές να φορολογούνται λιγότερο. Η μείωση των συντελεστών στο πλαίσιο του φορολογικού ανταγωνισμού δεν οδηγεί σε αύξηση των φορολογικών εσόδων χάρη στην τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας, όπως προέβλεπαν τα οικονομικά της προσφοράς, αλλά σε ένα παιχνίδι μηδενικού αθροίσματος ανάμεσα στις χώρες, όπου η αύξηση των εσόδων μιας χώρας προέρχεται από τη μείωση των εσόδων σε μια άλλη, με κύριους χαμένους τις μεγάλες χώρες (ό.π., σελ. 132, 175). Οι φορολογικοί παράδεισοι, που είναι κατά κανόνα μικρότερες χώρες, αποσπούν μερίδιο από τη διεθνή πίτα των φορολογικών εσόδων πουλώντας στην πράξη ένα μέρος της κυριαρχίας τους (σε ζητήματα φορολόγησης, ρυθμιστικών περιορισμών

και νομικών υποχρεώσεων των πολυεθνικών) (ό.π., σελ. 133). Όσο για τις ίδιες τις πολυεθνικές, τείνουν να εκμεταλλεύονται τον φορολογικό ανταγωνισμό ανάμεσα στις χώρες όχι μεταφέροντας την παραγωγή από τη μία χώρα στην άλλη, αλλά τα κέρδη-στα-χαρτιά (ό.π., σελ. 150). Η κατάσταση παραμένει αρρυθμιστη, καθώς οι εμπορικές συμφωνίες αποσκοπούν κυρίως στην προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας των ξένων επενδυτών και αγνοούν το ζήτημα των φόρων και την προοπτική του φορολογικού συντονισμού των χωρών (ό.π., σελ. 184-185). Η πρόταση των δύο συγγραφέων (ό.π., σελ. 172-186) είναι η υιοθέτηση ενός κοινού κατώτατου φορολογικού συντελεστή (π.χ. 25%) για τις πολυεθνικές εταιρείες από τις μεγαλύτερες οικονομίες του πλανήτη. Οι χώρες αυτές θα αναλάμβαναν να εισπράξουν για λογαριασμό τους εν είδει επανορθωτικού φόρου τη διαφορά ανάμεσα στον κοινό φορολογικό συντελεστή και τους χαμηλότερους συντελεστές των φορολογικών παραδείσων, αφαιρώντας έτσι από τις πολυεθνικές το κίνητρο της μετακίνησης των κερδών τους. Οι μεγάλες οικονομίες έχουν τη δυνατότητα να προχωρήσουν σε μια τέτοια πολιτική διότι φιλοξενούν τις έδρες της μεγάλης πλειονότητας των πολυεθνικών, οι οποίες δεν είναι εύκολο να μεταφερθούν αλλού. Οι επανορθωτικοί φόροι θα συμπληρώνονταν από την επιβολή κυρώσεων στους φορολογικούς παραδείσους που θα αρνούσαν να συντονίσουν τους φορολογικούς συντελεστές τους με αυτούς των μεγαλύτερων χωρών (π.χ. επιβολή φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών με τους μη συνεργάσιμους φορολογικούς παραδείσους).¹²

Για τους μελετητές που διατηρούν μια κριτική στάση απέναντι στην παγκοσμιοποίηση και τις πολυεθνικές εταιρείες, η τελευταία δεκαετία έφερε μια μερική μετατόπιση του μετώπου της αντιπαράθεσης από τον νεοφιλελευθερισμό στη λαϊκιστική άκρα δεξιά, η οποία ενισχύ-

12. Τον Οκτώβριο του 2021, 136 χώρες του ΟΟΣΑ κατέληξαν σε μια συμφωνία φορολογικού συντονισμού (OECD, 2021), η οποία είναι κοντά στην πρόταση των Saez και Zucman. Η συμφωνία προβλέπει τη φορολόγηση των μεγάλων τεχνολογικών πολυεθνικών εταιρειών στις χώρες που κάνουν πωλήσεις και την καθιέρωση ενός παγκόσμιου ελάχιστου φορολογικού συντελεστή 15% για εταιρείες με τζίρο πάνω από 75 εκατ. ευρώ. Η συμφωνία πετυχαίνει πολύ πιο διευρυμένο συντονισμό από ό,τι ήλπιζαν οι δύο οικονομολόγοι, αλλά, ταυτόχρονα, με σαφώς χαμηλότερο συντελεστή. Η συμφωνία επρόκειτο να τεθεί σε ισχύ το 2023, αλλά διαφωνίες έχουν μεταφέρει την υλοποίησή για αργότερα, βλ. https://www.imerisia.gr/oikonomia/43800_elahistos-etairikos-foros-gia-2024-metatithetai-i-efarmogi-toy-ta-agkathia.

θηκε πολιτικά, σε βαθμό που κατά διαστήματα επικράτησε στις ΗΠΑ και σε ευρωπαϊκές χώρες (Μεγάλη Βρετανία, Ουγγαρία, Πολωνία, Αυστρία, πρόσφατα Ιταλία) και οδήγησε στο μεγαλύτερο πλήγμα στην ευρωπαϊκή ενοποίηση από τη σύσταση της ΕΕ (Brexit). Οι λαϊκιστές επικρίνουν την παγκοσμιοποίηση, αλλά υιοθετώντας ένα πολιτικό μείγμα που συνδέει τη δυσπιστία στους διεθνείς οργανισμούς και το αίτημα για κοινωνική προστασία με τον οικονομικό νέο-προστατευτισμό, τη στροφή σε πιο αυταρχικές μεθόδους διακυβέρνησης και την απόρριψη της μετανάστευσης.

Ορισμένοι μελετητές εντοπίζουν τις ρίζες της ανόδου της λαϊκιστικής άκρας δεξιάς στις αντιφάσεις της παγκοσμιοποίησης, ειδικά στην ασυμμετρία ανάμεσα στην παγκόσμια δράση των εταιρειών και τον εθνικό χαρακτήρα της πολιτικής. Σε μια αρκετά πρώιμη στιγμή της πρόσφατης περιόδου, ο Crouch (Κράουτς, 2011, σελ. 245) σημειώνει ότι η διατήρηση του εθνικού χαρακτήρα του δημόσιου συμφέροντος και της πολιτικής μπορεί να ενθαρρύνει την ανάπτυξη ενός «ανορθολογικού εθνικισμού», ο οποίος στρέφεται ενάντια στους μετανάστες και τις εθνικές μειονότητες. Η σύγκλιση των κομμάτων σε νεοφιλελεύθερες πολιτικές κάνει τα ξενοφοβικά κινήματα να φαίνονται ως οι μόνες πολιτικές δυνάμεις που προσφέρουν μια διαφορετική επιλογή στους ψηφοφόρους. Παρά την κριτική του στάση απέναντι στην κυριαρχία των μεγάλων εταιρειών, ο Crouch ήταν επίσης επιφυλακτικός απέναντι στη διαφαινόμενη επιστροφή του προστατευτισμού, καθώς η ιστορική εμπειρία δείχνει ότι συνέπειά του «δεν είναι μόνον η συρρίκνωση του εμπορίου και η γενική μείωση του πλούτου, αλλά και μια αύξηση των εντάσεων και της εκθρόπισης ανάμεσα σε ανθρώπους διαφορετικής εθνοτικής και εθνικής προέλευσης» (ό.π., σελ. 245).

Ορισμένοι μελετητές προτείνουν τη χρήση μέτρων προστατευτισμού, η οποία θα είναι συμβατή με τη δημοκρατία. Μια τέτοια περίπτωση είναι αυτή του Rodrik που εξετάσαμε στις προηγούμενες σελίδες. Συναντούμε, επίσης, προτάσεις για έναν οικονομικό νέο-προστατευτισμό, ο οποίος θα έχει προοδευτικό πρόσημο αφαιρώντας πολιτικό χώρο από τους λαϊκιστές της άκρας δεξιάς. Πρόκειται για ένα επιχείρημα που μοιάζει με αρνητική φωτογραφία του κινήματος για μια «άλλη παγκοσμιοποίηση», το οποίο έκανε την εμφάνισή του στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και στις αρχές της δεκαετίας του 2000 και επιδίωκε να αντισταθμίσει την παγκοσμιοποίηση των πολυεθνι-

κών και του νεοφιλελευθερισμού μέσα από τη διεθνοποίηση της συλλογικής δράσης και της κοινωνίας πολιτών (Block and Evans, 2005).

Σε αυτή την κατεύθυνση, σε πρόσφατο βιβλίο του, ο Γάλλος οικονομολόγος Guillaume Vuillemeay (2022) επιχειρηματολόγησε υπέρ μιας προοδευτικής απο-παγκοσμιοποίησης. Υποστήριξε ότι το βασικό πρόβλημα της παγκοσμιοποίησης συνίσταται στο ότι ενώ έφερε αφθονία στα ιδιωτικά αγαθά, ταυτόχρονα οδήγησε στην παρακμή και ελάττωση των συλλογικών αγαθών. Αυτή η αντίφαση οφείλεται στον οπορτουνισμό των κινητικών ατόμων και επιχειρηματιών, οι οποίοι βρίσκουν τρόπους να διαφεύγουν από τα φορολογικά και ρυθμιστικά καθεστώτα των κρατών και να μην αποδίδουν την οφειλόμενη συνεισφορά τους στις συλλογικές υποδομές. Η ανισορροπία αυτή απαξιώνει τα πολιτικά συστήματα, καθώς οι κοινωνίες αποκτούν την αίσθηση ότι οι ηγεσίες είναι αδύναμες ή εξυπηρετούν τα συμφέροντα των επιχειρηματικών ελίτ. Το αποτέλεσμα είναι μια τάση προς έναν ριζικό και άτακτο προστατευτισμό τον οποίο προωθούν λαϊκιστικά και ξενοφοβικά καθεστώτα.

Η απάντηση των ίδιων των εταιρειών είναι η προώθηση της λεγόμενης «εταιρικής κοινωνικής ευθύνης», δηλαδή της εθελοντικής προσφοράς των εταιρειών στο κοινό καλό. Ωστόσο, σημειώνει ο Vuillemeay, η εταιρική κοινωνική ευθύνη δεν υποχρεώνει τις εταιρείες να αποκαταστήσουν τις συγκεκριμένες βλάβες τις οποίες μπορούν να προξενούν, αλλά να κάνουν μια, κατά την κρίση τους, οποιαδήποτε προσφορά στο κοινωνικό σύνολο. Μια άλλη λύση θα μπορούσε θεωρητικά να είναι η δημιουργία μιας παγκόσμιας διακυβέρνησης η οποία θα εξέφραζε μια παγκόσμια αντίληψη για το τι είναι το «κοινό καλό» και θα την εξυπηρετούσε μέσα από παγκόσμιους φόρους και ρυθμίσεις. Μια παγκόσμια διακυβέρνηση είναι, όμως, εξίσου ανέφικτη καθώς θα προϋπέθετε μια κοινότητα αξιών σε παγκόσμιο επίπεδο, δηλαδή μια παγκόσμια πολιτική κοινότητα η οποία δεν υφίσταται. Η απάντηση του Vuillemeay είναι η ανάταξη της κρατικής κυριαρχίας με έναν ήπιο προστατευτισμό, ο οποίος θα βασίζεται στις κοινές αντιλήψεις για το κοινό αγαθό και θα εξυπηρετεί κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους. Πρακτικά, ένας τέτοιος προστατευτισμός θα περιελάμβανε τη φορολόγηση των αγαθών και των κεφαλαίων που διαπερνούν τα εδαφικά σύνορα, ιδιαίτερα στο πλαίσιο των ενδοομικών συναλλαγών. Ο στόχος είναι η επανεδαφικοποίηση των κινη-

τικών ατόμων και επιχειρήσεων, χωρίς αυτό να σημαίνει έναν γενικό περιορισμό του δικαιώματος των προσώπων στην κινητικότητα (τα ταξίδια, τη μετακόμιση κ.λπ.) και τις ελεύθερες συναλλαγές.

Μια κοινωνιολογική θεωρία για τις επενδυτικές πολιτικές

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζουμε μια θεωρία των επενδυτικών πολιτικών ως μέρος της ευρύτερης κοινωνιολογίας του έθνους-κράτους. Είδαμε ότι οι οικονομικές προσεγγίσεις εξετάζουν τις επενδυτικές πολιτικές έχοντας ως σημείο εκκίνησης θεωρίες των επιχειρήσεων. Οι κοινωνιολόγοι εκκινούν από τις θεωρίες του κράτους, αλλά συζητούν τις επενδυτικές πολιτικές μόνο ως ένα επιμέρους ζήτημα των μετασχηματισμών του κράτους στο πλαίσιο της οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Ορισμένοι κοινωνιολόγοι επικεντρώνονται στις επενδυτικές πολιτικές που παραπέμπουν σε μια υποχώρηση των κρατικών εξουσιών (μειώσεις φόρων, κατάργηση ελέγχων κεφαλαίου κ.λπ.), ενώ άλλοι ερμηνεύουν τις επενδυτικές πολιτικές ως ένδειξη της ενεργητικής συμβολής του κράτους στην οικονομική παγκοσμιοποίηση. Σε κάθε περίπτωση, οι κοινωνιολόγοι δεν έχουν επιφυλάξει μια διακριτή θέση για τις επενδυτικές πολιτικές – αντίθετα από τη φορολογία και την προστασία των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων – στο πλαίσιο των θεωριών τους για τις οικονομικές εξουσίες του κράτους. Αυτός είναι ο σκοπός των σελίδων που ακολουθούν.

Οι οικονομικές εξουσίες του κράτους

Βασιζόμενοι στην ευρύτερη βεμπεριανή παράδοση, θα διακρίνουμε τέσσερις βασικές μορφές οικονομικής εξουσίας του έθνους-κράτους, τις οποίες ανέπτυξε μέσα από την ιστορική του συγκρότηση: την εξουσία απόσπασης, την αναδιανεμητική εξουσία, τη ρυθμιστική εξουσία και την εξουσία παρέμβασης.¹³

13. Εδώ, προφανώς, δεν μπορούμε να μπούμε σε λεπτομέρειες. Η σχηματική ιστορική επισκόπηση στις επόμενες παραγράφους αναφέρεται κυρίως στο καπιταλιστικό «δυτικό» έθνος-κράτος και δεν αποσκοπεί παρά στο να δείξει την αναλυτική αξία της διάκρισης των τεσσάρων μορφών οικονομικής εξουσίας του κράτους. Για να γίνει κατανοητή η διάκριση των μορφών οικονομικής εξουσίας του κράτους που προτείνου-

Η *εξουσία απόσπασης* αναφέρεται στην ικανότητα του κράτους να αφαιρεί από την οικονομία πόρους – μέσα από φόρους, απαλλοτριώσεις και εθνικοποιήσεις – τους οποίους διαθέτει για τους σκοπούς του ή αναδιανέμει σε επιλεγμένες κοινωνικές ομάδες. Οι τρόποι με τους οποίους συνδέονται ο φόρος και η φυσική βία, τα δύο αρχετυπικά μονοπώλια του σύγχρονου κράτους, είναι στη ρίζα ορισμένων από τα βασικά χαρακτηριστικά της σύγχρονης οικονομίας. Καθώς το δυτικό κράτος αναδυόταν ως εκφραστής του «δημόσιου» συμφέροντος, μονοπώλησε τον φόρο¹⁴ και το νόμισμα, αφήνοντας την υπόλοιπη οικονομία εκτός του άμεσου ελέγχου του, αναγνωρίζοντάς την ως έναν χώρο «ιδιωτικής» και «ελεύθερης» δραστηριότητας (Mann, 1997, σελ. 477· Ελίας, 1997)· αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ο φόρος επιβάλλεται μέσω του κρατικού καταναγκασμού, ενώ η επένδυση, η εργασία και η κατανάλωση είναι «ελεύθερες». Ο πόλεμος ως «κοινή ανάγκη» υπήρξε, σε αυτή τη φάση, η βασική νομιμοποιητική αρχή για την επιβολή και την αύξηση των φόρων και ένα από τα θεμέλια πάνω στα οποία οικοδομήθηκε ο «δημόσιος» χαρακτήρας του σύγχρονου κράτους (Ελίας, 1997, σελ. 232-249· Σουμπέτερ, 2006, σελ. 88· Bourdieu, 2012, σελ. 330· Tilly, 1990). Ταυτόχρονα, καθώς η νομιμοποιημένη φυσική βία είχε μονοπωληθεί από το κράτος, και άρα απομονώθηκε

με, θα πρέπει να επισημάνουμε ότι: α. μας ενδιαφέρουν εδώ οι οικονομικές εξουσίες που χαρακτηρίζουν *ιδιαιτέρως* το κράτος. Έτσι, η τυπολογία μας δεν περιλαμβάνει τη συμμετοχή του κράτους στην παραγωγή, η οποία, αν και προσφέρει στο κράτος μέσα ελέγχου της οικονομικής δραστηριότητας, δεν συνιστά μια ιδιόζουσα κρατική εξουσία. Η συμμετοχή στην παραγωγή είναι μια ευρύτερη κοινωνική πρακτική, ενώ, αντίθετα, το κράτος μονοπωλεί την ικανότητα να φορολογεί, να αναδιανέμει πόρους σε μεγάλη κλίμακα, να ορίζει τους κανόνες της οικονομίας και να παρέχει στους ιδιώτες κίνητρα για την ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας, β. θα πρέπει να διακρίνουμε τις οικονομικές εξουσίες από τις οικονομικές *λειτουργίες* του κράτους. Η δραστηριοποίηση του κράτους σε τομείς όπως η υγεία, η εκπαίδευση και η άμυνα έχουν σημαντικό οικονομικό αποτύπωμα, αλλά δεν συνιστούν καθ' εαυτές μορφές οικονομικής εξουσίας, γ. η εννοιολόγηση των οικονομικών εξουσιών του κράτους δεν προδικάζει καταρχήν τους σκοπούς για τους οποίους μπορούν να χρησιμοποιηθούν οι εξουσίες αυτές. Οι οικονομικές εξουσίες του κράτους μπορούν να χρησιμοποιηθούν για οικονομικούς σκοπούς (προώθηση της ανάπτυξης, δημιουργία θέσεων εργασίας, έλεγχος του πληθωρισμού κ.λπ.) αλλά και για πολλούς άλλους σκοπούς (προώθηση της ισότητας, οικοδόμηση στρατιωτικής ισχύος, εκπαίδευση κ.λπ.).

14. Το σύγχρονο κράτος ανταγωνίστηκε με έναν αριθμό άλλων φορέων (εκκλησία, τοπικοί ηγεμόνες ακόμη και πειρατές και ληστές) μέχρι να ελέγξει αποκλειστικά την εξουσία της φορολόγησης (Strange, 2004, σελ. 118-119).

από την υπόλοιπη κοινωνική ζωή, κατέστη δυνατή η ανάδυση του ειρηνευμένου ανταγωνισμού της αγοράς (Ελίας, 1997). Για αρκετό καιρό, τουλάχιστον ως τα μέσα του 19ου αιώνα και πριν την επινοήση του «κοινωνικού κράτους», το κράτος χρησιμοποίησε τους φόρους κυρίως για τη χρηματοδότηση της διοίκησης (περιλαμβανομένης της αυλής) και των πολέμων, δηλαδή για τη χρηματοδότηση του πυρήνα της κρατικής εξουσίας. Η απόσπαση των φόρων για την κάλυψη των αναγκών τάξης και ασφάλειας δημιούργησε αυτό που αποκαλεί ο Ελίας «νομιμοποιημένο εκβιασμό-προστασία» (Ελίας, 1997, σελ. 232-257). Από τα μέσα του 19ου και ειδικά στον 20ό αιώνα, το κράτος επινόησε και επέβαλε νέα είδη φόρων,¹⁵ αυξάνοντας την ικανότητά του να αποσπά πόρους από την οικονομία με τους οποίους χρηματοδότησε τη διευρυμένη «υποδομική» του εξουσία.

Η *εξουσία αναδιανομής* αναφέρεται στην ικανότητα του κράτους να κατανέμει εκ νέου τους πόρους που έχει συγκεντρώσει μέσω της εξουσίας απόσπασης. Ο Polanyi (1992) απέδιδε στην αναδιανομή μια ευρύτερη σημασία, ορίζοντάς την ως μία από τις μορφές ολοκλήρωσης (integration) της οικονομίας, η οποία απαντάται σε διαφορετικές κοινωνίες και εποχές και βασίζεται στην αρχή της συλλογής προς, και κατανομής από, ένα κέντρο. Τους τελευταίους δύο αιώνες, το έθνος-κράτος αύξησε σημαντικά, παράλληλα με την επιβολή φορολογίας, την ικανότητά του να αναδιανέμει πόρους. Ωστόσο, η αναδιανομή εξακολουθεί να επιτελείται και στο πλαίσιο άλλων θεσμών πέραν του κράτους, όπως είναι το νοικοκυριό. Το ιδιάζον χαρακτηριστικό της κρατικής εξουσίας αναδιανομής είναι η *κλίμακα* στην οποία συντελείται. Οι σκοποί της αναδιανομής μπορεί να είναι οικονομικοί (τόνωση της ζήτησης, κατασκευή υποδομών), αλλά στο κράτος του 20ού αιώνα είναι εξίσου, αν όχι πρωτίστως, κοινωνικοί (κράτος πρόνοιας).

Η *ρυθμιστική εξουσία* αναφέρεται στην ικανότητα του κράτους να θεσπίζει τους κοινούς κανόνες που διέπουν την οικονομική δραστηριότητα (προστασία της ιδιωτικής ιδιοκτησίας, μονοπώληση του νομίσματος, δίκαιο ανταγωνισμού, προστασία των συμβολαίων, μετρή-

15. Στους φόρους της γης και τους δασμούς που προϋπήρχαν προστέθηκαν οι φόροι εισοδήματος και οι φόροι για τις επιχειρήσεις. Για μια σύντομη ανασκόπηση της φορολογίας στο έθνος-κράτος, με έμφαση στις ΗΠΑ, βλ. Saez και Zucman, 2022, σελ. 53-79.

σεις, εργασιακές και άλλες ρυθμίσεις, διεθνείς συμφωνίες που διέπουν τους όρους συναλλαγής με δρώντες άλλων εθνικών οικονομιών κ.λπ.). Οι κοινωνιολογικές θεωρίες και μελέτες που επικεντρώνονται στη θέσμιση των αγορών από το κράτος (όπως η μελέτη των ρυθμίσεων επί της εμπορευματοποίησης της γης, της εργασίας και του χρήματος του Polanyi και η τυπολογία των θεσμών της αγοράς του Fligstein) αφορούν σε αυτόν τον τύπο κρατικής οικονομικής εξουσίας. Η ρυθμιστική εξουσία έχει το χαρακτηριστικό ότι αποσκοπεί στον καθορισμό των κανόνων και όχι του αποτελέσματος του οικονομικού παιχνιδιού. Η δημιουργία των κανόνων της οικονομίας από το έθνος-κράτος είναι ιστορικά σύμφυτη με την κατασκευή της «εθνικής» οικονομίας, καθώς οι κανόνες του έθνους-κράτους ήταν τους φραγμούς ανάμεσα στις τοπικές οικονομίες και εφαρμόζονται ενιαία στο σύνολο της επικράτειας. Τον 20ό αιώνα, η διαδικασία αυτή προχώρησε περισσότερο με τη δημιουργία θεσμών όπως οι κεντρικές τράπεζες και οι φορείς εθνικού σχεδιασμού.

Η *εξουσία παρέμβασης* αναφέρεται στην ικανότητα του κράτους να επιδρά στην πορεία της οικονομικής ζωής (μεγέθυνση ή περιστολή¹⁶ της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας, διανομή των πόρων ανάμεσα στους κλάδους και τις γεωγραφικές περιοχές, ανάδειξη ηγετικών επιχειρήσεων). Η παρεμβατική εξουσία είναι δευτερογενής ως προς τις άλλες τρεις οικονομικές εξουσίες του κράτους, με την έννοια ότι αντλεί από αυτές τα μέσα που χρησιμοποιεί (επιδοτήσεις, παροχή μονοπωλιακών δικαιωμάτων εκμετάλλευσης, φοροαπαλλαγές, μέτρα προστατευτισμού, αυξομείωση της προσφοράς χρήματος και επιτοκίων, καθορισμός του κατώτατου μισθού κ.λπ.). Η παρέμβαση του κράτους μπορεί να είναι οριζόντια, όταν τα μέτρα που λαμβάνει αφορούν το σύνολο των επιχειρήσεων (π.χ. αυξομείωση των επιτοκίων), ή στοχευμένα, όταν τα μέτρα αφορούν επιλεγμένους κλάδους, γεωγραφικές περιοχές ή, λιγότερο συχνά, συγκριμένες επιχειρήσεις της ιδιωτικής οικονομίας.

Από τις απαρχές του το σύγχρονο κράτος παρενέβαινε στην «ελεύθερη» οικονομία. Για παράδειγμα, οι «προνομιούχες» μετοχικές

16. Το κράτος ανέχεται ή και επιδιώκει την περιστολή της οικονομικής δραστηριότητας όταν εφαρμόζει πολιτικές λιτότητας ως ένα ενδιάμεσο στάδιο προκειμένου να επανέλθει, σε επόμενη φάση, η μεγέθυνση.

εταιρείες που ιδρύθηκαν τον 16ο και 17ο αιώνα είχαν μονοπωλικά δικαιώματα εκμετάλλευσης των αποικιών και στην πράξη λειτουργούσαν ως προέκταση της κρατικής εξουσίας (Μίκλεθουεϊτ και Γούλντριτζ, 2012, σελ. 55-57). Μέχρι και το μεγαλύτερο μέρος του 19ου αιώνα το κράτος παραχωρούσε το καθεστώς της «ανώνυμης εταιρείας» ως προνόμιο, κάτι που έκανε με φειδώ καθώς το καθεστώς αυτό λειτουργούσε δυνητικά εις βάρος των πιστωτών (Landes, 2005, σελ. 335· Vuillemeij, 2022, σελ. 28). Τον 19ο αιώνα οι δυτικοευρωπαϊκές κυβερνήσεις επιχορηγούσαν, σε διαφορετικούς βαθμούς, τη βιομηχανία και τους σιδηροδρόμους (Landes, 2005, σελ. 338). Ωστόσο, οι παρεμβάσεις αυτές ήταν σχετικά περιορισμένης έκτασης. Μόνο μετά την κρίση του 1929 και τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο το έθνος-κράτος αύξησε σε πρωτόγνωρα επίπεδα την παρεμβατική του εξουσία στην οικονομία μέσα από τον «μακροοικονομικό σχεδιασμό» και τη «βιομηχανική πολιτική» με σκοπό να επηρεάσει τη διαμόρφωση του εθνικού παραγωγικού μοντέλου και να αυξήσει το φορολογητέο εισόδημα.¹⁷ Ο βαθμός και το περιεχόμενο της κρατικής παρέμβασης (όπως και ρύθμισης) στην οικονομία παρέμεινε ένα πεδίο σύγκρουσης διαφορετικών πολιτικών θέσεων και διαμόρφωσης ξεχωριστών εθνικών παραδόσεων. Για παράδειγμα, η Ευρώπη έχει στην παράδοσή της την πρακτική της διανομής πλεονεκτημάτων στους ιδιώτες από το κράτος σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι οι ΗΠΑ, όπου η ιδέα της ισότιμης μεταχείρισης των επενδυτών από τον νόμο είναι ισχυρότερη (Vernon, 1998, σελ. 126).

Από κοινωνιολογική άποψη, δύο θεμελιώδη ζητήματα σχετικά με τις μορφές οικονομικής εξουσίας του κράτους είναι η νομιμοποίησή τους και οι κοινωνικές ομάδες που τις δημιουργούν και τις ασκούν. Σε ό,τι αφορά στη νομιμοποίηση, είδαμε ήδη ότι η επιβολή και συλλογή των φόρων από το κεντρικό κράτος έγινε αποδεκτή στο όνο-

17. Πρόκειται για την περίοδο που το κράτος αύξησε γενικότερα την ικανότητά του να διεισδύει και να συντονίζει την κοινωνική ζωή, κάτι που ο Mann ονόμασε «υποδομική» εξουσία (Mann, 2009, σελ. 83. Η αύξηση της υποδομικής εξουσίας εκφράστηκε στη μεγέθυνση των φορολογικών εσόδων και της συμμετοχής της κυβέρνησης στο ΑΕΠ. Την εποχή αυτή, το δυτικό έθνος-κράτος αυξάνει, επίσης, την ίδια οικονομική δραστηριότητα (συμμετοχή στην παραγωγή, κατασκευή υποδομών), η οποία συνυπάρχει με την αγορά σε ένα μοντέλο «μεικτής» οικονομίας, χωρίς να καταργεί την ιδιωτική οικονομία ως πεδίο ελεύθερης δραστηριότητας. Το σύγχρονο κράτος έφτασε να επεκτείνει την δραστηριότητά του σε βαθμό κατάργησης της ελεύθερης οικονομίας μόνο στα σοσιαλιστικά κράτη.

μα του πατριωτισμού και της «κοινής ανάγκης» για την υπεράσπιση του εδάφους του κράτους. Οι πρώτες προσπάθειες υπολογισμού του «εθνικού» εισοδήματος τον 17ο αιώνα στη Μεγάλη Βρετανία αποσκοπούσαν, αντίστοιχα, στην αποτύπωση της ισχύος της χώρας και της ικανότητάς της να συντηρεί ισχυρό στρατό (Lepenies, 2016, σελ. 17-18). Τον 19ο αιώνα, οι κυβερνήσεις στήριζαν τη βιομηχανία και τους σιδηροδρόμους εν μέρει με το αιτιολογικό της διατήρησης της κοινωνικής τάξης (Landes, 2005, σελ. 338), δηλαδή στο όνομα μιας νομιμοποιητικής αρχής, η οποία παρέπεμπε, επίσης, στην εθνική ασφάλεια. Τον 20ό αιώνα, στον μεσοπόλεμο και, κυρίως, την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, η επέκταση των οικονομικών εξουσιών του κράτους συνοδεύθηκε από την ανάδειξη της «ανάπτυξης» και άλλων «δημόσιων αγαθών» που αναφέρονται στην εθνική οικονομία (πλήρης απασχόληση, εκβιομηχάνιση κ.λπ.) ως αρχές νομιμοποίησης των οικονομικών πολιτικών. Η «ανάπτυξη» καθιερώθηκε ως στόχος των οικονομικών πολιτικών μέσα από τον μετασχηματισμό της οικονομικής επιστήμης στον απόηχο της κρίσης του 1929 και μέσα από τις μεταβολές στις διεθνείς σχέσεις μετά τον Πρώτο και, κυρίως, τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Η παρακμή των νεοκλασικών οικονομικών στη δεκαετία του 1930 και η καθιέρωση του κεύθνοιασμού με τη μακροοικονομική του προοπτική οδήγησαν στην ανάπτυξη των «αναπτυξιακών οικονομικών» (Hirschman, 2013, σελ. 59). Η μεταπολεμική ηγεμονία των ΗΠΑ έθεσε στο επίκεντρο της διεθνούς τάξης το αναπτυξιακό ζήτημα, παραμερίζοντας τις ιεραρχίες της ευρωπαϊκής αποικιοκρατίας (Rist, 2019, σελ. 75). Οι αναπτυξιακές πολιτικές εμποδίστηκαν στους εθνικούς και διεθνείς οικονομικούς θεσμούς την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, για να αμφισβητηθούν από τη δεκαετία του 1970 και μετά τόσο από τους μαρξιστές των περιφερειακών χωρών όσο και από τον αναδυόμενο νεοφιλελευθερισμό (Hirschman, 2013, σελ. 65-68). Η κριτική για τον οικονομισμό και τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των αναπτυξιακών πολιτικών οδήγησε σε νέες εκδοχές του αναπτυξιακού προτάγματος και σε έννοιες όπως η «ανθρώπινη» και «βιώσιμη» ανάπτυξη (Rist, 2019· Harriss, 2019, σελ. 33-35). Από τη δεκαετία του 1980 και μετά, η αμφισβήτηση της ικανότητας του κράτους να προωθή την ανάπτυξη αναβάθμισε την «αποτελεσματικότητα της αγοράς» στο βασικό «δημόσιο αγαθό» που πρέπει να υπηρετούν οι οικονομικές πολιτικές (Sassen, 2008, σελ. 196).

Η ανάπτυξη και ο μετασχηματισμός των οικονομικών εξουσιών του κράτους συνδέεται με συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες. Η ανάπτυξη του κρατικού φόρου συνοδεύθηκε από τη δημιουργία φορολογικής διοίκησης, η οποία διαχειρίζεται μια σειρά συμβολικών κατασκευών που βασίζονται στον γραπτό λόγο (καταγραφές, έρευνες κ.λπ., Bourdieu, 2012, σελ. 231, βλ. επίσης Σουμπέτερ, 2006). Στον 20ό αιώνα, η διεύρυνση της ρυθμιστικής και παρεμβατικής εξουσίας του κράτους και οι νέες μορφές νομιμοποίησης των δημόσιων οικονομικών πολιτικών συνδέθηκαν πρωτίστως με τους οικονομολόγους, οι οποίοι είδαν αυτή την περίοδο τον επιστημονικό και επαγγελματικό τους χώρο να αυτονομείται και να θεσμοποιείται. Γενιές οικονομολόγων επινόησαν μέσα από τη διανοητική τους εργασία μια σειρά από μεγέθη (παραγωγή, απασχόληση, επένδυση και κατανάλωση) και δείκτες (τιμών, μισθών, κύκλου εργασιών, εισαγωγών-εξαγωγών κ.λπ.), που υποστασιοποίησαν την «εθνική» οικονομία και το επίπεδο «ανάπτυξης» της (Radice, 1984 αναφέρεται στο Mitchell, 1998, σελ. 89). Οι οικονομολόγοι στελέχωσαν, στο όνομα του «δημόσιου συμφέροντος», τους αυξανόμενους θεσμούς χάραξης και εφαρμογής οικονομικής και νομισματικής πολιτικής και τους μεταπολεμικούς οικονομικούς διεθνείς θεσμούς (Παγκόσμια Τράπεζα, ΔΝΤ, ΟΟΣΑ, ΠΟΕ) (Nelson, 1987· βλ. και Fourcade, 2006, σελ. 165). Τα οικονομικά έγιναν ένα «παγκόσμιο» επάγγελμα μέσα από τα διεθνή δίκτυα των πανεπιστημίων και των κεντρικών τραπεζών, τους διεθνείς θεσμούς, αλλά και χάρη στη μαθηματοποίησή τους, η οποία τους έδωσε μια εθνικά ουδέτερη επιστημονική γλώσσα (Fourcade, 2006). Οι διαμάχες ανάμεσα σε νεοκλασικούς, κεϋνσιανούς, εκπροσώπους της Δημόσιας Επιλογής, νεοφιλελευθέρους κ.λπ. έπαιξαν σημαντικό ρόλο στον καθορισμό των οικονομικών πολιτικών και των «δημόσιων αγαθών» στο όνομα των οποίων νομιμοποιούνται οι οικονομικές πολιτικές.¹⁸ Σε ορισμένες χώρες, οι οικονομολόγοι ανταγωνίστηκαν τους νομικούς στην κατάληψη αιρετών θέσεων στην πολιτική ζωή (Joignant, 2011· Montecinos κ.ά., 2009). Συνολικά, οι οικονομολόγοι λειτούργησαν ως η βασική επιστημονικο-επαγγελματική ομάδα που οικοδόμησε τους αναπτυξιακούς σκοπούς του κράτους – όπως

18. Όπως παρατηρεί εύστοχα ο Rist, η πίστη στην «ανάπτυξη» βασίζεται στην πίστη στην επιστημονικότητα των οικονομικών (Rist, 2019 σελ. 278).

παλιότερα οι νομικοί είχαν οικοδομήσει το «κράτος δικαίου»¹⁹ και οι κοινωνικοί επιστήμονες συνέβαλαν, μαζί με τους φιλόφιλους, στη δημιουργία του «κοινωνικού κράτους» (Bourdieu, 2012).

Ορίζοντας τις επενδυτικές πολιτικές σε σχέση με τις οικονομικές εξουσίες του κράτους

Με τους όρους «επενδυτικά κίνητρα» και «επενδυτικές πολιτικές» είθισται να εννοούμε τις δημόσιες πολιτικές που αποσκοπούν στην προώθηση, διευκόλυνση και προσέλκυση των ιδιωτικών επενδύσεων, εγχώριων ή ξένων.²⁰ Οι πολιτικές αυτές ενθαρρύνουν τους κατόχους κεφαλαίου να το κινητοποιήσουν για να δημιουργήσουν ή να επεκτείνουν την επιχειρηματική τους δραστηριότητα, να τη στρέψουν σε κάποια κλαδική ή τεχνολογική κατεύθυνση, ή να τη μεταφέρουν από τον έναν τόπο στον άλλο. Οι επενδυτικές πολιτικές μπορεί να απευθύνονται αδιακρίτως σε εγχώριους και ξένους επενδυτές ή να επικεντρώνονται στους τελευταίους (UNCTAD, 2022), οι οποίοι μας ενδιαφέρουν ιδιαίτερα εδώ.

Στην οικονομική θεωρία, οι πολιτικές για την προσέλκυση των άμεσων ξένων επενδύσεων δικαιολογούνται συνήθως από τις ευρύτερες θετικές επιπτώσεις (τις λεγόμενες «θετικές εξωτερικότητες» ή φαινόμενα «διάχυσης»-spillover) που μπορούν να έχουν οι επενδύσεις αυτές για την εθνική οικονομία (για επισκοπήσεις της σχετικής συζήτησης βλ. Blomström and Kokko, 2003· James, 2013· Sauvé and Soprana, 2016, Thomas, 2011, σελ. 18-38). Η λογική του επιχειρήματος είναι η ακόλουθη: Οι πολυεθνικές είναι φορείς «δημόσι-

19. Εδώ περιοριζόμαστε στους οικονομολόγους, αλλά και οι νομικοί αποτελούν μία ομάδα η οποία έπαιξε σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της σύγχρονης οικονομίας. Βλ., για παράδειγμα, την ανάλυση της Sassen για τον ρόλο της δικαστικής εξουσίας στην απορρύθμιση της αμερικάνικης οικονομίας στη δεκαετία του 1980 στο όνομα της «αποτελεσματικότητας της αγοράς» (Sassen, 2008, σελ. 176).

20. Βλ. τον ορισμό της έννοιας «Investment incentive» στην εγκυκλοπαίδεια Britannica (<https://www.britannica.com/topic/investment-incentive>). Οι μελετητές υιοθετούν παρόμοιους ορισμούς των επενδυτικών πολιτικών (βλ. π.χ. Blomström and Kokko, 2003· Dunning and Lundan, 2008, σελ. 663· James, 2013). Όπως θα δούμε στο κεφάλαιο 3 με το παράδειγμα της ελληνικής νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων, οι ίδιοι οι διαμορφωτές πολιτικής κατανοούν με αυτόν τον τρόπο τις επενδυτικές πολιτικές και τα επενδυτικά κίνητρα.

ων αγαθών», κυρίως στον βαθμό που κατέχουν ανώτερη γνώση και τεχνολογία. Τα δημόσια αυτά αγαθά μπορούν να διαχυθούν στις εγχώριες επιχειρήσεις μέσα από διάφορους μηχανισμούς, όπως είναι η μίμηση, οι συνεργασίες, η μεταφορά εργαζομένων αλλά και οι πιέσεις που ασκεί ο ανταγωνισμός των πολυεθνικών προς τις εγχώριες επιχειρήσεις. Είναι δυνατό, όμως, τα ιδιωτικά οφέλη που θα αποκομίσουν οι πολυεθνικές από τις ξένες επενδύσεις να είναι χαμηλότερα από τα κοινωνικά οφέλη που θα επιφέρουν και γι' αυτόν τον λόγο οι πολυεθνικές μπορεί να οδηγηθούν στην απόφαση να μην υλοποιήσουν την επένδυση. Κατά συνέπεια, οι ξένες επενδύσεις παραμένουν χαμηλότερες από ό,τι είναι κοινωνικά βέλτιστο. Οι επενδυτικές πολιτικές, οι οποίες εξ ορισμού στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό, καθώς προσφέρουν πλεονεκτήματα στις νέες επενδύσεις έναντι των υπαρχουσών (James, 2013, σελ. 27), δικαιολογούνται στον βαθμό που έχουν ως στόχο να διορθώσουν αυτήν την «αποτυχία της αγοράς». Διαθέτουν δημόσιους πόρους υπέρ των πολυεθνικών προκειμένου να εξισώσουν τις ιδιωτικές με τις κοινωνικές αποδόσεις των ξένων επενδύσεων και να τις καταστήσουν πιο θελκτικές για τις πολυεθνικές (Blomström and Kokko, 2003, σελ. 19). Από την άλλη, σε συνέχεια της ίδιας λογικής, οι επενδυτικές πολιτικές οδηγούν στη διαφθορά, όταν η απονομή των προνομίων δεν βασίζεται σε ξεκάθαρους κανόνες, οι οποίοι έχουν θεσπιστεί από το κοινοβούλιο, αλλά επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια της κυβέρνησης (James, 2013, σελ. 5). Σε αυτή την περίπτωση, δεν έχουμε να κάνουμε με «εξίσωση των αποδόσεων», αλλά με «απόσπαση προσόδου» (rent-seeking) (Blomström and Kokko, 2003, σελ. 17).

Αυτό το επιχείρημα της οικονομικής θεωρίας αποσκοπεί στον προσδιορισμό των κριτηρίων αξιολόγησης των επενδυτικών πολιτικών. Στην ίδια κατεύθυνση, ο κύριος όγκος των οικονομικών μελετών για τις επενδυτικές πολιτικές διερευνά την αποτελεσματικότητά τους.²¹ Οι «πραγματικές» στρατηγικές των διαμορφωτών πολιτικής επισημαίνονται (βλ. Πλαίσιο 1.1), αλλά μάλλον βιαστικά και χωρίς να αποτελούν το αντικείμενο της εμπειρικής έρευνας.

21. Εδώ δεν μπορούμε να μιλήσουμε σε λεπτομέρειες αναφορικά με τα ευρήματα αυτής της συζήτησης. Θα περιοριστούμε να σημειώσουμε ότι οι περισσότερες μελέτες διαπιστώνουν ότι οι επενδυτικές πολιτικές, παρά το γεγονός ότι είναι εξαιρετικά διαδεδομένες σε παγκόσμιο επίπεδο, έχουν περιορισμένη αποτελεσματικότητα και μόνο υπό

.....

Πλαίσιο 1.1. Οι στρατηγικές των διαμορφωτών πολιτικής σύμφωνα με τα οικονομικά των επενδυτικών πολιτικών

Οι οικονομολόγοι (Blomström and Kokko, 2003, σελ. 2-3· James, 2013, σελ. 35-36· Sauvé and Soprana, 2016) σημειώνουν ότι οι διαμορφωτές πολιτικής ωθούνται σε πολιτικές προσέλκυσης άμεσων ξένων επενδύσεων για μια σειρά από λόγους:

Πρώτον, οι πολιτικές προσέλκυσης ξένων επενδύσεων είναι ένα μέσο για την αντιμετώπιση των βασικών μακροοικονομικών προβλημάτων, όπως είναι οι χαμηλοί ρυθμοί ανάπτυξης και η άνοδος της ανεργίας.

Δεύτερον, οι επενδυτικές πολιτικές αποτελούν μια εναλλακτική λύση για την προώθηση της ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης με δεδομένο ότι η παγκοσμιοποίηση, με την απελευθέρωση του εμπορίου και των αγορών κεφαλαίων, έχει στερήσει τους διαμορφωτές πολιτικής από άλλα παραδοσιακά εργαλεία οικονομικής πολιτικής (ενεργός εμπορική πολιτική, συναλλαγματικές ισοτιμίες).

Τρίτον, είναι πιο εύκολο για τους διαμορφωτές πολιτικής να προωθήσουν πολιτικές προσέλκυσης άμεσων ξένων επενδύσεων παρά να υλοποιήσουν ευρύτερες οικονομικές μεταρρυθμίσεις (κατασκευή υποδομών, βελτίωση εργατικού δυναμικού κ.λπ.).

Τέταρτον, η προώθηση πολιτικών προσέλκυσης άμεσων ξένων επενδύσεων είναι ένας τρόπος για τις κυβερνήσεις να δείξουν ότι δραστηριοποιούνται υπέρ της οικονομικής ανάπτυξης.

Τέλος, οι επενδυτικές πολιτικές γενικότερα μπορεί να διευκολύνουν τις κυβερνήσεις στην προσπάθειά τους να μεταχειριστούν ευνοϊκά συγκεκριμένες επιχειρήσεις.

.....

συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Φαίνεται ότι οι επενδυτικές πολιτικές είναι αποτελεσματικές σε ό,τι αφορά τους εξαγωγικούς κλάδους, οι οποίοι έχουν ιδιαίτερη ευαισθησία στο κόστος παραγωγής προκειμένου να είναι διεθνώς ανταγωνιστικοί, στον βαθμό που συνδυάζονται με ένα ευρύτερο θετικό μακροοικονομικό και θεσμικό περιβάλλον για τις επιχειρήσεις και στον βαθμό που οι εγχώριες επιχειρήσεις έχουν την ικανότητα (τεχνολογία, δεξιότητες εργαζομένων) να απορροφήσουν τις θετικές εξωτερικότητες των ξένων επενδύσεων (Blomström and Kokko, 2003· James, 2013).

Αντίθετα, για την κοινωνιολογική προσέγγιση που προτείνουμε εδώ το ζήτημα της ορθότητας ή όχι των επενδυτικών πολιτικών είναι καταρχήν αδιάφορο. Έχοντας αναλυτικές και όχι αξιολογικές αξιώσεις, αυτό που μας ενδιαφέρει είναι οι διαδικασίες κοινωνικής γένεσης των επενδυτικών πολιτικών. Επεκτείνοντας τη συλλογιστική που διατυπώσαμε στην προηγούμενη ενότητα, το κοινωνιολογικό θεωρητικό επιχείρημα για τις επενδυτικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών προσέλκυσης ξένων επενδύσεων, μπορεί να συνοψισθεί ως εξής: Οι επενδυτικές πολιτικές είναι το θεσμικό μέσο που δημιουργούν οι διαμορφωτές οικονομικής πολιτικής – δηλαδή οι κοινωνικές ομάδες που ανταγωνίζονται στο εσωτερικό του κράτους για τον καθορισμό της οικονομικής πολιτικής – προκειμένου να μπορούν να παρεμβαίνουν υπέρ ορισμένων ιδιωτών χωρίς να καταργούν τυπικά την «ελεύθερη» οικονομία. Οι λόγοι για τους οποίους οι διαμορφωτές πολιτικής παρεμβαίνουν στην οικονομία σχετίζονται με την αναπαραγωγή τους ως πολιτικής ελίτ (εκπλήρωση του δημόσιου ρόλου του πολιτικού για την προώθηση της ευημερίας, αύξηση του φορολογητέου εισοδήματος και άρα των οικονομικών πόρων του κράτους) και με τις συμμαχίες τους με δρώντες της αγοράς (προνομιακές σχέσεις με συγκεκριμένους κλάδους ή επιχειρήσεις). Οι επενδυτικές πολιτικές θεωρούνται συμβατές με την ελεύθερη ιδιωτική οικονομία στον βαθμό που γίνονται αντιληπτές ως μία «εξαίρεση» στην «κανονική» λειτουργία της αγοράς. Η εξαίρεση αυτή νομιμοποιείται στο όνομα οικονομικών «δημόσιων αγαθών»,²² υπερασπιστής των οποίων είναι τυπικά το κράτος. Κατά τον σχεδιασμό των επενδυτικών πολιτικών, οι διαμορφωτές πολιτικής διαδρούν με τις επιχειρήσεις, που είναι οι αποδέκτες των πολιτικών, και άλλους συλλογικούς δρώντες (οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, αυτοδιοίκηση, διεθνείς οργανισμοί) σε μια διαπραγμα-

22. Η νομιμοποίηση των επενδυτικών πολιτικών στο όνομα του δημόσιου συμφέροντος είναι καταστατικό τους χαρακτηριστικό, όπως μπορεί κανείς να το διαπιστώσει στον λόγο που εκφώνησε το 1949 ο Πρόεδρος Τρούμαν κατά την έναρξη της δεύτερης θητείας του, σε ένα κείμενο-σταθμό για τη μεταπολεμική διεθνή οικονομική τάξη πραγμάτων. Στον λόγο αυτό, ο Τρούμαν τόνιζε ότι οι εγγυήσεις που δίνονται στους επενδυτές πρέπει να συνοδεύονται από εγγυήσεις προς τον λαό, οι οποίες θα διασφαλίζουν ότι οι πόροι του λαού θα χρησιμοποιηθούν για μια οικονομική ανάπτυξη, η οποία θα είναι προς το συμφέρον του (το πρωτότυπο κείμενο παρατίθεται στο Rist, 2019, σελ. 70-71).

τευση με αντικείμενο ποια επενδυτικά κίνητρα είναι αποδεκτά στο όνομα των δημόσιων αγαθών ή, αντίθετα, απορρίπτονται, επειδή αλλοιώνουν αδικαιολόγητα τις ισορροπίες είτε εντός της αγοράς (το ζήτημα της στρέβλωσης του ανταγωνισμού) είτε ανάμεσα στην αγορά και την υπόλοιπη κοινωνία (το ζήτημα της διαφθοράς). Σε αυτήν τη διαπραγμάτευση, καθοριστικό ρόλο παίζει η επαγγελματική ομάδα των οικονομολόγων (από διάφορες θέσεις στο κράτος, τις επιχειρήσεις ή, λιγότερο συχνά, την κοινωνία πολιτών), η οποία διαχειρίζεται τη γνώση που θεμελιώνει επιστημονικά τη νομιμοποίηση των επενδυτικών πολιτικών (μέσα από τη χρήση εννοιών όπως οι θετικές εξωτερικότητες, οι αποτυχίες της αγοράς, η εξίσωση αποδόσεων κ.λπ.). Αυτό που περιγράφουμε εδώ είναι η γένεση των επενδυτικών πολιτικών ως *νομιμοποιημένης στρέβλωσης του ανταγωνισμού ή νομιμοποιημένης οικονομικής εννοιοκρατίας*.

Αν για τους διαμορφωτές πολιτικής οι επενδυτικές πολιτικές συνιστούν ένα μέσο παρέμβασης στην ιδιωτική οικονομία, για τις επιχειρήσεις συνιστούν έναν μηχανισμό *πολιτικής κατασκευής της επενδυτικής ευκαιρίας*. Η όψη αυτή των επενδυτικών πολιτικών παραμένει, ωστόσο, ένα παραγνωρισμένο και σχεδόν άρρητο στοιχείο. Στον βαθμό που οι επενδυτικές πολιτικές εφαρμόζονται σε μια οικονομία της αγοράς, η επίτευξη ιδιωτικών κερδών είναι αναπόφευκτο και κεντρικό στοιχείο τους: όπως υπονοεί η λογική της «εξίσωσης των αποδόσεων», οι διαμορφωτές πολιτικής σχεδιάζουν τα κίνητρα προσδοκώντας ότι οι επενδυτές θα τα θεωρήσουν ευνοϊκά για την ανάπτυξη κερδοφόρας επιχειρηματικής δραστηριότητας και, ως συνέπεια αυτής της εκτίμησης, θα κινητοποιήσουν τα κεφάλαιά τους στην πολιτικά επιθυμητή κατεύθυνση. Η προσδοκία είναι ότι ο πολιτικός στόχος θα επιτευχθεί ως το συνολικό αποτέλεσμα που προκύπτει από τις επιμέρους επιχειρηματικές επιτυχίες των ιδιωτών. Ωστόσο, τόσο οι επιχειρήσεις όσο και οι πολιτικοί υποστηρικτές των επενδυτικών πολιτικών, ακόμη και όσοι έχουν την πλέον φιλοεπενδυτική στάση, αποφεύγουν στον δημόσιο λόγο τους την αναφορά στην αύξηση των ιδιωτικών κερδών και επικεντρώνονται στα «δημόσια αγαθά», τα οποία θεωρείται ότι υπηρετούν οι πολιτικές αυτές (προώθηση της εθνικής ή τοπικής ανάπτυξης, αύξηση των θέσεων εργασίας, τεχνολογική αναβάθμιση της οικονομίας κ.λπ.). Αντίθετα, όπως θα δούμε στις εμπειρικές αναλύσεις των κεφαλαίων 2 και 3, η έννοια του «κέρδους» χρησιμοποιείται

κατά κύριο λόγο από τους επικριτές των επενδυτικών πολιτικών, όταν σπλητεύουν την προσφορά προνομίων σε ιδιώτες.

Ο όρος-κλειδί στις επενδυτικές πολιτικές είναι αυτός του «κινήτρου» (ή του «προνομίου» που χρησιμοποιείται συχνά ως συνώνυμο). Τα κίνητρα συνάδουν με τη συνθήκη της «ελευθερίας» στην ιδιωτική οικονομία – είναι χαρακτηριστικό ότι οι επενδυτικές πολιτικές μιλούν συνήθως για «προσέλκυση» επενδύσεων, λέξη που παραπέμπει σημειολογικά στην άσκηση κάποιου είδους γοητείας από την πλευρά του κράτους προς ένα «ελεύθερο» οικονομικό υποκείμενο. Από κοινωνιολογική άποψη,²³ τα κίνητρα πρέπει να ταξινομηθούν σε σχέση με τα βασικά κρατικά μονοπώλια. Θα διακρίνουμε τέσσερις κύριες κατηγορίες:

- α. *Επλεκτική αναδιανομή πόρων* που έχει αποσπάσει το κράτος από την οικονομία μέσω των φόρων (επιδοτήσεις, χρηματοδότηση ειδικών υποδομών, εγγυήσεις δανείων, προτιμσιακά συμβόλαια με την κυβέρνηση) και των απαλλοτριώσεων (όταν οι απαλλοτριώσεις γίνονται υπέρ μιας ιδιωτικής επένδυσης).
- β. *Εξαιρέσεις* από τις φορολογικές και ρυθμιστικές εξουσίες του κράτους (φοροαπαλλαγές, εξαιρέσεις από πολεοδομικές ή περιβαλλοντικές ρυθμίσεις, διευκόλυνση της διεθνούς κινητικότητας προσώπων και κερδών, ειδικές οικονομικές ζώνες).²⁴
- γ. *Παραχώρηση μονοπωλιακών δικαιωμάτων* (εκμετάλλευση επί κάποιων φυσικών πόρων ή υποδομών, κλείσιμο αγορών, προστασία από εισαγωγές, ειδική μεταχείριση σε σχέση με τις συναλλαγματικές ισοτιμίες). Μέσα από αυτή την κατηγορία

23. Μια συμβατική ταξινόμηση, η οποία χρησιμοποιείται συχνά στην οικονομική βιβλιογραφία, διακρίνει τα επενδυτικά κίνητρα σε φορολογικά, χρηματοδοτικά, και ρυθμιστικά (βλ. π.χ. Dunning and Lundan, 2008, σελ. 682-683). Συναντούμε, επίσης, και άλλες ταξινομήσεις. Για παράδειγμα, οι Sauvé και Soprana (2016) προτείνουν μια διάκριση ανάμεσα σε κίνητρα χωροθέτησης, τα οποία αποσκοπούν στο να επηρεάσουν την απόφαση του επενδυτή για το πού θα επενδύσει, και κίνητρα συμπεριφοράς, τα οποία αποσκοπούν στο να ωθήσουν στον επενδυτή σε μια επιθυμητή οικονομική συμπεριφορά σχετικά την έρευνα και τεχνολογία, την καινοτομία, τη δημιουργία θέσεων εργασίας κ.λπ.

24. Αυτή η κατηγορία κινήτρων φανερώνει ότι η κρατική εξουσία δεν συνίσταται μόνο στη μονοπωλίωση ορισμένων πόρων (φορολογία, φυσικά βία, δημιουργία κανόνων), αλλά και στην ικανότητά του να *εξαιρεί* (άτομα, ομάδες, επιχειρήσεις κ.λπ.) από τις ίδιες του τις εξουσίες.

κινήτρων, το κράτος θέτει στην υπηρεσία, παραχωρεί για ένα διάστημα ή πουλάει το μονοπωλιακό του δικαίωμα επί κάποιου πόρου στον ιδιώτη επενδυτή.

- δ. *Ενισχυμένες εγγυήσεις των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων που έχουν στοχευμένο χαρακτήρα.*²⁵ Οι εγγυήσεις συνιστούν προστασία από μια εκτεταμένη χρήση των κρατικών εξουσιών ή, με άλλα λόγια, μια αυτοδέσμευση του κράτους ότι δεν θα κάνει χρήση των εξουσιών του με τρόπο βλαπτικό για τα ιδιωτικά συμφέροντα και, όπως θα δούμε παρακάτω, έχουν ιδιαίτερη σημασία στην περίπτωση των ξένων επενδυτών.

Στη συνέχεια, επεκτείνουμε το θεωρητικό μας σχήμα αναφορικά με τον ανταγωνισμό ανάμεσα στα κράτη για την προσέλκυση των ξένων επενδύσεων.

Ο διεθνής ανταγωνισμός για την προσέλκυση των πολυεθνικών εταιρειών

Η προσφορά κινήτρων για την προσέλκυση των πολυεθνικών επιχειρήσεων έχει νόημα στον βαθμό που υπάρχει μια «ελεύθερη» διεθνής οικονομία, η οποία βασίζεται στον ειρηνευμένο ανταγωνισμό. Όπως σημειώσαμε, ακολουθώντας τον Ελίας (1997), ο ειρηνευμένος ανταγωνισμός της αγοράς κατέστη δυνατός στο επίπεδο της κρατικής επικράτειας από τη στιγμή που η φυσική βία μονοπωλήθηκε από το κράτος. Η εξέλιξη αυτή, όμως, δεν μεταφέρθηκε αυτόματα στο διεθνές επίπεδο. Ο Rodrik (2012, σελ. 63-74) παρατηρεί ότι η παγκοσμιοποίηση του εμπορίου και της κυκλοφορίας των κεφαλαίων το δεύτερο μισό του 19ου αιώνα δεν βασιζόταν μόνο στην κυριαρχία των φιλελεύθερων ιδεών αλλά, σε μεγάλο βαθμό, και στην ιμπεριαλιστι-

25. Για παράδειγμα, το συνταγματικά κατοχυρωμένο νομοθετικό διάταγμα 2687 του 1953, το οποίο είναι ένα ορόσημο στην ελληνική οικονομική πολιτική, εξαιρεί τα κεφάλαια εξωτερικού από κάθε αναγκαστική απαλλοτρίωση, η οποία μπορεί να λάβει χώρα μόνο σε περίπτωση πολέμου και με αποζημίωση που έχει καθοριστεί με συμφωνία της ελληνικής κυβέρνησης και του επενδυτή (για το ιστορικό πλαίσιο του νομοθετικού διατάγματος, βλ. Κωστής, 2018, σελ. 408-409). Αντίθετα, η γενική προστασία των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων (όπως, π.χ., η προστασία των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας) δεν έχει τον χαρακτήρα του «προνομίου» και δεν είναι στοιχείο των επενδυτικών πολιτικών.

κή ισχύ, άρα στη χρήση βίας.²⁶ Αντιλαμβανόμαστε την έκταση στην οποία ο ιμπεριαλισμός προσδιόριζε τις άμεσες ξένες επενδύσεις την εποχή εκείνη, αν λάβουμε υπόψη τις εκτιμήσεις ότι το 1914 τα 4/5 των άμεσων ξένων επενδύσεων κατευθύνονταν, κυρίως για πρώτες ύλες και στον αγροτικό τομέα, από τη Δυτική Ευρώπη και τις ΗΠΑ στον υπόλοιπο κόσμο (Dunning and Lundan, 2008, σελ. 172-176), όπου οι Ευρωπαίοι διατηρούσαν τις αποικίες τους και γενικότερα οι «δυτικοί» παρενέβαιναν στρατιωτικά όταν χρειαζόταν για την προστασία των επενδυτών τους (Rodrik, 2012, σελ. 72-73).

Ο Rodrik σημειώνει περαιτέρω ότι είναι μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο που δημιουργήθηκε, υπό την ηγεμονία των ΗΠΑ, μια διεθνής οικονομική τάξη, η οποία βασίστηκε στην αρχή των πολυμερών σχέσεων και σε ένα σύστημα κανόνων που συνδύαζε το ελεύθερο εμπόριο και την εθνική αυτονομία στη διαμόρφωση των εθνικών οικονομικών πολιτικών (Rodrik, 2012, σελ. 122· βλ. επίσης Ruggie, 1982). Η νέα τάξη πραγμάτων, η οποία ήρθε σε ρήξη με την ευρωπαϊκή αποικιοκρατία, αποσυνέδεσε, τουλάχιστον τυπικά, τις πολυεθνικές εταιρείες από τα στρατιωτικά μέσα των κυβερνήσεων και επέτρεψε την ανάδυση ενός ειρηνευμένου οικονομικού ανταγωνισμού στο διεθνές επίπεδο. Είναι σε αυτό το πλαίσιο που αναπτύχθηκε η σύγχρονη διεθνής πολιτική οικονομία των πολυεθνικών εταιρειών με τις διάφορες φάσεις της: κυριαρχία των αμερικάνικων πολυεθνικών και κατεύθυνση των κεφαλαίων προς την Ευρώπη την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, εντάσεις στις σχέσεις των πολυεθνικών με χώρες της περιφέρειας και εθνικοποιήσεις στη δεκαετία του 1970, νέα οικονομική παγκοσμιοποίηση και ανταγωνισμός των χωρών για την προσέλκυση των πολυεθνικών μετά τη δεκαετία του 1980, μετατόπιση των ροών κεφαλαίων προς τα ανατολικά και άνοδος των πολυεθνικών των ασιατικών χωρών τις τελευταίες δεκαετίες (για ιστορικές επισκοπήσεις βλ. Dunning and Lundan, 2008· Vernon, 1998· Μίκλεθουεϊτ και Γούλντριτζ, 2021). Μέρος αυτής της διαδικασίας ήταν η παγκόσμια επέκταση των επενδυτικών πολιτικών. Στα τέλη της δεκα-

26. Η εναλλαγή ανάμεσα στην ειρηνική ανταλλαγή και τη βία είναι μάλλον ένα διαχρονικό χαρακτηριστικό του καπιταλισμού. Ο Weber (1995, σελ. 416) σημείωνε ότι κατά την ιστορική επέκταση της δραστηριότητάς τους σε διαφορετικούς γεωγραφικούς τόπους, οι καπιταλιστές επέλεγαν ανάμεσα στα δύο ανάλογα με την ισχύ του πληθυσμού που είχαν απέναντί τους.

ετίας του 1990 και στη δεκαετία του 2000, η πλειονότητα των χωρών υιοθετούσαν κάποιας μορφής επενδυτικά κίνητρα, ειδικά φορολογικά, για την προσέλκυση ξένων επενδύσεων (Blomström and Kokko, 2003, σελ. 4-5· James, 2013, σελ. 3-4· Vernon, 1998, σελ. 32).

Ωστόσο, ενώ η ανάπτυξη του ειρηνευμένου οικονομικού ανταγωνισμού στο εθνικό επίπεδο ήταν απόρροια της συγκρότησης του κράτους, ο αντίστοιχος ειρηνευμένος ανταγωνισμός για την προσέλκυση κεφαλαίων στο διεθνές επίπεδο δεν συνδέθηκε με κάποιοι τύπου πολιτική ενοποίηση. Όπως είδαμε στην πρώτη ενότητα αυτού του κεφαλαίου, αρκετοί μελετητές επισημαίνουν ότι το κύριο πολιτικό χαρακτηριστικό της οικονομικής παγκοσμιοποίησης είναι – με τη μερική εξαίρεση της ΕΕ – ο κατακερματισμός που συνεπάγεται η διατήρηση του έθνους-κράτους ως βασικής μονάδας οργάνωσης πολιτικής εξουσίας. Κατ' επέκταση, ούτε ο διεθνής οικονομικός χώρος είναι πλήρως ενοποιημένος (απουσία ενιαίας πολιτικής ανταγωνισμού, ενιαίου πλέγματος δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των πολυεθνικών, καθολικά αποδεκτών μηχανισμών επίλυσης διαφορών, αλληλεπικάλυψη δικαιοδοσιών με κυριότερο παράδειγμα τον τομέα της φορολογίας κ.λπ.) και ρυθμίζεται από πληθώρα διμερών και περιφερειακών συμφωνιών και μη-δεσμευτικών κειμένων διεθνών οργανισμών. Σε ό,τι αφορά την πρακτική των επενδυτικών κινήτρων, οι επιπτώσεις αυτού του πολιτικού κατακερματισμού είναι:

- α. Οι κυβερνήσεις δεν προσφέρουν επενδυτικά κίνητρα στις πολυεθνικές επιχειρήσεις από τη θέση του μονοπωλίου της πολιτικής εξουσίας, όπως έναντι των εγχώριων επενδυτών. Στην προσπάθειά τους να προσελκύσουν ξένους επενδυτές μέσω επενδυτικών κινήτρων, οι κυβερνήσεις εμφανίζονται στον διεθνή οικονομικό χώρο ως ανταγωνιζόμενες μονάδες. Ο ανταγωνισμός αυτός επιτρέπει στις πολυεθνικές να «ψωνίζουν καθεστώς» («regime/treaty shopping», UNCTAD, 2022, σελ. 93, 105).
- β. Ο πολιτικός κατακερματισμός έχει ως αποτέλεσμα ότι οι πολυεθνικές είναι εξωτερικοί ως προς τα κράτη οικονομικοί παίκτες, οι οποίοι έχουν ταυτόχρονα περισσότερες ελευθερίες αλλά και, προκειμένου να εισέλθουν στις εθνικές οικονομίες, μπορεί να υποστούν περισσότερους περιορισμούς. Από τη μία, η πολυ-

εθνική είναι ένας πιο κινητικός επενδυτής, ο οποίος έχει την ελευθερία όχι μόνο να κινητοποιήσει ή όχι τους συσσωρευμένους οικονομικούς του πόρους, όπως ο εγχώριος επενδυτής, αλλά και μεγαλύτερο περιθώριο επιλογής ως προς το πού θα υλοποιήσει την επένδυσή του. Από την άλλη, οι κυβερνήσεις μπορεί να θέτουν περιορισμούς σε ζητήματα στα οποία έχει πλήρη ελευθερία ο εγχώριος επενδυτής (βαθμός ιδιοκτησίας, κατηγορίες επιτρεπόμενων δραστηριοτήτων, υποχρεώσεις συνεργασίας με τοπικούς παραγωγούς κ.λπ.) και έχουν μεγαλύτερα περιθώρια εφαρμογής της πρακτικής των εθνικοποιήσεων εις βάρος των ξένων εταιρειών. Έτσι, δικαιώματα που για τον εγχώριο επενδυτή απορρέουν από την ιδιότητα του πολίτη, για τις πολυεθνικές κατοχυρώνονται από ειδικές προβλέψεις σε διεθνείς συμφωνίες (αρχή της εθνικής μεταχείρισης, εγγυήσεις για σεβασμό των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων ή για αποζημίωση σε περίπτωση εθνικοποίησης κ.λπ.).

- γ. Η διατήρηση ενός κατακερματισμένου πολιτικού συστήματος εν μέσω της οικονομικής παγκοσμιοποίησης έχει ως αποτέλεσμα το ότι η αναφορά στην εθνική ανάπτυξη και τα δημόσια αγαθά της εθνικής οικονομίας παραμένει η βασική νομιμοποίηση των επενδυτικών πολιτικών. Δεν έχει κατασκευαστεί το πρόταγμα μιας «παγκόσμιας ανάπτυξης». Ένα τέτοιο πρόταγμα θα απαιτούσε ένα παγκόσμιο κράτος, το οποίο θα κατασκεύαζε, αντιστοίχως, μια ενοποιημένη παγκόσμια οικονομία.

Η διαπραγμάτευση ανάμεσα σε κυβερνήσεις και πολυεθνικές εταιρείες

Οι οικονομολόγοι που εξετάσαμε στην προηγούμενη ενότητα αυτού του κεφαλαίου τονίζουν τη σημασία των διαπραγματεύσεων ανάμεσα σε κυβερνήσεις και πολυεθνικές, στο πλαίσιο του διεθνούς ανταγωνισμού για την προσέλκυση κεφαλαίων. Τα κράτη, σημειώνει ο Vernon (1998, σελ. 30-37) «προσφέρουν καρότα» (διαφόρων ειδών κίνητρα) αλλά και «κραδαίνουν μαστίγια» (επιβολή επιπλέον φόρων, εθνικοποιήσεις) στην προσπάθειά τους να προσελκύσουν κεφάλαια ή να επαναδιαπραγματευτούν τη θέση των υφιστάμενων ξένων επενδύσεων (π.χ. ως προς τις συνέργειές τους με την τοπική οικονομία, τον

βαθμό στον οποίο εξάγουν τα προϊόντα τους κ.λπ., Vernon, 1998, σελ. 34-35). Οι Dunning και Lundan (2008, σελ. 531), όπως ήδη έχουμε αναφέρει, προσεγγίζουν τη διαπραγμάτευση ανάμεσα σε κυβερνήσεις και πολυεθνικές εταιρείες ως διάδραση στη βάση των πλεονεκτημάτων των δύο πλευρών. Οι συγγραφείς αυτοί, αντλώντας από τη θεωρία του μονοπωλιακού ανταγωνισμού, βλέπουν τα πλεονεκτήματα των εταιρειών ως μονοπωλιακά ελεγχόμενους πόρους. Στις ιστορικές τους επισκοπήσεις, δείχνουν ότι η διαπραγμάτευση ανάμεσα σε κυβερνήσεις παρουσιάζει μια μεγάλη ποικιλία ανάλογα με τα πολιτικά χαρακτηριστικά και τις στρατηγικές των διαφορετικών χωρών και την ιστορική περίοδο.²⁷

Σε αυτό το βιβλίο υιοθετούμε την αντίληψη των Vernon και Dunning σχετικά με τα εταιρικά πλεονεκτήματα ως μονοπωλιακά ελεγχόμενους πόρους. Αντλώντας από την Mazzucato (2015), θα προσθέσουμε ότι ορισμένα από τα πλεονεκτήματα αυτά δεν έχουν οικοδομηθεί στην αγορά, αλλά χάρη στην κρατική στήριξη (π.χ. ανάπτυξη τεχνολογιών μέσα από δημόσιες επενδύσεις). Επιπλέον, λαμβάνοντας υπόψη τους κοινωνιολογικούς ορισμούς που έχουμε ήδη παρουσιάσει, σημειώνουμε ότι το κράτος δεν διαθέτει απλώς «πλεονεκτήματα χωροθέτησης», αλλά τις μονοπωλιακές οικονομικές εξουσίες απόσπασης, ρύθμισης και παρέμβασης. Συνεπώς, η διαπραγμάτευση ανάμεσα σε επενδυτές και κυβερνήσεις είναι ζήτημα ισορροπιών και αλληλοσυνδέσεων ανάμεσα στις μονοπωλιακές εξουσίες τους.

Σε εμπειρικό επίπεδο, θεωρούμε ότι η κοινωνιολογία μπορεί να συμβάλει στη μελέτη των διαπραγματεύσεων ανάμεσα σε κυβερνήσεις και πολυεθνικές από τέσσερις απόψεις:

Πρώτον, εστιάζοντας στα κοινωνικά χαρακτηριστικά των δρώντων που συμμετέχουν στις διαπραγματεύσεις (κοινωνικο-επαγγελματικές διαδρομές, δίκτυα, συμμαχίες και συγκρούσεις, κυκλοφορία προσώπων σε θεσμικές θέσεις και ανάμεσα στο κράτος και την αγορά). Θα δούμε ότι οι προδιαθέσεις των δρώντων, όπως αυτές συγκροτούνται μέσα από τις διαδρομές τους, καθώς και οι σχέσεις μεταξύ τους, εξη-

27. Έτσι, η δεκαετία 1970 των εθνοποιήσεων ξένων επιχειρήσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες ήταν πολύ διαφορετική από την παγκοσμιοποίηση και τον οξύ διεθνή ανταγωνισμό για κεφάλαια των δεκαετιών 1990-2000, ο οποίος εμπλέκει όχι μόνο τα έθνη-κράτη αλλά και υποεθνικές αρχές (πολιτείες, ομόσπονδα κρατίδια, πόλεις).

γούν σε σημαντικό βαθμό το περιεχόμενο των επενδυτικών πολιτικών και των διευθετήσεων ανάμεσα σε κυβερνήσεις και πολυεθνικές. Οι δρώντες αυτοί είναι πρωτίστως οι διαμορφωτές πολιτικής και τα στελέχη των επιχειρήσεων. Σημαντικό ρόλο, όμως, παίζουν και δρώντες της κοινωνίας πολιτών, ειδικοί και τα στελέχη διεθνών οργανισμών.

Δεύτερον, εξετάζοντας τους τρόπους με τους οποίους οι δρώντες δημιουργούν και χρησιμοποιούν τους θεσμούς. Ειδικό ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι θεσμοί, οι οποίοι είτε έχουν ως σκοπό τη δι-άδραση ανάμεσα σε κυβερνήσεις και επενδυτές (επενδυτικά συνέδρια, roadshows), είτε την προώθηση των επενδύσεων (δημόσιοι ή ημι-δημόσιοι φορείς προώθησης επενδύσεων και φορείς διαχείρισης δημόσιας περιουσίας).

Τρίτον, διερευνώντας τις χρήσεις της οικονομικής ειδημοσύνης στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων. Οι πηγές της ειδημοσύνης περιλαμβάνουν δημόσιους και ημι-δημόσιους φορείς επιστημονικής υποστήριξης της οικονομικής πολιτικής,²⁸ δεξαμενές σκέψης, πανεπιστήμια, εταιρείες συμβουλευτικών υπηρεσιών και διεθνείς οικονομικούς θεσμούς. Οι πηγές οικονομικής ειδημοσύνης είναι ένας ιδιαίτερα διεθνοποιημένος χώρος, αποτελώντας μέρος αυτού που οι Dezalay και Garth ονόμασαν «παγκόσμια αγορά κρατικής ειδημοσύνης».

Τέταρτον, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα της νομιμοποίησης των θέσεων των κυβερνήσεων και των πολυεθνικών, το οποίο παραπέμπει στο πώς η κάθε πλευρά επικαλείται τα οικονομικά δημόσια αγαθά. Σε μια δεδομένη χρονική στιγμή, κυβερνήσεις, πολυεθνικές και η ευρύτερη κοινωνία μοιράζονται σε μεγάλο βαθμό κοινές αντιλήψεις σχετικά με το περιεχόμενο και τη σημασία των οικονομικών δημόσιων αγαθών, αντιλήψεις οι οποίες εξαρτώνται από την κρατούσα οικονομική ορθοδοξία. Υπό αυτές τις συνθήκες, η διαπραγμάτευση αφορά στο κατά πόσο μια επένδυση ή κατηγορία επενδύσεων θα συνεισφέρει στα αγαθά αυτά και άρα νομιμοποιείται να απολαύσει προνόμια από τη δημόσια πολιτική. Είναι, ωστόσο,

28. Τέτοιοι θεσμοί για παράδειγμα είναι στην ελληνική περίπτωση το Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομήνων, το Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους και το Δημοσιονομικό Συμβούλιο. Στους δημόσιους φορείς που παρέχουν ειδημοσύνη στις κυβερνήσεις μπορούμε να συμπεριλάβουμε και τους φορείς προώθησης των επενδύσεων, οι οποίοι εκτός από την προσέλκυση των επενδυτών, μπορεί, επίσης, να συμβάλλουν και στη διαμόρφωση πολιτικής.

δυνατό οι κοινωνικο-πολιτικές εντάσεις γύρω από την παροχή προνομίων στους ξένους επενδυτές να αφορούν διαφορετικές ερμηνείες σχετικά με το ίδιο το περιεχόμενο των δημόσιων αγαθών (για παράδειγμα, σε ποιον βαθμό πρέπει να ληφθούν υπόψη οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις μιας επένδυσης κατά την αποτίμηση του αναπτυξιακού της αποτυπώματος;). Στις διαμάχες τόσο για τη συμβολή των επενδύσεων στα δημόσια αγαθά, όσο και για το περιεχόμενο των αγαθών αυτών οι κυβερνήσεις, οι επενδυτές και άλλες εμπλεκόμενες κοινωνικές δυνάμεις (συνδικάτα, τοπικά κινήματα κ.λπ.) κάνουν χρήση διαφορετικών και εν δυνάμει ανταγωνιστικών πηγών ειδημοσύνης.

Ο τύπος του πολιτικού καθεστώτος παίζει ρόλο στον τρόπο με τον οποίο το ζήτημα της νομιμοποίησης υπεισέρχεται στη διαπραγμάτευση ανάμεσα σε κυβερνήσεις και εταιρείες. Όσο πιο αυταρχικό είναι το πολιτικό καθεστώς, τόσο μικρότερη είναι η ανάγκη να δειχθεί στον δημόσιο χώρο η δημόσια ωφέλεια που θα προκύψει από την παροχή των προνομίων στην εταιρεία – αρκεί η υποστήριξη των επενδυτικών πολιτικών από την αυταρχική ηγεσία. Όσο πιο δημοκρατικό είναι το καθεστώς, τόσο περισσότερο πρέπει να δοθεί η μάχη της κοινής γνώμης και των δημοκρατικών θεσμών (παρουσία στα ΜΜΕ, επιρροή σε βουλευτές, παρεμβάσεις συνδικάτων και κοινωνίας πολιτών).

Λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη το ζήτημα της νομιμοποίησης αντιλαμβανόμαστε, επίσης, τα όρια της ορθολογικής επιλογής στη διαπραγμάτευση ανάμεσα σε κυβερνήσεις και πολυεθνικές. Τα σχήματα νομιμοποίησης των επενδυτικών πολιτικών βασίζονται στην εγχώρια και διεθνή οικονομική ορθοδοξία και στην οικονομική κοινή λογική που εμποτίζει τον πολιτικό κόσμο, τη γραφειοκρατία, τις επιχειρήσεις, τους ειδικούς και τους δημοσιογράφους. Συνεπώς, οι πολιτικές δεν υπάγονται μόνο στην ορθολογική εκτίμηση κόστους/οφέλους, στην οποία συμβάλλει η οικονομική επιστήμη, αλλά και στις αδράνεις της κοινωνικο-πολιτικά καθιερωμένης σκέψης, οι οποίες υπαγορεύουν έτοιμες λύσεις και τα όρια των επιλογών πολιτικής (π.χ. τις τελευταίες τρεις περίπου δεκαετίες, το βασικό μέσο για την «ανάπτυξη» θεωρείται το άνοιγμα στην παγκόσμια οικονομία, ενώ παλιότερες επιλογές όπως οι εθνικοποιήσεις είχαν καταστεί, μέχρι την κρίση του 2008, περίπου αδιανόητες). Η υιοθέτηση της οικονομικής ορθοδοξίας συντομεύει τον συλλογισμό που βρίσκεται πίσω από κάθε πολιτική

επιλογή, μπορεί να οδηγήσει σε παραλείψεις εκτιμήσεων και, έτσι, είναι δυνατό οι κυβερνήσεις να κάνουν επιλογές, οι οποίες βρίσκονται κάτω από τον πήχη του «κόστους ευκαιρίας».

Συμπεράσματα

Ο στόχος του κεφαλαίου αυτού είναι να προτείνει μια κοινωνιολογική προσέγγιση των επενδυτικών πολιτικών εκκινώντας από τις βεμπεριανές έμπνευσης κοινωνιολογικές θεωρίες του κράτους. Η κοινωνιολογία δίνει παραδοσιακά ιδιαίτερη έμφαση στη φορολογία, η μονοπώληση της οποίας θεωρείται ένα από τα συστατικά στοιχεία του κράτους, και στα ιδιοκτησιακά δικαιώματα, η κατοχύρωση των οποίων θεωρείται μια θεμελιώδης συμβολή του κράτους στην συγκρότηση του καπιταλισμού. Η θέση που διατυπώσαμε εδώ είναι ότι οι επενδυτικές πολιτικές μπορούν, επίσης, να γίνουν κατανοητές υπό το πρίσμα του πώς συγκροτούνται αμοιβαία οι δύο σφαίρες, του κράτους και της οικονομίας (Block and Evans, 2005). Βασιζόμενοι στους Bourdieu και Mann, σημειώσαμε ότι, καθώς το κράτος μονοπωλεί τον φόρο και το νόμισμα, αφήνει το μεγαλύτερο μέρος της οικονομίας (ιδιοκτησίες, επενδύσεις, κατανάλωση και εργασία) εκτός του ελέγχου του και την αναγνωρίζει ως «ελεύθερη» και «ιδιωτική». Μέσα από τη ρυθμιστική του εξουσία, το κράτος θέτει τους κανόνες αυτών των ιδιωτικών δραστηριοτήτων. Με τις επενδυτικές πολιτικές, το κράτος παρεμβαίνει στην ίδια την έκβαση του οικονομικού παιχνιδιού, με τρόπο, όμως, που δεν καταργεί τυπικά τον «ελεύθερο» χαρακτήρα της οικονομικής ζωής.

Ένα ακόμη βασικό χαρακτηριστικό της προσέγγισης που προτείνουμε αφορά στην κατανόηση του κράτους. Οι οικονομολόγοι που εξετάσαμε, αλλά και αρκετοί κοινωνιολόγοι, αντιμετωπίζουν το κράτος λίγο-πολύ σαν ένα μαύρο κουτί, του οποίου αναλύουν τις αρμοδιότητες, οργανωσιακά χαρακτηριστικά και πηγές ισχύος. Υιοθετώντας μια κοινωνιολογία των δρώντων, σε αυτό το βιβλίο αντιμετωπίζουμε το κράτος ως ένα πεδίο όπου διαφορετικές κοινωνικές ομάδες (πολιτικών, γραφειοκρατών) ανταγωνίζονται για τον έλεγχο των δημόσιων πολιτικών, ειδικά των οικονομικών πολιτικών που μας ενδιαφέρουν εδώ. Αντίθετα με τις προσεγγίσεις που ανάγουν την οικονομική πολι-

τική σε πραγματικότητες εξωτερικές προς το κράτος (π.χ. στις ταξικές σχέσεις και τη συσσώρευση κεφαλαίου στην περίπτωση του μαρξισμού) δεχόμαστε ότι η μελέτη της οικονομικής πολιτικής πρέπει να ξεκινάει από τους άμεσους δημιουργούς της, δηλαδή τους διαμορφωτές πολιτικής. Οι διαμορφωτές πολιτικής εντάσσονται σε ευρύτερα πλέγματα σχέσεων, τα οποία τους συνδέουν πρώτα από όλα με τους επιχειρηματίες, αλλά και με άλλους δρώντες από την κοινωνία πολιτών και τον κόσμο της επιστήμης. Στο σύνολό τους, αυτά τα πλέγματα σχέσεων συγκροτούν τους κοινωνικούς σχηματισμούς μέσα από τους οποίους κατασκευάζονται οι οικονομικές πολιτικές.

Τα οικονομικά των πολυεθνικών επιχειρήσεων τονίζουν ότι οι σχέσεις ανάμεσα στο κράτος και τις πολυεθνικές είναι σχέσεις δύναμης που βασίζονται στα διαφορετικά πλεονεκτήματα της κάθε πλευράς. Οι σχετικές οικονομικές μελέτες επικεντρώνονται στα πλεονεκτήματα αυτά, καθώς και στην αποτελεσματικότητα των επενδυτικών πολιτικών. Το επιχείρημά μας σε αυτό το κεφάλαιο είναι ότι η κοινωνιολογία μπορεί να συμβάλλει στη διεύρυνση του πλαισίου μελέτης των επενδυτικών πολιτικών, φωτίζοντας περαιτέρω πτυχές της κοινωνιογένεσής τους: τις προδιαθέσεις των διαμορφωτών πολιτικής (κομματικών στελεχών, τεχνοκρατών, τεχνοπολιτικών), όπως καθορίζονται μέσα από τις κοινωνικο-επαγγελματικές τους διαδρομές· τις στρατηγικές των δρώντων σχετικά με τη δημιουργία και χρήση των θεσμών (π.χ. φορείς προώθησης επενδύσεων και φορείς διαχείρισης δημόσιας περιουσίας)· και τις διαμάχες γύρω από τη νομιμοποίηση των επενδυτικών πολιτικών, όπου διαφορετικές κοινωνικές ομάδες αντιπαραβάλλουν διαφορετικές ερμηνείες των «δημόσιων αγαθών» στη βάση των αξιών τους ή μορφών επιστημονικής γνώσης.

Στα επόμενα δύο κεφάλαια θα εφαρμόσουμε αυτό το αναλυτικό πλαίσιο σε δύο περιπτώσεις από το ελληνικό περιβάλλον: τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων, ως ενός παραδείγματος διαμόρφωσης επενδυτικής πολιτικής, και την ιδιωτικοποίηση του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς, ως ενός παραδείγματος υλοποίησης μίας μεγάλης εμβέλειας ξένης επένδυσης.



Κεφάλαιο 2

Η αδύνατη διευκόλυνση των μεγάλων και ξένων επενδύσεων: μια κοινωνική ιστορία της νομοθεσίας περί «Στρατηγικών Επενδύσεων»

Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζουμε τη νομοθεσία περί «Στρατηγικών Επενδύσεων», η οποία έχει τις απαρχές της στο 2010 και έχει εξελιχθεί μέσα από μια σειρά νομοθετημάτων, το τελευταίο εκ των οποίων ψηφίσθηκε το 2021. Η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων απευθύνεται στις μεγάλης κλίμακας ξένες και ελληνικές επενδύσεις, οι οποίες έχουν δυναμικά σημαντικό αποτύπωμα στην ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας. Αποτελεί μία από τις βασικές επενδυτικές πολιτικές της χώρας, παράλληλα με τον εκάστοτε αναπτυξιακό νόμο, ο οποίος αφορά σε ένα μεγαλύτερο εύρος επενδύσεων. Η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων αποτελεί ως έναν βαθμό μια ελληνική ιδιαιτερότητα, καθώς ο συνδυασμός κινήτρων και ωφελούμενων που τη χαρακτηρίζει (κίνητρα αδειοδότησης και χωροθέτησης για μεγάλης κλίμακας επενδύσεις) δεν ακολουθεί κάποιο διεθνές πρότυπο.

Πέρα από τις ιδιαιτερότητές της, η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων θα μας επιτρέψει να συζητήσουμε δύο θέματα τα οποία διατρέχουν γενικότερα τις επενδυτικές πολιτικές: την ταξινόμηση των επενδύσεων στο πλαίσιο των πολιτικών και τη σχέση των επενδύσεων με τις διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης. Η ταξινόμηση είναι ένα εγγενές χαρακτηριστικό των δημόσιων πολιτικών εν γένει και, ακολουθώντας τον Bourdieu (1979), μπορούμε να κατανοήσουμε τη διαμόρφωση των πολιτικών ως μια μάχη διαφορετικών ομάδων

(πολιτικών στελεχών, ομάδων συμφερόντων, οργανώσεων, ειδικών) γύρω από τη διάκριση και την οριοθέτηση κατηγοριών. Μία κατηγορία όπως αυτή των «Στρατηγικών Επενδύσεων» επινοείται εξαρχής προκειμένου να δώσει πρόσβαση σε «προνόμια»: οι προσπάθειες επανορισμού της κατηγορίας, οι οποίες αναφέρονται στη συνέχεια, αποσκοπούν στη μεταβολή του εύρους όσων επωφελούνται των προνομίων. Η σχέση των επενδύσεων με τις διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης αποκτά ιδιαίτερη σημασία στα ελληνικά συμφραζόμενα, καθώς οι δυσλειτουργίες της διοίκησης θεωρούνται συχνά μία από τις βασικές αιτίες που προκαλούν την υστέρηση των επενδύσεων, ειδικά των ξένων.¹ Ωστόσο, αυτό που μας ενδιαφέρει περισσότερο από κοινωνιολογική άποψη είναι το ότι η σχέση των επενδύσεων με τις διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης μάς παραπέμπει σε μια θεμελιώδη διαφορά κουλτούρας ανάμεσα στην αγορά και τη δημόσια διοίκηση αναφορικά με το πώς γίνεται αντιληπτή η σημασία των διαδικασιών της τελευταίας. Ενώ η αγορά επιδιώκει να απαλλαγεί, κατά το δυνατόν, από τις διαδικασίες, για τη δημόσια διοίκηση οι διαδικασίες λειτουργούν ως εκέγγυο νομιμότητας. Πίσω από τις διαφορετικές αυτές θέσεις στοιχίζονται διαφορετικά σύνολα ομάδων και οργανώσεων. Η φιλοεπενδυτική στάση που εκφράζεται μέσα από μια πολιτική όπως αυτή των Στρατηγικών Επενδύσεων συνίσταται, κυρίως, στη χρήση της εξουσίας του κράτους να εξαιρεί προκειμένου να ανασταλεί η ισχύς καθιερωμένων διαδικασιών και ρυθμίσεων για επιλεγμένες οικονομικές δραστηριότητες.

Η πολιτική των Στρατηγικών Επενδύσεων αναπτύχθηκε σε μια περίοδο που υπερβαίνει τη δεκαετία, μέσα από μια σειρά νομοθετημάτων, καθένα από τα οποία ερμήνευε εκ νέου τα προηγούμενα, επαναπροσδιορίζοντας κάθε φορά σε κάποιο βαθμό το περιεχόμενο και τον προσανατολισμό της πολιτικής. Επιπλέον, η πολιτική των

1. Για παράδειγμα, η αιτιολογική έκθεση του πρώτου νόμου για τις Στρατηγικές Επενδύσεις (3894/2010) αναφέρει: «Οι μεγάλες καθυστερήσεις που σημειώνονται λόγω των γνωστών, χρόνιων αδυναμιών της διοίκησης συντηρούν ένα περιβάλλον που αποθαρρύνει σταθερά τους επενδυτές και συνθλίβει την ανάπτυξη της χώρας» (Υπουργείο Οικονομικών και Υπουργείο Επικρατείας, 2010). Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η παραδοχή αυτή επαναλαμβάνεται στα επίσημα κείμενα που συνοδεύουν τα νομοθετήματα διευκόλυνσης των επενδύσεων, ενώ εύκολα θα μπορούσαν να εντοπιστούν ανάλογες αναφορές ευρύτερα στον λόγο των ελληνικών πολιτικών δυνάμεων.

Στρατηγικών Επενδύσεων προϋποθέτει τις προηγούμενες προσπάθειες διευκόλυνσης των ξένων και μεγάλων επενδύσεων ήδη από το 1975. Πρόκειται, έτσι, για μια διαδικασία η οποία χαράσσει ένα ιστορικό μονοπάτι.² Οι ενόπτες που ακολουθούν εξετάζουν αυτή τη διαδικασία εστιάζοντας στα σημαντικότερα νομοθετήματα περί Στρατηγικών επενδύσεων (νόμοι 3894/2010, 4146/2013, 4608/2019 και 4864/2021) και λαμβάνοντας ως «σημείο εισόδου» της ανάλυσης τους δρώντες που εμπλέκονται στη διαμόρφωση της πολιτικής των Στρατηγικών Επενδύσεων. Ακολουθώντας το αναλυτικό πλαίσιο που παρουσιάσαμε στο κεφάλαιο 1, θα επικεντρωθούμε στους δρώντες (δίκτυα, φαινόμενα περιστρεφόμενων θυρών), τη δημιουργία ειδικών θεσμών, τη χρήση της ειδημοσύνης στην πολιτική διαμάχη και την αντιπαραβολή διαφορετικών σχημάτων νομιμοποίησης των πολιτικών θέσεων. Το υλικό στο οποίο θα στηριχθούμε περιλαμβάνει συνεντεύξεις με πολιτικά πρόσωπα και τους συνεργάτες τους και με εκπροσώπους φορέων συλλογικής εκπροσώπησης επιχειρήσεων³ δημοσιεύματα των πολιτικών προσώπων· τη νομοθεσία και άλλα επίσημα κείμενα πολιτικής, πρακτικά των κοινοβουλευτικών διαδικασιών (συνεδριάσεις Διαρκών Επιτροπών και της Ολομέλειας της Βουλής, διαβουλεύσεις), Δελτία Τύπου και μελέτες των φορέων συλλογικής εκπροσώπησης, δημοσιεύματα των διαμορφωτών πολιτικής, δημοσιεύματα στον Τύπο και, τέλος, δημοσιευμένα βιογραφικά σημειώματα των εμπλεκόμενων δρώντων.

2. Χρησιμοποιούμε τον όρο «ιστορικό μονοπάτι» ως το ελληνικό αντίστοιχο του αγγλικού «path dependency». Μια ακριβέστερη, αλλά μάλλον λιγότερο εύχρη και κατανοητή, μετάφραση του «path dependency» είναι «τροχιά εξάρτησης».

3. Οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν μεταξύ Ιανουαρίου και Μαΐου 2021 και επικεντρώθηκαν στα ως τότε βασικότερα νομοθετήματα, κυρίως στον νόμο 4608/2019, ο οποίος κατά την έρευνα πεδίου ήταν ο πιο πρόσφατος, και, δευτερευόντως, στον νόμο 3894/2010 ο οποίος εισήγαγε για πρώτη φορά τον όρο «Στρατηγικές Επενδύσεις». Το τρίτο νομοθέτημα περί Στρατηγικών Επενδύσεων, ο νόμος 4864/2021, ψηφίσθηκε έξι μήνες μετά την ολοκλήρωση της έρευνας πεδίου, με αποτέλεσμα η ανάλυσή του στο κεφάλαιο αυτό να βασίζεται μόνο σε δευτερογενείς πηγές.

Το ιστορικό βάθος των προσπαθειών για επιτάχυνση των ιδιωτικών επενδύσεων

Ορισμένα από τα βασικά στοιχεία της νομοθεσίας που εξετάζουμε σε αυτό το κεφάλαιο χαρακτηρίζαν ήδη τις επενδυτικές πολιτικές των προηγούμενων δεκαετιών. Τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, οι κυβερνήσεις δημιούργησαν το νομικό πλαίσιο, κυρίως με τον συνταγματικά κατοχυρωμένο νόμο 2687 του 1953 και τον νόμο 4171 του 1961, που τους έδινε τη διακριτική ευχέρεια να διαπραγματεύονται ειδικά κίνητρα με μεγάλους ξένους και, αργότερα, εγχώριους επενδυτές. Αντλώντας, κυρίως, από το γερμανικό μοντέλο της «κοινωνικής οικονομίας της αγοράς», οι συντηρητικές κυβερνήσεις υιοθετούσαν μια πραγματιστική φιλελεύθερη πολιτική (Καζάκος, 2010, σελ. 172, 207), η οποία δεχόταν την ανάγκη για ήπια κρατική παρέμβαση στην οικονομία, συμπεριλαμβανομένης της ενεργητικής προσέλκυσης σημαντικών επενδύσεων μέσω της παροχής κινήτρων. Σε αυτό το πλαίσιο, οι κυβερνήσεις υπέγραψαν μια σειρά συμβάσεων με μεγάλες πολυεθνικές και εγχώριες εταιρείες με ισχυρό αποτύπωμα στη μεταποίηση (Καζάκος, 2010, σελ. 196-197· Κωστής, 1999· Meynaud κ.ά., 1974, σ. 437-440· Ρουμελιώτης, 1978).

Μεταπολιτευτικά, γίνονται προσπάθειες για την απλοποίηση και επιτάχυνση της αδειοδότησης των επενδύσεων. Πριν ολοκληρωθεί ο πρώτος χρόνος της πρώτης μεταδικτατορικής κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας, το Υπουργείο Συντονισμού με επικεφαλής τον Παναγή Παπαληγούρα προωθεί τον Σεπτέμβριο του 1975 νομοθετική πρωτοβουλία για την επιτάχυνση της αδειοδότησης των μεγάλης κλίμακας ξένων και ελληνικών επενδύσεων που υπάγονταν στους νόμους 2687 και 4171. Επρόκειτο για τον νόμο 159 του 1975, ο οποίος εισήγαγε τρία στοιχεία τα οποία θα επανέρχονταν στα αντίστοιχα νομοθετήματα των επόμενων δεκαετιών: Πρώτον, επιχειρούσε να απαλλάξει τους επενδυτές από την επαφή με τις δημόσιες υπηρεσίες, ορίζοντας ένα μοναδικό σημείο επαφής για την αδειοδότηση. Αυτό ήταν το Υπουργείο Συντονισμού, το οποίο λειτουργούσε πλέον ως αποκλειστικά υπεύθυνο για την έκδοση της άδειας, ενώ τα ως τότε συναρμόδια υπουργεία (Προεδρία, Αμύνης, Πολιτισμού και Επιστημών κ.λπ.) απλώς θα δέχονταν ερωτήματα από το Υπουργείο Συντονισμού σχετικά με τη νομιμότητα και τη σκοπιμότητα των επενδύσεων. Δεύτερον,

τέθηκαν προθεσμίες εντός των οποίων τα υπουργεία και οι υπηρεσίες μπορούσαν να εκφράσουν γνώμες και να προχωρήσουν στην εξέταση της αίτησης του επενδυτή. Με την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας, η γνώμη των υπουργείων και υπηρεσιών λογιζόταν ως σιωπηρή συγκατάθεση και, γενικότερα, η άδεια ως χορηγηθείσα, κάτι που έδινε στον επενδυτή τη δυνατότητα να προχωρήσει στην πραγματοποίηση της επένδυσης. Τρίτον, οριζόταν ότι η μη τήρηση των προθεσμιών συνιστούσε πειθαρχικό παράπτωμα των υπαίτιων υπαλλήλων. Αντίθετα με τα αντίστοιχα νομοθετήματα που ακολούθησαν, ο νόμος 159 δεν προκάλεσε ιδιαίτερες συζητήσεις στη Βουλή. Ο Π. Παπαληγούρας δικαιολόγησε την πρωτοβουλία ως μία ενέργεια καταπολέμησης της «υπερμέτρου γραφειοκρατίας», σημειώνοντας ότι «[ε]άν θέλωμεν να πραγματοποιηθούν επενδύσεις κάποιας κλίμακας εις την Ελλάδα, πρέπει να στέρξωμεν εις το να υπάρχει μια ταχύτερα οικονομία εγκρίσεων» (Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 5/9/1975, Α', σελ. 638). Διά στόματος του βουλευτή Κωνσταντίνου Κάππου, το ΚΚΕ άσκησε κριτική στο νομοσχέδιο, η οποία απηχούσε τη γενικότερη κριτική της Αριστεράς στις ξένες επενδύσεις των προηγούμενων δεκαετιών, υποστηρίζοντας ότι το νομικό πλαίσιο έδινε «εξαιρετικά προνόμια και πολιτικούς όρους» στο ξένο κεφάλαιο, κάτι που οδηγούσε στην «εξάρτηση και υποδούλωση της Ελληνικής οικονομίας στο ξένο κεφάλαιο» (ό.π.).

Κατά την πρώτη κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας – όταν στην ηγεσία βρίσκονταν δύο «ετερόδοξοι» οικονομολόγοι τεχνοκράτες υψηλών προσόντων με διεθνή εμπειρία, ο Γεράσιμος Αρσένης και ο Κωστής Βαϊτσός (για βιογραφικά στοιχεία και για την ένταξή τους στην κυβέρνηση, βλ. Σουλιώτης, 2021, σελ. 66, 76-9) – ανέλαβε πρωτοβουλία σε παρόμοια κατεύθυνση. Ο νόμος 1360 του 1983 τροποποιούσε τον αναπτυξιακό νόμο του προηγούμενου έτους (νόμος 1262/1982) και, αυτό που μας ενδιαφέρει εδώ, καθιέρωνε μια διαδικασία διευκόλυνσης της αδειοδότησης των επενδύσεων στη βιομηχανία και τη βιοτεχνία. Ο νόμος 1360 εντασσόταν στο ευρύτερο πλαίσιο μιας βιομηχανικής πολιτικής, η οποία αποσκοπούσε στη βελτίωση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας μέσα από ενεργό κρατική παρέμβαση (Ρουμेलιώτης, 2021). Παρά το γεγονός ότι το οικονομικό δόγμα που εξέφραζε η ηγεσία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας ήταν πολύ διαφορετικό

από αυτό των προηγούμενων κυβερνήσεων της ΝΔ, ο νόμος 1360 αναπαρήγε σε σημαντικό βαθμό τη βασική λογική του νόμου 159 του 1975: όριζε ένα μοναδικό σημείο επαφής των επενδυτών με τη διοίκηση (αυτή τη φορά μια νεοϊδρυόμενη υπηρεσία υποδοχής του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας), τα συναρμόδια υπουργεία περιορίζονταν στη διατύπωση απλής γνώμης, η παρέλευση των προθεσμιών ισοδυναμούσε με σιωπηρή έγκριση της άδειας και οι υπάλληλοι που ευθύνονταν για τις καθυστερήσεις βαρύνονταν με πειθαρχικό παράπτωμα. Ταυτόχρονα, ο νόμος 1360 εισήγαγε μερικά νέα στοιχεία: αφορούσε τις άδειες εγκατάστασης και όχι τις άδειες λειτουργίας και, συνεπώς, επικεντρωνόταν στο ειδικό ζήτημα της χωροθέτησης· στόχευε στη βιομηχανία και τη βιοτεχνία· αφορούσε το σύνολο των επενδύσεων στη μεταποίηση και όχι μόνο τις μεγάλες επενδύσεις και, τέλος, προέβλεπε τη δυνατότητα του υπουργού Εθνικής Οικονομίας να ζητά τη γνώμη των σχετικών Νομαρχιακών Συμβουλίων. Παρά τον οριζόντιο χαρακτήρα του, ο νόμος διατηρούσε έναν υψηλό βαθμό διακριτικής ευχέρειας στην κυβέρνηση καθώς έδινε τη δυνατότητα στο υπουργικό συμβούλιο να χορηγεί άδεια εγκατάστασης σε «ιδιαίτερα σημαντικές παραγωγικές επενδύσεις [...] που συμβάλλουν στην επιτάχυνση του ρυθμού ανάπτυξης της Εθνικής Οικονομίας» (άρθρο 4) κατά παρέκκλιση της ισχύουσας νομοθεσίας, περιλαμβανομένου του ίδιου του νόμου 1360.

Η συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής αυτή τη φορά ήταν πολύ πιο εκτενής και περιστράφηκε γύρω από μια επιχειρηματολογία την οποία, επίσης, θα συναντήσουμε τις επόμενες δεκαετίες. Για λογαριασμό της κυβέρνησης, οι Δημήτρης Πιτσιώρης, ως εισηγητής, και ο Κωστής Βαϊτσός, ως καθ' ύλην αρμόδιος υφυπουργός, τόνισαν τη σημασία του νομοσχεδίου για τη βιομηχανική πολιτική, η οποία είχε ως στόχο την αναστροφή της αποβιομηχάνισης και της υποβάθμισης της ελληνικής οικονομίας στον διεθνή καταμερισμό εργασίας, τη μείωση της ανεργίας, την ανάπτυξη της τεχνολογικής υποδομής και την καθετοποίηση της ελληνικής βιομηχανίας (Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 13/4/1983, ΡΙΓ´· Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 13/4/1983, ΡΙΔ´). Ο Δ. Πιτσιώρης ξεκαθάριζε ότι το νομοσχέδιο ανέθετε στον υπουργό Εθνικής Οικονομίας να αποφασίζει για την εγκατάσταση των επενδύσεων (εκτός των βιομηχανικών ζωνών) ελλείψει ενός ολοκληρωμένου εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού και

μέχρι την απόκτησή του. Σύμφωνα με τον Κ. Βαΐτσο, το νομοσχέδιο ερχόταν, με λίγα και απλά άρθρα, να αντιμετωπίσει τις διαδικασίες και τη γραφειοκρατία που χαρακτήριζαν την απαρχαιωμένη βιομηχανική νομοθεσία της χώρας. Οι βουλευτές της ΝΔ (Α. Καλαντζάκος, Μ. Παπακωνσταντίνου, Γ. Σουφλιάς) υπενθύμισαν ότι παρόμοια απλοποίηση διαδικασιών είχε εγκαινιάσει ο νόμος 159, θεωρούσαν ότι η συγκέντρωση της αδειοδοτικής αρμοδιότητας σε ένα υπουργείο δεν θα μείωνε αλλά θα αύξανε τη γραφειοκρατία και θα συγκέντρωνε υπερεξουσίες στον υπουργό. Επιπλέον, ζητούσαν τη διεύρυνση των κινήτρων στον τομέα των υπηρεσιών, ειδικά στον τουρισμό. Ο βουλευτής του ΚΚΕ Κ. Κάππος, πέρα από την κριτική της παροχής προνομίων στα μονοπώλια, σπλίττευε την έλλειψη «δημοκρατικού ελέγχου» που συνεπαγόταν η συγκέντρωση εξουσίας στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, ζητούσε λιγότερο αυστηρές προβλέψεις για τους υπαλλήλους της διοίκησης και, κάτι που θα αποτελέσει την καρδιά της κριτικής σε αυτού του είδους τα νομοθετήματα και τα επόμενα χρόνια, ασκούσε κριτική στην παράκαμψη των διαδικασιών που συνιστούσε ο περιορισμός των συναρμόδιων υπουργείων σε απλή έκφραση γνώμης. Σε αυτή την τελευταία αιτίαση, το επιχείρημα των εκπροσώπων του ΠΑΣΟΚ ήταν ότι το νομοσχέδιο δεν άλλαζε κάτι ως προς την ουσία της βιομηχανικής νομοθεσίας, ειδικά σε ευαίσθητα πεδία όπως η προστασία του περιβάλλοντος και των αρχαιοτήτων. Ανέθετε για λόγους απλοποίησης σε έναν μόνο υπουργό την αποφασιστική ικανότητα να φέρει σε πέρας την αδειοδότηση, χωρίς να υπάρχει λόγος να υποθέσουμε ότι ο υπουργός Εθνικής Οικονομίας έχει «λιγότερη συνείδηση αρχαιολογική ή περιβαλλοντική» (Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 14/4/1983, ΡΙΔ', σελ. 5914).

Επόμενος σημαντικός σταθμός για τις πολιτικές απλοποίησης και επιτάχυνσης των επενδύσεων ήταν η ίδρυση του Ελληνικού Κέντρου Επενδύσεων (ΕΛΚΕ) το 1996 (νόμος 2372). Την εποχή εκείνη, ο πρωθυπουργός Ανδρέας Παπανδρέου και το οικονομικό επιτελείο του ΠΑΣΟΚ είχαν απομακρυνθεί από την κριτική στην «εξαρτημένη ανάπτυξη» και την επιδίωξη της παραγωγικής αναδιάρθρωσης μέσω κρατικών παρεμβάσεων που χαρακτήριζαν τις οικονομικές πολιτικές του ΠΑΣΟΚ των αρχών της δεκαετίας του 1980. Αν και οι δημόσιες επενδύσεις θα συνέχιζαν να παίζουν ρόλο στην αναπτυξιακή διαδικασία μέσα από την κατασκευή υποδομών με ευρωπαϊκή χρηματοδό-

τηση, προτεραιότητα τώρα ήταν η δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για τις ιδιωτικές επενδύσεις, κυρίως μέσα από τη σταθεροποίηση της οικονομίας και ένα πρόγραμμα επιλεκτικών ιδιωτικοποιήσεων (για μια παρουσίαση της οικονομικής πολιτικής της περιόδου, βλ. Σουλιώτης, 2021, σελ. 115-121 όπου παρατίθεται περαιτέρω βιβλιογραφία). Το οικονομικό επιτελείο του ΠΑΣΟΚ πλέον υιοθετούσε τις κυρίαρχες αντιλήψεις σχετικά με την ανάγκη ενίσχυσης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της χώρας και διαμόρφωνε σταδιακά μια στρατηγική μετατροπής της Ελλάδας, με επίκεντρο την Αθήνα, σε περιφερειακό επιχειρηματικό κέντρο (Σουλιώτης, 2021, σελ. 121· Souliotis, 2013). Σύμφωνα με τη Λούκα Κατσέλη, τότε ειδική οικονομική σύμβουλο του Α. Παπανδρέου, η ιδέα για τη δημιουργία ενός κέντρου προσέλκυσης και διευκόλυνσης των ξένων επενδύσεων ξεκίνησε να καλλιεργείται στο γραφείο του πρωθυπουργού με αναφορά σε παρόμοιες πρωτοβουλίες άλλων χωρών, ειδικά της Ιρλανδίας (Λούκα Κατσέλη, συνέντευξη, 17/2/2021· Κατσέλη, 2020, σελ. 127) και, στη συνέχεια, προωθήθηκε από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, με επικεφαλής τον Γιάννο Παπαντωνίου.

Το ΕΛΚΕ συστάθηκε ως μια ανώνυμη εταιρεία του Δημοσίου υπό την εποπεία του υπουργού Εθνικής Οικονομίας, σκοπός της οποίας ήταν η προσέλκυση και υποστήριξη των επενδύσεων στην Ελλάδα και η προώθηση της ελληνικής επιχειρηματικότητας στις διεθνείς αγορές. Σύμφωνα με τον όρο που ξεκίνησε αυτή την εποχή να χρησιμοποιείται, το ΕΛΚΕ θα λειτουργούσε ως «υπηρεσία μίας στάσης»⁴ για τις ξένες επιχειρήσεις που επενδύουν στην Ελλάδα και τις ελληνικές επιχειρήσεις που αναπτύσσουν διεθνή δραστηριότητα, παρέχοντας μια σειρά υπηρεσιών όπως είναι η προβολή των επενδυτικών ευκαιριών στην Ελλάδα, η πληροφόρηση για το θεσμικό και φορολογικό πλαίσιο που διέπει τις επενδύσεις στη χώρα, και η διευκόλυνση της αδειοδότησης των επενδύσεων⁵ και της υπαγωγής τους στους αναπτυξιακούς νόμους. Το ΕΛΚΕ παραλάμβανε αιτήσεις για τη διευκόλυνση της αδειοδότησης και της υπαγωγής στους αναπτυξιακούς νόμους κατ' αποκλειστικότητα

4. Ο όρος είναι μετάφραση του αγγλικού «one stop shop».

5. Αν και ο αρχικός σχεδιασμός φαίνεται να ήταν να αποτελέσει το ίδιο την αδειοδοτούσα αρχή, το ΕΛΚΕ λειτούργησε μόνο ως υπηρεσία παραλαβής των δικαιολογητικών για την έκδοση της άδειας (Λούκα Κατσέλη, συνέντευξη, 17/2/2021· Κατσέλη, 2020, σελ. 127).

για επενδύσεις άνω συγκεκριμένου ορίου (3 δις δραχμές), το οποίο ήταν χαμηλότερο (1 δις δραχμές), εφόσον το ήμισυ της ίδιας συμμετοχής προερχόταν από κεφάλαια του εξωτερικού. Τέλος, το ΕΛΚΕ είχε την αρμοδιότητα να διατυπώνει προτάσεις προς την κυβέρνηση για τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου των επενδύσεων και τη διεθνοποίηση της ελληνικής επιχειρηματικής δράσης. Η αιτιολογική έκθεση του νόμου επιχειρηματολογούσε υπέρ της σύστασης του ΕΛΚΕ ως εξής:

«Η προώθηση της ανταγωνιστικής θέσης της Ελλάδας στην προσέλκυση επενδυτικών κεφαλαίων, η ουσιαστική βελτίωση των υπηρεσιών εξυπηρέτησης που προσφέρονται στους επενδυτές, Έλληνες και ξένους, και η προώθηση της διεθνούς επιχειρηματικής συνεργασίας, ιδιαίτερα στην ευρύτερη περιοχή των Βαλκανίων, των Παρευξείνιων χωρών και της Μέσης Ανατολής, είναι οι κύριοι λόγοι που συνηγορούν στη δημιουργία του Ελληνικού Κέντρου Επενδύσεων (ΕΛΚΕ) [...]» (Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Υπουργείο Οικονομικών, 1995).

Ο ίδιος νόμος προέβλεπε τη σύσταση ειδικής επιτροπής στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (Επιτροπή Προώθησης Επενδύσεων-ΕΠΕ) με αντικείμενο την εξέταση, μετά από αίτηση του ΕΛΚΕ, υποθέσεων καθυστερήσεων ή άλλων δυσχερειών κατά τη διαδικασία υλοποίησης των επενδύσεων (σε ό,τι αφορά την αδειοδότηση ή την υπαγωγή των επενδύσεων στους αναπτυξιακούς νόμους). Η ΕΠΕ αποτελούνταν από γενικούς γραμματείς, γενικούς διευθυντές ή διευθυντές μιας σειράς υπουργείων (Εθνικής Οικονομίας, Ανάπτυξης, Γεωργίας, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και Πολιτισμού) και είχε καθήκον να συντάξει σχετική εισήγηση και να την υποβάλει στους αρμόδιους υπουργούς και τη Διυπουργική Οικονομική Επιτροπή προκειμένου να ληφθούν οι απαραίτητες αποφάσεις.

Η σύσταση του ΕΛΚΕ αποτελεί περίπτωση θεσμικού ισομορφισμού (DiMaggio and Powell, 1983), καθώς μετέφερε στην Ελλάδα έναν τύπο θεσμού, ο οποίος αποτελεί τυπικό στοιχείο των πολιτικών προσέλκυσης ξένων επενδύσεων και εκείνη την περίοδο εξαπλωνόταν σε διεθνές επίπεδο (βλ. Πλαίσιο 2.1). Η υιοθέτηση, όμως, του μοντέλου των Φορέων Προώθησης Επενδύσεων (ΦΠΕ) κατέστη δυνατή χάρη στις προδιαθέσεις που είχε αναπτύξει, όπως είδαμε στις

περιπτώσεις των νόμων 159 του 1975 και 1360 του 1983, ένα μέρος του πολιτικού προσωπικού στη μεταπολιτευτική περίοδο για τη διευκόλυνση των επενδυτών και την απαλλαγή τους από την επαφή με πληθώρα δημόσιων υπηρεσιών. Η τάση αυτή, η οποία απαντούσε σε αιτήματα του επιχειρηματικού κόσμου, παγιωνόταν παρά τη μεταβολή των κυβερνητικών οικονομικών αντιλήψεων. Η σύσταση του ΕΛΚΕ προχώρουσε ένα βήμα παραπέρα τη λογική των προηγούμενων πρωτοβουλιών, σύμφωνα με την οποία επιδιωκόταν μια λύση στη γραφειοκρατία η οποία δεν θα τη θέραινε στην πηγή της, στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης, αλλά επιχειρούσε να την παρακάμψει ορίζοντας ενδιάμεσους θεσμούς μεταξύ της διοίκησης και των επενδυτών (υπηρεσία υποδοχής επενδυτών του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, ΕΛΚΕ). Η δημιουργία τέτοιου τύπου θεσμών επρόκειτο να συνεχιστεί τα επόμενα χρόνια, θεσμοποιώντας την αναδυόμενη φιλο-επιχειρηματική κουλτούρα στις παρυφές του κράτους.

.....

Πλαίσιο 2.1. Η παγκόσμια κοινότητα των Φορέων Προώθησης Επενδύσεων

Οι Φορείς Προώθησης Επενδύσεων (Investment Promotion Agencies) είναι ένας ιδιαίτερα διαδομένος θεσμός σε διεθνές επίπεδο. Ορισμένες χώρες διέθεταν φορείς προώθησης ιδιωτικών επενδύσεων ήδη από τη μεταπολεμική περίοδο,⁶ αλλά από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 παρατηρήθηκε μια γρήγορη αύξηση του αριθμού τους, η οποία συνδεόταν με το άνοιγμα της διεθνούς οικονομίας και τη φιλελευθεροποίηση των πολιτικών έναντι των άμεσων ξένων επενδύσεων (το 84% των Φορέων Προώθησης Επενδύσεων που λειτουργούσαν το 2017 είχαν συσταθεί μετά το 1990, *WAIIPA*, 2019, σελ. 4). Σήμερα, σχεδόν όλες οι χώρες του κόσμου διαθέτουν έναν εθνικό ΦΠΕ. Αν λάβουμε υπόψη και τους ΦΠΕ που λειτουργούν σε επίπεδο περι-

6. Για παράδειγμα, το Industrial Development Agency της Ιρλανδίας (βλ. <https://www.idaireland.coam/our-history>) και το Investment Trade and Tourism of Portugal ιδρύθηκαν το 1949 και το Investment in Britain Bureau (μετονομάστηκε αργότερα σε UK Trade and Investment Organization και στη συνέχεια αντικαταστάθηκε από το Department for International Trade) ιδρύθηκε το 1977 (βλ. Λιαγκόβας, 2007, σελ. 129, 137, όπου γίνεται παρουσίαση μιας σειράς φορέων προώθησης επενδύσεων).

φερειών και πόλεων, εκτιμάται ότι παγκοσμίως ξεπερνούν τις 10.000 (Dressler, 2018, όπως αναφέρεται στο WAIIPA, 2019, σελ. 4). Οι ΦΠΕ λειτουργούν κάτω από ποικίλα καθεστώτα: μπορεί να είναι ημιαυτόνομοι δημόσιοι φορείς, υπομονάδες που υπάγονται σε κάποιο υπουργείο ή αυτόνομοι φορείς που λογοδοτούν απευθείας στον υπουργό βιομηχανίας ή εμπορίου, τον πρωθυπουργό ή τον πρόεδρο της δημοκρατίας (WAIIPA, 2019· Sanchiz and Omic, 2020). Έχοντας ως κύριο σκοπό την προώθηση και διευκόλυνση των ιδιωτικών επενδύσεων, ειδικά της εισροής άμεσων ξένων επενδύσεων, αναπτύσσουν δραστηριότητες που περιλαμβάνουν τον εντοπισμό και προσέλκυση πιθανών επενδυτών, την οικοδόμηση της «εικόνας» της χώρας ως προορισμού επενδύσεων, την υποστήριξη των επενδυτών μετά την υλοποίηση της επένδυσης και την προώθηση πολιτικών που διαμορφώνουν ευνοϊκό επενδυτικό κλίμα (WAIIPA, 2019). Οι ΦΠΕ συνδυάζουν συχνά την προσέλκυση επενδύσεων με την προώθηση του εμπορίου και των εξαγωγών και, λιγότερο συχνά, του τουρισμού.

Από την άποψη που μας ενδιαφέρει εδώ, οι ΦΠΕ διαμεσολαβούν την κατανομή των προνομίων στους μεγάλους και ξένους επενδυτές και θεσμοποιούν τη φιλοεπενδυτική κουλτούρα στο σημείο επαφής των επενδυτών με το κράτος. Επιπλέον, καθώς είναι προσανατολισμένοι στον διεθνή ανταγωνισμό για την προσέλκυση επενδύσεων, οι ΦΠΕ αποτελούν από τη φύση τους έναν παγκόσμιο μηχανισμό αλληλοπαρατήρησης των επενδυτικών πολιτικών. Η λειτουργία τους αυτή ενισχύεται από την οργάνωσή τους σε ένα είδος κοινότητας μέσα από την World Association of Investment Promotion Agencies (WAIIPA), την οποία ίδρυσε η UNCTAD το 1995. Η WAIIPA, η οποία έχει σήμερα 125 μέλη, οργανώνει τη διάδραση ανάμεσα στους ΦΠΕ μέσα από συνέδρια και σεμινάρια· καταγράφει τα οργανωτικά χαρακτηριστικά και τις πρακτικές των ΦΠΕ, διακρίνει και συστήνει τις «βέλτιστες» από αυτές, δημιουργεί «εργαλειοθήκες» και προσφέρει τεχνογνωσία για τη σύσταση και λειτουργία των ΦΠΕ· τέλος, συμβάλλει στη νομιμοποίηση των επενδυτικών πολιτικών με αναφορά στους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης του ΟΗΕ (WAIIPA, 2019· Sanchiz and Omic, 2020).

.....

Έξι χρόνια αργότερα, το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, με επικεφαλής τον Νίκο Χριστοδουλάκη, προώθησε με τον νόμο 3049 (άρθρο 12) έναν λεπτομερέστερο προσδιορισμό των αρμοδιοτήτων του ΕΛΚΕ σχετικά με την προώθηση των αδειοδοτήσεων των επενδύσεων και τη συγκρότηση ειδικής διυπουργικής επιτροπής (Διυπουργική Επιτροπή Επενδύσεων-ΔΕΕ) με αντικείμενο τη λήψη θεσμικών μέτρων σχετικά με τις δυσχέρειες που διαπιστώνει η ΕΠΕ.

Σημαντικότερες μεταβολές επήλθαν το 2009 επί κυβέρνησης ΝΔ, όταν το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών με υπουργό τον Γιάννη Παπαθανασίου, θέσπισε με τον νόμο 3775 μια «Διαδικασία Ταχείας Αδειοδότησης», η οποία έγινε γνωστή με τον αγγλικό όρο «Fast Track». Ο νόμος 3775 είχε στοιχεία που ήταν στο ίδιο πνεύμα με τους παλαιότερους νόμους που εξετάσαμε σε αυτή την ενότητα, αλλά σε αυτή τη φάση ήταν καθοριστική η μεσολάβηση της εμπειρίας των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, στην οποία αναφέρονται ρητά οι συντάκτες του νόμου (Υπουργείο Εσωτερικών και Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2009). Οι Ολυμπιακοί Αγώνες είχαν αποτελέσει διεθνώς ένα πεδίο πειραματισμού σχετικά με τη θέσπιση «κατ' εξαίρεση» νομοθεσιών για τη διευκόλυνση μεγάλης κλίμακας έργων στον αστικό χώρο (Swynghedouw κ.α., 2002). Αντίστοιχα, η προετοιμασία των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 βασίστηκε σε μια νομοθεσία, η οποία προέβλεπε σειρά ειδικών πολεοδομικών και περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και εξαιρέσεων για τα ολυμπιακά έργα, καθώς και ειδικές προβλέψεις για τις απαλλοτριώσεις γης (Souliotis κ.α., 2014, σελ. 738· Delladetsima, 2003). Ο νόμος 3775 επιχειρούσε να επεκτείνει τη λογική της «εξαιρετικής διαδικασίας» (Υπουργείο Εσωτερικών και Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2009) στην αδειοδότηση σημαντικών ιδιωτικών επενδύσεων.

Σύμφωνα με τις προβλέψεις του νόμου, οι δημόσιες υπηρεσίες υποχρεούνταν να δώσουν προτεραιότητα στην αδειοδότηση των επενδυτικών σχεδίων που θα υπάγονταν στον νόμο, ενώ σε περίπτωση που δεν τηρούσαν τις προθεσμίες θα τεκμαιρόταν ότι οι άδειες έχουν δοθεί. Η υπαγωγή επενδύσεων στη διαδικασία ταχείας αδειοδότησης οριζόταν ως ένα προνόμιο για επενδύσεις υψηλής σπουδαιότητας για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, όπως αυτή θα τεκμαιρωνόταν από την πραγματοποίησή τους σε επιλεγμένους κλάδους (βιομηχανία, ενέργεια, τουρισμός, τεχνολογία), το συνολικό ποσό της

επένδυσης και τη συμβολή τους στην απασχόληση, την περιφερειακή ανάπτυξη, τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, την τόνωση της επιχειρηματικότητας, την καινοτομία, την υψηλή τεχνολογία και τις εξαγωγές. Οι επενδυτές όφειλαν να υποβάλουν, μαζί με την αίτησή τους, επιχειρησιακό σχέδιο και μελέτη επιπτώσεων της επένδυσης στην ελληνική οικονομία, η οποία θα τεκμηριώνει τη συμβολή της στα προαναφερόμενα οικονομικά «δημόσια αγαθά». Ο νόμος του 2009 ανέθετε τη διαχείριση της κατ'εξαίρεση αδειοδότησης στο θεσμικό σύστημα που είχαν δημιουργήσει οι νόμοι του 1996 και του 2002. Η ΔΕΕ ανέλαβε την εποπτεία της διαδικασίας και τη διακριτική ευχέρεια να επιβάλλει επιπλέον όρους για την υπαγωγή επενδυτικών σχεδίων στις πρόνοιες του νόμου. Το ΕΛΚΕ – το οποίο μετονομαζόταν τώρα σε «Invest in Greece ΑΕ», με απόδοση στα ελληνικά ως «Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ», ακολουθώντας τη διεθνή τάση στην ονοματολογία των φορέων προώθησης επενδύσεων – ήταν αρμόδιο για τη διαχείριση και διεκπεραίωση των φακέλων των επενδυτών. Οι οικονομικές αρχές στο όνομα των οποίων προωθούνταν η διαδικασία ταχείας αδειοδότησης ήταν στο ίδιο πνεύμα με αυτή που επικρατούσε από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, με αναφορές στην ευρωπαϊκή οικονομική ορθοδοξία και τη συνάρτηση της ανάπτυξης με την προώθηση της επιχειρηματικότητας:⁷

«Η προώθηση των μεγάλων επενδύσεων αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και συναρτάται άμεσα με την ύπαρξη ενός σαφούς, διαφανούς και αποτελεσματικού κα-

7. Πρέπει, ωστόσο, να σημειώσουμε ότι η συγκυρία ήταν πολύ διαφορετική, καθώς το 2009 είχαν ήδη αρχίσει να διαφαίνονται οι υφειακές επιδράσεις της διεθνούς οικονομικής κρίσης. Καθώς το ενδιαφέρον επικεντρωνόταν στην υποχώρηση της ανάπτυξης, αλλά και επειδή το νομοσχέδιο ήταν πολυθεματικό, οι διατάξεις περί ταχείας αδειοδότησης συγκέντρωσαν περιορισμένο ενδιαφέρον στις κοινοβουλευτικές διεργασίες. Η επιχειρηματολογία πάντως ήταν στην ίδια λογική με ό,τι είχε συζητηθεί στους προηγούμενους αλλά και θα συζητιόταν σε σχέση με τους επόμενους συναφείς νόμους, με τον αρμόδιο υπουργό Γ. Παπαθανασίου να ισχυρίζεται ότι η ταχεία αδειοδότηση θα βελτιώσει το επιχειρηματικό περιβάλλον και τις επικριτικές φωνές της αντιπολίτευσης να υποστηρίζουν ότι η ταχεία αδειοδότηση σηματοδοτεί την υποβάθμιση της δημόσιας διοίκησης (Λ. Αρμυνατίδου-Πασχαλίδου από τον ΣΥΡΙΖΑ) και αυξάνει την ασυδοσία του κεφαλαίου (Ν. Καραθανασόπουλος από το ΚΚΕ) (Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 8/7/2009, 15Τ').

νονιστικού πλαισίου. Η απλοποίηση και βελτίωση των διαδικασιών αποτελεί τον πρωταρχικό στόχο της διοικητικής μεταρρύθμισης η οποία επιχειρείται σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη. [...] Η προώθηση του επιχειρηματικού πνεύματος και της καινοτομίας, η υλοποίηση του πλήρους δυναμικού της ελληνικής και παγκόσμιας αγοράς, σε συνάρτηση με τους εθνικούς στόχους και τη στρατηγική της Λισσαβώνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση, αποτελούν το έρεισμα για αυτή τη νομοθετική πρωτοβουλία».

Η επινόηση των «Στρατηγικών Επενδύσεων»

Μόλις ενάμιση χρόνο μετά την ψήφιση του νόμου 3775, ο υπουργός Επικρατείας Χάρης Παμπούκης της νέας κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ προώθησε στη Βουλή ένα νομοσχέδιο για την «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων», το οποίο ψηφίσθηκε ως νόμος 3894/2010. Ο νόμος περί «Στρατηγικών Επενδύσεων» θεσπίστηκε σε μια ιδιαίτερη πολιτική και οικονομική συγκυρία, καθώς τον Μάιο του 2010 η κυβέρνηση είχε συνομολογήσει με την Ευρωπαϊκή Ένωση, την ΕΚΤ και το ΔΝΤ πρόγραμμα διάσωσης της ελληνικής οικονομίας.⁸ Η ύφεση δημιουργούσε πιεστική ανάγκη για αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και το πρόγραμμα διάσωσης υπαγόρευε μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής και απελευθέρωσης της οικονομίας για την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας⁹. Ωστόσο, ο νόμος 3894, παρά το γεγονός ότι ελέγχθηκε από τους εκπροσώπους των δανειστών στο πλαίσιο της γενικής εποπτείας που ασκούσαν στις εγχώριες πολιτικές (Λούκα Κατσέλη, συνέντευξη, 17/2/2021), δεν περιλαμβάνονταν στις μνημονιακές υποχρεώσεις της χώρας. Συνεπώς, θα πρέπει να γίνει πρωτίστως κατανοητός υπό το πρίσμα του ιστορικού μονοπατιού που περιγράψαμε στις προηγούμενες σελίδες. Εντάσσεται στην αρκετά μακρά σειρά προσπαθειών, ειδικά του τεχνοκρατικού/τεχνοπολιτικού τμήματος του ελληνικού πολιτικού προσωπικού, για μείωση των βαρών που συνεπάγεται η δημόσια

8. Για μια ανάλυση της διαπραγμάτευσης που οδήγησε στο πρώτο πρόγραμμα διάσωσης της ελληνικής οικονομίας, βλ. Σουλιώτης, 2021, σελ. 161-171.

9. Για μια παρουσίαση του πρώτου προγράμματος από έναν από τους πρωταγωνιστές του, βλ. Παπακωνσταντίνου, 2016.

διοίκηση για την επενδυτική δραστηριότητα. Καθεμία από αυτές τις προσπάθειες βασιζόταν σε μία εκ νέου επεξεργασία και ερμηνεία των προηγούμενων νομοθετημάτων, στα συμπεράσματα που έβγαζαν τα οικονομικά επιτελεία από τους εγχώριους θεσμικούς πειραματισμούς και στην παρατήρηση των εξελισσόμενων διεθνών πρακτικών.

Στο ίδιο πνεύμα με τα νομοθετήματα που έχουμε εξετάσει, ο νόμος 3894 αποσκοπούσε στην αντιμετώπιση των «αγκυλώσεων» της διοίκησης (γραφειοκρατία, καθυστερήσεις, περιπλοκότητα της νομοθεσίας κ.λπ.), οι οποίες «αποθαρρύνουν» τους επενδυτές και «συνθλίβουν» την ανάπτυξη (Υπουργείο Εσωτερικών κ.α. 2010· Παμπούκης, 2016, σελ. 251). Όπως εξηγούσε ο Χ. Παμπούκης, η βασική λύση που προέκρινε ο νόμος ήταν η μεταφορά της ευθύνης για την επαφή με τον επενδυτή από τη διοίκηση στον υπουργό και, εμμέσως, στη Βουλή και το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) που ασκούν έλεγχο στις υπουργικές ενέργειες (Χάρης Παμπούκης, Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 20/10/2010). Συγκριτικά με αυτούς τους θεσμούς, η διοίκηση είναι λιγότερο νομιμοποιημένο και αξιόπιστο όργανο (Χάρης Παμπούκης, Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 19/10/2010 και 2/11/2010). Η πολιτική κατεύθυνση στην οποία κινούνταν ο νόμος για τις Στρατηγικές Επενδύσεις ήταν φιλοεπιχειρηματική: η χώρα συνολικά (κράτος, διοίκηση, πολίτες) έπρεπε να καταστεί πιο φιλική προς τις επενδύσεις, τη δημιουργία, το κέρδος και την επιτυχία (Παμπούκης, 2016, σελ. 230).

Ο νόμος 3894 θέσπιζε μια «εξαιρετική» διαδικασία διευκόλυνσης των μεγάλης κλίμακας επενδύσεων, ορισμένα στοιχεία της οποίας είχαν καθιερωθεί στην παλαιότερη σχετική νομοθεσία. Ο Χ. Παμπούκης σημείωνε ότι ο νόμος ενσωμάτωνε πρακτικές που είχαν εφαρμοστεί με επιτυχία, αναφερόμενος ειδικά στους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004 (Χάρης Παμπούκης, Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 30/9/2010 και 02/11/2010). Σ' αυτόν, όπως και σε προηγούμενους νόμους, για να υπαχθεί μια επένδυση στις ωφέλειες του νόμου έπρεπε να ανταποκρίνεται σε μια σειρά κριτηρίων (υλοποίηση σε επιλεγμένους οικονομικούς κλάδους, αριθμός δημιουργούμενων θέσεων εργασίας, δαπάνη για υψηλή τεχνολογία και περιβαλλοντική προστασία), τα οποία θα διασφάλιζαν ότι η επένδυση θα είχε σημαντική επίδραση στην ανάπτυξη της ελλη-

νικής οικονομίας. Η επίδραση αυτή θα έπρεπε να τεκμηριωθεί με ένα επιχειρησιακό σχέδιο και μελέτη μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων επιπτώσεων. Οι δημόσιες υπηρεσίες υποχρεούνται να δώσουν προτεραιότητα στην αδειοδότηση των επενδυτικών σχεδίων που θα υπάγονταν στον νόμο, ενώ σε περίπτωση που δεν τηρούσαν τις προθεσμίες θα τεκμαιρόταν ότι οι άδειες έχουν δοθεί. Η διεκπεραίωση των διαδικασιών εξακολουθούσε να είναι αρμοδιότητα της Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ, η εποπτεία της οποίας μεταφερόταν τώρα στο Υπουργείο Επικρατείας.

Ταυτόχρονα, ο νόμος 3894 εισήγαγε μια σειρά νέων στοιχείων. Πρώτα από όλα, καθιέρωνε μια καινούρια κατηγορία επενδύσεων, αυτή των «Στρατηγικών Επενδύσεων». Το γεγονός αυτό έχει δύο διαστάσεις, μία συμβολική και μία πολιτική.

Η συμβολική διάσταση αφορά τη νομιμοποίηση της επενδυτικής πολιτικής. Η επινόηση της κατηγορίας «Στρατηγικές Επενδύσεις» συμπληρώνει έναν ευρύτερο μηχανισμό που ξεχωρίζει ποιες επενδύσεις «αξίζουν» να έχουν πρόσβαση στις ωφέλειες του νόμου, και στον οποίο περιλαμβάνονται τα κριτήρια που προαναφέραμε (ύψος δαπανών, θέσεις εργασίας κ.λπ.), το επιχειρησιακό σχέδιο, τη μελέτη επιπτώσεων και την υπαγωγή επενδύσεων στον νόμο βάσει των αποφάσεων οργάνων που λογίζονται ως θεματοφύλακες του δημόσιου συμφέροντος, δηλαδή το αρμόδιο διυπουργικό όργανο¹⁰ και το κοινοβούλιο. Ο μηχανισμός αυτός διασφαλίζει έναν συλλογικό έλεγχο στην απονομή των επενδυτικών προνομίων και μια αποτίμηση της σημασίας της επένδυσης σύμφωνα με καθιερωμένες μετρήσεις της οικονομικής επιστήμης. Ωστόσο, είναι εξίσου σημαντικό ότι αποτελεί μια διαδικασία συμβολικής διάκρισης κάποιων επενδύσεων από τις υπόλοιπες, η οποία νομιμοποιεί την παροχή του προνομίου στο όνομα της ανάπτυξης: αν δεν γίνει επιλογή των επενδύσεων, δεν νομιμοποιείται και η «κατ' εξαίρεση» παροχή των προνομίων σε αυτές. Όπως σημείωνε ο Χ. Παμπούκης στη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου:

10. Στον νόμο 3894, την ένταξη των επενδύσεων στο καθεστώς του νόμου αναλάμβανε μια πιο διευρυμένη διυπουργική επιτροπή (Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων-ΔΕΣΕ), η οποία περιελάμβανε, εκτός των υπουργών Οικονομικών και Ανάπτυξης που ήταν μέλη και της ΔΕΕ, τους υπουργούς Επικρατείας, Περιβάλλοντος και Υποδομών.

«[Το νομοσχέδιο] ανταποκρίνεται σε μια γενικότερη στρατηγική ανάπτυξης. Και βέβαια, μπορεί κανείς να πει, καλά με τις άλλες επενδύσεις τι κάνετε; Εδώ πρέπει να υπογραμμίσουμε δύο ζητήματα. Το πρώτο είναι ότι οι άλλες επενδύσεις, δεν χειροτερεύει η θέση τους αν υπάρχουν ορισμένες [επενδύσεις] στρατηγικού χαρακτήρα, οι οποίες αν θέλετε ευνοούνται. Όχι. Το δεύτερο είναι ότι υπάρχει και μια ποιοτική αξιολόγηση. Αν έχεις μια επένδυση παραγωγική, και παραγωγική είναι μια επένδυση αυτή η οποία αφήνει υπεραξία στον τόπο αυτό, είναι λογικό να έχει ένα καθεστώς εύνοιας. Γιατί να μην το έχει εξάλλου; Έχεις μια επένδυση η οποία θα δημιουργήσει 2500 θέσεις εργασίας, δεν θα το λάβεις υπόψη;» (Χάρης Παμπούκης, Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 30/09/2010).

Η συμβολική διάσταση του μηχανισμού διάκρισης των επενδύσεων φανερώνεται ακόμη πιο καθαρά αν λάβουμε υπόψη ότι τα κριτήρια στα οποία βασίζεται χαρακτηρίζονται αναπόφευκτα από έναν βαθμό αυθαιρεσίας, καθώς δεν υπάρχει τρόπος «αντικειμενικού» ορισμού του ύψους δαπάνης ή του αριθμού θέσεων εργασίας που καθιστούν μια επένδυση «στρατηγική». Η απόδοση του τίτλου «στρατηγική» σε μια επένδυση είναι χαρακτηριστική, για να χρησιμοποιήσουμε μια φράση του Bourdieu, της κρατικής «αλλημείας» η οποία μεταμορφώνει μια ιδιωτική δραστηριότητα σε «δημόσιου συμφέροντος» (Bourdieu, 2012).

Η πολιτική διάσταση της κατηγορίας «Στρατηγικές Επενδύσεις» αφορά στα περιθώρια δράσης που δίνει στον υπουργό για τη διαχείριση των επενδύσεων. Όπως έχουμε δει, οι κυβερνήσεις επεφύλασσαν για τον εαυτό τους και σε προηγούμενα νομοθετήματα τη διακριτική ευχέρεια να διαπραγματεύονται με σχετική ελευθερία με τους μεγάλους επενδυτές. Η επινόηση της κατηγορίας των «Στρατηγικών Επενδύσεων» ενίσχυε περαιτέρω τη νομιμοποίηση αυτής της ευχέρειας, τονίζοντας τον «κατ' εξαίρεση» χαρακτήρα της απονομής των προνομίων, η οποία δεν θα μπορούσε παρά να αφορά σε έναν πολύ μικρό αριθμό επενδυτικών σχεδίων. Η κατηγορία των «Στρατηγικών Επενδύσεων» και ο συνολικός νομιμοποιητικός μηχανισμός που προέβλεπε ο νόμος διασφάλιζαν ότι η παροχή των προνομίων δεν θα μπορούσε να εκληφθεί ως έκπτωση του ρόλου του υπουργού ως εκφραστή του δημόσιου συμφέροντος:

«[...] ο νόμος έχει αφήσει ορισμένες ευχέρειες, θα έλεγα μια ευλυγισία, μια ευπλασία, να μπορεί να κρίνονται περιπτώσεις [επενδύσεων] [...]. Δεν ξέρεις λοιπόν τι θα βρεις. Θα πρέπει να έχεις μια κατάλληλη δυνατότητα να μπορέσεις να διαμορφώσεις κατάλληλες συνθήκες ανά επένδυση. Και για να είμαστε ρεαλιστές και προσγειωμένοι, η [κατάσταση στη] χώρα αυτή τη στιγμή είναι δύσκολη, υπάρχει ένας συστημικός κίνδυνος, αυτό δεν είναι φιλοεπενδυτικό [...] στην ιδιαίτερη συγκυρία πρέπει να είμαστε και ιδιαίτερα προσεκτικοί. Να είμαστε με λίγα λόγια αξιοπρεπείς [...] είναι ένας νόμος ο οποίος διασφαλίζει διαφάνεια και εννοείται, όπως βλέπετε, [ότι] τα πάντα καταλήγουν στη Βουλή [...] ακριβώς επειδή μιλάμε για ένα ή δύο, τρία σχέδια, μεγάλα, μακάρι να είναι και τρία, η ευθύνη θα πρέπει να είναι μια ευθύνη η οποία είναι συλλογική. Και θα πρέπει ο καθένας να τοποθετηθεί ενώπιον του συγκεκριμένου» (Χάρης Παμπούκης, Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 30/09/2010).

Ο νόμος 3894 προσέφερε ένα ευρύτερο πλέγμα κινήτρων συγκριτικά με τα παλαιότερα σχετικά νομοθετήματα. Ασκώντας κριτική στις «αποσπασματικές» και «ανεπαρκείς» ρυθμίσεις του νόμου 3775 του 2009, προωθούσε ένα «συνολικό αναπτυξιακό σύστημα για την προετοιμασία και εκτέλεση των Στρατηγικών Επενδύσεων» (Υπουργείο Εσωτερικών κ.α., 2010). Το πλέγμα των προσφερόμενων κινήτρων διευρυνόταν κατά πολύ πέραν της ταχείας αδειοδότησης σε ζητήματα πολεοδομίας και χωροταξίας, απαλλοτριώσεων και δικαστικών ζητημάτων, αντλώντας σε σημαντικό βαθμό από το προηγούμενο των Ολυμπιακών Αγώνων (βλ. Πλαίσιο 2.2). Οι πολεοδομικές και χωροταξικές διευκολύνσεις, οι οποίες, όπως θα δούμε, αποδείχθηκαν οι σημαντικότερες στην εφαρμογή του νόμου, αντανακλούσαν την ίδια λογική που χαρακτήριζε ήδη τον νόμο 1360 του 1983 για αποδέσμευση των επενδύσεων από τον χωροταξικό σχεδιασμό (και τις ελλείψεις του).

Συγκριτικά με τον νόμο 3775 του 2009, ο νόμος 3894 διεύρυνε, επίσης, τους ωφελούμενους κλάδους, οι οποίοι περιελάμβαναν, εκτός των τεσσάρων κλάδων που συναντούμε και στον νόμο 3775 (βιομηχανία, ενέργεια, τουρισμό, υψηλή τεχνολογία), τις μεταφορές, τις επικοινωνίες, την υγεία και τη διαχείριση απορριμμάτων. Η κλα-

δική στόχευση του νόμου 3894 αποτελούσε για ορισμένους από τους συντελεστές του (Λούκα Κατσέλη, συνέντευξη, 17/2/2021) μια επιστροφή κάποιου είδους βιομηχανικής πολιτικής, η οποία βρισκόταν στον αντίποδα των οριζόντιων πολιτικών που είχαν επικρατήσει από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 (Σημίτης, 2005, σελ. 237). Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η διεύρυνση των ωφελούμενων των επενδυτικών προνομίων διακρίνει σχεδόν το σύνολο των αναθεωρήσεων της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων που ακολούθησαν την επόμενη δεκαετία. Η τάση αυτή αποτελεί τη «φυσική» απάντηση στα αιτήματα των διαφόρων οικονομικών κλάδων που δεν περιλαμβάνονται στους αρχικούς αποδέκτες, αλλά, ταυτόχρονα, υπονομεύει τη νομιμοποίηση της πολιτικής η οποία στηρίζεται στον «κατ' εξαίρεση» χαρακτήρα της. Τέλος, ο νόμος 3894 έδινε ιδιαίτερη έμφαση στη δυνατότητα της συνεργασίας του ιδιωτικού με τον δημόσιο τομέα μέσω της καθιέρωσης του εργαλείου των «Δημόσιων Στρατηγικών Επενδύσεων». Οι τελευταίες θα προέκυπταν με την πρωτοβουλία της κυβέρνησης και θα μπορούσαν να συνδέονται με την αξιοποίηση δημόσιων περιουσιακών στοιχείων (βλ. και Παμπούκης, 2016, σελ. 239-240).

.....

Πλαίσιο 2.2. Τα κίνητρα του Ν. 3894/2010 για τις Στρατηγικές Επενδύσεις

Ο Ν. 3894 προσέφερε κυρίως περιβαλλοντικές και πολεοδομικές διευκολύνσεις και δευτερευόντως φοροαπαλλαγές, ενώ δεν προέβλεπε επιχορηγήσεις. Οι πολεοδομικές και χωροταξικές προβλέψεις περιελάμβαναν τη δυνατότητα παρεκκλίσεων από τους όρους των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων (σχετικά με τον συντελεστή δόμησης, την κάλυψη και το ύψος, τις αποστάσεις των κτιρίων κ.λπ.), την παραχώρηση χρήσης αιγιαλού και παραλίας, τη δέσμευση των αρχών για κατασκευή των απαραίτητων υποδομών, απαλλοτριώσεις υπέρ της επένδυσης (με το κόστος να βαρύνει τον επενδυτή) και ορισμό ειδικών όρων για την προστασία αρχαιοτήτων και άλλων μνημείων που εντοπίζονται στον χώρο της επένδυσης. Στο πλαίσιο αυτό προβλεπόταν η δημιουργία ενός νέου εργαλείου χωρικού σχεδιασμού, των Ειδικών Σχεδίων Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Περιοχών Εγκατάστασης Στρατηγικών Επενδύσεων, τα οποία συνιστούσαν το

χωρικό ρυθμιστικό πλαίσιο που θα μπορούσε να δημιουργηθεί κατ' εξαίρεση για τις ανάγκες της εκάστοτε στρατηγικής επένδυσης. Οι διευκολύνσεις για τις απαλλοτριώσεις και τα ειδικά πολεοδομικά εργαλεία βασιζόνταν ρητά στα αντίστοιχα εργαλεία που είχαν θεσπιστεί για τις ολυμπιακές εγκαταστάσεις (Υπουργείο Οικονομικών και Υπουργείο Επικρατείας, 2010).¹¹ Οι φορολογικές ρυθμίσεις περιελάμβαναν, μεταξύ άλλων, την παγιοποίηση του φορολογικού καθεστώτος για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, τη διενέργεια αφορολόγητων αποθεματικών και τη μείωση ή απαλλαγή από τέλη και ειδικούς φόρους.

.....

Το επιτελείο του πρώτου νόμου περί Στρατηγικών Επενδύσεων

Κάθε νόμος είναι προϊόν συλλογικής δράσης των συντακτών του και των κοινωνικών ομάδων και φορέων με τους οποίους έρχονται σε επαφή κατά την προετοιμασία του. Σε αυτή την ενότιπη εξετάζουμε τα κοινωνικο-επαγγελματικά χαρακτηριστικά των συντακτών του νομοσχεδίου για τις Στρατηγικές Επενδύσεις, ενώ στην επόμενη εστιάζουμε την προσοχή μας στις ευρύτερες κοινωνικές ομάδες και φορείς.

Η προετοιμασία του νομοσχεδίου για τις Στρατηγικές Επενδύσεις έγινε, ως τον Σεπτέμβριο του 2010, στο Υπουργείο Οικονομίας (Κατσέλη, 2020, σελ. 129), επικεφαλής του οποίου ήταν η Λούκα Κατσέλη.¹² Η Λ. Κατσέλη, έχοντας σπουδάσει και διδάξει οικονομικά στις ΗΠΑ στη δεκαετία του 1970 (προπτυχιακά στο Smith College, μεταπτυχιακά και διδακτορικό στο Princeton, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια στο Yale), ανήκε στη νεότερη γενιά των τεχνοκρατών οικονομολόγων υψηλών προσόντων που πλαisiώσαν την οικονομική πολιτική

11. Τα αντίστοιχα πολεοδομικά εργαλεία των Ολυμπιακών Αγώνων ήταν τα «Ειδικά Σχέδια Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Περιοχών» του νόμου 2730/1999, τα οποία επέτρεπαν την εισαγωγή χωρικών παρεκκλίσεων καθώς κατίσχυαν των άλλων κατηγοριών χωρικού σχεδιασμού (Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, Σχέδια Πόλεων, καθορισμός χρήσεων γης). Για μια λεπτομερή αντιπαραβολή των ειδικών πολεοδομικών εργαλείων της περιόδου, βλ. Πέρρου 2016, κυρίως σελ. 50.

12. Τα βιογραφικά στοιχεία της Λ. Κατσέλη έχουν αντληθεί από την προσωπική της ιστοσελίδα <http://loukakatseli.gr/biography/>.

της πρώτης κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ (Σουλιώτης, 2021, σελ. 65-67). Στη διάρκεια των δεκαετιών 1980-1990, παράλληλα με την πανεπιστημιακή της καριέρα, την οποία συνέχισε στην Ελλάδα (το 1987 εκλέχθηκε Καθηγήτρια στο Τμήμα Οικονομικών Επιστημών του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών – ΕΚΠΑ), κατέλαβε θέσεις στο θεσμικό σύστημα χάραξης οικονομικής πολιτικής: διετέλεσε Επιστημονική Διευθύντρια του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) το 1982-1986, μέλος του Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομόνων (ΣΟΕ) το 1982-1984 και ειδική οικονομική σύμβουλος του πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου το 1993-1996. Το θεσμικό σύστημα της οικονομικής πολιτικής ήταν σε πλήρη εξέλιξη την εποχή εκείνη· η ίδια η Λ. Κατσέλη είχε συμβάλει στη διαμόρφωσή του, με τη συμμετοχή της στη σύσταση του ΣΟΕ¹³ και, όπως σημειώσαμε νωρίτερα, του ΕΛΚΕ – βλέπουμε χαρακτηριστικά ότι, ενώ τα θεσμικά συστήματα υπερβαίνουν τους δρώντες, ταυτόχρονα είναι και δημιουργήματά τους. Συνεπώς, η Λ. Κατσέλη ήταν μέρος της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής των προηγούμενων δεκαετιών, γεγονός που μας δείχνει ότι η σχετική συνέχεια του ιστορικού μονοπατιού στη νομοθεσία περί μεγάλων και ξένων επενδύσεων είναι εν μέρει συνέχεια των προσώπων και της πολιτικής γνώσης που ενσωματώνουν.

Τυπικά, οι «τεχνοκράτες» εισάγονται στο πεδίο της ελληνικής οικονομικής πολιτικής με τη στήριξη της κομματικής ηγεσίας και στη συνέχεια εξελίσσονται σε «τεχνοπολιτικούς» στον βαθμό που σχηματίζουν προσωπικό πολιτικό κεφάλαιο, το οποίο αποτυπώνεται στην κατάληψη αιρετών θέσεων (Σουλιώτης, 2021). Ακολουθώντας μια τροχιά σε αυτή την κατεύθυνση, η Λ. Κατσέλη εξελέγη βουλευτής Επικρατείας το 2007 και βουλευτής στη Β΄ Περιφέρεια της Αθήνας το 2009, για να ορκιστεί υπουργός Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας στην κυβέρνηση του Γιώργου Παπανδρέου. Στο εσωτερικό πεδίο του ΠΑΣΟΚ, η Λ. Κατσέλη ήταν πλέον η σημαντικότερη εκπρόσωπος της τάσης των «διαρθρωτικών οικονομικών», την οποία είχε

13. Για την εξέλιξη του συστήματος θέσεων διαμόρφωσης της οικονομικής πολιτικής– το οποίο περιλαμβάνει υπουργεία, την κεντρική τράπεζα, το ΣΟΕ, ερευνητικά κέντρα (ΚΕΠΕ, Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών – ΙΟΒΕ), πανεπιστήμια και τράπεζες – από τη δεκαετία του 1980 και μετά, βλ. Σουλιώτης, 2021, σελ. 93-103. Για τη σύσταση του ΣΟΕ από τους Γ. Αρσένη και Λ. Κατσέλη, βλ. ο.π., σελ. 95.

κατεξοχήν εκφράσει από τη δεκαετία του 1970 και μετά ο Γεράσιμος Αρσένης. Τα διαρθρωτικά οικονομικά υπερασπίζονταν τον ενεργό ρόλο του κράτους στην αναπτυξιακή διαδικασία.¹⁴ Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, βέβαια, ο ρόλος αυτός εντασσόταν πλέον σε ένα διαφορετικό μείγμα πολιτικών. Δεν συνδεόταν με την κοινωνικοποίηση τομέων της οικονομίας, τον δημοκρατικό προγραμματισμό και τη διαχείριση των «προβληματικών» επιχειρήσεων, αλλά με τις πολιτικές κινήτρων για την προσέλκυση επενδύσεων όπως εξελίσσονταν διεθνώς, με αναφορά σε χώρες όπως η Ιρλανδία, καθώς και με τη διαχείριση των κοινοτικών κονδυλίων (Λούκα Κατσέλη, συνέντευξη, 17/2/2021). Με την ανάληψη του Υπουργείου Οικονομίας, η Λ. Κατσέλη κινητοποίησε την Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ ως ενδιάμεσο για την προσέγγιση των επενδυτών και της ανέθεσε την προετοιμασία του σχεδίου νόμου περί Στρατηγικών Επενδύσεων. Το νομοσχέδιο αυτό αποτέλεσε μέρος ενός ευρύτερου πλέγματος πρωτοβουλιών που περιελάμβαναν τη θεσμοθέτηση «Ειδικών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων» (σχέδια ανάπτυξης με τη συμμετοχή του κεντρικού κράτους, της τοπικής αυτοδιοίκησης και ιδιωτών), έναν νέο αναπτυξιακό νόμο, την απλούστευση της έναρξης και αδειοδότησης επιχειρήσεων και τη δημιουργία νέων χρηματοοικονομικών εργαλείων (Κατσέλη, 2020, σελ. 127-140).

Εφόσον οι «τεχνοπολιτικοί» και «τεχνοκράτες» των ελληνικών κυβερνήσεων προέρχονται πολύ συχνά από τον πανεπιστημιακό χώρο (Souliotis, Klironomos and Karoulas, 2023· Σουλιώτης, 2021), το κοινωνικό τους κεφάλαιο αποτελείται εν μέρει από συναδέλφους και πρώην φοιτητές τους. Δύο συνεργάτες της Λ. Κατσέλη, οι οποίοι προέρχονταν από τα πανεπιστημιακά της δίκτυα και έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην προετοιμασία του νόμου για τις Στρατηγικές Επενδύσεις, ήταν η Παρασκευή Μπουφούνου και ο Χρήστος Αλεξάκης. Η πρώτη διετέλεσε από τον Δεκέμβριο του 2009 ειδική σύμβουλος της Λ. Κατσέλη στο υπουργείο και από τον Απρίλιο του 2010 πρόεδρος της Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ, ενώ ο δεύτερος ήταν, επίσης από τον Απρίλιο του 2010, διευθύνων σύμβουλος της Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ.¹⁵

14. Για τον τρόπο με τον οποίο αντιλαμβανόταν ο Γ. Αρσένης τα διαρθρωτικά οικονομικά, βλ. Αρσένης, 1987.

15. Η Λούκα Κατσέλη ήταν επιβλέπουσα της διδακτορικής διατριβής της Π. Μπου-

Οι κοινωνικο-επαγγελματικές διαδρομές αμφοτέρων παρουσιάζουν τυπικά στοιχεία κυκλοφορίας σε θέσεις που συνδυάζουν τους θεσμικούς χάραξης οικονομικής πολιτικής με το πανεπιστήμιο και τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Η Παρασκευή Μπουφούνου¹⁶ έχει σπουδάσει οικονομικά στην Ελλάδα και τη Μεγάλη Βρετανία (προπτυχιακά στο Τμήμα Οικονομικών του ΕΚΠΑ, μεταπτυχιακό στο University of Dundee και διδακτορικό στο Τμήμα Οικονομικών του ΕΚΠΑ). Το 2010 ήταν μέλος ΔΕΠ στο Ιόνιο Πανεπιστήμιο και είχε μια αρκετά εκτεταμένη εμπειρία ως ανώτερο στέλεχος στον χρηματοπιστωτικό τομέα. Ο Χρήστος Αλεξιάκης¹⁷ έχει, επίσης, σπουδάσει σε Ελλάδα και Μεγάλη Βρετανία (προπτυχιακά στο Πανεπιστήμιο Πειραιώς και διδακτορικό στο University of York)· το 2010 ήταν μέλος ΔΕΠ του Πανεπιστημίου Πειραιώς και είχε εργαστεί για κάποια χρόνια ως ανώτερο στέλεχος σε μεγάλη επενδυτική εταιρεία και σε μεγάλη εταιρεία του κλάδου των υπηρεσιών υγείας.

Την κύρια ευθύνη για τη νομική επεξεργασία του νομοσχεδίου είχε ο Χάρης Παμπούκης,¹⁸ ο οποίος, όπως είδαμε, το εισηγήθηκε στο Κοινοβούλιο τον Οκτώβριο του 2010 (η Λ. Κατσέλη είχε αποχωρήσει από το Υπουργείο Οικονομίας τον Σεπτέμβριο του ίδιου έτους). Όπως πολλοί από τους «τεχνοκράτες» των ελληνικών κυβερνήσεων (Souliotis, Klironomos and Karoulas, 2023), ο Χ. Παμπούκης συνδυάζει την πανεπιστημιακή καριέρα με ανώτερες θέσεις στη

φούνου. Ο Χρήστος Αλεξιάκης το 2010 ήταν μέλος ΔΕΠ του Τμήματος Οικονομικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Πειραιώς.

16. Για βιογραφικά στοιχεία της Π. Μπουφούνου, βλ. <https://docplayer.gr/162702368-Dr-paraskeyi-v-mpouyfoynoy-epik-kathigitria-anaptyxiakis-hrimatooikonomikis-tmima-oikonomikon-epistimon-ethniko-kaPodistriako-panepistimio-athinon.html>.

17. Για βιογραφικά στοιχεία του Χ. Αλεξιάκη, βλ. <https://www.linkedin.com/in/christos-alexakis-497b48b7/>.

18. Στη νομική επεξεργασία του νομοσχεδίου συμμετείχαν, επίσης, και άλλοι νομικοί, όπως η Γλυκερία Σιούτη και ο Γιώργος Γεραπετρίτης οι οποίοι ήταν νομικοί σύμβουλοι του πρωθυπουργού. Εδώ περιοριζόμαστε στην παρουσίαση του Χ. Παμπούκη ο οποίος, εκτός από νομοτεχνική συμβολή, είχε και αυξημένο πολιτικό ρόλο. Οι Γ. Σιούτη και Γ. Γεραπετρίτης πάντως παρουσιάζουν παρόμοια χαρακτηριστικά καριέρας με τον Χ. Παμπούκη, με την έννοια ότι συνδυάζουν την πανεπιστημιακή καριέρα, με ανώτερες θέσεις στη διοίκηση και την πολιτική (τα βιογραφικά τους είναι διαθέσιμα, αντίστοιχα, στα https://www.law.uoa.gr/prosopiko/didaskontes_alfabitika/glykeria_sioyti/ και https://ag-law.gr/wp-content/uploads/2020/09/gg_cv_gr.pdf.

δημόσια διοίκηση και δραστηριοποίηση στην αγορά.¹⁹ Σπούδασε νομικά στη Γαλλία (πρώτο πτυχίο στο Centre Universitaire d'Etudes Communautaires et Européennes, μεταπτυχιακό και διδακτορικό στο Paris I – Panthéon Sorbonne) και από το 1991 είναι μέλος ΔΕΠ της Νομικής Σχολής Αθηνών (Καθηγητής από το 2009). Σχεδόν ταυτόχρονα με την εκλογή του στο πανεπιστήμιο, ανέλαβε τεχνοκρατικές θέσεις στον χώρο της πολιτικής και της δημόσιας διοίκησης: ήταν σύμβουλος στο Υπουργείο Δικαιοσύνης την περίοδο 1992-6, ειδικός σύμβουλος του αναπληρωτή υπουργού Εξωτερικών τη διετία 1996-7 και γενικός γραμματέας Διοίκησης και Οργάνωσης του Υπουργείου Εξωτερικών τη διετία 1999-2000 (στις δύο αυτές θητείες του στο Υπουργείο Εξωτερικών ήταν συνεργάτης του Γ. Παπανδρέου, ο οποίος ήταν αρχικά αναπληρωτής υπουργός και στη συνέχεια υπουργός). Παράλληλα, ανέπτυξε δραστηριότητα σε δικηγορική εταιρεία της οποίας είναι συνιδρυτής και εταίρος και η οποία εξειδικεύεται σε θέματα διεθνών συναλλαγών. Τον Οκτώβριο του 2009, ο Γιώργος Παπανδρέου του ανέθεσε το Υπουργείο Επικρατείας, στις αρμοδιότητές του οποίου περιλαμβανόταν η προώθηση μεγάλων ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα. Από τη σκοπιά του Χ. Παμπούκη, ο νόμος για τις Στρατηγικές Επενδύσεις ήταν το νομικό εργαλείο που θα του παρείχε την ευχέρεια για την αποτελεσματικότερη άσκηση αυτού του ρόλου.

Λαμβάνοντας υπόψη τα κοινωνικο-επαγγελματικά χαρακτηριστικά του επιτελείου που διαμόρφωσε τον νόμο του 2010 για τις Στρατηγικές Επενδύσεις, αντιλαμβανόμαστε ότι ο προσανατολισμός του νόμου απηχεί τις προδιαθέσεις των συντακτών του. Ο επιχειρηματικός κόσμος διατυπώνει σε διαχρονική βάση αιτήματα για αδειοδοτικές και άλλες διευκολύνσεις και οι «τεχνοκράτες» και «τεχνοπολιτικοί» είναι δυνητικά πιο δεκτικοί να τα επεξεργαστούν και να τους δώσουν πολιτική έκφραση συγκριτικά με τους «επαγγελματίες» πολιτικούς των κομμάτων. Ιδεοτυπικά μιλώντας, οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί τείνουν να είναι επιφυλακτικοί απέναντι στη δημόσια διοίκηση, να ευνοούν τη διεύρυνση της διακριτικής ευχέρειας της εκτελεστικής εξουσίας και να κατανοούν τις αιτιάσεις των επενδυτών στις σχέσεις τους με το κράτος (άλλωστε, οι επενδυτές τους αναγνωρίζουν επίσης ως πιο

19. Βιογραφικά στοιχεία του Χ. Παμπούκη είναι διαθέσιμα στο https://www.law.uoa.gr/prosopiko/didaskontes_alfabitika/charalampos_pampoykis/.

έγκυρους συνομιλητές). Οι κλίσεις τους αυτές οφείλονται στις κοινωνικο-επαγγελματικές διαδρομές τους: Πρώτον, ως πρόσωπα υψηλών εκπαιδευτικών προσόντων είναι φορείς επιστημονικού κεφαλαίου, το οποίο διακρίνεται τόσο από το γραφειοκρατικό όσο και το κομματικό κεφάλαιο, δηλαδή από τύπους κεφαλαίου που μοιράζονται το χαρακτηριστικό ότι βασίζονται στην πρακτική γνώση των θεσμικών διαδικασιών. Δεύτερον, οι τεχνοκράτες τείνουν να ταυτίζονται με την εκτελεστική εξουσία, με την οποία συνεργάζονται στενά και στην οποία οφείλουν τις θέσεις τους. Τρίτον, οι τεχνοκράτες και τεχνοπολιτικοί έχουν συχνά εμπειρία από την αγορά και ως εκ τούτου έχουν καλλιεργήσει μεγαλύτερη εγγύτητα με τον τρόπο λειτουργίας και τις προσδοκίες των επιχειρήσεων. Τα χαρακτηριστικά αυτά των τεχνοκρατών και τεχνοπολιτικών οδηγούν στην ανάπτυξη μιας αντίστοιχης ταυτότητας. Ο Χ. Παμπούκης, εξηγώντας τη θέση από την οποία συμβάλλει στη δημόσια ζωή, αυτοπροσδιορίζεται ως εξής:

«Προερχόμενος από την πράξη και τον κόσμο της εργασίας, ανήκω καταρχήν στην ακαδημαϊκή κοινότητα και στην πράξη. Καθηγητής της νομικής και δικηγόρος στον Άρειο Πάγο, με διεθνή επαγγελματική παρουσία, μη “επαγγελματίας” πολιτικός, αλλά με έντονο ενδιαφέρον για τα δημόσια πράγματα, καθόσον πιστεύω ότι δεν είναι πρόβλημα και αντίθετα είναι έντονα παρακμαϊκό να αδιαφορούν οι πολίτες για την πολιτεία, δεν θα ήταν δυνατό να μην εισφέρω στον δημόσιο χώρο [...]» (Παμπούκης, 2016, σελ. 30).

Ταυτόχρονα με τις προδιαθέσεις του επιτελείου, η διαμόρφωση του νόμου απηχεί τη χρήση των θεσμών και της διεθνούς ειδημοσύνης. Ένα σημαντικό τμήμα της προετοιμασίας του νομοσχεδίου αποτέλεσε μελέτη την οποία εκπόνησε η Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ, προκειμένου να τεκμηριώσει την εισήγησή της προς το υπουργείο.²⁰ Όπως σημειώσαμε νωρίτερα, η Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ, ως φορέας προώθησης επενδύσεων, ενσαρκώνει από τη φύση της μια φιλοεπιχειρηματική κουλτούρα, ενώ, στον βαθμό που συμμετέχει στη διεθνή κοινότητα των αντίστοιχων θεσμών, αποτελεί μέρος ενός πα-

20. Η παράγραφος αυτή βασίζεται, εκτός αν αναφέρεται διαφορετικά, σε συνέντευξη που μας παραχώρησαν οι Λούκα Κατσέλη και Παρασκευή Μπουφούνου, 17/2/2021.

γκόσμιου μηχανισμού αλληλοπαρατήρησης πολιτικών πρακτικών, ο οποίος είναι προσανατολισμένος στον διεθνή ανταγωνισμό για την προσέλκυση επενδύσεων. Σε αυτήν τη βάση, η παραγωγή επιχειρησιακής γνώσης με σκοπό τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της εθνικής οικονομίας αποτελεί μέρος της λειτουργίας του θεσμού. Η μελέτη της Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ χρησιμοποίησε δεδομένα του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ και του «Ease of doing business», ενός δείκτη για την ευκολία πραγματοποίησης επενδύσεων σε διαφορετικές χώρες τον οποίο κατασκεύαζαν μέχρι πρόσφατα βάσει ερωτηματολογίου οι οικονομολόγοι της Παγκόσμιας Τράπεζας.²¹ Η μελέτη της Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ συνέκρινε τις πολιτικές (ειδικές επενδυτικές ζώνες και άλλα επενδυτικά κίνητρα) των χωρών με τις οποίες ανταγωνίζεται η Ελλάδα για την προσέλκυση επενδύσεων – κυρίως χώρες της ΕΕ που βρίσκονται στη λεκάνη της Μεσογείου, καθώς και άλλες γειτονικές χώρες όπως το Ισραήλ, η Αίγυπτος και η Τουρκία – στους τομείς στους οποίους η χώρα έχει στρατηγικό πλεονέκτημα: η παραδοχή ήταν ότι η χώρα διαθέτει στρατηγικό πλεονέκτημα στον τουρισμό, τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, τη διαχείριση απορριμμάτων, την τεχνολογία πληροφοριών και επικοινωνίας, τη βιοτεχνολογία και τον αγροτοδιατροφικό τομέα. Επιπλέον, εξέτασε τους επενδυτές που θα μπορούσαν να στρέψουν το ενδιαφέρον τους στην Ελλάδα, μελετώντας τα κριτήρια βάσει των οποίων επενδύουν και σε σχέση με το κατά πόσο αυτά αντιστοιχούν στις πολιτικές που εφαρμόζει η Ελλάδα και οι ανταγωνίστριες χώρες. Τέλος, συμπληρωματικά με τα δεδομένα των προαναφερόμενων διεθνών οργανισμών, τα στελέχη της Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ συνέλεξαν στοιχεία μέσα από ανταλλαγή πληροφοριών με τους αντίστοιχους φορείς των ανταγωνίστριων χωρών. Τέλος, η Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ αποτέλεσε μια δίοδο για την καταγραφή των προσδοκιών των επενδυτών μέσω της διοργάνωσης επιχειρηματικών αποστολών και συναντήσεων με ξένες επιχειρήσεις (Κατσέλη, 2020, σελ. 128· Λούκα Κατσέλη, συνέντευξη, 17/2/2021).

21. Μετά από κριτικές για χειραγώγηση του δείκτη, η Παγκόσμια Τράπεζα έχει πλέον σταματήσει τη σχετική έρευνα και προτίθεται να τον αντικαταστήσει με νέο δείκτη, βλ. <https://www.worldeconomics.com/Indicator-Data/ESG/Governance/Ease-of-Doing-Business/>.

Τα κοινωνικο-πολιτικά μέτωπα γύρω από τον πρώτο νόμο περί Στρατηγικών Επενδύσεων

Στην κοινωνικο-πολιτική διαμάχη σχετικά με το νομοσχέδιο για τις Στρατηγικές Επενδύσεις, οι διαφορετικές κοινωνικές ομάδες και οι πολιτικές δυνάμεις έτειναν να ευθυγραμμίζονται σε δύο μέτωπα: το πρώτο τασσόταν υπέρ της διευκόλυνσης των επενδύσεων και της ανάπτυξης και ήταν καταρχήν θετικά διακείμενο απέναντι στο νομοσχέδιο· το δεύτερο υπερασπιζόταν τις θεσμικές διαδικασίες και τη νομιμότητα και διατηρούσε κριτική στάση. Η τοποθέτηση του κάθε φορέα ή οργάνωσης σε σχέση με αυτά τα μέτωπα εξαρτάται πρωτίτως από τα δομικά χαρακτηριστικά του, δηλαδή τη σχέση του με την αγορά και το μέγεθος και εύρος των εκπροσωπούμενων συμφερόντων. Όπως θα δούμε στις ακόλουθες ενότητες αυτού του κεφαλαίου, τα δύο μέτωπα χαρακτηρίζουν τις αντιπαραθέσεις γύρω από όλα τα νομοθετήματα περί Στρατηγικών Επενδύσεων που ακολούθησαν.

Κατά τη διάρκεια της ακρόασης εξωκοινοβουλευτικών προσώπων στη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου (βλ. Πλαίσιο 2.3),²² οι φορείς που προέρχονται από την αγορά είχαν, συνολικά, θετική στάση απέναντι στο νομοσχέδιο. Ο Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ), ο φορέας με την ευρύτερη εκπροσώπηση συμφερόντων, επικρότησε το νομοσχέδιο ζητώντας, ταυτόχρονα, την επέκταση των προσφερόμενων επενδυτικών διευκολύνσεων. Ο στόχος έπρεπε να είναι, όπως το έθεσε ο τότε πρόεδρος του Συνδέσμου Δημήτρης Δασκαλόπουλος, η δημιουργία ενός «ευρύτερου fast track περιβάλλοντος για την πλουτοπαραγωγική επιχειρηματικότητα, για κάθε δημιουργικό Έλληνα που θέλει να τολμήσει και να επενδύσει». Η μεταρρύθμιση αυτή θα ερχόταν να θεραπεύσει τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις στη χώρα: τη χασομική πολυνομία, την πανταχού παρούσα κρατική παρέμβαση, τη δαιδαλώδη γραφειοκρατία, τη δημόσια αντιεπιχειρηματική ρητορεία και την αναπαραγωγή ενός κλίματος δυσπιστίας ή και μνησικακίας απέναντι στην επιχειρηματικότητα²³ και τη μετατροπή αξιών όπως η διαφάνεια και

22. Οι παράγραφοι που ακολουθούν βασίζονται στα πρακτικά της Συνεδρίασης Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου στις 20/10/2010.

23. Το σημείο αυτό παρουσιάζει ενδιαφέρον, καθώς ο επιχειρηματικός κόσμος

ο σεβασμός στο περιβάλλον σε προσχήματα για την καταγγελία και ακύρωση επενδύσεων.

.....

Πλαίσιο 2.3. Αναλύοντας τις εργασίες των κοινοβουλευτικών Διαρκών Επιτροπών

Μια στιγμή στην οποία αποτυπώνονται οι βασικοί κοινωνικοί συσχετισμοί γύρω από ένα νομοσχέδιο είναι η ακρόαση των εξωκοινοβουλευτικών προσώπων κατά τις εργασίες των Διαρκών Επιτροπών του Κοινοβουλίου, οι οποίες πραγματοποιούνται τα νομοσχέδια πριν συζητηθούν στην Ολομέλεια. Η ακρόαση των εξωκοινοβουλευτικών προσώπων, η οποία λαμβάνει χώρα τυπικά στη δεύτερη συνεδρίαση των Επιτροπών, εντάσσεται σε μια, συχνά μακρά, σειρά διαδράσεων ανάμεσα στους διαμορφωτές πολιτικής και τις κοινωνικές ομάδες που αφορά το νομοσχέδιο, η οποία περιλαμβάνει συναντήσεις σε θεσμικό περιβάλλον (στην περίπτωση που μας ενδιαφέρει εδώ, στο πλαίσιο δραστηριοτήτων της Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ ή σε επενδυτικά συνέδρια), την επίσημη διαδικασία διαβούλευσης που προηγείται της κατάθεσης ενός νομοσχεδίου στη Βουλή, κατ'ιδίαν συναντήσεις, καθώς και την υποβολή επιστολών και μελετών από τις κοινωνικές ομάδες προς την κυβέρνηση. Οι διαδράσεις αυτές μπορεί να γίνονται με εκπροσώπους συλλογικών φορέων, μεμονωμένες εταιρείες ή οργανώσεις, ή συμβούλους που έχουν προσληφθεί από τους ιδιώτες για να μεσολαβήσουν την επικοινωνία τους με τον πολιτικό κόσμο. Έως ότου φτάσει να κατατεθεί στη Βουλή, το νομοσχέδιο έχει ήδη λάβει μια σχεδόν οριστική μορφή και έχει ενσωματώσει (ή όχι) τα αιτήματα των διαφορετικών κοινωνικών ομάδων. Η ακρόαση των εξωκοινοβουλευτικών προσώπων έρχεται, συνεπώς, σε ένα προχωρημένο στάδιο επεξεργασίας του νομοσχεδίου. Επιπλέον, η παρουσίαση των θέσεων

δεν ζητάει μόνο μεταρρύθμιση των διαδικασιών, αλλά ευρύτερη αλλαγή κουλτούρας απέναντι στην επιχειρηματικότητα. Στο ίδιο πνεύμα, ο Χ. Παμπούκης σημειώνει ότι ο νόμος δεν είχε μόνο θεσμική αλλά και «εκπαιδευτική» σημασία (Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 30/9/2010).

των προσκεκλημένων υπόκειται στους περιορισμούς της κοινοβουλευτικής διαδικασίας. Προσκαλούνται, κατόπιν εισηγήσεων των βουλευτών των διαφορετικών κομμάτων, εκπρόσωποι σχετικά λίγων σε αριθμό συλλογικών φορέων και, σπανιότερα, οργανώσεων, οι οποίοι πρέπει να τοποθετηθούν δημόσια και σε σύντομο χρόνο. Η επιλογή των εξωκοινοβουλευτικών προσώπων σηματοδοτεί ποιοι αναγνωρίζονται ως σημαντικοί συνομιλητές από τους κοινοβουλευτικούς, αποτελώντας μια επιλεκτική αναπαράσταση της φωνής της «κοινωνίας». Στην πράξη, η κύρια λειτουργία της ακρόασης των εξωκοινοβουλευτικών προσώπων είναι ότι παρέχει στηρίγματα και επιχειρήματα στους βουλευτές, οι οποίοι τα επικαλούνται στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής διαμάχης γύρω από το νομοσχέδιο.

.....

Φορείς της αγοράς που εκπροσωπούν πιο ειδικά συμφέροντα ήταν, επίσης, θετικοί, εκφράζοντας στενότερα κλαδικά αιτήματα. Ο Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων (ΣΕΤΕ), διά του τότε προέδρου του Νίκου Αγγελόπουλου, χαιρέτησε το νομοσχέδιο ως «μια θαρραλέα κίνηση που [...] μπορεί να έρθει μόνο από έναν μη-πολιτικό», καθώς οι «μη-πολιτικοί» είναι απαλλαγμένοι από τις «συνήθεις διαδικασίες που ακολουθούνται μέσα στα κόμματα». Στις επιμέρους παρατηρήσεις του, ο ΣΕΤΕ ζητούσε πιο εύκολη υπαγωγή στις ωφέλειες του νόμου για επενδύσεις σε μειονεκτικές περιφέρειες της χώρας, να αναφερθεί ρητά ότι στις επωφελούμενες εξαγωγικές δραστηριότητες συμπεριλαμβάνονται και υπηρεσίες, μεταξύ των οποίων και ο τουρισμός, και να ενταχθεί εκπρόσωπος του τουριστικού κλάδου στο ΔΣ της Επενδύστε ΑΕ. Η Ένωση Ελληνικών Εταιρειών Επιχειρηματικών Κεφαλαίων ζήτησε τη διεύρυνση μέτρων «Fast Track» για όλες τις επενδύσεις και την αυτόματη υπαγωγή των κεφαλαίων επιχειρηματικών συμμετοχών στις διατάξεις του νόμου.

Η Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (ΓΣΕΒΕΕ) ήταν καταρχήν θετική, αλλά, καθώς εκπροσωπεί μικρότερες επιχειρήσεις οι οποίες δεν είναι οι ωφελούμενες του νόμου, τήρησε μια ενδιάμεση στάση. Η ΓΣΕΒΕΕ ζήτησε ανάλογες νομοθετικές πρωτοβουλίες και για τις μικρές επιχειρήσεις και συμμετοχή εκπρο-

σώπου της στο ΔΣ της Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ. Ταυτόχρονα, ζήτησε περιορισμό των πολεοδομικών παρεκκλίσεων, αυστηροποίηση των κριτηρίων υπαγωγής των επενδύσεων στις ωφέλειες του νόμου (οι δημιουργούμενες θέσεις εργασίας έπρεπε να είναι μόνιμες), την πρόσληψη με διαγωνισμό των συμβούλων που θα αξιολογούν τις αιτήσεις για την ένταξη των επενδύσεων στις διαδικασίες του νόμου και τον εκ των υστέρων έλεγχο των επενδύσεων.

Το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΤΕΕ) έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που εξηγούν τόσο τη σκεπτικιστική στάση του απέναντι στον νόμο για τις Στρατηγικές Επενδύσεις του 2010, όσο και τη θετική του στάση σε μεταγενέστερα σχετικά νομοθετήματα. Το ΤΕΕ είναι εκπρόσωπος ενός επιστημονικού κλάδου ο οποίος απασχολείται τόσο στη δημόσια διοίκηση όσο και στην αγορά, συνεπώς δομικά τοποθετείται ανάμεσα στα δύο μέτωπα που εξετάζουμε εδώ. Επιπλέον, στον βαθμό που συνδυάζει την εκπροσώπηση των συμφερόντων των μηχανικών με τον ρόλο του τεχνικού συμβούλου του κράτους, το ΤΕΕ είναι ένας πιο «πολιτικός» φορέας με μεταβαλλόμενες θέσεις ανάλογα με την εκάστοτε ηγεσία.²⁴ Κατά την ακρόαση των εξωκοινοβουλευτικών προσώπων, διά του προέδρου του Χρήστου Σπίρτζη, το ΤΕΕ, από τη μία, αναγνώρισε το πρόβλημα των γραφειοκρατικών καθυστερήσεων που αντιμετωπίζουν οι επενδύσεις ενώ, από την άλλη, άσκησε κριτική στην καταστρατήγηση των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης από τις παρεκκλίσεις που προέβλεπε το νομοσχέδιο. Το ΤΕΕ δήλωνε υπέρ του «εξορθολογισμού» του συστήματος που διέπει τις επενδύσεις, αλλά και κατά της «παράκαμψης των νόμων». Το νομοσχέδιο, σημείωνε ο Χ. Σπίρτζης, «συνθλίβει την όποια έννοια δημόσιου ελέγχου που προβλέπει η νομοθεσία της χώρας και αυτό είναι επικίνδυνο». Η κριτική του επικεντρώθηκε στις δυσκολίες εκτίμησης του προϋπολογισμού των έργων, στη μετατόπιση του ορίου του αιγιαλού λόγω των έργων των επενδύσεων και την παράκαμψη των περιορισμών δόμησης με προεδρικά διατάγματα.

24. Το ΤΕΕ λειτουργεί, επίσης, ως θεματοφύλακας της επαγγελματικής οργάνωσης των μηχανικών (με την χορήγηση των αδειών, την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας κ.λπ.), αλλά αυτή η αρμοδιότητά του δεν παρουσιάζει ενδιαφέρον ως προς το ζήτημα της στάσης του απέναντι στη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων.

Η περιβαλλοντική οργάνωση WWF διατύπωσε, επίσης, μια σαφή επιχειρηματολογία υπέρ των διαδικασιών. Δεχόταν ότι το νομικό πλαίσιο είναι όντως περίπλοκο, αλλά «είναι το μόνο που έχουμε» για την προστασία των δημόσιων αγαθών του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας. Τασσόταν κατά των εξαιρέσεων και των παρεκκλίσεων που έθετε ο νόμος, τις οποίες θεωρούσε υποκατάστατο μιας αληθινής μεταρρύθμισης του πλαισίου που ρυθμίζει τις επενδύσεις. Την ανάπτυξη, σημείωνε ο εκπρόσωπος της οργάνωσης Γιώργος Χασιώτης, «θα προήγε η ευρύτατα διαθέσιμη περιβαλλοντική πληροφορία και οι σωστά επανδρωμένες υπηρεσίες», ειδικά η σύνταξη δασικών χαρτών.

Η διαίρεση ανάμεσα στα δύο μέτωπα, υπέρ της διευκόλυνσης των επενδύσεων και υπέρ της διαφύλαξης των θεσμικών διαδικασιών, διαπερνά επίσης την αντιπαράθεση των πολιτικών δυνάμεων στην κοινοβουλευτική διαδικασία.²⁵ Η αντιπολίτευση, συμπεριλαμβανομένης της ΝΔ η οποία ήταν αξιωματική αντιπολίτευση, δεν επικαλέστηκε παρά μόνο δευτερευόντως το επιχείρημα της στρέβλωσης του ανταγωνισμού από τα προνόμια του νόμου. Συνεπώς, άσκησε περισσότερο την κριτική της στο όνομα της νομιμότητας και λιγότερο σε αυτό της ευρυθμίας της αγοράς.

Έχουμε ήδη αναφερθεί στη βασική επιχειρηματολογία της κυβέρνησης. Έχει ενδιαφέρον να δούμε τον τρόπο με τον οποίο οι εκπρόσωποι της κυβέρνησης, ο Χ. Παμπούκης και ο εισηγητής του νομοσχεδίου στην Ολομέλεια, Θανάσης Παπαγεωργίου, απαντούσαν στις αιτιάσεις των επικριτών. Στους φορείς της αγοράς που ζητούσαν γενίκευση των διευκολύνσεων, απέτειναν ότι το διάστημα που θα ακολουθούσε ο υπουργός Επικρατείας θα προωθούσε μια ευρύτερη μεταρρύθμιση σε αυτή την κατεύθυνση. Απέναντι στο μέτωπο υπεράσπισης των θεσμικών διαδικασιών, η απάντηση ήταν διπλή: Από τη μία, διατείνονταν, όπως οι προκάτοχοί τους το 1983, ότι το νομοσχέδιο για τις Στρατηγικές Επενδύσεις δεν επέφερε αλλαγές στη νομοθεσία ούτε παραβίαζε το συνταγματικό πλαίσιο, αλλά περιοριζόταν στην επιτάχυνση των διαδικασιών. Διαδικασίες που προέβλεπε το νομοσχέδιο (ειδικά για τις απαλλοτριώσεις) είχαν δοκιμαστεί νομικά στο πλαίσιο των Ολυμπιακών Αγώνων. Από την άλλη, σημείωναν ότι

25. Οι επόμενες παράγραφοι βασίζονται στα πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής 17/11/2010 ΚΑ' και 18/11/2010 ΚΒ'.

το πλαίσιο που καθιέρωνε το νομοσχέδιο παρείχε επαρκείς εγγυήσεις μέσω του ρόλου των αρμόδιων διυπουργικών επιτροπών (ΔΕΣΕ, διυπουργική επιτροπή του Υπουργείου Περιβάλλοντος) και του ελέγχου που θα ασκούσε στις υπουργικές αποφάσεις το ΣτΕ και η Βουλή (όπως θα δούμε στη συνέχεια, η επιχειρηματολογία αυτή υιοθετήθηκε και από τους συντάκτες επόμενων νομοθετημάτων σχετικά με τις Στρατηγικές Επενδύσεις).

Από την αντιπολίτευση, την πλέον θετική στάση τήρησε ο ΛΑΟΣ, ο οποίος στήριξε το νομοσχέδιο με ελάχιστον επιφυλάξεις. Η επιχειρηματολογία του κόμματος υπερασπιζόταν την επιχειρηματικότητα έναντι του κρατισμού. Ο αγορητής του κόμματος Μάκης Βορίδης σημείωνε:

«Είναι μία πρωτοβουλία σας το λέω, στη σωστή κατεύθυνση και θα τη στηρίξουμε. Εμείς το συγκεκριμένο επί της αρχής θα το στηρίξουμε και θα στηρίξουμε ό,τι φέρετε που είναι στην κατεύθυνση στην οποία λέμε, αυτήν την κατεύθυνση της δημιουργίας, της ανάπτυξης, της ελευθερίας. Σε αυτήν την κατεύθυνση θα τα στηρίξουμε όλα. Και αντιπαρερχόμεθα βεβαίως την κριτική περί νεοφιλελευθερισμού σε έναν τόπο, ο οποίος έχει ένα κράτος που όχι απλώς είναι παρόν παντού, όχι απλώς είναι διεφθαρμένο, όχι απλώς είναι γραφειοκρατικό, αλλά θέλουμε μία εικοσαετία να το γκρεμίζουμε αυτό το κράτος και να δω αν θα προφτάσουμε. Για να το κάνουμε λελογισμένο το σημερινό κράτος που έχουμε δημιουργήσει τα τελευταία τριάντα χρόνια, για να το κάνουμε ευέλικτο και αποτελεσματικό, πρέπει είκοσι χρόνια να το κλείνουμε» (Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, 17/11/2010, ΚΑ΄).

Η κριτική του ΛΑΟΣ ασκούσαν κυρίως, πάλι, από την οπτική γωνία της αγοράς: στον βαθμό που θα δίνονταν φορολογικά προνόμια, θα έπρεπε να απευθύνονται στο σύνολο ενός κλάδου και όχι σε μεμονωμένες επιχειρήσεις προκειμένου να μην στρεβλώνεται ο ανταγωνισμός.

Η ΝΔ, μέσω του αγορητή της Κώστα Χατζηδάκη, τήρησε μια ενδιάμεση στάση. Από τη μία, χαιρέτισε ότι το νομοσχέδιο ενσωμάτωνε τις προβλέψεις περί ταχείας αδειοδότησης του νόμου 3775 του 2009. Από την άλλη, ήγειρε θέματα διαφάνειας, συγκλίνοντας σε έναν βαθμό

με το μέτωπο υπεράσπισης των διαδικασιών. Επέκρινε τη δυνατότητα απευθείας αναθέσεων για την αξιοποίηση της δημόσιας γης για λόγους πθικής τάξης και τις φορολογικές ελαφρύνσεις με την αιτιολογία ότι θα μπορούσαν να απορριφθούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επιπλέον, διατύπωσε ενστάσεις για τις πολεοδομικές, περιβαλλοντικές και χωροταξικές ρυθμίσεις του νομοσχεδίου, εκτιμώντας ότι είναι αντίθετες με την πάγια νομολογία του ΣτΕ.

Το ΚΚΕ και ο ΣΥΡΙΖΑ (με αγορητές, αντίστοιχα, τον Αντώνη Σκυλάκο και τη Λίτσα Αμμανατίδου-Πασχαλίδου) άσκησαν κριτική στο νομοσχέδιο εστιάζοντας, κυρίως, στην καταστρατήγηση των διαδικασιών. Το ΚΚΕ κατήγγειλε τον νεοφιλελεύθερο χαρακτήρα του νομοσχεδίου, την αλλοίωση του ανταγωνισμού με την εύνοια υπέρ των μεγάλων επιχειρηματιών έναντι των μικρομεσαίων, τη χαλάρωση της περιβαλλοντικής και πολεοδομικής νομοθεσίας για τη διευκόλυνση των επενδύσεων, τη δημιουργία «φορολογικού παραδείσου για συγκεκριμένους επιχειρηματίες» μέσω των φοροαπαλλαγών και τη δημόσια δαπάνη για τα «συνοδά και βοηθητικά» έργα που απαιτούνται την υλοποίηση της επένδυσης. Η δε αγορήτρια του ΣΥΡΙΖΑ σημείωνε:

«Παραχωρούνται χαριστικά αιγιαλοί, δάση, ακόμη και θαλάσσιοι πυθμένες με απλή συνυπογραφή των Υπουργών.

Το νομοσχέδιο ενισχύει την αδιαφάνεια. Στα δημόσια έργα υπάρχει το περιθώριο να μην γίνει ανάθεση με δημόσιο, ανοικτό διαγωνισμό και εδώ υπάρχουν σοβαρότατα προβλήματα. Διευκολύνονται οι ταχύτατες, αναγκαστικές απαλλοτριώσεις εκτάσεων για να γίνει μια επένδυση. Υιοθετείται η αστραπιαία εκδίκαση των δικαστικών προσφυγών, παρ' όλη την επιμήκυνση του χρόνου.

Το νομοσχέδιο χαρίζει τα πάντα στο μεγάλο κεφάλαιο. Θεσπίζει ελκυστικά φορολογικά κίνητρα και σκανδαλώδεις φορολογικές ελαφρύνσεις [...].

Το νομοσχέδιο εμμένει σε μια ξεπερασμένη λογική, που ανακηρύσσει τις φαραωνικές επενδύσεις μεγάλης κλίμακας σε απώτερο στόχο και μοναδικό αναπτυξιακό μοντέλο. Επικυρώνει τη νομική και θεσμική ευελιξία, εφόσον το απαιτούν επενδύσεις μεγάλης κλίμακας, με τρόπο που συνιστά κινική υποταγή στη βούληση των αδηφάγων συμφερόντων και ανοικτή πρόκληση απέναντι στο κοινό δημοκρατικό αίσθημά. Δεν μας εκπλήσσει – το είπα και στην επιτροπή – που

το εν λόγω νομοσχέδιο είναι δείγμα γραφής της νεοφιλελεύθερης αντίληψης περί ανάπτυξης και δόμησης του χώρου, με κατ' εξαίρεσιν διαδικασίες που παρακάμπτουν το τυπικό θεσμικό πλαίσιο. Δεν μας εκπλήσσει το ότι το ΠΑΣΟΚ δεν έχει καμμία μέριμνα για την κοινωνική σημασία της ανάπτυξης» (Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, 17/11/2010 ΚΑ').

Απέναντι στο αναπτυξιακό μοντέλο της κυβέρνησης, ο ΣΥΡΙΖΑ αντέττει την ανάγκη για «ποιοτικές επενδύσεις» τις οποίες θα μπορούσε να εξασφαλίσει ένα «ολοκληρωμένο πλαίσιο εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού της δημόσιας διοίκησης», με μεταρρυθμίσεις όπως η ολοκλήρωση του Κτηματολογίου, Δασολογίου και του χωροταξικού σχεδιασμού.

Διευρύνοντας τα επενδυτικά προνόμια

Ο νόμος 3894 συμπύκνωνε επιδιώξεις των παλαιότερων σχετικών νομοθετημάτων, ειδικά σε ό,τι αφορά στην επιτάχυνση των αδειοδοτήσεων. Ταυτόχρονα, όμως, αποτέλεσε έναν σταθμό στη σειρά των νομοθετημάτων που έχουμε εξετάσει ως τώρα: εισήγαγε μια νέα πολιτική κατηγορία («Στρατηγικές Επενδύσεις») και διέυρυνε τόσο τους κλάδους που μπορούσαν να επωφεληθούν από τα επενδυτικά προνόμια, όσο και τα ίδια τα προνόμια, κυρίως σχετικά με τις περιβαλλοντικές και πολεοδομικές ρυθμίσεις.²⁶

Οι κυβερνήσεις που ακολούθησαν προώθησαν μια σειρά αναθεωρήσεων της νομοθεσίας για τις Στρατηγικές Επενδύσεις. Τα νέα νομοθετήματα σε έναν βαθμό επεξεργάζονταν τις παλαιές στοχεύσεις και εμπλουτίζονταν από θεσμικούς πειραματισμούς που λάμβαναν χώρα σε γειτονικά πεδία δημόσιας πολιτικής, όπως οι νόμοι 3775 και 3894 είχαν αντλήσει από την εμπειρία των Ολυμπιακών Αγώνων. Κυρίως, όμως, ορισμένα από τα νομοθετήματα χαρακτηρίστηκαν από μια

26. Το μόνο από τα παλαιότερα νομοθετήματα που μπορεί να συγκριθεί με τον νόμο 3894 από αυτή την άποψη είναι ο νόμος 1360 του 1983, ο οποίος αφορούσε στη χωροθέτηση των επιχειρήσεων. Ωστόσο, στον 3894 οι περιβαλλοντικές και πολεοδομικές ρυθμίσεις ήταν σαφώς ευρύτερες και σημαντικότερες.

τάση διεύρυνσης των επενδυτικών προνομίων και των επωφελούμενων επενδυτών. Οι νόμοι για τη διευκόλυνση των μεγάλης κλίμακας επενδύσεων, και ειδικά ο νόμος 3894 λόγω των χαρακτηριστικών του που προαναφέραμε, δημιουργούσαν ένα προηγούμενο και οριοθετούσαν ένα πεδίο δυνητικών αξιώσεων από ολοένα και περισσότερους οικονομικούς παίκτες. Οι αξιώσεις αυτές έβρισκαν χώρο καθώς δεν ήταν δυνατό να ορισθεί «αντικειμενικά» τι συνιστά «Στρατηγική Επένδυση», ούτε ποια είναι τα ενδεικνυόμενα προνόμια. Ταυτόχρονα, η καθιέρωση της κατηγορίας «Στρατηγικές Επενδύσεις» και η σύνδεσή της με προνόμια στο όνομα της ανάπτυξης συνιστούσε ένα ισχυρό συμβολικό και πολιτικό σχήμα το οποίο έδινε νομιμοποιητική βάση στις αξιώσεις και στην ικανοποίησή τους.

Η επόμενη σημαντική πρωτοβουλία ήρθε το 2013 από την κυβέρνηση ΝΔ-ΠΑΣΟΚ-ΔΗΜΑΡ με τον νόμο 4146. Ο νόμος αυτός επανέφερε την ιδέα της «υπηρεσίας μίας στάσης» για την έκδοση των αδειών, αυτή τη φορά με τη μορφή της σύστασης μιας νέας γενικής διεύθυνσης (Γενική Διεύθυνση Αδειοδοτήσεων) στη Γενική Γραμματεία Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων. Η νέα γενική διεύθυνση θα χειριζόταν συνολικά τις αιτήσεις των Στρατηγικών Επενδύσεων χορηγώντας μία μόνη «πολυάδεια» – για τον σκοπό αυτόν θα περιελάμβανε τμήματα (πολεοδομίας, περιβαλλοντικών όρων, αιγιαλού και παραλίας, αρχαιολογικών αδειών) που θα αντιστοιχούσαν στις υπηρεσίες που εξέδιδαν ως τότε τις διαφορετικές άδειες. Ο νόμος 4146, επίσης, άλλαζε το εργαλείο χωρικού σχεδιασμού των Στρατηγικών Επενδύσεων αντικαθιστώντας τα «Ειδικά Σχέδια Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Περιοχών Εγκατάστασης Στρατηγικών Επενδύσεων» του νόμου 3894 με τα «Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων» (ΕΣΧΑΣΕ). Τα ΕΣΧΑΣΕ θέσπιζαν στο πεδίο των Στρατηγικών Επενδύσεων έναν θεσμό αντίστοιχο με αυτόν που είχε καθιερωθεί στο πλαίσιο του προγράμματος διάσωσης της ελληνικής οικονομίας για την αξιοποίηση των δημόσιων ακινήτων («Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημόσιων Ακινήτων», νόμος 3986 του 2011). Απευθύνονταν κυρίως στις τουριστικές επενδύσεις, παρέχοντάς τους τη δυνατότητα χωροταξικού σχεδιασμού κατά παρέκκλιση των γενικών ρυθμίσεων. Επίσης, ο νόμος 4146 επανέφερε την προσπάθεια διεύρυνσης της διακριτικής ευχέρειας της κυβέρνησης να παραχωρεί προνόμια σε επενδυτές, δίνοντας τη δυνατότητα στην Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ

να εισηγείται στη ΔΕΣΕ την ένταξη επενδύσεων που δεν πληρούσαν όλα τα κριτήρια που προέβλεπε ο νόμος.²⁷

Ο νόμος 4146 προχωρούσε, επίσης, σε μια νέα διεύρυνση των κλάδων που μπορούσαν να επωφεληθούν από το καθεστώς των Στρατηγικών Επενδύσεων. Πέραν των κλάδων που είχαν συμπεριληφθεί στον νόμο 3894 – ο οποίος, όπως είδαμε, ήδη αύξανε τους κλάδους συγκριτικά με τον νόμο 3775 – προστίθεντο τώρα η εκπαίδευση, ο πολιτισμός και ο τριτογενής τομέας στο σύνολό του. Κατά τη διάρκεια των κοινοβουλευτικών διαδικασιών, μια συμμαχία των εκπρόσωπων του αγροτικού κόσμου [Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Αγροτικών Συνεταιρισμών (ΠΑΣΕΓΕΣ), Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΓΕΩΤΕΕ)] με τη ΔΗΜΑΡ προώθησε και πέτυχε και την ένταξη του πρωτογενούς τομέα στους κλάδους που θα μπορούσαν να επωφεληθούν.²⁸ Πλέον, στην πράξη η νομοθεσία για τις Στρατηγικές Επενδύσεις απευθυνόταν στο σύνολο της οικονομίας.

Επιπλέον, ο νόμος 4146 παρείχε μια σειρά ad hoc διευκολύνσεων σε διαφορετικές κατευθύνσεις: καταργούσε την υποχρέωση των στρατηγικών επενδυτών να καταθέτουν εγγυητική επιστολή· έδινε τη δυνατότητα να υπαχθούν στη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων υφιστάμενες επενδύσεις, με τον όρο να διατηρήσουν (και όχι να δημιουργήσουν) έναν αριθμό θέσεων εργασίας²⁹ επέτρεπε σε

27. Στην ουσία ο νόμος 4146 εισήγαγε, έτσι, μία πρόβλεψη που δεν είχε γίνει δυνατό να καθιερωθεί με τον νόμο 3894. Το νομοσχέδιο που οδήγησε στον νόμο 3894 έδινε τη δυνατότητα στη ΔΕΣΕ να εντάξει στον νόμο με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση οποιαδήποτε επενδυτική πρόταση, χωρίς να δεσμεύεται από τα κριτήρια του ίδιου του νόμου (άρθρο 4 στο νομοσχέδιο). Ο Χ. Παμπούκης είχε τελικά αφαιρέσει αυτή την πρόβλεψη, μετά την κριτική που δέχθηκε από την αντιπολίτευση, η οποία σπληνίτευσε την ύπαρξη μιας εξαίρεσης μέσα στην εξαίρεση.

28. Βλ. τις εισηγήσεις των εκπροσώπων της ΠΑΣΕΓΕΣ και του ΓΕΩΤΕΕ στη Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 7/3/2013 και την αγόρευση της Α. Ξηροτύρη-Αικατερινάρη στη Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, 4/4/2013, ΡΝΗ'.

29. Μία χαρακτηριστική περίπτωση στην οποία εφαρμόστηκε αυτή η πρόβλεψη ήταν η υπαγωγή του The Mall Athens της Lamda Olympia Village ΑΕ στη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων το 2014 (ΦΕΚ 1471, τ. Β', 6/6/2014). Με βάση τον νόμο 4146, η Lamda μπορούσε να αιτηθεί την έγκριση ΕΣΧΑΣΕ για το The Mall Athens. Με αυτόν τον τρόπο νομιμοποιούνταν το ακίνητο, η οικοδομική άδεια του οποίου είχε ακυρωθεί από το ΣτΕ τον ίδιο χρόνο (για μια νομική επισκόπηση της περίπτωσης, βλ. Κόλλιας, χ.χ.). Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις συνομιλητών μας, οι οποίοι ενεπλάκησαν

επενδυτικά σχέδια ανανεώσιμων πηγών ενέργειας να μετεγκατασταθούν σε ανάλογη ή ομοειδή έκταση σε περίπτωση που αντιμετώπιζαν ανυπερέβλητα κωλύματα κατά την αδειοδότησή τους· τέλος, έδινε τη δυνατότητα στην Εκκλησία της Ελλάδας να κάνει χρήση του θεσμικού πλαισίου περί Στρατηγικών Επενδύσεων.

Μέσα από τα διαδοχικά νομοθετήματα για τη διευκόλυνση των μεγάλης κλίμακας επενδύσεων, η πολιτική πολεμική απέκτησε πάγια χαρακτηριστικά συγκροτώντας μια δομή αντιπαρατιθέμενων επιχειρημάτων, την οποία συναντούμε και στην περίπτωση του νόμου 4146. Σύμφωνα με τους υπερασπιστές του, το νομοσχέδιο αποσκοπούσε να αντιμετωπίσει τη γραφειοκρατία, τις καθυστερήσεις στη λήψη των αποφάσεων και την έλλειψη σταθερού πλαισίου για τους επενδυτές, με στόχο την προσέλκυση επενδύσεων στη χώρα, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την ανάπτυξη.³⁰ Η κριτική επεσήμανε ότι το νομοσχέδιο δεν έλυνε τα ουσιαστικά προβλήματα της διοίκησης και εστίασε στην «σκανδαλώδη» παράκαμψη των διαδικασιών³¹

αργότερα ως διαμορφωτές πολιτικής στη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων, η διάταξη του νόμου 4146 ήταν εξαρχής φωτογραφική.

30. Βλ., π.χ., την παρουσίαση του νομοσχεδίου από τον Μιλτιάδη Βαρβιτσιώτη εισηγητή της ΝΔ στην Ολομέλεια της Βουλής: «Κυρίες και κύριοι συνάδελφοι, το νομοσχέδιο που συζητάμε σήμερα για τις στρατηγικές επενδύσεις έρχεται να αντιμετωπίσει όλες τις βασικές παθογένειες της ελληνικής πολιτείας που αντιμετώπισαν κατά καιρούς όσοι έρχονται να επενδύσουν στη χώρα μας.

Ποιες είναι αυτές οι παθογένειες; Είναι η δαιδαλώδης και κοστοβόρα γραφειοκρατία, η δραματική – πολλές φορές – καθυστέρηση στη λήψη των αποφάσεων, η αδυναμία του κράτους να εξασφαλίσει τη διαφάνεια και η έλλειψη σταθερού πλαισίου για όποιον – Έλληνα ή ξένο – έβαζε τα λεφτά του στη χώρα μας.

Οι παθογένειες αυτές είχαν ως αποτέλεσμα τα τελευταία χρόνια η χώρα μας να ακολουθήσει ένα εντελώς στρεβλό παραγωγικό μοντέλο, βασισμένο στον κρατισμό, που βασίστηκε σε δανεικά, δημιούργησε ένα διογκωμένο, εσωστρεφές, αναποτελεσματικό και σπάταλο κράτος, δαιμονοποίησε την ιδιωτική πρωτοβουλία και την επιχειρηματικότητα.

[...] Οφείλουμε [...] να προχωρήσουμε σε ρυθμίσεις και μεταρρυθμίσεις που θα εξασφαλίζουν την τόνωση της επιχειρηματικότητας, θα εξασφαλίζουν τη δυνατότητα της χώρας να προσελκύει ξένες επενδύσεις, θα εξασφαλίζουν τη δυνατότητα στη χώρα να αυξάνει το ΑΕΠ της και να δημιουργεί νέες θέσεις εργασίας» (Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, 3/4/2013, ΡΝΖ', σελ. 9954).

31. Π.χ. ο εισηγητής του ΚΚΕ, Νίκος Καραθανασόπουλος σημείωνε στην Ολομέλεια της Βουλής: «Βεβαίως, υπάρχουν γραφειοκρατικά ζητήματα αλλά πρέπει να δούμε ποια είναι αυτά. Δηλαδή, οι προσφυγές στα δικαστήρια, οι οποίες εκφράζουν ανταγωνιστικά επιχειρηματικά συμφέροντα, είναι γραφειοκρατικό εμπόδιο; [...] Είναι γρα-

και σε ζητήματα συνταγματικότητας – οι εισηγητές του νομοσχεδίου αντίτειναν στην κριτική αυτή, επαναλαμβάνοντας την επιχειρηματολογία προηγούμενων κυβερνήσεων, ότι το νομοσχέδιο δεν μετέβαλλε την περιβαλλοντική ή εργασιακή νομοθεσία για τις Στρατηγικές Επενδύσεις, αλλά απλώς επιτάχυνε τις διαδικασίες. Ένα βασικό, ακόμη, σημείο της κριτικής ήταν η αμφισβήτηση του προτύπου ανάπτυξης στο οποίο παρέπεμπε η λογική των Στρατηγικών Επενδύσεων: η ανάπτυξη δεν θα έπρεπε να γίνεται κατανοητή ως διευκόλυνση της κερδοφορίας των επιχειρήσεων αλλά ως ικανοποίηση των ευρύτερων κοινωνικών αναγκών. Τέλος, ένα δευτερεύον σημείο κριτικής ήταν η επισήμανση ότι ανάλογες διευκολύνσεις θα έπρεπε να προβλεφθούν και για τις μικρές επιχειρήσεις.

Αυτή η δομή επιχειρημάτων τείνει να διαπερνά τις πολιτικές συγκυρίες. Οι διαφορετικοί δρώντες υιοθετούν τις διαφορετικές θέσεις κυρίως ανάλογα με τα οργανωσιακά και κοινωνικά χαρακτηριστικά τους: σε ό,τι αφορά τα κόμματα οι σημαντικές παράμετροι είναι η πολιτική δύναμη και τα κοινωνικά χαρακτηριστικά των πολιτικών στελεχών· σε ό,τι αφορά τους συλλογικούς φορείς οι σημαντικές παράμετροι είναι η εγγύτητα στον επιστημονικό κόσμο ή την αγορά και, στην περίπτωση της αγοράς, το μέγεθος των εκπροσωπούμενων επιχειρήσεων – η μεταβολή αυτών των χαρακτηριστικών προκαλεί μεταβολή και της θέσης στη δομή των επιχειρημάτων. Όταν τα μεγάλα κόμματα είναι στην κυβέρνηση υιοθετούν την επιχειρηματολογία της διευκόλυνσης των επενδύσεων, καθώς λειτουργούν ως οι βασικοί συνομιλητές των μεγάλων επενδυτών, ενώ όταν είναι στην αντιπολίτευση αναμειγνύουν την επιχειρηματολογία τους με στοιχεία από την υπεράσπιση των θεσμικών διαδικασιών. Στην περίπτωση του νόμου 4146,³² η ΝΔ προσχώρησε σε μια επιχειρηματολογία πολύ κοντά σε αυτή που είχε αρθρώσει

φειοκρατικό εμπόδιο, όπως το θεωρείτε, τα ανεπαρκή μέτρα, τα όλο και περισσότερο συρρικνούμενα [...] για την προστασία της δημόσιας υγείας; Θεωρείτε ζήτημα γραφειοκρατίας τα μέτρα που αφορούσαν την προστασία της υγιεινής και της ασφάλειας στους εργασιακούς χώρους, που προστάτευαν την ίδια τη ζωή και την ακεραιότητα της εργατικής τάξης; Θεωρείται γραφειοκρατία η προστασία – μέσα από τον έλεγχο – της πολιτιστικής και της αρχαιολογικής κληρονομιάς; Και για να ξεμπερδέουμε γρήγορα από αυτές τις εργασίες που χρονοτριβούν, καταργούμε – ή στο όνομα μόνο υποτίθεται ότι προστατεύουμε – την πολιτιστική και αρχαιολογική κληρονομιά» (Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, 3/4/2013, ΡΝΖ', σελ. 9965).

32. Η συνέχεια της παραγράφου βασίζεται στη Συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτρο-

το ΠΑΣΟΚ στον νόμο 3894. Οι βασικοί εκπρόσωποι του κόσμου της αγοράς ήταν θετικοί στο νομοσχέδιο, διατυπώνοντας ταυτόχρονα αιτήματα κλαδικού χαρακτήρα (ΣΕΤΕ, Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων Ελλάδος, ΠΑΣΕΓΕΣ). Το ΠΑΣΟΚ ήταν θετικό στον νόμο 4146, αλλά, καθώς είχε πια καθεστώς μάλλον μικρού κόμματος το 2013, έθετε ιδιαίτερα το ζήτημα των μικρών επιχειρήσεων, συγκλίνοντας με τη ΓΣΕ-ΒΕΕ.³³ Η ΔΗΜΑΡ υποστήριξε το νομοσχέδιο, διατυπώνοντας επιφυλάξεις και τροπολογίες στην κατεύθυνση της ενίσχυσης των διαδικασιών (με πρωτοβουλία της, το Αυτοτελές Γραφείο Επιθεώρησης Ιδιωτικών Επενδύσεων ανέλαβε τον εκ των υστέρων έλεγχο των Στρατηγικών Επενδύσεων ως προς τον αριθμό των θέσεων εργασίας που δεσμεύονται να δημιουργήσουν). Τα επιστημονικά επιμελητήρια (ΤΕΕ, ΓΕΩ-ΤΕΕ), τοποθετημένα ανάμεσα στους κόσμους της επιστήμης, της διοίκησης και της αγοράς, τάχθηκαν υπέρ της απλούστευσης των διαδικασιών για τις επενδύσεις, υπερασπιζόμενα ταυτόχρονα τη δικαιοδοσία των αρμόδιων υπηρεσιών (Υπουργείο Περιβάλλοντος, δασαρχεία) και τη θέση των επιστημόνων στις διαδικασίες (π.χ. το ΓΕΩΤΕΕ ζήτησε την ένταξη γεωπόνων, γεωλόγων και δασολόγων στη νέα Γενική Διεύθυνση Αδειοδοτήσεων). Ο ΣΥΡΙΖΑ, ως αξιωματική αντιπολίτευση πλέον, δεν έθεσε μόνο το ζήτημα της παράκαμψης των διαδικασιών αλλά και αυτό του παραγωγικού προτύπου, το οποίο καταλάμβανε κεντρική θέση στην ατζέντα του οικονομικού επιτελείου (Σουλιώτης, 2021, σελ. 183). Η επόμενη ενόπτια είναι αφιερωμένη στο πώς το επιτελείο αυτό επανοικειοποιήθηκε τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων σύμφωνα με τα κοινωνικά του χαρακτηριστικά.

πής Παραγωγής και Εμπορίου, 7/3/2013 και τα πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής, 3/4/2013, ΡΝΖ' και 4/4/2013, ΡΝΗ'.

33. Το ζήτημα των μικρών επιχειρήσεων είναι προσφιλέστατο στα μικρότερα κόμματα, ακόμη και αν έχουν αντίθετες ιδεολογίες, όπως δείχνει η σχετική αναφορά της αγοράστριας της Χρυσής Αυγής: «Δεν αμφισβητεί κανένας ότι η γραφειοκρατία αποτελεί για τη χώρα μας έναν αποτρεπτικό παράγοντα επενδύσεων και όχι μόνο, αλλά θα πρέπει όταν θεσμοθετείται μια διάταξη να έχει καθολική ισχύ και όχι να περιορίζεται σε λίγους και εκλεκτούς. Η Ελλάδα δεν είναι των ολίγων φιλάρεσκων αλλά όλων των πολιτών αυτού του τόπου και δικαιούνται όλοι οι πολίτες αυτής της χώρας ίδια μεταχείριση και δεν καταλαβαίνω γιατί θα πρέπει να απαιτούνται όλων των τύπων άδειες, πολεοδομικές και περιβαλλοντολογικές κ.λπ., για να ανοίξει μια μικρή επιχείρηση και όχι για τις μεγάλες στρατηγικές επενδύσεις», Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, 3/4/2013, ΡΝΖ', σελ. 9962.

Οι τεχνοπολιτικοί της Αριστεράς έναντι της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων

Όπως είδαμε νωρίτερα, η νομοθεσία για τις Στρατηγικές Επενδύσεις απηχεί τις προδιαθέσεις των επιτελείων τεχνοκρατών και τεχνοπολιτικών που τη διαμόρφωσαν και τους τρόπους με τους οποίους τα επιτελεία αυτά επιχείρησαν να ανταποκριθούν στα αιτήματα του επιχειρηματικού κόσμου για διευκόλυνση των επενδύσεων. Το επιτελείο της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ, το οποίο ασχολήθηκε με την αναθεώρηση της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων από το 2015 και μετά, μοιράζεται ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά με τους προκατόχους του. Τα κεντρικά πρόσωπα είχαν, επίσης, εξειδικευμένη γνώση στα οικονομικά, χάρη στην οποία καταλάμβαναν τις πολιτικές θέσεις τους: ήταν, συνεπώς, «τεχνοκράτες» (όταν δεν ήταν αιρετοί) και «τεχνοπολιτικοί» (όταν συνδύαζαν την επιστημονική γνώση με προσωπικό πολιτικό κεφάλαιο). Καταλάμβαναν στον χώρο του ΣΥΡΙΖΑ μια ομόλογη θέση με τους τεχνοκράτες και τους τεχνοπολιτικούς των προηγούμενων κυβερνήσεων. Σχηματικά μιλώντας, διακρίνονταν από το πολιτικό προσωπικό που είχε πιο έντονο κομματικό προφίλ, και ήταν εγγύτερα στον επιχειρηματικό κόσμο και τα στελέχη της ΕΕ, συγκριτικά με τους «κομματικούς», οι οποίοι συμμαχούν ευκολότερα με τα συνδικάτα, τα κινήματα και τη δημόσια διοίκηση (βλ. κεφάλαιο 2 και Σουλιώτης, 2021, σελ. 221-226).

Ταυτόχρονα, όμως, οι τεχνοκράτες και τεχνοπολιτικοί της Αριστεράς είχαν ορισμένα διακριτά γνωρίσματα συγκριτικά με τα αντίστοιχα στελέχη του ΠΑΣΟΚ και της ΝΔ, τα οποία αντιστοιχούσαν στην πιο «περιφερειακή» θέση του ΣΥΡΙΖΑ στο πολιτικό σύστημα μέχρι την ανάδειξή του σε αξιωματική αντιπολίτευση το 2012 (Σουλιώτης, 2021, σελ. 176-178). Είχαν συχνότερα σπουδές στην Ελλάδα και σε μη αγγλοσαξωνικές χώρες· στον βαθμό που ήταν πανεπιστημιακοί εργαζόνταν συχνότερα σε περιφερειακά ελληνικά πανεπιστήμια· είχαν μικρότερη εμπειρία από την αγορά και πολύ μικρότερη προϋπηρεσία στο κυρίαρχο σύστημα θέσεων διαμόρφωσης της οικονομικής πολιτικής· τέλος, είχαν μεγαλύτερο προσωπικό πολιτικό κεφάλαιο, αυτόνομη πορεία στον χώρο του κόμματος και σχετική αυτονομία από την κομματική ηγεσία. Καθώς οι τεχνοπολιτικοί της Αριστεράς ήταν κατά βάση εκτός του συστήματος θέσεων της οικονομικής πολιτικής

των δεκαετιών 1990-2010, η αριστερή οικονομική ειδημοσύνη καλλιεργούνταν εντός των ορίων του κόμματος και στους θεσμούς που συνδέονται περιφερειακά με αυτό (εφημερίδες και περιοδικά, κομματικές δεξαμενές σκέψης, άτυποι κοινωνικο-πολιτικοί κύκλοι γύρω από ορισμένα επιδραστικά πρόσωπα), καθώς και σε πανεπιστημιακά δίκτυα μεταξύ συναδέλφων καθηγητών/-τριών ή καθηγητών/-τριών-πρώην φοιτητών/-τριών, τα οποία αναπτύσσονταν ως επί το πλείστον εκτός των τμημάτων Οικονομικών των μεγάλων πανεπιστημίων της Αθήνας (Σουλιώτης, 2021, σελ. 176).

Οι δύο από τους επικεφαλής του Υπουργείου Οικονομίας την περίοδο επεξεργασίας του νέου νόμου για τις Στρατηγικές Επενδύσεις ήταν βασικά στελέχη του οικονομικού επιτελείου του ΣΥΡΙΖΑ. Ο Γιώργος Σταθάκης (υπουργός το διάστημα Σεπτέμβριος 2015-Νοέμβριος 2016) είναι οικονομολόγος πανεπιστημιακός (διδακτορικό στο πανεπιστήμιο του Newcastle), ο οποίος έκανε το σύνολο της καριέρας του στο Πανεπιστήμιο Κρήτης. Ταυτόχρονα, είχε μακροχρόνια πορεία στον χώρο της Αριστεράς και ήταν ο μόνος στο οικονομικό επιτελείο του ΣΥΡΙΖΑ που είχε εμπειρία από έναν βασικό θεσμό της οικονομικής πολιτικής όπως το ΣΟΕ, μέλος του οποίου ήταν την περίοδο 1989-90. Ο Γιάννης Δραγασάκης (υπουργός το διάστημα Φεβρουάριος 2018-Ιούλιος 2019) κατείχε μια κεντρική θέση στο οικονομικό επιτελείο του ΣΥΡΙΖΑ. Όντας αρκετά υψηλής ειδίκευσης οικονομολόγος (μεταπτυχιακό στο LSE) και ένα παλιό επιφανές κομματικό στέλεχος της Αριστεράς (ΚΚΕ, Συνασπισμός, ΣΥΡΙΖΑ), είχε μακροχρόνια κοινοβουλευτική εμπειρία (εξελέγη πρώτη φορά βουλευτής το 1989 με τον ενιαίο Συνασπισμό της Αριστεράς και της Προόδου) και ήταν το μόνο στέλεχος του οικονομικού επιτελείου του ΣΥΡΙΖΑ που είχε κυβερνητική εμπειρία πριν το 2015 (αναπληρωτής υπουργός Εθνικής Οικονομίας το 1989).³⁴ Ο Δημήτρης Παπαδημητρίου (υπουργός το διάστημα Νοέμβριος 2016-Φεβρουάριος 2018) είναι οικονομολόγος πανεπιστημιακός (διδακτορικό στο New School for Social Research, ΗΠΑ), με το σύνολο της καριέρας του στις ΗΠΑ.³⁵ Ο Στέργιος Πιπισιόρλας (αναπληρωτής υπουργός το διάστημα Αύγουστος 2018-Ιούλιος

34. Για βιογραφικά στοιχεία του Γ. Δραγασάκη και του Γ. Σταθάκη και τη θέση τους στο κόμμα, βλ. επίσης Σουλιώτης, 2021, σελ. 178.

35. Βιογραφικά στοιχεία του Δ. Παπαδημητρίου είναι διαθέσιμα στο <https://www.levyinstitute.org/scholars/dimitri-b-papadimitriou>.

2019) συγκεντρώνει έναν σπάνιο συνδυασμό χαρακτηριστικών για τα δεδομένα του πολιτικού του χώρου: είναι δικηγόρος (απόφοιτος Νομικής Σχολής του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης – ΑΠΘ), είχε μια μακροχρόνια δραστηριοποίηση σε αιρετές κομματικές θέσεις στην Αριστερά (ΚΚΕ εσωτερικού, Ελληνική Ανανεωτική Αριστερά, Συνασπισμός) και, σε όψιμη φάση της πορείας του, διετέλεσε διευθυντικό στέλεχος σε εταιρείες αιολικής ενέργειας, κατασκευών και τουρισμού. Το 2015 ανέλαβε πρόεδρος του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), στο πλαίσιο μιας στρατηγικής της ηγεσίας του κόμματος να κινητοποιήσει, μετά τον συμβιβασμό με τους δανειστές, πρόσωπα από την κομματική δεξαμενή, τα οποία μπορούσαν να γίνουν δεκτά από τους επενδυτές και τους δανειστές ως αξιόπιστοι συνομιλητές.

Από επιχειρησιακή άποψη, το κεντρικό πρόσωπο στην αναθεώρηση της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων ήταν ο γενικός γραμματέας Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων Λόης Λαμπριανίδης³⁶ (Απρίλιος 2015-Ιούλιος 2019), ο οποίος ανέλαβε τη θέση αυτή μετά από πρόταση του Γ. Σταθάκη (Λόης Λαμπριανίδης, συνέντευξη, 22/12/2020). Ως γενικός γραμματέας, ο Λ. Λαμπριανίδης ήταν ένας «τεχνοκράτης» υψηλών προσόντων, στον βαθμό που είναι οικονομικός γεωγράφος με σπουδές σε σημαντικά πανεπιστήμια (πτυχίο Αρχιτεκτονικής στο ΑΠΘ, μεταπτυχιακό στο πανεπιστήμιο του Sussex, διδακτορικό στο LSE) και καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Μακεδονίας. Διαφοροποιείται, όμως, από τον τυπικό τεχνοκράτη οικονομολόγο των κυβερνήσεων ΠΑΣΟΚ και ΝΔ των προηγούμενων δεκαετιών καθώς υπηρετεί μια ειδικότητα στις παρυφές της οικονομικής επιστήμης, δεν εργάζεται σε ένα από τα τμήματα Οικονομικών των μεγάλων πανεπιστημίων της Αθήνας και έχει κάνει μια αυστηρά πανεπιστημιακή και ερευνητική πορεία χωρίς δραστηριοποίηση στον ιδιωτικό τομέα. Όπως συμβαίνει και με άλλα στελέχη του οικονομικού επιτελείου του ΣΥΡΙΖΑ, οι «ετερόδοξες» πολιτικο-επιστημονικές θέσεις αντιστοιχούν σε μια κοινωνικο-επαγγελματική πορεία που

36. Βιογραφικά στοιχεία του Λ. Λαμπριανίδη είναι διαθέσιμα στο <https://labriandis.gr/home>. Ο Λ. Λαμπριανίδης, μαζί με τον συνεργάτη του Δ. Γεωργόπουλο, παρουσίασαν αναλυτικά την εμπειρία τους από το Υπουργείο Οικονομίας την περίοδο 2015-9 στο Γεωργόπουλος και Λαμπριανίδης, 2021, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στον αναπτυξιακό νόμο.

αποκλίνει, σε κάποιο βαθμό, από τα κυρίαρχα πρότυπα των διαμορφωτών οικονομικής πολιτικής στην Ελλάδα.

Μια βασική επιλογή του Λ. Λαμπριανίδη ήταν να αποφύγει τη συνήθη πρακτική ανάθεσης της επεξεργασίας της νομοθεσίας σε ιδιωτικά νομικά γραφεία ή εταιρείες συμβούλων και να βασιστεί στους άμεσους συνεργάτες του και στελέχη του υπουργείου (βλ. Πλαίσιο 2.4).³⁷ Τα κυριότερα πρόσωπα που συνέβαλαν στην προετοιμασία του νέου νόμου ήταν η Ελίνα Πέρρου, νεαρή αρχιτεκτόνισσα, η οποία, παράλληλα με την ανάληψη των καθηκόντων της ως συμβούλου του γενικού γραμματέα, έκανε τη διπλωματική της εργασίας σε μεταπτυχιακό επίπεδο με θέμα τα ΕΣΧΑΣΕ ως κίνητρο προσέλκυσης επενδύσεων (Πέρρου, 2016)· ο Νίκος Παπαϊωάννου, δικηγόρος και νομικός σύμβουλος του γενικού γραμματέα· και οι Δημοσθένης Γεωργόπουλος και Γιάννης Μπαλαμπανίδης, υψηλών προσόντων στελέχη του υπουργείου (ο πρώτος οικονομολόγος με μεταπτυχιακή εξειδίκευση στην οικονομική θεωρία και πολιτική και ο δεύτερος διδάκτωρ πολιτικής επιστήμης). Τα στελέχη αυτά συνεργάστηκαν ιδιαίτερα με τους νομικούς συμβούλους του Γ. Δραγασάκη και του Σ. Πιτσιόρλα καθώς και με τις γενικές γραμματείες του Υπουργείου Περιβάλλοντος (Χριστίνα Μπαριτάκη και Ειρήνη Κλαμπατσέα).

Με την ανάληψη των καθηκόντων τους το 2015, οι επικεφαλής του Υπουργείου Οικονομίας και οι συνεργάτες τους έδωσαν προτεραιότητα στην αναθεώρηση του αναπτυξιακού νόμου, ο οποίος αφορά σε έναν μεγάλο αριθμό επενδυτών, και ασχολήθηκαν με τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων σε δεύτερο χρόνο. Όπως εξηγούν τα μέλη του, το επιτελείο του υπουργείου έπρεπε σε πρώτη φάση να εξοικειωθεί με την υφιστάμενη νομοθεσία και να την αξιολογήσει, διαδικασία η οποία οδήγησε στην παρουσίαση ενός «concept paper» στα συναρμόδια υπουργεία από την ομάδα της Γενικής Γραμματείας Ιδιωτικών και Στρατηγικών Επενδύσεων τον Οκτώβριο του 2016 (Γεωργόπουλος και Λαμπριανίδης, 2021, σελ. 101). Όπως συμβαίνει με τη νομοθεσία σε άλλους τομείς, η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων ήταν περίπλοκη, καθώς αποτελούνταν πλέον από μια

37. Το υλικό στο οποίο βασίζεται η ανάλυση που ακολουθεί προέρχεται, εκτός αν αναφέρεται διαφορετικά, από συνεντεύξεις με τους Γ. Σταθάκη (26/3/2021), Λ. Λαμπριανίδη (22/12/2020), Ε. Πέρρου (15/1/2021) και Ν. Παπαϊωάννου (29/3/2021).

σειρά νόμων, καθένας από τους οποίους τροποποιούσε τους προηγούμενους, ενώ, ταυτόχρονα, διασυνδεόταν με άλλες πτυχές του νομικού συστήματος.³⁸ Η προσέγγιση της νομοθεσίας από το νέο επιτελείο απαιτούσε την οικοδόμηση μιας τεχνικής γνώσης (η εργασία της Ε. Πέρρου ήταν μέρος αυτής της διαδικασίας, βλ. επίσης το Πλαίσιο 2.4), την κατανόηση των συμφερόντων που ήταν εμποδισμένα στο γράμμα και στην εφαρμογή της νομοθεσίας και, τέλος, τη διαμόρφωση μιας κρίσης για τα αποτελέσματα που είχε επιφέρει ως τότε.

Η πρώτη σημαντική διαπίστωση του επιτελείου ήταν ότι η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων είχε κατά βάση αποτύχει.³⁹ Ως το 2016, μόνο 13 επενδυτικά σχέδια είχαν εγκριθεί από την αρμόδια διυπουργική επιτροπή (βλ. Πέρρου, 2016, σελ. 27-31 όπου παρατίθενται επίσης σύντομες περιγραφές των επενδυτικών σχεδίων). Ορισμένα από αυτά σημείωναν καθυστερήσεις ή ήταν σε στασιμότητα, διότι δεν είχαν προωθηθεί από επενδυτές αλλά από μεσάζοντες («developers» ή «project promoters», σύμφωνα με την ορολογία που χρησιμοποιούν οι συνομιλητές μας), οι οποίοι αποσκοπούσαν στη πώληση των σχεδίων με θέλγυτρο την υπεραξία που προκύπτει από τον χαρακτηρισμό τους ως «στρατηγικών».

Η δεύτερη παρατήρηση αφορούσε την κλαδική στόχευση της νομοθεσίας. Σε ό,τι αφορά στο γράμμα της νομοθεσίας, το επιτελείο έκρινε ότι ο νόμος 4146 διευρύνει υπερβολικά τους κλάδους οι οποίοι μπορούσαν να επωφεληθούν, δίνοντας στα κίνητρα έναν επί της

38. Οι νόμοι για τις Στρατηγικές Επενδύσεις ήταν οι 3984 του 2010, 4072 του 2013 και 4146 του 2013. Για την κατανόηση αυτής της νομοθεσίας, έπρεπε επίσης να ληφθούν υπόψη ο νόμος 2372 του 1996 για τη σύσταση της Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ, ο νόμος 3775 του 2009 για την ταχεία αδειοδότηση καθώς και μέρος της πολεοδομικής και χωροταξικής νομοθεσίας, ειδικά ο νόμος 3986 του 2011 (για μια επισκόπηση αυτής της νομοθεσίας από ένα μέλος του επιτελείου της Γενικής Γραμματείας Ιδιωτικών και Στρατηγικών Επενδύσεων, βλ. Πέρρου, 2016). Στην πραγματικότητα, όπως έχουμε ήδη δει στο κεφάλαιο αυτό, οι θεσμικές επεξεργασίες για τη διευκόλυνση των επενδύσεων, ειδικά των επενδύσεων μεγάλης κλίμακας, ανάγονται στα πρώτα μεταπολιτευτικά χρόνια. Είναι, όμως, χαρακτηριστικό ότι από ένα σημείο και πέρα τα επιτελεία διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών διατηρούν ένα μόνο μέρος της θεσμικής μνήμης, εκείνο που είναι αναγκαίο επιχειρησιακά για τη χάρση πολιτικής στο παρόν.

39. Όταν οι επικεφαλής του υπουργείου υποστήριξαν στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες ότι η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων είναι αποτυχημένη, βρήκαν τη σύμφωνη γνώμη του εκπροσώπου της ΝΔ (Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 19/4/2019).

ουσίας οριζόντιο χαρακτήρα. Ως προς την εφαρμογή της νομοθεσίας, η διαπίστωση ήταν ότι η νομοθεσία είχε καταλήξει να ευνοεί κλάδους οι οποίοι ήταν έτσι και αλλιώς δυναμικοί, κυρίως τον τουρισμό και την παραγωγή ενέργειας από εγκαταστάσεις φωτοβολταϊκών. Η έλλειψη κλαδικής στόχευσης άφηνε την αγορά να ερμηνεύσει τη νομοθεσία με βάση τις τάσεις της.⁴⁰

Η τρίτη παρατήρηση ήταν ότι, παρά την προσφορά διαφορετικών κινήτρων από τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων, στην πράξη οι επενδυτές αξιοποιούσαν δύο: οι εταιρείες φωτοβολταϊκών έκαναν χρήση του κινήτρου της ταχείας αδειοδότησης και οι τουριστικές επιχειρήσεις των ΕΣΧΑΣΕ προκειμένου να κατασκευάσουν μεγάλης κλίμακας τουριστικές εγκαταστάσεις σε εκτάσεις εκτός σχεδίου δόμησης.

Η τέταρτη διαπίστωση ήταν ότι οι διαδικασίες της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων ήταν υπερβολικά ελαστικές (έλλειψη ορίου στις απαλλοτριώσεις, απουσία διαβούλευσης, έλλειψη διαδικασίας εκ των υστέρων ελέγχου της υλοποίησης των επενδύσεων). Οι αδυναμίες αυτές σήμαιναν ελλιπή προστασία του δημόσιου συμφέροντος αλλά και ανασφάλεια δικαίου για τον επενδυτή, στον βαθμό που μια «διευκόλυνση» μπορούσε να οδηγήσει σε εμπόδια στην πορεία της επένδυσης (για παράδειγμα, ενώ παρακαμπτόταν η διαβούλευση για ευκολότερη προώθηση των επενδύσεων, δεν διασφαλιζόταν η συναίνεση των τοπικών κοινωνιών, οι οποίες ήταν πιθανόν να εναντιωθούν στις επενδύσεις και να τις δυσχεράνουν).

Τέλος, το επιτελείο του Υπουργείου Οικονομίας έκρινε ότι η αξιολόγηση των επενδυτικών προτάσεων από την Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ είχε ελλείψεις, με αποτέλεσμα η διυπουργική επιτροπή να μην έχει επαρκή βάση για να προχωρήσει στη λήψη των αποφάσεων.

Η αξιολόγηση μιας νομοθεσίας δεν μπορεί να έχει «αντικειμενικό» χαρακτήρα. Ο τρόπος με τον οποίο το επιτελείο του Υπουργείου Οικονομίας επί κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ αξιολόγησε τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων απηχεί δύο βασικές προδιαθέσεις των μελών του (οι οποίες απέρρεαν από τις κοινωνικο-επαγγελματικές τους διαδρομές, ιδιαίτερα από την περιορισμένη σχέση τους με την αγο-

40. Η επιχειρηματολογία αυτή είχε ήδη διατυπωθεί από τον Γ. Σταθάκη το 2013, όταν ήταν ο εισηγητής του ΣΥΡΙΖΑ στη συζήτηση για τον νόμο 4146 (βλ. ειδικά Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, 4/4/2013, ΠΝΗ', σελ. 10046).

ρά και με το κυρίαρχο θεσμικό σύστημα της οικονομικής πολιτικής): πρώτον, μία εντονότερη κλίση προς την υπεράσπιση των θεσμικών διαδικασιών, η οποία τους φέρνει πιο κοντά στο αντίστοιχο κοινωνικο-πολιτικό μέτωπο, και, δεύτερον, μια «ετερόδοξη» προτίμηση για τη χάραξη βιομηχανικής πολιτικής. Υπό αυτό λοιπόν το πρίσμα που σπλίτευσαν την έλλειψη επαρκών περιορισμών στα επενδυτικά κίνητρα και την έλλειψη κλαδικής κατεύθυνσης της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων.

Εισάγοντας νέους περιορισμούς και διαδικασίες

Την αξιολόγηση ακολουθεί μια στρατηγική επιλογή: κατάργηση ή τροποποίηση των προσφερόμενων επενδυτικών κινήτρων; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό υπαγορεύεται από την πρακτική ισχύ που αποκτά η νομοθεσία ως προϊόν ενός μακριού ιστορικού μονοπατιού. Παρά την κοινή παραδοχή ότι η νομοθεσία ήταν «αποτυχημένη», η ίδια η ύπαρξή της θεωρείται δηλωτική της βούλησης να διευκολυνθούν οι μεγάλης κλίμακας ιδιωτικές επενδύσεις. Η απόρριψη της νομοθεσίας κινδυνεύει να εκληφθεί στον δημόσιο χώρο ως απόρριψη αυτής της βούλησης. Επιπλέον, έστω και αν είχε γίνει περιορισμένη χρήση της, η νομοθεσία δεν έπαυε να ενσωματώνει οικονομικά συμφέροντα και, όπως σημειώνει ένας από τους συνομιλητές μας, «δεν είναι εύκολο να πάρεις πίσω ένα προνόμιο που έχει δοθεί» (ενώ αντίθετα, όπως είδαμε στις προηγούμενες ενότητες, είναι ευκολότερο για το πολιτικό προσωπικό να διευρύνει τους αποδέκτες των προνομίων).

Η επιλογή ήταν, συνεπώς, η τροποποίηση της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων. Η γενική κατεύθυνση της τροποποίησης υπαγορευόταν από τις ίδιες προδιαθέσεις που είχαν καθορίσει την αξιολόγηση της νομοθεσίας, ενώ τα επιμέρους χαρακτηριστικά του νέου νόμου διαμορφώθηκαν μέσα από τη διάδραση του επιτελείου του υπουργείου με μια σειρά άλλων δρώντων. Το νομοσχέδιο, το οποίο ήρθε στη Βουλή τον Απρίλιο του 2019 (και ψηφίσθηκε ως νόμος 4608), επέφερε αλλαγές σε δύο επίπεδα:

Πρώτον, στην κλαδική στόχευση των επενδυτικών κινήτρων. Το επιτελείο του Υπουργείου Οικονομίας και της Γενικής Γραμματείας Ιδι-

ωτικών και Στρατηγικών Επενδύσεων έκανε την επιλογή να ενισχύσει τη βιομηχανία, στο πλαίσιο μιας ευρύτερης στρατηγικής «παραγωγικής ανασυγκρότησης» της χώρας, η οποία ήταν κεντρικό ζητούμενο του προεκλογικού προγράμματος του ΣΥΡΙΖΑ πριν τις εκλογές του 2015 και αποτυπώθηκε στις γενικές του γραμμές στην αναπτυξιακή στρατηγική της κυβέρνησης που δημοσιεύθηκε, επίσης, το 2019.⁴¹ Η ενίσχυση του τουρισμού, που ήταν ο κύριος ωφελημένος της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων, δεν ήταν στις προτεραιότητες του επιτελείου, αλλά η σημασία του κλάδου και η διατήρηση των ισορροπιών επέβαλλε τη διατήρηση των προνομίων που του προσφέρονταν. Ήταν, ωστόσο, δυνατό να τεθούν ορισμένοι περιορισμοί στα προνόμια αυτά (βλ. παρακάτω).

Σε αυτή τη βάση, το νομοσχέδιο εισήγαγε μια νέα ταξινόμηση των «Στρατηγικών Επενδύσεων» σε κατηγορίες στις οποίες αντιστοιχούσαν διαφορετικά κριτήρια υπαγωγής και κίνητρα: α. μία κατηγορία επενδύσεων η οποία έδινε κατά βάση πρόσβαση σε κίνητρα χωροθέτησης και ταχείας αδειοδότησης, και, σε πολύ μικρότερο βαθμό, σε φορολογικά κίνητρα (σταθεροποίηση φορολογικού συντελεστή). Αυτή η κατηγορία επενδύσεων αναπαρήγε το καθεστώς που είχαν οι κλάδοι οι οποίοι είχαν επωφεληθεί ως τότε από τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων (τουρισμός, φωτοβολταϊκά), β. μία κατηγορία επενδύσεων η οποία έδινε πρόσβαση σε κίνητρα ταχείας αδειοδότησης, ένα φάσμα φορολογικών κινήτρων (φοροαπαλλαγές, επιτάχυνση φορολογικών αποσβέσεων) και σε κίνητρα ενίσχυσης δαπανών (για πρόσληψη εργαζομένων σε μειονεκτική θέση και ατόμων με αναπηρία και για έργα έρευνας και ανάπτυξης). Αυτή η κατηγορία αποσκοπούσε, ειδικά, στην ενίσχυση της βιομηχανίας, γ. μία κατηγορία «εμβληματικών» επενδύσεων, δηλαδή επενδύσεις από εταιρείες με ηγετική θέση στη διεθνή οικονομία και επενδύσεις στη βιομηχανία με ιδιαίτερα μεγάλο οικονομικό αποτύπωμα, οι οποίες είχαν πρόσβαση στο σύνολο των επενδυτικών κινήτρων του νόμου.⁴² Η κατηγορία

41. Βλ. Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2019α, ειδικά σελ. 46 για τις Στρατηγικές Επενδύσεις. Όπως σημειώνουν οι συνομιλητές μας, η εκπόνηση μιας αναπτυξιακής στρατηγικής ζητήθηκε από τους δανειστές στο πλαίσιο του τρίτου προγράμματος διάσωσης της ελληνικής οικονομίας.

42. Για να χαρακτηριστεί «εμβληματική» μια επένδυση στη βιομηχανία έπρεπε να δημιουργεί τουλάχιστον 200 θέσεις εργασίας και να έχει προϋπολογισμό μεγαλύτερο

των «εμβληματικών» επενδύσεων αναπαρήγε τη λογική της «εξαίρεσης μέσα στην εξαίρεση» και της αυξημένης διακριτικής ευχέρειας της κυβέρνησης που έχουμε συναντήσει και σε νομοθετήματα των προηγούμενων δεκαετιών, δ. δύο κατηγορίες επενδύσεων οι οποίες είχαν πρόσβαση μόνο στη σταθεροποίηση του φορολογικού συντελεστή και την ταχεία αδειοδότηση (επενδύσεις σχετικά μικρού αποτυπώματος και επενδύσεις που έχουν εγκριθεί από τη Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ και έχουν κοινοτική χρηματοδότηση).⁴³

Δεύτερον, το νομοσχέδιο εισήγαγε περιορισμούς στα κίνητρα και επιπλέον διαδικασίες για τη χορήγησή τους: έθετε όριο στις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις ακινήτων, καθιερώνοντας ότι η προς απαλλοτρίωση έκταση δεν θα μπορούσε να υπερβαίνει το 3% της συνολικής έκτασης της επένδυσης· καθιέρωνε υποδείγματα αξιολόγησης των επενδυτικών προτάσεων τα οποία θα χρησιμοποιούσε η Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ· θέσπιζε διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης γύρω από τις επενδυτικές προτάσεις· εισήγε ένα Μνημόνιο Συνεργασίας ανάμεσα στη διοίκηση και τον φορέα της επένδυσης το οποίο θα περιλάμβανε δεσμευτικούς όρους για τα δύο μέρη (χρονοδιαγράμματα αδειοδότησης και υλοποίησης, αντισταθμιστικές ωφέλειες της επένδυσης, χρηματοδοτικό σχήμα κ.λπ.)· σύστηνε ένα συντονιστικό όργανο σε επίπεδο γενικών γραμματέων (Συντονιστική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων-ΣΕΣΕ), το οποίο θα λειτουργούσε ως ενδιάμεσο όργανο ανάμεσα στην Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ και τη ΔΕΣΕ αναφορικά με την αξιολόγηση των επενδυτικών προτάσεων και θα επέπτευε συνολικά την αδειοδότηση και υλοποίηση των επενδύσεων· καθιέρωνε διαδικασία ελέγχου της πορείας υλοποίησης της επένδυσης από ανεξάρτητους ελεγκτές· τέλος, καθιέρωνε διαδικασία διαιτητικής επίλυσης διαφορών ανάμεσα στο Δημόσιο και τον επενδυτή σύμφωνα με τα πρότυπα της Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για το Διεθνές Εμπορικό Δίκαιο.

των 200 εκατομμυρίων ευρώ, ενώ τα αντίστοιχα όρια για να υπαχθούν οι βιομηχανικές επενδύσεις στη δεύτερη κατηγορία των στρατηγικών επενδύσεων ήταν 75 θέσεις εργασίας και 30 εκατομμύρια ευρώ.

43. Συγκεκριμένα, από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Στρατηγικών Επενδύσεων και τα Ευρωπαϊκά Ενεργειακά Έργα Κοινού Ενδιαφέροντος.

Συνέχειες και μεταβολές στα κοινωνικο-πολιτικά μέτωπα

Η απόφαση του επιτελείου του Υπουργείου Οικονομίας να τροποποιήσει τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων – εισάγοντας, όπως είδαμε, νέους περιορισμούς, διαδικασίες και κατηγορίες ωφελούμενων και κινήτρων – προκάλεσε μεταβολή στους πολιτικούς συσχετισμούς. Ο ΣΥΡΙΖΑ εγκατέλειπε την απορριπτική στάση που είχε τηρήσει στα προηγούμενα σχετικά νομοθετήματα. Η μετατόπιση του ΣΥΡΙΖΑ ενίσχυσε τη συναίνεση γύρω από τη νομοθεσία για τις Στρατηγικές Επενδύσεις, την οποία συμμερίζονταν ήδη το ΠΑΣΟΚ και η ΝΔ (αν και καθένα από τα τρία αυτά κόμματα είχε ορισμένες ουσιαστικές διαφορές στην προσέγγισή του). Η ενίσχυση της συναίνεσης φαίνεται να συνέβαλε στη μάλλον περιορισμένη κοινοβουλευτική διαμάχη γύρω από τον νόμο 4608,⁴⁴ την οποία πάντως θα πρέπει επίσης να αποδώσουμε στο ότι ο νόμος ψηφίσθηκε στο τέλος της θητείας της κυβέρνησης, όταν το πολιτικό ενδιαφέρον στρεφόταν πια στις εκλογές.

Η ανάπτυξη ήταν, όπως και στα νομοθετήματα των προηγούμενων ετών, η βασική νομιμοποιητική αρχή, αλλά τώρα δινόταν στην έννοια ένα διαφορετικό περιεχόμενο που συνοψιζόταν στη φράση «Δίκαιη και Βιώσιμη Ανάπτυξη». Η Δίκαιη και Βιώσιμη Ανάπτυξη είχε όχι μόνο οικονομικό αλλά και κοινωνικό-περιβαλλοντικό περιεχόμενο

44. Η συναίνεση για την οποία κάνουμε λόγο εδώ αποτυπώνεται πολύ χαρακτηριστικά στην παρέμβαση της Ντόρας Μπακογιάννη στη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, η οποία ξεκινούσε ως εξής: «Κυρία πρόεδρε, εγώ άκουσα με πάρα πολύ μεγάλη προσοχή τον κύριο Πιτσιόρλα. Η πρώτη μου παρατήρηση είναι ότι χαίρομαι πάρα πολύ, διότι αυτή τη στιγμή αυτά τα οποία λέτε βρίσκουνε σύμφωνους τους συναδέλφους του ΣΥΡΙΖΑ, το οποίο σημαίνει ότι διανύσατε ένα πάρα πολύ μεγάλο δρόμο για να φθάσετε εδώ που είσαστε, για να υποστηρίζετε αυτά τα οποία λέτε. Και αυτό είναι καλό για τη χώρα, είναι καλό για τον τόπο, είναι καλό για την οικονομική ανάπτυξη. Όμως, μην κουνάτε το δάκτυλο σε εμάς, διότι εμείς αυτήν την πολιτική την προεβέβουσαμε και την υποστηρίζουμε χρόνια τώρα, με γραφειοκρατικές αδυναμίες, τις οποίες τις δέχομαι και τις γνωρίζω, με πάρα πολλά προβλήματα στην υλοποίηση αυτής της πολιτικής. Επί της αρχής, όμως, εμείς δεν είχαμε ποτέ ισχυριστεί ότι η ανάπτυξη θα έρθει από τον δημόσιο τομέα, άρα θα έρθει μόνο από τον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος χρειάζεται και το ανάλογο επιχειρηματικό περιβάλλον.

Ερχόμαστε, λοιπόν και λέμε ότι είναι σωστά αυτά τα οποία είπατε στη μεγάλη τους πλειοψηφία και γι' αυτό θα είμαστε θετικοί σε όλα αυτά, τα οποία πιστεύουμε πως είναι προς τη σωστή κατεύθυνση» (Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 11/4/2019).

και συνδύαζε το φιλοεπενδυτικό περιβάλλον με τη διάχυση των ωφελειών από την υλοποίηση των επενδύσεων. Όπως αναφερόταν στην αιτιολογική έκθεση:

«[...] κεντρικό ρόλο μπορούν και πρέπει να παίξουν οι μεγάλες και με ποιοτικά χαρακτηριστικά επενδύσεις σε τομείς της οικονομίας με σημαντικό αναπτυξιακό δυναμισμό, που προσδιορίζονται και στην Εθνική Αναπτυξιακή Στρατηγική, η οποία προωθεί ταυτόχρονα τις τρεις διαστάσεις της ανάπτυξης (οικονομική, κοινωνική, περιβαλλοντική), σηματοδοτώντας τη μετάβαση σε μια νέα, ολιστική προσέγγιση της αναπτυξιακής πολιτικής και διαδικασίας, με βασική έμφαση στην βιομηχανική ανάπτυξη και την προσαρμογή στην προηγμένη οικονομία της γνώσης. Είναι όμως επιτακτική ανάγκη να εκσυγχρονιστεί το συναφές θεσμικό πλαίσιο για την προσέλκυση στρατηγικών επενδύσεων και να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα, καθώς είχε αναπτυχθεί μέσα στις συνθήκες της κρίσης χωρίς ωστόσο να αποδώσει μέχρι στιγμής ικανοποιητικούς καρπούς. Για να επιτευχθεί αυτό, αλλάζει συνολικά το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο. Οι ρυθμίσεις του σχεδίου νόμου κινούνται συγχρόνως σε δύο άξονες. Πρώτον, το θεσμικό πλαίσιο καθίσταται πιο ελκυστικό και αποτελεσματικό για τους επενδυτές, προσφέροντας ένα μεγάλο εύρος ωφελημάτων και αποκτά συγκεκριμένη στόχευση προκειμένου να προσελκύσει στρατηγικές επενδύσεις σε όλους τους κλάδους της οικονομίας. Δεύτερον, κατοχυρώνεται μια ασφαλής, διαφανής, αλλά και ταχεία διαδικασία για τους επενδυτές, θωρακίζεται το δημόσιο συμφέρον, καθώς το νέο θεσμικό πλαίσιο εγγυάται τη μεγαλύτερη δυνατή διάχυση των ωφελειών από την υλοποίηση των επενδύσεων» (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, 2019β).

Κατά τα άλλα, η πολιτική διαμάχη γύρω από τον νέο νόμο για τις Στρατηγικές Επενδύσεις χαρακτηριζόταν περισσότερο από συνέχειες παρά από μεταβολές. Η κύρια αντιπαράθεση ήταν, ξανά, ανάμεσα σε όσους προωθούν τη διευκόλυνση των επενδύσεων και όσους υπερασπίζονται τις διαδικασίες του Δημοσίου. Το ΚΚΕ διατήρησε κριτική στάση αμφισβητώντας τη νέα εκδοχή της έννοιας της ανάπτυξης.⁴⁵

45. Το ΚΚΕ άσκησε τη δριμύτερη κριτική στην έννοια της «Δίκαιης και Βιώσιμης

Άλλα μικρότερα κόμματα (όπως ήταν πλέον το ΠΑΣΟΚ μετά το 2015 και, από πολύ διαφορετική οπτική γωνία, η Χρυσή Αυγή) αναφέρθηκαν στα συμφέροντα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Από τους φορείς που εκπροσωπούν επαγγέλματα η άσκηση των οποίων είναι συνδεδεμένη με τις διαδικασίες του Δημοσίου, την πιο κριτική στάση στη συζήτηση του νόμου 4608 κράτησε ο Σύλλογος Ελλήνων Αρχαιολόγων (ΣΕΑ) ο οποίος κατήγγειλε την παράκαμψη της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας και του Αρχαιολογικού Νόμου «στο όνομα της προσέλκυσης «επενδύσεων», που συνεχίζουν να αντιμετωπίζουν ως εμπόδιο της «ανάπτυξης» τον μνημειακό πλούτο της χώρας».⁴⁶ Οι φορείς εκπροσώπησης δυνάμεων του επιχειρηματικού κόσμου (ΓΣΕ-ΒΕΕ, ΣΕΒ, ΣΕΤΕ, Πανελλήνια Ένωση Φαρμακοβιομηχανών-ΠΕΦ) ήταν θετικοί, ζητώντας περαιτέρω μείωση των διαδικασιών και επέκταση των κινήτρων. Ο ΣΕΒ είχε επεξεργαστεί συστηματικά το διάστημα 2015-9 μια σειρά θέσεων και αιτημάτων (βλ. Πλαίσιο 2.4) σχετικά με τις βιομηχανικές επενδύσεις στη χώρα, ένα μέρος των οποίων εντάχθηκε στον 4608 (σταθερός φορολογικός συντελεστής, επιταχυνόμενες φορολογικές αποσβέσεις και διενέργεια υπεραποσβέσεων), ενώ άλλα απορρίφθηκαν (διευκόλυνση των περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων) (Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 11/4/2019· Ξηρογιάννης και Βασιλάκος, 2019· Ξηρογιάννης κ.α.,

Ανάπτυξης» με το επιχείρημα ότι διατηρεί τον καπιταλιστικό της χαρακτήρα. Ο Γιώργος Λαμπρούλης σημείωνε στην Ολομέλεια της Βουλής: «Κι αν κάτι αποδεικνύεται και μέσω του νομοσχεδίου, για το οποίο οι εργαζόμενοι, τα λαϊκά στρώματα, δεν πρέπει να πέσουν στην παγίδα της δίκαιης και βιώσιμης ανάπτυξης της Κυβέρνησης αλλά και όλων των άλλων κομμάτων που στηρίζουν αυτό το εκμεταλλευτικό σύστημα, αφού όλων σας η έγνοια είναι πώς θα ενισχύσετε την ανταγωνιστικότητα, δηλαδή την κερδοφορία του κεφαλαίου, τσακίζοντας όμως τη ζωή του λαού μας, είναι πως ο ρόλος του κράτους, ο οποίος μάλιστα αναφέρεται ως “θεσμικός επιταχυντής” το νομοσχέδιο στην αιτιολογική έκθεση, όπως και παράλληλα ο ρόλος των τραπεζών, δεν πρόκειται να γίνει φιλολαϊκός, ανεξάρτητα από το μείγμα διαχείρισης που μπορεί να διαμορφωθεί μεταξύ κράτους και ιδιωτών. [...] Με αυτό το κριτήριο εμείς καλούμε τον λαό να δει και αυτό το αναπτυξιακό μοντέλο της Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ. Εξάλλου, οι εργαζόμενοι και τα λαϊκά στρώματα μπορούν σήμερα από την πείρα τους να κρίνουν για λογαριασμό ποιου και σε βάρος ποιων προωθείται αυτός ο αναπτυξιακός σχεδιασμός, που υπηρετεί τόσο η Κυβέρνηση αλλά και τα υπόλοιπα αστικά κόμματα, καθώς και αν έχουν ή αν προσδοκούν κάτι θετικό» (Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 16/4/2019, ΡΙΑ΄, σελ. 6331).

46. Βλ. την ανάρτηση του ΣΕΑ στη διαβούλευση η οποία είναι διαθέσιμη στο <http://www.opengov.gr/ypoian/?p=9824>.

2019). Επιπλέον, ο ΣΕΒ χαιρέτισε την ικανοποίηση ορισμένων παρεμβάσεων του στο νομοσχέδιο (απόδοση των κινήτρων χωροθέτησης και στις emblematic επενδύσεις της βιομηχανίας, Ξερογιάννης και Βασιλάκος, 2019). Ταυτόχρονα, ωστόσο, παρά το γεγονός ότι ο ΣΕΒ δεχόταν τη λογική κάποιων στοχευμένων μέτρων για τις μεγάλης κλίμακας επενδύσεις (βλ. π.χ. ΣΕΒ, 2016, σελ. 6), η βασική θέση των μελετητών του ήταν ότι τα κίνητρα στη βιομηχανία πρέπει να είναι οριζόντια για να μην στρεβλώνεται ο ανταγωνισμός (βλ. μεταξύ άλλων Μασουράκης κ.α., 2016). Ο ΣΕΤΕ, κυρίως, ζήτησε χωροταξικές διευκολύνσεις ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για τον τουρισμό (δυνατότητα κατάρτισης ΕΣΧΑΣΕ σε μη ενιαίες εκτάσεις, διευκολύνσεις στις απαλλοτριώσεις και στην παραχώρηση αιγιαλού και παραλίας κ.λπ.), τάχθηκε εναντίον της σύστασης της ΣΕΣΕ με το επιχείρημα ότι επιβαρύνει τη διαδικασία έγκρισης των επενδυτικών σχεδίων, άσκησε κριτική στην έννοια των «emblematic επενδύσεων» ως «ασαφή» και ζήτησε να επεκταθούν στον τουρισμό τα προνόμια που δίνονταν ειδικά στη βιομηχανία.⁴⁷ Ο ΠΕΦ ζήτησε να προστεθούν στον νόμο μια σειρά κίνητρα σχετιζόμενα με το κόστος της εργασίας (υπερέκπτωση του κόστους μισθοδοσίας, επιδότηση των εργοδοτικών εισφορών νεοπροσληφθέντων, μείωση του φόρου της εταιρείας για νέες θέσεις εργασίας στα τμήματα έρευνας και ανάπτυξης).

.....

Πλαίσιο 2.4. Η διαμόρφωση των νόμων περί Στρατηγικών Επενδύσεων και η παραγωγή και χρήση της ειδημοσύνης

Η διαμόρφωση των νόμων περί Στρατηγικών Επενδύσεων, όπως κάθε νόμου, εν μέρει εξηγείται από τους τρόπους με τους οποίους οι διαφορετικοί δρώντες δημιουργούν και χρησιμοποιούν την ειδημοσύνη, με την έννοια της ειδικής γνώσης που παράγεται με επιστημονικά μέσα για πολιτικούς σκοπούς. Η ειδημοσύνη, βασισμένη στο κύρος της επιστήμης, παρέχει «ορθολογική» στήριξη και νομιμοποίηση στις πολιτικές θέσεις (παράλληλα με τη νομιμοποίηση που προσφέρουν οι αξίες, όπως

47. Βλ. την ανάρτηση του ΣΕΤΕ στη διαβούλευση, <http://www.opengov.gr/ypoiain/?p=9827>. Επίσης, βλ. ΣΕΤΕ, 2019.

είναι το δημόσιο συμφέρον, η ευημερία και η ανάπτυξη κ.λπ.). Εδώ θα αναφερθούμε στην παραγωγή και χρήση της ειδημοσύνης από τις πολιτικές ηγεσίες, τους φορείς εκπροσώπησης του επιχειρηματικού κόσμου και τους διεθνείς οργανισμούς.

Η πολιτική ηγεσία (υπουργοί, αναπληρωτές υπουργοί, υφυπουργοί, γενικοί γραμματείς) είναι εξ ορισμού εναλλασσόμενη και επιλέγει κάθε φορά τους άμεσους συνεργάτες της (ειδικούς συμβούλους). Από εκεί και πέρα, προκειμένου να οικοδομήσει τη γνώση που χρειάζεται για τη διαμόρφωση της πολιτικής, η πολιτική ηγεσία μπορεί να βασιστεί στη γραφειοκρατία του υπουργείου, η οποία χαρακτηρίζεται από θεσμική συνέχεια και περιλαμβάνει πρόσωπα, ειδικά τα έμπειρα στελέχη, τα οποία ενσωματώνουν την πρακτική γνώση της γραφειοκρατίας· σε φορείς που εποπτεύει το υπουργείο και δεν ανήκουν στον στενό δημόσιο τομέα· σε νομικά γραφεία και εταιρείες συμβούλων· καθώς και στις εισηγήσεις των φορέων εκπροσώπησης συλλογικών συμφερόντων και των διεθνών οργανισμών. Οι επιλογές της πολιτικής ηγεσίας εξαρτώνται από τις προδιαθέσεις της και τις σχέσεις της με καθέναν από αυτούς τους δρώντες. Έχουμε σημειώσει αλλού ότι οι τεχνοκράτες και τεχνοπολιτικοί, καθώς βασίζουν το κύρος τους στην κατάρτισή τους, τείνουν να εμπιστεύονται περισσότερο τους συναδέλφους τους σε ρόλο ειδικών συμβούλων, παρά τη γραφειοκρατία (Σουλιώτης, 2021, σελ. 229). Στο κεφάλαιο αυτό είδαμε ήδη ότι η Λ. Κατσέλη ανέθεσε τη μελέτη για την προετοιμασία του νόμου για τις Στρατηγικές Επενδύσεις στην Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ υπό τη διεύθυνση της οικονομολόγου Π. Μπουφούνου. Ο Λ. Λαμπριανίδης επέλεξε να κάνει την αντίστοιχη προετοιμασία με μια ομάδα αποτελούμενη από το επιτελείο της Γενικής Γραμματείας Ιδιωτικών και Στρατηγικών Επενδύσεων και στελέχη του υπουργείου.

Οι μεγαλύτεροι από τους συνδέσμους που εκπροσωπούν τον επιχειρηματικό κόσμο διαθέτουν επιστημονικά ινστιτούτα (Στέγη της Ελληνικής Βιομηχανίας του ΣΕΒ, Ινστιτούτο του ΣΕΤΕ-ΙΝΣΕΤΕ, Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων ΓΣΕΒΕΕ-ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ), τα οποία απασχολούν προσωπικό υψηλών προσόντων, υλοποιούν ερευνητικά έργα και δημοσιεύουν ειδικές μελέτες,

ενημερωτικά δελτία, εκθέσεις κ.λπ. Η γνώση που παράγουν τα ινστιτούτα αυτά αποσκοπεί στην υποστήριξη των πολιτικών θέσεων των συνδέσμων. Για παράδειγμα, στην περίπτωση του ΙΝΣΕΤΕ, σύμφωνα με την περιγραφή ενός επιστημονικού στελέχους του που μας παραχώρησε συνέντευξη, το διοικητικό συμβούλιο του ινστιτούτου ορίζει ομάδες εργασίας για διαφορετικούς τομείς πολιτικής (χωροταξία, επενδύσεις κ.λπ.) που αποτελούνται από μέλη του ίδιου του διοικητικού συμβουλίου (τα οποία είναι επιχειρηματίες του τουριστικού κλάδου), επιστημονικά στελέχη του ινστιτούτου και, εφόσον κριθεί απαραίτητο, από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες.

Η πολιτικο-επιστημονική επιχειρηματολογία των ινστιτούτων των φορέων συλλογικής εκπροσώπησης ενσωματώνει συχνά μελέτες άλλων εγχώριων ιδιωτικών επιστημονικών φορέων (διανεοσις, ΙΟΒΕ) και, κυρίως, μελέτες και δείκτες διεθνών οργανισμών (Doing business της Παγκόσμιας Τράπεζας, World Competitiveness Index του Παγκόσμιου Οικονομικού Φόρουμ, Tax Wedge του ΟΟΣΑ) που προσφέρουν στις πολιτικές τους θέσεις τεκμήρια τα οποία δύσκολα αμφισβητούνται στον εγχώριο δημόσιο διάλογο. Μπορούν, επίσης, να παραγγέλνουν μελέτες σε εταιρείες συμβούλων διεθνούς κύρους, όπως είναι, σχετικά με τα ζητήματα που εξετάζουμε εδώ, η περίπτωση της Deloitte, η οποία εκπόνησε μελέτη για τις επενδυτικές πολιτικές για λογαριασμό του ΣΕΒ (Deloitte και ΣΕΒ, 2018). Οι φορείς εκπροσώπησης του επιχειρηματικού κόσμου και τα επιστημονικά τους ινστιτούτα συνδέουν την ειδημοσύνη με τις πολιτικές τους θέσεις μέσα από διαφορετικές μορφές δημόσιου λόγου (σημειώματα, άρθρα στον Τύπο, συνέδρια κ.λπ.). Αυτός ο τρόπος παραγωγής και χρήσης της ειδημοσύνης από τους φορείς συλλογικής εκπροσώπησης έχει κάποια συνέχεια μέσα στον χρόνο η οποία τους δίνει ένα σχετικό πλεονέκτημα έναντι των εναλλασσόμενων πολιτικών ηγεσιών των υπουργείων.

Οι διεθνείς οργανισμοί (Παγκόσμια Τράπεζα, ΔΝΤ, ΟΟΣΑ) διαθέτουν ισχυρά ερευνητικά τμήματα με πολυάριθμο επιστημονικό προσωπικό. Αυτό που κυρίως έχει απασχολήσει τους κοινωνιολόγους είναι ο τρόπος με τον οποίο η ειδημοσύνη που παράγουν οι διεθνείς οργανισμοί ενσαρκώνει την εκάστοτε

διεθνή οικονομική ορθοδοξία και τείνει να την επιβάλλει στις εθνικές κυβερνήσεις.⁴⁸ Η τροποποίηση της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων με τον νόμο 4608 μας προσφέρει ένα παράδειγμα που φανερώνει ότι η μεταφορά της ειδημοσύνης από τους διεθνείς οργανισμούς στις κυβερνήσεις δεν γίνεται μέσα από μια απλή «επιβολή» αλλά μέσα από μια πιο σύνθετη διάδραση η οποία εξασφαλίζει έναν βαθμό ώσμωσης της διεθνούς ορθοδοξίας με τις στρατηγικές και τις αντιλήψεις των εθνικών δρώντων.

Την περίοδο προετοιμασίας του νόμου 4608, η υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία συστάθηκε την περίοδο της κρίσης για την παροχή τεχνικής βοήθειας στις χώρες-μέλη (Structural Reform Support Service-SRSS)⁴⁹ χρηματοδότησε μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας για την προσέλκυση ξένων επενδύσεων και την ίδρυση σχετικού παρατηρητηρίου στην Ελλάδα (European Commission-Structural Reform Support Service, 2017). Η εξέταση της μεθοδολογίας της μελέτης όπως περιγράφεται στη σύμβαση ανάθεσης (ό.π.) φανερώνει τη λογική της διάδρασης ανάμεσα στην Παγκόσμια Τράπεζα και την ελληνική κυβέρνηση. Η κυβέρνηση προσδιορίζει τις «προκλήσεις» που αντιμετωπίζει και για τις οποίες πρέπει να αναζητηθεί λύση (πρόβλημα συντονισμού ανάμεσα στους δημόσιους φορείς, περιπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου, περιορισμένη επιτυχία της νομοθεσίας για τις Στρατηγικές Επενδύσεις). Η Παγκόσμια Τράπεζα ορίζει τη μεθοδολογία της μελέτης (ερευνητικό πρωτόκολλο, δείκτες) και αναλαμβάνει να κάνει συστάσεις με βάση τις διεθνείς καλές πρακτικές – σε αυτό το σημείο, οι προκλήσεις που έχει προσδιορίσει η κυβέρνηση αναπλασιώνονται με τους όρους του διεθνούς οργανισμού και της διεθνούς ορθοδοξίας (με βάση τις αρχές της ανταγωνιστικότητας, βιωσιμότητας κ.λπ., οι οποίες αναφέρονται στην αρχή της σύμβασης ως κοινοί στόχοι της Παγκόσμιας Τράπεζας και της ΕΕ). Πριν την οριστική τους υποβολή, οι συστάσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας συζητιούνται σε ξεχωριστές συναντήσεις με τη SRSS, επενδυτές και την ελληνική κυ-

48. Για μια επισκόπηση της σχετικής συζήτησης, βλ. Σουλιώτης, 2021, σελ. 30-46.

49. Το 2020 συστάθηκε Γενική Διεύθυνση με το ίδιο αντικείμενο (DG REFORM), η οποία διαδέχθηκε τη SRSS.

βέρνηση, ενσωματώνοντας έτσι τις οπτικές γωνίες του χρηματοδότη, των ιδιωτών και του τελικού αποδέκτη. Σύμφωνα με τις μαρτυρίες των συνομιλητών μας από το Υπουργείο Οικονομίας, η συγκεκριμένη μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας δεν επηρέασε ιδιαίτερα το περιεχόμενο του νόμου 4608, αλλά σε άλλες περιπτώσεις έχουμε δει ότι η ειδημοσύνη των διεθνών οργανισμών που παράγεται με τον τρόπο αυτό μετατρέπεται σε εργαλείο στην εγχώρια πολιτική διαμάχη (Σουλιώτης, 2021, σελ. 192-3).

.....

Στον ευρύτερο συσχετισμό δυνάμεων γύρω από τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων θα πρέπει να συμπεριλάβουμε τη δημόσια διοίκηση. Την εποχή της προετοιμασίας του νόμου 4608, είχαν μεσολαβήσει ήδη κάποια χρόνια από τους προηγούμενους νόμους περί Στρατηγικών Επενδύσεων και τόσο το επιτελείο διαμορφωτών πολιτικής του Υπουργείου Οικονομίας όσο και οι εκπρόσωποι του επιχειρηματικού κόσμου ήταν σε θέση να διαπιστώσουν ότι η εφαρμογή της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων εξαρτιόταν από τη συνεργασία της ίδιας της δημόσιας διοίκησης, τις «παθογένειες» της οποίας επιχειρεί να παρακάμψει.⁵⁰ Ένα μέλος του επιτελείου της

50. Η σχέση του ΣΥΡΙΖΑ με τη δημόσια διοίκηση φαίνεται να χαρακτηριζόταν ευρύτερα από μια αντιφατική σχέση, καθώς το κόμμα αυτό, από τη μία, ήρθε στην κυβέρνηση ως υπερασπιστής του Δημοσίου και, από την άλλη, συνάντησε δυσκολίες στη συνεργασία της με τη διοίκηση. Ο επίσημος απολογισμός του κόμματος για την περίοδο της διακυβέρνησης αναφέρει ότι «[σ]το κράτος και στη διοίκηση ο ΣΥΡΙΖΑ διέθετε ελάχιστα σπρίγματα» και ότι «[κ]άποιες φορές, εστίες παρεμπόδισης του έργου του δεν έλειψαν να κάνουν την εμφάνισή τους» (Δραγασάκης κ.ά., 2020). Στην περίπτωση της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων, πέρα από το ότι το επιτελείο της Γενικής Γραμματείας σπρίχθηκε και σε στελέχη του υπουργείου, ο νόμος 4608 μείωνε κάπως τις πιέσεις προς τη διοίκηση αυξάνοντας την προθεσμία για την εξέταση των επενδυτικών σχεδίων από 30 σε 45 ημέρες, και αφαιρώντας την παλαιότερη ρύθμιση που προέβλεπε ότι η άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα για τους αρμόδιους υπαλλήλους. Ταυτόχρονα, όμως, οι συνομιλητές μας από το επιτελείο της Γενικής Γραμματείας Ιδιωτικών και Στρατηγικών Επενδύσεων σημειώνουν στις συνεντεύξεις τις δυσκολίες οικοδόμησης εμπιστοσύνης με μια γραφειοκρατία, η οποία είχε σχηματιστεί από κυβερνήσεις άλλων κομμάτων, είχε διάθεση να υπερασπιστεί τη σφαίρα δικαιοδοσίας της και ήταν επιφυλακτική απέναντι στην εξ ορισμού εφήμερη πολιτική ηγεσία, ιδιαίτερα απέναντι στον ΣΥΡΙΖΑ, του οποίου η διακυβέρνηση θα μπορούσε να αποδειχθεί ακόμη πιο σύντομη. Οι Γεωργόπουλος και Λαμπριανίδης κάνουν σε παρόμοιο πνεύμα μια αναλυτική αποτίμηση της λειτουργίας

Γενικής Γραμματείας Ιδιωτικών και Στρατηγικών Επενδύσεων επισημαίνει την ύπαρξη αντιστάσεων της διοίκησης στην εφαρμογή της νομοθεσίας για τις Στρατηγικές Επενδύσεις και σημειώνει ότι η επιλογή του επιτελείου ήταν η αντιμετώπισή τους μέσα από καλύτερο συντονισμό και κάποιου είδους επανεκπαίδευση (σε αντίθεση με την παλαιότερη πρόβλεψη για πειθαρχικές κυρώσεις στους υπαλλήλους):

«Υπήρχε ένα πρόβλημα και γι' αυτό θεσμοθετήσαμε ένα συντονιστικό δίκτυο στα υπουργεία [ενν. τη ΣΕΣΕ]. Επειδή ήταν ένα καινούριο θεσμικό πλαίσιο και επειδή ήταν ένα θεσμικό πλαίσιο που έλεγε ότι κοιτάξτε, οι στρατηγικές είναι πιο ισχυρές από όλα τα υπόλοιπα, οπότε παίρνουν προτεραιότητα, οι υπάλληλοι στις κατά τόπους [υπηρεσίες], από δασαρχεία μέχρι μεγάλα υπουργεία, που έχουν πάρα πολύ δουλειά, ξαφνικά το να τους λέει κάποιος το ότι το δικό του είναι πρώτο και αν δεν το κάνετε αυτό είναι πειθαρχικό παράπτωμα, γιατί αυτό έλεγε ο νόμος, δεν λειτουργεί πολύ καλά. Και δεν λειτούργησε πολύ καλά. Δηλαδή, όταν έφτανε στο σημείο να τους απειλείς... Δεν ήξεραν τι είναι οι στρατηγικές, δεν ήξεραν με ποιους μιλάνε και τους φαινόταν ένα πράγμα πολύ ανταγωνιστικό και δεν καταλάβαιναν γιατί να του δώσουν προτεραιότητα. Κάνοντας συνεχώς συζητήσεις και ενημερώνοντας και μιλώντας με τους πάντες και περνώντας τα χρόνια και μάθαιναν σιγά σιγά τι είναι οι στρατηγικές, βελτιώθηκε αυτή η κατάσταση. Αλλά φτιάξαμε [και] ένα δίκτυο συντονισμού, ώστε να υπάρχει ένας έλεγχος και μια συνεννόηση μεταξύ των προϊσταμένων και των αρμόδιων υπουργείων και υπηρεσιών για να βλέπουν πώς προχωράνε και να προχωράει πιο γρήγορα η αδειοδότηση στην ουσία της χωρίς να είναι θέμα. [...] Δηλαδή, πιο αποτελεσματικό ήταν κατά τη γνώμη μας το να πούμε ότι υπάρχει ένας συντονισμός και μια συνεργασία μεταξύ των υπηρεσιών από το να λέει ο ένας στον άλλο ότι εσύ φταις και όχι σε σένα θα πάει το πειθαρχικό».

της γραφειοκρατίας του Υπουργείου Οικονομίας στο Γεωργόπουλος και Λαμπριανίδης (2021, σελ. 88-104) επισημαίνοντας τις καθυστερήσεις, την απροθυμία για αλλαγές, τη «φρουδαλική νοοτροπία» κ.λπ. Θα πρέπει, πάντως, να σημειώσουμε ότι οι εντάσεις και η έλλειψη εμπιστοσύνης ανάμεσα στη γραφειοκρατία και την πολιτική ηγεσία έχει, με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, αποτελέσει διαχρονικό φαινόμενο στην Ελλάδα (βλ., π.χ., Σωτηρόπουλος, 2001· Pagoulatos, 2001).

Από την οπτική γωνία ενός εκπροσώπου του επιχειρηματικού κόσμου, οι ανεπάρκειες της διοίκησης ακύρωναν βασικές ωφέλειες του νόμου:

«[...] δεν δούλεψε το fast track με τον τρόπο που έπρεπε να δουλέψει [...] παρόλο που υπήρχε το fast track, τελικά το fast track είναι, τι να πω τώρα, δεν δίνει και ιδιαίτερη ταχύτητα έναντι των υπολοίπων. Δηλαδή οι υπηρεσίες δεν σημαίνει ότι επιταχύνουν την αδειοδότηση. [...] Δηλαδή, τι παίρνεις; Ταχύτητα. Ε, δεν την παίρνεις την ταχύτητα. Δεν ξέρω τι θα γίνει τώρα με τον νόμο του '19. Αλλά με εκείνο τον νόμο, να σας πω την αλήθεια δεν δούλεψε. Δεν ξέρω για άλλες επενδύσεις αν δούλεψε που δεν ήταν φωτοβολταϊκά. Αλλά για τα φωτοβολταϊκά δεν δούλεψε. Και ερχόμαστε στο κύριο πρόβλημα που έχουν αυτές οι επενδύσεις, όπως και όλες φαντάζομαι οι επενδύσεις, όχι μόνο οι ενεργειακές, που είναι η δημόσια διοίκηση. Κοιτάχτε, ποιο είναι το πρόβλημα στην Ελλάδα. Καθυστερήσεις, όταν λέμε αργεί να γίνει η αδειοδότηση, υπάρχει σε όλα τα μέρη. Μην κατηγορούμε μόνο και μόνο την Ελλάδα. Και στην Γερμανία υπάρχει και στην Ιταλία υπάρχει και στην Ισπανία. Το πρόβλημα όμως στην Ελλάδα είναι ότι δεν μπορείς να κάνεις πρόβλεψη χρόνου. [...] δυστυχώς οι υπηρεσίες και οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες ή δεν έχουν προσωπικό ή έχουν τους δικούς τους ρυθμούς. Οι χρόνοι και τα χρονοδιαγράμματα, πολλές φορές ο νόμος λέει, ότι πρέπει να δώσουν την άδεια σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, παραδείγματος χάριν να δώσουν προσφορά όρων σύνδεσης στο ΑΔΜΗΕ σε τέσσερις μήνες. Ε, δεν το τηρεί ποτέ. Και δεν μπορεί κανένας να τους κάνει και τίποτα. Και επικαλούνται λόγους για τους οποίους δεν μπορείς να πεις τίποτα. Μόνο το κράτος πρέπει να παρέμβει και να βρει μια λύση. Επικαλούνται ότι δεν έχουν προσωπικό, επικαλούνται ότι υπάρχουν θέματα ανωτέρας βίας, ή ασφάλειας δικτύου, επικαλούνται διάφορα τέτοια πράγματα».

Τέλος, παρά το γεγονός ότι η προετοιμασία του νόμου 4608 συνέπρεσε με την περίοδο εφαρμογής του τρίτου προγράμματος διάσωσης της ελληνικής οικονομίας, οι διεθνείς οργανισμοί έπαιξαν σχετικά περιορισμένο ρόλο στη διαμόρφωσή του.⁵¹ Το ζήτημα των «Στρατηγικών

51. Αντίθετα, οι συνομιλητές μας σημειώνουν ότι το ΔΝΤ και η ΕΕ έδωσαν σαφώς

Επενδύσεων» είχε προκύψει από την πρωτοβουλία του εγχώριου πολιτικού προσωπικού και η λογική του ήταν ανοίγεια στο ΔΝΤ και την Παγκόσμια Τράπεζα. Σύμφωνα με τους συνομιλητές μας από τη Γενική Γραμματεία Ιδιωτικών και Στρατηγικών Επενδύσεων, ο εκπρόσωπος του ΔΝΤ ήταν αρνητικός σε οποιαδήποτε λογική κρατικής παρέμβασης και οι εκπρόσωποι της Ελλάδας αλλά και άλλων ευρωπαϊκών χωρών στις συζητήσεις χρειάστηκε να εξηγήσουν ότι οι αναπτυξιακές και επενδυτικές πολιτικές είναι μέρος της ευρωπαϊκής κουλτούρας στην οικονομική πολιτική. Η Παγκόσμια Τράπεζα εισηγείτο στη μελέτη της για τις ξένες επενδύσεις στην Ελλάδα τη χαλάρωση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και τη λήψη οριζόντιων μέτρων χωρίς διάκριση ανάλογα με το μέγεθος της επένδυσης (θέση που συνεπαγόταν την κατάργηση των προνομίων της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων, περιλαμβανομένων των ΕΣΧΑΣΕ). Σχετικά με την ΕΕ, το βασικό μέλημα του επιτελείου της Γενικής Γραμματείας Ιδιωτικών και Στρατηγικών Επενδύσεων ήταν να αποφευχθεί η εμπλοκή της ΓΔ Ανταγωνισμού, καθώς το κοινοτικό πλαίσιο περί κρατικών ενισχύσεων είχε ήδη δυσκολέψει τη διαμόρφωση του αναπτυξιακού νόμου. Προκρίθηκε η λύση να αξιολογείται η απονομή κινήτρων για κάθε στρατηγική επένδυση ξεχωριστά, μέσα από την κοινοποίηση της σχετικής υπουργικής απόφασης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προκειμένου να αποτραπεί η παρέμβαση της ΓΔ Ανταγωνισμού στο σύνολο του νόμου.

.....

Πλαίσιο 2.5. Μια ακόμη αναθεώρηση της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων

Η κυβέρνηση της ΝΔ που ακολούθησε τις εκλογές του 2019 προχώρησε σε νέες τροποποιήσεις της νομοθεσίας για τις Στρατηγικές Επενδύσεις, με σημαντικότερη την ψήφιση του νόμου 4864 το 2021, ο οποίος, πέραν των αλλαγών που εισήγαγε, ενοποίησε τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων σε έναν νόμο. Μια βασική ρητή στόχευση του νόμου ήταν η σύνδεση της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων με τη χρηματοδότηση έργων και επενδύσεων στην ελληνική οικονομία από

μεγαλύτερη σημασία στον αναπτυξιακό νόμο, ο οποίος είχε μεγαλύτερη εμβέλεια και έθιγε σε μεγαλύτερο βαθμό ζητήματα κρατικών ενισχύσεων.

το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (βλ. την εισήγηση του εισηγητή της ΝΔ Χ. Ταραντίλη στη Συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 23/11/2021), η οποία εξηγεί εν μέρει την έμφαση που δίνει ο νόμος στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και τις ψηφιακές τεχνολογίες.

Ο νόμος 4864 ψηφίσθηκε μετά την ολοκλήρωση της έρευνας πεδίου στην οποία στηρίζεται αυτό το βιβλίο. Η εξέταση, όμως, της αιτιολογικής έκθεσης και των πρακτικών της Βουλής δείχνει ότι και σε αυτή την περίπτωση αναπαράγονται οι βασικές τάσεις που έχουμε διαπιστώσει στην ανάλυσή μας. Πρώτον, ο νόμος 4864 προώθησε, τροποποιώντας τις κατηγορίες των «Στρατηγικών Επενδύσεων», μια νέα διεύρυνση των ωφελούμενων και των κινήτρων. Μείωσε τα ύψη των προϋπολογισμών της επένδυσης και των θέσεων εργασίας που απαιτούνται για την υπαγωγή των επενδύσεων στον νόμο και διέυρνε την πρόσβαση των διαφορετικών κλάδων στα επενδυτικά κίνητρα. Οι κύριες αλλαγές ήταν: α. τα φορολογικά κίνητρα, τα οποία ήταν προσβάσιμα στη βιομηχανία και τις «εμβληματικές» επενδύσεις, προσφέρονται πλέον σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων που περιελάμβαναν τον τουρισμό, την αγροδιατροφή, την έρευνα και τεχνολογία, την πολιτιστική βιομηχανία, τη ρομποτική, τη διαχείριση απορριμμάτων κ.λπ., β. η κατηγορία «εμβληματικών επενδύσεων», η οποία έχει πρόσβαση στο σύνολο των επενδυτικών κινήτρων, διευρύνθηκε καθώς δεν αφορούσε πλέον εταιρείες με «διεθνή ηγετική θέση» αλλά «διακεκριμένες νομικές οντότητες» και πέραν της βιομηχανίας προστέθηκαν οι κλάδοι της πράσινης οικονομίας, της τεχνολογίας και της οικονομίας χαμηλού ενεργειακού και περιβαλλοντικού αποτυπώματος.

Δεύτερον, η κοινωνικο-πολιτική διαμάχη γύρω από το νομοσχέδιο οργανώθηκε, ξανά, γύρω από τα μέτωπα της διευκόλυνσης των επενδύσεων και της ανάπτυξης και της υπεράσπισης των διαδικασιών του Δημοσίου. Η κυβέρνηση υποστήριξε το νομοθέτημα ως συμβολή στη μετατροπή της Ελλάδας σε «αξιόπιστο επενδυτικό προορισμό» (Συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 23/11/2021). Οι φορείς του επιχειρηματικού κόσμου χαιρέτισαν το νομοθέτημα (κυρίως ο ΣΕΒ, το Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο-ΕΒΕΑ και το Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Πειραιώς-ΕΒΕΠ και, σε μικρότερο βαθμό, η ΓΣΕΒΕΕ, η οποία ζήτησε μεγαλύτερη

σύνδεση των Στρατηγικών Επενδύσεων με την τοπική ανάπτυξη, βλ. Συνεδρίαση της Διάρκους Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 24/11/2021). Ο ΣΥΡΙΖΑ μίλησε για «ξεχείλωμα» του πλαισίου των Στρατηγικών Επενδύσεων· το ΚΚΕ απέρριψε το νομοσχέδιο, καθώς προσέφερε νέα «προκλητικά pronόμια» υπέρ των μεγάλων επιχειρηματικών ομίλων προκειμένου να «καταβροχθίσουν» τα κεφάλαια του Ταμείου Ανάκαμψης· το ΚΙΝΑΛ κατήγγειλε την προσφορά «γης και ύδατος» στους επενδυτές, τον αποκλεισμό των μικρών επιχειρήσεων από τους πόρους του Ταμείου Ανάκαμψης και την εξάρτηση της οικονομίας από τον τουρισμό· η Ελληνική Λύση υποστήριξε ότι το νομοσχέδιο προωθεί ένα «παρωχημένο μοντέλο» τροφοδότησης της ελληνικής οικονομίας με κοινοτικές ενισχύσεις· το ΜέΡΑ25 κατήγγειλε την παραβίαση της πολεοδομικής νομοθεσίας. Μεταξύ των εκπροσώπων των επαγγελματιών ομάδων, το Οικονομικό Επιμελητήριο και το ΤΕΕ (το οποίο είχε τώρα ηγεσία προσκείμενη στην κυβέρνηση) επικρότησαν το νομοσχέδιο, ενώ κριτική στάση τήρησαν οι σύνδεσμοι των χωροτακτών στο όνομα του «ολοκληρωμένου χωρικού σχεδιασμού» τον οποίο παραβίαζαν τα κίνητρα χωροθέτησης του νομοσχεδίου (κυρίως ο Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών-ΣΕΠΟΧ και, σε μικρότερο βαθμό, ο Σύλλογος Ελλήνων Μηχανικών).

.....

Συμπεράσματα

Η μακρά ιστορία των νομοθετημάτων που εξετάσαμε σε αυτό το κεφάλαιο παραπέμπει στις προσπάθειες ενός τμήματος του πολιτικού προσωπικού να ανταποκριθεί στα αιτήματα του επιχειρηματικού κόσμου για περιορισμό των «βαρών» που επιφέρει η δημόσια διοίκηση στις ιδιωτικές επενδύσεις (γραφειοκρατία, καθυστερήσεις κ.λπ.). Τα επιτελεία των υπουργείων διαμορφώνουν τις αντίστοιχες πολιτικές αντλώντας στοιχεία από τις εισηγήσεις των επενδυτών και τις διεθνείς πρακτικές (δημιουργία υπηρεσιών μίας στάσης, ΦΕΠ κ.λπ.), και μέσα από επινοήσεις που προκύπτουν στην πράξη (όπως είναι η ίδια η έννοια των «Στρατηγικών Επενδύσεων»), αναθεωρώντας προηγούμενες

επιλογές σε μια διαδικασία πειραματισμών και σφαλμάτων (κομβικό σημείο της οποίας ήταν οι Ολυμπιακοί Αγώνες). Οι πολιτικές για τη διευκόλυνση των μεγάλων και ξένων επενδύσεων αντλούν από τη φιλελεύθερη παράδοση και, από ένα σημείο και πέρα, οπωσδήποτε ευνοήθηκαν από το κλίμα της διεθνούς «νεοφιλελεύθερης» οικονομικής ορθοδοξίας. Σε καμία περίπτωση, όμως, δεν αποτελούν ένα απευθείας τέκνο του νεοφιλελευθερισμού, όπως λέγεται συχνά στην πολιτική διαμάχη (γεγονός που φαίνεται χαρακτηριστικά στις εισηγήσεις των διεθνών οργανισμών οι οποίοι, όπως είδαμε στις προηγούμενες σελίδες, προωθούσαν οριζόντια μέτρα υπέρ των επενδύσεων). Οι πολιτικές για τη διευκόλυνση των επενδύσεων που εξετάζουμε εδώ είναι το ιδιαίτερο προϊόν της δράσης ενός μέρος του ελληνικού πολιτικού προσωπικού, το οποίο επιχειρεί διαχρονικά να οριοθετήσει έναν θεσμικό χώρο διαπραγμάτευσης και συνεννόησης της εκτελεστικής εξουσίας με τους ιδιώτες επενδυτές σε κάποια απόσταση από τη δημόσια διοίκηση. Με δεδομένη την αδυναμία (ή την αίσθηση αδυναμίας) για μια γενική μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, το πολιτικό προσωπικό διαμορφώνει τον θεσμικό αυτό χώρο ως μία «εξαιρέση» σε σχέση με το ευρύτερο διοικητικό σύστημα.

Όπως έχουμε συζητήσει αναλυτικά στο κεφάλαιο 1, η προσφορά κινήτρων από τις κυβερνήσεις στους ιδιώτες επιχειρηματίες είναι έκφραση μίας από τις βασικές μορφές οικονομικής εξουσίας του κράτους, την οποία ονομάσαμε «παρεμβατική». Τα ελληνικά νομοθετήματα για τη διευκόλυνση των μεγάλων και ξένων επενδύσεων συνιστούν, όπως οποιαδήποτε επενδυτική πολιτική, έναν μηχανισμό πολιτικής κατασκευής της επενδυτικής ευκαιρίας όπου η πολιτική-συμβολική διαδικασία διαλογής ορισμένων επενδυτικών σχεδίων (ως «στρατηγικών») και η υπαγωγή τους σε ένα ειδικό καθεστώς παράγει οικονομική αξία. Η οικονομική αυτή αξία προκύπτει από τα κίνητρα τα οποία επιτρέπουν εντατικότερη εκμετάλλευση της γης (κίνητρα χωροθέτησης), εξαιρούν την επένδυση από φόρους (φοροαπαλλαγές) και μεταφέρουν πόρους από το Δημόσιο στους επενδυτές (ενίσχυση δαπανών). Επιπλέον, όπως είδαμε στην περίπτωση των μεσαζόντων που πωλούν τα επενδυτικά σχέδια για τα οποία έχουν εξασφαλίσει τον χαρακτηρισμό τους ως «στρατηγικών», είναι δυνατό να εμπορευματοποιηθεί η ίδια η υπαγωγή των επενδυτικών σχεδίων στη νομοθεσία που παρέχει τα προνόμια.

Το συγκεκριμένο μείγμα κινήτρων και ωφελούμενων που βρίσκουμε στη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων (προσφορά κινήτρων, ειδικά χωροθέτησης, σε μεγάλης κλίμακας επενδύσεις) δεν αντιστοιχεί ακριβώς σε κάποιο διεθνές πρότυπο. Αποτελεί αποτέλεσμα ενός εγχώριου ιστορικού μονοπατιού.⁵² Η σχετική συνέχεια αυτού του μονοπατιού προκύπτει εν μέρει από τη συνέχεια των προσώπων. Προκύπτει, ακόμη περισσότερο, από την πρακτική ισχύ που αποκτά η νομοθεσία, ακόμη και όταν δεν θεωρείται επιτυχημένη,⁵³ στον βαθμό που ενσωματώνει οικονομικά συμφέροντα και εκλαμβάνεται ως δηλωτική της διάθεσης της πολιτικής ηγεσίας να διευκολύνει τους ιδιώτες επενδυτές. Η προώθηση των ιδιωτικών επενδύσεων γίνεται αντιληπτή ως μια «αποστολή» της πολιτικής ηγεσίας, η οποία απέκτησε με τον καιρό μεγαλύτερη σημασία, καθώς οι περίοδοι πολιτικών λιτότητας περιόρισαν τις δημόσιες επενδύσεις και την επίδρασή τους στην οικονομία. Έτσι, διαδοχικές ηγεσίες του Υπουργείου

52. Οι συνομιλητές μας αναφέρουν ότι το ελληνικό μοντέλο έχει αντιγραφεί από ανατολικοευρωπαϊκές χώρες. Από την πλευρά μας, έχουμε εντοπίσει έναν αλβανικό νόμο για «Στρατηγικές Επενδύσεις» του 2016, ο οποίος είναι πολύ κοντά στην ελληνική νομοθεσία. Ο νόμος αυτός είναι διαθέσιμος στα αγγλικά στο Investment Policy Hub της UNCTAD, βλ. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/168/albania-law-on-strategic-investments>.

53. Η αποτίμηση της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων είναι εκτός των στόχων της ανάλυσης που παρουσιάζουμε σε αυτό το κεφάλαιο. Οι ίδιοι οι διαμορφωτές πολιτικής, όπως φαίνεται στις παρεμβάσεις τους στο κοινοβούλιο αλλά και στις συνεντεύξεις που μας παραχώρησαν, έχουν σαφή επίγνωση των ορίων της επενδυτικής νομοθεσίας για την προσέλκυση των επενδύσεων. Όπως φαίνεται στον πίνακα 2.1 το 2019 αποτελεί έτος-τομή για την ένταξη επενδυτικών σχεδίων στη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων: ενώ τα έτη 2010-2018 είχαν ενταχθεί 17 σχέδια, τα έτη 2019-2022 εντάχθηκαν 38, εκ των οποίων τα 13 μόνο το 2019. Βέβαια, το διάστημα 2010-2018 η χώρα χαρακτηρίστηκε γενικότερα από αποεπένδυση εξαιτίας της κρίσης δημόσιου χρέους. Για την εξήγηση της δυναμικής από το 2019 και μετά, θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη, μεταξύ άλλων, η σταθεροποίηση της οικονομίας και η έξοδος της χώρας από τα προγράμματα διάσωσης το 2018, ο νόμος του 2019 και η αλλαγή κυβέρνησης το 2019 (η οποία, μεταξύ άλλων, ενδεχομένως σήμανε αλλαγή του τρόπου εφαρμογής της νομοθεσίας, ειδικά της χρήσης των κριτηρίων υπαγωγής από τη ΔΕΣΕ). Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις ενός συνομιλητή μας από τη Γενική Διεύθυνση Στρατηγικών Επενδύσεων, οι συνθήκες για αύξηση των «Στρατηγικών Επενδύσεων» είχαν δημιουργηθεί ήδη πριν τις εκλογές του 2018 (σταθεροποίηση της οικονομίας, νέο θεσμικό πλαίσιο), αλλά οι επενδυτές φαίνεται ότι προτίμησαν να περιμένουν τις εκλογές και την έλευση μιας κυβέρνησης την οποία θεωρούσαν πιο φιλοεπενδυτική.

Οικονομίας και Ανάπτυξης υιοθετούν – και αναθεωρούν – τον στόχο της διευκόλυνσης των μεγάλων και ξένων επενδύσεων. Σε αυτή τους την προσπάθεια οφείλουν να χτίσουν μια γνώση της προηγούμενης νομοθεσίας (η οποία δεν είναι εξαντλητική αλλά φτάνει μέχρι το σημείο που είναι επιχειρησιακά απαραίτητο) και έρχονται αντιμέτωπες με την εφαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας στην πράξη, η οποία δεν αντιστοιχεί απαραίτητα στους αρχικούς σχεδιασμούς των διαμορφωτών πολιτικής.⁵⁴ Τέλος, η συνέχεια του ιστορικού μονοπατιού της νομοθεσίας επιβάλλεται από το ότι δημιουργεί ένα απόθεμα πολιτικά εξαρτημένων ιδιωτικών επενδύσεων, των οποίων η πρόσβαση στα κίνητρα έχει εγκριθεί αλλά βρίσκονται σε στασιμότητα. Η τύχη των επενδύσεων αυτές μετατρέπεται σε πολιτικό πρόβλημα που απαιτεί πολιτική παρέμβαση.⁵⁵

Στα νομοθετήματα που εξετάσαμε επαναλαμβάνονται, αν και όχι με γραμμικό τρόπο, δύο βασικές τάσεις: πρώτον, η τάση προς μια διεύρυνση των κινήτρων και των ωφελούμενων και, δεύτερον, η τάση διεξαγωγής της κοινωνικο-πολεμικής διαμάχης γύρω από μια αντιπαράθεση μεταξύ όσων υπερασπίζονται τη διευκόλυνση των επενδύσεων και όσων υπερασπίζονται τις διαδικασίες της διοίκησης.

Η τάση διεύρυνσης των κινήτρων και των ωφελούμενων εμπεριέχει μια εγγενή αντίφαση. Η παροχή των κινήτρων νομιμοποιείται

54. Έτσι, ενώ ο Χ. Παμπούκης ξεκαθάριζε ότι μια τουριστική εγκατάσταση ή ένα αιολικό πάρκο δεν μπορεί να συνιστά «στρατηγική επένδυση», με την έννοια ότι μια επένδυση θα έπρεπε να είχε μείζονα αντίκτυπο στην εθνική οικονομία, ήταν αυτού του τύπου οι επενδύσεις που προωθήθηκαν με την εφαρμογή του νόμου. Επιπλέον, η δημιουργία μιας αγοράς, όπου μεσάζοντες πωλούν επενδυτικά σχέδια τα οποία έχουν λάβει τον χαρακτηρισμό του «στρατηγικού», ήταν επίσης, προφανώς, μια εξέλιξη εκτός των αρχικών σχεδιασμών. Τέλος, με την πάροδο του χρόνου αλλάζουν και οι προσδοκίες των ίδιων των διαμορφωτών πολιτικής. Όπως είδαμε, ο Χ. Παμπούκης έβλεπε τον νόμο του 2010 για τις Στρατηγικές Επενδύσεις ως ένα εργαλείο για την υλοποίηση μίας-δύο μεγάλων επενδύσεων τον χρόνο. Τα επόμενα χρόνια, όμως, ήταν σαφές ότι το πολιτικό προσωπικό ανέμενε την ένταξη ενός σαφώς μεγαλύτερου αριθμού επενδυτικών σχεδίων στην εν λόγω νομοθεσία, ενδεχομένως βέβαια μικρότερης εμβέλειας από αυτήν που υπολόγιζαν οι εμπνευστές του νόμου του 2010.

55. Η παρατήρηση αυτή ισχύει, όπως σημειώνει ένας συνομιλητής μας που είχε διατελέσει επικεφαλής της Γενικής Διεύθυνσης Στρατηγικών Επενδύσεων, σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό για τους αναπτυξιακούς νόμους. Στους αναπτυξιακούς νόμους συσσωρεύονται χιλιάδες επενδυτικά σχέδια, η διαχείριση των οποίων μετατρέπεται σε σημαντικό θέμα πολιτικής διαμάχης.

από την ύπαρξη κριτηρίων, με βάση τα οποία επιλέγονται οι ωφελούμενες επενδύσεις. Η προνομιακή μεταχείριση των τελευταίων δικαιολογείται από τη σημασία τους για την εθνική οικονομία, η οποία τεκμηριώνεται από το ύψος της δαπάνης και τον αριθμό των δημιουργούμενων θέσεων εργασίας. Η διαρκής διεύρυνση των κινήτρων και των ωφελούμενων τείνει να αναιρεί αυτή τη λογική, στον βαθμό που η επιλογή των επενδυτικών σχεδίων βάσει κριτηρίων γίνεται όλο και πιο ελαστική και τα κίνητρα όλο και περισσότερα. Υπάρχουν, όμως, πιέσεις για διεύρυνση των κινήτρων και των ωφελούμενων, οι οποίες προέρχονται τόσο από τον επιχειρηματικό κόσμο όσο και από το πολιτικό προσωπικό. Όλο και περισσότεροι κλάδοι ζητούν να αποκτήσουν πρόσβαση στα κίνητρα που αρχικά προορίζονται μόνο για άλλους. Ταυτόχρονα, όταν το ίδιο το πολιτικό προσωπικό παίρνει την πρωτοβουλία να τροποποιήσει την πολιτική των επενδυτικών κινήτρων είναι ευκολότερο να προσθέσει νέους ωφελούμενους και κίνητρα, ενώ, αντίθετα, η οποιαδήποτε κατάργηση προνομίου έχει την προφανή δυσκολία του πολιτικού κόστους.

Η διαμάχη ανάμεσα στο επιχείρημα της προώθησης των επενδύσεων και το επιχείρημα των διαδικασιών του Δημοσίου αντιστοιχεί σε κοινωνικο-πολιτικές συμμαχίες, οι οποίες χαρακτηρίζονται από σχετική σταθερότητα. Μιλώντας σχηματικά, τα εκάστοτε κυβερνώντα κόμματα τοποθετούνται, αν και με διαφοροποιήσεις μεταξύ τους, στον πόλο της προώθησης των επενδύσεων. Τα μικρά κόμματα αναφέρονται στα συμφέροντα των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Τα μικρά κόμματα στον αριστερό πόλο του πολιτικού συστήματος διατηρούν κριτική ή επιφυλακτική στάση, καταγγέλλοντας τη χαριστική προσφορά προνομίων στους μεγάλους επενδυτές. Ταυτόχρονα, η αντιπαράθεση ανάμεσα στη διευκόλυνση των επενδύσεων και την υπεράσπιση των διαδικασιών του Δημοσίου διαπερνά και το εσωτερικό των κομμάτων (τουλάχιστον των κυβερνητικών). Οι τεχνοκράτες και τεχνοπολιτικοί τείνουν περισσότερο να προωθούν τη διευκόλυνση των επενδύσεων συγκριτικά με τα στελέχη με πιο έντονο κομματικό προφίλ. Μεταξύ των τεχνοκρατών/τεχνοπολιτικών, αυτοί που έχουν μεγαλύτερη προϋπηρεσία στην αγορά είναι πιο δεκτικοί στα αιτήματα των επενδυτών συγκριτικά με όσους έχουν κάνει την καριέρα τους σε δημόσιους θεσμούς.⁵⁶

56. Στις συνεντεύξεις, ορισμένοι από τους συνομιλητές μας αναφέρονται ακροθι-

Οι φορείς που εκπροσωπούν επαγγέλματα η άσκηση των οποίων είναι συνδεδεμένη με το Δημόσιο τείνουν να υιοθετούν κριτική στάση. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για επαγγέλματα που απασχολούνται αποκλειστικά στο Δημόσιο (αρχαιολόγοι) και λιγότερο για επαγγέλματα που απασχολούνται τόσο στο Δημόσιο όσο και στην αγορά (μηχανικοί). Οι φορείς εκπροσώπησης του επιχειρηματικού κόσμου υποδέχονται θετικά τα νομοθετήματα που εξετάζουμε στο κεφάλαιο αυτό. Η βασική διαφοροποίηση στο εσωτερικό τους είναι ανάμεσα στους φορείς που εκπροσωπούν (και) μεγαλύτερους επενδυτές (ΣΕΒ, ΣΕΤΕ, ΠΕΦ), οι οποίοι είναι ανεπιφύλακτα υπέρ και πιέζουν για επέκταση των κινήτρων, και τους φορείς που εκπροσωπούν μικρότερες επιχειρήσεις (ΓΣΕΒΕΕ), οι οποίοι ζητούν ανάλογες πολιτικές και για τις μικρές επιχειρήσεις. Από την ευρύτερη κοινωνία πολιτών, την ισχυρότερη φωνή στα ζητήματα αυτά διατυπώνουν οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, οι οποίες τάσσονται με σαφήνεια στο στρατόπεδο της υπεράσπισης των διαδικασιών του Δημοσίου.

Η διαμάχη ανάμεσα στο επιχείρημα της προώθησης των επενδύσεων και το επιχείρημα των διαδικασιών του Δημοσίου είναι μια διαμάχη ανάμεσα σε διαφορετικές νομιμοποιητικές αξίες. Η προώθηση των επενδύσεων νομιμοποιείται στο όνομα της ανάπτυξης της εθνικής οικονομίας, η οποία συνιστά ένα από τα βασικά «δημόσια αγαθά» στο πεδίο της οικονομίας. Η αποδοχή της ανάπτυξης ως στόχου αποτελεί θεμελιώδη όρο για τη συμμετοχή στο καθιερωμένο πολιτικό παιχνίδι σε ό,τι αφορά την οικονομία. Πράγματι, δεν υπάρχει κοινοβουλευτική πολιτική δύναμη η οποία να υιοθετεί διαφορετική ατζέντα (π.χ. υπέρ της «απο-ανάπτυξης»), και τα κόμματα διαφοροποιούνται ως προς την εκδοχή της ανάπτυξης την οποία προκρίνουν (η «δίκαιη» ανάπτυξη του ΣΥΡΙΖΑ, η «ανάπτυξη χωρίς κέρδη» του ΚΚΕ κ.λπ.). Οι εκπρόσωποι του επιχειρηματικού κόσμου νομιμοποιούν τα αιτήματά τους, επίσης με αναφορά στην ανάπτυξη, υιοθετώντας τις κρατούσες εκδοχές της έννοιας (π.χ. όπως είναι στη σημερινή εποχή η «βιώσιμη ανάπτυξη») και δίνοντας έμφαση σε μια «ποσοτική» ερμηνεία της ανάπτυξης με τη χρήση στατιστικών στοιχείων. Από την άλλη, η υπεράσπιση των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης επικαλείται

γώς σε τέτοιες ενδοκυβερνητικές διαφοροποιήσεις, χωρίς, όμως, να επεκτείνονται για ευνόπτους λόγους.

τη νομιμότητα και άλλες μορφές μη-οικονομικών δημόσιων αγαθών, όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος, ο ολοκληρωμένος χωροταξικός σχεδιασμός και ο μνημειακός πλούτος της χώρας. Καθένα από αυτά τα δημόσια αγαθά αποτελεί πρόταγμα γύρω από το οποίο οργανώνονται διαφορετικοί επαγγελματικοί χώροι και τμήματα της κοινωνίας πολιτών (αρχαιολόγοι, μηχανικοί, χωροτάκτες, περιβαλλοντικές οργανώσεις).

Πίνακας 2.1.: Επενδυτικά έργα που έχουν ενταχθεί στο καθεστώς των Στρατηγικών Επενδύσεων κατά κλάδο και έτος

Έτος	Τουρισμός	ΑΠΕ	Ακίνητα*	Βιομηχανία**	Εμπόριο	Μαρίνες	Εξόρυξη	Επικοινωνίες	Υπηρεσίες προς τους παραγωγούς	Βιομηχανικά απόβλητα	Νέες τεχνολογίες	Σύνολο
2010												0
2011		3										3
2012	1	4					1					6
2013	2											2
2014					1							1
2015												0
2016	3											3
2017												0
2018	1							1				2
2019	6	3	2		1	1						13
2020	8	4		2								14
2021		2		1								3
2022	1	2	1			1			1	1	1	8
2023												
Σύνολο	22	18	3	3	2	2	1	1	1	1	1	55

Πηγή: Ιστοσελίδα της Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ, Πέριου 2016, ίδια επεξεργασία.

* Περιλαμβάνει σύνθετες αναπτύξεις κατοικιών, ξενοδοχείων, χώρων αναψυχής κ.λπ.

** Φαρμακοβιομηχανία, χαρτοβιομηχανία



Κεφάλαιο 3

Η κοινωνιογένεση ενός ιδιωτικού μονοπωλίου: η επένδυση της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά

Εισαγωγή

Το κεφάλαιο 3 είναι αφιερωμένο σε μια εμβληματική ξένη επένδυση, αυτή της κινεζικής COSCO στο λιμάνι του Πειραιά. Η επένδυση ξεκίνησε με την παραχώρηση δύο προβλήτων διαχείρισης εμπορευματοκιβωτίων το 2009, για να εξελιχθεί το 2016 σε μια πολύ μεγαλύτερης κλίμακας ιδιωτικοποίηση, του ίδιου του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ) που διαχειρίζεται το λιμάνι. Από θεωρητική άποψη, πρόκειται για μια τυπική περίπτωση στην οποία, όπως σημειώνει ο Crouch (βλ. κεφάλαιο 1), η ιδιωτικοποίηση δεν συνοδεύεται από αγοραιοποίηση. Από ιστορική άποψη, η επένδυση της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά αποτελεί ένα γεγονός-σταθμό: η παραχώρηση του μεγαλύτερου λιμανιού της Ελλάδας αποτελεί σημαντική ψηφίδα στην μεγάλη εικόνα του μετασχηματισμού του παγκόσμιου καπιταλιστικού συστήματος, στο πλαίσιο του οποίου η κινεζική οικονομία κλείνει ταχύτατα την απόσταση που τη χωρίζει από τις ΗΠΑ και μετατρέπεται σε εξαγωγέα κεφαλαίων σε μεγάλο βαθμό μέσα από τις κρατικές της επιχειρήσεις.

Μία βασική ιδιαιτερότητα του λιμανιού του Πειραιά, η οποία καθορίζει τις κοινωνικο-πολιτικές διαστάσεις της επένδυσης, είναι το ότι το λιμάνι βρίσκεται σε αδιάσπαστη χωρική, οικονομική και κοινωνική ενότητα με τις παραλιμένες πόλεις (Πειραιάς, Κερατσίνι, Δραπετσώνα, Πέραμα). Επιπλέον, το λιμάνι φιλοξενεί μεγάλο εύρος δραστηριοτήτων (βλ. Χάρτης 1). Γι' αυτούς τους λόγους, η ιδιωτικο-

Χάρτης 1: Διάταξη του λιμανιού του Πειραιά



Πηγή: *Olp.gr*, "Presentation of Financial Results 2020"

Σημείωση: Το λιμάνι του Πειραιά έχει ακτογραμμή μήκους άνω των 24 χιλιομέτρων και καλύπτει συνολική έκταση που ξεπερνάει τα 5 εκατ. τετραγωνικά μέτρα και εκτείνεται σε τέσσερις δήμους (Πειραιά, Κερατσινίου-Δραπετσώνας, Περάματος και Σαλαμίνας). Το λιμάνι φιλοξενεί σημαντικό εύρος δραστηριοτήτων που περιλαμβάνουν τον Επιβατικό Λιμένα (ο οποίος με τη σειρά του αποτελείται από τους σταθμούς ακτοπλοΐας και κρουαζιέρας), τους σταθμούς διακίνησης οχημάτων, τον Σταθμό Εμπορευματοκιβωτίων (Προβλήτες I, II και III) και τη Ναυπηγοεπισκευαστική Ζώνη. Εντός του Δήμου Πειραιά βρίσκονται οι πιο «ήπιες» δραστηριότητες του λιμανιού, η ακτοπλοΐα και η κρουαζιέρα, ενώ στους Δήμους Κερατσινίου-Δραπετσώνας και Περάματος εντοπίζονται οι εμπορικές υπηρεσίες και η ναυπηγοεπισκευή.

ποίηση του λιμανιού του Πειραιά μπορεί κάλλιστα να αποτελέσει το αντικείμενο τόσο διαφορετικών επιστημών όπως είναι η πολεοδομία, η πολιτική επιστήμη, η οικονομική των λιμένων, τα οικονομικά και η κοινωνιολογία των εργασιακών σχέσεων. Η μονοπωλιακή θέση του ΟΛΠ θέτει, επίσης, περίπλοκα νομικά ζητήματα. Από τη δική μας πλευρά, θα περιοριστούμε στην κοινωνιολογική ανάλυση, όπως την έχουμε ορίσει στο πρώτο κεφάλαιο. Θα επικεντρωθούμε στους βασικούς δρώντες που εμπλέκονται στην επένδυση, μελετώντας τις κοινωνικο-επαγγελματικές τους διαδρομές και προδιαθέσεις, τη στρατηγική χρήση των θεσμών και της επιστημονικής γνώσης, και, τέλος, τα αντιπαρατιθέμενα νομιμοποιητικά σχήματα που επικαλούνται οι

δρώντες για να δικαιολογήσουν τις θέσεις τους. Η περίοδος που θα μας απασχολήσει ξεκινάει από το 2006, όταν τίθενται τα θεμέλια για την είσοδο της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά, και φτάνει ως τον Ιούλιο του 2022, όταν εγκρίθηκε το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα και Μελέτη Διαχείρισης του ΟΛΠ υπό την ιδιοκτησία της COSCO.

Όπως και στο προηγούμενο κεφάλαιο, θα βασιστούμε σε πολυσχιδές υλικό, το οποίο περιλαμβάνει συνεντεύξεις με πολιτικά πρόσωπα της κεντρικής κυβέρνησης και, κυρίως, της τοπικής αυτοδιοίκησης, εταιρικά στελέχη, συνδικαλιστές, επιχειρηματίες, μέλη τοπικών κινήσεων και εκπροσώπους επιμελητηρίων¹ νομολογία και νομοθεσία· πρακτικά κρατικών φορέων· πρακτικά των κοινοβουλευτικών διαδικασιών (συνεδριάσεις Διαρκών Επιτροπών και της Ολομέλειας της Βουλής)· εταιρικά δημοσιεύματα (ανακοινώσεις, εκθέσεις, επιχειρησιακά σχέδια)· δημοσιεύματα στον Τύπο και, τέλος, δημοσιευμένα βιογραφικά σημειώματα των δρώντων.

Βραχύβιο άνοιγμα στον ανταγωνισμό

Η είσοδος της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά προκύπτει από τη συνάντηση δύο διακριτών ιστοριών: από τη μία, της θεσμικής εξέλιξης του ΟΛΠ και, από την άλλη, των ελληνοκινεζικών σχέσεων.

Το θεσμικό καθεστώς του ΟΛΠ (ίδρυση 1930) υπέστη μία σημαντική μεταβολή το 1999, όταν από δημόσιος οργανισμός μετατράπηκε σε ΑΕ (νόμος 2688) και στη συνέχεια (2003) εισήχθη στο Χρηματιστήριο Αθηνών με τη διάθεση του 25,5% των μετοχών του. Η μερική ιδιωτικοποίηση του Οργανισμού εντασσόταν στο ευρύτερο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων της εποχής, το οποίο πραγματοποιείτο μέσω της μετοχοποίησης και της σταδιακής μεταφοράς της ιδιοκτησίας σειράς ΔΕΚΟ σε ιδιώτες (Pagoulatos, 2005· Λαμπροπούλου, 2017). Ως σημαντικός σταθμός θα πρέπει να αναφερθεί το γεγονός ότι το 2002 το ελληνικό Δημόσιο παραχώρησε με σύμβαση στον ΟΛΠ για 40 χρόνια το δικαίωμα αποκλειστικής χρήσης και εκμετάλλευσης των γηπέδων, κτιρίων και εγκαταστάσεων της χερσαίας λιμενικής ζώνης (ιδιοκτήτης των οποίων παρέμεινε, όπως είναι συνταγματικά κατοχυρωμένο, το

1. Οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν μεταξύ Νοεμβρίου 2021 και Ιουλίου 2022.

Δημόσιο) έναντι ενός επίσιου ανταλλάγματος (2% επί του συνόλου των ενοποιημένων επίσιων εσόδων).²

Σε ό,τι αφορά τις ελληνοκινεζικές σχέσεις, από το 2000 αναθερμάνθηκαν. Μετά από αρκετά χρόνια (η τελευταία επίσκεψη Έλληνα πρωθυπουργού στην Κίνα ήταν το 1986), πραγματοποιήθηκαν συναντήσεις σε υψηλό πολιτικό επίπεδο, με σημαντικότερες την επίσκεψη του προέδρου της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας Jiang Zemin στην Ελλάδα το 2000 και την επίσκεψη του Έλληνα πρωθυπουργού Κώστα Σημίτη στην Κίνα το 2003 (Stroikos, 2022· Αντύπα, 2012). Οι επαφές αυτές αφορούσαν ευρύ φάσμα θεμάτων, που περιελάμβαναν την οικονομία (υποδοχή κινέζων τουριστών στην Ελλάδα, αποφυγή διπλής φορολογίας, συνεργασία σε αγροτικά θέματα), τη συνεργασία στο πλαίσιο των διεθνών οργανισμών (ελληνικό αίτημα για ανάδειξη της χώρας σε μη μόνιμο μέλος του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ για τη διετία 2005-7) και την αμοιβαία υποστήριξη σε γεωπολιτικά θέματα υψηλού ενδιαφέροντος για τις δύο πλευρές (Κυπριακό, Κοσσυφοπέδιο, Ταϊβάν και πολιτικής της «μίας Κίνας»).

Οι επαφές λάμβαναν χώρα στη βάση ευρύτερων μεταβολών της θέσης της Κίνας στην παγκόσμια οικονομία και των σχέσεών της, ειδικότερα, με την ΕΕ: το 1999 η Κίνα είχε κάνει ακόμη ένα βήμα στον μετασχηματισμό της σε μια «σοσιαλιστική οικονομία της αγοράς» με την αναθεώρηση του οικονομικού περιεχομένου του Συντάγματός της και το 2001 είχε ενταχθεί στον ΠΟΕ (Καλιτσώνης, 2019, σελ. 233-235· Mitter, 2022, σελ. 138)· το 2003, η ΕΕ και η Κίνα είχαν διακηρύξει την έναρξη μιας «Στρατηγικής Εταιρικής Σχέσης», η οποία ερχόταν σε συνέχεια της μεγέθυνσης των εμπορικών τους συναλλαγών από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και της πολιτικής τους σύγκλισης στην υπόθεση της εισβολής των ΗΠΑ στο Ιράκ (Huliaras and Petropoulos, 2014, σελ. 218· Narramore, 2008).

Με τη νέα ελληνική κυβέρνηση που προέκυψε από τις εκλογές του 2004, οι επαφές ανάμεσα σε Ελλάδα και Κίνα συνεχίστηκαν και αναβαθμίστηκαν. Το 2005 προχώρησε η συνεργασία ανάμεσα στις δύο χώρες σε θέματα ασφάλειας για την προετοιμασία των Ολυμπια-

2. Η σύμβαση είναι διαθέσιμη στους συνδέσμους <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/olp-01.pdf> και <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/olp-02.pdf>.

κών Αγώνων του Πεκίνου.³ Ορόσημο υπήρξε η επίσκεψη του πρωθυπουργού Κώστα Καραμανλή στο Πεκίνο το 2006, όπου συναντήθηκε με την κινεζική ηγεσία. Η κατάληξη της επίσκεψης ήταν η υπογραφή από τον Κ. Καραμανλή και τον Κινέζο ομόλογό του Wen Jiabao ενός κοινού ανακοινωθέντος για την καθιέρωση μιας «συνολικής στρατηγικής εταιρικής σχέσης» ανάμεσα στις δύο χώρες.⁴ Η συμφωνία αυτή κάλυπε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και συνεργασιών στο πλαίσιο των διεθνών οργανισμών (επίλυση του Κυπριακού, συνέχιση της πολιτικής της «μίας Κίνας», άρση του εμπάργκο όπλων κατά της Κίνας, αναγνώριση της Κίνας ως πλήρους οικονομίας της αγοράς από την ΕΕ, πυρηνικό ζήτημα της Κορεατικής Χερσονήσου), οικονομίας (σύσταση Φόρουμ Οικονομικής Συνεργασίας, συνεργασία σε μια σειρά κλάδων όπως το περιβάλλον, οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, τα αγροτικά προϊόντα, οι υποδομές, ο τουρισμός κ.λπ.), εκπαίδευσης και πολιτισμού (ειδικά αναφορικά με τη διοργάνωση Έτους Κίνας το 2008 στην Ελλάδα).

Στο πλαίσιο των συζητήσεων που πραγματοποιήθηκαν σε αυτό το ταξίδι, ξεχωριστή θέση κατείχε η συνεργασία στη ναυπηγική και τη ναυτιλία. Για τη διερεύνηση αυτών των ζητημάτων, τη δεύτερη ημέρα της επίσκεψης ο Κ. Καραμανλής πραγματοποίησε ξεχωριστή συνάντηση με τον πρόεδρο της COSCO Captain Wei Jiafu, όπου φέρεται ότι συζήτησαν την προοπτική της Ελλάδας ως κόμβου των διεθνών θαλάσσιων μεταφορών.⁵ Το κοινό ανακοινωθέν σημείωνε σχετικά με τα ναυτιλικά ζητήματα ότι:

«[...] οι δύο πλευρές είναι αποφασισμένες να διευκολύνουν τη συνεργασία μεταξύ διαχειριστών λιμενικών υποθέσεων, καθώς και άλλων διαχειριστών στις μεταφορές, την ασφάλεια και τη λιμενική κατασκευή στις δύο χώρες. Και οι δύο πλευρές ενθαρρύνουν τη συνεργασία μεταξύ των λιμανιών και των ναυτιλιακών επιχειρήσεων

3. Το σχετικό Δελτίο Τύπου του ελληνικού Υπουργείου Δημόσιας Τάξης (3/11/2005) είναι διαθέσιμο στο <https://www.minocp.gov.gr/2008/05/08/03-11-2005-ypegrafi-sto-pekino-to-mnimonio-synergasias-se-themata-asfaleias-gia-tous-olybiakous-agonas-tou-2008/>.

4. Το πλήρες κείμενο του κοινού ανακοινωθέντος είναι διαθέσιμο στο http://lt.china-office.gov.cn/eng/xwdt/200601/t20060119_2684176.htm.

5. Βλ. Huliaras and Petropoulos, 2014, σελ. 225 και <https://www.tovima.gr/2009/10/18/finance/i-istoria-mias-paraxwrisis/>.

και συμβάλλουν από κοινού στην πραγματοποίηση απευθείας θαλάσσιων και διαμετακομιστικών μεταφορών μέσω των λιμανιών κάθε πλευράς σε γειτονικές χώρες και περιοχές».⁶

Το κινεζικό ενδιαφέρον για τα ελληνικά λιμάνια που εκδηλώθηκε σε αυτή την επίσκεψη, καθώς και σε έναν αριθμό συναντήσεων που ακολούθησαν το 2007 (επίσκεψη του αναπληρωτή πρωθυπουργού της Κίνας Hua Jianmin στην Ελλάδα τον Ιανουάριο, επίσκεψη του υπουργού Οικονομικών Γ. Αλογοσκούφη στην Κίνα τον Μάρτιο, επίσκεψη της υπουργού Εξωτερικών Ν. Μπακογιάννη και του υφυπουργού Εξωτερικών Ε. Στυλιανίδη στην Κίνα τον Μάιο, βλ. Αντύπα, 2012· Huliaras and Petropoulos, 2014, σελ. 225), ώθησαν την ελληνική κυβέρνηση στην αναζήτηση τρόπων συνεργασίας. Εξετάσθηκε το ενδεχόμενο απευθείας ανάθεσης της διαχείρισης του λιμανιού του Πειραιά στην COSCO με διακρατική συμφωνία, ιδέα η οποία προσέκρουσε στην αντίδραση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.⁷ Ο υπουργός Ναυτιλίας Μανώλης Κεφαλογιάννης προώθησε την ανάπτυξη του λιμανιού του Τυμπακίου στο Ηράκλειο Κρήτης ως διαμετακομιστικού κόμβου.⁸ Στην κατεύθυνση αυτή, υπέγραψε μνημόνιο συνεργασίας με τη Νότια Κορέα, ενώ εκπρόσωποι του ομίλου China Shipping Group επισκέφθηκαν την Κρήτη στα τέλη του 2005.⁹ Ο Κ. Καραμανλής προέκρινε τελικά τη λύση του Πειραιά (Huliaras and Petropoulos, 2014) και ο Γ. Βουλγαράκης, ο οποίος διαδέχθηκε τον Μ. Κεφαλογιάννη στη θέση του υπουργού Ναυτιλίας τον Σεπτέμβριο του 2007, προώθησε διεθνή πλειοδοτικό διαγωνισμό για την παραχώρηση μέρους των λειτουργιών του κεντρικού λιμανιού της χώρας.

Ο διαγωνισμός προκηρύχθηκε τον Ιανουάριο του 2008 από τον ΟΛΠ και είχε ως αντικείμενο τη σύναψη σύμβασης για την παραχώρηση μέρους του Σταθμού Εμπορευματοκιβωτίων (ΣΕΜΠΟ) του λιμανιού του Πειραιά. Προσφορές κατατέθηκαν από την COSCO Pacific

6. Μετάφραση των συγγραφέων από την αγγλική.

7. Βλ. Huliaras and Petropoulos, 2014, σελ. 226 και <https://www.tovima.gr/2009/10/18/finance/i-istoria-mias-paraxwrisis/>.

8. Βλ. Huliaras and Petropoulos, 2014, σελ. 226· Μπαρδούνας, 2005 και Σκορδίνης, 2008. Βλ., επίσης, την αναφορά του Μ. Κεφαλογιάννη στη Βουλή τον Δεκέμβριο του 2006 (Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 21/12/2006, Ν', σελ. 3003).

9. Βλ. Huliaras and Petropoulos, 2014, σελ. 226 και Μπαρδούνας, 2005.

Limited, θυγατρική της COSCO στον κλάδο της εκμετάλλευσης σταθμών εμπορευματοκιβωτίων, και από την Hutchison, η έδρα της οποίας είναι το Χονγκ Κονγκ,¹⁰ μεταξύ των οποίων πλειοδότησε η πρώτη και ανακηρύχθηκε προσωρινός ανάδοχος από το ΔΣ του ΟΛΠ τον Ιούνιο του 2008.¹¹ Ακολούθησε ένα διάστημα διαπραγματεύσεων ανάμεσα στην ελληνική πλευρά (κυβέρνηση και ΟΛΠ) και την COSCO. Η σύμβαση υπογράφηκε τον Νοέμβριο του 2008 ανάμεσα στον ΟΛΠ και την Σταθμός Εμπορευματοκιβωτίων Πειραιά Μονοπρόσωπη ΑΕ (ΣΕΠ), η οποία είναι θυγατρική της COSCO,¹² και έφτασε στη Βουλή για κύρωση τον Φεβρουάριο του 2009.

.....

Πλαίσιο 3.1. Η COSCO με μια ματιά¹³

Η COSCO ιδρύθηκε το 1961 ως εταιρεία υπό τον άμεσο έλεγχο του Υπουργείου Μεταφορών της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας και μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 ήταν η μόνη κινεζική εταιρεία εγχώριων και διεθνών ναυτιλιακών μεταφορών. Κατά τη δεκαετία του 1990, όταν επιτράπηκε η μερική μετοχοποίηση των κρατικών κινεζικών επιχειρήσεων (Καλτσώνης, 2019, σελ. 230) και απορρυθμίστηκε η αγορά ναυτιλιακών υπηρεσιών, η θέση της COSCO μεταβλήθηκε. Η εταιρεία έπαψε να είναι κρατικό μονοπώλιο, εισήχθη στα χρηματιστήρια του Χονγκ Κονγκ και της Σανγκάης και ένα μέρος της ιδιοκτησίας πέρασε σε ιδιώτες (47,2% το 2016), αν και συνέχισε να λαμβάνει κρατική υποστήριξη και να ελέγχεται από την κυβέρνηση. Ο όμιλος COSCO, όπως υφίσταται σήμερα, προέκυψε μέσα από μια σειρά συγχωνεύσεων και απορροφήσεων τις δεκαετίες 1990 και 2000

10. Η Hutchison συμμετείχε στον διαγωνισμό σε συνεργασία με δύο ελληνικές εταιρείες, την Alaris και τη ΛΥΔ του ομίλου Λαυρεντιάδη, βλ. τη σχετική ανακοίνωση του ΟΛΠ (12/5/2008), η οποία είναι διαθέσιμη στο https://olp.gr/images/GR_PDF/Etairikes/2008/12052008.pdf.

11. Βλ. την ανακοίνωση του ΟΛΠ (24/6/2008) στο https://olp.gr/images/GR_PDF/Etairikes/2008/Anak_Diag_SEMPO_Gr.pdf.

12. Βλ. την ανακοίνωση του ΟΛΠ (25/11/2008) στο https://olp.gr/en/GR_PDF/Deltia_Typou/2008/Anakoinosi_Ypografi.pdf.

13. Η παρουσίαση της COSCO που ακολουθεί βασίζεται, εκτός αν αναφέρεται διαφορετικά, στο Zheng and Smith, 2017.

(το 1993 με τις PENAVIDEO, China Automobile Transportation Company, China Ship Fuel Supply Company· το 2005 με την China Ocean Shipping Tally Company και το 2015 με την China Shipping – μετά τη συγχώνευση του 2016 ο Όμιλος μετονομάστηκε σε China COSCO Shipping Group).

Υπεύθυνες για τις κύριες δραστηριότητες του Ομίλου, οι οποίες μας ενδιαφέρουν εδώ, είναι τρεις θυγατρικές: α. η COSCO Container Lines (COSCON), η οποία ασχολείται με τη διακίνηση φορτίων εμπορευματοκιβωτίων, β. η COSCO Bulk, η οποία ασχολείται με τη μεταφορά ξηρού και χύδην φορτίου, και γ. η COSCO SHIPPING Ports Limited (πρώην COSCO Pacific), η οποία είναι διαχειριστής λιμανιών. Στα τέλη του 2022, ο στόλος του Ομίλου περιλαμβάνει 1394 πλοία και είναι πρώτος σε χωρητικότητα στον κόσμο (τρίτος στα φορτία εμπορευματοκιβωτίων και πρώτος στο ξηρό χύδην φορτίο και τα τάνκερ).¹⁴ Ταυτόχρονα, έχει επενδύσει σε 56 τερματικούς σταθμούς σε όλον τον κόσμο.¹⁵ Για την οργάνωση της παγκόσμιας δραστηριότητάς της, η COSCO διαθέτει πέντε περιφερειακές έδρες στο Χονγκ Κονγκ, τη Γερμανία, τις ΗΠΑ, τη Νότια Αφρική και την Αυστραλία.

Η COSCO συγκαταλέγεται στους μεγάλους κυβερνητικά ελεγχόμενους επιχειρηματικούς ομίλους της Κίνας (*yangqi*, βλ. Li, 2016), οι οποίοι προορίζονται να λειτουργούν ως εθνικοί πρωταθλητές της χώρας. Οι μεγάλες αυτές επιχειρήσεις συνδέονται μεταξύ τους και με χρηματοπιστωτικούς ομίλους με σταυροειδείς συμμετοχές, συγκροτώντας το αντίστοιχο των *kereitsu* και των *chaebols* στα οποία βασίστηκε ιστορικά η ανάπτυξη της Ιαπωνίας και της Νότιας Κορέας, αντίστοιχα. Η διασύνδεση των μεγάλων κινεζικών εταιρειών διευκολύνει τη διεθνοποίησή τους, αμβλύνει το ρίσκο εξαγοράς κρατικών περιουσιακών στοιχείων από ξένες επιχειρήσεις και εξασφαλίζει χρηματοδοτική σταθερότητα. Σε ό,τι αφορά στην COSCO, το 2016-7 κατείχε μετοχές σε μία σειρά ηγετικών κρατικών εταιρειών (την τράπεζα China Merchant Bank, την ασφαλιστική εταιρεία Ping` An Insurance, το βιομηχανικό πάρκο Suzhou και τη χρηματιστη-

14. Βλ. <https://en.coscoshipping.com/col/col6918/index.html>.

15. Ο.π.

ριακή εταιρεία Guotong Security). Αντίστροφα, την ίδια εποχή το 15% της COSCO ελεγχόταν από κινεζικές εμπορικές τράπεζες και ασφαλιστικές εταιρείες.

Η στρατηγική παγκοσμιοποίησης της COSCO ανάγεται στα τέλη της δεκαετίας του 1990, όταν από περιφερειακός παίκτης που συνέδεε την Κίνα με τη νοτιοανατολική Ασία, και την Ασία με την Αφρική, άρχισε να επικεντρώνεται στη διασύνδεση της Ασίας με την Ευρώπη και την Αμερική. Ταυτόχρονα, από τις ναυτιλιακές υπηρεσίες επεκτάθηκε στη διαχείριση λιμανιών και τα logistics. Λίγα χρόνια πριν ο Όμιλος αναλάβει τις δύο προβλήτες του λιμανιού του Πειραιά είχε αποκτήσει μέρος των λιμανιών της Νάπολης (50% το 2002) και της Αμβέρσας (20% το 2004). Για την COSCO, η στρατηγική παγκοσμιοποίησης, η επέκτασή της στη διαχείριση λιμανιών και οι συγχωνεύσεις που ήδη αναφέραμε αποτελούσαν απαντήσεις στην κρίση που έπληξε τη νοτιοανατολική Ασία το 1998, και στον ανταγωνισμό μεταξύ των κορυφαίων ναυτιλιακών εταιρειών του κόσμου, που ωθεί τις εταιρείες στη μείωση των χρόνων διεκπεραίωσης, την αύξηση της παραγωγικότητας και τη συμπίεση του κόστους των logistics. Από μια γενικότερη άποψη, η παγκοσμιοποίηση της COSCO εντάχθηκε στην στρατηγική «Go Global», την οποία ανακήρυξε η κινεζική κυβέρνηση για τις κρατικές επιχειρήσεις το 2001. Ως αποτέλεσμα αυτής της κρατικής στρατηγικής, οι κινεζικές άμεσες ξένες επενδύσεις γνώρισαν μια ραγδαία αύξηση μετά το 2003 (ως το 2018 η Κίνα έφτασε να καταλαμβάνει τη δεύτερη θέση στον κόσμο μετά τις ΗΠΑ), κατευθυνόμενες αρχικά σε χώρες πλούσιες σε πρώτες ύλες και στη συνέχεια στον έλεγχο υποδομών (στις μεταφορές, την ενέργεια και τις τηλεπικοινωνίες) και σε χώρες με υψηλή τεχνολογία (Kratz, 2018).

.....

Η σύμβαση είχε διάρκεια 35 ετών. Η ΣΕΠ αποκτούσε το αποκλειστικό δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης της Προβλήτας II του ΣΕΜΠΟ, η οποία είχε κατασκευαστεί το 1993-4. Στην Προβλήτα II, η παραχωρησιούχος αναλάμβανε να υλοποιήσει μια σειρά επενδύσεων για την αναβάθμισή της. Επίσης, η ΣΕΠ αποκτούσε το δικαίωμα να κατασκευάσει, να εξοπλίσει και να εκμεταλλεύεται το ανατολικό

τήμα μίας νέας προβλήτας (Προβλήτα ΙΙΙ), η οποία είχε σχεδιαστεί από το 2001.¹⁶ Μετά το πέρας της σύμβασης, οι υποδομές και ανωδομές που θα είχε κατασκευάσει η ΣΕΠ θα επέστρεφαν στο Δημόσιο. Το οικονομικό αντάλλαγμα προς τον ΟΛΠ περιελάμβανε ένα εφάπαξ ποσό (50 εκατ. ευρώ), ένα σταθερό ετήσιο ενοίκιο (το οποίο υπολογιζόταν με βάση το μήκος των θέσεων πλεύρισης των πλοίων) και ένα ετήσιο αντάλλαγμα ως ποσοστό επί των κατ' έτος ενοποιημένων εσόδων της ΣΕΠ. Επιπλέον, η ΣΕΠ θα απολάμβανε μια σειρά φοροαπαλλαγών¹⁷ στη βάση του νόμου 2687 του 1953 (βλ. κεφάλαιο 2), οι οποίες συμφωνήθηκαν κατά τις διαπραγματεύσεις που ακολούθησαν τον διαγωνισμό. Ο ΟΛΠ διατηρούσε τον έλεγχο της Προβλήτας Ι, η οποία ήταν ακόμη υπό κατασκευή¹⁸ και οι εργαζόμενοί του, για μια μεταβατική περίοδο λίγων μηνών, θα απασχολούνταν στην Προβλήτα ΙΙ, έως ότου η ΣΕΠ προσλάμβανε νέους εργαζόμενους και ολοκληρώνονταν οι εργασίες στην Προβλήτα Ι. Σε ό,τι αφορά στους εργαζόμενους του ΟΛΠ, η ελληνική κυβέρνηση τους έδινε τη δυνατότητα, εφόσον δεν ήθελαν να συνεχίσουν να εργάζονται για τον οργανισμό, να ενταχθούν σε πρόγραμμα πρόωρης συνταξιοδότησης ή να μεταταχθούν σε άλλη υπηρεσία του Δημοσίου ή του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

16. Για μια εξιστόρηση του σχεδιασμού των προβλήτων του ΣΕΜΠΟ, βλ. την εισήγηση του Νίκου Αναστασόπουλου, τότε διευθύνοντα συμβούλου του ΟΛΠ στη Συνεδρίαση της Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου της Βουλής στις 19/2/2008.

17. Οι φοροαπαλλαγές αυτές περιελάμβαναν: α. την απαλλαγή της COSCO από τον φόρο εισοδήματος επί των δεδουλευμένων τόκων που θα αποκτούσε κατά το χρονικό διάστημα μέχρι την ημερομηνία έναρξης λειτουργίας της Προβλήτας ΙΙΙ, β. τη δυνατότητα της κινεζικής εταιρείας να μεταφέρει ζημίες προς συμψηφισμό με φορολογητέα κέρδη επόμενων χρήσεων χωρίς χρονικό περιορισμό, γ. την απαλλαγή από τον ελληνικό φόρο εισοδήματος για τις εταιρείες ή κοινοπραξίες εκτός Ελλάδας που θα παρείχαν στην COSCO υλικά, εργασίες ή υπηρεσίες εκτός Ελλάδας, δ. την επιστροφή πιστωτικού υπολοίπου ΦΠΑ προς την COSCO, ε. την απαλλαγή από τέλη χαρτοσήμου για τις συμβάσεις δανείων που θα χρηματοδοτούσαν την COSCO για την υλοποίηση της σύμβασης με τον ΟΛΠ, στ. την απαλλαγή από τέλη χαρτοσήμου για τις αποζημιώσεις που καταβάλλονται από τον ΟΛΠ και βρίσκονται εκτός πεδίου εφαρμογής του Κώδικα ΦΠΑ. Για το περιεχόμενο και το σκεπτικό των φοροαπαλλαγών αυτών, βλ. την εισήγηση του υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών Αντώνη Μπέζα στη Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, 4/3/2009, Η', σελ. 6820-6822.

18. Η σύμβαση για την κατασκευή της Προβλήτας Ι είχε υπογραφεί τον Μάρτιο του 2003, βλ. τη σχετική ανακοίνωση του ΟΛΠ, 10/3/2005, στο https://olp.gr/images/GR_PDF/Etairikes/2004-2007/10032005.pdf.

Η σύμβαση ανάμεσα στον ΟΛΠ και τη ΣΕΠ-COSCO μπορεί να εξηγηθεί σύμφωνα με το αναλυτικό πλαίσιο συγγραφέων όπως ο John Dunning (βλ. κεφάλαιο 1), με βάση τα πλεονεκτήματα των δύο πλευρών. Η επίσημη επιχειρηματολογία της ελληνικής κυβέρνησης και του ΟΛΠ ακολουθεί μια παρόμοια λογική. Ήδη από την υποβολή της προσφοράς της COSCO, ο ΟΛΠ τόνιζε¹⁹ ότι η κινεζική εταιρεία είναι «ο πέμπτος μεγαλύτερος παγκόσμιος διαχειριστής τερματικών σταθμών με παρουσία σε 18 λιμάνια, 27 τερματικούς σταθμούς και με 39,8εκ. TEU διακίνηση το 2007». Χάρη σε αυτά τα χαρακτηριστικά της, η COSCO θα μπορούσε να συμβάλει στις επιδιώξεις του ελληνικού λιμανιού. Το γεγονός ότι η εταιρεία (όπως και η Hutchison) προερχόταν από τη νοτιοανατολική Ασία, η οποία, μέσω της ανάπτυξης της Κίνας, «αποτελεί την κινητήρι δύναμη για την χωρίς προηγούμενο ανάπτυξη του παγκοσμίου θαλασσιού εμπορίου, οπωσδήποτε συνδυάζεται αρμονικά με το στρατηγικό στόχο για τη μετατροπή του ΟΛΠ σε κυρίαρχο διαμετακομιστικό κέντρο για τις αγορές της Μ[αύρης] Θάλασσας, των Βαλκανίων και της Μεσογείου εν γένει».

Ο υπουργός Ναυτιλίας Αναστάσης Παπαλγούρας σημείωνε στην Ολομέλεια της Βουλής (Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 3/3/2009, Ζ', σελ. 6780) ότι οι λιμένες που διεκδικούν ένα μερίδιο της ραγδαίας παγκόσμιας ανάπτυξης της διακίνησης των αγαθών με εμπορευματοκιβώτια (υπερτριπλασιασμός σε μία δεκαετία) έρχονται αντιμέτωποι με ένα ολιγοπώλιο στη διαχείριση των λιμανιών και τη διακίνηση των φορτίων:

«[...] τα λιμάνια, παγκόσμια, ελέγχονται σήμερα από ελάχιστους – έξι ή επτά – παγκόσμιους λιμενικούς διαχειριστές, οι οποίοι λειτουργούν τερματικούς σταθμούς ή λιμάνια πετυχαίνοντας οικονομίες κλίμακας και ταυτόχρονα ελέγχουν πλοία, φορτία και εμπορικές διαδρομές. Αυτοί οι ελάχιστοι τον αριθμό – έξι ή επτά είπα – λιμενικοί διαχειριστές, διακινώντας το 70% των εμπορευματοκιβωτίων στην Ευρώπη και το 40% παγκοσμίως, ρυθμίζουν αποφασιστικά πλέον τη μεταφορά του φορτίου και κυρίως κατευθύνουν το φορτίο στα λιμάνια του ελέγχου τους».

19. Ανακοίνωση του ΔΣ του ΟΛΠ, 12/5/2008, στο https://olp.gr/images/GR_PDF/Etairikes/2008/12052008.pdf.

Μεταξύ αυτών των εταιρειών συγκαταλέγεται η COSCO, η οποία συνεπώς ήταν ελκυστική για το λιμάνι του Πειραιά χάρη στα κεφάλαιά της, την τεχνογνωσία της, τον έλεγχο ενός δικτύου τερματικών σταθμών εμπορευματοκιβωτίων σε διάφορα λιμάνια, τον στόλο και τα φορτία που διακινεί. Επιπλέον, καθώς ήταν κρατικά ελεγχόμενη εταιρεία, η συνεργασία με την COSCO ενδυνάμωνε τη σχέση της Ελλάδας με την Κίνα ως ανερχόμενη παγκόσμια οικονομική δύναμη.

Από την άλλη, το λιμάνι του Πειραιά προσέφερε στην COSCO κυρίως τη γεωγραφική του θέση, η οποία το καθιστά πολύτιμο για τη διάθεση των κινεζικών εμπορευμάτων σε σημαντικές αγορές, μεταξύ των οποίων και της ΕΕ:

«Η χώρα μας μέσω του λιμένα του Πειραιά γίνεται πλέον σημαντικός κόμβος διαμετακομιστικού εμπορίου και βασική πύλη της Ευρώπης για τα κινεζικά προϊόντα που κατακλύζουν πια τις ευρωπαϊκές αγορές.

Ο Πειραιάς με τη γεωγραφικά κομβική θέση στην εμπορική διαδρομή Ασίας-Ευρώπης και σε απόσταση μόλις 92 μιλίων από τη βέλτιστη διαδρομή Σουέζ-Γιβραλτάρ συνδέει πλέον τη Νοτιοανατολική Ασία με τα Βαλκάνια, τη Μαύρη Θάλασσα, τη Μέση Ανατολή, την Ανατολική Μεσόγειο και συνολικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση. [...] εδραιώνεται πια ο Πειραιάς ως ισχυρό ναυτιλιακό κέντρο καθώς ενισχύεται σημαντικά από την προσέλκυση νέων εταιρειών, αλλά και από την ενίσχυση των ήδη υφιστάμενων» (Αναστάσης Παπαληγούρας, Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 3/3/2009, Ζ', σελ. 6780-6782).

Ο Α. Παπαληγούρας, όπως και άλλα μέλη της κυβέρνησης, συμπλήρωναν ότι η επένδυση της COSCO θα συνεπαγόταν πολλαπλά οφέλη για το λιμάνι του Πειραιά και την ελληνική οικονομία. Τα οφέλη περιελάμβαναν την υλοποίηση επενδύσεων για τον εκσυγχρονισμό των προβλήτων του λιμανιού (περίπου 620 εκατ. ως το τέλος της σύμβασης) για τις οποίες δεν είχε τους απαραίτητους πόρους ο ΟΛΠ, την αύξηση της δυναμικότητας του λιμανιού (αναμενόταν τριπλασιασμός των εμπορευματοκιβωτίων με την έλευση της COSCO), τη δημιουργία χιλίων νέων θέσεων στο λιμάνι, την ανάπτυξη της παραλιμενικής βιομηχανίας (προμήθειες καυσίμων, πρακτόρευση, τροφοδοσίες, ναυπηγοεπισκευή) και την ενίσχυση της εμπορικής συνεργασίας

με την Κίνα (Αναστάσης Παπαληγούρας, Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 3/3/2009, Ζ', σελ. 6780-6782).

Τα πλεονεκτήματα των δύο πλευρών (ισχυρή θέση στην παγκόσμια ολιγοπωλιακή ναυτιλιακή αγορά στην περίπτωση της COSCO και προνομιακή γεωγραφική θέση και ιδιότητα του κράτους-μέλους της ΕΕ στην περίπτωση της Ελλάδας) εξηγούν πράγματι σε σημαντικό βαθμό τη σύναψη της συμφωνίας ανάμεσα στην κινεζική εταιρεία και την ελληνική κυβέρνηση. Αυτό συμβαίνει διότι οι υπολογισμοί με βάση τα πλεονεκτήματα των δύο πλευρών αποτελούν μέρος των *συνειδητών στρατηγικών* των προσώπων που λαμβάνουν τις αποφάσεις για λογαριασμό της εταιρείας και της χώρας υποδοχής. Το επιχείρημά μας σε αυτό το βιβλίο είναι ότι η ανάλυση με βάση τα πλεονεκτήματα μένει ανολοκλήρωτη, αν δεν λάβουμε υπόψη τις κοινωνικά κατασκευασμένες προδιαθέσεις των δρώντων. Οι προδιαθέσεις αυτές καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο πολιτικοί και εταιρικά στελέχη αποτιμούν και χρησιμοποιούν τα πλεονεκτήματα προκειμένου να απαντήσουν στις προκλήσεις του πολιτικού και οικονομικού ανταγωνισμού. Όπως θα δούμε, η συμμαχία που προώθησε την επένδυση της COSCO στον Πειραιά αποτελείται από τις πολιτικές ηγεσίες Ελλάδας και Κίνας, τα ανώτερα διοικητικά στελέχη της COSCO και μέρους του ελληνικού εφοπλιστικού κόσμου, ενώ υποστηρίχθηκε σε τοπικό επίπεδο από τμήμα των εργοδοτικών φορέων. Η συμμαχία που εναντιώθηκε στην επένδυση είχε στο επίκεντρό της τους εργαζόμενους του ΟΛΠ, τους οποίους υποστήριξαν κόμματα της αντιπολίτευσης και μέρος της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι Χουλιάρας και Πετρόπουλος (Huliaras and Petropoulos, 2014, ειδικά σελ. 222-226) έχουν δείξει τη συμβολή του εφοπλιστικού κόσμου στην επένδυση της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά. Στα χρόνια που προηγήθηκαν της επένδυσης, οι Έλληνες εφοπλιστές είχαν ανεπτυγμένες συναλλαγές με την Κίνα. Τα ελληνόκτητα πλοία μετέφεραν με αυξανόμενο ρυθμό τα κινεζικά προϊόντα, ειδικά από το 2005 και μετά (ό.π., σελ. 222), όπως επίσης αυξάνονταν οι παραγγελίες πλοίων στα κινεζικά ναυπηγεία από Έλληνες εφοπλιστές.²⁰ Μεγάλες

20. Οι Χουλιάρας και Πετρόπουλος αναφέρουν, στηριζόμενοι στο Stasinopoulos (2012), ότι μετά το 2000 είχαν γίνει 500 παραγγελίες πλοίων σε κινεζικά ναυπηγεία, εκ των οποίων οι 155 είχαν παραδοθεί ως το 2012. Σύμφωνα με στοιχεία από το Ελ-

ελληνικές ναυτιλιακές εταιρείες συμφερόντων εφοπλιστών όπως οι Κωνσταντακόπουλος, Λασκαρίδης και Τσάκος είχαν μακροχρόνια παρουσία με γραφεία και δραστηριότητες στην Κίνα. Σε αυτό το υπόβαθρο, φαίνεται ότι συγκεκριμένοι εφοπλιστές έπαιξαν έναν διαμεσολαβητικό ρόλο για την προσέγγιση ελληνικής κυβέρνησης και COSCO. Οι Χουλιάρας και Πετρόπουλος παρουσιάζουν μια σειρά συναντήσεων και δημόσιων εκδηλώσεων που μαρτυρούν ότι έναν τέτοιο ρόλο έπαιξε ιδιαίτερα ο καπετάν Βασίλης Κωνσταντακόπουλος. Ο Κοπάκης (2011, σελ. 248-249) αναφέρεται, επίσης, στο ίδιο πρόσωπο, καθώς και στη συμμετοχή του καπετάν Παναγιώτη Τσάκου σε ελληνική αποστολή με επικεφαλής τον υφυπουργό Ε. Στυλιανίδη στην Κίνα το 2005 (πρβλ. και Αντύπα, 2012).

Θα μπορούσαμε να συμπληρώσουμε αυτήν την εικόνα αναφερόμενοι, επιπλέον, στον διευθύνοντα σύμβουλο του ΟΛΠ κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την είσοδο της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά, Νίκο Αναστασόπουλο. Ο Ν. Αναστασόπουλος, ο οποίος, όπως θα δούμε και στη συνέχεια, υποστήριξε σθεναρά την επένδυση, ήταν εταιρικό στέλεχος που συνδεόταν με τον εφοπλιστικό κόσμο ως μέτοχος στην εταιρεία Star Bulk του Πέτρου Παππά.²¹

Οι Χουλιάρας και Πετρόπουλος συμπεραίνουν ότι η παρέμβαση των εφοπλιστών αποτελεί μία περίπτωση «ιδιωτικοποίησης» της εξωτερικής πολιτικής, με την έννοια ότι όχι μόνο διευκόλυνε αλλά δρομολόγησε την επένδυση της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά (Huliaras and Petropoulos, 2014, σελ. 217, 228). Υποστηρίζουν ότι η στροφή της Ελλάδας προς την Κίνα δεν φαίνεται να εξηγείται από άλλους παράγοντες που λαμβάνουν υπόψη συνήθως οι μελετητές της εξωτερικής πολιτικής, όπως είναι οι μεταβολές της διεθνούς θέσης της Ελλάδας, οι κυβερνητικές αλλαγές ή πιέσεις της κοινής γνώμης

ληνοκινεζικό Ινστιτούτο Ανάπτυξης και άλλες πηγές που παραθέτει ο Τόντσεφ (2016, σελ. 151), το 2013 ελληνόκτητα πλοία μετέφεραν περίπου το 60% των εξαγωγών της Κίνας και το 2014 έγιναν 495 νέες παραγγελίες από ελληνικές ναυτιλιακές εταιρείες σε κινεζικά ναυπηγεία.

21. Μετά την αποχώρησή του από τον ΟΛΠ τον Νοέμβριο του 2009, ο Ν. Αναστασόπουλος συνέχισε να εργάζεται στη Star Bulk, με τον ιδιοκτήτη της οποίας διατηρούσε προσωπική φιλία. Ο Ν. Αναστασόπουλος ήταν μηχανολόγος-πλεκτρολόγος και είχε διατελέσει παλαιότερα γενικός διευθυντής της ΜΕΤΚΑ. Βλ. Τσαμπόπουλος, 2021 και <https://www.naftemporiki.gr/maritime/1162789/efyge-apo-ti-zoi-o-proin-diefthnon-symvoulos-tou-olp-nikos-anastasopoulos/>.

(ό.π., σελ. 217). Οι δύο συγγραφείς τεκμηριώνουν πειστικά τον ρόλο των εφοπλιστών και, πράγματι, η δυναμική που παρουσίασε η σχέση των Ελλήνων εφοπλιστών με την Κίνα μετά το 2008 (Τόντσεφ, 2016) μάς επιτρέπει να υποθέσουμε ότι η επένδυση της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά αποτέλεσε μέρος μιας ευρύτερης διευθέτησης των σχέσεων ανάμεσα στις κυβερνήσεις και τις ναυτιλιακές δυνάμεις της Ελλάδας και της Κίνας. Ωστόσο, θα διαφωνήσουμε με το συμπέρασμα των Χουλιάρα και Πετρόπουλου ως προς τον κεντρικό ρόλο της ιδιωτικής εφοπλιστικής πρωτοβουλίας. Θα υποστηρίξουμε ότι η διαμεσολάβηση των εφοπλιστών ήταν όντως σημαντική, αλλά σε μια διαδικασία η οποία χαρακτηρίστηκε από την *πρωτοκαθεδρία του πολιτικού κεφαλαίου*.

Η εξέταση της πορείας της COSCO (βλ. Πλαίσιο 3.1) φανερώνει ότι πρόκειται για μια εταιρεία, η οποία διεκδίκησε μια θέση στην παγκόσμια ολιγοπωλιακή αγορά ναυτιλιακών μεταφορών και διαχείρισης λιμένων χτίζοντας τα πλεονεκτήματά της μέσα από ενέργειες (ιδιαίτερα συγχωνεύσεις και απορροφήσεις), οι οποίες ήταν υπό πολιτική καθοδήγηση. Η σημασία του πολιτικού κεφαλαίου καταδεικνύεται ακόμη εντονότερα αν λάβουμε υπόψη τα χαρακτηριστικά της ανώτατης διοίκησης της εταιρείας. Όπως συμβαίνει και στις άλλες μεγάλες κρατικά ελεγχόμενες επιχειρήσεις της Κίνας, η ανώτερη διοίκηση της COSCO διορίζεται από την κυβέρνηση της Κίνας (κρατικό συμβούλιο) ή την προτείνει το αρμόδιο υπουργείο και την εγκρίνει η κυβέρνηση, ενώ στη διοίκηση, συμμετέχει, επίσης, αντιπρόσωπος του ΚΚΚ (Zheng and Smith, 2017, σελ. 235). Τα ανώτατα στελέχη έχουν καθεστώς δημόσιου υπαλλήλου (*shiyè bianzhi*) και τα συστήματα ιεραρχιών στα οποία υπόκεινται είναι παρόμοια με αυτά των κρατικών αξιωματούχων. Ταυτόχρονα, οι αμοιβές τους αποφασίζονται από την εταιρεία και η προαγωγή τους είναι εσωτερική (ό.π., σελ. 242). Έτσι, τα ανώτατα στελέχη της εταιρείας συνδυάζουν τον εταιρικό με τον κομματικό ρόλο, κάτι που τους επιτρέπει να έχουν πρόσβαση στις κυβερνητικές αποφάσεις, αλλά και να διατηρούν κάποια αυτονομία στο πώς μεταφράζουν την κυβερνητική σε εταιρική πολιτική (ό.π., σελ. 235). Αυτά τα χαρακτηριστικά των ανώτατων στελεχών θεμελιώνουν την κυρίαρχη και διακριτή θέση τους στο εσωτερικό της εταιρείας επί των υπολοίπων κατηγοριών εργαζομένων (εταιρικά στελέχη που δεν έχουν καθεστώς δημόσιου υπαλλήλου, εργάτες με συμβάσεις ορισμέ-

νου χρόνου, εργάτες παρεχόμενοι από εταιρείες μίσθωσης εργατικού δυναμικού) (ό.π., σελ. 242). Στο διεθνές επίπεδο, τα χαρακτηριστικά αυτά προδιαθέτουν τα ανώτατα στελέχη για την πραγματοποίηση επενδύσεων που διευθετούνται σε πολιτικό πλαίσιο, ιδιαίτερα στο ανώτατο κυβερνητικό επίπεδο (στο σημείο αυτό επιστρέφουμε στη συνέχεια).

Ο Captain Wei Jiafu,²² πρόεδρος του ΔΣ και διευθύνων σύμβουλος της COSCO και βασικός συνομιλητής της ελληνικής κυβέρνησης την περίοδο που εξετάζουμε, είναι μια χαρακτηριστική περίπτωση ανώτατου στελέχους της εταιρείας. Γεννημένος το 1950, έχει κάνει μεταπτυχιακές σπουδές στο Dalian Maritime University και διδακτορικό στο Tianjin University (αμφότερα πανεπιστήμια εδρεύουν στην Κίνα). Ο Wei Jiafu εργάστηκε για μια δεκαετία ως καπετάνιος σε πλοία της COSCO. Ανελίχθηκε στο εσωτερικό του Όμιλου και διετέλεσε πρόεδρος σε μια σειρά από τις θυγατρικές του, ενώ πρωταγωνίστησε στην ίδρυση μίας από αυτές το 1993 (COSCO Corp [Singapore] Limited). Το 2000 ανέλαβε πρόεδρος της COSCO και αναπληρωτής γραμματέας της επιτροπής του ΚΚΚ για τον Όμιλο. Παράλληλα, με τρόπο που παραπέμπει στις διασυνδέσεις ανάμεσα στις ηγετικές κινεζικές εταιρείες, κατέλαβε ανώτατες διοικητικές θέσεις σε άλλες επιχειρήσεις της χώρας του (τον χρηματοοικονομικό όμιλο Amber Hill Financial Holdings Ltd, την τράπεζα China Merchants Bank Co Ltd και τη χαλβουργία Burwill Holdings Ltd). Εκτός από το εταιρικό πεδίο, ο Wei Jiafu ανελίχθηκε στην κομματική ιεραρχία καταλαμβάνοντας το 2007 θέση στην Επιτροπή Δεοντολογίας του ΚΚΚ.

Τα ελληνικά κυβερνητικά στελέχη (Κώστας Καραμανλής, Μανώλης Κεφαλογιάννης, Γιώργος Βουλγαράκης) που προώθησαν την επένδυση της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά ανήκουν στη μερίδα του πολιτικού προσωπικού που βασίζεται κατεξοχήν στο κομματικό και οικογενειακό πολιτικό κεφάλαιο. Γεννημένοι στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1950, είχαν υψηλού επιπέδου σπουδές, κατάγο-

22. Βιογραφικά στοιχεία του Wei Jiafu αντλήθηκαν από τη βάση δεδομένων Datastream/Eikon στις 22/4/2021 (η πρόσβαση στη βάση δεδομένων παραχωρήθηκε από το ΕΑΠ στον Ν. Σουλιώτη βάσει της ιδιότητάς του ως μέλους ΣΕΠ του Πανεπιστημίου) και από το https://chinavitae.com/biography/Wei_Jiafu/full. Ορισμένα στοιχεία για την εταιρική του πορεία παραθέτει ο ίδιος στο https://coscoshipping.listedcompany.com/newsroom/Capt_Wei_Jiafu's_speech.pdf.

νταν από παραδοσιακές πολιτικές οικογένειες, είχαν μακροχρόνια πορεία στη νεολαία και το κόμμα της ΝΔ, είχαν εκλεγεί για πρώτη φορά βουλευτές σε αρκετά νεαρή ηλικία το 1989-1990 και ανέλαβαν κυβερνητικές θέσεις μετά το 2004.²³ Αρχικά, ρόλο έπαιξε επιπροσθέτως ο Ευριπίδης Στυλιανίδης, ο οποίος είχε επίσης μακροχρόνια πορεία στη νεολαία και το κόμμα, αν και ήταν αρκετά νεότερος και δεν καταγόταν από πολιτική οικογένεια.

Η πολιτική αυτή ηγεσία στηρίχθηκε, ιδιαίτερα σε μια πρώτη φάση και πριν το θέμα περιέλθει στα χέρια του Υπουργείου Ναυτιλίας, σε μια γραφειοκρατία οικονομικής διπλωματίας, η οποία είχε διαμορφωθεί ανάμεσα στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και το Υπουργείο Εξωτερικών.²⁴ Η προσέγγιση με την Κίνα ερχόταν σε προέκταση μιας αντίληψης για την εξωτερική πολιτική, η οποία είχε σχηματιστεί σταδιακά από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και υπαγόρευε την ώσμωση ανάμεσα στις διεθνείς πολιτικές και οικονομικές σχέσεις της χώρας (Τσαρδανίδης, 2018). Μετά την πτώση του υπαρκτού σοσιαλισμού, η Ελλάδα είχε στρέψει την εξωτερική της πολιτική στην υπηρεσία της διείδυσης των ελληνικών επιχειρήσεων στα Βαλκάνια και την Ανατολική Μεσόγειο (ό.π.). Ο συγκερασμός διεθνών οικονομικών και πολιτικών στόχων δημιούργησε εντάσεις σε επίπεδο γραφειοκρατίας ανάμεσα στο παραδοσιακό διπλωματικό σώμα του Υπουργείου Εξωτερικών και τους «τεχνοκράτες» της οικονομικής διπλωματίας (ό.π., σελ. 249, 255). Για την κυβέρνηση μετά το 2004, πάντως, ήταν σαφές ότι ιδιωτικοποιήσεις όπως αυτή των δύο προβλήτων στον Πειραιά και του ΟΤΕ (πώληση στη γερμανική Deutsche Telekom) και συνεργασίες όπως με τη Ρωσία στον τομέα του φυσικού αερίου αναπροσδιόριζαν τόσο τη γεωπολιτική θέση της χώρας όσο και τη θέση της στην οικονομική παγκοσμιοποίηση.

23. Παρόμοια χαρακτηριστικά, αν και ανήκει σε μια μεταγενέστερη γενιά, είχε και ο Μιλτιάδης Βαρβιτσιώτης, ο οποίος, όπως θα δούμε στη συνέχεια, προώθησε την ιδιωτικοποίηση του ΟΛΠ το 2014.

24. Μετά από μια περίοδο αλληλεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων ανάμεσα στα δύο υπουργεία, βασικός σταθμός για την οικονομική διπλωματία ήταν το 2001, όταν μεταφέρθηκε σχεδόν το σύνολο των αρμοδιοτήτων της διαχείρισης των διεθνών οικονομικών σχέσεων της χώρας και των Γραφείων Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων από το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας στο Υπουργείο Εξωτερικών, βλ. Τσαρδανίδης, 2018. Ο Τσαρδανίδης (2018, σελ. 233-261) προσφέρει μια λεπτομερή επισκόπηση της σχετικής θεσμικής και γραφειοκρατικής ιστορίας.

Η κυβερνητική επιλογή της παραχώρησης δύο προβλήτων του λιμανιού του Πειραιά στην COSCO βρήκε συμμάχους στο εγχώριο και τοπικό επίπεδο τους φορείς εκπροσώπησης των εργοδοτικών συμφερόντων στο εμπόριο και τη βιομηχανία. Για τους κλάδους αυτούς, η μερική ιδιωτικοποίηση του λιμανιού μπορούσε να αποτελέσει απάντηση στα βασικά προβλήματα που αντιμετώπιζαν στις συναλλαγές τους με τον ΟΛΠ, του οποίου ήταν πελάτες ως εισαγωγείς και εξαγωγείς. Κατά τη συζήτηση στην Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου για την κύρωση της σύμβασης ΟΛΠ-COSCO από τη Βουλή (Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 19/2/2008), ο Γιώργος Κασσιμάτης, πρόεδρος του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου, και ο Βασίλης Κορκίδης, πρόεδρος του Εμπορικού Συλλόγου Πειραιά, τόνιζαν ότι τα προβλήματα του ΟΛΠ ήταν κυρίως δύο: από τη μία, η μονοπωλιακή θέση του οργανισμού, η οποία είχε ως συνέπεια ένα κακό επίπεδο υπηρεσιών, χαμηλή παραγωγικότητα και υψηλά κόστη· από την άλλη, οι «μακροσκελείς» απεργίες, τις οποίες έκαναν οι «μικρές μειοψηφίες» των εργαζομένων με «παράλογες απαιτήσεις». Η παραχώρηση των δύο προβλήτων στην COSCO θα άνοιγε τον ανταγωνισμό και θα ωθούσε τον ΟΛΠ σε επενδύσεις, ενώ ταυτόχρονα θα συνέβαλλε στην πειθάρχηση των εργαζομένων. Σε ερωτήσεις βουλευτών της αντιπολίτευσης σχετικά με τον κίνδυνο αθρόας εισαγωγής κινεζικών προϊόντων μέσω του νέου παραχωρησιούχου του λιμανιού, οι εκπρόσωποι του εμπορικού κόσμου σημείωναν ότι το πρόβλημα θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί με δασμούς αντιντάμπινγκ, οι οποίοι τότε ήταν υπό συζήτηση σε επίπεδο ΕΕ.²⁵

Η κύρια δύναμη που αντιτάχθηκε στην παραχώρηση των δύο προβλήτων στην COSCO ήταν οι εργαζόμενοι του ΟΛΠ, υποστηριζόμενοι από το εθνικό συνδικάτο των εργαζομένων στους ελληνικούς λιμένες (Ομοσπονδία Υπαλλήλων Λιμανιών Ελλάδας-ΟΜΥΛΕ). Όπως είδαμε στις παρεμβάσεις των εκπροσώπων του εμπορικού κόσμου, οι λιμενεργάτες του Πειραιά δέχονταν την κριτική ότι αποτελούσαν μία από τις πηγές της δυσλειτουργίας του λιμανιού. Σε παρόμοιο πνεύμα, ο υπουργός Ναυτιλίας Μ. Κεφαλογιάννης δήλωνε το 2006 κατά τη διάρκεια ενημέρωσης της Βουλής για τις πρώιμες επαφές με την COSCO:

25. Για τη συζήτηση αυτή, στην οποία η Ελλάδα έπαιρνε θέση υπέρ των δασμών, βλ. Huliaras and Petropoulos, 2014, σελ. 219.

«Κυρίες και κύριοι συνάδελφοι, το 75% του κόστους του Οργανισμού Λιμένα Πειραιά είναι μισθοδοσία. Κινδυνεύαμε, δηλαδή, αν ακολουθούσαμε το μοντέλο της προηγούμενης κυβέρνησης, στο τέλος της τετραετίας να παραδώσουμε μία νέα Ολυμπιακή Αεροπορία χρεοκοπημένη, όπου το 100% του κόστους θα ήταν μισθοδοσία. [...] Πώς είναι δυνατόν να υπάρχουν οργανισμοί όπου κάποιοι, ελάχιστοι, πληρώνονται με 141.000 ευρώ ετησίως – 12.000 ευρώ το μήνα – δηλαδή περισσότερα από τις αμοιβές του Προέδρου των ΗΠΑ! Πώς είναι δυνατόν να υπάρχουν τριακόσιοι τρεις λιμενεργάτες, από τους οποίους οι εκατόν πενήντα αμείβονται με περισσότερα από 90.000 ευρώ, δηλαδή περισσότερα από το μισθό του Προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Προέδρου του Αρείου Πάγου! Πώς είναι δυνατόν να υπάρχουν διακόσιοι πενήντα από τους τριακόσιους τρεις λιμενεργάτες οι οποίοι πληρώνονται περισσότερο από 80.000 ευρώ, δηλαδή πολύ παραπάνω από την αποζημίωση των εκπροσώπων της Εθνικής Αντιπροσωπείας!» (Συνεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 21/12/2006, Ν`, σελ. 3003).²⁶

Οι ίδιοι οι εργαζόμενοι προχώρησαν σε απεργιακές κινητοποιήσεις σε όλη τη διάρκεια των διεργασιών που οδήγησαν στη σύμβαση με την COSCO, αλλά και μετά την κύρωσή της από τη Βουλή (Νοέμβριος του 2006, πρώτο τρίμηνο του 2008, Οκτώβριος-Νοέμβριος

26. Οι ίδιοι οι εργαζόμενοι απέκρουαν αυτές τις μορφές αποδίδοντας τις υψηλές αμοιβές στις εκτεταμένες υπερωρίες. Σχολιάζοντας την επίθεση που είχαν δεχθεί εκείνη την εποχή οι εργαζόμενοι γι' αυτό το ζήτημα, ένας συνομιλητής μας, συνδικαλιστής των εργαζομένων του ΟΛΠ, εξηγεί στη συνέντευξη που μας παραχώρησε (27/11/2021): «Εκεί πια είχε πιάσει και το pick της δυνατότητας του ο ΟΛΠ και είχε φτιαχτεί η Προβλήτα II στο container terminal. Είχαμε πιάσει το 2004, 2003 με 2005 πες, εκεί πέρα, διακίνηση 1.700.000 κοντέινερ. Και για εκείνη την εποχή και για την Μεσόγειο ήταν ένα εξαιρετικό νούμερο. Σε εκείνη τη φάση, λοιπόν, οι συνάδελφοι αντί να προτιμήσουν να κάνουν προσλήψεις κόσμου, οι συνάδελφοι συνδικαλιστές, δίνουν το τυράκι στον κόσμο, κοιτάξε, πρέπει να δουλέψεις διπλοβάρδια. Διπλοβάρδια, τι σημαίνει; Ότι διπλασιάζεις ουσιαστικά το εισόδημά σου. Ήταν καλές οι αμοιβές, καλές οι συμβάσεις, διπλασιάζοντάς το, εκτοξευτήκανε. Και ήρθαν οι αετοί οι νεοφιλελεύθεροι, επί Κεφαλογιάννη και είπαν τι γίνεται; Δεν γίνεται να παίρνει ένας λιμενεργάτης 50.000 ευρώ εισόδημα. Υπήρχαν και μεγαλύτερα για πολύ συγκεκριμένες κατηγορίες και πολύ δικούς τους ανθρώπους. Ήταν όμως για τον μέσο λιμενεργάτη αρκετά υψηλότερη αμοιβή απ' ό,τι είχε ο διευθύνων σε κάποια φάση. Γιατί όμως διαμορφωνόταν από τη δουλειά των ανθρώπων».

του 2009).²⁷ Η κριτική τους εστίαζε σε τρία σημεία:²⁸ Πρώτον, ο ΟΛΠ ήταν αρκετά κερδοφόρος προκειμένου να υλοποιήσει τις απαραίτητες επενδύσεις στις προβλήτες μόνος του. Δεύτερον, η συμφωνία δημιουργούσε άνισο ανταγωνισμό ανάμεσα στην προβλήτα του ΟΛΠ και τις προβλήτες της COSCO. Η Προβλήτα Ι ήταν σημαντικά μικρότερη (θα φιλοξενούσε 5 γερανογέφυρες έναντι 15 της Προβλήτας ΙΙ) και, επιπλέον, η COSCO θα απολάμβανε ειδικό φορολογικό καθεστώς. Τρίτον, υπήρχε αβεβαιότητα για τα εργασιακά θέματα. Βάσει των εκτιμήσεων που συνόδευαν την παραχώρηση, θα δημιουργούνταν εκατοντάδες νέες θέσεις εργασίας, αλλά η παραχώρηση της μεγαλύτερης προβλήτας θα οδηγούσε, επίσης, σε απώλεια θέσεων στον ΟΛΠ. Παράλληλα, το καθεστώς των νεοπροσλαμβανόμενων αναμενόταν ότι θα ήταν πολύ επισφαλές συγκριτικά με αυτό των παλαιότερων εργαζομένων, των οποίων τη συναίνεση επιχειρούσε η κυβέρνηση να αποσπάσει με την παροχή της επιλογής της εθελουσίας εξόδου και των μετατάξεων. Τέλος, διαφαινόταν η προοπτική της τοποθέτησης προσωπικού από την Κίνα στις θέσεις προϊσταμένων.

Ο στενότερος σύμμαχος των εργαζομένων ήταν ο νομάρχης Πειραιά, Γιάννης Μίχας, ο οποίος είχε εργαστεί ως ναυπηγός στα Ναυπηγεία Σκαρामαγκά και είχε μακροχρόνια δράση στον χώρο εργασίας του και στο Εργατικό Κέντρο Πειραιά. Προϊόν αυτής της συμμαχίας ήταν οι καταγγελίες του νομάρχη Πειραιά, της ΟΜΥΛΕ και του Διεθνούς Συμβουλίου Λιμενεργατών στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σύμφωνα με τις οποίες οι φοροαπαλλαγές που προβλέπονταν από τη σύμβαση παραχώρησης συνιστούσαν κρατική ενίσχυση.²⁹ Οι δήμαρχοι των παραλιμένων δήμων αντιτάχθηκαν, επίσης, στην παραχώρηση,

27. Ferial, 2008, <https://www.tovima.gr/2008/11/25/finance/oi-apergies-eplik-san-ta-megethi-toy-olp/>, <https://www.rzospastis.gr/story.do?id=5314351>, <https://www.newsit.gr/oikonomia/telos-i-apergia-sto-limani/2068793/>.

28. Βλ. τις εισηγήσεις του Γιώργου Γεωργακόπουλου, προέδρου της ΟΜΥΛΕ, και του Γιώργου Νουκουτίδη, προέδρου της Ένωσης Μονίμων και Δοκίμων Λιμενεργατών ΟΛΠ στη Συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 19/2/2009.

29. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απάντησε σε δύο φάσεις, τον Ιούλιο του 2012 και τον Οκτώβριο του 2015. Η πρώτη απόφαση απέρριψε τις αιτήσεις, αλλά η δεύτερη τις έκανε εν μέρει αποδεκτές (βλ. την Απόφαση της ΕΕ 2015/1827 της Επιτροπής της 23^{ης} Μαρτίου 2015, διαθέσιμη στο <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2015/1827/oj?eliuri=eli%3Adec%3A2015%3A1827%3Aoj&locale=el>).

αν και με διαφορετική ένταση και επιχειρηματολογίες.³⁰ Ο δήμαρχος Περάματος επικεντρώθηκε στον κυκλοφοριακό φόρτο και στις υπάρχουσες και μελλοντικές υποδομές (εγκαταστάσεις των εταιρειών πετρελαιοειδών και Προβλήτα ΙΙΙ), οι οποίες επιβάρυναν την πόλη και περιόριζαν την πρόσβασή της στη θάλασσα. Ο δήμαρχος Πειραιά εστίασε την επιχειρηματολογία του στο ειδικό φορολογικό καθεστώς που θα απολάμβανε η COSCO και στην απαλλαγή της από τα δημοτικά τέλη. Τα κόμματα της αντιπολίτευσης (ΠΑΣΟΚ, ΚΚΕ, ΣΥΡΙΖΑ, ΛΑΟΣ) αντιτάχθηκαν στη σύμβαση με επιχειρηματολογίες οι οποίες, παρά τις διαφορές τους, συνέκλιναν με αυτήν των εργαζομένων.³¹

Ιδιωτικοποίηση χωρίς αγορά

Μερικούς μήνες μετά την κύρωση της συμφωνίας από τη Βουλή και με την έλευση της νέας κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ τον Οκτώβριο του 2009, οι λιμενεργάτες του ΟΛΠ προχώρησαν σε απεργιακές κινητοποιήσεις, οι οποίες κράτησαν περίπου δύο μήνες. Η απεργία έληξε με τη συμφωνία ότι θα ακολουθούσε επαναδιαπραγμάτευση ανάμεσα στην ελληνική κυβέρνηση και την COSCO, καθώς και με τη συμφωνία ανάμεσα στη διοίκηση του ΟΛΠ και τους εργαζόμενους ότι οι νέες προσλήψεις θα γίνονταν με τους ίδιους εργασιακούς όρους και αμοιβές (Psarافتis and Pallis, 2012, σελ. 39). Η επαναδιαπραγμάτευση ολοκληρώθηκε την άνοιξη του 2010, χωρίς να επιφέρει ουσιαστικές αλλαγές στη σύμβαση, και η ΣΕΠ-COSCO ανέλαβε τη λειτουργία της Προβλήτας ΙΙ τον Ιούνιο, η οποία ως τότε λειτουργούσε σε ένα μεταβατικό στάδιο, όπως προέβλεπε η σύμβαση, με τους εργαζόμενους του ΟΛΠ.

30. Βλ. τις εισηγήσεις του Γιάννη Γλύκα, δημάρχου Περάματος, και του Παναγιώτη Φασούλα, δημάρχου Πειραιά, στη Συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 19/2/2009.

31. Βλ. τις εισηγήσεις των Γ. Αμανατίδη (ΠΑΣΟΚ), Β. Νικολαΐδου (ΚΚΕ), Θ. Δρίτσα (ΣΥΡΙΖΑ), Η. Πολατίδη (ΛΑΟΣ) στη Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, 3/3/2009, Ζ'. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην επιχειρηματολογία του εκπροσώπου του ΠΑΣΟΚ, του κόμματος που είχε προωθήσει τη μετατροπή του ΟΛΠ και του ΟΛΘ σε ΑΕ και την εισαγωγή τους στο Χρηματιστήριο. Ο Γ. Αμανατίδης υποστήριξε ότι οι ενέργειες των κυβερνήσεων του ΠΑΣΟΚ είχαν ως σκοπό την άντληση κεφαλαίων για επενδύσεις και όχι την ιδιωτικοποίηση και ήταν συμβατές με τη διατήρηση του ελέγχου και του μανάτζμεντ των δύο λιμανιών από το Δημόσιο (ό.π., σελ. 6769).

Τα επόμενα χρόνια ακολούθησαν δύο τροποποιήσεις της σύμβασης (φιλικό διακανονισμό) του ΟΛΠ με την COSCO-ΣΕΠ. Η πρώτη (Ιούλιος 2011)³² επέφερε αλλαγές στο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των έργων και την καταβολή του επίσιου σταθερού ανταλλάγματος. Η δεύτερη τροποποίηση (Αύγουστος 2013) παραχωρούσε στη ΣΕΠ την κατασκευή και εκμετάλλευση και του δυτικού τμήματος της Προβλήτας ΙΙΙ και απάλλαξε την παραχωρησιούχο από την υποχρέωση καταβολής του επίσιου εγγυημένου ανταλλάγματος μέχρι να ξεπεραστεί η οικονομική ύφεση, η οποία είχε οδηγήσει σε μεγάλη μείωση των κερδών από το εισαγόμενο φορτίο.³³

Το γεγονός, όμως, που σφράγισε την εξέλιξη της επένδυσης της COSCO ήταν η μεταφορά των μετοχών του ΟΛΠ που κατείχε το Δημόσιο (74,1%) στο ΤΑΙΠΕΔ στο πλαίσιο του ευρύτερου σχεδίου εκτεταμένων ιδιωτικοποιήσεων που προέβλεπε το πρόγραμμα διάσωσης της ελληνικής οικονομίας.³⁴ Όπως έχουμε δείξει αλλού (Σουλιώτης, 2021, σελ. 199-226· Souliotis, 2021, πρβλ. Lemoine and Piganiol, 2022), η δημιουργία του ΤΑΙΠΕΔ, καθώς και άλλων αντίστοιχων φορέων (του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας-ΤΧΣ, αργότερα της ΕΕΣΥΠ, μετέβαλε σε βάθος το κοινωνικό και θεσμικό πεδίο γύρω από τις ιδιωτικοποιήσεις, τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας και, εμμέσως, τις συνθήκες υλοποίησης άμεσων ξένων επενδύσεων. Όχι μόνο το ΤΑΙΠΕΔ είχε την εντολή να προχωρήσει σε ιδιωτικοποιήσεις μεγάλης κλίμακας, αλλά και ο τρόπος με τον οποίο στελεχώθηκε είχε ως αποτέλεσμα την επικράτηση σε αυτό το πεδίο πολιτικής δρώντων με συγκεκριμένες διαδρομές και προδιαθέσεις. Τα στελέχη του ΤΑΙΠΕΔ (βλ. Πίνακα 3.1) είναι κυρίως οικονομολόγοι, με σπουδές σε επίπεδο μάστερ στο εξωτερικό (κυρίως στη Μεγάλη Βρετανία και τις ΗΠΑ), οι οποίοι έχουν εργαστεί σε μεγάλες εγχώριες εταιρείες και πολυεθνικές, ορισμένες φορές στα ελληνικά παραρτήματα των τελευταίων. Πρόκειται για εταιρείες παροχής νομικών συμβουλευτικών

32. Η τροποποίηση κυρώθηκε με τον νόμο 4072 του 2012. Το συμφωνητικό τροποποίησης είναι διαθέσιμο στα παραρτήματα του νόμου.

33. Για την ακρίβεια, ο όρος ήταν ότι η καταβολή του ανταλλάγματος αναστελλόταν έως ότου το ΑΕΠ της Ελλάδας επέστρεφε στα επίπεδα του 2008. Η τροποποίηση κυρώθηκε με τον νόμο 4315 του 2014.

34. Η μεταφορά έγινε με τις υπ' αριθμ. 195/27.10.2011 και 206/25.04.2012 αποφάσεις της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιάρθρωσεων και Αποκρατικοποιήσεων.

και γενικότερα επαγγελματικών υπηρεσιών (Ernst and Young, Arthur and Andersen, KPMG κ.λπ.), τράπεζες και, δευτερευόντως, για βιομηχανικές επιχειρήσεις. Ταυτόχρονα, τα στελέχη του ΤΑΙΠΕΔ δεν χαρακτηρίζονται από συνδικαλιστική και πολιτική δραστηριότητα.

Πίνακας 3.1: Βασικά στοιχεία εκπαίδευσης και καριέρας των στελεχών του ΤΑΙΠΕΔ, 2020 (N=33)*

Μεταβλητές	%**
<i>Εθνικότητα</i>	
Ελληνική	93.9 (31)
<i>Φύλο</i>	
Γυναίκα	51.5 (17)
<i>Ανώτερος τίτλος εκπαίδευσης</i>	
Πτυχίο πανεπιστημίου	12.1 (4)
Μεταπτυχιακός τίτλος	75.8 (25)
Διδακτορικό	12.1 (4)
<i>Πεδίο σπουδών ανώτερου τίτλου εκπαίδευσης</i>	
Οικονομικά	63.6 (21)
Νομικά	15.2 (5)
Άλλο	21.2 (7)
Σπουδές στο εξωτερικό	72.7 (24)
Εργάστηκε για πολυεθνική εταιρεία	36.4 (12)
Εργάστηκε για μεγάλη εγχώρια εταιρεία	60.6 (20)
Ανώτερο δημόσιο αξίωμα (γενικός/ειδικός γραμματέας, γενικός διευθυντής σε υπουργείο)	6.1 (2)
Εργάστηκε ως δημόσιος υπάλληλος	3.0 (1)
Εργάστηκε ως ειδικός σύμβουλος στην κυβέρνηση	9.1 (3)
Υπήρξε μέλος της διοίκησης συνδικάτου	3.0 (1)

* Ο πίνακας βασίζεται σε ίδια επεξεργασία βιογραφικών σημειωμάτων των στελεχών του ΤΑΙΠΕΔ που είναι διαθέσιμα στο LinkedIn, και στην ιστοσελίδα και τις οικονομικές εκθέσεις του φορέα. Η συλλογή των δεδομένων έγινε τον Δεκέμβριο του 2020. Σύμφωνα με την οικονομική κατάσταση της περιόδου 1/1/2020-31/12/2020 του ΤΑΙΠΕΔ (2021), το προσωπικό του φορέα περιελάμβανε 56 άτομα.

** Στην παρένθεση αναφέρονται οι απόλυτοι αριθμοί.

Χαρακτηριστική περίπτωση στελέχους του ΤΑΙΠΕΔ είναι ο Γιάννης Εμίρης,³⁵ ο οποίος ήταν την περίοδο που εξετάζουμε εδώ διευθύνων σύμβουλος του φορέα. Ο Γ. Εμίρης (γεν. 1963) έχει πρώτο πτυχίο Οικονομικών και Διοίκησης Επιχειρήσεων από το Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών και μεταπτυχιακό στη Διοίκηση Επιχειρήσεων (MBA) από το Columbia Business School. Σε πρώιμη φάση στην καριέρα του εργάστηκε ως ορκωτός λογιστής στην Price Waterhouse στη Νέα Υόρκη και στη συνέχεια για αρκετά χρόνια στην Alpha Bank, όπου το 2004 ανέλαβε επικεφαλής της Διεύθυνσης Επενδυτικής Τραπεζικής. Διετέλεσε σύμβουλος του ΤΑΙΠΕΔ τη διετία 2012-2014 και το 2013 έγινε μέλος του ΔΣ του Χρηματιστηρίου Αθηνών.

Με την ίδρυση του ΤΑΙΠΕΔ, τα προγράμματα διάσωσης αποσκοπούσαν στη δημιουργία μιας απόστασης ανάμεσα στο εγχώριο πολιτικό σύστημα και τη διαδικασία των ιδιωτικοποιήσεων και την ανάθεση της τελευταίας σε έναν φορέα που έχει αναφορά στην αγορά (Σουλιώτης, 2021, σελ. 199-226· Souliotis, 2021· Lemoine and Piganiol, 2022). Τόσο λόγω της συγκυρίας στην οποία συστάθηκε το ΤΑΙΠΕΔ, όσο και λόγω των εκπαιδευτικών και επαγγελματικών τους χαρακτηριστικών, τα στελέχη του φορέα λειτουργούσαν ως σύμμαχοι των δανειστών (ΕΕ, ΔΝΤ, ΕΚΤ).³⁶ Η ανάθεση της διαχείρισης στοιχείων της περιουσίας του Δημοσίου στο ΤΑΙΠΕΔ σηματοδότησε την προτεραιοποίηση της εξυπηρέτησης δημοσιονομικών στόχων έναντι άλλων τομέων δημόσιας πολιτικής. Για παράδειγμα, έχουμε δει αλλού (Σουλιώτης, 2021, σελ. 225-226) ότι η ανάθεση στο ΤΑΙΠΕΔ της διαχείρισης της έκτασης του πρώην αεροδρομίου στο Ελληνικό σήμανε την υποβάθμιση της επιρροής των μηχανικών και του φορέα (Ελληνικό ΑΕ), στον οποίο έπαιζαν πρωταγωνιστικό ρόλο τα προηγούμενα χρόνια, καθώς και, κατ' επέκταση, των ζητημάτων πολεοδομικής πολιτικής που σχετίζονταν με το συγκεκριμένο ακίνητο. Αντίστοιχα, στην περίπτωση του ΟΛΠ, μετά τη μεταφορά του πλειοψηφικού πακέτου μετοχών του Οργανισμού στο ΤΑΙΠΕΔ, τη διαχείριση του ζητήματος ανέλαβε ομάδα στελεχών («Ομάδα Πο-

35. Βιογραφικά στοιχεία του Γ. Εμίρη είναι διαθέσιμα στο <https://www.athex-group.gr/el/web/guest/board-of-directors> και στο <https://www.linkedin.com/in/yannis-emiris-92822628/>.

36. Για μια στατιστική ανάλυση των «αντικειμενικών» βάσεων αυτής της συμμαχίας βλ. Σουλιώτης, 2021, σελ. 199-226· Souliotis, 2021.

σειδών»), τα μέλη της οποίας είχαν μικρή ή καθόλου εμπειρία από τη λειτουργία των λιμένων και τη ναυτιλία.³⁷ Το αποτέλεσμα ήταν ότι στη διαχείριση των μετοχών του ΟΛΠ πρυτάνευσε η εξυπνέριση του δημόσιου χρέους, ενώ τα ζητήματα λιμενικής πολιτικής κατέλαβαν δευτερεύουσα θέση.

Το κεντρικό δίλημμα στις διεργασίες που ακολούθησαν σχετικά με το μέλλον του ΟΛΠ ήταν αν θα εξακολουθούσε να εφαρμόζεται το μοντέλο των επιμέρους παραχωρήσεων λειτουργιών του λιμανιού σε ιδιώτες, όπως είχε γίνει το 2009 με τις Προβλήτες II και III, ή αν θα πωλείτο ένα πλειοψηφικό πακέτο μετοχών του οργανισμού. Η πλευρά του ΤΑΙΠΕΔ προώθησε τη δεύτερη λύση. Εκτός από τα στελέχη του φορέα, στην επεξεργασία της πρότασής του συνέβαλε συμβουλευτική ομάδα έξι ξένων και ελληνικών εταιρειών (τεχνικοί σύμβουλοι: η γερμανική «Hrc Hamburg Port Consulting GmbH» και η «Marnet Ανώνυμη Τεχνική Εταιρεία»· νομικοί σύμβουλοι: η γερμανική «Freshfields Bruckhaus Deringer LLP» και η «Αλεξίου-Κοσμιόπουλος Εταιρεία Δικηγόροι»· χρηματοοικονομικοί σύμβουλοι: Morgan Stanley και Τράπεζα Πειραιώς, βλ. Χλωμούδης, 2014α, 2014β). Το ΤΑΙΠΕΔ βρήκε σύμμαχο την ελληνική κυβέρνηση, ειδικά τον Μ. Βαρβιτσιώτη, υπουργό Ναυτιλίας από τον Ιούνιο του 2013. Τα στελέχη της ΝΔ είναι διαχρονικά υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων και, από αυτή την άποψη, δεν εκπλήσσει η σύμπλευση της τότε κυβέρνησης με την πώληση του πλειοψηφικού πακέτου του ΟΛΠ. Ωστόσο, η ιδιωτικοποίηση του ΟΛΠ μπορούσε να πάρει διαφορετικές μορφές και έκταση. Ήταν τα προγράμματα διάσωσης και η διάδραση με τα στελέχη του ΤΑΙΠΕΔ που οδήγησε τη ΝΔ στην υιοθέτηση μιας ριζοσπαστικής εκδοχής της προοπτικής της ιδιωτικοποίησης, η οποία έδινε έμφαση στους δημοσιονομικούς στόχους και έθετε τους γεωστρατηγικούς στόχους που είχαν πρυτανεύσει την περίοδο 2007-2009 σε δεύτερη μοίρα. Ένας βασικός πόλος αντίθεσης στην προωθούμενη πώληση του πλειοψηφικού πακέτου ήταν η διοίκηση του ΟΛΠ, πρόεδρος του οποίου είχε αναλάβει στα τέλη του 2009 ο Γιώργος Ανωμερίτης. Ο Γ.

37. Βασικά μέλη της ομάδας ήταν ο οικονομολόγος Αθανάσιος Λιάγκος και ο πολιτικός μηχανικός και κάτοχος MBA Χάρης Καραμανέας, βιογραφικά των οποίων είναι διαθέσιμα, αντίστοιχα, στα <https://www.thpa.gr/index.php/el/olth/2014-01-04-22-57-18/board> και <https://www.linkedin.com/in/haris-karamaneas-608782/>.

Ανωμερίτης ήταν υπέρμαχος του μοντέλου των επιμέρους παραχωρήσεων λειτουργιών του λιμανιού σε διαφορετικούς διαχειριστές και διαχώρισε με δημόσιες τοποθετήσεις τη θέση του από τις διαβουλεύσεις που οδήγησαν στην διαγωνισμό για την πώληση του ΟΛΠ.³⁸

Αν και ο ρόλος του ΤΑΙΠΕΔ στην προώθηση της ιδέας για πώληση του πλειοψηφικού πακέτου μετοχών του ΟΛΠ είναι αδιαμφισβήτητος, είναι, ωστόσο, δύσκολο να γνωρίζουμε με ακρίβεια πότε και από ποιον προήλθε η σχετική πρωτοβουλία.³⁹ Το πρώτο πρόγραμμα διάσωσης της ελληνικής οικονομίας (νόμος 3545 του 2010) προέβλεπε την πώληση του 23% των μετοχών, κάτι που σήμαινε ότι το Δημόσιο θα διατηρούσε την πλειοψηφία των μετοχών του οργανισμού. Στα προγράμματα που ακολούθησαν (νόμοι 3985 του 2011 και 4093 του 2012) προβλέπονταν επιμέρους παραχωρήσεις λειτουργιών και όχι πώληση της Αρχής του λιμανιού (για μια επισκόπηση των σχετικών προβλέψεων, βλ. Χλωμούσης, 2014α, και επίσης την εισήγηση του Γ. Εμίρη στη Διαρκή Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων στις 26/2/2014). Τον Νοέμβριο του 2013, ήρθε στη δημοσιότητα σχέδιο πρόσκλησης για την εκδήλωση ενδιαφέροντος, το οποίο προέβλεπε

38. Βλ. την επιστολή του προς τον υπουργό Θ. Δρίτσα τον Φεβρουάριο του 2015 (είναι διαθέσιμη στο <https://www.euro2day.gr/news/enterprises/article/1340253/olp-paraitithhke-o-ceo-giorgos-anomeriths.html>). Τον Ιανουάριο του 2016, ο Γ. Ανωμερίτης απύθυνε επιστολή προς τον Γ. Κουβάρη, νέο διευθύνοντα σύμβουλο του ΟΛΠ, όπου διέψευδε τη συμμετοχή του ΟΛΠ επί διοίκησής του σε διαπραγματεύσεις με το ΤΑΙΠΕΔ για την αναθεώρηση της σύμβασης παραχώρησης ανάμεσα στο Δημόσιο και τον ΟΛΠ (η επιστολή είναι διαθέσιμη στο <https://thepressproject.gr/o-stimenos-diagonismos-gia-ton-olp/>). Η αναθεώρηση αυτή εντασσόταν στην προετοιμασία της πώλησης του ΟΛΠ. Ο Γ. Ανωμερίτης επανέλαβε τις θέσεις του σε συνέντευξη που παραχώρησε στην ερευνητική μας ομάδα στις 8/2/2022.

39. Ένας παρατηρητής των εξελίξεων (Χλωμούσης, 2014α) αναφέρει ότι το 2010 ήταν οι δανειστές που πρότειναν την πώληση του συνόλου των μετοχών που κατείχε το Δημόσιο στον ΟΛΠ. Ο Γ. Ανωμερίτης, στις προαναφερόμενες επιστολές, υποδεικνύει το ΤΑΙΠΕΔ ως πηγή της ιδέας. Από την πλευρά του ΤΑΙΠΕΔ, ο Γ. Εμίρης, σε σχετική ερώτηση που του τέθηκε το 2014 στην Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων (Συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων, 26/2/2014) δεν προσδιόρισε την πατρότητα και τον χρόνο της απόφασης. Δέχθηκε ότι στα μνημόνια δεν προβλεπόταν πώληση του πλειοψηφικού ποσοστού του Δημοσίου, αλλά υποστήριξε ότι η πώληση μετοχών πέραν του 23% «υπονοείτο» ήδη στο πρώτο μνημόνιο. Προσέθεσε δε ότι, εφόσον οι μετοχές περιήλθαν στο ΤΑΙΠΕΔ, ο φορέας θα λειτουργούσε με βάση την εντολή του για αξιοποίηση και πώληση των μετοχών, κάτι θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως έμμεση παραδοχή ότι την πρωτοβουλία για το θέμα είχε το ΤΑΙΠΕΔ.

τη διάθεση πλειοψηφικού ποσοστού συμμετοχής χωρίς να διευκρινίζεται το ακριβές ύψος του.⁴⁰

Τον Φεβρουάριο του 2014, ο Μ. Βαρβιτσιώτης και μια ομάδα στελεχών του ΤΑΙΠΕΔ, μεταξύ των οποίων ο πρόεδρος Κωνσταντίνος Μανιατόπουλος και ο διευθύνων σύμβουλος Γ. Εμίρης, ενημέρωσαν την Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων για την επερχόμενη πώληση του 67% των μετοχών του ΟΛΠ, με το Δημόσιο, μέσω του ΤΑΙΠΕΔ, να διατηρεί ένα 7%. Οι Μ. Βαρβιτσιώτης, Κ. Μανιατόπουλος και Γ. Εμίρης διατύπωσαν μια κοινή επιχειρηματολογία σχετικά με το γιατί προέκριναν τη συνολική πώληση του ΟΛΠ έναντι των παραχωρήσεων επιμέρους δραστηριοτήτων. Τα βασικά της σημεία ήταν τα εξής:

Πρώτον, η πώληση του ΟΛΠ εξασφάλιζε μεγαλύτερα έσοδα για το Δημόσιο και συνέβαλλε καλύτερα στους στόχους που είχαν τεθεί σχετικά με τις ιδιωτικοποιήσεις.

Δεύτερον, η συνολική πώληση του ΟΛΠ επέτρεπε την ταυτόχρονη πώληση τόσο των κερδοφόρων όσο και των μη κερδοφόρων δραστηριοτήτων του λιμανιού. Μάλιστα, τόνιζαν ότι η παραχώρηση των Προβλήτων II και III σήμαινε ότι είχαν ήδη ιδιωτικοποιηθεί οι πλέον αποδοτικές λειτουργίες του λιμανιού.

Τρίτον, η πώληση του ΟΛΠ είχε και αναπτυξιακή διάσταση, καθώς θα έφερνε επενδύσεις που θα καθιστούσαν το λιμάνι του Πειραιά διεθνώς πιο ανταγωνιστικό.

Τέταρτον, απευθυνόμενοι στους εργαζόμενους, σημείωναν ότι η πώληση του ΟΛΠ ήταν η μόνη λύση για να αποτραπεί η μείωση των θέσεων εργασίας. Με τις επιμέρους παραχωρήσεις, όπως είχε συμβεί και με την παραχώρηση των δύο προβλήτων, ο παραχωρησιούχος θα προσλάμβανε νέους εργαζόμενους και το παλαιό, πλέον υπεράριθμο, προσωπικό θα έμεινε στο Δημόσιο.

Τέλος, στην κριτική ότι η πώληση του ΟΛΠ δημιουργούσε ένα ιδιωτικό μονοπώλιο, απαντούσαν ότι δεν τίθεται τέτοιο θέμα, διότι οι δραστηριότητες του λιμανιού είναι ετερογενείς και δεν ανταγωνίζονται η μία την άλλη.

Τον Μάρτιο του 2014 αποφασίστηκε από το ΔΣ του ΤΑΙΠΕΔ η διενέργεια διεθνούς ανταγωνιστικής διαδικασίας για την πώληση του

40. Το σχέδιο είναι διαθέσιμο στο http://www.theseanation.gr/images/ATTACHMENTS/24252/TAIPED_olp.pdf.

67% του μετοχικού κεφαλαίου του ΟΛΠ.⁴¹ Η διαδικασία περιελάμβανε δύο φάσεις, μία προεπιλογής και μία υποβολής δεσμευτικών προσφορών. Στην πρώτη φάση συμμετείχαν έξι επενδυτικά σχήματα, πέντε από τα οποία έλαβαν έγκριση από το διοικητικό συμβούλιο του ΤΑΙΠΕΔ για την υποβολή προσφορών (Ports America Group Holdings, Utilico Emerging Markets Limited, International Container Terminal Services Inc, APM Terminals B.V. και COSCO Group Limited) (Μανδραβέλης, 2014). Το ΤΑΙΠΕΔ προχώρησε στην πρόσκληση για τη δεύτερη φάση του διαγωνισμού τον Ιούλιο του 2014.

Στις εκλογές του Ιανουαρίου του 2015 αναδείχθηκε νέα κυβέρνηση με τη συνεργασία του ΣΥΡΙΖΑ και των ΑΝΕΛ. Ο ΣΥΡΙΖΑ είχε αντιταχθεί σταθερά τόσο στην παραχώρηση των δύο προβλήτων το 2008-9, όσο και, ως αξιωματική αντιπολίτευση πλέον, στην έναρξη της διαδικασίας πώλησης του ΟΛΠ το 2014. Η ακύρωση της περαιτέρω ιδιωτικοποίησης του λιμανιού, όπως και γενικότερα του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων ήταν από τα βασικά σημεία της προεκλογικής εκστρατείας του κόμματος. Βουλευτές του κόμματος με μακρόχρονη παρουσία στον χώρο της Αριστεράς και δεσμούς με τα συνδικάτα και τα κινήματα, όπως ο Θοδωρής Δρίτσας και η Νάντια Βαλαβάνη, είχαν παίξει κεντρικό ρόλο στις αντιπαραθέσεις γύρω από το ζήτημα του λιμανιού, στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες που έχουμε εξετάσει και τις εξωκοινοβουλευτικές κινητοποιήσεις.

Ταυτόχρονα, όμως, στο εσωτερικό της κυβέρνησης υπήρχαν, επίσης, διαφορετικές αντιλήψεις από στελέχη με διαφορετικά χαρακτηριστικά. Όπως έχουμε δείξει διεξοδικά αλλού (Σουλιώτης, 2021, σελ. 176-198, 226), η ηγεσία του ΣΥΡΙΖΑ είχε εξ αρχής δείξει κάποια τάση προσαρμογής στα καθιερωμένα πρότυπα διαμορφωτών οικονομικής πολιτικής, τοποθετώντας οικονομολόγους υψηλών προσόντων σε καίριες θέσεις (ο Γιάννης Βαρουφάκης ως υπουργός Οικονομικών, ο Ευκλείδης Τσακαλώτος ως αναπληρωτής υπουργός Διεθνών Οι-

41. Η πρόσκληση είναι διαθέσιμη στο <https://hradf.com/wp-content/uploads/2021/11/7b6ea7aa1392f6f6b266f53964836b06.pdf>. Στην ιστοσελίδα του ΤΑΙΠΕΔ είναι διαθέσιμα Δελτία Τύπου και ανακοινώσεις (<https://hradf.com/organismos-limenos-peiraios-a-e-olp/>) που αφορούν στην πώληση της πλειοψηφικής συμμετοχής του Δημοσίου στο μετοχικό κεφάλαιο του ΟΛΠ. Η παράθεση των γεγονότων σε αυτά και τις επόμενες παραγράφους βασίζεται σε αυτό το υλικό, εκτός αν αναφέρεται διαφορετικά.

κονομικών Σχέσεων και ο Γιώργος Χουλιαράκης ως πρόεδρος του ΣΟΕ). Επρόκειτο για μια, κατ' αναλογία και με δεδομένο τον στόχο για αναδιαπραγμάτευση με τους δανειστές, σύγκλιση με το μοντέλο του «τεχνοκράτη» και «τεχνοπολιτικού» διαμορφωτή πολιτικής, οι οποίοι θεωρούνται περισσότερο αποδεκτοί από τους διεθνείς οργανισμούς και τις αγορές (για τη σχετική συζήτηση, βλ. Σουλιώτης, 2021). Ο ίδιος Γ. Βαρουφάκης συγκρότησε ένα επιτελείο συμβούλων με πρόσωπα τα οποία διέθεταν εμπειρία σε διεθνείς οργανισμούς και μεγάλες τράπεζες του εξωτερικού (βλ. Σουλιώτης, 2021, σελ. 191-192). Η διαδικασία προσαρμογής σε επίπεδο στελεχών προχώρησε σε όλο το διάστημα των διαπραγματεύσεων με τους δανειστές μέχρι τον Αύγουστο του 2015 (βλ. Σουλιώτης, 2021, σελ. 190-198).

Οι πρώτες ενέργειες για μια προσέγγιση της κινεζικής πλευράς από τη νέα κυβέρνηση φαίνεται ότι προήλθαν από τον Γ. Βαρουφάκη (Βαρουφάκης, 2017, σελ. 511-522). Ο στόχος ήταν, όπως τον επεξεργάστηκε με τον σύμβουλό του Glenn Kim, να συζητηθούν ταυτόχρονα η συμβολή της Κίνας στη βραχυπρόθεσμη χρηματοδότηση της χώρας, με δεδομένες τις δυσκολίες που προκαλούσε στη ρευστότητα η διαπραγμάτευση με τους δανειστές, και η επέκταση των κινεζικών επενδύσεων στην Ελλάδα. Ακολούθησαν μια σειρά συναντήσεων στα τέλη του Φεβρουαρίου και στις αρχές του Μαρτίου ανάμεσα στον υπουργό Οικονομικών, τον Κινέζο πρόεδρο και εκπροσώπους της COSCO (σε μία από τις οποίες συμμετείχε και ο Σπύρος Σαγιάς, γενικός γραμματέας της κυβέρνησης και δικηγόρος που είχε παράσχει παλαιότερα νομικές υπηρεσίες στην κινεζική εταιρεία). Ο Γ. Βαρουφάκης πρότεινε την επέκταση των κινεζικών επενδύσεων στα ελληνικούς σιδηροδρόμους και ναυπηγεία, τη δημιουργία τεχνολογικού πάρκου με ειδικό φορολογικό καθεστώς για κινεζικές επιχειρήσεις, και την πώληση του 51% του ΟΛΠ, η οποία θα συνοδευόταν από δεσμεύσεις για επενδύσεις στο λιμάνι και καλές εργασιακές συνθήκες. Ταυτόχρονα, η πρόταση περιελάμβανε την αγορά από πλευράς κινεζικής κυβέρνησης εντόκων γραμματίων του ελληνικού Δημοσίου ύψους 1,5 δισ. Τα θέματα αυτά συζητήθηκαν περαιτέρω στο πλαίσιο επίσκεψης του αντιπροέδρου της κυβέρνησης Γιάννη Δραγασάκη και του υπουργού Εξωτερικών Νίκου Κοτζιά στο Πεκίνο στα τέλη του Μαρτίου, όπου ο πρώτος δήλωσε ότι ο διαγωνισμός για τον ΟΛΠ θα προχωρήσει, αν και με κάποιες τροποποιήσεις, κανονικά (Φιντικιάκης, 2015).

Τον Μάρτιο τοποθετήθηκε πρόεδρος του ΤΑΙΠΕΔ ο Στέργιος Πιτσιόρλας, ένα πρόσωπο που, καθώς συνδύαζε τη μακρόχρονη πορεία στην Αριστερά με την εμπειρία από την αγορά (ως δικηγόρος και στέλεχος επιχειρήσεων), μπορούσε να παίξει γεφυρωτικό ρόλο ανάμεσα στην κυβέρνηση και τους επενδυτές. Ο Στ. Πιτσιόρλας έπαιρνε θέση υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων, υποστήριζε ότι η κυβέρνηση θα «πρέπει να απελευθερώσει την κοινωνία από τον ασφυκτικό μανδύα του κρατισμού» και προσδιόριζε ως στόχο της Αριστεράς την υπεράσπιση του ρυθμιστικού και αναδιανεμητικού ρόλου του κράτους και όχι της συμμετοχής του στην παραγωγική διαδικασία.⁴²

Η νέα διοίκηση του ΤΑΙΠΕΔ προώθησε εκ νέου τη διαδικασία της πώλησης των μετοχών του ΟΛΠ, εισάγοντας τον Μάιο μια σημαντική τροποποίηση. Η μεταβίβαση θα γινόταν σε δύο φάσεις, με την αρχική διάθεση του 51% και, στη συνέχεια, του 16% με την προϋπόθεση ότι ο επενδυτής θα υλοποιούσε τις προβλεπόμενες επενδύσεις (βλ. την εισήγηση του Στ. Πιτσιόρλα στη Συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 29/6/2016). Τα υποψήφια επενδυτικά σχήματα ενημερώθηκαν για την αλλαγή αυτή και η υποβολή των δεσμευτικών προσφορών ορίστηκε για το φθινόπωρο. Τελικά, η διαδικασία ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο, με την υποβολή μίας προσφοράς από την COSCO. Οι υπόλοιποι όμιλοι απείχαν, με έναν από αυτούς, τη δανέζικη εταιρεία APM Terminals, η οποία φερόταν να εκδηλώνει ισχυρό ενδιαφέρον, να δείχνει την ενόχλησή της για τις κυβερνητικές επαφές Ελλάδας-Κίνας κατά τη διάρκεια του διαγωνισμού (Μπέλλος, 2015). Το ΤΑΙΠΕΔ ζήτησε από την COSCO νέα βελτιωμένη προσφορά, την οποία υπέβαλε η κινέζικη εταιρεία στις 20 Ιανουαρίου του 2016.⁴³ Τον Φεβρουάριο, το ΤΑΙΠΕΔ ανακήρυξε την COSCO προτιμώμενο επενδυτή, τον Ιούνιο τροποποιήθηκε η Σύμβαση Παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και του ΟΛΠ και

42. Βλ. συνέντευξη του Στ. Πιτσιόρλα στο *Έθνος* στις 20/12/2015, περίληψη και αποσπάσματα της οποίας είναι διαθέσιμα στο <https://hradf.com/wp-content/uploads/2021/11/%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%AD%CE%BD%CF%84%CE%B5%CF%85%CE%BE%CE%B7-%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%AD%CE%B4%CF%81%CE%BF%CF%85-%CE%AD%CE%B8%CE%BD%CE%BF%CF%82.pdf>.

43. Βλ. το σχετικό Δελτίο Τύπου του ΤΑΙΠΕΔ (20/1/2016), το οποίο είναι διαθέσιμο στο <https://hradf.com/wp-content/uploads/2021/11/%CE%B4%CF%84-%CF%84%CE%B1%CE%B9%CF%80%CE%B5%CE%B4-%CE%BF%CE%BB%CF%80.pdf>.

η τροποποίηση αυτή κυρώθηκε από τη Βουλή, και τον Αύγουστο ολοκληρώθηκε η μεταβίβαση του 51% του ΟΛΠ στην COSCO.⁴⁴

Η συμφωνία προέβλεπε συνολικό τίμημα 368,5 εκατ. ευρώ (280 εκατ. για το 51%), την υλοποίηση από την COSCO υποχρεωτικών επενδύσεων 350 εκατ. ευρώ, οι οποίες αποτελούσαν προϋπόθεση για την αγορά του υπολοίπου 16% και αντάλλαγμα παραχώρησης σε ποσοστό 3,5% του ετήσιου κύκλου εργασιών του ΟΛΠ. Η κυβέρνηση προχώρησε σε μια σειρά συνοδευτικές ενέργειες, στις οποίες έδωσε ιδιαίτερη έμφαση κατά τη δημόσια και κοινοβουλευτική υπεράσπιση της συμφωνίας: η ακτογραμμή των Λιπασμάτων θα αποδιδόταν στον Δήμο Κεραταινίου-Δραπετσώνας, ο αρχαιολογικός χώρος της Κυνόσουρας στη Σαλαμίνα εξαιρείτο της συμφωνίας, ιδρύονταν η Δημόσια Αρχή Λιμένος Πειραιώς στην οποία μεταφέρονταν οι αρμοδιότητες που ασκούσε ο ΟΛΠ ως οργανισμός δημόσιου συμφέροντος, ετίθετο μια σειρά περιορισμών υπέρ των εργαζόμενων (σχετικά με τον γενικό κανονισμό, τις απολύσεις, τις συμβάσεις και τους μισθούς) και, τέλος, δινόταν η δυνατότητα στους εργαζόμενους του ΟΛΠ να μεταταγούν στον δημόσιο τομέα (βλ. τις εισηγήσεις του Θ. Δρίτσα και του Ηλία Καματερού στη Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, 30/6/2016, ΠΝΔ', σελ. 12193-12194, 12197-12198).

Για την COSCO, η αγορά της πλειοψηφικής συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο του ΟΛΠ κατοχύρωνε τη θέση της στο λιμάνι, στον βαθμό που απέκλειε την είσοδο ανταγωνιστών, και της έδινε τη δυνατότητα για την ανάπτυξη μιας σειράς δραστηριοτήτων (όπως θα δούμε στην επόμενη ενότητα). Σε σημαντικό βαθμό, αν δεχθούμε την εκτίμηση του Στ. Πιτσιόρλα, η αρχική τοποθέτηση της COSCO στις δύο προβλήτες δημιούργησε μια δυναμική, η οποία προδιέγραψε τη συνολική μονοπώληση του λιμανιού από την κινεζική εταιρεία:

«[...] για το θέμα του ενός υποψηφίου. Στον Πειραιά υπήρχε μια ιδιομορφία. Από το 2008 η COSCO ήταν μέσα στο λιμάνι και διαχειριζόταν ένα κομμάτι του. Αυτό ήταν φανερό ότι δημιουργούσε στους υπόλοιπους [υποψήφιους επενδυτές] ένα πρόβλημα. Παρά ταύτα,

44. <https://hradf.com/wp-content/uploads/2021/11/%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%BA%CE%BB%CE%AE%CF%81%CF%89%CF%83%CE%B7-%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%B2%CE%AF%CE%B1%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82-%CE%9F%CE%9B%CE%A0.pdf>.

είχαμε μέχρι την τελευταία στιγμή συμμετοχή άλλων δύο εταιρειών – μιας φιλιππινέζικης και μιας δανέζικης – η οποία συμμετοχή βοήθησε πάρα πολύ το διαγωνισμό. Δεν υπήρξε προσφορά από αυτές τις δύο, όμως, υπήρξε συμμετοχή, η οποία τελικά μας βοήθησε στο να υπάρχει μέχρι το τέλος η αίσθηση του ανταγωνισμού και αυτό να επηρεάσει την προσφορά. Όμως, αυτό που καθόρισε τον έναν υποψήφιο ήταν η προηγούμενη συμμετοχή της COSCO στο Λιμάνι του Πειραιά» (Συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 29/6/2016).

Ταυτόχρονα, η αγορά του ΟΛΠ αποτελούσε ένα αποφασιστικό βήμα στη διεθνή εξάπλωση των δραστηριοτήτων της COSCO, αντιπροσωπεύοντας τη μεγαλύτερη υπερπόντια επένδυσή της (Zheng and Smith, 2017, σελ. 244). Από μια γενικότερη άποψη, ο έλεγχος του λιμανιού του Πειραιά εντασσόταν στη νέα εκδοχή της στρατηγικής διεθνοποίησης της Κίνας, την οποία είχε κωδικοποιήσει ως πρωτοβουλία «Μία Ζώνη, Ένας Δρόμος» (*yi dai yi lu*) από το 2014 ο πρόεδρος Xi Jinping (Fallon, 2015). Ο πυρήνας της στρατηγικής είναι ο έλεγχος των θαλάσσιων και χερσαίων διαδρόμων που συνδέουν την Ασία με την Ευρώπη, στο πλαίσιο των οποίων το λιμάνι του Πειραιά καταλαμβάνει κομβική θέση. Στην ερώτησή μας σχετικά με τα κίνητρα που οδήγησαν την COSCO να επεκτείνει την επένδυσή της, οι εκπρόσωποι της εταιρείας απάντησαν ως εξής:

«Εντοπίσαμε στο Λιμάνι του Πειραιά ένα αναπτυξιακό δυναμικό σε όλους τους επιχειρηματικούς τομείς, στην κατεύθυνση της καινοτομίας, της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας και [της αξιοποίησης] των δυνατοτήτων ενός διεθνούς κόμβου. Η ελκυστική γεωπολιτική θέση του Λιμανιού στο σταυροδρόμι τριών ηπείρων και η εγγύτητα με το κανάλι του Σουέζ, θα μπορούσε να αξιοποιηθεί περαιτέρω έτσι ώστε [το λιμάνι] να διατηρήσει, αλλά επίσης να βελτιώσει την υψηλή θέση που κατέκτησε σε περιφερειακό και παγκόσμιο επίπεδο τα προηγούμενα χρόνια. Άλλοι θετικοί παράγοντες είναι το βελτιωμένο μακροοικονομικό περιβάλλον και η σταθερή πολιτική κατάσταση στην Ελλάδα, σε συνδυασμό με την τοπική ναυτιλιακή τεχνογνωσία και έναν αριθμό φυσικών πλεονεκτημάτων του λιμανιού, όπως η δυνατότητα αύξησης της ικανότητας [διαχείρισης φορτίων], το φυσικό

βάθος και οι καιρικές συνθήκες» (γραπτή απάντηση, 25/5/2022, δική μας μετάφραση από τα αγγλικά).

Η μονοπώληση του λιμανιού από την COSCO, την οποία υπαγόρευσε η διεθνής στρατηγική της εταιρείας και η πολιτική συγκυρία των προγραμμάτων διάσωσης της ελληνικής οικονομίας, δημιούργησαν σε τοπικό επίπεδο εντάσεις για την κατανομή των οφελών και του κόστους της λειτουργίας του ΟΛΠ. Σε αυτές τις εντάσεις ερχόμαστε στην επόμενη ενότητα.



Εικόνα 1: Γερανογέφυρες στον Σταθμό Εμπορευματοκιβωτίων.
Πηγή: φωτογραφικό αρχείο συγγραφέων.



Εικόνα 2: Γραφεία της COSCO-ΟΛΠ.
Πηγή: φωτογραφικό αρχείο συγγραφέων.



Εικόνα 3: Πανό αναρτημένο στο εσωτερικό του Δημαρχείου Κερατσινίου-Δραπετσώνας.
Πηγή: φωτογραφικό αρχείο συγγραφέων.



Εικόνα 4: Σύνθημα σε τοίχο κτιρίου που φιλοξενεί την έδρα πειραϊκού εργατικού συνδικάτου.
Πηγή: φωτογραφικό αρχείο συγγραφέων.

Η κοινωνικο-πολιτική διαμάχη για τις «εξωτερικότητες»

Μετά τη μεταβίβαση του 51% των μετοχών του ΟΛΠ, η πολιτική και κοινωνική αντιπαράθεση μετατέθηκε στο πεδίο του αναπτυξιακού σχεδιασμού του λιμανιού. Το 2002 η Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (ΕΣΑΛ) είχε εγκρίνει ένα Γενικό Προγραμματικό Σχέδιο του ΟΛΠ το οποίο είχε τροποποιηθεί αρκετές φορές ως το 2009.⁴⁵ Το Σχέδιο αυτό παρουσίαζε τα έργα υποδομής τα οποία

45. Οι σχετικές αποφάσεις της ΕΣΑΛ παρατίθενται στον νόμο 4081 του 2012 με τον οποίο και κυρώθηκαν. Για παλιότερα αναπτυξιακά σχέδια του ΟΛΠ, βλ. Εργαστήριο Αστικού Περιβάλλοντος, 2018, σελ. 8-9.

θα υλοποιούνταν σε βάθος πενταετίας και καθόριζε τις χρήσεις γης και τους όρους δόμησης της χερσαίας λιμενικής ζώνης. Το 2010, ο ΟΛΠ, με τον νέο πρόεδρο Γ. Ανωμερίτη, παρουσίασε πενταετές επενδυτικό σχέδιο ύψους περίπου 600 εκατ. ευρώ (περιλαμβανομένων των επενδύσεων της ΣΕΠ), για τον εκσυγχρονισμό και την επέκταση των λιμενικών εγκαταστάσεων (ΟΛΠ, 2010, 2011). Βάσει της συμφωνίας για τη μεταβίβαση της πλειοψηφίας των μετοχών του ΟΛΠ, ο Οργανισμός, ελεγχόμενος πλέον από την COSCO (στο εξής: COSCO-ΟΛΠ), αναλάμβανε την υποχρέωση να παρουσιάσει σε 18 μήνες από την έναρξη της σύμβασης νέο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα και Μελέτη Διαχείρισης (Master Plan) (στο εξής: Αναπτυξιακό Πρόγραμμα). Το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα όφειλε να ακολουθήσει τις προδιαγραφές που είχε καθορίσει η Γενική Γραμματεία Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής του Υπουργείου Ναυτιλίας το 2013. Θα ενσωμάτωνε, επίσης, ως «Υποχρεωτικές Επενδύσεις», η υλοποίηση των οποίων ήταν προϋπόθεση για την αγορά από την COSCO του υπολοίπου 16% των μετοχών, ορισμένα έργα που προβλέπονταν στον προηγούμενο αναπτυξιακό σχεδιασμό. Θα περιλάμβανε, τέλος, «Προαιρετικές Επενδύσεις» τις οποίες θα πρότεινε ο Οργανισμός υπό τη νέα διοίκηση.

Όπως έχουμε δει ως τώρα, η επένδυση της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά υπήρξε μια διαρκής διαδικασία διαπραγμάτευσης ανάμεσα στην εταιρεία, την ελληνική κυβέρνηση και, μέχρι το 2016, τη διοίκηση του δημόσιου ΟΛΠ (διαπραγμάτευση μετά τον διαγωνισμό για την παραχώρηση των Προβλητών II και III, φιλικό διακανονισμό το 2011 και 2013, τροποποίηση του διαγωνισμού πώλησης του ΟΛΠ το 2016 ανάμεσα στην πρώτη και δεύτερη φάση του). Στα διαφορετικά σημεία της διαδικασίας, η θέση της κάθε πλευράς καθοριζόταν, εκτός από τα γενικά «πλεονεκτήματά» της, από την έκβαση του προηγούμενου γύρου διαπραγμάτευσης. Το 2016, η COSCO-ΟΛΠ, πλέον, μονοπωλούσε τον Οργανισμό του λιμανιού. Αυτό σήμαινε ότι ήλεγχε τις λειτουργίες του λιμανιού αλλά και ότι ο Οργανισμός έπαυε να λειτουργεί ως πεδίο σύνθεσης συμφερόντων όπως στο παρελθόν, όταν στο ΔΣ του συμμετείχαν εκπρόσωποι των υπαλλήλων και των λιμενεργατών και ο δήμαρχος Πειραιά.⁴⁶ Μετά την πώληση του 51% των

46. Μέχρι το 2009, στο ΔΣ του ΟΛΠ συμμετείχε και εκπρόσωπος της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

μετοχών, το Δημόσιο, μέσω του ΤΑΙΠΕΔ, διατηρούσε το δικαίωμα να διορίζει το 1/3 των μελών του ΔΣ του Οργανισμού, όσο το ποσοστό μετοχών που κατείχε ήταν άνω του 10% (ΟΛΠ, 2021). Οι θέσεις εκπροσώπων των εργαζομένων και του δημάρχου Πειραιά καταργήθηκαν, αν και ο δήμαρχος συνέχισε να αποτελεί μέλος του ΔΣ, όχι πλέον *ex officio*, αλλά ως εκπρόσωπος του ΤΑΙΠΕΔ και, αργότερα, διορισμένος από την COSCO-ΟΛΠ.

Το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα αποτελούσε ένα ισχυρό νομιμοποιητικό εργαλείο για την COSCO, εφόσον το μέγεθος των επενδύσεων ήταν ένας από τους κύριους λόγους τον οποίο επικαλούνταν οι κυβερνήσεις για την ιδιωτικοποίηση του ΟΛΠ. Ταυτόχρονα, όμως, υπό τις νέες συνθήκες το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα ήταν και ο βασικός μοχλός μέσω του οποίου μπορούσαν να ασκήσουν πίεση στον Οργανισμό η κυβέρνηση και οι διάφορες επαγγελματικές και κοινωνικές ομάδες που είχαν συμφέροντα στο λιμάνι. Ένα βασικό πεδίο διαπραγματεύσης γινόταν τώρα η ΕΣΑΛ, ένα όργανο του Υπουργείου Ναυτιλίας το οποίο είχε συσταθεί το 2001⁴⁷ για να βελτιώσει τον συντονισμό ανάμεσα στα υπουργεία που ήταν συναρμόδια για τους λιμένες (Γιώργος Ανωμερίτης, συνέντευξη, 8/2/2022). Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της ΕΣΑΛ ήταν η έγκριση των Αναπτυξιακών Προγραμμάτων των λιμένων. Ο πρόεδρος της ήταν ο γενικός γραμματέας Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων και μέλη της ήταν οι εκπρόσωποι εννέα υπουργείων (Ναυτιλίας, Ανάπτυξης, Μεταφορών, Εθνικής Άμυνας, Εσωτερικών, Περιβάλλοντος, Παιδείας, Πολιτισμού και Αγροτικής Ανάπτυξης) και ο πρόεδρος της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων (ΡΑΛ). Στις συνεδριάσεις της έπαιρναν υποχρεωτικά μέρος, χωρίς δικαίωμα ψήφου, εκπρόσωπος της Ένωσης Λιμένων Ελλάδος και εκπρόσωποι των οικείων δήμων και περιφέρειας. Για την πολιτική λειτουργία του οργάνου ήταν πολύ σημαντικό ότι μπορούσαν να καλούνται για ακρόαση εκπρόσωποι επαγγελματικών φορέων, επιμελητριών και της κοινωνίας πολιτών, δυνατότητα η οποία χρησιμοποιήθηκε ευρέως στην περίπτωση που εξετάζουμε εδώ.

Η COSCO-ΟΛΠ υπέβαλε τον Οκτώβριο του 2017 στην ΕΣΑΛ φάκελο με το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα, ο οποίος απορρίφθηκε ως ελλι-

47. Η σύσταση της ΕΣΑΛ έγινε με τον νόμο 2932. Την εποχή στην οποία αναφερόμαστε εδώ, η λειτουργία της ΕΣΑΛ διεπόταν πλέον από τον νόμο 4150 του 2013.

πής.⁴⁸ Τον Ιανουάριο του 2018, η COSCO-ΟΛΠ παρουσίασε νέα εκδοχή του Αναπτυξιακού Προγράμματος σε δημόσια διαβούλευση με τη συμμετοχή εκπροσώπων της Περιφέρειας και των παραλιμένων δήμων και εκπροσώπων επιμελητριών, επαγγελματικών φορέων και εργατικών συνδικάτων.⁴⁹ Τον Φεβρουάριο υπέβαλε το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα στην ΕΣΑΛ. Το Πρόγραμμα, εκτός από τον προσδιορισμό ρυθμιστικού πλαισίου για τον ΟΛΠ (χρήσεις γης, περιορισμοί δόμησης, κυκλοφοριακές ρυθμίσεις κ.λπ.), παρουσίαζε τα έργα που θα υλοποιούνταν. Στον Κεντρικό Λιμένα, τα έργα περιελάμβαναν ως υποχρεωτικές επενδύσεις τη βυθοκόρησή του (εκβάθυνση), τη βελτίωση και συντήρηση των υποδομών, την προμήθεια λιμενικού εξοπλισμού, εργασίες στην Προβλήτα Ι, την επέκταση των προβλήτων στο νότιο τμήμα του για τη δημιουργία νέων θέσεων κρουαζιερόπλοιων και τη μετατροπή αποθήκης (της λεγόμενης πενταγωνικής) σε επιβατικό σταθμό κρουαζιέρας. Οι προαιρετικές επενδύσεις ήταν η κατασκευή τεσσάρων ξενοδοχείων 4 και 5 αστέρων (με μετατροπή του ιστορικού κτιρίου της Παγόδας και δύο αποθηκών, και ανέγερση ξενοδοχείου στο Πόρτο Λεόνε), η κατασκευή τερματικού σταθμού κρουαζιέρας, η μετατροπή αποθήκης (Πέτρινη Αποθήκη της Ηετιώνας) σε Μουσείο Μετανάστευσης και η δημιουργία υποδομής για την υποστήριξη της λειτουργίας οικολογικών λεωφορείων. Τα έργα στον Λιμένα Ηρακλέους, Νέου Ικονίου και Περάματος περιελάμβαναν ως υποχρεωτικές επενδύσεις την επέκταση του Σταθμού Διακίνησης Αυτοκινήτων, την κατασκευή νέας προβλήτας πετρελαιοειδών και τη βελτίωση των υποδομών της Ναυπηγοεπισκευαστικής Ζώνης. Τα προαιρετικά έργα ήταν η κατασκευή δύο πενταώροφων κτιρίων στάθμευσης αυτοκινήτων, η κατασκευή υποδομής ναυπηγοεπισκευής για mega yachts και η κατασκευή κέντρου logistics, το οποίο θα το εξυπηρετούσε υπόγεια οδική σύνδεση με τον Λιμένα Ηρακλέους.

48. Ένα λεπτομερές ιστορικό της υποβολής των διαφορετικών εκδοχών του Αναπτυξιακού Προγράμματος από τον ΟΛΠ στην ΕΣΑΛ παρατίθεται στην απόφαση 547/2022 του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η παρουσίαση που ακολουθεί σε αυτήν την ενότητα βασίζεται σε αυτό το ιστορικό, καθώς και στα πρακτικά αποφάσεων της ΕΣΑΛ, εκτός εάν αναφέρεται διαφορετικά.

49. Βλ. τη σχετική ανακοίνωση του ΟΛΠ, στο <https://www.olp.gr/el/nea/anakoinoseis-deltia-typou/item/9232-i-olp-ae-parousiase-tis-protaseis-tis-gia-to-master-plan-tou-limenos-peiraia>.

Πολλά από τα έργα που προέβλεπε το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα περιλαμβάνονταν ήδη στον σχεδιασμό του κρατικά ελεγχόμενου ΟΛΠ, όπως ήταν η βυθοκόρση του Κεντρικού Λιμένα, η επέκταση της προβλήτας κρουαζιέρας (για την οποία είχε εξασφαλιστεί σχεδόν πλήρης χρηματοδότηση από την ΕΕ), η μετατροπή της πενταγωνικής αποθήκης σε σταθμό κρουαζιέρας, η μετατροπή του κτιρίου της Παγόδας σε πολυτελές ξενοδοχείο, η δημιουργία Μουσείου Μετανάστευσης και η αναβάθμιση της Ναυπηγοεπισκευαστικής Ζώνης (ΟΛΠ, 2012, 2013, 2014). Ταυτόχρονα, το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα απέκλειε άλλα έργα που είχαν σχεδιαστεί παλαιότερα και θα είχαν σημαντικό αποτύπωμα για την πόλη του Πειραιά, όπως η κατασκευή ενός συμπλέγματος πολιτιστικών χώρων (Πολιτιστική Ακτή), συμπεριλαμβανομένου Μουσείου Ενάλιων Αρχαιοτήτων, και η αναβάθμιση της περιοχής Λεμονάδικα.

Συνολικά, το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα που παρουσίασε η COSCO-ΟΛΠ ανερχόταν σε περίπου 600 εκατ. ευρώ, όντας της ίδιας κλίμακας με το αντίστοιχο σχέδιο του ΟΛΠ του πρώτου μισού της δεκαετίας του 2010. Οι επενδύσεις του Αναπτυξιακού Προγράμματος δημιουργούσαν ένα πεδίο άμεσων οικονομικών ευκαιριών για κλάδους που θα είχαν συμμετοχή στην υλοποίησή τους, όπως οι ξενοδοχειακοί όμιλοι και οι κατασκευαστικές εταιρείες (Μπέλλος, 2018α, 2018β). Ταυτόχρονα, οι επενδύσεις δημιουργούσαν ευκαιρίες ή έθιγαν τα συμφέροντα μια σειράς επαγγελματικών και κοινωνικών ομάδων του Πειραιά.⁵⁰ Οι κάτοικοι της Πειραιϊκής, μιας γειτονιάς με προνομακιά φυσική θέση, άρχισαν να διαμορφώνουν την εκτίμηση ότι η επέκταση της προβλήτας της κρουαζιέρας θα υποβάθμιζε σημαντικά τη σχέση τους με τη θάλασσα. Τα πολυτελή ξενοδοχεία ήταν απειλή για τους ξενοδόχους της πόλης. Η αναμενόμενη αύξηση της κρουαζιέρας (ο στόχος ήταν να μετατραπεί το λιμάνι του Πειραιά σε σημείο εκκίνησης – home port) θα είχε σημαντικά οφέλη για το εμπόριο της πόλης, αλλά υπήρχε ο κίνδυνος τα οφέλη αυτά να απορροφηθούν από το μεγάλης έκτασης εμπορικό κέντρο που προβλεπόταν για τον τερματι-

50. Οι παρατηρήσεις που ακολουθούν βασίζονται σε συνεντεύξεις με μέλος της Κίνησης Ενεργών Πολιτών της Πειραιϊκής (19/11/2021), τον Βασίλη Κανακάκη, πρόεδρο του Συνδέσμου Επιχειρήσεων Ναυπηγικής Βιομηχανίας (ΣΕΝΑΒΙ) (6/12/2021), τον Βασίλη Κορκίδη, πρόεδρο του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Πειραιά (ΕΒΕΠ) (28/2/2022), τον αντιδήμαρχο Πειραιά Δημήτρη Καρύδη (16/6/2022) και τον δήμαρχο Κερατσινίου-Δραπετσώνας Χρήστο Βρεττάκο (18/2/2022).

κό σταθμό της κρουαζιέρας. Η αναβάθμιση της Ναυπηγοεπισκευαστικής Ζώνης στο Πέραμα ήταν πολυαναμενόμενη από τις περίπου 500 επιχειρήσεις που έκαναν χρήση της, αλλά η προοπτική κατασκευής ναυπηγείου, το οποίο θα λειτουργούσε η ίδια η COSCO-ΟΛΠ, θα σηματοδοτούσε την εξαφάνιση των περισσότερων από τις υπάρχουσες επιχειρήσεις (εφόσον αναμενόταν ότι μόνο λίγες από αυτές θα συνέχιζαν να λειτουργούν ως υπεργολάβοι του μεγάλου ναυπηγείου). Το κέντρο logistics θα λειτουργούσε ανταγωνιστικά προς την αντίστοιχη υποδομή που προγραμματιζόταν για την περιοχή του Θριάσιου. Η διαχείριση των τοξικών βυθοκορημάτων έθετε ένα σημαντικό περιβαλλοντικό ζήτημα. Ορισμένα έργα γειτνίαζαν με σημαντικά αρχαία μνημεία (Κονώνειο Τείχος, Ταφικό Μνημείο Θεμιστοκλή) ή ενέπλεκαν κτίρια ιστορικού ενδιαφέροντος (Παγόδα). Ο Δήμος Κερασινίου-Δραπετσώνας θα επιβαρυνόταν από τις νέες κατασκευές στην περιοχή του και γενικότερα οι παραλιμένιοι δήμοι θα είχαν να αντιμετωπίσουν το μεγαλύτερο κυκλοφοριακό φορτίο που συνεπαγόταν η μεγέθυνση της δραστηριότητας του λιμανιού.

Στα χρόνια που ακολούθησαν, οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις των περιοχών που σχετίζονται με το λιμάνι χρησιμοποίησαν ένα ευρύ ρεπερτόριο δράσεων για να επηρεάσουν το περιεχόμενο του Αναπτυξιακού Προγράμματος, που περιελάμβανε πιέσεις στην κεντρική πολιτική σκηνή, δράσεις δημοσιότητας, παρεμβάσεις στον δημόσιο χώρο και πολυάριθμες προσφυγές στα αστικά δικαστήρια και το ΣτΕ. Τα δημοτικά συμβούλια των παραλιμένων δήμων και το περιφερειακό συμβούλιο φιλοξένησαν πολιτικές διεργασίες που στη συνέχεια εκφράζονταν στον δημόσιο χώρο και τα αρμόδια κρατικά όργανα.

Μεταξύ των τελευταίων, η ΕΣΑΛ έπαιξε τον βασικότερο ρόλο, καθώς είχε την αρμοδιότητα να ζητάει τροποποιήσεις του Αναπτυξιακού Προγράμματος. Στον βαθμό που αποτελούνταν από υπηρεσιακούς παράγοντες (μόνο ο πρόεδρος της ήταν πολιτικό πρόσωπο), η ΕΣΑΛ διακρινόταν από μια τάση προσήλωσης στις διαδικασίες του Δημοσίου, χαρακτηριστικό που, όπως είδαμε στο κεφάλαιο 2 και αλλού (Σουλιώτης, 2021, σελ. 223), αποτελεί ισχυρό μέσο περιορισμού των μεγάλων επενδυτών. Λόγω των προδιαθέσεών της, η ΕΣΑΛ ήταν, σε ένα βαθμό, σε μια *de facto* συμμαχία με τους φορείς και τους θεσμούς που επιχειρούσαν να επηρεάσουν πολιτικά τη διαδικασία του

Αναπτυξιακού Προγράμματος. Οι φορείς και θεσμοί αυτοί συμμετείχαν στην ευρεία δημόσια συζήτηση που φιλοξενούσε η ΕΣΑΛ, μέσω επιστολών και υπομνημάτων και μέσω της φυσικής παρουσίας των εκπροσώπων τους στις συνεδριάσεις του οργάνου.⁵¹

Μετά τον Ιανουάριο του 2018, πραγματοποιήθηκε μια σειρά συνεδριάσεων της ΕΣΑΛ (Φεβρουάριος και Μάιος 2018, Φεβρουάριος και Ιούλιος 2019), οι οποίες οδήγησαν σε ακόμη πέντε υποβολές του Αναπτυξιακού Προγράμματος από την COSCO-ΟΛΠ. Η ΕΣΑΛ ζήτησε πιο εκτεταμένη δημόσια διαβούλευση, παρέπεμψε το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα στο Υπουργείο Πολιτισμού και τα Κεντρικά του Συμβούλια, και εξέτασε διάφορα θέματα σχετικά με την υλοποίηση των έργων. Μέχρι τον Ιούλιο του 2019, η ΕΣΑΛ ενέκρινε το σύνολο των υποχρεωτικών επενδύσεων. Από τις προαιρετικές επενδύσεις, ενέκρινε από νωρίς την προμήθεια οικολογικών λεωφορείων και τη μετατροπή της πέτρινης αποθήκης στην Ακτή Βασιλειάδη· αργότερα, μετά από πρόσθετη τεκμηρίωση και εισηγήσεις του Υπουργείου Μεταφορών και του Υπουργείου Πολιτισμού, ενέκρινε το κέντρο logistics, τα δύο πενταόροφα πάρκινγκ και τα ξενοδοχεία. Αντίθετα, απέρριψε το ναυπηγείο και το εμπορικό κέντρο στον Επιβατικό Σταθμό Κρουαζιέρας.

Ένα μεγάλο μέρος της διαμάχης γύρω από το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα εκτυλίχθηκε γύρω από το ζήτημα κατά πόσο η COSCO-ΟΛΠ όφειλε να προχωρήσει στη σύνταξη και υποβολή Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ). Η ίδια η COSCO-ΟΛΠ υποστήριξε ότι, βάσει της σύμβασης παραχώρησης του 2016, δεν είχε αυτή την υποχρέωση.⁵² Μετά από σχετικό αίτημα της ΕΣΑΛ, η COSCO-ΟΛΠ αναγκάστηκε να υποβάλει τη ΣΜΠΕ τον Μάρτιο του 2018 και νέα εκδοχή της τον Ιανουάριο του 2019, χωρίς, ωστόσο, να λάβει έγκριση. Επρόκειτο για μια περίπτωση «πολιτικών της ειδη-

51. Για παράδειγμα, στην 81^η συνεδρίαση της ΕΣΑΛ (9/10/2019), παρευρέθηκαν και ενημέρωσαν την Επιτροπή 39 πρόσωπα από ένα μεγάλο φάσμα φορέων, που περιελάμβαναν τον ΟΛΠ, τους παραλιμένιους δήμους, τη ΡΑΛ, το ΤΑΠΠΕΔ, τοπικές κινήσεις (Όχι λιμάνι στην Περαϊκή, Ενεργοί Πολίτες της Πειραιϊκής), τον ΣΕΝΑΒΙ, την Ένωση Βιοτεχνών-Εργοδοτών Μηχανουργών Πειραιά, την Ένωση Μηχανουργών Πειραιά, το Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Πειραιά, τον Σύνδεσμο Επιχειρήσεων Επιβατηγού Ναυτιλίας, τοπικά ΜΜΕ (*Φωνή των Πειραιωτών, Portnews*) και τον Σύνδεσμο Ιδιοκτητών Ναυπηγείων Περάματος.

52. Για την επιχειρηματολογία της εταιρείας, βλ. την επιστολή του ΟΛΠ στο Υπουργείο Ναυτιλίας στο Τσαμιάπουλος, 2020.

μοσύνης» (Fischer, 1990· Σουλιώτης, 2021), στο πλαίσιο της οποίας η «αντικειμενικοποίηση» που προσφέρει η επιστημονική αποτίμηση δημιουργούσε νέα πολιτικά όπλα τα οποία μπορούσαν να επικαλεστούν ειδικά οι δήμοι και οι τοπικές κινήσεις πολιτών.⁵³

Ένα νέο σημαντικό ζήτημα τέθηκε τον Αύγουστο του 2019, όταν η COSCO-ΟΛΠ εισήγαγε πρόταση για κατασκευή τέταρτης προβλήτας εμπορευματοκιβωτίων, για την οποία θα μετατοπιζόταν ανατολικά ο Σταθμός Διαχείρισης Αυτοκινήτων. Σε συνεδρίασή της τον Οκτώβριο του 2019, η ΕΣΑΛ απέρριψε την πρόταση, κρίνοντας ότι οι συνθήκες δεν είναι ώριμες. Τον Ιανουάριο του 2020, η ΕΣΑΛ συνεδρίασε εκ νέου επιβεβαιώνοντας τις εγκρίσεις που είχαν προηγηθεί. Τον Μάιο του 2020, η COSCO-ΟΛΠ υπέβαλε τροποποιημένη ΣΜΠΕ στη Διεύθυνση Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης του Υπουργείου Περιβάλλοντος, η οποία της ζήτησε τον Ιανουάριο του 2021 να κάνει νέες αλλαγές προτού τη θέσει σε δημόσια διαβούλευση. Η εταιρεία υπέβαλε μία ακόμη νέα εκδοχή της ΣΜΠΕ, για την οποία οι παραλιμένοι δήμοι και η Περιφέρεια Αττικής γνωμοδότησαν αρνητικά στη διάρκεια του 2021.⁵⁴ Στη συνέχεια, επήλθε μια σημαντική ανατροπή: τον Μάρτιο του 2022 δημοσιεύθηκαν αποφάσεις του ΣτΕ (547, 548, 549/2022), οι οποίες εκδίκαζαν προσφυγή που είχαν κάνει το 2020 είκοσι πολίτες του Πειραιά (δικηγόροι, μέλη κινήσεων κατοίκων της Πειραιϊκής και του Εργατικού Κέντρου)⁵⁵ και ακύρωναν το σύνολο των αποφάσεων της ΕΣΑΛ με το αιτιολογικό ότι δεν είχε προηγηθεί η έγκριση της

53. Όπως σημειώνει ένας συνομιλητής μας, μέλος της αντιπολίτευσης στο δημοτικό συμβούλιο του Δήμου Πειραιά (συνέντευξη, 8/12/2021): «Παράλληλα, η αναγκαστική για μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων που αναγκάζεται η COSCO να την παραγάγει [αναθέτοντάς την σε ειδικούς επιστήμονες] βγάζει για πρώτη φορά στην ιστορία, τα νούμερα που ξέρουμε όλοι τώρα. Η COSCO μάς τα έδωσε τα νούμερα για να συνηνοποθούμε. Η πραγματική μελέτη μάς τα έδωσε τα νούμερα. Όπως έδωσε και τα πραγματικά κυκλοφοριακά μεγέθη, την κόλαση που συμβαίνει στο λιμάνι. Από εκεί πήραμε τα εργαστήρια [πολεοδομίας] και οι υπόλοιποι και αρχίσαμε να βλέπουμε πού είναι πραγματικά το πρόβλημα. Γιατί μέχρι ένα σημείο, υπάρχει στην πόλη μια περιπέυουσα μυθολογία είτε αρνητική είτε θετική».

54. Βλ. την απόφαση αριθ. 127 (30/6/2021) του δημοτικού συμβουλίου του Δήμου Πειραιά και την απόφαση 147 (6/10/2021) του περιφερειακού συμβουλίου της Περιφέρειας Αττικής. Για τους Δήμους Κερατσινίου-Δραπετσώνας και Περάματος βλ. Παπασταθοπούλου, 2022.

55. Βλ. Παπασταθοπούλου, 2022 και τη δήλωση της δικηγόρου Ζωής Κωνσταντοπούλου, <https://bit.ly/45W90wm>.

ΣΜΠΕ. Η COSCO-ΟΛΠ δήλωσε ότι θα συμμορφωθεί με την απόφαση⁵⁶ και υπέβαλε συμπληρωματικό υπόμνημα της ΣΜΠΕ (ΟΛΠ-Adens, 2022). Ο υπουργός Ναυτιλίας έφερε στη Βουλή τον Ιούνιο του 2022 τροπολογία με την οποία το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα και η ΣΜΠΕ θα εγκρίνονται ταυτόχρονα από την ΕΣΑΛ. Τον Ιούλιο του 2022, η ΕΣΑΛ, της οποίας η σύνθεση είχε αλλάξει από το 2020 όταν τα υπηρεσιακά στελέχη αντικαταστάθηκαν από πολιτικά πρόσωπα (γενικούς γραμματείς), ενέκρινε, ταυτόχρονα, το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα και τη ΣΜΠΕ.⁵⁷

Όπως είδαμε στην πρώτη ενότητα αυτού του κεφαλαίου, κατά την παραχώρηση των Προβλήτων II και III, οι εργοδοτικοί φορείς και οι επαγγελματικές ομάδες που ήταν χρήστες του λιμανιού είχαν δει την COSCO ως φυσικό σύμμαχο εναντίον του κρατικού μονοπωλίου και της ισχύος των εργαζομένων του ΟΛΠ. Από την άλλη, οι τελευταίοι, υποστηριζόμενοι από τη Νομαρχία Πειραιά και την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, ήταν σταθερά εναντίον της ιδιωτικοποίησης. Η πώληση του ΟΛΠ το 2016 και η κατάληψη μονοπωλιακής θέσης από την COSCO στο λιμάνι προκάλεσε σταδιακά αντιδράσεις από ομάδες που ως τότε ήταν θετικές στην παρουσία της. Η τιμολογιακή πολιτική της COSCO-ΟΛΠ για τις λιμενικές υπηρεσίες προκάλεσε τη δυσaréσκεια των εφοπλιστών.⁵⁸ Η προοπτική καθιέρωσης Μπρώου Εγκεκριμένων Εργολάβων της Ναυπηγοεπισκευαστικής Ζώνης το 2019 προκάλεσε τις αντιδράσεις όχι μόνο των επιχειρήσεων ναυπηγοεπισκευής (ΣΕΝΑΒΙ) και των μηχανουργών (Ένωση Μηχανουργών Βιοτεχνών Πειραιά), αλλά και μέρους των εφοπλιστών (Ένωση Εφοπλιστών Ναυτιλίας Μικρών Αποστάσεων) (Τσιμπλάκης, 2019). Η υιοθέτηση ενός πληροφοριακού συστήματος (Hellenic Port Community System)

56. Βλ. τη σχετική ανακοίνωση στο <https://www.olp.gr/el/plirofories-ependyton/etairikes-anakoynoseis/item/12753-2022-03-23-07-05-36>.

57. Η έγκριση δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 32/Δ/25/1/2023.

58. Βλ., για παράδειγμα, την εισήγηση του Γιώργου Αλεξανδράτου, αντιπροέδρου του Ναυτικού Επιμελητηρίου στη Συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου της Βουλής, 28/9/2021. Ο Γ. Αλεξανδράτος σημείωνε: «Ταπεινά πιστεύω, χωρίς να υπεισέλθω σε λεπτομέρειες, ότι ο ΟΛΠ δεν έχει γίνει ανταγωνιστικός. Αντίθετα, έχουμε πολλά παράπονα από μέλη μας, κάθε κατηγορίας βαποριών –είτε είναι τα Short Ship, είτε είναι τα κρουαζιερόπλοια, είτε είναι τα ακτοπλοϊκά, είτε τα φορτηγά– ότι παρατηρούνται αρκετές χρεώσεις. Παρατηρούνται, δηλαδή, λιγότεροι ανταγωνιστικοί φορείς, λιγότερα ανταγωνιστικά κίνητρα».

το 2020 για την ψηφιοποίηση της διαδικασίας διεκπεραίωσης εμπορευματοκιβωτίων βρήκε αντίθετο ένα μεγάλο εύρος χρηστών του λιμανιού, περιλαμβανομένων των εφοπλιστών, των εκτελωνιστών και των εμπόρων (Καραγεώργος, 2020). Υπό τις νέες συνθήκες, παρατηρήθηκε η τάση σχηματισμού συμμαχιών έναντι του ιδιωτικού μονοπωλίου στο λιμάνι. Ήδη το 2015, στην προοπτική της πώλησης του 67% των μετοχών του ΟΛΠ, το ΕΒΕΠ είχε προτείνει με επιστολή του στην ελληνική κυβέρνηση τη δημιουργία κοινοπρακτικού σχήματος των παραλιμένων δήμων, επιμελητηρίων και φορέων για την αγορά του 18,7% των μετοχών.⁵⁹ Το 2016 το Ναυτιλιακό Επιμελητήριο, η Ένωση Ελλήνων Εφοπλιστών και το ΕΒΕΠ σύστησαν την Ελληνική Ναυτιλιακή Συστάδα (Maritime Hellas), η οποία, πέρα από την προβολή των επιχειρήσεων και των επαγγελματιών που σχετίζονται με τη ναυτιλία, αποσκοπεί στην ισχυροποίηση του δημόσιου λόγου τους για τα θέματα της ναυτιλίας, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στο λιμάνι Πειραιά (συνέντευξη με έναν από τους ιδρυτές της Συστάδας, 28/2/2022). Τελικά, η μονοπωλιακή θέση της COSCO-ΟΛΠ προκάλεσε την εν τοις πράγμασι ευθυγράμμιση του συνόλου των ομάδων των οποίων τα συμφέροντα θίγονταν από το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα.⁶⁰

Από την πλευρά της COSCO-ΟΛΠ, τακτική της ήταν η χρήση των περιθωρίων που της έδινε η εγχώρια νομοθεσία για τη μεγιστοποίηση των οφελών που απέρρεαν από τη μονοπωλιακή της θέση στο λιμάνι. Μέσα από έργα όπως η κατασκευή ναυπηγείου, εμπορικού κέντρου και πολυτελών ξενοδοχείων επιδίωκε την «εσωτερικοποίηση»

59. Η επιστολή είναι διαθέσιμη στο <https://kede.gr/protasi-gia-koinopraktiko-schima-dimon-kai-epimelitirion-gia-to-limani-tou-peiraiia/>.

60. Σε ό,τι αφορά τις ευρύτερες συμμαχίες έναντι της COSCO-ΟΛΠ, ο πρόεδρος εργοδοτικού φορέα σημειώνει σε συνέντευξη που μας παραχώρησε (6/12/2021): «Η ανάγκη μας έκανε. Δεν είχα λόγο εγώ να συνεργάζομαι με τους εφοριακούς ή με τους εκτελωνιστές. Σε συνδικαλιστικό επίπεδο δεν έχουμε [δεσμούς]... [...] Κοιτάξτε, με τους λιμενεργάτες προσπαθώ να κρατάω κάποια πράγματα στη θέση τους. Τα εργατικά συνδικάτα έχουν το δικό τους κίνημα, συνδικαλιστικό. Είναι εργατικό, που μας φέρνει πολλές φορές κι απέναντι. Οι μικρομεσαίοι επιχειρηματίες όλων των κλάδων είναι κάτι διαφορετικό. Όπως επίσης και τα όργανα, οι εκπρόσωποι των Ελλήνων εφοπλιστών, ακτοπλόων, των μικρών αποστάσεων κι όλα αυτά. [...] Να μηπείτε [στο διαδίκτυο] να ακούσετε, πριν από μια βδομάδα είχαμε μια τηλεδιάσκεψη, με την Επιτροπή Ανταγωνισμού. Θα δείτε ότι όλοι οι φορείς όλων των επιπέδων ήταν εναντίον της συμπεριφοράς της COSCO. Απέναντι και στους φορείς, και στην κοινωνία, και στον τρόπο λειτουργίας του λιμανιού. Αυτή η συσπείρωση δεν είναι τυχαία».

οφελών από τη λειτουργία του λιμανιού, τα οποία, διαφορετικά, θα μπορούσαν να διαχυθούν στην ευρύτερη οικονομία του Πειραιά. Η διαπραγματευτική της στάση είχε δύο χαρακτηριστικά:

Πρώτον, μεγάλο μέρος της επικοινωνίας, ειδικά με τις ομάδες με τις οποίες συναλλασσόταν στην καθημερινή λειτουργία του λιμανιού (επιχειρήσεις της ναυπηγοεπισκευής, λιμενεργάτες, βλ. και Πλαίσιο 3.2), πραγματοποιούνταν μέσω Ελλήνων συνεργατών της, οι οποίοι εργάζονταν για την COSCO από την περίοδο που η κινεζική εταιρεία ήταν απλός πελάτης του λιμανιού του Πειραιά και είχαν αναβαθμιστεί σε ανώτερες διοικητικές θέσεις της ΣΕΠ και, αργότερα, του ΟΛΠ μετά το 2009.⁶¹

Δεύτερον, η COSCO-ΟΛΠ επιλέγει ως συνομιλήτή της τις ηγεσίες της ελληνικής κοινωνίας. Διαπραγματεύεται με την ελληνική κυβέρνηση, διατηρεί κάποιους διαύλους επικοινωνίας με την τοπική αυτοδιοίκηση, συνεργάζεται με την Εκκλησία στο πλαίσιο φιλανθρωπικών δράσεων, αλλά και συμμαχεί με τοπικούς βουλευτές, οι οποίοι, σύμφωνα με τους συνομιλητές μας, μεσολαβούν για προσλήψεις στις προβλήτες των εμπορευματοκιβωτίων προσώπων από τα πελατειακά τους δίκτυα.⁶² Η προσέγγιση αυτή της COSCO-ΟΛΠ διευκολύνεται όταν στελέχη της ελληνικής κυβέρνησης υπήρξαν κατά το παρελθόν συνεργάτες της εταιρείας. Η προτίμηση της COSCO για συνομιλία με τις ηγεσίες σχετίζεται οπωσδήποτε με τα μεγέθη της εταιρείας που την καθιστούν παγκόσμιο παίκτη, καθώς και με το υπόβαθρο διακρατικής συνεργασίας στο οποίο έχει οικοδομηθεί η παρουσία της εταιρείας στο λιμάνι του Πειραιά. Σε αυτό το πλαίσιο, το κινεζικό κράτος, μέσω

61. Οι συνομιλητές μας από την πλευρά των επαγγελματιών, των λιμενεργατών, των τοπικών κινήσεων και της τοπικής αυτοδιοίκησης διατυπώνουν ανάμεικτες κρίσεις αναφορικά με τον ρόλο αυτών των στελεχών. Οι ομάδες που διαδρούν με την COSCO-ΟΛΠ στο πεδίο της καθημερινής παραγωγικής δραστηριότητας (επιχειρηματίες ναυπηγοεπισκευής, λιμενεργάτες του ΟΛΠ) αξιολογούν μάλλον θετικά τον ρόλο τους, με την έννοια ότι επιτρέπει καλύτερη επικοινωνία με την κινεζική ηγεσία και διευκολύνει τους συμβιβασμούς. Μέλη τοπικών κινήσεων και εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης, αντίθετα, είναι πιο αρνητικοί και προτιμούν να απευθύνονται στις ελληνικές αρχές θεωρώντας ότι αυτές είναι υπόλογες απέναντι στους Έλληνες κατοίκους της πόλης και χρήστες του λιμανιού.

62. Πρόκειται για μια προσαρμογή της COSCO σε προϋπάρχουσες πρακτικές του λιμανιού. Για τις πελατειακές σχέσεις στη Ναυπηγοεπισκευαστική Ζώνη του Περάματος, βλ. Bithymitris and Spyridakis, 2020.

της κινεζικής πρεσβείας, παρεμβαίνει ως σύμμαχος της COSCO. Χαρακτηριστική περίπτωση ήταν η συμμετοχή της Κινέζας πρέσβειρας σε σύσκεψη με στελέχη της ελληνικής κυβέρνησης και ανώτερα στελέχη της COSCO-ΟΛΠ (Μπέλλος, 2019) σε μια κρίσιμη καμπή των διεργασιών για το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα τον Απρίλιο του 2019.

Ταυτόχρονα, όμως, η προτίμηση της εταιρείας να συνομιλεί με τις ηγεσίες αντανακλά, μάλλον, τη γενικότερη έλλειψη εμπειρίας των Κινέζων επενδυτών στη διαπραγμάτευση με οργανωμένα συμφέροντα και τη δυσκολία προσαρμογής τους στο αυστηρό ρυθμιστικό πλαίσιο των ευρωπαϊκών χωρών (Kratz, 2018· Zheng and Smith, 2017), χαρακτηριστικά τα οποία τους ωθούν στην αναζήτηση του διαμεσολαβητικού ρόλου των κυβερνήσεων για την εξεύρεση λύσεων «από τα πάνω». Εξετάζοντας τα βιογραφικά των κινεζικών στελεχών της διοίκησης του ΟΛΠ, παρατηρούμε ότι πρόκειται για πρόσωπα με διεθνή εμπειρία, η οποία, όμως, έχει συσσωρευθεί αποκλειστικά μέσα από δράση της COSCO και των θυγατρικών της (και όχι μέσα από τη δραστηριοποίηση σε μη-κινεζικές πολυεθνικές ή σπουδές εκτός Κίνας).⁶³ Έτσι, η εικόνα της διαπραγματευτικής στάσης της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά συνάδει με τη γενικότερη παρατήρηση των μελετητών των κινεζικών ξένων επενδύσεων, οι οποίοι επισημαίνουν ότι οι Κινέζοι επενδυτές είναι σε μία πορεία (δύσκολης) εκμάθησης του περιβάλλοντος στις χώρες υποδοχής, όντας ταυτόχρονα φορείς των προδιαθέσεων που υπαγορεύει η πολιτική κουλτούρα της Κίνας (Kratz, 2018).

Το πιο χαρακτηριστικό προϊόν της συνεννόησης της COSCO-ΟΛΠ με την ελληνική κυβέρνηση την περίοδο που εξετάζουμε εδώ ήταν η αγορά από την εταιρεία του 16% των μετοχών του ΟΛΠ το 2021. Καθώς πλησίαζε το τέλος της πενταετούς περιόδου κατά το οποίο η COSCO είχε το δικαίωμα να αγοράσει το ποσοστό αυτό, η εταιρεία είχε συμβασιοποιήσει σχεδόν το 90% των υποχρεωτικών επενδύσεων, αλλά είχε υλοποιήσει μόνο περίπου το 1/3 (99,6 εκατ. από τα 293,8 εκατ. ευρώ, βλ. την εισήγηση του Γ. Πλακιωτάκη στη Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Βουλής, 29/9/2021, ΡΘ', σελ. 20903-20904). Η εταιρεία ισχυρίστηκε ότι δεν είχε ευθύνη για τις καθυστερήσεις, τις οποίες απέδωσε στο ελληνικό Δημόσιο και τις δικαστικές εμπλοκές.

63. Η παρατήρηση αυτή αφορά στο ΔΣ του ΟΛΠ με τη σύνθεση που είχε τον Απρίλιο του 2022.

Οι δύο πλευρές απέφυγαν τη διαιτησία και κατέληξαν σε νέα συμφωνία, η οποία έφτασε για κύρωση στη Βουλή τον Σεπτέμβριο του 2021. Η εταιρεία πήρε παράταση πέντε ετών για την υλοποίηση των επενδύσεων και προχώρησε στην αγορά του 16%. Ταυτόχρονα, η συμφωνία όρισε μια λίστα γεγονότων που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν περαιτέρω καθυστερήσεις. Για την κατοχύρωση της ελληνικής πλευράς, η COSCO θα κατέθετε επιπλέον εγγυητική επιστολή, εισαγόταν διαλυτική αίτηση στη συμφωνία σε περίπτωση μη τήρησης των συμφωνημένων και, τέλος, το ένα μέλος του ΔΣ του ΟΛΠ που θα εξακολουθούσε να διορίζει το ελληνικό Δημόσιο μετά τη μείωση του ποσοστού του αποκτούσε δικαίωμα αρνησικυρίας.

Η διαμάχη γύρω από το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα και την εν γένει λειτουργία του λιμανιού είναι, ταυτόχρονα, μια διαμάχη ανάμεσα σε διαφορετικά σχήματα νομιμοποίησης. Η COSCO-ΟΛΠ υιοθετεί τη διεθνώς καθιερωμένη εταιρική ρητορική της «εταιρικής κοινωνικής ευθύνης» και «βιώσιμης ανάπτυξης» (βλ. π.χ. ΟΛΠ, 2020). Ο πυρήνας, όμως, της ρητορικής της εταιρείας είναι το αναπτυξιακό αποτύπωμα της δραστηριότητας, όπως αυτό εκφράζεται στους «σκληρούς» αριθμούς. Ο Yu Zeng Gang, πρόεδρος του ΔΣ του ΟΛΠ, δήλωνε χαρακτηριστικά σε συνέντευξή του το 2022:

«Κατά την τελευταία δεκαετία επιτεύχθηκε αξιοσημείωτη ανάπτυξη βάσει σαφούς στρατηγικού σχεδίου και φιλόδοξων στόχων που καταφέραμε να πραγματοποιήσουμε. Μέσα σε λίγα μόνο χρόνια, το άλλοτε περιφερειακό λιμάνι μετατράπηκε σε σημαντικό διεθνή κόμβο σε όλους τους τομείς δραστηριοτήτων, ενώ παράλληλα αναδείχθηκε ο ρόλος της χώρας στις παγκόσμιες θαλάσσιες μεταφορές, τον τουρισμό και το εμπόριο. Σήμερα, το λιμάνι του Πειραιά είναι ένα από τα κορυφαία λιμάνια της Μεσογείου και ένα από τα πέντε κορυφαία λιμάνια της Ευρώπης. Επίσης, σε παγκόσμιο επίπεδο από την 93η θέση το 2010, ο λιμένας συγκαταλέγεται στους 30 κορυφαίους λιμένες του κόσμου, με σημαντική συμβολή στην τοπική οικονομία και βιομηχανία.

Η ΟΛΠ ΑΕ έχει συμβάλει σημαντικά στην οικονομική ανάκαμψη και την κοινωνική ανάπτυξη της Ελλάδας και είναι απολύτως ευθυγραμμισμένη με τα συμφέροντα του ελληνικού κράτους και του ελληνικού λαού. Επιπλέον, από το 2016, όταν η COSCO SHIPPING άρχισε να ελέγχει και να λειτουργεί το λιμάνι του Πειραιά, η εταιρεία έχει

προσφέρει στην τοπική κοινωνία περισσότερες από 3.000 άμεσες θέσεις εργασίας και πάνω από 10.000 θέσεις εργασίας σε συναφείς υπηρεσίες, συνεισφέροντας 1,4 δισ. ευρώ σε επενδύσεις, φόρους, δασμούς και κοινωνικές εισφορές. Η ΟΛΠ ΑΕ σκοπεύει όχι μόνο να διατηρήσει τα επιτευχθέντα αποτελέσματα, αλλά και να δημιουργήσει περαιτέρω ανάπτυξη, αξιοποιώντας πλήρως τη δυναμική του Λιμένα ως κόμβος διακίνησης εμπορευματοκιβωτίων.

Μετά από 10 χρόνια συνεχούς ανάπτυξης και έχοντας ανεβάσει το λιμάνι του Πειραιά από την 93η στην 26η θέση παγκοσμίως, η τρέχουσα ετήσια χωρητικότητα του Σταθμού Εμπορευματοκιβωτίων είναι 7,2 εκατομμύρια TEU. Το 2019, διακινήθηκαν περισσότερα από 5,65 TEU (εμπορευματοκιβώτια).⁶⁴

Από την άλλη, οι επικριτές της COSCO προσάπτουν στην εταιρεία ότι επιχειρεί να μεταφέρει το μοντέλο του κινεζικού καπιταλισμού σε μια ευρωπαϊκή χώρα (μετατρέποντας το λιμάνι του Πειραιά σε μια «αποκλειστική οικονομική ζώνη», όπως σημειώνει ένας συνομιλητής μας). Επιπλέον, στη ρητορική των αποτελεσμάτων αντιτάσσουν τις αξίες της προστασίας του περιβάλλοντος και της υπεράσπισης της κοινωνίας απέναντι στα κέρδη. Όπως σημειώνει η Μαρία Ζαχαρία, γενική γραμματέας του Εργατικού Κέντρου Πειραιά, σε συνεδρίαση της ΕΣΑΛ (ΕΣΑΛ, 81η Συνεδρίαση, 9/10/2019):

«Είμαι αντίθετη στην ιδιωτικοποίηση του λιμανιού του Πειραιά. Ο ΟΛΠ κοιτάζει τα κέρδη [...] χωρίς να λογαριάζει τους κατοίκους. [...] Θεωρούμε ότι η δημόσια υγεία όπως και η κλιματική αλλαγή πρέπει να είναι σε προτεραιότητα από τα υπουργεία για την προστασία των πολιτών».

Στην ίδια συνεδρίαση ο Χρήστος Βρεττάκος καλούσε ως εξής την Επιτροπή να υπερασπιστεί τα συμφέροντα των πολιτών:

64. Πρόκειται για συνέντευξη στο Αθηναϊκό Πρακτορείο Ειδήσεων, η οποία είναι διαθέσιμη στο <https://www.amna.gr/home/article/660675/Sunenteuxi-pr-OLP-Yu-Zenggang-I-Ellada-paramenei-to-pio-energitiko-kentro-tis-pagkosmias-nautiliakis-biomichanias>. Οι Zheng και Smith (2017) σημειώνουν ότι αυτού του τύπου η ρητορική συνάδει με την εμπειρία της ανάπτυξης στην ίδια την Κίνα, η οποία δίνει προτεραιότητα στα μεγέθη και τα αποτελέσματα.

«Έχει ως κριτήριο η Εταιρεία να αυξήσει τα κέρδη της. Δεν υπάρχει η κοινωνία, δεν υπάρχουν οι ανάγκες της, δεν υπάρχει [η] προοπτική [των] ζωντανών παραγωγικών δραστηριοτήτων που υπάρχουν στην πόλη [από την εποχή] πριν έρθει η COSCO, και δεν ακούτε. Θεωρώ λοιπόν [ότι] μιλάω στον πολιτικό προϊστάμενο της ΕΣΑΑ, ότι αυτή τη στιγμή εσείς καλείστε να πάρετε μία απόφαση πάνω σε ένα master plan μιας εταιρείας. Καλείστε να πάρετε μία πολιτική απόφαση. Αν ακούτε την κοινωνία και τις ανάγκες της ή αν επιλέγετε να χτυπάτε προσοχή και να αποδέχεστε οτιδήποτε σας προσφέρεται. Συγνώμη για τον τόνο, είναι το λιγότερο που μπορώ να κάνω για να συγκρατήσω κάποια πράγματα».⁶⁵

Πλαίσιο 3.2. Η COSCO και οι λιμενεργάτες⁶⁶

Η δυναμική των εργασιακών σχέσεων σε όλη τη διάρκεια της ιδιωτικοποίησης του λιμανιού του Πειραιά είναι ένα πολύ σημαντικό θέμα καθαυτό, το οποίο θα έχρηζε ειδικής μελέτης. Καθώς κάτι τέτοιο ξεφεύγει από τους στόχους αυτού του κεφαλαίου, θα περιοριστούμε σε λίγες μόνο παρατηρήσεις.

Όπως έχουμε ήδη δει, οι λιμενεργάτες του ΟΛΠ, υποστηριζόμενοι από την ομοσπονδία τους, ήταν η βασική δύναμη

65. Οι δύο νομιμοποιητικές λογικές που παρουσιάζουμε διαπερνούσαν στα μέσα της δεκαετίας του 2010 την τοπική κοινωνία του Πειραιά παράγοντας μάλλον αντιφατικά αποτελέσματα, όπως μπορούμε να διαπιστώσουμε σε έρευνα κοινής γνώμης της Public Issue για λογαριασμό του Portnet (Δεκέμβριος 2015). Στην έρευνα αυτή, η πλειονότητα των ερωτώμενων τάσσεται κατά της ιδιωτικοποίησης του ΟΛΠ. Ταυτόχρονα, όμως, η πλειονότητα δέχεται ότι η πώληση του Οργανισμού θα έχει θετικές επιδράσεις στην ανάπτυξη του λιμανιού και στη βελτίωση της διεθνούς του θέσης, στη δημιουργία θέσεων εργασίας και, ευρύτερα, στην ανάπτυξη της πόλης, τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις και τη Ναυπηγοεπισκευαστική Ζώνη. Πρόκειται για ένα χρονικό σημείο, στο οποίο η ρητορική της ανάπτυξης των «κκληρών» αριθμών ηγεμονεύει, καθώς δεν έχουν ακόμη διαφανεί οι συνέπειες της μονοπώλησης του ΟΛΠ από την COSCO. Τα αποτελέσματα της έρευνας της Public Issue είναι διαθέσιμα στο <https://portnet.gr/themata/5005-poli-limani-ti-leei-o-peiraias-gia-mia-dyskoli-sxesi.html>.

66. Οι παράγραφοι που ακολουθούν βασίζονται, εκτός αν αναφέρεται διαφορετικά, σε συνεντεύξεις με συνδικαλιστές της Ένωσης Μονίμων και Δοκίμων Λιμενεργατών ΟΛΠ και της Ένωσης Εργαζομένων Διακίνησης Εμπορευματοκιβωτίων στις προβλήτες του Πειραιά.

που αντιτάχθηκε στην ιδιωτικοποίηση του λιμανιού εξαρχής. Μέσα από τις ρυθμίσεις, ωστόσο, που συνόδευαν τα βήματα της ιδιωτικοποίησης, οι λιμενεργάτες του ΟΛΠ κατάφεραν να διασφαλίσουν ένα εργασιακό πλαίσιο, το οποίο τους ικανοποιούσε (βλ. την εισήγηση του Απόστολου Ντάλλα, προέδρου της ΟΜΥΛΕ στη Συνεδρίαση της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου της Βουλής, 28/9/2021). Ταυτόχρονα, και παρά τους αρχικούς φόβους, οι εργαζόμενοι του ΟΛΠ δεν δέχθηκαν τον ανταγωνισμό κινεζικού προσωπικού, καθώς η COSCO μετά το 2016 επέλεξε να τοποθετήσει πρόσωπα από την Κίνα μόνο στο διοικητικό συμβούλιο του ΟΛΠ και σε λίγες θέσεις ανώτερων στελεχών.

Πολύ διαφορετικά ήταν τα πράγματα σε ό,τι αφορά τους νεοπροσλαμβανόμενους εργαζόμενους των Προβλήτων II και III. Ακολουθώντας τη γενική στρατηγική της COSCO σε παγκόσμιο επίπεδο (Zheng and Smith, 2017), η κινεζική εταιρεία δεν προσέλαβε μόνιμους εργάτες για τη λειτουργία των δύο προβλήτων. Το προσωπικό τους⁶⁷ εξασφαλίζεται από εταιρεία λιμενικών υπηρεσιών (DPort Services), η οποία με τη σειρά της συνεργάζεται με υπερβολάβους. Το 2014, ένα μεγάλο μέρος των εργαζομένων στις Προβλήτες II και III προχώρησαν σε αυθόρμητη απεργία, ζητώντας διάλειμμα στο οκτάωρο εργασίας, την καθιέρωση προγραμματισμού εργασίας και ένταξη στα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα. Σε προέκταση της απεργίας, ομάδα εργαζομένων σύστησε την Ένωση Εργαζομένων Διακίνησης Εμπορευματοκιβωτίων στις προβλήτες του Πειραιά (ΕΝΕΔΕΠ). Η ΕΝΕΔΕΠ ανέλαβε έκτοτε τη συλλογική εκπροσώπηση των εργαζομένων στις δύο προβλήτες, με βασικά ατζέντα, εκτός από τα προαναφερόμενα θέματα, τα μέτρα υγιεινής και ασφάλειας των εργαζομένων, την αύξηση των εργαζομένων σε κάθε πόστο, την κατάργηση της «κόντρα βάρδιας» (δύο οκτάωρα σε ένα εικοσιτετράωρο) και τη σύναψη συλλογικής σύμβασης εργασίας. Βασικοί σταθμοί στη δράση της ήταν η κήρυξη τριήμερης απεργίας το 2018, επιτάχμερης απεργίας το 2021 μετά το δυστύχημα που στοίχισε τη ζωή

67. Μέρος των εργαζομένων στις Προβλήτες II και III προέρχονται από τη Ναυπηγοεπισκευαστική Ζώνη, βλ. Μπιθυμήτρης, 2019.

στον λιμενεργάτη Δημήτρη Δαγκλή και η υπογραφή συλλογικής σύμβασης εργασίας με τη DPort το 2022. Τη στιγμή της έρευνας, η ΕΝΕΔΕΠ, σύμφωνα με τους συνομιλητές μας, μετρούσε περίπου 1000 μέλη, εκ των οποίων περίπου τα μισά είχαν πάρει μέρος στην τελευταία ψηφοφορία για την εκλογή ΔΣ, σε σύνολο περίπου 2000 εργαζομένων στις δύο προβλήτες.

Το βασικό πρόβλημα που αντιμετώπιζε η ΕΝΕΔΕΠ τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της ήταν η δυσκολία να αναγνωριστεί ως συνομιλητής από την εργοδοσία. Χάρη στον τρόπο με τον οποίο ήταν οργανωμένη η πρόσληψη των εργαζομένων στις Προβλήτες II και III, τα αιτήματα των εργαζομένων δεν θα μπορούσαν να απευθύνονται τυπικά στη ΣΕΠ, θυγατρική της COSCO, αλλά στους εργολάβους που ήταν οι άμεσοι εργοδότες τους (βλ. τη σχετική επιχειρηματολογία της COSCO στο Τσαμπόπουλος, 2020). Η στρατηγική της ΕΝΕΔΕΠ ήταν, αντίθετα, η παράκαμψη των εργολάβων και της DPort, και η απευθείας διαπραγμάτευση με τη διοίκηση της ΣΕΠ, κάτι που πέτυχε στην απεργία του 2021 και κατέληξε στην ικανοποίηση βασικών της αιτημάτων. Επιπλέον δυσχέρεια στη λειτουργία της ΕΝΕΔΕΠ ήταν ότι από το 2018 δέχθηκε τον ανταγωνισμό δεύτερου συνδικάτου (Συνδικάτο Εργαζομένων στις Επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στις Προβλήτες II και III Πειραιά), στο οποίο καταλογιζόταν ότι ελεγχόταν από την εργοδοσία. Τα δύο συνδικάτα ενεπλάκησαν σε δικαστικές διενέξεις διεκδικώντας τη νόμιμη αντιπροσώπευση των εργαζομένων.

.....

Συμπεράσματα

Η επένδυση της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά μπορεί να γίνει κατανοητή υπό το πρίσμα των καθιερωμένων οικονομικών θεωριών ως αποτέλεσμα μιας διαπραγμάτευσης, η οποία βασίζεται στα πλεονεκτήματα της κάθε πλευράς: από τη μία, η θέση της COSCO στην παγκόσμια ολιγοπωλιακή αγορά ναυτιλιακών υπηρεσιών και διαχείρισης λιμένων και, από την άλλη, η γεωγραφική θέση και η ιδιότητα του κράτους-μέλους της ΕΕ για την Ελλάδα. Η κοινωνιολογική ανάλυση, ωστόσο, ρίχνει επιπλέον φως στη λογική της επένδυσης.

Κατά πρώτον, είδαμε ότι κατά την είσοδο της κινεζικής εταιρείας στο λιμάνι το 2009, σημαντικό ρόλο έπαιξε το πολιτικό κεφάλαιο των βασικών δρώντων που διαπραγματεύτηκαν τη συμφωνία. Στην ελληνική πλευρά, οι πρωταγωνιστές ήταν κυβερνητικά στελέχη από παραδοσιακές πολιτικές οικογένειες με μακροχρόνια κομματική δράση. Οι ισχυροί πολιτικοί τους πόροι τους έδιναν αυξημένα περιθώρια διαπραγμάτευσης με τον ξένο επενδυτή, συγκριτικά με άλλους πολιτικούς δρώντες που είναι εγγύτερα σε κοινωνικές ομάδες προσπλωμένες στην υπεράσπιση του Δημοσίου και των διαδικασιών του (δημοσιοϋπάλληλία, συνδικάτα, κινήματα). Για τα κυβερνητικά αυτά στελέχη, η συμμαχία με την COSCO και την Κίνα ήταν όχι μόνο μια οικονομική επιλογή, επιδιώκοντας την άντληση οφελών από την παγκόσμια πλημμυρίδα κινεζικών κεφαλαίων που ήταν σε εξέλιξη, αλλά και μια πολιτική κίνηση, η οποία αποσκοπούσε στην αλλαγή της γεωπολιτικής θέσης της χώρας. Για την εξυπηρέτηση των σκοπών αυτών, τα κυβερνητικά στελέχη στηρίχθηκαν, τουλάχιστον σε πρώτη φάση, στην εξειδικευμένη γραφειοκρατία της οικονομικής διπλωματίας. Αλλά και τα ανώτατα στελέχη της COSCO διέθεταν ισχυρούς πολιτικούς πόρους, στον βαθμό που διορίζονται από την κινεζική κυβέρνηση και έχουν, πέρα από τον εταιρικό τους ρόλο, σημαντικές κομματικές θέσεις.

Αυτή η πολιτική διάδραση σε ανώτερο επίπεδο υποστηρίχθηκε από ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές δυνάμεις. Αν και η ελληνική ποντοπόρος ναυτιλία δεν έχει ισχυρά άμεσα συμφέροντα στο λιμάνι του Πειραιά, έπαιξε έναν διαμεσολαβητικό ρόλο στην προσέγγιση ελληνικής κυβέρνησης-COSCO, η οποία της επέτρεψε να εντάξει την κινεζική επένδυση στο μεγαλύτερο λιμάνι της χώρας στο πλαίσιο μιας ευρύτερης διευθέτησης των σχέσεων της με την Κίνα (η οποία περιελάμβανε, επίσης, την παροχή ναυτιλιακών υπηρεσιών για τη μεταφορά των κινεζικών εμπορευμάτων και τη ναυπήγηση ελληνόκτητων πλοίων στην Κίνα). Σε τοπικό επίπεδο, η μερική ιδιωτικοποίηση του λιμανιού υποστηρίχθηκε από τα εργοδοτικά συμφέροντα στη βιομηχανία και το εμπόριο, τα οποία είδαν στην COSCO έναν σύμμαχο εναντίον του κρατικού μονοπωλίου και της ισχύος της οργανωμένης εργασίας.

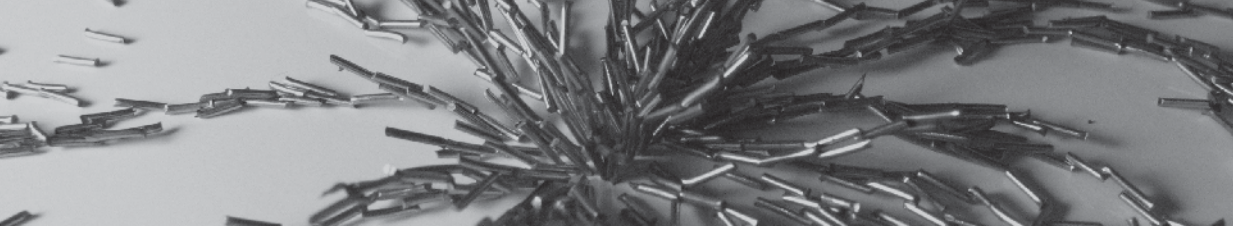
Η πορεία που οδήγησε στην πώληση του ίδιου του ΟΛΠ είχε ως κεντρικό δρώντα το ΤΑΙΠΕΔ και τα στελέχη του. Στην καρδιά της συγκυρίας των προγραμμάτων διάσωσης της ελληνικής οικονομίας, τα στελέχη του ΤΑΙΠΕΔ, αντιπρόσωποι της εταιρικής οικονομικής

τεχνοκρατίας, συνέδεσαν τη διαχείριση του λιμανιού πρωτίστως με δημοσιονομικούς στόχους, υποβαθμίζοντας τα ζητήματα λιμενικής πολιτικής και γεωπολιτικής που ήταν ψπλότερα στις προτεραιότητες του πολιτικού προσωπικού που προώθησε την πρώτη φάση της ιδιωτικοποίησης. Μέσα από τη διάδρασή τους με το ΤΑΙΠΕΔ, τα κυβερνητικά στελέχη της ΝΔ υιοθέτησαν την πιο ριζοσπαστική εκδοχή των ιδιωτικοποιήσεων, οι οποίες έτσι και αλλιώς ήταν διαχρονικά βασικό στοιχείο της πολιτικής τους ταυτότητας. «Τεχνοκρατικά» και «τεχνοπολιτικά» στελέχη της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ επιχείρησαν να εντάξουν την ιδιωτικοποίηση του λιμανιού στο πλαίσιο μιας ευρύτερης συμφωνίας που θα περιλάμβανε τη στήριξη της Ελλάδας από την Κίνα στη συγκυρία της κρίσης.

Μετά την πώληση του ΟΛΠ και την εγκαθίδρυση ενός ιδιωτικού μονοπωλίου, η κοινωνικο-πολιτική διαμάχη μετατέθηκε στο πρόγραμμα επενδύσεων που θα υλοποιούσε ο Οργανισμός με τον νέο ιδιοκτήτη. Το πρόγραμμα αυτό ήταν βασικό νομιμοποιητικό εργαλείο για την επένδυση, στον βαθμό που η επένδυση δικαιολογείτο εν πολλοίς στο όνομα των κεφαλαίων που θα έφερνε ο επενδυτής, αλλά, ταυτόχρονα, αποτέλεσε το νέο πεδίο συγκρούσεων και συμβιβασμών (καθώς πλέον ο ίδιος ο Οργανισμός έπαψε να παίζει αυτόν τον ρόλο όπως στην περίοδο που ελεγχόταν από το κράτος).

Στη διαδικασία των διαπραγματεύσεων γύρω από το πρόγραμμα επενδύσεων, είδαμε να αναδύονται δύο ζητήματα που μας έχουν απασχολήσει στα προηγούμενα κεφάλαια. Πρώτον, οι διαδικασίες του Δημοσίου ως ανάχωμα και μέσο περιορισμού του επενδυτή (βλ. και Κεφάλαιο 2). Το αρμόδιο όργανο, η ΕΣΑΛ, έπαιξε καθοριστικό ρόλο στον βαθμό που αποτελείτο από υπηρεσιακούς παράγοντες των υπουργείων (και όχι πολιτικά πρόσωπα), οι οποίοι δείχνουν προσήλωση στις διαδικασίες. Ταυτόχρονα, έδινε βήμα έκφρασης σε ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών και οικονομικών δυνάμεων, οι οποίες έβρισκαν στη λειτουργία της ΕΣΑΛ και τις σχετικές διαδικασίες έγκρισης του Αναπτυξιακού Προγράμματος ένα μέσο άσκησης πολιτικής πίεσης. Δεύτερον, η σημασία της επιστημονικής γνώσης στο πλαίσιο της κοινωνικο-πολιτικής διαμάχης γύρω από τις επενδύσεις. Αυτή ήταν η περίπτωση της μελέτης για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του επενδυτικού προγράμματος της COSCO, η οποία οριοθετούσε το πεδίο της αντιπαράθεσης προσφέροντας μια σειρά από «αντικειμενικούς» δείκτες.

Απέναντι στις στρατηγικές των εγχώριων δυνάμεων που δυσαρεστούνταν από τη μονοπωλιακή θέση της COSCO στο λιμάνι, η κινεζική εταιρεία αντέταξε κυρίως την προτίμηση για συνομιλία με τις ελληνικές ηγεσίες (πρωτίστως με την κυβέρνηση και βουλευτές, αλλά και, ευκαιριακά, με την τοπική αυτοδιοίκηση και την Εκκλησία). Η τάση της αυτή δεν σχετίζεται μόνο με το εξαρχής διακρατικό πλαίσιο εντός του οποίου υλοποιήθηκε η επένδυση στο λιμάνι, αλλά και με τις προδιαθέσεις των στελεχών της COSCO. Φορείς μιας πολιτικής κουλτούρας η οποία υπολείπεται, συγκριτικά με τα ευρωπαϊκά δεδομένα, ως προς τη διαπραγμάτευση με οργανωμένα συμφέροντα, τα στελέχη της COSCO επιδίωκαν ως επί το πλείστον την αναζήτηση λύσεων «από τα πάνω». Η δέσμευσή τους από την πολιτική κουλτούρα της χώρας προέλευσής τους φανερώνεται, ακόμη περισσότερο, αν λάβουμε υπόψη ότι η εμπειρία διεθνοποίησης των στελεχών σε ατομικό επίπεδο είναι στενά συνδεδεμένη με τη διεθνοποίηση της εταιρείας στην οποία κάνουν μακροχρόνια καριέρα. Κατ' αυτόν τον τρόπο, αντιλαμβανόμαστε ότι στελέχη και εταιρεία είναι σε μια διαδικασία εκμάθησης των τρόπων επένδυσης στο ευρωπαϊκό περιβάλλον, έχοντας διαγράψει μια πορεία που μετράει μόλις δύο δεκαετίες.



Συμπεράσματα. Τα κοινωνικά και συμβολικά θεμέλια των ξένων επενδύσεων

Η προσέλκυση επενδύσεων, ιδιαίτερα των ξένων, είναι ένας βασικός στόχος των οικονομικών πολιτικών, και ο βαθμός επιτυχίας σε αυτό το πεδίο είναι ένα από τα βασικά κριτήρια αξιολόγησης των κυβερνητικών οικονομικών επιτελείων και των ίδιων των πρωθυπουργών. Στο κεφάλαιο 1 είδαμε ότι η οικονομική θεωρία προσεγγίζει τις επενδυτικές πολιτικές ως ένα μέσο διόρθωσης των «αποτυχιών της αγοράς», οι οποίες στερούν από τις πολυεθνικές εταιρείες το κίνητρο να επενδύσουν. Οι επενδυτικές πολιτικές συνεπάγονται ένα είδος θετικής διάκρισης υπέρ ορισμένων επενδυτών, η οποία δικαιολογείται στον βαθμό που οι επενδύσεις συνεπάγονται ευρύτερα οφέλη για την οικονομία και την κοινωνία («θετικές εξωτερικότητες»).

Από την κοινωνιολογική οπτική που υιοθετήσαμε σε αυτό το βιβλίο, η κατανόηση των επενδυτικών πολιτικών ξεκινάει από τους ίδιους τους διαμορφωτές πολιτικής, τις διαδικασίες κοινωνικο-πολιτικής τους αναπαραγωγής και τις συμμαχίες τους με τον κόσμο των επιχειρήσεων. Στις δύο περιπτώσεις που μελετήσαμε (νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων, ιδιωτικοποίηση του λιμανιού του Πειραιά), αναδείχθηκαν δύο, κυρίως, κατηγορίες διαμορφωτών πολιτικής, οι οποίες συνδέονται με την προώθηση «φιλοεπενδυτικών» πολιτικών: αφενός, οι «τεχνοκράτες»/«τεχνοπολιτικοί» και, αφετέρου, στελέχη με ισχυρό πολιτικό κεφάλαιο (καταγωγή από πολιτικές οικογένειες, μακρόχρονη κομματική δράση). Η σχέση αμφότερων με τους επενδυτές γίνεται κατανοητή, αν λάβουμε υπόψη τη θέση τους στο ευρύτερο πεδίο της πολιτικής. Πρόκειται για δύο πολύ διαφορετικές κατηγορίες πολιτικών δρώντων, οι οποίες, ωστόσο, μοιράζονται ένα κοινό χαρακτηριστικό: έχουν σχετικά μειωμένες εξαρτήσεις από τις κοινωνικές και οικονομικές ομάδες που θίγονται δυνητικά από τη

χορήγηση προνομίων στους μεγάλους ξένους και εγχώριους επενδυτές. Διακρίνονται, έτσι, από το τμήμα του πολιτικού προσωπικού το οποίο διατηρεί στενότερους δεσμούς με τη γραφειοκρατία, τους φορείς συλλογικής εκπροσώπησης, τις μη-κυβερνητικές οργανώσεις και τα κινήματα, με τις εστίες, δηλαδή, από όπου μπορεί να προέλθει η αντίθεση στις συμφωνίες με τους επενδυτές.

Οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί βασίζονται, κυρίως, στο επιστημονικό τους κεφάλαιο και, συχνά, στην επαγγελματική τους εμπειρία από την αγορά. Τα χαρακτηριστικά τους αυτά τους καθιστούν αξιόπιστους έναντι των επενδυτών και, ταυτόχρονα, τους φέρνουν σε αντιπαράθεση με τους κατόχους γραφειοκρατικού και κομματικού κεφαλαίου. Επιχειρούν, με τις νομοθετικές τους πρωτοβουλίες, να οριοθετήσουν έναν θεσμικό χώρο στον οποίο να μπορούν να διαπραγματεύονται με τους επενδυτές σχετικά απελευθερωμένοι από τη δημόσια διοίκηση. Εκτιμώντας ότι η γενική μεταρρύθμιση της τελευταίας είναι ένας μακρινός στόχος, προσπαθούν να δημιουργήσουν ειδικά πολιτικά εργαλεία, τα οποία να διευκολύνουν τους επενδυτές εξαιρώντας τους, μερικώς, από τις δημόσιες διαδικασίες.

Τα στελέχη με ισχυρό πολιτικό κεφάλαιο έχουν τα περιθώρια να διαπραγματεύονται απευθείας με τους επενδυτές ακριβώς λόγω των πολιτικών τους πόρων. Από θέση ισχύος στο πολιτικό πεδίο, αναγνωρίζονται από τους επενδυτές ως συνομιλητές που μπορούν να εγγυηθούν την προώθηση των συμφωνιών. Τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί και στελέχη με ισχυρό πολιτικό κεφάλαιο συνδέονται, καθώς οι πρώτοι εισάγονται στην πολιτική συνήθως με τη υποστήριξη των ηγεσιών ως εξωκοινοβουλευτικοί υπουργοί ή ως βουλευτές Επικρατείας. Οι δύο αυτές κατηγορίες πολιτικών δρώντων αναλαμβάνουν ως «αποστολή» την προσέλκυση των ξένων επενδυτών, ειδικά σε μια εποχή που τα μέσα άσκησης οικονομικής πολιτικής του εθνικού κράτους έχουν μειωθεί.

Η γενική τάση των επενδυτών είναι να ζητούν την κατά το δυνατό μεγαλύτερη απαλλαγή τους από τις διαδικασίες του Δημοσίου. Είναι σημαντικό να σημειώσουμε ότι στο επίπεδο της συλλογικής έκφρασης των επενδυτών, το αίτημα αυτό αφορά οριζόντιες πολιτικές. Η παροχή προνομίων/κινήτρων ευνοεί εξ ορισμού ορισμένους επενδυτές σε βάρος άλλων και δεν γίνεται αυτονοήτως αποδεκτή από τις κοινότητες των επενδυτών (αν και στο ατομικό επίπεδο, οι

επενδυτές μπορούν κάλλιστα να διαπραγματεύονται τέτοια προνόμια με την πολιτική ηγεσία).

Πέραν αυτής της γενικής τάσης, οι συγκεκριμένες τακτικές των επενδυτών εξαρτώνται από τα οικονομικά και κοινωνικά τους χαρακτηριστικά. Στην περίπτωση της COSCO είδαμε ότι σημαντικό ρόλο στη διαπραγματευτική της στάση παίζει το γεγονός ότι τα ίδια τα ανώτατα στελέχη της διαθέτουν πολιτικό κεφάλαιο, στον βαθμό που καταλαμβάνουν και κομματικές θέσεις στο ΚΚΚ. Το στοιχείο αυτό, μαζί με τη σχετική έλλειψη εμπειρίας από τη διαπραγμάτευση με οργανωμένα συμφέροντα, τους κάνει να αποζητούν τη συνομιλία με τις ηγεσίες και την αναζήτηση λύσεων «από τα πάνω». Το παράδειγμα της κινεζικής εταιρείας μάς παραπέμπει στο ευρύτερο ζήτημα των άμεσων ξένων επενδύσεων από κρατικά ελεγχόμενες επιχειρήσεις (State Owned Enterprises), οι οποίες αντιπροσωπεύουν παγκοσμίως ένα σημαντικό μέρος των ροών άμεσων ξένων επενδύσεων (UNCTAD, 2012, σελ. 99· Cahen, 2015). Από κοινωνιολογική άποψη, αξίζει να διερευνηθεί το κατά πόσο η σημασία του πολιτικού κεφαλαίου που συναντήσαμε στην επένδυση της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά είναι ένα γενικότερο χαρακτηριστικό του τρόπου με τον οποίο υλοποιούνται διεθνώς οι ξένες επενδύσεις από τέτοιου τύπου επιχειρήσεις, καθώς και πιθανές διαφορές στη χρήση του πολιτικού κεφαλαίου ανάλογα με την πολιτική κουλτούρα των χωρών από τις οποίες συνήθως προέρχονται (Κίνα, Ρωσία, Βραζιλία, Νορβηγία, Αραβικός κόσμος).

Η στάση των ευρύτερων οικονομικών και κοινωνικών δυνάμεων απέναντι στις πολιτικές προσέλκυσης μεγάλων εγχώριων και ξένων επενδύσεων, ιδεοτυπικά μιλώντας, μπορεί να περιγραφεί ως εξής: Όταν δεν αντιμετωπίζουν ευθέως τον ανταγωνισμό των επωφελομένων επενδυτών, οι φορείς εκπροσώπησης των επιχειρηματιών αντιμετωπίζουν θετικά τις πολιτικές παροχής κινήτρων και ζητούν σταθερά την επέκτασή τους. Στον βαθμό που τα κίνητρα αφορούν τους μεγάλους επενδυτές, οι μικρότερες επιχειρήσεις παρέχουν λιγότερο ένθερμη υποστήριξη. Μπορεί, όμως, να θεωρήσουν τους μεγάλους επενδυτές φυσικούς τους συμμάχους εναντίον των κρατικών μονοπωλίων και της οργανωμένης εργασίας ή να έχουν την προσδοκία ότι θα επωφεληθούν δευτερογενώς από τη δραστηριότητά τους. Οι διαφορετικές επαγγελματικές ομάδες (μηχανικοί, οικονομολόγοι, αρχαιολόγοι κ.λπ.) τοποθετούνται έναντι των μεγάλων επενδύσεων

ανάλογα με το αν απασχολούνται κυρίως στο Δημόσιο ή την αγορά. Γραφειοκρατίες του Δημοσίου, μη-κυβερνητικές οργανώσεις και τοπικές κινήσεις πολιτών συγκροτούν συνήθως τα μέτωπα που αντιτίθενται ή επιχειρούν να θέσουν περιορισμούς στις μεγάλες επενδύσεις.

Πέρα από τους δρώντες και τα χαρακτηριστικά τους, σε αυτό το βιβλίο δώσαμε ιδιαίτερη έμφαση στη στρατηγική χρήση των θεσμών και της ειδημοσύνης. Οι πολιτικές προσέλκυσης επενδύσεων έχουν οδηγήσει τις τελευταίες δεκαετίες, διεθνώς και στην Ελλάδα, στην αναδιοργάνωση υπουργείων (όπως, π.χ., με τη σύσταση Γενικής Γραμματείας Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων και Γενικής Διεύθυνσης Στρατηγικών Επενδύσεων στο Υπουργείο Ανάπτυξης) και με τη δημιουργία ειδικών θεσμών, οι οποίοι παγιώνουν μια φιλοεπενδυτική κουλτούρα στα σημεία συνάντησης του κράτους με τους επενδυτές (όπως είναι η Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ ως φορέας προώθησης επενδύσεων και, με πολύ πιο ριζοσπαστικό τρόπο, το ΤΑΙΠΕΔ ως φορέας ιδιωτικοποιήσεων). Οι θεσμοί αυτοί στελεχώνονται, σε ανώτερες θέσεις ή συνολικά, με πρόσωπα που έχουν εμπειρία από την αγορά, προκειμένου να καταστεί το κράτος πιο «φιλικό» στους επενδυτές και (στην περίπτωση του ΤΑΙΠΕΔ) να δημιουργηθεί μια απόσταση «ασφαλείας» ανάμεσα στον κομματικό κόσμο και τη διαχείριση του προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων.

Η επιστημονική αποτίμηση των επενδυτικών πολιτικών και των ίδιων των επενδύσεων θέτει περιορισμούς στους δρώντες στον βαθμό που «αντικειμενικοποιεί» τις συνέπειές τους σε δείκτες (αυτός είναι άλλωστε ένας λόγος για τον οποίο όσοι θέλουν να θέσουν περιορισμούς στις επενδύσεις επιμένουν στις «μελέτες», αντίθετα, ενίοτε, με τους ίδιους τους επενδυτές). Ταυτόχρονα, η επιστημονική αποτίμηση αποτελεί πολιτικό όπλο στις διαμάχες, το οποίο έχει το πλεονέκτημα ότι επωφελείται από το κύρος της επιστήμης. Έτσι, για τους διαφορετικούς δρώντες το ζήτημα είναι το πώς θα έχουν στη διάθεσή τους μια ειδημοσύνη, η οποία θα είναι ευνοϊκή για τις θέσεις τους και, ταυτόχρονα, θα έχει αξιώσεις αξιοπιστίας (όντας ή δείχνοντας συμβατή με τους επιστημονικούς κανόνες) και, άρα, θα είναι στοιχειωδώς αποδεκτή από τους αντιπάλους. Οι δρώντες μπορούν να παράγουν την ειδημοσύνη μέσα από οικείους φορείς (όπως είναι, π.χ., τα Ινστιτούτα των συνδικάτων και οι εποπτευόμενοι φορείς του

Δημοσίου που συντάσσουν μελέτες για την κυβέρνηση) ή να την παραγγείλουν σε εξωτερικούς παίκτες υψηλού κύρους (πανεπιστήμια, εταιρείες συμβούλων, διεθνείς οργανισμούς). Και στις δύο περιπτώσεις, η παραγωγή της ειδημοσύνης δεν είναι μια απομονωμένη διαδικασία, καθώς οι φορείς εντάσσονται σε ευρύτερες, εγχώριες και διεθνείς, επιστημονικές και επαγγελματικές κοινότητες. Ειδικότερα, η παραγγελία ειδημοσύνης στις πολυεθνικές εταιρείες συμβούλων και τους διεθνείς οργανισμούς αποτελεί τον κατεξοχήν δίαυλο μεταφοράς της διεθνούς οικονομικής ορθοδοξίας, η οποία, ωστόσο, όπως είδαμε στο κεφάλαιο 2, μπορεί να προσαρμόζεται στις θέσεις των κυβερνήσεων-πελατών.

Η διαμάχη γύρω από τις επενδυτικές πολιτικές και τις επενδύσεις είναι, ταυτόχρονα, μια διαμάχη νομιμοποιητικών σχημάτων. Για την οικονομική θεωρία, η αξία των «δημόσιων αγαθών», φορείς των οποίων είναι οι πολυεθνικές εταιρείες (ανώτερη γνώση και μανάτζμεντ, τεχνολογία), θεωρείται δεδομένη. Ωστόσο, στην πράξη οι ίδιοι οι οικονομολόγοι δεν είναι παρά μία (αν και σημαντική) από τις ομάδες που συμμετέχουν στη συμβολική αντιπαράθεση γύρω από τις επενδύσεις, η οποία συνυπάρχει με άλλες ομάδες που προτάσσουν διαφορετικές, συχνά αντιτιθέμενες ερμηνείες των δημόσιων αγαθών. Οι επενδυτές και οι πολιτικοί υποστηρικτές τους, παρά τις αναφορές σε έννοιες όπως η «βιώσιμη ανάπτυξη» και η «κοινωνική εταιρική ευθύνη», δίνουν έμφαση στα μετρήσιμα αποτελέσματα των επενδύσεων (θέσεις εργασίας, εισοδήματα κ.λπ.). Απέναντι σε αυτήν την «οικονομίστικη», ποσοτική προσέγγιση, άλλες κοινωνικές ομάδες (κινήσεις πολιτών, μη κυβερνητικές οργανώσεις, επιστημονικοί χώροι) καταγγέλλουν την προτεραιοποίηση του κέρδους και αντιτάσσουν τις αξίες της προστασίας του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής. Συμπληρωματικά, στρέφουν εναντίον των επενδυτών την ίδια την ιδεολογία της αγοράς, στηλιτεύοντας τη στρέβλωση του ανταγωνισμού που προκαλεί η προνομιακή μεταχείριση ορισμένων επενδυτών. Τελικά, οι διαμάχες αυτές αφορούν, για να θυμηθούμε τον C. Wright Mills (1974, σελ. 78-79), τον τρόπο με τον οποίο διασυνδέονται η πολιτική και η οικονομία ως θεσμικές τάξεις. Οι επενδυτικές πολιτικές συνιστούν ένα μέσο παρέμβασης του κράτους στην ιδιωτική οικονομία, το οποίο θεωρείται ότι δεν καταργεί την αρχή του ανταγωνισμού στην αγορά στον βαθμό που γίνεται «καί

εξαίρεση» και στο όνομα οικονομικών δημόσιων αγαθών. Ωστόσο, αυτό το σχήμα, που αποτελεί μια διευθέτηση της σχέσης της πολιτικής με την αγορά, παράγει εντάσεις στη σχέση της πρώτης με τους χαμένους του οικονομικού παιχνιδιού καθώς και με άλλους κοινωνικούς μικρόκοσμους. Ως αποτέλεσμα προκύπτει το ότι η διάθεση των ιδιωτικά ελεγχόμενων συσσωρευμένων οικονομικών πόρων (η «επένδυση») μετατρέπεται σε αντικείμενο μιας διαμάχης που αγγίζει τις ίδιες τις αρχές της κοινωνικής οργάνωσης.

Βιβλιογραφία

ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Αντύπα, Α. (2012). Διμερείς σχέσεις Ελλάδας-Κίνας από τη δεκαετία του '90 έως σήμερα. Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet, <http://www.jmc.uoa.gr/ekdoseis/to-bima-twn-ereynhton/ellhniki-e3wteriki-kai-eyrwpaiiki-politiki.html>.
- Αρσένης, Γ. (1987). *Πολιτική κατάθεση*. Αθήνα: Οδυσσέας (2^η έκδοση).
- Βαρουφάκης, Γ. (2017). *Ανίκητοι ηττημένοι. Για μια ελληνική άνοιξη μετά από ατελείωτους μνημονιακούς χειμώνες*. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
- Γεωργόπουλος, Δ. και Λαμπριανίδης Λ. (2021). *Θέλουμε ανάπτυξη; Μια βιωματική εμπειρία με ιστορικές και θεωρητικές αναφορές*. Αθήνα: Ποταμός.
- Δραγασάκης Γ., Δρίτσας, Θ. και Μπαλτάς, Α. (2020). Απολογισμός ΣΥΡΙΖΑ 2012-2019. <https://www.syriza.gr/article/id/94170/Apologismos-SYRIZA-2012-2019.html>.
- Ελίας, Ν. (1997). *Η εξέλιξη του πολιτισμού. Κοινωνιογενετικές και ψυχογενετικές έρευνες*. Τόμος Β'. Αθήνα: Νεφέλη.
- Εργαστήριο Αστικού Περιβάλλοντος ΕΜΠ (2018, 8 Φεβρουαρίου). Σημειώσεις για το Master Plan 2017 του Οργανισμού Λιμένα Πειραιά. <https://drive.google.com/file/d/1o56ITsCbXasQoaC4l1wptmuEro5ZGFLl/view>.
- Καζάκος, Π. (2010). *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά. Οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη (9^η έκδοση).
- Καλτσώνης, Δ. (2019). *Το κράτος στην Κίνα 1949-2019*. Αθήνα: Τόπος.
- Καραγεώργος, Λ. (2020, 5 Οκτωβρίου 2020). Ηλεκτρονικές κόντρες Cosco και χρηστών του λιμανιού. <https://www.euro2day.gr/news/economy/article/2044944/hlektronikes-kontrescosokai-hrhston-toy-limaniou.html>.
- Κατσέλη, Λ. (2020). *Δίνες και ευθύνες. Βιώματα και ερμηνείες στην εποχή των μνημονίων*. Αθήνα: Πατάκης.

- Κόλλιας, Τ. (χ.χ.). Το διαχρονικό σκάνδαλο του «Mall». <https://www.eanda.gr/nomikos-logos/diachroniko-skandalo-toy-%C2%ABmall%C2%BB>.
- Κοττάκης, Μ. (2011). *Καραμανλής Off the record*. Αθήνα: Λιβάνης.
- Κράουτς, Κ. (2006). *Μεταδημοκρατία*. Αθήνα: Εκκρεμές.
- Κράουτς, Κ. (2011). *Ο περίεργος μη θάνατος του νεοφιλελευθερισμού*. Αθήνα: Εκκρεμές.
- Κωστής, Κ. (1999). *Ο μύθος του ξένου. Η η Pechiney στην Ελλάδα*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Κωστής, Κ. (2018). *Ο πλούτος της Ελλάδας. Η ελληνική οικονομία από τους βαλκανικούς πολέμους μέχρι σήμερα*. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
- Λαμπροπούλου, Μ. (2017). *Δημόσιες πολιτικές, κοινή ωφέλεια και πολιτής. Η περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων*. ΕΚΚΕ, ηλεκτρονικό βιβλίο, <http://ebooks.epublishing.ekt.gr/>.
- Λιαργκόβας, Π. (2007). *Ξένες Άμεσες Επενδύσεις και ανταγωνιστικότητα*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μανδραβέλης, Β. (2014, 6 Ιουνίου). Οκτώ ενδιαφερόμενοι για την αποκρατικοποίηση του ΟΛΠ. *Η Καθημερινή*, <https://www.kathimerini.gr/economy/local/770612/okto-endiaferomenoi-gia-tin-apokratikopoiisi-toy-olth/>.
- Μασουράκης, Μ., Μπισόπουλος, Θ. και Πρίντσιπας, Θ. (2016, 26 Μαΐου). Ελατίρια, Γρανάζια και ... Κλειδιά: Όλα για την ανάπτυξη!. *Εβδομαδιαίο δελτίο για την Ελληνική Οικονομία*, ΣΕΒ.
- Μίκλεθουεϊτ, Τ. και Γουλντριντζ, Α. (2012). *Η εταιρεία. Σύντομη ιστορία μιας ιδέας που άλλαξε τον κόσμο*. Ηράκλειο-Αθήνα: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.
- Μπαρδούνας, Ν. (2005). Η Κίνα αναζητεί λιμάνια στην Κρήτη. *Το Βήμα*, <https://www.kathimerini.gr/economy/business/232604/h-kina-anazitei-limania-stin-kriti/>.
- Μπέλλος, Η. (2015, 28 Σεπτεμβρίου). AP Moller-Maersk: Περιμένουμε την κυβέρνηση για ΟΛΠ και ΟΛΘ. <https://www.capital.gr/epixeiriseis/3067175/ap-moller-maersk-perimenoume-tin-kubernisi-gia-olp-kai-olth/>.
- Μπέλλος, Η. (2018α, 2 Σεπτεμβρίου), Επαφές με ξενοδόχους για 4 μονάδες στον Πειραιά. *Η Καθημερινή*, σελ. 14.
- Μπέλλος, Η. (2018β, 2 Σεπτεμβρίου). Μάχη κατασκευαστών για νέους προβλίντες κρουαζιέρας αξίας 170 εκατ. *Η Καθημερινή*, σελ. 14.
- Μπέλλος, Η. (2019, 7 Απριλίου). Παρέμβαση Πεκίνου για το master plan της COSCO. *Η Καθημερινή*, σελ. 14.

- Μπιθουμήτρης, Γ. (2019). Νιώθοντας την τάξη: ταξικές ταυτότητες, συναισθήματα και πολιτικές στάσεις στη Ναυπηγοεπισκευαστική Ζώνη Περάματος. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 151, σελ. 43-78.
- Ξηρογιάννης, Γ. και Βασιλάκος Χ. (2019, 19 Απριλίου). Νέος νόμος για στρατηγικές επενδύσεις: Θετικά τα επενδυτικά κίνητρα. Παραμένει εκτός η περιβαλλοντική αδειοδότηση, Flash Report, τ. 12, ΣΕΒ.
- ΟΛΠ (2010, Μάιος). Παρουσίαση της ΟΛΠ ΑΕ στην Ένωση Θεσμικών Επενδυτών. file:///C:/Users/nicol/Downloads/presentation_gr_2010_1373973996_1.pdf.
- ΟΛΠ (2011, Απρίλιος). Παρουσίαση της ΟΛΠ ΑΕ στην Ένωση Θεσμικών Επενδυτών. file:///C:/Users/nicol/Downloads/presentation_gr_2011b3_1373973996_1.pdf.
- ΟΛΠ (2012, Μάιος). Παρουσίαση της ΟΛΠ ΑΕ στην Ένωση Θεσμικών Επενδυτών. file:///C:/Users/nicol/Downloads/THESMOIKOI_2012_1373973996-min%20(1).pdf.
- ΟΛΠ (2013, Μάιος). Παρουσίαση της ΟΛΠ ΑΕ στην Ένωση Θεσμικών Επενδυτών. file:///C:/Users/nicol/Downloads/Thesmikoι_2013_gr-min%20(1).pdf.
- ΟΛΠ (2014, Μάιος). Παρουσίαση Οικονομικών Αποτελεσμάτων Χρήσης 2013 στην Ένωση Θεσμικών Επενδυτών. file:///C:/Users/nicol/Downloads/thesm-analysis-2014-min%20(1).pdf.
- ΟΛΠ (2020). *Εκθεση εταιρικής υπευθυνότητας και βιώσιμης ανάπτυξης*. Έκδοση ΟΛΠ.
- ΟΛΠ (2021, Νοέμβριος). Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς ΑΕ. Καταστατικό ΟΛΠ ΑΕ. file:///C:/Users/nicol/Downloads/Articles_of_Association_Gr_Nov_2021.pdf.
- ΟΛΠ-Adens (2022). *Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων Αναπτυξιακού Προγράμματος & Μελέτης Διαχείρισης (Master Plan) ΟΛΠ ΑΕ. Υπόμνημα σε συνέχεια των αποφάσεων 547/2022, 548/2022 & 549/2022 του Συμβουλίου της Επικρατείας*. Αθήνα.
- Παμπούκης, Χ. (2016). *Περί ελπίδας. Για ένα εθνικό σχέδιο υπέρβασης της κρίσης*. Αθήνα: Λιβάνης.
- Παπακωνσταντίνου, Γ. (2016). *Game over. Η αλήθεια για την κρίση*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαδόπουλος.
- Παπασταθοπούλου, Χ. (2022, 15 Μαρτίου). Το ΣτΕ μπλοκάρει τα έργα της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά. *Εφημερίδα των Συντακτών*. https://www.efsyn.gr/oikonomia/elliniki-oikonomia/335842_ste-mplokarei-ta-ergatis-cosco-sto-limani-toy-peiraia.

- Πέρρου, Ε. (2016). *Τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) ως κίνητρο προσέλκυσης επενδύσεων*. Διπλωματική εργασία, Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Εφαρμοσμένη Γεωγραφία και Διαχείριση του χώρου, Αθήνα: Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο.
- Πολάνυι, Κ. (2007). *Ο μεγάλος μετασχηματισμός. Οι πολιτικές και κοινωνικές απαρχές του καιρού μας*. Αθήνα: Νησίδες.
- Ρουμελιώτης, Π. (1978). *Πολυεθνικές επιχειρήσεις και υπερκοστολογήσεις-υποτιμολογήσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σάσσην, Σ. (2009). *Κοινωνιολογία της παγκοσμιοποίησης*. Αθήνα: Μεταίχμιο.
- ΣΕΒ (2016, Μάιος), Προτάσεις πολιτικής για την ενθάρρυνση των παραγωγικών επενδύσεων. <https://www.sev.org.gr/ekdoseis/protaseis-politikis-gia-tin-entharryn/>.
- ΣΕΤΕ (2019, Σεπτέμβριος). Προτάσεις νομοθετικών παρεμβάσεων του ΣΕΤΕ για την προώθηση τουριστικών επενδύσεων. <https://sete.gr/media/5803866/protaseis-sete-proothisi-touristikon-ependyseon.pdf>.
- Σημίτης, Κ. (2005). *Πολιτική για μια δημιουργική Ελλάδα, 1996-2004*. Αθήνα: Πόλις.
- Σκορδίλης, Γ. (2008). Ο κ. Κεφαλογιάννης ναυάγησε στο Τυμπάκι. *Το Βήμα*, <https://www.tovima.gr/2008/11/25/archive/o-k-kefalogiannis-naya-gise-sto-tympaki/>.
- Σουλιώτης, Ν. (2021). *Οικονομολόγοι τεχνοκράτες στην ελληνική πολιτική σκηνή 1974-2019*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Σουλιώτης, Ν., Κάρουλας, Γ., Κομνηνού, Μ. και Αφουξενίδης, Α. (2023). *Τελική Έκθεση του ερευνητικού προγράμματος SOCINVEST*. Αθήνα: ΕΚΚΕ.
- Σουμπέτερ, Τ. Α. (2006). *Η κρίση του φορολογικού κράτους*. Στο Σ. Κονιόρδος (επιμ.), *Κείμενα Οικονομικής Κοινωνιολογίας* (σελ. 73-120). Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σωτηρόπουλος, Δ. (2001). *Η κορυφή του πελατειακού κράτους. Οργάνωση, στελέχωση και πολιτικοποίηση των ανώτερων βαθμίδων της Κεντρικής Διοίκησης στην Ελλάδα, 1974-2000*. Αθήνα: Ποταμός.
- ΤΑΙΠΕΔ (2021, 8 Ιουλίου). Επίσιες χρηματοοικονομικές καταστάσεις 01.01.2020-31.12.2020. <https://hradf.com/wp-content/uploads/2021/10/financial-statements-ifrs-notes-31-12-2020-taiped.pdf>.
- Τόντσεφ, Π. (2016). *Ελλάδα και Ασία*. Στο Θ. Ντόκος (επιμ.), *Λευκή Βίβλος για την ελληνική εξωτερική πολιτική, άμυνα και ασφάλεια* (σελ. 146-161). Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ και Ι. Σιδέρης.
- Τσαμόπουλος, Μ. (2020, 23 Δεκεμβρίου). Cosco: Με επιστολή της στο υπ.

- Ναυτιλίας απαντά στους επικριτές της για τις επενδύσεις στο λιμάνι του Πειραιά, <https://www.newmoney.gr/roh/palmos-oikonomias/nautilia/cosco-me-epistoli-tis-sto-ip-naftilias-apanta-stous-epikrites-tis-gia-tis-ependisis-sto-limani-tou-pireia/>.
- Τοαμόπουλος, Μ. (2021). Πέθανε ο Νίκος Αναστασόπουλος πρώην πρόεδρος στον ΟΛΠ. <https://www.newmoney.gr/roh/palmos-oikonomias/nautilia/pethane-o-nikos-anastasopoulos-proin-proedros-ston-olp/>.
- Τοαρδανίδης, Χ. (2018). *Οικονομική διπλωματία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Τσιμπλάκης, Α. (2019, 6 Αυγούστου). Δεύτερο μέτωπο κατά ΟΛΠ για μνητρώο εταιρειών στη ΝΕΖ. *Η Ναυτεμπορική*, <https://www.naftemporiki.gr/maritime/723806/deftero-metopo-kata-olp-gia-mitroo-etaireion-stinez/>.
- Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Υπουργείο Οικονομικών (1995). Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σύσταση φορέων για την επιτάχυνση της αναπτυξιακής διαδικασίας». https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=a5b73573-892e-45d3-a8f1-208560f3bf28.
- Υπουργείο Εσωτερικών και Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2009). Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κανόνες Τεκμηρίωσης Ενδοομιλικών Συναλλαγών, Κανόνες Υποκεφαλαιοδότησης Επιχειρήσεων, Διαδικασία Ταχείας Αδειοδότησης και άλλες διατάξεις». <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/K-ENDOMI-EIS.pdf>.
- Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης (2019α), Εθνική Στρατηγική για τη Βιώσιμη και Δίκαιη Ανάπτυξη. <https://www.mindev.gov.gr/wp-content/uploads/2019/05/%CE%91%CE%BD%CE%B1%CF%80%CF%84%CF%85%CE%BE%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CE%AE-%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE-2030.pdf>.
- Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης (2019β). Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα και προσέλκυση Στρατηγικών Επενδύσεων και άλλες διατάξεις». <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/e-anapt-eis-synolo.pdf>.
- Υπουργείο Οικονομικών και Υπουργείο Επικρατείας (2010). Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων». https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/E-ANAPTI-eis_XPress.pdf.

- Φιντικιάκης, Γ. (2015, 27 Μαρτίου). Άνοιγμα Δραγασάκη σε Πεκίνο. *Ta Nea*, <https://www.tanea.gr/2015/03/27/politics/anoigma-dragasaki-se-pekino>.
- Χλωμούδης, Κ. (2014α, 14 Ιανουαρίου). ΤΑΙΠΕΔ: Βήματα στον ολισθηρό δρόμο της «αδιαφάνειας» για την ιδιωτικοποίηση των ελληνικών λιμανιών. <https://www.metarithmisi.gr/content/taiped-bimata-ston-olisthiro-dromo-tis-adiafaneias-gia-tin-idiotikopoiisi-ton-ellinikon-limanion--28289>.
- Χλωμούδης, Κ. (2014β, 20 Δεκεμβρίου). Το χρονικό μιας προαναγγελθείσας ραθυμίας. <http://www.ananeotiki.gr/el/articles.php?themeID=109&tid=8162>.
- Deloitte και ΣΕΒ (2018). *Εργαλειοθήκη Επιτάχυνσης Παραγωγικών Επενδύσεων*. https://www.sev.org.gr/Uploads/Documents/50906/2_Investment_Toolkit_Summary_19_4.pdf.
- Evans, M. (2011). Η θεωρία των ελίτ. Στο C. Hay, M. Lister και D. Marsh, (επιμ.), *Το Κράτος: Θεωρίες και προσεγγίσεις* (σελ. 78-107). Αθήνα: Σαββάλας.
- Feriel, A. (2008). Σε 24ωρη απεργία οι λιμενεργάτες ενόψει αποκρατικοποίησης ΟΛΠ-ΟΛΘ. <https://www.capital.gr/story/420005/se-24oripergia-oi-limenergates-enopsei-tis-apokratikopoiisis-olp-olth/>.
- Landes, D. (2005). *Ο πλούτος και η φτώχεια των εθνών. Γιατί μερικά έθνη είναι τόσο πλούσια και μερικά τόσο φτωχά*. Αθήνα: Λιβάνης.
- Mann, M. (2009). *Οι πηγές της κοινωνικής εξουσίας. Η ανάπτυξη των τάξεων και των εθνών-κρατών 1760-1914*. Αθήνα: Πόλις.
- Mazzucato, M. (2015). *Το επιχειρηματικό κράτος. Ανατρέποντας μύθους*. Αθήνα: Κριτική.
- Meynaud, J., Μερλόπουλος Π. και Νοταράς Γ. (1974) (1^η έκδοση 1966). *Πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα*. Αθήνα: Μπάυρον.
- Mills, C.W. (1974). *Η κοινωνιολογική φαντασία*. Αθήνα: Ολκός.
- Mitter, R. (2022). *Η σύγχρονη Κίνα. Μια πολύ σύντομη εισαγωγή*. Αθήνα: Πεδίο.
- Rodrik, D. (2012). *Το παράδοξο της παγκοσμιοποίησης. Η δημοκρατία και το μέλλον της παγκόσμιας οικονομίας*. Αθήνα: Κριτική.
- Saez, E. και Zucman, G. (2020). *Ο θρίαμβος της αδικίας. Πώς οι πλούσιοι αποφεύγουν τους φόρους και πώς θα τους κάνουμε να πληρώσουν*. Αθήνα: Πόλις.
- Strange, S. (2004) (πρώτη έκδοση 1996). *Η υποχώρηση του κράτους. Η διάχυση της εξουσίας στην παγκόσμια οικονομία*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Bandelj, N. (2002). Embedded economies: Social relations as determinants of foreign direct investment in Central and Eastern Europe. *Social Forces*, 81 (2), pp. 411-444.
- Bastiaens, I. (2016). The politics of foreign direct investment in authoritarian regimes. *International Interactions*, 42 (1), pp. 140-171.
- Beazer, Q. and Blake, D. (2018). The conditional nature of political risk: how home institutions influence the location of Foreign Direct Investment. *American Journal of Political Science*, 62 (2), pp. 470-485.
- Biglaiser, G. and Staats, J. L. (2009). Do political institutions affect foreign direct investment? A Survey of U.S. Corporations in Latin America. *Political Research Quarterly*, 63 (3), pp. 508-522.
- Bithymitris, G. and Spyridakis, M. (2020). Union radicalism versus the nationalist upsurge: the case of Greek shipbuilding workers. *Dialectical Anthropology*, 44, pp. 121-135.
- Block, F. and Evans, P. (2005). The state and the economy. In N. Smelser and R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of economic sociology* (2nd edition) (pp. 505-526). New Jersey: Princeton University Press.
- Blomström, M. and Kokko, A. (2003). *The economics of foreign direct investment incentives*. Working Paper 9489, NBER Working paper series. <http://www.nber.org/papers/w9489>.
- Bourdieu, P. (1979). *La Distinction. Critique sociale du jugement de goût*. Paris: Les Editions de Minuit.
- Bourdieu, P. (2000). *Structures sociales de l'économie*. Paris: Seuil.
- Bourdieu, P. (2012). *Sur l'Etat. Cours au Collège de France 1989-1992*. Paris: Seuil.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.
- Brenner, N. (2009). Open questions on state rescaling, *Cambridge Journal of Regions. Economy and Society*, 2, pp. 123-139.
- Brenner, N., Jessop, B., Jones, M. and MacLeod, G. (2003). Introduction. State space in question. In N. Brenner, B. Jessop, M. Jones, G. MacLeod (Eds.) *State/Space: A Reader* (pp. 1-26). Madlen-Oxford-Victoria-Berlin: Blackwell.
- Brenner, N., Peck, J. and Theodore, N. (2010). After Neoliberalization?. *Globalizations*, 7 (3), pp. 327-345.
- Büthe, T. and Milner, H. V. (2008). The politics of foreign direct investment

- into developing countries: increasing FDI through International Trade Agreements?. *American Journal of Political Science*, 52 (4), pp. 741-762.
- Cahen, F. R. (2015). Internationalization of state-owned enterprises through foreign direct investment. *Revista de Administração de Empresas*, 55, pp. 645-659.
- Canh, N. P., Thanh Bihn, N., Dinh Thanh, S. and Schinckus, C. (2020). Determinants of foreign direct investment inflows: the role of economic policy uncertainty. *International Economics*, 161, pp. 159-172.
- Castells, M. (2000). Materials for an exploratory theory of the network society. *British Journal of Sociology*, 51 (1), pp. 5-24.
- Delladetsima, P.M. (2003). The Olympic Village: a redevelopment marathon in Greater Athens. In Frank Moulaert, Arantxa Rodriguez, Erik Swyngedouw (Eds.), *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities* (pp. 65-90). New York: Oxford University Press.
- Dezalay, Y. and Garth B., (2002). *The internationalization of palace wars. Lawyers, economists and the contest to transform Latin American States*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Dezalay, Y. and Garth, B. (2011). Hegemonic battles, professional rivalries and the international division of labor in the market for impact and export of state - governing expertise. *International Political Sociology*, 5, pp. 276-293. <https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2011.00134.x>
- Djelic, M. L. and Quack, S. (2004). Governing globalization – Bringing institutions back in. In M. L. Djelic and S. Quack (Eds.), *Globalization and institutions. Redefining the rules of the economic game* (pp. 1-14). Cheltenham - Northampton: Edward Elgar Publishing Limited. <https://sciencespo.hal.science/hal-01892007/file/2005-djelic-quack-governing-globalization-bringing-institutions-back-in.pdf>.
- DiMaggio, P. and Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (2), pp. 147-160.
- Dressler, A. (2018, January). *Presentation: Competition for investment*. Istanbul: WAIPA “FDI Essentials” training.
- Dunning, J. (2001), The eclectic (OLI) paradigm of international production: Past, present and future. *International Journal of the Economics of Business*, 8 (2), pp. 173-190.
- Dunning, J. and Lundan, S. (2008). *Multinational enterprises and the global economy* (2nd edition). Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.

- Erkekoglu, H. and Kilicarslan, Z. (2016). Do political risks affect the foreign direct investment inflows to host countries?. *Journal of Business Economics and Finance*, 5 (2), pp. 218-232.
- European Commission-Structural Reform Support Service (2017). Administration Agreement between the European Commission on behalf of the European Union and the International Bank for Reconstruction and Development concerning the Part II Europe 2020 Programmatic Single-Donor Trust Fund (No TF TF072978) (EC Contract No SRSS/S2017/043). <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/677921515437993802/official-documents-administration-agreement-between-the-european-commission-on-behalf-of-the-european-union-and-ibrd-for-contribution-to-tf072978>.
- Evans, P. (1997). The Eclipse of the State? Reflections on stateness in an era of globalization. *World Politics*, 50, pp. 62-87.
- Fallon, T. (2015). The New Silk Road: Xi Jinping's grand strategy for Eurasia. *American Foreign Policy Interests*, 37 (3), pp. 140-147.
- Fischer, F. (1990). *Technocracy and the politics of expertise*. California: Sage.
- Fligstein, N. (1996). Markets as politics: A political-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, 61 (4), pp. 656-673.
- Fligstein, N. (2005). The political and economic sociology of international economic arrangements. In N. Smelser and R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology* (2nd edition) (pp. 183-204). New Jersey: Princeton University Press.
- Fligstein, N. and Calder, R. (2015). Architecture of markets. In R. Scott and S. Kosslyn (Eds.), *Emerging trends in the social and behavioral sciences* (pp. 1-14). Hoboken, N.J.: Wiley.
- Fourcade, M. (2006). The construction of a global profession: the transnationalization of economics. *American Journal of Sociology*, 112 (1), pp. 145-194.
- Georgakakis, D. and Rowell, J. (Eds.) (2013). *The field of Eurocracy*. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Gill, S. (2001). Constitutionalising Capital: EMU and Disciplinary Neo-Liberalism. In A. Bieler and D. Morton (Eds.), *Social forces in the making of the New Europe. The Restructuring of European social relations in the global political economy* (pp. 47-69). Hampshire-New York: Palgrave.
- Gualini, E. (2006). The rescaling of governance in Europe: new spatial and institutional rationales. *European Planning Studies*, 14 (7), pp. 881-904.
- Harriss, J. (2019). Great promise, hubris and recovery: a participant's history

- of development studies. In U. Kothar (Ed.), *A radical history of development studies: individuals, institutions and ideologies* (pp. 17-45). London: Zed.
- Hirschman, A. (2013). The rise and decline of development economics. In A. Hirschman, *The Essential Hirschman* (pp. 51-73). Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Huliaras, A., and Petropoulos, S. (2014). Shipowners, ports and diplomats: The political economy of Greece's relations with China. *Asia Europe Journal*, 12, pp. 215-230.
- James, S. (2013). *Tax and non-tax incentives and investments: Evidence and policy implications*. FIAS, The World Bank Group.
- Jensen, N., Malesky, E. and Weymouth, S. (2014). Unbundling the relationship between authoritarian legislatures and political risk. *British Journal of Political Science*, 44 (3), pp. 655-684.
- Jensen, N. (2003). Democratic governance and multinational corporations: political regimes and inflows of foreign direct investment. *International Organization*, 57 (3), pp. 587-616.
- Jensen, N. (2006). *Nation-states and the multinational corporation*. Princeton-New Jersey: Princeton University Press.
- Jessop, B. (2008). *State power. A strategic-relational approach*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, B. (2009). From governance to governance failure and from multi-level governance to multi-scalar meta-governance. In B. Arts, A. Legendijk, H. van Houtum (Eds.), *The Disoriented state. Shifts in governmentality, territoriality and governance* (pp. 79-98). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Jessop, B. (2010). The 'return' of the national state in the current crisis of the world market. *Capital & Class*, 34 (1), pp. 38-43.
- Joignant, A. (2011). The politics of technopols: resources, political competence and collective leadership in Chile, 1990-2010. *J. Lat. Amer. Stud.*, 43, pp. 517-546.
- Kratz, A. (2018). La gestion des investissements à l'étranger et la prise en compte du risque-pays. In Alice Ekman (Ed.), *La Chine dans le monde* (pp. 215-237). Paris: CNRS Editions.
- Lebaron, F. (2013). ECB leaders. A new European monetary elite?. In D. Georgakakis, and J. Rowell (Eds.), *The field of Eurocracy* (pp. 87-104). Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Lebaron, F. and Georgakakis, D. (2021). The field of European economic governance and austerity policies: Exploratory elements (2002-2012).

- Political Anthropological Research on International Social Sciences*, 2, pp. 47-82.
- Lemoine, B. and Piganiol, M. (2023). Claiming the wealth of a nation. Creditor-enforced privatizations in Greece. In B. Braun and K. Koddenbrock (Eds.), *Capital claims: Power and global finance* (pp. 232-248). London and New York: Routledge.
- Lepenies, P. (2016). *The power of a single number. A political history of GDP*. New York: Columbia University Press.
- Li, C. (2016). Holding “China Inc.” together: The CCP and the rise of China’s Yangqi. *China Quarterly*, 228, pp. 927-949.
- Li, Q. (2009). Democracy, autocracy, and expropriation of foreign direct investment. *Comparative Political Studies*, 42 (8), pp. 1098-1127.
- Li, Q. and Resnick, A. (2003). Reversal of fortunes: Democratic institutions and foreign direct investment inflows to developing countries. *International Organization*, 57, pp. 175-211.
- London, B. and Ross, R. (1995). The political sociology of foreign direct investment. Global capitalism and capital mobility, 1965-1980. *International Journal of Comparative Sociology*, 36 (3), pp. 198-218.
- Mann, M. (1997). Has globalization ended the rise and rise of the nation-state?. *Review of International Political Economy*, 4 (3), pp. 472-496.
- Marks, G., Hooghe, L. and Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), pp. 341-378.
- Mitchell, T. (1998). Fixing the economy. *Cultural Studies*, 12 (1), pp. 82-101.
- Montecinos, V., Markoff, J. and Álvarez-Rivadulla, M. J. (2009). Economists in the Americas: convergence, divergence and Connection. In V. Montecinos and J. Markoff (Eds.), *Economists in the Americas* (pp. 1-62). Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Mudge, S. and Vauchez, A. (2016). Fielding supranationalism: The European Central Bank as a field effect. *The Sociological Review Monographs*, 64 (2), pp. 146-169.
- Narramore, T. (2008). China and Europe: engagement, multipolarity and strategy. *The Pacific Review*, 21 (1), pp. 87-108.
- Nee, V. (2005). The new institutionalisms in Economics and Sociology. In N. Smelser and R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of economic sociology* (2nd edition) (pp. 49-74). New Jersey: Princeton University Press.
- Nelson, R. (1987). The economics profession and the making of public policy. *Journal of Economic Literature*, 25 (1), pp. 49-91.

- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. C. and Weingast, B. R. (1989). Constitutions and commitment: The evolution of institutional governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*, 49 (4), pp. 803-832.
- OECD (2021). Tax challenges arising from the digitalisation of the economy – Global anti-base erosion model rules (pillar two): Inclusive Framework on BEPS, OECD, Paris. <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two.htm>.
- Oneal, J. R. (1994). The affinity of foreign investors for authoritarian regimes. *Political Research Quarterly*, 47 (3), pp. 565-588.
- Pagoulatos, G. (2001). The enemy within: intragovernmental politics and organizational failure in Greek privatization. *Public Administration*, 79 (1), pp. 125-146.
- Pagoulatos, G. (2005). The politics of privatization: redrawing the public-private boundary. *West European Politics*, 28 (2), pp. 358-380.
- Pajunen, K. (2008). Institutions and inflows of foreign direct investment: a fuzzy-set analysis. *Journal of International Business Studies*, 39, pp. 652-669.
- Paul, J. and Feliciano-Cestero, M. M. (2021). Five decades of research on foreign direct investment by MNEs: An overview and research agenda. *Journal of Business Research*, 124, pp. 800-812.
- Peck, J. (2002). Political Economies of Scale: Fast policy, interscalar relations, and neoliberal workfare. *Economic Geography*, 78 (3), pp. 331-360.
- Polanyi, K. (1992). The economy as instituted process. In M. Granovetter and R. Swedberg (Eds.), *The Sociology of economic life* (pp. 29-52). Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press.
- Psarftis, H. N. and Athanasios, A. P. (2012). Concession of the Piraeus container terminal: turbulent times and the quest for competitiveness. *Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research*, 39 (1), pp. 27-43.
- Radice, H. (1984). The national economy: a Keynesian myth?. *Capital and Class*, 22, pp. 111-140.
- Rist, G. (2019) (first edition 1997). *The history of development. From western origins to global faith*. London: Zed.
- Rodrik, D. (1997). *Has globalization gone too far?*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

- Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, 36 (2), pp. 379-415.
- Samuelson, P. and Nordhaus, W. D. (2010). *Economics*. Boston: McGraw-Hill Irwin.
- Sanchiz, A. and Omic, A. (2020). *State of Investment Promotion Agencies: Evidence from WAIPA-WBG's Joint Global Survey*. Washington, DC: World Bank. Geneva: WAIPA.
- Sassen, S. (2008) (first edition 2006). *Territory, authority, rights. From medieval to global assemblages*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2010). The global inside the national. A research agenda for sociology. *Sociopedia.isa*, pp. 1-10.
- Sauvé, P. and Soprana, M. (2016, January). Disciplining investment incentives. A lost cause? E15Initiative. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development and World Economic Forum. www.e15initiative.org/.
- Schmidt-Wellenburg, C. (2017). Europeanisation, stateness, and professions: What role do economic expertise and economic experts play in European political integration?. *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 4 (4), pp. 430-456.
- Schulz, H. (2006). *Political institutions and foreign direct investment in developing countries: Does the sector matter?*. [Manuscript] University of Pennsylvania. http://www.polisci.upenn.edu/faculty/faculty-articles&papers/Schulz_FDI.pdf.
- Sebastian, J. (2013). Tax and non-tax incentives and investments: evidence and policy implications. Investment Climate Advisory Services, World Bank Group.
- Skocpol, T. (1999) (first edition 1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3-37). Cambridge-New York-Melbourne-Madrid: Cambridge University Press.
- Slaughter, A.-M. (2004). *A New World Order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Smith, N. (2003). Remaking scale: Competition and cooperation, in pre-national and post-national Europe. In N. Brenner, B. Jessop, M. Jones and G. MacLeod (Eds.), *State/Space: A Reader* (pp. 227-238). Madlen-Oxford-Victoria-Berlin: Blackwell.

- Souliotis, N. (2013). Athens and the politics of the sovereign debt crisis. In Kuniko Fujita (Ed.), *Cities and crisis: New Critical Urban Theory* (pp. 236-269). London: Sage.
- Souliotis, N. (2021). Politicians, technocrats and public officials as privatization actors in Greece: a sociological account. *Land Use Policy*, 104, pp. 1-13.
- Souliotis, N. and Afouxenidis, A. (2018). EU economic governance and austerity: exploring recent perspectives. *Sociology Compass*, 12 (5), <https://doi.org/10.1111/soc4.12578>.
- Souliotis, N., Klironomos, N. and Karoulas, G. (2023). The emergence of “technocracy” in Greek ministerial elites: Evidence from 1989 to 2021. In M. Kakepaki and F. Kountouri (Eds.), *Parliamentary elites in transition - Political representation in Greece* (pp. 205-229). Cham: Palgrave Macmillan.
- Stasinopoulos, D. (2012). China-Greece cooperation against the background of global economic and financial crisis. *EU-China Observer*, 1, pp. 17-22.
- Stroikos, D. (2022). ‘Head of the Dragon’ or ‘Trojan Horse’?: Reassessing China–Greece relations. *Journal of Contemporary China*, pp. 1-18.
- Swyngedouw, E. (1997). Neither global nor local. “Glocalization” and the politics of scale. In K. R. Cox (Ed.), *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local* (pp. 137–167). New York-London: Guilford Press.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F. and Rodriguez, A. (2002). Neoliberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode*, 34 (3), pp. 542-577.
- Therborn, G. (2000). Globalizations: Dimensions, historical waves, regional effects, normative governance. *International Sociology*, 15 (2), pp. 151–179. <https://doi.org/10.1177/0268580900015002002>
- Therborn, G. (2011). End of a paradigm: The current crisis and the idea of stateless cities. *Environment and Planning A*, 43 (2), pp. 272-285.
- Thomas, K. (2011). *Investment incentives and the global competition for capital*. New York: Palgrave.
- Tilly, C. (1990). *Coercion, capital and European States AD 990-1990*. Oxford-Massachusetts: Basil Blackwell.
- UNCTAD (1999, 23 June). Comprehensive Study of the Interrelationship between Foreign Direct Investment (FDI) and Foreign Portfolio Investment (FPI). Staff paper prepared by the UNCTAD secretariat. <https://unctad.org/system/files/official-document/pogdsdfsdb5.pdf>.
- UNCTAD (2012). *World Investment Report. Towards a new generation of investment policies*. New York and Geneva: United Nations.

- UNCTAD (2022). *World Investment Report. International tax reforms and sustainable investment*. New York: United Nations.
- Van Apeldoorn, B. (2009). The contradictions of 'embedded neoliberalism' and Europe's multi-level legitimacy crisis: the European project and its limits. In B. Van Apeldoorn, J. Drahokoupil and L. Horn (Eds.), *Contradictions and limits of neoliberal European governance. From Lisbon to Lisbon* (pp. 21-43). New York: Palgrave Macmillan.
- Vernon, R. (1998). *In the hurricane's eye. The troubled prospects of multinational enterprises*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
- Vuillemeys, G. (2022). *Le temps de la démondialisation: Protéger les biens communs contre le libre-échange*. Paris: Seuil.
- WAIPA (2019). *Overview of Investment Promotion: Report of the findings from the WAIPA Annual Survey of 2018*. Geneva.
- WAIPA (2022). *Report of Activities 2021-2022*. Geneva.
- Weber, M. (1995). *Economie et société/2. L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*. Paris: Plon.
- Weingast, B. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics & Organization*, 11 (1), pp. 1-31.
- Wilson, M. C. and Wright, J. (2015). Autocratic legislatures and expropriation risk. *British Journal of Political Science*, 47 (1), pp. 1-17.
- Zheng, Y. and Smith, C. (2017). New voyages in search of treasure: China Ocean Shipping Company (COSCO) in Europe. In J. Drahokoupil (Ed.), *Chinese investment in Europe: Corporate strategies and labour relations* (pp. 231-250). Brussels: The European Trade Union Institute.

ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Οικονομικών Υποθέσεων, 26/2/2014, Ενημέρωση από τον Υπουργό Ναυτιλίας και Αιγαίου, κ. Μιλτιάδη Βαρβιτσιώτη και ακρόαση από τη Διοίκηση του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) σχετικά με τη διαδικασία αξιοποίησης της συμμετοχής του Ελληνικού Δημοσίου (και ήδη του ΤΑΙΠΕΔ) στην ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Όργανισμός Λιμένος Πειραιά ΑΕ», Περίοδος ΙΕ` 2013-2014, Σύνοδος Β', βίντεο διαθέσιμο στο <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/ToKtirio/Fotografiko-Archeio/#bddaf9e5-bba6-4ebe-a394-99bd0e2eba8c>.

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 19/2/2009, Συνέχιση της επεξεργασίας και εξέτασης του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής «Κύρωση της Σύμβασης παραχώρησης των λιμενικών εγκαταστάσεων και προβλήτων ΙΙ και ΙΙΙ του σταθμού εμπορευματοκιβωτίων της ανώνυμης εταιρείας «Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς ΑΕ» (ΟΛΠ ΑΕ) και ρύθμιση συναφών θεμάτων (2^η Συνεδρίαση – Ακρόαση Φορέων), στα Πρακτικά και Εκθέσεις της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος ΙΒ΄ 2007-2009, Σύνοδος Β, τ. 13.

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 30/9/2010, Ενημέρωση των μελών της Επιτροπής από τον Υπουργό Επικρατείας, κ. Χαράλαμφο Παμπούκη, σύμφωνα με το άρθρο 36 παρ. 7 του Κανονισμού της Βουλής, για το υπό κατάθεση νομοσχέδιο «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων», βίντεο διαθέσιμο στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=85fd4757-fdda-4fc1-a66f-315f8ff2389c.

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 19/10/2010, Συνεδρίαση με θέματα ημερήσιας διάταξης: α) Εκλογή Προεδρείου β) Επεξεργασία και εξέταση του σχεδίου νόμου του Υπουργού Επικρατείας «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων», βίντεο διαθέσιμο στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=b09eff34-d856-4894-87a3-2b1b8e5deb0b.

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 20/10/2010, Συνέχιση της επεξεργασίας και εξέτασης του σχεδίου νόμου του Υπουργού Επικρατείας «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων» (2η συνεδρίαση – ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων), βίντεο διαθέσιμο στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=d1dfd2ed-9343-4e1f-979d-6c740288aea0.

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 2/11/2010, Συνέχιση της επεξεργασίας και εξέτασης του σχεδίου νόμου του Υπουργού Επικρατείας «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων» (4η συνεδρίαση – β΄ ανάγνωση), βίντεο διαθέσιμο στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=34ae8918-3f05-4b37-956c-a65049184590.

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 7/3/2013, Συνέχιση επεξεργασίας και εξέτασης του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων: «Διαμόρ-

φωση φιλικού αναπτυξιακού περιβάλλοντος για τις στρατηγικές και ιδιωτικές επενδύσεις και άλλες διατάξεις». (3η συνεδρίαση – ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων), βίντεο διαθέσιμο στο https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=821163b0-ae50-4585-b809-b06b12f00f3c.

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 29/6/2016, Για την κύρωση της από 24 Ιουνίου 2016 τροποποίησης και κωδικοποίησης σε ενιαίο κείμενο της από 13ης Φεβρουαρίου 2002 Σύμβασης Παραχώρησης μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και της Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς ΑΕ και άλλες διατάξεις, Περίοδος ΙΖ΄, Σύνοδος Α΄, https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=0dc8da86-abc3-4fdd-9844-a63400a870a5.

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 15/4/2019, Συνέχιση της επεξεργασίας και εξέτασης του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης «Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα και προσέλκυση Στρατηγικών Επενδύσεων και άλλες διατάξεις» (4η συνεδρίαση – β΄ ανάγνωση), https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=e2238a01-e788-439e-95ce-aa3000ac4e2d.

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 28/9/2021, συνέχιση της επεξεργασίας και εξέτασης του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής: «Κύρωση συμφωνίας τροποποίησης της από 24.6.2016 Σύμβασης Παραχώρησης που τιτλοφορείται «Σύμβαση Παραχώρησης σχετικά με τη χρήση και την εκμετάλλευση ορισμένων χώρων και περιουσιακών στοιχείων εντός του Λιμένος Πειραιώς», μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της «Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς Α.Ε.»» (2η συνεδρίαση – ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων), Περίοδος ΙΗ΄, Σύνοδος Α΄, https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=2799c55c-03fc-4efb-97bc-adb1009d6256.

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 23/11/2021, Επεξεργασία και εξέταση του σχεδίου νόμου του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων «Στρατηγικές επενδύσεις και βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος μέσω της επιτάχυνσης διαδικασιών στις ιδιωτικές και στρατηγικές επενδύσεις και δημιουργία πλαισίου για τις εταιρείες τεχνολογικού περιβάλλοντος», https://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?met_id=de1a4201-9d71-4355-b3d6-ade900a47140.

Συνεδρίαση Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου, 24/11/2021, Συνέχιση της επεξεργασίας και εξέτασης του σχεδίου νόμου του Υπουργείου

Ανάπτυξης και Επενδύσεων «Στρατηγικές επενδύσεις και βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος μέσω της επιτάχυνσης διαδικασιών στις ιδιωτικές και στρατηγικές επενδύσεις και δημιουργία πλαισίου για τις εταιρείες τεχνοβλαστούς». (ακρόαση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων), https://www.hellenicparliament.gr/Koinonouleftikes-Epitolopes/Synedriaseis?met_id=10905558-452d-4a7a-9c6d-ade9011dcf34.

Συεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 5/9/1975, Α', https://digitallib.parliament.gr/display_doc.asp?item=48089.

Συεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 13/4/1983, ΠΙΓ', https://digitallib.parliament.gr/display_doc.asp?item=48138.

Συεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 14/4/1983, ΠΙΔ', https://digitallib.parliament.gr/display_doc.asp?item=48138.

Συεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 8/7/2009, ΙΣΤ', [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090708\(proi\).pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090708(proi).pdf).

Συεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 3/4/2013, ΠΝΖ', <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20130403.pdf>.

Συεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 4/4/2013, ΠΝΗ', <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20130404.pdf>.

Συεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 16/4/2019, ΠΙΑ', <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias?sessionRecord=350c765e-4bba-45fc-ab52-aa3101264c6a>.

Συεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 3/3/2009, Ζ', <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090303.pdf>.

Συεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 21/12/2006, Ν', <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es21122006.pdf>.

Συεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 30/6/2016, ΠΝΔ', <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20160630.pdf>.

Συεδρίαση Ολομέλειας της Βουλής, 4/3/2009, Η', <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20090304.pdf>.

Ευρετήριο προσώπων, φορέων και εννοιών

Πρόσωπα

- Αγγελόπουλος, Νίκος 115
Αλεξάκης, Χρήστος 108-109
Αλεξανδράτος, Γιώργος 197
Αλογοσκούφης, Γιώργος 160
Αμανατίδης, Γιάννης 175
Αμμανατίδου-Πασχαλίδου, Λίτσα 99, 119
Αναστασόπουλος, Νίκος 164, 168
Ανωμερίτης, Γιώργος 179-180, 190-191
Αρσένης, Γεράσιμος 91, 107-108
Βαϊτίσος, Κωστής 91-93
Βαλαβάνη, Νάντια 182
Βαρβιτσιώτης, Μιλτιάδης 123, 171, 179, 181
Βαρουφάκης, Γιάννης 182-183
Βορίδης, Μάκης 118
Βουλγαράκης, Γιώργος 160, 170
Βρεττάκος, Χρήστος 193, 202
Γεραπετρίτης, Γιώργος 109
Δραγασάκης, Γιάννης 127, 129, 142, 183
Δρίτσας, Θωδωρής 175, 180, 182, 185
Εμίρης, Γιάννης 178, 180-181
Καματερός, Ηλίας 185
Κανακάκης, Βασίλης 193
Κάππος, Κωνσταντίνος 91, 93
Καραθανασόπουλος, Νίκος 99
Καραμανλής, Κώστας 159-160, 170
Καρύδης, Δημήτρης 193
Κασσιμάτης, Γιώργος 172
Κατσέλη, Λούκα 94, 100, 105-109, 110-111, 139
Κεφαλογιάννης, Μανώλης 160, 170, 172-173
Κλαμπατσέα, Ειρήνη 129
Κορκίδης, Βασίλης 172, 193
Κοτζιάς, Νίκος 183
Κωνσταντοπούλου, Ζωή 196
Λαμπριανίδης, Λόης 128-129, 139, 142-143
Λαμπρούλης, Γιώργος 137
Μανιατόπουλος, Κωνσταντίνος 181
Μίχας, Γιάννης 174
Μπακογιάννη, Ντόρα 135, 160
Μπαλαμπανίδης, Γιάννης 129
Μπαριτάκη, Χριστίνα 129
Μπουφούνου, Παρασκευή 108-109, 111, 139
Μώραλης, Γιάννης
Νουχουτίδης, Γιώργος 174
Ντάλλας, Απόστολος 204
Παμπούκης, Χάρης 100-105, 109-111, 114, 117, 122, 150

- Παπαγεωργίου, Θανάσης 117
 Παπαδημητρίου, Δημήτρης 127
 Παπαθανασίου, Γιάννης 98-99
 Παπαϊωάννου, Νίκος 129
 Παπαληγούρας, Αναστάσης 165-167
 Παπαληγούρας, Παναγής 90-91
 Παπανδρέου, Ανδρέας 93-94, 107
 Παπανδρέου, Γιώργος 107, 110
 Παπαντωνίου, Γιάννος 94
 Πέρρου, Ελίνα 106, 129-130
 Πιτσιόρλας, Στέργιος 184
 Πιτσιώρης, Δημήτρης 92
 Πλακιωτάκης, Γιάννης 200
 Πολατίδης, Ηλίας 175
 Σαγιάς, Σπύρος 183
 Σημίτης, Κώστας 105, 158
 Σιούτη, Γλυκερία 109
 Σκυλάκος, Αντώνης 119
 Σπίρτζης, Χρήστος 116
 Σταθάκης, Γιώργος 127-129, 131
 Στυλιανίδης, Ευριπίδης 160, 168, 171
 Ταραντίλης, Χρήστος 146
 Τσακαλώτος, Ευκλείδης 182
 Τσάκος, Παναγιώτης 168
 Χατζηδάκης, Κώστας 118
 Χουλιάρáκης, Γιώργος 183
 Jiabao, Wen 159
 Jiafu, Wei 159, 170
 Jiping, Xi 186
 Zemin, Jiang 158
 Zeng Gang, Yu 201

Φορείς

- Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (ΓΣΕΒΕΕ) 115, 146, 152
 Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΓΕΩΤΕΕ) 122, 125
 Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους 83
 Δημοσιονομικό Συμβούλιο 83
 Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) 53, 56, 71, 100, 140, 144-145, 178
 Διεθνής Οργάνωση Εργασίας 26
 Διυπουργική Επιτροπή Επενδύσεων (ΔΕΕ) 98-99, 102
 Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων (ΔΕΣΕ) 102, 118, 122, 134, 149
 Διυπουργική Οικονομική Επιτροπή 95
 Εθνικό Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΕΚΠΑ) 107, 109
 Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) 121-122, 129, 131, 138, 145
 Ελληνική Ναυτιλιακή Συστάδα 198
 Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ) 16, 176
 Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων (ΕΛΚΕ) 93-99, 107
 Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο (ΕΒΕΑ) 146
 Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Πειραιώς (ΕΒΕΠ) 147, 193, 198

- Ένωση Ελληνικών Εταιρειών Επιχειρηματικών Κεφαλαίων 115
- Ένωση Ελλήνων Εφοπλιστών 169, 198
- Ένωση Εργαζομένων Διακίνησης Εμπορευματοκιβωτίων στις προβλήτες του Πειραιά (ΕΝΕΔΕΠ) 204-205
- Ένωση Εφοπλιστών Ναυτιλίας Μικρών Αποστάσεων 197
- Ένωση Μηχανουργών Βιοτεχνών Πειραιά 197
- Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ 99, 102, 108, 111-112, 114, 116, 121, 130, 131, 134, 139, 154, 212
- Επιτροπή Προώθησης Επενδύσεων (ΕΠΕ) 95
- Επιτροπή Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (ΕΣΑΛ) 189, 191-197, 202-203, 207
- Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) 36, 39-42, 48, 50, 56-59, 63, 80, 112, 126, 141, 144-145, 158-159, 166-167, 172, 174, 178, 193
- Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ) 107, 140
- Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων ΓΣΕΒΕΕ (ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ) 139
- Ινστιτούτο του ΣΕΤΕ (ΙΝΣΕΤΕ) 139
- Ομοσπονδία Υπαλλήλων Λιμανιών Ελλάδας (ΟΜΥΛΕ) 172, 174, 204
- Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ) 155-157, 160-161, 164-168, 171-176, 178-204, 206, 207
- Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) 26, 62, 71, 140-141, 145
- Παγκόσμια Τράπεζα 26, 71, 112, 140, 145
- Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ) 26, 50, 55, 71, 158
- Πανελλήνια Ένωση Φαρμακοβιομηχανών (ΠΕΦ) 137-138, 152
- Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Αγροτικών Συνεταιρισμών (ΠΑΣΕΓΕΣ) 122, 125
- Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων (ΡΑΛ) 191, 195
- Σταθμός Εμπορευματοκιβωτίων Πειραιά Μονοπρόσωπη ΑΕ (ΣΕΠ) 161, 163-165, 175-176, 190, 199, 205
- Σύλλογος Ελλήνων Αρχαιολόγων (ΣΕΑ) 137
- Συμβούλιο Οικονομικών Εμπειρογνομόνων (ΣΟΕ) 107, 127, 183
- Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) 101, 118-119, 122, 194, 196
- Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων (ΣΕΤΕ) 115, 125, 137-138, 152
- Σύνδεσμος Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ) 113, 137-140, 146, 152
- Σύνδεσμος Επιχειρήσεων Ναυπηγικής Βιομηχανίας (ΣΕΝΑΒΙ) 193, 195, 197
- Συντονιστική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων (ΣΕΣΕ) 134, 138, 143
- Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) 128, 176-184, 191, 195, 206-207, 212
- Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΤΕΕ) 116, 125, 147
- China Ocean Shipping Company (COSCO) 16-18, 20, 155, 157, 159-164, 165-188, 190-208, 211

Deloitte 140
 Hutchison 161, 165
 North American Free Trade
 Agreement (NAFTA) 26, 36, 48, 50
 Structural Reform Support Service
 (SRSS) 141

United Nations Conference on Trade
 and Development (UNCTAD) 21,
 26, 72, 80, 97, 149, 211

Έννοιες

- αγορά 15-17, 28-29, 37, 39, 44, 46,
 50-51, 57, 60, 67-69, 75-76, 78,
 82-83, 88, 90, 110-111, 113,
 115-118, 124-126, 131, 150-
 152, 159, 175, 178, 184, 210,
 212, 214· αποτελεσματικότητα της
 - 70, 72· αποτυχίες της - 59, 73,
 209· ενιαία - 39· ιδεολογία της
 - 213· οικονομία της - 41· παγκό-
 σμια - 43, 100· ναυτιλιακή - 161,
 167, 169, 205
- άκρα δεξιά 62-63
- ανακλιμάκωση 36-41
- ανάπτυξη 13, 20, 25, 49, 57, 59,
 61, 66, 71, 74, 88, 98-102, 113,
 118, 120-121, 123, 133, 137,
 139, 146, 162, 165, 202-203·
 απο - 152· βιομηχανική - 136·
 βιώσιμη - 70, 97, 135, 137, 201,
 213· δίκαιη - 135, 137, 138·
 εθνική - 81, 87, 92· εξαρτημένη -
 93· καπιταλιστική - 43· κοινωνική
 - 136, 201· οικονομική - 31, 36,
 53, 59, 74-75, 135-136· παγκό-
 σμια - 81, 165· περιβαλλοντική
 - 136· περιφερειακή - 29, 99· -
 χωρίς κέρδη 152· - ως δημόσιο
 αγαθό 70, 152
- ανταγωνισμός 50-51, 53, 73, 118,
 163, 172, 174, 186, 204, 205,
 211, 213· απελευθέρωση του -
 50-51· δίκαιο του - 51, 67· δια-
 κρατικός 47· διεθνής - 22, 43-45,
 60, 78, 82, 97, 112· ελεύθερος -
 15· ειρηνευμένος - 16, 67, 78-80·
 μονοπωλιακός - 82· πολιτική του
 - 80· πολιτικός 167· στρέβλωση
 του - 76, 119, 138, 213· φορολο-
 γικός - 43, 61-62
- ανταγωνιστικότητα 39-40, 91, 99-
 100, 112, 137, 141· διεθνής - 94
- αποβιομηχάνιση 92
- απο-εθνικοποίηση 49
- απόσπαση προσόδου 73
- αρχαιολόγοι 152-153, 211
- γραφειοκρατία 15, 84, 91, 93, 96,
 101, 113, 123-125, 139, 142-
 143, 147, 171, 206, 210, 212
- δημόσιο συμφέρον (και δημόσια
 αγαθά) 20, 63, 70-71, 75-76, 81,
 83-84, 86, 99, 103, 131, 137,
 139, 153, 185, 213-214
- διάδραση 14, 17, 29, 97, 132, 141,
 179, 206-207· κοινωνικο-χωρικά
 δίκτυα κοινωνικής - 46-47, 54
- διαμορφωτές πολιτικής 15, 17-18, 40,
 72-76, 83, 86, 89, 114, 123-124,
 142, 149-150, 182-183, 209

- δικαιώματα ιδιοκτησίας 27, 50, 85
 διπλωματία (οικονομική) 171, 206
 δρώντες 14-15, 17-18, 20, 36, 42,
 57-58, 68, 82-83, 86, 89, 107,
 124, 132, 138, 156-157, 167,
 176, 206, 212· εθνικοί – 141·
 κοινωνιολογία των – 22, 85·
 μη-κρατικοί – 52· ορθολογικοί –
 29· πολιτικοί – 56-57, 89, 209,
 210· συλλογικοί – 40, 75· – της
 αγοράς 75· – της κοινωνίας πολι-
 τών 83, 86· – του ιδιωτικού τομέα
 33· – του κόσμου της επιστήμης
 86· – της παγκοσμιοποίησης 42,
 54
 εθνικοποιήσεις 32, 66, 79, 81-82, 84
 έθνος-κράτος 21, 23, 41-42, 46-47,
 49, 52, 54, 60, 65, 67-69, 80
 ειδημοσύνη 20, 89, 138-142, 212-
 213· διεθνής – 111· οικονομική –
 83-84, 127· πολιτικές της – 195·
 παγκόσμια αγορά της κρατικής
 – 57
 εξουσία· κοινωνική 38, 54· κρατική
 – 36-49, 54-55, 58, 69, 77-78,
 88· εκτελεστική – 33, 111, 148·
 δικαστική – 72· μετα-εθνική – 58·
 οικονομική – 58, 65-66, 69-71,
 148· παρεμβατική – 65, 68-69,
 71· ρυθμιστική – 65, 67-68, 85·
 υπερεθνική – 56· υποδομική – 69·
 – αναδιανομής 65, 67· – απόσπα-
 σης 65-66
 εξωτερικότητες 20· θετικές – 72, 74,
 76, 189, 209
 επενδύσεις 13, 16-17, 20, 44-45,
 73, 77, 83-88, 91-95, 108, 112,
 114, 115-119, 122, 163, 166,
 170, 172, 174-175, 181, 183-
 185, 190-193, 195, 200-202,
 207, 212-213· άμεσες ξένες (και
 διεθνείς) – 13, 19, 21-22, 25, 27-
 28, 31-36, 40, 73-75, 78-80, 87,
 90, 94-98, 107, 110, 145, 148,
 150, 176, 209, 211· δημόσιες –
 14, 82, 93, 149· εγχώριες (και
 ελληνικές) – 13, 14, 72, 211· εμ-
 βληματικές – 133-134, 138, 146·
 ιδιωτικές – 43, 72, 90, 94, 96-98,
 147, 149-150· κινεζικές – 163,
 183, 200· μεγάλης κλίμακας – 87,
 99, 101, 107, 121, 130, 148-
 150, 211· παραγωγικές – 92· ποι-
 οτικές – 120· Στρατηγικές – (και
 σχετική νομοθεσία) 16-17, 20,
 86, 87-90, 100-106, 108, 116,
 120-147, 209· τουριστικές – 121
 επενδυτικές πολιτικές (και πολιτικές
 προσέλκυσης επενδύσεων) 13-22,
 25, 65, 72-77, 81, 83, 85-87,
 90, 97, 102, 140, 145, 148, 209,
 212-213
 επιχειρηματικό κράτος 59
 επιχειρήσεις 15, 33-34, 39, 44, 49-
 52, 54-55, 59, 65, 67-68, 75-76,
 83, 111, 113, 120, 124, 162,
 170-171, 194, 209· ελληνικές
 (και εγχώριες) – 73-74· κινεζικές
 – 161, 169, 183· κρατικά ελεγ-
 χόμενες – 155, 163, 169, 211·
 μικρομεσαίες (και μικρές) – 115,
 124-125, 137, 147, 151-152,
 211· ναυτιλιακές – 159· ναυπηγο-
 επισκευαστικές – 197, 199· πολυ-
 εθνικές – 19, 23-30, 39, 41, 53,
 80, 86, 94· προβληματικές – 108·
 τοπικές – 30· τουριστικές – 131
 ιδιωτικοποίηση 44, 60, 86, 155,

- 157, 168, 171-172, 175, 179, 182, 191, 197, 202-204, 206-207, 209
- ισομορφισμός (θεσμικός) 95
- καθολίκευση 52-53
- καπιταλισμός 39, 79, 85· βιομηχανικός – 47· κινεζικός – 202· κρίση του – 36· ορθολογικός – 46· παγκόσμιος – 155
- καριέρες (και κοινωνικο-επαγγελματικές διαδρομές) 57, 82, 86, 109, 111, 131, 156, 176-177
- κατηγορία (πολιτική) 88, 102-103, 120-121, 133-134, 146
- κεϋνσιανισμός 70
- κεφάλαιο 13, 22, 25, 26, 36-37, 40-41, 59, 64, 72, 76, 78-82, 85-86, 95, 99, 119, 137, 147, 155, 175, 207· αγορές (των) – 74· γραφειοκρατικό – 210· – εξωτερικού (και ξένο) 78, 91, 95· εγχώριο (και εθνικό) – 14, 49· επιστημονικό – 111, 210· κομματικό – 111, 210· κινέζικο – 206· κοινωνικό – 14, 55-56, 108· μετοχικό – 182, 185· παγκόσμιο – 49· πολιτικό – 20, 107, 126, 169-170, 206, 209-211
- κινήσεις πολιτών (βλ. επίσης κοινωνία πολιτών) 15, 213· τοπικές – 11, 15-16, 195-196, 199, 212-213
- κίνητρα επενδυτικά (και πρόνομα) 23, 25, 27, 29, 30-31, 34, 59, 66, 72-73, 76-78, 80-81, 83-84, 87-88, 90-91, 93, 97, 102-105, 108, 112, 117, 120-121, 130, 131-135, 137-138, 145-146, 147-152, 210-211· οριζόντια – 138, 145, 148· ρυθμιστικά – 77· φορολογικά – 32, 77, 80, 119, 133, 146, 148· χρηματοδοτικά – 32, 77· – αδειοδότησης 87, 133· – ενίσχυσης δαπανών 133, 148· – συμπεριφοράς 77· – σχετικά με το κόστος εργασίας 138· – χωροθέτησης 77, 87, 133, 147-148
- κοινωνία πολιτών 22, 35, 64, 75-76, 83-84, 152-153, 191· παγκόσμια – 54
- κόσμοι (κοινωνικοί)· αγροτικός – 122· εμπορικός – 172· επιχειρηματικός – 96, 113, 126, 137, 139-140, 142, 146, 152· εφοπλιστικός – 167· κομματικός – 212· πολιτικός – 14-15· – της αγοράς 125· – της διοίκησης 125· – της επιστήμης 125
- κρατισμός 118, 184
- μηχανικοί 116, 152-153, 178, 211
- μονοπώλιο (και μονοπώληση)· ιδιωτικό – 155, 181, 207· κρατικό – 80, 161, 197, 206· μονοπωλιακός ανταγωνισμός 82· μονοπωλιακά πλεονεκτήματα 28· μονοπωλιακά δικαιώματα 68, 77-78· μονοπωλιακή θέση του ΟΛΠ 156, 172· μονοπώληση του λιμανιού του Πειραιά από την COSCO (ή μονοπωλιακή θέση της COSCO) 185, 187, 197-198, 203, 208· μονοπώληση του δημόσιου συμφέροντος 15· μονοπώληση του νομίσιματος 67· μονοπώληση της φορολογίας 77, 85· μονοπώληση της φυσικής βίας 15, 52, 77
- νεοκλασικά οικονομικά 23, 28, 50, 53, 70, 71

- νεοφιλελευθερισμός (και νεοφιλελεύθεροι) 39, 44, 62, 64, 70, 118, 148, 173
- οικονομολόγοι 16, 22, 31, 36, 57, 62, 71-72, 74, 76, 81, 85, 112, 176, 182, 211, 213· – τεχνοκράτες 106
- οργανώσεις (μη-κυβερνητικές) (βλ. επίσης κοινωνία πολιτών) 15-16, 18, 42, 210, 212
- ορθοδοξία (οικονομική) 40, 83· διεθνής – 84, 141, 148, 213· ευρωπαϊκή – 99· νεοφιλελεύθερη – 13, 148
- παγκοσμιοποίηση 41-42, 47, 49, 53-54, 56-58, 62-64· άλλη – 58, 63· απο-παγκοσμιοποίηση 58, 64· καπιταλιστική – 47· κοινωνιολογία της – 22· νεοφιλελεύθερη – 36, 48· οικονομική – 13, 19, 21, 23, 26, 36-37, 39, 41, 44, 46, 48-49, 55, 58, 65, 79-82, 171· υπερ-παγκοσμιοποίηση 60-61· – της COSCO 163
- πεδίο (θεωρία του)· οι κοινοτικοί θεομοί ως – 56· το κράτος ως – 85· παγκόσμιο οικονομικό – 53· – της ελληνικής οικονομικής πολιτικής 107· – της πολιτικής 209-210
- προδιαθέσεις (κοινωνικές) 14, 82, 86, 95, 110-111, 126, 131-132, 156, 167, 176, 194
- προστατευτισμός 22, 51, 53, 63-64, 68
- σχηματισμοί (κοινωνικοί) 15, 86
- τάξεις· θεσμικές – 213· κοινωνικές – 40, 54· παγκόσμιες κοινωνικές – 50, 54-55
- τεχνοκράτες (ή τεchnοκρατία) 20, 57, 86, 91, 100, 106-111, 126, 128, 139, 151, 171, 183, 207, 209-210· εταιρική οικονομική τεchnοκρατία 206-207
- τεchnοπολιτικοί 20, 57, 86, 100, 107-108, 110-111, 126, 139, 151, 183, 207, 209-210
- φιλελευθεροποίηση 37, 53, 96
- Φορείς Προώθησης Επενδύσεων (ΦΠΕ) 83, 86, 95-97

Η προσέλκυση επενδύσεων, ιδιαίτερα των ξένων, αποτελεί σήμερα πολιτική υπόσχεση. Στην Ελλάδα της δεκαετίας του 2020, σε μια χώρα που υποφέρει από έλλειψη επενδύσεων εξαιτίας πολυετούς οικονομικής κρίσης, η ικανότητα ενός πολιτικού προσώπου να πείσει ή να δελεάσει τους μεγάλους επενδυτές προβάλλεται ως βασικό προσόν, για το οποίο οι ψηφοφόροι καλούνται να το εμπιστευτούν.

Η θέση του βιβλίου είναι ότι η προσέλκυση των επενδύσεων δεν είναι απλώς θέμα ιδεολογίας και ατομικού ταλέντου των πολιτικών ηγετών αλλά μια σύνθετη κοινωνικο-πολιτική διαδικασία. Μέσα από τη συζήτηση σχετικών θεωριών (στα οικονομικά, την πολιτική οικονομία και την κοινωνιολογία) και δύο μελέτες περίπτωσης (τη νομοθεσία περί «Στρατηγικών Επενδύσεων» και την επένδυση της κινεζικής πολυεθνικής COSCO στο λιμάνι του Πειραιά), διερευνούμε τα εξής: Ποια είναι τα χαρακτηριστικά όσων διευκολύνουν και όσων επιχειρούν να θέσουν περιορισμούς στις μεγάλες επενδύσεις; Πώς τα διαφορετικά «στρατόπεδα» χρησιμοποιούν τους θεσμούς και την επιστημονική γνώση; Ποιες αξίες επικαλούνται για τη νομιμοποίηση των θέσεών τους;

Στις σελίδες του βιβλίου, οι αναγνώστριες και οι αναγνώστες θα βρουν αναλύσεις για το προφίλ των πολιτικών ηγετών και των τεχνοκρατών που προωθούν τις φιλοεπενδυτικές πολιτικές και τις συμμαχίες τους με τμήματα του επιχειρηματικού κόσμου· για τις τακτικές των γραφειοκρατών, των εργατικών συνδικάτων, των τοπικών κινημάτων και των μη-κυβερνητικών οργανώσεων που αντιτίθενται στην παροχή «προνομίων» στους μεγάλους επενδυτές· για τους φιλοεπενδυτικούς θεσμούς που δημιουργούνται στα σημεία συνάντησης του κράτους με τους επιχειρηματίες· για την πολιτική χρήση οικονομικών, νομικών και περιβαλλοντικών μελετών· και, τέλος, για την αντιπαράθεση διαφορετικών «δημόσιων αγαθών» – όπως είναι η ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος και η ποιότητας ζωής – γύρω από τις πολιτικές προσέλκυσης των μεγάλων επενδύσεων.

ISBN 978-960-6834-52-3



9 789606 834523



ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH



Ελληνικό Ινστιτούτο Έρευνας & Καινοτομίας