



ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ (ΕΚΚΕ)

ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΩΝ ΑΜΕΣΩΝ ΞΕΝΩΝ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ

Έργο SOCINVEST 3211 της Δράσης «1η Προκήρυξη ερευνητικών έργων ΕΛ.ΙΔ.Ε.Κ. για την ενίσχυση των μελών ΔΕΠ και Ερευνητών/τριών και την προμήθεια ερευνητικού εξοπλισμού μεγάλης αξίας», Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας, Ελληνικό Ίδρυμα Έρευνας και Καινοτομίας

Πακέτο Εργασίας 6 – Παραδοτέο D6.4

Έκθεση του SOCINVEST για το ευρύτερο κοινό. Εξηγώντας τις άμεσες ξένες επενδύσεις και τις επενδυτικές πολιτικές

Νίκος Σουλιώτης, Μαργαρίτα Κομνηνού, Γεράσιμος Κάρουλας, Αλέξανδρος Αφουξενίδης

Απρίλιος 2023

Το ερευνητικό έργο SOCINVEST υποστηρίχτηκε 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).

Προτεινόμενη μορφή παραπομπής:

Σουλιώτης Ν., Κάρουλας Γ., Αφουξενίδης Α., Κομνηνού Μ. (2023), *Έκθεση του SOCINVEST για το ευρύτερο κοινό. Βασικές έννοιες για τις ξένες επενδύσεις στην Ελλάδα και διεθνώς*, ΕΚΚΕ, Αθήνα.

Περιεχόμενα

Σχετικά με την Έκθεση του SOCINVEST για το ευρύτερο κοινό.....	4
Άμεσες ξένες επενδύσεις.....	4
Πολυεθνικές επιχειρήσεις	5
Επενδυτικές πολιτικές/επενδυτικά κίνητρα.....	7
Φορείς Προώθησης Επενδύσεων	9
Διεθνής οικονομική ορθοδοξία (νεοφιλελευθερισμός και όχι μόνο)	10
Μια βασική διεθνής πηγή ειδημοσύνης: UNCTAD	11
Ένα παράδειγμα άμεσης ξένης επένδυσης στην Ελλάδα: η επένδυση της κινεζικής COSCO στο λιμάνι του Πειραιά.....	12

Σχετικά με την Έκθεση του SOCINVEST για το ευρύτερο κοινό

Στην ανά χείρας Έκθεση, παρουσιάζουμε τις βασικές έννοιες σχετικά με τις άμεσες ξένες επενδύσεις και τις επενδυτικές πολιτικές. Ο στόχος της είναι να εξηγήσει τα ζητήματα αυτά με απλό τρόπο, απευθυνόμενη στο ευρύτερο κοινό και τους φοιτητές, προτείνοντας ταυτόχρονα επιπλέον πηγές για εμβάθυνση. Η Έκθεση είναι δομημένη στη λογική ενός γλωσσαριού. Ωστόσο, η παράθεση των εννοιών δεν είναι αλφαβητική, αλλά ακολουθεί μια λογική σειρά η οποία «χτίζει» σταδιακά μια εισαγωγική εικόνα για τις άμεσες ξένες επενδύσεις και τις επενδυτικές πολιτικές. Στην παρουσίασή μας αναφερόμαστε σε γνώσεις που προέρχονται από τα οικονομικά, που είναι η βασική επιστήμη που έχει μελετήσει τα ζητήματα που μας απασχολούν, αλλά και από την κοινωνιολογία αντλώντας κυρίως από το ερευνητικό πρόγραμμα SOCINVEST. Η Έκθεση ολοκληρώνεται με μια σύντομη παραδειγματική παρουσίαση μιας μείζονος σημασίας ξένης επένδυσης στην Ελλάδα, αυτή της κινεζικής COSCO στο λιμάνι του Πειραιά.

Άμεσες ξένες επενδύσεις

Ο όρος «άμεσες ξένες επενδύσεις» (foreign direct investment), όπως χρησιμοποιείται στη βιβλιογραφία και τις επίσημες στατιστικές, δεν αναφέρεται σε οποιαδήποτε επένδυση πραγματοποιεί μια επιχείρηση στο εξωτερικό. Αναφέρεται σε επενδύσεις που κατευθύνονται στην παραγωγή και συνεπάγονται μακροχρόνια σχέση του επενδυτή με την επιχείρηση στην οποία επενδύει. Οι άμεσες ξένες επενδύσεις διακρίνονται από τις διεθνείς επενδύσεις χαρτοφυλακίου, στις οποίες ο ξένος επενδυτής επενδύει στα χρεόγραφα μιας εταιρείας σε μικρότερη κλίμακα, με κύριο σκοπό τον προσπορισμό κεφαλαιακών κερδών και όχι την επίτευξη μιας μακροχρόνιας σχέσης με την εταιρεία. Όταν αναφερόμαστε σε μία χώρα μιλάμε για εισροές των άμεσων ξένων επενδύσεων (επενδύσεις που εισέρχονται στη χώρα από εταιρείες του εξωτερικού) και τις εκροές των άμεσων ξένων επενδύσεων (επενδύσεις που πραγματοποιούν εταιρείες αυτής της χώρας στο εξωτερικό).

Ο ορισμός των άμεσων ξένων επενδύσεων, όπως κάθε ορισμός, ακολουθεί κάποια κριτήρια, τα οποία καθιερώνει για συμβατικούς και λειτουργικούς λόγους η επιστημονική κοινότητα. Σήμερα, το σύνηθες όριο για τη διάκριση μιας άμεσης ξένης επένδυσης από μια ξένη επένδυση χαρτοφυλακίου είναι η ιδιοκτησία άνω του 10% των κοινών μετοχών μιας επιχείρησης.

Οι άμεσες ξένες επενδύσεις είναι ένας δείκτης των διεθνών διασυνδέσεων και αλληλεξαρτήσεων ανάμεσα στις εθνικές οικονομίες. Σε μια εποχή που οι διασυνδέσεις αυτές πυκνώνουν, όπως από τη δεκαετία του 1980 και μετά, οι άμεσες ξένες επενδύσεις είναι δηλωτικές του βαθμού στον οποίο έχει προχωρήσει η οικονομική παγκοσμιοποίηση. Μέσα από την ανάλυση των ροών (εισροών και εκροών στις διαφορετικές χώρες) των άμεσων ξένων επενδύσεων φανερώνονται τα χαρακτηριστικά της παγκόσμιας οικονομίας. Έτσι, οι μελετητές είχαν διαπιστώσει ότι η εντυπωσιακή αύξηση των άμεσων ξένων επενδύσεων στις δεκαετίες που ακολούθησαν τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο δεν αφορούσε το σύνολο του πλανήτη. Αντίθετα, είχε επιλεκτικό χαρακτήρα, καθώς το μεγαλύτερο μέρος τους πραγματοποιούνταν ανάμεσα στις ΗΠΑ, την Ευρώπη και την Ιαπωνία (τη λεγόμενη

«Τριάδα»). Μάλιστα, οι μεγάλοι εξαγωγείς κεφαλαίων, όπως οι ΗΠΑ και η Γερμανία, έτειναν να πραγματοποιούν τις άμεσες ξένες επενδύσεις τους σε γειτονικές χώρες με τις οποίες, πέραν της γεωγραφικής εγγύτητας είχαν παραδοσιακούς πολιτικούς και πολιτισμικούς δεσμούς. Τις τελευταίες δεκαετίες, η κυριαρχία της «Τριάδας» υποχώρησε, ιδιαίτερα με την άνοδο της Κίνας ως προορισμού άμεσων ξένων επενδύσεων, η οποία πλέον βρίσκεται στα επίπεδα των ΗΠΑ, δηλαδή της χώρας που ηγούνταν στον τομέα αυτό. Η μεταβολή αυτή είναι ενδεικτική του γενικότερου μετασχηματισμού του παγκόσμιου οικονομικού συστήματος και της μετατόπισης της οικονομικής ισχύος στην Ασία.

Εφόσον οι άμεσες ξένες επενδύσεις αφορούν μακροχρόνιες επενδύσεις στην παραγωγή, έχουν ιδιαίτερη σημασία για το παραγωγικό μοντέλο των χωρών. Αυτή η σημασία τους γίνεται ακόμη πιο κατανοητή αν λάβουμε υπόψη ότι οι άμεσες ξένες επενδύσεις πραγματοποιούνται κατά κύριο λόγο από πολυεθνικές εταιρείες οι οποίες είναι φορείς υψηλής τεχνολογίας την οποία μεταφέρουν, δυνητικά, στις χώρες όπου επενδύουν. Δεν είναι όμως όλες οι άμεσες ξένες επενδύσεις που μπορούν να συμβάλουν στην αναβάθμιση της παραγωγικής βάσης της χώρας που τις υποδέχεται. Οι άμεσες ξένες επενδύσεις που διοχετεύονται σε *εξαγορές και συγχωνεύσεις* (mergers & acquisitions) και στην αγορά ακινήτων φέρνουν κεφάλαια σε μια χώρα, αλλά δεν της προσθέτουν απαραίτητα νέα παραγωγική ικανότητα. Αντίθετα, οι *νέες επενδύσεις* (greenfield investments), κατά τις οποίες οι πολυεθνικές συστήνουν νέα θυγατρική σε μια χώρα μαζί με τις αντίστοιχες παραγωγικές εγκαταστάσεις είναι αυτές που κατεξοχήν βοηθούν στη βελτίωση της παραγωγικής ικανότητας μιας χώρας. Μια ακόμη κατηγορία άμεσων ξένων επενδύσεων είναι αυτή της *διεθνούς χρηματοδότησης επενδυτικών σχεδίων* (international project finance) στις υποδομές, οι οποίες είναι ιδιαίτερα επιθυμητές από τις αναπτυσσόμενες χώρες που έχουν έλλειψη κεφαλαίων.

Για περαιτέρω μελέτη:

Dunning, J. and Lundan, S. (2008). *Multinational enterprises and the global economy* (2nd edition). Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.

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/pogdsdfsbd5.pdf>.

UNCTAD (2022). *World Investment Report. International tax reforms and sustainable investment*. New York: United Nations.

Πολυεθνικές επιχειρήσεις

Ο βασικός τύπος οικονομικού οργανισμού που υλοποιεί άμεσες ξένες επενδύσεις είναι οι πολυεθνικές επιχειρήσεις, οι οποίες περιλαμβάνουν τις μητρικές εταιρείες και τις θυγατρικές τους στο εξωτερικό. Άμεσες ξένες επενδύσεις και πολυεθνικές είναι δύο έννοιες

αλληλένδετες. Οι πολυεθνικές επιχειρήσεις έχουν τις ρίζες τους βαθιά στο παρελθόν, στους Ιταλούς και Γερμανούς τραπεζίτες του Μεσαίωνα και στις προνομιούχες εταιρείες του 16^{ου} και 17^{ου} αιώνα όπως η Βρετανική Εταιρεία Ανατολικών Ινδιών. Την εποχή εκείνη, οι πολυεθνικές επιχειρήσεις ήταν άμεσα συνυφασμένες με την κρατική εξουσία· το κράτος ήταν αυτό που παραχωρούσε το καθεστώς της «ανώνυμης εταιρείας» ως προνόμιο, ταυτόχρονα με μονοπωλιακά δικαιώματα εκμετάλλευσης των αποικιών. Η διασύνδεση κράτους-πολυεθνικών παρέμεινε ισχυρή και στην περίοδο του ιμπεριαλισμού, τον 19^ο αιώνα, όταν οι κυβερνήσεις παρενέβαιναν στρατιωτικά όταν χρειαζόταν για την προστασία των επενδυτών τους. Την επαύριον του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου, καθιερώθηκε ένα νέο διεθνές σύστημα υπό την ηγεμονία των ΗΠΑ το οποίο τυπικά βασιζόταν στο ελεύθερο εμπόριο και τις πολυμερείς σχέσεις. Στο πλαίσιο αυτό, οι σχέσεις κράτους-πολυεθνικών ατόνησαν, αν και δεν σταμάτησαν να υφίστανται. Την ίδια περίοδο, οι πολυεθνικές των ΗΠΑ (όπως η Ford, η Eastman Kodak, η Quaker Oats και η Coca-Cola, για να αναφέρουμε μερικές από τις πιο γνωστές) πήραν την πρωτοκαθεδρία από τις Βρετανικές στην πραγματοποίηση άμεσων ξένων επενδύσεων, φέροντας μαζί τους ένα μοντέλο εταιρικής οργάνωσης που στηριζόταν στην επαγγελματική διοίκηση.

Ένα βασικό ερώτημα είναι γιατί οι πολυεθνικές πραγματοποιούν άμεσες ξένες επενδύσεις; Με άλλα λόγια, γιατί μεγάλες εταιρείες που έχουν φτάσει σε ένα υψηλό επίπεδο οργάνωσης και παραγωγής οδηγούνται στο να επενδύσουν στην παραγωγή σε άλλες χώρες; Οι οικονομολόγοι απαντούν ότι υπάρχουν δύο λόγοι: Πρώτον, οι πολυεθνικές μπορεί να βρίσκουν πιο συμφέρον να παράγουν κατευθείαν στις χώρες στις οποίες θέλουν να διαθέτουν τα προϊόντα τους, παρά να ακολουθούν την οδό των εξαγωγών (αυτό μπορεί να συμβαίνει, π.χ., όταν οι εξαγωγές επιβαρύνονται με δασμούς). Δεύτερον, οι πολυεθνικές επενδύουν στο εξωτερικό προκειμένου να αξιοποιήσουν τα πλεονεκτήματά που έχουν χτίσει κατά την ανάπτυξή τους. Οι πολυεθνικές επιχειρήσεις έχουν στο εσωτερικό τους και χρηματοδοτούν μεγάλα τμήματα έρευνας και αναπτύσσουν υψηλές τεχνολογίες· μπορούν να πωλούν σε ανταγωνιστικές τιμές χάρη στις οικονομίες κλίμακας· κατασκευάζουν ισχυρές επωνυμίες μέσα από μελετημένες και δαπανηρές εκστρατείες μάρκετινγκ· και φτάνουν σε υψηλά επίπεδα οργάνωσης της διοίκησης μέσα από τη χρήση σχετικών επιστημονικών μεθόδων. Αυτά τα χαρακτηριστικά τις φέρουν σε πλεονεκτική θέση έναντι των εγχώριων εταιρειών τις οποίες ανταγωνίζονται όταν πραγματοποιούν άμεσες ξένες επενδύσεις.

Η υποδοχή των πολυεθνικών επιχειρήσεων από τις χώρες στις οποίες επενδύουν μπορεί να πάρει πολύ διαφορετικό πρόσημο. Από τη μία, οι χώρες μπορεί να αποζητούν και να καλωσορίζουν τις άμεσες ξένες επενδύσεις, καθώς σημαίνουν εισαγωγή κεφαλαίων, δημιουργία θέσεων εργασίας και μεταφορά υψηλής τεχνολογίας και ανώτερων τρόπων οργάνωσης. Από την άλλη, οι κυβερνήσεις μπορεί να είναι καχύποπτες (και πράγματι στις δεκαετίες 60-70 ήταν) απέναντι σε τόσο ισχυρούς οικονομικούς παίκτες, τα μεγέθη των οποίων συγκρίνονται ενίοτε με το ΑΕΠ μικρομεσαίων χωρών. Δύο από τα πιο κρίσιμα ζητήματα που προκύπτουν στις σχέσεις των πολυεθνικών με τις κυβερνήσεις είναι η είσοδος των πρώτων σε «στρατηγικής» σημασίας οικονομικούς κλάδους (π.χ. τηλεπικοινωνίες, ενέργεια) και υποδομές (π.χ. λιμάνια, αεροδρόμια) και η ικανότητα των πολυεθνικών να αποφεύγουν τις φορολογικές και άλλες υποχρεώσεις τους απέναντι στις χώρες υποδοχή. Χαρακτηριστική περίπτωση αυτής της ικανότητας αποφυγής είναι η τιμολόγηση των

ενδοομικών συναλλαγών, δηλαδή η χειραγώγηση των τιμών των προϊόντων που διακινούνται ανάμεσα στις εταιρείες που εντάσσονται στους ομίλους των πολυεθνικών με τέτοιο τρόπο ώστε η πολυεθνική να φορολογείται στις χώρες με το ευνοϊκότερο φορολογικό καθεστώς.

Τέλος, ιδιαίτερη χροιά παίρνουν οι σχέσεις των κυβερνήσεων με τις πολυεθνικές επιχειρήσεις όταν οι τελευταίες είναι κρατικά ελεγχόμενες (State Owned Enterprises). Αυτές οι επιχειρήσεις προέρχονται από χώρες που συσσώρευαν κεφάλαια τις προηγούμενες δεκαετίες (Κίνα, Βραζιλία, Ρωσία, Αραβικός Κόσμος) και τώρα είναι σε θέση να πραγματοποιήσουν εκτεταμένες επενδύσεις στο εξωτερικό. Σε αυτές τις περιπτώσεις η σχέση των κυβερνήσεων που υποδέχονται τις επενδύσεις με τις πολυεθνικές έχει εξ ορισμού πολιτικές διαστάσεις.

Για περαιτέρω μελέτη:

Dunning, J. and Lundan, S. (2008). *Multinational enterprises and the global economy* (2nd edition). Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.

Vernon, R. (1998). *In the hurricane's eye. The troubled prospects of multinational enterprises*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.

Μίκλεθουεϊτ, Τ. και Γούλντριτζ, Α. (2012). *Η εταιρεία. Σύντομη ιστορία μιας ιδέας που άλλαξε τον κόσμο*. Ηράκλειο-Αθήνα: Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης, σελ. 293-324.

Rodrik, D. (2012). *Το παράδοξο της παγκοσμιοποίησης. Η δημοκρατία και το μέλλον της παγκόσμιας οικονομίας*. Αθήνα: Κριτική.

UNCTAD (2009). *UNCTAD Training manual on statistics for FDI and the operations of TNCs, volume II, Statistics on the operations of Transnational Corporations*. New York and Geneva: United Nations.

Επενδυτικές πολιτικές/επενδυτικά κίνητρα

Οι «επενδυτικές πολιτικές» είναι το μέσο που διαθέτουν οι κυβερνήσεις προκειμένου να παρακινήσουν τους επενδυτές να χρησιμοποιήσουν τα κεφάλαιά τους 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. Στο μοντέλο κοινωνικής οργάνωσης που είναι σήμερα κυρίαρχο, είναι αποδεκτό και κατοχυρωμένο το δικαίωμα των ιδιωτών να συσσωρεύουν οικονομικούς πόρους (κεφάλαια) και να τους διαθέτουν ελεύθερα. Το κράτος δεν νομιμοποιείται να επιβάλλει στους κατόχους κεφαλαίου το πώς θα το χρησιμοποιήσουν. Αυτό που μπορεί να κάνει είναι να τους παράσχει «κίνητρα» για να διαθέσουν το κεφάλαιο με τέτοιο τρόπο που, κατά την κρίση της κυβέρνησης, είναι επωφελής για το σύνολο της οικονομίας ή της κοινωνίας (π.χ. επενδύοντας σε περιβαλλοντικά φιλικές τεχνολογίες). Τα κίνητρα είναι τα συγκεκριμένα

μέτρα που λαμβάνει η κυβέρνηση ώστε να κάνει τις επενδύσεις πιο επικερδείς (π.χ. φοροαπαλλαγές) ή να τις διευκολύνει (π.χ. συντομεύοντας τους χρόνους αδειοδότησης).

Οι οικονομολόγοι επισημαίνουν ότι οι επενδυτικές πολιτικές έχουν ως βασική αποστολή τη διόρθωση μιας ανισορροπίας η οποία μπορεί να προκύπτει από την ατελή λειτουργία της αγοράς: είναι δυνατό μια επένδυση να δημιουργεί σημαντικά οφέλη για την κοινωνία και την οικονομία αλλά μικρά οφέλη για τους ίδιους τους επενδυτές. Οι επενδυτικές πολιτικές, με τα κίνητρά τους, έρχονται να ενισχύσουν τα οφέλη για τους επενδυτές και να τα εξισώσουν με τα ευρύτερα κοινωνικά και οικονομικά οφέλη. Ονομάζουν αυτή τη λειτουργία των επενδυτικών πολιτικών «εξίσωση των αποδόσεων».

Υπάρχουν, ωστόσο, περιπτώσεις όπου οι επενδυτικές πολιτικές δεν είναι πραγματικά δικαιολογημένες, όταν τα ευρύτερα κοινωνικά και οικονομικά οφέλη δεν είναι σημαντικά ή όταν τα ιδιωτικά οφέλη δεν είναι όντως περιορισμένα. Σε αυτές τις περιπτώσεις η παροχή των κινήτρων είναι ευνοιοκρατική και οι οικονομολόγοι μιλούν για «απόσπαση προσόδου».

Αν και η εκτίμηση των ευρύτερων κοινωνικών και οικονομικών οφελών και των αντίστοιχων ιδιωτικών βασίζεται σε επιστημονικά κριτήρια, στην πράξη είναι μια συγκρουσιακή διαδικασία στην οποία η κυβέρνηση, οι εταιρείες και άλλες κοινωνικές και οικονομικές ομάδες προωθούν διαφορετικές ερμηνείες. Η κοινωνιολογική μελέτη των επενδυτικών πολιτικών δείχνει το πώς αυτές οι συγκρούσεις μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα τη νομιμοποίηση ή από-νομιμοποίηση της προσφοράς κινήτρων από τις κυβερνήσεις στις επιχειρήσεις.

Οι επενδυτικές πολιτικές μπορεί να αφορούν διαφορετικές κατηγορίες επενδύσεων. Λόγω του υψηλού επιπέδου γνώσης και τεχνολογίας που τις συνοδεύουν, οι άμεσες ξένες επενδύσεις των πολυεθνικών αποτελούν συχνά το αντικείμενο εξειδικευμένες πολιτικών. Στην Ελλάδα, ο βασικός κορμός των επενδυτικών πολιτικών είναι οι λεγόμενοι αναπτυξιακοί νόμοι οι οποίοι αφορούν ένα μεγάλο εύρος επενδυτών. Η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων είναι πιο εξειδικευμένη και αφορά σε επενδύσεις μεγάλης κλίμακας οι οποίες πραγματοποιούνται σε κλάδους τους οποίους οι κυβερνήσεις αξιολογούν ως στρατηγικής σημασίας (ενέργεια, βιομηχανία, υψηλές τεχνολογίες, ανανεώσιμες μορφές ενέργειας κ.λπ.). Η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων καλύπτει το πεδίο των πολιτικών προσέλκυσης ξένων επενδυτών, αν και δεν είναι απευθύνεται αποκλειστικά σε αυτούς.

Για περαιτέρω μελέτη:

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>.

Dunning, J. and Lundan, S. (2008). *Multinational enterprises and the global economy* (2nd edition). Cheltenham-Northampton: Edward Elgar, p. 665-705.

Γεωργόπουλος, Δ. και Λαμπριανίδης Λ. (2021). *Θέλουμε ανάπτυξη; Μια βιωματική εμπειρία με ιστορικές και θεωρητικές αναφορές*. Αθήνα: Ποταμός.

Σουλιώτης, Ν. Κάρουλας, Γ., Κομνηνού, Μ., Αφουξενίδης, Α. (2023). *Προσελκύοντας τους ισχυρούς. Δρώντες, θεσμοί και πολιτικές των ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Φορείς Προώθησης Επενδύσεων

Στην προσπάθειά τους να προσελκύσουν άμεσες ξένες επενδύσεις, οι κυβερνήσεις δημιουργούν ειδικούς θεσμούς, οι οποίοι είναι γνωστοί ως Φορείς Προώθησης Επενδύσεων (ΦΠΕ, Investment Promotion Agencies). Οι Φορείς Προώθησης Επενδύσεων είναι ένας ιδιαίτερα διαδομένος θεσμός σε διεθνές επίπεδο. Ορισμένες χώρες διέθεταν φορείς προώθησης ιδιωτικών επενδύσεων ήδη από τη μεταπολεμική περίοδο (η Ιρλανδία και η Πορτογαλία από το 1949), αλλά από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 παρατηρήθηκε μια γρήγορη αύξηση του αριθμού τους. Η τάση αυτή ήταν σύμπτωμα του ανοίγματος της διεθνούς οικονομίας και της φιλελευθεροποίησης των πολιτικών έναντι των άμεσων ξένων επενδύσεων. Σήμερα, σχεδόν όλες οι χώρες του κόσμου διαθέτουν έναν εθνικό ΦΠΕ. Αν λάβουμε υπόψη και τους ΦΠΕ που λειτουργούν σε επίπεδο περιφερειών και πόλεων, εκτιμάται ότι παγκοσμίως ξεπερνούν τις 10.000.

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. 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.

Η λειτουργία των ΦΠΕ συμβάλλει στη διάδοση της διεθνούς οικονομικής «ορθοδοξίας» (βλ. επόμενο λήμμα). Καθώς οι ΦΠΕ συμμετέχουν στον διεθνή ανταγωνισμό για την προσέλκυση επενδύσεων, τα στελέχη αλληλοπαρατηρούνται και τείνουν να μιμούνται τα παραδείγματα πολιτικών που θεωρούνται επιτυχημένα. Επιπλέον, οι ΦΠΕ είναι οργανωμένοι σε ένα είδος κοινότητας μέσα από την World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA), την οποία ίδρυσε η UNCTAD (βλ. σχετικό λήμμα παρακάτω) το 1995. Η WAIPA έχει σήμερα 125 μέλη και συμβάλλει στην κυκλοφορία μοντέλων πολιτικής ανάμεσα στους ΦΠΕ μέσα από συνέδρια και σεμινάρια, μελέτες και συγκέντρωση δεδομένων, την προώθηση «εργαλειοθηκών» και «βέλτιστων πρακτικών» και την παροχή τεχνογνωσίας για τη σύσταση και λειτουργία των ΦΠΕ.

Στην Ελλάδα, ο εθνικός ΦΠΕ είναι η Επενδύστε στην Ελλάδα ΑΕ (Invest in Greece SA) η οποία ιδρύθηκε το 1996, ως ανώνυμη εταιρεία υπό την εποπτεία του υπουργού Εθνικής Οικονομίας (σήμερα λειτουργεί υπό την εποπτεία του υπουργού Εξωτερικών). Η Επενδύστε στην Ελλάδα παραλαμβάνει τις αιτήσεις των επενδυτών που θέλουν να υπαχθούν στο καθεστώς των «Στρατηγικών Επενδύσεων» (βλ. προηγούμενο λήμμα) και προσφέρει στις επιχειρήσεις 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 επενδύσεων.

Για περαιτέρω μελέτη:

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.

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.

Η WAIPA στο διαδίκτυο: <https://waipa.org/>

Διεθνής οικονομική ορθοδοξία (νεοφιλελευθερισμός και όχι μόνο)

Η στάση των κυβερνήσεων και των κοινωνιών απέναντι στις πολυεθνικές επιχειρήσεις και τις άμεσες ξένες επενδύσεις εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις καθιερωμένες οικονομικές ιδέες. Στην κοινωνιολογία αναφερόμαστε συχνά στις καθιερωμένες αυτές ιδέες ως «ορθοδοξίες». Απέναντι στις «ορθοδοξίες» σχηματίζονται «ετερόδοξες» απόψεις οι οποίες τις ανταγωνίζονται. Ενίοτε η μια ετερόδοξη άποψη μπορεί να καταφέρει να εκτοπίσει την ορθόδοξη και να καταλάβει τη θέση της.

Το επιχείρημα περί «εξίσωσης των αποδόσεων» είναι η βασική οικονομική ιδέα που υποστηρίζει τις επενδυτικές πολιτικές και εμφανίζεται, στη μία ή την άλλη εκδοχή, στον λόγο των κυβερνήσεων. Οι κυβερνήσεις δικαιολογούν τις επενδυτικές πολιτικές και τα επενδυτικά κίνητρα στο όνομα των ευρύτερων κοινωνικών και οικονομικών οφελών που μπορούν να επιφέρουν οι επενδύσεις. Ένα παράδειγμα ισχυρής «ετεροδοξίας» ήταν οι μαρξιστικής έμπνευσης «Θεωρίες της Εξάρτησης», οι οποίες ήταν ιδιαίτερα επιδραστικές στις δεκαετίες 1960-1970 και ενέπνεαν μια επιφυλακτική ή και αρνητική στάση κυβερνήσεων του αναπτυσσόμενου κόσμου έναντι των πολυεθνικών. Οι θεωρίες αυτές αμφισβητούσαν ότι οι επενδύσεις των πολυεθνικών συνεπάγονται την ουσιαστική μεταφορά υψηλής τεχνολογίας και ανώτερου τρόπου οργάνωσης στις χώρες υποδοχής. Υποστήριζαν ότι οι όροι της συναλλαγής ανάμεσα στις χώρες υποδοχής και τις πολυεθνικές ήταν άνισοι και ότι αναπαρήγαν μια εξάρτηση ανάμεσα στις ανεπτυγμένες χώρες και τις χώρες της «περιφέρειας».

Από τη δεκαετία του 1980 και μετά επικράτησαν θετικές απόψεις για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις οι οποίες εμπνέονταν από τον νεοφιλελευθερισμό. Ο νεοφιλελευθερισμός ξεκίνησε μεταπολεμικά ως κριτική στη κεύνσιανή ορθοδοξία για να καταφέρει από τις αρχές της δεκαετίας του 1980 να την εκτοπίσει και να καθιερωθεί ως η βασική οικονομική θεωρία. Ο νεοφιλελευθερισμός ήταν υπέρμαχος των ανοιχτών οικονομιών, των ιδιωτικοποιήσεων και των μεγάλων εταιρειών, θεωρώντας ότι στις περιπτώσεις των φυσικών μονοπωλίων ένα ιδιωτικό μονοπώλιο είναι προτιμότερο από ένα κρατικό.

Οι κοινωνιολόγοι επισημαίνουν ότι οι οικονομικές ορθοδοξίες καθιερώνονται και αναπαράγονται από συγκεκριμένα σύνολα θεσμών και επιστημονικών και επαγγελματικών ομάδων, τα οποία είναι ιδιαίτερα διεθνοποιημένα. Οι οικονομικές «ορθοδοξίες» εκκολάπτονται και ριζώνουν σε πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα, δεξαμενές σκέψης, κεντρικές τράπεζες, υπουργεία, δημόσια τεχνοκρατικά όργανα, πολυεθνικές εταιρείες συμβουλευτικής και διεθνείς οργανισμούς όπως η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Οι κοινωνιολόγοι Dezaly και Garth χαρακτηρίζουν αυτό το σύμπλεγμα «παγκόσμια αγορά κρατικής ειδημοσύνης». Οι θεσμοί που αναφέραμε συνδέονται με ποικίλους τρόπους, όπως είναι οι νέοι επιστήμονες που σπουδάζουν στις ανεπτυγμένες χώρες και επιστρέφουν στις πατρίδες τους για να εργαστούν ή να πολιτευτούν, τα διεθνή δίκτυα που συνδέουν πολιτικούς και επιστήμονες, η κυκλοφορία προσώπων που κάνουν την καριέρα από τον έναν θεσμό στον άλλο και η παροχή συμβουλευτικής από οργανισμούς και εταιρείες προς τις κυβερνήσεις. Όπως είναι εύκολα κατανοητό, κεντρικό ρόλο σε αυτή την παγκόσμια αγορά ειδημοσύνης παίζουν οι οικονομολόγοι (ως πολιτικοί, τεχνοκράτες, εταιρικά στελέχη ή σχολιαστές στον Τύπο), οι οποίοι είναι ένας κατεξοχήν διεθνοποιημένος επαγγελματικός και επιστημονικός χώρος.

Για περαιτέρω μελέτη:

Κράουτς, Κ. (2011). *Ο περίεργος μη θάνατος του νεοφιλελευθερισμού*. Αθήνα: Εκκρεμές.

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.

Mirowski Philip and Plehwe Dieter (eds), 2009, *The road from Mont Pèlerin. The making of the neoliberal though collective*. Cambridge: Harvard University Press.

Fourcade Marion, 2006, The construction of a global profession: the transnationalization of economics, *American Journal of Sociology*, 112 (1), p. 145-94.

[Μια βασική διεθνής πηγή ειδημοσύνης: UNCTAD](#)

Ίσως η βασικότερη διεθνής πηγή πληροφοριών και δεδομένων σχετικά με τις άμεσες ξένες επενδύσεις είναι η United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), ένας διακυβερνητικός οργανισμός που υπάγεται στον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών. Δεν είναι υπερβολή να πούμε ότι σχεδόν κάθε μελέτη που αφορά τις άμεσες ξένες επενδύσεις αναφέρεται στα σχετικά στοιχεία και μελέτες της UNCTAD. Η UNCTAD ιδρύθηκε το 1964 με πρωτοβουλία του «ετερόδοξου» Αργεντίνου οικονομολόγου Raúl Prebisch με σκοπό τη βελτίωση της θέσης των αναπτυσσόμενων χωρών στην παγκόσμια οικονομία. Σήμερα η UNCTAD προσφέρει ένα μεγάλο εύρος υπηρεσιών που περιλαμβάνουν την παροχή τεχνικής βοήθειας σε αναπτυσσόμενες χώρες, δημοσιεύσεις, συνέδρια και συναντήσεις και συλλογή και επεξεργασία στατιστικών δεδομένων. Σε ό,τι αφορά τις άμεσες ξένες επενδύσεις, η UNCTAD προσφέρει έγκυρα δεδομένα για τις διεθνείς ροές και το απόθεμά τους ανά

περιφέρεια και εθνικές οικονομίες, τα οποία μπορούν οι χρήστες του διαδικτύου να επεξεργαστούν online· δημοσιεύει εκθέσεις οι οποίες καταγράφουν και αναλύουν τις βασικές τάσεις στις άμεσες ξένες επενδύσεις, μεταξύ των οποίων οι σημαντικότερες είναι το ετήσιο World Investment Report· τέλος, διατηρεί και επικαιροποιεί έναν κόμβο παρακολούθησης των επενδυτικών πολιτικών σε παγκόσμιο επίπεδο (Investment Policy Hub), ο οποίος καταγράφει και αναλύει τις κυβερνητικές πρωτοβουλίες των διαφορετικών χωρών ως προς την προσέλκυση επενδύσεων.

Για περαιτέρω μελέτη:

Η UNCTAD στο διαδίκτυο: <https://unctad.org/>

Online επεξεργασία των δεδομένων της UNCTAD για τις άμεσες ξένες επενδύσεις: <https://unctad.org/data-visualization/global-foreign-direct-investment-flows-over-last-30-years>

Το Investment Policy Hub της UNCTAD στο διαδίκτυο: <https://investmentpolicy.unctad.org/>

Οι εκθέσεις της UNCTAD στο διαδίκτυο: <https://unctad.org/topic/investment/investment-statistics-and-trends>

Ένα παράδειγμα άμεσης ξένης επένδυσης στην Ελλάδα: η επένδυση της κινεζικής COSCO στο λιμάνι του Πειραιά

Οι άμεσες ξένες επενδύσεις μπορούν να μελετηθούν στο μακρο-επίπεδο των ροών με τη βοήθεια στατιστικών εργαλείων, όπως επίσης και στο επίπεδο συγκεκριμένων περιπτώσεων οι οποίες έχουν παραδειγματική αξία. Μία τέτοια περίπτωση είναι η επένδυση της κινεζικής China Ocean Shipping Company (COSCO) στο λιμάνι του Πειραιά, η οποία λόγω της κλίμακας και της στρατηγικής της σημασίας αποτελεί μια εμβληματική ξένη επένδυση όχι μόνο για την Ελλάδα αλλά και για τα διεθνή δεδομένα.

Η πρώτη φάση της επένδυσης της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά έλαβε χώρα το 2009, όταν η ελληνική κυβέρνηση της παραχώρησε το δικαίωμα εκμετάλλευσης δύο προβλήτων διαχείρισης εμπορευματοκιβωτίων για 35 χρόνια. Επρόκειτο για την Προβλήτα II, τη μεγαλύτερη ως εκείνη την εποχή στο λιμάνι, και την Προβλήτα III την οποία θα κατασκεύαζε η ίδια η COSCO, υλοποιώντας ένα προϋπάρχον σχέδιο. Η Προβλήτα I θα παρέμενε στον έλεγχο του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ) και έτσι θα δημιουργούνταν συνθήκες ανταγωνισμού στις υπηρεσίες διαχείρισης εμπορευματοκιβωτίων.

Η επένδυση αυτή ήταν μια σημαντική ψηφίδα στον μεταλλασσόμενο χάρτη της παγκόσμιας οικονομίας. Μετά από δύο δεκαετίες που η Κίνα αποτελούσε προορισμό για την εγκατάσταση δυτικών εταιρειών και μονάδων παραγωγής, η μεγάλη χώρα της Ανατολής μετατρεπόταν από το 2000 και μετά σε μείζονα εξαγωγέα κεφαλαίων. Η COSCO, μία ναυτιλιακή εταιρεία που επεκτεινόταν στη διαχείριση λιμανιών και τα logistics, ήταν εκ των ηγέτιδων εταιρειών στον κλάδο της σε παγκόσμιο επίπεδο. Ήταν μια κρατικά ελεγχόμενη

εταιρεία (η πλειοψηφία των μετοχών της ανήκε στο κράτος), η ανώτατη διοίκησή της οποίας οριζόταν από την κυβέρνηση. Ταυτόχρονα, ήταν ένας από τους «εθνικούς πρωταθλητές» της Κίνας, δηλαδή μία από τις εταιρείες μέσω των οποίων οργανώνεται η παγκόσμια οικονομική στρατηγική της χώρας. Από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 η Κίνα ανέπτυξε μια στρατηγική ελέγχου των θαλάσσιων και χερσαίων διαδρόμων διακίνησης των εμπορευμάτων της από την Ασία προς την Ευρώπη (από το 2014 η στρατηγική αυτή κωδικοποιήθηκε με την ονομασία «Μία Ζώνη, Ένας δρόμος» - *yi dai yi lu*). Το λιμάνι του Πειραιά, λόγω της γεωγραφικής του εγγύτητάς του προς το Σουέζ και χάρη στην ιδιότητα της Ελλάδας ως κράτους-μέλους της ΕΕ, αποτελούσε μια σημαντική πύλη εισόδου προς τις ευρωπαϊκές αγορές. Η ελληνική κυβέρνηση της εποχής είδε την παραχώρηση των δύο προβλητών ως έναν τρόπο άντλησης οφελών από την παγκόσμια στρατηγική της νέας ανερχόμενης οικονομικής δύναμης. Ο ελληνικός εφοπλιστικός κλάδος, ο οποίος είχε ήδη ανεπτυγμένες σχέσεις με την Κίνα για τη μεταφορά των εμπορευμάτων της τελευταίας και την ναυπήγηση ελληνόκτητων πλοίων στα κινέζικα ναυπηγεία, φαίνεται ότι έπαιξε έναν σημαντικό μεσολαβητικό ρόλο για την προσέγγιση Ελλάδας-COSCO. Η στάση της ελληνικής κυβέρνησης ακολουθούσε τη λογική αρκετών ακόμη χωρών (κυρίως, αν και όχι μόνο, αναπτυσσόμενων) οι οποίες ήταν πρόθυμες να υποδεχθούν μέρος της πλημμυρίδας των κινεζικών κεφαλαίων.

Η επένδυση της COSCO στο λιμάνι του Πειραιά πήρε από το 2014 και μετά μια νέα τροπή. Στο πλαίσιο των προγραμμάτων διάσωσης της ελληνικής οικονομίας, το 2011 το πακέτο μετοχών που διατηρούσε το ελληνικό Δημόσιο στον ΟΛΠ πέρασε στον έλεγχο του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ). Το ΤΑΙΠΕΔ, λόγω της εντολής του αλλά και λόγω των χαρακτηριστικών των στελεχών του (οικονομολόγοι χωρίς ειδικευση στα λιμενικά ζητήματα), προώθησε την ιδιωτικοποίηση του ΟΛΠ με σκοπό πρωτίστως τη διασφάλιση εσόδων για το ελληνικό Δημόσιο και τη μείωση του δημοσίου χρέους. Από το 2014 προωθήθηκε η πώληση της πλειοψηφίας των μετοχών του Δημοσίου, διαδικασία που ολοκληρώθηκε το 2016.

Η πώληση της πλειοψηφίας των μετοχών του ΟΛΠ αποτέλεσε μια τομή στην πορεία ιδιωτικοποίησης του λιμανιού. Ο ΟΛΠ είναι ο οργανισμός που διαχειρίζεται το σύνολο του λιμανιού, το οποίο, πέρα από τη διαχείριση των εμπορευματοκιβωτίων που ήλεγχε εν μέρει η COSCO από το 2009, περιλαμβάνει την κρουαζιέρα, την ακτοπλοΐα, τον σταθμό διακίνησης αυτοκινήτων και τη ναυπηγοεπισκευαστική ζώνη. Συνολικά, ο ΟΛΠ διαχειρίζεται μια πολύ μεγάλη έκταση που εκτείνεται σε μια ακτογραμμή 24 χιλιομέτρων, καλύπτει έκταση 5 εκατ. τετραγωνικών μέτρων και εντάσσεται σε τέσσερις δήμους (Πειραιά, Κερατσινίου-Δραπετσώνας, Περάματος και Σαλαμίνας). Μαζί με την αγορά του πλειοψηφικού πακέτου των μετοχών του ΟΛΠ, η COSCO ανέλαβε να υλοποιήσει ένα εκτεταμένο πρόγραμμα επενδύσεων ύψους περίπου 600 εκατ. ευρώ (κατασκευή νέας προβλήτας κρουαζιέρας, βυθοκόρηση του κεντρικού λιμένα, κατασκευή ξενοδοχείων και ενός μουσείου κ.λπ.). Στην πράξη, η νέα φάση ιδιωτικοποίησης του λιμανιού του Πειραιά οδήγησε στη δημιουργία ενός ιδιωτικού μονοπωλίου στη θέση του προϋπάρχοντος κρατικού. Η εξέλιξη αυτή ήταν καθοριστική για τις παραλιμένες περιοχές, καθώς υπάρχει στενή πολεοδομική σχέση ανάμεσα στο λιμάνι και τον αστικό ιστό, ενώ ένα μεγάλος μέρος της οικονομίας τους εξαρτάται αμέσως ή εμμέσως από το λιμάνι. Οι τοπικές αρχές και αρκετές κοινωνικές και

οικονομικές ομάδες (τοπικές κινήσεις κατοίκων, εργαζόμενοι, έμποροι αλλά και τμήματα του εφοπλιστικού κόσμου) έχουν αναπτύξει και αναπτύσσουν δράσεις με σκοπό τον περιορισμό αυτού που αντιλαμβάνονται ως μονοπωλιακές πρακτικές από την πλευρά του ΟΛΠ, όπως αυτός ελέγχεται πλέον από την COSCO.

Για περαιτέρω μελέτη:

Καλτσώνης, Δ. (2019). *Το κράτος στην Κίνα 1949-2019*. Αθήνα: Τόπος.

Σουλιώτης, Ν. Κάρουλας, Γ., Κομνηνού, Μ., Αφουξενίδης, Α. (2023). *Προσελκύοντας τους ισχυρούς. Δρώντες, θεσμοί και πολιτικές των ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΕΚΚΕ.

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.

Psaraftis, 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.