



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 4 – Παραδοτέο D4.1

Οι πολιτικές των ΑΞΕ στην Ελλάδα: διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής και κοινωνικές δομές των πολιτικών θεσμών

Νίκος Σουλιώτης, Γεράσιμος Κάρουλας, Αλέξανδρος Αφουξενίδης, Μαργαρίτα Κομνηνού

15/3/2021 (επικαιροποίηση: 14/07/2021)

Προτεινόμενη μορφή παραπομπής:

Σουλιώτης Ν., Κάρουλας Γ., Αφουξενίδης Α., Κομνηνού Μ. (2021), *Οι πολιτικές των ΑΞΕ στην Ελλάδα: διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής και κοινωνικές δομές των πολιτικών θεσμών*, ΕΚΚΕ, Αθήνα.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	5
Μέρος Α. Διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής	6
1. Παρουσίαση των εξεταζόμενων πολιτικών	6
1α. Ιστορική ανασκόπηση των πολιτικών προσέλκυσης ξένων επενδύσεων.....	6
1β. Η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων.....	8
1γ. Η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας	11
2. Σχεδιασμός και διεξαγωγή των συνεντεύξεων	14
2α. Σκοπός της ποιοτικής έρευνας	14
2β. Επιλογή συνεντευξιζόμενων.....	14
2γ. Διεξαγωγή των συνεντεύξεων	18
2δ. Σχεδιασμός πρωτοκόλλου συνεντεύξεων	18
3. Προκαταρκτική ανάλυση των συνεντεύξεων για τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων.....	23
4. Προκαταρκτική ανάλυση των συνεντεύξεων για τη σύσταση της ΕΕΣΥΠ.....	27
5. Συμπεράσματα.....	29
Μέρος Β. Κοινωνικές δομές των πολιτικών θεσμών.....	30
Εισαγωγή.....	30
1. Παρουσίαση της έρευνας.....	30
1.1 Σκοπός της έρευνας και επί μέρους ερευνητικά ερωτήματα	30
1.2 Μεθοδολογία έρευνας	31
1.3 Το Πρωτόκολλο της έρευνας	32
1.4 Υλοποίηση της έρευνας	33
2. Αποτελέσματα της έρευνας: Το προφίλ των πολιτικών στελεχών για τις ΑΞΕ	33
2.1 Το κοινωνικό και δημογραφικό προφίλ των πολιτικών στελεχών	33
2.2 Το επαγγελματικό προφίλ των πολιτικών στελεχών.....	35
2.3 Το πολιτικό κεφάλαιο των πολιτικών στελεχών.....	36
2.4 Ανάλυση Πολλαπλών Αντιστοιχιών	38
3. Αποτελέσματα της έρευνας: Το προφίλ των στελεχών των οργανισμών που διαχειρίζονται τις ΑΞΕ	44
3.1 Το κοινωνικό και δημογραφικό προφίλ των στελεχών των Οργανισμών.....	44
3.2 Το επαγγελματικό προφίλ των πολιτικών στελεχών.....	45
3.3 Ανάλυση Πολλαπλών Αντιστοιχιών	46
4. Συγκριτική ανάλυση αποτελεσμάτων 2017 και 2020.....	50
4.1 Προέλευση επαγγελματικής προϋπηρεσίας	51
4.2 Διεθνής προσανατολισμός στελεχών	52
4.3 Τεχνοκράτες και κομματικοί.....	54

4.4 Συμπεράσματα.....	54
Βιβλιογραφία	56
Παράρτημα	58
Παραδείγματα προσαρμοσμένων πρωτοκόλλων συνεντεύξεων	58
Οι βάσεις δεδομένων της ποσοτικής έρευνας	62

Εισαγωγή

Στην παρούσα έκθεση παρουσιάζονται οι βασικές μεθοδολογικές επιλογές και αποτελέσματα της έρευνας πεδίου που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του Πακέτου Εργασίας (ΠΕ4) του έργου SOCINVEST. Αντικείμενο του ΠΕ4 είναι το κοινωνικό υπόβαθρο των πολιτικών προσέλκυσης ΑΞΕ στην Ελλάδα. Κύριος σκοπός του ΠΕ4 είναι να μελετηθεί ο τρόπος με τον οποίο τα κοινωνικά χαρακτηριστικά (εκπαίδευση, επαγγελματικό υπόβαθρο, εμπειρία από την πολιτική κ.λπ.) των πολιτικο-διοικητικών δρώντων επηρεάζουν τις διαδικασίες χάραξης πολιτικής και εφαρμογής πολιτικής στον τομέα των ΑΞΕ. Οι ειδικοί στόχοι του ΠΕ4 είναι οι ακόλουθοι:

1. Η επισκόπηση της νομοθεσίας των τελευταίων χρόνων που σχετίζεται με τις ΑΞΕ.
2. Η ποιοτική μελέτη συγκεκριμένων διαδικασιών χάραξης πολιτικής που σχετίζονται με τις ΑΞΕ. Επιλέγουμε τους Ν 3894/2010 (Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων), Ν 4608/2019 (Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα και προσέλκυση Στρατηγικών Επενδύσεων και άλλες διατάξεις) και Ν 4389/2016 (Επείγουσες διατάξεις για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και άλλες διατάξεις, στο πλαίσιο του ιδρύθηκε η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας - ΕΕΣΥΠ). Αυτή η μελέτη θα έχει τον χαρακτήρα μιας σύγχρονης «κοινωνικής ιστορίας», καταδεικνύοντας τον ρόλο των ατόμων και των ομάδων στη χάραξη πολιτικής.
3. Η ποσοτική μελέτη των κοινωνικών δομών που εντοπίζονται στους πολιτικούς θεσμούς που σχετίζονται με τις ΑΞΕ, κυρίως σε Υπουργεία και οργανισμούς ειδικού σκοπού (Enterprise Greece, ΤΑΙΠΕΔ, ΕΕΣΥΠ, ΤΧΣ, ΕΤΑΔ, Ελληνικό ΑΕ). Η ανάλυση θα επικεντρωθεί στις κοινωνικο-επαγγελματικές πορείες του προσωπικού των θεσμικών οργάνων και των οργανισμών.

Στο Α Μέρος της έκθεσης αυτής εξετάζουμε τις επιλεγμένες νομοθεσίες. Η ενότητα 1 ξεκινάει με μια ιστορική ανασκόπηση των πολιτικών παροχής επενδυτικών κινήτρων κατά τη μεταπολεμική περίοδο στην Ελλάδα. Στη συνέχεια, παρουσιάζει την πολιτική περί Στρατηγικών Επενδύσεων και την ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας. Η ενότητα 2 είναι αφιερωμένη στη ερευνητική μεθοδολογία (επιλογή συνεντευξιζόμενων, διαδικασία συνεντεύξεων, πρωτόκολλα συνεντεύξεων) που ακολουθήθηκε για τη διεξαγωγή των συνεντεύξεων που αφορούν στις Στρατηγικές Επενδύσεις και την ΕΕΣΥΠ. Οι ενότητες 3 και 4 παρουσιάζουν μια πρώτη ανάλυση των συνεντεύξεων.

Το Β Μέρος της έκθεσης παρουσιάζει τα αποτελέσματα της ποσοτικής έρευνας του ΠΕ4. Η ενότητα 1 αποσαφηνίζει τη μεθοδολογία (συλλογή δεδομένων, κωδικοποίηση και μεταβλητές). Οι ενότητες 2 και 3 παρουσιάζουν τα κύρια αποτελέσματα της ανάλυσης των δύο βάσεων δεδομένων που προέκυψαν από την έρευνα. Η ενότητα 4 συγκρίνει τα αποτελέσματα της ποσοτικής έρευνας που διεξήχθη για το ΠΕ4 με την αντίστοιχη πιλοτική έρευνα που είχε πραγματοποιηθεί κατά την σύνταξη της πρότασης του SOCINVEST.

Μέρος Α. Διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής

1. Παρουσίαση των εξεταζόμενων πολιτικών

Στο ΠΕ4 εξετάζουμε δύο πολιτικές οι οποίες αποτέλεσαν κατά την τελευταία δεκαετία σημεία καμπής για την αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας, σημαντικό μέρος της οποίας είναι η προσέλκυση Άμεσων Ξένων Επενδύσεων (ΑΞΕ) στην Ελλάδα. Η πρώτη πολιτική είναι η νομοθεσία για τις Στρατηγικές Επενδύσεις. Πρόκειται για μια πολιτική η οποία έχει διαμορφωθεί μέσα από σειρά νόμων που ψηφίστηκαν τη δεκαετία του 2010 (ο πρώτος ήταν ο Ν 3894/2010 και ακολούθησαν οι 4072/2012, 4146/2013, 4242/2014, 4262/2014, 4608/2019 και 4635/2019). Η ερευνητική πρόταση του SOCINVEST αναφερόταν κυρίως στον 3894/2010· ωστόσο, μετά την υποβολή και έγκριση της πρότασης θεσμοθετήθηκε ο 4608/2019 (όπως τροποποιήθηκε με τον 4635/2019), ένας νέος σημαντικός νόμος τον οποίο η ερευνητική ομάδα έκρινε απαραίτητο να συμπεριλάβει στην έρευνα. Η δεύτερη πολιτική αφορά την ίδρυση της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ, Ν 4389/2016). Η πολιτική περί Στρατηγικών Επενδύσεων αποσκοπεί στην αύξηση των επενδύσεων μεγάλης κλίμακας μέσα από την παροχή ρυθμιστικών διευκολύνσεων και φορολογικών κινήτρων. Η σύσταση της ΕΕΣΥΠ αποτελεί μια μεταρρύθμιση της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας, η οποία εν μέρει αποσκοπεί στην κινητοποίηση των ιδιωτικών επενδύσεων μέσα από τις ιδιωτικοποιήσεις και τις συμπράξεις ιδιωτικού-δημοσίου τομέα.

1α. Ιστορική ανασκόπηση των πολιτικών προσέλκυσης ξένων επενδύσεων

Μεταπολεμικά, στο ευρύτερο πλαίσιο της ανασυγκρότησης της οικονομίας σε φιλελεύθερες βάσεις, οι ξένες επενδύσεις πραγματοποιούνταν ελεύθερα στην Ελλάδα και είχαν ίση μεταχείριση με τις επενδύσεις των εγχώριων επιχειρήσεων (Ρουμελιώτης 1978). Εξαιρέση αποτελούσαν λίγοι κλάδοι στους οποίους οι ξένοι επενδυτές αντιμετώπιζαν περιορισμούς (ορυκτός πλούτος, κτηματαγορά σε παραμεθόριες περιοχές, τράπεζες)(Ρουμελιώτης 1978, σ. 84-5).

Οι ξένοι επενδυτές είχαν, επίσης, τη δυνατότητα να επιδιώξουν να υπαχθούν σε ειδικό καθεστώς και να επωφεληθούν προνομίων. Οι επενδυτές μπορούσαν να υποβάλλουν αίτημα για επαναπατρισμό του κεφαλαίων και των κερδών τους στη Νομισματική Επιτροπή, η οποία το εξέταζε χωρίς να δεσμεύεται από ειδικό νομικό πλαίσιο (Ρουμελιώτης 1978, σ. 85). Οι ξένοι επενδυτές μπορούσαν, ακόμη, να διαπραγματευθούν με το ελληνικό κράτος μέσα από ειδικές συμβάσεις, κάτι που εφαρμόστηκε σε ορισμένες από τις πλέον εμβληματικές ξένες επενδύσεις της μεταπολεμικής περιόδου (Αλουμίνιο της Ελλάδος, Esso Pappas κ.λπ) (βλ. Ρουμελιώτης 1978, Κωστής 1999, Meynaud κ.α. 1974, σ. 437-440).

Σημείο αναφοράς στην παροχή κινήτρων στους ξένους επενδυτές ήταν ο Ν 2687 του 1953. Πρόκειται για έναν νόμο ο οποίος ήταν εξ αρχής συνταγματικά κατοχυρωμένος, καθώς το Σύνταγμα του 1952 προέβλεπε ότι μετά την έκδοσή του ο νόμος για την προστασία των ξένων κεφαλαίων στη χώρα δεν θα μπορούσε να τροποποιηθεί. Ο 2687 παρέχει τις βασικές εγγυήσεις των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας που επιζητούν οι ξένοι επενδυτές (για μια επισκόπηση του θέματος αυτού βλ. Σουλιώτης και Αφουξενίδης 2020), προβλέποντας προστασία των επενδύσεων από απαλλοτρίωση και επίταξη, η οποία επιτρέπεται μόνο για ζητήματα εθνικής άμυνας. Επίσης, προσφέρει σειρά ειδικών προνομίων, όπως είναι η δυνατότητα επαναπατρισμού του επενδεδυμένου κεφαλαίου και μεταφοράς κερδών στο εξωτερικό, φορολογικές διευκολύνσεις (σταθερότητα συντελεστών, μείωση/απαλλαγή από εισφορές, φόρους, δασμούς, τέλη κ.λπ., απαγόρευση αναδρομικής

φορολόγησης), δυνατότητα απασχόλησης αλλοδαπών σε ανώτερες διοικητικές και τεχνικές θέσεις των εταιρειών και αναδρομική επέκταση μεταγενέστερων ευνοϊκών όρων. Τα προνόμια αυτά χορηγούνται μέσω κυβερνητικών αποφάσεων και έχουν ανέκκλητο χαρακτήρα, δηλ. αλλάζουν μόνο με τη συναίνεση του ευεργετούμενου. Προϋπόθεση για την παροχή των προνομίων ήταν η συμμετοχή του ξένου κεφαλαίου σε παραγωγικές επενδύσεις (με τη μορφή κεφαλαιουχικής συμμετοχής ή παραχώρηση δανείων). Η ιδιότητα του κεφαλαίου αναγνωριζόταν σε ένα αρκετά μεγάλο εύρος πόρων (συνάλλαγμα, μηχανήματα και υλικά, διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τεχνικές μέθοδοι, εμπορικά σήματα κ.λπ.) (για την παρουσίαση των χαρακτηριστικών του νόμου βλ. Meynaud κ.α. 1974).

Τις επόμενες δύο δεκαετίες, μια σειρά νόμων τροποποίησαν τα κίνητρα που προσφέρονται στους ξένους επενδυτές και, σε ορισμένες περιπτώσεις, τα επέκτειναν στις εγχώριες επιχειρήσεις (για μια επισκόπηση βλ. Ρουμελιώτης 1978, σ. 89-96). Ο 4256/1962 αύξησε τη δυνατότητα εξαγωγής κεφαλαίων για τις εξαγωγικές επιχειρήσεις. Οι 4171/1961 και 159/1975 προσέφεραν προνόμια στη βάση του ύψους της επένδυσης και της συμβολής της στην ανάπτυξη της χώρας. Τα προνόμια περιλάμβαναν απαλλαγή από δασμούς, φόρους και τέλη για μηχανήματα, ενδιάμεσα προϊόντα κ.λπ., μείωση ή απαλλαγή από φόρους, παγιοποίηση του φορολογικού καθεστώτος για δέκα χρόνια, ξένη διαιτησία για την ερμηνεία των συμβάσεων, χρησιμοποίηση ξένου προσωπικού σε ανώτερες θέσεις κ.λπ. Σχεδόν στο σύνολό τους, τα προνόμια αυτά χορηγούνταν και σε εγχώριες επιχειρήσεις αλλά φαίνεται ότι τα υψηλά όρια της επένδυσης για την υπαγωγή στο ειδικό καθεστώς ευνοούσαν τις πολυεθνικές (Ρουμελιώτης 1978, σ. 92).

Το 1982 καταργήθηκε η Νομισματική Επιτροπή και η συνεπώς η δυνατότητα παροχής προνομίων στους ξένους επενδυτές μέσω αυτού του θεσμού. Η σημαντικότερη, όμως, εξέλιξη σε ό,τι αφορά στο καθεστώς των ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα ήταν η απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων από και προς την Ελλάδα σε εναρμόνιση με την κοινοτική νομοθεσία. Η διαδικασία απελευθέρωσης ξεκίνησε το 1986 (ΠΔ 170/1986) σε ορισμένες κινήσεις κεφαλαίων, επεκτάθηκε το 1987 και ολοκληρώθηκε με την πλήρη απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων το 1994 (για μια επισκόπηση βλ. Λιαργκόβας 2007, σ. 146).

Το 1996 ιδρύθηκε (με τον Ν 2372) το Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων, το οποίο μετονομάστηκε το 2009 (Ν 3775) σε «Επενδύστε στην Ελλάδα Α.Ε.» και το 2019 ενσωμάτωσε τις αρμοδιότητες του Ελληνικού Οργανισμού Εξωτερικού Εμπορίου μετονομαζόμενο εκ νέου σε «Ελληνική Εταιρεία Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε.» με την διακριτική ονομασία «Enterprise Greece». Η ίδρυση της Enterprise Greece, η οποία όπως θα δούμε στη συνέχεια συνδέεται με την πολιτική περί Στρατηγικών Επενδύσεων, ακολούθησε το πρότυπο αντίστοιχων θεσμών σε άλλες χώρες¹. Πρόκειται για μια ανώνυμη εταιρεία του Δημοσίου (αρχικά ήταν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και σήμερα του Υπουργείου Εξωτερικών), σκοπός της οποίας είναι η προσέλκυση και η υποστήριξη επενδύσεων στην Ελλάδα και η προώθηση της ελληνικής επιχειρηματικότητας στις διεθνείς αγορές. Η Enterprise Greece λειτουργεί ως one-stop-shop για τις ξένες επιχειρήσεις που επενδύουν στην Ελλάδα και τις ελληνικές επιχειρήσεις που αναπτύσσουν διεθνή δραστηριότητα, παρέχοντας μια σειρά υπηρεσιών η οποία έχει διευρυνθεί με την πάροδο του χρόνου: προβάλλει τις επενδυτικές ευκαιρίες στη χώρα, παρέχει πληροφόρηση για το θεσμικό, φορολογικό κ.λπ. πλαίσιο που διέπει τις επενδύσεις στην Ελλάδα, διευκολύνει τους επενδυτές στην υπαγωγή τους σε ευνοϊκά νομικά καθεστώτα (αναπτυξιακοί νόμοι, νομοθεσία για τις Στρατηγικές Επενδύσεις), παραλαμβάνει αιτήσεις για επενδύσεις και παρακολουθεί την προώθηση των

¹ Π.χ. Investment Trade and Tourism of Portugal, Invest in Germany, UK Trade & Investment Organization, Industrial Development Agency της Ιρλανδίας κ.λπ. Για μια παρουσίαση των οργανισμών αυτών βλ. Λιαργκόβας 2007, σ. 121-145.

σχετικών φακέλων, επιβλέπει την εθνική συμμετοχή σε διεθνείς εκθέσεις του εξωτερικού, προβάλλει ελληνικά προϊόντα στο εξωτερικό, προωθεί διεθνείς επιχειρηματικές συνεργασίες, υποστηρίζει τους επενδυτές στην εξεύρεση χρηματοδότησης κ.λπ.. Επίσης, διατυπώνει προτάσεις προς την κυβέρνηση για τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου των επενδύσεων και της διεθνοποίησης της ελληνικής επιχειρηματικής δράσης.

Για να κατανοήσουμε τη θέση της νομοθεσίας περί Στρατηγικών Επενδύσεων στο γενικότερο πλαίσιο των πολιτικών προώθησης των επενδύσεων, θα πρέπει, τέλος, να λάβουμε υπόψη τους αναπτυξιακούς νόμους (οι τελευταίοι τέσσερις είναι οι 2601/1998, 3299/2004, 3908/2011 και 4399/2016, για μια παρουσίαση της λογικής του 3299 βλ. Λιαργκόβας 2007, για μια επισκόπηση των 2601, 3299 και 3908 και για μια εκτενή παρουσίαση της λογικής του 4399 βλ. Γεωργόπουλος και Λαμπριανίδης 2021). Ο εκάστοτε αναπτυξιακός νόμος αποτελεί το βασικό εργαλείο προώθησης των επενδύσεων στη χώρα, με το 1/3 των παραγωγικών επενδύσεων στους κλάδους που συνήθως χρηματοδοτεί να εξαρτάται άμεσα ή έμμεσα από αυτόν (Γεωργόπουλος και Λαμπριανίδης 2021, σ. 49). Οι αναπτυξιακοί νόμοι παρέχουν κίνητρα, με τη μορφή επιχορηγήσεων και επιδοτήσεων, και έχουν μια έντονη περιφερειακή διάσταση ώστε να συμβάλλουν στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Αντίθετα, η πολιτική περί Στρατηγικών Επενδύσεων δεν έχει περιφερειακή διάσταση και, τουλάχιστον ως το 2016, δεν περιλάμβανε επιχορηγήσεις και φοροαπαλλαγές, αλλά προσέφερε πολεοδομικές και περιβαλλοντικές διευκολύνσεις και ταχύτερη αδειοδότηση. Επιπλέον, συγκριτικά με τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων, οι αναπτυξιακοί νόμοι θέτουν χαμηλότερα επενδυτικά όρια και συνεπώς απευθύνονται σε μεγαλύτερο εύρος επιχειρήσεων². Τέλος, ως το 2016 οι Στρατηγικές Επενδύσεις είχαν σχετικά εντονότερη κλαδική στόχευση, αν και ο 4399 επιχείρησε να υπερβεί τον οριζόντιο χαρακτήρα των παλιότερων αναπτυξιακών νόμων³.

1β. Η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων

Η νομοθεσία για τις Στρατηγικές Επενδύσεις είναι ένα ειδικό πλαίσιο το οποίο παρέχει κίνητρα για επενδύσεις *μεγάλης κλίμακας*, *εγχώριες* και *ξένες*, στην Ελλάδα, οι οποίες μπορεί να πραγματοποιούνται από ιδιώτες ή συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η νομοθεσία αυτή δίνει τη δυνατότητα σε «παραγωγικές επενδύσεις που επιφέρουν ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα σημαντικής εντάσεως στη συνολική εθνική οικονομία» (Ν 3894/2010, άρθρο 1) να υπαχθούν σε ειδικό καθεστώς το οποίο προσφέρει σημαντικές διευκολύνσεις. Τα κριτήρια με βάση τα οποία μια επένδυση μπορεί να θεωρηθεί «στρατηγική» είναι το ύψος του κόστους, ο αριθμός των θέσεων εργασίας που δημιουργεί και η δαπάνη για υψηλή τεχνολογία και περιβαλλοντική προστασία⁴. Η απόφαση για την ένταξη των επενδύσεων στο ειδικό καθεστώς των Στρατηγικών

² Ωστόσο, έχει παρατηρηθεί ότι συν τω χρόνω, οι μεγάλες επιχειρήσεις επωφελήθηκαν δυσανάλογα από τις ενισχύσεις (Γεωργόπουλος και Λαμπριανίδης 2021, σ. 63-4). Αυτό οφειλόταν σε ρυθμίσεις όπως η προσκόμιση εγγυητικών επιστολών για την λήψη προκαταβολών, κάτι που στον καιρό της κρίσης είχαν τη δυνατότητα να κάνουν μόνο οι πολύ μεγάλες επιχειρήσεις με πρόσβαση στο χρηματοπιστωτικό σύστημα (Γεωργόπουλος και Λαμπριανίδης 2021, σ. 64).

³ Ο 4399/2016 διαφοροποιήθηκε από τους προηγούμενους αναπτυξιακούς ως προς το ότι υποστήριξε συγκεκριμένους κλάδους (Τεχνολογία Πληροφορικής Επικοινωνίας, Αγροδιατροφή) στο πλαίσιο του ευρύτερου στόχου παραγωγικής ανασυγκρότησης και τεχνολογικής αναβάθμισης της χώρας (για τη λογική αυτή βλ. Γεωργόπουλος και Λαμπριανίδης 2021). Επίσης, ο 4399 ενθάρρυνε τις φορολογικές απαλλαγές έναντι των επιχορηγήσεων, ακολουθώντας την αντίστοιχη διεθνή τάση, βάσει της εκτίμησης ότι οι φορολογικές απαλλαγές επιβραβεύουν τις κερδοφόρες επιχειρήσεις ενώ οι επιχορηγήσεις μπορεί να δοθούν και σε επιχειρήσεις που θα αποτύχουν (Γεωργόπουλος και Λαμπριανίδης 2021, σ. 81).

⁴ Τα κριτήρια βάσει των οποίων μια επένδυση μπορεί να επωφεληθεί των διευκολύνσεων, έχουν αλλάξει από το 2010 ως σήμερα. Τα βασικά κριτήρια (συνολικός προϋπολογισμός και θέσεις εργασίας που

Επενδύσεων λαμβάνεται από διυπουργική επιτροπή (Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων-ΔΕΣΕ). Οι επενδυτές υποβάλλουν αίτημα για υπαγωγή του επενδυτικού τους σχεδίου στις ευεργετικές διατάξεις του νόμου (υπαγωγή στη Διαδικασία Στρατηγικών Επενδύσεων) στην Enterprise Greece, η οποία κάνει τους βασικούς ελέγχους και τη διαχείριση του φακέλου έναντι αμοιβής που βαρύνει τον επενδυτή.

Στον Ν 3894/2010, οι διευκολύνσεις που παρέχονται στους επενδυτές αφορούν κυρίως την *αδειοδότηση* και τη *σχέση της επένδυσης με το περιβάλλον*. Οι διευκολύνσεις αδειοδότησης περιλαμβάνουν τη λειτουργία της Enterprise Greece ως one-stop-shop, δεσμευτικές προθεσμίες εντός των οποίων οφείλουν να απαντούν στους επενδυτές οι εμπλεκόμενες αρμόδιες αρχές κ.λπ. Οι διευκολύνσεις που σχετίζονται με το περιβάλλον περιλαμβάνουν τη δυνατότητα παρεκκλίσεων από τους όρους των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων (σχετικά με τον συντελεστή δόμησης, κάλυψη και ύψος, αποστάσεις κτιρίων κ.λπ.), παραχώρηση χρήσης αιγιαλού και παραλίας, 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 προβλέπεται η δημιουργία ενός ειδικού εργαλείου χωρικού σχεδιασμού, τα Ειδικά Σχέδια Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Περιοχών Εγκατάστασης Στρατηγικών Επενδύσεων, τα οποία συνιστούν το χωρικό ρυθμιστικό πλαίσιο που δημιουργείται κατ'εξάιρεση για τις ανάγκες της εκάστοτε στρατηγικής επένδυσης. Τέλος, ο 3894 προβλέπει ειδικές φορολογικές ρυθμίσεις, όπως, μεταξύ άλλων, η παγιοποίηση του φορολογικού καθεστώτος για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, η διενέργεια αφορολόγητων αποθεματικών, η μείωση ή απαλλαγή από τέλη και ειδικούς φόρους.

Ο Ν 3894 είχε κλαδική στόχευση και απευθυνόταν στη βιομηχανία, την ενέργεια, τον τουρισμό, τις μεταφορές και τις επικοινωνίες, την υγεία, τη διαχείριση απορριμμάτων και τα την υψηλή τεχνολογία. Η μεταγενέστερη νομοθεσία, όμως, προσέθεσε και άλλους κλάδους σε αυτούς που μπορούν να επωφεληθούν των ευεργετικών διατάξεων δίνοντας στη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων έναν ουσιαστικά οριζόντιο χαρακτήρα (βλ. παρακάτω).

Η νομοθεσία για τις στρατηγικές επενδύσεις εντάσσεται στην ευρύτερη παράδοση των πολιτικών παροχής επενδυτικών κινήτρων οι οποίες όπως είδαμε έχουν στην Ελλάδα, όπως και διεθνώς, μια ιστορία δεκαετιών. Ο 3894 συνδέεται και λειτουργεί συμπληρωματικά με την Enterprise Greece στην οποία στηρίζεται σε σημαντικό βαθμό η εφαρμογή του. Οι πρόνοιες του 3894 για ταχεία αδειοδότηση βασίζονται στις αντίστοιχες διαδικασίες που προέβλεπε ο Ν 3775/2009⁵. Μια σημαντική διαφορά του 3894 συγκριτικά με την προγενέστερη νομοθεσία επενδυτικών κινήτρων (βλ. ενότητα 1α) είναι ότι, πέρα από την ταχεία αδειοδότηση, προσφέρει κυρίως περιβαλλοντικές

δημιουργούνται από την επένδυση) μεταβάλλονται συνδυαστικά με άλλα κριτήρια όπως είναι η χωροθέτηση της επένδυσης και ο τομέας. Για παράδειγμα, στον 4608/2019 προβλέπεται ότι μπορούν να υπαχθούν στις ευεργετικές διατάξεις του νόμου επενδύσεις που έχουν συνολικό προϋπολογισμό μεγαλύτερο των 100 εκατ. ευρώ και δημιουργούν 120 ετήσιες θέσεις εργασίας. Στον τομέα της βιομηχανίας, το όριο σε ό,τι αφορά στον συνολικό προϋπολογισμό μειώνεται στα 30 εκατ. ευρώ και των θέσεων εργασίας στις 75. Όταν η επένδυση υλοποιείται εντός Οργανωμένων Υποδοχέων Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων του Ν 3892/2011, το όριο του προϋπολογισμού είναι 25 εκατ. ευρώ και των θέσεων εργασίας 50. Ο Ν 4608 περιλαμβάνει και άλλες κατηγορίες επενδύσεων με διαφορετικούς συνδυασμούς συνολικού προϋπολογισμού και θέσεων εργασίας. Για μια αναλυτική παρουσίαση της εξέλιξης των κριτηρίων χαρακτηρισμού μιας επένδυσης ως στρατηγικής βλ. Πέρρου 2016.

⁵ Σύμφωνα με τον 3775 επενδύσεις στη βιομηχανία, την ενέργεια, τον τουρισμό και σε δραστηριότητες υψηλής τεχνολογίας και καινοτομίας μπορούσαν να ενταχθούν στη διαδικασία Ταχείας Αδειοδότησης με απόφαση Διυπουργικής Επιτροπής Επενδύσεων. Οι διαδικασίες διεκπεραιώνονταν από την Invest in Greece. Οι αρμόδιες υπηρεσίες όφειλαν να εξετάζουν τα επενδυτικά σχέδια εντός τριών μηνών με απειλή κυρώσεων για τους υπαλλήλους σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με την προθεσμία (βλ. και Πέρρου 2016, σ. 19-20).

και πολεοδομικές διευκολύνσεις. Οι φοροαπαλλαγές καταλαμβάνουν μια δευτερεύουσα θέση στον νόμο, ενώ δεν προβλέπονται επιχορηγήσεις. Από αυτή την άποψη, ο 3894 αντλεί από την εμπειρία των Ολυμπιακών Αγώνων (ΟΑ), για την προετοιμασία των οποίων καθιερώθηκε ένα πλαίσιο εξαιρέσεων των έργων από πολεοδομικές και περιβαλλοντικές ρυθμίσεις (Souliotis et al. 2014, Πέρρου 2016)⁶. Αυτή η λογική εξαιρέσεων για τη διευκόλυνση των επενδύσεων απαντάται σε αρκετές άλλες χώρες και έχει συζητηθεί από τη δεκαετία του 2000 ως ένα από τα χαρακτηριστικά των νεοφιλελεύθερων αστικών και χωρικών πολιτικών (Swynghedow et al. 2002).

Στα χρόνια που ακολούθησαν, μια σειρά νόμων τροποποίησαν το καθεστώς των Στρατηγικών Επενδύσεων. Οι σημαντικότεροι εξ αυτών ήταν οι Ν 4072/2012 και Ν 4146/2013. Ο 4072 κυρίως μείωσε την προθεσμία που έχουν οι διοικητικές αρχές για γνωμοδότηση και έκδοση της άδειας της επένδυσης (από 3 μήνες σε 45 μέρες)⁷, καθιέρωσε την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων με απλή Υπουργική Απόφαση (και όχι με Κοινή Υπουργική Απόφαση) και κατήργησε την υποχρέωση του επενδυτή να καταθέτει εγγυητική επιστολή. Ο 4146 κυρίως αύξησε τους τομείς της οικονομίας στους οποίους μπορεί να ανήκει ένα επενδυτικό σχέδιο που επιδιώκει να υπαχθεί στο καθεστώς των Στρατηγικών Επενδύσεων⁸, μετέφερε τις αρμοδιότητες για την έκδοση των αδειών από άλλες υπηρεσίες και Υπουργεία στον Υπουργό Ανάπτυξης και σύστησε τη Γενική Διεύθυνση Στρατηγικών Επενδύσεων (ΓΔΣΕ) υπό τη Γενική Γραμματεία Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων (ΓΓΣΙΕ). Η ΓΔΣΕ ανέλαβε πλέον την αρμοδιότητα για την αδειοδότηση των Στρατηγικών Επενδύσεων, καταλαμβάνοντας, μαζί με την Enterprise Greece, έναν κεντρικό ρόλο στο θεσμικό σύστημα των Στρατηγικών Επενδύσεων.

Μια ακόμη σημαντική αλλαγή του Ν 4146 ήταν η αντικατάσταση των Ειδικών Σχεδίων Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Περιοχών Εγκατάστασης Στρατηγικών Επενδύσεων από τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ). Η αλλαγή αυτή ήταν ακόμη ένα επεισόδιο στην μετεξέλιξη του κατ'εξαίρεση χωρικού σχεδιασμού στην Ελλάδα. Όπως είδαμε, τα Ειδικά Σχέδια του 3894/2011 είχαν αντλήσει το πρότυπό τους από την ολυμπιακή νομοθεσία. Ο Ν 3896/2011, με τον οποίο ιδρύθηκε το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), εισήγαγε στη διαχείριση των ακινήτων του Δημοσίου ένα νέο εργαλείο χωρικού σχεδιασμού, το οποίο βασιζόταν στα Ειδικά Σχέδια του 3894/2010, τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημόσιων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ). Η βασική καινοτομία των ΕΣΧΑΔΑ ήταν ότι δεν δεσμεύονταν από τον χωροταξικό σχεδιασμό, τον οποίο απλώς όφειλαν να λάβουν υπόψη. Τα ΕΣΧΑΣΕ με τη σειρά τους στηρίχθηκαν στα ΕΣΧΑΔΑ δίνοντας έτσι μεγαλύτερη ευελιξία στον χωρικό σχεδιασμό των Στρατηγικών Επενδύσεων συγκριτικά με τον Ν 3894 (Πέρρου 2016, Χατζημιχάλης 2014).

Το 2019 η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ θέσπισε νέο νόμο για τις Στρατηγικές Επενδύσεις (Ν 4608/2019). Χωρίς να ανατρέπει την υπάρχουσα νομοθεσία, ο 4608 εισήγαγε επιπλέον νέα στοιχεία στο πλαίσιο προσέλκυσης και ρύθμισης των επενδύσεων μεγάλης κλίμακας. Ο νέος νόμος προσέθεσε στις ευεργεσίες που απολαμβάνουν οι επενδύσεις που υπάγονται στο καθεστώς των Στρατηγικών Επενδύσεων *φορολογικά κίνητρα* (σταθερός φορολογικός συντελεστής για 12 χρόνια,

⁶ Ο Ν 2730/1999 είχε καθιερώσει τα «Ειδικά Σχέδια Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Περιοχών» για τον σχεδιασμό των χώρων που θα φιλοξενούσαν τις ολυμπιακές εγκαταστάσεις. Τα Ειδικά Σχέδια επέτρεπαν την εισαγωγή χωρικών παρεκκλίσεων καθώς κατίσχυαν των άλλων κατηγοριών χωρικού σχεδιασμού (Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, σχέδια πόλεων, σχέδια χρήσεων γης) και μπορούσαν να τροποποιούν εγκεκριμένα ρυμοτομικά σχέδια και πολεοδομικές μελέτες (Πέρρου 2016, σ. 50).

⁷ Ο Ν 4072 επίσης καθιέρωσε τον καταλογισμό του παραπτώματος για την παραβίαση των προθεσμιών και στον προϊστάμενο της εκάστοτε υπηρεσίας αδειοδότησης.

⁸ Προστέθηκαν η εκπαίδευση, ο πολιτισμός, ο πρωτογενής τομέας και η μεταποίηση αγροδιατροφικών προϊόντων και εν γένει ο τριτογενής τομέας.

φοροαπαλλαγές, επιτάχυνση φορολογικών αποσβέσεων) και *επιχορηγήσεις* (για τις ειδικές περιπτώσεις των προσλήψεων εργαζομένων σε μειονεκτική θέση και έργων έρευνας και ανάπτυξης στη βιομηχανία). Επιπλέον, έθεσε όριο στις απαλλοτριώσεις (ως 3% της συνολικής έκτασης υλοποίησης της επένδυσης) που προέβλεπε ο Ν 3894/2010 και καθιέρωσε αυστηρότερες κυρώσεις για τους επενδυτές σε περίπτωση μη τήρησης των όρων επένδυσης (αποχαρακτηρισμός της επένδυσης ως «στρατηγικής», επιβολή προστίμου, ανάκληση ενισχύσεων κ.λπ.). Ο νόμος του 2019 εισήγαγε, επίσης, δημόσια διαβούλευση εν όψει του χαρακτηρισμού μιας επένδυσης ως «στρατηγικής», κάτι που απέκλειε ο νόμος του 2010. Η ΔΕΣΕ και η Enterprise Greece παρέμειναν κεντρικοί φορείς στη διαχείριση των Στρατηγικών Επενδύσεων. Συστάθηκε, όμως, επιτροπή (Συντονιστική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων-ΣΕΣΕ) η οποία αποτελείται από γενικούς γραμματείς και διατυπώνει γνώμη στη ΔΕΣΕ. Η εποπτεία της συνολικής διαδικασίας υλοποίησης κάθε εγκεκριμένης στρατηγικής επένδυσης ανατέθηκε στον γενικό γραμματέα Στρατηγικών Επενδύσεων. Η αλλαγή αυτή, μαζί με τη σύσταση της ΣΕΣΕ, αναβαθμίζουν τον ρόλο του γενικού γραμματέα Στρατηγικών Επενδύσεων ως ενδιάμεσου θεσμικού φορέα ανάμεσα στους υπουργούς της διυπουργικής επιτροπής και την Enterprise Greece. Ο νόμος του 2019 περιέχει, ακόμη, ορισμένες ειδικές προβλέψεις για τους ξένους επενδυτές⁹ (διευκόλυνση της εγκατάστασης των στελεχών και των οικογενειών τους στη χώρα, διευκόλυνση της εγκατάστασης γραφείων) καθώς και καθιέρωση ειδικής κατηγορίας στρατηγικών επενδύσεων («εμβληματικές επενδύσεις») οι οποίες αφορούν κατά βάση πολυεθνικές επιχειρήσεις («διεθνούς φήμης νομικές οντότητες που κατατάσσονται στις πρώτες θέσεις στον κλάδο τους παγκοσμίως ή σε Ευρωπαϊκό επίπεδο», παρ. 2, άρθρο 10, κεφ. Α, Μέρος Β)¹⁰.

1γ. Η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας

Το ΠΕ4 του SOCINVEST περιλαμβάνει τη μελέτη της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ) διότι η προσέλκυση ΑΞΕ στην Ελλάδα έχει συνδεθεί τα τελευταία χρόνια με την ιδιωτικοποίηση/αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας. Με άλλα λόγια, η αλλαγή ιδιοκτησιακού ή διαχειριστικού καθεστώτος δημόσιων περιουσιακών στοιχείων εμφανίζεται (και) ως εργαλείο προσέλκυσης ξένων επενδύσεων. Η σύσταση ενός ειδικού φορέα για το σκοπό αυτό παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς θέτει το ζήτημα του μετασχηματισμού των τρόπων με τους οποίους ασκείται η κρατική εξουσία. Με τη σύσταση φορέων όπως η ΕΕΣΥΠ, αρμοδιότητες που ανήκαν στην εκτελεστική εξουσία μεταφέρονται σε οργανωτικά σχήματα που λειτουργούν παράλληλα και εκτός του κράτους. Παρόμοιοι φορείς είχαν δημιουργηθεί στην Ελλάδα από τα τέλη της δεκαετίας του 70 και, πολύ περισσότερο, στις δεκαετίες 1990-2000 (ΚΕΔ, ΕΤΑΔ, Ελληνικό ΑΕ, Παράκτιο Μέτωπο, Ολυμπιακά Ακίνητα κ.λπ.). Επρόκειτο για Ανώνυμες Εταιρείες (ΑΕ) με μοναδικό μέτοχο το Ελληνικό Δημόσιο, οι οποίες στελεχώνονταν με αποσπασμένους δημόσιους υπαλλήλους και στελέχη από την αγορά (για την προσέλκυση των οποίων προβλεπόταν η προσφορά ανταγωνιστικών αμοιβών) και μπορούσαν να διαχειριστούν τη δημόσια περιουσία με μεγαλύτερη ευελιξία συγκριτικά με τον στενό δημόσιο τομέα. Η ΕΕΣΥΠ (καθώς και το ΤΑΙΠΕΔ και το ΤΧΣ) εν μέρει ακολουθούν το ίδιο μοντέλο. Ταυτόχρονα, όμως, εισάγουν όπως θα δούμε νέα στοιχεία: επιφέρουν συγκεντροποίηση

⁹ Ειδική πρόβλεψη για τις ΑΞΕ στον νόμο του 2010 είναι αυτή που αφορά την ιδιαίτερη μεταχείριση επενδύσεων στο πλαίσιο διακρατικών συμφωνιών (άρθρο 18).

¹⁰ Το 2019 με τον Ν 4635 εισήχθησαν ορισμένες δευτερεύουσες τροποποιήσεις στον Ν 4608 (εκ νέου εισαγωγή κυρώσεων στον αρμόδιο υπάλληλο και τον προϊστάμενο της αρμόδιας υπηρεσίας για τη τήρηση των προθεσμιών στην αδειοδότηση, αποκλεισμός της αναδρομικής ισχύος μεταγενέστερων νόμων που προβλέπουν αυστηρότερα κριτήρια για τον χαρακτηρισμό επένδυσης ως «στρατηγικής», περαιτέρω προσδιορισμό των προσλήψεων που δικαιολογούν ενισχύσεις κ.λπ.) οι οποίες δεν μετέβαλαν ουσιαστικά το περιεχόμενό του.

στη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας, δίνουν ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στην πρόσληψη στελεχών από την αγορά και εισάγουν τον μερικό έλεγχο των ευρωπαϊκών θεσμών στη διαχείριση της ελληνικής δημόσιας περιουσίας.

Η ΕΕΣΥΠ συστάθηκε με τον Ν 4389/2016. Ο νόμος αυτός ρυθμίζει μια σειρά θεμάτων (μεταξύ άλλων την σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, την σύσταση Κυβερνητικού Συμβουλίου Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους, φορολογικές ρυθμίσεις κ.λπ., η σύσταση της ΕΕΣΥΠ εντάσσεται στο Μέρος Τέταρτο του νόμου, άρθρα 184-214, σελ. 2769-2787) και αποτελεί την υλοποίηση των δεσμεύσεων που έλαβε η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ τον Αύγουστο του 2015 έναντι των δανειστών. Η ΕΕΣΥΠ ιδρύθηκε ως ΑΕ με μοναδικό μέτοχο το Δημόσιο με αντικείμενο τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας. Μέσω της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας, η ΕΕΣΥΠ έχει ως στόχο να συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας και στην αποπληρωμή του δημοσίου χρέους. Η ίδρυση της ΕΕΣΥΠ έρχεται σε συνέχεια της αναδιάταξης του θεσμικού συστήματος διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας κατά τη δεκαετία του 2010, η οποία περιλαμβάνει τη σύσταση της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας (2011), ενός αυτοτελούς Γραφείου για την παρακολούθηση της εφαρμογής του σχεδίου ανάπτυξης της περιοχής του Ελληνικού (2012) και μια σειράς φορέων ειδικού σκοπού όπως το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (2010), το ΤΑΙΠΕΔ (2011), η Ελληνικό ΑΕ (2011) και το Παράκτιο Μέτωπο (2013-5). Παράλληλα, παλαιότεροι φορείς (ΚΕΔ, Ολυμπιακά Ακίνητα, Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα) απορροφήθηκαν από νεότερους.

Η ίδρυση της ΕΕΣΥΠ συγκεντροποίησε σε μεγάλο βαθμό τη διαχείριση της δημόσιας περιουσίας. Το ΤΑΙΠΕΔ είχε ήδη επιφέρει μια πρώτη συγκεντροποίηση απορροφώντας παλαιότερες εταιρείες ειδικού σκοπού (Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα, Ολυμπιακά Ακίνητα, Εταιρεία Ακινήτων του Δημοσίου, Ελληνικό). Η ΕΕΣΥΠ, με τη σειρά της, ενσωμάτωσε ως άμεσες θυγατρικές το ΤΑΙΠΕΔ, την ΕΤΑΔ και το ΤΧΣ. Επίσης, διεύρυνε την παρουσία και την επιρροή της μέσω της συμμετοχής της σε σημαντικές δημόσιες επιχειρήσεις (συγκοινωνίες, οργανισμοί κεντρικών αγορών, ΕΥΔΑΠ, ΕΥΑΘ, ΕΛΤΑ, ΔΕΥ, ΔΕΘ Ηεlexpro, ΓΑΙΑ ΟΣΕ, Ελληνικές Αλυκές, Ανώνυμος Εταιρεία Διώρυγος Κορίνθου)¹¹. Το Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ), ο θεσμός που διαχειρίζεται τη συμμετοχή του δημοσίου στις τράπεζες που έλαβαν κεφαλαιακή ενίσχυση κατά τη διάρκεια της κρίσης, καταλαμβάνει μια ιδιαίτερη θέση στην ΕΕΣΥΠ. Αν και θυγατρική της ΕΕΣΥΠ, το ΤΧΣ έχει ενισχυμένη αυτονομία και η ΕΕΣΥΠ δεν παρεμβαίνει ουσιαστικά στις βασικές του λειτουργίες και αποφάσεις.

Η ίδρυση της ΕΕΣΥΠ σηματοδότησε μια μερική, αλλά αξιοσημείωτη, αλλαγή στο μοντέλο διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας όπως είχε διαμορφωθεί στο πλαίσιο των προγραμμάτων στήριξης. Το ΤΑΙΠΕΔ, το οποίο είχε ιδρυθεί το 2011, είχε ως στόχο την υλοποίηση ενός επιθετικού προγράμματος ιδιωτικοποιήσεων¹² και είχε σχεδιαστεί να διαρκέσει 6 χρόνια¹³. Η ΕΕΣΥΠ έχει έναν ευρύτερο ρόλο και είναι υπεύθυνη για τη συνολική διαχείριση της δημόσιας περιουσίας (ιδιωτικοποιήσεις, ΣΔΙΤ, μεταρρύθμιση και βελτίωση της εταιρικής διακυβέρνησης των δημοσίων εταιρειών), ενώ η διάρκειά της έχει ορισθεί στα 99 χρόνια. Τα έσοδα από τη λειτουργία της ΕΕΣΥΠ προορίζονται τόσο για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους, όσο και για την ενίσχυση της

¹¹ Ο Ν 4389/2016 προέβλεπε ότι η συμμετοχή της ΕΕΣΥΠ στις προαναφερόμενες δημόσιες επιχειρήσεις θα γινόταν μέσω μιας άμεσης θυγατρικής, της Εταιρείας Δημοσίων Συμμετοχών (ΕΔΗΣ). Η σύσταση της ΕΔΗΣ δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ, καθώς κρίθηκε, όπως μας πληροφορούν οι πληροφορητές μας από την κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ, ότι θα αποτελούσε μια μάλλον περιττή ενδιάμεση δομή στην οργανωτική αρχιτεκτονική της ΕΕΣΥΠ.

¹² Το πρώτο πρόγραμμα διάσωσης έθεσε ως στόχο τη συγκέντρωση 50 δισ. ευρώ από πωλήσεις δημοσίων περιουσιακών στοιχείων για το διάστημα 2011-5, ποσό που θα συνέβαλε στην αποπληρωμή του κρατικού χρέους. Ως το τέλος του 2014 είχαν αντληθεί μόνο 7,7 δισ. ευρώ και οι στόχοι αναθεωρήθηκαν σε 11,1 δισ. ως το 2016, 22 δισ. ως το 2020 και 45 δισ. μακροπρόθεσμα (Σκρέτα 2017, σ. 195).

¹³ Πλέον η παράταση της λειτουργίας του ΤΑΙΠΕΔ εναπόκειται στη Γενική Συνέλευση της ΕΕΣΥΠ.

ανάπτυξης της Ελληνικής οικονομίας. Με την ίδρυση της ΕΕΣΥΠ τέθηκαν για πρώτη φορά κάτω από μια ενιαία διαχείριση η ακίνητη περιουσία, οι υποδομές και οι επιχειρήσεις του δημοσίου. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, η σύσταση της ΕΕΣΥΠ ακολούθησε, σε κάποιο βαθμό, διεθνή πρότυπα, καθώς αντίστοιχες εταιρείες συμμετοχών και περιουσίας υπάρχουν σε αρκετές ευρωπαϊκές και μη χώρες¹⁴.

Η ΕΕΣΥΠ εδραίωσε και διεύρυνε τη συμμετοχή των ευρωπαϊκών θεσμών στη διαχείριση της ελληνικής δημόσιας περιουσίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ) συμμετείχαν ήδη στη διοίκηση του ΤΑΙΠΕΔ και του ΤΧΣ¹⁵. Σε ό,τι αφορά στην ΕΕΣΥΠ, ο πρόεδρος και ακόμη ένα μέλος του Εποπτικού Συμβουλίου της Εταιρείας επιλέγονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον ΕΜΣ. Αρμοδιότητα για την ανάκληση των μελών αυτών έχουν οι δύο ευρωπαϊκοί θεσμοί ενώ το υπουργείο Οικονομικών έχει δικαίωμα να διατυπώσει μόνο σχετικό αίτημα¹⁶. Το Εποπτικό Συμβούλιο έχει αυξημένες αρμοδιότητες σε καίρια θέματα, εν μέρει σε βάρος του μοναδικού μετόχου και της Γενικής Συνέλευσης¹⁷, καθώς εκλέγει και διορίζει τον Πρόεδρο και τον Διευθύνοντα Σύμβουλο της Εταιρείας¹⁸, προσυπογράφει την επαναμεταβίβαση στο Ελληνικό Δημόσιο περιουσιακών στοιχείων της ΕΕΣΥΠ και προσυπογράφει τη σύσταση νέων θυγατρικών. Η διευθέτηση αυτή αντανακλά τον συσχετισμό δυνάμεων ανάμεσα στην ελληνική κυβέρνηση και τους δανειστές την εποχή που νομοθετείται η ΕΕΣΥΠ.

Η συμμετοχή των Ευρωπαϊκών θεσμών περιορίζεται στο επίπεδο της ΕΕΣΥΠ, η οποία λειτουργεί ως θεσμός «ομπρέλα», και σε στρατηγικής σημασίας φορείς όπως το ΤΑΙΠΕΔ και το ΤΧΣ. Το ελληνικό Δημόσιο διορίζει εξ ολοκλήρου τις διοικήσεις των δύο άλλων άμεσων θυγατρικών της ΕΕΣΥΠ (ΕΤΑΔ, ΕΔΗΣ). Το ίδιο ισχύει για τον διορισμό των διοικήσεων σε επιχειρήσεις οι οποίες ανήκουν στην ΕΕΣΥΠ. Επίσης, σε ό,τι αφορά τις δημόσιες επιχειρήσεις προβλέπεται ο ορισμός «πλαίσιου ειδικών υποχρεώσεων» το οποίο ρυθμίζει τον συντονισμό της ΕΕΣΥΠ και των δημόσιων επιχειρήσεων με τις δημόσιες αρχές¹⁹. Η έννοια του «πλαίσιου ειδικών συμφερόντων» παρέχει το θεσμικό εργαλείο στο

¹⁴ Από πλευρά φορέων διαχείρισης δημόσιας περιουσίας, μπορούμε να αναφέρουμε την γαλλική Agence des participations de l'État, η οποία αποτέλεσε ένα είδος προτύπου για την ΕΕΣΥΠ, και το ιρλανδικό National Asset Management Agency. Φορείς αναδιάρθρωσης του τραπεζικού συστήματος είναι η ισπανική Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria και η Σλοβενική Družba za upravljanje terjatev bank. Φορείς προώθησης των ιδιωτικοποιήσεων βρίσκουμε σε χώρες της ανατολικής Ευρώπης, με πιο γνωστή περίπτωση την Treuhand η οποία υλοποίησε τις ιδιωτικοποιήσεις στην Ανατολική Γερμανία.

¹⁵ Δύο παρατηρητές στο Διοικητικό Συμβούλιο του ΤΑΙΠΕΔ ορίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης. Ο πρόεδρος και άλλα δύο μέλη της Επιτροπής Επιλογής του ΤΧΣ, του οργάνου που είναι υπεύθυνο για την επιλογή των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής και του Γενικού Συμβουλίου του οργανισμού, ορίζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας.

¹⁶ Ο περιορισμός αυτός ισχύει και αντίστροφα: το υπουργείο Οικονομικών είναι το μόνο αρμόδιο για την ανάκληση των μελών του Εποπτικού Συμβουλίου που έχει προτείνει. Ωστόσο, το προνόμιο που έχει δοθεί στους Ευρωπαϊκούς θεσμούς έχει ξεχωριστή σημασία διότι ο μοναδικός μέτοχος της ΕΕΣΥΠ είναι το ελληνικό Δημόσιο.

¹⁷ Στους παλαιότερους φορείς ειδικού σκοπού (ΕΤΑΔ, Ελληνικό ΑΕ), η διοίκηση ορίζεται από τη Γενική Συνέλευση, δηλαδή από το ελληνικό Δημόσιο που είναι ο μοναδικός μέτοχος των εταιρειών αυτών.

¹⁸ Ο νόμος (4389/2016) προβλέπει ότι πέραν του διορισμού του πρώτου Διευθύνοντα Συμβούλου, το Εποπτικό Συμβούλιο διορίζει τον Διευθύνοντα Σύμβουλο κατόπιν διαβούλευσης με τα μη εκτελεστικά μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου της Εταιρείας. Το Υπουργείο Οικονομικών παρέχει απλή γνώμη επί των υποψηφίων.

¹⁹ Οι δημόσιες αρχές εκπροσωπούνται από Επιτροπή που συγκροτείται από τα εποπτεύοντα αρμόδια υπουργεία.

κράτος προκειμένου να συνεχίσει να εξυπηρετεί κρατικούς στρατηγικούς στόχους στο όνομα του «γενικού συμφέροντος» μέσα από τις δημόσιες επιχειρήσεις (βλ. άρθρο 197).

Τέλος, ο νόμος ορίζει το ακαταδίωκτο των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, εκτός περιπτώσεων δόλου και βαριάς αμέλειας («Εφόσον οι αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου λαμβάνονται σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του παρόντος νόμου, του Εσωτερικού Κανονισμού και της ισχύουσας νομοθεσίας, λογίζεται ότι είναι σύμφωνες με το σκοπό της Εταιρείας, όπως αυτός προβλέπεται στο άρθρο 185. Τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου δεν υπέχουν αστική ευθύνη έναντι τρίτων για πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους παρά μόνο για δόλο ή βαρεία αμέλεια», άρθρο 192).

2. Σχεδιασμός και διεξαγωγή των συνεντεύξεων

2α. Σκοπός της ποιοτικής έρευνας

Μέσω των συνεντεύξεων που διεξήχθησαν στο πλαίσιο του ΠΕ4 συλλέχθηκαν ποιοτικά δεδομένα τα οποία συνεισφέρουν στην διερεύνηση του κοινωνικού υποβάθρου των διαδικασιών διαμόρφωσης πολιτικών για την προσέλκυση ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα (δεύτερος ερευνητικός στόχος του SOCINVEST). Όπως έχει ήδη αποσαφηνιστεί στην πρώτη ενότητα του Α Μέρους, η έρευνα επικεντρώθηκε στη νομοθεσία για τις «Στρατηγικές Επενδύσεις» (κυρίως Ν 3894/2010 και Ν 4608/2019) και στην ίδρυση της ΕΕΣΥΠ (Ν 4389/2016) οι οποίες μπορούν να θεωρηθούν «ορόσημα» στις πολιτικές προσέλκυσης ξένων επενδύσεων στη χώρα. Κύριος σκοπός των συνεντεύξεων ήταν η εξέταση των απόψεων, των στρατηγικών και των πόρων (δίκτυα, επιστημονική ειδημοσύνη, θεσμικές θέσεις κ.λπ.) των δρώντων που συμμετέχουν τη διαμόρφωση των πολιτικών. Ενώ η ποσοτική ανάλυση που παρουσιάζουμε στο Β Μέρος αποσκοπεί στην ανασύσταση των κοινωνικών δομών της οικονομικής διακυβέρνησης που σχετίζεται με τις ξένες επενδύσεις, η ποιοτική έρευνα που παρουσιάζουμε εδώ επικεντρώνεται στην ατομική και συλλογική δράση. Η ανάλυση των ποιοτικών δεδομένων θα πάρει τη μορφή μιας σύγχρονης «κοινωνικής ιστορίας» η οποία δίνει έμφαση στη δυναμική σχέση των κοινωνικών μικρόκοσμων που εμπλέκονται στις υπό μελέτη διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής (Bourdieu 2000).

Εκτός των ημιδομημένων συνεντεύξεων, το υλικό της ποιοτικής έρευνας περιλαμβάνει, επίσης, κείμενα από την προετοιμασία των νόμων (αιτιολογικές εκθέσεις, δημόσια διαβούλευση), επίσημα κείμενα των νόμων, καταστατικά, εκθέσεις και ιστοσελίδες οργανισμών, εκθέσεις κοινωνικών εταίρων και κείμενα εργασίας που διακινήθηκαν κατά τη διάρκεια της διαμόρφωσης των υπό εξέταση πολιτικών²⁰.

2β. Επιλογή συνεντευξιαζόμενων

Η ποιοτική έρευνα πεδίου υιοθέτησε μια σκόπιμη δειγματοληψία (Babbie, 2001, σελ. 291), δηλ. μη-πιθανοτική δειγματοληψία όπου οι συνεντευξιαζόμενοι επιλέχθηκαν με βάση την εμπλοκή τους στη διαμόρφωση και εφαρμογή των δύο υπό μελέτη πολιτικών. Στο πλαίσιο αυτό, η επιλογή των ερωτώμενων ακολούθησε δύο συμπληρωματικές λογικές:

α. Επιχειρήσαμε να εντοπίσουμε πρόσωπα-κλειδιά/σημαντικούς δρώντες οι οποίοι έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση των υπό μελέτη πολιτικών, όπως επίσης δρώντες οι οποίοι λόγω θέσης έχουν μια προνομιακή γνώση των διαδικασιών. Η αρχική επιλογή των προσώπων έγινε με βάση τη θεσμική τους θέση (υπουργοί, γενικοί γραμματείς, σύμβουλοι πολιτικών προσώπων). Η

²⁰ Αυτά τα κείμενα εργασίας μας έχουν διατεθεί ευγενικά από τους συμμετέχοντες στην έρευνα.

πρόσβαση στα πρόσωπα αυτά επετεύχθη μέσα από τα προσωπικά δίκτυα των μελών της ερευνητικής ομάδας. Για αυτόν τον λόγο οι πρώτες συνεντεύξεις διενεργήθηκαν με πρόσωπα που προέρχονται από την πανεπιστημιακή και ερευνητική κοινότητα και έχουν εμπλακεί στην πολιτική. Ο εντοπισμός σημαντικών δρώντων συνεχίστηκε σύμφωνα με τις υποδείξεις και τις συστάσεις των προηγούμενων ερωτώμενων. Το δείγμα των συνεντεύξεων, συνεπώς, προέκυψε και μέσω της τεχνικής της «χιονοστιβάδας». Η τεχνική αυτή είναι κοινή στις ποιοτικές έρευνες, αλλά αποκτά μια ιδιαίτερη σημασία σε μια έρευνα που αφορά στη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής. Το αντικείμενο της έρευνας στηρίζεται σε σημαντικό βαθμό στις «κεκλεισμένων των θυρών» διαπραγματεύσεις γύρω από τη διαμόρφωση των πολιτικών. Η συζήτηση γύρω από αυτές τις διαπραγματεύσεις έχουν έναν σχετικά ευαίσθητο χαρακτήρα, καθώς ο ερωτώμενος μπορεί να αισθανθεί ότι εκτίθεται ή εκθέτει άλλα πρόσωπα ή τον θεσμό που εκπροσωπεί. Κατά την διαδικασία εύρεσης συμμετεχόντων παρατηρήθηκε ότι τα πρόσωπα που κατείχαν ανώτερες πολιτικές θέσεις (υπουργοί, γενικοί γραμματείς) ήταν πιο δεκτικά στην παραχώρηση συνέντευξης, κάτι που εξηγείται από το γεγονός ότι τα πρόσωπα αυτά είναι εξοικειωμένα με την δημόσια ανάληψη της πολιτικής ευθύνης της δράσης τους. Μπορεί εύλογα να υποθέσει κανείς ότι τα πρόσωπα αυτά επίσης παρέλειψαν πληροφορίες που θα μπορούσαν να φέρουν σε δύσκολη θέση άλλους δρώντες· ωστόσο, έχουν έναν επεξεργασμένο πολιτικό λόγο σχετικά με την στάση τους τον οποίο είναι σε θέση να παρουσιάζουν δημόσια ίσως χωρίς ιδιαίτερους ενδοιασμούς. Γενικότερα, φάνηκε ότι η τεχνική της «χιονοστιβάδας» λειτούργησε αποτελεσματικά στις περιπτώσεις που ένα πρόσωπο ανώτερης πολιτικής ή διοικητικής θέσης σύστηνε στην ερευνητική ομάδα κάποιον υφιστάμενο συνεργάτη ή υπάλληλο. Το αντίστροφο δεν φαίνεται να λειτούργησε: ερωτώμενοι από τους οποίους ζητήθηκε σύσταση για προϊστάμενους τους, δεν ήταν σε θέση να την παράσχουν. Σε γενικές γραμμές, η εύρεση συνεντευξιαζόμενων με την λογική αυτή αποδείχθηκε κατάλληλη και προσέφερε στην έρευνα τις αναμενόμενες πληροφορίες.

Η σημαντικότερη ίσως πρόκληση της ποιοτικής έρευνας πεδίου την οποία κλήθηκε να αντιμετωπίσει η ομάδα έργου ήταν όταν επιχείρησε να προσεγγίσει πρόσωπα-κλειδιά πρόσωπα που είχαν συγκριτικά κατώτερες θέσεις χωρίς να υπάρχει σύσταση από άλλους συνεντευξιαζόμενους. Η πρόκληση αυτή αφορά συγκεκριμένα την μη ανταπόκριση στις προσκλήσεις για συμμετοχή στις συνεντεύξεις του έργου από υπαλλήλους και συνεργάτες των ευρωπαϊκών θεσμών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΜΣ, ΕΚΤ) που συμμετείχαν στις διαπραγματεύσεις για τη σύσταση της ΕΕΣΥΠ. Από τις συνεντεύξεις με τους Έλληνες συνομιλητές της, η ερευνητική ομάδα πληροφορήθηκε τα ονόματα αυτών των υπαλλήλων και συνεργατών και, καθώς δεν στάθηκε δυνατό να εξασφαλίσει κάποια προσωπική σύσταση, επιχείρησε να έρθει σε επαφή μαζί τους μέσω ενός επαγγελματικού μέσου δικτύωσης (LinkedIn). Η ερευνητική ομάδα δεν έλαβε απάντηση από κανένα από τα (4) αυτά πρόσωπα. Μια υπόθεση που ίσως να εξηγεί την έμμεση αυτή άρνηση συμμετοχής είναι ότι πρόκειται για πρόσωπα τα οποία δεν έχουν το προσωπικό πολιτικό ή διοικητικό κεφάλαιο που να δικαιολογεί την έκφραση δημόσιου λόγου γύρω από τα ζητήματα πολιτικής στα οποία εμπλέκονται.

β. Απευθυνθήκαμε επίσης στους θεσμούς (κοινωνικοί εταίροι, ελληνικοί και ευρωπαϊκοί θεσμοί) οι οποίοι, σύμφωνα με τις πρώτες συνεντεύξεις, έπαιξαν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση των πολιτικών. Σε αυτές τις περιπτώσεις η ερευνητική ομάδα ζήτησε, όπου υπήρχε η σχετική πληροφορία, να έρθει σε επαφή με συγκεκριμένα πρόσωπα αφήνοντας σε κάθε περίπτωση στον θεσμό το περιθώριο να υποδείξει συνομιλητή. Απευθυνθήκαμε στους θεσμούς αυτούς δια της τυπικής οδού (επικοινωνία με τη γραμματεία, αποστολή ηλεκτρονικού μηνύματος στους υπεύθυνους επικοινωνίας), καθώς δεν υπήρχε προσωπική σύσταση. Τα αποτελέσματα αυτού του τρόπου προσέγγισης ήταν μεικτά. Ορισμένοι οργανισμοί (Σύνδεσμος Εταιρειών Φωτοβολταϊκών, Ινστιτούτο του Συνδέσμου Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων) ανταποκρίθηκαν θετικά. Ένας

θεσμός απάντησε αρνητικά (Ελληνικό Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης) και άλλοι είτε έχουν καταρχήν απαντήσει θετικά (Πανελλήνια Ένωση Φαρμακοβιομηχανίας) είτε εξετάζουν το αίτημα (ΕΕΣΥΠ, Invest in Greece) χωρίς τη στιγμή που γράφεται η έκθεση αυτή να έχουν δώσει οριστική απάντηση για τη διεξαγωγή της συνέντευξης.

Η ερευνητική ομάδα συνάντησε και εδώ δυσκολία στην προσέγγιση των ευρωπαϊκών θεσμών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΜΣ, ΕΚΤ, καθώς και Expertise France). Η ΕΚΤ, η οποία εκπροσωπείτο από υπάλληλό της στις διαπραγματεύσεις για την ΕΕΣΥΠ, απάντησε ότι το ζήτημα δεν είναι στην άμεση αρμοδιότητά της και παρέπεμψε την ερευνητική ομάδα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο ΕΜΣ απάντησε ότι διερευνά το ποιο στέλεχός της θα μπορούσε να συμμετάσχει στην έρευνα, χωρίς να έχει δώσει, παρά τις οχλήσεις της ερευνητικής ομάδας, οριστική απάντηση. Από την Expertise France δεν υπήρξε απάντηση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έδωσε γραπτή απάντηση στις ερωτήσεις που τις απευθύνσαμε, παραπέμποντας ταυτόχρονα στα επίσημα ευρωπαϊκά κείμενα και εκθέσεις που σχετίζονται έμμεσα ή άμεσα με το ζήτημα της ΕΕΣΠ. Η δυσκολία προσέγγισης των ευρωπαϊκών θεσμών προκάλεσε κάποια έκπληξη στην ερευνητική ομάδα. Θεωρούσαμε ότι οι θεσμοί αυτοί θα ήταν σε θέση να παραχωρήσουν συνεντεύξεις, αναμένοντας ασφαλώς ότι οι εκπρόσωποί τους θα περιορίζονταν στις βασικές θέσεις και δεν θα παρείχαν λεπτομερέστερες πληροφορίες για τις διαπραγματεύσεις. Οι προσδοκίες μας ενισχύονταν από το ότι το ερευνητικό έργο διεξάγεται και χρηματοδοτείται από δημόσιους οργανισμούς μιας χώρας-μέλους. Η απροθυμία των ευρωπαϊκών θεσμών να συμμετάσχουν στην έρευνα πιθανώς οφείλεται στο ότι τους ζητήθηκε να εκφράσουν λόγο για ένα αρκετά ειδικό ζήτημα (σύσταση της ΕΕΣΥΠ) και όχι για μια γενικότερη ευρωπαϊκή πολιτική. Η απροθυμία αυτή όμως πιθανώς αντανακλά και τον ιδιάζοντα χαρακτήρα που πήρε η διαμόρφωση πολιτικής στη βάση των προγραμμάτων στήριξης. Η συμμετοχή των εκπροσώπων των ευρωπαϊκών θεσμών νομιμοποιείτο από τις συμφωνίες με την ελληνική κυβέρνηση. Ταυτόχρονα, όμως, η συμμετοχή αυτή δεν αποτελούσε προέκταση της βασικής τους θεσμικής εντολής αλλά αποτέλεσμα μιας ad hoc διευθέτησης. Το γεγονός αυτό πιθανώς δυσχεραίνει τη διατύπωση δημόσιου λόγου από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς, καθώς η συμμετοχή τους στη διαμόρφωση πολιτικής για ζητήματα που τυπικά παραμένουν στη σφαίρα των εθνικών αρμοδιοτήτων είναι μια «παραφωνία» στην εν γένει λειτουργία τους²¹.

Ακολουθεί ο Πίνακας 1 στον οποίο συνοψίζονται πληροφορίες σχετικά με τις συνεντεύξεις που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο του Πακέτου Εργασίας 4. Ο πίνακας αποτυπώνει τις δεκαεννέα (19) συνεντεύξεις που διεξήχθησαν, περιγράφοντας την ιδιότητα του/της συνεντευξιαζόμενου/συνεντευξιαζόμενης, τον οργανισμό που εκπροσωπείται και την πολιτική που εξετάστηκε μέσα από την κάθε συνέντευξη, καθώς και την ημερομηνία διεξαγωγής της συνέντευξης.

²¹ Πέραν των συνεντεύξεων που πραγματοποιήθηκαν, η ερευνητική ομάδα προσέγγισε ακόμη 16 άτομα και θεσμούς. Πρόκειται για μια δύο στελέχη των οργανισμών (ΕΕΣΥΠ, Invest in Greece) που εμπλέκονται στις υπό εξέταση πολιτικές, τη διοίκηση της ΕΕΣΥΠ, άλλους ελληνικούς φορείς που συμμετείχαν στις δύο πολιτικές που εξετάζουμε (Πανελλήνια Ένωση Φαρμακοβιομηχανίας, Ελληνικό Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης), έναν πρώην γενικό γραμματέα του Υπουργείου Ανάπτυξης, δύο στελέχη του Υπουργείου Ανάπτυξης, τους υπαλλήλους που εκπροσώπησαν τους Ευρωπαϊκούς θεσμούς (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕΜΣ, ΕΚΤ) στις διαπραγματεύσεις για την ΕΕΣΥΠ, τους υπεύθυνους επικοινωνίας των ίδιων των Ευρωπαϊκών θεσμών και την Expertise France. Εκκρεμούν 3 οριστικές απαντήσεις. Οι συνεντεύξεις που ενδεχομένως υλοποιηθούν θα παρουσιαστούν στην έκθεση του ΠΕ5.

Πίνακας 1. Οι συνεντεύξεις (n=19) στο πλαίσιο του ΠΕ4

Ιδιότητα*	Οργανισμός	Πολιτική	Ημερομηνία διεξαγωγής
Επιστημονικό στέλεχος	Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων (ΙΜΕ) της ΓΣΕΘΒΕΕ	ΕΕΣΥΠ-Στρατηγικές Επενδύσεις	22/1/2021
Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό	Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο	ΕΕΣΥΠ-Στρατηγικές Επενδύσεις	6/10/2021
Υπουργός	Υπουργείο Περιβάλλοντος	ΕΕΣΥΠ-Στρατηγικές Επενδύσεις	26/3/2021
Σύμβουλος υπουργού	Υπουργείο Περιβάλλοντος	ΕΕΣΥΠ-Στρατηγικές Επενδύσεις	14/12/2021 και 18/12/2021
Ερευνητής/επιστημονικός συνεργάτης της ελληνικής κυβέρνησης	CIRIEC	ΕΕΣΥΠ	23/2/2021
Σύμβουλος Οικονομικής Πολιτικής	ΓΓ Υπουργείο Οικονομικών	ΕΕΣΥΠ	22/1/2021
Σύμβουλος Οικονομικής Πολιτικής	ΓΓ Υπουργείο Οικονομικών	ΕΕΣΥΠ	5/2/2021
ΓΓ Οικονομικής Πολιτικής	Υπουργείο Οικονομικών	ΕΕΣΥΠ	7/1/2021
Στέλεχος	ΕΕΣΥΠ (πρώην σύμβουλος/ειδήμων της Ε. Παπαδοπούλου)	ΕΕΣΥΠ	15/5/2021
Γενικός Διευθυντής	ΓΔ Στρατηγικών Επενδύσεων	Στρατηγικές Επενδύσεις	10/5/2021
Πρόεδρος	Σύνδεσμος Εταιρειών Φωτοβολταϊκών	Στρατηγικές Επενδύσεις	24/2/2021
Υπουργός	Υπουργείο Οικονομίας	Στρατηγικές Επενδύσεις	17/2/2021
Πρόεδρος	Invest in Greece	Στρατηγικές Επενδύσεις	17/2/2021
Διευθυντής Προγραμμάτων (Project Manager Voucher)	Ινστιτούτο του Συνδέσμου Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων	Στρατηγικές Επενδύσεις	11/2/2021
ΓΓ Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων	Υπουργείο Οικονομίας	Στρατηγικές Επενδύσεις	22/12/2020
Σύμβουλος Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων	ΓΓ Υπουργείο Οικονομίας	Στρατηγικές Επενδύσεις	29/3/2021
Σύμβουλος Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων	ΓΓ Υπουργείο Οικονομίας	Στρατηγικές Επενδύσεις	15/1/2021
Στέλεχος (Associate Advisor)	Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων	Στρατηγικές Επενδύσεις	27/5/2021
	Ευρωπαϊκή Επιτροπή**	ΕΕΣΥΠ	28/6/2021

* Πρόκειται για την ιδιότητα με την οποία ο συνεντευξιαζόμενος συμμετείχε στην υπό μελέτη διαμόρφωση πολιτικής.

** Γραπτή απάντηση από το Europe Direct Contact Centre και την ΓΔ Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων.

Εκτός από τις συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του ΠΕ4, η ανάλυση επωφελείται επίσης από τις συνεντεύξεις που είχαν πραγματοποιηθεί πιλοτικά κατά τη φάση σύνταξης της ερευνητικής πρότασης του SOCINVEST. Πρόκειται για έξι (6) συνεντεύξεις, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν το 2018²². Οι δύο (2) από τους ερωτώμενους ήταν σύμβουλοι πολιτικών προσώπων και οι τέσσερις (4) διοικητικά ή μεσαία στελέχη φορέων διαχείρισης δημόσιας περιουσίας (ΕΕΣΥΠ, ΕΤΑΔ, Ελληνικό ΑΕ).

2γ. Διεξαγωγή των συνεντεύξεων

Οι περισσότερες συνεντεύξεις διεξήχθησαν μεταξύ Δεκεμβρίου 2020 και Μαρτίου 2021, ενώ ορισμένες διεξήχθησαν τον Μάιο 2021. Λόγω της συγκυρίας των περιοριστικών μέτρων που είχαν ληφθεί για την διασπορά του νέου κορωνοϊού, το σύνολο των συνεντεύξεων πραγματοποιήθηκαν μέσω λογισμικού βιντεοτηλεφωνίας (zoom). Οι ερωτώμενοι έλαβαν πριν τη διεξαγωγή των συνεντεύξεων ενημερωτικό έντυπο το οποίο παρουσιάζει τους σκοπούς της έρευνας και τις δεσμεύσεις ηθικής και δεοντολογίας που αναλαμβάνει η ερευνητική ομάδα (το έντυπο παρατίθεται στο Σουλιώτης και Αφουξενίδης 2020). Στις περιπτώσεις που το ζήτησαν οι ερωτώμενοι, η ερευνητική ομάδα έστειλε μαζί με το ενημερωτικό έντυπο και τα ερωτήματα της συνέντευξης. Οι συνεντεύξεις ηχογραφήθηκαν στο σύνολό τους με την έγκριση των ερωτώμενων και είχαν διάρκεια μεταξύ 1.15`-1.45`. Σε μία περίπτωση πραγματοποιήθηκαν δύο συνεντεύξεις με το ίδιο πρόσωπο και σε μία περίπτωση μία συνέντευξη με δύο πρόσωπα.

2δ. Σχεδιασμός πρωτοκόλλου συνεντεύξεων

Οι συνεντεύξεις είναι ημι-δομημένες, με την έννοια ότι κατά την διάρκεια των συνεντεύξεων χρησιμοποιήθηκαν οδηγοί (πρωτόκολλα) που αποτελούνται από σχετικά λίγες ερωτήσεις (βλ. τα ερωτηματολόγια στη συνέχεια). Η ερευνητική ομάδα επέλεξε τη μορφή της ημι-δομημένης συνέντευξης ώστε να διασφαλιστεί ότι η κάθε συνέντευξη καλύπτει ορισμένα σημαντικά σημεία που άπτονται των ερευνητικών μας ερωτημάτων και, ταυτόχρονα, ότι υπάρχει το περιθώριο επέκτασης της συζήτησης ανάλογα με τον συνομιλητή. Η δομή των πρωτοκόλλων των συνεντεύξεων είναι η ίδια στις πολιτικές που εξετάζουμε (Στρατηγικές Επενδύσεις, ΕΕΣΥΠ) δεδομένου ότι προσεγγίζουμε και τις δύο από την ίδια οπτική γωνία. Ταυτόχρονα, το πρωτόκολλο συνέντευξης κάθε πολιτικής είναι προσαρμοσμένο στο περιεχόμενό τους.

Κατά την προετοιμασία των συνεντεύξεων, η ερευνητική ομάδα ετοίμασε ένα πρότυπο πρωτοκόλλου για κάθε μία από τις πολιτικές. Στη συνέχεια, προσαρμοσε τις ερωτήσεις σε κάθε συνέντευξη ανάλογα με τη θέση του συνομιλητή (στέλεχος της κυβέρνησης, ειδικός, μέλος φορέα συλλογικής εκπροσώπησης, στέλεχος οργανισμού, στέλεχος δημόσιας διοίκησης). Επίσης, καθώς οι συνεντεύξεις προχωρούσαν ανέκυπταν ειδικά ζητήματα (π.χ. η σχέση συγκεκριμένων κλάδων με τις ευκαιρίες που προσφέρει μια πολιτική επενδυτικών κινήτρων όπως είναι η νομοθεσία για τις Στρατηγικές Επενδύσεις) τα οποία η ερευνητική ομάδα επιχειρούσε να διερευνήσει σε επόμενες συνεντεύξεις. Πριν από κάθε συνέντευξη, η ερευνητική ομάδα συνέτασσε σύντομο κείμενο με τις προσδοκίες της και προσαρμοζε αναλόγως το πρωτόκολλο.

Οι ερωτήσεις των συνεντεύξεων συντάχθηκαν ώστε να καλύπτουν τους βασικούς κύκλους δημόσιας πολιτικής, όπως διακρίνονται συχνά στη βιβλιογραφία (βλ. π.χ. Muller & Surel 2002): διαμόρφωση ατζέντας, χάραξη πολιτικής, υιοθέτηση, εφαρμογή και αξιολόγηση. Αν και το

²² Οι συνεντεύξεις αυτές πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο αυτοχρηματοδοτούμενου έργου στο ΕΚΚΕ με θέμα «Κοινωνιολογία των στρατηγικών επενδύσεων και των ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα».

ενδιαφέρον της έρευνας είναι κοινωνιολογικό και όχι από τη σκοπιά της πολιτικής επιστήμης, η επιλογή αυτή έγινε για ευριστικούς λόγους καθώς η προαναφερόμενη διάκριση των κύκλων δημόσιας πολιτικής διακρίνεται από ιδεοτυπική ευκρίνεια. Τα πρωτόκολλα των συνεντεύξεων περιλαμβάνουν οκτώ (8) ερωτήσεις. Η πρώτη ερώτηση ζητάει από τον ερωτώμενο να περιγράψει τον τρόπο με τον οποίο κατέλαβε τη θέση από την οποία ενεπλάκη στην υπό εξέταση πολιτική. Η ερώτηση αυτή αποσκοπεί στο να παράσχει πληροφορίες σχετικά με την οπτική γωνία από την οποία μιλάει ο ερωτώμενος. Μία ερώτηση αφορά τις ανάγκες τις οποίες επιχείρησε να καλύψει η νέα νομοθεσία (διαμόρφωση ατζέντας). Τρεις ερωτήσεις αφορούν τους άμεσους συντάκτες του νόμου, τους συνομιλητές τους και το περιεχόμενο του νόμου (χάραξη πολιτικής). Οι τρεις αυτές ερωτήσεις αποτελούν τον κοινωνιολογικό πυρήνα της συνέντευξης. Επιχειρούν να συλλέξουν πληροφορίες με βάση τις οποίες μπορεί να εξηγηθεί το περιεχόμενο των πολιτικών με βάση τα κοινωνικά χαρακτηριστικά των εμπλεκόμενων ατόμων, τις στρατηγικές, τις διαδράσεις και τους πόρους τους (δίκτυα, τεχνογνωσία, πρότυπα πολιτικής). Μία ερώτηση αφορά την εφαρμογή και μία την αξιολόγηση της πολιτικής. Μια τελευταία ερώτηση καλεί τον ερωτώμενο σε έναν αναστοχασμό για τις κοινωνικές βάσεις της υπό εξέταση πολιτικής. Η κάθε συνέντευξη ξεκινούσε με μια σύντομη εισαγωγή από την ερευνητική ομάδα σχετικά με τους σκοπούς της έρευνας και τις δεσμεύσεις ηθικής και δεοντολογίας του προγράμματος.

Ακολουθούν τα βασικά πρωτόκολλα που χρησιμοποιήθηκαν για τις συνεντεύξεις:

Οδηγός συνέντευξης για τον Ν 3894/2010 περί Στρατηγικών Επενδύσεων

1. Μπορείτε να μας εξιστορήσετε εν συντομία πώς αναλάβατε τα καθήκοντα του [ιδιότητα του ερωτώμενου];
2. Σε ποιες ανάγκες επιχειρούσε να απαντήσει ο Ν 3894/2010;
 - Το 1996 είχε ιδρυθεί η Enterprise Greece ως one stop shop για τη διευκόλυνση των επενδύσεων. Πώς προέκυψε η ανάγκη για τη δημιουργία ενός πλαισίου διευκόλυνσης των «στρατηγικών» επενδύσεων με την παροχή κινήτρων;
3. Ποια ήταν τα κύρια πρόσωπα και φορείς που ενεπλάκησαν στις συζητήσεις πριν και κατά τη διάρκεια της σύνταξης του νομοσχεδίου;
 - Ποιοι ήταν οι συνομιλητές της ηγεσίας του Υπουργείου Οικονομίας; Υπήρξε τροφοδότηση από στελέχη της Enterprise Greece; Ποια ήταν η στάση των κοινωνικών εταίρων; Υπήρξε διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή;
4. Ποιος είχε την ευθύνη για τη σύνταξη του νομοσχεδίου;
 - Ποιο ήταν το επιτελείο που ασχολήθηκε με τη σύνταξη του νόμου;
 - Έγινε χρήση συμβουλευτικών υπηρεσιών από την αγορά;
5. Πώς διαμορφώθηκε το περιεχόμενο του νόμου;
 - Υπήρχε κάποιο ξένο πρότυπο νομοθεσίας που ελήφθη υπόψη;
 - Συζήτηση για τη σημασία των βασικών χαρακτηριστικών του νόμου: διευκόλυνση αδειοδότησης, παροχή πολεοδομικών και περιβαλλοντικών κινήτρων.
6. Με ποιο τρόπο εφαρμόστηκε ο νόμος;
 - Φαίνεται ότι οι επενδυτές έδειξαν αρχικά ενδιαφέρον για υπαγωγή τους στον Ν3984/2010, αλλά τα επενδυτικά σχέδια που προχώρησαν τα επόμενα χρόνια ήταν μάλλον λίγα. Ποια ήταν η ανατροφοδότηση από την πλευρά των επενδυτών;
 - Πώς λειτούργησε ο νόμος σε σχέση με τα συναφή νομοθετήματα; (Ν2687/1953, Αναπτυξιακός)
7. Είχαν προβλεφθεί μηχανισμοί αξιολόγησης του Νόμου;
8. Τα χρόνια μετά το 2010 ακολούθησαν μια σειρά τροποποιήσεις του Ν3984 (Ν4072/2012, 4242/2014, Ν 4262/2014) και το 2019 ένας νέος νόμος για τις στρατηγικές επενδύσεις (Ν4608/2019, τροποποιήθηκε με τον Ν4712/2020). Οι κυριότερες αλλαγές που εισήγαγαν ήταν νέα πολεοδομικά εργαλεία (ΕΣΧΑΣΕ) και η παροχή φορολογικών κινήτρων στους επενδυτές. Θα λέγαμε ότι οι τροποποιήσεις αυτές και ο νόμος του 2019 επέκτειναν ή άλλαξαν τη φιλοσοφία του νόμου του 2010;

Οδηγός συνέντευξης για τον Ν 4608/2019 περί Στρατηγικών Επενδύσεων

1. Μπορείτε να μας εξιστορήσετε εν συντομία πώς αναλάβατε τα καθήκοντα του [ιδιότητα του ερωτώμενου];
2. Σε ποιες ανάγκες επιχειρούσε να απαντήσει ο Ν 4608/2019;
Ζητήματα προς συζήτηση:
 - Το 1996 είχε ιδρυθεί η Enterprise Greece ως one stop shop για τη διευκόλυνση των επενδύσεων και από το 2010 υπήρχε ο Ν 3894 ο οποίος παρείχε πολεοδομικές και περιβαλλοντικές διευκολύνσεις στους επενδυτές. Πώς προέκυψε η ανάγκη για επιπλέον διευκολύνσεις στους επενδυτές; Ο Ν 4608/2019 επιχείρησε να αντιμετωπίσει την περιορισμένη επιτυχία του Ν 3894/2010;
3. Ποια ήταν τα κύρια πρόσωπα και φορείς που ενεπλάκησαν στις συζητήσεις πριν και κατά τη διάρκεια της σύνταξης του νομοσχεδίου;
Ζητήματα προς συζήτηση:
 - Ποιοι ήταν οι συνομιλητές της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Οικονομίας; Υπήρξε τροφοδότηση από στελέχη της Enterprise Greece; Ποια ήταν η στάση των κοινωνικών εταίρων; Υπήρξε διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή;
4. Ποιος είχε την ευθύνη για τη σύνταξη του νομοσχεδίου;
Ζητήματα προς συζήτηση:
 - Ποιο ήταν το επιτελείο που ασχολήθηκε με τη σύνταξη του νόμου;
 - Έγινε χρήση συμβουλευτικών υπηρεσιών από την αγορά;
5. Πώς διαμορφώθηκε το περιεχόμενο του νόμου;
Ζητήματα προς συζήτηση:
 - Υπήρχε κάποιο ξένο πρότυπο νομοθεσίας που ελήφθη υπόψη;
 - Συζήτηση για τη σημασία των βασικών χαρακτηριστικών του νόμου: παροχή φορολογικών κινήτρων, σύσταση Συντονιστικής Επιτροπής Στρατηγικών Επενδύσεων, καθιέρωση δημόσιας διαβούλευσης για τις στρατηγικές επενδύσεις, η έννοια εμβληματικών επενδύσεων, επιβολή ορίων στις πολεοδομικές και περιβαλλοντικές διευκολύνσεις που παρείχε το Ν3894/2010.
6. Σε ποιο βαθμό και με ποιο τρόπο εφαρμόστηκε ο νόμος;
Ζητήματα προς συζήτηση:
 - Έχουν δείξει αυξημένο ενδιαφέρον οι επενδυτές για υπαγωγή τους στον Ν 4608 συγκριτικά με τον Ν 3894; Ποια είναι η ανατροφοδότηση από την πλευρά των επενδυτών;
 - Πώς λειτουργεί ο νόμος σε σχέση με τα συναφή νομοθετήματα; (Ν2687/1953, Αναπτυξιακός)
7. Είχαν προβλεφθεί μηχανισμοί αξιολόγησης του Νόμου;
8. Εν κατακλείδι, κατά την άποψή σας ποιες κοινωνικές ή πολιτικές ομάδες συνδέονται κατ'εξοχήν με την πολιτική αυτή;

Οδηγός συνέντευξης για τον Ν 4389/2016, ίδρυση της ΕΕΣΥΠ

1. Μπορείτε να μας εξιστορήσετε εν συντομία πώς αναλάβατε τα καθήκοντα του [ιδιότητα του ερωτώμενου];
2. Σε ποιες ανάγκες επιχειρούσε να απαντήσει η σύσταση της ΕΕΣΥΠ;
Ζητήματα προς συζήτηση:
 - Γιατί τέθηκε το ζήτημα της ίδρυσης ενός φορέα όπως η ΕΕΣΥΠ; Γιατί δεν ήταν αρκετή η ύπαρξη θεσμών όπως το ΤΑΙΠΕΔ (του οποίου η διάρκεια μπορούσε απλώς να παραταθεί) και το ΤΧΣ;
3. Ποια ήταν τα κύρια πρόσωπα και φορείς που ενεπλάκησαν στις συζητήσεις πριν και κατά τη διάρκεια της σύνταξης του νομοσχεδίου;
Ζητήματα προς συζήτηση:
 - Οι βασικοί συνομιλητές της ελληνικής κυβέρνησης ήταν οι θεσμοί (ΕΕ, ΕΚΤ, ΔΝΤ). Υπήρξε στενότερη συνεργασία με κάποιον από αυτούς; Εκπρόσωποι των ευρωπαϊκών θεσμών συμμετείχαν στη σύνταξη του νόμου ή υπήρξε μόνο εκ των υστέρων έγκριση;
 - Υπήρξαν άλλοι φορείς ή ομάδες που επηρέασαν/συνέβαλλαν στον σχεδιασμό της ΕΕΣΥΠ; (Στελέχη των προϋπαρχόντων φορέων, όπως είναι το ΤΑΙΠΕΔ, η ΕΤΑΔ κ.λπ. Κοινωνικοί εταίροι;).
4. Ποιος είχε την ευθύνη για τη σύνταξη του νομοσχεδίου;
Ζητήματα προς συζήτηση:
 - Ποιο ήταν το επιτελείο που ανέλαβε τη σύνταξη του νόμου;
 - Έγινε χρήση συμβουλευτικών υπηρεσιών από την αγορά;
5. Πώς διαμορφώθηκε το περιεχόμενο του νόμου;
Ζητήματα προς συζήτηση:
 - Υπήρχε κάποιο πρότυπο παρόμοιου φορέα από άλλη χώρα;
 - Τι εξυπηρετεί επιχειρησιακά η περαιτέρω συγκεντροποίηση της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας την οποία σηματοδοτεί η ΕΕΣΥΠ;
 - Ο συνδυασμός των ιδιωτικοποιήσεων με άλλες μορφές αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας είναι από τα βασικά χαρακτηριστικά της ΕΕΣΥΠ.
 - Η επιλογή της οργανωτικής μορφής (ΑΕ με μοναδικό μέτοχο το Ελληνικό Δημόσιο και συμμετοχή των ευρωπαϊκών θεσμών στη διοίκηση, διάρκεια 99 έτη).
 - Γιατί εντάχθηκε στην ΕΕΣΥΠ το ΤΧΣ με δεδομένο ότι διατήρησε πολύ υψηλό βαθμό αυτονομίας;
 - Η συμμετοχή των ευρωπαϊκών θεσμών στη διοίκηση της ΕΕΣΥΠ (συμμετοχή στο Εποπτικό Συμβούλιο).
 - Η έννοια του «πλασίου ειδικών συμφερόντων» (προωθήθηκε από την ελληνική πλευρά για τη διατήρηση κρατικού ελέγχου στις δημόσιες επιχειρήσεις;).
 - Η απαλλαγή του ΔΣ από αστική ευθύνη έναντι τρίτων (αίτημα των δανειστών; παραλλαγή καθιερωμένης εταιρικής πρακτικής;).
6. Με ποιο τρόπο εφαρμόστηκε ο νόμος;
Ζητήματα προς συζήτηση:
 - Συζήτηση για το Στρατηγικό Σχέδιο του 2018 (ανταποκρίνεται στους διακηρυγμένους στόχους της ΕΕΣΥΠ;).
 - Σήμερα έχει ολοκληρωθεί το στήσιμο και η στελέχωση της ΕΕΣΥΠ;
 - Γιατί δεν συστάθηκε η ΕΔΗΣ;

- Τι έχει κομίσει στην πράξη η συγκεντροποίηση της διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας από αναπτυξιακή άποψη και ειδικά σε σχέση με την προσέλκυση ξένων επενδυτών;
- 7. Είχαν προβλεφθεί μηχανισμοί αξιολόγησης του Νόμου;
- 8. Εν κατακλείδι, κατά την άποψή σας ποιες κοινωνικές ή πολιτικές ομάδες συνδέονται κατ'εξοχήν με την πολιτική αυτή;

3. Προκαταρκτική ανάλυση των συνεντεύξεων για τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων

Όπως είδαμε στην ενότητα 1β, ο νόμος που καθιέρωσε για πρώτη φορά ρυθμιστικά και, δευτερευόντως, φορολογικά κίνητρα για τις «Στρατηγικές Επενδύσεις» θεσπίστηκε το 2010. Από τότε ακολούθησαν μια σειρά τροποποιήσεων, το 2019 ένας νέος νόμος που αντιμετώπιζε το ζήτημα συνολικά και μια ακόμη τροποποίηση το 2019. Είναι συνεπώς εύλογο να θεωρήσουμε ότι η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων είναι μια διαδικασία. Στις παραγράφους που ακολουθούν επιχειρούμε μια πρώτη κοινωνιολογική ανάλυση αυτής της διαδικασίας. Θα δείξουμε ποιες είναι οι βασικές κατηγορίες δρώντων που συνδέονται με τη διαμόρφωση της νομοθεσίας αυτής, τις στρατηγικές και τους πόρους τους, καθώς και τις σχέσεις μεταξύ τους. Θα δούμε, επίσης, ότι το κοινωνικό υπόβαθρο της διαμόρφωσης της πολιτικής έχει αντίκτυπο στο περιεχόμενο της υπό εξέταση πολιτικής.

Η άμεση πρωτοβουλία για τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων, τόσο το 2010 όσο και το 2019 (τα έτη που θεσπίστηκαν οι δύο βασικοί νόμοι) ανήκει σε «τεχνοκράτες» και «τεχνοπολιτικούς», οι οποίοι αποτελούν ειδικές κατηγορίες πολιτικών δρώντων. Με τον όρο «τεχνοκράτης» εννοούμε πρόσωπα με υψηλή επιστημονική ειδίκευση τα οποία καταλαμβάνουν στο όνομα της ειδημοσύνης τους θέσεις λήψης πολιτικών αποφάσεων (Alexiadou 2018, Centeno 1993, Fischer 1990). Σύμφωνα με τον ορισμό αυτό ο «τεχνοκράτης» είναι ένας πολιτικός δρων, εφόσον συμμετέχει πλήρως στις πολιτικές διαδικασίες της πειθούς, των συγκρούσεων κ.λπ. (με τη διαφορά ότι δεν είναι αιρετός όπως άλλοι πολιτικοί δρώντες). Με τον όρο «τεχνοπολιτικός» εννοούμε έναν τεχνοκράτη ο οποίος, συνδυάζει την ειδική γνώση με προσωπικούς πολιτικούς πόρους (αιρετό αξίωμα στο κόμμα, θέση βουλευτή, πολιτικές συμμαχίες, φήμη) (Joignant 2011).

Τα δύο βασικά πρόσωπα που δρομολόγησαν τον Ν 3894/2010 ήταν η Λούκα Κατσέλη και ο Χάρης Παμπούκης. Η Λ. Κατσέλη ανήκε στις αρχές της δεκαετίας του 80 στους «ετερόδοξους τεχνοκράτες» (Σουλιώτης 2021) που είχαν καταλάβει σημαντικές θέσεις στην κυβέρνηση και σε άλλους σημαντικούς θεσμούς για τη χάραξη οικονομικής πολιτικής. Οικονομολόγος υψηλών προσόντων (διδακτορική διατριβή στο Princeton, 1978), είχε ξεκινήσει ακαδημαϊκή καριέρα στις ΗΠΑ στα τέλη της δεκαετίας του 80, την οποία συνέχισε στο ΕΚΠΑ από το 1987. Η θεσμική διαδρομή της κατά τις δεκαετίες 1980-90 ήταν τυπική των οικονομολόγων που ασκούσαν επίδραση στην οικονομική πολιτική (Επιστημονική Διευθύντρια του ΚΕΠΕ, 1982-6, μέλος του Συμβουλίου Οικονομικών Εμπειρογνομόνων, 1982-4, ειδική οικονομική σύμβουλος του πρωθυπουργού, 1993-6). Το 2007 εκλέχθηκε βουλευτής Επικρατείας και το 2009 εκλέχθηκε βουλευτής. Στην κυβέρνηση του Οκτωβρίου 2009 ανέλαβε υπουργός Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας. Ο Χ. Παμπούκης είναι νομικός επίσης υψηλών προσόντων (διδακτορικό στο Panthéon-Sorbonne, 1990) και από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 ακολουθεί ακαδημαϊκή καριέρα στο ΕΚΠΑ. Το διάστημα 1996-7 διετέλεσε ειδικός σύμβουλος του αναπληρωτή υπουργού Εξωτερικών, το 1999-2000 γενικός γραμματέας Διοίκησης και Οργάνωσης στο ίδιο υπουργείο και το 2009 ανέλαβε εξωκοινοβουλευτικός υπουργός Επικρατείας. Παρά τις διαφορές γενιάς, επιστημονικής κατάρτισης και επαγγελματικής διαδρομής, οι Λ. Κατσέλη και Χ. Παμπούκης μοιράζονται το χαρακτηριστικό ότι

έχουν εμπλακεί στην πολιτική ως «τεχνοκράτες», με την Λ. Κατσέλη να διαμορφώνει στη συνέχεια προσωπικό πολιτικό κεφάλαιο ειδικά μετά την εκλογή της ως βουλευτή (κάτι που την καθιστά, σύμφωνα με την ορολογία που υιοθετούμε εδώ, «τεχνοπολιτικό»).

Τα βασικά χαρακτηριστικά του νόμου περί Στρατηγικών Επενδύσεων μπορούν να συνδεθούν με τα «τεχνοκρατικά» και «τεχνοπολιτικά» χαρακτηριστικά των δύο βασικών εμπνευστών του. Γενικά μιλώντας, οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί έχουν συχνά ένα κοσμοπολίτικο εκπαιδευτικό και επαγγελματικό προφίλ, το οποίο τους επιτρέπει να παρακολουθούν αυτό που οι Dezalay και Garth (2011) ονομάζουν «παγκόσμια αγορά κρατικής ειδημοσύνης», δηλαδή τη διεθνή κυκλοφορία των νομικών και οικονομικών υποδειγμάτων που τροφοδοτούν τις κατά τόπους δημόσιες πολιτικές. Επίσης, οι τεχνοκράτες συχνά αναγνωρίζονται από τις επιχειρήσεις και τους διεθνείς οργανισμούς ως αξιόπιστοι συνομιλητές, κυρίως επειδή θεωρείται ότι δεν υπόκεινται στις πολιτικές πιέσεις που δέχονται οι αιρετοί και οι επαγγελματίες πολιτικοί. Τέλος, συχνά οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί διατηρούν αμφίσημη σχέση με τον κομματικό κόσμο και τη δημόσια διοίκηση, οι οποίοι βασίζονται σε διαφορετικές και ανταγωνιστικές μορφές νομιμοποίησης (ο κομματικός κόσμος βασίζεται στην εξουσία των αντιπροσωπευτικών κομματικών οργάνων και η δημόσια διοίκηση στο γραφειοκρατικό κεφάλαιο).

Στη βασική του σύλληψη, ο Ν 3894/2010, όπως και γενικότερα η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων, είναι ένα εργαλείο πολιτικής το οποίο επιτρέπει στην κυβέρνηση να παρέχει σε επιλεγμένες επενδύσεις προνόμια κατά παρέκκλιση του γενικού ρυθμιστικού πλαισίου και της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί είναι αυτή η κατηγορία πολιτικού δρώντων η οποία, βάσει των χαρακτηριστικών της, μπορεί να συλλάβει και να προωθήσει μια νομοθεσία αυτού του προσανατολισμού. Χάρη στην καλύτερη συνεννόησή τους με τον κόσμο των «επιχειρήσεων» μπορούν να μεταφέρουν στην πολιτική σκηνή τα αιτήματα για τη δημιουργία ενός ευνοϊκότερου περιβάλλοντος για τις επενδύσεις. Ταυτόχρονα, οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί, αντίθετα π.χ. με τους επαγγελματίες πολιτικούς που προέρχονται από τον χώρο του συνδικαλισμού, μπορούν ευκολότερα να κινηθούν στην κατεύθυνση της παράκαμψης της διοίκησης λόγω των προβλημάτων της (πολυνομία, πολυαρχία, γραφειοκρατία). Τέλος, οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί παρακολουθούν με μεγαλύτερη ακρίβεια τον διεθνή ανταγωνισμό γύρω από την προσέλκυση επενδύσεων. Η Λ. Κατσέλη σημειώνει στη συνέντευξη που μας παραχώρησε ότι η Ιρλανδία, η οποία είχε βασίσει την αναπτυξιακή της στρατηγική στην προσέλκυση ξένων επιχειρήσεων ειδικά στον τομέα της πληροφορικής, ήταν ένα σημείο αναφοράς. Ενδεικτική της σημασίας του διεθνούς περιβάλλοντος ήταν επίσης η κίνηση του Invest in Greece για την εκπόνηση μελέτης σχετικά με τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα της Ελλάδας και τις πολιτικές των βασικών ανταγωνιστριών χωρών στο πλαίσιο της προετοιμασίας του Ν 3894/2010. Όπως εξηγεί η οικονομολόγος και πανεπιστημιακός Βίβιαν Μπουφούνου, συνεργάτιδα της Λ. Κατσέλη και επικεφαλής του Invest in Greece την εποχή εκείνη:

«Σε σχέση με τις χώρες τις οποίες ανταγωνίζεται η Ελλάδα στην προσέλκυση επενδύσεων στους κλάδους τους οποίους η χώρα έχει στρατηγικό πλεονέκτημα, δηλαδή στον τουρισμό, στις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την διαχείριση απορριμμάτων, στο ICT και την βιοτεχνολογία και βέβαια στον αγροτοδιατροφικό τομέα, που συνδέεται και με τον τουρισμό, με την μεσογειακή διατροφή. Αυτοί είναι οι τέσσερις κλάδοι, οι τέσσερις τομείς στους οποίους η χώρα έχει συγκριτικό πλεονέκτημα για προσέλκυση επενδύσεων. Κάναμε μια μελέτη να δούμε ποιες χώρες που βρίσκονται κοντά στην Ελλάδα και τις ανταγωνίζεται η Ελλάδα στην προσέλκυση επενδύσεων σε αυτούς τους κλάδους. Μετά είδαμε ποιοι είναι οι potential investors, από ποιες χώρες έρχονται και κάναμε μια σύγκριση των δεδομένων που έχουνε υπόψη τους αυτοί οι investors για να επενδύσουν

στις χώρες τους και των δεδομένων που έχουμε εμείς και οι άλλες χώρες εισαγωγής κεφαλαίου, όπως τις λέμε στα οικονομικά, τις οποίες ανταγωνίζεται η Ελλάδα. Σημειωτέον ότι κάποιες από αυτές τις χώρες, κυρίως αυτές οι χώρες ήταν χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες ήταν γύρω από την λεκάνη της Μεσογείου, προσθέσαμε όμως και κάποιες χώρες που δεν ήταν στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως παραδείγματος χάριν το Ισραήλ, και η Αίγυπτος, που τότε δεν είχε γίνει ακόμη η Αραβική Άνοιξη, και η Αίγυπτος μας ανταγωνιζόταν πάρα πολύ, γιατί είχε εκείνη την εποχή ένα πολύ competitive περιβάλλον για ειδικές ζώνες επενδυτικές, ζώνες με ειδικά καθεστώτα για επενδύσεις, free trade zones δηλαδή. Κάναμε μια μελέτη με βάση τα στοιχεία που μπορούσαμε να συλλέξουμε από εκεί. Σε αυτές τις χώρες, προσθέσαμε και χώρες που μπορεί να μην είναι στη λεκάνη της Μεσογείου, αλλά να συνορεύουν με τις ευρωπαϊκές χώρες εξαγωγής κεφαλαίου, πχ. Γερμανία, Ιταλία, Γαλλία και Ισπανία. Αυτό λοιπόν το puzzle κοιτάξαμε, να δούμε πού βρίσκεται η Ελλάδα σε σχέση με τις χώρες εισαγωγής και εξαγωγής κεφαλαίου και να δούμε τελικά τι πρέπει να βελτιώσουμε στην χώρα για να προσελκύσουμε επενδύσεις.»

Το επιτελείο που προώθησε το νέο πλαίσιο των Στρατηγικών Επενδύσεων το 2019 έχει επίσης στο επίκεντρό του οικονομολόγους υψηλών προσόντων, «τεχνοπολιτικούς» (Γ. Σταθάκης, Δ. Παπαδημητρίου) και «τεχνοκράτες» (Λ. Λαμπριανίδης). Καθώς προέρχονται από διαφορετικό τμήμα του πολιτικού φάσματος, τα συμφραζόμενα της πολιτικής τους δράσης είναι διαφορετικά. Έτσι, στον χώρο του ΣΥΡΙΖΑ οι οικονομολόγοι τεχνοπολιτικοί έχουν μεγαλύτερη αυτονομία έναντι της ηγεσίας συγκριτικά με τη ΝΔ και το ΠΑΣΟΚ (Σουλιώτης 2021). Επίσης, έχουν μικρότερες διασυνδέσεις με την αγορά και τους διεθνείς θεσμούς, κάτι που φαίνεται ότι τους ώθησε να στηριχθούν περισσότερο, πέρα από τη διαδικασία διαβούλευσης, στους στενούς συνεργάτες τους και σε ορισμένα στελέχη της δημόσιας διοίκησης κατά την προετοιμασία του νόμου του 2019. Ένα κοινό στοιχείο με τη λογική που χαρακτήριζε τον νόμο του 2010 (τουλάχιστον σε ό,τι αφορούσε την επιρροή της Λ. Κατσέλη στον νόμο), είναι το ενδιαφέρον για άσκηση κάποιου είδους βιομηχανικής πολιτικής μέσα από την πολιτική περί Στρατηγικών Επενδύσεων.

Οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί λειτουργούν στο πλαίσιο ενός ευρύτερου συστήματος οικονομικής διακυβέρνησης. Στη συνέχεια θα παρουσιάσουμε τους υπόλοιπους θεσμούς και δρώντες με τους οποίους διαδρούν οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί και θα δείξουμε πώς αυτή η διάδραση καθορίζει τη δυναμική της πολιτικής περί Στρατηγικών Επενδύσεων.

Όπως φάνηκε από το προηγούμενο παράθεμα, ένας σημαντικός φορέας ο οποίος εμπλέκεται στην πολιτική των Στρατηγικών Επενδύσεων είναι η Enterprise Greece. Η Enterprise Greece αποτελεί πηγή τεχνογνωσίας και λειτουργεί ως σύμβουλος των κυβερνητικών στελεχών, κάτι που αποτυπώθηκε χαρακτηριστικά στην μελέτη στην οποία αναφέρθηκε η συνομιλήτριά μας. Η Enterprise Greece αναπτύσσει απευθείας επαφές με τους επενδυτές καθώς είναι ο φορέας που παραλαμβάνει τα αιτήματά τους για υπαγωγή στο καθεστώς των Στρατηγικών Επενδύσεων. Από αυτή την άποψη, είναι ένας θεσμός που βρίσκεται κοντά στην οπτική γωνία των επενδυτών, κάτι που ενισχύεται από το γεγονός ότι τα στελέχη του δεν είναι υπάλληλοι του Δημοσίου. Ταυτόχρονα όμως, η Enterprise Greece διαχειρίζεται σε βάθος χρόνου τις Στρατηγικές Επενδύσεις και καλλιεργεί μια σταθερή σχέση με το αντικείμενο αυτό. Έτσι, ο φορέας αναπτύσσει το αντανακλαστικό περιφρούρησης των αρμοδιοτήτων του, το οποίο αποτελεί τυπικό γνώρισμα του δημοσίου τομέα. Οι αρνητικές αντιδράσεις των στελεχών του στις προσπάθειες της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ να μεταβάλλει τον εσωτερικό τρόπο λειτουργίας του ως προς την παραλαβή και αξιολόγηση των προτάσεων των επενδυτών (συνέντευξη με σύμβουλο του ΓΓ Στρατηγικών και Ιδιωτικών Επενδύσεων, 29/3/2021) είναι ενδεικτικές από αυτή την άποψη.

Οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί συγκροτούν τα επιτελεία τους από ειδικούς, κυρίως νομικούς και δευτερευόντως από άλλες επιστήμες (αρχιτεκτονική, οικονομικά, πολιτική επιστήμη). Οι ειδικοί αυτοί καταλαμβάνουν θέσεις συμβούλων, θέσεις στα ΔΣ εποπτευόμενων οργανισμών ή παραμένουν εξωτερικοί συνεργάτες στους οποίους ανατίθεται μέρος της προετοιμασίας της νομοθεσίας. Οι ειδικοί αυτοί συχνά προέρχονται από το πανεπιστήμιο ή την αγορά (δικηγορικά γραφεία, στελέχη επιχειρήσεων). Σε λιγότερες περιπτώσεις οι συνεργάτες των επικεφαλής τεχνοκρατών/τεχνοπολιτικών προέρχονται από τη δημόσια διοίκηση.

Η τεχνική βοήθεια από διεθνείς οργανισμούς είναι ένας παράγοντας που επηρεάζει καθοριστικά την οικονομική πολιτική γενικά, στο βαθμό που η οικονομική πολιτική είναι από τους πλέον διεθνοποιημένους τομείς δημόσιας πολιτικής (Sassen 2006). Στην περίπτωση των πολιτικών περί Στρατηγικών Επενδύσεων η διεθνής τεχνική βοήθεια ήρθε από την Παγκόσμια Τράπεζα με χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά την προετοιμασία του νόμου του 2019. Όπως και σε άλλες περιπτώσεις, η διεθνής τεχνική βοήθεια ωθεί τη διαμόρφωση πολιτικής σε φιλελεύθερη κατεύθυνση επιχειρηματολογώντας υπέρ μιας χαλάρωσης των κριτηρίων με βάση τα οποία μπορούν να χορηγηθούν τα προνόμια που προβλέπει η νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων.

Μια ενδιαφέρουσα κατηγορία δρώντων, η οποία αναφέρεται χάρη στην ίδια την ύπαρξη της νομοθεσίας για τις Στρατηγικές Επενδύσεις, είναι ιδιώτες οι οποίοι, όπως σημειώνουν οι συνομιλητές μας, λειτουργούν ως «developers». Υποβάλλουν στην Enterprise Greece και τη διυπουργική επιτροπή προτάσεις για επενδύσεις χωρίς να διαθέτουν οι ίδιοι το απαραίτητο κεφάλαιο. Στη συνέχεια, αφού έχουν εξασφαλίσει το καθεστώς της «Στρατηγικής Επένδυσης» επιχειρούν να πωλήσουν στην αγορά το επενδυτικό σχέδιο.

Οι κύριοι, όμως, συνομιλητές των διαμορφωτών της πολιτικής των Στρατηγικών Επενδύσεων είναι οι ίδιες οι επιχειρήσεις. Τόσο για την υλοποίηση συγκεκριμένων επενδυτικών σχεδίων, όσο και για την διαμόρφωση της πολιτικής, οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί είναι σε διαρκή επαφή με τις επιχειρήσεις. Οι επαφές αυτές μπορεί να λαμβάνουν χώρα σε περιοδείες και ειδικά fora του εξωτερικού, είτε στο εγχώριο πεδίο. Ο κόσμος των επιχειρήσεων διαδρά με την πολιτική ηγεσία μέσα από τους φορείς συλλογικής εκπροσώπησης, αλλά οι επικεφαλής των μεγάλων ελληνικών και πολυεθνικών επιχειρήσεων έχουν επίσης ατομική πρόσβαση στο πολιτικό προσωπικό. Η πρόσβαση αυτή δεν πρέπει να ερμηνευθεί απαραίτητα ως στοιχείο αθέμιτης συνεργασίας. Οι Στρατηγικές Επενδύσεις εξ ορισμού αφορούν σε μεγάλης κλίμακας επενδύσεις και η πολιτική ηγεσία καλείται συχνά να τις διαχειριστεί σε ατομική βάση. Οι πόροι που κινητοποιούν οι επιχειρήσεις στις συζητήσεις τους με την πολιτική ηγεσία είναι συχνά ισχυρότεροι από αυτούς της τελευταίας: μπορούν να έχουν την υποστήριξη μεγαλύτερων και πιο εξειδικευμένων επιτελείων, μέρος των οποίων είναι συχνά πρώην πολιτικά στελέχη (φαινόμενο των περιστρεφόμενων θυρών) (Γεωργόπουλος και Λαμπριανίδης 2021). Τα αιτήματα του επιχειρηματικού κόσμου προς την πολιτική ηγεσία παίρνουν τρεις κυρίως μορφές: α. μπορεί να έχουν καθαρά ατομικό χαρακτήρα για την εξυπηρέτηση συμφερόντων συγκεκριμένων επιχειρήσεων. Το πλαίσιο των Στρατηγικών Επενδύσεων, το οποίο παρέχει προνόμια κατά παρέκκλιση του γενικού ρυθμιστικού πλαισίου, μπορεί να χρησιμοποιηθεί και σε αυτή την κατεύθυνση (σε αντίθεση με τις τυπικές αρχές που το διέπουν), β. πρόκειται για διεκδικήσεις που αφορούν έναν κλάδο και διατυπώνονται από τους συλλογικούς φορείς εκπροσώπησης (π.χ. οι συνομιλητές μας σημειώνουν το διαρκές αίτημα του ΣΕΒ για χαλάρωση των όρων περιβαλλοντικής αδειοδότησης), γ. ένα σημαντικό αίτημα που διατυπώνεται είναι η μετατροπή προνομίων που αποδίδονται σε συγκεκριμένους κλάδους της οικονομίας σε «οριζόντια» προνόμια. Όπως σημειώσαμε, οι εμπνευστές της νομοθεσίας για τις Στρατηγικές Επενδύσεις αντλούν από την ευρύτερη συζήτηση για τη μορφή που μπορεί να πάρουν

σήμερα οι βιομηχανικές/κλαδικές πολιτικές. Έτσι, προσφέρουν τα διάφορα ευεργετήματα της νομοθεσίας σε συγκεκριμένους κλάδους. Μια σταθερή τακτική των επιχειρήσεων από άλλους κλάδους είναι η διεκδίκηση της διάχυσης των ευεργετημάτων αυτών σε όλο και περισσότερους κλάδους. Το αίτημα αυτό έχει μια προφανή «αναπτυξιακή» αξία και δύσκολα μπορεί να αποκρουσθεί από την πολιτική ηγεσία. Έτσι, η ταλάντευση ανάμεσα στον κλαδικό και τον οριζόντιο χαρακτήρα των ευεργετημάτων αναδεικνύεται σε μια βασική πηγή μετασχηματισμού της πολιτικής περί Στρατηγικών Επενδύσεων.

4. Προκαταρκτική ανάλυση των συνεντεύξεων για τη σύσταση της ΕΕΣΥΠ

Αντίθετα με την νομοθεσία των Στρατηγικών Επενδύσεων, η σύσταση της ΕΕΣΥΠ έλαβε χώρα σε μια πιο οριοθετημένη χρονική περίοδο, το δεύτερο μισό του 2015 και τους πρώτους μήνες του 2016 (ο Ν 4389 δημοσιεύθηκε τον Μάιο). Τα κεντρικά πρόσωπα του κυβερνητικού επιτελείου είχαν επίσης χαρακτηριστικά οικονομολόγων «τεχνοκρατών»/«τεχνοπολιτικών» υψηλών προσόντων. Ο υπουργός Οικονομικών Ευκλείδης Τσακαλώτος έχει διδακτορικό στα οικονομικά στο πανεπιστήμιο της Οξφόρδης και από το 2010 έχει εκλεγεί καθηγητής στο ΕΚΠΑ. Η συνεργάτιδα του Ε. Τσακαλώτου και γενική γραμματέας την περίοδο που μας ενδιαφέρει, Έλενα Παπαδοπούλου, έχει μεταπτυχιακά στο οικονομικά στο ΕΚΠΑ και το πανεπιστήμιο του Εδιμβούργου. Αυτή τη φορά, όμως, βλέπουμε τους «τεχνοκράτες»/«τεχνοπολιτικούς» σε ένα διαφορετικό πλαίσιο διαμόρφωσης πολιτικής. Η πρωτοβουλία για την ίδρυση της ΕΕΣΥΠ προήλθε από τους δανειστές της χώρας και συμπεριλήφθηκε στη συμφωνία του Ιουλίου 2015. Στη συνέχεια, οι συνομιλητές της ελληνικής κυβέρνησης για την προώθηση της σχετικής νομοθεσίας και τον καθορισμό των χαρακτηριστικών της ΕΕΣΥΠ ήταν τρεις ευρωπαϊκοί θεσμοί: η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η ΕΚΤ και ο ΕΜΣ. Εγχώρια «ενδιαφερόμενα μέρη» (stakeholders) δεν έλαβαν μέρος στη διαδικασία. Έτσι, η σύσταση της ΕΕΣΥΠ είναι μια περίπτωση όπου η διαμόρφωση πολιτικής λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο των σχέσεων ανάμεσα στο υπερεθνικό και εθνικό επίπεδο εξουσίας, όπως αυτό είχε καθοριστεί από την ειδική συνθήκη των προγραμμάτων στήριξης.

Η πορεία προς τη νομοθέτηση της ΕΕΣΥΠ είναι μια διαδικασία κατά την οποία τα μέλη του ελληνικού επιτελείου οικονομικής πολιτικής επιχειρήσαν να αναπλαισιώσουν μια πρωτοβουλία δημόσιας πολιτικής που προήλθε από το υπερεθνικό επίπεδο. Από την αρχή των συζητήσεων, η ελληνική πλευρά επιχειρήσε να μετατοπίσει τον χαρακτήρα του νέου θεσμού σε μια κατεύθυνση περισσότερο σύμφωνη με τον γενικό της πολιτικό προσανατολισμό. Όπως εξηγεί η συνομιλήτρια μας η οποία είχε κεντρική θέση στις διαπραγματεύσεις:

«η ιδέα [των δανειστών] ήταν ότι θα επεκτείνονταν οι αρμοδιότητες του ΤΑΙΠΕΔ, θα γινόταν ένα μεγαλύτερο ταμείο ιδιωτικοποιήσεων, το οποίο θα έπρεπε να φέρει προσόδους πενήντα δισεκατομμυρίων από πωλήσεις 'valuable Greek assets'. Αυτή ήταν η έκφραση. Εκεί, στις διαπραγματεύσεις αυτές που κράτησαν..., αυτό ήταν ένα μεγάλο κομμάτι εκείνης της βραδιάς. Δηλαδή, πώς θα είναι αυτό το ταμείο, τι σημαίνει μετεξέλιξη, ποια θα είναι η έδρα του, που τότε είχε προταθεί η έδρα του να είναι στο Λουξεμβούργο. Και επειδή είχαν αρκετή ένταση πλέον τότε οι συζητήσεις, μπήκε με επιθετικό τρόπο αυτό [το ζήτημα]. Καταλήξαμε να είναι η έδρα στην Ελλάδα, και να μπει μια σημαντική φράση πάνω στην οποία χτίστηκε μετά η δικιά μας η προσέγγιση, της ομάδας μου δηλαδή και του υπουργού, στο σημείο που έλεγε να φέρει πενήντα δισεκατομμύρια, έλεγε αρχικά from privatization και προστέθηκε from privatization and other means. Αυτό το κομμάτι, 'and other means', ήταν που εκεί όπου χτίστηκε όλη η ιδέα της ΕΕΣΥΠ, όπως θα σας πω. Που, τί σήμαινε αυτό; "Με άλλα μέσα"; Σήμαινε ότι μπορούσαν να έρθουν αυτά τα έσοδα όχι απαραίτητα

πουλώντας τα περιουσιακά στοιχεία. Δηλαδή, όλη η επιχειρηματολογία η δική μας, τόσο για το timing, ότι δεν ήταν το σωστό timing για να γίνουν πωλήσεις, όσο και το ότι μπορούν περιουσιακά στοιχεία που ανήκουν στο κράτος και τα διαχειρίζεται το κράτος, να φέρουν έσοδα που να επιστρέψουνε στο κράτος και να μην πηγαίνουνε στο χρέος, ήταν σημαντικό. Όπως επίσης και ο διαχωρισμός των πενήντα και πενήντα, ότι πενήντα τοις εκατό θα ξεπληρώνουν χρέος, και το άλλο πενήντα θα επιστρέφει στην ελληνική οικονομία για επενδύσεις. Έτσι λοιπόν αποτυπώθηκε στο μνημόνιο ο θεσμός αυτός που θα τον δουλεύαμε μετά για τα επόμενα δύο χρόνια. Ξεκινήσαμε λοιπόν, να χτίζουμε εμείς αυτή την ιδέα, ότι από τις ιδιωτικοποιήσεις, θα πάμε σε ένα ταμείο που να προσομοιάζει ή να είναι ένα sovereign wealth fund. Που είναι ένα άλλο πράγμα. Δεν είναι ταμείο ιδιωτικοποιήσεων.»

Αυτή η προσπάθεια της ελληνικής πλευράς καθόρισε τη δυναμική της προετοιμασίας της νομοθεσίας για την σύσταση της ΕΕΣΥΠ. Τα μέσα που χρησιμοποίησε η ελληνική πλευρά ήταν κυρίως δύο:

Πρώτον, με αφετηρία τα κεντρικά πρόσωπα του οικονομικού επιτελείου, οργανώθηκε μια ομάδα οικονομολόγων και νομικών η οποία θα ήταν σε θέση να συνομιλήσει με τις αντίστοιχες ομάδες ειδικών των ευρωπαϊκών θεσμών. Επρόκειτο για ένα ακόμη στάδιο στην προσαρμογή του τεχνοκρατικού/τεχνοπολιτικού επιτελείου της κυβέρνησης του ΣΥΡΙΖΑ που είχε ξεκινήσει από την άνοιξη του 2015 (Σουλιάτης 2021). Καθώς το τεχνοκρατικό/τεχνοπολιτικό επιτελείο της κυβέρνησης του ΣΥΡΙΖΑ δεν είχε προϋπηρεσία στο ευρωπαϊκό και διεθνές περιβάλλον, η διαπραγμάτευση του πρώτου εξαμήνου του 2015 και οι συζητήσεις που ακολούθησαν τη συμφωνία του Ιουλίου οδήγησαν σε μια «εκμάθηση στην πράξη». Το ελληνικό επιτελείο διευρύνθηκε και στελεχώθηκε. Τα πρόσωπα προέρχονταν σε πρώτη φάση από τη δεξαμενή νέων επιστημόνων που ήταν συνεργάτες των υπουργών του οικονομικού επιτελείου. Εν συνεχεία, οι νέοι αυτοί επιστήμονες κινητοποίησαν τα προσωπικά τους δίκτυα απευθυνόμενοι σε άλλους ειδικούς από την αγορά (δικηγορικά γραφεία, εταιρείες) και, σε μικρότερο βαθμό, από το πανεπιστήμιο (ειδικοί οι οποίοι δεν είναι απαραίτητα κοντά στο κυβερνών κόμμα). Επιπλέον, σε επόμενη φάση, το ελληνικό επιτελείο απευθύνθηκε σε φορείς με συσσωρευμένη τεχνογνωσία, όπως είναι η Price Waterhouse για τον καθορισμό της επενδυτικής πολιτικής της ΕΕΣΥΠ και το Ελληνικό Συμβούλιο Εταιρικής Διακυβέρνησης για τον προσδιορισμό της εταιρικής διακυβέρνησης του οργανισμού.

Δεύτερον, το οικονομικό επιτελείο αναζήτησε τις μορφές ειδημοσύνης και νομιμοποίησης η επίκληση των οποίων θα μπορούσε να είναι αποτελεσματική στις διαπραγματεύσεις με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Όπως μας εξηγούν οι συνομιλητές μας, μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμών υπήρχαν διαφορές, αλλά η βασική τους θέση (η οποία φαίνεται να υποστηριζόταν πρωτίστως από τη ΓΔ Οικονομικών Υποθέσεων και τον ΕΜΣ) ήταν ότι ο νέος οργανισμός που θα δημιουργούνταν θα έπρεπε να έχει ικανή απόσταση από τον πολιτικό κόσμο και να είναι επικεντρωμένος στην αύξηση των αποδόσεων, κυρίως μέσω των ιδιωτικοποιήσεων. Οι δημόσιες επιχειρήσεις που θα περιέρχονταν στο χαρτοφυλάκιο του οργανισμού θα μπορούσαν να πωληθούν και η διασφάλιση του «γενικού οικονομικού συμφέροντος» να γίνεται μέσω των ρυθμιστικών αρχών. Η αντιμετώπιση αυτή δεν αφορούσε μόνο τους λεγόμενους «εναρμονισμένους» κλάδους (ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, ταχυδρομεία, σιδηρόδρομοι) αλλά και άλλους κλάδους όπως το νερό, τα λιμάνια και τις αστικές μεταφορές.

Η ελληνική πλευρά επιχειρούσε να δώσει περιεχόμενο στη διευρυμένη εντολή του οργανισμού, η οποία θα υπερέβαινε τις ιδιωτικοποιήσεις. Βασικός στόχος ήταν η σύνδεση του νέου οργανισμού με τις δημόσιες πολιτικές. Έπρεπε να διασφαλιστεί ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις που θα εντάσσονταν στο χαρτοφυλάκιο του οργανισμού θα μπορούσαν να αποτελούν μέρος του

στρατηγικού σχεδιασμού των υπουργείων²³. Το ελληνικό επιτελείο δεχόταν ότι οι δημόσιες επιχειρήσεις έπρεπε να είναι βιώσιμες και ότι χρήζουν μεταρρύθμισης του πλαισίου της εταιρικής τους διακυβέρνησης, αλλά ταυτόχρονα υποστήριζε τη διατήρηση του κοινωνικού τους ρόλου. Με άλλα λόγια, εκτός από την επαύξηση της οικονομικής αξίας, θα έπρεπε να κατοχυρωθεί ο στόχος της επαύξησης και της «δημόσιας» αξίας. Στο βαθμό που ο νέος οργανισμός θα λειτουργούσε ως εργαλείο γενικότερης αξιοποίησης πέραν των ιδιωτικοποιήσεων, το ελληνικό επιτελείο επιδίωκε να μεταφερθούν στην δικαιοδοσία του περιουσιακά στοιχεία από το ΤΑΙΠΕΔ (η εντολή του οποίου αφορά στενά ιδιωτικοποιήσεις). Τέλος, ένα ακόμη σημαντικό σημείο για την ελληνική πλευρά ήταν ο καθορισμός ενός σχήματος διακυβέρνησης το οποίο θα οριοθετούσε τη συμμετοχή των ευρωπαϊκών θεσμών στη διοίκηση με τρόπο που θα ήταν κατά το δυνατό μη αντικρουόμενος με την ελληνική εθνική κυριαρχία²⁴.

Προκειμένου να προωθήσει αυτές τις θέσεις, το ελληνικό επιτελείο επιχείρησε να κινητοποιήσει μορφές ειδημοσύνης και νομιμοποίησης που θα μπορούσαν να γίνουν δεκτές ως αξιόπιστες από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Κεντρικό ρόλο στην ελληνική επιχειρηματολογία έπαιξε η επίκληση του κοινοτικού κεκτημένου. Είναι αξιοσημείωτο ότι, όπως σημειώνουν οι συνομιλητές μας, ο θεσμός που ήταν λιγότερο δεκτικός στην αναφορά αυτή ήταν ο ΕΜΣ, κάτι που πιθανώς οφείλεται στο ότι τυπικά ο θεσμός αυτός βρίσκεται εκτός της θεσμικής αρχιτεκτονικής της ΕΕ. Χρησιμοποιώντας προσωπικά επιστημονικά δίκτυα ενός μέλους του, το ελληνικό επιτελείο πέτυχε να κάνει αποδεκτό το γαλλικό ερευνητικό κέντρο CIRIEC ως πάροχο ειδημοσύνης στις διαπραγματεύσεις (μέσω της Expertise France η οποία παρείχε τεχνογνωσία στην Ελλάδα γενικότερα στη διάρκεια των προγραμμάτων στήριξης). Οι θέσεις του CIRIEC για την εξυπηρέτηση του «γενικού οικονομικού συμφέροντος» ταυτίζονταν με αυτές της ελληνικής πλευράς. Στην ίδια λογική το ελληνικό επιτελείο επικαλούνταν ως πρότυπο την Agences des Participations de l'Etat (APE), η λειτουργία της οποίας προσιδίαζε στο μοντέλο που προωθούσε για τον υπό σύσταση οργανισμό. Μέλη της APE κλήθηκαν για την παροχή τεχνογνωσίας, αν και, όπως φαίνεται, οι εκπρόσωποι της ίδιας της Γαλλίας στις συζητήσεις κράτησαν ισορροπίες μετριάζοντας σχετικά την επιρροή της APE ως προτύπου.

5. Συμπεράσματα

Όπως έχει σημειωθεί στη βιβλιογραφία, στο πλαίσιο της οικονομικής πολιτικής οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί είναι οι προνομιακοί συνομιλητές των επιχειρήσεων και των διεθνών οργανισμών (Montecinos, Markoff & Álvarez-Rivadulla 2009). Η εξέταση των δύο πολιτικών (Στρατηγικές Επενδύσεις, σύσταση της ΕΕΣΥΠ) όπως παρουσιάστηκαν παραπάνω επιβεβαιώνει, ως έναν βαθμό, αυτή την πρόταση.

Στην περίπτωση των Στρατηγικών Επενδύσεων, οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί επεξεργάστηκαν ένα εργαλείο πολιτικής το οποίο επιτρέπει στην εκτελεστική εξουσία να προσφέρει, κατά παρέκκλιση του γενικού ρυθμιστικού πλαισίου, προνόμια σε επενδύσεις που εκτιμάται ότι συμβάλουν σε σημαντικό βαθμό στην εθνική ανάπτυξη. Ο προσδιορισμός των προνομίων αυτών απηχεί ταυτόχρονα τις επιδιώξεις των επιχειρήσεων και τις αντιλήψεις των διαμορφωτών οικονομικής

²³ Τις στοχεύσεις αυτές εξυπηρετούν στον Ν 4389 η έννοια του «πλαισίου ειδικών συμφερόντων» που συνδέει τη λειτουργία των δημόσιων επιχειρήσεων με τις δημόσιες πολιτικές της κυβέρνησης και ο «μηχανισμός συντονισμού» ο οποίος επιτρέπει τη συνεργασία μεταξύ κυβέρνησης, ΕΕΣΥΠ και δημοσίων επιχειρήσεων.

²⁴ Σε αυτό το πλαίσιο, προωθήθηκε το σχήμα της συνύπαρξης του Διοικητικού Συμβουλίου με ένα Εποπτικό Συμβούλιο στο οποίο συμμετέχουν οι εκπρόσωποι των ευρωπαϊκών θεσμών.

πολιτικής για την άσκηση βιομηχανικής/κλαδικής πολιτικής. Οι διαμορφωτές πολιτικής λαμβάνουν υπόψη τα διεθνή υποδείγματα παροχής επενδυτικών κινήτρων, ωστόσο στην περίπτωση που εξετάζουμε εδώ επιδεικνύουν επίσης σημαντικό βαθμό επινοητικότητας.

Στην περίπτωση της σύστασης της ΕΕΣΥΠ, οι τεχνοκράτες/τεχνοπολιτικοί εκκινούν από μια δυσχερή θέση καθώς καλούνται να διαχειριστούν μια πολιτική επιλογή την οποία δεν έχουν κάνει οι ίδιοι. Το πιο ενδιαφέρον στοιχείο εδώ είναι οι πόροι που αντλούν και οι στρατηγικές που αναπτύσσουν προκειμένου να αναπλαισιώσουν την επιβαλλόμενη πολιτική με βάση πρότυπα που είναι εγγύτερα στο ιδεολογικό και πολιτικό τους πλαίσιο. Είναι σημαντικό να επικαλεστούν μορφές νομιμοποίησης και ειδημοσύνης οι οποίες μπορούν να γίνουν αποδεκτές από το υπερεθνικό επίπεδο εξουσίας, κάτι που είναι ενδεικτικό των περίπλοκων τρόπων με τους οποίους συμφύρονται οι αξίες, η τεχνογνωσία και οι σχέσεις δύναμης στις σχέσεις ανάμεσα στους εθνικούς και διεθνείς πολιτικούς θεσμούς.

Μέρος Β. Κοινωνικές δομές των πολιτικών θεσμών

Εισαγωγή

Το Μέρος Β της παρούσας έκθεσης συνιστά μια πρώτη παρουσίαση της ποσοτικής έρευνας που διεξήχθη στο πλαίσιο του ΠΕ4 του SOCINVEST. Στην πρώτη ενότητα παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά της έρευνας, με ιδιαίτερη έμφαση στη μεθοδολογία που ακολουθήθηκε, τα ερευνητικά πρωτόκολλα και τον τρόπο υλοποίησης. Στο πλαίσιο της ποσοτικής έρευνας κατασκευάστηκαν και αναλύθηκαν δύο βάσεις δεδομένων: μία που αφορά στα πολιτικά στελέχη που εμπλέκονται στην χάραξη και εφαρμογή των πολιτικών που σχετίζονται με τις ΑΞΕ και μία που αφορά στα στελέχη των οργανισμών οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με την εφαρμογή των πολιτικών αυτών. Στη δεύτερη ενότητα αναλύονται τα αποτελέσματα της έρευνας που αφορά στα πολιτικά στελέχη. Τα στοιχεία που συλλέξαμε και αναλύσαμε περιλαμβάνουν το δημογραφικό προφίλ, την εκπαιδευτική και επαγγελματική διαδρομή, καθώς και την εμπλοκή τους στα κοινά τόσο σε κοινωνικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Η ανάλυση της ενότητας αυτής θα ολοκληρωθεί μέσα από την καταγραφή των κυριότερων προφίλ των πολιτικών στελεχών, όπως προκύπτει από την ανάλυση των δεδομένων με τη στατιστική τεχνική της Ανάλυσης Πολλαπλών Αντιστοιχιών (ΑΠΑ) (Le Roux & Rouanet 2004, 2010). Στην τρίτη ενότητα παρουσιάζονται τα σημαντικότερα ευρήματα της βάσης των επαγγελματικών στελεχών των φορέων και των οργανισμών που διαχειρίζονται τις ΑΞΕ στην Ελλάδα, όπου εν πολλοίς ακολουθείται αντίστοιχη συλλογιστική με αυτή της βάσης δεδομένων των πολιτικών στελεχών. Τέλος, η τέταρτη ενότητα περιλαμβάνει μια σύγκριση βασικών σημείων της τρέχουσας έρευνας και της αντίστοιχης πιλοτικής έρευνας που είχε υλοποιηθεί το 2017 (βλ. Σουλιώτης και Αφουξενίδης 2020), μέσα από τη δημιουργία συνδυαστικών μεταβλητών και δεικτών που προκύπτουν από τα στοιχεία των αντίστοιχων ερευνών.

1. Παρουσίαση της έρευνας

1.1 Σκοπός της έρευνας και επί μέρους ερευνητικά ερωτήματα

Σκοπός της ποσοτικής έρευνας του ΠΕ4 είναι η ανάδειξη των βασικών χαρακτηριστικών των στελεχών που διαχειρίζονται τις Άμεσες Ξένες Επενδύσεις (ΑΞΕ) στην Ελλάδα κατά τα τελευταία χρόνια. Θεωρώντας ως βασικά στοιχεία τόσο τα στάδια της διαβούλευσης και της λήψης αποφάσεων, όσο και εκείνο της εφαρμογής των αντίστοιχων δημόσιων πολιτικών, η έρευνα υλοποιήθηκε σε δύο διακριτά επίπεδα. Εκείνο των πολιτικών στελεχών που διαχειρίζονται τις ΑΞΕ και εκείνο των επαγγελματικών στελεχών των οργανισμών και των φορέων που εμπλέκονται στην

εφαρμογή τους. Στη βάση της παραπάνω συλλογιστικής η έρευνάς μας επιδιώκει να απαντήσει τα ακόλουθα ερωτήματα:

1. Ποια είναι τα κύρια χαρακτηριστικά του κοινωνικο-δημογραφικού και επαγγελματικού προφίλ των στελεχών που διαχειρίζονται της ΑΞΕ στην Ελλάδα;
2. Συνιστά η εμπλοκή στην πολιτική, μια βασική παράμετρο ανάδειξης στα αντίστοιχα αξιώματα;
3. Ποια είναι τα κύρια προφίλ στελεχών που αναδεικνύονται μέσα από την έρευνα;
4. Ποιες είναι οι κυριότερες διαφοροποιήσεις που εντοπίζονται μεταξύ των δύο περιόδων (2020 και 2017);

1.2 Μεθοδολογία έρευνας

Για την απάντηση των παραπάνω ερωτημάτων υλοποιήθηκε ποσοτική έρευνα καταγραφής των βασικών δημογραφικών, εκπαιδευτικών και επαγγελματικών στοιχείων των υπό διερεύνηση στελεχών. Η έρευνα διεξήχθη μέσα από τη δημιουργία δύο ξεχωριστών βάσεων δεδομένων όπου εν πολλοίς αξιοποιήθηκε η μεθοδολογία και η συλλογιστική που είχε εφαρμοστεί από τον Επιστημονικό Υπεύθυνο το 2017 (βλ. Σουλιώτης και Αφουξενίδης 2020).

Στην πρώτη βάση δεδομένων, στόχος ήταν η καταγραφή των χαρακτηριστικών των πολιτικών στελεχών που εμπλέκονται στη διαχείριση των ΑΞΕ στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο αυτό καταγράφηκαν οι πολιτικές και διοικητικές ηγεσίες των υπουργείων που εμπλέκονται στη συγκεκριμένη διαδικασία (π.χ. υπουργείο οικονομικών, ανάπτυξης κτλ), καθώς και τα μέλη των ΔΣ που διαχειρίζονται τους οργανισμούς που εμπλέκονται με τις ΑΞΕ στην Ελλάδα. Επιπλέον των παραπάνω στελεχών, στη βάση δεδομένων συμπεριλήφθηκαν και τα κορυφαία στελέχη της ΕΕ που έχουν επιφορτιστεί με την αρμοδιότητα ρύθμισης αντίστοιχων ζητημάτων και πιο συγκεκριμένα τα αρμόδια στελέχη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Γενικών Διευθύνσεων Οικονομικών και Ανταγωνισμού. Τέλος, στη βάση συμπεριλήφθηκαν και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων (π.χ. επιμελητηρίων, ερευνητικών οργανισμών, κοινωνικών κινήματων), της Επιτροπής Ανταγωνισμού ως αρμόδιου ελεγκτικού φορέα, αλλά και της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεδομένου ότι οι συγκεκριμένοι θεσμοί κατά καιρούς έχουν κληθεί να συμμετάσχουν στη διαδικασία διαβούλευσης, διατύπωσης θέσεων και προφανώς επηρεασμού των αποφάσεων. Για τη βάση των πολιτικών στελεχών τα στοιχεία συγκεντρώθηκαν μέσα από την αξιοποίηση διαδικτυακών πηγών, που περιλάμβαναν επίσημους ιστοτόπους θεσμών και οργανισμών (π.χ. πολιτικά κόμματα, κυβέρνηση, υπουργεία, κοινοβούλιο, ευρωπαϊκή επιτροπή, ευρωκοινοβούλιο, μελετώμενοι οργανισμοί), αλλά και προσωπικές ιστοσελίδες των υπό διερεύνηση στελεχών.

Στη δεύτερη βάση καταγράφηκαν τα μεσαία και ανώτερα στελέχη των οργανισμών και φορέων που εμπλέκονται στη διαχείριση των ΑΞΕ. Στο πλαίσιο αυτό, αντικείμενο έρευνας αποτέλεσαν τα στελέχη της Enterprise Greece, της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ), της Ελληνικό Α.Ε., του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ), του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (ΤΧΣ) και της Εταιρείας Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε. (ΕΤΑΔ). Για τη βάση των στελεχών των οργανισμών που δραστηριοποιούνται στο ευρύτερο πεδίο ρύθμισης και διαμόρφωσης των ΑΞΕ, τα σχετικά στοιχεία συγκεντρώθηκαν από το LinkedIn. Η επιλογή του συγκεκριμένου μέσου κοινωνικής δικτύωσης στηρίχθηκε στο γεγονός ότι αποτελεί ένα επαγγελματικό δίκτυο στο οποίο συνήθως διατηρούν ένα ενημερωμένο προφίλ στελέχη οργανισμών και επιχειρήσεων.

1.3 Το Πρωτόκολλο της έρευνας

Για την υλοποίηση της έρευνας αξιοποιήθηκαν τα ερευνητικά πρωτόκολλα που είχαν διαμορφωθεί για την αντίστοιχη έρευνα του 2017. Τα δύο πρωτόκολλα, μολονότι κοινά στα περισσότερα σημεία τους, περιλαμβάνουν και ορισμένες διαφορές, υιοθετώντας έναν μικρό αριθμό αλλαγών σε επί μέρους μεταβλητές του ερωτηματολογίου.

Το πρωτόκολλο των πολιτικών στελεχών συνολικά αποτελούνταν από 35 μεταβλητές, οι οποίες μπορούν να επιμεριστούν σε πέντε μεγάλες κατηγορίες. Η πρώτη εξ αυτών αφορά τις κοινωνικοδημογραφικές μεταβλητές και περιλαμβάνει στοιχεία που αφορούν την ηλικία (δηλ. έτος γέννησης, ηλικιακή ομάδα κατά το έτος διορισμού), την εθνικότητα, το φύλλο, την εκπαίδευση (δηλ. αντικείμενο σπουδών, βαθμίδα εκπαίδευσης, σπουδές στο εξωτερικό, πανεπιστήμιο σπουδών στο εξωτερικό). Οι επόμενες δύο κατηγορίες μεταβλητών αφορούν στην επαγγελματική διαδρομή των πολιτικών στελεχών πριν την ανάληψη της θέσης για την οποία καταγράφονται στο πλαίσιο της έρευνας. Αναλυτικότερα, η δεύτερη κατηγορία αναφέρεται σε επαγγελματικές θέσεις στον ιδιωτικό τομέα. Εδώ εστιάσαμε στο αν κάποιο πολιτικό στέλεχος είχε αναλάβει θέση σε πολυεθνική εταιρεία, σε κάποια μεγάλη ελληνική εταιρεία, σε οποιαδήποτε άλλη ελληνική εταιρεία ή τέλος είχε δραστηριοποιηθεί ως αυτοαπασχολούμενος. Παράλληλα με τις θέσεις καταγράφηκε ο κλάδος δραστηριότητας του πολιτικού στελέχους, προκειμένου να διαπιστωθεί αν η προηγούμενη επαγγελματική του διαδρομή συνέβαλε στην απόκτηση σχετικής εμπειρίας σε παρεμφερείς θέσεις. Η τρίτη από τις επαγγελματικές κατηγορίες αφορούσε την προηγούμενη απασχόληση σε κρατικούς φορείς και πιο συγκεκριμένα στην κεντρική διοίκηση, τον ευρύτερο δημόσιο τομέα ή τέλος επιχειρήσεις του δημοσίου. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ακολουθήθηκε και η διάκριση μεταξύ υψηλόβαθμων ή μη θέσεων. Μια τέταρτη κατηγορία μεταβλητών, στοχεύει στην καταγραφή των διεθνών θέσεων με έμφαση στο αν υπήρχε προηγούμενη απασχόληση σε κάποιον θεσμό της ΕΕ (είτε ως στέλεχος είτε ως σύμβουλος) ή σε κάποιον άλλο διεθνή οργανισμό. Τέλος, η πέμπτη κατηγορία καταγράφει την προηγούμενη συμμετοχή σε πολιτικές θέσεις ή στην εκπροσώπηση κοινωνικών συμφερόντων. Αναφορικά με τις πολιτικές θέσεις υπήρχε η δυνατότητα καταγραφής πολιτικών θέσεων κατόπιν εκλογής (π.χ. βουλευτής, ευρωβουλευτής), υπουργών, υψηλόβαθμων κομματικών θέσεων (π.χ. μέλος κεντρικής επιτροπής), θέσεις συμβούλων σε υψηλόβαθμα πολιτικά στελέχη (π.χ. υπουργούς, βουλευτές, ευρωβουλευτές) ή εκλεγμένων θέσεων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Σε ό,τι αφορά τις θέσεις σε κοινωνικούς φορείς, αντικείμενο μελέτης αποτέλεσε το κατά πόσο τα πολιτικά στελέχη της έρευνας είχαν θητεύσει σε θέσεις διοίκησης σε συνδικαλιστικούς φορείς ή είχαν δραστηριοποιηθεί σε διάφορους φορείς της κοινωνίας των πολιτών (π.χ. ΜΚΟ, ενώσεις πολιτών, κοινωνικά κινήματα).

Αντίστοιχη συλλογιστική εφαρμόστηκε και στο πρωτόκολλο της βάσης των επαγγελματικών στελεχών των φορέων και των οργανισμών που αναφέρθηκαν παραπάνω. Ένας μικρός αριθμός διαφοροποιήσεων που ακολουθήθηκε, σχετίζεται με τις διαφορετικές διαδρομές των συγκεκριμένων στελεχών σε διάφορα επίπεδα (π.χ. έλλειψη πολιτικών θέσεων), αλλά και το γεγονός ότι οι σχετικές πληροφορίες που μπορούν να αντληθούν μέσω του LinkedIn είναι σχετικά περιορισμένες και προσανατολισμένες σε συγκεκριμένες παραμέτρους, όπως η επαγγελματική διαδρομή και η εκπαίδευση. Αναλυτικότερα, μια πρώτη διαφοροποίηση που ακολουθήθηκε με βάση τη θέση του κάθε στελέχους ήταν αν επρόκειτο για ανώτερο ή μεσαίο στέλεχος. Η διάκριση αυτή εξυπηρετεί την ανάγκη καταγραφής και εντοπισμού πιθανών διαφορών μεταξύ των δύο κατηγοριών στελεχών. Οι υπόλοιπες διαφοροποιήσεις κατά βάση αφορούσαν τον περιορισμό των επί μέρους κατηγοριών στις πολιτικές θέσεις και στις θέσεις που προέρχονταν από φορείς της κοινωνίας, δεδομένης της έλλειψης σχετικών πληροφοριών. Το πρωτόκολλο της βάσης των επαγγελματικών στελεχών περιελάμβανε συνολικά 33 μεταβλητές.

1.4 Υλοποίηση της έρευνας

Η έρευνα υλοποιήθηκε κατά την περίοδο από τον Οκτώβριο του 2020 έως και τον Μάρτιο του 2021. Αρχικά εντοπίστηκαν τα στελέχη που θα αποτελούσαν αντικείμενο της έρευνας και στη συνέχεια συγκεντρώθηκαν όλα τα απαραίτητα βιογραφικά στοιχεία. Δεδομένης της κινητικότητας των στελεχών τόσο στο πολιτικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο των στελεχών των οργανισμών επιλέχθηκε μια κοινή ημερομηνία για τον προσδιορισμό των στελεχών που θα καταγράφονταν στο πλαίσιο της έρευνας. Αυτή ήταν η 31^η Δεκεμβρίου του 2020. Αρχικά μελετήθηκε η βάση που είχε συγκροτηθεί το 2017. Με βάση τα αποτελέσματα εκείνης της περιόδου, αλλά και την αναγκαιότητα υλοποίησης συγκρίσεων μεταξύ των δύο περιόδων, κρίθηκε απαραίτητο να μην υπάρξουν ευρείας έκτασης αλλαγές, όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα. Στο πλαίσιο αυτό προστέθηκε μόνο ένας μικρός αριθμός επιπλέον μεταβλητών που αφορούσε την περαιτέρω εξειδίκευση σε εκπαιδευτικά ζητήματα (χώρα σπουδών, πανεπιστήμιο σπουδών)

Στην πρώτη από τις δύο βάσεις, αυτή των πολιτικών στελεχών, συνολικά συγκεντρώθηκαν στοιχεία για 96 στελέχη, ενώ στη δεύτερη βάση, εκείνη των στελεχών των οργανισμών για 191 στελέχη. Η έρευνα ξεκίνησε με την υλοποίηση ενός πιλοτικού σταδίου το οποίο αντιστοιχούσε στο 10% του δείγματος της έρευνας. Μετά την ολοκλήρωση του πιλοτικού σταδίου, αξιολογήθηκαν τα αρχικά αποτελέσματα και στη συνέχεια οριστικοποιήθηκε το πρωτόκολλο της έρευνας. Σε σχέση με την ερευνητική περίοδο του 2017, στην περίπτωση των πολιτικών στελεχών το ποσοστό ανανέωσης ήταν 66,6% ενώ στη βάση των στελεχών των οργανισμών 46,6%. Αναφορικά με την βάση των επαγγελματικών στελεχών των φορέων και των οργανισμών η κατανομή του δείγματος (Πίνακας 1) που προέκυψε είναι η ακόλουθη:

Πίνακας 1: Κατανομή επαγγελματικών στελεχών ανά οργανισμό

	Δείγμα (n=191)	%
<i>Enterprise Greece</i>	28	14,7%
<i>ΕΕΣΥΠ</i>	30	15,7%
<i>Ελληνικό ΑΕ</i>	11	5,8%
<i>ΤΧΣ</i>	43	22,5%
<i>ΤΑΙΠΕΔ</i>	33	17,3%
<i>ΕΤΑΔ</i>	46	24,1%

2. Αποτελέσματα της έρευνας: Το προφίλ των πολιτικών στελεχών για τις ΑΞΕ

2.1 Το κοινωνικό και δημογραφικό προφίλ των πολιτικών στελεχών

Στον Πίνακα 2 παρουσιάζεται το κοινωνικοδημογραφικό προφίλ των στελεχών που διαχειρίζονται τα ζητήματα των ΑΞΕ στην Ελλάδα. Όπως προκύπτει από τα σχετικά στοιχεία, αναφορικά με το φύλο, ακολουθείται η γενικότερη διαπιστωμένη τάση του ελληνικού πολιτικού συστήματος, όπου ο ρόλος των γυναικών είναι αρκετά περιορισμένος, καθώς το 78,1% των στελεχών είναι άνδρες και μόλις το 21,9% γυναίκες. Ακολούθως, σε ό,τι αφορά την ηλικιακή ομάδα στην οποία ανήκαν τα στελέχη όταν ανέλαβαν την σχετική θέση, περίπου 4 στους 10 βρίσκονται στην ηλικιακή ομάδα 45-54, το 26% των στελεχών έχουν ηλικία μεταξύ 55 και 64 ετών, ενώ το 23,9% μεταξύ 25 και 44 ετών. Αξίζει να αναφερθεί ότι στην αρχική καταγραφή υπήρχε διαχωρισμός μεταξύ των ηλικιών 25-34 και 35-44, αλλά ενοποιήθηκαν δεδομένου του γεγονότος ότι μόλις το 1% ανήκε στην πρώτη εξ αυτών.

Σημαντικό στοιχείο στη μελέτη του κοινωνικού προφίλ αποτελεί και η παράμετρος της εκπαίδευσης. Όπως προκύπτει από τα ευρήματα της έρευνας, το εκπαιδευτικό επίπεδο των

πολιτικών στελεχών είναι εξαιρετικά υψηλό. Αναλυτικότερα, περισσότεροι από τα μισά στελέχη που μελετήθηκαν στο πλαίσιο της έρευνας, έχουν ολοκληρώσει μεταπτυχιακές σπουδές, ενώ το 31,3% των στελεχών διαθέτει διδακτορικό. Τέλος, μόλις το 16,6% διαθέτει πτυχίο (εκ των οποίων το 3,1% διαθέτει μόνο απολυτήριο λυκείου). Εξαιρετικά ενδιαφέρον είναι και το γεγονός ότι το 65,6% των στελεχών διαθέτουν και σπουδές στο εξωτερικό, μια παράμετρος που αναδεικνύει το σημαντικό ρόλο που διαδραματίζει ο διεθνής προσανατολισμός στην ανάληψη αντίστοιχων θέσεων. Αξίζει να αναφερθεί ότι στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων πρόκειται για στελέχη που έχουν ολοκληρώσει σπουδές στο Ηνωμένο Βασίλειο (49,2%) ή τις ΗΠΑ (28,6%). Τέλος, αναφορικά με τον ανώτερο τίτλο σπουδών, όπως είναι αναμενόμενο το μεγαλύτερο μέρος εξ αυτών των στελεχών (50,2%) έχουν ολοκληρώσει σπουδές στο πεδίο των οικονομικών επιστημών (π.χ. οικονομικά, διοίκηση επιχειρήσεων, λογιστική, μάρκετινγκ). Από κει και πέρα ένα σημαντικό μέρος έχει ολοκληρώσει νομικές σπουδές (14,7%), σπουδές στην πολιτική επιστήμη (13,7%) ή στις επιστήμες των μηχανικών (11,6%). Τέλος μόλις το 9,5% των συγκεκριμένων στελεχών διαθέτει πτυχίο από κάποιο διαφορετικό επιστημονικό πεδίο.

Πίνακας 2: Το κοινωνικοδημογραφικό προφίλ των πολιτικών στελεχών

Κοινωνικοδημογραφικό προφίλ	
Φύλο	%
Άνδρας	78,1%
Γυναίκα	21,9%
Ηλικιακή Ομάδα	%
25_44	23,9%
45_54	39,6%
55_64	26,0%
65_	10,4%
Επίπεδο Εκπαίδευσης	%
Bachelor	16,6%
Master	52,1%
PhD	31,3%
Σπουδές στο εξωτερικό	%
Ναι	65,6%
Όχι	34,4%
Αντικείμενο Σπουδών	%
Οικονομικά	50,5%
Επιστήμες Μηχανικών	11,6%
Νομικά	14,7%
Πολιτική Επιστήμη	13,7%
Άλλο	9,5%

2.2 Το επαγγελματικό προφίλ των πολιτικών στελεχών

Ένα από τα βασικά στοιχεία της έρευνας που υλοποιήθηκε ήταν η καταγραφή του επαγγελματικού προφίλ των πολιτικών στελεχών που ενεπλάκησαν στις ΑΞΕ. Η μελέτη του επαγγελματικού προφίλ, και η κατηγοριοποίηση που ακολουθήθηκε στο πλαίσιο της έρευνας, είχε ως στόχο να απαντήσει μια σειρά από ζητήματα. Το πρώτο εξ αυτών ήταν κατά πόσο τα πολιτικά στελέχη που ανέλαβαν αντίστοιχες θέσεις, διέθεταν προηγούμενη εμπειρία από τον ιδιωτικό ή δημόσιο τομέα και το δεύτερο κατά πόσο διέθεταν πρότερη εμπειρία από υψηλόβαθμες θέσεις στην κρατική μηχανή. Η απάντηση στα παραπάνω ερωτήματα μπορεί να βοηθήσει να κατανοήσουμε το κατά πόσο τα στελέχη που επελέγησαν για να στελεχώσουν τις συγκεκριμένες θέσεις, διέθεταν και αντίστοιχες επαγγελματικές δεξιότητες. Στο πλαίσιο της έρευνας κατεγράφη η συνολική επαγγελματική διαδρομή και ως εκ τούτου δεν υπήρχε κάποιος περιορισμός ως προς την καταγραφή επαγγελματικών θέσεων.

Πίνακας 3: Επαγγελματικό προφίλ πολιτικών στελεχών

Επαγγελματικό προφίλ									
Ιδιωτικός Τομέας					Δημόσιος Τομέας				Άλλο
	Πολυεθνικές Εταιρείες	Μεγάλη Εταιρεία στην Ελλάδα	Άλλη ιδιωτική εταιρεία	Αυτο/μενος	Ανώτερος κρατικός αξιωματούχος	Διεύθυνση εταιρείας/ οργανισμού δημοσίου	Δημόσιος Υπάλληλος	Εταιρεία του ευρύτερου δημόσιου τομέα	Καθηγητές πανεπιστημίου/ ερευνητές
Ναι	28,1%	32,3%	33,3%	14,6%	26,0%	18,8%	9,4%	16,7%	14,6%
Όχι	71,9%	67,7%	66,7%	85,4%	74,0%	81,3%	90,6%	83,3%	85,4%

Όπως γίνεται εμφανές από τον Πίνακα 3, η απασχόληση σε εταιρεία του ιδιωτικού τομέα είναι πολύ πιο συνηθισμένη σε σχέση με την απασχόληση στο δημόσιο τομέα. Όπως προκύπτει από τα ευρήματα της έρευνας η απασχόληση σε μια ελληνική επιχείρηση μικρή ή μεσαία (33,3%), καθώς και η απασχόληση σε μια μεγάλη ελληνική επιχείρηση (32,3%), είναι οι πιο συνηθισμένες περιπτώσεις επαγγελματικής απασχόλησης, καθώς παρουσιάζονται με παρόμοια συχνότητα μεταξύ των πολιτικών στελεχών της περιόδου. Ακολούθως, ιδιαίτερα συχνή είναι και η παρουσία στελεχών που έχουν εργαστεί σε πολυεθνικές επιχειρήσεις (28,1%).

Αναφορικά με τα πολιτικά στελέχη που κατά το παρελθόν έχουν απασχοληθεί στο δημόσιο τομέα, η βασική διάσταση που ανακύπτει είναι εκείνη της προηγούμενης ανάληψης υψηλόβαθμης θέσης στο κράτος, καθώς η πλέον συχνή κατηγορία είναι εκείνη των στελεχών που κατά το παρελθόν έχουν αναλάβει κάποιο ανώτερο κρατικό αξίωμα (26%), όπως εκείνα του Γενικού ή Ειδικού Γραμματέα. Στη συνέχεια βλέπουμε τα στελέχη εκείνα που έχουν θητεύσει στη διοίκηση (π.χ. διοικητές, μέλη Δ.Σ.) κάποιας κρατικής εταιρείας ή οργανισμού (18,8%). Αντιθέτως, πολύ πιο περιορισμένη είναι η προηγούμενη απασχόληση σε μη υψηλόβαθμες θέσεις του δημοσίου τομέα. Τέλος, ένα αξιοσημείωτο ποσοστό της τάξης του 14,6% αφορά καθηγητές πανεπιστημίου.

Εστιάζοντας λίγο περισσότερο στα ευρήματα της έρευνας θα μπορούσαν να καταγραφούν κάποιες τάσεις οι οποίες φαίνεται να παρουσιάζονται με μεγαλύτερη συχνότητα. Όπως γίνεται εμφανές, η προηγούμενη απασχόληση σε μεγάλη εταιρεία (είτε ελληνική είτε πολυεθνική) συνιστά μια κυρίαρχη τάση καθώς καταγράφεται σε περισσότερες από τις μισές περιπτώσεις επαγγελματικών

θέσεων της έρευνας. Αντιστοίχως, σ' ό,τι αφορά την απασχόληση στο δημόσιο τομέα, φαίνεται ότι βασικό κριτήριο επιλογής συνιστά η προηγούμενη εμπειρία σε υψηλόβαθμες θέσεις. Με βάση τα παραπάνω, θα μπορούσε κάλλιστα να υποστηριχθεί ότι η προηγούμενη επαγγελματική διαδρομή σε ισχυρές επιχειρήσεις και σε ανώτερες κρατικές θέσεις, συμβάλλει στην απόκτηση δεξιοτήτων οι οποίες οδηγούν στην ανάληψη αντίστοιχων πολιτικών αξιωμάτων.

2.3 Το πολιτικό κεφάλαιο των πολιτικών στελεχών

Βασικό στοιχείο στη μελέτη της ανάδειξης των πολιτικών ελίτ, συνιστά και η ανάλυση του πολιτικού κεφαλαίου που διαθέτουν, μελετώντας επί της ουσίας τις συνθήκες εκείνες που μεταξύ άλλων δημιουργούν σημαντικούς πόρους (π.χ. εκπαιδευτικούς, επαγγελματικούς, πολιτικούς) για την ανάδειξη σε συγκεκριμένες θέσεις. Μια βασική διάσταση της παρούσας μελέτης είναι η προηγούμενη ανάληψη θέσεων στην πολιτική ή την κοινωνία, οι οποίες ως αποτέλεσμα της ενασχόλησης που απαιτούν δημιουργούν χρήσιμες και ουσιαστικές πολιτικές δεξιότητες.

Η πρώτη κατηγορία θέσεων που μελετήθηκε είναι αυτή της κατοχής πολιτικών αξιωμάτων με την στενή έννοια του όρου (π.χ. βουλευτής ή στέλεχος εσωκομματικών οργάνων). Όπως προκύπτει από τα σχετικά ευρήματα, ένα σημαντικό μέρος των στελεχών που καταγράφηκαν διαθέτει αντίστοιχη επαγγελματική εμπειρία. Αναλυτικότερα, το 28,1% είχε κατά το παρελθόν καταλάβει τουλάχιστον μία θέση σε εσωκομματικά όργανα, ενώ το 24% έχει αναλάβει μια αντίστοιχη θέση κατόπιν εκλογής με την πλειοψηφία των περιπτώσεων να έχουν εκλεγεί βουλευτές (λιγότερες είναι οι περιπτώσεις στελεχών που έχουν εκλεγεί σε κάποιον ΟΤΑ). Αναμφίβολα όμως, η παράμετρος που προκαλεί το μεγαλύτερο ενδιαφέρον είναι το ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό στελεχών (30,2%) που κατά το παρελθόν έχουν διατελέσει σύμβουλοι της κυβέρνησης (π.χ. του πρωθυπουργού ή κάποιου υπουργού). Η συγκεκριμένη διαπίστωση εν πολλοίς θα μπορούσε κάλλιστα να συνδυαστεί με τις σύγχρονες εξελίξεις που καταγράφονται στο κομματικό πεδίο και που εστιάζουν στη μείωση του ρόλου των εσωκομματικών οργάνων στα σύγχρονα πολιτικά συστήματα και την παράλληλη ισχυροποίηση του ρόλου των πολιτικών τους ελίτ και ιδιαίτερα του κομματικού αρχηγού. Η επιλογή ατόμων που κατά το παρελθόν είχαν διατελέσει σύμβουλοι των ηγετικών πολιτικών στελεχών ενός κόμματος επί της ουσίας σχετίζεται με την παράμετρο της ανάδειξης έμπιστων στελεχών, μια παράμετρος που στη διεθνή βιβλιογραφία περιγράφεται με την έννοια του *loyalty*.

Πίνακας 4: Προηγούμενες πολιτικές θέσεις στελεχών

Πολιτικά αξιώματα			
	Θέση στο κόμμα	Κοινοβουλευτική θέση/ ΟΤΑ	Σύμβουλος Κυβέρνησης
Ναι	28,1%	24,0%	30,2%
Όχι	71,9%	76,0%	69,8%

Ένα ακόμα στοιχείο που καταγράφη κατά τη διάρκεια της έρευνας ήταν και η προηγούμενη κατοχή θέσεων σε διεθνές επίπεδο για τα στελέχη που αναλαμβάνουν τη διαχείριση των ΑΞΕ στην Ελλάδα. Η συγκεκριμένη παράμετρος είναι ιδιαίτερως σημαντική για δύο βασικούς λόγους. Ο πρώτος γιατί οι ΑΞΕ, εξ ορισμού χαρακτηρίζονται από μια διεθνή διάσταση και ως εκ τούτου η προηγούμενη σχετική γνώση συνιστά ένα πολύ σημαντικό πολιτικό κεφάλαιο. Ο δεύτερος σχετίζεται με την

Ελλάδα και την περίοδο της κρίσης, όπου ένα σημαντικό μέρος της διαδικασίας λήψης αποφάσεων διαμορφώθηκε ως αποτέλεσμα της διαπραγμάτευσης των ελληνικών κυβερνήσεων με τους εκπροσώπους της Τρόικας (και μετέπειτα των Θεσμών). Η συγκεκριμένη παράμετρος είναι ιδιαίτερα σημαντική δεδομένου ότι οι συνθήκες αυτές αναμφίβολα οδήγησαν και στη διαμόρφωση των Θεσμών και των οργανισμών που διαμορφώνουν το πεδίο των ΑΞΕ και που μελετώνται στο πλαίσιο της συγκεκριμένης έρευνας.

Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 5, ένα σχετικά σημαντικό μέρος των στελεχών που μελετήθηκαν έχει κατά το παρελθόν αναλάβει κάποια θέση σε διεθνή οργανισμό (π.χ. ΔΝΤ, ΟΗΕ, ΟΟΣΑ) ή στην ΕΕ. Η πλέον συνήθης περίπτωση είναι αυτή των αξιωματούχων της ΕΕ, μια συνθήκη εν πολλοίς αναμενόμενη δεδομένου του γεγονότος, ότι η έρευνά μας περιλαμβάνει και τους αξιωματούχους της ΕΕ που εμπλέκονται στη διαδικασία διαμόρφωσης των ΑΞΕ, όπου είναι πάγια πρακτική να καταλαμβάνουν στη διάρκεια της διαδρομής τους στην ΕΕ διαφορετικές θέσεις. Ακολούθως, σημαντική είναι και η παρουσία στελεχών που έχουν προηγουμένως θητεύσει σε διεθνείς οργανισμούς, μια παράμετρος που δεν αφορά μόνο στελέχη που παραμένουν στους συγκεκριμένους οργανισμούς, αλλά και στελέχη που στη συνέχεια μεταπήδησαν και στην ελληνική πολιτική σκηνή, αναλαμβάνοντας ισχυρές πολιτικές θέσεις. Αντίστοιχα, πολύ πιο περιορισμένος είναι ο αριθμός των στελεχών εκείνων που έχουν εκλεγεί ευρωβουλευτές ή έχουν θητεύσει ως σύμβουλοι υψηλόβαθμων στελεχών των Ευρωπαϊκών Θεσμών.

Πίνακας 5: Προηγούμενες θέσεις σε διεθνείς οργανισμούς

Θέσεις σε Διεθνείς Οργανισμούς/ Ευρωπαϊκή Ένωση				
	Διεθνείς Οργανισμοί	Αξιωματούχος ΕΕ	Σύμβουλος Θεσμού/ εκπροσώπου ΕΕ	Θέση στο Ευρωκοινοβούλιο
Ναι	10,4%	14,6%	5,2%	4,2%
Όχι	89,6%	85,4%	94,8%	95,8%

Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και ο σχετικά σημαντικός αριθμός πολιτικών στελεχών που κατά το παρελθόν είχαν δραστηριοποιηθεί σε ηγετικές θέσεις σε συνδικαλιστικές οργανώσεις και σε λοιπούς φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών (βλ. Πίνακα 6 στην επόμενη σελίδα). Όπως προκύπτει από τα ευρήματα της έρευνας, περίπου ένα στα τέσσερα στελέχη (24%) που έχουν αναλάβει μια υψηλόβαθμη θέση στη διαχείριση των ΑΞΕ, είχαν κατά το παρελθόν εμπλακεί στη λειτουργία κάποιου φορέα της Κοινωνίας των Πολιτών (π.χ. επαγγελματικές ενώσεις, ΜΚΟ, κοινωνικά κινήματα), ενώ αρκετά υψηλό είναι και το ποσοστό των στελεχών εκείνων που είχαν αναλάβει θέση στη διοίκηση κάποιας συνδικαλιστικής οργάνωσης (16,7%). Η συγκεκριμένη παρατήρηση εν πολλοίς είναι δικαιολογημένη δεδομένου ότι η προηγούμενη εμπλοκή σε κοινωνικούς φορείς δημιουργεί ένα σημαντικό πολιτικό κεφάλαιο και βοηθά στην απόκτηση σημαντικών πολιτικών δεξιοτήτων.

Πίνακας 6: Προηγούμενες θέσεις σε φορείς της Κοινωνίας των Πολιτών

Θέσεις στην ΚτΠ		
	Διοίκηση συνδικαλιστικών ενώσεων	Φορείς ΚτΠ
Ναι	16,7%	24,0%
Όχι	83,3%	76,0%

2.4 Ανάλυση Πολλαπλών Αντιστοιχιών

Η ΑΠΑ, αποτέλεσε ένα σημαντικό εργαλείο που μας βοήθησε να αναλύσουμε με μεγαλύτερη λεπτομέρεια τα προφίλ των πολιτικών στελεχών που προκύπτουν από την έρευνά μας. Στο πλαίσιο της ανάλυσης των αποτελεσμάτων θα αξιοποιηθούν οι τρεις πρώτες διαστάσεις, για τις οποίες τα ποσοστά αδράνειας είναι 14,6%, 11,5% και 9,8% αντίστοιχα με σωρευτικό ποσοστό 35,9%. Μια βασική διάσταση της ΑΠΑ είναι και τα τροποποιημένα ποσοστά, τα οποία αναδεικνύουν την σχετική σημασία των διαστάσεων. Όπως προκύπτει τα σχετικά ποσοστά για τις τρεις διαστάσεις είναι 50,1%, 22,4% και 12,1% με σωρευτικό ποσοστό 84,6%. Στα Διαγράμματα 1 και 3, παρουσιάζονται οι ενεργές κατηγορίες των οποίων η συμβολή στην κατασκευή των διαστάσεων είναι πάνω από τη μέση τιμή ($100/34=2,94\%$), καθώς και κάποιες επιπλέον μεταβλητές, όπως η ύπαρξη σπουδών σε πανεπιστημιακό ή διδακτορικό επίπεδο, αλλά και η απασχόληση σε φορείς του δημοσίου, σε υψηλόβαθμες ή μη θέσεις. Αντίστοιχα στα διαγράμματα 2 και 4 περιλαμβάνονται οι συμπληρωματικές εκείνες κατηγορίες που ταιριάζουν καλύτερα με τις αντίστοιχες διαστάσεις (τετράγωνο του συνημιτόνιου μεγαλύτερο από 0,05).

Στο δεξιό άκρο της πρώτης διάστασης, κατά βάση, συναντάμε στελέχη που έχουν σπουδάσει στην Ελλάδα και έχουν ως ανώτερο επίπεδο σπουδών το πτυχίο πανεπιστημίου. Το κύριο πεδίο σπουδών τους ανήκει στις επιστήμες των μηχανικών ή σε κάποια άλλη επιστήμη (όχι όμως στις βασικές που εντάσσονται στην ανάλυσή μας, όπως εκείνες του οικονομολόγου, του πολιτικού επιστήμονα ή του νομικού). Έχουν σχέση με κάποιο κόμμα και γενικότερα κομματική εμπλοκή, ενώ συμμετέχουν σε συνδικάτα και φορείς της κοινωνίας πολιτών (στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων). Σε επαγγελματικό επίπεδο, έχουν εργαστεί σε μικρές εταιρείες και πιο σπάνια σε φορείς του δημοσίου. Εξειδικεύοντας περαιτέρω το προφίλ των συγκεκριμένων στελεχών, βλέπουμε ότι επιβεβαιώνονται οι παραπάνω τάσεις, καθώς οι δευτερεύουσες κατηγορίες οι οποίες φαίνεται να ταυτίζονται περισσότερο με το προφίλ των στελεχών αυτών (Γράφημα 2), είναι εκείνες των κοινωνικών κινημάτων και της τοπικής αυτοδιοίκησης, παράμετροι οι οποίες αρκετά συχνά αξιοποιούνται ως ένα σημαντικό πολιτικό κεφάλαιο για την ανάδειξη σε πολιτικά αξιώματα. Όπως φαίνεται και από το Γράφημα 5, πρόκειται για στελέχη που έχουν διοριστεί σε υψηλόβαθμες θέσεις υπουργείων (π.χ. Γενικοί Γραμματείς), στελέχη της περιφέρειας Αττικής, ή προσωπικότητες που δραστηριοποιούνται σε κοινωνικά κινήματα που εστιάζουν στις συνέπειες των ΑΞΕ σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο, ενώ ένας σημαντικός αριθμός εξ αυτών έχουν αναλάβει κατά το παρελθόν κοινοβουλευτικές ή υπουργικές θέσεις.

Στο αριστερό άκρο, ως επί το πλείστον, συναντάμε τα στελέχη εκείνα που διαθέτουν μεταπτυχιακές σπουδές στα οικονομικά και συχνά έχουν σπουδάσει στο εξωτερικό. Δεν εμπλέκονται στην πολιτική (π.χ. μέσω της συμμετοχής τους σε κάποιο κόμμα), ούτε και σε συνδικαλιστικές οργανώσεις ή φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Κατά βάση εργάζονται σε μεγάλες εταιρείες (πολυεθνικές ή ελληνικές) ή σε διεθνείς οργανισμούς όπως η ΕΕ, το ΔΝΤ ή η Παγκόσμια Τράπεζα, ενώ σε μικρότερο

βαθμό, όπως προκύπτει και από την ανάλυση των δευτερευουσών μεταβλητών και των στελεχών (Γράφημα 2, αλλά και 5), έχουν εργαστεί σε θεσμούς, οι οποίοι διαχειρίζονται τη δημόσια περιουσία (π.χ. ΤΑΙΠΕΔ, ΕΕΣΥΠ).

Η δεύτερη διάσταση του συγκεκριμένου πίνακα αναδεικνύει κάποια εξίσου σημαντικά χαρακτηριστικά των στελεχών της έρευνας. Όπως παρατηρούμε, στην αρνητική πλευρά της διάστασης 2 κατά βάση συναντάμε στελέχη που προέρχονται από άλλες χώρες, διαθέτουν μεταπτυχιακές σπουδές, εμπλέκονται στην πολιτική, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις έχουν εργαστεί στο δημόσιο τομέα. Εν πολλοίς αναμενόμενα, η ανάλυση των δευτερευουσών μεταβλητών (Γράφημα 2), δείχνει ότι τα συγκεκριμένα στελέχη απασχολούνται σε θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης (κυρίως στις Γενικές Διευθύνσεις που εμπλέκονται με το σκέλος της διαχείρισης των ΑΞΕ σε ευρωπαϊκό επίπεδο) ή είναι υψηλόβαθμα στελέχη (π.χ. υπουργοί) των σχετικών υπουργείων. Σε αρκετές περιπτώσεις έχουν σπουδάσει σε αντικείμενα που υπάγονται στο ευρύτερο πεδίο της πολιτικής επιστήμης (Γράφημα 5).

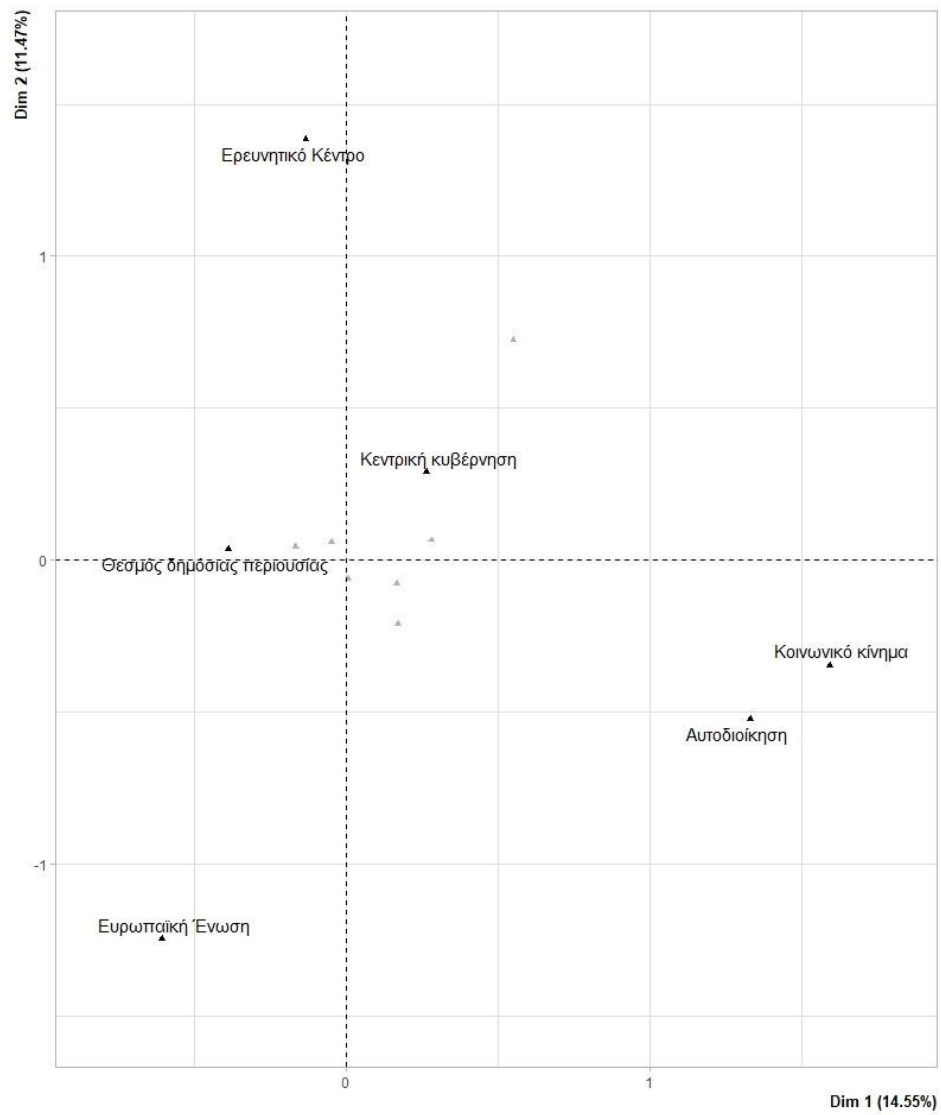
Στη θετική πλευρά της διάστασης 2, το κύριο προφίλ των στελεχών έχει ως χαρακτηριστικά τις σπουδές στα οικονομικά στο εξωτερικό, αρκετά συχνά σε διδακτορικό επίπεδο. Δεν έχουν επίσημη σύνδεση με κάποιο πολιτικό κόμμα ή δεν αναλαμβάνουν πολιτικά αξιώματα, ενώ συνήθως εργάζονται στο πανεπιστήμιο ή σε μεγάλες πολυεθνικές και παράλληλα σε αρκετές περιπτώσεις έχουν αναλάβει ανώτερες κρατικές θέσεις. Λόγω και της σχέσης τους με το χώρο του πανεπιστημίου, αλλά και την ύπαρξη σπουδών σε διδακτορικό επίπεδο, είναι σύνηθες τα συγκεκριμένα στελέχη να έχουν προηγούμενη επαγγελματική δραστηριότητα σε ερευνητικά κέντρα (π.χ. ΚΕΠΕ, ΙΟΒΕ). Κατά βάση απασχολούνται σε διάφορα πεδία (πέρα από το πανεπιστήμιο), όπως σε Γενικές Γραμματείες και φορείς ειδικού σκοπού (π.χ. ΤΑΙΠΕΔ, Ελληνικό Α.Ε.), αλλά και σε φορείς της κοινωνίας (π.χ. Επιμελητήρια, ΚΕΕ).

Η τρίτη διάσταση (Γράφημα 3) αναδεικνύει κάποιες διαφορετικές παραμέτρους του προφίλ των πολιτικών στελεχών. Όπως γίνεται εμφανές από τον αρνητικό άξονα, εν πολλοίς περιγράφει στελέχη τα οποία κατέχουν μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών από το εξωτερικό, αρκετά συχνά στο αντικείμενο της πολιτικής επιστήμης. Έχουν εργαστεί σε μεγάλες εταιρείες (πολυεθνικές ή στην Ελλάδα) και παράλληλα είναι ενεργοί στην πολιτική, έχοντας αναλάβει πολιτικά αξιώματα ή έχοντας θητεύσει ως σύμβουλοι πολιτικών στελεχών. Τέλος στο θετικό άξονα της τρίτης διάστασης κατά βάση συναντάμε στελέχη που προέρχονται από χώρες του εξωτερικού, που δεν εμπλέκονται στην πολιτική ή σε φορείς της κοινωνίας πολιτών και κατά βάση απασχολούνται σε διεθνείς οργανισμούς (π.χ. Ε.Ε., ΔΝΤ) ή και σε φορείς διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας.

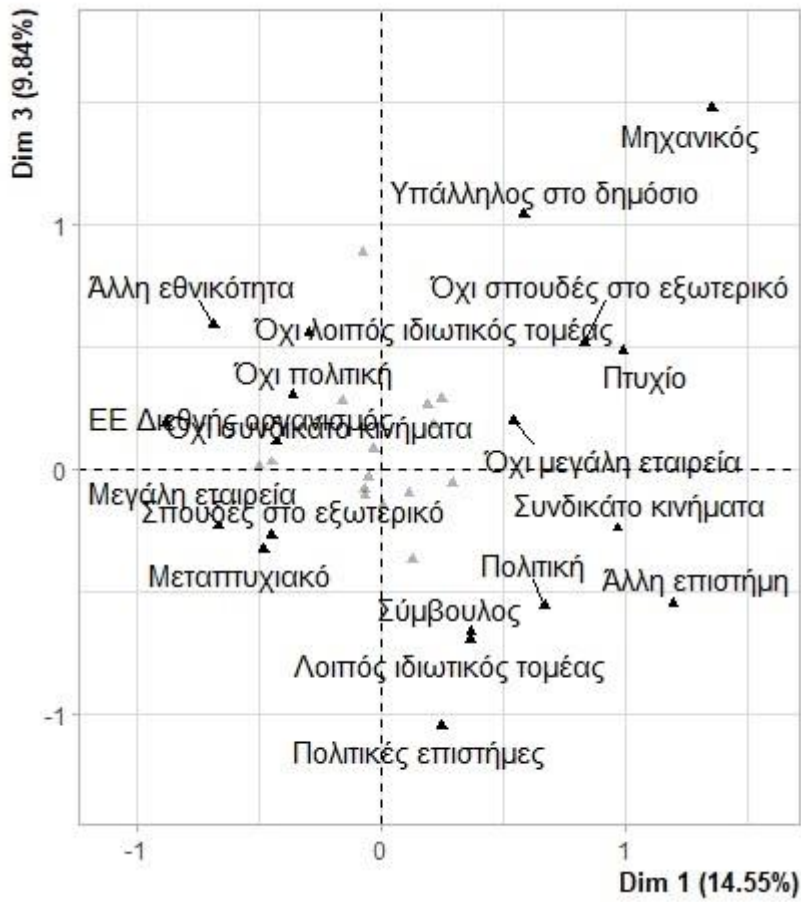
Γράφημα 1: Κυριότερες κατηγορίες των διαστάσεων 1 και 2



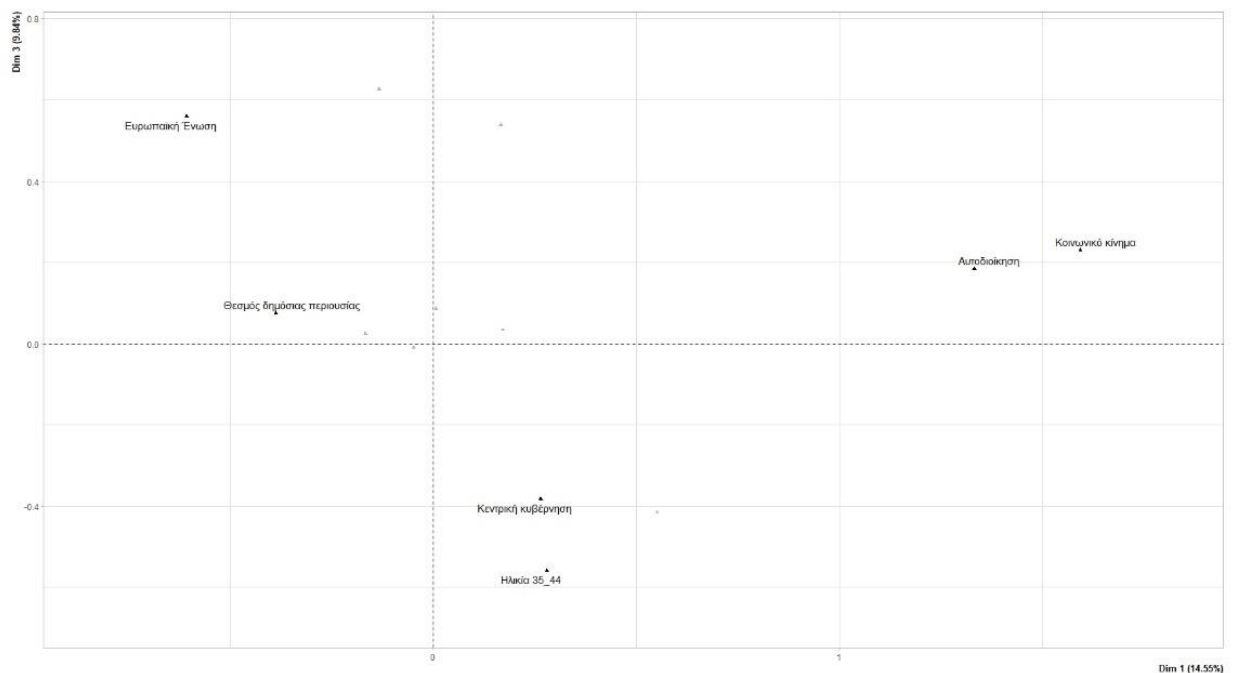
Γράφημα 2: Σημαντικές συμπληρωματικές κατηγορίες για τις διαστάσεις 1 και 2



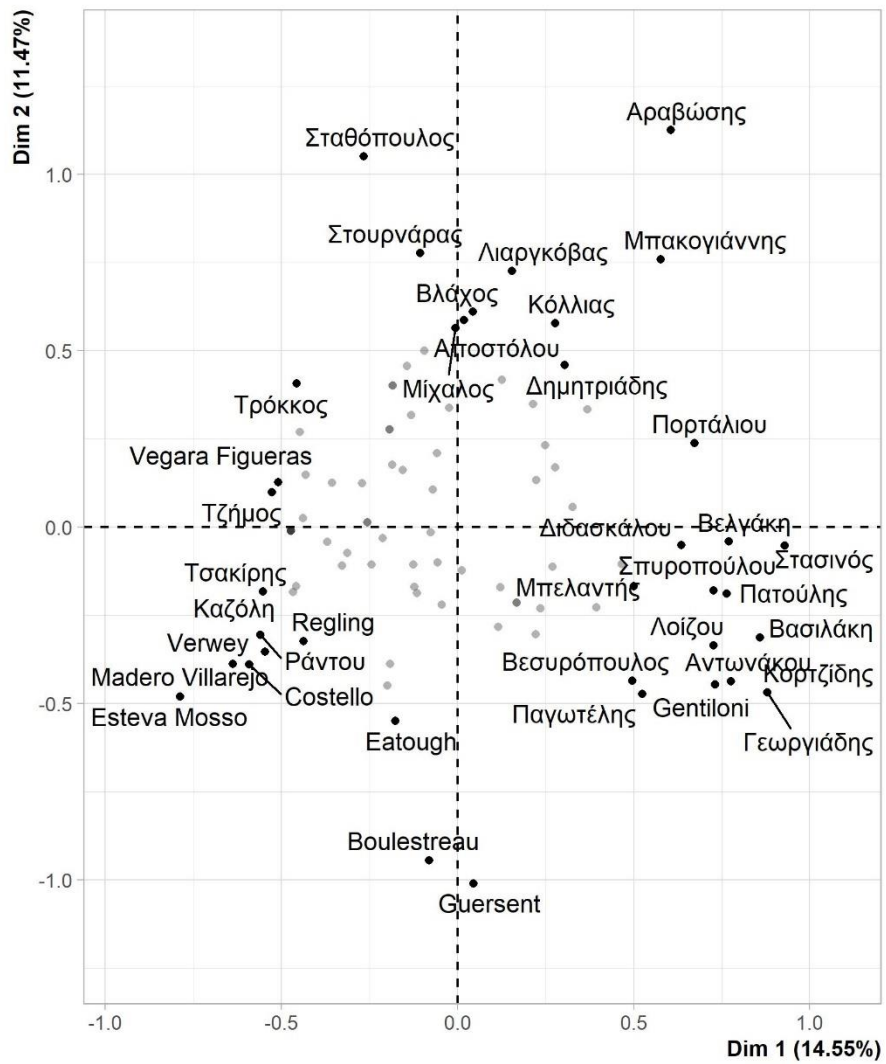
Γράφημα 3: Κυριότερες κατηγορίες των διαστάσεων 1 και 3



Γράφημα 4: Σημαντικές συμπληρωματικές κατηγορίες για τις διαστάσεις 1 και 3



Γράφημα 5: Νέφος ατόμων για τις διαστάσεις 1 και 2



3. Αποτελέσματα της έρευνας: Το προφίλ των στελεχών των οργανισμών που διαχειρίζονται τις ΑΞΕ

3.1 Το κοινωνικό και δημογραφικό προφίλ των στελεχών των Οργανισμών

Η δεύτερη βάση δεδομένων της έρευνάς μας περιελάμβανε την ανάλυση των βασικών χαρακτηριστικών των στελεχών που έχουν αναλάβει μεσαίες και ανώτερες θέσεις στους οργανισμούς και τους φορείς που εμπλέκονται στη διαχείριση των ΑΞΕ στην Ελλάδα. Το κοινωνικοδημογραφικό προφίλ των στελεχών των οργανισμών όπως προέκυψε από την έρευνα αυτή αποτυπώνεται στον Πίνακα 7.

Αναφορικά με το φύλο, οι άνδρες αποτελούν την πλειοψηφία των στελεχών με 56%, ενώ οι γυναίκες αποτελούν το 44%, παρουσιάζοντας μια πιο ισορροπημένη κατάσταση σε σχέση με την περίπτωση των πολιτικών στελεχών. Αντίστοιχα, σημαντικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με τη βάση των πολιτικών στελεχών βλέπουμε και στην περίπτωση των ηλικιακών ομάδων. Όπως προκύπτει, περισσότερα από τα μισά στελέχη (55,5%) ανήκουν στην ηλικιακή ομάδα 25-44, ενώ ιδιαίτερα υψηλό είναι και το ποσοστό των στελεχών, που ανήκουν στην ηλικιακή ομάδα 45-54 (28,3%). Συνολικά, το 83,8% των στελεχών ανήκει στις δύο πρώτες ηλικιακές ομάδες, ενώ μόλις το 16,2% των στελεχών εντάσσεται στις μεγαλύτερες ηλικίες με την πλειοψηφία των περιπτώσεων να αφορά την ηλικιακή ομάδα 55-64 (13,1%).

Πίνακας 7: Το κοινωνικοδημογραφικό προφίλ των στελεχών των οργανισμών

Κοινωνικοδημογραφικό προφίλ	
Φύλο	%
Άνδρας	56,0%
Γυναίκα	44,0%
Ηλικιακά Ομάδα	%
25_44	55,5%
45_54	28,3%
55_64	13,1%
65_	3,1%
Επίπεδο Εκπαίδευσης	%
Bachelor	13,6%
Master	73,8%
PhD	12,6%
Σπουδές στο εξωτερικό	%
Ναι	65,4%
Όχι	34,6%
Αντικείμενο Σπουδών	%
Οικονομικά	60,0%
Επιστήμες Μηχανικών	12,1%
Νομικά	14,2%
Άλλο	13,7%

Αναφορικά με το επίπεδο σπουδών, η συντριπτική πλειονότητα των στελεχών (85,4%) διαθέτει τουλάχιστον μεταπτυχιακό τίτλο (μεταπτυχιακό 73,8%, διδακτορικό 12,6%), υποδηλώνοντας ένα ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης. Ακόμα μεγαλύτερη όμως εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι τα περισσότερα στελέχη που κατεγράφησαν στην έρευνα έχουν σπουδάσει στο εξωτερικό (65,4%), με τη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων να αφορά σπουδές σε πανεπιστήμια της Αγγλίας και των ΗΠΑ (83,4%). Συγκριτικά με τη βάση των πολιτικών στελεχών τα νούμερα είναι σχετικά παρεμφερή, με μοναδική διαφορά το γεγονός ότι είναι υψηλότερο το ποσοστό των πολιτικών στελεχών που διαθέτουν διδακτορικό τίτλο σπουδών (και ως εκ τούτου μικρότερο το ποσοστό των στελεχών με μεταπτυχιακό τίτλο). Επιπροσθέτως, σε ό,τι αφορά τις σπουδές στο εξωτερικό, τα ποσοστά μεταξύ των δύο βάσεων είναι πανομοιότυπα.

Τέλος, αναφορικά με το αντικείμενο των σπουδών η πλειοψηφία των στελεχών διαθέτει σπουδές στο ευρύτερο πεδίο των οικονομικών επιστημών (π.χ. οικονομικά, διοίκηση επιχειρήσεων, λογιστικά, μάρκετινγκ), ενώ τα υπόλοιπα στελέχη επιμερίζονται σε τρεις βασικές κατηγορίες με παραπλήσια ποσοστά. Στη νομική επιστήμη (14,2%), τις επιστήμες των μηχανικών (12,1) και τέλος σ' όλα τα υπόλοιπα επιστημονικά αντικείμενα (13,7%). Σε σχέση με τα πολιτικά στελέχη η μεγαλύτερη διαφορά έγκειται στον περιορισμένο αριθμό στελεχών των οργανισμών που διαθέτουν σπουδές στην πολιτική επιστήμη.

3.2 Το επαγγελματικό προφίλ των πολιτικών στελεχών

Στον Πίνακα 8 παρουσιάζεται η επαγγελματική διαδρομή των στελεχών που αναλαμβάνουν την υλοποίηση των αποφάσεων για τις ΑΞΕ στην Ελλάδα. Όπως γίνεται εμφανές η προηγούμενη θητεία σε μεγάλη ελληνική επιχείρηση (41,9%), σε πολυεθνική (38,7%) ή σε μια μικρή ή μεσαία ελληνική επιχείρηση (37,2%), αποτελούν τις πλέον συνηθισμένες επαγγελματικές διαδρομές. Αντιθέτως, η προηγούμενη επαγγελματική σταδιοδρομία στην κεντρική διοίκηση ή στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, είναι πολύ πιο περιορισμένη. Αναλυτικότερα, λιγότερα από ένα στα δέκα στελέχη έχουν αναλάβει ανώτερη κρατική θέση (5,2%) ή διευθυντική θέση σε κάποιον οργανισμό ή εταιρεία του δημοσίου (8,4%), ενώ πιο συνηθισμένη είναι η περίπτωση των στελεχών που κατά το παρελθόν είχαν εργαστεί σε κάποια δημόσια υπηρεσία. Αντιθέτως, πιο συχνή είναι η παρουσία στελεχών που διαθέτουν επαγγελματική εμπειρία σε κάποια εταιρεία ή οργανισμό του δημοσίου (23,6%), αν και ακόμα και στη συγκεκριμένη περίπτωση η παρουσία τους είναι πιο περιορισμένη σε σχέση με την απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως. Συγκριτικά με τα πολιτικά στελέχη, θα μπορούσε να εντοπιστεί μια σημαντική διαφορά. Ενώ και στις δύο περιπτώσεις η προηγούμενη απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα είναι πιο συχνή σε σχέση με την απασχόληση στο δημόσιο τομέα, είναι εμφανές ότι η τάση αυτή είναι λιγότερο έντονη μεταξύ των πολιτικών στελεχών, από ό,τι μεταξύ των στελεχών που απασχολούνται στους οργανισμούς που καταγράφονται στην έρευνά μας.

Πίνακας 8: Επαγγελματικό προφίλ των στελεχών των οργανισμών

Επαγγελματικό προφίλ									
Ιδιωτικός Τομέας					Δημόσιος Τομέας				Άλλο
	Πολυεθνικές Εταιρείες	Μεγάλη εταιρεία στην Ελλάδα ή το εξωτερικό	Άλλη απασχόληση στο ιδιωτικό τομέα	Αυτο/μενος	Ανώτερος κρατικός αξιωματούχος	Διεύθυνση εταιρείας/ οργανισμού δημοσίου	Δημόσιος Υπάλληλος	Εταιρεία του ευρύτερου δημοσίου τομέα	Καθηγητές πανεπιστημίου/ ερευνητές
Ναι	38,7%	41,9%	37,2%	9,4%	5,2%	8,4%	13,1%	23,6%	6,8%
Όχι	61,3%	58,1%	62,8%	90,6%	94,8%	91,6%	86,9%	76,4%	93,2%

3.3 Ανάλυση Πολλαπλών Αντιστοιχιών

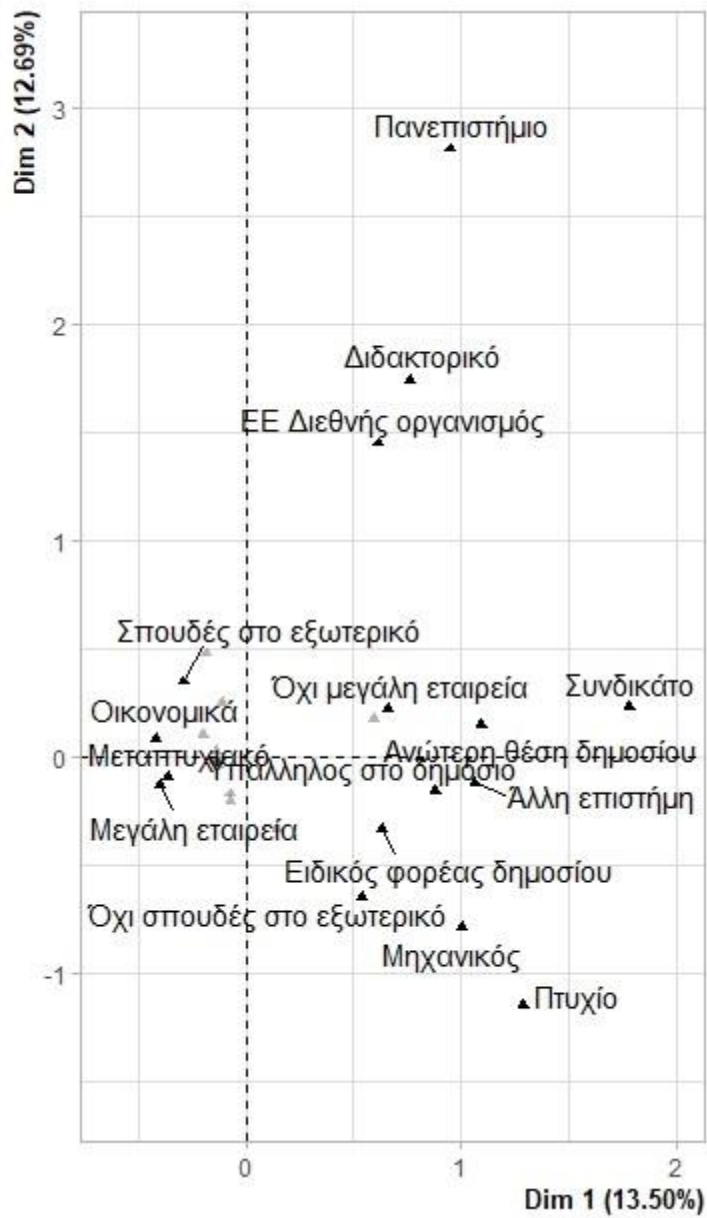
Η τελευταία υποενότητα που αναφέρεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των στελεχών των οργανισμών είναι εκείνη που προκύπτει μέσα από την ΑΠΑ. Η ανάλυσή μας θα εστιάσει και πάλι στις τρεις πρώτες διαστάσεις της ΑΠΑ, όπως και στην περίπτωση των πολιτικών στελεχών. Αναλυτικότερα, αναφορικά με τα βασικά στατιστικά μεγέθη της ΑΠΑ, τα ποσοστά αδράνειας για τις συγκεκριμένες τρεις διαστάσεις είναι 13,5%, 12,7% και 9,6% αντίστοιχα, με σωρευτικό ποσοστό 35,8%. Σε ό,τι αφορά τα τροποποιημένα ποσοστά, ανέρχονται σε 50,1%, 22,4% και 12,1% με σωρευτικό ποσοστό 84,6%. Στα Γραφήματα 6 και 8, παρουσιάζονται οι ενεργές κατηγορίες των οποίων η συμβολή στην κατασκευή των διαστάσεων είναι πάνω από τη μέση τιμή ($100/27=3,70\%$).

Λεπτομερέστερα, στο δεξιό άκρο της πρώτης διάστασης (Γράφημα 6) κατά βάση συναντάμε στελέχη που διαθέτουν πτυχίο στις επιστήμες των μηχανικών ή σε άλλα αντικείμενα (με εξαίρεση δηλαδή τα δύο κυρίαρχα της συγκεκριμένης βάσης, εκείνα των οικονομικών και της νομικής), έχοντας πραγματοποιήσει τις σπουδές τους στην Ελλάδα. Ως επί το πλείστον έχουν εργαστεί σε μικρές ελληνικές επιχειρήσεις ή σε φορείς και εταιρείες του δημοσίου, όπως για παράδειγμα στο ΕΤΑΔ. Σε αρκετές περιπτώσεις έχουν επίσης ενεργή συμμετοχή στα κοινά μέσα από τη συμμετοχή τους σε συνδικάτα και φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Στο αριστερό άκρο συναντάμε κατά κύριο λόγο στελέχη που έχουν σπουδάσει οικονομικά σε μεταπτυχιακό επίπεδο, αρκετά συχνά στο εξωτερικό, ενώ κατά βάση έχουν εργαστεί σε μεγάλες εταιρείες, είτε πολυεθνικές είτε στην Ελλάδα, ενώ ένας σημαντικός αριθμός εξ αυτών εργάζεται σε φορείς ειδικού σκοπού, όπως το ΤΧΣ.

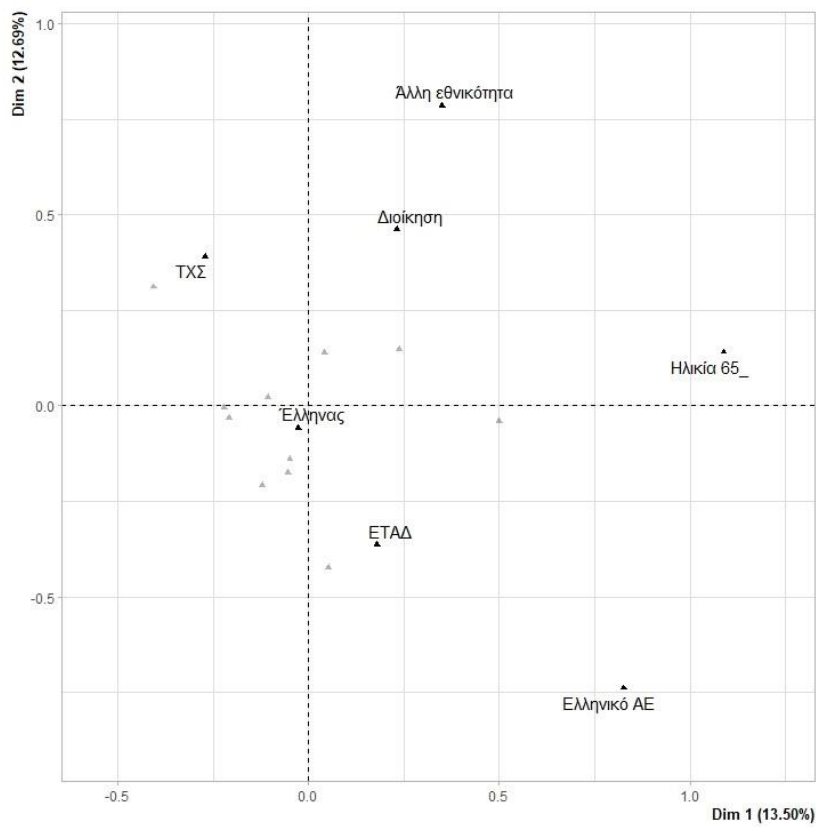
Αναφορικά με τη δεύτερη διάσταση, όπως φαίνεται και από τον θετικό πόλο, κατά βάση περιλαμβάνει στελέχη που διαθέτουν διδακτορικό τίτλο σπουδών, έχουν σπουδάσει στο εξωτερικό, ενώ συνήθως εργάζονται στο πανεπιστήμιο ή σε διεθνείς φορείς και οργανισμούς. Αντιθέτως, στον αρνητικό πόλο της δεύτερης διάστασης, σε μεγάλο βαθμό συναντάμε στελέχη που διαθέτουν πτυχίο από ελληνικό πανεπιστήμιο στις επιστήμες των μηχανικών και εν πολλοίς έχουν εργαστεί σε ειδικούς φορείς του δημοσίου ή σε μεγάλες εταιρείες, όπως η Ελληνικό Α.Ε..

Τέλος στην τρίτη διάσταση (Γράφημα 8) στο θετικό πόλο, συναντάμε κυρίως στελέχη μεγαλύτερης ηλικίας (π.χ. άνω των 65 ετών) που έχουν αναλάβει ανώτερες θέσεις στο δημόσιο, έχοντας παράλληλα διατελέσει και σύμβουλοι σε πολιτικά στελέχη. Παράλληλα, εμπλέκονται στα κοινά μέσα από τη συμμετοχή τους σε συνδικάτα και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις έχουν εργαστεί και σε μεγάλες εταιρείες (πολυεθνικές ή ελληνικές). Αντιστοίχως, στον αρνητικό πόλο βλέπουμε κατά βάση στελέχη που διαθέτουν πτυχίο στα νομικά, από ελληνικά πανεπιστήμια και συνήθως έχουν εργαστεί σε μικρές εταιρείες στην Ελλάδα. Πρόκειται κυρίως για στελέχη νεαρής ηλικίας που καταλαμβάνουν μεσαίες θέσεις στην κλίμακα της ιεραρχίας των σχετικών φορέων.

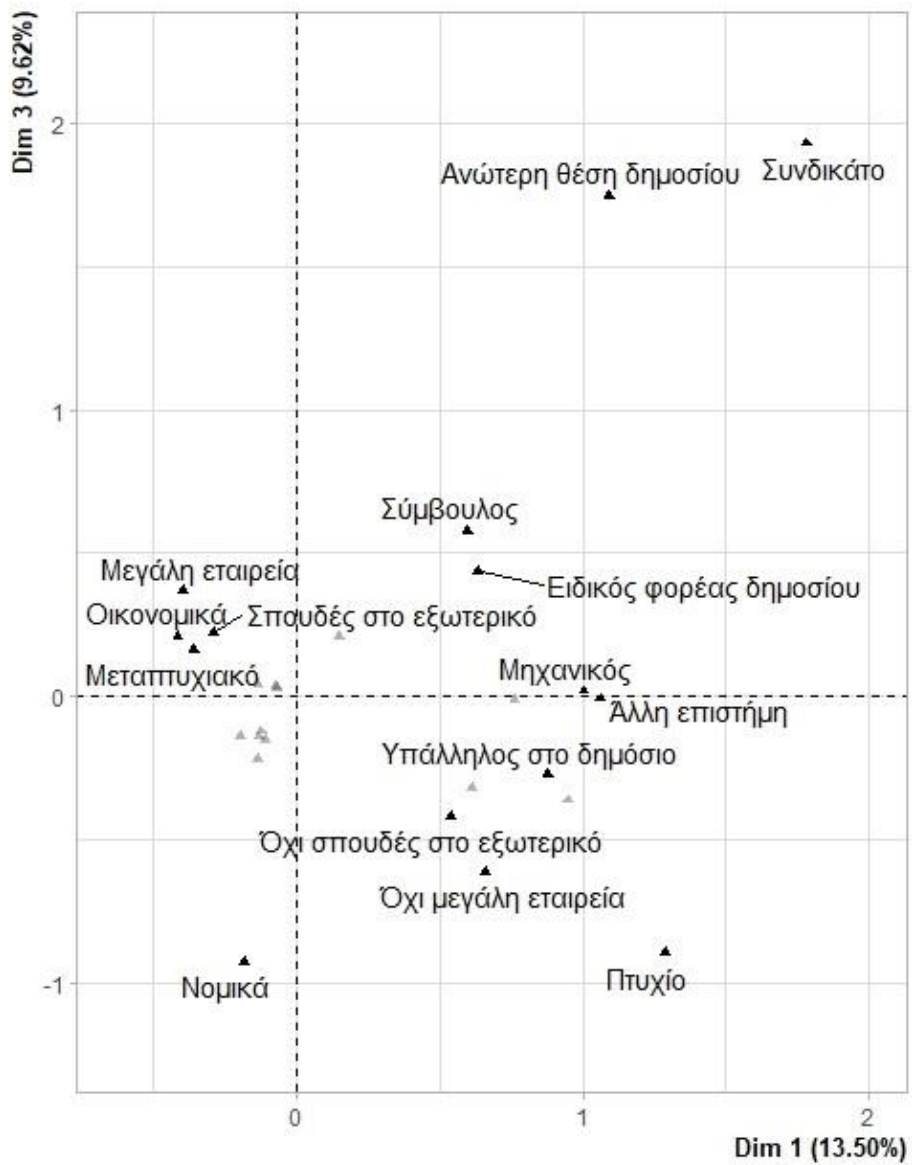
Γράφημα 6: Κυριότερες κατηγορίες των διαστάσεων 1 και 2



Γράφημα 7: Σημαντικές συμπληρωματικές κατηγορίες για τις διαστάσεις 1 και 2



Γράφημα 8: Κυριότερες κατηγορίες των διαστάσεων 1 και 3



4. Συγκριτική ανάλυση αποτελεσμάτων 2017 και 2020

Όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα, μια βασική διάσταση της έρευνάς μας αποτέλεσε η καταγραφή των χαρακτηριστικών, αλλά και των αλλαγών που έχουν λάβει χώρα κατά τα τελευταία χρόνια αναφορικά με τα στελέχη που διαχειρίζονται τις ΑΞΕ στην Ελλάδα. Στο πλαίσιο αυτό βασική διάσταση αποτέλεσε και η προσπάθεια αποτύπωσης των κυριότερων αλλαγών μεταξύ της έρευνας του 2017 και της τωρινής έρευνας. Μια σύγκριση που ενέχει και χαρακτηριστικά καταγραφής των διαφοροποιήσεων μεταξύ της περιόδου της διακυβέρνησης του ΣΥΡΙΖΑ το 2017 (σε συνεργασία με τους ΑΝ.ΕΛΛ.) και της τρέχουσας περιόδου διακυβέρνησης από τη ΝΔ.

Για την καλύτερη αποτύπωση των αλλαγών αυτών δημιουργήθηκαν τρεις συνδυαστικές μεταβλητές. Οι δύο πρώτες, εκείνες της προέλευσης της επαγγελματικής εμπειρίας και εκείνη του δείκτη διεθνούς προσανατολισμού, αφορούν τόσο τη βάση των πολιτικών στελεχών, όσο και τη βάση των επαγγελματικών στελεχών των οργανισμών. Αντιθέτως, η τρίτη μεταβλητή, εκείνη της τυπολογίας του πολιτικού στελέχους εστιάζει μόνο στην πρώτη εξ αυτών μιας και αναφέρεται στα πολιτικά στελέχη τα οποία μετέχουν στη διαδικασία διαβούλευσης και λήψης αποφάσεων.

Αναλυτικότερα, στην πρώτη εξ αυτών των μεταβλητών, συγκεντρώθηκαν στοιχεία που αφορούσαν την επαγγελματική προέλευση των στελεχών. Βασική στοχοθεσία στην συγκεκριμένη περίπτωση αποτελούσε η καταγραφή της επαγγελματικής προϋπηρεσίας των στελεχών της έρευνας, με βασική διάκριση το αν είχαν κατά το παρελθόν εργαστεί σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα ή σε κρατικούς φορείς και υπηρεσίες. Με βάση τη συγκεκριμένη συλλογιστική, στο πλαίσιο της ανάλυσης των στοιχείων, πέρα από την παραπάνω διάκριση, καταγράφηκε ξεχωριστά και η περίπτωση των στελεχών που είχαν κατά το παρελθόν εργαστεί σε θέσεις και των δύο παραπάνω κατηγοριών ή αντίθετα σε καμία εξ αυτών.

Η δεύτερη συνδυαστική ανάλυση αφορά στη δημιουργία του δείκτη διεθνούς προσανατολισμού, με κύριο στόχο τη καταγραφή της διεθνούς διαδρομής, επαγγελματικής ή εκπαιδευτικής, των στελεχών. Στο πλαίσιο αυτό συγκεντρώθηκαν όλες οι μεταβλητές που υποδηλώνουν μια διεθνή δραστηριότητα και πιο συγκεκριμένα:

- Σπουδές στο εξωτερικό
- Απασχόληση σε πολυεθνική εταιρεία
- Ανάλυση θέσης στην ΕΕ
- Ανάλυση θέσης σε άλλον διεθνή οργανισμό
- Εκλογή στο αξίωμα του ευρωβουλευτή
- Σύμβουλος σε διεθνή οργανισμό/στέλεχος με διεθνές αξίωμα

Ακολούθως τα στελέχη κατανεμήθηκαν σε μια τετραβάθμια κλίμακα η οποία αποτυπώνει το βαθμό του διεθνούς προσανατολισμού των στελεχών. Αναλυτικότερα, στην πρώτη θέση της κλίμακας που έπαιρνε την τιμή «καθόλου», περιλαμβάνονται όλα τα στελέχη που έχουν λάβει αρνητική τιμή στις παραπάνω μεταβλητές. Τα στελέχη εκείνα που είχαν θετική τιμή μόνο σε μια από τις παραπάνω τιμές ανήκουν στην κατηγορία όπου υφίστανται ένας σχετικά περιορισμένος βαθμός διεθνούς προσανατολισμού («χαμηλός» βαθμός). Αντίστοιχα τα στελέχη που έλαβαν θετική τιμή σε δύο από τις παραπάνω μεταβλητές παρουσιάζουν έναν «υψηλό» βαθμό διεθνούς προσανατολισμού και τέλος στην κατηγορία «πολύ υψηλός», εντάσσονται τα στελέχη εκείνα που έχουν λάβει θετική τιμή σε τουλάχιστον τρεις από τις παραπάνω μεταβλητές.

Η τελευταία μεταβλητή που δημιουργήθηκε ήταν εκείνη της τυπολογίας του πολιτικού στελέχους και αφορά μόνο την πρώτη από τις δύο βάσεις της έρευνάς μας. Βασικό στοιχείο στη συγκεκριμένη μεταβλητή αποτελεί η αξιοποίηση της πολιτικής διαδρομής των στελεχών σε σχέση με τις επαγγελματικές τους δεξιότητες. Η κατηγοριοποίηση των στελεχών προέκυψε μέσα από την αξιολόγηση δύο βασικών παραμέτρων. Στην πρώτη εξ αυτών αξιολογείται η ύπαρξη ή μη σχέσης με κάποιο πολιτικό κόμμα. Η απάντηση στο συγκεκριμένο ερώτημα δίνεται από το αν υπάρχει κάποια θετική καταγραφή στις σχετικές τιμές, όπως αν έχει εκλεγεί στο αξίωμα του βουλευτή ή του ευρωβουλευτή, αν έχει θητεύσει ως υπουργός σε κάποιο προηγούμενο υπουργικό συμβούλιο ή αν έχει αναλάβει κάποια θέση σε εσωκομματικά όργανα. Στη δεύτερη εξ αυτών αξιολογείται η προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία και κατά πόσο αυτή είχε σχέση με το αντικείμενο διαχείρισης, λαμβάνοντας υπόψη μια σειρά από μεταβλητές, όπως ο κλάδος επαγγελματικής δραστηριότητας, οι θέσεις που είχε αναλάβει στον ιδιωτικό ή δημόσιο τομέα, καθώς και η σχετική δραστηριοποίηση σε διεθνείς οργανισμούς. Με βάση τις δύο αυτές κατηγοριοποιήσεις καταλήγουμε σε μια τυπολογία τεσσάρων κατηγοριών. Στην πρώτη κατηγορία του *μη εξειδικευμένου κομματικού* στελέχους κατατάσσονται όλα τα στελέχη εκείνα που έχουν ταύτιση με κάποιο κόμμα, πλην όμως δεν έχουν σχετική εξειδίκευση αναφορικά με το χαρτοφυλάκιο που έχουν αναλάβει. Στη δεύτερη κατηγορία, υπάγονται τα *εξειδικευμένα κομματικά στελέχη*, όπου εκτός από σχέση με κάποιο κόμμα διαθέτουν και σχετική γνώση γύρω από το χαρτοφυλάκιο που αναλαμβάνουν. Ακολούθως, η τρίτη κατηγορία εκείνη των *τεχνοκρατών*, περιλαμβάνει τα στελέχη εκείνα που δεν παρουσιάζουν κάποια επίσημη σχέση με κάποιο κόμμα και παράλληλα διαθέτουν σχετική εμπειρογνομosύνη. Τέλος, η τέταρτη κατηγορία περιγράφει τα στελέχη που δεν διαθέτουν ούτε κομματική ταύτιση, αλλά ούτε και εξειδικευμένη γνώση.

4.1 Προέλευση επαγγελματικής προϋπηρεσίας

Στον πίνακα 9, παρουσιάζεται μια αποτύπωση της επαγγελματικής προϋπηρεσίας των πολιτικών στελεχών, συγκρίνοντας τις δύο βάσεις του 2017 και του 2020.

Πίνακας 9: Προέλευση επαγγελματικής προϋπηρεσίας πολιτικών στελεχών

Προέλευση επαγγελματικής προϋπηρεσίας (ιδιωτικός vs δημόσιος τομέας) πολιτικών στελεχών		
	2017	2020
Αγορά	36,5%	38,5%
Κράτος	18,3%	12,5%
Και τα δύο	26,9%	34,4%
Κανένα από τα δύο	18,3%	14,6%

Όπως γίνεται εμφανές, τα στελέχη που διαθέτουν επαγγελματική σταδιοδρομία, η οποία προέρχεται αποκλειστικά από τον ιδιωτικό τομέα είναι η πλέον συνήθης κατηγορία μεταξύ των δύο χρονικών περιόδων (36,5% το 2017 έναντι 37,5% το 2020). Η μεγαλύτερη διαφοροποίηση που εντοπίζεται σχετίζεται επί τη ουσίας με τα στελέχη που διαθέτουν παράλληλη εμπειρία, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα. Όπως γίνεται εμφανές κατά την περίοδο του 2017 ήταν πολύ πιο έντονος ο βαθμός των στελεχών που διέθεταν εμπειρία προερχόμενη αποκλειστικά από το κράτος σε σχέση με το 2020 (18,3% έναντι 12,5%). Αντιθέτως, κατά το 2020 η παρουσία στελεχών που διαθέτουν εμπειρία τόσο από το δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα είναι πολύ πιο συχνή

(34,4%) σε σχέση με την περίοδο του 2017 (26,9%). Τέλος, και στις δύο περιπτώσεις εντοπίζεται ένα σχετικά σημαντικό ποσοστό στελεχών που δεν διαθέτουν εμπειρία από το δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα και όπου κατά βάση περιλαμβάνει καθηγητές πανεπιστημίου, στελέχη που έχουν απασχοληθεί αποκλειστικά σε κομματικές θέσεις ή σε διεθνείς οργανισμούς.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε γίνεται σαφές ότι η προηγούμενη θητεία σε ιδιωτικές επιχειρήσεις, συνιστά την πλέον συνηθισμένη επαγγελματική διαδρομή. Η τάση αυτή είναι πολύ πιο έντονη την περίοδο της διακυβέρνησης της ΝΔ (2020), καθώς σχετική εμπειρία διαθέτει το 72,9% των στελεχών (άθροιση των στελεχών που είτε διαθέτουν επαγγελματική διαδρομή στο χώρο της αγοράς είτε σε συνδυασμό με κάποια κρατική θέση), ενώ πιο περιορισμένη είναι κατά την περίοδο ΣΥΡΙΖΑ (2017), μιας και ανέρχεται στο 62,7%.

Αντίστοιχη σύγκριση πραγματοποιήθηκε και στη δεύτερη βάση δεδομένων, που αφορά τα στελέχη των οργανισμών (βλέπε πίνακα 10). Όπως προκύπτει από την ανάλυση των σχετικών αποτελεσμάτων οι διαφορές που εντοπίζονται μεταξύ των δύο χρονικών περιόδων είναι σχετικά περιορισμένες. Αναλυτικότερα, τα μισά από τα στελέχη τόσο στη βάση του 2017 (49,7%) όσο και σε εκείνη του 2020 (50,8%), διαθέτουν προϋπηρεσία η οποία προέρχεται αποκλειστικά από το χώρο της αγοράς. Σε ό,τι αφορά την προϋπηρεσία από την ανάληψη κρατικών θέσεων και πάλι εντοπίζονται παρεμφερείς τάσεις, καθώς ενώ στη βάση του 2017 ο αριθμός των στελεχών που διαθέτουν αποκλειστικά επαγγελματική προϋπηρεσία σε κρατικές θέσεις είναι λίγο μεγαλύτερος σε σχέση με τη βάση του 2020 (13,2% έναντι 9,4%), η διαφορά αυτή ισοσκελίζεται από τη διαφορά των στελεχών που διαθέτουν σχετική επαγγελματική προϋπηρεσία τόσο από το δημόσιο όσο και τον ιδιωτικό τομέα, όπου η συγκεκριμένη τάση είναι πιο έντονη στη βάση του 2020 σε σχέση με τη βάση του 2017 (26,2% έναντι 22,6%).

Πίνακας 10: Προέλευση επαγγελματικής προϋπηρεσίας στελεχών οργανισμών

Προέλευση επαγγελματικής προϋπηρεσίας (ιδιωτικός vs δημόσιος τομέας) στελεχών οργανισμών		
	2017	2020
Αγορά	49,7%	50,8%
Κράτος	13,2%	9,4%
Και τα δύο	22,6%	26,2%
Κανένα από τα δύο	14,5%	13,6%

4.2 Διεθνής προσανατολισμός στελεχών

Μια βασική διάσταση της έρευνας που πραγματοποιήθηκε ήταν και η μελέτη αναφορικά με την ανάπτυξη εκπαιδευτικής ή επαγγελματικής δραστηριότητας σε διεθνές επίπεδο. Η ύπαρξη σχετικής εμπειρίας συνδέεται με μια σειρά από ζητήματα, όπως η ύπαρξη διασυνδέσεων και εμπειριών σε διεθνές επίπεδο, καθώς και η ανάπτυξη σχετικών δικτύων που μπορούν να συμβάλλουν στην ανάπτυξη μιας σημαντικής επαγγελματικής διαδρομής.

Σύμφωνα με τον Πίνακα 11 (βλ. επόμενη σελίδα) προκύπτει μια σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ των στελεχών των δύο περιόδων. Αναλυτικότερα, κατά την περίοδο του 2017 ένα σημαντικό μέρος στελεχών δεν διέθετε καθόλου διεθνή δραστηριότητα (36,5%), μια συνθήκη που είναι πολύ πιο περιορισμένη κατά την τρέχουσα περίοδο (22,9%). Επιπροσθέτως, ένα σημαντικό μέρος των στελεχών της βάσης του 2017 παρουσιάζουν χαμηλό βαθμό διεθνούς προσανατολισμού (44,2%). Σε γενικές γραμμές, αυτό που αναμφίβολα εντοπίζεται είναι ο χαμηλός βαθμός διεθνούς

προσανατολισμού των πολιτικών στελεχών του 2017, όπου κατά προσέγγιση οκτώ στα δέκα στελέχη δεν έχουν καθόλου ή έχουν χαμηλό βαθμό διεθνούς προσανατολισμού. Η αντίστροφη τάση καταγράφεται στην περίπτωση των στελεχών του 2020, καθώς ένα πολύ σημαντικό ποσοστό που ανέρχεται κατά προσέγγιση στο 40% του δείγματος παρουσιάζει υψηλό ή πολύ υψηλό βαθμό διεθνούς προσανατολισμού. Ενδεικτικό, ως προς τη συγκεκριμένη τάση είναι το γεγονός, ότι ενώ το 2017 το ποσοστό των στελεχών με πολύ υψηλό βαθμό διεθνούς προσανατολισμού είναι μόλις 2,9%, το αντίστοιχο ποσοστό για την περίοδο 2020 είναι 10,4%.

Η συγκεκριμένη διαφοροποίηση μεταξύ των δύο περιόδων, θα μπορούσε να ερμηνευτεί ως αποτέλεσμα του διαφορετικού ιστορικού ρόλου και της εξέλιξης των δύο κομμάτων που χαρακτήρισαν τις αντίστοιχες περιόδους. Από τη μία ο ΣΥΡΙΖΑ με την ανάδειξή του σε κυβέρνηση το 2015, σε μεγάλο βαθμό συνέβαλλε στην ανανέωση του πολιτικού προσωπικού, αλλά και του πολιτικού κεφαλαίου που τα αντίστοιχα στελέχη διέθεταν. Από την άλλη, στην περίπτωση των στελεχών της ΝΔ, το γεγονός ότι αποτελεί μια παραδοσιακή πολιτική δύναμη της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας και επί πολλά χρόνια είχε διατελέσει κυβέρνηση, συνέβαλλε ώστε να έχει προνομιακή πρόσβαση σε θέσεις διεθνών οργανισμών (π.χ. θεσμοί της ΕΕ, εκπροσώπηση σε υπερεθνικούς οργανισμούς, ευρωβουλή) και ως εκ τούτου στην ανάδειξη αντίστοιχων στελεχών.

Πίνακας 11: Δείκτης διεθνούς προσανατολισμού πολιτικών στελεχών

Δείκτης διεθνούς προσανατολισμού πολιτικών στελεχών		
	2017	2020
Καθόλου	36,5%	22,9%
Χαμηλός	44,2%	37,5%
Υψηλός	16,3%	29,2%
Πολύ Υψηλός	2,9%	10,4%

Σε αντίθεση με την περίπτωση των πολιτικών στελεχών, τα στελέχη των οργανισμών παρουσιάζουν ελάχιστες διαφορές μεταξύ των δύο χρονικών περιόδων (βλ. πίνακα 12). Όπως γίνεται εμφανές τα ποσοστά μεταξύ 2017 και 2020, είναι σχεδόν πανομοιότυπα. Ένα σημαντικό μέρος των στελεχών των οργανισμών παρουσιάζουν έναν υψηλό βαθμό διεθνούς προσανατολισμού καθώς στη συγκεκριμένη κατηγορία ανήκουν το 30,8% των στελεχών του 2017 και το 32,5% των στελεχών του 2020. Ίσως όμως το πιο ενδιαφέρον στοιχείο είναι ο σαφώς υψηλότερος βαθμός διεθνούς προσανατολισμού σε σχέση με τα πολιτικά στελέχη της περιόδου του 2017, καθώς τα σχετικά ποσοστά προσομοιάζουν με τα ποσοστά που συναντάμε στα πολιτικά στελέχη του 2020.

Πίνακας 12: Δείκτης διεθνούς προσανατολισμού στελεχών οργανισμών

Δείκτης διεθνούς προσανατολισμού στελεχών οργανισμών		
	2017	2020
Καθόλου	22,6%	20,4%
Χαμηλός	45,3%	44,5%
Υψηλός	30,8%	32,5%
Πολύ Υψηλός	1,3%	2,6%

4.3 Τεχνοκράτες και κομματικοί

Στον Πίνακα 13 ακολουθείται η τυπολογία πολιτικών στελεχών του Camerlo (2021), με βάση τη συλλογιστική που αναπτύχθηκε και παραπάνω. Μια πρώτη, πολύ σημαντική παρατήρηση, είναι ο περιορισμένος ρόλος του κόμματος στην ανάδειξη στις αντίστοιχες θέσεις. Όπως προκύπτει από τα ευρήματα της έρευνας, τόσο το 2017 (38,5%) όσο και το 2020 (36,5%), το ποσοστό των στελεχών που διαθέτουν ισχυρή ταύτιση με κάποιο κόμμα, είναι αρκετά χαμηλό. Μολονότι, ο περιορισμός της κομματικής ταύτισης ως παραμέτρου ανάδειξης σε ισχυρά πολιτικά αξιώματα συνιστά μια τάση που καταγράφεται με ιδιαίτερη συχνότητα κατά τα τελευταία χρόνια, παρ' όλα αυτά είναι σαφές ότι η ένταση του συγκεκριμένου φαινομένου είναι πολύ πιο εμφανής στην περίπτωση της έρευνάς μας, όπου κατά βάση μελετώνται θέσεις στην οικονομική πολιτική. Αντιθέτως, αυτό που με ιδιαίτερη έμφαση προκύπτει είναι η ανάγκη για εξειδικευμένη γνώση, η οποία φαίνεται να συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση, καθώς εντοπίζεται στην συντριπτική πλειονότητα των μελών του δείγματος (91,4% το 2017 έναντι 86,5% το 2020). Στην πλειονότητα των περιπτώσεων αφορά σε τεχνοκράτες (60,6% το 2017 έναντι 59,45% το 2020), μια κατηγορία που χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη εξειδικευμένης γνώσης και την παράλληλη έλλειψη κομματικής ταύτισης. Παράλληλα, σημαντικός είναι και ο αριθμός των στελεχών που συνδυάζουν την κατοχή εξειδικευμένης γνώσης με την κομματική ταύτιση (30,8% το 2017 έναντι 27,1% το 2020). Τέλος, όπως είναι εν πολλοίς αναμενόμενο, ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις στελεχών που δεν διαθέτουν ούτε εξειδικευμένη γνώση ούτε κομματική ταύτιση.

Πίνακας 13: Δείκτης διεθνούς προσανατολισμού στελεχών οργανισμών

Τυπολογία πολιτικού στελέχους		
	2017	2020
Κομματικός μη-εξειδικευμένος	7,7%	9,4%
Κομματικός εξειδικευμένος	30,8%	27,1%
Τεχνοκράτης	60,6%	59,4%
Ερασιτέχνης	1,0%	4,2%

4.4 Συμπεράσματα

Η ποσοτική έρευνα του ΠΕ4 στηρίχθηκε στη δημιουργία δύο ξεχωριστών βάσεων δεδομένων, η οποία ακολούθησε τη συλλογιστική που είχε ακολουθηθεί στην αντίστοιχη πιλοτική έρευνα του 2017. Η μία βάση περιλαμβάνει τους πολιτικούς αξιωματούχους και η δεύτερη τα ανώτερα και μεσαία στελέχη των οργανισμών οι οποίοι διαχειρίζονται τις ΑΞΕ στην Ελλάδα. Τα ευρήματα της έρευνας κατέληξαν σε ορισμένα πολύ ενδιαφέροντα συμπεράσματα.

Αναλυτικότερα, σε επίπεδο πολιτικών στελεχών γίνεται ακόμα μια φορά εμφανής η διαπιστωμένη τάση του περιορισμένου ρόλου που διαθέτουν οι γυναίκες σε πολιτικά αξιώματα. Ως επί το πλείστον τα πολιτικά στελέχη τα οποία αναλαμβάνουν τη διαχείριση των ΑΞΕ στην Ελλάδα, είναι άνδρες που κατατάσσονται στις μεσαίες ηλικιακές ομάδες και παρουσιάζουν ένα εξαιρετικά υψηλό επίπεδο σπουδών -συνήθως στα οικονομικά-, έχοντας παράλληλα ολοκληρώσει σπουδές στο εξωτερικό. Αναφορικά με την επαγγελματική τους διαδρομή, η απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα συνιστά την πλέον συνηθισμένη επαγγελματική προϋπηρεσία, καθώς πρόκειται για στελέχη που πολύ συχνά έχουν εργαστεί σε μεγάλες ή μεσαίες ελληνικές επιχειρήσεις ή και σε πολυεθνικές. Πιο σπάνια πρόκειται για στελέχη που έχουν αναλάβει κάποια θέση στον δημόσιο τομέα κατόπιν

πολιτικής υπόδειξης, όπως στην περίπτωση ανώτερων στελεχών υπουργείων (π.χ. Γενικοί Γραμματείς) ή μελών ΔΣ φορέων του Δημοσίου. Αναφορικά με το πολιτικό κεφάλαιο των συγκεκριμένων στελεχών, μολονότι δεν καταγράφεται μια ιδιαίτερα ξεκάθαρη τάση, ένας σημαντικός αριθμός εξ αυτών έχει αναλάβει κάποια σημαντική κομματική θέση ή έχει διατελέσει σύμβουλος σε κάποιο κυβερνητικό στέλεχος, ενώ σε μικρότερο βαθμό πρόκειται για στελέχη που έχουν θητεύσει στη δημόσια διοίκηση.

Σε ό,τι αφορά τα στελέχη των επιχειρήσεων, παρουσιάζεται μια πιο ισορροπημένη εικόνα αναφορικά με το φύλο: μολονότι η παρουσία των αντρών είναι πιο συχνή η διαφορά αυτή δεν είναι το ίδιο μεγάλη σε σχέση με την περίπτωση των πολιτικών στελεχών. Ηλικιακά πρόκειται για στελέχη που βρίσκονται στις νεότερες ή μεσαίες ηλικιακές ομάδες, ενώ στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων έχουν σπουδάσει οικονομικά σε μεταπτυχιακό επίπεδο, συνήθως σε πανεπιστήμια του εξωτερικού. Η απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα είναι και πάλι η πλέον συχνή επαγγελματική διαδρομή (συχνά σε μεγάλη ελληνική εταιρεία ή σε πολυεθνική), αν και η συγκεκριμένη τάση είναι πολύ πιο έντονη σε σχέση με την κατηγορία των πολιτικών στελεχών, καθώς ο αριθμός των στελεχών με προηγούμενη θητεία σε κρατικό φορέα είναι πολύ πιο περιορισμένος.

Τέλος, μια βασική διάσταση των αποτελεσμάτων της έρευνας αποτέλεσε και η σύγκριση των δύο ερευνών, εκείνης του 2017 και της πιο πρόσφατης του 2020. Για την καλύτερη αποτύπωση των διαφορών μεταξύ των αντίστοιχων βάσεων δεδομένων δημιουργήθηκαν τρεις συνδυαστικές μεταβλητές. Αναφορικά με την πρώτη εξ αυτών, που αφορά στην επαγγελματική διαδρομή, βλέπουμε ότι τα πολιτικά στελέχη που διαθέτουν αποκλειστική εμπειρία από τον ιδιωτικό τομέα είναι η πλέον συνηθισμένη επαγγελματική κατηγορία μεταξύ των δύο βάσεων. Ως προς τη συγκεκριμένη μεταβλητή μια διαφοροποίηση που προκύπτει είναι ο συγκριτικά μεγαλύτερος αριθμός στελεχών στην έρευνα του 2017 που διαθέτουν αποκλειστική επαγγελματική εμπειρία στον δημόσιο τομέα. Αντίστοιχες τάσεις με αυτές που καταγράφηκαν παραπάνω, παρουσιάζονται και στην περίπτωση των στελεχών των οργανισμών κατά τις δύο χρονικές περιόδους. Το δεύτερο στοιχείο που αναλύθηκε ήταν ο διεθνής προσανατολισμός των συγκεκριμένων στελεχών, ένας δείκτης που περιλαμβάνει μεταβλητές που σχετίζονται με σπουδές και εργασία στο εξωτερικό. Μια σημαντική διαφορά μεταξύ των δύο ερευνών είναι ότι ο βαθμός διεθνούς προσανατολισμού των πολιτικών στελεχών του 2017 είναι σημαντικά χαμηλότερος σε σχέση με εκείνον του 2020. Σε αντίθεση με τα πολιτικά στελέχη, τα στελέχη των οργανισμών καταγράφουν παρεμφερείς τάσεις μεταξύ των δύο περιόδων. Το τελευταίο στοιχείο που αναλύθηκε στο πλαίσιο της έρευνας ήταν η κατηγοριοποίηση των πολιτικών στελεχών με βάση την «ανοικτή» τυπολογία Camerlo αξιοποιώντας μια σειρά μεταβλητών και πιο συγκεκριμένα την ύπαρξη ή μη κομματικής ταύτισης και την ύπαρξη ή μη σχετικής επαγγελματικής προϋπηρεσίας. Όπως προκύπτει με βάση τη συγκεκριμένη τυπολογία και στις δύο περιόδους, η πλειονότητα των στελεχών ανήκει στην κατηγορία των τεχνοκρατών, καθώς ενώ διαθέτουν σχετική επαγγελματική εμπειρία δεν διαθέτουν συγκεκριμένη κομματική ταυτότητα. Οι υπόλοιπες κατηγορίες της συγκεκριμένης τυπολογίας παρουσιάζουν παρεμφερείς τάσεις μεταξύ των δύο περιόδων.

Βιβλιογραφία

- Alexiadou D., 2018, Technocratic government and economic policy, Oxford Research Encyclopedia of Politics, Ed. William Thompson, New York, Oxford University Press.
- Babbie E., 2011, Εισαγωγή στην κοινωνική έρευνα, Αθήνα, Κριτική.
- Bourdieu Pierre, 2000, Les structures sociales de l'économie, Παρίσι, Seuil.
- Camerlo, M. (2021, July). Dealing with Cabinet Ministers' Profiles: An Open Typology Strategy [Conference Presentation], IPSA 2021 Convention, Lisbon, Portugal.
- Centeno M. A., 1993, The new Leviathan: The dynamics and limits of technocracy, *Theory and Society*, 22, 307-335.
- Dezalay Y. & Bryant G., 2011, Hegemonic battles, professional rivalries, and the international division of labor in the market for the import and export of state-governing expertise, *International Political Sociology*, 5, 276-293.
- Fischer Frank, 1990, Technocracy and the politics of expertise, California, Sage.
- Joignant A., 2011, The politics of technopols: resources, political competence and collective leadership in Chile, 1990-2010, *Journal of Latin America Studies*, 43, 517-546.
- Le Roux B. & Rouanet H., 2004, Geometric Data Analysis. From Correspondence Analysis to Structured Data Analysis, New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow, Kluwer Academic Publishers.
- Le Roux B. and Rouanet H., 2010, Multiple Correspondence Analysis, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC, Sage.
- Μεγnaud, J., Μερλόπουλος Π., Νοταράς Γ., 1974 (1^η έκδοση 1966), Πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα, Αθήνα, Μπάουρον.
- Montecinos Verónica, John Markoff and María José Álvarez-Rivadulla, 2009, Economists in the Americas: convergence, divergence and Connection, στο Montecinos Verónica και John Markoff (επιμ), 2009, Economists in the Americas, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar, 1-62.
- Muller P. & Surel Y., 2002, Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους. Ανάλυση των δημόσιων πολιτικών, Αθήνα, Τυπωθήτω/Δαδρανός.
- Sassen S., 2006, Territory, Authority, Rights. From medieval to global assemblages, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Souliotis N., Sayas I. & Maloutas T., 2014, «Mega-projects, neoliberalization and state capacities: assessing the medium-term impact of the 2004 Olympic Games on Athenian urban policies», *Environment and Planning C*, 32 (1), 731-745.
- Swyngedouw E, Moulaert F. & Rodriguez A, 2002, «Neoliberal urbanization in Europe: large-scale urban development projects and the new urban policy», *Antipode* 34, 542–577.
- Γεωργόπουλος Δ. και Λαμπριανίδης Λ., 2021, Θέλουμε ανάπτυξη; Μια βιωματική εμπειρία με ιστορικές και θεωρητικές αναφορές, Αθήνα, Ποταμός.
- Κωστής Κ., 1999, Ο μύθος του ξένου. Η η Pechiney στην Ελλάδα, Αθήνα, Αλεξάνδρεια.

- Κωστής Κ., 2019, Ο πλούτος της Ελλάδας. Η ελληνική οικονομία από τους βαλκανικούς πολέμους μέχρι σήμερα, Αθήνα, Πατάκης.
- Λιαργκόβας Π., 2007, Ξένες άμεσες επενδύσεις και ανταγωνιστικότητα. Η εμπειρία της Ελλάδας και άλλων ευρωπαϊκών χωρών, Αθήνα, Παπαζήσης.
- Παπανδρέου Β., 1981, Πολυεθνικές επιχειρήσεις και αναπτυσσόμενες χώρες, Αθήνα, Gutenberg.
- 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, Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Ρουμελιώτης Π., 1978, Πολυεθνικές επιχειρήσεις και υπερκοστολογήσεις-υποτιμολογήσεις, Αθήνα, Παπαζήσης.
- Σκρέτα Β., 2017, Ιδιωτικοποιήσεις: Δημοπρασίες και σχεδιασμός αγοράς στη διάρκεια μιας κρίσης, στο Δ. Βαγιανός, Ν. Βέττας, Κ. Μεγήρ και Χρ. Πισσαρίδης (επιμ.) Πέρα από τη λιτότητα. Για μια νέα δυναμική στην ελληνική Οικονομία, Ηράκλειο Κρήτης, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης, σ. 193-228.
- Σουλιώτης Ν., 2021, Οικονομολόγοι τεχνοκράτες στην ελληνική πολιτική σκηνή 1974-2019, Αθήνα, Αλεξάνδρεια.
- Σουλιώτης Ν., Αφουξενίδης Α., 2020, SOCINVEST: Βιβλιογραφική επισκόπηση, έννοιες και μέθοδοι, Ερευνητική έκθεση που υποβλήθηκε στο ΕΛΙΔΕΚ, Αθήνα, ΕΚΚΕ.
- Χατζημιχάλης Κ., 2014, Κρίση χρέους και υφαρπαγή γης, Αθήνα, ΚΨΜ.

Παράρτημα

Παραδείγματα προσαρμοσμένων πρωτοκόλλων συνεντεύξεων



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 4 – Παραδοτέο D4.1

Οι πολιτικές των ΑΞΕ στην Ελλάδα: διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής και κοινωνικές δομές των πολιτικών θεσμών

Οδηγός συνεντεύξεων για τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων

Νίκος Σουλιώτης, Αλέξανδρος Αφουξενίδης, Γεράσιμος Κάρουλας, Μαργαρίτα Κομνηνού

25/1/2021

Οδηγός συνέντευξης για τη νομοθεσία περί Στρατηγικών Επενδύσεων (κυρίως Ν3894/2010, Ν 4608/2019)

1. Μπορείτε να μας περιγράψετε συντομία τα καθήκοντά σας στο πλαίσιο του ΣΕΤΕ;
2. Ποιες είναι οι θέσεις του ΣΕΤΕ σχετικά με τη νομοθεσία για τις Στρατηγικές Επενδύσεις όπως έχει διαμορφωθεί την τελευταία δεκαετία;

Ζητήματα προς συζήτηση:

- Το 1996 είχε ιδρυθεί η Enterprise Greece ως one stop shop για τη διευκόλυνση των επενδύσεων. Το 2010 ψηφίστηκε ο Ν3894 ο οποίος παρείχε πολεοδομικές και περιβαλλοντικές διευκολύνσεις στους επενδυτές. Ακολούθησαν μια σειρά τροποποιήσεων (κυρίως η θεσμοθέτηση των ΕΣΧΑΣΕ). Το 2019 ψηφίστηκε ο Ν4608 βασικά στοιχεία του οποίου ήταν η παροχή φορολογικών κινήτρων, η σύσταση Συντονιστικής Επιτροπής Στρατηγικών Επενδύσεων, καθιέρωση δημόσιας διαβούλευσης για τις στρατηγικές επενδύσεις, η έννοια εμβληματικών επενδύσεων και η επιβολή ορίων στις πολεοδομικές και περιβαλλοντικές διευκολύνσεις που παρείχε το Ν3894/2010.

3. Ποια ήταν η συμμετοχή του ΣΕΤΕ στις διαδικασίες διαβούλευσης που προηγήθηκαν της ψήφισης των νόμων (Ν3894/2010, Ν4608/2019);

Ζητήματα προς συζήτηση:

- Πιθανές συζητήσεις με την ηγεσία του Υπουργείου Οικονομίας, την Enterprise Greece, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, άλλους κοινωνικούς εταίρους.

4. Ποια ήταν τα πρόσωπα τα οποία ανέλαβαν τη διατύπωση των θέσεων του ΣΕΤΕ σχετικά με τη νομοθεσία για τις Στρατηγικές Επενδύσεις (Ν3894/2010, Ν4608/2019); Ποια ήταν οι σχέσεις τους με τον ΣΕΤΕ;

5. Εφαρμογή της νομοθεσίας για τις Στρατηγικές Επενδύσεις.

Ζητήματα προς συζήτηση:

- Έχουν δείξει αυξημένο ενδιαφέρον οι επενδυτές του κλάδου του τουρισμού για υπαγωγή τους στους Ν3894 και Ν4608; Ποια είναι η ανατροφοδότηση από την πλευρά των επενδυτών;
- Πώς λειτουργεί ο νόμος σε σχέση με τα συναφή νομοθετήματα; (Ν2687/1953, Αναπτυξιακός)

6. Εν κατακλείδι, κατά την άποψή σας σε ποιο βαθμό η νομοθεσία για τις Στρατηγικές Επενδύσεις επιτυγχάνει την προώθηση των επενδύσεων μεγάλης κλίμακας σε δυναμικούς κλάδους; Είναι απαραίτητη από την πλευρά των επενδυτών τέτοιου τύπου νομοθεσία;



NATIONAL CENTER FOR SOCIAL RESEARCH (EKKE)

SOCIOLOGY OF FDI POLITICS IN GREECE

Project SOCINVEST 3211 supported by the Hellenic Foundation for Research and Innovation (H.F.R.I.) under the “First Call for H.F.R.I. Research Projects to Support Faculty Members and Researchers and Procure High-Value Research Equipment” (Project Number: HFRI-FM17-3211).

Work Package 4 – Deliverable D4.1

FDI politics in Greece: policy-making and social structures of political institutions

Interview guide on the foundation of the Hellenic Corporation of Assets and Participations (HCAP)

Nicos Souliotis, Alex Afouxenidis, Gerasimos Karoulas, Margarita Komninou

11/1/2021

Guide d'entretien sur HCAP

1. Pourriez-vous nous raconter comment vous (et le CIRIEC) vous êtes impliqués aux démarches portant sur HCAP?
2. Quelle était la contribution du CIRIEC au processus?
A discuter:
 - Quelles étaient les thèses du CIRIEC sur les aspects principaux de la loi (concentration de la gestion de la propriété publique dans les mains d'une seule agence, relation de HCAP à la notion de l' « intérêt public » et aux politiques publiques, participation des institutions Européennes à l'administration...)?
 - Quelles sont les ressources du CIRIEC sur lesquelles se sont basées ses propositions ? (entre autres, référence aux modèles d'autres pays? peut-être l'APE-France?)
 - Quelle était la réception des propositions du CIRIEC par ses interlocuteurs Grecs et Européens?
3. Quels étaient les chercheurs du CIRIEC qui ont travaillé sur HCAP? (quelles spécialités scientifiques?)
4. Parmi vos interlocuteurs, quelles étaient, à votre avis, les personnes-clés? Quels étaient les enjeux principaux des négociations entre le gouvernement Grec et les institutions Européennes?
5. A votre avis, la mobilisation d'assistance technique internationale a-t-il joué un rôle significatif dans l'élaboration de la loi sur HCAP?
6. Qu'est-ce qu'apporte, au niveau scientifique et d'expertise, à une institution comme le CIRIEC la participation à de tels processus d'élaboration de politiques publiques?
7. Etant donné votre expérience, quelles sont les spécificités de HCAP par rapport à d'autres cas de politiques sur les entreprises publiques?
8. Est-ce que vous avez suivi le processus d'implémentation de la loi sur HCAP (fondation, choix de cadres, élaboration du premier plan stratégique)?

