

ΞΕΝΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΣΕ ΛΙΓΟΤΕΡΟ ΑΝΑΠΤΥΓΜΕΝΕΣ ΧΩΡΕΣ: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

*Έλενα Καλύβα**

Δεν περνάει μέρα χωρίς να γίνει λόγος για την ανάγκη προσέλκυσης ξένων επενδύσεων που θα βοηθούσαν στην αναπτυξιακή διαδικασία. Το θέμα είναι από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 διαρκώς στις πρώτες γραμμές της επικαιρότητας, τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς. Οι ξένες άμεσες επενδύσεις αποτέλεσαν μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο την κυρίαρχη μορφή μεταφοράς ιδιωτικών κεφαλαίων από τις αναπτυγμένες στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Η αύξησή τους συνδέεται με τις πολιτικές των πολυεθνικών εταιρειών που οδήγησαν στην διεθνοποίηση της παραγωγής τους.

Η Ελλάδα διαθέτει εδώ και σαράντα δύο χρόνια ειδική νομοθεσία προσέλκυσης τέτοιων επενδύσεων, έδωσε δε τόση σημασία στη νομοθεσία, ώστε φαίνεται να είναι η μόνη χώρα στον κόσμο, το σύνταγμα της οποίας προστατεύει με ειδική διάταξη τα κεφάλαια εξωτερικού και μάλιστα συνεχώς από το 1952 και μετά. Παρόμοια διάταξη, αλλά όχι τέτοιας εμβέλειας συναντά κανείς μόνο στο σύνταγμα της Ισλαμικής Δημοκρατίας των Κομορών (1978), χώρας στην οποία τελευταία εκδηλώθηκε το δέκατο όγδοο πραξικόπημα από την ανεξαρτησία της το 1975. Η διαρκής και συνταγματικά κατοχυρωμένη προστασία των ξένων κεφαλαίων δέσμευσε μεν όλες τις κυβερνήσεις στην άσκηση της σχετικής πολιτικής, δεν μπόρεσε όμως να επηρεάσει μόνη της αποφασιστικά ούτε την εισαγωγή και επένδυση των ξένων κεφαλαίων ούτε την ανάπτυξη της χώρας, όπως άλλωστε συνέβη και σε άλλες αντίστοιχες χώρες. Η Ελλάδα παραμένει σήμερα μια από τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ως λιγότερο αναπτυγμένη χώρα βρίσκεται όμως πλησιέστερα προς το επίπεδο ανάπτυξης των ανατολικοευρωπαϊκών και βαλκανικών χωρών, οι οποίες σήμερα προσπαθούν και νομοθετικά να προσελκύσουν ξένα ιδιωτικά κεφάλαια για άμεσες επενδύσεις με στόχο την ανάπτυξη, και προς τις οποίες πράγματι κατευθύνονται τέτοια κεφάλαια. Επί πλέον η Ελλάδα είναι η μόνη βαλκανική χώρα που είναι μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, η Ελλάδα πέρασε δύο ανώμαλες περιόδους (εμφύλιος πόλεμος 1946-1949 και δικτατορία 1967-1974), μπήκε δε σε μια πιο ήρεμη και δημοκρατική περίοδο μόλις προ εικοσαετίας.

* Δ.Ν. Δικηγόρου.

Για όλους τους παραπάνω λόγους είναι ακριβώς η εμπειρία της Ελλάδας, και όχι όποιας άλλης χώρας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που μπορεί όχι μόνο να είναι ενδιαφέρουσα, αλλά να αποβεί και χρήσιμη σε χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.

Μετά τον πόλεμο τα περισσότερα ιδιωτικά κεφάλαια κινήθηκαν μεταξύ των αναπτυγμένων χωρών, μόνο δε το ένα τρίτο περίπου των άμεσων επενδύσεων κατευθύνθηκαν σε λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Οι τελευταίες, οι οποίες έχουν χρόνια έλλειψη κεφαλαίων, συναγωνίζονται να προσελκύσουν τις ξένες άμεσες επενδύσεις, προκειμένου να προωθήσουν την αναπτυξιακή τους διαδικασία. Μέσα συναγωνισμού είναι υπάρχοντα πλεονεκτήματα, όπως μέγεθος αγοράς, φυσικός πλούτος, πολιτική σταθερότητα ή πλεονεκτήματα που μπορούν να αποκτηθούν, όπως καλύτερευση της υποδομής, προσφορά κάπως εκπαιδευμένου εργατικού δυναμικού, η φιλική νομοθεσία (δηλαδή τα λεγόμενα κίνητρα).

Παρά τα νομοθετημένα και εν μέρει συνταγματικά προστατευόμενα κίνητρα για επενδύσεις που διαθέτει η Ελλάδα, δύο είναι οι περίοδοι που είχαμε θεαματικά αυξημένες εισαγωγές κεφαλαίων: η σύνδεση της Ελλάδας με την ΕΟΚ το 1962 και η περίοδος της δικτατορίας το 1967-1974. Η εισροή κεφαλαίων μετά το 1953 συνδέεται επίσης με την υποτίμηση της δραχμής (το 1954) και την επίτευξη κάποιας νομισματικής σταθερότητας, τον προστατευτισμό της αγοράς και το γεγονός ότι η ελληνική οικονομία τη δεκαετία του 1960 παρουσίαζε (όπως και οι άλλες αντίστοιχες χώρες) αύξηση του ΑΕΠ 6%, πράγμα που έκανε τις επενδύσεις κερδοφόρες. Ενδιαφέρον είναι ότι η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ το 1981 δεν σηματοδότησε παρόμοια αύξηση επενδύσεων, πράγμα άλλωστε που είχε προβλεφθεί. Αντίθετα οι επενδύσεις έκτοτε - και μέχρι πρόσφατα - σημείωσαν κάμψη.

Μέχρι το τέλος του 1980 είχαν εισαχθεί στην Ελλάδα περίπου 1,5 δις δολάρια, από τα οποία όμως το 67% κατευθύνθηκε στη βιομηχανία, τον τομέα παραγωγής δηλαδή που προτιμάει διεθνώς το ξένο ιδιωτικό κεφάλαιο, όταν κατευθύνεται στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Το παραπάνω ποσό δεν είναι εντυπωσιακό, ιδιαίτερα αν το συγκρίνει κανείς με τα ποσά που κατευθύνθηκαν στη Λατινική Αμερική. Όμως ακριβώς επειδή το ποσό αυτό κατευθύνθηκε κυρίως στη βιομηχανία και μάλιστα σε τομείς - κλειδιά της, η επιρροή των ξένων επενδύσεων στην ελληνική οικονομία είναι μεγαλύτερη από ότι αφήνει να εννοηθεί το σύνολο των εισροών τους. Οι σημαντικότερες και μεγαλύτερες βιομηχανικές μονάδες στην Ελλάδα έγιναν σχεδόν αποκλειστικά με ξένες επενδύσεις - και τούτο και λόγω των αναπτυξιακών πεποιθήσεων των διαφόρων κυβερνήσεων. Το ξένο κεφάλαιο παίζει λόγω της οικονομικής και τεχνολογικής υπεροχής του και των διεθνών του διασυνδέσεων τον κυρίαρχο ρόλο στην ελληνική οικονομία και καθόρισε όχι μόνο τον τύπο της εκβιομηχάνισης αλλά και τον τύπο της οικονομικής ανάπτυξης. Το ερώτημα που ανακύπτει είναι με ποια αποτελέσματα.

Μέχρι πριν δέκα - δεκαπέντε χρόνια δεν είχε δοθεί διεθνώς μεγάλη προσοχή στην οικονομική ανάλυση της επιρροής των άμεσων επενδύσεων στην ανάπτυξη. Όμως σε έρευνες που έγιναν στο μεταξύ και οι πιο συντηρητικοί οικονομολόγοι καταλήγουν στην άποψη ότι η επιρροή των ξένων επενδύσεων στην αναπτυξιακή

διαδικασία δεν είναι αποκλειστικά θετική.

Για παράδειγμα, σε μια μελέτη που έγινε κατ'εντολή του γερμανικού υπουργείου οικονομικής συνεργασίας, προειδοποιούν οι συγγραφείς ότι δεν ανταποκρίνεται στην αλήθεια ότι κάθε πρόγραμμα ξένης επένδυσης ανταποκρίνεται στις αναπτυξιακές ανάγκες των χωρών υποδοχής, που καλά θα έκαναν να προσέχουν και να ελέγχουν κάθε επενδυτικό πρόγραμμα πριν την πραγματοποίηση του αναφορικά με τις επιρροές του στην καθ'όλου οικονομία της χώρας.

Όμως σε πολλές λιγότερο αναπτυγμένες χώρες - και στην Ελλάδα - πολλές τέτοιες αποφασιστικής σημασίας πληροφορίες είτε είναι εντελώς άγνωστες είτε είναι ελλιπείς και αντιφατικές, πράγμα που επιδρά αρνητικά στις σχετικές κυβερνητικές αποφάσεις.

Για να ξαναέρθουμε πίσω στην ανάγκη ελέγχου κάθε επενδυτικού προγράμματος πριν την πραγματοποίησή του: όσον αφορά την Ελλάδα ελέγχθηκαν (όχι πριν αλλά μετά την πραγματοποίησή τους) τρεις μεγάλες επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν στη δεκαετία του 1960 με ξένα κεφάλαια. Μια ανάλυση ωφέλειας - κόστους έδειξε το 1971 ότι από τις τρεις επενδύσεις (Αλουμίνιο της Ελλάδας, Esso Pappas, Ελληνικά Ναυπηγεία) οι δύο πρώτες επιβάρυναν την ελληνική οικονομία περισσότερο από ότι την ωφέλησαν. Σημειώνεται ότι το 1967 οι δύο αυτές επενδύσεις μαζί αντιπροσώπευαν τα δύο τρίτα των ξένων επενδύσεων στην Ελλάδα. Μόνον η τρίτη επένδυση (Ναυπηγεία) αποδείχθηκε επωφελής, γιατί η δημιουργούμενη απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού εξισορροπούσε την κοινωνική επιβάρυνση από την προνομιακή χρηματοδότηση από ελληνικές τράπεζες.

Αρκετές φορές αναφέρθηκε μέχρι τώρα ότι οι ελληνικές εμπειρίες δεν έχουν μοναδικότητα. Γίνεται πλέον ευρέως δεκτό ότι οι ξένες άμεσες επενδύσεις στην καλύτερη περίπτωση μπορούν να παίξουν ένα δευτερεύοντα ρόλο στην ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών, στην χειρότερη όμως περίπτωση μπορούν να την εμποδίσουν. Η επιρροή των επενδύσεων στις χώρες υποδοχής εξαρτάται και από τις ειδικές συνθήκες και προϋποθέσεις των χωρών αυτών. Εδώ ανήκει και η κυβερνητική πολιτική έναντι των επενδύσεων, που θα πρέπει να εναρμονίζεται με τις εκάστοτε ανάγκες της οικονομίας της χώρας υποδοχής.

Για να ξαναγυρίσουμε στα κίνητρα: η φιλική προς το ξένο κεφάλαιο νομοθεσία δεν αποτελεί παρά ένα από τα πολλά συστατικά του λεγόμενου επενδυτικού κλίματος σε μια χώρα. Πληροφορεί τον επενδυτή τι περίπου συμπεριφορά τον περιμένει. Η ύπαρξη τέτοιας νομοθεσίας εκφράζει βέβαια μια θετική προδιάθεση απέναντι στο ξένο κεφάλαιο, δεν επηρεάζει όμως ούτε το αν θα γίνει η επένδυση, ούτε το ύψος της ούτε που θα γίνει. Οι ξένοι επενδυτές φθάνουν να ενδιαφερθούν για τη σχετική νομοθεσία όταν ήδη, βάσει άλλων κριτηρίων (κυρίως βάσει του μεγέθους της αγοράς και της πολιτικής σταθερότητας) τείνουν να αποφασίσουν σε ποια χώρα θα γίνει η επένδυση. Τα κίνητρα δεν παίζουν συνήθως κανένα σημαντικό ρόλο στον προγραμματισμό και τους υπολογισμούς του επενδυτή, είναι απλά ένα ευχάριστο επιπλέον.

Εκείνο που κυρίως ενδιαφέρει τον ξένο επενδυτή είναι η δυνατότητα επαναπατρισμού των κεφαλαίων του και εξαγωγής των τόκων και κερδών. Ο προστατευτισμός της αγοράς έπαιξε στο παρελθόν επίσης ρόλο. Αντίθετα, οι φοροαπαλλαγές απλά επιβαρύνουν την οικονομία της χώρας που τις θεσπίζει, ενώ είναι το λιγότερο ελκυστικό κίνητρο για τον ξένο επενδυτή, που όντας συνήθως πολυεθνική, κινείται βάσει υπολογισμών που αφορούν τις σχέσεις μητρικής - θυγατρικής. Τέλος τα κίνητρα που μειώνουν το κόστος της επένδυσης (επιδοτήσεις π.χ.) παίζουν πολύ μικρό ρόλο.

Για την Ελλάδα έχει ειπωθεί ότι και χωρίς πρόσθετα - ακόμη και με λιγότερα! - κίνητρα θα μπορούσε να γίνει ελκυστικότερη, αν μπορούσε να μειώσει τη γραφειοκρατία, η οποία όμως γενικά στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες είναι βαριάς μορφής και παίζει ανασταλτικό ρόλο.

Συνοψίζοντας: Οι ξένες επενδύσεις δεν είναι πανάκεια για την οικονομία. Δεν γίνονται για να αναπτυχθεί μια ξένη οικονομία, αλλά για να μεγιστοποιήσει το κέρδος του ο επενδυτής. Για να επιδράσουν κάπως θετικά οι ξένες επενδύσεις χρειάζεται κατάλληλη, μελετημένη και σταθερή πολιτική της χώρας υποδοχής, που θα προσπαθήσει να εκμεταλλευτεί προς όφελός της τα όποια εν δυνάμει «συν» από την παρουσία του ξένου κεφαλαίου. Λιγότερα κίνητρα που δεν αλλάζουν με κάθε κυβέρνηση θα ήταν αποτελεσματικότερα. Αυτό όμως συναρτάται με το όλο θέμα της πολιτικής και οικονομικής σταθερότητας που ταλανίζει τόσο την Ελλάδα όσο και άλλες αντίστοιχες χώρες.