

ΤΟ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μία σύντομη ιστορική αναδρομή στο νομικό πλαίσιο της αναπτυξιακής προσπάθειας όλων των μεταπολεμικών κυβερνήσεων έχει υποχρεωτικά σαν αφετηρία το Σύνταγμα του 1952 που στο άρθρο 112 ορίζει ότι: «νόμος εφ' άπαξ εκδιδόμενος θέλει ρυθμίσει την προστασία των εκ της αλλοδαπής εισαγόμενων προς τοποθέτησιν στη χώρα κεφαλαίων».

Σε εκτέλεση της συνταγματικής αυτής επιταγής εξεδόθη το ν.δ. 2687/1953 που ερμηνεύθηκε αυθεντικά από τα ν.δ. 2928/54 και 4256/1962.

Τα συντάγματα του 1975 και 2001 διατήρησαν με το άρθρο 107 παρ.1 την αυξημένη τυπική ισχύ των νομοθετικών ρυθμίσεων που έγιναν με βάση την ανωτέρω διάταξη του συντάγματος του 1952 και μάλιστα την επεξεργάζονταν ώστε να συμπεριλάβει και ορισμένες διατάξεις του Ν.27/1975 σχετικά με τις ναυτιλιακές επιχειρήσεις.

Κάθε έγκριση υπαγωγής επένδυσης στο ανωτέρω νομοθετικό καθεστώς διέπεται από την Συνταγματική επιταγή για εφ' άπαξ θεσμοθέτηση του σχετικού κανονιστικού πλαισίου αναφέροντας ότι: «η (...) χορηγούμενη έγκριση ούσα **ανέκκλητος ως προς τους όρους** υφ'ούς εκάστοτε παρέχεται, αποτελεί και **την εγγύησιν του Ελληνικού Κράτους** έναντι του εισάγοντος κεφάλαια εξωτερικού ότι ταύτα **υπόκεινται εφ'εξής αμεταβλήτως** εις το υπό του παρόντος Νομοθετικού Διατάγματος καθεστώς».

Τι άλλο χρειαζόταν αλήθεια να προσφερθεί στους ενδιαφερόμενους επενδυτές, πέραν της εγγύησης ότι οι οικονομικές παράμετροι που έλαβε υπ' όψιν του ο επενδυτής για να επενδύσει στη χώρα δεν θα μεταβληθούν μονομερώς και ότι έχουν συνταγματική προστασία.

Κατά το χρόνο ένταξης στην Ε.Ε. το ν.δ. διατηρήθηκε σε ισχύ προστατεύοντας έτσι τις υπαχθείσες σε αυτό επενδύσεις. Ακόμη και σήμερα που λόγω της συμμετοχής μας στην Ευρωζώνη δεν υφίστανται συναλλαγματικοί περιορισμοί, το διάταγμα δεν έχει καταργηθεί. Επενδύσεις όπως του Καζίνο Θεσσαλονίκης, του Αεροδρομίου Σπάτων, της Πετρόλα Ανδρεάδης, και κατά κάποιο τρόπο των ΕΛΠΕ, έχουν υπαχθεί σ' αυτό.

Μεταπολιτευτικά οι μεγάλες επενδύσεις έγιναν με εξειδικευμένες νομοθετικές ρυθμίσεις, δηλαδή με την κύρωση δια νόμου των σχετικών συμβάσεων με το Δημόσιο ή με την ψήφιση ειδικού νόμου πλαισίου για συγκεκριμένες επενδύσεις.

Η θεσμοθέτηση αναπτυξιακών κινήτρων γνώρισε μεγάλη άνθηση τις δεκαετίες του 80, 90 και 2000. Ωστόσο, μελέτη του IOBE σχετικά με τα αποθέματα εισροών Ξένων Άμεσων Επενδύσεων για την περίοδο 1980-2002 αναφέρει σαν μέσο όρο αύξησης των εισροών Ξένων Αμέσων Επενδύσεων στις μεν χώρες της ΕΕ 1107%, εις δε την Ελλάδα **166%** μόνον. Το εντυπωσιακό είναι ότι γειτονικές οικονομίες με την Ελλάδα, οι οποίες σήμερα πλήττονται εξ ίσου από την κρίση όπως η Πορτογαλία και η Ισπανία, κατέγραψαν αύξηση αποθεμάτων Ξένων Άμεσων Επενδύσεων **1100%** και **4126%** (!) αντίστοιχα.

Θα επιχειρήσω μία σύντομη ιστορική αναδρομή διακρίνοντας τα κίνητρα σε 5 διαφορετικές κατηγορίες που αφορούν: τη χρηματοδότηση, τις αποκρατικοποιήσεις, τη χρήση νέων νομικών εργαλείων, την απλοποίηση διαδικασιών και τη φορολόγηση.

I. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ

Το 1978 εισήχθη ο πρώτος νόμος για την ενίσχυση της χρηματοδότησης επενδυτικών σχεδίων με δάνεια από το Δημόσιο με ευνοϊκούς όρους, ενώ από το 1981 μέχρι και σήμερα συναντάμε το μοντέλο των επιχορηγήσεων με επιδοτήσεις επενδυτικών σχεδίων επί τη βάση κριτηρίων που λαμβάνουν υπ' όψιν τη γεωγραφική περιοχή, τον επιχειρηματικό τομέα δραστηριοποίησης, τη συγκεκριμένη επενδυτική πρόταση και άλλα.

Πολλές από τις επιδοτήσεις αυτές κατέληξαν να είναι εργαλεία ασκήσεως κομματικής πολιτικής και συνεισέφεραν πολύ λιγότερα του αναμενομένου στην αναπτυξιακή προσπάθεια.

Παράλληλα όμως με το μηχανισμό των επιχορηγήσεων, υιοθετούνται και άλλα μέτρα στήριξης της χρηματοδότησης των επενδύσεων με εγγύηση του Δημοσίου ή με χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

Στην ίδια βάση με κάποιες βελτιώσεις τέθηκαν σε ισχύ οι αναπτυξιακοί νόμοι του 1998, 2004, και 2011 στους οποίους υπήχθησαν διάφορων μεγεθών επενδυτικά σχέδια καθώς και μεγάλα έργα υποδομής.

II. ΑΠΟΚΡΑΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ

Μετά τις κρατικοποιήσεις της δεκαετίας του 80 και τον κρατικό έλεγχο εταιρειών μέσω του Οργανισμού Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων, το 1990 μεταστρέφεται το κλίμα του κρατικού παρεμβατισμού και με το Ν.**1914/90** προβλέπεται για πρώτη φορά η δυνατότητα του Ελληνικού Δημοσίου να διαθέτει σε ιδιώτες επενδυτές τη συμμετοχή του σε εταιρείες. Αμέσως μετά ψηφίζεται ο Ν.**2000/1991** που συνιστά το πρώτο ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τις αποκρατικοποιήσεις.

Σύμφωνα με τον Ν.**2000/1991** αποκρατικοποίηση δεν θεωρείται μόνο η διάθεση των συμμετοχών του δημοσίου αλλά και η αξιοποίηση και διάθεση διαφόρων κατηγοριών περιουσιακών στοιχείων του κράτους, όπως ακριβώς προβλέπει μετά από 20 ολόκληρα χρόνια ο Ν.**3986/2011** με τον οποίο ιδρύθηκε το ΤΑΙΠΕΔ.

Πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά την δεκαετία που αρχίζει το 1991 έγιναν οι μεγαλύτερες μέχρι σήμερα αποκρατικοποιήσεις της χώρας: ΟΤΕ, ΔΕΗ, ΕΛΠΕ, ΟΠΑΠ.

Ο Ν.**3049/2002** επαναπροσδιόρισε την έννοια της αποκρατικοποίησης περιορίζοντας το περιεχόμενό της και προβλέποντας ειδικά δικαιώματα του Δημοσίου σε κρίσιμες για την οικονομία επιχειρήσεις. Όμως η ελάχιστη ειδική ή υποχρεωτική συμμετοχή του Δημοσίου που εξακολουθούσε να υφίσταται και ενδεχομένως αποτελούσε τροχοπέδη, καταργήθηκε μόνον τον Σεπτέμβριο 2012 με τον Ν.**4092**.

Το σύστημα αποκρατικοποίησης που εισήγαγε ο Ν.**3986/2011** τόσο ως προς το νομικό status quo του ΤΑΙΠΕΔ όσο και ως προς τα νομικά βοηθήματα που του έχουν παραχωρηθεί παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον γιατί ο νόμος δημιούργησε το ΤΑΙΠΕΔ για να λειτουργήσει ως «**καταλύτης**» στις διαδικασίες αποκρατικοποίησης.

III. ΝΕΑ ΝΟΜΙΚΑ ΕΡΓΑΛΕΙΑ

(α) Δικαίωμα Επιφανείας

Ο Ν.**3986/2011** εισήγαγε ένα ακόμη εμπράγματο δικαίωμα, αυτό της επιφανείας. Το δικαίωμα αυτό, που δεν είναι άγνωστο υπήρχε στη νομοθεσία μας προ της θέσεως εν ισχύ του Αστικού μας Κώδικα (1946) και αποτελεί την εξαίρεση στο θεμελιώδη κανόνα του εμπραγμάτου δικαίου ότι το κτίσμα καθίσταται συστατικό του εδάφους επί του οποίου δομείται.

Το δικαίωμα επιφανείας προβλέπεται μόνο για τα δημόσια κτήματα, επιτρέποντας στο μεν Δημόσιο να παραμένει κύριος του εδάφους, στο δε επενδυτή να καθίσταται κύριος των κτισμάτων για όσο χρόνο του έχει παραχωρηθεί το δικαίωμα επιφανείας. Μετά τη λήξη της επιφανείας, τα κτίσματα περιέρχονται στον κύριο του εδάφους, δηλαδή στο Δημόσιο ενώ του παρέχεται ακόμη η δυνατότητα να τιτλοποιήσει απαιτήσεις από εδαφονόμια (αντάλλαγμα για παραχώρησης επιφανείας) καθώς και η

δυνατότητα ο επιφανειούχος κατά προτεραιότητα να αποκτήσει το δημόσιο κτήμα επί του οποίου βρίσκεται το κτίσμα.

(β) *Ιδιωτική Κεφαλαιουχική Εταιρεία*

Με τον Ν.4072/2012 δημιουργήθηκε μία νέα εταιρική μορφή η Ιδιωτική Κεφαλαιουχική Εταιρεία, η λεγόμενη εταιρεία του ενός Ευρώ. Η εταιρεία μοιάζει σε αρκετά σημεία με την ΕΠΕ και ενδεχομένως δημιουργήθηκε για να ενισχύσει την εγχώρια επιχειρηματικότητα παρά για να προσελκύσει ξένες επενδύσεις ενώ οι πρακτικές προεκτάσεις των κανόνων που τη διέπουν δεν έχουν ακόμη δοκιμαστεί.

(γ) *Σύμπραξη Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα*

Προ δέκα περίπου ετών θεσμοθετήθηκε η νομοθεσία ΣΔΙΤ η οποία ήταν ήδη γνωστή σε άλλα δίκαια και εφαρμόσθηκε στην Ευρώπη με πολλή επιτυχία σε μεγάλα έργα.

Ο σχετικός νόμος (Ν.3389/2005) ψηφίστηκε με την ελπίδα ότι θα εφαρμοζόταν στην εκτέλεση πολλών έργων γιατί το σχήμα αυτό μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην κατασκευή έργων υποδομής, ανεξάρτητα του εάν η εκμετάλλευσή τους αποφέρει ή όχι έσοδα.

Παρά τις εξαγγελίες του 2005 και του 2006 για πολύ μεγάλο αριθμό έργων, το πρώτο έργο που εκτελείται με ΣΔΙΤ – δεν ξέρω καν αν έχει τελειώσει – είναι ένα σύνολο Πυροσβεστικών Σταθμών που χρηματοδοτήθηκε από μία ελληνική τράπεζα και την ΕΤΕπ.

Ο θεσμός έχει επανέλθει στο νομικό και επιχειρηματικό προσκήνιο το τελευταίο διάστημα και το ΥΠΙΑΝ έχει προαναγγείλει για το 2013 τη δημοπράτηση πληθώρας έργων προς υλοποίηση μέσω ΣΔΙΤ.

IV. ΑΠΛΟΠΟΙΗΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

Με μία πρόσφατη ομάδα αναπτυξιακών νομοθετημάτων επιχειρείται η απλοποίηση διαδικασιών προς διευκόλυνση των επενδυτών. Οι δύο πλέον χαρακτηριστικές προσπάθειες που νομοθετήθηκαν το 2010 αφορούν:

(α) *Η Σύσταση και Καταχώριση Εταιρειών*

Απλοποιήθηκε η διαδικασία σύστασης των εταιρειών προκειμένου ο ενδιαφερόμενος να ιδρύσει εταιρεία εμφανιζόμενος ενώπιον ενός μόνον

φορέα, ο οποίος θα αναλαμβάνει την περαιτέρω διεκπεραίωση της διαδικασίας.

Ο συνδυασμός της θέσπισης του Γενικού Εμπορικού Μητρώου με τη νομοθέτηση των **Υπηρεσιών Μιας Στάσης** για τη σύσταση εταιρειών, εισάγουν ένα νέο κεφάλαιο στην εταιρική νομοθεσία.

Οι παραπάνω προσπάθειες υποστηρίζονται και από επιβοηθητικές πρωτοβουλίες του Υπουργείου Ανάπτυξης όπως είναι ο ισότοπος Start-up Greece. Gr

Και

(β) Fast Track

Ο Ν.3894/2010, γνωστός ως ο νόμος για το fast track, δηλαδή για ταχεία αδειοδότηση και έναρξη υλοποίησης στρατηγικών επενδύσεων, εισήχθη προκειμένου να απεμπλέξει τις επενδύσεις εκείνες που κρίνονται σημαντικές για την οικονομία από παθογένειες της ελληνικής διοίκησης.

Για να πετύχει όμως ο παραπάνω σκοπός θα πρέπει οι εγκρίσεις της Διυπουργικής Επιτροπής Στρατηγικών Επενδύσεων να μην καθυστερούν και η **Invest in Greece** να έχει όλες τις αρμοδιότητες και όλα τα μέσα που απαιτούνται για να επιτευχθεί η ταχεία συνολική αδειοδότηση.

Μέχρι στιγμής 11 επενδυτικά σχέδια έχουν υπαχθεί στις fast track διαδικασίες, με συνολικό προϋπολογισμό 7 δισεκατομμύρια ευρώ. Παρά ταύτα, εδώ και ενάμιση χρόνο δεν φαίνεται να έχει εκκινήσει κάποια διαδικασία κατασκευής.

V. ΦΟΡΟΛΟΓΗΣΗ

Το υπ' αριθμόν ένα πρόβλημα με τη φορολογία των επενδύσεων στην Ελλάδα είναι η συνεχής μεταβολές της που δημιουργούν τεράστια ανασφάλεια στον επενδυτή για την προοπτική της επένδυσής του.

Το πρόβλημα αυτό ήταν γνωστό ήδη στον συνταγματικό νομοθέτη το 1952 που επιχείρησε να δώσει λύση χωρίς όμως δυστυχώς η λύση αυτή να καταστεί πάγια ακολουθούμενη αρχή.

-----*

Αυτά λοιπόν ως προς τα είδη των θεσμοθετημένων κινήτρων.

Σήμερα όμως, τα στοιχεία που λαμβάνονται υπ' όψιν για να χαρακτηριστεί μια χώρα ελκυστική για επενδύσεις είναι πολλά.

Σύμφωνα με την αξιολόγηση της Παγκόσμιας Τράπεζας, ο «Δείκτης Ευκολίας του Επιχειρείν» διαμορφώνεται από **10 (!)** παραμέτρους:

- (1) **Σύσταση εταιρειών** (κόστος και χρόνος)
- (2) Έκδοση **αδειών** (κόστος και χρόνος)
- (3) Πρόσβαση σε **ηλεκτροδότηση**
- (4) **Ιδιοκτησιακό καθεστώς ακινήτων**

- (5) Πρόσβαση σε **χρηματοδότηση** –δικαιώματα δανειστών και δανειοληπτών
- (6) **Προστασία μετόχων και** ευθύνη μελών ΔΣ
- (7) **Φορολογία**, αξίζει να αναφερθεί στο σημείο αυτό, ότι –μεταξύ άλλων- λαμβάνεται υπ’ όψιν το σύνολο των ωρών κατ’ έτος που απαιτούνται για την προετοιμασία υποβολής φορολογικής δήλωσης
- (8) **Απαιτούμενη διαδικασία για την εξαγωγή προϊόντων**
- (9) **Αποτελεσματικότητα της απονεμόμενης δικαιοσύνης**
- (10) Διαδικασίες λύσης και **εκκαθάρισης/πτώχευσης**.

Στις παραπάνω παραμέτρους θα προσέθετα τους όρους παροχής εργασίας .

Συμπερασματικά, δεν αρκεί ένας νόμος «σημαία» για την προσέλκυση των επενδυτών. Χρειάζεται να λειτουργήσει ολόκληρο το κράτος υπό καθεστώς υγιούς αναπτυξιακά περιβάλλοντος.

Δεν αρκεί δηλαδή να συζητούμε για το κατά πόσο ο τελευταίος αναπτυξιακός νόμος κινείται προς την σωστή κατεύθυνση ή για το πώς δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό οι ελληνικοί φορείς προσέλκυσης επενδυτών. Υπάρχει πληθώρα νομικών δομών και επενδυτικών σχημάτων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την οργάνωση και εγκατάσταση μιας επιχειρηματικής δραστηριότητας στην Ελλάδα.

Εντός του 2012 η νομοθετική δραστηριότητα ήταν καταγιστική. Ψηφίστηκαν **67 (!) νόμοι και 28 ΠΝΠ**, γεγονός που αποδεικνύει ότι υπό την πίεση των μνημονιακών δεσμεύσεων και των «prior actions» που κατά καιρούς μας ζητούνται, καθημερινά αλλάζουμε ριζικά όλα τα νομικά αντικείμενα.

Η πρακτική αυτή δεν οδηγεί στη λύση των προβλημάτων και πολύ φοβάμαι ότι περιπλέκει τα πράγματα.

Προσεγγίζοντας τη μνημονιακή πραγματικότητα ως μία ευκαιρία της χώρας να κάνει τις διαρθρωτικές αλλαγές που δεν είχαν γίνει εδώ και χρόνια, επισημαίνεται η ανάγκη τα νέα μέτρα να μην αντιμετωπίζονται σαν ένα «τικ» στη λίστα με τις αναγκαίες ενέργειες για την εκταμίευση της εκάστοτε επόμενης δόσης.

Θα πρέπει η πολιτική ηγεσία να έχει την ουσιαστική βούληση όχι μόνον να θεσμοθετεί μέτρα αλλά να τα εφαρμόζει μέχρι τέλους και να διοχετεύσει και να επιβάλει αυτήν την αποφασιστικότητα στα κατώτερα στρώματα της διοίκησης που φέρουν το βάρος της υλοποίησής τους.

Θα πρέπει να παρασχεθεί στον κρατικό μηχανισμό η πραγματική δυνατότητα να εργαστεί ουσιαστικά προς αυτήν την κατεύθυνση, απαλλασσόμενος από την τροχοπέδη της γραφειοκρατίας.

Το ζητούμενο δεν είναι να εκμηδενιστεί ο χρόνος που χρειάζεται η διοίκηση να επεξεργαστεί τα, συνήθως, περίπλοκα θέματα που άπτονται των διαφόρων επενδυτικών έργων, αλλά να της παρασχεθούν τα μέσα ώστε να αντλεί άμεσα τις αναγκαίες για το έργο της πληροφορίες που αφορούν τον ενδιαφερόμενο ιδιώτη, τις συναρμόδιες υπηρεσίες και το ισχύον νομικό πλαίσιο και να αντιμετωπίζει αποτελεσματικά τα ό,ποια προβλήματα ανακύπτουν, μέσω της μηχανοργάνωσης και – κυρίως – της διασύνδεσης των σχετικών φορέων και πληροφοριών.

Τέλος, η διοίκηση που θα έχει τη βούληση και τα μέσα να παρέχει δημόσια υπηρεσία με ταχύτητα και ποιότητα, θα πρέπει να αντιμετωπίζει τον υποψήφιο επενδυτή, χωρίς επιφυλάξεις και δυσπιστία, ως σύμμαχο και συνεργάτη στην προσπάθεια της χώρας για υγιή ανάπτυξη.

Αθήνα, 24 Ιανουαρίου 2012