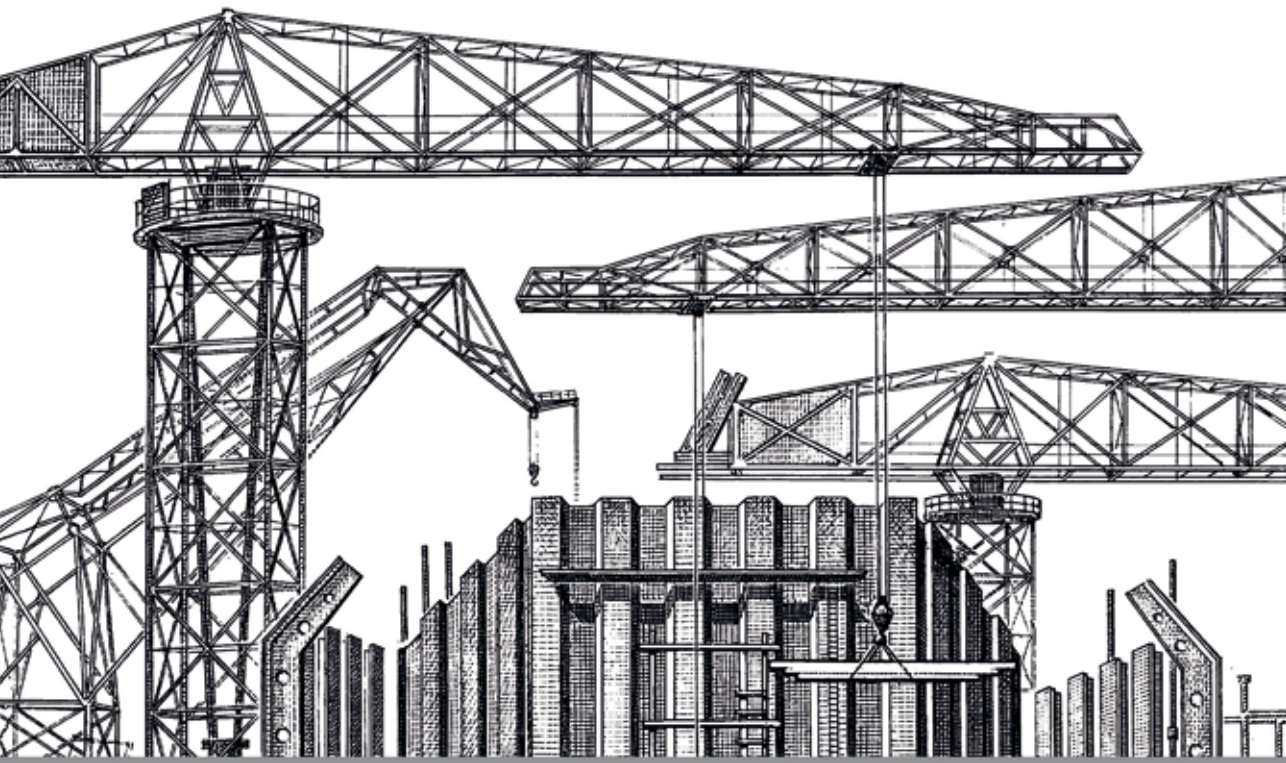
ΧΡΥΣΑΦΗΣ Ι. ΙΟΡΔΑΝΟΓΛΟΥ

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΜΕΤΑ ΤΟ 1950

ΤΟΜΟΣ Α

ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1950-1973: ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΚΡΑΤΙΚΟΣ ΠΑΡΕΜΒΑΤΙΣΜΟΣ



ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ

ΚΕΝΤΡΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ
ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ

Χρυσάφης Ι. Ιορδάνογλου

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΜΕΤΑ ΤΟ 1950

ΤΟΜΟΣ Α

Περίοδος 1950-1973:
Ανάπτυξη, νομισματική σταθερότητα
και κρατικός παρεμβατισμός

Χρυσάφης Ι. Ιορδάνογλου

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΜΕΤΑ ΤΟ 1950

ΤΟΜΟΣ Α

Περίοδος 1950-1973: Ανάπτυξη, νομισματική σταθερότητα και κρατικός παρεμβατισμός

ΚΕΝΤΡΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ, ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ

Η ελληνική οικονομία μετά το 1950
Τόμος Α. Περίοδος 1950-1973: Ανάπτυξη, νομισματική σταθερότητα και κρατικός παρεμβατισμός

Γλωσσική επιμέλεια: Χριστίνα Λιναρδάκη, Ευτυχία Παναγιώτου
Γραφιστικός σχεδιασμός: Έφη Παναγιωτίδη, Νίκος Δουγέκος
Μοντάζ, εκτύπωση και βιβλιοδεσία: Ίδρυμα Εκτύπωσης Τραπεζογραμματίων και Αξιών της Τράπεζας της Ελλάδος

ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ
Κέντρο Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης
Ελ. Βενιζέλου 21, 102 50 Αθήνα
Τηλ.: 210 320 3562

ISBN (SET): 978-618-5536-01-5 (print)
ISBN τ. Α: 978-618-5536-00-8 (print)
ISBN (SET): 978-618-5536-46-6 (online)
ISBN τ. Α: 978-618-5536-47-3 (online)
https://doi.org/10.52903/ccrd.h1.2020

1η έκδοση, Οκτώβριος 2020
1η ανατύπωση, Ιανουάριος 2021

© Οκτώβριος 2020 – ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ

ΤΡΑΠΕΖΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ
ΕΥΡΩΣΥΣΤΗΜΑ

ΚΕΝΤΡΟ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ
ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ

Στον μπαμπά Ιπποκράτη
In memoriam

J’adore le passé. C’est tellement plus reposant que le présent
et tellement plus sûr que l’avenir

(Λατρεύω το παρελθόν. Είναι τόσο πιο ξεκούραστο από το παρόν
και τόσο πιο σίγουρο από το μέλλον)

Από την ταινία του Max Ophüls, *La Ronde* (1950)

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω τους φίλους Κώστα Κωστή, Θανάση Στένγκο και Γιάννη Βούλγαρη, που διάβασαν αποσπάσματα του βιβλίου και μου έδωσαν πολύτιμες συμβουλές. Επίσης, ευχαριστώ την Τράπεζα της Ελλάδος και τον Διοικητή της Γιάννη Στουρνάρα, καθώς και τον Διευθυντή του Κέντρου Πολιτισμού, Έρευνας και Τεκμηρίωσης Παναγιώτη Παναγάκη, για την υποστήριξή τους σε αυτό το εκδοτικό εγχείρημα. Προφανώς, οι σκέψεις που περιέχονται στον τόμο αυτόν δεν απηχούν υποχρεωτικά τις απόψεις της Τράπεζας της Ελλάδος.

Για την υποδειγματική γλωσσική επιμέλεια του κειμένου ευχαριστώ τις Χριστίνα Λιναρδάκη και Ευτυχία Παναγιώτου. Ευχαριστώ επίσης την Ευστρατία Παναγιωτίδη και τον Νίκο Δουγέκο, που εξασφάλισαν ένα άρτιο γραφιστικό αποτέλεσμα.

Πάνω από όλα, θέλω να ευχαριστήσω τον φίλο Ανδρέα Κακριδή, που συνέβαλε στην επιμέλεια του τόμου, διάβασε και την τελευταία λέξη του κειμένου και έκανε πολλές χρησιμότατες παρατηρήσεις. Το τελικό αποτέλεσμα θα ήταν φτωχότερο χωρίς αυτές.

Προφανώς, η ευθύνη για τα λάθη που απομένουν είναι μόνο δικιά μου.

Περιεχόμενα

Ευρετήριο πινάκων/διαγραμμάτων xxi
Συντομογραφίες xxvii

Γενική εισαγωγή xxix
1. Αρχικές εξηγήσεις xxxi
2. Το σημείο αφετηρίας: οι αναπτυξιακές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας xxxv
3. Καθεστώτα οικονομικής πολιτικής xl
   1953-1973: Το καθεστώς της σταθερής ισοτιμίας δραχμής-δολαρίου xli
   1974-1990: Το καθεστώς ταχείας διολίσθησης της δραχμής xliii
   1990-2000: Το καθεστώς της «σκληρής» δραχμής xlv
   2000-2009: Το καθεστώς του ευρώ xlvi
   Τα Μνημόνια με έμφαση στο πρώτο Μνημόνιο xlix
4. Τα σημεία καμπής – η μετάβαση από το ένα καθεστώς στο άλλο liv
   1952-1953: Η αποκρυστάλλωση του καθεστώτος σταθερής ισοτιμίας δραχμής-δολαρίου liv
   1974: Το σημείο καμπής που οδήγησε στο καθεστώς της ταχείας διολίσθησης της δραχμής lv
   1990: Στροφή στη δημοσιονομική πολιτική και η πολιτική της «σκληρής δραχμής» lvii
   2000: Η επιλογή του ευρώ lviii
   Μάιος 2010: Η αποδοχή του πρώτου Μνημονίου lix
   Συμπερασματική παρατήρηση lx
5. Η αντιπαραβολή επιδόσεων και καθεστώτων πολιτικής lxi
6. Οι αναπτυξιακές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας υπό το φως των διεθνών συγκρίσεων lxvi
   1953-1973: Η φάση της ταχείας ελληνικής ανάπτυξης και η «χρυσή» εποχή του δυτικού καπιταλισμού lxvi
   1974-1980: Η επιβράδυνση της ελληνικής ανάπτυξης ιδωμένη στο διεθνές της πλαίσιο lxxi

1981-1994: Στασιμότητα και απόκλιση από τον διεθνή περίγυρο lxxiii
1995-2007: Η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας ιδωμένη στο διεθνές της πλαίσιο lxxvii
Η κρίση του 2008-2017, διεθνείς συγκρίσεις lxxx
Οικονομική πολιτική, συσχετισμοί ισχύος, ιστορία και περιστάσεις lxxxi

ΤΟΜΟΣ Α
Περίοδος 1950-1973:
Ανάπτυξη, νομισματική σταθερότητα και κρατικός παρεμβατισμός

ΜΕΡΟΣ Α
Εξιστόρηση

Η βασική εικόνα της περιόδου 1950-1973 4

Κεφάλαιο 1. Η κατάσταση της οικονομίας την επαύριον της λήξης του εμφύλιου πολέμου 9
1.1. Τα κληροδοτήματα της κατοχικής και μετακατοχικής περιόδου 9
1.2. Η κατάσταση της οικονομίας την τριετία 1949-1951 14
1.3. Το μέγεθος και η σημασία της ξένης βοήθειας 21

Κεφάλαιο 2. 1952-1953. Μια κρίσιμη διετία 27
2.1. Σταθεροποίηση και ανάπτυξη: Οι όροι του προβλήματος 27
2.2. Στην κόψη του ξυραφιού, πράξη πρώτη: 1951-1952, περικοπή της βοήθειας και σταθεροποίηση 32
2.3. Στην κόψη του ξυραφιού, πράξη δεύτερη: Η υποτίμηση του 1953 34
2.4. 1953-1956: Τα μεθεόρτια της υποτίμησης 38

Κεφάλαιο 3. A "star" is born. Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973 43
3.1. Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973: Μια επισκόπηση 43
3.2. Η αποσαφήνιση των στόχων 49

Κεφάλαιο 4. Οι κανόνες του παιχνιδιού 57
4.1. Το νομισματικό καθεστώς: Σταθερή ισοτιμία και συναλλαγματικοί περιορισμοί 57
4.2. Δημοσιονομική πειθαρχία 61
4.3. Μισθοί, παραγωγικότητα και ο ρόλος του κράτους 70
4.3.1. Η γενική κατεύθυνση της πολιτικής για τους μισθούς και τα μέσα επιβολής της 70
4.3.2. Η εισοδηματική πολιτική στην πράξη 75
4.4. Ο έλεγχος της πίστεως 78
4.4.1. Δομή του χρηματοπιστωτικού συστήματος 78

4.4.2. Τα χαρακτηριστικά του χρηματοπιστωτικού συστήματος της περιόδου 1953-1973 81
4.4.3. Η εσωτερική λογική του συστήματος 84
4.4.4. Επιδόσεις: Εισροές στο τραπεζικό σύστημα και διάθεση των πόρων 86
4.5. Δικαιώματα της ιδιοκτησίας και σφαίρες επιρροής 87
4.6. Προστατευτισμός, αλλά και σύνδεση με την ΕΟΚ 89

Κεφάλαιο 5. Διαφορές έμφασης 95
5.1. Διακυβέρνηση της ΕΡΕ: 1955-1963 95
5.1.1. Οι προκλήσεις από το οικονομικό περιβάλλον 95
5.1.2. Η οικονομική πολιτική της ΕΡΕ 105
5.1.3. Οι επιδόσεις της οικονομίας, 1955-1963: Τα βασικά μεγέθη 119
5.2. Ένωση Κέντρου και κεντρογενείς κυβερνήσεις: 1963-1966 121
5.2.1. Οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον 121
5.2.2. Η οικονομική πολιτική της ΕΚ και των κεντρογενών κυβερνήσεων 124
5.2.3. Οι επιδόσεις της οικονομίας, 1964-1966: Τα βασικά μεγέθη 140
5.3. Δικτατορία: 1967-1973 143
5.3.1. Οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον 143
5.3.2. Η οικονομική πολιτική της δικτατορίας 149
5.3.3. Οι επιδόσεις της οικονομίας, 1967-1973: Τα βασικά μεγέθη 169

ΜΕΡΟΣ Β
Οι επιδόσεις και τα βασικά μεγέθη της οικονομίας την περίοδο 1953-1973

Κεφάλαιο 6. Τα βασικά μεγέθη της οικονομίας 177

6.1. ΑΕΠ και κατά κεφαλήν ΑΕΠ 177
6.2. Διανομή του εισοδήματος, ανισότητα και φτώχεια 180
6.3. Οι κινητήρες της ανάπτυξης 183
6.4. Επενδύσεις 188
6.5. Παραγωγικότητα της εργασίας 191
6.6. Ημερομίσθια και μισθοί 193
6.7. Κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος και παραγωγικότητα 200
6.8. Ιδιωτική κατανάλωση 204
6.9. Εθνική αποταμίευση και η χρηματοδότηση των επενδύσεων 205
6.10. Εξωτερικές συναλλαγές 207
6.11. Ανεργία, απασχόληση και εργατικό δυναμικό 213
6.12. Εξωτερική μετανάστευση 217
6.13. Πληθωρισμός 222

Παράρτημα Ι. Εθνικολογιστικά στοιχεία: Παλαιές και νέες σειρές 223
Παράρτημα ΙΙ. Ονομαστικές και πραγματικές αποδοχές 224

Κεφάλαιο 7. Από τη σκοπιά της παραγωγής: Οι βασικοί τομείς οικονομίας 227
7.1. Αγροτικός τομέας 227
7.1.1. Επιδόσεις και προβλήματα του αγροτικού τομέα 227
7.1.2. Η πολιτική των αγροτικών επιδοτήσεων 229
7.2. Μεταποιητική βιομηχανία 232
7.2.1. Επιδόσεις και μεγέθη της μεταποιητικής βιομηχανίας 232
7.2.2. Η πολιτική των βιομηχανικών κινήτρων 236
7.2.3. Διαρθρωτικές αδυναμίες της βιομηχανίας 239
7.3. Ηλεκτρική ενέργεια 240
7.4. Κατοικίες 242
7.4.1. Προσφορά και ζήτηση 242
7.4.2. Η κρατική πολιτική απέναντι στην κατοικία 245
7.5. Ο τομέας των υπηρεσιών 250
7.5.1. Μεταφορές 251
7.5.2. Τηλεπικοινωνίες 262
7.5.3. Τουρισμός 265
7.5.4. Εμπόριο 268

ΜΕΡΟΣ Γ
Από την πλευρά του κράτους

Κεφάλαιο 8. Έσοδα και δαπάνες της γενικής κυβέρνησης 275
8.1. Εισαγωγή 275
8.2. Έσοδα της γενικής κυβέρνησης, 1953-1973 277
8.3. Δαπάνες της γενικής κυβέρνησης, 1953-1973 279
8.4. Ελλείμματα/πλεονάσματα της γενικής κυβέρνησης, 1953-1973 282
8.5. Τρέχουσες δαπάνες της γενικής κυβέρνησης κατά πεδίο κρατικής δράσης 283

Κεφάλαιο 9. Κοινωνική πολιτική I: Εκπαίδευση 1953-1973. Δομή, πόροι και εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις 289
9.1. Δομή και δυναμικό του εκπαιδευτικού συστήματος και η εξέλιξή τους 289
9.1.1. Στοιχειώδης (πρωτοβάθμια) εκπαίδευση 290
9.1.2. Μέση (δευτεροβάθμια) εκπαίδευση 293
9.1.3. Τριτοβάθμια εκπαίδευση: πανεπιστημιακή και ανώτερη 300
9.2. Διοίκηση και εποπτεία 305
9.3. Ποιοτικά στοιχεία 307
9.3.1. Αναλογία μαθητών ανά διδάσκοντα 307
9.3.2. Κτήρια και εξοπλισμός 311
9.3.3. Ποιότητα διδακτικού προσωπικού και αποδοχές 313
9.3.4. Περιφερειακές και κοινωνικές ανισότητες 314
9.3.5. Περιεχόμενο σπουδών και αναλυτικά προγράμματα 316
9.4. Οι δαπάνες για την εκπαίδευση 317

9.4.1. Οι δαπάνες για την εκπαίδευση ως ποσοστό του εθνικού εισοδήματος 317
9.4.2. Η κατανομή των δημόσιων δαπανών για την εκπαίδευση 320
9.5. Επιτεύγματα, προβλήματα και εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις 323

Κεφάλαιο 10. Κοινωνική πολιτική II: Κοινωνική προστασία και ασφαλιστικό σύστημα – Η συνολική εικόνα 329
10.1. Το πλέγμα της κοινωνικής προστασίας ιδωμένο σαν σύνολο 329
10.1.1. Εξέλιξη και σύνθεση των δαπανών κοινωνικής προστασίας 330
10.2. Η κοινωνική ασφάλιση ιδωμένη σαν σύνολο 334
10.2.1. Η βασική δομή του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, 1950-1973 334
10.2.2. Αναδρομή στις κύριες θεσμικές πρωτοβουλίες στη σφαίρα της κοινωνικής ασφάλισης, 1951-1973 336
10.2.3. Τα οικονομικά του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης ως συνόλου 352

Κεφάλαιο 11. Κοινωνική πολιτική III: Συντάξεις 359
11.1. Κύριες συντάξεις γήρατος, θανάτου, αναπηρίας 360
11.1.1. Φορείς παροχής κύριων συντάξεων 360
11.1.2. Κάλυψη του πληθυσμού για κύρια σύνταξη 362
11.1.3. Αριθμοί ασφαλισμένων και συνταξιούχων για κύρια σύνταξη 363
11.1.4. Προϋποθέσεις χορήγησης κύριας σύνταξης γήρατος, αναπηρίας ή θανάτου 367
11.1.5. Οι παρεχόμενες κύριες συντάξεις και ο υπολογισμός τους 373
11.1.6. Συγκριτικά στοιχεία σχετικά με το ύψος των κύριων συντάξεων 383
11.1.7. Η χρηματοδότηση των κύριων συντάξεων 389
11.2. Επικουρική ασφάλιση και πρόνοια (εφάπαξ παροχές) 395
11.2.1. Εξέλιξη του αριθμού των φορέων 396
11.2.2. Κάλυψη του πληθυσμού – αριθμός ασφαλίσεων 397
11.2.3. Χρηματοδότηση επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ παροχών 398
11.2.4. Οι παροχές 399
11.2.5. Τα οικονομικά της επικουρικής ασφάλισης και του εφάπαξ 400
11.2.6. Προβλήματα της επικουρικής ασφάλισης 401
11.3. Τα οικονομικά του συνταξιοδοτικού συστήματος σαν σύνολο – συντάξεις γήρατος, αναπηρίας και θανάτου: κύριες, επικουρικές και εφάπαξ 401
11.3.1. Η εξέλιξη των δαπανών για συντάξεις 402
11.3.2. Διεθνείς συγκρίσεις δαπανών συντάξεων 406
11.4. Συμπεράσματα για το συνταξιοδοτικό καθεστώς της περιόδου 1951-1973 407

Κεφάλαιο 12. Κοινωνική πολιτική IV: Υγεία 413
12.1. Δομικά χαρακτηριστικά του συστήματος παροχής υπηρεσιών υγείας, 1950-1973 413

12.2. Η ιστορική εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου κατά την περίοδο 1950-1973 415
12.3. Φορείς παροχής υπηρεσιών υγείας 419
12.4. Κάλυψη του πληθυσμού και αριθμοί ασφαλισμένων για τον κίνδυνο ασθενείας 422
12.5. Έκταση και ποιότητα των προσφερόμενων παροχών 426
12.5.1. Παροχές ασθενείας για μισθωτούς ιδιωτικού τομέα και ΝΠΔΔ 426
12.5.2. Παροχές ασθενείας σε αυτοτελώς εργαζομένους 429
12.5.3. Παροχές ασθενείας σε ελεύθερους επαγγελματίες 430
12.5.4. Οι παροχές υπηρεσιών υγείας του ΟΓΑ 431
12.5.5. Έκταση και ποιότητα των παροχών υγείας για τους δημόσιους υπαλλήλους 431
12.6. Δαπάνες ασθενείας ανά δικαιούχο 432
12.7. Η χρηματοδότηση του συστήματος υγείας 434
12.8. Οι ανθρώπινοι πόροι του συστήματος 439
12.8.1. Ιατρικό προσωπικό 439
12.8.2. Νοσηλευτικό προσωπικό 442
12.9. Οι υλικές υποδομές του συστήματος 444
12.9.1. Οι υποδομές της ανοικτής (εξωνοσοκομειακής) περίθαλψης 444
12.9.2. Οι υποδομές της νοσοκομειακής περίθαλψης 448
12.10. Η χρήση των υπηρεσιών του συστήματος υγείας 458
12.10.1. Χρήση της ανοικτής ιατρικής περίθαλψης, επισκέψεις σε γιατρούς και εξετάσεις 459
12.10.2. Φάρμακα και συνταγές 460
12.10.3. Χρήση της νοσοκομειακής περίθαλψης 461
12.11. Δαπάνες υγείας και χρηματοοικονομικά αποτελέσματα του συστήματος 464
12.11.1. Τρέχουσες δημόσιες δαπάνες για την υγεία 464
12.11.2. Δημόσιες επενδύσεις στον τομέα της υγείας 466
12.11.3. Ιδιωτικές δαπάνες 467
12.11.4. Χρηματοοικονομικά αποτελέσματα και κατανομή των δαπανών 467
12.12. Επιδόσεις του συστήματος της περιόδου 1950-1973 σχετικά με τη δημόσια υγεία 469
12.13. Επιτεύγματα και προβλήματα του συστήματος υγείας της περιόδου 1950-1973 474
12.13.1. Επιτεύγματα 474
12.13.2. Προβλήματα 475

Κεφάλαιο 13. Κοινωνική πολιτική V: Κοινωνική πρόνοια και επιδόματα 479
13.1. Ασφάλιση ανεργίας 479
13.1.1. Θεσμικό πλαίσιο και δομή της ασφάλισης ανεργίας 479
13.1.2. Ποσοστά κάλυψης της μισθωτής εργασίας 481
13.1.3. Προβλεπόμενες παροχές και προϋποθέσεις χορήγησης 482

13.1.4. Χρηματοδότηση της ασφάλισης έναντι της ανεργίας 483
13.1.5. Δαπάνες ασφάλισης έναντι της ανεργίας 483
13.2. Οικογενειακά επιδόματα 484
13.2.1. Η εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου 484
13.2.2. Δικαιούχοι και προϋποθέσεις χορήγησης οικογενειακού επιδόματος 485
13.2.3. Ύψος παροχών και κάλυψη του πληθυσμού 485
13.2.4. Χρηματοδότηση 486
13.2.5. Δαπάνες για οικογενειακά επιδόματα 486
13.3. Κοινωνική πρόνοια 487
13.3.1. Φορείς 487
13.3.2. Προϋποθέσεις επιλεξιμότητας και πιστοποιητικά απορίας 488
13.3.3. Παροχές πρόνοιας 489
13.3.4. Δαπάνες και υποδομές 491
13.4. Γενικά συμπεράσματα για την κοινωνική πολιτική 492

Επιμύθιο. Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973. Μια αξιολόγηση 497

Βιβλιογραφία 505
Ξενόγλωσση βιβλιογραφία 506
Ελληνική βιβλιογραφία 509
Επιλογή των κύριων νομοθετημάτων που αναφέρονται στο κείμενο 519

Ευρετήριο πινάκων/διαγραμμάτων

Οι πίνακες παρουσιάζονται με απλή αρίθμηση,
ενώ τα διαγράμματα διακρίνονται με το πρόθεμα Δ.

Γενική εισαγωγή

Δ.Ι. Ετήσιες ποσοστιαίες % μεταβολές του πραγματικού ΑΕΠ (σε τιμές αγοράς, 1951-2019) και μακροχρόνιος μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης της περιόδου 1953-2007 xxxviii

Δ.ΙΙ. Αναπτυξιακές επιδόσεις και καθεστώτα οικονομικής πολιτικής lxii

ΤΟΜΟΣ Α
Περίοδος 1950-1973:
Ανάπτυξη, νομισματική σταθερότητα και κρατικός παρεμβατισμός

Μέρος Α. Εξιστόρηση

Δ.Α. Τομεακή σύνθεση του ΑΕΠ, 1950 και 1973 4

Ι. Μερίδια των τριών μεγάλων τομέων της οικονομίας 5

Κεφ. 1. Η κατάσταση της οικονομίας την επαύριον της λήξης του εμφύλιου πολέμου

1.1. Ισοζύγιο εξωτερικών πληρωμών 19

1.2. Αμερικανική βοήθεια προς την Ελλάδα, ανά οικονομικό έτος, 1947-1955 23

Κεφ. 4. Οι κανόνες του παιχνιδιού

4.1. Δαπάνες και ισοζύγια κεντρικής κυβέρνησης 69

Μέρος Β. Οι επιδόσεις και τα βασικά μεγέθη της οικονομίας την περίοδο 1953-1973

Κεφ. 6. Τα βασικά μεγέθη της οικονομίας

6.1. Εξέλιξη του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) 178

Δ.6.1. Εξέλιξη του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) 178

Δ.6.2. Ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου πριν και μετά το 1973 188
6.2. Μερίδια διαφόρων κατηγοριών επενδύσεων 190
6.3. Παραγωγικότητα της εργασίας για το σύνολο της οικονομίας 192
6.4. Ονομαστικές αποδοχές: μισθοί και ημερομίσθια 196
6.5. Πραγματικές αποδοχές: μισθοί και ημερομίσθια 196
6.6. Παραγωγικότητα της εργασίας, μέσοι ονομαστικοί και πραγματικοί μισθοί 201
6.7. Μέσο ονομαστικό κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος, Ελλάδα και ΕΕ-15 203
Δ.6.3. Μέσο ονομαστικό κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος, Ελλάδα και ΕΕ-15 203
6.8. Χρηματοδότηση των επενδύσεων ανάλογα με την προέλευση των πόρων 206
6.9. Μέσοι όροι ελλείμματος εμπορικού ισοζυγίου υλικών αγαθών 207
6.10. Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, ισοζύγιο πληρωμών και το ειδικό βάρος του πλεονάσματος των άδηλων πόρων στην κάλυψη του εμπορικού ελλείμματος 210
6.11. Εργατικό δυναμικό, απασχόληση και ανεργία 214
Δ.6.4. Εξωτερική μετανάστευση 217
6.12. Εξωτερική μετανάστευση 218
6.13. Πληθωρισμός 222
6.I.A. Αντιπαραβολή των ετήσιων ποσοστιαίων % μεταβολών του ΑΕΠ σε τιμές αγοράς με βάση τα παλαιά και τα νέα στοιχεία 223
6.II.A. Ονομαστικές αποδοχές: μισθοί και ημερομίσθια 224
6.II.B. Πραγματικές αποδοχές: μισθοί και ημερομίσθια 225

Κεφ. 7. Από τη σκοπιά της παραγωγής: οι βασικοί τομείς της οικονομίας

7.1. Παραγωγή και κατανάλωση ηλεκτρικού ρεύματος 241
7.2. Μεταφορικό έργο των ελληνικών σιδηροδρόμων 252
7.3. Οδικό δίκτυο, μήκος και κατάσταση 253
7.4. Αριθμός οχημάτων 254
7.5. Ελληνόκτητος και υπό ελληνική σημαία στόλος 256
7.6. Εξέλιξη του μεταφορικού έργου της Ολυμπιακής Αεροπορίας 261
7.7. Εξέλιξη του εξοπλισμού του ΟΤΕ 263
7.8. Ξένοι τουρίστες και ξενοδοχειακή υποδομή 267
7.9. Εμπόριο 269

Μέρος Γ. Από την πλευρά του κράτους

Κεφ. 8. Έσοδα και δαπάνες της γενικής κυβέρνησης

8.1. Έσοδα της γενικής κυβέρνησης και η σύνθεσή τους 278

8.2. Τρέχουσες δαπάνες γενικής κυβέρνησης κατά τύπο δαπάνης 279
8.3. Δημόσια αποταμίευση, δημόσιες επενδύσεις και σύνολο δαπανών γενικής κυβέρνησης 281
8.4. Ελλείμματα/πλεονάσματα της γενικής κυβέρνησης 282
8.5. Δαπάνες γενικής κυβέρνησης κατά βασικούς τομείς κρατικής δραστηριότητας 284
8.6. Στρατιωτικές δαπάνες, διεθνείς συγκρίσεις 286

Κεφ. 9. Κοινωνική πολιτική I: Εκπαίδευση 1953-1973. Δομή, πόροι και εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις

9.1. Στοιχειώδης (πρωτοβάθμια) εκπαίδευση 291
9.2. Μέση γενική εκπαίδευση: γυμνάσια-λύκεια 295
9.3. Μέση τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση 300
9.4. Τριτοβάθμια εκπαίδευση: πανεπιστημιακή και ανώτερη 303
9.5. Μαθητές ανά διδάσκοντα κατά βαθμίδα εκπαίδευσης, 1955-1973 308
9.6. Μαθητές ανά διδάσκοντα κατά βαθμίδα εκπαίδευσης, διεθνείς συγκρίσεις 309
9.7. Δημόσιες δαπάνες για την παιδεία, διεθνείς συγκρίσεις 318
9.8. Κατανομή των δημόσιων δαπανών για την εκπαίδευση κατά βαθμίδα 321

Κεφ. 10. Κοινωνική πολιτική II: Κοινωνική προστασία και ασφαλιστικό σύστημα – Η συνολική εικόνα

10.1. Κατανομή δαπανών κοινωνικής προστασίας κατά κατηγορία 331
10.2. Δαπάνες κοινωνικής προστασίας στο ΑΕΠ 331
10.3. Δαπάνες κοινωνικής προστασίας στο ΑΕΠ, διεθνείς συγκρίσεις 332
10.4. Κατανομή δαπανών κοινωνικής προστασίας κατά κατηγορία, διεθνείς συγκρίσεις 333
10.5. Έσοδα των ΟΚΑ κατά πηγή προέλευσης 352
Δ.10.1. Έσοδα των ΟΚΑ κατά πηγή προέλευσης 353
10.6. Κρατική συμβολή στα έσοδα των ΟΚΑ, κοινωνικοί πόροι συν επιχορηγήσεις 354
10.7. Δαπάνες των ΟΚΑ κατά κατηγορία 355
Δ.10.2. Δαπάνες των ΟΚΑ κατά κατηγορία 355

Κεφ. 11. Κοινωνική πολιτική III: Συντάξεις

11.1. Άμεσα ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι κύριας σύνταξης στους ΟΚΑ 364
11.2. Άμεσα ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι κύριας σύνταξης του ΙΚΑ 366
11.3. Άμεσα ασφαλισμένοι ανά συνταξιούχο σε άλλους βασικούς ΟΚΑ 366
11.4. Όρια ηλικίας συνταξιοδότησης, διεθνείς συγκρίσεις 370
11.5. Κλιμάκωση των ποσοστών αναπλήρωσης ανάλογα με τον χρόνο ασφάλισης 381
11.6. Μέσες συντάξεις βασικών ΟΚΑ 384

11.7. Κατώτατες, μέσες και ανώτατες συντάξεις βασικών ΟΚΑ σε σχέση με ΙΚΑ 385
11.8. Κατώτατες συντάξεις γήρατος σε βασικούς ΟΚΑ 386
11.9. Κατώτατες συντάξεις γήρατος ΙΚΑ, 1960-1973 387
11.10. Ανώτατα ποσοστά αναπλήρωσης κυρίων συντάξεων, διεθνείς συγκρίσεις 388
11.11. Σύνταξη προς κατά κεφαλήν μέσο εισόδημα, διεθνείς συγκρίσεις 389
11.12. Εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών για κύρια σύνταξη 382
11.13. Κατανομή των πηγών χρηματοδότησης φορέων κύριας σύνταξης 392
11.14. Κοινωνικοί πόροι σε επιμέρους ασφαλιστικούς φορείς 394
11.15. Ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι σε ταμεία επικουρικής ασφάλισης και προνοίας 397
11.16. Έσοδα και δαπάνες ταμείων επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ 400
11.17. Δαπάνες για συντάξεις των ΟΚΑ 402
11.18. Δαπάνες για κύριες συντάξεις Δημοσίου 403
Δ.11.1. Συνολική συνταξιοδοτική δαπάνη (συντάξεις ΟΚΑ και Δημοσίου) 404
11.19. Μέση σύνταξη ΟΚΑ και Δημοσίου 405
11.20. Δαπάνες συντάξεων, διεθνείς συγκρίσεις 406

Κεφ. 12. Κοινωνική πολιτική IV: Υγεία

12.1. Συνολικοί αριθμοί των δικαιούχων περίθαλψης 425
12.2. Δαπάνες περίθαλψης ανά δικαιούχο, κύριοι ασφαλιστικοί φορείς 433
12.3. Εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών για τον κλάδο ασθενείας 435
12.4. Κατανομή των πηγών χρηματοδότησης φορέων ασθενείας και έσοδα ανά δικαιούχο 437
12.5. Αριθμός και κατανομή ιατρικού προσωπικού και κάτοικοι ανά γιατρό 439
12.6. Διεθνείς συγκρίσεις κατοίκων ανά γιατρό 440
12.7. Υποκαταστήματα-παραρτήματα του ΙΚΑ, ιατρικό και υγειονομικό προσωπικό 444
12.8. Υποδομές ανοικτής περίθαλψης για τους αγρότες 446
12.9. Θεραπευτήρια, κλίνες και κάτοικοι ανά κλίνη, 1956-1973 448
12.10. Κάτοικοι ανά κλίνη, διεθνείς συγκρίσεις 449
12.11. Γενικά και ειδικά νοσοκομεία 450
12.12. Κρατικά νοσοκομεία, κοινωφελή νοσοκομεία και ιδιωτικές κλινικές 452
12.13. Μέσο μέγεθος νοσοκομείων ανά τύπο μονάδας 453
12.14. Κατανομή των νοσοκομειακών κλινών κατά περιφέρειες 454
12.15. Ιατρικές πράξεις στο ΙΚΑ 459
12.16. Ιατρικές πράξεις στον ΟΓΑ 460
12.17. Συνταγογράφηση και φάρμακα στο ΙΚΑ 460
12.18. Κίνηση νοσοκομείων και μέση διάρκεια νοσηλείας 462
12.19. Μέση πληρότητα νοσοκομείων 463
Δ.12.1. Δαπάνες γενικής κυβέρνησης για την υγεία 464

12.20. Διεθνείς συγκρίσεις. Ποσοστά % δημόσιων δαπανών για την υγεία στο ΑΕΠ 465
12.21. Κατανομή δαπανών ΟΚΑ 468
12.22. Προσδόκιμο ζωής κατά τη γέννηση, 1950-1980 469
12.23. Προσδόκιμο ζωής, διεθνείς συγκρίσεις 470
12.24. Βρεφική και νεογνική θνησιμότητα, 1938-1973 471
12.25. Βρεφική και νεογνική θνησιμότητα, διεθνείς συγκρίσεις 472

Κεφ. 13. Κοινωνική πολιτική V: Κοινωνική πρόνοια και επιδόματα

13.1. Ασφάλιση έναντι της ανεργίας 481

Συντομογραφίες

ΑΕΙ	Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα
ΑΕΘΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΕΣ	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Συμβούλιο
Α.Ν.	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΟΕΚ	Αυτόνομος Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας
ΑΣΟΕΕ	Ανωτάτη Σχολή Οικονομικών και Εμπορικών Επιστημών
Β.Δ.	Βασιλικό Διάταγμα
ΓΕΝΕ	Γραφείο Ευρέσεως Ναυτικής Εργασίας
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΚΟ	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΛΟΕΜ	Διανεμητικός Λογαριασμός Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών
ΔΝΤ	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΤΚ	Δείκτης Τιμών Καταναλωτή
ΕΓΣΣΕ	Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας
ΕΕ/ΕΕ-15	Ευρωπαϊκή Ένωση / Ευρωπαϊκή Ένωση των 15 κρατών-μελών
ΕΖΕΣ	Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών
ΕΗΕ	Ελληνική Ηλεκτρική Εταιρεία
ΕΚ	Ένωση Κέντρου
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
ΕΜΠ	Εθνικό Μετσόβιο Πανεπιστήμιο
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΠ	Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών
ΕΟΤ	Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού
ΕΡΕ	Εθνική Ριζοσπαστική Ένωση
ΕΣΥΕ	Εθνική Στατιστική Υπηρεσία της Ελλάδος (μετονομάστηκε σε ΕΛΣΤΑΤ)
ΕΤΒΑ	Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως
ΕΤΕΒΑ	Ελληνική Τράπεζα Επενδύσεων και Βιομηχανικής Αναπτύξεως
ΗΕΑΠ	Ηλεκτρική Εταιρεία Αθηνών-Πειραιώς
ΗΛΠΑΠ	Ηλεκτροκίνητα Λεωφορεία Περιοχής Αθηνών-Πειραιώς
ΙΚΑ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΚΑΠ	Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΚΑΤΕ	Κέντρα Ανωτέρας Τεχνικής Εκπαιδεύσεως
ΚΕΔ	Κεντρική Επιτροπή Δανείων
ΚΕΠΕ	Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
ΚΤΕΛ	Κοινό Ταμείο Εισπράξεων Λεωφορείων
Ν.Δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝΑΤ	Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΑΑΑ	Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού
ΟΒΑ	Οργανισμός Βιομηχανικής Αναπτύξεως
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΟΚΑ	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΣΕ	Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδος
ΟΤΕ	Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος
ΟΧΟΑ	Οργανισμός Χρηματοδοτήσεως της Οικονομικής Αναπτύξεως
ΠΔΕ	Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΙΚΠΑ	Πατριωτικόν Ίδρυμα Κοινωνικής Προνοίας και Αντιλήψεως
ΣΕΚ	Σιδηρόδρομοι του Ελληνικού Κράτους
ΣΠΑΠ	Σιδηρόδρομοι Πειραιώς-Αθηνών-Πελοποννήσου
ΤΑΕ	Ταμείο Ασφάλισης Εμπόρων
ΤΑΚΕ	Ταμείο Ασφαλίσεως Κληρικών Ελλάδος
ΤΕΒΕ	Ταμείο Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδος
ΤΣΑ	Ταμείο Συντάξεων Αυτοκινητιστών
ΤΣΑΥ	Ταμείο Συντάξεων και Αυτασφάλίσεως Υγειονομικών
ΤΣΜΕΔΕ	Ταμείο Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων
ILO	International Labor Organization / Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
NATO	North Atlantic Treaty Organization / Οργανισμός Βορειοατλαντικού Συμφώνου

Γενική εισαγωγή

1. Αρχικές εξηγήσεις

Αυτό το τρίτομο έργο είναι η οικονομική ιστορία της Ελλάδας μετά το 1950. Καλύπτει την περίοδο από το 1950 μέχρι τα πρόσφατα έτη. Το υλικό που περιέχει παρουσιάζεται σε τρεις τόμους. Ο ανά χείρας πρώτος τόμος καλύπτει την περίοδο από το 1950 μέχρι το 1973. Ο δεύτερος καταπιάνεται με την περίοδο από το 1974 μέχρι το 2000. Ο τρίτος πραγματεύεται την περίοδο από το 2000 μέχρι πρόσφατα.

Η έκδοση απευθύνεται στον ενημερωμένο αναγνώστη που διαθέτει κάποια εξοικείωση με τη βασική ορολογία των οικονομικών (αυτήν που αναφέρεται τακτικά στον Τύπο). Οι συχνά ακατανόητοι τεχνικοί όροι των οικονομολόγων αποφεύγονται ή αποδίδονται με περίφραση διατυπωμένη σε απλά ελληνικά ή εν ανάγκη εξηγούνται στις υποσημειώσεις. Το βιβλίο αυτό, λοιπόν, δεν απευθύνεται σε ειδικούς. Ελπίζω όμως ότι και ο συνάδελφος οικονομολόγος θα βρει την πανοραμική εικόνα της μετεμφυλιακής ελληνικής οικονομίας, που προσφέρεται σε αυτήν την εργασία, χρήσιμη.

Το παρόν έργο είναι *οικονομική* ιστορία, με έμφαση στο «οικονομική». Ο στόχος μου είναι διπλός: Πρώτον, να παρουσιάσω με ακρίβεια και αποστασιοποίηση το *τι έγινε* (και όχι το τι θα μπορούσε ή τι θα ήθελα να είχε γίνει). Δεύτερον, να προσφέρω εύλογες εξηγήσεις σχετικά με *το γιατί έγιναν* όσα έγιναν.

Ο πρώτος στόχος (το τι έγινε) είναι περιγραφικός, είναι η έκθεση των γεγονότων. Στην οικονομική ιστορία, γεγονότα είναι τα πραγματικά περιστατικά, το θεσμικό πλαίσιο, οι κανόνες ρύθμισης της οικονομίας, οι θεμελιώδεις κατευθύνσεις της οικονομικής πολιτικής που κατά καιρούς υιοθετήθηκε. Πάνω από όλα όμως, γεγονότα είναι τα μεγέθη που προκύπτουν από το στατιστικό υλικό. Χωρίς αυτά, δεν μπορεί να διεξαχθεί σοβαρή συζήτηση. Οι επιδόσεις της οικονομίας στις διάφορες φάσεις τής μετά το 1950 ιστορίας της και η εξέλιξη των σημαντικών μεγεθών της παρουσιάζονται σε ειδικά κεφάλαια και στους τρεις τόμους του έργου.

Η δεύτερη κύρια επιδίωξη του έργου αυτού είναι να προσφέρει εξηγήσεις. Γιατί οι επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας πήραν την τροπή που πήραν; Εξηγώ σημαίνει διατυπώνω τεκμηριωμένες υποθέσεις εργασίας σχετικά με τους αιτιακούς παράγοντες που πιστεύω ότι επηρέασαν την εξέλιξη των φαινομένων και των μεγεθών που εξετάζω. Με άλλα λόγια, ο ερευνητής επιχειρεί να εξιχνιάσει τι επηρέασε τι, πώς και σε ποιον βαθμό. Το εγχείρημα προϋποθέτει τη νοητική αναπαραγωγή του μηχανισμού λειτουργίας τού υπό εξέταση οικονομικού συστήματος: πώς το κάθε μέγεθος επηρεάζει τα άλλα, πώς οι προτεραιότητες ανθρώπων και κοινωνικών ομάδων, οι θεσμοί, οι ρυθμιστικοί κανόνες, οι αποφάσεις πολιτικής και

οι παρακαταθήκες του παρελθόντος επιδρούν στη λειτουργία του συστήματος. Ένα από τα κύρια μελήματα του βιβλίου είναι να αναδείξει την αλληλεπίδραση ανάμεσα στις δομές της ελληνικής πολιτείας, τις μεταβολές στον συσχετισμό των πολιτικών δυνάμεων, αλλά και τις θεμελιώδεις αποφάσεις οικονομικής πολιτικής αφενός και τις επιδόσεις της οικονομίας αφετέρου. Οι εξηγήσεις που προσφέρονται βασίζονται, εν πολλοίς, στο πλούσιο corpus των μελετών (από Έλληνες και ξένους ερευνητές και εμπειρογνώμονες) για τα ελληνικά πράγματα που υπάρχει ήδη και δεν αξιοποιείται όσο του αξίζει.

Σε καίρια σημεία του βιβλίου παρουσιάζονται τα δεδομένα του οικονομικού προβλήματος που αντιμετώπιζε η χώρα την εκάστοτε χρονική περίοδο και συζητιούνται οι αναγκαιότητες και οι περιορισμοί που αυτά τα δεδομένα επέβαλαν. Οι ενότητες τούτες δίνουν στον αναγνώστη τα εφόδια που θα του επιτρέψουν να κατανοήσει τις απαντήσεις της οικονομικής πολιτικής στα δεδομένα αυτά, να αντιληφθεί τα χαρακτηριστικά της και να αξιολογήσει τα αποτελέσματά της. Η αφήγηση πλέκεται γύρω από την αντιστικτική αντιπαραβολή: δεδομένα του προβλήματος, λύσεις που επιλέχθηκαν και τα αποτελέσματα που αυτές είχαν στις επιδόσεις της οικονομίας. Αυτού του είδους η αφήγηση αντανακλά τον τρόπο με τον οποίο το παρόν βιβλίο προσεγγίζει την οικονομική ιστορία και, ειδικότερα, την οικονομική πολιτική. Τις προσεγγίζει ως αντιμετώπιση αλληλοδιάδοχων «προβλημάτων». Τα «προβλήματα» μπορεί να ήταν άμεσα (και χρήζοντα επείγουσας απάντησης) ή μεσοπρόθεσμα. Η αντιμετώπισή τους μπορεί να ήταν επιτυχημένη ή αποτυχημένη. Σε κάθε περίπτωση, αυτού του είδους η θεώρηση καλείται να απαντήσει στα ακόλουθα ερωτήματα: α. Ποιο ήταν το πρόβλημα; Ποια ήταν η κατάσταση; β. Ποιοι ήταν οι στόχοι; Τι επεδίωκαν οι λαμβάνοντες τις αποφάσεις; γ. Ποιος ήταν ο κοινωνικός και πολιτικός συσχετισμός που προέκρινε αυτές τις προτεραιότητες και όχι άλλες; δ. Ποια ήταν τα διαθέσιμα μέσα; Τι μπορούσε να γίνει; ε. Ποιοι ήταν οι περιορισμοί; Τι δεν μπορούσε να γίνει; στ. Ποια ήταν τα αποτελέσματα; Τα αποτελέσματα κρίνονται σε σχέση με τους στόχους που έθεταν οι λαμβάνοντες τις αποφάσεις και όχι κάποιος άλλος (πολύ δε περισσότερο δεν αξιολογούνται με βάση τις προτιμήσεις του συγγραφέα). Το αν οι αποφάσεις θα ήταν δυνατό να ήταν καλύτερες και τα αποτελέσματα αλλιώτικα θα το κρίνει ο – έχων πλέον τα εφόδια – αναγνώστης.

Δυο λόγια πρέπει να ειπωθούν για τη χρονική περίοδο που καλύπτεται. Είμαι πεπεισμένος ότι είναι πιο διαφωτιστικό να δει κάποιος τη μετεμφυλιακή περίοδο *ως μία ενότητα*. Το 1950 είναι προφανές σημείο εκκίνησης. Ο εμφύλιος είχε λήξει και – στις αρχές της δεκαετίας του ’50 – το εθνικό εισόδημα είχε επανέλθει στα προπολεμικά του επίπεδα. Το καίριο ερώτημα ήταν πού θα πήγαινε από εκεί και

ύστερα. Θα δούμε ότι, από εκεί και ύστερα, η ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από μακρά χρονικά διαστήματα στα οποία οι επιδόσεις της ήταν συστηματικά πολύ καλές και από μακρές περιόδους στις οποίες οι επιδόσεις της ήταν πολύ μέτριες. Οι δε τομές που διαχωρίζουν τη μία φάση από την άλλη γίνονται πιο ανάγλυφες, αν η μετά το 1950 οικονομική ιστορία ιδωθεί σαν μια ενότητα. Επίσης, οι συνέχειες και οι ασυνέχειες της οικονομικής πολιτικής που ασκήθηκε, καθώς και η σχέση τους με τις επιδόσεις της οικονομίας, γίνονται σαφείς μόνο αν αντιπαραβληθούν με τις επιλογές της προηγούμενης περιόδου. Είναι δύσκολο να κατανοηθεί η μεταδικτατορική περίοδος, αν δεν αντιπαραβληθεί με την προδικτατορική και αν δεν κατανοηθούν οι προτεραιότητες και το σύστημα θεσμών, κανόνων και διοικητικών ελέγχων που διαμορφώθηκαν στη δεκαετία του ’50. Είναι αδύνατο να κατανοήσει κάποιος τη δεκαετία του ’90, αν δεν κατανοήσει τι συνέβη στη δεκαετία του ’80. Τέλος, είναι δύσκολο να κατανοηθεί πώς η ελληνική οικονομία οδηγήθηκε βαθμιαία στον εκτροχιασμό κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000, αν δεν αναλυθούν οι δυνάμεις που πυροδοτήθηκαν μετά την πτώση της δικτατορίας, το πλέγμα ισχύος που δημιούργησαν και οι δεσμεύσεις που απέσπασαν.

Η οπτική γωνία που υιοθετείται στο παρόν έργο είναι αυτή της μεσομακροπρόθεσμης διάρκειας. Βλέπει την οικονομία όχι σε ορίζοντα ενός-δύο ετών ούτε σε βάθος αιώνων, αλλά σε βάθος δεκαετιών. Η έμφαση δεν επικεντρώνεται στις βραχυχρόνιες μεταβολές της οικονομικής δραστηριότητας, αλλά στις τάσεις της ελληνικής οικονομίας, όπως αυτές διαμορφώνονταν σε κάποιο βάθος χρόνου. Αυτή η επιλογή, του πού θα δοθεί η έμφαση, χρειάζεται εξηγήσεις.

Στον ενεστώτα χρόνο, η αντιμετώπιση των βραχυχρόνιων διακυμάνσεων μιας οικονομίας είναι το άμεσο πρόβλημα. Καθώς, στον βραχύ χρονικό ορίζοντα, οι παραγωγικές δυνατότητες μιας οικονομίας είναι περίπου δεδομένες, το κύριο μέλημα της τρέχουσας οικονομικής πολιτικής είναι να εξασφαλίζει ότι *το σύνολο* των καταναλωτικών, επενδυτικών, κρατικών δαπανών της οικονομίας συν τις εξαγωγές (δηλαδή η συνολική ζήτηση) *είναι εκείνες που χρειάζονται για να στηρίξει ένα επίπεδο οικονομικής δραστηριότητας κοντά σε αυτές τις παραγωγικές δυνατότητες*. Ζήτηση που υπολείπεται ή υπερβαίνει τις δυνατότητες της οικονομίας δημιουργεί μείζονα προβλήματα. Τούτο σημαίνει ότι – εφόσον οι παραγωγικές δυνατότητες της οικονομίας είναι περίπου δεδομένες βραχυχρόνια – υπάρχουν όρια στο πόσο μπορεί να «κεντριστεί» μια οικονομία μέσω της διαχείρισης της ζήτησης. Σε βάθος χρόνου λοιπόν, το προεξάρχον ζήτημα γίνεται πλέον η *αύξηση* των παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας. Η πλευρά της παραγωγής, αντί για αυτήν της ζήτησης, και τα στοιχεία

από την *πλευρά της προσφοράς* (παραγωγικότητα, τεχνολογικές δυνατότητες, κόστος παραγωγής, διάρθρωση της παραγωγικής μηχανής) καταλαμβάνουν το κέντρο της σκηνής.

Το καίριο μέγεθος που αποτυπώνει την άνοδο των παραγωγικών δυνατοτήτων είναι η εξέλιξη της παραγωγικότητας της εργασίας και των λοιπών πόρων της οικονομίας. Η άνοδος της παραγωγικότητας σχετίζεται με τις επενδύσεις σε φυσικό ή ανθρώπινο κεφάλαιο και την έρευνα, με τον όγκο και την ποιότητα του εργατικού δυναμικού και την ικανότητα μιας οικονομίας (και κοινωνίας) να παράγει ή να αξιοποιεί τη νέα τεχνολογία. Οι επενδύσεις είναι θεμελιώδες μέγεθος. Οι επενδύσεις σε φυσικό κεφάλαιο και ειδικά σε μηχανολογικό εξοπλισμό αυξάνουν την παραγωγικότητα και ενσωματώνουν νέα τεχνολογία. Αν είναι μάλιστα καλά στοχευμένες και δημιουργούν συνέργειες και συμπληρωματικότητες (π.χ. δημόσιες επενδύσεις σε υποδομές), η συνεισφορά τους στην παραγωγικότητα είναι μεγαλύτερη. Χωρίς επενδύσεις, δεν αυξάνεται το μέγεθος των παραγωγικών μονάδων προς την πιο οικονομική κλίμακα παραγωγής. Η ανακατανομή των δυνάμεων μιας οικονομίας από κλάδους χαμηλής παραγωγικότητας προς κλάδους υψηλής χρειάζεται επενδύσεις. Η ικανότητα παραγωγής ή απορρόφησης νέας τεχνολογίας χρειάζεται επενδύσεις. Μια καλά στοχευμένη επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο βελτιώνει την ποιότητα της εργατικής δύναμης και διευκολύνει την απορρόφηση νέας τεχνολογίας. Η ενθάρρυνση των επενδύσεων όμως δεν είναι απλή υπόθεση. Οι επενδύσεις είναι ευμετάβλητο μέγεθος και απαιτούν σταθερό μακροοικονομικό, νομικό, πολιτικό, φορολογικό και εργασιακό περιβάλλον, καθώς και ελαχιστοποίηση των αντικινήτρων που τις αποθαρρύνουν. Πίσω από τη διαμόρφωση του περιβάλλοντος αυτού βρίσκονται οι θεσμοί μιας χώρας και τα κίνητρα ή αντικίνητρα που αυτοί δημιουργούν, η ικανότητα προσαρμογής μιας κοινωνίας σε νέα δεδομένα (social capability), οι κοινωνικοπολιτικοί συσχετισμοί και τα μόνιμα χαρακτηριστικά της οικονομικής πολιτικής της. Με τα τελευταία, δεν εννοώ την καθημερινή διαχείριση της οικονομικής συγκυρίας, αλλά τους μόνιμους προσανατολισμούς και κανόνες άσκησης της πολιτικής που – με παραλλαγές – τηρούνται από όλους για μεγάλα χρονικά διαστήματα. Ριζικοί αναπροσανατολισμοί των πλαισίων άσκησης της οικονομικής πολιτικής μπορεί να οδηγήσουν σε τομές στην επενδυτική δραστηριότητα και, γενικότερα, στις επιδόσεις της οικονομίας. Η επιλογή να δοθεί έμφαση στις μεσομακροπρόθεσμες τάσεις της ελληνικής οικονομίας υποδηλώνει έμφαση στην εξέλιξη των παραγωγικών δυνατοτήτων της, παρά στη βραχυχρόνια διαχείριση.

2. Το σημείο αφετηρίας: οι αναπτυξιακές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας

Η αφήγηση ακολουθεί, βασικά, χρονολογική σειρά: τι έγινε πρώτα, τι έγινε μετά, ποια ήταν και πώς εξελίχθηκαν τα βασικά μεγέθη της οικονομίας στην τάδε περίοδο και πώς στην επόμενη. Πίσω από τη χρονολογική αφήγηση όμως, υπάρχει δομή και μέθοδος. Η μέθοδος είναι *η αντιπαραβολή των επιδόσεων της οικονομίας στην εκάστοτε ιστορική φάση με αυτό που θα ονομάσω «καθεστώς οικονομικής πολιτικής» που επικρατούσε στην αντίστοιχη φάση*. Με άλλα λόγια, η αφήγηση αρθρώνεται γύρω από δύο περιοδολογήσεις: η πρώτη βασίζεται στις αναπτυξιακές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας τη μετά το 1950 περίοδο και η δεύτερη στα καθεστώτα πολιτικής που ίσχυσαν την περίοδο αυτή. Θα εξηγήσω τι ακριβώς εννοώ στις επόμενες ενότητες αυτού του εισαγωγικού κεφαλαίου.

Το σημείο αφετηρίας του βιβλίου είναι *οι αναπτυξιακές επιδόσεις* της οικονομίας. Το *πραγματικό* Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ),[1] καθώς και οι μέσοι ετήσιοι ρυθμοί μεταβολής του, είναι ο πρωταγωνιστής του έργου. Όπως θα φανεί αμέσως πιο κάτω, οι ρυθμοί αύξησης του ΑΕΠ (μέχρι την έλευση της κρίσης είχαμε ως επί το πλείστον αύξηση) εμφανίζουν εντυπωσιακές διαφοροποιήσεις από τη μια ιστορική περίοδο στην άλλη. Οι μεταπτώσεις αυτές στους ρυθμούς ανάπτυξης αποτελούν τη βάση της *κύριας περιοδολόγησης* που διαπερνά ολόκληρο το έργο. Τα θέματα που σχετίζονται με τη διανομή του εισοδήματος (δείκτες ανισότητας, ποσοστά φτώχειας) και την εξέλιξή της μέσα στα χρόνια αναλύονται σε ειδικά αφιερωμένες παραγράφους στους τρεις τόμους του βιβλίου. Πέρα από αυτό, ο ρόλος τους επισημαίνεται και σε διάφορα άλλα σημεία του κειμένου. Η κύρια έμφαση όμως δίνεται στη δημιουργία πλούτου.

Για το χρονικό διάστημα από το 1953 μέχρι το 2007, οι διαφορές από περίοδο σε περίοδο στους μέσους όρους των ρυθμών ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας

1 Το ονομαστικό ΑΕΠ μιας χώρας είναι το σύνολο της αξίας των τελικών αγαθών και υπηρεσιών που αυτή παράγει στη διάρκεια ενός έτους. Η εν λόγω αξία υπολογίζεται σε *τρέχουσες* τιμές. Η σύγκριση των ονομαστικών ΑΕΠ δύο διαφορετικών ετών δεν είναι πολύ διαφωτιστική, διότι ανάμεσα στα δύο έτη έχει – συνήθως – μεσολαβήσει πληθωρισμός και η σύγκριση δεν αποκαλύπτει σε ποιον βαθμό η διαφορά οφείλεται σε αύξηση του όγκου της παραγωγής και σε ποιον σε αύξηση των τιμών. Αντίθετα, το *πραγματικό* ΑΕΠ είναι το μέγεθος που αποτυπώνει τον *όγκο* της εγχώριας παραγωγής *μετά την αφαίρεση της επίδρασης του πληθωρισμού*. Τούτο επιτυγχάνεται όταν τιμολογούνται εκ νέου τα αγαθά και οι υπηρεσίες που συναπαρτίζουν το ΑΕΠ μιας σειράς ετών με τις τιμές ενός δεδομένου έτους βάσης. Από τη στιγμή που οι τιμές μένουν σταθερές, η επίδραση των αλλαγών στις τιμές εξαλείφεται και οι συγκρίσεις του πραγματικού ΑΕΠ δύο ετών αποτυπώνουν μόνο τις αλλαγές στον όγκο της παραγωγής και όχι την επίπτωση του πληθωρισμού. Εκτός από τις περιπτώσεις όπου αναφέρεται ρητά το αντίθετο, στο βιβλίο αυτό, όταν αναφερόμαστε στο ΑΕΠ, εννοούμε το πραγματικό ΑΕΠ.

είναι τόσο εντυπωσιακές που καθιστούν την περιοδολόγηση προφανή. Τα δε σημεία τομής που διαχωρίζουν τη μια περίοδο από την άλλη σχεδόν αυτοσυστήνονται. Ο αναγνώστης μπορεί να διαπιστώσει τα παραπάνω με τα ίδια του τα μάτια, εξετάζοντας το Διάγραμμα Ι (βλ. παρακάτω).

Με κριτήριο λοιπόν τους ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ, η πορεία της ελληνικής οικονομίας στη διάρκεια των ετών 1953-2007 μπορεί να διαχωριστεί σε τέσσερις διακριτές φάσεις:

α. Η περίοδος 1953-1973 είναι η φάση της *ταχείας ανάπτυξης*. Σε αυτά τα 21 χρόνια η ελληνική οικονομία καταγράφει, κατά μέσο όρο, ρυθμό ανάπτυξης ανάμεσα στο 7,2% ετησίως (με βάση τα «παλαιά» στοιχεία) και το 7,8% (αν συνδυάσουμε τα «παλαιά» στοιχεία για το διάστημα 1953-1960 με τα «νέα» για το διάστημα 1961-1973).[2] Οι εν λόγω ρυθμοί είναι αισθητά υψηλότεροι από τους αντίστοιχους ρυθμούς όλων των χωρών του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) με μία εξαίρεση, αυτών της Ιαπωνίας. Παράλληλα, η ταχεία ανάπτυξη της οικονομίας συνοδεύεται από χαμηλό πληθωρισμό και δεν εμφανίζονται μείζονες κλυδωνισμοί στο χρόνιο πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας: τις συναλλαγές της με το εξωτερικό.

β. Το διάστημα 1974-1980, σημειώνεται σημαντική *επιβράδυνση* του ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ. Το διάστημα αυτό αποτελεί ενδιάμεση φάση, που δεν μπορεί να καταταγεί ούτε στην προηγούμενη ούτε στην επόμενη φάση. Ο μέσος ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας πέφτει κάτω από το ήμισυ του ρυθμού της προηγούμενης περιόδου: 3,5% (με βάση τα «παλαιά» στοιχεία) και 3% ετησίως (με βάση τα «νέα»). Ο ρυθμός αυτός, μολονότι πολύ χαμηλότερος από εκείνον της προηγούμενης φάσης, παραμένει ικανοποιητικός σύμφωνα με τα διεθνή δεδομένα. Παράλληλα, από το 1973 και εντεύθεν, η οικονομία μπαίνει σε φάση υψηλού πληθωρισμού.

γ. Από το 1981 μέχρι το 1994, η οικονομία εισέρχεται σε φάση σχεδόν πλήρους αναπτυξιακής *στασιμότητας*. Ο μέσος ρυθμός ανόδου του ΑΕΠ ήταν μόλις 0,8% τον χρόνο. Ο ρυθμός αυτός ήταν πολύ χαμηλός όχι μόνο σε σύγκριση με το παρελθόν, αλλά και σε σύγκριση με τον ρυθμό ανόδου που επετύγχαναν σχεδόν όλες οι χώρες της Ευρώπης και του ΟΟΣΑ. Παράλληλα, η έντονη πληθωριστική έξαρση συνεχίζεται και, στη διάρκεια της δεκαετίας 1981-1990, εμφανίζονται οι πρώτες σοβαρές κρίσεις στο ισοζύγιο των εξωτερικών συναλλαγών της χώρας.

δ. Από το 1995 μέχρι το 2007, σημειώνεται σταθερή *ανάκαμψη*. Ο ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ την περίοδο αυτήν ήταν 3,8% ετησίως, υψηλότερος από τον μέσο όρο της ΕΕ-15. Παράλληλα, η ανάκαμψη της οικονομίας συνοδεύθηκε από συστηματική αποκλιμάκωση του πληθωρισμού, ο οποίος στην πορεία σταθεροποιήθηκε γύρω από το 3,3% ετησίως. Το πρόβλημα ήταν ότι, στη διάρκεια της δεκαετίας του 2000, η άνοδος της οικονομικής δραστηριότητας γινόταν ολοένα και λιγότερο διατηρήσιμη. Η κύρια ένδειξη του ότι η συνέχιση της ανάπτυξης δεν ήταν διατηρήσιμη εντοπιζόταν στη διαρκή επιδείνωση του ισοζυγίου των εξωτερικών συναλλαγών της χώρας.

Ο αναγνώστης θα έχει προσέξει ότι η παραπάνω περιοδολόγηση παραλείπει τα πρώτα τρία χρόνια της εξεταζόμενης περιόδου και την περίοδο της κρίσης. Οι λόγοι είναι οι εξής:

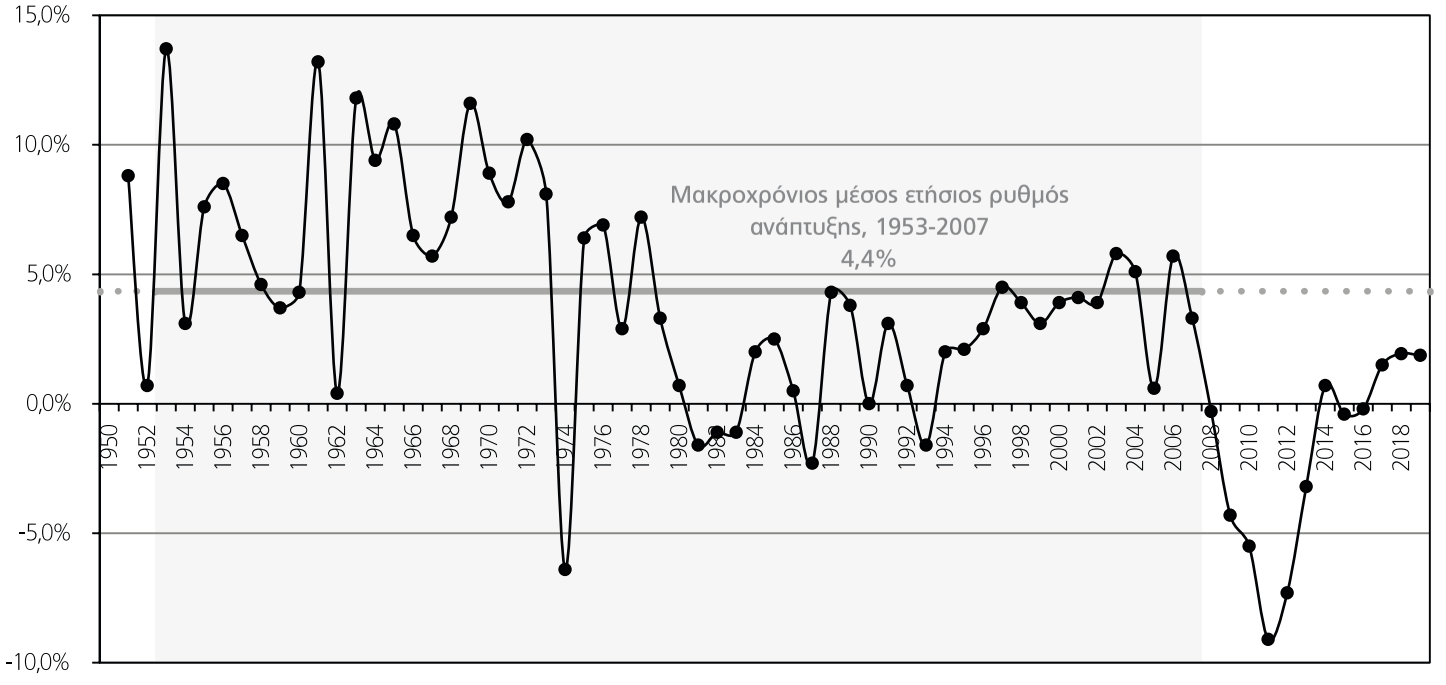
Στα πρώτα τρία χρόνια της εξεταζόμενης περιόδου (1950-1952) η οικονομία ακόμη ταλανιζόταν από την αστάθεια που της είχε κληροδοτήσει η δεκαετία του ’40 και γι’ αυτό οι ρυθμοί ανάπτυξής της εμφάνιζαν μεγάλες διακυμάνσεις. Η Ελλάδα άρχισε να μπαίνει σε σταθερή τροχιά ανάπτυξης μετά την υποτίμηση του 1953. Μολονότι τα συμπεράσματά μας δεν θα επηρεάζονταν, θα ήταν λάθος να συμπεριλάβουμε την τριετία 1950-1952 στην περιοδολόγησή μας. Η πορεία της οικονομίας προς τη σταθεροποίηση αναλύεται χωριστά στα δύο πρώτα κεφάλαια του παρόντος τόμου.

Η κρίση (που η απαρχή της τοποθετείται στο β΄ και γ΄ τρίμηνο του 2008) εγκαινιάζει ένα νέο κεφάλαιο για την ελληνική οικονομία. Στην πορεία της, το ΑΕΠ υπέστη πρωτοφανή καθίζηση σε μέγεθος και διάρκεια. Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα στοιχεία, η σωρευτική μείωση του ΑΕΠ το διάστημα 2008-2017 ήταν της τάξης του 25,3% και η μείωση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της τάξης του 23,3%. Τόσο η εξέλιξη της κρίσης όσο και η πορεία προς αυτήν θα αναλυθούν στον τρίτο τόμο του παρόντος έργου.

Τα παραπάνω δεδομένα γεννούν μια σειρά από ερωτήματα: γιατί σημειώθηκε τόσο ταχεία ανάπτυξη την περίοδο 1953-1973; Γιατί η παρατεταμένη καθίζηση των ρυθμών ανάπτυξης την επόμενη 20ετία; Γιατί η οικονομία ανέκαμψε μετά

2 Όταν αναφέρομαι στα «παλαιά» στοιχεία, εννοώ εκείνα που έχουν οικοδομηθεί με έτος βάσης το 1970 και καλύπτουν το διάστημα από το 1948 μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του ’90. Όταν αναφέρομαι στα «νέα» στοιχεία, εννοώ αυτά που έχουν καταρτιστεί με βάση το Ευρωπαϊκό Σύστημα των Εθνικών Λογαριασμών. Με βάση το νέο σύστημα, έχει γίνει αναδρομική επανεκτίμηση του ΑΕΠ και άλλων μεγεθών της οικονομίας, η οποία φθάνει μόνο μέχρι το 1960. Η νέα σειρά στοιχείων (στον βαθμό που επικαλύπτει την παλαιά) όχι μόνο δεν αποδυναμώνει, αλλά ενισχύει τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την παλαιά: με τα νέα στοιχεία, ο μέσος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ το διάστημα 1961-1973 ήταν κατά περίπου μία ποσοστιαία μονάδα *υψηλότερος* από αυτόν που προκύπτει από τα παλαιά.

Διάγραμμα Ι.
Ετήσιες ποσοστιαίες % μεταβολές του πραγματικού ΑΕΠ (σε τιμές αγοράς, 1951-2019)
και μακροχρόνιος μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης της περιόδου 1953-2007



Πηγή: Παλαιές σειρές 1950-1960, βλ. Υπουργείον Συντονισμού (1976), *Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος, 1958-1975*, με έτος βάσης το 1970, και νέες σειρές 1961-2019, Eurostat, AMECO Database.

Επεξηγηματικές σημειώσεις:

- Το Διάγραμμα Ι παρουσιάζει την αναπτυξιακή πορεία της ελληνικής οικονομίας το διάστημα 1951-2019.
- Στον οριζόντιο άξονα εμφανίζονται τα έτη της εξεταζόμενης περιόδου, ενώ στον κάθετο άξονα απεικονίζονται οι ετήσιες ποσοστιαίες % μεταβολές του πραγματικού ΑΕΠ.
- Οι μαύρες κουκίδες δείχνουν τη μεταβολή του πραγματικού ΑΕΠ (σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά) που αντιστοιχεί σε κάθε έτος. Όταν η μαύρη κουκίδα πέφτει κάτω από τον άξονα του μηδενός, σημαίνει ότι στο συγκεκριμένο έτος είχαμε ύφεση (μείωση του ΑΕΠ). Όταν η μαύρη κουκίδα είναι πάνω από το μηδέν, έχουμε ανάπτυξη (μεγαλύτερη ή μικρότερη).
- Η οριζόντια γραμμή που διασχίζει το διάγραμμα αναπαριστά τον μέσο όρο των ετήσιων μεταβολών του ελληνικού ΑΕΠ που καταγράφηκαν στη διάρκεια της μακράς περιόδου 1953-2007, η οποία παρουσιάζεται με σκίαση. Ο μέσος ρυθμός ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας που προκύπτει από αυτά τα 55 χρόνια ήταν 4,4% ετησίως. Όποτε οι μαύρες κουκίδες βρίσκονται πάνω από τη γραμμή του μέσου όρου, σημαίνει ότι η οικονομία αναπτυσσόταν με ρυθμό πάνω από 4,4% το συγκεκριμένο έτος. Όποτε οι μαύρες κουκίδες βρίσκονται κάτω από τη γραμμή αυτή, η ανάπτυξη τη χρονιά εκείνη ήταν χαμηλότερη του 4,4%.

Όπως βλέπουμε, οι ρυθμοί ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας εμφανίζουν διακυμάνσεις από έτος σε έτος. Αυτό συμβαίνει σε όλα τα μέρη του κόσμου, αφού η αναπτυξιακή διαδικασία δεν είναι σταθερή. Οι πιο μακροχρόνιες όμως τάσεις της οικονομίας (δηλαδή οι άξονες γύρω από τους οποίους περιστρέφονται τα σκαμπανεβάσματα της οικονομίας) είναι πιο διαφωτιστικές. Μια σειρά από ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις προκύπτουν από το Διάγραμμα Ι:

α. Στα 21 έτη 1953-1973, οι ετήσιοι ρυθμοί ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας (οι μαύρες κουκίδες) ήταν, ως επί το πλείστον, πολύ υψηλότεροι από το 4,4% (την οριζόντια γραμμή) και ποτέ δεν έπεσαν κάτω από το μηδέν (τον οριζόντιο άξονα με τις χρονολογίες). Εάν απομονώναμε τα έτη 1953-1973 και εξάγαμε τον μέσο όρο των ετήσιων ρυθμών μεταβολής, μόνο γι' αυτά τα 21 χρόνια, αυτός θα ήταν *πολύ υψηλότερος από το 4,4%*.

β. Μεταξύ 1974 και 1980, οι ετήσιοι ρυθμοί ανάπτυξης περιστρέφονται – με έντονες διακυμάνσεις – *γύρω από το 4,4%*. Η περίοδος αυτή περικλείεται από τις δύο πετρελαϊκές κρίσεις (του 1973 και του 1979-1980) και η πρώτη από αυτές πυροδοτεί την πρώτη ύφεση της μετεμφυλιακής οικονομικής ιστορίας. Ο μέσος όρος των ετήσιων μεταβολών του ΑΕΠ για το διάστημα 1974-1980 *μειώνεται* αισθητά σε σχέση με την περίοδο 1953-1973 και πέφτει *κάτω από τον μέσο όρο του 4,4%*. Αυτό σημαίνει ότι, στην υποπερίοδο 1974-1980, οι αναπτυξιακές επιδόσεις της οικονομίας εμφανίζουν επιβράδυνση.

γ. Στην περίοδο 1981-1994 οι ετήσιοι ρυθμοί ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας βρίσκονται, χωρίς εξαίρεση, κάτω από την οριζόντια γραμμή του 4,4%. Επιπλέον, εμφανίζονται συχνά αρνητικοί ρυθμοί μεταβολής του ΑΕΠ (τα έτη 1981, 1982, 1983, 1987 και 1993 το ΑΕΠ μειώνεται). Εάν απομονώναμε την 14ετία 1981-1994 και βγάζαμε τον μέσο όρο των ετήσιων ρυθμών μεταβολής μόνο γι' αυτά τα χρόνια, θα βγάζαμε έναν μέσο όρο *πολύ χαμηλότερο από το 4,4%*. Αυτό σημαίνει ότι, την περίοδο 1981-1994, έχουμε μεγάλη καθίζηση των ρυθμών ανάπτυξης.

δ. Από το 1995 μέχρι το 2007, η οικονομία ανακάμπτει. Οι ετήσιοι ρυθμοί ανάπτυξης αυξάνονται συστηματικά και πλησιάζουν την οριζόντια γραμμή του μακροχρόνιου μέσου όρου. Οι αναπτυξιακές επιδόσεις της οικονομίας την περίοδο 1995-2007 τείνουν να επιστρέψουν κοντά στον μέσο όρο του 4,4%.

ε. Κρίση 2008-2016. Ο αναγνώστης μπορεί να έχει οπτική αναπαράσταση του μεγέθους και της διάρκειας της πτώσης της οικονομικής δραστηριότητας και να τη συγκρίνει με την προ της κρίσης εικόνα.

το 1995; Γιατί η ανάκαμψη αποδείχθηκε μη διατηρήσιμη; Γιατί η κρίση έπληξε τόσο πολύ την Ελλάδα; Σε ποιο βαθμό η οικονομική πολιτική που ασκήθηκε στις διάφορες περιόδους επηρέασε τις επιδόσεις της οικονομίας; Το τελευταίο ερώτημα μας φέρνει στο θέμα των καθεστώτων οικονομικής πολιτικής που ίσχυσαν στη μετεμφυλιακή Ελλάδα και στη δεύτερη περιοδολόγηση που διαπερνά το βιβλίο.

3. Καθεστώτα οικονομικής πολιτικής

Με τον όρο «καθεστώς οικονομικής πολιτικής» εννοώ *το πλέγμα των στρατηγικών προτεραιοτήτων και των βασικών κατευθυντήριων γραμμών (κανόνων) που διέπουν την άσκηση της οικονομικής πολιτικής επί σχετικά μακρά περίοδο και τηρούνται – με διαφορές έμφασης – από όλες τις κυβερνήσεις της περιόδου*. (Φυσικά, προτεραιότητες και κανόνες δεν υπάρχουν σε κενό αέρος. Προκύπτουν από ιστορικές πραγματικότητες, εδράζονται πάνω σε κοινωνικο-πολιτικούς συσχετισμούς ισχύος και προϋποθέτουν το κατάλληλο θεσμικό περιβάλλον.) Δύο στοιχεία του παραπάνω ορισμού χρειάζεται να τονιστούν:

Πρώτον, οι προτεραιότητες και οι βασικοί κανόνες της οικονομικής πολιτικής είναι στοιχεία αλληλένδετα. Στο επίκεντρο του καθεστώτος πολιτικής βρίσκεται αυτό που οι οικονομολόγοι αποκαλούν «νομισματικό καθεστώς». Νομισματικό καθεστώς είναι, πρωτίστως, η στρατηγική επιλογή μιας χώρας σχετικά με τον τρόπο διαχείρισης της ισοτιμίας του νομίσματός της. (Για παράδειγμα, δεσμεύεται να κρατά την ισοτιμία σταθερή σε σχέση με ένα ισχυρό νόμισμα, επιλέγει να αφήνει την αξία του νομίσματος να διολισθαίνει ελεύθερα, επιδιώκει ελεγχόμενη διολίσθηση ή αποφασίζει την ενσωμάτωση σε ένα κοινό νόμισμα;) Το νομισματικό καθεστώς όμως *δεν εξαντλεί* την έννοια του καθεστώτος πολιτικής, όπως αυτή ορίζεται εδώ. Για δύο λόγους:

α. Ο κανόνας διαχείρισης της ισοτιμίας είναι μέσο, δεν είναι αυτοσκοπός. Η επιλογή του υποδηλώνει προτεραιότητες. Η επιλογή από την Ελλάδα της σταθερής ισοτιμίας δραχμής-δολαρίου υποδήλωνε αυτοδέσμευση σε πολιτική νομισματικής σταθερότητας. Η επιλογή της ελεύθερα κυμαινόμενης ισοτιμίας υπονοεί ότι οι κυβερνήσεις που την επιλέγουν επιθυμούν τη μέγιστη ευχέρεια ελιγμών σε σχέση με το νόμισμά τους. Συχνά αυτό σημαίνει ότι η συναλλαγματική πολιτική καλείται να λειτουργήσει ως «μαξιλαράκι» που απορροφά τους κραδασμούς, τους οποίους δημιουργεί μια «χαλαρή» δημοσιονομική και εισοδηματική πολιτική.

β. Η επιλογή ενός στόχου ή ενός κανόνα είναι στενά συνδεδεμένη με τις επιλογές και σε άλλες πτυχές της οικονομικής πολιτικής. Η επιλογή κάποιων στόχων ή κανόνων πολιτικής οδηγεί κατά λογική συνέπεια στην επιλογή ή την εγκατάλειψη κάποιων άλλων στόχων ή κανόνων. Για παράδειγμα, ο κανόνας της σταθερής ισοτιμίας είναι δύσκολα συμβιβάσιμος με συστηματικά χαλαρή νομισματική ή εισοδηματική πολιτική. Είτε οι πολιτικές αυτές θα αλλάξουν είτε η ισοτιμία θα καταρρεύσει. Ο στόχος της αναδιανομής του εισοδήματος μέσω αυξήσεων των αποδοχών πάνω από την παραγωγικότητα συγκρούεται με τον στόχο της ενθάρρυνσης των επενδύσεων. Γι' αυτό και όταν λέω *καθεστώς πολιτικής* εννοώ όλο το «πακέτο» των προτεραιοτήτων και των κανόνων πολιτικής που διέπουν κατά μόνιμο τρόπο την οικονομική διαχείριση της χώρας για μια ολόκληρη περίοδο.

Δεύτερον, η έμπρακτη αποδοχή από διαδοχικές κυβερνήσεις των ίδιων προτεραιοτήτων και κανόνων είναι προϋπόθεση για τον χαρακτηρισμό μιας περιόδου ως καθεστώτος οικονομικής πολιτικής. Αυτό δεν σημαίνει ότι ο τρόπος επιδίωξης των στόχων και η εφαρμογή των κανόνων θα έπρεπε να ήταν απαράλλακτα σε όλες τις κυβερνήσεις της εποχής. Είναι φυσικό να υπάρχουν διαφορές έμφασης ως προς την εφαρμογή των κανόνων. Αρκεί οι διαφορές να μην ήταν τέτοιες που να αναιρούσαν τον ίδιο τον κανόνα. Τούτο μας κάνει να εστιάσουμε σε αυτά που αποτελούσαν κοινούς τόπους για όλους σε όλη τη διάρκεια της ζωής του καθεστώτος και όχι σε παραλλαγές πάνω στο ίδιο θέμα.

Με δεδομένες τις παραπάνω διευκρινίσεις, μπορούμε να προχωρήσουμε στη δεύτερη περιοδολόγησή μας. Σύμφωνα με αυτήν, τα καθεστώτα οικονομικής πολιτικής που ίσχυσαν στη μετεμφυλιακή Ελλάδα ήταν τα εξής τέσσερα:[3]

1953-1973: Το καθεστώς της σταθερής ισοτιμίας δραχμής-δολαρίου *(βλ. Κεφάλαια 3 και 4 στον παρόντα τόμο)*

Στόχοι

α. Στρατηγική επιδίωξη ήταν η ανάπτυξη μέσα από την εκβιομηχάνιση. Αυτό απαιτούσε επενδύσεις στην ίδια τη βιομηχανία και στους τομείς που τη στηρίζουν: ενέργεια, συγκοινωνίες, επικοινωνίες. Άρα, η δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για εγχώριες και ξένες επενδύσεις ήταν η απόλυτη προτεραιότητα.

3 Για τα δύο πρώτα καθεστώτα, η περιοδολόγησή μου ακολουθεί εκείνη των Αλογοσκούφη & Λαζαρέτου (1997).

β. Υπήρχε όμως ένας περιορισμός. Η εγχώρια ζήτηση θα τονωνόταν μέχρι το σημείο εκείνο που θα άρχιζε να θέτει σε κίνδυνο τη νομισματική σταθερότητα (δηλαδή να οδηγεί σε απόκλιση του πληθωρισμού από αυτόν των άλλων χωρών και σε συστηματικά ελλειμματικό εξωτερικό ισοζύγιο). Το καθεστώς της περιόδου 1953-1973 *οικοδομήθηκε για να υπηρετήσει τον συνδυασμό της ανάπτυξης με τη σταθερότητα*.

Κανόνες

Η λειτουργία του καθεστώτος αρθρωνόταν γύρω από έναν περιορισμένο αριθμό θεμελιωδών κατευθυντήριων γραμμών άσκησης πολιτικής. Οι κανόνες αυτοί, με κάποιες παραλλαγές, τηρήθηκαν από όλες τις κυβερνήσεις της περιόδου 1953-1973.

1. Το νομισματικό καθεστώς. Οχυρωμένη πίσω από αυστηρούς συναλλαγματικούς περιορισμούς, η ισοτιμία δραχμής-δολαρίου θα διατηρείτο σταθερή.
2. Η δημοσιονομική πειθαρχία. Χαμηλό συνολικό δημόσιο έλλειμμα, πλεονασματικός τακτικός Προϋπολογισμός, χαμηλές καταναλωτικές δημόσιες δαπάνες, όσο το δυνατόν υψηλότερες δημόσιες επενδύσεις σε έργα υποδομής.
3. Η πολιτική μισθών. Η διαδικασία διαμόρφωσης των μισθών ελεγχόταν έτσι ώστε η αύξηση των αποδοχών να μην υπερβαίνει συστηματικά την αύξηση της μέσης παραγωγικότητας της εργασίας.
4. Το τραπεζικό σύστημα θα «πειθαναγκαζόταν» να διοχετεύει πιστώσεις με ευνοϊκούς όρους στους τομείς προτεραιότητας: βιομηχανία, γεωργία, εξαγωγικό εμπόριο. Η «εκτροπή» πόρων προς το εμπόριο, τις εισαγωγές και την οικοδομική δραστηριότητα θα αποθαρρυνόταν.
5. Τα δικαιώματα της ιδιοκτησίας θα προστατεύονταν και η οριοθέτηση των σφαιρών επιρροής ανάμεσα στην ιδιωτική και τη δημόσια ιδιοκτησία θα παρέμενε σαφής.
6. Η αρχιτεκτονική του διεθνούς εμπορίου. Το διεθνές εμπόριο της χώρας θα ήταν προσανατολισμένο προς το σύστημα των πολυμερών ανταλλαγών της Δύσης. Η εγχώρια παραγωγή θα προστατευόταν από τον ξένο ανταγωνισμό (όσο το επέτρεπαν οι διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας) μέσω δασμών και άνισης φορολογικής και πιστωτικής μεταχείρισης των εισαγόμενων προϊόντων.

Θεσμικό περιβάλλον

Το καθεστώς υποστηριζόταν από πλέγμα νόμων, ελέγχων και μηχανισμών κρατικής παρέμβασης που διαμόρφωναν ένα *διοικητικά ελεγχόμενο σύστημα*. Ο έλεγχος ήταν ιδιαίτερα φορτικός στο τραπεζικό σύστημα και στη διαδικασία διαμόρφωσης των αποδοχών.

Οι περιορισμοί που επέβαλε η δημοσιονομική πειθαρχία σήμαιναν χαμηλές κοινωνικές δαπάνες και, συνεπώς, γενικά αδύναμο κοινωνικό κράτος. Παρά τα βήματα προόδου που σημειώθηκαν, η δημόσια παιδεία και υγεία υποσιτίζονταν. Το δε «δίχτυ κοινωνικής προστασίας» βασιζόταν σχεδόν αποκλειστικά στα ασφαλιστικά ταμεία. Το δίχτυ αυτό ήταν κατακερματισμένο και εμπεριείχε ανισότητες και κενά που τελικά απέβαιναν σε βάρος των πιο αδύναμων κοινωνικών στρωμάτων.

Το εν λόγω καθεστώς δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει αποδοτικά χωρίς τις πολιτικές προϋποθέσεις που το στήριζαν. Με αυτήν την έννοια, το καθεστώς της περιόδου 1953-1973 είναι ιστορικά προσδιορισμένο και δεν θα μπορούσε να αναπαραχθεί σε διαφορετικό πολιτικό περιβάλλον (βλ. Κεφάλαιο 3 στον παρόντα τόμο).

1974-1990: Το καθεστώς ταχείας διολίσθησης της δραχμής[4] *(βλ. τόμο Β)*

Στόχοι

Με εξαίρεση τη διετία 1986-1987, οι de facto προτεραιότητες (δηλαδή αυτές που προκύπτουν από τα πράγματα και όχι από διακηρύξεις) του νέου καθεστώτος ήταν η αναδιανομή του εισοδήματος και η τόνωση της εγχώριας καταναλωτικής (ιδιωτικής και δημόσιας) ζήτησης. Στην πορεία, οι εξισωτικές προθέσεις της αναδιανεμητικής πολιτικής ξεθώριασαν και η πραγματοποίησή τους γινόταν ολοένα και πιο δύσκολη. Στην πράξη, επρόκειτο για ικανοποίηση απαιτήσεων κοινωνικών ομάδων με «φωνή» και πολιτική επιρροή.

Κανόνες

Η οικονομική πολιτική της περιόδου 1974-1990 προσδιορίστηκε από την επιδίωξη της αναδιανομής του εισοδήματος. Με εξαίρεση τη διετία 1986-1987, αυτό οδήγησε σε *προϊούσα* χαλάρωση όλων των βραχιόνων της μακροοικονομικής πολιτικής. Στην ουσία, επρόκειτο για την αναίρεση όλων των κανόνων πολιτικής της περιόδου 1953-1973. Συγκεκριμένα:

4 Ο αναγνώστης μπορεί να αναρωτηθεί γιατί η περίοδος 1974-1980 μπαίνει στο «ίδιο τσουβάλι» με αυτήν του 1981-1990. Οι διαφορές έμφασης ανάμεσα στο 1974-1980 και το 1981-1990, ιδίως ως προς τα δημόσια οικονομικά, ήταν όντως μεγάλες. Αλλά ήταν διαφορές βαθμού, όχι κατεύθυνσης (βλ. τόμο Β).

1. Η εισοδηματική πολιτική των ετών 1975-1978, 1982, 1984-1985 και 1988-1990 οδήγησε σε αυξήσεις ονομαστικών και πραγματικών μισθών, που ήταν μεγαλύτερες από την αύξηση της παραγωγικότητας. Τούτο, με τη σειρά του, οδήγησε σε σημαντική απώλεια ανταγωνιστικότητας κόστους, συμπίεση των κερδών και μείωση των επενδύσεων (βλ. τόμο Β).
2. Οι κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας βαθμιαία εγκαταλείφθηκαν. Ο τακτικός Προϋπολογισμός έγινε ελλειμματικός ήδη από το 1974 και τόσο το συνολικό όσο και το πρωτογενές δημόσιο έλλειμμα[5] διευρύνθηκαν. Στο διάστημα 1974-1980, η παραβίαση της δημοσιονομικής πειθαρχίας ήταν «μετρημένη». Οι κυβερνήσεις της εποχής προσπαθούσαν να προφυλάξουν το οχυρό που λέγεται κράτος. Από το 1981 μέχρι το 1990 τα δημόσια ελλείμματα και το δημόσιο χρέος αυξήθηκαν δραστικά. Η κρίσιμη μάζα του χρέους που βαραίνει έκτοτε την Ελλάδα δημιουργήθηκε τη δεκαετία του ’80.
3. Η νομισματική και η συναλλαγματική πολιτική κλήθηκαν να αναλάβουν το βάρος της αντιμετώπισης των προβλημάτων που δημιουργούσαν η απώλεια ανταγωνιστικότητας και οι αυξανόμενες δανειακές ανάγκες του Δημοσίου. Από το 1975 και μετά, η δραχμή μπήκε και επίσημα σε καθεστώς κυμαινόμενης ισοτιμίας: η Τράπεζα της Ελλάδος δεν αναλάμβανε πλέον την υποχρέωση να κρατά σταθερή τη σχέση της δραχμής με ορισμένα νομίσματα. Τούτο στην πράξη σήμαινε την *ταχεία διολίσθηση της ισοτιμίας* της δραχμής. Το διάστημα 1975-1990 η δραχμή έχασε, κυρίως μέσω της διολίσθησης και δευτερευόντως μέσω των επίσημων υποτιμήσεων, ένα μεγάλο μέρος της αξίας της έναντι σειράς ξένων νομισμάτων. Η ταχεία διολίσθηση του νομίσματος ήταν το καίριο χαρακτηριστικό του καθεστώτος της περιόδου 1974-1990 και το σημείο απόληξης όλων των άλλων επιλογών της οικονομικής πολιτικής που ασκήθηκαν στη διάρκειά του. Το αποτέλεσμα ήταν η de facto αποδοχή ενός φαύλου κύκλου μισθών-τιμών και διολισθήσεων και, κατά συνέπεια, ενός ενδημικά υψηλού πληθωρισμού (με πενιχρές επιπτώσεις στις αναπτυξιακές επιδόσεις της οικονομίας).

Θεσμικό περιβάλλον

Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) οδήγησε στη σταδιακή εξάλειψη της προστασίας των βιομηχανικών, κυρίως, προϊόντων από τον ξένο

5 Το συνολικό δημόσιο έλλειμμα (ή πλεόνασμα) ορίζεται ως τα έσοδα του κράτους μείον το *σύνολο* των δαπανών του. Το πρωτογενές δημόσιο έλλειμμα (ή πλεόνασμα) ορίζεται ως τα έσοδα του κράτους μείον τις δαπάνες του *εκτός από τις δαπάνες για πληρωμές τόκων* στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους.

ανταγωνισμό. Πέρα από αυτήν τη μείζονα εξαίρεση, το διοικητικά ελεγχόμενο σύστημα και η παρέμβαση του κράτους στην οικονομία διατηρήθηκαν μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του ’80 και επεκτάθηκαν. Ειδικότερα, διατηρήθηκαν οι δυνατότητες κρατικής παρέμβασης στο τραπεζικό σύστημα και στη διαδικασία διαμόρφωσης των μισθών. Όμως, το είδος της παρέμβασης είχε αλλάξει. Οι σχετικές ρυθμίσεις είχαν θεσπιστεί ως μηχανισμοί ελέγχου. Με το νέο καθεστώς, μετατράπηκαν σε μηχανισμούς ικανοποίησης απαιτήσεων κοινωνικών ομάδων και των αναγκών του κράτους.

Την περίοδο 1974-1990 έγιναν προσπάθειες κάλυψης των κενών του κοινωνικού κράτους, με κορυφαία πρωτοβουλία τη δημιουργία του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ). Παράλληλα, οι κοινωνικές δαπάνες (και ιδιαίτερα αυτές για τις συντάξεις) αυξήθηκαν δραστικά. Η νέα διαρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας όμως ήταν δυσανάλογα δαπανηρή σε σχέση με τα αποτελέσματα που παρήγαγε. Ειδικά το ασφαλιστικό σύστημα έγινε οφθαλμοφανώς μη βιώσιμο και τα φαινόμενα ευνοϊκής μεταχείρισης ορισμένων κοινωνικών ομάδων σε βάρος άλλων πολλαπλασιάστηκαν. Τέλος, την περίοδο 1974-1990, σημειώθηκε μεγάλη αύξηση του αριθμού των απασχολουμένων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και άνοδος του μισθολογικού κόστους του κράτους. Η αύξηση του αριθμού των υπαλλήλων του Δημοσίου συνοδεύθηκε από χειροτέρευση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης (βλ. τόμο Β).

1990-2000: Το καθεστώς της «σκληρής» δραχμής *(βλ. τόμο Β)*

Στόχοι

Ο στόχος του καθεστώτος της δεκαετίας του ’90 ήταν ένας: η εκπλήρωση των όρων της Συνθήκης του Μάαστριχτ, δηλαδή αποκλιμάκωση του πληθωρισμού, μείωση των δημόσιων ελλειμμάτων και του χρέους.

Κανόνες

Οι κανόνες του νέου καθεστώτος ήταν απόλυτα προσδιορισμένοι από τα κριτήρια του Μάαστριχτ.

1. Μείωση του πληθωρισμού. Η αποστολή τούτη ανατέθηκε, πρωτίστως, στην Τράπεζα της Ελλάδος. Τα κύρια εργαλεία που αυτή χρησιμοποίησε ήταν *η πολιτική της «σκληρής δραχμής»* και η αύξηση των επιτοκίων. Η πολιτική της «σκληρής δραχμής» συνίστατο στη βραδεία διολίσθηση του νομίσματος: η διολίσθηση της δραχμής έναντι του ECU θα ήταν μικρότερη από τη διαφορά πληθωρισμού μεταξύ Ελλάδας και Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

Για πρώτη φορά μετά την εποχή της σταθερής ισοτιμίας, η συναλλαγματική πολιτική χρησιμοποιείτο ξανά ως αντιπληθωριστικό εργαλείο και όχι ως μέσο αποκατάστασης της χαμένης ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων. Ήταν μια νέα αλλαγή καθεστώτος πολιτικής.

2. Σταδιακή μείωση του δημοσίου ελλείμματος κάτω από το 3% του ΑΕΠ μέχρι το 1999.
3. Δημιουργία πρωτογενών πλεονασμάτων επί σειρά ετών με στόχο τη μείωση του δημόσιου χρέους.

Θεσμικό περιβάλλον

Στη διάρκεια της δεκαετίας του '90 πραγματοποιήθηκαν μεταρρυθμίσεις που περιόριζαν την κρατική παρέμβαση σε ορισμένους κλάδους της οικονομίας και τους «άνοιγαν» στον ανταγωνισμό. Κορυφαίες τέτοιες μεταρρυθμίσεις ήταν η ριζική αλλαγή του καθεστώτος ρύθμισης του χρηματοπιστωτικού συστήματος και η απελευθέρωση του κλάδου των τηλεπικοινωνιών. Παράλληλα, αρκετές κρατικοποιημένες επιχειρήσεις ιδιωτικοποιήθηκαν ή μετοχοποιήθηκαν. Αντιθέτως, οι μεταρρυθμίσεις σε άλλους κλάδους (ενέργεια, μεταφορές) βραδυπόρησαν. Επιπλέον, οι δραστηριότητες μιας σειράς από ιδιωτικά παρεχόμενες υπηρεσίες παρέμειναν ασφυκτικά ρυθμιζόμενες, με τις ρυθμίσεις να ευνοούν τους insiders.

Στον σκληρό πυρήνα του κράτους (διοίκηση, υγεία, παιδεία, κοινωνική ασφάλιση), οι αλλαγές ήταν μικρότερης εμβέλειας και αυτές που επιχειρήθηκαν συνάντησαν μεγάλες αντιστάσεις. Παρ' όλα αυτά, ελήφθησαν μέτρα που, για ορισμένο διάστημα, συγκράτησαν τα ελλείμματα των ασφαλιστικών ταμείων, αλλά και η αύξηση των κοινωνικών δαπανών έγινε με πιο στοχευμένο τρόπο. Τέλος, στη διάρκεια της δεκαετίας του '90, οι εισροές πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ έφθασαν στην κορύφωσή τους.

2000-2009: Το καθεστώς του ευρώ *(βλ. τόμο Γ)*

Οι κανόνες της ΟΝΕ

Υπό τον όρο ότι η Ελλάδα θα έκανε ό,τι μπορούσε για να αποφύγει μια μείζονα κρίση, η συμμετοχή της στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) της εξασφάλιζε νομισματική και συναλλαγματική σταθερότητα και άφθονα διαθέσιμο και χαμηλού κόστους χρήμα. Από την άλλη, η συμμετοχή στην ΟΝΕ περιόριζε την ευχέρεια ελιγμών της οικονομικής πολιτικής: Πρώτον, η Ελλάδα δεν μπορούσε να υποτιμήσει αυτοτελώς το νόμισμά της. Δεύτερον, έχανε τον έλεγχο της νομισματικής της πολιτικής: η διαμόρφωση των επιτοκίων εκχωρείτο στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ). Τρίτον, αναλάμβανε την υποχρέωση να κρατάει το δημόσιο έλλειμμά της σε ποσοστό κάτω του 3% του ΑΕΠ και τη δέσμευση να συνεχίσει να μειώνει το δημόσιο χρέος της. Τούτων δοθέντων, το πρόβλημα της Ελλάδας ήταν να αξιοποιήσει τα πλεονεκτήματα της συμμετοχής της στην ΟΝΕ, ελαχιστοποιώντας ταυτόχρονα τους κινδύνους που απέρρεαν από αυτήν. Οι κανόνες του παιχνιδιού της ΟΝΕ προέκυπταν κατά λογική συνέπεια από τα παραπάνω δεδομένα:

1. Ο ρυθμός ανόδου των τιμών και του κόστους εργασίας κατά μονάδα προϊόντος[6] στην Ελλάδα δεν θα έπρεπε να αποκλίνει συστηματικά από τους αντίστοιχους ευρωπαϊκούς μέσους όρους. Εάν οι αποκλίσεις ήταν συστηματικές, θα οδηγούσαν σε απώλεια ανταγωνιστικότητας, που θα διεύρυνε το ήδη μεγάλο έλλειμμα των ελληνικών εξωτερικών συναλλαγών. Χωρίς την, έστω και πρόσκαιρη, βοήθεια που προσφέρει το όπλο της υποτίμησης, η απαιτούμενη διόρθωση θα γινόταν – αργά ή γρήγορα – με τον «δύσκολο» τρόπο, την ύφεση και την ανεργία.
2. Η χώρα καλείτο να συνεχίσει την πολιτική πρωτογενών πλεονασμάτων των ετών 1994-2000 με στόχο τη μείωση του δημόσιου χρέους της. Τούτο δεν ήταν μόνο θέμα συμβατικής υποχρέωσης. Μετά την είσοδο στην ΟΝΕ, ήταν βέβαιο ότι η Ελλάδα θα περνούσε μια φάση άνετης χρηματοδότησης της οικονομίας της και ικανοποιητικών ρυθμών ανάπτυξης. Η εγχώρια ζήτηση θα ήταν επαρκής. Επεκτατικές ωθήσεις, προερχόμενες από τα δημόσια ελλείμματα, θα προσέφεραν λίγα στην πραγματική οικονομία, αλλά – προστιθέμενες στις ωθήσεις που προέρχονταν από την πιστωτική επέκταση – θα ενίσχυαν τις πληθωριστικές πιέσεις και θα διεύρυναν το άνοιγμα στις εξωτερικές συναλλαγές. Άρα, η Ελλάδα είχε την ευκαιρία, το κίνητρο και το συμφέρον να συνεχίσει να μειώνει το μεγάλο δημόσιο χρέος της και να απομακρυνθεί από τη ζώνη του κινδύνου.
3. Το παράθυρο ευκαιρίας που θα προσέφερε μια περίοδος άνετης εξωτερικής χρηματοδότησης έπρεπε να αξιοποιηθεί το μέγιστο δυνατόν, με σκοπό την ενθάρρυνση παραγωγικών επενδύσεων, την αύξηση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση των εξαγωγικών τομέων της οικονομίας. Η χώρα καλείτο να γίνει φιλικότερη προς την επιχειρηματικότητα και τις ιδιωτικές επενδύσεις.

6 Η άνοδος του κόστους εργασίας κατά μονάδα προϊόντος ορίζεται χονδρικά ως η ποσοστιαία άνοδος των μισθών *μείον* την ποσοστιαία άνοδο της παραγωγικότητας. Το κόστος εργασίας δεν εξαρτάται μόνο από τους μισθούς, αλλά *από τη σχέση μισθών και παραγωγικότητας*.

Η οικονομική πολιτική που ασκήθηκε την περίοδο 2000-2009

Η πολιτική που ασκήθηκε ερχόταν σε ολοένα και μεγαλύτερη σύγκρουση με τους παραπάνω κανόνες. Ειδικά μετά την αποτυχία της μεταρρύθμισης του ασφαλιστικού το 2001, η οικονομική πολιτική έμοιαζε να χάνει ξανά την αίσθηση των περιορισμών που επέβαλλε το οικονομικό περιβάλλον και να βραχυκυκλώνεται από τις απαιτήσεις και τα δικαιώματα veto κοινωνικών ομάδων.

Ο *στόχος* που (όπως προκύπτει από τα πράγματα) επιδιωκόταν ήταν η μέγιστη αξιοποίηση των δυνατοτήτων φθηνού δανεισμού τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, με τελική επιδίωξη την τόνωση της εγχώριας ζήτησης (και ειδικά της καταναλωτικής ζήτησης). Συγκεκριμένα:

Τα πρώτα δείγματα χαλάρωσης της δημοσιονομικής πολιτικής εμφανίστηκαν το 2000. Το συνολικό δημόσιο έλλειμμα αυξήθηκε σε σχέση με αυτό του 1999 και συνέχισε να αυξάνεται μέχρι το 2004 (έτος των Ολυμπιακών αγώνων). Μετά από ανάπαυλα δύο ετών (2005-2006), το δημόσιο έλλειμμα ξαναμπήκε σε ανοδική πορεία και τη διετία 2008-2009 τα δημόσια οικονομικά ήταν πλέον εκτός ελέγχου. Το πρωτογενές πλεόνασμα των ετών 1994-2000 συρρικνώθηκε αισθητά το 2001 και, από το 2003 και μετά, έγινε έλλειμμα. Μέχρι το 2006, οι εξελίξεις αυτές οφείλονταν πρωτίστως στη μείωση των δημόσιων εσόδων ως ποσοστού του ΑΕΠ. Την τριετία 2007-2009, η εκτίναξη των δημόσιων ελλειμμάτων οφειλόταν κυρίως στην αύξηση των δημόσιων δαπανών (και ειδικά των επιχορηγήσεων στα ταμεία). Αυτά σήμαιναν αύξηση του δημόσιου δανεισμού και του δημόσιου χρέους. Το δημόσιο χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ συνέχισε (με ένα διάλειμμα τα έτη 2000-2001) να μειώνεται μέχρι το 2003. Από το 2004 και έπειτα ξαναμπήκε σε ανοδική τροχιά, η οποία πήρε εκρηκτικές διαστάσεις το 2009.

Η πιστωτική επέκταση προς τον ιδιωτικό τομέα – όπως αναμενόταν – επιταχύνθηκε μετά την είσοδο στην ΟΝΕ. Οι πιστώσεις από τα εγχώρια πιστωτικά ιδρύματα προς τον ιδιωτικό τομέα σαν σύνολο αυξάνονταν από το 2000 μέχρι το 2007, με ρυθμούς της τάξης του 20% ετησίως. Οι δε ρυθμοί αύξησης της στεγαστικής και καταναλωτικής πίστης ήταν αισθητά υψηλότεροι. Από μόνη της η πιστωτική επέκταση προς τον ιδιωτικό τομέα (μολονότι ταχύτατη) δεν εγκυμονούσε μείζονες κινδύνους διότι στην αφετηρία της εξεταζόμενης περιόδου ο ελληνικός ιδιωτικός τομέας δεν ήταν υπερχρεωμένος. Το πρόβλημα δημιουργείτο από τον *συνδυασμό* πιστωτικής και δημοσιονομικής επέκτασης.

Η ελπίδα ήταν ότι η αύξηση της εγχώριας ζήτησης θα προκαλούσε ανάλογη αύξηση της παραγωγής. Δεν λειτούργησε έτσι. Η ντόπια παραγωγική μηχανή δεν μπόρεσε να παρακολουθήσει τη ζήτηση. Οι εγχώριες δαπάνες αυξάνονταν πολύ γρηγορότερα από το ΑΕΠ και δημιουργήθηκαν συνθήκες μόνιμης

υπερβάλλουσας ζήτησης. Κύριες επιπτώσεις ήταν η αύξηση των εισαγωγών, η διεύρυνση του ελλείμματος στο ισοζύγιο εξωτερικών συναλλαγών και, συνεπώς, οι αυξημένες ανάγκες εξωτερικού δανεισμού για τη χρηματοδότησή του. Η άνοδος των εισαγωγών αντανακλούσε κυρίως την αύξηση της ιδιωτικής και της δημόσιας κατανάλωσης παρά μια αύξηση των επενδύσεων *στους εξαγωγικούς τομείς*. Έτσι, δεν δημιουργούνταν οι προϋποθέσεις που θα επέτρεπαν την αύξηση της παραγωγικότητας στο μέλλον, η οποία και θα επέτρεπε την εξυπηρέτηση των χρεών που δημιουργούνταν στο παρόν. Την τετραετία 2006-2009, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών της χώρας με το εξωτερικό ήταν πλέον εκτός ελέγχου. Αυτό δεν μπορούσε να διατηρηθεί για πολύ.

Στο *θεσμικό επίπεδο*, μετά την αποτυχία της επιχειρηθείσας τομής στο ασφαλιστικό, οι μεταρρυθμιστικές διαθέσεις των κυβερνήσεων της δεκαετίας του ’90 έδωσαν τη θέση τους σε μεταρρυθμιστική κόπωση. Μετά το 2001, έγιναν λίγες μεταρρυθμίσεις και αυτές που έγιναν δεν αρκούσαν για να αλλάξουν τη λειτουργία κλάδων της οικονομίας. Οι αγκυλώσεις στον έλεγχο των δημόσιων δαπανών, στη φορολογική διοίκηση, στις αγορές προϊόντων, υπηρεσιών και εργασίας, στην απονομή της δικαιοσύνης και αλλού παρέμειναν ως εκκρεμότητες. Μέχρι το 2004, η κόπωση οφειλόταν στην πολιτική αδυναμία της τότε κυβέρνησης. Μετά το 2004, σε εφησυχασμό.

Τα Μνημόνια με έμφαση στο πρώτο Μνημόνιο *(βλ. τόμο Γ)*

Η όξυνση της ελληνικής κρίσης ήταν αποτέλεσμα της απώλειας εμπιστοσύνης των αγορών στη φερεγγυότητα του ελληνικού κράτους. Μετά την παγκόσμια κρίση του 2008, οι διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές πέρασαν από φάση άγνοιας κινδύνου σε φάση πανικού. Άρχισαν να εγκαταλείπουν οποιοδήποτε χρεόγραφο (ομόλογο, μετοχή, κ.λπ.) εμπεριείχε κίνδυνο και στράφηκαν προς χρεόγραφα που προσέφεραν τη μέγιστη ασφάλεια. Η Ελλάδα βρέθηκε στην πρώτη γραμμή του πυρός και τα επιτόκια των ελληνικών κρατικών ομολόγων αυξήθηκαν περισσότερο από όλων των άλλων. Στη θέση αυτή η Ελλάδα βρέθηκε εξαιτίας ενός συνδυασμού παραγόντων: το δημόσιο έλλειμμά της του 2009 αποκαλύφθηκε ότι ήταν το υψηλότερο της ευρωζώνης, το δημόσιο χρέος της είχε μπει σε τροχιά ανεξέλεγκτης ανόδου, και τα ελλείμματα των εξωτερικών συναλλαγών της διογκώνονταν συνεχώς. Την άνοιξη του 2010, τα ελληνικά ομόλογα ήταν πρακτικώς αποκλεισμένα από τις ευρωπαϊκές αγορές. Αυτό σήμαινε αδυναμία χρηματοδότησης όχι μόνο του δημοσίου αλλά και του εξωτερικού ελλείμματος της χώρας και έθετε το τραπεζικό της

σύστημα σε θανάσιμο κίνδυνο. Η οικονομία, το τραπεζικό σύστημα, τα δημόσια οικονομικά ήταν στα πρόθυρα κατάρρευσης και η μόνη πηγή χρηματοδότησης της Ελλάδας ήταν οι υπόλοιπες χώρες της ευρωζώνης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ).

Τα τρία Προγράμματα Προσαρμογής (Μνημόνια) που συνομολογήθηκαν έκτοτε (τα έτη 2010, 2012 και 2015) ήταν πρώτα από όλα δάνεια προς το ελληνικό κράτος. Σκοπός τους ήταν να αποτρέψουν την κατάρρευση της ελληνικής οικονομίας και του τραπεζικού της συστήματος, να εμποδίσουν τη μετάδοση της κρίσης στην ευρωζώνη και να δώσουν περιθώριο χρόνου στο ελληνικό κράτος προκειμένου να βάλει σε τάξη τα οικονομικά του. Τα δάνεια χορηγούνταν σε δόσεις και, φυσικά, υπό όρους. Οι όροι μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις κατηγορίες:

Πρώτον, το *δημοσιονομικό πρόγραμμα*. Το κράτος καλείτο να μειώσει, βάσει προκαθορισμένων στόχων, το συνολικό και το πρωτογενές του έλλειμμα και να μετατρέψει εντός δεδομένων προθεσμιών το πρωτογενές έλλειμμα σε πλεόνασμα. Επίσης, καλείτο να σταθεροποιήσει το δημόσιο χρέος (μετά από μια αναπόφευκτη αρχική άνοδο) και κατόπιν να το θέσει σε τροχιά αποκλιμάκωσης. Καθώς το ελληνικό Δημόσιο αδυνατούσε να δανειστεί από οποιονδήποτε άλλο, τα «χρήματα που υπήρχαν στο ταπέζι» για κάθε δόση προκαθόριζαν το «τέμπο» της εφαρμογής του δημοσιονομικού προγράμματος. Στην αρχή, τα δάνεια θα κάλυπταν το πρωτογενές έλλειμμα (δηλαδή τις τρέχουσες ανάγκες λειτουργίας του ελληνικού κράτους), τους τόκους εξυπηρέτησης του χρέους και την αποπληρωμή των ελληνικών ομολόγων που έληγαν. Το πρωτογενές έλλειμμα θα έπρεπε να βαίνει μειούμενο, καθώς τα διαθέσιμα ποσά για την κάλυψή του θα ελαττώνονταν. Όταν το πρωτογενές έλλειμμα μετατρεπόταν σε πλεόνασμα, το ελληνικό Δημόσιο θα μπορούσε να πληρώνει μέρος των τόκων. Η αποπληρωμή των ελληνικών ομολόγων που έληγαν θα συνεχιζόταν μέχρι του σημείου που η Ελλάδα θα ήταν σε θέση να επιστρέψει στις αγορές ή – εναλλακτικά – θα παρατεινόταν ο χρόνος αποπληρωμής τους.

Δεύτερον, οι *διαρθρωτικές αλλαγές στον δημόσιο τομέα*. Και τα τρία Μνημόνια προέβλεπαν μεταρρυθμίσεις που θα εξοικονομούσαν *σε μόνιμη βάση* δαπάνες μέσα από την εκλογίκευση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και την αύξηση των κρατικών εσόδων μέσω της αναμόρφωσης της φορολογικής διοίκησης. Οι προτεινόμενες αλλαγές επικεντρώνονταν στις κύριες πηγές του δημοσιονομικού εκτροχιασμού. Από την πλευρά των δαπανών, αυτές ήταν: τα ελλείμματα των ασφαλιστικών ταμείων, το μισθολογικό κόστος του Δημοσίου, οι δαπάνες υγείας και οι Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (ΔΕΚΟ). Από την πλευρά των εσόδων, τα ζητούμενα ήταν η αναδιάταξη του φοροεισπρακτικού μηχανισμού και η εκλογίκευση της φορολογικής νομοθεσίας.

Τρίτον, *διαρθρωτικές αλλαγές για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας*. Σκοπός των μεταρρυθμίσεων αυτών ήταν να υποβοηθήσουν τη διαδικασία της «εσωτερικής υποτίμησης» (μείωση μισθών και τιμών), που θα ερχόταν ούτως ή άλλως λόγω της προβλεπόμενης ύφεσης και της ανεργίας. Τα μέτρα περιλάμβαναν: μείωση των κατώτατων αποδοχών και αλλαγή της νομοθεσίας για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και εξάλειψη των προνομιακών ρυθμίσεων που ευνοούν τους insiders σε μια σειρά από επαγγέλματα και κλάδους παραγωγής. Στόχος ήταν η μείωση των περιθωρίων κέρδους στους κλάδους αυτούς και μέσω αυτής η ελάφρυνση του κόστους παραγωγής όλης της οικονομίας. Τέλος, προβλέπονταν μέτρα περιορισμού των διατυπώσεων και των εμποδίων για την έναρξη μιας επιχείρησης ή για τη διενέργεια επενδύσεων. Σκοπός ήταν η αντιστροφή του εχθρικού κλίματος για την επιχειρηματικότητα. Μια σειρά από αποκρατικοποιήσεις θα έδιναν το σήμα ότι το κλίμα έχει αλλάξει, πράγμα που – ήλπιζαν – θα προσείλκυε ξένες επενδύσεις.

Τέταρτον, *η στήριξη του ελληνικού τραπεζικού συστήματος* με μέτρα όπως η ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών, η μεταβολή της δομής του συστήματος (μέσω συγχωνεύσεων), οι αλλαγές στον τρόπο διοίκησης των τραπεζών και η επιτάχυνση της εκκαθάρισης των μη εξυπηρετούμενων δανείων.

Ιδωμένα σαν σύνολο, τα προβλεπόμενα μέτρα σήμαιναν ότι η Ελλάδα καλείτο να προχωρήσει σε ένα "big bang" που θα άλλαζε ριζικά τον τρόπο λειτουργίας τόσο της οικονομίας όσο και του κράτους. Η τελική επιδίωξη των δανειστών ήταν να υποχρεώσουν την Ελλάδα να βάλει τα του οίκου της σε τάξη έτσι ώστε να μη χρειάζεται να επανέρχεται κάθε τόσο για βοήθεια.

Θα ήταν άδικο να ειπωθεί ότι η Ελλάδα δεν εφάρμοσε τίποτε από όσα συμφώνησε. Ως προς το δημοσιονομικό πρόγραμμα: μετά από παρατάσεις και ελαφρύνσεις, το σκέλος του προγράμματος για τα δημόσια ελλείμματα ήταν, μέχρι τα μέσα του 2014, χονδρικά εντός στόχων και, το 2016-2019, υπερέβη τους στόχους. Ήταν μια από τις μεγαλύτερες δημοσιονομικές προσαρμογές στον κόσμο. Από την άλλη πλευρά, η σταθεροποίηση του χρέους παρέμενε μακρινός στόχος και το 2015 το σύνολο του προγράμματος εκτροχιάστηκε. Με το τρίτο Μνημόνιο, οι στόχοι αναθεωρήθηκαν και το πρόγραμμα παρατάθηκε για μία τριετία.

Η εικόνα των μεταρρυθμίσεων στον δημόσιο τομέα είναι πιο ανάμεικτη: Στην υγεία υπήρξε εξοικονόμηση πόρων και έγιναν μείζονες μεταρρυθμίσεις (όπως η υπαγωγή των υπηρεσιών υγείας στον Εθνικό Οργανισμό Παροχής

Υπηρεσιών Υγείας, ΕΟΠΥΥ). Ωστόσο, στο ζήτημα της διαχείρισης του δημόσιου συστήματος και ειδικά των νοσοκομείων, εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα. Στο θέμα των συντάξεων, υπήρξαν εξοικονομήσεις πόρων, το μείζον θέμα όμως ήταν πάντα η δομή του ασφαλιστικού συστήματος και οι υποχρεώσεις που αυτή παράγει. Στο θέμα αυτό – και παρά τα μέτρα που έχουν ληφθεί (π.χ. οι Ν. 3863 και 3865 του 2010, καθώς και ο επονομαζόμενος νόμος «Κατρούγκαλου») – εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές εκκρεμότητες. Ο αριθμός των υπαλλήλων του Δημοσίου μειώθηκε και οι αποδοχές τους περικόπηκαν, αλλά βασικές μεταρρυθμίσεις, όπως η αξιολόγησή τους, παραμένουν επίσης σε εκκρεμότητα. Ο σχεδιασμός της αναδιάρθρωσης της δημόσιας διοίκησης είχε ολοκληρωθεί, ωστόσο, μετά το 2015, η υλοποίησή της «φρέναρε». Πολύ χρήσιμες αλλαγές στην υποδομή και τον τρόπο λειτουργίας του φοροεισπρακτικού μηχανισμού έχουν υιοθετηθεί, αλλά η πληθώρα των αλλαγών της φορολογικής νομοθεσίας έχει προκαλέσει μεγάλη επιβάρυνση και αβεβαιότητα στο κοινό.

Εξίσου ανάμεικτη είναι και η εικόνα σχετικά με τις μεταρρυθμίσεις στην οικονομία. Η έμφαση, όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν, δόθηκε στη μείωση του κόστους εργασίας στον ιδιωτικό τομέα και στην αλλαγή της εργατικής νομοθεσίας. Οι αλλαγές στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών συνάντησαν αντιστάσεις και καρκινοβατούν. Οι απαιτούμενες διατυπώσεις για την έναρξη μιας επιχείρησης ή την ανάληψη μιας επένδυσης έχουν μειωθεί, αλλά η Ελλάδα εξακολουθεί να είναι μια χώρα εχθρική προς τις ιδιωτικές επενδύσεις. Οι αποκρατικοποιήσεις προχώρησαν με πολύ βραδύτερους ρυθμούς από αυτούς που είχαν συμφωνηθεί.

Πέρα από τις αστοχίες στην υλοποίηση των Μνημονίων, υπήρχαν σημαντικές αστοχίες και στον σχεδιασμό τους. Ειδικά το πρώτο Μνημόνιο βασίστηκε σε μια σειρά υποθέσεων εργασίας που αποδείχθηκαν εσφαλμένες και εγκαταλείφθηκαν στην πορεία. Αυτές ήταν οι παρακάτω:

α. Τα επιτόκια των δανείων του πρώτου Μνημονίου από την ευρωζώνη ήταν της τάξης του 4,5%-5%. Αυτό θα οδηγούσε σε υπέρογκες πληρωμές τόκων και η κάλυψή τους από εγχώριους πόρους θα απαιτούσε πρωτογενή πλεονάσματα τα οποία καμία χώρα δεν μπορεί να αντέξει. Τούτο έγινε αντιληπτό. Στην πορεία, υπήρξαν αλλεπάλληλες μειώσεις των επιτοκίων των δανείων από την ευρωζώνη, καθώς και άλλες διευκολύνσεις.

β. Στο πρώτο Μνημόνιο γινόταν η υπόθεση ότι η Ελλάδα θα μπορούσε να επιστρέψει στις αγορές το 2012. Ήταν μια εξωπραγματική παραδοχή. Με το δεύτερο και το τρίτο Μνημόνιο, ο χρόνος επιστροφής της χώρας στις αγορές μετατέθηκε στο μέλλον και η κρισιμότητα του θέματος περιορίστηκε μετά το «κούρεμα» του χρέους προς τον ιδιωτικό τομέα και τις αλλεπάλληλες αναδιαρθρώσεις του χρέους.

γ. Το πρώτο Μνημόνιο βασιζόταν στην υπόθεση ότι το ελληνικό δημόσιο χρέος ήταν βιώσιμο και δεν χρειαζόταν περικοπή. Και τούτη η παραδοχή εγκαταλείφθηκε. Το 2012, το χρέος προς ιδιώτες περικόπηκε και σε μεγάλο βαθμό αντικαταστάθηκε από χρέος προς κράτη, το οποίο συνοδευόταν από χαμηλά επιτόκια, περιόδους χάριτος και επιμήκυνση του χρόνου αποπληρωμής. Η καθυστέρηση όμως της αναδιάρθρωσης του χρέους οδήγησε στη διάθεση μεγάλου μέρους των χορηγούμενων από την ΕΕ και το ΔΝΤ δανείων για την πλήρη αποπληρωμή τόκων και ληγόντων ομολόγων προς τους ιδιώτες πιστωτές. Μέρος των ποσών αυτών θα μπορούσε να διατεθεί για την ελάφρυνση – χωρίς περαιτέρω επιβάρυνση της ευρωζώνης και του ΔΝΤ – του δημοσιονομικού προγράμματος που καλείτο να εφαρμόσει η Ελλάδα.

δ. Το πρώτο Μνημόνιο βασιζόταν στην υπόθεση ότι τα διαρθρωτικά μέτρα που περιέχονταν σε αυτό θα εφαρμόζονταν πλήρως και θα απέδιδαν γρήγορα. Τα μέτρα δεν εφαρμόστηκαν πλήρως και στην πορεία αναγνωρίστηκε ότι δεν θα απέδιδαν γρήγορα. Παρ' όλα αυτά, το δεύτερο και το τρίτο Μνημόνιο επέμειναν ότι – έστω και με καθυστερήσεις και μειωμένες προσδοκίες – οι μεταρρυθμίσεις ήταν ζωτικής σημασίας και έπρεπε να προχωρήσουν.

ε. Οι παραδοχές του πρώτου Μνημονίου σχετικά με την εξέλιξη της ύφεσης αποδείχθηκαν εσφαλμένες. Κάποια σημαντικού μεγέθους πτώση του ΑΕΠ ήταν αναπόφευκτη: η καθίζηση των εγχώριων δαπανών (δημόσιων και ιδιωτικών) δεν μπορούσε παρά να φέρει και μείωση της παραγωγής. Αυτό προεξοφλείτο από το πρώτο Μνημόνιο. Το λάθος βρισκόταν στην υποεκτίμηση του πόσο βαθιά και πόσο μεγάλης διάρκειας θα ήταν η ύφεση. Το πρώτο Πρόγραμμα Προσαρμογής βασιζόταν στην υπόθεση ότι η ύφεση θα κορυφωνόταν το 2010 και ότι η οικονομία θα άρχιζε να ανακάμπτει το 2012. Εκείνο που συνέβη ήταν η βαθύτερη (εν καιρώ ειρήνης) ύφεση στη Δυτική Ευρώπη από την εποχή της μεγάλης κρίσης του '30 και μια αναλόγου μεγέθους αύξηση της ανεργίας. Ο αρχικός σχεδιασμός υποβάθμισε τις επιπτώσεις του συνδυασμού δημοσιονομικών περικοπών, ακραίας αβεβαιότητας και πιστωτικής ασφυξίας. Το δημοσιονομικό πρόγραμμα ήταν άσκηση ισορροπίας σε τεντωμένο σχοινί, ακριβώς επειδή εξαρτιόταν από την πραγματοποίηση υποθέσεων για το προφίλ της ύφεσης που δεν επαληθεύθηκαν. Η εφαρμογή των στόχων για

το δημόσιο έλλειμμα βάθαινε την ύφεση και η επιχείρηση σταθεροποίησης του χρέους θύμιζε τον μύθο του Σίσυφου.

Παρά τις αδυναμίες του όμως, το πρώτο Μνημόνιο έθετε επί τάπητος το μέγεθος του ελληνικού προβλήματος (βλ. τόμο Γ).

4. Τα σημεία καμπής – η μετάβαση από το ένα καθεστώς στο άλλο

Αλλαγή καθεστώτος δεν σημαίνει απλώς μετάβαση σε άλλο «μείγμα πολιτικής». Σημαίνει αλλαγή σε όλα τα βασικά στοιχεία της πολιτικής. Σημαίνει το τέλος μιας εποχής και την αρχή μιας άλλης. Η μετάβαση από το ένα καθεστώς στο άλλο προκύπτει από τις βαθιές αλλαγές στη γενική κατεύθυνση και τη φιλοσοφία της οικονομικής πολιτικής που συντελούνται γύρω από χρονιές-ορόσημα. Οι χρονιές αυτές ήταν οι ακόλουθες:

1952-1953: Η αποκρυστάλλωση του καθεστώτος σταθερής ισοτιμίας δραχμής-δολαρίου

Ο παράγοντας που πυροδότησε τη στροφή στην οικονομική πολιτική και μορφοποίησε το νέο καθεστώς ήταν *η επικείμενη δραστική περικοπή της αμερικανικής βοήθειας*. Μέχρι το 1951, η βοήθεια κάλυπτε τα 2/3 των ελληνικών εισαγωγών και το σύνολο των συναλλαγματικών αναγκών της χώρας, αλλά και χρηματοδοτούσε σημαντικό μέρος του δημοσίου ελλείμματος. Μετά το 1951, η Ελλάδα ήταν υποχρεωμένη να καλύψει με δικά της μέσα το κενό που θα άφηνε η περικοπή της βοήθειας στο έλλειμμα των εξωτερικών συναλλαγών και το δημόσιο έλλειμμα. Αυτά σήμαιναν ότι: Στο μέτωπο των εξωτερικών συναλλαγών, η χώρα όφειλε να μειώσει τις εισαγωγές της, να αυξήσει τις εξαγωγές της, να αξιοποιήσει άλλες πηγές εισροής συναλλάγματος (όπως οι άδηλοι πόροι) και να σταθεροποιήσει κατά αξιόπιστο τρόπο την ισοτιμία της δραχμής. Στο δημοσιονομικό μέτωπο, το κράτος καλείτο να μειώσει τις δαπάνες και να αυξήσει τα έσοδά του. Με δεδομένη την περικοπή της βοήθειας, η Ελλάδα δεν είχε πολλά περιθώρια ελιγμών. Η εναλλακτική λύση ήταν η επιστροφή στην πληθωριστική δίνη της δεκαετίας του ’40 και η ματαίωση των προοπτικών μακροχρόνιας ανάπτυξης της οικονομίας. *Η σταθεροποίηση της οικονομίας ήταν υποχρεωτική κίνηση*. Η σταθεροποίηση έγινε σε δύο δόσεις. Το 1952 ακολουθήθηκε μια πολιτική

έντονης δημοσιονομικής και πιστωτικής περιστολής, που στόχευε στη μείωση του δημοσίου και του εξωτερικού ελλείμματος, την εξάλειψη των πληθωριστικών πιέσεων και την προετοιμασία του εδάφους για την επερχόμενη υποτίμηση της δραχμής. Το 1952 είναι η απαρχή της πολιτικής της δημοσιονομικής πειθαρχίας που – με πρόσκαιρα και εύκολα αντιστρεπτά επεισόδια κάποιας χαλάρωσης – τηρήθηκε μέχρι το 1974. Η δεύτερη δόση του προγράμματος σταθεροποίησης ήρθε το 1953 με την υποτίμηση του Απριλίου και την κατάργηση του καθεστώτος των αδειών και των ποσοτικών περιορισμών στις εισαγωγές, που είχε κληρονομηθεί από τη δεκαετία του ’30. Η διαφύλαξη της σταθερότητας της νέας ισοτιμίας δραχμής-δολαρίου έγινε η άγκυρα της νομισματικής πολιτικής, μέχρι την οριστική κατάρρευση του συστήματος των σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods το 1973.

Το εγχείρημα της σταθεροποίησης πέτυχε και οδήγησε στην αποκρυστάλλωση του καθεστώτος της περιόδου 1953-1973. Τη διετία 1952-1953, εγκαινιάστηκαν οι πολιτικές της σταθερής ισοτιμίας, της δημοσιονομικής πειθαρχίας, καθώς και ο προσανατολισμός του εξωτερικού εμπορίου της χώρας προς το σύστημα των πολυμερών ανταλλαγών της Δύσης. Τα άλλα χαρακτηριστικά συστατικά του καθεστώτος (προτεραιότητα στην ανάπτυξη, έλεγχος του τραπεζικού συστήματος, κρατικός έλεγχος της διαμόρφωσης των μισθών, οριοθέτηση των σφαιρών επιρροής δημόσιου-ιδιωτικού τομέα) είχαν, σε μεγάλο βαθμό, ήδη μορφοποιηθεί από τις αρχές της δεκαετίας του ’50. Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973 δεν ήταν προϊόν κάποιου σχεδίου. Διαμορφώθηκε τμηματικά τα χρόνια μετά την Απελευθέρωση. Τα συστατικά του μέρη μορφοποιήθηκαν μέσα από αναγκαστικές κινήσεις προσαρμογής, μέσα από μέτρα που απαντούσαν αρχικά σε έκτακτες ανάγκες και μέσα από εμπειρίες που καταδείκνυαν ποιες πολιτικές αποδίδουν και ποιες όχι. Το αξιοσημείωτο γεγονός δεν ήταν τόσο ότι η πολιτική της σταθεροποίησης υιοθετήθηκε το 1952-1953. Αυτό ήταν αναγκαιότητα. *Το αξιοσημείωτο γεγονός ήταν ότι, από τη στιγμή που μορφοποιήθηκε, το καθεστώς επιβίωσε και εφαρμόστηκε με εντυπωσιακή, για τα ελληνικά δεδομένα, συνέχεια επί μία ολόκληρη 20ετία*.

1974: Το σημείο καμπής που οδήγησε στο καθεστώς της ταχείας διολίσθησης της δραχμής

Το καθεστώς της σταθερής ισοτιμίας κατέρρευσε εξαιτίας τριών καταλυτικών γεγονότων, τα οποία κατέστρεψαν τις οικονομικές και πολιτικές προϋποθέσεις που το στήριζαν:

α. Η αποσύνδεση του δολαρίου από τον χρυσό το 1971 αποδείχθηκε ανεπανόρθωτο κτύπημα για το σύστημα σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods, το οποίο κατέρρευσε οριστικά το 1973. Μαζί του κατέρρευσε και το μέχρι τότε αγκυροβόλιο της νομισματικής πολιτικής της χώρας: η διαφύλαξη της σταθερής ισοτιμίας δραχμής-δολαρίου. Η πρόσδεση στο δολάριο είχε πάψει πλέον να έχει νόημα και – μέχρι την εμφάνιση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος το 1979 – η Ελλάδα δεν είχε άλλη λύση από την υιοθέτηση του κανόνα της κυμαινόμενης ισοτιμίας. Μετά το 1979, η επιτάχυνση της διολίσθησης της δραχμής ήταν πολιτική επιλογή.

β. Ο τετραπλασιασμός της τιμής του πετρελαίου το 1973 έθετε το άμεσο ζήτημα της αντιμετώπισης του συνδυασμού ύφεσης και υψηλού πληθωρισμού, αλλά και το ευρύτερο θέμα της επανεξέτασης της βιομηχανικής στρατηγικής που μέχρι τότε βασιζόταν σε ενεργοβόρους κλάδους.

γ. Το κορυφαίο γεγονός όμως ήταν η πτώση της δικτατορίας και η εγκαθίδρυση της πιο φιλελεύθερης δημοκρατίας που είχε γνωρίσει ο τόπος. Η πτώση της δικτατορίας πυροδότησε ισχυρά αιτήματα για την αναδιανομή του εισοδήματος και τη δημιουργία ενός περιεκτικότερου κράτους πρόνοιας, που έχαιραν ευρύτατης λαϊκής υποστήριξης. Τούτο άλλαξε τον συσχετισμό ισχύος ανάμεσα στις κυβερνήσεις και την πίεση που ασκούσαν διάφορες κοινωνικές ομάδες και, συνεπώς, την υφή του πολιτικού ανταγωνισμού. Η πίεση εκδηλώθηκε σε τρία μέτωπα: Στο μέτωπο των μισθών, η πίεση πήρε τη μορφή απαιτήσεων για αναδιανομή μέσω μισθολογικών αυξήσεων υψηλότερων από τη (συνεχώς επιβραδυνόμενη) αύξηση της παραγωγικότητας. Στο δημοσιονομικό μέτωπο, η πίεση πήρε τη μορφή απαιτήσεων για αναδιανομή μέσω αυξημένων κοινωνικών δαπανών και μεταβιβάσεων από τον Προϋπολογισμό. Στο μέτωπο του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους, η πίεση πήρε τη μορφή αιτημάτων για αλλαγές της νομοθεσίας σχετικά με τη δημόσια διοίκηση, την παιδεία, την υγεία, τις κοινωνικές ασφαλίσεις, την αγορά εργασίας, των αγορών προϊόντων και υπηρεσιών κ.λπ. Κοινός παρονομαστής των αιτημάτων ήταν η απόσπαση ευνοϊκών ρυθμίσεων για τους insiders στους τομείς αυτούς. Υπό τέτοιες συνθήκες, η τήρηση των κανόνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της παλιάς πολιτικής μισθών ήταν πολιτικά αδύνατη.

Οι πρώτες κυβερνήσεις της Μεταπολίτευσης είχαν να αντιμετωπίσουν την ύφεση και την αύξηση του κόστους ζωής που προκάλεσε η πετρελαϊκή κρίση του 1973, συν πληθώρα απαιτήσεων αναδιανεμητικού χαρακτήρα.

Η εγκατάλειψη των κανόνων της περιόδου 1953-1973 και η υιοθέτηση μιας πολιτικής κατευνασμού ήταν αναπόφευκτες. Όσον αφορά δε τη διαχείριση της ισοτιμίας του νομίσματος, αυτή θα ήταν το «μαξιλάρι» που απορροφά τους κραδασμούς, τους οποίους δημιουργεί μια χαλαρή δημοσιονομική και εισοδηματική πολιτική. Από αντιπληθωριστικό εργαλείο, η διαχείριση της ισοτιμίας θα γινόταν μέσο αποκατάστασης της απώλειας ανταγωνιστικότητας της οικονομίας. Το 1974, η αλλαγή καθεστώτος οικονομικής πολιτικής αποτελούσε αναγκαιότητα. Εκείνο που δεν ήταν αναγκαιότητα, στα χρόνια που ακολούθησαν, ήταν η πλειοδοσία και η ανεξαρτήτως κόστους ικανοποίηση αιτημάτων.

1990: Στροφή στη δημοσιονομική πολιτική και η πολιτική της «σκληρής δραχμής»

Εάν το σταθεροποιητικό πρόγραμμα του 1985-1987 συνιστούσε προειδοποίηση, το 1990 ήταν η έμπρακτη απόδειξη του αδιεξόδου της οικονομικής πολιτικής που ακολουθήθηκε τη δεκαετία του ’80. Το 1990, εντός μιας πενταετίας (μετά το 1985), εκδηλώθηκε η δεύτερη κρίση ισοζυγίου εξωτερικών πληρωμών, οι ρυθμοί ανάπτυξης της οικονομίας επέστρεψαν στο μηδέν, ο πληθωρισμός υπερέβη ξανά το 20%, και το δημόσιο έλλειμμα ξεπέρασε το 15% του ΑΕΠ. Ήταν προφανές ότι η πολιτική της δεκαετίας του ’80 δεν ήταν βιώσιμη. Η συνέχισή της θα προκαλούσε όλο και μεγαλύτερα προβλήματα, που θα έθιγαν πρακτικά τους πάντες. Μια ριζική τομή στην οικονομική πολιτική ήταν υποχρεωτική κίνηση. Ο πληθωρισμός και το δημόσιο έλλειμμα έπρεπε να αποκλιμακωθούν και η άνοδος του δημόσιου χρέους να συγκρατηθεί.

Η στροφή στη δημοσιονομική πολιτική εγκαινιάστηκε το 1990. Η αντιμετώπιση του πληθωρισμού ανατέθηκε – πρωτίστως – στην Τράπεζα της Ελλάδος, η οποία χρησιμοποίησε τη βραδεία διολίσθηση της δραχμής ως βασικό της εργαλείο. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η απαραίτητη πολιτική νομιμοποίηση, η στροφή περιβλήθηκε με το κύρος της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Στόχος ήταν η εκπλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ (που ήταν χονδρικά γνωστά από το 1989). Το μεγάλο πλεονέκτημα των κριτηρίων του Μάαστριχτ συνίστατο στο ότι έδιναν συγκεκριμένο περιεχόμενο στους στόχους που έπρεπε να επιτευχθούν και περιλάμβαναν χρονοδιαγράμματα που δεν μπορούσαν να παραβιαστούν. Το Μάαστριχτ *ήταν, τελικά, το πολιτικό στρατήγημα που έπεισε τη χώρα να αποδεχθεί μια αλλαγή οικονομικής στρατηγικής η οποία ήταν έτσι και αλλιώς επιβεβλημένη*.

2000: Η επιλογή του ευρώ

Τυχόν αποτυχία της Ελλάδας να παρακολουθήσει το εγχείρημα της ΟΝΕ θα είχε καταστροφικές συνέπειες. Θα οδηγούσε την ελληνική οικονομία σε κατάσταση χρόνιας συναλλαγματικής αστάθειας που θα δηλητηρίαζε το επενδυτικό περιβάλλον, θα διαιώνιζε την αναπτυξιακή καχεξία και, τελικά, θα περιθωριοποιούσε τη χώρα. Δεδομένων μάλιστα και των προσδοκιών που είχαν καλλιεργηθεί, η ματαίωση της προσπάθειας θα εισπράττετο ως εθνική ήττα. Και μόνο γι' αυτούς τους λόγους, το ευρώ ήταν αναγκαστική επιλογή. Υπήρχαν όμως και άλλοι λόγοι.

Για μια μικρή, ανοικτή οικονομία με ελεύθερη κίνηση κεφαλαίων, η ευχέρεια ελιγμών που προσφέρει η δυνατότητα υποτίμησης του νομίσματός της είναι, συνήθως, πλασματική. Η δυνατότητα της υποτίμησης μπορεί εξίσου καλά να λειτουργήσει ως όχημα αποσταθεροποίησης της οικονομίας όσο και ως εργαλείο σταθεροποίησής της. Οι εμπειρίες των επιθέσεων κατά της δραχμής, το 1994 και το 1997, τεκμηρίωναν αυτήν την πραγματικότητα.

Η υποτίμηση ως μέσο αποκατάστασης της απώλειας ανταγωνιστικότητας διευκολύνει την προσαρμογή της οικονομίας, αλλά *από μόνη της* δεν αναμένεται να έχει *μακροχρόνιες* επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα. Οι πληθωριστικές της επιπτώσεις ακυρώνουν τις βραχυχρόνιες ευεργετικές της συνέπειες. Ακόμη και η πιο επιτυχημένη υποτίμηση στην ιστορία της Ελλάδας – αυτή του 1953 – μόνο για λίγο λειτούργησε, μέσω της μείωσης του εμπορικού ελλείμματος της χώρας. Λειτούργησε κυρίως μέσω της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης στο νόμισμα. Έπεισε ότι η νέα ισοτιμία της δραχμής ήταν το τέλος του δρόμου, όχι η απαρχή μιας πορείας νέων υποτιμήσεων.

Η δυνατότητα της υποτίμησης σημαίνει ότι θα υπάρχει πάντα ο πειρασμός να χρησιμοποιηθεί (με μεγάλο μακροχρόνιο κόστος) η ευχέρεια τούτη για λόγους βραχυχρόνιων πολιτικών σκοπιμοτήτων. Αυτό ακριβώς έγινε, ειδικά στο πρώτο μισό της δεκαετίας του '80, και ήταν ευρέως αποδεκτό ότι η πολιτική της ταχείας διολίσθησης είχε αποτύχει. Με δεδομένη την εμπειρία αυτή, οι πολιτικές και οικονομικές ελίτ της χώρας κατέληξαν ότι ένας τέτοιος πειρασμός θα ήταν καλύτερο να μην υπάρχει.

Υπήρχε όμως και κάτι βαθύτερο. Στη διάρκεια της δεκαετίας του '90 και με «όχημα» την ΟΝΕ, είχαν καταπολεμηθεί οι δυσμενείς *εκδηλώσεις* (υψηλός πληθωρισμός και δημόσια ελλείμματα) της πολιτικής της δεκαετίας του '80. Ο στόχος επιτεύχθηκε, αλλά τα *δομικά* στοιχεία του προβλήματος της ελληνικής οικονομίας παρέμεναν. Το δημόσιο χρέος εξακολουθούσε να είναι μεγάλο. Ο τρόπος διαμόρφωσης των τιμών και των μισθών σε πολλούς κλάδους, καθώς

και οι αντιστάσεις ομάδων συμφερόντων περιόριζαν τις δυνατότητες προσαρμογής. Οι δαπάνες των ασφαλιστικών ταμείων είχαν ξαναμπεί σε έντονα ανοδική τροχιά. Η δημόσια διοίκηση εξακολουθούσε να είναι αναποτελεσματική και διαβλητή. Η απονομή της δικαιοσύνης υπερβολικά αργή. Οι απαιτήσεις των ομάδων συμφερόντων που κινούνταν μέσα ή γύρω από τον δημόσιο τομέα πίεζαν τις ήδη μεγάλες δημόσιες δαπάνες ακόμη υψηλότερα, ενώ η φοροεισπρακτική μηχανή χώλαινε. Τα προβλήματα αυτά ήταν αδύνατο να αντιμετωπιστούν χωρίς πίεση «από έξω». Η υφή του πολιτικού ανταγωνισμού, ο κοινωνικός συσχετισμός ισχύος που είχε διαμορφωθεί με επίκεντρο ισχυρές ομάδες πίεσης και ο τρόπος λειτουργίας των μέσων ενημέρωσης καθιστούσαν πρακτικώς ανέφικτη την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών αγκυλώσεων από τις εγχώριες δυνάμεις. *Η εισαγωγή συνοχής και πειθαρχίας από το εξωτερικό ήταν, ίσως, η βαθύτερη ουσία της ένταξης της χώρας στην ΟΝΕ.* Το πρόβλημα που ανέκυψε ήταν πως, όταν η Ελλάδα μπήκε στην ευρωζώνη, ξέχασε γιατί το έκανε.

Μάιος 2010: Η αποδοχή του πρώτου Μνημονίου

Το πρώτο Μνημόνιο έγινε νόμος του κράτους στις 6 Μαΐου 2010. Η Ελλάδα είχε μικρά περιθώρια να παζαρέψει τις βασικές κατευθύνσεις του και ακόμη μικρότερα να τις απορρίψει. Η χώρα όφειλε να εξοφλήσει ομόλογα αξίας 8,5 δισεκατομμυρίων ευρώ που έληγαν στις 19 Μαΐου, αλλά ήταν ουσιαστικά αποκομμένη από τις αγορές. Η χρεοκοπία απείχε μερικές μόνο μέρες. Η *μονομερής* κήρυξη παύσης πληρωμών ήταν αδιανόητη γιατί σήμαινε τα εξής: Πρώτον, δεδομένου ότι μεγάλο κομμάτι της περιουσίας των ελληνικών τραπεζών ήταν επενδεδυμένο σε ελληνικά ομόλογα, ο εκμηδενισμός της αξίας των τελευταίων θα οδηγούσε το τραπεζικό σύστημα σε κατάρρευση. Τούτο θα σήμαινε κατάρρευση της εγχώριας πίστης και του διεθνούς εμπορίου και θα υποχρέωνε τη χώρα να εγκαταλείψει την ευρωζώνη. Δεύτερον, η δημοσιονομική περιστολή θα ήταν πολύ μεγαλύτερη από αυτήν που τελικά επιχειρήθηκε. Το συνολικό δημόσιο έλλειμμα του 2009 ήταν 36 δισεκατομμύρια ευρώ. Από αυτά, περί τα 12 δισεκατομμύρια αφορούσαν πληρωμές τόκων. Τα υπόλοιπα 24 δισεκατομμύρια ήταν πρωτογενές έλλειμμα: η διαφορά των *εκτός τόκων* δαπανών του ελληνικού Δημοσίου από τα έσοδά του. Το 2010 το πρωτογενές έλλειμμα περικόπηκε περίπου στο μισό και τα 12 δισεκατομμύρια που απέμειναν χρηματοδοτήθηκαν από τον μηχανισμό στήριξης. Χωρίς αυτόν, η Ελλάδα θα ήταν υποχρεωμένη να περικόψει ολόκληρο το πρωτογενές έλλειμμά της αμέσως. Τρίτον, αδυναμία δανεισμού σήμαινε αδυναμία χρηματοδότησης του εξωτερικού ελλείμματος της χώρας το οποίο, με τη σειρά

του, σήμαινε έλλειψη ζωτικής σημασίας εισαγόμενων προϊόντων. Τον Μάιο του 2010: η Ελλάδα βρισκόταν στη χείριστη δυνατή διαπραγματευτική θέση. Όποια και αν ήταν τα σχεδιαστικά λάθη του πρώτου Μνημονίου, η Ελλάδα δεν μπορούσε παρά να το αποδεχθεί.

Με τη συμφωνία, η Ελλάδα απέφευγε μια άμεση κατάρρευση και μισάνοιγε την πόρτα για περαιτέρω στήριξή της στο μέλλον. Από την πλευρά της, η ευρωζώνη απέφευγε μια σημαντική αναστάτωση στο χρηματοπιστωτικό της σύστημα. Στα τρία χρόνια που προηγήθηκαν του Μνημονίου, η Ελλάδα έκανε μεγάλα λάθη. Η αποδοχή της συμφωνίας σίγουρα δεν ήταν ένα από αυτά.

Συμπερασματική παρατήρηση

Στον δημόσιο διάλογο τείνουμε να υπερτονίζουμε το στοιχείο της ιδεολογίας και να αγνοούμε το στοιχείο της αναγκαιότητας. Τη δε ιδεολογία την αντιλαμβανόμαστε με τον πιο στενό τρόπο: τη συγχέουμε με τη ρητορική κομμάτων του παρόντος ή του παρελθόντος. Από το βιβλίο αυτό προκύπτει το αντίθετο. Στη μεταπολεμική οικονομική ιστορία μας, *όλα τα σημεία καμπής* που σηματοδοτούν αλλαγές καθεστώτων πολιτικής αντανακλούν *αναγκαιότητες*. Είτε δεν υπήρχε άλλη λύση από αυτήν που τελικά επιλέχθηκε είτε οι υπάρχουσες εναλλακτικές λύσεις ήταν τόσο καταστροφικές που ήταν έξω από κάθε συζήτηση. Το ακριβές μείγμα των μέτρων που η χώρα καλείτο να πάρει στα σημεία καμπής μπορούσε να είναι κάπως διαφορετικό. *Δεν υπήρχε όμως αμφιβολία για την αναγκαιότητα που επέβαλε τη στροφή στη γενική κατεύθυνση της οικονομικής πολιτικής*. Το καθεστώς της σταθερής ισοτιμίας δραχμής-δολαρίου μορφοποιήθηκε υπό την πίεση της επικείμενης δραστικής περικοπής της αμερικανικής βοήθειας. Η αλλαγή καθεστώτος το 1974 επιβλήθηκε από την αλλαγή του κοινωνικοπολιτικού συσχετισμού ισχύος που έφερε η Μεταπολίτευση (με τη συνεπικουρία της κατάρρευσης του συστήματος του Bretton Woods και της κρίσης του πετρελαίου). Η στροφή προς το καθεστώς της «σκληρής δραχμής» ήταν αποτέλεσμα του αδιεξόδου που δημιούργησε το καθεστώς της ταχείας διολίσθησης. Η πολιτική της δεκαετίας του ’80 απλώς δεν μπορούσε να συνεχιστεί. Δεδομένων των προσπαθειών που καταβλήθηκαν τη δεκαετία του ’90, η υιοθέτηση του ευρώ ήταν μονόδρομος. Η διατήρηση της δραχμής θα σήμαινε νομισματική αστάθεια, αναπτυξιακή καχεξία και περιθωριοποίηση της χώρας. Η αποδοχή των Μνημονίων ήταν αναπόφευκτη, γιατί η εναλλακτική λύση θα σήμαινε την άμεση κατάρρευση της οικονομίας.

5. Η αντιπαραβολή επιδόσεων και καθεστώτων πολιτικής

Η δομή που υπολανθάνει πίσω από τον τρόπο με βάση τον οποίο οργανώνεται η αφήγηση στο έργο αυτό είναι, όπως ειπώθηκε από την αρχή, η αντιπαραβολή ανάμεσα στις επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας και στα καθεστώτα οικονομικής πολιτικής. Η αντιπαραβολή παρουσιάζεται στο Διάγραμμα ΙΙ.

Κύριος στόχος της αντιπαραβολής επιδόσεων και καθεστώτων είναι να εξετάσει ποιες πολιτικές *μοιάζει να απέδωσαν και ποιες μοιάζει να μην απέδωσαν* στη διάρκεια της μετά το 1950 οικονομικής ιστορίας της Ελλάδας. Συγκεκριμένα, θα εξετάσουμε κατά πόσο η οικονομική πολιτική που ασκήθηκε κατά καιρούς επηρέασε – θετικά ή αρνητικά – την εξέλιξη των κρίσιμων μεγεθών (όπως οι επενδύσεις) στα οποία αποδίδονται τόσο οι καλές όσο και οι κακές αναπτυξιακές επιδόσεις της οικονομίας. Επίσης, με όχημα την αντιπαραβολή αυτή, στο βιβλίο επιχειρείται ο εντοπισμός των θεσμικών, κοινωνικών και πολιτικών προϋποθέσεων που επέτρεψαν στις επιτυχημένες πολιτικές να αποδώσουν και η εξέταση των θεσμικών, κοινωνικών και πολιτικών παραγόντων που οδήγησαν στην υιοθέτηση πολιτικών που, τελικά, δεν απέδωσαν.

Από το Διάγραμμα ΙΙ προκύπτει ότι τα τέσσερα καθεστώτα πολιτικής της μετεμφυλιακής περιόδου σχετίζονται στενά με τις πέντε φάσεις της πορείας τής ελληνικής οικονομίας, χωρίς όμως να ταυτίζονται απόλυτα με αυτές. Το καθεστώς της περιόδου 1953-1973 ταυτίζεται με τη φάση της ανάπτυξης. Το καθεστώς της διολίσθησης (1974-1990) συμπίπτει με τις φάσεις της επιβράδυνσης και, μετέπειτα, της στασιμότητας της οικονομίας, με τη στασιμότητα ωστόσο να παρατείνεται και στα πρώτα χρόνια του επόμενου καθεστώτος. Η ανάκαμψη αρχίζει στη διάρκεια του καθεστώτος της «σκληρής δραχμής» και συνεχίζεται μέχρι το 2007 υπό το καθεστώς του ευρώ. Τέλος, η κρίση σημειώνεται οκτώ περίπου χρόνια μετά την υιοθέτηση του ευρώ. Η έλλειψη πλήρους ταύτισης των δύο περιοδολογήσεων αξίζει να σχολιαστεί.

Η μετά το 1974 αλλαγή της οικονομικής πολιτικής συνδέεται αρχικά με σημαντική επιβράδυνση, αλλά όχι με άμεση καθήλωση των ρυθμών ανάπτυξης. Αυτό ήταν φυσικό. Η χαλάρωση της μακροοικονομικής πολιτικής την περίοδο 1974-1980 ήταν μετριοπαθής και δεν φαινόταν να συνιστά μόνιμη τομή σε σχέση με το παρελθόν. Επιπλέον, υπήρχε απόθεμα εμπιστοσύνης (κυρίως του επιχειρηματικού κόσμου) προς την τότε κυβέρνηση και πολλές από τις αλλαγές πολιτικής θεωρούνταν προσαρμογές που επιβάλλονταν είτε από τα πράγματα είτε από τις ανάγκες αντιμετώπισης των δύο πετρελαϊκών κρίσεων (1973 και 1979-1980), οι οποίες είχαν αναπόφευκτα υφεσιακές και πληθωριστικές επιπτώσεις. Πρέπει

να σημειωθεί όμως ότι τα πρώτα δείγματα κάμψης στο κρίσιμο μέγεθος των επενδύσεων εμφανίζονται ήδη από την περίοδο 1974-1980. Η περαιτέρω χαλάρωση όλων των βραχιόνων της οικονομικής πολιτικής, ο πολλαπλασιασμός των παρεμβάσεων του κράτους στην οικονομία και το γενικότερο εχθρικό κλίμα προς την ιδιωτική πρωτοβουλία ήταν οι παράγοντες εκείνοι που συνέβαλαν στην καθίζηση των ιδιωτικών επενδύσεων το πρώτο μισό της δεκαετίας του ’80 και στην αναπτυξιακή καχεξία ολόκληρης της δεκαετίας του ’80.

Επίσης, παρατηρούμε ότι η φάση της ανάκαμψης της οικονομίας (1995-2007) αρχίζει μερικά χρόνια μετά την υιοθέτηση του καθεστώτος της «σκληρής δραχμής». Μπορεί να υποστηριχθεί ότι η επί το αυστηρότερο αλλαγή πολιτικής, που έλαβε χώρα τα έτη 1990-1994, αρχικά συνέβαλε στην παράταση της στασιμότητας. Ο βασικός όμως παράγοντας που θεωρείται πως συνέβαλε στη χρονική υστέρηση ήταν το ότι οι συμμετέχοντες στην οικονομική ζωή και ειδικότερα ο επιχειρηματικός κόσμος άργησαν να πειστούν ότι η στροφή ήταν οριστική. Η ανάκαμψη άρχισε (παρά τη συνέχιση της «αυστηρής» μακροοικονομικής πολιτικής) στα μέσα της δεκαετίας του ’90, όταν οι πάντες πείστηκαν ότι και τα δύο κόμματα εξουσίας εννοούσαν στα σοβαρά να εκπληρώσουν τα κριτήρια του Μάαστριχτ.

Η μετά το 1995 ανάκαμψη οφειλόταν, εν μέρει, στην προσδοκία ένταξης στην ΟΝΕ και ήταν φυσικό να συνεχιστεί για κάποιο διάστημα και υπό το καθεστώς του ευρώ. Για τους λόγους που έχουν θιγεί στις προηγούμενες ενότητες, η ανάκαμψη εμφάνιζε ολοένα και μεγαλύτερα προβλήματα ανισορροπίας. Το ερώτημα ήταν αν η προσαρμογή θα γινόταν μέσω παρατεταμένης δυσπραγίας ή μέσα σε συνθήκες «αιφνίδιου θανάτου». Συνέβη το δεύτερο.

Από τις παραπάνω παρατηρήσεις προκύπτουν δύο συμπεράσματα. Το ένα είναι ότι η επίδραση των *αλλαγών* του καθεστώτος πολιτικής στις *μεσομακροχρόνιες τάσεις* της οικονομίας είναι συχνά «βραδυφλεγής» και όχι ακαριαία. Στον βαθμό που οι αλλαγές στην κατεύθυνση της οικονομικής στρατηγικής επιδρούν στις τάσεις αυτές, η επίδραση (θετική ή αρνητική) παίρνει συνήθως χρόνο να εκδηλωθεί πλήρως και προϋποθέτει συστηματικότητα, η οποία *πείθει* τους παράγοντες της οικονομικής ζωής ότι οι αλλαγές δεν είναι πρόσκαιρες.

Το άλλο συμπέρασμα είναι ότι οι επιδόσεις της οικονομίας *δεν σχετίζονται κατά προφανή τρόπο με τις εναλλαγές κομμάτων στην εξουσία*. Αφενός, τόσο οι καλές όσο και οι κακές επιδόσεις συμπίπτουν με τη θητεία διαφορετικών κυβερνήσεων. Αφετέρου, οι κυβερνητικές αλλαγές *δεν οδηγούσαν υποχρεωτικά σε αλλαγές στο καθεστώς πολιτικής*. Διαδοχικές κυβερνήσεις κινούνταν εντός των

Διάγραμμα ΙΙ.

Αναπτυξιακές επιδόσεις	Καθεστώτα οικονομικής πολιτικής
1953-1973 **Περίοδος ταχείας ανάπτυξης** Ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης: 7,2%· δεύτερη καλύτερη επίδοση μετά την Ιαπωνία ανάμεσα στις χώρες του ΟΟΣΑ	**1953-1973** **Καθεστώς σταθερής ισοτιμίας δραχμής-δολαρίου**
1974-1980 **Επιβράδυνση** Ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης: 3,0%· ικανοποιητικός με βάση τα διεθνή δεδομένα	**1974-1990** **Καθεστώς ταχείας διολίσθησης της δραχμής**
1981-1994 **Σχεδόν πλήρης στασιμότητα** Ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης: 0,8%· από τους χαμηλότερους στον ΟΟΣΑ	
1990-2000 **Καθεστώς «σκληρής δραχμής»**	
1995-2007 **Ανάκαμψη** Ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης: 3,8%· υψηλότερος από τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ-15 και του ΟΟΣΑ	
2000- **Καθεστώς του ευρώ**	
2008- **Κρίση** Σωρευτική πτώση του πραγματικού ΑΕΠ 2008-2017 της τάξης του -25,3%	
...	...

πλαισίων του ίδιου καθεστώτος. Την περίοδο 1953-1973, όλες οι κυβερνήσεις της εποχής συμμερίζονταν (με διαφορές έμφασης) τις προτεραιότητες και τους βασικούς κανόνες της οικονομικής στρατηγικής που είχαν διαμορφωθεί τη δεκαετία του ’50. Την περίοδο 1974-1990, οι διαφορές έμφασης ανάμεσα στο 1974-1980 και στο 1981-1990 ήταν μεγαλύτερες. Ο βασικός προσανατολισμός όμως ήταν ο ίδιος. Απλώς, η πολιτική της δεκαετίας του ’80 ήταν η «καθ’ υπερβολήν» εκδοχή της πολιτικής του δεύτερου μισού της δεκαετίας του ’70. Στη δεκαετία του ’90 τόσο το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα (ΠΑΣΟΚ) όσο και η Νέα Δημοκρατία ενστερνίστηκαν πλήρως τους στόχους που προέκυπταν από τα κριτήρια του Μάαστριχτ. Το διάστημα 2000-2007, όλες οι κυβερνήσεις έπαιζαν (σε ολοένα και αυξανόμενο βαθμό) ενάντια στους κανόνες του παιχνιδιού που απορρέουν από τη συμμετοχή στο καθεστώς του κοινού νομίσματος. Μετά την κρίση, όλες οι πολιτικές δυνάμεις που κυβέρνησαν – ανεξάρτητα από το τι έλεγαν όσο ήταν στην αντιπολίτευση – αποδέχθηκαν Προγράμματα Στήριξης. Τέλος, όταν οικονομικές ή κοινωνικοπολιτικές αναγκαιότητες επέβαλαν την υιοθέτηση ενός νέου καθεστώτος πολιτικής, τότε όλα τα κόμματα εξουσίας μετακινούνταν προς την ίδια κατεύθυνση.

Τα συμπεράσματα αυτά μας οδηγούν στον δεύτερο στόχο, ο οποίος επιδιώκεται μέσω της αντιπαραβολής επιδόσεων και καθεστώτων. Ο στόχος αυτός είναι *να αποδεσμεύσει τη σκέψη του ερευνητή ή του αναγνώστη από την τάση ερμηνείας των οικονομικών εξελίξεων με βάση* τις *εναλλαγές πολιτικών δυνάμεων στην εξουσία*. Αρκετοί ερευνητές επιχειρούν να ερμηνεύσουν την πορεία της οικονομίας με βάση τις αλλαγές κυβερνήσεων ή – ακόμη χειρότερα – με γνώμονα το τι έλεγε για τον εαυτό του το τάδε ή το δείνα κόμμα ή τι υποσχόταν στο κοινό. Αυτό δεν βοηθάει στην κατανόηση του τι πραγματικά έγινε. Οι δυνάμεις που ανταγωνίζονται για την εξουσία έχουν κίνητρα να διαφοροποιούν το πολιτικό προϊόν που προσφέρουν, υπερτονίζοντας τις διαφορές και αποσιωπώντας τις ομοιότητές τους. Έχουν λόγους να υπόσχονται εύπεπτα πράγματα που είτε είναι ανέφικτα είτε πρόκειται να έχουν καταστροφικές παρενέργειες, εάν ποτέ ετίθεντο σε εφαρμογή. Η παγίδευση στις κομματικές αφηγήσεις μετατρέπει τον ερευνητή σε όμηρο της επικοινωνιακής στρατηγικής προσώπων ή κομμάτων που – ως επί το πλείστον – έχουν εκλείψει προ πολλού. Τον οδηγεί να συγχέει το μόνιμο με το συγκυριακό, καθιστώντας τον τελικά δέσμιο των ίδιων του των πολιτικών προτιμήσεων. Ειδικά στην περίπτωση της Ελλάδας, αυτού του είδους η διανοητική ομηρία διαιωνίζεται, καθώς επιχειρηματολογίες που υπηρετούσαν επικοινωνιακούς στόχους στο παρελθόν τείνουν να αναμασώνται επί δεκαετίες και να θεωρούνται – χωρίς τεκμηρίωση – ιστορικές αλήθειες.

Ο χρόνος των πολιτικών εξελίξεων δεν είναι ίδιος με τον χρόνο της οικονομίας. Η οικονομία έχει τους δικούς της ρυθμούς και υφίσταται ποικίλες επιδράσεις (από το διεθνές περιβάλλον, τις αλλαγές στις προτεραιότητες της κοινωνίας, τις τεχνολογικές εξελίξεις) που καμιά κυβέρνηση δεν μπορεί να ελέγξει. Καλείται όμως να αντιδράσει σε αυτές. Επίσης, οι μεσομακροχρόνιες επιδόσεις της οικονομίας – καλές ή κακές – δεν είναι εφικτό συνήθως να αποδοθούν αποκλειστικά στη μία ή την άλλη κυβέρνηση. Οι καλές επιδόσεις στη διάρκεια της θητείας μιας κυβέρνησης μπορεί να οφείλονται στις παρακαταθήκες που άφησαν οι τομές προηγούμενων κυβερνήσεων, οι οποίες απλώς εκδηλώνονται με καθυστέρηση. Μια κυβέρνηση μπορεί να χρεωθεί τις αστοχίες εκείνων που προηγήθηκαν. Η δυσκολία στην απονομή ευσήμων ή ευθυνών γίνεται ακόμη δυσκολότερη όταν διαδοχικές κυβερνήσεις εφαρμόζουν (με μικρές ή μεγαλύτερες παραλλαγές) την ίδια οικονομική στρατηγική.

Τούτο δεν σημαίνει ότι η πολιτική και οι θεσμοί δεν έχουν σημασία. Το βιβλίο υποστηρίζει την αντίθετη θέση: οι επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας – οι καλές και οι κακές – οφείλονταν, κατά κύριο λόγο, *σε ενδογενείς παράγοντες* που αξιοποιήθηκαν ή επιδεινώθηκαν από τον γενικό προσανατολισμό της οικονομικής πολιτικής *και όχι από τακτικού χαρακτήρα αποφάσεις*. Στον μεσομακροχρόνιο ορίζοντα, η γενική κατεύθυνση και η συστηματική εφαρμογή των κανόνων άσκησης πολιτικής είναι τα στοιχεία που δημιουργούν συνθήκες εμπιστοσύνης, οι οποίες βελτιώνουν τις επιδόσεις της οικονομίας ή καλλιεργούν συνθήκες δυσπιστίας, που τις χειροτερεύουν. Οι δε αναπροσανατολισμοί της πολιτικής που επιδείνωσαν τις επιδόσεις της οικονομίας δεν οφείλονται σε «λάθη» ή κακή πληροφόρηση. Οφείλονται σε βαθιές αλλαγές στον κοινωνικό συσχετισμό ισχύος και στην ανεπαρκή προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου, των κανόνων του παιχνιδιού και, τελικά, του συστήματος κινήτρων της ελληνικής κοινωνίας στην αλλαγή των δεδομένων που έφερε η διετία 1973-1974. Εκείνο που υποστηρίζω είναι ότι, αν θέλουμε να κατανοήσουμε τις *μεσομακροχρόνιες επιδόσεις* της ελληνικής οικονομίας, θα πρέπει *να τις συσχετίσουμε με τα μόνιμα χαρακτηριστικά* της οικονομικής πολιτικής που ακολουθείτο στην αντίστοιχη περίοδο. Η ουσία της μεθόδου της αντιπαραβολής μεσομακροχρόνιων επιδόσεων και καθεστώτων είναι ότι *εστιάζει στις ομοιότητες και όχι στις διαφορές*.

Ο τρίτος στόχος της μεθόδου της αντιπαραβολής επιδόσεων και καθεστώτων είναι να εισαγάγει ένα στοιχείο αποστασιοποίησης και «αντικειμενικότητας» στη μελέτη της μετεμφυλιακής οικονομικής μας ιστορίας. Οι επιδόσεις της οικονομίας είναι πραγματικό γεγονός, που προκύπτει από το στατιστικό υλικό.

Τα καθεστώτα που ίσχυσαν κατά καιρούς ορίζονται στο βιβλίο αυτό ως πακέτα στόχων και κανόνων άσκησης πολιτικής. Οι στόχοι του εκάστοτε καθεστώτος συνάγονται από τις πράξεις του και όχι από τις διακηρύξεις του. Οι κανόνες πολιτικής επίσης είναι πραγματικό γεγονός. Η νομισματική, συναλλαγματική, δημοσιονομική πολιτική, καθώς και η πολιτική μισθών που ασκήθηκαν προκύπτουν από τα στοιχεία. Η ρύθμιση του διεθνούς εμπορίου, του τραπεζικού συστήματος και ο σεβασμός των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας προκύπτουν από τη νομοθεσία και το θεσμικό πλαίσιο γενικότερα.[7]

6. Οι αναπτυξιακές επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας υπό το φως των διεθνών συγκρίσεων

Η χρονική σύμπτωση των καλών ή κακών αναπτυξιακών επιδόσεων της ελληνικής οικονομίας με τα καθεστώτα πολιτικής που ίσχυαν στην αντίστοιχη περίοδο δεν σημαίνει υποχρεωτικά ότι οι επιδόσεις (καλές ή κακές) πρέπει να αποδοθούν στα καθεστώτα αυτά. Είναι εύλογο να υποθέσει κάποιος ότι οι επιδόσεις της οικονομίας οφείλονταν σε παράγοντες και δυνάμεις εξωγενείς και ότι τα αποτελέσματά τους θα επέρχονταν *αυτόματα*. Το ότι στη διάρκεια της μετεμφυλιακής ιστορίας της χώρας υπήρξαν δυνάμεις, εν πολλοίς ανεξάρτητες από την επίδραση της οικονομικής πολιτικής, που *στην αρχή* ευνοούσαν την ταχεία ανάπτυξη και στη συνέχεια ωθούσαν προς αναπτυξιακή επιβράδυνση είναι βέβαιο. Θα υποστηρίξω όμως ότι η υπόθεση του *αυτοματισμού* (ότι τα καλά ή κακά αποτελέσματα θα έρχονταν ούτως ή άλλως) αδυνατεί να προσφέρει επαρκή κατανόηση της διαδικασίας της ανάπτυξης.

1953-1973: Η φάση της ταχείας ελληνικής ανάπτυξης και η «χρυσή» εποχή του δυτικού καπιταλισμού

Η φάση της ταχείας ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας (1953-1973) συμπίπτει με τη «χρυσή» εποχή του δυτικού καπιταλισμού. Όλες οι ευρωπαϊκές χώρες και η Ιαπωνία αναπτύσσονταν γρήγορα και κάλυπταν το χάσμα παραγωγικότητας που

7 Στο βιβλίο προσπαθώ να συμφιλιώσω τον αναγνώστη με τη σημασία του *πραγματικού γεγονότος*. Γεγονός είναι κάτι που συνέβη ή δεν συνέβη, δεν είναι θέμα άποψης. Η *ερμηνεία* του (δηλαδή οι υποθέσεις εργασίας που επιχειρούν να εξηγήσουν το γιατί συνέβη ό,τι συνέβη) *είναι θέμα άποψης*. Ακόμη και η ερμηνεία όμως υπόκειται σε πειθαρχίες. Υποθέσεις εργασίας που διαψεύδονται από τα πράγματα δεν μπορούν να επιβιώνουν. Το κριτήριο της αντιστοίχισης των υποθέσεων με τα δεδομένα της εμπειρικής πραγματικότητας είναι εκείνο που ξεχωρίζει τη σοβαρή έρευνα από το κήρυγμα ή την πολιτική σκοπιμότητα.

τις χώριζε από τις ΗΠΑ. Υπήρχαν ωστόσο σημαντικές διαφορές ανάμεσά τους τόσο ως προς τους ρυθμούς ανάπτυξης όσο και ως προς την ταχύτητα σύγκλισης στα επίπεδα παραγωγικότητας των ΗΠΑ. Μέσα στο πλαίσιο της γενικευμένης σύγκλισης, οι αναπτυξιακές επιδόσεις της Ελλάδας ήταν από τις πιο εντυπωσιακές. Από τα στοιχεία για το κατά κεφαλήν ΑΕΠ του Maddison[8] προκύπτει σειρά διαπιστώσεων που δίνονται παρακάτω με στυλιζαρισμένο τρόπο:

α. Στο διάστημα 1953-1973, οι μέσοι ρυθμοί ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας (6,5% ετησίως), συγκρινόμενοι με αυτούς των χωρών-μελών του ΟΟΣΑ εκείνης της εποχής, ήταν οι δεύτεροι υψηλότεροι μετά από εκείνους της Ιαπωνίας[9] και οι υψηλότεροι στη Δυτική Ευρώπη. Η αύξηση του ελληνικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν ταχύτερη από εκείνη χωρών πιο ανεπτυγμένων από την Ελλάδα, όπως η Γερμανία και η Ιταλία, και πολύ ταχύτερη από εκείνη χωρών όπως η Γαλλία και η Βρετανία.

β. Οι χώρες του ΟΟΣΑ που, στις αρχές της δεκαετίας του ’50, βρίσκονταν σε επίπεδο ανάπτυξης κοντινό με την Ελλάδα ήταν η Πορτογαλία, η Ισπανία και η Ιρλανδία. Ο ρυθμός ανόδου του ελληνικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν υψηλότερος από αυτόν της Πορτογαλίας και της Ισπανίας και πολύ υψηλότερος από εκείνον της Ιρλανδίας. Ως αποτέλεσμα, το 1973 το μέσο βιοτικό επίπεδο της Ελλάδας είχε ξεπεράσει εκείνο της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας και είχε περίπου εξισωθεί με αυτό της Ισπανίας. Η σύγκριση με χώρες παρόμοιου βιοτικού επιπέδου έχει σημασία διότι, σύμφωνα με τη θεωρία της δυνητικής σύγκλισης των οικονομιών, όσο χαμηλότερο είναι το αρχικό επίπεδο κατά κεφαλήν ΑΕΠ μιας χώρας σε σχέση με εκείνο της πρωτοπόρου χώρας τόσο μεγαλύτερες είναι οι – *υπό προϋποθέσεις* – δυνατότητές της για ταχεία ανάπτυξη. Οικονομετρικές εκτιμήσεις που συσχετίζουν το αρχικό επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ με τον ρυθμό ανόδου του βρίσκουν ότι η αύξηση του ελληνικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν (σε αντίθεση με τις αυξήσεις της Ιρλανδίας, της Ισπανίας και της Πορτογαλίας) ταχύτερη από αυτήν που φυσιολογικά αναμενόταν.[10]

γ. Η σύγκριση με τις εκτός ΟΟΣΑ χώρες του πλανήτη, οι οποίες ξεκινούσαν από χαμηλότερο βιοτικό επίπεδο από ό,τι η Ελλάδα, είναι εξίσου κολακευτική. Από αυτές, μόνο η Ταϊβάν και η Νότιος Κορέα σημείωσαν ελαφρώς υψηλό-

8 Βλ. Maddison (2001)· Maddison (2003).

9 Οι μέσοι ετήσιοι ρυθμοί ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ιαπωνίας ήταν 7,9% και της Ελλάδας 6,5%.

10 Το εύρημα αυτό ισχύει τόσο για τη δεκαετία του ’50 όσο και για το διάστημα 1960-1973. Βλ. Eichengreen (2007), Διάγραμμα 4.1, σελ. 91 (δεκαετία του ’50) και Διάγραμμα 7.1, σελ. 203 (για την περίοδο 1960-1973).

τερους ρυθμούς ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ από την Ελλάδα. Χώρες πολύ φτωχότερες, όπως οι χώρες της Αφρικής και οι υπόλοιπες χώρες της Ασίας (Κίνα, Ινδία, Πακιστάν, κ.λπ.) σημείωσαν – στην πρώτη μεταπολεμική περίοδο – πολύ χαμηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης. Ορισμένες από αυτές μπόρεσαν τελικά να οργανώσουν την αναπτυξιακή τους «απογείωση», αλλά μόνο από τη δεκαετία του '70 και μετά. Άλλες δεν έχουν κατορθώσει να «απογειωθούν» μέχρι σήμερα. Τούτο σημαίνει ότι, εάν δούμε τη διαδικασία της ανάπτυξης σε παγκόσμιο επίπεδο, το χαμηλό επίπεδο κατά κεφαλήν ΑΕΠ στο σημείο εκκίνησης δεν αποτελεί εγγύηση ότι στη συνέχεια θα επιτευχθούν υψηλοί ρυθμοί ανάπτυξης. Η Ελλάδα βρέθηκε στο πρώτο κύμα της μεταπολεμικής ανάπτυξης και κατέγραψε έναν από τους ταχύτερους ρυθμούς ανόδου κατά κεφαλήν ΑΕΠ στον κόσμο. Δεν υπήρχε καμία εγγύηση ότι θα το κατόρθωνε.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η Ελλάδα επωφελήθηκε από το ευνοϊκό επενδυτικό κλίμα και το κυνήγι επενδυτικών ευκαιριών, καθώς και από το χαμηλό κόστος καυσίμων και πρώτων υλών που χαρακτήριζαν τη «χρυσή εποχή» του δυτικού καπιταλισμού. Επίσης, επωφελήθηκε από τη σταθερότητα των ισοτιμιών που προσέφερε το σύστημα του Bretton Woods. Ωφελήθηκε (αλλά λιγότερο) και από την ταχύτατη ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου και του τουρισμού που σημειώθηκαν εκείνη την εποχή.

Επιπλέον, η χώρα πληρούσε τους όρους που της έδιναν τη δυνατότητα να επιτύχει εκείνο που ο Eichengreen ονομάζει «εκτατική ανάπτυξη» (extensive growth) και μέσω αυτής να συγκλίνει με τις ανεπτυγμένες χώρες. Η Ελλάδα των αρχών της δεκαετίας του '50 ξεκινούσε από χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης. Διέθετε μεγάλη δεξαμενή υποαπασχολούμενου εργατικού δυναμικού στην ύπαιθρο που θα μπορούσε να μετακινηθεί αλλού. Διέθετε ανεκμετάλλευτους φυσικούς πόρους. Αυτά όμως δεν ήταν αρκετά. Το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης μπορεί να παραμείνει χαμηλό. Οι ανεκμετάλλευτοι πόροι μπορεί να μείνουν ανεκμετάλλευτοι και το πλεονάζον εργατικό δυναμικό της υπαίθρου μπορεί να παραμείνει εκεί ή να μεταναστεύσει. Η εκτατική ανάπτυξη προϋποθέτει συνδυασμό μεγάλων επενδύσεων φυσικού κεφαλαίου σε κλάδους γνωστής τεχνολογίας, αξιοποίηση παραγωγικών δυνατοτήτων που δεν έχουν αξιοποιηθεί και μεγάλης κλίμακας μεταφορά εργατικού δυναμικού από τη χαμηλής παραγωγικότητας γεωργία στη βιομηχανία.[11] Το κλειδί λοιπόν ήταν οι επενδύσεις που θα λειτουργούσαν ως «όχημα» της μεταφοράς της τεχνολογίας,

11 Βλ. Eichengreen (2007), σελ. 6· Crafts & Toniolo (2010).

καθώς και ο συγχρονισμός των επενδύσεων σε έντονα συμπληρωματικούς κλάδους. Οι δυνατότητες υπήρχαν. *Η απόσταση όμως ανάμεσα στην ύπαρξη των δυνατοτήτων και την πραγματοποίησή τους είναι μεγάλη*. Η γεφύρωση δυνατότητας και πραγματοποίησης προϋποθέτει ικανότητα υποδοχής νέων τεχνολογιών και αυτό που ο Abramovitz αποκάλεσε social capability (βλ. σελ. xxxiv). Αυτή εξαρτάται από τους κοινωνικούς και πολιτικούς θεσμούς μιας χώρας με απαραίτητα στοιχεία την ικανότητα προσαρμογής σε αλλαγές, καθώς και το κατάλληλο πλαίσιο μακροοικονομικής πολιτικής.[12]

Πολλά πράγματα έπρεπε να πάνε καλά για να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες της Ελλάδας. Αποταμιευτικοί πόροι έπρεπε να κινητοποιηθούν και να διοχετευθούν σε παραγωγικές χρήσεις. Ξένες επενδύσεις έπρεπε να προσελκυστούν και οι εγχώριες να ενθαρρυνθούν. Οι δημόσιες επενδύσεις σε έργα υποδομής που ήταν συμπληρωματικά με την εκβιομηχάνιση έπρεπε να συγχρονιστούν με αυτήν. Χωρίς τη βελτίωση του δικτύου των μεταφορών και της ηλεκτρικής ενέργειας της χώρας, η απογείωση της βιομηχανίας της περιόδου 1960-1973 θα ήταν αδύνατη. Κάποιος μηχανισμός που να εγγυάται ότι η αύξηση των μισθών θα κινείτο εντός των ορίων της αύξησης της παραγωγικότητας και θα άφηνε περιθώρια για ελκυστικά ποσοστά κέρδους έπρεπε να είναι στη θέση του.[13] Οι εκατοντάδες χιλιάδες άνθρωποι που μετακινήθηκαν από την ύπαιθρο στις πόλεις έπρεπε να βρουν στέγη. Και η σταθερότητα της δραχμής δεν θα εξασφαλιζόταν χωρίς την κατάλληλη νομισματική και δημοσιονομική πολιτική. Το καθεστώς της περιόδου 1953-1973 εκπλήρωσε αυτές τις προϋποθέσεις και η δυνατότητα έγινε πραγματικότητα.

Ο τύπος της ανάπτυξης που πέτυχε η Ελλάδα στην περίοδο 1953-1973 ήταν εκείνος που είχε ως κινητήρα τις επενδύσεις (investment-led growth). Η ελληνική οικονομία δεν έφτασε, ωστόσο, ποτέ στο σημείο να έχει ως κινητήριο δύναμη της ανάπτυξής της τις εξαγωγές (export-led growth), παρά τα βήματα που έγιναν σχετικά με την αύξηση του όγκου των εξαγωγών και τις αλλαγές στη σύνθεσή τους. Η Ελλάδα εξακολουθούσε να είναι μια εσωστρεφής οικονομία, προσανατολισμένη βασικά στην εγχώρια αγορά, και η εξαγωγική της βάση παρέμενε στενή σε σχέση με το εθνικό της εισόδημα. Εκείνο ωστόσο για το οποίο δεν υπάρχουν αμφιβολίες είναι η σημασία των επενδύσεων για την αναπτυξιακή πορεία των ετών 1953-1973. Υπάρχουν δύο σχολές σκέψης στη θεωρία της οικονομικής ανάπτυξης. Ωστόσο, τα ευρήματα των σχετικών με την Ελλάδα στατιστικών επεξεργασιών, είτε ακολουθούν

12 Βλ. Abramovitz (1986), σελ. 390· Abramovitz & David (1996).

13 Βλ. Eichengreen (2007), σελ. 3.

τη μία είτε την άλλη σχολή, οδηγούν – αν κοιταχθούν προσεκτικά – σε παρόμοια συμπεράσματα. Ο βασικός κινητήρας της ανάπτυξης της περιόδου 1953-1973 ήταν οι επενδύσεις και η συνεισφορά τους στην άνοδο της παραγωγικότητας της εργασίας και γενικότερα της παραγωγικότητας όλων των πόρων της οικονομίας (βλ. Κεφάλαιο 6 στον παρόντα τόμο).[14]

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η ενθάρρυνση των επενδύσεων ήταν η απόλυτη προτεραιότητα του καθεστώτος πολιτικής του 1953-1973 και κάθε σχεδόν μέσο ετίθετο στην υπηρεσία της. Η στρατηγική όλων των χωρών της Δυτικής Ευρώπης επικεντρωνόταν στις επενδύσεις. Αλλά η Ελλάδα ήταν ιδιαίτερα επιτυχής από την άποψη αυτή. Οι ρυθμοί αύξησης του όγκου των επενδύσεων (και ειδικά των επενδύσεων σε εξοπλισμό) ήταν από τους ταχύτερους στη Δυτική Ευρώπη και αισθητά υπέρτεροι των ρυθμών του ΑΕΠ. Τούτο σήμαινε ότι το μερίδιο των επενδύσεων στο ΑΕΠ αυξανόταν (βλ. Κεφάλαιο 6, Ενότητα 6.4). Παράλληλα, οι εγχώριες αποταμιεύσεις, που κατά κύριο λόγο χρηματοδότησαν τις επενδύσεις, έφθασαν (έχοντας ξεκινήσει από πολύ χαμηλή βάση) από τα μέσα της δεκαετίας του '60 και έπειτα να αντιπροσωπεύουν ένα από τα υψηλότερα ποσοστά ως προς το ΑΕΠ στην Ευρώπη. Η κινητοποίηση της εγχώριας αποταμίευσης ήταν ένα από τα κύρια επιτεύγματα του καθεστώτος της περιόδου 1953-1973.

Οι επενδύσεις (εγχώριες ή ξένες) είναι το πιο ευμετάβλητο μέγεθος του ΑΕΠ οποιασδήποτε χώρας. Η απόφαση ανάληψης μιας επένδυσης εξαρτάται από πλήθος προϋποθέσεων: προοπτικές πωλήσεων και κερδών, κόστος κεφαλαίου, κόστος και ποιότητα εργατικού δυναμικού, διαθεσιμότητα πρώτων υλών, ποιότητα υποδομών, σταθερό πολιτικό, εργασιακό, φορολογικό και νομικό καθεστώς, νομισματική σταθερότητα, σεβασμό των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας, κ.λπ.

14 Η μία σχολή σκέψης ονομάζεται «θεωρία της ενδογενούς ανάπτυξης» και χονδρικά θεωρεί ότι η τεχνολογική πρόοδος «παράγεται» μέσα από την επενδυτική δραστηριότητα. Το συμπέρασμα της βασισμένης σε αυτήν τη σχολή έρευνας είναι ότι οι αναπτυξιακές επιδόσεις της περιόδου 1953-1973 οφείλονταν σε δύο παράγοντες: την αύξηση των ιδιωτικών και των δημοσίων επενδύσεων και την υψηλή τους κοινωνική αποδοτικότητα (δηλαδή την υψηλή τους συνεισφορά στην άνοδο της παραγωγικότητας της εργασίας σε ολόκληρη την οικονομία, βλ. Αλογοσκούφης 1996). Η άλλη σχολή σκέψης είναι η νεοκλασική θεωρία της ανάπτυξης. Οι βασισμένες σε αυτήν επεξεργασίες αποδίδουν την ανάπτυξη της περιόδου 1953-1973 σχεδόν αποκλειστικά στη (μέσω των επενδύσεων) ταχεία συσσώρευση του όγκου του κεφαλαίου και στη γενικευμένη άνοδο της παραγωγικότητας όλων των πόρων της οικονομίας (ο τεχνικός όρος είναι *συνολική παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής*) (βλ. Bosworth & Kollintzas, 2001· Δημέλη, Κολλίντζας & Χριστοδουλάκης, 1996· Tsaliki, 1991· Eichengreen, 2007· Crafts & Toniolo, 2010). Τα συμπεράσματα αυτά είναι διαφορετικά, μόνο φαινομενικά, από εκείνα της άλλης σχολής. Οι παράγοντες από τους οποίους εξαρτάται η συνολική παραγωγικότητα είναι κατά κύριο λόγο η τεχνολογική πρόοδος, οι οικονομίες κλίμακας και η μετακίνηση εργατικών χεριών από τους χαμηλής παραγωγικότητας κλάδους της οικονομίας στους υψηλής. Κανένας από τους παράγοντες αυτούς δεν μπορεί να θεωρηθεί άσχετος με την επενδυτική δραστηριότητα. Συνεπώς, τα συμπεράσματα της δεύτερης σχολής είναι παραπλήσια με της πρώτης.

Κανείς δεν ξέρει εκ των προτέρων ποιες από αυτές τις προϋποθέσεις θα λειτουργήσουν, πόσο και σε ποιες περιπτώσεις. Το καθεστώς της περιόδου 1953-1973 προσπάθησε να τις εκπληρώσει εν πολλοίς όλες.

Τούτων δοθέντων, είναι βέβαιο ότι το καθεστώς της περιόδου 1953-1973 συνέβαλε καίρια στην αξιοποίηση των δυνατοτήτων της χώρας. Χωρίς την παραδοχή αυτή, δεν μπορεί να εξηγηθεί γιατί η Ελλάδα οργάνωσε την απογείωσή της, ενώ άλλες χώρες δεν μπόρεσαν, γιατί μπήκε στο πρώτο αναπτυξιακό κύμα χωρίς να βραδυπορήσει, γιατί πέτυχε τις καλύτερες επιδόσεις της Δυτικής Ευρώπης και γιατί οι επιδόσεις της ήταν καλύτερες από εκείνες χωρών που ξεκινούσαν από το ίδιο επίπεδο ανάπτυξης με αυτήν.

1974-1980: Η επιβράδυνση της ελληνικής ανάπτυξης ιδωμένη στο διεθνές της πλαίσιο

Η επιβράδυνση των ρυθμών αύξησης του ΑΕΠ και της παραγωγικότητας δεν ήταν μόνο ελληνικό φαινόμενο. Ήταν κάτι που έπληξε το σύνολο του δυτικού κόσμου. Σε σύγκριση με τα προηγούμενα 21 χρόνια, οι ρυθμοί ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ έπεσαν περίπου στο μισό στη Δυτική Ευρώπη και στις ΗΠΑ και κατά τα δύο τρίτα στην Ιαπωνία. Παρ' όλα αυτά, λόγω της δραστικής επιβράδυνσης των ρυθμών ανόδου της παραγωγικότητας στις ΗΠΑ, η Δυτική Ευρώπη συνέχιζε να γεφυρώνει το χάσμα παραγωγικότητας με τις ΗΠΑ. Η περίοδος 1974-1980 είναι αυτή που περικλείεται από τις δύο πετρελαϊκές κρίσεις, αλλά η ευρωπαϊκή επιβράδυνση δεν μπορεί να αποδοθεί εξ ολοκλήρου σε αυτές. Τα πρώτα δείγματά της εμφανίζονται από τα τέλη της δεκαετίας του '60. Μέσα στο πλαίσιο της γενικευμένης επιβράδυνσης, οι επιδόσεις της Ελλάδας έπαψαν να είναι τόσο εντυπωσιακές όσο ήταν τα προηγούμενα 21 έτη. Εξακολουθούσαν όμως να βρίσκονται πάνω από τον μέσο όρο των χωρών του ΟΟΣΑ και της Δυτικής Ευρώπης. Από τα στοιχεία του Maddison,[15] προκύπτουν οι ακόλουθες διαπιστώσεις (βλ. τόμο Β):

α. Στο διάστημα 1974-1980, οι μέσοι ρυθμοί ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας (2,3%) ήταν ελαφρά υψηλότεροι από τον μέσο όρο των χωρών της Δυτικής Ευρώπης και του ΟΟΣΑ. Η Ελλάδα όμως είχε πάψει να είναι ο αναπτυξιακός «αστέρας» που ήταν. Μια σειρά από ευρωπαϊκές χώρες, όπως η Γερμανία, η Ιταλία, η Αυστρία, το Βέλγιο, η Ισπανία και η Ιρλανδία σημείωσαν – παρά τη γενικευμένη επιβράδυνση – καλύτερες επιδόσεις.

15 Βλ. Maddison (2001)· Maddison (2003).

β. Έχει ενδιαφέρον να δούμε τις ευρωπαϊκές χώρες που βρίσκονταν σε επίπεδο ανάπτυξης παρόμοιο με της Ελλάδας το 1973. Από αυτές, η Ισπανία και κυρίως η Ιρλανδία σημείωσαν ρυθμούς ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ υψηλότερους από της Ελλάδας, ενώ η Πορτογαλία κατέγραψε χαμηλότερο ρυθμό. Ειδικότερα, η μέχρι τότε «αργοπορημένη» Ιρλανδία επιτάχυνε – σε πείσμα της γενικευμένης επιβράδυνσης – την ανάπτυξή της και συνέχισε σε αυτόν τον δρόμο μέχρι το 2007.

γ. Η σύγκριση με αρκετές από τις (τότε) εκτός ΟΟΣΑ χώρες είναι δυσμενέστερη. Η Ταϊβάν και η Νότιος Κορέα συνέχισαν να αναπτύσσονται ταχύτατα. Μια σειρά από χώρες της Ανατολικής Ασίας, όπως η Κίνα, η Μαλαισία και η Ταϊλάνδη, εγκαινίασαν την αναπτυξιακή τους απογείωση στο διάστημα 1974-1980 και σημείωσαν αισθητά υψηλότερους ρυθμούς ανάπτυξης από την Ελλάδα. Κατά τα άλλα, οι υπόλοιπες χώρες της Ασίας, και σχεδόν το σύνολο της Αφρικής, που δεν μπόρεσαν να ξεφύγουν, παρέμειναν κολλημένες στο τέλμα, σημειώνοντας πολύ χαμηλότερες επιδόσεις από ό,τι η Ελλάδα.

Στην περίοδο 1974-1980, κάποια επιβράδυνση των ρυθμών ανάπτυξης της Ελλάδας ήταν αναπόφευκτη και οφειλόταν σε παράγοντες πέρα από τον έλεγχο της οικονομικής πολιτικής. Οι δύο πετρελαϊκές κρίσεις (1973 και 1979-1980) δεν αύξησαν μόνο το κόστος παραγωγής, αλλά – εκτρέποντας πόρους προς τις πετρελαιοπαραγωγούς χώρες – προκάλεσαν πτώση της ζήτησης και χρονικά εντοπισμένες υφέσεις. Επιπλέον, υπήρχαν και πιο μακροπρόθεσμοι παράγοντες. Η εκτατική ανάπτυξη είχε πιθανώς αρχίσει να εξαντλεί τις δυνατότητές της: μετά από μια 25ετία μαζικής μετανάστευσης από την ύπαιθρο στις πόλεις, το πλεονάζον εργατικό δυναμικό στον αγροτικό τομέα είχε περιοριστεί. Οι ευκαιρίες για μεγάλες επενδύσεις σε ενεργοβόρους κλάδους γνωστής τεχνολογίας άρχισαν να εξαντλούνται.

Παρ' όλα αυτά, η επιβράδυνση των ρυθμών ανάπτυξης της Ελλάδας ήταν ίσως πολύ μεγάλη για να αποδοθεί αποκλειστικά σε εξωγενείς παράγοντες. Το κρίσιμο φαινόμενο, του οποίου μόνο την απαρχή βλέπουμε στο διάστημα 1974-1980, ήταν η μείωση των επενδύσεων τόσο σε όγκο όσο και ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η πτώση των επενδύσεων αμέσως μετά την πρώτη κρίση του πετρελαίου και τη συμπίεση των κερδών που αυτή προκάλεσε ήταν αναμενόμενη. Αλλά είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι οι σημαντικές αλλαγές στην οικονομική πολιτική που έγιναν μετά το 1974 συνέβαλαν σε κάποιον βαθμό στη μετέπειτα ασθενή πορεία των επενδύσεων (βλ. τόμο Β).

1981-1994: Στασιμότητα και απόκλιση από τον διεθνή περίγυρο

Την περίοδο 1981-1994, η επιβράδυνση των ρυθμών ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στη Δυτική Ευρώπη (εξαιρουμένης της Ιρλανδίας) συνεχίστηκε. Η δε σύγκλιση με το επίπεδο παραγωγικότητας των ΗΠΑ που είχε επιτευχθεί μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '70 ανακόπηκε. Γιατί; Η εξήγηση του Eichengreen είναι πειστική. Το υπόδειγμα της εκτατικής ανάπτυξης, στο οποίο είχαν βασιστεί οι επιδόσεις της «χρυσής» εποχής, είχε εξαντλήσει τις δυνατότητές του. Οι ευκαιρίες για μαζικές επενδύσεις σε κλάδους γνωστής τεχνολογίας και δοκιμασμένων οργανωτικών μεθόδων ήταν πιο περιορισμένες. Και η συμπίεση της κερδοφορίας περιόριζε τα κίνητρα για ανάληψη τέτοιων επενδύσεων. Οι δεξαμενές εργατικού δυναμικού των αγροτικών τομέων κάθε χώρας εξαντλούνταν και το μεταναστευτικό κύμα προς τις χώρες του Βορρά κόπαζε. Συνεπώς, οι δυνατότητες για μετακίνηση εργατικών χεριών σε υψηλότερης παραγωγικότητας κλάδους περιορίζονταν και οι στενότητες προκαλούσαν ανοδικές πιέσεις στο μέτωπο των μισθών. Η συνέχιση της αναπτυξιακής πορείας απαιτούσε πέρασμα σε υπόδειγμα εντατικής ανάπτυξης (intensive growth), δηλαδή ανάπτυξης βασισμένης στην καινοτομία (νέα προϊόντα ή κλάδοι, νέες μέθοδοι παραγωγής και οργάνωσης), στην προσαρμοστικότητα και στην αποτελεσματικότερη χρήση ανθρώπινων και φυσικών πόρων. Η Ευρώπη έκανε βήματα προς την κατεύθυνση αυτή. Επικέντρωσε την έρευνα και την ανάπτυξή της (R&D) στις σταδιακές τεχνολογικές βελτιώσεις των προϊόντων και των μεθόδων παραγωγής των ήδη υφιστάμενων κλάδων και στοιχημάτισε στη μεγαλύτερη ευελιξία των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεών της. Δεν ήταν αρκετό. Οι ΗΠΑ ποντάρισαν στην ανάπτυξη και την αξιοποίηση ριζικά καινούριων τεχνολογιών. Επιπλέον, οι θεσμοί και οι κοινωνικοί συμβιβασμοί, πάνω στους οποίους βασίστηκε η εκτίναξη της πρώτης μεταπολεμικής 25ετίας, έβαζαν πλέον εμπόδια στο πέρασμα στο νέο υπόδειγμα ανάπτυξης. Οι ευρωπαϊκές τράπεζες, στις οποίες – στη διάρκεια της «χρυσής» *εποχής* – βασιζόταν η κινητοποίηση κολοσσιαίων επενδυτικών πόρων, αισθάνονταν πιο άνετα με τις υπάρχουσες επιχειρήσεις και ήταν διστακτικές απέναντι σε νέες, υψηλού ρίσκου πρωτοβουλίες. Οι δομές που εξασφάλιζαν τη συνεννόηση εργοδοτών, εργαζομένων και κράτους περιόριζαν πλέον την ευχέρεια ελιγμών στη σφαίρα της προσαρμοστικότητας.[16]

16 Βλ. Eichengreen (2007).

Τα προβλήματα που αντιμετώπιζε η Ελλάδα την περίοδο 1981-1994 δεν ήταν ποιοτικά διαφορετικά από τα παραπάνω. Απλώς, οι επιδόσεις της την περίοδο αυτή ήταν η δυσμενέστερη εκδοχή της ευρωπαϊκής malaise.[17] Παίρνοντας ως βάση τα στοιχεία του Maddison για το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, καταλήγουμε στις ακόλουθες διαπιστώσεις (βλ. τόμο Β):

α. Την περίοδο 1981-1994, οι μέσοι ρυθμοί ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας (0,8% ετησίως) ήταν οι *δεύτεροι χαμηλότεροι* της Δυτικής Ευρώπης μετά από αυτούς της Ελβετίας. Ήταν επίσης χαμηλότεροι και από αυτούς των υπόλοιπων χωρών του ΟΟΣΑ: ΗΠΑ, Καναδά, Ιαπωνίας, Τουρκίας, Αυστραλίας, κ.λπ.

β. Όλες οι ευρωπαϊκές χώρες που βρίσκονταν σε συγκρίσιμο επίπεδο ανάπτυξης με την Ελλάδα (Ιρλανδία, Ισπανία, Πορτογαλία) σημείωσαν υψηλότερους ρυθμούς ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στη διάρκεια της περιόδου 1981-1994. Το αποτέλεσμα ήταν ότι το 1994 το μέσο βιοτικό επίπεδο και των τριών είχε υπερβεί αισθητά το αντίστοιχο επίπεδο της Ελλάδας.

γ. Η σύγκριση με άλλες χώρες και περιοχές του πλανήτη είναι ακόμη δυσμενέστερη. Η Ταϊβάν και η Νότιος Κορέα δεν συνέχισαν απλώς, αλλά επιτάχυναν, τους ρυθμούς ανάπτυξής τους. Το ίδιο και οι υπόλοιπες αναδυόμενες χώρες της Ανατολικής Ασίας. Η Κίνα, η Μαλαισία, η Ταϊλάνδη συνέχισαν την αναπτυξιακή τους απογείωση το διάστημα 1981-1994 και σημείωσαν εντυπωσιακά υψηλότερους ρυθμούς ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ από τη Δυτική Ευρώπη. Παράλληλα, και άλλες Ασιατικές χώρες, όπως η Ινδία και η Ινδονησία, μπήκαν στο τρένο της ανάπτυξης. Οι μόνες περιοχές του πλανήτη που σημείωσαν χειρότερες επιδόσεις από αυτές της Ελλάδας ήταν η Λατινική Αμερική και η Αφρική.

Τα παραπάνω δεδομένα υποδηλώνουν ότι η ελληνική οικονομία *αναπτυσσόταν θεαματικά κάτω από τις δυνατότητές της*. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας ήταν ακόμη (παρά την πρόοδο που είχε συντελεστεί την προηγούμενη 30ετία) αισθητά χαμηλότερο από αυτό των προηγμένων χωρών. Θα περίμενε

17 Σύμφωνα με τα στοιχεία των ευρωπαϊκών Εθνικών Λογαριασμών, ο μέσος ρυθμός αύξησης του ελληνικού ΑΕΠ ήταν 0,8% ετησίως. Ο μέσος ρυθμός της ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν 0,2% (σύμφωνα με τους Εθνικούς Λογαριασμούς και τον ΟΟΣΑ) ή 0,85% ετησίως (σύμφωνα με τους υπολογισμούς του Maddison). Η απόκλιση οφείλεται στον διαφορετικό τρόπο υπολογισμού. Μολονότι ο ρυθμός του 0,2% που προκύπτει από τους Εθνικούς Λογαριασμούς είναι πιο συμβατός με τα στοιχεία για το ΑΕΠ, για λόγους συνέχειας και συγκρισιμότητας, ως βάση λαμβάνεται ο Maddison. Η διαφορά είναι μικρή και δεν επηρεάζει σε τίποτε τα συμπεράσματά μας.

λοιπόν κάποιος ότι, φυσιολογικά, η χώρα θα αναπτυσσόταν ταχύτερα από αυτές και όχι πολύ βραδύτερα. Το ότι η Ελλάδα ανέκαμψε από το 1995 και μετά είναι ένα ισχυρό τεκμήριο σχετικά με τις δυνατότητες της χώρας για ανάπτυξη ταχύτερη από εκείνη που παρατηρήθηκε την περίοδο 1981-1994. Η κακή επίδοση δεν μπορεί να αποδοθεί σε «τεχνικά» χαρακτηριστικά της οικονομίας ή σε εξωγενείς παράγοντες. *Δεν μπορεί παρά να αποδοθεί στο τι έκανε η Ελλάδα στο εσωτερικό της*.

Το κλειδί για την εξήγηση της επιβράδυνσης και, μετέπειτα, της στασιμότητας της οικονομίας, την 20ετία 1974-1994 (και ειδικά το διάστημα 1981-1994) είναι η μείωση σε όγκο και ποιότητα των επενδύσεων και οι επιπτώσεις του γεγονότος αυτού στην παραγωγικότητα. Από το 1974 και μετά, οι επενδύσεις μπήκαν, παρά τις πρόσκαιρες αναλαμπές, σε 20ετή πτωτική πορεία τόσο από άποψη όγκου όσο και ως ποσοστό του ΑΕΠ. Η πιο έντονη πτώση σημειώθηκε στις ιδιωτικές επενδύσεις και πήρε μεγάλες διαστάσεις στο πρώτο μισό της δεκαετίας του '80. Οι επιπτώσεις στην παραγωγικότητα εκδηλώθηκαν κυρίως την περίοδο 1981-1994. Στη διάρκειά της, η παραγωγικότητα της εργασίας έμεινε τελείως στάσιμη (για την ακρίβεια, κατέγραψε οριακά αρνητικούς μέσους ρυθμούς μεταβολής). Έχουμε ήδη αναφερθεί στις δύο σχολές σκέψης γύρω από τη θεωρία της οικονομικής ανάπτυξης. Τα ευρήματα των σχετικών με την Ελλάδα στατιστικών επεξεργασιών και των δύο σχολών οδηγούν σε παρόμοια συμπεράσματα: βασική αιτία της στασιμότητας της περιόδου 1981-1994 ήταν η πτώση των επενδύσεων και η μηδενική συμβολή τους στην παραγωγικότητα των πόρων της οικονομίας (βλ. τόμο Β).[18] *Η αναπτυξιακή στασιμότητα της Ελλάδας προερχόταν από την πλευρά*

18 Το συμπέρασμα της έρευνας που βασίζεται στη θεωρία της ενδογενούς ανάπτυξης είναι ότι οι κακές επιδόσεις της περιόδου 1974-1994 οφείλονταν: α. στη μείωση των δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων και β. στη χαμηλή τους κοινωνική αποδοτικότητα (δηλαδή στη χαμηλή συνεισφορά στην άνοδο της παραγωγικότητας σε ολόκληρη την οικονομία, βλ. Αλογοσκούφης 1996). Η έρευνα που βασίζεται στην κλασική θεωρία αποδίδει τους χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης της περιόδου 1974-1994 σχεδόν αποκλειστικά στη λόγω μείωσης των επενδύσεων χαμηλή συνεισφορά του κεφαλαίου στην αναπτυξιακή πορεία και στη *μηδενική ή/και αρνητική συνεισφορά* της αποκαλούμενης συνολικής παραγωγικότητας (βλ. Bosworth & Kollintzas 2001· Δημέλη, Κολλίντζας & Χριστοδουλάκης 1996· Tsaliki 1991· Eichengreen 2007· Crafts & Toniolo 2010). Τα συμπεράσματα αυτά είναι παρόμοια με εκείνα της άλλης σχολής. Η συνολική παραγωγικότητα εξαρτάται κυρίως από την τεχνολογική πρόοδο, τις οικονομίες κλίμακας, τη μετακίνηση εργατικών χεριών από τους χαμηλής παραγωγικότητας κλάδους της οικονομίας στους υψηλής και μια σειρά άλλων διαρθρωτικών παραγόντων (στους οποίους γίνεται αναφορά στην τελευταία παράγραφο αυτής της ενότητας). Σε περιβάλλον μειούμενων επενδύσεων, η αξιοποίηση της νέας τεχνολογίας που ενσωματώνεται σε νέα μηχανήματα ήταν περιορισμένη, το μέγεθος των μονάδων παραγωγής και ο αριθμός των μεγάλων μονάδων έτεινε να μειώνεται και οι δυνατότητες για μετακίνηση εργατικών χεριών από τους χαμηλής παραγωγικότητας κλάδους στους υψηλής αντιστράφηκε. Εργατικά χέρια μετακινήθηκαν προς χαμηλότερης παραγωγικότητας κλάδους.

της προσφοράς και όχι της ζήτησης: η παραγωγική της μηχανή ήταν εκείνη που είχε κολλήσει στην άμμο.

Οι κραδασμοί που προκάλεσαν οι δύο κρίσεις του πετρελαίου ήταν χρονικά εντοπισμένοι. Η διαιώνιση όμως της επενδυτικής δυσπραγίας πρέπει να αποδοθεί σε αποφάσεις πολιτικής. Η εισοδηματική πολιτική που επιβλήθηκε κατά τα έτη 1975-1978, 1982, 1984-1985 και 1988-1990 οδήγησε σε αυξήσεις αποδοχών υψηλότερων από την άνοδο της παραγωγικότητας, συμπίεσε παραπέρα την ήδη συμπιεσμένη κερδοφορία και μετέτρεψε ολόκληρους τομείς της οικονομίας σε ζημιογόνους. Η στάση της πολιτείας απέναντι στις μεγαλύτερες επιχειρήσεις έγινε εχθρικότερη από κάθε άποψη: του σεβασμού των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας, της φορολογικής επιβάρυνσης και της μεταχείρισης των επιχειρηματιών από τις δημόσιες υπηρεσίες. Η δημοσιονομική πολιτική που ασκήθηκε συμπίεσε την εθνική αποταμίευση. Η αύξηση των δημόσιων ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους που συντελέστηκαν τη δεκαετία του ’80 επιδείνωσαν την κατάσταση. Εύλογα αναμενόμενο επακόλουθο ήταν η κάμψη των επενδύσεων.

Τα προβλήματα που δημιουργούσε όμως η οικονομική πολιτική της δεκαετίας του ’80 ήταν ευρύτερα. Σε μια εποχή που η πολιτική των δυτικών χωρών είχε στραφεί προς την κατεύθυνση της αντιμετώπισης του πληθωρισμού, η Ελλάδα έδινε χαμηλή προτεραιότητα στο ζήτημα. Η χώρα είχε μπει σε ένα σπιράλ μισθών, τιμών και συνεχούς μείωσης της αξίας της δραχμής που, ενώ προσέφερε λίγα στην ανάπτυξη, ενίσχυε τον πληθωρισμό. Σε μια εποχή που αρκετές χώρες άρχιζαν τη συζήτηση για τις επιπτώσεις της γήρανσης του πληθυσμού τους στο σύστημα της κοινωνικής τους ασφάλισης, η Ελλάδα αύξανε δραστικά την ανάγκη για επιχορηγήσεις των ταμείων από τον δημόσιο Προϋπολογισμό. Σε μια εποχή που πολλά δυτικά κράτη επιχειρούσαν να περιορίσουν την παρέμβασή τους στην ιδιωτική οικονομία, το ελληνικό κράτος διαιώνιζε το διοικητικά ελεγχόμενο σύστημα που είχε κληρονομήσει και πολλαπλασίαζε την ανάμειξή του στην οικονομία. Σε μια εποχή που άλλες χώρες επανεξέταζαν το καθεστώς των εργασιακών τους σχέσεων, η Ελλάδα τις καθιστούσε πιο άκαμπτες και χορηγούσε μεγάλες εξουσίες στα συνδικάτα του δημόσιου τομέα, των ΔΕΚΟ και κάποιων ισχυρών ενώσεων του ιδιωτικού τομέα. Σε μια εποχή που η συζήτηση για τους τρόπους βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών είχε αρχίσει, η Ελλάδα έπαιρνε μέτρα που *στην πράξη* καθιστούσαν τις δημόσιες υπηρεσίες υπηρέτη του προσωπικού τους και όχι του κοινού.

Με την είσοδό της στην ΕΟΚ, η χώρα κατάργησε (όπως ήταν υποχρεωμένη βάσει της κοινοτικής νομοθεσίας) το καθεστώς προστασίας, βασικά, των

βιομηχανικών της προϊόντων. Από την άλλη όμως, αύξησε την προστασία προς κλάδους και επαγγέλματα στον τομέα των υπηρεσιών. Τούτη η ασυμμετρία συνιστούσε μείζονα στρέβλωση του μηχανισμού των κινήτρων της οικονομίας και συνέβαλε στη μετατόπιση παραγωγικών δυνάμεων προς προστατευμένες υπηρεσίες, όπου οι δυνατότητες για αύξηση της παραγωγικότητας είναι μικρότερες. Υπό τις συνθήκες αυτές, ολόκληρα τμήματα του τομέα των εμπορεύσιμων προϊόντων αποδεκατίστηκαν χωρίς να μπορέσουν να αντικατασταθούν από άλλα. Η αλλαγή της διάρθρωσης της οικονομίας προς όφελος των υπηρεσιών ήταν, εν πολλοίς, αναπόφευκτη και κοντινότερη προς τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας (τουρισμός, ναυτιλιακές υπηρεσίες, κ.λπ.). Όλες οι δυτικές οικονομίες έχουν κινηθεί προς αυτήν την κατεύθυνση. Μεγάλο μέρος όμως των υπηρεσιών είναι οι δημόσιες υπηρεσίες. Εκεί είναι που στη διάρκεια της πρώτης 15ετίας της Μεταπολίτευσης παρατηρήθηκε δυσανάλογη αύξηση της απασχόλησης. Η εξέλιξη αυτή πιθανώς αποτελεί τη μεγαλύτερη στρέβλωση του μηχανισμού των κινήτρων της οικονομίας. Οι υπάλληλοι του Δημοσίου και των ΔΕΚΟ απολάμβαναν ανώτερο μισθολογικό, εργασιακό και ασφαλιστικό καθεστώς. Νέοι άνθρωποι, που θα μπορούσαν να απασχοληθούν παραγωγικότερα αλλού, προσελκύονταν από το Δημόσιο. Μία από τις επιπτώσεις των παραπάνω εξελίξεων ήταν ότι συνέβαλαν στη στασιμότητα της παραγωγικότητας στην ελληνική οικονομία της περιόδου 1981-1994. Υπήρχε όμως και μία άλλη επίπτωση. Γύρω από το παραπάνω πλέγμα ευνοϊκών ρυθμίσεων στο Δημόσιο, περιστοιχίζονταν ομάδες συμφερόντων που δεν θα παρέδιδαν εύκολα τα προνόμιά τους. Σε μια εποχή που η ανάγκη περάσματος στον τύπο της εντατικής ανάπτυξης απαιτούσε ικανότητες προσαρμογής και κατάλληλο μηχανισμό κινήτρων, η ελληνική κοινωνία έγινε ακόμη πιο άκαμπτη και πιο γαντζωμένη σε προνόμια ομάδων συμφερόντων. Η Ελλάδα κολυμπούσε κόντρα στο ρεύμα και ήταν περήφανη γι’ αυτό.

1995-2007: Η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας ιδωμένη στο διεθνές της πλαίσιο

Την περίοδο 1995-2007, οι αναπτυξιακές επιδόσεις της ΕΕ-15 παρέμειναν (πάντα με εξαίρεση την Ιρλανδία) όσο μέτριες ήταν και στην προηγούμενη 20ετία (τόμος Γ). Από την άλλη πλευρά του Ατλαντικού, οι ΗΠΑ έμοιαζαν να συνέρχονται. Οι ρυθμοί αύξησης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ που σημείωσαν ήταν ταχύτεροι από εκείνους της ΕΕ-15. Το κύριο όμως ήταν ότι οι ρυθμοί αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας στις ΗΠΑ (οριζόμενης ως ΑΕΠ ανά απασχολούμενο και όχι ως ΑΕΠ ανά εργατοώρα) υπερείχαν των ευρωπαϊκών

στο διάστημα 1995-2007. Το χάσμα παραγωγικότητας ανάμεσα στις ΗΠΑ και τη Δυτική Ευρώπη, που έτεινε να κλείσει μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του ’70, άρχισε να ξανανοίγει.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, η ελληνική οικονομία – μετά από μια 15ετία στασιμότητας – ανέκαμψε και οι επιδόσεις της την περίοδο 1995-2007 έγιναν από τις καλύτερες στη Δυτική Ευρώπη.[19] Με βάση τα στοιχεία για το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της AMECO Database (και, όπου χρειάζεται, του ΟΟΣΑ) καταλήγουμε στις ακόλουθες διαπιστώσεις:[20]

α. Την περίοδο 1995-2007, οι μέσοι ρυθμοί ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας ήταν *αισθητά ταχύτεροι από τον μέσο όρο της ΕΕ-15*. Ειδικότερα, ήταν ταχύτεροι από εκείνους των χωρών που είχαν συγκρίσιμο βιοτικό επίπεδο (δηλαδή της Ισπανίας και της Πορτογαλίας). Από τις χώρες της ΕΕ-15, μόνο η Φινλανδία και η Ιρλανδία σημείωσαν ταχύτερους ρυθμούς από τους ελληνικούς.[21] Σε σύγκριση με τις εκτός Ευρώπης χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, η άνοδος του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας ήταν μεγαλύτερη από των αντιστοίχων των ΗΠΑ, του Καναδά, της Ιαπωνίας, της Αυστραλίας, της Νέας Ζηλανδίας, του Μεξικού, του Ισραήλ, της Νορβηγίας, αλλά μικρότερη από της Νοτίου Κορέας και της Χιλής.

β. Συγκρίνοντας με άλλες χώρες του πλανήτη, διαπιστώνουμε τα εξής: Από τις χώρες της Ασίας που είχαν μπει σε τροχιά απογείωσης, η Κίνα και η Ινδία επιτάχυναν τους ρυθμούς ανάπτυξής τους. Οι ρυθμοί τους ήταν πολύ υψηλότεροι από εκείνους της Ελλάδας. Αντίθετα, άλλες αναδυόμενες χώρες της Ανατολικής Ασίας (Μαλαισία, Ταϊλάνδη, Ινδονησία) κατέγραψαν χαμηλότερους ρυθμούς από εκείνους της Ελλάδας. Η Λατινική Αμερική (με εξαίρεση τη Χιλή) σημείωσε, ως επί το πλείστον, χαμηλούς μέσους ρυθμούς ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Την περίοδο 1995-2007, η Αφρική έπαψε να είναι η χωρίς εξαιρέσεις πιο προβληματική περιοχή του πλανήτη. Αρκετές αφρικανικές

19 Την περίοδο 1995-2007, ο μέσος ρυθμός αύξησης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν 3,5% ετησίως. Η παραγωγικότητα της εργασίας στο σύνολο της οικονομίας αναβίωσε και αυξανόταν με μέσο ρυθμό 2,5% ετησίως.

20 Πηγή στοιχείων: Eurostat, AMECO Database και OECD. Τα στοιχεία του Maddison, στα οποία βασιζόμασταν μέχρι τώρα, σταματούν το 2010. Για λόγους συνέχειας με τις διεθνείς συγκρίσεις της επόμενης παραγράφου, που αναφέρονται στην κρίση, αποφάσισα να χρησιμοποιήσω τα στοιχεία της Eurostat. Οι διαφορές είναι έτσι κι αλλιώς αμελητέες.

21 Οι νεοεισελθείσες στην ΕΕ πρώην σοσιαλιστικές χώρες (Βουλγαρία, Εσθονία, Λεττονία, Λιθουανία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία, Σλοβενία, Τσεχία) σημείωσαν ταχύτερη ανάπτυξη από την Ελλάδα. Μια τέτοια σύγκριση όμως δεν είναι ιδιαίτερα θεμιτή. Οι χώρες αυτές εξέρχονταν από την παρατεταμένη στασιμότητα των τελευταίων χρόνων του σοσιαλιστικού καθεστώτος και την πελώρια καθίζηση που ακολούθησε (στο πρώτο μισό της δεκαετίας του ’90) την πτώση του. Κάποιου είδους αναπτυξιακή εκτίναξη ήταν λοιπόν – πάντα υπό προϋποθέσεις – αναμενόμενη.

χώρες[22] άρχισαν να εμφανίζουν ρυθμούς ανόδου της τάξης του 3%-4% ετησίως. Η υπόλοιπη Αφρική παρέμεινε, όπως πάντα, στην απόλυτη φτώχεια.[23]

Η ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας που σημειώθηκε το δεύτερο μισό της δεκαετίας του ’90 αποτέλεσε τεκμήριο του γεγονότος ότι η χώρα λειτουργούσε επί τουλάχιστον μία 15ετία κάτω από τις δυνατότητές της. Η ανάκαμψη πυροδοτήθηκε από την αναβίωση των δημοσίων και ιδιωτικών επενδύσεων, που γρήγορα συνοδεύθηκε και από συστηματική άνοδο της παραγωγικότητας.

Η ανάκαμψη ήταν εν μέρει προϊόν της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης στο γεγονός ότι το πολιτικό σύστημα στο σύνολό του προτίθετο ειλικρινά να ακολουθήσει πολιτική σταθεροποίησης και εν μέρει μια απόπειρα ανάκτησης του χαμένου εδάφους. Συντελέστηκε δε, παρά το ότι το δημόσιο έλλειμμα αποκλιμακωνόταν και η πολιτική της «σκληρής δραχμής» και των υψηλών επιτοκίων συνεχιζόταν μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του ’90. Ο παράγοντας «εμπιστοσύνη» είναι κρίσιμος. Αν υποθέσουμε ότι κάποτε η ελληνική οικονομία θα αναβίωνε, το *πότε* θα συνέβαινε αυτό δεν ήταν δεδομένο. Δοθέντος ότι η στροφή στην οικονομική πολιτική είχε συντελεστεί από το 1990, μπορεί να ειπωθεί ότι η εμπιστοσύνη άργησε να αποκατασταθεί. Είναι εύκολο να γίνει αντιληπτό το γιατί. Η κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας του 1990-1993 ήταν προφανώς δεσμευμένη στον στόχο της ΟΝΕ. Δεν ήταν όμως σίγουρο ότι το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα (ΠΑΣΟΚ) εννοούσε πραγματικά τις υπέρ της ΟΝΕ διακηρύξεις του. Σημείο καμπής ήταν η επιτυχής αντιμετώπιση από την κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ της επίθεσης που δέχθηκε η ισοτιμία της δραχμής τον Μάιο του 1994. Τούτο έπεισε το κοινό ότι και το άλλο κόμμα εξουσίας είχε οριστικά προσχωρήσει στην πολιτική του στόχου της ΟΝΕ. Η απόπειρα ανάκτησης του χαμένου εδάφους πυροδοτήθηκε και ο επιχειρηματικός κόσμος έσπευσε να προλάβει τα πλεονεκτήματα που προσδοκούσε από τη νέα κατάσταση.

Τη δεκαετία του 2000 ωστόσο, οι ισορροπίες της οικονομίας άλλαξαν: το μερίδιο της κατανάλωσης στο ΑΕΠ αυξήθηκε, η εθνική αποταμίευση μειώθηκε και το κομμάτι των επενδύσεων σε κατοικίες αύξησε τη συμμετοχή του στο σύνολο των επενδύσεων, σε βάρος των επενδύσεων στους τομείς των εμπορεύσιμων προϊόντων. Ο συνδυασμός δημοσιονομικής και πιστωτικής επέκτασης δημιούργησε συνθήκες υπερβάλλουσας ζήτησης στο εσωτερικό της οικονομίας και διεύρυνε το δημόσιο χρέος και το έλλειμμα στις εξωτερικές συναλλαγές.

22 Αιθιοπία, Μοζαμβίκη, Μποτσουάνα, Νιγηρία, Ουγκάντα, Ρουάντα, Σουδάν, Τσαντ, Τυνησία.

23 Πηγή στοιχείων αυτής της παραγράφου: World Bank Development Indicators.

Παράλληλα, τα μείζονα δομικά προβλήματα που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη ενότητα παρέμεναν άλυτα και η πίεση «από έξω» αποδείχθηκε ότι δεν αρκούσε. Υπό αυτές τις συνθήκες, η διατήρηση της αναπτυξιακής πορείας γινόταν ολοένα και δυσκολότερη. Έτσι, μετά την παγκόσμια κρίση του 2008, η Ελλάδα βρέθηκε στην πρώτη γραμμή του πυρός.

Η κρίση του 2008-2017, διεθνείς συγκρίσεις

Στη διάρκεια της δεκαετίας 2008-2017, η σωρευτική μείωση του ελληνικού ΑΕΠ ήταν της τάξης του -25,3% και του κατά κεφαλήν ΑΕΠ -23,3%. Ήταν η μεγαλύτερη καθίζηση που σημειώθηκε μεταξύ όλων των χωρών της Ευρώπης ή του ΟΟΣΑ. Μόνο χώρες όπως η Λιβύη ή η Βενεζουέλα σημείωσαν μεγαλύτερη πτώση στο εθνικό τους εισόδημα από την Ελλάδα. Εν καιρώ ειρήνης, μια τέτοιου μεγέθους πτώση είναι συγκρίσιμη μόνο με αυτήν που υπέστησαν αρκετές δυτικές χώρες μετά την κρίση του 1929-1932 ή, μετά την κατάρρευση των Βαλτικών χωρών, κατά την τριετία 1990-1993. Το μέγεθος της καθίζησης ήταν τέτοιο που είναι πλέον πιο διαφωτιστικό να κάνουμε συγκρίσεις σε όρους σωρευτικών μεταβολών στη διάρκεια ολόκληρης της οκταετίας, παρά να αναφερόμαστε σε μέσους ετήσιους ρυθμούς μεταβολής.

- Συγκρίνοντας με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ-15, διαπιστώνουμε τα εξής: το έτος 2017, το ΑΕΠ της ΕΕ-15 σαν σύνολο είχε επανέλθει και ξεπεράσει το επίπεδο του 2007. Μόνο δύο χώρες εμφάνισαν, το 2017, χαμηλότερο ΑΕΠ από εκείνο του 2007: η Ιταλία και – οριακά – η Πορτογαλία. Από τις χώρες του Μνημονίου, η Ιρλανδία ξεπέρασε κατά δραματικό τρόπο το επίπεδο του 2007. Συγκρίνοντας με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, βλέπουμε ότι το επίπεδο του 2017 για την ΕΕ-15 σαν σύνολο ήταν οριακά υψηλότερο από το κατά κεφαλήν ΑΕΠ του 2007. Οι χώρες της ΕΕ-15 που εμφάνισαν μείωση ήταν τρεις: η Φινλανδία, η Ιταλία και το Λουξεμβούργο. Η σωρευτική μείωση του ΑΕΠ και του κατά κεφαλήν ΑΕΠ των παραπάνω χωρών ήταν βέβαια πολύ μικρότερη από εκείνη της Ελλάδας (βλ. τόμο Γ).[24]
- Οι χώρες της ΕΕ που επηρεάστηκαν λιγότερο από την κρίση ήταν οι χώρες του πρώην ανατολικού συνασπισμού. Οι περισσότερες από αυτές δεν αγγίχθηκαν από αυτήν ή την ξεπέρασαν γρήγορα.
- Οι συγκρίσεις με τις εκτός ΕΕ ανεπτυγμένες χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ μας δείχνουν ότι, το 2017, το επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ όλων αυτών των χωρών (ΗΠΑ, Καναδάς, Μεξικό, Ιαπωνία, Αυστραλία, Ελβετία και

24 Πηγή στοιχείων: Eurostat, AMECO Database.

– κυρίως – Νότιος Κορέα και Χιλή) ήταν χωρίς εξαίρεση υψηλότερο από το επίπεδο του 2007.
- Το συμπέρασμα που προκύπτει για τις αναδυόμενες χώρες της Ασίας είναι ότι η κρίση δεν τις πείραξε σχεδόν καθόλου. Το διάστημα 2008-2017, η Κίνα σημείωσε αύξηση του ΑΕΠ περί το 120%, η Ινδία περί το 90%, η Ινδονησία κατά 70%, η Μαλαισία κατά 58% και η Ταϊλάνδη κατά 35%.[25]
- Συγκρίνοντας με άλλες περιοχές του πλανήτη, διαπιστώνουμε ότι οι πολύ φτωχές χώρες της Ασίας (Βιετνάμ, Φιλιππίνες, Μπαγκλαντές) απέφυγαν εν πολλοίς τα δεινά της ύφεσης και κατέγραψαν σημαντική άνοδο. Επίσης άνοδο σημείωσαν και οι περισσότερες χώρες της Λατινικής Αμερικής. Τέλος, το διάστημα 2008-2017 πολλές αφρικανικές χώρες μπήκαν σε τροχιά ταχύτατης ανάπτυξης.[26]

Η ελληνική κρίση ήταν πρωτίστως κρίση ζήτησης. Η εγχώρια δαπάνη – καταναλωτική και ιδίως επενδυτική – κατέρρευσε εξαιτίας του συνδυασμού δημοσιονομικής περιστολής, πιστωτικής ασφυξίας και αβεβαιότητας για το μέλλον γενικά και των προοπτικών παραμονής της χώρας στο ευρώ ειδικότερα. Δευτερευόντως, η κρίση βάθυνε και λόγω της αδυναμίας των εξαγωγικών τομέων της οικονομίας (πλην του τουρισμού) να αντισταθμίσουν μέρος των απωλειών από την πτώση της εγχώριας ζήτησης.

Οικονομική πολιτική, συσχετισμοί ισχύος, ιστορία και περιστάσεις

Λέγεται ότι η Ελλάδα είναι η χώρα της υπερβολής. Οι διεθνείς συγκρίσεις των αναπτυξιακών της επιδόσεων στη διάρκεια της μετεμφυλιακής της ιστορίας μοιάζουν να επιβεβαιώνουν αυτό το στερεότυπο. Όποτε οι συγκριτικές αναπτυξιακές της επιδόσεις ήταν καλές, τότε ήταν πολύ καλές· όποτε ήταν κακές, τότε ήταν πολύ κακές. Οι επιδόσεις αυτές δεν μπορούν να ερμηνευθούν *μόνο* με βάση χαρακτηριστικά όπως το χαμηλότερο επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ των αρχών της δεκαετίας του ’50. Η σύγκριση με άλλες χώρες μάς δίνει μια αίσθηση των αναλογιών και μας υποδεικνύει πότε οι ίδιοι παράγοντες παράγουν – *υπό τις κατάλληλες προϋποθέσεις* – παρόμοια αποτελέσματα σε κρίσιμα μεγέθη οποιασδήποτε οικονομίας. Με άλλα λόγια, η συγκριτική προσέγγιση μας δίνει τη «νόρμα». Δεν μας εξηγεί τις *αποκλίσεις* – προς τα πάνω ή προς τα κάτω – από

25 Πηγή στοιχείων για Ασία, Λατινική Αμερική και Αφρική: World Bank Development Indicators.

26 Χώρες όπως η Αιθιοπία, η Γκάνα, η Μοζαμβίκη, το Μαλάουι, η Νιγηρία, η Ρουάντα, το Σουδάν και η Σιέρρα Λεόνε αύξησαν το κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους με πολύ εντυπωσιακούς ρυθμούς.

τη νόρμα. Η κατανόηση αυτών των αποκλίσεων επιβάλλει να δούμε τι συνέβη στο *εσωτερικό* τής υπό εξέταση χώρας. Και εδώ, η έκφραση-κλειδί είναι «οι κατάλληλες προϋποθέσεις». Το αν οι προϋποθέσεις υπερ-εκπληρώνονται ή υπο-εκπληρώνονται και οι δυνατότητες πραγματοποιούνται εξαρτάται από τις μονιμότερες κατευθύνσεις της οικονομικής στρατηγικής μιας χώρας, τους θεσμούς και τις δομές που της έχουν κληροδοτηθεί από το παρελθόν, τους θεσμούς και τις δομές που παράγει η εκάστοτε ακολουθούμενη στρατηγική, τους κοινωνικοπολιτικούς συσχετισμούς δυνάμεων και την ικανότητα προσαρμογής σε νέα δεδομένα. Επίσης, εξαρτάται και από τις παρακαταθήκες της πρόσφατης ιστορικής εμπειρίας στην οποία επιχειρεί να αντιδράσει – θετικά ή αρνητικά – η εκάστοτε ακολουθούμενη οικονομική στρατηγική. Στην περίπτωση της μετεμφυλιακής Ελλάδας, κάθε καθεστώς πολιτικής «προκύπτει» με αναφορά στο προηγούμενο. Αναφορά που συνήθως παίρνει τη μορφή της απόρριψης των επιλογών του. Με τούτη την έννοια, η εστίαση στην εσωτερική δυναμική μιας χώρας, στη χρονική αλληλουχία γεγονότων και αποφάσεων, τελικά στην εξελισσόμενη ιστορία της, είναι πιο διαφωτιστική για την κατανόηση των αποκλίσεων από τη νόρμα. Αυτά είναι τα στοιχεία που προσπάθησα να συλλάβω με όχημα την έννοια των καθεστώτων οικονομικής πολιτικής που περιέγραψα στις προηγούμενες σελίδες.

ΤΟΜΟΣ Α

Περίοδος 1950-1973: Ανάπτυξη, νομισματική σταθερότητα και κρατικός παρεμβατισμός

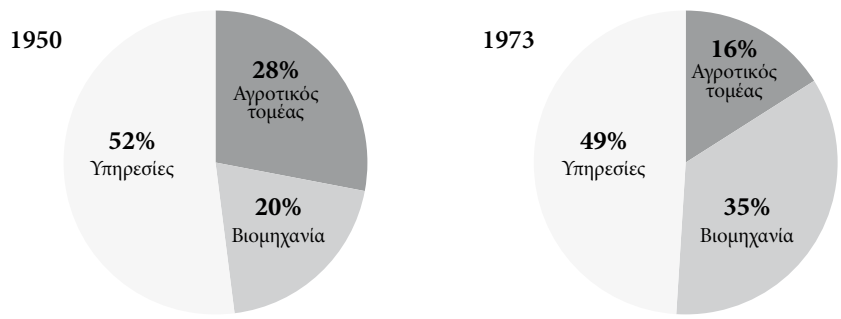
ΜΕΡΟΣ Α

Εξιστόρηση

Η βασική εικόνα της περιόδου 1950-1973

Το 1950 – έναν χρόνο μετά τη λήξη του εμφύλιου πολέμου και έξι χρόνια μετά την Απελευθέρωση – το ελληνικό εθνικό εισόδημα είχε σχεδόν επανέλθει στα προπολεμικά του επίπεδα. Όμως, η πρόοδος που είχε συντελεστεί ήταν εύθραυστη και δεν αναιρούσε ένα θεμελιώδες γεγονός: η Ελλάδα εξακολουθούσε να είναι μια φτωχή χώρα. Σύμφωνα με υπολογισμούς της εποχής, το κατά κεφαλήν εθνικό εισόδημα δεν ξεπερνούσε τα 130 δολάρια. Τα αντίστοιχα μεγέθη ήταν 400 δολάρια για τη Δυτική Γερμανία, 500-600 για τη Γαλλία και 1.600 για τις ΗΠΑ.[1] Στις αρχές της δεκαετίας του ’50, ο αγροτικός τομέας είχε δεσπόζουσα θέση στην ελληνική οικονομία και η πλειονότητα των κατοίκων της χώρας ζούσε σε χωριά και κωμοπόλεις κάτω των δέκα χιλιάδων κατοίκων. Η αγροτική παραγωγή αντιπροσώπευε περίπου το 30% του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) και απασχολούσε το 58% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού (βλ. Διάγραμμα Α και Πίνακα Ι). Στις υπηρεσίες αναλογούσε περίπου το μισό του ΑΕΠ και το 1/4 της συνολικής απασχόλησης. Το μερίδιο του ευρύτερου βιομηχανικού τομέα (που συμπεριλαμβάνει τη μεταποιητική βιομηχανία, την ενέργεια, τις κατασκευές και τα ορυχεία) στο ΑΕΠ ήταν μόλις 20% και στην απασχόληση 18%. Η μεταποιητική βιομηχανία καθ’ εαυτή αντιπροσώπευε το 11,7% του ΑΕΠ και, εν πολλοίς, κυριαρχείτο από κλάδους της λεγόμενης «ελαφριάς» βιομηχανίας: τρόφιμα, καπνό, υφαντουργία, ένδυμα.

Διάγραμμα Α.
Τομεακή σύνθεση του ΑΕΠ, 1950 και 1973
(ποσοστό % συμμετοχής στο ΑΕΠ)



Πηγή: Βλ. Πίνακα Ι.

1 Οι παραπάνω υπολογισμοί προέρχονται από την *Έκθεση* του Βαρβαρέσου ([1952] 2002), σελ. 89. Τα στοιχεία του ΟΟΣΑ δίνουν μια κάπως πιο ευνοϊκή εικόνα. Σύμφωνα με αυτά, το ελληνικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ του 1950 ανερχόταν στα 280 δολάρια. Τα αντίστοιχα μεγέθη για τη Δυτική Γερμανία, τη Γαλλία και τις ΗΠΑ ήταν 490, 690 και 1.890 δολάρια αντιστοίχως (OECD, 1970, σελ. 10). Όλα αυτά τα μεγέθη είχαν υπολογιστεί σε τρέχουσες τιμές αγοράς και μετατραπεί σε δολάρια με την τότε ισχύουσα ισοτιμία του δολαρίου.

Πίνακας Ι.
Μερίδια των τριών μεγάλων τομέων της οικονομίας

Με βάση το ποσοστό % συμμετοχής του προϊόντος τους στο ΑΕΠ

	1950	1973
Αγροτικός τομέας	28%	16%
Βιομηχανία	20%	35%
Υπηρεσίες	52%	49%
Σύνολο	100%	100%

Με βάση το ποσοστό % τους στον οικονομικά ενεργό πληθυσμό

	1951[1]	1971	1981
Αγροτικός τομέας	58%	41%	29%
Βιομηχανία	18%	27%	31%
Υπηρεσίες	24%	32%	40%
Σύνολο	100%	100%	100%

Πηγές: Τα στοιχεία του ΑΕΠ προέρχονται από το Υπουργείο Συντονισμού (1976). τα στοιχεία για την απασχόληση προέρχονται από τις απογραφές πληθυσμού (δεν συνυπολογίζονται οι μη δηλώσαντες τομέα απασχόλησης).

Σημείωση:
1. Τα *πρωτογενή* στοιχεία της απογραφής του 1951 δεν είναι απολύτως συγκρίσιμα με εκείνα των επόμενων απογραφών. Το κύριο πρόβλημα των στοιχείων του 1951 είναι ότι υποεκτιμούν τον βαθμό συμμετοχής των γυναικών στον οικονομικά ενεργό πληθυσμό του αγροτικού τομέα. Η αποκατάσταση της συγκρισιμότητας των στοιχείων του 1951 με εκείνα των επόμενων απογραφών απαιτεί αναπροσαρμογές, οι οποίες και έγιναν με βάση τους υπολογισμούς που περιέχονται στο δημοσίευμα της ΕΣΥΕ (1967), σελ. 16-18.

Το 1973, η παραπάνω εικόνα είχε αλλάξει. Μεταξύ 1950 και 1973, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (σε σταθερές τιμές του 1970) είχε περίπου τετραπλασιαστεί. Η ελληνική οικονομία κυριαρχείτο πλέον από τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες και η πλειονότητα των κατοίκων της χώρας ζούσε πια στις πόλεις. Στα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του ’70, το ποσοστό του αγροτικού τομέα στο ΑΕΠ είχε περιοριστεί στο 16% και το ποσοστό του στην συνολική απασχόληση στο 41%. Η συρρίκνωση του ειδικού βάρους του αγροτικού τομέα στην οικονομία δεν οφειλόταν στο ότι είχε πάψει να αναπτύσσεται. Αντιθέτως, την περίοδο 1950-1973, ο αγροτικός τομέας σημείωσε ταχείς, σε σχέση με το παρελθόν, ρυθμούς μεγέθυνσης. Η μείωση των μεριδίων του οφειλόταν στο ότι οι άλλοι δύο τομείς αναπτύσσονταν πολύ ταχύτερα. Η βαθιά διαρθρωτική αλλαγή της περιόδου 1950-1973 ήταν

η αύξηση του ειδικού βάρους του ευρύτερου βιομηχανικού τομέα. Το μερίδιό του το 1973 έφθασε να αντιπροσωπεύει το 35% του ΑΕΠ και απασχολούσε το 27% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού (βλ. Πίνακα Ι και Διάγραμμα Α). Στο πλαίσιο του ευρύτερου βιομηχανικού τομέα, η μεταποιητική βιομηχανία καθυστέρησε κάπως να απογειωθεί. Τελικώς όμως η απογείωσή της ήρθε στη διάρκεια των ετών 1961-1973. Στο διάστημα αυτό, οι ρυθμοί μεγέθυνσης της μεταποίησης επιταχύνθηκαν και, κατά το 1973, το μερίδιό της στο ΑΕΠ είχε ανέλθει στο 21%. Παράλληλα, το ίδιο διάστημα, σημειώθηκαν και βαθιές αλλαγές στη σύνθεσή της. Ο γρήγορος εξηλεκτρισμός της χώρας επέτρεψε στην ελληνική βιομηχανία να προσθέσει στο δυναμικό της μια σειρά από μεγάλες μονάδες που ενίσχυσαν σημαντικά τη θέση της λεγόμενης «βαριάς» βιομηχανίας (βασική μεταλλουργία, διυλιστήρια πετρελαίου, χημικά, ναυπηγεία).

Ο τετραπλασιασμός του κατά κεφαλήν εισοδήματος επιτεύχθηκε χάρη στους συστηματικά υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης που σημειώθηκαν στα 21 χρόνια 1953-1973. Στη διάρκεια της περιόδου αυτής, ο μέσος ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ[2] ήταν 7,2% ετησίως. Ειδικά το διάστημα 1961-1973, ο ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας επιταχύνθηκε (με ατμομηχανές τη βιομηχανία, τις κατασκευές και την ενέργεια). Το διάστημα αυτό, ο μέσος ρυθμός ανόδου του ΑΕΠ ανήλθε στο 7,7% ετησίως, ενώ στην υποπερίοδο 1953-1960 ο μέσος ρυθμός ανάπτυξης ήταν 6,5% ετησίως.[3] Ποτέ πριν ή μετά η χώρα δεν γνώρισε τόσο ταχείς ρυθμούς ανάπτυξης επί τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα.

Οι παραπάνω επιδόσεις ήταν από τις καλύτερες στον κόσμο. Κρίνοντας με βάση τους μέσους ρυθμούς ανόδου τού κατά κεφαλήν ΑΕΠ παρατηρούμε ότι, ανάμεσα στις χώρες-μέλη του ΟΟΣΑ, η ελληνική επίδοση ήταν η δεύτερη καλύτερη μετά από εκείνη της Ιαπωνίας και η καλύτερη από όλων των χωρών της Δυτικής Ευρώπης. Συγκρινόμενος με τις ευρωπαϊκές χώρες, που στις αρχές της δεκαετίας του ’50 βρίσκονταν σε επίπεδο ανάπτυξης παρόμοιο με την Ελλάδα

2 Υπολογιζόμενου σε σταθερές τιμές αγοράς με έτος βάσης το 1970.

3 Τόσο οι μέσοι ρυθμοί μεταβολής του ΑΕΠ όσο και τα μερίδια των τομέων στο ΑΕΠ βασίζονται στις παλαιές σειρές των Εθνικών Λογαριασμών (Υπουργείον Συντονισμού, 1976). Τη δεκαετία του ’90 το σύστημα των Εθνικών Λογαριασμών άλλαξε προκειμένου να προσαρμοστεί στο ευρωπαϊκό. Με βάση το νέο σύστημα, έχει γίνει αναδρομική επανεκτίμηση του ΑΕΠ και των άλλων βασικών μεγεθών της ελληνικής οικονομίας, η οποία φθάνει μέχρι το 1960. Για την παρουσίαση της περιόδου 1950-1973 όμως, προτιμήθηκαν οι παλαιές σειρές γιατί είναι οι μόνες που καλύπτουν και τη δεκαετία του ’50. Η νέα σειρά στοιχείων (στον βαθμό που επικαλύπτει την παλαιά) όχι μόνο δεν αποδυναμώνει, αλλά και ενισχύει τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την παλαιά: σύμφωνα με τα νέα στοιχεία, ο μέσος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ το διάστημα 1960-1973 ήταν κατά περίπου μία ποσοστιαία μονάδα υψηλότερος από εκείνον που προκύπτει από τα παλαιά στοιχεία (περισσότερα βλ. στο κεφάλαιο 6.1).

(Πορτογαλία, Ισπανία και Ιρλανδία), ο ρυθμός ανόδου του ελληνικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν ταχύτερος από τον αντίστοιχο ρυθμό και των τριών αυτών χωρών (βλ. Εισαγωγή). Οι υψηλότεροι ρυθμοί ανάπτυξης της Ελλάδας δεν εξάλειψαν, βέβαια, τη διαφορά βιοτικού επιπέδου που τη χώριζε από τις πλούσιες οικονομίες. Η διαφορά ήταν πολύ μεγάλη για να μπορεί να καλυφθεί μέσα σε μία 20ετία. Εξαιτίας των υψηλότερων ρυθμών ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας όμως, η απόσταση από τις ανεπτυγμένες οικονομίες μειώθηκε δραστικά.[4]

Οι παραπάνω αναπτυξιακές επιδόσεις επιτεύχθηκαν με παράλληλη συγκράτηση του πληθωρισμού σε χαμηλά επίπεδα. Μετά από μια φάση παρατεταμένης νομισματικής αναταραχής, που διήρκεσε μέχρι το 1954, η σταθερότητα αποκαταστάθηκε και διατηρήθηκε μέχρι το 1972. Στη διάρκεια της περιόδου 1955-1972, ο μέσος όρος αύξησης του γενικού επιπέδου των τιμών ήταν 2,5% ετησίως. Τέλος, η ανάπτυξη δεν οδήγησε σε όξυνση του χρόνιου προβλήματος της ελληνικής οικονομίας, δηλαδή του ελλείμματος των τρεχουσών συναλλαγών της με το εξωτερικό. Το έλλειμμα καλυπτόταν, συνήθως με ευχέρεια, από εισροές ιδιωτικών κεφαλαίων, χωρίς να προκύπτει ανάγκη για μεγάλης έκτασης δανεισμό από το εξωτερικό.

Η ευνοϊκή για την Ελλάδα τροπή που πήραν τα πράγματα μετά το 1953 δεν ήταν ούτε προδιαγεγραμμένη ούτε αυτονόητη και, όπως θα διαπιστώσουμε, στο πρώτο μισό της δεκαετίας του ’50 η τύχη της ελληνικής οικονομίας βρισκόταν στην κόψη του ξυραφιού. Ας αρχίσουμε όμως βλέποντας την κατάσταση της οικονομίας την επαύριον της λήξης του εμφύλιου πολέμου.

4 Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το διάστημα 1960-1973, η θέση του ελληνικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ βελτιώθηκε σε σχέση με το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ της ΕΕ-15 κατά περίπου 30 ποσοστιαίες μονάδες. Πιο συγκεκριμένα, με βάση τα στοιχεία του 2003 (European Commission, 2003), το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ελλάδας το 1960 αντιστοιχούσε στο 43,8% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ της ΕΕ-15 και στο 26,7% του αντίστοιχου των ΗΠΑ. Το 1973, το ελληνικό ποσοστό είχε ανέβει στο 71,1% του ευρωπαϊκού μέσου όρου και στο 48,5% εκείνου των ΗΠΑ. Οι εκτιμήσεις που προέκυψαν μετά την προς τα πάνω αναθεώρηση του ελληνικού ΑΕΠ είναι ευνοϊκότερες. Σύμφωνα με αυτές, το 1960 το ελληνικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ βρισκόταν στο 55,9% αυτού της ΕΕ-15 και στο 36,3% εκείνου των ΗΠΑ. Το 1975, το ελληνικό ποσοστό είχε ανέβει στο 87,6% του ευρωπαϊκού κατά κεφαλήν ΑΕΠ και στο 66,4% του αντίστοιχου των ΗΠΑ (European Commission, 2009, Πίνακας 9). Οι εκτιμήσεις που παρατέθηκαν βασίζονται στη χρήση των λεγόμενων δεικτών Ισοδύναμης Αγοραστικής Δύναμης. Μέσω αυτών, οι διεθνείς συγκρίσεις δεν γίνονται με την απλή μετατροπή σε κοινό νόμισμα του κατά κεφαλήν ΑΕΠ των υπό σύγκριση χωρών με βάση τις τρέχουσες ισοτιμίες, αλλά λαμβάνονται υπόψη οι διαφορές του κόστους ζωής ανάμεσα στις συγκρινόμενες χώρες. Τούτο είναι σημαντικό, επειδή η Ελλάδα της περιόδου αυτής ήταν πολύ φθηνότερη χώρα σε σύγκριση με την ανεπτυγμένη Ευρώπη και τις ΗΠΑ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η κατάσταση της οικονομίας την επαύριον της λήξης του εμφύλιου πολέμου

1.1. Τα κληροδοτήματα της κατοχικής και μετακατοχικής περιόδου

Οι καταστροφές που προκάλεσε η γερμανική κατοχή ήταν κολοσσιαίες. Πρώτα από όλα, ήταν οι ανθρώπινες απώλειες. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής Δοξιάδη, περί τους 475.000 Έλληνες σκοτώθηκαν, εκτελέστηκαν ή πέθαναν από την πείνα και τις αρρώστιες.[1] Πολλοί περισσότεροι έμειναν άστεγοι ή χρειάζονταν τη βοήθεια εθνικών και διεθνών οργανισμών για να επιβιώσουν. Έπειτα, ήταν η καταστροφή των υποδομών της χώρας και του αγροτικού της κεφαλαίου. Το σύστημα μεταφορών και επικοινωνιών ήταν εκείνο που υπέστη τις μεγαλύτερες ζημιές. Η χώρα είχε διαμελιστεί σε τρεις δύσκολα επικοινωνούσες μεταξύ τους ζώνες κατοχής (γερμανική, ιταλική και βουλγαρική), πράγμα που αποδιάρθρωνε την οικονομική της ενότητα. Ένα μεγάλο μέρος τής έτσι και αλλιώς καταρρέουσας εγχώριας παραγωγής πρακτικώς υφαρπαζόταν από τις αρχές Κατοχής και χρησιμοποιείτο για τις ανάγκες των σταθμευόντων στην Ελλάδα κατοχικών

1 Βλ. Δοξιάδης (1946)· Ετμεκτσόγλου (2000). Οι εκτιμήσεις της Επιτροπής Δοξιάδη πρέπει να ιδωθούν με επιφύλαξη, καθώς η πρόθεση της συγγραφής της έκθεσής της ήταν να χρησιμοποιηθεί ως διαπραγματευτική βάση εκκίνησης για τη διεκδίκηση πολεμικών αποζημιώσεων. Συνεπώς, η Επιτροπή Δοξιάδη είχε κίνητρα να υπερτονίζει το μέγεθος των απωλειών της Ελλάδας.

στρατευμάτων ή για εξαγωγή προς τις χώρες του Άξονα. Αποτέλεσμα ήταν να δημιουργηθούν συνθήκες ασφυκτικής στενότητας τόσο σε είδη διατροφής όσο και σε βιομηχανικά προϊόντα και να οδηγηθεί ο ελληνικός πληθυσμός (ιδιαίτερα αυτός των αστικών κέντρων) στη λιμοκτονία.[2]

Εξίσου σημαντικές με τις υλικές καταστροφές ήταν η εκμηδένιση της αξίας του νομίσματος και η αποδιάρθρωση του τραπεζικού συστήματος. Και τα δύο ήταν συνέπεια του υπερπληθωρισμού που δημιούργησαν οι αρχές Κατοχής. Αυτές επέβαλαν στην κατακτημένη χώρα να επωμίζεται το βάρος της συντήρησης των σταθμευμένων σε αυτήν εχθρικών στρατευμάτων και να συμμετέχει στο κόστος των επιχειρήσεων του Άξονα στη Νοτιοανατολική Μεσόγειο. Τα έσοδα του ελληνικού Δημοσίου ήταν αδύνατο να καλύψουν δαπάνες τέτοιου μεγέθους. Το δημόσιο έλλειμμα που αναπόφευκτα προέκυπτε καλυπτόταν με προσφυγή στην έκδοση χρήματος, η οποία με τον καιρό γινόταν εντατικότερη. Η αύξηση της προσφοράς χρήματος σε συνδυασμό με την ακραία έλλειψη αγαθών τροφοδοτούσε την ανεξέλεγκτη άνοδο των τιμών. Η ταχύτατη μείωση της αξίας της δραχμής, με τη σειρά της, οδηγούσε σε όλο και μεγαλύτερη απώλεια της εμπιστοσύνης του κοινού προς το νόμισμα, γεγονός που επιτάχυνε την πληθωριστική διαδικασία. Τον Οκτώβριο του 1943, ο πληθωρισμός ξεπέρασε το 50% *τον μήνα* διαβαίνοντας έτσι το κατώφλι που συχνά θεωρείται ο τεχνικός ορισμός του υπερπληθωρισμού.[3]

Στη διάρκεια των τρεισήμισι χρόνων της Κατοχής (Απρίλιος 1941-Οκτώβριος 1944), ο τιμάριθμος του κόστους ζωής αυξήθηκε 2,3 δισεκατομμύρια φορές.[4] Αυτός ο ιλιγγιώδης ρυθμός αύξησης των τιμών σήμαινε ότι η αγοραστική αξία της δραχμής μειωνόταν με την ημέρα παρά με τον μήνα ή τον χρόνο. Κανείς λοιπόν δεν ήταν πρόθυμος να κρατάει δραχμές, όλοι επεδίωκαν να τις ξεφορτωθούν όσο το δυνατόν γρηγορότερα. Το 1938, ένα χαρτονόμισμα διακρατείτο κατά μέσο όρο επί 40 ημέρες προτού δαπανηθεί, ενώ τον Νοέμβριο του 1944 διακρατείτο τέσσερις ώρες.[5] Πολλές συναλλαγές διεξάγονταν με αντιπραγματισμό, συνάλλαγμα ή χρυσές λίρες. Εκεί όμως που ο ρόλος της δραχμής είχε αχρηστευθεί πλήρως ήταν ως μέσο διακράτησης πλούτου (δηλαδή ως μέσο διατήρησης της αγοραστικής δύναμης) και ως μονάδα μέτρησης αξιών. Από την άποψη αυτή, η δραχμή είχε πλήρως υποκατασταθεί από τη χρυσή λίρα. Οι τιμές υπολογίζονταν πλέον σε όρους χρυσής λίρας, η οποία αποτελούσε πια

2 Θωμαδάκης (2006).
3 Makinen (1986), σελ. 798.
4 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 210.
5 Makinen (1986), σελ. 799.

το βαρόμετρο των πληθωριστικών προσδοκιών. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν υπήρχε συζήτηση για ιδιωτικές καταθέσεις σημαντικού μεγέθους σε τράπεζες. Ο κλονισμός της εμπιστοσύνης στο νόμισμα και η εξάρθρωση του τραπεζικού συστήματος είχαν επιπτώσεις που θα ταλάνιζαν τον τόπο για πολλά χρόνια μετά την Απελευθέρωση. Στην ουσία, παρέλυαν τον μηχανισμό κινητοποίησης των πόρων που ήταν απαραίτητοι τόσο για την αποκατάσταση των ζημιών όσο και για τη μελλοντική ανάπτυξη της χώρας.

Ο υπερπληθωρισμός δεν κόπασε γρήγορα μετά την Απελευθέρωση. Χρειάστηκαν 15 μήνες (Οκτώβριος 1944-Ιανουάριος 1946) και τρεις νομισματικές μεταρρυθμίσεις μέχρι να εξουδετερωθεί. Η πρώτη μεταρρύθμιση (Νοέμβριος 1944) αντικατέστησε τα απαξιωμένα κατοχικά χαρτονομίσματα με νέα και εισήγαγε τη νέα δραχμή, η οποία ισοδυναμούσε με 50 δισεκατομμύρια παλαιές. Η μεταρρύθμιση αυτή απέτυχε να τιθασεύσει τον υπερπληθωρισμό. Κύριος λόγος της αποτυχίας της ήταν η αδυναμία των κρατικών εσόδων να καλύψουν τις αυξανόμενες (λόγω του Δεκεμβριανού κινήματος) δημόσιες δαπάνες. Το προκύπτον δημόσιο έλλειμμα δεν μπορούσε παρά να χρηματοδοτηθεί από νέα και εκτεταμένη προσφυγή στο εκδοτικό προνόμιο της Τράπεζας της Ελλάδος. Το γεγονός αυτό υπονόμευσε την εμπιστοσύνη του κοινού και προς τη νέα δραχμή. Η δυσπιστία προς τη δραχμή – αλλά και προς το ελληνικό κράτος – επιτάθηκε επίσης και από μια σημαντική (αλλά μάλλον αναπόφευκτη) παράλειψη της νομισματικής μεταρρύθμισης: τα προπολεμικά δάνεια του ελληνικού Δημοσίου *δεν εξαιρέθηκαν* από την ανταλλαγή της μίας νέας δραχμής προς 50 δισεκατομμύρια παλαιές. Οι προπολεμικοί αποταμιευτές και κάτοχοι ομολόγων του ελληνικού Δημοσίου δεν έλαβαν καν την υπόσχεση μερικής αποζημίωσής τους στο μέλλον. Απλώς έχαναν τα χρήματά τους. Μέσα σε λίγους μήνες, οι τιμές ξανάρχισαν να αυξάνονται με εκρηκτικούς ρυθμούς και σημειώθηκε νέα φυγή προς τον χρυσό. Η δεύτερη απόπειρα νομισματικής σταθεροποίησης έγινε τον Ιούνιο του 1945. Ο εμπνευστής της Κ. Βαρβαρέσος υπολόγιζε ότι θα έλεγχε την άνοδο των τιμών με διοικητικά μέσα και θα ισοσκέλιζε τον Προϋπολογισμό με τη φορολόγηση εκείνων που είχαν ευνοηθεί από τον υπερπληθωρισμό. Η αντίδραση των εύπορων αυτών στρωμάτων, *αλλά και η αδυναμία του Βαρβαρέσου να ελέγξει με διοικητικά μέσα τις τιμές,* ματαίωσαν το πρόγραμμά του.[6] Το δημόσιο έλλειμμα δεν έκλεισε, ο Βαρβαρέσος παραιτήθηκε και το φθινόπωρο του 1945 η οικονομία όδευε προς νέο υπερπληθωρισμό.

Ο υπερπληθωρισμός τελικά χαλιναγωγήθηκε με το τρίτο σταθεροποιητικό πρόγραμμα (Ιανουάριος 1946). Η ισοτιμία της δραχμής αναπροσαρμοζόταν για

6 Lykogiannis (2002), Κεφάλαιο 4.

μία ακόμη φορά και η βρετανική κυβέρνηση χορηγούσε στην Ελλάδα άτοκο δάνειο ύψους 10 εκατομμυρίων λιρών Αγγλίας, το οποίο θα χρησίμευε ως κάλυμμα του ελληνικού νομίσματος. Προβλεπόταν επίσης σειρά μέτρων δημοσιονομικής περιστολής. Η επιτυχία της νομισματικής μεταρρύθμισης του Ιανουαρίου του 1946 συνίσταται στο ότι σταμάτησε τον υπερπληθωρισμό, όχι στο ότι εξουδετέρωσε τον πληθωρισμό. Οι ανοικτές και κυρίως οι λανθάνουσες πληθωριστικές πιέσεις εξακολουθούσαν να υπάρχουν. Μεταξύ Φεβρουαρίου και Δεκεμβρίου 1946, η άνοδος των τιμών ήταν σχετικά μικρή (5,5%), αλλά τα επόμενα χρόνια (1947, 1948, 1950 και 1951) σημειώθηκαν νέες σημαντικές αυξήσεις του τιμαρίθμου.[7] Καμιά τους όμως δεν πλησίαζε στα επίπεδα του υπερπληθωρισμού. Το ότι η τρίτη απόπειρα σταθεροποίησης απέδωσε περισσότερο από τις προηγούμενες οφειλόταν στους εξής λόγους:

Πρώτον, στη σημαντική βελτίωση των δημόσιων οικονομικών. Στη χρήση 1946-1947 τα κρατικά έσοδα κάλυψαν το 95% των δημόσιων δαπανών.

Δεύτερον, στην πολιτική της χρυσής λίρας που εγκαινιάστηκε από την Τράπεζα της Ελλάδος τον Φεβρουάριο του 1946. Η Τράπεζα πωλούσε χρυσές λίρες σε καθορισμένη τιμή με στόχο την ικανοποίηση της ζήτησης για λίρες και τη συγκράτηση της τιμής τους. Η αντιπληθωριστική επίδραση της πολιτικής αυτής ήταν διπλή. Πρώτα απ' όλα, απέσυρε ρευστότητα από την αγορά και μείωνε τον όγκο των εν κυκλοφορία δραχμών. Η κύρια επίδρασή της όμως βρισκόταν στη σφαίρα της ψυχολογίας: καθώς η τιμή της χρυσής λίρας είχε γίνει το βαρόμετρο των πληθωριστικών προσδοκιών, η συγκράτησή της μετρίαζε παράλληλα και τις προσδοκίες αυτές.

Τρίτον, στην αύξηση της παραγωγής[8] και στη δραστική άνοδο των εισαγωγών. Η αύξηση του όγκου των παρεχόμενων αγαθών περιόρισε τις πληθωριστικές πιέσεις που προκαλούσαν οι ακραίες ελλείψεις αγαθών κατά την πρώτη μετακατοχική περίοδο.

Η αξιοπιστία της τρίτης απόπειρας σταθεροποίησης ενισχύθηκε και από μια μείζονα θεσμική αλλαγή: τη δημιουργία της Νομισματικής Επιτροπής (Μάρτιος 1946).[9] Στην πρώτη του μορφή, το κορυφαίο αυτό όργανο απαρτιζόταν από τους Υπουργούς Συντονισμού και Οικονομικών, τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και δύο ξένους εμπειρογνώμονες, έναν Άγγλο και έναν Αμερικανό. Αρχικά, η μόνη αρμοδιότητά της ήταν ο έλεγχος της ποσότητας του εκδιδόμενου

7 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), Πίνακας 50, σελ. 290.

8 Σύμφωνα με τον Ξ. Ζολώτα, το καθαρό εθνικό εισόδημα της Ελλάδας έφθασε στο 51% του προπολεμικού το 1946 και στο 68% το 1947. Βλ. Ζολώτας (1950), σελ. 41.

9 Α.Ν. 1015/1946.

χρήματος και στο θέμα αυτό οι αποφάσεις της έπρεπε να είναι ομόφωνες. Η Νομισματική Επιτροπή έγινε όμως σύντομα πανίσχυρο όργανο ελέγχου της νομισματικής πολιτικής, της κατανομής των πιστώσεων, του εξωτερικού εμπορίου και, γενικότερα, της εποπτείας της οικονομίας.

Παρά ταύτα, η πρόοδος που είχε συντελεστεί στο μέτωπο του πληθωρισμού ήταν εξαιρετικά εύθραυστη. Η αύξηση των εσόδων του Δημοσίου οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στην εκποίηση των προϊόντων που παρέχονταν στην ελληνική κυβέρνηση από την ξένη βοήθεια. Αυτό δεν θα κρατούσε επ' άπειρον. Ούτε η πολιτική της χρυσής λίρας και των αθρόων εισαγωγών μπορούσε να παραταθεί επ' άπειρον. Τα αποθέματα της Τράπεζας της Ελλάδος σε χρυσό και συνάλλαγμα κάθε άλλο παρά απεριόριστα ήταν και η συνέχιση της εν λόγω πολιτικής προϋπέθετε τη συστηματική ανανέωση των αποθεμάτων αυτών μέσω της ξένης βοήθειας. Το κυριότερο όμως θέμα ήταν ότι η εμπιστοσύνη στο νόμισμα δεν είχε αποκατασταθεί σχεδόν καθόλου. Οι υπερπληθωριστικές προσδοκίες είχαν για την ώρα κοπάσει, αλλά ο πληθυσμός εξακολουθούσε να είναι εξαιρετικά επιφυλακτικός. Τα δύο θεμελιώδη συμπτώματα της δυσπιστίας εξακολουθούσαν να είναι παρόντα: η ζήτηση για χρυσό παρέμενε αμείωτη και η αποχή τού αποταμιευτικού κοινού από τις τράπεζες παρατεινόταν.

Το τελευταίο από τα μείζονος σημασίας κληροδοτήματα της κατοχικής και της μετακατοχικής περιόδου ήταν η ανισότητα στη διανομή του εισοδήματος. Ο υπερπληθωρισμός δεν είχε επηρεάσει όλες τις μερίδες του πληθυσμού το ίδιο. Ορισμένοι είχαν κερδίσει από αυτόν. Αντίθετα, οι μισθοί και οι τιμές των αγροτικών προϊόντων αυξήθηκαν πολύ λιγότερο από το κόστος ζωής.[10] Σύμφωνα με τον Βαρβαρέσο, το 1951 η πλειονότητα των ονομαστικών μισθών και των αγροτικών εισοδημάτων δεν είχε αυξηθεί πάνω από 350 φορές σε σχέση με τα προπολεμικά επίπεδα, ενώ οι τιμές των βιομηχανικών προϊόντων είχαν αυξηθεί πάνω από 500 φορές και εκείνες των ειδών εισαγωγής 450 φορές.[11] Ο Eliades επισημαίνει ότι οι τιμές λιανικής πώλησης αυξάνονταν ταχύτερα από τις τιμές χονδρικής.[12] Τα παραπάνω υποδηλώνουν πληθωρισμό κερδών και μεγάλη αναδιανομή εισοδήματος σε βάρος των φτωχότερων στρωμάτων. Η πικρία και η οργή που προκαλούσε αυτό καθ' εαυτό το γεγονός της μεγάλης ανακατανομής του πλούτου (αλλά και οι σκοτεινές διαδρομές μέσα από τις οποίες συντελέστηκε) ήταν προφανείς από την οξύτητα της πολιτικής σύγκρουσης. Αλλά και οι οικονομικές επιπτώσεις δεν ήταν ασήμαντες. Η ανισοκατανομή του

10 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 260.

11 Βαρβαρέσος ([1952] 2002), σελ. 171-172.

12 Eliades (1954), σελ. 41-42.

πλούτου επηρέαζε τις τιμές, τη σύνθεση της παραγωγής, της κατανάλωσης και, ιδιαίτερα, των εισαγωγών. Οι δε ευκαιρίες γρήγορων και υψηλών αποδόσεων από κερδοσκοπικές δραστηριότητες στρέβλωναν τον μηχανισμό των κινήτρων της οικονομίας. Έτσι, είτε για λόγους εύκολου πλουτισμού είτε για λόγους απλής επιβίωσης μέσα στη θύελλα, το σύνολο της οικονομικής δραστηριότητας είχε προσλάβει έντονα κερδοσκοπικό χαρακτήρα.

1.2. Η κατάσταση της οικονομίας την τριετία 1949-1951

Το 1950, οι περισσότερες από τις καταστροφές που είχαν προκαλέσει η Κατοχή και ο Εμφύλιος είχαν αποκατασταθεί και η αγροτική και η βιομηχανική παραγωγή είχαν φθάσει στα προπολεμικά τους επίπεδα.[13] Ξεκινώντας από τη χαμηλή αφετηρία των πρώτων μετακατοχικών χρόνων, το ΑΕΠ σημείωσε κατά μέσο όρο ταχείς ρυθμούς αύξησης που όμως χαρακτηρίζονταν από μεγάλα σκαμπανεβάσματα.

Οι επενδύσεις επίσης σημείωσαν αυξητική τάση, αλλά με ακόμη πιο έντονες διακυμάνσεις (μεγάλη αύξηση το 1949 και το 1950, ακολουθούμενη από μείωση το 1951 και το 1952). Οι επενδύσεις αντιπροσώπευαν σχετικά χαμηλό ποσοστό του ΑΕΠ και πάνω από το ένα τρίτο τους διετίθετο για την κάλυψη των μεγάλων στεγαστικών αναγκών που υπήρχαν. Το μείζον πρόβλημα που αντιμετώπιζε η επενδυτική δραστηριότητα την εποχή εκείνη ήταν ότι οι δυνατότητες για *μη πληθωριστική* χρηματοδότησή της ήταν περιορισμένες. Η πλειονότητα των δημοσίων επενδύσεων και μέρος των ιδιωτικών χρηματοδοτείτο από κεφάλαια της αμερικανικής βοήθειας και, συνεπώς, ακολουθούσε την τύχη της. Οι υπόλοιπες ιδιωτικές επενδύσεις χρηματοδοτούνταν, ως επί το πλείστον, με έκδοση χρήματος από την Τράπεζα της Ελλάδος.

Το ότι, έστω και καθυστερημένα, η οικονομία επανήλθε στα προπολεμικά επίπεδα εισοδήματος ήταν πρόοδος. Η πρόοδος αυτή όμως παρέμενε μετέωρη και θα μπορούσε να αντιστραφεί από τις παρακάτω θεμελιώδεις ανισορροπίες.

Πληθωριστικές πιέσεις

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, ο υπερπληθωρισμός είχε μεν χαλιναγωγηθεί, αλλά οι πληθωριστικές πιέσεις δεν είχαν εξουδετερωθεί. Ο τιμάριθμος του κόστους ζωής αυξήθηκε κατά 47,9% το 1947, κατά 23,1% το 1948, κατά 6,4% το 1949, κατά 14,5% το 1950 και κατά 9,9% το 1951.[14] Οι αυξήσεις αυτές αρκούσαν για να υποσκάψουν

13 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 282-286.
14 Ό.π., Πίνακας 50, σελ. 290.

την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων. Επιπρόσθετα, εγχώριες και διεθνείς αναταραχές (όπως ο πόλεμος στην Κορέα το 1950) αναζωπύρωναν τις πληθωριστικές πιέσεις, οι οποίες συγκρατούνταν με βασικό εργαλείο την πώληση χρυσών λιρών από την Τράπεζα της Ελλάδος.

Πολλοί από τους αναλυτές της εποχής (Ζολώτας, Βαρβαρέσος, Eliades, κ.ά) γενικά συμφωνούσαν ως προς τη διάγνωση του προβλήματος. Ο πληθωρισμός οφειλόταν στους εξής παράγοντες: α. Στο δημόσιο έλλειμμα και τη νομισματική χρηματοδότησή του. Ο παράγοντας αυτός ήταν η κύρια γενεσιουργός αιτία του υπερπληθωρισμού της περιόδου 1943-1946. Από το 1946-1947 και έπειτα, το έλλειμμα (με τη συμβολή της ξένης βοήθειας) μειώθηκε και οι πληθωριστικές του επιπτώσεις περιορίστηκαν. β. Στην πιστωτική επέκταση προς τον ιδιωτικό τομέα που, ως επί το πλείστον, γινόταν από την ίδια την Τράπεζα της Ελλάδος με έκδοση χρήματος. Από το 1947 και μετά, η πρακτική αυτή ήταν πιθανώς η βασική αιτία των πληθωριστικών πιέσεων.[15] γ. Η ευκολία με την οποία κάθε αύξηση κόστους ή κάποια πρόσκαιρη αναταραχή μεταφραζόταν σε αυξήσεις τιμών είχε σχέση με τις συνθήκες μονοπωλίου που επικρατούσαν σε πολλούς κλάδους της βιομηχανίας και του εισαγωγικού εμπορίου. Αυτές επέτρεπαν στους επιχειρηματίες να αξιοποιούν την έλλειψη αγαθών που υπήρχε για να αυξάνουν τις τιμές και τα κέρδη τους. δ. Ο τέταρτος και πιο διαβρωτικός παράγοντας διαιώνισης των πληθωριστικών πιέσεων ήταν η παρατεινόμενη βαθιά δυσπιστία του κοινού προς τη δραχμή. Οι καταστρεπτικές της επιπτώσεις εκδηλώνονταν πάνω από όλα στη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος.

Οι τραπεζικές καταθέσεις και η χρηματοδότηση της οικονομίας

Τα κορυφαία συμπτώματα της έλλειψης εμπιστοσύνης στη δραχμή ήταν ο αποθησαυρισμός χρυσών λιρών και η απροθυμία του κοινού να επιστρέψει στις τράπεζες. Το γεγονός ότι η χρυσή λίρα είχε παραγκωνίσει το επίσημο χρήμα ως μέσο διακράτησης πλούτου διατηρούσε τη ζήτησή της σε μόνιμη έξαρση και πίεζε την τιμή της προς τα πάνω. Καθώς όμως η λίρα ήταν ταυτόχρονα και το βαρόμετρο των πληθωριστικών προσδοκιών, η αύξηση της τιμής της αποτελούσε σήμα για νέες αυξήσεις τιμών. Αυτές με τη σειρά τους τροφοδοτούσαν ακόμη περισσότερο τη ζήτηση λιρών. Όπως φαίνεται από τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος για τα έτη 1946-1951, η ζήτηση λιρών παρέμεινε αμείωτη. Το 1949, η Τράπεζα της Ελλάδος πούλησε περί τα 500.000 τεμάχια, το 1950 περί τα 1.800.000 και το 1951 περί το 1.500.000.[16]

15 IMF (1950), σελ. 6-9.
16 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 295.

Η απροθυμία του κοινού να καταθέτει τις αποταμιεύσεις του στις τράπεζες ήταν η άλλη όψη του ίδιου νομίσματος. Το σύνολο των καταθέσεων στις εμπορικές τράπεζες αντιπροσώπευε μικρό κλάσμα των προπολεμικών καταθέσεων. Οι συνολικές καταθέσεις του 1951 ήταν (σε τιμές του 1938) μόλις το 26% των προπολεμικών. Τα ποσοστά για το 1949 και το 1950 ήταν 18% και 20% αντιστοίχως.[17] Περισσότερο από το μισό των καταθέσεων αυτών προερχόταν από δημόσιους οργανισμούς που ήταν υποχρεωμένοι από τον νόμο να καταθέτουν τα διαθέσιμά τους στις τράπεζες. Οι υπόλοιπες ήταν κυρίως καταθέσεις όψεως μεγάλων επιχειρήσεων που χρησιμοποιούνταν για την εξυπηρέτηση των άμεσων αναγκών τους. Το ευρύ κοινό εν πολλοίς απουσίαζε. Το αποτέλεσμα ήταν η παράλυση της λειτουργίας των τραπεζών ως μηχανισμών διοχέτευσης και κατανομής πιστώσεων.

Υπό τις συνθήκες αυτές, μεγάλο μέρος της χρηματοδότησης της οικονομίας (που βασικά αφορούσε κεφάλαια κίνησης) γινόταν με προσφυγή στο εκδοτικό προνόμιο της Τράπεζας της Ελλάδος. Πράγματι, μεταξύ 1946 και 1952, περίπου το 70% των πιστώσεων που χορηγήθηκαν προερχόταν από κεφάλαια της Τράπεζας. Μέρος τους προοριζόταν για τη χρηματοδότηση των εξόδων των ίδιων των εμπορικών τραπεζών. Η πρακτική αυτή ήταν, έως έναν βαθμό, αναπόφευκτη, αλλά αυτό δεν την έκανε λιγότερο πληθωριστική.

Τη στιγμή που ο μικρός όγκος των καταθέσεων έθετε περιορισμούς στην προσφορά πιστώσεων, η ζήτηση γι᾽ αυτές ήταν μεγάλη. Αυτό ήταν αναμενόμενο. Σε συνθήκες υψηλού πληθωρισμού, το να είναι κάποιος οφειλέτης συμφέρει, αφού ο πληθωρισμός εξανεμίζει την πραγματική αξία του οφειλόμενου κεφαλαίου. Όλοι λοιπόν είχαν λόγους να θέλουν να δανειστούν και λίγοι να δανείσουν. Κατά συνέπεια, το χάσμα ανάμεσα στην προσφορά και τη ζήτηση πιστώσεων ήταν μεγάλο, τα επιτόκια της *ανεπίσημης* αγοράς δυσθεώρητα και η πίεση προς τις αρχές για αύξηση των χορηγήσεων αφόρητη. Μέρος των πιστώσεων της Τράπεζας της Ελλάδος διοχετευόταν στην αγορά χρυσού, σε παρακράτηση αποθεμάτων ή σε άλλες κερδοσκοπικές δραστηριότητες που εξασφάλιζαν υψηλές αποδόσεις και τη μέγιστη ρευστότητα. Με άλλα λόγια, η Τράπεζα της Ελλάδος χρηματοδοτούσε την αύξηση της ζήτησης για χρυσό, τη στιγμή που επιχειρούσε να συγκρατήσει την τιμή του. Οι πληθωριστικές επιπτώσεις αυτών των δραστηριοτήτων ήταν μεγάλες.

Το πρόβλημα αφορούσε το γεγονός ότι η διάκριση των γνήσιων αναγκών για κεφάλαιο κίνησης από τη ζήτηση κεφαλαίων για κερδοσκοπία ή αγορά χρυσού ήταν δύσκολη. Η απάντηση της Νομισματικής Επιτροπής στο πρόβλημα ήταν η συγκέντρωση εξουσιών στα χέρια της και ο ασφυκτικός έλεγχος των τραπεζών.

17 Ό.π., σελ. 296· Παγουλάτος (2006), σελ. 132-139.

Βάσει του Ν.Δ. 588/1948, η Νομισματική Επιτροπή αποκτούσε τη δυνατότητα να επιβάλλει ποσοτικούς περιορισμούς στις πιστώσεις, να καθορίζει ανώτατα όρια χορηγήσεων κατά κλάδο, να καθορίζει διοικητικά τα επιτόκια δανεισμού και, γενικά, να επιβάλλει ελέγχους σε κάθε συναλλαγή. Τα στοιχεία όμως δείχνουν ότι μέχρι το 1951 οι έλεγχοι δεν είχαν εφαρμοστεί με επάρκεια και ότι η πιστωτική επέκταση (ιδιαίτερα αυτή προς το εμπόριο) ήταν υπέρμετρη.[18]

Εξωτερικές συναλλαγές

Το έλλειμμα των εξωτερικών συναλλαγών, και ειδικά το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου (δηλαδή οι εξαγωγές μείον τις εισαγωγές) *υλικών* προϊόντων, ήταν το χρόνιο πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας. Σχεδόν το σύνολο των καυσίμων, μεγάλο μέρος των πρώτων υλών και βιομηχανικών προϊόντων, καθώς και μέρος των ειδών διατροφής που χρειαζόταν η χώρα εισάγονταν. Ως προς τις εξαγωγές της, η Ελλάδα βασιζόταν (σε ποσοστό γύρω στο 70%) σε τρία γεωργικά προϊόντα: καπνό, σταφίδα και ελαιοκομικά. Ακόμη και στα τέλη της δεκαετίας του ’30, που το εξωτερικό ισοζύγιο *ως σύνολο* ισοσκελιζόταν, τα συναλλαγματικά έσοδα από τις εξαγωγές αγαθών κάλυπταν μόλις τα 2/3 της αξίας των εισαγωγών. Το υπόλοιπο καλυπτόταν από τις καθαρές εισροές των λεγόμενων άδηλων πόρων: μεταναστευτικά εμβάσματα, ναυτιλιακό συνάλλαγμα και κάποιο μικρό πλεόνασμα από τον τουρισμό.

Την τριετία 1949-1951, η κατάσταση είχε χειροτερεύσει κατά πολύ και οι εξωτερικές συναλλαγές ήταν ίσως το πεδίο όπου η *ανισορροπία της οικονομίας εμφανιζόταν στην οξύτερη μορφή της*. Πρώτα απ᾽ όλα, λόγω των αναγκών της ανασυγκρότησης και της έλλειψης αγαθών, η ποσότητα των εισαγωγών είχε αυξηθεί σε επίπεδα υψηλότερα από τα προπολεμικά. Αντίθετα, οι εξαγωγές είχαν υποστεί πλήγματα. Ειδικά το κύριο εξαγωγικό προϊόν της Ελλάδας, ο καπνός, είχε χάσει το μεγαλύτερο κομμάτι των δύο κύριων αγορών του, της γερμανικής και της αμερικανικής.

Εάν οι εξελίξεις από άποψη εξαγόμενων *ποσοτήτων* ήταν δυσμενείς, οι εξελίξεις στο μέτωπο των *τιμών* ήταν εξίσου άσχημες. Με δεδομένο τον ελληνικό πληθωρισμό, η αύξηση των εγχώριων τιμών ήταν ταχύτερη από εκείνη των διεθνών τιμών. Με βάση τις ελληνικές τιμές – μετατρεπόμενες με την επίσημη ισοτιμία – δεν θα ήταν δυνατόν να τοποθετηθεί στις διεθνείς αγορές ούτε καν ο μειωμένος σε σχέση με τα προπολεμικά του επίπεδα όγκος των ελληνικών προϊόντων που τελικά διετίθεντο. Η κατάσταση επιβαρυνόταν και από το γεγονός ότι οι διεθνείς τιμές των καπνών, της σταφίδας και του λαδιού αυξάνονταν

18 Eliades (1954), σελ. 29-31· IMF (1950), σελ. 6-10.

βραδύτερα από τον μέσο όρο των διεθνών τιμών. Επομένως, το χάσμα ανάμεσα στις ελληνικές τιμές και τις τιμές που επικρατούσαν στις διεθνείς αγορές, ειδικά για τα εξαγωγικά προϊόντα της Ελλάδας, γινόταν ακόμη μεγαλύτερο. Για να γεφυρωθεί το χάσμα χωρίς περαιτέρω συρρίκνωση του εισοδήματος των αγροτών ή ακόμη μεγαλύτερη μείωση των εξαγωγών, επιλέχθηκε η λύση των επιδοτήσεων[19] και της κάθε μορφής ενίσχυσης των εξαγωγικών αγροτικών προϊόντων. Οι επιδοτήσεις χρηματοδοτούνταν είτε απευθείας από τον Προϋπολογισμό είτε μέσω εισφορών που επιβάλλονταν στις εισαγωγές είτε με άλλες μεθόδους. Τα αποτελέσματά τους ήταν περιορισμένα, αλλά η επιβάρυνση του Προϋπολογισμού μεγάλη.[20]

Το γεγονός ότι τα ελληνικά εξαγώγιμα προϊόντα ήταν πολύ ακριβά, ενώ τα εισαγόμενα σχετικά φθηνά, υποδηλώνει πως η δραχμή ήταν υπερτιμημένη. Αλλεπάλληλες απόπειρες διόρθωσης της υπερτίμησης είχαν γίνει, και σε πολλά πεδία της οικονομικής δραστηριότητας ίσχυαν στην πράξη ισοτιμίες διαφορετικές από την επίσημη. Οι τρεις νομισματικές μεταρρυθμίσεις των ετών 1944, 1945 και 1946 εμπεριείχαν μεγάλες υποτιμήσεις και, μεταξύ Οκτωβρίου 1947 και Ιουνίου 1948, μεσολάβησε μια φάση de facto διολίσθησης της δραχμής. Η ισοτιμία του δολαρίου, από 150 δραχμές τον Νοέμβριο του 1944, έφθασε στις 10.000 δραχμές τον Ιούνιο του 1948. Οι υποτιμήσεις αυτές δεν απέδωσαν. Στόχος κάθε υποτίμησης είναι να ενισχύει τις εξαγωγές, καθιστώντας τα εγχώρια προϊόντα φθηνότερα (όταν πωλούνται σε ξένο νόμισμα) και να αποθαρρύνει τις εισαγωγές, καθιστώντας τα ξένα προϊόντα ακριβότερα (όταν πωλούνται σε εγχώριο νόμισμα). Το κλειδί για την επιτυχία μιας υποτίμησης είναι να μη μετακυλιστεί στους εγχώριους μισθούς και τις εγχώριες τιμές η αύξηση των τιμών των εισαγόμενων προϊόντων. Στην περίπτωση των παραπάνω υποτιμήσεων, η αύξηση των τιμών των εισαγομένων πέρασε γρήγορα στις εγχώριες τιμές, ματαιώνοντας την επίτευξη του στόχου τους. Με την ευκαιρία της υποτίμησης της αγγλικής λίρας επιχειρήθηκε, τον Σεπτέμβριο του 1949, μια ακόμη αναπροσαρμογή: η τιμή του δολαρίου ανήλθε στις 15.000 δραχμές. Προς στιγμήν, η απόπειρα έμοιαζε να είναι επιτυχέστερη από τις προηγούμενες. Ο πόλεμος της Κορέας όμως προκάλεσε άνοδο των τιμών

19 Η τιμή «ασφαλείας» που έπαιρνε ο αγρότης για το προϊόν του ήταν υψηλότερη από την (επίσης κρατικά καθοριζόμενη) «εμπορική» τιμή διάθεσης του προϊόντος στην αγορά. Η διαφορά καλυπτόταν από την επιδότηση.

20 Η Έκθεση του ΔΝΤ του 1950 αναφέρει (σελ. 1) ότι το κόστος των επιδοτήσεων ήταν περίπου ίσο με το μισό του εκτιμώμενου δημοσίου ελλείμματος της χρήσης του 1950-1951. Βλ. επίσης και Eliades (1954), σελ. 34-38.

των πρώτων υλών και άλλων βασικών εισαγόμενων προϊόντων και δεν επέτρεψε τη βελτίωση του ισοζυγίου των εξωτερικών συναλλαγών.

Το τελευταίο στήριγμα του ελληνικού ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών ήταν πάντα οι εισροές άδηλων πόρων. Και αυτές όμως είχαν καθηλωθεί σε επίπεδα χαμηλότερα από τα προπολεμικά, εξαιτίας της δυσπιστίας (κυρίως των μεταναστών) προς τη δραχμή. Ο ίδιος παράγοντας υποκινούσε και φυγή κεφαλαίων από την Ελλάδα, επιδεινώνοντας το πρόβλημα.

Η εικόνα των ελληνικών εξωτερικών συναλλαγών κατά την πενταετία 1948-1952 δίνεται συνοπτικά στον Πίνακα 1.1. Βλέπουμε ότι, μέχρι το 1951, οι εξαγωγές προϊόντων κάλυπταν μόλις το 23% της αξίας των εισαγωγών που πραγματοποιούσε η χώρα. Η αμερικανική βοήθεια κάλυπτε το 60%-70% των εισαγωγών και χρηματοδοτούσε πρακτικά το σύνολο του ελληνικού ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών.

Πίνακας 1.1.
Ισοζύγιο εξωτερικών πληρωμών
(σε εκατ. δολάρια)

	1948	1949	1950	1951	1952
1. Εισαγωγές προϊόντων	390,9	367,6	397,7	431,6	274,7
2. Εξαγωγές προϊόντων	89,4	83,4	85,1	101,9	114,3
3. Εμπορικό ισοζύγιο (2-1)	-301,5	-284,2	-312,6	-329,7	-160,4
4. Ισοζύγιο άδηλων πόρων	22,6	20,5	32,5	45,0	52,3
5. Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών (3+4)	-278,9	-263,7	-280,1	-284,7	-108,1
6. Καθαρή κίνηση κεφαλαίων	261,1	271,3	285,9	283,7	121,0
7. (εκ των οποίων αμερικανική βοήθεια)	(248,1)	(258,7)	(266,3)	(260,5)	(100,1)
8. Ισοζύγιο εξωτερικών συναλλαγών (5+6)	-17,8	7,6	5,8	-1,0	12,9
Εξαγωγές προϊόντων ως % εισαγωγών (2:1)	*22,9%*	*22,7%*	*21,4%*	*23,6%*	*41,6%*
Αμερικανική βοήθεια ως % εισαγωγών (7:1)	*63,5%*	*70,4%*	*67,0%*	*60,4%*	*36,4%*

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος (1978), Πίνακας 61, σελ. 324-325.

Δημόσια οικονομικά

Στη διάρκεια της τριετίας 1949-1951, τα δημόσια οικονομικά συνέχιζαν να βρίσκονται υπό μεγάλη πίεση. Από την πλευρά των εξόδων, οι στρατιωτικές δαπάνες έφθαναν στο 1/3 των συνολικών δαπανών του τακτικού Προϋπολογισμού και είχαν δημιουργήσει ισχυρό πλέγμα κεκτημένων συμφερόντων, στρατιωτικών και οικονομικών. Με τη λήξη του Εμφυλίου, τέθηκε (με την παρότρυνση των

εκπροσώπων της αμερικανικής κυβέρνησης) θέμα δραστικής περικοπής των δαπανών αυτών. Σύντομα όμως ο πόλεμος της Κορέας και η όξυνση του ψυχροπολεμικού κλίματος οδήγησαν σε στροφή της αμερικανικής πολιτικής, ματαίωσαν τις περικοπές και ο ελληνικός Προϋπολογισμός συνέχισε να επωμίζεται το βάρος των πολύ υψηλών στρατιωτικών δαπανών. Στο σκέλος των εξόδων, τα άλλα μεγάλα κονδύλια ήταν: οι δαπάνες για μισθούς των δημόσιων υπαλλήλων (που ήταν μεν υπεράριθμοι, αλλά όχι καλά αμειβόμενοι), οι επιδοτήσεις προς τους αγρότες και το εξαγωγικό εμπόριο, οι δαπάνες για είδη πρώτης ανάγκης που διανέμονταν με δελτίο και τα έξοδα για την περίθαλψη των πληγέντων από τον Εμφύλιο.

Το σκέλος των εσόδων ήταν εκείνο που χώλαινε ιδιαίτερα. Οι αδυναμίες του φορολογικού μηχανισμού (κυρίως αυτού της άμεσης φορολογίας) δεν επέτρεπαν ούτε τη συλλογή επαρκούς όγκου εσόδων ούτε τη δίκαιη κατανομή των φορολογικών βαρών. Βέβαια, είναι αληθές ότι τα φορολογικά έσοδα αυξήθηκαν με ταχείς ρυθμούς και, με εξαίρεση τη χρήση του 1949-1950, κάλυπταν ολοένα και μεγαλύτερο ποσοστό των επίσης ταχύτατα αυξανόμενων δαπανών.[21] Δεν αρκούσαν όμως. Τα αποτελέσματα των χρήσεων των ετών 1947-1948 έως και 1950-1951 δείχνουν ότι τα προερχόμενα από *ελληνικές πηγές* κρατικά έσοδα εξακολουθούσαν να υπολείπονται κατά πολύ των δημόσιων δαπανών. Το μεγαλύτερο μέρος της διαφοράς αυτής *καλυπτόταν από έσοδα που περιέρχονταν στο ελληνικό κράτος μέσω της αμερικανικής βοήθειας*. Έτσι, το δημόσιο έλλειμμα των ετών 1947-1948 έως 1950-1951 ήταν σχετικά μικρό. Θα ήταν ωστόσο πολύ μεγαλύτερο, αν δεν υπήρχε η συμβολή της βοήθειας στα δημόσια έσοδα.

Η συνεισφορά της ξένης βοήθειας στα δημόσια οικονομικά γινόταν χονδρικά ως εξής: με την έγκριση κάθε παραγγελίας προϊόντων που θα αγοράζονταν για λογαριασμό της Ελλάδας με τα δολάρια της βοήθειας, το ισοδύναμο σε δραχμές της αξίας των προϊόντων αυτών τοποθετείτο σε ειδικούς λογαριασμούς (counterpart funds) που συλλογικά ονομάζονταν «Ταμείο αντικαταβολών». Οι πόροι του Ταμείου (που εν μέρει προέρχονταν από την πώληση των προϊόντων της βοήθειας σε Έλληνες ιδιώτες) ανήκαν στο ελληνικό κράτος, αλλά εκταμιεύονταν μόνο μετά από έγκριση της αμερικανικής αποστολής. Η δημιουργία του Ταμείου αποσκοπούσε στην παρακολούθηση του τρόπου διάθεσης των προϊόντων της βοήθειας και στον περιορισμό της σπατάλης πόρων που προσφέρονταν στην Ελλάδα δωρεάν. Οι πόροι του Ταμείου χρησιμοποιούνταν, εν όλω ή εν μέρει, για τη χρηματοδότηση των δαπανών του Προϋπολογισμού και τη χρηματοδότηση επενδύσεων. Με τον τρόπο αυτόν, το έλλειμμα του Προϋπολογισμού και συνεπώς

21 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), Πίνακας 62, σελ. 337· IMF (1950), σελ. 4-6.

η ανάγκη για νομισματική χρηματοδότησή του μέσα από πιστώσεις της Τράπεζας της Ελλάδος περιοριζόταν.[22]

1.3. Το μέγεθος και η σημασία της ξένης βοήθειας

Από την παραπάνω έκθεση προκύπτει ότι την τριετία 1949-1951 ολόκληρο το οικοδόμημα της ελληνικής οικονομίας *στηριζόταν στην αμερικανική βοήθεια*. Η ενεργός ανάμειξη των ΗΠΑ στην ελληνική υπόθεση χρονολογείται από το 1947. Στις 21 Φεβρουαρίου 1947, η βρετανική κυβέρνηση ανακοίνωσε στο αμερικανικό Υπουργείο Εξωτερικών ότι αδυνατούσε να συνεχίσει την παροχή βοήθειας προς την Ελλάδα. Οι Αμερικανοί καλούνταν να αποφασίσουν τι θα κάνουν εντός πέντε εβδομάδων. Η βρετανική βοήθεια θα σταματούσε στις 31 Μαρτίου 1947. Η αμερικανική κυβέρνηση (της οποίας το ενδιαφέρον για την Ελλάδα αυξανόταν ήδη από το 1946) αντέδρασε ακαριαία.[23] Στις 12 Μαρτίου, ο πρόεδρος Truman εξήγγειλε το ομώνυμο «Δόγμα» και τον Μάιο το Κογκρέσο ενέκρινε τη χορήγηση βοήθειας ύψους 300 εκατομμυρίων δολαρίων προς την Ελλάδα. Από αυτά, τα 119 εκατομμύρια δολάρια έμελλε να χρησιμοποιηθούν ως οικονομική βοήθεια, τα υπόλοιπα για στρατιωτικούς σκοπούς.

Ο κύριος όγκος της αμερικανικής βοήθειας που παρέλαβε η Ελλάδα δόθηκε μέσω του Σχεδίου Marshall. Το σχέδιο προέβλεπε τη χορήγηση δωρεάν βοήθειας (ύψους 13 δισεκατομμυρίων δολαρίων περίπου) σε 16 χώρες της Ευρώπης και προοριζόταν να καλύψει μια περίοδο τεσσάρων ετών: 1948-1952. Άμεση επιδίωξη ήταν η αντιμετώπιση του προβλήματος της έλλειψης δολαρίων που κινδύνευε να οδηγήσει σε παράλυση τις συναλλαγές της Ευρώπης με τις ΗΠΑ και να φρενάρει την ανασυγκρότηση των ευρωπαϊκών οικονομιών. Ευρύτεροι στόχοι του σχεδίου ήταν να εξασφαλίσει τη στενή πολιτική και οικονομική συνεργασία των χωρών της Δυτικής Ευρώπης και να διαμορφώσει σύστημα διεθνών εμπορικών ανταλλαγών όσο το δυνατόν πιο ελεύθερο από τον προστατευτισμό της δεκαετίας

22 Μέχρι τη χρήση του 1948-1949, οι πόροι του Ταμείου μεταφέρονταν στον Προϋπολογισμό και κάλυπταν σχεδόν ολόκληρο το δημόσιο έλλειμμα. Από τη χρήση 1949-1950, η πρακτική της αμερικανικής αποστολής άλλαξε για λόγους καλύτερου ελέγχου του πληθωρισμού και των δημόσιων οικονομικών. Μόνο ένα μέρος των πόρων του Ταμείου διετίθεντο πλέον για την κάλυψη των αναγκών του Προϋπολογισμού. Το υπόλοιπο παρέμενε αδρανές στο Ταμείο αντικαταβολών. Η παρακράτηση μεγάλου μέρους των δραχμών της βοήθειας σήμαινε ότι το δημόσιο έλλειμμα διευρυνόταν, πράγμα που καθιστούσε αναγκαία την αύξηση των πιστώσεων της Τράπεζας της Ελλάδος προς το κράτος. Οι πληθωριστικές επιπτώσεις της αύξησης των πιστώσεων όμως εξισορροπούνταν από νομισματική άποψη από το γεγονός ότι ένα μεγάλο μέρος των δραχμών της αμερικανικής βοήθειας δεν επέστρεφε στη νομισματική κυκλοφορία. Αναλυτική παρουσίαση του τρόπου λειτουργίας του Ταμείου αντικαταβολών, βλ. στο Κακριδής (αδημοσίευτο).

23 Για μια γλαφυρή περιγραφή, βλ. [τα απομνημονεύματα του Dean] Acheson (1987), σελ. 217-235.

του '30. Η κατανομή της βοήθειας προβλεπόταν να πραγματοποιηθεί βάσει προγραμμάτων ανασυγκρότησης, τα οποία θα υπέβαλλαν οι συμμετέχουσες στο Σχέδιο Marshall χώρες. Σε εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής, η Ελλάδα υπέβαλε το «Προσωρινόν Μακροπρόθεσμον Πρόγραμμα Οικονομικής Ανορθώσεως της Ελλάδος, 1948-1952». Μέσω του Σχεδίου Marshall, η Ελλάδα εισέπραξε σε διάστημα πέντε ετών (από το 1948-1949 έως το 1952-1953) περί το ένα δισεκατομμύριο δολάρια. Το ποσό αυτό (που δεν περλαμβάνει τη στρατιωτική βοήθεια) αντιπροσώπευε περίπου το 7,5% της συνολικής βοήθειας που δόθηκε στην Ευρώπη και, αναλογικά με τον ελληνικό πληθυσμό και το ελληνικό εθνικό εισόδημα, ήταν ιδιαίτερα υψηλό.[24]

Ο ρόλος της αμερικανικής βοήθειας που χορηγήθηκε μέσω του Δόγματος Truman, του Σχεδίου Marshall και του Προγράμματος Αμοιβαίας Ασφάλειας (Mutual Security Agency – MSA) στη διάρκεια της εξαετίας από το 1947-1948 έως το 1952-1953 είναι δύσκολο να υποτιμηθεί. Σαν συνολικό μέγεθος, η βοήθεια ήταν μεγαλύτερη από το σύνολο των δανείων που είχε συνάψει το ελληνικό κράτος από τη γένεσή του. Οι ετήσιες ροές της, καθώς και το ειδικό της βάρος σε σύγκριση με το εθνικό εισόδημα της χώρας, εμφανίζονται στον Πίνακα 1.2. Στον πίνακα παρουσιάζονται, σε τρέχουσες τιμές, τα ετήσια μεγέθη της *εγκριθείσας* από τις αμερικανικές αρχές οικονομικής βοήθειας, καθώς και τα αντίστοιχα μεγέθη της *αναλωθείσας* βοήθειας. Η διάκριση έχει σημασία: το μέγεθος των εγκρίσεων και των αναλώσεων της βοήθειας διαφέρουν, γιατί ανάμεσα στην έγκριση και την ανάλωση μεσολαβούσαν στάδια, όπως το άνοιγμα των πιστώσεων και η φόρτωση των αγαθών, που επιβράδυναν τη διαδικασία της ανάλωσης. Τα στοιχεία των εγκρίσεων έχουν το πλεονέκτημα ότι αποκαλύπτουν σαφέστερα τις προθέσεις της αμερικανικής ηγεσίας. Εκείνα των αναλώσεων φωτίζουν τη σημασία της βοήθειας για την ελληνική οικονομία. Τέλος, ο Πίνακας 1.2 παρουσιάζει τους υπολογισμούς του Κακριδή σχετικά με τα ποσοστά που αντιπροσώπευε η *αναλωθείσα* βοήθεια σε σύγκριση με το ελληνικό ΑΕΠ ετησίως.[25] Προκύπτει ότι στη διάρκεια της εξαετίας από το 1947-1948 έως το 1952-1953 η *στενά εννοούμενη οικονομική βοήθεια* (Δόγμα Truman, Σχέδιο Marshall και MSA) αντιστοιχούσε, κατά μέσο όρο, στο 10,2% του ΑΕΠ. Ειδικά κατά τα οικονομικά

24 Το ποσοστό της οικονομικής βοήθειας που έλαβε η Ελλάδα σε σχέση με το εθνικό της εισόδημα ήταν το υψηλότερο από όλες τις χώρες του Σχεδίου Marshall. Το δεύτερο σε μέγεθος ποσοστό ήταν, με απόσταση από τη Ελλάδας, εκείνο της Αυστρίας (βλ. Κακριδής, ό.π.).

25 Η αδημοσίευτη μελέτη του Α. Κακριδή είναι η διεξοδικότερη και οξυδερκέστερη εργασία για την αμερικανική βοήθεια που έχω υπόψη μου. Επιβεβαιώνει και τεκμηριώνει πληρέστερα τα συμπεράσματα αυτού του εδαφίου.

Πίνακας 1.2.

Αμερικανική βοήθεια προς την Ελλάδα, ανά οικονομικό έτος, 1947-55

(σε εκατ. δολάρια, τρέχουσες τιμές)

	[1]'47-'48	'48-'49	'49-'50	'50-'51	'51-'52	'52-'53	'53-'54	'54-'55	'47-'53
Δόγμα Truman	112,6	6,5	-	-	-	-	-	-	**119,1**
Σχέδιο Marshall και MSA[2]	50,0	223,9	285,7	284,0	179,6	81,2	21,9	34,1	**1.104,4**
Σύνολο αμερικανικής οικον. βοήθειας (εγκριθείσα)	**162,6**	**230,4**	**285,7**	**284,0**	**179,6**	**81,2**	**21,9**	**34,1**	**1.223,5**
Δόγμα Truman	87,7	31,4	-	-	-	-	-	-	**119,1**
Σχέδιο Marshall και MSA[2]	-	143,2	281,7	266,1	202,7	114,3	57,0	57,9	**1.008,0**
Σύνολο αμερικανικής οικον. βοήθειας (αναλωθείσα)	**87,7**	**174,6**	**281,7**	**266,1**	**202,7**	**114,3**	**57,0**	**57,9**	**1.127,1**
Λοιπή βοήθεια και δάνεια[3]	**72,1**	**13,5**	**2,8**	**1,0**	**1,5**	-	**0,5**	**14,0**	**90,9**
Στρατιωτική βοήθεια	**183,8**	**147,5**	**131,5**	**150,7**	**59,3**	**121,3**	**95,2**	**74,5**	**794,1**
Επανορθώσεις	-	**5,7**	**24,9**	**32,9**	**28,2**	**11,9**	**7,1**	**4,8**	**103,6**
	Σύνολα αναλωθείσας βοήθειας και ποσοστά % του ΑΕΠ[4]								
Οικονομική βοήθεια: Truman, Marshall και MSA[2]	87,7	174,6	281,7	266,1	202,7	114,3	57,0	57,9	**1.127,1**
ως % του ΑΕΠ	*4,5%*	*10,8%*	*16,7%*	*14,5%*	*9,9%*	*5,4%*	*3,5%*	*3,0%*	***10,2%***
Οικονομική βοήθεια πλέον λοιπής και επανορθώσεων	159,8	193,8	309,4	300	232,4	126,2	64,6	76,7	**1.321,6**
ως % του ΑΕΠ	*8,3%*	*12,0%*	*18,4%*	*16,3%*	*11,3%*	*6%*	*4,0%*	*4,0%*	***11,8%***
Οικονομική και στρατιωτική βοήθεια	343,6	341,3	440,9	450,7	291,7	247,5	159,8	151,2	**2.115,7**
ως % του ΑΕΠ	*17,8%*	*21,1%*	*26,2%*	*24,5%*	*14,2%*	*11,7%*	*9,8%*	*7,8%*	***18,5%***

Πηγές: Κακριδής (αδημοσίευτο), Πίνακες 2.Π1, 4.1., 4.2. και Διάγραμμα 4.4.· Καραβίας (1964), Πίναξ ΙΙΙ και IV, σελ. 10 και 11.

Σημειώσεις: 1. Το οικονομικό έτος 1947-1948 διήρκεσε 15 μήνες (Απρίλιος 1947-Ιούνιος 1948).

2. MSA: είναι το Πρόγραμμα Αμοιβαίας Ασφάλειας που εφαρμόστηκε μετά τη λήξη του Σχεδίου Marshall.

3. Περιλαμβάνει τη μετα-Ουνρική (post-UNRRA) βοήθεια, πόρους που συγκεντρώνονταν από αμερικανικές φιλανθρωπικές οργανώσεις, καναδική βοήθεια, δάνεια πλεονάζοντος συμμαχικού υλικού και το δάνειο της αμερικανικής Τράπεζας Εξαγωγών-Εισαγωγών (Ex-Im Bank).

4. Τα ποσοστά ως προς το ΑΕΠ βασίζονται στους υπολογισμούς του Α. Κακριδή, οι οποίοι ανάγουν την αξία της βοήθειας σε δραχμές βάσει των ισοτιμιών της ελεύθερης αγοράς. Τον ευχαριστώ θερμά για την καλοσύνη του να μου επιτρέψει να χρησιμοποιήσω τους υπολογισμούς του.

έτη 1949-1950 και 1950-1951 (που ήταν τα έτη κορύφωσης των εισροών), η οικονομική βοήθεια έφθασε στο 16,7% και το 14,5% του ΑΕΠ αντιστοίχως. Αν συνυπολογιστεί και η στρατιωτική βοήθεια, τα ποσοστά που προκύπτουν είναι πολύ μεγαλύτερα.

Το αναμφίβολα μεγάλο μέγεθος της βοήθειας δεν αρκεί για να αναδείξει πλήρως τη *στρατηγική της σημασία* για τη λειτουργία της οικονομίας. Τα τέσσερα «αγκωνάρια», πάνω στα οποία βασιζόταν η αναβίωση της οικονομικής δραστηριότητας, εξαρτιόνταν σε μεγάλο βαθμό από την αμερικανική βοήθεια:

Αυτή εξασφάλιζε τους συναλλαγματικούς πόρους που χρηματοδοτούσαν το μεγαλύτερο μέρος των εισαγωγών της χώρας. Χωρίς αυτήν, το ελληνικό ΑΕΠ θα ήταν δύσκολο να επανέλθει στα προπολεμικά του επίπεδα (στα οποία είχε ήδη φθάσει στις αρχές της δεκαετίας του '50) ή να διατηρηθεί σε αυτά. Η οικονομία θα είχε καθηλωθεί από έλλειψη εισαγωγών καυσίμων, πρώτων υλών ή ειδών πρώτης ανάγκης και ένα τμήμα του πληθυσμού θα είχε φθάσει στα όρια της λιμοκτονίας.

Ένα μέρος του δημοσίου ελλείμματος καλυπτόταν από την αμερικανική βοήθεια. Χωρίς αυτήν, το σύνολο του ανοίγματος του Προϋπολογισμού θα έπρεπε (δεδομένου ότι τα περιθώρια δανεισμού του κράτους ήταν πρακτικώς ανύπαρκτα) να καλύπτεται με εκτύπωση χρήματος.

Το βασικό μέσο με το οποίο συγκρατείτο ο πληθωρισμός ήταν η πώληση χρυσών λιρών. Χωρίς τη βοήθεια όμως, το απόθεμα της Τράπεζας της Ελλάδος σε λίρες θα είχε προ πολλού εξαντληθεί και η οικονομία θα είχε ξανακυλήσει σε πληθωριστική δίνη.

Τέλος, στο διάστημα των ετών 1947-1953, η αμερικανική βοήθεια χρηματοδότησε περί το 1/3 των συνολικών επενδύσεων της χώρας.[26] Η συμβολή της στην επενδυτική δραστηριότητα έφθασε στο απόγειό της τα έτη από το 1948-1949 έως το 1950-1951 (χρηματοδότηση πάνω από το 40% των συνολικών επενδύσεων) και περιορίστηκε μετά την περικοπή της βοήθειας κατά τα έτη 1951-1952 και 1952-1953. Η μεγαλύτερη συμβολή αφορούσε τις δημόσιες επενδύσεις. Στο διάστημα 1947-1953, οι Αμερικανοί χρηματοδότησαν τα 3/4 των δημόσιων επενδύσεων (την τριετία 1948-1951, η συνεισφορά τους έφθανε το 90%). Η αμερικανική συμβολή στη χρηματοδότηση των ιδιωτικών επενδύσεων ήταν μικρότερη: αντιπροσώπευε περί το 8% των επενδύσεων αυτών και διοχετευόταν μέσω του προγράμματος ανασυγκρότησης της Κεντρικής Επιτροπής Δανείων

26 Το υπόλοιπο των επενδύσεων χρηματοδοτήθηκε κυρίως με κεφάλαια της Τράπεζας της Ελλάδος και, δευτερευόντως, από τις πολεμικές αποζημιώσεις της Γερμανίας και της Ιταλίας.

(ΚΕΔ).[27] Ο κύριος όγκος των εν λόγω κεφαλαίων κατευθύνθηκε προς στρατηγικής σημασίας κλάδους του βιομηχανικού τομέα, όπως τα τσιμέντα, τα χημικά, η μεταλλουργία και τα λιγνιτωρυχεία.

Οι πόροι της βοήθειας που διατέθηκαν για δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις κατανεμήθηκαν ως εξής:

α. Περί το 25% των πόρων κατευθύνθηκε προς τον αγροτικό τομέα και χρηματοδότησε εγγειοβελτιωτικά έργα, καθώς και πληθώρα έργων ταχείας απόδοσης,
β. Ένα άλλο 25% διατέθηκε για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος μεταφορών και επικοινωνιών. Τα έργα που υλοποιήθηκαν (στην αρχική φάση από το Corps of Engineers του αμερικανικού στρατού) περιλάμβαναν την επισκευή της διώρυγας της Κορίνθου, την αποκατάσταση και επέκταση του οδικού και του σιδηροδρομικού δικτύου, την επισκευή του λιμανιού του Πειραιά και άλλων βασικών λιμανιών, αεροδρόμια, παροχή τηλεπικοινωνιακού υλικού, κ.λπ.
γ. Περί το 15% των κονδυλίων διατέθηκε για το πρόγραμμα στέγασης.
δ. Ένα άλλο 15% διοχετεύθηκε για επενδύσεις στη μεταποιητική βιομηχανία και τα ορυχεία.
ε. Μαζί με τις επενδύσεις στις μεταφορές, οι επενδύσεις για την ανάπτυξη της ηλεκτρικής ενέργειας αποτέλεσαν μία από τις σημαντικότερες παρακαταθήκες της αμερικανικής βοήθειας για το μέλλον. Το εν πολλοίς δημόσιο πρόγραμμα εξηλεκτρισμού απορρόφησε περί το 10% των διατιθέμενων επενδυτικών κονδυλίων. Μέσω αυτών (η βοήθεια κάλυψε το 60% του δημόσιου προγράμματος) υλοποιήθηκε ή ξεκίνησε σειρά έργων, όπως η δημιουργία δικτύου υψηλής τάσης για τη μεταφορά ρεύματος, ο εκσυγχρονισμός του δικτύου διανομής, η έναρξη των εργασιών για την κατασκευή θερμοηλεκτρικής μονάδας στο Αλιβέρι και υδροηλεκτρικών μονάδων στον υγροβιότοπο Άγρα και στους ποταμούς Λούρο και Λάδωνα.[28]

Είναι γεγονός ότι μέρος των κονδυλίων που προβλέπονταν για επενδύσεις δεν διατέθηκε τελικά για επενδυτικούς σκοπούς (οι τρέχουσες ανάγκες του

27 Η ΚΕΔ συστάθηκε το 1948 στο πλαίσιο του Σχεδίου Marshall. Σκοπός της ήταν η διοχέτευση στον ιδιωτικό τομέα των πόρων της βοήθειας που προορίζονταν για την ανασυγκρότηση της χώρας (η διαχείριση των πόρων για την ανασυγκρότηση διαχωριζόταν από τον ταμτικό Προϋπολογισμό). Στη διοίκησή της μετείχε Αμερικανός εκπρόσωπος με δικαίωμα βέτο. Αποστολή της ΚΕΔ ήταν η χρηματοδότηση μακροπρόθεσμων επενδύσεων με ευνοϊκά επιτόκια. Η επιλογή των επενδύσεων γινόταν με κριτήρια τις προτεραιότητες του προγράμματος ανασυγκρότησης και την προβλεπόμενη αποδοτικότητα της προτεινόμενης επένδυσης. Μετά την έγκριση των χρηματοδοτήσεων, η χορήγηση των δανείων περνούσε μέσα από τις ελληνικές εμπορικές τράπεζες.

28 Οι παραπάνω πληροφορίες βασίζονται πρωτίστως στο Κακριδής (αδημοσίευτο), Κεφάλαιο 7.

Προϋπολογισμού απορροφούσαν μεγάλο κομμάτι των πόρων). Είναι όμως επίσης γεγονός ότι η Ελλάδα κατέγραψε ποσοστά επενδύσεων ως προς το ΑΕΠ κοντά στον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Χωρίς την αμερικανική βοήθεια, μια τέτοια επίδοση δεν θα ήταν δυνατή. Επιπλέον, χωρίς τη συμβολή της βοήθειας, μια σειρά από κρίσιμα έργα που αύξησαν την παραγωγή και την παραγωγικότητα στον αγροτικό, τον βιομηχανικό και τον ενεργειακό τομέα δεν θα είχαν γίνει ή θα είχαν καθυστερήσει.

Το πρόβλημα ήταν ότι η αμερικανική βοήθεια είχε ημερομηνία λήξης. Ήδη από το 1950, υπήρχαν σαφείς ενδείξεις ότι οι Αμερικανοί ιθύνοντες σκόπευαν να περιορίσουν την έκταση των οικονομικών δεσμεύσεών τους στην Ελλάδα. Όπως φαίνεται στον Πίνακα 1.2, η *εγκριθείσα* οικονομική βοήθεια για το οικονομικό έτος 1951-1952 μειώθηκε σημαντικά και περικόπηκε εξίσου δραστικά το έτος 1952-1953. Συνεπώς, το ζήτημα της «απεξάρτησης» της ελληνικής οικονομίας από τη βοήθεια και η στήριξή της στις δικές της δυνάμεις ετίθετο κατά επιτακτικό τρόπο. Το ζήτημα ήταν ότι η ελληνική πολιτική και οικονομική ηγεσία δεν ήταν προσανατολισμένες σε στρατηγική «απεξάρτησης». Πρώτα απ' όλα, οι αποφάσεις για τις δραστικές αλλαγές πολιτικής που απαιτούνταν δεν ήταν πολιτικά εύκολο να ληφθούν από την ελληνική πλευρά. Επιπλέον, μη ρεαλιστικά αναπτυξιακά προγράμματα είχαν καταρτιστεί για να χρησιμοποιηθούν ως διαπραγματευτική βάση εκκίνησης για τη διεκδίκηση του μέγιστου δυνατού μεριδίου από το Σχέδιο Marshall. Σε σημαντικό βαθμό, τα προγράμματα αυτά ήταν καταδικασμένα να μείνουν στα χαρτιά, αλλά είχαν καλλιεργήσει προσδοκίες που ήταν δύσκολο να ομολογηθεί ότι διαψεύστηκαν. Το πρόβλημα όμως πιθανότατα πήγαινε βαθύτερα. Υπήρχαν στιγμές που αποκομίζει κάποιος την εντύπωση ότι ο μόνος στόχος που επεδίωκε με συνέπεια η τότε ελληνική ηγεσία ήταν η μεγιστοποίηση της αμερικανικής βοήθειας σε όγκο και διάρκεια.[29] Στο πλαίσιο ενός παιγνίου ανάμεσα στην ελληνική πλευρά και τις αμερικανικές αρχές, η ελληνική πλευρά είχε κίνητρο να διαιωνίζει μια πραγματικά κρίσιμη κατάσταση, έτσι ώστε να μπορεί να προβάλλει κατά πειστικότερο τρόπο το αίτημα για μεγιστοποίηση και παράταση της βοήθειας. Υπό τις συνθήκες αυτές, μια πολιτική «απεξάρτησης» θα υπέσκαπτε το αίτημα αυτό.

29 Σταθάκης (2004), σελ. 27.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

1952-1953
Μια κρίσιμη διετία

2.1. Σταθεροποίηση και ανάπτυξη: Οι όροι του προβλήματος

Οποιεσδήποτε και αν ήταν οι επιδιώξεις της ελληνικής ηγεσίας, στις αρχές της δεκαετίας του '50, η δραστική περικοπή της αμερικανικής βοήθειας ήταν επικείμενη. Τούτο σήμαινε ότι η υιοθέτηση μιας πολιτικής στήριξης της ελληνικής οικονομίας στις δικές της δυνάμεις ήταν πλέον αδήριτη αναγκαιότητα. Τα άμεσα προβλήματα εστιάζονταν στην ανάγκη περιορισμού του ελλείμματος του ισοζυγίου των εξωτερικών συναλλαγών της χώρας και του ελλείμματος του Προϋπολογισμού. Όσον αφορά τις εξωτερικές συναλλαγές, η μείωση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου υλικών αγαθών ήταν ζωτικής σημασίας. Οι εισαγωγές έπρεπε να μειωθούν και οι εξαγωγές να αυξηθούν. Για τη χρηματοδότηση του εναπομένοντος εμπορικού ελλείμματος χρειαζόταν να βρεθούν άλλες πηγές συναλλαγματικών εισροών, που να αντισταθμίζουν την απώλεια των συναλλαγματικών πόρων τής, μειωμένης πλέον, αμερικανικής βοήθειας. Όσον αφορά το έλλειμμα του Προϋπολογισμού, ήταν αναγκαίο να αντισταθμιστεί η μειωμένη συνεισφορά της αμερικανικής βοήθειας στην κάλυψή του. Κατά συνέπεια, οι δημόσιες δαπάνες έπρεπε να περιοριστούν και τα δημόσια έσοδα από εγχώριες πηγές να αυξηθούν.

Πέρα όμως από τα άμεσα προβλήματα που έθετε η περικοπή της βοήθειας, υπήρχε και το μείζον στρατηγικό πρόβλημα της μελλοντικής ανάπτυξης της χώρας.

Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του ’40, η επίτευξη υψηλότερων, σε σχέση με το παρελθόν, *μακροχρόνιων* ρυθμών ανάπτυξης *μέσα από την εκβιομηχάνιση* είχε πλέον αναδειχθεί σε κεντρική επιδίωξη της οικονομικής πολιτικής. Η υλοποίηση μιας τέτοιας επιδίωξης ήταν βέβαια αδύνατη χωρίς επενδύσεις. Τούτο έθετε αυτομάτως το πρόβλημα που αποτελούσε εκείνη την εποχή τον μείζονα περιορισμό: πώς θα χρηματοδοτούνταν οι επενδύσεις αυτές. Οι συνιστώσες του προβλήματος μπορούν να διατυπωθούν συνοπτικά ως εξής: Όσον αφορά την εγχώρια τραπεζική πίστη, η αποχή του κοινού από τις τράπεζες καθιστούσε αδύνατη τη *μη πληθωριστική* χρηματοδότηση μεγάλου όγκου επενδύσεων. Απλώς δεν υπήρχαν οι πόροι. Η άλλη λύση, η παράταση της χρηματοδότησης της ανάπτυξης με νομισματικά μέσα, δεν ήταν βιώσιμη. Η προσπάθεια θα βούλιαζε μέσα σε μια νέα πληθωριστική δίνη. Οι εκτός τραπεζικού συστήματος αποθησαυρισμένοι πόροι που βρίσκονταν στα χέρια του κοινού ήταν δύσκολο να κινητοποιηθούν. Στις συνθήκες νομισματικής αστάθειας και αβεβαιότητας που επικρατούσαν, το κοινό χρειαζόταν πολύ δελεαστικά κίνητρα για να πειστεί να ρευστοποιήσει τις χρυσές λίρες που κατείχε. Ούτε από την εγχώρια επιχειρηματικότητα (και τους δικούς της αποθησαυρισμένους πόρους σε χρυσό ή συνάλλαγμα) μπορούσε να αναμένεται συστηματική επενδυτική προσπάθεια. Οι πληθωριστικές προσδοκίες στρέβλωναν τα επενδυτικά κίνητρα των εγχώριων επιχειρήσεων και μετέτρεπαν τις μακροχρόνιες επενδύσεις σε πολύ αβέβαιη υπόθεση. Από την άλλη πλευρά, οι δυνατότητες για χρηματοδότηση από το εξωτερικό ήταν οριοθετημένες: η αμερικανική βοήθεια θα περικοπτόταν, η Ελλάδα, υπό τις συνθήκες που επικρατούσαν, δεν ήταν ελκυστική για ανάληψη πρωτοβουλιών από ξένες επιχειρήσεις και η δανειοληπτική ικανότητα της χώρας στο εξωτερικό ήταν πολύ περιορισμένη. Με αυτά τα δεδομένα, η *διατηρήσιμη* ανάπτυξη που επιδιωκόταν ήταν ανέφικτη. Η λύση περνούσε κατ’ ανάγκη μέσα από την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στο νόμισμα και την εκ νέου διοχέτευση των αποταμιευτικών πόρων στις τράπεζες. Με άλλα λόγια, η αναγκαία προϋπόθεση για την επιτυχία της στρατηγικής τής ανάπτυξης μέσα από την εκβιομηχάνιση ήταν η σταθεροποίηση της οικονομίας. Τούτο σήμαινε τα εξής:

Πρώτα απ’ όλα, σήμαινε τη σταθεροποίηση της εσωτερικής αξίας της δραχμής, δηλαδή την αντιμετώπιση των ανοικτών και συγκαλυμμένων πληθωριστικών πιέσεων. Η νομισματική αστάθεια ήταν η πηγή της δυσπιστίας στο νόμισμα και η αντιμετώπισή της αποτελούσε προτεραιότητα από λογική και χρονική άποψη. Αυτό επέβαλε τον έλεγχο των εστιών της πληθωριστικής ανάφλεξης.

Πιο συγκεκριμένα, επέβαλε τον περιορισμό της πιστωτικής επέκτασης και ειδικότερα τη σταδιακή παύση της χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα με κεφάλαια της Τράπεζας της Ελλάδος. Επιπλέον, επέβαλε τον περιορισμό του δημοσίου ελλείμματος, πράγμα που θα επηρέαζε ευθέως τη νομισματική επέκταση. Θα επηρέαζε όμως και τις πληθωριστικές προσδοκίες, καθώς θα γινόταν σαφές ότι η έκταση των αναγκών του κράτους που θα έπρεπε να χρηματοδοτηθούν από την Τράπεζα της Ελλάδος μειωνόταν. Το δεύτερο προαπαιτούμενο της σταθεροποίησης ήταν η μείωση του ελλείμματος του εξωτερικού ισοζυγίου. Το θέμα ήταν εξαιρετικά κρίσιμο, ενόψει της προδιαγραφόμενης περικοπής της αμερικανικής βοήθειας.

Όλα τα παραπάνω θα μπορούσαν να γίνουν με μέτρα αποπληθωρισμού: περιστολή των τραπεζικών πιστώσεων, μείωση των δημόσιων δαπανών, αύξηση των φόρων. Η καθήλωση της οικονομικής δραστηριότητας θα συγκρατούσε τόσο τις πληθωριστικές πιέσεις όσο και τις εισαγωγές. Αυτά όμως δεν αρκούσαν. Άφηναν απ’ έξω το θεμελιώδες γεγονός της υπερτίμησης της δραχμής. Χωρίς αναπροσαρμογή της ισοτιμίας της δραχμής, ο αποπληθωρισμός θα μετατρεπόταν σε χρόνια κατάσταση. Κάθε επιτάχυνση της ανάπτυξης της οικονομίας θα σκόνταφτε μπροστά στην αύξηση των εισαγωγών και στο δυσβάστακτο άνοιγμα του εξωτερικού ελλείμματος που θα προκαλούσε η υπερτιμημένη δραχμή. Γινόταν λοιπόν ολοένα και πιο σαφές ότι το νόμισμα έπρεπε να υποτιμηθεί. Αυτό όμως περιέπλεκε τα πράγματα. Η υποτίμηση της δραχμής θα ενίσχυε μεν το εξωτερικό ισοζύγιο, αλλά θα αντιστρατευόταν το αντιπληθωριστικό σκέλος της σταθεροποίησης γιατί, από τη φύση της, κάθε υποτίμηση έχει πληθωριστικές επιπτώσεις. Οι πέντε υποτιμήσεις που είχαν προηγηθεί απέτυχαν ακριβώς λόγω των πληθωριστικών τους παρενεργειών. Γιατί να επιτύχει η έκτη;

Τα πάντα συνέκλιναν στο τρίτο ζητούμενο της σταθεροποιητικής προσπάθειας: το πόσο θα υποτιμηθεί η δραχμή και το πώς θα εξασφαλιστεί ότι, μετά την υποτίμηση, τόσο η εσωτερική της αξία όσο και η αξία της έναντι των ξένων νομισμάτων θα έμενε σταθερή και, κυρίως, *θα έπειθε* ότι θα παραμείνει σταθερή. Σε πρώτη φάση, η υποτίμηση θα προκαλούσε άνοδο των τιμών, αυτό ήταν βέβαιο. Το θέμα ήταν να ελαχιστοποιηθούν αυτές οι επιπτώσεις τόσο ως προς την ένταση όσο και ως προς τη διάρκειά τους. Στον βαθμό που θα επιτυγχανόταν κάτι τέτοιο, το κοινό θα πειθόταν ότι η αλλαγή σκηνικού ήταν οριστική και, τότε, τα έπαθλα θα ήταν πολύτιμα: Το εξωτερικό ισοζύγιο θα ανακουφιζόταν και δεν θα είχε ανάγκη στήριξης από ξένη βοήθεια. Οι εξαγωγές θα βελτιώνονταν χωρίς να χρειάζονται πλέον δαπανηρές από δημοσιονομική άποψη επιδοτήσεις. Οι εισαγωγές θα μειώνονταν. Η άρση της δυσπιστίας προς το νόμισμα θα ενθάρρυνε την εισροή

άδηλων πόρων και θα δημιουργούνταν οι προϋποθέσεις για εισροή ξένου ιδιωτικού κεφαλαίου. Επιπλέον, οι πληθωριστικές προσδοκίες θα εξαλείφονταν και η ροπή προς τον χρυσό θα συγκρατείτο χωρίς να παρίσταται ανάγκη παρέμβασης της Τράπεζας της Ελλάδος. Ακόμη, η ανανεωμένη εμπιστοσύνη στη δραχμή θα ωθούσε το κοινό να επιστρέψει στις τράπεζες και η φυσιολογική χρηματοδότηση της οικονομίας χωρίς προσφυγή στο εκδοτικό προνόμιο θα αποκαθίστατο.

Από το 1950 και μετά, η άποψη ότι η οικονομική πολιτική έπρεπε να στραφεί πιο αποφασιστικά προς την κατεύθυνση της σταθεροποίησης κέρδιζε έδαφος. Οι εμπειρογνώμονες του ΔΝΤ είχαν καταλήξει σε αυτήν τη σύσταση.[1] Παράλληλα, οι υπεύθυνοι για τη διαχείριση της αμερικανικής βοήθειας στην Ουάσιγκτον άρχισαν να πείθονται ότι η οικονομική πολιτική που μέχρι τότε ακολουθούσαν στην Ελλάδα δεν απέδιδε.[2] Η αρχική επιδίωξή τους ήταν να εκσυγχρονίσουν την ελληνική οικονομία και έτσι να μπορέσουν να απαγκιστρωθούν με ασφάλεια από τις οικονομικές τους δεσμεύσεις έναντι της Ελλάδας. Διαπίστωναν όμως ότι η πολιτική τους συνέβαλε στη διαιώνιση των ανισορροπιών της ελληνικής οικονομίας και ότι τα αποτελέσματά της ήταν συχνά δυσανάλογα μικρά σε σχέση με τα ποσά που διετίθεντο. Ο περιορισμός των φιλοδοξιών των Αμερικανών ιθυνόντων και η μεταστροφή των απόψεών τους υπέρ μιας πολιτικής που έθετε ως προτεραιότητα τη σταθεροποίηση της ελληνικής οικονομίας είχαν πραγματιστικό παρά ιδεολογικό χαρακτήρα. Ειδικότερα, δεν ήταν η ιδεολογική προτίμηση προς μια ισχυρή συντηρητική κυβέρνηση υπό τον Παπάγο εκείνη που υπαγόρευσε τη μεταστροφή στην οικονομική τους πολιτική. Το αντίστροφο ισχύει. Η σκοπιμότητα της υιοθέτησης μιας πολιτικής σταθεροποίησης ήταν εκείνη που συνηγορούσε υπέρ μιας οποιασδήποτε ισχυρής κυβέρνησης που θα ήταν σε θέση να την επιβάλει. Οι αμερικανικές αρχές είχαν πειστεί ότι, δεδομένης της πολυδιάσπασης των κομμάτων του κέντρου, ο χώρος αυτός δεν θα μπορούσε να δώσει σταθερές κυβερνήσεις με την ισχυρή πλειοψηφία που απαιτούσε η πολιτική της σταθεροποίησης. Η υποστήριξη των Αμερικανών στο πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα, που ευνοούσε τον Συναγερμό του Παπάγου, πήγαζε ακριβώς από την απογοήτευσή τους με τα κόμματα του κέντρου.

1 Βλ. Σταθάκης (2004), σελ. 367· IMF (1950), σελ.16-17· IMF (1952), σελ. 3.

2 Πρέπει να σημειωθεί ότι η μετατόπιση της έμφασης της Ουάσιγκτον προς την κατεύθυνση της σταθεροποίησης συνάντησε την αντίσταση των στελεχών της αμερικανικής αποστολής στην Ελλάδα και της αμερικανικής πρεσβείας στην Αθήνα. Οι Αμερικανοί ιθύνοντες στην Αθήνα θεωρούσαν ότι οι προβλεπόμενες περικοπές της βοήθειας ήταν υπερβολικά απότομες και ότι η απαιτούμενη σταθεροποίηση θα ήταν υπερβολικά βίαιη. Οι αντιστάσεις κάμφθηκαν με αποφασιστικό τρόπο. Για τη σύγκρουση αυτή, βλ. Σταθάκης (2004), Κεφάλαιο 26.

Από την πλευρά τους, οι ελληνικοί πολιτικοί κύκλοι ήταν διστακτικοί απέναντι στην πολιτική της σταθεροποίησης. Γινόταν γενικώς δεκτό ότι *μεσοπρόθεσμα* δεν υπήρχε δίλημμα ανάμεσα στη σταθεροποίηση και την ανάπτυξη. Οι διαφορές σχετίζονταν με το πόσο μεγάλο ήταν το δίλημμα *βραχυχρόνια*. Η ελληνική πλευρά πρόβαλε τον ισχυρισμό ότι «ο καλύτερος τρόπος για να επιτευχθεί νομισματική σταθερότητα ήταν... η αύξηση της παραγωγής (και, συνεπώς, της επάρκειας σε προϊόντα) και ότι γι' αυτόν τον λόγο η νομισματική πολιτική θα έπρεπε να είναι μάλλον χαλαρή».[3] Έτσι, η πιστωτική πολιτική αμφιταλαντευόταν ανάμεσα στην επέκταση της χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα με έκδοση χρήματος και την ανάγκη ελέγχου του πληθωρισμού με μέτρα συσταλτικής πιστωτικής πολιτικής. Μέχρι το 1951, η ισορροπία έκλινε προς την πρώτη λύση: οι πιστώσεις αυξάνονταν με ρυθμούς πολύ ταχύτερους από το άθροισμα των ρυθμών αύξησης των τιμών και της παραγωγής.[4] Αποτέλεσμα ήταν ότι, μαζί με την παραγωγή, αυξανόταν και η τιμή της χρυσής λίρας, η κερδοσκοπία, καθώς και η παρακράτηση αποθεμάτων από τους εμπόρους για τη δημιουργία τεχνητών ελλείψεων. Έτσι, φούντωναν οι πληθωριστικές προσδοκίες και υπονομεύονταν οι μελλοντικές αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας.

Η απροθυμία των ελληνικών αρχών να ακολουθήσουν πιο αποφασιστική πολιτική σταθεροποίησης οφειλόταν εν μέρει στον γνήσιο φόβο για τις επιπτώσεις ενός στιβαρότερου αποπληθωρισμού στην παραγωγή και εν μέρει στις πολιτικές πιέσεις για αυξημένες πιστώσεις και επιδοτήσεις.[5] Οι αμφιταλαντεύσεις και τα διλήμματα λύθηκαν εκ των πραγμάτων. Το φθινόπωρο του 1951, το αμερικανικό Κογκρέσο αποφάσισε τη δραστική περικοπή της βοήθειας προς την Ευρώπη, συμπεριλαβανομένης και της Ελλάδας.[6] Όπως φαίνεται στον Πίνακα 1.2., το 1951-1952 οι εγκρίσεις για την αμερικανική οικονομική βοήθεια περικόπηκαν κατά το 1/3 και το 1952-1953 ακολούθησε μια ακόμη δραστική περικοπή κατά περίπου 100 εκατομμύρια δολάρια. Το 1953-1954, η εγκριθείσα βοήθεια προς την Ελλάδα ήταν μόλις 21,9 εκατομμύρια δολάρια και κατά τα επόμενα έτη κυμαινόταν ανάμεσα στα 21 και τα 36 εκατομμύρια δολάρια.[7] Εάν οι ανάγκες της Ελλάδας

3 Eliades (1954), σελ. 42.

4 Κακριδής (αδημοσίευτο), Στατιστικό Παράρτημα, Ενότητα «Χρήμα και Πίστη. Χορηγήσεις».

5 Ο Κ. Βαρβαρέσος θεωρούσε ότι οι πολιτικές πιέσεις για υπέρμετρη πιστωτική επέκταση προέρχονταν κυρίως από κύκλους εμπόρων και βιομηχάνων που επεδίωκαν να δανείζονται σε δραχμές για να κερδοσκοπούν με την απαξίωση του νομίσματος. Βλ. Βαρβαρέσος ([1952] 2002), Κεφάλαιο Β, σελ. 154-165 και 212-219.

6 Βλ. Κακριδής (αδημοσίευτο), Κεφάλαιο 2.

7 Πρέπει να τονιστεί ότι η αμερικανική οικονομική βοήθεια δεν διακόπηκε τελείως το έτος 1952-1953. Απλώς μειώθηκε τόσο δραστικά που δεν μπορούσε πλέον να παίζει τον ρόλο του στηρίγματος της ελληνικής οικονομίας που περιγράφηκε στο εδάφιο 1.3. Συγκεκριμένα, το ύψος της εγκριθείσας

παρέμεναν στα επίπεδα του 1951, αυτά τα ποσά οφθαλμοφανώς δεν αρκούσαν. Η σταθεροποίηση της οικονομίας ήταν πλέον αναγκαστική επιλογή. Η στιγμή της αλήθειας είχε έρθει.

2.2. Στην κόψη του ξυραφιού, πράξη πρώτη: 1951-1952, περικοπή της βοήθειας και σταθεροποίηση

Τα μέτρα σταθεροποίησης των ετών 1951-1952 και η υποτίμηση του 1953 αποτελούσαν και πρέπει να ιδωθούν σαν ενιαίο πακέτο, που θα υλοποιείτο σε δύο φάσεις.[8] Η κεντρική ιδέα ήταν να δρομολογηθεί μια *βραχεία περίοδος αποπληθωρισμού, η οποία θα ακολουθείτο από μεγάλη υποτίμηση*. Ήταν αναγκαίο να προηγηθεί μια φάση δημοσιονομικής και πιστωτικής περιστολής για δύο βασικούς λόγους: Πρώτον, για να αντισταθμιστεί η μειωμένη συνεισφορά της αμερικανικής βοήθειας στην κάλυψη του ανοίγματος του κρατικού Προϋπολογισμού και του ελλείμματος του εξωτερικού ισοζυγίου. Δεύτερον, ώστε να προετοιμαστεί το έδαφος για την «υποδοχή» της υποτίμησης. Υποτίμηση σε έντονα πληθωριστικό περιβάλλον δεν ενδείκνυται.

Η στροφή στην οικονομική πολιτική εγκαινιάστηκε το 1951. Η κορύφωση όμως της σταθεροποιητικής προσπάθειας έλαβε χώρα το 1952.

Στη σφαίρα των *δημόσιων οικονομικών*, ο Γεώργιος Καρτάλης, Υπουργός Συντονισμού της κυβέρνησης Πλαστήρα, έλαβε σειρά δραστικών μέτρων. Νέοι φόροι και έκτακτες εισφορές επιβλήθηκαν, οι συντελεστές ορισμένων φόρων αυξήθηκαν και λήφθηκαν μέτρα περιορισμού της φοροδιαφυγής. Παράλληλα, οι δαπάνες του τακτικού Προϋπολογισμού, σαν σύνολο, συγκρατήθηκαν και ορισμένες κατηγορίες δαπανών περικόπηκαν (π.χ. μειώθηκε η επιδότηση στο ψωμί που διανεμόταν με δελτίο). Τέλος υπήρξαν, αναπόφευκτα, και μεγάλες περικοπές στο πρόγραμμα των δημοσίων επενδύσεων. Αποτέλεσμα ήταν η εντυπωσιακή μείωση του δημοσίου ελλείμματος. Συγκρινόμενο με την προηγούμενη χρήση, το εκτός αμερικανικής βοήθειας έλλειμμα μειώθηκε κατά 35% το 1951-1952 και κατά ένα επιπρόσθετο 53% το 1952-1953. Τα δε έσοδα *από εγχώριους πόρους* κάλυψαν το 85% των δαπανών το 1951-1952 και το 93% το 1952-1953.[9]

αμερικανικής οικονομικής βοήθειας έφθανε στα 179.600.000 δολάρια το 1951-1952 και στα 81.200.000 δολάρια το 1952-1953. Έκτοτε περικόπηκε στα 21.900.000 δολάρια το 1953-1954, στα 34.100.00 το 1954-1955, στα 38.700.000 το 1955-1956 και κυμάνθηκε ανάμεσα στα 21.000.000 και τα 36.000.000 δολάρια μέχρι το 1961-1962. Βλ. Καραβίας (1964), Πίναξ ΙΙΙ, σελ.10.

8 Σταθάκης (1994).

9 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), Πίνακας 62, σελ. 337.

Η συνεισφορά της *πιστωτικής πολιτικής* στη σταθεροποίηση ήταν ακόμη μεγαλύτερη από αυτήν της δημοσιονομικής. Η πρακτική της συνεχούς αύξησης της χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα από την Τράπεζα της Ελλάδος αντιστράφηκε. Το 1951-1952, ο όγκος των κεφαλαίων της Τράπεζας της Ελλάδος που διατέθηκε ήταν μικρότερος από αυτόν του 1950-1951. Επιπροσθέτως, η πολιτική χορηγήσεων των εμπορικών τραπεζών έγινε πιο περιοριστική. Αποτέλεσμα ήταν ότι, για πρώτη φορά στη μεταπολεμική περίοδο, η συνολική πιστωτική επέκταση (της κεντρικής τράπεζας και των εμπορικών τραπεζών) σημείωσε αρνητικό ρυθμό μεταβολής (-3,3%) το 1951-1952 και παρέμεινε σταθερή το 1952-1953.[10] Για την εφαρμογή της πολιτικής αυτής επιστρατεύθηκαν τα εργαλεία των ποσοτικών περιορισμών και ελέγχων που είχαν πρόσφατα προστεθεί στο οπλοστάσιο της Νομισματικής Επιτροπής. Τα εργαλεία αυτά έδιναν τη δυνατότητα διαφορετικής μεταχείρισης των διαφόρων κλάδων της οικονομίας. Έτσι, το κύριο βάρος της περιοριστικής πολιτικής το σήκωσε το εμπόριο (και ειδικά το εισαγωγικό εμπόριο). Από την άλλη, οι πιστώσεις προς τη γεωργία και τη βιομηχανία συνέχισαν να αυξάνονται, αν και με βραδύτερους ρυθμούς. Η ανακατανομή των πιστώσεων σε βάρος του εμπορίου ήταν επίσης πρωτόγνωρο φαινόμενο για τα μεταπολεμικά δεδομένα. Είναι εύλογο να φανταστούμε ότι – υπό την πίεση των αναγκαιοτήτων που επέβαλε η περικοπή της αμερικανικής βοήθειας – η μέχρι τότε ισχυρή πολιτική επιρροή των εμπορικών και τραπεζικών συμφερόντων είχε μπει σε πορεία εξασθένησης και δεν ήταν πλέον σε θέση να αποτρέψει την περικοπή των πιστώσεων προς το εμπόριο. Χαρακτηριστικό δείγμα της αλλαγής στον συσχετισμό ισχύος ήταν η περαιτέρω ισχυροποίηση της Τράπεζας της Ελλάδος σε βάρος της Εθνικής Τράπεζας.[11]

Η επίπτωση του σταθεροποιητικού προγράμματος στην πραγματική οικονομία ήταν η προσωρινή ανακοπή των ρυθμών αύξησης που σημείωνε το ΑΕΠ τα προηγούμενα έτη. Επρόκειτο όμως για καθήλωση (και όχι για μείωση) του εθνικού εισοδήματος που έμελλε μάλιστα να αντιστραφεί το επόμενο έτος. Το 1952, το ΑΕΠ (παρά την κακή σοδειά στο λάδι και τα καπνά) σημείωσε οριακά

10 Eliades (1954), σελ. 46· Τράπεζα της Ελλάδος (1978), Πίνακας 56, σελ. 301.

11 Η βαθμιαία ισχυροποίηση της Τράπεζας της Ελλάδος και η σχετική αποδυνάμωση της Εθνικής Τράπεζας προκύπτουν σαφώς από την αφήγηση του Παγουλάτου (2006), σελ. 132-139 και 152-192. Η Εθνική διεκδίκησε τη μονοπωλιακή διαχείριση των επενδυτικών κονδυλίων του Σχεδίου Marshall και απέτυχε. Οι ασφαλιστικοί οργανισμοί και όλα τα άλλα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) ήταν από το 1928 υποχρεωμένα να καταθέτουν τα διαθέσιμά τους στην Εθνική. Το 1950 η Εθνική έχασε το προνόμιο αυτό υπέρ της Τράπεζας της Ελλάδος. Η Εθνική επιθυμούσε ακόμη πιο επεκτατική πιστωτική πολιτική από εκείνη που ακολουθούσε η Τράπεζα της Ελλάδος, αλλά εισακουγόταν όλο και λιγότερο. Το 1951-1952, σε πείσμα των επιθυμιών της Εθνικής, η πιστωτική πολιτική έγινε περιοριστική.

θετικό ρυθμό μεταβολής (0,3% σε σχέση με το 1951).[12] Στη μεταποιητική βιομηχανία σημειώθηκε, σύμφωνα με τον συναφή δείκτη, μείωση της παραγωγής κατά μία ποσοστιαία μονάδα (σε ετήσια βάση). Μολονότι ορισμένοι κλάδοι (π.χ. υφαντουργία) επλήγησαν ιδιαίτερα, οι επιπτώσεις της σταθεροποίησης δεν πήραν διαστάσεις κρίσης. Οι δυσμενέστερες επιπτώσεις της ύφεσης εκδηλώθηκαν στα μέτωπα της ανεργίας και των επενδύσεων. Η ανεργία αυξήθηκε (είναι ασαφές κατά πόσο), ενώ οι επενδύσεις μειώθηκαν κατά 7,4% το 1952.

Τελικά, το δίλημμα ανάμεσα στη σταθεροποίηση και την ανάπτυξη θα αποδεικνυόταν βραχυχρόνιο και όχι απαγορευτικά οξύ. Η επίπτωση που η πιστωτική περιστολή θα μπορούσε να έχει στην παραγωγή μετριάστηκε από τη ρευστοποίηση χρυσών λιρών που κρατούνταν ως διαθέσιμα από τους επιχειρηματίες. Επιπλέον, η πιστωτική στενότητα υποχρέωσε τους επιχειρηματίες να προβούν σε ρευστοποίηση των αποθεμάτων που παρακρατούνταν για κερδοσκοπικούς λόγους.[13] Αυτό μετέτρεπε την ύφεση σε προσωρινό πρόβλημα και εκκαθάριζε το έδαφος για την ανάκαμψη της οικονομίας.

Από την άλλη πλευρά, οι επιπτώσεις της σταθεροποίησης πάνω στα νομισματικά μεγέθη και το εξωτερικό ισοζύγιο ήταν θετικές. Ο πληθωρισμός τέθηκε υπό έλεγχο (το 1952, η αύξηση του τιμαρίθμου ήταν ελάχιστη). Η τιμή της χρυσής λίρας μειώθηκε κατά 20%[14] παρά το ότι οι πωλήσεις λιρών από την Τράπεζα της Ελλάδος είχαν περιοριστεί σημαντικά. Το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών μειώθηκε από τα 285 εκατομμύρια δολάρια το 1951 στα 108 εκατομμύρια δολάρια το 1952 (βλ. Πίνακα 1.1.). Η βελτίωση τούτη (που οφειλόταν κυρίως στη μείωση των εισαγωγών) υπεραντιστάθμισε την απώλεια συναλλαγματικών πόρων, την οποία προκάλεσε η περικοπή της αμερικανικής βοήθειας. Κοντολογίς, η οικονομία ήταν έτοιμη για το επόμενο και κρισιμότερο βήμα.

2.3. Στην κόψη του ξυραφιού, πράξη δεύτερη: Η υποτίμηση του 1953

Στις 9 Απριλίου 1953, ο Σ. Μαρκεζίνης, Υπουργός Συντονισμού της κυβέρνησης Παπάγου, ανακοίνωσε την *κατά 50%* υποτίμηση της δραχμής έναντι του δολαρίου και των άλλων νομισμάτων. Η τιμή του δολαρίου αυξήθηκε από 15.000 σε 30.000

12 Η οριακά θετική μεταβολή του ΑΕΠ προκύπτει από τους Εθνικούς Λογαριασμούς με έτος βάσης το 1970 (έκδοση 1976). Τα εθνικολογιστικά στοιχεία της εποχής δείχνουν οριακή μείωση του ΑΕΠ.

13 IMF (1952), σελ. 4.

14 Η τιμή της χρυσής λίρας μειώθηκε από τις 226.000 δραχμές (226 νέες δραχμές) το 1951 στις 180.000 δραχμές (180 νέες δραχμές) τον Μάρτιο του 1953. Βλ. IMF (1966), σελ. 3-4.

δραχμές και η δραχμή προσδέθηκε στο ισχυρό νόμισμα της εποχής. Έναν περίπου χρόνο αργότερα (Μάιος 1954) αντικαταστάθηκαν τα παλαιά τραπεζογραμμάτια με νέα. Για να σηματοδοτηθεί στο ψυχολογικό επίπεδο η τομή με το παρελθόν, αποφασίστηκε να αφαιρεθούν τα τρία μηδενικά από τις παλιές νομισματικές μονάδες: με τα νέα χαρτονομίσματα κάθε νέα δραχμή θα αντιστοιχούσε σε 1.000 παλιές. Αντιστοίχως, η ισοτιμία δραχμής-δολαρίου γινόταν 30 δραχμές ανά δολάριο.

Η υποτίμηση του 1953 αποδείχθηκε επιτυχής. Εγκαινίασε την είσοδο της δραχμής στην πειθαρχία του συστήματος σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods και μετέβαλε τους όρους λειτουργίας της οικονομίας. Στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, η ισοτιμία του νομίσματος διατηρήθηκε σταθερή στις 30 δραχμές ανά δολάριο, μέχρι την οριστική κατάρρευση του συστήματος του Bretton Woods. Μέσω της σύνδεσης με το δολάριο διατηρήθηκε, χονδρικά, σταθερή και η σχέση της δραχμής με τον χρυσό.

Η υποτίμηση έγινε σε ευνοϊκή διεθνή συγκυρία και το σταθεροποιητικό πρόγραμμα του 1952 είχε εξασφαλίσει τις κατάλληλες προϋποθέσεις στο εσωτερικό της χώρας. Επιπλέον, τόσο η υποτίμηση όσο και τα μέτρα που τη συνόδευαν ήταν καλά σχεδιασμένα. Η επιτυχία του εγχειρήματος εξαρτιόταν από δύο αλληλένδετες προϋποθέσεις: Πρώτον, από την ελαχιστοποίηση των επιδράσεων μιας τόσο μεγάλης υποτίμησης στις εγχώριες τιμές και τους μισθούς. Δεύτερον, από το εάν το κοινό θα πειθόταν ότι η εγχώρια και διεθνής αξία της δραχμής θα έμενε – μετά την παρέλευση των αρχικών κραδασμών – σταθερή.

Η πρώτη φροντίδα των συνοδευτικών της υποτίμησης μέτρων ήταν να περιορίσουν την επιβάρυνση του κόστους ζωής των εργατικών στρωμάτων και επομένως την ανάγκη για αντίστοιχες αυξήσεις μισθών. Τα μέτρα προέβλεπαν τη συγκράτηση των τιμών βασικών τροφίμων (κυρίως του ψωμιού) και πρώτων υλών μέσα από αγορανομικούς ελέγχους, επιδοτήσεις και ρευστοποίηση σε χαμηλές τιμές μεγάλου μέρους των κρατικών αποθεμάτων. Επίσης, εξασφαλίστηκε η επάρκεια της αγοράς σε ορισμένες άλλες κατηγορίες τροφίμων και καταναλωτικών ειδών με παραγγελίες προς την αμερικανική κυβέρνηση.

Επιπρόσθετα, η ανάγκη αντιστάθμισης των πληθωριστικών επιπτώσεων της υποτίμησης επέβαλε τη συνέχιση της περιοριστικής δημοσιονομικής, νομισματικής και εισοδηματικής πολιτικής. Πράγματι, το δημόσιο έλλειμμα της χρήσης 1953-1954 ήταν ελαφρώς μικρότερο από εκείνο της περασμένης χρήσης. Τα επόμενα δύο χρόνια, το έλλειμμα αυξήθηκε εξαιτίας των αναγκών που δημιούργησαν οι σεισμοί στα Ιόνια νησιά, την Πελοπόννησο και τον Βόλο, για να μειωθεί εκ νέου το 1956. Από την πλευρά της, η πιστωτική πολιτική

παρέμεινε συσταλτική μέχρι τα τέλη του 1953. Σημειώθηκε όμως μεγάλη αύξηση της νομισματικής κυκλοφορίας, εξαιτίας της αθρόας εισροής άδηλων πόρων (κυρίως μεταναστευτικών εμβασμάτων) πολύ γρήγορα μετά την υποτίμηση.[15]

Στο μέτωπο των μισθών χρησιμοποιήθηκαν οι νομικοί και κατασταλτικοί μηχανισμοί ελέγχου της αγοράς εργασίας που διέθετε το κράτος, προκειμένου να συγκρατηθεί το κόστος εργασίας και να περιοριστούν οι αντιδράσεις.[16] Τον Ιούλιο του 1953, χορηγήθηκε στους μισθωτούς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα «επίδομα ακρίβειας», που κυμαινόταν ανάμεσα στο 7% και 12% του μισθού τους.[17] Οι αυξήσεις αυτές ήταν αισθητά μικρότερες από την άνοδο του τιμαρίθμου του κόστους ζωής. Το «επίδομα ακρίβειας» ενσωματώθηκε στις αυξήσεις των ημερομισθίων που δόθηκαν τον Μάρτιο του 1954 και, τον Μάιο του 1954, χορηγήθηκαν με Νομοθετικό Διάταγμα αυξήσεις των κατώτατων μισθών και ημερομισθίων της τάξης του 25%. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Τράπεζας της Ελλάδος, η άνοδος των μισθών αντιστάθμισε την αύξηση των τιμών μόνο περί τα τέλη του 1954. Η άνοδος των αποδοχών ήρθε με σημαντική καθυστέρηση και η μισθωτή εργασία αποζημιώθηκε πλήρως για την απώλεια αγοραστικής δύναμης, που είχε υποστεί στο χρονικό διάστημα το οποίο μεσολάβησε, μόνο με τις αυξήσεις που χορηγήθηκαν στις αρχές του 1955.[18]

Σχεδόν ταυτόχρονα με την υποτίμηση, καταργήθηκαν και οι περισσότεροι από τους *ποσοτικούς περιορισμούς* που ίσχυαν στο εισαγωγικό εμπόριο. Στη διάρκεια του Μεσοπολέμου, είχε επιβληθεί καθεστώς αδειών εισαγωγής, το οποίο έδινε στον εκάστοτε εισαγωγέα το *αποκλειστικό* δικαίωμα να εισάγει περιορισμένη ποσότητα του τάδε ή δείνα προϊόντος. Στις μεταπολεμικές συνθήκες, το καθεστώς αυτό δημιουργούσε πλειάδα μικρών μονοπωλίων, δίνοντας στους εισαγωγείς την ευχέρεια να δημιουργούν τεχνητές ελλείψεις στην αγορά και να επιτυγχάνουν έτσι σημαντικές ανόδους στις τιμές των εισαγόμενων προϊόντων πραγματοποιώντας μεγάλα κέρδη. Η διαδικασία της σταδιακής κατάργησης των περιορισμών άρχισε τον Ιούλιο του 1952 από την κυβέρνηση Πλαστήρα. Στις 19 Απριλίου 1953, η νέα κυβέρνηση Παπάγου κατήργησε σχεδόν πλήρως το καθεστώς των ποσοτικών περιορισμών στις εισαγωγές (εξαιρέθηκαν μόνο λίγα

15 Η αύξηση οφειλόταν εν μέρει στη δραματική αύξηση των εισροών άδηλων πόρων και εν μέρει στην αύξηση των κρατικών αποθεμάτων σιταριού που αγοράστηκαν από το κράτος για να αντιμετωπιστεί τυχόν μεγάλη άνοδος της τιμής του ψωμιού. Οι αγορές αγροτικών προϊόντων από το κράτος χρηματοδοτούνταν συνήθως απευθείας από την Τράπεζα της Ελλάδος και αύξαναν τη νομισματική κυκλοφορία.

16 Βλ. Λιναρδάτος (1978), τόμος 2, σελ. 79-80.

17 Τράπεζα της Ελλάδος (1954), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1953*, σελ. 77-78.

18 Τράπεζα της Ελλάδος, Διεύθυνση Οικονομικών Μελετών (1955), *Η ελληνική οικονομία κατά το έτος 1954*, σελ. 103-104· Τράπεζα της Ελλάδος (1957), *Η ελληνική οικονομία κατά τα έτη 1955-1956*, σελ. 216-217.

πολυτελή προϊόντα). Άδεια εισαγωγής μπορούσε πλέον να λάβει οποιοσδήποτε έμπορος τηρούσε τις προβλεπόμενες μεθόδους πληρωμής και, φυσικά, *δεν είχε την αποκλειστικότητα* στην εισαγωγή του προϊόντος που εισήγαγε.[19] Στη θέση των ποσοτικών περιορισμών επιβλήθηκαν δασμοί και φόροι στις εισαγωγές, οι οποίοι αυξήθηκαν το 1953. Τα μέτρα αυτά αποτελούσαν σημαντική τομή με το παρελθόν. Στο εξής, η προστασία από τον ξένο ανταγωνισμό θα γινόταν μέσω δασμών και μέσω της άνισης πιστωτικής και φορολογικής μεταχείρισης των εισαγομένων (δηλαδή με μέσα που βρίσκονταν εντός του πλαισίου του μηχανισμού των τιμών) και όχι μέσα από ποσοτικούς περιορισμούς. Ο άμεσος στόχος της φιλελευθεροποίησης του εισαγωγικού εμπορίου *ήταν να αυξήσει την επάρκεια των αγορών* σε προϊόντα και να βάλει *φραγμούς στον πληθωρισμό κερδών*. Η τομή όμως ήταν βαθύτερη. Το μέτρο ενίσχυε, σε μακροχρόνια βάση, τον ανταγωνισμό και εξομάλυνε τη λειτουργία του μηχανισμού των τιμών. Ταυτόχρονα, αποτελούσε ένα ακόμη βήμα στην πορεία αποδυνάμωσης της επιρροής των εμπορικών συμφερόντων και της αλλαγής στον συσχετισμό ισχύος στο εσωτερικό του επιχειρηματικού κόσμου.

Η υποτίμηση επέτρεψε και ένα ακόμη βήμα εξομάλυνσης της λειτουργίας του μηχανισμού των τιμών. Αφού η υποτίμηση ευθυγράμμιζε τις εγχώριες τιμές (κυρίως των εξαγώγιμων αγροτικών προϊόντων) με τις διεθνείς τιμές, η χορήγηση επιδοτήσεων στους εξαγωγείς ή η επιβολή επιπρόσθετων επιβαρύνσεων στους εισαγωγείς ήταν πλέον περιττές. Πράγματι, η πλειονότητα των άμεσων ή έμμεσων επιδοτήσεων στους εξαγωγείς καταργήθηκε (ενώ διατηρείτο η πολιτική χορήγησης τιμών ασφαλείας προς τους αγρότες παραγωγούς προϊόντων, όπως το σιτάρι, τα καπνά, οι σταφίδες, τα σταφύλια, κ.λπ.).[20] Η κατάργηση των εξαγωγικών επιδοτήσεων και η φιλελευθεροποίηση του εισαγωγικού εμπορίου εξάλειψαν την ύπαρξη των πολλαπλών συναλλαγματικών ισοτιμιών της δραχμής που de facto ανέκυπταν από τις προ της υποτίμησης ρυθμίσεις. Σε μικρό χρονικό διάστημα μετά την υποτίμηση του 1953, η ισοτιμία της δραχμής ήταν πλέον ενιαία για όλα σχεδόν τα προϊόντα και όλους τους κλάδους.[21]

Τα παραπάνω μέτρα στο σύνολό τους συγκράτησαν τελικά την άνοδο των τιμών κοντά στα προβλεπόμενα όρια. Οι άμεσες πληθωριστικές επιπτώσεις μιας τόσο μεγάλης υποτίμησης ήταν, όπως αναμενόταν, σημαντικές. Μεταξύ Απριλίου και Δεκεμβρίου του 1953, ο τιμάριθμος λιανικής αυξήθηκε κατά 19% περίπου. Το 1954 όμως, οι αυξητικές τάσεις άρχισαν να φθίνουν, μέχρι που ελέγχθηκαν

19 IMF (1954), *Article XIV Consultation-Greece*, Background material, σελ.16-17 και 19-20.

20 IMF (1956), σελ. 7.

21 Βλ. Gerakis & Wald (1964), σελ. 127-129.

το 1955. Το 1955, η *σωρευτική* αύξηση των τιμών σε σχέση με τον Απρίλιο του 1953 ήταν 31%.[22] Οι ανατιμήσεις αυτές ήταν πολύ μικρότερες από το ποσοστό της υποτίμησης και δεν εξανέμισαν τις ευεργετικές της συνέπειες στην ανταγωνιστικότητα. Από το 1956 και μετά, ο πληθωρισμός τέθηκε υπό απόλυτο έλεγχο. Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '50, ο μέσος όρος της ανόδου των τιμών ήταν 2,3% ετησίως.[23]

2.4. 1953-1956: Τα μεθεόρτια της υποτίμησης

Λέγεται ότι τα επιτεύγματα της υποτίμησης του 1953 ήταν ότι αποκατέστησε την εμπιστοσύνη στη δραχμή και έβαλε την οικονομία σε τροχιά διατηρήσιμης ανάπτυξης. Αυτό είναι ορθό. Η υποτίμηση έστρωσε τον δρόμο της επιστροφής του καταθετικού κοινού στις τράπεζες και άνοιξε τους κρουνούς εισροής συναλλάγματος από την πηγή των άδηλων πόρων. Χωρίς αυτά τα δύο, ούτε το έλλειμμα στις ελληνικές εξωτερικές πληρωμές ούτε η ανάπτυξη θα μπορούσαν να διατηρηθούν για πολύ. Και τα δύο εξαρτιόνταν σε μεγάλο βαθμό από την εμπιστοσύνη στο νόμισμα. Τα μεθεόρτια της υποτίμησης είναι δυνατό να σκιαγραφηθούν ως εξής:

Παραγωγή και επενδύσεις[24]

Οι άμεσες επιπτώσεις στην παραγωγή ήταν θετικές. Το ΑΕΠ (βοηθούσης και της πολύ καλής σοδειάς) ανέκαμψε από τη στασιμότητα του 1952, αυξανόμενο το 1953 κατά 13%. Εκτός από την εντυπωσιακή άνοδο της γεωργίας, σημαντική άνοδο κατέγραψε και ο βιομηχανικός τομέας. Αντίθετα, η άνοδος των υπηρεσιών ήταν πιο συγκρατημένη. Μετά από πρόσκαιρη επιβράδυνση το 1954, το ΑΕΠ συνέχισε να αυξάνεται με υψηλούς ρυθμούς το 1955 και το 1956.

Σε αντίθεση με την παραγωγή, η αύξηση των επενδύσεων (με εξαίρεση τις επενδύσεις για κατοικίες) ήταν πολύ διστακτική τα έτη 1953 και 1954. Ειδικά οι δημόσιες επενδύσεις (που περιορίζονταν από την έλλειψη πόρων) κατέγραψαν μικρή μείωση τα έτη αυτά. Η άνθηση της επενδυτικής δραστηριότητας του

22 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 417-419 και Πίνακας 77. Το 31% ήταν ο μέσος όρος των μηνιαίων αυξήσεων του τιμαρίθμου κόστους ζωής (σε σύγκριση με το επίπεδο του Απριλίου του 1953) του δωδεκαμήνου του έτους 1955. Ο υπολογισμός γίνεται ως εξής: για κάθε μήνα του έτους 1955 (Ιανουάριος-Δεκέμβριος) συγκρίνουμε το επίπεδο των τιμών του μήνα αυτού με το επίπεδο των τιμών του Απριλίου του 1953. Ο μέσος όρος των αυξήσεων των τιμών που προκύπτουν για τους 12 μήνες του 1955 είναι 31%.

23 Βλ. Gerakis & Wald (1964), σελ. 129-132.

24 Υπουργείο Συντονισμού (1976), με έτος βάσης το 1970.

ιδιωτικού τομέα σημειώνεται από το 1955 και μετά, ενώ του δημόσιου από το 1956 και μετά.

Εξωτερικό ισοζύγιο[25]

Επιδράσεις της υποτίμησης στο εξωτερικό εμπόριο το έτος 1953 ήταν η αύξηση των εξαγωγών, η μείωση των εισαγωγών και η συρρίκνωση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου υλικών αγαθών κατά 33% σε σχέση με τα ήδη χαμηλά επίπεδα του 1952. Οι εξαγωγές συνέχισαν να αυξάνονται σε όγκο και σε αξία με ταχείς ρυθμούς μέχρι το 1956, οπότε και εμφάνισαν σημάδια κόπωσης. Ανέκαμψαν το 1957 και το 1958, αλλά το 1959 και το 1960 σημείωσαν ανησυχητική κάμψη τόσο σε όγκο όσο και σε αξία.[26] Οι εισαγωγές ξαναπήραν την ανιούσα ήδη από το 1954 καταγράφοντας, παρά την υποτίμηση, ταχύτατους ρυθμούς αύξησης. Το νέο, πιο φιλελεύθερο καθεστώς στο εισαγωγικό εμπόριο συντέλεσε στην επιτάχυνση των εισαγωγών. Το γεγονός ότι συνέβη η επιτάχυνση αποτελούσε παρ' όλα αυτά προειδοποίηση για το πόσο ευάλωτη ήταν η αναπτυξιακή πορεία της οικονομίας απέναντι στους περιορισμούς που επέβαλαν οι εξωτερικές της συναλλαγές.

Σε αντίθεση με τα μέτρια αποτελέσματα στο εξωτερικό εμπόριο, η συμπεριφορά των άδηλων πόρων ήταν ο «αστέρας του έργου». Με την υποτίμηση, η αύξηση των συναλλαγματικών εσόδων από τα μεταναστευτικά εμβάσματα και τον τουρισμό ήταν περίπου ακαριαία. Η αύξηση των εσόδων από τις παραπάνω πηγές και από τη ναυτιλία συνεχίστηκε και, στο τέλος του 1956, οι καθαρές άδηλες εισπράξεις ήταν τριπλάσιες από εκείνες του 1952. Οι εισπράξεις αυτές, μαζί με τα υπολείμματα της ξένης βοήθειας και τις δειλά ανερχόμενες εισροές ιδιωτικών κεφαλαίων, υπερκάλυπταν το εμπορικό έλλειμμα. Τα έτη 1953-1956, το ισοζύγιο εξωτερικών πληρωμών (που περιλαμβάνει εμπορικές συναλλαγές, άδηλους πόρους και καθαρές εισροές κεφαλαίων) ήταν πλεονασματικό και τα αποθέματα της Τράπεζας της Ελλάδος σε συνάλλαγμα αυξάνονταν.

Το βασικό συμπέρασμα που αξίζει να κρατήσουμε είναι το εξής: Ακόμη και η πιο επιτυχημένη υποτίμηση στην ιστορία της Ελλάδας δεν λειτούργησε, κατά κύριο λόγο, μέσα από το κανάλι των εισαγωγών-εξαγωγών και του εμπορικού ισοζυγίου. Στα μέτωπα αυτά τα οφέλη ήταν πρόσκαιρα. Η επιτυχία της υποτίμησης του 1953 οφειλόταν πρωτίστως στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στο νόμισμα. Οφειλόταν στο γεγονός ότι έπεισε πως η αστάθεια της εσωτερικής

25 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 441-456.

26 Οι παρατηρήσεις σχετικά με τον όγκο των εξαγωγών αναφέρονται σε στοιχεία της ΕΣΥΕ, ενώ οι σχετικές με την αξία των εξαγωγών σε στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος.

και της εξωτερικής αξίας της δραχμής είχε πλέον ξεπεραστεί, ότι αυτό ήταν το τέρμα των περιπετειών της δραχμής, όχι η απαρχή καινούριων.

Τραπεζικές καταθέσεις

Η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στο νόμισμα δεν ήταν άμεση. Το κοινό παρέμεινε επιφυλακτικό για καιρό. Ήταν μάλιστα ιδιαίτερα επιφυλακτικό στη φάση των πρώτων κραδασμών που αναπόφευκτα θα προκαλούσε μια μεγάλη υποτίμηση. Η τιμή της χρυσής λίρας, όπως ήταν φυσικό, αυξήθηκε μετά την υποτίμηση. Το πρόβλημα ήταν ότι στην πρώτη φάση αυξήθηκε υπέρμετρα: από τις 180.000 δραχμές (180 νέες δραχμές) τον Μάρτιο του 1953, έφθασε στις 335.000 δραχμές (335 νέες δραχμές) τον Φεβρουάριο του 1954. Αυτό, τη στιγμή που η διεθνής χρηματιστηριακή τιμή της λίρας αντιστοιχούσε στις 300.000 δραχμές (300 νέες δραχμές). Το εγχείρημα της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης στη δραχμή ήταν σε κίνδυνο. Το 1954, η Τράπεζα της Ελλάδος ανακοίνωσε ότι θα παρενέβαινε στην αγορά χρυσού και η κυβέρνηση ότι θα απελευθέρωνε τις εισαγωγές χρυσού. Η τιμή της χρυσής λίρας έπεσε στις 310.000 δραχμές (310 νέες δραχμές). Έκτοτε, η τιμή της λίρας σταθεροποιήθηκε κοντά στη διεθνή της χρηματιστηριακή αξία: περί τις 300 νέες δραχμές. Από το 1956 μέχρι το 1961, η Τράπεζα της Ελλάδος ήταν σε θέση να ξαναγοράσει μεγάλο μέρος των λιρών που είχε πουλήσει την προηγούμενη δεκαετία.[27] Ο ομφάλιος λώρος ανάμεσα στην τιμή της χρυσής λίρας και την άνοδο του πληθωρισμού κόπηκε. Η εμπιστοσύνη στη δραχμή είχε αρχίσει να αποκαθίσταται.

Όλοι οι σχετικοί δείκτες υποδηλώνουν αλλαγή κλίματος στο κρίσιμο διάστημα 1953-1956. Οι πιο σημαντικές εκδηλώσεις αποκατάστασης της εμπιστοσύνης στο νόμισμα ήταν η σταδιακή επιστροφή του αποταμιευτικού κοινού στο τραπεζικό σύστημα και η απομάκρυνσή του από τον χρυσό. Μεταξύ 1953 και 1956, υπήρξε σημαντική αύξηση των ιδιωτικών τραπεζικών καταθέσεων (κατά 42% το 1954, κατά 38% το 1955 και κατά 39% το 1956).[28] Όμως, η πραγματικά μαζική επιστροφή στις εμπορικές τράπεζες σημειώθηκε μεταξύ 1956 και 1957 (αύξηση κατά 76%). Η εξέλιξη αυτή πυροδοτήθηκε από ένα επιτυχές πρόσκαιρο «τέχνασμα», με το οποίο η Τράπεζα της Ελλάδος δελέασε το κοινό να επιστρέψει στις τράπεζες: την άνοιξη του 1956, τα επιτόκια καταθέσεων ταμιευτηρίου και προθεσμίας αυξήθηκαν απότομα από το 7% στο 10%. Μετά το 1956, η αύξηση των καταθέσεων ήταν τόσο ραγδαία, που το πρόβλημα της ρευστότητας των τραπεζών και της χρηματοδότησης της οικονομίας έπαψε να είναι (τουλάχιστον

27 IMF (1966), σελ. 4-5.

28 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), Πίνακας 79, σελ. 424 και σελ. 425-426.

για τους τομείς προτεραιότητας) μείζων περιορισμός. Η εξέλιξη αυτή επέτρεψε τη βαθμιαία εξάλειψη της χρηματοδότησης της οικονομίας από κεφάλαια της Τράπεζας της Ελλάδος και τη μείωση των επιτοκίων καταθέσεων.[29]

Διανομή εισοδήματος

Όπως αναφέρθηκε, ο κερδοσκοπικός χαρακτήρας που είχε αποκτήσει η οικονομική δραστηριότητα επέτρεπε την αναδιανομή του εισοδήματος σε βάρος των φτωχότερων τάξεων. Η υποτίμηση και η φιλελευθεροποίηση του εξωτερικού εμπορίου ανέκοψαν τη συνέχιση της διαδικασίας αυτής. Τα κέρδη από το εμπόριο και ιδιαίτερα από το εισαγωγικό εμπόριο είναι βέβαιο ότι μειώθηκαν. Οι αγρότες ευνοήθηκαν από την αύξηση του όγκου των πωλήσεών τους και πιθανώς από τη βελτίωση των τιμών των αγροτικών προϊόντων σε σχέση με τα υπόλοιπα. Οι μισθωτοί, *βραχυχρόνια* (το 1953 και το 1954), έχασαν από την υποτίμηση. Οι μισθολογικές αυξήσεις όμως των ετών 1955 και 1956 τους αποζημίωσαν και οι καλύτερες μελλοντικές προοπτικές για την απασχόληση, την αύξηση της παραγωγικότητας και των μισθών που ανοίγονταν ήταν σημαντική ανταμοιβή. Εκείνο που η υποτίμηση δεν έκανε, ούτε ήταν σε θέση να κάνει, ήταν να αντιστρέψει την ανισοκατανομή του πλούτου που είχε συσσωρευτεί τα προηγούμενα χρόνια. Μπορεί να ειπωθεί μάλιστα, ότι – αυξάνοντας την τιμή του χρυσού (που ήταν η κύρια μορφή υπό την οποία αυτός ο πλούτος διακρατείτο) – η υποτίμηση παγίωσε την ανισοκατανομή του πλούτου.

29 Τράπεζα της Ελλάδος (1958), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1957*, σελ. 68-73.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Α "star" is born. Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973

3.1. Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973: Μια επισκόπηση

Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '50, το οικονομικό καθεστώς που εγκαινιάστηκε με την υποτίμηση είχε μορφοποιηθεί σχεδόν πλήρως, οι στόχοι και τα συστατικά του μέρη είχαν αποκρυσταλλωθεί και υπήρχαν οι κατάλληλες πολιτικές προϋποθέσεις και η κατάλληλη πολιτική ηγεσία.

Η στρατηγική επιδίωξη του νέου οικονομικού καθεστώτος είχε αποσαφηνιστεί: ήταν η επίτευξη υψηλότερων ρυθμών ανάπτυξης μέσα από την εκβιομηχάνιση. Η εκβιομηχάνιση θα επιτυγχανόταν μέσα από την ενθάρρυνση των εγχώριων και ξένων επενδύσεων τόσο σε αυτήν καθ' εαυτήν τη βιομηχανία όσο και στους τομείς που θα τη στήριζαν, την ηλεκτρική ενέργεια και τις συγκοινωνίες.[1] Η δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για επενδύσεις ήταν λοιπόν η απόλυτη προτεραιότητα για το νέο καθεστώς και έμελλε να προωθηθεί με συνέπεια. Η προτεραιότητα των προτεραιοτήτων ήταν ειδικότερα η ανάπτυξη της βαριάς βιομηχανίας και βασιζόταν σε μια υπόθεση εργασίας που φαινόταν εύλογη την εποχή εκείνη: ότι το κόστος των καυσίμων θα παρέμενε χαμηλό.

---

1 Βλ. τη δήλωση του Κ. Καραμανλή στις 27 Απριλίου 1959, με την ευκαιρία της εξαγγελίας του «Προσωρινού πενταετούς προγράμματος οικονομικής αναπτύξεως», στο Αρχείο Καραμανλή (Σβολόπουλος), τόμος 4, σελ. 52-57 και ιδιαίτερα σελ. 54-55.

Υπήρχε όμως ένας περιορισμός στις φιλοδοξίες του νέου καθεστώτος: Η ζήτηση της οικονομίας θα τονωνόταν μέχρι το σημείο εκείνο που θα άρχιζε να θέτει σε κίνδυνο τη νομισματική σταθερότητα. Οι αρχιτέκτονες της οικονομικής πολιτικής της εποχής εκείνης είχαν πειστεί ότι μεσομακροχρόνια δεν υπήρχε δίλημμα ανάμεσα στην ανάπτυξη και τη σταθερότητα και ότι η επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων *προϋπέθετε* την εξασφάλιση σταθερού μακροοικονομικού περιβάλλοντος. Θεωρούσαν ότι υπέρμετρες αυξήσεις τιμών λόγω υπερβάλλουσας ζήτησης, αυξήσεις μισθών μεγαλύτερες από την αύξηση της παραγωγικότητας ή μια χρόνια επιδείνωση του εξωτερικού ισοζυγίου θα οδηγούσαν τελικά σε καθήλωση των επενδύσεων και σε εκτροχιασμό της ανάπτυξης. Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973 *οικοδομήθηκε για να υπηρετήσει τον συνδυασμό ανάπτυξης και σταθερότητας*.[2]

Στην επιφάνεια, η λειτουργία του καθεστώτος έδινε την εντύπωση ενός κυκεώνα νόμων, κανονισμών, κινήτρων και μηχανισμών κρατικής παρέμβασης. Στο βάθος όμως, αρθρωνόταν γύρω από έναν περιορισμένο αριθμό θεμελιωδών κανόνων και κατευθυντήριων γραμμών άσκησης πολιτικής. Οι κανόνες αυτοί, που με κάποιες παραλλαγές τηρήθηκαν από όλες τις κυβερνήσεις της περιόδου 1953-1973, καθόριζαν τη φιλοσοφία της πολιτικής, προσδιόριζαν τους τρόπους αντίδρασής της στα γεγονότα και, με την προβλεψιμότητά τους, δημιουργούσαν κλίμα εμπιστοσύνης. Οι κανόνες και οι κατευθυντήριες γραμμές ήταν οι εξής:

1. *Ο ακρογωνιαίος λίθος ήταν το νομισματικό καθεστώς*

   Οχυρωμένη πίσω από αυστηρούς συναλλαγματικούς περιορισμούς, η ισοτιμία δραχμής-δολαρίου θα διατηρείτο σταθερή. Η προάσπιση της σταθερότητας της ισοτιμίας θα εξασφάλιζε τα αντιπληθωριστικά διαπιστευτήρια της νομισματικής πολιτικής.

2. *Οι κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας*

   Ο *τακτικός* Προϋπολογισμός (δηλαδή το καταναλωτικό σκέλος του κρατικού Προϋπολογισμού) θα ήταν πλεονασματικός, προκειμένου να είναι σε θέση να τροφοδοτήσει στον μέγιστο βαθμό τις δημόσιες επενδύσεις σε έργα υποδομής. Ταυτόχρονα όμως, το *συνολικό* δημόσιο έλλειμμα (δηλαδή ο τακτικός Προϋπολογισμός συν το έλλειμμα του Προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων) θα παρέμενε όσο το δυνατόν χαμηλότερο ως ποσοστό του εθνικού εισοδήματος.

3. *Η πολιτική μισθών*

   Η διαδικασία διαμόρφωσης των μισθών θα ελεγχόταν έτσι ώστε η αύξηση των αποδοχών *να μην υπερβαίνει* συστηματικά την αύξηση της μέσης παραγωγικότητας της εργασίας στην οικονομία.

4. *Οι προτεραιότητες του πιστωτικού συστήματος*

   Το τραπεζικό σύστημα θα «πειθαναγκαζόταν» να διοχετεύει πιστώσεις με ευνοϊκούς όρους στους τομείς προτεραιότητας: βιομηχανία, γεωργία, εξαγωγικό εμπόριο. Η εκτροπή πόρων προς πιο κερδοφόρες, αλλά θεωρούμενες μη παραγωγικές δραστηριότητες, όπως το εμπόριο, οι εισαγωγές και η οικοδομική δραστηριότητα, θα αποθαρρυνόταν.

5. *Ο σεβασμός των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας*

   Τα δικαιώματα της ιδιοκτησίας θα προστατεύονταν, και τα όρια ανάμεσα στην ιδιωτική και τη δημόσια ιδιοκτησία θα παρέμεναν σαφή.

6. *Η αρχιτεκτονική του διεθνούς εμπορίου*

   Το διεθνές εμπόριο της χώρας θα ήταν προσανατολισμένο προς το σύστημα πολυμερών ανταλλαγών της Δύσης και θα ήταν γενικά ελεύθερο από *ποσοτικούς* περιορισμούς. Αυτό όμως δεν σήμαινε απουσία προστατευτικών φραγμών. Η εγχώρια παραγωγή θα προστατευόταν από τον ξένο ανταγωνισμό μέσω δασμών και μέσω της άνισης φορολογικής και πιστωτικής μεταχείρισης των εισαγομένων. Η προστασία των ελληνικών προϊόντων θα ήταν τόσο υψηλή όσο θα της επέτρεπαν οι διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας και θα περιοριζόταν στον βαθμό που θα εδραιωνόταν η ανταγωνιστική θέση της εγχώριας παραγωγής.

Το θεσμικό υπόβαθρο: ένα διοικητικά ελεγχόμενο σύστημα

Οι παραπάνω στόχοι, κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές πολιτικής περιγράφουν την καθ' εαυτήν οικονομική λειτουργία του καθεστώτος της περιόδου 1953-1973. Όλα αυτά φυσικά δεν θα μπορούσαν να λειτουργούν σε νομοθετικό και κανονιστικό κενό. Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973

2 Η πιο αυθεντική διατύπωση της πολιτικής αυτής βρίσκεται στο έργο *Νομισματική ισορροπία και οικονομική ανάπτυξις* του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος (1955-1967 και 1974-1981) Ξενοφώντα Ζολώτα (1964). Βλ., επίσης, Τράπεζα της Ελλάδος (1962), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1961*, σελ. 18, καθώς και άλλες *Εκθέσεις του Διοικητή* της εποχής. Για μια επίσημη διατύπωση της πολιτικής αυτής, βλ. τις προγραμματικές δηλώσεις του πρωθυπουργού Κ. Καραμανλή τον Απρίλιο του 1956 στο Αρχείο Καραμανλή (Σβολόπουλος), τόμος 2, σελ. 43-44.

υποστηριζόταν από ένα πλέγμα νόμων, ελέγχων και μηχανισμών κρατικής παρέμβασης που εκτεινόταν σε όλες τις σφαίρες της οικονομικής δραστηριότητας. Στα μέσα της δεκαετίας του '50, το πλέγμα αυτό είχε σχεδόν πάρει την οριστική του μορφή. Το *διοικητικά ελεγχόμενο σύστημα* που διαμορφώθηκε ήταν προσανατολισμένο στα συμφέροντα του παραγωγού παρά του καταναλωτή και η λειτουργία του βασιζόταν πιο πολύ σε κανονισμούς, διαπραγματεύσεις, μοίρασμα σφαιρών επιρροής και διοικητικές αποφάσεις παρά στον ανταγωνισμό. Βαθμοί ελευθερίας στους μηχανισμούς της αγοράς δίνονταν (και συχνά ήταν μεγάλοι), αλλά αυτό ανήκε ουσιαστικά στην προαίρεση των αρχών.

Κεντρικής σημασίας για το καθεστώς ήταν οι δυνατότητες ελέγχου των αγορών κεφαλαίου και εργασίας που παρέχονταν στο κράτος. Η κατανομή των δανείων κατά τον τρόπο που επιθυμούσαν οι αρχές προϋπέθετε ασφυκτικό έλεγχο του τραπεζικού συστήματος. Η συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων στα όρια των αυξήσεων της παραγωγικότητας διευκολυνόταν στη διάρκεια της 20ετίας 1953-1973 από την ύπαρξη μεγάλης δεξαμενής υποαπασχολούμενου εργατικού δυναμικού στην ύπαιθρο, ένα σημαντικό κομμάτι του οποίου προσελκυόταν στις πόλεις. Οι κύριοι όμως μηχανισμοί ρύθμισης της διαδικασίας διαμόρφωσης των αποδοχών ήταν η νομοθεσία και ο έλεγχος της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδος (ΓΣΕΕ) από το κράτος.

Η επιχειρησιακή συνοχή του συστήματος εξασφαλιζόταν από ένα ισχυρό συγκεντρωτικό όργανο άσκησης πολιτικής που «κλείδωνε» τη λειτουργία του συστήματος στην κορυφή. Το όργανο αυτό ήταν η Νομισματική Επιτροπή. Όπως έχει αναφερθεί, η Νομισματική Επιτροπή ήταν προϊόν ιστορικού «ατυχήματος» και συνθηκών κρίσης. Δημιουργήθηκε το 1946 ως προσωρινό όργανο, με αποκλειστικό σκοπό τον έλεγχο της προσφοράς χρήματος. Μετά από αλλεπάλληλες ανανεώσεις της θητείας της, η Νομισματική Επιτροπή πήρε χαρακτήρα μόνιμου οργάνου και η σύνθεσή της άλλαξε. Η θέση του εκπροσώπου της Βρετανίας, που υπήρχε στην αρχική της σύνθεση, καταργήθηκε το 1955, ενώ η θέση του εκπροσώπου των ΗΠΑ καταργήθηκε το 1957. Μετά το 1957, στη Νομισματική Επιτροπή μετείχαν μόνο Έλληνες κορυφαίοι αξιωματούχοι. Μολονότι η σύνθεσή της άλλαζε κατά καιρούς, η Νομισματική Επιτροπή παρέμεινε ολιγομελές όργανο που ο βασικός του κορμός συμπεριλάμβανε τους Υπουργούς Συντονισμού (ως πρόεδρο), Οικονομικών, Εμπορίου και Βιομηχανίας, Γεωργίας και τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος.[3] Παράλληλα, οι εξουσίες της είχαν σταδιακά επεκταθεί και της

3 Η Νομισματική Επιτροπή αναδιοργανώθηκε και οι αρμοδιότητές της επεκτάθηκαν με τον Α.Ν. 1837/1951. Έγινε μόνιμο όργανο του κράτους με το Ν.Δ. 4108/1960.

εξασφάλιζαν τον έλεγχο του συνόλου της πιστωτικής πολιτικής και, σε μεγάλο βαθμό, των εξωτερικών συναλλαγών της χώρας.[4] Πάνω απ' όλα, η Νομισματική Επιτροπή αποτελούσε τον θεσμοποιημένο και συστηματοποιημένο δίαυλο επικοινωνίας ανάμεσα στην κυβέρνηση (και ειδικότερα το πανίσχυρο Υπουργείο Συντονισμού) και το πιστωτικό σύστημα. Τούτο διευκόλυνε τον συντονισμό της πολιτικής των βασικών παικτών του οικονομικού συστήματος. Κοντολογίς, η Νομισματική Επιτροπή ήταν το όργανο που διηύθυνε την ορχήστρα της οικονομίας και διασφάλιζε την τήρηση των έξι κανόνων του παιχνιδιού, οι οποίοι αναφέρθηκαν παραπάνω.

Πολιτικές προϋποθέσεις

Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973 λειτούργησε μέσα σε ένα ιστορικά προσδιορισμένο πολιτικό περιβάλλον και (όπως επρόκειτο να φανεί εκ των υστέρων) δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει αποδοτικά έξω από αυτό. Είναι αδύνατο να σχηματίσει κάποιος πλήρη εικόνα για το καθεστώς 1953-1973, αν το δει ξεκομμένο από τις πολιτικές προϋποθέσεις που το στήριζαν, επιτρέποντάς του να λειτουργεί σύμφωνα με τις προθέσεις του. Χωρίς αυτές, ο διοικητικός έλεγχος του οικονομικού συστήματος που προέβλεπε το θεσμικό πλαίσιο δεν θα αρκούσε. Οι πολιτικές προϋποθέσεις αυτές είναι γενικά γνωστές, αλλά είναι σκόπιμο να αναφερθούν επιγραμματικά οι κυριότερες: Οι συνθήκες που επικρατούσαν τις πρώτες δεκαετίες μετά τη λήξη του Εμφυλίου επέτρεπαν την ευρεία χρήση μέτρων άμεσου και έμμεσου καταναγκασμού. Επιπλέον, οι οδυνηρές εμπειρίες της δεκαετίας του '40 ενίσχυαν (μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '60) την επιθυμία για ηρεμία και τάξη. Το χαμηλό βιοτικό επίπεδο της μεγάλης μάζας του πληθυσμού και οι πολιτικές διακρίσεις σε βάρος μιας μερίδας του μάλλον ενθάρρυναν την ατομική πρωτοβουλία. Για πολλούς Έλληνες (και ιδιαίτερα εκείνους που δεν είχαν προοπτική απασχόλησης στο Δημόσιο), η απόπειρα εξόδου από την ανέχεια περνούσε μέσα από τις δικές τους προσπάθειες παρά μέσα από την προβολή απαιτήσεων προς το κράτος ή την εργοδοσία. Σε ανάλογες συμπεριφορές οδηγούσε και η μεγάλων διαστάσεων εσωτερική μετανάστευση. Στη διάρκεια της 20ετίας 1951-1971, 1.300.000 άνθρωποι μετακινήθηκαν από την ύπαιθρο στις πόλεις. Γι' αυτούς, η προσαρμογή στο ξένο αστικό περιβάλλον ήταν απόλυτη προτεραιότητα. Τέλος, ζωτικής σημασίας ήταν ότι ο προσανατολισμός όλων των κυβερνήσεων της περιόδου 1953-1973 ήταν σχεδόν απαρέγκλιτα αναπτυξιακός. Οι νικητές του Εμφυλίου επιχειρούσαν να

4 Ζολώτας (1964), σελ. 76-77.

δικαιώσουν τη νίκη τους μέσα από την επίτευξη υψηλών ρυθμών ανάπτυξης της οικονομίας.[5]

Όλα τα παραπάνω συνέκλιναν σε ένα σημείο: Στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, οι κυβερνήσεις βρίσκονταν γενικά *σε θέση ισχύος* και μπορούσαν να χρησιμοποιούν πληθώρα εργαλείων παρέμβασης στην οικονομία, με στόχους τη διατήρηση της αναπτυξιακής πορείας και τη διασφάλιση της εσωτερικής και εξωτερικής ισορροπίας της οικονομίας. Η πίεση των αναδιανεμητικού χαρακτήρα λαϊκών απαιτήσεων ήταν πολύ ασθενής για να τις εξαναγκάσει να παρεκκλίνουν από τους στόχους αυτούς. Αντίθετα, οι κυβερνήσεις είχαν κίνητρο να επιμένουν στη στρατηγική τους και να καρπώνονται πολιτικά τις όντως εντυπωσιακές επιδόσεις της οικονομίας και τη συνακόλουθη αύξηση του μέσου βιοτικού επιπέδου.

Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973 δεν ξεπήδησε κάποια στιγμή ολοκληρωμένο, όπως η Αθηνά από το κεφάλι του Δία, αλλά διαμορφώθηκε τμηματικά, τα χρόνια μετά την Απελευθέρωση. Τα συστατικά του μέρη μορφοποιήθηκαν με αναγκαστικές κινήσεις προσαρμογής, με μέτρα που αρχικά απαντούσαν σε έκτακτες ανάγκες (και που στη συνέχεια η διατήρησή τους θεωρήθηκε χρήσιμη), καθώς και με εμπειρίες που καταδείκνυαν ποιες πολιτικές αποδίδουν και ποιες αποτελούν παράδειγμα προς αποφυγή. *Το αξιοσημείωτο γεγονός όμως ήταν ότι, από τη στιγμή που μορφοποιήθηκε, το καθεστώς επιβίωσε* και εφαρμόστηκε με εντυπωσιακή, για τα ελληνικά δεδομένα, συνέχεια επί μία ολόκληρη 20ετία. Λίγοι άνθρωποι είχαν πλήρη συναίσθηση της δικαιολογητικής βάσης, των λογικών συνεπειών ή της διασύνδεσης των κανόνων πολιτικής που ρύθμιζαν τη λειτουργία του καθεστώτος. Η συστηματική εφαρμογή των κανόνων όμως δημιουργούσε αυτοματισμούς και πεποιθήσεις για το ποιος ήταν ο «σωστός» τρόπος του πολιτεύεσθαι, που δεν θα υπήρχαν, αν απουσίαζαν οι κανόνες αυτοί. Έτσι, με μικρές ή μεγάλες διαφορές έμφασης, το πλέγμα στόχων, κανόνων και μεθόδων παρέμβασης του κράτους, που σκιαγραφήθηκαν παραπάνω, αποτέλεσε το θεμέλιο της πολιτικής όλων των κυβερνήσεων της περιόδου 1953-1973. Στο παρόν κεφάλαιο και στο επόμενο θα εξετάσουμε από πιο κοντά τα *μόνιμα χαρακτηριστικά* του οικονομικού καθεστώτος (στόχοι, κανόνες πολιτικής

5 Το βάθος της τομής που συνεπαγόταν η συντριβή του Λαϊκού Κόμματος και η αντικατάστασή του από τον Συναγερμό, καθώς και ο ρόλος των γεγονότων αυτών στην εμπέδωση του νέου οικονομικού καθεστώτος δεν είχαν, μέχρι πρόσφατα, αξιολογηθεί επαρκώς. Η επικράτηση του Συναγερμού έφερε στην ηγεσία της συντηρητικής παράταξης μια νέα γενιά πολιτικών (Καραμανλής, Μαρκεζίνης, Παπαληγούρας, Ράλλης, Αβέρωφ, κ.ά.), με άλλες αντιλήψεις, άλλες προτεραιότητες, άλλο modus operandi και χωρίς τις δεσμεύσεις σε προϋπάρχοντα κέντρα πολιτικής επιρροής που είχαν οι προκάτοχοί τους.

και βασικοί υποστηρικτικοί θεσμοί) και στο μεθεπόμενο θα δούμε τις παραλλαγές γύρω από τον τρόπο εφαρμογής τους.

3.2. Η αποσαφήνιση των στόχων

Μελέτες και προγράμματα

Ήδη από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '40, τόσο ο πληθυσμός όσο και η πλειονότητα της πολιτικής και οικονομικής ελίτ είχαν πειστεί ότι η επιτάχυνση της ανάπτυξης της χώρας μέσα από την εκβιομηχάνιση δεν ήταν μόνο επιθυμητή, αλλά και εφικτή.[6] Η πεποίθηση αυτή στηριζόταν σε μια σειρά μελετών που είχαν εκπονηθεί από Έλληνες και ξένους ειδικούς. Ανάμεσά τους συγκαταλέγονταν οι εκθέσεις του Οργανισμού Τροφίμων και Γεωργίας (FAO) των Ηνωμένων Εθνών του 1946, της UNRRA (Υπηρεσίας Περίθαλψης και Ανασυγκρότησης των Ηνωμένων Εθνών) και της επιτροπής Porter (της Αμερικανικής οικονομικής αποστολής στην Ελλάδα) του 1947.[7] Η συμβολή της αριστεράς στη συζήτηση ήταν το βιβλίο του Δ. Μπάτση, *Η βαριά βιομηχανία στην Ελλάδα*.[8] Οι μελέτες αυτές κατέληγαν στην άποψη ότι ο εξηλεκτρισμός της Ελλάδας με βάση τους υδάτινους και λιγνιτικούς πόρους της χώρας, καθώς και η δημιουργία βαριάς βιομηχανίας (μετάλλων και χημικών προϊόντων) με βάση τον ορυκτό της πλούτο ήταν εφικτές και βιώσιμες. Το consensus που δημιουργήθηκε ήταν ευρύτατο και κάλυπτε ολόκληρο το πολιτικό φάσμα. Το ζήτημα δεν ήταν το *εάν* η εκβιομηχάνιση ήταν σκόπιμη, αλλά το *πόσο γρήγορα* θα συνέβαινε, το *πώς* θα χρηματοδοτείτο και *από ποιους* θα ελεγχόταν.

Ως προς τα μέσα, οι διαφορές ανάμεσα στις πολιτικές δυνάμεις ήταν θεμελιώδεις, αλλά η συγγένεια των αντιλήψεών τους ως προς τις *βασικές στοχεύσεις* ήταν εντυπωσιακή. Οι μόνες επιφυλάξεις σχετικά με τη σκοπιμότητα της στροφής προς τον ταχύτατο εξηλεκτρισμό και τη βαριά βιομηχανία που διατυπώθηκαν ήταν εκείνες του τέως Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος Κ. Βαρβαρέσου. Οι απόψεις του απορρίφθηκαν ομοθύμως. Η συζήτηση έληξε πριν καν αρχίσει: η επικράτηση των οπαδών της εκβιομηχάνισης ήταν καθολική.[9] Τελικά, τα περισσότερα από τα έργα που προτείνονταν στις εκθέσεις της δεκαετίας του '40 έγιναν πραγματικότητα

6 Βλ. Kakridis (2009a).

7 Βλ. την Έκθεση της Επιτροπής Porter, στο Porter (2006). Βλ., επίσης, τη συνοπτική παρουσίαση των πορισμάτων της, στο Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 405-409 και στο Καζάκος (2001), σελ. 99-111.

8 Βλ. Μπάτσης ([1947] 1977).

9 Βλ. Βαρβαρέσος ([1952] 2002), σελ. 310-371. Για τις αντιδράσεις στην Έκθεση Βαρβαρέσου, βλ. Βαρβαρέσος ([1952] 2002), Μέρος Β΄: «Η συζήτηση-κείμενα-αντιδράσεις», σελ. 419-496.

στις δεκαετίες του ’50 και του ’60. Παρά τις δυσκολίες μέσα από τις οποίες πέρασαν κατά τη μετά το 1973 περίοδο, πολλές από τις μονάδες αυτές επιβίωσαν πολλές δεκαετίες. Ο Βαρβαρέσος ήταν απλώς υπερβολικά απαισιόδοξος.

Το πνεύμα των παραπάνω μελετών αποτυπώθηκε στα επίσημα μακροχρόνια προγράμματα ανάπτυξης. Το πρώτο από αυτά καταρτίστηκε το 1948 από το Ανώτατο Συμβούλιο Ανασυγκροτήσεως και ο τίτλος του ήταν «Προσωρινόν Μακροπρόθεσμον Πρόγραμμα Οικονομικής Ανορθώσεως της Ελλάδος, 1948-1952».[10] Υποβλήθηκε από την ελληνική κυβέρνηση στον Οργανισμό Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας (ΟΕΟΣ) στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την κατανομή των κονδυλίων του Σχεδίου Marshall. Έδινε έμφαση σε έργα εξηλεκτρισμού και εκβιομηχάνισης, αλλά προέβλεπε και εκτεταμένα εγγειοβελτιωτικά και συγκοινωνιακά έργα. Οι στόχοι του ήταν πολύ φιλόδοξοι και, σε μεγάλο βαθμό, δεν εκπληρώθηκαν. Το ίδιο φιλόδοξοι ήταν και οι στόχοι του προγράμματος για το 1952-1956, που υποβλήθηκε στον ΟΕΟΣ. Το πρόγραμμα για το 1952-1956 αντικαταστάθηκε από το τριετές πρόγραμμα ανάπτυξης για το 1953-1956 και περιλάμβανε στόχους που ήταν εφικτό να χρηματοδοτηθούν από τους υπάρχοντες πόρους.[11] Έδινε έμφαση στην αποπεράτωση ή την εκτέλεση έργων στον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας και στα εγγειοβελτιωτικά έργα. Το θέμα όμως δεν ήταν ο ρεαλισμός των ποσοτικών στόχων που ετίθεντο (και που, εξ άλλου, διατυπώνονταν για να αποσπάσουν το μέγιστο δυνατό μερίδιο από τη βοήθεια). Εκείνο που είχε σημασία ήταν ότι η κατεύθυνση παρέμενε η ίδια.

Το *Πενταετές πρόγραμμα οικονομικής αναπτύξεως της χώρας, 1960-1964*[12] ήταν, σε σύγκριση με όλα τα προηγούμενα προγράμματα, μια ωριμότερη και σαφέστερη άσκηση ενδεικτικού (indicative) οικονομικού προγραμματισμού. Οι στόχοι του προγράμματος ήταν: α. Για τον αγροτικό τομέα, η άνοδος της παραγωγικότητας και η αναδιάρθρωση των καλλιεργειών προς όφελος δυναμικών εμπορεύσιμων προϊόντων (βαμβάκι, λαχανικά, φρούτα, κτηνοτροφία). β. Για τη βιομηχανία, προβλεπόταν η ίδρυση μονάδων παραγωγής αλουμινίου, χάλυβα, λιπασμάτων, ζάχαρης, σόδας και άλλων, καθώς και η περαιτέρω αξιοποίηση του λιγνίτη της Πτολεμαΐδας και η έναρξη της εκμετάλλευσης του λιγνίτη της Μεγαλόπολης. Τα σχέδια αυτά, στην πλειονότητά τους, υλοποιήθηκαν και συντέλεσαν στην απογείωση της βιομηχανίας τη δεκαετία του ’60. γ. Για την ηλεκτρική ενέργεια προγραμματίστηκε μεγάλη αύξηση της διαθέσιμης ισχύος.

10 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 403-405.

11 Ό.π., σελ. 409-413.

12 Υπουργείο Συντονισμού (1960). Βλ., επίσης, Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 527-534· OECD, *Economic Surveys*, Greece (1963), σελ. 15-23.

Οι γενικοί στόχοι που έθετε το πρόγραμμα για τους ρυθμούς ανάπτυξης της οικονομίας και των επιμέρους τομέων της προσεγγίστηκαν, πραγματοποιήθηκαν ή και ξεπεράστηκαν.[13]

Το Πενταετές για το 1960-1964 ήταν μια τυπική απόπειρα κλεισίματος του αναπτυξιακού χάσματος (catching-up) που χώριζε την Ελλάδα από τις πιο προηγμένες χώρες μέσω μιας στρατηγικής που στηριζόταν στις επενδύσεις (investment-led) και είχε ως επίκεντρο τη βιομηχανία και τη βελτίωση της παραγωγικότητας στον αγροτικό τομέα. Ο «καταμερισμός της εργασίας», που προέβλεπε, περιλάμβανε τα εξής: Η ανάπτυξη των υποδομών της οικονομίας θα ήταν ευθύνη του κράτους. Για την αξιοποίηση των φυσικών πόρων της χώρας και την ανάληψη ορισμένων μεγάλων επενδύσεων υποκατάστασης εισαγωγών θα προσελκύονταν ξένες επιχειρήσεις με υπέρτερη τεχνογνωσία, οργάνωση και δίκτυα διανομής. Οι πρωτοβουλίες αυτές θα έπρεπε να έχουν τη μέγιστη δυνατή εξαγωγική αιχμή. Για την ανάπτυξη της βιομηχανίας καταναλωτικών ειδών, θα ενθαρρυνόταν (μέσω κινήτρων) η εγχώρια ιδιωτική πρωτοβουλία.

Rationale

Η πεποίθηση ότι η επιτάχυνση της ανάπτυξης ήταν εφικτή και η «βαριά» βιομηχανία ενδιάμεσων αγαθών (που θα αξιοποιούσε τους πλουτοπαραγωγικούς πόρους της χώρας) ήταν βιώσιμη ερχόταν σε αντίθεση με τις προπολεμικές αντιλήψεις, που ήταν απαισιόδοξες και ως προς τα δύο. Οι ταχείς ρυθμοί αύξησης του εθνικού εισοδήματος όμως αποτελούσαν ζωτική ανάγκη του κράτους που προέκυψε μετά την Κατοχή και τον Εμφύλιο.

Η *πρώτη προτεραιότητα που έπρεπε να υπηρετηθεί ήταν η ταχεία άνοδος της παραγωγής και της μέσης παραγωγικότητας της εργασίας* και, κατ’ επέκταση, του κατά κεφαλήν εισοδήματος και του βιοτικού επιπέδου. Αυτό μπορούσε να επιτευχθεί με δύο συμπληρωματικούς τρόπους: α. Με την *αύξηση* της παραγωγικότητας (δηλαδή της προστιθέμενης αξίας ανά εργαζόμενο) του καθενός από τους τομείς της οικονομίας και β. Μέσα από την αλλαγή της *σύνθεσης* της οικονομίας. Δηλαδή, μέσα από την μετακίνηση εργατικών χεριών από τη χαμηλής προστιθέμενης αξίας ανά εργαζόμενο γεωργία στον υψηλής προστιθέμενης αξίας

13 Μετά την ίδρυση (το 1962) του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ), η ευθύνη για την κατάρτιση των πενταετών προγραμμάτων οικονομικής ανάπτυξης πέρασε σε αυτό. Στα χρόνια που ακολούθησαν, το ΚΕΠΕ εκπόνησε σειρά πενταετών προγραμμάτων: α. Το *Σχέδιον προγράμματος οικονομικής αναπτύξεως της Ελλάδος, 1966-1970*, β. Το *Πρόγραμμα οικονομικής αναπτύξεως της Ελλάδος, 1968-1972*, γ. Το δίτομο *Σχέδιον προτύπου μακροχρονίου αναπτύξεως της Ελλάδος (1972)*, δ. Το *Πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως, 1976-1980* και το αντίστοιχο για το 1978-1982, ε. Το *Πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, 1983-1987*. Βλ. Βιβλιογραφία, εκδόσεις του ΚΕΠΕ, διάφορες ημερομηνίες.

ανά εργαζόμενο τομέα της βιομηχανίας. Όσον αφορά τον πρώτο στόχο, αυτόν της αύξησης της παραγωγικότητας, η βιομηχανία (και κυρίως η «βαριά») ήταν ο τομέας που προσέφερε τις καλύτερες προοπτικές για ταχείς *ρυθμούς αύξησης* της παραγωγικότητας στο μέλλον.[14] Συνεπώς, το όχημα για την επίτευξη υψηλότερων ρυθμών αύξησης της παραγωγικότητας θα έπρεπε να είναι η βιομηχανία, και η ανάπτυξή της θα εναποτίθετο, κατά κύριο λόγο, στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Οι δημόσιες επενδύσεις θα κατευθύνονταν στους συμπληρωματικούς προς τη βιομηχανία κλάδους (ενέργεια, μεταφορές, επικοινωνίες). Πέρα από την ίδια τη βιομηχανία, η ανάπτυξη των κλάδων αυτών θα συνεισέφερε και στην άνοδο της παραγωγικότητας όλων των άλλων τομέων της οικονομίας. Ο δεύτερος στόχος, αυτός της αλλαγής της σύνθεσης της οικονομίας, απέβλεπε στην αξιοποίηση του γεγονότος ότι η βιομηχανία χαρακτηριζόταν από *επίπεδα* παραγωγικότητας (προστιθέμενης αξίας ανά εργαζόμενο) πολύ υψηλότερα από εκείνα της γεωργίας. Η μετατόπιση μεγάλου μέρους της εργατικής δύναμης από τη χαμηλού επιπέδου παραγωγικότητας γεωργία στην υψηλού επιπέδου παραγωγικότητας βιομηχανία θα συνεισέφερε στην αύξηση της *μέσης παραγωγικότητας* στην οικονομία. Για τους μετακινούμενους προς τη βιομηχανία αγρότες, αυτό θα σήμαινε μετάβαση από τα χαμηλά εισοδήματα της γεωργίας στις καλύτερα αμειβόμενες θέσεις εργασίας της βιομηχανικής παραγωγής. Η εν λόγω μετάβαση θα βελτίωνε το δικό τους βιοτικό επίπεδο και θα αύξανε το εθνικό εισόδημα. Θεωρείτο ότι η αφαίμαξη της γεωργίας από εργατικά χέρια δεν θα γινόταν προς ζημία της γεωργικής παραγωγής. Εκτιμάτο (ορθώς, όπως αποδείχθηκε) ότι η υποαπασχόληση στην ελληνική ύπαιθρο ήταν εκτεταμένη. Επομένως, η μετακίνηση εργαζομένων από την ύπαιθρο στις πόλεις δεν θα επηρέαζε το αγροτικό προϊόν. Απλώς, θα αύξανε την παραγωγή *ανά εργαζόμενο* και στον ίδιο τον αγροτικό τομέα και θα βελτίωνε το εισόδημα των αγροτών. Τέλος, ο αναπροσανατολισμός της οικονομίας θα μετρίαζε την *εξάρτηση* της οικονομίας από τις *διακυμάνσεις* της αγροτικής παραγωγής που οφείλονται στον καιρό και τη σοδειά.

Η δεύτερη κατά σειρά προτεραιότητας αποστολή που ανατίθετο στη βιομηχανία ήταν να δώσει, μια και καλή, λύση στο μόνιμο πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας, το έλλειμμα των εμπορικών συναλλαγών με το εξωτερικό. Οι εξαγωγές βασίζονταν σε πολύ περιορισμένο αριθμό αγροτικών προϊόντων που ήταν εξαιρετικά ευάλωτα στις τύχες των διεθνών αγορών. Η αποδέσμευση του εξαγωγικού εμπορίου από τα προϊόντα αυτά και η διαφοροποίηση της γκάμας των

14 Οι εμπνευστές της πολιτικής της εκβιομηχάνισης ήταν προφανώς επηρεασμένοι από τις "big push theories" περί οικονομικής ανάπτυξης, που εμφανίστηκαν τη δεκαετία του '40. Τυπικό παράδειγμά τους ήταν οι απόψεις του Rosenstein-Rodan (1943).

ελληνικών εξαγωγών ήταν θέμα ζωτικού ενδιαφέροντος. Παράλληλα, η ανάγκη για εξοικονόμηση συναλλάγματος μέσω της υποκατάστασης εισαγωγών ήταν επιτακτική. Θεωρείτο ότι οι εγχώριοι πόροι και οι δυνατότητες της οικονομίας επέτρεπαν τον περιορισμό των αναγκών για εισαγωγές καυσίμων και αρκετών βιομηχανικών προϊόντων.

Η τρίτη προτεραιότητα που καλείτο να υπηρετήσει η εκβιομηχάνιση ήταν η δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης. Δεδομένης της υποαπασχόλησης στον αγροτικό τομέα, αναμενόταν ότι θα σημειωνόταν μαζική έκλυση εργατικής δύναμης από την ύπαιθρο. Η αποστολή του ευρύτερου βιομηχανικού τομέα θα ήταν να την απορροφήσει. Μολονότι κανείς δεν θα το ομολογούσε ευθέως, προκύπτει από τα πράγματα ότι η *ταχύτητα* με την οποία θα γινόταν η απορρόφηση της πλεονάζουσας εργατικής δύναμης ήταν η τρίτη ιεραρχικώς προτεραιότητα. Η βαριά βιομηχανία, από τη φύση της, δημιουργεί λιγότερες θέσεις εργασίας σε σχέση με τα κεφάλαια που επενδύονται σε αυτήν. Επομένως, η βαριά βιομηχανία δεν ήταν ο ιδανικός «απορροφητήρας» εργατικού δυναμικού και είναι δύσκολο να φανταστεί κάποιος ότι αυτή η πραγματικότητα διέφευγε από τους διαμορφωτές της οικονομικής πολιτικής. Παρά ταύτα όμως, ούτε η στροφή προς τη βαριά βιομηχανία ούτε οι δύο πρώτες προτεραιότητες θα θυσιάζονταν για χάρη της ταχύτερης δημιουργίας επιπλέον θέσεων εργασίας. Ο ρόλος των «απορροφητήρων» της πλεονάζουσας εργατικής δύναμης θα ανατίθετο, επικουρικώς, στην οικοδομή, στη μικρή βιοτεχνική επιχείρηση, στο εμπόριο και, τελικώς, *στη μετανάστευση στο εξωτερικό*.

Η κοινωνική πολιτική καλείτο να υπακούει στους δημοσιονομικούς περιορισμούς που θα αναλυθούν στο επόμενο κεφάλαιο. Η χώρα είχε περιορισμένες δυνατότητες να χρηματοδοτήσει μεγάλα δημόσια ελλείμματα μέσω εκτεταμένου δανεισμού και ο όποιος δανεισμός γινόταν προοριζόταν *κατά απόλυτη προτεραιότητα για δημόσιες επενδύσεις σε έργα υποδομής*. Η βελτίωση των υποδομών θεωρείτο (ορθώς, όπως αποδείχθηκε) ότι θα επιτάχυνε τις αναπτυξιακές επιδόσεις της χώρας. Προκειμένου να ενισχυθούν ακόμη περισσότερο οι διαθέσιμοι για δημόσιες επενδύσεις πόροι, το καταναλωτικό σκέλος του Προϋπολογισμού της κεντρικής κυβέρνησης όφειλε να έχει περίσσευμα. Υπό αυτούς τους περιορισμούς, οι πόροι που διετίθεντο για την υγεία και την παιδεία ήταν οι απολύτως απαραίτητοι για να εξασφαλίσουν κάποια αργή βελτίωση χωρίς άλματα (η κυβέρνηση του Κέντρου έδωσε μεγαλύτερη έμφαση στις δαπάνες για την παιδεία, αλλά και πάλι δεν μπορούμε να μιλάμε για άλμα). Οι πόροι που διετίθεντο για την κοινωνική πρόνοια και τα κοινωνικού χαρακτήρα επιδόματα ήταν ακόμη λιγότεροι (βλ. Μέρος Γ΄ για τα θέματα κοινωνικής πολιτικής).

Ο περιορισμός των ανισοτήτων βρισκόταν ακόμη πιο χαμηλά στην κλίμακα των προτεραιοτήτων του καθεστώτος της περιόδου 1953-1973. Ο προσανατολισμός του ήταν σαφής: η ανάπτυξη και η βελτίωση των παραγωγικών δυνατοτήτων της χώρας, όχι η αναδιανομή του εισοδήματος. Η πολιτική μισθών (και ειδικά των κατώτατων) δεν είχε κατά κανόνα αναδιανεμητικές προθέσεις (βλ. Κεφάλαιο 4.3.). Σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, οι κοινωνικές δαπάνες του κρατικού Προϋπολογισμού παρέμειναν χαμηλές, ως ποσοστό του ΑΕΠ, σε σύγκριση με εκείνες των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών. Μεγάλης κλίμακας κοινωνικές δαπάνες και κοινωνικού χαρακτήρα μεταβιβαστικές πληρωμές θα μπορούσαν να υπονομεύσουν τη δημοσιονομική πειθαρχία. Ένας τέτοιος κίνδυνος δεν θεωρείτο αποδεκτός.[15] Κατά συνέπεια, τα μέτρα κοινωνικής προστασίας θα ήταν τα απολύτως αναγκαία για τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής. Οι παραπάνω επιλογές ήταν ενσυνείδητες. Το 1964, σε επιστολή του προς τον Κωνσταντίνο Καραμανλή, ο Παναγής Παπαληγούρας έγραφε: «… Χάρις εις την προσπάθεια των τελευταίων ετών, η Ελλάς απεκολλήθη από το στάδιο της υποαναπτύξεως. Και ευρίσκεται ήδη προ του περιφήμου διλήμματος: …να *επιλέξει αν θα εντατικοποιήσει την ανάπτυξή της* και θα εισέλθει εις το στάδιον της μαζικής και διεθνώς συναγωνιστικής παραγωγής ή αν – αντιστρόφως – θα χρησιμοποιήσει τα ήδη *κτηθέντα εις την πρόωρο δημιουργία ενός κράτους προνοίας καταδικασμένου εις τον δι' αλληλοεπιδοτήσεων μεταξύ των υπηκόων του μαρασμό*».[16] Η βασική ιδέα ήταν ότι η οικονομική ανάπτυξη θα δημιουργούσε ευκαιρίες απασχόλησης και απόκτησης υψηλότερου εισοδήματος που θα ανέσυραν όλο και μεγαλύτερα κομμάτια του πληθυσμού προς τα πάνω. Η δημιουργία ενός περιεκτικότερου κοινωνικού κράτους όφειλε να περιμένει μέχρις ότου η Ελλάδα γινόταν ανταγωνιστική βιομηχανική οικονομία. Η εγκαθίδρυση ενός πληρέστερου μηχανισμού κοινωνικής αλληλεγγύης ήταν υπόθεση της επόμενης γενιάς. Η παρούσα γενιά έπρεπε να βασιστεί στις δικές της δυνάμεις και να αξιοποιήσει τις ευκαιρίες που όντως της προσφέρονταν.

Στην κατά τα άλλα χαμηλή προτεραιότητα που δινόταν στην αναδιανομή του εισοδήματος υπήρχαν δύο σημαντικές εξαιρέσεις. Πρώτη ήταν η μέσω κρατικών επιδοτήσεων προσπάθεια για τη στήριξη του αγροτικού εισοδήματος.

15 Με δήλωσή του στις 27 Απριλίου 1959, επί τη ευκαιρία της εξαγγελίας του *Πενταετούς προγράμματος αναπτύξεως*, ο Κ. Καραμανλής υποστήριζε ότι η κοινωνική πολιτική όφειλε να λαμβάνει υπ' όψιν τις υφιστάμενες δυνατότητες και ότι προτεραιότητα ήταν οι ανάγκες της ανάπτυξης. Βλ. Αρχείο Καραμανλή (Σβολόπουλος), τόμος 4, σελ. 54. Βλ., επίσης, και τα συμπεράσματα του Χατζηβασιλείου (2010) σχετικά με το θέμα της κοινωνικής πολιτικής (σελ. 364-365).

16 Αρχείο Καραμανλή (Σβολόπουλος), τόμος 6, σελ. 288. (Ευχαριστώ τον Σ. Ριζά που μου υπέδειξε την επιστολή. Η έμφαση στο κείμενο είναι δική μου.)

Η πιο συνηθισμένη μορφή που έπαιρναν οι επιδοτήσεις ήταν η μαζική αγορά από το κράτος σειράς αγροτικών προϊόντων σε τιμές «ασφαλείας» υψηλότερες από τις διεθνείς τιμές (βλ. Ενότητα 7.1.). Η ενίσχυση του αγροτικού εισοδήματος μέσω της στήριξης των αγροτικών τιμών είχε αναδιανεμητικό χαρακτήρα. Παρά το κόστος και τις αντιφάσεις στον σχεδιασμό της πολιτικής των επιδοτήσεων, η μέριμνα για το αγροτικό εισόδημα είχε ισχυρή δικαιολογητική βάση από κοινωνική και πολιτική άποψη. Οι αγρότες την εποχή εκείνη αντιπροσώπευαν τον μισό πληθυσμό της χώρας και η απόσταση του μέσου αγροτικού εισοδήματος από το μέσο αστικό εισόδημα ήταν μεγάλη. Η δεύτερη εξαίρεση ήταν το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ). Ο τρόπος υπολογισμού των συντάξεων και η γενικότερη φιλοσοφία του κλάδου συντάξεων του ΙΚΑ ήταν εκ κατασκευής έντονα αναδιανεμητική (βλ. Κεφάλαιο 11).

Μέσα πολιτικής

Όλες οι κυβερνήσεις της περιόδου 1953-1973 προσπάθησαν να ενθαρρύνουν τις επενδύσεις στη βιομηχανία και να ενισχύσουν τις εξαγωγές. Τα μέσα πολιτικής που χρησιμοποιήθηκαν για την προώθηση αυτών των επιδιώξεων ήταν τα ακόλουθα:

- Το πρόγραμμα των δημοσίων επενδύσεων. Η υποστήριξη της εκβιομηχάνισης ήταν ένας από τους βασικούς λόγους που η ηλεκτροπαραγωγή αναπτύχθηκε γρήγορα και δόθηκε τόση έμφαση στον εκσυγχρονισμό του οδικού δικτύου.
- Η προσέλκυση ξένων επενδύσεων. Η πολιτική αυτή αποτυπωνόταν στο – συνταγματικής ισχύος – Ν.Δ. 2687/1953 «περί επενδύσεως και προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού». Με αυτό θεμελιωνόταν ειδικό καθεστώς προστασίας των ξένων κεφαλαίων, εξασφαλιζόταν η δυνατότητα σταδιακού επαναπατρισμού του επενδεδυμένου κεφαλαίου και των κερδών, δίνονταν εγγυήσεις ότι η φορολογική μεταχείριση της ξένης επιχείρησης θα έμενε αμετάβλητη επί μία δεκαετία και προβλεπόταν σειρά φορολογικών και δασμολογικών ελαφρύνσεων.
- Η χορήγηση (μέσα από τη φορολογική νομοθεσία και πληθώρα αναπτυξιακών νόμων) γενναιόδωρων κινήτρων και επιδοτήσεων στην εγχώρια βιομηχανία και το εξαγωγικό εμπόριο. Τα κίνητρα έπαιρναν τη μορφή απαλλαγών από δασμούς και φόρους για την εισαγωγή καινούριων μηχανημάτων, μείωσης του φόρου επί των κερδών για επενδύσεις που γίνονταν κυρίως εκτός της περιοχής της Αττικής ή μείωσης της φορολογίας των κερδών μέσω της δυνατότητας που δινόταν στις βιομηχανικές επιχειρήσεις να προβαίνουν σε αυξημένες αποσβέσεις ή αφορολόγητες κρατήσεις.[17]

17 ΚΕΠΕ (1967)· OECD (1963), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 25-28.

- Το σύστημα προστασίας της εγχώριας παραγωγής από τον ξένο ανταγωνισμό και το σύστημα των επιδοτήσεων των εξαγωγών.
- Η κεντρικά υπαγορευόμενη ευνοϊκή μεταχείριση της βιομηχανίας και των εξαγωγών από το τραπεζικό σύστημα.

Όλα τα παραπάνω μέσα αποτελούσαν θετικά κίνητρα προς τους υποψήφιους επενδυτές. Εξίσου μεγάλη έμφαση όμως δινόταν και στην ελαχιστοποίηση των αντικινήτρων που θα αποθάρρυναν την επενδυτική δραστηριότητα. Η εμμονή στη νομισματική σταθερότητα αποτελούσε εγγύηση προστασίας των επενδυτών απέναντι στις αβεβαιότητες που συνδέονταν με τον πληθωρισμό και τη συναλλαγματική αστάθεια. Η ύπαρξη ενός υψηλής ορατότητας μηχανισμού ελέγχου των μισθών παρείχε στους επενδυτές τη διασφάλιση ότι η μελλοντική απόδοση των επενδύσεών τους δεν θα υποσκαπτόταν από αυξήσεις αποδοχών που θα υπερέβαιναν την άνοδο της παραγωγικότητας.[18] Γενικώς, το καθεστώς της περιόδου 1953-1973 στο σύνολό του ήταν φτιαγμένο για να δημιουργεί συνθήκες θερμοκηπίου, που θα ενθάρρυναν την άνθηση της επενδυτικής δραστηριότητας. Μόνο ένα εργαλείο πολιτικής δεν ήταν διαθέσιμο στην υπηρεσία της προώθησης των βιομηχανικών επενδύσεων: η συναλλαγματική πολιτική. Η σταθερότητα της ισοτιμίας δραχμής-δολαρίου ήταν η άγκυρα της νομισματικής πολιτικής και ο ακρογωνιαίος λίθος του καθεστώτος. Κατά συνέπεια, η υποτίμηση της δραχμής ήταν έξω από κάθε συζήτηση.

18 Αλογοσκούφης (1996), σελ. 29-30.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Οι κανόνες του παιχνιδιού

Στις επόμενες ενότητες θα εξετάσουμε τους έξι κανόνες πολιτικής που αναφέρθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, τον ρόλο και την αποστολή τους και το βασικό νομοθετικό υπόβαθρο που στήριζε την εφαρμογή τους.

4.1. Το νομισματικό καθεστώς: Σταθερή ισοτιμία και συναλλαγματικοί περιορισμοί

Το νομισματικό καθεστώς ήταν το επίκεντρο της οικονομικής πολιτικής της περιόδου 1953-1973 και επί 20 χρόνια αποτέλεσε την άγκυρα και τον «μπούσουλα» της νομισματικής πολιτικής. Το νομισματικό καθεστώς συνίστατο σε δύο πράγματα: τη δέσμευση της Ελλάδας να διατηρεί σταθερή την ισοτιμία των 30 δραχμών ανά δολάριο μέσα στο πλαίσιο του συστήματος σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods και τους αυστηρούς συναλλαγματικούς περιορισμούς.

Οι συναλλαγματικοί περιορισμοί οριοθετούσαν τη δυνατότητα του Έλληνα ιδιώτη να μετατρέπει δραχμές σε συνάλλαγμα. Η χορήγηση συναλλάγματος για συναλλαγές *περιουσιακού* χαρακτήρα στο εξωτερικό (π.χ. για επενδύσεις, αγορά ακινήτων, μετοχών, κ.λπ.) δεν επιτρεπόταν. Συνάλλαγμα χορηγείτο, υπό αυστηρούς

περιορισμούς, μόνο για τη χρηματοδότηση διεθνών *εμπορικών* συναλλαγών ή για ταξίδια στο εξωτερικό.

Η δέσμευση διατήρησης της σταθερότητας της ισοτιμίας σήμαινε ότι η Τράπεζα της Ελλάδος ήταν υποχρεωμένη να πουλάει όσα δολάρια ζητούνταν ή να αγοράζει όσα προσφέρονταν προς 30 δραχμές το δολάριο. Με αυτόν τον τρόπο, η Τράπεζα της Ελλάδος θα εμπόδιζε τη διατάραξη της ισοτιμίας από τις διαφορές ανάμεσα στις εκροές και τις εισροές συναλλάγματος που προκαλούνταν από τα ελλείμματα ή τα πλεονάσματα των συναλλαγών της χώρας με το εξωτερικό. Στον βαθμό που τα συναλλαγματικά ελλείμματα ή πλεονάσματα ήταν μικρά και μη συστηματικά (προς τη μια ή την άλλη κατεύθυνση), δεν υπήρχε πρόβλημα. Στην περίπτωση όμως που δημιουργείτο *χρόνιο* έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών (και, συνεπώς, μείωση των συναλλαγματικών αποθεμάτων της Τράπεζας της Ελλάδος), οι υποτιμητικές πιέσεις που θα αναπτύσσονταν σε βάρος της δραχμής θα ήταν συστηματικές. Στην περίπτωση αυτή, η Τράπεζα της Ελλάδος δεν θα ήταν δυνατόν να πουλάει επ' άπειρον δολάρια για να αγοράζει δραχμές, επειδή τότε θα εξαντλούσε τα συναλλαγματικά της αποθέματα. Εν τη απουσία εξωτερικού δανεισμού, λοιπόν, η ισοτιμία της δραχμής δεν θα μπορούσε να διατηρηθεί σταθερή για πολύ. Από τη στιγμή που επιδίωξη ήταν η σταθερότητα της ισοτιμίας, η εσωτερική λογική του συστήματος υποχρέωνε την Τράπεζα της Ελλάδος να *προλαβαίνει* (με τα κατάλληλα μέτρα) τη δημιουργία χρόνιου προβλήματος στο εξωτερικό ισοζύγιο. Αυτή ήταν η θεμελιώδης «πυξίδα» της νομισματικής πολιτικής.

Στις συνθήκες των συναλλαγματικών περιορισμών της εποχής, χρόνια επιδείνωση του εξωτερικού ισοζυγίου δεν θα προκαλείτο από μεγάλες κινήσεις κεφαλαίων, αλλά από δυσμενείς εξελίξεις στο εμπορικό ισοζύγιο υλικών αγαθών ή στις ροές των άδηλων πόρων. Συγκεκριμένα, θα μπορούσε να προκληθεί για δύο βασικούς λόγους: Πρώτον, εξαιτίας μιας επιτάχυνσης των ρυθμών ανάπτυξης της χώρας που θα προκαλούσε αύξηση των εισαγωγών, η οποία θα υπερέβαινε συστηματικά τις εισροές συναλλάγματος στη χώρα από εξαγωγές, άδηλους πόρους και κινήσεις κεφαλαίων.[1] Δεύτερον, εξαιτίας της *μόνιμης απόκλισης* του ελληνικού πληθωρισμού από τον πληθωρισμό των ΗΠΑ και των άλλων χωρών-μελών του συστήματος του Bretton Woods. Στην πρώτη περίπτωση, η ανάγκη αποτροπής μιας χρόνιας επιδείνωσης του εξωτερικού ισοζυγίου (που θα

1 Οι εισαγωγές μιας χώρας εξαρτώνται χονδρικά από δύο παράγοντες: το εισόδημά της και τις τιμές των εγχώριων προϊόντων της σε σχέση με τα ξένα. Κατά συνέπεια, η επιτάχυνση του ρυθμού αύξησης του εθνικού εισοδήματος μιας χώρας προκαλεί αύξηση των εισαγωγών της. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η αύξηση του ΑΕΠ προκαλεί, συνήθως, δυσανάλογη αύξηση των εισαγωγών.

απειλούσε τη σταθερότητα της ισοτιμίας) θα επέβαλλε στις οικονομικές αρχές τη συγκράτηση της ανόδου των εισαγωγών μέσω της συγκράτησης του ρυθμού ανάπτυξης της χώρας. Στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, ο κίνδυνος αυτός (μολονότι επικρέματο συνεχώς ως απειλή) παρέμεινε, εν πολλοίς, ανενεργός. Η αύξηση των άδηλων πόρων και αργότερα των εξαγωγών βιομηχανικών προϊόντων και της εισροής ξένων κεφαλαίων εξασφάλιζαν συναλλαγματικούς πόρους που επέτρεπαν σημαντική αύξηση των εισαγωγών χωρίς μείζονα προβλήματα στο ισοζύγιο εξωτερικών πληρωμών. Στη δεύτερη περίπτωση, η μόνιμη προς τα άνω απόκλιση των τιμών των ελληνικών προϊόντων από τις τιμές των άλλων χωρών του συστήματος θα προκαλούσε αύξηση των εισαγωγών, μείωση των εξαγωγών και συρρίκνωση των εισροών άδηλων πόρων λόγω της αβεβαιότητας σχετικά με την τύχη της ισοτιμίας. Τελικό αποτέλεσμα θα ήταν είτε η κατάρρευση της ισοτιμίας είτε η υιοθέτηση μιας πολιτικής αποπληθωρισμού. Κατά συνέπεια, ακόμη και η απλή προοπτική δημιουργίας συνθηκών μόνιμης απόκλισης του ελληνικού πληθωρισμού αποτελούσε καμπανάκι κινδύνου για τη νομισματική πολιτική και επέβαλλε την έγκαιρη λήψη μέτρων, όπως ο περιορισμός της πιστωτικής επέκτασης. Βέβαια, οι περιορισμοί στην κίνηση κεφαλαίων έδιναν πίστωση χρόνου και ευχέρεια ελιγμών στη νομισματική πολιτική και προφύλασσαν τη δραχμή από κερδοσκοπικές επιθέσεις, στην περίπτωση που οι δυσκολίες ήταν *συγκυριακές*. Δεν την προστάτευαν όμως από χρόνιες καταστάσεις.

Από τα παραπάνω, το νόημα της απόφασης της Ελλάδας να συμμετάσχει στο καθεστώς του Bretton Woods προκύπτει σαφώς. Με την πρόσδεση της δραχμής στο ισχυρό νόμισμα της εποχής, η Ελλάδα δεσμευόταν να παρακολουθεί τη νομισματική πολιτική των ΗΠΑ και «δανειζόταν» τα αντιπληθωριστικά της διαπιστευτήρια. Αυτό δεν ήταν αρκετό όμως. Οι αρχές έπρεπε *να πείθουν* το κοινό ότι, πράγματι, εννοούσαν να τηρήσουν τη δέσμευση αυτή, ακολουθώντας μια πολιτική που δεν θα επέτρεπε στον ελληνικό πληθωρισμό να ξεφύγει. Η διατήρηση της σταθερότητας της ισοτιμίας ήταν η έμπρακτη απόδειξη ότι το πετύχαιναν. Κοντολογίς, η συμμετοχή της Ελλάδας στο σύστημα του Bretton Woods ήταν ένα «τέχνασμα» αυτοδέσμευσης σε πολιτική αντιπληθωριστικής πειθαρχίας. Επιπλέον, η σταθερή ισοτιμία είχε και ένα άλλο πλεονέκτημα: συγκρατούσε τις τιμές των εισαγόμενων προϊόντων μέσα στα όρια των αυξήσεων των διεθνών τιμών. Δεν προκαλούσε περαιτέρω επιβαρύνσεις στις τιμές που φέρνει ένα υποτιμημένο νόμισμα.

Οι πρωταρχικοί στόχοι της νομισματικής πολιτικής της περιόδου 1953-1973 μπορεί να συναχθούν από την παραπάνω περιγραφή. Έπρεπε, πρώτον, να εξασφαλίζεται ότι ο ελληνικός πληθωρισμός *δεν θα ήταν υψηλότερος* από εκείνον

των εμπορικών εταίρων της χώρας[2] και, δεύτερον, να αποφεύγεται η δημιουργία ελλειμμάτων στο ισοζύγιο των τρεχουσών εξωτερικών συναλλαγών, που δεν θα μπορούσαν να καλυφθούν από τις φυσιολογικές εισροές ιδιωτικών κεφαλαίων στην Ελλάδα. Υπό τον όρο ότι οι στόχοι αυτοί εκπληρώνονταν, οι νομισματικές αρχές θα έκαναν ό,τι μπορούσαν για να συμβάλουν στη διαχείριση της ζήτησης και να εξασφαλίσουν την άνετη χρηματοδότηση της οικονομίας.[3] Θα δούμε παρακάτω ότι, πράγματι, καταβαλλόταν προσπάθεια να εξαντλούνται τα περιθώρια: η νομισματική πολιτική την περίοδο 1953-1973 ήταν, γενικώς, επεκτατική.[4]

Σύμφωνα με την εγελιανή διαλεκτική, η σημασία μιας πρότασης φωτίζεται από εκείνο που επιχειρεί να αρνηθεί. Οι αρχιτέκτονες της ελληνικής οικονομικής στρατηγικής της δεκαετίας του ’50 είχαν σφραγιστεί από την εμπειρία της δεκαετίας του ’40, μια εμπειρία της οποίας την επανάληψη ήθελαν με κάθε τρόπο να αποφύγουν. Γι’ αυτό και αποδέχθηκαν με ανακούφιση την αντιπληθωριστική πειθαρχία που επέβαλε το καθεστώς της σταθερής ισοτιμίας. Η πολιτική της σταθερής ισοτιμίας

2 Το καθεστώς της σταθερής ισοτιμίας συνεπάγεται έναν μεσοπρόθεσμο στόχο για τον πληθωρισμό (*medium-term inflation target*). Ο στόχος αυτός, τον οποίο κάθε χώρα του συστήματος καλείτο να επιδιώκει, δεν ήταν διαπραγματεύσιμος και δεν ήταν υπό τον έλεγχο των αρχών κάθε χώρας. Ήταν ο μέσος πληθωρισμός των χωρών-μελών του συστήματος του Bretton Woods και ειδικά ο πληθωρισμός των ΗΠΑ. Η μη μόνιμη απόκλιση του ελληνικού πληθωρισμού από τον πληθωρισμό των άλλων επιβαλλόταν από τη φύση του καθεστώτος των σταθερών ισοτιμιών. Εάν κάποια χρονιά ο ελληνικός πληθωρισμός ξέφευγε προς τα πάνω, η απόκλιση έπρεπε να διορθωθεί προς την αντίθετη κατεύθυνση την επόμενη χρονιά. Εάν συνέχιζε να αποκλίνει για ικανό χρονικό διάστημα, η ισοτιμία της δραχμής θα κατέρρεε.

3 Ζολώτας (1964), σελ. 11-29.

4 Οι ετήσιες αυξήσεις των νομισματικών μεγεθών (προσφορά χρήματος με τη στενή έννοια και προσφορά ρευστών διαθεσίμων με την ευρύτερη), καθώς και η πιστωτική επέκταση ήταν – κατά κανόνα και ιδιαίτερα στη διάρκεια της δεκαετίας του ’50 – υψηλότερες από την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ. Βλ. Ιορδάνογλου (2008α), Πίνακας 11.1. και σελ. 377-381. Παρ’ όλα αυτά, η μεγάλη αύξηση στην προσφορά χρήματος δεν οδήγησε σε αναζωπύρωση του πληθωρισμού γιατί ερχόταν ως απάντηση των νομισματικών αρχών στην αυξανόμενη ζήτηση για δραχμές. Η αύξηση της ζήτησης για δραχμές πιστοποιείται από τα στοιχεία για την ταχύτητα της κυκλοφορίας του νομίσματος. (Η ταχύτητα της κυκλοφορίας είναι ο τεχνικός όρος που υποδηλώνει το αντίστροφο της ζήτησης ενός νομίσματος. Μείωση της ταχύτητας κυκλοφορίας υποδηλώνει αύξηση της ζήτησης γι’ αυτό το νόμισμα.) Σύμφωνα με τα εν λόγω στοιχεία, η ταχύτητα κυκλοφορίας τόσο της προσφοράς χρήματος με τη στενή έννοια όσο και της προσφοράς ρευστών διαθεσίμων μειωνόταν ταχύτατα μέχρι περίπου τα τέλη της δεκαετίας του ’60. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1984), τόμος 3. Τούτο σημαίνει ραγδαία αύξηση της ζήτησης για δραχμές. Η αυξανόμενη ζήτηση για δραχμές μπορεί να αποδοθεί πρωτίστως στον βαθμιαίο εκτοπισμό της χρυσής λίρας ως μέσου διεξαγωγής συναλλαγών και διακράτησης περιουσιακών στοιχείων. Βλ. OECD (1962), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 19· IMF (1960), σελ. 7. Η δραχμή αντικαθιστούσε τη λίρα στους ρόλους αυτούς σε ολοένα και μεγαλύτερο βαθμό. Αυτό ήταν ένα από τα κορυφαία δείγματα της αποκατάστασης της εμπιστοσύνης στο νόμισμα. Τούτων δοθέντων, η αύξηση της προσφοράς δραχμών στην οικονομία ήταν γενικώς ορθή (χωρίς αυτήν θα δημιουργούνταν αναίτιες στενότητες ρευστότητας στην οικονομία). Παρ’ όλα αυτά, πρέπει να ειπωθεί ότι η νομισματική πολιτική (σε αντίθεση με τη μομφή που εξαπολυόταν την εποχή εκείνη εναντίον της) ήταν ενίοτε τόσο επεκτατική που έπαιρνε ρίσκα.

της δραχμής με το δολάριο τηρήθηκε ως άρθρο πίστης επί 20 χρόνια, προσέδωσε αξιοπιστία στη νομισματική πολιτική και, μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του ’60, συγκράτησε τις πληθωριστικές πιέσεις σε πολύ χαμηλά επίπεδα.

4.2. Δημοσιονομική πειθαρχία

Από τις στατιστικές των εθνικών λογαριασμών, τα απολογιστικά στοιχεία των προϋπολογισμών, τις επισημάνσεις των εκθέσεων του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, καθώς και από τοποθετήσεις κομμάτων ή κορυφαίων πολιτικών της εποχής[5] μπορούν να συναχθούν οι ακόλουθοι τέσσερις κανόνες δημοσιονομικής διαχείρισης, τους οποίους όλες οι κυβερνήσεις της περιόδου 1953-1973 καλούνταν να τηρούν:

α. *Ο τακτικός Προϋπολογισμός* (δηλαδή, το «καταναλωτικό» σκέλος του Προϋπολογισμού της κεντρικής κυβέρνησης) θα ήταν *πλεονασματικός*, έτσι ώστε να μπορεί να χρηματοδοτεί μέρος των δημοσίων επενδύσεων.

β. Οι δημόσιες επενδύσεις σε έργα υποδομής ήταν η απόλυτη προτεραιότητα. Αυτές θα ήταν όσο το δυνατόν μεγαλύτερες και ο προϋπολογισμός τους θα ήταν, κατ’ ανάγκην, ελλειμματικός. Μέρος του ελλείμματος του *Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων* θα καλύπτονταν από το πλεόνασμα του τακτικού Προϋπολογισμού. Το υπόλοιπο θα καλυπτόταν από πόρους του εξωτερικού, με δανεισμό από τις εμπορικές τράπεζες και – στον βαθμό που ήταν εφικτό – με ομολογιακά δάνεια. Βασική επιδίωξη ήταν η κάλυψη του ελλείμματος να γίνεται με τρόπους που θα επιβάρυναν όσο το δυνατόν λιγότερο τη νομισματική κυκλοφορία.

γ. Το *συνολικό* έλλειμμα του Προϋπολογισμού της *κεντρικής κυβέρνησης*[6] (δηλαδή το άθροισμα του τακτικού και του επενδυτικού Προϋπολογισμού) θα παρέμενε μικρό ως ποσοστό του ΑΕΠ.

5 Ενδεικτικά αναφέρω: το κομμάτι για την εκτέλεση του Προϋπολογισμού της κυβερνητικής ανακοίνωσης της 29.7.1961, βλ. Αρχείο Καραμανλή (Σβολόπουλος), τόμος 5, σελ. 134· την ομιλία Καραμανλή στην Έκθεση Θεσσαλονίκης το 1961, βλ. ό.π., σελ. 162· την έκθεση της ΕΡΕ για τον απολογισμό της οκταετίας 1955-1963, βλ. ό.π., Παράρτημα, σελ. 670. Ιδιαίτερα διαφωτιστική είναι η εμπιστευτική επιστολή της 4.8.1964 του τότε Υπουργού Οικονομικών Κωνσταντίνου Μητσοτάκη προς τον Πρωθυπουργό Γεώργιο Παπανδρέου σχετικά με την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών. Βλ. Παπαχελάς (2017), σελ. 322-324.

6 Στο κεφάλαιο αυτό αναφερόμαστε αποκλειστικά στα αποτελέσματα της διαχείρισης του Προϋπολογισμού της *κεντρικής κυβέρνησης*. Στη διαχείριση των οικονομικών της γενικής κυβέρνησης (που περιλαμβάνει την κεντρική κυβέρνηση, τα ασφαλιστικά ταμεία, την Τοπική Αυτοδιοίκηση και τα ΝΠΔΔ) θα αναφερθούμε στο Κεφάλαιο 8. Τα εκτός κεντρικής κυβέρνησης κομμάτια της διοίκησης (ταμεία, αυτοδιοίκηση, κ.λπ.) ήταν ως επί το πλείστον πλεονασματικά. Συνεπώς, το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης ήταν στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος.

δ. Οι *καταναλωτικού χαρακτήρα* δαπάνες του Προϋπολογισμού (μισθολογικό κόστος, κοινωνικές υπηρεσίες και παροχές, μεταβιβαστικές πληρωμές) θα έπρεπε να είναι χαμηλές. Οι συνέπειες του κανόνα αυτού για τις δυνατότητες δημιουργίας ευρωπαϊκών προδιαγραφών κοινωνικού κράτους είναι προφανείς.

Ο σκοπός των παραπάνω κανόνων ήταν αντιπληθωριστικός. Η αποστολή τους ήταν να περιορίσουν τις πληθωριστικές επιπτώσεις του ελλείμματος του κρατικού Προϋπολογισμού. Οι αρχιτέκτονες του νέου καθεστώτος έβλεπαν ότι οι δυνατότητες για *μη νομισματική* χρηματοδότηση του δημοσίου ελλείμματος μέσω δανεισμού, είτε από εγχώριους πόρους είτε από το εξωτερικό, ήταν περιορισμένες.

Λόγω της νωπής εμπειρίας της χώρας με τον υπερπληθωρισμό και της απώλειας των αποταμιεύσεων των ομολογιούχων της δεκαετίας του ’30, το ευρύ εγχώριο κοινό δεν είχε εμπιστοσύνη στην καλή πίστη του κράτους και θα ήταν απρόθυμο να του δανείσει σε *μεγάλη έκταση*. Η πρώτη απόπειρα δανεισμού του κράτους από το κοινό έγινε τον Ιούνιο του 1954 με την έκδοση εσωτερικού ομολογιακού δανείου ύψους 300 εκατομμυρίων δραχμών. Οι εγγραφές για το δάνειο υπερκάλυψαν το ποσό αυτό κατά 35%, αλλά ο βαθμός της υπερκάλυψης ήταν μικρός και πρόδιδε την απροθυμία του κοινού.[7] Μετά τη μέτρια επιτυχία της απόπειρας του 1954, το ελληνικό Δημόσιο επιχείρησε να δανειστεί από το κοινό μέσα από ομολογιακά δάνεια της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) (και όχι του ίδιου του κράτους), τα οποία άρχισαν να εκδίδονται με επιτυχία το 1958. Το πρώτο μετά το 1954 ομολογιακό δάνειο *του ίδιου* του ελληνικού κράτους εγκρίθηκε τον Σεπτέμβριο του 1960 και οι πόροι που αντλήθηκαν κάλυψαν μέρος του ελλείμματος του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων του 1961.[8] Ακολούθησαν και άλλα τέτοια κρατικά δάνεια, που προορίζονταν αποκλειστικά και μόνο για τη χρηματοδότηση δημοσίων επενδύσεων, τα οποία σπάνια αντλούσαν πάνω από δύο δισεκατομμύρια δραχμές και κάλυπταν μέρος μόνο του ελλείμματος των δημοσίων επενδύσεων. Δυνατότητες δανεισμού από τις εγχώριες εμπορικές τράπεζες υπήρχαν (και αξιοποιήθηκαν

7 Το ποσό των 300.000.000 δραχμών υπερκαλύφθηκε μεν, αλλά το ευρύ κοινό συμμετείχε μόνο κατά 90% στην κάλυψή του. Το υπόλοιπο καλύφθηκε από τράπεζες και δημόσιους φορείς. Βλ. IMF (1954), σελ. 7· Νίκας (2017), σελ. 89-91.

8 Είναι χαρακτηριστικό ότι η έκδοση δανείων της ΔΕΗ *προηγήθηκε* της έκδοσης των (μετά το 1960) δανείων του κράτους. Φαίνεται ότι το κοινό είχε μεγαλύτερη εμπιστοσύνη σε μια κρατική επιχείρηση από ό,τι στο ίδιο το κράτος.

μέσω της πώλησης σε αυτές εντόκων γραμματίων του Δημοσίου), αλλά και αυτές ήταν περιορισμένες.[9]

Παράλληλα, οι δυνατότητες δανεισμού από το εξωτερικό ήταν επίσης περιορισμένες, εξαιτίας των εκκρεμοτήτων που υπήρχαν σχετικά με τη διευθέτηση των προπολεμικών χρεών. Μέχρι τον διακανονισμό των χρεών, ο εξωτερικός δανεισμός του κράτους (εξαιρουμένων των υπολειμμάτων της δωρεάν παρασχεθείσας αμερικανικής βοήθειας) βασιζόταν είτε σε διμερείς διακρατικές συμφωνίες είτε σε τραπεζικά δάνεια του κράτους ή των δημόσιων επιχειρήσεων συνδεδεμένα με *συγκεκριμένα έργα*.[10] Μέχρι το 1964, πιστώσεις από τις διεθνείς *εμπορικές* τράπεζες για την κάλυψη των εν γένει αναγκών του Προϋπολογισμού δεν υπήρχαν. Η διευθέτηση των προπολεμικών χρεών έγινε σε δύο «δόσεις», το 1962 και το 1965.[11] Από το 1965 και μετά, η διεθνής πιστοληπτική ικανότητα της χώρας βελτιώθηκε και ο εξωτερικός δανεισμός αυξήθηκε αλλά – παρ’ ότι το δημόσιο χρέος της χώρας ήταν μικρό – τα περιθώρια για μεγάλης έκτασης δανεισμό σε συνάλλαγμα δεν ήταν μεγάλα.

Με δεδομένους αυτούς τους περιορισμούς, τυχόν μεγάλα δημόσια ελλείμματα θα χρηματοδοτούνταν τελικά με εκτύπωση χρήματος. Τούτο θα πυροδοτούσε νέα πληθωριστική έξαρση, διεύρυνση του ελλείμματος των εξωτερικών συναλλαγών και, τελικώς, θα υπονόμευε τη σταθερότητα της ισοτιμίας της δραχμής. Τέτοιοι κίνδυνοι δεν γίνονταν αποδεκτοί.

Επιπρόσθετα, φαίνεται ότι, ειδικά οι κυβερνήσεις της ΕΡΕ, δεν θεωρούσαν τη δημοσιονομική πολιτική κατάλληλο εργαλείο διαχείρισης της ζήτησης της οικονομίας. Πίστευαν ότι η δημοσιονομική πολιτική προσδιορίζεται από πολιτικές

9 Μέχρι το 1958, οι λίγες δημόσιες επενδύσεις που γίνονταν χρηματοδοτούνταν κυρίως από πόρους του εξωτερικού και δάνεια της Τράπεζας της Ελλάδος, τα οποία συνεπάγονταν αύξηση της προσφοράς χρήματος. Το 1958, προστέθηκαν δύο υγιέστερες πηγές χρηματοδότησης: ένα υψηλότερο πλεόνασμα του τακτικού Προϋπολογισμού και η χρηματοδότηση μέσω της υποχρεωτικής αγοράς *εντόκων γραμματίων* του Δημοσίου από τις εμπορικές τράπεζες. Τα μακροχρόνια ομολογιακά δάνεια του κράτους άρχισαν να συνεισφέρουν μόνο από το 1961 και μετά. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Πίνακας 34, σελ. 263, και OECD (1962), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 35.

10 Ως παραδείγματα, θα αναφέρουμε: το γερμανικό διακρατικό δάνειο του 1959, τα δάνεια της ημικρατικής Export-Import Bank of Washington, το διακρατικό δάνειο της Mobil για κατασκευή διυλιστηρίου, το δάνειο για την κατασκευή εργοστασίου αζώτου και τα δάνεια της ΔΕΗ και του Ταμείου Οδοποιίας από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Βλ. Παπαδόπουλος (1965), Πίναξ 1, σελ. 182-183.

11 Ο διακανονισμός έγινε σε δύο στάδια, το 1962 και το 1965. Το 1962, ρυθμίστηκαν τα χρέη του Δημοσίου προς τους κατόχους των σε δολάρια ελληνικών ομολόγων (παράλληλα αποζημιώθηκαν σε μικρό βαθμό και οι Έλληνες κάτοχοι προπολεμικών κρατικών τίτλων). Το 1965 ρυθμίστηκαν και οι οφειλές προς τους υπόλοιπους ομολογιούχους, που κατά κύριο λόγο κατείχαν προπολεμικά ελληνικά ομόλογα σε λίρες Αγγλίας. Η ανταλλαγή των παλαιών ομολόγων με νέα είχε πρακτικά ολοκληρωθεί το 1967. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1968) σελ. 90-95.

σκοπιμότητες και υπόκειται σε πιέσεις ομάδων συμφερόντων και, συνεπώς, δεν προσφέρεται ως όπλο διαχείρισης της βραχυχρόνιας οικονομικής συγκυρίας. Ακόμη και η πολιτική των δημοσίων επενδύσεων θεωρείτο κυρίως εργαλείο *μακροχρόνιας ανάπτυξης και λιγότερο αντικυκλικό εργαλείο*. Η αντιμετώπιση βραχυχρόνιων υφεσιακών ή πληθωριστικών επεισοδίων ήταν μια αποστολή που ανετίθετο κυρίως στη νομισματική και πιστωτική πολιτική.

Η υιοθέτηση των τεσσάρων κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας ήταν η λογική συνέπεια των συλλογισμών που εκτέθηκαν πιο πάνω.

Ο τέταρτος κανόνας περί χαμηλών «καταναλωτικών» δημόσιων δαπανών χρειάζεται πρόσθετο σχολιασμό. Μικρό δημόσιο έλλειμμα δεν σημαίνει υποχρεωτικά και χαμηλές δημόσιες δαπάνες. Μπορεί να σημαίνει υψηλότερες δαπάνες, εξισορροπούμενες από ανάλογα φορολογικά έσοδα. Το ύψος των δαπανών του κράτους, και ειδικά των κοινωνικών δαπανών, καθώς και η κατανομή τους ανάμεσα σε διάφορες χρήσεις κατά την περίοδο 1953-1973 θα εξεταστεί διεξοδικά στο Κεφάλαιο 8. Στο σημείο αυτό, αρκεί να σημειώσουμε ότι η ανάγκη για όσο το δυνατόν χαμηλότερο δημόσιο έλλειμμα, σε συνδυασμό με την απόλυτη προτεραιότητα που δινόταν στις δημόσιες επενδύσεις για τον εκσυγχρονισμό των υποδομών της χώρας, αναπόφευκτα ασκούσε ισχυρή πίεση στις *μη επενδυτικές* δαπάνες του Δημοσίου. Εντός του πλαισίου του περιορισμού αυτού, υπήρχε και ένα επιπρόσθετο στοιχείο: στην κορύφωση του ψυχρού πολέμου, οι στρατιωτικές δαπάνες ήταν από τις σχετικά υψηλότερες (ως ποσοστό του ΑΕΠ) στην Ευρώπη και συμπίεζαν ακόμη περισσότερο ό,τι απέμενε για κοινωνικούς σκοπούς. Το ερώτημα όμως παραμένει: Γιατί όχι υψηλότερα φορολογικά έσοδα; Το ερώτημα μας φέρνει στον *μείζονα υπερκείμενο περιορισμό* στον οποίο θα επικεντρωθούμε στην παρούσα ενότητα: *στις διαρθρωτικές αδυναμίες του ελληνικού φορολογικού συστήματος*.

Στην περίπτωση της Ελλάδας των δεκαετιών του ’50 και του ’60, τα περιθώρια για αύξηση των δαπανών περιορίζονταν σε σημαντικό βαθμό από τις αδυναμίες αυτές. Το ελληνικό φορολογικό σύστημα δεν ήταν αποτελεσματική μηχανή άντλησης εσόδων. Ήταν περίπλοκο, δυσκίνητο, άδικο και ακριβό στη διαχείρισή του. Ενδεχόμενη μεγάλη αύξηση των φορολογικών εσόδων ως ποσοστού του εθνικού εισοδήματος θα όξυνε αυτά τα χαρακτηριστικά και θα είχε σημαντικό οικονομικό και πολιτικό κόστος. Η δε προοπτική ριζικής αναμόρφωσης του συστήματος φάνταζε πολιτικά ανέφικτη, λόγω των αντιστάσεων που θα προκαλούσε.[12]

12 Βλ. προτάσεις Καράγιωργα για τη φορολογική μεταρρύθμιση, που διατυπώθηκαν το 1964 και το 1967 και αναπαράγονται στους πρώτους δύο τόμους της τιμητικής για τον Καράγιωργα έκδοσης (1994).

Η καίρια αδυναμία εντοπιζόταν στο σύστημα άμεσης φορολογίας (φόροι εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και φόροι περιουσίας). Στη διάρκεια της περιόδου 1950-1973, το ποσοστό των άμεσων φόρων στο σύνολο των φορολογικών εσόδων του τακτικού Προϋπολογισμού (*εξαιρουμένων των ασφαλιστικών εισφορών*) ήταν χαμηλό: κυμαινόταν, κατά μέσο όρο, γύρω στο 22%.[13] Στο θεσμικό επίπεδο, το νέο οικονομικό καθεστώς έκανε δύο μείζονος σημασίας κινήσεις για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος άμεσης φορολογίας. Η σημαντικότερη ήταν το Ν.Δ. 3323/1955. Με αυτό το Νομοθετικό Διάταγμα αναμορφωνόταν το σύστημα φορολογίας εισοδήματος φυσικών προσώπων. Το παλαιό σύστημα φορολογίας καθαρών προσόδων (με βάση το οποίο τα εισοδήματα ενός ατόμου από διαφορετικές πηγές φορολογούνταν χωριστά χωρίς να αθροίζονται) καταργήθηκε. Αντί του συστήματος αυτού, καθιερώθηκε *ενιαίος φόρος εισοδήματος*, βάσει του οποίου φορολογείτο το σύνολο του εισοδήματος ενός ατόμου ανεξάρτητα από την πηγή προέλευσής του. Επίσης, με το Ν.Δ. 3843/1958 εκσυγχρονίστηκε ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων. Παρά τη σημασία τους, αυτές οι δύο θεσμικές αλλαγές δεν έλυσαν το θέμα της χαμηλής συμμετοχής των άμεσων φόρων στα κρατικά έσοδα.

Δεδομένης της δομής της ελληνικής οικονομίας, η χαμηλή απόδοση των άμεσων φόρων ήταν, έως ένα σημείο, αναπόφευκτη. Η πλειονότητα του ενεργού πληθυσμού ήταν αυτοαπασχολούμενοι (αγρότες, ελεύθεροι επαγγελματίες, βιοτέχνες, τεχνίτες, μικροέμποροι, επιτηδευματίες) και οι επιχειρήσεις ήταν, ως επί το πλείστον, πολύ μικρές. Στις περιπτώσεις αυτές, η διακρίβωση του αληθινού φορολογητέου εισοδήματος είναι δύσκολη και η απόκρυψη εισοδημάτων εύκολη. Ειδικότερα, ένα μεγάλο κομμάτι των αυτοαπασχολουμένων ήταν αγρότες οι οποίοι νομίμως βρίσκονταν, σχεδόν στο σύνολό τους, εκτός του συστήματος άμεσης φορολογίας.[14] Τούτα τα δομικά δεδομένα στένευαν τη φορολογική βάση και σήμαιναν ότι το βάρος έπεφτε σε σχετικά λίγους φορολογουμένους και, ειδικά, σε εκείνους (όπως οι μισθωτοί) που δεν μπορούσαν να αποκρύψουν εισοδήματα. Τυχόν απόπειρα αύξησης των εσόδων με αύξηση των φορολογικών συντελεστών θα έπληττε δυσανάλογα μια μικρή μερίδα του πληθυσμού.

Η φορολογική βάση στένευε ακόμη περισσότερο εξαιτίας των ρυθμίσεων των Ν.Δ. 3323/1955 και Ν.Δ. 3843/1958 και των νομοθετημάτων που τα ακολούθησαν. Όσον αφορά τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων, τα αφορολόγητα όρια[15]

13 Τράπεζα της Ελλάδος (1984), τόμος 3, Πίνακας 32, σελ. 260-261.

14 Βλ. Break & Turvey (1966), σελ. 39.

15 Υπήρχαν διαφορετικά αφορολόγητα όρια, ανάλογα με την πηγή προέλευσης των εισοδημάτων.

που προβλέπονταν ήταν γενναιόδωρα.[16] Το αποτέλεσμα ήταν πολλά μεσαία εισοδήματα (συχνά υψηλότερα από το κατά κεφαλήν ΑΕΠ) να επιβαρύνονται με ελάχιστο ή και καθόλου φόρο. Επιπροσθέτως, η φορολογική βάση συμπιεζόταν και από πληθώρα ειδικών εξαιρέσεων και φοροαπαλλαγών που αποτελούσαν συχνά προνομιακή μεταχείριση κοινωνικών ομάδων με επιρροή.[17] Στην ίδια κατεύθυνση κινείτο και ο φόρος εισοδήματος νομικών προσώπων. Ο φόρος επιβαλλόταν στα αδιανέμητα κέρδη των εταιριών με νομική προσωπικότητα (Ανώνυμες Εταιρίες, Εταιρίες Περιορισμένης Ευθύνης, συνεταιρισμοί, κ.λπ.) με σχετικά υψηλό συντελεστή. Η πραγματική επιβάρυνση όμως μειωνόταν και η φορολογική βάση συμπιεζόταν μέσω αυξημένων αποσβέσεων, που αφαιρούνταν από τα αδιανέμητα κέρδη, και γενναιόδωρων φορολογικών απαλλαγών, στην περίπτωση ανάληψης σημαντικών βιομηχανικών ή βιοτεχνικών επενδύσεων.[18] Προφανώς, ο σκοπός των παραπάνω μέτρων ήταν η ενθάρρυνση των επενδύσεων. Αλλά η απώλεια κρατικών εσόδων ήταν επίσης σημαντική.

Τέλος, τα προβλήματα του φορολογικού συστήματος επιτείνονταν από τις αδυναμίες του φοροεισπρακτικού μηχανισμού, οι οποίες οφείλονταν σε σημαντικό βαθμό στην περιπλοκότητα των ρυθμίσεων που οι φορολογικές αρχές καλούνταν να εφαρμόσουν.

Η κυριαρχία των έμμεσων φόρων στο σύστημα εσόδων του κράτους παρέμεινε αμείωτη σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1950-1973. Κατά μέσο όρο, οι έμμεσοι φόροι (φόροι επί της κατανάλωσης και των συναλλαγών, καθώς και δασμοί επί των εισαγόμενων προϊόντων) αντιπροσώπευαν περίπου το 78% των φορολογικών εσόδων του τακτικού Προϋπολογισμού (εξαιρουμένων των ασφαλιστικών εισφορών). Μολονότι το σύστημα της έμμεσης φορολογίας ήταν δαπανηρό και σχεδόν αδιαπέραστα πολύπλοκο, δεν υπήρξαν σημαντικές πρωτοβουλίες για την αναμόρφωσή του στη διάρκεια της περιόδου 1950-1973.

Υπήρχαν δύο βασικοί, γενικού χαρακτήρα έμμεσοι φόροι, τα τέλη χαρτοσήμου και ο φόρος κύκλου εργασιών.[19] Και οι δύο ασκούσαν στρεβλωτικές επιδράσεις στο κόστος παραγωγής. Τα τέλη χαρτοσήμου ήταν φόροι που επιβάλλονταν τόσο στην αξία των πωλούμενων προϊόντων όσο και σε κάθε είδους συναλλαγές (συμβόλαια, δικαστικές πράξεις, άδειες, εμπορικές συναλλαγές, τραπεζικά έγγραφα, λήψη πιστοποιητικών ή βεβαιώσεων, κ.λπ.). Υπήρχε πληθώρα τελών

16 Βλ. Break & Turvey (1966), σελ. 40-41 και 119-122.

17 Καράγιωργας (1981), Κεφάλαιο 11· Break & Turvey (1966), σ. 128-130.

18 Βλ. Break & Turvey (1966), σελ. 42-46.

19 Οι υπόλοιποι γενικοί έμμεσοι φόροι (φόροι πολυτελείας, ειδικοί φόροι στα εισαγόμενα, φόροι μισθωτών υπηρεσιών, κ.λπ.) απέφεραν σχετικά μικρά ποσά.

χαρτοσήμου, που καθένα τους αντιστοιχούσε σε διαφορετικό τύπο συναλλαγής. Κάθε τύπος συναλλαγής επιβαρυνόταν με άλλο φορολογικό συντελεστή. Ειδικά τα τέλη χαρτοσήμου στα τιμολόγια πώλησης προϊόντων επιβάλλονταν *σωρευτικά* επί της αξίας πώλησης σε κάθε στάδιο της παραγωγικής διαδικασίας, επιβαρύνοντας έτσι το κόστος παραγωγής όλων των επόμενων σταδίων.[20]

Ο Φόρος Κύκλου Εργασιών (ΦΚΕ) επιβαλλόταν επί της αξίας πώλησης των προϊόντων της βιομηχανίας, της βιοτεχνίας και των εισαγωγών, επί των εσόδων της ΔΕΗ, του ΟΤΕ και των εταιριών μεταφοράς επιβατών στα έσοδα από τραπεζικές συναλλαγές και ασφάλειες, αλλά όχι και σε εκείνα των υπόλοιπων υπηρεσιών.[21] Μολονότι υπήρχε ένας βασικός φορολογικός συντελεστής, εφαρμόζονταν και άλλοι συντελεστές για διαφορετικές ομάδες προϊόντων η υπηρεσιών: χαμηλοί για ορισμένα γεωργικά προϊόντα, ενδιάμεσοι για μηχανήματα, πρώτες ύλες και τραπεζικές υπηρεσίες, και υψηλότεροι για άλλα προϊόντα ή υπηρεσίες. Τέλος, υπήρχε και μια σειρά περιπτώσεων που τύγχαναν πλήρους απαλλαγής από τον ΦΚΕ. Απαλλάσσονταν οι εξαγωγές, αρκετά γεωργικά προϊόντα ευρείας κατανάλωσης, τα λιπάσματα, τα ναυπηγεία, το δημοσιογραφικό χαρτί, κ.λπ. Επίσης, απαλλάσσονταν και οι επιτηδευματίες και οι μικροβιοτέχνες.[22]

Επιπρόσθετα, υπήρχε και μια σειρά *ειδικών* φόρων δαπάνης που επιβάλλονταν σε συγκεκριμένα προϊόντα. Σημαντικότεροι, από άποψη συνεισφοράς στο δημόσιο ταμείο, ήταν οι φόροι στα καπνά, τα καύσιμα, τα αυτοκίνητα, τη ζάχαρη, την μπίρα και ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων.[23] Σημαντική ήταν και η συμβολή στα δημόσια έσοδα των δασμών και των τελών στα εισαγόμενα προϊόντα.

Το σύστημα έμμεσης φορολογίας περιπλεκόταν ακόμη περισσότερο από την ύπαρξη εκατοντάδων ειδικών φόρων υπέρ τρίτων. Αυτοί οι φόροι αποσκοπούσαν να δημιουργήσουν έσοδα που προορίζονταν *ειδικά για τις ανάγκες κάποιου προκαθορισμένου παραλήπτη* (ασφαλιστικών ταμείων, κοινωφελών ιδρυμάτων, χρηματοδότηση έργων, κ.λπ). Οι παραλήπτες αυτών των ειδικής διάθεσης πόρων ήταν κατά κύριο λόγο ασφαλιστικά ταμεία (ΟΓΑ, ΤΕΒΕ, ΤΣΑΥ, Ταμείο Νομικών, κ.λπ). Με εξαίρεση τον ΟΓΑ, οι λεγόμενοι «κοινωνικοί πόροι», που θεσπίζονταν υπέρ των ταμείων, αντανακλούσαν συχνά προνομιακή μεταχείριση (βλ. Κεφάλαιο 11). Κατά δεύτερο λόγο, οι παραλήπτες των πόρων αυτών ήταν πολλά Νομικά

20 Break & Turvey (1966), σελ. 57-59· ΚΕΠΕ (1976β), σελ. 21.

21 Στην περίπτωση των βιομηχανικών και βιοτεχνικών επιχειρήσεων, ο ΦΚΕ επιβαλλόταν επί των ακαθάριστων εσόδων τους από πωλήσεις μετά την αφαίρεση της αξίας των πρώτων υλών που είχαν ήδη φορολογηθεί με ΦΚΕ (προκειμένου να αποφευχθεί η σωρευτική φορολόγηση).

22 Break & Turvey (1966), σελ. 63-67· ΚΕΠΕ (1976β), σελ. 21-23.

23 Μικρότερης βαρύτητας από άποψη εσόδων ήταν οι φόροι επί του οινοπνεύματος και των δημόσιων θεαμάτων.

Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), όπως Πανεπιστήμια, η Γενική Γραμματεία Αθλητισμού, το Ταμείο Οδοποιίας, το Εθνικό Θέατρο, η Λυρική Σκηνή, κ.λπ.[24] Οι προσδιορισμένου προορισμού επιβαρύνσεις διαχέονταν σε ολόκληρο το φορολογικό σύστημα (π.χ. ενισχύσεις υπέρ του ΟΓΑ προσαύξαναν και τους φόρους εισοδήματος). Σε αρκετές περιπτώσεις, τα έσοδα από τις επιβαρύνσεις αυτές δεν εμφανίζονταν στον Προϋπολογισμό, πράγμα που δυσκόλευε την εκ νέου αξιολόγηση της σκοπιμότητας ή της αποδοτικότητάς τους.[25]

Οι παραπάνω διαρθρωτικές αδυναμίες σήμαιναν ότι τυχόν απόπειρα μεγάλης αύξησης των εσόδων θα επιβάρυνε υπέρμετρα ορισμένες ομάδες του πληθυσμού ή ομάδες σημαντικών προϊόντων και θα αύξανε την περιπλοκότητα και το διαχειριστικό κόστος του συστήματος. Τούτων δοθέντων, η προτίμηση για διατήρηση της δημόσιας κατανάλωσης σε χαμηλά επίπεδα και η αποφυγή της ανάγκης επιβολής νέων φόρων ή αύξησης των υφισταμένων ήταν κατανοητές.

Όπως δείχνει ο Πίνακας 4.1., οι δημοσιονομικοί κανόνες που περιγράφηκαν, γενικώς τηρήθηκαν. Το 1957, ο τακτικός Προϋπολογισμός κατέγραψε πλεόνασμα και συνέχισε να είναι πλεονασματικός μέχρι το 1973. Μεσολάβησαν αυξομειώσεις του πλεονάσματος (αυξητικές τάσεις μεταξύ 1957-1962 και 1966-1973 και συρρίκνωση την τριετία 1963-1965), αλλά έλλειμμα στον τακτικό Προϋπολογισμό δεν παρουσιάστηκε στο διάστημα 1957-1973. Στην μεσαία στήλη του Πίνακα 4.1. βλέπουμε ότι σημαντικοί πόροι όντως διατέθηκαν για δημόσιες επενδύσεις σε έργα υποδομής σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1953-1973. Οι ρυθμοί ανόδου των δημοσίων επενδύσεων σημείωσαν κάποια επιβράδυνση στο διάστημα 1963-1965, αλλά μετά ανέκαμψαν. Στην τελευταία στήλη του πίνακα βλέπουμε ότι το συνολικό έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης (τακτικού Προϋπολογισμού και επενδύσεων) έμεινε χαμηλό και μέχρι το 1971 δεν ξεπέρασε το όριο του 3% του ΑΕΠ. Στο διάστημα 1957-1973, το συνολικό έλλειμμα κυμάνθηκε ανάμεσα στο 0,8% του ΑΕΠ (το 1958) και το 3,9% του ΑΕΠ (το 1972).[26] Τέλος, οι τρέχουσες δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης παρέμειναν χαμηλές ως ποσοστό του ΑΕΠ σε

24 Οι ειδικής διάθεσης πόροι μπορούσαν να πάρουν δύο μορφές: είτε να θεσπιστούν ως αυτοτελείς «εισφορές υπέρ τρίτων» είτε να θεσπιστούν ως προσαυξήσεις υφιστάμενων φόρων. Με τη δεύτερη έννοια, οι ειδικής διάθεσης πόροι ήταν κάτι το ευρύτερο από αυτό που υποδηλώνει η έκφραση «φόροι υπέρ τρίτων».

25 Break & Turvey (1966), Κεφάλαιο 1· ΚΕΠΕ (1976β), σελ. 32-35.

26 Οι εναλλακτικοί υπολογισμοί που έχω κάνει για το συνολικό έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης δείχνουν παρόμοια ποσοστά του ΑΕΠ. Οι βασισμένοι στα στοιχεία της στατιστικής των δημόσιων οικονομικών υπολογισμοί δείχνουν ότι το διάστημα 1957-1973 το έλλειμμα κυμάνθηκε ανάμεσα στο 1,4% (1958) και το 4,2% του ΑΕΠ (1972). Προφανώς, οι εναλλακτικοί υπολογισμοί δεν αλλοιώνουν την εικόνα.

σύγκριση με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Όπως θα δούμε στο Κεφάλαιο 5, η εφαρμογή της αρχής για συγκράτηση των καταναλωτικών δαπανών έγινε ελαστικότερη στη διάρκεια της κυβέρνησης της Ένωσης Κέντρου. Το πνεύμα των δημοσιονομικών κανόνων όμως δεν εγκαταλείφθηκε και οι πρόσκαιρες αποκλίσεις από αυτό αντιστράφηκαν σχετικά γρήγορα, αποδεικνύοντας έτσι την ανθεκτικότητα των κανόνων.

Πίνακας 4.1.

Δαπάνες και ισοζύγια κεντρικής κυβέρνησης

(σε εκατ. δραχμές και ως ποσοστό % του ΑΕΠ)

Έτος	Πλεόνασμα τακτικού Προϋπολογισμού	Δαπάνες κεντρικής κυβέρνησης			Συνολικό έλλειμμα κεντρικής κυβέρνησης
		Τρέχουσες	*Επενδύσεων ΠΔΕ*	*Συνολικές*	
1957	+419	-	2,5%	-	-
1958	+1.273	10,7%	2,8%	13,5%	0,8%
1959	+885	11,0%	3,5%	14,5%	2,2%
1960	+1.194	10,4%	3,9%	14,3%	1,9%
1961	+1.844	10,5%	4,3%	14,7%	2,0%
1962	+2.110	10,7%	4,6%	15,3%	2,6%
1963	+1.995	11,0%	3,6%	14,6%	1,8%
1964	+1.654	11,9%	3,4%	15,3%	2,1%
1965	+913	12,6%	3,0%	15,6%	2,4%
1966	+3.677	13,1%	3,5%	16,7%	2,2%
1967	+2.201	14,5%	3,3%	17,9%	2,8%
1968	+3.905	14,5%	4,0%	18,5%	2,6%
1969	+5.357	14,1%	4,1%	18,1%	2,3%
1970	+6.787	13,9%	4,3%	18,2%	2,5%
1971	+7.933	14,3%	4,5%	18,8%	3,1%
1972	+8.725	14,1%	5,4%	19,5%	3,9%
1973	+12.727	14,0%	5,0%	19,0%	3,7%

Πηγές: Τα στοιχεία για το πλεόνασμα του τακτικού Προϋπολογισμού και τις επενδύσεις του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) προέρχονται από την έκδοση της Τράπεζας της Ελλάδος (1984), τόμ. 3, Στατιστικό Παράρτημα. Τα στοιχεία για το ΑΕΠ (τιμές αγοράς) και τις τρέχουσες δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης, βάσει των οποίων υπολογίστηκαν τα ποσοστά στο ΑΕΠ, προέρχονται από τους (παλαιούς) Εθνικούς Λογαριασμούς (Υπουργείο Συντονισμού, 1976).

Σημειώσεις:

1. Τα στοιχεία των δαπανών του τακτικού Προϋπολογισμού που χρησιμοποιήθηκαν περιλαμβάνουν πληρωμές τόκων, αλλά όχι τις πληρωμές χρεολυσίων.
2. Για τις δαπάνες του ΠΔΕ χρησιμοποιήθηκαν τα απολογιστικά στοιχεία του Υπουργείου Οικονομικών, διότι οι Εθνικοί Λογαριασμοί δεν διαχωρίζουν τις δαπάνες του ΠΔΕ από τις άλλες επενδυτικές δαπάνες του ευρύτερου κράτους. Συνεπώς, ο υπολογισμός του συνολικού ελλείμματος βασίζεται σε συνδυασμό στοιχείων των Εθνικών Λογαριασμών και του Υπουργείου Οικονομικών.

Η σημαντικότερη πίεση στα νομισματικά μεγέθη, που προήλθε από τον δημόσιο τομέα, δεν οφειλόταν καν στον Προϋπολογισμό. Οφειλόταν στον *εκτός Προϋπολογισμού* λογαριασμό χρηματοδότησης καταναλωτικών αγαθών (καθώς και στους λογαριασμούς συγκέντρωσης καπνών, σταφίδας, κ.λπ.), που διατηρούσε το κράτος στην Τράπεζα της Ελλάδος. Μέσω αυτών, το κράτος επιχειρούσε να στηρίξει τις τιμές σειράς αγροτικών προϊόντων, αγοράζοντας σε σχετικά υψηλές τιμές μέρος της εκάστοτε σοδειάς. Οι πιστώσεις των εν λόγω λογαριασμών χρηματοδοτούνταν (μέσω προκαταβολών) απευθείας από την Τράπεζα της Ελλάδος. Οι πιστώσεις συνήθως εξοφλούνταν – όχι πλήρως – με τις προσόδους που αποκόμιζε το κράτος μετά την πώληση των προϊόντων. Ακόμη και στην περίπτωση της πλήρους εξόφλησης όμως, η πρακτική των προκαταβολών από την Τράπεζα της Ελλάδος αποτελούσε νομισματική χρηματοδότηση και δυσκόλευε τον έλεγχο της προσφοράς χρήματος στην οικονομία. Παρ' όλα αυτά, ο βαθμός στον οποίο τηρήθηκαν οι δημοσιονομικοί κανόνες αρκούσε για την εκπλήρωση της βασικής τους αποστολής: η αντιπληθωριστική αξιοπιστία της ασκούμενης πολιτικής δεν υπονομεύθηκε.

4.3. Μισθοί, παραγωγικότητα και ο ρόλος του κράτους

4.3.1. Η γενική κατεύθυνση της πολιτικής για τους μισθούς και τα μέσα επιβολής της

Δεν υπήρχε επίσημα διακηρυγμένη κρατική εισοδηματική πολιτική την περίοδο 1953-1973. Τούτο δεν σημαίνει ότι δεν υπήρχαν κανόνες. Στο μεγαλύτερο διάστημα της εξεταζόμενης περιόδου, η πολιτική για τους μισθούς προσδιοριζόταν από μια απλή, αλλά δύσκολη στην εφαρμογή της, κατευθυντήρια γραμμή: η αύξηση *των μέσων ονομαστικών μισθών και ημερομισθίων θα έπρεπε να συμβαδίζει με (και σίγουρα να μην υπερβαίνει συστηματικά) τη διαφαινόμενη τάση αύξησης του πραγματικού εθνικού προϊόντος ανά απασχολούμενο*.[27] Με άλλα λόγια, *όλοι* οι ονομαστικοί μισθοί θα έπρεπε να παρακολουθούν την *τάση* αύξησης της μέσης

27 Την ύπαρξη και εφαρμογή του παραπάνω κανόνα επιβεβαιώνει η *Economic Survey* του OECD του 1972 (σελ. 23). Η σαφέστερη διατύπωση αυτής της κατευθυντήριας γραμμής βρίσκεται σε άρθρο του Βολουδάκη (1965, σελ. 8). Κατά τον Βολουδάκη, το προτιμότερο κριτήριο για τον καθορισμό της πολιτικής μισθών ήταν: «Η ποσοστιαία αύξησις της συνολικής [ονομαστικής] αμοιβής εργασίας κατά κεφαλήν πρέπει να είναι ίση προς το μέσον ποσοστόν αυξήσεως του προϊόντος κατά κεφαλήν εις το *σύνολον της οικονομίας*». Ο κινητός μέσος όρος αύξησης της παραγωγικότητας των τελευταίων πέντε ετών προκρινόταν ως ενδεικτικός της τάσης αύξησης της παραγωγικότητας της οικονομίας. Ο Βολουδάκης απορρίπτει ως πληθωριστική τη λύση του προσδιορισμού των μισθολογικών αυξήσεων με βάση την άνοδο της παραγωγικότητας που επιτυγχάνεται στους *επιμέρους κλάδους*. Οι απόψεις

παραγωγικότητας της εργασίας του συνόλου της οικονομίας. Η κατ' αρχήν πρόθεση της πολιτικής ήταν ότι *ολόκληρη* η κλίμακα των ονομαστικών αποδοχών θα έπρεπε να κινείται λίγο-πολύ ομοιόμορφα, χωρίς μεγάλες αποκλίσεις ανάμεσα στους κλάδους με υψηλότερους και χαμηλότερους ρυθμούς αύξησης της παραγωγικότητας.[28] Καθώς κάποιος πληθωρισμός θα υπήρχε, ο κανόνας που συνέδεε τους ονομαστικούς μισθούς με την άνοδο της παραγωγικότητας σήμαινε ότι η αύξηση των πραγματικών μισθών θα ήταν χαμηλότερη από εκείνη της παραγωγικότητας.[29] Προφανώς, ο κανόνας αυτός ήταν ανεφάρμοστος σε συνθήκες υψηλού πληθωρισμού.

Ο λόγος ύπαρξης του παραπάνω κανόνα ήταν διττός: η τήρησή του υπηρετούσε τις ανάγκες της ανάπτυξης (δηλαδή της ενθάρρυνσης των επενδύσεων και της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας), αλλά και της σταθερότητας (δηλαδή της συγκράτησης του κόστους παραγωγής). Αυξήσεις μισθών συστηματικά υψηλότερες από την αύξηση της παραγωγικότητας είτε θα πυροδοτούσαν άνοδο τιμών είτε θα οδηγούσαν σε συμπίεση κερδών και μείωση των επενδύσεων. Επιπλέον, ένας υψηλής ορατότητας μηχανισμός ρύθμισης των μισθών και η ύπαρξη «πειθήνιων» εργασιακών σχέσεων αποτελούσαν εγγυήσεις τόσο για τους εγχώριους όσο και για τους ξένους επενδυτές.

Από την άλλη πλευρά, πρέπει να σημειωθεί ότι το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973 κατά κανόνα δεν επιθυμούσε αυξήσεις μισθών που να υπολείπονται κατά πολύ των αυξήσεων της παραγωγικότητας. Πρόθεσή του δεν ήταν η συμπίεση των πραγματικών αποδοχών. Κάτι τέτοιο δεν προκύπτει από

Βολουδάκη απηχούσαν τις απόψεις της Τράπεζας της Ελλάδος και του Διοικητή της Ξ. Ζολώτα και αντιπροσώπευαν την πρακτική που ακολουθείτο μέχρι το 1964. Στο Κεφάλαιο 5 του βιβλίου του (Ζολώτας, 1964), ο Ζολώτας διατυπώνει ως αρχή της ακολουθητέας πολιτικής ότι οι αυξήσεις των χρηματικών εισοδημάτων δεν πρέπει να υπερβαίνουν την αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ.

28 Με δεδομένες τις συνθήκες ανταγωνισμού στην Ελλάδα, το κριτήριο αυτό ευνοούσε τα κέρδη των κλάδων με υψηλότερο του μέσου όρου ρυθμό αύξησης της παραγωγικότητας. Στους κλάδους με χαμηλότερη του μέσου όρου αύξηση της παραγωγικότητας, ο εν λόγω κανόνας είτε θα συμπίεζε τα κέρδη είτε θα εξωθούσε σε αύξηση των τιμών.

29 Στη διάρκεια της διακυβέρνησης της Ένωσης Κέντρου, των κεντρογενών κυβερνήσεων και των πρώτων δύο χρόνων της δικτατορίας, σημειώνεται μετατόπιση του βασικού κανόνα της εισοδηματικής πολιτικής. Στη διάρκεια των ετών 1964-1968, η αύξηση της παραγωγικότητας της οικονομίας συνδεόταν με την αύξηση των πραγματικών μισθών παρά των ονομαστικών (το άρθρο Βολουδάκη πιθανώς εκφράζει την αντίρρηση της Τράπεζας της Ελλάδος απέναντι στη στροφή αυτή). Η στροφή της πολιτικής μισθών συνάγεται από τα στατιστικά δεδομένα που δείχνουν υψηλότερη, σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια, αύξηση των αποδοχών κατά την πενταετία 1964-1968. Επίσης, προκύπτει και από τα κείμενα επεξεργασίας του *Πενταετούς προγράμματος αναπτύξεως για το 1966-1970* (ΚΕΠΕ, 1965, σελ. 47-48). Από το 1969 μέχρι το 1971, επανέρχεται ο αρχικός κανόνας που συνέδεε την αύξηση των ονομαστικών μισθών με την παραγωγικότητα. Στο πληθωριστικό περιβάλλον του 1972, και ιδίως του 1973, η πολιτική της σύνδεσης των ονομαστικών μισθών με την παραγωγικότητα καθίσταται ανεφάρμοστη.

τα διαθέσιμα στοιχεία: οι *πραγματικές* αποδοχές των εργαζομένων αυξήθηκαν εντυπωσιακά στη διάρκεια της εικοσαετίας 1954-1973. Η φιλοσοφία του καθεστώτος στο ζήτημα των μισθών ήταν βαθιά πατερναλιστική. Θεωρούσε ότι ήταν υποχρέωσή του να προσφέρει συστηματικές βελτιώσεις στο βιοτικό επίπεδο των μισθωτών. Επέμενε όμως, σε ένα πράγμα: τον βαθμό της βελτίωσης θα τον καθόριζε το ίδιο. Και εκείνο που δεν μπορούσε να ανεχθεί ήταν ο «καυγάς» για τη μοιρασιά. Γι' αυτούς τους λόγους θεωρούσε αναγκαία την ύπαρξη ενός μηχανισμού ελέγχου της διαδικασίας διαμόρφωσης των αποδοχών στο σύνολο της οικονομίας και διασφάλισης της κοινωνικής ειρήνης.

Η λύση να αφεθεί ο προσδιορισμός των μισθών στις δυνάμεις της αγοράς και σε γνήσια ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις δεν γινόταν δεκτή. Είναι βέβαιο ότι οι δυνάμεις της αγοράς έπαιξαν σημαντικότατο ρόλο στη συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων. Η μαζική εσωτερική μετανάστευση από την ύπαιθρο προς τα αστικά κέντρα, που συντελέστηκε στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, αύξησε την προσφορά εργατικών χεριών στις πόλεις και δεν μπορούσε παρά να οδηγεί σε συγκράτηση μισθών.[30] Τούτο όμως δεν θεωρείτο αρκετό. Οι ταχείς ρυθμοί ανάπτυξης δημιουργούν εμπλοκές στον μηχανισμό της αγοράς (π.χ. έλλειψη ειδικευμένης εργασίας σε κάποιους κλάδους, που ωθεί σε μεγάλες αυξήσεις μισθών) και, εξ άλλου, οι αρχιτέκτονες του νέου καθεστώτος δεν έτρεφαν ιδιαίτερη εμπιστοσύνη σε αυτόν. Ειδικότερα, υπήρχε ο φόβος ότι η αγορά θα οδηγούσε σε μεγάλες αυξήσεις μισθών στους δυναμικούς κλάδους, που θα συμπαρέσυραν τους μισθούς σε όλους τους υπολοίπους. Όσον αφορά δε την ιδέα των γνήσια ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων εργοδοτών και εργαζομένων, θεωρείτο ανεδαφική. Την απέκλειαν οι υποβόσκουσες μετεμφυλιακές φορτίσεις (που θα ξεχείλιζαν στο πεδίο του συνδικαλισμού), αλλά και οι παραδοσιακές αδυναμίες του ελληνικού εργατικού κινήματος.

Οι παραπάνω απόψεις οδηγούσαν στην πεποίθηση ότι αποτελούσε προνόμιο του κράτους να έχει καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση των αποδοχών των εργαζομένων στον ιδιωτικό τομέα και υποχρέωσή του να έχει τα μέσα να τις επιβάλλει. Ο καθοριστικός ρόλος του κράτους διασφαλιζόταν από τη νομοθεσία και τον έλεγχο της ΓΣΕΕ και των εργατικών συνδικάτων. Η αποστολή και των δύο ήταν να εξασφαλίζουν την εφαρμογή της κυβερνητικής εισοδηματικής πολιτικής και την ελαχιστοποίηση των απεργιακών κινητοποιήσεων.

Η κηδεμόνευση των συνδικάτων διασφαλιζόταν με πολιτικά, οικονομικά και, αν παρίστατο ανάγκη, με δικαστικά και αστυνομικά μέτρα. Όλες ανεξαιρέτως οι

30 Είναι πιθανό ότι, λόγω της μεγάλης προσφοράς εργασίας, η αύξηση των αποδοχών των χαμηλόμισθων ανειδίκευτων εργατών θα ήταν μικρότερη από ό,τι χωρίς την πολιτική για τα κατώτατα ημερομίσθια.

κυβερνήσεις της περιόδου 1953-1967 επέβαλαν φιλικές προς αυτές διοικήσεις στην ηγεσία της ΓΣΕΕ. Με τη σειρά τους, οι ελεγχόμενες ηγεσίες της ΓΣΕΕ είχαν τόσο το κίνητρο όσο και τη δυνατότητα να ελέγχουν τη δραστηριότητα των Ενώσεων και των Εργατικών Κέντρων που ανήκαν στις δυνάμεις της ΓΣΕΕ και να επηρεάζουν προς όφελός τους τα αποτελέσματα των συνδικαλιστικών αρχαιρεσιών. Και, φυσικά, δεν μπορεί να γίνει καν λόγος για εργατικό συνδικαλισμό κατά την περίοδο της δικτατορίας. Από το 1969 μέχρι το 1974, οι Εθνικές Γενικές Συλλογικές Συμβάσεις για τους κατώτατους μισθούς και τα κατώτατα ημερομίσθια ήταν προϊόν διοικητικών ρυθμίσεων και όχι συλλογικών διαπραγματεύσεων ανάμεσα στον Σύνδεσμο Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ) και τη ΓΣΕΕ.[31] Επιπρόσθετα, σημαντικό μέρος των οικονομικών πόρων των εργατικών συνδικάτων εξαρτιόταν (μέσω της Εργατικής Εστίας) από το Υπουργείο Εργασίας. Το γεγονός αυτό διευκόλυνε ακόμη περισσότερο τον έλεγχο της ΓΣΕΕ.

Η επίδραση της νομοθεσίας στη διαμόρφωση των αποδοχών ήταν βαθύτερη.[32] Στο επίκεντρό της βρισκόταν ένα νομοθέτημα που σφράγισε τα δεδομένα των ελληνικών εργασιακών σχέσεων για 35 χρόνια, ο Ν. 3239/1955. Αντικείμενό του ήταν η ρύθμιση της διαδικασίας των συλλογικών διαπραγματεύσεων για τον καθορισμό μισθών και συνθηκών εργασίας. Ο Ν. 3239/1955:

α. καθόριζε ποιου είδους συμβάσεις ανάμεσα σε εργοδότες και εργαζομένους ήταν νόμιμες και – πράγμα εξίσου σημαντικό – ποιες δεν ήταν[33]

β. εξασφάλιζε, μέσα από τον θεσμό της αναγκαστικής διαιτησίας, τον καθοριστικό ρόλο του Υπουργείου Εργασίας στη διαδικασία διαμόρφωσης μισθών και ημερομισθίων.

31 Κατσανέβας (1983), σελ. 97.

32 Ας σημειωθεί ότι, σύμφωνα με την ελληνική νομική παράδοση, οι συναπτόμενες συλλογικές συμβάσεις δεν είναι απλές ιδιωτικές συμφωνίες. Έχουν ισχύ νόμου. Βλ. Κατσανέβας (1983), σελ. 90-91.

33 Με τον Ν. 3239/1955 αναγνωρίζονταν ως νόμιμοι οι εξής τύποι συλλογικών συμβάσεων: α. Η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (ΕΓΣΣΕ). Αυτή συναπτόταν ανάμεσα στη ΓΣΕΕ και την εργοδοσία. Κύριο αντικείμενό της ήταν ο καθορισμός των κατώτατων μισθών και ημερομισθίων σε εθνικό επίπεδο. β. Οι εθνικές ομοιοεπαγγελματικές συμβάσεις. Αυτές συνάπτονταν ανάμεσα στις εθνικές ομοιοεπαγγελματικές ομοσπονδίες των μισθωτών και τις αντίστοιχες ενώσεις των εργοδοτών. Κύριο αντικείμενό τους ήταν ο καθορισμός των αποδοχών των διαφόρων επαγγελματικών ομάδων και ειδικοτήτων σε εθνικό επίπεδο. γ. Οι τοπικές ομοιοεπαγγελματικές συμβάσεις. Συνάπτονταν ανάμεσα στα εργατικά κέντρα και τους τοπικούς εκπροσώπους των εργοδοτών. Κύριο αντικείμενό τους ήταν ο καθορισμός των αποδοχών διαφόρων επαγγελματιών σε τοπικό επίπεδο. Αντίθετα, οι συμβάσεις μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων σε επίπεδο επιχείρησης δεν θεωρούνταν νόμιμες (από τον κανόνα αυτόν εξαιρούνταν οι τράπεζες και οι δημόσιες επιχειρήσεις). Γενικά με τον Ν. 3239/1955 διαφαινόταν η επιθυμία για συμβάσεις που να διαμορφώνουν σταθερή και πανεθνικής εμβέλειας ιεραρχία αποδοχών με βάση το επάγγελμα και την ειδικότητα. Συμβάσεις συναπτόμενες σε επίπεδο επιχείρησης (που κατ' ανάγκην περιλαμβάνει πολλές ειδικότητες) θα μπορούσαν να αλλοιώσουν την ομοιομορφία της ιεραρχικής κλίμακας των μισθών. Γι' αυτό και αποθαρρύνονταν. Βλ. Ιωάννου (1989), Κεφάλαιο 2, Ενότητα 2.3.

Οι ρυθμίσεις του Ν. 3239/1955 οδήγησαν σε ένα συγκεντρωτικό σύστημα διαμόρφωσης των μισθών που είχε ως επίκεντρο την Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (ΕΓΣΣΕ). Η σύμβαση αυτή συναπτόταν ανάμεσα στη ΓΣΕΕ και τους εκπροσώπους της εργοδοσίας, που συνήθως ήταν ο Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ). Κύριο αντικείμενό της ήταν ο καθορισμός των κατώτατων μισθών και ημερομισθίων σε εθνικό επίπεδο. Η επιρροή της όμως εκτεινόταν πέρα από τους κατώτατους μισθούς. Αποτελούσε την έκφραση της επίσημης εισοδηματικής πολιτικής και σκοπός της ήταν να παίζει ρόλο «οδηγού» στη διαμόρφωση ολόκληρης της κλίμακας αμοιβών.[34] Η κατ' αρχήν επιδίωξη ήταν οι μισθοί των υψηλότερης ειδίκευσης επαγγελμάτων και ειδικοτήτων, που θα προέκυπταν από τις ομοιοεπαγγελματικές και τοπικές συμβάσεις, να αυξάνονται με περίπου ίδια ποσοστά όπως και οι κατώτατοι. Με αυτόν τον τρόπο, οι μισθολογικές διαφορές ανάμεσα στους χαμηλόμισθους ανειδίκευτους εργάτες και τους σχετικά πιο υψηλόμισθους τεχνίτες και μισθωτούς θα παρέμεναν χονδρικά σταθερές. Οι αυξήσεις των υψηλότερων μισθών δεν αναμενόταν να είναι τελείως ομοιόμορφες και να ακολουθούν πιστά τη νόρμα που διαμόρφωνε η ΕΓΣΣΕ. Αποκλίσεις από τη νόρμα για τις ανάγκες των τοπικών αγορών εργασίας ή τις ανάγκες κλάδων της οικονομίας για προσέλκυση ειδικευμένης εργασίας συχνά υπήρχαν, αλλά στόχος ήταν να είναι μικρές και να εξαρτώνται από την προαίρεση των αρχών. Η θεμελιώδης αποστολή του συγκεντρωτικού συστήματος που αρθρωνόταν γύρω από την ΕΓΣΣΕ παρέμενε ίδια. Όφειλε να εξασφαλίζει, πρώτον, ότι ολόκληρη η ιεραρχία των μισθών θα κινείτο κατά το δυνατόν με τον ίδιο βηματισμό και, δεύτερον, ότι η όλη διαδικασία θα υπόκειτο σε κεντρικό έλεγχο από το Υπουργείο Εργασίας. Φυσικά, προεξάρχων σκοπός του οικοδομήματος των συλλογικών διαπραγματεύσεων ήταν να εξασφαλίζει ότι η αύξηση των *μέσων* αποδοχών δεν θα υπερέβαινε συστηματικά την άνοδο της παραγωγικότητας της οικονομίας.

Το παραπάνω σύστημα δεν διέφερε πολύ ως προς τους βασικούς του στόχους από άλλα συγκεντρωτικά ευρωπαϊκά συστήματα. Σκοποί του ήταν η συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων εντός του προκαθορισμένου πλαισίου, η διατήρηση των μισθολογικών διαφορών ανάμεσα σε ειδικότητες και επαγγέλματα και η μισθολογική ασφάλεια (ότι κάθε ειδικότητα θα αμειβόταν με περίπου ίδιες αποδοχές σε όλους τους κλάδους και όλα τα σημεία της επικράτειας). Η ειδοποιός διαφορά του ήταν ο καθοριστικός ρόλος που διαδραμάτιζε το κράτος. Ο ρόλος αυτός εξασφαλιζόταν μέσω του θεσμού της *αναγκαστικής διαιτησίας*. Στην περίπτωση που προέκυπτε διαφωνία κατά τις συλλογικές διαπραγματεύσεις,

34 Κατσανέβας (1983), σελ. 83-87.

οποιοδήποτε από τα μέρη (εργοδότες ή εργαζόμενοι) δικαιούτο να παραπέμψει μονομερώς τη διαφορά στην αναγκαστική διαιτησία. Το ίδιο δικαίωμα είχε και το κράτος. Σε περίπτωση που το Υπουργείο Εργασίας θεωρούσε ότι μια συμφωνία εργοδοτών-εργαζομένων παραβίαζε την κυβερνητική εισοδηματική πολιτική δικαιούτο να προσφύγει στην αναγκαστική διαιτησία, παρ' ότι οι άμεσα ενδιαφερόμενοι είχαν νομίμως συμφωνήσει. Η διαφορά κρινόταν από πρωτοβάθμια ή, σε περίπτωση έφεσης, δευτεροβάθμια διαιτητικά δικαστήρια. Τα πρωτοβάθμια αποτελούνταν από έναν πρωτοδίκη, έναν εκπρόσωπο των εργαζομένων, έναν των εργοδοτών και έναν υπάλληλο του Υπουργείου Εργασίας. Τα δευτεροβάθμια δικαστήρια αποτελούνταν από έναν εφέτη, δύο εκπροσώπους των εργαζομένων, δύο των εργοδοτών και έναν ανώτερο υπάλληλο του Υπουργείου Εργασίας. Η γνώμη του εκπροσώπου του κράτους ήταν συνήθως καθοριστική και τα διαιτητικά δικαστήρια δεν απομακρύνονταν σημαντικά από τις γενικές κατευθύνσεις της κυβερνητικής πολιτικής.[35] Οι αποφάσεις του διαιτητικού δικαστηρίου ήταν υποχρεωτικές για εργοδότες και εργαζομένους, όχι όμως για το κράτος. Ο Υπουργός Εργασίας είχε δικαίωμα να τροποποιεί ακόμη και απόφαση της διαιτησίας και στην περίοδο που εξετάζουμε έκανε εκτεταμένη χρήση του δικαιώματος αυτού.[36] Εξίσου σημαντική ήταν και η ρύθμιση σύμφωνα με την οποία κάθε απεργία κατά τη διάρκεια της διαδικασίας της αναγκαστικής διαιτησίας θεωρείτο παράνομη. Αναμφίβολα, η εκάστοτε κυβέρνηση είχε στη διάθεσή της ένα νομικό οπλοστάσιο που της επέτρεπε να επιβάλλει τη θέλησή της, όποτε έκρινε ότι χρειαζόταν.

4.3.2. Η εισοδηματική πολιτική στην πράξη

Κρίνοντας εκ του αποτελέσματος, μπορεί να ειπωθεί ότι ο βασικός στόχος της εισοδηματικής πολιτικής, δηλαδή ότι μέσα στα χρόνια οι αυξήσεις των μέσων *ονομαστικών* μισθών θα έπρεπε να συμβαδίζουν με τις αυξήσεις της παραγωγικότητας της οικονομίας, επιτεύχθηκε. Ο Πίνακας 6.6. στην Ενότητα 6.7. δείχνει ότι, κατά το διάστημα 1961-1973 (το μόνο για το οποίο έχουμε κατάλληλα στοιχεία), ο μέσος ρυθμός αύξησης των ονομαστικών μισθών ήταν 10,2% ετησίως, ενώ ο αντίστοιχος ρυθμός ανόδου της παραγωγικότητας της εργασίας στο σύνολο της οικονομίας ήταν 9,1%. Η διαφορά ανάμεσα στους δύο ρυθμούς μικραίνει μέχρι εξαφανίσεως, αν αφαιρέσουμε το πληθωριστικό έτος 1973. Στο διάστημα 1961-1972 ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης των ονομαστικών μισθών

35 Οικονόμου (1981), σελ. 228.

36 Κατσανέβας (1983), σελ. 86-87, και, σχετικά με τη διαιτησία, σελ. 116-122.

ήταν 9,6%, ενώ ο αντίστοιχος ρυθμός ανόδου της παραγωγικότητας ήταν 9,2%. Η Ελλάδα ήταν κοντύτερα στους στόχους της πολιτικής μισθών που είχε υιοθετήσει απ᾽ ό,τι οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες.[37]

Ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης των *πραγματικών* μισθών σε επίπεδο οικονομίας ήταν 6,7% για το διάστημα 1961-1973 και 7,1% για το διάστημα 1961-1972, και δεν υπήρξε ούτε ένα έτος στο οποίο να καταγράφηκε αρνητική μεταβολή των πραγματικών αποδοχών. Οι ρυθμοί αυτοί ήταν χαμηλότεροι κατά περίπου 2,5 ποσοστιαίες μονάδες από τους αντίστοιχους ρυθμούς ανόδου της παραγωγικότητας. Η άνοδος της τελευταίας όμως ήταν τόσο μεγάλη που ακόμη και η αύξηση των πραγματικών μισθών, που υπολειπόταν αυτής κατά 2,5 μονάδες, αντιπροσώπευε σημαντική βελτίωση του βιοτικού επιπέδου της μισθωτής εργασίας. Στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, η σωρευτική αύξηση του βιοτικού επιπέδου των μισθωτών δεν ήταν ευκαταφρόνητη. Οι πραγματικοί μισθοί του 1973 ήταν περί τις 2,3 φορές υψηλότεροι από εκείνους του 1960.

Ο Πίνακας 6.6. στην Ενότητα 6.7. δείχνει ότι *σε βάθος χρόνου* (1961-1972 ή 1961-1973) οι ονομαστικοί μισθοί χονδρικά συμβάδιζαν με την άνοδο της παραγωγικότητας. Η εικόνα που προκύπτει από τον ίδιο πίνακα για τη *χρονιά με χρονιά* ευθυγράμμιση μισθών και παραγωγικότητας είναι πιο σύνθετη. Υπάρχουν έτη κατά τα οποία η αύξηση των μισθών υπολείπεται των αυξήσεων της παραγωγικότητας και έτη κατά τα οποία την υπερβαίνει. Οι αποκλίσεις αυτές ωστόσο αλληλοεξουδετερώνονται μέσα στον χρόνο. Η πιο εύλογη εξήγηση για τα φαινόμενα αυτά είναι ότι σε ορισμένες χρονιές υπήρχε υπερεκτίμηση και ακόμη συχνότερα υποεκτίμηση της ανόδου της παραγωγικότητας (που αυξανόταν ταχύτατα τη δεκαετία του ’60). Σύμφωνα με τον κανόνα της πολιτικής μισθών, οι υποεκτιμήσεις ή υπερεκτιμήσεις της παραγωγικότητας συμπαρέσυραν και τις χορηγούμενες αυξήσεις ονομαστικών μισθών της δεδομένης χρονιάς. Στην περίπτωση αυτή, γίνονταν διορθωτικές κινήσεις το επόμενο έτος. Οι χορηγούμενες αυξήσεις μισθών της επόμενης χρονιάς είτε ήταν μεγαλύτερες από την αύξηση της παραγωγικότητας (έτσι ώστε να αποζημιώνεται η μισθωτή εργασία για τις σχετικά μικρές αυξήσεις που είχαν εισπράξει τα προηγούμενα έτη) είτε ήταν μικρότερες από τις αυξήσεις που θα δικαιολογούσε η τρέχουσα άνοδος της παραγωγικότητας (έτσι ώστε να μην επιβαρύνεται το κόστος παραγωγής εξαιτίας παλαιότερων αυξήσεων μισθών που οφείλονταν σε υπερεκτιμήσεις της ανόδου της παραγωγικότητας).

37 OECD (1972), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 23.

Ο φαινομενικά απλός κανόνας της ευθυγράμμισης των μέσων ονομαστικών μισθών με την άνοδο της παραγωγικότητας της οικονομίας ήταν δύσκολο να εφαρμοστεί στην πράξη. Αυτό φαίνεται από την αντιπαραβολή των αυξήσεων των κατώτατων με εκείνες των μέσων αμοιβών (βλ. Παράρτημα Κεφαλαίου 6). Κατ᾽ αρχήν πρόθεση της πολιτικής ήταν να χρησιμοποιεί την ΕΓΣΣΕ για τις κατώτατες αποδοχές ως οδηγό και να εξασφαλίζει ότι οι υψηλότεροι μισθοί θα αυξάνονταν με το ίδιο ποσοστό, χωρίς σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ τους. Αυτό είναι δύσκολο να επιτευχθεί. Κλάδοι που έχουν ελλείψεις σε ειδικευμένο προσωπικό ή που σημειώνουν υψηλή άνοδο της παραγωγικότητας ή που διαπραγματεύονται με ισχυρές εργατικές ενώσεις είναι πιθανό να συμφωνήσουν σε υψηλότερες από τη νόρμα αυξήσεις μισθών για ορισμένες κατηγορίες μισθωτών τους. Οι αυξήσεις αυτές τείνουν να διαχέονται και στους υπόλοιπους κλάδους.[38] Επιπρόσθετα, μέσα από το φαινόμενο της αυτόματης επαύξησης των αποδοχών (wage drift) εξαιτίας μπόνους, υπερωριών, ωριμάνσεων, κ.λπ., οι *μέσες* αμοιβές τείνουν να αυξάνονται παραπάνω από τις κατώτατες. Τούτα σημαίνουν ότι, *αν είναι οι κατώτατες αποδοχές* εκείνες που ακολουθούν την παραγωγικότητα, *τότε οι μέσες αποδοχές θα αυξάνονται (κατά κανόνα) ταχύτερα και ο στόχος της ευθυγράμμισης των μέσων μισθών με την παραγωγικότητα θα αποτύχει*.

Δοθέντος ότι προεξοφλείτο πως, με τη φυσιολογική λειτουργία των αγορών, η άνοδος των μέσων αμοιβών θα υπερέβαινε εκείνη των κατώτατων, η πολιτική μισθών έπρεπε να εξασφαλίζει ορισμένα περιθώρια ασφαλείας προκειμένου να πετύχει τον στόχο της. Τα περιθώρια ήταν εφικτό να εξασφαλιστούν με δύο τρόπους: Είτε οι συλλογικές συμβάσεις για τα υψηλότερα μισθολογικά κλιμάκια να προβλέπουν ονομαστικές αυξήσεις μικρότερες από την άνοδο της παραγωγικότητας της οικονομίας, είτε οι συμφωνούμενες κατώτατες αμοιβές να προβλέπουν αυξήσεις μικρότερες από την άνοδο της παραγωγικότητας. Στον βαθμό που τα υφιστάμενα στοιχεία μάς επιτρέπουν[39] να συγκρίνουμε, βλέπουμε ότι επιλέχθηκε, ως επί το πλείστον, η δεύτερη λύση. Ο Πίνακας 6.4. (Ενότητα 6.6.) δείχνει ότι, στην περίοδο 1960-1973, η κατά ετήσιο μέσο όρο αύξηση των *κατώτατων* ονομαστικών ημερομισθίων των ανδρών ήταν κατά μία έως τρεις

38 Η σχετική με την περίοδο 1960-1973 έρευνα, βλ. Οικονόμου (1981) και ΚΕΠΕ (1976α), έδειξε ότι η άνοδος των αποδοχών δεν εμφάνιζε συστηματική απόκλιση ανάμεσα στους υψηλής και χαμηλής παραγωγικότητας κλάδους. Οι μεταβολές των αμοιβών στους κλάδους υψηλής αύξησης της παραγωγικότητας μεταδίδονταν και σε εκείνους της χαμηλής αύξησης και έτσι η εξέλιξη των αποδοχών ήταν ομοιόμορφη σε όλους.

39 Ενώ από τις ΕΓΣΣΕ έχουμε πλήρη στοιχεία για τα κατώτατα ημερομίσθια καθ᾽ όλη την περίοδο 1951-1973, στοιχεία για τις μέσες αποδοχές έχουμε μόνο για το διάστημα από το 1960 και μετά.

ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερη από την αντίστοιχη αύξηση των *μέσων* αποδοχών στη βιομηχανία ή εκείνων στο σύνολο της οικονομίας.[40] Με εξαίρεση τη διετία 1966-1967, όπου τα στοιχεία υποδηλώνουν προσπάθεια αναδιανομής υπέρ των χαμηλόμισθων, τα υπόλοιπα έτη εμφανίζουν τις αυξήσεις των κατώτατων αμοιβών να υπολείπονται εκείνες των μέσων.[41] Η υστέρηση των κατώτατων αμοιβών ήταν ιδιαίτερα έντονη στα τελευταία τέσσερα χρόνια της δικτατορίας. Προκύπτει λοιπόν ότι τα περιθώρια ασφαλείας, που χρειάζονταν για την επίτευξη του στόχου της ευθυγράμμισης της ανόδου των μέσων αποδοχών με αυτήν της παραγωγικότητας, εξασφαλίζονταν μέσω της υστέρησης των κατώτατων αμοιβών. Η προτεραιότητα ήταν να επιτρέπεται περιθώριο στις απαιτήσεις της αγοράς για μεγαλύτερες αυξήσεις στα υψηλότερα μισθολογικά κλιμάκια.

Η πολιτική μισθών της εξεταζόμενης περιόδου δεν ήταν πολιτική αναδιανομής του εισοδήματος ή περιορισμού των ανισοτήτων. Ήταν πολιτική ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και συγκράτησης της ανόδου του κόστους παραγωγής και των τιμών. Από την άποψη αυτή, το καθεστώς της περιόδου 1953-1973 υπηρέτησε τους σκοπούς που το ίδιο έβαζε στον εαυτό του. Ειδικά ο στόχος της ευθυγράμμισης των μέσων ονομαστικών αμοιβών με την παραγωγικότητα προκύπτει ότι – εν μέρει από σχέδιο και εν μέρει από σύμπτωση – επιτεύχθηκε. Και ήταν γενικά αποδεκτό ότι τα ευρύτατα περιθώρια για κρατική παρέμβαση στη διαμόρφωση των αποδοχών, όποτε κάτι τέτοιο κρινόταν αναγκαίο, συνέβαλαν στην εκπλήρωσή του.

4.4. Ο έλεγχος της πίστεως

4.4.1. Δομή του χρηματοπιστωτικού συστήματος

Στην κορυφή του συστήματος βρισκόταν η Νομισματική Επιτροπή. Με τη νέα της σύνθεση και τις εκτεταμένες της εξουσίες (βλ. Κεφάλαιο 3, Ενότητα 3.1.), η Νομισματική Επιτροπή, όπως έχει ήδη αναφερθεί, λειτουργούσε ως όργανο

40 Μέσοι όροι ετήσιων μεταβολών ονομαστικών αμοιβών. Κατώτατα ημερομίσθια, μέσες εβδομαδιαίες αποδοχές μεταποίησης και μέσες αποδοχές στο σύνολο της οικονομίας:

Έτος	Κατώτατα ημερομίσθια		Μέσες εβδομ. αποδοχές μεταποίησης			Μέσες αποδοχές
	Άνδρες	*Γυναίκες*	*Άνδρες*	*Γυναίκες*	*Σύνολο*	*Σύνολο*
1961-1973	7,9%	8,8%	-	-	-	10,2%
1961-1972	7,4%	8,3%	-	-	-	9,6%
1964-1973	8,6%	9,7%	9,9%	10,6%	10,1%	11,4%

Πηγή: Βλ. Πίνακα 6.ΙΙ.Α. του Παραρτήματος ΙΙ, Κεφάλαιο 6.

41 Βλ. ΚΕΠΕ (1976α).

συντονισμού όλων των βραχιόνων της οικονομικής πολιτικής. Ειδικά στην περίπτωση της πιστωτικής πολιτικής, που αποτελούσε την εποχή εκείνη το κύριο μέσο διαχείρισης της οικονομικής συγκυρίας, ο ρόλος της ήταν καταλυτικός.

Η Τράπεζα της Ελλάδος αποτελούσε την κινητήρια δύναμη της Νομισματικής Επιτροπής, τον κύριο βραχίονα μέσω του οποίου εφαρμοζόταν η πολιτική της και το κέντρο του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος. Στο πλαίσιο της λειτουργίας της Νομισματικής Επιτροπής, η πρωτοβουλία για την επεξεργασία και την εισήγηση μέτρων πολιτικής προερχόταν από την Τράπεζα της Ελλάδος και οι εισηγήσεις της γίνονταν συνήθως δεκτές.[42] Η Τράπεζα της Ελλάδος είχε το αποκλειστικό προνόμιο της έκδοσης χρήματος και κατείχε τα συναλλαγματικά διαθέσιμα της χώρας. Ήταν ο τραπεζίτης των τραπεζών και των άλλων πιστωτικών ιδρυμάτων και το ύστατο καταφύγιό τους σε φάσεις έλλειψης ρευστότητας. Παράλληλα, είχε την ευθύνη της εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων και του ελέγχου της φερεγγυότητάς τους. Τέλος, η Τράπεζα της Ελλάδος ήταν ο ταμίας, ο εντολοδόχος και ο τραπεζίτης του κράτους. Υπό τις ιδιότητές της αυτές, διεξήγαγε όλες τις συναλλαγές του Δημοσίου και είχε την ευθύνη της διαχείρισης των δημόσιων δανείων. Γενικώς, απευθείας δανεισμός του κράτους από την Τράπεζα της Ελλάδος δεν επιτρεπόταν. Υπήρχαν όμως εξαιρέσεις που επέτρεπαν τη νομισματική χρηματοδότηση των δανειακών αναγκών του κράτους σε μεγάλη κλίμακα.

Στον κλάδο των εμπορικών τραπεζών κυριαρχούσαν σχεδόν απόλυτα δύο μεγάλα συγκροτήματα: το κρατικά ελεγχόμενο συγκρότημα της Εθνικής Τράπεζας και το τότε ιδιωτικό συγκρότημα Ανδρεάδη, που αποτελείτο από την Εμπορική και την Ιονική-Λαϊκή Τράπεζα. Το πρώτο συγκρότημα προήλθε από τη συγχώνευση της Εθνικής με την Τράπεζα Αθηνών, που έλαβε χώρα το 1953.[43] Το δεύτερο προέκυψε το 1958 με την εξαγορά του ελληνικού σκέλους των εργασιών της Ιονικής-Λαϊκής από την Εμπορική Τράπεζα. Αυτά τα δύο συγκροτήματα αποτελούσαν σχεδόν τέλειο δυοπώλιο. Στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου αντιπροσώπευαν περί το 90% του συνόλου τόσο των καταθέσεων όσο και των χορηγήσεων (με την Εθνική να ελέγχει περί τα 2/3 των καταθέσεων και χορηγήσεων και την Εμπορική μαζί με την Ιονική-Λαϊκή να ελέγχουν περί το 1/3).[44] Υπήρχαν και άλλες πέντε πολύ μικρότερες ελληνικές εμπορικές τράπεζες,

42 Βλ. Halikias (1978), σελ. 3.

43 Η Εθνική Τράπεζα ήταν η μεγαλύτερη και ισχυρότερη τράπεζα της χώρας. Η επιρροή της όμως δεν ήταν εκείνη που ήταν στο παρελθόν. Στη διάρκεια των δεκαετιών του '40 και του '50, η επιρροή της οριοθετήθηκε και ελέγχθηκε από τη Νομισματική Επιτροπή και την Τράπεζα της Ελλάδος. Η βαθμιαία αλλαγή στον συσχετισμό ισχύος που επήλθε σε βάρος της Εθνικής και υπέρ της Νομισματικής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος περιγράφεται στο Παγουλάτος (2006), Κεφάλαια 2 και 3.

44 Ζητρίδης (1971), σελ. 22-25.

εκ των οποίων οι τρεις ελέγχονταν από τα δύο μεγάλα συγκροτήματα.[45] Από τις μικρές ελληνικές τράπεζες, ανεξάρτητες ήταν η Τράπεζα Εμπορικής Πίστεως και η Γενική Τράπεζα. Τέλος, στα τέλη της δεκαετίας του '60, υπήρχαν και πέντε ξένες τράπεζες που λειτουργούσαν ως υποκαταστήματα μεγάλων τραπεζών του εξωτερικού.[46]

Οι εμπορικές τράπεζες παρείχαν περιορισμένο φάσμα προϊόντων και υπηρεσιών. Στους καταθέτες παρείχαν βασικά τρεις τύπους καταθέσεων: όψεως, ταμιευτηρίου και προθεσμίας. Στις επιχειρήσεις παρείχαν, ως επί το πλείστον, βραχυπρόθεσμα, αλλά και μακροπρόθεσμα (άνω των τεσσάρων ετών) δάνεια. Η πιστωτική τους δραστηριότητα εκτεινόταν σε όλους τους τομείς της οικονομίας, εκτός από τη γεωργία.[47] Επιπλέον, οι εμπορικές τράπεζες προσέφεραν στους πελάτες τους κάποιες μεσολαβητικές υπηρεσίες και μπορούσαν να διεξάγουν, υπό περιορισμούς, πράξεις συναλλάγματος. Από την άλλη πλευρά, η στεγαστική πίστη[48] ήταν, μέχρι το 1967, περιορισμένη και η καταναλωτική πρακτικά ανύπαρκτη.

Εκτός των εμπορικών τραπεζών, υπήρχαν και οι παρακάτω ειδικοί πιστωτικοί οργανισμοί, οι οποίοι βρίσκονταν όλοι υπό κρατικό έλεγχο:

- Η Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος. Ήταν ο κρατικός οργανισμός στον οποίο συγκεντρωνόταν το σύνολο της αγροτικής πίστης. Αποστολή της ήταν η παροχή χαμηλότοκων βραχυχρόνιων δανείων, σε χρήμα ή σε είδος, σε αγρότες και η χορήγηση μεσοπρόθεσμων ή μακροπρόθεσμων επενδυτικών δανείων σε μεμονωμένους αγρότες ή συνεταιρισμούς. Επιπρόσθετα, η Αγροτική Τράπεζα είχε την εποπτεία των αγροτικών συνεταιρισμών, την ευθύνη της διαχείρισης των γεωργικών εφοδίων και της ασφάλισης των αγροτών. Η Αγροτική Τράπεζα χρηματοδοτείτο κατά κύριο λόγο απευθείας από την Τράπεζα της Ελλάδος με πολύ χαμηλά επιτόκια και ήταν μία από τις βασικές αιτίες αύξησης της ποσότητας του χρήματος στην οικονομία.
- Η Εθνική Κτηματική Τράπεζα. Ήταν υπό τον έλεγχο της Εθνικής. Η δράση της εστιαζόταν στη χορήγηση στεγαστικών δανείων σε ιδιώτες και δανείων σε τουριστικές, βιομηχανικές και άλλες επιχειρήσεις (καθώς και σε δήμους ή κοινωφελή ιδρύματα) για ανέγερση ή επέκταση κτηρίων.
- Το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο. Ο ρόλος του ήταν να προσελκύει τις αποταμιεύσεις των μικροκαταθετών, πράγμα που έκανε με επιτυχία. Η χρηματοδοτική λειτουργία του Ταμιευτηρίου ήταν η χορήγηση στεγαστικών δανείων σε δημόσιους υπαλλήλους, η μακροχρόνια χρηματοδότηση έργων της τοπικής αυτοδιοίκησης και η αγορά εντόκων γραμματίων του Δημοσίου.
- Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Ήταν κατά βάση οργανισμός αποδοχής παρακαταθηκών και μηχανισμός μέσω του οποίου χρηματοδοτείτο η τοπική αυτοδιοίκηση.

45 Η Τράπεζα Επαγγελματικής Πίστεως ελεγχόταν από την Εθνική και οι Τράπεζες Αττικής και Πειραιώς ελέγχονταν από την Εμπορική Τράπεζα.

46 Αυτές ήταν οι: American Express, First National City Bank of New York, Bank of America, Chase Manhattan Bank, Bank of Nova Scotia. Βλ. Ζητρίδης (1971).

47 Υπό προϋποθέσεις, οι εμπορικές τράπεζες μπορούσαν να συμμετέχουν στο μετοχικό κεφάλαιο επιχειρήσεων με τις οποίες συναλλάσσονταν. Έτσι η Εθνική έλεγχε τον Αστέρα και τις Χημικές Βιομηχανίες Βορείου Ελλάδος, η Εμπορική τα Φωσφορικά Λιπάσματα και άλλες επιχειρήσεις, η Ιονική το Χίλτον και τα Ναυπηγεία Ελευσίνος.

48 Οι εμπορικές τράπεζες δεν δικαιούνταν να χορηγούν στεγαστικά δάνεια. Το δικαίωμα αυτό το είχαν η Κτηματική και το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο.

Τέλος, υπήρχε σειρά ειδικών οργανισμών που ρόλος τους ήταν η εξασφάλιση μακροχρόνιας χρηματοδότησης της βιομηχανίας. Μεταξύ 1954 και 1964 τον ρόλο αυτόν επωμιζόταν ο κρατικός Οργανισμός Χρηματοδοτήσεως της Οικονομικής Αναπτύξεως (ΟΧΟΑ). Το 1959, προστέθηκε (επίσης με κρατική πρωτοβουλία) ο Οργανισμός Βιομηχανικής Αναπτύξεως (ΟΒΑ). Η επιτυχία των οργανισμών αυτών ήταν μέτρια. Από το 1964 και μετά, τους διαδέχθηκε η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως (ΕΤΒΑ). Πρωτοβουλίες στην κατεύθυνση της ανάπτυξης της μακροχρόνιας πίστης πήραν και τα δύο μεγάλα τραπεζικά συγκροτήματα. Το 1962, το συγκρότημα της Εμπορικής/Ιονικής ίδρυσε την Τράπεζα Επενδύσεων και το 1963 η Εθνική ίδρυσε την Ελληνική Τράπεζα Επενδύσεων και Βιομηχανικής Αναπτύξεως (ΕΤΕΒΑ).

4.4.2. Τα χαρακτηριστικά του χρηματοπιστωτικού συστήματος της περιόδου 1953-1973

Το θεσμικό πλαίσιο που επέτρεπε τον στενό έλεγχο του πιστωτικού συστήματος από τη Νομισματική Επιτροπή είχε μορφοποιηθεί σχεδόν πλήρως από το 1951.[49] Στα θεμέλιά του βρίσκονταν:

- Το Ν.Δ. 588/1948 «περί ελέγχου της πίστεως». Με αυτό, η Νομισματική Επιτροπή αποκτούσε τη δυνατότητα να καθορίζει τόσο τον συνολικό όγκο των πιστώσεων όσο και την κατανομή τους κατά κλάδο, να καθορίζει διοικητικά τα επιτόκια καταθέσεων και χορηγήσεων και, γενικότερα, να επιβάλλει ελέγχους σε κάθε συναλλαγή.
- Ο Α.Ν. 1611/1950 «περί καταθέσεων νομικών προσώπων και ασφαλιστικών ταμείων». Με αυτόν οι δημόσιοι οργανισμοί υποχρεώνονταν να καταθέτουν

49 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 313-321.

τα αποθεματικά τους στην Τράπεζα της Ελλάδος (τα οποία από το 1928 και εντεύθεν κατετίθεντο υποχρεωτικά στην Εθνική Τράπεζα[50]). Οι πόροι αυτοί διοχετεύονταν στη συνέχεια από την Τράπεζα της Ελλάδος στο τραπεζικό σύστημα και χρησιμοποιούνταν για τη χρηματοδότηση της οικονομίας.[51]

- Ο Α.Ν. 1665/1951 «περί λειτουργίας και ελέγχου των τραπεζών», που ρύθμιζε τον τρόπο ελέγχου όλων των εν λειτουργία ή μελλοντικών τραπεζών.

Το καθεστώς ελέγχου του πιστωτικού συστήματος που διαμορφώθηκε επιβίωσε της κρίσης που το επέβαλε και, σε αδρές γραμμές, παρέμεινε σε ισχύ επί δεκαετίες. Οι μεταρρυθμίσεις που έγιναν μετά το 1951 απλώς επεξέτειναν την ευχέρεια ελιγμών των εμπορικών τραπεζών, δεν αναιρούσαν το βασικό κανονιστικό πλαίσιο. Τα κύρια χαρακτηριστικά του συστήματος που προέκυψε ήταν τα ακόλουθα:

Πρώτον, το χρηματοπιστωτικό σύστημα κυριαρχείτο από τις τράπεζες. Η αγορά μετοχών ήταν περιθωριακή, η αγορά τίτλων του Δημοσίου (ομολόγων ή εντόκων γραμματίων) ή ομολόγων των μεγάλων εταιριών προς το ευρύ κοινό ήταν περιορισμένη και ο κλάδος των ασφαλειών ασήμαντος. Οι δυνατότητες του κοινού για εναλλακτικές τοποθετήσεις των αποταμιεύσεών του – πέραν των τραπεζικών καταθέσεων – ήταν περιορισμένες (και, φυσικά, δεν υπήρχε δυνατότητα για νόμιμες τοποθετήσεις στο εξωτερικό). Η χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα ήταν επίσης τραπεζοκεντρική. Στην περίοδο 1958-1973, η σχέση δανειακών προς ίδια κεφάλαια στη βιομηχανία ήταν 2,2 μέρη δάνεια προς 1 μέρος

50 Gregory, Gunter & Delos-Johns (1950), Κεφάλαιο 7.

51 Το μέτρο αυτό σήμαινε απώλεια εσόδων για τα ασφαλιστικά ταμεία, διότι τα διαθέσιμά τους κατετίθεντο στην Τράπεζα της Ελλάδος με επιτόκια χαμηλότερα από εκείνα του ταμιευτηρίου. Βλ. Προβόπουλος (1985), Πίνακας 12, σελ. 56. Από το 1959 μέχρι το 1972, η διαφορά των επιτοκίων ταμιευτηρίου και εκείνων που έπαιρναν τα ταμεία από την Τράπεζα της Ελλάδος ήταν μικρή και, σύμφωνα με τον Προβόπουλο (σελ. 57), η απώλεια εσόδων ήταν επίσης μικρή μέχρι το 1972 (οι απώλειες έγιναν σημαντικότερες στο διάστημα 1973-1980). Η διαφυγή εσόδων δεν σημαίνει κατ' ανάγκην διασπάθιση των αποθεματικών των ταμείων για δύο λόγους: Πρώτον, οι πόροι των ταμείων, διοχετευόμενοι από την Τράπεζα της Ελλάδος στο τραπεζικό σύστημα, επέτρεψαν την ανετότερη χρηματοδότηση κλάδων της βιομηχανίας και των υπηρεσιών που δημιουργούσαν νέες και σχετικά καλύτερα αμειβόμενες θέσεις εργασίας. Οι εισφορές των νέων ασφαλισμένων υπεραντιστάθμιζαν τα διαφεύγοντα έσοδα από τη δέσμευση των αποθεματικών. Δεύτερον, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι τα ταμεία θα έκαναν το ίδιο αποδοτική (από αναπτυξιακή άποψη) χρήση των αποθεματικών τους, εάν είχαν μεγαλύτερη ευχέρεια ελιγμών. Δεδομένης της υπανάπτυξης του χρηματοπιστωτικού συστήματος την περίοδο 1950-1973 (ρηχή και ευμετάβλητη αγορά μετοχών, περιορισμένη δευτερογενής αγορά ομολόγων, αδυναμία εξαγωγής κεφαλαίων στο εξωτερικό), οι εναλλακτικές λύσεις των ταμείων ήταν λίγες. Εάν τα ταμεία είχαν περισσότερη ελευθερία κινήσεων, πιθανώς θα προσανατολίζονταν είτε προς την αγορά ακινήτων (ανεπιθύμητο από αναπτυξιακή άποψη και, ενδεχομένως, και από την άποψη της νομισματικής σταθερότητας) είτε προς ριψοκίνδυνες τοποθετήσεις που θα τα εξέθεταν στον κίνδυνο απώλειας κεφαλαίου. Η άποψη αυτή έχει αναπτυχθεί από τον Τήνιο (2008).

ίδια κεφάλαια (ήτοι, περίπου 70% δάνεια προς 30% ίδια κεφάλαια).[52] Σχεδόν το σύνολο των δανειακών κεφαλαίων προερχόταν από τις τράπεζες. Όπως και στα περισσότερα συστήματα της ηπειρωτικής Ευρώπης, η χρηματοδότηση των ιδιωτικών επενδύσεων βασιζόταν πρωτίστως στον τραπεζικό δανεισμό και δευτερευόντως σε παρακρατούμενα κέρδη ή στην προσφυγή στο χρηματιστήριο.

Δεύτερον, οι εμπορικές τράπεζες ήταν υποχρεωμένες να διαθέτουν όλο και υψηλότερα ποσοστά των τρεχούμενων καταθέσεών τους για την αγορά σχετικά χαμηλότοκων έντοκων γραμματίων και ομολόγων του Δημοσίου. Την εποχή εκείνη, οι αντλούμενοι πόροι χρηματοδοτούσαν μόνο τις κρατικές δαπάνες για δημόσιες επενδύσεις. Η υποχρέωση αυτή επιβλήθηκε για πρώτη φορά το 1958 (βάσει του Ν.Δ. 3745/1957) και αφορούσε το 5% των καταθέσεων όψεως και ταμιευτηρίου των εμπορικών τραπεζών.[53] Το 1965, το ποσοστό αυτό ανήλθε στο 24% και το 1972 είχε φθάσει το 39%.

Τρίτον, το εμπορικό τραπεζικό σύστημα λειτουργούσε υπό συνθήκες ασφυκτικού ελέγχου. Οι κανόνες και οι περιορισμοί στους οποίους υπόκειντο οι τράπεζες και οι υπόλοιποι πιστωτικοί οργανισμοί αφορούσαν, πρωτίστως, το πώς και προς τα πού θα διοχετεύονταν οι πιστώσεις.[54] Το καθεστώς των ελέγχων ήταν πολύ περίπλοκο και μόνο σε αδρές γραμμές είναι δυνατόν να περιγραφεί εδώ.[55] Οι κύριες ρυθμίσεις που προβλέπονταν ήταν οι εξής:

α. Η υποχρέωση διοχέτευσης ποσοστού των καταθέσεων σε επιλεγμένες χρήσεις. Εκτός από την υποχρέωση να δανείζουν το κράτος, οι εμπορικές τράπεζες υποχρεώνονταν να δεσμεύουν ποσοστά των καταθέσεών τους για τη χρηματοδότηση ορισμένων κατηγοριών οικονομικής δραστηριότητας. Συγκεκριμένα, οι τράπεζες όφειλαν να διαθέτουν τουλάχιστον το 15% των καταθέσεών τους για τη χορήγηση μακροπρόθεσμων επενδυτικών δανείων προς τη βιομηχανία. Επίσης, έπρεπε να διαθέτουν καθορισμένα ποσοστά των καταθέσεών τους για δάνεια προς τη βιοτεχνία.

β. Οι υποχρεωτικές καταθέσεις των διαθεσίμων των εμπορικών τραπεζών στην Τράπεζα της Ελλάδος και οι ποσοτικοί περιορισμοί στον όγκο ή στον ρυθμό επέκτασης των πιστώσεων. Το ποσοστό των υποχρεωτικών καταθέσεων των ρευστών διαθεσίμων των εμπορικών τραπεζών στην Τράπεζα της Ελλάδος ήταν γενικά υψηλό. Όσον αφορά δε τους ποσοτικούς περιορισμούς, υπήρχε

52 Βλ. Κουτσουμάρης (1976), Κεφάλαιο 4.

53 Βλ. Ζολώτας (1964), σελ. 92.

54 Βλ. Courakis (1981), σελ. 207-214. Βλ., επίσης, Halikias (1978), Κεφάλαιο 2.

55 Για παράδειγμα, το σύστημα των δεσμεύσεων-αποδεσμεύσεων, που υιοθετήθηκε στη διάρκεια της δεκαετίας του '60, δεν έχει νόημα να αναλυθεί εδώ, επειδή μας οδηγεί σε λεπτομέρειες υπερβολικά τεχνικού χαρακτήρα.

πληθώρα τέτοιων, εξειδικευμένων κατά κλάδο, τράπεζα ή και κατά δανειζόμενη επιχείρηση. Επί παραδείγματι, για μια σειρά κλάδων ορίζονταν ανώτατα όρια ως προς το συνολικό ποσό (ή το ποσοστό αύξησης σε σχέση με το προηγούμενο έτος) που ο δεδομένος κλάδος επιτρεπόταν να λάβει σε πιστώσεις. Με βάση τα ποσά (ή τα ποσοστά) αυτά καθοριζόταν το ανώτατο όριο των πιστώσεων που κάθε τράπεζα μπορούσε να χορηγήσει στον δεδομένο κλάδο. Τα ανώτατα όρια πιστοδότησης ήταν συνήθως ιδιαίτερα περιοριστικά στην περίπτωση της οικοδομικής δραστηριότητας και του εμπορίου.

γ. Ο διοικητικός καθορισμός και ο διαφορισμός των επιτοκίων. Τα επιτόκια καταθέσεων και χορηγήσεων καθορίζονταν διοικητικά. Στα επιτόκια χορηγήσεων επιβαλλόταν έντονος διαφορισμός ανάλογα με τον προορισμό του δανείου. Τα επιτόκια των δανείων προς το εγχώριο και το εισαγωγικό εμπόριο ήταν τα υψηλότερα. Αισθητά χαμηλότερα ήταν τα επιτόκια για κεφάλαιο κίνησης της βιομηχανίας και ακόμη χαμηλότερα ήταν τα επιτόκια για μακροπρόθεσμα δάνεια προς τη βιομηχανία. Τα επιτόκια των χορηγήσεων που προορίζονταν για το εξαγωγικό εμπόριο και τη γεωργία ήταν τα χαμηλότερα από όλα.

δ. Πέρα από τα παραπάνω, υπήρχε και πλειάδα άλλων ελέγχων σχετικά με τους όρους χορήγησης και τους χρόνους αποπληρωμής των δανείων, τα μέγιστα όρια δανείου που επιτρεπόταν να χορηγηθούν κατά πελάτη, κ.λπ.

4.4.3. Η εσωτερική λογική του συστήματος

Το χρηματοπιστωτικό σύστημα πήρε τη μορφή που πήρε για να επιτελεί συγκεκριμένες λειτουργίες.

Πρώτα απ' όλα, στη δεκαετία του '50, απόλυτη προτεραιότητα ήταν η συγκέντρωση των αποταμιευτικών πόρων στο τραπεζικό σύστημα. Η ανάπτυξη των λοιπών χρηματοπιστωτικών αγορών θα αφηνόταν για αργότερα.

Δεύτερον, το καθεστώς των ελέγχων ήταν, ταυτόχρονα, τόσο εργαλείο νομισματικής πολιτικής (δηλαδή εργαλείο ελέγχου της προσφοράς χρήματος και του όγκου των πιστώσεων *για το σύνολο της οικονομίας*)[56] όσο και μηχανισμός απευθείας επηρεασμού της κατανομής των πιστώσεων ανάμεσα σε διάφορους τομείς της οικονομίας. Η δυνατότητα επιβολής ποσοτικών ορίων κατά κλάδο

56 Η λειτουργία της νομισματικής πολιτικής είναι να ρυθμίζει την ποσότητα χρήματος και τον όγκο των πιστώσεων που τίθενται στη διάθεση της οικονομίας *στο σύνολό τους*. Η βασική της αποστολή είναι να κρατά την ισορροπία ανάμεσα στην ανάγκη για άνετη χρηματοδότηση της οικονομίας και την ανάγκη προστασίας της οικονομίας από τις πληθωριστικές επιπτώσεις μιας υπέρμετρης επέκτασης των νομισματικών και πιστωτικών μεγεθών.

στη χορήγηση πιστώσεων επέτρεπε σε αυτούς τους δύο ρόλους να αλληλοενισχύονται. Από τη μια πλευρά, οι ποσοτικοί περιορισμοί στο εμπόριο και τον κλάδο της κατοικίας ήταν δυνατόν να χρησιμοποιούνται, όποτε χρειαζόταν, ως μέσο συγκράτησης του συνολικού όγκου των χορηγούμενων πιστώσεων και να προστατεύουν έτσι τη νομισματική σταθερότητα από τους κινδύνους της υπέρμετρης πιστωτικής επέκτασης. Από την άλλη, έχοντας ρίξει το βάρος των περιορισμών στους κλάδους της κατοικίας και του εμπορίου, οι νομισματικές αρχές μπορούσαν να αφήνουν τους τομείς προτεραιότητας εν πολλοίς αλώβητους. Οι περιορισμοί στην πιστωτική επέκταση προς τους τομείς προτεραιότητας θα ήταν εφικτό να είναι χαλαρότεροι έτσι ώστε να μην παραβλάπτουν ουσιαστικά την άνετη χρηματοδότησή τους. Με άλλα λόγια, η νομισματική πολιτική ήταν, κατά κύριο λόγο, η αυξομείωση των ποσοτικών ορίων που επιβάλλονταν στον όγκο των πιστώσεων προς τους κλάδους της κατοικίας και του εμπορίου.

Τρίτον, βασική αποστολή του ελεγχόμενου συστήματος ήταν να εξασφαλίζει τον απρόσκοπτο δανεισμό του ευρύτερου δημόσιου τομέα (που, ας υπενθυμίσουμε, την περίοδο 1957-1973 γινόταν μόνο για να χρηματοδοτηθούν δημόσιες επενδύσεις).

Τέταρτον, η άλλη βασική αποστολή του συστήματος ήταν να διοχετεύει, κατά προτίμηση, πόρους στους τομείς που οι αρχές θεωρούσαν τομείς προτεραιότητας και να αποθαρρύνει την εκτροπή τους προς δραστηριότητες που δεν θεωρούνταν παραγωγικές. Οι τομείς προτεραιότητας ήταν η βιομηχανία, οι εξαγωγές, η βιοτεχνία και η γεωργία. Οι προς αποθάρρυνση δραστηριότητες ήταν οι εισαγωγές, το εγχώριο εμπόριο, οι επενδύσεις σε κατοικίες (αυτές μέχρι το 1967) και η καταναλωτική πίστη.[57] Η προνομιακή μεταχείριση των τομέων προτεραιότητας και των δημοσίων επενδύσεων κρίθηκε απαραίτητη. Από τις δημόσιες επενδύσεις αναμένονταν σημαντικές συνέργειες που θα λειτουργούσαν προς όφελος του συνόλου της οικονομίας. Για τη βιομηχανία, θεωρείτο ότι ήταν επιτακτική ανάγκη να αποκτήσει μια κρίσιμη μάζα μεγέθους και πείρας. Υπήρχε η πεποίθηση ότι, υπό συνθήκες ελεύθερης αγοράς, η βιομηχανία δεν θα είχε πρόσβαση στον απαιτούμενο όγκο κεφαλαίων και ότι τούτο θα επηρέαζε την ανάπτυξή της. Η εκτίμηση δεν έμοιαζε αβάσιμη. Τα ποσοστά αποδοτικότητας των ιδίων κεφαλαίων στο εμπόριο και τις κατασκευές ήταν αισθητά υψηλότερα από εκείνα της βιομηχανίας.[58] Ένα μη ελεγχόμενο πιστωτικό σύστημα θα έστρεφε πόρους προς το εμπόριο και τον οικιστικό τομέα. Η ανετότερη πιστοδότηση του

57 Για μια σαφή τοποθέτηση στο θέμα, βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1960), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1959*, σελ. 70-73.

58 Βλ. Ιορδάνογλου & Μπέλλας (2003), σελ. 87-88.

εμπορίου θα μπορούσε να επιδεινώσει το εξωτερικό ισοζύγιο και να βλάψει τις μακροχρόνιες προοπτικές της χώρας. Εν τη απουσία πιστωτικών περιορισμών, η οικοδομική δραστηριότητα θα αυξανόταν με ρυθμούς που θα είχαν πληθωριστικές επιπτώσεις. Η εμπειρία έδειξε ότι οι φόβοι αυτοί δεν ήταν αβάσιμοι.

4.4.4. Επιδόσεις: Εισροές στο τραπεζικό σύστημα και διάθεση των πόρων

Όπως αναφέρθηκε, από το 1956 και μετά, το τραπεζικό σύστημα δεν αντιμετώπισε τίποτε σοβαρότερο από πρόσκαιρα προβλήματα ρευστότητας. Δεδομένης της απουσίας εναλλακτικών τοποθετήσεων, οι αποταμιεύσεις εισέρευσαν μαζικά στις τράπεζες και το ταχυδρομικό ταμιευτήριο. Μεταξύ 1956 και 1973, ο όγκος των ιδιωτικών καταθέσεων αυξήθηκε (σε τρέχουσες τιμές) 41 φορές. Ο στόχος της συγκέντρωσης των αποταμιεύσεων στο τραπεζικό σύστημα είχε εκπληρωθεί.

Με την αποκατάσταση της ρευστότητας των τραπεζών, οι προς διάθεση πόροι αυξήθηκαν και οι περιορισμοί στις δυνατότητες χρηματοδότησης ξεπεράστηκαν.[59] Η επενδυτική έξαρση της δεκαετίας 1957-1966 χρηματοδοτήθηκε σε ποσοστό 87%, κατά μέσο όρο, από εγχώριους πόρους και μόνο κατά 13% από ξένα κεφάλαια.[60] Η κατά τομείς κατανομή των τραπεζικών χρηματοδοτήσεων την περίοδο 1956-1973 ήταν η εξής: α. Η γεωργία ξεκίνησε απορροφώντας υψηλό ποσοστό των συνολικών πιστώσεων (28% την πενταετία 1956-1960). Το ποσοστό αυτό βαθμιαία έφθινε για να καταλήξει στο 14% το διάστημα 1968-1973. β. Στη μεταποιητική βιομηχανία και τα μεταλλεία αναλογούσε η μερίδα του λέοντος. Κατά μέσο όρο, το μερίδιό τους στο σύνολο των τραπεζικών χορηγήσεων ήταν 33%. Το μερίδιό τους παρέμεινε εν πολλοίς σταθερό σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1956-1973 και ποτέ δεν έπεσε κάτω από 30%. Συχνά, το μερίδιο αυτό ήταν περίπου διπλάσιο από το ποσοστό της βιομηχανίας στο ΑΕΠ. γ. Οι δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφελείας επίσης απορροφούσαν αναλογικά υψηλό ποσοστό. δ. Στο εγχώριο και το εισαγωγικό εμπόριο, αντιθέτως, αντιστοιχούσε συστηματικά μικρό ποσοστό (ελαφρώς χαμηλότερο του 10%) των τραπεζικών χορηγήσεων. ε. Όσον αφορά τον οικοδομικό κλάδο, οι δραστικοί περιορισμοί της κτηματικής πίστης αποτυπώνονται στο μερίδιό του επί των πιστώσεων: ήταν κοντά στο 5%, κατά μέσο όρο, την περίοδο 1956-1967. Η χαλάρωση των ποσοτικών περιορισμών

59 Βλ. Psilos (1964).

60 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), Πίνακας 137, σελ. 540.

στην οποία προέβη η κυβέρνηση της δικτατορίας ανέβασε το ποσοστό αυτό στο 13% για το διάστημα 1968-1973.[61]

Από τα παραπάνω γίνεται σαφές ότι η κατανομή των πιστώσεων ανταποκρινόταν στις προθέσεις των δημιουργών του διοικητικά ελεγχόμενου συστήματος. Η βιομηχανία είχε δυσανάλογα μεγάλο μερίδιο, το δε εμπόριο και οι κατοικίες δυσανάλογα μικρό στις συνολικές πιστώσεις. Είναι βέβαιο ότι μέρος των δανείων προς τη βιομηχανία μετατρεπόταν σε εμπορικές πιστώσεις, τις οποίες οι βιομήχανοι παρείχαν στους εμπόρους πελάτες τους. Επίσης υπήρχαν και άλλες παρενέργειες.[62] Οι τράπεζες «φορτώνονταν» μια σειρά από δραστηριότητες χαμηλής απόδοσης. Υποχρεώνονταν, για παράδειγμα, να μεροληπτούν σε βάρος του εμπορίου, όπου η απόδοση των δανείων *για τις ίδιες* ήταν υψηλότερη, και να δανείζουν κατά προτεραιότητα τη βιομηχανία ή τη βιοτεχνία με χαμηλότερα επιτόκια. Για να μετριάσουν τις επιβαρύνσεις αυτές, οι τράπεζες αντιδρούσαν με ποικίλους τρόπους. Ένας από αυτούς ήταν να συγκεντρώνουν τις χορηγήσεις τους σε μεγάλες εγκαθιδρυμένες επιχειρήσεις σε βάρος των πιο δαπανηρών, ως προς την παρακολούθησή τους, μικρών και νέων επιχειρήσεων. Οι παρενέργειες αυτές όμως ήταν δευτερεύουσες μπροστά στο μείζον: οι τομείς προτεραιότητας είχαν όντως σημαντική πιστοδοτική στήριξη. Για όσο διάστημα οι τομείς αυτοί χρησιμοποιούσαν τις πιστώσεις με τρόπο που παρήγαγε σημαντική αύξηση της παραγωγικότητας κεφαλαίου και εργασίας, οι στόχοι των αρχών εκπληρώνονταν. Το ερώτημα ήταν εάν το ελεγχόμενο σύστημα θα μπορούσε να λειτουργήσει με πυξίδα τις αναπτυξιακές προτεραιότητες, ακόμη και όταν το οικονομικό περιβάλλον γινόταν δυσμενέστερο και το πολιτικό περιβάλλον πιο εκτεθειμένο σε πιέσεις ομάδων συμφερόντων. Αυτό όμως ήταν ένα ερώτημα που ανήκε στο μέλλον.

4.5. Δικαιώματα της ιδιοκτησίας και σφαίρες επιρροής

Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973 έδειχνε μέτρια μόνο εμπιστοσύνη στις αρετές του ανταγωνισμού και ίσως υπερβολική σε εκείνες του διοικητικού ελέγχου. Ήταν όμως ανεπιφύλακτα προσηλωμένο στην αρχή της διαφύλαξης των βασικών δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας. Στην περίπτωση των ξένων κεφαλαιούχων, ο Ν. 2687/1953 (βλ. παραπάνω) περιείχε ρητή εξασφάλιση της ιδιοκτησίας τους από αναγκαστική απαλλοτρίωση. Επίσης, ο κρατικός έλεγχος των μισθών ήταν, με κάποια έννοια, μηχανισμός διασφάλισης του κεφαλαίου από το ενδεχόμενο

61 Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Πίνακας 28, σελ. 249-251.

62 Βλ. κριτική του συστήματος από Halikias (1978), Κεφάλαιο 6.

μαζικής αναδιανομής του εισοδήματος σε βάρος του. Ακόμη σημαντικότερη ήταν η σαφής οριοθέτηση των σφαιρών επιρροής του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Αυτό δεν σήμαινε ότι η έκταση της δημόσιας ιδιοκτησίας ήταν μικρή ή ότι παρέμεινε αμετάβλητη στον χρόνο. Σήμαινε ότι η επέκτασή της έγινε σε τομείς που ήταν γενικώς αποδεκτό ότι ανήκαν στη σφαίρα ευθύνης του κράτους ή σε τομείς που θεωρούνταν μεν ζωτικής σημασίας, αλλά στους οποίους ο ιδιωτικός τομέας δεν ήταν πρόθυμος να αναμειχθεί.[63]

Στη σφαίρα ευθύνης του κράτους ανήκαν φυσικά οι δημόσιες υπηρεσίες και η υποδομή τους, καθώς και η υποδομή του δικτύου των μεταφορών (δρόμοι, λιμάνια, κ.λπ.). Οι σιδηρόδρομοι βρίσκονταν επίσης υπό κρατικό έλεγχο. Στο μεγαλύτερο διάστημα της εξεταζόμενης περιόδου, ο έλεγχος αυτός ασκείτο μέσω των Σιδηροδρόμων Ελληνικού Κράτους (ΣΕΚ), των Σιδηροδρόμων Πειραιώς-Αθηνών-Πελοποννήσου (ΣΠΑΠ) και των Θεσσαλικών Σιδηροδρόμων. Οι οργανισμοί αυτοί τελικά συγχωνεύθηκαν το 1971 υπό τον Οργανισμό Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ). Αντίθετα, στον ιδιωτικό τομέα ανήκαν οι οδικές και αεροπορικές μεταφορές, καθώς και η ευρισκόμενη υπό στενή κρατική επιτήρηση ακτοπλοΐα.

Τον Αύγουστο του 1950, με την ίδρυση της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ), το ελληνικό κράτος αποσαφήνιζε ότι ο τομέας της ηλεκτρικής ενέργειας περνούσε στη δική του σφαίρα επιρροής. Η ΔΕΗ αποκτούσε το αποκλειστικό προνόμιο στη σφαίρα της παραγωγής ρεύματος (υδροηλεκτρικοί και θερμοηλεκτρικοί σταθμοί) και θα είχε την ευθύνη της ενοποίησης του δικτύου μεταφοράς ρεύματος. Οι εκατοντάδες εταιρίες παραγωγής και διανομής ρεύματος που υπήρχαν μέχρι τότε θα μπορούσαν να συνεχίσουν τις δραστηριότητές τους μέχρι τη στιγμή που θα έληγε η σύμβασή τους με το ελληνικό Δημόσιο.[64] Η εξαγορά των ιδιωτικών ηλεκτρικών εταιριών πραγματοποιήθηκε μετά από μακρά διαδικασία και ολοκληρώθηκε το 1968. Ήταν όμως σχεδόν πλήρης από το 1960, μετά την εξαγορά της Ελληνικής Ηλεκτρικής Εταιρίας (1959) και της Ηλεκτρικής Εταιρείας Αθηνών-Πειραιώς (1960). Επίσης, η ΔΕΗ έμελλε να πάρει υπό τον έλεγχό της και τα λιγνιτωρυχεία.

Το 1949, ιδρύθηκε ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (ΟΤΕ). Με την ίδρυσή του, το σύνολο του τομέα των επικοινωνιών (τηλεπικοινωνικών και ταχυδρομικών) γινόταν κρατικό μονοπώλιο. Στον κλάδο των εμπορικών τραπεζών η επιρροή τής, υπό δημόσιο έλεγχο, Εθνικής Τράπεζας ήταν κυριαρχική. Οι υπόλοιπες εμπορικές τράπεζες ήταν όμως ιδιωτικές. Παράλληλα, όλοι

63 OECD (1963), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 16.

64 Νόμος 1468/1950, άρθ. 1 και 2.

οι ειδικοί πιστωτικοί οργανισμοί (Αγροτική Τράπεζα, Ταμιευτήριο, ΕΤΒΑ, κ.λπ.), πλην ενός, τελούσαν υπό κρατική ιδιοκτησία.

Στη σφαίρα επιρροής του ιδιωτικού τομέα ανήκαν η γεωργία, το εμπόριο, ο τουρισμός, η οικοδομική δραστηριότητα, τα μεταλλεία (πλην των λιγνιτωρυχείων) και, με εξαιρέσεις, η μεταποιητική βιομηχανία. Ειδικά σε σχέση με τον οικιστικό τομέα, πρέπει να σημειωθεί ότι, σε αντίθεση με πολλά ευρωπαϊκά κράτη, η ανάμειξη του ελληνικού κράτους ήταν πολύ περιορισμένη. Τα όρια της σφαίρας επιρροής του ιδιωτικού τομέα δεν παραβιάστηκαν την περίοδο 1953-1973. Στη διάρκειά της εμφανίστηκαν δύο κρίσεις υπερχρέωσης – το 1955-1956 και το 1962 – που έθεταν σε κίνδυνο την επιβίωση αρκετών βιομηχανικών επιχειρήσεων. Το θέμα αντιμετωπίστηκε μέσα στο πλαίσιο του τραπεζικού συστήματος με αναδιαρθρώσεις και μετοχοποιήσεις χρεών ή πτωχεύσεις. Κρατικοποίηση όμως δεν υπήρξε.

4.6. Προστατευτισμός, αλλά και σύνδεση με την ΕΟΚ

Όπως αναφέραμε, αμέσως μετά την υποτίμηση του 1953, καταργήθηκαν σχεδόν πλήρως οι ποσοτικοί περιορισμοί που μέχρι τότε ρύθμιζαν τις εισαγωγές. Το μέτρο αυτό προσανατόλιζε το ελληνικό διεθνές εμπόριο προς το σύστημα των πολυμερών εμπορικών συναλλαγών των δυτικών χωρών.[65] Η πρακτική των ποσοτικών περιορισμών έκανε μια σύντομη επανεμφάνιση με αφορμή την κάμψη των ελληνικών εξαγωγών, που σημειώθηκε την τριετία 1958-1960. Το 1958 και το 1959, ελήφθησαν μέτρα με τα οποία αυξανόταν ο αριθμός των προϊόντων που υπόκειντο σε ποσοστώσεις.[66] Ο αριθμός των προϊόντων που υπόκειντο σε ποσοτικούς περιορισμούς μειώθηκε εκ νέου το 1961 και έκτοτε οι ποσοστώσεις επί των εισαγωγών έπαψαν να είναι μείζον όπλο της ελληνικής εμπορικής πολιτικής.

Όσον αφορά τους ποσοτικούς περιορισμούς λοιπόν, το ελληνικό εξωτερικό εμπόριο είχε πράγματι φιλελευθεροποιηθεί. Τούτο όμως δεν σήμαινε απουσία άλλου τύπου προστατευτικών φραγμών. Κάθε άλλο. Η εγχώρια παραγωγή προστατευόταν από τον ξένο ανταγωνισμό μέσω πλέγματος μέτρων που συνεπαγόταν σημαντικές επιβαρύνσεις *στην τιμή* των εισαγόμενων προϊόντων. Πρώτα απ' όλα, υπήρχε η δασμολογική επιβάρυνση των εισαγομένων. Οι δασμοί ήταν υψηλοί και έγιναν υψηλότεροι μετά την υποτίμηση του 1953. Τα δε νέα δασμολόγια που τέθηκαν σε ισχύ το 1960 και το 1970 ήταν μεν ηπιότερα, αλλά

65 Το εμπόριο με τις χώρες του ανατολικού συνασπισμού (που δεν ήταν αμελητέο) διεξαγόταν μέσω διμερών συμφωνιών συμψηφισμού. Βλ. Βαλντέν (1991).

66 Ό.π., Κεφάλαιο 8.

δεν συνιστούσαν ποιοτική διαφορά. Μια δεύτερη μέθοδος επιβάρυνσης των εισαγομένων ήταν η υποχρέωση των εισαγωγέων να καταβάλλουν για την έκδοση της άδειας εισαγωγής προκαταβολή που ήταν ενίοτε μεγαλύτερη από την αξία των προϊόντων τα οποία εισάγονταν. Μια τρίτη μέθοδος ήταν η άνιση φορολογική μεταχείριση των εισαγομένων. Συνίστατο στην επιβολή φόρων που επιβάρυναν ευθέως ή εμμέσως τα εισαγόμενα προϊόντα περισσότερο από τα ντόπια. Μια τέταρτη μέθοδος ήταν η προτίμηση των εγχώριων προϊόντων στις προμήθειες του Δημοσίου. Οι προστατευτικοί φραγμοί ήταν συχνά τόσο υψηλοί που εξασφάλιζαν στους ντόπιους παραγωγούς τον πλήρη έλεγχο της εγχώριας αγοράς.

Ο κύριος στόχος της προστατευτικής πολιτικής ήταν μακροοικονομικός: η προστασία του εξωτερικού ισοζυγίου πληρωμών. Άλλος μείζων στόχος ήταν η προστασία της εγχώριας βιομηχανίας και γεωργίας από τον ξένο ανταγωνισμό. Οι υψηλότερες επιβαρύνσεις επιβάλλονταν στα εισαγόμενα που ανταγωνίζονταν ευθέως τα ελληνικά προϊόντα: γουναρικά, λάδι, ποτά, τσιγάρα, υφάσματα, ρουχισμός, κ.λπ. Οι κλάδοι που ευνοούνταν περισσότερο ήταν οι παραδοσιακοί κλάδοι καταναλωτικών αγαθών, οι έντασης ανειδίκευτης εργασίας και οι κλάδοι με μεγάλο ειδικό βάρος για την ελληνική βιομηχανία.[67] Αυτού του είδους η κατανομή προστασίας αντανακλούσε μάλλον πολιτική επιρροή, παρά κάποια στρατηγική βιομηχανικής ανάπτυξης. Η φιλοσοφία της πολιτείας επί του θέματος ήταν «προστατεύουμε αυτά που έχουμε» (και όχι εκείνα που, ενδεχομένως, θα θέλαμε να αναπτύξουμε).

Στις δεκαετίες του ’50 και του ’60, ο προστατευτισμός απέτρεψε επιδείνωση του εξωτερικού ισοζυγίου, συμβάλλοντας έτσι στην ανάπτυξη. Είναι επίσης πιθανό ότι ο έλεγχος της εγχώριας αγοράς έδωσε σε μια σειρά από βιομηχανικές μονάδες την άνεση να επιτύχουν κρίσιμα μεγέθη χωρίς να κινδυνεύουν με άμεσο εκτοπισμό από τον ξένο ανταγωνισμό. Μακροχρόνια όμως, η προστασία, η προνομιακή μεταχείριση των εγκαθιδρυμένων βιομηχανιών και ο εγκλωβισμός τους στην εγχώρια αγορά ήταν βέβαιο ότι θα μετατρέπονταν σε βαρίδια. Πράγματι, στις επόμενες δεκαετίες, η έλλειψη ισχυρού ξένου ανταγωνισμού λειτούργησε ως αντικίνητρο. Η πίεση για την υιοθέτηση καινοτομιών, για την προσφορά νέων προϊόντων, ακόμη και για τον έλεγχο του κόστους παραγωγής ήταν ανεπαρκής. Η βιομηχανία έχανε έδαφος παρά την ύπαρξη προστασίας.

Επιπλέον, η χώρα δεν είχε την ευχέρεια να λαμβάνει προστατευτικά μέτρα κατά το δοκούν. Ήταν μέλος της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT), του διεθνούς οργανισμού που επέβλεπε την τήρηση των κανόνων

67 Βλ. Μητσός (1989), Μέρος 2.

διεθνούς εμπορίου και που στόχο είχε να προωθεί τη μείωση (και πολύ παραπάνω να αποτρέπει την αύξηση) του προστατευτισμού. Η πίεση για δραστική μείωση των δασμών και φιλελευθεροποίηση του διεθνούς εμπορίου έφθασε σε κορύφωση τη δεκαετία του ’60. Μεταξύ 1964-1967, έλαβαν χώρα στο πλαίσιο της GATT οι διαπραγματεύσεις του Kennedy Round με συμμετοχή 66 κρατών. Σκοπός τους ήταν η αμοιβαία και δραστική μείωση των δασμών που επιβάλλονταν από διάφορες χώρες στις εισαγωγές ξένων προϊόντων και ο περιορισμός της μη δασμολογικής προστασίας από τον ξένο ανταγωνισμό. Το αποτέλεσμα του Kennedy Round ήταν η κατά 33% μείωση των δασμών σε προϊόντα που αντιπροσώπευαν τα 3/4 του παγκόσμιου εμπορίου. Παράλληλα, οι χώρες της ΕΟΚ (με την οποία η Ελλάδα είχε συνδεθεί από το 1962) μείωναν τα ενδοκοινοτικά εμπόδια στο μεταξύ τους εμπόριο.[68] Όλα αυτά σήμαιναν ότι οι ελληνικοί προστατευτικοί φραγμοί δεν μπορούσαν να υψώνονται περισσότερο από όσο επέτρεπαν οι διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.

Οι αρχές είχαν επίγνωση ότι το ισχύον προστατευτικό καθεστώς θα αποδεικνυόταν και αντιπαραγωγικό και μη διατηρήσιμο. Ήδη από τη δεκαετία του ’50, η υψηλή προστασία της εγχώριας παραγωγής θεωρείτο μέτρο ανάγκης και όχι μόνιμη κατάσταση. Στρατηγική επιδίωξη ήταν η βελτίωση των εξαγωγικών επιδόσεων της οικονομίας και ο βαθμιαίος περιορισμός της προστασίας.[69] Αυτήν την επιδίωξη εξέφραζε και η Συμφωνία Σύνδεσης με την ΕΟΚ.[70]

Ο ευρωπαϊκός προσανατολισμός του ελληνικού εξωτερικού εμπορίου και η δέσμευση της χώρας να ανοίξει, μέσα στα χρόνια, την οικονομία της στον ανταγωνισμό ήταν ο στρατηγικής σημασίας λόγος για τον οποίο η Ελλάδα επεδίωξε τη σύναψη της Συμφωνίας Σύνδεσης. Δεν ήταν όμως ο μόνος. Εκείνα που καθιστούσαν επιτακτική την προσέγγιση με την ΕΟΚ ήταν η ανάγκη της Ελλάδας να προωθήσει τις αγροτικές της εξαγωγές (που στην τριετία 1958-1960 είχαν σημειώσει κάμψη στις ευρωπαϊκές αγορές) και – κυρίως – η ανάγκη της να εξασφαλίσει εγγυήσεις ότι τα γεωργικά της προϊόντα δεν θα αποκόπτονταν από τις κοινοτικές αγορές εξαιτίας μελλοντικών διευθετήσεων ανάμεσα στους έξι της ΕΟΚ.[71]

Η Συμφωνία Σύνδεσης με την ΕΟΚ υπογράφηκε τελικά στην Αθήνα τον Ιούλιο του 1961 και τέθηκε σε ισχύ το 1962. Η σημασία της για το μέλλον ήταν ότι έδινε τη δυνατότητα προσχώρησης της Ελλάδας στην ΕΟΚ. Το κύριο περιεχόμενό

68 Βλ. Eichengreen (2007), σελ. 180.
69 Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1962), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1961*, σελ. 21-26.
70 Βλ. Πεσμαζόγλου (1962).
71 Βλ. Ιορδάνογλου (2010), σελ. 69-76.

της όμως ήταν η τελωνειακή ένωση της Ελλάδας με τις (έξι τότε) χώρες της ΕΟΚ ύστερα από μακρά μεταβατική περίοδο 22 ετών και οι ρυθμίσεις σχετικά με τα ελληνικά γεωργικά προϊόντα.

Βάσει της Συμφωνίας, οι χώρες της ΕΟΚ αναλάμβαναν να καταργήσουν το σύνολο των δασμών που επιβάρυναν τις ελληνικές εξαγωγές βιομηχανικών προϊόντων μέχρι το 1969. Από την πλευρά της, η Ελλάδα αναλάμβανε την υποχρέωση να καταργήσει σταδιακά τους δικούς της δασμούς έναντι των προϊόντων της ΕΟΚ το αργότερο μέχρι το 1984.[72] Μέσα στο ίδιο χρονικό διάστημα, η Ελλάδα θα προσάρμοζε το δασμολογικό της καθεστώς έναντι των τρίτων χωρών, υιοθετώντας το ευρωπαϊκό κοινό εξωτερικό δασμολόγιο.

Στο ζήτημα των γεωργικών προϊόντων, η Συμφωνία εξασφάλιζε σε ικανοποιητικό βαθμό την εξομοίωση της μεταχείρισης των ελληνικών προϊόντων με τα αντίστοιχα κοινοτικά και τη συμμετοχή της Ελλάδας στη διαμόρφωση Κοινής Αγροτικής Πολιτικής. Όλα αυτά σήμαιναν ότι κάθε υπάρχουσα ή μελλοντική ευνοϊκή μεταχείριση των γεωργικών προϊόντων των έξι χωρών-μελών θα επεκτεινόταν αυτομάτως και υπέρ των ελληνικών. Επιπλέον, η ελληνική πλευρά απέσπασε ρυθμίσεις που θα ευνοούσαν την επέκταση των εξαγωγών ορισμένων ζωτικής σημασίας γεωργικών της προϊόντων, όπως ο καπνός και τα φρούτα, στις κοινοτικές αγορές.[73] Τέλος, στη Συμφωνία ήταν προσαρτημένο πρωτόκολλο χρηματοδοτήσεως, με βάση το οποίο η Ελλάδα θα μπορούσε να αντλήσει 125.000.000 δολάρια υπό μορφή μακροπρόθεσμων και χαμηλότοκων δανείων για παραγωγικές επενδύσεις.

Η προθεσμία των 22 χρόνων, εντός της οποίας η Ελλάδα θα έπρεπε να έχει ολοκληρώσει το δασμολογικό της αφοπλισμό έναντι των χωρών της ΕΟΚ, ήταν άνετη και, ως προς το γράμμα της, γενικά τηρήθηκε. Παρ' ότι η Συμφωνία Σύνδεσης, κατά τα άλλα, πάγωσε στη διάρκεια της δικτατορίας, η διαδικασία μείωσης των ελληνικών δασμών συνεχίστηκε. Το 1980 (τελευταίο έτος πριν από την ένταξη), η μέση δασμολογική επιβάρυνση των προϊόντων από χώρες της ΕΟΚ ήταν 6%.[74] Αυτή η χαμηλή μέση επιβάρυνση υπέκρυπτε βέβαια

72 Η περίοδος των 22 ετών εντός της οποίας η Ελλάδα υποχρεούτο να εξαλείψει τους δασμούς της ίσχυε για τα κοινοτικά προϊόντα που ήταν ευθέως ανταγωνιστικά με αντίστοιχα ελληνικής παραγωγής προϊόντα. Στην κατηγορία των 22 ετών υπάχθηκαν πρακτικά όλα τα παραγόμενα στην Ελλάδα βιομηχανικά προϊόντα. Με άλλα λόγια, η Συμφωνία έδινε στην Ελλάδα μεγάλη περίοδο προσαρμογής, εντός της οποίας θα μπορούσε να συνεχίσει να προστατεύει την εγχώρια παραγωγή της. Για τα κοινοτικά προϊόντα για τα οποία *δεν υπήρχε αντίστοιχη ελληνική παραγωγή* η μεταβατική περίοδος ήταν μικρότερη, ήταν 12 χρόνια. Βλ. Ιορδάνογλου (2010), σελ. 82-84.

73 Βλ. Ιορδάνογλου (2010), σελ. 84-87.

74 Η μέση δασμολογική επιβάρυνση των προϊόντων από τρίτες χώρες ήταν 13%. Βλ. Μητσός (1989), Μέρος 1.

μεγάλες διαφοροποιήσεις. Πρώτα από όλα, ο μέσος όρος του 6% χαμήλωνε εξαιτίας μιας σειράς προϊόντων στα οποία επιβαλλόταν μηδενικός δασμός. Από την άλλη πλευρά, υπήρχαν και προϊόντα για τα οποία η δασμολογική επιβάρυνση των εισαγομένων εξακολουθούσε να είναι πολύ υψηλή (μέχρι και πάνω από το 100%). Τα προϊόντα αυτά (γουναρικά, έλαια-λίπη, ορισμένα ποτά, διατηρημένα φρούτα, κ.λπ.) ήταν αντίστοιχα με προϊόντα της εγχώριας παραγωγής και οι ντόπιοι παραγωγοί επέμεναν στη διατήρηση της δασμολογικής προστασίας τους μέχρι την τελευταία στιγμή. Αυτές όμως ήταν εξαιρέσεις εντοπισμένες κυρίως σε κλάδους καταναλωτικών αγαθών. Γενικά, η Συμφωνία Σύνδεσης οδήγησε σε μείωση της δασμολογικής προστασίας.

Τα παραπάνω ωστόσο αφορούσαν μόνο το δασμολογικό μέρος του οπλοστασίου του ελληνικού προστατευτισμού. Όσον αφορά το μη δασμολογικό μέρος του οπλοστασίου αυτού, οι εξελίξεις κινήθηκαν προς την αντίθετη κατεύθυνση. Στο διάστημα που μεσολάβησε ανάμεσα στο 1962 και το 1980, οι μειούμενοι δασμοί αντισταθμίζονταν από αύξηση της άνισης φορολογικής μεταχείρισης των εισαγόμενων προϊόντων (μέσω έμμεσων φόρων, σχεδιασμένων να επιβαρύνουν τα εισαγόμενα προϊόντα) και άλλα μέτρα μη δασμολογικής προστασίας. Η μέση επιβάρυνση των εισαγομένων εξαιτίας της μη δασμολογικής προστασίας υπολογίστηκε ότι, το 1980, ήταν περίπου 30%.[75] Επιπλέον, όπως και στην περίπτωση της δασμολογικής προστασίας, το εν λόγω ποσοστό ήταν ένας απλός μέσος όρος που δεν αποκάλυπτε το μέγεθος των αποκλίσεων από αυτόν. Για αρκετά ξένα προϊόντα που ανταγωνίζονταν ευθέως τα ελληνικά (π.χ. δέρματα, ποτά, υφάσματα, ρούχα, κ.λπ.), η επιβάρυνση ήταν πολύ υψηλότερη και ενίοτε ξεπερνούσε το 100% ή το 200%.[76] Με άλλα λόγια, η Ελλάδα υποκαθιστούσε τη δασμολογική προστασία από τη μη δασμολογική. Το προστατευτικό καθεστώς αποδεικνυόταν ιδιαίτερα ανθεκτικό.

75 Ό.π., σελ. 47.

76 Ό.π., Μέρος 1.

ΚΕΦΑΛΑΙ0 5

Διαφορές έμφασης

Η οικονομική πολιτική όλων των κυβερνήσεων της περιόδου 1953-1973 είχε ως πυξίδα τους κανόνες που συζητήθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο. Φυσικά, ανάμεσα στις κυβερνήσεις υπήρξαν διαφορές έμφασης ως προς την εφαρμογή τους. Στο παρόν κεφάλαιο, θα εξετάσουμε τις παραλλαγές της πολιτικής που ασκήθηκε από τις διαδοχικές κυβερνήσεις της περιόδου αυτής, καθώς και το εξελισσόμενο οικονομικό περιβάλλον μέσα στο οποίο εκδηλώθηκαν.

5.1. Διακυβέρνηση της ΕΡΕ: 1955-1963

5.1.1. Οι προκλήσεις από το οικονομικό περιβάλλον

Τον Οκτώβριο του 1955, ο Αλέξανδρος Παπάγος απεβίωσε και ο Κωνσταντίνος Καραμανλής ανέλαβε την πρωθυπουργία της χώρας. Η στιγμή της μετάβασης έβρισκε τα συστατικά μέρη του καθεστώτος οικονομικής πολιτικής που επρόκειτο να εφαρμοστεί επί μία εικοσαετία, σχεδόν πλήρως μορφοποιημένα (βλ. Κεφάλαιο 4). Η στρατηγική επιδίωξη της ανάπτυξης μέσα από την εκβιομηχάνιση ήταν κοινά αποδεκτή. Η ανάγκη να συνδυαστεί η ανάπτυξη με τη νομισματική σταθερότητα ήταν επίσης κοινά αποδεκτή. Η ισοτιμία της δραχμής είχε αναπροσαρμοστεί

στις 30 δραχμές το δολάριο μετά την υποτίμηση του 1953 και ζητούμενο πλέον ήταν η διαφύλαξη της σταθερότητας της ισοτιμίας αυτής. Η προσπάθεια ισοσκέλισης του τακτικού Προϋπολογισμού είχε ήδη εγκαινιαστεί από το 1952 με τα μέτρα της κυβέρνησης Πλαστήρα. Με το Ν.Δ. 3323/1955 είχε καθιερωθεί ο ενιαίος φόρος εισοδήματος φυσικών προσώπων, που όμως δεν άλλαζε τις βασικές ισορροπίες του φορολογικού συστήματος. Ο Ν. 3239, που θα σφράγιζε τη διαδικασία των συλλογικών διαπραγματεύσεων, ψηφίστηκε την άνοιξη του 1955. Η νομοθεσία που εξασφάλιζε τον έλεγχο του τραπεζικού συστήματος από τη Νομισματική Επιτροπή και την Τράπεζα της Ελλάδος είχε ολοκληρωθεί από το 1951 και το μεγάλο ζητούμενο πλέον ήταν εάν το αποταμιευτικό κοινό θα επέστρεφε στις τράπεζες. Τα όρια των σφαιρών επιρροής ανάμεσα στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα είχαν διαφανεί από τις αρχές της δεκαετίας του ’50. Και, τέλος, με την κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών στις εισαγωγές τον Απρίλιο του 1953, το ελληνικό εξωτερικό εμπόριο προσανατολιζόταν προς το πολυμερές σύστημα εμπορικών συναλλαγών της Δύσης. Το καθεστώς λοιπόν ήταν σχηματισμένο την εποχή της ανάληψης της πρωθυπουργίας από τον Κ. Καραμανλή. Το ερώτημα ήταν εάν οι κυβερνήσεις που θα διαδέχονταν τον Συναγερμό θα έκαναν ό,τι χρειαζόταν για να υλοποιήσουν τους στόχους και να τηρήσουν τους κανόνες του νέου καθεστώτος.

Κατά τα τέλη του 1955, οι πληθωριστικές επιπτώσεις της υποτίμησης είχαν απορροφηθεί και η χώρα έμπαινε σε περίοδο χαμηλού πληθωρισμού που θα διαρκούσε μέχρι το 1972. Φυσικά, ο χαμηλός πληθωρισμός δεν ήταν δεδομένος και χρειαζόταν επαγρύπνηση για να μην «εξοκείλει». Παράλληλα όμως είχαν εξαντληθεί και οι ευεργετικές επιδράσεις της υποτίμησης στο εμπορικό ισοζύγιο. Μετά το σύντομο διάλειμμα του 1953, οι πληρωμές για εισαγωγές είχαν ξαναπάρει την ανιούσα ήδη από το 1954. Οι εισπράξεις από τις εξαγωγές σημείωσαν σημαντική αύξηση την τριετία 1953-1955, αλλά εμφάνισαν τα πρώτα δείγματα κόπωσης το 1956.[1] Επιπλέον, ο εξαγωγικός τομέας ήταν ακόμη εγκλωβισμένος σε περιορισμένη γκάμα γεωργικών προϊόντων.[2] Αποτέλεσμα αυτών των εξελίξεων ήταν η διόγκωση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου αγαθών, που έμελλε να συνεχιστεί τις προσεχείς δεκαετίες. Σε όλες τις εκθέσεις του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος της εποχής υπάρχει διάχυτη ανησυχία ότι *το εμπορικό έλλειμμα αποτελούσε τεκτονικό ρήγμα*, που θα μπορούσε είτε να οδηγήσει σε επιβράδυνση της ανάπτυξης είτε να υπονομεύσει ολόκληρο το οικοδόμημα της οικονομικής πολιτικής της χώρας. Σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, το ρήγμα δεν ενεργοποιήθηκε σε βαθμό μείζονος κρίσης. Οι εισροές άδηλων πόρων κάλυπταν το μεγαλύτερο μέρος του εμπορικού ελλείμματος. Το υπόλοιπο καλυπτόταν (και συνήθως υπερκαλυπτόταν) από υπολείμματα της αμερικανικής βοήθειας, τις εισροές πόρων του ΝΑΤΟ, τις εναπομείνασες πολεμικές επανορθώσεις και τις άλλες εισροές ιδιωτικών ή κρατικών ξένων κεφαλαίων. Στο διάστημα 1953-1963, τα αποθέματα της Τράπεζας της Ελλάδος σε συνάλλαγμα συνήθως αυξάνονταν (μείωση σημειώθηκε μόνο τα έτη 1957, 1958 και 1960). Κατά συνέπεια, η ισοτιμία της δραχμής δεν διέτρεξε σοβαρό κίνδυνο. Ωστόσο, ανησυχία υπήρχε. Οι διαμορφωτές της οικονομικής πολιτικής θεωρούσαν ότι, ως πηγές εισροής συναλλάγματος, οι άδηλοι πόροι και η εισροή ξένων κεφαλαίων ήταν ευάλωτα στις αλλαγές του κλίματος εμπιστοσύνης στην ελληνική οικονομία.

Μια δεύτερη πηγή ανησυχίας ήταν το *ζήτημα της χρηματοδότησης των επενδύσεων* και το συναφές *θέμα του χαμηλού ποσοστού αποταμίευσης*. Στο μεγαλύτερο μέρος της δεκαετίας του ’50, τόσο οι οικονομικές αρχές όσο και ανεξάρτητοι αναλυτές διατύπωναν φόβους σχετικά με τρία συναφή ζητήματα: Πρώτον, την ικανότητα του τραπεζικού συστήματος να κινητοποιήσει τους υφιστάμενους, αλλά ανενεργούς (λόγω του εγκλωβισμού τους στον χρυσό), αποταμιευτικούς πόρους. Δεύτερον, το εάν οι όποιοι κινητοποιούμενοι πόροι θα διοχετεύονταν σε μακροχρόνιες επενδύσεις πάγιου κεφαλαίου.[3] Τρίτον, το εάν το ποσοστό αποταμίευσης (που ήταν χαμηλό στη διάρκεια της δεκαετίας του ’50) θα μπορούσε να αυξηθεί τόσο ώστε να καταφέρει να χρηματοδοτήσει τον όγκο των επενδύσεων που θεωρούνταν απαραίτητες για τη γρήγορη ανάπτυξη της χώρας.[4] Οι φόβοι αυτοί μετριάστηκαν στην πορεία. Η μαζική επιστροφή του κοινού στις τράπεζες – ιδιαίτερα από το 1956 και μετά – έλυσε, εν πολλοίς, το πρόβλημα της κινητοποίησης των υφιστάμενων αποταμιευτικών πόρων. Η καθιέρωση της υποχρέωσης των εμπορικών τραπεζών να διαθέτουν συγκεκριμένα ποσοστά των καταθέσεών τους σε μακροπρόθεσμες χορηγήσεις και η δραστηριότητα των ειδικών οργανισμών μακροπρόθεσμης πίστης που δημιουργήθηκαν βελτίωσαν την κατάσταση σχετικά με τη χρηματοδότηση

1 Οι εξαγωγές του 1956 ήταν μόνο οριακά υψηλότερες από εκείνες του 1955. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Στατιστικές σειρές.

2 Η κύρια αλλαγή στη σύνθεση των εξαγωγών γεωργικών προϊόντων που σημειώθηκε στη διάρκεια της δεκαετίας του ’50 ήταν η δυναμική εμφάνιση του βαμβακιού και των φρούτων στον εξαγωγικό στίβο.

3 Στις εκθέσεις του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος γινόταν πάντα αναφορά στις μακροπρόθεσμες χρηματοδοτήσεις.

4 Το θέμα του χαμηλού ποσοστού αποταμίευσης διαπερνά την εργασία των Καράγιωργα & Κουλουριάνου ([1958] 1994). Σε αυτήν διατυπώθηκε το ερώτημα εάν το ποσοστό αποταμίευσης, ακόμη και στην περίπτωση της πλήρους κινητοποίησής του, ήταν αρκετό για να στηρίξει ικανοποιητικό όγκο επενδύσεων. Βλ. επίσης IMF (1958), σελ. 3.

μακροχρόνιων επενδύσεων. Και στη διάρκεια της δεκαετίας του ’60, το ποσοστό της αποταμίευσης αυξήθηκε.

Η τρίτη πηγή ανησυχίας σχετιζόταν με την *προθυμία ανάληψης επενδύσεων* στους τομείς προτεραιότητας. Οι ανησυχίες στηρίζονταν σε πραγματικά δεδομένα. Το 1953, οι εκτός κατοικιών ιδιωτικές επενδύσεις σημείωσαν, εν μέσω ισχυρής ανάκαμψης της οικονομίας, πτώση και αναβίωσαν μόνο το 1955 και το 1956. Οι επενδύσεις στον τομέα προτεραιότητας, τη μεταποίηση, ήταν ακόμη πιο απογοητευτικές: σημείωσαν μεγάλη κάμψη το 1953 και το 1954, ισχυρή ανάκαμψη την τετραετία 1955-1958 και νέα κάμψη τη διετία 1959-1960. Αντίθετα, οι επενδύσεις σε κατοικίες αυξάνονταν με πιο ρωμαλέους ρυθμούς. Επιπλέον, από το 1953 μέχρι το 1957, οι δημόσιες επενδύσεις σε έργα υποδομής είτε μειώνονταν είτε εμφάνιζαν αναιμική άνοδο, λόγω της αδυναμίας υγιούς χρηματοδότησής τους.[5] Τέλος, μέχρι το 1958, οι μεγάλες ξένες επιχειρήσεις παρέμεναν επιφυλακτικές ως προς την ανάληψη επενδύσεων στην Ελλάδα και το Ν.Δ. 2687/1953 «περί προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού», δεν φαινόταν να τις έχει ακόμη δελεάσει. Οι ανησυχίες αυτές διασκεδάστηκαν με ό,τι ακολούθησε. Όπως θα δούμε παρακάτω, οι δημόσιες επενδύσεις αυξήθηκαν με καταιγιστικούς ρυθμούς την τετραετία 1958-1961. Από το 1958 και έπειτα, εκδηλώθηκε ενεργό ενδιαφέρον εταιριών του εξωτερικού για μεγάλες επενδύσεις. Και σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του ’60, οι ιδιωτικές επενδύσεις, και ειδικά αυτές στη μεταποίηση, κατέγραψαν πολύ υψηλούς ρυθμούς ανόδου.

Η τέταρτη πηγή ανησυχίας (που δεν μετριάζεται κατά τη διάρκεια της θητείας της Εθνικής Ριζοσπαστικής Ένωσης – ΕΡΕ) ήταν το επίμονα υψηλό ποσοστό ανεργίας και η τεράστια έκταση της υποαπασχόλησης στον αγροτικό τομέα. Ορθώς εκτιμάτο ότι το φαινόμενο ήταν διαρθρωτικό και όχι κυκλικό. Πηγή του προβλήματος δεν ήταν η μη πλήρης αξιοποίηση του υφιστάμενου παραγωγικού δυναμικού, αλλά το ότι η ίδια η παραγωγική μηχανή (ακόμη και αν αξιοποιείτο πλήρως) δεν προσέφερε επαρκή αριθμό θέσεων εργασίας και χρειαζόταν χρόνο για να μπορέσει να το κάνει. Μια διέξοδος στη διαρθρωτικού τύπου ανεργία ήταν η εξωτερική μετανάστευση. Στο μεγαλύτερο μέρος της δεκαετίας του ’50, η μετανάστευση κατευθυνόταν κυρίως προς υπερπόντιους προορισμούς (ΗΠΑ, Αυστραλία, κ.λπ.). Βαθμιαία όμως, οι μεταναστευτικές ροές στράφηκαν προς τις χώρες της Βόρειας Ευρώπης. Προκειμένου να συστηματοποιήσει τη μετάβαση Ελλήνων εργατών στη Γερμανία, η κυβέρνηση της ΕΡΕ σύναψε τον Μάρτιο

5 Βλ. Υπουργείο Συντονισμού (1976), τα στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών με έτος βάσης το 1970.

του 1960 τη Συμφωνία της Βόννης με την κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Η συμφωνία ρύθμιζε θέματα σχετικά με την επιλογή των Ελλήνων εργατών που επιθυμούσαν να δουλέψουν στη Γερμανία, τη μετάβαση και την παραμονή τους στον τόπο απασχόλησής τους. Σύντομα όμως η μετανάστευση από ασφαλιστική δικλίδα μετατράπηκε σε επιπρόσθετο παράγοντα ανησυχίας. Το 1962, ο αριθμός των μεταναστών προς τη Βόρεια Ευρώπη αυξήθηκε πολύ και από το 1963 μέχρι το 1965 ξεπέρασε τις 100.000 ετησίως. Τέτοια μεγέθη απειλούσαν να δημιουργήσουν στενότητες στην προσφορά εργασίας και κυρίως στην προσφορά ειδικευμένης εργασίας στην ίδια την Ελλάδα. Οι μεταναστευτικές ροές σταθεροποιήθηκαν στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του ’60 και το μεταναστευτικό ρεύμα κόπασε μόνο από το 1971 και μετά (βλ. Ενότητα 6.12.).

Τα παραπάνω ήταν προβλήματα που απασχόλησαν τις κυβερνήσεις της ΕΡΕ στο μεγαλύτερο μέρος ή και στο σύνολο της θητείας τους. Επιπρόσθετα, οι κυβερνήσεις αυτές κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν μια σειρά εξωγενών παραγόντων:

Σεισμοί

Τον Αύγουστο του 1953, είχαν συμβεί καταστροφικοί σεισμοί στα Ιόνια νησιά (Κεφαλονιά, Ζάκυνθο και Ιθάκη) με εκατοντάδες νεκρούς, χιλιάδες τραυματίες και μεγάλες υλικές καταστροφές. Τους σεισμούς των Ιονίων ακολούθησαν οι σεισμοί της Θεσσαλίας (των Σοφάδων το 1954 και του Βόλου το 1954 και το 1955). Το έργο της στήριξης των σεισμοπλήκτων και της ανοικοδόμησης των πληγεισών περιοχών χρηματοδοτήθηκε εν μέρει από έκτακτες εισφορές και τη συνδρομή άλλων χωρών. Ωστόσο, ένα μεγάλο μέρος του κόστους επιβάρυνε τα δημόσια οικονομικά και καθυστέρησε, μέχρι το 1957, την επίτευξη του στόχου της ισοσκέλισης του τακτικού Προϋπολογισμού.

Κάμψη εξαγωγών

Η παγκόσμια ύφεση του 1958 και επανειλημμένες κακές σοδειές στον αγροτικό τομέα προκάλεσαν επιβράδυνση του ρυθμού ανάπτυξης της χώρας την τριετία 1958-1960. Οι απογοητευτικές εξαγωγικές επιδόσεις αποτελούσαν την αιχμή του προβλήματος. Το 1959 οι εισπράξεις από τις εξαγωγές μειώθηκαν και το 1960 σημείωσαν περαιτέρω πτώση. Το πρόβλημα της κάμψης των εξαγωγών, ειδικά προς τις χώρες της ΕΟΚ (εξαιρουμένης της Γαλλίας), είχε ανακύψει ήδη από το 1958, με ιδιαίτερα έντονη την πτώση των εξαγωγών προς τις κρίσιμες αγορές της Δυτικής Γερμανίας και της Ιταλίας. Στο επίκεντρο του προβλήματος βρισκόταν το βασικό εξαγωγικό προϊόν της χώρας, τα

καπνά. Η κύρια αιτία που τα ανατολικού τύπου ελληνικά καπνά έχαναν έδαφος ήταν ο ανταγωνισμός που υφίσταντο από τα αμερικανικά καπνά.[6] Στη διετία 1958-1959, οι εξαγωγές καπνών μειώθηκαν κατά 20%.[7] Η μείωση ήταν ακόμη μεγαλύτερη στις αγορές της Δυτικής Γερμανίας και της Ιταλίας. Στα τέλη του 1959, τα αδιάθετα αποθέματα καπνών που βρίσκονταν στα χέρια του Δημοσίου υπερέβησαν τους 35.000 τόνους, δηλαδή λίγο πιο κάτω από το 50% της συνολικής παραγωγής του 1959.[8]

Η κάμψη των εξαγωγών, σε συνδυασμό με τη συνεχιζόμενη αύξηση των εισαγωγών, οδήγησε σε διεύρυνση του εμπορικού ελλείμματος. Τα συναλλαγματικά αποθέματα της Τράπεζας της Ελλάδος σημείωσαν μείωση τα έτη 1957, 1958 και 1960[9], πράγμα που μεσοπρόθεσμα εγκυμονούσε κινδύνους αποσταθεροποίησης της ισοτιμίας της δραχμής. Επιπρόσθετα, τα καπνά αποτελούσαν πηγή εισοδήματος για πολλές φτωχές αγροτικές οικογένειας (ιδιαίτερα της Βόρειας Ελλάδας) και η αδυναμία διάθεσής τους δημιουργούσε μείζον κοινωνικό πρόβλημα.

Η αντίδραση της κυβέρνησης Καραμανλή στις εξελίξεις αυτές ήταν διττή: Πρώτον, η πρακτική της επιβολής ποσοτικών περιορισμών στις εισαγωγές έκανε μια σύντομη επανεμφάνιση. Το 1958 και το 1959, ελήφθησαν μέτρα περιορισμού των εισαγωγών και ο αριθμός των εισαγόμενων προϊόντων που υπάγονταν σε ποσοτικούς περιορισμούς αυξήθηκε. Το 1960-1961, τα μέτρα αυτά εν πολλοίς αποσύρθηκαν, αλλά η πρόσκαιρη παρέκκλιση από τους κανόνες του πολυμερούς διεθνούς εμπορίου υποδήλωνε ότι το πρόβλημα ήταν σοβαρό. Δεύτερον, επιδιώχθηκε η επέκταση των εμπορικών ανταλλαγών με τις χώρες του ανατολικού συνασπισμού. Το εμπόριο με τις χώρες αυτές βασιζόταν σε διμερείς συμφωνίες συμψηφισμού (clearing) και η επέκτασή του προϋπέθετε τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών. Πράγματι, στο διάστημα 1958-1961, οι συμφωνίες που συνάφθηκαν με τις ανατολικές χώρες πύκνωσαν και οι συναλλαγές αυξήθηκαν σημαντικά.[10] Η κρίση των ελληνικών εξαγωγών εν πολλοίς συμπίπτει χρονικά με τις διαπραγματεύσεις με την ΕΟΚ και ρίχνει φως στις επιδιώξεις και την τακτική της ελληνικής πλευράς.

6 Η υποτίμηση της τουρκικής λίρας στις αρχές του 1960 ήρθε να περιπλέξει την κατάσταση, καθιστώντας φθηνότερα τα τουρκικά καπνά, τα οποία ήταν ευθέως ανταγωνιστικά προς τα ελληνικά.

7 Στοιχεία της ΕΣΥΕ, σε χιλιάδες τόνους. Βλ. ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

8 Αρχείο Καραμανλή (Σβολόπουλος), τόμος 4, σελ. 402-405· ΕΣΥΕ (1961), *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*, Πίνακας IX.3, Παραγωγή καπνού.

9 Τράπεζα της Ελλάδος (1961), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1960*, σελ. 40-44.

10 Μεταξύ 1958 και 1961, οι ελληνικές εξαγωγές προς τις χώρες των διμερών συμψηφισμών ανέβηκαν από το 20% στο 30% του συνόλου των εξαγωγών. Βλ. Βαλντέν (1991), τόμος 1, σελ. 137-159, και τόμος 2, σελ. 88.

Ευρωπαϊκή ενοποίηση

Σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του '50, έμπαιναν τα θεμέλια της οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης της ευρωπαϊκής ηπείρου. Τον Ιούνιο του 1955, στη Μεσίνα της Σικελίας εγκαινιάστηκε η διαδικασία που έμελλε το 1957 να οδηγήσει στη Συνθήκη της Ρώμης και τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) των έξι. Σε μια κίνηση αντιπερισπασμού, η Μεγάλη Βρετανία (που ήταν αντίθετη με την πρωτοβουλία της Μεσίνα) αντιπρότεινε, το 1956, τη δημιουργία μιας «Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών» (ΕΖΕΣ) ανάμεσα σε 17 ευρωπαϊκά κράτη, συμπεριλαμβανομένων και των έξι.

Η Ελλάδα δεν είχε την πολυτέλεια να αποκοπεί από οποιαδήποτε διαδικασία αφορούσε την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Γι' αυτό συμμετείχε και στις δύο διαδικασίες. Ωστόσο, τα εμπορικά συμφέροντα της Ελλάδας την προσανατόλιζαν φυσιολογικά προς τις χώρες της ΕΟΚ.[11] Η ΕΖΕΣ ήταν μια υποδεέστερη πρόταση σε σύγκριση με ό,τι αντιπροσώπευε η ΕΟΚ. Η ΕΖΕΣ προέβλεπε μια απλή τελωνειακή ένωση για βιομηχανικά προϊόντα και δεν περιλάμβανε προβλέψεις για αγροτικά προϊόντα (που ήταν εκείνα που ενδιέφεραν άμεσα την Ελλάδα). Επιπλέον, οι εκτός ΕΟΚ χώρες της ΕΖΕΣ αντιπροσώπευαν πολύ μικρότερο ποσοστό των ελληνικών εξαγωγών από ό,τι οι έξι. Αντίθετα, η προσέγγιση με την ΕΟΚ ήταν επιτακτική αναγκαιότητα για την Ελλάδα. Οι συζητήσεις που έγιναν μετά την υπογραφή της Συμφωνίας Σύνδεσης εστιάστηκαν στο ζήτημα που έθετε μακροχρονίως η προοπτική της τελωνειακής ένωσης με την ΕΟΚ: τη σταδιακή αποκαθήλωση του καθεστώτος προστασίας της ελληνικής βιομηχανικής παραγωγής από τον ξένο ανταγωνισμό. Η εστίαση αυτή απέκρυπτε τα άμεσα ζητήματα που έπρεπε να επιλυθούν και ήταν αυτά που, κατά κύριο λόγο, καθιστούσαν επιτακτική την ανάγκη προσέγγισης της ΕΟΚ. Τα άμεσα ζητήματα αφορούσαν την προώθηση των εξαγωγών των ελληνικών αγροτικών προϊόντων στις αγορές των έξι ή, τουλάχιστον, την εξασφάλιση εγγυήσεων ότι τα προϊόντα αυτά δεν θα αποκόπτονταν από τις εν λόγω αγορές. Συγκεκριμένα, η δημιουργία της ΕΟΚ ήγειρε τα ακόλουθα θέματα, που όλα άγγιζαν ζωτικά συμφέροντα της Ελλάδας: α. Οι κύριες εξαγωγικές αγορές της Ελλάδας ήταν οι έξι της ΕΟΚ και ιδιαίτερα η Δυτική Γερμανία. Όπως αναφέρθηκε, οι ελληνικές εξαγωγές αγροτικών προϊόντων είχαν αρχίσει να χάνουν έδαφος στις αγορές των έξι. Αυτό το χαμένο έδαφος επιβαλλόταν να ανακτηθεί. β. Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) της Κοινότητας βρισκόταν σε φάση διαμόρφωσης.[12] Ήταν φανερό ότι για τα αγροτικά προϊόντα

11 Γαζής (1963), σελ. 5-6.

12 Η υποχρέωση διαμόρφωσης κοινής αγροτικής πολιτικής προέκυπτε από την ίδια τη Συνθήκη της Ρώμης (Milward 1994, σελ. 312) και η υποχρέωση αυτή πήρε σαφέστερη μορφή με τις προτάσεις του 1959 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Μούσης 1998, σελ. 488-489).

δεν επρόκειτο να ισχύσει το καθεστώς του ανταγωνισμού που ίσχυε για τη διακίνηση των βιομηχανικών προϊόντων εντός της ΕΟΚ. Ήταν βέβαιο ότι η ΚΑΠ θα μετατρεπόταν σε περίπλοκο καθεστώς προστασίας και επιδότησης των αγροτικών τομέων των χωρών της Κοινότητας.[13] Ήταν ζωτική ανάγκη για την Ελλάδα να εξασφαλίσει ότι τα αγροτικά προϊόντα της θα είχαν ειδική μεταχείριση στο πλαίσιο της προετοιμαζόμενης ΚΑΠ. γ. Εξίσου σοβαρό πρόβλημα ήγειρε το κοινό εξωτερικό δασμολόγιο της ΕΟΚ προς τρίτες χώρες (όπως ήταν τότε η Ελλάδα). Η Ελλάδα χρειαζόταν μια συμφωνία που να παρακάμπτει κατά κάποιο τρόπο το κοινό εξωτερικό δασμολόγιο. Χωρίς αυτήν, μια χώρα-μέλος της ΕΟΚ (όπως η Ιταλία), με ανταγωνιστικά προς την Ελλάδα αγροτικά προϊόντα, θα μπορούσε να αποκόψει τα ελληνικά προϊόντα από τις αγορές της Κοινότητας.

Η πρώτη κρούση προς την ΕΟΚ έγινε ήδη από το 1956 και οι διερευνητικές επαφές της Ελλάδας με τις χώρες της ΕΟΚ συνεχίστηκαν το 1957. Την άνοιξη του 1959, είχαν πλέον διαμορφωθεί οι κατάλληλες προϋποθέσεις για την έναρξη επίσημων διαπραγματεύσεων.[14] Οι ελληνικές θέσεις πήραν σύντομα μορφή και ο Γ. Πεσμαζόγλου ορίστηκε αρχηγός της ελληνικής αντιπροσωπείας. Οι διαπραγματεύσεις για τη Συμφωνία Σύνδεσης άρχισαν στις Βρυξέλλες τον Σεπτέμβριο του 1959 και διήρκεσαν μέχρι τα τέλη Μαρτίου του 1961. Ήταν δύσκολες και, σε τουλάχιστον δύο περιπτώσεις, έφθασαν στα πρόθυρα του ναυαγίου.[15]

Η μεταχείριση των ελληνικών αγροτικών προϊόντων στις χώρες της ΕΟΚ ήταν το πιο άμεσο και πιεστικό μέλημα της αντιπροσωπείας της Ελλάδας στις διαπραγματεύσεις. Από μια σειρά υπομνήματα και αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου προκύπτει ότι οι ελληνικές προτεραιότητες ήταν οι εξής:[16] α. Η αποδοχή *από πλευράς ΕΟΚ* της αρχής της όμοιας μεταχείρισης των ελληνικών αγροτικών προϊόντων με τα αντίστοιχα κοινοτικά. β. Η κατά προτεραιότητα απορρόφηση στο άμεσο μέλλον των κυριότερων ελληνικών εξαγώγιμων γεωργικών

13 Η βεβαιότητα αυτή προέκυπτε τόσο από τις υπάρχουσες γεωργικές πολιτικές των έξι κρατών της ΕΟΚ όσο και από τα πρώτα δείγματα γραφής της Κοινότητας μετά την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης (βλ. Milward 1994, Κεφάλαιο 5).

14 Σε σημείωμά του της 9ης Απριλίου 1959, ο μελλοντικός αρχηγός της ελληνικής αντιπροσωπείας Γ. Πεσμαζόγλου ανακοίνωσε στον Πρωθυπουργό Κ. Καραμανλή ότι το ενδεχόμενο σύνδεσης της Ελλάδας με την ΕΟΚ γίνεται «κατ' αρχήν αποδεκτόν μετ' ευμενείας» από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Βλ. Αρχείο Καραμανλή (Σβολόπουλος), τόμος 4, σελ. 37.

15 Για μια λεπτομερή περιγραφή της πορείας των διαπραγματεύσεων, βλ. Ιορδάνογλου (2010), σελ. 78-81.

16 Βλ. Υπηρεσιακό σημείωμα της 5ης Αυγούστου 1959 προς τον Πρωθυπουργό, που συνόψιζε τους στόχους της ελληνικής πλευράς κατά την πρώτη φάση των διαπραγματεύσεων, στο Αρχείο Καραμανλή (Σβολόπουλος), τόμος 4, σελ. 162. Βλ. επίσης την απόφαση του υπουργικού συμβουλίου της 13ης Οκτωβρίου 1959, με την οποία καθορίζονταν οι ελληνικές θέσεις (ό.π., σελ. 170-171).

προϊόντων και ιδιαίτερα των καπνών. γ. Η αποδοχή της αρχής της συμμετοχής της Ελλάδας στη διαμόρφωση της κοινής γεωργικής πολιτικής, έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη τα ειδικά συμφέροντα της Ελλάδας. δ. Ο μέσω υψηλών δασμών και φόρων κατανάλωσης περιορισμός των εισαγωγών καπνών από τρίτες χώρες στα κράτη-μέλη της ΕΟΚ. Οι παραπάνω επιδιώξεις της ελληνικής πλευράς συγκρούονταν με τα συμφέροντα ορισμένων χωρών της Κοινότητας και επρόκειτο να εγείρουν τα πιο ακανθώδη θέματα στις διαπραγματεύσεις που θα ακολουθούσαν. Τελικά, η Ελλάδα πέτυχε (με συμβιβασμούς) την ικανοποίηση σημαντικού μέρους των αιτημάτων της.

Το στρατηγικό ζήτημα για την Ελλάδα όμως ήταν η προστασία των βιομηχανικών της προϊόντων. Πιο συγκεκριμένα, εάν και σε ποιο βάθος χρόνου θα αποδεχόταν την αποκαθήλωση των προστατευτικών φραγμών που περιέβαλλαν αυτά τα προϊόντα. Μολονότι η πλειονότητα της πολιτικής ελίτ αποδεχόταν ότι μακροχρόνια επιδίωξη της Ελλάδας ήταν η βελτίωση των εξαγωγικών της επιδόσεων και ο βαθμιαίος περιορισμός της προστασίας, ελάχιστοι υποστήριζαν την άμεση ένταξη στην τελωνειακή ένωση των έξι. Έτσι, η αρχική ελληνική θέση ήταν να ζητήσει μακρά μεταβατική περίοδο 25-30 ετών, στη διάρκεια της οποίας θα μειωνόταν βαθμιαία η προστασία των ελληνικών βιομηχανικών προϊόντων με τελική κατάληξη το πλήρες άνοιγμα στον ανταγωνισμό. Στο θέμα αυτό, οι διαπραγματεύσεις ήταν λιγότερο επίπονες. Η Κοινότητα αναγνώριζε ότι η Ελλάδα δεν μπορούσε να αποδεχθεί τον δασμολογικό της αφοπλισμό μέσα σε σύντομες προθεσμίες. Τα υπό διαπραγμάτευση θέματα ήταν:

α. Οι δασμολογικές μειώσεις από πλευράς ΕΟΚ έναντι των ελληνικών προϊόντων. Το ελληνικό αίτημα ήταν η πλήρης κατάργηση των κοινοτικών δασμών μέχρι το 1969. Το αίτημα έγινε δεκτό.

β. Οι δασμολογικές μειώσεις *από πλευράς Ελλάδας* απέναντι σε κοινοτικά προϊόντα για τα οποία υπήρχε *αντίστοιχη παραγωγή στην Ελλάδα*. Εδώ ήταν το κρισιμότερο ζήτημα. Στην πορεία, η ελληνική πλευρά αποδέχθηκε τη σύντμηση της μεταβατικής περιόδου στα 22 χρόνια.

γ. Οι δασμολογικές μειώσεις *από πλευράς Ελλάδας απέναντι σε κοινοτικά προϊόντα που δεν παράγονταν στην Ελλάδα* και, συνεπώς, δεν ήταν ανταγωνιστικά στην ελληνική παραγωγή. Εδώ η Ελλάδα αποδέχθηκε τον κανόνα της *12ετίας*: οι ελληνικοί δασμοί θα εξαλείφονταν εντός 12 ετών.

δ. Οι δασμολογικές μειώσεις *από πλευράς Ελλάδας απέναντι σε προϊόντα τρίτων χωρών*. Εδώ η Ελλάδα αποδέχθηκε *το κοινό εξωτερικό δασμολόγιο* της ΕΟΚ και καλείτο να το εφαρμόσει εντός 12 ή 22 ετών (ανάλογα με το εάν το προϊόν ήταν ή δεν ήταν ανταγωνιστικό προς αντίστοιχο ελληνικό).

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι το κύριο επίδικο αντικείμενο των διαπραγματεύσεων ήταν το ποια και πόσα από τα κοινοτικά προϊόντα θα υπάγονταν στη 12ετή προθεσμία και ποια στην προθεσμία των 22 ετών. Αποδείχθηκε ότι η απόσταση ανάμεσα στις ελληνικές και τις κοινοτικές προτάσεις δεν ήταν αγεφύρωτη.[17] Εκείνο που τελικά συμφωνήθηκε ήταν ότι το 60% των ελληνικών εισαγωγών από την ΕΟΚ θα υπαγόταν στον κανόνα της 12ετίας, ενώ για το υπόλοιπο 40% θα ίσχυε η μεταβατική περίοδος των 22 ετών. Σε αυτό το 40% περιλαμβανόταν πρακτικά το *σύνολο* των παραγόμενων στην Ελλάδα βιομηχανικών προϊόντων.[18] Αυτή ήταν και η πραγματική επιδίωξη της Ελλάδας.

Η τελευταία επιδίωξη της Ελλάδας ήταν η εξασφάλιση από την ΕΟΚ χρηματοδοτικών πόρων ύψους 250 εκατομμυρίων δολαρίων για τη διενέργεια επενδύσεων υποδομής. Το χρηματοδοτικό Πρωτόκολλο που τελικά υπογράφηκε εξασφάλιζε στην Ελλάδα 125 εκατομμύρια δολάρια. Η ενίσχυση θα χορηγείτο υπό μορφή μακροχρόνιων χαμηλότοκων δανείων.

Τελικά, η συμφωνία επιτεύχθηκε στα τέλη Μαρτίου του 1961 και με αυτήν η Ελλάδα επιτύγχανε τους περισσότερους από τους αρχικούς της στόχους (βλ. Ενότητα 4.6.). Η Συμφωνία Σύνδεσης Ελλάδας-ΕΟΚ (που ονομάστηκε «Συμφωνία των Αθηνών») υπογράφηκε και επίσημα στην Αθήνα στις 9 Ιουλίου 1961.

Το Πενταετές πρόγραμμα, 1960-1964

Όπως θα συζητηθεί αμέσως πιο κάτω, η αποκατάσταση της δημοσιονομικής ισορροπίας το 1957 θα εγκαινίαζε ένα εντατικό πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων. Κρίθηκε ότι αυτή η αναπτυξιακή προσπάθεια χρειαζόταν συστηματοποίηση και συνοχή. Απαραίτητα ήταν: ένα πλαίσιο στόχων και προβλέψεων σχετικά με τις δυνατότητες της οικονομίας και των επιμέρους τομέων της, ο εντοπισμός των προτεραιοτήτων, των πόρων και των προϋποθέσεων για την επίτευξή τους, καθώς και ένας κατάλογος συγκεκριμένων έργων που επιβαλλόταν να υλοποιηθούν, μαζί με την κοστολόγηση και τις πηγές της χρηματοδότησής τους. Για τους σκοπούς αυτούς, ανατέθηκε η εκπόνηση ενός πενταετούς προγράμματος οικονομικής αναπτύξεως για τα έτη 1960-1964 σε ομάδα εμπειρογνωμόνων, με επικεφαλής τον καθηγητή Pasquale Saraceno. Τα βασικά σημεία του πενταετούς προγράμματος παρουσιάστηκαν στο Κεφάλαιο 3.2. Το πρόγραμμα βασικά εφαρμόστηκε, οι στόχοι του εν πολλοίς πραγματοποιήθηκαν και τα προτεινόμενα σε αυτό έργα ως επί το πλείστον υλοποιήθηκαν.

17 Για μια λεπτομερή περιγραφή του περιεχομένου των διαπραγματεύσεων, βλ. Ιορδάνογλου (2010), σελ. 82-87.

18 Βλ. τις Δηλώσεις του Υπουργού Συντονισμού Α. Πρωτοπαπαδάκη στο Αρχείο Καραμανλή (Σβολόπουλος), τόμος 4, σελ. 455 και 540.

5.1.2. Η οικονομική πολιτική της ΕΡΕ

Δημοσιονομική πολιτική και η επενδυτική δραστηριότητα του κράτους

Στη σφαίρα της δημοσιονομικής πολιτικής, οι κυβερνήσεις της ΕΡΕ ήταν εκείνες που ακολούθησαν πιστότερα τους κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Οι σεισμοί στα νησιά του Ιονίου και στη Θεσσαλία καθυστέρησαν, αλλά δεν ματαίωσαν, την επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων. Από το 1957 και ύστερα, ο τακτικός Προϋπολογισμός έγινε συστηματικά πλεονασματικός και μέχρι το 1962 το πλεόνασμά του έτεινε να αυξάνεται. Οι δαπάνες του τακτικού Προϋπολογισμού (δηλαδή οι μη επενδυτικού χαρακτήρα δαπάνες) αντιπροσώπευαν χαμηλό ποσοστό του ΑΕΠ, το οποίο παρέμεινε αρκετά σταθερό στη διάρκεια των ετών 1957-1963.[19] Το σύνολο όμως του ελλείμματος της κεντρικής κυβέρνησης αυξήθηκε, χωρίς βέβαια να ξεπεράσει το 3% του ΑΕΠ. Τούτο οφειλόταν στη δραστική άνοδο των δημοσίων επενδύσεων. Στη διάρκεια της εξαετίας 1957-1962, το μερίδιο των δαπανών του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) στο ΑΕΠ αυξήθηκε από 2,5% το 1957 στο 4,6% το 1962 (το 1963 το ποσοστό των δημοσίων επενδύσεων σημείωσε πτώση). Εάν στις επενδύσεις αυτές προσθέσουμε και τις επενδύσεις δημόσιων οργανισμών, όπως η ΔΕΗ, ο ΟΤΕ και η Αγροτική Τράπεζα, βλέπουμε ότι το μερίδιο των δημοσίων επενδύσεων αυξήθηκε από 3,8% το 1957 σε 6,6% του ΑΕΠ το 1962. Η ταχύτερη άνοδος των δημοσίων επενδύσεων ήταν εκείνη που σημειώθηκε την τετραετία 1958-1961. Στη διάρκειά της, ο ρυθμός αύξησής τους (σε σταθερές τιμές) ήταν της τάξης του 21% ετησίως.[20] Ο συνδυασμός των επενδύσεων που έγιναν μέσω του ΠΔΕ και των επενδύσεων των δημόσιων οργανισμών αποτελούσαν εντυπωσιακή προσπάθεια που, κατά κοινή ομολογία, έδωσε αποφασιστική ώθηση στην ανάπτυξη της χώρας.

Το μεγαλύτερο κομμάτι του ΠΔΕ αφιερώθηκε στην αναβάθμιση του οδικού δικτύου. Στη διάρκεια των ετών 1956-1963, χαράχθηκε και κατασκευάστηκε το δίκτυο των εθνικών οδών μήκους 900 χιλιομέτρων (κυριότερες από τις οποίες ήταν οι Αθηνών-Λαμίας, Αθηνών-Κορίνθου, Λάρισας-Θεσσαλονίκης, καθώς

19 Στη διάρκεια της εξαετίας 1958-1963, το ποσοστό των τρεχουσών δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης στο ΑΕΠ κυμάνθηκε ανάμεσα στο 10,4% (έτος 1960) και στο 11% (έτη 1959 και 1963). Κατά μέσο όρο, το ποσοστό αυτό αντιστοιχούσε στο 10,7% του ΑΕΠ (σε τιμές αγοράς), σύμφωνα με τους Εθνικούς Λογαριασμούς (βλ. Υπουργείον Συντονισμού 1976). Εάν, αντί για τα στοιχεία της κεντρικής κυβέρνησης, εξετάσουμε τα στοιχεία των παλαιών Εθνικών Λογαριασμών για ολόκληρη τη γενική κυβέρνηση (κεντρική κυβέρνηση, τοπική αυτοδιοίκηση, κοινωνική ασφάλιση και ΝΠΔΔ), θα διαπιστώσουμε ότι οι τρέχουσες δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ σημείωσαν αύξηση από 16,2% το 1957 σε 19,9% το 1963. Τα ποσοστά αυτά ήταν χαμηλά σε σχέση με τα ευρωπαϊκά δεδομένα της εποχής.

20 Όλα τα παραπάνω στοιχεία βασίζονται στις παλαιές εθνικολογιστικές σειρές.

και κομμάτια του εθνικού δικτύου της Πελοποννήσου, της Ηπείρου και της Κρήτης). Το 1963, συνεχίστηκε η κατασκευή άλλων τμημάτων του δικτύου (οι οδοί Λαμίας-Λάρισας, Κορίνθου-Πάτρας, κ.λπ.). Παράλληλα, διαπλατύνθηκαν και βελτιώθηκαν 2.000 χιλιόμετρα παλαιών δρόμων και ασφαλτοστρώθηκαν 6.000 χιλιόμετρα επαρχιακών δρόμων. Τα έργα συμπληρώθηκαν με έναν σημαντικό αριθμό γεφυρών.[21] Το δεύτερο κατά σειρά μεγέθους κονδύλιο του ΠΔΕ διατέθηκε για την εκτέλεση εγγειοβελτιωτικών έργων προς όφελος του αγροτικού τομέα.[22] Τα μεγάλα εγγειοβελτιωτικά έργα απέβλεπαν στην επέκταση των καλλιεργήσιμων εδαφών και, κυρίως, στην καλύτερη άρδευσή τους. Τα σπουδαιότερα από αυτά ήταν η αποστράγγιση της λίμνης Κάρλας και τα αρδευτικά έργα των ποταμών Αχελώου, Αξιού, Νέστου, Αλιάκμονα, Πηνειού, κ.λπ. Παράλληλα, χρηματοδοτήθηκαν και πολλά μικρά, μα γρήγορης απόδοσης, εγγειοβελτιωτικά έργα. Το τρίτο σε μέγεθος κονδύλιο του ΠΔΕ κατευθύνθηκε στη βιομηχανία. Το κράτος ήταν γενικά διστακτικό να μπει στα «χωράφια» του ιδιωτικού τομέα, αλλά θα το έκανε αν δεν υπήρχε ιδιωτικό ενδιαφέρον για τη δημιουργία μονάδων που κρίνονταν αναγκαίες. Έτσι, ιδρύθηκαν με κρατική πρωτοβουλία το διυλιστήριο Ασπροπύργου (1958) και το εργοστάσιο αζωτούχων λιπασμάτων στην Πτολεμαΐδα (1963). Επίσης, το Δημόσιο σε συνεργασία με την Αγροτική Τράπεζα ίδρυσε τρία εργοστάσια ζάχαρης. Τέλος, σημαντικό κομμάτι των δημοσίων επενδύσεων διατέθηκε για την ανάπτυξη του τουρισμού. Ο κύριος βραχίονας μέσω του οποίου ασκείτο η κρατική δράση στον κλάδο ήταν ο Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού (ΕΟΤ), αλλά η παρέμβαση ήταν ευρύτερη. Πέρα από τα έργα υποδομής για την ανάδειξη του τουριστικού προϊόντος (δρόμοι, ακτοπλοϊκές συνδέσεις, κ.λπ.), η μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του ’60 περιορισμένη προθυμία του ιδιωτικού τομέα να αναμειχθεί δραστήρια στον κλάδο οδήγησε τον ΕΟΤ στην απόφαση ανέγερσης 65 ξενοδοχείων (βλ. Κεφάλαιο 7.5.).[23]

Παράλληλα, η ανάπτυξη του συστήματος της ηλεκτρικής ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών ανατέθηκαν στη ΔΕΗ και στον ΟΤΕ αντίστοιχα. Οι επενδύσεις αυτών των δύο δημόσιων επιχειρήσεων ήταν εκτός Προϋπολογισμού και έρχονταν να προστεθούν στην επενδυτική εφόρμηση που προερχόταν από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Με όχημα τη ΔΕΗ, συνεχίστηκε η ανάπτυξη του συστήματος παραγωγής, μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικού ρεύματος. Μεταξύ 1956 και 1964, προστέθηκαν στο σύστημα

21 Αρχείο Κωνσταντίνου Καραμανλή, τόμος 5, σελ. 682.

22 Για την ποσοστιαία σύνθεση των δημοσίων επενδύσεων της περιόδου 1957-1966, βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1978), Πίνακας 158, σελ. 590.

23 Για την ποσοστιαία σύνθεση των δημοσίων επενδύσεων της περιόδου 1957-1966, βλ., επίσης, αυτόθι.

δύο θερμοηλεκτρικές μονάδες στην Πτολεμαΐδα, η υδροηλεκτρική μονάδα στον ποταμό Μέγδοβα (Ταυρωπό) και άλλες μικρότερες. Επίσης, άρχισαν τα έργα στο Υδροηλεκτρικό Συγκρότημα του Αχελώου (που περιλάμβανε τους σταθμούς στα Κρεμαστά και στο Καστράκι) και δρομολογήθηκαν η αξιοποίηση της Μεγαλόπολης, καθώς και σειρά άλλων έργων. Στο ίδιο χρονικό διάστημα, προωθήθηκε μέσω του ΟΤΕ ο εκσυγχρονισμός των τηλεπικοινωνιών και η επέκταση του τηλεφωνικού και τηλεγραφικού δικτύου σε όλη τη χώρα.

Νομισματική και πιστωτική πολιτική

Με την ανάληψη της διοίκησης της Τράπεζας της Ελλάδος από τον Ξενοφώντα Ζολώτα το 1955, οι μέθοδοι άσκησης της νομισματικής πολιτικής αποκρυσταλλώθηκαν. Βασικός κανόνας ήταν η νομισματική και πιστωτική επέκταση να μην υπερβαίνει τα όρια που έθετε το καθεστώς σταθερής ισοτιμίας. Από την άλλη πλευρά, η προσπάθεια των νομισματικών αρχών να εξαντλούν τα όρια αυτά ήταν προφανής. Η ακολουθούμενη πολιτική ήταν, σε αντίθεση με διαδεδομένους ισχυρισμούς, επεκτατική: η αύξηση της προσφοράς χρήματος, των ρευστών διαθεσίμων και του όγκου των πιστώσεων[24] ήταν πάντα μεγαλύτερη από την αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ, αλλά και συνηθέστατα μεγαλύτερη από την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ. Η χρηματοδότηση της οικονομίας ήταν σχεδόν πάντα άνετη.

Επίσης φανερό είναι και ένα δεύτερο στοιχείο. Η νομισματική πολιτική, και όχι η δημοσιονομική, ήταν το κύριο εργαλείο διαχείρισης της οικονομικής συγκυρίας.[25] Η νομισματική και πιστωτική πολιτική έπαιζε τον αντικυκλικό της ρόλο, αυξομειώνοντας τον βαθμό της επεκτατικότητάς της. Τα μέσα με τα

24 *Ορισμοί*: Η προσφορά χρήματος, με τη στενή έννοια, περιλαμβάνει την αξία των εν κυκλοφορία χαρτονομισμάτων και κερμάτων συν τις καταθέσεις όψεως. Τα ρευστά διαθέσιμα περιλαμβάνουν όλα τα παραπάνω συν τις καταθέσεις ταμιευτηρίου και προθεσμίας και αντιπροσωπεύουν έναν ευρύτερο ορισμό της ρευστότητας της οικονομίας. Ο όγκος των πιστώσεων αναφέρεται στο σύνολο της τραπεζικής χρηματοδότησης στην οικονομία. Όταν λέμε «νομισματική επέκταση» εννοούμε την αύξηση είτε της προσφοράς χρήματος είτε των ρευστών διαθεσίμων που συντελείται εντός ενός έτους. Όταν λέμε «πιστωτική επέκταση» εννοούμε την αύξηση των τραπεζικών χορηγήσεων που συντελείται εντός ενός έτους. Στα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, η αύξηση αυτή μετρείται με βάση τα υπόλοιπα των τραπεζικών δανείων στο τέλος ενός έτους σε σχέση με τα υπόλοιπα στο τέλος του προηγούμενου έτους. Η υπέρμετρη νομισματική και πιστωτική επέκταση θεωρείται ότι έχει, μέσα στα χρόνια, πληθωριστικές επιπτώσεις.

25 Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η δημοσιονομική πολιτική δεν χρησιμοποιείτο ως εργαλείο διαχείρισης της ζήτησης της οικονομίας (OECD 1971, *Economic Surveys*, Greece, σελ. 21). Ειδικά οι κυβερνήσεις της ΕΡΕ θεωρούσαν ότι οι δημόσιες δαπάνες προσδιορίζονται από πολιτικούς υπολογισμούς, άσχετους με την οικονομική συγκυρία. Έτσι, η συσχέτιση των καταναλωτικού χαρακτήρα δημόσιων δαπανών με τις διακυμάνσεις της οικονομικής δραστηριότητας ήταν ασθενής (βλ. Δημέλη, Κολλίντζας & Χριστοδουλάκης 1997, σελ. 116 και 136). Οι δε δημόσιες επενδύσεις θεωρούνταν κατά κύριο λόγο αναπτυξιακό παρά αντικυκλικό εργαλείο και πραγματοποιούνταν όποτε περίσσευαν πόροι.

οποία το έκανε αυτό ήταν κατά κύριο λόγο ο απευθείας έλεγχος της πιστωτικής επέκτασης, παρά οι αυξομειώσεις των επιτοκίων. Σε εποχές χαλάρωσης της πιστωτικής πολιτικής, τα ανώτατα όρια πιστώσεων που ίσχυαν για κάθε κλάδο αυξάνονταν. Σε εποχές περιστολής, τα πιστωτικά όρια γίνονταν αυστηρότερα. Οι κλάδοι που κυρίως επηρεάζονταν από αυτές τις αυξομειώσεις ήταν οι κατοικίες και το εμπόριο.

Εντός του παραπάνω πλαισίου, η εξέλιξη των νομισματικών και πιστωτικών μεγεθών μπορεί, με βάση τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, να σκιαγραφηθεί ως εξής: Το 1953 (έτος της υποτίμησης) σημειώθηκε επικίνδυνη αύξηση των νομισματικών μεγεθών εξαιτίας της απρόσμενα μεγάλης εισροής άδηλων πόρων και των προμηθειών του Δημοσίου σε σιτηρά. Η νομισματική επέκταση συγκρατήθηκε τα επόμενα χρόνια, αλλά αυτό δεν σήμαινε ότι η νομισματική πολιτική έγινε περιοριστική. Το διάστημα 1954-1963, η νομισματική επέκταση – και ειδικά εκείνη των ρευστών διαθεσίμων – ήταν πάντα ταχύτερη από την αύξηση του πραγματικού ΑΕΠ και, με συγκυριακή εξαίρεση την προσφορά χρήματος το 1956, ταχύτερη από την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ.[26] Η αύξηση των νομισματικών μεγεθών αντανακλούσε την ανταπόκριση των νομισματικών αρχών στην αύξηση της ζήτησης του κοινού για δραχμές, αλλά η πολιτική τους συχνά περιέκλειε ρίσκα. Ανάλογη εικόνα προκύπτει και από τα στοιχεία για την πιστωτική επέκταση. Ειδικά μεταξύ 1956 και 1960, η πιστωτική πολιτική ήταν επεκτατική και παρέμεινε επεκτατική, παρά την επιδείνωση του ισοζυγίου εξωτερικών πληρωμών που σημειώθηκε το 1957-1958. Προτεραιότητα όμως ήταν η εξουδετέρωση της επιβράδυνσης των ρυθμών ανάπτυξης της οικονομίας, η οποία καταγράφηκε στη διάρκεια της τριετίας 1958-1960. Το 1961, η πιστωτική

26 Στο διάστημα 1953-1963, οι ετήσιοι ρυθμοί επέκτασης των νομισματικών μεγεθών, και ειδικά η επέκταση των ρευστών διαθεσίμων και των πιστώσεων, ήταν γενικά ταχύτεροι από τους ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ (βλ. Ιορδάνογλου, 2008α, Πίνακας 11.1., σελ. 380). Το ότι μια τέτοια επέκταση δεν προκάλεσε αναζωπύρωση του πληθωρισμού δημιουργεί απορίες. Οι απορίες αυτές, εν πολλοίς, λύνονται από την εξέταση των δεδομένων που σχετίζονται με τη ζήτηση χρήματος εκείνης της εποχής. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, η ταχύτητα κυκλοφορίας του χρήματος μειωνόταν συνεχώς στη διάρκεια της δεκαετίας του '50 και σταθεροποιήθηκε μόνο στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '60. Αυτό υποδηλώνει ότι η ζήτηση για χρήμα αυξανόταν συστηματικά. Η αύξηση της ζήτησης για δραχμές αντανακλούσε: πρωτίστως τον βαθμιαίο εκτοπισμό της χρυσής λίρας τόσο ως μέσου πληρωμών όσο και ως μέσου διατήρησης αξιών και την αντικατάστασή της στους ρόλους αυτούς από το επίσημο νόμισμα και, δευτερευόντως, τον ταχύ εκχρηματισμό της γεωργίας (Βλ. OECD, 1962, σελ. 19· IMF, 1960 και 1962, σελ. 7 και 10, αντίστοιχα). Η μεγαλύτερη από το ΑΕΠ αύξηση της προσφοράς ρευστότητας και πιστώσεων κατά την εξεταζόμενη περίοδο υποδηλώνει ότι η Τράπεζα της Ελλάδος προσπαθούσε να ικανοποιήσει την αυξανόμενη ζήτηση χρήματος έτσι ώστε να μη δημιουργηθεί πρόβλημα στην οικονομική δραστηριότητα για λόγους χρηματοδοτικής στενότητας. Πρέπει να σημειωθεί ότι, στην προσπάθειά της αυτή, η Τράπεζα της Ελλάδος βρισκόταν συχνά κοντά στα όρια του κινδύνου.

πολιτική κινήθηκε προς πιο περιοριστική κατεύθυνση, για να αντιστραφεί ξανά τα επόμενα δύο έτη.

Όσον αφορά την πολιτική των επιτοκίων, στο επίκεντρό της βρίσκεται το «τέχνασμα» της Νομισματικής Επιτροπής και της Τράπεζας της Ελλάδος του 1956. Όπως έχει αναφερθεί (βλ. Ενότητα 2.4.), το 1956 τα επιτόκια καταθέσεων ταμιευτηρίου και προθεσμίας αυξήθηκαν από 7% σε 10%. Στόχος της κίνησης αυτής ήταν να δελεάσει το αποταμιευτικό κοινό και να το πείσει να επιστρέψει στις τράπεζες. Έχοντας επιτύχει τον στόχο τους, τα επιτόκια καταθέσεων άρχισαν να μειώνονται συστηματικά από το 1957 και εξής, συμπαρασύροντας και τα επιτόκια χορηγήσεων. Το εύρος των επιτοκίων τελικά σταθεροποιήθηκε σε αισθητά χαμηλότερα επίπεδα το 1961. Το συμπέρασμα που προκύπτει από τα παραπάνω είναι ότι η νομισματική και πιστωτική πολιτική των ετών 1956-1963 ήταν λελογισμένα μεν, αλλά σαφώς διευκολυντική.

Πολιτική μισθών

Οι διαθέσιμες πληροφορίες για την εξέλιξη των *μέσων* ημερομισθίων στη διάρκεια της δεκαετίας του '50 είναι ελλιπείς. Καλύπτουν μόνο μέρος της δεκαετίας και αναφέρονται στους εργάτες της βιομηχανίας και όχι στους εργάτες του συνόλου της οικονομίας. Αντίθετα, οι πληροφορίες για την εξέλιξη των *κατώτατων* ημερομισθίων είναι επαρκείς (καθώς οι συναφθείσες Εθνικές Γενικές Συλλογικές Συμβάσεις είναι όλες δημοσιευμένες στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*).

Από τα στοιχεία για τις κατώτατες αποδοχές προκύπτει ότι, στη διάρκεια της τριετίας 1954-1956, τα *κατώτατα* ημερομίσθια αυξήθηκαν ταχύτατα τόσο σε ονομαστικούς όσο και σε πραγματικούς όρους.[27] Η εισοδηματική πολιτική επιχειρούσε να αποζημιώσει τη χαμηλόμισθη εργασία για την απώλεια αγοραστικής δύναμης που είχε υποστεί κατά τη διετία 1952-1953 και στο μεγαλύτερο μέρος της δεκαετίας του '40. Από το 1957 μέχρι το 1963 όμως, η εισοδηματική πολιτική σκλήρυνε αισθητά, εφαρμόζοντας τον κανόνα που συζητήθηκε, ότι η άνοδος των ονομαστικών μισθών δεν θα έπρεπε να υπερβαίνει την άνοδο της παραγωγικότητας (βλ. Κεφάλαιο 4.3.). Στο διάστημα αυτό, η μέση ετήσια αύξηση των κατώτατων ονομαστικών ημερομισθίων των ανδρών ήταν περίπου 4,5% και συμβάδιζε (από μικρή απόσταση) με την άνοδο της παραγωγικότητας στη βιομηχανία.[28] Σε πραγματικούς όρους, η μέση άνοδος

27 Στη διάρκεια της τριετίας 1954-1956, τα ονομαστικά κατώτατα ημερομίσθια των ανδρών αυξάνονταν κατά ετήσιο μέσο όρο με 19%, ενώ τα πραγματικά με ετήσιο ρυθμό 10,8% (βλ. Κεφάλαιο 6, Πίνακα 6.4. και Ενότητα 6.6.).

28 Με βάση τα ελλιπή διαθέσιμα στοιχεία, η μέση ετήσια άνοδος της παραγωγικότητας στη βιομηχανία κυμαινόταν ανάμεσα στο 5,5% (Ζολώτας 1964, σελ. 169, για το διάστημα 1957-1962)

των κατώτατων ημερομισθίων ήταν 2,8% ετησίως, θετική μεν, αλλά υπολειπόμενη της ανόδου της παραγωγικότητας. Τα έτη 1957-1963 χαρακτηρίζονταν (βοηθούντος και του πολύ χαμηλού πληθωρισμού) από γενικά μικρές, αλλά συστηματικές, αυξήσεις των πραγματικών ημερομισθίων και του βιοτικού επιπέδου της χαμηλόμισθης εργασίας. Το μόνο έτος κατά το οποίο παρατηρήθηκε μείωση πραγματικών κατώτατων ημερομισθίων ήταν το 1957.

Για την εξέλιξη των *μέσων* ημερομισθίων των εργατών στη βιομηχανία, καλούμαστε να βασιστούμε στα στοιχεία του Ζολώτα.[29] Σύμφωνα με αυτά, η μέση ετήσια αύξηση των μέσων ονομαστικών ημερομισθίων το διάστημα 1957-1962 ήταν 4,8%, ενώ των πραγματικών 3,2%. Η αντίστοιχη άνοδος της παραγωγικότητας ήταν περίπου 5,5% ετησίως. Με εξαίρεση το 1961 και το 1962, οι αυξήσεις τόσο των ονομαστικών όσο και των πραγματικών ημερομισθίων ήταν χαμηλότερες από την αύξηση της παραγωγικότητας. Ωστόσο, μείωση πραγματικού μέσου ημερομισθίου σημειώθηκε μόνο το 1959. Σε όλα τα υπόλοιπα έτη της περιόδου 1957-1963, η αύξηση των ονομαστικών αποδοχών υπερέβαινε την άνοδο του τιμάριθμου. Βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των μισθωτών υπήρξε. Ήταν όμως μικρότερη από όσο επέτρεπε η αύξηση της παραγωγικότητας. Το συμπέρασμα που προκύπτει από τα στοιχεία τόσο για τα κατώτερα όσο και για τα μέσα ημερομίσθια είναι ότι η πολιτική μισθών της περιόδου 1957-1963 ήταν σφικτή και ευθυγραμμισμένη με την αρχή της σύνδεσης ονομαστικών μισθών με την παραγωγικότητα.

Βιομηχανική πολιτική και βιομηχανικές επενδύσεις

Η ανάπτυξη των υποδομών, η πολιτική μισθών, η πολιτική των διοικητικά καθοριζόμενων επιτοκίων που ευνοούσε τη βιομηχανία, η δασμολογική και μη δασμολογική προστασία των βιομηχανικών προϊόντων και η έμφαση στη νομισματική σταθερότητα αποτελούσαν όλα τους στοιχεία της βιομηχανικής στρατηγικής της ΕΡΕ. Σε αυτά έρχονταν να προστεθούν δύο ακόμη στοιχεία: η πολιτική κινήτρων και η μέριμνα για την εξασφάλιση ανετότερης μακροχρόνιας πίστης.

Η μεταπολεμική πολιτική κινήτρων είχε αρχίσει να διαμορφώνεται από τα τέλη της δεκαετίας του ’40 μέσω μιας σειράς νομοθετικών ρυθμίσεων.[30]

και στο 3,7% (εκτιμήσεις του συγγραφέα με βάση τον δείκτη μεταποιητικής παραγωγής για το διάστημα 1959-1963).

29 Ζολώτας (1964), Διάγραμμα 7, σελ. 169.

30 Ο Α.Ν. 942/1949 (άρθ. 18) προέβλεπε αυξημένες αποσβέσεις και μείωση του φόρου επί των κερδών για επενδύσεις που θα πραγματοποιούνταν εκτός της περιοχής της πρωτεύουσας. Το Ν.Δ. 2176/1952 προέβλεπε σειρά μέτρων ευνοϊκών για επιχειρήσεις εγκατεστημένες εκτός Αθηνών:

Το σημαντικότερο νομοθέτημα της προ της ΕΡΕ περιόδου στη σφαίρα της βιομηχανικής πολιτικής ήταν το Ν.Δ. 2687/1953 «περί επενδύσεως και προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού». Στόχος του ήταν η προσέλκυση μεγάλων ξένων παραγωγικών επενδύσεων που θα επαύξαναν τις εξαγωγές της χώρας ή θα υποκαθιστούσαν εισαγωγές. Για τον σκοπό αυτόν, στις ξένες εταιρίες που θα συνομολογούσαν τη σχετική σύμβαση με το ελληνικό Δημόσιο δίνονταν σημαντικές εγγυήσεις και κίνητρα. Εξασφαλιζόταν η δυνατότητα σταδιακής εκ νέου εξαγωγής σε συνάλλαγμα του εισαχθέντος κεφαλαίου (μέχρι και το 10% αυτού ετησίως), καθώς και η δυνατότητα εξαγωγής των κερδών της επιχείρησης που δεν θα μπορούσε να υπερβαίνει το 12% του εισαχθέντος κεφαλαίου ετησίως (άρθ. 5). Προβλεπόταν η επί δεκαετία μείωση ή/και απαλλαγή από δασμούς, εισφορές ή φόρους επί των μηχανημάτων ή εξαρτημάτων που θα εισήγαγε η ξένη επιχείρηση. Επίσης, προβλεπόταν η απαλλαγή (ή μείωση της επιβάρυνσης) από δημοτικά τέλη και εισφορές. Επιπλέον, παρεχόταν η εγγύηση ότι η φορολογική μεταχείριση της ξένης επιχείρησης δεν θα μπορούσε να αλλάξει επί τα χείρω για μία δεκαετία (άρθ. 8). Τέλος, τα περιουσιακά στοιχεία που δημιουργούνταν μέσω της εισαγωγής κεφαλαίων από το εξωτερικό θεωρούνταν αναπαλλοτρίωτα (άρθ. 11).

Το Ν.Δ. 2687/1953 άργησε να πείσει τους ξένους επενδυτές και μέχρι το 1957 η εισροή ξένων κεφαλαίων ήταν μικρή. Αυτό άλλαξε από το 1958 και εξής. Η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στις προοπτικές της οικονομίας και την αξιοπιστία της οικονομικής πολιτικής της Ελλάδας άρχισαν να προσελκύουν το ενδιαφέρον ξένων εταιριών. Το 1958, οι εισροές ξένων κεφαλαίων σημείωσαν άνοδο και έκτοτε συνέχισαν κατά κανόνα να αυξάνονται μέχρι το τέλος της περιόδου 1958-1973.[31] Οι σημαντικότερες συμβάσεις με ξένους επενδυτές υπεγράφησαν το διάστημα 1959-1963. Οι επενδύσεις περιλάμβαναν το εργοστάσιο ελαστικών της Pirelli στην Πάτρα (1959), το εργοστάσιο πολυστερίνης της Dow Chemicals στο Λαύριο (1961), τη σύμβαση με τη Philips (1961) και τη μονάδα φωσφορικών λιπασμάτων της Νέας Καρβάλης (θεμελιώθηκε το 1962).

Στις παραπάνω πρέπει να προστεθούν και οι επενδύσεις των ελληνικών εταιριών: της Χαλυβουργικής, που άρχισε το 1961 την κατασκευή της πρώτης υψικαμίνου στην Ελλάδα και το 1963 την παραγωγή χυτοσιδήρου και χάλυβα από σιδηρομετάλλευμα, και της εταιρίας παραγωγής σιδηρονικελίου ΛΑΡΚΟ (ίδρυση το 1963). Ειδική μνεία πρέπει να γίνει επίσης στις δύο μεγαλύτερες

μείωση δασμών, τελών και φόρων για την εισαγωγή μηχανημάτων (άρθ. 4 και 5), νέα προσαύξηση των ορίων αποσβέσεων και αφορολόγητα αποθεματικά για κάλυψη μελλοντικών ζημιών (άρθ. 8). Ο Ν. 3213/1955 επαύξανε τα παραπάνω κίνητρα προς όφελος των επαρχιακών επιχειρήσεων.

31 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), Πίνακας 137, σελ. 540.

ξένες επενδύσεις το διάστημα 1959-1963. Πρώτον, την κατασκευή του εργοστασίου αλουμινίου και αλουμίνας από τη γαλλική πολυεθνική Pechiney. Η σύμβαση υπεγράφη το 1960, τροποποιήθηκε το 1966 και η μονάδα άρχισε να παράγει το 1966. Δεύτερον, την ίδρυση του βιομηχανικού συγκροτήματος της Esso-Pappas στη Θεσσαλονίκη. Η σύμβαση υπεγράφη το 1962 και προέβλεπε τη δημιουργία διυλιστηρίου πετρελαίου και μονάδων παραγωγής αμμωνίας και πετροχημικών· το συγκρότημα άρχισε να παράγει το 1966.[32] Αρκετές από τις παραπάνω επενδύσεις, που συμφωνήθηκε να γίνουν, ολοκληρώθηκαν και καρποφόρησαν χρόνια μετά τη λήξη της θητείας των κυβερνήσεων της ΕΡΕ και συντέλεσαν αποφασιστικά στην απογείωση της βιομηχανίας τη δεκαετία του ’60.

Η πολιτική κινήτρων της ΕΡΕ επεδίωκε να ενθαρρύνει τις εγχώριες και ξένες επενδύσεις, να αποτρέψει τη συγκέντρωση της βιομηχανικής παραγωγής στην περιοχή της πρωτεύουσας, να ενισχύσει τις εξαγωγές, να ενθαρρύνει την ανέγερση μεγάλων ξενοδοχειακών μονάδων υψηλής κατηγορίας και να παράσχει κίνητρα στους Έλληνες εφοπλιστές της ποντοπόρου ναυτιλίας, προκειμένου να θέσουν τα πλοία τους υπό ελληνική σημαία.[33] Παράλληλα, αποσκοπούσε στην ενθάρρυνση εταιρικών συγχωνεύσεων με στόχο τη δημιουργία μεγαλύτερων επιχειρήσεων[34] (βλ. Ενότητα 7.2.).

Τα μέσα που χρησιμοποιούνταν από τις κυβερνήσεις της ΕΡΕ για την επίτευξη αυτών των στόχων ήταν οι φορολογικές ελαφρύνσεις που συνδέονταν με την πραγματοποίηση επενδύσεων. Οι κυριότερες ήταν:

α. Η μείωση του φόρου επί των αδιανέμητων κερδών για βιομηχανικές επιχειρήσεις που προέβαιναν σε νέες επενδύσεις ή επενδύσεις εκσυγχρονισμού των πάγιων εγκαταστάσεών τους.

β. Η προσαύξηση των ανώτατων ορίων αποσβέσεων έτσι ώστε οι επιχειρήσεις που προέβαιναν σε επενδύσεις να τις αποσβέσουν γρηγορότερα. Η δυνατότητα αυτή προσφερόταν κατά κύριο λόγο σε επιχειρήσεις που επένδυαν εκτός Αθηνών.

γ. Η μείωση ή/και η πλήρης απαλλαγή από δασμούς, φόρους, τέλη και εισφορές για εισαγωγή μηχανημάτων και εξαρτημάτων από βιομηχανικές και βιοτεχνικές επιχειρήσεις.

δ. Οι επιχειρήσεις που έκαναν εξαγωγές είχαν έκπτωση από τον φόρο επί των κερδών τους, πλήρωναν μειωμένες ασφαλιστικές εισφορές, τους επιστρέφονταν φόροι και δασμοί που αντιστοιχούσαν στις πρώτες ύλες και τα καύσιμα που είχαν χρησιμοποιηθεί για τα εξαχθέντα προϊόντα τους (βλ. Ενότητα 7.2.).

Η πολιτική κινήτρων της ΕΡΕ ήταν η επέκταση και ο εμπλουτισμός της υπάρχουσας νομοθεσίας. Πρέπει ωστόσο να επισημάνουμε ότι, στη διάρκεια της διακυβέρνησης της ΕΡΕ, υπήρξε μετατόπιση της έμφασης υπέρ των μεγάλων επενδύσεων και υπέρ της δημιουργίας *μεγάλων παραγωγικών μονάδων*. Οι κυριότερες νομοθετικές πρωτοβουλίες της ΕΡΕ στο θέμα της πολιτικής κινήτρων ήταν οι ακόλουθες:

- Το Ν.Δ. 3765/1957 «περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων του Ν.Δ. 3323/1955 “περί φορολογίας εισοδήματος”» βελτίωνε τα κίνητρα υπέρ των βιομηχανιών που εγκαθίσταντο εκτός Αθηνών και αύξανε τα ανώτατα όρια αποσβέσεων για μια σειρά βιομηχανικών και γεωργικών επιχειρήσεων. Επίσης, παρείχε κίνητρα που ενθάρρυναν τη μέσω συγχωνεύσεων δημιουργία μεγαλύτερων επιχειρήσεων, οι οποίες θα έπαιρναν τη μορφή Ανώνυμης Εταιρίας (άρθ. 10-12).
- Το Ν.Δ. 4002/1959 «περί λήψεως φορολογικών και άλλων τινών μέτρων προς ενίσχυσιν των παραγωγικών επενδύσεων» προσαύξανε την έκπτωση από τον φόρο επί των κερδών για βιομηχανικές επιχειρήσεις που προέβαιναν σε νέες επενδύσεις. Η έκπτωση του φόρου ήταν μεγαλύτερη για επενδύσεις στην επαρχία. Στην περιοχή των Αθηνών, η δημιουργία νέων μονάδων δεν επιτρεπόταν και το ευεργέτημα της έκπτωσης φόρου παρεχόταν μόνο για επεκτάσεις των υφιστάμενων εγκαταστάσεων (άρθ. 1 και 2). Επίσης, το Ν.Δ. 4002/1959 παρείχε πρόσθετα κίνητρα σε επιχειρήσεις που συγχωνεύονταν και απλοποιούσε τη διαδικασία επιστροφής δασμών και φόρων στους εξαγωγείς (άρθ. 4 και 5).
- Ο Ν. 4171/1961 «περί λήψεως γενικών μέτρων διά την υποβοήθησιν της αναπτύξεως της οικονομίας» ήταν μια σημαντική κίνηση της ΕΡΕ στη σφαίρα της πολιτικής κινήτρων και αποτύπωνε τη μετατόπιση της έμφασης υπέρ των μεγάλων επενδύσεων. Με τον Ν. 4171/1961, μερικά από τα πλεονεκτήματα που απολάμβαναν οι ξένες επιχειρήσεις βάσει του Ν.Δ. 2687/1953 επεκτείνονταν και στις μεγάλες βιομηχανικές επενδύσεις από εγχώριες επιχειρήσεις. Συγκεκριμένα, σε επιχειρήσεις που αναλάμβαναν να κάνουν επενδύσεις των οποίων η αξία θα υπερέβαινε κάποια ποσά: α. όλος ο σχετικός με την επένδυση μηχανικός εξοπλισμός απαλλασσόταν από κάθε

32 Καζάκος (2001), σελ. 196-197 και 201-203.

33 Το ευνοϊκό φορολογικό καθεστώς που απολάμβαναν τα υπό ελληνική σημαία πλοία αποτυπώθηκε ήδη από το 1951 στον Ν. 1880/1951 «περί φορολογίας πλοίων». Ευνοϊκές ρυθμίσεις υπέρ των υπό ελληνική σημαία πλοίων περιλαμβάνονταν επίσης και στο Ν.Δ. 2687/1953 (άρθ. 13).

34 ΚΕΠΕ (1967), Κεφάλαιο 1.

δασμό, φόρο, τέλη, χαρτόσημα ή εισφορές (άρθ. 2), β. οι επιβαρύνσεις από άδειες σκοπιμότητας, άδειες εγκατάστασης ή λειτουργίας μηχανημάτων, άδειες για κατασκευή δρόμων ή λιμανιών, κ.λπ. μειώνονταν στο ελάχιστο, γ. επί 15 χρόνια μετά την ολοκλήρωση της επένδυσης και την έναρξη της παραγωγικής διαδικασίας, το φορολογικό καθεστώς στο οποίο θα υπόκειτο η επιχείρηση δεν θα χειροτέρευε, δ. η εξυπηρέτηση των δανείων από ξένες τράπεζες και η αποπληρωμή ξένων τεχνικών εταιριών θα απαλλασσόταν από φόρους, τέλη ή εισφορές.

- Το Ν.Δ. 4256/1962 «περί ιδρύσεως και επεκτάσεως βιομηχανικών και βιοτεχνικών επιχειρήσεων» επεξέτεινε τα κίνητρα που χορηγούνταν βάσει του Ν. 4171/1961 και για επενδύσεις μικρότερες από εκείνες που προέβλεπε ο νόμος αυτός (άρθ. 4). Παράλληλα, έθετε με πιο συγκεκριμένο τρόπο το ζήτημα της οργάνωσης βιομηχανικών περιοχών με δαπάνες του κράτους και της ανάληψης των έργων υποδομής που χρειάζονταν για τον σκοπό αυτόν (άρθ. 6). Τέλος, το Ν.Δ. 4256/1962 επιχειρούσε να συντομεύσει και να αποσαφηνίσει τις διαδικασίες που απαιτούνταν για τη χορήγηση αδειών επέκτασης και εκσυγχρονισμού βιομηχανικών εγκαταστάσεων (άρθ. 1).
- Οι προοπτικές του τουρισμού κέντρισαν το ενδιαφέρον των κυβερνήσεων της ΕΡΕ. Η προτεραιότητα που τέθηκε ήταν η κατασκευή μεγάλων, υψηλής κατηγορίας ξενοδοχειακών μονάδων. Για τον σκοπό αυτόν, τα περισσότερα από τα κίνητρα που χορηγούνταν στη βιομηχανία διευρύνθηκαν ώστε να περιλάβουν και τις επιχειρήσεις που επένδυαν στην ανέγερση ή επέκταση ξενοδοχείων. Ιδιαίτερα σημαντική ήταν η απαλλαγή των ξενοδοχείων πολυτελείας δυναμικότητας άνω των 200 δωματίων από δασμούς, φόρους και κάθε είδους τέλη επί των εισαγόμενων προϊόντων που προορίζονταν για την ίδρυση και τον εξοπλισμό τους (Ν.Δ. 3909/1958, Ν. 4005/1960 και Ν. 4171/1961).
- Στο θέμα των πλοίων, η ΕΡΕ επεξέτεινε την υπάρχουσα νομοθεσία. Πλοία μέχρι μια ηλικία που θα ετίθεντο υπό ελληνική σημαία θα απαλλάσσονταν από τη φορολογία για ένα χρονικό διάστημα (Ν.Δ. 4094/1960).

Παράλληλα με την πολιτική των κινήτρων, το κληρονομημένο από το παρελθόν καθεστώς των ελέγχων της επιχειρηματικής δραστηριότητας σε μεγάλο βαθμό διατηρήθηκε. Οι έλεγχοι λάμβαναν κυρίως τη μορφή αδειών: αδειών σκοπιμότητας για την ίδρυση νέας επιχείρησης, αδειών επέκτασης ή ανακαίνισης εγκαταστάσεων, αδειών λειτουργίας μηχανημάτων ή κατασκευής οδών προσπέλασης, κ.λπ.[35]

35 Βλ. Ν. 3214/1955, άρθ. 1 και Ν. 4171/1961, άρθ. 2, παρ. 3.

Παρά τις απόπειρες απλοποίησης, επιτάχυνσης των διαδικασιών και απαλλαγής μικρών επιχειρήσεων από την υποχρέωση απόκτησης άδειας σκοπιμότητας,[36] το καθεστώς χορήγησης αδειών παρέμενε φορτικό. Οι προϋποθέσεις για τη χορήγηση ειδικά των αδειών σκοπιμότητας εκτείνονταν πέρα από τη μέριμνα για την ασφάλεια και την υγεία του κοινού ή των εργαζομένων στην επιχείρηση. Οι Υπουργοί Βιομηχανίας και Συντονισμού μπορούσαν να αρνηθούν τη χορήγηση άδειας σε βιομηχανίες προϊόντων των οποίων η κατανάλωση δεν θεωρείτο σκόπιμη (Ν.Δ. 4256/1962, άρθ. 1) ή να κηρύξουν κάποιον κλάδο κορεσμένο και να απαγορεύσουν την ίδρυση νέας επιχείρησης σε αυτόν.[37] Τέτοιες ρυθμίσεις εξαρτούσαν τμήματα της επιχειρηματικής δραστηριότητας από τις διαθέσεις του Υπουργείου Βιομηχανίας, άνοιγαν τον δρόμο στην πίεση από κεκτημένα επιχειρηματικά συμφέροντα και παρεμπόδιζαν τον έτσι κι αλλιώς ασθενή ανταγωνισμό. Ανάλογες επιπτώσεις στον ανταγωνισμό είχε και η παροχή δικαιωμάτων αποκλειστικής παραγωγής ή διάθεσης προϊόντων μέσω μεγάλων συμβάσεων.

Το άλλο μείζον ζήτημα της βιομηχανικής πολιτικής ήταν η εξασφάλιση μακροπρόθεσμων πιστώσεων για μακροχρόνιες επενδύσεις. Στη διάρκεια της δεκαετίας του ’50, οι εμπορικές τράπεζες ήταν απρόθυμες να δεσμεύσουν σημαντικό όγκο κεφαλαίων σε μακροχρόνιες χορηγήσεις και οι δυνατότητες άντλησης πόρων από την αναιμική ελληνική κεφαλαιαγορά ήταν σχεδόν ανύπαρκτες. Για την αντιμετώπιση του προβλήματος ιδρύθηκε το 1954 ο ΟΧΟΑ (Οργανισμός Χρηματοδοτήσεως Οικονομικής Αναπτύξεως). Ο ΟΧΟΑ παρέλαβε τα κεφάλαια της αμερικανικής βοήθειας που μέχρι τότε διαχειριζόταν η ΚΕΔ (βλ. Ενότητα 1.3.). Κύρια αποστολή του ήταν η εξασφάλιση μακροπρόθεσμων δανείων με ευνοϊκούς όρους για την πραγματοποίηση μεγάλων επενδύσεων. Τα αποτελέσματα της δράσης του δεν θεωρήθηκαν ικανοποιητικά. Η δυσαρέσκεια από τον ΟΧΟΑ οδήγησε το 1959 στη σύσταση ενός παράπλευρου φορέα με παρόμοιες, αλλά όχι ταυτόσημες, αρμοδιότητες. Ο νέος φορέας ήταν ο Οργανισμός Βιομηχανικής Αναπτύξεως (ΟΒΑ). Αποστολή του ΟΒΑ ήταν να αποτελέσει όργανο «επιχειρηματικών πρωτοβουλιών με συμμετοχή στο κεφάλαιο βιομηχανικών επιχειρήσεων». Απέβλεπε στην «ίδρυσιν νέων ή την αναδιοργάνωσιν υφισταμένων επιχειρήσεων διά της κινητοποιήσεως των εγχωρίων επιχειρηματικών δυνατοτήτων ή διά της αναλήψεως πρωτοβουλιών εν συνεργασία μετά επιχειρήσεων του εξωτερικού».[38] Τα αποτελέσματα, και πάλι, δεν ήταν ικανοποιητικά.

36 Βλ. Ν.Δ. 4256/1962 και Β.Δ. 428/1962, καθώς και Β.Δ. 283/1963.

37 Βλ. Καζάκος (2001), σελ. 214.

38 Τράπεζα της Ελλάδος (1960), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1959*, σελ. 76.

Από την άλλη πλευρά όμως, τα δύο μεγάλα τραπεζικά συγκροτήματα πήραν και αυτά πρωτοβουλίες προς αυτήν την κατεύθυνση. Το 1962, το συγκρότημα της Εμπορικής/Ιονικής ίδρυσε την Τράπεζα Επενδύσεων και, το 1963, η Εθνική ίδρυσε την ΕΤΕΒΑ. Αποστολή και των δύο ήταν η μακροχρόνια πίστωση με συμμετοχή στο κεφάλαιο των πιστοδοτούμενων επιχειρήσεων. Οι πρωτοβουλίες αυτές προοιώνιζαν ενεργότερο ρόλο των εμπορικών τραπεζών στο πεδίο της μακροπρόθεσμης πίστης.

Μέτρα κοινωνικής πολιτικής για τους αγρότες

Όπως σημειώθηκε (βλ. Κεφάλαιο 3), προτεραιότητα των κυβερνήσεων της ΕΡΕ ήταν η ανάπτυξη παρά η αναδιανομή. Όποτε οι δύο προτεραιότητες συγκρούονταν, η επιλογή των κυβερνήσεων της ΕΡΕ ήταν υπέρ της πρώτης. Σε αυτόν τον γενικό προσανατολισμό υπήρχε μια εξαίρεση: η πολιτική για τους αγρότες είχε αναδιανεμητικό χαρακτήρα. Τούτο δεν προκαλεί έκπληξη. Την εποχή εκείνη, οι αγρότες αντιπροσώπευαν τον μισό πληθυσμό και η απόσταση του μέσου αγροτικού εισοδήματος από τον εθνικό μέσο όρο ήταν πελώρια (βλ. Ενότητα 7.1.). Επιπλέον, ο ρυθμός της εξόδου από τον αγροτικό τομέα επιβαλλόταν να ελαττωθεί. Τα κύρια μέτρα κοινωνικής πολιτικής της ΕΡΕ για τους αγρότες ήταν:

Η πολιτική των αγροτικών επιδοτήσεων

Η κύρια μέθοδος (η οποία εκτόπιζε άλλες πιο αποτελεσματικές μεθόδους) με την οποία επιχειρείτο η ενίσχυση του αγροτικού εισοδήματος αφορούσε τη στήριξη της τιμής προϊόντων όπως τα καπνά, οι σταφίδες, τα σταφύλια, το λάδι, οι πατάτες και, κυρίως, το σιτάρι. Το κράτος και άλλοι ειδικοί κρατικοί οργανισμοί αγόραζαν το πλεόνασμα της παραγωγής αυτών των προϊόντων και στήριζαν τις τιμές τους, χορηγώντας στους αγρότες ελάχιστες τιμές ασφαλείας, οι οποίες ήταν πολύ υψηλότερες από τις τιμές της διεθνούς αγοράς.[39] Αυτή η μέθοδος ενίσχυσης των αγροτικών εισοδημάτων είχε κόστος τόσο για τους καταναλωτές όσο και για το κράτος και ερχόταν σε σύγκρουση με άλλους στόχους της αγροτικής πολιτικής. Λόγω των τιμών ασφαλείας, το καταναλωτικό κοινό καλείτο να πληρώσει ακριβότερα για είδη διατροφής.[40] Το κράτος, έχοντας συγκεντρώσει σε υψηλές τιμές σιτάρι, καπνά και άλλα προϊόντα, ήταν υποχρεωμένο να τα διαθέσει με ζημία στην εγχώρια ή τη διεθνή αγορά, επιβαρύνοντας έτσι τον Προϋπολογισμό. Επιπλέον, το κόστος αγοράς των προστατευόμενων αγροτικών προϊόντων χρηματοδοτείτο συνήθως με προκαταβολές από την

39 ΚΕΠΕ (1966), Πίνακας 4, σελ. 26, και IMF (1960), σελ. 6 και 9-10· Μέρος ΙΙ, σελ. 28-30.

40 ΚΕΠΕ (1966), σελ. 14 και Πίνακας 2.

Τράπεζα της Ελλάδος προς τους Ειδικούς Λογαριασμούς διαχείρισης αγροτικών προϊόντων που τηρούσε το κράτος στην κεντρική τράπεζα. Οι πιστώσεις της Τράπεζας της Ελλάδος αποπληρώνονταν μεν – εν μέρει και με καθυστέρηση – μετά την πώληση των εν λόγω προϊόντων, αλλά στο μεταξύ προκαλείτο αναστάτωση στη νομισματική κυκλοφορία. Τέλος, οι σχετικά υψηλές τιμές ασφαλείας επηρέαζαν τις παραγωγικές αποφάσεις των αγροτών και συγκρούονταν με τον στόχο της αναδιάρθρωσης των καλλιεργειών. Θα επανέλθουμε στο θέμα στην Ενότητα 7.1.

Μεταξύ των ετών 1953-1956, το δημοσιονομικό κόστος της πολιτικής των επιδοτήσεων ήταν χαμηλό και οι τιμές ασφαλείας δεν ήταν γενικά πολύ υψηλότερες από τις διεθνείς τιμές. Από το 1957 μέχρι το 1963 όμως, το κόστος αυξήθηκε και η πολιτική των επιδοτήσεων πήρε σαφή αναδιανεμητικό χαρακτήρα. Στη διάρκεια της θητείας της ΕΡΕ, περίπου το μισό του συνόλου των μη επενδυτικών δημόσιων δαπανών που διετίθεντο για τη στήριξη του αγροτικού τομέα απορροφάτο από το κόστος των τιμών ασφαλείας που δίνονταν σε αγροτικά προϊόντα.[41] Μέχρι το 1963, ωστόσο, οι επενδυτικές δαπάνες που κατευθύνονταν προς τον αγροτικό τομέα από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων ήταν μεγαλύτερες από τα ποσά που δίνονταν για επιδοτήσεις.[42]

Ιατροφαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη του αγροτικού πληθυσμού

Όπως θα συζητηθεί εκτενέστερα στο Κεφάλαιο 12, στη διάρκεια της δεκαετίας του ’50, ο αγροτικός πληθυσμός δεν είχε κάλυψη όσον αφορά την υγειονομική του περίθαλψη. Το ΙΚΑ και οι άλλοι φορείς δεν κάλυπταν από ασφαλιστική άποψη τους αγρότες και η ιατρική φροντίδα στα χωριά ήταν υποτυπώδης. Οι αγρότες είτε έπρεπε να πληρώσουν για ιατρικές υπηρεσίες είτε να επικαλεστούν ότι ήταν άποροι. Ο Ν. 3487 του Δεκεμβρίου του 1955 επιχειρούσε να δώσει μια πρώτη απάντηση στο πρόβλημα, τουλάχιστον στο επίπεδο της οργάνωσης και των υποδομών. Κύριος στόχος ήταν η διαμόρφωση δικτύου περίθαλψης για τις αγροτικές περιοχές υπό την εποπτεία του Υπουργείου Προνοίας. Στο επίκεντρο των επιδιώξεων του νόμου ήταν η δημιουργία Υγειονομικών Σταθμών στις περιοχές όπου δεν υπήρχαν νοσοκομεία, η δημιουργία Κοινοτικών Ιατρείων σε κοινότητες άνω των 3.000 κατοίκων και η τοποθέτηση αγροτικού γιατρού στις μικρότερες κοινότητες. Ο μηχανισμός αυτός θα παρείχε ιατρική φροντίδα και φάρμακα επιλεγμένα από μια μάλλον

41 ΚΕΠΕ (1966), Πίνακας 1.

42 ΚΕΠΕ (1966)· Μαραβέγιας (1992), Πίνακες 7.8., 7.11. και 7.13.

περιορισμένη λίστα. Ο Ν. 3487/1955 έφερε σημαντικές βελτιώσεις, αλλά τα κενά που παρέμεναν ήταν πελώρια.

Ο Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ)

Η σημαντικότερη πρωτοβουλία του κράτους στη σφαίρα της κοινωνικής πολιτικής την περίοδο 1955-1963 ήταν η δημιουργία του ΟΓΑ. Ο ΟΓΑ ιδρύθηκε το 1961 (με τον Ν. 4169/1961) και του ανατέθηκε η ευθύνη της καταβολής συντάξεων και της παροχής ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στους αγρότες, καθώς και της ασφάλισης της φυτικής παραγωγής από φυσικές καταστροφές. Στην αρχική του μορφή, ο ΟΓΑ προβλεπόταν να χρηματοδοτείται πρωτίστως από δημόσιους πόρους (προσαύξηση υπέρ του ΟΓΑ του φόρου εισοδήματος, μια σειρά έμμεσων φόρων και επιχορήγηση από τον κρατικό Προϋπολογισμό) και δευτερευόντως από εισφορές των αγροτών. Λόγω του μεγάλου όγκου του αγροτικού πληθυσμού, η ηγεσία της ΕΡΕ φοβόταν ότι οι δαπάνες του ΟΓΑ θα εκτροχιάζονταν και θα δημιουργούσαν υπέρμετρα βάρη στον κρατικό Προϋπολογισμό. Στην εξεταζόμενη περίοδο, κάτι τέτοιο δεν συνέβη.

Οι πρώτες συντάξεις του ΟΓΑ άρχισαν να χορηγούνται το 1962. Ο μηχανισμός που είχε δημιουργηθεί με τον Ν. 3487/1955 (αγροτικά ιατρεία, κ.λπ.) διατηρείτο και θα υπαγόταν πλέον στον ΟΓΑ. Ο ΟΓΑ θα παρείχε στους ασφαλισμένους, στους συνταξιούχους του και στα μέλη της οικογένειάς τους ιατρική και μαιευτική φροντίδα σε είδος και θα κάλυπτε τα έξοδα των απαιτούμενων ιατρικών εξετάσεων. Επίσης, θα παρείχε περιορισμένη γκάμα φαρμάκων. Το θέμα θα συζητηθεί εκτενέστερα στα Κεφάλαια 11 και 12.

Μέτρα εκπαιδευτικής πολιτικής της ΕΡΕ[43]

Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1959 (Ν.Δ. 3970/1959, Ν.Δ. 3971/1959 και Ν.Δ. 3973/1959) ήταν ένα πραγματιστικό εγχείρημα με δύο βασικούς στόχους. Ο υπ' αριθμόν ένα στόχος ήταν να επεκτείνει και να αναδιοργανώσει την τεχνική εκπαίδευση, αλλά και να στρέψει όσο το δυνατόν περισσότερους νέους προς αυτήν. Ο άλλος στόχος ήταν να περιορίσει την απόλυτη κυριαρχία του κλασικού γυμνασίου στη γενική μέση εκπαίδευση, κατευθύνοντας ικανό αριθμό μαθητών προς κατευθύνσεις με τεχνολογικό περιεχόμενο και έμφαση στις πρακτικές εφαρμογές. Οι μεταρρυθμιστές της ΕΡΕ είχαν δυσκολία να αγγίξουν το γλωσσικό ζήτημα και να προχωρήσουν σε βαθιές

43 Για αναλυτικότερη παρουσίαση του θέματος, βλ. Κεφάλαιο 9.

αλλαγές στο περιεχόμενο των σπουδών του ίδιου του κλασικού γυμνασίου. Γι' αυτό αποφάσισαν να αφήσουν το γλωσσικό στην ησυχία του και, στο θέμα της δομής και του περιεχομένου των σπουδών του κλασικού γυμνασίου, επέλεξαν να παρακάμψουν ουσιαστικά το πρόβλημα. Η βασική αλλαγή ήταν ο διαχωρισμός του γυμνασίου σε δύο μη αυτοτελείς κύκλους σπουδών. Στον πρώτο κύκλο, οι αλλαγές στο πρόγραμμα θα ήταν μικρές. Στον δεύτερο, το «θεωρητικής κατεύθυνσης» κλασικό γυμνάσιο θα παρέμενε βασικά το ίδιο. Αλλά εκεί, στις υπάρχουσες δύο κατευθύνσεις (θεωρητική και πρακτική), θα προστίθεντο και άλλες έξι, πλήρως ισότιμες με τις υπάρχουσες δύο. Ακόμη και αυτές οι μη ριζοσπαστικές αλλαγές προκάλεσαν ισχυρές αντιδράσεις.

5.1.3. Οι επιδόσεις της οικονομίας, 1955-1963: Τα βασικά μεγέθη

Ανάπτυξη

Στην περίοδο 1955-1963, ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ σε τιμές αγοράς ήταν 6,5% και τα δεδομένα του 1963 προοιώνιζαν επιτάχυνση των ρυθμών αυτών.

Κατανάλωση-αποταμίευση

Ο μέσος ρυθμός ανόδου της ιδιωτικής κατανάλωσης ήταν 4,9% ετησίως και υπολειπόταν του ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ. Τούτο υποδήλωνε αύξηση της ιδιωτικής αποταμίευσης (πράγμα που αποτυπωνόταν στη ραγδαία αύξηση των καταθέσεων στις τράπεζες) και σταδιακή εγκατάλειψη του αποθησαυρισμού χρυσών λιρών. Η χρηματοδότηση των επενδύσεων, ιδιωτικών και δημόσιων, από εγχώριους πόρους γινόταν πιο άνετη.

Επενδύσεις

Ο όγκος των επενδύσεων σαν σύνολο αυξανόταν με μέσο ρυθμό 11% ετησίως. Από τις επιμέρους κατηγορίες των επενδύσεων, οι δημόσιες ήταν εκείνες που κινήθηκαν ταχύτερα, με μέσο ρυθμό 12,9% ετησίως. Εδώ περιλαμβάνεται η τετραετία 1958-1961, όπου οι δημόσιες επενδύσεις αυξήθηκαν – σε σταθερές τιμές – με τον καταιγιστικό ρυθμό του 21% ετησίως (οι δημόσιες επενδύσεις επιβραδύνθηκαν το 1962 και κατέγραψαν μείωση το 1963). Στο διάστημα 1955-1963, οι ιδιωτικές επενδύσεις αυξήθηκαν με μέσο ρυθμό 10,4% ετησίως, ενώ οι επενδύσεις στον τομέα-κλειδί της μεταποίησης με 11,3% ετησίως (εμφανίζοντας όμως έντονες διακυμάνσεις). Επιπλέον, οι συμβάσεις του Ν.Δ. 2687/1953 που συνάφθηκαν στο

διάστημα 1958-1963 με μεγάλες ξένες εταιρίες εξασφάλιζαν μεγάλη επιτάχυνση των επενδύσεων τα προσεχή έτη. Μετά την ολοκλήρωσή τους, οι επενδύσεις αυτές προοιώνιζαν σημαντική αύξηση της βιομηχανικής παραγωγής.

Πληθωρισμός

Το 1955, οι πληθωριστικές συνέπειες της υποτίμησης εξαντλήθηκαν. Στο διάστημα 1956-1963, η άνοδος του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΔΤΚ) ήταν κατά μέσο όρο 2% ετησίως και δεν εμφάνιζε σημαντικές διακυμάνσεις. Η σταθερότητα στις τιμές είχε αποκατασταθεί.

Ανεργία

Στον βαθμό που τα στοιχεία μάς επιτρέπουν να κρίνουμε, το ποσοστό της ανεργίας ήταν υψηλό: από το 1959 μέχρι το 1961, κυμαινόταν γύρω στο 6% του εργατικού δυναμικού, ενώ το 1963 κινήθηκε προς το 5%. Παράλληλα όμως, υπήρχε και ένα εξαιρετικά υψηλό ποσοστό υποαπασχόλησης στον αγροτικό τομέα (βλ. Ενότητα 6.11.).

Εξωτερικές συναλλαγές

Το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου (αξία εξαγωγών μείον αξία εισαγωγών υλικών προϊόντων) μπήκε το 1956 σε ανοδική τροχιά, η οποία – με πρόσκαιρο διάλειμμα το 1958-1959 – συνεχίστηκε μέχρι το 1963. Το εμπορικό έλλειμμα του 1956 ήταν 231 εκατομμύρια δολάρια και το 1963 έφθασε τα 436 εκατομμύρια δολάρια. Το πρόβλημα ωστόσο ήταν διαχειρίσιμο, λόγω των αυξανόμενων πλεονασμάτων από τους άδηλους πόρους (βασικά εισροές από μεταναστευτικά εμβάσματα, το ναυτιλιακό συνάλλαγμα και τον τουρισμό). Το πλεόνασμα των άδηλων πόρων ήταν 143 εκατομμύρια δολάρια το 1956, έφθασε στα 355 εκατομμύρια δολάρια το 1963 και συνήθως κάλυπτε περί το 70-80% του εμπορικού ελλείμματος. Το υπόλοιπο των συναλλαγματικών αναγκών της χώρας συνήθως υπερκαλυπτόταν από τις εισροές ξένων κεφαλαίων και τα υπολείμματα της ξένης βοήθειας. Κατά συνέπεια, τα συναλλαγματικά αποθέματα της Τράπεζας της Ελλάδος συνήθως αυξάνονταν την περίοδο 1956-1963. Τα μόνα έτη που τα αποθέματα της Τράπεζας της Ελλάδος μειώθηκαν (δηλαδή η Τράπεζα κλήθηκε να καλύψει το προκύπτον άνοιγμα) ήταν τα έτη 1957, 1958 και 1960.[44]

44 Τα στοιχεία έχουν ληφθεί από την Τράπεζα της Ελλάδος, *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1960*, Πίνακας Ισοζύγια Πληρωμών, σελ. 42, και την *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1966*, Πίνακας Ισοζύγια Πληρωμών, σελ. 49.

5.2. Ένωση Κέντρου και κεντρογενείς κυβερνήσεις: 1963-1966

5.2.1. Οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον

Η Ένωση Κέντρου (ΕΚ) κέρδισε τις εκλογές της 3ης Νοεμβρίου 1963, αλλά η σχετική πλειοψηφία που είχε στη Βουλή δεν της επέτρεπε να σχηματίσει αυτοδύναμη κυβέρνηση. Ο πρωθυπουργός Γεώργιος Παπανδρέου προκάλεσε νέες εκλογές, τις οποίες και κέρδισε με απόλυτη πλειοψηφία τόσο στο εκλογικό σώμα όσο και στο Κοινοβούλιο. Η νίκη της ΕΚ αντανακλούσε την κούραση στρωμάτων του πληθυσμού από την πολιτική αυτοσυγκράτησης της ΕΡΕ και τη μεταστροφή στις προσδοκίες της πλειονότητας του εκλογικού σώματος. Η οικονομία είχε ήδη μπει σε φάση επιτάχυνσης των ρυθμών ανάπτυξής της και το κοινό θεωρούσε ότι η χώρα ήταν σε θέση να αντέξει αλλαγές στις ισορροπίες της οικονομικής πολιτικής. Επίσης, η νίκη της ΕΚ αντανακλούσε και τις νέες αντιλήψεις ως προς την άσκηση της οικονομικής πολιτικής που είχαν κυριαρχήσει διεθνώς τη δεκαετία του ’60. Οι κεντρώες κυβερνήσεις που διαδέχθηκαν την ΕΡΕ εξακολουθούσαν να έχουν προτεραιότητες την ανάπτυξη μέσα από την εκβιομηχάνιση και τη νομισματική σταθερότητα, ωστόσο, έχοντας δεδομένες τις προσδοκίες που δημιουργήθηκαν, επιχείρησαν να αλλάξουν την έμφαση της οικονομικής πολιτικής. Οι αλλαγές στην έμφαση ωστόσο δεν αναίρεσαν τελικά τους θεμελιώδεις κανόνες του παιχνιδιού.

Οι κυριότερες πολιτικές εξελίξεις και οι εξελίξεις στη διεθνή οικονομική σκηνή που συνόδευσαν τις κυβερνήσεις της ΕΚ και των διαδόχων της ήταν οι ακόλουθες:

Κυπριακό

Αμέσως μετά την ανάληψη της εξουσίας, η ΕΚ βρέθηκε αντιμέτωπη με μια μεγάλη όξυνση της κρίσης στην Κύπρο. Στις 30 Νοεμβρίου 1963, ο Αρχιεπίσκοπος Μακάριος κατέθεσε την πρόταση των «13 σημείων», την οποία ακολούθησαν ακαριαία, τον Δεκέμβριο του 1963, αιματηρές συγκρούσεις στο νησί. Η κρίση οξύνθηκε ακόμη περισσότερο τους επόμενους μήνες και η επαπειλούμενη εισβολή της Τουρκίας στην Κύπρο αποτράπηκε μετά από προσωπική παρέμβαση του Προέδρου των ΗΠΑ Lyndon Johnson. Η κρίση κορυφώθηκε τον Αύγουστο του 1964 όταν, ως αντίποινα σε ελληνοκυπριακές επιθέσεις εναντίον Τουρκοκυπρίων, η τουρκική αεροπορία βομβάρδισε την περιοχή της Πάφου.

Η κυπριακή κρίση είχε και οικονομικές επιπτώσεις. Η κυριότερη από αυτές ήταν η υποτροπή του προβλήματος της χρυσοφιλίας (η εμπιστοσύνη στη δραχμή, παρά τα δέκα χρόνια σταθερότητας που είχαν μεσολαβήσει, παρέμενε ευάλωτη).

Στη διάρκεια του 1964, σημειώθηκε έξαρση στη ζήτηση χρυσών λιρών και αθρόα ρευστοποίηση τραπεζικών καταθέσεων ταμιευτηρίου και προθεσμίας.[45] Η αυξημένη ζήτηση για λίρες συνεχίστηκε και το 1965, εξαιτίας της αβεβαιότητας γύρω από την οικονομική πολιτική και της πολιτικής κρίσης του Ιουλίου του 1965. Οι εξελίξεις αυτές επανέφεραν μνήμες της δεκαετίας του '40 και ήγειραν το πρόβλημα της ακινητοποίησης αποταμιευτικών πόρων μέσω του εγκλωβισμού τους στον χρυσό. Παράλληλα, η απόσυρση καταθέσεων δημιούργησε προβλήματα ρευστότητας στις εμπορικές τράπεζες και ώθησε την Τράπεζα της Ελλάδος στη λήψη μέτρων που διευκόλυναν τη διοχέτευση ρευστότητας σε αυτές. Αυτό καθ' εαυτό το θέμα της έξαρσης της χρυσοφιλίας η Τράπεζα της Ελλάδος το αντιμετώπισε με αθρόες πωλήσεις χρυσών λιρών[46] σε προκαθορισμένη τιμή παρέμβασης. Μέχρι τα μέσα του 1965, προτεραιότητα των αρχών ήταν η συγκράτηση της τιμής της λίρας. Υπήρχε φόβος ότι μια σημαντική ανατίμηση της λίρας θα συμπαρέσυρε ενδεχομένως προς τα πάνω και το επίπεδο των τιμών.[47] Τελικά, η έξαρση της χρυσοφιλίας κόπασε στις αρχές του 1966, ενώ τον Δεκέμβριο του 1965 η ελεύθερη αγορά χρυσών λιρών καταργήθηκε. Το 1966, το κοινό πείστηκε ότι η τιμή της λίρας δεν θα ανέβαινε άλλο και αξιοποίησε την ευκαιρία να μεταπωλήσει τις λίρες που είχε στην Τράπεζα της Ελλάδος με συμφέροντες όρους. Έτσι, μεγάλες ποσότητες χρυσών λιρών επανήλθαν στην κεντρική τράπεζα.

Πέρα από το νομισματικό πεδίο, η κυπριακή κρίση είχε επιπτώσεις και στις εισροές των άδηλων πόρων. Οι εισπράξεις από τον τουρισμό και οι εισροές μεταναστευτικών εμβασμάτων σημείωσαν μείωση το 1964 και το πλεόνασμα από τους άδηλους πόρους κατέγραψε για πρώτη φορά μετά από χρόνια κάποια κάμψη.[48] Αυτά συνέβαλαν στην επιδείνωση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών της χώρας.

45 Τράπεζα της Ελλάδος (1965), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1964*, σελ. 43.

46 Στην *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1965* αναφέρεται ότι τη διετία 1964-1965 οι πωλήσεις χρυσών λιρών από την Τράπεζα της Ελλάδος μαζί με τις ιδιωτικές εισαγωγές λιρών υπερέβησαν τα 15 εκατομμύρια λίρες (έναντι 0,07 εκατομμυρίων τη διετία 1962-1963). Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1966), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1965*, σελ. 96. Τον Νοέμβριο του 1965, η τιμή της λίρας έφθασε τις 330 δραχμές. Βλ. IMF (1966), σελ. 7-9.

47 Η πολιτική της πώλησης λιρών ήταν ακριβή για την Τράπεζα της Ελλάδος και καθιστούσε αναγκαία την αναπλήρωση του αποθέματός της μέσω αγοράς λιρών από το εξωτερικό. Η έντονα δυσφορούσα Τράπεζα της Ελλάδος επιθυμούσε να περιορίσει την έκταση της παρέμβασής της στην αγορά χρυσού. Η πρότασή της όμως να αφεθεί ο προσδιορισμός της τιμής της λίρας από την ελεύθερη αγορά (πράγμα που θα σήμαινε ανατίμηση της λίρας) απορρίφθηκε, εξαιτίας του φόβου πιθανών ψυχολογικών επιπτώσεων στο επίπεδο των τιμών που κάτι τέτοιο, ενδεχομένως, θα είχε. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1966), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1965*, σελ. 26-29.

48 OECD (1966), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 24.

Διεθνείς οικονομικές εξελίξεις

Στη διάρκεια της τριετίας 1964-1966, υπήρξαν εξελίξεις στο διεθνές οικονομικό πεδίο που επρόκειτο να επηρεάσουν βαθύτατα την Ελλάδα στο μέλλον.

Αφενός, τον Δεκέμβριο του 1964, οι έξι χώρες της ΕΟΚ κατέληξαν σε συμφωνία σχετικά με την Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) που θα ακολουθούσαν. Φιλοσοφία της ΚΑΠ ήταν η ενίσχυση των αγροτικών εισοδημάτων μέσω της στήριξης των τιμών των αγροτικών προϊόντων. Η ΚΑΠ ήταν ένα περίπλοκο πλέγμα αντισταθμιστικών εισφορών, που προστάτευαν τον Ευρωπαίο αγρότη από τον εκτός ΕΟΚ ανταγωνισμό, και προκαθορισμένων τιμών στήριξης, υψηλότερων από τις διεθνείς τιμές, για το κάθε κοινοτικό αγροτικό προϊόν. Προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι τιμές στήριξης δεν θα κατέρρεαν λόγω υπερπροσφοράς από την πλευρά των Ευρωπαίων παραγωγών, προβλεπόταν καθεστώς συγκέντρωσης και αποθήκευσης ή καταστροφής της πλεονάζουσας παραγωγής. Η ΚΑΠ σήμαινε υψηλότερο κόστος των ειδών διατροφής για τον Ευρωπαίο καταναλωτή και ήταν πολύ δαπανηρή για τον Κοινοτικό Προϋπολογισμό. Από την άλλη μεριά, όταν η Ελλάδα θα γινόταν δεκτή ως πλήρες μέλος της ΕΟΚ, η ΚΑΠ θα διασφάλιζε ενίσχυση του εισοδήματος του Έλληνα αγρότη πολύ μεγαλύτερη από εκείνη που ήταν δυνατόν να προσφέρει το ελληνικό κράτος. Παράλληλα με τη μορφοποίηση της αγροτικής πολιτικής, οι έξι της ΕΟΚ προχώρησαν σε σειρά μειώσεων των δασμών που επιβάλλονταν στις μεταξύ τους συναλλαγές. Με τον τελευταίο γύρο δασμολογικών μειώσεων τον Ιανουάριο του 1965, οι ενδοκοινοτικοί δασμοί σε σύγκριση με αυτούς που ίσχυαν κατά την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης το 1957 είχαν περικοπεί κατά 70%.[49] Το 1969, οι ενδοκοινοτικοί δασμοί θα καταργούνταν πλήρως.

Αφετέρου, το 1964, άρχισαν στο πλαίσιο της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT) οι διαπραγματεύσεις του Kennedy Round με συμμετοχή 66 κρατών. Οι διαπραγματεύσεις ολοκληρώθηκαν το 1967 και κατέληξαν σε συμφωνία για αμοιβαία και δραστική μείωση των δασμών που επιβάλλονταν από διάφορες χώρες στις εισαγωγές τους (βλ. Ενότητα 4.6.). Με τη συμφωνία αυτή, οριοθετείτο η δυνατότητα της Ελλάδας να υψώνει προστατευτικά τείχη γύρω από την εγχώρια παραγωγή της.

Ιουλιανά

Τον Ιούλιο του 1965, η σύγκρουση με τα ανάκτορα οδήγησε τον Πρωθυπουργό Γ. Παπανδρέου σε παραίτηση. Ακολούθησαν μεγάλες και οργισμένες λαϊκές κινητοποιήσεις. Δύο απόπειρες σχηματισμού κυβέρνησης από τους αποχωρήσαντες

49 Τράπεζα της Ελλάδος (1965), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1964*, σελ. 33.

βουλευτές της ΕΚ δεν συγκέντρωσαν κοινοβουλευτική πλειοψηφία και απέτυχαν. Τελικά, τον Σεπτέμβριο του 1965, μια κυβέρνηση των αποχωρησάντων από την ΕΚ βουλευτών με επικεφαλής τον Στέφανο Στεφανόπουλο απέσπασε ισχνή κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Η κυβέρνηση αυτή είχε απόλυτη εξάρτηση από τις ψήφους της αντιπολίτευσης, επομένως ήταν ασταθής. Κυβέρνησε επί 15 μήνες, μέχρι τα τέλη του 1966.

5.2.2. Η οικονομική πολιτική της ΕΚ και των κεντρογενών κυβερνήσεων

Η δημοσιονομική πολιτική και οι παρενέργειές της

Η δημοσιονομική σφαίρα ήταν το πεδίο στο οποίο κατεγράφησαν πρωτίστως διαφορές έμφασης σε σχέση με την πολιτική που ακολουθείτο προηγουμένως. Οι προβλέψεις του Προϋπολογισμού, τις οποίες ψήφισε η κυβέρνηση της ΕΚ για το 1964, προδιέγραφαν σημαντικές αυξήσεις τόσο στις δημόσιες δαπάνες όσο και στα έσοδα. Ο κανόνας της επίτευξης πλεονάσματος στον τακτικό Προϋπολογισμό τηρείτο, αλλά το προβλεπόμενο πλεόνασμα ήταν μικρότερο από το πλεόνασμα των προηγούμενων ετών. Ταυτόχρονα, προβλεπόταν σημαντική αύξηση των κονδυλίων για δημόσιες επενδύσεις (που είχαν σημειώσει κάμψη το 1963). Αυτά σήμαιναν μεγαλύτερο συνολικό κρατικό έλλειμμα (τακτικού Προϋπολογισμού και Προϋπολογισμού Επενδύσεων).[50] Η νέα κυβέρνηση της ΕΚ επιχειρούσε να δοκιμάσει την τύχη της και να αυξήσει τον δημόσιο δανεισμό.

Η εκτέλεση του Προϋπολογισμού του 1964 εμφάνισε αποκλίσεις από τις αρχικές προβλέψεις. Τα προερχόμενα από εγχώριες πηγές δημόσια έσοδα του 1964 ήταν υψηλότερα από τα προϋπολογισθέντα. Τα πέραν του αναμενομένου έσοδα από άμεσους φόρους οφείλονταν στην αύξηση των εισοδημάτων και εκείνα από έμμεσους φόρους στην αύξηση της κατανάλωσης και των εισαγωγών (και συνεπώς των εισπράξεων από δασμούς). Από την άλλη πλευρά, οι δημόσιες δαπάνες επίσης ξεπέρασαν τις προβλέψεις και η αύξησή τους ήταν μεγαλύτερη από την αύξηση των εσόδων. Αυτό οφειλόταν στη δραστική άνοδο των δαπανών καταναλωτικού χαρακτήρα και, από αυτήν την άποψη, η τομή με το παρελθόν ήταν σαφής. Τρεις ήταν οι κατηγορίες δαπανών που σημείωσαν τη μεγαλύτερη άνοδο.[51] Πρώτον, οι δαπάνες για την παιδεία, συμπεριλαμβανομένων και των σημαντικών αυξήσεων των αποδοχών των εκπαιδευτικών, και η αύξηση των κονδυλίων για την παιδεία ήταν αναγκαία για τη στήριξη της εκπαιδευτικής

50 Για μια αντιπαραβολή προβλέψεων και πραγματοποιήσεων των Προϋπολογισμών για τα έτη 1963, 1964 και 1965, βλ. OECD (1966), *Economic Surveys*, Greece, Πίνακας 7, σελ. 20-21.

51 Τράπεζα της Ελλάδος (1965), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1964*, σελ. 55· OECD (1966), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 19-21.

μεταρρύθμισης του 1964. Δεύτερον, η κατά 5% αύξηση των μισθών των δημόσιων υπαλλήλων και των συντάξεων του Δημοσίου· για ορισμένες κατηγορίες δημόσιων λειτουργών (δικαστικοί, εκπαιδευτικοί), οι αυξήσεις ήταν πολύ μεγαλύτερες. Τρίτον, οι αυξήσεις των επιδοτήσεων τμημάτων του αγροτικού τομέα. Το 1964, χορηγήθηκαν υψηλότερες τιμές ασφαλείας στο σιτάρι, τα καπνά, το λάδι και άλλα προϊόντα.[52] Εν μέρει εξαιτίας των υψηλότερων τιμών στήριξης, η παραγωγή σιταριού του 1964 αυξήθηκε πέρα από το αναμενόμενο και το κόστος των επιδοτήσεων «ξέφυγε». Το κόστος αυτό δεν βάρυνε μόνο τον Προϋπολογισμό, αλλά και τους εκτός Προϋπολογισμού λογαριασμούς (προμηθειών καταναλωτικών αγαθών, συγκεντρώσεως καπνών, κ.λπ.) που χρηματοδοτούνταν με προκαταβολές από την Τράπεζα της Ελλάδος. Το χρεωστικό υπόλοιπο του Δημοσίου προς την Τράπεζα της Ελλάδος αυξήθηκε και μαζί του αυξήθηκε και η προσφορά χρήματος.

Ο τακτικός Προϋπολογισμός του 1964 παρέμεινε – τυπικά – πλεονασματικός, αλλά η αύξηση των καταναλωτικών δαπανών συρρίκνωσε το πλεόνασμα σε σχέση με τις αρχικές προβλέψεις. Τελικά, το επιτευχθέν πλεόνασμα του 1964 ήταν χαμηλότερο από τα πλεονάσματα των τελευταίων ετών. Καθώς ο λόγος ύπαρξης περισσευμάτων στον τακτικό Προϋπολογισμό ήταν η συμβολή στη χρηματοδότηση δημοσίων επενδύσεων, το μικρότερο πλεόνασμα του 1964 σήμαινε ότι η πραγματοποίηση των φιλόδοξων επενδύσεων, που σχεδιάζονταν αρχικά, θα απαιτούσε ακόμη μεγαλύτερο δανεισμό από αυτόν που προβλεπόταν. Οι δυνατότητες δανεισμού όμως ήταν περιορισμένες. Οι πόροι από το εξωτερικό ήταν κατώτεροι των προϋπολογισθέντων. Η αναμενόμενη από το ΝΑΤΟ βοήθεια ήταν, τελικά, ασήμαντη. Οι εισπράξεις από εγχώριο ομολογιακό δάνειο ήταν χαμηλότερες από εκείνες των περασμένων ετών και η προσφυγή στον δανεισμό από τις εμπορικές τράπεζες άγγιξε τα όριά της.[53] Αποτέλεσμα ήταν η περικοπή του ΠΔΕ. Οι πραγματοποιηθείσες δημόσιες επενδύσεις του 1964 ήταν περίπου ίδιου μεγέθους με τις ασυνήθιστα χαμηλές δημόσιες επενδύσεις του 1963.[54] Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι ακόμη και το σχετικά μικρό πλεόνασμα της δημοσιονομικής διαχείρισης του 1964 ενείχε στοιχεία πλασματικότητας. Αν συνυπολογιστεί η αύξηση των χρεωστικών υπολοίπων των λογαριασμών διαχείρισης των αγροτικών προϊόντων (καταναλωτικών αγαθών, καπνών, κ.λπ.) που το Δημόσιο διατηρούσε

52 ΚΕΠΕ (1966), Κεφάλαια III, VII, X και σελ. 132-133 και 152.

53 Τράπεζα της Ελλάδος (1965), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1964*, σελ. 55-56· OECD (1966), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 19.

54 Ας σημειωθεί ότι για πρώτη φορά το 1964 οι δημόσιες επενδύσεις στον αγροτικό τομέα ήταν μικρότερες από τις επιδοτήσεις. Βλ. Μαραβέγιας (1992), Πίνακας 2.11.

στην Τράπεζα της Ελλάδος και που δεν περιλαμβάνονταν στον Προϋπολογισμό, τότε το πλεόνασμα του τακτικού Προϋπολογισμού του 1964 εξαφανίζεται.

Ανεξάρτητα από διακηρύξεις, το πρακτικό αποτέλεσμα της δημοσιονομικής διαχείρισης του 1964 ήταν η αλλαγή των ισορροπιών της οικονομικής πολιτικής προς όφελος της κατανάλωσης. Η ιδιωτική κατανάλωση όντως επιταχύνθηκε σε σύγκριση με ολόκληρη την προηγούμενη δεκαετία. Παράλληλα, τα μεγάλα επενδυτικά προγράμματα που είχαν συνομολογηθεί το διάστημα 1959-1963, και που βρίσκονταν εν εξελίξει, εξασφάλιζαν ότι οι ιδιωτικές επενδύσεις θα αυξάνονταν με ακόμη πιο ταχείς ρυθμούς. Η επιτάχυνση της κατανάλωσης συντέλεσε στη διατήρηση των υψηλών ρυθμών ανάπτυξης που είχαν επιτευχθεί ήδη από το 1963. Αυτά όμως ήταν βραχυχρόνιες επιπτώσεις. Οι παράλληλοι υψηλοί ρυθμοί αύξησης κατανάλωσης και επενδύσεων δημιουργούσαν συνθήκες υπερβάλλουσας ζήτησης, εντονότερης από το συνηθισμένο. Αυτό δεν είχε άμεσες επιπτώσεις στις τιμές. Η αύξηση του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΔΤΚ) εντός του 1964 ήταν μόλις 0,8%. Είχε όμως επιπτώσεις στις εξωτερικές συναλλαγές. Η υπερβάλλουσα ζήτηση προκάλεσε μεγάλη άνοδο των εισαγωγών, ενώ οι εξαγωγές αυξήθηκαν ελάχιστα. Αποτέλεσμα ήταν η μεγάλη διεύρυνση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου. Τούτο, σε συνδυασμό με την κάμψη του πλεονάσματος από άδηλους πόρους, προκάλεσε σημαντική διεύρυνση του ανοίγματος στις τρέχουσες εξωτερικές συναλλαγές της χώρας. Συνέπεια ήταν ότι, μετά από χρόνια, κατεγράφη μείωση στα συναλλαγματικά αποθέματα της Τράπεζας της Ελλάδος. Η κυβέρνηση Παπανδρέου ήταν ενήμερη για τα προβλήματα που ανέκυπταν, αλλά ήταν και δέσμια των προεκλογικών της υποσχέσεων.[55] Τα μέτρα που ελήφθησαν το 1964 (ορισμένες αυξήσεις έμμεσων φόρων και τελών χαρτοσήμου) δεν ήταν αρκετά για να αντισταθμίσουν την υπέρβαση των δαπανών. Επιπλέον, η προσπάθεια αύξησης των εσόδων υπονομευόταν από την απόφαση για την κατά 10% μείωση των συντελεστών του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, που θα είχε εφαρμογή από το 1965.

Τα αποτελέσματα από την εκτέλεση του τακτικού Προϋπολογισμού του 1965 ήταν δυσμενέστερα από τα αποτελέσματα του 1964. Τα πραγματοποιηθέντα δημόσια έσοδα σαν σύνολο ήταν κοντά στις αρχικές προβλέψεις του Προϋπολογισμού και αισθητά υψηλότερα από αυτά του 1964. Η αύξηση των εσόδων οφειλόταν αποκλειστικά στην αύξηση των εισπράξεων από έμμεσους φόρους και δασμούς που υπερέβησαν κατά πολύ τόσο τις αντίστοιχες εισπράξεις του 1964

55 Βλ. την επιστολή της 4.8.1964 του τότε Υπουργού Οικονομικών Κ. Μητσοτάκη προς τον Πρωθυπουργό Γ. Παπανδρέου σχετικά με την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών, στο Παπαχελάς (2017), σελ. 322-324. Βλ., επίσης, και τις επιφυλάξεις των στελεχών του ΔΝΤ, στο IMF (1965), σελ. 7-8.

όσο και τις αρχικές προσδοκίες. Αντίθετα, οι εισπράξεις από τους άμεσους φόρους υπολείφθηκαν των προβλέψεων. Ειδικά, τα έσοδα από τον φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων ήταν κατώτερα από εκείνα του 1964, λόγω της μείωσης των συντελεστών του συγκεκριμένου φόρου, η οποία άρχισε να εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 1965. Και πάλι, ωστόσο, η αύξηση των δημόσιων δαπανών ήταν πολύ μεγαλύτερη από εκείνη των εσόδων. Οι κύριοι παράγοντες που προκάλεσαν την άνοδο των δαπανών του 1965 ήταν οι επιδοτήσεις του αγροτικού τομέα, η αύξηση του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου και ορισμένες έκτακτες στρατιωτικές δαπάνες.[56]

Η συνέπεια των παραπάνω εξελίξεων ήταν ότι το πλεόνασμα του τακτικού Προϋπολογισμού σχεδόν μηδενίστηκε (σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της εποχής, μάλιστα, δεν υπήρχε καθόλου πλεόνασμα, αλλά μικρό έλλειμμα[57]). Εν τη απουσία στήριξης από τον τακτικό Προϋπολογισμό, η πραγματοποίηση των δημοσίων επενδύσεων που αρχικά προβλεπόταν απαιτούσε πιο εκτεταμένο κρατικό δανεισμό. Για μια ακόμη χρονιά όμως, οι δυνατότητες δανεισμού αποδείχθηκαν περιορισμένες. Οι πόροι από το εξωτερικό ήταν κατώτεροι των αναμενομένων και δεν κατέστη δυνατό να εκδοθεί εγχώριο ομολογιακό δάνειο το 1965.[58] Και πάλι, το αποτέλεσμα ήταν η περικοπή του ΠΔΕ. Οι πραγματοποιηθείσες δημόσιες επενδύσεις του 1965 ήταν περίπου ίδιου μεγέθους με τις (χαμηλές) δημόσιες επενδύσεις του 1964 και εν μέρει χρηματοδοτήθηκαν με προκαταβολές από την Τράπεζα της Ελλάδος.

Η μετατόπιση της πολιτικής προς όφελος των καταναλωτικού χαρακτήρα δημόσιων δαπανών που εγκαινιάστηκε το 1964, έμοιαζε να γίνεται αυτοτροφοδοτούμενη το 1965. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Τράπεζας της Ελλάδος,[59] οι επεκτατικές ωθήσεις δημιούργησαν το 1965 συνθήκες ακόμη εντονότερης υπερβάλλουσας ζήτησης από εκείνες του 1964. Επιπλέον, η αύξηση της ζήτησης καλύφθηκε σε μικρότερο βαθμό από άνοδο της εγχώριας παραγωγής. Η υπερβάλλουσα ζήτηση άρχισε να έχει επιπτώσεις στις τιμές. Ο Δείκτης Τιμών Καταναλωτή (ΔΤΚ) αυξήθηκε κατά 3,1% εντός του 1965 και η τάση του ήταν ανοδική. Οι επιπτώσεις στις εξωτερικές συναλλαγές ήταν δυσμενέστερες από εκείνες

56 Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1966), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1965*, σελ. 89-93, και στοιχεία από Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Στατιστικές σειρές.

57 Τράπεζα της Ελλάδος (1966), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1965*, σελ. 89-90. Και πάλι, εάν συνυπολογίσουμε την αύξηση των χρεωστικών υπολοίπων των Λογαριασμών διαχείρισης των αγροτικών προϊόντων που δεν περιλαμβάνονταν στον Προϋπολογισμό, τότε δεν υπήρξε πλεόνασμα στον τακτικό Προϋπολογισμό το 1965, αλλά έλλειμμα.

58 Ό.π., σελ. 91-92· OECD (1966), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 22.

59 Τράπεζα της Ελλάδος (1966), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1965*, Πίνακας: Ανάλυσις Επεκτατικής Ωθήσεως της Ελληνικής Οικονομίας, 1961-1966, σελ. 17.

του 1964. Σημειώθηκε νέα μεγάλη άνοδος των εισαγωγών. Αποτέλεσμα ήταν η νέα διεύρυνση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου και του ελλείμματος του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Για δεύτερη συνεχόμενη χρονιά, καταγράφη μείωση των συναλλαγματικών αποθεμάτων της Τράπεζας της Ελλάδος. Χωρίς διορθωτικά μέτρα, ήταν σαφές ότι η κατάσταση θα επιδεινωνόταν. Τα μέτρα αύξησης των εσόδων όμως (ορισμένοι έμμεσοι φόροι, η θέσπιση φόρου υπεραξίας ακινήτων και η αύξηση των φόρων μεταβίβασης ακινήτων μέσω του Ν. 4459/1965), που έλαβε η κυβέρνηση Παπανδρέου, δεν αρκούσαν για να αντιστρέψουν την κατάσταση στα δημόσια οικονομικά. Η κυβέρνηση Στεφανόπουλου, που προέκυψε μετά τα Ιουλιανά, είχε ισχνή πλειοψηφία και επιθυμούσε να μένει όσο το δυνατόν πιο κοντά στην πολιτική αύξησης των κρατικών δαπανών της ΕΚ. Η λύση που τελικά επέλεξε, στα τέλη του 1965, ήταν η αύξηση των κρατικών εσόδων μέσα από την αύξηση της φορολογίας. Οι συντελεστές του Φόρου Κύκλου Εργασιών και τα τέλη χαρτοσήμου αυξήθηκαν και αναμορφώθηκε η φορολογία υγρών καυσίμων. Παράλληλα, επιχειρήθηκε να αντιστραφεί η μείωση του φόρου εισοδήματος που είχε υιοθετηθεί την προηγούμενη χρονιά. Το σχετικό νομοσχέδιο όμως, που εισηγείτο την κατά 10% αύξηση των συντελεστών του φόρου εισοδήματος, απορρίφθηκε από τη Βουλή το καλοκαίρι του 1966.

Τα παραπάνω μέτρα ήταν αρκετά για να βελτιώσουν την εικόνα της εκτέλεσης του κρατικού Προϋπολογισμού του 1966. Καίριο χαρακτηριστικό της δημοσιονομικής διαχείρισης του 1966 ήταν η αύξηση των κρατικών εσόδων, που ήταν η μεγαλύτερη των τελευταίων ετών. Η άνοδος των εισοδημάτων, της κατανάλωσης και των εισαγωγών έφερε αύξηση των εισπράξεων τόσο από άμεσους φόρους και δασμούς όσο και από έμμεσους φόρους. Αυτήν τη φορά, η συμβολή στα δημόσια έσοδα των μέτρων που υιοθετήθηκαν στα τέλη του 1965 ήταν σημαντική. Από την άλλη πλευρά, η αύξηση των καταναλωτικών δαπανών ήταν (αντανακλώντας τις προθέσεις της κυβέρνησης Στεφανόπουλου) επίσης σημαντική. Οι κύριοι παράγοντες που την προκάλεσαν ήταν και πάλι οι αγροτικές επιδοτήσεις και η αύξηση του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου, η οποία ήρθε ως αποτέλεσμα υιοθέτησης, τον Δεκέμβριο του 1965, του Ενιαίου Μισθολογίου στον δημόσιο τομέα. Σε αντίθεση όμως με τα δύο προηγούμενα χρόνια, η άνοδος των δαπανών ήταν πιο συγκρατημένη. Έτσι, τα έσοδα του τακτικού Προϋπολογισμού του 1966 υπερέβησαν αισθητά τα έξοδά του.

Αποτέλεσμα των παραπάνω ήταν η επίτευξη του μεγαλύτερου πλεονάσματος των τελευταίων ετών στον τακτικό Προϋπολογισμό. Το πλεόνασμα επέτρεψε τη δραστική αύξηση των δημοσίων επενδύσεων το 1966. Η χρηματοδότηση των επενδύσεων αυτών έγινε πολύ πιο άνετη από ό,τι το 1964 και το 1965. Πέρα από

το πλεόνασμα του τακτικού Προϋπολογισμού, το πρόγραμμα χρηματοδοτήθηκε με δάνεια από το εξωτερικό, από ένα επιτυχές εγχώριο ομολογιακό δάνειο και με δανεισμό από τις ελληνικές εμπορικές τράπεζες. Παράλληλα, τα χρεωστικά υπόλοιπα προς την Τράπεζα της Ελλάδος από τους λογαριασμούς διαχείρισης των αγροτικών προϊόντων κάπως συγκρατήθηκαν.[60]

Μπορούμε να συνοψίσουμε τη δημοσιονομική πολιτική της τριετίας 1964-1966 ως εξής: Η δημοσιονομική πειθαρχία σαφώς χαλάρωσε, αλλά δεν εγκαταλείφθηκε. Οι τρεις από τους τέσσερις κανόνες της, που περιγράφηκαν στην Ενότητα 4.2., εξακολουθούσαν να αποτελούν οδηγό στη χάραξη της δημοσιονομικής πολιτικής τόσο το 1964 όσο και το 1965: α. Οι κυβερνήσεις της τριετίας 1964-1966 επεδίωκαν πλεόνασμα στον τακτικό Προϋπολογισμό. Μέχρι το 1966, τα αποτελέσματα ήταν κατώτερα των σχεδιασμών. Το 1964, το πλεόνασμα συρρικνώθηκε και το 1965 πρακτικώς εξαφανίστηκε, για να επανέλθει σε υψηλότερα επίπεδα το 1966. β. Οι κυβερνήσεις της τριετίας 1964-1966 επεδίωκαν αύξηση των δημοσίων επενδύσεων. Τελικά, οι δημόσιες επενδύσεις έμειναν στάσιμες το 1964 και το 1965. Δεν κατέρρευσαν όμως και, το 1966, ανέκαμψαν. γ. Το συνολικό έλλειμμα του κρατικού Προϋπολογισμού (του τακτικού και των δημοσίων επενδύσεων) αυξήθηκε μεν, αλλά λίγο. Το συνολικό έλλειμμα κυμάνθηκε βασικά ανάμεσα στο 2,1%-2,4% του ΑΕΠ.[61]

Η σημαντικότερη απόκλιση σχετιζόταν με τον τέταρτο κανόνα, της συγκράτησης των δημόσιων δαπανών καταναλωτικού χαρακτήρα. Εδώ, η διαφοροποίηση ήταν σαφής. Η αύξηση των καταναλωτικών δαπανών αντανακλούσε πρωτίστως αγροτικές επιδοτήσεις, αυξήσεις των μισθών των δημόσιων υπαλλήλων και άνοδο των δαπανών για την παιδεία.[62] Επιπρόσθετα, αυξήθηκαν και οι δαπάνες που δεν περιλαμβάνονταν στον Προϋπολογισμό. Το άνοιγμα των εκτός Προϋπολογισμού λογαριασμών (προμηθειών καταναλωτικών αγαθών, συγκεντρώσεως καπνών, κ.λπ.), μέσω των οποίων το κράτος ενίσχυε το εισόδημα ορισμένων μερίδων του αγροτικού κόσμου, διευρύνθηκε. Το συνολικό κρατικό έλλειμμα ωστόσο διατηρήθηκε σε διαχειρίσιμα επίπεδα, εξαιτίας μιας σειράς αντίρρο-

60 Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1966*, σελ. 69-74· OECD (1967), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 10-15.

61 Οι παραπάνω υπολογισμοί βασίζονται σε συνδυασμό των στοιχείων των Εθνικών Λογαριασμών, βλ. Υπουργείον Συντονισμού (1976), και της Τράπεζας της Ελλάδος (1984), Στατιστικό Παράρτημα, και αφορούν την κεντρική κυβέρνηση. Εναλλακτικοί υπολογισμοί ανεβάζουν το συνολικό έλλειμμα των ετών 1964 και 1965 σε 2,9%.

62 Μεταξύ 1963 και 1966, το ποσοστό των τρεχουσών δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης στο ΑΕΠ (σε τιμές αγοράς) αυξήθηκε από το 11% στο 13,1%, σύμφωνα με τους Εθνικούς Λογαριασμούς (1976).

πων κινήσεων. Από τη μια πλευρά, υπήρξε μεγαλύτερη του συνήθους αύξηση των φορολογικών εσόδων. Η αύξηση οφειλόταν πρωτίστως στην αύξηση των εισοδημάτων, της κατανάλωσης και των εισαγωγών (και των εισπράξεων που προκύπτουν από αυτά). Υπήρξαν και κυβερνητικές απόπειρες αντιστάθμισης των διευρυνόμενων δαπανών με αντίστοιχες αυξήσεις εσόδων. Τα έτη 1964 και 1965, οι απόπειρες ήταν ανεπαρκείς. Αντιθέτως, το 1966 η προσπάθεια αύξησης των εσόδων αποτέλεσε αποφασιστική διόρθωση της ακολουθούμενης πολιτικής και συνέβαλε στη διατήρηση της δημοσιονομικής ισορροπίας. Από την άλλη πλευρά, η συγκράτηση των δαπανών προήλθε κυρίως από την καθήλωση, το 1964 και το 1965, των δημοσίων επενδύσεων, το μερίδιο των οποίων στο ΑΕΠ μειώθηκε.[63] Το συμπέρασμα είναι ότι η πολιτική των ετών 1964-1965 αποτελούσε πρόσκαιρη χαλάρωση, αλλά όχι εγκατάλειψη, της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Εκείνο που ουσιαστικά συνέβη ήταν η αναδιάταξη των δημοσιονομικών ισορροπιών: οι κυβερνήσεις του Κέντρου αύξησαν το ειδικό βάρος των καταναλωτικών δαπανών του κράτους σε βάρος των δημοσίων επενδύσεων.

Το θέμα είναι ότι οι επεκτατικές ωθήσεις που προήλθαν από την πολιτική της διετίας 1964-1965 συντέλεσαν μεν βραχυχρονίως στη διατήρηση υψηλών ρυθμών ανάπτυξης, αλλά είχαν παρενέργειες. Η ταυτόχρονη άνοδος των ονομαστικών εισοδημάτων αγροτών, δημόσιων υπαλλήλων και μισθωτών προκάλεσε συνθήκες αύξησης της ζήτησης που καλύπτονταν σε ολοένα και μικρότερο βαθμό από την άνοδο της εγχώριας παραγωγής. Η υπερβάλλουσα ζήτηση[64] είχε αρχικά μικρές επιπτώσεις στις τιμές, αλλά οι πληθωριστικές πιέσεις σωρεύονταν μέσα στον χρόνο και το 1966 έλαβαν ανησυχητικές διαστάσεις. Το πρόβλημα εκδηλώθηκε πιο έντονα στο έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου που συμπαρέσυρε την ισορροπία του συνόλου των εξωτερικών συναλλαγών της χώρας. *Το πρόβλημα ήταν αντιμετωπίσιμο και όντως αντιμετωπίστηκε*. Αλλά η απώλεια συναλλαγματικών αποθεμάτων δεν μπορούσε να συνεχιστεί για καιρό. Τυχόν παράτασή της αδυνάτιζε τη θέση της ισοτιμίας της δραχμής και θα μπορούσε να απειλήσει ολόκληρο το οικοδόμημα που στηριζόταν στη σταθερότητά της. Η ελληνική οικονομία πλησίαζε τα όρια των δυνατοτήτων της, τα οποία άφηναν μικρότερα περιθώρια ελιγμών από ό,τι υπέθεταν οι πολιτικοί του Κέντρου. Στα τέλη του 1965, υπήρξαν διορθωτικές κινήσεις. Με νέες αλλαγές ισορροπιών ανάμεσα σε επενδυτικές και καταναλωτικές

63 Το μερίδιο των δαπανών του ΠΔΕ στο ΑΕΠ μειώθηκε από 4,6% το 1962 σε 3% το 1965. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Στατιστικές σειρές.

64 IMF (1965), σελ. 12-13· IMF (1966), σελ. 2.

δαπάνες, το 1966 η οικονομική πολιτική επέστρεψε στους πάγιους κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας.

Πολιτική μισθών

Οι κυβερνήσεις του Κέντρου αποδέχονταν την αρχή της σύνδεσης μισθών και παραγωγικότητας. Η διαφοροποίηση σε σχέση με το παρελθόν συνίστατο στο ότι οι κυβερνήσεις αυτές έτειναν να ευνοούν αυξήσεις των μέσων πραγματικών (αντί των ονομαστικών) αποδοχών ίσες με τις τάσεις αύξησης της παραγωγικότητας. Τούτο σήμαινε ταχύτερη αύξηση των ονομαστικών αποδοχών της μισθωτής εργασίας.

Καθώς οι διευθετήσεις για τα κατώτατα ημερομίσθια αντανακλούσαν την κυβερνητική πολιτική για τη χαμηλόμισθη εργασία, θα εξετάσουμε πρώτα την εξέλιξη των κατώτατων ημερομισθίων, όπως προκύπτει από τις Εθνικές Γενικές Συλλογικές Συμβάσεις (ΕΓΣΣΕ) που συνάφθηκαν το 1964 και το 1966.[65] Η Σύμβαση για το 1964 προέβλεπε ονομαστικές αυξήσεις των κατώτατων ημερομισθίων (12,3% για τους άνδρες και 13,6% για τις γυναίκες) υψηλότερες από την άνοδο της παραγωγικότητας. Δεδομένου του χαμηλού πληθωρισμού του 1964, ήταν βέβαιο ότι οι αυξήσεις αυτές θα μεταφράζονταν σχεδόν εξ ολοκλήρου σε πραγματικές. Πρόθεση της Ένωσης Κέντρου ήταν να αντισταθμίσει τις χαμηλότερες από την άνοδο της παραγωγικότητας αυξήσεις που είχαν χορηγηθεί στη χαμηλόμισθη εργασία το 1963. Το γεγονός ότι το 1965 δεν υπήρξε Εθνική Σύμβαση οδηγούσε σε de facto στασιμότητα των κατώτατων ημερομισθίων. Τούτο όμως δεν εμπόδιζε την άνοδο των υψηλότερων μισθολογικών κλιμακίων που, όπως θα δούμε αμέσως πιο κάτω, ήταν σημαντική. Η ΕΓΣΣΕ του 1966 αποτελούσε σπάνια απόπειρα αναδιανομής του εισοδήματος υπέρ των χαμηλόμισθων μέσω της εισοδηματικής πολιτικής. Προέβλεπε ονομαστικές αυξήσεις των κατώτατων ημερομισθίων κατά 17,2% για τους άνδρες και 20% για τις γυναίκες. Αυτές ήταν πολύ υψηλότερες από οποιαδήποτε εύλογα αναμενόμενη άνοδο της παραγωγικότητας και δεν ήταν δυνατόν να παρακολουθηθούν από τα υψηλότερα μισθολογικά κλιμάκια. Σε αντίθεση με ό,τι συνέβαινε συνήθως, η άνοδος των μέσων μισθών θα υπολειπόταν της αύξησης των κατώτατων. Ανάλογου αναδιανεμητικού πνεύματος ήταν και η Σύμβαση που συνάφθηκε στις αρχές του 1967 και υιοθετήθηκε και από τη Δικτατορία.

Βλέποντας την τριετία των κυβερνήσεων του Κέντρου σαν σύνολο, παρατηρούμε τα εξής: Τα κατώτατα ονομαστικά ημερομίσθια των ανδρών αυξήθηκαν εντός της τριετίας 1964-1966 κατά 9,8% ετησίως κατά μέσο όρο και αυτά των

65 Το 1965, δεν συνάφθηκε Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση.

γυναικών κατά 11,2%.[66] Σε αποπληθωρισμένους όρους,[67] οι παραπάνω αυξήσεις αντιπροσώπευαν μέση ετήσια άνοδο 6,8% για τους άνδρες και 8,2% για τις γυναίκες.[68] Σύμφωνα με τα στοιχεία που έχουμε, η μέση ετήσια άνοδος της παραγωγικότητας στην αντίστοιχη τριετία ήταν περί το 10% για το σύνολο της οικονομίας και περί το 8,4% στη βιομηχανία. Η αντιπαραβολή ημερομισθίων και παραγωγικότητας υποδηλώνει ότι το de facto αποτέλεσμα της πολιτικής της τριετίας 1964-1966 ήταν ότι τα ονομαστικά κατώτατα ημερομίσθια κινήθηκαν με ρυθμούς ίσους προς τους ρυθμούς της παραγωγικότητας, ενώ τα πραγματικά με ρυθμούς χαμηλότερους από αυτήν.

Μπορούμε τώρα να στραφούμε στην εξέταση των μέσων αποδοχών. Σύμφωνα με τα στοιχεία που διαθέτουμε, η άνοδος των ονομαστικών μέσων αποδοχών για το σύνολο της οικονομίας στη διάρκεια της τριετίας 1964-1966 ήταν 12,7% ετησίως κατά μέσο όρο.[69] Αυτό μεταφραζόταν σε μέση ετήσια αύξηση των πραγματικών μέσων αποδοχών κατά περίπου 9,7%. Καθώς ο ετήσιος μέσος όρος της ανόδου της παραγωγικότητας της εργασίας για το σύνολο της οικονομίας ήταν της τάξης του 10%, συμπεραίνουμε ότι ήταν η άνοδος των πραγματικών μέσων αποδοχών εκείνη που συμβάδιζε με την παραγωγικότητα.[70] Οι ονομαστικές αποδοχές αυξάνονταν ταχύτερα.

Ανάλογα συμπεράσματα προκύπτουν και από τη μεταποιητική βιομηχανία. Σύμφωνα με στοιχεία της ΕΣΥΕ, οι μέσες ονομαστικές εβδομαδιαίες αποδοχές των εργατοτεχνιτών στη μεταποίηση αυξάνονταν κατά 10,6% ετησίως στη διάρκεια της τριετίας 1964-1966 (σωρευτική αύξηση εντός της τριετίας: 35%).[71] Οι μέσες πραγματικές εβδομαδιαίες αποδοχές των εργατοτεχνιτών αυξάνονταν κατά 7,6% ετησίως. Η μέση ετήσια άνοδος της

66 Πηγές των στοιχείων είναι οι Εθνικές Γενικές Συλλογικές Συμβάσεις που δημοσιεύονται στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*. Δεδομένου ότι συχνά η ισχύς των συμβάσεων αυτών δεν ξεκινά από τις αρχές του έτους, τα στοιχεία χρειάζονται επεξεργασία, προκειμένου να υπολογιστούν οι μέσες αυξήσεις εντός εκάστου έτους.

67 Οι πραγματικές (δηλαδή οι αποπληθωρισμένες) αυξήσεις υπολογίζονται με την εξής φόρμουλα: ποσοστιαία αύξηση ονομαστικών ημερομισθίων μείον την ποσοστιαία εντός του έτους αύξηση του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΔΤΚ).

68 Οι παραπάνω ετήσιοι μέσοι όροι συνεπάγονταν σωρευτικές ονομαστικές αυξήσεις εντός της τριετίας, 31,6% για τους άνδρες και 36,4% για τις γυναίκες, και πραγματικές αυξήσεις 21,6% για τους άνδρες και 26,4% για τις γυναίκες.

69 AMECO Database και *European Economy*, αριθ. 72, 2001. Τα στοιχεία αυτά βασίζονται στους νέους Εθνικούς Λογαριασμούς και δεν είναι απολύτως συγκρίσιμα με τα στοιχεία που βασίζονται στους παλαιούς.

70 Η ευθυγράμμιση της ανόδου των πραγματικών μισθών με την παραγωγικότητα δεν ισχύει μόνο για τον μέσο όρο της τριετίας. Χονδρικά ισχύει και για κάθε έτος της τριετίας 1964-1966.

71 ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*. Ας σημειωθεί ότι τα στοιχεία των αποδοχών αναφέρονται στη λεγόμενη «μείζονα» βιομηχανία, δηλαδή τις μονάδες παραγωγής που απασχολούσαν δέκα άτομα και άνω. Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι οι ονομαστικές αυξήσεις που προκύπτουν από τις ωριαίες αποδοχές είναι σχεδόν ταυτόσημες με τις ονομαστικές αυξήσεις των εβδομαδιαίων.

παραγωγικότητας της εργασίας στη μεταποίηση το αντίστοιχο χρονικό διάστημα υπολογίστηκε ότι ανερχόταν στο 8,4%.[72] Και πάλι, βλέπουμε ότι η άνοδος των πραγματικών μέσων αποδοχών ήταν εκείνη που συμβάδιζε περισσότερο με την παραγωγικότητα.[73] Το γεγονός ότι οι ονομαστικές αποδοχές των εργατών στη βιομηχανία αυξήθηκαν το διάστημα 1963-1966 με ρυθμούς υψηλότερους από τους ρυθμούς της παραγωγικότητας είχε ως αποτέλεσμα μικρή άνοδο του μεριδίου της εργασίας στην προστιθέμενη αξία της βιομηχανικής παραγωγής.

Έχουμε αναφερθεί στην εισοδηματική πολιτική των κυβερνήσεων του Κέντρου για τον δημόσιο τομέα. Το 1964, η κυβέρνηση της ΕΚ χορήγησε αυξήσεις 5% σε όλους τους δημόσιους υπαλλήλους (και πολύ υψηλότερες σε μερικούς εξ αυτών). Νέες μισθολογικές αυξήσεις χορηγήθηκαν από την κυβέρνηση Στεφανόπουλου με την ευκαιρία της υιοθέτησης του Ενιαίου Μισθολογίου στα τέλη του 1966.

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε τα εξής: την τριετία 1964-1966 (όπως και σε ολόκληρη την περίοδο 1961-1973), οι ρυθμοί ανόδου της παραγωγικότητας ήταν εντυπωσιακά υψηλοί. Αυξήσεις πραγματικών αποδοχών ίσες με την παραγωγικότητα συνεπάγονταν σημαντικές βελτιώσεις στο βιοτικό επίπεδο των εργαζομένων. Το ερώτημα είναι αν υπήρξαν παρενέργειες. Στο θέμα της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων, η απάντηση είναι ότι δεν υπήρξαν. Στα μέσα της δεκαετίας του ’60, στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες καταγράφονταν εξίσου μεγάλες ή/και μεγαλύτερες αυξήσεις αποδοχών. Όπως φαίνεται και από το Διάγραμμα 6.3. του Κεφαλαίου 6, την τριετία 1964-1966, δεν υπήρξε απώλεια ανταγωνιστικότητας λόγω κόστους εργασίας. Η Ελλάδα ήταν τυχερή από την άποψη αυτή. Η παρενέργεια από τις αυξήσεις των αποδοχών της μισθωτής εργασίας ήταν ότι συνέβαλε στην επίταση της υπερβάλλουσας ζήτησης στην οικονομία. Ο συνδυασμός της αύξησης των ονομαστικών εισοδημάτων μισθωτών, αγροτών και δημόσιων υπαλλήλων αύξησε την καταναλωτική ζήτηση και τις εισαγωγές. Οι τελευταίες προκάλεσαν τα προβλήματα στο εξωτερικό ισοζύγιο, στα οποία έχουμε ήδη αναφερθεί.

72 Για τον υπολογισμό της εξέλιξης της παραγωγικότητας της εργασίας, στη μεταποίηση χρησιμοποιήθηκαν τα στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών για το μεταποιητικό προϊόν (σε σταθερές τιμές του 1970) και τα στοιχεία της απασχόλησης (της μείζονος και της μικρής βιομηχανίας) που δημοσιεύονται στο ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

73 Οι μηνιαίοι μισθοί των υπαλλήλων της βιομηχανίας αυξάνονταν με κάπως βραδύτερους ρυθμούς από τις αποδοχές των εργατοτεχνιτών: 9,3% ετησίως σε ονομαστικούς όρους και 6,3% σε πραγματικούς.

Νομισματική και πιστωτική πολιτική

Το 1964, η στενά οριζόμενη προσφορά χρήματος (χαρτονομίσματα, κέρματα και καταθέσεις όψεως) σημείωσε ασυνήθιστα μεγάλη αύξηση. Ο κύριος λόγος ήταν η μεγάλη αύξηση των δημόσιων δαπανών και ιδιαίτερα των δαπανών για την εξαγορά αγροτικών προϊόντων σε υψηλές τιμές ασφαλείας. Από την άλλη πλευρά, ο ρυθμός ανόδου της ευρύτερα οριζόμενης ρευστότητας της οικονομίας (προσφορά χρήματος συν καταθέσεις ταμιευτηρίου και προθεσμίας) επιβραδύνθηκε. Ο λόγος ήταν η μεγάλης έκτασης ρευστοποίηση καταθέσεων ταμιευτηρίου και προθεσμίας με σκοπό την αγορά χρυσών λιρών (βλ. Ενότητα 5.2.1). Τούτο επηρέασε αρνητικά τη ρευστότητα των εμπορικών τραπεζών και επιβράδυνε τον ρυθμό αύξησης των πιστώσεων προς την οικονομία. Παρά την επιβραδυνόμενη πιστωτική επέκταση, η Τράπεζα της Ελλάδος ανησυχούσε (ορθά, όπως αποδείχθηκε) ότι η αύξηση της στενά οριζόμενης προσφοράς χρήματος ήταν η απαρχή σταδιακά συσσωρευόμενων πληθωριστικών πιέσεων. Γι' αυτό, το φθινόπωρο του 1964, η πολιτική της κινήθηκε προς πιο περιοριστική κατεύθυνση.[74]

Το 1965, η περιοριστική κατεύθυνση της νομισματικής και πιστωτικής πολιτικής έγινε σαφέστερη. Ο ρυθμός αύξησης της στενά οριζόμενης προσφοράς χρήματος συγκρατήθηκε. Επίσης επιβραδύνθηκε και ο ρυθμός αύξησης της ευρύτερα οριζόμενης ρευστότητας της οικονομίας. Παράλληλα, συνεχίστηκε επί δεύτερο συναπτό έτος η κάμψη των ρυθμών ανόδου των καταθέσεων ταμιευτηρίου. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα η πιστωτική επέκταση του 1965 να είναι βραδύτερη από εκείνη του 1964. Ο συνδυασμός της επιβράδυνσης των ρυθμών αύξησης τόσο της ρευστότητας όσο και των πιστώσεων είχε μέτρια επιτυχία. Οι πληθωριστικές πιέσεις συνεχίστηκαν. Ταυτόχρονα, η πιστωτική στενότητα επηρέασε αρνητικά τον ιδιωτικό τομέα και ειδικά τη μακροχρόνια πίστωση για βιομηχανικές επενδύσεις. Για την αντιμετώπιση των αρρυθμιών στη διαχείριση των νομισματικών και πιστωτικών μεγεθών, η Τράπεζα της Ελλάδος εισήγαγε στις αρχές του 1965 μια καινοτομία: τον υπολογισμό ενός ετήσιου «Νομισματικού και Πιστωτικού Ισοζυγίου» που θα επόπτευε η Νομισματική Επιτροπή. Μέσω αυτού, η Τράπεζα της Ελλάδος επιχειρούσε να συντονίσει τη δραστηριότητα τραπεζών και δημόσιων φορέων, καθορίζοντας νομισματικούς στόχους και όρια χορηγήσεων συμβατά με τη διατήρηση της νομισματικής ισορροπίας.[75]

74 Βλ. OECD (1966), *Economic Surveys*, σελ. 15-16· IMF (1965), σελ. 9 και Μέρος ΙΙ, σελ. 17. Κύριο μέτρο ήταν ο περιορισμός και, στη συνέχεια, η πλήρης κατάργηση της πίστωσης για αγορές διαρκών καταναλωτικών αγαθών με δόσεις.

75 Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1965), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1964*, Κεφάλαιο VIII· Τράπεζα της Ελλάδος (1966), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1965*, Κεφάλαια VI και VIII· OECD (1966), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 15-18· IMF (1966), Μέρος ΙΙ, σελ. 35-36.

Ο ρυθμός αύξησης της στενά οριζόμενης προσφοράς χρήματος επιβραδύνθηκε και το 1966 (βοηθούντος και του περιορισμού των χρηματοδοτικών αναγκών του κράτους) ακόμη περισσότερο από ό,τι το 1965. Στο δεύτερο εξάμηνο του έτους, τα επιτόκια των καταθέσεων και των χορηγήσεων αυξήθηκαν κατά μισή ποσοστιαία μονάδα (κύριος σκοπός ήταν να ενθαρρυνθούν οι αποταμιευτές να εγκαταλείψουν τον χρυσό και να επιστρέψουν στις τράπεζες). Ο όγκος του χρήματος που δημιουργήθηκε από την απόφαση του κοινού να πουλήσει εκ νέου στην Τράπεζα της Ελλάδος τις χρυσές λίρες που κατείχε, αντί να αυξήσει τη στενή προσφορά χρήματος, κατευθύνθηκε προς καταθέσεις ταμιευτηρίου και προθεσμίας και, κυρίως, απορρόφησε ομολογιακά δάνεια του κράτους, της ΔΕΗ και του ΟΤΕ. Σε αντίθεση με τη στενά οριζόμενη προσφορά χρήματος, η αύξηση των αποταμιευτικών ιδιωτικών καταθέσεων επιτάχυνε την αύξηση της ευρύτερα οριζόμενης ρευστότητας της οικονομίας. Με την επιστροφή των καταθετών, οι τράπεζες ανακουφίστηκαν από τα προβλήματα ρευστότητας του 1964 και του 1965. Αποτέλεσμα ήταν η ισχυρή ανάκαμψη των πιστώσεων προς την οικονομία γενικά και τη βιομηχανία ειδικότερα. Τούτο, δε, συνέβη παρά την αύξηση των επιτοκίων χορηγήσεων.[76]

Εξετάζοντας την τριετία 1964-1966 σαν σύνολο, παρατηρούμε ότι η εξέλιξη των νομισματικών και πιστωτικών μεγεθών ήταν (με εξαίρεση την προσφορά χρήματος του 1964) πιο συγκρατημένη από ό,τι στο παρελθόν.[77] Τούτο οφειλόταν σε συγκυριακούς παράγοντες, αλλά και στις παρεμβάσεις της Τράπεζας της Ελλάδος. Η δημοσιονομική και εισοδηματική πολιτική της τριετίας είχαν προκαλέσει βραδείς, αλλά σωρευτικές, πληθωριστικές πιέσεις (το 1966 η άνοδος του τιμάριθμου έφθασε το 5%). Κυρίως, είχαν προκαλέσει εμπλοκή στο εξωτερικό ισοζύγιο και τα συναλλαγματικά αποθέματα της Τράπεζας της Ελλάδος σημείωσαν μείωση τα έτη 1964 και 1965. Οι εξελίξεις αυτές έθεταν σε κίνδυνο τη σταθερότητα της δραχμής και η νομισματική πολιτική καλείτο να εξισορροπήσει τις επεκτατικές ωθήσεις που δημιουργούσαν το πρόβλημα.[78]

76 Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1966*, Κεφάλαια VI και VIII· OECD (1967), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 21-24.

77 Στο διάστημα 1961-1966, οι ρυθμοί επέκτασης των νομισματικών και πιστωτικών μεγεθών ήταν κατά μέσο όρο χαμηλότεροι από εκείνους της δεκαετίας του '50.

78 Πρέπει να μνημονευθούν ορισμένες μεταρρυθμίσεις στις μεθόδους ελέγχου της πιστωτικής λειτουργίας. Ο ασφυκτικός έλεγχος του τραπεζικού συστήματος είχε αρχίσει να χαλαρώνει από τη δεκαετία του '50. Το 1957, είχαν καταργηθεί οι πιο περιοριστικοί ποσοτικοί έλεγχοι στη χορήγηση πιστώσεων. Σταδιακά, δόθηκε μεγαλύτερη ευχέρεια ελιγμών στις τράπεζες όσον αφορά τον τρόπο επιλογής και κατανομής των δανείων που χορηγούσαν. Παρ' όλα αυτά, οι πιστωτικοί έλεγχοι εξακολουθούσαν να είναι περίπλοκοι και, κατά την κρατούσα γνώμη, είχαν γίνει αντιπαραγωγικοί. Μείζον θέμα ανέκυπτε εξαιτίας των διοικητικά καθοριζόμενων επιτοκίων χορηγήσεων: τα υψηλότερα επιτόκια ήταν για τα δάνεια προς το εμπόριο, τα επιτόκια για κεφάλαιο κίνησης προς τη

Βιομηχανική πολιτική και βιομηχανικές επενδύσεις

Τα έτη 1964 και 1965, οι ιδιωτικές βιομηχανικές επενδύσεις αυξήθηκαν με καταιγιστικούς ρυθμούς (28,2% το 1964 και 24,5% το 1965). Τούτο ήταν το φυσιολογικό επακόλουθο των επενδυτικών πρωτοβουλιών που είχαν δρομολογηθεί το διάστημα 1959-1963 (βλ. Ενότητα 5.1.2.) και βρίσκονταν σε εξέλιξη.[79] Οι επενδύσεις αυτές καρποφόρησαν και οι περισσότερες είχαν ολοκληρωθεί μέχρι το 1966. Το 1966 όμως οι επενδυτικές ευκαιρίες έμοιαζαν να στερεύουν και η επενδυτική

βιομηχανία ήταν χαμηλότερα, και αυτά για μακροχρόνιες επενδύσεις ακόμη χαμηλότερα. Σκοπός ήταν η ενθάρρυνση των βιομηχανικών επενδύσεων. Το πρόβλημα ήταν ότι τις εμπορικές τράπεζες τις συνέφερε να δανείζουν με υψηλά επιτόκια στο εμπόριο ή τουλάχιστον να δίνουν βραχυπρόθεσμα δάνεια στη βιομηχανία. Τα μακροπρόθεσμα βιομηχανικά δάνεια ήταν τα λιγότερο ελκυστικά για τις τράπεζες που είχαν κάθε λόγο να τα αποφεύγουν με διάφορα τεχνάσματα. Αποτέλεσμα ήταν να χορηγούνται βιομηχανικά δάνεια, που ήταν στην πραγματικότητα μακροπρόθεσμα, αλλά έπαιρναν τη μορφή ανανεούμενων βραχυπρόθεσμων δανείων. Επίσης, υπήρχε απροθυμία μακροπρόθεσμου δανεισμού προς μικρές επιχειρήσεις. Τα παραπάνω αντιστρατεύονταν τους σκοπούς της πολιτικής των αρχών. Το πρόβλημα αντιμετωπίστηκε το 1966, με την υιοθέτηση του συστήματος των δεσμεύσεων-αποδεσμεύσεων. Σε όλα τα τραπεζικά συστήματα, οι εμπορικές τράπεζες υποχρεούνται να διατηρούν ένα ποσοστό καταθέσεων ως ρευστά διαθέσιμα. Αυτά παίρνουν τη μορφή χαμηλότοκων ή άτοκων λογαριασμών που τηρούνται στην κεντρική τράπεζα κάθε χώρας και υπάρχουν για λόγους ασφάλειας του τραπεζικού συστήματος. Το ίδιο και στην Ελλάδα. Η καινοτομία του συστήματος δεσμεύσεων-αποδεσμεύσεων ήταν ότι, από το 1966 και μετά, τα ρευστά διαθέσιμα, που οι τράπεζες υποχρεούνταν να κρατούν ατόκως στην Τράπεζα της Ελλάδος, *έπαψαν να υπολογίζονται ως ποσοστό των καταθέσεών τους, αλλά υπολογίζονταν με βάση τις χορηγήσεις τους και, μάλιστα, ανάλογα με τον κλάδο στον οποίο πήγαιναν οι χορηγήσεις αυτές.* Έτσι, τα δάνεια προς το εμπόριο εξακολουθούσαν να αποφέρουν τα υψηλότερα επιτόκια, αλλά αυτό δεν τα καθιστούσε αποδοτικότερα για τις δανείστριες τράπεζες, επειδή αυτές υποχρεούνταν να δεσμεύουν ατόκως στην Τράπεζα της Ελλάδος το 25% του συνόλου των χορηγήσεών τους προς το εμπόριο. Η απώλεια εσόδων λόγω των δεσμεύσεων αντιστάθμιζε τα υψηλότερα επιτόκια. Τα επιτόκια των βραχυπρόθεσμων δανείων για κεφάλαιο κίνησης στη βιομηχανία ήταν χαμηλότερα, αλλά αυτό δεν τα καθιστούσε ασύμφορα για τις τράπεζες, καθώς μόνο το 10% των χορηγήσεων αυτού του τύπου δεσμεύονταν στην Τράπεζα της Ελλάδος. Τα επιτόκια των μακροπρόθεσμων δανείων προς τη βιομηχανία και των δανείων προς τους εξαγωγείς ήταν ακόμη χαμηλότερα. Αυτό όμως δεν τα καθιστούσε ασύμφορα για τις τράπεζες, διότι αυτού του τύπου οι χορηγήσεις δεν συνεπάγονταν καμία υποχρέωση άτοκης δέσμευσης κεφαλαίων στην Τράπεζα της Ελλάδος. Η πλήρης αποδέσμευση των εν λόγω κεφαλαίων αντιστάθμιζε τα χαμηλά επιτόκια. Οι μακροπρόθεσμες χορηγήσεις στη βιομηχανία ήταν πιθανώς οι αποδοτικότερες για τις ίδιες τις τράπεζες γιατί – παρά τα χαμηλά επιτόκια – αποδέσμευαν κεφάλαια που αλλιώς θα ήταν «σταθμευμένα» ατόκως στην Τράπεζα της Ελλάδος. Έτσι, το νέο σύστημα έλυνε το θέμα της σύγκρουσης ανάμεσα στα διοικητικά διαφοροποιούμενα επιτόκια χορηγήσεων και στα συμφέροντα των εμπορικών τραπεζών. Οι τράπεζες θα κατηύθυναν τις χορηγήσεις τους στους κλάδους που οι αρχές θεωρούσαν ως προτεραιότητα με βάση το δικό τους συμφέρον, χωρίς να υποχρεώνονται να πηγαίνουν κόντρα στο συμφέρον αυτό. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1966*, σελ. 89· OECD (1967), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 24-27.

79 Το 1966, ο υπουργός Συντονισμού της κυβέρνησης Στεφανόπουλου Κ. Μητσοτάκης εξασφάλισε πιο συμφέρουσες για τη ΔΕΗ τιμές παροχής ηλεκτρικού ρεύματος προς το «Αλουμίνιο της Ελλάδος» της Pechiney και διαπραγματεύθηκε τροποποιήσεις της αρχικής σύμβασης με την Esso-Pappas. Κατά τα άλλα, οι ξένες επενδύσεις που δρομολογήθηκαν το διάστημα 1959-1963 προχώρησαν κανονικά.

δραστηριότητα στη μεταποιητική βιομηχανία σημείωσε ανησυχητική κάμψη σε απόλυτους όρους (μείωση -4,9%).

Η βιομηχανική πολιτική της ΕΚ ήταν μια περαιτέρω εξέλιξη και επεξεργασία της υπάρχουσας πολιτικής. Τρεις ήταν οι κύριες νομοθετικές πρωτοβουλίες της ΕΚ στον τομέα αυτόν.

Πρώτον, η ίδρυση της Ελληνικής Τράπεζας Βιομηχανικής Αναπτύξεως (ΕΤΒΑ) (Ν.Δ. 4366/1964 «περί ιδρύσεως Ελληνικής Τραπέζης Βιομηχανικής Αναπτύξεως»). Η ΕΤΒΑ ιδρύθηκε ως δημόσια επιχείρηση υπό την εποπτεία του Υπουργού Βιομηχανίας. Προέκυψε από την απορρόφηση του ΟΧΟΑ (Οργανισμός Χρηματοδοτήσεως Οικονομικής Αναπτύξεως), του ΟΒΑ (Οργανισμός Βιομηχανικής Αναπτύξεως) και του Οργανισμού Τουριστικής Πίστεως. Σκοποί της ήταν να συμβάλει στον εκσυγχρονισμό και την επέκταση των βιομηχανικών επιχειρήσεων είτε παρέχοντας μακροχρόνια δάνεια είτε μετέχοντας στο εταιρικό τους κεφάλαιο ή ακόμη και παρέχοντας πιστωτικές εγγυήσεις σε νέες ή επεκτεινόμενες επιχειρήσεις. Επίσης, αποσκοπούσε στην προσέλκυση ξένων κεφαλαίων για παραγωγικές επενδύσεις. Τέλος, η ΕΤΒΑ μπορούσε να συμβάλει στην κάλυψη ομολογιακών δανείων ή/και να ιδρύει και να διαχειρίζεται επιχειρήσεις. Η προσδοκία ήταν ότι τα αποτελέσματα από τη δράση της ΕΤΒΑ θα ήταν πιο ικανοποιητικά από αυτά της δράσης των ΟΧΟΑ και ΟΒΑ.

Δεύτερον, το θέμα της δημιουργίας βιομηχανικών ζωνών είχε τεθεί σε νομοθετήματα του 1955 και του 1962.[80] Με τον Ν. 4458/1965 «περί βιομηχανικών περιοχών», η κυβέρνηση της ΕΚ επιχειρούσε να επεξεργαστεί ένα πιο συγκροτημένο πλαίσιο. Ο νόμος προέβλεπε τη δημιουργία έξι βιομηχανικών περιοχών (Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Βόλο, Καβάλα και Ηράκλειο) με προοπτική τη δημιουργία και άλλων. Οι περιοχές θα προσέφεραν δυνατότητα εγκατάστασης σε βιομηχανικές και βιοτεχνικές επιχειρήσεις και σε επιχειρήσεις επεξεργασίας και αποθήκευσης αγροτικών προϊόντων (άρθ. 1). Η οργάνωση και η διαχείριση των βιομηχανικών περιοχών ανατίθεντο στην ΕΤΒΑ και θα τελούσαν υπό την εποπτεία του Υπουργού Βιομηχανίας. Η ΕΤΒΑ θα υποδείκνυε τις κατάλληλες εκτάσεις και είχε τη δυνατότητα να προτείνει την αναγκαστική απαλλοτρίωσή τους (άρθ. 2). Κάθε βιομηχανική περιοχή θα διέθετε σύνδεση με τα δίκτυα ηλεκτροδότησης, ύδρευσης και τηλεπικοινωνιών, καθώς και τα αναγκαία για την εγκατάσταση παραγωγικών μονάδων οικήματα και δρόμους.[81] Οι επιχειρήσεις που εγκαθίσταντο στις βιομηχανικές περιοχές θα μπορούσαν να αγοράσουν ή να ενοικιάσουν τον χώρο τους και

80 Ν. 3206/1955 και Ν.Δ. 4256/1962.

81 Οι δαπάνες της ΕΤΒΑ για την αγορά γηπέδων, την ανέγερση κτηρίων και τη διαμόρφωση των χώρων θα καλύπτονταν εν μέρει από τον ΠΔΕ.

η εγκατάσταση τους έδινε φορολογικά και δασμολογικά προνόμια (άρθ. 3 και 4). Με τον Ν. 4458 καθορίζονταν η διαδικασία εγκατάστασης, τα απορρέοντα από εκείνην δικαιώματα και οι απορρέουσες υποχρεώσεις.

Τέλος, με το Ν.Δ. 4419/1964 «περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων του Ν. 1880/1951 "περί φορολογίας των πλοίων"», η κυβέρνηση διεύρυνε τις φοροελαφρύνσεις υπέρ των Ελλήνων πλοιοκτητών. Επίσης, διεύρυνε τα χρονικά όρια των παρεχόμενων φοροαπαλλαγών για να ανακόψει το κύμα διαγραφών πλοίων από τα ελληνικά νηολόγια, που παρατηρήθηκε το 1963.

Μέτρα αγροτικής πολιτικής

Για πολιτικούς και κοινωνικούς λόγους, οι κυβερνήσεις του Κέντρου αποφάσισαν να πλειοδοτήσουν έναντι της ΕΡΕ όσον αφορά τα μέτρα υπέρ των αγροτών. Οι βασικές πρωτοβουλίες τους κινήθηκαν σε τρεις κατευθύνσεις.

Πρώτον, η κυβέρνηση της ΕΚ κατήργησε τις εισφορές των αγροτών μέσω των οποίων ο αγροτικός πληθυσμός συμμετείχε (κατά ένα μάλλον μικρό ποσοστό) στη χρηματοδότηση του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ).

Δεύτερον, το 1964, αποφασίστηκε να γίνει διακανονισμός μέρους των αγροτικών χρεών (περί το 20% του συνόλου των χρεών) προς την Αγροτική Τράπεζα. Τα βραχυπρόθεσμα χρέη των αγροτών θα μετατρέπονταν σε μεσοπρόθεσμα, που θα ήταν πληρωτέα σε οκτώ ετήσιες δόσεις. Επιπλέον, τα επιτόκια των δανείων της Αγροτικής Τράπεζας θα μειώνονταν κατά μία με τρεις μονάδες. Η Αγροτική Τράπεζα θα αποζημιωνόταν με το ποσό των 170 εκατομμυρίων δραχμών για τις απώλειες που θα υφίστατο εξαιτίας των ρυθμίσεων.[82]

Τρίτον, όπως αναφέρθηκε, οι αγροτικές επιδοτήσεις ήταν το δαπανηρότερο κομμάτι της πολιτικής του Κέντρου. Το 1964, δόθηκαν τιμές ασφαλείας για το σιτάρι, τα καπνά, το λάδι και άλλα προϊόντα ακόμη υψηλότερες από αυτές που χορηγούνταν έως τότε.[83] Οι μεγαλύτερες επιβαρύνσεις προήλθαν από την επιδότηση του σιταριού και των καπνών. Η αύξηση των επιδοτήσεων είχε καθαρά πολιτικά κίνητρα, καθώς από οικονομική άποψη δεν είχε νόημα. Οι τιμές ασφαλείας για τα σιτηρά, τα καπνά και άλλα προϊόντα που είχε καθορίσει η κυβέρνηση της ΕΡΕ ήταν ήδη υψηλότερες από τις διεθνείς τιμές. Η παραγωγή σιταριού υπερέβαινε τις ανάγκες της χώρας και υπήρχαν χιλιάδες τόνοι καπνών στις κρατικές αποθήκες. Τα πλεονάζοντα αποθέματα μπορούσαν να διοχετευθούν στη διεθνή αγορά μόνο σε χαμηλότερες τιμές, πράγμα που σήμαινε μεγάλες ζημίες για το δημόσιο ταμείο.

82 OECD (1964), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 20.

83 ΚΕΠΕ (1966), Κεφάλαια III, VII, X και Παράρτημα.

Ο τρόπος που ασκείτο η πολιτική των επιδοτήσεων ενθάρρυνε την αύξηση της παραγωγής πλεονασματικών προϊόντων και αποθάρρυνε αναγκαίες αναδιαρθρώσεις καλλιεργειών. Το 1965, οι τιμές στήριξης των αγροτικών προϊόντων γενικά δεν αυξήθηκαν, αλλά το κράτος ήταν δέσμιο των επιλογών του 1964. Έτσι, οι δαπάνες των επιδοτήσεων ξεπέρασαν ξανά τις προβλεπόμενες πιστώσεις και το χρεωστικό υπόλοιπο των Λογαριασμών διαχείρισης αγροτικών προϊόντων που διατηρούσε το Δημόσιο στην Τράπεζα της Ελλάδος αυξήθηκε.[84] Ο τρόπος άσκησης της πολιτικής των αγροτικών επιδοτήσεων δέχθηκε έντονη κριτική.[85] Το 1966, μπροστά στο φάσμα της απώλειας ελέγχου των κρατικών δαπανών, ελήφθησαν μέτρα εξορθολογισμού του καθεστώτος των επιδοτήσεων. Η τιμή ασφαλείας για το σιτάρι μειώθηκε στα επίπεδα του 1963. Οι επιδοτήσεις για προϊόντα, των οποίων η παραγωγή θεωρείτο ότι έπρεπε να ενθαρρυνθεί (κριθάρι, βρόμη, κτηνοτροφικά προϊόντα, γάλα, βαμβάκι), αυξήθηκαν.

Εκπαιδευτική πολιτική της ΕΚ (βλ. Κεφάλαιο 9 για διεξοδικότερη ανάλυση)

Η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1964, η λεγόμενη «μεταρρύθμιση Παπανούτσου», ήταν αναμφίβολα η πιο ενδιαφέρουσα πρωτοβουλία της ΕΚ. Το Ν.Δ. 4379/1964 «περί οργανώσεως και διοικήσεως της γενικής (στοιχειώδους και μέσης) εκπαιδεύσεως», ήταν επικεντρωμένο στη γενική εκπαίδευση. Το νομοσχέδιο που αφορούσε την τεχνική-επαγγελματική εκπαίδευση κατατέθηκε χωριστά, αλλά δεν πρόλαβε να συζητηθεί, εξαιτίας της πτώσης της κυβέρνησης της ΕΚ τον Ιούλιο του 1965. Οι κύριες καινοτομίες που έφερε η Μεταρρύθμιση του 1964 ήταν:

α. Η δημοτική γλώσσα υιοθετείτο ως η αποκλειστική γλώσσα της διδασκαλίας στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση και αποκαθίστατο η ισοτιμία δημοτικής και καθαρεύουσας στη δευτεροβάθμια.
β. Η μέση εκπαίδευση χωριζόταν σε δύο αυτοτελείς τριετείς κύκλους, το γυμνάσιο και το λύκειο.
γ. Καθιερωνόταν η «εννιάχρονη υποχρεωτική εκπαίδευση».
δ. Η διδασκαλία των αρχαίων ελληνικών στις τρεις τάξεις του γυμνασίου θα γινόταν από δόκιμες μεταφράσεις και όχι από το πρωτότυπο. Αρχαία από το πρωτότυπο θα διδάσκονταν στο λύκειο.
ε. Με τη θέσπιση του Ακαδημαϊκού Απολυτηρίου, η είσοδος στο Πανεπιστήμιο θα γινόταν μετά από γραπτές πανελλαδικές εξετάσεις, που θα λάμβαναν χώρα την ίδια μέρα σε διάφορες πόλεις της επικράτειας.

84 Το 1965, οι μεγαλύτερες επιβαρύνσεις προήλθαν από την επιδότηση των καπνών και της σταφίδας. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1964), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1965*, σελ. 91 και 93-94.

85 Η σχετική Έκθεση του ΚΕΠΕ (1966) είχε συνταχθεί από τον Καράγιωργα και ασκούσε έντονη κριτική στην ακολουθούμενη πολιτική των αγροτικών επιδοτήσεων. Βλ και IMF (1966), σελ. 5.

στ. Τα μέχρι τότε υφιστάμενα συμβουλευτικά-διοικητικά όργανα που πλαισίωναν τις κεντρικές υπηρεσίες του Υπουργείου Παιδείας καταργούνταν. Τη θέση τους έπαιρνε το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο. Αποστολή του ήταν η μελέτη των προβλημάτων της εκπαίδευσης (διδακτέα ύλη, μέθοδοι διδασκαλίας, κ.λπ.), η επιμόρφωση του διδακτικού προσωπικού, η επισήμανση των αναγκών των σχολείων και η εποπτεία των επιδόσεών τους.

ζ. Μέχρι το 1964, η φοίτηση στο δημοτικό ήταν δωρεάν, η μέση εκπαίδευση υπόκειτο σε μικρές οικονομικές επιβαρύνσεις, αλλά η φοίτηση στα πανεπιστήμια συνεπαγόταν επιβαρύνσεις που δεν ήταν αμελητέες. Με το Ν.Δ. 4379/1964 καταργήθηκαν οι επιβαρύνσεις (εκτός από τα πανεπιστημιακά συγγράμματα). Το 1964 ιδρύθηκε το Πανεπιστήμιο Πατρών, το οποίο άρχισε να λειτουργεί το 1966.

Η μεταρρύθμιση του 1964 συνάντησε πολύ έντονες αντιδράσεις, ανατράπηκε από τη δικτατορία και επανήλθε μετά τη Μεταπολίτευση.

5.2.3. Οι επιδόσεις της οικονομίας, 1964-1966: Τα βασικά μεγέθη[86]

Ανάπτυξη

Την περίοδο 1964-1966, ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ ήταν 7,9%, αισθητά υψηλότερος από το 6,5% της περιόδου 1955-1963. Η επιτάχυνση της ανάπτυξης είχε αρχίσει από το 1961 και, ακόμη σαφέστερα, από το 1963 (με 10,1% ρυθμό αύξησης). Η επεκτατική πολιτική των ετών 1964 και 1965 πιθανώς συνέβαλε στη διατήρηση των υψηλών ρυθμών ανάπτυξης της τριετίας. Ειδικά η επιτάχυνση της κατανάλωσης βοήθησε να αξιοποιηθεί κάποια υποαπασχολούμενη παραγωγική δυναμικότητα. Ωστόσο, οι παρενέργειες που προκάλεσε η υπερβάλλουσα ζήτηση σήμαιναν ότι οι ρυθμοί αυτοί δεν ήταν διατηρήσιμοι. Στο δεύτερο εξάμηνο του 1966, σημειώθηκε σημαντική επιβράδυνση των ρυθμών ανόδου της οικονομίας που συνεχίστηκε και το 1967. Οι διορθωτικές κινήσεις που επιχειρήθηκαν το 1966 στο επίπεδο της φορολογικής πολιτικής και αυτές που επιχειρήθηκαν το 1965-1966 στο επίπεδο της νομισματικής πολιτικής συντέλεσαν στην επιβράδυνση. Επανέφεραν όμως την οικονομία σε κάποια ισορροπία: οι πληθωριστικές πιέσεις ελέγχθηκαν και το εξωτερικό ισοζύγιο σταθεροποιήθηκε.

86 Πηγές όλων των στοιχείων οι παλαιοί Εθνικοί Λογαριασμοί, υπολογισμένοι σε σταθερές τιμές του 1970.

Κατανάλωση-αποταμίευση

Η επιτάχυνση της ιδιωτικής κατανάλωσης ήταν ακόμη ισχυρότερη από εκείνη του ΑΕΠ και πιθανώς αυτός ήταν ο πραγματικός στόχος της πολιτικής που ασκήθηκε την τριετία 1964-1966. Στη διάρκειά της, ο μέσος ρυθμός ανόδου της κατανάλωσης ήταν 7,7% ετησίως (σε σύγκριση με το 4,9% της περιόδου 1955-1963). Η άλλη όψη του νομίσματος αυτής της εξέλιξης ήταν η πρόσκαιρη καθήλωση της ιδιωτικής αποταμίευσης. Η δημόσια κατανάλωση επιταχύνθηκε ακόμη περισσότερο, στο 8,2% ετησίως. Αποτέλεσμα ήταν η καθήλωση και της δημόσιας αποταμίευσης.

Επενδύσεις

Στη διάρκεια της τριετίας 1964-1966, οι επενδύσεις σαν σύνολο (ιδιωτικές και δημόσιες) αυξάνονταν με μέσο ρυθμό 12,2% ετησίως (δηλαδή ταχύτερα από το 11% της περιόδου 1955-1963). Η εξέταση των επιμέρους κατηγοριών των επενδύσεων και η εξέλιξή τους στη διάρκεια της τριετίας έχει ενδιαφέρον. Στο πεδίο της επενδυτικής δραστηριότητας, το εντυπωσιακότερο στοιχείο ήταν η άνοδος των ιδιωτικών επενδύσεων του 1964-1965: αύξηση 25,5% το 1964 και 13,8% το 1965. Το 1966 όμως, ο ρυθμός αύξησης ήταν μόλις 4,4% (και το 1967 είχαμε μείωση των ιδιωτικών επενδύσεων σε απόλυτους όρους). Οι υποδιαιρέσεις των ιδιωτικών επενδύσεων δίνουν παρόμοια εικόνα. Στη μεταποίηση, οι επενδύσεις αυξάνονταν με ακόμη ταχύτερους ρυθμούς: 28,2% το 1964 και 24,5% το 1965. Εμφάνισαν όμως κάμψη το 1966: -4,9%. Όπως αναφέρθηκε, οι εξελίξεις αυτές ήταν το επακόλουθο των επενδυτικών πρωτοβουλιών που είχαν δρομολογηθεί το διάστημα 1959-1963 και ολοκληρωθεί μέχρι το 1966. Το 1966 όμως, οι επενδυτικές ευκαιρίες έμοιαζαν να στερεύουν. Οι επενδύσεις σε κατοικίες κατέγραψαν μεγάλη άνοδο το 1964 (21,5%), σηματοδοτώντας αυξανόμενη ροπή του κοινού προς την κατοικία. Το 1965, η άνοδος επιβραδύνθηκε στο 12,9%, το 1966 περίπου εκμηδενίστηκε (+1%) και το 1967 οι επενδύσεις σε κατοικίες σημείωσαν μεγάλη πτώση. Έχει υποστηριχθεί[87] ότι η επιβολή φόρου υπεραξίας στα ακίνητα και η αλλαγή του τρόπου υπολογισμού του φόρου μεταβίβασης ακινήτων (με την υιοθέτηση κλιμακωτής φορολογίας, εξαρτώμενης από την αξία του ακινήτου)[88] συντέλεσε στην κάμψη των επενδύσεων σε κατοικίες. Σε αντίθεση με τις ιδιωτικές, οι δημόσιες επενδύσεις σημείωσαν από το 1964 σημαντική επιβράδυνση σε σύγκριση με το 1955-1963. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησής τους την τριετία

87 OECD (1969), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 8.

88 Ν. 4459/1965 «περί τροποποιήσεως των διατάξεων περί φορολογίας μεταβιβάσεως ακινήτων και επιβολής φόρου επί του αυτομάτου υπερτιμήματος οικοπέδων». Η δικτατορία, με τον Α.Ν. 82/1967, κατήργησε τον Ν. 4459.

1964-1966 ήταν 7% (έναντι 12,9% στο διάστημα 1955-1963). Η επιβράδυνση θα ήταν πολύ μεγαλύτερη, αν στις δημόσιες επενδύσεις περιλαμβάνονταν μόνο οι επενδύσεις του κρατικού Προϋπολογισμού (που είχαν καθηλωθεί μέχρι το 1966). Η κατά 7% μέση αύξησή τους οφειλόταν στην έντονη επενδυτική δραστηριότητα των δημόσιων επιχειρήσεων και ειδικότερα της ΔΕΗ, του ΟΤΕ και της Αγροτικής Τράπεζας. Όταν, το 1966, οι επενδύσεις των δημόσιων επιχειρήσεων σημείωσαν κάμψη, οι δημόσιες επενδύσεις σαν σύνολο καθηλώθηκαν (παρά την άνοδο των επενδύσεων του κρατικού Προϋπολογισμού).[89]

Πληθωρισμός

Την τριετία 1964-1966, ο Δείκτης Τιμών Καταναλωτή (ΔΤΚ) αυξήθηκε κατά μέσο όρο 3% ετησίως. Το προφίλ της εξέλιξης των τιμών όμως έχει περισσότερο ενδιαφέρον. Το 1964 ο δείκτης αυξήθηκε κατά 0,8%, το 1965 κατά 3,1% και το 1966 κατά 5%. Στη διάρκεια της τριετίας 1964-1966, οι πληθωριστικές πιέσεις σωρεύονταν. Ευτύχημα ήταν ότι, στα μέσα της δεκαετίας, ο πληθωρισμός των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών αυξανόταν με ανάλογους ή/και ταχύτερους ρυθμούς.

Ανεργία

Την τριετία 1964-1966, το ποσοστό ανεργίας κινείτο γύρω από το 5% του εργατικού δυναμικού. Οι πιέσεις στο μέτωπο της ανεργίας και της υποαπασχόλησης μετριάστηκαν από την εκτεταμένη μετανάστευση, και ορισμένες ελλείψεις σε ειδικευμένο προσωπικό έγιναν αισθητές (βλ. Ενότητα 6.11.).

Εξωτερικές συναλλαγές

Το έλλειμμα στο εμπορικό ισοζύγιο υλικών αγαθών ήταν το κρισιμότερο πρόβλημα της διαχείρισης της οικονομίας το διάστημα 1964-1966. Το εμπορικό έλλειμμα διευρύνθηκε από τα 436 εκατομμύρια δολάρια το 1963 στα 555 εκατομμύρια δολάρια το 1964, στα 686 εκατομμύρια το 1965, για να φθάσει στα 745,5 εκατομμύρια δολάρια το 1966 (η αύξηση μέσα σε τρία χρόνια ήταν κατά 50% μεγαλύτερη από την αύξηση των προηγούμενων οκτώ ετών).[90] Σύμφωνα με τους υπολογισμούς του ΟΟΣΑ, το εμπορικό έλλειμμα αυξήθηκε από 5,6% του ΑΕΠ το 1963 σε 7,7% το 1964 και 8,4% το 1965, για

89 Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1965), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1964*, σελ. 56· Τράπεζα της Ελλάδος (1966), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1965*, σελ. 92· Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1966*, σελ. 72.

90 Τα παραπάνω στοιχεία προέρχονται από την Τράπεζα της Ελλάδος (1970), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1969*, Πίνακας: Ισοζύγιο Πληρωμών, σελ. 57.

να συγκρατηθεί στο 7,3% του ΑΕΠ το 1966.[91] Η διεύρυνση του ελλείμματος οφειλόταν κυρίως στη δραστική άνοδο των εισαγωγών. Μέρος της αύξησης των εισαγωγών ήταν το αναπόφευκτο τίμημα της ανάπτυξης: αντιπροσώπευε εισαγωγές κεφαλαιουχικών αγαθών (μηχανήματα, εξαρτήματα, κ.λπ.). Το μεγαλύτερο όμως μέρος της αύξησης αντιπροσώπευαν οι εισαγωγές καταναλωτικών βιομηχανικών προϊόντων και τούτο σχετιζόταν με την ασυνήθιστη άνοδο των ονομαστικών εισοδημάτων. Το πλεόνασμα από τους άδηλους πόρους (μεταναστευτικό-ναυτιλιακό συνάλλαγμα, τουρισμός) και οι καθαρές εισροές ξένων κεφαλαίων, μολονότι γενικά αυξάνονταν γρήγορα, δύσκολα θα μπορούσαν να αντισταθμίσουν ένα τόσο γρήγορα διευρυνόμενο εμπορικό έλλειμμα.[92] Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, το έλλειμμα στο σύνολο των τρεχουσών συναλλαγών (εμπορικό έλλειμμα και πλεόνασμα άδηλων πόρων, χωρίς τις εισροές ξένων κεφαλαίων) εξελίχθηκε ως εξής: από το 1,1% του ΑΕΠ το 1963, ανέβηκε στο 3,9% το 1964 και στο 4,6% το 1965, για να συγκρατηθεί στο 3,6% του ΑΕΠ το 1966.[93] Αποτέλεσμα ήταν η μείωση των συναλλαγματικών αποθεμάτων της Τράπεζας της Ελλάδος το 1964 και το 1965. Το πρόβλημα ήταν διαχειρίσιμο, αλλά η ύπαρξή του δεν θα μπορούσε να συνεχιστεί για πολύ καιρό.[94]

5.3. Δικτατορία: 1967-1973

5.3.1. Οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον

Την 21η Απριλίου 1967, το δημοκρατικό πολίτευμα στην Ελλάδα ανατράπηκε με στρατιωτικό πραξικόπημα. Η έλλειψη πολιτικής και ηθικής νομιμοποίησης της δικτατορίας επηρέασε την οικονομική της πολιτική. Βασική επιδίωξη του καθεστώτος ήταν να εξασφαλίσει λαϊκή ανοχή μέσα από την επιτάχυνση της ανάπτυξης της χώρας.[95] Μεσοπρόθεσμα, στόχος της δικτατορίας ήταν να κινηθεί κοντά στις προτεραιότητες και τους κανόνες πολιτικής που περιγράφηκαν

91 OECD (1975), *Economic Surveys*, Greece, Πίνακας 6, σελ. 22.

92 Το πλεόνασμα των άδηλων πόρων ήταν: 350.000.000 δολάρια το 1964, 413.000.000 το 1965 και 481.000.000 δολάρια το 1966. Οι καθαρές εισροές ξένων κεφαλαίων ήταν: 211.000.000 δολάρια το 1964, 234.000.000 το 1965 και 265.000.000 δολάρια το 1966.

93 OECD (1975), σημ. 92.

94 Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1965), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1964*· Τράπεζα της Ελλάδος (1966), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1965*· Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1966*. Επίσης, OECD (1966), *Economic Surveys*, Greece· OECD (1967), *Economic Surveys*, Greece.

95 Πρβλ. Kakridis (2021), που καταλήγει σε ανάλογα συμπεράσματα για την πολιτική οικονομία του καθεστώτος.

στα Κεφάλαια 3 και 4.[96] Η ανάπτυξη μέσα από την εκβιομηχάνιση παρέμενε πάντα η προτεραιότητα, αλλά σε αυτήν προστέθηκε η αυξημένη έμφαση στον τουρισμό και στην οικοδομική δραστηριότητα (η οποία αντιμετωπιζόταν με επιφυλακτικότητα από τις προηγούμενες κυβερνήσεις). Επίσης, πρόθεση του καθεστώτος ήταν να τηρήσει τους πάγιους κανόνες της οικονομικής πολιτικής: σταθερή ισοτιμία, δημοσιονομική πειθαρχία, άνοδος ονομαστικών μισθών ίση (και συχνά χαμηλότερη) από την άνοδο της παραγωγικότητας. Ειδικά ως προς τους δημοσιονομικούς κανόνες, η πρόθεση ήταν η αυστηρή τήρησή τους: μεγάλα πλεονάσματα στον τακτικό Προϋπολογισμό[97] που θα χρηματοδοτούσαν δημόσιες επενδύσεις, συγκράτηση των κρατικών καταναλωτικών δαπανών. Αυτές ήταν οι μεσοπρόθεσμες προθέσεις. Βραχυπρόθεσμα, η δικτατορία είχε να αντιμετωπίσει σημαντική επιβράδυνση των ρυθμών ανάπτυξης της οικονομίας, που ήταν αποτέλεσμα της πτώσης της εγχώριας ζήτησης και ιδιαίτερα της επενδυτικής ζήτησης.

Οι κυριότερες πολιτικές εξελίξεις και οι εξελίξεις στη διεθνή οικονομική σκηνή, που έλαβαν χώρα στη διάρκεια της επταετίας της δικτατορίας, ήταν οι εξής:

Κυπριακό

Τον Νοέμβριο του 1967, παροξύνθηκε για μία ακόμη φορά η κυπριακή κρίση. Μετά την αιματηρή επίθεση της ελληνοκυπριακής πλευράς στο τουρκοκυπριακό χωριό Κοφίνου, η Τουρκία άρχισε να συγκεντρώνει ισχυρές στρατιωτικές δυνάμεις απέναντι από την Κύπρο. Μπροστά στην απειλή μιας άμεσα επικείμενης επέμβασης της Τουρκίας στο νησί, η Αθήνα υποχώρησε και δέχθηκε την απόσυρση των ελληνικών στρατιωτικών δυνάμεων που είχαν αποσταλεί το 1964 στην Κύπρο.[98]

Οι οικονομικές επιπτώσεις της νέας όξυνσης του Κυπριακού ήταν η εκτεταμένη, αλλά προσωρινή, ρευστοποίηση καταθέσεων. Σε αντίθεση όμως με τα ανάλογα επεισόδια του 1964, τα αποσυρόμενα από τις τράπεζες ποσά δεν στράφηκαν προς τον χρυσό, αλλά παρακρατήθηκαν από το κοινό εις ρευστόν. Το αποτέλεσμα ήταν η αύξηση της νομισματικής κυκλοφορίας και η ταυτόχρονη επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης των καταθέσεων.[99] Παράλληλα, η αβεβαιότητα

96 Οι προθέσεις του καθεστώτος αποτυπώνονται στο *Πενταετές πρόγραμμα οικονομικής αναπτύξεως, 1968-1972*.

97 Η επίτευξη υψηλού ποσοστού δημόσιας αποταμίευσης ήταν ένας από τους πυλώνες του *Πενταετούς προγράμματος οικονομικής αναπτύξεως, 1968-1972*. Βλ. OECD (1971), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 39.

98 Στις 13 Δεκεμβρίου 1967, ο βασιλιάς Κωνσταντίνος αποπειράθηκε να ανατρέψει τη δικτατορία με στρατιωτικό αντιπραξικόπημα. Η απόπειρα εξουδετερώθηκε τάχιστα και ο βασιλιάς έφυγε από την Ελλάδα.

99 Τράπεζα της Ελλάδος (1968), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1967*, Κεφάλαιο 1.

που δημιουργήθηκε στην ευρύτερη περιοχή από τον αραβοϊσραηλινό Πόλεμο των Έξι Ημερών τον Ιούνιο του 1967 επηρέασε αρνητικά τις εισπράξεις του 1967 από τον τουρισμό.

Κλυδωνισμοί του συστήματος Bretton Woods[100]

Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του ’60, οι τριγμοί στο σύστημα σταθερών ισοτιμιών του Bretton Woods πύκνωσαν. Θα οδηγούσαν τελικά στον ανεπανόρθωτο κλονισμό ενός συστήματος που συνέβαλε στην επίτευξη υψηλών ρυθμών ανάπτυξης, νομισματικής σταθερότητας και αλματώδους αύξησης του διεθνούς εμπορίου. Η κατάρρευση του Bretton Woods σήμαινε ριζική αλλαγή των δεδομένων στο παγκόσμιο νομισματικό σύστημα. Οι κλυδωνισμοί προέρχονταν από πολλές πλευρές:

Καταρχάς, οι περιορισμοί στην κίνηση κεφαλαίων, μία από τις βασικές προϋποθέσεις διατήρησης της σταθερότητας του συστήματος, γίνονταν με την πάροδο του χρόνου ολοένα και πιο αναποτελεσματικοί. Οι αγορές έβρισκαν τρόπους να τους παρακάμπτουν. Η προοπτική ανατίμησης ενός νομίσματος, όπως το γερμανικό μάρκο, ή της υποτίμησης ενός άλλου, όπως η στερλίνα, πυροδοτούσαν μαζικές κινήσεις κεφαλαίων προς το μάρκο ή σε βάρος της στερλίνας και έτσι αποσταθεροποιούσαν τις εν λόγω ισοτιμίες.

Επιπλέον, μια σειρά ευρωπαϊκών χωρών (Βρετανία, Ιταλία, Γαλλία) αντιμετώπιζε προβλήματα επανερχόμενων μεγάλων ανοιγμάτων στις εξωτερικές πληρωμές και, κατά συνέπεια, υποτιμητικών πιέσεων στο εκάστοτε νόμισμα. Άλλες χώρες (Δυτική Γερμανία, Ολλανδία) είχαν συστηματικά πλεονάσματα στις εξωτερικές τους συναλλαγές και τα νομίσματά τους κινούνταν προς ανατιμητική κατεύθυνση. Η αντιμετώπιση των ελλειμμάτων ή των πλεονασμάτων των ισοζυγίων πληρωμών απαιτούσε μέτρα που ήταν πολιτικά δύσκολο να ληφθούν. Τούτο υπονόμευε την πεποίθηση ότι οι ισοτιμίες θα έμεναν σταθερές.[101]

Τον Νοέμβριο του 1967, η βρετανική στερλίνα τελικά υποτιμήθηκε, μετά από αφόρητες πιέσεις στις αγορές συναλλάγματος.[102] Τον Αύγουστο του 1969, υποτιμήθηκε το γαλλικό φράγκο. Η γαλλική υποτίμηση ακολουθήθηκε τον Σεπτέμβριο του 1969 από την προσυμφωνημένη με τη Γαλλία ανατίμηση του

100 Eichengreen (2007), Κεφάλαια 6 και 8.

101 Οι ελλειμματικές χώρες είχαν τη δυνατότητα να δανειστούν από το ΔΝΤ ή από τις κεντρικές τράπεζες των ΗΠΑ και άλλων πλεονασματικών χωρών. Η δυνατότητα αυτή όμως είχε όρια και δεν αρκούσε να καλύψει επί μακρόν τα ποσά που απαιτούνταν για την αντιμετώπιση συστηματικών ελλειμμάτων ή κερδοσκοπικών επιθέσεων.

102 Με αφορμή τη βρετανική υποτίμηση, η Δανία, η Ιρλανδία, η Ισπανία και η Φινλανδία βρήκαν την ευκαιρία να αναπροσαρμόσουν τις ισοτιμίες τους.

δυτικογερμανικού μάρκου. Οι υποτιμήσεις της στερλίνας και του φράγκου κλόνισαν την αξιοπιστία του συστήματος σταθερών ισοτιμιών.

Ο κύριος παράγοντας αστάθειας όμως βρισκόταν από την άλλη πλευρά του Ατλαντικού. Η σταθερότητα της σχέσης δολαρίου-χρυσού στα 35 δολάρια ανά ουγκιά χρυσού ήταν ο ακρογωνιαίος λίθος του συστήματος. Γύρω από αυτήν κτίζονταν οι υπόλοιπες ισοτιμίες. Με την πάροδο του χρόνου όμως, οι πληρωτέες σε δολάρια υποχρεώσεις των ΗΠΑ που συσσωρεύονταν στις διεθνείς αγορές υπερέβησαν τα αμερικανικά αποθέματα χρυσού. Στη διάρκεια της δεκαετίας του '60, ειδικά στο ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό σύστημα, είχε συσσωρευτεί μεγάλος όγκος «ευρωδολαρίων» (δολαρίων που βρίσκονταν εκτός ΗΠΑ). Ο όγκος αυτός δεν μπορούσε να μετατραπεί σε χρυσό με βάση την επίσημη ισοτιμία χρυσού-δολαρίου. Το ενδεχόμενο μιας υποτίμησης του δολαρίου έναντι του χρυσού έμοιαζε όλο και πιο πιθανό. Η δυσπιστία προς το δολάριο οδήγησε σε επανειλημμένα επεισόδια εκροής χρυσού από τις ΗΠΑ και φυγής από το δολάριο προς άλλα νομίσματα. Η ολοένα και μεγαλύτερη ανάμειξη των ΗΠΑ στον Πόλεμο του Βιετνάμ χειροτέρευσε τα πράγματα. Η ανάγκη χρηματοδότησης του πολέμου μαζί με την ανάγκη χρηματοδότησης των μεγάλων πρωτοβουλιών του προέδρου Johnson στη σφαίρα της κοινωνικής πολιτικής (το πρόγραμμα της Great Society) απαιτούσαν δραστική άνοδο των δημόσιων δαπανών των ΗΠΑ και υιοθέτηση χαλαρής νομισματικής πολιτικής. Αυτά προκάλεσαν αισθητή άνοδο του αμερικανικού πληθωρισμού και κλυδωνισμούς στο ισοζύγιο εξωτερικών πληρωμών των ΗΠΑ. Υπό τέτοιες συνθήκες, η επίσημη ισοτιμία του δολαρίου έναντι του χρυσού και άλλων νομισμάτων δεν μπορούσε να διατηρηθεί για καιρό. Οι εξελίξεις αυτές κλόνισαν ακόμη περισσότερο την εμπιστοσύνη στο (δολαριοκεντρικό) σύστημα του Bretton Woods.

Κατάρρευση του συστήματος Bretton Woods και ευρωπαϊκή απάντηση

Την άνοιξη του 1971, σημειώθηκε μαζική φυγή από το δολάριο και η ισοτιμία του έγινε εξαιρετικά ευάλωτη. Τον Αύγουστο του 1971, ο τότε Πρόεδρος Nixon ανακοίνωσε την αποσύνδεση του δολαρίου από τον χρυσό: οι ΗΠΑ δεν υποχρεούνταν πλέον να ανταλλάσσουν την ουγκιά χρυσού έναντι 35 δολαρίων. Το δολάριο είχε υποτιμηθεί έναντι των υπόλοιπων κύριων νομισμάτων. Μεσολάβησε μία διετία, στη διάρκεια της οποίας επιχειρήθηκε η διάσωση του συστήματος των σταθερών ισοτιμιών. Τον Δεκέμβριο του 1971, στην Ουάσιγκτον, μια ομάδα δέκα χωρών[103] με προεξάρχοντα ρόλο στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό οικοδόμημα

103 ΗΠΑ, Καναδάς, Βέλγιο, Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Ελβετία, Ιαπωνία, Ιταλία, Ολλανδία και Σουηδία.

κατέληξαν σε συμφωνία, με βάση την οποία οι ισοτιμίες των νομισμάτων του συστήματος του Bretton Woods θα αναπροσαρμόζονταν. Η συμφωνία είναι γνωστή ως "Smithsonian Agreement". Το δολάριο θα υποτιμάτο έναντι του χρυσού και τα κύρια νομίσματα θα ανατιμούνταν έναντι του δολαρίου.[104] Η δομή του συστήματος όμως θα έμενε ίδια: όλοι δεσμεύονταν να υπερασπιστούν τις νέες ισοτιμίες. Η Smithsonian Agreement άρχισε να κλονίζεται μέσα σε μερικούς μήνες. Η απόπειρα διάσωσης του συστήματος ναυάγησε οριστικά το 1973, με την ανακοίνωση της νέας, κατά 10%, υποτίμησης του δολαρίου. Το καθεστώς του Bretton Woods είχε πλέον οριστικά καταρρεύσει. Από τούδε και στο εξής, το διεθνές νομισματικό σύστημα θα λειτουργούσε υπό καθεστώς κυμαινόμενων ισοτιμιών.[105]

Οι Ευρωπαίοι ιθύνοντες είχαν αντιληφθεί εγκαίρως ότι το τέλος του Bretton Woods πλησίαζε και είχαν σοβαρούς λόγους να ανησυχούν. Για τις χώρες της ΕΟΚ, οι μεγάλες διακυμάνσεις των ισοτιμιών των νομισμάτων τους συνιστούσαν, στο ενδοκοινοτικό επίπεδο, προοπτική απαράδεκτη, για λόγους ιστορικούς, πολιτικούς και οικονομικούς.[106] Οι εμπορικές συναλλαγές ανάμεσα στις ευρωπαϊκές χώρες αντιπροσώπευαν υψηλό μερίδιο του ευρωπαϊκού ΑΕΠ και θα ήταν δυνατόν να διαταραχθούν από μεγάλες και συχνές αλλαγές των ισοτιμιών. Η τελωνειακή ένωση είχε μόλις ολοκληρωθεί το 1969. Δοθέντος του αμοιβαίου δασμολογικού αφοπλισμού των χωρών της ΕΟΚ, συχνές υποτιμήσεις των κοινοτικών νομισμάτων θα ήταν δυνατόν να ματαιώσουν τους σκοπούς της τελωνειακής ένωσης. Οι υποτιμήσεις δίνουν, έστω πρόσκαιρα, πλεονεκτήματα στη χώρα που έχει υποτιμήσει το νόμισμά της σε βάρος των άλλων και γι' αυτό συχνά ερμηνεύονται ως επιθετική πράξη. Επιπρόσθετα, η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) είχε πρόσφατα μορφοποιηθεί. Συχνές αλλαγές στις ισοτιμίες θα αναστάτωναν τη λειτουργία της. Γι' αυτούς τους λόγους, η ελευθερία του εμπορίου στο εσωτερικό της ΕΟΚ θα ήταν πολιτικά ασυμβίβαστη με την απεριόριστη δυνατότητα των κρατών-μελών να αφήνουν το νόμισμά τους να υποτιμάται κατά

104 Η νέα σχέση χρυσού-δολαρίου καθοριζόταν στα 38 δολάρια (αντί στα 35 δολάρια) την ουγκιά. Κάτι τέτοιο ισοδυναμούσε με υποτίμηση κατά 8%. Τα κύρια νομίσματα (γιεν, μάρκο, γαλλικό, ελβετικό και βελγικό φράγκο, ιταλική λιρέτα, βρετανική στερλίνα) θα ανατιμούνταν έναντι του δολαρίου με διάφορα ποσοστά. Η επιτρεπτή διακύμανση από τις νέες συμφωνημένες ισοτιμίες θα ήταν 2,25% είτε προς τα πάνω είτε προς τα κάτω.

105 Για μια περιεκτική περιγραφή της βαθμιαίας διάβρωσης του συστήματος Bretton Woods, βλ. Eichengreen (1996), Κεφάλαιο 4, σελ. 93-135.

106 Πολύ πριν από τον κλονισμό του Bretton Woods, οι χώρες της ΕΟΚ είχαν συμφωνήσει να περιορίσουν τη διακύμανση της ισοτιμίας των νομισμάτων τους σε περιθώρια μικρότερα από εκείνα που απαιτούσε το σύστημα. Επίσης, είχαν θεσμοθετήσει μηχανισμούς συντονισμού της νομισματικής τους πολιτικής σε επίπεδο κεντρικών τραπεζών.

το δοκούν έναντι των υπόλοιπων κοινοτικών νομισμάτων. Πιθανώς η ίδια η επιβίωση της ΕΟΚ να ήταν πολιτικά ασυμβίβαστη με μια τέτοια δυνατότητα.

Η λύση στα προβλήματα αυτά ήταν είτε η δημιουργία κοινοτικού συστήματος σταθερών ισοτιμιών (ενός μίνι Bretton Woods) είτε η νομισματική ενοποίηση. Το ενδεχόμενο της νομισματικής ενοποίησης εξετάστηκε πριν από την κατάρρευση του Bretton Woods. Το 1969 ανατέθηκε στην επιτροπή Werner η διερεύνηση του θέματος και το 1970 η επιτροπή παρέδωσε τα πορίσματά της. Η πρότασή της ήταν η εντός δεκαετίας σταδιακή μετάβαση προς τη νομισματική ενοποίηση. Στο τέλος της προτεινόμενης διαδικασίας, οι ισοτιμίες των ευρωπαϊκών νομισμάτων θα «κλείδωναν» αμετάκλητα και θα δημιουργείτο μια διακρατική νομισματική αρχή (αποτελούμενη από τις κεντρικές τράπεζες των κρατών-μελών), που θα επιφορτιζόταν με τον έλεγχο της προσφοράς χρήματος. Η ιδέα της νομισματικής ενοποίησης δεν προχώρησε την εποχή εκείνη, αλλά δεν εγκαταλείφθηκε. Η λύση του ευρωπαϊκού συστήματος σταθερών ισοτιμιών δοκιμάστηκε μετά τον ανεπανόρθωτο κλονισμό του Bretton Woods. Το 1972, οι χώρες της ΕΟΚ (στην οποία σύντομα προστέθηκαν τρία νέα μέλη)[107] συμφώνησαν να περιορίσουν δραστικά τα περιθώρια εντός των οποίων οι διμερείς ισοτιμίες των νομισμάτων τους θα ήταν επιτρεπτό να κινούνται.[108] Η ιδέα ήταν ότι οι ισοτιμίες των ευρωπαϊκών νομισμάτων θα έπρεπε να κινούνται με τον ίδιο περίπου βηματισμό έναντι του δολαρίου, του γιεν και των άλλων νομισμάτων. Στις συνθήκες υψηλού πληθωρισμού της δεκαετίας του '70, το πείραμα συνάντησε ανυπέρβλητες δυσκολίες: υποτιμήσεις πέρα από τα επιτρεπτά όρια, αποχωρήσεις από τη συμφωνία και εκ νέου προσχωρήσεις σε αυτήν ήταν συχνές. Τελικά, η απόπειρα δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού συστήματος σταθερών ισοτιμιών ναυάγησε το 1978. Οι Ευρωπαίοι ηγέτες όμως δεν εγκατέλειψαν την προσπάθεια. Τον Μάρτιο του 1979, δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα που είχε καλύτερη τύχη.[109]

Κρίση του πετρελαίου του 1973

Η κρίση ήταν αποτέλεσμα του εμπάργκο που κήρυξε τον Οκτώβριο του 1973 ο Οργανισμός Εξαγωγών Πετρελαιοπαραγωγών Χωρών (OPEC) ενάντια σε σειρά χωρών της Δύσης που θεωρήθηκε ότι συνέδραμαν το Ισραήλ στον

107 Από την 1η Ιανουαρίου 1993, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Δανία και η Ιρλανδία έγιναν μέλη της ΕΟΚ.

108 Η διευθέτηση αυτή ονομάστηκε «φίδι στη σήραγγα» ("snake in the tunnel") και προέβλεπε ότι η ισοτιμία κάθε ευρωπαϊκού νομίσματος έναντι άλλων ευρωπαϊκών νομισμάτων θα μπορούσε να διακυμαίνεται μέσα στα στενά περιθώρια του +/-2,25% και όχι παραπάνω. Επιπλέον, προβλεπόταν η δυνατότητα στήριξης των νομισμάτων που αντιμετώπιζαν δυσκολίες από τις κεντρικές τράπεζες των υπόλοιπων χωρών της Κοινότητας.

109 Βλ. Eichengreen (2007), σελ. 246-251 και 282-286.

αραβοϊσραηλινό Πόλεμο του Γιομ Κιπούρ (6-25 Οκτωβρίου 1973). Το εμπάργκο διήρκεσε από τον Οκτώβριο του 1973 μέχρι τον Μάρτιο του 1974 και οδήγησε στον τετραπλασιασμό της τιμής του πετρελαίου από τα τρία δολάρια το βαρέλι στα 12 δολάρια. Η δραματική άνοδος της τιμής του πετρελαίου ήταν μείζον σοκ για ολόκληρη την παγκόσμια οικονομία και είχε σημαντικές βραχυχρόνιες και μακροχρόνιες επιπτώσεις.

Αμφισβήτηση και η πτώση της δικτατορίας, 1972-1974

Η δυσαρέσκεια για το δικτατορικό καθεστώς άρχισε να εκδηλώνεται ανοικτά το 1972-1973 στον φοιτητικό χώρο, αλλά και στις ένοπλες δυνάμεις (κίνημα ναυτικού). Οι εκδηλώσεις έμπρακτης αμφισβήτησης κορυφώθηκαν τον Νοέμβριο του 1973 με τα γεγονότα του Πολυτεχνείου. Ακολούθησε η επαναφορά του στρατιωτικού νόμου που σηματοδότησε το τέλος της πολιτικής της φιλελευθεροποίησης, την οποία είχε υιοθετήσει η μέχρι τότε κυρίαρχη μερίδα της χούντας. Στις 25 Νοεμβρίου 1973, το καθεστώς Παπαδόπουλου ανατράπηκε με πραξικόπημα και το διαδέχθηκε το καθεστώς Ιωαννίδη.

Τον Ιούλιο του 1974, το καθεστώς Ιωαννίδη επιχείρησε πραξικοπηματική ανατροπή και δολοφονία του προέδρου Μακαρίου. Τα γεγονότα προκάλεσαν την άμεση εισβολή της Τουρκίας στην Κύπρο. Το καθεστώς της Αθήνας κήρυξε γενική επιστράτευση. Ήταν χαώδης, αλλά οδήγησε σε ανατροπή του συσχετισμού των δυνάμεων στον στρατό. Στις συνθήκες αυτές, ανώτατοι αξιωματικοί αποφάσισαν να κινηθούν ενάντια στη δικτατορία και να στραφούν προς την παλαιά πολιτική ηγεσία. Στις 24 Ιουλίου 1974, ο Κωνσταντίνος Καραμανλής ορκιζόταν πρωθυπουργός της χώρας.

5.3.2. Η οικονομική πολιτική της δικτατορίας

Η αντικυκλική πολιτική του 1967

Μετά από μία τριετία (1963-1965), κατά την οποία η οικονομία αναπτυσσόταν με ετήσιο ρυθμό περί το 9% κατά μέσο όρο, οι ρυθμοί ανάπτυξης τα έτη 1966 και 1967 σημείωσαν αισθητή επιβράδυνση. Το 1966 η αύξηση του ΑΕΠ ήταν 5,3% και το 1967 ο ρυθμός ανάπτυξης αποκλιμακώθηκε ακόμη περισσότερο στο 4,7%.[110] Η επιβράδυνση προκλήθηκε από την κάμψη των επενδύσεων γενικά και ειδικότερα από την κάμψη των επενδύσεων στις κατοικίες και τη μεταποιητική βιομηχανία. Οι επενδύσεις σε κατοικίες καθηλώθηκαν το 1966, και το 1967

110 Υπουργείον Συντονισμού (1976), Στοιχεία Εθνικών Λογαριασμών με έτος βάσης το 1970. ΑΕΠ μετρούμενο σε τιμές συντελεστών παραγωγής.

σημείωσαν μείωση σε απόλυτους όρους (-10,8%) συγκριτικά με το επίπεδο του 1966. Οι επενδύσεις στον νευραλγικό τομέα της μεταποίησης κατέγραψαν μείωση (-4,9%) το 1966 και ακόμη μεγαλύτερη μείωση (-9,1%) το 1967. Οι μεγάλες βιομηχανικές επενδύσεις που δρομολογήθηκαν το διάστημα 1959-1963 και πυροδότησαν το επενδυτικό boom της πενταετίας 1961-1965 είχαν ολοκληρωθεί από τις αρχές του 1966 και δεν υπήρχε κάτι ανάλογο να πάρει τη θέση τους και να συνεχίσει την ανοδική πορεία. Σε αντίθεση με το παρελθόν, όπου οι επιβραδύνσεις οφείλονταν συνήθως σε κακές σοδειές στον αγροτικό τομέα, η επιβράδυνση του 1966-1967 οφειλόταν σε κάμψη της ζήτησης, ειδικά της επενδυτικής ζήτησης, και οδήγησε τμήμα του παραγωγικού δυναμικού της χώρας σε υποαπασχόληση. Με άλλα λόγια, η Ελλάδα εμφάνιζε συμπτώματα ανεπτυγμένης οικονομίας. Η κάμψη της εγχώριας ζήτησης έπρεπε να αντιμετωπιστεί με μέτρα αντικυκλικής πολιτικής. Σε αντίθεση με τη διετία 1964-1965, όπου οι επεκτατικές ωθήσεις προς την οικονομία συντελέστηκαν σε περιβάλλον ήδη υπάρχουσας ισχυρής ανάπτυξης, το 1967 η υιοθέτηση επεκτατικής πολιτικής επιβαλλόταν.

Η επιλογή της δικτατορίας ήταν να επιδιώξει την αναθέρμανση της οικονομίας με όχημα τον οικιστικό τομέα και τον τουρισμό. Η επιλογή της αυξημένης έμφασης στον τουρισμό ήταν εύλογη τόσο από βραχυχρόνια όσο και από μακροχρόνια άποψη. Ο κλάδος είχε τεράστιες δυνατότητες και στο μέλλον θα γινόταν η σημαντικότερη πηγή συναλλάγματος για τη χώρα. Η έμφαση στον τομέα της κατοικίας ήταν εύλογη μόνο από βραχυχρόνια άποψη. Οι επενδύσεις σε κατοικίες ολοκληρώνονταν σχετικά γρήγορα, δημιουργούσαν περισσότερες θέσεις εργασίας και είχαν χαμηλή περιεκτικότητα σε εισαγωγές. Από μεσοπρόθεσμη άποψη, η επιλογή της κατοικίας ως ατμομηχανής της ανάπτυξης εμπεριείχε κινδύνους, όπως θα δούμε παρακάτω. Η προσπάθεια αναθέρμανσης της οικονομίας περιλάμβανε πιστωτικά, δημοσιονομικά και νομοθετικά μέτρα:

Μέτρα πιστωτικής πολιτικής

Το 1967, η πιστωτική πολιτική στράφηκε προς έντονα επεκτατική κατεύθυνση. Η ρευστότητα των τραπεζών ενισχύθηκε με διάφορους τρόπους και χαλάρωσαν οι περιορισμοί, τα λεγόμενα πιστωτικά όρια, εντός των οποίων όφειλε να κινείται ο τραπεζικός δανεισμός.[111] Τα μέτρα ωστόσο που αποκαλύπτουν τους κύριους στόχους της πιστωτικής πολιτικής ήταν τα ακόλουθα: Πρώτον, διευρύνθηκαν τα στεγαστικά προγράμματα της Κτηματικής Τράπεζας, του Ταχυδρομικού Ταμιευτηρίου και του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων, και αυξήθηκαν τα όρια των στεγαστικών δανείων κατά δανειολήπτη. Δεύτερον, τέθηκε σε εφαρμογή

111 Τράπεζα της Ελλάδος (1968), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1967*, Κεφάλαιο Χ.

από την Αγροτική Τράπεζα ευρύ πρόγραμμα αγροτικής στέγης και από την Κτηματική ειδικό πρόγραμμα εργατοϋπαλληλικής στέγης. Οι όροι των συναφών δανείων ήταν εξαιρετικά ευνοϊκοί. Τρίτον, επιτράπηκε στις εμπορικές τράπεζες να χορηγούν μεσοπρόθεσμα δάνεια σε οικοδομικές επιχειρήσεις και τέθηκε σε εφαρμογή ειδικό πρόγραμμα χρηματοδότησης τουριστικών εγκαταστάσεων. Τέλος, επιτράπηκε επίσης στις τράπεζες να χορηγούν μακροπρόθεσμα δάνεια για επενδύσεις στον τουρισμό.[112] Η πιστωτική επέκταση προς τον οικιστικό και τον τουριστικό τομέα ήταν πολύ μεγαλύτερη από την επέκταση σε άλλους τομείς. Εντός του 1967, ο όγκος των δανείων αυξήθηκε προς τον οικιστικό τομέα κατά 43% και προς τον τουριστικό κατά 27%.[113]

Μέτρα δημοσιονομικής πολιτικής

Η δημοσιονομική πολιτική ήταν επίσης επεκτατική. Το συνολικό έλλειμμα του κρατικού Προϋπολογισμού (καταναλωτικό και επενδυτικό τμήμα) αυξήθηκε από το 2,2% στο 2,8% του ΑΕΠ. Οι δαπάνες του τακτικού Προϋπολογισμού αυξήθηκαν[114] περισσότερο από τα έσοδά του και το πλεόνασμά του συρρικνώθηκε, χωρίς όμως να εκμηδενιστεί, σε σύγκριση με εκείνο του 1966. Παρά τη μικρότερη ενίσχυση που είχαν από τον τακτικό Προϋπολογισμό, οι δημόσιες επενδύσεις του 1967 ήταν ανάλογες με τις ήδη υψηλές επενδύσεις του 1966. Το έλλειμμα που προέκυψε στον ΠΔΕ καλύφθηκε πρωτίστως από εγχώριους πόρους (έντοκα γραμμάτια και ομολογιακό δάνειο). Η εικόνα της γενικευμένης αύξησης των δημόσιων δαπανών του 1967 ολοκληρώνεται, αν προσθέσουμε και την επιτάχυνση των επενδύσεων της ΔΕΗ, του ΟΤΕ και της Εργατικής Κατοικίας. Ο συνδυασμός της αύξησης των τρεχουσών και επενδυτικών δαπανών προσέδιδε έντονα επεκτατικό χαρακτήρα στη δημοσιονομική διαχείριση.[115]

Τα νομοθετικά μέτρα περιλάμβαναν την κατάργηση του φόρου υπεραξίας και της προοδευτικής κλιμάκωσης του φόρου μεταβίβασης ακινήτων που είχε θεσπίσει το 1965 η κυβέρνηση της ΕΚ.[116] Οι φόροι αυτοί μείωναν την απόδοση των επενδύσεων σε ακίνητα και θεωρούνταν υπεύθυνοι για τη μείωση του όγκου

112 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 637-645· Τράπεζα της Ελλάδος (1968), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1967*, Κεφάλαιο Χ. Βλ., επίσης, IMF (1968), σελ. 6, και την αναλυτική περιγραφή των μέτρων στο IMF (1968), Μέρος ΙΙ, σελ. 43-44.

113 Οι υπολογισμοί βασίζονται στα χρεωστικά υπόλοιπα (σε τρέχουσες τιμές) στο τέλος του κάθε έτους.

114 Η αύξηση των καταναλωτικού χαρακτήρα δαπανών οφειλόταν κυρίως σε αύξηση του μισθολογικού κόστους του Δημοσίου και στην αύξηση των στρατιωτικών δαπανών.

115 Τράπεζα της Ελλάδος (1968), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1967*, Κεφάλαιο VII.

116 Με τον Α.Ν. 82/1967 «περί καταργήσεως της φορολογίας αυτομάτου υπερτιμήματος και του προοδευτικού φόρου μεταβιβάσεως ακινήτων», ο οποίος καταργούσε τον Ν. 4459/1965.

των πωλήσεων διαμερισμάτων και την κάμψη της οικοδομικής δραστηριότητας.[117] Με τον Α.Ν. 147/1967 χορηγείτο για πρώτη φορά επιδότηση επιτοκίου σε επιχειρήσεις που πραγματοποιούσαν βιομηχανικές επενδύσεις. Με τον Α.Ν. 149/1967 παρατεινόταν η ισχύς της παλαιότερης νομοθεσίας περί κινήτρων. Στόχος ήταν η αναβίωση των βιομηχανικών επενδύσεων.

Το παραπάνω πλέγμα μέτρων απέδωσε. Το 1968, η επιβράδυνση είχε ανακοπεί και η οικονομία είχε αρχίσει να ξαναμπαίνει σε ανοδική τροχιά. Στο μεταξύ, η επιβράδυνση των ρυθμών ανάπτυξης του 1966-1967 συντέλεσε στην αποκλιμάκωση των πληθωριστικών πιέσεων και στη συρρίκνωση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου.

Δημοσιονομική πολιτική, 1968-1973

Το 1968, με την οικονομία να έχει μπει σε ανοδική τροχιά, το καθεστώς των συνταγματαρχών αποφάσισε να επιστρέψει στους πάγιους κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας που θεωρούσε μεσοπρόθεσμα ορθούς: συγκράτηση των δημόσιων καταναλωτικών δαπανών, μεγάλο πλεόνασμα στον τακτικό Προϋπολογισμό, επιτάχυνση των δημοσίων επενδύσεων.

Πράγματι, το 1968 ο ρυθμός αύξησης των δαπανών του τακτικού Προϋπολογισμού που λογίζονταν καταναλωτικές επιβραδύνθηκε σε σχέση με το 1967 και η αποκλιμάκωσή τους συνεχίστηκε και στα επόμενα έτη.[118] Το αποτέλεσμα ήταν η μείωση του ποσοστού των τρεχουσών δαπανών της κεντρικής κυβέρνησης στο ΑΕΠ.[119] Η συγκράτηση των δαπανών θα ήταν ακόμη μεγαλύτερη, αν ο Προϋπολογισμός δεν επιβαρυνόταν με τις αυξήσεις των στρατιωτικών δαπανών που σημειώθηκαν τα έτη 1967-1970.

Από την πλευρά τους, τα έσοδα του τακτικού Προϋπολογισμού αυξάνονταν το διάστημα 1968-1973 ταχύτερα από τα έξοδά του.[120] Τούτο συνέβαινε παρά τις μειώσεις της φορολογίας που κατά καιρούς θεσπίζονταν, όπως θα δούμε παρακάτω. Αποτέλεσμα της συστηματικά ταχύτερης αύξησης των εσόδων σε σχέση

117 OECD (1969), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 8.

118 Οι ετήσιες μεταβολές σε τρέχουσες τιμές των εκτός χρεολυσίων δαπανών του τακτικού Προϋπολογισμού συγκριτικά με το προηγούμενο έτος ήταν οι εξής: 1967: 19,8%, 1968: 11,2%, 1969: 10,4%, 1970: 8,5%, 1971: 9,9%, 1972: 15,9%, 1973: 20,1%. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Στατιστικές σειρές.

119 Οι τρέχουσες δαπάνες της κεντρικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ άρχισαν να μειώνονται από το 1969 και μετά. Τα σχετικά ποσοστά στο ΑΕΠ εξελίχθηκαν ως εξής: 1967: 14,5%, 1968: 14,5%, 1969: 14,1%, 1970: 13,9%, 1971: 14,3%, 1972: 14,1%, 1973: 14%. Βλ. Εθνικούς Λογαριασμούς στο Υπουργείο Συντονισμού (1976).

120 Οι ετήσιες μεταβολές των εσόδων του τακτικού Προϋπολογισμού ήταν: 1967: 13,4%, 1968: 15%, 1969: 12,7%, 1970: 10,5%, 1971: 10,8%, 1972: 15,1%, 1973: 23,3%. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Στατιστικές σειρές.

με τις δαπάνες ήταν η συνεχής διεύρυνση του πλεονάσματος του τακτικού Προϋπολογισμού. Το περίσσευμα αυτό διετίθετο όπως πάντα για τη χρηματοδότηση μέρους των δημοσίων επενδύσεων.

Στηριζόμενες στο πλεόνασμα αυτό και στην επιπρόσθετη χρηματοδότηση από τράπεζες, από ομολογιακά δάνεια που εκδίδονταν κάθε χρόνο από το 1967 μέχρι το 1972, και δανεισμό από το εξωτερικό ή την Τράπεζα της Ελλάδος, οι δημόσιες επενδύσεις αυξήθηκαν ταχύτερα από τις προβλέψεις του *Πενταετούς προγράμματος αναπτύξεως, 1968-1972*. Στη διάρκεια της επταετίας 1967-1973, το μερίδιο των επενδυτικών δαπανών του Προϋπολογισμού στο ΑΕΠ αυξήθηκε από 3,3% σε 5% το 1973. Εάν μάλιστα στις επενδύσεις αυτές προσθέσουμε και τις επενδύσεις του ευρύτερου δημόσιου τομέα (δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών), βλέπουμε ότι το μερίδιο των δημοσίων επενδύσεων αυξήθηκε από 6,1% το 1967 σε 8,4% του ΑΕΠ το 1972, για να πέσει σε 7,8% το 1973. Στη διάρκεια της περιόδου 1967-1973, ο ρυθμός αύξησης της κρατικής επενδυτικής δραστηριότητας ήταν, σε σταθερές τιμές, περί το 11% ετησίως. Ήταν το δεύτερο κύμα ραγδαίας αύξησης των δημοσίων επενδύσεων μετά από εκείνο του 1958-1962. Η αποδοτικότητα όμως του νέου κύματος ήταν πενιχρότερη από την αποδοτικότητα του κύματος του 1958-1962.

Το πρόβλημα της κοινωνικής αποδοτικότητας των δημοσίων επενδύσεων της περιόδου 1967-1973 δεν αναφέρεται στις επενδύσεις μεγάλων δημόσιων επιχειρήσεων σαν τη ΔΕΗ και τον ΟΤΕ, αλλά στον ίδιο τον ΠΔΕ. Η ΔΕΗ συνέχιζε να εφαρμόζει ένα μακροχρόνιο επενδυτικό πρόγραμμα, το οποίο είχε ξεκινήσει πριν από χρόνια. Στο διάστημα 1967-1973, θερμοηλεκτρικοί και ατμοηλεκτρικοί σταθμοί παραγωγής[121] προστέθηκαν στο σύστημα και επεκτάθηκε το δίκτυο παροχής ρεύματος στην επαρχία. Η επενδυτική δραστηριότητα του ΟΤΕ επιταχύνθηκε και χρηματοδοτήθηκε κατά το ήμισυ από παρακρατούμενα κέρδη. Ο αριθμός των αυτόματων τηλεφωνικών κέντρων πολλαπλασιάστηκε και η αυτοματοποίηση του δικτύου, ειδικά του υπεραστικού δικτύου, σχεδόν ολοκληρώθηκε. Ο αριθμός των τηλεφώνων ανά 100 κατοίκους ξεπέρασε ελαφρά τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Σημαντικά βήματα έγιναν στη διεθνή τηλεφωνική σύνδεση της χώρας με την πόντιση, το 1968, του υποβρύχιου καλωδίου Ελλάδας-Ιταλίας και την εγκατάσταση της πρώτης (1970) και της δεύτερης (1972) κεραίας δορυφορικών επικοινωνιών.[122]

121 Οι σημαντικότεροι σταθμοί που προστέθηκαν ήταν οι θερμοηλεκτρικές μονάδες 1 και 2 της Μεγαλόπολης (1970), 3 και 4 του Αλιβερίου (1968-1969), 4 της Πτολεμαΐδας και 2 του Λαυρίου (1973). Το 1969, άρχισε να λειτουργεί ο υδροηλεκτρικός σταθμός στο Καστράκι. Βλ. Μακαρέζος (2006), σελ. 470-472.

122 Οι νέες δυνατότητες διεθνούς τηλεφωνικής σύνδεσης ενθάρρυναν την εγκατάσταση ναυτιλιακών επιχειρήσεων στον Πειραιά. Βλ. ό.π., σελ. 464-469.

Το πρόβλημα αποδοτικότητας του ίδιου του ΠΔΕ ήταν το εξής: Μολονότι τα στοιχεία για την κατανομή των δημοσίων επενδύσεων δεν είναι λεπτομερή, υπάρχουν ενδείξεις[123] ότι ήταν προσανατολισμένες προς τον κατασκευαστικό τομέα (οικισμός, οδοποιία). Η συνεισφορά των έργων οδοποιίας στην παραγωγικότητα της οικονομίας ήταν φυσιολογικό να είναι μικρότερη από εκείνη του πρώτου κύματος των δημοσίων επενδύσεων. Καθώς η χάραξη του βασικού εθνικού δικτύου είχε πραγματοποιηθεί, τα έργα της δικτατορίας (με εξαίρεση μείζονα εγχειρήματα, όπως ο βόρειος οδικός άξονας της Κρήτης) αφορούσαν ως επί το πλείστον περιφερειακές και νομαρχιακές οδικές συνδέσεις ή βελτιώσεις του υφιστάμενου δικτύου. Η προτεραιότητα που δόθηκε στην ανέγερση ή επέκταση χιλιάδων κατοικιών μέσω των προγραμμάτων της Αγροτικής Τράπεζας, του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας και του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών ήταν υπέρμετρη. Η εμμονή της δικτατορίας σε προγράμματα με άμεσα ορατά αποτελέσματα οδηγούσε σε εκτοπισμό άλλων δαπανών και ήταν πιθανώς υπεύθυνη για την καθήλωση (ως ποσοστού του ΑΕΠ) των δαπανών για την Υγεία και την Παιδεία. Οι τελευταίες λογίζονται ως καταναλωτικές, έχουν όμως έντονο αναπτυξιακό στοιχείο. Επιπλέον, η έμφαση στις κατασκευές ερχόταν σε σύγκρουση με τον διακηρυγμένο στόχο περί στροφής των ιδιωτικών αποταμιεύσεων προς τη βιομηχανία. Ενέτεινε τη συμφόρηση στον κατασκευαστικό τομέα, αύξανε τα κατασκευαστικά κόστη, ύψωνε τις τιμές των κατοικιών και τις προσδοκίες υπεραξιών, ενθαρρύνοντας έτσι ακόμη περισσότερο τις επενδύσεις σε κατοικίες.

Πέρα από το θέμα της αποδοτικότητάς τους, το μέγεθος των επενδύσεων του ΠΔΕ των ετών 1971-1973 ήταν τέτοιο που συνέβαλε (δευτερευόντως) στον κλονισμό της νομισματικής ισορροπίας της οικονομίας. Ο όγκος των επενδύσεων του ΠΔΕ έφθασε στο υψηλότερό του επίπεδο τα έτη 1971, 1972 και (παρά την περικοπή των αρχικά προγραμματιζόμενων επενδύσεων) 1973. Βέβαια, το πλεόνασμα του τακτικού Προϋπολογισμού που προοριζόταν για τη χρηματοδότηση μέρους του ελλείμματος του ΠΔΕ αυξήθηκε σημαντικά αυτά τα χρόνια. Ωστόσο, η άνοδος των δημοσίων επενδύσεων ήταν τόσο μεγάλη που ολοένα και μικρότερο τμήμα του ελλείμματος του ΠΔΕ χρηματοδοτείτο από το πλεόνασμα του τακτικού Προϋπολογισμού. Το υπόλοιπο καλυπτόταν από δανεισμό. Καθώς το συνολικό έλλειμμα του Προϋπολογισμού (δηλαδή το άθροισμα του τακτικού Προϋπολογισμού και του ελλείμματος του ΠΔΕ)

123 OECD (1975), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 6. Σύμφωνα με τους Εθνικούς Λογαριασμούς, στο διάστημα 1967-1972 οι μεγαλύτερες αυξήσεις των δημοσίων επενδύσεων σημειώθηκαν στον τομέα των κατασκευών.

ταυτιζόταν εκείνη την εποχή με το έλλειμμα του ΠΔΕ, συνέπεια της επενδυτικής πολιτικής του καθεστώτος ήταν η αύξηση του συνολικού ελλείμματος της κεντρικής κυβέρνησης. Αυτό ξεπέρασε το όριο του 3% του ΑΕΠ το 1971. Αυξήθηκε στο 3,1% του ΑΕΠ το 1971, στο 3,9% το 1972 και στο 3,7% το 1973 (βλ. Πίνακα 4.1.). Με άλλα λόγια, στην αγωνία της να παρουσιάσει έργο, η δικτατορία αποφάσισε να αποκλίνει από τον μείζονα κανόνα της δημοσιονομικής πειθαρχίας: ότι το συνολικό έλλειμμα του κεντρικού κράτους όφειλε να συγκρατείται σε χαμηλά επίπεδα.

Το γιατί η επεκτατική δημοσιονομική πολιτική της δικτατορίας είχε παρενέργειες στη νομισματική ισορροπία χρειάζεται εξηγήσεις. Μακροχρόνια, οι δημόσιες επενδύσεις έχουν διαφορετικές επιπτώσεις από τη δημόσια κατανάλωση. Από την άποψη της βραχυχρόνιας μακροοικονομικής διαχείρισης ωστόσο, η αύξηση των δημοσίων επενδύσεων φέρνει πρόσθετες απαιτήσεις στους πόρους της οικονομίας, όπως και αύξηση της δημόσιας κατανάλωσης. Σε συνθήκες υποαπασχόλησης των παραγωγικών δυνατοτήτων της οικονομίας, μια τέτοια πολιτική επιβάλλεται. Τα έτη 1971, 1972 και 1973 όμως, η ελληνική οικονομία βρισκόταν κοντά στην πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων της. Οι επεκτατικές ωθήσεις μέσω των δημοσίων επενδύσεων απλώς συνέβαλαν στη δημιουργία συνθηκών υπερβάλλουσας ζήτησης, παρά τη συγκράτηση της δημόσιας κατανάλωσης. Οι συνθήκες ήταν διαφορετικές από του 1967.

Η δημιουργία συνθηκών υπερβάλλουσας ζήτησης είχε παρενέργειες.[124] Πρώτον, σημειώθηκε μεγάλη διεύρυνση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου υλικών αγαθών. Ο συνδυασμός της δημοσιονομικής με την πιστωτική επέκταση, οι ανάγκες για μηχανολογικό εξοπλισμό και πρώτες ύλες και η στροφή του κοινού προς διαρκή καταναλωτικά αγαθά που δεν παράγονταν στην Ελλάδα οδήγησαν σε άνοδο των εισαγωγών, μεγαλύτερη από την κατά τα άλλα αξιόλογη αύξηση των εξαγωγών. Τελικά, το εμπορικό έλλειμμα καλυπτόταν από την εξίσου εντυπωσιακή αύξηση των εισροών από τον τουρισμό, το ναυτιλιακό συνάλλαγμα, τα μεταναστευτικά εμβάσματα, καθώς και από εισροές κεφαλαίων από το εξωτερικό. Έτσι, δεν υπήρξε κρίση στις εξωτερικές συναλλαγές της χώρας. Η επιδείνωση του εμπορικού ισοζυγίου αποτελούσε όμως προειδοποίηση. Δεύτερον, η δημοσιονομική επέκταση συνέβαλε στην άνοδο του πληθωρισμού. Οι πληθωριστικές πιέσεις εκδηλώθηκαν το 1971, επιτάθηκαν το 1972 και εκτοξεύθηκαν το 1973. Σε σύγκριση με την πιστωτική επέκταση, οι επιπτώσεις της δημοσιονομικής πολιτικής στον πληθωρισμό ήταν δευτερεύουσες, με πιθανή εξαίρεση την επίπτωσή της στην άνοδο των τιμών του κατασκευαστικού τομέα.

124 Βλ. τις επιφυλάξεις του IMF (1972), σελ. 12, σχετικά με την ασκούμενη πολιτική.

Η έμφαση των δημοσίων επενδύσεων στις κατασκευές όξυνε τις ελλείψεις σε τεχνικό προσωπικό και τα μποτιλιαρίσματα που ήδη υπήρχαν.[125] Αποτέλεσμα ήταν η δυσανάλογη αύξηση των μισθών στον κατασκευαστικό τομέα, η άνοδος του κόστους των υλικών και η μεγάλη αύξηση των τιμών των ακινήτων που διαχεόταν με τη σειρά της σε ολόκληρη την οικονομία. Τελικά, η έμπρακτη αναγνώριση ότι η δημοσιονομική πολιτική είχε χαλαρώσει υπερβολικά ήρθε μόλις το 1973.

Δημόσιο χρέος

Η αύξηση των ελλειμμάτων, και συνεπώς των δανειακών αναγκών, της κεντρικής κυβέρνησης των ετών 1971-1973 είναι πραγματικό γεγονός. Έχει σημασία όμως να διατηρείται η αίσθηση των αναλογιών. Σε σύγκριση με τη μεταπολιτευτική εμπειρία, τα ελλείμματα αυτά ήταν μικρά ως ποσοστό του ΑΕΠ και εύκολα αντιστρέψιμα. Αποτελούσαν μικρές αποκλίσεις από τους δημοσιονομικούς κανόνες. Επιπλέον, τα ελλείμματα αυτά αναφέρονταν στην *κεντρική κυβέρνηση*. Στο επίπεδο του ευρύτερου δημόσιου τομέα (δηλαδή της γενικής κυβέρνησης που περιλαμβάνει, εκτός από την κεντρική κυβέρνηση, και τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης, την τοπική αυτοδιοίκηση και τα ΝΠΔΔ), τα ελλείμματα ήταν μικρότερα. Όπως θα δούμε στο Κεφάλαιο 8, μετά το 1953 η αποταμίευση του δημόσιου τομέα ήταν πάντα θετική, κάλυπτε μέρος των δημοσίων επενδύσεων και περιόριζε τις ανάγκες δανεισμού για τη χρηματοδότηση του εναπομένοντος μέρους.

Παρά την αύξηση των δανειακών αναγκών, το δημόσιο χρέος παρέμεινε χαμηλό. Η εξέλιξη του χρέους της κεντρικής κυβέρνησης ως ποσοστού του ΑΕΠ ήταν: 4,1% το 1957, 9,2% το 1960, 14,1% το 1965, 21,3% το 1970, 23,2% το 1972 και 19,5% το 1973.[126] Μολονότι αυξανόταν σταθερά, το χρέος εξακολουθούσε να αντιπροσωπεύει χαμηλό ποσοστό του ΑΕΠ. Οι πληρωμές τόκων για την εξυπηρέτησή του αντιπροσώπευαν ασήμαντο ποσοστό του ΑΕΠ. Το 1960 αντιπροσώπευαν το 0,3% του ΑΕΠ, αυξήθηκαν στο 0,7% το 1965 και έφθασαν στο 1,1% του ΑΕΠ το 1973. Η Ελλάδα εξακολουθούσε να είναι μια δημοσιονομικώς υγιής χώρα.

Η φορολογική πολιτική της δικτατορίας

Η πολιτική της δικτατορίας ήταν γενικά προσανατολισμένη προς τη μείωση της φορολογίας και ειδικά της φορολογίας εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων.

125 IMF (1973), σελ. 15.

126 Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Στατιστικές σειρές.

Το 1967 και το 1968, τροποποιήθηκε (με τον Α.Ν. 239/1967) η φορολογία εισοδήματος φυσικών προσώπων.[127] Οι τροποποιήσεις προέβλεπαν γενικευμένη μείωση των φορολογικών συντελεστών και καθιέρωναν τη χωριστή φορολόγηση του εισοδήματος της συζύγου. Με τον Α.Ν. 239/1967 οι αγρότες πρακτικά απαλλάσσονταν από τον φόρο εισοδήματος. Με το Ν.Δ. 1077/1971[128] μειώθηκαν περαιτέρω οι συντελεστές του φόρου εισοδήματος και αυξήθηκαν σημαντικά τα αφορολόγητα όρια για μισθωτούς, ελεύθερους επαγγελματίες, συζύγους και τέκνα. Παράλληλα, περιορίστηκαν ορισμένες απαλλαγές από τον φόρο εισοδήματος. Καταργήθηκε ιδίως μια σειρά από απαλλαγές υπέρ ΝΠΔΔ, ΔΕΚΟ, δημοτικών ή κοινοτικών φορέων, κ.λπ. Το 1971, καταργήθηκε μια σειρά από απαλλαγές από έμμεσους φόρους. Με το Ν.Δ. 1079/1971 καταργήθηκαν απαλλαγές από τέλη χαρτοσήμου. Με το Ν.Δ. 1081/1971 καταργήθηκε μια σειρά από δασμολογικές απαλλαγές που συνιστούσαν ειδική ευνοϊκή μεταχείριση υπέρ δημόσιων ή ημιδημόσιων φορέων. Με το Ν.Δ. 1080/1971 καταργήθηκαν οι μέχρι τότε ισχύουσες απαλλαγές από τον φόρο κύκλου εργασιών υπέρ βιοτεχνικών επιχειρήσεων, συνεργείων αυτοκινήτων, διαφημιστικών εταιριών, ξενοδοχειακών επιχειρήσεων, κομμωτηρίων, κ.λπ.[129]

Επιπλέον, με το Ν.Δ. 118/1973 άλλαξε ο κώδικας φορολογίας κληρονομιών, δωρεών και προίκας.[130] Ο νέος κώδικας μείωσε τους συντελεστές των φόρων αυτών και ανέβασε τα αφορολόγητα όρια. Το 1973, για λόγους αντιπληθωριστικής πολιτικής, επιβλήθηκε φόρος επί της έκδοσης οικοδομικών αδειών και επί των συναλλαγών για μεταβίβαση ακινήτων.

Οι ελαφρύνσεις της φορολογίας είχαν μόνο πρόσκαιρες επιπτώσεις στα φορολογικά έσοδα που γενικά αυξάνονταν την περίοδο 1967-1973. Στα πρώτα χρόνια της δικτατορίας, υπήρξαν δείγματα περιορισμού της φοροδιαφυγής και κατεγράφη αύξηση του αριθμού των φορολογικών δηλώσεων και του δηλωθέντος εισοδήματος. Στη συνέχεια, η έξαρση της «ειλικρίνειας» κόπασε.

127 Με τον Α.Ν. 239 της 30 Δεκεμβρίου 1967 «περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως της περί φορολογίας εισοδήματος νομοθεσίας και άλλων τινών διατάξεων», και τον Α.Ν. 285/1968.

128 Ν.Δ. 1077/1971 «περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και αντικαταστάσεως διατάξεων του Ν.Δ. 3323/1955 "περί φορολογίας εισοδήματος" και του Ν.Δ. 3843/1958 "περί φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων"».

129 Ν.Δ. 1079/1971 «περί καταργήσεως απαλλαγών εκ τελών χαρτοσήμου», Ν.Δ. 1080/1971 «περί καταργήσεως, τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων περί φόρου κύκλου εργασιών» και Ν.Δ. 1081/1971 «περί καταργήσεως δασμολογικών απαλλαγών».

130 Ν.Δ. 118/1973 «περί Κώδικος φορολογίας κληρονομιών, δωρεών, προικών και κερδών εκ λαχείων».

Νομισματική και πιστωτική πολιτική

Η νομισματική και πιστωτική πολιτική της δικτατορίας ήταν εκείνη που δημιούργησε τα μεγαλύτερα προβλήματα. Στην αρχή, τα μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση της επιβράδυνσης των ρυθμών ανάπτυξης του 1966-1967 ήταν εύλογα: η ρευστότητα των τραπεζών ενισχύθηκε, τα όρια των στεγαστικών δανείων αυξήθηκαν και επετράπη στις τράπεζες να χορηγούν μεσοπρόθεσμα δάνεια σε οικοδομικές επιχειρήσεις και μακροπρόθεσμα σε τουριστικές. Το 1967, η στενά εννοούμενη προσφορά χρήματος αυξήθηκε κατά 21,1% (εν πολλοίς για συγκυριακούς λόγους[131]) και οι πιστώσεις προς το σύνολο της οικονομίας αυξήθηκαν κατά 15,6%. Όπως αναφέρθηκε, οι πιστώσεις ειδικά προς τον οικιστικό και τον τουριστικό τομέα αυξήθηκαν πολύ περισσότερο. Αυτές ήταν το βασικό εργαλείο της αντικυκλικής πολιτικής. Τα μέτρα απέδωσαν και το 1968 η οικονομία είχε μπει σε τροχιά ανάκαμψης.

Το πρόβλημα ήταν, και πάλι, ότι η δικτατορία επεδίωκε να εξασφαλίσει λαϊκή ανοχή μέσα από την επιτάχυνση της ανάπτυξης. Γι' αυτό και συνέχισε την επεκτατική πιστωτική πολιτική και στα επόμενα πέντε χρόνια.[132] Το 1968, οι περιορισμοί στη χρηματοδότηση του οικιστικού τομέα (και ειδικά στη χορήγηση στεγαστικών δανείων) και του τουρισμού χαλάρωσαν ακόμη περισσότερο. Ενισχύθηκε η ρευστότητα της Αγροτικής Τράπεζας (που διπλασίασε τον όγκο των αγροτικών στεγαστικών δανείων) και της Κτηματικής Τράπεζας και μειώθηκαν τα επιτόκια των δανείων προς τη βιομηχανία, το εμπόριο και τη ναυτιλία.[133] Η διευκολυντική πιστωτική πολιτική συνεχίστηκε και τα επόμενα χρόνια.

Μετά το 1967, η στενά εννοούμενη προσφορά χρήματος[134] συγκρατήθηκε από το 1968 μέχρι το 1970, σημειώνοντας ρυθμούς ανόδου χαμηλότερους από την αύξηση του ονομαστικού ΑΕΠ. Βρέθηκε εκτός ελέγχου όμως το 1972 και το 1973. Το πρόβλημα ήταν οξύτερο με την άνοδο της ευρέως εννοούμενης ρευστότητας της οικονομίας (μέση ετήσια αύξηση 19,4% την περίοδο 1967-1972). Αυτή εξαρτιόταν από τις καταθέσεις ταμιευτηρίου και προθεσμίας που αυξάνονταν ταχύτατα εκείνη την εποχή, διευρύνοντας την ευχέρεια των τραπεζών να παρέχουν πιστώσεις. Το μεγαλύτερο πρόβλημα από όλα όμως ήταν οι ρυθμοί αύξησης και η σύνθεση της πιστωτικής

131 Υπήρξε προσωρινή ρευστοποίηση καταθέσεων, το προϊόν των οποίων παρακρατείτο ως χαρτονομίσματα.

132 Το 1969, ο ΟΟΣΑ επισήμαινε τον κίνδυνο υπερθέρμανσης της οικονομίας εξαιτίας της πιστωτικής επέκτασης προς τον οικιστικό τομέα. Βλ. OECD (1969), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 43.

133 Τράπεζα της Ελλάδος (1969), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1968*, Κεφάλαιο Χ, σελ. 105-107.

134 Η στενά εννοούμενη προσφορά χρήματος οριζόταν ως: χαρτονομίσματα + κέρματα + καταθέσεις όψεως.

επέκτασης.[135] Οι πιστώσεις προς το σύνολο της οικονομίας αυξάνονταν το διάστημα 1967-1972 κατά περίπου 20% ετησίως. Οι ρυθμοί αύξησης των πιστώσεων ειδικά προς τον οικιστικό τομέα ήταν πολύ υψηλότεροι. Η μέση ετήσια αύξησή τους ήταν 37%. Σύντομα δημιουργήθηκαν στενότητες και οι τιμές των κατοικιών και το κόστος παραγωγής πήραν την ανιούσα.

Μεταξύ 1969 και 1972, έγιναν απόπειρες ανάσχεσης της ραγδαίας πιστωτικής επέκτασης.[136] Κρίνοντας από τα στοιχεία, οι απόπειρες αυτές δεν απέδωσαν. Τα έτη 1969-1972 ήταν ακριβώς εκείνα που η πιστωτική επέκταση ξεπερνούσε συστηματικά το 20% ετησίως. Η ταχύτατη αύξηση των καταθέσεων ταμιευτηρίου και προθεσμίας, που σημειώθηκε τα χρόνια αυτά, βελτίωνε τη ρευστότητα των εμπορικών τραπεζών και τα μέτρα που ελήφθησαν μέχρι το 1972 δεν ήταν αρκετά για να επιβραδύνουν την επέκταση των πιστώσεων τις οποίες είχαν την ευχέρεια να δίνουν.[137] Παράλληλα, λαμβάνονταν άλλα μέτρα που αντιστρατεύονταν την επιδίωξη περιστολής της πιστωτικής επέκτασης.[138]

Αποτέλεσμα της πολιτικής αυτής ήταν η ταχύτατη άνοδος των επενδύσεων σε κατοικίες, η άνοδος του τουρισμού και η επιτάχυνση των ρυθμών ανάπτυξης, αλλά και η υπερθέρμανση της οικονομίας. Οι πληθωριστικές επιπτώσεις της πιστωτικής πολιτικής της δικτατορίας δεν εκδηλώθηκαν ακαριαία. Η άνοδος των τιμών ήταν βαθμιαία, αλλά προς αναμφίβολα ανιούσα κατεύθυνση. Το 1968 η αύξηση του τιμάριθμου ήταν ένα ασήμαντο 0,3%, αλλά ανέβηκε στο 3% το 1971 και στο 4,3% το 1972.

Οι ήδη υπάρχουσες πληθωριστικές πιέσεις επιτάθηκαν από τον τρόπο διαχείρισης της ισοτιμίας της δραχμής μετά τον κλονισμό του συστήματος Bretton

135 Σε ένα ελεγχόμενο πιστωτικό σύστημα, επιβάλλεται να εξετάζονται μαζί τα νομισματικά και τα πιστωτικά μεγέθη.

136 Το 1969, αυξήθηκε το αναπροεξοφλητικό επιτόκιο της Τράπεζας της Ελλάδος (το επιτόκιο που πληρώνουν οι τράπεζες για να προμηθευθούν ρευστότητα από την Τράπεζα της Ελλάδος). Τα έτη 1969, 1971 και 1972, αυξήθηκαν οι υποχρεωτικές καταθέσεις των τραπεζών στην Τράπεζα της Ελλάδος. (Οι τράπεζες οφείλουν να καταθέτουν υποχρεωτικά ένα ποσοστό των καταθέσεών τους στην Τράπεζα της Ελλάδος. Όσο πιο μεγάλο είναι το ποσοστό αυτό τόσο μικρότερη είναι η ρευστότητά τους.) Το 1971, επιβλήθηκαν πιστωτικά όρια στον βραχυπρόθεσμο τραπεζικό δανεισμό, τα οποία καταργήθηκαν το 1972 για να επανέλθουν λίγους μήνες αργότερα. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1970), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1969*· Τράπεζα της Ελλάδος (1971), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1970*· Τράπεζα της Ελλάδος (1972), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1971*· Τράπεζα της Ελλάδος (1973), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1972*, Κεφάλαιο Χ.

137 Βλ. OECD (1971), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 28· OECD (1972), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 21.

138 Η συστηματική ενίσχυση της ρευστότητας της Αγροτικής Τράπεζας και της Κτηματικής Τράπεζας οδηγούσε στην αύξηση του όγκου των στεγαστικών δανείων. Το 1971, η νέα αύξηση των πιστωτικών ορίων ανά δανειολήπτη και του χρόνου αποπληρωμής του δανείου ενθάρρυναν τη ζήτηση στέγης. Και η επίσημη θέσπιση, το 1970, της καταναλωτικής πίστης για αγορά διαρκών καταναλωτικών αγαθών μάλλον δυσκόλευε την τιθάσευση της πιστωτικής επέκτασης.

Woods. Όταν, τον Αύγουστο του 1971, το δολάριο αποσυνδέθηκε από τον χρυσό, οι αρχές αποφάσισαν να κρατήσουν την ισοτιμία στις 30 δραχμές το δολάριο. Τούτο σήμαινε ότι η δραχμή θα ακολουθούσε το δολάριο και θα υποτιμάτο έναντι των άλλων νομισμάτων. Με την αναδιάταξη των ισοτιμιών που προέκυψε από τη Smithsonian Agreement τον Δεκέμβριο του 1971, η απόφαση και πάλι ήταν να διατηρηθεί η ισοτιμία στις 30 δραχμές το δολάριο. Η δραχμή υποτιμάτο και επίσημα έναντι των άλλων νομισμάτων. Οι αποφάσεις αυτές ήταν ενδεχομένως άστοχες. Το 1971, η οικονομία ήταν σε έντονα ανοδική φάση και οι πληθωριστικές πιέσεις σωρεύονταν. Πρυτάνευσε η ιδέα της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων μέσω της de facto υποτίμησης. Οι πληθωριστικές επιπτώσεις που πάντα έχει μια υποτίμηση υποβαθμίστηκαν.[139] Τον Φεβρουάριο του 1973, η Smithsonian Agreement ναυάγησε και το δολάριο υποτιμήθηκε ξανά κατά 10%. Για μία ακόμη φορά, αποφασίστηκε η δραχμή να ακολουθήσει το δολάριο στην υποτίμησή του. Αυτή η απόφαση ήταν σίγουρα εσφαλμένη. Στις αρχές του 1973, η ελληνική οικονομία βρισκόταν κοντά στην πλήρη απασχόληση, αντιμετώπιζε σημαντικές στενότητες σε διάφορους κλάδους και δεν είχε πολλά να κερδίσει από την υποτίμηση. Το μόνο που θα συνέβαινε ήταν να φουντώσουν κι άλλο οι πληθωριστικές πιέσεις. Η δραχμή θα έπρεπε να ανατιμηθεί. Η έμπρακτη ομολογία, ότι η διαχείριση της ισοτιμίας στις αρχές του 1973 ήταν εσφαλμένη, ήρθε τον Οκτώβριο του ίδιου έτους. Η δραχμή αποδεσμεύθηκε από το δολάριο και ανατιμήθηκε κατά 11% (η νέα ισοτιμία ήταν 27 δραχμές το δολάριο). Αυτό διήρκεσε λίγους μήνες, μέχρι τον Ιανουάριο του 1974. Με τα πρώτα δείγματα ανάκαμψης της τιμής του δολαρίου, η ισοτιμία επανήλθε στις 30 δραχμές.[140]

Το 1973, αναγνωρίστηκε, με κάποια καθυστέρηση, ότι οι παρατηρούμενες πληθωριστικές πιέσεις σωρεύονταν για καιρό και ότι η υπέρμετρη άνοδος της οικοδομικής δραστηριότητας συντέλεσε στην εξέλιξη αυτή.[141] Το 1973, η πιστωτική πολιτική έγινε έντονα συσταλτική: α. Οι πιστώσεις προς τον κατασκευαστικό τομέα πάγωσαν. Η χορήγηση πιστώσεων προς εργολάβους οικοδομών διακόπηκε άμεσα και σταμάτησε η παροχή νέων στεγαστικών δανείων. β. Μπήκαν αυστηροί περιορισμοί στην πρόσφατα θεσπισθείσα καταναλωτική πίστη. γ. Σκλήρυναν τα πιστωτικά όρια για τον βραχυπρόθεσμο δανεισμό. δ. Περιορίστηκε η ρευστότητα

139 Είναι πιθανό να διατυπωθεί η εικασία πως οι ελληνικές αρχές εκτιμούσαν ότι η Smithsonian Agreement θα διέσωζε το σύστημα των σταθερών ισοτιμιών και ότι, συνεπώς, δεν ήταν σκόπιμο να αναστατώσουν το κοινό με αλλαγή της παγιωμένης ισοτιμίας της δραχμής, έστω και αν η αλλαγή θα ήταν προς ανατιμητική κατεύθυνση.

140 Τράπεζα της Ελλάδος (1974), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1973*, σελ. 28.

141 Ό.π., σελ. 23 και 21.

των εμπορικών τραπεζών και των ειδικών πιστωτικών οργανισμών (Αγροτική Τράπεζα, Κτηματική, κ.λπ.).[142] Ήταν όμως αργά. Τα μέτρα ήταν πολύ απότομα για τον οικιστικό τομέα και τον οδήγησαν σε κατακόρυφη καθίζηση. Από την άλλη πλευρά, αποδείχθηκε ότι δεν ήταν σε θέση να συγκρατήσουν την άνοδο των τιμών, που είχαν αποκτήσει τη δική τους δυναμική.

Η χαριστική βολή δόθηκε στο τελευταίο τρίμηνο του 1973. Μεταξύ Οκτωβρίου και Δεκεμβρίου του 1973, η τιμή του πετρελαίου τετραπλασιάστηκε. Το δραματικό αυτό γεγονός βρήκε την οικονομία σε φάση ήδη προϋπάρχουσας πληθωριστικής έξαρσης.[143] Το 1973, ο πληθωρισμός ανέβηκε στο 15,5% και το 1974 εκτινάχθηκε στο 26,9%. Ήταν οι υψηλότεροι ρυθμοί ανόδου του πληθωρισμού στη Δυτική Ευρώπη (τούτο σε μια χώρα που μέχρι τότε σημείωνε έναν από τους χαμηλότερους ρυθμούς ανόδου των τιμών στην Ευρώπη). Η πληθωριστική έκρηξη του 1973-1974 ήταν το *τέλος του καθεστώτος της σταθερής ισοτιμίας*.

Πολιτική μισθών-τιμών

Κατώτατα ημερομίσθια

Η πολιτική της δικτατορίας στο θέμα των αμοιβών της χαμηλόμισθης εργασίας προκύπτει από τον θεσμό που βρισκόταν υπό τον απόλυτο έλεγχό της,[144] τις Εθνικές Γενικές Συλλογικές Συμβάσεις (ΕΓΣΣΕ). Η ΕΓΣΣΕ για το 1967 συνάφθηκε πριν από την έλευση της δικτατορίας και αντανακλούσε την απόπειρα αναδιανομής του εισοδήματος μέσω της εισοδηματικής πολιτικής που είχε υιοθετηθεί και το 1966. Προέβλεπε σημαντικές αυξήσεις των κατώτατων ημερομισθίων, που θα υπερέβαιναν την αύξηση της παραγωγικότητας της οικονομίας και θα καταβάλλονταν σε δύο δόσεις (Φεβρουάριο και Ιούλιο του 1967).[145] Το στρατιωτικό καθεστώς τήρησε τα συμφωνηθέντα και χορήγησε τη δεύτερη

142 Τράπεζα της Ελλάδος (1973), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1972*· Τράπεζα της Ελλάδος (1974), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1973*, Κεφάλαιο Χ. Επίσης, OECD (1975), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 41-44.

143 Ένας παράγοντας που συνέβαλε στην επιδείνωση της πληθωριστικής έξαρσης αξίζει να αναφερθεί. Τον Ιούλιο του 1971, το καθεστώς επέβαλε έλεγχο στις τιμές. Το μέτρο υπονομεύθηκε γρήγορα από τη δημιουργία παράλληλων αγορών. Τον Νοέμβριο του 1973, οι έλεγχοι καταργήθηκαν. Η κατάργησή τους έφερε στην επιφάνεια τις συμπιεσμένες πληθωριστικές πιέσεις και είχε κάποια συμβολή στον καταγραφόμενο πληθωρισμό.

144 Από το 1969 μέχρι το 1974, οι Εθνικές Συλλογικές Συμβάσεις ήταν προϊόν διοικητικών πράξεων παρά διαπραγματεύσεων ανάμεσα στα ενδιαφερόμενα μέρη. Βλ. Κατσανέβας (1983), σελ. 97.

145 Πηγές των στοιχείων είναι οι Εθνικές Γενικές Συλλογικές Συμβάσεις, που δημοσιεύονται στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*. Δεδομένου ότι συχνά η ισχύς των συμβάσεων αυτών δεν ξεκινά από τις αρχές του έτους, τα στοιχεία χρειάζονται επεξεργασία, προκειμένου να υπολογιστούν οι μέσες αυξήσεις εντός εκάστου έτους.

δόση των αυξήσεων. Ως αποτέλεσμα, τα κατώτατα ονομαστικά ημερομίσθια των ανδρών αυξήθηκαν εντός του 1967 κατά 15,6% και των γυναικών κατά 19,4%.[146]

Η αναδιανεμητική εισοδηματική πολιτική στο επίπεδο των κατώτατων ημερομισθίων τερματίστηκε από το 1968 και μετά. Στο διάστημα 1968-1972, η ετήσια αύξηση των κατώτατων ονομαστικών ημερομισθίων των ανδρών ήταν 5,4% κατά μέσο όρο και των γυναικών 5,9%. Σε πραγματικούς όρους, οι αυξήσεις αυτές αντιστοιχούσαν σε 2,8% ετησίως για τους άνδρες και 3,3% για τις γυναίκες. Υπήρξαν μάλιστα και δύο έτη, το 1970 και το 1971, που οι αυξήσεις των κατώτατων ημερομισθίων ανδρών και γυναικών ήταν χαμηλότερες από τον πληθωρισμό. Συνεπώς, η χαμηλόμισθη εργασία υπέστη μικρές μειώσεις της αγοραστικής της δύναμης. Στη διάρκεια της πενταετίας 1968-1972, η σκλήρυνση της πολιτικής μισθών της δικτατορίας και η απόπειρα συμπίεσης των κατώτατων αμοιβών σε επίπεδα κάτω από την άνοδο της παραγωγικότητας ήταν σαφής.

Με την έκρηξη του πληθωρισμού του 1973, η σύνδεση των ονομαστικών αμοιβών με την άνοδο της παραγωγικότητας έπαψε να είναι εφαρμόσιμη ως κριτήριο χάραξης της πολιτικής μισθών. Τυχόν εφαρμογή του κριτηρίου αυτού θα οδηγούσε σε μεγάλες μειώσεις της αγοραστικής δύναμης των αποδοχών της μισθωτής εργασίας. Ενόψει της ταχύτατης ανόδου του πληθωρισμού, τρεις αυξήσεις των κατώτατων ονομαστικών ημερομισθίων ανδρών και γυναικών χορηγήθηκαν εντός του 1973. Παρ' όλα αυτά, το σωρευτικό αποτέλεσμα των αυξήσεων αυτών υπολειπόταν ελαφρά της ανόδου του τιμάριθμου και η χαμηλόμισθη εργασία υπέστη μείωση των αμοιβών της σε πραγματικούς όρους.

Μέσες αποδοχές στο σύνολο της οικονομίας

Με βάση τα στοιχεία των *νέων* Εθνικών Λογαριασμών, το 1967 και το 1968, οι μέσες αποδοχές στο σύνολο της οικονομίας ακολούθησαν πορεία παρόμοια με αυτήν της τριετίας 1964-1966. Οι μέσες ονομαστικές αποδοχές αυξήθηκαν τη διετία αυτή κατά 9,7% ετησίως, ρυθμός υψηλότερος από το 7,8% της ανόδου της παραγωγικότητας της οικονομίας. Οι αυξήσεις των μέσων *πραγματικών* αποδοχών (8,6% τη διετία 1967-1968) ήταν εκείνες που ήταν πιο κοντά στην άνοδο της παραγωγικότητας.

Από το 1969 και μετά όμως, η πολιτική μισθών για το σύνολο της οικονομίας σκλήρυνε. Η σκλήρυνση δεν ήταν τόσο εμφανής όσο στην περίπτωση των κατώτατων ημερομισθίων, διότι κατά πάσα πιθανότητα το καθεστώς επιθυμούσε

146 Σε πραγματικούς όρους, οι αυξήσεις αντιπροσώπευαν ετήσια άνοδο 13,9% για τους άνδρες και 17,7% για τις γυναίκες και ήταν αισθητά υψηλότερες από την άνοδο της παραγωγικότητας, που το 1967 ήταν γύρω στο 7% για το σύνολο της οικονομίας.

να δείξει ελαστικότητα απέναντι στις ανάγκες της αγοράς για ειδικευμένο προσωπικό. Σύμφωνα με τα στοιχεία των νέων Εθνικών Λογαριασμών, στη διάρκεια της τετραετίας 1969-1972, οι μέσοι ονομαστικοί μισθοί για το σύνολο της οικονομίας αυξήθηκαν με μέσο ετήσιο ρυθμό 9,8%.[147] Τούτο μεταφραζόταν σε ετήσια αύξηση των πραγματικών μέσων αποδοχών της τάξης του 6,6%. Καθώς ο ετήσιος μέσος όρος της ανόδου της παραγωγικότητας της εργασίας στο σύνολο της οικονομίας ήταν 9,5%, συμπεραίνουμε ότι η άνοδος των ονομαστικών μέσων αποδοχών ήταν εκείνη που συμβάδιζε με την παραγωγικότητα. Με άλλα λόγια, το καθεστώς επέστρεφε στον κανόνα της σύνδεσης των ονομαστικών αποδοχών με την παραγωγικότητα.

Στο πληθωριστικό 1973, η σύνδεση μισθών και παραγωγικότητας καταρρέει τελείως. Οι μέσοι ονομαστικοί μισθοί αυξήθηκαν (17,2%) πολύ παραπάνω από την παραγωγικότητα. Αυτή η αύξηση όμως μόλις αρκούσε για να αντισταθμίσει την αύξηση του κόστους ζωής. Σε αποπληθωρισμένους όρους, η αύξηση των μισθών ήταν μόλις 1,7%, δηλαδή πολύ κάτω από την άνοδο της παραγωγικότητας. Το 1973, οι μισθοί απλώς «κυνηγούσαν» τον πληθωρισμό.

Μέσοι μισθοί στη μεταποιητική βιομηχανία

Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, το 1967 ήταν χρονιά χαλαρής εισοδηματικής πολιτικής και για τη βιομηχανία. Τόσο οι μέσες ονομαστικές εβδομαδιαίες αποδοχές των εργατοτεχνιτών στη μεταποίηση όσο και οι πραγματικές αυξήθηκαν με ρυθμούς ταχύτερους από την παραγωγικότητα.[148] Στην περίπτωση της βιομηχανίας, η σκλήρυνση της πολιτικής μισθών ξεκίνησε το 1968. Στη διάρκεια της πενταετίας 1968-1972, οι μέσες ονομαστικές εβδομαδιαίες αποδοχές των εργατοτεχνιτών αυξήθηκαν με ρυθμό 8,8% ετησίως κατά μέσο όρο. Τούτο αντιστοιχούσε σε πραγματική αύξηση 6,2% ετησίως.[149] Το ίδιο διάστημα, η μέση ετήσια άνοδος της παραγωγικότητας της εργασίας στη μεταποίηση ήταν τουλάχιστον 9,5% (οι ελλείψεις των στοιχείων δεν επιτρέπουν ακριβέστερο

147 Βλ. AMECO Database και European Economy, αρ. 72, 2001. Καθώς τα στοιχεία αυτά προέρχονται από τους νέους Εθνικούς Λογαριασμούς, δεν είναι απολύτως συγκρίσιμα με τα λοιπά στοιχεία που χρησιμοποιούνται στον τόμο αυτό. Δεν έχουμε όμως τίποτε άλλο για τους μισθούς σε επίπεδο συνόλου της οικονομίας.

148 Οι ονομαστικές αποδοχές αυξήθηκαν κατά 12,3%, οι πραγματικές κατά 10,7% και η παραγωγικότητα κατά 8,6%.

149 ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*. Ας σημειωθεί ότι τα στοιχεία των αποδοχών αναφέρονται στη λεγόμενη μείζονα βιομηχανία, δηλαδή τις μονάδες παραγωγής που απασχολούσαν δέκα άτομα και άνω. Επίσης πρέπει να σημειωθεί ότι οι ονομαστικές αυξήσεις που προκύπτουν από τις ωριαίες αποδοχές είναι σχεδόν ταυτόσημες με εκείνες των εβδομαδιαίων.

υπολογισμό).[150] Στην περίπτωση της βιομηχανίας, βλέπουμε ότι την πενταετία 1968-1972 επιχειρήθηκε όχι μόνο η συγκράτηση των πραγματικών αποδοχών σε ρυθμούς κάτω από την άνοδο της παραγωγικότητας, αλλά και των ονομαστικών αποδοχών. Το 1973, οι ονομαστικές αποδοχές «κυνηγούν» και πάλι τον πληθωρισμό. Σε αντίθεση ωστόσο με το τι συνέβη στο σύνολο της οικονομίας, η άνοδος των αποδοχών των βιομηχανικών εργατών υπολειπόταν των αυξήσεων του κόστους ζωής. Στην περίπτωση της βιομηχανίας, υπήρξε μείωση των πραγματικών μισθών το 1973. Το ότι οι ονομαστικές αποδοχές των εργατών στη βιομηχανία αυξήθηκαν, το διάστημα 1968-1972, με ρυθμούς χαμηλότερους από εκείνους της παραγωγικότητας είχε ως αποτέλεσμα την άνοδο του μεριδίου των κερδών στην προστιθέμενη αξία της βιομηχανικής παραγωγής. Το 1973 υπήρξε το έτος στο οποίο σημειώθηκε η κορύφωση των ποσοστών κερδοφορίας σχεδόν σε όλους τους τομείς της οικονομίας.[151] Η αλλαγή στα εισοδηματικά μερίδια έμελλε να έχει μακροχρόνιες συνέπειες.

Μπορούμε να συνοψίσουμε τα παραπάνω ως εξής: Από το 1968 και μετά, η πολιτική μισθών της δικτατορίας ήταν η συγκράτηση των αυξήσεων των μέσων ονομαστικών αποδοχών μέσα στα όρια (ή και κάτω από αυτά) της ανόδου της παραγωγικότητας. Ειδικά στην περίπτωση των κατώτατων ημερομισθίων, η πολιτική ήταν η καθαρή συμπίεσή τους αισθητά κάτω από την παραγωγικότητα. Σκοπός της πολιτικής αυτής ήταν η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των ελληνικών προϊόντων και η αύξηση των βιομηχανικών εξαγωγών. Όπως θα φανεί από το Διάγραμμα 6.3. του Κεφαλαίου 6, μέχρι το 1972 βελτίωση της ανταγωνιστικότητας κόστους υπήρξε. Εκείνο που πρέπει να σημειωθεί είναι ότι, παρά τη συμπίεση των μισθολογικών αυξήσεων γενικά (και ειδικότερα των κατώτατων αμοιβών), άνοδος των πραγματικών αποδοχών και του βιοτικού επιπέδου σημειώθηκε σε όλες τις κατηγορίες των μισθωτών. Στην περίπτωση των κατώτατων ημερομισθίων, η αύξηση σε πραγματικούς όρους ήταν μικρή και σημειώθηκαν μειώσεις σε μεμονωμένα έτη, αλλά, βλέποντας την περίοδο 1967-1973 σωρευτικά, διαπιστώνουμε άνοδο των πραγματικών αμοιβών. Οι μέσες πραγματικές αποδοχές για το σύνολο της οικονομίας αυξάνονταν σε όλα τα χρόνια της περιόδου. Στη βιομηχανία, μείωση των πραγματικών εβδομαδιαίων αποδοχών των εργατοτεχνιτών σημειώθηκε μόνο το 1973. Οι πραγματικές αποδοχές σημείωναν άνοδο, αλλά η άνοδος αυτή ήταν μικρότερη από όσο

150 Για τον υπολογισμό της εξέλιξης της παραγωγικότητας της εργασίας στη μεταποίηση, χρησιμοποιήθηκαν τα στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών για το μεταποιητικό προϊόν (σε τιμές του 1970) και τα στοιχεία της απασχόλησης (της μείζονος και της μικρής βιομηχανίας) που υπάρχουν στο ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

151 Ιορδάνογλου & Μπέλλας (2003), σελ. 85-91.

επέτρεπε η συνεχιζόμενη αύξηση της παραγωγικότητας. Απλώς, η αύξηση της παραγωγικότητας ήταν τόσο μεγάλη που ακόμη και μια αύξηση των πραγματικών μισθών, η οποία υπολειπόταν αισθητά αυτής, αντιπροσώπευε βελτίωση του βιοτικού επιπέδου της μισθωτής εργασίας.

Μισθοί στον δημόσιο τομέα

Το στρατιωτικό καθεστώς εφάρμοσε τις ρυθμίσεις του Ενιαίου Μισθολογίου των δημόσιων υπαλλήλων που είχαν θεσπιστεί το 1966. Με βάση τις ρυθμίσεις αυτές, το προσωπικό του δημόσιου τομέα λάμβανε μισθολογικές αυξήσεις 5% ετησίως από το 1967 μέχρι το 1972 και πολύ υψηλότερες το 1973.

Πολιτική τιμών

Με το Ν.Δ. 918/1971 επιβάλλονταν μέτρα ελέγχου τιμών. Καμία αύξηση τιμών δεν επιτρεπόταν χωρίς την έγκριση του Υπουργείου Εμπορίου. Το 1972, ιδρύθηκε Επιτροπή Τιμών και Εισοδημάτων που επιφορτιζόταν με το καθήκον της παρακολούθησης της εξέλιξης των τιμών.[152] Η πολιτική αυτή δεν απέδωσε και τον Νοέμβριο του 1973 εγκαταλείφθηκε. Η κατάργηση του ελέγχου των τιμών απελευθέρωσε συμπιεσμένες πληθωριστικές πιέσεις και συνέβαλε στην επιδείνωση της πληθωριστικής έξαρσης.

Βιομηχανική πολιτική και βιομηχανικές επενδύσεις

Κατά την περίοδο 1967-1973, οι βιομηχανικές επενδύσεις αυξάνονταν με μέσο ρυθμό 12,1% ετησίως. Ήταν μια καλή επίδοση που όμως υστερούσε συγκρινόμενη με τους καταιγιστικούς ρυθμούς αύξησης των βιομηχανικών επενδύσεων του πρώτου μισού της δεκαετίας του ’60 (άνοδος περί το 20% ετησίως σε σταθερές τιμές). Οι βιομηχανικές επενδύσεις στη διάρκεια της δικτατορίας κινήθηκαν σε ευρύ μέτωπο, αλλά οι μεγάλες επενδύσεις ήταν λίγες και δεν άλλαζαν τη δομή της ελληνικής βιομηχανίας με τον τρόπο που την άλλαξαν οι επενδύσεις του πρώτου μισού της δεκαετίας του ’60. Ειδικά η προσέλκυση ξένων κεφαλαίων ήταν ισχνή και μια σειρά φιλόδοξων σχεδίων (σύμβαση με την εταιρία Litton, διαβουλεύσεις με τους Ωνάση και Νιάρχο για την ανάληψη μεγάλων επενδύσεων) είτε κατέρρευσε είτε δεν οδήγησε πουθενά. Τα κεφάλαια από το εξωτερικό που τελικά προσελκύστηκαν προέρχονταν από Έλληνες εφοπλιστές. Οι κυριότερες επενδύσεις που έκαναν χρήση των ρυθμίσεων του Ν.Δ. 2687/1953 «περί προστασίας ξένων κεφαλαίων» ήταν: τα διυλιστήρια Λάτση (ΠΕΤΡΟΛΑ) και Βαρδινογιάννη (Motor Oil), τα Ναυπηγεία Ελευσίνας και το εργοστάσιο

152 OECD (1972), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 59.

ελαστικών της Goodyear.[153] Η δυστοκία στην προσέλκυση ξένων επενδύσεων επισημαινόταν στις εκθέσεις του ΟΟΣΑ. Ο οργανισμός παρατηρούσε ότι υπήρχε πληθώρα εγκρίσεων για ξένες επενδύσεις, οι οποίες όμως δεν υλοποιούνταν, και υπαινισσόταν ότι τα στοιχεία των εγκρίσεων δεν έπρεπε να λαμβάνονται υπόψη.[154]

Η δικτατορία επαύξησε με δημοσιονομικό κόστος τα υφιστάμενα κίνητρα για την ενθάρρυνση των επενδύσεων. Οι κυριότερες πρωτοβουλίες της στην κατεύθυνση αυτήν ήταν:

- Ο Α.Ν. 147/1967 «περί συμπληρώσεως της περί κινήτρων διά βιομηχανικάς επενδύσεις κειμένης Νομοθεσίας». Το νομοθέτημα θέσπιζε για πρώτη φορά τη δυνατότητα επιδότησης του επιτοκίου των μακροπρόθεσμων δανείων που λάμβανε μια επιχείρηση για την ανάληψη βιομηχανικών επενδύσεων. Επιπλέον, οι βιομηχανικές επιχειρήσεις που παρακρατούσαν κέρδη για τη διενέργεια επενδύσεων απαλλάσσονταν από τον φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων γι' αυτά τα κέρδη.
- Ο Α.Ν. 149/1967 «περί παρατάσεως ενίων διατάξεων Νόμων και Νομοθετικών Διαταγμάτων». Με αυτόν παρατεινόταν η ισχύς παλαιότερων νόμων περί κινήτρων.[155]
- Ο Α.Ν. 89/1967 «περί εγκαταστάσεως εν Ελλάδι αλλοδαπών εμποροβιομηχανικών εταιρειών», και το συμπλήρωμά του, ο Α.Ν. 378/1968. Με τα νομοθετήματα αυτά, προσφέρονταν φοροαπαλλαγές, διευκολύνσεις και απλοποιήσεις διατυπώσεων σε ξένες εμποροβιομηχανικές εταιρίες και σε ναυτιλιακές επιχειρήσεις που θα εγκαθίσταντο στην Ελλάδα ή θα έθεταν τα πλοία τους υπό ελληνική σημαία.
- Ειδικές φοροαπαλλαγές και εκπτώσεις θεσπίστηκαν για ξενοδοχειακές επιχειρήσεις υψηλής κατηγορίας με τον Α.Ν. 543/1968 «περί παροχής ειδικών απαλλαγών και εκπτώσεων εις ξενοδοχειακάς επιχειρήσεις» και το συμπλήρωμά του, το Ν.Δ. 848 /1971.
- Το Ν.Δ. 226/1969 «περί διασφαλίσεως ίσων όρων ανταγωνισμού διά τα ελληνικά προϊόντα» προέβλεπε απαλλαγές από φόρους, δασμούς και τέλη, καθώς και άλλες διευκολύνσεις υπέρ των ελληνικών εξαγωγικών επιχειρήσεων.
- Ο Α.Ν. 148/1967 «περί μέτρων προς ενίσχυσιν της κεφαλαιαγοράς» επιχειρούσε να στηρίξει την ανάπτυξη της κεφαλαιαγοράς στην Ελλάδα. Δεν είχε μεγάλη επιτυχία. Το ελληνικό χρηματιστήριο κυριαρχείτο από τα ομόλογα του Δημοσίου και τις μετοχές των τραπεζών. Πέραν τούτων, μετείχαν σε αυτό λίγες επιχειρήσεις που ήταν απρόθυμες να αυξήσουν τον όγκο των προσφερόμενων μετοχών. Ο όγκος των συναλλαγών στο Χρηματιστήριο αυξήθηκε την εποχή της δικτατορίας, αλλά το αβαθές περιβάλλον που υπήρχε οδήγησε πρωτίστως σε αύξηση των τιμών των μετοχών. Η ελληνική κεφαλαιαγορά δεν έγινε πηγή άντλησης πόρων για επιχειρήσεις.

153 Μικρότερης εμβέλειας επενδύσεις ήταν τα Ναυπηγεία Χαλκίδας (Καρράς) και του Νεωρίου Σύρου (Γουλανδρής).

154 OECD (1972), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 16-17, 45 και 50.

155 Ακολούθησαν και άλλα νομοθετήματα, όπως το Ν.Δ. 916/1971, με τα οποία επεκτάθηκαν τα κίνητρα παλαιότερων νόμων.

Μέτρα αγροτικής πολιτικής

Οι πιο αξιομνημόνευτες πρωτοβουλίες της δικτατορίας σχετικά με τον αγροτικό τομέα ήταν δύο:

Η πρώτη αφορούσε τη ρύθμιση των αγροτικών χρεών του 1968. Με τη ρύθμιση αυτή, τα χρέη προς την Αγροτική Τράπεζα μέχρι το ύψος των 100.000 δραχμών ανά αγρότη αναλαμβάνονταν από το κράτος. Το μέτρο κάλυπτε περί τις 640.000 αγροτικές οικογένειες και περί τα 1.250 νομικά πρόσωπα. Εντός του 1968, είχαν αναληφθεί χρέη ύψους 4,9 δισεκατομμυρίων δραχμών.[156] Η διαγραφή των αγροτικών χρεών (πέρα από τα οφθαλμοφανή πολιτικά της κίνητρα) έγινε με την ελπίδα ότι θα ενθάρρυνε τους αγρότες να δανειστούν και να επενδύσουν με μεγαλύτερη άνεση. Από την άλλη πλευρά, η παραγραφή χρεών δημιουργούσε προηγούμενο και παρήγαγε προσδοκίες ότι κάτι τέτοιο θα επαναλαμβανόταν και στο μέλλον. Οι προσδοκίες αυτές στρέβλωναν τις αντιλήψεις των αγροτών σχετικά με το πραγματικό κόστος του επενδυόμενου κεφαλαίου.

Η δεύτερη πρωτοβουλία έγκειτο στις αλλαγές στην πολιτική των αγροτικών επιδοτήσεων. Η μέχρι τότε ασκούμενη πολιτική των επιδοτήσεων βασιζόταν κυρίως στη χορήγηση τιμών ασφαλείας υψηλότερων από τις διεθνείς τιμές σε μια σειρά αγροτικών προϊόντων. Η πολιτική αυτή είχε υποστεί έντονη κριτική και προ της δικτατορίας (βλ. παραπάνω). Το 1967, η πολιτική επιδοτήσεων τροποποιήθηκε και οι σημαντικότερες αλλαγές αφορούσαν το σιτάρι, τα καπνά και τη σταφίδα (που ήταν και οι δαπανηρότερες επιδοτήσεις). Οι τιμές στήριξης των προϊόντων αυτών, που παρέχονταν από το κράτος, ήταν πλέον κοντά στις διεθνείς τιμές και σκοπός τους δεν ήταν πια να ενισχύσουν το αγροτικό εισόδημα, αλλά να προστατεύσουν τους αγρότες από υπέρμετρες διακυμάνσεις των τιμών των προϊόντων τους. Η στήριξη των εισοδημάτων των μικροκαλλιεργητών συνεχιζόταν, αλλά θα έπαιρνε τη μορφή των απευθείας εισοδηματικών ενισχύσεων και θα αποσυνδεόταν εν πολλοίς από τον μηχανισμό των τιμών. Με τον τρόπο αυτόν, η δέσμευση του κράτους να αγοράζει τα πλεονάσματα του σιταριού, των

156 Τράπεζα της Ελλάδος (1969), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1968*, σελ. 18· Μακαρέζος (2006), σελ. 403-404.

καπνών ή των σταφίδων σε υψηλές τιμές περιοριζόταν, καθώς οι αγρότες είχαν το κίνητρο να επιδιώξουν καλύτερες από τις κρατικές τιμές για τα προϊόντα τους, διοχετεύοντάς τα στο εμπόριο.[157] Αποτέλεσμα των αλλαγών ήταν η μείωση των αγορών σιταριού από το κράτος ήδη από το 1967. Επίσης, τα στοιχεία του Ν. Μαραβέγια δείχνουν ότι, από το 1968 μέχρι το 1972, σημειώθηκε σημαντική εξοικονόμηση δαπανών για αγροτικές επιδοτήσεις. Τέλος, τα χρεωστικά υπόλοιπα των λογαριασμών διαχείρισης αγροτικών προϊόντων που το κράτος τηρούσε στην Τράπεζα της Ελλάδας μειώθηκαν δραστικά. Η αναστάτωση του 1973 προκάλεσε μεγάλη αύξηση των επιδοτήσεων. Το παλαιό καθεστώς των επιδοτήσεων είχε επιστρέψει.[158]

Εκπαιδευτική πολιτική της δικτατορίας (βλ. Κεφάλαιο 9 για πιο διεξοδική συζήτηση)

Ένα από τα πρώτα μελήματα της δικτατορίας ήταν η αποκαθήλωση της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης του 1964. Ο Α.Ν. 129/1967 προέβλεπε:[159]

α. Η καθαρεύουσα ξαναγινόταν η κατ' αποκλειστικότητα γλώσσα της μέσης εκπαίδευσης.
β. Οι εξετάσεις για τη μετάβαση από την πρωτοβάθμια στη μέση εκπαίδευση επέστρεφαν στο 12ο έτος της ηλικίας του μαθητή.
γ. Το γυμνάσιο και το λύκειο έπαυαν να είναι αυτοτελείς βαθμίδες της μέσης εκπαίδευσης.
δ. Η φοίτηση στον πρώτο κύκλο σπουδών του γυμνασίου έπαυε να είναι υποχρεωτική.
ε. Τα αρχαία ελληνικά από το πρωτότυπο επέστρεφαν από την α΄ γυμνασίου. Ωστόσο, το καθεστώς φρόντισε να διατηρήσει μερικές από τις δημοφιλέστερες ρυθμίσεις της μεταρρύθμισης Παπανούτσου. Δεν υπήρξε επιστροφή στο παλαιό καθεστώς των εισαγωγικών εξετάσεων για το πανεπιστήμιο. Μολονότι ο όρος «ακαδημαϊκό απολυτήριο» καταργήθηκε, προβλέπονταν κάποιου είδους πανελλαδικές εισιτήριες εξετάσεις για την ανώτατη εκπαίδευση. Η δωρεάν παιδεία διατηρείτο και επεκτεινόταν με τη δωρεάν χορήγηση πανεπιστημιακών συγγραμμάτων.

Σε αντίθεση με την οπισθοδρόμηση που προκάλεσε σε όλους τους άλλους βραχίονες της εκπαίδευσης, στο θέμα της τεχνικής εκπαίδευσης η δικτατορία

157 Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1968), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1967*, σελ. 25 και 41-42. Βλ., επίσης, OECD (1969), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 8-9.

158 Μαραβέγιας (1992), Πίνακες 2.11. και 2.13.

159 Α.Ν. 129/1967 «περί Οργανώσεως και Διοικήσεως της Γενικής Εκπαιδεύσεως κι άλλων τινών διατάξεων».

συνέχισε την πολιτική των προκατόχων της. Η σημαντικότερη εκδήλωση της πολιτικής της ήταν το Ν.Δ. 652/1970,[160] με το οποίο ιδρύονταν, με χρηματοδότηση της Παγκόσμιας Τράπεζας, τα Κέντρα Ανωτέρας Τεχνικής Εκπαιδεύσεως (ΚΑΤΕ), οι πρόδρομοι των σημερινών ΤΕΙ.[161] Τα ΚΑΤΕ άρχισαν να λειτουργούν το 1974.

5.3.3. Οι επιδόσεις της οικονομίας, 1967-1973: Τα βασικά μεγέθη[162]

Ανάπτυξη

Την περίοδο 1967-1973, ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ ήταν 7,6%, οριακά χαμηλότερος από το 7,8% της περιόδου 1961-1966. Η διατήρηση των υψηλών ρυθμών ανάπτυξης υποβοηθήθηκε από τη διευκολυντική πιστωτική πολιτική και την ταχεία άνοδο των δημοσίων επενδύσεων, αλλά τελικά αυτοί ακριβώς οι παράγοντες ήταν που συνέβαλαν στην ανατροπή της νομισματικής ισορροπίας. Σύμφωνα με μελετητές, τα ΑΕΠ του 1972 και του 1973 εμφανίζουν σημαντική απόκλιση από τη μακροχρόνια τάση ανάπτυξης της οικονομίας. Με άλλα λόγια, επρόκειτο για μη διατηρήσιμο boom.[163] Τα προβλήματα που δημιούργησε η υπερβάλλουσα ζήτηση στο ισοζύγιο των εξωτερικών πληρωμών αποδείχθηκαν διαχειρίσιμα. Όχι όμως και οι πληθωριστικές πιέσεις.

Κατανάλωση-αποταμίευση

Στη διάρκεια της περιόδου 1967-1973, ο μέσος ρυθμός ανόδου της ιδιωτικής κατανάλωσης ήταν 6,9% ετησίως, δηλαδή χαμηλότερος από τον ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ. Ακόμη πιο έντονη ήταν η συγκράτηση των ρυθμών ανόδου της δημόσιας κατανάλωσης: 5,8% ετησίως κατά μέσο όρο. Η δικτατορία έριχνε όλο το βάρος της στις δημόσιες επενδύσεις. Το αποτέλεσμα της συγκράτησης των ρυθμών αύξησης τόσο της ιδιωτικής όσο και της δημόσιας κατανάλωσης σε επίπεδα χαμηλότερα από την αύξηση του ΑΕΠ ήταν η αύξηση της αποταμίευσης, ιδιωτικής και δημόσιας.

Επενδύσεις

Στη διάρκεια της περιόδου 1967-1973, οι επενδύσεις σαν σύνολο (ιδιωτικές και δημόσιες) αυξάνονταν με μέσο ρυθμό 10,6% ετησίως. Οι επιμέρους κατηγορίες

160 Ν.Δ. 652/1970 «περί Κέντρων Ανωτέρας Τεχνικής Εκπαιδεύσεως».

161 Βλ. Πεσμαζόγλου (1999), σελ. 244 και 280.

162 Πηγές όλων των στοιχείων, οι παλαιοί Εθνικοί Λογαριασμοί, υπολογισμένοι σε σταθερές τιμές του 1970.

163 Δημέλη, Κολλίντζας & Χριστοδουλάκης (1997), σελ. 37.

επενδύσεων στη διάρκεια της περιόδου εξελίχθηκαν ως εξής: Οι ιδιωτικές επενδύσεις σημείωσαν μέσο ρυθμό ανόδου 10,7% ετησίως. Η άνοδος αυτή αντανακλά σε σημαντικό βαθμό την αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων σε κατοικίες. Αυτές αυξάνονταν με μέσο ετήσιο ρυθμό 11,6%. Ο μέσος ρυθμός δεν μας δίνει πλήρη εικόνα, αφού συμπεριλαμβάνει τα δύο έτη (1967 και 1970) όπου σημειώθηκε κάμψη της οικοδομικής δραστηριότητας. Στα υπόλοιπα έτη της επταετίας (1968, 1969, 1971 και 1972), οι επενδύσεις σε κατοικίες αυξάνονταν με καταιγιστικούς ρυθμούς. Επιπρόσθετα, μια άλλη υποδιαίρεση των ιδιωτικών επενδύσεων, οι επενδύσεις στη μεταποίηση, σημείωσαν μέσο ετήσιο ρυθμό 12,1%. Σε αντίθεση με τις κατοικίες και τη μεταποίηση, οι ιδιωτικές επενδύσεις στον αγροτικό τομέα κατέγραψαν πολύ βραδύτερους ρυθμούς. Τέλος, οι δημόσιες επενδύσεις, συμπεριλαμβανομένων και των επενδύσεων των δημόσιων επιχειρήσεων, σημείωσαν στη διάρκεια της περιόδου 1967-1973 μέσους ετήσιους ρυθμούς αύξησης της τάξης του 11%.

Εξωτερικές συναλλαγές

Στη διάρκεια της δικτατορίας, το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου αγαθών συνέχισε να διευρύνεται: από τα 696,7 εκατομμύρια δολάρια το 1967 έφθασε τα 1.571,6 εκατομμύρια το 1972 και τα 2.800,3 εκατομμύρια το 1973 (έτος τετραπλασιασμού της τιμής του πετρελαίου).[164] Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, το εμπορικό έλλειμμα αυξήθηκε από 6,1% του ΑΕΠ το 1967 σε 7,7% το 1972[165] και σε 12% του ΑΕΠ το 1973.[166] Στη διεύρυνση του ελλείμματος συνέβαλαν τόσο η αύξηση της ποσότητας των εισαγόμενων προϊόντων όσο και η άνοδος των τιμών τους. Η άνοδος των τιμών των εισαγομένων επιτάθηκε από την ανατίμηση του δυτικογερμανικού μάρκου το 1969, που κατέστησε ακριβότερες τις εισαγωγές από τη Γερμανία, και από την de facto υποτίμηση της δραχμής έναντι των ευρωπαϊκών νομισμάτων το 1971 και το 1973. Μέρος της αύξησης των εισαγωγών οφειλόταν σε εισαγωγές μηχανημάτων. Ένα άλλο μέρος αντιπροσώπευαν οι εισαγωγές καταναλωτικών προϊόντων, κάτι που σχετιζόταν με τις συνθήκες υπερβάλλουσας ζήτησης που σταδιακά δημιουργούνταν. Η διεύρυνση του εμπορικού ελλείμματος θα ήταν ακόμη μεγαλύτερη, αν δεν συνέβαινε – από τα μέσα της δεκαετίας και μετά – μια ευπρόσδεκτη εξέλιξη: η εντυπωσιακή άνοδος των ελληνικών

164 Τα παραπάνω στοιχεία προέρχονται από την Τράπεζα της Ελλάδος (1970), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1969*, Πίνακας: Ισοζύγιο Πληρωμών, σελ. 57· Τράπεζα της Ελλάδος (1976), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1975*, Πίνακας: Ισοζύγιο Πληρωμών, σελ. 97.

165 Ας σημειωθεί ότι η διεύρυνση του εμπορικού ελλείμματος μεταξύ 1967 και 1972 δεν ήταν τόσο μεγάλη όσο η αντίστοιχη διεύρυνση μεταξύ των ετών 1963 και 1965.

166 OECD (1975), *Economic Surveys*, Greece, Πίνακας 6, σελ. 22.

βιομηχανικών εξαγωγών. Το 1960, οι βιομηχανικές εξαγωγές αντιπροσώπευαν περίπου το 10% του συνόλου των εξαγωγών. Το 1972, το ποσοστό των βιομηχανικών εξαγωγών είχε ανέλθει στο 42,4% και το 1975 είχε πλησιάσει το 48% του συνόλου των εξαγωγών.[167]

Παρά τη διεύρυνσή του, το πρόβλημα του εμπορικού ελλείμματος αποδείχθηκε διαχειρίσιμο. Οι εισροές άδηλων πόρων (μεταναστευτικά εμβάσματα, ναυτιλιακό συνάλλαγμα και εισπράξεις από τον τουρισμό) συνέχισαν να αυξάνονται με ταχύτατους ρυθμούς. Το πλεόνασμα από τους άδηλους πόρους[168] κάλυπτε ένα μεγάλο ποσοστό που κυμαινόταν ανάμεσα στο 62% και στο 77%[169] του εμπορικού ελλείμματος. Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών (εμπορικό έλλειμμα και πλεόνασμα άδηλων πόρων χωρίς τις εισροές ξένων κεφαλαίων) ως ποσοστό του ΑΕΠ εξελίχθηκε ως εξής: το 1967 αντιστοιχούσε στο 2,7% του ΑΕΠ, το 1970 στο 4,4%, το 1972 στο 3,1% και το 1973 στο 7,4% του ΑΕΠ.[170] Το έλλειμμα αυτό υπερκαλυπτόταν από καθαρές εισροές ξένων κεφαλαίων.[171] Το διάστημα 1967-1972, τα συναλλαγματικά αποθέματα της Τράπεζας της Ελλάδος αυξήθηκαν σημαντικά.

Ανεργία

Το 1971 το ποσοστό της ανεργίας μειώθηκε στο 3,1%, και το 1972 και το 1973 γύρω στο 2%. Η ελληνική οικονομία βρισκόταν πρακτικά σε συνθήκες πλήρους απασχόλησης. Σημαντικές ελλείψεις ειδικευμένων στελεχών και τεχνιτών εμφανίστηκαν σε κλάδους από τη βιομηχανία μέχρι τον τουρισμό και ελλείψεις εργατικών χεριών παρουσιάζονταν στις εποχές της σοδειάς.[172] Η δεξαμενή διαθέσιμου και υποαπασχολούμενου εργατικού δυναμικού, στο οποίο επί δεκαετίες βασιζόταν η ελληνική οικονομία, είχε σχεδόν εξαντληθεί.

167 Βλ. Υπουργείον Συντονισμού (1976).

168 Το πλεόνασμα των άδηλων πόρων ήταν: 475.000.000 δολάρια το 1967, 682.000.000 το 1970 και 1.625.000.000 δολάρια το 1973.

169 Το 1973, το ποσοστό κάλυψης του εμπορικού ελλείμματος από τους άδηλους πόρους έπεσε στο 58%.

170 OECD (1975), *Economic Surveys*, Greece, Πίνακας 6, σελ. 22.

171 Οι καθαρές εισροές ξένων κεφαλαίων ήταν: 180.000.000 δολάρια το 1967, 375.000.000 το 1970, 841.000.000 το 1972 και 1.035.000.000 δολάρια το 1973. Η σύνθεση των εισροών κεφαλαίων άλλαξε στο διάστημα 1967-1973. Η εισροή ιδιωτικών επιχειρηματικών κεφαλαίων εξασθένησε. Αντίθετα, ενδυναμώθηκε η εισροή μη επιχειρηματικών κεφαλαίων από το εξωτερικό. Αυτά αφορούσαν, ως επί το πλείστον, καταθέσεις σε συνάλλαγμα μεταναστών που συγκέντρωναν τα απαιτούμενα ποσά για αγορά ακινήτων. Οι ελληνικές αρχές έκαναν ό,τι μπορούσαν για να ενθαρρύνουν την πρακτική αυτή. Βλ. OECD (1972), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 16 και 43-45.

172 IMF (1973), σελ. 24.

Πληθωρισμός

Στα πρώτα χρόνια της δικτατορίας, η αύξηση του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΔΤΚ) ήταν ελάχιστη (1967: 1,7%, 1968: 0,3%). Από το 1969 όμως, οι τιμές άρχισαν να ανεβαίνουν συστηματικά (αύξηση 1969: 2,5%, 1971: 3%, 1972: 4,3%). Ήταν φανερό ότι η μεγάλη πιστωτική επέκταση επισώρευε σταδιακά πληθωριστικές πιέσεις, που επιβαλλόταν να αντιμετωπιστούν έγκαιρα. Αντ' αυτού, το 1971 και το 1973 επιλέχθηκε η de facto υποτίμηση της δραχμής έναντι των βασικών ευρωπαϊκών νομισμάτων. Οι υποτιμήσεις επέτειναν τις πληθωριστικές πιέσεις. Σε αυτές τις συνθήκες προϋπάρχουσας πληθωριστικής έξαρσης, ήρθε και το δραματικό γεγονός του τετραπλασιασμού της τιμής του πετρελαίου. Η κρίση του πετρελαίου βρήκε την ελληνική οικονομία σε εξαιρετικά ευάλωτη θέση. Το 1973 ο πληθωρισμός ανέβηκε στο 15,5% και το 1974 εκτοξεύθηκε στο 26,9%.

Η πληθωριστική έκρηξη του 1973-1974 σήμανε το τέλος του καθεστώτος πολιτικής που κτίστηκε γύρω από τη σταθερή ισοτιμία, τη δημοσιονομική πειθαρχία και τη συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων. Μαζί του έληξε και η φάση της ταχύτατης ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Το 1974, η οικονομία έμπαινε σε μια νέα, πιο περιπετειώδη, φάση.

ΜΕΡΟΣ Β

Οι επιδόσεις και τα βασικά μεγέθη της οικονομίας την περίοδο 1953-1973

ΚΕΦΑΛΑΙ0 6

Τα βασικά μεγέθη της οικονομίας

6.1. ΑΕΠ και κατά κεφαλήν ΑΕΠ

Στον Πίνακα 6.1. παρουσιάζεται η εξέλιξη του πραγματικού (δηλαδή του απο-πληθωρισμένου) Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) στη διάρκεια της περιόδου 1950-1973. Τα μεγέθη αυτά αποτυπώνονται και στο Διάγραμμα 6.1. Όπως βλέπουμε, το ΑΕΠ αυξανόταν, λιγότερο ή περισσότερο, σε όλα ανεξαιρέτως τα χρόνια της περιόδου αυτής και, στα τέλη της, το μέγεθός του κατέληξε να είναι υπερτετραπλάσιο από εκείνο του 1950.

Στον Πίνακα 6.1. και το Διάγραμμα 6.1. παρουσιάζονται επίσης και οι ετήσιοι ρυθμοί ανόδου της ελληνικής οικονομίας (οι ποσοστιαίες μεταβολές του ΑΕΠ σε σχέση με το προηγούμενο έτος). Παρατηρούμε ότι οι ρυθμοί αυτοί ποικίλλουν από έτος σε έτος. Άλλοτε είναι ταχύτατοι, άλλοτε βραδύτεροι. Συχνά, οι επιβρα-δύνσεις και οι άνοδοι διαρκούν για ορισμένα χρόνια, τείνοντας προς κάποιο κατώτατο ή ανώτατο σημείο. Για παράδειγμα, τα διαστήματα 1958-1960 και 1966-1967 ήταν φάσεις επιβράδυνσης της αναπτυξιακής πορείας. Τα διαστήματα 1955-1956, 1963-1965 και 1969-1973 ήταν φάσεις υψηλών ρυθμών ανάπτυξης. Οι εναλλαγές ανόδων και καθόδων της οικονομικής δραστηριότητας είναι κοινό χαρακτηριστικό όλων των καπιταλιστικών οικονομιών και αποτελούν εκδήλωση

Πίνακας 6.1.

Εξέλιξη του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ)

(δισεκ. δρχ. σε σταθερές τιμές συντελεστών παραγωγής του 1970 και ετήσιες ποσοστιαίες % μεταβολές)

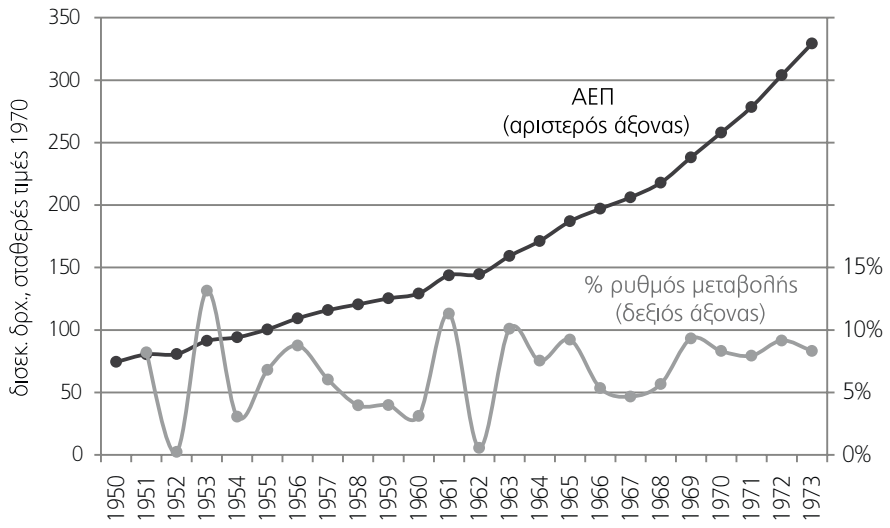
Έτος	ΑΕΠ σε τιμές 1970	Ετήσια μεταβολή	Έτος	ΑΕΠ σε τιμές 1970	Ετήσια μεταβολή
1950	74,4	-	1962	144,6	0,6%
1951	80,5	8,3%	1963	159,2	10,1%
1952	80,7	0,3%	1964	171,2	7,5%
1953	91,3	13,1%	1965	187,0	9,2%
1954	94,1	3,1%	1966	197,0	5,3%
1955	100,5	6,8%	1967	206,2	4,7%
1956	109,3	8,7%	1968	217,9	5,7%
1957	115,9	6,0%	1969	238,2	9,3%
1958	120,5	4,0%	1970	258,0	8,3%
1959	125,3	4,0%	1971	278,5	7,9%
1960	129,2	3,1%	1972	304,0	9,1%
1961	143,8	11,3%	1973	329,3	8,3%

Πηγή: Υπουργείο Συντονισμού (1976).

Σημείωση: Για την παρουσίαση της περιόδου 1950-1973, προτιμήθηκαν οι παλαιές σειρές των Εθνικών Λογαριασμών, γιατί είναι οι μόνες που καλύπτουν και τη δεκαετία του ’50. Άλλωστε, ενδεχόμενη χρήση των νέων σειρών δεν μεταβάλλει τα συμπεράσματα, εφόσον τα αναθεωρημένα στοιχεία υποδηλώνουν ακόμη ταχύτερους ρυθμούς ανάπτυξης. Για μία σύγκριση μεταξύ παλαιών και νέων σειρών, βλ. Παράρτημα Ι του κεφαλαίου.

Διάγραμμα 6.1.

Εξέλιξη του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ)



Πηγή: Βλ. Πίνακα 6.1.

του φαινομένου που ονομάζεται «οικονομικός κύκλος». Στην περίπτωση της Ελλάδας (η οποία στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου διέθετε μεγάλο αγροτικό τομέα) οι ετήσιες μεταβολές του ΑΕΠ επηρεάζονταν έντονα από το μέγεθος της αγροτικής παραγωγής. Η επίδραση του αγροτικού τομέα ήταν ιδιαίτερα έντονη τη δεκαετία του ’50 και στο πρώτο μισό της δεκαετίας του ’60. Για παράδειγμα, η ασθενική αύξηση του ΑΕΠ το 1962 οφειλόταν στην κακή σοδειά της ελιάς και διαφόρων άλλων αγροτικών προϊόντων. Το αξιοσημείωτο γεγονός που προκύπτει από τον Πίνακα 6.1. είναι ότι, στις φάσεις ανόδου της ελληνικής οικονομίας της περιόδου 1950-1973, οι ρυθμοί αύξησης του ΑΕΠ ήταν πολύ υψηλοί, ενώ οι κάθοδοι αποτελούσαν απλώς φάσεις χαλάρωσης της αναπτυξιακής πορείας. Ποτέ δεν σημειώθηκε αρνητικός ρυθμός μεταβολής του ΑΕΠ στα έτη αυτά.

Σε ενεστώτα χρόνο, οι κυκλικές διακυμάνσεις της οικονομίας είναι το άμεσο πρόβλημα. Βραχυχρόνια, το κύριο μέλημα της οικονομικής πολιτικής είναι η διαχείριση της ζήτησης κατά τρόπο που να εξασφαλίζει ότι η οικονομία βρίσκεται κοντά στην πλήρη αξιοποίηση των (εν πολλοίς δεδομένων) παραγωγικών της δυνατοτήτων. Ότι δηλαδή δεν λειτουργεί ούτε κάτω από τις δυνατότητές της ούτε βρίσκεται σε συνθήκες πληθωριστικής υπερβάλλουσας ζήτησης. Σε βάθος χρόνου όμως, η έμφαση μετατοπίζεται. Το μείζον πρόβλημα της οικονομικής πολιτικής είναι πώς θα υποβοηθήσει την αύξηση των παραγωγικών δυνατοτήτων της χώρας και πώς θα βελτιώσει τη λειτουργία της παραγωγικής της μηχανής. Για τους σκοπούς του βιβλίου αυτού, οι τάσεις της οικονομίας, όπως διαμορφώνονται σε μεγαλύτερο βάθος χρόνου, είναι πιο διαφωτιστικές. Ο απλούστερος τρόπος υπολογισμού αυτών των πιο μακροχρόνιων τάσεων είναι να πάρουμε τον μέσο όρο των ετήσιων μεταβολών του ΑΕΠ.

Με βάση αυτόν τον υπολογισμό, ο μέσος ρυθμός αύξησης του ελληνικού ΑΕΠ σε *σταθερές τιμές αγοράς* την περίοδο 1953-1973[1] ήταν 7,2% ετησίως. Ειδικά την περίοδο 1961-1973 σημειώθηκε επιτάχυνση της ανάπτυξης και ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ σε τιμές αγοράς ανήλθε στο 7,7%. Ας σημειωθεί ότι τα αναθεωρημένα με βάση το ευρωπαϊκό σύστημα Εθνικών Λογαριασμών στοιχεία δίνουν ακόμη ταχύτερο ρυθμό: 8,6% ετησίως.

Οι επιδόσεις αυτές έφεραν σημαντική αύξηση του μέσου βιοτικού επιπέδου. Στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ αυξήθηκε πάνω από 3,5 φορές. Αυτό αντιστοιχούσε σε μέσο ρυθμό ανόδου 6,5% ετησίως. Στην

1 Από το σημείο αυτό και μετά, θα επικεντρωθώ στην περίοδο 1953-1973, παραμερίζοντας την τριετία 1950-1952, που χαρακτηριζόταν από μεγάλη αστάθεια.

περίοδο 1961-1973 μάλιστα, ο ετήσιος ρυθμός ανόδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ επιταχύνθηκε, φθάνοντας το 7,1%.[2]

Η σύγκριση των αναπτυξιακών επιδόσεων της Ελλάδας κατά την περίοδο 1953-1973 με αυτές των άλλων χωρών είναι ευνοϊκή και συζητήθηκε στην Εισαγωγή του βιβλίου. Εδώ θα συνοψίσω τα βασικά ευρήματα. Η Ελλάδα μπήκε, χωρίς να βραδυπορήσει, στο πρώτο αναπτυξιακό κύμα της χρυσής εποχής των δυτικών οικονομιών, όταν η πλειονότητα των χωρών του πλανήτη ήταν «κολλημένη στην άμμο». Η αύξηση του ελληνικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν η δεύτερη υψηλότερη (μετά από εκείνη της Ιαπωνίας) από όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ και η υψηλότερη στη Δυτική Ευρώπη. Από τις εκτός ΟΟΣΑ χώρες, μόνο η Ταϊβάν και η Νότιος Κορέα σημείωσαν ελαφρώς υψηλότερους μέσους ρυθμούς ανόδου τού κατά κεφαλήν ΑΕΠ από την Ελλάδα. Τέλος, σε σύγκριση με τις τρεις χώρες του ΟΟΣΑ, που στις αρχές της δεκαετίας του '50 βρίσκονταν σε επίπεδο ανάπτυξης παρόμοιο με την Ελλάδα (Πορτογαλία, Ισπανία, Ιρλανδία), ο ρυθμός ανόδου του ελληνικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν υψηλότερος και από των τριών. Ως αποτέλεσμα, το 1973 το μέσο βιοτικό επίπεδο της Ελλάδας είχε ξεπεράσει το επίπεδο της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας και είχε περίπου εξισωθεί με εκείνο της Ισπανίας. Η Ελλάδα ξεκινούσε μεν από χαμηλό σημείο αφετηρίας και είχε περιθώρια γρήγορης ανάπτυξης, αλλά οι επιδόσεις της ήταν καλύτερες των θεωρητικά αναμενομένων.[3]

6.2. Διανομή του εισοδήματος, ανισότητα και φτώχεια

Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι ένας συνοπτικός δείκτης που μετράει το εισόδημα του μέσου κατοίκου μιας χώρας. Είναι ένας μέσος όρος, που δεν μας πληροφορεί για το πώς είναι διανεμημένο αυτό το εισόδημα ή πόσο απέχουν τα χαμηλά εισοδήματα από τα υπόλοιπα. Για τον σκοπό αυτόν, χρειάζονται πρόσθετα στοιχεία.

Οι υπολογισμοί των δεικτών ανισότητας και φτώχειας βασίζονται στα στοιχεία της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών (ΕΟΠ) που διεξήγαγε η ΕΣΥΕ (η σημερινή ΕΛΣΤΑΤ). Η πρώτη πλήρης ΕΟΠ που κάλυπτε το σύνολο της χώρας έγινε το 1974. Πριν από το 1974, τα στοιχεία των ΕΟΠ είναι αποσπασματικά. Τέτοια έρευνα διεξάχθηκε το 1957-1958, αλλά κάλυπτε μόνο τον αστικό πληθυσμό. Μια δεύτερη διεξάχθηκε το 1963-1964 και κάλυπτε μόνο τις αγροτικές και ημιαστικές περιοχές.

Ο Σάκης Καράγιωργας και οι συνεργάτες του αξιοποίησαν τις ΕΟΠ του 1957-1958 και του 1963-1964 και υπολόγισαν δείκτες ανισότητας και φτώχειας βασιζόμενοι στα στοιχεία της κατά κεφαλήν κατανάλωσης, και όχι ευθέως του εισοδήματος. Τα ευρήματά τους μπορεί να συνοψιστούν ως εξής:[4]

α. Στο διάστημα από το 1957-1958 έως το 1974 και από το 1963-1964 έως το 1974, το μέσο επίπεδο κατά κεφαλήν κατανάλωσης (σε σταθερές τιμές) όλων των εισοδηματικών κατηγοριών, από τη χαμηλότερη έως την υψηλότερη, αυξήθηκε σημαντικά.[5] Σε απόλυτους όρους, πρακτικώς όλοι κέρδισαν από τη γρήγορη ανάπτυξη της χώρας: το επίπεδο κατανάλωσης των εισοδηματικών κλάσεων, χωρίς εξαιρέσεις, βελτιώθηκε. Δεν κέρδισαν όμως όλοι στον ίδιο βαθμό.

β. Στις αστικές περιοχές, την περίοδο από το 1957-1958 έως το 1974, η μέση κατά κεφαλήν κατανάλωση αυξήθηκε περισσότερο στις τρεις (από τις δέκα) υψηλότερες κατηγορίες. Η κατά κεφαλήν κατανάλωση των επτά χαμηλότερων κατηγοριών αυξήθηκε μεν, αλλά λιγότερο από ό,τι των τριών ευπορότερων. Στις αστικές περιοχές, το ευπορότερο 30% κέρδισε περισσότερο από την ανάπτυξη.

γ. Αντίθετα, στις αγροτικές και ημιαστικές περιοχές, κατά την περίοδο από το 1963-1964 έως το 1974, εκείνοι των οποίων η μέση κατά κεφαλήν κατανάλωση αυξήθηκε περισσότερο ήταν των επτά χαμηλότερων κατηγοριών. Ιδιαίτερα η μεγαλύτερη αύξηση αντιστοιχούσε στις τρεις φτωχότερες κατηγορίες. Η κατά κεφαλήν κατανάλωση των τριών υψηλότερων κατηγοριών αυξήθηκε μεν, αλλά λιγότερο από των επτά χαμηλότερων. Στις αγροτικές περιοχές, τα φτωχά και μεσαία στρώματα κέρδισαν περισσότερο.

δ. Τα παραπάνω ευρήματα είχαν την αντανάκλασή τους στους δείκτες της ανισότητας. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της ομάδας Καράγιωργα, η ανισότητα στις αστικές περιοχές αυξήθηκε στο διάστημα από το 1957-1958 έως το 1974 (καθώς οι ευπορότεροι κέρδισαν περισσότερο από τους φτωχότερους). Στις αγροτικές και ημιαστικές περιοχές αντίθετα, υπήρξε μείωση του δείκτη της ανισότητας μεταξύ των ετών 1963-1964 και 1974 (καθώς οι φτωχότεροι

2 Για το κατά κεφαλήν ΑΕΠ χρησιμοποιώ τα στοιχεία του Maddison (2001 & 2003).

3 Σύμφωνα με την κρατούσα θεωρία, όσο μεγαλύτερη είναι η απόσταση του αρχικού επιπέδου του κατά κεφαλήν ΑΕΠ μιας χώρας από το κατά κεφαλήν ΑΕΠ των πιο ανεπτυγμένων χωρών τόσο μεγαλύτερες είναι οι υπό προϋποθέσεις δυνατότητές της για ταχεία ανάπτυξη και σύγκλιση με τις πρωτοπόρες χώρες. Οικονομετρικές έρευνες που συσχετίζουν το αρχικό επίπεδο του κατά κεφαλήν ΑΕΠ με τον ρυθμό ανόδου του βρίσκουν ότι η αύξηση του ελληνικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν ταχύτερη από την αύξηση που αναμενόταν με βάση την αρχική απόσταση της Ελλάδας από τις ανεπτυγμένες χώρες. Το εύρημα αυτό ισχύει τόσο για τη δεκαετία του '50 όσο και για το διάστημα 1960-1973. Βλ. Eichengreen (2007), Διάγραμμα 4.1., σελ. 91, για τη δεκαετία του '50 και Διάγραμμα 7.1., σελ. 203, για την περίοδο 1960-1973.

4 Καράγιωργας, κ.ά. (1999), Κεφάλαιο 2.

5 Ό.π., Πίνακες 2.7. και 2.8.

κέρδισαν περισσότερο από τους ευπορότερους). Δεδομένου ότι, μέχρι το 1974, δεν έχουμε στοιχεία για το σύνολο της χώρας, είναι αδύνατο να έχουμε ακριβή εκτίμηση για την εξέλιξη της ανισότητας σε επίπεδο επικράτειας κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Η εύλογη εικασία που μπορούμε να κάνουμε είναι ότι η ανισότητα είτε αυξήθηκε ελαφρά το διάστημα 1957-1974 είτε έμεινε στάσιμη. Είναι σχεδόν βέβαιο ότι δεν μειώθηκε. Η εικασία ότι η εισοδηματική πυραμίδα, κρινόμενη σε όρους κατανάλωσης, έμεινε χονδρικά η ίδια έχει τη σημασία της. Αν λάβουμε υπόψη ότι η δεκαετία του '40 ήταν εποχή όξυνσης των ανισοτήτων, το συμπέρασμα ότι «ναι μεν όλοι επωφελήθηκαν από τη μετέπειτα ανάπτυξη της χώρας, αλλά το χάσμα ανάμεσα στους φτωχότερους και τους πλουσιότερους δεν έκλεισε», σημαίνει ότι η Ελλάδα του 1974 παρέμενε χώρα υψηλών ανισοτήτων.

ε. Παρά τη βελτίωση που σημειώθηκε, το χάσμα ανάμεσα στο επίπεδο κατανάλωσης των αστικών περιοχών και σε εκείνο των αγροτικών παρέμεινε μεγάλο σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου.

στ. Η απόλυτη φτώχεια (αυστηρά οριζόμενη ως το ελάχιστο εισόδημα που χρειάζεται ένα άτομο για να συντηρηθεί στη ζωή και να διαφυλάξει την υγεία του) μειωνόταν συστηματικά κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Όλο και λιγότεροι έπεφταν κάτω από το ελάχιστο όριο διαβίωσης.

Οι πρώτες πλήρεις εκτιμήσεις για την ανισότητα στη διανομή του εισοδήματος και τη φτώχεια σε επίπεδο συνόλου χώρας είναι εφικτές μόνο για το 1974 και τα κατοπινά έτη. Οι εκτιμήσεις των Μητράκου-Τσακλόγλου για το 1974 μπορεί να συνοψιστούν ως εξής:[6]

1. Οι δείκτες της ανισότητας για το 1974 υποδηλώνουν ότι η ανισοκατανομή του εισοδήματος στην Ελλάδα ήταν μεγάλη και, με εξαίρεση την Πορτογαλία, υψηλότερη από των υπόλοιπων χωρών της Δυτικής Ευρώπης.[7]
2. Ποσοστό σχετικής φτώχειας:[8] Οι δύο συγγραφείς εκτιμούν ότι, στην Ελλάδα του 1974, το 23,5% του ελληνικού πληθυσμού είχε εισόδημα μικρότερο από το μισό του μέσου εισοδήματος του 1974. Το ποσοστό αυτό της σχετικής φτώχειας στην Ελλάδα ήταν υψηλότερο από των περισσότερων χωρών της Δυτικής Ευρώπης.

6 Μητράκος & Τσακλόγλου (1998).

7 Ο πιο διαδεδομένος δείκτης μέτρησης της ανισότητας είναι ο συντελεστής Gini (Gini co-efficient). Οι τιμές που μπορεί να πάρει είναι μεταξύ 0 (πλήρης ισότητα) και 1 (πλήρης ανισότητα). Όσο μεγαλύτερη είναι η τιμή του συντελεστή τόσο μεγαλύτερη είναι η ανισότητα. Η τιμή του Gini για την Ελλάδα του 1974 ήταν 0,382, δηλαδή υψηλή με βάση τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Βλ. Μητράκος & Τσακλόγλου (1998), Πίνακας 3.

8 Σύμφωνα με τον ορισμό που χρησιμοποιείται εδώ, σχετικά φτωχή θεωρείται η οικογένεια που διαθέτει εισόδημα μικρότερο από το μισό του μέσου εισοδήματος. Σκοπός του ορισμού της φτώχειας με σχετικούς όρους είναι να συνδέσει την έννοια της φτώχειας με τη γενικότερη άνοδο του βιοτικού επιπέδου μιας χώρας. Συνδέοντας τον ορισμό της φτώχειας με το μέσο εισόδημα (το οποίο συνήθως αυξάνεται διαχρονικά), είμαστε σε θέση να δούμε εάν τα χαμηλά εισοδήματα παρακολουθούν την αύξηση του μέσου εισοδήματος.

Μέρος της ανισότητας και της φτώχειας φυσικά οφειλόταν στις διαφορές εισοδήματος ανάμεσα σε διαφορετικές κοινωνικές ομάδες (π.χ. αγρότες, εργάτες, εργοδότες, συνταξιούχους, κ.ά.) ή περιφέρειες. Ωστόσο, ένα από τα πιο ενδιαφέροντα πορίσματα της έρευνας, που επιβεβαιώνεται και στα επόμενα χρόνια, είναι ότι η ανισότητα οφειλόταν πολύ περισσότερο σε διαφορές στο εσωτερικό κάθε ομάδας παρά σε διαφορές ανάμεσα στις ομάδες. Για παράδειγμα, ομαδοποιώντας τον πληθυσμό με βάση την περιφέρεια διαμονής, οι ερευνητές διαπίστωσαν ότι το μεγαλύτερο ποσοστό της ανισότητας αποδιδόταν σε διαφορές εντός κάθε περιφέρειας παρά σε διαφορές ανάμεσα στις περιφέρειες. Ομαδοποιώντας τις ελληνικές οικογένειες με βάση το επάγγελμα του αρχηγού τους, διαπίστωσαν ότι το μεγαλύτερο ποσοστό της ανισότητας οφειλόταν σε διαφορές εντός κάθε επαγγελματικής ομάδας, παρά σε διαφορές ανάμεσα σε διαφορετικές επαγγελματικές ομάδες. Παρόμοια συμπεράσματα προκύπτουν και από άλλες κατηγοριοποιήσεις του πληθυσμού.

6.3. Οι κινητήρες της ανάπτυξης

Ο τύπος της ανάπτυξης που επιτεύχθηκε την περίοδο 1953-1973 είχε ως κινητήρα τις επενδύσεις (investment-led growth). Το κλειδί για την εξήγηση της ταχείας ανάπτυξης, που σημειώθηκε την περίοδο αυτή, βρίσκεται στη σχέση επενδύσεων και παραγωγικότητας. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται – αν και από διαφορετικούς δρόμους – από τα ευρήματα των μελετητών της μεταπολεμικής ελληνικής οικονομίας.

Υπάρχουν δύο σχολές σκέψης σχετικά με την ερμηνεία της μακροχρόνιας οικονομικής ανάπτυξης. Η πρώτη είναι η νεοκλασική σχολή. Σύμφωνα με αυτήν, ο ρυθμός ανόδου του ΑΕΠ ή της παραγωγικότητας της εργασίας εξαρτάται από την αύξηση του αποθέματος κεφαλαίου (δηλαδή τις επενδύσεις), την αύξηση του όγκου και της ποιότητας της εργατικής δύναμης και την αύξηση ενός παράγοντα που ονομάζεται «συνολική παραγωγικότητα όλων των πόρων της οικονομίας». Η εν λόγω συνολική παραγωγικότητα αντανακλά πρωτίστως τη συμβολή της τεχνολογικής προόδου στην ανάπτυξη, καθώς και τη συμβολή άλλων

παραγόντων, όπως η μετακίνηση εργατικών χεριών από τους χαμηλής παραγωγικότητας κλάδους της οικονομίας στους υψηλής, οι οικονομίες κλίμακας, κ.ά. Η συνολική παραγωγικότητα θεωρείται εξωγενώς δεδομένη και δεν θεωρείται ότι εξαρτάται από την επενδυτική δραστηριότητα. Υπολογίζεται εξ υπολοίπου, μετά την αφαίρεση της συμβολής του κεφαλαίου και της εργασίας στον ρυθμό ανάπτυξης. Η νεοκλασική σχολή δεν λαμβάνει υπόψη τυχόν συνέργειες που ορισμένες κατηγορίες επενδύσεων (σε εξοπλισμό, έρευνα ή δημόσιες υποδομές) μπορούν να δημιουργήσουν με άλλους κλάδους της οικονομίας και έτσι να επιταχύνουν τον ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ και της παραγωγικότητας. Η δεύτερη σχολή σκέψης είναι αυτή της ενδογενούς ανάπτυξης. Υποστηρίζει ότι η τεχνολογική πρόοδος δεν είναι εξωγενής, αλλά παράγεται ενδογενώς μέσω επενδύσεων σε τομείς όπως η έρευνα, οι υποδομές ή η εκπαίδευση και ενσωματώνεται στον νέο μηχανολογικό εξοπλισμό. Επιπλέον, υποστηρίζει ότι οι επενδύσεις δημιουργούν συνέργειες που διαχέονται σε ολόκληρη την οικονομία. Για τη σχολή αυτή, ο βασικός μοχλός ανάπτυξης είναι οι επενδύσεις.

Οι περισσότεροι από τους μελετητές της πορείας της ελληνικής οικονομίας ακολουθούν τη νεοκλασική σχολή.[9] Τα ευρήματά τους για την εξεταζόμενη περίοδο αποδίδουν την ταχεία ανάπτυξη της οικονομίας και την άνοδο της παραγωγικότητας της εργασίας σχεδόν αποκλειστικά σε δύο παράγοντες: α. στην ταχεία συσσώρευση του όγκου του κεφαλαίου μέσω των επενδύσεων και β. στη γενικευμένη άνοδο της παραγωγικότητας των πόρων της οικονομίας, δηλαδή στη συνολική παραγωγικότητα.[10] Σύμφωνα με τους ερευνητές αυτούς, η συμβολή της συσσώρευσης φυσικού κεφαλαίου κυμαινόταν ανάμεσα στο 35% και το 43% της καταγραφείσας ανόδου της παραγωγής και της παραγωγικότητας, ενώ η συμβολή της συνολικής παραγωγικότητας κυμαινόταν ανάμεσα στο 50% και το 57%.[11] Τα ευρήματα αυτά υποδηλώνουν ότι η αυτοτελής συμβολή των επενδύσεων στην ανάπτυξη της περιόδου 1953-1973 ήταν μεγάλη.

Ο Γ. Αλογοσκούφης κατασκευάζει ένα υπόδειγμα ενδογενούς ανάπτυξης. Τα βασικά του συμπεράσματα είναι ότι οι καλές αναπτυξιακές επιδόσεις

9 Bosworth & Kollintzas (2001)· Δημέλη, Κολλίντζας & Χριστοδουλάκης (1996)· Tsaliki (1991).

10 Βλ. Bosworth & Kollintzas (2001), σελ. 155-167 και Πίνακα 3.1.· Δημέλη, Κολλίντζας & Χριστοδουλάκης (1996), σελ. 88-91· Tsaliki (1991), Κεφάλαια 7 και 11 (σελ. 107-128 και 167-184). Ας σημειωθεί ότι, λόγω της μετανάστευσης, το εργατικό δυναμικό δεν αυξήθηκε την περίοδο αυτή και συνεπώς η συμβολή του στην ανάπτυξη ήταν πολύ μικρή.

11 Οι Bosworth & Kollintzas (2001), Πίνακας 3.1., καλύπτουν την περίοδο 1960-1973 και βρίσκουν ότι η συμβολή του κεφαλαίου ήταν 43% στην άνοδο του ΑΕΠ ανά εργαζόμενο, ενώ η συμβολή της συνολικής παραγωγικότητας ήταν 50%. Η Tsaliki (1991), σελ. 169, καλύπτει την περίοδο 1950-1973 και βρίσκει ότι η συμβολή του φυσικού κεφαλαίου ήταν 35% (40%, αν συμπεριλάβουμε και τις κατοικίες), ενώ η συμβολή της συνολικής παραγωγικότητας ήταν 57%.

της περιόδου 1953-1973 οφείλονταν αποκλειστικά σε δύο καίριους παράγοντες: την αύξηση των ιδιωτικών και δημοσίων επενδύσεων και την υψηλή τους κοινωνική αποδοτικότητα.[12] Με άλλα λόγια, υποστηρίζει ότι οι καλές επιδόσεις πρέπει να αποδοθούν στην αύξηση των επενδύσεων κατά την περίοδο αυτή και στην ποιότητά τους.

Η προσέγγιση Αλογοσκούφη είναι πειστικότερη, κυρίως επειδή λαμβάνει υπόψη τις συνέργειες που δημιουργήθηκαν από τον συντονισμό των ιδιωτικών και των δημοσίων επενδύσεων σε έργα υποδομής. Οι συνέργειες αυτές συνέβαλαν σημαντικά στην άνοδο της παραγωγικότητας κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Οι διαφορές ως προς τα συμπεράσματα των δύο προσεγγίσεων ωστόσο είναι περισσότερο φαινομενικές παρά ουσιαστικές. Τόσο η νεοκλασική προσέγγιση όσο και η προσέγγιση του Αλογοσκούφη συμφωνούν στο ότι αυτή καθ' εαυτή η αύξηση των επενδύσεων έπαιξε αποφασιστικό ρόλο στην επιτάχυνση της ανάπτυξης της περιόδου 1953-1973. Η διαφορά έγκειται στο πώς ερμηνεύουν τη συμβολή της συνολικής παραγωγικότητας, την οποία η νεοκλασική προσέγγιση θεωρεί εξωγενή. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η συνολική παραγωγικότητα εξαρτάται κυρίως από παράγοντες όπως η αξιοποίηση νέας τεχνολογίας, οι αλλαγές στην κλαδική διάρθρωση της οικονομίας από κλάδους χαμηλής προς κλάδους υψηλής παραγωγικότητας και τυχόν οικονομίες κλίμακας σε διάφορους τομείς. Κανένας από τους παραπάνω παράγοντες δεν μπορεί να θεωρηθεί άσχετος με την επενδυτική δραστηριότητα. Αν όμως ισχύει αυτό, η άνοδος της συνολικής παραγωγικότητας έχει τουλάχιστον κάποια έμμεση σχέση με την αύξηση του όγκου και της ποιότητας των επενδύσεων. Συνεπώς, οι μελετητές των δύο σχολών καταλήγουν – παρά τις διαφορές τους ως προς τη μέθοδο προσέγγισης – σε παραπλήσια συμπεράσματα. Το κλειδί για την εξήγηση της ταχείας ανάπτυξης της περιόδου 1953-1973 βρίσκεται στη σχέση επενδύσεων και παραγωγικότητας. Έχοντας υποστηρίξει ότι τα ευρήματα των δύο προσεγγίσεων δεν απέχουν ιδιαίτερα, είναι αναγκαίο να κάνω μερικά σχόλια σε δύο βασικά συμπεράσματα του Αλογοσκούφη:

α. Στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, οι ιδιωτικές και οι δημόσιες επενδύσεις αυξάνονταν τόσο σε όγκο όσο και ως ποσοστό του ΑΕΠ (βλ. Ενότητα 6.4. αμέσως πιο κάτω). Αυτό οδήγησε σε ταχεία συσσώρευση φυσικού κεφαλαίου, του οποίου η συμβολή στην άνοδο της παραγωγής και της παραγωγικότητας ήταν από μόνη της σημαντική.

β. Η υψηλή κοινωνική αποδοτικότητα των επενδύσεων που έγιναν είχε, ωστόσο, μεγαλύτερη συμβολή στην ανάπτυξη. Με τον όρο «κοινωνική

12 Αλογοσκούφης (1996), σελ. 26-27 και 32-47.

αποδοτικότητα» εννοούμε ότι οι επενδύσεις είχαν *υψηλή συνεισφορά στην άνοδο της παραγωγικότητας* της εργασίας *όχι μόνο των κλάδων στους οποίους γίνονταν, αλλά και σε αυτήν άλλων κλάδων*, καθώς και στη γενικευμένη άνοδο της παραγωγικότητας όλων των πόρων της οικονομίας. Οι επιδράσεις αυτές μπορούν να συσχετιστούν αφενός με το ότι οι επενδύσεις προσανατολίστηκαν προς τους κλάδους όπου θα απέδιδαν περισσότερο και αφετέρου με το ότι δημιούργησαν συνέργειες με άλλους κλάδους και συντέλεσαν στη βελτίωση της ποιότητας του εργατικού δυναμικού της οικονομίας.

Πράγματι, τόσο οι ιδιωτικές όσο και οι δημόσιες επενδύσεις προσανατολίστηκαν προς κλάδους και δραστηριότητες όπου οι δυνατότητες για αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας αποδείχθηκαν μεγάλες. Κύριο παράδειγμα επίδρασης αυτού του είδους ήταν οι βιομηχανικές επενδύσεις. Η επιτάχυνση της βιομηχανικής παραγωγής και της παραγωγικότητας της δεκαετίας του '60 συμπίπτει με την επιτάχυνση των επενδύσεων στη μεταποίηση και τον αναπροσανατολισμό τους προς την κατεύθυνση της βαριάς βιομηχανίας, όπου η άνοδος της παραγωγικότητας ήταν πολύ ταχύτερη από τον μέσο όρο.

Πέρα όμως από την επίδρασή τους στους κλάδους στους οποίους έγιναν, οι επενδύσεις άσκησαν εμμέσως επίδραση και στην παραγωγικότητα είτε άλλων κλάδων με τους οποίους δημιούργησαν συνέργειες είτε ακόμη και του συνόλου της οικονομίας. Τυπικά παραδείγματα αυτού του είδους ήταν οι δημόσιες επενδύσεις. Οι κρατικές επενδύσεις στην ενέργεια και τις μεταφορές μείωσαν το κόστος παραγωγής στο σύνολο της οικονομίας, αποκατέστησαν τη συνοχή της εγχώριας αγοράς και επέτρεψαν τη δημιουργία νέων, ενεργοβόρων, βιομηχανικών κλάδων. Οι δημόσιες επενδύσεις σε εγγειοβελτιωτικά έργα αύξησαν την παραγωγικότητα και τις στρεμματικές αποδόσεις στη γεωργία. Υπάρχουν όμως και παραδείγματα συνεργειών ανάμεσα σε κλάδους του ιδιωτικού τομέα: χαρακτηριστικές ήταν οι συνέργειες ανάμεσα στον βιομηχανικό και τον κατασκευαστικό τομέα, όπου οι επενδύσεις του ενός τροφοδοτούσαν την ανάπτυξη του άλλου. Τέλος, η μεγάλη αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, που σημειώθηκε την περίοδο 1960-1973, μπορεί να μην ήταν άσχετη με την εκπαίδευση στην πειθαρχία της εκμηχανισμένης παραγωγής, την οποία παρείχε η συσσώρευση κεφαλαίου σε μεγάλο μέρος του εργατικού δυναμικού.

Ένα από τα ευρήματα της νεοκλασικής προσέγγισης πρέπει να κρατηθεί, γιατί επισημαίνει έναν άλλο (διακριτό από τους παραπάνω) παράγοντα, ο οποίος συνέβαλε στην αύξηση της καταγραφείσας παραγωγικότητας. Αυτός ήταν

η αναδιάρθρωση του παραγωγικού συστήματος.[13] Η μετακίνηση μέρους της εργατικής δύναμης από τη χαμηλού επιπέδου παραγωγικότητας γεωργία στον υψηλότερου επιπέδου παραγωγικότητας δευτερογενή τομέα οδηγούσε, αφ' εαυτής της, σε άνοδο της μέσης παραγωγικότητας της οικονομίας. Αντίστοιχες μετατοπίσεις συνέβησαν και στο εσωτερικό της βιομηχανίας προς όφελος της βαριάς βιομηχανίας. Καθώς η τελευταία συνδεόταν με υψηλότερο επίπεδο παραγωγικότητας από ό,τι οι παραδοσιακοί κλάδοι, η μετατόπιση εργατικών χεριών προς τη βαριά βιομηχανία συμπαρέσυρε προς τα πάνω τη μέση παραγωγικότητα της εργασίας στο σύνολο του βιομηχανικού τομέα.

Κλείνοντας την παρουσίαση των κινητήρων της αναπτυξιακής διαδικασίας της περιόδου 1953-1973, πρέπει να τονιστεί ότι η ανάπτυξη δεν κατανεμήθηκε ισομερώς σε όλους τους τομείς της οικονομίας. Οι ρυθμοί αύξησης του προϊόντος του ευρύτερου βιομηχανικού (του λεγόμενου δευτερογενούς) τομέα, και ειδικά της μεταποίησης, ήταν πολύ υψηλότεροι από εκείνους άλλων τομέων και συμπαρέσυραν το σύνολο της οικονομίας. Οι ρυθμοί αυτοί ήταν 10,1% ετησίως τόσο για τον δευτερογενή τομέα σαν σύνολο όσο και για τη μεταποίηση. Αντίθετα, η αγροτική παραγωγή αυξανόταν με ρυθμό χαμηλότερο από εκείνον του ΑΕΠ, ενώ ο τομέας των υπηρεσιών με ρυθμό περίπου ίσο με τον ρυθμό του ΑΕΠ. Βλέποντας λοιπόν τις επιδόσεις της περιόδου 1953-1973 από τη σκοπιά των τριών μεγάλων τομέων της οικονομίας, διαπιστώνουμε ότι ατμομηχανή της ανάπτυξης ήταν ο ευρύτερος βιομηχανικός τομέας: μεταποιητική βιομηχανία, κατασκευές και ενέργεια. Η επιτάχυνση μάλιστα των ρυθμών αύξησης του ΑΕΠ την περίοδο 1961-1973 συμπίπτει με την απογείωση της μεταποιητικής βιομηχανίας.

Στις επόμενες ενότητες θα παρουσιαστούν τα χαρακτηριστικά της επενδυτικής άνθησης της περιόδου 1953-1973 και θα συζητηθεί η σημασία της ανόδου της παραγωγικότητας της εργασίας, η οποία επιτεύχθηκε εν πολλοίς χάρη σε αυτήν την επενδυτική άνθηση.

---

13 Ο παράγοντας αυτός ονομάζεται «αποτέλεσμα μετατόπισης» (shift effect) και είναι διακριτός από τους άλλους παράγοντες που αναφέρθηκαν. Η επίδρασή του στους δείκτες παραγωγικότητας της εργασίας οφείλεται στις διαφορές επιπέδου παραγωγικότητας ανάμεσα σε διαφορετικούς τομείς της οικονομίας και όχι στην αύξηση της παραγωγικότητας αυτής καθ' εαυτήν. Εάν μέρος της εργατικής δύναμης που απασχολείτο στον χαμηλής παραγωγικότητας αγροτικό τομέα μετακινηθεί προς έναν υψηλής παραγωγικότητας τομέα, το γεγονός αυτό από μόνο του θα ανεβάσει τον μέσο δείκτη της παραγωγικότητας του συνόλου της οικονομίας, ακόμη και αν δεν υπάρξει αύξηση της παραγωγικότητας σε κανέναν από τους δύο επιμέρους τομείς. Σύμφωνα με την έρευνα, ο παράγοντας «μετατόπιση» εξηγεί ένα όχι ασήμαντο μέρος της αύξησης του ΑΕΠ ανά εργαζόμενο που σημειώθηκε την περίοδο 1953-1973. Βλ. Bosworth & Kollintzas (2001), Πίνακας 3.1· Tsaliki (1991), σελ. 171.

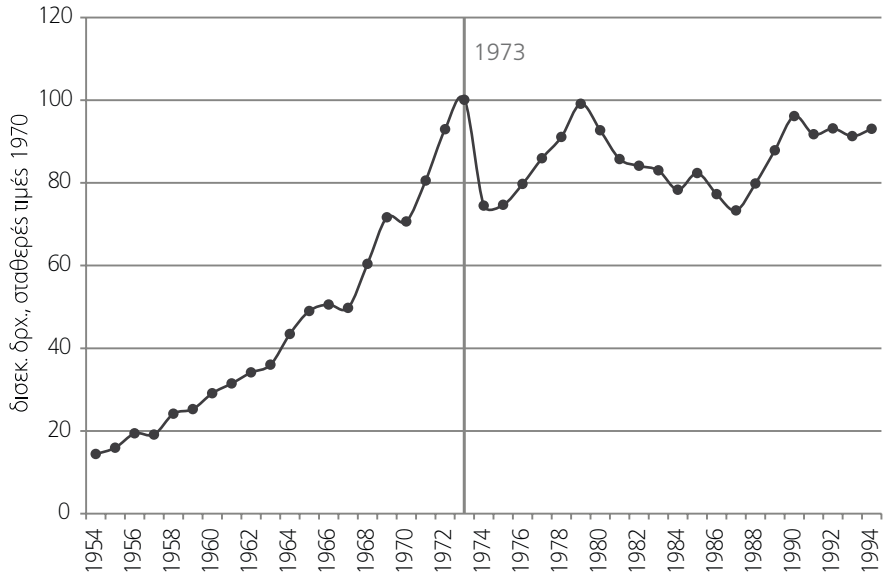
6.4. Επενδύσεις

Η διαχρονική αύξηση του όγκου των επενδύσεων

Αρχικά θα αναφέρω τις πληροφορίες που προκύπτουν από το στατιστικό υλικό σχετικά με τη διαχρονική εξέλιξη του όγκου (σε σταθερές τιμές) των επενδύσεων ως σύνολο και ορισμένων σημαντικών υποκατηγοριών επενδύσεων.

Ο συνολικός όγκος των επενδύσεων, ιδιωτικών και δημόσιων, αυξανόταν με αισθητά ταχύτερους ρυθμούς από το ΑΕΠ: στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, η μέση ετήσια αύξηση των επενδύσεων ήταν 10,14% (έναντι 7,2% του ΑΕΠ). Η εξέλιξη του μεγέθους αυτού παρουσιάζεται στο Διάγραμμα 6.2.

Διάγραμμα 6.2.
Ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου πριν και μετά το 1973
(δισεκ. δραχμές, σταθερές τιμές 1970)



Πηγή: Υπουργείο Συντονισμού (1976)· Τράπεζα της Ελλάδος, Μηνιαία Στατιστικά Δελτία.

Οι ιδιωτικές και οι δημόσιες επενδύσεις αυξάνονταν στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973 με περίπου τον ίδιο μέσο ετήσιο ρυθμό: 10,3% οι ιδιωτικές, 10,1% οι δημόσιες. Η διαχρονική εξέλιξή τους όμως εμφανίζει διαφορές ως προς τον χρόνο εμφάνισης (timing). Οι εξάρσεις της κρατικής επενδυτικής

δραστηριότητας σημειώθηκαν την τετραετία 1958-1961 (με μέσο ρυθμό 21,1% ετησίως) και δευτερευόντως την εξαετία 1967-1972 (με μέσο ετήσιο ρυθμό 13,3%). Τα υπόλοιπα χρόνια, οι ρυθμοί αύξησης ήταν χαμηλότεροι. Η πορεία των ιδιωτικών επενδύσεων σημείωσε επιτάχυνση την υποπερίοδο 1960-1973, καταγράφοντας, παρά τα σκαμπανεβάσματα, μέσο ρυθμό 11,3% ετησίως.

Έχει υποστηριχθεί ότι ειδικά οι επενδύσεις σε μηχανήματα και εξοπλισμό συμβάλλουν περισσότερο από άλλες κατηγορίες επενδύσεων στην ανάπτυξη. Στα μηχανήματα είναι που ενσωματώνεται η νέα τεχνολογία και οι επενδύσεις σε εξοπλισμό αυτές που δημιουργούν τις μέγιστες συνέργειες.[14] Στη διάρκεια της περιόδου 1954-1973,[15] πράγματι οι επενδύσεις σε μηχανήματα και εξοπλισμό στην Ελλάδα αυξάνονταν με μέσο ετήσιο ρυθμό 11,9%, υψηλότερο από τον ρυθμό άλλου τύπου επενδύσεων.

Η ενθάρρυνση των επενδύσεων στη μεταποίηση ήταν στρατηγικός στόχος της ασκηθείσας πολιτικής. Αν εξετάσουμε την περίοδο 1954-1973 σαν σύνολο, θα δούμε ότι οι επενδύσεις στη μεταποίηση αυξάνονταν κατά 11, 1% ετησίως κατά μέσο όρο.[16] Αυτός ο ρυθμός ήταν ταχύτερος από αυτούς άλλων κατηγοριών επενδύσεων, αλλά αποκρύπτει την τομή στην πορεία των βιομηχανικών επενδύσεων που έλαβε χώρα στη διάρκεια της περιόδου 1954-1973. Το διάστημα 1954-1960, οι επενδύσεις στη μεταποίηση αυξάνονταν με τον απογοητευτικό ρυθμό του 6,1% ετησίως. Το διάστημα 1961-1973, οι βιομηχανικές επενδύσεις απογειώθηκαν, καταγράφοντας μέσο ετήσιο ρυθμό 13,8%. Η απογείωση των βιομηχανικών επενδύσεων συμπίπτει με την απογείωση της βιομηχανικής παραγωγής και παραγωγικότητας (βλ. παρακάτω).

Ποσοστά των επενδύσεων στο ΑΕΠ και μερίδια υποκατηγοριών επενδύσεων στο σύνολο των επενδύσεων

Το ποσοστό των επενδύσεων στο ΑΕΠ δίνει το ειδικό βάρος, σε διάφορα χρονικά σημεία, των επενδύσεων στην οικονομική δραστηριότητα. Τα ποσοστά των επιμέρους κατηγοριών επενδύσεων επί του συνόλου των επενδύσεων δίνουν το ειδικό βάρος εκάστοτε κατηγορίας στο σύνολο της επενδυτικής δραστηριότητας.

14 De Long & Summers (1991).

15 Το έτος 1953 έχει παραλειφθεί, διότι οι επενδύσεις αυτής της κατηγορίας εμφανίζουν μεγάλη, αλλά συγκυριακή, μείωση εξαιτίας της υποτίμησης της δραχμής και της συνακόλουθης αύξησης των τιμών των εισαγόμενων μηχανημάτων. Η συμπερίληψη του έτους 1953 θα έδινε παραπλανητική εικόνα.

16 Το έτος 1953 έχει παραλειφθεί για τους λόγους που παρουσιάζονται στην προηγούμενη υποσημείωση.

Πίνακας 6.2.

Μερίδια διαφόρων κατηγοριών επενδύσεων

(μέσοι όροι ποσοστιαίας % συμμετοχής ανά πενταετία)

	1953-57	1958-63	1964-68	1969-73	1953-73
Σύνολο επενδύσεων ως % του ΑΕΠ	14,9%	20,9%	24,7%	29,7%	22,5%
Επενδύσεις εξοπλισμού ως % του ΑΕΠ	3,2%	4,5%	5,8%	7,8%	5,3%
Ιδιωτικές επενδύσεις ως % συνόλου επενδύσεων	72,3%	68,5%	72,7%	70,9%	71,0%
Δημόσιες επενδύσεις ως % συνόλου επενδύσεων	27,7%	31,6 %	27,3%	29,1%	29,0%
Επενδύσεις κατοικιών ως % συνόλου επενδύσεων	41,6%	30,7%	30,4%	30,0%	33,1%
Επενδύσεις κατοικιών ως % ιδιωτικών επενδύσεων	50,8%	42,7%	41,1%	41,6%	44,0%
Επενδύσεις εξοπλισμού ως % συνόλου επενδύσεων	21,6%	21,7%	23,4%	26,1%	23,1%
Βιομηχανικές επενδύσεις ως % συνόλου επενδύσεων	11,8%	12,2%	13,5%	14,5%	12,9%

Πηγή: Υπουργείο Συντονισμού (1976).

Σημείωση: Τα ποσοστά υπολογίστηκαν με βάση το ΑΕΠ *σε τρέχουσες τιμές συντελεστών παραγωγής* (και όχι σε τιμές αγοράς). Οι τιμές της αγοράς περιλαμβάνουν έμμεσους φόρους και δασμούς που βαραίνουν κυρίως τον τελικό καταναλωτή. Τα επενδυτικά προϊόντα ήταν συνήθως αφορολόγητα και αδασμολόγητα. Συνεπώς, η κατάλληλη σύγκριση είναι με βάση το μέγεθος του ΑΕΠ, που δεν περιλαμβάνει την έμμεση φορολογία.

Στον Πίνακα 6.2. βλέπουμε ότι τα ποσοστά των επενδύσεων στο ΑΕΠ αυξάνονταν συνεχώς σε κάθε πενταετία σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1953-1973. Ειδικά τα ποσοστά των επενδύσεων στο ΑΕΠ που καταγράφηκαν τις πενταετίες 1964-1968 και 1969-1973 (24,7% και 29,7% αντιστοίχως) ήταν από τα υψηλότερα στην Ευρώπη.[17] Η αύξηση των ποσοστών αυτών συμπίπτει απόλυτα με την επιτάχυνση των ρυθμών ανόδου της παραγωγικότητας της οικονομίας.

Παράλληλα, ο Πίνακας 6.2. δείχνει ότι, ανάμεσα στην πρώτη και την τελευταία πενταετία της εξεταζόμενης περιόδου, οι επενδύσεις σε μηχανήματα και εξοπλισμό είχαν υπερδιπλασιαστεί σαν ποσοστό του ΑΕΠ.

17 Ας σημειωθεί ότι οι νέες σειρές, που κατασκευάζονται με βάση το ευρωπαϊκό εθνικολογιστικό σύστημα, δίνουν ακόμη υψηλότερα από τα παραπάνω ποσοστά επενδύσεων στο ΑΕΠ για το διάστημα 1960-1973: περί το 30% του ΑΕΠ, έναντι του 25,6% που προκύπτει από τις παλαιές εθνικολογιστικές σειρές.

Η σχέση ανάμεσα στα ποσοστά των ιδιωτικών και των δημοσίων επενδύσεων παρέμεινε γενικώς σταθερή στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973: το 71% του συνόλου των επενδύσεων προερχόταν από τον ιδιωτικό τομέα και το 29% από τον δημόσιο. Μια μικρή απόκλιση υπέρ των δημοσίων επενδύσεων παρουσιάζεται στην εξαετία 1958-1963, που συμπίπτει με τη μεγάλη έξαρση της επενδυτικής δραστηριότητας του κράτους. Στην εξαετία αυτή, το μερίδιο των δημοσίων επενδύσεων πλησίασε το 32% του συνόλου των επενδύσεων.

Ένα από τα εντυπωσιακότερα γνωρίσματα της περιόδου 1953-1973 ήταν το ποσοστό των επενδύσεων σε κατοικίες. Οι επενδύσεις αυτής της κατηγορίας αντιπροσώπευαν το ένα τρίτο των συνολικών επενδύσεων και κάτι λιγότερο από το μισό των ιδιωτικών (βλ. Πίνακα 6.2.). Τα εν λόγω ποσοστά ήταν τα υψηλότερα στην Ευρώπη.

Οι επενδύσεις κατά μείζονες τομείς της οικονομίας

Οι επενδύσεις στους τρεις μείζονες τομείς της οικονομίας (αγροτικός, ευρύτερος βιομηχανικός, υπηρεσίες) αυξήθηκαν με παραπλήσιους μέσους ετήσιους ρυθμούς, περί το 10%. Στο σημείο αυτό θα περιοριστούμε σε μια επισήμανση σχετικά με το ποσοστό των βιομηχανικών επενδύσεων στις συνολικές επενδύσεις. Στον Πίνακα 6.2. βλέπουμε ότι, παρά τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν, το ποσοστό αυτό έμεινε χαμηλό, περί το 13%. Όπως θα δούμε παρακάτω όμως, η συνεισφορά των επενδύσεων αυτών ήταν μεγάλη και γίνεται εμφανής από τους ταχείς ρυθμούς αύξησης της παραγωγής και της παραγωγικότητας της μεταποιητικής βιομηχανίας, καθώς και από την αύξηση του μεριδίου της στο ΑΕΠ.

Όπως έχει επισημανθεί (βλ. Ενότητα 4.4.), η πλειονότητα των επενδύσεων χρηματοδοτήθηκε από εγχώριους πόρους. Το γεγονός αυτό δεν πρέπει να οδηγεί σε υποβάθμιση του ρόλου των ξένων επενδύσεων. Η σημασία τους δεν έγκειται τόσο στο ποσοστό τους επί των συνολικών επενδύσεων όσο στη στρατηγική τους τοποθέτηση. Τα ξένα κεφάλαια αντιπροσώπευαν υψηλά ποσοστά, ειδικά των βιομηχανικών επενδύσεων, και συνέβαλαν στην ανάπτυξη κλάδων που πιθανώς δεν θα μπορούσαν να στηριχθούν μόνο στις υπάρχουσες εγχώριες δυνάμεις.

6.5. Παραγωγικότητα της εργασίας

Μακροχρόνια, η πορεία της παραγωγικότητας της εργασίας είναι κεφαλαιώδους σημασίας μέγεθος για μια χώρα. Η άνοδος της παραγωγικότητας της εργασίας είναι η αναγκαία (όχι απαραιτήτως και η ικανή) προϋπόθεση για την άνοδο του μέσου βιοτικού επιπέδου, αφού χωρίς αυτήν η άνοδος

του βιοτικού επιπέδου δεν είναι διατηρήσιμη. Επιπλέον, είναι ένας από τους βασικούς προσδιοριστικούς παράγοντες της ανταγωνιστικότητας κόστους των προϊόντων μιας οικονομίας.

Η μέτρηση της εξέλιξης της παραγωγικότητας στην Ελλάδα της δεκαετίας του ’50 παρουσιάζει δυσκολίες. Το πρόβλημα είναι ότι, για το μεγαλύτερο μέρος της συγκεκριμένης δεκαετίας, δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία σχετικά με την απασχόληση, τόσο σε επίπεδο συνόλου χώρας όσο και για τη βιομηχανία. Στοιχεία για την απασχόληση στο σύνολο της οικονομίας είναι διαθέσιμα μόνο από το 1959 και μετά (και συνεπώς μπορούν να γίνουν εκτιμήσεις για το ΑΕΠ ανά εργαζόμενο). Στοιχεία για την απασχόληση στο σύνολο της βιομηχανίας είναι διαθέσιμα από τις Απογραφές της Βιομηχανικής Παραγωγής της ΕΣΥΕ.[18]

Πίνακας 6.3.

Παραγωγικότητα της εργασίας για το σύνολο της οικονομίας
(ετήσιες μεταβολές %, 1960-1973, παλαιές και νέες σειρές)

Έτος	Πραγματικό ΑΕΠ ανά εργαζόμενο	
	Παλαιές σειρές	*Νέες σειρές*
1960	3,9%	-
1961	9,9%	12,8%
1962	3,3%	1,4%
1963	11,7%	13,4%
1964	9,7%	10,9%
1965	10,2%	11,5%
1966	7,1%	7,5%
1967	6,8%	7,0%
1968	7,9%	8,5%
1969	10,3%	11,9%
1970	8,1%	9,0%
1971	6,8%	7,5%
1972	8,3%	9,6%
1973	6,3%	7,0%
Μέσοι όροι		
1960-1973	7,9%	-
1961-1973	8,2%	9,1%

Πηγές: Για τις παλαιές σειρές χρησιμοποιήθηκαν τα στοιχεία του πραγματικού ΑΕΠ των Εθνικών Λογαριασμών με έτος βάσης το 1970 και τα στοιχεία για την απασχόληση της ΕΣΥΕ και του OECD (1984), *Labor Force Statistics 1962-1982*. Για τις νέες σειρές χρησιμοποιήθηκαν τα στοιχεία της AMECO Database, *GDP per person employed*.

18 Βλ. ΕΣΥΕ, *Απογραφές Βιομηχανίας*, 1958, 1963, 1969 και 1973.

Μια ένδειξη για την εξέλιξη της παραγωγικότητας της εργασίας στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του ’50 παρέχουν πληροφορίες που δίνει ο Ζολώτας (1964), οι οποίες αναφέρονται στη βιομηχανία. Σύμφωνα με αυτές, ο μέσος ρυθμός ανόδου της παραγωγής ανά εργάτη το διάστημα 1956-1962 ήταν περί το 5,5% ετησίως.[19] Άλλη ένδειξη για το διάστημα 1959-1963 δίνουν στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών για το προϊόν της μεταποίησης (σε σταθερές τιμές) και τα στοιχεία της απασχόλησης των Απογραφών της Βιομηχανικής Παραγωγής της ΕΣΥΕ για τα έτη 1958 και 1963. Στο διάστημα αυτό, η παραγωγικότητα της εργασίας στη βιομηχανία αυξανόταν με μέσο ρυθμό 3,7% ετησίως (το έτος 1962, η αύξηση της παραγωγικότητας ήταν πολύ μικρή).

Τα διαθέσιμα στοιχεία είναι πληρέστερα για την περίοδο 1961-1973 και δείχνουν ότι η παραγωγικότητα της εργασίας τόσο στο σύνολο της οικονομίας όσο και στη βιομηχανία επιταχύνθηκε κατά δραματικό τρόπο (βλ. Πίνακα 6.3.).

Οι δύο εναλλακτικές σειρές δείχνουν ότι ο μέσος ρυθμός ανόδου της παραγωγικότητας της περιόδου 1961-1973 κυμαινόταν ανάμεσα στο 8,2% και το 9,1% ετησίως. Η συσχέτιση της επιτάχυνσης της ανόδου της παραγωγικότητας με την αύξηση των επενδύσεων είναι σαφής.

6.6. Ημερομίσθια και μισθοί

Τα διαθέσιμα στοιχεία για τις αποδοχές της μισθωτής εργασίας είναι ελλιπή. Η εξέλιξη των κατώτατων ημερομισθίων μπορεί να υπολογιστεί, για ολόκληρη την περίοδο 1951-1973, από τις – δημοσιευμένες στην *Εφημερίδα της Κυβέρνησεως* – Εθνικές Γενικές Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας (ΕΓΣΣΕ). Δημοσιευμένα στοιχεία μέσων αποδοχών υπάρχουν μόνο για τη βιομηχανία από το 1963 και μετά. Για τις μέσες αποδοχές σε επίπεδο συνόλου οικονομίας πρέπει να βασιστούμε στις νέες εθνικολογιστικές σειρές της AMECO Database, που κατασκευάζονται με βάση το ευρωπαϊκό λογιστικό σύστημα και είναι διαθέσιμες για τη μετά το 1960 περίοδο. Κρίνοντας από την εξέλιξη των μέσων αποδοχών στη βιομηχανία, η αλλαγή στην πηγή προέλευσης των στοιχείων δεν κάνει σημαντική διαφορά. Οι μέσοι όροι των ετήσιων μεταβολών των ονομαστικών κατώτατων και μέσων αποδοχών για κάθε επιλεγμένη περίοδο παρουσιάζονται στον Πίνακα 6.4., ενώ

19 Συγκεκριμένα, βλ. Ζολώτας (1964), Διάγραμμα 7, σελ. 169.

αυτοί των πραγματικών αποδοχών στον Πίνακα 6.5. Ο αναγνώστης μπορεί να δει τις ετήσιες μεταβολές των αποδοχών για όλα τα χρόνια για τα οποία υπάρχουν στοιχεία στους Πίνακες 6.ΙΙ.Α και 6.ΙΙ.Β του Παραρτήματος του παρόντος κεφαλαίου.

Η εξέλιξη των κατώτατων ημερομισθίων

Όπως αναφέρθηκε στην Ενότητα 4.3., η εξέλιξη των κατώτατων ημερομισθίων επηρεαζόταν από την κρατική πολιτική μισθών. Η μετά το 1957 γενική κατεύθυνση της πολιτικής αυτής ήταν η ευθυγράμμιση των *μέσων ονομαστικών* αποδοχών με την παραγωγικότητα. Όπως είπαμε, στη μετά το 1960 περίοδο, οι αυξήσεις των ονομαστικών κατώτατων ημερομισθίων υπολείπονταν, με εξαίρεση τα έτη 1966 και 1967, των αυξήσεων της παραγωγικότητας, προκειμένου να αφήσουν περιθώρια για μεγαλύτερες αυξήσεις στα υψηλότερα μισθολογικά κλιμάκια, όπου αυτές επιβάλλονταν από τις ανάγκες της αγοράς εργασίας. Η εξέλιξη των κατώτατων ημερομισθίων μπορεί να χωριστεί στις εξής φάσεις:

α. 1953-1956. Είναι η φάση κατά την οποία επιχειρείται να αποζημιωθεί η χαμηλόμισθη μισθωτή εργασία για τις απώλειες αγοραστικής δύναμης που είχε υποστεί τη δεκαετία του ’40 και εξαιτίας των πληθωριστικών επιπτώσεων της υποτίμησης του 1953. Στην τετραετία ως σύνολο, η μέση ετήσια άνοδος των ονομαστικών μισθών των ανδρών ήταν 16,7% και των γυναικών 14,8%. Οι αυξήσεις αυτές μεταφράζονταν σε σημαντική βελτίωση των πραγματικών αποδοχών: 8,3% κατά ετήσιο μέσο όρο για τους άνδρες και 6,4% για τις γυναίκες. Λόγω πλήρους έλλειψης στοιχείων, δεν μπορούμε να κρίνουμε ποια ήταν η σχέση των αυξήσεων αυτών με την παραγωγικότητα ή τις μέσες αποδοχές.

β. 1957-1963. Είναι η φάση κατά την οποία η πολιτική ευθυγράμμισης των ονομαστικών μισθολογικών αυξήσεων με την άνοδο της παραγωγικότητας άρχισε να αποκρυσταλλώνεται. Το 1957, δεν χορηγούνταν αυξήσεις στα κατώτατα ημερομίσθια και, λαμβάνοντας την επταετία 1957-1963 ως σύνολο, βλέπουμε ότι η μέση ετήσια άνοδος των κατώτατων ονομαστικών ημερομισθίων των ανδρών ήταν 4,5% και των γυναικών 4,7%. Σε πραγματικούς όρους, οι αυξήσεις αυτές μεταφράζονταν σε μέση ετήσια άνοδο 2,8% για τους άνδρες και 3% για τις γυναίκες. Η βελτίωση του πραγματικού εισοδήματος των χαμηλόμισθων κατά τη φάση αυτή ήταν σχετικά μικρή, αλλά πρέπει να σημειωθεί ότι μείωση των κατώτατων πραγματικών αποδοχών υπήρξε μόνο μία χρονιά, το 1957. Αν η εκτίμηση του Ζολώτα[20] για μέση άνοδο της παραγωγικότητας στη βιομηχανία κατά 5,5% ετησίως στο διάστημα 1957-1962 ισχύει, τότε η αύξηση των κατώτατων ονομαστικών ημερομισθίων ήταν ελαφρώς χαμηλότερη, ενώ εκείνη των πραγματικών ημερομισθίων ήταν σαφώς χαμηλότερη από την άνοδο της παραγωγικότητας.

γ. 1964-1967 (συμπεριλαμβανομένης και της πρώτης χρονιάς της δικτατορίας). Στη φάση αυτή, επιχειρήθηκε στροφή της εισοδηματικής πολιτικής προς πιο γενναιόδωρη κατεύθυνση. Το 1964, η κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου επέτρεψε σημαντικές αυξήσεις των κατώτατων ημερομισθίων (βλ. Παράρτημα Κεφαλαίου 6) εν μέρει για να αναπληρώσει τις χαμηλές αυξήσεις της προηγούμενης περιόδου και εν μέρει για να αντιστοιχήσει τις αυξήσεις των πραγματικών (και όχι πλέον των ονομαστικών) μισθών με την άνοδο της παραγωγικότητας. Το 1965 όμως, δεν υπήρξε Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση. Έτσι, τα κατώτατα ημερομίσθια έμειναν στάσιμα σε ονομαστικούς όρους και μειώθηκαν – για πρώτη φορά μετά το 1957 – σε πραγματικούς, ενώ αντίθετα στις υψηλότερες εισοδηματικές κατηγορίες υπήρξαν σημαντικές αυξήσεις. Το 1966, η κυβέρνηση Στεφανόπουλου υιοθέτησε σαφώς αναδιανεμητική εισοδηματική πολιτική. Ενέκρινε αυξήσεις των κατώτατων ημερομισθίων πολύ μεγαλύτερες από την άνοδο της παραγωγικότητας, οι οποίες ήταν βέβαιο ότι δεν θα αναπαράγονταν στα υψηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια. Μέσω της πολιτικής μισθών επιδιωκόταν η αναδιανομή εισοδήματος από τους σχετικά υψηλόμισθους στους χαμηλόμισθους. Ανάλογη πολιτική ακολουθήθηκε και το 1967, η οποία τηρήθηκε από τη δικτατορία κατά τον πρώτο χρόνο της διακυβέρνησής της. Αποτέλεσμα της στροφής της πολιτικής μισθών της τετραετίας 1964-1967 ήταν η, κατά ετήσιο μέσο όρο, άνοδος των κατώτατων ονομαστικών ημερομισθίων των ανδρών κατά 11,3% και των γυναικών κατά 13,3%. Σε πραγματικούς όρους, αυτές οι αυξήσεις μεταφράζονταν σε μέση ετήσια άνοδο 8,6% για τους άνδρες και 10,6% για τις γυναίκες. Δοθέντος ότι η μέση αύξηση της παραγωγικότητας κατά την τετραετία αυτή ήταν περίπου 9% ετησίως, προκύπτει ότι τα πραγματικά ημερομίσθια (και όχι πλέον τα ονομαστικά) ήταν εκείνα που ευθυγραμμίζονταν με την παραγωγικότητα.

δ. 1968-1973. Στη φάση αυτή, η πολιτική μισθών και ιδιαίτερα η πολιτική για τα κατώτατα ημερομίσθια σκλήρυνε αισθητά. Η μέση αύξηση των ονομαστικών κατώτατων ημερομισθίων ήταν 6,8% ετησίως για τους άνδρες και 7,4% για τις γυναίκες. Σε όρους πραγματικής αγοραστικής δύναμης, οι αυξήσεις αυτές αντιστοιχούσαν σε μέση ετήσια αύξηση 2,1% για τους άνδρες και 2,6% για τις γυναίκες. Δεδομένου ότι, την περίοδο 1968-1973,

20 Ζολώτας (1964), σελ. 169.

Πίνακας 6.4.

Ονομαστικές αποδοχές: μισθοί και ημερομίσθια

(μέσοι όροι ετήσιων ποσοστιαίων % μεταβολών κατά περίοδο)

Έτος	Κατώτατα ημερομίσθια		Μέσες εβδομαδιαίες αποδοχές εργατών στη μεταποίηση			Μέσες αποδοχές
	Άνδρες	*Γυναίκες*	*Άνδρες*	*Γυναίκες*	*Σύνολο*	*Σύνολο οικονομίας*
Μέσοι όροι ετήσιων μεταβολών %						
1953-1956	16,7%	14,8%	-	-	-	-
1957-1963	4,5%	4,7%	-	-	-	-
1964-1967	11,3%	13,3%	10,1%	12,9%	11,1%	11,9%
1968-1973	6,8%	7,4%	9,8%	9,0%	9,5%	10,8%
1968-1972	5,4%	5,9%	8,7%	8,5%	8,8%	9,8%
Μέσοι όροι ετησίων μεταβολών % για πιο μακρές περιόδους						
1961-1973	7,9%	8,8%	9,9%[1]	10,6%[1]	10,1%[1]	10,2%
1961-1972	7,4%	8,3%	9,3%[1]	10,4%[1]	9,8%[1]	9,6%
1952-1973	8,5%	8,7%	-	-	-	-

Πηγές: Βλ. Παράρτημα ΙΙ, Πίνακας 6.ΙΙ.Α.

Σημείωση:

1. Οι μέσοι όροι αναφέρονται στις περιόδους 1964-1973 και 1964-1972.

Πίνακας 6.5.

Πραγματικές αποδοχές: μισθοί και ημερομίσθια

(μέσοι όροι ετήσιων ποσοστιαίων % μεταβολών κατά περίοδο)

Έτος	Κατώτατα ημερομίσθια		Μέσες εβδομαδιαίες αποδοχές εργατών στη μεταποίηση			Μέσες αποδοχές
	Άνδρες	*Γυναίκες*	*Άνδρες*	*Γυναίκες*	*Σύνολο*	*Σύνολο οικονομίας*
Μέσοι όροι ετήσιων μεταβολών %						
1953-1956	8,3%	6,4%	-	-	-	-
1957-1963	2,8%	3,0%	-	-	-	-
1964-1967	8,6%	10,6%	7,4%	10,2%	8,4%	9,2%
1968-1973	2,1%	2,6%	5,0%	4,3%	4,7%	6,5%
1968-1972	2,8%	3,3%	6,1%	5,9%	6,2%	7,2%
Μέσοι όροι ετησίων μεταβολών % για πιο μακρές περιόδους						
1961-1973	4,5%	5,4%	6,0%[1]	6,6%[1]	6,2%[1]	6,8%
1961-1972	5,0%	5,9%	6,4%[1]	7,4%[1]	6,8%[1]	7,3%
1952-1973	4,4%	4,6%	-	-	-	-

Πηγές: Βλ. Παράρτημα ΙΙ, Πίνακας 6.ΙΙ.Β.

Σημείωση:

1. Οι μέσοι όροι αναφέρονται στις περιόδους 1964-1973 και 1964-1972.

η άνοδος της παραγωγικότητας ήταν της τάξης του 9% ετησίως, μπορούμε να μιλάμε για πολιτική συμπίεσης των κατώτατων αποδοχών με σκοπό την αύξηση του μεριδίου των κερδών στο εθνικό εισόδημα και την ενθάρρυνση των επενδύσεων. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται, αν λάβουμε υπόψη ότι οι παραπάνω ονομαστικές αυξήσεις επηρεάζονται δυσανάλογα από τις παρατηρήσεις που αναφέρονται στο έτος 1973 όπου, λόγω του πληθωρισμού, ήταν αναπόφευκτο να δοθούν σημαντικά υψηλότερες αυξήσεις στα κατώτατα ημερομίσθια.[21] Αν αφαιρέσουμε το 1973 από τους υπολογισμούς μας και πάρουμε τους μέσους όρους των αυξήσεων των ονομαστικών ημερομισθίων μόνο για την πενταετία 1968-1972, βλέπουμε ότι η μέση ετήσια αύξηση ήταν 5,4% για τους άνδρες και 5,9% για τις γυναίκες (βλ. Πίνακα 6.4.). Η απόσταση ανάμεσα στην άνοδο της παραγωγικότητας και τις παραπάνω μισθολογικές αυξήσεις γίνεται μεγαλύτερη. Πρέπει να σημειωθεί ωστόσο ότι, παρά τη συμπίεση των κατώτατων ημερομισθίων, η χαμηλόμισθη εργασία κέρδιζε σε όρους πραγματικού εισοδήματος και αγοραστικής δύναμης ακόμη και στο διάστημα 1968-1973. Μειώσεις πραγματικών μισθών σημειώθηκαν τα έτη 1970, 1971 και 1973 και αυτές ήταν μικρές (βλ. Παράρτημα Κεφαλαίου 6).

Βλέποντας την περίοδο 1952-1973 σαν σύνολο, μπορούμε να υπολογίσουμε ότι τα κατώτατα ονομαστικά ημερομίσθια αυξάνονταν κατά ετήσιο μέσο όρο με ρυθμό 8,5% για τους άνδρες και 8,7% για τις γυναίκες. Τα πραγματικά κατώτατα ημερομίσθια αυξάνονταν με μέσο ετήσιο ρυθμό 4,4% για τους άνδρες και 4,6% για τις γυναίκες.

Η εξέλιξη των μέσων αποδοχών στη βιομηχανία

Υπενθυμίζεται ότι η διακηρυγμένη γενική κατεύθυνση της πολιτικής μισθών στο μεγαλύτερο μέρος της περιόδου 1957-1973 ήταν η ευθυγράμμιση των μέσων ονομαστικών αποδοχών με την παραγωγικότητα. Θα εξετάσω εάν ο κανόνας αυτός τηρήθηκε στις τρεις φάσεις εξέλιξης της πολιτικής μισθών για τις οποίες κάποια στοιχεία είναι διαθέσιμα: 1957-1962, 1964-1967 και 1968-1973.

α. 1957-1962. Για την εξέλιξη των μέσων ημερομισθίων των βιομηχανικών εργατών, έχουμε μόνο τα στοιχεία του Ζολώτα.[22] Σύμφωνα με αυτά, η πολιτική

21 Από το 1973 και μετά, η πολιτική σύνδεσης των ονομαστικών αποδοχών με την παραγωγικότητα κατέρρευσε λόγω υψηλού πληθωρισμού.

22 Ζολώτας (1964), Διάγραμμα 7, σελ. 169.

μισθών ήταν έντονα περιοριστική κατά τα έτη 1957-1960 (πιθανώς αντανακλώντας την απόπειρα εξουδετέρωσης των μεγάλων μισθολογικών αυξήσεων της τριετίας 1954-1956) και χαλάρωσε τα έτη 1961 και 1962. Μεταξύ 1957 και 1960, οι αυξήσεις των ονομαστικών ημερομισθίων ήταν χαμηλότερες από την αύξηση της παραγωγικότητας. Αντίθετα, το 1961 και το 1962, η άνοδος των ονομαστικών ημερομισθίων ήταν αισθητά υψηλότερη από την αύξηση της παραγωγικότητας. Ας σημειωθεί ωστόσο ότι μείωση πραγματικού μέσου ημερομισθίου σημειώθηκε μόνο το 1959. Όλες τις υπόλοιπες χρονιές της περιόδου 1957-1962, η αύξηση των ονομαστικών αποδοχών (μολονότι μικρή) υπερέβαινε την άνοδο του τιμαρίθμου. Την εξαετία 1957-1962, η ετήσια αύξηση των μέσων ονομαστικών ημερομισθίων ήταν 4,8% κατά μέσο όρο, ενώ των πραγματικών 3,2%. Η αντίστοιχη άνοδος της παραγωγικότητας υπολογιζόταν σε περίπου 5,5% ετησίως. Κάποια μεσοπρόθεσμη σύνδεση ονομαστικών αποδοχών και παραγωγικότητας προκύπτει.

β. Την τετραετία 1964-1967, διακηρυγμένη πρόθεση ήταν να συνδεθούν οι μέσες πραγματικές αποδοχές με την παραγωγικότητα. Αυτό σημαίνει ότι οι ονομαστικές αποδοχές θα έπρεπε να αυξάνονται ταχύτερα από την παραγωγικότητα και ο τομέας της μεταποιητικής βιομηχανίας ήταν εκείνος όπου αυτή η εκδοχή της πολιτικής μισθών θα εκδηλωνόταν σαφέστερα. Το 1964, τόσο οι μέσες ονομαστικές όσο και οι πραγματικές εβδομαδιαίες αποδοχές των βιομηχανικών εργατών αυξήθηκαν, όπως και τα κατώτατα ημερομίσθια, με ρυθμούς μεγαλύτερους από την – κατά 9%-10% – άνοδο της παραγωγικότητας. Το 1965, δεν υπήρξε αναπροσαρμογή των κατώτατων ημερομισθίων, αλλά αυτό δεν επηρέασε τα υψηλότερα μισθολογικά κλιμάκια και η άνοδος των εβδομαδιαίων ονομαστικών μισθών, ιδίως των ανδρών, ήταν υψηλότερη από την παραγωγικότητα. Το διάστημα 1966-1967, ακολουθήθηκε, όπως αναφέρθηκε, αναδιανεμητική πολιτική μισθών προς όφελος των χαμηλόμισθων. Οι μέσες ονομαστικές και πραγματικές αποδοχές των ανδρών δεν παρακολούθησαν τις αυξήσεις των κατώτατων ημερομισθίων και η άνοδός τους σε πραγματικούς όρους ήταν κατώτερη από την παραγωγικότητα. Αντίθετα, τη διετία 1966-1967, η άνοδος των ονομαστικών και πραγματικών εβδομαδιαίων αποδοχών των γυναικών ήταν μεγάλη. Βλέποντας την τετραετία 1964-1967 σαν σύνολο, υπολογίζουμε ότι η ετήσια αύξηση των μέσων εβδομαδιαίων ονομαστικών αποδοχών των βιομηχανικών εργατών, ανδρών και γυναικών, ήταν 11,1% κατά μέσο όρο, ενώ των πραγματικών 8,4%. Η άνοδος της παραγωγικότητας της οικονομίας το ίδιο διάστημα ήταν περίπου 8,5%-9,2% ετησίως. Το συμπέρασμα που προκύπτει από τις αποδοχές των εργατών στη βιομηχανία είναι ότι, την τετραετία 1964-1967, η πρόθεση της αντιστοίχισης των πραγματικών αποδοχών (και όχι πλέον των ονομαστικών) με την παραγωγικότητα – από σύμπτωση ή σχέδιο – τελικά υλοποιήθηκε.

γ. 1968-1973. Στη φάση αυτή, οι ρυθμοί αύξησης των ονομαστικών εβδομαδιαίων αποδοχών των βιομηχανικών εργατών επιβραδύνθηκαν και μπορούμε να πούμε ότι έχουμε επιστροφή στον κανόνα της σύνδεσης των μέσων ονομαστικών αποδοχών με την παραγωγικότητα. Η επιβράδυνση είναι σαφέστερη το διάστημα 1968-1972 (βλ. Πίνακα 6.4.). Στο έντονα πληθωριστικό 1973, μια μεγαλύτερη αύξηση των ονομαστικών αποδοχών ήταν αναπόφευκτη και τούτο επηρεάζει δυσανάλογα τον μέσο όρο για ολόκληρη την εξαετία. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι η σκλήρυνση της πολιτικής μισθών της φάσης αυτής έπληξε κυρίως τα κατώτατα ημερομίσθια και λιγότερο τις μέσες αποδοχές στη βιομηχανία ή την οικονομία. Η πολιτική συμπίεσης των μισθών αυτής της εξαετίας ήταν πρωτίστως πολιτική αναδιανομής εισοδήματος από τους χαμηλόμισθους προς τους πιο υψηλόμισθους. Παρά την κάποια επιβράδυνση των μέσων αποδοχών, η μόνη χρονιά κατά την οποία έχουμε μείωση των πραγματικών αποδοχών στη βιομηχανία είναι το 1973. Βλέποντας την εξαετία 1968-1973 σαν σύνολο, υπολογίζουμε ότι η ετήσια αύξηση των μέσων εβδομαδιαίων ονομαστικών αποδοχών των βιομηχανικών εργατών, ανδρών και γυναικών, ήταν 9,5% κατά μέσο όρο, ενώ των πραγματικών 4,7%.[23] Στο ίδιο διάστημα, η μέση άνοδος της παραγωγικότητας της οικονομίας ήταν της τάξης του 9% ετησίως. Το συμπέρασμα ότι έχουμε επιστροφή στη σύνδεση των μέσων ονομαστικών αποδοχών με την παραγωγικότητα τεκμηριώνεται.

Η εξέλιξη των μέσων αποδοχών στο σύνολο της οικονομίας

Τα στοιχεία για τις αποδοχές που παραθέσαμε αναφέρονται μόνο στη βιομηχανία, όχι στο σύνολο της οικονομίας. Στοιχεία για τις μέσες αποδοχές σε επίπεδο συνόλου οικονομίας μπορούν να βρεθούν από τις νέες εθνικολογιστικές σειρές της Ameco Database. Σύμφωνα με αυτά:

α. Την περίοδο 1964-1967, οι μέσες ονομαστικές αποδοχές στο σύνολο της οικονομίας αυξήθηκαν κατά ετήσιο μέσο όρο 11,9% και οι μέσες πραγματικές κατά 9,2%. Δεδομένου ότι η άνοδος της παραγωγικότητας της οικονομίας στο διάστημα αυτό ήταν, σύμφωνα με τις νέες σειρές, 9,2% ετησίως, προκύπτει ευθυγράμμιση των πραγματικών αποδοχών με την παραγωγικότητα.

23 Τα αντίστοιχα μεγέθη για την πενταετία 1968-1972 ήταν 8,8% και 6,2%.

β. Την περίοδο 1968-1973, οι μέσες ονομαστικές αποδοχές στο σύνολο της οικονομίας αυξήθηκαν κατά ετήσιο μέσο όρο 10,8% (9,8% στο διάστημα 1968-1972) και οι μέσες πραγματικές κατά 6,5%. Δεδομένου ότι η άνοδος της παραγωγικότητας της οικονομίας στο διάστημα αυτό ήταν, σύμφωνα με τις νέες σειρές, γύρω στο 9% ετησίως, προκύπτει σαφέστερη σύνδεση των ονομαστικών αποδοχών με την παραγωγικότητα.

Σχέση κατώτατου προς μέσο ημερομίσθιο στη μεταποίηση

Από τη σύγκριση κατώτατων προς μέσα ημερομίσθια, προκύπτουν οι εξής παρατηρήσεις (βλ. Παράρτημα Κεφαλαίου 6):

Πρώτον, τα κατώτατα ημερομίσθια των γυναικών στη βιομηχανία αντιστοιχούσαν συνήθως στο 85%-90% των μέσων ημερομισθίων των γυναικών. Η μικρή διαφορά ανάμεσα σε κατώτατα και μέσα ημερομίσθια υποδηλώνει ότι η πλειονότητα των γυναικών καταλάμβανε χαμηλά αμοιβόμενες θέσεις εργασίας.

Δεύτερον, μέχρι το 1966, οι ωριαίες αποδοχές των ανδρών ήταν κατά τουλάχιστον 60% υψηλότερες από εκείνες των γυναικών. Η αναδιανεμητική πολιτική των ετών 1966-1967 μείωσε τη διαφορά στο 45-50%, αλλά δεν την εξάλειψε.

Τρίτον, από το 1963 μέχρι το 1970, τα κατώτατα ημερομίσθια των ανδρών αντιστοιχούσαν κατά μέσο όρο στο 73% των μέσων ημερομισθίων της βιομηχανίας. Στην τριετία 1971-1973, ο λόγος των κατώτατων σε σχέση με τα μέσα ημερομίσθια μειώθηκε στο 65%, πιθανότατα εξαιτίας της πολιτικής σε βάρος των χαμηλόμισθων που υιοθετήθηκε.

6.7. Κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος και παραγωγικότητα

Η καίρια σημασία της ανόδου της παραγωγικότητας της εργασίας συνίστατο στο ότι επέτρεπε τη χορήγηση σημαντικών αυξήσεων στους μισθούς (και βελτιώσεων στο βιοτικό επίπεδο), χωρίς αυτό να επιβαρύνει το κόστος παραγωγής και τις τιμές. Τούτο συνέβαινε επειδή οι αυξήσεις στις ονομαστικές αποδοχές αντισταθμίζονταν (και συχνά υπεραντισταθμίζονταν) από ανάλογες αυξήσεις του προϊόντος ανά εργαζόμενο. Έτσι, η αύξηση της παραγωγικότητας ήταν ένας από τους κύριους παράγοντες που κατέστησαν εφικτή τη διατήρηση των καλών αναπτυξιακών επιδόσεων της περιόδου 1953-1973.

Θεώρησα σκόπιμο να παραθέσω στον ίδιο πίνακα τα στοιχεία, για την περίοδο 1961-1973, της παραγωγικότητας της εργασίας μαζί με αυτά των μέσων ονομαστικών και πραγματικών μισθών (Πίνακας 6.6.). Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, η μέση παραγωγικότητα της εργασίας στο σύνολο της οικονομίας αυξανόταν με ρυθμό 9,1% ετησίως κατά μέσο όρο. Οι ονομαστικοί μισθοί αυξάνονταν με μέσο ετήσιο ρυθμό κοντά στο 10% και οι πραγματικοί με μέσο ετήσιο ρυθμό 6,7%.

Πίνακας 6.6.

Παραγωγικότητα της εργασίας, μέσοι ονομαστικοί και πραγματικοί μισθοί

(ετήσιες ποσοστιάιες % μεταβολές)

Έτος	Παραγωγικότητα	Ονομαστικοί μισθοί	Πραγματικοί μισθοί
1961	12,8%	4,6%	2,6%
1962	1,4%	6,6%	7,0%
1963	13,4%	7,7%	4,7%
1964	10,9%	13,3%	12,3%
1965	11,5%	12,2%	8,8%
1966	7,5%	12,6%	7,3%
1967	7,0%	9,5%	7,7%
1968	8,5%	9,8%	9,4%
1969	11,9%	9,6%	6,9%
1970	9,0%	8,8%	5,7%
1971	7,5%	8,0%	4,9%
1972	9,6%	12,6%	8,0%
1973	7,0%	17,2%	1,4%
Μέσοι όροι			
1961-1973	9,1%	10,2%	6,7%
1961-1972	9,2%	9,6%	7,1%

Πηγή: AMECO Database. Η παραγωγικότητα ορίζεται ως το πραγματικό ΑΕΠ ανά εργαζόμενο, ενώ οι πραγματικοί μισθοί υπολογίζονται αποπληθωρίζοντας τους ονομαστικούς μισθούς με τον Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΔΤΚ).

Η ανταγωνιστικότητα κόστους μιας οικονομίας εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από το εάν και κατά πόσο οι αυξήσεις των ονομαστικών αποδοχών που χορηγούνται στην εργατική δύναμη εξισορροπούνται από τις μεταβολές στην παραγωγικότητα της εργασίας. Ο πιο διαδεδομένος δείκτης μέτρησης της ανταγωνιστικότητας κόστους μιας οικονομίας είναι το *ονομαστικό κόστος ανά μονάδα προϊόντος*. Ο δείκτης αυτός αντανακλά χονδρικά τη διαφορά ανάμεσα στην ποσοστιαία μεταβολή του μισθολογικού κόστους ανά εργαζόμενο μείον την ποσοστιαία μεταβολή της παραγωγικότητας (δηλαδή του πραγματικού ΑΕΠ ανά εργαζόμενο). Εκείνο που μας δείχνει είναι εάν και κατά πόσο μια οικονομία μειώνει ή αυξάνει το κόστος παραγωγής της (όσον αφορά το κόστος της εργασίας). Εάν οι μέσοι ονομαστικοί μισθοί της αυξάνονται περισσότερο

από την παραγωγικότητα, το κόστος παραγωγής της τείνει να αυξάνεται. Εάν οι μέσοι μισθοί της αυξάνονται λιγότερο από την παραγωγικότητα, το κόστος παραγωγής της τείνει να μειώνεται. Ο δείκτης των μεταβολών του ονομαστικού κόστους ανά μονάδα προϊόντος μιας χώρας μπορεί να συγκριθεί με τους αντίστοιχους δείκτες των κύριων εμπορικών της εταίρων. Εάν το κόστος ανά μονάδα προϊόντος μιας χώρας αυξάνεται περισσότερο από εκείνο των εμπορικών της εταίρων, η χώρα χάνει σε ανταγωνιστικότητα ως προς το κόστος. Εάν το κόστος της ανά μονάδα προϊόντος αυξάνεται λιγότερο από το κόστος των εμπορικών της εταίρων, η χώρα κερδίζει σε ανταγωνιστικότητα ως προς το κόστος.

Στον Πίνακα 6.7. παρατίθενται οι ετήσιες μεταβολές του ονομαστικού κόστους εργασίας ανά μονάδα προϊόντος στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1961-1973 και αντιπαραβάλλονται με τις αντίστοιχες μεταβολές των χωρών που επρόκειτο μελλοντικά να αποτελέσουν τις πρώτες 15 χώρες της ΕΕ. Τα στοιχεία αυτά αναπαράγονται σε διαγραμματική μορφή στο Διάγραμμα 6.3.

Τα στοιχεία του Πίνακα 6.7. δείχνουν ότι στην Ελλάδα της περιόδου 1961-1973 το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος αυξήθηκε ελάχιστα: κατά μέσο όρο η αύξησή του ήταν περίπου 1% ετησίως. Οι χρονιές αυξήσεων του εν λόγω κόστους εργασίας ακολουθούνταν από χρονιές μειώσεων. Αυτό υποδηλώνει ότι, κατά μέσο όρο, οι ονομαστικές αποδοχές υπερείχαν ελάχιστα των αυξήσεων της παραγωγικότητας. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 6.3., οι αυξήσεις του κόστους εργασίας στην Ελλάδα ήταν συνήθως πολύ χαμηλότερες από τις αυξήσεις των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών (κι όποτε ήταν υψηλότερες, ήταν ελάχιστα υψηλότερες). Συνεπώς, το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος στις χώρες της μετέπειτα ΕΕ-15 αυξανόταν κατά μέσο όρο ταχύτερα από ό,τι στην Ελλάδα. Με άλλα λόγια, το διάστημα 1961-1973, το κόστος παραγωγής στις ευρωπαϊκές χώρες αυξανόταν αισθητά, ενώ στην Ελλάδα παρέμενε, μεσοπρόθεσμα, περίπου στάσιμο. Την περίοδο αυτή, η ελληνική οικονομία κέρδιζε σε ανταγωνιστικότητα ως προς το κόστος.

Από τη σκοπιά του εργαζομένου, τα παραπάνω σήμαιναν τα εξής: Η μικρή αύξηση του κόστους εργασίας συνέβαλε στη συγκράτηση της ανόδου των τιμών. Ο χαμηλός πληθωρισμός, με τη σειρά του, σήμαινε ότι η πλειονότητα των αυξήσεων των ονομαστικών μισθών μεταφραζόταν σε αυξήσεις πραγματικών μισθών. Από την άλλη πλευρά, ορισμένος πληθωρισμός υπήρχε και οι ονομαστικές αυξήσεις δεν μεταφράζονταν εξ ολοκλήρου σε πραγματικές. Ως τελικό αποτέλεσμα, στο διάστημα 1961-1973, ο μέσος όρος της αύξησης των πραγματικών αποδοχών

Πίνακας 6.7.

Μέσο ονομαστικό κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος, Ελλάδα και ΕΕ-15

(ετήσιες ποσοστιαίες % μεταβολές)

Έτος	Ελλάδα	ΕΕ-15
1961	-7,2%	4,4%
1962	5,1%	4,7%
1963	-5,1%	4,8%
1964	2,2%	3,7%
1965	0,6%	4,4%
1966	4,8%	4,2%
1967	2,4%	2,5%
1968	1,2%	2,7%
1969	-2,1%	4,0%
1970	-0,2%	8,1%
1971	0,5%	8,2%
1972	2,7%	6,6%
1973	9,5%	8,8%
Μέσοι όροι	1,1%	5,1%

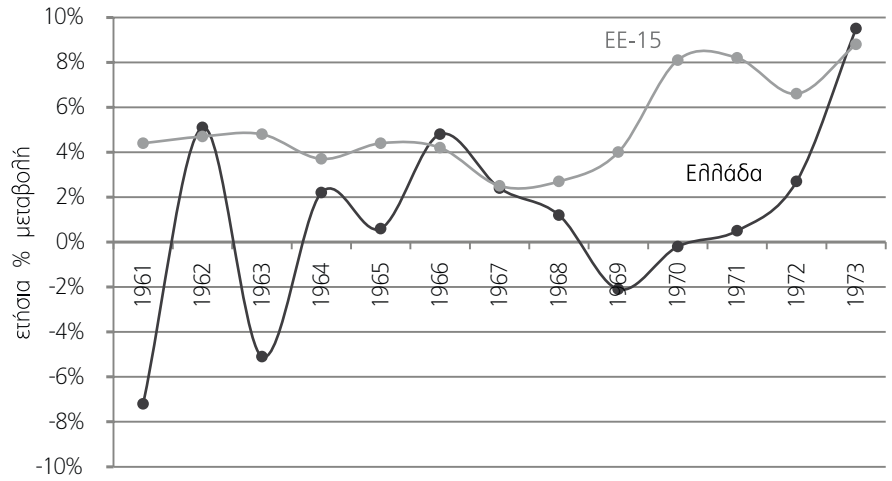
Πηγή: AMECO Database.

Σημείωση: Περιλαμβάνονται όλες οι χώρες της μετέπειτα ΕΕ-15.

Διάγραμμα 6.3.

Μέσο ονομαστικό κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος, Ελλάδα και ΕΕ-15

(ετήσιες ποσοστιαίες % μεταβολές)



Πηγή: AMECO Database.

ήταν 6,7% ετησίως (βλ. Πίνακα 6.6.). Η αύξηση αυτή ήταν περίπου 2,5 ποσοστιαίες μονάδες μικρότερη από την αντίστοιχη αύξηση της παραγωγικότητας. Συσσωρευόμενη στον χρόνο όμως, αυτή η ετήσια αύξηση συνεπαγόταν ότι το μέσο βιοτικό επίπεδο της μισθωτής εργασίας υπερδιπλασιάστηκε στο διάστημα 1961-1973 (αυξήθηκε κατά 2,3 φορές).

6.8. Ιδιωτική κατανάλωση

Σε όλες τις οικονομίες, η ιδιωτική κατανάλωση είναι με διαφορά το μεγαλύτερο και το σταθερότερο κομμάτι της δαπάνης μιας οικονομίας. Τη δεκαετία του ’50, το ποσοστό της ιδιωτικής κατανάλωσης στο ΑΕΠ ήταν υψηλό, περίπου 84%. Τούτο ήταν αναμενόμενο, διότι η Ελλάδα ήταν χώρα με χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα και το μεγαλύτερο μέρος του διετίθετο κατά προτεραιότητα για καταναλωτικούς σκοπούς. Τις δεκαετίες του ’60 και του ’70 όμως, το μερίδιο της ιδιωτικής κατανάλωσης στο ΑΕΠ έβαινε μειούμενο. Τη δεκαετία 1961-1970, το μέσο ποσοστό της κατανάλωσης στο ΑΕΠ μειώθηκε στο 73% και, τη δεκαετία 1971-1980, σημείωσε περαιτέρω πτώση, φθάνοντας στο 66%. Το ποσοστό της κατανάλωσης της δεκαετίας του ’70 ήταν χαμηλό σύμφωνα με τα διεθνή δεδομένα και αντανακλούσε το ολοένα αυξανόμενο μερίδιο των επενδύσεων στο ΑΕΠ, που χαρακτήριζε την περίοδο μετά το 1960.

Η μείωση του *μεριδίου* της ιδιωτικής κατανάλωσης στο ΑΕΠ δεν σήμαινε ότι η κατανάλωση μειωνόταν ως απόλυτο μέγεθος. Αντίθετα, η αύξηση των πραγματικών εισοδημάτων επέτρεψε σημαντική άνοδο της ιδιωτικής κατανάλωσης. Απλώς η άνοδός της δεν ήταν τόσο γρήγορη όσο η άνοδος του ΑΕΠ. Κατά την περίοδο 1953-1973, η ιδιωτική κατανάλωση αυξανόταν σε σταθερές τιμές, με μέσο ρυθμό 6,0% ετησίως. Ο ρυθμός αυτός ήταν βραδύτερος από τον αντίστοιχο ρυθμό του ΑΕΠ (7,2%). Η επιτάχυνση της ανάπτυξης που σημειώθηκε την υποπερίοδο 1961-1973 έφερε επιτάχυνση και της ιδιωτικής κατανάλωσης, της οποίας ο ρυθμός ανήλθε στο 6,7% ετησίως.[24] Και πάλι όμως, ο ρυθμός αυτός υπολειπόταν του αντίστοιχου ρυθμού αύξησης του ΑΕΠ (7,7%). Το γεγονός ότι η ιδιωτική κατανάλωση αυξανόταν κατά περίπου μία ποσοστιαία μονάδα βραδύτερα από το ΑΕΠ υποδηλώνει ότι η άνοδος των εισοδημάτων, και ιδιαίτερα των μεσαίων εισοδημάτων, άφηνε περισσότερο χώρο για αποταμίευση.[25]

24 Υπουργείο Συντονισμού (1976), παλαιά εθνικολογιστικά στοιχεία.

25 Βλ. Psilos (1964), Κεφάλαιο 1.

6.9. Εθνική αποταμίευση και η χρηματοδότηση των επενδύσεων

Ακαθάριστη εθνική αποταμίευση

Η ακαθάριστη αποταμίευση είναι: α. το περίσσευμα από το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών μετά την αφαίρεση της κατανάλωσής τους, β. οι αποσβέσεις και τα παρακρατούμενα κέρδη των επιχειρήσεων που επενδύονται εκ νέου και γ. η διαφορά (θετική ή αρνητική) των δημόσιων εσόδων μετά την αφαίρεση των πόρων που δαπανώνται ως δημόσια κατανάλωση. Το άθροισμα αυτών των πόρων, που δεν προορίζονται για άμεση ανάλωση, είναι η ακαθάριστη εθνική αποταμίευση. Η σημασία της έγκειται στο ότι αποτελεί τους πόρους που μια οικονομία διαθέτει για τη χρηματοδότηση επενδύσεων. Το μέγεθός της προσδιορίζει πόσες επενδύσεις μπορεί να χρηματοδοτήσει μια οικονομία από *εγχώριους* πόρους. Η εθνική αποταμίευση υποδιαιρείται σε δύο κομμάτια: την ιδιωτική (που περιλαμβάνει την αποταμίευση νοικοκυριών και επιχειρήσεων) και τη δημόσια.

Την τριετία 1950-1952, το ποσοστό της ακαθάριστης εθνικής αποταμίευσης στο ΑΕΠ ήταν εξαιρετικά χαμηλό (κάτω από το 10% του ΑΕΠ σε τρέχουσες τιμές συντελεστών παραγωγής) και το πρόβλημα της χρηματοδότησης των επενδύσεων οξύτατο. Η πλειονότητα των επενδύσεων χρηματοδοτείτο είτε από τα κεφάλαια της αμερικανικής βοήθειας είτε από τις αποσβέσεις των επιχειρήσεων. Από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του ’50, η εικόνα άρχισε βαθμιαία να βελτιώνεται. Στη βελτίωση συνεισέφεραν τόσο ο δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ο ρυθμός αύξησης των ιδιωτικών αποταμιεύσεων (νοικοκυριών και επιχειρήσεων) ήταν ταχύτερος από αυτόν του ΑΕΠ. Η ανερχόμενη ιδιωτική αποταμίευση μαζί με τη – θετική μετά το 1953 – αποταμίευση του Δημοσίου (βλ. Κεφάλαιο 8, Πίνακα 8.3.) σήμαιναν ότι το ποσοστό του *συνόλου* της εθνικής αποταμίευσης στο εθνικό εισόδημα αυξανόταν γρήγορα. Οποιαδήποτε στοιχεία και αν χρησιμοποιήσουμε,[26] διαπιστώνουμε ότι, στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του ’50, το μερίδιο των πόρων που αποταμιεύονταν κυμαινόταν ανάμεσα στο 15% και το 18% του ΑΕΠ. Στο πρώτο μισό της δεκαετίας του ’60, η εθνική αποταμίευση ξεπέρασε το 20% του ΑΕΠ και στα τέλη της είχε ξεπεράσει το 25%. Τα έτη 1972 και 1973, το ποσοστό

26 Τα στοιχεία για την αποταμίευση είναι κάπως ρευστά και υπόκεινται σε συχνές αναθεωρήσεις. Βασίζομαι, ως συνήθως, στα στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών (1976) και τα διασταυρώνω με εκείνα του OECD, *National Accounts* και OECD, *Economic Outlook*. Επίσης, συμβουλεύθηκα τις εκτιμήσεις του Psilos (1964), Κεφάλαιο 1. Ας σημειωθεί ότι τα νέα εθνικολογιστικά στοιχεία δίνουν ακόμη υψηλότερα ποσοστά.

της είχε υπερβεί το 30% του ΑΕΠ. Το μέγεθος αυτό ήταν υψηλότερο από το μέσο ποσοστό των χωρών του ΟΟΣΑ. Η κινητοποίηση των αποταμιευτικών πόρων της οικονομίας και η διοχέτευσή τους στο τραπεζικό σύστημα ήταν ένα από τα σημαντικά επιτεύγματα της περιόδου 1953-1973.

Η χρηματοδότηση των επενδύσεων

Οι περισσότερες ιδιωτικές και δημόσιες επενδύσεις χρηματοδοτήθηκαν από εγχώριες αποταμιεύσεις. Η άνοδός τους ήταν εκείνη που κατά κύριο λόγο επέτρεψε την ταχεία συσσώρευση κεφαλαίου την περίοδο 1960-1973. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 6.8., τα ποσοστά συμμετοχής των πόρων από το εξωτερικό στη χρηματοδότηση των επενδύσεων έβαιναν γενικώς μειούμενα στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Τούτο μάλιστα συνέβη παρά τη μεγάλη αύξηση *σε απόλυτους όρους* των ξένων επενδύσεων, που έλαβε χώρα κυρίως στο πρώτο μισό της δεκαετίας του ’60.

Πίνακας 6.8.

Χρηματοδότηση των επενδύσεων ανάλογα με την προέλευση των πόρων
(μέσοι όροι ποσοστών % επί του συνόλου των επενδύσεων κατά περίοδο)

Περίοδος	Εγχώριοι πόροι (αποταμίευση)			Εξωτερικοί πόροι
	Δημόσια	*Ιδιωτική*	*Σύνολο*	
1950-1952	-16,7%	54,3%	37,6%	62,4%
1953-1956	6,7%	71,5%	78,2%	21,8%
1957-1963	19,4%	67,5%	86,9%	13,1%
1964-1967	14,0%	71,5%	85,5%	14,5%
1968-1973	15,3%	74,2%	89,5%	10,5%
1953-1973	14,8%	70,9%	85,7%	14,3%

Πηγή: Υπολογισμοί σε τρέχουσες τιμές με βάση τους Εθνικούς Λογαριασμούς, βλ. Υπουργείο Συντονισμού (1976).

Την τριετία 1950-1952, οι επενδύσεις χρηματοδοτήθηκαν βασικά από την αμερικανική βοήθεια και τις αποσβέσεις των εγχώριων επιχειρήσεων, ενώ η συνεισφορά της δημόσιας αποταμίευσης ήταν έντονα αρνητική. Τα δεδομένα αυτά άρχισαν να αλλάζουν ήδη από το 1953. Η χρηματοδοτική συμβολή των πόρων από το εξωτερικό παρέμεινε υψηλή για ένα διάστημα. Παράλληλα όμως αυξήθηκε η συμμετοχή της ιδιωτικής αποταμίευσης, ενώ και η δημόσια αποταμίευση άρχισε να συμβάλλει θετικά στους διαθέσιμους επενδυτικούς πόρους. Το διάστημα 1957-1963 αποτελεί πιο αποφασιστική τομή. Στη διάρκειά του, οι χρηματοδοτούμενες από δημόσιους πόρους κρατικές επενδύσεις σε έργα

υποδομής φθάνουν σε κορύφωση και η συμμετοχή των εξωτερικών πόρων στο σύνολο της χρηματοδότησης συρρικνώνεται. Την τριετία 1964-1967, οι ξένες επενδύσεις, που είχαν ξεκινήσει από τις αρχές της δεκαετίας, ολοκληρώνονται, γεγονός που αποτυπώνεται στην ελαφρά αύξηση της συμμετοχής του ξένου κεφαλαίου στην επενδυτική δραστηριότητα. Την υποπερίοδο 1968-1973, η συμβολή των πόρων από το εξωτερικό μειώνεται περαιτέρω προς όφελος των εγχώριων χρηματοδοτικών πόρων. Η τελευταία σειρά του Πίνακα 6.8. μας δίνει την εικόνα για την περίοδο 1953-1973 σαν σύνολο: η συμμετοχή του δημόσιου τομέα στη χρηματοδότηση των επενδύσεων ήταν περίπου 15%, του ιδιωτικού τομέα 71% και των πόρων από το εξωτερικό 14%.

6.10. Εξωτερικές συναλλαγές

Εμπορικό ισοζύγιο υλικών αγαθών

Το πρόβλημα των εξωτερικών συναλλαγών της χώρας συνέχισε να εστιάζεται, και την περίοδο 1953-1973, στην ελλειμματικότητα του εμπορικού ισοζυγίου υλικών αγαθών και ειδικότερα στην ελλειμματικότητα του ισοζυγίου βιομηχανικών προϊόντων. Έλλειμμα στο εμπορικό ισοζύγιο υπάρχει όταν οι εισπράξεις από τις εξαγωγές αγαθών είναι μικρότερες από τις πληρωμές για τις εισαγωγές αγαθών. Το εμπορικό έλλειμμα έτεινε κατά κανόνα να διογκώνεται στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973 (βλ. Πίνακα 6.9).

Πίνακας 6.9.

Μέσοι όροι ελλείμματος εμπορικού ισοζυγίου υλικών αγαθών
(ποσοστό % του ΑΕΠ ανά περίοδο)

1953-1960	8,0%
1961-1973	11,0%
Σύνολο περιόδου 1953-1973	9,8%

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Στατιστικό Παράρτημα.

Σημείωση: Για τις εξωτερικές συναλλαγές, προτιμήθηκαν τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος ως ασφαλέστερα από εκείνα των Εθνικών Λογαριασμών. Τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος παρουσιάζονται σε εκατομμύρια δολάρια. Τα μεγέθη του ονομαστικού ΑΕΠ (σε τιμές αγοράς) έχουν μετατραπεί σε δολάρια με την επίσημη ισοτιμία των 30 δραχμών ανά δολάριο για τα έτη 1953-1972 και με την ισοτιμία των 29 δραχμών ανά δολάριο για το έτος 1973.

Η τάση διόγκωσης του ελλείμματος ήταν σαφέστερη το διάστημα 1961-1973. Ξεπέρασε το 10% του ΑΕΠ την τριετία 1964-1966, το 12% του ΑΕΠ τη διετία 1971-1972 και πλησίασε το 17% το 1973. Ο λόγος της διόγκωσης ήταν ότι

οι πληρωμές για τις εισαγωγές προϊόντων αυξάνονταν ταχύτερα από τις εισπράξεις που προέκυπταν από τις εξαγωγές προϊόντων. Στο διάστημα μεταξύ 1953 και 1973, το συναλλαγματικό κόστος των εισαγωγών αυξανόταν με μέσο ετήσιο ρυθμό 14,7%. Οι εισπράξεις σε συνάλλαγμα από τις εξαγωγές αυξάνονταν με μέσο ετήσιο ρυθμό 12,7%.[27]

Η αύξηση των εισαγωγών ήταν φυσιολογικό επακόλουθο της ανάπτυξης. Οι ανάγκες σε καύσιμα, πρώτες ύλες και, ιδιαίτερα, σε κεφαλαιουχικό εξοπλισμό (που εμφάνισε την ταχύτερη αύξηση από όλες τις κατηγορίες εισαγωγών) πολλαπλασιάζονταν. Παράλληλα, η άνοδος των εισοδημάτων οδηγούσε σε αυξημένες απαιτήσεις για ξένα καταναλωτικά, και ιδιαιτέρως διαρκή καταναλωτικά, προϊόντα.

Οι εξαγωγικές επιδόσεις που σημειώθηκαν στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, και ειδικά της υποπεριόδου 1961-1973, δεν ήταν ευκαταφρόνητες. Εκτός από την αύξηση του συνολικού τους όγκου, οι εξαγωγές εμφάνισαν και δραστική διαφοροποίηση ως προς τη σύνθεσή τους. Η παραδοσιακή εξάρτηση των ελληνικών εξαγωγών από τον καπνό, τη σταφίδα και το λάδι μετριάστηκε. Στην γκάμα των αγροτικών εξαγωγών προστέθηκαν δυναμικότερα προϊόντα, όπως το βαμβάκι, τα φρούτα και τα λαχανικά. Η μεγάλη διαφοροποίηση όμως αφορούσε τα βιομηχανικά προϊόντα. Μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του ’60, οι βιομηχανικές εξαγωγές αντιπροσώπευαν μονοψήφια ποσοστά του συνόλου των εξαγωγών. Αυτό άλλαξε στη διάρκεια της δεκαετίας του ’60. Μετά τις μεγάλες επενδύσεις του πρώτου μισού της δεκαετίας του ’60, σημειώθηκε εντυπωσιακή αύξηση των εξαγωγών μεταλλουργικών προϊόντων (κυρίως αλουμινίου και νικελίου) και πετροχημικών, ενώ και οι εξαγωγές της υφαντουργίας κινήθηκαν ικανοποιητικά. Το 1973, οι εξαγωγές βιομηχανικών αγαθών και πετρελαιοειδών αντιπροσώπευαν το 43% των συνολικών εξαγωγών.[28] Η πρόοδος όμως στο πεδίο των εξαγωγών, μολονότι πολύτιμη, δεν ήταν αρκετή για να συγκρατήσει το άνοιγμα του εμπορικού ισοζυγίου: οι εισαγωγές αυξάνονταν ταχύτερα.

Άδηλοι πόροι

Το εμπορικό έλλειμμα καλυπτόταν σε μεγάλο ποσοστό από τη μαζική εισροή άδηλων πόρων: μεταναστευτικά εμβάσματα, ναυτιλιακό συνάλλαγμα και τα συνεχώς αυξανόμενα έσοδα από τον τουρισμό. Η εισροή των παραπάνω πόρων άρχισε να αυξάνεται αμέσως μετά την υποτίμηση του 1953 και συνέχισε να ανεβαίνει με

27 Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Πίνακας 14, σελ. 224.

28 Στα τέλη της δεκαετίας του ’70, το ποσοστό αυτό είχε ανέλθει στο 60%. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Πίνακας 15, σελ. 225. Βλ., επίσης, Βαλντέν (2002)· IMF (1970), σελ. 4.

ταχύτατους ρυθμούς σχεδόν αδιάλειπτα μέχρι το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου. Το εισρέον συνάλλαγμα από τους άδηλους πόρους ήταν πολύ περισσότερο από τις άδηλες πληρωμές της χώρας και το πλεόνασμα του εν λόγω λογαριασμού αυξανόταν ραγδαία. Μεταξύ 1952 και 1973, το πλεόνασμα του ισοζυγίου των άδηλων πόρων αυξήθηκε περίπου 31 φορές.[29] Το πλεόνασμα αυτό συνήθως κάλυπτε περίπου τα 2/3 με 3/4 του εμπορικού ελλείμματος (βλ. Πίνακα 6.10.). Το υπόλοιπο του ελλείμματος καλυπτόταν από αυτόνομες εισροές ξένων κεφαλαίων και κάποιον δανεισμό από το εξωτερικό. Συχνά, οι καθαρές εισροές κεφαλαίων, μαζί με εκείνες των άδηλων πόρων, υπερκάλυπταν το εμπορικό έλλειμμα. Κατά συνέπεια, το συνολικό ισοζύγιο εξωτερικών πληρωμών της Ελλάδας εμφάνιζε πλεόνασμα (βλ. Πίνακα 6.10.) και τα συναλλαγματικά αποθέματα της Τράπεζας της Ελλάδος συνήθως αυξάνονταν. Η σημασία των εισροών κεφαλαίου και ιδιαίτερα των άδηλων πόρων είναι δύσκολο να παραγνωριστεί. Χωρίς αυτές, η διατήρηση υψηλών ρυθμών ανάπτυξης της χώρας θα ήταν πρακτικώς αδύνατη. Θα ανακοπτόταν εξαιτίας της συναλλαγματικής κρίσης. Και οι δύο πηγές όμως ήταν άρρηκτα δεμένες με την εμπιστοσύνη στη νομισματική σταθερότητα και την ελληνική οικονομία γενικότερα.

Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και ισοζύγιο πληρωμών

Το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών αποτυπώνει το σύνολο των τρεχουσών (δηλαδή των μη κεφαλαιακού χαρακτήρα) δοσοληψιών μιας χώρας με το εξωτερικό. Για την περίοδο που εξετάζουμε, το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών είναι το άθροισμα του εμπορικού ισοζυγίου υλικών αγαθών και του ισοζυγίου άδηλων πόρων. Όπως είδαμε, το εμπορικό ισοζύγιο είχε συστηματικά μεγάλο έλλειμμα, ενώ το ισοζύγιο άδηλων πόρων είχε πλεόνασμα, το οποίο κάλυπτε μεγάλο μέρος του εμπορικού ελλείμματος.

Εάν συγκρίνουμε τα ποσοστά του εμπορικού ελλείμματος στο ΑΕΠ του Πίνακα 6.9. με τα ποσοστά του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών του Πίνακα 6.10., θα διαπιστώσουμε ότι τα δεύτερα είναι πολύ μικρότερα από τα πρώτα. Η μεταξύ τους διαφορά οφείλεται στο πλεόνασμα από τους άδηλους πόρους και αποτυπώνει τη σημασία τους για τις εξωτερικές συναλλαγές της χώρας κατά την περίοδο 1953-1973. Σύμφωνα με τις στατιστικές της Τράπεζας της Ελλάδος, το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών αντιστοιχούσε κατά μέσο όρο στο 0,7% του ΑΕΠ το διάστημα 1953-1960 (έναντι 8% του εμπορικού ελλείμματος)

29 Στα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν για τον υπολογισμό του πλεονάσματος δεν περιλαμβάνονται οι εισπράξεις από την ξένη βοήθεια, τις επανορθώσεις και τις αποζημιώσεις. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Στατιστικό Παράρτημα.

και στο 3,3% του ΑΕΠ το διάστημα 1961-1973 (έναντι 11% του εμπορικού ελλείμματος). Για ολόκληρη την περίοδο 1953-1973, το έλλειμμα των τρεχουσών συναλλαγών αντιστοιχούσε στο 2,3% του ΑΕΠ (έναντι 9,8% του εμπορικού ελλείμματος). Προφανώς, χάρη στους άδηλους πόρους, το συναλλαγματικό πρόβλημα με τις τρέχουσες συναλλαγές γινόταν ευκολότερα διαχειρίσιμο.

Το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών πέρασε από φάσεις διόγκωσης και συγκράτησης. Φάσεις διόγκωσης ήταν η τριετία 1964-1966 (έλλειμμα της τάξης του 3,3%, 4,5% και 3,9% του ΑΕΠ αντιστοίχως), η διετία 1969-1970 (έλλειμμα της τάξης του 3,9% και 4,1% του ΑΕΠ) και το 1973, έτος της πετρελαϊκής κρίσης (έλλειμμα 7,1% του ΑΕΠ). Μέχρι το 1972, τα προβλήματα που δημιουργούνταν στις εξωτερικές συναλλαγές ήταν αντιμετωπίσιμα και δεν κλόνισαν τη νομισματική ισορροπία ή την αξιοπιστία της ισοτιμίας της δραχμής.

Πίνακας 6.10.

Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, ισοζύγιο πληρωμών και το ειδικό βάρος του πλεονάσματος των άδηλων πόρων στην κάλυψη του εμπορικού ελλείμματος
(μέσα ποσοστά % κατά περίοδο)

	1953-1960	1961-1973	1953-1973
Πλεόνασμα αδήλων πόρων ως % του εμπορικού ελλείμματος	62,9%	68,7%	66,5%
Ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών ως % του ΑΕΠ	-0,7%	-3,3%	-2,3%
Ισοζύγιο πληρωμών ως % του ΑΕΠ	+0,9%	+0,4%	+0,6%

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Στατιστικό Παράρτημα.

Σημείωση: Για τις εξωτερικές συναλλαγές, προτιμήθηκαν τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος ως ασφαλέστερα. Τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος παρουσιάζονται σε εκατομμύρια δολάρια. Τα μεγέθη του ονομαστικού ΑΕΠ (σε τιμές αγοράς) έχουν μετατραπεί σε δολάρια με την επίσημη ισοτιμία.

Πέρα από τις τρέχουσες συναλλαγές με το εξωτερικό, υπάρχουν και οι καθαρές εισροές (εισροές μείον εκροές) κεφαλαίων. Αυτές περιλαμβάνουν τις εισροές κεφαλαίων ξένων επιχειρήσεων που προορίζονται για επενδύσεις, τις εισροές μη επιχειρηματικών κεφαλαίων (π.χ. καταθέσεις μεταναστών ή ναυτικών που συνήθως προορίζονταν για αγορά ακινήτου) και τον – περιορισμένο εκείνη την εποχή – δανεισμό του κράτους, της Τράπεζας της Ελλάδος ή μεγάλων οργανισμών (τραπεζών ή δημόσιων επιχειρήσεων) από το εξωτερικό. Την περίοδο 1953-1973, οι εισροές κεφαλαίων ήταν πάντα μεγαλύτερες από τις εκροές και το πλεόνασμα

που προέκυπτε συχνά αρκούσε για να υπερκαλύψει το έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών.

Έτσι φθάνουμε στην τελευταία σειρά του Πίνακα 6.10., που αναφέρεται στο ισοζύγιο εξωτερικών πληρωμών. Αυτό το μέγεθος αποτυπώνει το σύνολο των *κάθε μορφής* δοσοληψιών σε συνάλλαγμα με το εξωτερικό. Είναι το άθροισμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και των καθαρών εισροών κεφαλαίων. Το ισοζύγιο πληρωμών, την περίοδο 1953-1973, ήταν γενικά πλεονασματικό, οι εισροές συναλλάγματος ήταν συνήθως περισσότερες από τις εκροές. Τα μόνα χρόνια στα οποία το ισοζύγιο πληρωμών είχε αρνητικό πρόσημο ήταν το 1957-1958, το 1965, το 1969-1970 και το 1973. Σε όλες τις περιπτώσεις, το έλλειμμα ήταν μικρότερο από 1% του ΑΕΠ. Με άλλα λόγια, την περίοδο 1953-1973, η χώρα σπάνια βρέθηκε αντιμέτωπη με φαινόμενα συστηματικής απώλειας ξένου συναλλάγματος. Αυτό δεν σήμαινε ότι δεν υπήρχε τέτοιος κίνδυνος.

Ο υπολανθάνων περιορισμός του εξωτερικού ισοζυγίου

Όπως αναφέρθηκε, η ανάπτυξη που πέτυχε η Ελλάδα την περίοδο 1953-1973 είχε ως κινητήρα τις επενδύσεις (investment-led growth). Αυτός ο τύπος της ανάπτυξης δεν μπόρεσε να μετατραπεί σε ανάπτυξη βασισμένη στις εξαγωγές (export-led growth) παρά τα βήματα που έγιναν. Οι εξαγωγές αυξήθηκαν μεν με ταχείς ρυθμούς, αλλά αυτοί δεν ξεπερνούσαν τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Οι χώρες που κατά κύριο λόγο επωφελήθηκαν από την άνθηση του διεθνούς εμπορίου στη διάρκεια της «χρυσής εποχής» των ευρωπαϊκών οικονομιών ήταν η Γερμανία, η Ιταλία, η Γαλλία και η Ολλανδία.[30] Επιπλέον, υπήρξαν σημαντικές αλλαγές στη σύνθεση των ελληνικών εξαγωγών προς όφελος των βιομηχανικών προϊόντων. Παρά ταύτα όμως, η Ελλάδα εξακολουθούσε να είναι κατά βάση εσωστρεφής οικονομία, προσανατολισμένη προς την εγχώρια αγορά. Η εξαγωγική της βάση παρέμεινε στενή σε σχέση με το εθνικό της εισόδημα και, παρά την άνοδο των βιομηχανικών εξαγωγών, η κύρια ατμομηχανή της οικονομικής δραστηριότητας ήταν η εγχώρια ζήτηση.

Τα παραπάνω σήμαιναν ότι το τεκτονικό ρήγμα που δημιουργούσε το εμπορικό έλλειμμα ελλόχευε πάντα κάτω από την επιφάνεια. Μια μεγάλη διεύρυνση του εμπορικού ελλείμματος δεν ήταν καθόλου βέβαιο ότι θα αντισταθμιζόταν από αντίστοιχου μεγέθους αύξηση του πλεονάσματος των άδηλων πόρων και των εισροών ξένων κεφαλαίων. Η αβεβαιότητα αυτή έβαζε περιορισμούς στις δυνατότητες ασφαλούς επέκτασης της εγχώριας ζήτησης. Συνθήκες

30 Βλ. Eichengreen (2007), Πίνακας 2.5., σελ. 25.

παρατεταμένης υπερβάλλουσας ζήτησης, κάμψης των εξαγωγών ή μείωσης των εισροών άδηλων πόρων θα έβαζαν σε κίνδυνο την ισορροπία της οικονομίας και θα υπονόμευαν τον βασικό κανόνα της πολιτικής του καθεστώτος 1953-1973: τη σταθερή ισοτιμία της δραχμής.

Τα έτη 1964-1965, 1969 και 1971-1972, σημειώθηκαν επεισόδια ταυτόχρονης μεγάλης ανόδου τόσο των καταναλωτικών δαπανών όσο και των επενδυτικών. Η κύρια και πιο άμεση επίπτωση του συνδυασμού καταναλωτικής και επενδυτικής έξαρσης έπαιρνε τη μορφή διεύρυνσης του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου. Η επίπτωση πάνω στο επίπεδο των τιμών ήταν, μέχρι το 1972, μικρότερη.[31] Ο λόγος της ευαισθησίας του εμπορικού ισοζυγίου σε φαινόμενα υπερβάλλουσας ζήτησης ήταν οι εισαγωγές. Η ζήτηση για εισαγωγές των περισσότερων καταναλωτικών ειδών έτεινε να αυξάνεται περισσότερο από τα εισοδήματα: αύξηση του εισοδήματος της τάξης του 1% οδηγούσε σε μεγαλύτερη του 1% αύξηση των εισαγωγών των περισσότερων καταναλωτικών προϊόντων.[32] Συνεπώς, μεγάλη αύξηση της κατανάλωσης σήμαινε δυσανάλογη αύξηση των εισαγωγών καταναλωτικών ειδών. Παράλληλη μεγάλη αύξηση της επενδυτικής δραστηριότητας σήμαινε μεγάλη αύξηση των αναγκών για εισαγωγές ακριβών μηχανημάτων και εξοπλισμού που ως επί το πλείστον δεν παράγονταν στην Ελλάδα. Ο συνδυασμός καταναλωτικής και επενδυτικής έξαρσης οδηγούσε την οικονομία στο να υπερβεί το συχνά απροσδιόριστο κατώφλι που χωρίζει τη διαχειρίσιμη από την υπερβάλλουσα εγχώρια ζήτηση. Στις συνθήκες της Ελλάδας, η είσοδος της οικονομίας στο πεδίο της υπερβάλλουσας ζήτησης σχετιζόταν στενά με την αβεβαιότητα για το αν οι άδηλοι πόροι και οι εισροές κεφαλαίων θα αυξάνονταν αρκετά ώστε να αντισταθμίσουν το διογκούμενο εμπορικό έλλειμμα και να διαφυλάξουν την εμπιστοσύνη στην ελληνική οικονομία. Τελικά, οι δυσκολίες με το εξωτερικό ισοζύγιο, που εμφανίστηκαν τα έτη 1964-1965, 1969 και 1971-1972, αποδείχθηκαν αντιμετωπίσιμες. Μέχρι το 1972, οι δυσκολίες δεν πήραν διαστάσεις κρίσης που θα ανέτρεπε τη νομισματική ισορροπία ή θα έθετε σε άμεσο κίνδυνο τη δραχμή. Η απρόσμενα μεγάλη αύξηση των άδηλων πόρων, οι εισροές κεφαλαίων και κάποιος δανεισμός από το εξωτερικό (όχι μεγάλης έκτασης) απέτρεψαν τα ενδεχόμενα αυτά. Ωστόσο, ο περιορισμός του εξωτερικού ισοζυγίου, δηλαδή η πιθανότητα εκτροχιασμού της οικονομίας και της οικονομικής

31 IMF (1970), σελ. 4.

32 Ο Προδρομίδης (1976), Κεφάλαιο 4, υπολόγιζε ότι η εισοδηματική ελαστικότητα των περισσότερων εισαγωγών ήταν μεγαλύτερη της μονάδας. Αυτό σήμαινε ότι αύξηση του εισοδήματος κατά 1% οδηγούσε σε αύξηση των εισαγωγών μεγαλύτερη του 1%. Η επίπτωση αυτή μπορούσε να μετριαστεί με τη συγκράτηση των εισοδημάτων που προορίζονταν για κατανάλωση.

πολιτικής λόγω κρίσης στις εξωτερικές συναλλαγές ήταν – έστω και σε λανθάνουσα μορφή – πάντα παρών.

6.11. Ανεργία, απασχόληση και εργατικό δυναμικό

Τα στοιχεία που διαθέτουμε αναφορικά με τα παραπάνω μεγέθη για την περίοδο 1953-1973 είναι ελλιπή και πρέπει να αντιμετωπίζονται με προσοχή. Στοιχεία για τον πληθυσμό και τον οικονομικώς ενεργό πληθυσμό είναι διαθέσιμα από τις Απογραφές Πληθυσμού. Αυτές όμως διεξάγονται κάθε δέκα χρόνια. Ετήσια στοιχεία για το εργατικό δυναμικό, την απασχόληση και την ανεργία έχουμε από το 1959 και μετά. Είναι πιθανό ότι τα στοιχεία αυτά υποεκτιμούν τα ποσοστά της ανεργίας (ιδίως εκείνα που αναφέρονται στα τέλη της δεκαετίας του ’50 και στο πρώτο μισό της δεκαετίας του ’60) και είναι βέβαιο ότι δεν λαμβάνουν υπόψη τη μεγάλη έκταση της υποαπασχόλησης στον αγροτικό τομέα.

Σύμφωνα με τις Απογραφές Πληθυσμού, ο πληθυσμός της Ελλάδας ήταν 7.548.000 το 1951, 8.245.000 το 1961 και 8.554.000 το 1971.[33] Ο *οικονομικά ενεργός* πληθυσμός αντιστοιχούσε στο 43% του συνολικού πληθυσμού το 1951, στο 44,1% το 1961 και στο 41% το 1971.[34] Αυτά τα ποσοστά συμμετοχής στην αγορά εργασίας ήταν πολύ χαμηλά σε σύγκριση με τις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες. Ο κύριος λόγος που συνέβαινε αυτό ήταν το εξαιρετικά χαμηλό ποσοστό συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας. Το 1951, μόλις το 25,7% των γυναικών είχαν ή έψαχναν για δουλειά, το 1961 το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 27,8% και το 1971 ήταν 26,2%.[35] Τα ποσοστά θα ήταν πολύ μικρότερα, αν εξαιρούσαμε τα συμβοηθούντα μέλη της οικογένειας στον αγροτικό τομέα ή στον τομέα των μικρών επιχειρήσεων. Πέρα από τους τομείς αυτούς, η συντριπτική πλειονότητα των γυναικών ήταν εκτός αγοράς εργασίας.

Ποσοστό ανεργίας και υποαπασχόληση

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα ετήσια στοιχεία, τα ποσοστά ανεργίας από το 1959 μέχρι το 1969 κυμαίνονταν ανάμεσα στο 6,1% και το 4,7% του εργατικού δυναμικού της χώρας. Τα ποσοστά αυτά ήταν υψηλά σε σύγκριση με τα ποσοστά ανεργίας που καταγράφονταν την εποχή εκείνη στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Από το 1970 και μετά, η ανεργία κινήθηκε προς τα κάτω, φθάνοντας

33 Χρησιμοποιούνται τα εναρμονισμένα (δηλαδή τα διαχρονικά συγκρίσιμα) στοιχεία του Φράγκου (1980), Πίνακας 12, σελ. 40-41.

34 Αυτόθι. Και πάλι χρησιμοποιούνται τα εναρμονισμένα στοιχεία.

35 Αυτόθι.

σε «ευρωπαϊκού τύπου» χαμηλό ποσοστό το 1972-1973 (βλ. Πίνακα 6.11., τελευταία στήλη).

Πίνακας 6.11.
Εργατικό δυναμικό, απασχόληση και ανεργία
(σε χιλιάδες και ποσοστό %)

Έτος	Εργατικό δυναμικό			Ποσοστό ανεργίας[3]
	Απασχολούμενοι	*Άνεργοι*[1]	*Σύνολο*[2]	
1959	3.371	220	3.591	6,1%
1960	3.386	220	3.606	6,1%
1961	3.424	215	3.639	5,9%
1962	3.367	180	3.537	5,1%
1963	3.320	174	3.494	5,0%
1964	3.278	160	3.438	4,7%
1965	3.255	170	3.420	5,0%
1966	3.225	170	3.395	5,0%
1967	3.186	182	3.368	5,4%
1968	3.149	186	3.335	5,6%
1969	3.138	174	3.312	5,3%
1970	3.134	136	3.270	4,2%
1971	3.143	102	3.245	3,1%
1972	3.159	68	3.227	2,1%
1973	3.191	64	3.255	2,0%

Πηγή: OECD (1984), *Labour Force Statistics*, 1962-1982.

Σημειώσεις:
1. Άνεργοι θεωρούνται εκείνοι που αναζητούν εργασία. Αν δεν αναζητούν, δεν λογίζονται ως μέρος του εργατικού δυναμικου.
2. Το άθροισμα των απασχολουμένων και των ανέργων συνιστά το εργατικό δυναμικό, μέγεθος που απεικονίζει τον όγκο της προσφοράς εργασίας. Η έννοια είναι περίπου ταυτόσημη με τον οικονομικά ενεργό πληθυσμό.
3. Το ποσοστό του αριθμού των ανέργων στο σύνολο του εργατικού δυναμικού.

Η ανεργία έπληττε κατά κύριο λόγο τις γυναίκες και τους νέους μέχρι 24 ετών. Εκεί ήταν που παρατηρούνταν ποσοστά ανεργίας πολύ υψηλότερα από τα ποσοστά που παρατίθενται στον Πίνακα 6.11.[36]

Τα παραπάνω στοιχεία για την ανεργία δεν λαμβάνουν υπόψη το μέγεθος της υποαπασχόλησης η οποία, τουλάχιστον μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του ’60, ήταν πολύ πιο εκτεταμένη από την «ανοικτή» ανεργία. Είναι φυσικά δύσκολο να υπολογιστεί η υποαπασχόληση, και οι υπάρχουσες εκτιμήσεις δεν είναι πειστικές. Σε συζητήσεις με εκπροσώπους του ΔΝΤ το 1959, οι ελληνικές αρχές

36 OECD (1965b), σελ. 26-27.

υπολόγιζαν ότι η «ανοικτή» ανεργία μαζί με την υποαπασχόληση ανερχόταν σε περίπου 700.000 (περίπου 20% του εργατικού δυναμικού). Σε έκθεσή του ο ΟΟΣΑ (1965b) εκτιμούσε ότι οι υποαπασχολούμενοι το 1961 έφθαναν τις 625.000. Έκθεση του ΔΝΤ του 1963 αναφέρει ότι, σε μνημόνιό της, η Ελληνική Υπηρεσία του Προγράμματος Ανάπτυξης ανέβαζε τον αριθμό των ανέργων και υποαπασχολουμένων ακόμη υψηλότερα, στις 949.000 (περίπου 26% του εργατικού δυναμικού). Δύο χρόνια αργότερα όμως, το 1965, η έκθεση του ΔΝΤ αναφέρει ότι οι ελληνικές αρχές εκτιμούσαν το άθροισμα της ανεργίας και της υποαπασχόλησης στις 300.000.[37] Τόσο μεγάλες διαφορές σε τόσο μικρό χρονικό διάστημα, έστω και εν τω μέσω ενός ισχυρού κύματος εξωτερικής μετανάστευσης, είναι μάλλον αναξιόπιστες. Εκείνα που μπορεί να ειπωθούν με κάποια ασφάλεια είναι ότι: α. στα τέλη της δεκαετίας του ’50 και μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του ’60, η υποαπασχόληση έφθανε πιθανότατα το μισό εκατομμύριο και β. ότι τόσο η ανεργία όσο και η υποαπασχόληση έτειναν να μειώνονται με την πάροδο του χρόνου. Η υποαπασχόληση ήταν πρωτίστως πρόβλημα του αγροτικού τομέα στις εκτός σποράς και συγκομιδής εποχές του χρόνου. Η εκτίμηση που γινόταν την εποχή εκείνη ήταν ότι, ακόμη και αν 400.000 άτομα εγκατέλειπαν τον τομέα, η γεωργική παραγωγή δεν θα επηρεαζόταν.[38]

Το επίμονα υψηλό ποσοστό ανεργίας και υποαπασχόλησης ορθώς θεωρήθηκε διαρθρωτικό και όχι κυκλικό φαινόμενο (οι λόγοι θα γίνουν σαφέστεροι στην αμέσως επόμενη παράγραφο). Πηγή του προβλήματος δεν ήταν η μη πλήρης αξιοποίηση του υφιστάμενου παραγωγικού δυναμικού, αλλά το ότι η ίδια η παραγωγική μηχανή, ακόμη και πλήρως απασχολούμενη, δεν προσέφερε επαρκή αριθμό θέσεων εργασίας. Χρειάζονταν χρόνια συνεχούς ανάπτυξης για να μπορέσει να το κάνει. Όπως θα δούμε στην επόμενη ενότητα, το πρόβλημα εν μέρει λύθηκε από τα ίδια τα πράγματα, την εξωτερική μετανάστευση. Εν μέρει ωστόσο λύθηκε και με τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας που παρήγαγε η ανάπτυξη. Στο τέλος της εξεταζόμενης περιόδου, η ελληνική οικονομία πλησίαζε το επίπεδο της πλήρους απασχόλησης. Ήταν σε θέση να απορροφήσει την πλειονότητα των ανέργων και των υποαπασχολουμένων, τους περισσότερους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας και τους παλιννοστούντες από το εξωτερικό. Παρουσιάζονταν μάλιστα και ελλείψεις εργατικών χεριών τις εποχές της συγκομιδής στον αγροτικό τομέα, καθώς και ελλείψεις ειδικευμένων τεχνιτών στον μη αγροτικό τομέα.

37 IMF (1960), σελ. 4· IMF (1963), Μέρος ΙΙ, σελ. 21· IMF (1965), σελ.4· OECD (1965b), σελ. 28.
38 IMF (1963), Μέρος ΙΙ, σελ. 21.

Απασχόληση, εργατικό δυναμικό και εσωτερική μετανάστευση

Στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, συντελέστηκε εντυπωσιακή αναδιάταξη της εργατικής δύναμης. Σύμφωνα με τις Απογραφές Πληθυσμού, το 1951 το 58% του οικονομικώς ενεργού πληθυσμού απασχολείτο στον αγροτικό τομέα, το 18% στον ευρύτερο βιομηχανικό τομέα και το 24% στις υπηρεσίες. Το 1971, η σύνθεση είχε αλλάξει: το 41% του οικονομικώς ενεργού πληθυσμού απασχολείτο στον αγροτικό τομέα, το 27% στον ευρύτερο βιομηχανικό και το 32% στις υπηρεσίες (βλ. Πίνακα Ι στην εισαγωγική ενότητα «Η βασική εικόνα της περιόδου 1950-1973» του Α΄ μέρους). Μια τέτοια αναδιάταξη του εργατικού δυναμικού προϋπέθετε μεγάλης έκτασης μετακίνηση αγροτικού πληθυσμού από την ύπαιθρο στα αστικά κέντρα. Η εσωτερική μετανάστευση προς τις αστικές περιοχές πήρε μαζικές διαστάσεις και το μέγεθός της ήταν μεγαλύτερο από τη μετανάστευση προς το εξωτερικό (βλ. επόμενη ενότητα). Υπολογίζεται ότι, στη διάρκεια της 20ετίας 1951-1971, η εσωτερική μετανάστευση από τις αγροτικές και ημιαστικές περιοχές προς τις αστικές έφθασε τα 1.300.000 άτομα.[39] Τελικά, το 1971, η πλειονότητα των κατοίκων της χώρας ζούσε πλέον στις πόλεις.

Μια δεύτερη σημαντική παρατήρηση προκύπτει από τα στοιχεία της απασχόλησης στον Πίνακα 6.11. Από το 1962 μέχρι το 1970, ο συνολικός αριθμός των απασχολουμένων μειωνόταν συστηματικά, σε πείσμα των ταχύτατων ρυθμών ανάπτυξης. Η σωρευτική μείωση ήταν 233.000 άτομα. Η μείωση αυτή συνέβη παρά το ότι τόσο ο βιομηχανικός τομέας όσο και οι υπηρεσίες δημιουργούσαν θέσεις απασχόλησης (με ρυθμό περίπου 2,5% ετησίως). Συνέβη επειδή η – λόγω της εσωτερικής μετανάστευσης – έκλυση εργατικών χεριών από τον αγροτικό τομέα ήταν τόσο ραγδαία που οι θέσεις εργασίας οι οποίες χάνονταν σε αυτόν δεν προλάβαιναν να αντικατασταθούν πλήρως από τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες. Η αδυναμία απορρόφησης της μετακινούμενης εργατικής δύναμης ήταν διαρθρωτικό πρόβλημα. Το θέμα δεν ήταν ότι δεν αξιοποιούνταν πλήρως οι υφιστάμενες θέσεις εργασίας, αλλά ότι δεν υπήρχε ο απαιτούμενος αριθμός θέσεων εργασίας ή, κι όταν υπήρχε, τα προσόντα και οι ειδικότητες που απαιτούνταν δεν προσφέρονταν από τους αναζητούντες εργασία.

Το ότι η ανεργία δεν αυξήθηκε αυτήν την περίοδο οφείλεται στο ότι το εργατικό δυναμικό (δηλαδή το άθροισμα των απασχολουμένων συν τον αριθμό εκείνων που αναζητούν εργασία) μειώθηκε ακόμη περισσότερο από την απασχόληση. Από το 1962 μέχρι το 1972, το εργατικό δυναμικό μειωνόταν συνεχώς και άρχισε να αυξάνεται μόνο μετά το 1972. Το εργατικό δυναμικό του 1972

39 Παπαηλίας (1996), σελ. 88· OECD (1965b), σελ. 19· Κανελλόπουλος (1995).

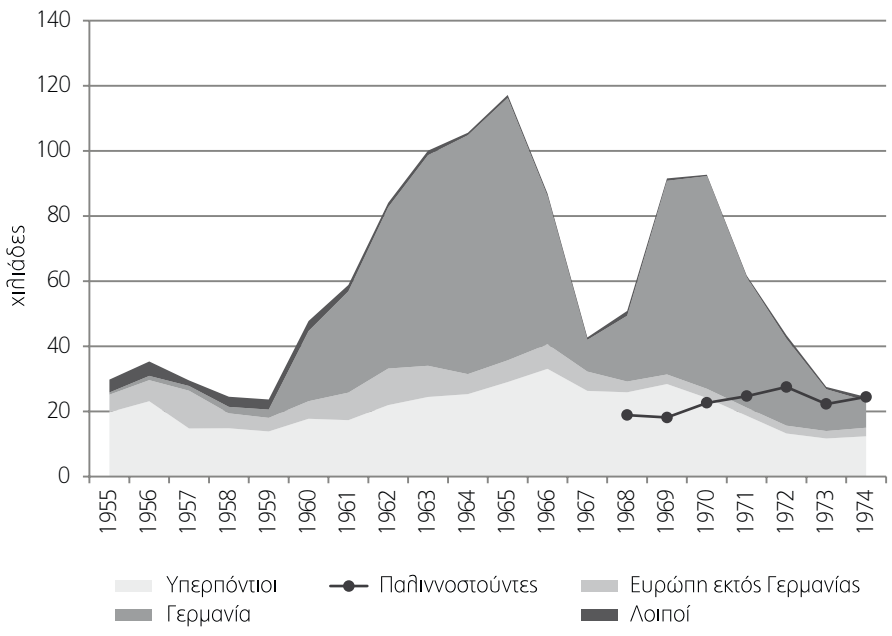
ήταν κατά 412.000 άτομα μικρότερο από εκείνο του 1961. Η μείωση οφειλόταν αποκλειστικά στη *μετανάστευση στο εξωτερικό*.

6.12. Εξωτερική μετανάστευση

Η γενική εικόνα

Στη διάρκεια της 20ετίας 1951-1970, μετανάστευσαν στο εξωτερικό περί τα 1.070.000 άτομα, ενώ υπολογίζεται ότι περίπου 400.000 παλιννόστησαν.[40] Όπως φαίνεται από το Διάγραμμα 6.4. και τον Πίνακα 6.12., η μετανάστευση άρχισε να αυξάνεται ραγδαία από το 1960 και μετά, έφθασε σε κορύφωση το 1965 και συνέχισε να καταγράφει (με ένα διάλλειμα κατά τα έτη 1967-1968) μεγάλα μεγέθη μέχρι το 1970. Παράλληλα, η σύνθεση της μετανάστευσης με βάση τις χώρες προορισμού άλλαξε κατά δραματικό τρόπο. Μέχρι το 1960, η πλειονότητα

Διάγραμμα 6.4.
Εξωτερική μετανάστευση



Πηγή: Βλ. Πίνακα 6.12. Η υπερπόντια μετανάστευση αφορά τις ηπείρους Αμερική, Ασία, Αφρική, Ωκεανία. Εξαιρεί τους λοιπούς μετανάστες, που κατευθύνονται σε μεσογειακές χώρες εκτός Ευρώπης (Τουρκία, Ισραήλ, Αίγυπτος, Λιβύη, κ.λπ.), καθώς και τους μη δηλώσαντες τόπο προορισμού.

40 Παπαηλίας (1996), σελ. 88-90· Φράγκος (1980), σελ. 50-55.

των μεταναστών κατευθυνόταν προς υπερπόντιους προορισμούς (ΗΠΑ, Αυστραλία, κ.λπ.). Από το 1960 και μετά, η πλειονότητα των μεταναστών κατευθυνόταν προς την Ευρώπη και, ειδικότερα, προς τη Γερμανία. Το μεταναστευτικό κύμα άρχισε να κοπάζει κατά την περίοδο 1971-1975. Το 1974, οι μεταναστεύσεις άρχισαν να εξισορροπούνται από τις παλιννοστήσεις.

Πίνακας 6.12.

Εξωτερική μετανάστευση

(μόνιμοι μετανάστες, απόλυτοι αριθμοί και ποσοστά % του συνόλου των μεταναστών)

Έτος	Σύνολο	Ευρώπη		Γερμανία	Υπερπόντιοι		Παλιννοστούντες
1951	-	-	-	-	14.155	-	-
1952	-	-	-	-	6.640	-	-
1953	-	-	-	-	8.820	-	-
1954	-	-	-	-	18.682	-	-
1955	29.787	6.068	20,4%	679	19.766	66,4%	-
1956	35.349	7.780	22,0%	1.312	23.147	65,5%	-
1957	30.428	13.046	42,9%	1.455	14.783	48,6%	-
1958	24.521	6.567	26,8%	1.975	14.842	60,5%	-
1959	23.684	6.713	28,3%	2.543	13.871	58,6%	-
1960	47.768	26.927	56,4%	21.532	17.764	37,2%	-
1961	58.837	39.564	67,2%	31.107	17.336	29,5%	-
1962	84.054	60.754	72,3%	49.532	21.959	26,1%	-
1963	100.072	74.236	74,2%	64.662	24.459	24,4%	-
1964	105.569	79.489	75,3%	73.343	25.327	24,0%	-
1965	117.167	87.242	74,5%	80.569	29.035	24,8%	-
1966	86.896	53.050	61,0%	45.494	33.093	38,1%	-
1967	42.730	15.658	36,6%	9.730	26.323	61,6%	-
1968	50.866	23.501	46,2%	20.201	25.891	50,9%	18.882
1969	91.552	62.392	68,1%	59.449	28.425	31,0%	18.132
1970	92.681	68.106	73,5%	65.285	24.153	26,1%	22.665
1971	61.745	42.552	68,9%	40.052	18.690	30,3%	24.709
1972	43.397	29.089	67,0%	26.683	13.239	30,5%	27.522
1973	27.525	15.131	55,0%	12.838	11.706	42,5%	22.285
1974	24.448	10.891	44,5%	8.259	12.380	50,6%	24.476

Πηγές: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*· Ζολώτας (1966). Τα στοιχεία αφορούν τους μόνιμους μετανάστες, δηλαδή όσους μετανάστευαν για τουλάχιστον έναν χρόνο. Η ΕΣΥΕ δεν δημοσίευε στοιχεία για τη μετανάστευση σε ευρωπαϊκές χώρες πριν από το 1955. Η υπερπόντια μετανάστευση αφορά τις ηπείρους Αμερική, Ασία, Αφρική, Ωκεανία. Εξαιρεί τους μετανάστες σε μεσογειακές χώρες εκτός Ευρώπης (Τουρκία, Ισραήλ, Αίγυπτος, Λιβύη, κ.λπ.), καθώς και τους μη δηλώσαντες τόπο προορισμού (αμφότεροι περιλαμβάνονται στο σύνολο). Στοιχεία για τις παλιννοστήσεις είναι διαθέσιμα από το 1968.

Ορισμένα ιστορικά στοιχεία για την εξέλιξη της μετανάστευσης

Ισχυρά μεταναστευτικά ρεύματα είχαν σημειωθεί στην Ελλάδα τουλάχιστον από τις αρχές του 20ού αιώνα. Η πλειονότητα των μεταναστών του πρώτου μισού του 20ού αιώνα κατευθυνόταν προς τις ΗΠΑ, τον Καναδά ή την Αυστραλία. Η μετανάστευση σε τέτοιους μακρινούς προορισμούς συνήθως σηματοδοτούσε πρόθεση μόνιμης εγκατάστασης παρά παραμονής για ένα διάστημα και επιστροφής στην Ελλάδα. Το μοτίβο της μετακίνησης σε υπερπόντιους προορισμούς συνεχίστηκε όλη τη δεκαετία του ’50.[41] Μέχρι το 1959, πάνω από τους μισούς μεταναστεύσαντες (και συχνά τα 2/3 αυτών) είχαν κατευθυνθεί προς χώρες εκτός Ευρώπης. Οι μετακινούμενοι σε ευρωπαϊκές χώρες ήταν σχετικά λίγοι. Ο δε συνολικός αριθμός των μεταναστών είχε σταθεροποιηθεί γύρω στις 25.000-30.000 ετησίως (βλ. Πίνακα 6.12.).

Αυτά άλλαξαν από το 1960 και μετά. Οι συνολικοί αριθμοί των μεταναστών αυξήθηκαν αλματωδώς στο πρώτο μισό της δεκαετίας του ’60 και το 1963 ξεπέρασαν τις 100.000 ετησίως. Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του ’60, οι αριθμοί των μεταναστευσάντων έπεσαν κάτω από τις 100.000, αλλά εξακολουθούσαν να βρίσκονται σε πολύ υψηλά επίπεδα. Επίσης, οι κύριες χώρες προορισμού άλλαξαν. Από το 1961 μέχρι το 1972 (εξαιρούνται τα έτη 1967 και 1968), περίπου τα 2/3 με 3/4 των μεταναστών κατευθύνονταν προς χώρες της Βόρειας Ευρώπης. Η συντριπτική πλειονότητά τους κατευθυνόταν προς τη Δυτική Γερμανία (βλ. Πίνακα 6.12.). Η επιλογή κοντινότερης χώρας προορισμού σήμαινε κατ’ αρχήν πρόθεση επιστροφής στην Ελλάδα.

Στα τέλη της δεκαετίας του ’50, η Γερμανία είχε τεράστιες ανάγκες για εργατικά χέρια, τα οποία επιχειρούσε να προμηθευθεί από τις χώρες της Νότιας Ευρώπης. Τον Μάρτιο του 1960, η Ελλάδα (που είχε υψηλά ποσοστά ανεργίας και υποαπασχόλησης) συνήψε με την κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας τη Συμφωνία της Βόννης.[42] Η συμφωνία ρύθμιζε θέματα σχετικά με την επιλογή των Ελλήνων εργατών που επιθυμούσαν να δουλέψουν στη Γερμανία, τη μετάβαση και την παραμονή τους στον τόπο απασχόλησής τους.[43] Η προβλεπόμενη διαδικασία επιλογής κατάλληλων εργατών βασιζόταν στη συνεργασία

41 Οι υπερπόντιες μεταναστεύσεις ρυθμίζονταν από τη Διακυβερνητική Επιτροπή Μεταναστεύσεως εξ Ευρώπης (ΔΕΜΕ). Η ΔΕΜΕ προσέφερε και προγράμματα κατάρτισης στους υποψήφιους μετανάστες. Βλ. Ζολώτας (1966), σελ. 62-63· OECD (1965b), σελ. 34-35.

42 Συμφωνία 30ής Μαρτίου 1960 «περί μεσολαβήσεως προς τοποθέτησιν Ελλήνων εργαζομένων εις την Ομοσπονδιακήν Δημοκρατίαν της Γερμανίας».

43 Η Συμφωνία της Βόννης συμπληρώθηκε τα επόμενα χρόνια και με άλλες συμφωνίες μεταξύ της Ελλάδας και της Δυτικής Γερμανίας, που ρύθμιζαν θέματα ασφαλιστικού και μισθολογικού καθεστώτος των Ελλήνων εργατών στη βάση της αμοιβαιότητας, καθώς και θέματα διαμονής και συνένωσης των Ελλήνων μεταναστών με τις οικογένειές τους.

και την ανταλλαγή πληροφοριών ανάμεσα στο ελληνικό Υπουργείο Εργασίας και το γερμανικό Ίδρυμα Ευρέσεως Εργασίας. Η ελληνική πλευρά αναλάμβανε να διαβιβάζει στη γερμανική τις αιτήσεις προσφοράς εργασίας των Ελλήνων υποψήφιων μεταναστών. Η τελική επιλογή των κατάλληλων εργαζομένων γινόταν από Γερμανική Επιτροπή εγκατεστημένη στην Ελλάδα.[44] Ο Έλληνας μετανάστης θα είχε απασχόληση για τουλάχιστον ένα έτος και τα έξοδα μετάβασής του θα καλύπτονταν από το γερμανικό Δημόσιο. Η διαδικασία, που προβλεπόταν από τη Συμφωνία της Βόννης, τελικά διαχειρίστηκε τα 2/3 των μεταναστεύσεων στη Γερμανία. Οι υπόλοιπες έγιναν μέσω ατομικών προσκλήσεων και συμβολαίων εργασίας, με τη μεσολάβηση των Γερμανικών Προξενικών Αρχών.[45] Παρόμοιες συμφωνίες συνάφθηκαν με το Βέλγιο, τη Γαλλία και την Ολλανδία, όμως είχαν περιορισμένη πρακτική αξία, καθότι ο όγκος της μετανάστευσης προς τις χώρες αυτές ήταν μικρός.[46] Οι εν λόγω συμφωνίες συστηματοποιούσαν, και κατ' επέκταση διευκόλυναν, τη μετάβαση Ελλήνων εργατών στη Γερμανία και άλλες χώρες. Μέσω αυτών εξασφαλιζόταν ένας ελάχιστος σεβασμός των δικαιωμάτων των μεταναστών, παρέχονταν πληροφορίες για τις συνθήκες εργασίας και στέγασης, και προσφέρονταν δυνατότητες επαγγελματικής κατάρτισης και εκμάθησης της γλώσσας της χώρας υποδοχής.

Ο όγκος όμως των μεταναστευτικών ροών προς τη Γερμανία πήρε τέτοιες διαστάσεις που σύντομα η μετανάστευση μετατράπηκε από ασφαλιστική δικλίδα σε παράγοντα ανησυχίας. Το θέμα τελικά λύθηκε εκ των πραγμάτων. Το 1967 και 1968, η ζήτηση για εργατικά χέρια από τη Γερμανία έπεσε κατακόρυφα και ο συνολικός αριθμός των μεταναστεύσεων στο εξωτερικό μειώθηκε. Το 1969-1970, η ζήτηση εργασίας στη Γερμανία αναβίωσε και οι μεταναστευτικές ροές σταθεροποιήθηκαν ξανά σε υψηλά επίπεδα. Αυτό ήταν πρόσκαιρο ωστόσο. Το μεταναστευτικό ρεύμα κόπασε από το 1971 και μετά. Το 1974, οι παλιννοστήσεις ήταν περίπου ίσες με τις μεταναστεύσεις.

Αλλαγή στη σχέση οικονομικών πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων

Τη δεκαετία του '50 και μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '60, η εξωτερική μετανάστευση αντιμετωπιζόταν ως ασφαλιστική δικλίδα. Δεδομένου του διαρθρωτικού χαρακτήρα της ελληνικής ανεργίας και της υποαπασχόλησης, τα οικονομικά πλεονεκτήματα της μετανάστευσης στο εξωτερικό ήταν σημαντικά τόσο από τη σκοπιά του ατόμου που στάθμιζε τις επιλογές του όσο και από τη σκοπιά

44 Ζολώτας (1966), σελ. 63.
45 OECD (1965b), σελ. 35· Ζολώτας (1966), σελ. 64.
46 Ζολώτας (1966), σελ. 63.

της οικονομίας. Για τον άνεργο ή υποαπασχολούμενο του χωριού ή της πόλης, οι επιλογές ήταν είτε να διακινδυνεύσει να παραμείνει για καιρό άνεργος ή υποαπασχολούμενος, είτε να μεταναστεύσει, έχοντας σχεδόν εξασφαλίσει μια σχετικά καλοπληρωμένη δουλειά, η οποία θα του επέτρεπε να στηρίξει την οικογένεια στην Ελλάδα και – ενδεχομένως – να κάνει ένα «κομπόδεμα». Για πολλούς αυτά ήταν αρκετά για να υπερβούν το ψυχικό κόστος που συνεπάγεται η μετάβαση σε ένα μη οικείο περιβάλλον ή ο ενδεχόμενος προσωρινός αποχωρισμός από την οικογένεια.

Από τη σκοπιά της οικονομίας, ένα πλεονέκτημα ήταν ότι μετριαζόταν η κοινωνική πίεση που προκαλούν η ανεργία και η υποαπασχόληση. Το κύριο πλεονέκτημα όμως ήταν τα εμβάσματα των μεταναστών. Στο διάστημα 1960-1973, τα μεταναστευτικά εμβάσματα αντιπροσώπευαν πάνω από το 1/3 του συνόλου των άδηλων πόρων. Στην Ενότητα 6.10. είδαμε τη σημασία των άδηλων πόρων για τις εξωτερικές συναλλαγές της χώρας, την ισορροπία της οικονομίας και τη βιωσιμότητα της ακολουθούμενης αναπτυξιακής στρατηγικής. Υπήρχε όμως και κάτι πέρα από τα τρέχοντα εμβάσματα. Σημαντικό μέρος των εισροών ιδιωτικών κεφαλαίων στην Ελλάδα ήταν καταθέσεις μεταναστών που είχαν συνήθως απώτερο σκοπό την αγορά ακινήτου. Οι εισροές αυτές κάλυπταν μέρος των εναπομεινάντων ελλειμμάτων των εξωτερικών συναλλαγών και ήταν μία από τις κινητήριες δυνάμεις του κατασκευαστικού τομέα. Αυτή η σχέση πλεονεκτημάτων-μειονεκτημάτων ωστόσο ίσχυε υπό την προϋπόθεση ότι η μετανάστευση θα παρέμενε στα επίπεδα των 30.000-50.000 ατόμων ετησίως.

Μετανάστευση της τάξης των 100.000 ατόμων ετησίως άλλαζε τα δεδομένα του προβλήματος. Αφαίμαξη εργατικής δύναμης τέτοιου μεγέθους δημιουργούσε ελλείψεις τόσο σε ειδικευμένους όσο και σε ανειδίκευτους εργάτες. Επιπλέον, ο κύριος όγκος των μεταναστών ήταν επικεντρωμένος στις ηλικίες 20-39 ετών, δηλαδή στις πιο δραστήριες και παραγωγικές ηλικίες.[47] Τέλος, μολονότι οι μισοί μεταναστεύσαντες ήταν ανειδίκευτοι, υπήρχε σημαντικό ποσοστό ανάμεσά τους που ήταν ειδικευμένοι εργάτες.[48] Στενότητες στην προσφορά εργασίας, και ειδικά στην προσφορά ειδικευμένης εργασίας, στην ίδια την Ελλάδα δεν άργησαν να εμφανιστούν. Ελλείψεις παρατηρούνταν στον αγροτικό τομέα τις εποχές της σποράς και της συγκομιδής. Ελλείψεις σε ειδικευμένο τεχνικό προσωπικό παρουσιάστηκαν και στη βιομηχανία και τις κατασκευές, με αποτέλεσμα την εμφάνιση αυξητικών πιέσεων στους μισθούς.[49] Μέσα στα χρόνια, οι ελλείψεις αυτές θα

47 Ζολώτας (1966), σελ. 53-56· IMF (1968), Μέρος ΙΙ, σελ. 32.
48 OECD (1965b), σελ. 33· IMF (1963), Μέρος ΙΙ, Παράρτημα Ι, Πίνακας 54, σελ. 87.
49 Ζολώτας (1966), Πίναξ 8, σελ. 48-51.

μπορούσαν να βάλουν φρένο στις αναπτυξιακές δυνατότητες της χώρας. Ήταν σαφές ότι, με την ισχυροποίηση του μεταναστευτικού κύματος, η σχέση πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων της μετανάστευσης μεταβαλλόταν. Στα μέσα του 1965, λήφθηκαν μέτρα αποθάρρυνσης της μετανάστευσης και υιοθετήθηκαν κίνητρα που θα ενθάρρυναν την παλιννόστηση.[50] Τελικά, το πρόβλημα λύθηκε, όπως είπαμε, εκ των πραγμάτων: τα κίνητρα για μετανάστευση εξασθενούσαν με την πάροδο του χρόνου, τα κίνητρα για παλιννόστηση ισχυροποιούνταν και η Γερμανία χρειαζόταν πλέον λιγότερους ξένους εργάτες.

6.13. Πληθωρισμός

Μετά τις αναπόφευκτες πληθωριστικές επιπτώσεις της υποτίμησης του 1953, ο πληθωρισμός τέθηκε υπό έλεγχο το 1955 και παρέμεινε γενικά χαμηλός μέχρι και το 1971. Το 1972, οι συσσωρευόμενες πληθωριστικές πιέσεις εκδηλώθηκαν και, με τον τετραπλασιασμό της τιμής του πετρελαίου, ο πληθωρισμός εκτοξεύθηκε στα ύψη το 1973 και το 1974.

Η εξέλιξη των ετήσιων μεταβολών του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΔΤΚ) της περιόδου 1953-1973 παρουσιάζεται στον Πίνακα 6.13. Ο μέσος όρος της αύξησης του επιπέδου των τιμών στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973 ήταν 4% ετησίως. Το αποτέλεσμα αυτό επηρεάζεται υπερβολικά από τις παρατηρήσεις για το 1953 και το 1954 (το έτος δηλαδή της υποτίμησης και το αμέσως επόμενο) και το 1973. Εάν παραλείψουμε τις παρατηρήσεις αυτές, βλέπουμε ότι, στη διάρκεια της περιόδου 1955-1972, ο μέσος πληθωρισμός ήταν 2,5% ετησίως. Ο πληθωρισμός αυτός ήταν χαμηλότερος από εκείνον των περισσότερων χωρών του ΟΟΣΑ.

Πίνακας 6.13.

Πληθωρισμός

(ετήσιες ποσοστιαίες % μεταβολές του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή)

Έτος	%	Έτος	%	Έτος	%
1953	9,2%	1960	1,6%	1967	1,7%
1954	15,0%	1961	1,9%	1968	0,3%
1955	5,7%	1962	-0,4%	1969	2,5%
1956	3,7%	1963	2,9%	1970	2,9%
1957	2,3%	1964	0,9%	1971	3,0%
1958	1,4%	1965	3,1%	1972	4,3%
1959	2,4%	1966	5,0%	1973	15,5%

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*, Δείκτες Τιμών Καταναλωτή, διάφορα έτη.

50 IMF (1966), Μέρος ΙΙ, σελ. 11· IMF (1968), Μέρος ΙΙ, σελ. 32.

Παράρτημα Ι. Εθνικολογιστικά στοιχεία: παλαιές και νέες σειρές

Για την παρουσίαση της περιόδου 1950-1973, προτιμήθηκαν οι παλαιές σειρές των Εθνικών Λογαριασμών, γιατί είναι οι μόνες που καλύπτουν και τη δεκαετία του ’50 (βλ. Υπουργείο Συντονισμού 1976). Στη δεκαετία του ’90, το σύστημα των Εθνικών Λογαριασμών άλλαξε, προκειμένου να προσαρμοστεί στο ευρωπαϊκό. Με βάση το νέο σύστημα, έγινε αναδρομική αναθεώρηση των μακροοικονομικών μεγεθών, η οποία φθάνει μέχρι το 1960, βλ. ΥΠΕΘΟ (2001).

Η υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Εθνικών Λογαριασμών (ΕΣΟΛ) οδήγησε σε μείζονα αναθεώρηση του τρόπου υπολογισμού των εθνικολογιστικών μεγεθών. Σε απόλυτα μεγέθη, οι εκτιμήσεις σχετικά με τον όγκο του ΑΕΠ, που προκύπτουν από τις νέες σειρές, είναι συνήθως αισθητά υψηλότερες από εκείνες των παλαιών σειρών. Ωστόσο, όσον αφορά τους *ετήσιους ρυθμούς μεταβολής* του ΑΕΠ, οι διαφορές είναι γενικά μικρότερες και δεν μεταβάλλουν τα συμπεράσματα που προκύπτουν. Συγκεκριμένα, για το διάστημα 1961-1973, οι παλαιές σειρές δίνουν μέσο ετήσιο ρυθμό μεταβολής του ΑΕΠ 7,5% *σε τιμές συντελεστών παραγωγής* και 7,7% σε τιμές αγοράς, ενώ οι νέες σειρές δίνουν μέσο ρυθμό 8,7% σε τιμές συντελεστών παραγωγής και 8,6% σε τιμές αγοράς.

Πίνακας 6.Ι.Α.

Αντιπαραβολή των ετήσιων ποσοστιαίων % μεταβολών του ΑΕΠ σε *τιμές αγοράς* με βάση τα παλαιά και τα νέα στοιχεία

Έτος	Παλαιές σειρές	Νέες σειρές
1961	11,1%	13,2%
1962	1,5%	0,4%
1963	10,1%	11,8%
1964	8,3%	9,4%
1965	9,4%	10,8%
1966	6,1%	6,5%
1967	5,5%	5,7%
1968	6,7%	7,2%
1969	9,9%	11,6%
1970	8,0%	8,9%
1971	7,1%	7,8%
1972	8,9%	10,2%
1973	7,3%	8,1%

Πηγές: Υπουργείο Συντονισμού (1976)· ΥΠΕΘΟ (2001).

Από την αντιπαραβολή των στοιχείων του Πίνακα 6.Ι.Α. γίνεται φανερό ότι τα νέα στοιχεία *ενισχύουν* τα συμπεράσματα που προκύπτουν από τα παλαιά: η νέα σειρά υποδηλώνει ακόμη ταχύτερους ρυθμούς ανάπτυξης.

Παράρτημα ΙΙ. Ονομαστικές και πραγματικές αποδοχές

Πίνακας 6.ΙΙ.Α.

Ονομαστικές αποδοχές: μισθοί και ημερομίσθια
(ετήσιες μεταβολές %)

Έτος	Κατώτατα ημερομίσθια		Μέσες εβδομαδιαίες αποδοχές εργατών μεταποίησης			Κατώτατο προς μέσο ημερομίσθιο εργατών μεταποίησης		Μέσες αποδοχές
	Άνδρες	*Γυναίκες*	*Άνδρες*	*Γυναίκες*	*Σύνολο*	*Άνδρες*	*Γυναίκες*	*Σύνολο οικονομίας*
1952	3,4%	2,8%	-	-	-	-	-	-
1953	9,9%	8,1%	-	-	-	-	-	-
1954	19,3%	19,2%	-	-	-	-	-	-
1955	24,0%	21,7%	-	-	-	-	-	-
1956	13,5%	10,3%	-	-	-	-	-	-
1957	0,0%	0,0%	-	-	-	-	-	-
1958	4,4%	4,7%	-	-	-	-	-	-
1959	8,4%	9,0%	-	-	-	-	-	-
1960	2,4%	2,4%	-	-	-	-	-	-
1961	8,0%	8,4%	-	-	-	-	-	4,6%
1962	4,8%	4,9%	-	-	-	-	-	6,6%
1963	3,6%	3,5%	-	-	-	72,7%	90,2%	7,7%
1964	12,3%	13,6%	12,3%	10,7%	12,1%	73,4%	93,3%	13,3%
1965	0,0%	0,0%	12,2%	8,9%	8,3%	67,8%	85,6%	12,2%
1966	17,2%	20,0%	6,3%	13,4%	11,5%	70,5%	90,4%	12,6%
1967	15,6%	19,4%	9,5%	18,5%	12,3%	74,7%	91,4%	9,5%
1968	5,7%	6,5%	6,7%	9,0%	7,6%	74,3%	90,0%	9,8%
1969	10,4%	10,4%	9,8%	10,5%	10,4%	74,8%	90,1%	9,6%
1970	2,4%	2,4%	8,9%	5,3%	8,0%	72,3%	88,4%	8,8%
1971	1,6%	2,0%	8,2%	6,5%	7,4%	66,7%	84,7%	8,0%
1972	7,0%	8,1%	9,9%	11,0%	10,3%	65,7%	82,6%	12,6%
1973	14,0%	14,9%	15,5%	11,9%	13,2%	63,1%	82,8%	17,2%

Πηγές: Τα κατώτατα ημερομίσθια υπολογίστηκαν από τον συγγραφέα βάσει των Εθνικών Γενικών Συλλογικών Συμβάσεων (Πηγή: Κατσανέβας 1983, σελ. 97). Οι μέσες εβδομαδιαίες αποδοχές των εργατών στη μεταποίηση αντλούνται από την ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*. Η σχέση κατώτατου προς μέσο ημερομίσθιο υπολογίστηκε πολλαπλασιάζοντας τις *ωριαίες* αποδοχές των εργατών, όπως αντλούνται από την ΕΣΥΕ, επί 8 (υποθέτοντας 8ωρη ημερήσια απασχόληση). Τέλος, οι μέσες αποδοχές αφορούν το σύνολο της οικονομίας και αντλούνται από στοιχεία της AMECO Database.

Σημείωση: Οι προσαρμογές στα κατώτατα ημερομίσθια, που προέκυπταν από τις Εθνικές Συλλογικές Συμβάσεις, καθορίζονταν σε απόλυτα μεγέθη και σπάνια ίσχυαν για ένα ημερολογιακό έτος ή άρχιζαν από την αρχή της χρονιάς. Συνεπώς, για να υπολογίσουμε το μέσο ύψος των κατώτατων ημερομισθίων κάθε ημερολογιακού έτους, πρέπει να χρησιμοποιήσουμε *σταθμισμένους μέσους όρους*. Οι σταθμίσεις έγιναν με βάση τους μήνες κατά τους οποίους ίσχυε το προηγούμενο επίπεδο κατώτατων ημερομισθίων και τους μήνες κατά τους οποίους ίσχυε το μετά τη νέα Σύμβαση επίπεδο. Έχοντας υπολογίσει το μέσο κατώτατο ημερομίσθιο κάθε ημερολογιακού έτους, μπορούμε αμέσως να υπολογίσουμε τις μεταβολές των ημερομισθίων σε σχέση με το εκάστοτε προηγούμενο έτος.

Πίνακας 6.ΙΙ.Β.

Πραγματικές αποδοχές: μισθοί και ημερομίσθια
(ετήσιες μεταβολές %)

Έτος	Κατώτατα ημερομίσθια		Μέσες εβδομαδιαίες αποδοχές εργατών στη μεταποίηση			Μέσες αποδοχές
	Άνδρες	*Γυναίκες*	*Άνδρες*	*Γυναίκες*	*Σύνολο*	*Σύνολο οικονομίας*
1952	-1,7%	-2,4%	-	-	-	-
1953	0,7%	-1,1%	-	-	-	-
1954	4,3%	4,2%	-	-	-	-
1955	18,3%	16,0%	-	-	-	-
1956	9,8%	6,7%	-	-	-	-
1957	-2,3%	-2,3%	-	-	-	-
1958	2,9%	3,3%	-	-	-	-
1959	6,0%	6,5%	-	-	-	-
1960	0,8%	0,8%	-	-	-	-
1961	6,0%	6,4%	-	-	-	2,7%
1962	5,1%	5,3%	-	-	-	7,0%
1963	0,8%	0,7%	-	-	-	4,8%
1964	11,4%	12,7%	11,4%	9,7%	11,1%	12,4%
1965	-3,1%	-3,1%	9,1%	5,8%	5,2%	9,1%
1966	12,2%	15,0%	1,3%	8,5%	6,5%	7,6%
1967	13,9%	17,7%	7,8%	16,8%	10,7%	7,8%
1968	5,3%	6,2%	6,3%	8,7%	7,2%	9,5%
1969	7,9%	8,0%	7,3%	8,0%	7,9%	7,1%
1970	-0,5%	-0,5%	6,0%	2,3%	5,1%	5,9%
1971	-1,4%	-1,0%	5,2%	3,5%	4,5%	5,0%
1972	2,7%	3,8%	5,6%	6,7%	6,0%	8,3%
1973	-1,5%	-0,6%	-0,1%	-3,7%	-2,4%	1,7%

Πηγές: Όπως στον Πίνακα 6.ΙΙ.Α. Από τις ποσοστιαίες μεταβολές των ονομαστικών αποδοχών κάθε έτους αφαιρέθηκε η ποσοστιαία μεταβολή του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (ΔΤΚ), η οποία και αποτυπώνει τις αλλαγές στο κόστος ζωής.

ΚΕΦΑΛΑΙ0 7

Από τη σκοπιά της παραγωγής: οι βασικοί τομείς της οικονομίας

7.1. Αγροτικός τομέας

7.1.1. Επιδόσεις και προβλήματα του αγροτικού τομέα

Το αγροτικό προϊόν αυξανόταν στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973 με μέσο ετήσιο ρυθμό 4,1%. Η επίδοση αυτή επιτεύχθηκε παρά τη δραστική αφαίμαξη εργατικών χεριών, που υπέστη ο τομέας. Το γεγονός αυτό υποδηλώνει το μέγεθος της υποαπασχόλησης που υπήρχε στην ελληνική ύπαιθρο στις αρχές της δεκαετίας του ’50, αλλά και την αύξηση τόσο της παραγωγικότητας της εργασίας όσο και των στρεμματικών αποδόσεων που σημειώθηκαν στη διάρκεια της 20ετίας. Παρ’ όλα αυτά, ο ρυθμός αύξησης του αγροτικού τομέα ήταν χαμηλότερος από εκείνον του ΑΕΠ. Αποτέλεσμα ήταν η μείωση του μεριδίου του τομέα στο ΑΕΠ από 30% περίπου στις αρχές της δεκαετίας του ’50 σε 16% το 1973.[1] Σε σύγκριση όμως με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, το ειδικό του βάρος στην εθνική παραγωγή, την απασχόληση και τις εξαγωγές εξακολουθούσε να είναι μεγάλο.

Οι μείζονες εξελίξεις στον αγροτικό τομέα είναι δυνατόν να σκιαγραφηθούν ως εξής:

1 Βλ. Υπουργείο Συντονισμού (1976).

Όσον αφορά το έδαφος, μέσω των εγγειοβελτιωτικών έργων, η έκταση του καλλιεργούμενου εδάφους αυξήθηκε από 30.000.000 στρέμματα το 1952 σε 35.000.000 το 1973. Παράλληλα, οι αρδευόμενες εκτάσεις αυξήθηκαν κατά 70% την περίοδο 1950-1963 και κατά ένα επιπρόσθετο 45% το διάστημα 1963-1973. Το 1973, η αρδευόμενη έκταση αντιπροσώπευε το 24,4% της καλλιεργούμενης γης.[2]

Όσον αφορά το εργατικό δυναμικό, η αγροτική έξοδος μείωσε τον βαθμό της υποαπασχόλησης στον αγροτικό τομέα. Από την άλλη, η πρόοδος ως προς το επίπεδο εκπαίδευσης του αγροτικού πληθυσμού ήταν ανεπαρκής. Το 1961, το 43% των αγροτών είχε τελειώσει μόνο το δημοτικό, ενώ το 55% δεν είχε τελειώσει ούτε καν αυτό.[3]

Όσον αφορά το κεφάλαιο και την εκμηχάνιση της γεωργίας, ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης των επενδύσεων στη γεωργία την περίοδο 1953-1973 ήταν λίγο υψηλότερος του 10%. Κατά περίπου 40%, οι επενδύσεις αυτές ήταν δημόσιες και προορίζονταν για εγγειοβελτιωτικά και αρδευτικά έργα. Σημαντικό τμήμα των ιδιωτικών επενδύσεων (που βασιζόταν σε χαμηλότοκα δάνεια της Αγροτικής Τράπεζας) διατέθηκε για την εκμηχάνιση της γεωργίας. Στο πεδίο τούτο, η πρόοδος ήταν ταχεία. Για παράδειγμα, ο αριθμός των τρακτέρ και των θεριζοαλωνιστικών μηχανών υπερτετραπλασιάστηκε μέσα σε δέκα χρόνια (1956-1966).[4]

Όσον αφορά τη χρήση λιπασμάτων, φυτοφαρμάκων και άλλων εισροών (εντομοκτόνα, εξελιγμένες ποικιλίες φυτών, κ.λπ.), η αύξηση ήταν επίσης ταχεία. Ενδεικτικά ας αναφερθεί ότι, σε όρους λιπαντικών μονάδων, η χρήση λιπασμάτων περίπου επταπλασιάστηκε μεταξύ 1953 και 1973.

Τέλος, αξίζει να σταθεί κάποιος στις αλλαγές στη σύνθεση της παραγωγής. Στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, υπήρξε αξιόλογη αναδιάρθρωση των καλλιεργειών προς όφελος προϊόντων με καλύτερες προοπτικές στην εγχώρια και τη διεθνή αγορά. Τα προϊόντα που ευνοήθηκαν από αυτόν τον αναπροσανατολισμό ήταν τα λεγόμενα «βιομηχανικά φυτά» (όπως το βαμβάκι και τα τεύτλα), καθώς και τα λαχανικά και τα φρούτα. Αντίστροφα, το ποσοστό συμμετοχής παραδοσιακών προϊόντων, όπως το σιτάρι, οι σταφίδες και ο καπνός, μειώθηκε.

Η καλύτερη άρδευση, η εκμηχάνιση, η εντατικότερη χρήση ποιοτικά καλύτερων εισροών αύξησαν τις στρεμματικές αποδόσεις και συνέβαλαν στην

2 Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 375· Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος, Διεύθυνση Μελετών (1985), Πίνακας 30, σελ. 84.

3 Γεωργακόπουλος & Ζανιάς ([1995] 2004), σελ. 469.

4 Τράπεζα της Ελλάδος (1978), σελ. 498.

αύξηση του αγροτικού προϊόντος. Η αναδιάρθρωση των καλλιεργειών και η βελτίωση του ζωικού κεφαλαίου επίσης συνέβαλαν στην αύξηση του προϊόντος. Παρέμεναν όμως δύο μείζονα διαρθρωτικά προβλήματα:

Πρώτον, οι αγροτικές εκμεταλλεύσεις είχαν πολύ μικρό (για τα ευρωπαϊκά δεδομένα) μέγεθος και επιπροσθέτως ήταν κατακερματισμένες σε πολλά μικρά και συχνά απομακρυσμένα μεταξύ τους αγροτεμάχια. Τα χαρακτηριστικά αυτά είχαν κληροδοτηθεί από τη δεκαετία του ’20 και παρέμεναν πρακτικώς αμετάβλητα. Το 1971, το μέσο μέγεθος της ελληνικής αγροτικής εκμετάλλευσης ήταν 35 στρέμματα. Το 80% των εκμεταλλεύσεων ήταν μικρότερες από 50 και μόνο το 1% ήταν πάνω από 200 στρέμματα.[5] Σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, η μέση εκμετάλλευση ήταν κατακερματισμένη σε έξι-επτά αγροτεμάχια των πέντε-έξι στρεμμάτων έκαστο. Τα δεδομένα αυτά έθεταν σημαντικούς φραγμούς στη δυνατότητα αύξησης της παραγωγικότητας και μείωσης του κόστους παραγωγής.

Δεύτερον, γινόταν ευρύτερα δεκτό ότι η αναδιάρθρωση των καλλιεργειών δεν είχε γίνει στην απαιτούμενη έκταση. Επίσης, θεωρείτο ότι το ποσοστό της κτηνοτροφίας στην αγροτική παραγωγή (περίπου 30%) ήταν πολύ χαμηλό.[6]

7.1.2. Η πολιτική των αγροτικών επιδοτήσεων

Η γεωργία, παρά την πρόοδο που συντελείτο, εξακολουθούσε να είναι ένας άσχημα διαρθρωμένος και υψηλού κόστους παραγωγικός τομέας. Τα δεδομένα αυτά έθεταν την οικονομική πολιτική μπροστά σε μεγάλα διλήμματα. Από τη μια πλευρά, βρίσκονταν οι στόχοι της μείωσης του κόστους παραγωγής, της συγκράτησης των τιμών των ειδών διατροφής και της αναδιάρθρωσης των καλλιεργειών. Από την άλλη, υπήρχε η ανάγκη της ενίσχυσης του αγροτικού εισοδήματος. Οι στόχοι της μείωσης του κόστους και της αναδιάρθρωσης των καλλιεργειών θα ήταν δυνατόν να επιτευχθούν με τη χρήση του μηχανισμού των τιμών ως μέσου πίεσης για περιορισμό της απόκλισης των ελληνικών γεωργικών τιμών από τις διεθνείς και για την επιτάχυνση της διαδικασίας αλλαγής καλλιεργειών. Κάτι τέτοιο ωστόσο θα οδηγούσε σε συμπίεση των αγροτικών εισοδημάτων και θα καθιστούσε μη βιώσιμες πολλές αγροτικές εκμεταλλεύσεις. Το αγροτικό εισόδημα ήταν ήδη πολύ χαμηλό και επιπλέον ήταν αναγκαίο να συγκρατηθεί το τέμπο της εξόδου εργατικής δύναμης από τον αγροτικό τομέα. Στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, η απάντηση στο παραπάνω δίλημμα έτεινε

5 Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος, Διεύθυνση Μελετών (1985), Πίνακας 39, σελ. 101.

6 Υπουργείο Συντονισμού (1960), Κεφάλαιο «Γεωργία».

να κλίνει υπέρ της ενίσχυσης του αγροτικού εισοδήματος. Το ερώτημα ήταν τι μορφή θα έπαιρνε η ενίσχυση.

Καθεστώτα συγκέντρωσης των πλεοναζόντων αγροτικών προϊόντων υπήρχαν και προπολεμικά. Οι μεταπολεμικές κυβερνήσεις προσάρμοσαν τα καθεστώτα αυτά στα νέα δεδομένα. Στην προ της ένταξης στην ΕΟΚ περίοδο, τα μέσα πολιτικής των αγροτικών επιδοτήσεων που χρησιμοποιούνταν ήταν τα ακόλουθα: α. Συγκέντρωση της πλεονάζουσας παραγωγής και αγορά της από το κράτος σε τιμές ασφαλείας, συχνά πολύ υψηλότερες από τις τιμές της διεθνούς αγοράς. β. Επιδοτήσεις στο κόστος παραγωγής. Οι γεωργικές εισροές (λιπάσματα, σπόροι, κ.λπ.) επιδοτούνταν. γ. Επιδοτήσεις του κόστους επένδυσης για αλλαγή καλλιέργειας και του κόστους διάθεσης των προϊόντων. δ. Απευθείας ενισχύσεις του εισοδήματος των αγροτών που υπολογιζόταν κατά στρέμμα ή κατά ζώο. ε. Επιδότηση των αγροτικών εξαγωγών, καθώς και των επιτοκίων των γεωργικών δανείων. Τέλος, υπήρχε σύστημα δασμών και ποσοτικών περιορισμών στα εισαγόμενα αγροτικά προϊόντα.[7]

Από τα παραπάνω μέσα άσκησης πολιτικής, η αγορά της πλεονάζουσας παραγωγής από το κράτος και η στήριξη των τιμών των ευνοούμενων προϊόντων μέσα από τη χορήγηση τιμών ασφαλείας ήταν η προεξάρχουσα μέθοδος ενίσχυσης του αγροτικού εισοδήματος. Συνήθως, οι τιμές ασφαλείας ήταν πολύ υψηλότερες από τις διεθνείς τιμές και υψηλότερες από εκείνες που ήταν απαραίτητες για την εξομάλυνση των βραχυχρόνιων διακυμάνσεων των τιμών των αγροτικών προϊόντων.[8] Τιμές ασφαλείας υψηλότερες από αυτές της αγοράς δίνονταν τόσο σε διεθνώς εμπορεύσιμα προϊόντα, των οποίων η παραγωγή ήταν επιθυμητό να ενθαρρυνθεί, όσο και σε προϊόντα που είχαν δυσκολία απορρόφησης από την εγχώρια ή τη διεθνή αγορά και οι μελλοντικές τους προοπτικές δεν ήταν καλές. Η μεγαλύτερη μάλιστα επιβάρυνση του Δημοσίου προερχόταν κατά κύριο λόγο από την επιδότηση προϊόντων που ανήκαν στη δεύτερη κατηγορία: το σιτάρι, τα καπνά και τη σταφίδα.[9] Η επιδότησή των τελευταίων γινόταν με αναδιανεμητικά παρά με οικονομικά κριτήρια.

Αυτή η μορφή επιδότησης είχε κόστος για τον καταναλωτή, ήταν δαπανηρή για το κράτος και ερχόταν σε σύγκρουση με άλλους στόχους της πολιτικής για τον αγροτικό τομέα. Λόγω των τιμών ασφαλείας (κυρίως της τιμής του σιταριού), το καταναλωτικό κοινό καλείτο να πληρώσει ακριβότερα για είδη διατροφής.[10]

7 Γεωργακόπουλος & Ζανιάς ([1995] 2004), σελ. 481-482.

8 ΚΕΠΕ (1966), Πίνακας 4, σελ. 26.

9 Ό.π., Πίνακας 1, σελ. 19.

10 Ό.π., σελ. 14 και Πίνακας 2.

Το κράτος, έχοντας απορροφήσει την πλεονάζουσα παραγωγή των παραπάνω προϊόντων σε τιμές υψηλότερες από εκείνες της αγοράς, ήταν υποχρεωμένο να διαθέσει τα εν λόγω προϊόντα στην εγχώρια ή τη διεθνή αγορά με σημαντική ζημία.[11] Το κύριο θέμα όμως ήταν ότι οι σχετικά υψηλές τιμές ασφαλείας επηρέαζαν τις παραγωγικές αποφάσεις των αγροτών και συγκρούονταν με τον στόχο της αναδιάρθρωσης των καλλιεργειών. Η εξασφάλιση μιας σίγουρης κρατικής αγοράς σε υποστηριζόμενη τιμή έδινε κίνητρα στους παραγωγούς πλεονασματικών προϊόντων να συνεχίσουν ή/και να επεκτείνουν την παραγωγή τους. Παράλληλα, τους απέτρεπε από το να στραφούν προς δραστηριότητες όπως το βαμβάκι, η κτηνοτροφία, οι ζωοτροφές, τα οπωροκηπευτικά, κ.λπ., που εκείνη την εποχή ήταν πιο δυναμικά και εξαγώγιμα προϊόντα. Το δε υψηλό κόστος της επιδότησης πλεοναζόντων προϊόντων εκτόπιζε άλλες μορφές ενισχύσεων που θα στήριζαν με πιο στοχευμένο τρόπο τα εισοδήματα των φτωχών αγροτών ή θα ενθάρρυναν την επένδυση σε αλλαγή καλλιεργειών προς όφελος δυναμικότερων προϊόντων.

Το 1966 και το 1967, υπήρξε στροφή στο πνεύμα με το οποίο αντιμετωπιζόταν η ίδια η αρχιτεκτονική της πολιτικής των επιδοτήσεων. Η πολιτική στήριξης των τιμών ορισμένων αγροτικών προϊόντων (κυρίως του σιταριού) σε επίπεδα υψηλότερα των διεθνών τιμών γινόταν ολοένα και πιο δαπανηρή και αντιφατική από οικονομική άποψη και γι' αυτό μετριάστηκε. Η στροφή στις αντιλήψεις προσέγγισε τις συστάσεις των ειδικών (ιδιαίτερα του ΚΕΠΕ, αλλά και τις κατ' ιδίαν συστάσεις των εμπειρογνωμόνων του ΔΝΤ). Η ενίσχυση του εισοδήματος των αγροτών θεωρείτο πάντοτε αναγκαία, αλλά θα έπρεπε να γίνεται με άλλες μεθόδους, που θα επηρέαζαν λιγότερο τις παραγωγικές αποφάσεις των αγροτών: εισοδηματικές ενισχύσεις φτωχών αγροτών με κριτήριο το μέγεθος του κλήρου, μεγαλύτερη έμφαση στις επιδοτήσεις εισροών, κ.λπ. Φυσικά, η επιδότηση των τιμών στις επιθυμητές δραστηριότητες και στις επενδύσεις για αλλαγή καλλιέργειας θα διατηρείτο.[12] Η στροφή στην πολιτική των επιδοτήσεων διατηρήθηκε μέχρι το 1973 και αντιστράφηκε εξαιτίας του υψηλού πληθωρισμού που σημειώθηκε το έτος αυτό.

Το τελευταίο, αλλά και σημαντικότερο, ερώτημα αφορά την εξέλιξη του αγροτικού εισοδήματος. Την περίοδο 1954-1960, το μέσο εισόδημα του αγρότη έφθανε μόλις το 43% του εθνικού μέσου όρου. Το 1974, εν μέρει λόγω της αύξησης

11 Επιπλέον, όπως αναφέρθηκε στο Κεφάλαιο 5, η χρηματοδότηση της συγκέντρωσης των προϊόντων αυτών γινόταν με προκαταβολές από την Τράπεζα της Ελλάδος. Μολονότι οι πιστώσεις εξοφλούνταν εν μέρει μετά τη διάθεση των προϊόντων, δημιουργούσαν αναστάτωση στα νομισματικά μεγέθη της οικονομίας.

12 Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1966*, σελ. 23-26 και 34-35· OECD (1967), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 17.

της παραγωγικότητας, εν μέρει λόγω των επιδοτήσεων, το μέσο εισόδημα του αγρότη είχε ανέβει στο 55% του εθνικού μέσου όρου.[13] Το χάσμα ανάμεσα στο μέσο αγροτικό και το μέσο εθνικό εισόδημα εξακολουθούσε να είναι μεγάλο.

7.2. Μεταποιητική βιομηχανία[14]

7.2.1. Επιδόσεις και μεγέθη της μεταποιητικής βιομηχανίας

Παραγωγή

Σύμφωνα με τους Εθνικούς Λογαριασμούς, ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης της μεταποιητικής παραγωγής στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973 ήταν 10,2%. Η περίοδος αυτή μπορεί να διαχωριστεί σε δύο φάσεις: Μεταξύ 1953 και 1960, το μεταποιητικό προϊόν αυξανόταν με ρυθμό 9,2%. Σε σύγκριση με το παρελθόν, ήταν μια εξαίρετη επίδοση. Δεν ήταν όμως ασυνήθιστη για την εποχή της. Οι μεταποιητικοί τομείς χωρών που ξεκινούσαν από υψηλότερο επίπεδο ανάπτυξης, όπως η Γερμανία, η Ιταλία και – κυρίως – η Ιαπωνία, πέτυχαν παρόμοιους ή ταχύτερους ρυθμούς. Η πραγματική εποχή της βιομηχανίας ήταν η 14ετία 1960-1973. Στη διάρκειά της, ο ρυθμός ανόδου της παραγωγής τής μεταποίησης σημείωσε αισθητή επιτάχυνση, ανερχόμενος στο 10,7% ετησίως. Ήταν ο δεύτερος ταχύτερος ρυθμός ανάμεσα σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ (μετά τον ρυθμό της Ιαπωνίας). Οι παραπάνω επιδόσεις ήταν υψηλότερες από εκείνες του ΑΕΠ και συνεπώς το μερίδιο της μεταποίησης αυξήθηκε από 11,6% του ΑΕΠ το 1953 σε 21% το 1973.

Παράλληλα, εντυπωσιακές αλλαγές έλαβαν χώρα και στη *σύνθεση* του προϊόντος της μεταποιητικής βιομηχανίας. Το 1954, οι κλάδοι της παραδοσιακής ελαφριάς βιομηχανίας (τρόφιμα, ποτά, καπνός, υφαντουργία, ένδυση) αντιπροσώπευαν το 62% του συνόλου του βιομηχανικού προϊόντος. Οι κλάδοι των κεφαλαιουχικών και ενδιάμεσων αγαθών (χημικά, μεταλλουργία, μη μεταλλικά ορυκτά, κλάδοι μηχανολογικού εξοπλισμού και μεταφορικών μέσων) αποτελούσαν μόλις το 26% του συνόλου. Το 1973, η εικόνα είχε αντιστραφεί. Το ποσοστό των κλάδων της βαριάς βιομηχανίας είχε ανέλθει στο 45%, ενώ το ποσοστό της ελαφριάς είχε μειωθεί στο 42%.[15] Η αλλαγή αυτή δεν συνέβη επειδή η ελαφρά βιομηχανία έπαψε να αναπτύσσεται. Κάθε άλλο. Συνέβη επειδή

13 Γεωργακόπουλος & Ζανιάς ([1995] 2004), σελ. 479.

14 Βλ. Υπουργείο Συντονισμού (1976)· ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*, Δείκτης Μεταποιητικής Παραγωγής.

15 Τα ποσοστά βασίζονται στους Εθνικούς Λογαριασμούς, βλ. Υπουργείο Συντονισμού (1976).

ορισμένοι κλάδοι της βαριάς βιομηχανίας (μεταλλουργία, πετρέλαιο, χημικά προϊόντα, αλλά – σημειωτέον – όχι και ο κλάδος παραγωγής μηχανολογικού εξοπλισμού) αναπτύσσονταν με εντυπωσιακά ταχύτερους ρυθμούς, της τάξης του 15% ετησίως και άνω.

Επενδύσεις

Οι παραπάνω εξελίξεις στη σφαίρα της παραγωγής συνδέονταν στενά με τις εξελίξεις στη σφαίρα των επενδύσεων. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός ανόδου των βιομηχανικών επενδύσεων την περίοδο 1954-1973 ήταν 11,1%. Και πάλι, η περίοδος αυτή μπορεί να διαχωριστεί σε δύο διαφορετικές φάσεις. Στην πρώτη, 1954-1960, ο ρυθμός ανόδου των επενδύσεων ήταν μόλις 6,1% ετησίως. Στη δεύτερη, 1961-1973, ήταν 13,8% ετησίως. Η επιτάχυνση των επενδύσεων στη βιομηχανία αποτελούσε την κύρια εκδήλωση επιτυχίας της πολιτικής της εκβιομηχάνισης.

Η αλλαγή στη σύνθεση της βιομηχανικής παραγωγής που προαναφέρθηκε ήταν αποτέλεσμα αντίστοιχης διαφοροποίησης των επενδύσεων. Από τα τέλη της δεκαετίας του ’50, οι βιομηχανικές επενδύσεις προσανατολίστηκαν προς τους κλάδους της βαριάς βιομηχανίας. Η στροφή αυτή έγινε κυρίως υπό την αιγίδα του ξένου κεφαλαίου.[16] Η έξαρση των ξένων επενδύσεων έλαβε χώρα την περίοδο 1960-1973 και τα 3/4 εξ αυτών κατευθύνθηκαν σε τρεις κλάδους έντασης κεφαλαίου: χημικά προϊόντα (διυλιστήρια πετρελαίου, πετροχημικά, λιπάσματα), βαριά μεταλλουργία (αλουμίνιο, χάλυβας) και ναυπηγεία.[17] Οι κυριότερες μονάδες που δημιουργήθηκαν με κεφάλαια από το εξωτερικό ήταν: το εργοστάσιο της Αλουμίνιον της Ελλάδος, τα διυλιστήρια και πετροχημικά της Esso Pappas, τα διυλιστήρια των Βαρδινογιάννη και Λάτση, οι υψικάμινοι της Χαλυβουργικής, τα Ναυπηγεία Σκαραμαγκά και Ελευσίνας, η μονάδα φωσφορικών λιπασμάτων της Νέας Καρβάλης, οι μονάδες σιδηρονικελίου της ΛΑΡΚΟ, ελαστικών της Pirelli, πολυστερίνης της Dow Chemicals, κ.λπ. Αρκετές από αυτές, όπως η Αλουμίνιον της Ελλάδος και η Esso Pappas, προχώρησαν σε αύξηση της παραγωγικής τους δυναμικότητας και επενδύσεις μεγαλύτερες από τις προβλεπόμενες, από τις αρχικές συμβάσεις.[18]

16 Στα κεφάλαια από το εξωτερικό περιλαμβάνονται και τα κεφάλαια Ελλήνων εφοπλιστών που εισήχθησαν με βάση τον Ν. 2687/1953 (αντιπροσώπευαν το 36% του συνόλου των βιομηχανικών κεφαλαίων που υπήχθησαν στις ρυθμίσεις του Ν. 2687/1953). Βλ. Harlaftis (1993), σελ. 73.

17 Χασσίδ (1997), σελ. 392.

18 Κωστής (1999)· και Κωστής (2013). Η αρχική σύμβαση με την Pechiney προέβλεπε δυναμικότητα 52.500-62.500 τόνων αλουμινίου και 100.000-200.000 τόνων αλουμίνας. Τη δεκαετία του ’70, η δυναμικότητα της μονάδας έφθασε στις 150.000 τόνους αλουμινίου και στις 475.000 αλουμίνας. Η αρχική σύμβαση με την Esso Pappas προέβλεπε επένδυση 104.000.000 δολαρίων.

Η στροφή προς τις μεγάλες μονάδες έντασης κεφαλαίου ήταν όντως η εντυπωσιακότερη εξέλιξη της δεκαετίας του ’60 στον μεταποιητικό τομέα. Δεν πρέπει όμως να αποκρύπτει το γεγονός ότι η έξαρση της επενδυτικής δραστηριότητας κάλυπτε ευρύ μέτωπο. Εκτός από τις μεγάλες, εκατοντάδες μικρότερες μονάδες δημιουργήθηκαν (ενισχυόμενες από τα κίνητρα που αναφέρθηκαν στο Κεφάλαιο 5) στους κλάδους της μεταποίησης γεωργικών προϊόντων, της υφαντουργίας, του ενδύματος και σε άλλους κλάδους.[19]

Η εικόνα που προκύπτει από μια επισκόπηση της εξέλιξης της μεταποίησης στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973 είναι σαφής. Στη δεκαετία του ’50, ο κινητήρας της ανόδου ήταν η κυριαρχούμενη από τη μικρή οικογενειακή επιχείρηση παραδοσιακή βιομηχανία καταναλωτικών ειδών, που είχε ως στόχο την εγχώρια αγορά. Ισχυρή παρουσία είχαν και οι κλάδοι που βασικά απευθύνονταν στην οικοδομική δραστηριότητα (τσιμέντα, προϊόντα από μέταλλο). Οι κλάδοι αυτοί ευνοήθηκαν από την επιτάχυνση των επενδύσεων σε κατοικίες, οι οποίες επίσης λειτούργησαν σαν κινητήρας ανάπτυξης της βιομηχανίας. Αυτοί οι κινητήρες αποδίδουν μέχρι εκεί που μπορούν, τόσο από αναπτυξιακή όσο και από εξαγωγική άποψη. Την περίοδο 1961-1973, εμφανίζεται «κατιτίς έξτρα»: η επέκταση της παρουσίας μεγαλύτερων επιχειρήσεων (εγχώριων και ξένων) και ο αναπροσανατολισμός της βιομηχανίας προς κλάδους κεφαλαιουχικών και ενδιάμεσων αγαθών. Οι μεγάλες ξένες βιομηχανίες έρχονται να «καθίσουν» πάνω στην υπάρχουσα δομή. Μολονότι δημιουργούν διακλαδώσεις με την υπόλοιπη οικονομία, η επίδρασή τους ως μοντέλων διοίκησης και οργάνωσης της παραγωγής στο παραδοσιακό κομμάτι της ελληνικής βιομηχανίας είναι μικρότερη του αναμενομένου. Εξακολουθούν να είναι δύο διαφορετικοί κόσμοι.[20]

Απασχόληση

Η βιομηχανική απασχόληση το διάστημα 1958-1973 (δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία για νωρίτερα) αυξανόταν με ρυθμούς της τάξης του 2,6% ετησίως.[21] Οι ρυθμοί αυτοί ήταν πολύ χαμηλότεροι από τους ρυθμούς ανόδου της παραγωγής, πράγμα που υποδηλώνει ότι στο διάστημα αυτό υπήρξε μεγάλη άνοδος της παραγωγικότητας.

Οι επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν έφθασαν τα 200.000.000 δολάρια. Οι πρωτοβουλίες αυτές συνέβαλαν στη δραστική αύξηση των εξαγωγών βιομηχανικών προϊόντων και στην ανακούφιση του ελληνικού εμπορικού ισοζυγίου.

19 Καραμάνος (2008), σελ. 77-78.

20 Ιορδάνογλου (2008β).

21 ΕΣΥΕ, *Απογραφές Βιομηχανίας*, έτη 1958, 1963, 1969, 1973.

Παραγωγικότητα και κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος

Η εξέλιξη της παραγωγικότητας της εργασίας συμπίπτει περίπου με τις δύο φάσεις αύξησης της βιομηχανικής παραγωγής που διακρίναμε παραπάνω. Μέχρι το 1963, η κατά μέσο όρο άνοδος της παραγωγικότητας ήταν συγκρατημένη: 5,5% ετησίως για το διάστημα 1956-1962, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις Ζολώτα (1964), και 3,7% για το διάστημα 1959-1963, σύμφωνα με συνδυασμό των στοιχείων των Εθνικών Λογαριασμών και των Απογραφών Βιομηχανίας. Τη δεκαετία 1963-1973 όμως, η άνοδός της επιταχύνθηκε και κατέγραψε ρυθμό αύξησης που ξεπερνούσε το 9% ετησίως.[22] Οι διεθνείς συγκρίσεις δείχνουν ότι, σε σχέση με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, η ελληνική βιομηχανία ξεκινούσε από χαμηλό *επίπεδο* παραγωγικότητας, αλλά σημείωνε πολύ ταχύτερους *ρυθμούς αύξησης* και έκλεινε το χάσμα γρήγορα. Ειδικά το διάστημα 1963-1973, η άνοδος της ελληνικής βιομηχανικής παραγωγικότητας ήταν ταχύτερη από εκείνη όλων των χωρών του ΟΟΣΑ. Η γρήγορη αύξηση της παραγωγικότητας σε συνδυασμό με τη σχεδόν πλήρη αντιστοίχισή της με την αύξηση των ονομαστικών αποδοχών (βλ. Ενότητα 6.6.) εξασφάλισε ότι το κόστος εργασίας ανά μονάδα προϊόντος στην ελληνική βιομηχανία δεν αυξανόταν σχεδόν καθόλου. Καθώς τα στοιχεία κόστους της βιομηχανικής παραγωγής των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών αυξάνονταν ταχύτερα από εκείνα της Ελλάδας, η ελληνική βιομηχανία κέρδιζε σε ανταγωνιστικότητα κόστους. Οι δε τιμές των ελληνικών βιομηχανικών προϊόντων αυξάνονταν με πολύ χαμηλούς ρυθμούς. Όλα αυτά, με τη σειρά τους, συνέτειναν στην αύξηση των βιομηχανικών εξαγωγών.

Εξαγωγές

Στη βελτίωση των εξαγωγικών επιδόσεων της ελληνικής βιομηχανίας κατά τη διάρκεια της περιόδου 1960-1973 έχουμε ήδη αναφερθεί (βλ. Ενότητα 6.10.). Η βελτίωση αυτή ήταν ένας από τους παράγοντες που εξηγούν τη μεγάλη αύξηση του βιομηχανικού προϊόντος την υποπερίοδο 1963-1973. Όμως, η κύρια ατμομηχανή που οδήγησε στην επιτάχυνση της μεταποιητικής παραγωγής ήταν η αύξηση της *εγχώριας ζήτησης*.[23] Ένας ενάρετος κύκλος τέθηκε σε κίνηση. Η αύξηση της εγχώριας ζήτησης δημιουργούσε καλές προοπτικές πωλήσεων και κερδών και οδηγούσε σε άνοδο των επενδύσεων. Ακολουθούσε έτσι η αύξηση της παραγωγικότητας που με τη σειρά της επέτρεπε να αυξηθούν οι μισθοί χωρίς

22 Για στοιχεία απασχόλησης, βλ. ΕΣΥΕ, *Απογραφές Βιομηχανίας*. Για στοιχεία παραγωγής, βλ. Εθνικούς Λογαριασμούς, στο Υπουργείο Συντονισμού (1976).

23 Κιντής (1982), Κεφάλαιο ΙΙ.

δυσμενείς συνέπειες στις τιμές ή τα κέρδη. Η αύξηση των εισοδημάτων έδινε νέα ώθηση στη ζήτηση, ενθαρρύνοντας νέες επενδύσεις, κ.ο.κ.

Χρηματοοικονομικά μεγέθη

Θα κλείσω την παρουσίαση των επιδόσεων και των μεγεθών της μεταποιητικής βιομηχανίας, δίνοντας μια γενική εικόνα των χρηματοοικονομικών μεγεθών του τομέα σαν σύνολο.

Η *αποδοτικότητα* των ιδίων κεφαλαίων (καθαρά κέρδη προ φόρων προς ίδια κεφάλαια) στον μεταποιητικό τομέα κυμαινόταν ανάμεσα στο 8% και το 11,6% την περίοδο 1958-1968 και ανάμεσα στο 12% και το 16% την περίοδο 1969-1972.[24] Τα ποσοστά κέρδους της μεταποίησης κορυφώθηκαν το 1973 και έφθασαν το 19,5%. Τα παραπάνω ποσοστά ήταν υψηλότερα από εκείνα που η βιομηχανία επρόκειτο να επιτύχει στο μέλλον. Πρέπει να σημειωθεί όμως ότι, ακόμη και τότε, τα ποσοστά αυτά ήταν χαμηλότερα από τα αντίστοιχα ποσοστά κέρδους που επιτυγχάνονταν στις κατασκευές και ιδίως στο εμπόριο.

Στη διάρκεια της περιόδου 1958-1973, η δανειακή επιβάρυνση των βιομηχανικών επιχειρήσεων παρέμεινε σταθερή. Η σχέση δανείων προς ίδια κεφάλαια ήταν, κατά μέσο όρο, 2,2 δάνεια προς 1 ίδια κεφάλαια και οι αποκλίσεις από αυτόν τον μέσο όρο ήταν μικρές.[25] Με αγγλοσαξονικά δεδομένα, η σχέση αυτή υποδήλωνε σχετικά υψηλό βαθμό εξάρτησης από την τραπεζική χρηματοδότηση. Δεν ήταν όμως ασυνήθιστα υψηλή με τα δεδομένα της ηπειρωτικής Ευρώπης.

7.2.2. Η πολιτική των βιομηχανικών κινήτρων

Στο Κεφάλαιο 5 παρουσιάστηκαν οι νομοθετικές πρωτοβουλίες των εκάστοτε κυβερνήσεων της εξεταζόμενης περιόδου στο πεδίο των βιομηχανικών κινήτρων. Το πνεύμα της πολιτικής κινήτρων, ωστόσο, παρέμεινε ίδιο. Οι νέες ρυθμίσεις που έρχονταν να προστεθούν απλώς ανανέωναν, συμπλήρωναν ή επεξέτειναν τις υπάρχουσες ρυθμίσεις. Εδώ θα συνοψίσουμε το πνεύμα της πολιτικής κινήτρων: τις επιδιώξεις της, τα μέσα που χρησιμοποιούσε και τα μέσα που απέφευγε να χρησιμοποιήσει. Η ενότητα αυτή θα κλείσει με το πώς αξιολογούσαν οι αναλυτές της εποχής τα αποτελέσματα της πολιτικής κινήτρων.

24 Βλ. Κουτσουμάρης (1976). Βλ., επίσης, Ιορδάνογλου & Μπέλλας (2003). Οι Ιορδάνογλου & Μπέλλας (2003) υπολογίζουν – βάσει των στοιχείων της ICAP – ένα ελαφρώς υψηλότερο ποσοστό αποδοτικότητας για το 1963 (13,5%). Το ποσοστό που υπολογίζουν για το 1973 (19%) είναι πρακτικώς ταυτόσημο με του Κουτσουμάρη.

25 Κουτσουμάρης (1976).

Οι επιδιώξεις της πολιτικής κινήτρων ήταν οι εξής: α. Ενθάρρυνση των επενδύσεων, εγχώριων και ξένων. Ειδικά στη διάρκεια της διακυβέρνησης της ΕΡΕ, προτεραιότητα ήταν η ενθάρρυνση των μεγάλων επενδύσεων και η δημιουργία μεγάλων παραγωγικών μονάδων. Η επιδίωξη της προσέλκυσης μεγάλων ξένων επενδύσεων αποτυπωνόταν στο Ν.Δ. 2687/1953 «περί επενδύσεως και προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού». Η προσπάθεια ενθάρρυνσης μεγάλων εγχώριων επενδύσεων αποτυπωνόταν στον Ν. 4171/1961 «περί λήψεως μέτρων διά την υποβοήθησιν της αναπτύξεως της οικονομίας», που ήρθε να συμπληρώσει το νομικό οπλοστάσιο. Το περιεχόμενο και ο ρόλος αυτών των δύο βασικών νομοθετημάτων αναπτύχθηκε στην Ενότητα 5.1.2. β. Αποτροπή της συγκέντρωσης της βιομηχανικής παραγωγής στην περιοχή της πρωτεύουσας. Τα πιο ευνοϊκά κίνητρα αφορούσαν τις επιχειρήσεις που θα εγκαθίσταντο εκτός Αθηνών. γ. Ενίσχυση των εξαγωγών. δ. Ενθάρρυνση, μέσω ειδικών ρυθμίσεων, της ανέγερσης μεγάλων ξενοδοχειακών μονάδων υψηλής κατηγορίας. ε. Παροχή κινήτρων προς τους Έλληνες εφοπλιστές της ποντοπόρου ναυτιλίας, προκειμένου να θέσουν τα πλοία τους υπό ελληνική σημαία.[26] στ. Ενθάρρυνση εταιρικών συγχωνεύσεων με στόχο τη δημιουργία μεγαλύτερων επιχειρήσεων.[27]

Τα μέσα που χρησιμοποιούνταν για την επίτευξη των παραπάνω στόχων ήταν οι φορολογικές ελαφρύνσεις που εν πολλοίς συνδέονταν άμεσα με την πραγματοποίηση παραγωγικών επενδύσεων. Οι κυριότερες από αυτές ήταν: α. Γενναιόδωρη μείωση του φόρου επί των αδιανέμητων κερδών για βιομηχανικές επιχειρήσεις που προέβαιναν σε νέες επενδύσεις ή επενδύσεις επέκτασης ή εκσυγχρονισμού των πάγιών τους εγκαταστάσεων. Η φορολογική ελάφρυνση θα διαρκούσε μέχρι την πλήρη κάλυψη της αξίας των επενδύσεων αυτών. Η έκπτωση από τον φόρο ήταν μεγαλύτερη για επενδύσεις εκτός περιοχής πρωτευούσης. β. Προσαύξηση των ανώτατων ορίων αποσβέσεων, έτσι ώστε οι επιχειρήσεις που προέβαιναν σε επενδύσεις να τις αποσβέσουν γρηγορότερα. Η δυνατότητα αυξημένων αποσβέσεων προσφερόταν κατά κύριο λόγο σε επιχειρήσεις που επένδυαν εκτός Αθηνών. γ. Μείωση ή/και πλήρης απαλλαγή από δασμούς, φόρους, τέλη (εθνικά ή τοπικά) και εισφορές για εισαγωγή μηχανημάτων και εξαρτημάτων από βιομηχανικές και βιοτεχνικές επιχειρήσεις. δ. Οι επιχειρήσεις που έκαναν εξαγωγές είχαν έκπτωση από τον φόρο επί των κερδών τους, πλήρωναν μειωμένες ασφαλιστικές εισφορές, είχαν επιστροφή φόρων και δασμών που αντιστοιχούσαν στις πρώτες ύλες και τα καύσιμα

26 Το ευνοϊκό φορολογικό καθεστώς που απολάμβαναν τα υπό ελληνική σημαία πλοία αποτυπώθηκε ήδη από το 1951 στον Ν. 1880/1951 «περί φορολογίας πλοίων». Ευνοϊκές ρυθμίσεις υπέρ των υπό ελληνική σημαία πλοίων περιλαμβάνονταν επίσης και στο Ν.Δ. 2687/1953, άρθ. 13.

27 ΚΕΠΕ (1967), Κεφάλαιο 1.

τα οποία χρησιμοποιούσαν για τα εξαχθέντα προϊόντα τους, ενώ τα ακαθάριστα έσοδά τους από πωλήσεις στο εξωτερικό απαλλάσσονταν από τον Φόρο Κύκλου Εργασιών (ΦΚΕ). Οι φοροελαφρύνσεις αυτές ήταν ισχυρά κίνητρα. Ευνοούσαν όμως υπάρχουσες επιχειρήσεις και προϋπέθεταν επιχειρήσεις με επαρκή κερδοφορία. Μέχρι και την έλευση της δικτατορίας, η νομοθεσία δεν προέβλεπε επιδοτήσεις επιτοκίου – τα ευνοϊκά για τη βιομηχανία τραπεζικά επιτόκια θεωρούνταν αρκετά – ούτε κρατικές επιχορηγήσεις για την κάλυψη μέρους του αναγκαίου για την ίδρυση νέων επιχειρήσεων κεφαλαίου. Το καθεστώς της περιόδου 1953-1973 ήταν ευλόγως φειδωλό στο θέμα των απευθείας επιχορηγήσεων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Αναλυτές της εποχής εκτιμούσαν ότι η πολιτική κινήτρων συντέλεσε στην άνοδο των επενδύσεων.[28] Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις τους, ο ρόλος των κινήτρων ήταν υπαρκτός μεν, αλλά συμπληρωματικός. Παράγοντες όπως οι κατάλληλες υποδομές, η επάρκεια των πιστώσεων, η ύπαρξη πρώτων υλών, η καταλληλότητα του εργατικού δυναμικού και η νομισματική σταθερότητα ήταν πιο σημαντικοί.[29] Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των κινήτρων στην προώθηση επιμέρους στόχων, οι αναλυτές εκτιμούσαν ότι: Πρώτον, τα κίνητρα συντέλεσαν στην ανάληψη επενδύσεων στη βιομηχανία και, χωρίς αυτά, οι επενδύσεις θα κατευθύνονταν στους πιο κερδοφόρους κλάδους του εμπορίου και των κατασκευών. Επίσης, τα κίνητρα ήταν, με κάποια καθυστέρηση, ιδιαίτερα επιτυχή στην προσέλκυση ξένων επενδύσεων. Δεύτερον, ως προς τον στόχο της αποκέντρωσης της δομής της βιομηχανίας, αλλά και την αποκέντρωσή της από την Αθήνα, τα κίνητρα καθεαυτά απέτυχαν. Η απώλεια δημόσιων εσόδων ήταν δυσανάλογα μεγάλη σε σχέση με την αξία των επενδύσεων στην επαρχία. Η αποσυμφόρηση της περιοχής της πρωτεύουσας άρχισε μόλις κατά τα τέλη της δεκαετίας του ’70. Τρίτον, επίσης, περιορισμένη ήταν η επίδραση των κινήτρων στις εξαγωγές. Τέταρτον, η πολιτική κινήτρων αντίθετα ήταν αποτελεσματική ως προς τον στόχο της προσέλκυσης πλοίων υπό την ελληνική σημαία. Πέμπτον, η αποτελεσματικότητα των κινήτρων για συγχωνεύσεις επιχειρήσεων ήταν περιορισμένη.[30]

28 Ό.π., σελ. 41 και 44.

29 Ό.π., σελ. 14 και 43-44. Οι εκτιμήσεις αυτές πρέπει να ιδωθούν με επιφύλαξη. Οι ίδιοι οι αναλυτές επισημαίνουν ότι τα υφιστάμενα στοιχεία δεν επιτρέπουν να διαχωριστεί η επίδραση των κινήτρων στην αύξηση των βιομηχανικών επενδύσεων από την επίδραση άλλων παραγόντων. Επίσης, δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθεί επακριβώς πόσες από τις επενδύσεις που υπάχθηκαν στα κίνητρα *δεν* θα γίνονταν χωρίς αυτά. Εντούτοις, η ανάλυση χρησιμοποιεί με επιδέξιο τρόπο τις υφιστάμενες πληροφορίες, και τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγει είναι εύλογα. Βλ., επίσης, ό.π., Κεφάλαιο ΙΙ.

30 ΚΕΠΕ (1967), σελ. 44, 49, 55, 56-57, 58-59· Louri (1989), σελ. 237-238.

7.2.3. Διαρθρωτικές αδυναμίες της βιομηχανίας

Παρά τις εντυπωσιακές της επιδόσεις, η ελληνική βιομηχανία εξακολουθούσε να έχει σημαντικές διαρθρωτικές αδυναμίες:

α. Ακόμη και μετά τις αλλαγές στη σύνθεσή της, εξακολουθούσε να είναι επικεντρωμένη σε μη δυναμικά προϊόντα, των οποίων η διεθνής και η εγχώρια ζήτηση αυξανόταν βραδύτερα από την άνοδο των εισοδημάτων.

β. Οχυρωμένη πίσω από την ασφάλεια των υψηλών προστατευτικών φραγμών, προσανατολιζόταν κυρίως προς την ντόπια αγορά. Έτεινε να ειδικεύεται σε κλάδους χαμηλής τεχνολογίας[31] και τα προϊόντα της ήταν συχνά πληκτικά και μέτριας ποιότητας. Κατά συνέπεια, η ελληνική βιομηχανία – όποτε ανοιγόταν στις διεθνείς αγορές – έτεινε να ανταγωνίζεται με όπλο τις τιμές. Αυτό την καθιστούσε ευάλωτη στον ανταγωνισμό των χαμηλού κόστους ξένων παραγωγών.

γ. Λόγω του μικρού μεγέθους της ελληνικής αγοράς, πολλοί βιομηχανικοί κλάδοι κυριαρχούνταν από λίγες επιχειρήσεις ή μονοπωλούνταν. Συνεπώς, τόσο ο εγχώριος όσο και ο ξένος ανταγωνισμός ήταν ασθενείς. Και όμως, παρά τον ασθενή ανταγωνισμό, παρά την πολυεπίπεδη εύνοια της κρατικής πολιτικής, η αποδοτικότητα των ιδίων κεφαλαίων στη βιομηχανία (μολονότι ικανοποιητική την περίοδο που εξετάζουμε) ήταν χαμηλότερη από την αποδοτικότητα στο εμπόριο ή τις κατασκευές.

δ. Το μέγεθος των βιομηχανικών μονάδων ήταν γενικά πολύ μικρό, πράγμα που τις καθιστούσε μη ανταγωνιστικές. Στο ένα άκρο του φάσματος, υπήρχε πληθώρα μικρών και χαμηλής παραγωγικότητας βιοτεχνικών μονάδων. Το 1973, οι μονάδες που απασχολούσαν λιγότερους από δέκα εργαζομένους αποτελούσαν το 93,5% του συνολικού αριθμού των μονάδων. Απασχολούσαν το 42% της βιομηχανικής εργατικής δύναμης, αλλά – λόγω της χαμηλής τους παραγωγικότητας – αντιπροσώπευαν μόνο το 20% της προστιθέμενης αξίας της βιομηχανίας. Στο άλλο άκρο του φάσματος, το πρόβλημα ήταν πιθανότατα κρισιμότερο: Οι σχετικά μεγάλες μονάδες ήταν αφενός λίγες και αφετέρου, ακόμη και αυτές, πολύ μικρές για τα διεθνή δεδομένα. Το 1973, οι μονάδες άνω των 50 εργαζομένων αποτελούσαν το 1% του συνολικού αριθμού των μονάδων, απασχολούσαν το 37% της βιομηχανικής εργατικής δύναμης και αντιπροσώπευαν περίπου το 60% της προστιθέμενης αξίας της βιομηχανίας.[32]

31 Γιαννίτσης (1988).

32 ΕΣΥΕ, *Απογραφές Βιομηχανίας* και *Ετήσιες Έρευνες Βιομηχανίας*, διάφορα έτη.

7.3. Ηλεκτρική ενέργεια

Όπως ειπώθηκε (Ενότητα 4.5.), η ΔΕΗ ιδρύθηκε το 1950 και σταδιακά απορρόφησε σχετικά μεγάλες ιδιωτικές εταιρίες, όπως η Ηλεκτρική Εταιρεία Αθηνών-Πειραιώς, καθώς και εκατοντάδες μικρές εταιρίες παροχής ρεύματος, αποκτώντας έτσι το μονοπώλιο στον κλάδο. Η μελέτη για το στρατηγικό πρόγραμμα εξηλεκτρισμού της ΔΕΗ εκπονήθηκε από την αμερικανική εταιρία EBASCO, η οποία επέβλεψε την εκτέλεση των πρώτων έργων και διατήρησε το μάνατζμεντ της ΔΕΗ μέχρι το 1955.[33] Στην πορεία, η ΔΕΗ προσέλκυσε σε όλα τα επίπεδα – από τη διοίκηση μέχρι το ειδικευμένο προσωπικό – την ελίτ των τεχνικών της χώρας. Αποστολή της ήταν η ενοποίηση του δικτύου παροχής ρεύματος, η παροχή άφθονου και φθηνού οικιακού και βιομηχανικού ρεύματος σε όλη την επικράτεια και η αλλαγή του μείγματος των πρώτων υλών, πάνω στις οποίες θα βασιζόταν η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας. Η ΔΕΗ καλείτο να περιορίσει την εξάρτησή της από το εισαγόμενο πετρέλαιο και τον εισαγόμενο άνθρακα και να στραφεί στον εγχώρια παραγόμενο λιγνίτη και τις υδατοπτώσεις, εξοικονομώντας έτσι πολύτιμο συνάλλαγμα. Τα καθήκοντα αυτά τα έφερε σε πέρας με επιτυχία. Σταδιακά, και το κατά μονάδα κόστος της ΔΕΗ μειωνόταν.

Η κατασκευή μιας σειράς θερμοηλεκτρικών και υδροηλεκτρικών μονάδων επεξέτεινε με μεγάλα άλματα το σύστημα ηλεκτροπαραγωγής. Το δίκτυο μεταφοράς και διανομής ρεύματος ενοποιήθηκε, επεκτάθηκε σε όλη τη χώρα και εκλογικεύθηκε με την υιοθέτηση της ίδιας τάσης και συχνότητας από ολόκληρο το σύστημα. Και από το 1956 και εξής, η ΔΕΗ υιοθέτησε πολιτική ενιαίων (και χαμηλών) τιμολογίων.[34] Με τον συνδυασμό των παραπάνω ενεργειών, ο εξηλεκτρισμός της Ελλάδας συντελέστηκε γρήγορα και αποτέλεσε πρώτης γραμμής επίτευγμα. Μεταξύ 1950 και 1973, η παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος (σε κιλοβατώρες) είχε 20πλασιαστεί (βλ. Πίνακα 7.1.).

Ο εξηλεκτρισμός ήταν άρρηκτα συνδεδεμένος με τη στρατηγική της εκβιομηχάνισης και η ταχύτητα με την οποία προχώρησε αντανακλούσε την προτεραιότητα που δινόταν στις ανάγκες της βαριάς βιομηχανίας. Η κατανάλωση βιομηχανικού ρεύματος αυξήθηκε πολύ ταχύτερα από την κατανάλωση οικιακού ρεύματος και το ποσοστό της κατανάλωσης βιομηχανικού ρεύματος στο σύνολο της κατανάλωσης ανέβηκε από 50% το 1960 κοντά στο 60% το 1970 (βλ. Πίνακα 7.1.) Αυτό οφειλόταν στην ανάπτυξη των ενεργοβόρων κλάδων της βιομηχανίας που έλαβε χώρα τη δεκαετία του'60. Το 1975, τέσσερις βιομηχανικές μονάδες: Αλουμίνιον, ΛΑΡΚΟ (σιδηρονικέλιο), Esso Pappas (διυλιστήρια) και ΑΕΒΑΛ (λιπάσματα) αντιπροσώπευαν το 26% της συνολικής κατανάλωσης ρεύματος.

Πίνακας 7.1.
Παραγωγή και κατανάλωση ηλεκτρικού ρεύματος
(σε εκατ. κιλοβατώρες και ως ποσοστό % του συνόλου)

	Παραγωγή			Κατανάλωση		
	Σύνολο	*Θερμική*	*Υδροηλεκτρική*	*Σύνολο*	*Οικιακή*	*Βιομηχανική*
1950	665	-	-	-	-	-
1951	745	-	-	609	-	-
1955	1.258	75,4%	24,6%	1.014	-	-
1960	2.198	78,7%	21,3%	1.896	29,7%	49,3%
1965	4.145	81,7%	18,3%	3.748	29,3%	53,8%
1970	8.991	70,7%	29,3%	8.357	23,8%	59,0%
1973	13.546	83,6%	16,4%	12.701	24,2%	58,3%

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Το σύστημα ηλεκτροπαραγωγής είχε αξιοποιήσει σε σημαντικό βαθμό τους υδάτινους πόρους της χώρας. Οι υδροηλεκτρικοί σταθμοί όμως χρησιμοποιούνται κατά κανόνα σε περιόδους αιχμής και δεν μπορούν να είναι οι σταθμοί βάσεως του συστήματος. Κατ' ανάγκη, το σύστημα ηλεκτροπαραγωγής εξαρτιόταν από τους θερμοηλεκτρικούς σταθμούς. Η λειτουργία μέρους αυτών βασιζόταν στην καύση του λιγνίτη της Πτολεμαΐδας και της Μεγαλόπολης. Οι υπόλοιποι θερμικοί σταθμοί λειτουργούσαν με εισαγόμενο πετρέλαιο. Το ειδικό βάρος του πετρελαίου στη λειτουργία του συστήματος διέφερε από έτος σε έτος, αλλά εξακολουθούσε να είναι γενικά υψηλό. Το 1973 μάλιστα έφθασε σε κορύφωση: το 49% της ηλεκτροπαραγωγής βασιζόταν στην καύση πετρελαίου, το 35% στην καύση λιγνίτη και το 16% στην υδροηλεκτρική ενέργεια.[35] Μέχρι το 1973, η πρακτική αυτή δεν ήταν παράλογη. Το εισαγόμενο πετρέλαιο ήταν πολύ φθηνό. Δείχνει όμως τον βαθμό εξάρτησης της ενεργειακής πολιτικής (και, κατ' επέκταση, της στρατηγικής της εκβιομηχάνισης με βάση ενεργοβόρους κλάδους) από τη θεμελιώδη υπόθεση ότι η τιμή του πετρελαίου θα παρέμενε χαμηλή.

33 Παντελάκης (1991), Κεφάλαια 15-18.
34 Μωυσής (2019), σελ. 33.
35 Ζολώτας (1975), σελ. 31.

7.4. Κατοικίες

7.4.1. Προσφορά και ζήτηση

Όπως είδαμε (Ενότητα 6.4.), το ποσοστό των επενδύσεων σε κατοικίες ήταν το υψηλότερο στην Ευρώπη. Επίσης, το ποσοστό ιδιοκατοίκησης έγινε σύντομα ένα από τα υψηλότερα της Ευρώπης. Το άλλο αξιοσημείωτο γεγονός ήταν ότι ο ρυθμός αύξησης των επενδύσεων σε κατοικίες επιταχύνθηκε το διάστημα 1961-1973, φθάνοντας το 11,3% ετησίως[36] – σε σταθερές τιμές – έναντι του 6,7% της περιόδου 1950-1960 (και 9,2% της περιόδου 1953-1960).

Η παρατεταμένη άνοδος του οικιστικού τομέα συνέβαλε θετικά στην ανάπτυξη της μεταποίησης. Η συνολική του συμβολή είναι δύσκολο να εκτιμηθεί, αλλά για ορισμένους βιομηχανικούς κλάδους η οικοδομή ήταν ο μεγάλος τους πελάτης. Για τους κλάδους του τσιμέντου και άλλων οικοδομικών υλικών, του ξύλου, των επίπλων, των αντικειμένων από μέταλλο και μέρους της βασικής μεταλλουργίας, η σχέση ήταν άμεση. Αλλά και κλάδοι όπως οι ηλεκτρικές μηχανές, τα χημικά προϊόντα (χρώματα, κ.λπ.), τα πλαστικά είδη και η υφαντουργία επηρεάζονταν από τον τομέα της κατοικίας.[37]

Η άνοδος των επενδύσεων σε κατοικίες πρέπει να ιδωθεί μέσα στο πλαίσιο λειτουργίας της αγοράς κατοικίας. Μέχρι το 1967, δεν επιτρεπόταν στις τράπεζες να χορηγούν μεσοπρόθεσμα ή μακροπρόθεσμα δάνεια σε οικοδομικές επιχειρήσεις. Μόνο βραχυπρόθεσμα δάνεια για κεφάλαιο κίνησης επιτρεπόταν να χορηγούνται. Στεγαστικά δάνεια προς υποψήφιους αγοραστές κατοικίας χορηγούνταν μόνο σε ορισμένες κατηγορίες του πληθυσμού και τα πιστωτικά όρια ανά δανειολήπτη ήταν περιορισμένα. Οι εμπορικές τράπεζες δικαιούνταν να δίνουν στεγαστικά δάνεια μόνο στο προσωπικό τους. Η στεγαστική πίστη ήταν συγκεντρωμένη στους κρατικά ελεγχόμενους πιστωτικούς οργανισμούς: την Εθνική Κτηματική Τράπεζα, την Αγροτική, το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων. Οι οργανισμοί αυτοί παρείχαν στεγαστικά δάνεια κατά κύριο λόγο σε δημόσιους υπαλλήλους, στρατιωτικούς και ορισμένες κατηγορίες μισθωτών του ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον, περιορισμένος όγκος δανείων χορηγείτο σε άτομα που ενέπιπταν στις διατάξεις της νομοθεσίας περί λαϊκής κατοικίας και της νομοθεσίας περί του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (βλ. παρακάτω). Τα δάνεια αυτά παρέχονταν με χαμηλά, για τις συνθήκες της εποχής, επιτόκια και μακρές περιόδους αποπληρωμής (10 έως 20, και ενίοτε

36 Η επιτάχυνση σημειώθηκε παρά τη μεσολαβήσασα διετία (1966-1967) δυσπραγίας των επενδύσεων σε κατοικίες.

37 Γετίμης & Οικονόμου (1994).

έως 30 χρόνια). Ωστόσο, τα δάνεια παρέχονταν υπό περιορισμούς ως προς το ύψος του χορηγούμενου ποσού ανά δανειολήπτη. Για παράδειγμα, τα στεγαστικά δάνεια προς τους δημόσιους υπαλλήλους δεν ήταν δυνατόν να υπερβαίνουν το 60% της αξίας τού υπό αγορά ακινήτου.[38] Ο υποψήφιος αγοραστής έπρεπε να καταβάλει περίπου το μισό της αξίας του ακινήτου από δικές του οικονομίες. Στη διάρκεια της δικτατορίας, ο όγκος της στεγαστικής πίστης διευρύνθηκε και τα πιστωτικά όρια των στεγαστικών δανείων ανά δανειολήπτη χαλάρωσαν, αλλά η απόσταση ανάμεσα στο ύψος του δανείου και την αξία τού προς αγορά ακινήτου εξακολουθούσε να είναι σημαντική.

Υπό τις συνθήκες αυτές, πώς εξηγείται το υψηλό ποσοστό και η ταχεία άνοδος των επενδύσεων σε κατοικίες; Η ανάγκη για αποκατάσταση των καταστροφών που είχαν προκαλέσει ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος, ο Εμφύλιος και οι σεισμοί της δεκαετίας του ’50, καθώς και οι γενικότερες στεγαστικές ανάγκες της χώρας εξηγούν το υψηλό ποσοστό των επενδυτικών πόρων που διατέθηκαν για κατοικίες τη δεκαετία του ’50. Δεν εξηγούν όμως γιατί οι επενδύσεις σε κατοικίες επιταχύνθηκαν (αντί να επιβραδυνθούν, όπως φυσιολογικά θα αναμενόταν) μετά το 1960. Ένα μέρος της εξήγησης είναι η μετακίνηση μεγάλου πληθυσμού από την ύπαιθρο στις πόλεις. Ένα ακόμη σημαντικότερο μέρος της εξήγησης είναι η αύξηση των εισοδημάτων που ήταν εντονότερη κατά τη δεκαετία του ’60. Ένα τρίτο μέρος της εξήγησης είναι η δραστική αύξηση των πιστώσεων προς τον οικιστικό τομέα που σημειώθηκε την εποχή της δικτατορίας. Η σημασία του τελευταίου παράγοντα πρέπει να επισημανθεί. Η άνοδος των επενδύσεων σε κατοικίες δεν ήταν ομοιόμορφη την περίοδο 1960-1973. Μεταξύ 1960-1967, ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης των επενδύσεων αυτών ήταν 7,8%. Το διάστημα 1968-1973, ο ρυθμός διπλασιάστηκε στο 15,4% τον χρόνο. Οι εξηγήσεις αυτές (μολονότι εύλογες) δεν απαντούν ικανοποιητικά σε δύο ερωτήματα: Πρώτον, πώς εξηγείται η μεγάλη διαφορά του ποσοστού των επενδύσεων σε κατοικίες στην Ελλάδα, σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες που γνώρισαν παρόμοια φαινόμενα και σε ανάλογη ένταση; Δεύτερον, η διόγκωση της στεγαστικής πίστης και η χαλάρωση των πιστωτικών ορίων το διάστημα 1967-1972 έδωσε τα αποτελέσματα που έδωσε γιατί απαντούσε σε *προϋπάρχουσα* μεγάλη και συμπιεσμένη ζήτηση για αγορά κατοικίας. Γιατί όμως υπήρχε τόσο υψηλή ζήτηση, ειδικά για αγορά κατοικίας;

Η πολύ υψηλή ζήτηση για αγορά κατοικίας πρέπει να συνδεθεί με δύο *επιπρόσθετους* παράγοντες που αποτελούσαν ελληνική ιδιαιτερότητα. Πρώτον, ένα σημαντικό τμήμα του μεταναστευτικού και ναυτιλιακού συναλλάγματος,

38 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 356-360.

καθώς και των ιδιωτικών κεφαλαίων που εισέρρεαν στη χώρα προοριζόταν για αγορά κατοικίας.[39] Δεύτερον, οι εναλλακτικές λύσεις που προσφέρονταν στον αποταμιευτή ως προς την τοποθέτηση των αποταμιεύσεών του ήταν ελάχιστες.[40] Η αγορά μετοχών ήταν υποτυπώδης και απρόσιτη στον μικρό αποταμιευτή. Η αγορά κρατικών τίτλων ήταν περιορισμένη και δεν διέθετε ρευστότητα (η δευτερογενής αγορά τίτλων ήταν σχεδόν ανύπαρκτη). Οι μόνες ρεαλιστικές διέξοδοι για μακροχρόνια τοποθέτηση που είχε ο αποταμιευτής ήταν τα ακίνητα, οι τραπεζικοί λογαριασμοί προθεσμίας και ο χρυσός. Με την υποτίμηση του 1953, η τιμή της χρυσής λίρας είχε σταθεροποιηθεί, ο χρυσός είχε πάψει να είναι αποδοτική τοποθέτηση και σημειώθηκε ρευστοποίηση λιρών σε μεγάλη έκταση. Τα ακίνητα προσέφεραν ικανοποιητικό συνδυασμό ασφαλούς επένδυσης και αποδόσεων γενικώς υψηλότερων από εκείνες των τραπεζικών καταθέσεων. Οι παραπάνω παράγοντες οδηγούσαν σε αυξημένη ζήτηση για κατοικίες, πράγμα που πίεζε τις τιμές τους προς τα πάνω. Σύμφωνα με ορισμένους υπολογισμούς, μεταξύ 1960 και 1973, η μέση τιμή των διαμερισμάτων αυξήθηκε κατά 190%.[41] Η αύξηση αυτή (που αντιπροσώπευε μόνο τα κέρδη από την υπεραξία του ακινήτου και δεν λάμβανε υπόψη τις αποδόσεις από ενοίκια) υπερέβαινε τόσο την απόδοση των τραπεζικών καταθέσεων όσο και την αύξηση του τιμαρίθμου. Τέτοιες αποδόσεις επιβεβαίωναν τη φήμη των ακινήτων ως της αποδοτικότερης επένδυσης και της καλύτερης άμυνας απέναντι σε ενδεχόμενη άνοδο του πληθωρισμού, επαύξαναν τη ζήτηση γι' αυτά και πίεζαν περαιτέρω τις τιμές τους προς τα πάνω. Η δε άνοδος των εισοδημάτων δημιουργούσε κίνητρα για αύξηση των αποταμιεύσεων, με απώτερο στόχο την τοποθέτησή τους σε ακίνητα.[42]

Το επόμενο ερώτημα που γεννιέται είναι: Πώς οι αυστηροί (με εξαίρεση την εξαετία 1967-1972) περιορισμοί στην τραπεζική χρηματοδότηση των *κατασκευαστών* δεν οδήγησαν σε σοβαρή εμπλοκή του μηχανισμού της *προσφοράς* κατοικιών και σε ακόμη μεγαλύτερη αύξηση των τιμών των ακινήτων από εκείνη που τελικά σημειώθηκε; Η απάντηση είναι ότι το κύκλωμα της κατοικίας παρέκαμπτε σε μεγάλο βαθμό τις τράπεζες και αυτοχρηματοδοτείτο. Ο θεσμός της αντιπαροχής (δηλαδή, η εκχώρηση της γης από την πλευρά του ιδιοκτήτη στον κατασκευαστή με αντάλλαγμα έναν αριθμό διαμερισμάτων) απάλλασσε τον κατασκευαστή από το κόστος αγοράς της γης. Επιπλέον, ο κατασκευαστής είχε τη δυνατότητα πώλησης διαμερισμάτων πριν από την αποπεράτωση του

39 Γιαννίτσης (1988), σελ. 47.
40 Ellis (1965), σελ. 216-217.
41 Αντωνοπούλου (1991), Κεφάλαιο 7.
42 Χειμωνίτη-Τερροβίτη (2005), Κεφάλαιο 2.

κτίσματος (ή ακόμη και από τα σχέδια), έναντι προκαταβολής. Ο αγοραστής στη συνέχεια θα αποπλήρωνε το υπόλοιπο του τιμήματος με δόσεις. Τα παραπάνω σήμαιναν ότι ο κατασκευαστής ήταν σε θέση να αρχίσει και να αποπερατώσει το έργο με ελάχιστο κεφάλαιο. Για τον κύριο όγκο της οικοδομικής δραστηριότητας, οι τράπεζες παρακάμπτονταν. Οι αυξομειώσεις των πιστώσεων προς τους κατασκευαστές επηρέαζαν μόνο στο όριο (at the margin) τον κλάδο της κατοικίας.

Η διαδικασία αυτή υποβοηθείτο από μία ακόμη ελληνική ιδιαιτερότητα: τον πολυκερματισμό της ιδιοκτησίας της γης σε πολλούς μικρο-ιδιοκτήτες.[43] Η πολυκερματισμένη ιδιοκτησία καθιστούσε δυσχερέστατη την οργανωμένη δόμηση σε μεγάλη κλίμακα. Η αγορά πολλών γειτονικών οικοπέδων ένα προς ένα θα γινόταν σύντομα ασύμφορη για τη μεγάλη κατασκευαστική εταιρία. Η οικοδόμηση στα υφιστάμενα μικρά και διαφορετικά οικόπεδα περιόριζε τις δυνατότητες τυποποίησης και αξιοποίησης οικονομιών κλίμακας και θα εκμηδένιζε τα πλεονεκτήματα της μεγάλης κατασκευαστικής εταιρίας. Ο πολυκερματισμός της ιδιοκτησίας γης όμως ήταν κομμένος και ραμμένος στα μέτρα του μικρής κλίμακας εργολάβου. Τούτο βέβαια σήμαινε υψηλού κόστους κατασκευές. Ως προς αυτό, το αντίμετρο από πλευράς κρατικής πολιτικής ήταν η συστηματική ελαστικοποίηση των όρων δόμησης (αύξηση συντελεστών δόμησης, δόμηση εις ύψος και ανοχή στις αυθαίρετες κατασκευές). Οι ανεκτικοί όροι δόμησης δεν ήταν απλά χαριστικά μέτρα. Ο ρόλος τους ήταν λειτουργικός: μείωναν το κόστος κατασκευής ανά τετραγωνικό μέτρο και επέτρεπαν τη διατήρηση υψηλού ποσοστού κέρδους για τους κατασκευαστές, χωρίς την ανάγκη υπέρμετρης αύξησης της τιμής του τελικού προϊόντος.

7.4.2. Η κρατική πολιτική απέναντι στην κατοικία

Όπως θα δούμε, η ανάμειξη του κράτους στον οικιστικό τομέα ήταν γενικά μικρή. Τούτο οφειλόταν πρωτίστως στους δημοσιονομικούς περιορισμούς και την προτεραιότητα που δινόταν στα δημόσια έργα υποδομής (βλ. Ενότητα 4.2.). Δευτερευόντως οφειλόταν στη – μέχρι το 1967 – επιφυλακτικότητα των αρχών απέναντι στον τομέα της κατοικίας. Σίγουρα δεν οφειλόταν σε νομοθετικό κενό. Το νομικό πλαίσιο για την κρατική παρέμβαση στον οικιστικό τομέα διαμορφώθηκε γρήγορα μετά τη λήξη του Εμφυλίου και αποτυπώθηκε σε δύο νομοθετήματα. Τον Α.Ν. 1667/1951 «περί Λαϊκής Κατοικίας» και το Ν.Δ. 2963/1954 «περί ιδρύσεως Αυτονόμου Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας».

43 Η παραπάνω επιχειρηματολογία έχει σημαντικές συγγένειες με την επιχειρηματολογία της Αντωνοπούλου (1991).

- Σκοπός του Α.Ν. 1667/1951 ήταν η βελτίωση των συνθηκών στέγασης των φτωχότερων στρωμάτων.[44] Ο νόμος καθιστούσε σαφές ότι απόλυτη προτεραιότητα θα είχαν οι κάτοικοι σε συνοικισμούς τρωγλών (προσφυγικών ή άλλων) και οι περιοχές που είχαν πληγεί από πολέμους ή θεομηνίες. Επίσης αποσαφήνιζε ότι θα δινόταν προτεραιότητα σε οικογένειες αναπήρων πολέμου, προσφύγων και πολυτέκνων. Από εκεί και πέρα όμως, η σειρά προτεραιότητας είχε αναπόφευκτες ασάφειες.

Η κρατική συνδρομή προς τους δικαιούχους θα μπορούσε να είναι διαφόρων ειδών: α. παραχώρηση νέας κατοικίας, β. δάνειο για αυτοστέγαση ή επισκευή οικήματος, γ. παραχώρηση κρατικού οικοπέδου ή οικοδομικών υλικών για ανέγερση ή επισκευή κατοικίας, δ. επιχορήγηση για την κάλυψη χορηγηθέντων δανείων, ε. κρατική εγγύηση δανείων. Οι παραχωρούμενες λαϊκές κατοικίες θα ήταν δυνατόν είτε να πουληθούν είτε να νοικιαστούν με χαμηλό ενοίκιο στον δικαιούχο. Στην περίπτωση της πώλησης, θα γινόταν στη βάση του κόστους της κατοικίας (αξία γης συν δαπάνες κατασκευής) και το τίμημα θα χρεωνόταν στον δικαιούχο. Παρομοίως θα χρεωνόταν και η αξία του οικοπέδου ή η αξία των χορηγηθέντων υλικών στις αντίστοιχες περιπτώσεις. Η εξόφληση των παραπάνω χρεώσεων θα γινόταν σε βάθος χρόνου με τοκοχρεωλυτικές δόσεις και επιτόκιο όχι υψηλότερο του 6%. Για τη διασφάλιση του Δημοσίου, εγγραφόταν πρώτη υποθήκη επί του ακινήτου και προβλεπόταν διαδικασία έκπτωσης του δικαιούχου σε περίπτωση ασυνεπούς καταβολής των οφειλόμενων πληρωμών.

Οι πόροι για την εκτέλεση του προγράμματος λαϊκής κατοικίας προβλεπόταν ότι θα προέρχονταν, μεταξύ άλλων, από τον Προϋπολογισμό, την ξένη βοήθεια, τα τέλη επί οικοδομικών αδειών, τα ενοίκια από τις παραχωρηθείσες κατοικίες, τη φορολογία αυθαιρέτων και τη φορολογία υπεραξιών. Επιπρόσθετα, μέρος των αποθεματικών των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) θα επενδυόταν υποχρεωτικά σε προγράμματα λαϊκής κατοικίας. Ο Α.Ν. 1667/1951 ήταν φιλόδοξο νομοθέτημα και – δεδομένων των δημοσιονομικών περιορισμών και της περικοπής της ξένης βοήθειας – πολύ δύσκολα θα μπορούσε να εφαρμοστεί σε μεγάλη έκταση. Απέδωσε όμως στο πεδίο της ανέγερσης κατοικιών για πρόσφυγες και σεισμοπαθείς. Επίσης, το κομμάτι του που αφορούσε την αυτοστέγαση με παραχώρηση υλικών αποδείχθηκε επιτυχές.[45]

44 Οι δικαιούχοι στεγαστικής συνδρομής θα ήταν: α. οικογένειες που ζούσαν σε ακατάλληλα οικήματα, δεν διέθεταν ιδιόκτητη στέγη και δεν ήταν σε θέση να την αποκτήσουν, β. οικογένειες που κατέβαλλαν δυσανάλογο με το εισόδημά τους ενοίκιο, και γ. οικογένειες που θα εγκαθίσταντο σε νέους οικισμούς.

45 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Μέρος 5, Κοινωνική Κατοικία.

- Το δεύτερο μείζον νομοθέτημα ήταν το Ν.Δ. 2963/1954, με το οποίο ιδρυόταν ο Αυτόνομος Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΑΟΕΚ). Έργο του Οργανισμού ήταν η παροχή κατοικίας σε εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα και υπαλλήλους ΝΠΔΔ που δεν είχαν δική τους στέγη. Ο ΑΟΕΚ υπαγόταν στο Υπουργείο Εργασίας και διοικείτο από Συμβούλιο, στο οποίο πλειοψηφούσαν κορυφαίοι δημόσιοι υπάλληλοι. Ο τρόπος επιλογής των δικαιούχων και η κατάρτιση της σειράς προτεραιότητας θα προσδιοριζόταν από τον κανονισμό του ΑΟΕΚ. Αναγκαίες προϋποθέσεις επιλεξιμότητας ήταν ο δικαιούχος να είναι έγγαμος, αρχηγός οικογένειας και να έχει εθνικά φρονήματα (άρθ. 14).

Η στεγαστική συνδρομή θα μπορούσε να πάρει τη μορφή παραχώρησης νέας εργατικής κατοικίας, επισκευής υφιστάμενης κατοικίας ή ανοικοδόμησης, με έξοδα του ΑΟΕΚ, κατοικιών σε οικόπεδα ιδιοκτησίας των δικαιούχων. Υπήρχε και η δυνατότητα χορήγησης στεγαστικού δανείου μέχρι 60.000 δραχμές. Οι παραχωρούμενες κατοικίες ήταν δυνατόν είτε να μεταβιβαστούν είτε να νοικιαστούν στον δικαιούχο. Στην περίπτωση της μεταβίβασης, αυτή θα γινόταν με βάση το κόστος της κατοικίας. Η εξόφληση του τιμήματος θα γινόταν με ίσες μηνιαίες δόσεις, που δεν θα υπερέβαιναν τις 360 (30 χρόνια) και θα είχαν επιτόκιο χαμηλότερο του 4%. Για τη διασφάλιση του Δημοσίου, εγγραφόταν υποθήκη επί του ακινήτου, το οποίο δεν ήταν μεταβιβάσιμο επί μία 20ετία. Σε περιπτώσεις αποδεδειγμένης αδυναμίας καταβολής δόσεων ή ενοικίων, προβλεπόταν η δυνατότητα αναστολής των οφειλόμενων πληρωμών. Οι πόροι του ΑΟΕΚ θα προέρχονταν από: α. μία εφάπαξ ενίσχυση από τον Προϋπολογισμό, β. εισφορά 1% επί των μισθών και ημερομισθίων των εργαζομένων, γ. μέρος των εισφορών εργοδοτών και εργαζομένων στα *επικουρικά ταμεία* και δ. άλλα έσοδα.

Η δραστηριότητα του ΑΟΕΚ υπολείφθηκε των προσδοκιών που η ύπαρξή του αρχικά δημιούργησε. Αυτό ήταν κυρίως αποτέλεσμα των περιορισμένων πόρων που είχε στη διάθεσή του. Το πιο επιτυχημένο τμήμα της δράσης του ΑΟΕΚ ήταν τα δάνεια που χορήγησε για αυτοστέγαση επί οικοπέδων των δικαιούχων.[46]

Παρά την ύπαρξη της παραπάνω νομοθεσίας, η απευθείας ή η έμμεση ανάμειξη του κράτους στην παραγωγή κατοικίας ήταν μικρή. Για ένα διάστημα μετά το τέλος του Εμφυλίου (1949-1951 και 1954-1958), υπό το βάρος των αναγκών για αποκατάσταση των ζημιών της Κατοχής, του Εμφυλίου και των σεισμών, η κρατική παρέμβαση στον τομέα της κατοικίας ήταν πυκνότερη. Το 1959, οι δημόσιες επενδύσεις σε κατοικίες και ο αριθμός των κατοικιών που οικοδομήθηκαν με

46 Αυτόθι.

κρατικούς πόρους σημείωσαν κατακόρυφη πτώση και συνέχισαν να φθίνουν έκτοτε. Κάποια αναβίωση της κρατικής δραστηριότητας σημειώθηκε τα έτη 1971 και 1972, αλλά το μέγεθός της ήταν ασήμαντο.[47] Η πολιτική της δικτατορίας βασιζόταν στην ανετότερη πρόσβαση στη στεγαστική πίστη, όχι στην άμεση ανάμειξη στον τομέα της κατοικίας.

Σε αντίθεση με πολλές ευρωπαϊκές χώρες, το κρατικό πρόγραμμα λαϊκής κατοικίας ήταν περιορισμένης έκτασης. Η *άμεση* κρατική δραστηριότητα στον τομέα της λαϊκής κατοικίας κυμαινόταν το διάστημα 1961-1965 ανάμεσα στο 0,2% και το 0,3% του εθνικού εισοδήματος. Ακόμη κι αν συμπεριλάβουμε την έμμεση κρατική συνδρομή (μέσω της χορήγησης στεγαστικών δανείων με ευνοϊκούς όρους σε ορισμένες ομάδες του πληθυσμού), η συνολική κρατική παρέμβαση στον οικιστικό τομέα το διάστημα 1961-1965 κυμαινόταν ανάμεσα στο 0,43% και το 0,85% του εθνικού εισοδήματος. Την πενταετία αυτή, η κρατική συμμετοχή αντιστοιχούσε σε ποσοστό μικρότερο του 10% του συνόλου της οικοδομικής δραστηριότητας. Με εξαίρεση την Ιταλία, τα ποσοστά αυτά ήταν πολύ χαμηλότερα από τα αντίστοιχα ποσοστά των έξι, τότε, χωρών της ΕΟΚ.[48]

Η φειδωλή εφαρμογή της νομοθεσίας σίγουρα υπηρετούσε τον στόχο της συγκράτησης των δημοσιονομικών δαπανών. Το θέμα όμως ήταν ευρύτερο. Στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, δεν υπήρξαν συστηματικά μέτρα συγκέντρωσης και πολεοδομικής οργάνωσης εκτάσεων γης που θα επέτρεπαν σε μεγάλες κατασκευαστικές εταιρίες να αναλάβουν έργα δόμησης σε μαζική (και οικονομικότερη) κλίμακα.[49] Το ελληνικό κράτος προτιμούσε να αξιοποιεί το δίπολο «μικρή ιδιοκτησία-μικρή επιχείρηση» παρά να πάει ενάντιά του. Η κατοικία δεν ανήκε απλώς στη σφαίρα επιρροής του ιδιωτικού τομέα. Ήταν ο προνομιακός χώρος της μικρής ιδιωτικής επιχείρησης.

Η μέχρι το 1967 στάση, ειδικά των νομισματικών αρχών, έχει ενδιαφέρον. Πρώτα απ' όλα, η αύξηση ή η μείωση των πιστώσεων προς τον οικιστικό τομέα σαν σύνολο ήταν ένα από τα κύρια όπλα της αντικυκλικής πολιτικής. Όμως η γενική φιλοσοφία των νομισματικών αρχών απέναντι στον τομέα της κατοικίας διεπόταν, μέχρι την έλευση της δικτατορίας, από επιφυλακτικότητα. Για τους εξής λόγους: Η κατοικία ήταν ένας σχετικά χαμηλού επιπέδου παραγωγικότητας τομέας και δεν ταίριαζε με το σχήμα της μαζικής μετακίνησης πόρων στους

47 Αντωνοπούλου (1991), Διάγραμμα 4: Επενδύσεις σε κατοικίες σε σταθερές τιμές, σελ. 176· Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 138: Αριθμός κατοικιών, σελ. 366.

48 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακες 131, 136 και 137, σελ. 361, 363 και 364 αντίστοιχα.

49 Η επέκταση των σχεδίων πόλεως σε μη οικοδομημένες περιοχές ήταν μάλλον πολιτικά ανέφικτη, διότι θα εξέθετε τους υπευθύνους γι' αυτήν σε κατηγορίες για διαφθορά. Τέτοιες επεκτάσεις γίνονταν κατόπιν εορτής.

υψηλής παραγωγικότητας τομείς. Η κατοικία δεν ήταν εξαγώγιμο προϊόν και συνεπώς δεν υπηρετούσε τη στρατηγική επιδίωξη της διαφοροποίησης των εξαγωγών. Τέλος, οι αρχές είχαν επίγνωση ότι υπήρχε υψηλή και συμπιεσμένη ζήτηση για ακίνητα. Ο φόβος ήταν ότι ένα ανετότερο καθεστώς στεγαστικής πίστης θα οδηγούσε σε υπέρμετρη επέκταση της οικοδομικής δραστηριότητας και αύξηση τιμών και μισθών στον οικιστικό τομέα, η οποία θα συμπαρέσυρε το γενικό επίπεδο των τιμών. Οι περιορισμοί στη στεγαστική πίστη υπήρχαν για να επιβραδύνουν το τέμπο αυτής της επέκτασης.[50] Με δεδομένη την εμπειρία από την πιστωτική επέκταση προς την οικοδομή στη διάρκεια της δικτατορίας, οι φόβοι αυτοί αποδείχθηκαν βάσιμοι. Φυσικά, ένα πιο φιλελεύθερα δομημένο πιστωτικό σύστημα θα μπορούσε να αντιμετωπίσει τέτοια φαινόμενα με άνοδο των επιτοκίων. Η άνοδος αυτή όμως θα έπρεπε να είναι γενικευμένη και θα κινδύνευε να πλήξει τομείς προτεραιότητας, όπως η βιομηχανία. Αυτόν τον κίνδυνο, οι νομισματικές αρχές δεν ήταν διατεθειμένες να τον αναλάβουν.

Τελικά, η ουσία της φιλοσοφίας του κράτους απέναντι στον τομέα της κατοικίας ήταν η *αυτοχρηματοδότηση*. Η αρχιτεκτονική του πιστωτικού συστήματος απέβλεπε στο να περιχαρακώσει τους πόρους των τραπεζών από τις απαιτήσεις του εμπορίου και της κατοικίας και να τους διοχετεύσει στους τομείς προτεραιότητας. Η κρατική πολιτική απέναντι στην κατοικία *δεν ήταν* αυτή της γενικής αποθάρρυνσης. Η «ελαστικοποίηση» των όρων δόμησης και η ευνοϊκή φορολογική μεταχείριση της ιδιοκατοίκησης δεν συνιστούσαν αποθάρρυνση.[51] Μέχρι το 1967, η αποθάρρυνση αφορούσε μόνο τη χρηματοδότηση, τόσο των υποψήφιων αγοραστών όσο και των κατασκευαστών ακινήτων, από το επίσημο τραπεζικό σύστημα. Η σκέψη ήταν ότι η οικοδομική δραστηριότητα «περπατούσε» από μόνη της. Έπρεπε να εξωθηθεί στην αυτοχρηματοδότηση και να παραμείνει αυτοχρηματοδοτούμενη. Ήταν μια αρχιτεκτονική που βόλευε πολλούς και δεν αντιστρατευόταν τη δομή της ελληνικής ιδιοκτησίας. Βόλευε τους ιδιοκτήτες γης και τους μικρούς κατασκευαστές. Περιόριζε τις δημοσιονομικές δαπάνες. Πάνω απ' όλα, οι περιορισμοί στα στεγαστικά δάνεια δεν ήταν μόνο μονωτικό υλικό ως προς την εκροή πόρων από τις τράπεζες, ήταν πιθανότατα και *κίνητρο για αύξηση της αποταμίευσης*. Δεν είναι σίγουρο ότι το ποσοστό

50 Ανάλογο σκοπό υπηρετούσε και η υποχρέωση (βάσει του Α.Ν. 1611/1950) των ασφαλιστικών ταμείων να καταθέτουν τα διαθέσιμά τους στην Τράπεζα της Ελλάδος με χαμηλά επιτόκια. Δεδομένων των περιορισμένων ευκαιριών για μακροχρόνια τοποθέτηση των αποταμιεύσεων, θεωρήθηκε ότι, εάν τα ταμεία είχαν μεγαλύτερη ευχέρεια ελιγμών στη διαχείριση των διαθεσίμων τους, θα στρέφονταν μαζικά προς τοποθετήσεις σε ακίνητα. Αυτό θα επέτεινε τις δυσμενείς επιπτώσεις της αυξημένης ζήτησης για ακίνητα και θα στερούσε επενδυτικούς πόρους από τη βιομηχανία.

51 Ellis (1965), σελ. 218-219.

της ιδιωτικής αποταμίευσης θα αυξανόταν όπως αυξήθηκε στη δεκαετία του ’60, εάν τα νοικοκυριά δεν είχαν την ανάγκη να εξοικονομήσουν (από μόνα τους και σε σχετικά μικρό χρονικό διάστημα) τα κεφάλαια που χρειάζονταν για την αγορά κατοικίας. Δεν είναι σίγουρο ότι η εισροή μεταναστευτικού και ναυτιλιακού συναλλάγματος θα ήταν τόσο μεγάλη, εάν υπήρχαν ανετότερες συνθήκες λήψης στεγαστικών δανείων. Εάν οι παραπάνω υποθέσεις είναι ορθές, οι περιορισμοί στη στεγαστική πίστη προκαλούσαν ευπρόσδεκτη αύξηση στην *εισροή* καταθέσεων στις τράπεζες, τη στιγμή που αποθάρρυναν την *εκροή* των πόρων αυτών προς τον οικιστικό τομέα.

Οι ρυθμίσεις που περιγράφηκαν κινητοποίησαν τη μικρής κλίμακας ελληνική επιχειρηματικότητα, εξασφάλισαν στέγη (συχνά στενόχωρη, αλλά συνήθως ιδιόκτητη) σε εκατομμύρια ανθρώπους και απέτρεψαν την ανάπτυξη παραγκουπόλεων στα αστικά κέντρα. Η λύση που δόθηκε εναπέθετε την τύχη του οικιστικού περιβάλλοντος στον μικρό κατασκευαστή και τον μικρό ιδιοκτήτη. Τούτο σήμαινε περιβάλλον χωρίς αισθητική ή πολεοδομική συνοχή και σχετικά υψηλό κόστος κατασκευών. Η θεραπεία του δεύτερου προβλήματος επέβαλε όλο και πιο ελαστικούς όρους δόμησης. Χωρίς τη θεραπεία αυτή, η Ελλάδα θα ήταν ομορφότερη, αλλά και φτωχότερη (και, πιθανότατα, περισσότερο διαιρεμένη κοινωνικά). Με αυτήν την έννοια, το όλο θέμα είχε κάτι από το παζάρι του Φάουστ με τον Μεφιστοφελή.

7.5. Ο τομέας των υπηρεσιών

Σύμφωνα με την ταξινόμηση των Εθνικών Λογαριασμών, ο τομέας των υπηρεσιών αποτελούνταν από τους εξής υποτομείς: 1. Μεταφορές-Επικοινωνίες, 2. Εμπόριο, 3. Τράπεζες-Ασφάλειες, 4. Υπηρεσίες Κατοικιών (ενοίκια, κ.λπ.), 5. Διοίκηση-Άμυνα, 6. Υγεία, 7. Παιδεία, 8. Λοιπές Υπηρεσίες (που περιλάμβαναν τον τουρισμό, την εστίαση, κ.λπ.).

Την περίοδο 1950-1973, ο τομέας των υπηρεσιών αναπτύχθηκε με ρυθμούς παραπλήσιους εκείνων του ΑΕΠ (6,5% κατά ετήσιο μέσο όρο). Σε όλη τη διάρκεια της περιόδου, το ειδικό βάρος των υπηρεσιών στο Εθνικό Προϊόν ήταν μεγάλο, αλλά παρέμενε σταθερό. Το μερίδιό τους στο ΑΕΠ κυμαινόταν χωρίς μεγάλες παραλλαγές γύρω στο 50%. Ο τομέας δημιουργούσε νέες θέσεις απασχόλησης με μέσο ρυθμό περίπου 2% ετησίως. Οι δε επενδύσεις στις υπηρεσίες αυξήθηκαν με μέσους ρυθμούς ελαφρά υψηλότερους από αυτούς των άλλων τομέων (11% ετησίως).[52]

52 Υπουργείο Συντονισμού (1976).

Από τους υποτομείς του τομέα των υπηρεσιών, εκείνοι που κατέγραψαν ρυθμούς αύξησης προϊόντος υψηλότερους από αυτούς του ΑΕΠ ήταν οι Μεταφορές-Επικοινωνίες, το Εμπόριο, οι Τράπεζες-Ασφάλειες και οι Λοιπές Υπηρεσίες. Σχετικά βραδυπορούντες ήταν οι υποτομείς Υπηρεσίες Κατοικιών, Διοίκηση-Άμυνα, Υγεία και Παιδεία. Μετρούμενοι με βάση το μερίδιό τους στο ΑΕΠ στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου (1973), οι πιο μεγάλοι, κατά σειρά μεγέθους, ήταν οι υποτομείς 1. Εμπόριο, 2. Μεταφορές-Επικοινωνίες, 3. Υπηρεσίες κατοικιών, 4. Διοίκηση-Άμυνα, 5. Λοιπές Υπηρεσίες. Το μερίδιο στο ΑΕΠ των υποτομέων της Παιδείας, της Υγείας και των Τραπεζών-Ασφαλειών ήταν πολύ μικρότερο.[53] Η Παιδεία και η Υγεία θα αναλυθούν διεξοδικά στο τρίτο μέρος του παρόντος τόμου. Στην ενότητα αυτή, θα αναφερθούμε στους κλάδους των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών, του τουρισμού και του εμπορίου. Για τους υπόλοιπους κλάδους, οι διαθέσιμες πληροφορίες είναι ανεπαρκείς.

7.5.1. Μεταφορές

Οι μεταφορές διακρίνονται σε χερσαίες (σιδηροδρομικές και οδικές), σε θαλάσσιες (ποντοπόρος ναυτιλία και ακτοπλοΐα) και αεροπορικές.

Σιδηροδρομικές μεταφορές

Μέχρι το 1970, βασικός φορέας διαχείρισης των σιδηροδρομικών μεταφορών ήταν οι Σιδηρόδρομοι του Ελληνικού Κράτους (ΣΕΚ), μια κρατική επιχείρηση με τη νομική μορφή του ΝΠΔΔ. Στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, οι ΣΕΚ απορρόφησαν τις μικρότερες εταιρίες σιδηροδρόμων. Το 1955, απορροφήθηκαν οι Σιδηρόδρομοι Θεσσαλίας και, το 1962, οι Σιδηρόδρομοι Πειραιώς-Αθηνών-Πελοποννήσου.[54] Ως επιχείρηση, οι ΣΕΚ κατέγραφαν – και εκείνη την εποχή – συστηματικά ζημίες.[55] Στις αρχές του 1971, οι ΣΕΚ αντικαταστάθηκαν από τον Οργανισμό Σιδηροδρόμων Ελλάδος (ΟΣΕ).

Η παραγωγική υποδομή των ελληνικών σιδηροδρόμων προσαρμοζόταν αργά σε νέες απαιτήσεις.[56] Το μήκος του σιδηροδρομικού δικτύου έμεινε αμετάβλητο στο εξεταζόμενο χρονικό διάστημα. Το 1953 ήταν 2.585 χιλιόμετρα, το 1963 ήταν 2.576 και το 1973 ήταν 2.543 χιλιόμετρα. Ελάχιστα χιλιόμετρα προστέθηκαν στο δίκτυο αυτήν την περίοδο (με κύριο παράδειγμα τη γραμμή Αμυνταίου-Κοζάνης)

53 Ιορδάνογλου (2008α), Κεφάλαιο 7, Πίνακας 7.4.
54 Το 1954, είχε απορροφηθεί και η Γαλλοελληνική Εταιρεία Σιδηροδρόμων του Έβρου.
55 Βλ. ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*, Εισπράξεις και Δαπάνες των ΣΕΚ, διάφορα έτη.
56 ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

και ορισμένα αποσύρθηκαν. Επιπλέον, οι ΣΕΚ κληρονόμησαν από τις γραμμές της Πελοποννήσου και της Θεσσαλίας γραμμές των οποίων το εύρος των σιδηροτροχιών ήταν στενότερο από εκείνο που χρησιμοποιείτο στην υπόλοιπη χώρα. Αυτή η δαπανηρή διαφορά στο εύρος των γραμμών, ως επί το πλείστον, δεν εξαλείφθηκε. Όσον αφορά το τροχαίο υλικό, σε όλη τη δεκαετία του '50, οι ελληνικοί σιδηρόδρομοι βασίζονταν σε πεπαλαιωμένες ατμομηχανές πολλών διαφορετικών τύπων. Η μετάβαση στις μηχανές ντίζελ ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του '60. Οι πρώτες ντιζελομηχανές παραδόθηκαν το 1962, αλλά ορισμένες από τις παλιές ατμομηχανές παρέμειναν σε χρήση μέχρι το 1970. Από την άλλη πλευρά όμως, ο αριθμός των βαγονιών επιβατών και των βαγονιών φορτίων αυξήθηκε και η ποιότητά τους βελτιώθηκε. Επίσης, οι ΣΕΚ σημείωσαν πρόοδο στο πεδίο της ανέγερσης νέων σταθμών. Κορυφαία παραδείγματα ήταν η αποπεράτωση, το 1961, του νέου σιδηροδρομικού σταθμού της Θεσσαλονίκης και του νέου κτηρίου του σταθμού της Λάρισας.

Πίνακας 7.2.
Μεταφορικό έργο των ελληνικών σιδηροδρόμων
(σε χιλιάδες)

Έτος	Επιβάτες	Επιβάτες × χιλιόμετρα	Τόνοι φορτίου	Τόνοι φορτίου × χιλιόμετρα
1953	11.812	870.000	2.033	332.000
1958	11.459	867.000	2.316	363.500
1963	11.005	1.007.000	2.849	445.400
1968	11.973	1.333.000	2.499	548.100
1973	15.691	1.615.000	3.291	797.900
Μέσοι ετήσιοι ρυθμοί μεταβολής, 1953-1973				
	1,4%	3,1%	2,4%	4,5%

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Η βραδυπορία του κλάδου αποτυπώνεται και στο μεταφορικό του έργο. Όπως δείχνει ο Πίνακας 7.1., οι ρυθμοί αύξησης της κίνησης επιβατών και της μεταφοράς φορτίων από τους σιδηροδρόμους ήταν χαμηλότεροι από όλων των υπόλοιπων κλάδων των μεταφορών και πολύ χαμηλότεροι από τον ρυθμό ανάπτυξης της οικονομίας. Αποτέλεσμα ήταν η συνεχής πτώση του ποσοστού των σιδηροδρόμων στο συνολικό προϊόν των μεταφορών. Το ποσοστό αυτό αντιστοιχούσε στο 5% των μεταφορών το 1953. Το 1973, είχε μειωθεί στο 3%.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό ότι η προτεραιότητα που δινόταν στους σιδηροδρόμους ήταν χαμηλή. Τούτο φαίνεται ότι ήταν συνειδητή επιλογή

του ελληνικού κράτους. Η επιλογή αυτή ήταν εύλογη την εποχή που έγινε. Οι σιδηρόδρομοι έφθιναν ως μέσο μεταφοράς επιβατών και ο ρόλος τους στη μεταφορά εμπορευμάτων έμοιαζε να περιορίζεται στη μεταφορά βαριών φορτίων. Οι χώρες που είχαν πυκνό σιδηροδρομικό δίκτυο (όπως η Βρετανία) ήθελαν να απαλλαγούν από μέρος του. Η σκέψη ήταν ότι οι σιδηρόδρομοι δεν έχουν μέλλον. Το μέλλον θεωρήθηκε ότι ανήκει στους αυτοκινητόδρομους. Στις δεκαετίες που ακολούθησαν, η απόφαση να δοθεί απόλυτη προτεραιότητα στο οδικό δίκτυο σε βάρος των μέσων σταθερής τροχιάς είχε κοινωνικό κόστος. Και, με τις υψηλές ταχύτητες που μπορεί να επιτύχει πλέον ο σιδηρόδρομος, έγινε ξανά ανταγωνιστικός.

Οδικές μεταφορές

Τη δεκαετία του '50, δόθηκε απόλυτη προτεραιότητα στον εκσυγχρονισμό και την επέκταση του οδικού δικτύου. Το μήκος του οδικού δικτύου είχε υπερδιπλασιαστεί ήδη από το 1963 και προστέθηκαν και άλλα χιλιόμετρα δρόμων την επόμενη δεκαετία. Η συντριπτική πλειονότητα των δρόμων είχε αποκτήσει κάποιο οδόστρωμα και, στα τέλη της περιόδου 1951-1973, πάνω από το 90% των εθνικών οδών ήταν ασφαλτοστρωμένες (βλ. Πίνακα 7.3.).

Πίνακας 7.3.
Οδικό δίκτυο, μήκος και κατάσταση
(σε χιλιόμετρα και ποσοστά %)

	1951	1963	1968	1973
Εθνικές & επαρχιακές οδοί (σύνολο)	15.472	32.576	34.692	36.415
Με οδόστρωμα	-	*74,0%*	*80,0%*	*87,0%*
Με άσφαλτο	*15,0%*	-	-	*54,0%*
Εθνικές οδοί	-	7.552	7.944	8.475
Με οδόστρωμα	-	*97,5%*	*98,4%*	*99,2%*
Με άσφαλτο	-	-	-	*91,0%*
Επαρχιακές οδοί	-	25.024	26.747	27.940
Με οδόστρωμα	-	*67,4%*	*74,6%*	*83,8%*
Με άσφαλτο	-	-	-	*42,0%*

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Σημείωση: Τη δεκαετία του '50, τα στοιχεία της ΕΣΥΕ αναφέρονται σε δημόσιες (όχι εθνικές) και επαρχιακές οδούς. Τη δεκαετία του '60, η διάκριση είναι μεταξύ εθνικών και επαρχιακών οδών. Επιπλέον, υπάρχουν και αλλαγές στον τρόπο της ταξινόμησης ανάμεσα στις δύο κατηγορίες. Ωστόσο, τα συνολικά μεγέθη της δεκαετίας του '50 είναι συγκρίσιμα με τα μεγέθη των δεκαετιών του '60 και του '70. Ο πίνακας παραλείπει τους κοινοτικούς δρόμους λόγω έλλειψης στοιχείων και ασυνέχειας στην κατάταξή τους.

Η αύξηση του αριθμού των οχημάτων και ειδικά των επιβατικών αυτοκινήτων ήταν ραγδαία (βλ. Πίνακα 7.4.). Το 1954, υπήρχαν περίπου 13.000 επιβατικά αυτοκίνητα. Το 1973, ο αριθμός τους είχε πλησιάσει τις 350.000 (το 2000, είχε ξεπεράσει τα 3.000.000).

Πίνακας 7.4.
Αριθμός οχημάτων

	Αυτοκίνητα				Μοτοσικλέτες
	Επιβατικά[1]	*Λεωφορεία*	*Φορτηγά*	*Σύνολο*	
1954	12.892	5.446	19.171	37.509	-
1963	67.576	7.896	49.221	124.693	41.719
1973	346.733	12.400	150.349	509.482	80.028
Οι αριθμοί του 1973 σε σχέση με τους αριθμούς του 1954					
	26,9 φορές	2,3 φορές	7,8 φορές	13,6 φορές	-

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Σημείωση:
1. Στα επιβατικά αυτοκίνητα περιλαμβάνονται και τα ταξί.

Το διάστημα 1954-1973, ο αριθμός των επιβατικών αυτοκινήτων ήταν 27 περίπου φορές μεγαλύτερος, των φορτηγών είχε σχεδόν οκταπλασιαστεί και των λεωφορείων υπερδιπλασιαστεί. Πρέπει να σημειωθεί ότι η επιβατική κίνηση των αστικών και υπεραστικών λεωφορείων δεν αυξήθηκε τόσο όσο το πλήθος τους. Η επέκταση των ανέσεων που υπονοούν οι παραπάνω αριθμοί είχε ως παράπλευρες συνέπειες τον πολλαπλασιασμό των ατυχημάτων και τη συμφόρηση στους δρόμους των πόλεων.

Θαλάσσιες μεταφορές – Ποντοπόρος ναυτιλία

Η ποντοπόρος ναυτιλία είναι η δραστηριότητα που σχετίζεται με τη μεταφορά φορτίων *σε όλα τα μέρη του κόσμου*. Η ελληνόκτητη ποντοπόρος ναυτιλία ήταν και είναι μέρος ενός πλήρως διεθνοποιημένου κλάδου, καλύπτει σημαντικό ποσοστό των παγκόσμιων θαλάσσιων μεταφορών και εξαρτάται πολύ λίγο από το τι συμβαίνει στην ελληνική οικονομία. Οι θαλάσσιες μεταφορές από και προς την Ελλάδα αντιπροσωπεύουν μικρό κλάσμα των δραστηριοτήτων του ελληνόκτητου στόλου. Οι κύριες *άμεσες* επιδράσεις της ελληνόκτητης ποντοπόρου ναυτιλίας στην ελληνική οικονομία ήταν ότι αποτελούσε πηγή θέσεων εργασίας για Έλληνες ναυτικούς και ότι ήταν μία από τις μείζονες πηγές εισροής άδηλων πόρων στην οικονομία. Την περίοδο που εξετάζουμε, η εισροή συναλλάγματος από εφοπλιστές και ναυτικούς αντιπροσώπευε χονδρικά το

1/3 των άδηλων πόρων που έμπαιναν στη χώρα.[57] Στο βιβλίο αυτό, έχουμε επανειλημμένα επισημάνει τη σημασία των άδηλων πόρων για την ισορροπία και την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας την περίοδο 1953-1973. Κύρια *έμμεση* επίδραση της ελληνόκτητης ναυτιλίας στην ελληνική οικονομία ήταν οι επενδύσεις των εφοπλιστών με βασικό όχημα τις διατάξεις του Ν.Δ. 2687/1953. Μέρος της απογείωσης των επενδύσεων της δεκαετίας του '60 χρηματοδοτήθηκε από το εφοπλιστικό κεφάλαιο. Κατά κύριο λόγο, οι εφοπλιστές επένδυσαν σε διυλιστήρια πετρελαίου (Νιάρχος, Βαρδινογιάννης, Λάτσης), ναυπηγεία (Νιάρχος, Γουλανδρής, Ανδρεάδης), στον χρηματοπιστωτικό τομέα (Ανδρεάδης) και τη χημική βιομηχανία (π.χ. λιπάσματα).

Δεδομένου ότι μόνο ένα μέρος του ελληνόκτητου στόλου βρισκόταν υπό ελληνική σημαία, η πρωταρχική επιδίωξη της ναυτιλιακής πολιτικής του κράτους την περίοδο 1950-1973 ήταν να πείσει τους Έλληνες εφοπλιστές να εγγράψουν όσο το δυνατόν περισσότερα πλοία τους στο ελληνικό νηολόγιο. Από τη θέσπιση του Ν. 1880/1951 «περί φορολογίας πλοίων» και εξής, η πολιτική κινήτρων προς την εμπορική ναυτιλία ήταν μόνιμα προσανατολισμένη προς τον στόχο αυτόν (βλ. Κεφάλαιο 5 για τα επιμέρους μέτρα). Τα κίνητρα που παραχωρούνταν σε πλοία τα οποία έφεραν την ελληνική σημαία ποίκιλλαν. Υπήρχαν φορολογικά κίνητρα: ο φόρος επιβαλλόταν επί των ακαθάριστων εσόδων από τις ναυλώσεις των πλοίων στη βάση χαμηλών και πάγιων φορολογικών συντελεστών (Ν. 1880/1951). Επίσης, η πώληση ή η υποθήκευση του πλοίου δεν απαιτούσε διοικητικές διατυπώσεις, ενώ και η διαχείριση των προσόδων του πλοίου σε συνάλλαγμα ή το εισπραχθέν αντίτιμο από την πώλησή του σε συνάλλαγμα ήταν ελεύθερη. Τέλος, οι ασφαλιστικές εισφορές που καλούνταν να πληρώνουν οι εφοπλιστές μειώθηκαν με τις Ειδικές Διατάξεις του Ν.Δ. 2687/1953 «περί προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού».[58] Στην πορεία προστέθηκαν κι άλλα κίνητρα ή επεκτάθηκαν χρονικά τα υφιστάμενα. Το 1968, με τον Α.Ν. 465/1968 «περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως ενίων διατάξεων του Ν. 1880/1951», η δικτατορία άλλαξε τον τρόπο υπολογισμού της φορολόγησης των πλοίων. Βάση υπολογισμού του φόρου έπαψε να είναι τα έσοδα από τις ναυλώσεις, αλλά η καθαρή χωρητικότητα του πλοίου. Η αλλαγή συνεπάγονταν σημαντικές απώλειες φορολογικών εσόδων για το ελληνικό Δημόσιο.

57 Στο IMF (1965), Μέρος ΙΙ, σελ. 9, και στο IMF (1966), Μέρος ΙΙ, σελ. 10, αναφέρεται ότι τα έτη 1964-1966 το ναυτιλιακό συνάλλαγμα αντιστοιχούσε περίπου στο 50% των εξαγωγών αγαθών, ενώ στο IMF (1973b), σελ. 16, αναφέρεται ότι το ναυτιλιακό συνάλλαγμα αντιστοιχούσε στο 1/4 των εξαγωγών αγαθών και υπηρεσιών.

58 IMF (1962), Μέρος ΙΙ, σελ. 7.

Η πολιτική κινήτρων, σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες, μοιάζει να απέδωσε. Μέχρι το 1957, ο όγκος της εγγεγραμμένης στα ελληνικά νηολόγια χωρητικότητας (tonnage) πλοίων έμεινε περίπου στάσιμος και το ποσοστό του στον ταχύτατα αυξανόμενο ελληνόκτητο στόλο μειώθηκε. Αυτό άλλαξε, και μέσα σε λίγα χρόνια ο υπό ελληνική σημαία στόλος πλησίασε το 50% του ελληνόκτητου. Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '60, το ποσοστό τού υπό ελληνική σημαία στόλου σημείωσε κάμψη (πιθανώς στο πλαίσιο άσκησης πίεσης από πλευράς των εφοπλιστών για την παράταση ορισμένων εκπνευσάντων κινήτρων). Όμως, από τα τελευταία δύο έτη της δεκαετίας του '60, ο όγκος του εγγεγραμμένου στα ελληνικά νηολόγια tonnage αυξήθηκε ραγδαία και το ποσοστό τού υπό ελληνική σημαία στόλου ξεπέρασε το 50% του ελληνόκτητου (βλ. Πίνακα 7.5.).

Πίνακας 7.5.

Ελληνόκτητος και υπό ελληνική σημαία στόλος

(σε όρους χωρητικότητας των πλοίων, χιλιάδες ΚΟΧ[1] και ποσοστά %)

	Ελληνόκτητος στόλος	Υπό ελληνική σημαία στόλος	Ελληνόκτητος στόλος υπό ελληνική σημαία %
1953	4.738,3	1.139,6	24,1%
1955	6.905,7	1.270,2	18,4%
1957	10.543,0	1.575,9	14,9%
1960	12.200,8	5.574,6	45,7%
1963	15.025,2	7.503,6	49,9%
1965	18.575,2	7.198,4	38,8%
1970	30.899,2	12.849,8	41,6%
1973	42.625,0	21.831,9	51,2%

Πηγή: Θεοτοκάς και Χαρλαύτη (2007), Πίνακας 3.1., σελ. 101.

Σημείωση:

1. ΚΟΧ σημαίνει κόροι ολικής χωρητικότητας. Οι κόροι είναι μονάδα μέτρησης του όγκου ενός πλοίου, βάσει του οποίου υπολογίζεται η χωρητικότητά του.

Ο απώτερος στόχος της ναυτιλιακής πολιτικής ήταν η ανάδειξη του Πειραιά σε διεθνούς εμβέλειας ναυτιλιακό κέντρο. Από την αρχή της διακυβέρνησής του, το δικτατορικό καθεστώς εντατικοποίησε τις προσπάθειες για την προσέλκυση στον Πειραιά ναυτιλιακών επιχειρήσεων (και όχι απλώς πλοίων υπό ελληνική σημαία) που μέχρι τότε ήταν εγκατεστημένες στο Λονδίνο ή τη Νέα Υόρκη. Με τον Α.Ν. 89/1967 «περί εγκαταστάσεως εν Ελλάδι αλλοδαπών εμποροβιομηχανικών εταιριών», το καθεστώς παραχωρούσε πληθώρα δασμολογικών και φορολογικών ελαφρύνσεων σε ναυτιλιακές εταιρίες που θα εγκαθίσταντο στην Ελλάδα.[59]

59 Βλ. Θεοτοκάς & Χαρλαύτη (2007), σελ. 164-165.

Λήφθηκαν μέτρα μέσω των οποίων παρέχονταν πιστωτικές διευκολύνσεις σε όσους ναυπηγούσαν ή επισκεύαζαν τα πλοία τους σε ελληνικά ναυπηγεία. Έγιναν προσπάθειες για αναβάθμιση των ναυτιλιακών υποδομών (νομικών, τραπεζικών, ασφαλιστικών) του Πειραιά. Σημαντική ώθηση στον ναυτιλιακό κλάδο έδωσε η βελτίωση της διεθνούς τηλεφωνικής σύνδεσης της χώρας με την πόντιση, το 1968, του υποβρύχιου καλωδίου Ελλάδας-Ιταλίας και την εγκατάσταση δύο κεραιών δορυφορικών τηλεπικοινωνιών.

Η πολιτική προσέλκυσης ναυτιλιακών επιχειρήσεων στον Πειραιά σημείωσε ορισμένες επιτυχίες. Μεταξύ 1968 και 1975, εκατοντάδες ναυτιλιακές εταιρίες ιδρύθηκαν ή εγκατέστησαν παραρτήματα των γραφείων τους του Λονδίνου ή της Νέας Υόρκης στον Πειραιά. Η διαδικασία ανάδειξης του Πειραιά σε διεθνές ναυτιλιακό κέντρο είχε ωστόσο πολύ δρόμο να διανύσει. Στις αποφάσεις για υιοθέτηση της ελληνικής σημαίας και μετεγκατάστασης στον Πειραιά συνέβαλε, πέρα από τα κίνητρα, και σειρά άλλων παραγόντων. Οι προστριβές των Ελλήνων εφοπλιστών με τις αμερικανικές αρχές οδήγησαν σε φυγή από τη Νέα Υόρκη. Η αύξηση των ασφαλίστρων για πολλά ελληνικά πλοία στη Βρετανία έκανε το Λονδίνο λιγότερο ελκυστικό. Επιπλέον, η στρατηγική της ελληνικής ναυτιλίας αναπροσανατολιζόταν. Το επίκεντρο του ενδιαφέροντός της στρεφόταν πλέον προς τις αγορές της Άπω Ανατολής (Ιαπωνία, Κίνα), τις ανατολικές και τις αναπτυσσόμενες χώρες. Καθώς η επικέντρωσή της στις αγορές της Δύσης περιοριζόταν, η εγγύτητα στο Λονδίνο ή τη Νέα Υόρκη ήταν λιγότερο απαραίτητη από ό,τι προηγουμένως.[60]

Πέρα από την πολιτική κινήτρων, το ρυθμιστικό καθεστώς της Ελλάδας αναφορικά με την ποντοπόρο ναυτιλία ήταν εξαιρετικά φιλελεύθερο. Χαρακτηριζόταν από το ελάχιστο της κρατικής παρέμβασης στα της ποντοπόρου ναυτιλίας και από την υπεράσπιση του ανεμπόδιστου ανταγωνισμού σε διεθνές επίπεδο. Ακριβώς επειδή οι Έλληνες εφοπλιστές λειτουργούσαν σε περιβάλλον όπου πολλά κράτη επιχειρούσαν να προστατέψουν τη δική τους ναυτιλία από τον ξένο ανταγωνισμό, το συμφέρον τούς επέβαλλε να προβάλουν τις αρχές του ανεμπόδιστου διεθνούς ανταγωνισμού και του ελάχιστου των προστατευτικών μέτρων. Σε αυτό είχαν την αμέριστη συμπαράσταση του ελληνικού κράτους. Η αρωγή του κράτους εκτεινόταν και σε άλλα πεδία. Με τη σύναψη διμερών συμφωνιών μεταξύ της Ελλάδας και σειράς ανατολικών και αναπτυσσόμενων χωρών, η ελληνική ναυτιλία απαλλασσόταν από την επαχθή διπλή φορολόγηση και από άλλα προσκόμματα, που οι χώρες αυτές επέβαλαν σε πλοία τα οποία έφεραν σημαίες ευκαιρίας.

60 Ό.π., Κεφάλαιο 5.

Θαλάσσιες μεταφορές – Ακτοπλοΐα[61]

Ακτοπλοΐα είναι η μεταφορά επιβατών και φορτίων *εντός της ελληνικής επικράτειας*. Ο κλάδος της ακτοπλοΐας επίσης γνώρισε ταχεία ανάπτυξη στην εξεταζόμενη περίοδο. Διεπόταν όμως από τελείως διαφορετικό ρυθμιστικό καθεστώς σε σύγκριση με την ποντοπόρο ναυτιλία και λειτουργούσε υπό τον ασφυκτικό έλεγχο του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας. Το ρυθμιστικό καθεστώς της ακτοπλοΐας, που επικρατούσε μέχρι το 2001, διαμορφώθηκε την περίοδο 1932-1973. Σύμφωνα με αυτό, όλες οι βασικές αποφάσεις που αφορούσαν τον κλάδο τελούσαν υπό τον απόλυτο έλεγχο του Υπουργού Ναυτιλίας. Το καθεστώς αποτελούσε εφαρμογή της αρχής του cabotage, με βάση την οποία είναι θέμα της κυβέρνησης μιας χώρας να αποφασίσει ποιος έχει δικαίωμα να μεταφέρει επιβάτες και προϊόντα εντός της επικράτειάς της και σε ποιες γραμμές δικαιούται να το κάνει. Τα όπλα, που είχε στη διάθεσή του ο Υπουργός, του έδιναν τη δυνατότητα να ελέγχει τις αποφάσεις τού εκάστοτε πλοιοκτήτη:

- Άδειες σκοπιμότητας παραχωρούνταν για συγκεκριμένο πλοία που θα εκτελούσαν συγκεκριμένα δρομολόγια και που θα ήταν υποχρεωμένα να ταξιδεύουν με προκαθορισμένη συχνότητα. Ο Υπουργός είχε το δικαίωμα να προσδιορίζει τα δρομολόγια, έτσι ώστε να περιλαμβάνουν στάσεις του πλοίου σε μη οικονομικούς τόπους προορισμού. Τα δρομολόγια και οι συχνότητές τους ήταν άκαμπτα καθορισμένα και γινόταν διάκριση ανάμεσα σε μόνο δύο κατηγορίες συχνοτήτων, τη χειμωνιάτικη και τη θερινή.
- Οι τιμές των εισιτηρίων και των κομίστρων για κάθε διαδρομή επίσης καθορίζονταν από τον Υπουργό. Αυτός ήταν υποχρεωμένος να ζητήσει ως προς το θέμα αυτό τη γνώμη μιας επιτροπής που αποτελούνταν κατά το ήμισυ από εκπροσώπους του Υπουργείου και από εκπροσώπους των πλοιοκτητών. Η εξουσία του Υπουργού να καθορίζει τις τιμές, θεωρητικά, δικαιολογούνταν από την ανάγκη περιορισμού της δυνατότητας των πλοιοκτητών να κάνουν κατάχρηση της μονοπωλιακής θέσης που το ίδιο το καθεστώς των αδειών σκοπιμότητας τους παραχωρούσε. Στην πράξη, οι τιμές των εισιτηρίων που προέκυπταν από αυτήν τη διαδικασία ήταν προϊόν διαπραγμάτευσης ανάμεσα στο Υπουργείο και τους πλοιοκτήτες. Τιμές, δρομολόγια και συχνότητες καθορίζονταν ώστε οι δημοφιλείς προορισμοί να αποφέρουν κέρδη ικανά να αποζημιώσουν τους πλοιοκτήτες για την υποχρέωση εξυπηρέτησης των μη οικονομικών τόπων προορισμού που είχαν αναλάβει.

61 Βλ. OECD (2001), Κεφάλαιο 5 και Background Report 4. Βλ., επίσης, Ψαραύτης (2006), σελ. 72-74 και 93-100.

- Ο νόμος επίσης καθόριζε το όριο ηλικίας, καθώς και τις συνθήκες ασφαλείας των πλοίων.

Με το καθεστώς αυτό, ο πλοιοκτήτης δεν είχε τη δυνατότητα να αποφασίσει μόνος του ούτε ποιες γραμμές θα αναλάβει και τι δρομολόγια θα κάνει ούτε τι πλοία θα χρησιμοποιήσει ή πότε θα τα αντικαταστήσει ούτε τι τιμές θα χρεώσει ή τι συχνότητα δρομολογίων θα προσφέρει.

Το ρυθμιστικό καθεστώς αυτό δεν στερείτο εσωτερικής λογικής. Το ελληνικό κράτος είχε και έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει την απρόσκοπτη επικοινωνία του πλέγματος των νησιών με την ηπειρωτική Ελλάδα. Με όπλο το καθεστώς που περιέγραψα, το κράτος εξασφάλιζε την εξυπηρέτηση των νησιών της «άγονης» γραμμής, καθώς και την τακτική εξυπηρέτηση όλων των νησιών στη διάρκεια των νεκρών εποχών, *χωρίς να αναγκάζεται να πληρώνει επιδότηση* γι' αυτό. Με το σύστημα των αδειών σκοπιμότητας, το κράτος ήταν σε θέση να υποχρεώνει τους πλοιοκτήτες να εξυπηρετούν άγονες γραμμές και νεκρές εποχές δωρεάν. Σε αντάλλαγμα, το κράτος διασφάλιζε τους πλοιοκτήτες από τον ανταγωνισμό και τους εξασφάλιζε υψηλές τιμές στα δρομολόγια που είχαν μεγάλη ζήτηση. Με τον τρόπο αυτόν, το κόστος της επιδότησης αναλάμβανε τελικά ο ταξιδιώτης των υψηλής ζήτησης προορισμών.

Το ρυθμιστικό καθεστώς όντως επιτύγχανε τον βασικό στόχο της εξυπηρέτησης όλων των νησιών. Είχε όμως ανεπιθύμητες παρενέργειες: Πρώτον, δεν παρείχε κίνητρα για την υιοθέτηση φθηνότερων μεθόδων εξυπηρέτησης των μη οικονομικών προορισμών και την καλύτερη οργάνωση των δικτύων των μεταφορών (ιδιαίτερα αυτών ανάμεσα στα νησιά). Δεύτερον, οδηγούσε σε υποβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το καθεστώς έδινε ελάχιστα κίνητρα για την εισαγωγή νεότερων και ταχύτερων πλοίων και ενθάρρυνε πολύ λίγο τη βελτίωση της ποιότητας των υφισταμένων. Τέλος, προβλήματα σχετικά με την καλή συντήρηση και την ασφάλεια των πλοίων πάντα υπήρχαν.

Αεροπορικές μεταφορές

Οι πρώτες απόπειρες λειτουργίας αεροπορικών μεταφορών σε εμπορική κλίμακα στην Ελλάδα χρονολογούνται από τη δεκαετία του '30. Ο πόλεμος έβαλε τέρμα στις απόπειρες αυτές. Το 1946, αναβίωσε η προπολεμικά ιδρυθείσα εταιρία ΤΑΕ (Τεχνικές Αεροπορικές Εκμεταλλεύσεις) και το 1947 δόθηκαν άδειες λειτουργίας σε τρεις μικρότερες εταιρίες. Το 1951, οι δύο από τις τρεις μικρότερες εταιρίες συγχωνεύθηκαν με την ΤΑΕ και η νέα ΤΑΕ κρατικοποιήθηκε. Η πορεία των εταιριών αυτών ήταν προβληματική και το 1955 η ελληνική κυβέρνηση αποφάσισε την

εκκαθάριση και την πώληση της ΤΑΕ. Τελικά, το 1956 επιτεύχθηκε συμφωνία του Δημοσίου με τον Αριστοτέλη Ωνάση. Με αυτήν, ο Ωνάσης αγόρασε την ΤΑΕ, την οποία μετονόμασε σε Ολυμπιακή Αεροπορία. Το 1957, η Ολυμπιακή άρχισε να λειτουργεί. Στην Ολυμπιακή παραχωρήθηκε το μονοπώλιο στις γραμμές εσωτερικού. Στη διάρκεια της περιόδου 1957-1973, η Ολυμπιακή κλήθηκε να διαχειριστεί τρία ζητήματα: το άνοιγμά της στις γραμμές του εξωτερικού, την αλλαγή στη σύνθεση του στόλου της και την καλλιέργεια της δημόσιας εικόνας της.

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '50, η Ολυμπιακή είχε συνδέσει την Αθήνα με τα αεροδρόμια της Ελλάδας. Το άνοιγμα στις γραμμές του εξωτερικού έγινε σταδιακά. Κατά τα τέλη της δεκαετίας του '50, μπήκε σε γραμμές μικρών και μεσαίων αποστάσεων προς Ευρώπη (Ρώμη, Παρίσι, Λονδίνο, Ζυρίχη, Φραγκφούρτη) και Μέση Ανατολή (Τελ Αβίβ). Το πρώτο μισό της δεκαετίας του '60, προσέθεσε συνδέσεις προς άλλες ευρωπαϊκές πόλεις (Βρυξέλλες, Άμστερνταμ) και εγκαινίασε απευθείας πτήσεις Αθήνας-Λονδίνου. Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '60, εγκαινιάστηκαν απευθείας πτήσεις προς Βόρεια Αμερική (Νέα Υόρκη, Μόντρεαλ) και Αφρική (Ναϊρόμπι, Γιοχάνεσμπουργκ). Το πρώτο μισό της δεκαετίας του '70, η Ολυμπιακή προχώρησε στη σύνδεση της Αθήνας με το Σίδνεϊ της Αυστραλίας, με ενδιάμεσο σταθμό τη Σιγκαπούρη.

Στο ζήτημα της διαχείρισης του στόλου, τα μείζονα προβλήματα της Ολυμπιακής ήταν η μετάβαση από τα ελικοφόρα στα αεριωθούμενα (jet propelled) αεροσκάφη και η κατανομή του στόλου της ανάμεσα σε αεροσκάφη μικρών, μεσαίων και μεγάλων αποστάσεων. Τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας της, ο στόλος της Ολυμπιακής κυριαρχείτο από τα μικρών αποστάσεων ελικοφόρα DC-3 και τα μεσαίων αποστάσεων ελικοφόρα αεροσκάφη DC-6. Ήδη από το 1959, η Ολυμπιακή κινήθηκε προς την κατεύθυνση των αεριωθουμένων, αγοράζοντας αεροσκάφη τύπου Comet 4B της βρετανικής De Havilland (τα πρώτα αεριωθούμενα για εμπορική χρήση που κατασκευάστηκαν). Καθώς τα Comet έπασχαν από προβλήματα αξιοπιστίας, τη δεκαετία του '60 η Ολυμπιακή στράφηκε προς την αμερικανική Boeing ως κύριο προμηθευτή αεριωθουμένων. Αγόρασε τα μεσαίων αποστάσεων αεριωθούμενα τύπου Boeing 727 και τα μεγάλων αποστάσεων Boeing 707. Τα παλαιά ελικοφόρα DC-3 αποσύρθηκαν σταδιακά και σε ορισμένες γραμμές του εσωτερικού αντικαταστάθηκαν με νέας γενιάς ελικοφόρα. Η κατανομή του στόλου της Ολυμπιακής ήταν φυσικά άμεσα συνυφασμένη με τους προορισμούς που εξυπηρετούσε. Την πρώτη δεκαετία της λειτουργίας της, ο στόλος της Ολυμπιακής ήταν επικεντρωμένος σε μικρών και μεσαίων αποστάσεων σκάφη, καθώς οι προορισμοί που εξυπηρετούσε ήταν στην Ευρώπη, τη Μέση Ανατολή και τη Βόρεια Αφρική. Η γραμμή Αθήνας-Νέας Υόρκης προϋπέθετε την αγορά των μεγάλων αποστάσεων σκαφών Boeing 707 και οι διαδρομές προς Άπω Ανατολή και Αυστραλία οδήγησαν στη χρήση του μεγάλου jumbo-jet Boeing 747.

Ως μικρή, για τα ευρωπαϊκά δεδομένα, εταιρία αερομεταφορών, η Ολυμπιακή έδινε μεγάλη σημασία στη φήμη και τη δημόσια εικόνα της. Οι στολές των αεροσυνοδών της ήταν πάντα σχεδιασμένες από γνωστούς σχεδιαστές μόδας, και η καλή ποιότητα των γευμάτων και της εξυπηρέτησης στις πτήσεις της ήταν κομμάτι της διαφημιστικής της εκστρατείας.

Ξεκινώντας ομολογουμένως από πολύ χαμηλή βάση, οι αεροπορικές μεταφορές ήταν ένας από τους ταχύτερα αναπτυσσόμενους κλάδους της ελληνικής οικονομίας. Το διάστημα 1956-1973, το μεταφορικό έργο της Ολυμπιακής στις γραμμές εσωτερικού ενδεκαπλασιάστηκε σε όρους μεταφοράς επιβατών και πενταπλασιάστηκε σε όρους μεταφοράς φορτίων. Εκεί όμως που το μεταφορικό της έργο αυξήθηκε με καταιγιστικούς ρυθμούς ήταν στις γραμμές εξωτερικού (βλ. Πίνακα 7.6.).

Πίνακας 7.6.
Εξέλιξη του μεταφορικού έργου της Ολυμπιακής Αεροπορίας

Έτος	Επιβάτες *(σε χιλιάδες)*	Επιβάτες × χιλιόμετρα *(σε εκατ.)*	Τόνοι φορτίου × χιλιόμετρα *(σε εκατ.)*	Τόνοι ταχυδρομείου × χιλιόμετρα *(σε εκατ.)*
Γραμμές Εσωτερικού				
1956	164,5	51,9	749,3	52,7
1960	287,6	92,8	1.142,6	91,1
1963	363,2	120,5	1.613,1	120,5
1968	762,8	250,2	1.192,2	187,8
1973	1.813,2	574,6	3.583,3	290,0
Οι αριθμοί του 1973 σε σχέση με τους αριθμούς του 1956				
	11 φορές	11 φορές	4,8 φορές	5,5 φορές
Γραμμές Εξωτερικού				
1956	21,4	17,7	264,9	94,5
1960	172,7	196,6	3.422,5	793,5
1963	230,1	280,7	5.169,4	1.132,8
1968	400,3	1.000,8	22.965,5	2.921,0
1973	989,4	3.324,0	50.345,4	4.036,9
Οι αριθμοί του 1973 σε σχέση με τους αριθμούς του 1956				
	46 φορές	188 φορές	190 φορές	43 φορές

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

7.5.2. Τηλεπικοινωνίες

Την περίοδο 1953-1973, οι τηλεπικοινωνίες ήταν – μαζί με τον τουρισμό, τις αερογραμμές και τον ηλεκτρισμό – ένας από τους ταχύτερα αναπτυσσόμενους κλάδους της οικονομίας. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης των επικοινωνιών (συμπεριλαμβανομένων και των ταχυδρομείων) κατά την περίοδο 1953-1973 ήταν 12% τον χρόνο. Ειδικά το διάστημα 1961-1973, ο αντίστοιχος ρυθμός επιταχύνθηκε και έφθασε στο 15,6% τον χρόνο.

Με την ίδρυση του, τον Οκτώβριο του 1949, ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος (ΟΤΕ) έγινε ο αποκλειστικός διαχειριστής του κλάδου των τηλεπικοινωνιών στην Ελλάδα. Η λύση που επιλέχθηκε ήταν εύλογη με βάση τα δεδομένα της εποχής. Με την τότε διαθέσιμη τεχνολογία, η τηλεφωνία (το επίκεντρο του ενδιαφέροντος του ΟΤΕ) ήταν αποκλειστικά σταθερή και ενσύρματη, ήταν φυσικό μονοπώλιο και ο έλεγχός της από μια δημόσια επιχείρηση ήταν η ικανοποιητικότερη λύση. Αποστολή του ΟΤΕ ήταν η οικοδόμηση του συστήματος και η καθολική σύνδεση του πληθυσμού με το δίκτυο. Η ζήτηση για υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών ήταν τεράστια, το θέμα ήταν εάν η παραγωγική υποδομή θα μπορούσε να την παρακολουθήσει.

Στην εξεταζόμενη περίοδο, η επέκταση του δικτύου απαιτούσε τη δραστική αύξηση των αυτόματων τηλεφωνικών κέντρων που βασίζονταν στην τότε υπάρχουσα αναλογική ηλεκτρομηχανική τεχνολογία.[62] Κρίνοντας από

62 Αναλογικό σύστημα τηλεφωνίας είναι εκείνο που μεταδίδει αναλογικά σήματα, τα οποία μεταφέρονται μέσω καλωδίων από χαλκό. Η λειτουργία του είναι να μετασχηματίζει παλμικά ηχητικά σήματα που προέρχονται από τον πομπό σε ηλεκτρικά σήματα, τα οποία μεταφέρει μέσω των καλωδίων στον δέκτη, και εκεί να μετασχηματίζει εκ νέου τα ηλεκτρικά σήματα σε ηχητικά. Το σύστημα απαιτεί σταθερή σύνδεση μέσω καλωδίων των επικοινωνούντων τηλεφωνικών συσκευών. Συνεπώς, το σύστημα απαιτεί την ύπαρξη δικτύου από καλώδια που διασχίζουν τη χώρα. Στο επίπεδο του βασικού του κορμού, το δίκτυο έχει περιορισμένη χωρητικότητα. Το αναλογικό τηλεφωνικό σύστημα ήταν κατάλληλο μόνο για μετάδοση φωνής.
Υπήρχε όμως το θέμα του πώς θα συνδεθούν δύο συσκευές μεταξύ τους. Παλαιότερα, η σύνδεση γινόταν μέσω χειροκίνητων τηλεφωνικών κέντρων με τη μεσολάβηση τηλεφωνητριών. Προκειμένου να εξαλειφθεί η ανάγκη για χειροκίνητη σύνδεση, τα χειροκίνητα κέντρα αντικαταστάθηκαν στην πορεία από τα αυτόματα κέντρα. Η σύνδεση των τηλεφώνων μεταξύ τους γινόταν πλέον διαμέσου τηλεφωνικών κέντρων που βασίζονταν στην ηλεκτρομηχανική τεχνολογία. Η ειδοποίηση ότι κάποιος έχει σηκώσει το ακουστικό του και σχηματίζει έναν αριθμό στο καντράν έστελνε ηλεκτρικά μηνύματα στο αυτόματο κέντρο, το οποίο άνοιγε τη γραμμή. Στη συνέχεια, η σύνδεση των δυο συσκευών αυτή καθ' εαυτή γινόταν – επίσης αυτόματα – με μηχανικά μέσα. Υπήρχαν διάφοροι τύποι μηχανημάτων που επιτελούσαν αυτήν τη λειτουργία. Τις δεκαετίες του '50 και '60, ο ΟΤΕ βρισκόταν ακριβώς στη φάση της επιλογής και μαζικής εγκατάστασης τέτοιων αυτόματων τηλεφωνικών κέντρων. Τα κέντρα αυτού του τύπου είχαν υψηλό κόστος κεφαλαίου, εγκατάστασης και συντήρησης. Δεδομένου ότι η εγκατάσταση και συντήρηση του συστήματος τηλεφωνικών κέντρων και δικτύου ήταν ακριβή, δεν είχε νόημα η δημιουργία δεύτερου ή τρίτου ανεξάρτητου δικτύου. Ακριβώς γι' αυτό, οι τηλεπικοινωνίες της εποχής ήταν φυσικό μονοπώλιο.

τους ρυθμούς αύξησης του αριθμού και της χωρητικότητας των τηλεφωνικών κέντρων, το πρόγραμμα επέκτασης του δικτύου του ΟΤΕ προχώρησε με μάλλον αργά βήματα τη δεκαετία του '50. Το διάστημα 1960-1973, οι ρυθμοί αύξησης της χωρητικότητας του αυτόματου συστήματος επιταχύνθηκαν και οι αριθμοί των συνδέσεων και των εγκατεστημένων τηλεφώνων αυξήθηκαν δραστικά (βλ. Πίνακα 7.7.). Παράλληλα, επεκτάθηκαν και εκσυγχρονίστηκαν τα δίκτυα υπεραστικής τηλεφωνίας, τηλεγραφίας και οι υποδομές για τις επικοινωνίες μέσω telex. Η μέχρι το 1960 αναιμική τηλεφωνική επικοινωνία με το εξωτερικό πήρε ώθηση τη δεκαετία του '60. Σημαντικά βήματα στη διεθνή τηλεφωνική σύνδεση της χώρας ήταν η πόντιση, το 1968, του υποβρύχιου καλωδίου Ελλάδας-Ιταλίας και η εγκατάσταση της πρώτης (1970) και της δεύτερης (1972) κεραίας δορυφορικών επικοινωνιών, που έχουν ήδη αναφερθεί. Η επέκταση των υποδομών του ΟΤΕ την περίοδο 1960-1973 ήταν αποτέλεσμα της έντονης επενδυτικής δραστηριότητας του οργανισμού. Καθώς ο ΟΤΕ ήταν έντονα *πλεονασματικός*, από το 1957 και εξής,[63] υψηλό ποσοστό των επενδύσεών του χρηματοδοτήθηκε από τα δικά του παρακρατούμενα κέρδη.

Πίνακας 7.7.
Εξέλιξη του εξοπλισμού του ΟΤΕ
(τηλεφωνικά κέντρα, συνδέσεις και εγκατεστημένες συσκευές)

Έτος	Αυτόματα τηλεφωνικά κέντρα	Χωρητικότητα αυτόματων κέντρων (συνδέσεις)	Χωρητικότητα χειροκίνητων κέντρων (συνδέσεις)	Εγκατεστημένες τηλεφωνικές συσκευές
1950	39	66.600	4.500	82.100
1955	52	103.300	7.500	121.600
1960	72	185.300	14.600	220.600
1965	167	443.400	30.400	508.300
1970	546	1.043.400	33.700	1.044.800
1973	900	1.522.700	-	1.670.100

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*· ΟΤΕ (1963), *Έκθεσις επί του ισολογισμού και των πεπραγμένων* του έτους 1962.

Ο εξοπλισμός που χρησιμοποίησε ο ΟΤΕ βασιζόταν σε διάφορους τύπους μηχανημάτων, που προέρχονταν από διαφορετικούς προμηθευτές (συχνά από χώρες της Ανατολικής Ευρώπης).[64] Αποτέλεσμα ήταν να υπάρχουν 12 διαφορετικοί

63 ΟΤΕ, *Έκθεσις επί του ισολογισμού και των πεπραγμένων* του έτους 1962, Πίναξ 118· ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*, διάφορα έτη.

64 Με εξαίρεση τα καλώδια που παράγονταν εγχώρια, το τηλεπικοινωνιακό υλικό εισαγόταν.

τύποι τηλεφωνικών κέντρων στο σύστημα,[65] γεγονός που επιβάρυνε το κόστος λειτουργίας και συντήρησής του. Παρ' όλα αυτά, η πρόοδος ήταν σαφής: Το 1965, το ποσοστό αυτοματοποίησης του ελληνικού συστήματος (97%) υπερείχε του μέσου ευρωπαϊκού.[66] Το 1950, τα αυτόματα τηλεφωνικά κέντρα ήταν 39, το 1973 είχαν φθάσει τα 900. Το 1950, ο αριθμός των εγκατεστημένων τηλεφωνικών συσκευών ήταν 82.000, το 1973 ο αριθμός τους έφθασε στο 1.670.000 (βλ. Πίνακα 7.7.). Το 1962 και το 1964, η πυκνότητα τηλεφώνων ανά 100 κατοίκους ήταν χαμηλότερη από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.[67] Το 1973, ο αριθμός των τηλεφώνων ανά 100 κατοίκους είχε ελαφρά ξεπεράσει τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Φυσικά, η ζήτηση υπερακόντιζε συστηματικά την προσφορά τηλεφωνικών συνδέσεων. Το 1965, υπήρχαν περίπου 110.000 εκκρεμείς αιτήσεις σύνδεσης.[68] Η αυξανόμενη όμως χωρητικότητα του συστήματος επρόκειτο να επιτρέψει τουλάχιστον τη μερική ικανοποίηση της ζήτησης.

Η κίνηση στο αστικό τηλεφωνικό δίκτυο (μετρούμενη σε όρους αριθμού συνδιαλέξεων) αυξήθηκε περίπου 26 φορές την περίοδο 1950-1973. Η κίνηση στο υπεραστικό δίκτυο πάνω από 30 φορές, ενώ ο αριθμός των διεθνών συνδιαλέξεων δεν είχε καμία σχέση με τον ασήμαντο αριθμό του 1950. Αντίθετα, η τηλεγραφική κίνηση ήταν πολύ πιο αναιμική.

Αξίζει να αναφερθεί μία ακόμη πτυχή της δραστηριότητας του ΟΤΕ. Σε μια εποχή που η τεχνική εκπαίδευση ήταν αδύναμη (βλ. Κεφάλαιο 9), ο ΟΤΕ διέθετε έναν από τους πιο ανεπτυγμένους εταιρικούς μηχανισμούς τεχνικής επιμόρφωσης, κατάρτισης και μετεκπαίδευσης των στελεχών και υποψήφιων στελεχών του. Υπό την αιγίδα του οργανισμού, λειτουργούσε σειρά σχολών. Συγκεκριμένα, λειτουργούσε η Ανωτέρα Τηλεπικοινωνιακή Σχολή, διετούς φοίτησης, που είχε σκοπό την εκπαίδευση διευθυντικών στελεχών, δύο σχολές επιμόρφωσης τεχνικών στελεχών εννιάμηνης φοίτησης, δύο σχολές χειριστών εξάμηνης φοίτησης, καθώς και ορισμένες σχολές μετεκπαίδευσης του τεχνικού προσωπικού του ΟΤΕ.[69]

65 Καλογήρου & Λιούκας ([1995], 2004).

66 ΚΕΠΕ (1965), σελ. 392.

67 Το 1962, η πυκνότητα τηλεφώνων στην Ελλάδα ήταν 3,58 τηλέφωνα ανά 100 κατοίκους έναντι 7,7 του ευρωπαϊκού μέσου όρου (ΟΤΕ, *Έκθεσις επί του ισολογισμού και των πεπραγμένων* του έτους 1962, σελ. 38). Το 1964, η πυκνότητα ήταν 5,1 τηλέφωνα ανά 100 κατοίκους έναντι 8,2 του ευρωπαϊκού μέσου όρου. Βλ. ΚΕΠΕ (1965), σελ. 392.

68 Βλ. ΚΕΠΕ (1965), ό.π.

69 ΟΤΕ, *Έκθεσις επί του ισολογισμού και των πεπραγμένων* του έτους 1962.

7.5.3. Τουρισμός

Ο τομέας του τουρισμού αρχίζει να αποκτά υπολογίσιμα μεγέθη κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '50. Από εκεί και πέρα, η αύξηση των αφίξεων ξένων τουριστών στην Ελλάδα και των εισροών τουριστικού συναλλάγματος ήταν ταχύτατες.[70] Το 1955, ο αριθμός των ξένων επισκεπτών ήταν 196.000, το 1973 είχε ξεπεράσει τα 3.000.000 (βλ. Πίνακα 7.8.). Η διεθνής ζήτηση για το ελληνικό τουριστικό προϊόν ήταν ισχυρή και τα χαρακτηριστικά της ευνοϊκά για την Ελλάδα. Οι ξένοι επισκέπτες προέρχονταν σε αυξανόμενο βαθμό από τις εύπορες χώρες της Δυτικής Ευρώπης, ενώ η συμμετοχή των τουριστών από τη Βόρεια Αμερική παρέμενε υψηλή. Η μέση κατά κεφαλήν συναλλαγματική δαπάνη ήταν σχετικά μεγαλύτερη από τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, διότι οι ξένοι επισκέπτες έτειναν να παραμένουν στην Ελλάδα για περισσότερες μέρες και να προτιμούν, σε σημαντικό ποσοστό, ξενοδοχεία υψηλής κατηγορίας.[71] Συνεπώς, η ανάπτυξη του τουρισμού εξαρτάτο από το κατά πόσο η *προσφορά* τουριστικών υπηρεσιών θα ήταν σε θέση να ικανοποιήσει την αυξανόμενη ζήτηση. Εξαρτάτο δηλαδή από το αν οι υποδομές της χώρας θα ήταν επαρκείς για να εξασφαλίσουν την άνετη πρόσβαση και την ευχάριστη διαμονή των τουριστών στους τόπους προορισμού τους.

Κεντρική επιδίωξη στον κλάδο του τουρισμού, την περίοδο αυτή, ήταν η γρήγορη επέκταση της ξενοδοχειακής υποδομής (σε αριθμό κλινών) και των υποστηρικτικών υποδομών πρόσβασης, μετακίνησης, κ.λπ. Δεύτερη επιδίωξη ήταν η διαφήμιση και η ανάδειξη του τουριστικού προϊόντος, καθώς και η πλαισίωσή του από πολιτιστικές δραστηριότητες διεθνούς εμβέλειας.[72]

Τη δεκαετία του '50, ο ιδιωτικός τομέας δίσταζε να αναλάβει μεγάλες επενδύσεις στον τουρισμό. Διστακτικές ήταν και οι τράπεζες.[73] Επιπλέον, τα κίνητρα για τους επιχειρηματίες του τουρισμού ήταν λιγότερο γενναιόδωρα από εκείνα που χορηγούνταν στη βιομηχανία και υπήρχαν περιορισμοί στη χορήγηση μακροπρόθεσμων δανείων σε τουριστικές επιχειρήσεις. Υπήρξαν εξαιρέσεις, αλλά ήταν μεμονωμένες. Κορυφαία εξαίρεση ήταν το εμβληματικό ξενοδοχείο Χίλτον των Αθηνών, του οποίου η κατασκευή άρχισε το 1958 και παραδόθηκε

70 Σημαντική ήταν και η συμβολή του τουρισμού στην περιφερειακή ανάπτυξη. Ολόκληρες περιοχές της χώρας στηρίζονταν στον τουρισμό, ο οποίος συχνά αντέστρεφε την πτωτική πορεία που οι περιοχές αυτές ακολουθούσαν πριν από την ανάπτυξή του.

71 ΚΕΠΕ (1965), σελ. 367.

72 Υπουργείο Συντονισμού (1960), Κεφάλαιο ΙΙΙ, Τουρισμός.

73 Σχετικά με τους δισταγμούς της Εθνικής Τράπεζας, βλ. Παγουλάτος (2006), σελ. 275.

προς λειτουργία το 1963. Επίσης, με χρηματοδότηση της Εθνικής Τράπεζας διαμορφώθηκε η πλαζ του Αστέρα Βουλιαγμένης και το 1961 λειτούργησαν τα πρώτα μπαγκαλόου. Η ξενοδοχειακή μονάδα του Αστέρα (Αρίων) λειτούργησε το 1967[74] και επρόκειτο να ακολουθήσουν και νέες επεκτάσεις.

Σε αυτό το περιβάλλον, τη μεγάλη αρχική ώθηση στη δημιουργία τουριστικών υποδομών την έδωσε το επενδυτικό πρόγραμμα του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού (ΕΟΤ). Ο ΕΟΤ ήταν η τελική αποκρυστάλλωση των ιδεών του κράτους σχετικά με το ποιος θα ήταν ο φορέας εφαρμογής της τουριστικής πολιτικής. Συστάθηκε ως ΝΠΔΔ το 1951 με τον Ν. 1624 /1951 «περί κυρώσεως, τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του Α.Ν. 1565/1950, "περί συστάσεως Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού"». Αποστολή του ήταν «η οργάνωση και η προαγωγή του τουρισμού στην Ελλάδα» και ο συντονισμός όλων των σχετικών με τον τουρισμό δραστηριοτήτων. Είχε την αρμοδιότητα να κατασκευάζει νέα ξενοδοχεία, να φροντίζει για την καλή λειτουργία των συγκοινωνιών προς τους τόπους προορισμού και να διαφημίζει το ελληνικό τουριστικό προϊόν.

Η ναυαρχίδα του προγράμματος του ΕΟΤ ήταν τα ξενοδοχεία Ξενία, αλλά η δράση του περιλάμβανε και μια σειρά έργων υποδομής (τουριστικά περίπτερα, οργανωμένες πλαζ, κ.λπ.). Τα πρώτα Ξενία κατασκευάστηκαν το 1953. Με κεφάλαια του Προϋπολογισμού, το πρόγραμμα επιταχύνθηκε την πενταετία 1958-1962 και το 1960 εντάχθηκε στο *Πενταετές πρόγραμμα αναπτύξεως, 1960-1964*.[75] Μεγάλη ώθηση και νέο χαρακτήρα στο κατασκευαστικό πρόγραμμα του ΕΟΤ έδωσε ο προϊστάμενος του Τμήματος μελετών του οργανισμού, αρχιτέκτονας Άρης Κωνσταντινίδης. Το Ξενία της Άνδρου, που κατασκευάστηκε το 1958 σε σχέδια του Κωνσταντινίδη, αποτέλεσε τομή στο στιλ και την τυπολογία των ξενοδοχείων του ΕΟΤ. Ακολούθησαν πολλά άλλα ξενοδοχεία βασισμένα σε σχέδια του Κωνσταντινίδη ή των συνεργατών του. Σε όλα, η προσπάθεια συνδυασμού της λειτουργικότητας και της ανάδειξης του περιβάλλοντος τοπίου ήταν εμφανής. Τελικά, μεταξύ 1953 και 1966, ο ΕΟΤ είχε παραδώσει περί τα 40 ξενοδοχεία και μοτέλ. Η στρατηγική του οργανισμού ήταν να χτίζει Ξενία όχι μόνο στα γνωστά και δημοφιλή μέρη, αλλά και σε μια σειρά από πόλεις και περιοχές της ηπειρωτικής χώρας (Βυτίνα, Καστοριά, Φλώρινα κ.α.). Στο πεδίο της διαφήμισης του ελληνικού τουριστικού προϊόντος, ο ΕΟΤ δημιούργησε καλαίσθητες αφίσες και διαφημιστικά φυλλάδια που σήμερα αποτελούν συλλεκτικά κομμάτια.

74 Ό.π., σελ. 341.

75 Υπουργείο Συντονισμού (1960), Κεφάλαιο ΙΙΙ, Τουρισμός.

Πίνακας 7.8.
Ξένοι τουρίστες και ξενοδοχειακή υποδομή
(αφίξεις και αριθμοί κλινών)

Έτος	Αφίξεις ξένων τουριστών	Συνολικές κλίνες	Κλίνες ξενοδοχείων πολυτελείας και Α΄ κατηγορίας
1951	58.000	-	-
1955	196.000	-	-
1960	380.000	54.245	8.422
1965	952.000	78.487	13.524
1970	1.501.000	118.859	16.499
1973	3.037.000	166.552	33.410

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Τα προβλήματα της πρόσβασης των ξένων επισκεπτών στην Ελλάδα και της μετακίνησής τους στους τόπους προορισμού τους ήταν θέματα που αντιμετωπίστηκαν μέσα από τα προγράμματα των δημοσίων επενδύσεων. Μετά από αναμόρφωση και εκβάθυνση του λιμανιού της Ηγουμενίτσας, εγκαινιάστηκε το 1960 η ακτοπλοϊκή σύνδεση Ηγουμενίτσας με το Μπρίντιζι της Ιταλίας. Έργα αναμόρφωσης και εκβάθυνσης των λιμανιών, έτσι ώστε να είναι δυνατή η προσέγγιση φέρι μποτ στην αποβάθρα και η αποβίβαση των επιβατών και των αυτοκινήτων που μετέφεραν, χρειάστηκε να γίνουν σε πολλές περιοχές τουριστικού ενδιαφέροντος. Μείζον θέμα ήταν η πρόσβαση με αεροπλάνο. Στην εξεταζόμενη περίοδο, κατασκευάστηκαν πολλά νέα αεροδρόμια (στα Χανιά το 1954, την Καλαμάτα το 1959, τη Σάμο το 1963, την Κω το 1964, τη Μύκονο το 1971, τη Ζάκυνθο το 1972, τη Σκιάθο το 1972, κ.α.).[76] Σε υφιστάμενα αεροδρόμια χρειάστηκαν επεκτάσεις, μετεγκαταστάσεις ή ανέγερση νέων αεροσταθμών (π.χ. στη Θεσσαλονίκη, την Καβάλα, το Ηράκλειο, την Κέρκυρα, τη Μυτιλήνη). Τέλος, κατασκευάστηκαν ή επιδιορθώθηκαν δρόμοι με κύριο σκοπό την ανετότερη μετακίνηση των τουριστών.

Από τις δραστηριότητες που αποσκοπούσαν στην αναβάθμιση του πολιτιστικού προφίλ της Ελλάδας, η κορυφαία ήταν το Φεστιβάλ Αθηνών. Το Φεστιβάλ ξεκίνησε το 1955 έπειτα από ενέργειες του τότε Υπουργού Προεδρίας Γεωργίου Ράλλη. Οι δραστηριότητές του περιλάμβαναν παραστάσεις αρχαίας τραγωδίας και κωμωδίας, συναυλίες, χορό, εικαστικές εκθέσεις, κ.λπ. Το Φεστιβάλ διεξαγόταν τους θερινούς μήνες στο Ωδείο Ηρώδου Αττικού και στο Αρχαίο Θέατρο της Επιδαύρου. Είχε υψηλές προδιαγραφές

76 Βλ. Βικιπαίδεια, «Κατάλογος Αεροδρομίων της Ελλάδας», ημερομηνία πρόσβασης 13.7.2020.

και ήταν έντονα κοσμοπολίτικο. Φιλοξένησε σειρά από αξιομνημόνευτες εκδηλώσεις.[77]

Από τα μέσα της δεκαετίας του '60, τη σκυτάλη της ανάπτυξης των ξενοδοχειακών υποδομών πήρε ο ιδιωτικός και ο τραπεζικός τομέας. Στη διάρκεια της δικτατορίας, οι τραπεζικές πιστώσεις προς τον κλάδο αυξήθηκαν σημαντικά και επιτράπηκε στις τράπεζες να χορηγούν μακροπρόθεσμα δάνεια για επενδύσεις στον τουρισμό. Δάνεια διάρκειας μέχρι 18 ετών και με περίοδο χάριτος τριών-τεσσάρων ετών άρχισαν να χορηγούνται για κατασκευή ή εκσυγχρονισμό ξενοδοχείων. Παράλληλα, θεσπίστηκε σειρά φορολογικών κινήτρων: α. ο φορολογικός συντελεστής επί των αδιανέμητων κερδών των ξενοδοχείων μειωνόταν στο μισό του ισχύοντος συντελεστή φορολογίας κερδών, β. χορηγείτο έκπτωση στις τιμές του πετρελαίου και του ρεύματος, γ. θεσπίζονταν απαλλαγές από φόρους χαρτοσήμου, δ. τα ξενοδοχεία απαλλάσσονταν από την ανάγκη καταβολής εισφορών προς τον ΕΟΤ.[78]

Αυτά τα γενναιόδωρα μέτρα απέδωσαν. Σημειώθηκε σημαντική αύξηση του αριθμού των διαθέσιμων κλινών (βλ. Πίνακα 7.8.). Η αύξηση της τουριστικής κίνησης όμως ήταν τόσο μεγάλη που σημειώνονταν ελλείψεις κλινών στους μήνες αιχμής. Επίσης, εντοπίζονταν ελλείψεις σε ειδικευμένο προσωπικό.[79] Το τελευταίο φαινόμενο συνδεόταν εν μέρει με ένα πρόβλημα που ποτέ δεν ξεπέρασε ο ελληνικός τουρισμός, την εποχικότητα. Εξαιτίας της, ήταν δύσκολο να διατηρηθεί ένας υπάλληλος σε πλήρη ετήσια απασχόληση και συνεπώς είχε λιγότερα κίνητρα να ειδικευθεί.

7.5.4. Εμπόριο

Το εμπόριο ήταν επίσης ένας από τους κλάδους της οικονομίας που αναπτυσσόταν ταχύτερα από το ΑΕΠ (μέσος ετήσιος ρυθμός ανάπτυξης το διάστημα 1953-1973: 8%). Παράλληλα, ήταν ένας από τους κλάδους που δημιουργούσε συστηματικά νέες θέσεις απασχόλησης. Σύμφωνα με τις Απογραφές Εμπορίου, η απασχόληση στον κλάδο ήταν 244.000 άτομα το 1958 και 389.000 το 1978.

77 Μερικές από τις αξιομνημόνευτες εκδηλώσεις ήταν: οι παραστάσεις αρχαίας τραγωδίας των Ροντήρη, Μινωτή-Παξινού του 1955, η συναυλία της φιλαρμονικής της Νέας Υόρκης υπό τον Μητρόπουλο του 1956 που περιλάμβανε μέρος των 36 ελληνικών χορών του Σκαλκώτα, οι παραστάσεις της Κάλλας του 1960 και του 1961 στη *Norma* του Bellini και τη *Μήδεια* του Cherubini, η χορευτική παρουσία του Νουρέγιεφ στην *Giselle* το 1963, κ.ά.

78 Παυλόπουλος (1999), Κεφάλαιο 1· IMF (1968), Μέρος ΙΙ, σελ. 78.

79 IMF (1973), σελ. 17.

Υπήρχαν 125.000 εμπορικές επιχειρήσεις το 1958, που ανήλθαν στις 186.000 το 1978 (βλ. Πίνακα 7.9.).

Ο τομέας του εμπορίου χωρίζεται σε δύο κλάδους, το λιανικό και το χονδρικό εμπόριο. Το λιανικό εμπόριο ήταν ο μεγαλύτερος κλάδος τόσο από την άποψη του αριθμού των καταστημάτων όσο και από την άποψη του ειδικού του βάρους στην απασχόληση (βλ. Πίνακα 7.9.). Επίσης, από κάθε άποψη, το λιανικό εμπόριο ήταν το προπύργιο της μικρής ελληνικής επιχείρησης. Μολονότι πολύτιμο ως δημιουργός θέσεων εργασίας και διέξοδος για όσους ήθελαν να αποφύγουν να γίνουν μισθωτοί, ο κλάδος κυριαρχούνταν από επιχειρήσεις-νάνους και αυτό είχε επιπτώσεις. Όπως δείχνει ο Πίνακας 7.9., ο αριθμός των απασχολουμένων ανά κατάστημα στον κλάδο ήταν και παρέμενε δύο άτομα κατά μέσο όρο. Σύμφωνα με έρευνα της ΕΣΥΕ του 1962, σε εμπορικά καταστήματα πόλεων και κωμοπόλεων, η συντριπτική πλειονότητα των απασχολουμένων στο λιανικό εμπόριο ήταν οι ιδιοκτήτες και τα (μη αμειβόμενα) μέλη της οικογένειάς τους. Μόλις το 1/4 των απασχολουμένων στον κλάδο ήταν μισθωτοί.

Πίνακας 7.9.
Εμπόριο
(αριθμός μονάδων και απασχόληση)

Έτος	Σύνολο εμπορίου		Λιανικό εμπόριο		Χονδρικό εμπόριο	
	Μονάδες	*Απασχόληση*	*Μονάδες*	*Απασχόληση*	*Μονάδες*	*Απασχόληση*
1958	125.300	243.570	104.700	180.237	20.600	63.342
1969	161.658	322.850	134.898	237.635	26.760	85.215
1978	185.703	378.313	160.599	287.457	25.104	90.856
Μέση απασχόληση ανά κατάστημα (απασχολούμενοι/μονάδα)						
1958	1,9		1,7		3,1	
1969	2,0		1,8		3,2	
1978	2,0		1,8		3,6	

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*, Απογραφές Εμπορίου, διάφορα έτη.

Το μικρό μέγεθος των επιχειρήσεων του λιανικού και χονδρικού εμπορίου συνδεόταν με προβλήματα χαμηλής παραγωγικότητας και υψηλού κόστους των παρεχόμενων υπηρεσιών που τελικά καλούνταν να πληρώσει ο καταναλωτής.[80] Και, παραδόξως, για τομέα με τόσες επιχειρήσεις, ο ανταγωνισμός ήταν ασθενής σε αρκετούς κλάδους του εμπορίου. Εκείνο που πρέπει να σημειωθεί είναι ότι,

80 ΚΕΠΕ (1965), σελ. 404-408.

σύμφωνα με το διαθέσιμο στατιστικό υλικό, οι μεγαλύτερου μεγέθους επιχειρήσεις του εμπορίου (Ανώνυμες Εταιρίες και Εταιρίες Περιορισμένης Ευθύνης) ήταν εξαιρετικά κερδοφόρες.[81] Επίσης, παραδόξως, ήταν λίγες.

Ποιοι τύποι μεγάλων επιχειρήσεων ανθούσαν στο λιανικό εμπόριο κατά την εξεταζόμενη περίοδο; Ο τύπος του πολυκαταστήματος (ειδών ρουχισμού, λευκών ειδών, επίπλων, σκευών, κ.λπ.) ήταν διαδεδομένος από τη δεκαετία του ’50. Επιχειρήσεις όπως οι Αδελφοί Λαμπρόπουλοι, το Μινιόν, η Αθηναία, ο Κατράντζος, το Άκρον-Ίλιον-Κρυστάλ και άλλες ήταν γνωστές σε όλους και ορισμένες είχαν υποκαταστήματα και στη Θεσσαλονίκη. Έφθασαν στο απόγειό τους τις δεκαετίες του ’60 και του ’70 και μπήκαν σε φάση παρακμής μετέπειτα. Αντίθετα, τις δεκαετίες αυτές, τα σουπερμάρκετ βρίσκονταν σε πρώιμο στάδιο ανάπτυξης. Εμφανίστηκαν ορισμένα μεγάλα καταστήματα τροφίμων, όπως ο Βασιλόπουλος (δεκαετία του ’50), ο Μαρινόπουλος (1962), ο Σκλαβενίτης (1969). Δύσκολα όμως θα μπορούσε να τα αποκαλέσει κάποιος αλυσίδες. Οι δεκαετίες αυτές ήταν ακόμη δεκαετίες του μπακάλικου.

81 Ιορδάνογλου & Μπέλλας (2003).

ΜΕΡΟΣ Γ

Από την πλευρά του κράτους

ΚΕΦΑΛΑΙ0 8

Έσοδα και δαπάνες της γενικής κυβέρνησης

8.1. Εισαγωγή

Τα Κεφάλαια 4 και 5 εστιάστηκαν στα οικονομικά της κεντρικής κυβέρνησης, καθώς η τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων που συζητήθηκαν εκεί αφορούσε κυρίως το κεντρικό κράτος. Στο παρόν και στα επόμενα κεφάλαια θα εξετάσουμε τη δράση του ευρύτερου κράτους κατά την περίοδο 1953-1973 και, ειδικότερα, την ασκηθείσα κοινωνική πολιτική. Γι' αυτό και η εστίαση θα μετατοπιστεί από την κεντρική στη γενική κυβέρνηση. Η τελευταία περιλαμβάνει το κεντρικό κράτος, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) και την τοπική αυτοδιοίκηση.

Στο παρόν κεφάλαιο θα εξεταστεί η εξέλιξη των εσόδων και των δαπανών της γενικής κυβέρνησης σαν σύνολο, καθώς και η εξέλιξη των αποτελεσμάτων (πλεονάσματα/ελλείμματα) από τη διαχείριση των οικονομικών της γενικής κυβέρνησης. Κύρια επιδίωξη του παρόντος κεφαλαίου, όμως, είναι να εξετάσει την κατανομή των δαπανών της γενικής κυβέρνησης ανάμεσα στα διάφορα πεδία της κρατικής δράσης στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973. Η κατανομή των δαπανών δίνει ισχυρές ενδείξεις σχετικά με το ποιες ήταν οι de facto προτεραιότητες της γενικότερης οικονομικής πολιτικής που ακολουθήθηκε.

Τα Κεφάλαια 9-13 θα εστιαστούν στην κοινωνική πολιτική που ασκήθηκε στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Τα πεδία της κοινωνικής πολιτικής που θα διερευνηθούν είναι: εκπαίδευση, υγεία και κοινωνική προστασία (που περιλαμβάνει ασφάλιση συντάξεων, ασθένειας, ανεργίας, επιδόματα και κοινωνική πρόνοια). Για καθένα από τα πεδία αυτά θα παρουσιαστούν οι θεσμοί, οι δομές και οι μηχανισμοί που οικοδομήθηκαν, θα αναλυθεί η αρχιτεκτονική τους και θα συζητηθούν τα προβλήματα που οι δομές αυτές εγκυμονούσαν για το μέλλον. Τέλος, θα παρουσιαστούν οι *δημόσιοι πόροι* που διετίθεντο για την παιδεία, την υγεία και την κοινωνική προστασία. Οι διεθνείς συγκρίσεις, που θα συνοδεύουν την παρουσίαση, θα τοποθετήσουν την κοινωνική πολιτική στο ευρωπαϊκό περιβάλλον και θα φωτίσουν τις εκ των πραγμάτων προκύπτουσες προτεραιότητες της ασκηθείσας πολιτικής.

Η εξέταση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης είναι πέρα από τα όρια του βιβλίου αυτού. Το θέμα είναι τεράστιο, ανεπαρκώς μελετημένο και χρειάζεται ειδική μελέτη που δεν χωράει στο παρόν πόνημα. Υπάρχουν όμως δύο διαδεδομένες γενικεύσεις *που δεν ισχύουν* όσον αφορά την εξεταζόμενη περίοδο και επιβάλλεται να αντικρουστούν: α. ότι το ελληνικό κράτος ήταν πάντα υπερτροφικό και β. ότι η δημόσια διοίκηση ήταν πάντα αναποτελεσματική.

α. Το ελληνικό κράτος της περιόδου 1953-1973 δεν ήταν υπερτροφικό. Με οποιοδήποτε τρόπο και εάν μετρήσουμε το μέγεθός του – είτε ως ποσοστό των εργαζομένων σε αυτό στο σύνολο της απασχόλησης είτε ως ποσοστό των δημόσιων δαπανών στο ΑΕΠ – δεν είναι δυνατόν να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι το κράτος την περίοδο αυτή ήταν μεγάλο. Συγκρίνοντάς το με μεγέθη άλλων ευρωπαϊκών κρατών βλέπουμε ότι το ελληνικό κράτος κατά την περίοδο αυτή ήταν μικρό.[1] Το ελληνικό κράτος άρχισε να μεγαλώνει μετά τη Μεταπολίτευση. Αυτό όμως θα εξεταστεί στον δεύτερο τόμο της *Ελληνικής οικονομίας μετά το 1950*.

β. Η γενίκευση ότι η δημόσια διοίκηση ήταν ανεπαρκής *σε όλα της τα επίπεδα* δεν προκύπτει από όσα μπορούμε να συναγάγουμε για την περίοδο 1953-1973. Είναι σίγουρο ότι υπήρχαν επικαλύψεις και συγκρούσεις αρμοδιοτήτων ανάμεσα σε υπουργεία, όπως σε όλους τους γραφειοκρατικούς οργανισμούς. Είναι πιθανό ότι στα χαμηλά επίπεδα της ιεραρχίας υπήρχαν ανεπάρκειες. Δεν προκύπτει όμως *ότι η κορυφή της δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας (από τον βαθμό του τμηματάρχη και πάνω) ήταν ανεπαρκής*. Η ποιότητα του βασικού corpus του νομοθετικού έργου και των αποφάσεων πολιτικής, καθώς και η ποιότητα του σχεδιασμού οργανισμών που αποτέλεσαν πυλώνες της δράσης του κράτους επί δεκαετίες ήταν γενικά ικανοποιητική. Επιπλέον, πέρα από τις περιπτώσεις που παρεμβάλλονταν μικροπολιτικές στοχεύσεις, υπήρχε ετοιμότητα για διόρθωση των αστοχιών των αρχικών σχεδιασμών. Αυτά προϋποθέτουν ενημερωμένο και ικανό προσωπικό στην κορυφή της ιεραρχίας. Δεν προκύπτει ανεπάρκεια από την ποιότητα των κειμένων που άφησαν κορυφαίοι δημόσιοι λειτουργοί. Τέλος, δεν πιστοποιείται κανενός είδους ανεπάρκεια από τις προσωπικές μαρτυρίες κορυφαίων πολιτικών προσώπων που κλήθηκαν να βασιστούν στην αρωγή των υπαλλήλων τους. Η πιο εύλογη εξήγηση για το επαρκές επίπεδο των υψηλών βαθμίδων της ιεραρχίας είναι ο ρόλος που έπαιξε ο Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας του 1951.[2] Βέβαια, υπήρχαν αποκλεισμοί λόγω πολιτικών φρονημάτων που στερούσαν τη διοίκηση από ικανά στελέχη. Πέρα από το μείζον αυτό πρόβλημα ωστόσο, οι διατάξεις του Κώδικα για την πρόσληψη, την κρίση και τη βαθμολογική εξέλιξη των δημόσιων υπαλλήλων παρείχαν φίλτρα που εξασφάλιζαν ότι στην κορυφή της ιεραρχίας θα έφθαναν οι κατά τεκμήριο ικανότεροι και πιο κατατοπισμένοι στα θέματά τους υπάλληλοι. Η υποβάθμιση της δημόσιας διοίκησης έρχεται αργότερα. Αλλά και αυτό είναι θέμα του δεύτερου τόμου της *Ελληνικής οικονομίας μετά το 1950*. Στο σημείο αυτό αρκεί να πούμε ότι η γενίκευση περί ανεπάρκειας της δημόσιας διοίκησης δεν στέκει για την εξεταζόμενη περίοδο.

1 Βλ. Ιορδάνογλου (2013).

8.2. Έσοδα της γενικής κυβέρνησης, 1953-1973

Η δομή του φορολογικού μηχανισμού συζητήθηκε στο Κεφάλαιο 4 (Ενότητα 4.2.). Εδώ θα συζητηθούν τα αποτελέσματά του: τα φορολογικά έσοδα που ο μηχανισμός αυτός προσπόριζε στη γενική κυβέρνηση, καθώς και οι άλλες πηγές εσόδων του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ο Πίνακας 8.1. παρουσιάζει τα ποσοστά συμμετοχής των βασικών πηγών εσόδων της γενικής κυβέρνησης στο σύνολο των εσόδων της. Περιλαμβάνει το σύνολο των άμεσων φόρων (εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και φόρων περιουσίας), το σύνολο των έμμεσων φόρων και δασμών, τις ασφαλιστικές εισφορές, τις προσόδους του Δημοσίου από τις δραστηριότητές του, τα έσοδα από το εξωτερικό και τα έσοδα των ασφαλιστικών οργανισμών, της τοπικής αυτοδιοίκησης και άλλων ΝΠΔΔ από κρατικές επιχορηγήσεις. Η προτελευταία στήλη παρουσιάζει το απόλυτο μέγεθος των εσόδων της γενικής κυβέρνησης σε τρέχουσες τιμές και η τελευταία το ποσοστό των εσόδων στο ΑΕΠ.

2 Ο Ν. 1811/1951 «περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων».

Πίνακας 8.1.

Έσοδα της γενικής κυβέρνησης και η σύνθεσή τους

(σε εκατ. δραχμές και ως ποσοστά %)

Έτος	Άμεσοι φόροι	Έμμεσοι φόροι	Ασφαλιστικές εισφορές	Δημόσιες πρόσοδοι	Μεταβιβάσεις αλλοδαπής	Έσοδα ΝΠΔΔ από κρατικές επιχορ/σεις	Σύνολο εσόδων γενικής κυβέρνησης	
	ποσοστά % στο σύνολο των εσόδων						*εκατ. δρχ.*	*%ΑΕΠ*
1953	22,2%	54,6%	16,2%	6,9%	0,1%	0,0%	9.416	**17,4%**
1955	18,8%	52,4%	18,3%	6,7%	3,7%	0,0%	13.735	**19,1%**
1957	19,1%	52,8%	18,9%	7,2%	1,9%	0,0%	17.470	**19,5%**
1959	14,5%	53,2%	19,6%	7,6%	1,2%	3,9%	20.654	**21,2%**
1961	13,6%	52,6%	20,5%	7,9%	1,0%	4,3%	26.817	**22,6%**
1963	11,8%	52,2%	22,2%	7,2%	0,6%	6,0%	34.433	**24,5%**
1965	10,4%	52,4%	22,7%	7,0%	0,4%	7,2%	45.436	**25,3%**
1967	11,5%	52,7%	22,8%	6,2%	0,1%	6,7%	60.025	**27,8%**
1969	11,8%	51,9%	22,9%	6,4%	0,0%	7,0%	76.900	**28,9%**
1971	13,7%	49,9%	23,4%	5,6%	0,0%	6,7%	93.851	**28,4%**
1973	13,3%	49,8%	23,3%	6,6%	0,0%	7,1%	130.389	**26,9%**

Πηγή: Υπολογισμοί με βάση τους Εθνικούς Λογαριασμούς, στοιχεία τιμών αγοράς, βλ. Υπουργείο Συντονισμού (1976).

Το ποσοστό των εσόδων του ευρέως εννοούμενου ελληνικού κράτους στο ΑΕΠ αυξήθηκε κατά περισσότερες από 10 ποσοστιαίες μονάδες στο διάστημα της 20ετίας 1953-1972 (η πτώση του ποσοστού το 1973 ήταν συγκυριακή). Η αύξηση των εσόδων ήταν βαθμιαία και όχι απότομη. Από την παραπάνω κατανομή των εσόδων προκύπτουν τα εξής: Τα ποσοστά στο σύνολο των εσόδων των άμεσων και έμμεσων φόρων του Πίνακα 8.1. είναι μικρότερα από εκείνα που αναφέρθηκαν στην Ενότητα 4.2., πρωτίστως διότι τα έσοδα της γενικής κυβέρνησης συμπεριλαμβάνουν και τις ασφαλιστικές εισφορές. Οι τελευταίες είναι έσοδα των ασφαλιστικών οργανισμών, και συνεπώς της γενικής κυβέρνησης, αλλά *όχι και της κεντρικής κυβέρνησης*. Ο Πίνακας 8.1. δείχνει ότι, από τα τέλη της δεκαετίας του ’50, οι ασφαλιστικές εισφορές ήταν η δεύτερη κύρια πηγή εσόδων του ευρύτερου ελληνικού κράτους. Τα έσοδα από άμεσους φόρους ήταν μόλις η τρίτη σε μέγεθος πηγή εσόδων και το ποσοστό συμμετοχής τους στα συνολικά έσοδα έτεινε να συρρικνώνεται. Υπό μία έννοια, οι ασφαλιστικές εισφορές έτειναν να λειτουργούν ως υποκατάστατο του φόρου εισοδήματος και να αναπληρώνουν τις αδυναμίες του. Οι έμμεσοι φόροι ήταν βέβαια με διαφορά η κύρια πηγή εσόδων του ευρύτερου ελληνικού κράτους και συνήθως αντιπροσώπευαν

πάνω από το 50% των πόρων του. Οι πρόσοδοι του κράτους από οικονομικές δραστηριότητες αντιστοιχούσαν σε χαμηλό ποσοστό των εσόδων του και οι τρέχουσες μεταβιβάσεις από το εξωτερικό σε ακόμη χαμηλότερο, που έτεινε να εξαφανιστεί με την πάροδο του χρόνου. Αντίθετα, οι επιχορηγήσεις του κεντρικού κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση, τους ΟΚΑ και άλλα ΝΠΔΔ αυξήθηκαν αισθητά.

8.3. Δαπάνες της γενικής κυβέρνησης, 1953-1973

Στην παρούσα ενότητα θα εξεταστούν πρώτα οι τρέχουσες (δηλαδή οι μη επενδυτικές) δαπάνες της γενικής κυβέρνησης και μετά οι επενδυτικές. Οι Εθνικοί Λογαριασμοί ταξινομούν τις τρέχουσες δημόσιες δαπάνες στις εξής αδρές κατηγορίες: α. Καταναλωτικές δαπάνες για αγορά αγαθών και υπηρεσιών. Το μεγαλύτερο κομμάτι αυτού του τύπου δαπάνης είναι οι μισθοί των υπαλλήλων του κράτους. β. Τρέχουσες μεταβιβαστικές πληρωμές προς ιδιώτες. Αυτές περιλαμβάνουν συντάξεις, επιδόματα και άλλες δωρεάν παροχές. γ. Επιδοτήσεις προς επιχειρήσεις, αγρότες και άλλους. δ. Επιχορηγήσεις προς ΝΠΔΔ. Τα συναφή στοιχεία αναφέρονται στα καθαρά υπόλοιπα αυτών των επιχορηγήσεων. ε. Πληρωμές τόκων για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους.

Πίνακας 8.2.

Τρέχουσες δαπάνες γενικής κυβέρνησης κατά τύπο δαπάνης

(ως ποσοστά % του ΑΕΠ και σε εκατ. δραχμές)

Έτος	Δημόσια κατανάλωση	Τρέχουσες μεταβιβάσεις	Επιδοτήσεις	Επιχορηγήσεων υπόλοιπα, κ.λπ.	Τόκοι	Σύνολο τρεχ. δαπανών	
1953	11,1%	4,2%	0,4%	0,0%	0,0%	8.512	**15,8%**
1955	11,5%	4,3%	0,1%	0,0%	0,1%	11.595	**16,1%**
1957	11,4%	4,5%	0,2%	0,0%	0,1%	14.479	**16,2%**
1959	11,7%	5,0%	0,7%	0,8%	0,2%	17.898	**18,4%**
1961	11,3%	5,0%	0,3%	1,0%	0,3%	21.299	**18,0%**
1963	11,3%	6,1%	0,5%	1,5%	0,5%	28.036	**19,9%**
1965	11,7%	6,8%	1,1%	1,8%	0,7%	39.953	**22,2%**
1967	13,0%	7,8%	1,8%	1,8%	0,7%	54.435	**25,2%**
1969	12,7%	7,7%	0,9%	2,0%	0,8%	64.447	**24,2%**
1971	12,5%	7,7%	1,2%	2,1%	1,0%	81.042	**24,5%**
1973	11,5%	6,5%	1,8%	1,9%	1,0%	109.596	**22,6%**

Πηγή: Υπολογισμοί με βάση τους Εθνικούς Λογαριασμούς, στοιχεία τιμών αγοράς, βλ. Υπουργείο Συντονισμού (1976).

Ο Πίνακας 8.2. παρουσιάζει τα ποσοστά αυτών των τύπων δαπάνης στο ΑΕΠ. Στην προτελευταία στήλη, παρουσιάζεται το σύνολο των τρεχουσών δαπανών της γενικής κυβέρνησης σε τρέχουσες τιμές. Στην τελευταία στήλη βλέπουμε την εξέλιξη μέσα στα χρόνια του ποσοστού των τρεχουσών δαπανών της γενικής κυβέρνησης στο ΑΕΠ. Οι παρατηρήσεις που προκύπτουν από τον Πίνακα 8.2. είναι οι ακόλουθες:

α. Η δημόσια κατανάλωση κινείτο μέσα στο περιθώριο του 11%-13% του ΑΕΠ και δεν εμφάνιζε συστηματική τάση ανόδου ή πτώσης. Στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, η δημόσια κατανάλωση παρέμεινε χονδρικά σταθερή σε σχέση με το ΑΕΠ.

β. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές δείχνουν συστηματική τάση ανόδου (η πτώση του 1973 ήταν συγκυριακή).

γ. Το ποσοστό των επιδοτήσεων ήταν γενικά χαμηλό (κάτω από το 2% του ΑΕΠ). Εμφανίζει ορισμένη άνοδο το διάστημα 1964-1967 και αυξομειώνεται μάλλον ακανόνιστα έκτοτε.

δ. Οι επιχορηγήσεις προς ΝΠΔΔ – μολονότι παρέμεναν σε χαμηλά επίπεδα – έδειξαν σαφείς τάσεις ανόδου.

ε. Οι πληρωμές των τόκων του δημόσιου χρέους αυξάνονταν σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1953-1973. Ακόμη και στα τέλη της περιόδου, ωστόσο, το ποσοστό τους στο ΑΕΠ δεν ξεπέρασε το 1%. Ο λόγος που το βάρος των τόκων ήταν τόσο χαμηλό είναι απλός: το δημόσιο χρέος της εποχής εκείνης ήταν πολύ μικρό (κάτω του 20% του ΑΕΠ στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου).

Οι τρέχουσες δαπάνες της γενικής κυβέρνησης σαν σύνολο αυξήθηκαν ταχύτερα από το ΑΕΠ την περίοδο 1953-1973. Τούτο αποτυπώνεται στην τελευταία στήλη του Πίνακα 8.2.: το ποσοστό των τρεχουσών δαπανών στο ΑΕΠ αυξανόταν και στην κορύφωσή του (το 1968) έφθασε το 25,4%. Έκτοτε, συγκρατήθηκε. Η αντιπαραβολή με την προτελευταία στήλη του Πίνακα 8.1. δείχνει ότι τα έσοδα της γενικής κυβέρνησης ήταν πάντα μεγαλύτερα από τις τρέχουσες δαπάνες της. Με άλλα λόγια, σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, η δημόσια αποταμίευση ήταν θετική. Υπήρχε πάντα περίσσευμα πόρων διαθέσιμο για δημόσιες επενδύσεις.

Ο Πίνακας 8.3. επικεντρώνεται στην επενδυτική πλευρά της δραστηριότητας του ευρύτερου ελληνικού κράτους. Δίνονται τα ποσοστά στο ΑΕΠ: της δημόσιας αποταμίευσης της γενικής κυβέρνησης, των επενδύσεων του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) και του συνόλου των δημοσίων επενδύσεων (περιλαμβανομένων και αυτών των δημόσιων επιχειρήσεων). Στην προτελευταία στήλη παρουσιάζεται το γενικό σύνολο των δαπανών της γενικής κυβέρνησης (οι *τρέχουσες* δαπάνες και οι επενδυτικές δαπάνες του ΠΔΕ). Στην τελευταία στήλη βλέπουμε τη διαχρονική εξέλιξη του ποσοστού των συνολικών δαπανών της γενικής κυβέρνησης στο ΑΕΠ.

Πίνακας 8.3.

Δημόσια αποταμίευση, δημόσιες επενδύσεις και σύνολο δαπανών γενικής κυβέρνησης

(σε εκατ. δραχμές και ως ποσοστά % του ΑΕΠ)

Έτος	Δημόσια αποταμίευση	Επενδύσεις ΠΔΕ	Δημόσιες επενδύσεις[1]	Σύνολο δαπανών (τρέχ. δαπάνες συν επενδύσεις ΠΔΕ)	
1953	1,7%	2,7%	3,5%	9.971	**18,5%**
1954	1,5%	2,0%	3,6%	11.650	**18,7%**
1955	3,0%	1,9%	3,6%	12.992	**18,0%**
1956	1,6%	2,2%	4,0%	16.088	**19,4%**
1957	3,3%	2,5%	3,8%	16.697	**18,7%**
1958	3,4%	2,8%	4,6%	19.012	**20,3%**
1959	2,8%	3,5%	5,6%	21.293	**21,9%**
1960	3,7%	3,9%	6,1%	22.861	**21,7%**
1961	4,7%	4,3%	6,5%	26.355	**22,2%**
1962	4,8%	4,6%	6,6%	30.085	**23,9%**
1963	4,5%	3,6%	5,7%	33.091	**23,5%**
1964	4,2%	3,4%	5,7%	38.762	**24,5%**
1965	3,1%	3,0%	5,7%	45.316	**25,2%**
1966	3,7%	3,5%	5,6%	53.104	**26,6%**
1967	2,6%	3,3%	6,1%	61.651	**28,5%**
1968	3,8%	4,0%	6,2%	68.915	**29,4%**
1969	4,7%	4,1%	6,9%	75.285	**28,3%**
1970	4,4%	4,3%	6,7%	85.018	**28,4%**
1971	3,9%	4,5%	7,9%	96.037	**29,1%**
1972	4,6%	5,4%	8,4%	109.938	**29,1%**
1973	4,3%	5,0%	7,8%	133.930	**27,7%**

Πηγές: Υπολογισμοί με βάση τους Εθνικούς Λογαριασμούς, στοιχεία τιμών αγοράς, βλ. Υπουργείο Συντονισμού (1976). Τα στοιχεία για τις επενδύσεις του ΠΔΕ, καθώς και τα στοιχεία για το σύνολο των δημοσίων επενδύσεων έχουν ληφθεί από την Τράπεζα της Ελλάδος (1984), Στατιστικές σειρές.

Σημείωση:

1. Οι δημόσιες επενδύσεις περιλαμβάνουν τις επενδύσεις του ΠΔΕ συν αυτές των δημόσιων επιχειρήσεων και λοιπών δημόσιων οργανισμών.

Σύμφωνα με τον Πίνακα 8.3., η αποταμίευση της γενικής κυβέρνησης ήταν πάντα θετική και κάλυπτε τη χρηματοδότηση μεγάλου μέρους των δημοσίων επενδύσεων. Τα ποσοστά των δημοσίων επενδύσεων στο ΑΕΠ υποδηλώνουν

ότι υπήρξαν δύο κύματα έντονης επενδυτικής δραστηριότητας του κράτους: το πρώτο μεταξύ 1958-1962 και το δεύτερο μεταξύ 1968-1973. Στο ενδιάμεσο χρονικό διάστημα (1963-1967) σημειώθηκε χαλάρωση της δραστηριότητας αυτής. Τα ποσοστά του συνόλου των δαπανών (τρεχουσών και επενδυτικών) της γενικής κυβέρνησης στο ΑΕΠ δείχνουν συστηματική άνοδο στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973. Στην κορύφωσή τους μάλιστα, τα ποσοστά ξεπέρασαν το 29% του ΑΕΠ. Συγκρινόμενα όμως με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, τα ποσοστά αυτά υποδηλώνουν ότι το ειδικό βάρος των κρατικών δαπανών στο σύνολο της οικονομικής δραστηριότητας ήταν από τα χαμηλότερα στην Ευρώπη.[3]

8.4. Ελλείμματα/πλεονάσματα της γενικής κυβέρνησης, 1953-1973

Το έλλειμμα ή πλεόνασμα της γενικής κυβέρνησης προκύπτει, εάν από το σύνολο των εσόδων της αφαιρέσουμε το σύνολο των τρεχουσών και επενδυτικών δαπανών (συμπεριλαμβανομένων και των τόκων), τις οποίες αυτή έκανε. Εάν τα έσοδα είναι μεγαλύτερα από τις δαπάνες, έχουμε πλεόνασμα· εάν είναι μικρότερα, έχουμε έλλειμμα. Ο Πίνακας 8.4. παρουσιάζει τα ελλείμματα ή πλεονάσματα της γενικής κυβέρνησης ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Πίνακας 8.4.
Ελλείμματα/πλεονάσματα της γενικής κυβέρνησης
(ως ποσοστό % του ΑΕΠ)

Έτος	% ΑΕΠ	Έτος	% ΑΕΠ	Έτος	% ΑΕΠ
1953	-1,0%	1960	-0,2%	1967	-0,8%
1954	-0,6%	1961	+0,4%	1968	-0,2%
1955	+1,0%	1962	+0,1%	1969	+0,6%
1956	-0,6%	1963	+1,0%	1970	+0,1%
1957	+0,9%	1964	+0,8%	1971	-0,7%
1958	+0,6%	1965	+0,1%	1972	-0,8%
1959	-0,7%	1966	+0,2%	1973	-0,7%

Πηγές: Υπουργείο Συντονισμού (1976), Συνδυασμός Πινάκων 8.1, 8.2. και 8.3.

Ο Πίνακας 8.4. δείχνει ότι η διαχείριση των οικονομικών της γενικής κυβέρνησης ήταν μακροχρονίως ισοσκελισμένη. Στα 11 από τα 21 χρόνια της εξεταζόμενης

3 Βλ. Ιορδάνογλου (2013).

περιόδου, η γενική κυβέρνηση ήταν πλεονασματική. Στα δέκα χρόνια που εμφάνισε έλλειμμα, αυτό δεν ξεπέρασε το 1% του ΑΕΠ. Το ότι τα ενίοτε εμφανιζόμενα ελλείμματα της γενικής κυβέρνησης ήταν μικρότερα από εκείνα της κεντρικής κυβέρνησης είναι εύλογο. Οι ΟΚΑ και η τοπική αυτοδιοίκηση ήταν συστηματικά πλεονασματικοί. Δοθέντος ότι το έλλειμμα της κεντρικής κυβέρνησης κινείτο συνήθως ανάμεσα στο 2%-3% του ΑΕΠ, ήταν αναμενόμενο το έλλειμμα της γενικής κυβέρνησης, όποτε υπήρχε, να είναι χαμηλότερο.[4]

8.5. Τρέχουσες δαπάνες της γενικής κυβέρνησης κατά πεδίο κρατικής δράσης

Στην παρούσα ενότητα, θα εξετάσουμε τα ποσοστά (επί του ΑΕΠ) που αντιπροσώπευαν οι τρέχουσες δαπάνες της γενικής κυβέρνησης σε βασικούς τομείς της κρατικής δραστηριότητας. Οι τομείς που εξετάζονται είναι: η διοίκηση, η άμυνα, η δικαιοσύνη, η υγεία και η παιδεία. Οι υπολογισμοί παρουσιάζονται στον Πίνακα 8.5. Από τον πίνακα παραλείπονται οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας. Ο λόγος είναι ότι οι στατιστικές των Εθνικών Λογαριασμών δεν δίνουν πλήρη εικόνα των δαπανών στον εν λόγω τομέα. Γι' αυτό, ο τομέας θα εξεταστεί χωριστά στο Κεφάλαιο 10, όπου τα ελλείποντα στοιχεία θα συμπληρωθούν από πληροφορίες που προέρχονται από άλλες πηγές.

4 Οι επενδυτικές δαπάνες που λαμβάνονται υπόψη στον Πίνακα 8.4. είναι μόνο εκείνες του ΠΔΕ. Παραλείπονται τυχόν λοιπές επενδύσεις της γενικής κυβέρνησης. Δεν έχουμε όμως στοιχεία για τις επενδύσεις των ΟΚΑ, της τοπικής Αυτοδιοίκησης και των άλλων ΝΠΔΔ. Έχουμε στοιχεία μόνο για το σύνολο των δημοσίων επενδύσεων. Το να προσθέσουμε το σύνολο αυτό στις δαπάνες της γενικής κυβέρνησης *είναι αδόκιμο*. Η πλειονότητα των *εκτός ΠΔΕ δημοσίων επενδύσεων* ήταν επενδύσεις δημόσιων επιχειρήσεων, οι οποίες διέθεταν τους δικούς τους χρηματοδοτικούς πόρους που ήταν ανεξάρτητοι από τη γενική κυβέρνηση. Εάν, έστω και αδόκιμα, κάνουμε αυτήν την πρόσθεση, τα αποτελέσματα είναι τα εξής:
Έλλειμμα ή πλεόνασμα γενικής κυβέρνησης αν συμπερλιφθούν όλες οι δημόσιες επενδύσεις
(ως ποσοστό % του ΑΕΠ)

Έτος	% ΑΕΠ	Έτος	% ΑΕΠ	Έτος	% ΑΕΠ
1953	-1,9%	1960	-2,4%	1967	-3,5%
1954	-2,2%	1961	-1,9%	1968	-2,5%
1955	-0,6%	1962	-1,8%	1969	-2,3%
1956	-2,4%	1963	-1,2%	1970	-2,2%
1957	-0,4%	1964	-1,5%	1971	-4,0%
1958	-1,2%	1965	-2,7%	1972	-3,8%
1959	-2,7%	1966	-1,9%	1973	-3,5%

Παρά την υπερεκτίμηση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης, βλέπουμε ότι το (έτσι εκτιμώμενο) έλλειμμά της υπερβαίνει κάπως το 3% του ΑΕΠ μόνο στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου (συγκεκριμένα, κατά τα έτη 1967, 1971, 1972 και 1973).

Πίνακας 8.5.

Δαπάνες γενικής κυβέρνησης κατά βασικούς τομείς κρατικής δραστηριότητας[1]
(ως ποσοστό % του ΑΕΠ)

Έτος	Διοίκηση	Άμυνα	Δικαιοσύνη	Υγεία[2]	Παιδεία	Σύνολο τρεχουσών δαπανών ως % ΑΕΠ
1953	-	5,0%	-	-	-	15,8%
1954	-	5,4%	-	-	-	16,6%
1955	-	5,1%	-	-	-	16,1%
1956	-	5,5%	-	-	-	17,2%
1957	-	4,9%	-	-	-	16,2%
1958	3,6%	4,6%	0,7%	-	1,5%	17,5%
1959	3,7%	4,6%	0,7%	-	1,6%	18,4%
1960	3,7%	4,4%	0,7%	-	1,6%	17,8%
1961	3,7%	4,1%	0,7%	-	1,6%	18,0%
1962	3,9%	3,9%	0,7%	1,8%	1,6%	19,2%
1963	3,8%	3,7%	0,7%	1,9%	1,7%	19,9%
1964	4,1%	3,5%	0,8%	2,1%	1,9%	21,1%
1965	4,0%	3,6%	0,7%	2,2%	1,9%	22,2%
1966	4,1%	3,6%	0,7%	2,2%	1,9%	23,0%
1967	4,2%	4,6%	0,7%	2,2%	2,0%	25,2%
1968	4,2%	4,6%	0,7%	2,1%	2,0%	25,4%
1969	4,1%	4,7%	0,7%	2,1%	1,9%	24,2%
1970	4,1%	4,6%	0,6%	2,1%	1,9%	24,1%
1971	4,1%	4,5%	0,6%	2,2%	1,9%	24,5%
1972	4,0%	4,4%	0,6%	2,2%	1,8%	23,7%
1973	3,9%	4,0%	0,5%	2,1%	1,8%	22,6%

Πηγή: Υπουργείο Συντονισμού (1976).

Σημειώσεις:

1. Τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν στους υπολογισμούς περιλαμβάνουν τόσο τις δαπάνες για αγορά αγαθών και υπηρεσιών (δημόσια κατανάλωση) όσο και τις μεταβιβαστικές πληρωμές. Οι Εθνικοί Λογαριασμοί παρέχουν στοιχεία για τις στρατιωτικές δαπάνες, που καλύπτουν όλη την περίοδο 1953-1973. Τα στοιχεία για τη διοίκηση, τη δικαιοσύνη και την εκπαίδευση αρχίζουν από το 1958.
2. Τα εθνικολογιστικά στοιχεία για τις αγορές αγαθών και υπηρεσιών υγείας από την κεντρική κυβέρνηση ξεκινούν το 1958, αλλά παραθέτουν συγκεντρωτικές δαπάνες για παροχές πρόνοιας, ασθένειας και ανεργίας, χωρίς να διαχωρίζουν τις μεταβιβαστικές πληρωμές των ασφαλιστικών ταμείων για λόγους ασθενείας. Τυχόν παράλειψη αυτών των μεταβιβαστικών πληρωμών θα οδηγούσε σε μεγάλη υποεκτίμηση των δημόσιων δαπανών για την υγεία. Προτιμήθηκε η παρουσίαση των ποσοστών των δαπανών υγείας στο ΑΕΠ μόνο για την περίοδο 1962-1973, για την οποία τα διαθέσιμα στοιχεία είναι πλήρη.

Στρατιωτικές δαπάνες

Τα στοιχεία του Πίνακα 8.5. παρουσιάζουν και τις δαπάνες άμυνας. Αξίζει να σημειωθεί ότι, κατά μέσο όρο, περίπου το 70% των στρατιωτικών δαπανών ήταν μισθοί, επιδόματα και παροχές σε είδος προς τους στρατιωτικούς.Η διαχρονική εξέλιξη των στρατιωτικών δαπανών μπορεί να χωριστεί σε τρεις φάσεις:

Στην πρώτη, μεταξύ 1953 και 1956, τα ποσοστά των στρατιωτικών δαπανών ήταν συστηματικά υψηλότερα από 5% του ΑΕΠ και αντιστοιχούσαν περίπου στο 1/3 των τρεχουσών δαπανών της γενικής κυβέρνησης. Τα ποσοστά αυτά ήταν υψηλά σε σύγκριση με το μέγεθος και τις δυνατότητες της χώρας και πλησίαζαν τα ποσοστά χωρών μεγαλύτερων και πολύ ισχυρότερων, από οικονομική και πολιτική άποψη, από την Ελλάδα (βλ. Πίνακα 8.6.). Δεδομένων των δημοσιονομικών περιορισμών που αντιμετώπιζε η χώρα, οι υψηλές, στη φάση αυτή, στρατιωτικές δαπάνες οριοθετούσαν τις δυνατότητες του κράτους να ξοδέψει, όχι μόνο για λόγους κοινωνικής πολιτικής, αλλά και για την ανάληψη επαρκούς όγκου επενδύσεων. Οι παρακαταθήκες του πρόσφατα λήξαντος Εμφυλίου και η όξυνση του Ψυχρού Πολέμου μετά τον Πόλεμο της Κορέας ωθούσαν τη χώρα προς την ανάληψη δυσανάλογα υψηλών στρατιωτικών δαπανών. Παράλληλα, οι πρώτες μετεμφυλιακές κυβερνήσεις ήταν ευάλωτες στις πιέσεις των στρατιωτικών, των οποίων η διαπραγματευτική θέση είχε ισχυροποιηθεί από την έκβαση του εμφύλιου πολέμου.

Στη δεύτερη φάση, από το 1957 μέχρι το 1966, το ποσοστό των στρατιωτικών δαπανών στο ΑΕΠ άρχισε να μειώνεται βαθμιαία και στα μέσα της δεκαετίας του ’60 έφθασε το 3,5% του ΑΕΠ. Το ειδικό βάρος των στρατιωτικών δαπανών εξακολουθούσε να είναι σχετικά υψηλό, αλλά πλησίαζε πλέον τον μέσο όρο των μικρότερων ευρωπαϊκών χωρών (βλ. Πίνακα 8.6.). Για τη φάση αυτή, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι στρατιωτικές δαπάνες εκτόπιζαν δημόσιες επενδύσεις, που γενικά αυξάνονταν με ταχύτατους ρυθμούς, ούτε μπορεί να υποστηριχθεί ότι ήταν ο κύριος λόγος που σημαντικοί τομείς της κοινωνικής πολιτικής (υγεία, παιδεία, κοινωνική προστασία) υποσιτίζονταν. Ακόμη και μια μείωση των στρατιωτικών δαπανών της τάξης της 1,5 μονάδας του ΑΕΠ δεν θα απελευθέρωνε πόρους αρκετούς για να αλλάξουν ριζικά την εικόνα της κοινωνικής πολιτικής. Η υποχρηματοδότηση οφειλόταν πρωτίστως στους γενικότερους δημοσιονομικούς περιορισμούς που η χώρα καλείτο να σεβαστεί και στην απόλυτη προτεραιότητα που δινόταν στις δημόσιες επενδύσεις σε έργα υποδομής. Ο εκτοπισμός των κοινωνικών δαπανών από τις στρατιωτικές ήταν δευτερεύων παράγοντας.

Η τρίτη φάση ήταν η περίοδος της δικτατορίας (1967-1973). Στα πρώτα τέσσερα χρόνια του καθεστώτος των συνταγματαρχών, το μερίδιο των στρατιωτικών δαπανών στο ΑΕΠ αυξήθηκε κατά περίπου μία ποσοστιαία μονάδα. Η δικτατορία επιχειρούσε μέσω των στρατιωτικών δαπανών να ικανοποιήσει τη βάση ισχύος της στις ένοπλες δυνάμεις. Από το 1971 μέχρι το 1973, οι αμυντικές δαπάνες ξανάρχισαν να αποκλιμακώνονται. Και πάλι δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η αύξηση των στρατιωτικών δαπανών εκτόπισε δημόσιες επενδύσεις.

Μπορεί όμως να υποστηριχθεί ότι η αύξησή τους συντέλεσε στην καθήλωση των μεριδίων της παιδείας, της υγείας και της κοινωνικής προστασίας στο ΑΕΠ.

Ο Πίνακας 8.6. δείχνει ότι το ποσοστό των ελληνικών αμυντικών δαπανών στο ΑΕΠ δεν ήταν από τα υψηλότερα στον δυτικό κόσμο. Τα αντίστοιχα ποσοστά ισχυρών χωρών, όπως οι ΗΠΑ, η Βρετανία και η Γαλλία, ήταν αισθητά υψηλότερα. Ήταν όμως υψηλότερο από το 2%-3% του ΑΕΠ που, όπως προκύπτει από τα στοιχεία της SIPRI, ήταν η «νόρμα» για τις μικρότερες χώρες. Πάνω από όλα, ήταν δυσανάλογο με τις δυνατότητες της Ελλάδας.

Πίνακας 8.6.
Στρατιωτικές δαπάνες, διεθνείς συγκρίσεις
(ποσοστά % στο ΑΕΠ)

Χώρα	1953	1956	1961	1966	1968	1970	1973
Ελλάδα	**5,1%**	**5,9%**	**4,2%**	**3,6%**	**4,7%**	**4,2%**	**3,5%**
Αυστρία	-	-	1,3%	1,6%	1,5%	1,4%	1,2%
Βέλγιο	4,9%	3,6%	3,3%	3,1%	3,1%	2,9%	2,8%
Γαλλία	9,0%	7,7%	6,3%	5,1%	4,9%	4,1%	3,7%
Δυτ. Γερμανία	4,2%	3,6%	4,0%	4,2%	3,6%	3,2%	3,4%
Δανία	3,4%	3,0%	2,6%	2,6%	2,7%	2,4%	2,0%
Ιρλανδία	-	-	1,3%	1,2%	1,1%	1,2%	1,3%
Ισπανία	-	2,3%	2,0%	2,1%	2,3%	2,3%	2,1%
Ιταλία	3,3%	3,2%	2,6%	3,0%	2,6%	2,1%	2,2%
Μεγ. Βρετανία	9,8%	7,7%	6,2%	5,6%	5,3%	4,6%	4,4%
Νορβηγία	5,1%	3,5%	3,0%	3,6%	3,6%	3,5%	3,1%
Ολλανδία	-	5,8%	4,1%	3,4%	3,3%	2,9%	2,7%
Πορτογαλία	3,3%	3,3%	5,1%	5,1%	6,0%	5,5%	4,6%
Σουηδία	-	-	3,7%	3,9%	3,5%	3,4%	3,3%
ΗΠΑ	13,0%	9,5%	8,8%	8,1%	8,9%	7,7%	5,7%
Καναδάς	7,4%	5,7%	4,1%	2,7%	2,5%	2,2%	1,8%

Πηγή: SIPRI (2019), *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1949-2018*.

Σημείωση: Τα ποσοστά στον πίνακα διαφέρουν οριακά από τα ποσοστά που προκύπτουν από τους Εθνικούς Λογαριασμούς (Πίνακας 8.5.). Αυτό είναι φυσιολογικό και εξηγείται από τις ελαφρά διαφορετικές μεθόδους κατάταξης και ταξινόμησης των στοιχείων που ακολουθούσε η SIPRI.

Πολιτικές δαπάνες

Ως προς τις πολιτικές δαπάνες, αξίζει να επισημανθούν τα ακόλουθα:

- *Δαπάνες διοίκησης*. Οι δαπάνες διοίκησης ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξάνονταν με βραδείς ρυθμούς και στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου είχαν σταθεροποιηθεί γύρω από το 4% του ΑΕΠ.

- *Δικαιοσύνη*. Το μερίδιο των δαπανών για τη δικαιοσύνη παρέμενε σχεδόν σταθερό, κυμαινόμενο συνήθως ανάμεσα στο 0,6%-0,7% του ΑΕΠ.
- *Δαπάνες για την υγεία*. Όπως θα διαπιστώσουμε στο Κεφάλαιο 12, το μερίδιο στο ΑΕΠ των *δημόσιων* δαπανών για την υγεία ήταν, σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ιδιαίτερα χαμηλό. Ο Πίνακας 8.5. δείχνει ότι το ποσοστό των δημόσιων δαπανών για την υγεία σημείωσε μικρή άνοδο μεταξύ 1962 και 1966 και καθηλώθηκε στη συνέχεια στο 2,1%-2,2% του ΑΕΠ.
- *Δαπάνες για την παιδεία*. Ανάλογες διαπιστώσεις θα προκύψουν στο Κεφάλαιο 9 και σε σχέση με την παιδεία. Το μερίδιο των δημόσιων εκπαιδευτικών δαπανών στο ΑΕΠ ήταν από τα μικρότερα της Ευρώπης (αλλά ανάλογο με εκείνα της Ισπανίας και της Πορτογαλίας). Σύμφωνα με τον Πίνακα 8.5., το ποσοστό των δαπανών για την παιδεία αυξήθηκε, από 1,5% του ΑΕΠ το 1958, σε 2% το 1967, για να επιστρέψει στο 1,8% του ΑΕΠ το 1973. Στα Κεφάλαια 9-13 θα εξετάσουμε την κοινωνική πολιτική που ασκήθηκε στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, αφιερώνοντας ξεχωριστά κεφάλαια στους τομείς της εκπαίδευσης, της κοινωνικής ασφάλισης, της υγείας και της κοινωνικής πρόνοιας.

ΚΕΦΑΛΑΙ0 9

Κοινωνική πολιτική Ι: Εκπαίδευση 1953-1973. Δομή, πόροι και εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις

Στα μέσα της δεκαετίας του ’50, το εκπαιδευτικό σύστημα είχε επιστρέψει σε κάποιου είδους ομαλότητα, αλλά οι ελλείψεις σε προσωπικό, κτήρια, εξοπλισμό, βιβλία και άλλα ήταν τεράστιες.

9.1. Δομή και δυναμικό του εκπαιδευτικού συστήματος και η εξέλιξή τους

Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα ήταν ένα σύστημα τριών βαθμίδων: στοιχειώδης, μέση και ανώτερη εκπαίδευση. Η προσχολική αγωγή ήταν περιορισμένης έκτασης και δεν αποτελούσε σημαντική κρατική προτεραιότητα. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του ’50, η δομή του εκπαιδευτικού συστήματος ήταν προσδιορισμένη από την κληρονομιά της εκπαιδευτικής μεταρρύθμισης του 1929.[1]

Στις σελίδες που ακολουθούν, παρουσιάζονται η αρχιτεκτονική του συστήματος, το δυναμικό του σε μαθητές, διδάσκοντες και σχολεία, καθώς και οι κυριότερες αλλαγές που σημειώθηκαν την περίοδο 1950-1973:

1 Αναφέρομαι στον Ν. 4397/1929 «περί στοιχειώδους εκπαιδεύσεως» και τον Ν. 4373/1929 «περί διαρρυθμίσεως των σχολείων της Μέσης Εκπαιδεύσεως».

Προσχολική αγωγή

Η προσχολική αγωγή παρεχόταν από τα νηπιαγωγεία (οι βρεφονηπιακοί σταθμοί την περίοδο αυτή ήταν ελάχιστοι), στα οποία γίνονταν δεκτά παιδιά ηλικίας 3,5-5,5 ετών. Τα δημόσια νηπιαγωγεία ήταν δωρεάν. Αυτά όμως κάλυπταν ένα χαμηλό ποσοστό των παιδιών προσχολικής ηλικίας. Το έτος 1956-1957, τα εγγεγραμμένα στα δημόσια νηπιαγωγεία παιδιά αντιπροσώπευαν ποσοστό κάτω του 10% των παιδιών 3,5-5,5 ετών.[2] Τη δεκαετία του '60, σημειώθηκε κάποια αύξηση του αριθμού των νηπιαγωγείων και των νηπιαγωγών. Παρ' όλα αυτά, στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου, μόλις το 1/3 των παιδιών ήταν εγγεγραμμένα σε (δημόσια ή ιδιωτικά) νηπιαγωγεία. Ήταν φανερό ότι η προσχολική αγωγή ήταν χαμηλά στις προτεραιότητες της κρατικής πολιτικής. Ουσιαστικά, η φροντίδα των νηπίων εναποτίθετο στην ελληνική οικογένεια.

9.1.1. Στοιχειώδης (πρωτοβάθμια) εκπαίδευση

Η στοιχειώδης εκπαίδευση ήταν υποχρεωτική και παρεχόταν από τα δημοτικά σχολεία. Σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο, η φοίτηση στα δημοτικά ήταν εξαετής (για παιδιά 6-12 ετών). Με τη μεταρρύθμιση του 1964, η υποχρεωτική εκπαίδευση συμπεριέλαβε και τα τρία χρόνια του γυμνασίου, αλλά η εννιάχρονη υποχρεωτική καταργήθηκε από τη δικτατορία. Στα δημόσια δημοτικά, η φοίτηση ήταν δωρεάν.

Το απολυτήριο του δημοτικού χορηγείτο κατόπιν γραπτών εξετάσεων και όλοι ήταν υποχρεωμένοι να το πάρουν. Για να βοηθηθούν όσοι δεν είχαν καταφέρει να τελειώσουν το δημοτικό σχολείο, υπήρχαν – πέρα από τον κορμό των ημερήσιων σχολείων – και εσπερινά δημοτικά για παιδιά άνω των 14 και μέχρι 20 ετών.

Μέχρι το 1964, στις πρώτες τρεις τάξεις του δημοτικού η διδασκαλία γινόταν στη δημοτική γλώσσα. Στις τελευταίες τρεις διδάσκονταν παράλληλα η δημοτική και η καθαρεύουσα. Με τη μεταρρύθμιση του 1964, η δημοτική έγινε «η γλώσσα του δημοτικού σχολείου». Το δικτατορικό καθεστώς όμως ανέτρεψε τη μεταρρύθμιση αυτή. Η νέα ρύθμιση προέβλεπε ότι στις τρεις πρώτες τάξεις του δημοτικού «διδάσκεται και χρησιμοποιείται» η δημοτική, ενώ στις τελευταίες τρεις τάξεις η απλή καθαρεύουσα.[3]

2 Βλ. Δενδρινού-Αντωνακάκη (1959), σελ. 20.

3 Βλ. άρθ. 5 του Ν.Δ. 4379/1964 «περί οργανώσεως και διοικήσεως της Γενικής (Στοιχειώδους και Μέσης) Εκπαιδεύσεως» (η μεταρρύθμιση Παπανούτσου) και άρθ. 5 του Α.Ν. 129/1967 «περί Οργανώσεως και Διοικήσεως της Γενικής Εκπαιδεύσεως και άλλων τινών διατάξεων» (η αντιμεταρρύθμιση της δικτατορίας).

Μια ιδιομορφία της ελληνικής πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης την περίοδο 1950-1973 ήταν η πληθώρα των μονοτάξιων και διθέσιων σχολείων. Αυτά ήταν μικρά σχολεία που είχαν έναν ή δύο δασκάλους, οι οποίοι δίδασκαν παράλληλα στην ίδια αίθουσα, και στις έξι (ή σε τρεις από τις έξι) τάξεις του δημοτικού. Τα σχολεία αυτά ήταν κανόνας στις αγροτικές περιοχές. Δεδομένης της διασποράς του αγροτικού πληθυσμού, η λύση των μονοταξίων ήταν αναπόφευκτη: το δίλημμα ήταν αν θα υπήρχε ή δεν θα υπήρχε ένα μικρό σχολείο στην περιοχή. Από την άλλη πλευρά, η ποιότητα της διδασκαλίας ήταν αυτή που συνήθως υπέφερε.

Μέχρι το 1964, το 12ο έτος της ηλικίας του παιδιού ήταν το σημείο στο οποίο έμπαινε η στρόφιγγα που ήλεγχε τη μετάβαση από το δημοτικό στο γυμνάσιο. Το απολυτήριο του δημοτικού δεν αρκούσε. Για να εισαχθεί στο γυμνάσιο, το παιδί έπρεπε να περάσει από εξετάσεις. Με τη μεταρρύθμιση του 1964 και την υιοθέτηση της εννιάχρονης υποχρεωτικής εκπαίδευσης, η στρόφιγγα μετακινείτο από τα 12 στα 15. Οι εξετάσεις τοποθετούνταν στο σημείο μετάβασης από το γυμνάσιο στο λύκειο. Η δικτατορία αναίρεσε την αλλαγή αυτή και οι εξετάσεις επέστρεψαν στο 12ο έτος της ηλικίας του παιδιού.

Πίνακας 9.1.

Στοιχειώδης (πρωτοβάθμια) εκπαίδευση

	1956-57	1959-60	1961-62	1963-64	1964-65	1969-70	1973-74
Δημόσιος τομέας: εγγεγραμμένοι μαθητές (σε χιλιάδες)							
Σε ημερήσια	884,0	839,8	843,8	845,0	894,7	872,6	846,3
Σε εσπερινά	-	22,0	16,5	10,1	10,9	8,4	2,2
Δημόσιος τομέας: σχολεία και εκπαιδευτικοί (σε αριθμούς)							
Σχολεία	9.026	9.340	9.402	9.549	9.656	9.620	8.932
Εκπαιδευτικοί	19.011	20.761	21.666	23.306	24.493	25.699	26.890
Δημόσιος & ιδιωτικός τομέας: εγγεγραμμένοι μαθητές (σε χιλιάδες)							
Σύνολο	936,7	927,4	927,8	924,7	965,9	948,0	925,5
% ιδιωτικών	5,6%	7,1%	7,3%	7,5%	6,2%	7,1%	8,3%

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '50, προτεραιότητα της εκπαιδευτικής πολιτικής ήταν η στοιχειώδης εκπαίδευση. Η προσπάθεια σημείωσε επιτυχίες. Όπως δείχνει ο Πίνακας 9.1., το σύνολο των εγγεγραμμένων μαθητών στα δημόσια και ιδιωτικά δημοτικά σταθεροποιείται και αγγίζει μια οροφή που κυμαίνεται συνήθως ανάμεσα στις 925.000-950.000. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, το ποσοστό

των παιδιών έξι ετών που εγγράφονταν στο δημοτικό αυξήθηκε από 96,5% το 1955 σε 98,1% το 1961. Από τα τέλη της δεκαετίας του ’60 και μετά, εγγραφόταν πρακτικά το σύνολο των παιδιών αυτής της ηλικίας. Η επίδοση αυτή ήταν καλή σε σύγκριση με αρκετές ανεπτυγμένες χώρες και αισθητά καλύτερη από εκείνη των αναπτυσσόμενων χωρών.[4] Παράλληλα, ο αριθμός των δασκάλων στα δημόσια σχολεία αυξανόταν με αργούς, αλλά συστηματικούς ρυθμούς.

Τα στοιχεία για την πορεία του μαθητικού πληθυσμού στη στοιχειώδη εκπαίδευση και, ειδικά, για το πόσοι από τους αρχικά εγγραφομένους έπαιρναν τελικά απολυτήριο είναι ατελή. Όλες οι ενδείξεις όμως συγκλίνουν σε ένα πράγμα: κατά τη διάρκεια της περιόδου 1954-1973, υπήρξε συστηματική βελτίωση.

- Υπήρξε μείωση των απωλειών (είτε λόγω απώλειας χρονιάς είτε λόγω πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου). Το 1954-1955, οι μαθητές που είχαν χάσει χρονιά ή είχαν εγκαταλείψει ήταν 124.500 (13,2% των εγγεγραμμένων). Το 1964-1965, ο αντίστοιχος αριθμός ήταν 74.700 (ποσοστό 7,8%). Το 1973-1974, ο αντίστοιχος αριθμός ήταν 36.700 (4% των εγγεγραμμένων).
- Μια άλλη ένδειξη είναι η σχέση ανάμεσα στους εγγραφέντες στην πρώτη τάξη και τους αποφοιτήσαντες μετά την πάροδο έξι ετών. Το 1959-1960, ο αριθμός των αποφοιτησάντων ως ποσοστό των εγγραφέντων το 1954-1955 ήταν 73,9%. Το 1964-1965, το αντίστοιχο ποσοστό σε σχέση με τους εγγραφέντες το 1959-1960 είχε ανέλθει στο 81,4%. Ο αριθμός των αποφοιτησάντων του 1973-1974 ως ποσοστό του αριθμού των εισαχθέντων το 1968-1969 είχε φθάσει το 86%.[5] Ο ΟΟΣΑ υπολόγιζε ότι, το διάστημα 1955-1961, περίπου το 87% των εγγραφέντων στην πρώτη τάξη τελείωνε, αργά ή γρήγορα, το δημοτικό.[6] Στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου, το αντίστοιχο ποσοστό ξεπερνούσε το 90%.

Σχετικά με τα άλλα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, οι εξελίξεις ήταν οι ακόλουθες:

- Το ειδικό βάρος των μονοθέσιων και διθέσιων δημοτικών ήταν τεράστιο τη δεκαετία του ’50, αλλά έβαινε μειούμενο με τον χρόνο. Στη δεκαετία του ’50, περί το 35%-40% των μαθητών του δημοτικού φοιτούσε σε μονοθέσια και διθέσια. Το 1973-1974, το αντίστοιχο ποσοστό είχε πέσει στο 21%.[7]

4 OECD, Education and Development (1965), Greece, σελ. 54· OECD (1974), σελ. 27.

5 ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*. Ας σημειωθεί ότι στους αποφοίτους συμπεριλαμβάνονταν και όσοι αποφοιτούσαν με καθυστέρηση. Συνεπώς, τα ποσοστά όσων έπαιρναν απολυτήριο εντός της προβλεπόμενης εξαετίας φοίτησης δεν μπορούν να προσδιοριστούν με ακρίβεια.

6 OECD, Education and Development (1965), Greece, Κεφάλαιο 6.

7 Υπολογισμοί με βάση τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*, διάφορα έτη.

- Το ειδικό βάρος του ιδιωτικού τομέα στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση ήταν μικρό, αλλά μέχρι το 1964 έβαινε αυξανόμενο. Η αύξηση ανακόπηκε τη διετία 1964-1965 και ξαναμπήκε σε αυξητική τροχιά το 1966.

Από τα παραπάνω προκύπτει εικόνα βελτίωσης της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης την 20ετία 1954-1973. Οι μαθητικές ροές είχαν εξομαλυνθεί, οι απώλειες είχαν περιοριστεί και σχεδόν το σύνολο των μαθητών έπαιρνε απολυτήριο. Όλες οι κυβερνήσεις της εποχής ακολουθούσαν πολιτική μικρών, αλλά συστηματικών, βελτιώσεων του υφιστάμενου δημόσιου συστήματος στοιχειώδους εκπαίδευσης και άφηναν τη βασική του διάρθρωση ως είχε. Κεντρική επιδίωξη ήταν η σταδιακή μείωση του αριθμού των μαθητών ανά δάσκαλο.

9.1.2. Μέση (δευτεροβάθμια) εκπαίδευση

Γυμνάσια-Λύκεια γενικής παιδείας

Το εξάχρονο κλασικό γυμνάσιο ήταν ο αδιαφιλονίκητος κυρίαρχος της ελληνικής μέσης εκπαίδευσης.[8] Προοριζόταν για παιδιά 12-18 ετών και ήταν η μόνη οδός που οδηγούσε στο πανεπιστήμιο. Μέχρι το 1964, η μέση εκπαίδευση ήταν εξ ολοκλήρου μη υποχρεωτική και η πρόσβαση σε αυτήν προϋπέθετε εισαγωγικές εξετάσεις. Επιπλέον, η μέση εκπαίδευση συνεπαγόταν κάποιες μικρές οικονομικές επιβαρύνσεις. Η μεταρρύθμιση του 1964 κατήργησε τις επιβαρύνσεις αυτές.

Στο επίκεντρο του προγράμματος μαθημάτων του κλασικού γυμνασίου ήταν τα αρχαία ελληνικά, όλα διδασκόμενα από το πρωτότυπο. Πολύ λιγότερες ώρες διετίθεντο για τη διδασκαλία των μαθηματικών, της φυσικής, των νέων ελληνικών ή των ξένων γλωσσών. Μαθήματα πρακτικών εφαρμογών ή επαγγελματικού προσανατολισμού δεν υπήρχαν. Η μόνη διαφοροποίηση που προσέφερε το πρόγραμμα ήταν ο διαχωρισμός σε κλασικό και πρακτικό τμήμα και τούτο μόνο στις τελευταίες δύο τάξεις και μόνο για το 10% των γυμνασίων.[9] Η ιδέα που βρισκόταν κρυμμένη πίσω από την κατασκευή του κλασικού γυμνασίου ήταν ότι προοριζόταν για λίγους. Αυτό όμως είχε ξεπεραστεί. Το κλασικό γυμνάσιο είχε μαζικοποιηθεί ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του ’50. Κατέληγε να υπηρετεί τη μειοψηφία των μαθητών που θα περνούσαν στα Ανώτατα

8 Παράλληλα με τα ημερήσια γυμνάσια, υπήρχαν και επταετούς φοίτησης νυκτερινά γυμνάσια που απευθύνονταν σε εργαζόμενους μαθητές, περί τις 40 γυμνασιακού επιπέδου εμπορικές σχολές και μερικά ναυτικά γυμνάσια.

9 Βλ. Kazamias (n.d.), Κεφάλαιο 4, σελ. 14a, για το αναλυτικό πρόγραμμα σπουδών του εξατάξιου γυμνασίου της δεκαετίας του ’50. Βλ., επίσης, Δενδρινού-Αντωνακάκη (1959), σελ. 21-22.

Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ) και άφηνε τους υπόλοιπους με λίγα εφόδια για τη μετέπειτα ζωή τους. Η πίεση για αλλαγές ήταν μεγάλη.

Με τη μεταρρύθμιση του 1959 (Ν.Δ. 3971/1959, άρθ. 27-32), το γυμνάσιο χωριζόταν σε δύο τριετείς κύκλους. Ο πρώτος κύκλος ήταν κοινός σε όλα τα γυμνάσια και το πρόγραμμά του ήταν, εν πολλοίς, το ίδιο με του κλασικού γυμνασίου. Στον δεύτερο κύκλο, προσφέρονταν οκτώ διαφοροποιημένα τμήματα. Στα υφιστάμενα τμήματα κλασικής και πρακτικής κατεύθυνσης προστίθεντο άλλα έξι: τεχνικής, αγροτικής, οικονομικής, ναυτικής κατεύθυνσης, ξένων γλωσσών και οικιακής οικονομίας. Τα απολυτήρια των γυμνασίων αυτών ήταν ισότιμα μεταξύ τους και οι μαθητές μπορούσαν να μετακινούνται από τη μία κατεύθυνση στην άλλη. Οι δύο κύκλοι σπουδών όμως δεν ήταν αυτοτελείς. Η ολοκλήρωση των δύο κύκλων του γυμνασίου εξακολουθούσε να είναι ο μόνος δίαυλος πρόσβασης στο πανεπιστήμιο.

Η μεταρρύθμιση του 1964 (Ν.Δ. 4379/1964) ήταν πιο αποφασιστική. Οι δύο τριετείς κύκλοι της μέσης εκπαίδευσης γίνονταν αυτοτελείς και αποκτούσαν διακριτούς ρόλους. Ο πρώτος κύκλος ονομαζόταν πλέον γυμνάσιο και ο δεύτερος λύκειο. Το γυμνάσιο γινόταν μέρος της υποχρεωτικής εκπαίδευσης και η μετάβαση σε αυτό από το δημοτικό γινόταν χωρίς εξετάσεις. Οι εξετάσεις, όπως προειπώθηκε, τοποθετούνταν στο σημείο της μετάβασης από το γυμνάσιο στο λύκειο, στο 15ο έτος της ηλικίας του μαθητή. Με τον νέο νόμο, ο διαχωρισμός ανάμεσα σε πρακτικά και θεωρητικά τμήματα καταργείτο. Τη θέση των διαφορετικών τμημάτων θα έπαιρναν – στις δύο τελευταίες τάξεις του λυκείου – δύο κύκλοι σπουδών: ο ένας με έμφαση στα φιλολογικά μαθήματα και ο άλλος με έμφαση στη φυσική και τα μαθηματικά. Δινόταν η δυνατότητα μετάταξης του μαθητή από τον έναν στον άλλο κύκλο στην τρίτη λυκείου (βλ. Ν.Δ. 4379/1964, άρθ. 10).

Το Ν.Δ. 4379/1964 προέβαινε σε σημαντικές αλλαγές στο πρόγραμμα σπουδών. Στο γυμνάσιο, οι ώρες διδασκαλίας των αρχαίων δεν θα συρρικνώνονταν, αλλά η γλώσσα θα διδασκόταν από δόκιμες μεταφράσεις και όχι από το πρωτότυπο. Αρχαία από το πρωτότυπο θα διδάσκονταν στο λύκειο. Τα λατινικά καταργούνταν και δινόταν μεγαλύτερο βάρος στην εκμάθηση ζωντανών ξένων γλωσσών.

Στο γλωσσικό ζήτημα, η λύση που επέλεξε το Ν.Δ. 4379/1964 ήταν ότι η καθαρεύουσα και η δημοτική θα διδάσκονταν παράλληλα τόσο στο γυμνάσιο όσο και στο λύκειο. Μια άλλη τομή της νέας νομοθεσίας ήταν η κατάργηση κάθε υποχρεωτικής επιβάρυνσης των μαθητών (τέλη, ένσημα, εισφορές, εξέταστρα) σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης. Και με τη νέα νομοθεσία, η επιτυχής αποπεράτωση του λυκείου εξακολουθούσε να είναι η μόνη οδός εισόδου στο πανεπιστήμιο. Με την υιοθέτηση όμως του «Ακαδημαϊκού Απολυτηρίου», το 1965 και το 1966, η διαδικασία της εισόδου στο πανεπιστήμιο άλλαξε ριζικά (βλ. Ενότητα 9.1.3. «Τριτοβάθμια εκπαίδευση»).

Με τον Α.Ν.129/1967, η δικτατορία αποκαθήλωσε τη μεταρρύθμιση του 1964. Οι εξετάσεις εισαγωγής στη μέση εκπαίδευση επέστρεφαν στο 12ο έτος της ηλικίας του μαθητή. Οι δύο τριετείς κύκλοι σπουδών διατηρούνταν, αλλά έπαυαν να είναι αυτοτελείς. Η φοίτηση στον πρώτο κύκλο έπαυε να είναι υποχρεωτική. Τα αρχαία από το πρωτότυπο επέστρεφαν από την πρώτη γυμνασίου. Η καθαρεύουσα ξαναγινόταν, κατ' αποκλειστικότητα, η γλώσσα της μέσης εκπαίδευσης και στους δύο κύκλους. Η αποκαθήλωση της μεταρρύθμισης του 1964 δεν ήταν ωστόσο πλήρης. Δεν υπήρξε επιστροφή στο παλιό καθεστώς των εισαγωγικών εξετάσεων στο πανεπιστήμιο. Μολονότι ο όρος «Ακαδημαϊκό Απολυτήριο» καταργήθηκε, προβλέπονταν κάποιου είδους πανελλαδικές εξετάσεις για την εισαγωγή στην ανώτατη εκπαίδευση. Και η δωρεάν παιδεία διατηρείτο.

Πίνακας 9.2.
Μέση γενική εκπαίδευση: γυμνάσια-λύκεια

	1954-55	1956-57	1959-60	1961-62	1963-64	1964-65	1965-66	1969-70	1973-74
Δημόσιος τομέας: εγγεγραμμένοι μαθητές (σε χιλιάδες)									
Σε ημερήσια	165,4	165,5	199,2	229,3	250,2	293,6	313,6	355,0	427,8
Σε νυχτερινά	7,2	8,7	10,0	10,9	9,4	14,3	13,3	10,7	10,3
Δημόσιος τομέας: σχολεία και εκπαιδευτικοί (σε αριθμούς)									
Σχολεία	298	304	317	522	594	1.176[1]	1.183[1]	717	812
Εκπαιδευτικοί	5.432	4.733	4.979	6.489	7.868	9.662	10.130	11.157	15.016
Δημόσιος & ιδιωτικός τομέας: εγγεγραμμένοι μαθητές (σε χιλιάδες)									
Σύνολο	208,6	212,3	259,2	291,6	313,6	358,4	374,5	418,6	504,1
% ιδιωτικών	12,1%	13,6%	16,3%	17,6%	17,2%	14,1%	12,7%	12,6%	13,1%

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*. Παραλείπονται οι εμπορικές σχολές από τον δημόσιο τομέα.

Σημείωση:
1. *Δεν πρόκειται περί διπλασιασμού του αριθμού των σχολείων μέσα σε έναν χρόνο*. Απλώς τα γυμνάσια και τα λύκεια προσμετρούνταν χωριστά αυτά τα δύο χρόνια και κατόπιν αθροίζονταν.

Τη δεκαετία του '50, η γενική μέση εκπαίδευση είχε σοβαρές ελλείψεις σε προσωπικό, υποδομές και μέσα διδασκαλίας. Το πρόβλημα γινόταν οξύτερο από τη μαζικοποίηση του κλασικού γυμνασίου. Ο Πίνακας 9.2. δείχνει ότι τις δεκαετίες του '60 και του '70 σημειώθηκε εντυπωσιακή αύξηση του αριθμού των μαθητών,

των διδασκόντων (υπερτριπλασιασμός στον δημόσιο τομέα), καθώς και του αριθμού των σχολείων. Η μετατόπιση της έμφασης στη μέση εκπαίδευση ήταν επιλογή πολιτικής.[10] Εγκαινιάστηκε το 1959 και συνέχισε να αποτελεί προτεραιότητα τα επόμενα χρόνια.

Η πορεία των παιδιών μέσα στη γενική μέση εκπαίδευση μπορεί να σκιαγραφηθεί ως εξής:

- Το έτος 1959-1960, το ποσοστό των αποφοίτων του δημοτικού που εγγράφηκαν για πρώτη φορά στην πρώτη γυμνασίου ήταν 44%. Το ποσοστό αυτό ήταν ήδη υψηλό σε σύγκριση με τα διεθνή δεδομένα και αυξήθηκε στο 66% το διάστημα 1971-1972.[11]
- Η σχέση ανάμεσα στους εγγραφέντες στην πρώτη τάξη και τους αποφοιτήσαντες μετά την πάροδο έξι ετών εξελίχθηκε ως εξής: Οι αποφοιτήσαντες από την έκτη το 1959-1960 ως ποσοστό των εγγραφέντων στην πρώτη τάξη το 1954-1955 ήταν 41%. Το 1964-1965, το αντίστοιχο ποσοστό σε σχέση με τους εγγραφέντες το 1959-1960 είχε ανέλθει στο 48,5%. Ο αριθμός των αποφοιτησάντων του 1973-1974, ως ποσοστό του αριθμού των εισαχθέντων το 1968-1969, είχε φθάσει το 61%.[12] Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, το 1961, περίπου το 18% των παιδιών ηλικίας 18 ετών είχαν συμπληρώσει την εξαετή μέση εκπαίδευση.[13] Την περίοδο 1973-1974, το ποσοστό των παιδιών αυτής της ηλικίας που είχαν ολοκληρώσει τη μέση εκπαίδευση ήταν κοντά στο 40%.
- Το ποσοστό των μαθητών που ολοκλήρωναν τον πρώτο τριετή κύκλο σπουδών του γυμνασίου ήταν πολύ υψηλότερο και κυμαινόταν ανάμεσα στα 2/3 και τα 3/4 των εγγραφέντων στην πρώτη τάξη.
- Οι απώλειες χρονιάς και η πρόωρη εγκατάλειψη του σχολείου ήταν ποσοστιαία μεγαλύτερες στη μέση εκπαίδευση από ό,τι ήταν στη στοιχειώδη και δεν έδειχναν κάποια τάση κάμψης μέσα στα χρόνια. Την περίοδο 1954-1955, οι μαθητές που είχαν χάσει χρονιά ή είχαν εγκαταλείψει το γυμνάσιο αντιπροσώπευαν ένα ποσοστό 17% επί του συνόλου των εγγεγραμμένων. Το διάστημα 1973-1974, το ποσοστό ήταν 16%.[14]

10 Βλ. Έκθεση Έλβιν (1962), σελ. 32.

11 Τα ποσοστά για το 1959-1960 και το 1971-1972 υπολογίστηκαν από τον συγγραφέα με βάση τα στοιχεία της ΕΣΥΕ. Το ποσοστό για το 1960-1961 είναι από το OECD, Education and Development (1965), Greece.

12 ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*. Ας σημειωθεί ότι: α. ο αριθμός των αποφοιτησάντων συμπεριλάμβανε και όσους πήραν απολυτήριο από νυχτερινά σχολεία και β. ο αριθμός των αποφοιτησάντων συμπεριλάμβανε και τους αποφοιτήσαντες με καθυστέρηση.

13 OECD, Education and Development (1965), Greece, Κεφάλαιο 6.

14 ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*, διάφορα έτη.

Σε αντίθεση με τη στοιχειώδη εκπαίδευση, το ειδικό βάρος του ιδιωτικού τομέα στη μέση εκπαίδευση ήταν υψηλότερο. Το ποσοστό των μαθητών που φοιτούσαν σε ιδιωτικά γυμνάσια αυξανόταν μέχρι το 1963-1964. Αυτό ήταν αποτέλεσμα της ανόδου των μεσαίων εισοδημάτων, αλλά και των αδυναμιών του κρατικού συστήματος. Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του ’60, τα ιδιωτικά γυμνάσια είχαν καλύτερο υλικοτεχνικό εξοπλισμό και καλύτερη αναλογία μαθητών ανά διδάσκοντα. Από το 1964 και μετά, το ποσοστό των μαθητών στον ιδιωτικό τομέα εμφάνισε κάμψη.

Το συμπέρασμα που προκύπτει από τα παραπάνω είναι ότι, στις δεκαετίες του ’60 και του ’70, η μετατόπιση της έμφασης στη μέση εκπαίδευση ήταν, *από ποσοτική άποψη*, επιτυχής. Οι αριθμοί των εγγεγραμμένων και αποφοίτων αυξήθηκαν σημαντικά και οι αριθμοί των διδασκόντων αυξήθηκαν ακόμη περισσότερο. Και όμως, η επιτυχία αυτή επρόκειτο να δημιουργήσει προβλήματα στο μέλλον: Πρώτον, η αύξηση του αριθμού των αποφοίτων γυμνασίου ήταν βέβαιο ότι θα προκαλούσε αύξηση της ζήτησης για πανεπιστημιακή εκπαίδευση και θα ενέτεινε την πίεση σε ένα σύστημα ανέτοιμο να τους απορροφήσει. Δεύτερον, η αύξηση των αποφοίτων του γυμνασίου, σε συνδυασμό με τα λίγα εφόδια για την αγορά εργασίας που προσέφερε η κλασική μέση εκπαίδευση, θα οδηγούσε σε πιέσεις προς τις μελλοντικές κυβερνήσεις με αίτημα την απορρόφηση του πλεονάζοντος δυναμικού από τον δημόσιο τομέα.

Μέση τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση

Η τεχνική παιδεία ήταν ίσως το πιο επείγον πρόβλημα της μέσης εκπαίδευσης. Οι ανάγκες της ελληνικής οικονομίας άλλαζαν γρήγορα και, ήδη από τη δεκαετία του ’50, εμφανίζονταν ελλείψεις σε ειδικευμένο προσωπικό. Στα μέσα της δεκαετίας του ’50, η τεχνική εκπαίδευση χαρακτηριζόταν από τρία πράγματα: Πρώτον, ο αριθμός των εγγεγραμμένων ήταν μικρός σε σχέση με τον αριθμό των μαθητών της γενικής μέσης εκπαίδευσης (λίγο πιο πάνω από το 1/10).[15] Δεύτερον, η δομή της ήταν συγκεχυμένη. Υπήρχε μια πανσπερμία σχολών τεχνικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, οι οποίες διέφεραν μεταξύ τους ως προς τη χρονική διάρκεια και την ποιότητα των σπουδών που παρείχαν. Η εποπτεία των σχολών αυτών υπαγόταν σε διάφορα Υπουργεία: Παιδείας, Βιομηχανίας, Γεωργίας, Ναυτιλίας, Εργασίας, κ.λπ. Τρίτον, η τεχνική εκπαίδευση κυριαρχείτο (σε ποσοστό 90%) από τον ιδιωτικό τομέα και οι περισσότερες ιδιωτικές σχολές ήταν νυκτερινές.

15 Το ποσοστό των σπουδαστών τεχνικής-επαγγελματικής εκπαίδευσης ήταν πολύ χαμηλότερο από όλων των προηγμένων ευρωπαϊκών χωρών του ΟΟΣΑ και συγκρίσιμο μόνο με τα ποσοστά της Πορτογαλίας και της Ισπανίας. Βλ. OECD, Education and Development (1965), Greece, Κεφάλαιο 6, Πίνακας 8.

Η μεταρρύθμιση του 1959 (Ν.Δ. 3970/1959, Ν.Δ. 3971/1959 και Ν.Δ. 3973/1959) επιχείρησε να βάλει κάποια τάξη στο χάος της τεχνικής-επαγγελματικής εκπαίδευσης. Τα μέτρα που προβλέπονταν ήταν:

α. Διαμορφώνονταν τρεις βαθμίδες εκπαίδευσης: Τα Κατώτερα Επαγγελματικά Σχολεία, που δέχονταν αποφοίτους δημοτικού και είχαν ως αποστολή την παραγωγή ειδικευμένων τεχνιτών, οι μέσες Σχολές Τεχνικών Βοηθών και Εργοδηγών, που ήταν τριετούς ή τετραετούς φοίτησης και δέχονταν αποφοίτους είτε των κατώτερων σχολών είτε της τρίτης τάξης του γυμνασίου για να τους εκπαιδεύσουν ως αρχιτεχνίτες και οι Ανώτερες (μη πανεπιστημιακές) Σχολές Υπομηχανικών, τετραετούς φοίτησης, που δέχονταν είτε αποφοίτους των μέσων τεχνικών σχολών είτε αποφοίτους του εξατάξιου γυμνασίου.[16] Στόχος της τελευταίας βαθμίδας ήταν η παραγωγή υψηλής ειδίκευσης βοηθών μηχανικών που θα μπορούσαν να αναλάβουν και αυτοτελώς απλά έργα μηχανικού. Οι απόφοιτοι από τις πρώτες δύο βαθμίδες μπορούσαν είτε να πάνε απευθείας στην αγορά εργασίας είτε να συνεχίσουν τη μόρφωσή τους στην επόμενη βαθμίδα. Η δημιουργία μιας σκάλας, όπου κάθε βαθμίδα θα ήταν σκαλοπάτι για τη μετάβαση στην επόμενη, αποτελούσε έναν από τους στόχους της μεταρρύθμισης.

β. Σε εφαρμογή των παραπάνω σχεδίων ιδρύθηκαν 12 δημόσιες μέσες τεχνικές σχολές σε επαρχιακές πόλεις και αρκετά κατώτερα επαγγελματικά σχολεία. Επίσης, επανιδρύθηκαν δύο Σχολές Υπομηχανικών.

γ. Παράλληλα με το παραπάνω σύστημα, θα λειτουργούσε και ένα πλέγμα σχολών κατάρτισης και μαθητείας. Η παρουσία του ιδιωτικού τομέα τόσο στο σύστημα τεχνικής εκπαίδευσης όσο και στο σύστημα κατάρτισης θα παρέμενε ισχυρή και συχνά θα επιδοτείτο από το κράτος.

δ. Μαζί με την υποχρηματοδότηση, η έλλειψη κατάλληλου διδακτικού προσωπικού ήταν ο μείζων περιορισμός για την ανάπτυξη της τεχνικής εκπαίδευσης. Η απάντηση της πολιτείας στο πρόβλημα ήταν η ίδρυση μιας ειδικής Σχολής Εκπαιδευτικών Λειτουργών Επαγγελματικής και Τεχνικής Εκπαίδευσης (ΣΕΛΕΤΕ) που θα αναλάμβανε την επιμόρφωση των χρειαζούμενων στελεχών.

Η νομοθεσία του 1959 ήταν ένα βήμα εκλογίκευσης και έφερε καρπούς: ο μαθητικός πληθυσμός των τεχνικών σχολών αυξήθηκε σημαντικά τη δεκαετία του ’60. Μια νέα προσπάθεια προσαρμογής του συστήματος στα δεδομένα

16 Η προϋπόθεση να έχει κάποιος απολυτήριο γυμνασίου για την είσοδό του στις σχολές αυτές άλλαξε αργότερα, λόγω των αντιδράσεων του ΤΕΕ και του ΕΜΠ. Έκτοτε, απαιτείτο αποφοίτηση μόνο από την τετάρτη γυμνασίου.

που δημιουργούσε η υιοθέτηση της εννιάχρονης υποχρεωτικής εκπαίδευσης επιχειρήθηκε το 1965. Η πτώση της κυβέρνησης του Κέντρου τον Ιούλιο του 1965 ματαίωσε την προσπάθεια αυτή.

Σε αντίθεση με την οπισθοδρόμηση που προκάλεσε σε όλους τους άλλους βραχίονες της εκπαίδευσης, στο θέμα της τεχνικής εκπαίδευσης η δικτατορία συνέχισε την πολιτική των προκατόχων της. Η σημαντικότερη πρωτοβουλία της ήταν το Ν.Δ. 652/1970, με το οποίο ιδρύονταν – με χρηματοδότηση της Παγκόσμιας Τράπεζας – τα Κέντρα Ανωτέρας Τεχνικής Εκπαιδεύσεως (ΚΑΤΕ), οι πρόδρομοι των ΤΕΙ. Ιδρύονταν πέντε ΚΑΤΕ (Αθηνών, Θεσσαλονίκης, Πατρών, Λάρισας και Ηρακλείου) που σκοπός τους ήταν η επιμόρφωση τεχνικών στελεχών σε επίπεδο αμέσως χαμηλότερο από το πανεπιστημιακό. Στα ΚΑΤΕ γίνονταν δεκτοί κατόπιν εξετάσεων απόφοιτοι του εξατάξιου γυμνασίου ή απόφοιτοι μέσης τεχνικής σχολής. Η φοίτηση προβλεπόταν να διαρκεί από ένα έως τρία χρόνια. Τα ΚΑΤΕ άρχισαν να λειτουργούν από το 1974 και επρόκειτο να απορροφήσουν τις σχολές υπομηχανικών.

Στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου, υπήρχε πληθώρα σχολών, ιδιωτικών και δημόσιων. Όλες παρείχαν κάποιο πτυχίο ή πιστοποιητικό που βοηθούσε την επαγγελματική εξέλιξη του κατόχου του. Στις αρχές της δεκαετίας του ’70, η τεχνική εκπαίδευση παρεχόταν από τις εξής ομάδες φορέων:[17] Πρώτον, από τις Σχολές Μαθητείας του ΟΑΕΔ που υπάγονταν στο Υπουργείο Εργασίας· δεύτερον, τις κατώτερες σχολές τεχνιτών και τις μέσες σχολές τεχνικών βοηθών και εργοδηγών· τρίτον, τις ανώτερες τεχνικές σχολές, συμπεριλαμβανομένων και των υπομηχανικών, οι οποίες στο μέλλον επρόκειτο να αφομοιωθούν από τα ΚΑΤΕ· τέλος, υπήρχε και μια σειρά από ειδικού τύπου και διαφόρων επιπέδων σχολές επαγγελματικής εκπαίδευσης (γεωργικές, εμπορικές, εμποροπλοιάρχων, εκκλησιαστικές, καλλιτεχνικές, τουριστικών επαγγελμάτων, νοσοκόμων και ιδιωτικές σχολές κοινωνικών λειτουργών). Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, ο μαθητής μπορούσε να μεταβεί από τη γενική μέση εκπαίδευση στην τεχνική, αλλά όχι από την τεχνική στη γενική.

Μια σύγκριση των Πινάκων 9.3. και 9.2. δείχνει ότι τα έτη 1954-1955 και 1961-1962, οι εγγεγραμμένοι στην τεχνική εκπαίδευση ήταν μόλις το 13% και το 15% αντιστοίχως των εγγεγραμμένων στη γενική μέση εκπαίδευση. Η μεταρρύθμιση του 1959 βελτίωσε την κατάσταση, αλλά όχι ριζικά. Το ποσοστό των εγγεγραμμένων στην τεχνική-επαγγελματική εκπαίδευση σε

17 Για μια διεξοδική αποτύπωση της τεχνικής-επαγγελματικής εκπαίδευσης, βλ. Πεσμαζόγλου (1999).

σχέση με αυτούς της μέσης εκπαίδευσης αυξήθηκε στο 22% το 1965-1966 και στο 26% το 1973-1974, αλλά η απόσταση παρέμενε μεγάλη με οποιοδήποτε διεθνές μέτρο σύγκρισης. Η έλξη του κλασικού γυμνασίου εκτόπιζε την τεχνική εκπαίδευση.

Πίνακας 9.3.

Μέση τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση

(εγγεγραμμένοι μαθητές, σε χιλιάδες και ποσοστά % του συνόλου)

	1955	1961	1965-66	1969-70	1973-74
Σύνολο μαθητών	26,8	44,0	81,3	103,2	133,4
Σε δημόσιες σχολές	2,6	6,5	25,8	28,9	61,2
Σε ιδιωτικές σχολές	24,2	37,5	55,5	74,3	72,2
Ποσοστό στον ιδιωτικό τομέα	90,3%	85,2%	68,3%	72%	54,1%

Πηγή: Για το 1955 και το 1961, τα στοιχεία έχουν ληφθεί από το OECD, Education and Development (1965), Greece. Για τα υπόλοιπα έτη, βλ. ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Σημείωση: Ο Πίνακας 9.3. δεν περιλαμβάνει αριθμούς διδασκόντων, επειδή οι περισσότεροι διδάσκοντες στην τεχνική-επαγγελματική εκπαίδευση ήταν ωρομίσθιοι και τα ωράριά τους ποίκιλλαν σημαντικά.

Η τεχνική-επαγγελματική εκπαίδευση κυριαρχούνταν από τον ιδιωτικό τομέα σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Και πάλι, η μεταρρύθμιση του 1959 αύξησε το ειδικό βάρος του δημόσιου τομέα αλλά, ακόμη και το 1973-1974, η πλειονότητα των εγγεγραμμένων σπουδαστών φοιτούσε σε ιδιωτικά σχολεία.

Τα στοιχεία της ΕΣΥΕ έδειχναν υψηλά ποσοστά απωλειών χρονιάς, εγκατάλειψης των σπουδών και χαμηλά ποσοστά αποφοίτησης σε αυτόν τον εκπαιδευτικό τομέα.

9.1.3. Τριτοβάθμια εκπαίδευση: πανεπιστημιακή και ανώτερη

Όλα τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ) ήταν δημόσια και οι διδάσκοντες σε αυτά θεωρούνταν δημόσιοι υπάλληλοι. Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '60, τα πανεπιστημιακού επιπέδου ιδρύματα ήταν: τα Πανεπιστήμια Αθηνών και Θεσσαλονίκης, το Εθνικό Μετσόβιο Πανεπιστήμιο (ΕΜΠ), η Ανωτάτη Σχολή Οικονομικών και Εμπορικών Επιστημών (ΑΣΟΕΕ), η Πάντειος, η Βιομηχανική Πειραιώς και Θεσσαλονίκης, η Γεωπονική και η Σχολή Καλών Τεχνών. Το 1964 ιδρύθηκε το Πανεπιστήμιο Πατρών, το οποίο άρχισε να λειτουργεί το 1966.[18]

18 Η ίδρυση ενός τρίτου πανεπιστημίου ήταν η ομόθυμη σύσταση όλων των ξένων και ντόπιων εμπειρογνωμόνων.

Το 1970 ιδρύθηκε το Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων και το 1973 τα Πανεπιστήμια Κρήτης και Θράκης. Ανώτερες (μη πανεπιστημιακές) σχολές ήταν οι Παιδαγωγικές Ακαδημίες, η Ακαδημία Σωματικής Αγωγής, οι Σχολές Οικιακής Οικονομίας και οι Σχολές Νηπιαγωγών.

Το δικαίωμα συμμετοχής στις εισαγωγικές εξετάσεις για τα πανεπιστήμια προϋπέθετε απολυτήριο από τη γενική μέση εκπαίδευση. Μέχρι το 1964, οι εισαγωγικές εξετάσεις γίνονταν με ευθύνη της εκάστοτε σχολής και ο υποψήφιος φοιτητής καλείτο να δώσει ξεχωριστές εξετάσεις σε καθεμιά από τις σχολές στις οποίες ήθελε να εισαχθεί. Αυτό άλλαξε με τη θέσπιση του «Ακαδημαϊκού Απολυτηρίου», τίτλου που θα χορηγείτο μετά από *γραπτές πανελλαδικές εξετάσεις*, οι οποίες θα διεξάγονταν την ίδια μέρα σε διάφορες πόλεις της χώρας. Οι επιτυχόντες θα έπαιρναν απολυτήριο δύο τύπων: τύπου Α, που θα έδινε δικαίωμα εγγραφής στη Νομική, Φιλοσοφική, κ.λπ., ή τύπου Β, που θα έδινε δικαίωμα εγγραφής στη Φυσικομαθηματική, Ιατρική, το Πολυτεχνείο, κ.λπ. Με το Ακαδημαϊκό Απολυτήριο οι υποψήφιοι ζητούσαν εγγραφή στη σχολή προτίμησής τους και θα γίνονταν δεκτοί κατά σειρά επιτυχίας, μέχρι τη συμπλήρωση του προκαθορισμένου για κάθε σχολή αριθμού εισακτέων.[19] Η δικτατορία κατήργησε το Ακαδημαϊκό Απολυτήριο ως τίτλο, αλλά δεν επανέφερε το προηγούμενο καθεστώς. Η εισαγωγή στα πανεπιστήμια συνέχισε να γίνεται με γραπτές πανελλαδικές εξετάσεις.

Η διάρκεια της κανονικής φοίτησης στα πανεπιστήμια ήταν από τέσσερα μέχρι έξι χρόνια. Καθώς δεν υπήρχαν εξάμηνα, οι φοιτητές εξετάζονταν στα διδαχθέντα μαθήματα στο τέλος της ακαδημαϊκής χρονιάς, τον Ιούνιο, και είχαν την ευχέρεια μιας επαναληπτικής εξέτασης τον Σεπτέμβριο. Οι σπουδές οδηγούσαν στη λήψη του πρώτου πανεπιστημιακού τίτλου και προσφέρονταν οι δυνατότητες για την εκπόνηση διδακτορικού. Δεν υπήρχαν όμως οι πόροι και οι υποδομές για μεταπτυχιακούς κύκλους σπουδών.

Μέχρι το 1964, η φοίτηση στα πανεπιστήμια συνεπαγόταν κάποιες (όχι αμελητέες) επιβαρύνσεις. Υπήρχαν ετήσια τέλη εγγραφής, εξέταστρα, και υπήρχε το κόστος της αγοράς των πανεπιστημιακών συγγραμμάτων που εξέδιδαν οι καθηγητές. Το Ν.Δ. 4379/1964 κατήργησε αυτές τις επιβαρύνσεις, εκτός από τα πανεπιστημιακά συγγράμματα. Η δικτατορία όχι μόνο δεν τις επανέφερε, αλλά και τις επεξέτεινε: τα πανεπιστημιακά συγγράμματα άρχισαν να μοιράζονται δωρεάν.

Υπήρχε μια βαθιά τομή, που διαχώριζε το διδακτικό προσωπικό των πανεπιστημίων σε ανώτερο και βοηθητικό. Το ανώτερο αποτελούνταν από

19 Βλ. Παπανούτσος (1964).

τους τακτικούς καθηγητές, τους έκτακτους καθηγητές και τους υφηγητές. Το βοηθητικό αποτελούνταν από τους επιμελητές, τους βοηθούς και τους παρασκευαστές. Η αναγόρευση στη θέση του καθηγητή ή υφηγητή προϋπέθετε εκλογή από εκλεκτορικό σώμα, αποτελούμενο μόνο από τακτικούς καθηγητές. Το βοηθητικό προσωπικό δεν εκλεγόταν, αλλά διοριζόταν από το Υπουργείο Παιδείας, μετά από πρόταση του Προέδρου του οικείου τμήματος. Η κατάληψη της θέσης του καθηγητή, υφηγητή ή επιμελητή απαιτούσε την κατοχή διδακτορικού διπλώματος και συγγραφικό έργο. Η κατάληψη θέσης βοηθού απαιτούσε πτυχίο πανεπιστημίου. Με εξαίρεση τους τακτικούς καθηγητές, το υπόλοιπο διδακτικό προσωπικό διοριζόταν με τριετή θητεία που ήταν ανανεώσιμη. Οι ρυθμίσεις αυτές εξασφάλιζαν την απόλυτη κυριαρχία των τακτικών καθηγητών. Οι βοηθοί ήταν έντονα εξαρτώμενοι από τον καθηγητή στον οποίο ήταν προσαρτημένοι και οι αποδοχές τους ήταν χαμηλές. Ο συνδυασμός χαμηλών αποδοχών και ανασφάλειας δεν ήταν ο ιδανικός τρόπος προσέλκυσης ικανών στελεχών.[20]

Τα πανεπιστήμια ήταν αυτοδιοικούμενα ιδρύματα. Η διοικητική εξουσία ασκείτο από τον Πρύτανη, τον Αντιπρύτανη, τους Κοσμήτορες των σχολών και τη Σύγκλητο του εκάστοτε ΑΕΙ. Όλα τα αξιώματα ήταν αιρετά, με προκαθορισμένη θητεία, και μόνο τακτικοί καθηγητές μπορούσαν να αναδειχθούν σε αυτά. Η αυτονομία των ΑΕΙ από το κράτος ήταν στην πράξη οριοθετημένη. Πρώτον, τα ΑΕΙ ήταν εξαρτώμενα από κρατικές επιχορηγήσεις και είχαν μικρή ευχέρεια ελιγμών στη διαχείριση των παρεχόμενων πιστώσεων. Δεύτερον, το Υπουργείο Παιδείας είχε τον τελευταίο λόγο σχετικά με τον αριθμό των εισακτέων που τα πανεπιστήμια θα δέχονταν κάθε χρόνο. Τρίτον, ενώ τα ΑΕΙ είχαν ευρύτατη δικαιοδοσία ως προς την επιλογή του *προσώπου* του διδάσκοντος, δεν είχαν τη δυνατότητα να προσδιορίσουν τον *αριθμό* των διδασκόντων που θα προσλάμβαναν ή τους όρους με τους οποίους θα τους προσλάμβαναν. Όλα αυτά καθορίζονταν από το Υπουργείο Παιδείας.

Σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1950-1973, τα πιο κρίσιμα προβλήματα των πανεπιστημίων οφείλονταν στον συνδυασμό τριών παραγόντων: την ισχυρότατη ζήτηση από πλευράς της ελληνικής οικογένειας για πανεπιστημιακή εκπαίδευση, τις περιορισμένες θέσεις εισακτέων που προσφέρονταν και τις ελλείψεις σε προσωπικό, αίθουσες και εργαστήρια. Η μεγαλύτερη συμφόρηση παρατηρείτο στο Πολυτεχνείο και τις Φυσικές Επιστήμες. Αποτέλεσμα ήταν η φυγή ενός σημαντικού αριθμού φοιτητών

20 Βλ. Έκθεση Έλβιν (1962), σελ. 28.

για σπουδές στο εξωτερικό. Η απάντηση από ελληνικής πλευράς ήταν η αλματώδης, το διάστημα 1960-1973, αύξηση του αριθμού των φοιτητών στα εγχώρια πανεπιστήμια. Μόνο στις αρχές της δεκαετίας του ’70 παρατηρείται ανεκτή αύξηση του προσωπικού των ελληνικών ΑΕΙ.

Πίνακας 9.4.
Τριτοβάθμια εκπαίδευση: πανεπιστημιακή και ανώτερη

	1955-56	1961-62	1965-66	1969-70	1973-74
Πανεπιστήμια & Ακαδημίες: εγγεγραμμένοι φοιτητές (σε χιλιάδες)					
Σύνολο	20,9	30,6	58,0	76,2	84,6
Πανεπιστήμια[1]	17,9	28,0	54,3	72,6	80,0
Ακαδημίες[2]	3,0	2,6	3,7	3,6	4,6
Πανεπιστήμια: διδακτικό προσωπικό					
Καθηγητές-υφηγητές	777	998	1.192		
Καθηγητές και βοηθοί	1.056[3]	1.399[4]		3.019	5.038
Ανώτερες τεχνικές σχολές:[5] εγγεγραμμένοι σπουδαστές (σε χιλιάδες)					
Σύνολο	-	3,5	9,7	11,7	12,5

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος* και *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*. Για τις ανώτερες τεχνικές σχολές, βλ. OECD (1974), Πίνακας ΙΙ, σελ. 97. Για τα έτη 1958-1959 και 1959-1960, βλ. Δενδρινού-Αντωνακάκη (1962), σελ. 31.

Σημειώσεις:
1. Περιλαμβάνει τα Πανεπιστήμια Αθηνών και Θεσσαλονίκης, το ΕΜΠ, την ΑΣΟΕΕ, την Πάντειο, τη Βιομηχανική Πειραιώς και Θεσσαλονίκης, τη Γεωπονική και την Καλών Τεχνών. Μετά το 1966, προστίθεται το Πανεπιστήμιο Πατρών και, μετά το 1970, το Πανεπιστήμιο Ιωαννίνων.
2. Περιλαμβάνει τις Παιδαγωγικές Ακαδημίες, την Ακαδημία Σωματικής Αγωγής, τις Σχολές Οικιακής Οικονομίας και τις Σχολές Νηπιαγωγών.
3. Τα στοιχεία αναφέρονται στο έτος 1958-59.
4. Τα στοιχεία αναφέρονται στο έτος 1959-60.
5. Περιλαμβάνει τρεις κατηγορίες ανώτερων (μη πανεπιστημιακών) σχολών, ιδιωτικών και δημόσιων: τις Ανώτερες Τεχνικές Σχολές (υπομηχανικών, Σιβιτανίδειο, Σχολή Εκπαιδευτικών Λειτουργών Επαγγελματικής και Τεχνικής Εκπαίδευσης, ιδιωτικές σχολές ηλεκτρονικών και ναυπηγών, και, μετά το 1973, τα ΚΑΤΕ), τις Ανώτερες Σχολές Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (σχολές Εμπορικού Ναυτικού, νοσοκόμων, κοινωνικών λειτουργών, ξεναγών, ηθοποιών, σκηνοθετών, κ.λπ.) και τις Ανώτερες Εκκλησιαστικές Σχολές.

Το πιο χαρακτηριστικό στοιχείο που προκύπτει από τον Πίνακα 9.4. είναι η αλματώδης αύξηση του αριθμού των φοιτητών. Στο διάστημα 1955-1973, ο αριθμός τους τετραπλασιάστηκε, αλλά μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του ’60 ο αριθμός των διδασκόντων στα ΑΕΙ δεν παρακολουθούσε την αύξηση αυτή. Η συμφόρηση που προκλήθηκε επέτεινε τις ήδη υπάρχουσες ελλείψεις σε εργαστήρια και

χώρους διδασκαλίας. Επιπλέον, το ποσοστό των φοιτητών που καθυστερούσαν να πάρουν πτυχίο δεν «ξεκόλλησε» από το 30% του φοιτητικού πληθυσμού σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1955-1974.

Η κατανομή του φοιτητικού πληθυσμού κατά επιστημονικές κατευθύνσεις ήταν βέβαιο ότι θα δημιουργούσε στο μέλλον προβλήματα συμφόρησης σε μερικούς επαγγελματικούς κλάδους και ελλείψεων σε άλλους. Η πλειονότητα των φοιτητών (σε ποσοστά υψηλότερα του 60%) σπούδαζε στις λεγόμενες «θεωρητικές» σχολές.[21] Οι σπουδαστές των «θετικών» επιστημών (Φυσική, Μαθηματικά, Ιατρική, Γεωπονία) αντιπροσώπευαν περίπου το 1/3 του συνόλου και το ποσοστό τους άλλαξε ελάχιστα μέσα στον χρόνο. Παρ' όλα αυτά, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, το ποσοστό αυτό, κρινόμενο με διεθνή κριτήρια, ήταν εύλογο. Αντίθετα, οι φοιτητές των τεχνολογικών κατευθύνσεων (Μετσόβιο, Πολυτεχνεία Θεσσαλονίκης και Πατρών) ήταν λίγοι: αντιστοιχούσαν μόλις στο 7% του φοιτητικού πληθυσμού.[22]

Η ισχυρή ζήτηση για πανεπιστημιακή εκπαίδευση, σε συνδυασμό με τον περιορισμένο αριθμό των εισακτέων στα πανεπιστήμια, είχε ως επακόλουθο τη φυγή μεγάλου αριθμού νέων για σπουδές στο εξωτερικό. Ο αριθμός των Ελλήνων φοιτητών στο εξωτερικό εξελίχθηκε ως εξής: το 1955 ήταν 6.400, το 1960-1961 ήταν 8.800, το 1969-1970 ήταν 14.100 και το 1973-1974 ήταν 22.600.[23] Η κατανομή κατά κατευθύνσεις του πληθυσμού που σπούδαζε στο εξωτερικό ήταν διαφορετική από την κατανομή του πληθυσμού που σπούδαζε στα ελληνικά ΑΕΙ. Το μεγαλύτερο ποσοστό των φοιτητών του εξωτερικού έκανε σπουδές στους αμιγώς επιστημονικούς κλάδους, η δε συντριπτική πλειονότητά τους ακολουθούσε την τεχνολογική κατεύθυνση. Τη δεκαετία του '60, περισσότεροι σπούδαζαν επιστήμες στο εξωτερικό παρά στην Ελλάδα.[24]

21 Για το 1961 στοιχεία του OECD, Education and Development (1965) Greece. Για τα έτη 1969-1970 και 1973-1974, βλ. ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*.

22 Βλ. OECD, Education and Development (1965)· Έκθεση Έλβιν (1962), σελ. 2-21. Η Έκθεση Έλβιν (σελ. 29) διατυπώνει ευθέως την εικασία ότι το ΕΜΠ, υπό την επιρροή του Τεχνικού Επιμελητηρίου, συνειδητά περιόριζε τον αριθμό των εισαγομένων στο Πολυτεχνείο, με σκοπό τον έλεγχο της προσφοράς μηχανικών στην αγορά εργασίας.

23 Πηγές: Για το 1955, βλ. Έκθεση Έλβιν (1962)· για το 1961, OECD, Education and Development (1965)· για το 1969-1970 και το 1973-1974, ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως για τα έτη 1973-1974*, Πίνακας VII, σελ. 140 και 201 αντιστοίχως. Οι παραπάνω αριθμοί σε ποσοστιαίους όρους ήταν: το 1955 και το 1961, οι φοιτητές του εξωτερικού αντιστοιχούσαν στο 31% των φοιτητών των ελληνικών ΑΕΙ. Το 1969-1970 στο 19% και το 1973-1974 στο 28%. Η μείωση των ποσοστών στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '60 οφείλεται στη ραγδαία αύξηση του αριθμού των φοιτητών των ελληνικών ΑΕΙ και όχι στη μείωση του αριθμού των φοιτητών του εξωτερικού.

24 Βλ. Δενδρινού-Αντωνακάκη (1962), σελ. 34-35.

9.2. Διοίκηση και εποπτεία

Το ελληνικό εκπαιδευτικό σύστημα ήταν και είναι έντονα συγκεντρωτικό. Στη στοιχειώδη και τη γενική μέση εκπαίδευση ο έλεγχος του Υπουργείου Παιδείας ήταν πλήρης. Το πρόγραμμα σπουδών της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης ελεγχόταν απόλυτα από το Υπουργείο Παιδείας. Το περιεχόμενο των διδακτικών βιβλίων διαμορφωνόταν επίσης κεντρικά και τα βιβλία εκδίδονταν και διανέμονταν από τον Οργανισμό Εκδόσεως Διδακτικών Βιβλίων (ΟΕΔΒ ή παλιότερα ΟΕΣΒ).[25]

Η εποπτεία των δύο πρώτων βαθμίδων της εκπαίδευσης από το Υπουργείο Παιδείας βασιζόταν στην ιεραρχία των Επιθεωρητών και των Γενικών Επιθεωρητών. Η χώρα χωριζόταν σε περιφέρειες που η καθεμιά περιλάμβανε έναν αριθμό δημοτικών ή γυμνασίων. Υπεύθυνοι για την εποπτεία των σχολείων κάθε περιφέρειας ήταν οι Επιθεωρητές της στοιχειώδους και οι Γενικοί Επιθεωρητές της μέσης εκπαίδευσης. Οι Επιθεωρητές επιλέγονταν ανάμεσα στους βετεράνους της εκπαίδευσης που διέθεταν διαπιστευτήρια επιτυχούς θητείας. Ασκούσαν διοικητικά και γνωμοδοτικά καθήκοντα και διέθεταν πειθαρχική εξουσία πάνω στους δασκάλους ή τους καθηγητές των σχολείων της περιφέρειάς τους. Επίσης, είχαν την ευθύνη της σύνταξης εκθέσεων για τις ικανότητες και τις επιδόσεις του προσωπικού των σχολείων που επόπτευαν και την ευθύνη της εισήγησης για προαγωγές και μεταθέσεις.

Οι Επιθεωρητές και οι Γενικοί Επιθεωρητές πλαισιώνονταν από πυραμίδα Υπηρεσιακών Συμβουλίων. Σε αυτά μετείχαν οι Επιθεωρητές και άλλοι εκπαιδευτικοί λειτουργοί.[26] Πέρα από τα εποπτικά και πειθαρχικά τους καθήκοντα, τα Υπηρεσιακά Συμβούλια είχαν αποφασιστικό λόγο σε θέματα μεταθέσεων και προαγωγών. Οι προαγωγές γινόταν είτε «κατ' απόλυτον εκλογήν» (για όσους κρίνονταν εξαιρετικοί εκπαιδευτικοί) είτε «κατ' εκλογήν» (για τους καλούς) είτε με σειρά αρχαιότητας. Η κρίση βασιζόταν σε υπηρεσιακές εκθέσεις που αναφέρονταν στις επιδόσεις των κρινομένων. Τα κριτήρια βάσει των οποίων αποφασιζόταν η προαγωγή ήταν: τα επιστημονικά και πνευματικά προσόντα, η διδακτική και διοικητική ικανότητα, αλλά

25 Στη μέση τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση, ο ρόλος του Υπουργείου Παιδείας ήταν, μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '50, ασθενέστερος. Αυτό οφειλόταν στη διασπορά των αρμοδιοτήτων ως προς την εποπτεία της τεχνικής εκπαίδευσης ανάμεσα σε διάφορα Υπουργεία. Η μεταρρύθμιση του 1959 ισχυροποίησε το Υπουργείο Παιδείας, μεταφέροντας σε αυτό την εποπτεία πολλών τεχνικών σχολών.

26 Υπήρχαν τριών βαθμίδων υπηρεσιακά συμβούλια: τα περιφερειακά (που αντιστοιχούσαν σε στενές περιφέρειες), τα ανώτερα (που αντιστοιχούσαν σε ευρείες περιφέρειες) και τα ανώτατα (που πλαισίωναν τις κεντρικές υπηρεσίες του Υπουργείου).

και το ήθος και η κοινωνική συμπεριφορά του κρινομένου. Τα τελευταία λειτουργούσαν ως μηχανισμός ελέγχου και ενίοτε παρήγαγαν διακρίσεις με βάση τα φρονήματα. Ωστόσο – και παρά την κατά καιρούς εκφραζόμενη δυσφορία των εκπαιδευτικών – ο μηχανισμός εποπτείας ήταν αποτελεσματικός και δημιουργούσε κίνητρα που ενθάρρυναν την καλή απόδοση. Με μικρές παραλλαγές, το ιεραρχικό σύστημα έμεινε ίδιο σε όλη την περίοδο 1950-1973.[27]

Σε αντίθεση με τη διοικητική ιεραρχία που δεν άλλαξε πολύ, οι αλλαγές στη δομή κορυφαίων οργάνων που πλαισίωναν τις κεντρικές υπηρεσίες του Υπουργείου Παιδείας ήταν συχνές. Οι αλλαγές εν μέρει απαντούσαν στις νέες ανάγκες που δημιουργούνταν και εν μέρει αντανακλούσαν ανακατανομές στον συσχετισμό δυνάμεων ανάμεσα στους συντηρητικούς και τους μεταρρυθμιστές της ελληνικής εκπαιδευτικής ελίτ (βλ. Ενότητα 9.5. παρακάτω).

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του ’50, κορυφαίο όργανο ήταν το Κεντρικόν Διοικητικόν και Γνωμοδοτικόν Συμβούλιον Εκπαιδεύσεως (ΚΔΓΣΕ). Είχε κληροδοτηθεί από τη δεκαετία του ’40 και, εκτός από τις συμβουλευτικές του αρμοδιότητες, ασκούσε και διοικητικό έργο. Το 1955, ιδρύθηκε η δραστήρια Υπηρεσία Μελετών και Συντονισμού του Υπουργείου Παιδείας, η οποία έπαιξε σημαντικό ρόλο στην προετοιμασία της μεταρρύθμισης του 1959. Η νομοθεσία του 1959 προχώρησε σε σημαντικές αλλαγές στην κορυφή του Υπουργείου. Καθώς κύριος στόχος της μεταρρύθμισης ήταν η στροφή προς την τεχνική εκπαίδευση, ήταν φυσικό να δημιουργηθεί στο Υπουργείο Παιδείας μια νέα Γενική Διεύθυνση Επαγγελματικής Εκπαίδευσης χωριστή από εκείνη της Γενικής Εκπαίδευσης. Οι αλλαγές όμως ήταν πιο εκτεταμένες. Το ΚΔΓΣΕ καταργείτο. Στη θέση του δημιουργείτο ένα 23μελές Ανώτατο Εκπαιδευτικό Συμβούλιο (ΑΕΣ). Προκειμένου να υπάρξει διαχωρισμός αρμοδιοτήτων, το ΑΕΣ χωριζόταν σε δύο τμήματα: το Ανώτατο Συμβούλιο Διοικήσεως Προσωπικού και το Ανώτατο Συμβούλιο Εκπαιδευτικού Προγράμματος.

Η μεταρρύθμιση του 1964 προέβλεπε νέες δραστικές αλλαγές στην κορυφή. Το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο αντικατέστησε το Ανώτατο Εκπαιδευτικό Συμβούλιο, που υπολειτουργούσε. Αποστολή του ήταν: α. η μελέτη των προβλημάτων της εκπαίδευσης (διδακτέα ύλη, μέθοδοι διδασκαλίας, οργάνωση σχολείων), β. η επιμόρφωση του διδακτικού προσωπικού, γ. η επισήμανση των αναγκών των σχολείων και η βελτίωση του μηχανισμού εποπτείας των επιδόσεών τους.

27 Τα παραπάνω είναι ένας συγκερασμός του Βασιλικού Διατάγματος της 30ής Απριλίου 1952 «περί συνθέσεως Υπηρεσιακών Συμβουλίων», και του Ν.Δ. 651/1970 «περί οργανώσεως της Γενικής Εκπαιδεύσεως και διοικήσεως του προσωπικού αυτής».

Σε αντίθεση με ό,τι συνέβαινε στο παρελθόν, το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο δεν θα ασκούσε διοικητικό έργο (προαγωγές, μεταθέσεις, κ.λπ.).[28] Οι παραπάνω όμως αλλαγές δεν πρόλαβαν να ολοκληρωθούν. Η ηγεσία του Παιδαγωγικού Ινστιτούτου ορίστηκε το 1964 και εισήγαγε νέα διδακτικά βιβλία. Μέχρι το 1967 όμως, το Ινστιτούτο δεν είχε στελεχωθεί κατά τρόπο που να επιτρέπει την εκπλήρωση της μελετητικής και επιμορφωτικής αποστολής του.

Η δικτατορία κατήργησε το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο και επανέφερε το ΑΕΣ. Το νέο ΑΕΣ ήταν πιο ολιγομελές από ό,τι στο παρελθόν, απαρτιζόταν μόνο από υπηρεσιακά στελέχη του Υπουργείου Παιδείας και δεν περιλάμβανε αιρετούς εκπροσώπους των δασκάλων και των καθηγητών μέσης εκπαίδευσης. Επίσης, το νέο ΑΕΣ επανακτούσε διοικητικές και εποπτικές αρμοδιότητες, που είχαν αφαιρεθεί από το Παιδαγωγικό Ινστιτούτο.[29]

9.3. Ποιοτικά στοιχεία

Τα ποσοτικά στοιχεία δεν αρκούν, εάν δεν συνοδεύονται από στοιχεία που αναδεικνύουν ποιοτικές ελλείψεις. Θα αναφερθώ στις πιο σημαντικές από αυτές.

9.3.1. Αναλογία μαθητών ανά διδάσκοντα

Ο αριθμός των μαθητών όλων των βαθμίδων της εκπαίδευσης, ο οποίος κατά μέσο όρο αντιστοιχούσε σε έναν διδάσκοντα, ήταν τόσο μεγάλος που η Έκθεση του ΟΟΣΑ (1965) θεωρούσε ότι αυτό ήταν το κρισιμότερο πρόβλημα της ελληνικής εκπαίδευσης.[30] Επιπρόσθετα, οι μέσοι όροι των μαθητών ανά διδάσκοντα δεν αποκάλυπταν τις μεγάλες διαφοροποιήσεις που υπήρχαν από περιφέρεια σε περιφέρεια. Στην πορεία η εικόνα βελτιώθηκε, αλλά η ελληνική εκπαίδευση εξακολουθούσε να υστερεί. Ειδικότερα:

Στοιχειώδης εκπαίδευση

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του ’50, η αναλογία μαθητών ανά διδάσκοντα στα *δημόσια* δημοτικά ήταν πολύ μεγαλύτερη από τα αποδεκτά όρια. Όπως δείχνουν οι διεθνείς συγκρίσεις (Πίνακας 9.6.), η θέση της Ελλάδας ήταν η χειρότερη ανάμεσα σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες. Αντίθετα, ο λόγος μαθητών ανά διδάσκοντα στα

28 Οι αρμοδιότητες αυτές μεταφέρονταν σε τρία Κεντρικά Υπηρεσιακά Συμβούλια: ένα για τη στοιχειώδη, ένα για τη μέση και ένα για την επαγγελματική εκπαίδευση (Ν.Δ. 4379/1964 και Εισηγητική Έκθεση Παπανούτσου).

29 Βλ. Α.Ν. 129/1967 και Ν.Δ. 651/1970.

30 OECD, Education and Development (1965), Greece, Κεφάλαιο ΙΙ.

ιδιωτικά δημοτικά ήταν πιο κοντά στα αποδεκτά όρια. Από το 1959 και εντεύθεν, η αναλογία μαθητών ανά διδάσκοντα στα δημόσια δημοτικά μειωνόταν σταθερά, αλλά παρέμενε η υψηλότερη στην Ευρώπη, συμπεριλαμβανομένων και της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, που ήταν σε παραπλήσια κατάσταση. Στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου, μεγάλο μέρος της απόστασης από τις πιο προηγμένες χώρες είχε καλυφθεί και ο στόχος που είχε θέσει η Έκθεση του ΟΟΣΑ (1965) για 30 μαθητές ανά διδάσκοντα είχε – κατά μέσο όρο – προσεγγιστεί. Αυτό ήταν αποτέλεσμα της αργής μεν, αλλά συστηματικής αύξησης του αριθμού των δασκάλων στα δημόσια δημοτικά, τη στιγμή που ο μαθητικός πληθυσμός έμενε χονδρικά σταθερός.

Υπήρχε όμως ένα πρόβλημα που δεν αποκαλύπτουν οι μέσοι όροι: οι περιφερειακές διαφοροποιήσεις. Στην επαρχία υπήρχαν συχνά λίγοι μαθητές ανά δάσκαλο. Στα μεγάλα αστικά κέντρα όμως, η αναλογία μαθητών ανά διδάσκοντα ήταν πολύ υψηλότερη από τους μέσους όρους του Πίνακα 9.5. Η Έκθεση του ΟΟΣΑ αναφέρει ότι τάξεις με 60 ή 80 μαθητές ανά δάσκαλο δεν ήταν ασυνήθιστο φαινόμενο στις μεγάλες πόλεις.[31] Οι πληροφορίες αυτές αναφέρονται στο 1961, αλλά το πρόβλημα είχε απλώς μετριαστεί το 1973.

Πίνακας 9.5.
Μαθητές ανά διδάσκοντα κατά βαθμίδα εκπαίδευσης, 1955-1973

	Ημερήσια δημοτικά		Ημερήσια γυμνάσια & λύκεια		Πανεπιστήμια
	Δημόσια	*Ιδιωτικά*	*Δημόσια*	*Ιδιωτικά*	
1955-56	50	30	35	10	21,7
1958-59	44	26	39	11	-
1959-60	40	27	40	12	30,2
1961-62	39	27	35	25	31,2
1964-65	36,5	27,1	30,4	30,9	45,9
1965-66	35,7	28,8	31	34,3	48,7
1969-70	34	26,9	31,8	30,2	25,2
1972-73	32,8	27,2	31,2	34,3	17,4

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος* και *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*.

Γενική μέση εκπαίδευση

Αντίστοιχη εξέλιξη σημειώθηκε και στη δημόσια μέση εκπαίδευση. Σε ολόκληρη τη δεκαετία του ’50, η αναλογία μαθητών ανά διδάσκοντα ήταν πολύ υψηλή.

31 OECD, Education and Development (1965), Greece.

Πίνακας 9.6.
Μαθητές ανά διδάσκοντα κατά βαθμίδα εκπαίδευσης, διεθνείς συγκρίσεις

Αρχές δεκαετίας 1960

	Στοιχειώδης	Μέση *γενική*	Μέση *τεχνική*	Ανώτερη
Ελλάδα	**40**	**40**	**29**	**30**
Αυστρία	28	21	-	-
Βρετανία	28	18	18	8
Γαλλία	28	25	16	14
Δυτ. Γερμανία	34	23	20	15
Δανία	31	-	-	-
Ισπανία	40	20	-	18
Ιταλία	22	22	15	16
Πορτογαλία	35	16	18	-
Σουηδία	22	21	-	17

Αρχές δεκαετίας 1970

	Στοιχειώδης	Μέση γενική & τεχνική	Ανώτερη
Ελλάδα	**32**	**24**	**20**
Αυστρία	21	16	9
Βέλγιο	20 (1971)	11	-
Βρετανία (Αγγλία-Ουαλία)	22	-	7[1]
Γαλλία	23	16	20[1]
Δυτ. Γερμανία	23	15 (1974)	8 (1974)
Δανία	16		8 (1972)
Ιρλανδία	31	12	11
Ισπανία	26 (1972)	26 (1972)	14
Ιταλία	21	13	17
Ολλανδία	29	15 (1972)	-
Πορτογαλία	30	18	14
Σουηδία	17	10	-
Φινλανδία	20	15	9

Πηγή: Τα στοιχεία των αρχών τις δεκαετίας του 1960 αφορούν το 1960-1961 για την Ελλάδα και το 1959-1960 για τις υπόλοιπες χώρες· προέρχονται από το OECD, Education and Development (1965), Greece, Πίνακας 26. Τα στοιχεία των αρχών της δεκαετίας του 1970 αφορούν το έτος 1973· προέρχονται από το UNESCO, *Statistical Yearbook* και παρατίθενται σε στρογγυλοποιημένους αριθμούς.

Σημείωση:
1. Μόνο πανεπιστήμια.

Όπως δείχνει ο Πίνακας 9.6., το 1961 η διαφορά της αναλογίας μαθητών-διδασκόντων της Ελλάδας από αυτούς όλων των υπόλοιπων ευρωπαϊκών χωρών ήταν μεγαλύτερη στη μέση εκπαίδευση από ό,τι ήταν στη στοιχειώδη. Η στροφή

προς τη μέση εκπαίδευση, που εγκαινιάστηκε στις αρχές της δεκαετίας του ’60, βελτίωσε τα πράγματα. Σε συνθήκες ραγδαίας αύξησης του αριθμού των μαθητών γυμνασίου, ο αριθμός των καθηγητών αυξανόταν ακόμη ταχύτερα. Αποτέλεσμα ήταν η σημαντική μείωση της αναλογίας μαθητών ανά διδάσκοντα στο διάστημα 1961-1973. Τα ιδιωτικά γυμνάσια ακολούθησαν την αντίθετη πορεία. Μέχρι το 1961, η αναλογία μαθητών ανά διδάσκοντα ήταν εντυπωσιακά ευνοϊκή. Μετά το 1961, η αναλογία αυτή επιδεινώθηκε και, στο τέλος της περιόδου, αντιστοιχούσαν περισσότεροι μαθητές ανά καθηγητή στα ιδιωτικά σχολεία από ό,τι στα δημόσια.

Παρά τη βελτίωση που καταγράφηκε, η ελληνική δημόσια μέση εκπαίδευση εξακολουθούσε να εμφανίζει, ακόμη και το 1973, τον δεύτερο υψηλότερο, μετά την Ισπανία, λόγο μαθητών ανά διδάσκοντα στην Ευρώπη (Πίνακας 9.6.). Το πρόβλημα των περιφερειακών διαφορών όμως ήταν ακόμη εντονότερο στη μέση εκπαίδευση. Η Έκθεση του ΟΟΣΑ αναφέρει ότι, το 1961, σε πολλά γυμνάσια των μεγάλων πόλεων, η αναλογία μαθητών ανά διδάσκοντα έφθανε τους 80 ή και τους 120 μαθητές.[32] Η κατάσταση είχε μετριαστεί το 1973, αλλά δεν είχε αντιστραφεί. Μεγάλες τάξεις στις πόλεις εξακολουθούσαν να υπάρχουν.

Τεχνική-επαγγελματική μέση εκπαίδευση

Είναι δύσκολο να υπολογιστούν αναλογίες μαθητών ανά διδάσκοντα σε αυτόν τον τύπο εκπαίδευσης, διότι οι περισσότεροι διδάσκοντες ήταν ωρομίσθιοι και οι ώρες διδασκαλίας τους διέφεραν. Η Έκθεση του ΟΟΣΑ προσφέρει εκτιμήσεις για τον λόγο μαθητών ανά διδάσκοντα στην τεχνική εκπαίδευση.[33] Το συμπέρασμά της είναι ότι η αναλογία στην Ελλάδα του 1961 ήταν πολύ υψηλότερη από εκείνη των υπόλοιπων ευρωπαϊκών χωρών. Επίσης προκύπτει ότι, ειδικά σε αυτόν τον τύπο της εκπαίδευσης, ο λόγος μαθητών-διδασκόντων ήταν ευνοϊκότερος στον δημόσιο από ό,τι στον ιδιωτικό τομέα. Δεν έχουμε σαφή εικόνα για το τι συνέβη το διάστημα 1962-1973. Με βάση τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, μπορούμε να συναγάγουμε ότι υπήρξε κάποια μικρή βελτίωση.

Πανεπιστήμια

Τη δεκαετία του ’50, η αναλογία φοιτητών ανά διδάσκοντα ήταν πολύ υψηλότερη από τα αποδεκτά για πανεπιστήμιο όρια. Σε αντίθεση με όλες τις άλλες βαθμίδες της παιδείας, η κατάσταση αυτή χειροτέρευσε στη διάρκεια της δεκαετίας του ’60. Ο αριθμός των εισακτέων στα ΑΕΙ αυξήθηκε δραστικά, χωρίς αντίστοιχη

32 Ό.π., Κεφάλαιο ΙΙ.
33 Ό.π., Πίνακας 31.

αύξηση του διδακτικού προσωπικού. Το αποτέλεσμα ήταν ένας εκτός ορίων συνωστισμός. Στις αρχές της δεκαετίας του ’70, σημειώθηκε κάποια βελτίωση που δεν πλησίαζε όμως τα επίπεδα μιας ικανοποιητικής αναλογίας φοιτητών ανά διδάσκοντα. Οι ελλείψεις σε ακαδημαϊκό προσωπικό δεν οφείλονταν μόνο σε έλλειψη νομοθετημένων θέσεων. Οφείλονταν και στο ότι νέοι ακαδημαϊκοί κάποιου επιπέδου δεν είχαν κίνητρα να επιδιώξουν ακαδημαϊκή καριέρα στην Ελλάδα. Οι χαμηλές αποδοχές επιμελητών και βοηθών, η εξάρτηση από τον καθηγητή της έδρας, καθώς και οι ελλείψεις σε εργαστήρια, διαμόρφωναν δυσμενές εργασιακό περιβάλλον. Οι ικανότεροι νέοι πανεπιστημιακοί έφευγαν στο εξωτερικό.

9.3.2. Κτήρια και εξοπλισμός

Το 1955, οι ελλείψεις σε κτήρια και εξοπλισμό ήταν κραυγαλέες. Από τα μέσα της δεκαετίας του ’50 ξεκίνησε, υπό την αιγίδα του Οργανισμού Σχολικών Κτιρίων, εντατικό πρόγραμμα ανέγερσης νέων διδακτηρίων και εκσυγχρονισμού των ανεπαρκών. Παρ’ όλα αυτά, ακόμη και στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου, εξακολουθούσαν να παραμένουν σημαντικές ελλείψεις. Αναλυτικότερα:

Κτήρια και μαθητές ανά αίθουσα

Στοιχειώδης εκπαίδευση

Κατά το σχολικό έτος 1960-1961, στα δημόσια δημοτικά, ο αριθμός των μαθητών ανά αίθουσα ήταν 42 κατά μέσο όρο. Σε άλλες χώρες, οι αντίστοιχοι αριθμοί κυμαίνονταν ανάμεσα στο 20 και το 35. Επιπλέον, αυτός ο μέσος όρος αποκρύπτει μεγάλες διαφοροποιήσεις κατά περιφέρεια. Στην περιοχή της πρωτεύουσας και τα άλλα αστικά κέντρα, ο μέσος όρος των μαθητών ανά αίθουσα ήταν 70. Στα δημοτικά της επαρχίας, οι μαθητές ανά αίθουσα ήταν πολύ λιγότεροι. Το έτος 1971-1972, στα δημόσια δημοτικά ο μέσος όρος των μαθητών ανά αίθουσα είχε πέσει στο 37. Και πάλι οι περιφερειακές διαφοροποιήσεις ήταν σημαντικές. Στα αστικά κέντρα οι μαθητές ανά αίθουσα ήταν 54, ενώ στις αγροτικές περιοχές 27 κατά μέσο όρο.[34] Παρά τη συστηματική ανέγερση νέων σχολείων, το επενδυτικό πρόγραμμα δεν προλάβαινε να καλύψει τις ανάγκες που δημιουργούνταν εξαιτίας της μετακίνησης εκατοντάδων χιλιάδων οικογενειών από την ύπαιθρο προς τις μεγάλες πόλεις.

34 Για το 1961, βλ. OECD, Education and Development (1965), Greece. Για το 1971-1972, βλ. ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*, σελ. 21.

Τα δημοτικά του ιδιωτικού τομέα ήταν επαρκέστερα από άποψη κτηριακού εξοπλισμού. Τα έτη 1955 και 1961, στα ιδιωτικά δημοτικά αντιστοιχούσαν 25 μαθητές ανά αίθουσα. Με το πέρασμα του χρόνου, τα δημόσια σχολεία κάλυψαν μέρος της απόστασης που τα χώριζε από τα ιδιωτικά, χωρίς όμως να την εξαλείψουν.

Γενική μέση εκπαίδευση

Το σχολικό έτος 1954-1955, ο μέσος αριθμός των μαθητών ανά αίθουσα στα δημόσια γυμνάσια ήταν 72. Το 1960-1961, είχε μειωθεί στο 67. Οι παραπάνω μέσοι όροι απείχαν πολύ από τη νόρμα των 30-40 μαθητών ανά αίθουσα, που ίσχυε σε άλλες χώρες.[35] Και πάλι, οι μέσοι όροι αποκρύπτουν τις περιφερειακές διαφοροποιήσεις. Στην Αθήνα, τη Θεσσαλονίκη και την Κρήτη, ο μέσος όρος των μαθητών ανά αίθουσα πλησίαζε το 90 (οι δε περιπτώσεις των 100 και 120 μαθητών ανά αίθουσα δεν ήταν ασυνήθιστες). Στα γυμνάσια της επαρχίας και των νησιών, οι αριθμοί των μαθητών ανά αίθουσα ήταν μικρότεροι. Το σχολικό έτος 1971-1972, στα δημόσια γυμνάσια ο μέσος όρος του αριθμού των μαθητών ανά αίθουσα είχε πέσει στο 57. Και πάλι οι περιφερειακές διαφοροποιήσεις ήταν σημαντικές (77 μαθητές ανά αίθουσα στην Αθήνα).[36]

Στη γενική μέση εκπαίδευση, ο ιδιωτικός τομέας υπερτερούσε των δημόσιων γυμνασίων από άποψη εγκαταστάσεων. Κατά τα έτη 1955 και 1961, τα ιδιωτικά γυμνάσια είχαν 25 και 30 μαθητές ανά αίθουσα, αντιστοίχως.

Τεχνική μέση εκπαίδευση

Το κύριο πρόβλημα ήταν οι αριθμοί των σπουδαστών ανά εργαστήριο. Στο πεδίο αυτό, η κατάσταση χειροτέρευσε μεταξύ 1955 και 1961. Στα δημόσια σχολεία αντιστοιχούσαν 60 σπουδαστές ανά εργαστήριο το 1955. Το 1961, αντιστοιχούσαν 70. Ο ιδιωτικός τομέας, ειδικά στην περίπτωση της τεχνικής εκπαίδευσης, ήταν χειρότερος από τον δημόσιο, τόσο στο πεδίο των μαθητών ανά αίθουσα όσο και στο πεδίο των σπουδαστών ανά εργαστήριο. Οι παραπάνω αναλογίες απείχαν πολύ από τη νόρμα των 35 σπουδαστών ανά εργαστήριο, που θεωρείτο αποδεκτή εκείνη την εποχή.

Ανώτατη εκπαίδευση

Η μέγιστη συμφόρηση εντοπιζόταν στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και στα άλλα ΑΕΙ της Αθήνας. Η επέκταση των κτηριακών εγκαταστάσεων της Πανεπιστημιούπολης

35 OECD, Education and Development (1965), Greece.

36 ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*, διάφορα έτη.

της Θεσσαλονίκης περιόρισε τη συμφόρηση στο Αριστοτέλειο. Η ραγδαία όμως αύξηση του φοιτητικού πληθυσμού υπεραντιστάθμιζε την επέκταση των κτηριακών εγκαταστάσεων, ενώ τα νέα Πανεπιστήμια της Πάτρας και των Ιωαννίνων δεν είχαν ακόμη φθάσει να απορροφούν αριθμό φοιτητών ικανό να αλλάξει τα δεδομένα.

Εξοπλισμός

Σε όλα τα επίπεδα της εκπαίδευσης και σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1954-1973, οι ελλείψεις των δημόσιων σχολείων σε εξοπλισμό ήταν μεγάλες. Ο αριθμός των καθισμάτων και των θρανίων ήταν μικρότερος από τον αριθμό των μαθητών. Υψηλό ποσοστό των δημόσιων σχολείων δεν διέθετε βιβλιοθήκη και υπήρχαν σημαντικές ελλείψεις σε όργανα για τη διδασκαλία της φυσικής και της χημείας. Τα ιδιωτικά σχολεία είχαν επάρκεια καθισμάτων, αλλά και αυτά υστερούσαν από πλευράς βιβλιοθηκών, οργάνων και άλλου εξοπλισμού. Το 1971-1972, οι ελλείψεις είχαν μετριαστεί, αλλά δεν είχαν εξαλειφθεί.[37]

9.3.3. Ποιότητα διδακτικού προσωπικού και αποδοχές

Ήδη από τη δεκαετία του ’50, σχεδόν όλοι οι δάσκαλοι των δημόσιων δημοτικών σχολείων ήταν απόφοιτοι των Παιδαγωγικών Ακαδημιών και οι καθηγητές των γυμνασίων είχαν πτυχίο ανώτατης ή ανώτερης σχολής.[38] Συνεπώς, από άποψη τυπικών προσόντων, το διδακτικό προσωπικό του δημόσιου τομέα ήταν ικανοποιητικό.

Εκεί που υπήρχε θέμα προσόντων ήταν στην τεχνική εκπαίδευση. Στον τομέα αυτόν, τα απαιτούμενα προσόντα ποίκιλλαν και η πλειονότητα των διδασκόντων ήταν απόφοιτοι τεχνικών σχολών, αρκετοί δε από αυτούς ήταν στελέχη των τεχνικών σωμάτων των ενόπλων δυνάμεων. Η πλειοψηφία των διδασκόντων ήταν ωρομίσθιοι και για τους περισσότερους η διδασκαλία ήταν η δεύτερη δουλειά τους.

Μείζον ποιοτικό πρόβλημα ήταν η κατανομή του προσωπικού της γενικής μέσης εκπαίδευσης κατά ειδικότητες. Το 1954-1955, οι φιλόλογοι αντιπροσώπευαν

37 ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Στοιχειώδους Εκπαιδεύσεως* και *Στατιστική της Μέσης Εκπαιδεύσεως*, διάφορα έτη.

38 Τα ΑΕΙ και οι Παιδαγωγικές Ακαδημίες παρήγαγαν επαρκείς αριθμούς αποφοίτων για τη στελέχωση των δημοτικών και των γυμνασίων. Οι ελλείψεις σε προσωπικό δεν οφείλονταν στην ανεπάρκεια του αριθμού των αποφοίτων, αλλά στην υπερβολικά φειδωλή χορήγηση πιστώσεων για την πρόσληψη νέου προσωπικού.

το 43% του συνόλου του διδακτικού προσωπικού των δημόσιων γυμνασίων, οι θεολόγοι το 10%, οι μαθηματικοί το 14% και οι φυσικοί-χημικοί το 10%. Το 1973-1974, η σύνθεση του διδακτικού προσωπικού των δημόσιων γυμνασίων παρέμεινε βασικά η ίδια. Οι φιλόλογοι αντιπροσώπευαν το 44%, οι θεολόγοι το 9%, οι μαθηματικοί το 13%, οι φυσικοί-χημικοί το 12% και οι δάσκαλοι ξένων γλωσσών το 7%.[39] Σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, οι φιλόλογοι συν τους θεολόγους αποτελούσαν πάνω από τους μισούς διδάσκοντες. Το μεγάλο ειδικό βάρος των φιλολόγων είχε αντίκτυπο στη διαμόρφωση του συσχετισμού ισχύος εντός του καθηγητικού σώματος και προσδιόριζε τις προτεραιότητες και τις απαιτήσεις των συναφών συνδικαλιστικών φορέων. Από την άλλη πλευρά, η έλλειψη καθηγητών φυσικής, χημείας και μαθηματικών ήταν οξύτατη.

Τέλος, υπήρχε γενικό consensus ότι, τουλάχιστον μέχρι το 1964, οι εκπαιδευτικοί όλων των βαθμίδων ήταν κακοπληρωμένοι. Τόσο το ύψος όσο και η δομή και η κλιμάκωση των αποδοχών τούς τοποθετούσαν χαμηλά στη μισθολογική κλίμακα σε σχέση με ανθρώπους που είχαν παρόμοια προσόντα. Αυτά δεν επηρέαζαν ιδιαίτερα την *ποσότητα* (το πλήθος) των ανθρώπων που επιθυμούσαν να προσανατολιστούν προς το επάγγελμα του εκπαιδευτικού. Ο όγκος της προσφοράς δασκάλων και των δύο φύλων για τα δημοτικά και η προσφορά φιλολόγων και θεολόγων για τα γυμνάσια δεν φαίνεται να επηρεάζονταν. Η κύρια επίπτωση των χαμηλών αποδοχών αφορούσε την *ποιότητα* του προσωπικού: η καριέρα στην εκπαίδευση δεν έδινε προοπτικές ικανές να προσελκύσουν υψηλού επιπέδου στελέχη. Τούτο ήταν φανερό στις καθαρά επιστημονικές ειδικότητες, όπου υπήρχαν εναλλακτικές ευκαιρίες σταδιοδρομίας. Οι κάτοχοι πτυχίων φυσικής ή χημείας δεν είχαν οικονομικούς λόγους να προτιμήσουν καριέρα στη μέση εκπαίδευση. Αποτέλεσμα ήταν οι ελλείψεις στις ειδικότητες αυτές στα γυμνάσια.

9.3.4. Περιφερειακές και κοινωνικές ανισότητες

Περιφερειακές ανισότητες

Στη στοιχειώδη εκπαίδευση, οι ανισότητες εξαιτίας της αδυναμίας πρόσβασης σε αυτήν ήταν μικρές. Σχεδόν το σύνολο των παιδιών ηλικίας έξι ετών είχαν πρόσβαση στα δημοτικά. Οι ανισότητες, που οφείλονταν στον τόπο διαμονής, σχετίζονταν με την ποιότητα της διδασκαλίας και είναι δυνατόν να αποδοθούν σε δύο παράγοντες: αφενός, στο ότι τα μονοθέσια

39 ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*, διάφορα έτη.

δημοτικά ήταν ο κανόνας στις αγροτικές περιοχές και, αφετέρου, στους υπερβολικά μεγάλους αριθμούς μαθητών ανά δάσκαλο και ανά αίθουσα των αστικών κέντρων.

Στη μέση εκπαίδευση οι ανισότητες, λόγω της δυσκολίας πρόσβασης, ήταν σημαντικότερες. Τα γενικά γυμνάσια και ακόμη περισσότερο οι τεχνικές σχολές ήταν κατά κύριο λόγο συγκεντρωμένα στα αστικά κέντρα. Για τα παιδιά των υπόλοιπων περιοχών, η πρόσβαση στο γυμνάσιο ή σε τεχνική σχολή σήμαινε είτε μετεγκατάσταση είτε διάνυση μεγάλων αποστάσεων. Αποτέλεσμα ήταν ότι το 81% των αποφοίτων των δημοτικών της Αθήνας πήγαινε στο γυμνάσιο, ενώ τα αντίστοιχα ποσοστά για τις υπόλοιπες περιοχές της χώρας ήταν συχνά κάτω από 40%.[40]

Στο επίπεδο της πανεπιστημιακής παιδείας, η ύπαρξη μέχρι το 1966 μόνο δύο πανεπιστημίων – στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη – θα μπορούσε να οξύνει τις περιφερειακές ανισότητες. Και όμως οι ανισότητες ήταν, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, μικρότερες από εκείνες που παρατηρούνταν στη μέση εκπαίδευση. Η προθυμία για μετεγκατάσταση ήταν μεγαλύτερη στην περίπτωση της ανώτατης παιδείας.

Κοινωνικές ανισότητες

Στις δύο πρώτες βαθμίδες, οι ανισότητες στις ευκαιρίες για εκπαίδευση δεν ήταν τόσο μεγάλες όσο σε άλλες χώρες.[41] Στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση, τα παιδιά ηλικίας 6-12 ετών καλύπτονταν. Στη δευτεροβάθμια, το ποσοστό των παιδιών που φοιτούσαν ήταν υψηλό για τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Εκεί όπου οι ταξικές ανισότητες ήταν πιο έντονες, ήταν στην ανώτατη εκπαίδευση. Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, το 1955-1956, το 50% των φοιτητών είχε πατέρα ελεύθερο επαγγελματία, βιομήχανο, βιοτέχνη, έμπορο και δημόσιο υπάλληλο. Τα παιδιά των αγροτών και εργατών (που αντιστοιχούσαν στο 75% του πληθυσμού) αντιπροσώπευαν μόνο το 26% των φοιτητών. Το 1973-1974, τα ποσοστά ήταν 39% και 46,5% αντίστοιχα. Η μείωση της ανισότητας οφείλεται κυρίως στο πείσμα της ελληνικής αγροτικής οικογένειας. Η πρόσβαση στην ανώτατη παιδεία ήταν πάντα ισχυρός μηχανισμός κοινωνικής κινητικότητας. Η μεγαλύτερη ταξικού χαρακτήρα πηγή ανισότητας ήταν, ωστόσο, η πρόσβαση στην ιδιωτική εκπαίδευση και η δυνατότητα σπουδών στο εξωτερικό. Και τα δύο εξαρτιόνταν από τη δυνατότητα των οικογενειών να πληρώσουν.

40 OECD, Education and Development (1965), Greece. Οι πληροφορίες αναφέρονται στο έτος 1960-1961.

41 Ό.π., Πίνακας 14. Για το έτος 1973-1974, βλ. ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*.

9.3.5. Περιεχόμενο σπουδών και αναλυτικά προγράμματα

Πάνω από όλα, υπήρχε πρόβλημα με το περιεχόμενο των σπουδών που παρέχονταν στη γενική μέση εκπαίδευση. Τα αναλυτικά προγράμματα και οι μέθοδοι διδασκαλίας ήταν απαρχαιωμένα. Το ζήτημα όμως πήγαινε πιο πέρα και σχετιζόταν με την ίδια την υφή του κλασικού γυμνασίου. Το γυμνάσιο αποσυνέδεε τη γνώση από τις πρακτικές της εφαρμογές και κατ' ουσίαν συνέτριβε την ιδέα ότι οι γνώσεις καλούνται να παραγάγουν χρήσιμα αποτελέσματα και όχι απλώς σχόλια. Έτσι, άμβλυνε την ικανότητα επίλυσης προβλημάτων (από την επαρκή περιληπτική απόδοση ενός κειμένου μέχρι την κατάστρωση ενός απλού υπολογιστικού προβλήματος).

Δύο χαρακτηριστικά του κλασικού γυμνασίου βρίσκονταν στο επίκεντρο του προβλήματος: α. Το δυσανάλογο βάρος των αρχαίων ελληνικών στο ωρολόγιο πρόγραμμα. Τα αρχαία εκτόπιζαν όχι μόνο τη διδασκαλία επιστημονικών και τεχνικών μαθημάτων, αλλά και τη διδασκαλία των νέων ελληνικών. β. Η εμμονή στη διδασκαλία των αρχαίων από το πρωτότυπο και με επίκεντρο το συντακτικό και τη γραμματική. Αυτά τα δύο χαρακτηριστικά συνδυάζονταν με ένα τρίτο. Το κλασικό γυμνάσιο ήταν η μόνη δίοδος προς το πανεπιστήμιο και νοείτο ως προπαρασκευαστικό στάδιο γι' αυτό. Το πρόβλημα ήταν ότι μόνο ένα κλάσμα των αποφοίτων του γυμνασίου περνούσε στο πανεπιστήμιο.

Όλα τα εκπαιδευτικά συστήματα επιδιώκουν κατ' ελάχιστον να προσφέρουν βασικές δεξιότητες (ανάγνωση, γραφή, αριθμητική) και να δώσουν εφόδια χρήσιμα για τη μελλοντική πορεία των νέων στην αγορά εργασίας. Ως προς το πρώτο, το ελληνικό σύστημα τα κατάφερνε, κυρίως μέσα από το δημοτικό. Ως προς το δεύτερο, αποτύγχανε. Όλα τα εκπαιδευτικά συστήματα επιδιώκουν να εμπεδώσουν σεβασμό στη νομιμότητα των υφιστάμενων θεσμών, να ενσταλάξουν την αίσθηση της εθνικής ταυτότητας και να καλλιεργήσουν ηθικούς κώδικες συμπεριφοράς που ευνοούν την ομαλή κοινωνική συμβίωση. Το ελληνικό σύστημα επιχειρούσε να τα πετύχει αυτά με τη μέθοδο της έξωθεν επιβαλλόμενης ορθοφροσύνης, που συχνά εκφυλιζόταν σε αναπαραγωγή κλισέ. Ο δε ελληνοκεντρισμός του στερούσε από τα παιδιά την αίσθηση της θέσης της Ελλάδας στον σύγχρονο κόσμο και μια επαρκή ενημέρωση για το τι συμβαίνει «εκεί έξω». Όλα αυτά ήταν γνωστά στους ντόπιους και τους ξένους εμπειρογνώμονες. Αλλά αποτελούσαν ταμπού. Κανένας ανάμεσα στους Έλληνες ή ξένους ειδικούς δεν τολμούσε να τα θίξει παρά μόνο με υπαινιγμούς.[42]

42 Βλ., π.χ., Έκθεση Έλβιν (1962), σελ. 32-33.

9.4. Οι δαπάνες για την εκπαίδευση

9.4.1. Οι δαπάνες για την εκπαίδευση ως ποσοστό του εθνικού εισοδήματος

Οι ενδείξεις που έχουμε δείχνουν ότι, σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1950-1973, η Ελλάδα ξόδευε για την εκπαίδευση λιγότερα (σε σχέση με το εθνικό της εισόδημα) από όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες. Με βάση τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, το σύνολο των *δημόσιων και ιδιωτικών* δαπανών για την εκπαίδευση αντιπροσώπευε το 1,9% του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (ΑΕΘΠ) το 1955. Το 1961, το ποσοστό αυτό είχε ανέβει στο 2,1% και το 1968 έφθασε το 2,9% του ΑΕΘΠ.[43] Από τα (ατελή) στοιχεία που έχουμε, συνάγεται ότι το ποσοστό του 1973 ήταν χαμηλότερο από εκείνο του 1968.

Χονδρικά μπορούμε να πούμε ότι – με κάποιες διακυμάνσεις στη διάρκεια της δεκαετίας του '60 – οι δημόσιες δαπάνες για την εκπαίδευση αντιστοιχούσαν περίπου στο 80% του συνόλου των εκπαιδευτικών δαπανών και οι ιδιωτικές, *χωρίς τα φροντιστήρια ή τα ιδιαίτερα*, στο υπόλοιπο 20%.[44] Το 20% των ιδιωτικών δαπανών όμως κάλυπτε δυσανάλογα μικρότερο αριθμό μαθητών σε σχέση με τον αριθμό που κάλυπταν τα δημόσια σχολεία. Με άλλα λόγια, σε όλη τη διάρκεια της περιόδου για την οποία έχουμε στοιχεία, η δαπάνη ανά εγγεγραμμένο μαθητή στα ιδιωτικά σχολεία της προσχολικής, της στοιχειώδους και της γενικής μέσης εκπαίδευσης ήταν πολύ υψηλότερη από τις αντίστοιχες δαπάνες ανά μαθητή στα δημόσια σχολεία. Η μόνη εξαίρεση σε αυτόν τον κανόνα ήταν η τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση: εκεί η δαπάνη ανά εγγεγραμμένο σπουδαστή στα δημόσια σχολεία ήταν γενικά υψηλότερη από των ιδιωτικών. Η έκταση της ιδιωτικής εκπαίδευσης προσδιοριζόταν σε σημαντικό βαθμό από τις ελλείψεις της δημόσιας. Συνεπώς, οι πιο ενδιαφέρουσες και καλύτερα ανιχνεύσιμες εξελίξεις της εξεταζόμενης περιόδου συμβαίνουν στο δημόσιο εκπαιδευτικό σύστημα, στο οποίο και θα επικεντρωθούμε.

Ο Πίνακας 9.7. παρουσιάζει τις διεθνείς συγκρίσεις σχετικά με το τι ποσοστό του εθνικού τους εισοδήματος διέθεταν – *από δημόσιους πόρους* – για την εκπαίδευση οι χώρες της Ευρώπης. Οι συγκρίσεις αυτές δείχνουν ότι, κατά τη διάρκεια της περιόδου 1955-1973, *οι δαπάνες του ελληνικού κράτους για την παιδεία ως ποσοστό του ΑΕΘΠ ήταν πολύ χαμηλότερες από όλων σχεδόν των ευρωπαϊκών κρατών*. Οι μόνες χώρες των οποίων τα ποσοστά των δημόσιων

43 OECD, Education and Development (1965), Greece, σελ. 15· OECD (1974), σελ. 11.

44 OECD, Education and Development (1965), Greece. Για το έτος 1975-1976, βλ. ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*.

Πίνακας 9.7.

Δημόσιες δαπάνες για την παιδεία, διεθνείς συγκρίσεις

(ως ποσοστό % του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος / ΑΕΘΠ. Αρχικά και αναθεωρημένα στοιχεία)

	1955	1958	1960	1963	1964	1965	1967	1968	1970	1972	1973
Ελλάδα	**1,5%[3]**	**1,6%[3]**	**1,8%**	**2,1%**	**2,3%**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**
Ελλάδα[1, 2]	**-**	**-**	***1,5%***	***1,8%***	***1,9%***	***2,3%***	***2,3%***	***1,9%***	***2,1%***	***1,8%[8]***	***1,6%***
Αγγλία-Ουαλία	-	-	5,3%[5]	5,9%	6,0%	6,4%	-	-	-	-	-
Αγγλία[1]	*-*	*-*	*4,3%[5]*	*4,8%*	*4,8%*	*5,1%*	*5,6%*	*4,9%*	*5,9%*	*6,4%*	*6,3%*
Αυστρία	4,0%	-	3,7%	4,2%	4,5%	4,8%	-	-	-	-	-
Αυστρία[1]	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*3,7%*	*-*	*-*	*4,7%*	*5,1%*	*5,1%*
Βέλγιο	2,3%[1]	-	5,7%	6,2%[7]	7,1%	-	-	-	-	-	-
Βέλγιο[1]	*1,9%[1]*	*-*	*4,6%*		*5,6%*	*4,5%*	*4,7%*	*5,0%*	*4,9%*	*-*	*5,3%*
Γαλλία	2,4%	-	3,2%	3,9%	4,2%	4,8%	-	-	-	-	-
Γαλλία[1]	*-*	*-*	*2,4%*	*3,4%*		*4,1%*	*3,6%*	*4,4%*	*4.7%*	*5,0%*	*5,3%*
Δυτ. Γερμανία	3,5%	-	3,7%	4,0%	4,2%	4,5%	-	-	-	-	-
Δυτ. Γερμανία[1]	*2,7%*	*-*	*-*	*3,1%*	*3,2%*	*3,4%*	*3,6%*	*3,5%*	*4,0%*	*4,0%*	*4,1%*
Δανία	3,8%	-	3,9%	6,4%	6,7%	7,4%	-	-	-	-	-
Δανία[1]	*3,1%*	*-*	*3,1%*	*5,1%*	*5,3%*	*5,7%*	*6,1%*	*6,3%*	*7,0%*	*-*	*7,5%*
Ιρλανδία	3,4%	-	4,0%[6]	4,2%	4,9%	5,2%	-	-	-	-	-
Ιρλανδία[1]	*2,9%*	*-*	*3,2%[6]*	*3,4%*	*3,9%*	*4,2%*	*4,3%*	*4,5%*	*4,9%*	*5,2%*	*5,3%*
Ισπανία	1,1%	-	1,5%	1,3%	1,9%	-	-	-	-	-	-
Ισπανία[1]	*0,8%*	*-*	*1,3%*	*1,2%*	*1,6%*	*1,4%*	*1,7%*	*1,7%*	*2,4%*	*2,7%*	*2,1%*
Ιταλία	2,7%	-	4,6%[6]	6,0%	6,1%	6,5%	-	-	-	-	-
Ιταλία[1]	*2,0%*	*-*	*3,6%[6]*	*4,8%*	*4,9%*	*5,2%*	*5,2%*	*4,8%*	*4,3%*	*5,2%*	*5,4%*
Ολλανδία	4,6%	-	5,9%	7,0%	7,5%	-	-	-	-	-	-
Ολλανδία[1]	*3,7%*	*-*	*4,9%*	*5,7%*	*6,1%*	*6,3%*	*6,9%*	*7,0%*	*7,8%*	*7,8%*	*-*
Πορτογαλία	1,8%[4]	-	2,2%	1,9%	1,7%	1,7%		-	-	-	-
Πορτογαλία[1]	*1,5%[4]*	*-*	*1,8%*	*1,6%*	*1,4%*	*1,4%*	*1,4%*	*-*	*1,6%*	*1,9%*	*2,1%*
Σουηδία	4,8%[4]	-	5,3%	6,9%	7,0%	7,3%		-	-	-	-
Σουηδία[1]	*4,8%[4]*	*-*	*5,1%*	*6,7%*	*6,7%*	*7,0%*	*8,1%*	*7,9%*	*7,7%*	*7,9%*	*7,7%*
Φινλανδία	-	-	6,6%	7,8%	7,5%	7,4%	-	-	-	-	-
Φινλανδία[1]	*-*	*-*	*4,8%*	*6,3%*	*6,0%*	*6,0%*	*6,7%*	*6,3%*	*6,3%*	*6,1%*	*6,3%*

Πηγή: UNESCO, *Statistical Yearbook*· OECD, Education and Development (1965), Greece. Τα στοιχεία της UNESCO – κατ' αρχήν – καλύπτουν τις δαπάνες για εκπαίδευση όλων των κρατικών φορέων (κεντρική κυβέρνηση, τοπική αυτοδιοίκηση, κ.λπ.). Σε ορισμένες περιπτώσεις όμως, τα στοιχεία καλύπτουν μόνο τις δαπάνες του κεντρικού κράτους και σε άλλες μόνο τις δαπάνες του αντίστοιχου Υπουργείου Παιδείας. Τα ελληνικά ποσοστά είναι συνήθως οριακά υψηλότερα από τα αντίστοιχα ποσοστά των δαπανών για την εκπαίδευση του Πίνακα 8.5., κυρίως γιατί περιλαμβάνουν και τις επενδυτικές δαπάνες για την εκπαίδευση. Η επιλογή των ετών έγινε με βάση τη διαθεσιμότητα των στοιχείων και την παρουσίαση ετών που αποτυπώνουν αλλαγές στη σημασία που αποδιδόταν στην παιδεία από το ελληνικό κράτος.

Σημειώσεις:

1. Αναθεωρημένα στοιχεία. Γύρω στο 1965, η UNESCO αναθεώρησε τις εκτιμήσεις της για τα ποσοστά των δημόσιων δαπανών στο ΑΕΘΠ. Η αναθεώρηση είναι πάντα προς τα κάτω, αλλά η μείωση είναι εν πολλοίς συμμετρική για όλες τις χώρες, με αποτέλεσμα να μην επηρεάζονται τα συμπεράσματα που προκύπτουν. Ο πίνακας παρουσιάζει αμφότερες σειρές, διότι οι παλαιές σταματούν το 1964-1965, ενώ οι αναθεωρημένες δεν παρέχουν πλήρη αναδρομικά στοιχεία.
2. Τα αναθεωρημένα στοιχεία, ειδικά για την Ελλάδα, συνήθως αναφέρονται στις δαπάνες του Υπουργείου Παιδείας. Οι δαπάνες του Υπουργείου Παιδείας όμως περιλαμβάνουν και τις δαπάνες για τα «θρησκεύματα». Από την άλλη πλευρά, παραλείπονται οι εκπαιδευτικές δαπάνες άλλων υπουργείων, που δεν ήταν ασήμαντες. Τελικό αποτέλεσμα είναι πιθανώς η υποεκτίμηση των ελληνικών κρατικών δαπανών για την παιδεία ως ποσοστό του ΑΕΘΠ. Η διαφορά όμως των ελληνικών ποσοστών από τα ποσοστά των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών ήταν τόσο μεγάλη που η εικόνα δεν αλλοιώνεται από μικρές υποεκτιμήσεις.
3. Τα ελληνικά ποσοστά για το 1955 και το 1958 έχουν ληφθεί από την Έκθεση του ΟΟΣΑ (1965). Τα στοιχεία του ΟΟΣΑ είναι σχεδόν ταυτόσημα με τα στοιχεία της UNESCO (για τα έτη που συμπίπτουν). Ο ΟΟΣΑ δίνει τα εξής ποσοστά δημόσιων εκπαιδευτικών δαπανών επί του ΑΕΘΠ: 1955: 1,5%, 1956: 1,4%, 1957: 1,5%, 1958: 1,6%, 1959: 1,7%, 1960: 1,7%, 1961: 1,7%. Αντίστοιχα, η UNESCO δίνει: 1960: 1,8%, 1961: 1,7%.
4. Στοιχεία 1956.
5. Στοιχεία 1961.
6. Στοιχεία 1959.
7. Στοιχεία 1962.
8. Στοιχεία 1971.

δαπανών για την παιδεία ήταν συγκρίσιμης τάξης μεγέθους με της Ελλάδας ήταν η Ισπανία και η Πορτογαλία.[45] Το ελληνικό κράτος ήταν συγκριτικά φειδωλό απέναντι στην εκπαίδευση, ακόμη και αν λάβουμε υπόψη το χαμηλό εισόδημα της χώρας την εποχή εκείνη. Η δεύτερη διαπίστωση που προκύπτει από τον Πίνακα 9.7. είναι ότι το ελληνικό κράτος δεν ήταν, μέσα στα χρόνια, στον ίδιο βαθμό φειδωλό απέναντι στην εκπαίδευση. Υπάρχουν τρία κομβικά σημεία που σηματοδοτούν έμπρακτες αλλαγές στην έμφαση που δινόταν στην παιδεία. Τα σημεία αυτά είναι το 1959, το 1964 και το 1968. Μεταξύ 1959 και 1963, έχουμε προσεκτική αύξηση του συνόλου των δημόσιων δαπανών για την εκπαίδευση από το ομολογουμένως εξαιρετικά χαμηλό επίπεδο στο οποίο βρισκόταν πριν από το 1959. Οι δημόσιες δαπάνες για την παιδεία αυξάνονταν ταχύτερα από το εθνικό εισόδημα και, κατά συνέπεια, αυξανόταν το μερίδιό τους στο ΑΕΘΠ. Στο διάστημα 1964-1967, έχουμε ακόμη ταχύτερη αύξηση των δημόσιων εκπαιδευτικών δαπανών και το ποσοστό τους στο ΑΕΘΠ ανεβαίνει αντίστοιχα. Προφανώς, οι κεντρώες και κεντρογενείς κυβερνήσεις της εποχής αυτής δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην παιδεία σε σχέση με τους προκατόχους τους. Αντίθετα, από το 1968 μέχρι το 1973, έχουμε μείωση του ποσοστού των δημόσιων δαπανών για την εκπαίδευση στο ΑΕΘΠ.[46] Πρέπει να σημειωθεί ότι η αύξηση των εκπαιδευτικών δαπανών του διαστήματος 1959-1967 ήταν δημοσιονομικά προσεκτική και ότι η αύξηση του μεριδίου των δαπανών αυτών στο ΑΕΘΠ δεν είχε τον χαρακτήρα τής προς τα πάνω εκτίναξης που παρουσιάστηκε σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Βέλγιο, Γαλλία, Δανία, Ιταλία, Σουηδία). Επίσης, πρέπει να τονιστεί ότι, ακόμη και μετά την αύξηση των δημόσιων δαπανών για την παιδεία των ετών 1964-1967, το ποσοστό τους στο ΑΕΘΠ εξακολουθούσε να παραμένει χαμηλό σε σύγκριση με όλες τις ευρωπαϊκές χώρες (πλην Ισπανίας και Πορτογαλίας).

9.4.2. Η κατανομή των δημόσιων δαπανών για την εκπαίδευση

Κατανομή των δαπανών κατά βαθμίδα εκπαίδευσης

Η εξέλιξη της κατανομής των δημόσιων δαπανών κατά βαθμίδα εκπαίδευσης δείχνει τη μετατόπιση των προτεραιοτήτων της κρατικής πολιτικής από τη μία βαθμίδα στην άλλη (βλ. Πίνακα 9.8.).

45 Το ποσοστό που ξόδευε για την εκπαίδευση η Ισπανία ήταν χαμηλότερο από εκείνο της Ελλάδας μέχρι το 1968. Από το 1970 και μετά, το ισπανικό ποσοστό ξεπέρασε το ελληνικό. Το αντίστοιχο ποσοστό της Πορτογαλίας ήταν χαμηλότερο από εκείνο της Ελλάδας το διάστημα 1963-1970 και υψηλότερο τα υπόλοιπα χρόνια.

46 Από τα στοιχεία της UNESCO προκύπτει ότι, στη διάρκεια της δικτατορίας, σημειώθηκε μεγάλη μείωση του ποσοστού των δημόσιων δαπανών για την παιδεία ως προς το σύνολο των δημόσιων δαπανών.

Στην αρχή της περιόδου, η στοιχειώδης εκπαίδευση απορροφούσε το μεγαλύτερο μέρος των δημόσιων πόρων. Η μετατόπιση της έμφασης προς τη μέση γενική και την τεχνική εκπαίδευση, που εγκαινιάστηκε το 1959, αποτυπώνεται στη συστηματική αύξηση των διατιθέμενων πόρων για τη συγκεκριμένη βαθμίδα εκπαίδευσης. Είναι αξιοσημείωτο ότι η αύξηση του μεριδίου της μέσης εκπαίδευσης στους πόρους γίνεται, μέχρι περίπου τα τέλη της δεκαετίας του '60, κυρίως σε βάρος των πανεπιστημίων, ενώ η μείωση του μεριδίου της στοιχειώδους εκπαίδευσης γίνεται με βραδείς ρυθμούς. Τελικά, το 1973, η ανακατανομή των δημόσιων δαπανών για την παιδεία αποκρυσταλλώνεται: η στοιχειώδης εκπαίδευση απορροφά πλέον λιγότερο από το μισό των πόρων, το μερίδιο της μέσης εκπαίδευσης είναι πολύ υψηλότερο από εκείνο του 1955 και η ανώτατη και ανώτερη εκπαίδευση έχει ανακτήσει και ξεπεράσει το μερίδιο στους πόρους που είχε το 1955.

Πίνακας 9.8.

Κατανομή των δημόσιων δαπανών για την εκπαίδευση κατά βαθμίδα
(ποσοστά % των τρεχουσών και επενδυτικών δαπανών στο σύνολο)

Έτη	Πρωτοβάθμια & προσχολική	Μέση		Ανώτατη & ανώτερη
		Γενική	Τεχνική	
1955	59,0 %	19,8 %	2,7 %	16,1 %
1961	56, 0 %	25,0 %	4,5 %	11,7 %
1969	52,7 %	29,7 %		17,5 %
1973	45,9 %	34,1 %		18,9 %

Πηγές: Για τα έτη 1955 και 1961, OECD, Education and Development (1965), Greece. Για τα έτη 1969 και 1973, UNESCO, *Statistical Yearbook*.

Κατανομή των δημόσιων δαπανών κατά κατηγορία δαπάνης

Σε όλα τα εκπαιδευτικά συστήματα, το ποσοστό των μισθών στο σύνολο των δαπανών είναι υψηλό. Στην περίπτωση της Ελλάδας, το *μισθολογικό κόστος* της δημόσιας εκπαίδευσης στη διάρκεια της περιόδου 1955-1973 κυμαινόταν ανάμεσα στο 80-85% του συνόλου των τρεχουσών δαπανών.[47] Με βάση τα στοιχεία της UNESCO, το ποσοστό αυτό ήταν, συγκριτικά με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, υψηλό. Τούτο δεν οφειλόταν στο ότι οι διδάσκοντες ήταν υπεράριθμοι. Οι αναλογίες μαθητών ανά διδάσκοντα δείχνουν ότι οι διδάσκοντες ήταν λίγοι. Ούτε οφειλόταν στο ότι οι μισθοί των εκπαιδευτικών ήταν υψηλοί. Η γενική συναίνεση ήταν ότι οι μισθοί των εκπαιδευτικών ήταν χαμηλοί και παρέμειναν σχετικά χαμηλοί ακόμη και μετά τις αυξήσεις του 1964. Το υψηλό μερίδιο των

47 Στοιχεία από OECD, Education and Development (1965)· UNESCO, *Statistical Yearbook*, various years.

μισθών στο κόστος της δημόσιας εκπαίδευσης οφειλόταν στο ότι τα υπόλοιπα στοιχεία του κόστους (εξοπλισμός, υποτροφίες, επισκευές) είχαν συμπιεστεί στο ελάχιστο.

Το 1955, οι κρατικές επενδυτικές δαπάνες για την εκπαίδευση ήταν πολύ χαμηλές, με κάθε μέτρο σύγκρισης. Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ (1965), από το 1958 μέχρι το 1961 υπήρξε αύξηση του κρατικού ενδιαφέροντος για επενδύσεις στην εκπαίδευση. Το ποσοστό των επενδυτικών δαπανών στο σύνολο των δημόσιων δαπανών για την εκπαίδευση ανέβηκε αισθητά.[48] Δεν μπόρεσα να βρω ικανοποιητικά στοιχεία για τις πραγματοποιηθείσες δημόσιες επενδύσεις μετά το 1961, αλλά οι ενδείξεις που υπάρχουν[49] υποδηλώνουν ότι οι επενδυτικές δαπάνες για την εκπαίδευση συνέχισαν να αυξάνονται μέχρι το 1964. Το κράτος – μέσω του Οργανισμού Ανεγέρσεως Διδακτηρίων – έδωσε έμφαση στην ανέγερση νέων κτηρίων. Η αυξητική τάση των δημοσίων επενδύσεων για την εκπαίδευση ανακόπτεται το διάστημα 1965-1968 για να αναβιώσει από το 1969 μέχρι το 1973.[50] Το μεγαλύτερο μέρος των δημοσίων επενδύσεων διετίθετο για κατασκευή κτηρίων και λιγότερο για αγορά εξοπλισμού.[51]

Οι δαπάνες ανά μαθητή στα δημόσια δημοτικά και γυμνάσια/λύκεια αυξάνονταν συστηματικά σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1955-1963. Με ορισμένες εξαιρέσεις, το ίδιο συνέβη και για τους σπουδαστές της τεχνικής εκπαίδευσης. Σημαντική εξαίρεση σε αυτόν τον κανόνα ήταν οι δαπάνες ανά φοιτητή στα πανεπιστήμια. Η πτώση των δαπανών ανά φοιτητή ήταν συστηματική και διήρκεσε από το 1955 μέχρι το 1970.[52] Ο λόγος ήταν ότι η αύξηση των δαπανών για τα πανεπιστήμια δεν παρακολουθούσε τη ραγδαία αύξηση του αριθμού των φοιτητών.

Το συμπέρασμα από τα παραπάνω μπορεί να συνοψιστεί ως εξής: Υπήρχε απόλυτο consensus ανάμεσα στα στελέχη του Υπουργείου Παιδείας και τους εμπειρογνώμονες ότι η δημόσια παιδεία υποσιτιζόταν. Πολλές (αλλά όχι όλες) από τις ελλείψεις που αναφέρθηκαν οφείλονταν στην υποχρηματοδότηση του συστήματος. Η δημόσια εκπαίδευση καλείτο να λειτουργήσει εντός του πλαισίου πολιτικής της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Το στενό περιθώριο που άφηνε η

48 OECD, Education and Development (1965), Greece, Πίνακας 19.

49 Πεσμαζόγλου (1999), Κεφάλαιο 2, Πίνακες 7 και 8, σελ. 90-92.

50 ΚΕΠΕ (1972α), Πίνακας Π.6, σελ. 41. Παρέχει στοιχεία για πραγματοποιηθείσες επενδύσεις μεταξύ 1967 και 1970.

51 ΚΕΠΕ (1972α), Πίνακας 2.1., σελ.10.

52 OECD, Education and Development (1965), Greece, Πίνακας 20· ΚΕΠΕ (1972α), Πίνακας 1.3., σελ. 6.

πολιτική αυτή γινόταν ακόμη στενότερο εξαιτίας μιας προτεραιότητας που προηγείτο έναντι των αναγκών της παιδείας: *των δαπανών για επενδύσεις στις υποδομές της χώρας*. Ο εκσυγχρονισμός των υποδομών θεωρείτο (ορθά, όπως αποδείχθηκε) ότι θα συνέβαλλε στην αναπτυξιακή απογείωση της οικονομίας. Ό,τι περίσσευε πήγαινε κατά προτεραιότητα στις υποδομές. Η εκπαίδευση θα αρκείτο στο περίσσευμα από το περίσσευμα.

9.5. Επιτεύγματα, προβλήματα και εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις

Παρά την υποχρηματοδότηση, τα δομικά ελαττώματα και τους ιδεολογικούς περιορισμούς υπό τους οποίους λειτουργούσε, το εκπαιδευτικό σύστημα έκανε βήματα προόδου στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973 και είχε να επιδείξει σημαντικά επιτεύγματα:

- Τη μείωση του αναλφαβητισμού. Σύμφωνα με τις Απογραφές Πληθυσμού, το ποσοστό των αναλφαβήτων ανάμεσα στα άτομα ηλικίας άνω των 10 ετών ανερχόταν στο 24% το 1951. Το ποσοστό αυτό μειώθηκε στο 18% το 1961 και στο 14% το 1971. Ο αναλφαβητισμός ήταν πλέον επικεντρωμένος κυρίως στις μεγάλες ηλικίες και στις γυναίκες.
- Περίπου όλα τα παιδιά ηλικίας 6-12 ετών πήγαιναν και, ως επί το πλείστον, τελείωναν το δημοτικό.
- Το άνοιγμα της μέσης εκπαίδευσης σε ολοένα και αυξανόμενο αριθμό νέων.
- Τη βελτίωση της αναλογίας μαθητών ανά διδάσκοντα τόσο στην πρωτοβάθμια όσο και στη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Η βελτίωση μετρίασε την υστέρηση της Ελλάδας σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, αλλά δεν την εξάλειψε. Επιπλέον, η υψηλή αναλογία μαθητών ανά διδάσκοντα, που εξακολουθούσε να υφίσταται στα μεγάλα αστικά κέντρα, επίσης μετρίαζε τη σημασία της βελτίωσης.
- Την κάποια πρόοδο που σημειώθηκε στο πεδίο της τεχνικής-επαγγελματικής εκπαίδευσης.

Ωστόσο, μεγάλα προβλήματα εξακολουθούσαν να παραμένουν:

- Εξακολουθούσαν να υπάρχουν ελλείψεις σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης που – βασικά – οφείλονταν στην υποχρηματοδότηση: ελλείψεις σε προσωπικό, κτήρια, αίθουσες και εξοπλισμό.
- Η ανάδειξη της μέσης τεχνικής εκπαίδευσης δεν είχε προχωρήσει τόσο ώστε να την καταστήσει αξιόπιστο βραχίονα της εκπαιδευτικής μηχανής.

Ελλείψεις σε ειδικευμένο προσωπικό εμφανίζονταν σε διάφορους κλάδους της οικονομίας ήδη από τη δεκαετία του ’50 και εκφράζονταν φόβοι ότι, στο μέλλον, αυτό θα ήταν ο περιορισμός που θα φρέναρε την ανάπτυξη.[53]

- Οι αδυναμίες των ΑΕΙ αναδεικνύονταν σε κορυφαίο πρόβλημα: α. Υπό την πίεση της ζήτησης, ο αριθμός των φοιτητών αυξανόταν δυσανάλογα σε σχέση με το προσωπικό και τις εγκαταστάσεις. β. Η ανάθεση της διοίκησης των ΑΕΙ στους τακτικούς καθηγητές και η επικέντρωση των διδακτικών και ερευνητικών δραστηριοτήτων στον θεσμό της έδρας δημιουργούσε δυσλειτουργίες: έβαζε περιορισμούς στο εύρος των γνωστικών αντικειμένων που καλύπτονταν. Η εξάρτηση των επιμελητών και βοηθών από τους καθηγητές αποθάρρυνε την προσέλκυση ικανών επιστημόνων και περιόριζε τη δεξαμενή ανθρώπων που μπορούσαν να κάνουν ανεξάρτητη έρευνα ή να στηρίξουν μεταπτυχιακές σπουδές. γ. Η κατανομή φοιτητών κατά επιστημονικές κατευθύνσεις ήταν τέτοια που θα δημιουργούσε στο μέλλον υπερπληθώρα αποφοίτων σε κάποιες ειδικότητες και ελλείψεις σε άλλες. Τελικά, τα πανεπιστήμια παρήγαγαν λίγα πρώτης γραμμής τεχνικά και διοικητικά στελέχη. Η οικονομία και το κράτος καλούνταν να καλύψουν τις ελλείψεις, προμηθευόμενοι τέτοια στελέχη από τους αποφοίτους πανεπιστημίων του εξωτερικού.
- Τέλος, υπήρχαν πάντα το «γλωσσικό ζήτημα» και η αδυναμία του κλασικού γυμνασίου να συνδέσει τη γνώση με τις πρακτικές της εφαρμογές και την παραγωγική διαδικασία. Με την αύξηση του αριθμού των αποφοίτων του γυμνασίου, δημιουργούνταν είτε πρόβλημα απορρόφησης εκείνων που δεν θα πήγαιναν στο πανεπιστήμιο είτε επίταση της πίεσης για αύξηση του αριθμού των εισακτέων στην ανώτατη εκπαίδευση.

Τα προβλήματα αυτά, οι νέες ανάγκες της οικονομίας και της κοινωνίας και η λαϊκή δυσφορία που με διάφορους τρόπους εκδηλωνόταν, έθεταν επί τάπητος το θέμα των μεταρρυθμίσεων.

Εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις

Πολύ πριν από την αρχή της εξεταζόμενης περιόδου, ο εκπαιδευτικός κόσμος της χώρας ήταν χονδρικά χωρισμένος σε δύο στρατόπεδα: τους οπαδούς του status quo και τους μεταρρυθμιστές. Κανένα από τα πολιτικά κόμματα της μετεμφυλιακής περιόδου δεν είχε την αποκλειστικότητα των μεταρρυθμιστικών προθέσεων. Μεταρρυθμιστές υπήρχαν σε όλα τα κόμματα,

53 Ζολώτας (1959).

λειτουργώντας, βέβαια, υπό διαφορετικούς πολιτικούς περιορισμούς στο καθένα από αυτά.

Ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του ’50, η δυσαρέσκεια από την κατάσταση της παιδείας έδινε την πρωτοβουλία κινήσεων στους μεταρρυθμιστές. Από πληθώρα κειμένων[54] συνάγεται ότι οι προτεραιότητές τους για τις δεκαετίες του ’50 και του ’60 ήταν οι ακόλουθες: α. Η μετατόπιση της έμφασης (και των πόρων) από τη στοιχειώδη στη μέση εκπαίδευση. β. Η επέκταση της τεχνικής εκπαίδευσης. γ. Η αντιμετώπιση του γλωσσικού ζητήματος. δ. Η παρέμβαση σε αυτό καθ’ εαυτό το κλασικό γυμνάσιο με τον εκσυγχρονισμό των προγραμμάτων σπουδών, τη μερική απαγκίστρωση από τη διδασκαλία των αρχαίων ελληνικών από το πρωτότυπο και την αύξηση του ειδικού βάρους των φυσικών επιστημών και της τεχνολογίας. Το τελευταίο ήταν το πιο σύνθετο θέμα από όλα. Ακόμη και οι ακραιφνέστεροι μεταρρυθμιστές δεν ήταν διατεθειμένοι να προχωρήσουν τη σκέψη τους στις λογικές της συνέπειες: τη μερική απαγκίστρωση της εκπαιδευτικής διαδικασίας από την κυριαρχία του λόγου και τη στροφή της σε αυτό που σήμερα ονομάζεται ικανότητα επίλυσης προβλημάτων. Και κανένας δεν διανοείτο να θίξει τον ελληνοκεντρισμό της εκπαίδευσης.

Το στρατόπεδο των «παραδοσιακών» αντιπολιτεύθηκε όλες τις μεταρρυθμιστικές προσπάθειες. Επικεφαλής τους ήταν η Φιλοσοφική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών, η Εταιρεία Ελλήνων Φιλολόγων και μερικά παλαιά, κορυφαία στελέχη του Υπουργείου Παιδείας. Γενικά εχθρική στάση τήρησε και η Ομοσπονδία Λειτουργών Μέσης Εκπαίδευσης (ΟΛΜΕ), ενώ η αντίθεση κύκλων της Εκκλησίας σε κάθε μεταρρύθμιση ήταν διάχυτη. Οι οπαδοί της παράδοσης δέχονταν ότι υπήρχε ανάγκη ενίσχυσης της τεχνικής εκπαίδευσης, υπό τον όρο ότι αυτή δεν θα επηρέαζε την κυριαρχία του κλασικού γυμνασίου. Αρνούνταν κάθε παραχώρηση στο γλωσσικό ζήτημα και σε οποιαδήποτε αλλαγή του περιεχομένου των σπουδών του κλασικού γυμνασίου. Τα επιχειρήματά τους εδράζονταν στην ιδέα της συνέχειας του ελληνισμού και την πεποίθηση ότι ο μόνος δρόμος προς την πνευματική καλλιέργεια ήταν η γνώση των συγγραφέων της κλασικής αρχαιότητας.[55]

54 Βλ. Δημαράς (2013), Κεφάλαιο 6· Kazamias (n.d.), Κεφάλαιο 5.

55 Πέρα από τα όποια επιχειρήματα, υπήρχαν και λόγοι σύγκλισης συμφερόντων που συνέδεαν τους οπαδούς της παραδοσιακής παιδείας μεταξύ τους. Η Φιλοσοφική Σχολή ασκούσε μεγάλη επιρροή στα όργανα του Υπουργείου Παιδείας και στην επιμόρφωση των εκπαιδευτικών. Αλλαγές στις στοχεύσεις της εκπαίδευσης θα περιόριζαν την επιρροή της. Ανάμεσα στους καθηγητές μέσης εκπαίδευσης, την πρωτοκαθεδρία την είχαν οι φιλόλογοι. Οι αλλαγές στην έμφαση των αναλυτικών προγραμμάτων θα έθεταν σε κίνδυνο τις ισορροπίες εντός του καθηγητικού σώματος. Ήταν φυσικό ότι η ΟΛΜΕ και η Εταιρεία Ελλήνων Φιλολόγων θα τις αντιπολιτεύονταν. Τέλος, η Εκκλησία θεωρούσε την προϊούσα «εκκοσμίκευση» της παιδείας παράγοντα που θα μπορούσε να υποσκάψει την επιρροή της.

Οι οπαδοί του status quo είχαν ισχυρή απήχηση στην κοινή γνώμη. Ο ελληνοκεντρισμός και η ιδέα της «άρρηκτης» συνέχειας του ελληνισμού ήταν κομμάτια της νεοελληνικής ιδεολογίας και, συνεπώς, εύκολα αξιοποιήσιμα από πολιτική άποψη.

Τα δύο κύματα των μεταρρυθμίσεων που ακολούθησαν πυροδοτήθηκαν από τα πορίσματα της Έκθεσης της Επιτροπής Παιδείας. Η Επιτροπή ανέλαβε το έργο της το 1957 και τα πορίσματά της δημοσιοποιήθηκαν το 1958. Τα πορίσματα ήταν προϊόν συμβιβασμού αντίρροπων τάσεων, αλλά εμπεριείχαν αρχές και προτάσεις που επηρέασαν τις μεταρρυθμίσεις του 1959 και του 1964.[56]

Υπ' αριθμόν ένα στόχος της μεταρρύθμισης του 1959 ήταν η επέκταση και η αναδιοργάνωση της τεχνικής εκπαίδευσης. Ως προς αυτόν, σημείωσε επιτυχίες: νέα σχολεία ιδρύθηκαν και ο μαθητικός πληθυσμός αυτού του βραχίονα της παιδείας αυξήθηκε. Ωστόσο, ακόμη και στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου, το σύνολο των μαθητών της τεχνικής εκπαίδευσης έφθανε μόλις στο 1/4 των μαθητών της γενικής. Ο άλλος στόχος της μεταρρύθμισης ήταν να εγκαινιάσει τη στροφή από τη στοιχειώδη στη μέση εκπαίδευση. Οι μεταρρυθμιστές της ΕΡΕ δυσκολεύονταν να αγγίξουν το γλωσσικό ζήτημα ή να προχωρήσουν σε βαθιές αλλαγές στη δομή και το περιεχόμενο των σπουδών του κλασικού γυμνασίου. Η δυσκολία ήταν ότι θα προκαλούσαν την οργή ομάδων συμφερόντων με ισχυρή επιρροή στην εκλογική βάση τους. Αποφάσισαν να αφήσουν το γλωσσικό στην ησυχία του και στο θέμα της δομής και του περιεχομένου των σπουδών του κλασικού γυμνασίου επέλεξαν να υπερκεράσουν το πρόβλημα, παρακάμπτοντάς το. Η βασική δομική αλλαγή ήταν ο διαχωρισμός του γυμνασίου σε δύο μη αυτοτελείς κύκλους σπουδών. Στον πρώτο, οι αλλαγές ήταν μικρές. Στον δεύτερο, το «θεωρητικής κατεύθυνσης» γυμνάσιο θα παρέμενε βασικά το ίδιο. Αλλά εκεί,

56 Σε επίπεδο αρχών, η Επιτροπή κατέληγε στις εξής θέσεις: α. η παιδεία έπρεπε να θεωρείται επένδυση, γι' αυτό έπρεπε να αυξηθεί η χρηματοδότησή της· β. τα προγράμματα σπουδών έπρεπε να αναθεωρηθούν και να συνδεθούν με τις ανάγκες της χώρας· γ. οι κλασικές σπουδές έπρεπε να συνδυαστούν καλύτερα με τα μαθηματικά και τις επιστήμες· δ. η στροφή προς την τεχνική εκπαίδευση έπρεπε να είναι προτεραιότητα της κρατικής πολιτικής. Επί του πρακτέου, οι κύριες προτάσεις της Επιτροπής ήταν οι ακόλουθες. Για τη στοιχειώδη εκπαίδευση: 1. η αύξηση του αριθμού των κτηρίων των δημοτικών σχολείων και η βελτίωση του εξοπλισμού τους· 2. ο άμεσος διορισμός νέων δασκάλων και η υιοθέτηση του στόχου των 40 μαθητών ανά δάσκαλο· 3. η αναθεώρηση των αναλυτικών προγραμμάτων με μετατόπιση της έμφασης προς πρακτικές και τεχνικές γνώσεις. Για τη γενική μέση εκπαίδευση: 1. η διαίρεση του γυμνασίου σε δύο αυτοτελείς κύκλους σπουδών με τον διαχωρισμό του δεύτερου κύκλου σε διάφορους τύπους σχολείων· 2. η ενίσχυση της διδασκαλίας των μαθηματικών και των ξένων γλωσσών. Για την επαγγελματική εκπαίδευση προτείνονταν: 1. η με πρωτοβουλία του κράτους επέκταση της επαγγελματικής εκπαίδευσης και η κλιμάκωσή της σε κατώτερη, μέση και ανώτερη· 2. η ενίσχυση της εντός των εργοστασίων μαθητείας και της γεωργικής εκπαίδευσης. Τέλος, για τα ΑΕΙ προτείνονταν: 1. αύξηση του αριθμού των διδασκόντων· 2. αύξηση της χρηματοδότησης των πανεπιστημίων· 3. αύξηση των αποδοχών βοηθών και επιμελητών· 4. ίδρυση τρίτου πανεπιστημίου.

στις υπάρχουσες δύο κατευθύνσεις θα προστίθεντο άλλες έξι (βλ. Ενότητα 9.2., «Μέση (δευτεροβάθμια) εκπαίδευση»), ισότιμες με αυτές. Ο εμπλουτισμός του περιεχομένου θα επιτυγχανόταν μέσω των νέων τμημάτων, γεγονός που θα επέτρεπε να μείνουν τα παλαιά ως είχαν. Ακόμη και αυτές οι αλλαγές δέχθηκαν σφοδρή επίθεση από τους οπαδούς του status quo. Κατά την άποψή τους, η ισοτιμία των πτυχίων των νέων κατευθύνσεων με τις παλιές θα υπέσκαπτε τα θεμέλια της ανθρωπιστικής παιδείας και η έμφαση στην τεχνική εκπαίδευση ήταν τέχνασμα μέσω του οποίου θα καταλυόταν το κλασικό γυμνάσιο. Τελικά, στο σκέλος που αφορούσε το γυμνάσιο, η μεταρρύθμιση του 1959 απέτυχε. Πέντε χρόνια αργότερα, τα γυμνάσια των νέων κατευθύνσεων ήταν ελάχιστα.[57] Οι αιτίες ήταν: πρώτον, η έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού και οι ελλείψεις στα αναλυτικά προγράμματα και βιβλία·[58] δεύτερον, το ότι οι νέες κατευθύνσεις δεν έπεισαν το κοινό. Το γόητρο του κλασικού γυμνασίου το έβαζε στο απυρόβλητο.

Οι καινοτομίες που έφερε η μεταρρύθμιση του 1964 έχουν εκτεθεί παραπάνω (Ενότητα 9.1.): διαχωρισμός γυμνασίου-λυκείου, εννιάχρονη υποχρεωτική εκπαίδευση, διδασκαλία των αρχαίων από μεταφράσεις, υιοθέτηση της δημοτικής στην πρωτοβάθμια εκπαίδευση και αποκατάσταση της ισοτιμίας της στη δευτεροβάθμια, Ακαδημαϊκό Απολυτήριο, Παιδαγωγικό Ινστιτούτο. Η μεταρρύθμιση του 1964 διέθετε λογική συνοχή, διεπόταν από κοινό νου και – παρά τον θόρυβο (αλλά και τη συγκίνηση) που προκάλεσε – ήταν μετριοπαθής. Η ελπίδα των εμπνευστών της ήταν να γίνει, έστω και σιωπηρά, αποδεκτή. Έτσι, η αλλαγή στα προγράμματα σπουδών ήταν λιγότερο ριζική από ό,τι φαινόταν, το κλασικό γυμνάσιο παρέμενε πάντα το κλασικό γυμνάσιο, η αποσύνδεση γνώσης και πράξης δεν θεραπευόταν και φυσικά δεν αγγιζόταν ο ελληνοκεντρισμός της μέσης εκπαίδευσης. Παρ' όλα αυτά, οι αντιδράσεις ήταν απίστευτα έντονες και αφορούσαν όλα τα μέτρα που προτείνονταν. Οι ομάδες συμφερόντων, που προαναφέρθηκαν, πρωτοστατούσαν σε αυτές. Από τα έδρανα της αντιπολίτευσης, η ΕΡΕ ξέχασε τις δικές της μεταρρυθμιστικές προθέσεις και, για πολιτικούς λόγους, απέρριψε τη μεταρρύθμιση τόσο στο σύνολο όσο και στα επιμέρους.

Η αντιμεταρρύθμιση της δικτατορίας ήταν μια εκδικητική υπόθεση, τυφλή απέναντι στα σημάδια των καιρών. Το καθεστώς επιχειρούσε να θωπεύσει τα αντανακλαστικά των πιο παραδοσιακών μερίδων του κοινού και, παράλληλα, να εγκολπωθεί τα δημοφιλέστερα στοιχεία της μεταρρύθμισης του 1964 (δωρεάν παιδεία, πανελλαδικές εξετάσεις για τα ΑΕΙ). Οι μεταρρυθμίσεις Ζέπου-Ράλλη του 1976-1977 τελικά θα δικαίωναν τη μεταρρύθμιση του 1964. Και όμως, με

57 Βλ. Παπανούτσος (1964).

58 Δενδρινού-Αντωνακάκη (1962), σελ. 19-20.

άλλους ιδεολογικούς μανδύες και άλλη ρητορική, η αντίσταση σε παιδεία που ενθαρρύνει την αναζήτηση εξηγήσεων, τον πειραματισμό, την ικανότητα επίλυσης προβλημάτων, την εργασία που παράγει αποτελέσματα, και όχι απλώς σχόλια, επρόκειτο να επιβιώσει και στο μέλλον.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10

Κοινωνική πολιτική ΙΙ: Κοινωνική προστασία και ασφαλιστικό σύστημα – Η συνολική εικόνα

10.1. Το πλέγμα της κοινωνικής προστασίας ιδωμένο σαν σύνολο

Με την έκφραση «κοινωνική προστασία», εννοώ τις παροχές που προέρχονται από το κεντρικό κράτος ή από δημόσιους οργανισμούς και των οποίων οι σκοποί είναι είτε η αντιμετώπιση ασφαλιστικών κινδύνων (γήρας, αναπηρία, θάνατος, ασθένεια, ανεργία) είτε η ενίσχυση της οικογένειας είτε η εξασφάλιση πόρων για τα πιο ευάλωτα μέλη μιας κοινωνίας.[1] Η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα παρεχόταν είτε υπό τη μορφή *κοινωνικής ασφάλισης* είτε υπό τη μορφή *κοινωνικής πρόνοιας* και άλλων κρατικά επιχορηγούμενων προγραμμάτων.

Η κοινωνική ασφάλιση παρείχε συντάξεις γήρατος, αναπηρίας και θανάτου, ασφάλιση ασθενείας, ασφάλιση ανεργίας, οικογενειακά και άλλα επιδόματα. Η ασφάλιση για συντάξεις και ασθένεια ήταν στην ουσία το σύνολο του πλέγματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα και εκτόπιζε σε μεγάλο βαθμό όλες τις άλλες μορφές κοινωνικής προστασίας. Η κοινωνική ασφάλιση ήταν

1 Περιλαμβάνονται μόνο οι παροχές δημόσιων φορέων και όχι η ιδιωτική ασφάλιση ή η ιδωτική φιλανθρωπία.

χρηματοδοτούμενη από εισφορές των ενδιαφερομένων και, κατά περίπτωση, από δημόσιους πόρους.

Η κοινωνική πρόνοια προσέφερε δωρεάν βοήθεια σε απόρους, φροντίδα για παιδιά και προστασία σε αναπήρους και γέροντες. Οι παροχές της πρόνοιας δίνονταν από κρατικούς ή ημικρατικούς φορείς ή από κρατικά επιδοτούμενα φιλανθρωπικά ιδρύματα και οργανώσεις. Οι άλλες κρατικές παρεμβάσεις στη σφαίρα της κοινωνικής προστασίας περιλάμβαναν το μικρής έκτασης πρόγραμμα λαϊκής κατοικίας, στο οποίο αναφέρθηκα στο Κεφάλαιο 7.

Η παρουσίαση που ακολουθεί είναι οργανωμένη κατά τρόπο που μεταβαίνει από το γενικότερο στο ειδικότερο. Στην παρούσα ενότητα, εξετάζεται το πλέγμα της *κοινωνικής προστασίας σαν σύνολο*. Η περίοδος που καλύπτεται είναι αυτή του 1957-1973 (καθώς δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία για την περίοδο πριν από το 1957). Στην επόμενη ενότητα, παρουσιάζεται η *κοινωνική ασφάλιση σαν σύνολο*. Στο επόμενο κεφάλαιο, εξετάζεται ο κύριος βραχίονας της ασφάλισης, η παροχή συντάξεων. Το σύστημα υγείας παρουσιάζεται στο μεθεπόμενο κεφάλαιο. Οι λοιπές παροχές κοινωνικής ασφάλισης και η κοινωνική πρόνοια εξετάζονται στο τελευταίο κεφάλαιο.

10.1.1. Εξέλιξη και σύνθεση των δαπανών κοινωνικής προστασίας

Οι δημόσιες δαπάνες κοινωνικής προστασίας, που εξετάζονται, περιλαμβάνουν: πρώτον, τις δαπάνες για όλες τις κατηγορίες συντάξεων, είτε αυτές χορηγούνται από τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) είτε από το κεντρικό κράτος· δεύτερον, όλες τις δημόσιες δαπάνες ασθενείας· τρίτον, τις δαπάνες για την ενίσχυση των ανέργων· τέταρτον, τα οικογενειακά και άλλα επιδόματα· και, τέλος, τις δαπάνες της κοινωνικής πρόνοιας. Η κατανομή των δαπανών κοινωνικής προστασίας ανάμεσα στις παραπάνω κατηγορίες παρουσιάζεται στον Πίνακα 10.1.

Σύμφωνα με τον Πίνακα 10.1.:

α. Οι δαπάνες για συντάξεις κυμαίνονταν χονδρικά ανάμεσα στο 64% και το 70% του συνόλου των δαπανών κοινωνικής προστασίας,
β. οι δαπάνες για ασθένεια στο 14%-17%,
γ. οι δαπάνες ανεργίας αντιπροσώπευαν χαμηλά ποσοστά και έβαιναν μειούμενες,
δ. ο θεσμός των οικογενειακών επιδομάτων θεσπίστηκε το 1958 (στο διάστημα 1962-1973, οι συναφείς δαπάνες δεν ξεπέρασαν ποτέ το 3% του συνόλου των δαπανών κοινωνικής προστασίας),
ε. οι δαπάνες πρόνοιας κινούνταν συνήθως ανάμεσα στο 10%-12% του συνόλου.

Πίνακας 10.1.

Κατανομή δαπανών κοινωνικής προστασίας κατά κατηγορία
(ποσοστά % του συνόλου των δαπανών· παροχές μόνο, χωρίς έξοδα διοίκησης)

Έτος	Συντάξεις	Παροχές ασθενείας	Ασφάλιση ανεργίας	Οικογενειακά επιδόματα	Λοιπές δαπάνες	Κοινωνική πρόνοια	Σύνολο
1957	64,2%	16,1%	3,9%	0,0%	0,2%	15,5%	100%
1962	65,7%	16,4%	3,2%	2,3%	1,2%	11,2%	100%
1964	66,4%	16,7%	3,5%	2,0%	1,1%	10,3%	100%
1966	64,8%	16,2%	2,8%	2,1%	2,7%	11,4%	100%
1968	68,2%	13,8%	3,2%	2,7%	1,4%	10,7%	100%
1970	70,1%	14,3%	1,8%	2,4%	1,8%	9,6%	100%
1972	67,6%	15,9%	1,4%	2,8%	1,9%	10,4%	100%
1973	69,3%	16,6%	1,2%	2,6%	0,6%	9,8%	100%

Πηγές: Για το 1957, βλ. τη μελέτη που αναπαράγεται στο ΙΚΑ (1960), *Δελτίον ΙΚΑ*, τεύχος Μαρτίου. Για τα έτη 1962-1973, τα στοιχεία για συντάξεις και ασθένεια έχουν ληφθεί από ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*. Τα στοιχεία για την ανεργία, τα οικογενειακά επιδόματα και τις δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας έχουν ληφθεί από τους Εθνικούς Λογαριασμούς, Υπουργείο Συντονισμού (1976). Οι λοιπές δαπάνες έχουν υπολογιστεί εξ υπολοίπου: από τις λοιπές παροχές της *Στατιστικής Επετηρίδος της Ελλάδος* της ΕΣΥΕ αφαιρέθηκαν τα οικογενειακά επιδόματα και οι δαπάνες για ανεργία.

Πίνακας 10.2.

Δαπάνες κοινωνικής προστασίας στο ΑΕΠ
(ποσοστά % του ΑΕΠ· παροχές μόνο, χωρίς έξοδα διοίκησης)

Έτη	Συντάξεις	Παροχές ασθενείας	Ασφάλιση ανεργίας	Οικογενειακά επιδόματα	Λοιπές δαπάνες	Κοινωνική πρόνοια	Σύνολο
1957	4,2%	1,1%	0,3%	0,0%	0,0%	1,0%	6,6%
1962	5,4%	1,3%	0,3%	0,2%	0,1%	0,9%	8,2%
1964	5,8%	1,5%	0,3%	0,2%	0,1%	0,9%	8,7%
1966	6,3%	1,6%	0,3%	0,2%	0,3%	1,1%	9,7%
1968	7,5%	1,5%	0,4%	0,3%	0,2%	1,2%	11,0%
1970	7,4%	1,5%	0,2%	0,3%	0,2%	1,0%	10,6%
1972	6,9%	1,6%	0,1%	0,3%	0,2%	1,1%	10,3%
1973	6,4%	1,5%	0,1%	0,2%	0,1%	0,9%	9,2%

Πηγές: Βλ. Πίνακα 10.1· το ΑΕΠ από τους Εθνικούς Λογαριασμούς, Υπουργείο Συντονισμού (1976).

Σημείωση: Τα παραπάνω ποσοστά υπολογίστηκαν διαιρώντας τα συναφή μεγέθη με το ονομαστικό ΑΕΠ του αντίστοιχου έτους σε τιμές αγοράς. Τα προκύπτοντα ποσοστά είναι ελαφρώς χαμηλότερα από τα ποσοστά που δίνουν οι μελέτες της εποχής. Αυτό οφείλεται πρωτίστως στο ότι, στις τελευταίες, οι υπολογισμοί βασίζονταν στη διαίρεση με το εθνικό εισόδημα, που ήταν χαμηλότερο μέγεθος από το ΑΕΠ (και συνεπώς το προκύπτον κλάσμα ήταν μεγαλύτερο). Τυχόν αποκλίσεις στο άθροισμα του συνόλου οφείλονται σε στρογγυλοποιήσεις.

Το μείζον συμπέρασμα που προκύπτει από τον Πίνακα 10.2. είναι ότι, μέχρι το 1968, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας αυξάνονταν ταχύτερα από το ΑΕΠ και, κατά συνέπεια, το ποσοστό τους σε αυτό αυξανόταν. Μεταξύ 1968 και 1970, το ποσοστό τους στο ΑΕΠ σταθεροποιήθηκε στο 10%-11%. Η πτώση του ποσοστού του 1973 ήταν πρόσκαιρη και οφειλόταν στη μη αναπροσαρμογή των κοινωνικών παροχών κατά τρόπο που να αντισταθμίζει τον υψηλό πληθωρισμό του έτους αυτού.

Διεθνείς συγκρίσεις

Ο Πίνακας 10.3. συγκρίνει τα ποσοστά των δαπανών κοινωνικής προστασίας στο ΑΕΠ 14 ευρωπαϊκών χωρών. Τα στοιχεία προέρχονται από την περιοδική έκδοση του International Labor Organization (ILO) με τίτλο *The Cost of Social Security*.[2] Τα ελληνικά ποσοστά, που παρουσιάζονται στον Πίνακα 10.3., είναι σχεδόν ταυτόσημα με τα αντίστοιχα ποσοστά του Πίνακα 10.2.

Πίνακας 10.3.

Δαπάνες κοινωνικής προστασίας στο ΑΕΠ, διεθνείς συγκρίσεις

(σύνολο δαπανών, ως ποσοστό % του ΑΕΠ)

Χώρες	1960	1965	1970	1973
Ελλάδα	-	**9,2%**	**10,8%**	**10,6%**[1]
Αυστρία	15,4%	17,6%	18,8%	18,0%
Βέλγιο	15,3%	16,1%	18,1%	20,0%
Βρετανία	10,8%	11.7%	13,8%	14,7%
Γαλλία	13,2%	15,6%	15,3%	20,9%
Δυτ. Γερμανία	15,5%	16,5%	16,8%	18,7%
Δανία	11,7%	12,2%	16,6%	21,0%
Ιρλανδία	9,3%	10,2%	11,4%	13,6%
Ιταλία	11,6%	14,8%	16,3%	20,3%
Νορβηγία	9,4%	10,9%	15,5%	18,1%
Ολλανδία	11,0%	15,5%	20,0%	23,2%
Πορτογαλία	5,3%	5,3%	5,7%	7,8%
Σουηδία	10,9%	13,6%	18,8%	21,5%
Φινλανδία	8,8%	10,6%	13,1%	15,1%

Πηγή: International Labor Organization (ILO), *The Cost of Social Security*, διάφορα τεύχη.

Σημείωση:

1. Στην περίπτωση της Ελλάδας, το ποσοστό στο ΑΕΠ αναφέρεται στο έτος 1972 αντί για το 1973. Το 1973, το ελληνικό ποσοστό ήταν, για συγκυριακούς λόγους, αφύσικα χαμηλό.

2 Οι διάφορες κατηγορίες δαπανών έχουν ταξινομηθεί με τρόπο που διευκολύνει τις διεθνείς συγκρίσεις. Είναι πιθανό κάποιες δαπάνες που στην Ελλάδα αποτελούσαν μέρος της κοινωνικής πρόνοιας να μην περιλαμβάνονται στα στοιχεία του ILO.

Πίνακας 10.4.

Κατανομή δαπανών κοινωνικής προστασίας κατά κατηγορία, διεθνείς συγκρίσεις

(ποσοστά % του συνόλου των δαπανών· παροχές μόνο, χωρίς έξοδα διοίκησης)

1965

Χώρες	Περίθαλψη	Ασφάλιση για ατύχημα	Συντάξεις	Επιδόματα ανεργίας	Οικογενειακά επιδόματα
Ελλάδα	**21,2%**	**0,6%**	**70,6%**	**3,7%**	**3,9%**
Αυστρία	22,0%	3,7%	53,2%	3,7%	17,4%
Βέλγιο	33,7%	4,4%	31,1%	6,8%	23,0%
Βρετανία	14,3%	4,6%	69,2%	3,0%	8,9%
Γαλλία	31,7%	7,8%	32,4%	0,1%	28,0%
Δυτ. Γερμανία	29,8%	5,6%	57,4%	1,7%	5,5%
Δανία	17,7%	2,4%	61,6%	2,9%	15,4%
Ιρλανδία	16,6%	2,8%	48,3%	11,9%	20,4%
Ιταλία	26,2%	4,5%	49,4%	3,2%	16,7%
Νορβηγία	31,5%	3,2%	56,2%	1,9%	7,2%
Ολλανδία	26,6%	2,3%	52,0%	2,4%	16,7%
Πορτογαλία	53,8%	11,5%	-	-	34,7%
Σουηδία	23,6%	1,4%	57,2%	1,3%	16,5%
Φινλανδία	11,8%	5,7%	56,0%	1,8%	24,7%

1970

Χώρες	Περίθαλψη	Ασφάλιση για ατύχημα	Συντάξεις	Επιδόματα ανεργίας	Οικογενειακά επιδόματα
Ελλάδα	**19,8%**	-	**73,3%**	-	**6,9%**
Αυστρία	22,9%	3,3%	56,2%	2,9%	14,7%
Βέλγιο	32,9%	5,9%	33,8%	5,1%	22,3%
Βρετανία	15,0%	3,7%	63,3%	5,8%	12,2%
Γαλλία	42,2%	0,5%	35,5%	1,1%	20,7%
Δυτ. Γερμανία	29,9%	4,6%	58,6%	3,3%	3,6%
Δανία	19,1%	2,8%	59,7%	5,9%	12,5%
Ιρλανδία	17,2%	3,0%	47,6%	16,7%	15,5%
Ιταλία	31,3%	5,2%	50,1%	1,7%	11,7%
Νορβηγία	31,2%	1,7%	52,2%	1,5%	13,4%
Ολλανδία	35,6%	-	47,8%	3,4%	13,2%
Πορτογαλία	39,0%	5,9%	23,6%	-	31,5%
Σουηδία	28,5%	1,2%	57,7%	2,5%	10,1%
Φινλανδία	16,7%	5,0%	62,7%	3,5%	12,1%

Πηγή: International Labor Organization (ILO), *The Cost of Social Security*, διάφορα τεύχη.

Σημείωση: Στον παραπάνω πίνακα δίνονται κάπως υψηλότερα τα ποσοστά συμμετοχής της περίθαλψης και των συντάξεων στο σύνολο των δαπανών από ό,τι στον Πίνακα 10.1. Αυτό οφείλεται, πρώτον, στις διαφορές ταξινόμησης και, δεύτερον, στο γεγονός ότι τα στοιχεία του ILO παραλείπουν ορισμένες δαπάνες πρόνοιας του ελληνικού κράτους. Αποτέλεσμα είναι να πιέζονται προς τα πάνω τα ποσοστά των άλλων κατηγοριών δαπανών.

Ο Πίνακας 10.3. δείχνει ότι το ποσοστό των πόρων στο ΑΕΠ που η Ελλάδα διέθετε για σκοπούς κοινωνικής προστασίας ήταν συστηματικά το δεύτερο χαμηλότερο (μετά από το ποσοστό της Πορτογαλίας) μεταξύ των 14 συγκρινόμενων χωρών. Οι δε αποκλίσεις των ελληνικών ποσοστών από τα ποσοστά των προπορευόμενων χωρών ήταν συνήθως μεγάλες.[3]

Το πώς κατανέμονταν οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας ανάμεσα στις διάφορες κατηγορίες δαπανών είναι ένα εξίσου ενδιαφέρον θέμα που οι διεθνείς συγκρίσεις μπορούν να φωτίσουν. Οι συγκρίσεις αυτές παρουσιάζονται στον Πίνακα 10.4. και βασίζονται και πάλι στα στοιχεία του ILO. Η κύρια παρατήρηση που προκύπτει από αυτόν είναι ότι το ποσοστό των πόρων που διετίθετο για συντάξεις στην Ελλάδα ήταν το υψηλότερο όλων των υπό σύγκριση χωρών. *Το ελληνικό σύστημα ήταν το πιο συνταξιοκεντρικό της Ευρώπης*. Αποτέλεσμα του συνδυασμού του χαμηλού ποσοστού των δαπανών κοινωνικής προστασίας στο ΑΕΠ και της υψηλής συμμετοχής των συντάξεων στους διατιθέμενους πόρους ήταν ο εκτοπισμός των λοιπών μορφών κοινωνικής προστασίας.

Οι διεθνείς συγκρίσεις σχετικά με την κατανομή των κοινωνικών δαπανών πρέπει να αντιμετωπιστούν με έναν βαθμό επιφύλαξης. Οι διαφορές στα ποσοστά συμμετοχής των διαφόρων κατηγοριών δαπανών μπορεί να οφείλονται σε διαφορετική οργάνωση της κοινωνικής προστασίας, την αποτελεσματικότερη διάταξη των πόρων, κ.λπ. και όχι σε διαφορετικές προτεραιότητες της οικονομικής πολιτικής. Παρ' όλα αυτά, οι διαφορές στην κατανομή των κοινωνικών δαπανών στο ΑΕΠ – ιδιαίτερα όταν είναι μεγάλες – δίνουν σημαντικές ενδείξεις σχετικά με τις στρατηγικές προτεραιότητες της οικονομικής πολιτικής μιας χώρας και τους περιορισμούς υπό τους οποίους αυτή καλείτο να λειτουργήσει.

10.2. Η κοινωνική ασφάλιση ιδωμένη σαν σύνολο

10.2.1. Η βασική δομή του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, 1950-1973

Η κοινωνική ασφάλιση ήταν οργανωμένη με βάση το διανεμητικό (pay-as-you-go) σύστημα και προέβλεπε καθορισμένες παροχές (defined benefits system).

3 Οι μελέτες της εποχής (Υπουργείο Συντονισμού, *Διερεύνησις Βασικών Προβλημάτων των ΟΚΑ*, αναπαράγεται στο ΙΚΑ, 1960, *Δελτίον ΙΚΑ·* Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών 1970, Πίνακας 158, σελ. 397) επιβεβαιώνουν ότι το ποσοστό στο ΑΕΠ των πόρων που διετίθεντο για την κοινωνική προστασία στην Ελλάδα ήταν αισθητά μικρότερο από εκείνο των περισσότερων προηγμένων ευρωπαϊκών χωρών. Ήταν όμως υψηλότερο από τα ποσοστά της Τουρκίας, του Καναδά και των ΗΠΑ.

Χρηματοδοτείτο από εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων και – κατά περίπτωση – από τους λεγόμενους «κοινωνικούς πόρους» που έπαιρναν είτε τη μορφή κρατικών επιχορηγήσεων είτε τη μορφή «φόρων υπέρ τρίτων» (φόρων που προορίζονταν για την ενίσχυση συγκεκριμένου ασφαλιστικού φορέα).[4] Δεν υπήρχε εθνική σύνταξη χρηματοδοτούμενη από τη φορολογία. Η πρόθεση ήταν το σύστημα της ασφάλισης να έχει τους δικούς του πόρους και να επιβαρύνει στο ελάχιστο δυνατόν τον Προϋπολογισμό του κεντρικού κράτους.

Οι φορείς της κοινωνικής ασφάλισης προσέφεραν σχετικά επαρκούς έκτασης κάλυψη για συντάξεις και περίθαλψη στον εργαζόμενο πληθυσμό *των πόλεων*. Το ΙΚΑ κάλυπτε τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα των αστικών περιοχών. Οι δημόσιοι υπάλληλοι καλύπτονταν από τον κρατικό Προϋπολογισμό. Οι ανεξάρτητοι και οι ελεύθεροι επαγγελματίες είχαν κάλυψη μέσω των δικών τους φορέων. Οι υπάλληλοι των τραπεζών και των δημόσιων επιχειρήσεων είχαν τους δικούς τους φορείς. Μέχρι την ίδρυση του ΟΓΑ, οι αγρότες (ο μισός πληθυσμός της χώρας εκείνη την εποχή) δεν είχαν ασφαλιστική κάλυψη. Την απέκτησαν το 1961.

Ο μηχανισμός της ασφάλισης ήταν έντονα κατακερματισμένος. Το 1957, ο αριθμός των φορέων ασφάλισης κάθε είδους υπολογιζόταν στους 154.[5] Περιλάμβανε το Δημόσιο και τους οργανισμούς κύριας και επικουρικής ασφάλισης, ασφάλισης υγείας και ανεργίας. Για το 1964, άλλη μελέτη ανέβαζε τον αριθμό των φορέων σε 205 (περιλάμβανε τον ΟΓΑ, το Δημόσιο και 203 φορείς ασφάλισης του αστικού πληθυσμού).[6] Ορισμένοι φορείς προσέφεραν ασφάλιση για συντάξεις και ασθένεια, άλλοι μόνο για συντάξεις ή μόνο για ασθένεια και ορισμένοι ασφάλιση για ανεργία.[7] Το 1970, το «Σχέδιο Εθνικής Πολιτικής Κοινωνικής Ασφαλείας» ανέφερε ότι ο αριθμός των φορέων ασφάλισης έφθανε τους 361.[8] Η Έκθεση του ΚΕΠΕ, που αναφέρεται στα μέσα της δεκαετίας του '70, επίσης κατέγραφε 362 φορείς ασφάλισης. Σε αυτούς περιλαμβάνονταν μικροί φορείς με περιορισμένο ασφαλιστικό έργο. Με αυτήν την έννοια, οι μεγαλύτεροι αυτοί αριθμοί υπερτιμούν το πραγματικό μέγεθος του

4 Οι έννοιες αυτές εξηγούνται διεξοδικά στο παρόν και στα επόμενα κεφάλαια.

5 Βλ. μελέτη του 1958 του Υπουργείου Συντονισμού με τίτλο *Διερεύνησις Βασικών Προβλημάτων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως*. Αναδημοσιεύθηκε στο ΙΚΑ (1960), *Δελτίον ΙΚΑ*. Βλ. ειδικά τεύχος Μαρτίου, σελ. 101, και Πίνακα 2, σελ. 105-112.

6 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 36-37.

7 Την κύρια ευθύνη για παροχή επιδομάτων ανεργίας και οικογενειακών επιδομάτων είχε από το 1955 μέχρι το 1969 ο Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας (ΟΑΑΑ). Το 1969, ο φορέας αυτός αντικαταστάθηκε από τον Οργανισμό Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ).

8 Πάτρας (1970), Μέρος Α, σελ. 43 και Πίνακες XI-XIII, σελ. 119-130.

κατακερματισμού.[9] Παρά τα προβλήματα συγκρισιμότητας που έχουν οι παραπάνω αριθμοί, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο αριθμός των ασφαλιστικών φορέων ήταν υπέρμετρα μεγάλος και ότι αυξανόταν με τα χρόνια. Ο κατακερματισμός της ασφάλισης επέτρεπε διαφορετικές από φορέα σε φορέα ρυθμίσεις που κατέληγαν σε άνιση μεταχείριση των ασφαλισμένων. Οι ανισότητες συνήθως ευνοούσαν σχετικά εύπορες ομάδες με πολιτική επιρροή.

Έντονος κατακερματισμός υπήρχε και ως προς την εποπτεία των φορέων της ασφάλισης. Οι ασφαλιστικοί φορείς ήταν ΝΠΔΔ και ως τέτοια βρίσκονταν υπό την εποπτεία όχι ενός υπουργείου, αλλά πολλών. Στις δεκαετίες του '50 και του '60, η πλειονότητα των ταμείων εποπτευόταν από το Υπουργείο Εργασίας. Υπήρχε όμως ένας αριθμός φορέων που εποπτευόταν από άλλα Υπουργεία (Ναυτιλίας, Αμύνης, Οικονομικών, Δικαιοσύνης, Εσωτερικών, Γεωργίας, κ.ά.). Το 1968, με την ίδρυση του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών, απορροφήθηκαν από αυτό οι αρμοδιότητες της εποπτείας των ταμείων που μέχρι τότε υπάγονταν στα Υπουργεία Εργασίας και Γεωργίας.[10] Η διασπορά αρμοδιοτήτων όμως παρέμεινε. Εκτός από το Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών εξακολουθούσαν να υπάρχουν φορείς που εποπτεύονταν από τα Υπουργεία Αμύνης, Ναυτιλίας, Οικονομικών, κ.λπ.[11] Υπό αυτές τις συνθήκες, οι δυνατότητες για ενιαίο σχεδιασμό και αντιμετώπιση των προβλημάτων της κοινωνικής ασφάλισης περιορίζονταν σημαντικά.

10.2.2. Αναδρομή στις κύριες θεσμικές πρωτοβουλίες στη σφαίρα της κοινωνικής ασφάλισης, 1951-1973

Οι πρώτοι ασφαλιστικοί οργανισμοί παροχής συντάξεων ιδρύθηκαν στην Ελλάδα το δεύτερο μισό του 19ου αιώνα. Στις αρχές της δεκαετίας του '30, είχαν δημιουργηθεί δεκάδες ταμεία κύριας ασφάλισης που κάλυπταν διάφορες κατηγορίες μισθωτών (π.χ. ναυτικών, καπνεργατών, αρτεργατών, τυπογράφων), καθώς και ομάδες ελεύθερων επαγγελματιών (νομικών, τεχνικών, υγειονομικών). Τα ταμεία αυτά κάλυπταν ειδικές επαγγελματικές ομάδες και λειτουργούσαν με διαφορετικούς κανόνες, ενώ η βιωσιμότητά τους συχνά στηριζόταν σε φόρους υπέρ τρίτων που βάρυναν το ευρύ κοινό. Πάνω από όλα, άφηναν ακάλυπτη την πλειονότητα του εργαζόμενου πληθυσμού.

9 Οι στατιστικές της ΕΣΥΕ δεν περιλάμβαναν περιθωριακούς φορείς. Η σχετική περιοδική έκδοση της ΕΣΥΕ συγκέντρωνε στοιχεία για 170 φορείς το 1965 και για 196 το 1973. Οι αριθμοί αυτοί δεν περιλάμβαναν το Δημόσιο, φορείς των Δήμων, την ασφάλιση του προσωπικού της ΔΕΗ, κ.ά. Βλ. ΕΣΥΕ (1976), *Ετήσια Έρευνα Δραστηριότητος των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως για το 1973*, Εισαγωγή.

10 Ν.Δ. 1/1968 «περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων» (Μεταβατικές Διατάξεις, άρθ. 36).

11 ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 20-21.

Η ίδρυση του ΙΚΑ

Η πρώτη μεγάλη τομή στην ιστορία της ασφάλισης ήρθε τη δεκαετία του '30.[12] Ο Ν. 5733/1932 της κυβέρνησης των Φιλελευθέρων προέβλεπε τη δημιουργία κεντρικού φορέα κύριας ασφάλισης που θα κάλυπτε όλους τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα. Ο νόμος αυτός δεν εφαρμόστηκε και αντικαταστάθηκε από τον Ν. 6298/1934 της κυβέρνησης των Λαϊκών. Ο Ν. 6298/1934 είναι η ιδρυτική πράξη του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ), άρχισε να εφαρμόζεται το 1937 και ίσχυσε μέχρι το 1951. Οι βασικοί πυλώνες του νόμου ήταν:

α. Προβλεπόταν η ίδρυση του ΙΚΑ ως ΝΠΔΔ.

β. Θεσπιζόταν η *υποχρεωτική* ασφάλιση όλων των μισθωτών των αστικών περιοχών της χώρας, η οποία κάλυπτε και τα μέλη της οικογένειάς τους. Το ΙΚΑ *δεν κάλυπτε τον αγροτικό πληθυσμό* και μερικές άλλες κατηγορίες εργαζομένων. Επίσης, δεν κάλυπτε τους εμπόρους, τους επαγγελματίες και τους βιοτέχνες, για τους οποίους προβλεπόταν η δημιουργία ξεχωριστού ταμείου ασφάλισης.

γ. Το ΙΚΑ παρείχε ασφάλιση για τις περιπτώσεις *ασθενείας, γήρατος, αναπηρίας, θανάτου και ατυχήματος*. Δεν προβλεπόταν ασφάλιση έναντι της *ανεργίας*.

δ. Η χρηματοδότηση του ΙΚΑ θα βασιζόταν κυρίως στις εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών.

ε. Οι νομοθέτες του Ν. 6298/1934 γνώριζαν τα προβλήματα που δημιουργούσε ο κατακερματισμός του ασφαλιστικού συστήματος της εποχής τους. Πρόθεσή τους ήταν να ενθαρρύνουν την απορρόφηση των ειδικών ταμείων κύριας ασφάλισης από το ΙΚΑ. Παράλληλα όμως είχαν δει τις εντονότατες αντιδράσεις των ταμείων αυτών (αλλά και των γιατρών και της εργοδοσίας) απέναντι στον Ν. 5733/1932.[13] Γι' αυτό και επέλεξαν τη σταδιακή λύση, με την ελπίδα ότι το υπέρτερο καθεστώς που προσέφερε το ΙΚΑ θα οδηγούσε – εν καιρώ – στην ενσωμάτωση των παλαιών ταμείων σε αυτό. Γι' αυτό ο νόμος προέβλεπε τη δυνατότητα εθελοντικής συγχώνευσης των ειδικών ταμείων με το ΙΚΑ, με την αυξημένη πλειοψηφία των 3/4 των ασφαλισμένων σε αυτά. Η βασική πρόβλεψη όμως

12 Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες των δεκαετιών 1910 και 1920 (Ν. 551/1914, Ν. 281/1914 και Ν. 2868/1922) δεν αποτέλεσαν αποφασιστική τομή. Απλώς προετοίμασαν το έδαφος για τα επόμενα βήματα.

13 Ο Ν. 5733 προέβλεπε την υποχρεωτική (και όχι εθελοντική) απορρόφηση των ταμείων που: α. προσέφεραν χειρότερο καθεστώς εισφορών/παροχών από το ΙΚΑ και β. θα κρίνονταν μη βιώσιμα μετά από αναλογιστική μελέτη. Βλ. Venieris (1994), Κεφάλαια ΙΙ, ΙΙΙ.

του νόμου ήταν ότι, από τη στιγμή της δημοσίευσής του, *απαγορευόταν η ίδρυση νέων ταμείων κύριας ασφάλισης*. Μόνο η ίδρυση νέων επικουρικών ταμείων επιτρεπόταν.

Τα επόμενα χρόνια, οι ρυθμίσεις αυτές καταστρατηγήθηκαν. Η απόπειρα συγχώνευσης με το ΙΚΑ πέντε ειδικών ταμείων επιχειρήσεων απέτυχε λόγω των αντιδράσεων των μελών τους. Μεταξύ των ετών 1934 και 1951, ιδρύθηκαν δεκάδες νέα ταμεία επικουρικής ασφάλισης, αλλά και πάνω από 30 ταμεία κύριας ασφάλισης. Η λόγω του κατοχικού υπερπληθωρισμού υποβάθμιση της πραγματικής αξίας των συντάξεων έδωσε ώθηση στη δημιουργία νέων ταμείων, μέσω των οποίων επιχειρείτο η συμπλήρωση των συντάξεων των υφιστάμενων συνταξιούχων. Η κατάσταση αυτή συνεχίστηκε και μετά την Απελευθέρωση και τον Εμφύλιο. Η στρατηγική της βαθμιαίας ενοποίησης του ασφαλιστικού συστήματος θα συνέχιζε να αποτυγχάνει και στις επόμενες δεκαετίες.

Η επανίδρυση του ΙΚΑ, 1951

Η δεύτερη νομοθετική πρωτοβουλία-ορόσημο στην ιστορία της κοινωνικής ασφάλισης ήταν η ψήφιση (με ευρεία συναίνεση) του Α.Ν. 1846/1951. Αυτός αποτέλεσε τη ραχοκοκαλιά της ασφαλιστικής νομοθεσίας της χώρας μέχρι το 2010. Ο νόμος προετοιμάστηκε με τη βοήθεια ειδικών της Αμερικανικής Αποστολής και του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας. Επικεφαλής των Αμερικανών ειδικών ήταν ο Oscar Powell, ο οποίος και έγινε Γενικός Διευθυντής του ΙΚΑ από το 1948 μέχρι το 1950. Πρότασή του ήταν η ευθύς εξαρχής ενοποίηση των ειδικών ταμείων με το ΙΚΑ. Οι αντιδράσεις από τις επαγγελματικές ομάδες που θεωρούσαν ότι θίγονται ήταν ισχυρότατες. Ο Powell παραιτήθηκε.[14] Η στρατηγική της σταδιακής απορρόφησης επικράτησε. Σε σχέση με τον Ν. 6298/1934 υπήρχαν συνέχειες και καινοτομίες:

α. Τα της απορρόφησης των ειδικών ταμείων

Σύμφωνα με τον Α.Ν. 1846/1951 (όπως και με τον Ν. 6298/1934), τα υφιστάμενα ειδικά ταμεία θα εξακολουθούσαν να λειτουργούν όπως και πριν (άρθ. 5). Ο στόχος, ωστόσο, της απορρόφησής τους από το ΙΚΑ διατηρείτο. Πρώτα από όλα, επαναλαμβανόταν η απαγόρευση ίδρυσης νέων ταμείων κύριας ασφάλισης. Επιτρεπόταν μόνο η ίδρυση επικουρικών ταμείων, υπό τον όρο ότι ο αριθμός των ασφαλισμένων τους θα υπερέβαινε τους χίλιους. Η απαγόρευση δημιουργίας νέων ταμείων κύριας ασφάλισης δεν τηρήθηκε. Το 1954, δημιουργήθηκε κλάδος

14 Venieris (1994), Κεφάλαιο V.

ασφάλισης ασθενείας της Εμπορικής Τραπέζης. Ακολούθησαν και άλλα. Το 1965, ιδρύθηκε το ταμείο της Ελληνικής Τράπεζας Βιομηχανικής Αναπτύξεως (ΕΤΒΑ) και το 1966 αποσχίστηκε η ΔΕΗ από το ΙΚΑ.

Δεύτερον, η συνέχιση της λειτουργίας των παλιών ταμείων δεν θα εξαρτιόταν πλέον από την προαίρεσή τους. Θα συνέχιζαν μόνο υπό την προϋπόθεση ότι οι παροχές και οι εισφορές τους θα ήταν τουλάχιστον ισοδύναμες με εκείνες του ΙΚΑ. Εάν δεν ήταν σε θέση να τις προσφέρουν ή εάν η βιωσιμότητά τους κρινόταν επισφαλής, τα παλιά ταμεία θα συγχωνεύονταν υποχρεωτικά με το ΙΚΑ. Το ζήτημα θα κρινόταν από ειδική Επιτροπή Συγχωνεύσεων. Με βάση τις ρυθμίσεις αυτές, μέχρι το 1960, είχαν συγχωνευθεί με το ΙΚΑ 15 ειδικά ταμεία. Τη δεκαετία του ’60, η πορεία αυτή διακόπηκε. Το 1967, η Επιτροπή Συγχωνεύσεων καταργήθηκε.[15]

β. Η νομική προσωπικότητα του ΙΚΑ

Το ΙΚΑ παρέμενε ΝΠΔΔ, προκειμένου να έχει σημαντικό βαθμό αυτονομίας από την εκάστοτε κυβέρνηση. Στην πράξη, η οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια του ΙΚΑ και των λοιπών ταμείων ήταν περιορισμένη.

γ. Η έκταση της κάλυψης του ΙΚΑ

Από την άποψη της κάλυψης του πληθυσμού, η υποχρεωτική ασφάλιση επεκτάθηκε και σε άλλες κατηγορίες μισθωτών του ιδιωτικού τομέα.[16] Επιπλέον, επεκτείνονταν οι παροχές ασθενείας και στα μέλη της οικογένειας των ασφαλισμένων (βλ. παρακάτω). Όπως και πριν, το ΙΚΑ δεν κάλυπτε τον αγροτικό πληθυσμό και τους δημόσιους υπαλλήλους. Τέλος, οι έμποροι, οι επαγγελματίες και οι βιοτέχνες καλύπτονταν από ξεχωριστά ταμεία ασφάλισης (ΤΕΒΕ, ΤΑΕ, κ.λπ.).

δ. Οι καλυπτόμενοι ασφαλιστικοί κίνδυνοι

Το ΙΚΑ εξακολουθούσε να καλύπτει ασφαλιστικά τις περιπτώσεις ασθενείας, μητρότητας, γήρατος, αναπηρίας, θανάτου και ατυχήματος. Με τον Α.Ν. 1846/1951 προστέθηκε και η ασφάλιση έναντι της ανεργίας. Το Ταμείο Ανεργίας, που είχε δημιουργηθεί το 1945, προβλεπόταν να συγχωνευθεί με το ΙΚΑ. Η συγχώνευση δεν λειτούργησε και το 1954 η ασφάλιση για την ανεργία αποσχίστηκε και

15 Βλ. Εισηγητική Έκθεση του Α.Ν. 1846/1951· Ψηλός (1962), σελ. 252-253· Τήνιος (2008), σελ. 203.

16 Ασφαλίζονταν πλέον οι οικόσιτοι υπηρέτες και δινόταν η δυνατότητα να ασφαλίζονται μικροπωλητές και αυτοτελώς εργαζόμενοι χωρίς επαγγελματική στέγη (στην πράξη, η εφαρμογή αυτών των ρυθμίσεων καθυστέρησε επί χρόνια). Επίσης, αποσαφηνιζόταν η υπαγωγή στο ΙΚΑ κατηγοριών του πληθυσμού των οποίων το status ήταν αμφίβολο, όπως των εργαζομένων σε περισσότερους του ενός εργοδότες, των μαθητευομένων, κ.ά.

πάλι από το ΙΚΑ. Από λειτουργική άποψη, το ΙΚΑ εξακολουθούσε να χωρίζεται σε κλάδο συντάξεων και κλάδο ασθενείας. Σε αυτούς προστίθετο και ο κλάδος ανεργίας.

ε. Η αρχιτεκτονική του συνταξιοδοτικού συστήματος του ΙΚΑ

Ο τύπος του συνταξιοδοτικού συστήματος που ο νέος νόμος επέλεγε ήταν το προσδιορισμένων παροχών διανεμητικό σύστημα (pay-as-you-go, defined benefits system), το οποίο ισχύει μέχρι και σήμερα. Το καίριο χαρακτηριστικό του συστήματος είναι ότι η χρηματοδότηση των συντάξεων δεν βασίζεται στην αργή συσσώρευση σε ατομικούς λογαριασμούς αποταμιευόμενων κεφαλαίων που θα δημιουργήσουν ένα απόθεμα, το οποίο θα χρησιμοποιηθεί για την πληρωμή της σύνταξης του ασφαλισμένου, όταν αυτός πάψει να εργάζεται.[17] Με το διανεμητικό σύστημα, οι εισφορές των σημερινών ασφαλισμένων πληρώνουν τις συντάξεις των σημερινών συνταξιούχων. Με άλλα λόγια, με τις εισφορές της παρούσας γενιάς πληρώνονται οι συντάξεις της προηγούμενης και η παρούσα γενιά έχει την κρατική εγγύηση ότι η επόμενη γενιά θα πληρώσει τις δικές της συντάξεις.

17 Οι διαφορές του διανεμητικού από το κεφαλαιοποιητικό (ή πλήρως χρηματοδοτημένο) σύστημα είναι χρήσιμο να σκιαγραφηθούν. Τα δύο συστήματα αποτελούν διαφορετικούς τρόπους επίλυσης των ίδιων προβλημάτων: πώς ο ασφαλισμένος θα μεταφέρει εισόδημα από το παρόν στο μέλλον και πώς η κοινωνία προσδιορίζει τον τρόπο με τον οποίο το αυριανό ΑΕΠ θα κατανεμηθεί ανάμεσα σε εργαζομένους και συνταξιούχους.
Το αμιγώς κεφαλαιοποιητικό σύστημα είναι, κατά κανόνα, σύστημα προσδιορισμένων εισφορών (που συνήθως τις διαχειρίζονται ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρίες). Με αυτό, οι καθορισμένες εισφορές καταβάλλονται σε τακτά διαστήματα στη διάρκεια της εργάσιμης ζωής του ασφαλισμένου και κατατίθενται σε ατομικό του λογαριασμό. Τα ποσά που μαζεύονται τοποθετούνται σε χρηματικά περιουσιακά στοιχεία (ομόλογα, μετοχές, κ.λπ.) που αποφέρουν ορισμένες αποδόσεις. Με τον καιρό, οι εισφορές, μαζί με την απόδοσή τους, συσσωρεύονται και στο τέλος της εργάσιμης ζωής του ασφαλισμένου έχει συγκεντρωθεί ένα απόθεμα, που χρηματοδοτεί τη σύνταξη του δικαιούχου για το υπόλοιπο της ζωής του. Το ύψος της σύνταξης εξαρτάται από τα ποσά που ο ασφαλισμένος έχει εισφέρει στη διάρκεια της εργάσιμης ζωής του και από την απόδοσή τους. Τα μειονεκτήματα αυτού του συστήματος είναι:
α. Χρειάζεται χρόνος για τη συσσώρευση των κεφαλαίων που απαιτούνται για μια αξιοπρεπή σύνταξη. β. Αν η απόδοση των τοποθετούμενων κεφαλαίων είναι μικρή, ο δικαιούχος θα βρεθεί με δυσανάλογα χαμηλή σύνταξη. γ. Αν ο πληθωρισμός είναι υψηλότερος του αναμενομένου, ο δικαιούχος διατρέχει τον κίνδυνο να δει την αγοραστική δύναμη της σύνταξής του να μειώνεται. Ο κίνδυνος αυτός είναι τεράστιος σε περιόδους υψηλού πληθωρισμού. Όπως φαίνεται από την Εισηγητική Έκθεση του Α.Ν. 1846, οι συντάκτες του είχαν επίγνωση των μειονεκτημάτων αυτών, και φυσικά η εμπειρία του υπερπληθωρισμού της δεκαετίας του '40 ήταν νωπή. Το κεφαλαιοποιητικό σύστημα ορθώς απορρίφθηκε.
Μια άλλη εκδοχή του κεφαλαιοποιητικού συστήματος είναι εκείνη των προσδιορισμένων παροχών. Οι εισφορές καταβάλλονται σε ατομικούς λογαριασμούς, αλλά στην περίπτωση αυτή το ύψος της σύνταξης είναι καθορισμένο. Εάν το συσσωρευμένο κεφάλαιο δεν αρκεί για να δώσει τη συμφωνημένη σύνταξη, το ταμείο αναλαμβάνει την υποχρέωση να συνεισφέρει για να καλύψει τη διαφορά. Αυτό αυξάνει τον κίνδυνο χρεοκοπίας του ασφαλιστικού φορέα που κάνει τη διαχείριση, με καταστροφικές συνέπειες για τους ασφαλισμένους.

Οι προσδιορισμένες παροχές ήταν το δεύτερο χαρακτηριστικό του επιλεγέντος συστήματος. Η σύνταξη που το σύστημα δεσμευόταν να χορηγήσει υπολογιζόταν με βάση ορισμένες φόρμουλες που βασικά εξαρτιόνταν από τις αποδοχές του ασφαλισμένου, τη διάρκεια του εργάσιμου βίου του και την ηλικία κατά την οποία συνταξιοδοτείτο. Με το σύστημα αυτό, η σύνταξη δεν εξαρτιόταν ευθέως από τις καταβληθείσες από τον ασφαλισμένο εισφορές και είχε ελάχιστη σχέση με την απόδοση των εισφορών που είχαν καταβληθεί στη διάρκεια του εργάσιμου βίου του ασφαλισμένου.[18]

Από την ίδια την κατασκευή του, το διανεμητικό σύστημα δεν χρειάζεται να επιδιώκει τη συγκέντρωση μεγάλου όγκου κεφαλαίων για την παροχή μελλοντικών συντάξεων, δεδομένου ότι αυτές θα χρηματοδοτούνται από μελλοντικές εισφορές. Του αρκεί η συγκέντρωση κάποιων αποθεματικών ασφαλείας για απρόβλεπτες καταστάσεις. Είναι ακριβώς αυτό το χαρακτηριστικό του διανεμητικού συστήματος που το έκανε κατ' εξοχήν κατάλληλο για τα δεδομένα των πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών.[19]

Η βιωσιμότητα του διανεμητικού συστήματος κρίνεται από το αν οι εισφορές που εισπράττει είναι σε θέση να καλύπτουν τις παροχές που έχει δεσμευθεί να χορηγεί, όχι μόνο κατά την τρέχουσα περίοδο, αλλά και στο απώτερο μέλλον. Η δυνατότητα κάλυψης των υποχρεώσεων του συστήματος από εισφορές εξαρτάται βασικά από τρεις παράγοντες: α. την εισφορά των εργαζομένων (είτε αυτή πληρώνεται από τον εργαζόμενο είτε από τον εργοδότη) ως ποσοστό των αποδοχών τους, β. τη σχέση του αριθμού των ασφαλισμένων προς τον αριθμό των συνταξιούχων, γ. τη σχέση της μέσης σύνταξης προς τον μέσο μισθό.[20] Η σχέση ασφαλισμένων προς συνταξιούχους, με τη σειρά της, εξαρτάται από

18 Τούτο διατυπωνόταν ευθέως στην Εισηγητική Έκθεση του Α.Ν. 1846/1951, σελ. 1221.

19 Το διανεμητικό σύστημα δεν μπορεί να επιτύχει μεγάλα πλεονάσματα που θα συσσωρεύουν κεφάλαιο, διότι η πλειονότητα των εσόδων του διατίθεται άμεσα για την παροχή των σημερινών συντάξεων. Εδώ υπάρχει μία εξαίρεση. Στη φάση της νεότητάς του, το διανεμητικό σύστημα έχει μεγάλο αριθμό ασφαλισμένων και μικρό αριθμό συνταξιούχων. Άρα, έχει πολλά έσοδα και λίγες υποχρεώσεις. Στη φάση αυτή, μπορεί να κάνει πλεονάσματα και να τα επενδύσει ώστε να έχει ένα «μαξιλάρι» για τη φάση της ωρίμανσής του (όταν δηλαδή η σχέση ασφαλισμένων-συνταξιούχων χειροτερεύει). Τα πλεονάσματα της φάσης της νεότητας όμως μπορεί να οδηγήσουν το σύστημα στον πειρασμό να δεσμευθεί για χορήγηση υπέρμετρα υψηλών συντάξεων ή να υιοθετήσει ελαστικά κριτήρια του απαιτούμενου χρόνου εργασίας για τη θεμελίωση του δικαιώματος συνταξιοδότησης. Όλα αυτά θέτουν τη μελλοντική βιωσιμότητα του συστήματος σε κίνδυνο.

20 Πλήρης κάλυψη των συντάξεων από εισφορές (τώρα και στο μέλλον) σημαίνει ότι σε κάθε χρονιά πρέπει να ισχύει η ισότητα: $\varepsilon \times M \times A = \Sigma \times N$, όπου: το ε είναι το ποσοστό του μισθού που παρακρατείται ως εισφορά, το Μ είναι ο μέσος μισθός, το Α είναι ο αριθμός των ασφαλισμένων, το Σ είναι η μέση σύνταξη και το Ν είναι ο αριθμός των συνταξιούχων. Η παραπάνω εξίσωση μπορεί να αναδιαταχθεί ως: $A/N = (\Sigma/M) \times (1/\varepsilon)$, όπου: Α/Ν είναι η σχέση ασφαλισμένων-συνταξιούχων και Σ/Μ είναι η μέση σύνταξη προς τον μέσο μισθό.

δημογραφικούς παράγοντες, όπως η γήρανση του πληθυσμού, που αυξάνει τον αριθμό των συνταξιούχων, και η υπογεννητικότητα, που μειώνει τον αριθμό των εργαζομένων. Επίσης, εξαρτάται από οικονομικούς παράγοντες, όπως το ποσοστό της ανεργίας. Τέλος, εξαρτάται από τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης και τα απαιτούμενα χρόνια παραμονής στην εργασία για τη χορήγηση σύνταξης. Αν τα όρια ηλικίας ή ο απαιτούμενος χρόνος ασφάλισης είναι χαμηλά, το σύστημα καλείται να πληρώσει συντάξεις σε σχετικά νέους ανθρώπους και, παράλληλα, χάνει τις εισφορές τους.

Στη φάση της νεότητας του συστήματος δεν υπάρχει θέμα: υπάρχουν πολλοί ασφαλισμένοι και λίγοι συνταξιούχοι. Στη φάση της ωρίμανσης όμως, ο αριθμός των απασχολουμένων σταθεροποιείται, ενώ ο αριθμός των συνταξιούχων αυξάνεται. Τότε η σχέση ασφαλισμένων-συνταξιούχων γίνεται η αχίλλειος πτέρνα του διανεμητικού συστήματος. Τα έσοδα από εισφορές και τα τυχόν υφιστάμενα αποθεματικά του δεν αρκούν για τις συντάξεις που έχει υποσχεθεί να χορηγήσει. Το πρόβλημα χειροτερεύει, αν το σύστημα είναι κατακερματισμένο σε πολλά ταμεία. Το καθένα από αυτά ακολουθεί τον δικό του κύκλο ζωής (νεότητας-ωρίμανσης-γήρατος) και καλείται να αντιμετωπίσει μόνο του τα προβλήματα που αναφέρθηκαν. Εάν το σύστημα είναι ενιαίο και περιλαμβάνει πολλούς κλάδους, η ωρίμανση ορισμένων από αυτούς εξισορροπείται από τη νεότητα καινούριων κλάδων. Τούτο ενισχύει τις αντοχές του συστήματος.

Σε κάθε περίπτωση, τα προκύπτοντα ελλείμματα καλείται αρχικά να τα χρηματοδοτήσει το κράτος – ως εγγυητής του συστήματος – μέσω φορολογίας ή δανεισμού. Αυτό δεν μπορεί να γίνεται επ᾽ άπειρον, ιδίως όταν τα ελλείμματα αυξάνονται με ταχείς ρυθμούς. Εντός του πλαισίου του διανεμητικού συστήματος, οι υπάρχουσες λύσεις είναι: είτε η αύξηση των εισφορών είτε η μείωση των συντάξεων είτε η βελτίωση της σχέσης ασφαλισμένων-συνταξιούχων μέσω της αύξησης των ορίων ηλικίας και του απαιτούμενου χρόνου παραμονής στην εργασία είτε ένας συνδυασμός των τριών. Όλα έχουν υψηλό κοινωνικό και πολιτικό κόστος. Οι αρχιτέκτονες του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος τα ήξεραν αυτά, αλλά θεωρούσαν ότι ήταν αντιμετωπίσιμα και ότι, σε κάθε περίπτωση, αφορούσαν το μακρινό μέλλον.

στ. Χρηματοδότηση του συστήματος – Εισφορές

Ο νέος νόμος προέβλεπε ότι η χρηματοδότηση του ΙΚΑ θα ήταν τριμερής: εισφορές ασφαλισμένων, εργοδοτών και κράτους. Η κρατική χρηματοδότηση υλοποιήθηκε σε μικρή έκταση τις προσεχείς δεκαετίες. Επομένως, το ΙΚΑ βασιζόταν κυρίως στις εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών.

Το σύνολο των προβλεπόμενων εισφορών (εργοδότη και εργαζόμενου) για ασφάλιση ασθενείας, σύνταξης και ανεργίας, ανερχόταν στο 19% του μισθού του ασφαλισμένου. Η επιβάρυνση του κόστους εργασίας ήταν συγκρίσιμη με εκείνη άλλων ευρωπαϊκών χωρών και δεν υπέσκαπτε την ανταγωνιστικότητα των ελληνικών προϊόντων.[21] Η ασφάλιση για ανεργία αντιστοιχούσε στο 2% του μισθού και βάρυνε μόνο τον εργοδότη. Για την ασφάλιση ασθενείας και σύνταξης κάθε είδους, η επιβάρυνση επιμεριζόταν χονδρικά κατά 70% στους εργοδότες και κατά 30% στους εργαζομένους (άρθ. 26). Η κατανομή αυτή ήταν ευνοϊκότερη για τον εργαζόμενο από την κατανομή του Ν. 6298/1934, που προέβλεπε 60% για τον εργοδότη και 40% για τον εργαζόμενο. Οι εισφορές επιμερίζονταν στους τρεις κλάδους ασφάλισης του ΙΚΑ – ασθενείας, συντάξεων και ανεργίας – *και ήταν διακριτές μεταξύ τους* (ήταν σαφές ποιο κομμάτι των εισφορών θα διετίθετο για συντάξεις, ποιο για ασθένεια και ποιο για ανεργία). Οι τρεις κλάδοι είχαν χωριστά έσοδα και, θεωρητικά, απαγορευόταν τα πλεονάσματα του ενός να χρηματοδοτούν ελλείμματα των άλλων.

ζ. Προϋποθέσεις συνταξιοδότησης

Τα όρια ηλικίας για τη λήψη σύνταξης γήρατος που προέβλεπε ο Α.Ν. 1846/1951 ήταν το 65ο έτος για τους άνδρες και το 60ό έτος για τις γυναίκες. Τα όρια αυτά μειώνονταν – χωρίς μείωση σύνταξης – κατά πέντε χρόνια (60ό και 55ο έτος) στην περίπτωση των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων (άρθ. 28). Τέλος, προβλεπόταν χορήγηση μειωμένης σύνταξης γήρατος, στα 60 για τους άνδρες και στα 55 για τις γυναίκες. Η μείωση της σύνταξης λόγω πρόωρης συνταξιοδότησης ήταν σημαντική.

Σύμφωνα με το άρθ. 28 του νέου νόμου, τα ελάχιστα χρονικά όρια παραμονής στην εργασία για τη θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης γήρατος ή αναπηρίας[22] ήταν η πραγματοποίηση 2.500 ημερών εργασίας (περίπου εννέα χρόνια). Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα όρια αυτά ήταν ακόμη χαμηλότερα. Τα παραπάνω χαμηλά όρια παραμονής στην εργασία είχαν ισχυρή δικαιολογητική βάση το 1951, καθώς η πλειονότητα του πληθυσμού είχε ανώμαλο εργασιακό παρελθόν. Επρόκειτο όμως να δημιουργήσουν προβλήματα στο μέλλον και να αλλάξουν αρκετές φορές.

---

21 Εισηγητική Έκθεση του Α.Ν. 1846/1951, σελ. 1229-1230.

22 Η αναπηρία οριζόταν με σχετικούς όρους και όχι ως απόλυτη αναπηρία (δηλαδή αδυναμία συνέχισης οποιασδήποτε εργασίας). Η σχετική αναπηρία οριζόταν ως η λόγω παθήσεως ή βλάβης αδυναμία του ασφαλισμένου να προσπορίζεται εισόδημα ανάλογο με τις ικανότητές του και, φυσικά, επιδεχόταν διαβαθμίσεις.

θ. Συνταξιοδοτικές παροχές

Οι συνταξιοδοτικές παροχές που προέβλεπε ο νόμος διέπονταν από την αρχή της αλληλεγγύης. Προτεραιότητα του νόμου ήταν να προστατεύσει τα εισοδήματα των χαμηλόμισθων, όταν έβγαιναν στη σύνταξη. Σημείο αφετηρίας για τον υπολογισμό της σύνταξης ήταν ο καθορισμός μιας κατώτατης σύνταξης (βλ. Κεφάλαιο 11, Ενότητα 11.1.5.). Στη συνέχεια, το ύψος της σύνταξης προσαυξανόταν ανάλογα με τις αποδοχές του ασφαλισμένου κατά την τελευταία διετία του εργάσιμου βίου του και ανάλογα με τα χρόνια ασφάλισης. Ωστόσο, η προβλεπόμενη κλιμάκωση της σύνταξης ανάλογα με τις αποδοχές και τα έτη ασφάλισης δεν ήταν ομοιόμορφη. Την πρώτη δεκαετία της ασφάλισης, η κλιμάκωση ήταν γρήγορη. Τη δεύτερη ήταν χαμηλότερη και την τρίτη ακόμη χαμηλότερη. Από ασφαλιστική άποψη, ο εργαζόμενος δεν είχε ισχυρά κίνητρα να αποφύγει την πρόωρη συνταξιοδότηση ή να δηλώνει ειλικρινά πόσες ημέρες πράγματι δούλεψε. Τέλος, προβλεπόταν μία ακόμη προσαύξηση: η προκύπτουσα σύνταξη από τους παραπάνω υπολογισμούς προσαυξανόταν ανάλογα με τα οικογενειακά βάρη του συνταξιοδοτουμένου. Το σωρευτικό αποτέλεσμα των ρυθμίσεων αυτών ήταν η εν πολλοίς εξουδετέρωση της διαφοροποίησης των συντάξεων με βάση τα κριτήρια του χρόνου ασφάλισης και του επιπέδου αποδοχών. Σκοπός των ρυθμίσεων ήταν ο περιορισμός της ανισότητας στην τρίτη ηλικία. Αλλά για ανθρώπους με μακρό χρόνο ασφάλισης, σχετικά υψηλές αποδοχές και μικρή οικογένεια, το αποτέλεσμα ήταν ένα χαμηλό ποσοστό αναπλήρωσης (η σύνταξη ήταν μικρή σε σχέση με τις αποδοχές που είχε ο συνταξιούχος ενόσω εργαζόταν).

ι. Παροχές ασθενείας

Ο Α.Ν. 1846/1951 προέβλεπε, όπως και ο ιδρυτικός νόμος του ΙΚΑ, τη χορήγηση στον ασφαλισμένο, τον συνταξιούχο και τα μέλη της οικογένειάς τους παροχών υγείας σε είδος και σε χρήμα. Οι παροχές σε είδος περιλάμβαναν ιατρική φροντίδα, μαιευτική φροντίδα, έξοδα εξετάσεων, φάρμακα, νοσοκομειακή περίθαλψη, κ.λπ. (άρθ. 31). Κύρια καινοτομία του Α.Ν. 1846/1951 σε σχέση με το παρελθόν ήταν ότι επεξέτεινε τα δικαιώματα των μελών της οικογένειας των ασφαλισμένων ή των συνταξιούχων για νοσοκομειακή, σανατοριακή ή άλλου τύπου περίθαλψη.[23] Από την άποψη της *έκτασης* των παροχών σε είδος, η κάλυψη που προσέφερε το ΙΚΑ ήταν πλήρης. Οι παροχές σε χρήμα περιλάμβαναν τα επιδόματα ασθενείας, κυοφορίας και λοχείας, καθώς και τα έξοδα κηδείας.[24] Οι προβλεπόμενες

23 Εισηγητική Έκθεση Α.Ν. 1846/1951, σελ. 1237.

24 Και γι' αυτές τις παροχές υπήρχαν χρονικές προϋποθέσεις.

παροχές ασθενείας θα συζητηθούν διεξοδικότερα στο Κεφάλαιο 12, όπου εξετάζεται η υγεία.

Πολιτικές και στρατωτικές συντάξεις

Το ίδιο έτος, ψηφίστηκε και ο Α.Ν. 1854/1951 «περί πολιτικών και στρατιωτικών συντάξεων», ο οποίος θέσπιζε το ειδικό καθεστώς που θα ίσχυε για τους δημόσιους υπαλλήλους. Ο Α.Ν. 1854/1951 επιχειρούσε να οριοθετήσει το ευνοϊκό ασφαλιστικό καθεστώς που απολάμβαναν οι δημόσιοι υπάλληλοι από τη δεκαετία του '30.[25] Επεκτείνονταν οι ελάχιστες χρονικές προϋποθέσεις παραμονής στην υπηρεσία για τη θεμελίωση του δικαιώματος για σύνταξη (ο απαιτούμενος χρόνος υπηρεσίας – 15 έως 25 έτη – ήταν μεγαλύτερος από εκείνον του ΙΚΑ). Επανέρχονταν οι ασφαλιστικές εισφορές, οι οποίες πλέον κυμαίνονταν ανάμεσα στο 2% και το 5% των ακαθάριστων αποδοχών του υπαλλήλου (άρθ. 78).

Παρά την απόπειρα εκλογίκευσης, το ασφαλιστικό καθεστώς των δημόσιων υπαλλήλων παρέμενε ευνοϊκό. Η προβλεπόμενη κύρια σύνταξη με πλήρη 35ετή θητεία αντιστοιχούσε στο 80% του βασικού μισθού που έπαιρνε ο υπάλληλος τον *τελευταίο* χρόνο της υπηρεσίας του (άρθ. 9). Σε αντίθεση με το ΙΚΑ, η κλιμάκωση των δημοσιοϋπαλληλικών συντάξεων ανάλογα με τον χρόνο υπηρεσίας ήταν αύξουσα, όχι φθίνουσα. Μετά τα 25 χρόνια υπηρεσίας, η προσαύξηση της σύνταξης γινόταν ενισχυμένη, ενώ μετά τα 30 χρόνια, η ενίσχυση ήταν ακόμη μεγαλύτερη. Η ρύθμιση αυτή ευνοούσε τους υπαλλήλους με μακρόχρονη θητεία. Η ιατρική περίθαλψη των δημόσιων υπαλλήλων τούς παρείχε εκτεταμένη δυνατότητα επιλογής γιατρού και η νοσοκομειακή περίθαλψη τους εξασφάλιζε βελτιωμένη θέση, που ήταν ανάλογη με τον βαθμό του υπαλλήλου.

Το καθεστώς έγινε ακόμη ευνοϊκότερο με την πάροδο του χρόνου. Με το Ν.Δ. 3768/1957 μειώνονταν τα όρια ηλικίας των δημόσιων υπαλλήλων. Για τις γυναίκες με ανήλικα παιδιά, ο ελάχιστος χρόνος παραμονής στην υπηρεσία για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος μειωνόταν από τα 20 στα 15 έτη. Ο συντάξιμος μισθός, στη βάση του οποίου υπολογιζόταν η σύνταξη, θα ήταν πλέον ο μισθός του τελευταίου μήνα πριν από την αποχώρηση του υπαλλήλου από την υπηρεσία (και όχι αυτός του τελευταίου έτους). Τέλος, το 1958, με Υπουργική Απόφαση καταργήθηκαν οι ασφαλιστικές εισφορές των δημόσιων υπαλλήλων.[26] Το σύνολο των δαπανών για συντάξεις βάρυνε πλέον τον κρατικό Προϋπολογισμό.

25 Βλ. Venieris (1994), σελ. 83-84 και 169-170.

26 Υπουργική Απόφαση 764/1958.

Άλλες νομοθετικές παρεμβάσεις μεταξύ 1951 και 1961

Στο διάστημα μεταξύ 1951 και 1961, υπήρξε μια σειρά από ad hoc νομοθετικές παρεμβάσεις, που τροποποιούσαν τις συνταξιοδοτικές διατάξεις του Α.Ν. 1846/1951. Θα αναφερθούμε στις σημαντικότερες.

Το Ν.Δ. 2698/1953 είχε ως κύρια επιδίωξη τη βελτίωση της διοικητικής λειτουργίας του ΙΚΑ. Με το άρθ. 42 όμως θεσπιζόταν νέα ρύθμιση που επρόκειτο να γεννήσει προβλήματα: «Διά Βασιλικών Διαταγμάτων εκδιδομένων τη προτάσει του Υπουργού Εργασίας […] δύνανται να θεσπίζονται κατώτατα όρια ποσών […] διά πάσης φύσεως συντάξεις ανά κατηγορίας συνταξιούχων». Και παρακάτω: «Κατά την αυτήν ως άνω διαδικασίαν δύνανται να αυξομειούνται κατά ποσοστόν αι υπό του ΙΚΑ χορηγούμεναι συντάξεις». Ο Α.Ν. 1846/1951 προέβλεπε κατώτατα όρια σύνταξης που υπολογίζονταν ως ποσοστό του μισθού της πιο χαμηλής ασφαλιστικής κατηγορίας εργαζομένων. Η διάταξη αυτή διατηρείτο, αλλά προστίθετο και η δυνατότητα της κυβέρνησης να προσδιορίζει και το απόλυτο μέγεθος των κατώτατων συντάξεων κάθε κατηγορίας. Η διάταξη αναιρούσε τον βάσει κανόνων προσδιορισμό της κατώτατης σύνταξης και νομιμοποιούσε αποφάσεις που υπηρετούσαν σκοπιμότητες με δυνητικά μεγάλο οικονομικό κόστος.

Το Ν.Δ. 3083/1954 ρύθμιζε επίσης διοικητικά θέματα και περιείχε σειρά χαριστικών ρυθμίσεων.[27]

Το Ν.Δ. 4104/1960 ήταν η μέχρι τότε σημαντικότερη διορθωτική παρέμβαση στον Α.Ν. 1846/1951. Σημαντικότερες μεταβολές ήταν: α. Ο ελάχιστος χρόνος των 2.500 ημερών εργασίας που απαιτούνταν για την απονομή σύνταξης από το ΙΚΑ ήταν πολύ χαμηλός με βάση τα διεθνή μέτρα σύγκρισης.[28] Τούτο κόστιζε χρήματα στο ΙΚΑ και συνέβαλε στα ελλείμματα που εμφάνισε στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '50. Με το Ν.Δ. 4104/1960, οι ελάχιστες χρονικές προϋποθέσεις θα αυξάνονταν σταδιακά από τις 2.500 στις 4.050 ημέρες εργασίας (άρθ. 5). β. Το Ν.Δ. 4104/1960 άλλαζε τον τρόπο υπολογισμού των εισφορών και των παρεχόμενων συντάξεων του ΙΚΑ (βλ. Ενότητα 11.1.5.). γ. Η φιλοσοφία που διαπερνούσε το καθεστώς των παρεχόμενων συντάξεων ήταν – όπως και πριν – αναδιανεμητική με υψηλά ποσοστά αναπλήρωσης για τους χαμηλόμισθους και

27 Παραδείγματα χαριστικών μέτρων προς όφελος ομάδων πίεσης: α. Οι εκπρόσωποι εργατικών οργανώσεων της Μακεδονίας και της Θράκης που ήταν μισθωτοί κατά τη διάρκεια της Κατοχής μπορούσαν να θεμελιώσουν δικαίωμα συνταξιοδότησης μόνο με 750 μέρες εργασίας, β. Συνιστάτο κλάδος ασθενείας των Εργατών Τύπου Αθηνών, ο οποίος αποσχιζόταν από το ΙΚΑ. Επίσης, το Ν.Δ. 2698/1953 περιείχε ανάλογες διατάξεις: α. Χορηγείτο δικαίωμα σύνταξης στα 55 μόνο με 750 μέρες εργασίας σε συνδικαλιστές που είχαν προσφέρει «εθνικές υπηρεσίες». β. Μειώνονταν τα όρια ηλικίας συνταξιοδότησης αρτεργατών στα 50 ή/και 40 τους χρόνια. γ. Λιμενεργάτες μπορούσαν να πάρουν μειωμένη σύνταξη στα 55, με 1.500 μεροκάματα.

28 Βλ. Παπαντωνίου (1960), σελ. 204.

χαμηλά για τους υψηλόμισθους. Υιοθετήθηκε όμως μια σημαντική μεταβολή: Οι προσαυξήσεις της σύνταξης με βάση τον χρόνο ασφάλισης έβαιναν γενικά αύξουσες και όχι φθίνουσες, όπως συνέβαινε με τον Α.Ν. 1846/1951. Αυτό έδινε κίνητρα για ειλικρινέστερη δήλωση του πραγματικού χρόνου εργασίας και για πιο μακροχρόνια παραμονή στην εργασία. δ. Ρυθμιζόταν το θέμα των ειδικών ταμείων που δεν παρείχαν ασφάλιση ασθενείας (άρθ. 2). Οι συνταξιούχοι των ταμείων αυτών θα καλύπτονταν από τον κλάδο ασθενείας του ΙΚΑ, που θα αποζημιωνόταν για τα έξοδά του από τα εν λόγω ταμεία.

Το Ν.Δ. 4202/1961 ρύθμιζε τα θέματα της διαδοχικής ασφάλισης.

Η ίδρυση του ΟΓΑ, 1961

Ο τρίτος νόμος-ορόσημο στην ιστορία της κοινωνικής ασφάλισης ήταν ο Ν. 4169/1961. Με αυτόν ιδρυόταν ο Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ) και θεσπιζόταν καθεστώς ασφάλισης των αγροτών. Το θέμα αυτό απασχολούσε την πολιτική τάξη της χώρας επί δεκαετίες και τα κόμματα, όταν ήταν στην αντιπολίτευση, υπόσχονταν ότι θα το αντιμετωπίσουν· για να κάνουν πίσω όταν γίνονταν κυβέρνηση.[29] Οι δυσκολίες ήταν υπαρκτές. Το 1961, οι αγρότες αποτελούσαν περίπου το μισό εργατικό δυναμικό της χώρας και η ασφαλιστική τους κάλυψη μπορούσε να εκτροχιάσει τα δημόσια οικονομικά. Με τον Ν. 3487/1955 προβλεπόταν η αναμόρφωση των υπηρεσιών περίθαλψης του αγροτικού πληθυσμού και δημιουργείτο μια οργανωτική δομή για την υλοποίησή της (βλ. Κεφάλαιο 12). Ο νόμος αυτός έφερε σημαντικές βελτιώσεις, αλλά τα κενά που παρέμεναν ήταν τεράστια. Και το θέμα της συνταξιοδότησης των αγροτών έμενε μετέωρο.

Το 1958, η κυβέρνηση της ΕΡΕ ανακοίνωσε τον διορισμό επιτροπής ειδικών για τη διερεύνηση των δυνατοτήτων δημιουργίας ασφαλιστικού συστήματος για τους αγρότες. Η επιτροπή συνέστησε την καθιέρωση συστήματος αγροτικών συντάξεων στο άμεσο μέλλον και την καθολίκευση της ασφάλισης για όλο τον πληθυσμό στο απώτερο. Η κυβέρνηση επιζήτησε πρόσθετες συμβουλές από τον Γερμανό εμπειρογνώμονα Dr. Krohn.[30] Το κυβερνητικό νομοσχέδιο κατατέθηκε το 1960, συζητήθηκε εκτενέστατα και – επί της αρχής, αλλά όχι και στις επιμέρους διατάξεις του – ψηφίστηκε ομόφωνα από τη Βουλή τον Μάιο του 1961. Με τον Ν. 4169/1961 ιδρυόταν ο ΟΓΑ, του οποίου οι σκοποί ήταν να παρέχει σύνταξη και περίθαλψη στους αγρότες και να ασφαλίζει την παραγωγή τους από ορισμένες φυσικές καταστροφές. Οι βασικοί πυλώνες του νέου νόμου ήταν οι εξής:

29 Βλ. Venieris (1994), σελ. 196-197.

30 Ό.π., σελ. 198-199.

Κάλυψη και προϋποθέσεις χορήγησης

Από την άποψη της κάλυψης του αγροτικού πληθυσμού, το νέο ασφαλιστικό σχήμα κάλυπτε δυνητικά όσους είχαν ως κύρια πηγή εισοδήματος γεωργικές ή κτηνοτροφικές δραστηριότητες.

Προϋποθέσεις χορήγησης σύνταξης γήρατος ήταν ο ασφαλισμένος να έχει συμπληρώσει το 65ο έτος της ηλικίας του και να έχει τουλάχιστον 25 χρόνια ασφάλισης. Η χήρα του ασφαλισμένου αγρότη υπεισερχόταν στη σύνταξη του συζύγου της μόλις συμπλήρωνε το 65ο έτος της ηλικίας της. Οι παντρεμένες αγρότισσες δεν ασφαλίζονταν χωριστά. Καλύπτονταν από την ασφάλιση του συζύγου τους (άρθ. 6). Τούτο άφηνε κενά ασφάλισης σε περιπτώσεις χηρείας.

Παροχές

Οι παροχές του νέου οργανισμού περιλάμβαναν:

α. *Σύνταξη γήρατος*. Η μηνιαία σύνταξη του ΟΓΑ ήταν *φιξαρισμένη*, ανάλογα με την ηλικία και τα οικογενειακά βάρη των ασφαλισμένων. Το ύψος της σύνταξης ήταν χαμηλό γιατί αυτή νοείτο ως συμπλήρωμα του εισοδήματος του αγρότη και όχι ως αποκατάσταση του εισοδήματός του λόγω πλήρους διακοπής της εργασίας του. Δεν θεωρείτο ότι ο αγρότης θα πάψει να δουλεύει μετά τα 65 έτη. Η σύνταξη είχε νόημα αποζημίωσης για την εξασθένιση των δυνάμεών του. Τέλος, οι παροχές του Ν. 4169/1961 δεν περιλάμβαναν σύνταξη αναπηρίας ή ασφάλιση για ατύχημα.

β. *Ιατροφαρμακευτική περίθαλψη*. Ο ΟΓΑ θα παρείχε στους ασφαλισμένους, τους συνταξιούχους του και τα μέλη της οικογένειάς τους ιατρική, οδοντιατρική και μαιευτική φροντίδα σε είδος. Επίσης, θα παρείχε περιορισμένο εύρος φαρμάκων και θα κάλυπτε (όχι εντελώς δωρεάν) τη νοσοκομειακή περίθαλψη των αγροτών (άρθ. 7). Δεν προσέφερε όμως χρηματικές παροχές σε περίπτωση ασθένειας. Παράλληλα, ο μηχανισμός που είχε δημιουργηθεί με τον Ν. 3487/1955 (αγροτικά ιατρεία, κ.λπ.) διατηρείτο και θα υπαγόταν πλέον στον ΟΓΑ. Το κόστος της περίθαλψης που παρεχόταν από τον ΟΓΑ θα βάρυνε εξ ολοκλήρου τον κρατικό Προϋπολογισμό (άρθ. 23).

γ. Ως προς την *ασφάλιση της παραγωγής*, ο ΟΓΑ θα παρείχε αποζημιώσεις, μέχρι κάποιο όριο, στους αγρότες για καταστροφές στην παραγωγή τους εξαιτίας παγετού και χαλαζόπτωσης (άρθ. 8).

Διοίκηση

Η διοίκηση του συστήματος θα ασκείτο από τον ΟΓΑ. Αυτός θα ήταν ΝΠΔΔ ανεξάρτητο από το ΙΚΑ. Ο οργανισμός θα χωριζόταν σε τρεις κλάδους – συντάξεων,

ασθενείας και ασφάλισης της παραγωγής, οι οποίοι κατ' αρχήν θα όφειλαν να καλύπτουν τα έξοδά τους. Η είσπραξη των εισφορών και η διαχείριση των οικονομικών του ΟΓΑ θα γινόταν από την Αγροτική Τράπεζα.

Η απόφαση για τη δημιουργία ενός ειδικού για τους αγρότες ασφαλιστικού οργανισμού, ανεξάρτητου από το ΙΚΑ, ήταν σημαντική και εύλογη την εποχή που ελήφθη. Οι ιδιαιτερότητες της αγροτικής ασφάλισης ήταν τόσο έντονες που δικαιολογούσαν την κατασκευή μιας χωριστής δομής, αφιερωμένης σε αυτήν. Όσο δικαιολογημένη και αν ήταν όμως η λύση που επιλέχθηκε, δεν έπαυε να αντιστρατεύεται την προοπτική ενός ενιαίου συστήματος κύριας ασφάλισης για όλο τον πληθυσμό.[31]

Εισφορές και χρηματοδότηση

Σύμφωνα με τον Ν. 4169/1961, η χρηματοδότηση του ΟΓΑ θα βασιζόταν πρωτίστως στην *κοινωνική εισφορά* και τις κρατικές επιχορηγήσεις, δευτερευόντως στις *εισφορές των αγροτών* και τριτευόντως σε όποια άλλα έσοδα περιέρχονταν σε αυτόν. Η ανησυχία για την πιθανότητα εκτροχιασμού του κρατικού Προϋπολογισμού εξαιτίας του ΟΓΑ ήταν τόσο έντονη που το άρθ. 17 του νόμου προέβλεπε τη δυνατότητα περικοπής των παροχών στην περίπτωση που ο ΟΓΑ κατέγραφε ελλείμματα.[32]

Η κοινωνική εισφορά προερχόταν από διάφορες πηγές: α. από 10% επιβάρυνση του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, β. από 15% επιβάρυνση του φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων, γ. από αύξηση των τελών χαρτοσήμου κατά 10%, δ. από ειδική εισφορά στα τσιγάρα, ε. από ειδικές εισφορές στον καφέ, το κακάο και την μπίρα και στ. από εισφορές σε εισαγόμενα προϊόντα πολυτελείας, όπως αυτοκίνητα, ηλεκτρικές συσκευές, ποτά, καλλυντικά, δέρματα, χαβιάρι, μεταξωτά και βελούδινα υφάσματα, κ.ά. (άρθ. 11).

Σε σχέση με τις εισφορές των αγροτών, ο νόμος προέβλεπε εισφορά υπέρ του ΟΓΑ ίση με το 2% των ακαθάριστων προσόδων από αγροτικές δραστηριότητες των ασφαλισμένων αγροτών (άρθ. 10). Οι πρόσοδοι θα υπολογίζονταν κατά «τεκμαρτό» τρόπο, με βάση τη μέση απόδοση των διαφόρων αγροτικών δραστηριοτήτων. Η μέθοδος της εκτίμησης εξαρτάτο από το είδος της καλλιέργειας

31 Το θέμα επισημάνθηκε τόσο στην Εισηγητική Έκθεση για τον Ν. 4169/1961 όσο και στη συζήτηση στη Βουλή (βλ. *Πρακτικά της Βουλής*, Δεκέμβριος 1960). Εξετάστηκε η λύση της υπαγωγής των αγροτικών ασφαλίσεων στο ΙΚΑ όσο και η ανάθεση της διαχείρισής τους στην Αγροτική Τράπεζα. Οι λύσεις αυτές απορρίφθηκαν.

32 Αξίζει να μνημονευθεί ότι η ασφαλιστική δικλίδα που προέβλεπε το άρθ. 17 είχε ευρεία αποδοχή στη Βουλή. Ο Γ. Παπανδρέου και οι Φιλελεύθεροι έκριναν τη διάταξη του άρθ. 17 εύλογη.

ή της κτηνοτροφικής παραγωγής, την έκταση της φυτείας ή τον αριθμό των δέντρων ή των ζώων, την υψομετρική ζώνη της καλλιέργειας (πεδινή, ημιορεινή, ορεινή) και άλλα κριτήρια.

Στη συζήτηση στο Κοινοβούλιο, οι εισφορές των αγροτών (παρ' ότι ήταν μάλλον χαμηλές, με ασφαλιστικά κριτήρια) έγιναν το κύριο αντικείμενο αντιδικίας ανάμεσα στην κυβέρνηση και τα κόμματα της αντιπολίτευσης. Στις αρχές της δεκαετίας του '60, η επιβολή τέτοιων εισφορών ήταν όντως δύσκολη απόφαση. Υπέρ της επιβολής των εισφορών προβάλλονταν επιχειρήματα όπως: Πρώτον, ότι χωρίς αυτές θα επιβαρυνόταν υπέρμετρα ο Προϋπολογισμός και θα αυξανόταν η φορολογική επιβάρυνση του αστικού πληθυσμού, ο οποίος θα επωμιζόταν το κόστος της ασφάλισης των αγροτών, και, δεύτερον, ότι εάν η ασφάλιση μετατρεπόταν σε δωρεάν επίδομα αποσυνδεδεμένο από κάθε είδους κόστος για τον αγρότη, το ύψος της σύνταξης θα γινόταν αντικείμενο πολιτικής πλειοδοσίας.[33] Ο αντίλογος ήταν εξίσου ισχυρός: το μέσο αγροτικό εισόδημα ήταν πολύ χαμηλό (λίγο πιο πάνω από το 40% του εθνικού μέσου όρου). Υπό τέτοιες συνθήκες, η έστω και μικρή επιβάρυνση των αγροτών δεν ήταν σκόπιμη. Επιπλέον, η διακρίβωση των προσόδων των αγροτών θα ήταν δύσκολη και θα ενέπλεκε τον ΟΓΑ σε ένα κύμα αμφισβητήσεων. Το αποτέλεσμα θα ήταν ότι τα έσοδα από τις αγροτικές εισφορές θα ήταν χαμηλότερα του αναμενομένου.[34] Στις δεκαετίες που ακολούθησαν, το αγροτικό εισόδημα συνέκλινε προς τον εθνικό μέσο όρο και η επιβάρυνση του Προϋπολογισμού έγινε δυσβάστακτη. Με τον Ν. 2458/1997, ο ΟΓΑ έγινε κανονικό ταμείο ασφάλισης με εισφορές.

Η εφαρμογή του Ν. 4169/1961 και οι μετέπειτα νομοθετικές παρεμβάσεις έως το 1973

Οι πρώτες συντάξεις του ΟΓΑ άρχισαν να χορηγούνται το 1962. Στην πορεία της εφαρμογής του Ν. 4169/1961 διαπιστώθηκε ότι η θεσπισμένη από τον νόμο μέθοδος υπολογισμού της απόδοσης των αγροτικών δραστηριοτήτων, πάνω στην οποία βασίζονταν οι εισφορές των αγροτών, ήταν δυσκίνητη. Η διαπίστωση οδήγησε το 1962 σε απλοποίηση της μεθόδου υπολογισμού των εισφορών. Το 1963, ο ΟΓΑ λειτουργούσε κατά γενική ομολογία πολύ ικανοποιητικά. Διοικείτο με σύγχρονες μεθόδους, λειτουργούσε με λίγο μόνιμο προσωπικό (99 άτομα το 1963, 215 το 1970), αξιοποιούσε τη συνεργασία παραγόντων των τοπικών κοινωνιών και του ειδικευμένου δυναμικού του Υπουργείου Γεωργίας, η συνεργασία με την Αγροτική Τράπεζα ήταν ομαλή και το διοικητικό κόστος του πολύ χαμηλό. Από το 1963 και μετά, η πλειονότητα των νομοθετικών παρεμβάσεων αφορούσε την επέκταση της κάλυψης επαγγελματικών ομάδων από τον ΟΓΑ και την επέκταση των παροχών που προσέφερε.

Το 1963, την κυβέρνηση ανέλαβε η Ένωση Κέντρου (ΕΚ) και μία από τις πρώτες της πρωτοβουλίες ήταν η από 1η Ιανουαρίου 1964 κατάργηση της εισφοράς των αγροτών προς τον ΟΓΑ. Την ίδια χρονιά (με το Ν.Δ. 4435/1964), η ασφάλιση του ΟΓΑ επεκτάθηκε και στους αλιείς και τους επαγγελματίες και βιοτέχνες που ασκούσαν τα επαγγέλματα αυτά σε χωριά κάτω των 2.000 κατοίκων. Μετά την πτώση της κυβέρνησης της ΕΚ, οι νομοθετικές πρωτοβουλίες σχετικά με τον ΟΓΑ συνεχίστηκαν. Με το Β.Δ. 984/1966 επεκτείνονταν οι δωρεάν παροχές υγείας του ΟΓΑ. Οι ασφαλισμένοι του ΟΓΑ και οι οικογένειές τους αποκτούσαν δωρεάν νοσοκομειακή περίθαλψη με βάση την ασφαλισή τους και όχι με βάση πιστοποιητικό απορίας. Με το Ν.Δ. 4575/1966 προστίθετο και η δυνατότητα χορήγησης σύνταξης αναπηρίας στους ασφαλισμένους του ΟΓΑ.

Οι βασικές παρεμβάσεις του καθεστώτος της δικτατορίας στον τομέα των ασφαλίσεων ήταν:

- Με τον Α.Ν. 29/1967 η δικτατορία προχώρησε σε αύξηση των αγροτικών συντάξεων, η οποία θα χρηματοδοτείτο μέσω αύξησης των φόρων χαρτοσήμου.
- Με το Ν.Δ. 465/1970 αυξάνονταν όλα τα κατώτατα όρια των συντάξεων, οι συντάξεις του ΙΚΑ και αυτές των αυτοτελώς απασχολουμένων και ελεύθερων επαγγελματιών (ΤΕΒΕ, ΤΑΕ, ΤΣΜΕΔΕ, Νομικών, Υγειονομικών, κ.λπ.). Ταυτόχρονα, αυξάνονταν οι εισφορές του ΙΚΑ (εργοδοτών και εργαζομένων) για τον κλάδο των συντάξεων, αλλά μειώνονταν οι εισφορές για τον κλάδο ασθενείας. Αρνητική συνέπεια των μεταβολών αυτών συνολικά ήταν η αύξηση των εισφορών.
- Το Ν.Δ. 1390/1973 επεξέτεινε την κάλυψη του ΟΓΑ και σε χωριά μεταξύ 2.000 και 5.000 κατοίκων. Επίσης επεξέτεινε τις παροχές των κλάδων ασθενείας και αναπηρίας του ΟΓΑ. Τέλος, υιοθετούσε σε προαιρετική βάση την ασφάλιση της παραγωγής από φυσικές καταστροφές πέραν της υπάρχουσας ασφάλισης για χαλάζι και παγετό.

33 Βλ. Αρχείο Καραμανλή (Σβολόπουλος) (1994), τόμος 4, σελ. 254.

34 Την πρώτη χρονιά της εφαρμογής της διάταξης (1961), τα έσοδα του ΟΓΑ από αγροτικές εισφορές όντως απείχαν πολύ από τον στόχο (50 εκατομμύρια έναντι πρόβλεψης 250 εκατομμυρίων). Το 1962, τα έσοδα από εισφορές έφθασαν τα 170 εκατομμύρια και, το 1963, ο στόχος των 250 εκατομμυρίων επιτεύχθηκε. Βλ. Venieris (1994), σελ. 224 και 343.

10.2.3. Τα οικονομικά του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης ως συνόλου

Εξέλιξη και κατανομή των εσόδων των ΟΚΑ

Ο Πίνακας 10.5. και το Διάγραμμα 10.1. αναφέρονται στην ποσοστιαία κατανομή των συνολικών εσόδων περίπου 200 Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης. Περιλαμβάνονται τα έσοδα των φορέων αυτών για *όλους τους κλάδους ασφάλισης: κύριες συντάξεις, επικουρικές, εφάπαξ, ασθένεια, ανεργία και άλλα επιδόματα*. Δεδομένου ότι για το ασφαλιστικό καθεστώς των δημόσιων υπαλλήλων ίσχυαν άλλα δεδομένα (χρηματοδότηση από τον κρατικό Προϋπολογισμό), τα έσοδα αυτού του τομέα της ασφάλισης δεν περιλαμβάνονται στους υπολογισμούς.

Πίνακας 10.5.

Έσοδα των ΟΚΑ κατά πηγή προέλευσης

(ποσοστά % του συνόλου των εσόδων)

Έτος	Εισφορές εργοδοτών	Εισφορές ασφαλισμένων	Κοινωνικοί πόροι	Κρατικές επιχορηγήσεις	Πρόσοδοι περιουσίας	Λοιπά έσοδα
1953	45,6%	33,4%	12,5%	0,0%	6,3%	2,2%
1955	44,2%	36,6%	12,6%	0,0%	5,2%	1,4%
1957	41,7%	38,5%	13,3%	0,0%	5,2%	1,3%
1962	37,6%	35,6%	18,6%	1,6%	4,6%	2,0%
1964	38,4%	35,5%	18,0%	2,4%	5,0%	0,8%
1966	37,4%	35,6%	18,2%	3,1%	4,9%	0,8%
1968	33,5%	36,8%	15,6%	6,5%	5,6%	2,0%
1970	33,4%	37,2%	15,4%	6,5%	5,8%	1,6%
1973	35,4%	36,7%	13,3%	5,1%	6,2%	3,1%

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

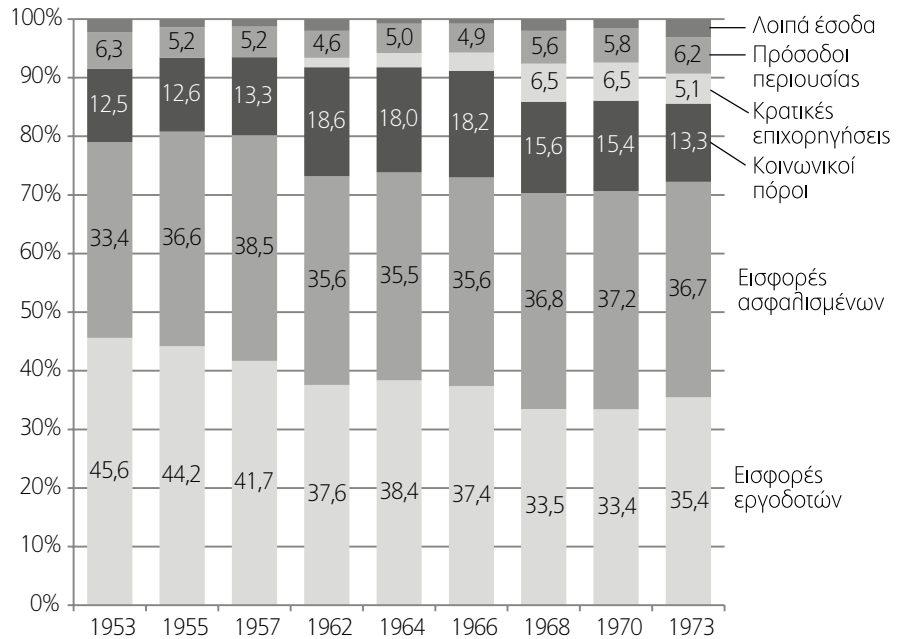
Από τα παραπάνω στοιχεία προκύπτουν τα εξής:

α. Το ποσοστό συμμετοχής των εργοδοτικών εισφορών στο σύνολο των εσόδων των ΟΚΑ ξεκίνησε από υψηλά επίπεδα και μειωνόταν σταδιακά στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973. Αυτό δεν οφειλόταν στη μείωση των εργοδοτικών εισφορών στα ταμεία των μισθωτών (στο ΙΚΑ, π.χ., η εργοδοτική εισφορά αυξήθηκε από 12% το 1955 σε 13% το 1973). Οφειλόταν στην αύξηση της συμμετοχής των αυτοαπασχολουμένων (αγροτών, αλλά και ελεύθερων επαγγελματιών) στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Σε αυτές τις περιπτώσεις φυσικά δεν υπάρχουν εργοδοτικές εισφορές.

Διάγραμμα 10.1.

Έσοδα των ΟΚΑ κατά πηγή προέλευσης

(ποσοστά % του συνόλου των εσόδων)



Πηγή: Βλ. Πίνακα 10.5.

β. Η συμμετοχή των εισφορών των ασφαλισμένων κυμαινόταν χονδρικά ανάμεσα στο 35 % και το 38% των εσόδων των ΟΚΑ.

γ. Εκείνο που αυξήθηκε σημαντικά ήταν η συμβολή του κράτους στα έσοδα των ταμείων είτε με τη μορφή των φόρων υπέρ τρίτων είτε με τη μορφή των απευθείας επιχορηγήσεων. Η συμμετοχή των φόρων υπέρ τρίτων στα έσοδα αυξανόταν μέχρι το 1967 και μειώθηκε στη συνέχεια. Από την άλλη πλευρά όμως, αυξήθηκαν οι κρατικές επιχορηγήσεις. Οι επιχορηγήσεις ήταν σχεδόν ανύπαρκτες τη δεκαετία του '50. Με την ίδρυση του ΟΓΑ, αυξήθηκαν σημαντικά και άρχισαν να χορηγούνται και σε φορείς πέραν του ΟΓΑ. Το ΙΚΑ άρχισε να εισπράττει κάποιες επιχορηγήσεις ως αποζημίωση για το βάρος που αναλάμβανε λόγω της απορρόφησης μη βιώσιμων ταμείων και της μείωσης των εισφορών του 1970 για τον κλάδο ασθενείας. Το σύνολο της κρατικής συμβολής στα έσοδα των ΟΚΑ (φόροι υπέρ τρίτων συν επιχορηγήσεις) αποτυπώνεται στον Πίνακα 10.6.

Πίνακας 10.6.

Κρατική συμβολή στα έσοδα των ΟΚΑ, κοινωνικοί πόροι συν επιχορηγήσεις

Έτος	1953	1957	1962	1965	1968	1970	1971	1972	1973
%	12,5%	13,3%	20,2%	21,5%	22,2%	21,9%	21,8%	19,1%	18,5%

Πηγή: Υπολογισμοί με βάση τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Η κρατική συμβολή στα έσοδα της κοινωνικής ασφάλισης ήταν συνηθισμένο φαινόμενο στις ευρωπαϊκές χώρες. Εκείνο που δεν ήταν συνηθισμένο ήταν ο τρόπος κατανομής της ανάμεσα στους διάφορους φορείς. Με εξαίρεση τον ΟΓΑ, στην περίπτωση του οποίου η κρατική συμβολή ήταν πράξη κοινωνικής αλληλεγγύης, η μερίδα του λέοντος των κοινωνικών πόρων κατευθυνόταν προς ταμεία ευπορότερων επαγγελμάτων ή κλάδων και όχι προς εκείνους που είχαν τη μέγιστη ανάγκη (βλ. παρακάτω).

δ. Οι πρόσοδοι περιουσίας αντιπροσώπευαν χαμηλό ποσοστό των εσόδων των ΟΚΑ. Αυτό οφειλόταν πρωτίστως στην ίδια τη φύση του διανεμητικού συστήματος ασφάλισης. Με εξαίρεση τις πρώτες φάσεις της λειτουργίας ενός τέτοιου συστήματος, οι δυνατότητες για συσσώρευση πλεονασμάτων προς απόκτηση περιουσιακών στοιχείων ήταν σχετικά μικρές. Η πλειονότητα των εσόδων ενός ώριμου διανεμητικού συστήματος διοχετεύεται άμεσα για την πληρωμή των παροχών που έχει δεσμευθεί να χορηγεί. Δεν περισσεύουν πολλά. Η απώλεια προσόδων περιουσίας λόγω της δέσμευσης των αποθεματικών των ταμείων σε χαμηλότοκους λογαριασμούς στην Τράπεζα της Ελλάδος ήταν δευτερεύων ερμηνευτικός παράγοντας για τη χαμηλή συμμετοχή των προσόδων περιουσίας στα έσοδα των ΟΚΑ. Σύμφωνα με τον Γ. Προβόπουλο, η απώλεια εσόδων λόγω της δέσμευσης των αποθεματικών ήταν, μέχρι το 1972, μικρή.[35]

Σύνθεση και εξέλιξη των δαπανών των ΟΚΑ

Ο Πίνακας 10.7. και το Διάγραμμα 10.2. παρουσιάζουν την ποσοστιαία κατανομή των συνολικών δαπανών περίπου 200 ΟΚΑ. Περιλαμβάνονται οι δαπάνες για όλες τις κατηγορίες παροχών: συντάξεις, ασθένεια, ασφάλιση ανεργίας, και άλλα επιδόματα (οικογενειακά, στρατεύσεως). Οι παροχές του κράτους προς τους υπαλλήλους του δεν περιλαμβάνονται.

35 Προβόπουλος (1985), Πίνακες 12 και 13, σελ. 55-58.

Πίνακας 10.7.

Δαπάνες των ΟΚΑ κατά κατηγορία

(ποσοστά % του συνόλου των δαπανών)

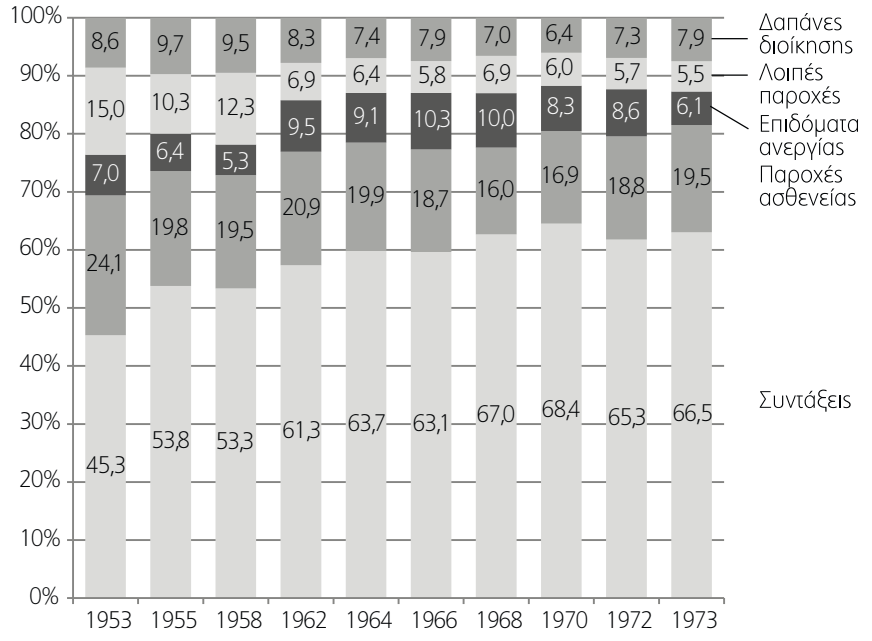
Έτος	Συντάξεις	Παροχές ασθενείας	Επιδόματα ανεργίας	Λοιπές παροχές	Δαπάνες διοίκησης
1953	45,3%	24,1%	7,0%	15,0%	8,6%
1955	53,8%	19,8%	6,4%	10,3%	9,7%
1958	53,3%	19,5%	5,3%	12,3%	9,5%
1962	61,3%	20,9%	9,5%	6,9%	8,3%
1964	63,7%	19,9%	9,1%	6,4%	7,4%
1966	63,1%	18,7%	10,3%	5,8%	7,9%
1968	67,0%	16,0%	10,0%	6,9%	7,0%
1970	68,4%	16,9%	8,3%	6,0%	6,4%
1972	65,3%	18,8%	8,6%	5,7%	7,3%
1973	66,5%	19,5%	6,1%	5,5%	7,9%

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*, στοιχεία για 200 ΟΚΑ.

Διάγραμμα 10.2.

Δαπάνες των ΟΚΑ κατά κατηγορία

(ποσοστά % του συνόλου των δαπανών)



Πηγή: Βλ. Πίνακα 10.5.

Από τα στοιχεία προκύπτουν τα εξής:

α. Οι συντάξεις αντιπροσώπευαν τη μερίδα του λέοντος στο σύνολο των δαπανών των ΟΚΑ. Το μερίδιό τους αυξανόταν συστηματικά μέχρι το 1970, όμως σημείωσε μικρή και συγκυριακή πτώση κατά την τριετία 1971-1973.

β. Οι παροχές ασθενείας συνήθως κυμαίνονταν ανάμεσα στο 17% και το 20% του συνόλου των δαπανών των ΟΚΑ.

γ. Τη δεκαετία του ’60, οι δαπάνες ασφάλισης ανεργίας κινούνταν συνήθως στο 8%-10% του συνόλου.

δ. Τη δεκαετία του ’60, το μερίδιο των λοιπών παροχών ήταν συνήθως κάτω από το 7% του συνόλου των δαπανών.

ε. Το ποσοστό των δαπανών διοίκησης κυμαινόταν στο 7%-8,5% του συνόλου των δαπανών. Αυτά όμως ήταν μέσοι όροι, που περιλάμβαναν μικρούς και μεγάλους φορείς. Οι μέσοι όροι υπέκρυπταν τεράστιες διαφορές. Υπήρχαν αρκετά μικρά ταμεία, στα οποία τα έξοδα διοίκησης αντιπροσώπευαν πάνω από το 25% των δαπανών, και μερικά, στα οποία τα έξοδα διοίκησης έφθαναν το 75% ή ακόμη και το 100%, του συνόλου των δαπανών τους.[36]

Χρηματοοικονομικά αποτελέσματα των ΟΚΑ

Τα χρηματοοικονομικά αποτελέσματα του όλου οικοδομήματος των ΟΚΑ προκύπτουν αφαιρώντας το σύνολο των δαπανών τους από το σύνολο των εσόδων τους. Εάν στα έσοδα των ΟΚΑ συμπεριλάβουμε τους κοινωνικούς πόρους και τις κρατικές επιχορηγήσεις, τα έσοδά τους υπερέβαιναν χωρίς εξαίρεση τις δαπάνες τους σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1950-1973. Με άλλα λόγια, το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης, ιδωμένο *ως σύνολο*, ήταν πάντα πλεονασματικό σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Αυτό δεν σημαίνει ότι δεν υπήρχαν ελλείμματα εδώ και εκεί. Ταμεία όπως το ΤΕΒΕ ή της Εθνικής Τράπεζας ήταν συστηματικά ελλειμματικά. Το ίδιο το ΙΚΑ εμφάνισε ελλείμματα σε μερικά έτη (1956-1959, 1965 και 1967-1968). Τα ελλείμματα αυτά ωστόσο υπεραντισταθμίζονταν από τα πλεονάσματα των άλλων ταμείων.

Το πλεονασματικό συνολικό αποτέλεσμα όμως εξαρτιόταν καίρια από το εάν συμπεριλαμβάναμε στα έσοδα των ΟΚΑ τους κοινωνικούς πόρους και τις κρατικές επιχορηγήσεις. Χωρίς αυτούς τους κρατικούς πόρους οι ΟΚΑ εμφάνιζαν – ως επί το πλείστον – ελλείμματα. Τα ελλείμματα αυτά ήταν μικρά μέχρι την ίδρυση του ΟΓΑ. Μετά την ίδρυση του ΟΓΑ, τα – μετά την αφαίρεση των κρατικών πόρων – ελλείμματα του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης έτειναν να διογκώνονται. Τούτο είναι φυσικό, καθώς περίπου το σύνολο των εσόδων

36 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Παράρτημα, Πίνακας 9, σελ. 451-460.

του ΟΓΑ αποτελούνταν από φόρους υπέρ τρίτων και κρατικές επιχορηγήσεις. Η αφαίρεσή τους από τους υπολογισμούς αναπόφευκτα επηρέαζε το χρηματοοικονομικό αποτέλεσμα του συνόλου των ΟΚΑ.[37]

37 Σχετικά με τα συνολικά έσοδα και τις συνολικές δαπάνες των ΟΚΑ, έχουμε δύο πηγές στοιχείων: τους Εθνικούς Λογαριασμούς και τη *Στατιστική Επετηρίδα της Ελλάδος* της ΕΣΥΕ. Τα μεγέθη που προκύπτουν από τους πρώτους συχνά διαφέρουν από τα μεγέθη που προκύπτουν από την *Επετηρίδα*. Η ποιοτική εικόνα όμως δεν αλλάζει. Οι ΟΚΑ, ιδωμένοι ως σύνολο, ήταν πλεονασματικοί όταν στα έσοδά τους περιλαμβάνονταν οι κοινωνικοί πόροι και οι επιχορηγήσεις. Γίνονταν ελλειμματικοί χωρίς αυτούς τους πόρους.

ΚΕΦΑΛΑΙ0 11

Κοινωνική πολιτική ΙΙΙ: Συντάξεις

Η δομή του συνταξιοδοτικού συστήματος

Οι φορείς ασφάλισης για συντάξεις στην Ελλάδα διακρίνονταν σε φορείς *κύριας ασφάλισης, επικουρικής ασφάλισης, φορείς παροχών εφάπαξ* (παροχές προνοίας) και φορείς αλληλοβοήθειας. Η ασφάλιση των δημόσιων υπαλλήλων διεπόταν από ιδιότυπο καθεστώς, καθώς οι δαπάνες για τις κύριες συντάξεις και την περίθαλψη καλύπτονταν από τον Προϋπολογισμό.

Οι οργανισμοί κύριας ασφάλισης ήταν συχνά (αν και όχι πάντα) μεικτοί. Παρείχαν κύριες συντάξεις, αλλά και ασφάλιση ασθενείας. Στο κεφάλαιο αυτό, θα επικεντρωθώ στην ασφάλιση για συντάξεις. Τα της ασφάλισης ασθενείας θα εξεταστούν στο επόμενο κεφάλαιο.

Η ασφάλιση για κύρια σύνταξη γήρατος, αναπηρίας και θανάτου ήταν υποχρεωτική. Η κύρια σύνταξη εξασφάλιζε ότι ο ασφαλισμένος θα είχε κάποιο εισόδημα όταν θα αποχωρούσε από την εργασία και ότι η οικογένεια του ασφαλισμένου θα είχε κάποιο εισόδημα σε περίπτωση θανάτου του.

Η επικουρική σύνταξη νοείτο ως συμπληρωματική στην κύρια. Θεωρητικά, τα ταμεία επικουρικής ασφάλισης θα έπρεπε να είναι αυτοχρηματοδοτούμενα. Επίσης, θεωρητικά, η ασφάλιση σε περισσότερους από έναν φορέα *κύριας* ασφάλισης για την ίδια εργασία δεν επιτρεπόταν, ενώ επιτρεπόταν η παράλληλη

ασφάλιση σε περισσότερους φορείς επικουρικής ασφάλισης.[1] Στην πράξη, η διάκριση μεταξύ φορέων κύριας και επικουρικής ασφάλισης ήταν ασαφής και τα δύο παρακλάδια δεν συντονίζονταν μεταξύ τους. Υπήρχαν επίσης πολλές περιπτώσεις κύριας ασφάλισης σε διαφορετικούς φορείς για την ίδια εργασία.

Οι εφάπαξ παροχές είναι ένα χρηματικό ποσό που κάποιος παίρνει άπαξ (lump sum), όταν βγαίνει στη σύνταξη. Παρεχόταν από τα ταμεία ή τους κλάδους προνοίας των ασφαλιστικών φορέων. Το ποσό μαζεύεται από μηνιαίες εισφορές που παρακρατούνται από τον μισθό του ασφαλισμένου, όσο δουλεύει. Το εφάπαξ είναι το ποσό που έχει συσσωρευθεί από τις εισφορές (μαζί με την απόδοση των τοποθετήσεων που έχουν γίνει με τα χρήματα αυτά) και αποδίδεται στον ασφαλισμένο, όταν βγαίνει στη σύνταξη. Συνεπώς, το μέγεθος του εφάπαξ εξαρτάται, θεωρητικά, από το ύψος των εισφορών και τον χρόνο εργασίας του ασφαλισμένου.

11.1. Κύριες συντάξεις γήρατος, θανάτου, αναπηρίας

11.1.1. Φορείς παροχής κύριων συντάξεων

Οι φορείς παροχής κύριων συντάξεων ήταν το Δημόσιο (που παρείχε συντάξεις στους δημόσιους υπαλλήλους) και οι Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (ΟΚΑ) που χορηγούσαν κύριες συντάξεις και ήταν όλοι ΝΠΔΔ. Το 1957, υπήρχαν 44 οργανισμοί που παρείχαν κύρια σύνταξη, συν το Δημόσιο. Οι 38 από αυτούς υπάγονταν στο Υπουργείο Εργασίας και οι υπόλοιποι σε άλλα υπουργεία.[2] Το 1964, υπήρχαν 54 οργανισμοί κύριας σύνταξης συν το Δημόσιο συν ο ιδρυθείς το 1961 ΟΓΑ (σύνολο 56 φορείς). Και πάλι, η πλειονότητα των φορέων υπαγόταν στο Υπουργείο Εργασίας και οι υπόλοιποι σε άλλα υπουργεία. Κατά τα μέσα της δεκαετίας του '70, η κατάσταση ήταν περίπου η ίδια (το σύνολο των φορέων ήταν περίπου 55). Υπήρχαν περί τους 40 οργανισμούς που απένειμαν κύρια σύνταξη, το Δημόσιο και επιπλέον περί τα 15 ΝΠΔΔ (Δήμοι, Κοινότητες, Οργανισμοί Λιμένος Πειραιώς και Θεσσαλονίκης, κ.λπ.), των οποίων οι υπάλληλοι συνταξιοδοτούνταν από το ίδιο το ΝΠΔΔ από το οποίο αφυπηρετούσαν.[3] Η εποπτεία των περισσότερων από τους φορείς αυτούς είχε περάσει από το 1968 στο Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών.

1 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 37-38.

2 Ναυτιλίας, Παιδείας, Προνοίας, Δικαιοσύνης Συγκοινωνιών και Οικονομικών. Βλ. Παπαντωνίου (1960), σελ. 194-195.

3 ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 37 και σελ. 307 (Πίνακας).

Οι μεγαλύτεροι φορείς (με βάση τον αριθμό των άμεσα ασφαλισμένων) ήταν το ΙΚΑ, ο ΟΓΑ, το ΤΕΒΕ και το Δημόσιο. Με εξαίρεση τον ΟΓΑ, που κάλυπτε τους αγρότες, οι υπόλοιποι φορείς κύριας ασφάλισης υπηρετούσαν τον αστικό πληθυσμό. Ανάλογα με την ομάδα των εργαζομένων που υπηρετούσαν, οι φορείς κύριας ασφάλισης μπορούν να καταταχθούν στις ακόλουθες κατηγορίες:

α. ΟΚΑ για μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα και δημόσιων επιχειρήσεων

Το ΙΚΑ ήταν ο μεγάλος φορέας ασφάλισης που κάλυπτε τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα (εκτός εκείνων που ήταν ασφαλισμένοι σε άλλο φορέα). Ορισμένες ομάδες μισθωτών όμως ασφαλίζονταν σε άλλους φορείς. Έτσι, οι Τράπεζες (Ελλάδος, Εθνική, Αγροτική, Ιονική-Λαϊκή, κ.λπ.) και οι δημόσιες επιχειρήσεις – ο ΟΤΕ, οι Ελληνικοί Ηλεκτρικοί Σιδηρόδρομοι , η ΔΕΗ (μετά την απόσχισή της από το ΙΚΑ το 1966), κ.λπ. – είχαν τα δικά τους ταμεία ασφάλισης. Επιπλέον, τη δεκαετία του '50 υπήρχαν αρκετοί κλαδικοί φορείς κύριας ασφάλισης μισθωτών (καπνεργατών, κεραμοποιών, αρτεργατών, μεταλλευτών, κ.λπ.).[4] Από το 1951 έως το 1967, 18 από αυτούς ήταν μη βιώσιμοι και απορροφήθηκαν από το ΙΚΑ.[5] Στα μέσα της δεκαετίας του '70, οι κλαδικοί φορείς που είχαν επιβιώσει περιλάμβαναν το Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο (ΝΑΤ), το Ταμείο των Ξενοδοχοϋπαλλήλων και ταμεία που σχετίζονταν με τον Τύπο (προσωπικό εφημερίδων, τυπογράφων, εφημεριδοπωλών, κ.λπ.). Οι περισσότεροι από τους φορείς αυτούς ήταν κατάλοιπα του παρελθόντος. Είχαν λιγότερους από 5.000 και, συχνά, λιγότερους από 1.000 ασφαλισμένους.

β. Ασφάλιση κύριας σύνταξης αυτοτελώς εργαζομένων

Οι σημαντικότεροι από τους φορείς αυτούς ήταν: το Ταμείο Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδος (ΤΕΒΕ), το μεγάλο ταμείο των αυτοτελώς απασχολουμένων που κάλυπτε την πλειονότητα των αυτοαπασχολουμένων, βιοτεχνών, μικροεπιχειρηματιών των αστικών κέντρων. Το Ταμείο Ασφάλισης Εμπόρων (ΤΑΕ) και το Ταμείο Συντάξεων Αυτοκινητιστών (ΤΣΑ).

γ. Ασφάλιση κύριας σύνταξης ελεύθερων επαγγελματιών

Τα σημαντικότερα ταμεία της κατηγορίας αυτής ήταν το Ταμείο Νομικών, το Ταμείο Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (ΤΣΜΕΔΕ) και το Ταμείο Συντάξεων και Αυτασφαλίσεως Υγειονομικών (ΤΣΑΥ).

4 Παπαντωνίου (1960), Πίνακας 1, σελ. 225-226.

5 Πάτρας (1970), Πίναξ XIV, σελ. 131.

δ. Αγρότες

Ο ΟΓΑ, μετά το 1961, ήταν ο μόνος φορέας ασφάλισης του αγροτικού πληθυσμού.

ε. Η ασφάλιση των δημόσιων υπαλλήλων

Το μεταπολεμικό συνταξιοδοτικό καθεστώς των δημόσιων πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων θεμελιώθηκε με τον Α.Ν. 1854/1951[6] και τις μετέπειτα συμπληρώσεις του. Οι συντάξεις των αποχωρησάντων υπαλλήλων καταβάλλονταν από τον Προϋπολογισμό.

11.1.2. Κάλυψη του πληθυσμού για κύρια σύνταξη

Η εξέλιξη της κάλυψης, για κύρια σύνταξη, του ενεργού πληθυσμού στη διάρκεια της περιόδου 1950-1973 δίνει την ακόλουθη εικόνα: Η κάλυψη του αστικού πληθυσμού ήταν σχετικά ικανοποιητική ήδη από τη δεκαετία του '50. Μέχρι το 1961 όμως, οι αγρότες έμεναν ακάλυπτοι από συνταξιοδοτική άποψη. Το κενό αυτό καλύφθηκε με την ίδρυση του ΟΓΑ και το ποσοστό του πληθυσμού με κύρια ασφάλιση έκανε ένα άλμα προς τα άνω. Έκτοτε, το ποσοστό κάλυψης του ενεργού πληθυσμού συνέχισε να αυξάνεται και έφθασε σε υψηλά επίπεδα στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου.

Το 1957, τα καλυπτόμενα πρόσωπα (συμπεριλαμβανομένων και των δημόσιων υπαλλήλων) για κύρια σύνταξη υπολογίζονταν σε 1.253.000. Αντιπροσώπευαν το 79% του ενεργού πληθυσμού των *αστικών και ημιαστικών* κέντρων, ποσοστό συγκρίσιμο με το αντίστοιχο πολλών ευρωπαϊκών χωρών.[7] Καθώς όμως το 1957 οι αγρότες ήταν ανασφάλιστοι, το ποσοστό κάλυψης μειωνόταν στο 37%, αν συγκρίναμε το 1.253.000 ασφαλισμένων με τα 3.400.000 του *συνόλου* του ενεργού πληθυσμού.[8] Το ποσοστό αυτό ήταν χαμηλότερο από των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών. Ορισμένες από αυτές (Αγγλία, Σουηδία, Ολλανδία, Φινλανδία) κάλυπταν *ολόκληρο* τον πληθυσμό τους, ενώ άλλες κάλυπταν τον *ενεργό* πληθυσμό τους, συμπεριλαμβανομένων και των αγροτών (Γερμανία, Αυστρία, Γαλλία, κ.λπ.).[9]

6 Α.Ν. 1854/1951 «περί απονομής των Πολιτικών και Στρατιωτικών συντάξεων».

7 Υπουργείο Συντονισμού (1958), *Διερεύνησις Βασικών Προβλημάτων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως*, όπως αναδημοσιεύθηκε στο ΙΚΑ (1960), *Δελτίον ΙΚΑ*, τεύχος Μαρτίου, σελ. 101-102.

8 Η Παπαντωνίου (1960), σελ. 214-215, υπολογίζει το ποσοστό κάλυψης στο 44% του ενεργού πληθυσμού. Η εκτίμησή της βασίζεται στα στοιχεία της Απογραφής του 1951 (που υπολόγιζε τον ενεργό πληθυσμό σε 2.839.500), τα οποία υποεκτιμούσαν τον ενεργό πληθυσμό και αναθεωρήθηκαν προς τα πάνω με την Απογραφή του 1961.

9 Ό.π., σελ. 198.

Η εξαρτημένη μισθωτή εργασία των αστικών κέντρων καλυπτόταν κυρίως από το ΙΚΑ (το 1957 είχε 610.000 ασφαλισμένους κύριας ασφάλισης από ένα σύνολο 787.000). Οι αυτοτελώς εργαζόμενοι καλύπτονταν από το ΤΕΒΕ, το ΤΑΕ και τα ταμεία των ελεύθερων επαγγελματιών. Παρ' ότι η κάλυψη του αστικού πληθυσμού ήταν ευρεία, υπήρχαν κενά ασφάλισης. Πέρα από τους αγρότες, μια σειρά από ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού (οικόσιτο υπηρετικό προσωπικό, μισθωτοί εργάτες γης, μικροπωλητές χωρίς επαγγελματική στέγη) δεν είχαν πρόσβαση σε ασφάλιση.

Το 1964, ο ΟΓΑ είχε αρχίσει να λειτουργεί και το ποσοστό κάλυψης του ενεργού πληθυσμού για κύρια σύνταξη αυξήθηκε θεαματικά. Το 1964, τα καλυπτόμενα πρόσωπα (συμπεριλαμβανομένων και των δημόσιων υπαλλήλων) για κύρια σύνταξη έφθασαν στα 2.815.000.[10] Αντιπροσώπευαν περί το 78% του συνόλου του ενεργού πληθυσμού της χώρας.

Με λίγες εξαιρέσεις, ο αστικός πληθυσμός καλυπτόταν ασφαλιστικά πλήρως. Οι μισθωτοί του ιδιωτικού τομέα που είχαν κύρια ασφάλιση ανέρχονταν το 1964 στους 930.000 (εκ των οποίων οι 783.000 ήταν ασφαλισμένοι στο ΙΚΑ). Οι ασφαλισμένοι στα ταμεία των αυτοτελώς εργαζομένων ήταν περίπου 340.000 και οι καλυπτόμενοι από το Δημόσιο 130.000. Οι αγρότες που είχαν ασφαλιστεί στον ΟΓΑ είχαν φθάσει το 1964 στο 1.425.000 και καλύπτονταν μόνο για σύνταξη γήρατος.[11]

Στα μέσα της δεκαετίας του '70, ο αριθμός των ασφαλισμένων για κύρια σύνταξη ήταν, χωρίς τους δημόσιους υπαλλήλους, περίπου 3.450.000. Ο αριθμός αυτός ξεπερνούσε ελαφρώς το σύνολο του οικονομικά ενεργού πληθυσμού και ήταν ένδειξη για τις επικαλύψεις που υπήρχαν στο σύστημα κύριας ασφάλισης. Κατά τις εκτιμήσεις του ΚΕΠΕ, το ποσοστό των ασφαλισμένων ήταν της τάξης του 97% του εργατικού δυναμικού της χώρας.[12] Από την άποψη της ασφαλιστικής κάλυψης του πληθυσμού, η Ελλάδα είχε φθάσει και συχνά ξεπεράσει τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες.[13]

11.1.3. Αριθμοί ασφαλισμένων και συνταξιούχων για κύρια σύνταξη

Η σχέση ασφαλισμένων-συνταξιούχων είναι θεμελιώδες μέγεθος, ειδικά για τα καθορισμένων παροχών διανεμητικά συστήματα. Καθώς στα συστήματα αυτά οι συντάξεις των σημερινών συνταξιούχων χρηματοδοτούνται από τις εισφορές

10 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 10, σελ. 35.

11 Αυτόθι.

12 ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 39.

13 Τα ποσοστά κάλυψης στις χώρες της ΕΟΚ στις αρχές της δεκαετίας του '70 ήταν: Ιρλανδία 70%, Δανία 80%, Ιταλία 98% και Γαλλία, Ολλανδία, Βέλγιο 100%. Βλ. ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 39.

των σημερινών *άμεσα*[14] ασφαλισμένων, η σημασία του πόσοι ασφαλισμένοι υπάρχουν για να στηρίζουν τους υφιστάμενους συνταξιούχους είναι προφανής. Ένα νεαρό σύστημα, με πολλούς ασφαλισμένους και λίγους συνταξιούχους, θα είναι για ορισμένο διάστημα πλεονασματικό. Δεν είναι βέβαιο όμως ότι θα είναι μακροχρόνια βιώσιμο. Όταν το σύστημα μπει στη φάση της ωρίμανσής του, οι αριθμοί των συνταξιούχων θα αυξάνονται και δεν είναι βέβαιο ότι (με δεδομένες τις εισφορές και τις υπεσχημένες παροχές) οι αριθμοί των ασφαλισμένων θα ακολουθούν την εν λόγω αύξηση με τους ρυθμούς που χρειάζονται για να καλυφθούν οι υποχρεώσεις του συστήματος.

Πίνακας 11.1.

Άμεσα ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι κύριας σύνταξης στους ΟΚΑ

(εξαιρούνται το Δημόσιο και ορισμένα ΝΠΔΔ)

Έτος	Ασφαλισμένοι	Συνταξιούχοι	Ασφαλισμένοι/Συνταξιούχοι
1957	1.114.000	164.800	6,8
1962	2.284.000	575.700	4,0
1965	2.752.000	637.200	4,3
1966	2.829.000	671.600	4,2
1967[1]	2.409.000	706.400	3,4
1970[1]	2.533.000	814.400	3,1
1973[1]	3.392.000	898.800	3,8

Πηγές: Για το 1957, Παπαντωνίου (1960), Πίναξ 4, σελ. 233. Για το 1962-1973, ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Σημείωση:

1. Από το 1967 και μετά, τα στοιχεία έχουν αναθεωρηθεί, επειδή αναθεωρήθηκαν οι υπολογισμοί για τον ΟΓΑ και το ΤΕΒΕ. Δεν αντανακλούν λοιπόν πραγματική πτώση του αριθμού των ασφαλισμένων.

Ο Πίνακας 11.1. παρουσιάζει τους συνολικούς αριθμούς των άμεσα ασφαλισμένων για κύρια σύνταξη και των συνταξιούχων (σύνταξης γήρατος, αναπηρίας και θανάτου), καθώς και την εξέλιξη της σχέσης ασφαλισμένων-συνταξιούχων στην πορεία του χρόνου. Τα στοιχεία αναφέρονται στους ΟΚΑ, ενώ παραλείπονται οι ασφαλισμένοι του Δημοσίου και ορισμένων ΝΠΔΔ, καθώς οι εκεί συντάξεις καταβάλλονταν είτε από τον κρατικό Προϋπολογισμό είτε από τα ΝΠΔΔ στα οποία είχε εργαστεί ο συνταξιούχος. Τα στοιχεία του 1957 καλύπτουν 44 φορείς κύριας ασφάλισης και αυτά του 1962-1973 περί τους 40 φορείς. Τα στοιχεία

14 Άμεσα ασφαλισμένοι είναι όσοι πληρώνουν τις εισφορές. Έμμεσα ασφαλισμένοι είναι τα μέλη της οικογένειάς τους που καλύπτονται έναντι του κινδύνου ασθενείας. Βλ. Κεφάλαιο 12.

πρέπει να αντιμετωπιστούν με κάποια επιφύλαξη ως προς την ακρίβειά τους. Αποδίδουν όμως επαρκώς τάξεις μεγέθους.[15]

Τα συμπεράσματα που προκύπτουν με ασφάλεια από τον Πίνακα 11.1. είναι: Πρώτον, η μεγάλη άνοδος των αριθμών ασφαλισμένων και συνταξιούχων μεταξύ 1957 και 1962, που οφείλεται στην ένταξη των αγροτών στην κοινωνική ασφάλιση μέσω του ΟΓΑ. Δεύτερον, η σχέση ασφαλισμένων-συνταξιούχων του ασφαλιστικού συστήματος σαν σύνολο, στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου, ήταν λίγο πιο κάτω από τέσσερις ασφαλισμένοι για έναν συνταξιούχο. Ο δείκτης αυτός θα είχε μεγάλη σημασία, αν το σύστημα ήταν ενιαίο. Το σύστημα όμως ήταν κατακερματισμένο σε πολλά ανεξάρτητα ταμεία. Ο κατακερματισμός περιόριζε την εμβέλεια βασικών αρχών της ασφάλισης. Σε ένα ενιαίο σύστημα, τα επαγγέλματα και οι κλάδοι που βρίσκονται σε ανοδική φάση (έχουν δηλαδή πολλούς ασφαλισμένους και λίγους συνταξιούχους) αντισταθμίζουν τα επαγγέλματα και τους κλάδους που έχουν εισέλθει σε καθοδική φάση (όπου ο αριθμός των ασφαλισμένων δεν παρακολουθεί τον αυξανόμενο αριθμό των συνταξιούχων). Σε συνθήκες όπου υπάρχουν πολλοί ανεξάρτητοι φορείς, η εμβέλεια της αντιστάθμισης περιορίζεται.

Έχει λοιπόν σημασία να δούμε ξεχωριστά τους αριθμούς ασφαλισμένων-συνταξιούχων και τις προκύπτουσες μεταξύ τους αναλογίες σε ορισμένα μεγάλα ή μεσαίου μεγέθους ταμεία. Καθώς το ΙΚΑ ήταν ο μεγάλος φορέας ασφάλισης της μισθωτής εργασίας των αστικών κέντρων και προσφέρει τα πληρέστερα στοιχεία, αξίζει να εξεταστεί χωριστά (Πίνακας 11.2.). Οι διαθέσιμες πληροφορίες για τους υπόλοιπους φορείς θα παρουσιαστούν στον Πίνακα 11.3.

Ο Πίνακας 11.2. δείχνει τη βαθμιαία ωρίμανση του ΙΚΑ. Ο αριθμός των άμεσα ασφαλισμένων στο Ίδρυμα αυξανόταν κάθε χρόνο σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1950-1973. Ο αριθμός των συνταξιούχων του όμως αυξανόταν ακόμη ταχύτερα. Αποτέλεσμα ήταν η βαθμιαία μείωση της αναλογίας ασφαλισμένων-συνταξιούχων, που στο τέλος της περιόδου είχε φθάσει τους 4,2 ασφαλισμένους ανά σύνταξη. Για το προσεχές μέλλον, ο αριθμός αυτός δεν δημιουργούσε μείζονα προβλήματα στη χρηματοοικονομική ισορροπία του ΙΚΑ. Τυχόν ανισορροπίες θα ήταν δυνατόν να αντιμετωπιστούν με μικρές αλλαγές σε ορισμένες από

15 Μολονότι η ασφαλιστική κάλυψη είναι βέβαιο ότι αυξήθηκε θεαματικά, η ακρίβεια των εκτιμήσεων που αναφέρονται πρέπει να αντιμετωπιστεί με επιφύλαξη. Τα στοιχεία για τον συνολικό αριθμό των ασφαλισμένων είναι προβληματικά. Πρώτον, πλήρη συγκεντρωτικά στοιχεία για τη δεκαετία του '50 υπάρχουν μόνο στη μελέτη του Υπουργείου Συντονισμού (που αναδημοσιεύθηκε στο ΙΚΑ (1960), *Δελτίον ΙΚΑ*, τεύχος Απριλίου) και η οποία αναφέρεται στο έτος 1957. Δεύτερον, στοιχεία της ΕΣΥΕ για το σύνολο των ταμείων κύριας ασφάλισης υπάρχουν μόνο από το 1962 και μετά. Αυτά έχουν υποστεί αναθεωρήσεις που διακόπτουν τη συνέχεια της χρονοσειράς. Τρίτον, ο κατακερματισμός των ασφαλιστικών φορέων επέτρεπε πολλαπλές κύριες ασφαλίσεις. Τούτο σήμαινε ότι υπήρχαν κάποιοι με περισσότερες της μίας κύριας ασφάλισης και κάποιοι χωρίς καμία ασφάλιση.

τις ρυθμίσεις του (μικρή αύξηση εισφορών, ρυθμίσεις που θα ενθάρρυναν πιο μακρόχρονη παραμονή στην εργασία, κ.λπ.). Για το απώτερο μέλλον όμως, το πρόβλημα θα αποδεικνυόταν βαθύτερο.

Πίνακας 11.2.
Άμεσα ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι κύριας σύνταξης του ΙΚΑ

Έτος	Ασφαλισμένοι	Συνταξιούχοι	Ασφαλισμένοι/Συνταξιούχοι
1950	357.000	23.231	15,4
1955	584.000	60.014	9,7
1960	718.000	102.396	7,0
1965	795.000	143.162	5,6
1970	964.000	215.514	4,5
1973	1.057.000	251.488	4,2

Πηγή: ΙΚΑ, *Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών* ανά έτος μέχρι το 2016.

Πίνακας 11.3.
Άμεσα ασφαλισμένοι ανά συνταξιούχο σε άλλους βασικούς ΟΚΑ

Φορέας	1957	1962	1967	1973
ΟΓΑ (1963, 1966 και 1973)[1]	-	3,9	3,8	3,7
ΤΕΒΕ	11,9	4,8	3,7	2,8
ΤΣΑ (αυτοκινητιστές)	11,4	11,5	8,3	6,7
ΝΑΤ (ναυτικοί)	3,5	5,2	5,5	5,7
ΤΑΕ (έμποροι)	4,3	4,0	3,8	3,5
Ταμείο Νομικών	2,6	2,5	2,2	2,1
Ταμείο Τυπογράφων	5,4	5,0	4,5	4,3
ΤΣΜΕΔΕ (μηχανικοί)	5,0	5,0	5,3	6,1
ΟΤΕ	11,2	11,1	10,4	10,4

Πηγές: Για το 1957, Παπαντωνίου (1960), Πίναξ 4, σελ. 233· για τα υπόλοιπα έτη, ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Σημείωση:
1. Το 1957, ο ΟΓΑ δεν είχε ακόμη ιδρυθεί. Χρησιμοποιούνται τα στοιχεία του 1963, αντί του 1962, γιατί το 1962 ήταν ο πρώτος χρόνος λειτουργίας του ΟΓΑ και δεν είχε ακόμη φθάσει στην πλήρη ανάπτυξή του. Χρησιμοποιούνται επίσης τα στοιχεία του 1966, αντί του 1967, διότι τα στοιχεία για τους ασφαλισμένους του 1967-1970 έχουν αναθεωρηθεί.

Ο Πίνακας 11.3. δείχνει ότι οι μηχανικοί και οι ναυτικοί ήταν, την περίοδο 1957-1973, ανερχόμενα επαγγέλματα, ενώ στον κλάδο των τηλεπικοινωνιών η σχέση ασφαλισμένων ανά συνταξιούχο ήταν πολύ υψηλή. Τα επαγγέλματα των εμπόρων ή των τυπογράφων δείχνουν σταθεροποιημένη σχέση ασφαλισμένων-συνταξιούχων. Ο κλάδος των νομικών ήταν μια τυπική

περίπτωση κλάδου σε φάση ωρίμανσης, με χαμηλό αριθμό ασφαλισμένων ανά συνταξιούχο, αλλά χωρίς ραγδαία πτώση της αναλογίας. Τέλος, τα στοιχεία του ΤΕΒΕ υποδηλώνουν κατάρρευση της σχέσης ασφαλισμένων ανά συνταξιούχο που σίγουρα δεν ήταν άσχετη με τα προβλήματα που αντιμετώπιζε το ταμείο αυτό.

11.1.4. Προϋποθέσεις χορήγησης κύριας σύνταξης γήρατος, αναπηρίας ή θανάτου[16]

Οι διαφοροποιήσεις στο ύψος της σύνταξης εξαρτώνται από: α. τη διαφοροποίηση των προϋποθέσεων για την απονομή της σύνταξης (διαφορές στα όρια ηλικίας, απαιτούμενα χρόνια ασφάλισης), β. τη διαφοροποίηση των αποδοχών, γ. τον τρόπο υπολογισμού της σύνταξης (τα προβλεπόμενα ποσοστά αναπλήρωσης, ο καθορισμός του τι θεωρείτο «συντάξιμος μισθός»), δ. τις μεθόδους αναπροσαρμογής των παλιών συντάξεων.

Οι προϋποθέσεις απονομής της κύριας σύνταξης ήταν ένα από τα πεδία όπου φαίνεται η σημασία του κατακερματισμού του συνταξιοδοτικού συστήματος. Υπήρχε ένας κυκεώνας ρυθμίσεων που διέφεραν από φορέα σε φορέα (και εντός του ίδιου φορέα) όσον αφορά τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης και τα όρια ηλικίας στα οποία έπρεπε να φθάσει ένας ασφαλισμένος για να πάρει σύνταξη. Θα δώσω τη γενική εικόνα των διαφοροποιήσεων, μέσω της αντιπαραβολής των ρυθμίσεων του ΙΚΑ με τις ρυθμίσεις των άλλων φορέων.

Α. Προϋποθέσεις για παροχή σύνταξης γήρατος

Οι προϋποθέσεις για την παροχή σύνταξης γήρατος ήταν η συμπλήρωση ορισμένου έτους ηλικίας του ασφαλισμένου και ορισμένος ελάχιστος χρόνος ασφάλισης. Επιπλέον, οι περισσότεροι φορείς ασφάλισης έθεταν ως προϋπόθεση χορήγησης της σύνταξης την αποχώρηση του συνταξιούχου από την εργασία. Για παράδειγμα, το ΙΚΑ ανέστελλε την παροχή της σύνταξης, εάν ο συνταξιούχος κέρδιζε από μισθωτή εργασία πάνω από ένα ποσό.[17]

16 Ο σκοπός της παρούσας και της επόμενης ενότητας (11.1.4. και 11.1.5.) είναι η τεκμηρίωση των συμπερασμάτων αυτού του κεφαλαίου που παρατίθενται στην ενότητα 11.4. Μολονότι έγινε κάθε προσπάθεια να παρουσιαστεί με απλοποιημένο τρόπο η περιπτωσιολογία του ελληνικού συνταξιοδοτικού συστήματος, οι ενότητες 11.1.4. και 11.1.5. εξακολουθούν να είναι περίπλοκες και κουραστικές. Ο αναγνώστης μπορεί να θελήσει να τις παρακάμψει. Η τελευταία ενότητα του παρόντος κεφαλαίου συνοψίζει τα πορίσματα που προκύπτουν από αυτές τις δύο ενότητες.

17 Οι πληροφορίες των επόμενων παραγράφων προέρχονται από την ίδια τη νομοθεσία, καθώς και από τις εξής πηγές: Παπαντωνίου (1960)· Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970)· ΚΕΠΕ (1976γ).

Οι προϋποθέσεις του ΙΚΑ

Τα όρια ηλικίας για τη λήψη σύνταξης γήρατος ορίστηκαν από τον Α.Ν. 1846/1951 και έμειναν τα ίδια σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1951-1973. Ήταν το 65ο έτος για τους άνδρες και το 60ό έτος για τις γυναίκες. Επιπλέον, το ΙΚΑ προέβλεπε τη χορήγηση μειωμένης σύνταξης γήρατος στα 60 για τους άνδρες και στα 55 για τις γυναίκες. Η μείωση της σύνταξης λόγω πρόωρης συνταξιοδότησης μπορούσε να φθάσει το 34%. Υπήρχαν όμως πολλές εξαιρέσεις από τους κανόνες. Δύο ήταν οι σημαντικότερες. Πρώτον, τα όρια ηλικίας μειώνονταν, χωρίς μείωση σύνταξης, κατά πέντε χρόνια για τα επαγγέλματα που θεωρούνταν βαρέα και ανθυγιεινά. Στις δεκαετίες που ακολούθησαν, επρόκειτο να γίνουν αλλεπάλληλες προσθήκες επαγγελμάτων στα βαρέα και ανθυγιεινά. Δεύτερον, οι γυναίκες με ανήλικα παιδιά δικαιούνταν να πάρουν μειωμένη σύνταξη και σε ηλικία 50 ετών. Στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου, οι εξαιρέσεις έτειναν να είναι περισσότερες από τον κανόνα. Σύμφωνα με την Έκθεση του ΚΕΠΕ, μόνο οι υπαγόμενοι στην κατηγορία των βαρέων και ανθυγιεινών επαγγελμάτων αποτελούσαν το 1/3 των ασφαλισμένων του ΙΚΑ.[18]

Σε αντίθεση με τα όρια ηλικίας, οι ρυθμίσεις του ΙΚΑ για τον ελάχιστο χρόνο ασφάλισης άλλαξαν την περίοδο 1951-1973. Η αρχική ρύθμιση του Α.Ν. 1846/1951 (άρθ. 28) προϋπέθετε την πραγματοποίηση 2.500 ημερών εργασίας (περί τα εννέα χρόνια) για τη θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης γήρατος. Το απαιτούμενο όριο παραμονής στην εργασία ήταν σίγουρα χαμηλό, αλλά είχε ισχυρή δικαιολογητική βάση τη δεκαετία του ’50. Μεγάλο μέρος του ενεργού πληθυσμού είχε ανώμαλο εργασιακό παρελθόν ή επρόκειτο για ανασφάλιστους αγρότες που είχαν μετακινηθεί σε μεγάλη ηλικία στις πόλεις για να εργαστούν ως μισθωτοί. Ωστόσο, ο βραχύς ελάχιστος χρόνος ασφάλισης ήταν βέβαιο ότι θα αποτελούσε μελλοντικό πρόβλημα για το ΙΚΑ. Θα παρήγαγε ηλικιακά νέους συνταξιούχους και θα στερούσε το ΙΚΑ από τις εισφορές τους. Γι’ αυτούς τους λόγους, με το Ν.Δ. 4104/1960 ο ελάχιστος χρόνος εργασίας προβλεπόταν να αυξηθεί σταδιακά από τις 2.500 ημέρες στις 4.050 (περί τα 15 χρόνια). Το 1965, ο ελάχιστος χρόνος είχε ανέλθει στις 3.200 ημέρες και το 1975 είχε φθάσει τις 4.050 ημέρες. Ως συνήθως, υπήρχαν εξαιρέσεις για ειδικές κατηγορίες εργαζομένων.[19]

Οι προϋποθέσεις του Δημοσίου και άλλων φορέων

Λαμβάνοντας τις ρυθμίσεις του ΙΚΑ ως σημείο αναφοράς, παρατηρούμε ότι τα *τυπικά* όρια ηλικίας συνταξιοδότησης του ΙΚΑ ήταν από τα υψηλότερα. Στην

18 ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 42-43.

19 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 66, και ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 46.

πλειονότητα των υπόλοιπων φορέων (Δημόσιο, δημόσιες επιχειρήσεις, τράπεζες, ΝΑΤ, μηχανικοί, υγειονομικοί, ΤΕΒΕ, ΤΑΕ) τα τυπικά όρια ηλικίας ήταν συνήθως χαμηλότερα από τα αντίστοιχα του ΙΚΑ.[20] Η διαφορά των ρυθμίσεων των παραπάνω φορέων με αυτές του ΙΚΑ ήταν ότι όλοι τους *απαιτούσαν περισσότερα χρόνια ασφάλισης* για τη χορήγηση σύνταξης. Και πάλι, οι σχετικές ρυθμίσεις διέφεραν από φορέα σε φορέα, αλλά η συνταξιοδότηση στα 60 ή τα 55 (και στην περίπτωση των γυναικών στα 50 ή τα 45) προϋπέθετε συνήθως 20-25 χρόνια υπηρεσίας.[21] Αυτά τα χρονικά προαπαιτούμενα ήταν υψηλότερα από του ΙΚΑ ακόμη και μετά την αύξηση του ελάχιστου χρόνου ασφάλισης στο Ίδρυμα, που υιοθετήθηκε με το Ν.Δ. 4104/1960. Η αυξημένη έμφαση στον χρόνο ασφάλισης

20 Για τους πολιτικούς υπαλλήλους του Δημοσίου (Ν. 3768/1957), το όριο ηλικίας των 65 ετών ίσχυε μόνο για τους γενικούς διευθυντές. Για τους χαμηλότερους βαθμούς, μέχρι αυτόν του τμηματάρχη, το όριο ήταν τα 60 έτη. Βλ. Ραφαήλ (1960), σελ. 521. Με το Ν.Δ. 4352/1964, η σημασία των ορίων ηλικίας υποβαθμιζόταν περαιτέρω: οι δημόσιοι υπάλληλοι «απολύονταν αυτοδικαίως άμα τη συμπληρώσει 35ετούς δημοσίας υπηρεσίας». Η ρύθμιση αυτή μετατόπιζε ακόμη περισσότερο το κέντρο βάρους του συνταξιοδοτικού καθεστώτος των δημόσιων υπαλλήλων στον χρόνο παραμονής στην υπηρεσία. Στους φορείς των δημόσιων επιχειρήσεων (ΔΕΗ, ΟΤΕ, κ.ά.), τα όρια ηλικίας ήταν επίσης χαμηλότερα από τα όρια ηλικίας του ΙΚΑ. Επί παραδείγματι, άνδρας ασφαλισμένος της ΔΕΗ δικαιούτο να συνταξιοδοτηθεί στα 60 ή και στα 55, ενώ οι γυναίκες υπάλληλοι δικαιούνταν να βγουν στη σύνταξη στα 50 ή τα 45. Τα δικαιώματα αυτά όμως προϋπέθεταν 20-25 χρόνια ασφάλισης (Ν. 4491/1966 «περί ασφαλίσεως προσωπικού της ΔΕΗ»).
Στις τράπεζες υπήρχαν ευρέα περιθώρια συνταξιοδότησης σε ηλικία κάτω των 65, αλλά απαιτείτο πιο μακροχρόνια περίοδος ασφάλισης από εκείνη του ΙΚΑ. Οι υπάλληλοι της Εθνικής Τράπεζας και της Τράπεζας της Ελλάδος δικαιούνταν να συνταξιοδοτηθούν στα 60 ή/και στα 55, αλλά απαιτούνταν 20-25 χρόνια συντάξιμης υπηρεσίας (βλ. Καταστατικά Ταμείων Συντάξεων Προσωπικού Εθνικής Τραπέζης, της Τράπεζας της Ελλάδος και της Κτηματικής, 1927 και μετέπειτα τροποποιήσεις).
Το ΤΕΒΕ χορηγούσε σύνταξη γήρατος στα 65 ή τα 60, ενώ το ΤΑΕ στα 65, 62 ή 60 έτη. Σε αμφότερα τα ταμεία απαιτούνταν όμως τουλάχιστον 20 έτη ασφάλισης. Στο ΤΣΜΕΔΕ, η σύνταξη γήρατος στους μηχανικούς χορηγείτο μετά τη συμπλήρωση του 62ου έτους της ηλικίας τους με 20 χρόνια ασφάλισης.

21 Στο Δημόσιο, ο απαιτούμενος ελάχιστος χρόνος παραμονής στην υπηρεσία ήταν μεγαλύτερος από τον απαιτούμενο ελάχιστο χρόνο των περισσότερων φορέων. Οι μόνιμοι πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι δικαιούνταν να συνταξιοδοτηθούν μετά από 25 χρόνια υπηρεσίας. Μόνο στην περίπτωση που ο υπάλληλος έφθανε τα 65 πριν από τη συμπλήρωση της 25ετίας αρκούσαν τα 15 χρόνια για τη συνταξιοδότησή του.
Στη ΔΕΗ, ο άνδρας ασφαλισμένος δικαιούτο να βγει στη σύνταξη στα 55 με 25 χρόνια ασφάλισης, ή στα 60 με 20 χρόνια. Οι γυναίκες δικαιούνταν να συνταξιοδοτηθούν στα 45 με 25 χρόνια ασφάλισης, ή στα 50 με 20 χρόνια. Άνδρας ασφαλισμένος του ΟΤΕ δικαιούτο να βγει στη σύνταξη στα 50, αλλά με 30 χρόνια συντάξιμης υπηρεσίας.
Στο ΝΑΤ, σύνταξη γήρατος χορηγείτο μετά τη συμπλήρωση του 60ού έτους της ηλικίας τους με 15 χρόνια ασφάλισης, ή του 55ου έτους με 25 χρόνια ασφάλισης.
Στο ΤΕΒΕ, σύνταξη γήρατος χορηγείτο μετά τη συμπλήρωση του 65ου έτους της ηλικίας τους με 20 χρόνια ασφάλισης, ή του 60ού έτους με 35 χρόνια ασφάλισης. Στο ΤΣΜΕΔΕ, σύνταξη γήρατος στους μηχανικούς χορηγείτο μετά τη συμπλήρωση του 62ου έτους της ηλικίας τους με 20 χρόνια ασφάλισης, ή μετά τη συμπλήρωση 32 ετών ασφάλισης ασχέτως ηλικίας. Στο ΤΣΑΥ, σύνταξη γήρατος στους υγειονομικούς χορηγείτο μετά τη συμπλήρωση του 64ου έτους της ηλικίας τους για τους άνδρες και του 58ου για τις γυναίκες με 15 χρόνια ασφάλισης.

ήταν η μεγάλη διαφορά των παραπάνω φορέων με το ΙΚΑ. Σε άλλα θέματα όμως, η φιλοσοφία τους ήταν όμοια με του ΙΚΑ, π.χ. τα όρια της ηλικίας συνταξιοδότησης των γυναικών ήταν, όπως και στο ΙΚΑ, χαμηλότερα από των ανδρών.

Οι προϋποθέσεις του ΟΓΑ για τους αγρότες

Σε αντίθεση με την περιπτωσιολογία άλλων φορέων, οι ρυθμίσεις του ΟΓΑ ήταν απλές. Ο ασφαλισμένος αγρότης θα έπρεπε να έχει συμπληρώσει το 65ο έτος της ηλικίας του και 25 χρόνια ασφάλισης, προκειμένου να του χορηγηθεί σύνταξη γήρατος. Οι αγροτικές συντάξεις άρχισαν να χορηγούνται το 1962. Οι αγρότες που θα συμπλήρωναν τα 65 κατά τα πρώτα χρόνια της λειτουργίας του ΟΓΑ θα έπαιρναν κανονικά σύνταξη, εφόσον τεκμαίρετο ότι δούλευαν στη γη επί μία 25ετία.

Πίνακας 11.4.
Όρια ηλικίας συνταξιοδότησης, διεθνείς συγκρίσεις

Χώρες	Μέσα δεκαετίας '50		Μέσα δεκαετίας '60		Μέσα δεκαετίας '70	
	Άνδρες	*Γυναίκες*	*Άνδρες*	*Γυναίκες*	*Άνδρες*	*Γυναίκες*
Ελλάδα	**65**	**60**	**65**	**60**	**65**	**60**
Βέλγιο	65	60	65	60	65	60
Βρετανία	65	60	-	-	65	60
Γαλλία	60	60	60	60	60	60
Δυτ. Γερμανία	65	65	65	65	65	65
Δανία	-	-	-	-	62	62
Ιρλανδία	70	-.	-	-	67	67
Ιταλία	60	55	60	55	60	55
Ολλανδία	65	65	65	65	65	65
Πορτογαλία	70	-	-	-	-	-
Σουηδία	67	-	-	-	-	-

Πηγές: Παπαντωνίου (1960), σελ. 203· Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 73-74· ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 79.

Οι διεθνείς συγκρίσεις όσον αφορά τα όρια ηλικίας (Πίνακας 11.4.) δείχνουν ότι τα τυπικά όρια ηλικίας του ΙΚΑ δεν ήταν διαφορετικά από εκείνα των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών (Ιρλανδία, Πορτογαλία και Σουηδία είχαν υψηλότερα, ενώ Ιταλία, Γαλλία και Δανία είχαν χαμηλότερα). Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες όμως, ο ελάχιστος χρόνος ασφάλισης ήταν πολύ υψηλότερος από εκείνον του ΙΚΑ.[22] Οι μεγάλες διαφορές ωστόσο βρίσκονταν στην

22 Παπαντωνίου (1960), σελ. 204.

ποικιλομορφία των εξαιρέσεων και των ειδικών ρυθμίσεων. Έως ένα σημείο, οι διαφορές ως προς τα όρια ηλικίας και τον χρόνο ασφάλισης ήταν απόπειρες προσαρμογής στις ειδικές συνθήκες του εκάστοτε επαγγελματικού κλάδου. Από ένα σημείο και μετά, οι διαφορές και οι εξαιρέσεις αντανακλούσαν προνομιακή μεταχείριση.

Β. Προϋποθέσεις για παροχή σύνταξης αναπηρίας, θανάτου και εργατικού ατυχήματος

Σύνταξη αναπηρίας παρεχόταν ανεξαρτήτως ηλικίας, με την προϋπόθεση της συμπλήρωσης ορισμένου χρόνου ασφάλισης. Ο βαθμός αναπηρίας που παρείχε το δικαίωμα για αναπηρική σύνταξη διέφερε από φορέα σε φορέα. Οι περισσότεροι φορείς έδιναν δικαίωμα σύνταξης για λόγους σωματικής αναπηρίας ανώτερης του 67%. Άλλοι φορείς (μεταξύ τους και το ΙΚΑ) έδιναν σύνταξη με κριτήριο τη βιοποριστική αναπηρία. Ήδη από την περίοδο που εξετάζουμε, γινόταν εκτεταμένη χρήση της δυνατότητας συνταξιοδότησης λόγω αναπηρίας. Το φαινόμενο έμελλε να λάβει ενδημικές διαστάσεις τις επόμενες δεκαετίες, Όπως και με τη σύνταξη γήρατος, υπήρχε μεγάλη ποικιλομορφία ρυθμίσεων.

Σύνταξη θανάτου χορηγείτο στα μέλη της οικογένειας του ασφαλισμένου ή του συνταξιούχου, σε περίπτωση θανάτου του. Η σύνταξη χορηγείτο κατ' αρχήν στη σύζυγο και τα παιδιά του θανόντος. Σε περίπτωση θανάτου της ασφαλισμένης συζύγου, ο επιζών σύζυγος έπαιρνε σύνταξη μόνο αν ήταν άπορος και ανίκανος προς εργασία. Βασικός όρος για τη χορήγηση σύνταξης θανάτου ήταν η συμπλήρωση ορισμένου χρόνου ασφάλισης. Ως συνήθως, υπήρχε ποικιλία ρυθμίσεων.

Σύνταξη ατυχήματος χορηγείτο από όλους τους φορείς, ανεξάρτητα από τον χρόνο ασφάλισης. Οι συναφείς ρυθμίσεις επιμέρους φορέων συνοψίζονται στις ακόλουθες παραγράφους.[23]

Οι ρυθμίσεις του ΙΚΑ

Στις περιπτώσεις αναπηρίας, θανάτου και ατυχήματος, το ΙΚΑ ήταν πιο γενναιόδωρο από τους άλλους φορείς και οι προαπαιτούμενοι από αυτό χρόνοι ασφάλισης ήταν ελαστικότεροι. Πρώτα απ' όλα, το ΙΚΑ υιοθετούσε τον ευρύ (βιοποριστικό) ορισμό της αναπηρίας.[24] Ένας ασφαλισμένος δικαιούτο σύνταξη

23 Οι πληροφορίες των επόμενων παραγράφων προέρχονται από την ίδια τη νομοθεσία, καθώς και από τις εξής πηγές: Παπαντωνίου (1960)· Ραφαήλ (1960)· Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970)· ΚΕΠΕ (1976γ).

24 Όπως έχει ήδη διευκρινιστεί αλλού, η αναπηρία οριζόταν με σχετικούς όρους και όχι ως απόλυτη αδυναμία συνέχισης κάθε εργασίας. Η σχετική αναπηρία οριζόταν ως η λόγω παθήσεως ή βλάβης αδυναμία του ασφαλισμένου να προσπορίζεται εισόδημα ανάλογο με τις ικανότητές του και, φυσικά, επιδεχόταν διαβαθμίσεις. Βλ. ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 48.

αναπηρίας, αν η πάθηση ή η εξασθένιση της σωματικής ή πνευματικής του ικανότητας δεν του επέτρεπαν να κερδίζει εισόδημα μεγαλύτερο από το 1/3 εκείνου που θα κέρδιζε, αν ήταν εντελώς υγιής. Προαπαιτούμενο για τη χορήγηση σύνταξης αναπηρίας ήταν η συμπλήρωση 1.500 ημερών ασφάλισης.

Η σύνταξη θανάτου από το ΙΚΑ χορηγείτο με βάση τα ίδια προαπαιτούμενα, όπως και η σύνταξη αναπηρίας. Η σύνταξη στα παιδιά διακοπτόταν μόλις συμπλήρωναν τα 18 τους χρόνια.

Η σύνταξη ατυχήματος χορηγείτο από το ΙΚΑ ανεξάρτητα από τον χρόνο ασφάλισης. Επίσης, το ΙΚΑ κάλυπτε και την περίπτωση ατυχήματος εκτός εργασίας. Στην περίπτωση αυτή, απαιτούνταν ορισμένες ελάχιστες μέρες ασφάλισης. Τέλος, το ΙΚΑ αναγνώριζε ως ασφαλιστικό κίνδυνο και την επαγγελματική ασθένεια, που εξομοιωνόταν με το εργατικό ατύχημα.

Οι ρυθμίσεις του ΟΓΑ

Στην αρχική μορφή της, η νομοθεσία για τον ΟΓΑ δεν προέβλεπε σύνταξη αναπηρίας. Η πρόβλεψη αυτή προστέθηκε στην πορεία.

Οι ρυθμίσεις για τους δημόσιους υπαλλήλους

Σύνταξη αναπηρίας στους δημόσιους υπάλληλους χορηγείτο για «νόσους μη οφειλομένους εις την άσκησιν της υπηρεσίας». Η χορήγησή της απαιτούσε τη συμπλήρωση 15ετούς (σε μεταγενέστερο χρόνο μειώθηκε σε 10ετή) δημόσιας υπηρεσίας. Στην περίπτωση που η αναπηρία οφειλόταν στην άσκηση της υπηρεσίας, ο υπάλληλος έπαιρνε σύνταξη ανεξάρτητα από τον χρόνο υπηρεσίας που είχε συμπληρώσει.

Οι ίδιες με τις παραπάνω προϋποθέσεις ίσχυαν για τη χορήγηση σύνταξης θανάτου στη χήρα του δημόσιου υπαλλήλου. Στη χορήγηση σύνταξης θανάτου προς τα παιδιά του υπαλλήλου γινόταν διάκριση ανάμεσα σε αγόρια και κορίτσια. Η σύνταξη του αγοριού διακοπτόταν στο 20ό έτος της ηλικίας του. Αντίθετα, η θυγατέρα του θανόντος υπαλλήλου δικαιούτο να παίρνει τη σύνταξη του πατέρα της εφ' όρου ζωής, εφόσον δεν είχε παντρευτεί.[25]

25 Σε άλλα ταμεία ίσχυαν τα εξής: Στα ΤΕΒΕ και ΤΑΕ, η σύνταξη αναπηρίας ή θανάτου, προϋπέθετε τη συμπλήρωση 10ετούς ασφάλισης. Στο ΝΑΤ, η σύνταξη αναπηρίας χορηγείτο μόνο σε περίπτωση εργατικού ατυχήματος, αλλά χωρίς χρονικές προϋποθέσεις. Σύνταξη θανάτου χορηγούνταν με 15 έτη ασφάλισης. Το ΤΣΜΕΔΕ απαιτούσε τουλάχιστον 20ετή ασφάλιση για τη σύνταξη αναπηρίας και θανάτου. Στο ΤΣΑΥ και στο Ταμείο Νομικών η σύνταξη αναπηρίας και θανάτου, προϋπέθετε τουλάχιστον 10ετή ασφάλιση. Τέλος, στους φορείς των δημόσιων επιχειρήσεων και των τραπεζών, οι προϋποθέσεις απονομής σύνταξης αναπηρίας ή θανάτου ήταν παρόμοιες με εκείνες που ίσχυαν για τους δημόσιους υπαλλήλους (10ετής ασφάλιση).

11.1.5. Οι παρεχόμενες κύριες συντάξεις και ο υπολογισμός τους[26]

Υπάρχουν δύο τύποι συστημάτων για τον υπολογισμό των συντάξεων: *το σύστημα της εθνικής βασικής σύνταξης* και *το σύστημα της αναλογικής σύνταξης*. Το πρώτο προβλέπει τη χορήγηση μιας *ενιαίας βασικής σύνταξης* (συνήθως χαμηλής) που παρέχεται σε όλους, ανεξαρτήτως εισφορών ή χρόνου εργασίας. Η βασική σύνταξη χρηματοδοτείτο από το κράτος. Σκοπός του συστήματος ήταν να εξασφαλίζει ένα ελάχιστο επίπεδο συντήρησης για όλο τον πληθυσμό. Από εκεί και πέρα, καθένας μπορούσε να συμπληρώσει τη βασική σύνταξη ασφαλιζόμενος σε επαγγελματικό φορέα ή προσφεύγοντας στην ιδιωτική ασφάλιση. Το σύστημα αυτό ίσχυε στη Βρετανία, την Ιρλανδία και τη Δανία. Το αναλογικό σύστημα παρέχει *κλιμακούμενες* συντάξεις και βασίζεται, κατά κύριο λόγο, σε εισφορές. Σκοπός του είναι η αναπλήρωση του εισοδήματος που είχε ο ασφαλισμένος, όταν εργαζόταν. Η κλιμάκωση της σύνταξης εξαρτάται από το ύψος των αποδοχών ή του εισοδήματος και τον χρόνο ασφάλισης. Δοθέντος ενός «ποσοστού αναπλήρωσης» (δηλαδή της σχέσης της προβλεπόμενης σύνταξης με τον μισθό ή το εισόδημα του ασφαλισμένου), μείζον θέμα είναι ο προσδιορισμός του εισοδήματος που η σύνταξη καλείται να αναπληρώσει. Ποιος θα είναι ο λεγόμενος «συντάξιμος μισθός»; Του τελευταίου έτους της εργασίας του ασφαλισμένου, των τελευταίων λίγων ετών ή ο μέσος όρος των αποδοχών του συνόλου της εργάσιμης ζωής του; Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες (Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, κ.ά.), ίσχυαν παραλλαγές του αναλογικού συστήματος.

Το ελληνικό συνταξιοδοτικό σύστημα για τον αστικό πληθυσμό ήταν αναλογικό. Ενσωμάτωνε όμως και στοιχεία μιας εξισωτικής αντίληψης. Σε αρκετά ταμεία, υπήρχε μέριμνα για την εξασφάλιση κατώτατων συντάξεων σχετικά υψηλών σε σύγκριση με τις καταβληθείσες εισφορές. Στη δε περίπτωση του ΙΚΑ, υπήρχε αναδιανεμητική πρόθεση προς όφελος των συνταξιούχων που στην εργάσιμη ζωή τους ήταν χαμηλόμισθοι. Η χρηματοδότηση όμως της αναδιανομής θα βάρυνε τα ίδια τα ταμεία, δηλαδή τους πιο υψηλόμισθους και τους ασφαλισμένους με μακρότερο χρόνο εργασίας. Η κατ' αρχήν πρόθεση των αρχών ήταν να περάσουν το βάρος της αναδιανεμητικής πολιτικής στους καταβάλλοντες τις εισφορές και να το κρατήσουν μακριά από τον κρατικό Προϋπολογισμό.

Ο τρόπος υπολογισμού των συντάξεων διέφερε από φορέα σε φορέα. Σκοπός της ενότητας αυτής είναι να δώσει μια αίσθηση των διαφορών, λαμβάνοντας

26 Οι πληροφορίες των επόμενων παραγράφων προέρχονται από την ίδια τη νομοθεσία, καθώς και από τις εξής πηγές: Παπαντωνίου (1960)· Ραφαήλ (1960)· Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970)· ΚΕΠΕ (1976γ).

ως σημείο αναφοράς τις ρυθμίσεις του ΙΚΑ και αντιπαραβάλλοντάς τις με τις ρυθμίσεις άλλων φορέων.

Γενικές διαφορές προσέγγισης ως προς τον υπολογισμό των κύριων συντάξεων γήρατος, αναπηρίας και θανάτου

Το ΙΚΑ

Η προσέγγιση του Α.Ν. 1846./1951 για το ΙΚΑ ήταν να ξεκινάει καθορίζοντας την κατώτατη σύνταξη και στη συνέχεια να «κτίζει» τις υπόλοιπες συντάξεις μέσα από την κλιμάκωση της κατώτατης, ανάλογα με τις τεκμαρτές[27] αποδοχές, τον χρόνο ασφάλισης και τα οικογενειακά βάρη του ασφαλισμένου. Η πορεία της κλιμάκωσης ήταν η ακόλουθη: α. προσδιορισμός της κατώτατης σύνταξης, β. προσαυξήσεις με βάση τον «συντάξιμο μισθό», γ. προσαυξήσεις με βάση τον χρόνο ασφάλισης, δ. προσαυξήσεις για οικογενειακά βάρη. Η φιλοσοφία του ΙΚΑ ήταν έντονα αναδιανεμητική. Κύρια μέριμνα του αρχικού σχεδιασμού ήταν να εξασφαλίσει υψηλό ποσοστό αναπλήρωσης (της σχέσης της σύνταξης με τις αποδοχές που είχε ο ασφαλισμένος όταν εργαζόταν) για τους χαμηλόμισθους. Οι προσαυξήσεις των ποσοστών αναπλήρωσης, ανάλογα με το ύψος των μισθών και τον χρόνο ασφάλισης, ήταν μικρές όσο ανεβαίναμε στη μισθολογική κλίμακα και όσο αυξανόταν ο χρόνος ασφάλισης. Τούτο απέβαινε σε βάρος των ασφαλισμένων με μέσους ή υψηλότερους μισθούς και μακρόχρονη παραμονή στην εργασία. Το Ν.Δ. 4104/1960 άλλαξε τη δομή των προσαυξήσεων σε σχέση με τον χρόνο εργασίας, αλλά δεν άλλαξε την αναδιανεμητική φιλοσοφία του ΙΚΑ.

Η φιλοσοφία άλλων βασικών φορέων κάλυψης του αστικού πληθυσμού

Με λίγες εξαιρέσεις, οι ρυθμίσεις για τον υπολογισμό της κύριας σύνταξης του Δημοσίου και των άλλων φορέων (τράπεζες, ταμεία αυτοτελώς εργαζομένων και ελεύθερων επαγγελματιών) διέπονταν από λιγότερο αναδιανεμητική φιλοσοφία. Μολονότι οι περισσότεροι φορείς (αλλά όχι και το Δημόσιο) προέβλεπαν κάποια

27 Οι τεκμαρτές αποδοχές (ή ο τεκμαρτός μισθός) προσδιορίζονταν με βάση την ασφαλιστική κλάση στην οποία κατατασσόταν ο ασφαλισμένος. Ασφαλιστική κλάση ήταν μια σειρά κλιμακίων των αποδοχών ή του εισοδήματος (π.χ. αποδοχές από τόσες μέχρι τόσες δραχμές). Αρχίζοντας από τις χαμηλότερες και προχωρώντας προς τις υψηλότερες αποδοχές, κάθε κλιμάκιο όριζε μία κατηγορία εισοδήματος στην οποία κατατασσόταν (κατ' εκτίμηση) ο ασφαλισμένος. Η μέθοδος του τεκμαρτού προσδιορισμού των αποδοχών χρησιμοποιείτο από το ΙΚΑ και τους άλλους ασφαλιστικούς φορείς. Η κατηγοριοποίηση κατά κλιμάκια αποδοχών απάλλασσε τα ταμεία από την ανάγκη διακρίβωσης του μεγέθους των αποδοχών του ασφαλισμένου. Ο «τεκμαρτός μισθός» που αντιστοιχούσε σε κάθε κλάση καθόριζε το ύψος των εισφορών που καλείτο να καταβάλει ο ασφαλισμένος (ή ο εργοδότης του) και ήταν ένας από τους παράγοντες που προσδιόριζαν το ύψος της σύνταξης που αυτός θα λάμβανε.

κατώτατη σύνταξη, η έμφασή τους ήταν στο ανταποδοτικό στοιχείο και ιδιαίτερα στη συσχέτιση της σύνταξης με τον χρόνο παραμονής στην εργασία. Στους παραπάνω φορείς, πάγια μέθοδος καθορισμού του ποσοστού αναπλήρωσης (που εφαρμοζόταν με διάφορες παραλλαγές) ήταν η εξής: Πρώτα καθοριζόταν το ύψος της σύνταξης που αντιστοιχούσε σε κάθε ασφαλιστική κλάση[28] (δηλαδή γινόταν η αντιστοίχιση με το ύψος των συντάξιμων αποδοχών). Με δεδομένες τις συντάξεις κατά κλάση, καθοριζόταν η επίδραση του χρόνου παραμονής στην εργασία στο ποσοστό αναπλήρωσης. Για κάθε σύνταξη καθοριζόταν ένα *ανώτατο όριο* ποσοστού αναπλήρωσης για *30 ή 35 χρόνια* εργασίας. Για κάθε έτος που υπολειπόταν αυτών των 30-35 ετών, *το ποσοστό αναπλήρωσης μειωνόταν* με σταθερό ή επιταχυνόμενο ρυθμό. Με άλλα λόγια, κάθε επιπρόσθετο έτος παραμονής στην εργασία αύξανε με σταθερό ή επιταχυνόμενο ρυθμό τη σύνταξη.

Ο υπολογισμός της κύριας σύνταξης στον ΟΓΑ

Ο ΟΓΑ ήταν ειδική περίπτωση. Η μηνιαία σύνταξη του ΟΓΑ ήταν *ενιαία* και *υπολογισμένη* ανάλογα με τα οικογενειακά βάρη των ασφαλισμένων. Ο αρχικός Ν. 4169/1961 προέβλεπε σύνταξη 180 δραχμές για άτομα χωρίς οικογένεια, 220 δραχμές για παντρεμένους με σύζυγο ηλικίας μικρότερης των 65 ετών και 300 δραχμές όταν και οι δύο σύζυγοι ήταν μεγαλύτεροι από 65 χρονών ή είχαν παιδιά μέχρι 14 χρονών. Το ύψος της σύνταξης ήταν χαμηλό γιατί αυτή νοείτο ως συμπλήρωμα του εισοδήματος του αγρότη και όχι ως αποκατάσταση του εισοδήματός του λόγω πλήρους διακοπής της εργασίας του. Δεν θεωρείτο ότι ο αγρότης θα έπαυε να δουλεύει μετά τα 65. Η σύνταξη είχε νόημα «αποζημίωσης» για την εξασθένιση των δυνάμεών του.

Επιμέρους διαφορές ανάμεσα στο ΙΚΑ και τους άλλους φορείς

Διαφορές ως προς την έννοια των «συντάξιμων αποδοχών»

Ο προσδιορισμός του τι θεωρούνται συντάξιμες αποδοχές έχει σημασία, διότι η σύνταξη καθορίζεται ως ποσοστό των συντάξιμων αποδοχών. Οι συντάξιμες αποδοχές διέφεραν από φορέα σε φορέα. Στο ΙΚΑ, συντάξιμος μισθός θεωρούνταν οι τεκμαρτοί μισθοί της τελευταίας διετίας της εργάσιμης ζωής του ασφαλισμένου. Περιλάμβανε τις τακτικές απολαβές, τα δώρα των εορτών και ορισμένες από τις προσαυξήσεις για οικογενειακά βάρη που χορηγούνταν από τον εργοδότη.

Στο Δημόσιο, στην πλειονότητα των δημόσιων επιχειρήσεων και στις τράπεζες, συντάξιμες θεωρούνταν οι αποδοχές του τελευταίου εργάσιμου

28 Για την έννοια της ασφαλιστικής κλάσης, βλ. την αμέσως προηγούμενη υποσημείωση.

μηνός, στη ΔΕΗ του τελευταίου έτους, στους εφημεριδοπώλες και τους τυπογράφους η τελευταία τριετία, κ.λπ. Το τι περιλάμβαναν και τι δεν περιλάμβαναν οι συντάξιμες αποδοχές επίσης διέφερε. Στο Δημόσιο, ως συντάξιμες αποδοχές λογιζόταν ο βασικός μισθός, ενώ τα περισσότερα επιδόματα εξαιρούνταν. Στις τράπεζες, εκτός από τον βασικό μισθό του τελικού βαθμού, περιλαμβάνονταν και ορισμένα επιδόματα. Στον ΟΤΕ και τη ΔΕΗ, οι συντάξιμες αποδοχές περιλάμβαναν τον βασικό μισθό συν τα πάγια και μόνιμα επιδόματα.[29]

Κατώτατες συντάξεις γήρατος

Ως προς το ΙΚΑ, ο προσδιορισμός της κατώτατης σύνταξης ήταν το σημείο εκκίνησης για τον υπολογισμό των συντάξεων με βάση τον Α.Ν. 1846/1951. Αυτή θα ήταν ίση με το 80% «του τεκμαρτού ημερομισθίου της πρώτης ασφαλιστικής κλάσεως»[30] (το εν λόγω ημερομίσθιο ήταν αισθητά χαμηλότερο από το κατώτατο ημερομίσθιο των Συλλογικών Συμβάσεων).[31] Η κατώτατη σύνταξη θα χορηγείτο σε όλους τους ασφαλισμένους, ανεξάρτητα από αποδοχές και εισφορές. Επρόκειτο για μέτρο κοινωνικής και όχι ασφαλιστικής πολιτικής. Σκοπός του ήταν η εξασφάλιση ενός ελάχιστου ορίου συντήρησης στους συνταξιούχους. Η χρηματοδότηση της κατώτατης σύνταξης θα γινόταν μέσω των εισφορών των καλύτερα αμειβόμενων ασφαλισμένων και όχι από το κράτος.[32] Με άλλα λόγια, η αναδιανομή εισοδήματος θα γινόταν εντός του συστήματος και δεν θα βάρυνε τους φορολογουμένους. Με δεδομένο το εξαιρετικά χαμηλό βιοτικό επίπεδο της χαμηλόμισθης εργασίας τη δεκαετία του ’50, η θέσπιση κατώτατης σύνταξης ήταν επιβεβλημένη. Η ρύθμιση για την κατώτατη σύνταξη του ΙΚΑ επηρέασε το σύνολο του ασφαλιστικού συστήματος. Με το άρθ. 5 του Α.Ν. 1846/1951, όλα τα ειδικά ταμεία ήταν υποχρεωμένα να καταβάλουν κατώτατη σύνταξη ίση με εκείνη του ΙΚΑ.

Το Ν.Δ. 2698/1953 εισήγαγε μια καίρια τροποποίηση του Α.Ν. 1846/1951. Η αρχική ρύθμιση του Α.Ν. 1846 παρέμενε, αλλά δινόταν επιπρόσθετα στον Υπουργό Εργασίας η δυνατότητα να θεσπίζει «τα κατώτατα όρια των πάσης

29 Οι υπερωρίες, η νυκτερινή εργασία, τα δώρα εορτών, τα επιδόματα αδείας και οικογενειακών βαρών δεν συμπεριλαμβάνονταν στις τακτικές αποδοχές.

30 Ο Α.Ν. 1846/1951 προέβλεπε 12 ασφαλιστικές κλάσεις. Η πρώτη κλάση αντιστοιχούσε σε πολύ χαμηλό ημερομίσθιο και αναπροσαρμοζόταν σε πολύ αραιά χρονικά διαστήματα. Για την έννοια της ασφαλιστικής κλάσης, βλ. υποσημείωση 27.

31 Η υπολογιζόμενη σε ημερήσια βάση σύνταξη θα αναγόταν σε μηναία, με τον πολλαπλασιασμό της ημερήσιας επί 25 εργάσιμες ημέρες (Α.Ν. 1846/1951, άρθ. 29).

32 Άρθ. 29 του Α.Ν. 1846/1951 και Εισηγητική Έκθεση, σελ. 1235.

φύσεως συντάξεων κατά κατηγορίας συνταξιούχων» (άρθ. 42). Δηλαδή, ο Υπουργός μπορούσε να καθορίζει κατά το δοκούν τα *ποσά* (σε απόλυτα μεγέθη) των κατώτατων συντάξεων. Δεδομένου ότι το ημερομίσθιο της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης ήταν πολύ χαμηλότερο από το τρέχον κατώτατο ημερομίσθιο και κυρίως αναπροσαρμοζόταν πολύ αραιά,[33] η μέθοδος υπολογισμού της κατώτατης σύνταξης του Α.Ν. 1846/1951 οδηγούσε – σε πείσμα των προθέσεων του νόμου – σε χαμηλές συντάξεις. Η κυβέρνηση της εποχής (κυβέρνηση Παπάγου) πιθανώς ήθελε ευχέρεια ελιγμών στην αντιμετώπιση του θέματος. Το πρόβλημα όμως με τη λύση που υιοθετήθηκε ήταν η εγκατάλειψη του καθορισμού των κατώτατων συντάξεων στη βάση κανόνων και, αντ’ αυτού, η υιοθέτηση της μεθόδου του καθορισμού τους με ad hoc αποφάσεις της εκάστοτε κυβέρνησης.

Η ρύθμιση αυτή του Ν.Δ. 2698 είχε δυσμενείς συνέπειες στις δεκαετίες που ακολούθησαν. Πρώτον, μετέτρεπε τον καθορισμό της κατώτατης σύνταξης σε αντικείμενο κομματικής πλειοδοσίας. Δεύτερον, συνέβαλε στην υπονόμευση της ανταποδοτικότητας των συντάξεων του ΙΚΑ. Ο συνδυασμός των ad hoc αυξήσεων των κατώτατων συντάξεων και των υψηλών οικογενειακών επιδομάτων, από τη μια πλευρά, και των μειούμενων προσαυξήσεων με βάση τον χρόνο ασφάλισης και τις αποδοχές, από την άλλη, εξανέμιζαν τις διαφορές στο ύψος των συντάξεων με βάση τα αμιγώς ασφαλιστικά κριτήρια. Η Παπαντωνίου[34] παρατηρούσε: «…διά της θεσπίσεως των κατωτάτων ορίων των συντάξεων εξουδετερώθη πάσα διαφοροποίησις των συντάξεων βάσει των ως άνω κριτηρίων [χρόνου και αποδοχών] εις όφελος των εχόντων ελάχιστον χρόνον ασφαλίσεως και ελαχίστας αποδοχάς και εις βάρος των εχόντων υψηλάς αποδοχάς και [μακράν] απασχόλησιν». Στις δεκαετίες που ακολούθησαν, πολιτικά υποκινούμενες αυξήσεις των κατώτατων συντάξεων σήμαιναν ότι η διαφορά των συντάξεων με 15 χρόνια ασφάλισης θα ήταν πολύ μικρή σε σύγκριση με εκείνες των 30 ετών ασφάλισης. Τούτο ήταν πανίσχυρο κίνητρο για μαζικής κλίμακας εισφοροδιαφυγή και για την προσφυγή στην πρόωρη συνταξιοδότηση.[35]

33 Το τεκμαρτό ημερομίσθιο της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης παρέμεινε σταθερό στις 19 δραχμές από το 1950 έως το 1959 και στις 20 δραχμές από το 1960 έως το 1974. Βλ. ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 64-65.

34 Παπαντωνίου (1960), σελ. 205.

35 Πέρα από τα κατώτατα, το ΙΚΑ προέβλεπε και ανώτατα όρια συντάξεων που αναπροσαρμόζονταν σε πολύ αραιά διαστήματα. Αυτό απάλλασσε το ΙΚΑ από την ανάγκη να χορηγεί υψηλές συντάξεις, αλλά του στερούσε έσοδα από εισφορές. Στις συνθήκες υψηλού πληθωρισμού, από το 1973 και μετά, η καθυστέρηση στην αναπροσαρμογή των ανώτατων ορίων εμπόδιζε αύξηση των συντάξεων ανάλογη με την αύξηση του κόστους ζωής. Επίσης, στερούσε αναίτια εισφορές από το ΙΚΑ.

Ως προς τους *άλλους φορείς*, οι περισσότεροι από αυτούς προέβλεπαν κάποια κατώτατη σύνταξη γήρατος και αναπηρίας. Στις τράπεζες (Εθνική και Ελλάδος)[36] αυτή δεν μπορούσε να είναι χαμηλότερη από το 30% των συντάξιμων αποδοχών του υπαλλήλου. Στον ΟΤΕ, η κατώτατη σύνταξη δεν μπορούσε να είναι κάτω από το 80% των αποδοχών του ανειδίκευτου εργάτη. Στη ΔΕΗ, η σύνταξη δεν μπορούσε να είναι χαμηλότερη από το μισό των συντάξιμων αποδοχών του εξερχόμενου από την υπηρεσία υπαλλήλου. Τα ταμεία των αυτοαπασχολουμένων (ΤΑΕ-εμπόρων, ΤΣΑ-αυτοκινητιστών) και των ελεύθερων επαγγελματιών (νομικών, μηχανικών και υγειονομικών) είχαν ρυθμίσεις για κατώτατες συντάξεις. Οι εξαιρέσεις ήταν το Δημόσιο, που δεν προέβλεπε κατώτατη σύνταξη, και το ελλειμματικό ΤΕΒΕ, που δεν μπορούσε να εγγυηθεί (τουλάχιστον όχι μέχρι το 1964) ότι θα ήταν σε θέση να την προσφέρει.[37]

Προσαυξήσεις με βάση τον συντάξιμο μισθό

Στην *περίπτωση του ΙΚΑ*, η αρχική διατύπωση του Α.Ν. 1846/1951, φυσικά, προέβλεπε κλιμάκωση της κατώτατης σύνταξης με βάση τις αποδοχές που είχε ο ασφαλισμένος όταν εργαζόταν. Οι προβλεπόμενες προσαυξήσεις της σύνταξης όμως ήταν μικρές. Κατά συνέπεια, όσο ανεβαίναμε σε υψηλότερα μισθολογικά κλιμάκια, το ποσοστό αναπλήρωσης έπεφτε κατακόρυφα.[38] Είναι προφανές ότι προτεραιότητα του νόμου ήταν να εξασφαλίσει τις συντάξεις των χαμηλόμισθων. Ωστόσο, ο έντονα αναδιανεμητικός χαρακτήρας των ρυθμίσεων του νόμου εγκυμονούσε προβλήματα για το ΙΚΑ στο μέλλον. Σκοπός της σύνδεσης του ύψους της σύνταξης με εκείνο του μισθού ήταν να αποκαταστήσει κάποια συνάφεια ανάμεσα στη σύνταξη και τις εισφορές που είχε καταβάλει ο ασφαλισμένος στη διάρκεια της εργάσιμης ζωής του. Καθώς οι εισφορές εξαρτώνται από τον μισθό, η σύνδεσή τους με το ύψος της σύνταξης είναι βασικό κομμάτι του ανταποδοτικού στοιχείου που έχουν όλα τα ασφαλιστικά συστήματα. Οι ρυθμίσεις του Α.Ν. 1846/1951 χαλάρωναν το ανταποδοτικό

36 Ο τρόπος καθορισμού των συντάξεων στις τράπεζες ήταν παρόμοιος, καθώς όλες είχαν ως πρότυπο τις ρυθμίσεις της Εθνικής Τράπεζας και της Τράπεζας της Ελλάδος.

37 Σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, το ΤΕΒΕ ήταν ένα συστηματικά ελλειμματικό ταμείο.

38 Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Εισηγητικής Έκθεσης του Α.Ν. 1846/1951 (πίνακας σελ. 1236), άγαμος χαμηλόμισθος με πολλές μέρες ασφάλισης (9.000) θα έπαιρνε σύνταξη γήρατος αντίστοιχη με το 65,7% του συντάξιμου μισθού του. Το ποσοστό αναπλήρωσης για εργαζόμενο με περίπου μέσο μισθό (και τα ίδια χαρακτηριστικά) θα ήταν 35%. Για εργαζόμενο (άγαμο με 9.000 μέρες ασφάλισης) που ανήκε στην υψηλότερη μισθολογική κλίμακα, η σχέση σύνταξης-μισθού θα ήταν 24,8%. Η έντονα φθίνουσα σχέση του ύψους της σύνταξης με το ύψος των μισθών ίσχυε και για τους εργαζομένους με λίγες μέρες ασφάλισης (3.000). Τα αντίστοιχα ποσοστά αναπλήρωσης ήταν: χαμηλόμισθος: 52,2%, με μεσαίο μισθό: 27,8%, με υψηλό μισθό: 19,7%.

στοιχείο της ασφάλισης και δημιουργούσαν στρεβλά κίνητρα (π.χ. για απόκρυψη εισοδημάτων, κ.λπ.).

Το Ν.Δ. 4104/1960 επιχείρησε να ενισχύσει το ανταποδοτικό στοιχείο: α. Οι πρώτες τρεις κλάσεις συγχωνεύονταν σε μία. Αυτό έφερνε τα τεκμαρτά ημερομίσθια της πρώτης ασφαλιστικής κλάσης κοντύτερα προς τα κατώτατα ημερομίσθια των συλλογικών συμβάσεων. β. Αυξανόταν ο αριθμός των ασφαλιστικών κλάσεων από 12 σε 14 (άρθ. 4) και ανακαθορίζονταν τα όριά τους. Η προσθήκη υψηλότερων κλάσεων επέτρεπε την αύξηση των ανώτατων ορίων των συντάξεων. γ. Άλλαζε ο τρόπος υπολογισμού της προσαύξησης της σύνταξης με βάση τον μισθό. Τα ποσοστά αναπλήρωσης κατά ασφαλιστική κλάση ορίζονταν πλέον από τον ίδιο τον νόμο. Παρά τις αλλαγές όμως, το σύστημα του ΙΚΑ παρέμενε έντονα αναδιανεμητικό. Τα ποσοστά αναπλήρωσης των χαμηλότερων κλάσεων ήταν υψηλά και έβαιναν ταχύτατα μειούμενα όσο ανεβαίναμε σε υψηλότερες κλάσεις.[39]

Στην περίπτωση των *άλλων φορέων*, όπως το Δημόσιο και τα ταμεία των τραπεζών, των ελεύθερων επαγγελματιών και των εμπόρων, η σύνδεση της σύνταξης με την ασφαλιστική κλάση[40] (και συνεπώς τις εισφορές) ήταν σαφέστερη και η μείωση του ποσοστού αναπλήρωσης για τα υψηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια ήταν λιγότερο απότομη από εκείνη του ΙΚΑ. Η έμφαση όλων αυτών των φορέων ωστόσο δινόταν στον χρόνο ασφάλισης.

Προσαυξήσεις με βάση τον χρόνο ασφάλισης

Η σύνδεση σύνταξης και χρόνου εργασίας είναι επίσης μέρος του ανταποδοτικού τμήματος της ασφάλισης. Στην *περίπτωση του ΙΚΑ*, ο Α.Ν. 1846/1951 προέβλεπε δεύτερη ομάδα προσαυξήσεων, εκείνες που συνέδεαν τις συντάξεις με τον χρόνο ασφάλισης: α. Οι πρώτες 1.000 ημέρες εργασίας δεν έφερναν καμία προσαύξηση. β. Για μέρες εργασίας ανάμεσα στις 1.000 και τις 3.000 χορηγείτο προσαύξηση της σύνταξης κατά 4% ανά 500 μέρες εργασίας. γ. Για 3.000-6.000 μέρες εργασίας, χορηγείτο προσαύξηση κατά 3% ανά 500 μέρες εργασίας. δ. Για πάνω από 6.000 μέρες εργασίας, χορηγείτο προσαύξηση της σύνταξης κατά 2%

39 Το ποσοστό αναπλήρωσης της κατώτατης κλάσης ανερχόταν στο 98% του συντάξιμου μισθού, της τρίτης στο 73%, της όγδοης στο 49% και το ποσοστό της υψηλότερης κλάσης (της 14ης) στο 28% (βλ. Ν.Δ. 4104/1960, άρθ. 6, Πίναξ Α).

40 Στην περίπτωση των ταμείων των αυτοαπασχολουμένων (ΤΕΒΕ), των εμπόρων (ΤΑΕ) και των ελεύθερων επαγγελματιών (νομικών, μηχανικών), η ασφαλιστική κλάση ήταν η *κατηγορία του καθαρού ετήσιου εισοδήματος* στην οποία κατά την εκτίμηση του ταμείου κατατασσόταν ο ασφαλισμένος. Ειδικά στο ΤΕΒΕ, οι ασφαλιστικές κλάσεις ορίζονταν με τρόπο που αντιστοιχούσε σε πολύ χαμηλά εισοδήματα και εισφορές. Αποτέλεσμα ήταν ότι οι συντάξεις του ΤΕΒΕ ήταν από τις χαμηλότερες σε ολόκληρο το ασφαλιστικό σύστημα.

ανά 500 μέρες εργασίας. Βλέπουμε ότι οι προσαυξήσεις έβαιναν *με φθίνοντα ρυθμό* όσο αυξάνονταν οι ημέρες ασφάλισης. Ο νόμος επέλεγε αναδιανομή εισοδημάτων προς όφελος των εργαζομένων με μικρό χρόνο ασφάλισης και σε βάρος εκείνων που παρέμεναν στην εργασία πολλά χρόνια. Οι ρυθμίσεις αυτές είχαν ασθενέστερη δικαιολογητική βάση. Το 1951 όμως, προτεραιότητα του νομοθέτη ήταν να εξασφαλίσει υψηλά ποσοστά αναπλήρωσης σε ανθρώπους με ανώμαλο εργασιακό βίο ή σε ανασφάλιστους αγρότες που σε προχωρημένη ηλικία είχαν μετακινηθεί και βρει δουλειά στις πόλεις. Η διαιώνιση τέτοιων ρυθμίσεων ωστόσο δημιουργούσε ισχυρά αντικίνητρα για παραμονή στην εργασία και θα υπονόμευε τη μακροχρόνια βιωσιμότητα του ΙΚΑ.

Επί του θέματος αυτού, το Ν.Δ. 4104/1960 εισήγαγε εύλογες αλλαγές: α. Οι φθίνουσες, σε σχέση με τον αριθμό των ημερών εργασίας, προσαυξήσεις εγκαταλείπονταν. Στις ενδιάμεσες ασφαλιστικές κλάσεις, για μέρες εργασίας που κυμαίνονταν ανάμεσα στις 3.300 και τις 6.000, η σύνταξη θα προσαυξανόταν κατά 1,2%-1,5% για κάθε επιπλέον 300 μέρες εργασίας. Στις υψηλότερες κλάσεις, για μέρες παραμονής στην εργασία πάνω από τις 7.800, οι προσαυξήσεις της σύνταξης επιταχύνονταν με ρυθμό μέχρι και 2,5% ανά 300 μέρες εργασίας (Ν.Δ. 4104/1960, άρθ. 6, Πίναξ Β). Ο νόμος επιχειρούσε να δώσει κίνητρα για πιο μακρόχρονη παραμονή στην ασφάλιση. Ειδικότερα, επιθυμούσε να ενθαρρύνει την παραμονή των ειδικευμένων στελεχών που ανήκαν στις υψηλότερες ασφαλιστικές κλάσεις. Οι αλλαγές αυτές μείωσαν την απόσταση που χώριζε το ΙΚΑ από τους άλλους φορείς, αλλά δεν την εξάλειψαν. β. Όπως αναφέρθηκε, το Ν.Δ. 4104/1960 προέβλεπε επιπλέον τη σταδιακή αύξηση του ελάχιστου χρόνου παραμονής στην εργασία που απαιτείτο για τη θεμελίωση συνταξιοδοτικού δικαιώματος από τις 2.500 στις 4.050 μέρες εργασίας.

Όπως έχει ειπωθεί, στους *άλλους φορείς*, συμπεριλαμβανομένου του Δημοσίου, το σύστημα είχε ως προτεραιότητα την ενθάρρυνση της παραμονής στην εργασία. Σε αντίθεση με το ΙΚΑ, η μέθοδος που ακολουθείτο δεν ήταν οι μικρές προσαυξήσεις της σύνταξης με βάση τον χρόνο ασφάλισης. Για κάθε ασφαλιστική κλάση οριζόταν ένα *μέγιστο όριο* σύνταξης, που συνήθως αντιστοιχούσε στο 80% του συντάξιμου μισθού. Το μέγιστο αυτό όριο το δικαιούτο κάποιος που είχε συμπληρώσει 30-35 έτη εργασίας. Για κάθε έτος εργασίας που *υπολειπόταν αυτών των 30-35 ετών, το ποσοστό αναπλήρωσης μειωνόταν* με σταθερό ή επιταχυνόμενο ρυθμό. Το ποσοστό αναπλήρωσης για κάθε υπολειπόμενο έτος μειωνόταν γρήγορα: με ρυθμούς της τάξης του 2,86%-3,3% τον χρόνο. Με άλλα λόγια, κάθε επιπρόσθετο έτος παραμονής στην εργασία αύξανε με σταθερό ή επιταχυνόμενο ρυθμό τη σύνταξη. Οι επιμέρους ρυθμίσεις διέφεραν από φορέα σε φορέα. Το πνεύμα όμως ήταν το ίδιο.[41]

Μια εικόνα των επιπτώσεων, στα ποσοστά αναπλήρωσης, που είχε η διαφορά έμφασης ως προς τον χρόνο ασφάλισης ανάμεσα στο ΙΚΑ και τους άλλους φορείς δίνει ο Πίνακας 11.5.

Πίνακας 11.5.

Κλιμάκωση των ποσοστών αναπλήρωσης ανάλογα με τον χρόνο ασφάλισης
(τα στοιχεία αφορούν τα μέσα της δεκαετίας του '70)

Φορέας	Χρόνος ασφάλισης			
	15 έτη	25 έτη	35 έτη	40 έτη
ΙΚΑ: κλάση VI (ενδιάμεση)	47,0%	58,0%	80,0%	91,0%
ΙΚΑ: κλάση XII (υψηλή)	35,0%	45,0%	70,0%	82,5%
ΟΤΕ	50,0%	70,0%	80,0%	80,0%
ΔΕΗ	37,5%	62,5%	80,0%	80,0%
Δημόσιο	24,0%	40,0%	80,0%	80,0%
Εθνική Τράπεζα	30,0%	50,0%	70,0%	80,0%
Τράπεζα της Ελλάδος	30,0%	50,0%	70,0%	80,0%
Αγροτική Τράπεζα	30,0%	50,0%	80,0%	80,0%
Ταμείο Εργατών Τύπου	27,0%	41,0%	60,0%	70,0%

Πηγή: ΚΕΠΕ (1976γ), Πίνακας 2, σελ. 60.

41 Στο Δημόσιο, η κύρια σύνταξη γήρατος με 35ετή θητεία αντιστοιχούσε στο 80% του μισθού που έπαιρνε ο υπάλληλος τον τελευταίο χρόνο της υπηρεσίας του (μετά το 1957, το τελευταίο έτος έγινε ο τελευταίος μήνας). Το ποσοστό αναπλήρωσης μειωνόταν στο 40% του μισθού για 25 χρόνια υπηρεσίας. Μετά τα 25 χρόνια υπηρεσίας, η προσαύξηση της σύνταξης ενισχυόταν, ενώ μετά τα 30 χρόνια η ενίσχυση ήταν ακόμη μεγαλύτερη.
Στις τράπεζες, η κύρια σύνταξη γήρατος για 35 χρόνια υπηρεσίας έφθανε επίσης το ανώτατο όριο του 80% των συντάξιμων αποδοχών. Για κάθε χρόνο υπηρεσίας λιγότερο των 35, η σύνταξη μειωνόταν κατά το 1/35ο του 80% (δηλαδή η σύνταξη μειωνόταν κατά 2,86% για κάθε υπολειπόμενο έτος).
Στο ΤΕΒΕ και το ΤΑΕ (έμποροι), η μέγιστη σύνταξη γήρατος και αναπηρίας απαιτούσε 35 χρόνια ασφάλισης. Για κάθε υπολειπόμενο έτος, η σύνταξη απομειωνόταν κατά το 1/35ο.
Στο ΤΣΜΕΔΕ, η αφετηρία ήταν η μέγιστη σύνταξη γήρατος, που αντιστοιχούσε σε 50 χρόνια ασφάλισης. Το ποσό μειωνόταν κατά 1/50ό για κάθε χρόνο που υπολειπόταν των 50 ετών.
Στο Ταμείο Νομικών, αφετηρία ήταν η σύνταξη που αντιστοιχούσε σε κάθε κλάση για ασφάλιση 30 ετών. Για μικρότερο χρόνο ασφάλισης, η σύνταξη μειωνόταν αναλογικά. Για χρόνο ασφάλισης μεγαλύτερο των 30 ετών, η σύνταξη προσαυξανόταν με ετήσιο ρυθμό διπλάσιο από εκείνο των πρώτων 30 ετών.
Στη ΔΕΗ, η μέγιστη σύνταξη γήρατος προϋπέθετε 32 έτη ασφάλισης και ισούτο με το 80% των αποδοχών του τελευταίου έτους υπηρεσίας του υπαλλήλου. Για λιγότερα από 32 χρόνια, το 80% ποσοστό αναπλήρωσης μειωνόταν κατά το 1/32ο (δηλαδή κατά 3,1%) των συντάξιμων αποδοχών για κάθε υπολειπόμενο έτος.
Ανάλογου πνεύματος ήταν και το καθεστώς ειδικών κλαδικών ταμείων. Στο Ταμείο Προσωπικού Εφημερίδων και Εφημεριδοπωλών, τα ποσοστά αναπλήρωσης για αποχωρούντες με λιγότερα από 20 έτη υπηρεσίας ήταν χαμηλά. Για τους αποχωρούντες με πολλά έτη εργασίας, οι προβλεπόμενες συντάξεις προσαυξάνονταν με επιταχυνόμενο ρυθμό, ανάλογα με τον χρόνο παραμονής στην ασφάλιση.

Οι διαφορές έμφασης ανάμεσα στο ΙΚΑ και τον ΟΤΕ[42] από τη μια πλευρά και στο Δημόσιο, τις τράπεζες και άλλα ταμεία από την άλλη, ως προς την επίδραση του χρόνου εργασίας (μέχρι και την 35ετία) στα ποσοστά αναπλήρωσης, είναι σαφής.

Προσαυξήσεις οικογενειακών βαρών

Στην *περίπτωση του ΙΚΑ*, οι προσαυξήσεις οικογενειακών βαρών αποτελούσαν την τελευταία ομάδα προσαυξήσεων του Α.Ν. 1846/1951. Μετά την κλιμάκωση της σύνταξης με βάση τον μισθό και τον χρόνο ασφάλισης, το συνολικό ποσό της σύνταξης (κατώτατη συν οι προηγούμενες προσαυξήσεις) κλιμακωνόταν για τα οικογενειακά βάρη του συνταξιούχου. Στην περίπτωση έγγαμου συνταξιούχου (με μη εργαζόμενη σύζυγο), ο νόμος προέβλεπε προσαύξηση της σύνταξης κατά 50%. Επιπλέον, προέβλεπε προσαύξηση κατά 20% για το πρώτο ανήλικο παιδί, 15% για το δεύτερο και 10% για το τρίτο. Οι προσαυξήσεις του ΙΚΑ για οικογενειακά βάρη ήταν οι πιο γενναιόδωρες από όλων των ταμείων.

Στους *άλλους φορείς* οι προσαυξήσεις των συντάξεων για λόγους οικογενειακών βαρών διέφεραν κατά περίπτωση. Οι προσαυξήσεις στα ταμεία των τραπεζών, του ΟΤΕ, της ΔΕΗ και των σχετικών με τον Τύπο επαγγελμάτων ήταν πιο φειδωλές από ό,τι του ΙΚΑ.[43] Το Δημόσιο και η πλειονότητα των φορέων των αυτοαπασχολουμένων και ελεύθερων επαγγελματιών δεν προέβλεπαν οικογενειακά επιδόματα.

Ο υπολογισμός των συντάξεων αναπηρίας και θανάτου

Στην *περίπτωση του ΙΚΑ*, σύμφωνα με τον Α.Ν. 1846/1951, η *σύνταξη αναπηρίας* υπολογιζόταν με τον ίδιο τρόπο που υπολογιζόταν και η σύνταξη γήρατος. Υπήρχαν όμως και επιδόματα ειδικά για περιπτώσεις αναπηρίας. Στην περίπτωση υψηλού βαθμού αναπηρίας, η προβλεπόμενη σύνταξη γήρατος θα προσαυξανόταν κατά 50%. Στην περίπτωση που η αναπηρία ήταν μικρότερου βαθμού, προβλεπόταν ειδικό επίδομα διετούς διάρκειας.

Εάν ο συνταξιούχος ή ο εν ενεργεία ασφαλισμένος πέθαινε, η σύνταξη προς τα επιζώντα μέλη της οικογένειάς του υπολογιζόταν ως ποσοστό της σύνταξης που θα έπαιρνε ο ασφαλισμένος, εάν ζούσε. Υπό ορισμένες προϋποθέσεις, η χήρα (ο χήρος) του θανόντος (της θανούσης) δικαιούτο το 80% της σύνταξης Κάθε παιδί δικαιούτο το 20%. Το σύνολο πάντως της *σύνταξης θανάτου* (χήρας και παιδιών) δεν μπορούσε να υπερβαίνει τη σύνταξη του θανόντος (της θανούσης).

42 Το συνταξιοδοτικό καθεστώς του ΟΤΕ έμοιαζε περισσότερο με εκείνο του ΙΚΑ.

43 Στις τράπεζες, προστέθηκε σε κάποιο σημείο προσαύξηση 10% ως οικογενειακό επίδομα για την/τον σύζυγο συν 5% για κάθε παιδί. Στη ΔΕΗ, προβλεπόταν προσαύξηση της σύνταξης κατά 10% για την/τον σύζυγο και 5% για κάθε παιδί μέχρι την ενηλικίωσή του.

Στους *άλλους φορείς* (Δημόσιο, τράπεζες, ΤΑΕ, ΔΕΗ, Ταμείο Νομικών, κ.λπ.), η *σύνταξη αναπηρίας* υπολογιζόταν με τον ίδιο τρόπο όπως και η σύνταξη γήρατος. Οι περισσότεροι από αυτούς τους φορείς προέβλεπαν τη χορήγηση επιδομάτων ειδικά για την περίπτωση αναπηρίας. Ωστόσο, ο ορισμός της αναπηρίας και οι όροι χορήγησης της σύνταξης ήταν συνήθως πιο περιοριστικοί από ό,τι του ΙΚΑ.[44]

Όσον αφορά τη *σύνταξη θανάτου*, η σύνταξη στα επιζώντα μέλη της οικογένειας υπολογιζόταν ως ποσοστό της σύνταξης που θα έπαιρνε ο ασφαλισμένος, εάν ζούσε. Στα ταμεία των άλλων φορέων, τα ποσοστά της σύνταξης του θανόντος που δικαιούτο ο επιζών σύζυγος και τα παιδιά ήταν συχνά χαμηλότερα από τα αντίστοιχα ποσοστά του ΙΚΑ.[45] Σε όλες τις περιπτώσεις πάντως, το ποσό της σύνταξης προς τα επιζώντα μέλη δεν μπορούσε, αθροιστικά, να υπερβαίνει τη σύνταξη γήρατος που θα έπαιρνε ο θανών.

11.1.6. Συγκριτικά στοιχεία σχετικά με το ύψος των κύριων συντάξεων

Συγκρίσεις μέσων συντάξεων

Η παράθεση στοιχείων για τα απόλυτα ονομαστικά μεγέθη των συντάξεων θα ήταν ακατανόητη στον σημερινό αναγνώστη. Αρκεί να παραθέσουμε εδώ τα πορίσματα της μελέτης του Βασιλικού Ιδρύματος Ερευνών (1970) που συγκρίνουν τις *μέσες* συντάξεις των βασικών φορέων με το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα ανά κάτοικο ηλικίας 15-65 ετών.[46]

44 Στο Δημόσιο, η σύνταξη αναπηρίας για λόγους «νόσου μη οφειλόμενης στην άσκηση της υπηρεσίας» προσαυξανόταν από ένα επίδομα. Η σύνταξη αναπηρίας για λόγους «νόσου ή τραύματος», οφειλόμενων στην υπηρεσία, δινόταν χωρίς χρονικές προϋποθέσεις. Στο Ταμείο Εμπόρων (ΤΑΕ), απαιτείτο υψηλός βαθμός αναπηρίας και προβλέπονταν σημαντικές προσαυξήσεις. Στο Ταμείο Νομικών, η αναπηρία οριζόταν περιοριστικά και έπρεπε να συνιστά ολική ανικανότητα. Χορηγείτο υπό την προϋπόθεση τουλάχιστον 10ετούς ασφάλισης, αλλά οι δικαιούχοι λάμβαναν σημαντική προσαύξηση.

45 Στο Δημόσιο, ο επιζών σύζυγος δικαιούτο το 50% της σύνταξης και τα πρώτα δύο παιδιά του το 20%. Στις τράπεζες, η χήρα έπαιρνε το 60% της σύνταξης που δικαιούτο ο υπάλληλος συν προσαυξήσεις για τα παιδιά. Στη ΔΕΗ, σύνταξη θανάτου χορηγείτο με 10ετή ασφάλιση ή ασχέτως χρόνου ασφάλισης, στην περίπτωση που ο θάνατος του ασφαλισμένου είχε επέλθει λόγω ατυχήματος. Από τη σύνταξη, το 70% πήγαινε στη σύζυγο και το 20% σε κάθε παιδί. Στο Ταμείο Νομικών, στην περίπτωση θανάτου του δικαιούχου, η χήρα του δικαιούτο να πάρει το μισό της σύνταξης του συζύγου της και το άλλο μισό κατανεμόταν ισομερώς στα παιδιά του (Ν.Δ. 4114/1960).

46 Το μειονέκτημα αυτού του είδους της σύγκρισης είναι ότι το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα περιλαμβάνει και το μέσο αγροτικό εισόδημα, που ήταν πολύ χαμηλότερο από εκείνο των αστικών κέντρων. Κατά συνέπεια, ο μέσος όρος συμπαρασύρεται κάτω από το χαμηλό αγροτικό εισόδημα.

Πίνακας 11.6.

Μέσες συντάξεις βασικών ΟΚΑ

(ποσοστά % ως προς το μέσο εισόδημα ανά κάτοικο 15-65 ετών)

Φορέας	1962	1965
ΙΚΑ	67,2 %	65,2 %
ΤΕΒΕ	36,4 %	48,3 %
ΤΑΕ (έμποροι)	54,2 %	50,7 %
ΤΣΑ (αυτοκινητιστές)	49,9 %	62,2 %
ΝΑΤ (ναυτικοί)	69,8 %	71,1 %
ΤΣΑΥ (υγειονομικοί)	112 %	115,9 %
Ταμείο Νομικών	103,3 %	-
ΤΣΜΕΔΕ (μηχανικοί)	107,2 %	105,1 %
ΟΓΑ	15,2 %	11,8 %

Πηγή: Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 21, σελ. 87. Στην περίπτωση του ΝΑΤ, χρησιμοποιούνται στοιχεία του 1964, καθώς δεν υπάρχουν για το 1965.

Παρατηρούμε ότι η πλειονότητα των μέσων συντάξεων των φορέων ασφάλισης του αστικού πληθυσμού ήταν πάνω από το 50% του μέσου εισοδήματος του ενεργού (15-65 ετών) πληθυσμού. Οι συντάξεις του ΟΓΑ ήταν χαμηλές και η συγκριτική τους θέση επιδεινώθηκε το διάστημα 1962-1965. Το συμπέρασμα της μελέτης ήταν ότι – λαμβανομένων υπόψη του επιπέδου των αποδοχών εκείνων που εργάζονταν και των γενικότερων δυνατοτήτων της χώρας – το επίπεδο των συντάξεων που παρέχονταν στην πλειονότητα του αστικού πληθυσμού ήταν, με εξαιρέσεις, γενικά ικανοποιητικό.

Μια άλλη χρήσιμη σύγκριση είναι αυτή των κύριων συντάξεων των βασικών ΟΚΑ σε σχέση με τις ανάλογης κατηγορίας συντάξεις του ΙΚΑ (Πίνακας 11.7.). Η σύγκριση δείχνει τη διαφοροποίηση των συντάξεων μεταξύ φορέων και τη διασπορά τους γύρω από τις συντάξεις του ΙΚΑ. Από τον Πίνακα 11.7. προκύπτει ότι – με εξαίρεση κάποιες ακραίες περιπτώσεις[47] – οι διαφοροποιήσεις στις *κατώτατες και μεσαίες* συντάξεις των βασικών φορέων, που κάλυπταν τον αστικό πληθυσμό, δεν ήταν πολύ μεγάλες και ήταν σίγουρα μικρότερες από τις διαφοροποιήσεις των αποδοχών των εν ενεργεία εργαζομένων. Οι διαφοροποιήσεις των ανώτατων συντάξεων ήταν μεγαλύτερες και οι συντάξεις του ΟΓΑ απείχαν πολύ από τις συντάξεις του αστικού πληθυσμού. Οι συντάξεις των αυτοτελώς εργαζομένων (ειδικά των ΤΕΒΕ και ΤΣΑ) ήταν, ως επί το πλείστον, χαμηλότερες του ΙΚΑ. Αντίθετα, οι συντάξεις των ελεύθερων επαγγελματιών

47 Το έτος 1957, η κατώτατη σύνταξη των υπαλλήλων της Ηλεκτρικής Εταιρείας Αθηνών-Πειραιώς ήταν υπερδιπλάσια από εκείνη του ΙΚΑ, η μέση υπερτετραπλάσια και η ανώτατη οκταπλάσια. Την ίδια χρονιά, η κατώτατη σύνταξη των βουλευτών ήταν τετραπλάσια από εκείνη του ΙΚΑ και η μέση περίπου εξαπλάσια.

(υγειονομικοί, νομικοί, μηχανικοί) και των τραπεζικών ήταν γενικά υψηλότερες από του ΙΚΑ, γεγονός φυσιολογικό, καθώς οι αποδοχές στα επαγγέλματα αυτά είναι υψηλότερες. Οι κύριες συντάξεις όμως δεν ήταν η μόνη πηγή εισοδήματος για τους συνταξιούχους υγειονομικούς, νομικούς, μηχανικούς και τραπεζικούς. Το εισόδημά τους από κύρια σύνταξη συμπληρωνόταν από επικουρικές συντάξεις. Επιπλέον, έχει σημασία να εκτιμηθεί αν και κατά πόσο η χρηματοδότηση των κύριων συντάξεων των ελεύθερων επαγγελματιών και των τραπεζικών βασιζόταν εξ ολοκλήρου σε εισφορές ή συμπληρωνόταν από κοινωνικούς πόρους. Το ερώτημα θα αναλυθεί στην επόμενη ενότητα. Στο σημείο αυτό, θα αρκεστούμε να τονίσουμε ότι η αναπλήρωση του εισοδήματος δεν εξαρτάται μόνο από την κύρια σύνταξη και ότι το βάρος της χρηματοδότησης των συντάξεων δεν βάρυνε υποχρεωτικά μόνο τους ασφαλισμένους. Συχνά βάρυνε και το κοινωνικό σύνολο.

Πίνακας 11.7.

Κατώτατες, μέσες και ανώτατες συντάξεις[1] βασικών ΟΚΑ σε σχέση με ΙΚΑ

(ανάλογη σύνταξη του ΙΚΑ = 100)

	1957			1961		1965	
Φορέας	Κατώτατη	Μέση	Ανώτατη	Κατώτατη	Μέση	Κατώτατη	Μέση
ΙΚΑ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ΟΓΑ	-	-	-	-	-	24,0	18,8
ΤΕΒΕ	84,2	67,1	28,4	-	58,7	120,0	76,9
ΤΑΕ	107,7	75,7	32,7	111,8	93,4	93,3	80,6
ΤΣΑ	60,4	59,3	23,6	46,2	49,7	80,0	95,5
ΝΑΤ	68,8	144,6	181,0	-	92,8	133,3	100,1
ΤΣΑΥ	-	-	-	239,6	168,5	254,9	184,5
Ταμείο Νομικών	104,2	157,1	104,8	95,8	153,0	96,0	124,4
ΤΣΜΕΔΕ	211,0	-	78,4	101,4	157,3	144,8	167,2
Λοιπά ταμεία μισθωτών							
Τυπογράφοι	107,9	122,9	135,7	-	-	-	-
Αρτεργάτες	172,9	150,0	135,7	-	-	-	-
Κεραμοποιοί	122,5	85,7	38,9	-	-	-	-
ΟΤΕ (15ετίας)	173,5	305,7	315,2	-	-	-	-
Τράπεζα Ελλάδος	121,7	259,6	194,9	-	-	-	-
Εθνική Τράπεζα	121,7	251,1	194,2	-	-	-	-

Πηγές: Υπολογισμοί του συγγραφέα με βάση την Παπαντωνίου (1960), Πίνακας 4, σελ. 233-236, όπου υπάρχουν λεπτομερή στοιχεία για το 1957 (αγνοήθηκαν οι φορείς με λιγότερους από 3.000 ασφαλισμένους) και το Βασιλικό Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 19, σελ. 80 για τα έτη 1961 και 1965.

Σημειώσεις:

1. Συντάξεις γήρατος που αντιστοιχούσαν στα ελάχιστα χρονικά όρια ασφάλισης που απαιτούσε κάθε φορέας. Εξαίρεση οι εκτιμήσεις των μέσων συντάξεων 1961 και 1965, που – λόγω έλλειψης επαρκών στοιχείων – αναφέρονται στο σύνολο των συντάξεων γήρατος, αναπηρίας και θανάτου.

Κατώτατες συντάξεις

Άλλη ένδειξη της επάρκειας ή ανεπάρκειας των κατώτατων συντάξεων είναι η αντιπαραβολή τους με τα κατώτατα ημερομίσθια του ανειδίκευτου εργάτη. Στον Πίνακα 11.8. παρουσιάζονται οι κατώτατες συντάξεις ως ποσοστά του μισθού του ανειδίκευτου εργάτη κατά τα έτη 1961 και 1965.

Πίνακας 11.8.

Κατώτατες συντάξεις γήρατος σε βασικούς ΟΚΑ

(ως ποσοστό % του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη)

Φορείς	1961	1965
ΙΚΑ	48,2 %	46,9 %
ΝΑΤ	-	62,5 %
ΤΕΒΕ	31,3 %[1]	56,3 %
ΤΑΕ	53,8 %	43,7 %
ΤΣΑΥ	115,4 %	119,5 %
Ταμείο Νομικών	46,1 %	43,0 %
ΤΣΜΕΔΕ	48,8 %	67,9 %
ΤΣΑ	22,2 %	37,5 %

Πηγή: Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 20, σελ. 80.

Σημείωση:

1. Χρησιμοποιήθηκαν τα στοιχεία του 1964 αντί του 1961, λόγω έλλειψης στοιχείων για το 1961-1963.

Ο Πίνακας 11.8. δείχνει ότι οι περισσότερες συντάξεις κυμαίνονταν στο 40-50% των κατώτατων ημερομισθίων. Μολονότι αναφερόμαστε στις κατώτατες συντάξεις (που αντιστοιχούσαν στη χαμηλότερη ασφαλιστική κλάση, τον ελάχιστο χρόνο ασφάλισης και δεν περιλάμβαναν προσαυξήσεις για οικογενειακά βάρη), η σύγκριση δείχνει ότι εξασφάλιζαν απλώς ένα ελάχιστο όριο διαβίωσης.[48] Οι χαμηλοσυνταξιούχοι που βασίζονταν μόνο στην κύρια σύνταξη ήταν φτωχοί.

Εξίσου χρήσιμο είναι να έχουμε μια ένδειξη της εξέλιξης των κατώτατων συντάξεων γήρατος, σε σύγκριση με το κατώτατο ημερομίσθιο *σε βάθος χρόνου*. Η τελευταία στήλη του Πίνακα 11.9. παρουσιάζει την εξέλιξη των κατώτατων συντάξεων του ΙΚΑ σε σχέση με το μηνιάτικο του ανειδίκευτου εργάτη το διάστημα 1960-1973. Ο Πίνακας 11.9. δείχνει ότι – εν ευθέτω χρόνω – οι κατώτατες συντάξεις παρακολουθούσαν την αύξηση των κατώτατων μισθών. Η έμφαση δίνεται στο «εν ευθέτω χρόνω». Αναπροσαρμογές των συντάξεων γίνονταν σε αραιά χρονικά διαστήματα και, στο μεσοδιάστημα, η σχέση συντάξεων-κατώτατων μισθών επιδεινωνόταν.

48 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 80.

Πίνακας 11.9.

Κατώτατες συντάξεις γήρατος ΙΚΑ, 1960-1973

(σε δραχμές και ως ποσοστό % του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη)

Έτος	Κατώτατο ημερομίσθιο	Μηνιαίο ισοδύναμο (× 25 ημέρες)	Κατώτατη σύνταξη	Κατώτατη σύνταξη ως % μηνιαίου ισοδύναμου
1960	48,6	1.215,6	552,0	45,4 %
1962	55,0	1.375,0	625,0	45,5 %
1964	64,0	1.600,0	681,0	42,6 %
1965	64,0	1.600,0	750,0	46,9 %
1967	86,7	2.166,7	924,0	42,6 %
1968	91,6	2.289,4	924,0	40,4 %
1970	103,5	2.587,5	924,0	35,7 %
1972	112,5	2.812,5	1.155,0	41,1 %
1973	128,3	3.207,5	1.500,0	46,8 %

Πηγές: Ο ετήσιος μέσος όρος των κατώτατων ημερομισθίων υπολογίστηκε από τον συγγραφέα με βάση τις Εθνικές Γενικές Συλλογικές Συμβάσεις. Τα ημερομίσθια ανήχθησαν σε μηνιαία βάση με τον πολλαπλασιασμό τους επί 25 μέρες. Τα στοιχεία των κατώτατων συντάξεων προέρχονται από το ΚΕΠΕ (1976γ), Πίνακας ΙΙ.4., σελ. 332.

Αναπροσαρμογή των υφιστάμενων συντάξεων[49]

Για τους εκτός του Δημοσίου και των δημόσιων επιχειρήσεων[50] φορείς, δεν υπήρχε σαφής μηχανισμός αναπροσαρμογής των συντάξεων καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου 1950-1973. Μέχρι το 1960, οι συναφείς διατάξεις ήταν αόριστες και δεν συνέδεαν την αναπροσαρμογή των συντάξεων με κάποιο κριτήριο. Με την ψήφιση του Ν.Δ. 4104/1960 προκρίνονταν οι μεταβολές του κατώτατου ημερομίσθιου ως κριτήριο αναπροσαρμογής των συντάξεων. Η εφαρμογή του κριτηρίου όμως επαφιόταν στη διακριτική ευχέρεια του εκάστοτε υπεύθυνου υπουργού. Λόγοι της ασάφειας ήταν η αδυναμία αρκετών φορέων να αντιμετωπίσουν τις πρόσθετες δαπάνες που συνδέονταν με τις αναπροσαρμογές των συντάξεων, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι τυχόν αύξηση των συντάξεων σε έναν φορέα πιθανότατα θα ακολουθείτο από αυξήσεις και σε άλλους φορείς. Αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής ήταν η στασιμότητα των συντάξεων για μεγάλα χρονικά διαστήματα. Το ζήτημα της αναπροσαρμογής των συντάξεων πήρε κρίσιμες διαστάσεις από το 1973 και μετά, με την είσοδο της χώρας σε έντονα πληθωριστική φάση. Η αργή αναπροσαρμογή πολλαπλασίασε τα φαινόμενα φτώχειας των συνταξιούχων.

49 Ό.π., σελ. 78-79· ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 67-72.

50 Ας σημειωθεί ότι το θέμα της αναπροσαρμογής δεν ετίθετο για το Δημόσιο, τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις τράπεζες, διότι εκεί η αναπροσαρμογή των συντάξεων γινόταν αυτόματα, λόγω της σύνδεσής τους με τους μισθούς των εν ενεργεία υπαλλήλων.

Ποσοστά αναπλήρωσης, διεθνείς συγκρίσεις

Τα συστήματα που βασίζονται σε ενιαία εθνική βασική σύνταξη (Αγγλία, Ιρλανδία, Σουηδία, κ.λπ.) δεν ήταν ευθέως συγκρίσιμα με το ελληνικό. Τα αναλογικά συστήματα που παρείχαν συντάξεις κλιμακούμενες με βάση τις αποδοχές και τον χρόνο ασφάλισης ήταν συγκρίσιμα. Γι' αυτό και οι συγκρίσεις του Πίνακα 11.10. επικεντρώνονται στις χώρες με αναλογικά συστήματα.

Πίνακας 11.10.

Ανώτατα ποσοστά αναπλήρωσης κυρίων συντάξεων, διεθνείς συγκρίσεις
(ποσοστά % του συντάξιμου μισθού)

Χώρα	1958	Μέσα δεκαετίας '70
Ελλάδα	**80,0%** και άνω	**80,0%-91,0%** (ΙΚΑ με 40 χρόνια ασφάλισης)
Αυστρία	79,5%	-
Βέλγιο	60,0%-75,0%	75,0% (για έγγαμους με 40-45 χρόνια ασφάλισης) 70,0% (για άγαμους με 40-45 χρόνια ασφάλισης)
Γαλλία	40,0%	25,0% (σύνταξη στα 60) 50,0% (σύνταξη στα 65) 75,0% (σύνταξη στα 70)
Δυτ. Γερμανία	60,0%	60,0% (με 40 χρόνια ασφάλισης)
Ιταλία	80,0%	80,0% (με 40 χρόνια ασφάλισης)
Πορτογαλία	80,0%	-

Πηγές: Παπαντωνίου (1960), σελ. 206 για το 1958· ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 80-81 για τα μέσα της δεκαετίας του '70.

Οι παραπάνω συγκρίσεις δείχνουν ότι τα *ανώτατα* όρια της κύριας σύνταξης (με 40 χρόνια ασφάλισης) σε σχέση με τον συντάξιμο μισθό στην Ελλάδα ήταν από τα υψηλότερα της Ευρώπης. Σε παρόμοια συμπεράσματα οδηγούν και οι διεθνείς συγκρίσεις του Πίνακα 11.11., όπου Ελλάδα και Ιταλία εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά σύνταξης ως προς το κατά κεφαλήν εισόδημα του ενεργού πληθυσμού τους.[51] Επίσης φαίνεται ότι – σε αντίθεση με τη Γαλλία, τη Γερμανία ή το Βέλγιο – η Ελλάδα

51 Υπενθυμίζεται ότι το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα των ατόμων ηλικίας 15-65 ετών περιλαμβάνει και το μέσο αγροτικό εισόδημα, το οποίο στην Ελλάδα ήταν πολύ χαμηλότερο από εκείνο των αστικών κέντρων. Η συμπερίληψη του χαμηλού αγροτικού εισοδήματος, σε συνδυασμό με το μεγάλο ειδικό βάρος του αγροτικού τομέα στην Ελλάδα, συμπαρασύρει προς τα κάτω τον παρονομαστή του κλάσματος (το εθνικό μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα). Συνεπώς, οι παραπάνω υπολογισμοί υπερτιμούν τη σχέση σύνταξης προς μέσο εισόδημα της Ελλάδας, όταν αυτή αντιπαραβάλλεται με την αντίστοιχη σχέση πιο προηγμένων χωρών. Οι διαφορές Ελλάδας-Ιταλίας με τις υπόλοιπες χώρες είναι, ωστόσο, πολύ μεγάλες για να εξηγούνται αποκλειστικά από αυτόν τον παράγοντα.

ήταν, από ασφαλιστική άποψη, ελαστική με τα λίγα χρόνια παραμονής στην εργασία.

Πίνακας 11.11.

Σύνταξη προς κατά κεφαλήν μέσο εισόδημα, διεθνείς συγκρίσεις
(σύνταξη αγάμου άνδρα ως ποσοστό % του μέσου εισοδήματος ατόμων ηλικίας 15-65 ετών)

Χώρα		Έτος	Έτη ασφάλισης		
			15	30	40
Ελλάδα		**1964**	**58,6%**	**74,8%**	**85,6%**
Βέλγιο		1958	20,0 %	40,0 %	53,3%
Γαλλία	(σύνταξη στα 60)	1958	10,0 %	20,0 %	20,0 %
	(σύνταξη στα 65)	1958	26,6%	40,0 %	40,0 %
Δυτ. Γερμανία		1958	22,5%	45,0 %	60,0 %
Ιταλία	(σύνταξη στα 60)	1958	39,0 %	68,3%	87,8%
	(σύνταξη στα 65)	1958	39,0 %	91,2%	118,6%

Πηγή: Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 24, σελ. 93.

11.1.7. Η χρηματοδότηση των κύριων συντάξεων

Ο τρόπος χρηματοδότησης των φορέων που παρείχαν κύριες συντάξεις διέφερε ανάλογα με τον τύπο εργασίας των καλυπτόμενων εργαζομένων:

α. Οι πόροι του κλάδου συντάξεων των φορέων ασφάλισης των μισθωτών ήταν οι εισφορές των εργαζομένων και των εργοδοτών, οι τυχόν παρεχόμενοι κοινωνικοί πόροι (έσοδα από φόρους υπέρ τρίτων προοριζόμενα ειδικά για τον συγκεκριμένο φορέα ή απευθείας κρατικές επιχορηγήσεις) και οι πρόσοδοι από την περιουσία κάθε ταμείου.

β. Οι κλάδοι συντάξεων των φορέων των αυτοτελώς εργαζομένων και των ελεύθερων επαγγελματιών χρηματοδοτούνταν από τις εισφορές των ασφαλισμένων και, συχνά, από κοινωνικούς πόρους.

γ. Από το 1962 μέχρι το 1964, οι αγρότες είχαν κάποια συμμετοχή στο κόστος των συντάξεών τους. Από το 1964 και μετά, η εισφορά των αγροτών καταργήθηκε και ο ΟΓΑ χρηματοδοτείτο μόνο από κρατικές επιχορηγήσεις και κοινωνικούς πόρους.

δ. Οι δαπάνες κύριας σύνταξης των δημόσιων υπαλλήλων βάρυναν τον Προϋπολογισμό. Μέχρι το 1958, η συμμετοχή των εργαζομένων του Δημοσίου στο κόστος των συντάξεών τους ήταν συμβολική. Το 1958, η εισφορά των δημόσιων υπαλλήλων καταργήθηκε.

Πίνακας 11.12.

Εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών για κύρια σύνταξη

(ως ποσοστό % του (τεκμαρτού) μισθού, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά)

Φορέας	Εισφορές ασφαλισμένου	Εισφορές εργοδότη	Σύνολο εισφορών
	Έτος 1957		
ΙΚΑ	2,50%	5,00%	7,50%
	Έτος 1964		
ΙΚΑ	2,25%	5,75%	8,00%
Σύν. φορέων μισθωτών	2,25%	6,45%	8,70%
	Έτος 1973		
Μισθωτοί ιδιωτικού τομέα			
ΙΚΑ	4,25%	8,50%	12,75%
ΝΑΤ	3,37-5,68%	4,12-7,81%	7,49-13,49%
ΗΕΑΠ, ΕΗΕ	7,87%	9,00%	16,87%
Τυπογράφων	6,00%	6,00%	12,00%
Ταμεία τραπεζών[2]			
Αγροτική Τράπεζα	6,50%	11,10%	17,60%
Εθνική Τράπεζα	7,35%	11,70%	19,05%
Τράπεζα της Ελλάδος	6,25%	10,80%	17,05%
Ιονική-Λαϊκή Τράπεζα	10,40%	22,10%	32,50%
Δημόσιες επιχειρήσεις			
ΟΤΕ[1]	2,50%	10,60%	13,10%
ΔΕΗ	4,50%	12,00%	16,50%
Δημόσιος τομέας			
Δημόσιοι υπάλληλοι	Χρηματοδότηση από τον Προϋπολογισμό[2]		
Δημοτικοί υπάλληλοι	4,00%	4,00%	8,00%
Αυτοαπασχολούμενοι, ελεύθεροι επαγγελματίες και αγρότες			
ΤΕΒΕ και ΤΑΕ	Πάγια μηνιαία ποσά εισφοράς κατά ασφαλιστική κλάση		
ΤΣΑ	Πάγιες εισφορές ανά δραστηριότητα αυτοκινητιστή		
ΤΣΑΥ	Πάγια εισφορά ανά ειδικότητα και ανά συνταγή, ποσοστά αποδοχών σε περίπτωση έμμισθων ιατρικών υπηρεσιών		
Νομικών	Πάγια εισφορά για διάφορες δικηγορικές ή συμβολαιογραφικές δραστηριότητες και έμμισθες υπηρεσίες		
ΤΣΜΕΔΕ	Πάγια εισφορά και ποσοστά επί αμοιβών		
ΟΓΑ	Χρηματοδότηση από κρατικές επιχορηγήσεις, φόρους υπέρ τρίτων στο εισόδημα, καθώς και φόρους σε μια σειρά προϊόντων		

Πηγές: Για το έτος 1964, Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 12, σελ. 46. Για το έτος 1973, Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*, Πίνακας ΙΙ.3.Β.

Σημειώσεις:

1. Σύνολο εισφορών για όλες τις παροχές.
2. Από το 1958, οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν κατέβαλλαν ασφαλιστικές εισφορές.

Εισφορές για κύρια σύνταξη ως ποσοστά του μισθού ή του εισοδήματος του ασφαλισμένου

Στα ταμεία κύριας ασφάλισης συντάξεων των μισθωτών, οι εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών ως ποσοστά του μισθού του εργαζομένου διέφεραν από φορέα σε φορέα. Συνήθως, η συμμετοχή του εργοδότη στις εισφορές ήταν υψηλότερη από τη συμμετοχή του ασφαλισμένου.[52] Στο ΙΚΑ, η εργοδοτική εισφορά ήταν διπλάσια, ως ποσοστό του μισθού, από την εισφορά του εργαζομένου και αρκετά ταμεία είχαν υιοθετήσει αυτήν τη 2 προς 1 σχέση. Υπήρχαν όμως και φορείς όπου η συμμετοχή εργοδότη και ασφαλισμένου ήταν ίση. Ο Πίνακας 11.12. παρέχει μια ενδεικτική εικόνα των εισφορών που ίσχυαν σε μια σειρά φορέων κύριας ασφάλισης μισθωτών το 1973, που είναι το τελευταίο έτος της εξεταζόμενης περιόδου.

Ο Πίνακας 11.12. δείχνει ότι οι εισφορές γενικά αυξήθηκαν ανάμεσα στο 1957 και το 1973. Επίσης, δείχνει ότι οι εισφορές, κυρίως των εργοδοτών, στις τράπεζες και τις δημόσιες επιχειρήσεις ήταν αισθητά υψηλότερες από τις εισφορές στο ΙΚΑ. Στους φορείς των αυτοαπασχολουμένων, των ελεύθερων επαγγελματιών και των αγροτών δεν υπήρχαν εργοδοτικές εισφορές, καθώς δεν υπήρχε εργοδότης. Η συμμετοχή αυτών των κατηγοριών των εργαζομένων στο κόστος της ασφάλισης πραγματοποιείτο μέσω πάγιων εισφορών σχετιζόμενων με τη δραστηριότητα του ασφαλισμένου.

Ποσοστιαία κατανομή των εσόδων των φορέων κύριας σύνταξης και το ειδικό βάρος των κοινωνικών πόρων

Η ποσοστιαία κατανομή των εσόδων των φορέων κύριας σύνταξης δεν ήταν υποχρεωτικό να είναι ίδια με την κατανομή των εισφορών ασφαλισμένων και εργοδοτών. Αν, για παράδειγμα, σε ένα ταμείο η σχέση των εισφορών των ασφαλισμένων και των εισφορών των εργοδοτών ήταν 1/3 και 2/3 αντίστοιχα, δεν ήταν υποχρεωτικό τα έσοδα του ταμείου αυτού να προέρχονται κατά

52 Η κατανομή της εισφοράς ανάμεσα σε εργοδότη και εργαζόμενο είναι δευτερεύον θέμα όσον αφορά το ποιος πραγματικά πληρώνει την επιβάρυνση. Αυτό εξαρτάται από τη σχετική διαπραγματευτική δύναμη των συμμετεχόντων στην αγορά εργασίας και προϊόντος (τις σχετικές ελαστικότητες των συναρτήσεων προσφοράς και ζήτησης). Αν ο εργοδότης έχει ισχυρή θέση στην αγορά, μπορεί να μετακυλήσει μια υψηλή εργοδοτική εισφορά στις τιμές του. Τότε, το κόστος της ασφαλιστικής επιβάρυνσης το πληρώνει ο καταναλωτής. Αν ο εργοδότης είναι σε ισχυρή θέση απέναντι στους εργαζομένους του, μπορεί να αντισταθμίσει την υψηλή εργοδοτική εισφορά, πληρώνοντας χαμηλότερους μισθούς. Τότε, το κόστος το πληρώνει ο εργαζόμενος. Αν ο εργοδότης είναι σε αδύναμη θέση, τότε επωμίζεται την επιβάρυνση ο ίδιος.

το 1/3 από ασφαλισμένους και κατά τα 2/3 από εργοδότες. Ο λόγος που η σύνθεση των εσόδων μπορούσε να αποκλίνει ήταν η ύπαρξη και – κυρίως – η *άνιση κατανομή* των λεγόμενων κοινωνικών πόρων. Για τους σκοπούς του παρόντος κεφαλαίου, όταν λέμε «κοινωνικοί πόροι» συνήθως εννοούμε τόσο τους φόρους υπέρ τρίτων όσο και τις απευθείας κρατικές επιχορηγήσεις. Το χαρακτηριστικό των φόρων υπέρ τρίτων (που ήταν δυνατόν να επιβάλλονται ως έμμεσοι φόροι σε προϊόντα ή ως προσαυξήσεις στον φόρο εισοδήματος) ήταν ότι προορίζονταν εξαρχής για κάποιον συγκεκριμένο φορέα.

Πίνακας 11.13.

Κατανομή των πηγών χρηματοδότησης φορέων κύριας σύνταξης
(ως ποσοστό % της συνολικής χρηματοδότησης)

1957

Φορέας	Εισφορές ασφαλισμένου	Εισφορές εργοδότη	Κοινωνικοί πόροι	Άλλες πρόσοδοι
Μισθωτοί ιδιωτικού τομέα (φορείς άνω των 2.000 ασφαλισμένων)				
ΙΚΑ	21,0%	69,1%	8,3%	1,6%
ΝΑΤ	39,4%	41,3%	9,4%	9,9%
Αρτεργάτες, κ.λπ.	37,0%	50,0%	11,4%	1,6%
Τυπογράφοι	29,8%	29,7%	30,9%	9,6%
ΤΑΚΕ (κληρικοί)	18,4%	24,1%	45,7%	11,8%
Κεραμοποιοί, κ.λπ.	20,6%	79,4%	0,0%	0,0%
ΗΕΑΠ, ΕΗΕ	32,9%	27,7%	35,7%	3,7%
Τράπεζα της Ελλάδος	30,6%	53,8%	0,0%	15,6%
Εθνική Τράπεζα	31,9%	29,8%	0,0%	38,3%
Αγροτική Τράπεζα	41,7%	41,7%	0,0%	16,6%
Μισθωτοί δημόσιου τομέα και δημόσιων επιχειρήσεων				
ΟΤΕ	17,0%	74,0%	0,0%	9,0%
Ηλεκτρ. σιδηρόδρομοι	36,5%	62,0%	1,5%	0,0%
Δημόσιοι υπάλληλοι	0%[1]	-	100,0%	-
Αυτοτελώς απασχολούμενοι και ελεύθεροι επαγγελματίες				
ΤΕΒΕ	97,5%	-	0,2%	2,3%
ΤΑΕ	93,1%	-	0,0%	6,9%
ΤΣΑΥ	35,3%	6,6%	45,2%	12,9%
ΤΣΜΕΔΕ	83,2%	-	1,2%	15,7%
ΤΣΑ	53,6%	33,3%	3,4%	9,6%
Ηθοποιοί, μουσικοί, κ.λπ.	9,4%	8,4%	69,7%	12,5%
Σύνολο φορέων	**36,0%**	**43,2%**	**14,4%**	**6,4%**

(ο πίνακας συνεχίζεται στην επόμενη σελίδα)

1964

Φορέας	Εισφορές ασφαλισμένου	Εισφορές εργοδότη	Κοινωνικοί πόροι	Άλλες πρόσοδοι
ΙΚΑ	32,2%	65,3%	2,5%	-
ΝΑΤ	43,6%	49,7%	6,7%	-
Τυπογράφοι	39,6%	33,6%	26,8%	-
Κεραμοποιοί, κ.λπ.	26,4%	23,9%	49,7%	-
ΗΕΑΠ, ΕΗΕ	31,4%	47,0%	21,6%	-
ΤΑΚΕ (κληρικοί)	48,1%	0,0%	51,9%	-
ΤΕΒΕ	97,1%	0,0%	2,9%	-
ΤΣΑΥ	45,4%	9,9%	44,7%	-
ΤΣΜΕΔΕ	25,1%	0,0%	74,9%	-
Ταμείο Νομικών	11,7%	0,0%	88,3%	-
ΤΣΑ	84,6%	14,1%	1,3%	-
Ηθοποιοί, μουσικοί, κ.λπ.	15,3%	14,2%	70,5%	-
ΟΓΑ	4,0%	0,0%	96%	-
Σύνολο φορέων	**38,4%**	**35,4%**	**20,4%**	**5,8%**

1973

	Εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών	Φόροι υπέρ τρίτων και επιχορηγήσεις	Άλλες πρόσοδοι
Μισθωτοί ιδιωτικού τομέα			
ΙΚΑ	94,4%	3,0%	2,6%
Τυπογράφοι	71,6%	19,4%	8,9%
Τράπεζα της Ελλάδος	68,5%	0,0%	31,5%
Εθνική Τράπεζα	59,8%	0,0%	40,2%
Αγροτική Τράπεζα	50,7%	44,1%	5,2%
Μισθωτοί δημόσιου τομέα και δημόσιων επιχειρήσεων			
Ηλεκτρ. σιδηρόδρομοι	61,9%	27,5%	10,6%
Δημόσιοι υπάλληλοι	0,0%	100,0%	-
Δημοτικοί υπάλληλοι	44,2%	44,2%	11,6%
Αυτοτελώς απασχολούμενοι και ελεύθεροι επαγγελματίες			
ΤΕΒΕ (1974)	57,7%	40,6%	1,7%
ΤΑΕ (1974)	73,6%	17,8%	8,6%
ΤΣΑΥ (1974)	41,5%	34,6%	23,9%
ΤΣΜΕΔΕ (1974)	49,5%	11,8%	38,7%
Ταμείο Νομικών (1974)	19,2%	71,1%	9,7%
ΤΣΑ	72,1%	14,0%	13,9%
Ηθοποιοί, μουσικοί, κ.λπ.	35,3%	47,6%	17,1%

Πηγές: Για το 1957, Παπαντωνίου (1960), Πίνακας 2, σελ. 227. Για το 1964, Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 14, σελ. 52 και Πίνακας 1 (παράρτημα), σελ. 433-434. Για το 1973, Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*, Πίνακας ΙΙ.3. Για το 1974, ΚΕΠΕ (1976γ), υπολογισμοί συγγραφέα με βάση τον Πίνακα ΙΙ.6., σελ. 334.

Ο Πίνακας 11.13. δείχνει πως η κατανομή των κοινωνικών πόρων ήταν έντονα άνιση. Οι κοινωνικοί πόροι επικεντρώνονταν σε ταμεία ελεύθερων επαγγελματιών (νομικών, υγειονομικών), εργαζομένων με επιρροή (τυπογράφων) ή ταμείων αυτοτελώς εργαζομένων που δεν μπορούσαν να συγκεντρώσουν επαρκείς πόρους (ΤΕΒΕ, ΤΑΕ, ηθοποιοί, κ.λπ.). Αντίθετα, το ΙΚΑ είχε ελάχιστους κοινωνικούς πόρους. Με εξαίρεση τον ΟΓΑ, η κατανομή των κοινωνικών πόρων αντανακλούσε πιέσεις ομάδων συμφερόντων. Επιπλέον, τα ταμεία των τραπεζών και των δημόσιων επιχειρήσεων δεν ενισχύονταν με κοινωνικούς πόρους, αλλά η κύρια χρηματοδότησή τους προερχόταν από τον εργοδότη. Η ισχυρή θέση του τελευταίου στην αγορά τού επέτρεπε να μετακυλήσει το κόστος των εργοδοτικών εισφορών στον καταναλωτή. Τέλος, με εξαίρεση τις τράπεζες, το ΤΣΑΥ και το ΤΣΜΕΔΕ, οι πρόσοδοι περιουσίας και οι άλλες πρόσοδοι αντιπροσώπευαν μικρό ποσοστό των εσόδων του συστήματος.

Κρατικές ενισχύσεις προς το ασφαλιστικό σύστημα υπήρχαν στην πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών. Η συμμετοχή του κράτους όμως ήταν ευθύτερη και πιο εύλογα κατανεμημένη.[53] Ο Πίνακας 11.14. δείχνει τους κοινωνικούς πόρους *ανά ασφαλισμένο* διαφόρων επιλεγμένων ταμείων και φωτίζει από άλλη γωνία ποιοι ευνοούνταν από την κατανομή τους.

Πίνακας 11.14.
Κοινωνικοί πόροι σε επιμέρους ασφαλιστικούς φορείς
(δρχ. ανά ασφαλισμένο)

1964		1974	
Χρηματιστές	150.000	Αγροτική Τράπεζα	39.521
Συμβολαιογράφοι	17.775	Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο	29.235
Βουλευτές	15.333		
Σύνταξη Νομικών Αθηνών	11.133	Ταμείο Νομικών	24.801
Μηχανικοί	10.074	ΤΣΑΥ	10.974
Ασφαλιστές	8.212	Τυπογράφοι	3.489
Συντάκτες-Ιδιοκτήτες Τύπου	5.593	ΤΕΒΕ	3.466
Γιατροί	3.718	ΤΑΕ	2.144
Αγρότες	898	ΤΣΜΕΔΕ	1.564
ΙΚΑ	109	ΙΚΑ	1.070

Πηγές: Για το 1964, Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 13, σελ. 50, και Παράρτημα Π.3., σελ. 439. Για το 1974, ΚΕΠΕ (1976γ), Πίνακας ΙΙ.6., σελ. 334.

Διαφυγή εσόδων

Η διαφυγή εσόδων ήταν εκτεταμένη και έπαιρνε πολλές μορφές: μη δήλωση ακριβούς εισοδήματος ή ημερών εργασίας, πλήρης απόκρυψη, καθυστέρηση

53 Παπαντωνίου (1960), σελ. 198-202· Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 16, σελ. 54.

καταβολής εισφορών ή μη καταβολή.[54] Το θέμα έπαιρνε κρίσιμες διαστάσεις στα ταμεία των αυτοτελώς απασχολουμένων (και ιδίως στο ΤΕΒΕ). Οι συχνές ρυθμίσεις που γίνονταν για τα καθυστερούμενα ενθάρρυναν ακόμη περισσότερο τις καθυστερήσεις.

Τα αποθεματικά των ταμείων

Βάσει του Α.Ν. 1611/1950, οι δημόσιοι οργανισμοί υποχρεώνονταν να καταθέτουν μέρος των διαθεσίμων τους στην Τράπεζα της Ελλάδος. Τα υπόλοιπα αποθεματικά των ταμείων τοποθετούνταν σε ακίνητα, έντοκα γραμμάτια, ομόλογα του Δημοσίου, κ.λπ. Καθώς οι υποχρεωτικές καταθέσεις στην Τράπεζα της Ελλάδος συνδέονταν με επιτόκια χαμηλότερα από εκείνα του ταμιευτηρίου,[55] η υποχρέωση αυτή σήμαινε απώλεια εσόδων για τα ασφαλιστικά ταμεία. Από το 1959 μέχρι το 1972 όμως, η διαφορά των επιτοκίων ταμιευτηρίου και εκείνων που προσέφερε η Τράπεζα της Ελλάδος ήταν μικρή και, σύμφωνα με τον Προβόπουλο,[56] η απώλεια εσόδων ήταν, μέχρι το 1972, επίσης μικρή. Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι πόροι αυτοί διοχετεύονταν από την Τράπεζα της Ελλάδος στο τραπεζικό σύστημα και χρησιμοποιούνταν για τη χρηματοδότηση της οικονομίας. Η ανετότερη χρηματοδότηση δημιουργούσε νέες θέσεις εργασίας και οι εισφορές των νέων ασφαλισμένων αντιστάθμιζαν τα διαφεύγοντα έσοδα από τη δέσμευση των αποθεματικών. (Για περισσότερα, βλ. Ενότητα 4.4.).[57]

11.2. Επικουρική ασφάλιση και πρόνοια (εφάπαξ παροχές)

Σκοπός της επικουρικής ασφάλισης είναι η βελτίωση της προστασίας έναντι του γήρατος, της αναπηρίας και του θανάτου, με την απονομή *συμπληρωματικής* σύνταξης. Τις παροχές αυτές τις χορηγούν τα ταμεία επικουρικής ασφάλισης. Αυτά είναι ΝΠΔΔ και, από το 1940 και μετά, ιδρύονταν με Βασιλικό Διάταγμα. Χρηματοδοτούνταν κάποτε από εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων, κάποτε μόνο από εισφορές εργαζομένων και κάποτε από κοινωνικούς πόρους.

Αφετηρία της επικουρικής ασφάλισης ήταν η επιδίωξη των υπαλλήλων του Δημοσίου να ενισχύσουν το μέγεθος των συντάξεών τους. Επικουρικά ταμεία εμφανίστηκαν για πρώτη φορά τον 19ο αιώνα και ασφάλιζαν στρατιωτικούς και

54 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 55-60.

55 Προβόπουλος (1985), Πίνακας 12, σελ. 56.

56 Ό.π., Πίνακας 13, σελ. 57.

57 Επίσης πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ένα διανεμητικό ασφαλιστικό σύστημα από τη φύση του (και ιδιαίτερα όσο προχωράει η ωρίμανσή του) δεν μπορεί να συγκεντρώνει μεγάλα πλεονάσματα, καθώς η πλειονότητα των εσόδων του από εισφορές διατίθεται άμεσα για τη χορήγηση συντάξεων.

πολιτικούς υπαλλήλους του Δημοσίου. Ο αριθμός τους αυξήθηκε στον Μεσοπόλεμο και στη διάρκεια της Κατοχής. Περαιτέρω ώθηση στη δημιουργία επικουρικών ταμείων για δημόσιους υπαλλήλους έδωσε ο Ν. 2066/1952, που παρείχε τη δυνατότητα ίδρυσης ταμείων αρωγής δημόσιων υπαλλήλων κατά υπουργεία.[58] Οι αριθμοί τους συνέχισαν να αυξάνονται στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Μέχρι το 1983, η επικουρική ασφάλιση δεν ήταν καθολικά υποχρεωτική.

Πέρα από τα επικουρικά ταμεία, αναπτύχθηκαν και τα ταμεία προνοίας, που παρείχαν εφάπαξ ποσά σε ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων κατά την έξοδό τους από την εργασία. Τα πρώτα ιδρύθηκαν τη δεκαετία του 1920 και κάλυπταν δημόσιους υπαλλήλους και αξιωματικούς των ενόπλων δυνάμεων και της χωροφυλακής. Ακολούθησαν ταμεία προνοίας ναυτικών, κληρικών και τραπεζοϋπαλλήλων. Ο αριθμός τους αυξήθηκε σημαντικά κατά τη μεταπολεμική περίοδο.[59]

11.2.1. Εξέλιξη του αριθμού των φορέων

Το 1957, σχετική μελέτη κατέγραφε 51 φορείς επικουρικής ασφάλισης.[60] Όλοι ήταν ΝΠΔΔ και εποπτεύονταν κυρίως από το Υπουργείο Εργασίας (34 φορείς), αλλά και από άλλα υπουργεία. Από αυτούς, οι 15 ήταν φορείς ασφάλισης πολιτικών υπαλλήλων και στρατιωτικών, ενώ 34 φορείς κάλυπταν μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα και δύο κάλυπταν αυτοτελώς απασχολουμένους.

Η ίδια μελέτη, αναφερόμενη πάλι στο 1957, κατέγραφε 57 φορείς που προσέφεραν εφάπαξ παροχές.[61] Από αυτούς, οι 14 ασφάλιζαν δημόσιους υπαλλήλους, στρατιωτικούς και αστυνομικούς. Οι υπόλοιποι ασφάλιζαν διάφορες κατηγορίες μισθωτών και αυτοτελώς εργαζομένων.

Στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου (1974), η μελέτη του ΚΕΠΕ[62] κατέγραφε 67 φορείς επικουρικής ασφάλισης. Οι 63 από αυτούς υπάγονταν στο Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, τρεις στο Υπουργείο Αμύνης (τα Μετοχικά Ταμεία στρατού, ναυτικού και αεροπορίας) και ένα στο Υπουργείο Οικονομικών (το Μετοχικό Ταμείο πολιτικών υπαλλήλων). Η πλειονότητα των φορέων αυτών κάλυπτε μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα. Οι υπόλοιποι κάλυπταν δημόσιους και δημοτικούς υπαλλήλους και υπαλλήλους δημόσιων επιχειρήσεων.

58 Πανάρετος (1960), σελ. 402.

59 Ό.π., σελ. 429-430.

60 Ό.π., σελ. 404-407.

61 Ό.π., σελ. 430-432. Στους 57 φορείς δεν περιλαμβάνονταν τα Ταμεία Προνοίας Δικηγόρων των επαρχιακών πόλεων και δεκάδες «Κεφάλαια Αποζημιώσεως Φορτοεκφορτωτών» διαφόρων λιμένων της χώρας.

62 ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 74-77 και Παράρτημα, Πίνακας ΙΙ.7., σελ. 335-336.

Τέλος, ως προς τα ταμεία προνοίας, το έτος 1973, η ΕΣΥΕ κατέγραψε 61 φορείς. Ο αριθμός αυτός δεν περιλάμβανε τα ταμεία προνοίας του Δημοσίου και ορισμένων ΝΠΔΔ (Δήμοι, ΔΕΗ, κ.λπ.).

11.2.2. Κάλυψη του πληθυσμού – αριθμός ασφαλίσεων

Ο Πίνακας 11.15. δείχνει ότι ο αριθμός των ασφαλίσεων στα ταμεία επικουρικής ασφάλισης και προνοίας αυξήθηκε ταχύτατα. Στην επικουρική ασφάλιση, ο αριθμός τους διπλασιάστηκε μεταξύ 1957 και 1973. Στα ταμεία προνοίας αυξήθηκε το ίδιο διάστημα κατά 170%.

Πίνακας 11.15.
Ασφαλισμένοι και συνταξιούχοι σε ταμεία επικουρικής ασφάλισης και προνοίας

Έτος	Ταμεία επικουρικής ασφάλισης		Ταμεία προνοίας (εφάπαξ)
	Ασφαλισμένοι	Συνταξιούχοι	Ασφαλισμένοι
1957	379.400	-	241.000
1963	510.000	128.000	402.000
1968	743.000	176.400	560.000
1972	806.000	219.900	633.000

Πηγές: Για το 1957, Πανάρετος (1960), σελ. 405 και 431. Για τα υπόλοιπα, ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Το 1957, ο βαθμός κάλυψης του εργαζόμενου πληθυσμού από την επικουρική ασφάλιση μπορεί να συνοψιστεί ως εξής: Οι επτά στους δέκα υπαλλήλους του Δημοσίου είχαν και κύρια και επικουρική ασφάλιση και η πλειονότητα είχε περισσότερες από μία επικουρικές ασφαλίσεις.[63] Περίπου ένας στους τέσσερις ασφαλισμένους για κύρια ασφάλιση μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα διέθετε και επικουρική. Όμως, μόλις το 1% των αυτοτελώς απασχολουμένων είχε επικουρική ασφάλιση. Ο τελικός υπολογισμός είναι ότι περί το 1/3 των προσώπων που καλύπτονταν για κύρια ασφάλιση διέθεταν παράλληλα και επικουρική.[64]

Η ίδια μελέτη, αναφερόμενη πάλι στο 1957, υπολόγιζε ότι περίπου 120.000 κρατικοί υπάλληλοι διέθεταν ασφάλιση σε ταμεία προνοίας. Ο αριθμός των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα που ήταν ασφαλισμένοι σε φορείς εφάπαξ παροχών ήταν 111.000 και αυτός των αυτοτελώς εργαζομένων περί τις 10.000. Ο συνολικός

63 Οι καλυπτόμενοι από τους γενικούς φορείς επικουρικής ασφάλισης (Μετοχικά Ταμεία πολιτικών και στρατιωτικών υπαλλήλων) καλύπτονταν – ως επί το πλείστον – και από τους ειδικούς (κατά υπουργείο) φορείς. Βλ. Πανάρετος (1960), σελ. 406.

64 Ό.π., σελ. 408.

αριθμός των ασφαλισμένων στον κλάδο των εφάπαξ παροχών αντιπροσώπευε το 19% των ασφαλισμένων για κύρια σύνταξη.[65]

Το 1964, ο συνολικός αριθμός των επικουρικών ασφαλίσεων ήταν 611.000. Τα διαθέσιμα στοιχεία αναφέρουν ότι, στα μέσα της δεκαετίας του '60, το 1/3 των ασφαλισμένων του ΙΚΑ (σε σύγκριση με το 24% του 1957) είχαν και επικουρική ασφάλιση. Παράλληλα, όλοι οι υπάλληλοι των τραπεζών και οι δημοτικοί και κοινοτικοί υπάλληλοι διέθεταν και επικουρική ασφάλιση. Οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι είχαν δύο ή περισσότερες επικουρικές ασφαλίσεις. Το ίδιο και ορισμένοι κλάδοι των ελεύθερων επαγγελμάτων (δικηγόροι, μηχανικοί).[66]

Το 1974, υπολογιζόταν ότι το 37% των μισθωτών με κύρια ασφάλιση είχαν και επικουρική. Το 41% των ασφαλισμένων του ΙΚΑ ήταν παράλληλα και επικουρικώς ασφαλισμένοι.[67]

11.2.3. Χρηματοδότηση επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ παροχών

Ο τρόπος χρηματοδότησης της επικουρικής ασφάλισης εξαρτιόταν από το αν τα ταμεία σχετίζονταν με τον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα. Στους φορείς του Δημοσίου, δεν υπήρχε συνεισφορά του εργοδότη (δηλαδή του κράτους). Τα επικουρικά ταμεία των δημόσιων υπαλλήλων χρηματοδοτούνταν, κατ' αρχήν, μόνο από εισφορές των εργαζομένων. Οι εισφορές αυτές κυμαίνονταν ανάμεσα στο 2,3% του μισθού (για τους πολιτικούς υπαλλήλους), το 3,0% (για τους στρατιωτικούς) και έφθαναν έως το 4,0% (για ορισμένα ειδικά ταμεία). Η απουσία του κράτους από τη χρηματοδότηση της επικουρικής ασφάλισης των κρατικών υπαλλήλων ακυρωνόταν στην πράξη από την ύπαρξη σημαντικών κοινωνικών πόρων υπέρ των Γενικών Μετοχικών Ταμείων των πολιτικών υπαλλήλων και των στρατιωτικών. Το 1957, τα έσοδα από κοινωνικούς πόρους υπερέβαιναν τα έσοδα από εισφορές στα ταμεία αυτά.[68] Αντίθετα, τα Ειδικά Ταμεία Αρωγής των κρατικών υπαλλήλων βασίζονταν πράγματι μόνο σε εισφορές εργαζομένων.

Η χρηματοδότηση των επικουρικών ταμείων των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα αντλείτο, ως επί το πλείστον, από εισφορές τόσο των ασφαλισμένων όσο και των εργοδοτών. Και εδώ υπήρχαν ταμεία που απολάμβαναν το προνόμιο της ενίσχυσης από έμμεσους φόρους σε είδη ευρείας κατανάλωσης.[69]

65 Ό.π., σελ. 430-432.

66 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 98-99.

67 ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 75.

68 Πανάρετος (1960), σελ. 410.

69 Παραδείγματα ευνοούμενων ταμείων ήταν των δημοτικών και κοινοτικών υπαλλήλων, των τσιμέντων, της Εταιρείας Υδάτων και του Ταμείου Επικουρικής Ασφάλισης Προσωπικού Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης (ΤΕΑΠΟΚΑ). Βλ. Πανάρετος (1960), σελ. 411-412.

Συνήθως, η σχέση εισφοράς εργαζομένων και εργοδοτών προς τα ταμεία επικουρικής ασφάλισης ήταν 1/1 (π.χ. 3% εργαζόμενος – 3% εργοδότης). Υπήρχαν όμως και εξαιρέσεις. Στα επικουρικά ταμεία των τραπεζών, η εισφορά του εργοδότη ήταν διπλάσια από εκείνη του ασφαλισμένου, ενώ σε ορισμένα άλλα ταμεία δεν προβλεπόταν καθόλου εργοδοτική εισφορά.[70]

Τα ταμεία των εφάπαξ παροχών των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα χρηματοδοτούνταν συνήθως από εισφορές εργοδοτών και ασφαλισμένων. Υπήρχαν όμως και αρκετά ταμεία που βασίζονταν μόνο σε εισφορές των ασφαλισμένων και στη συνδρομή κοινωνικών πόρων. Στα ταμεία προνοίας των κρατικών υπαλλήλων δεν υπήρχε γενικά άμεση κρατική εισφορά.[71] Η έλλειψη αυτή αναπληρωνόταν από υψηλής απόδοσης κοινωνικούς πόρους.

11.2.4. Οι παροχές

Επικουρική ασφάλιση

Σκοπός της επικουρικής ασφάλισης είναι να προσφέρει *πρόσθετες* περιοδικές παροχές που καλύπτουν τους ίδιους ασφαλιστικούς κινδύνους με την κύρια ασφάλιση: γήρας, αναπηρία, θάνατο. Η έμφαση τίθεται στη λέξη «πρόσθετες». Οι παροχές της επικουρικής οφείλουν να συσχετίζονται με την κύρια ασφάλιση. Δεν συνέβαινε όμως κάτι τέτοιο. Πέρα από την ανομοιομορφία των παροχών που προσφέρονταν από τους επιμέρους φορείς, η συσχέτιση με την κύρια ασφάλιση ήταν συχνά ανύπαρκτη.

Όσον αφορά τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση επικουρικής σύνταξης γήρατος και αναπηρίας, ίσχυε μεγάλη ποικιλία ρυθμίσεων ως προς τα όρια ηλικίας, τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης ή τον απαιτούμενο βαθμό αναπηρίας. Οι προϋποθέσεις αυτές ήταν συνήθως διαφορετικές από εκείνες της κύριας ασφάλισης για τον ίδιο ασφαλισμένο. Η σύγχυση επιτεινόταν, αν ο ασφαλισμένος είχε περισσότερες από μία επικουρικές ασφαλίσεις. Μόνο στο Δημόσιο υπήρχε άμεση συνάρτηση με την κύρια σύνταξη.

Ο τρόπος υπολογισμού των συντάξεων γενικά συναρτάτο από τον χρόνο ασφάλισης και τις αποδοχές. Υπήρχαν όμως μεγάλες διαφορές από φορέα σε φορέα όσον αφορά τις επιμέρους ειδικές ρυθμίσεις τους. Και πάλι, οι ρυθμίσεις αυτές ήταν διαφορετικές από τις αντίστοιχες της κύριας σύνταξης.

70 Πανάρετος (1960), σελ. 411-412, και ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 76.

71 Το Ταμείο Προνοίας των Υπαλλήλων της Βουλής ήταν η εξαίρεση: είχε απευθείας κρατική επιχορήγηση. Βλ. Πανάρετος (1960), σελ. 433-434.

Τα δύο πιο σημαντικά αποτελέσματα της μη σύνδεσης κύριων και επικουρικών συντάξεων ήταν, αφενός, η συχνή εμφάνιση περιπτώσεων όπου το άθροισμα κύριας και επικουρικής σύνταξης ήταν μεγαλύτερο από το 100% των αποδοχών που είχε ο συνταξιούχος όταν δούλευε και, αφετέρου, φαινόμενα στα οποία (παρά το μικρότερο ασφάλιστρο του επικουρικού ταμείου και τον μικρότερο αριθμό ασφαλισμένων) η επικουρική σύνταξη ήταν μεγαλύτερη από την κύρια.

Πρόνοια (εφάπαξ παροχές)

Στον κλάδο της πρόνοιας υπήρχαν, ως συνήθως, διαφορές μεταξύ ταμείων ως προς τον τρόπο υπολογισμού του εφάπαξ και υπήρχαν διαφορετικά όρια ως προς το κατώτατο και το ανώτατο ποσό που θα χορηγείτο. Μείζον θέμα σε αυτού του είδους την παροχή ήταν *πότε* θα χορηγείτο το εφάπαξ. Σε ορισμένα ταμεία χορηγείτο με τη συνταξιοδότηση και σε άλλα με τη συμπλήρωση ορισμένων ετών ασφάλισης.

11.2.5. Τα οικονομικά της επικουρικής ασφάλισης και του εφάπαξ

Όπως φαίνεται στον Πίνακα 11.16., η επικουρική ασφάλιση και τα ταμεία εφάπαξ ήταν στο σύνολό τους πλεονασματικά. Αυτό ήταν φυσιολογικό και αναμενόμενο. Στην πλειονότητά τους, τα επικουρικά ταμεία ήταν σχετικά νέα: είχαν πολλούς ασφαλισμένους (και έσοδα) και λίγους συνταξιούχους. Με την ωρίμανσή τους η σχέση συνταξιούχων/ασφαλισμένων θα γινόταν δυσμενέστερη. Η επικουρική ασφάλιση δεν θα ήταν πλεονασματική για πάντα.

Πίνακας 11.16.

Έσοδα και δαπάνες ταμείων επικουρικής ασφάλισης και εφάπαξ
(εκατ. δρχ., εξαιρούνται το Δημόσιο και ορισμένα ΝΠΔΔ)

Έτος	Ταμεία επικουρικής ασφάλισης			Ταμεία εφάπαξ		
	Έσοδα	*Δαπάνες*	*Πλεόνασμα*	*Έσοδα*	*Δαπάνες*	*Πλεόνασμα*
1957	685	414	271	349	256	93
1962	1.426	779	647	673	499	174
1966	1.995	1.383	612	1.150	840	310
1969	3.176	2.315	861	1.920	1.446	474
1973	5.707	3.518	2.189	2.172	1.728	444

Πηγή: Για το έτος 1957, Πανάρετος (1960), σελ. 409, 418, 436, 438. Για το 1962 και μετά, ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

11.2.6. Προβλήματα της επικουρικής ασφάλισης

Το μείζον πρόβλημα της επικουρικής ασφάλισης ήταν η χαλαρή της συσχέτιση με την κύρια ασφάλιση. Για τον ίδιο ασφαλισμένο υπήρχαν διαφορετικά όρια ηλικίας, διαφορετικές ελάχιστες χρονικές προϋποθέσεις, κ.λπ. Το θέμα δεν ήταν απλώς παράγοντας σύγχυσης, αλλά και παραβίασης βασικής ασφαλιστικής αρχής. Το συχνό φαινόμενο συντάξεων που αθροιστικά (κύρια συν επικουρική σύνταξη) ήταν υψηλότερες από τον μισθό αποτελούσε για τους κατόχους επικουρικών συντάξεων (που το 1974 ήταν κάτω από το 40% των ασφαλισμένων) ισχυρό αντικίνητρο για παραμονή στην εργασία.

Το δεύτερο μεγάλο θέμα της επικουρικής ασφάλισης είχε να κάνει με τη μακροχρόνια βιωσιμότητά της. Πολλά επικουρικά ταμεία αξιοποιούσαν την πλεονασματική τους θέση, που οφειλόταν στη νεαρότητά τους, για να επιδείξουν γενναιοδωρία, η οποία όμως δεν θα μπορούσε να διατηρηθεί στη μετέπειτα φάση της ωρίμανσής τους.

Το τρίτο θέμα ήταν η ύπαρξη και, κυρίως, η άνιση κατανομή των κοινωνικών πόρων. Από τη στιγμή που υπάρχει κύρια σύνταξη, η ενίσχυση της συμπληρωματικής από πόρους που επιβαρύνουν το κοινωνικό σύνολο δεν δικαιολογείται. Το πράγμα γίνεται τελείως αδικαιολόγητο, όταν η κατανομή των κοινωνικών πόρων ευνοεί ειδικές ομάδες πίεσης με πολιτική επιρροή, οι οποίες όμως δεν μπορούν να αποτελούν προτεραιότητα με κανένα κριτήριο κοινωνικής δικαιοσύνης.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι πολλά επικουρικά ταμεία ήταν μικρά και είχαν πολύ υψηλό διοικητικό κόστος.[72]

11.3. Τα οικονομικά του συνταξιοδοτικού συστήματος σαν σύνολο – συντάξεις γήρατος, αναπηρίας και θανάτου: κύριες, επικουρικές και εφάπαξ

Για πολλά ασφαλιστικά ταμεία, ο διαχωρισμός των εσόδων του κλάδου συντάξεων από τα έσοδα του κλάδου ασθενείας είναι αδύνατος με βάση τις δημοσιευμένες πηγές. Ενώ έχουμε εικόνα για τα έσοδα ολόκληρου του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, δεν έχουμε εικόνα ειδικά για τα έσοδα του κλάδου των συντάξεων. Εκείνο που μπορεί να ειπωθεί με ασφάλεια είναι ότι, στη διάρκεια της περιόδου 1957-1973, ο κλάδος των συντάξεων, *ιδωμένος σαν σύνολο*, ήταν πλεονασματικός. Υπήρχαν ταμεία συντάξεων που ήταν συστηματικά ελλειμματικά: το ΤΕΒΕ,

72 Βλ. ΙΚΑ (1960), *Δελτίον ΙΚΑ*, τεύχος Μαρτίου, Εισαγωγή, Πίνακας 3, σελ. 116-120.

το ταμείο της Εθνικής Τράπεζας και μια σειρά από μικρά κλαδικά ταμεία. Επίσης, ο κλάδος συντάξεων του ΙΚΑ εμφάνισε ελλείμματα σε μερικά έτη (1956-1959, 1965 και 1967-1968). Τα ελλείμματα αυτά όμως υπεραντισταθμίζονταν από τα πλεονάσματα των κλάδων σύνταξης άλλων ταμείων. Στην ενότητα αυτή θα εξετάσουμε μόνο τις δαπάνες για συντάξεις.

11.3.1. Η εξέλιξη των δαπανών για συντάξεις

Τα στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών για τις δαπάνες για συντάξεις δεν προσφέρουν επαρκώς λεπτομερείς πληροφορίες για τις συντάξεις που παρέχονταν από το Δημόσιο και βάρυναν τον Προϋπολογισμό. Χωρίς τις τελευταίες, είναι αδύνατο να σχηματιστεί πλήρης εικόνα για το ειδικό βάρος των συντάξεων στην Ελλάδα της εξεταζόμενης περιόδου. Αντί των Εθνικών Λογαριασμών, χρησιμοποιήθηκαν τα στοιχεία της *Στατιστικής Επετηρίδος της Ελλάδος* της ΕΣΥΕ και της *Στατιστικής Επετηρίδος Δημοσίων Οικονομικών*, που περιέχουν το υλικό που θέλουμε στον απαιτούμενο βαθμό λεπτομέρειας. Ειδικά για το 1957, χρησιμοποίησα τη μελέτη που αναδημοσιεύθηκε το 1960 στο *Δελτίον του ΙΚΑ* και περιέχει την πληρέστερη στατιστική καταγραφή του ασφαλιστικού συστήματος που υπάρχει.

Πίνακας 11.17.

Δαπάνες για συντάξεις[1] των ΟΚΑ

(σε εκατ. δρχ. και ως ποσοστά % του συνόλου των δαπανών και του ΑΕΠ)

Έτος	Ανά τύπο σύνταξης (% στο σύνολο)			Σύνολο συντάξεων ΟΚΑ	
	Κύριες	*Επικουρικές*	*Εφάπαξ*	*εκατ. δρχ.*	*% στο ΑΕΠ*
1957	86,7%	8,6%	4,7%	1.749,5	1,95%
1962	71,1%	17,6%	11,3%	4.426,0	3,51%
1964	73,4%	16,5%	10,1%	6.341,0	4,01%
1966	75,5%	15,2%	9,3%	9.071,0	4,54%
1968	74,8%	14,8%	10,4%	12.774,0	5,45%
1970	74,6%	16,6%	8,8%	15.714,0	5,26%
1972	73,8%	17,5%	8,7%	18.019,0	4,77%
1973	74,9%	16,8%	8,3%	20.905,0	4,32%

Πηγές: Για το 1957, ΙΚΑ (1960), *Δελτίον ΙΚΑ*, Εισαγωγή, Πίνακας 3. Για τα έτη 1962-1973, ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*. Η ΕΣΥΕ παραθέτει επίσης ορισμένα στοιχεία για τα έτη 1957-1961, αλλά αυτά δεν επιτρέπουν διακρίσεις μεταξύ κύριων και επικουρικών συντάξεων και δεν χρησιμοποιήθηκαν.

Σημείωση:

1. Καλύπτονται οι δαπάνες για κύριες και επικουρικές συντάξεις (γήρατος, αναπηρίας και θανάτου), καθώς και οι παροχές πρόνοιας (εφάπαξ). Τα μεγέθη αφορούν μόνο τις παροχές, όχι τις δαπάνες διοίκησης των ΟΚΑ, οι οποίες δεν μπορούν να επιμεριστούν κατά κλάδο ασφάλισης.

Το πρώτο συμπέρασμα που προκύπτει από τον Πίνακα 11.17. είναι ότι το ποσοστό στο ΑΕΠ των δαπανών των ΟΚΑ για συντάξεις αυξανόταν το διάστημα 1957-1970. Το ποσοστό αυτό κορυφώθηκε το 1968, σταθεροποιήθηκε στα ίδια περίπου επίπεδα μέχρι το 1970 και σημείωσε πρόσκαιρη πτώση το 1972 και το 1973.[73] Ένα μέρος της ανόδου του μεριδίου των συντάξεων των ΟΚΑ στο ΑΕΠ οφείλεται στη, μέσω της δημιουργίας του ΟΓΑ, χορήγηση σύνταξης σε εκατοντάδες χιλιάδες αγρότες. Εξίσου σημαντική αιτία της ανόδου, όμως, ήταν και η γενικότερη αύξηση του αριθμού των συνταξιούχων. Το δεύτερο συμπέρασμα είναι ότι, ενώ η κύρια σύνταξη αντιπροσώπευε μεν τον μεγάλο όγκο των συντάξεων, το ειδικό βάρος των επικουρικών και των εφάπαξ παροχών στο σύνολο της συνταξιοδοτικής δαπάνης αυξήθηκε. Η αύξηση συνέβη πρωτίστως το διάστημα 1957-1962.

Οι συντάξεις των ΟΚΑ, ωστόσο, αποτελούν ένα μόνο μέρος των δαπανών για συντάξεις. Το υπόλοιπο μέρος είναι οι συντάξεις των υπαλλήλων του Δημοσίου και οι πολεμικές συντάξεις, οι οποίες παρουσιάζονται στον Πίνακα 11.18.

Πίνακας 11.18.

Δαπάνες για κύριες συντάξεις Δημοσίου

(σε εκατ. δρχ. και ως ποσοστά % του συνόλου και του ΑΕΠ)

Έτος	Ανά τύπο σύνταξης (% στο σύνολο)		Σύνολο συντάξεων Δημοσίου	
	Δημ. υπαλλήλων	*Πολεμικές*	*εκατ. δρχ.*	*% στο ΑΕΠ*
1957[1]	66,9%	33,1%	2.023,0	2,26%
1962	67,2%	32,8%	2.335,0	1,85%
1964	71,0%	29,0%	2.749,0	1,74%
1966	75,4%	24,6%	3.482,0	1,74%
1968	79,2%	20,8%	4.817,0	2,05%
1970	81,2%	18,8%	6.535,5	2,19%
1972	82,7%	17,3%	8.205,0	2,17%
1973	83,9%	16,1%	9.944,9	2,05%

Πηγές: Για το 1957, ΙΚΑ, *Δελτίον ΙΚΑ* (1960), Εισαγωγή. Για τα έτη 1962-1973, ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος* και *Στατιστική Επετηρίς Δημοσίων Οικονομικών*.

Σημείωση:

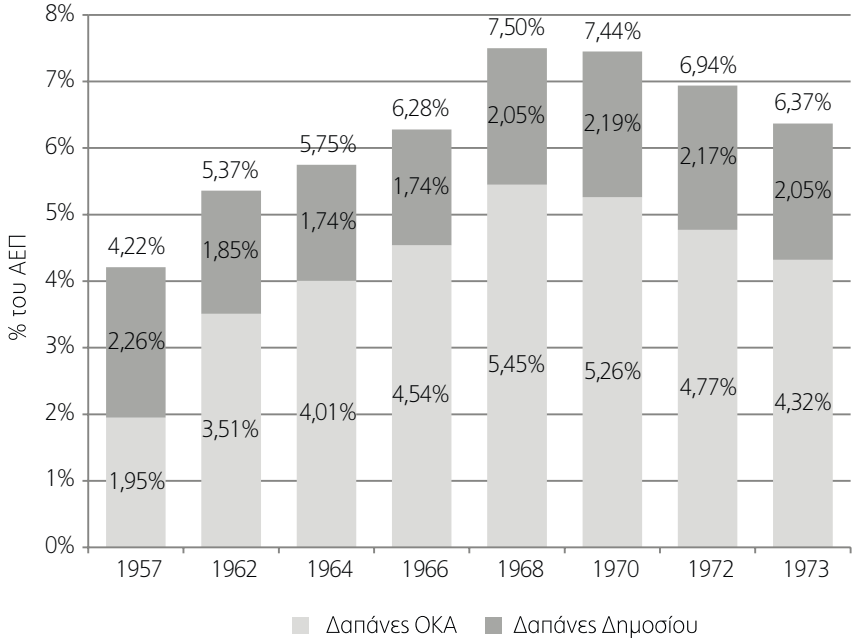
1. Υπάρχει πρόβλημα συγκρισιμότητας των στοιχείων του 1957 με εκείνα των υπόλοιπων ετών. Η Στατιστική Επετηρίς Δημοσίων Οικονομικών περιλαμβάνει μόνο τις κύριες συντάξεις του Δημοσίου, ενώ τα στοιχεία του 1957 περιλαμβάνουν επίσης τις επικουρικές και το εφάπαξ.

73 Η πτώση οφειλόταν στην καθυστερημένη αναπροσαρμογή των συντάξεων εν όψει των νέων δεδομένων που δημιούργησε η αύξηση του πληθωρισμού των ετών αυτών.

Διάγραμμα 11.1.

Συνολική συνταξιοδοτική δαπάνη (συντάξεις ΟΚΑ και Δημοσίου)

(ως ποσοστά % του ΑΕΠ)



Πηγή: Βλ. Πίνακες 11.17. και 11.18.

Το Διάγραμμα 11.1. συνδυάζει τα στοιχεία των προηγούμενων πινάκων και παρουσιάζει το συνολικό ειδικό βάρος των συντάξεων στην οικονομία. Βλέπουμε ότι το ποσοστό της συνολικής συνταξιοδοτικής δαπάνης στο ΑΕΠ αυξανόταν συνεχώς μέχρι το 1968, σταθεροποιήθηκε στα ίδια περίπου επίπεδα μέχρι το 1970, και σημείωσε πρόσκαιρη πτώση το 1972 και το 1973. Ο λόγος της ανόδου ήταν η αύξηση του αριθμού των συνταξιούχων και της μέσης σύνταξης.

Η άλλη παρατήρηση που προκύπτει από τα παραπάνω στοιχεία είναι ότι τα ποσά που διετίθεντο για συντάξεις του Δημοσίου ήταν δυσανάλογα μεγάλα σε σχέση με τον αριθμό των συνταξιούχων του Δημοσίου. Οι συνταξιούχοι των ΟΚΑ ήταν 7,5-8,5 φορές περισσότεροι από εκείνους του Δημοσίου. Οι δαπάνες συντάξεων των ΟΚΑ όμως ήταν μόνο 2,5-3,5 φορές μεγαλύτερες. Συνεπώς, η μέση σύνταξη των δημόσιων υπαλλήλων ήταν από υπερδιπλάσια μέχρι υπερτριπλάσια από τη μέση σύνταξη ανά συνταξιούχο των ΟΚΑ (βλ. Πίνακα 11.19.).

Πίνακας 11.19.

Μέση σύνταξη ΟΚΑ και Δημοσίου

(συντάξεις σε εκατ. δρχ. και συνταξιούχοι σε χιλιάδες)

Έτος	ΟΚΑ			Δημόσιο		
	Συντάξεις (εκατ. δρχ.)	*Συνταξιούχοι (χιλιάδες)*	*Μέση σύνταξη (δρχ.)*	*Συντάξεις[1] (εκατ. δρχ.)*	*Συνταξιούχοι (χιλιάδες)*	*Μέση σύνταξη (δρχ.)*
1957[2]	1.750	164,8	10.616	1.354	69,6	19.457
1962	4.426	575,7	7.688	1.570	77,1	20.374
1965	7.609	637,2	11.941	2.258	81,3	27.782
1968	12.774	748,0	17.078	3.816	88,3	43.229
1970	15.714	814,4	19.295	5.308	94,7	56.055
1972	18.019	873,7	20.624	6.786	102,9	65.953
1973	20.905	897,6	23.290	8.345	105,8	78.909

Πηγές: Για το 1957, ΙΚΑ, *Δελτίον ΙΚΑ* (1960), Εισαγωγή. Για τα έτη 1962-1973, ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος* και *Στατιστική Επετηρίς Δημοσίων Οικονομικών*.

Σημειώσεις:

1. Εξαιρούνται οι πολεμικές συντάξεις. Περιλαμβάνονται μόνο οι συντάξεις των δημόσιων υπαλλήλων.
2. Υπάρχει πιθανό πρόβλημα συγκρισιμότητας των στοιχείων του 1957 με τα υπόλοιπα. Η *Στατιστική Επετηρίς Δημοσίων Οικονομικών* περιλαμβάνει μόνο τις κύριες συντάξεις του Δημοσίου, ενώ τα στοιχεία του 1957 περιλαμβάνουν και επικουρικές και εφάπαξ.

Οι λόγοι που εξηγούν τις διαφορές αυτές είναι αρκετοί. Αρχικά, ο μέσος μισθός στο Δημόσιο ήταν υψηλότερος, γεγονός που συμπαρέσυρε και τις συντάξεις. Έπειτα, οι χαμηλές συντάξεις του ΟΓΑ μείωναν – μετά το 1962 – τον μέσο όρο των συντάξεων των ΟΚΑ. Η ύπαρξή τους εξηγεί τη μείωση της μέσης σύνταξης των ΟΚΑ μεταξύ 1957 και 1962-1964. Πρέπει να σημειωθεί όμως, ότι μεγάλες διαφορές υπήρχαν και το 1957, δηλαδή ακόμη και πριν από την ίδρυση του ΟΓΑ.

Τέλος, καίρια ήταν η επίδραση των διαφορών ως προς τα συνταξιοδοτικά καθεστώτα ανάμεσα στο Δημόσιο και τον κυρίαρχο φορέα των ΟΚΑ, το ΙΚΑ. Η αναδιανομή εισοδήματος ήταν βασική επιδίωξη του ΙΚΑ: το ποσοστό αναπλήρωσης έπεφτε κατακόρυφα στα υψηλότερα μισθολογικά κλιμάκια. Τούτο συμπίεζε τις διαφοροποιήσεις των συντάξεων του ΙΚΑ ενώ, παράλληλα, ένα μεγάλο κομμάτι των συντάξεών του ήταν συγκεντρωμένο στις κατώτατες συντάξεις. Επιπλέον, οι προσαυξήσεις των συντάξεων του ΙΚΑ με βάση τον χρόνο ασφάλισης ήταν μικρές ή φθίνουσες τη δεκαετία του ’50. Το καθεστώς του Δημοσίου, αντίθετα, είχε περιορισμένες αναδιανεμητικές προθέσεις. Η σύνταξη σχετιζόταν σαφέστερα με τον μισθό του υπαλλήλου και οι συντάξεις αναπροσαρμόζονταν αυτόματα με παρακολούθηση των μισθών των εν ενεργεία υπαλλήλων. Πάνω από όλα, το καθεστώς του Δημοσίου ενδιαφερόταν να δώσει κίνητρα για πιο μακρόχρονη παραμονή στην υπηρεσία. Οι προσαυξήσεις των

συντάξεων έβαιναν αυξανόμενες μετά τα 25 χρόνια υπηρεσίας. Τούτο σήμαινε ότι οι περισσότεροι υπάλληλοι έβγαιναν στη σύνταξη με υψηλούς μισθούς και πολλά χρόνια υπηρεσίας.

11.3.2. Διεθνείς συγκρίσεις δαπανών συντάξεων

Ο Πίνακας 11.20. συγκρίνει τη συνταξιοδοτική δαπάνη μεταξύ διαφόρων χωρών και δείχνει ότι οι δαπάνες στην Ελλάδα, ως ποσοστά του ΑΕΠ, δεν απέκλιναν ιδιαίτερα από τα αντίστοιχα ποσοστά των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών (εκτός των περιπτώσεων της Αυστρίας, Γερμανίας, Ολλανδίας και Σουηδίας).

Πίνακας 11.20.
Δαπάνες συντάξεων, διεθνείς συγκρίσεις
(ως ποσοστό % του ΑΕΠ)

	1957	1960	1965	1970	1973
Ελλάδα	**4,9%**[1]	**-**	**6,5%**	**7,9%**	**7,0%**[2]
Αυστρία	5,2%[1]	7,6%	9,4%	10,6%	10,3%
Βέλγιο	-	5,1%	5,0%	6,1%	7,1%
Βρετανία	-	7,2%	8,1%	8,7%	10,6%
Γαλλία	4,7%[1]	4,1%	5,1%	5,4%	8,5%
Δυτ. Γερμανία	7,1%[1]	9,2%	9,5%	9,8%	10,3%
Δανία	-	7,7%	7,5%	9,9%	12,6%
Ιρλανδία	-	4,3%	4,9%	5,4%	7,0%
Ιταλία	2,9%[1]	4,8%	7,3%	8,2%	11,1%
Νορβηγία	-	4,0%	6,1%	8,1%	9,6%
Ολλανδία	-	5,1%	8,1%	9,6%	11,0%
Πορτογαλία	-	-	-	1,3%	2,3%
Σουηδία	-	6,0%	7,8%	10,8%	13,1%
Φινλανδία	2,8%[1]	5,0%	5,9%	8,2%	10,0%

Πηγές: Για το 1957, Παπαντωνίου (1960), σελ. 222. Για τα υπόλοιπα έτη, υπολογισμοί του συγγραφέα βάσει των στοιχείων του International Labor Organization (ILO), *The Cost of Social Security*, διάφορα τεύχη. Ο ILO δίνει για κάθε χώρα το ποσοστό των δαπανών κοινωνικής προστασίας στο ΑΕΠ και τα ποσοστά των δαπανών για συντάξεις στο σύνολο των δαπανών κοινωνικής προστασίας. Άρα, χρειάζεται μια απλή πράξη για να βρούμε τα ποσοστά των συντάξεων στο ΑΕΠ.

Σημειώσεις:
1. Μόνο τα ποσοστά της Ελλάδας αναφέρονται στο 1957. Τα ποσοστά των άλλων χωρών στη στήλη αυτή αναφέρονται στα έτη 1952, με εξαίρεση τη Γαλλία που αφορά το 1953. Όλα τα μεγέθη είναι εκφρασμένα ως ποσοστά του εθνικού εισοδήματος, που ειναι κατώτερο του ΑΕΠ.
2. Για την Ελλάδα χρησιμοποιήθηκαν τα στοιχεία του 1972 αντί αυτών του 1973. Η πτώση του μεριδίου των συντάξεων που καταγράφηκε το 1973 στην Ελλάδα ήταν συγκυριακή και οφειλόταν στη μη έγκαιρη αναπροσαρμογή των συντάξεων μέσα στο πληθωριστικό περιβάλλον του 1973.

Ως προς τα στοιχεία του Πίνακα 11.20., αξίζει να τονιστεί ότι τα ποσοστά του 1957 δεν είναι συγκρίσιμα με εκείνα των επόμενων ετών. Τη χρονιά εκείνη, οι δαπάνες για συντάξεις έχουν υπολογιστεί σε σχέση με το εθνικό εισόδημα (που είναι μικρότερο μέγεθος από το ΑΕΠ) και, στην περίπτωση της Ελλάδας, χρησιμοποιούν πολύ παλαιά στοιχεία, που στη συνέχεια αναθεωρήθηκαν προς τα πάνω. Δίνουν όμως μια εικόνα του ειδικού βάρους των συντάξεων στη δεκαετία του '50. Για τα έτη 1960, 1965, 1970 και 1973, τα συναφή ποσοστά των συντάξεων στο ΑΕΠ έχουν υπολογιστεί από τον συγγραφέα βάσει των στοιχείων του ILO.[74]

11.4. Συμπεράσματα για το συνταξιοδοτικό καθεστώς της περιόδου 1951-1973

Το μεγαλύτερο επίτευγμα του συνταξιοδοτικού συστήματος της περιόδου 1951-1973 ήταν η επέκταση της κάλυψης του πληθυσμού για κύρια σύνταξη. Κυρίως μέσω του ΙΚΑ και του ΟΓΑ, το ποσοστό του ενεργού πληθυσμού που ήταν ασφαλισμένο για κύρια σύνταξη ανέβηκε από το 37% που ήταν το 1957 στο 97% το 1974 (Ενότητα 11.1.2.).

Οι δομές και το θεσμικό πλαίσιο του συνταξιοδοτικού συστήματος αποκρυσταλλώθηκαν την περίοδο 1951-1973. Οι κανόνες που θεσπίστηκαν τότε επηρέασαν το σύστημα στις επόμενες δεκαετίες και κληροδότησαν σε αυτές τα μακροχρόνια προβλήματά του. Παρά τα πολλά επιμέρους παράπονα, το σύστημα των συντάξεων δημιουργούσε αίσθημα ασφάλειας στον εργαζόμενο κόσμο. Και η σχέση εισφορών-παροχών (ειδικά για όσους συνδύαζαν κύρια και επικουρική ασφάλιση) ήταν αρκετά ευνοϊκή, ώστε να καθιστά περιττή την ιδιωτική ασφάλιση. Οι αποταμιεύσεις του κοινού προσανατολίζονταν πρωτίστως προς την αγορά ακινήτου, παρά προς την ασφάλιση για το μέλλον.

Οι συντάξεις ήταν το λιγότερο φειδωλό κομμάτι της κοινωνικής προστασίας. Όπως είδαμε, η απόσταση των δαπανών για συντάξεις ως ποσοστό του ΑΕΠ σε σχέση με τις περισσότερες προηγμένες χώρες ήταν μάλλον μικρή. Η χρηματοδότηση των συντάξεων του *αστικού* πληθυσμού που εργαζόταν στον ιδιωτικό τομέα υπάκουε στους δημοσιονομικούς περιορισμούς που αντιμετώπιζε η χώρα. Δεν υπήρχαν περιθώρια για εθνική σύνταξη χρηματοδοτούμενη

74 Για το 1965 και 1970, τα στοιχεία του ILO δίνουν εκτιμήσεις για τα ποσοστά των συντάξεων στο ελληνικό ΑΕΠ που είναι κατά μισή ποσοστιαία μονάδα υψηλότερες από τις εκτιμήσεις του Πίνακα 11.18. Η διαφορά δεν αλλοιώνει την εικόνα. Οφείλεται στις διαφορετικές μεθόδους ταξινόμησης των στοιχείων που χρησιμοποιούσε ο ILO προκειμένου να εξασφαλίσει τη διεθνή συγκρισιμότητα των εκτιμήσεων που προσέφερε.

από το κεντρικό κράτος. Το βάρος για τη χρηματοδότηση των συντάξεων του αστικού ιδιωτικού τομέα θα το επωμίζονταν κυρίως οι ασφαλισμένοι και οι εργοδότες τους, και η επιβάρυνση του κεντρικού κράτους ή των φορολογουμένων «όφειλε» να ελαχιστοποιείται. Οι εισφορές ήταν κατά κάποιο τρόπο αντιστάθμισμα των αδυναμιών του φορολογικού συστήματος. Φυσικά, το κράτος επιφύλασσε για τον εαυτό του το δικαίωμα να αποκλίνει από τις αρχές αυτές και να προβαίνει σε χαριστικές ρυθμίσεις σε ομάδες πίεσης που, όμως, χρηματοδοτούνταν κυρίως μέσω φόρων υπέρ τρίτων, παρά μέσω κρατικών επιχορηγήσεων. Οι συντάξεις των αγροτών και των δημόσιων υπαλλήλων ήταν ειδικές περιπτώσεις. Ο αρχικός σχεδιασμός του ΟΓΑ προέβλεπε ότι η χρηματοδότηση των συντάξεών του θα γινόταν κυρίως από φόρους υπέρ τρίτων και μόνο δευτερευόντως από επιχορηγήσεις. Οι συντάξεις των δημόσιων υπαλλήλων ήταν οι μόνες που βάρυναν αποκλειστικά τον κρατικό Προϋπολογισμό και δεν υπήρχε (από το 1958 και μετά) εισφορά των δημόσιων υπαλλήλων.

Το συνταξιοδοτικό σύστημα που δημιουργήθηκε εμπεριείχε από την ίδια του την αρχιτεκτονική εγγενή προβλήματα, τα οποία θα μπορούσε να θέσουν, στο μέλλον, σε κίνδυνο τη μακροχρόνια βιωσιμότητα του ίδιου του συστήματος, αλλά και των δημόσιων οικονομικών.

1. Στην κατασκευή του ΙΚΑ, υπήρχε μια *ενσυνείδητη σύγχυση ανάμεσα στην προνοιακή και την ασφαλιστική-ανταποδοτική λειτουργία*. Για δημοσιονομικούς λόγους, φορτώνονταν στο ΙΚΑ ρόλοι κοινωνικής πολιτικής που φυσιολογικά δεν ανήκουν σε ασφαλιστικό σύστημα. Από ένα σημείο και πέρα, οι αναδιανεμητικές προθέσεις έρχονταν σε σύγκρουση με τον ασφαλιστικό ρόλο του ιδρύματος. Το ΙΚΑ λειτουργούσε με έσοδα ασφαλιστικού οργανισμού, αλλά με δαπάνες οργάνου ευρύτερης κοινωνικής πολιτικής. Οι διαστάσεις της σύγχυσης μεταξύ κοινωνικής και ασφαλιστικής λειτουργίας περιγράφονται ακολούθως:
   α. Το 1953, δόθηκε στον Υπουργό Εργασίας η δυνατότητα να καθορίζει κατά την προαίρεσή του τα κατώτατα όρια όλων των συντάξεων. Ο συνδυασμός των αυξήσεων των κατώτατων συντάξεων που ακολούθησαν και των υψηλών οικογενειακών επιδομάτων (μαζί με την ενδεχόμενη επικουρική σύνταξη) από τη μια μεριά και των μειούμενων προσαυξήσεων με βάση τον χρόνο ασφάλισης και τις αποδοχές από την άλλη εξανέμιζαν τις διαφορές στο ύψος των συντάξεων με βάση αμιγώς ασφαλιστικά κριτήρια. Η διαφορά των συντάξεων με 15 χρόνια ασφάλισης και χαμηλές αποδοχές ήταν μικρή σε σύγκριση με εκείνες των 30 ετών ασφάλισης και

υψηλές αποδοχές. Τούτο ήταν πανίσχυρο κίνητρο για εισφοροδιαφυγή και οδηγούσε σε μεγάλη απώλεια εσόδων για το ΙΚΑ.

   β. Ο απαιτούμενος χρόνος παραμονής στην εργασία για τη χορήγηση σύνταξης ήταν λίγος. Αυτό ήταν κίνητρο για πρόωρη συνταξιοδότηση και ήταν βέβαιο ότι θα αποτελούσε πρόβλημα για το ΙΚΑ. Θα παρήγαγε νέους στην ηλικία συνταξιούχους και θα στερούσε το ΙΚΑ από τις εισφορές τους. Με το Ν.Δ. 4104/1960, ο ελάχιστος χρόνος ασφάλισης αυξήθηκε, αλλά εξακολουθούσε να είναι βραχύτερος από των υπόλοιπων φορέων.

   γ. Το ΙΚΑ προέβλεπε υψηλά ποσοστά αναπλήρωσης για χαμηλές συντάξεις με λίγα χρόνια ασφάλισης. Οι προβλεπόμενες όμως προσαυξήσεις της σύνταξης με βάση τον μισθό και τα χρόνια ασφάλισης ήταν μικρές. Όσο ανεβαίναμε σε υψηλότερα μισθολογικά κλιμάκια και μεγαλύτερο χρόνο παραμονής στην εργασία, το ποσοστό αναπλήρωσης έπεφτε σημαντικά (εξαιρούνταν εκείνοι με 35 ή 40 χρόνια ασφάλισης). Ο συνδυασμός φθινόντων ποσοστών αναπλήρωσης με βάση τον μισθό και τα χρόνια εργασίας από τη μια μεριά και με βάση την κατώτατη σύνταξη και τα επιδόματα οικογενειακών βαρών από την άλλη υπονόμευαν το ανταποδοτικό στοιχείο της ασφάλισης και δημιουργούσαν κίνητρα για απόκρυψη εισοδημάτων και ημερών εργασίας. Τα χαρακτηριστικά αυτά μετριάστηκαν με το Ν.Δ. 4104/1960, αλλά δεν εξαλείφθηκαν.

   Αυτά τα «κατασκευαστικά» προβλήματα ήταν αντιμετωπίσιμα την περίοδο 1951-1973. Η σχέση ασφαλισμένων-συνταξιούχων ήταν ακόμη ευνοϊκή και τα έσοδα γενικά επαρκούσαν. Στη φάση της ωρίμανσης του ΙΚΑ, ωστόσο, η αύξηση των δαπανών, η απώλεια εσόδων και οι πρόωρες συνταξιοδοτήσεις θα έθεταν σε κίνδυνο τη βιωσιμότητά του.

2. Ο *κατακερματισμός του συνταξιοδοτικού συστήματος σε πολλούς φορείς*. Οι ασφαλιστικές επιπτώσεις του κατακερματισμού πήγαιναν πέρα από το υψηλό διοικητικό κόστος ενός πλήθους μικρών φορέων. Πρώτον, αναιρούσαν την ασφαλιστική αρχή της αντιστάθμισης των κινδύνων μέσα από τη συνένωση επαγγελματικών κλάδων με διαφορετικά προφίλ σε έναν φορέα. Ένας νέος και ανερχόμενος κλάδος με πολλούς ασφαλισμένους και λίγους συνταξιούχους αντισταθμίζει ώριμους κλάδους, όπου η σχέση ασφαλισμένων/συνταξιούχων έχει γίνει δυσμενέστερη. Όταν ο νέος κλάδος εισέλθει στη φάση της ωρίμανσης ενισχύεται από τους καινούριους ανερχόμενους κλάδους. Δεύτερον, δημιουργούσε προβλήματα επικοινωνίας ανάμεσα στα ταμεία. Αποτέλεσμα ήταν το διαδεδομένο – και

στην εξεταζόμενη περίοδο – φαινόμενο των πολλαπλών κύριων συντάξεων από διαφορετικούς φορείς.

3. Η *άνιση μεταχείριση* φορέων τόσο ως προς τα έσοδα όσο και ως προς τις παροχές. Το κλειδί εδώ ήταν η άνιση κατανομή των κοινωνικών πόρων. Με εξαίρεση τον ΟΓΑ, η κατανομή των πόρων αυτών δεν αντανακλούσε κριτήρια κοινωνικής δικαιοσύνης. Αφορούσε χαριστικές ρυθμίσεις προς ομάδες πίεσης με ισχύ και πολιτική επιρροή.
4. Στον ΟΓΑ, υπήρχε πάντα ο πολιτικός πειρασμός μιας αύξησης της – όντως χαμηλής – σύνταξης των αγροτών, η οποία δεν θα μπορούσε να καλυφθεί από τους θεσπισμένους κοινωνικούς πόρους και τις επιχορηγήσεις. Η διαφορά θα καλυπτόταν, τελικά, από τον Προϋπολογισμό. Μέχρι το 1995, οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν συνεισέφεραν στο κόστος της ασφάλισής τους και οι συντάξεις τους πληρώνονταν από τον Προϋπολογισμό. Ο τελευταίος θα επιβαρυνόταν σημαντικά όσο οι αριθμοί των συνταξιούχων του Δημοσίου και το ύψος των συντάξεών τους αυξανόταν.
5. *Η επικουρική ασφάλιση θα δημιουργούσε πρόβλημα στο μέλλον*. Πρώτα από όλα, υπήρχε η ασυμβατότητα με τις κύριες συντάξεις, η οποία συζητήθηκε στην Ενότητα 11.2. Έπειτα, υπήρχε πληθώρα νέων ταμείων με πρόσκαιρα πλεονάσματα, που οδηγούσε σε δεσμεύσεις για γενναιόδωρες παροχές στο μέλλον. Στη φάση της ωρίμανσής τους, τα έσοδα των ταμείων αυτών δεν θα κάλυπταν τις υποχρεώσεις τους. Καθώς τα ταμεία ήταν ανεξάρτητα μεταξύ τους, η μόνη διέξοδός τους ήταν η προσφυγή στο κράτος.

Τα τεκμήρια που διαθέτουμε πείθουν ότι η πολιτική ηγεσία και οι ανώτεροι λειτουργοί της ασφάλισης είχαν επίγνωση των προβλημάτων αυτών. Οι αρχιτέκτονες του νόμου του ΙΚΑ έκαναν τις επιλογές τους είτε επειδή δεν είχαν άλλη λύση είτε επειδή οι επιλογές τους αυτές είχαν – εν έτει 1951 – ισχυρή δικαιολογητική βάση. Το διανεμητικό (pay-as-you-go) σύστημα καθορισμένων παροχών ήταν αναγκαστική επιλογή. Δεν υπήρχε δυνατότητα υιοθέτησης κεφαλαιοποιητικού συστήματος. Η επόμενη γενιά μπορούσε να θεσπίσει βασική εθνική σύνταξη, επιτρέποντας στο σύστημα να επικεντρωθεί στον ασφαλιστικό του ρόλο ή μπορούσε να προσθέσει και άλλον πυλώνα ασφάλισης. Τα χαμηλά απαιτούμενα χρονικά όρια παραμονής στην εργασία για τη χορήγηση σύνταξης ήταν δικαιολογημένα σε μια εποχή όπου ο εργασιακός βίος πολλών εργαζομένων ήταν ανώμαλος και η έναρξη λειτουργίας του ΙΚΑ σχετικά πρόσφατη (και, εν πάση περιπτώσει, η αστοχία αυτή μετριάστηκε το 1960). Το 1951, προτεραιότητα ήταν οι συντάξεις των χαμηλόμισθων. Κατώτατες συντάξεις που θα απείχαν πολύ από τους ήδη πολύ χαμηλούς μισθούς θα καταδίκαζαν κόσμο στην απόλυτη ανέχεια. Οι μικρές προσαυξήσεις των συντάξεων με βάση τον μισθό και τον χρόνο ασφάλισης και η αναδιανεμητική φιλοσοφία του ΙΚΑ είναι επίσης κατανοητές. Από τη στιγμή που προτεραιότητα ήταν οι χαμηλές συντάξεις, η εξοικονόμηση δαπανών επιλέχθηκε να προέρχεται από εκείνους με υψηλότερους μισθούς και περισσότερα χρόνια ασφάλισης.

Μπορεί να καταμαρτυρήσει κάποιος στο καθεστώς της περιόδου 1953-1973 ότι δεν επέμεινε στην απορρόφηση των ταμείων των αστικών κέντρων από το ΙΚΑ. Οι αντιστάσεις όμως ήταν τεράστιες. Μπορεί κάποιος να υποστηρίξει ότι η ρύθμιση του 1953 που εναπέθετε τον καθορισμό των κατώτατων συντάξεων στην προαίρεση της εκάστοτε κυβέρνησης εμπεριείχε ένα στοιχείο αυθαιρεσίας. Ο αντίλογος από την πλευρά του καθεστώτος θα ήταν ότι *οι πιθανές πηγές ανισορροπίας του συνταξιοδοτικού συστήματος στο απώτερο μέλλον ήταν θέμα της επόμενης γενιάς*. Η επόμενη γενιά όμως προσέθεσε γενναιοδωρία στο σύστημα, αφήνοντας άθικτα τα δομικά προβλήματα του όλου οικοδομήματος.[75]

75 OECD (1997), *Economic Surveys*, Greece, σελ. 65-97.

ΚΕΦΑΛΑΙ0 12

Κοινωνική πολιτική IV: Υγεία

12.1. Δομικά χαρακτηριστικά του συστήματος παροχής υπηρεσιών υγείας, 1950-1973

Στις δεκαετίες του ’30, του ’50 και του ’60, το ελληνικό κράτος δεν είχε τη δυνατότητα να δημιουργήσει καθολικό σύστημα παροχής υπηρεσιών υγείας χρηματοδοτούμενο από τον Προϋπολογισμό. Επέλεξε λοιπόν ένα βισμαρκιανής[1] έμπνευσης σύστημα, που συνέδεε τις παροχές υγείας με την κοινωνική ασφάλιση. Ο κύριος λόγος ήταν δημοσιονομικός: η σύνδεση της υγείας με την ασφάλιση επέρριπτε σε μεγάλο βαθμό το κόστος στους ασφαλισμένους. Το δημόσιο σύστημα περίθαλψης της περιόδου 1950-1973 χρηματοδοτείτο, βασικά, από τις εισφορές στα ταμεία των ενδιαφερομένων και δευτερευόντως από διαφόρων μορφών κρατικές ενισχύσεις. Οι εισφορές προς τον κλάδο ασφάλισης ασθενείας καταβάλλονταν ταυτόχρονα με τις εισφορές προς τον κλάδο συντάξεων.

Το δημόσιο σύστημα ασφάλισης έναντι ασθενείας ήταν έντονα κατακερματισμένο. Ο κατακερματισμός ήταν σε μεγάλο βαθμό κληροδότημα της

1 Το διάστημα 1883-1889, ο τότε καγκελάριος της Γερμανίας Otto von Bismarck θέσπισε μια σειρά νόμων κοινωνικής ασφάλισης έναντι των κινδύνων ασθενείας, ατυχήματος και γήρατος. Η χρηματοδότηση της ασφάλισης βασιζόταν κυρίως σε εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών.

προπολεμικής περιόδου: Δεδομένης της έλλειψης (μέχρι την εμφάνιση του ΙΚΑ) γενικού φορέα υγείας, πολλές κατηγορίες μισθωτών και αυτοαπασχολουμένων είχαν δημιουργήσει ταμεία ασφάλισης ασθενείας, μερικά από τα οποία ενισχύονταν από κρατικούς πόρους. Συνέπεια ήταν η περίοδος 1950-1973 να έχει κληρονομήσει πληθώρα μεγάλων και μικρών δημόσιων φορέων που παρείχαν υπηρεσίες υγείας, έντονα διαφοροποιημένες μεταξύ τους τόσο ως προς την έκταση όσο και ως προς την ποιότητά τους. Ο ιδιωτικός τομέας υγείας λειτουργούσε παράλληλα με τον δημόσιο και έβαινε μάλλον ισχυροποιούμενος.

Μεγάλα ασφαλιστικά ταμεία, όπως το ΙΚΑ ή ο ΟΓΑ, είχαν – ή αποκτούσαν βαθμιαία – τις δικές τους υποδομές και απασχολούσαν έμμισθο ιατρικό προσωπικό. Μπορούσαν, συνεπώς, να προσφέρουν στους ασφαλισμένους τους ανοικτή (*εξωνοσοκομειακή*) περίθαλψη. Στην περίπτωση αυτή, υπήρχαν περιορισμοί στη δυνατότητα επιλογής γιατρού από τον ασφαλισμένο. Για την κλειστή (*νοσοκομειακή*) περίθαλψη, τα ταμεία αυτά βασίζονταν πρωτίστως στα κρατικά νοσοκομεία. Οι ανάγκες των υπόλοιπων ασφαλισμένων, και ειδικά αυτών του Δημοσίου και των μικρότερων ταμείων, καλύπτονταν με έμμεσο τρόπο. Για την παροχή πρωτοβάθμιας ιατρικής περίθαλψης, οι εν λόγω φορείς λειτουργούσαν με βάση ιδιωτικές συμβάσεις με γιατρούς, οι οποίοι κατά κανόνα αμείβονταν κατά ιατρική πράξη σε προκαθορισμένες τιμές. Για την παροχή νοσοκομειακής περίθαλψης, ίσχυε και πάλι το καθεστώς των συμβάσεων με κρατικά νοσοκομεία ή ιδιωτικές κλινικές. Η ελευθερία επιλογής γιατρού ποίκιλλε από φορέα σε φορέα.

Ο κατακερματισμός του συστήματος υγείας εκτεινόταν και στον τρόπο εποπτείας του. Η εποπτεία των φορέων ασθενείας ήταν εγκατεσπαρμένη σε έναν αριθμό υπουργείων. Τη δεκαετία του ’50, οι περισσότεροι φορείς υπάγονταν στο Υπουργείο Εργασίας. Υπήρχαν όμως και φορείς που εποπτεύονταν από τα Υπουργεία Αμύνης, Δικαιοσύνης, Εσωτερικών, Παιδείας, Πρόνοιας, κ.λπ.[2] Τη δεκαετία του ’60, οι περισσότεροι φορείς υγείας ελέγχονταν πρωτίστως από το Υπουργείο Εργασίας και δευτερευόντως από το Υγιεινής, αλλά και άλλα Υπουργεία. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο συντονισμός της πολιτικής υγείας και η χάραξη ενιαίας πολιτικής ήταν δύσκολο να επιτευχθούν. Το 1968, έγινε απόπειρα εκλογίκευσης του εποπτικού μηχανισμού. Ιδρύθηκε το Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, το οποίο απορροφούσε τις αρμοδιότητες των Υπουργείων Κοινωνικής Προνοίας και Υγιεινής, καθώς και την εποπτεία των ασφαλιστικών ταμείων που μέχρι τότε υπάγονταν στα Υπουργεία Εργασίας και Γεωργίας.[3]

2 Χατζηδημητρίου (1960α), σελ. 291.

3 Ν.Δ. 1/1968 «περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων» (Μεταβατικές Διατάξεις, άρθ. 36).

12.2. Η ιστορική εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου κατά την περίοδο 1950-1973

Την επαύριον της λήξης του Εμφυλίου, το σύστημα περίθαλψης της χώρας χρειαζόταν αναμόρφωση στο θεσμικό επίπεδο και ριζική αναδιοργάνωση των υποδομών του. Καθώς η ασφάλιση υγείας ήταν συνδεδεμένη με την ασφάλιση για συντάξεις, η εξέλιξη της πρώτης ήταν συνυφασμένη με τη διαμόρφωση του γενικότερου θεσμικού πλαισίου για την κοινωνική ασφάλιση. Όπως είδαμε (Ενότητα 10.2.), τα ορόσημα στην εξέλιξη της κοινωνικής ασφάλισης την περίοδο 1951-1973 ήταν δύο νόμοι: ο Α.Ν. 1846/1951 που αναμόρφωνε το ΙΚΑ και ο Ν. 4169/1961 που ίδρυε τον ΟΓΑ. Σε αυτούς τους δύο νόμους πρέπει να προστεθούν και άλλοι δύο: το Ν.Δ. 2592/1953 «περί οργανώσεως της ιατρικής αντιλήψεως» και ο Ν. 3487/1955 «περί κοινωνικής ασφαλίσεως των αγροτών».

Α.Ν. 1846/1951. Το γενικό πλαίσιο των παροχών ασθενείας του ΙΚΑ

Ο Α.Ν. 1846/1951 (όπως και ο ιδρυτικός νόμος του ΙΚΑ 6298/1934) προέβλεπε τη χορήγηση στον ασφαλισμένο, τον συνταξιούχο και τα μέλη της οικογένειάς τους παροχών υγείας σε είδος και σε χρήμα. Η κάλυψη σε είδος που προσέφερε το ΙΚΑ στους ασφαλισμένους του και τις οικογένειές τους ήταν, από την άποψη της έκτασης – αλλά όχι και της ποιότητας – των υπηρεσιών, πλήρης.

Τα κενά όμως τόσο στο θεσμικό όσο και στο οργανωτικό πεδίο εξακολουθούσαν να είναι τεράστια:

α. Οι αγρότες (οι οποίοι τη δεκαετία του ’50 αντιπροσώπευαν πάνω από το 50% του ενεργού πληθυσμού) ήταν μέχρι το 1956 τελείως ακάλυπτοι από ασφαλιστική άποψη και είχαν ελάχιστη πρόσβαση σε υπηρεσίες υγείας. Το ΙΚΑ ασφάλιζε μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα των αστικών και ημιαστικών κέντρων. Δεν κάλυπτε τον αγροτικό κόσμο. Το δίκτυο παροχής πρωτοβάθμιας περίθαλψης για τον αγροτικό πληθυσμό ήταν υποτυπώδες και οι αγρότες μπορούσαν να έχουν νοσοκομειακή περίθαλψη μόνο μέσω πιστοποιητικών απορίας.

β. Πρόθεση του Α.Ν. 1846/1951 ήταν η σταδιακή απορρόφηση όλων των ειδικών ασφαλιστικών οργανισμών από το ΙΚΑ. Τούτο δεν συνέβη. Τα περισσότερα από τα υφιστάμενα ταμεία ασφάλισης ασθενείας για τις επιμέρους επαγγελματικές ομάδες συνέχισαν να λειτουργούν παράλληλα με το ΙΚΑ. Οι σχετικές με την υγεία παροχές τους διέφεραν έντονα μεταξύ τους ως προς το είδος, την έκταση, την ποιότητα και τις κατά κεφαλήν ασφαλισμένου δαπάνες τους.

γ. Η διοίκηση του συστήματος υγείας χρειαζόταν αναδιοργάνωση και οι υποδομές του σε προσωπικό, νοσοκομειακές κλίνες και εξοπλισμό χρειάζονταν μεγάλη ενίσχυση. Όπως αναγνώριζε και η Εισηγητική Έκθεση του Α.Ν. 1846/1951, το πρόβλημα δεν βρισκόταν στη νομοθετική σφαίρα, αλλά στις μεγάλες ελλείψεις πόρων που παρατηρούνταν. Η πρώτη νομοθετική πρωτοβουλία που ελήφθη μετά τον Α.Ν. 1846/1951 αφορούσε την αναδιοργάνωση του συστήματος.

Ν.Δ. 2592/1953 «περί οργανώσεως της ιατρικής αντιλήψεως»

Το Νομοθετικό Διάταγμα επιχειρούσε να εκσυγχρονίσει την οργανωτική δομή του συστήματος. Η δομή που προκρινόταν είχε στο επίκεντρό της την περιφέρεια και όχι τον νομό. Το Ν.Δ. 2592/1953 χώριζε την επικράτεια σε υγειονομικές περιφέρειες. Αυτές θα αποτελούσαν τμήμα των υπηρεσιών του Υπουργείου Προνοίας και ο μηχανισμός του Υπουργείου θα δομείτο με άξονα τις περιφέρειες. Πέρα από τον υπηρεσιακό μηχανισμό, σε κάθε περιφέρεια θα δημιουργούνταν «περιφερειακά συμβούλια ιατρικής αντιλήψεως» που θα είχαν διαχειριστικές και πειθαρχικές αρμοδιότητες στην περιφέρειά τους. Επιπρόσθετα, καλούνταν να γνωμοδοτούν σχετικά με τις ανάγκες σε κτήρια και εξοπλισμό της περιφέρειας.

Το Νομοθετικό Διάταγμα προέβλεπε την ίδρυση ενός σχετικά μεγάλου κεντρικού νοσοκομείου στην έδρα κάθε περιφέρειας και τη δημιουργία μικρότερων γενικών νοσοκομείων σε μικρότερες πόλεις. Επιπλέον, προβλεπόταν η ίδρυση Κοινοτικών Υγειονομικών Σταθμών που θα εξυπηρετούσαν πιο απομακρυσμένες αγροτικές περιοχές.

Τέλος, ρυθμίζονταν τα της προέλευσης των πόρων των υγειονομικών περιφερειών. Οι πόροι τους θα προέρχονταν από επιχορηγήσεις του Υπουργείου Κοινωνικής Προνοίας, νοσήλια ασθενών και οικονομικές συμβολές των Δήμων και Κοινοτήτων της περιφέρειας. Ειδικά για την ανέγερση νέων νοσηλευτικών ιδρυμάτων και Κοινοτικών Υγειονομικών Σταθμών, προβλεπόταν η συμβολή του ΙΚΑ και όλων των ασφαλιστικών οργανισμών δημοσίου δικαίου.

Το Ν.Δ. 2592/1953 εφαρμόστηκε μόνο μερικώς και αρκετές διατάξεις του τροποποιήθηκαν σύντομα. Δεδομένου ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση ήταν οργανωμένη με βάση τον νομό και όχι την περιφέρεια, φαίνεται ότι οι διοικητικές αδυναμίες του κράτους σε επίπεδο περιφέρειας καθιστούσαν δύσκολη την εφαρμογή ενός – θεωρητικά πιο ορθολογικού – αποκεντρωμένου κατά περιφέρειες συστήματος.[4] Είναι δε πιθανό οι στόχοι που έθετε το Ν.Δ. 2592/1953 να ήταν

4 Οικονόμου (2011), σελ. 327-329.

πολύ φιλόδοξοι και να συνεπάγονταν δημοσιονομικό κόστος που δεν ήταν διατεθειμένο να επωμιστεί το κεντρικό κράτος. Από την άλλη πλευρά, η ανάγκη δημιουργίας δικτύου πρωτοβάθμιας περίθαλψης για τον αγροτικό πληθυσμό δεν μπορούσε να περιμένει. Αυτή η επείγουσα ανάγκη οδήγησε στην επόμενη νομοθετική πρωτοβουλία.

Ν. 3487/1955 «περί κοινωνικής ασφαλίσεως των αγροτών»

Όπως ειπώθηκε, μέχρι την ψήφιση του Ν. 3487/1955, ο αγροτικός πληθυσμός ήταν ακάλυπτος όσον αφορά την υγεία τόσο από θεσμική όσο και από πρακτική άποψη. Παρά τον τίτλο του, πρόθεση του νόμου δεν ήταν να θεσπίσει καθεστώς ασφάλισης των αγροτών. Ο κύριος στόχος του ήταν οργανωτικός: να βάλει τις βάσεις για τη διαμόρφωση ενός δικτύου πρωτοβάθμιας περίθαλψης για τις αγροτικές περιοχές υπό την εποπτεία του Υπουργείου Προνοίας. Παράλληλα, ο νέος νόμος άλλαζε και την οργανωτική δομή που προέβλεπε το Ν.Δ. 2592/1953. Πρώτον, η ιατρική περίθαλψη δεν θα οργανωνόταν πλέον με βάση την ευρύτερη περιφέρεια, αλλά με βάση τον νομό. Δεύτερον, ο μηχανισμός που προβλεπόταν αφορούσε μόνο τους αγρότες και όχι την παροχή υπηρεσιών υγείας εν γένει. Η νέα οργανωτική δομή κυριαρχείτο από διαφορετική φιλοσοφία από εκείνη του Ν.Δ. 2592/1953. Ήταν πιο συγκεντρωτική και δυσκόλευε τον σχεδιασμό με βάση τις ανάγκες μιας ευρύτερης περιφέρειας, που είναι το φυσικό κύτταρο ενός συστήματος υγείας. Από την άλλη πλευρά, ήταν καταλληλότερη για την πιο γρήγορη επίτευξη αποτελεσμάτων στις αγροτικές περιοχές και καλύτερα προσαρμοσμένη στις δυνατότητες της δημόσιας διοίκησης.

Σύμφωνα με τον Ν. 3487/1955, σε κάθε νομό της επικράτειας θεσπιζόταν Νομαρχιακό Συμβούλιο Υγείας. Αυτό θα απαρτιζόταν από στελέχη της Νομαρχίας, υπηρεσιακούς παράγοντες και τοπικούς αξιωματούχους. Αποστολή του ήταν η εποπτεία και ο συντονισμός των ιατρικών υπηρεσιών του νομού, η πρόσληψη ιατρικού προσωπικού και η διοχέτευση φαρμάκων στους αγρότες. Σε κάθε δήμο ή κοινότητα θεσπίζονταν τοπικές επιτροπές αποτελούμενες από Δημάρχους, Κοινοτάρχες και τοπικούς παράγοντες, με κύρια αποστολή τη χαρτογράφηση των κατοίκων της περιοχής.

Στο επίκεντρο των επιδιώξεων του νόμου ήταν η δημιουργία Κοινοτικών Υγειονομικών Σταθμών στις περιοχές όπου δεν υπήρχαν νοσοκομεία, Κοινοτικών Ιατρείων σε κοινότητες άνω των 3.000 κατοίκων και *η τοποθέτηση αγροτικού γιατρού* στις μικρότερες κοινότητες (η σημαντικότερη καινοτομία του νόμου). Ο μηχανισμός αυτός θα παρείχε δωρεάν ανοικτή

ιατρική φροντίδα στους αγρότες και φάρμακα (με 20% συμμετοχή του αγρότη) επιλεγμένα από μια περιορισμένη λίστα.

Η νοσοκομειακή και ψυχιατρική περίθαλψη ήταν επίσης δωρεάν στα δημόσια νοσοκομεία, αλλά προϋπέθετε την κατοχή πιστοποιητικού απορίας. Η έκταση των παροχών δεν ήταν επακριβώς προσδιορισμένη. Δινόταν όμως έμφαση στη μέριμνα για τη μητρότητα, τους εμβολιασμούς των παιδιών, καθώς και τη διαφύλαξη της υγιεινής των κατοικημένων περιοχών και των συστημάτων ύδρευσης-αποχέτευσης. Ο μηχανισμός θα χρηματοδοτείτο από την ετήσια επιχορήγηση του Δημοσίου, μια πάγια συνεισφορά των δήμων και κοινοτήτων, τη συμμετοχή των ασφαλισμένων αγροτών στο κόστος των φαρμάκων και τα ετήσια ασφάλιστρα που θα καταβάλλονταν από τους σχετικά ευπορότερους αγρότες.

Οι παροχές ασθενείας βάσει του ιδρυτικού νόμου του ΟΓΑ

Κύριος στόχος του ΟΓΑ ήταν η εξασφάλιση σύνταξης για τους αγρότες και η μέσω αυτής κάλυψη του μεγάλου κενού που υπήρχε. Στο θέμα της ασφάλισης ασθενείας, ο Ν. 4169/1961 επεξέτεινε τις ρυθμίσεις του Ν. 3487/1955. Ο ΟΓΑ θα παρείχε στους ασφαλισμένους αγρότες, στους συνταξιούχους του και στα μέλη της οικογένειάς τους πρωτοβάθμια ιατρική και μαιευτική φροντίδα σε είδος και θα κάλυπτε τα έξοδα των απαιτούμενων ιατρικών εξετάσεων. Επίσης, θα παρείχε περιορισμένη γκάμα φαρμάκων και θα κάλυπτε έως έναν βαθμό τη νοσοκομειακή περίθαλψη των αγροτών. Δεν προσέφερε παροχές σε χρήμα σε περίπτωση ασθένειας. Παράλληλα, ο μηχανισμός που είχε δημιουργηθεί με τον Ν. 3487/1955 (αγροτικά ιατρεία) διατηρείτο και θα υπαγόταν πλέον στον ΟΓΑ. Το κόστος της περίθαλψης που παρεχόταν από τον ΟΓΑ, όπως και το κόστος του Ν. 3487/1955, βάρυνε το Υπουργείο Προνοίας και το κάλυπτε ο Προϋπολογισμός.

Η επέκταση των παροχών ασθενείας προς τους αγρότες μετά το 1961

Οι περιορισμένες δωρεάν παροχές υγείας του ΟΓΑ επεκτάθηκαν με το Β.Δ. 984/1966.[5] Οι ασφαλισμένοι του ΟΓΑ και οι οικογένειές τους αποκτούσαν νοσοκομειακή περίθαλψη και φαρμακευτική κάλυψη με βάση την ασφάλισή τους και όχι πια με βάση το πιστοποιητικό απορίας. Οι κατά κεφαλήν δαπάνες του ΟΓΑ για περίθαλψη όμως παρέμειναν χαμηλές.

Η απροθυμία των γιατρών να εγκατασταθούν, έστω και για μικρά διαστήματα, στην επαρχία δημιουργούσε πρόβλημα στελέχωσης των αγροτικών ιατρείων. Το πρόβλημα επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί με διάφορους τρόπους,

5 Β.Δ. 984/1966 «περί παροχής νοσοκομειακής περιθάλψεως εις τους ησφαλισμένους και τους συνταξιούχους του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων».

που δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα. Η πιο δραστική απόπειρα ήταν εκείνη του Ν.Δ. 67/1968.[6] Οι απόφοιτοι των ιατρικών σχολών υποχρεούνταν να υπηρετήσουν (επ' αμοιβή) για τρεις μήνες σε νοσοκομεία εκτός Αττικής και Θεσσαλονίκης και για άλλους τρεις μήνες σε αγροτικά ιατρεία. Επιπλέον, το Ν.Δ. 67/1968 προέβλεπε ειδικά επιδόματα για όλους τους αγροτικούς γιατρούς που συμπλήρωναν έναν χρόνο υπηρεσίας σε αγροτικά ιατρεία.

Το πρόβλημα του κατακερματισμού του συστήματος υγείας παρέμενε. Ορισμένα μη βιώσιμα ειδικά ταμεία ασθενείας μισθωτών απορροφήθηκαν από το ΙΚΑ. Νέοι φορείς ασθενείας όμως ιδρύθηκαν και υφιστάμενα ταμεία συντάξεων απέκτησαν κλάδο ασθενείας. Οι φορείς αυτοί προσέφεραν υψηλότερου επιπέδου παροχές και ήταν απρόθυμοι να ενοποιηθούν με το ΙΚΑ. Ο κατακερματισμός εμπόδιζε τη διαμόρφωση ενιαίας στρατηγικής για την υγεία, δημιουργούσε ασφαλιστικά κενά και παρήγαγε άνιση μεταχείριση. Στη διάρκεια της δικτατορίας και συγκεκριμένα το 1970, ο Υπουργός Κοινωνικών Υπηρεσιών Λ. Πάτρας παρουσίασε σχέδιο για τη δημιουργία Εθνικού Συμβουλίου Υγείας[7] που, σε πρώτη φάση, θα συντόνιζε τα διάφορα ταμεία υγείας και, σε δεύτερη φάση, θα τα ενοποιούσε σε ενιαίο σύστημα. Η έμφαση, σύμφωνα με την πρόταση, θα μετατοπιζόταν προς τη δημιουργία δικτύου πρωτοβάθμιας περίθαλψης με ελεύθερη επιλογή οικογενειακού γιατρού. Το σχέδιο αποσύρθηκε γρήγορα.

12.3. Φορείς παροχής υπηρεσιών υγείας

Στη διάρκεια της περιόδου 1950-1973, υπηρεσίες υγείας προσφέρονταν από πλήθος φορέων. Το 1957, ασφάλιση ασθενείας παρεχόταν από 52 φορείς (συμπεριλαμβανομένης και της περίθαλψης των δημόσιων υπαλλήλων).[8] Στα μέσα της δεκαετίας του '60, ο αριθμός των φορέων περίθαλψης υπολογίστηκε ότι είχε μειωθεί στους 39.[9] Το 1973, ο αντίστοιχος αριθμός ήταν 44 φορείς.[10] Η μείωση του αριθμού των φορέων οφειλόταν στην απορρόφηση μη βιώσιμων ταμείων από το ΙΚΑ. Στο μεταξύ όμως ιδρύθηκαν και νέα ταμεία ή προστέθηκαν κλάδοι ασθενείας στα ήδη υπάρχοντα.[11]

6 Ν.Δ. 67/1968 «περί λήψεως μέτρων διά την κάλυψιν των υγειονομικών αναγκών της υπαίθρου».
7 Πάτρας (1970), Μέρος Β΄.
8 Χατζηδημητρίου (1960α), σελ. 290 και Παράρτημα, Πίνακας 1.
9 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 169-170.
10 Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*, σελ. Α138-Α145.
11 Για παράδειγμα, το 1963 το ΤΣΜΕΔΕ (ταμείο μηχανικών) απέκτησε κλάδο ασθενείας, το 1965 ιδρύθηκε ανεξάρτητο Ταμείο Υπαλλήλων της ΕΤΒΑ και το 1966 αποσχίστηκε το Ταμείο της ΔΕΗ από το ΙΚΑ.

Οι φορείς υπηρεσιών υγείας εμφάνιζαν μεγάλες διαφορές ως προς το μέγεθός τους (μετρούμενο με βάση τον αριθμό των ασφαλισμένων τους). Υπήρχαν τέσσερις μεγάλοι φορείς ασφάλισης ασθενείας: το ΙΚΑ, το Δημόσιο, το ΤΕΒΕ και, μετά την ίδρυσή του το 1961, ο ΟΓΑ, που κάλυπταν τη συντριπτική πλειονότητα του πληθυσμού. Παράλληλα, υπήρχε και μια σειρά μικρών φορέων με λιγότερους από 10.000 άμεσα και έμμεσα ασφαλισμένους. Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '60 που το τοπίο είχε αποκρυσταλλωθεί), οι υφιστάμενοι φορείς είναι δυνατόν να ομαδοποιηθούν ως εξής:

α. Ασφάλιση ασθενείας για μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα και ΝΠΔΔ

Ιατρική περίθαλψη προς τους μισθωτούς του ιδιωτικού τομέα και ορισμένους υπαλλήλους ΝΠΔΔ προσφερόταν από το ΙΚΑ και άλλους 21 φορείς. Οι τελευταίοι περιλάμβαναν τα ταμεία των Τραπεζών (Ελλάδος, Εθνικής, Αγροτικής, Αθηνών, Ιονικής-Λαϊκής, Εμπορικής και – από το 1965 – ΕΤΒΑ), τους φορείς των δημόσιων επιχειρήσεων και άλλων ΝΠΔΔ (ΟΤΕ, ΟΣΕ, ΗΛΠΑΠ και – μετά την απόσχισή της από το ΙΚΑ, το 1966 – ΔΕΗ), μια σειρά κλαδικών ταμείων μισθωτών[12] και ορισμένους φορείς μεγάλων ιδιωτικών επιχειρήσεων.[13]

β. Ασφάλιση ασθενείας αυτοτελώς εργαζομένων

Στα μέσα της δεκαετίας του '60, περίθαλψη προς τους αυτοτελώς απασχολουμένους προσφερόταν από το Ταμείο Επαγγελματιών και Βιοτεχνών Ελλάδος (ΤΕΒΕ), το Ταμείο Ασφάλισης Εμπόρων (ΤΑΕ), το Ταμείο Συντάξεων Αυτοκινητιστών (ΤΣΑ) και άλλους μικρότερους φορείς.[14]

γ. Ασφάλιση ασθενείας ελεύθερων επαγγελματιών

Οι βασικοί φορείς ήταν: Πρώτον, τα ταμεία ασφάλισης δικηγόρων και συμβολαιογράφων. Ασφάλιση ασθενείας προς τους δικηγόρους παρείχαν τα Ταμεία Προνοίας Δικηγόρων. Οι συμβολαιογράφοι ασφαλίζονταν από το Ταμείο

12 Τη δεκαετία του '50, υπήρχαν αρκετοί κλαδικοί φορείς (καπνεργατών, κεραμοποιών, αρτεργατών, εργατών μεταλλείων, κ.λπ.) που προσέφεραν ιατρικές υπηρεσίες. Κάποιοι απορροφήθηκαν από το ΙΚΑ. Το 1973, οι κλαδικοί φορείς ασθενείας που είχαν επιβιώσει περιλάμβαναν τον Οίκο του Ναύτου, το Ταμείο των Ξενοδοχοϋπαλλήλων, το Ταμείο Εργατών Τύπου, κ.λπ. Συχνά οι εναπομείναντες κλαδικοί φορείς βασίζονταν σε γενναιόδωρους κοινωνικούς πόρους. Βλ. Χατζηδημητρίου (1960α), Παράρτημα, Πίνακας 1· Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 439· Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*.

13 Σε ορισμένες επιχειρήσεις, υπήρχαν φορείς που προσέφεραν κάποια ιατρική περίθαλψη για τους εργαζομένους τους. Η περίθαλψη σε είδος συνήθως βάρυνε τον εργοδότη.

14 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 169-170.

Επικουρικής Ασφάλισης Συμβολαιογράφων. Δεύτερον, το Ταμείο Συντάξεων και Αυτασφαλίσεως Υγειονομικών (ΤΣΑΥ) και, τρίτον, το Ταμείο Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (ΤΣΜΕΔΕ), που από το 1963 είχε δημιουργήσει δικό του κλάδο ασθενείας.

δ. Οι υπηρεσίες υγείας για τους αγρότες και ο ΟΓΑ

Οι υπηρεσίες αυτές πέρασαν μετά το 1961 στην αποκλειστική ευθύνη του ΟΓΑ.

ε. Η περίθαλψη των δημόσιων υπαλλήλων

Το μεταπολεμικό καθεστώς περίθαλψης των δημόσιων υπαλλήλων και των συνταξιούχων του Δημοσίου διαμορφώθηκε με τον Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα του Ν. 1811/1951. Με αυτόν (άρθ. 85-87) θεσπιζόταν η υποχρέωση του Δημοσίου να καλύπτει τις ανάγκες της ιατροφαρμακευτικής και νοσοκομειακής περίθαλψης των υπαλλήλων του και των οικογενειών τους. Το καθεστώς περίθαλψης των δημόσιων υπαλλήλων μορφοποιήθηκε παραπέρα με το Β.Δ. 665/1962, το οποίο παρέμεινε σε ισχύ με λίγες αλλαγές μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '70. Οι δαπάνες των υπηρεσιών αυτών βάρυναν πρωτίστως τον Προϋπολογισμό. Οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι συνταξιούχοι του Δημοσίου είχαν συμβολική συμμετοχή στο κόστος του συστήματος.

Οι στρατιωτικοί είχαν ειδική μεταχείριση και μπορούσαν να βασίζονται στα καλά εξοπλισμένα στρατιωτικά νοσοκομεία που υπήρχαν στις μεγάλες πόλεις. Πέρα από τη γενική κάλυψη των δημόσιων υπαλλήλων στα μέσα της δεκαετίας του '60, υπήρχαν και έξι επιπλέον φορείς που κάλυπταν κυρίως δημοτικούς και κοινοτικούς υπαλλήλους.

στ. Η υπάρχουσα μέριμνα για τους απόρους

Οι άποροι και οι ανασφάλιστοι μπορούσαν να έχουν ορισμένες ιατρικές φροντίδες, προσφεύγοντας στα εξωτερικά ιατρεία των δημόσιων νοσοκομείων. Είχαν επίσης τη δυνατότητα να νοσηλευθούν σε αυτά, αν υπήρχε διαθέσιμο κρεβάτι. Τέλος, μπορούσαν να έχουν κάποια περίθαλψη στα δημοτικά ιατρεία. Τέτοια όμως υπήρχαν μόνο στους μεγάλους δήμους της χώρας.

ζ. ΠΙΚΠΑ (Πατριωτικόν Ίδρυμα Κοινωνικής Προνοίας και Αντιλήψεως)

Το ΠΙΚΠΑ λειτουργούσε συμπληρωματικά προς τους παραπάνω φορείς. Αποστολή του ήταν ειδικά η μέριμνα για το παιδί και τη μητέρα. Οι υπηρεσίες του ήταν προνοιακού χαρακτήρα και παρέχονταν στις περιπτώσεις που οι συναφείς ανάγκες δεν καλύπτονταν από κάποιον άλλο φορέα.

η. Ιδιωτική ιατρική

Το ιδιωτικό σύστημα περίθαλψης λειτουργούσε παράλληλα με το δημόσιο και έτεινε να ισχυροποιείται με την πάροδο του χρόνου. Εξωνοσοκομειακή (ανοικτή) περίθαλψη παρεχόταν από δίκτυο γιατρών, οι οποίοι διατηρούσαν ιδιωτικά ιατρεία. Στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου (1974), σε σχετική Έκθεση του ΚΕΠΕ (1976δ), υπολογιζόταν ότι από τους 18.000 γιατρούς της χώρας οι 12.000 διατηρούσαν ιδιωτικό ιατρείο ή εργαστήριο.[15] Νοσοκομειακή (κλειστή) περίθαλψη παρείχαν οι ιδιωτικές κλινικές. Αυτές ήταν γενικά μικρότερες σε αριθμό κλινών από τα δημόσια νοσοκομεία και αραιότερα στελεχωμένες.

12.4. Κάλυψη του πληθυσμού και αριθμοί ασφαλισμένων για τον κίνδυνο ασθενείας

Όταν λέμε «κάλυψη του πληθυσμού», εννοούμε το τμήμα του πληθυσμού που μπορούσε να αναμένει κάποια, έστω και περιορισμένου εύρους, ιατρική περίθαλψη από ορισμένο ασφαλιστικό φορέα. Η έμφαση στο «κάποια» κάλυψη έχει σημασία, διότι η έκτασή της διέφερε από φορέα σε φορέα. Ορισμένοι φορείς παρείχαν πλήρη κάλυψη από την άποψη του εύρους των παρεχόμενων υπηρεσιών: πρωτοβάθμια ανοικτή περίθαλψη, φαρμακευτική και νοσοκομειακή κάλυψη. Άλλοι φορείς παρείχαν ανοικτή περίθαλψη και περιορισμένη φαρμακευτική κάλυψη, αλλά όχι νοσοκομειακή. Κάποιοι άλλοι παρείχαν νοσοκομειακή περίθαλψη, αλλά όχι εξωνοσοκομειακή, κ.ο.κ.

Ένα δεύτερο στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ότι, στην περίπτωση της ασφάλισης ασθενείας, ο αριθμός των δικαιούχων δεν ταυτίζεται με τον αριθμό των *εν ενεργεία* ασφαλισμένων. Εκτός από τους άμεσα ασφαλισμένους, ο αριθμός των δικαιούχων περιλάμβανε και τα μέλη της οικογένειας των άμεσα ασφαλισμένων (τους έμμεσα ασφαλισμένους), στα οποία τα ταμεία αναλάμβαναν να παρέχουν υπηρεσίες περίθαλψης. Επιπλέον, δικαιούχοι ήταν και οι συνταξιούχοι των διαφόρων φορέων, καθώς και τα μέλη της οικογένειάς τους.

Η ποιότητα των στοιχείων αναφορικά με τον αριθμό δικαιούχων για παροχές υγείας δημιουργεί ερωτηματικά. Ευτυχώς έχουμε τρεις Εκθέσεις (Χατζηδημητρίου, 1960· Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών, 1970· ΚΕΠΕ, 1976δ) που εκπονήθηκαν από ανώτατους δημόσιους λειτουργούς και εμπειρογνώμονες και που καλύπτουν πρακτικά το σύνολο της εξεταζόμενης περιόδου. Στο θέμα του ποσοστού κάλυψης του πληθυσμού, βασίζομαι στις μελέτες αυτές.

15 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 164-167.

Η μελέτη του Χατζηδημητρίου αναφέρεται στο 1957. Σύμφωνα με αυτήν, το ποσοστό ασφαλιστικής κάλυψης για λόγους υγείας του *συνόλου του πληθυσμού* ήταν 28,7%. Το ποσοστό αυτό ήταν αισθητά χαμηλότερο από τα ποσοστά των πιο προηγμένων ευρωπαϊκών χωρών,[16] γεγονός που οφειλόταν κυρίως στην έλλειψη ασφάλισης ασθενείας για τον αγροτικό πληθυσμό. Μέχρι το 1956, η δημόσια παροχή υπηρεσιών υγείας προς τους αγρότες ήταν πρακτικά ανύπαρκτη. Με τον Ν. 3487/1955 επιχειρήθηκε, όπως προαναφέρθηκε, η διαμόρφωση δικτύου αγροτικών ιατρείων με σκοπό την κάλυψη των στοιχειωδών αναγκών των αγροτών. Το 1957, η προσπάθεια ήταν ακόμη στην αρχή της. Αλλά αυτές οι υπηρεσίες περίθαλψης δεν βασίζονταν σε ασφαλιστικό δικαίωμα. Το θέμα της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης των αγροτών ως ασφαλιστικό δικαίωμα αντιμετωπίστηκε το 1961 με την ίδρυση του ΟΓΑ, και το ζήτημα του δικαιώματός τους για νοσοκομειακή περίθαλψη χωρίς την προσκόμιση πιστοποιητικού απορίας λύθηκε το 1966.

Αντίθετα, τα ποσοστά ασφάλισης ασθενείας των κατοίκων των αστικών κέντρων ήταν – για τα δεδομένα της εποχής – σχετικά υψηλά. Σύμφωνα με τον Χατζηδημητρίου, το ποσοστό κάλυψης (από τους κλάδους ασθενείας του ΙΚΑ και των άλλων ταμείων) των *μισθωτών ιδιωτικού δικαίου των αστικών και ημιαστικών κέντρων* έφθανε το 73%. Εάν σε αυτούς προστίθεντο και οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι στρατιωτικοί, τα Σώματα Ασφαλείας και οι ναυτικοί, το ποσοστό κάλυψης των *πάσης φύσεως μισθωτών* των αστικών κέντρων ανερχόταν στο 86%. Το ποσοστό κάλυψης των αυτοτελώς εργαζομένων, από την άλλη, ήταν πολύ χαμηλότερο: 65% για τα αστικά και ημιαστικά κέντρα και 26% για το σύνολο της χώρας.

Για να αποκτήσουμε συνολική εικόνα της κάλυψης του αστικού πληθυσμού, πρέπει στους εν ενεργεία μισθωτούς και αυτοτελώς απασχολουμένους να προσθέσουμε τους συνταξιούχους και τους έμμεσα ασφαλισμένους. Με βάση αυτό το σύνολο των δικαιούχων, ο Χατζηδημητρίου υπολογίζει ότι το ποσοστό κάλυψης των κατοίκων *των αστικών και ημιαστικών περιοχών* ανερχόταν σε 57,5% του αντίστοιχου πληθυσμού. Το ποσοστό αυτό έπεφτε στο μισό, αν λαμβανόταν

16 Χατζηδημητρίου (1960α), Πίναξ Α, σελ. 291-293 και 303. Σύμφωνα με τη μελέτη, στην Ελλάδα του 1957, τα ποσοστά κάλυψης του πληθυσμού για ασθένεια ήταν χαμηλότερα από εκείνα των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών (πλην Πορτογαλίας και Τουρκίας).

Ποσοστά % κάλυψης του πληθυσμού το 1957, διεθνείς συγκρίσεις

Αυστρία	70,2%	Γαλλία	54,4%	Τουρκία	1,6%
Βέλγιο	53,1%	Ιταλία	35,4%	Ελλάδα	28,7%
Βρετανία	100,0%	Ολλανδία	56,4%		
Γαλλία	54,4%	Πορτογαλία	13,9%		

υπόψη και ο αγροτικός πληθυσμός. Ήταν φανερό ότι, το 1957, το μείζον θέμα ήταν η απουσία ασφαλιστικής κάλυψης των αγροτών.

Τα στοιχεία του σχετικού με την υγεία τμήματος της μελέτης του Βασιλικού Ιδρύματος Ερευνών (1970) αναφέρονται στο 1964. Σύμφωνα με την εκτίμηση σε αυτήν, το ποσοστό κάλυψης του συνόλου του πληθυσμού είχε ανέλθει στο 80%.[17] Η καίρια μεταβολή που είχε μεσολαβήσει ήταν η ίδρυση του ΟΓΑ. Η μελέτη επεσήμαινε ωστόσο ότι περί το 1.700.000 άτομα παρέμεναν χωρίς ασφάλιση ασθενείας. Από αυτόν τον αριθμό, οι 550.000 ήταν κάτοικοι αγροτικών περιοχών στις οποίες δεν είχε επεκταθεί το δίκτυο των αγροτικών ιατρείων. Άλλες 500.000 ήταν μικρέμποροι, πλανόδιοι πωλητές, βιοτέχνες και άλλοι αυτοτελώς απασχολούμενοι (κατ' οίκον δάσκαλοι, μοδίστρες, κ.λπ.). Άλλες κατηγορίες του πληθυσμού χωρίς κάλυψη ήταν νέοι που δεν είχαν βρει δουλειά, αλλά είχαν λόγω ηλικίας χάσει την κάλυψη μέσω των γονέων τους, καθώς και ηλικιωμένοι που είχαν αποχωρήσει από την ενεργό δράση προτού τους δοθεί η δυνατότητα να αποκτήσουν ασφαλιστικό δικαίωμα.

Σύμφωνα με την Έκθεση του ΚΕΠΕ (αναφέρεται στο 1974), το ποσοστό υγειονομικής κάλυψης (πλήρους ή μερικής) του πληθυσμού έφθανε το 95%.[18] Το ποσοστό αυτό συγκρινόταν ευνοϊκά με τις τότε χώρες της ΕΟΚ, στις οποίες τα αντίστοιχα ποσοστά κυμαίνονταν στο 90%-100%.

Ο Πίνακας 12.1. παρουσιάζει τον συνολικό αριθμό των δικαιούχων (αμέσως ή εμμέσως) ιατρικής περίθαλψης και πρέπει να ιδωθεί με επιφύλαξη.[19] Τα στοιχεία της ΕΣΥΕ υποκρύπτουν υπερεκτιμήσεις και υποεκτιμήσεις. Οι *συνολικοί αριθμοί* των δικαιούχων όμως μας δίνουν επαρκή εικόνα της εξέλιξης του καλυπτόμενου πληθυσμού, τουλάχιστον ως τάξεις μεγέθους. Από τους αριθμούς αυτούς προκύπτει μια γενική εικόνα της εξέλιξης του αριθμού των δικαιούχων περίθαλψης. Το σημείο τομής είναι η ίδρυση του ΟΓΑ. Μετά τον ΟΓΑ, ο μισός πληθυσμός της χώρας αποκτά – με ελλείψεις – κάποια ασφάλιση ασθενείας και οι αριθμοί των δικαιούχων εκτοξεύονται. Στην άνοδο όμως του αριθμού των δικαιούχων ιατρικής φροντίδας συνέβαλαν και άλλα ταμεία και ιδιαίτερα το ΙΚΑ. Σύμφωνα με τα στοιχεία του ΙΚΑ, ο αριθμός των άμεσα και έμμεσα ασφαλισμένων

17 Το 1964, 6.840.000 άτομα είχαν κάποια ασφάλιση υγείας σε έναν πληθυσμό 8.511.000. Βλ. Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 173-176.

18 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 106.

19 Με εξαίρεση τα στοιχεία του ΙΚΑ, η ποιότητα των υπόλοιπων στοιχείων της ΕΣΥΕ είναι προβληματική. Υπάρχουν διπλομετρήσεις λόγω πολλαπλών ασφαλίσεων, αλλαγές στον τρόπο ταξινόμησης, και άλλα προβλήματα.

του για ιατρική περίθαλψη υπερτριπλασιάστηκε το διάστημα 1950-1973 (βλ. ΙΚΑ, *Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών* μέχρι το 2016). Η αύξηση των ασφαλισμένων του ΙΚΑ πρέπει να αποδοθεί κυρίως στην αύξηση του αριθμού των μισθωτών στα αστικά κέντρα. Η άνοδος της βιομηχανίας, των κατασκευών και των υπηρεσιών δημιούργησαν νέες θέσεις εργασίας στις πόλεις και ενθάρρυναν την εσωτερική μετανάστευση. Δευτερευόντως, η αύξηση πρέπει να αποδοθεί στην επέκταση της κάλυψης του ΙΚΑ και σε άλλα στρώματα των εργαζομένων και στις συγχωνεύσεις του ΙΚΑ με μικρότερα ταμεία.

Πίνακας 12.1.

Συνολικοί αριθμοί των δικαιούχων περίθαλψης

(αριθμοί άμεσα και έμμεσα ασφαλισμένων)

Έτος	Στοιχεία ΕΣΥΕ: Όλοι οι ασφαλιστικοί φορείς *εκτός* Δημοσίου, Δήμων και ΔΕΗ	Εναλλακτικοί υπολογισμοί που περιλαμβάνουν και το Δημόσιο
1957 (με το Δημόσιο)	-	2.299.000
1957 (χωρίς το Δημόσιο)	-	1.998.500
1962	6.827.000[1]	-
1964	-	6.840.000
1966	7.687.000	-
1968	7.674.000	-
1970	7.949.000	-
1971	8.484.000[2]	-
1974	-	9.118.000

Πηγές: Τα στοιχεία της ΕΣΥΕ προέρχονται από την *Έρευνα επί της δράσεως των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως* κατά τα έτη 1962-1973. Οι εναλλακτικές πηγές περιλαμβάνουν: τον Χατζηδημητρίου (1960α), Παράρτημα, Πίνακας 1 για το 1957· το Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970) για το 1964· το ΚΕΠΕ (1976δ) για το 1974.

Σημειώσεις:

1. Ο αριθμός για το 1962 αποτελεί υπερεκτίμηση. Αντανακλά μάλλον τον στόχο του νόμου για τον ΟΓΑ παρά την πραγματικότητα. Αρκετές αγροτικές περιοχές δεν καλύπτονταν από το δίκτυο των αγροτικών ιατρείων.
2. Από το 1971 και μετά, αλλάζουν τα κριτήρια κατάταξης των δικαιούχων ανάμεσα σε άμεσα και έμμεσα ασφαλισμένους. Ο συνολικός αριθμός δεν φαίνεται να επηρεάζεται.

Το συμπέρασμα που προκύπτει από τα παραπάνω είναι ότι, στη διάρκεια της περιόδου 1951-1973, η επέκταση της, βασισμένης σε ασφαλιστικό δικαίωμα, παροχής κάποιας ιατρικής φροντίδας σε όλο και ευρύτερα τμήματα του πληθυσμού ήταν αξιοσημείωτη. Το εύρος και η ποιότητα όμως των προσφερόμενων υπηρεσιών στα διάφορα τμήματα του πληθυσμού κάθε άλλο παρά ομοιόμορφη ήταν.

12.5. Έκταση και ποιότητα των προσφερόμενων παροχών

Όλες οι μελέτες που αναφέρονται στην περίοδο 1950-1973 (Χατζηδημητρίου, 1960· Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών, 1970· ΚΕΠΕ, 1976δ) τονίζουν τις έντονες διαφοροποιήσεις ανάμεσα στους φορείς ως προς την έκταση και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.[20] Οι διαφοροποιήσεις έβαζαν εμπόδια στην ενοποίηση του συστήματος. Οι ασφαλισμένοι των ευνοημένων ταμείων αντιστέκονταν στην απορρόφηση του φορέα τους από το ΙΚΑ ή κάθε άλλη απόπειρα ενοποίησης του συστήματος.

12.5.1. Παροχές ασθενείας για μισθωτούς ιδιωτικού τομέα και ΝΠΔΔ

Έκταση και ποιότητα των παροχών του ΙΚΑ

Από την άποψη της *έκτασης* (αλλά όχι και της ποιότητας) των παροχών, η κάλυψη που προσέφερε το ΙΚΑ ήταν πλήρης και δεν υστερούσε έναντι οποιουδήποτε άλλου φορέα. Ο Α.Ν. 1846/1951 προέβλεπε τη χορήγηση στον ασφαλισμένο, τον συνταξιούχο και τα μέλη της οικογένειάς τους παροχών υγείας σε είδος και σε χρήμα.

Οι παροχές σε είδος περιλάμβαναν ιατρική φροντίδα, μαιευτική φροντίδα, έξοδα εξετάσεων, φάρμακα, νοσοκομειακή ή σανατοριακή περίθαλψη, κ.λπ. (άρθ. 31). Η πρωτοβάθμια (ανοικτή) ιατρική φροντίδα παρεχόταν δωρεάν. Το δικαίωμα όμως επιλογής γιατρού ήταν σχετικά περιορισμένο: το ΙΚΑ είχε δικούς του γιατρούς και ο ασφαλισμένος καλείτο να διαλέξει από αυτούς. Η νοσοκομειακή περίθαλψη ήταν δωρεάν και παρεχόταν είτε από κρατικά νοσοκομεία είτε από συμβεβλημένες ιδιωτικές κλινικές. Ο ασφαλισμένος είχε δυνατότητα επιλογής και η νοσηλεία του ως επί το πλείστον γινόταν σε κρεβάτια της τρίτης θέσης.[21] Εάν οι παραπάνω υπηρεσίες δεν ήταν εφικτό να παρασχεθούν στον τόπο διαμονής του ασθενούς, το ΙΚΑ κάλυπτε τα έξοδα μετάβασης και περίθαλψης στα πλησιέστερα αστικά κέντρα. Με τον Α.Ν. 1846/1951 επεκτείνονταν τα δικαιώματα των μελών της οικογένειας των ασφαλισμένων ή συνταξιούχων για νοσοκομειακή, σανατοριακή και άλλη περίθαλψη.[22]

20 Από τους 44 φορείς που εξετάζει ο Χατζηδημητρίου (1960α), σελ. 290, μόνο οι επτά προσέφεραν πλήρεις παροχές σε είδος και σε χρήμα (ανάλογες με του ΙΚΑ), οι 14 πλήρεις παροχές σε είδος, αλλά μόνο μερικώς σε χρήμα, ενώ επτά φορείς δεν παρείχαν σχεδόν καθόλου παροχές σε χρήμα και τρεις παρείχαν μόνο νοσοκομειακή περίθαλψη.

21 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 171.

22 Εισηγητική Έκθεση Α.Ν. 1846/1951, σελ. 1237.

Οι παροχές σε χρήμα περιλάμβαναν: το επίδομα ασθενείας – που εξασφάλιζε ότι ο εργαζόμενος δεν θα υφίστατο μεγάλη καθίζηση στο εισόδημά του, εάν για λόγους ασθενείας έπαυε να δουλεύει για ένα διάστημα –, το επίδομα κυοφορίας και λοχείας, καθώς και τα έξοδα κηδείας.

Οι υπηρεσίες του ΙΚΑ δεν χώλαιναν ως προς το εύρος, αλλά ως προς την ποιότητα. Σύμφωνα με τις Εκθέσεις που προαναφέρθηκαν, το πρόβλημα δεν αφορούσε τόσο την επιστημονική επάρκεια της περίθαλψης όσο την ποιότητα της εξυπηρέτησης των ασφαλισμένων.[23]

Στην ανοικτή περίθαλψη, τα κύρια προβλήματα ανέκυπταν από δύο πηγές: Πρώτον, από τις υποδομές και τη στελέχωση των συναφών υπηρεσιών. Τα περισσότερα πολυϊατρεία του ΙΚΑ στις μεγάλες πόλεις είχαν σχεδιαστεί για τις συνθήκες της δεκαετίας του ’50. Ούτε ο αριθμός τους ούτε η κτηριακή τους υποδομή ήταν κατάλληλα για την εξυπηρέτηση του όγκου των ασφαλισμένων των δεκαετιών του’60 και του ’70. Πάνω από όλα, η αύξηση του αριθμού των γιατρών του ΙΚΑ υπολειπόταν της αύξησης του αριθμού των μισθωτών των πόλεων. Αποτέλεσμα ήταν συνωστισμός στα ιατρεία, μακρές λίστες αναμονής, συχνές και χρονοβόρες επισκέψεις και λίγος χρόνος για την εξέταση κάθε ασθενή.[24] Από την άλλη πλευρά, τα ιατρεία του ΙΚΑ στην επαρχία υπολειτουργούσαν, συνήθως λόγω έλλειψης ειδικοτήτων. Η δεύτερη πηγή προβλημάτων σχετιζόταν με το θέμα της σχέσης γιατρού και ασθενή. Καθώς το ΙΚΑ είχε τους δικούς του γιατρούς, η δυνατότητα επιλογής γιατρού από τον ασφαλισμένο ήταν περιορισμένη. Το ζήτημα θα μπορούσε να ξεπεραστεί, εάν υπήρχαν ευκαιρίες για την αποκατάσταση σταθερής σχέσης ανάμεσα στον ασθενή και τον γιατρό. Όμως, το σύστημα καθορισμού της σειράς προτεραιότητας στο ΙΚΑ οδηγούσε σε συχνές αλλαγές γιατρών. Το ΙΚΑ προσπάθησε, στη διάρκεια της δεκαετίας του ’60, να αντιμετωπίσει το θέμα με την υιοθέτηση ενός συστήματος «οικογενειακού γιατρού». Το 1974 όμως, το σύστημα κάλυπτε μόνο το 1/4 των ασφαλισμένων του.

Στη νοσοκομειακή περίθαλψη, τα κύρια προβλήματα ποιότητας ανέκυπταν πάλι από δύο πηγές. Πρώτον, οι ασφαλισμένοι του ΙΚΑ δικαιούνταν δωρεάν νοσοκομειακή περίθαλψη σε θαλάμους της τρίτης θέσης. Αυτό είχε ως συνέπεια οι ασφαλισμένοι να βρίσκονται σε θαλάμους των 20-30 ασθενών. Δεύτερον, καθώς το ΙΚΑ είχε ελάχιστα δικά του νοσοκομειακά κρεβάτια, ήταν υποχρεωμένο να συμβάλλεται με κρατικά και ιδιωτικά θεραπευτήρια. Η επιλογή και η επιτήρηση των συμβεβλημένων νοσηλευτηρίων ως προς την ποιότητα της

23 Βλ. Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 210-212· ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 120-126.

24 Οι γιατροί του ΙΚΑ δικαιούνταν να διατηρούν ιδιωτικό ιατρείο. Ήταν υποχρεωμένοι να διαθέτουν τέσσερις-πέντε ώρες την ημέρα για τους ασθενείς του Ιδρύματος και να εξετάζουν μέχρι 20-22 ασθενείς την ημέρα.

παρεχόμενης νοσηλείας δεν ήταν πάντα η καλύτερη. Η προσπάθεια καθήλωσης του κόστους των υπηρεσιών του ΙΚΑ δημιουργούσε προβλήματα ποιότητας τόσο στην ανοικτή όσο και στη νοσοκομειακή περίθαλψη. Οι αμοιβές των έμμισθων γιατρών του ΙΚΑ ήταν σχετικά χαμηλές, οι αμοιβές κατά ιατρική πράξη ακόμη χαμηλότερες και τα νοσήλια που προβλέπονταν για τα συμβεβλημένα νοσοκομεία επίσης χαμηλά. Επιπρόσθετα, οι αμοιβές κατά πράξη και τα νοσήλια αναπροσαρμόζονταν σε πολύ αραιά χρονικά διαστήματα, που ενίοτε ξεπερνούσαν τη δεκαετία. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι ασθενείς του ΙΚΑ δεν ήταν προτεραιότητα ούτε για τους γιατρούς ούτε για τα συμβεβλημένα νοσοκομεία. Προτεραιότητα ήταν η ιδιωτική πελατεία. Τα παραπάνω ποιοτικά προβλήματα εξωθούσαν πολλούς ασφαλισμένους του ΙΚΑ είτε στην ιδιωτική ιατρική είτε σε «λανθάνουσες» πληρωμές.

Έκταση και ποιότητα των παροχών των ειδικών ταμείων των τραπεζοϋπαλλήλων

Τα ειδικά ταμεία της Τράπεζας της Ελλάδος, των τραπεζών Εθνικής, Αγροτικής, Ιονικής-Λαϊκής, Εμπορικής (από το 1954) και της ΕΤΒΑ (από το 1965) προσέφεραν προνομιακές παροχές περίθαλψης. Περιλάμβαναν πλήρεις παροχές σε είδος (ανοικτή, φαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη και κάθε είδους εξετάσεις) και κατά κανόνα ορισμένες παροχές σε χρήμα.[25] Η έκταση των παροχών, που ήταν περίπου ίδια με του ΙΚΑ, δεν αποδίδει τη σημασία της υψηλότερης ποιότητας των υπηρεσιών που παρείχαν τα ταμεία των τραπεζών. Σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, οι ασφαλισμένοι σε αυτά είχαν ελεύθερη επιλογή γιατρού για την πρωτοβάθμια περίθαλψή τους. Ως προς τη νοσοκομειακή περίθαλψη, οι υπάλληλοι των τραπεζών δικαιούνταν να νοσηλεύονται σε θαλάμους διακεκριμένης θέσης. Προφανώς, η περίθαλψη που προσφερόταν στους τραπεζοϋπαλλήλους ήταν ακριβή.

Έκταση και ποιότητα παροχών ΔΕΗ, ΟΤΕ και άλλων δημόσιων επιχειρήσεων

Οι παροχές υγείας που προσφέρονταν από τα ταμεία προσωπικού του ΟΤΕ, της ΔΕΗ, του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς, του ΟΣΕ (πρώην ΣΕΚ), των Ηλεκτροκίνητων Λεωφορείων Αθηνών-Πειραιώς (ΗΛΠΑΠ), των Ελληνικών Ηλεκτρικών Σιδηρόδρομων (ΕΗΣ) και άλλων δημόσιων επιχειρήσεων ήταν γενναιόδωρες. Τα ταμεία αυτά κάλυπταν τους υπαλλήλους και τους συνταξιούχους των αντίστοιχων επιχειρήσεων, καθώς και τις σχετικά ευρέως οριζόμενες οικογένειές τους. Η έκταση των παροχών σε είδος (ιατρική, φαρμακευτική, νοσοκομειακή, μαιευτική, οδοντιατρική περίθαλψη) ήταν πλήρης ή σχεδόν πλήρης. Οι παροχές σε χρήμα ποίκιλλαν από επιχείρηση

25 ΚΕΠΕ (1976δ), Πίνακας 8, σελ. 117· Χατζηδημητρίου (1960α), Παράρτημα, Πίνακας IV.

σε επιχείρηση. Συνήθως, περιλάμβαναν επίδομα ασθενείας και, σπανιότερα, επίδομα μητρότητας και δαπάνες κηδείας.

Από άποψη ποιότητας, οι παροχές των δημόσιων επιχειρήσεων ήταν υπέρτερες από τις αντίστοιχες του ΙΚΑ. Η πρωτοβάθμια περίθαλψη παρεχόταν από συμβεβλημένους γιατρούς και υπήρχε ευχέρεια επιλογής γιατρού από έναν ευρύ κατάλογο συμβεβλημένων γιατρών. Η νοσοκομειακή περίθαλψη επίσης παρεχόταν σε θεραπευτήρια της επιλογής του δικαιούχου και οι υπάλληλοι τοποθετούνταν συνήθως σε βελτιωμένη θέση, που ποίκιλλε ανάλογα με τον βαθμό τους.

Έκταση και ποιότητα παροχών των κλαδικών ταμείων μισθωτών

Η εικόνα για τα ταμεία υγείας αυτής της κατηγορίας είναι ελλιπής. Το 1957, για το οποίο υπάρχουν πληροφορίες, εμφανίζονται αρκετά κλαδικά ταμεία μισθωτών (Εργατών Τύπου, Ξενοδοχοϋπαλλήλων, Κεραμοποιών, Μουσικών, Ηθοποιών, ο Οίκος Ναύτου, το Ταμείο Ασφαλίσεως Κληρικών Ελλάδος / ΤΑΚΕ). Συνήθως, οι παροχές που προσέφεραν ήταν πενιχρότερες σε έκταση από τις παροχές του ΙΚΑ. Τα περισσότερα από αυτά τα ταμεία απορροφήθηκαν από το ΙΚΑ. Το 1973, οι κλαδικοί φορείς ασθενείας που είχαν επιβιώσει περιλάμβαναν τον Οίκο του Ναύτου, το Ταμείο των Ξενοδοχοϋπαλλήλων, το Ταμείο των Δημοσιογράφων, το Ταμείο Ασφαλίσεως Κληρικών Ελλάδος, κ.λπ.[26] Οι παροχές σε είδος που προσέφεραν ήταν, με τη βοήθεια κοινωνικών πόρων, κατά κανόνα ποιοτικά ανώτερες από τις παροχές του ΙΚΑ.

12.5.2. Παροχές ασθενείας σε αυτοτελώς εργαζομένους

Τα ταμεία αυτά υστερούσαν κυρίως ως προς την έκταση των παροχών τους. Το ΤΕΒΕ, κύριο ταμείο των Επαγγελματιών και Βιοτεχνών, προσέφερε περιορισμένες σε έκταση παροχές υγείας. Τη δεκαετία του ’50, παρείχε μόνο νοσοκομειακή περίθαλψη και όχι πρωτοβάθμια ιατρική ή φαρμακευτική περίθαλψη. Επιπλέον, δεν προσέφερε καθόλου παροχές σε χρήμα.[27] Τη δεκαετία του ’60, η έκταση των παροχών σε είδος παρέμεινε περίπου ίδια: προσφερόταν μόνο νοσοκομειακή περίθαλψη, αλλά σε θαλάμους βελτιωμένης θέσης.[28] Το 1973, οι παροχές σε είδος του ΤΕΒΕ είχαν επεκταθεί: εκτός από τη νοσοκομειακή περίθαλψη, περιλάμβαναν

26 Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*, Πίνακες σελ. Α-138-Α-143.

27 Χατζηδημητρίου (1960α), σελ. 298 και Παράρτημα, Πίνακας IV.

28 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 171-172.

και την πρωτοβάθμια φροντίδα από παθολόγους και κάλυπταν τις παρακλινικές εξετάσεις. Η κάλυψη για το κόστος των φαρμάκων ήταν υποτυπώδης και προσφέρονταν πλέον ορισμένες χαμηλού κόστους παροχές σε χρήμα (επίδομα μητρότητας και έξοδα κηδείας).[29] Σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, οι δαπάνες ασθενείας ανά δικαιούχο του ΤΕΒΕ ήταν πολύ χαμηλότερες από τις αντίστοιχες του ΙΚΑ και συγκρίσιμες με εκείνες του ΟΓΑ.[30]

12.5.3. Παροχές ασθενείας σε ελεύθερους επαγγελματίες

Έκταση και ποιότητα των παροχών για δικηγόρους και συμβολαιογράφους

Οι παροχές κάθε Ταμείου Προνοίας Δικηγόρων καθορίζονταν από το καταστατικό του εκάστοτε Ταμείου. Τα μεγάλα ταμεία περίθαλψης των δικηγόρων (Αθηνών, Πειραιώς) και των συμβολαιογράφων προσέφεραν υψηλής ποιότητας παροχές σε είδος και επιδόματα ασθενείας.[31]

Έκταση και ποιότητα των παροχών του ΤΣΜΕΔΕ

Ο κλάδος υγείας του ΤΣΜΕΔΕ συστάθηκε με τον Ν. 4292/1963 και μέχρι το 1964 οι παροχές του δεν είχαν προλάβει να αναπτυχθούν πλήρως.[32] Και μετά την πλήρη ανάπτυξή τους όμως, οι παροχές του ΤΣΜΕΔΕ παρέμειναν σχετικά φειδωλές σε όλη τη διάρκεια της πρώτης δεκαετίας του κλάδου υγείας. Η πρωτοβάθμια φροντίδα και οι διαγνωστικές εξετάσεις καλύπτονταν, αλλά τα φάρμακα που παρέχονταν ήταν τα απολύτως απαραίτητα. Η νοσοκομειακή περίθαλψη επίσης καλυπτόταν, αλλά ετίθετο χρονικό όριο παραμονής στο νοσοκομείο ενός μήνα. Για κάθε είδους περίθαλψη, προβλέπονταν προκαθορισμένες εφάπαξ χρηματικές παροχές, που καθορίζονταν για κάθε περίπτωση ασθένειας. Με δεδομένο το ποσό

29 ΚΕΠΕ (1976δ), Πίνακας 8, σελ. 117· Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*, Πίνακες σελ. Α142-Α143.

30 Τα άλλα σημαντικά ταμεία των αυτοτελώς εργαζομένων ήταν το ΤΑΕ (των εμπόρων) και το ΤΣΑ (των αυτοκινητιστών). Τη δεκαετία του '50, το ΤΑΕ δεν παρείχε ασφάλιση ασθενείας. Στα μέσα της δεκαετίας του '60, το ΤΑΕ ίδρυσε κλάδο ασθενείας που παρείχε μόνο νοσοκομειακή περίθαλψη σε βελτιωμένης θέσης θαλάμους, βλ. Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 171-172. Το 1973, οι παροχές σε είδος του ΤΑΕ είχαν επεκταθεί: εκτός από τη νοσοκομειακή περίθαλψη, κάλυπταν μέρος του κόστους των φαρμάκων και των προσθετικών επεμβάσεων. Πρωτοβάθμια φροντίδα εξακολουθούσε να μην παρέχεται. Το ΤΣΑ, στο μεγαλύτερο μέρος της εξεταζόμενης περιόδου, παρείχε μόνο συντάξεις και καμία ασφάλιση για ασθένεια. Το 1973, εμφανίζεται να παρέχει ορισμένες υποτυπώδεις παροχές υγείας σε είδος και επιδόματα ασθενείας σε χρήμα. Βλ. Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*, Πίνακες σελ. Α142-Α143.

31 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 233.

32 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 96· Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*, σελ. Α142-Α144.

αυτό, ο ασφαλισμένος είχε πλήρες δικαίωμα επιλογής γιατρού και νοσοκομείου και ευχέρεια διαχείρισης του χορηγούμενου ποσού.

12.5.4. Οι παροχές υπηρεσιών υγείας του ΟΓΑ

Οι παροχές υγείας του ΟΓΑ υστερούσαν από άποψη έκτασης. Ο οργανισμός παρείχε στους αγρότες και τα μέλη της οικογένειάς τους πρωτοβάθμια γενική ιατρική και μαιευτική φροντίδα σε είδος και κάλυπτε τα έξοδα των απαιτούμενων εξετάσεων. Τα φάρμακα που καλύπτονταν ήταν περιορισμένα. Μέχρι το 1967, ο ΟΓΑ δεν παρείχε νοσοκομειακή περίθαλψη. Οι αγρότες μπορούσαν να έχουν πρόσβαση στα κρατικά νοσοκομεία μόνο ως άποροι. Με το Β.Δ. 984/1966 οι ασφαλισμένοι του ΟΓΑ απέκτησαν δωρεάν νοσοκομειακή περίθαλψη με βάση την ασφάλισή τους και όχι πια με βάση το πιστοποιητικό απορίας. Τέλος, ο ΟΓΑ δεν προσέφερε παροχές σε χρήμα σε περίπτωση ασθένειας. Δεδομένου ότι ο ΟΓΑ χρηματοδοτείτο από επιχορηγήσεις και κοινωνικούς πόρους, η φειδωλή έκταση των παροχών αντανακλούσε την πίεση των δημοσιονομικών περιορισμών της εποχής.

Από άποψη ποιότητας, οι παροχές του ΟΓΑ επίσης υστερούσαν. Η πρωτοβάθμια φροντίδα παροχετευόταν μέσω των υγειονομικών σταθμών και των αγροτικών ιατρείων. Σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1956-1973, ο αριθμός των υγειονομικών σταθμών και των αγροτικών ιατρείων ήταν χαμηλότερος από τον αριθμό που είχε προγραμματιστεί.[33] Το μείζον πρόβλημα ήταν η υποστελέχωση των αγροτικών ιατρείων. Στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, υπήρχε οξυνόμενη αδυναμία προσέλκυσης νεότερων γιατρών για μακρόχρονη εγκατάσταση στις αγροτικές περιοχές. Όπως είδαμε, το 1969 επιχειρήθηκε να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα με τη θέσπιση της υποχρέωσης των αποφοίτων των ιατρικών σχολών να υπηρετούν για σύντομο χρονικό διάστημα σε αγροτικό ιατρείο. Τούτο ήταν καλύτερο από το τίποτε, αλλά παρέδιδε την ιατρική φροντίδα ολόκληρων περιοχών στα χέρια νέων γιατρών που θα έφευγαν σύντομα.

12.5.5. Έκταση και ποιότητα των παροχών υγείας για τους δημόσιους υπαλλήλους

Το καθεστώς περίθαλψης των υπαλλήλων και των συνταξιούχων του Δημοσίου ήταν από τα πιο ευνοϊκά τόσο από άποψη εύρους όσο και από άποψη ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Το κρατικό σύστημα κάλυπτε τους τακτικούς δημόσιους υπαλλήλους, τους συνταξιούχους του Δημοσίου και τις ευρέως

33 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 213-220· ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 155-159.

οριζόμενες οικογένειές τους.[34] Οι παροχές σε είδος (ιατρική, φαρμακευτική, νοσοκομειακή, μαιευτική, οδοντιατρική περίθαλψη) ήταν πλήρεις και προβλέπονταν επίσης παροχές σε χρήμα. Στην ανοικτή περίθαλψη υπήρχε ευχέρεια επιλογής γιατρού.[35] Η νοσοκομειακή περίθαλψη παρεχόταν στα δημόσια νοσοκομεία ή σε συμβεβλημένα ιδιωτικά θεραπευτήρια και οι υπάλληλοι τοποθετούνταν συνήθως σε βελτιωμένη θέση, που ποίκιλλε ανάλογα με τον βαθμό τους. Σε σοβαρές περιπτώσεις καλύπτονταν και οι δαπάνες νοσηλείας στο εξωτερικό. Οι δαπάνες των υπηρεσιών αυτών βάρυναν τον Προϋπολογισμό. Δημόσιοι υπάλληλοι και συνταξιούχοι του Δημοσίου κατέβαλαν ένα συμβολικό 0,5% των αποδοχών τους ως συμμετοχή στο κόστος του συστήματος. Προβλεπόταν επίσης συμμετοχή στο κόστος των φαρμάκων και στις δαπάνες της νοσηλείας.[36]

Τα παραπάνω τεκμηριώνουν ότι οι διαφοροποιήσεις ανάμεσα στους φορείς υγείας ως προς την έκταση και ως προς την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών ήταν σημαντικές. Από την άποψη της έκτασης των υπηρεσιών, το ΙΚΑ πρέπει σίγουρα να ληφθεί ως σημείο αναφοράς. Το εύρος των παροχών που προσέφερε ήταν υποδειγματικά πλήρες. Από αυτήν την άποψη, μόνο το Δημόσιο, οι τράπεζες και οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούσαν να συγκριθούν με το ΙΚΑ. Μιλώντας χονδρικά, μπορούμε να πούμε ότι στο άλλο άκρο από το ΙΚΑ βρίσκονταν ο ΟΓΑ, το ΤΕΒΕ και το ΤΑΕ. Εκεί, η έκταση των παρεχόμενων υπηρεσιών ήταν περιορισμένη, ενώ οι υπόλοιποι φορείς βρίσκονταν κάπου ανάμεσα σε αυτά τα δύο άκρα.

12.6. Δαπάνες ασθενείας ανά δικαιούχο

Από άποψη ποιότητας, οι υπηρεσίες υγείας του Δημοσίου, των τραπεζών και των δημόσιων επιχειρήσεων ήταν υπέρτερες όλων.[37] Από ποιοτική άποψη, το ΙΚΑ υστερούσε και καταλάμβανε ενδιάμεση θέση. Στην κλίμακα της ποιότητας, είναι ασφαλές να πούμε ότι ο ΟΓΑ καταλάμβανε τη χαμηλότερη θέση. Οι διαφοροποιήσεις ως προς την έκταση και την ποιότητα των παροχών είχαν την αντανάκλασή τους στις δαπάνες ανά δικαιούχο των διαφόρων φορέων (βλ. Πίνακα 12.2.).

34 Εκτός από τις συζύγους και τα παιδιά περιλαμβάνονταν γονείς, άπορες και άγαμες αδελφές.

35 Ο δημόσιος υπάλληλος προσερχόταν στον συμβεβλημένο γιατρό της επιλογής του. Ο γιατρός αμειβόταν εκ των υστέρων από το Δημόσιο, βάσει της ισχύουσας διατίμησης κατά ιατρική πράξη. Τυχόν επιπλέον πληρωμές, φυσικά, βάρυναν τον δημόσιο υπάλληλο. Βλ. Πάτρας (1970), σελ. 150.

36 Η συμμετοχή του υπαλλήλου ήταν: 30% στα φάρμακα, 10% στη δαπάνη νοσηλείας σε δημόσια νοσοκομεία και 30% σε ιδιωτικές κλινικές. Για τους συνταξιούχους, τα ποσοστά ήταν μικρότερα.

37 Η πλειονότητα των θέσεων Α΄ και Β΄ καταλαμβανόταν από το Δημόσιο, τους μεικτούς φορείς και τους ιδιώτες ασθενείς. Βλ. ΚΕΠΕ (1976δ), Πίνακας 20, σελ. 246.

Πίνακας 12.2.
Δαπάνες περίθαλψης ανά δικαιούχο, κύριοι ασφαλιστικοί φορείς (σε δραχμές)

Φορέας	1957	1964	1974
ΙΚΑ			
Ιατροφαρμακευτική	190	325	822
Νοσοκομειακή	173	284	390
Σύνολο (με διοίκηση)	371	686	-
Δημόσιο			
Ιατροφαρμακευτική	-	449	1.787
Νοσοκομειακή	334[1]	325	507
Σύνολο (με διοίκηση)	-	850	2.294
Ταμεία Τραπεζών	*(3 τραπεζών)*	*(3 τραπεζών)*	*(5 τραπεζών)*
Ιατροφαρμακευτική	549	1.744	2.714
Νοσοκομειακή	203	407	823
Σύνολο (με διοίκηση)	810	2.303	-
ΔΕΗ, ΟΤΕ			
Ιατροφαρμακευτική	491 (μόνο ΟΤΕ)	-	1.295
Νοσοκομειακή	213 (μόνο ΟΤΕ)	-	362
Σύνολο (με διοίκηση)	738 (μόνο ΟΤΕ)	-	-
ΟΓΑ			
Ιατροφαρμακευτική	Δεν είχε ιδρυθεί	61	104
Νοσοκομειακή	Δεν είχε ιδρυθεί	71	231
Σύνολο (με διοίκηση)	Δεν είχε ιδρυθεί	144	-
Δικηγόροι Αθηνών, Πειραιώς (μέσος όρος)			
Ιατροφαρμακευτική	416	891	-
Νοσοκομειακή	141	-	-
Σύνολο (με διοίκηση)	625	1.096	-
ΤΕΒΕ			
Ιατροφαρμακευτική	Δεν παρεχόταν	Δεν παρεχόταν	55
Νοσοκομειακή	23	211	660
Σύνολο (με διοίκηση)	24	225	-
Υπόλοιποι φορείς			
Ιατροφαρμακευτική	-	-	1.059
Νοσοκομειακή	-	-	466
Σύνολο (με διοίκηση)	-	-	-

Πηγές: Για το 1957, Χατζηδημητρίου (1960α), Παράρτημα, Πίναξ IV. Για το 1964, Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίναξ 96, σελ. 233. Για το 1974, ΚΕΠΕ (1976δ), Πίνακας 7, σελ. 110. Για το Δημόσιο, έτος 1974, ΚΕΠΕ (1976γ), Παράρτημα Κεφαλαίου ΙΙΙ, Πίνακας σελ. 366.

Σημείωση:

1. Ο υπολογισμός δίνεται με κάθε επιφύλαξη. Βασίζεται στο σύνολο των δαπανών νοσηλείας (νοσοκομειακής και κατ' οίκον) των δημόσιων υπαλλήλων και των οικογενειών τους, που εμφανίζεται στη μελέτη του Ραφαήλ (1960), σελ. 527, και στον αριθμό των δημόσιων υπαλλήλων και των οικογενειών τους, που υπάρχει στο Χατζηδημητρίου (1960α), Παράρτημα, Πίνακας Ι.

Ο Πίνακας 12.2. παρουσιάζει τις διαφορές των δαπανών ανά δικαιούχο ανάμεσα στους σημαντικότερους φορείς. Το φάσμα ήταν ευρύτατο, κυρίως στην πρωτοβάθμια περίθαλψη. Το 1957, οι εν λόγω δαπάνες κυμαίνονταν ανάμεσα στις 41 δραχμές (Ελληνικοί Λευκόλιθοι Γερακίνας) και τις 549 δραχμές (τράπεζες), ενώ η αντίστοιχη δαπάνη του ΙΚΑ ήταν 190 δραχμές. Το 1964, η διακύμανση ήταν ανάμεσα στις 61 δραχμές (ΟΓΑ) και τις 1.744 δραχμές (τράπεζες). Το ΙΚΑ καταλάμβανε ενδιάμεση θέση με 325 δραχμές. Το 1973-1974, οι δαπάνες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης ανά δικαιούχο κυμαίνονταν ανάμεσα στις 55 δραχμές (ΤΕΒΕ) και τις 2.714 δραχμές (τράπεζες). Η αντίστοιχη δαπάνη του ΙΚΑ ήταν 822 δραχμές. Οι διαφορές ως προς τη νοσοκομειακή περίθαλψη ήταν μικρότερες. Το 1957, κυμαίνονταν ανάμεσα στις 23 δραχμές (ΤΕΒΕ) και τις 334 δραχμές (Δημόσιο). Η αντίστοιχη δαπάνη του ΙΚΑ ήταν 173 δραχμές. Το 1964, η διακύμανση ήταν από 71 δραχμές (ΟΓΑ) μέχρι 407 δραχμές (τράπεζες). Το ΙΚΑ καταλάμβανε ενδιάμεση θέση με 284 δραχμές. Το 1973-1974, οι νοσοκομειακές δαπάνες ανά δικαιούχο κυμαίνονταν ανάμεσα στις 231 δραχμές (ΟΓΑ) και τις 823 δραχμές (τράπεζες). Η αντίστοιχη δαπάνη του ΙΚΑ ήταν 390 δραχμές.

Τα ερωτήματα που προκύπτουν από τα παραπάνω είναι: Σε ποιον βαθμό οι διαφορές δαπανών ανά δικαιούχο οφείλονταν σε διαφορές στο ύψος των εσόδων από εισφορές και σε ποιον βαθμό στην ύπαρξη κοινωνικών πόρων; Πόσο διέφερε η συμμετοχή του εργοδότη στις εισφορές από ταμείο σε ταμείο; Αυτά θα εξεταστούν στην επόμενη ενότητα.

12.7. Η χρηματοδότηση του συστήματος υγείας

Η χρηματοδότηση των κλάδων ασθενείας των φορέων ασφάλισης των μισθωτών προερχόταν από τις εισφορές των εργαζομένων και των εργοδοτών, τους κοινωνικούς πόρους (όπου υπήρχαν) και τις προσόδους από την περιουσία κάθε ταμείου. Οι φορείς ασθενείας των αυτοτελώς εργαζομένων και των ελεύθερων επαγγελματιών χρηματοδοτούνταν από τις εισφορές των ασφαλισμένων και συχνά από κοινωνικούς πόρους. Από το 1962 μέχρι το 1964, οι αγρότες είχαν χαμηλή συμμετοχή στο κόστος της περίθαλψής τους. Από το 1964 και μετά, η εισφορά των αγροτών καταργήθηκε και ο ΟΓΑ χρηματοδοτείτο μόνο από κρατικές επιχορηγήσεις και από κοινωνικούς πόρους. Οι δαπάνες υγείας των δημόσιων υπαλλήλων βάρυναν τον Προϋπολογισμό. Οι παραπάνω βασικές μορφές χρηματοδότησης υπέκρυπταν διαφορές. Η πρώτη ομάδα των διαφορών αφορούσε το ύψος του ασφαλίστρου ασθενείας. Ο Πίνακας 12.3. δίνει μια ενδεικτική εικόνα των εισφορών που ίσχυαν σε ορισμένους φορείς.

Πίνακας 12.3.

Εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών για τον κλάδο ασθενείας

(ως ποσοστό % του τεκμαρτού μισθού, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά)

1957

Φορέας	Εισφορές ασφαλισμένου	Εισφορές εργοδότη	Σύνολο εισφορών
ΙΚΑ	3,25%	6,25%	9,50%
Δημόσιοι υπάλληλοι	0,50%	Προϋπολογισμός	
Ξενοδοχοϋπάλληλοι	5,00%	5,00%	10,00%
Ταμείο ΣΕΚ	3,00%	6,50%	9,50%
Ταμείο ΟΤΕ	3,00%	7,50%	10,50%
Λιμενεργάτες Πειραιά	3,00%	3,00%	6,00%
Εργάτες Τύπου Αθήνας	2,80%	6,00%	8,80%
ΗΕΑΠ, ΕΗΕ	2,00%	5,00%	7,00%
4 ταμεία μεταλλευτών	2,00%	2,00%	4,00%

1973-1974

Φορέας	Εισφορές ασφαλισμένου	Εισφορές εργοδότη	Σύνολο εισφορών
ΙΚΑ (1973)	2,25%	4,50%	6,75 %
Δημόσιοι υπάλληλοι	0,50%	Προϋπολογισμός	
Δημοτικοί υπάλληλοι (1975)	2,00%	12,50%[1]	14,50%
Αγροτική Τράπεζα (1973)	2,15%	6,30%	8,45%
Εθνική Τράπεζα (1973)	2,50-6,50%	6,25%	8,75-12,75%
Τράπεζα της Ελλάδος (1973)	3,50%	3,50%	7,00%
Εμπορική Τράπεζα (1973)	3,00%	6,00%	9,00%
Τράπεζα Αθηνών (1973)	3,00%	4,50%	7,50%
ΟΤΕ (1973)	2,50%	7,50%	10,00%
ΔΕΗ (1974)	2,50%	5,00%	7,50%
ΗΕΑΠ, ΕΗΕ (1973)	2,00%	6,25%	8,25%
ΟΣΕ (1973)	3,00%	6,00%	9,00%
Ξενοδοχοϋπάλληλοι (1973)	4,00%	4,00%	8,00%
Λιμενεργάτες (1973)	3,50%	6,25%	9,75%
Φορείς ασθενείας αυτοαπασχολουμένων και αγροτών			
ΤΕΒΕ (1974)	Πάγια μηνιαία εισφορά κατά ασφαλιστική κλάση		
ΤΑΕ (1974)	Πάγιο μηνιαίο ποσό εισφοράς ασφαλισμένου		
ΟΓΑ	Μηδενικές εισφορές αγροτών. Χρηματοδοτείτο από κρατικές επιχορηγήσεις και κοινωνικούς πόρους		

Πηγές: Για το 1957, Χατζηδημητρίου (1960α), Παράρτημα, Πίναξ ΙΙ. Για το 1973-1974, συνδυασμός στοιχείων από το Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*, Πίνακες σελ. Α56-Α61· ΚΕΠΕ (1976γ), Πίνακας 6, σελ. 139· ΚΕΠΕ (1976δ), Παράρτημα, Πίνακας Π.24, σελ. 430.

Σημείωση:
1. Κάλυψη από τον Προϋπολογισμό.

Η σύγκριση του ύψους των εισφορών του Πίνακα 12.3. οδηγεί σε δύο διακρίσεις: Πρώτον, ανάμεσα στους φορείς που χρηματοδοτούνταν εξ ολοκλήρου από τον Προϋπολογισμό, από κρατικές επιχορηγήσεις ή κοινωνικούς πόρους (όπως των δημόσιων και δημοτικών υπαλλήλων και τον ΟΓΑ), και τα ταμεία των μισθωτών που βασίζονταν πρωτίστως σε εισφορές. Με δεδομένο το ποσοστό της εισφοράς, ο ρυθμός αύξησης των εσόδων των ταμείων που βασίζονται σε αυτές εξαρτάται από τον ρυθμό αύξησης των αποδοχών (επί των οποίων βασίζεται η εισφορά) συν τον ρυθμό αύξησης της απασχόλησης. Με άλλα λόγια, τα ταμεία αυτά ακολουθούν τις εξελίξεις στην αγορά εργασίας. Αντίθετα, οι φορείς που βασίζονται σε κρατικούς πόρους δεν είναι υποχρεωμένοι να ακολουθούν τις εξελίξεις αυτές.

Η δεύτερη διάκριση έχει να κάνει με το ύψος και την κατανομή των εισφορών ανάμεσα σε εργοδότη και ασφαλισμένο. Το 1973, το συνολικό ύψος των εισφορών όλων των ταμείων που εμφανίζονται στον Πίνακα 12.3. ήταν υψηλότερο από του ΙΚΑ. Οι μεγαλύτερες διαφορές οφείλονταν κατά κύριο λόγο στις υψηλές εργοδοτικές εισφορές παρά σε εκείνες του ασφαλισμένου. Οι υψηλές εργοδοτικές εισφορές παρατηρούνται σε τρεις από τις πέντε τράπεζες και στις δημόσιες επιχειρήσεις (ΟΤΕ, ΟΣΕ, ΔΕΗ). Σε όλες τις περιπτώσεις, οι υψηλές εργοδοτικές εισφορές σχετίζονταν με επιχειρήσεις που είχαν ισχυρή θέση στην αγορά και μπορούσαν να περάσουν το επιπλέον κόστος στις τιμές τους.

Μία ακόμη παρατήρηση είναι ότι το 1973 οι εισφορές ασθενείας του ΙΚΑ ήταν αισθητά χαμηλότερες από εκείνες του 1957 (όπως ήταν και από εκείνες του 1964). Η μείωση έγινε το 1970 και δημιούργησε προβλήματα κάλυψης των δαπανών περίθαλψης του ΙΚΑ. Τα έτη 1972 και 1973, ο κλάδος ασθενείας του ΙΚΑ έγινε, και παρέμεινε, ελλειμματικός.[38] Αντίθετα, τα ποσοστά εισφορών των άλλων φορέων παρέμειναν στα ίδια επίπεδα ή/και αυξήθηκαν.

Από τον Πίνακα 12.3. προκύπτει ότι η συνηθισμένη σχέση ανάμεσα στις εισφορές εργοδοτών-ασφαλισμένων ήταν 2/3 (εργοδότες) έναντι 1/3 (ασφαλισμένοι). Η κατανομή των εσόδων των φορέων δεν αντανακλούσε όμως απαραιτήτως αυτή τη σχέση, διότι το ειδικό βάρος των κοινωνικών πόρων διέφερε μεταξύ φορέων. Έτσι, χρειαζόμαστε πληροφορίες που να επιτρέπουν τον διαχωρισμό των εσόδων από εισφορές ασφαλισμένων και εργοδοτών και να αποδίδουν το ειδικό βάρος των κοινωνικών πόρων. Οι πληροφορίες αυτές είναι διαθέσιμες μόνο για το 1957 και παρουσιάζονται στον Πίνακα 12.4. Για το 1974, παρουσιάζονται μόνο τα έσοδα από ασφαλισμένους και εργοδότες. Στον ίδιο πίνακα παρουσιάζονται επίσης και τα έσοδα ανά δικαιούχο για τις αντίστοιχες χρονιές.

38 Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*, σελ. Α.274.

Πίνακας 12.4.

Κατανομή των πηγών χρηματοδότησης φορέων ασθενείας και έσοδα ανά δικαιούχο

(ως ποσοστό % της συνολικής χρηματοδότησης· έσοδα ανά δικαιούχο σε δραχμές)

1957					
Φορέας	Εισφορές ασφαλισμένου	Εισφορές εργοδότη	Κοινωνικοί πόροι	Πρόσοδοι περιουσίας	Έσοδα ανά δικαιούχο
ΙΚΑ	33,9%	65,2%	0,0%	0,9%	1.271
Ξενοδοχοϋπάλληλοι	48,5%	45,3%	0,3%	5,9%	2.007
Κεραμοποιοί, κ.λπ.	22,7%	0,0%	66,2%	11,1%	1.689
Μουσικοί	15,6%	0,0%	76,4%	7,5%	1.689
Ηθοποιοί	30,9%	0,0%	69,1%	0,0%	403
ΣΕΚ	46,4%	52,8%	0,0%	0,8%	1.656
Δημοτικοί υπάλληλοι	31,6%	68,2%	0,0%	0,2%	2.256
ΗΕΑΠ, ΕΗΕ	25,1%	70,6%	0,0%	4,3%	4.423
ΣΠΑΠ	32,9%	65,3%	0,0%	1,8%	1.191
Εμπορική Τράπεζα	33,6%	62,6%	0,0%	3,8%	2.562
Λιμενεργάτες	45,6%	54,2%	0,0%	0,2%	2.858
ΟΤΕ	30,3%	69,4%	0,0%	0,3%	2.859
Ιονική Τράπεζα	45,2%	54,8%	0,0%	0,0%	1.668
Τράπεζα Αθηνών	46,4%	53,5%	0,0%	0,1%	3.313
Αρτεργάτες, κ.λπ.	36,9%	50,1%	11,3%	1,7%	1.801
ΤΣΑΥ	71,5%	-	0,0%	28,5%	75
ΤΕΒΕ	100,0%	-	0,0%	0,0%	57
Δικηγόροι Αθήνας	63,3%	-	31,8%	4,9%	2.385
Δικηγόροι Πειραιά	4,8%	-	84,5%	10,7%	1.973
Ταχυδρομικοί	36,7%	0,0%	58,9%	4,4%	1.257

1974[1]					
Φορέας	Εισφορές ασφαλισμένου	Εισφορές εργοδότη	Κοινωνικοί πόροι	Πρόσοδοι περιουσίας	Έσοδα ανά δικαιούχο
ΙΚΑ	37,8%	62,2%	-	-	1.374
Τράπεζες	50,3%	49,7%	-	-	5.615
Δημόσιο	Κάλυψη από τον Προϋπολογισμό				
ΔΕΗ	35,6%	64,4%	-		3.552
ΟΓΑ	Κάλυψη από κρατικές επιχορηγήσεις και κοινωνικούς πόρους				
ΤΕΒΕ	100,0%	0,0%	-	-	508
ΤΣΑΥ	50,3%	49,7%	-	-	7.792

Πηγές: Για το 1957, Χατζηδημητρίου (1960α), Παράρτημα, Πίναξ ΙΙΙ. Για το 1974, υπολογισμοί του συγγραφέα με βάση τα στοιχεία του ΚΕΠΕ (1976δ), Παράρτημα, Πίνακας Π.25, σελ. 431.

Σημείωση:

1. Τα στοιχεία του ΚΕΠΕ (1976δ) δεν δίνουν πληροφορίες για κοινωνικούς πόρους και προσόδους περιουσίας, με αποτέλεσμα η κατανομή και τα έσοδα ανά δικαιούχο να αφορούν μόνο τα έσοδα από εισφορές. Υπό αυτή την έννοια, τα μεγέθη δεν είναι απευθείας συγκρίσιμα με αυτά του 1957.

Ο Πίνακας 12.4. δείχνει ότι, τουλάχιστον το 1957, οι πρόσοδοι από την αξιοποίηση περιουσίας αντιπροσώπευαν, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, μικρό ποσοστό των εσόδων των ταμείων ασθενείας. Δεν υπάρχει καμία ένδειξη ότι αυτό άλλαξε τα επόμενα χρόνια.

Οι κρατικοί πόροι (επιχορηγήσεις συν φόροι υπέρ τρίτων) ήταν η αποκλειστική πηγή χρηματοδότησης της ασφάλισης ασθενείας του ΟΓΑ και των δημόσιων υπαλλήλων. Πέρα από αυτές τις δύο περιπτώσεις, οι κοινωνικοί πόροι ήταν σημαντική πηγή εσόδων για τα ταμεία των δικηγόρων Αθήνας και Πειραιά, των ταχυδρομικών και μερικών πολύ αδύνατων ταμείων (κεραμοποιών, μουσικών, ηθοποιών). Οι υπόλοιποι φορείς δεν βασίζονταν σε κοινωνικούς πόρους. Οι ενδείξεις που έχουμε δείχνουν ότι τα δεδομένα του 1957 διατηρήθηκαν μέχρι το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου. Οι κοινωνικοί πόροι ήταν επικεντρωμένοι σε ορισμένα ειδικά ταμεία. *Σε αντίθεση με τους κλάδους συντάξεων των ασφαλιστικών φορέων, οι περισσότεροι κλάδοι ασθενείας δεν εξαρτιόνταν από αυτούς.*

Τα στοιχεία του 1974 δείχνουν ότι, ως επί το πλείστον, τα έσοδα ανά δικαιούχο των φορέων ασθενείας κάλυπταν τις δαπάνες τους ανά δικαιούχο (βλ. Πίνακες 12.2. και 12.4.). Μείζονος σημασίας εξαιρέσεις ήταν το ΤΕΒΕ, που ήταν συνήθως ελλειμματικό, και το ΙΚΑ, που άρχισε από το 1972 και μετά να εμφανίζει ελλείμματα.

Συνεπώς, οι απαντήσεις που είναι δυνατόν να δοθούν στα ερωτήματα τα οποία τέθηκαν στο τέλος της προηγούμενης ενότητας είναι: Οι μεγάλες διαφορές στις δαπάνες περίθαλψης ανά δικαιούχο ανάμεσα στις τράπεζες και τις δημόσιες επιχειρήσεις από τη μια μεριά και το ΤΕΒΕ από την άλλη (με το ΙΚΑ να καταλαμβάνει ενδιάμεση θέση) *εξηγούνται από τις διαφορές στα έσοδά τους από ασφαλιστικές εισφορές*. Οι τράπεζες και οι δημόσιες επιχειρήσεις είχαν γενικά υψηλότερες εισφορές ασθενείας, στις οποίες οι εργοδότριες επιχειρήσεις συμμετείχαν με ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό. Οι υψηλές εισφορές, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι επιβάλλονταν επί υψηλότερων μέσων αποδοχών από τις αποδοχές των ασφαλισμένων του ΙΚΑ, σήμαιναν ότι οι αντίστοιχοι φορείς είχαν μεγαλύτερα έσοδα. Οι κρατικοί πόροι προς τους φορείς ασθενείας ήταν επικεντρωμένοι στο Δημόσιο, τον ΟΓΑ και ορισμένα ειδικά ταμεία.

Ας σημειωθεί ότι οι παραπάνω πηγές χρηματοδότησης αναφέρονται στα *τρέχοντα* έσοδα των φορέων υγείας. *Δεν αναφέρονται στις επενδυτικές δαπάνες* για την κατασκευή κρατικών νοσοκομείων και ιατρείων ή για την αγορά εξοπλισμού. Αυτές θα συζητηθούν στην Ενότητα 12.11.

12.8. Οι ανθρώπινοι πόροι του συστήματος

12.8.1. Ιατρικό προσωπικό

Εξέλιξη αριθμού γιατρών σε επίπεδο συνόλου χώρας και διεθνείς συγκρίσεις

Σύμφωνα με τον Πίνακα 12.5., ο αριθμός των γιατρών σε επίπεδο συνόλου χώρας περίπου διπλασιάστηκε το διάστημα 1956-1973. Η αύξηση του συνολικού αριθμού των γιατρών ήταν αισθητά ταχύτερη από την αύξηση του πληθυσμού.

Πίνακας 12.5.

Αριθμός και κατανομή ιατρικού προσωπικού και κάτοικοι ανά γιατρό

Έτος	Αριθμός γιατρών (εκτός οδοντιάτρων)	Ποσοστιαία κατανομή επί του συνόλου			Κάτοικοι ανά γιατρό
		Γιατροί Αθήνας	*Γιατροί Θεσσαλονίκης*	*Γενικοί γιατροί και παθολόγοι*	
1956	8.840	-	-	62,6%	908
1959	9.942	54,3%	9,7%	54,8%	852
1962	10.723	55,4%	9,8%	51,3%	790
1965	12.072	56,2%	10,2%	48,8%	680
1968	13.159	52,9%	9,8%	48,8%	664
1971	14.883	54,9%	13,0%	50,4%	589
1973	16.984	57,3%	14,4%	51,2%	525

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Ο Πίνακας 12.6. παρουσιάζει την αναλογία κατοίκων ανά γιατρό σε διάφορες δυτικές χώρες. Προκύπτει ότι στην Ελλάδα η αναλογία ήταν, ήδη από το 1960, από τις χαμηλότερες. Το 1960, ο αριθμός των κατοίκων που αντιστοιχούσε σε έναν γιατρό ήταν μικρότερος από εκείνον των περισσότερων χωρών (εξαιρούνταν η Αυστρία, το Βέλγιο, η Δυτική Γερμανία, η Ιταλία και οι ΗΠΑ). Καθώς ο αριθμός των γιατρών στην Ελλάδα αυξανόταν με ταχείς ρυθμούς, η εικόνα βελτιωνόταν ακόμη περισσότερο με την πάροδο του χρόνου. Το 1973, μόνο η Αυστρία και η Ιταλία είχαν χαμηλότερη αναλογία κατοίκων ανά γιατρό από την Ελλάδα. Πιθανώς, ο υψηλότερος αριθμός κατοίκων ανά γιατρό σε χώρες όπως η Βρετανία, η Ολλανδία ή η Σουηδία αντανακλούσε τα οργανωτικά πλεονεκτήματα των ενιαίων συστημάτων υγείας που εφαρμόζονταν στις χώρες αυτές και καθιστούσαν δυνατή την παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών με λιγότερο προσωπικό. Παρά ταύτα, από τον Πίνακα 12.6. δεν μπορεί να συναχθεί ότι η Ελλάδα έπασχε από την άποψη της επάρκειας σε γιατρούς. Στο επίπεδο της επικράτειας, ο αριθμός των γιατρών ήταν αρκετός.

Πίνακας 12.6.
Διεθνείς συγκρίσεις κατοίκων ανά γιατρό

Χώρες	1960	1965	1970	1973
Ελλάδα	**799**	**680**	**616**	**525**
Αυστρία	550 (1962)	550	535	510
Βέλγιο	720 (1962)	680	624	591
Γαλλία	910	900	747	681 (1974)
Δανία	810	750 (1964)	704	624 (1972)
Δυτ. Γερμανία	670 (1962)	650	561	530
Ιρλανδία	950			
Ισπανία	820 (1962)	800	745	700
Ιταλία	610		553	502
Μεγ. Βρετανία	960	830 (1964)	787	761 (1974)
Νορβηγία	830	790	686	623
Ολλανδία	890	860	832	695
Πορτογαλία	1.200	1.180		
Σουηδία	1.000	910 (1966)	734	645
Φινλανδία	1.500 (1962)	1.300 (1966)	915	799
ΗΠΑ	760 (1962)	670	634	622
Ιαπωνία	900 (1962)	900	871	868
Τουρκία	5.700 (1962)	2.860	2.187	2.018

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*, διεθνείς συγκρίσεις (υπολογισμοί του συγγραφέα).

Γεωγραφική κατανομή των γιατρών και κατανομή κατά ειδικότητες

Από την άποψη της γεωγραφικής κατανομής των γιατρών, το πρόβλημα βρισκόταν στην υπερσυγκέντρωσή τους στην περιοχή της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης. Ο Πίνακας 12.5. δείχνει ότι, ήδη από το 1960, το 64% του συνόλου του ιατρικού προσωπικού ήταν συγκεντρωμένο στα δύο μεγάλα αστικά κέντρα. Το φαινόμενο αυτό έτεινε να οξύνεται με τον χρόνο. Το 1973, περί το 72% του όγκου του ιατρικού προσωπικού ήταν συγκεντρωμένο στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη (ενώ ο πληθυσμός τους αντιστοιχούσε τότε στο 35% του πληθυσμού της χώρας). Αποτέλεσμα ήταν η αναλογία κατοίκων ανά γιατρό στις υπόλοιπες περιφέρειες να είναι πολύ υψηλότερη από τους εθνικούς μέσους όρους του Πίνακα 12.5. Στα μέσα της δεκαετίας του ’70, σχεδόν σε όλες τις υπόλοιπες περιφέρειες, οι κάτοικοι που αντιστοιχούσαν σε έναν γιατρό ήταν τέσσερις και πέντε φορές περισσότεροι από εκείνους της Αθήνας.[39] Το πρόβλημα ήταν οξύτερο στις αγροτικές περιοχές. Ας σημειωθεί εδώ ότι, μέχρι ενός σημείου, η συγκέντρωση του κύριου όγκου των γιατρών στα μεγάλα αστικά κέντρα είναι φυσιολογική. Στην περίπτωση

39 Βλ. ΚΕΠΕ (1976δ), Πίνακας 23, σελ. 266-267· Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 178-180.

της Ελλάδας της εποχής εκείνης, δεν είναι η *ύπαρξη* της ανισοκατανομής που εντυπωσιάζει, αλλά το *μέγεθός* της.

Μολονότι ο συνολικός αριθμός των γιατρών ήταν επαρκέστατος, μελέτες της εποχής εντόπιζαν υπάρχουσες κατά καιρούς ελλείψεις σε συγκεκριμένες ειδικότητες.[40] Υπήρχε ωστόσο ένα γενικότερο θέμα. Ο Πίνακας 12.5. δείχνει ότι το ποσοστό των γιατρών γενικής ιατρικής και των παθολόγων έβαινε μειούμενο, ενώ το ποσοστό των γιατρών άλλης ειδικότητας έβαινε αυξανόμενο. Αυτός ο παράγοντας δυσχέραινε την υιοθέτηση του οικογενειακού γιατρού από το ελληνικό σύστημα υγείας. Η έλλειψη οικογενειακού γιατρού σήμαινε την απουσία μηχανισμού παραπομπής, ο οποίος θα διοχέτευε τον ασθενή προς τον κατάλληλο ειδικό. Ο ασθενής καλείτο να κάνει αυτοδιάγνωση και να προσφύγει απευθείας στον ειδικό κατά την κρίση του. Η κατάσταση αυτή δημιουργούσε κίνητρα στους νέους γιατρούς να στραφούν προς κάποια ειδίκευση και, έτσι, παρόξυνε τη σχετική έλλειψη γιατρών γενικής ιατρικής.

Νοσοκομειακοί γιατροί

Το 1958, υπήρχαν 3.483 νοσοκομειακοί γιατροί. Στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του ’60 ήταν περίπου 5.500-6.000. Το 1973, είχαν φθάσει τις 7.571 και αντιπροσώπευαν περίπου το 45% του συνόλου των γιατρών. Στα νοσοκομεία οξείας νοσηλείας, η αναλογία κλινών ανά γιατρό κρινόταν (από τα μέσα της δεκαετίας του ’60 και μετά) ικανοποιητική και συγκρίσιμη με τα δεδομένα προηγμένων συστημάτων υγείας.[41] Αντίθετα, στα νοσοκομεία για χρόνιες παθήσεις (ψυχιατρεία, σανατόρια, γηροκομεία), η αναλογία κλινών ανά γιατρό ήταν υψηλότερη και κρινόταν μη ικανοποιητική.

Αμοιβές γιατρών και κίνητρα

Οι περισσότεροι από τους γιατρούς των πόλεων που προσέφεραν εξωνοσοκομειακή περίθαλψη ασκούσαν ελεύθερο επάγγελμα. Ως επί το πλείστον, ήταν συμβεβλημένοι με τα ασφαλιστικά ταμεία και αμείβονταν από αυτά με βάση τον αριθμό των ιατρικών πράξεων που διεξήγαγαν. Η διατίμηση των ιατρικών πράξεων ήταν χαμηλή και αναπροσαρμοζόταν σε αραιά χρονικά διαστήματα. Κατά συνέπεια, η ιδιωτική πελατεία ήταν αναγκαία, προκειμένου οι γιατροί να

40 Οφθαλμιάτρων, ορθοπεδικών, δερματολόγων και παιδιάτρων στα μέσα της δεκαετίας του ’60. Βλ. Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 177. Και αναισθησιολόγων στα μέσα της δεκαετίας του ’70. Βλ. ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 268.

41 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 182-184· ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 274 και Παράρτημα, Πίνακας 31. Πρέπει ωστόσο να ληφθεί υπόψη ότι η πλειονότητα των νοσοκομειακών γιατρών ήταν μερικής απασχόλησης.

επιτύχουν ένα ικανοποιητικό γι' αυτούς εισόδημα. Δοθέντων των χαμηλών αμοιβών κατά ιατρική πράξη, οι γιατροί είχαν κάθε κίνητρο να δίνουν προτεραιότητα στους ιδιωτικούς τους ασθενείς. Αντίθετα, οι αγροτικοί γιατροί ήταν έμμισθοι και ο μισθός τους προσαυξανόταν μέσω διαφόρων επιδομάτων, οδοιπορικών, και της δυνατότητας πώλησης φαρμάκων στους ασθενείς τους.[42] Παρά ταύτα, σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, οι επιπλέον αμοιβές δεν στάθηκαν ικανές να προσελκύσουν επαρκή αριθμό γιατρών στην επαρχία.

Στα νοσοκομεία, υπήρχε χάσμα ανάμεσα στις αμοιβές των διευθυντών κλινικών και των υπόλοιπων γιατρών. Οι απολαβές των διευθυντών προσαυξάνονταν σημαντικά από την είσπραξη ποσοστών επί των νοσηλίων των ασθενών που νοσηλεύονταν στις διακεκριμένες θέσεις των νοσοκομείων. Αντίθετα, οι απολαβές των επιμελητών και των βοηθών γιατρών ήταν χαμηλές.[43] Σε αντιστάθμισμα, δινόταν η δυνατότητα στους νοσοκομειακούς γιατρούς να δουλεύουν τέσσερις ώρες τα πρωινά στο νοσοκομείο τους και να ασκούν ελεύθερο επάγγελμα στον υπόλοιπο διαθέσιμο χρόνο τους. Και πάλι, οι γιατροί είχαν ισχυρό κίνητρο να δίνουν προτεραιότητα στους ιδιωτικούς τους ασθενείς.

Το ΙΚΑ είχε τις δικές του δομές άμεσης παροχής υπηρεσιών υγείας και απασχολούσε έμμισθο ιατρικό προσωπικό. Οι γιατροί του ΙΚΑ όμως, κατά κανόνα ήταν μερικής απασχόλησης: υποχρεούνταν να διαθέτουν 4,5 ώρες ημερησίως για τους ασφαλισμένους του ιδρύματος. Κατ' αναλογία, ο μισθός τους δεν ήταν αρκετός για να τους εξασφαλίσει το επίπεδο διαβίωσης που ανέμεναν.[44] Και πάλι, σε αντιστάθμισμα, είχαν το δικαίωμα να διατηρούν ιδιωτικό ιατρείο.

Το συμπέρασμα που προκύπτει από την αύξηση του αριθμού των γιατρών και τη βελτίωση της αναλογίας γιατρών-κατοίκων είναι ότι, παρά τις χαμηλές αμοιβές ανά πράξη και τις χαμηλές αμοιβές στα νοσοκομεία, *το σύστημα παρήγαγε αρκετά κίνητρα για τον προσανατολισμό των νέων προς την ιατρική*. Ασφαλιστική δικλίδα ήταν η ελευθερία διατήρησης ιδιωτικού ιατρείου και η δυνατότητα άσκησης ελεύθερου επαγγέλματος.

12.8.2. Νοσηλευτικό προσωπικό

Ανάμεσα στους ειδικούς της εποχής υπήρχε απόλυτο consensus ότι η αριθμητική και ποιοτική ανεπάρκεια του μη ιατρικού νοσηλευτικού προσωπικού ήταν χρόνιο πρόβλημα.

42 Πάτρας (1970), σελ. 243.
43 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 266-267.
44 Πάτρας (1970), ό.π.

Ακριβή στοιχεία για το σύνολο των νοσοκόμων δεν υπήρχαν. Εκτιμάτο ότι, το 1973, ο αριθμός τους ήταν περίπου 20.000. Από τον αριθμό αυτόν υπολογιζόταν ότι μόλις το 1/3 ήταν διπλωματούχες νοσοκόμες ή μαίες τριετούς φοίτησης και το 12% διπλωματούχες νοσοκόμες μονοετούς φοίτησης. Οι περισσότερες νοσοκόμες ήταν πρακτικές αδελφές, συχνά χαμηλού μορφωτικού επιπέδου. Στις διεθνείς στατιστικές, η Ελλάδα εμφανιζόταν ως η τελευταία χώρα της Ευρώπης από άποψη προσφοράς διπλωματούχων νοσοκόμων σε σχέση με τον πληθυσμό της.[45]

Για τα νοσοκομεία και τις κλινικές, οι διπλωματούχοι – τριετούς ή μονοετούς φοίτησης – νοσοκόμες ήταν το 1969 περίπου 2.600, ενώ οι πρακτικές περίπου 8.100. Το 1973, οι παραπάνω αριθμοί είχαν ανέβει στο 3.800 και στο 9.300 αντιστοίχως. Η κατάσταση βελτιωνόταν με τον καιρό, αλλά ακόμη και το 1973 οι διπλωματούχες νοσοκόμες αντιπροσώπευαν το 29% του συνόλου του νοσηλευτικού προσωπικού. Στο σύνολο των θεραπευτηρίων της χώρας αντιστοιχούσαν περίπου δύο νοσοκόμες ανά γιατρό κατά μέσο όρο (και υπήρχαν νοσοκομεία όπου ο αριθμός των νοσοκόμων ήταν ίσος ή/και μικρότερος του αριθμού των γιατρών). Ο αριθμός αυτός ήταν ανεπαρκής με βάση την τότε ισχύουσα διεθνή πρακτική.[46]

Το επάγγελμα της νοσοκόμου στην Ελλάδα της εποχής εκείνης δεν ήταν ελκυστικό: ήταν χαμηλά αμειβόμενο και, σε αντίθεση με άλλες χώρες, δεν έχαιρε υψηλού κοινωνικού γοήτρου. Στην ισχνή προσφορά νοσοκόμων συνέβαλε και η μάλλον αργοπορημένη παρέμβαση του κράτους στο θέμα της εκπαίδευσής τους, στοιχείο που είχε επισημανθεί ήδη από τις Αμερικανικές αποστολές της περιόδου του Σχεδίου Μάρσαλ. Στα μέσα της δεκαετίας του '60, λειτουργούσαν οκτώ σχολές νοσοκόμων τριετούς φοίτησης που παρήγαγαν περίπου 350 αποφοίτους ετησίως. Επίσης, υπήρχαν έξι σχολές μονοετούς φοίτησης που εκπαίδευαν περί τις 300 νοσοκόμες ετησίως. Οι αριθμοί αυτοί θεωρούνταν ότι δεν μπορούσαν να καλύψουν τις αυξανόμενες ανάγκες του συστήματος.[47] Στα μέσα της δεκαετίας του '70, λειτουργούσαν εννέα ανώτερες σχολές τριετούς φοίτησης και τρεις σχολές επισκεπτριών νοσοκόμων τετραετούς φοίτησης. Επιπλέον, στο πλαίσιο των ΚΑΤΕ λειτουργούσαν και αντίστοιχες σχολές τριετούς φοίτησης. Ο ετήσιος αριθμός των αποφοίτων τους υπολογιζόταν γύρω στους τετρακόσιους.[48]

45 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 287-288.
46 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 291-292 και Παράρτημα, Πίνακας 31.
47 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 191.
48 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 303-305.

12.9. Οι υλικές υποδομές του συστήματος

12.9.1. Οι υποδομές της ανοικτής (εξωνοσοκομειακής) περίθαλψης

Οι υποδομές ανοικτής περίθαλψης του ΙΚΑ

Το ΙΚΑ διέθετε τις δικές του υποδομές ανοικτής περίθαλψης και τους δικούς του έμμισθους γιατρούς. Η προσφερόμενη ανοικτή περίθαλψη συνίστατο σε ιατρική φροντίδα διαγνωστικού και θεραπευτικού χαρακτήρα και σε συνταγογράφηση φαρμάκων. Στον βαθμό που οι υπάρχουσες δομές δεν αρκούσαν, ο ασφαλισμένος μπορούσε να παραπεμφθεί – με δαπάνες του ΙΚΑ – σε ιδιώτη γιατρό. Η πρωτοβάθμια περίθαλψη παρεχόταν στα ιατρεία και τους υγειονομικούς σταθμούς που στεγάζονταν στα περιφερειακά και τοπικά υποκαταστήματα του ΙΚΑ, και κάλυπταν όλα τα αστικά και ημιαστικά κέντρα της χώρας. Η εξέλιξη του αριθμού των υποκαταστημάτων του ΙΚΑ και των γιατρών που απασχολούσε ο οργανισμός παρουσιάζεται στον Πίνακα 12.7.

Πίνακας 12.7.
Υποκαταστήματα-παραρτήματα του ΙΚΑ, ιατρικό και υγειονομικό προσωπικό

Έτος	Υποκαταστήματα ΙΚΑ		Παραρτήματα	Σύνολο υποδομών	Γιατροί ΙΚΑ	Υγειονομικό προσωπικό
	Περιφερειακά	*Τοπικά*				
1950	14		29	7	50	-	-
1955	15		60	33	108	-	-
1960	15		74	43	132	2.027	1.215
1965		100		74	174	3.037	1.720
1970		110		90	200	3.378	2.166
1973	19		93	81	193	3.706	2.345

Πηγές: Για τα έτη 1950, 1955 και 1960, ΙΚΑ (1963). Για τα έτη 1965, 1970 και 1973, ΙΚΑ, *Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών*.

Στα υποκαταστήματα του ΙΚΑ υπήρχαν οι εξής κατηγορίες ιατρείων:[49]

α. Τα κεντρικά Πολυϊατρεία του ΙΚΑ περιλάμβαναν: μικροβιολογικά και ακτινολογικά εργαστήρια, υπηρεσίες παθολογίας, χειρουργικής, γυναικολογίας, παιδιατρικής, καρδιολογίας, ΩΡΛ, ορθοπεδικής, ουρολογίας, νευρολογίας και οδοντιατρικής.
β. Οι Υγειονομικοί Σταθμοί περιλάμβαναν υπηρεσίες παθολογίας, χειρουργικής, γυναικολογίας, παιδιατρικής, καρδιολογίας, ΩΡΛ και οδοντιατρικής.
γ. Οι Σταθμοί Πρώτων Βοηθειών παρείχαν υπηρεσίες παθολογίας και χειρουργικής.
δ. Τα Κέντρα Υγείας παρείχαν παιδιατρικές και γυναικολογικές υπηρεσίες.

49 Βλ. ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 159-163.

Το πλέγμα των υπηρεσιών ανοικτής περίθαλψης του ΙΚΑ ήταν πλήρες, αλλά η ραγδαία αύξηση του αστικού πληθυσμού δημιουργούσε δυσκολίες ως προς τη στελέχωση και τη διάταξη στον χώρο των υπηρεσιών του. Επιπλέον, η δυστοκία ως προς το κτηριακό πρόγραμμα του ΙΚΑ εξωθούσε το ίδρυμα στην αθρόα ενοικίαση κτηρίων ακατάλληλων για τη στέγαση Πολυϊατρείων.

Οι υποδομές ανοικτής περίθαλψης του ΟΓΑ[50]

Στην αρχική του φάση, ο μηχανισμός παροχής ανοικτής περίθαλψης προς τους αγρότες βασίστηκε στους (συχνά ηλικιωμένους) γιατρούς που ήταν ήδη εγκατεστημένοι στην επαρχία. Η πρωτοβάθμια ιατρική φροντίδα για τους αγρότες βασιζόταν σε ένα δίκτυο τριών τύπων ιατρείων:

α. Τους Κοινοτικούς Υγειονομικούς Σταθμούς που ιδρύονταν σε περιοχές όπου δεν υπήρχαν νοσοκομεία. Οι σταθμοί θα διέθεταν μικρό αριθμό νοσοκομειακών κλινών (μέχρι 10) και προορίζονταν για τοκετούς και απλή νοσοκομειακή περίθαλψη. Στα χαρτιά, θα στελεχώνονταν από έναν ή δύο γιατρούς, μία ή δύο μαίες, μία νοσοκόμα και δύο μέλη βοηθητικού προσωπικού. Στην πράξη, η στελέχωση των σταθμών ήταν κάτω από την προβλεπόμενη δυναμικότητα.
β. Τα Κοινοτικά Ιατρεία (ιατρεία Α΄ τάξεως) προορίζονταν για κοινότητες άνω των 3.000 κατοίκων και προβλεπόταν να στελεχώνονται από έναν γιατρό, μία μαία και μία νοσοκόμα.
γ. Τα Αγροτικά Ιατρεία (ιατρεία Β΄ τάξεως) που προβλέπονταν για τα χωριά με λιγότερους από 3.000 κατοίκους. Οι αγροτικοί γιατροί διορίζονταν με τριετή σύμβαση και τούτο δημιουργούσε ανασφάλεια που λειτουργούσε ως αντικίνητρο. Πέρα από τη φροντίδα για τους κατοίκους της έδρας του ιατρείου του, ο αγροτικός γιατρός είχε την υποχρέωση να επισκέπτεται (έναντι αποζημίωσης για οδοιπορικά) κάθε εβδομάδα τα χωριά της περιοχής του και να επισκέπτεται ασθενείς που δεν ήταν σε θέση να μετακινηθούν.

Η εξέλιξη μέσα στα χρόνια των υγειονομικών σταθμών και των αγροτικών ιατρείων παρουσιάζεται στον Πίνακα 12.8. Το μεγαλύτερο πρόβλημα της ανοικτής περίθαλψης των αγροτών ήταν η αδυναμία προσέλκυσης επαρκούς αριθμού γιατρών στις αγροτικές περιοχές. Τα συμπτώματα της έλλειψης γιατρών ήταν, πρώτον, ότι τα αγροτικά ιατρεία ήταν συστηματικά λιγότερα από τα προγραμματισμένα, δεύτερον, ότι ο αριθμός τους έμεινε στάσιμος σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου και, τρίτον, ότι ορισμένα από τα εν λειτουργία ιατρεία δεν είχαν γιατρό. Το αποτέλεσμα της έλλειψης γιατρών και της ad hoc κατανομής

50 Βλ. Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 212-220· ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 155-159.

τους στις αγροτικές περιοχές ήταν ότι, στα μέσα της δεκαετίας του ’60, υπολογιζόταν πως πάνω από 500.000 αγρότες δεν είχαν πρόσβαση σε πρωτοβάθμιες υπηρεσίες υγείας. Οι δημογραφικές αλλαγές λόγω εσωτερικής μετανάστευσης περιέπλεξαν ακόμη περισσότερο την εικόνα. Πολλά αγροτικά ιατρεία έπαψαν να είναι βιώσιμα, λόγω του μικρού μεγέθους του εξυπηρετούμενου πληθυσμού. Στα τέλη της περιόδου για την οποία μιλάμε, εξεταζόταν η λύση των κινητών ιατρικών μονάδων.

Πίνακας 12.8.

Υποδομές ανοικτής περίθαλψης για τους αγρότες
(κοινοτικοί Υγειονομικοί Σταθμοί, κοινοτικά και αγροτικά ιατρεία)

Έτος	Υγειονομικοί σταθμοί	(Προγραμματισμένοι)	Κοινοτικά ιατρεία	Αγροτικά ιατρεία	Σύνολο ιατρείων	(Προγραμματισμένα)
1960	100	-	551	595	1.146	(1.400)
1963	116	-	590	592	1.182	-
1965	114	(146)	-	-	1.170	(1.487)
1970	91	(101)	-	-	1.233	(1.558)
1974	110	-	-	-	1.100	-

Πηγές: Για το 1960, ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*. Για το 1963, ΟΓΑ (1964), *ΟΓΑ: Απολογισμός τριετίας 1961-1964*. Για το 1965, Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίναξ 83, σελ. 214. Για το 1970, Πάτρας (1970), Πίνακες Ζ΄ και Η΄, σελ. 244-245. Για το 1974, ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 156.

Οι υποδομές ανοικτής περίθαλψης άλλων ασφαλιστικών φορέων

Άλλοι φορείς ασφάλισης ασθενείας είχαν, την εποχή εκείνη, από υποτυπώδεις έως ανύπαρκτες δομές ανοικτής περίθαλψης. Ως επί το πλείστον, η πρωτοβάθμια φροντίδα προς τους ασφαλισμένους τους παρεχόταν από συμβεβλημένους ιδιώτες γιατρούς.

Τα εξωτερικά ιατρεία των κρατικών νοσοκομείων

Τα εξωτερικά ιατρεία των κρατικών νοσοκομείων συμπλήρωναν τα κενά της πρωτοβάθμιας περίθαλψης. Στο τέλος της εξεταζόμενης περιόδου, υπήρχαν περίπου 350 εξωτερικά ιατρεία στα νοσοκομεία της επαρχίας. Τα εν λόγω ιατρεία παρείχαν υπηρεσίες ειδικοτήτων και εργαστηριακές εξετάσεις. Τα εξωτερικά ιατρεία εξυπηρετούσαν μεγάλο κομμάτι του αγροτικού, αλλά και του αστικού πληθυσμού που δεν καλυπτόταν από τις δομές του ΟΓΑ και του ΙΚΑ.

Οι υποδομές ανοικτής περίθαλψης του ιδιωτικού τομέα

Μεγάλο μέρος της ανοικτής περίθαλψης παρεχόταν από ιδιωτικά ιατρεία και εργαστήρια. Στα μέσα της δεκαετίας του ’70, οι γιατροί που διατηρούσαν ιδιωτικό γραφείο ή εργαστήριο υπολογίζονταν σε πάνω από 12.000 (επί συνόλου 18.000).[51] Οι γιατροί αυτοί κάλυπταν τους ασθενείς που προσέφευγαν οικειοθελώς σε ιδιώτη γιατρό και τους ασθενείς των ασφαλιστικών φορέων που δεν είχαν δικές τους υποδομές (π.χ. το Δημόσιο) και ήταν συμβεβλημένοι με γιατρούς. Ήταν βέβαιο όμως ότι κάλυπταν και μέρος των ασφαλισμένων του ΙΚΑ και του ΟΓΑ, ακριβώς λόγω των ποσοτικών και ποιοτικών κενών αυτών των δύο μεγάλων οργανισμών.

Το θέμα του οικογενειακού γιατρού

Όπως αναφέρθηκε, μόνο για το 1/4 των ασφαλισμένων του ΙΚΑ είχε υιοθετηθεί κάποιο σύστημα οικογενειακού γιατρού. Η εν πολλοίς απουσία οικογενειακού γιατρού αποτελούσε μείζον κενό στο σύστημα ανοικτής περίθαλψης και αλλεπάλληλες εκθέσεις ειδικών είχαν συστήσει την υιοθέτηση του θεσμού. Η απουσία του σήμαινε ότι δεν υπήρχε φίλτρο που να διοχετεύει τον ασθενή προς τον κατάλληλο ειδικό. Ο ασθενής καλείτο να απευθυνθεί απευθείας – και με γνώμονα μόνο την κρίση του – σε έναν ή περισσότερους ειδικούς. Τούτο ήταν πηγή αχρείαστου άγχους και εξόδων για τον ίδιο τον ασθενή και σπατάλη για τα ταμεία.

Υπηρεσίες προληπτικής ιατρικής

Οι υπηρεσίες προληπτικής ιατρικής επικεντρώνονταν στην αντιμετώπιση παιδικών ασθενειών και λοιμωδών ή μεταδοτικών νοσημάτων, στη μέριμνα για την ασφάλεια των τροφίμων και στη μέριμνα για τη δημόσια υγεία γενικότερα. Οι υπηρεσίες αυτές ήταν αμιγώς κρατική δραστηριότητα που διευθυνόταν από την Κεντρική Υπηρεσία Υγιεινής του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών (και παλαιότερα του Υπουργείου Προνοίας). Βραχίονες της υπηρεσίας ήταν διευθύνσεις ή τμήματα κοινωνικών υπηρεσιών σε κάθε νομό. Αποστολή τους ήταν να κάνουν εμβολιασμούς, να ελέγχουν την κατάσταση σχετικά με τα γενετικά μεταδιδόμενα νοσήματα και να επιβλέπουν την ασφάλεια των τροφίμων. Για τους σκοπούς αυτούς, είχαν ιδρυθεί κρατικά πολυϊατρεία και ιατρεία. Στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου, υπήρχαν οκτώ πολυϊατρεία στην Αττική και δύο στη Θεσσαλονίκη, καθώς και 23 ιατρεία.[52] Όπως θα αναφερθεί παρακάτω, οι υπηρεσίες αυτές επιτέλεσαν σημαντικό έργο.

51 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 165. Ο αριθμός αυτός συμπεριλάμβανε και τους γιατρούς του ΙΚΑ που ως επί το πλείστον είχαν και ιδιωτικό ιατρείο.

52 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 167-168.

12.9.2. Οι υποδομές της νοσοκομειακής περίθαλψης

Η συνολική εικόνα. Αριθμοί νοσοκομείων και κλινών

Ο Πίνακας 12.9. παρουσιάζει την εξέλιξη του αριθμού των νοσοκομειακών μονάδων και του αριθμού των νοσοκομειακών κλινών στο επίπεδο του συνόλου της χώρας. Επίσης, παρουσιάζει το πώς εξελίχθηκε η αναλογία κατοίκων ανά κλίνη νοσοκομείου τα έτη 1956-1973.

Πίνακας 12.9.

Θεραπευτήρια, κλίνες και κάτοικοι ανά κλίνη, 1956-1973

Έτος	Συνολικός αριθμός θεραπευτηρίων[1]	Συνολικός αριθμός κλινών[1]	Κάτοικοι ανά κλίνη νοσοκομείου[2]
1956	884	41.273	195
1958	1.000	44.295	185
1960	1.058	48.239	173
1962	1.087	49.247	172
1964	1.050	48.363	176
1966	1.021	51.638	167
1968	890	53.260	164
1970	852	54.633	161
1972	798	55.958	156
1973	720	56.118	159

Πηγές: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Σημειώσεις:
1. Περιλαμβάνονται οι υγειονομικοί σταθμοί. Δεν περιλαμβάνονται τα στρατιωτικά νοσοκομεία.
2. Υπολογισμοί του συγγραφέα. Προκύπτουν από τη διαίρεση του κατά έτος υπολογιζόμενου πληθυσμού της χώρας (βλ. ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*) με τον αριθμό των κλινών.

Από τον Πίνακα 12.9. φαίνεται ότι ο αριθμός των νοσοκομείων έτεινε στην αρχή να αυξάνεται, έφθασε σε κορύφωση το 1962 και μειωνόταν έκτοτε. Η μείωση οφειλόταν στο ότι οι νοσοκομειακές μονάδες, ακολουθώντας τις επιταγές της αποτελεσματικής περίθαλψης, γίνονταν μεγαλύτερες. Αντίθετα, ο αριθμός των νοσοκομειακών κλινών αυξανόταν σταθερά στη διάρκεια της περιόδου 1956-1973. Το 1973, οι διαθέσιμες κλίνες στη χώρα ήταν κατά 36% περισσότερες από ό,τι ήταν το 1956. Η αύξηση των κλινών ήταν μεγαλύτερη από την αύξηση του πληθυσμού. Τούτο αποτυπώνεται στα στοιχεία που δείχνουν την εξέλιξη της αναλογίας κατοίκων ανά νοσοκομειακό κρεβάτι. Το 1956, αντιστοιχούσαν 195 κάτοικοι ανά κλίνη. Το 1973, η αναλογία είχε μειωθεί στους 159 κατοίκους ανά κλίνη. Αυτή η θετική εξέλιξη δεν αρκούσε για να καλύψει την απόσταση του ελληνικού συστήματος από προηγμένα ευρωπαϊκά συστήματα.

Διεθνείς συγκρίσεις. Κάτοικοι ανά νοσοκομειακή κλίνη

Οι κάτοικοι που αντιστοιχούσαν σε ένα νοσοκομειακό κρεβάτι στην Ελλάδα ήταν συστηματικά περισσότεροι από όλες – εκτός Ισπανίας και Τουρκίας – τις ευρωπαϊκές χώρες και τις ΗΠΑ καθ' όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Η απόσταση ήταν συνήθως μεγάλη (βλ. Πίνακα 12.10.). Στα μέσα της δεκαετίας του '70, οι συντάκτες της έκθεσης του ΚΕΠΕ υπολόγιζαν ότι η Ελλάδα χρειαζόταν 8.000-9.000 κρεβάτια για να πλησιάσει και 11.000 για να φθάσει τα ευρωπαϊκά επίπεδα του 1972.[53] Το ερώτημα ήταν σε ποιου είδους νοσοκομεία χρειάζονταν τα περισσότερα κρεβάτια.

Πίνακας 12.10.

Κάτοικοι ανά κλίνη, διεθνείς συγκρίσεις

Χώρες	1959	1966	1973
Ελλάδα	**185 (1958)**	**170 (1965)**	**159**
Αγγλία	110 (1961)	100	110 (1971)
Βέλγιο	130	130	116 (1972)
Γαλλία	120	100 (1964)	95 (1971)
Δυτ. Γερμανία	90	90	88
Ιρλανδία	-	80 (1964)	88
Ισπανία	-	200 (1963)	194
Ιταλία	120	100	95 (1972)
Νορβηγία	-	110 (1965)	74
Ολλανδία	-	130 (1964)	85 (1972)
Πορτογαλία	-	170	157
Σουηδία	80	70 (1965)	66 (1972)
Τουρκία	-	560 (1965)	468
Φινλανδία	-	100 (1965)	66
ΗΠΑ	-	120	145

Πηγές: United Nations, *Statistical Yearbook*· Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίναξ 68, σελ. 182.

Κατανομή κλινών κατά τύπους νοσοκομειακών κλινών και νοσοκομείων

Η βασική διάκριση κατά *τύπους* νοσοκομειακών *κλινών* είναι ανάμεσα σε κλίνες οξέων περιστατικών (ατύχημα, πνευμονία, έμφραγμα, κ.λπ.) και σε κλίνες χρόνιων παθήσεων (ψυχιατρεία, σανατόρια, κ.λπ.). Η μελέτη του Βασιλικού Ιδρύματος Ερευνών (1970), που αναφέρεται στα μέσα της δεκαετίας του '60, καταλήγει ότι στα νοσοκομεία οξέων περιστατικών υπήρχε

53 Ό.π., σελ. 183 και 187.

κατ' αρχήν επάρκεια κλινών.[54] Αντίθετα, στην ίδια μελέτη διαπιστωνόταν ότι υπήρχε ανεπάρκεια κλινών στα νοσοκομεία χρόνιων παθήσεων και ειδικά στα ψυχιατρικά. Η υστέρηση της Ελλάδας στις συγκρίσεις κατοίκων ανά κλίνη αποδιδόταν κυρίως σε αυτόν τον παράγοντα. Επίσης, η μελέτη διαπίστωνε σημαντικές ελλείψεις σε αντικαρκινικές και ορθοπεδικές κλίνες.

Στην Έκθεση του ΚΕΠΕ, που αναφέρεται στα μέσα της δεκαετίας του '70, διαπιστωνόταν ότι η Ελλάδα είχε μείνει πίσω και σε σχέση με τις κλίνες των οξέων περιστατικών.[55] Σύμφωνα με την Έκθεση, χρειαζόταν να προστεθούν 2.000 νέα κρεβάτια οξέων περιστατικών εντός μίας πενταετίας και να αντικατασταθούν αρκετές χιλιάδες κρεβάτια που είχαν πάψει να είναι κατάλληλα. Επίσης, το ΚΕΠΕ επιβεβαίωνε τη διαπίστωση για τις μεγάλες ελλείψεις κλινών στα ψυχιατρικά νοσοκομεία. Αντίθετα, η Έκθεση κατέληγε ότι υπήρχε πλεόνασμα κλινών στα μαιευτικά νοσοκομεία και τις κλινικές, και υπερεπάρκεια στα φυματιολογικά (λόγω της επιτυχούς καταπολέμησης της φυματίωσης).

Πίνακας 12.11.

Γενικά και ειδικά νοσοκομεία

(μονάδες και κλίνες)

	Γενικά νοσοκομεία[1]		Ειδικά νοσοκομεία[2]	
Έτος	*Μονάδες*	*Κλίνες*	*Μονάδες*	*Κλίνες*
1956	305	16.462	579	24.811
1960	411	21.316	647	26.923
1964	377	20.928	673	27.435
1968	297	22.500	593	30.760
1972	294	23.201	504	32.757
1973	290	23.859	430	32.259

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Σημειώσεις:

1. Στα γενικά νοσοκομεία περιλαμβάνονταν και οι υγειονομικοί σταθμοί.
2. Τα ειδικά νοσοκομεία περιλαμβάνουν κι εκείνα που στις στατιστικές της ΕΣΥΕ αναφέρονται ως «μεικτά», χωρίς να διευκρινίζονται τα κριτήρια διάκρισης.

54 Η αναλογία κλινών ανά 1.000 κατοίκους ήταν αντίστοιχη με εκείνη των ΗΠΑ και ευνοϊκότερη από εκείνη της Αγγλίας ή της Σουηδίας (βλ. Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών, 1970, σελ. 182-183).

55 Οι διεθνείς συγκρίσεις για το 1974 έδειχναν ότι, στην Ελλάδα, οι κλίνες *ανά 10.000* κατοίκους ήταν λιγότερες από τις κλίνες στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Βλ. ΚΕΠΕ (1976δ), Πίνακας 12, σελ. 188-189.

Η βασική διάκριση που γίνεται ως προς τους *τύπους νοσοκομείων* είναι ανάμεσα στα γενικά και τα ειδικά νοσοκομεία. Τα γενικά νοσοκομεία είναι εκείνα που καλύπτουν όλες τις παθήσεις. Τα ειδικά είναι εκείνα που ειδικεύονται στη νοσηλεία κάποιων συγκεκριμένων παθήσεων. Η εξέλιξη των δύο τύπων νοσοκομείων παρουσιάζεται, χωρίς διάκριση ιδιοκτησιακού καθεστώτος, στον Πίνακα 12.11.

Παρατηρούμε ότι τόσο ο αριθμός των ειδικών νοσοκομείων όσο και ο αριθμός των κλινών τους ήταν μεγαλύτεροι από τους αντίστοιχους αριθμούς των γενικών νοσοκομείων σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1956-1973. Αυτό δεν αντιπροσώπευε δόκιμη ιατρική πρακτική. Ήδη από τη δεκαετία του '50, τα ειδικά νοσοκομεία θεωρούνταν (με εξαίρεση εκείνα της παιδιατρικής και της ψυχιατρικής) ξεπερασμένα. Ο τύπος νοσοκομείου που προκρινόταν ήταν εκείνος του ολοκληρωμένου ιατρικού συγκροτήματος με πλήρες φάσμα ειδικοτήτων. Η αντιμετώπιση οποιασδήποτε πάθησης ήταν πιθανότατο ότι θα χρειαζόταν τη συνδρομή άλλων ειδικοτήτων, που δεν ήταν διαθέσιμες σε ειδικό νοσοκομείο.

Κατανομή κλινών με βάση το ιδιοκτησιακό καθεστώς των νοσοκομείων

Με βάση το ιδιοκτησιακό καθεστώς, υπήρχαν τρεις κατηγορίες νοσοκομείων: τα κρατικά νοσοκομεία, που λειτουργούσαν ως ΝΠΔΔ, τα κοινωφελή μη κερδοσκοπικά ιδρύματα, που γενικά λειτουργούσαν ως Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) και οι ιδιωτικές κλινικές. Η εξέλιξη των σχετικών μεγεθών κατά τη διάρκεια της περιόδου 1956-1973 παρουσιάζεται στον Πίνακα 12.12.

Η πρώτη διαπίστωση που προκύπτει από τον Πίνακα 12.12. είναι ότι ο αριθμός των κλινών αυξανόταν τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό και κοινωφελή τομέα. Η αύξηση όμως ήταν αισθητά μεγαλύτερη στις ιδιωτικές κλινικές παρά στα δημόσια νοσοκομεία. Το διάστημα 1956-1973, τα κρεβάτια στις ιδιωτικές κλινικές αυξήθηκαν κατά 89%. Το ίδιο διάστημα, οι κλίνες των κρατικών νοσοκομείων αυξήθηκαν κατά 22% (και αυτές του κοινωφελούς τομέα κατά επίσης 22%). Οι αυξανόμενες ανάγκες του πληθυσμού για νοσοκομειακή περίθαλψη καλύφθηκαν κατά κύριο λόγο από τις ιδιωτικές κλινικές. Η δεύτερη διαπίστωση είναι ότι ο αριθμός των θεραπευτηρίων έτεινε να μειώνεται. Η μείωση του αριθμού των ιδιωτικών κλινικών ήταν ιδιαίτερα έντονη. Τούτο, σε συνδυασμό με την άνοδο του αριθμού των κλινών, υποδηλώνει ότι το μέσο μέγεθος των νοσοκομείων της χώρας γινόταν βαθμιαία μεγαλύτερο.

Πίνακας 12.12.

Κρατικά νοσοκομεία, κοινωφελή νοσοκομεία και ιδιωτικές κλινικές
(μονάδες και κλίνες)

Έτος	Κρατικά νοσοκομεία[1]		Κοινωφελή νοσοκομεία		Ιδιωτικές κλινικές	
	Μονάδες	*Κλίνες*	*Μονάδες*	*Κλίνες*	*Μονάδες*	*Κλίνες*
1956	124	21.325	42	6.750	616	11.212
1958	124	22.171	38	6.023	733	14.401
1960	127	24.528	39	6.780	784	15.165
1963	129	25.161	37	6.795	778	17.080
1965	120	23.507	37	7.147	770	18.919
1968	124	24.942	32	7.568	653	20.091
1970	120	24.665	32	7.873	613	21.390
1972	117	25.321	32	8.286	563	21.644
1973	120	26.039	31	8.220	482	21.161

Πηγές: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Σημείωση:

1. Δεν περιλαμβάνονται τα στρατιωτικά νοσοκομεία, ενώ έχουν αφαιρεθεί οι υγειονομικοί σταθμοί, διότι αλλοίωναν την εικόνα. Για τα διαστήματα 1956-1961 και 1968-1973, η *Στατιστική Επετηρίς* έδινε χωριστά στοιχεία για κρατικά νοσοκομεία και υγειονομικούς σταθμούς. Για το διάστημα 1962-1967, οι υγειονομικοί σταθμοί περιλαμβάνονταν στα κρατικά νοσοκομεία και δεν δίνονταν χωριστά στοιχεία. Για το 1963 και το 1965, γνωρίζουμε από άλλες πηγές ότι ο αριθμός των υγειονομικών σταθμών ήταν 116 και 114 αντίστοιχα. Οι αριθμοί αυτοί έχουν αφαιρεθεί από τον αριθμό των κρατικών νοσοκομείων, ενώ από τις αντίστοιχες κλίνες έχουν αφαιρεθεί 750 κλίνες που κατ' εκτίμηση αντιστοιχούν στους υγειονομικούς σταθμούς.

Μέγεθος νοσοκομείων

Το μέγεθος ενός νοσοκομείου (μετρούμενο σε όρους αριθμού κλινών) συνδέεται με το φάσμα των υπηρεσιών που μπορεί να προσφέρει, τον εξοπλισμό που διαθέτει και τη δυνατότητα στελέχωσής του από ιατρικό προσωπικό που να καλύπτει ευρύ φάσμα ειδικοτήτων. Η γνώμη των ειδικών ήταν ότι ένα επαρκές νοσοκομείο (ειδικά εκείνα για οξεία νοσηλεία) έπρεπε να διαθέτει δυναμικότητα τουλάχιστον 300-500 κλινών.[56] Στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου όμως, μόνο στην Αθήνα, τον Πειραιά και τη Θεσσαλονίκη υπήρχαν νοσοκομεία τέτοιου μεγέθους. Ο Πίνακας 12.13. δίνει μια εικόνα του μέσου μεγέθους των διαφόρων κατηγοριών νοσοκομείων σε επίπεδο συνόλου χώρας.

Η πρώτη διαπίστωση που προκύπτει είναι ότι το μέγεθος των νοσοκομείων της περιόδου αυτής ήταν και παρέμεινε, κατά μέσο όρο, μικρό και απείχε πολύ από τη δυναμικότητα που θεωρείτο ικανοποιητική. Οι μέσοι όροι υπέκρυπταν

56 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 188· ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 227.

σημαντικές διαφορές. Το μέσο μέγεθος των ειδικών κρατικών και κοινωφελών νοσοκομείων ήταν μεγάλο, ενώ των γενικών κρατικών νοσοκομείων ήταν μικρότερο. Τα μεγάλα κρατικά και κοινωφελή νοσοκομεία ήταν συγκεντρωμένα στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη. Τα νοσοκομεία των επαρχιών ήταν, αντιθέτως, πολύ μικρά. Το μικρό μέγεθος δεν ήταν κατ' ανάγκη μεγάλο πρόβλημα, όταν επρόκειτο, παραδείγματος χάριν, για μαιευτήρια. Ήταν όμως, όταν επρόκειτο για νοσοκομεία οξείας νοσηλείας.

Πίνακας 12.13.

Μέσο μέγεθος νοσοκομείων ανά τύπο μονάδας, σύνολο χώρας
(κλίνες ανά μονάδα)

Τύπος νοσοκομείου	1956	1961	1965	1970	1973
Σύνολο νοσοκομείων[1]	**46,7**	**45,0**	**48,3**	**64,1**	**77,9**
Γενικά[1]	54,0	55,7	59,0	75,7	82,3
Ειδικά/μεικτά	42,9	39,1	42,1	57,9	75,0
Κρατικά νοσοκομεία[2]	**172,0**	**189,7**	**195,0**	**205,5**	**217,0**
Γενικά[2]	99,8	113,2	123,4	127,7	136,3
Ειδικά/μεικτά	341,6	416,9	395,1	419,7	448,6
ΝΠΙΔ	**160,7**	**185,1**	**193,2**	**246**	**265,2**
Γενικά	114,2	163,3	189,5	246,6	243,9
Ειδικά/μεικτά	207,2	202,8	195,2	245,8	273,9
Ιδιωτικές κλινικές	**18,2**	**19,8**	**24,6**	**34,9**	**43,9**
Γενικές	35,7	38,3	50,9	73,7	84,1
Ειδικές/μεικτές	15,0	15,1	17,2	26,1	32,7

Πηγή: Υπολογισμοί βάσει στοιχείων ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Σημειώσεις:

1. Περιλαμβάνονται οι υγειονομικοί σταθμοί.
2. Δεν περιλαμβάνονται οι υγειονομικοί σταθμοί.

Η δεύτερη διαπίστωση είναι ότι το μέσο μέγεθος των νοσοκομείων όλων των τύπων μεγάλωνε σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου. Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΣΥΕ, μεταξύ 1958 και 1967, υπήρξε μείωση του ειδικού βάρους των θεραπευτηρίων μίας έως δέκα κλινών προς όφελος των νοσοκομείων 41-100 κλινών. Ανάλογη μετακίνηση της κατανομής προς όφελος των νοσοκομείων με περισσότερες από 100 κλίνες σημειώθηκε το διάστημα 1967-1973.

Η πιο εντυπωσιακή παρατήρηση που προκύπτει από τον Πίνακα 12.13. είναι το εξαιρετικά μικρό μέσο μέγεθος των ιδιωτικών κλινικών. Το μικρό μέγεθος των περισσότερων ιδιωτικών κλινικών ήταν εκείνο που συμπαρέσυρε τους εθνικούς

μέσους όρους. Επιπλέον, οι κλινικές με δυναμικότητα πάνω από 50 κρεβάτια βρίσκονταν στην πλειονότητά τους στην Αθήνα.

Χωροταξική κατανομή των νοσοκομειακών κλινών

Τα νοσοκομειακά κρεβάτια ήταν άνισα κατανεμημένα. Πάνω από το 50% των κλινών σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1950-1973 βρισκόταν στην περιοχή της πρωτεύουσας. Το ποσοστό αυτό υπερέβαινε αισθητά το ποσοστό της Αθήνας στον πληθυσμό. Έως ένα σημείο, ήταν φυσικό να υπάρχει συγκέντρωση μεγάλων νοσοκομείων στα μείζονα πληθυσμιακά κέντρα. Η ανισοκατανομή των νοσοκομειακών κλινών όμως ήταν τόσο δυσανάλογη που αποτελούσε ένα από τα πιο σύνθετα προβλήματα του συστήματος υγείας της χώρας. Ο Πίνακας 12.14. δείχνει την ποσοστιαία κατανομή των κλινών στις περιφέρειες της χώρας. Επίσης δίνει μια εικόνα της σχέσης των υφιστάμενων κλινών με τον πληθυσμό της εκάστοτε περιφέρειας, παρουσιάζοντας τις νοσοκομειακές κλίνες που αντιστοιχούσαν ανά 1.000 κατοίκους σε καθεμία από αυτές. Ο υπολογισμός αναφέρεται στο 1964, αλλά η εικόνα δεν φαίνεται να άλλαξε ιδιαίτερα στα χρόνια που ακολούθησαν.

Πίνακας 12.14.

Κατανομή των νοσοκομειακών κλινών κατά περιφέρειες
(ποσοστό % του συνόλου)

Περιφέρειες	1956	1965[1]	1973	Κλίνες ανά 1.000 κατοίκους (1964)
Περιοχή πρωτεύουσας	56,2%[2]	52,3%	50,6%	13,8
Υπόλοιπο Στερεάς	2,7%	4,1%	3,9%	2,0
Πελοπόννησος	5,8%	5,7%	5,6%	2,6
Ιόνια νησιά	2,3%	2,3%	1,8%	5,5
Θεσσαλία	2,7%	3,8%	4,1%	2,6
Νομός Θεσσαλονίκης	11,1%	10,6%	12,4%	10,0
Υπόλοιπο Μακεδονίας	6,4%	6,1%	7,7%	2,3[3]
Ήπειρος	1,8%	1,5%	1,8%	2,1
Κρήτη	5,7%	4,7%	4,3%	4,7
Νησιά Αιγαίου	4,1%	7,5%	6,4%	5,5
Θράκη	1,2%	1,4%	1,2%	1,9

Πηγές: Στοιχεία της ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*. Η αναλογία κλινών προς κατοίκους, από το Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίναξ 71, σελ. 185.

Σημειώσεις:

1. Τα ποσοστά για το 1956 και το 1973 δεν περιλαμβάνουν τους υγειονομικούς σταθμούς. Για το 1965, δεν υπήρχαν χωριστά στοιχεία για αυτούς. Συνεπώς περιλαμβάνονται.
2. Για το 1956, το συναφές ποσοστό αντιπροσωπεύει τον Νομό Αττικής αντί την περιοχή της πρωτεύουσας. Η διαφορά είναι αμελητέα.
3. Μέσος όρος των εκτός Θεσσαλονίκης 11 νομών της Μακεδονίας.

Πέρα από την άνιση κατανομή των κρεβατιών, τα δημόσια νοσοκομεία της επαρχίας ήταν μικρής δυναμικότητας, με ανεπαρκή στελέχωση και εξοπλισμό.[57] Η υστέρηση των ιδιωτικών κλινικών ήταν ακόμη μεγαλύτερη. Η δυναμικότητα των περισσοτέρων ήταν χαμηλότερη από 30 κλίνες. Επιπλέον, στα επαρχιακά νοσοκομεία, το ποσοστό πληρότητας ήταν μικρό σε σχέση με εκείνο των νοσοκομείων της Αθήνας που συχνά ήταν υπερπλήρη. Η μελέτη του ΚΕΠΕ (1976δ) αποδίδει την υποχρησιμοποίηση των επαρχιακών νοσοκομείων στην έλλειψη κατάλληλου εξοπλισμού και στο περιορισμένο φάσμα ειδικοτήτων που κάλυπταν. Τούτο έστελνε τους ασθενείς της επαρχίας στην Αθήνα είτε κατ' ευθείαν είτε μετά την πάροδο λίγων ημερών νοσηλείας σε επαρχιακό νοσοκομείο.

Η παροχή καλύτερων νοσοκομειακών υπηρεσιών στην επαρχία έθετε στρατηγικά ζητήματα, στα οποία η απάντηση δεν ήταν απλή. Στις μελέτες τόσο του ΚΕΠΕ[58] όσο και του Βασιλικού Ιδρύματος προκρινόταν η λύση των *λιγότερων, αλλά πληρέστερων, περιφερειακών νοσοκομείων* που – σε συνδυασμό με μικρότερες και πιο προσιτές μονάδες – θα εξυπηρετούσαν αυτοτελώς το μεγαλύτερο μέρος των αναγκών μιας ευρύτερης περιφέρειας. Εμμέσως, πλην σαφώς, υπήρχε ο υπαινιγμός ότι η οργάνωση του συστήματος υγείας με βάση τον νομό και όχι την περιφέρεια ευθυνόταν για την ίδρυση πολλών μικρών και ανεπαρκών νοσοκομείων στην επαρχία. Η λύση των περιφερειακών νοσοκομείων μοιάζει να είναι εκείνη που υιοθετήθηκε τις δεκαετίες που ακολούθησαν, αλλά την εποχή εκείνη δεν ήταν αυτονόητη. Οι δημογραφικές αλλαγές που συντελούνταν λόγω της μαζικής εσωτερικής μετανάστευσης δυσχέραιναν τον σχεδιασμό της νοσοκομειακής αποκέντρωσης. Η επιτυχία της εξαρτιόταν από το αν τα περιφερειακά νοσοκομεία θα μπορούσαν να αποκτήσουν στελέχωση εφάμιλλη με εκείνη των νοσοκομείων της Αθήνας και, δεύτερον, από το αν θα έπειθαν τον ντόπιο πληθυσμό να τα εμπιστευθεί. Αν οι προϋποθέσεις αυτές δεν πληρούνταν, τα περιφερειακά νοσοκομεία θα συνέχιζαν να λειτουργούν ως οιονεί διαμετακομιστικοί σταθμοί, ο συνωστισμός στην Αθήνα θα διαιωνιζόταν και το εγχείρημα θα ήταν μεγάλη σπατάλη πόρων. Είναι ενδεικτικό ότι η μελέτη του ΚΕΠΕ[59] κατέληγε στο ότι μόνο η Κρήτη και η Θεσσαλία είχαν τον απαιτούμενο βαθμό αυτοτέλειας.

57 Στα μέσα της δεκαετίας του '70, από τα 71 νοσοκομεία της επαρχίας (εκτός της Θεσσαλονίκης), μόνο τα 27 είχαν δυναμικότητα πάνω από 100 κρεβάτια. Βλ. ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 226.

58 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 226

59 Ό.π., σελ. 212-216.

Υπηρεσιακή κατάσταση των γιατρών και στελέχωση των νοσοκομείων

Η ιεραρχία των νοσοκομειακών γιατρών ήταν η εξής: διευθυντές κλινικών ή εργαστηρίων, επιμελητές και βοηθοί. Η υπηρεσιακή τους κατάσταση ήταν συγκεχυμένη και διέφερε ανάλογα με το αν ο γιατρός υπηρετούσε σε κρατικό νοσοκομείο ή κοινωφελές ίδρυμα. Ορισμένοι νοσοκομειακοί γιατροί εργάζονταν με σχέση δημοσίου δικαίου, ορισμένοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου και ορισμένοι με σχέση εμμίσθου εντολής. Άλλοι γιατροί ήταν μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι, άλλοι υπηρετούσαν με σύμβαση αορίστου χρόνου και άλλοι με θητεία. Οι διαφορές αυτές επηρέαζαν το μισθολογικό και το εργασιακό τους καθεστώς. Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι οι νοσοκομειακοί γιατροί δεν ήταν, ως επί το πλείστον, πλήρους απασχόλησης. Πολλοί εργάζονταν μόνο τέσσερις ώρες στα νοσοκομεία και, πέραν αυτού, δικαιούνταν να διατηρούν ιδιωτικό ιατρείο και να ασκούν ελεύθερα την ιατρική.

Αναφορικά με τη στελέχωση των νοσοκομείων οξέων περιστατικών, πρέπει να γίνουν δύο διακρίσεις: Πρώτον, ανάμεσα στα νοσοκομεία των δύο μεγάλων αστικών κέντρων και σε εκείνα της επαρχίας και, δεύτερον, ανάμεσα στα δημόσια και τα κοινωφελή νοσοκομεία από τη μια μεριά και εκείνα του ιδιωτικού τομέα από την άλλη. Στα μέσα της δεκαετίας του ’60, ακόμη και τα μεγάλα κρατικά και κοινωφελή νοσοκομεία της Αθήνας εμφάνιζαν ελλείψεις σε αρκετές ειδικότητες.[60] Στα μέσα της δεκαετίας του ’70, η κατάσταση είχε βελτιωθεί. Η πλειονότητα των κρατικών και κοινωφελών νοσοκομείων οξείας νοσηλείας της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης ήταν πλέον μεγάλες μονάδες που διέθεταν ευρύ φάσμα ειδικοτήτων. Οι περισσότεροι γιατροί που απασχολούνταν σε αυτά είχαν ειδικότητα και η αναλογία κλινών ανά γιατρό ήταν ικανοποιητική. Από τα 75 δημόσια γενικά νοσοκομεία της υπόλοιπης Ελλάδας, μόνο τα 27 διέθεταν πάνω από 100 κλίνες. Τα τελευταία κάλυπταν τις βασικές ειδικότητες, αλλά τα 2/3 από αυτά δεν είχαν καρδιολογικές και ουρολογικές μονάδες, και τους έλειπαν ειδικότητες όπως η ενδοκρινολογία ή η γαστρεντερολογία.

Η στελέχωση των ιδιωτικών κλινικών ήταν πιο προβληματική. Ακόμη και οι καλύτερες κλινικές της πρωτεύουσας δεν μπορούσαν να συγκριθούν από άποψη πληρότητας με τα μεγάλα δημόσια νοσοκομεία. Επίσης, η στελέχωσή τους σε γιατρούς ήταν πολύ υποδεέστερη: οι ιδιωτικές κλινικές είχαν κατά μέσο όρο τις διπλάσιες κλίνες ανά γιατρό από ό,τι τα δημόσια και κοινωφελή νοσοκομεία της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης. Εκεί όμως που ο ιδιωτικός τομές χώλαινε ιδιαίτερα ήταν στις υπόλοιπες

60 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 191-199.

περιφέρειες. Η πλειονότητα των κλινικών της επαρχίας ήταν μικρές κλινικές μίας μόνο ειδικότητας.[61]

Οργάνωση-διοίκηση-διαχείριση των νοσοκομείων και τα νοσήλια

Η διοίκηση των νοσοκομείων – αλλά και ολόκληρου του συστήματος υγείας – είχε να λογαριαστεί με το μείζον πρόβλημα της έλλειψης κατάλληλα ειδικευμένου διοικητικού και τεχνικού προσωπικού.[62] Σύμφωνα με τη νομοθεσία, η διοίκηση των νοσοκομείων ασκείτο από το Διοικητικό τους Συμβούλιο (ΔΣ), τον διοικητικό διευθυντή και τη διευθύνουσα αδελφή. Το Δ.Σ. διοριζόταν από την κυβέρνηση και συνήθως αποτελείτο από αξιόλογους πολίτες που όμως δεν είχαν εμπειρία διοίκησης νοσοκομείων. Η κύρια ευθύνη της διοίκησης έπεφτε στον διοικητικό διευθυντή. Οι εξουσίες του ήταν, θεωρητικά, ευρύτατες. Είχε δικαίωμα υπογραφής για πλήθος αποφάσεων, από την προμήθεια εξοπλισμού μέχρι και ασήμαντες μικροαποφάσεις. Κατά τον νόμο, οι διοικητικοί διευθυντές έπρεπε είτε να είναι γιατροί είτε πτυχιούχοι πανεπιστημίου ειδικευμένοι στη διαχείριση υπηρεσιών υγείας. Τέτοια στελέχη ήταν σπάνια και οι διευθυντές ήταν συχνά ακατάλληλοι για τη δουλειά που καλούνταν να εκτελέσουν. Πέραν αυτού, η βοήθεια που είχαν από το διοικητικό προσωπικό τους ήταν περιορισμένη, γιατί ούτε το προσωπικό αυτό ήταν ειδικευμένο στη διοίκηση νοσοκομείου. Τέλος, οι ουσιαστικές εξουσίες του διοικητικού διευθυντή περιορίζονταν από τον ίδιο τον οργανισμό του ιδρύματος (π.χ. η πρόσληψη προσωπικού απαιτούσε αλλαγές στον οργανισμό).[63]

Μεγάλο διαχειριστικό πρόβλημα δημιουργούσε η ακολουθούμενη πολιτική για μια βασική πηγή εσόδων των νοσοκομείων, τα νοσήλια. Αυτά είχαν μάλλον αμυδρή σχέση με το κόστος των νοσοκομειακών υπηρεσιών και αντανακλούσαν τη μέριμνα για τη συγκράτηση των δαπανών των ασφαλιστικών φορέων και του Δημοσίου. Τα νοσήλια που οι ασφαλιστικοί φορείς

61 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 222-225 και 229-234.

62 Το πρόβλημα άρχιζε από την κορυφή. Η έλλειψη ειδικευμένων επιτελικών στελεχών περιόριζε τις δυνατότητες του αρμόδιου υπουργείου σε πολλά επίπεδα: ως προς τη δυνατότητα σχεδιασμού της στρατηγικής για την υγεία, ως προς την παρακολούθηση των επενδύσεων και ως προς την επίβλεψη της λειτουργίας των νοσοκομείων. Στην περίπτωση των κρατικών νοσοκομείων, η επίβλεψη εξαντλείτο στον οικονομικό έλεγχο. Στην περίπτωση των ιδιωτικών κλινικών, ο έλεγχος ήταν πρακτικά ανέφικτος.

63 Οι δύο μελέτες της εποχής επισήμαιναν μια σειρά από διοικητικού χαρακτήρα ελλείψεις: Την ανεπαρκή οργάνωση των εξωτερικών ιατρείων που συντελούσε σε περιττές εισαγωγές στα νοσοκομεία και σε μακρούς χρόνους νοσηλείας· τη μέτρια ποιότητα νοσηλείας (ακατάλληλες κλίνες) και τον συνωστισμό στα νοσοκομεία των μεγάλων αστικών κέντρων· την πλημμελή συντήρηση των κτηρίων και ιδίως του εξοπλισμού.

καλούνταν να πληρώσουν για τη νοσηλεία (σε θαλάμους της Γ΄ θέσης) των ασφαλισμένων τους *ήταν χαμηλότερα από το κόστος περίθαλψης και αναπροσαρμόζονταν σε πολύ αραιά διαστήματα*. Τα περισσότερα τιμολόγια των νοσηλίων είχαν καθοριστεί με Βασιλικό Διάταγμα το 1958. Μερικά από αυτά αναπροσαρμόστηκαν το 1965 και έκτοτε έμειναν καθηλωμένα μέχρι το 1972.[64] Τα περισσότερα νοσήλια έμειναν αμετάβλητα για ολόκληρο το διάστημα 1958-1972. Τα στοιχεία κόστους των νοσοκομείων (αποδοχές προσωπικού, κόστος υλικών, τροφίμων, προμηθειών) όμως είχαν, στο μεταξύ, αυξηθεί σημαντικά και η απόσταση ανάμεσα στα νοσήλια και το κόστος ανά κλίνη διευρυνόταν.[65] Η πολιτική συμπίεσης του καταβαλλόμενου κόστους από τα ταμεία και το Δημόσιο είχε παρενέργειες. Άμεση συνέπεια ήταν η ελλειμματικότητα των κρατικών και κοινωφελών νοσοκομείων (με τα ελλείμματα να καλύπτονται από τον κρατικό Προϋπολογισμό) και η εξαφάνιση της κερδοφορίας των ιδιωτικών κλινικών. Η προσπάθεια συμπίεσης του κόστους στα δημόσια νοσοκομεία και τις ιδιωτικές κλινικές οδήγησε στην υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους ασθενείς της Γ΄ θέσης. Η προσπάθεια αύξησης των εσόδων τόσο των δημόσιων και, πολύ περισσότερο, των ιδιωτικών θεραπευτηρίων οδήγησε στο να δίνεται έμφαση στους ασθενείς που ήταν διατεθειμένοι να νοσηλευθούν σε υψηλότερη από τη Γ΄ θέση και συνεπώς να πληρώσουν τη διαφορά σε σχέση με τα νοσήλια που προέβλεπε το ταμείο τους.

Φαρμακεία

Ο αριθμός των φαρμακείων αυξήθηκε το διάστημα 1956-1973 κατά 61% και η κάλυψη της χώρας έτεινε προς το ικανοποιητικό.[66] Μολονότι υπήρχε υψηλή και αυξανόμενη συγκέντρωση φαρμακείων στην Αθήνα, η ανισοκατανομή δεν ήταν τόσο μεγάλη όσο εκείνη των νοσοκομειακών κλινών.

12.10. Η χρήση των υπηρεσιών του συστήματος υγείας

Η άνοδος της ζήτησης για ιατρικές υπηρεσίες, ιδίως στα αστικά κέντρα, ήταν ραγδαία.

64 Πάτρας (1970), σελ. 183· ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 125.

65 Για μια ανάλυση της απόστασης ανάμεσα στο ημερήσιο κόστος νοσηλείας σε διάφορα δημόσια νοσοκομεία και στα καταβαλλόμενα από διάφορους φορείς νοσήλια, βλ. Πάτρας (1970), σελ. 183-185.

66 Ο αριθμός των φαρμακείων ήταν 1.314 το 1956, 1.475 το 1965 και 2.118 το 1973.

12.10.1. Χρήση της ανοικτής ιατρικής περίθαλψης, επισκέψεις σε γιατρούς και εξετάσεις

Τα διαθέσιμα στοιχεία δεν περιλαμβάνουν τις υπηρεσίες του ΟΓΑ και, συνεπώς, δεν καλύπτουν το σύνολο της επικράτειας. Ως ένδειξη για την αύξηση της χρήσης των υπηρεσιών ιατρικής περίθαλψης στα αστικά κέντρα θα πάρουμε τα στοιχεία του ΙΚΑ. Αυτά παρουσιάζονται στον Πίνακα 12.15.

Πίνακας 12.15.
Ιατρικές πράξεις στο ΙΚΑ
(εργαστηριακές εξετάσεις και ιατρικές επισκέψεις, απόλυτοι αριθμοί και αριθμοί ανά δικαιούχο)

Έτος	Πράξεις			Πράξεις ανά δικαιούχο		
	Ιατρικές επισκέψεις	*Εργαστ. εξετάσεις*	*Σύνολο*	*Ιατρικές επισκέψεις*	*Εργαστ. εξετάσεις*	*Σύνολο*
1950	3.628.643	349.424	3.978.067	4,34	0,42	4,76
1958	7.502.922	1.069.736	8.572.658	5,64	0,80	6,45
1963	9.917.122	1.583.777	11.500.899	5,86	0,94	6,80
1973	18.327.703	3.014.377	21.342.080	6,39	1,05	7,44
Ποσοστά αύξησης						
1950-1973	405%	763%	437%	47%	150%	56%
1958-1973	144%	182%	149%	13%	31%	15%
1963-1973	85%	90%	86%	9%	12%	9%

Πηγή: ΙΚΑ, *Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών*.

Από τον Πίνακα 12.15. προκύπτει ότι οι ασφαλισμένοι του ΙΚΑ έκαναν όλο και πιο ευρεία χρήση των υπηρεσιών ιατρικής περίθαλψης του ιδρύματος. Το σύνολο των ιατρικών πράξεων του 1973 ήταν κατά 440% μεγαλύτερο από εκείνο του 1950, κατά 149% από εκείνο του 1958 και κατά 86% μεγαλύτερο από εκείνο του 1963. Η αύξηση των εργαστηριακών και ακτινολογικών εξετάσεων ήταν ακόμη μεγαλύτερη. Ο αριθμός των γιατρών του ΙΚΑ αυξήθηκε κατά 97,5% το διάστημα 1958-1973 και κατά 50% το διάστημα 1963-1973. Παρά την ικανοποιητική αύξηση του αριθμού των γιατρών, αυτή υπολειπόταν των αντίστοιχων αυξήσεων της ζήτησης για υπηρεσίες ιατρικής περίθαλψης. Όπως φαίνεται στις τελευταίες στήλες του Πίνακα 12.15., οι ιατρικές πράξεις ανά δικαιούχο του ΙΚΑ αυξήθηκαν σημαντικά και ο φόρτος ανά γιατρό σημείωσε άνοδο.

Ο Πίνακας 12.16. δείχνει ότι η αύξηση της χρήσης των υπηρεσιών ανοικτής περίθαλψης στις αγροτικές περιοχές ήταν αισθητά μικρότερη από εκείνη στα αστικά κέντρα. Στο διάστημα 1957-1970, ο αριθμός των ιατρικών επισκέψεων

αυξήθηκε λιγότερο από ό,τι στις πόλεις, και ο αριθμός των ιατρικών πράξεων ανά δικαιούχο αγρότη παρέμεινε χαμηλός. Αντίθετα, ο αριθμός των εμβολιασμών αυξήθηκε εντυπωσιακά. Στο θέμα αυτό, ο μηχανισμός περίθαλψης των αγροτών έδειξε ότι ήταν σε εγρήγορση.

Πίνακας 12.16.
Ιατρικές πράξεις στον ΟΓΑ

Έτος	Ιατρικές επισκέψεις	Τοκετοί	Εμβολιασμοί	Εργαστ. εξετάσεις
1957	2.619.461	12.592	171.466	38.385
1961	3.317.404	21.168	237.166	187.564
1965	2.914.463	15.343	935.625	181.546
1970	3.943.693	9.907	1.607.772	147.400

Πηγές: Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακες 84-85· ΟΓΑ (1972).

12.10.2. Φάρμακα και συνταγές

Και πάλι, ως ένδειξη για την αύξηση της χρήσης φαρμάκων στα αστικά κέντρα θα πάρουμε τα στοιχεία του ΙΚΑ (Πίνακας 12.17.).

Πίνακας 12.17.
Συνταγογράφηση και φάρμακα στο ΙΚΑ
(απόλυτοι αριθμοί και αριθμοί ανά δικαιούχο)

Έτος	Αριθμός συνταγών	Αριθμός φαρμάκων	Φάρμακα (τεμάχια) ανά δικαιούχο
1950	-	2.101.633	2,51
1960	4.517.689	6.204.673	4,09
1970	9.821.352	15.979.079	6,26
1973	12.609.094	23.210.430	8,09
Ποσοστά αύξησης			
1950-1973	-	1.004,4%	222,2%
1960-1973	179,1%	274,1%	97,8%
1963-1973	122,4%	179,5%	64,8%

Πηγή: ΙΚΑ, *Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών*.

Ο πίνακας δείχνει ότι η χρήση φαρμάκων αυξανόταν ταχύτερα από οποιοδήποτε άλλο μέγεθος του συστήματος υγείας. Οι αυξήσεις αυτές αφορούν μόνο το ΙΚΑ, αλλά η χρήση φαρμάκων ήταν ακόμη πιο εκτεταμένη σε άλλες κατηγορίες μισθωτών (δημόσιοι υπάλληλοι, τραπεζικοί, κ.λπ). Αντίθετα, η χορήγηση φαρμάκων

προς τους αγρότες ήταν πιο περιορισμένη. Οι μελέτες της εποχής[67] σημειώνουν τον δυσανάλογο, σε σύγκριση με τα ευρωπαϊκά δεδομένα, αριθμό των φαρμάκων και ιδιοσκευασμάτων που κυκλοφορούσαν στην Ελλάδα.

12.10.3. Χρήση της νοσοκομειακής περίθαλψης

Η εξέλιξη της κίνησης στα νοσοκομεία και η μέση διάρκεια νοσηλείας

Τα διαθέσιμα στοιχεία για την κίνηση στα νοσοκομεία καλύπτουν μόνο την περίοδο 1961-1973. Δεν υπάρχει ωστόσο αμφιβολία ότι, σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1950-1973, η χρήση των νοσοκομείων γινόταν ολοένα και πιο εντατική. Στον Πίνακα 12.18. η κίνηση των νοσοκομείων μετρείται με βάση τον αριθμό των εξελθόντων ασθενών από τα νοσοκομεία. Σχετικά στοιχεία δίνονται για το σύνολο της χώρας, τα δημόσια νοσοκομεία, τις ιδιωτικές κλινικές και το σύνολο των εξερχόμενων ασθενών από τα νοσοκομεία της περιοχής της πρωτεύουσας. Επίσης, παρουσιάζεται η μέση διάρκεια νοσηλείας στα νοσοκομεία της χώρας στα διάφορα έτη για τα οποία υπάρχουν στοιχεία.

Ο Πίνακας 12.18. δείχνει ότι ο αριθμός των εξελθόντων ασθενών αυξήθηκε κατά 63%. Ο αριθμός των γιατρών ακολούθησε την αύξηση της κίνησης στα νοσοκομεία, ο αριθμός όμως των νοσοκομειακών κλινών την ακολούθησε κατά πολύ λιγότερο. Το διάστημα 1961-1973, ο συνολικός αριθμός των κλινών στη χώρα αυξήθηκε κατά 15%. Ιδιαίτερα χαμηλή ήταν η αύξηση των κλινών στα δημόσια νοσοκομεία (8%). Η όποια άνοδος του αριθμού των κλινών προήλθε κυρίως από τις ιδιωτικές κλινικές και δευτερευόντως από τα κοινωφελή νοσοκομεία. Ο ιδιωτικός τομέας κέρδιζε έδαφος στη νοσοκομειακή περίθαλψη, σε βάρος του Δημοσίου. Ένα άλλο στοιχείο που προκύπτει από τον πίνακα είναι ότι, στο εξεταζόμενο διάστημα, το 45%-50% των ασθενών νοσηλεύθηκε σε θεραπευτήρια της περιοχής της Αθήνας.

Η μέση διάρκεια νοσηλείας στα νοσοκομεία της χώρας μειώθηκε από τις 19 ημέρες στις αρχές της δεκαετίας του ’60 στις 14-15 στις αρχές της δεκαετίας του ’70. Τούτο ήταν θετική εξέλιξη, διότι στα μέσα της δεκαετίας του ’60 θεωρείτο ότι η 19 ημερών μέση παραμονή στα νοσοκομεία ήταν υπερβολική.[68] Επίσης, παρατηρούνταν σημαντικές ανισότητες ανάμεσα στις διάφορες ομάδες του πληθυσμού ως προς τη διάρκεια της νοσηλείας. Η μέση διάρκεια της νοσηλείας

67 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 238-239· ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 322-323.

68 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 194-195. Ο Χατζηδημητρίου (1960α) συγκρίνει τη μέση διάρκεια νοσηλείας με τη μέση διάρκεια άλλων χωρών (Πίναξ ΙΙΙ, σελ. 308) και δείχνει ότι αυτή ήταν η υψηλότερη στην Ευρώπη.

των υπαλλήλων και των συνταξιούχων του Δημοσίου, καθώς και των τραπεζικών, ήταν πολύ υψηλότερη από τη μέση διάρκεια της νοσηλείας των αγροτών, ενώ οι ασφαλισμένοι του ΙΚΑ κινούνταν, και από αυτή την άποψη, ανάμεσα στα δύο άκρα.[69]

Πίνακας 12.18.

Κίνηση νοσοκομείων και μέση διάρκεια νοσηλείας

(εξελθόντες ασθενείς και ημέρες μέσης νοσηλείας)

Έτος	Εξελθόντες ασθενείς από νοσοκομεία[1]			% εξελθόντων στην Αθήνα	Μέση διάρκεια νοσηλείας (ημέρες)
	Σύνολο	*Δημόσια*	*Ιδιωτικά*		
1957	-	-	-	-	19,8
1961	595.293	-	-	-	19,0
1964	725.460	331.110	394.350	45,4%	18,0
1967	846.385	365.697	480.682	46,3%	15,0
1970	922.252	506.209	406.697	45,9%	15,0
1973	971.553	557.480	414.073	48,3%	15,0

Ποσοστά % αύξησης εξελθόντων ασθενών και νοσοκομειακών κλινών μεταξύ 1961 και 1973

Έτος	Εξελθόντες	Κλίνες ανά κατηγορία νοσοκομείου			
		Σύνολο	*Δημόσια*	*Κοινωφελή*	*Ιδιωτικά*
1961-1973	63,20%	15,0%	8,1%	16,9%	31,4%

Πηγές: ΕΣΥΕ, *Δελτίον Στατιστικής Κοινωνικής Προνοίας και Υγιεινής* και *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*. Για το 1957, η μέση διάρκεια νοσηλείας από Χατζηδημητρίου (1960α), Πίναξ ΙΙΙ, σελ. 308.

Σημείωση:

1. Μέχρι το 1967, ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει μόνο τα κρατικά νοσοκομεία. Τα κοινωφελή νοσοκομεία δεν διαχωρίζονται από τις ιδιωτικές κλινικές και λογίζονται ως ιδιωτικός τομέας. Από το 1968 και μετά, τα στοιχεία για τα κοινωφελή νοσοκομεία δίνονται χωριστά. Θεώρησα ορθότερο να τα συμπεριλάβω στον δημόσιο τομέα.

Μέση πληρότητα των νοσοκομείων

Υπήρχαν σημαντικές διαφορές ως προς τον βαθμό χρήσης των νοσοκομειακών κλινών ανάμεσα σε Αθήνα-Θεσσαλονίκη και την επαρχία και ανάμεσα στα δημόσια νοσοκομεία των μεγάλων αστικών κέντρων και τις ιδιωτικές κλινικές.

Ο Πίνακας 12.19. δείχνει ότι το ποσοστό κάλυψης των νοσοκομειακών κλινών, σε επίπεδο συνόλου χώρας, κυμαινόταν ανάμεσα στο 74%-78%. Το ποσοστό αυτό επηρεαζόταν από την υποχρησιμοποίηση των νοσοκομείων της περιφέρειας και των ιδιωτικών κλινικών. Σύμφωνα με τον Πίνακα 12.19., η χρήση των δημόσιων και κοινωφελών νοσοκομείων της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης ήταν εντατική και το ποσοστό πληρότητάς τους κυμαινόταν στο 80%-88%.

69 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 241-242.

Ειδικά στην περίπτωση των γενικών δημόσιων νοσοκομείων της Αθήνας, το ποσοστό κάλυψης των κρεβατιών τους ξεπερνούσε το 90% και – κατά καιρούς – το 100%. Αντίθετα, το ποσοστό πληρότητας των εκτός αστικών κέντρων δημόσιων νοσοκομείων ήταν χαμηλό.[70] Κατά την εκτίμηση των ειδικών, αυτό οφειλόταν στο ότι το μικρό φάσμα ειδικοτήτων και ο περιορισμένος εξοπλισμός των νοσοκομείων της επαρχίας περιόριζε τη δυνατότητά τους να διαχειριστούν σειρά από σύνθετα και μη επείγοντα περιστατικά. Ασθενείς χρειαζόταν μετά από σύντομο χρονικό διάστημα να μεταφερθούν στην Αθήνα ή τη Θεσσαλονίκη ή παρέκαμπταν τα επαρχιακά νοσοκομεία ευθύς εξαρχής.

Πίνακας 12.19.

Μέση πληρότητα νοσοκομείων

(ποσοστά % κάλυψης κλινών)

	Χώρα			Περιοχή πρωτεύουσας		
	Σύνολο	*Δημόσια*	*Ιδιωτικά*	*Σύνολο*	*Δημόσια*	*Ιδιωτικά*
1964	78%	86%	70%	88%	98%	81%
1967	75%	80%	70%	81%	82%	81%
1970	76%	86%	64%	84%	91%	76%
1973	74%	-	-	81%	-	-

Πηγές: ΕΣΥΕ, *Δελτίον Στατιστικής Κοινωνικής Προνοίας και Υγιεινής* και *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*.

Σημείωση: Μέχρι το 1967, ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει μόνο τα κρατικά νοσοκομεία. Τα κοινωφελή νοσοκομεία δεν διαχωρίζονται από τις ιδιωτικές κλινικές και λογίζονται ως ιδιωτικός τομέας. Αυτό δημιουργεί πλασματική εικόνα: τα ποσοστά πληρότητας των ιδιωτικών κλινικών ήταν – φαινομενικά τουλάχιστον – πολύ χαμηλότερα από αυτά των κοινωφελών νοσοκομείων. Από το 1968 και μετά, τα στοιχεία για τα κοινωφελή νοσοκομεία δίνονται χωριστά. Θεώρησα ορθότερο να τα συμπεριλάβω στον δημόσιο τομέα. Τα μετά το 1968 ποσοστά αποδίδουν καλύτερα τον βαθμό πληρότητας των ιδιωτικών κλινικών.

Ο Πίνακας 12.19. επίσης δείχνει ότι, στη διάρκεια της περιόδου 1964-1970, οι ιδιωτικές κλινικές φαινομενικά υποχρησιμοποιούνταν περισσότερο από τα δημόσια και τα κοινωφελή νοσοκομεία. Στο σύνολο της επικράτειας, το ποσοστό πληρότητας των ιδιωτικών κλινικών κυμαινόταν ανάμεσα στο 62%-70%. Τα αντίστοιχα ποσοστά των κλινικών της Αθήνας ήταν υψηλότερα (χωρίς όμως να πλησιάζουν τα ποσοστά των δημόσιων νοσοκομείων). Εκεί που η κάλυψη των κλινών ήταν πάρα πολύ χαμηλή (μέχρι και 20%) ήταν στις μικρές ιδιωτικές κλινικές της επαρχίας.[71]

70 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 187.

71 Ό.π., σελ. 186· ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 242-250.

12.11. Δαπάνες υγείας και χρηματοοικονομικά αποτελέσματα του συστήματος

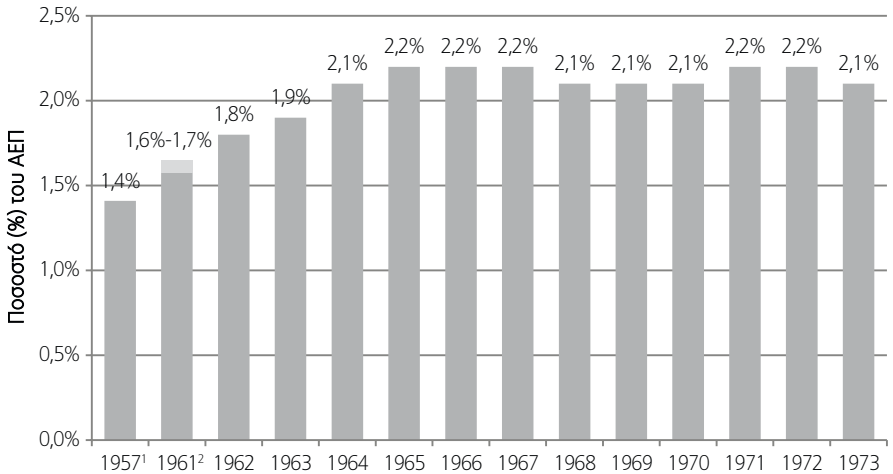
12.11.1. Τρέχουσες δημόσιες δαπάνες για την υγεία

Τα στοιχεία που παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 12.1. προέρχονται από τους Εθνικούς Λογαριασμούς και αντανακλούν τις δαπάνες, για την υγεία, της γενικής κυβέρνησης (κεντρικού κράτους, ασφαλιστικών φορέων, ΝΠΔΔ και αυτοδιοίκησης) ως ποσοστό του ΑΕΠ.

Διάγραμμα 12.1.

Δαπάνες γενικής κυβέρνησης για την υγεία

(αγορά αγαθών & υπηρεσιών πλέον μεταβιβάσεων, ως ποσοστό % του ΑΕΠ)



Πηγές: Για τα έτη 1962-1973, Υπουργείο Συντονισμού (1976). Για το 1961, Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 94, σελ. 230. Για το 1957, Χατζηδημητρίου (1960α), Πίναξ Στ΄, σελ. 309-311.

Σημειώσεις:

1. Το ποσοστό για το 1957 έχει υπολογιστεί επί του Εθνικού Εισοδήματος και όχι επί του ΑΕΠ.
2. Χρησιμοποιήθηκε το σύνολο των δημόσιων δαπανών περίθαλψης του 1961 που δίνει το Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών, το οποίο και διαιρέθηκε διά του ΑΕΠ για να εξαχθεί το συναφές ποσοστό.

Στις δημόσιες δαπάνες για την υγεία περιλαμβάνονται: α. κάθε είδους παροχές ασθενείας όλων των δημόσιων ασφαλιστικών φορέων, β. οι κρατικές δαπάνες για την περίθαλψη των δημόσιων υπαλλήλων και γ. οι τρέχουσες κρατικές επιχορηγήσεις προς νοσηλευτικά ιδρύματα και η χρηματοδότηση της περίθαλψης των απόρων. Ως απόλυτα μεγέθη, κατά την εξεταζόμενη περίοδο, οι δημόσιες δαπάνες για την υγεία αυξήθηκαν σημαντικά, τόσο σε τρέχουσες όσο και σε σταθερές

τιμές.[72] Παράλληλα όμως αυξήθηκαν το ποσοστό κάλυψης του πληθυσμού (κυρίως με την ασφάλιση των αγροτών), το κόστος των υπηρεσιών υγείας και οι ανάγκες του πληθυσμού (του οποίου το προσδόκιμο ζωής ανέβαινε). Έτσι, η εξέλιξη των δημόσιων δαπανών για την υγεία ως ποσοστού του ΑΕΠ δίνει καλύτερη εικόνα του ειδικού βάρους που είχε η υγεία στις προτεραιότητες του κράτους. Το Διάγραμμα 12.1. δείχνει ότι οι δημόσιες δαπάνες υγείας αυξήθηκαν λίγο μόνο ταχύτερα από το ονομαστικό ΑΕΠ. Το ποσοστό των δαπανών στο ΑΕΠ αυξανόταν μέχρι το 1965, κορυφώθηκε το έτος αυτό και, από το 1965 μέχρι το 1973, σταθεροποιήθηκε γύρω στο 2,1%-2,2% του ΑΕΠ.

Πίνακας 12.20.

Διεθνείς συγκρίσεις. Ποσοστά % δημόσιων δαπανών για την υγεία στο ΑΕΠ

	1957	1962	1966	1971
Ελλάδα	**1,41%**	**1,85%**	**2,10%**	**2,14%**
Αυστρία	3,30%	-	-	-
Βέλγιο	1,90%	1,90%	3,10%	3,80%
Βρετανία	-	3,90%	4,40%	4,90%
Γαλλία	2,20%	3,20%	3,90%	4,60%
Δυτ. Γερμανία	-	4,40%	4,90%	5,60%
Ιταλία	1,00%	2,60%	3,80%	4,60%
Ολλανδία	-	3,40%	4,40%	5,70%
Σουηδία	-	3,60%	5,00%	6,40%
Τουρκία	0,20%	-	-	-

Πηγές: Για το 1957, Χατζηδημητρίου (1960α), Πίναξ Στ΄, σελ. 311. Τα ποσοστά είναι επί του Εθνικού Εισοδήματος, όχι του επί ΑΕΠ. Για τα έτη 1962, 1966, 1971, ΚΕΠΕ (1976δ), Πίνακας 28, σελ. 360.

Σημείωση: Τα ποσοστά για την Ελλάδα εμφανίζουν οριακές (και αμελητέες) διαφορές συγκριτικά με τα ποσοστά των αντίστοιχων ετών του Διαγράμματος 12.1. Αυτό οφείλεται στη διαφορά των πηγών προέλευσης των στοιχείων. Το Διάγραμμα 12.1. βασίζεται στους Εθνικούς Λογαριασμούς. Ο Πίνακας 12.20. σε υπολογισμούς του ΟΟΣΑ.

Ο Πίνακας 12.20. δείχνει ότι το ποσοστό των δημόσιων δαπανών για την υγεία ήταν συστηματικά και κατά πολύ μικρότερο από εκείνο των περισσότερων προηγμένων ευρωπαϊκών χωρών. Επίσης, δείχνει ότι η απόσταση της Ελλάδας από τις χώρες αυτές μάλλον μεγάλωνε. Το συγκριτικά χαμηλό ποσοστό στο ΑΕΠ των δημόσιων δαπανών περίθαλψης στην Ελλάδα

72 Οι δημόσιες δαπάνες για την υγεία περίπου πενταπλασιάστηκαν σε ονομαστικούς όρους το διάστημα 1962-1973. Φυσικά, η αύξησή τους σε σταθερές τιμές ήταν μικρότερη μεν, αλλά σημαντική. Βλ. ΚΕΠΕ (1976δ), Πίνακες 31-32, σελ. 362-369.

οφειλόταν εν μέρει και στη *συμπίεση του κόστους των υπηρεσιών υγείας*. Οι αμοιβές των γιατρών κατά ιατρική πράξη ήταν και διατηρούνταν χαμηλές. Τα νοσήλια στα νοσοκομεία ήταν τεχνητά χαμηλά και αναπροσαρμόζονταν σε πολύ αραιά διαστήματα, παρά την άνοδο του κόστους παροχής της νοσοκομειακής περίθαλψης. Η αύξηση του αριθμού των δημόσιων κλινών προχωρούσε αργά και η συντήρηση του εξοπλισμού έμενε πίσω. Η συμπίεση του κόστους μοιάζει να ήταν ενσυνείδητη επιλογή. Η στρατηγική αυτή όμως δεν μπορούσε να μην έχει παρενέργειες στην ποιότητα των παρεχόμενων προς το ευρύ κοινό υπηρεσιών. Και αυτές ωθούσαν μέρος των ασφαλισμένων προς την ιδιωτική ιατρική.

12.11.2. Δημόσιες επενδύσεις στον τομέα της υγείας

Οι δημόσιες επενδύσεις στην υγεία περιλαμβάνουν τις δαπάνες για την ανοικοδόμηση ή επέκταση κρατικών νοσοκομείων και ιατρείων ή την αγορά εξοπλισμού. Οι επενδυτικές δαπάνες χρηματοδοτούνταν από τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), τον τακτικό Προϋπολογισμό, τους πόρους των ίδιων των νοσοκομείων και από δωρεές και κληροδοτήματα. Η διαδικασία έγκρισης των πιστώσεων για την ανέγερση νέων νοσοκομείων, επέκτασης των υφισταμένων ή προμήθειας εξοπλισμού καθυστερούσε, συχνά για χρόνια, και απαιτούσε σειρά διατυπώσεων.[73]

Συνήθως τα στοιχεία για δημόσιες επενδύσεις στον τομέα της υγείας περιλαμβάνονταν μαζί με επενδύσεις σε άλλους τομείς και δεν δίνονταν χωριστά. Στοιχεία για δημόσιες επενδύσεις ειδικά για την υγεία βρήκα μόνο για τα έτη 1961-1965 και, σύμφωνα με εμπειρογνώμονες της εποχής, τα σχετικά κονδύλια που διετίθεντο ήταν ανεπαρκή.[74] Αυτό ήταν ένας από τους λόγους που ο αριθμός των νοσοκομειακών κλινών στα κρατικά νοσοκομεία αυξανόταν βραδύτερα από τον αριθμό των ασθενών που χρειάζονταν νοσοκομειακή περίθαλψη. Με τη σειρά της, η βραδεία αύξηση των κλινών των κρατικών νοσοκομείων ενθάρρυνε την ταχύτερη αύξηση των κλινών στις ιδιωτικές κλινικές.[75]

73 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 237-241.

74 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 203.

75 Δείγμα του ότι οι εγκρίσεις για επενδύσεις στην υγεία δίνονταν με φειδώ ήταν η περικοπή του κτηριακού προγράμματος του ΙΚΑ στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του '50. Το πρόγραμμα του ΙΚΑ το 1951 προέβλεπε την ανέγερση έξι νοσοκομείων στα μεγάλα αστικά κέντρα και ενός αριθμού ιατρείων διαφόρων τύπων. Το πρόγραμμα περικόπηκε με απόφαση στο κορυφαίο επίπεδο: η Νομισματική Επιτροπή ενέκρινε μικρό μόνο μέρος των απαιτούμενων κονδυλίων. Τα ιατρεία που τελικά οικοδομήθηκαν ήταν λιγότερα από εκείνα που προβλέπονταν και η ανέγερση των νοσοκομείων ματαιώθηκε. Το ΙΚΑ θα έμενε χωρίς δικά του νοσοκομεία. Βλ. Τζάρτζανος (1963), σελ. 120-132.

12.11.3. Ιδιωτικές δαπάνες

Λόγω έλλειψης στοιχείων, οι ιδιωτικές δαπάνες για περίθαλψη και συνεπώς το ακριβές ειδικό βάρος του ιδιωτικού τομέα στο ελληνικό σύστημα υγείας μπορούσαν να προσδιοριστούν μόνο κατ' εκτίμηση. Οι δύο μελέτες που προχώρησαν σε εκτιμήσεις (Βασιλικόν Ίδρυμα, 1970 και ΚΕΠΕ, 1976δ) βασίστηκαν στα ευρήματα της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών (ΕΟΠ).

Σύμφωνα με τη μελέτη του Βασιλικού Ιδρύματος Ερευνών, το 1964 μόνο το 74% των εισαχθέντων σε νοσοκομεία νοσηλεύθηκε με δαπάνες του κράτους ή των ασφαλιστικών φορέων. Το 21% είχε νοσηλευθεί με δικές του δαπάνες. Το συμπέρασμα της μελέτης ήταν ότι, προκειμένου για ολιγοήμερη νοσηλεία, σημαντικό μέρος των ασφαλισμένων προτιμούσε να πληρώσει για να έχει καλύτερης ποιότητας περίθαλψη. Η ίδια μελέτη εκτιμούσε ότι η ιδιωτική δαπάνη για υπηρεσίες υγείας το 1964 ήταν 2.940 εκατομμύρια δραχμές. Δεδομένου ότι η δημόσια δαπάνη ήταν 3.267 εκατομμύρια δραχμές, συνάγεται ότι η δημόσια δαπάνη περίθαλψης αντιπροσώπευε το 53% του συνόλου και η ιδιωτική το 47%.[76] Στον βαθμό που οι εκτιμήσεις αυτές είναι ακριβείς, προκύπτει ότι το 1964 οι συνολικές δαπάνες για περίθαλψη στην Ελλάδα, δημόσιες και ιδιωτικές, βρίσκονταν κοντά στο 4,1% του ΑΕΠ, δηλαδή πλησίαζαν πολύ περισσότερο τα ποσοστά των ευρωπαϊκών χωρών.

Σύμφωνα και με την Έκθεση του ΚΕΠΕ (1976δ), η ιδιωτική ιατρική κάλυπτε τα κενά του δημόσιου τομέα. Η Έκθεση υπολόγιζε ότι το σύνολο των ιδιωτικών δαπανών του 1974 για περίθαλψη ήταν περίπου 11,2 δισεκατομμύρια δραχμές. Δεδομένου ότι η δημόσια δαπάνη περίθαλψης της ίδιας χρονιάς ήταν 12,3 δισεκατομμύρια δραχμές, συνάγεται ότι η δημόσια δαπάνη αντιπροσώπευε το 52% του συνόλου των δαπανών υγείας και η ιδιωτική το 48%.[77] Προκύπτει λοιπόν ότι οι ιδιωτικές δαπάνες ήταν περίπου το μισό των δαπανών για περίθαλψη. Και η ταχύτερη αύξηση των κλινών στις ιδιωτικές κλινικές σε σχέση με εκείνες στα δημόσια νοσοκομεία υποδηλώνει ότι το ειδικό βάρος του ιδιωτικού τομέα βαθμιαία αυξανόταν.

12.11.4. Χρηματοοικονομικά αποτελέσματα και κατανομή των δαπανών

Χρηματοοικονομικά αποτελέσματα

Τα χρηματοοικονομικά αποτελέσματα του συνόλου του ασφαλιστικού συστήματος υγείας μπορούν να υπολογιστούν μόνο για μερικά έτη. Ο λόγος είναι ότι, ενώ οι δαπάνες περίθαλψης καταγράφονταν χωριστά, τα έσοδα των κλάδων ασθενείας

76 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 231 και 240-241.

77 ΚΕΠΕ (1976δ), Πίνακες 33-34 και σελ. 370-382.

των ασφαλιστικών φορέων δεν διαχωρίζονταν πάντα από τα έσοδα των κλάδων των συντάξεων. Οι υπάρχουσες πληροφορίες μάς επιτρέπουν να πούμε τα εξής:

- Το 1957[78] και τη δεκαετία του '60,[79] το δημόσιο σύστημα ήταν πλεονασματικό και τα πλεονάσματά του τροφοδοτούσαν τους κλάδους συντάξεων των οικείων ασφαλιστικών φορέων.
- Το 1970 και το 1971, οι φορείς ασθενείας που υπάγονταν στο Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών κατέγραψαν πλεονάσματα. Το 1972, το πλεόνασμα των φορέων αυτών μειώθηκε λόγω της εμφάνισης ελλείμματος στο ΙΚΑ.[80]
- Το 1973, οι φορείς ασθενείας του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών είχαν έλλειμμα της τάξης των 303 εκατομμυρίων δραχμών, λόγω των ελλειμμάτων των κλάδων ασθενείας του ΙΚΑ και του ΤΕΒΕ.[81]

Κατανομή των δαπανών

Ο Πίνακας 12.21. παρουσιάζει την κατανομή των δαπανών υγείας των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφάλισης – δηλαδή των ασφαλιστικών ταμείων εξαιρουμένου του Δημοσίου – κατά κατηγορία δαπάνης, για τα έτη 1957 και 1973. Τα κύρια ευρήματα που προκύπτουν από τον Πίνακα 12.21. είναι η αύξηση του μεριδίου κυρίως της φαρμακευτικής, αλλά και της νοσοκομειακής, δαπάνης.

Πίνακας 12.21.
Κατανομή δαπανών ΟΚΑ
(ποσοστά % στο σύνολο των δαπανών)

	1957	1973
Ιατρικές υπηρεσίες	21,9%	16,0%
Φάρμακα	16,2%	27,6%
Νοσοκομεία	32,7%	38,5%
Λοιπές παροχές σε είδος	1,9%	5,6%
Λοιπές παροχές σε χρήμα	15,6%	12,3%
Δαπάνες δοίκησης	11,3%	-
Λοιπές δαπάνες	0,3%	-

Πηγές: Για το 1957, Χατζηδημητρίου (1960α), Παράρτημα, Πίνακες Η΄ και ΙΥ΄. Για το 1973, ΕΣΥΕ, Έρευνα επί της δράσεως των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως.

78 Χατζηδημητρίου (1960α), Φορείς Α, Β, Γ, Δ, Πίνακας Η', σελ. 313-314.

79 ΕΣΥΕ, *Έρευνα επί της δράσεως των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως*, τεύχη δεκαετίας '60, Εισαγωγή.

80 Στην εξεταζόμενη περίοδο, ο κλάδος ασθενείας του ΙΚΑ ήταν πλεονασματικός. Οι μόνες χρονιές στις οποίες εμφάνισε έλλειμμα ήταν το 1952 και το 1953, βλ. ΙΚΑ (1963) *Δελτίον ΙΚΑ*, επετειακό τεύχος, καθώς και τα έτη 1972 και 1973 (Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*). Στην περίπτωση των ετών 1972 και 1973, τα ελλείμματα προκλήθηκαν από τη μείωση των εισφορών για ασφάλιση ασθενείας.

81 Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973*.

12.12. Επιδόσεις του συστήματος της περιόδου 1950-1973 σχετικά με τη δημόσια υγεία

Στην ενότητα αυτή, θα εξεταστεί η συμβολή του συστήματος της περιόδου 1950-1973 σε ζωτικής σημασίας μεγέθη σχετικά με την υγεία του ελληνικού λαού.

Προσδόκιμο ζωής κατά τη γέννηση

Ο Πίνακας 12.22. δείχνει ότι το προσδόκιμο ζωής ενός παιδιού που γεννήθηκε ζωντανό αυξήθηκε το διάστημα ανάμεσα στο 1950 και το 1970 κατά περίπου επτά χρόνια τόσο για τους άνδρες όσο και για τις γυναίκες (και κατά εννέα-δέκα χρόνια το διάστημα 1950-1980).

Πίνακας 12.22.
Προσδόκιμο ζωής κατά τη γέννηση, 1950-1980

Έτος	Άρρενες	Θήλεις
1950	63,4	66,6
1960	67,3	70,4
1970	70,1	73,6
1980	72,2	76,4

Πηγές: Φράγκος (1980), Πίνακας 16, σελ. 50. Για το έτος 1985-1986, ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*, Πίνακας ΙΙ-35, σελ. 49.

Φυσικά, το προσδόκιμο ζωής δεν εξαρτάται μόνο από την ιατρική περίθαλψη, αλλά και από παράγοντες όπως το βιοτικό επίπεδο, η διατροφή, οι συνθήκες του περιβάλλοντος (κατοικία, ύδρευση, αποχέτευση), το μορφωτικό επίπεδο, κ.ά. Ωστόσο, δύο από αυτούς τους παράγοντες είναι η επάρκεια της περίθαλψης και οι γενικότερες συνθήκες της δημόσιας υγείας.

Από τις διεθνείς συγκρίσεις του Πίνακα 12.23. προκύπτει ότι το προσδόκιμο ζωής στην Ελλάδα ήταν συγκριτικά υψηλό. Ειδικά το προσδόκιμο ζωής των ενηλίκων που είχαν φθάσει στην ηλικία των 35 ετών ήταν από τα υψηλότερα στον κόσμο.[82]

Το υψηλό προσδόκιμο ζωής στην Ελλάδα οφειλόταν στη χαμηλή θνησιμότητα των ενηλίκων (η βρεφική και νεογνική θνησιμότητα ήταν, αντίθετα, σχετικά υψηλές και συμπαρέσυραν προς τα κάτω τον δείκτη του προσδόκιμου ζωής όλου του πληθυσμού). Στους ενήλικες ωστόσο, η χαμηλή, σε σύγκριση με την υπόλοιπη Ευρώπη, θνησιμότητα οφειλόταν στο σχετικά χαμηλό ποσοστό

82 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 32-33, και Παράρτημα, Πίνακας Π.4, σελ. 395.

των θανάτων από «ασθένειες του πολιτισμού»: καρδιοπάθειες και καρκίνους. Περί το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου όμως, παρουσιαζόταν αύξηση των θανάτων από καρδιοπάθειες και καρκίνους. Έτσι το νοσολογικό φάσμα των Ελλήνων έτεινε να προσεγγίζει εκείνο των Ευρωπαίων.[83]

Πίνακας 12.23.
Προσδόκιμο ζωής, διεθνείς συγκρίσεις

Χώρα	Έτος αναφοράς	Άρρενες	Θήλεις
Ελλάδα	**1970**	**70,1**	**73,7**
Αυστρία	1974	67,4	74,7
Βέλγιο	1968-1972	67,8	74,2
Βρετανία	1968-1970	67,8	73,8
Γαλλία	1972	68,6	74,4
Δυτ. Γερμανία	1971-1973	67,6	74,1
Δανία	1972-1973	70,8	76,3
Ελβετία	1969-1972	70,1	76,2
Ιρλανδία	1965-1967	68,6	72,9
Ισπανία	1970	69,7	75,0
Ιταλία	1970-1972	69,0	74,9
Νορβηγία	1972-1973	71,3	77,6
Ολλανδία	1973	71,2	77,2
Πορτογαλία	1974	65,3	72,0
Σουηδία	1973	72,1	77,7
Φινλανδία	1972	66,6	74,9
ΗΠΑ	1972	67,4	75,2
Ιαπωνία	1972	70,5	75,9

Πηγή: United Nations, *Statistical Yearbook*, Πίνακας 19, σελ. 82.

Βρεφική και νεογνική θνησιμότητα

Η βρεφική θνησιμότητα είναι παράγοντας που συμβάλλει στην αύξηση του προσδόκιμου ζωής ολόκληρου του πληθυσμού. Η επάρκεια της περίθαλψης (παρουσία γιατρού κατά τον τοκετό, τοκετός σε νοσοκομείο, κ.λπ.) παίζει αναμφίβολα πρωτεύοντα ρόλο στο να την περιορίσει.

Ο Πίνακας 12.24. παρουσιάζει την εξέλιξη της βρεφικής θνησιμότητας (θάνατοι βρεφών κάτω του ενός έτους επί 1.000 βρεφών) και της νεογνικής

83 Στα μέσα της δεκαετίας του '60, το προσδόκιμο ζωής του αστικού πληθυσμού ήταν κατά περίπου 1,5 έτος υψηλότερο από εκείνο του αγροτικού και ημιαστικού πληθυσμού (βλ. Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών, 1970, Πίνακας 104, σελ. 250). Στα μέσα της δεκαετίας του '70, η κατανομή των αιτιών θανάτου στις αστικές περιοχές διέφερε αρκετά από την αντίστοιχη κατανομή στις αγροτικές περιοχές (βλ. ΚΕΠΕ 1976δ, Πίνακες σελ. 42-43).

θνησιμότητας (θάνατοι βρεφών κάτω του ενός μηνός) από τα προπολεμικά χρόνια μέχρι το 1973. Η ολική βρεφική θνησιμότητα κατέγραψε σημαντική πτώση στο εξεταζόμενο χρονικό διάστημα αλλά παρέμεινε – ακόμη και στο τέλος της περιόδου – υψηλή για τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Η βελτίωση αντανακλούσε πρωτίστως τη βελτίωση της παρεχόμενης ιατρικής φροντίδας. Οι γεννήσεις ζώντων βρεφών που έγιναν με παρουσία γιατρού αντιστοιχούσαν σε ποσοστό κάτω από το 40% των γεννήσεων το 1956. Το ποσοστό αυτό είχε πλησιάσει το 90% των γεννήσεων το 1973. Οι γεννήσεις που έλαβαν χώρα σε νοσοκομείο αντιπροσώπευαν μόλις το 35% του συνόλου το 1956. Το ποσοστό αυτό είχε επίσης πλησιάσει το 90% το 1973.[84] Παρά την πρόοδο, υπήρχε ακόμη σημαντική απόσταση που μπορούσε να καλυφθεί: το μεγαλύτερο ποσοστό των θανάτων βρεφών οφειλόταν σε λοιμώδη και παρασιτικά νοσήματα που ήταν προβλέψιμα και αντιμετωπίσιμα μέσω της βελτίωσης της ιατρικής περίθαλψης και της υιοθέτησης μέτρων για την εξυγίανση του περιβάλλοντος.[85]

Αντίθετα, η νεογνική θνησιμότητα (βρέφη ηλικίας κάτω του ενός μηνός) ήταν και παρέμεινε υψηλή, σημειώνοντας ελάχιστη βελτίωση το διάστημα 1957-1972. Ειδικά στις αστικές περιοχές της χώρας, η νεογνική θνησιμότητα έδειχνε τάσεις αύξησης μέχρι το 1968 (και βελτίωσης όμως μετέπειτα).

Πίνακας 12.24.
Βρεφική και νεογνική θνησιμότητα,[1] 1938-1973
(ανά χίλια βρέφη)

Έτη	Βρεφική θνησιμότητα	Νεογνική θνησιμότητα
1938	99,4	37,3
1957	44,1	20,0
1962	40,4	19,7
1965	34,3	20,0
1968	34,4	21,8
1970	29,6	19,6
1973	24,1	17,5

Πηγή: ΕΣΥΕ, *Στατιστική Φυσικής Κινήσεως του Πληθυσμού*. Η ΕΣΥΕ έδινε τα παραπάνω στοιχεία με επιφύλαξη. Η μη δήλωση του θανάτου αβάπτιστων βρεφών δεν ήταν ασυνήθιστη στο παρελθόν, ιδιαίτερα στην επαρχία.

Σημείωση:
1. Οι δείκτες βρεφικής/νεογνικής θνησιμότητας ορίζονται ως οι θάνατοι βρεφών κάτω του ενός έτους/μηνός επί 1.000 ζώντων βρεφών.

84 ΕΣΥΕ, *Στατιστική Φυσικής Κινήσεως του Πληθυσμού*, έτη 1965 και 1973 (βλ. Εισαγωγές).

85 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 251-254· ΚΕΠΕ (1972γ), σελ. 10-12· ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 28.

Ο Πίνακας 12.25. παρουσιάζει συγκρίσεις της βρεφικής θνησιμότητας στην Ελλάδα σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Το αποτέλεσμα των εν λόγω συγκρίσεων ήταν δυσμενές για την Ελλάδα. Το 1972, τόσο η ολική βρεφική όσο και η νεογνική θνησιμότητα στην Ελλάδα ήταν υπερδιπλάσια από την αντίστοιχη θνησιμότητα των σκανδιναβικών χωρών και της Ολλανδίας. Η υστέρηση ήταν σημαντική και σε σύγκριση με τις περισσότερες από τις υπόλοιπες (πλην της Ιταλίας) χώρες, αλλά όχι και με εκείνες που βρίσκονταν σε παρόμοιο επίπεδο ανάπτυξης με την Ελλάδα, όπως η Πορτογαλία και η Ισπανία.

Πίνακας 12.25.
Βρεφική και νεογνική θνησιμότητα,[1] διεθνείς συγκρίσεις
(ανά χίλια βρέφη)

	1967		1972	
Χώρα	Βρεφική	Νεογνική	Βρεφική	Νεογνική
Ελλάδα	**34,3**	**21,4**	**27,3**	**19,2**
Αγγλία-Ουαλία	18,3	12,5	17,2	11,5
Αυστρία	26,4	18,7	25,2	18,7
Βέλγιο	22,9	16,0	20,5	-
Γαλλία	20,7	14,5	17,1	12,4
Δυτ. Γερμανία	22,9	17,8	22,7	17,0
Δανία	15,8	12,1	12,2	9,7
Ελβετία	17,5	13,5	13,3	9,0
Ιρλανδία	24,4	16,0	18,0	12,2
Ισπανία	34,0	-	29,9	-
Ιταλία	33,2	21,3	28,5	20,4
Νορβηγία	14,8	11,1	11,8	8,9
Ολλανδία	13,4	10,4	11,7	8,8
Πορτογαλία	59,2	25,2	41,4	19,7
Σουηδία	12,9	10,5	10,8	8,7
Φινλανδία	14,8	11,8	12,6	9,9

Πηγές: Για το 1967, ΚΕΠΕ (1972γ), Πίνακας 2.3., σελ. 11. Για το 1972, ΚΕΠΕ (1976δ), Πίνακας Π.2, σελ. 392.

Σημείωση:
1. Οι δείκτες βρεφικής/νεογνικής θνησιμότητας ορίζονται ως οι θάνατοι βρεφών κάτω του ενός έτους/μηνός επί 1.000 ζώντων βρεφών.

Μητρική θνησιμότητα κατά τον τοκετό

Η μητρική θνησιμότητα κατά τον τοκετό περιορίστηκε δραστικά στη διάρκεια της περιόδου 1956-1973. Το 1956, εννέα γυναίκες ανά 10.000 πέθαιναν στον τοκετό. Το 1965, ο αριθμός αυτός είχε μειωθεί στις τέσσερις γυναίκες ανά 10.000.

Το 1974, οι θάνατοι γυναικών στον τοκετό είχαν μειωθεί σε δύο ανά 10.000.[86] Και πάλι, η παρουσία γιατρού και η δραστική αύξηση των τοκετών που γίνονταν σε νοσοκομείο ήταν οι αποφασιστικοί παράγοντες που μείωσαν τη μητρική θνησιμότητα. Η βελτίωση των συνθηκών του τοκετού ήταν σημαντικότερη στις αγροτικές περιοχές και περιόρισε κάπως το χάσμα με τα αστικά κέντρα.

Θάνατοι από λοιμώδη και παρασιτικά νοσήματα

Την περίοδο 1950-1973, η Ελλάδα είχε απαλλαγεί σε μεγάλο βαθμό από ασθένειες του τρίτου κόσμου. Μεταξύ 1957 και 1963, οι θάνατοι από λοιμώδη και παρασιτικά νοσήματα (ελονοσία, εντερολοιμώξεις, τύφος, κ.λπ.) είχαν μειωθεί στο μισό και αντιπροσώπευαν πλέον μικρό ποσοστό του συνόλου των θανάτων.[87] Οι νέες μέθοδοι αντιμετώπισης της φυματίωσης και της πνευμονίας είχαν αξιοποιηθεί και οι ασθένειες αυτές είχαν σημειώσει δραματική πτώση στην κατάταξη των αιτιών θανάτου. Μια σειρά από προγράμματα εμβολιασμών είχαν υιοθετηθεί, συμβάλλοντας στη μείωση της παιδικής θνησιμότητας. Οι θάνατοι παιδιών από κοκκύτη (διαδεδομένοι προπολεμικά) είχαν – ως αποτέλεσμα των εμβολιασμών – πρακτικώς εξαφανιστεί.[88] Το 1973, ασθένειες όπως η δυσεντερία, η ελονοσία, η πνευμονία, η φυματίωση, η γρίπη, και άλλες είχαν υποχωρήσει ως αιτίες θανάτου σε σχέση με την προπολεμική περίοδο. Αυτές οι θετικές εξελίξεις της περιόδου 1950-1973 οφείλονταν στην πρόοδο της ιατρικής (ευρεία χρήση αντιβιοτικών), στην επέκταση της ιατρικής περίθαλψης και σε μια σειρά έργων που βελτίωσαν το υγειονομικό περιβάλλον (εξάλειψη εστιών μόλυνσης, αποξήρανση ελών, πρόληψη επιδημιών, κ.λπ.). Στη διάρκεια της περιόδου 1950-1973, η κατάταξη των αιτιών θανάτου άλλαζε σταδιακά μεν, αλλά ριζικά, σε σύγκριση με τα προπολεμικά δεδομένα. Οι «ασθένειες του πολιτισμού» κέρδιζαν έδαφος ως οι κύριες αιτίες θανάτου. Το 1973, οι πρώτες αιτίες θανάτου ήταν οι καρδιοπάθειες, οι καρκίνοι, τα εγκεφαλικά επεισόδια και τα ατυχήματα.[89]

Γενικότερα ζητήματα δημόσιας υγείας

Εδώ θα γίνει σύντομη αναφορά στα συμπεράσματα στα οποία κατέληγε η Έκθεση του ΚΕΠΕ του 1976 σε σχέση με τα ευρύτερα ζητήματα της δημόσιας υγείας.[90] Τα συμπεράσματα ήταν:

86 ΕΣΥΕ, *Στατιστική Φυσικής Κινήσεως του Πληθυσμού,* έτη 1965, 1973 και 1974 (βλ. Εισαγωγές).
87 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 254-256.
88 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 341· ΕΣΥΕ, *Στατιστική Φυσικής Κινήσεως του Πληθυσμού*, διάφορα έτη (βλ. Εισαγωγές).
89 ΕΣΥΕ, *Στατιστική Φυσικής Κινήσεως του Πληθυσμού*, έτος 1973.
90 ΚΕΠΕ (1976δ), σελ. 65-89.

Στο θέμα της ύδρευσης, η Έκθεση διαπίστωνε ότι η βελτίωση που συντελέστηκε στη μεταπολεμική περίοδο, τόσο από την άποψη των υποδομών όσο και από εκείνη της τροφοδοσίας του πληθυσμού με νερό, ήταν σημαντική. Στο θέμα της αποχέτευσης, η πρόοδος θεωρείτο μικρότερη. Στο θέμα της αποκομιδής των απορριμμάτων, η κατάσταση στα μεγάλα αστικά κέντρα θεωρείτο ικανοποιητική, ενώ η διάθεση των απορριμμάτων κρινόταν προβληματική.

Εκεί που η Έκθεση του ΚΕΠΕ διαπίστωνε σαφή επιδείνωση ήταν στο θέμα της ρύπανσης της ατμόσφαιρας, ειδικά στην Αθήνα.

12.13. Επιτεύγματα και προβλήματα του συστήματος υγείας της περιόδου 1950-1973

12.13.1. Επιτεύγματα

Το κορυφαίο επίτευγμα της περιόδου ήταν η επέκταση της ασφαλιστικής κάλυψης έναντι του κινδύνου της ασθένειας από το 28,7% του πληθυσμού το 1957 στο 95% το 1974. Το αποφασιστικό βήμα ήταν η – έστω και φειδωλή και ατελής – επέκταση του συστήματος ιατρικής περίθαλψης προς τον αγροτικό πληθυσμό. Το βήμα αυτό, μαζί με τη δραστική αύξηση του αριθμού των ασφαλισμένων στο ΙΚΑ μισθωτών των αστικών κέντρων, εξηγούν, ως επί το πλείστον, την επέκταση της κάλυψης του πληθυσμού.

Η δεύτερη επιτυχία προκύπτει εκ του αποτελέσματος: στο επίπεδο της επικράτειας υπήρχε επάρκεια γιατρών (ενώ υπήρχε οξεία έλλειψη νοσοκόμων) και ο αριθμός των γιατρών παρακολουθούσε την αύξηση του πληθυσμού, αλλά και την αύξηση των αναγκών του συστήματος. Η δυνατότητα συνδυασμού της απασχόλησης σε δημόσιο οργανισμό με την άσκηση ελεύθερου ιατρικού επαγγέλματος ήταν επαρκές κίνητρο για να προσανατολίσει νέους ανθρώπους προς την ιατρική.

Η αύξηση του προσδόκιμου ζωής και η μείωση της παιδικής θνησιμότητας μπορούν, εν μέρει, να πιστωθούν στην επέκταση των υπηρεσιών υγείας που συντελέστηκε την περίοδο 1951-1973.

Η καταπολέμηση λοιμωδών και παρασιτικών νοσημάτων, η αντιμετώπιση της φυματίωσης και τα προγράμματα των εμβολιασμών που μείωσαν την παιδική θνησιμότητα και νοσηρότητα μπορούν ακόμη περισσότερο να πιστωθούν στη βελτίωση του συστήματος περίθαλψης στη χώρα.

Δοθείσης της στενότητας των δημόσιων πόρων που παρέχονταν, τα επιτεύγματα αυτά δεν ήταν ευκαταφρόνητα.

12.13.2. Προβλήματα

Θα ομαδοποιήσω τα προβλήματα του συστήματος υγείας της περιόδου 1950-1973 σε τρεις ομάδες:

1. Στενότητα των δημόσιων πόρων

Σε σύγκριση με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, το ελληνικό δημόσιο σύστημα υγείας, όπως και εκείνο της εκπαίδευσης, υποσιτιζόταν. Η αύξηση των δημόσιων δαπανών για την υγεία ήταν δυσανάλογα μικρή σε σχέση με την επέκταση του συστήματος στους αγρότες και την αύξηση του κόστους της παροχής υπηρεσιών υγείας. Ο λόγος για τον οποίο συνέβαινε αυτό εξηγήθηκε στην Ενότητα 4.2. Η προτεραιότητα της δημοσιονομικής πολιτικής της εποχής εκείνης ήταν η συγκράτηση των κρατικών δαπανών που θεωρούνταν καταναλωτικές, έτσι ώστε να περισσεύουν πόροι για την ανάληψη δημόσιων επενδύσεων σε έργα υποδομής.

Ακόμη και στο πεδίο του ΠΔΕ όμως, οι επενδύσεις στην υγεία δεν φαίνεται να αποτελούσαν προτεραιότητα. Ενδείξεις αυτού είναι η περικοπή του κτηριακού προγράμματος του ΙΚΑ τη δεκαετία του ’50 και η χαμηλή αύξηση των κλινών των δημόσιων νοσοκομείων τη δεκαετία του ’60, η οποία ήταν μικρότερη από όσο χρειαζόταν.

Η στενότητα των δημόσιων πόρων είχε επιπτώσεις στην τρέχουσα καθημερινή παροχή υπηρεσιών υγείας τόσο από άποψη έκτασης όσο και από άποψη ποιότητας. Από την άποψη της έκτασης των παροχών, το κύριο θύμα ήταν ο ΟΓΑ. Ο ΟΓΑ κάλυπτε κατά την εξεταζόμενη περίοδο περίπου τον μισό πληθυσμό της χώρας και χρηματοδοτείτο από κοινωνικούς πόρους και κρατικές επιχορηγήσεις. Η αρχή της εξοικονόμησης καταναλωτικών δαπανών είχε κατεξοχήν εφαρμογή σε αυτόν. Τούτο συνεπαγόταν περιορισμούς στην έκταση των παρεχόμενων υπηρεσιών ιατρικής, νοσοκομειακής και φαρμακευτικής περίθαλψης προς τους αγρότες.

Η στενότητα των δημόσιων πόρων επηρέαζε την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και σε φορείς όπως το ΙΚΑ, όπου η έκταση των υπηρεσιών ήταν πλήρης. Η υποβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών, ειδικά του ΙΚΑ, προερχόταν από παράγοντες όπως ο συνωστισμός ή οι μακρές λίστες αναμονής. Υπήρχε όμως και μια άλλη ομάδα παραγόντων που υποβάθμιζε την ποιότητα. Το χαμηλό ποσοστό στο ΑΕΠ των δημόσιων πόρων που διετίθεντο για την υγεία οφειλόταν, εν μέρει, στην απόπειρα κράτους και ταμείων να συμπιέσουν το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Αυτό συμπαρέσυρε προς

τα κάτω τα πάντα: αμοιβές γιατρών κατά ιατρική πράξη, αμοιβές νοσοκόμων, νοσήλια νοσοκομείων, γεγονός που είχε παρενέργειες στην ποιότητα των υπηρεσιών. Οι χαμηλές αμοιβές των γιατρών κατά πράξη που αναγνώριζε το Δημόσιο σήμαιναν ότι ο γιατρός είχε κίνητρο να δίνει προτεραιότητα στην ιδιωτική του πελατεία, πράγμα που απέβαινε σε βάρος των ασφαλισμένων στο δημόσιο σύστημα. Οι χαμηλές αμοιβές των νοσοκόμων σήμαιναν έλλειψη νοσοκόμων. Τα χαμηλά νοσήλια των νοσοκομείων σήμαιναν ελλείμματα των νοσοκομείων που καλύπτονταν από κρατικές επιχορηγήσεις και μεροληψία των νοσοκομείων υπέρ των ασθενών που πλήρωναν προκειμένου να πάνε σε διακεκριμένες θέσεις.

Η υποβάθμιση της ποιότητας επηρέαζε λιγότερο τους ασφαλισμένους στους πιο γενναιόδωρους φορείς υγείας (Δημόσιο, τράπεζες, δημόσιες επιχειρήσεις) που είχαν δικαίωμα επιλογής γιατρού και νοσηλεύονταν σε βελτιωμένη θέση στα νοσοκομεία. Τα δεδομένα αυτά δημιουργούσαν φαύλο κύκλο. Οι χαμηλές δαπάνες υγείας οδηγούσαν σε μέτριες υπηρεσίες. Οι μέτριες υπηρεσίες εξωθούσαν πολλούς ασφαλισμένους στον ιδιωτικό τομέα. Η κάλυψη των κενών του δημόσιου συστήματος από τον ιδιωτικό τομέα οδηγούσε σε εφησυχασμό και παράταση του καθεστώτος των χαμηλών δαπανών.

2. Προβλήματα δομής, οργάνωσης και διαχείρισης

Τα δομικά προβλήματα ξεκινούσαν από την κορυφή. Κατ' αρχάς, η εποπτεία των φορέων παροχής υπηρεσιών υγείας ήταν διεσπαρμένη σε πολλά υπουργεία. Τούτο υπονόμευε τη δυνατότητα διαμόρφωσης μιας ενιαίας στρατηγικής για την υγεία. Δεύτερον, με τον Ν. 3487/1955 η οργάνωση του συστήματος περίθαλψης βασιζόταν πλέον στον νομό και όχι στην ευρύτερη περιφέρεια. Αυτό οδήγησε στην κατασκευή μικρών νομαρχιακών νοσοκομείων με περιορισμένο εξοπλισμό και φάσμα ειδικοτήτων, τα οποία υπολειτουργούσαν. Τρίτον, το καθεστώς της περιόδου 1953-1973 δεν έδωσε ικανοποιητική λύση στο πρόβλημα της αποκέντρωσης των υπηρεσιών περίθαλψης. Πέρα από τις ελλείψεις σε νοσηλευτικό προσωπικό, η διάταξη ολόκληρου του προσωπικού στη χώρα δεν ήταν ικανοποιητική. Στα νοσοκομεία των μεγάλων πόλεων, υπήρχε συνωστισμός και έλλειψη κλινών, ενώ τα επαρχιακά νοσοκομεία υπολειτουργούσαν. Τέλος, το κορυφαίο δομικό πρόβλημα του συστήματος ήταν η απουσία (παρά τις προσπάθειες του ΙΚΑ) του θεσμού του οικογενειακού γιατρού. Τούτο σήμαινε ότι δεν υπήρχε μηχανισμός παραπομπής του ασθενούς στον κατάλληλο ειδικό γιατρό και ότι ο ασθενής καλείτο να αναζητήσει ειδικό κατά την κρίση του. Αυτό εξέθετε τον ασθενή σε κίνδυνο και υπέβαλλε τον ίδιο και το σύστημα σε περιττά

έξοδα. Επιπλέον, οδηγούσε σε υπερπαραγωγή ειδικών γιατρών και σε έλλειψη γενικών παθολόγων.

Προβλήματα οργάνωσης, διοίκησης και διαχείρισης των νοσοκομείων

Σε ένα σύστημα που γινόταν όλο και πιο νοσοκομειοκεντρικό, η διοίκηση και η διαχείριση των νοσοκομείων χώλαινε. Τα διευθυντικά στελέχη των νοσοκομείων συνήθως δεν είχαν εμπειρία διαχείρισης υπηρεσιών υγείας. Η οικονομική διαχείριση των νοσοκομείων περιπλεκόταν από τον οργανισμό των ιδρυμάτων τους και έχανε κάθε ευελιξία, εξαιτίας των απαιτήσεων του Δημόσιου Λογιστικού. Τα χαμηλά νοσήλια οδηγούσαν τα νοσοκομεία σε ελλείμματα, τα οποία καλύπτονταν εκ των υστέρων από τον Προϋπολογισμό, αλλά αναστάτωναν τη λειτουργία τους. Τα εξωτερικά ιατρεία ήταν συχνά το καταφύγιο των φτωχών, οι οποίοι ήταν δυσαρεστημένοι από την πρωτοβάθμια περίθαλψη που είχαν και έψαχναν για ειδικό γιατρό. Η λειτουργία των εξωτερικών ιατρείων οδηγούσε σε περιττές εισαγωγές στα νοσοκομεία και η γραφειοκρατία των τελευταίων οδηγούσε σε αχρείαστα μακρά νοσηλεία. Επρόκειτο για φαινόμενα σπατάλης εν μέσω οικονομιών.

3. Κατακερματισμός σε πολλούς φορείς παροχής υπηρεσιών υγείας και ανισότητες

Όπως και με τις συντάξεις, υπήρχαν πολλοί φορείς που παρείχαν περίθαλψη. Αναπόφευκτα, υπήρχαν σημαντικές διαφορές ανάμεσά τους ως προς την έκταση και την ποιότητα των παροχών τους. Το Δημόσιο και οι φορείς των τραπεζών και των δημόσιων επιχειρήσεων προσέφεραν τις καλύτερες υπηρεσίες τόσο από άποψη έκτασης όσο και από άποψη ποιότητας. Στο άλλο άκρο ήταν η έκταση και η ποιότητα των παροχών του ΟΓΑ (και από άποψη έκτασης, εκείνων του ΤΕΒΕ). Οι παροχές του ΙΚΑ ήταν πλήρεις όσον αφορά το εύρος τους, αλλά καταλάμβαναν ενδιάμεση θέση ανάμεσα στα δύο άκρα όσον αφορούσε την ποιότητά τους. Σε αντίθεση όμως με το τι συνέβαινε στο συνταξιοδοτικό σύστημα, οι φορείς ασθενείας ήταν συνήθως *αυτοχρηματοδοτούμενοι* και, με εξαίρεση τον ΟΓΑ, σπάνια βασίζονταν σε κοινωνικούς πόρους. Η δε υπεροχή των υπηρεσιών των προνομιούχων ταμείων ενίσχυε την απροθυμία τους να συνενωθούν με οποιοδήποτε άλλο ταμείο και την αντίθεσή τους σε κάθε απόπειρα ενοποίησης του συστήματος υγείας.

ΚΕΦΑΛΑΙ0 13

Κοινωνική πολιτική V:
Κοινωνική πρόνοια και επιδόματα

13.1. Ασφάλιση ανεργίας

13.1.1. Θεσμικό πλαίσιο και δομή της ασφάλισης ανεργίας

Σποραδικές νησίδες ασφάλισης έναντι του κινδύνου της ανεργίας υπήρχαν και πριν από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Το χρηματοδοτούμενο από το ΝΑΤ Γραφείο Ευρέσεως Ναυτικής Εργασίας (ΓΕΝΕ) ασφάλιζε τους ναυτικούς έναντι της ανεργίας. Τα ταμεία των εργαζομένων στον Τύπο, των καπνεργατών, των μυλεργατών, κ.ά., επίσης διέθεταν τέτοιου είδους ασφάλιση. Το θεσμικό πλαίσιο της γενικευμένης ασφάλισης για τον κίνδυνο της ανεργίας άρχισε να διαμορφώνεται αμέσως μετά την Κατοχή. Με τον Ν. 118/1945 δημιουργείτο Ταμείο Ανεργίας που είχε σκοπό την ασφάλιση των βιομηχανικών εργατών (αρχικά της περιοχής Αθηνών) έναντι της ανεργίας. Ο νόμος αυτός δεν πέτυχε πλήρη ασφάλιση ανεργίας.

Το επόμενο θεσμικό βήμα ήταν το Ν.Δ. 1255/1949. Η καινοτομία που εισήγαγε ήταν ότι κατέστησε υποχρεωτική την υπαγωγή όλων των ασφαλισμένων μισθωτών σε έναν γενικό φορέα ασφάλισης ανεργίας. Επιπλέον, αποσαφήνιζε: πόσες ημέρες έπρεπε να έχει εργαστεί κατ' ελάχιστον τον τελευταίο 1,5 χρόνο ο μισθωτός για να δικαιούται επίδομα ανεργίας, το ύψος του επιδόματος

και τις προσαυξήσεις του για οικογενειακά βάρη, καθώς και τη διάρκεια της χορήγησης του επιδόματος.

Το 1951, με τον θεμελιώδη νόμο του ΙΚΑ, Α.Ν. 1846/1951, προβλεπόταν η απορρόφηση του Ταμείου Ανεργίας από το ΙΚΑ. Ο ειδικά διαμορφωμένος στο ΙΚΑ κλάδος ανεργίας θα χρηματοδοτείτο κυρίως από εισφορές της τάξης του 2% των αποδοχών των ασφαλισμένων που θα βάρυναν αποκλειστικά τον εργοδότη. Επιπλέον, ο Α.Ν. 1846/1951 μείωνε τη διάρκεια χορήγησης του επιδόματος ανεργίας. Η συστέγαση ΙΚΑ και Ταμείου Ανεργίας αποτέλεσε διοικητική και οικονομική επιβάρυνση για το ΙΚΑ και δεν απέδωσε τα αναμενόμενα.[1]

Το 1954, με το Ν.Δ. 2961/1954, η ασφάλιση έναντι της ανεργίας αποσχιζόταν από το ΙΚΑ και ανατίθετο στον ειδικά διαμορφωμένο «Οργανισμό Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας» (ΟΑΑΑ). Η αποστολή του δεν περιοριζόταν στη χορήγηση επιδομάτων ανεργίας. Οι στόχοι του περιλάμβαναν: την επανένταξη των ανέργων στην αγορά εργασίας, καθώς και την επαγγελματική εκπαίδευση και την ανάπτυξη του θεσμού της μαθητείας. Γι' αυτούς τους σκοπούς, ο ΟΑΑΑ θα απορροφούσε τα υπάρχοντα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας, θα ίδρυε νέα γραφεία και θα ανέπτυσσε μηχανισμούς επαγγελματικής μόρφωσης των εργαζομένων. Βασικός πόρος του ΟΑΑΑ ήταν οι εισφορές του εργοδότη, αλλά και του εργαζομένου (2% και 1% του τεκμαρτού ημερομισθίου του εργαζομένου, αντίστοιχα). Ειδικά σε σχέση με την ασφάλιση ανεργίας, ο νόμος προέβλεπε τη χορήγηση επιδομάτων ανεργίας και ασθενείας. Η χορήγηση των επιδομάτων προϋπέθετε ότι ο άνεργος έψαχνε ενεργά για δουλειά και αποδεχόταν προσφερόμενες θέσεις απασχόλησης αντίστοιχες των δυνατοτήτων του. Ο νόμος επανακαθόριζε τα του ύψους και της διάρκειας χορήγησης των επιδομάτων, ρυθμίσεις που έμειναν περίπου ίδιες μέχρι το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου. Μια σημαντική καινοτομία του Ν. 2961/1954 ήταν η θέσπιση έκτακτων βοηθημάτων σε ειδικές κατηγορίες ανέργων (π.χ. πολυτέκνων, πλημμυροπαθών), οι οποίοι φυσιολογικά δεν θα δικαιούνταν το κανονικό επίδομα.

Το 1969, με το Ν.Δ. 212/1969, ο ΟΑΑΑ μετονομάστηκε και πήρε το όνομα που έμελλε να διατηρήσει τις προσεχείς δεκαετίες: ΟΑΕΔ (Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού). Στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου, η δομή της ασφάλισης έναντι της ανεργίας είχε αποκρυσταλλωθεί. Σε αντίθεση με τους άλλους κλάδους της ασφάλισης, δεν υπήρχε έντονος κατακερματισμός. Υπήρχε ένας κυρίαρχος γενικός φορέας παροχής των επιδομάτων ανεργίας, ο ΟΑΕΔ, στον οποίο υπαγόταν η συντριπτική πλειονότητα των ασφαλισμένων μισθωτών. Πέρα από τον ΟΑΕΔ, επιβίωνε το ΓΕΝΕ, που ασφάλιζε ναυτικούς,

1 Χατζηδημητρίου (1960β), σελ. 497-500.

και τρεις πολύ μικροί φορείς ασφάλισης έναντι της ανεργίας, που απευθύνονταν ειδικά σε εργαζομένους στον Τύπο.

13.1.2. Ποσοστά κάλυψης της μισθωτής εργασίας

Το 1957, οι ασφαλισμένοι για ανεργία ήταν περί τους 625.000 και αντιπροσώπευαν το 61% των μισθωτών στα αστικά και τα ημιαστικά κέντρα. Εάν σε αυτούς προστίθεντο και οι έχοντες μονιμότητα υπάλληλοι του Δημοσίου, το ποσοστό κάλυψης του αστικού πληθυσμού έφθανε το 75%. Ωστόσο, αν λάβουμε υπόψη το σύνολο του τότε ενεργού πληθυσμού της χώρας (που περιλάμβανε αγρότες, αυτοαπασχολουμένους, κ.λπ.), το ποσοστό κάλυψης για ασφάλιση ανεργίας έπεφτε στο 20,8% του ενεργού πληθυσμού (ή στο 25,5%, εάν περιλαμβάναμε και το Δημόσιο).[2] Το ποσοστό ασφαλιστικής κάλυψης έναντι της ανεργίας ήταν πολύ υψηλότερο (άνω του 40% του ενεργού πληθυσμού) στη Δυτ. Γερμανία, την Αυστρία, το Βέλγιο, τις ΗΠΑ, την Ιρλανδία και τη Νορβηγία. Το ελληνικό ποσοστό κάλυψης όμως ήταν παραπλήσιο με εκείνο της Ιταλίας και της Ιαπωνίας.

Το 1971, το ποσοστό ασφαλιστικής κάλυψης του πληθυσμού έναντι της ανεργίας είχε φθάσει περίπου στο 1/3 του εργατικού δυναμικού (βλ. Πίνακα 13.1.).

Πίνακας 13.1.

Ασφάλιση έναντι της ανεργίας

(απόλυτοι αριθμοί, ποσοστό % κάλυψης και μέση διάρκεια επιδότησης σε ημέρες)

Έτος	Ασφαλισμένοι	Επιδοτηθέντες	% κάλυψης ενεργού πληθυσμού[1]	Μέση διάρκεια επιδότησης (ημέρες)
1957	625.000	-	20,8%	-
1961[2]	615.000	67.300	17,0%	81,0
1965	985.000	75.200	-	81,5
1971[3]	974.000	59.000	30,0%-33,0%	77,0
1973[3]	1.057.000	50.000	-	75,0

Πηγές: Για το έτος 1957, Χατζηδημητρίου (1960β), σελ. 501. Για τα έτη 1961 και 1965, τα στοιχεία προέρχονται από το Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακες 47, σελ. 122, και 49, σελ. 122 και 126. Για τα έτη 1971 και 1973, τα στοιχεία προέρχονται από το ΚΕΠΕ (1976γ), Πίνακας 14, σελ. 195.

Σημειώσεις:

1. Στην εκτίμηση των ποσοστών επί του ενεργού πληθυσμού, χρησιμοποιήθηκαν τα στοιχεία των Απογραφών Πληθυσμού του 1961 και του 1971.
2. Για τα έτη 1961 και 1965, οι αριθμοί περιλαμβάνουν τους ασφαλισμένους στον ΟΑΑΑ και στο ΓΕΝΕ.
3. Για τα έτη 1971 και 1973, περιλαμβάνονται μόνο οι ασφαλισμένοι στον ΟΑΕΔ. Μπορούν να προστεθούν οι ασφαλισμένοι του ΓΕΝΕ που ήταν περίπου 100.000.

2 Χατζηδημητρίου (1960β), σελ. 500-501. Στους 625.000 των καλυπτομένων, περιλαμβάνονται οι ασφαλισμένοι του ΟΑΑΑ (94% του συνόλου) και αυτοί του ΓΕΝΕ και των λοιπών μικρών φορέων.

13.1.3. Προβλεπόμενες παροχές και προϋποθέσεις χορήγησης

Οι παροχές του ΟΑΑΑ-ΟΑΕΔ ήταν το επίδομα ανεργίας και τα έκτακτα επιδόματα ανεργίας προς άπορους και άνεργους πολύτεκνους ή πλημμυροπαθείς, οι οποίοι δεν θα δικαιούνταν κανονικό επίδομα. Επίσης, μπορούσε να χορηγηθεί έκτακτο επίδομα σε ανέργους εποχικών επαγγελμάτων. Τέλος, με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, μπορούσε επίσης να χορηγηθεί στους ανέργους δώρο Χριστουγέννων και Πάσχα.[3] Οι παραπάνω τύποι επιδομάτων θεσπίστηκαν με τον Ν. 2961/1954 και διευρύνθηκαν μετά το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου.

Οι ρυθμίσεις της νομοθεσίας, σε σχέση με τις προϋποθέσεις χορήγησης του επιδόματος ανεργίας, το ύψος του επιδόματος και τη διάρκειά του, δεν άλλαξαν μέσα στα χρόνια και ήταν οι εξής:

Βασική προϋπόθεση που απαιτούσε ο ΟΑΑΑ-ΟΑΕΔ για τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας ήταν η συμπλήρωση τουλάχιστον 125 ημερών εργασίας στους 14 μήνες πριν από την απόλυση του εργαζομένου.[4] Για τους νέους που ζητούσαν επίδομα για πρώτη φορά, οι χρονικές προϋποθέσεις ήταν αυστηρότερες, πράγμα που δημιουργούσε προβλήματα στους νεοεισερχομένους στην αγορά εργασίας. Ως προς το ΓΕΝΕ, βασικές προϋποθέσεις για τη χορήγηση επιδόματος ανεργίας ήταν ο αιτών να είναι κατ' επάγγελμα ναυτικός και να έχει συμπληρώσει προϋπηρεσία εννέα μηνών εντός της τελευταίας τριετίας.

Το *ύψος του επιδόματος ανεργίας* συσχετιζόταν με το ύψος του μισθού του εργαζομένου. Το βασικό επίδομα ανεργίας του ΟΑΑΑ-ΟΑΕΔ οριζόταν στο 40% του τεκμαρτού ημερομισθίου του εργάτη και στο 50% του μισθού του υπαλλήλου. Σε καμία περίπτωση το επίδομα δεν μπορούσε να πέσει κάτω από τα 2/3 του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη. Το επίδομα προσαυξανόταν ανάλογα με τα οικογενειακά βάρη του ανέργου.[5]

Τέλος, όσον αφορά τη *διάρκεια χορήγησης του επιδόματος*, στον ΟΑΑΑ-ΟΑΕΔ, η διάρκεια χορήγησης του επιδόματος κυμαινόταν ανάμεσα στους δύο και πέντε μήνες και εξαρτάτο από το πόσες ημέρες εργασίας είχε πραγματοποιήσει ο μισθωτός το 14μηνο πριν από την απόλυσή του. Όπως φαίνεται από τον Πίνακα 13.1., η κατά μέσο όρο διάρκεια χορήγησης των

3 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 123-124.

4 Χατζηδημητρίου (1960β), σελ. 504-505· ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 192-193.

5 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 121-122. Το επίδομα του ΓΕΝΕ καθοριζόταν σε απόλυτα μεγέθη.

επιδομάτων του ΟΑΑΑ-ΟΑΕΔ στη δεκαετία του '60 έμεινε σταθερή (κοντά στις 80 μέρες).

Για τους ναυτικούς, η διάρκεια χορήγησης του επιδόματος ανεργίας ήταν εννέα μήνες μέχρι το 1963 και ένα έτος μετά το 1963.

13.1.4. Χρηματοδότηση της ασφάλισης έναντι της ανεργίας

Όπως αναφέρθηκε, μέχρι το 1954, η χρηματοδότηση της ασφάλισης ανεργίας βάρυνε μόνο τον εργοδότη. Από το 1954 και μετά, οι πόροι του ΟΑΑΑ-ΟΑΕΔ προέρχονταν από εισφορές τόσο του εργοδότη όσο και του ασφαλισμένου (2% και 1% του τεκμαρτού ημερομισθίου του εργαζομένου, αντίστοιχα). Το ΓΕΝΕ χρηματοδοτούνταν από το ΝΑΤ.

13.1.5. Δαπάνες ασφάλισης έναντι της ανεργίας

Ο Πίνακας 10.2. (βλ. Κεφάλαιο 10) δείχνει ότι, μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '60, οι δαπάνες για την ασφάλιση ανεργίας συνήθως αντιστοιχούσαν στο 0,3% του ΑΕΠ. Ο Πίνακας 10.1. δείχνει ότι οι δαπάνες αυτές κυμαίνονταν ανάμεσα στο 1,2% και το 3,9% του συνόλου των δαπανών για κοινωνική προστασία. Το διάστημα 1970-1973, τα αντίστοιχα ποσοστά εμφανίζουν σημαντική μείωση, πράγμα που δεν αντικατροπτρίζει μείωση στο παρεχόμενο επίπεδο προστασίας, αλλά πρέπει να αποδοθεί κυρίως στην υποχώρηση της ανεργίας.

Μολονότι το παρεχόμενο επίπεδο προστασίας από την ανεργία στην Ελλάδα ήταν γενικά υποδεέστερο από το επίπεδο ορισμένων από τις χώρες της ΕΟΚ, τα ελληνικά ποσοστά των δαπανών για την ανεργία ως προς το σύνολο των δαπανών κοινωνικής προστασίας δεν υστερούσαν σε σύγκριση με εκείνα των περισσότερων άλλων ευρωπαϊκών χωρών, όπως φαίνεται στον Πίνακα 10.4. Σύμφωνα με τους ειδικούς της εποχής, ο μηχανισμός ασφάλισης έναντι της ανεργίας κρινόταν επαρκής για συνθήκες χαμηλής και μικρής διάρκειας ανεργίας. Σύμφωνα με τους ίδιους ειδικούς, οι αδυναμίες του ελληνικού συστήματος ήταν η σύντομη διάρκεια παροχής του επιδόματος ανεργίας και η ανεπαρκής προστασία των νεοεισερχομένων στην αγορά εργασίας.[6]

6 Βλ. Χατζηδημητρίου (1960β), σελ. 506-507 σχετικά με τη διάρκεια χορήγησης του επιδόματος σε διάφορες χώρες, και σελ. 514 για το ποσοστό των δαπανών ανεργίας στο εθνικό εισόδημα. Επίσης, βλ. ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 189-202.

13.2. Οικογενειακά επιδόματα

13.2.1. Η εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου

Τα οικογενειακά επιδόματα είναι αυτοτελείς παροχές σε χρήμα που χορηγούνται συνήθως ως βοήθημα σε οικογένειες με παιδιά. Μέχρι το 1958, επιδόματα τέκνων χορηγούνταν, βάσει συλλογικών συμβάσεων, από τον εργοδότη σε λίγες κατηγορίες μισθωτών (υπαλλήλους γραφείων ή προσωπικό ΔΕΗ, ΚΤΕΛ, τραπεζών, κ.λπ.). Στην πορεία, η μέσω συλλογικών συμβάσεων χορήγηση οικογενειακών επιδομάτων επεκτάθηκε και αποτέλεσε τον πρώτο δίαυλο παροχής βοηθημάτων προς την οικογένεια.[7]

Η χορήγηση οικογενειακών επιδομάτων από κρατικό οργανισμό θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά στην Ελλάδα με το Ν.Δ. 3868/1958 και αποτέλεσε τον δεύτερο δίαυλο παροχής οικογενειακών επιδομάτων. Με το διάταγμα αυτό, ιδρύθηκε ο Διανεμητικός Λογαριασμός Οικογενειακών Επιδομάτων Μισθωτών (ΔΛΟΕΜ), αποστολή του οποίου ήταν η χορήγηση επιδομάτων για τη συντήρηση των παιδιών των μισθωτών. Ο ΔΛΟΕΜ ήταν παρακλάδι του ΟΑΑΑ (και μετέπειτα του ΟΑΕΔ), υπαγόταν στο Υπουργείο Εργασίας και οι πόροι του θα προέρχονταν από: α. ισομερώς κατανεμημένες εισφορές εργοδοτών, αλλά και εργαζομένων, και β. συνεισφορά από τα αποθεματικά του ΟΑΑΑ. Ο προσδιορισμός των δικαιούχων, οι προϋποθέσεις χορήγησης και το ύψος των επιδομάτων αφέθηκαν σε μελλοντικά βασιλικά διατάγματα και τα επιδόματα άρχισαν να χορηγούνται από το 1960.[8]

Το 1972, με το Ν.Δ. 1153/1972, θεσπίστηκε η χορήγηση επιδομάτων σε πολυμελείς οικογένειες, στο πλαίσιο της επιδίωξης της ενθάρρυνσης των γεννήσεων. Αυτά χορηγούνταν σε οικογένειες με τρία παιδιά και άνω και κλιμακώνονταν ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών. Η χορήγησή τους διακοπτόταν όταν το παιδί έφθανε στο 16ο έτος της ηλικίας του. Τα επιδόματα του 1153/1972 ήταν ανεξάρτητα από τα επιδόματα του ΔΛΟΕΜ, χορηγούνταν παράλληλα με τα τελευταία και αποτέλεσαν τον τρίτο δίαυλο παροχής οικογενειακών επιδομάτων. Οι σχετικοί πόροι καλύπτονταν εξ ολοκλήρου από το δημόσιο ταμείο και η διαχείρισή τους ανατίθετο στον ΟΓΑ, που ενεργούσε ως εντολοδόχος του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών.[9]

7 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 113· ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 168-169.

8 Το 1966 (Ν.Δ. 4577/1966) καθιερώθηκε επίδομα για τη σύζυγο, το οποίο όμως καταργήθηκε το 1974.

9 Με το Π.Δ. 222/1973 αυξανόταν και το ύψος των οικογενειακών επιδομάτων του ΔΛΟΕΜ.

13.2.2. Δικαιούχοι και προϋποθέσεις χορήγησης οικογενειακού επιδόματος

Στα τέλη της εξεταζόμενης περιόδου, οι ρυθμίσεις για το ποιοι δικαιούνταν, και υπό ποιες προϋποθέσεις, να πάρουν οικογενειακά επιδόματα από τον ΔΛΟΕΜ είχαν διαμορφωθεί ως εξής:

α. Επίδομα δικαιούνταν να πάρουν οι οικογένειες των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα που ήταν ασφαλισμένοι. Το επίδομα χορηγείτο για όλα τα παιδιά τους, ανεξαρτήτως αριθμού (μέχρι το 1964, τα επιδόματα καταβάλλονταν μόνο για τα δύο πρώτα παιδιά). Η χορήγηση του επιδόματος διακοπτόταν, κατά κανόνα, με τη συμπλήρωση του 15ου έτους της ηλικίας του παιδιού.

β. Η χορήγησή του προϋπέθετε ότι ο πατέρας ή η μητέρα των παιδιών είχε εργαστεί επί τουλάχιστον 50 ημέρες κατά το προηγούμενο έτος.

Αντί των οικογενειακών επιδομάτων του ΔΛΟΕΜ, οι μισθωτοί του ιδιωτικού τομέα μπορούσαν να επιλέξουν να παίρνουν από τον εργοδότη τους τα επιδόματα τέκνων που βασίζονταν σε συλλογικές συμβάσεις, εφόσον τα επιδόματα αυτά ήταν καλύτερα από εκείνα του ΔΛΟΕΜ.

13.2.3. Ύψος παροχών και κάλυψη του πληθυσμού

Το ύψος του επιδόματος του ΔΛΟΕΜ κλιμακωνόταν ανάλογα με τις ημέρες εργασίας του προστάτη της οικογένειας το προηγούμενο έτος και ανάλογα με τον αριθμό των παιδιών. Όσο περισσότερες ημέρες είχε δουλέψει τον προηγούμενο χρόνο ο προστάτης της οικογένειας τόσο μεγαλύτερης διάρκειας θα ήταν το επίδομα που δικαιούτο. Το επίδομα αυξανόταν με κάθε επιπρόσθετο παιδί (π.χ. το επίδομα για το τέταρτο παιδί ήταν υψηλότερο από το επίδομα για το πρώτο).

Τα επιδόματα του Ν.Δ. 1153/1972 παρέχονταν σε οικογένειες με τρία παιδιά και άνω. Τα επιδόματα αυτά ήταν πάγια ποσά, των οποίων το ύψος εξαρτιόταν από τον αριθμό των παιδιών.

Τα επιδόματα τέκνων των συλλογικών συμβάσεων έπαιρναν τη μορφή προσαύξησης του μισθού.

Τα επιδόματα του ΔΛΟΕΜ συν εκείνα των συλλογικών συμβάσεων συν τα επιδόματα για πολυτέκνους του Ν.Δ. 1153/1972 συν ορισμένα βοηθήματα προς υπαλλήλους του Δημοσίου κάλυπταν σωρευτικά έναν αριθμό μισθωτών που

αντιστοιχούσε στο 68% του ενεργού πληθυσμού.[10] Ωστόσο, το ποσοστό των παιδιών που επιδοτούνταν ήταν πολύ χαμηλότερο. Το 1974, μόνο το 33% των παιδιών ηλικίας 1-15 ετών επιδοτείτο. Τα ποσοστά των επιδοτούμενων παιδιών, σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες, ήταν πολύ υψηλότερα.[11]

13.2.4. Χρηματοδότηση

Τα επιδόματα του ΔΛΟΕΜ χρηματοδοτούνταν πρωτίστως από ισομερώς κατανεμημένες εισφορές εργοδοτών και ασφαλισμένων (1% του μισθού για έκαστο μέρος). Η ένταξη των επιδομάτων στο ασφαλιστικό σύστημα ήταν ασυνήθιστη για τα ευρωπαϊκά δεδομένα, όπου συνήθης πρακτική ήταν η χρηματοδότηση των οικογενειακών βοηθημάτων από το κράτος.

Τα επιδόματα πολυτέκνων του Ν.Δ. 1153/1972, αντίθετα, χρηματοδοτούνταν αποκλειστικά από το κράτος.

Τα επιδόματα τέκνων των συλλογικών συμβάσεων βάρυναν τον εργοδότη.

13.2.5. Δαπάνες για οικογενειακά επιδόματα

Σύμφωνα με τον Πίνακα 10.2. (Βλ. Κεφάλαιο 10), οι δαπάνες για οικογενειακά επιδόματα κυμαίνονταν στο 0,2%-0,3% του ΑΕΠ. Οι δαπάνες αυτές αντιστοιχούσαν στο 2%-3% του συνόλου των δαπανών κοινωνικής προστασίας (Πίνακας 10.1.). Τα παραπάνω ποσοστά ήταν τα χαμηλότερα όλων των ευρωπαϊκών χωρών και – συνήθως – η απόσταση από τα ευρωπαϊκά ποσοστά ήταν μεγάλη (βλ. Πίνακα 10.4.).[12] Ένα μέρος του χαμηλού, συγκριτικά με τις άλλες χώρες, ποσοστού του συνόλου των κοινωνικών δαπανών ως προς το ΑΕΠ εξηγείται από τη φειδωλότητα των οικογενειακών επιδομάτων. Το πρόταγμα της ανάγκης για οικονομίες στις καταναλωτικές δημόσιες δαπάνες εκδηλωνόταν με τη μέγιστη έντασή του στην περίπτωση των οικογενειακών επιδομάτων. Σύμφωνα με τους ειδικούς της εποχής, η χαμηλή συμμετοχή των οικογενειακών επιδομάτων στις κοινωνικές δαπάνες οφειλόταν στους εξής παράγοντες: πρώτον, τα επιδόματα αυτά καθ' εαυτά ήταν φειδωλά, δεύτερον, διακόπτονταν σχετικά νωρίς (συνήθως στο 15ο έτος της ηλικίας του παιδιού) και, τρίτον, το ποσοστό των επιδοτούμενων παιδιών στο σύνολο των

10 ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 168-169. Ο ΔΛΟΕΜ κάλυπτε το 1974 περί τους 1.100.000 μισθωτούς (72% των καλυπτομένων) και οι υπόλοιποι τύποι επιδομάτων κάλυπταν 428.000 μισθωτούς (28%).

11 Βλ. ΚΕΠΕ (1976γ), Πίνακας 9, σελ. 173.

12 Βλ., επίσης, Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 119-121· ΚΕΠΕ (1976γ), σελ. 177-185.

παιδιών 1-15 ετών υστερούσε κατά πολύ έναντι των αντίστοιχων ποσοστών των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών.[13]

13.3. Κοινωνική πρόνοια

Η κοινωνική πρόνοια αποτελεί ξεχωριστή από την ασφάλιση λειτουργία του κοινωνικού κράτους. Το χαρακτηριστικό της είναι ότι έχει καθαρά αναδιανεμητικό και όχι ανταποδοτικό χαρακτήρα και χρηματοδοτείται εξ ολοκλήρου από το ευρέως εννοούμενο κράτος. Η πολιτική μιας χώρας για την πρόνοια αντικατοπτρίζει πόσο μια κοινωνία φροντίζει τα πιο ευάλωτα μέλη της.

Δεδομένου ότι πολλά από τα μέτρα της προνοιακής πολιτικής στην Ελλάδα ρυθμίζονταν με απλές υπουργικές εγκυκλίους, η λεπτομερής εξέταση του θεσμικού πλαισίου της περιόδου 1950-1973 θα οδηγούσε σε αφόρητη περιπτωσιολογία. Στις επόμενες παραγράφους θα εξετάσω μόνο, πρώτον, τη δομή του συστήματος προνοιακής πολιτικής (δηλαδή ποιοι ήταν οι κρατικοί και ημικρατικοί φορείς που ήταν επιφορτισμένοι με την άσκησή της), δεύτερον, ποιες κατηγορίες του πληθυσμού κάλυπτε και υπό ποιες προϋποθέσεις και, τρίτον, ποιου είδους και ποιας έκτασης παροχές προσέφερε.

13.3.1. Φορείς

Κύριος φορέας άσκησης της κρατικής πολιτικής πρόνοιας ήταν το Υπουργείο Κοινωνικής Προνοίας.[14] Το Υπουργείο ασκούσε *άμεσα* την πολιτική του μέσω των Κέντρων Κοινωνικής Προνοίας, που λειτουργούσαν σε επίπεδο νομού, και των Γραφείων Κοινωνικής Προνοίας, που λειτουργούσαν σε επίπεδο περιφέρειας. Παράλληλα, το Υπουργείο ασκούσε *έμμεσα* την πολιτική του μέσα

13 Υπήρχε και ένα δευτερεύουσας βαρύτητας βοήθημα, το επίδομα στράτευσης μισθωτών. Με τον Ν. 2054/1952 συστάθηκε ο «Ειδικός Λογαριασμός Μισθωτών», από τον οποίο καταβάλλονταν επιδόματα μισθωτών που είτε καλούνταν ως έφεδροι στον στρατό είτε υπηρετούσαν περισσότερο από την κανονική τους θητεία (τα επιδόματα δεν δίνονταν σε όσους υπηρετούσαν κανονικά). Το επίδομα κάλυπτε από το 50% μέχρι το 100% των αποδοχών που θα είχε ο μισθωτός, αν συνέχιζε να δουλεύει. Ο λογαριασμός χρηματοδοτείτο από ειδική εισφορά που βάρυνε τους εργοδότες (μέχρι τη θέσπιση αυτών των επιδομάτων, οι μισθοί των εφέδρων καταβάλλονταν από τον εργοδότη). Τη διαχείριση του λογαριασμού ανέλαβε αρχικά το ΙΚΑ, αλλά από το 1954 και μετά η ευθύνη περιήλθε στον ΟΑΑΑ. Με τη λήξη των πολεμικών συγκρούσεων, ο αριθμός όσων υπηρετούσαν εκτός κανονικής θητείας περιορίστηκε στους εφέδρους που καλούνταν για ασκήσεις ή σε εκείνους που λόγω ειδικότητας παρέμεναν στο στράτευμα μετά το πέρας της θητείας τους. Έτσι, ο αριθμός των επιδοτουμένων συρρικνώθηκε και ο Ειδικός Λογαριασμός εμφάνισε σημαντικά πλεονάσματα. Βλ. Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 127-129.

14 Ιδρύθηκε το 1918 και, χρόνια μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή, βασική του μέριμνα ήταν η περίθαλψη και η αποκατάσταση των προσφύγων.

από πληθώρα ΝΠΔΔ, τα οποία επόπτευε, και μέσα από ΝΠΙΔ και ιδιωτικά φιλανθρωπικά ιδρύματα, τα οποία επιχορηγούσε. Πέρα από το Υπουργείο Προνοίας, προνοιακή πολιτική ασκούσαν κατά περίπτωση και άλλα υπουργεία, με κυριότερο εκπρόσωπο το Υπουργείο Παιδείας.

Έργο πρόνοιας με ιδιαίτερη έμφαση στην προστασία του παιδιού και της μητέρας ασκούσε το Πατριωτικόν Ίδρυμα Κοινωνικής Προνοίας και Αντιλήψεως (ΠΙΚΠΑ). Ήταν ΝΠΔΔ που εποπτευόταν από το Υπουργείο Προνοίας. Από τους ημικρατικούς φορείς προεξάρχοντα ρόλο διαδραμάτιζε η Βασιλική Πρόνοια. Εκτός από τους παραπάνω φορείς, υπήρχε και πλήθος ελληνικών (εκκλησιαστικών ή μη) και ξένων ιδιωτικών φιλανθρωπικών οργανώσεων που ασκούσαν έργο πρόνοιας.[15] Καθώς τα ιδιωτικά φιλανθρωπικά ιδρύματα εποπτεύονταν από το Υπουργείο Προνοίας και συχνά επιχορηγούνταν από αυτό, η διάκριση ανάμεσα σε κρατική και ιδιωτική δράση είναι συχνά ασαφής. Εδώ θα επικεντρωθώ στους κύριους κρατικούς και ημικρατικούς φορείς πρόνοιας. Το πλήθος των φορέων εξ άλλου δεν πρέπει να παραπλανά. Την περίοδο που εξετάζουμε, το ποσοστό του ΑΕΠ που διετίθετο για προνοιακούς σκοπούς ήταν μικρό.

13.3.2. Προϋποθέσεις επιλεξιμότητας και πιστοποιητικά απορίας

Στο επίκεντρο της πολιτικής πρόνοιας της εποχής εκείνης βρισκόταν το πιστοποιητικό απορίας. Επιλέξιμοι για τις περισσότερες από τις παροχές πρόνοιας ήταν τα άτομα ή οι οικογένειες που ήταν πιστοποιημένα πολύ φτωχοί. Ποιο ήταν το κατώφλι του εισοδήματος, κάτω από το οποίο κάποιος θεωρείτο άπορος, οριζόταν με εγκυκλίους του Υπουργείου Προνοίας. Πιο σημαντική ήταν η εγκύκλιος του 1952. Με αυτήν, οι άποροι διαβαθμίζονταν σε τρεις κατηγορίες: η πρώτη περιλάμβανε τις οικογένειες των οποίων το μηνιαίο εισόδημα κατά μέλος της οικογένειας ήταν από 120 δραχμές και κάτω, η δεύτερη τις οικογένειες με μηνιαίο εισόδημα κατά μέλος μεταξύ 120 και 180 δραχμές και η τρίτη τις οικογένειες με μηνιαίο εισόδημα κατά μέλος 180-240 δραχμές. Μόνο η πρώτη κατηγορία δικαιούτο πλήρεις προνοιακές παροχές. Η σημασία της εγκυκλίου του 1952 έγκειται στο ότι τα, έτσι και αλλιώς χαμηλά, εισοδηματικά όρια που καθόριζε για τη λήψη πιστοποιητικού απορίας έμειναν αμετάβλητα επί 12 χρόνια, παρά τη ραγδαία αύξηση του κατά κεφαλήν εισοδήματος. Τα παραπάνω όρια διπλασιάστηκαν το 1964 και αυξήθηκαν ακόμη περισσότερο το 1966. Η διαπίστωση

15 Ο συνολικός αριθμός των φορέων, κρατικών και ιδιωτικών, ξεπερνούσε το 1960 τις 2.500. Βλ. Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), σελ. 275-276.

κατά πόσο μια οικογένεια ήταν όντως άπορη ανατίθετο σε ολιγομελείς τοπικές επιτροπές που διορίζονταν από τα νομαρχιακά Κέντρα Κοινωνικής Προνοίας και αποτελούνταν από έγκριτους κατοίκους της περιοχής. Στα χωριά, οι επιτροπές απαρτίζονταν συνήθως από τον κοινοτάρχη, τον δάσκαλο και τον ιερέα. Στις αγροτικές περιοχές, το σύστημα κατέληγε να χορηγεί πιστοποιητικά απορίας πρακτικά σε όλους.

13.3.3. Παροχές πρόνοιας[16]

Τα πεδία, και οι αντίστοιχες κατηγορίες του πληθυσμού, στα οποία η πολιτική πρόνοιας έδινε προτεραιότητα ήταν: αφενός, η προστασία των παιδιών γενικά και των απροστάτευτων παιδιών και βρεφών ειδικότερα και αφετέρου, η προστασία των ηλικιωμένων και των αναπήρων. Το Υπουργείο Προνοίας ήταν επίσης αρμόδιο για την παροχή βοήθειας σε έκτακτες περιπτώσεις, όπως θεομηνίες ή κύματα προσφύγων από το εξωτερικό. Σε γενικές γραμμές, οι παροχές του συστήματος πρόνοιας μπορεί να ομαδοποιηθούν ως εξής:

Γενικά προγράμματα για παιδιά

Υπήρχαν οι κρατικοί και επιδοτούμενοι ιδιωτικοί Εθνικοί Παιδικοί Σταθμοί (στα αστικά κέντρα), τα Εθνικά Αγροτικά Νηπιοτροφεία και οι Βρεφικοί Σταθμοί. Όλα ήταν ιδρύματα που παρείχαν περίθαλψη και διαπαιδαγώγηση σε παιδιά προσχολικής ηλικίας εργαζόμενων γυναικών. Η εντελώς δωρεάν παροχή των υπηρεσιών αυτών προϋπέθετε, όπως πάντα, απορία. Παρά την αύξηση του αριθμού τους, τα ιδρύματα τούτα κάλυπταν πολύ μικρό μέρος των υφιστάμενων αναγκών (ιδίως των αναγκών των αστικών κέντρων). Το προσωπικό τους ήταν ανεπαρκές από ποσοτική και ποιοτική άποψη.

Προσφέρονταν επίσης κρατικά προγράμματα παιδικών εξοχών για άπορα ή ασθενικά παιδιά και παιδιά που εργάζονταν ή φοιτούσαν σε νυχτερινές σχολές. Στα παιδιά αυτά, τα προγράμματα έδιναν τη δυνατότητα να κάνουν διακοπές 16-21 ημερών. Τα προγράμματα υπάγονταν στο Υπουργείο Παιδείας ή Προνοίας.

Το 1964, τέλος, καθιερώθηκε ο θεσμός των μαθητικών συσσιτίων και, το 1966, των συσσιτίων για μαθητές τεχνικών σχολών.

Ειδικές κατηγορίες παιδιών

Η πρώτη ειδική κατηγορία παιδιών που τύγχανε προστασίας ήταν τα απροστάτευτα παιδιά. Ως απροστάτευτα θεωρούνταν τα παιδιά άπορων οικογενειών

16 Βλ. Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Μέρος 4.

που είτε ήταν ορφανά είτε ο πατέρας τους ήταν ανάπηρος, φυλακισμένος ή ηθικώς ανάξιος είτε ήταν παιδιά εγκαταλελειμμένα ή εξώγαμα. Το σχετικό πρόγραμμα του Υπουργείου Προνοίας επιχειρούσε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα με την επιδότηση των οικογενειών των απροστάτευτων παιδιών ή με την τοποθέτησή τους σε «αναδόχους οικογενείας». Το δεύτερο σκέλος του προγράμματος (ανάδοχες οικογένειες) λειτούργησε ελάχιστα. Οι επιδοτήσεις προς τις οικογένειες που είχαν ανάγκη ήταν φειδωλές, δεν κάλυπταν τα έξοδα των παιδιών και, στην πράξη, σταματούσαν στο 13ο έτος της ηλικίας του παιδιού. Επιπλέον, η αυστηρότητα των κριτηρίων για την παροχή χρηματικών ενισχύσεων (ειδικά στην περίπτωση των εξώγαμων τέκνων) απέκλειε μεγάλο αριθμό παιδιών που χρειάζονταν βοήθεια. Οι οικογένειες που λάμβαναν βοήθεια ήταν σχετικά λίγες, η κάλυψη των αναγκών ανεπαρκής και τα κονδύλια που συνολικά διετίθεντο φειδωλά.[17]

Παράλληλα λειτουργούσαν εθνικά ορφανοτροφεία και οικοτροφεία, που ήταν κρατικά ή ιδιωτικά και επιδοτούμενα από το κράτος. Δέχονταν παιδιά μέχρι 15 ετών που κατά κύριο λόγο στερούνταν μητρικής φροντίδας. Παρείχαν περίθαλψη και υποτυπώδη επαγγελματική κατάρτιση. Ο αριθμός των ιδρυμάτων αυτών και ο αριθμός των παιδιών που φρόντιζαν ήταν πολύ μικρός και παρέμεινε στάσιμος. Το δε παιδαγωγικό τους προσωπικό ήταν αριθμητικά ανεπαρκές σε σχέση με τον αριθμό των παιδιών που καλούνταν να εκπαιδεύσουν.

Επιπλέον, λειτουργούσαν βρεφοκομεία, όπου γίνονταν δεκτά βρέφη των οποίων η μητέρα είχε πεθάνει στον τοκετό, εξώγαμα, έκθετα ή βρέφη πολυμελών άπορων οικογενειών. Το κράτος δεν διέθετε δικά του βρεφοκομεία, αλλά επιχορηγούσε τα υφιστάμενα ιδιωτικά. Αυτά ήταν λίγα, περιορισμένης δυναμικότητας και, με εξαίρεση το βρεφοκομείο «Η Μητέρα» της Βασιλικής Πρόνοιας, παρείχαν πενιχρές υπηρεσίες περίθαλψης στα βρέφη και πρακτικώς καμία φροντίδα στην άγαμη μητέρα.

Τέλος, για την προστασία ασθενών και μειονεκτούντων παιδιών, στα μέσα της δεκαετίας του ’60, λειτουργούσαν δέκα νοσηλευτικά ιδρύματα (έξι κρατικά, δύο του ΠΙΚΠΑ και δύο ιδιωτικά) για σωματικά ή διανοητικά μειονεκτούντα παιδιά. Στο πεδίο της φροντίδας των μειονεκτούντων παιδιών, η συμβολή του ΠΙΚΠΑ ήταν ιδιαίτερα σημαντική. Ωστόσο, η δυναμικότητα των υφιστάμενων ιδρυμάτων ήταν εξαιρετικά μικρή και υπολειπόταν κατά δραματικό τρόπο των υφιστάμενων αναγκών.

17 Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), Πίνακας 112, σελ. 285.

Προστασία ενηλίκων αναπήρων και ηλικιωμένων

Το έργο της κλινικής περίθαλψης των αναπήρων ανατίθετο σε επιχορηγούμενα ημικρατικά ή ιδιωτικά ιδρύματα. Πέρα από την κλινική περίθαλψη, προβλεπόταν χορήγηση χρηματικού βοηθήματος για χανσενικούς (πάσχοντες από λέπρα). Το 1965, θεσπίστηκε ανάλογο βοήθημα για τυφλούς. Και εδώ οι δυνατότητες των υφιστάμενων ιδρυμάτων υπολείπονταν δραματικά των αναγκών. Επιπρόσθετα, δεν υπήρχε καν ακριβής εκτίμηση των αναγκών και πρακτικά δεν υφίστατο πρόγραμμα επαγγελματικής αποκατάστασης και εξεύρεσης απασχόλησης για τους αναπήρους. Το σύνολο των ποσών που διετίθεντο για την πρόνοια υπέρ των αναπήρων ήταν ελάχιστο.

Ως προς την προστασία ηλικιωμένων, η μόνη λύση που προσφερόταν για άτομα τρίτης ηλικίας, που αδυνατούσαν να συντηρηθούν κατ’ οίκον, ήταν τα γηροκομεία. Δεν προβλέπονταν χρηματικές ενισχύσεις που θα διευκόλυναν την παραμονή των ηλικιωμένων στο σπίτι τους και δεν υπήρχαν υπηρεσίες φροντίδας στο σπίτι. Υπήρχαν λίγα κρατικά γηροκομεία και η προσφορά των συναφών υπηρεσιών γινόταν από επιχορηγούμενα ή συμβεβλημένα με το κράτος ιδιωτικά γηροκομεία.

Η Βασιλική Πρόνοια

Η Βασιλική Πρόνοια ήταν ΝΠΙΔ χρηματοδοτούμενο από ειδικά προσδιορισμένους φόρους υπέρ τρίτων. Ο ημικρατικός χαρακτήρας της έδινε μεγαλύτερη ευελιξία. Τα Προγράμματα της Βασιλικής Πρόνοιας περιλάμβαναν τις Παιδοπόλεις για ορφανά παιδιά, τα Σπίτια του Παιδιού που απευθύνονταν σε παιδιά αγροτικών και ακριτικών περιοχών, τα Αστικά Κέντρα που απευθύνονταν σε παιδιά συνοικισμών των πόλεων και απέβλεπαν να προσφέρουν και κάποιες στοιχειώδεις τεχνικές γνώσεις και τα Προγράμματα Οικοτεχνίας (ταπητουργία, κιλιμοποιία).

13.3.4. Δαπάνες και υποδομές

Σύμφωνα με τους Πίνακες 10.1. και 10.2., την περίοδο 1960-1973, οι δαπάνες πρόνοιας κυμαίνονταν στο 0,9%-1,2% του ΑΕΠ και στο 9,6%-11,5% του συνόλου των δαπανών κοινωνικής προστασίας. Η πλειονότητα των δαπανών πρόνοιας αφορούσε την κάλυψη της νοσοκομειακής περίθαλψης των αγροτών, οι οποίοι μέχρι το 1966 νοσηλεύονταν με πιστοποιητικό απορίας, καθώς και της ιατρικής και νοσοκομειακής περίθαλψης των απόρων. Τα υφιστάμενα στοιχεία δεν επιτρέπουν να συγκρίνουμε ευθέως τα παραπάνω ποσοστά με

τα αντίστοιχα άλλων ευρωπαϊκών χωρών, αλλά δεν υπάρχει αμφιβολία ότι στην Ελλάδα της εξεταζόμενης περιόδου το κράτος ήταν φειδωλό στο θέμα της πρόνοιας.

Από τις προηγούμενες παραγράφους συνάγεται ότι οι υλικές υποδομές του μηχανισμού πρόνοιας ήταν εξαιρετικά αδύναμες. Οι υποδομές σε ανθρώπινους πόρους ήταν εξίσου αδύναμες. Τα προβλήματα αυτού του τομέα της κοινωνικής πολιτικής επιτείνονταν από την έλλειψη εκπαιδευμένων κοινωνικών λειτουργών, νηπιαγωγών, παιδαγωγών, νοσηλευτών, και άλλων ειδικοτήτων. Πέρα όμως από τις ελλείψεις σε υλικούς και ανθρώπινους πόρους, η πρόνοια γινόταν αντιληπτή ως φιλανθρωπία που καλείτο να αντιμετωπίσει ακραίες καταστάσεις φτώχειας και στέρησης. Υπό τις συνθήκες αυτές, η ύπαρξη σημαντικών κενών στο δίχτυ της κοινωνικής προστασίας ήταν αναπόφευκτη.

13.4. Γενικά συμπεράσματα για την κοινωνική πολιτική

Την περίοδο 1951-1973, έλαβε χώρα μια συστηματική επέκταση (με ελλείψεις και ανισότητες) της κάλυψης του πληθυσμού από το εκπαιδευτικό και ασφαλιστικό σύστημα της χώρας. Η στοιχειώδης εκπαίδευση κάλυψε περίπου το σύνολο του μαθητικού πληθυσμού ηλικίας 6-12 ετών. Στα τέλη της δεκαετίας του ’50, η έμφαση μετατοπίστηκε προς τη μέση εκπαίδευση και ο αριθμός των διδασκόντων και των μαθητών της αυξήθηκε σημαντικά. Η αναλογία μαθητών ανά διδάσκοντα βελτιώθηκε, χωρίς όμως να φθάσει στα επίπεδα των προηγμένων χωρών. Κάποια τάξη αποκαταστάθηκε στην τεχνική εκπαίδευση και ο αριθμός των σπουδαστών της επίσης αυξήθηκε. Στο ασφαλιστικό σύστημα, η κάλυψη του αστικού πληθυσμού για ασφάλιση συντάξεων και ασθενείας είχε επεκταθεί σε σημαντικό βαθμό ήδη από τη δεκαετία του ’50 και το 1961 έγινε το άλμα μέσω του οποίου καλύπτονταν από συνταξιοδοτική άποψη και οι αγρότες. Η πίεση της αγροτικής ψήφου και η ανάγκη του κοινού για ασφάλεια στην τρίτη ηλικία ήταν πολιτικά ακαταμάχητες.

Οι δομές και το θεσμικό πλαίσιο, που διαμορφώθηκαν την περίοδο 1951-1973, άσκησαν μεγάλη επίδραση στις δεκαετίες που ακολούθησαν. Στο ασφαλιστικό, η βασική νομοθεσία για συντάξεις, ασφάλιση ασθενείας, ανεργίας και οικογενειακά επιδόματα ήταν σε μεγάλο βαθμό ολοκληρωμένη από το 1961. Από εκεί και έπειτα, εκείνα που ακολούθησαν ήταν επεκτάσεις και διορθώσεις. Στο ασφαλιστικό σύστημα, η συνέχεια του κράτους δεν ήταν απλώς δεοντολογική επίκληση. Ήταν πραγματικό γεγονός. Στην εκπαίδευση, οι ανολοκλήρωτες μεταρρυθμίσεις

του 1959 και του 1964 άφηναν εκκρεμότητες, αλλά και παρακαταθήκες για το μέλλον, που «ξαναπιάστηκαν» μετά τη Μεταπολίτευση.

Μαζί με το θεσμικό πλαίσιο, η περίοδος 1951-1973 κληροδότησε στις επόμενες γενιές και τις δομικές αδυναμίες του κοινωνικού κράτους. Ο κληρονομημένος από το παρελθόν κατακερματισμός της κοινωνικής ασφάλισης παγιώθηκε και οι ανισότητες, που αυτός συνεπαγόταν, επιτάθηκαν από την άνιση κατανομή των κοινωνικών πόρων. Η αρχιτεκτονική του συνταξιοδοτικού καθεστώτος του ΙΚΑ εμπεριείχε εσκεμμένη σύγχυση ανάμεσα στην κοινωνική και την ανταποδοτική λειτουργία του ιδρύματος. Εκ κατασκευής, παρείχε ισχυρά κίνητρα για εισφοροδιαφυγή και πρόωρη συνταξιοδότηση. Καλείτο να καταβάλει συντάξεις σε σχετικά νέους ανθρώπους, που ήταν δυσανάλογες με τις εισφορές τους (βλ. Ενότητα 11.4.). Αυτά τα κατασκευαστικά προβλήματα ήταν αντιμετωπίσιμα την περίοδο 1951-1973. Στη φάση της ωρίμανσης του ΙΚΑ, ωστόσο, η αύξηση των δαπανών, η απώλεια εσόδων και οι πρόωρες συνταξιοδοτήσεις θα έθεταν σε κίνδυνο τη βιωσιμότητά του. Στην υγεία, δεν υπήρχε ενιαίο σύστημα ή ενιαία στρατηγική, ενώ υπήρχαν μείζονα προβλήματα οργάνωσης και διοίκησης (βλ. Ενότητα 12.13.). Οι κατά κύριο λόγο ποιοτικές ανεπάρκειες της περίθαλψης που παρεχόταν από το ΙΚΑ και τον ΟΓΑ έσπρωχναν το κοινό σε δαπανηρή προσφυγή στον ιδιωτικό τομέα. Στο εκπαιδευτικό σύστημα, η τεχνική εκπαίδευση εξακολουθούσε να χωλαίνει. Το κλασικό γυμνάσιο παρέμενε κυρίαρχο και η αδυναμία του να συνδέσει γνώσεις με πρακτικές εφαρμογές και την παραγωγική διαδικασία εξακολουθούσε να είναι αυτή που ήταν πάντα. Τα ΑΕΙ παρέμεναν υποστελεχωμένα, με ελλείψεις στον εξοπλισμό τους και κακοδιοικούμενα. Και το γλωσσικό ζήτημα παρέμενε πάντα εκκρεμές (βλ. Ενότητα 9.5.).

Στα προηγούμενα κεφάλαια, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στο θέμα της στενότητας των δημόσιων πόρων που διετίθεντο για το κοινωνικό κράτος. Όσον αφορά τις συντάξεις, δεν υπήρχε γενικευμένη στενότητα ως προς τους πόρους που διέθετε το δημόσιο σύστημα. Η απόκλιση των ελληνικών δαπανών για συντάξεις από τις δαπάνες πιο προηγμένων ευρωπαϊκών συστημάτων ήταν συνήθως μικρή. Το ελληνικό σύστημα ήταν ίσως το πιο συνταξιοκεντρικό της Ευρώπης (βλ. Κεφάλαιο 10). Το πρόβλημα ήταν ότι η έμφαση στις συντάξεις εκτόπιζε με διάφορους τρόπους τους δημόσιους πόρους που θα ήταν δυνατόν να διατεθούν σε άλλους βραχίονες του κοινωνικού κράτους. Τα κύρια θύματα του εκτοπισμού ήταν η υγεία και η παιδεία που, σε σύγκριση με όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες, οφθαλμοφανώς υποχρηματοδοτούνταν. Πολλές, αλλά όχι όλες, από τις ελλείψεις που αναφέρθηκαν στα σχετικά κεφάλαια μπορούσαν να μετριαστούν με μεγαλύτερη δημόσια χρηματοδότηση. Η επιδοματική πολιτική προς την οικογένεια,

η κοινωνική πρόνοια και η λαϊκή κατοικία υποχρηματοδοτούνταν ακόμη περισσότερο. Το σωρευτικό αποτέλεσμα ήταν ότι οι κοινωνικές δαπάνες του ελληνικού κράτους της περιόδου 1951-1973 συγκαταλέγονταν, ως ποσοστό του ΑΕΠ, ανάμεσα στις χαμηλότερες στην Ευρώπη.[18]

Πίσω από τη στενότητα των δημόσιων πόρων που διετίθεντο για το κοινωνικό κράτος, βρίσκονταν θεμελιώδεις περιορισμοί και επιλογές πολιτικής που εξηγήθηκαν στα Κεφάλαια 3 και 4. Πρώτον, το ελληνικό κράτος των δεκαετιών του '50 και του '60 είχε περιορισμένες δυνατότητες να δανειστεί, από το εσωτερικό ή το εξωτερικό, και συνεπώς δεν μπορούσε να χρηματοδοτήσει μεγάλα δημόσια ελλείμματα.[19] Δεύτερον, η φορολογική μηχανή ήταν ένας κακός μηχανισμός άντλησης εσόδων και η πολιτική ηγεσία ήταν απρόθυμη να τη χρησιμοποιήσει και να αυξήσει τη φορολογική επιβάρυνση του κοινού. Τρίτον, δινόταν απόλυτη προτεραιότητα στις δημόσιες επενδύσεις, σε έργα που θα βελτίωναν τις παραγωγικές υποδομές της χώρας και θα επιτάχυναν την ανάπτυξή της. Οτιδήποτε μπορούσε να δανειστεί το κράτος θα πήγαινε αποκλειστικά σε δημόσιες επενδύσεις. Και καθώς αυτό δεν θεωρείτο αρκετό, οι δημόσιες επενδύσεις θα έπρεπε να ενισχύονται από τα περισσεύματα του καταναλωτικού σκέλους του κρατικού Προϋπολογισμού (του τακτικού Προϋπολογισμού), που θα έπρεπε να είναι πάντα πλεονασματικός. Για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, οι καταναλωτικές δαπάνες του κράτους (που περιλαμβάνουν τις κοινωνικές δαπάνες) θα έπρεπε να συμπιεστούν. Η απόλυτη προτεραιότητα στις δημόσιες επενδύσεις σε έργα υποδομών ήταν θεμελιώδης επιλογή πολιτικής και εξηγεί μεγάλο μέρος της στενότητας των δημόσιων πόρων για το κοινωνικό κράτος. Η βελτίωση των υποδομών θεωρείτο (ορθώς, όπως φάνηκε) απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη της χώρας και τη μακροχρόνια βελτίωση του βιοτικού της επιπέδου. Μέχρι να επιτευχθεί αυτό, οι κοινωνικές δαπάνες θα αρκούνταν στο περίσσευμα από το περίσσευμα. Στον βαθμό που επιτυγχανόταν σημαντική αύξηση του πλούτου της χώρας, η επόμενη γενιά θα είχε μεγαλύτερη ευχέρεια να τις χρηματοδοτήσει. Με άλλα λόγια, για το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973, η διαμόρφωση ενός περιεκτικότερου κοινωνικού κράτους ήταν υπόθεση της επόμενης γενιάς.

18 OECD, *National Accounts*, Government Final Consumption Expenditure per Head Tables, various years.

19 Φυσικά θα μπορούσε να χρηματοδοτήσει τα ελλείμματά του τυπώνοντας χρήμα, αλλά τούτο – δοθείσης της πρόσφατης εμπειρίας με τον υπερπληθωρισμό – ήταν εκτός συζήτησης την εποχή εκείνη.

ΕΠΙΜΥΘΙΟ

Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973. Μια αξιολόγηση[1]

Αποτιμώντας το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973, μπορούμε να πούμε πως – μολονότι ανεπιφύλακτα προσηλωμένο στην αρχή της διασφάλισης των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας – δεν λειτουργούσε με βάση τους κανόνες μιας αμιγώς ελεύθερης οικονομίας (τα δύο δεν είναι υποχρεωτικά ταυτόσημα). Εγκαθίδρυσε ένα έντονα παρεμβατικό σύστημα και μερικοί από ένα έντονα παρεμβατικό σύστημα και μερικοί από τους μηχανισμούς πάνω στους οποίους βασιζόταν ήταν ασυμβίβαστοι με τη λειτουργία μιας γνήσια ανοικτής κοινωνίας. Το καθεστώς όμως διέθετε λογική και επιχειρησιακή συνοχή και μπορεί με ασφάλεια να ειπωθεί ότι απέδωσε πολλά από όσα αναμένονταν από αυτό. Εκτίμησε σωστά ότι το μείζον ζητούμενο για την ελληνική οικονομία της εποχής του ήταν ο εκσυγχρονισμός και η αναδιάρθρωση της παραγωγικής της μηχανής. Για τον σκοπό αυτόν, δημιούργησε το κλίμα ασφάλειας που απαιτείτο για την άνθηση της επενδυτικής δραστηριότητας και συνέβαλε – κατά τρόπο σύμφωνο με τις προθέσεις του – στην ταχεία ανάπτυξη της χώρας με κύρια ατμομηχανή τον ευρύτερο βιομηχανικό

---

1 Η τριετία 1950-1952 (που όπως αναφέραμε στην Εισαγωγή χαρακτηριζόταν από μεγάλη αστάθεια) έχει συζητηθεί στα Κεφάλαια 1 και 2. Κατά την τριετία αυτή, το καθεστώς οικονομικής πολιτικής της περιόδου 1953-1973 δεν είχε μορφοποιηθεί πλήρως. Καθώς η επιδίωξη του παρόντος έργου είναι να αντιπαραβάλει τις επιδόσεις της οικονομίας με τα καθεστώτα πολιτικής, η τριετία 1950-1952 πρέπει να παραλειφθεί από αυτήν τη συμπερασματική ενότητα.

τομέα και τις επενδύσεις. Ειδικά δε το διάστημα 1961-1973, η επίμονη στρατηγική της εκβιομηχάνισης που ακολουθείτο επί χρόνια απέδωσε τους πλουσιότερους καρπούς της. Παράλληλα, το καθεστώς κατόρθωσε να συνδυάσει ταχεία ανάπτυξη με χαμηλό πληθωρισμό και με σχετικά χαμηλό έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών.

Στη διάρκεια της περιόδου 1953-1973, δημιουργήθηκε ένας ενάρετος και αυτοτροφοδοτούμενος αναπτυξιακός κύκλος, όπου οι επεκτατικές ωθήσεις που δημιουργούσε η αύξηση της ζήτησης έβρισκαν την κατάλληλη ανταπόκριση από την πλευρά του μηχανισμού της προσφοράς της οικονομίας. Χωρίς την ανταπόκριση από την πλευρά της προσφοράς, η διατήρηση του αναπτυξιακού κύκλου δεν θα ήταν δυνατή. Το ότι ο κύκλος αυτός διατηρήθηκε επί 20 χρόνια δεν ήταν κάτι το προδιαγεγραμμένο. Η διατήρησή του προϋπέθετε: Πρώτον, ότι τα βασικά μεγέθη της οικονομίας (εισοδήματα, αποταμίευση, επενδύσεις, παραγωγικότητα, πληθωρισμός, εξωτερικό ισοζύγιο) θα κινούνταν κατά τρόπο συμβατό με τη διατήρηση της αναπτυξιακής πορείας. Και, δεύτερον, ότι τα συστατικά μέρη της παραγωγικής μηχανής θα αναπτύσσονταν παράλληλα και κατά τρόπο που το ένα θα συμπλήρωνε και θα ενίσχυε το άλλο. Συγκεκριμένα, ο *συγχρονισμός* της ανάπτυξης *συμπληρωματικών* κλάδων (π.χ. ηλεκτροπαραγωγή και βιομηχανία) ήταν ο εκ των ων ουκ άνευ όρος για τη διατήρηση του ενάρετου κύκλου. Το καθεστώς οικονομικής πολιτικής της περιόδου 1953-1973 και οι κανόνες με βάση τους οποίους λειτουργούσε έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην εκπλήρωση των προϋποθέσεων αυτών.

Ο ενάρετος κύκλος θα μπορούσε να διακοπεί από πολλούς παράγοντες. Θα μπορούσε να είχε διακοπεί είτε από πληθωρισμό τιμών είτε από πληθωρισμό μισθών. Το νομισματικό καθεστώς, οι αγορανομικοί έλεγχοι, η αθρόα προσφορά εργατικών χεριών από την ύπαιθρο και η συγκράτηση των μισθολογικών αυξήσεων εντός των ορίων της ανόδου της παραγωγικότητας απέτρεψαν τόσο το πρώτο όσο και το δεύτερο. Έτσι, η αύξηση των εισοδημάτων και της ζήτησης οδηγούσε, κατά κύριο λόγο, σε αύξηση της παραγωγής και όχι των τιμών. Ο ενάρετος κύκλος θα μπορούσε να είχε διακοπεί από την ανατροπή της ισορροπίας στο εξωτερικό ισοζύγιο (το χρόνιο έλλειμμα στο εμπορικό ισοζύγιο ήταν ίσως ο σημαντικότερος δυνητικός περιορισμός στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας). Οι άδηλοι πόροι, η βελτίωση των εξαγωγικών επιδόσεων της ελληνικής βιομηχανίας και η υποκατάσταση εισαγωγών στην προστατευόμενη εγχώρια αγορά απέτρεψαν και αυτό το ενδεχόμενο. Ο ενάρετος κύκλος θα μπορούσε να είχε διακοπεί είτε λόγω ανεπαρκών αποταμιευτικών πόρων είτε λόγω χαλάρωσης της επενδυτικής δραστηριότητας. Ούτε αυτά συνέβησαν. Αντίθετα, με το κύμα των επενδύσεων της δεκαετίας του ’60, το παραγωγικό σύστημα επεκτάθηκε σε νέους, εξαγωγικού προσανατολισμού κλάδους και διαφοροποίησε τη διάρθρωσή του. Η έντονη επενδυτική δραστηριότητα συντελούσε στην αύξηση της παραγωγικότητας η οποία, με τη σειρά της, επέτρεπε την αύξηση των πραγματικών αποδοχών των εργαζομένων χωρίς πληθωριστικές παρενέργειες. Έτσι, με σχετικά ήπιες διακυμάνσεις, ο αναπτυξιακός κύκλος διατηρήθηκε σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1953-1973.

Κρινόμενο με βάση τις προτεραιότητες που το ίδιο είχε θέσει στον εαυτό του (ταχεία ανάπτυξη με νομισματική σταθερότητα), το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973 πρέπει να θεωρηθεί γενικά επιτυχές. Αποστολή του ήταν να δώσει αποφασιστική ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας και αυτό έκανε. Για την ακρίβεια, εκείνο που πέτυχε ήταν να στηρίξει μια 20ετία ανάπτυξης που είχε ως *κινητήρα τις επενδύσεις* (investment-led growth). Εκείνο που δεν κατόρθωσε ήταν να *αναβαθμίσει* το investment-led growth σε τύπο ανάπτυξης που θα είχε ως *κινητήρια δύναμη τις εξαγωγές* (export-led growth). Παρά την αύξηση των εξαγωγών, η οικονομία εξακολουθούσε να είναι, εν πολλοίς, *εσωστρεφής*. Όσον αφορά δε τις προτεραιότητες αυτές καθ’ εαυτές, είναι δύσκολο – κατά νηφάλια κρίση – να υποστηρίξει κάποιος ότι θα μπορούσε να είναι διαφορετικές από εκείνες που τέθηκαν. Δεδομένου του χαμηλού επιπέδου ανάπτυξης στο οποίο βρισκόταν η χώρα κατά το σημείο εκκίνησης της περιόδου 1953-1973 και δεδομένης της πληθωριστικής παρακαταθήκης που είχε κληροδοτηθεί από τη δεκαετία του ’40, οι στόχοι της ανάπτυξης και της σταθερότητας επιβάλλονταν από τους καιρούς.

Λίγα πράγματα όμως είναι χωρίς κόστος. Η ίδια η κατασκευή και οι κανόνες λειτουργίας του οικονομικού καθεστώτος 1953-1973, καθώς και η φύση των προτεραιοτήτων που τέθηκαν, προδιέγραφαν τα τιμήματα που θα πληρώνονταν. Τα τιμήματα αυτά μπορούν να συνοψιστούν στα εξής σημεία:

Τίμημα πρώτο

Η αναγκαιότητα των χαμηλών δημόσιων ελλειμμάτων και των υψηλών δημοσίων επενδύσεων σε έργα υποδομής, σε συνδυασμό με την αδυναμία του φορολογικού συστήματος να αυξήσει τα δημόσια έσοδα, συνεπαγόταν χαμηλές κοινωνικές δαπάνες. Συνέπεια ήταν η *καχεξία του κοινωνικού κράτους*. Παρά τα αξιόλογα βήματα προόδου που σημειώθηκαν, η δημόσια παιδεία, η υγεία και η κοινωνική πρόνοια εξακολουθούσαν να υποσιτίζονται. Το δε δίχτυ κοινωνικής προστασίας βασιζόταν σχεδόν αποκλειστικά στο σύστημα των κοινωνικών ασφαλίσεων και εκτόπιζε όλες τις άλλες μορφές κοινωνικής προστασίας. Το δίχτυ αυτό είχε

κενά και συχνά άφηνε τη φροντίδα για τους πολύ φτωχούς και τους άτυχους στην ευρεία ελληνική οικογένεια ή εξωθούσε σε δαπανηρή προσφυγή στον ιδιωτικό τομέα.

Τίμημα δεύτερο

Το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973 βελτίωσε, λίγο ή πολύ, το βιοτικό επίπεδο της συντριπτικής πλειονότητας του πληθυσμού (βλ. Κεφάλαιο 6.2.). Βαρυνόταν όμως από ένα «προπατορικό αμάρτημα», που το συνόδευε από το σημείο της εκκίνησής του. Το 1953, μέσω της μεγάλης υποτίμησης της δραχμής, αποδέχθηκε και de facto παγίωσε την ανισότητα στη διανομή του πλούτου, την οποία είχε κληρονομήσει από τη δεκαετία του ’40 και που νομιμοποίησε τις διαδρομές μέσα από τις οποίες αυτή συντελέστηκε. Είναι αληθές ότι, μέσα στο πλαίσιο του συστήματος που βασίζεται στην ατομική ιδιοκτησία, δεν υπήρχε καλύτερη εναλλακτική λύση από εκείνη που επιλέχθηκε το 1953. Αλλά τούτο δεν αναιρούσε την αίσθηση αδικίας που διαπερνούσε μεγάλα τμήματα του πληθυσμού. Στην επόμενη 20ετία, και σύμφωνα με τις ενδείξεις που έχουμε, το νέο καθεστώς δεν μείωσε τις ανισότητες που κληρονόμησε. Και, μάλιστα, με εξαίρεση τη μέριμνα για τη στήριξη του εισοδήματος των αγροτών, η αναδιανομή του εισοδήματος ήταν χαμηλά στις προτεραιότητές του. Η εντυπωσιακή βελτίωση του βιοτικού επιπέδου δεν αρκούσε για να αναιρέσει την πραγματικότητα της ανισότητας που, παρά την πρόοδο, διαιωνιζόταν. Οι πικρίες μέρους του πληθυσμού εκδηλώθηκαν με σφοδρότητα μετά την πτώση της δικτατορίας και έμελλε να έχουν σοβαρές οικονομικές επιπτώσεις.

Τίμημα τρίτο

Η υιοθέτηση ανεκτικών όρων δόμησης ενίσχυσε τον μικρό κατασκευαστή και τον μικρό ιδιοκτήτη και εξασφάλισε αξιοπρεπή στέγη σε εκατομμύρια ανθρώπους. Οδήγησε όμως σε συνθήκες δόμησης που ασχήμυναν το οικιστικό περιβάλλον και υποβάθμισαν την ποιότητα ζωής. Η Ελλάδα έγινε πλουσιότερη, αλλά και πιο άσχημη.

Τίμημα τέταρτο

Η προτεραιότητα που δόθηκε στις οδικές μεταφορές, σε βάρος των μέσων σταθερής τροχιάς και γενικότερα σε βάρος των μέσων μαζικής μεταφοράς, είχε μακροχρόνιο κόστος. Επιβάρυνε το περιβάλλον, δημιούργησε συμφόρηση στους δρόμους και αύξησε τις ανάγκες για εισαγωγές καυσίμων.

Τίμημα πέμπτο

Η έμφαση στον εξηλεκτρισμό και τη βαριά βιομηχανία (που εκ φύσεως παράγουν λιγότερες θέσεις εργασίας για δεδομένο όγκο επενδυόμενου κεφαλαίου) σήμαινε ότι, *για ένα διάστημα*, οι νέες θέσεις εργασίας που δημιουργούνταν στον μη αγροτικό τομέα δεν αρκούσαν για να απορροφήσουν την εργατική δύναμη που εκλυόταν από την ύπαιθρο. Αυτό συνέβαλε στη διόγκωση της μετανάστευσης στο εξωτερικό. Όμως μια στρατηγική, που θα αποσκοπούσε σε ταχύτερη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, ήταν υποχρεωμένη να προσανατολιστεί προς κλάδους έντασης εργασίας. Οι κλάδοι αυτοί χαρακτηρίζονται από χαμηλότερο επίπεδο παραγωγικότητας και δεν προσφέρουν προοπτικές γρήγορης ανόδου της. Κατά συνέπεια, η επιλογή μιας τέτοιας στρατηγικής πιθανότατα θα οδηγούσε σε βραδύτερους ρυθμούς ανάπτυξης και μικρότερη άνοδο του βιοτικού επιπέδου.

Το τελευταίο από τα παραπάνω προβλήματα είχε σχεδόν λυθεί από τις αρχές της δεκαετίας του ’70. Έστω και με καθυστέρηση, η ελληνική οικονομία είχε απορροφήσει το πλεονάζον εργατικό της δυναμικό και ήταν σε θέση να απορροφήσει τους παλιννοστούντες μετανάστες. Τα πρώτα τέσσερα προβλήματα επρόκειτο να κληροδοτηθούν στις επόμενες φάσεις εξέλιξης της ελληνικής κοινωνίας και έμελλε να παίξουν σημαντικό ρόλο σε αυτές. Η ανάπτυξη όμως, που είχε μεσολαβήσει το διάστημα 1953-1973, δημιούργησε καλύτερες προϋποθέσεις για την επίλυσή τους. Μια πλουσιότερη οικονομία ήταν σε καλύτερη θέση να αναλάβει το κόστος των κοινωνικών δαπανών που απαιτούνταν.

Στις αρχές της δεκαετίας του ’70, η ελληνική οικονομία είχε πραγματοποιήσει το άνοιγμά της στους κλάδους που, 25 χρόνια πριν, είχαν θεωρηθεί αξιοποιήσιμοι και είχε επιτύχει τη σχεδόν πλήρη απασχόληση του εργατικού της δυναμικού. Για να χρησιμοποιήσουμε την έκφραση του Barry Eichengreen, η Ελλάδα έμοιαζε να πλησιάζει τα όρια των δυνατοτήτων της για γρήγορη *εκτατική* ανάπτυξη.[2] Το ερώτημα που προκύπτει είναι αν ένα οικονομικό καθεστώς, που βασιζόταν στον διοικητικό έλεγχο και την εσωστρέφεια, θα συνέχιζε να αποδίδει και στο μέλλον, υπό τις νέες συνθήκες που είχαν πια διαμορφωθεί. Το ερώτημα τούτο δεν πρόλαβε να απαντηθεί. Το καθεστώς κατέρρευσε εξαιτίας καταλυτικών γεγονότων,

2 Ο Eichengreen (2007), σελ. 6 και 413, ορίζει ως «εκτατική» ανάπτυξη εκείνη που βασίζεται στις μαζικές επενδύσεις φυσικού κεφαλαίου σε κλάδους γνωστής τεχνολογίας, στην αξιοποίηση παραγωγικών δυνατοτήτων που δεν έχουν ακόμη πλήρως αξιοποιηθεί και στη μεγάλης κλίμακας μεταφορά εργατικού δυναμικού από τη χαμηλής παραγωγικότητας γεωργία στη βιομηχανία.

που βρίσκονταν πέρα από τον έλεγχό του. Τα γεγονότα αυτά κατέστρεψαν τις οικονομικές και πολιτικές προϋποθέσεις που το στήριζαν.

Η κατάρρευση του συστήματος του Bretton Woods υπονόμευσε τα θεμέλια της μέχρι τότε ακολουθούμενης νομισματικής πολιτικής και εγκαινίασε μια περίοδο συνεχούς διολίσθησης της δραχμής και υψηλού πληθωρισμού. Ο τετραπλασιασμός της τιμής του πετρελαίου προκάλεσε την πιο βαθιά ύφεση στη (μέχρι τότε) μεταπολεμική ιστορία της χώρας και ανέτρεψε την υπόθεση εργασίας ότι το κόστος των καυσίμων θα έμενε για πάντα χαμηλό, υπόθεση στην οποία βασιζόταν σημαντικό τμήμα της ελληνικής οικονομίας. Το κορυφαίο γεγονός όμως ήταν η πτώση της δικτατορίας και η εγκαθίδρυση της πιο φιλελεύθερης δημοκρατίας που έχει γνωρίσει ο τόπος. Η εγκαθίδρυση ενός πολιτικού συστήματος, που οδήγησε στη χωρίς αίσθηση των γενικότερων επιπτώσεων αντιπαράθεση οργανωμένων ομάδων συμφερόντων, επηρέασε βαθιά τόσο τη λειτουργία του συστήματος όσο και τον τρόπο άσκησης της οικονομικής πολιτικής. Οι πολιτικοί και κοινωνικοί συσχετισμοί ισχύος, στους οποίους το οικονομικό καθεστώς της περιόδου 1953-1973 στηριζόταν, ανήκαν οριστικά στο παρελθόν.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Abramovitz, M. (1986), "Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind", *The Journal of Economic History*, 46(2), June 1986, 385-406.

Abramovitz, M. & David, P. (1996), "Convergence and Delayed Catch-up: Productivity Leadership and the Waning of American Exceptionalism", in R. Landau, T. Taylor & G. Wright (eds.), *The Mosaic of Economic Growth*, Stanford: Stanford University Press, 21-62.

Acheson, D. ([1969] 1987), *Present at the Creation, My Years in the State Department*, New York: W. W. Norton & Co.

Bosworth, B. & Kollintzas T. (2001), "Economic Growth in Greece: Past Performance and Future Prospects", in R. C. Bryant, N. C. Garganas & G. S. Tavlas (eds.), *Greece's Economic Performance and Prospects*, Athens: Bank of Greece & The Brookings Institution.

Break, G. F. & Turvey, R. (1966), βλ. Ελληνική βιβλιογραφία.

Candilis, W. O. (1968), *The Economy of Greece 1944-66*, New York: Praeger Publishers.

Courakis, A. S (1981), "Financial Structure and Policy in Greece: Retrospect and Prospect", *Greek Economic Review*, (3), 205-244.

Crafts, N. & Toniolo, G. (2010), "Aggregate Growth, 1950-2005", in S. Broadberry & K. O'Rourke (eds.), *The Cambridge Economic History of Modern Europe, 1870 to the Present*, vol. 2, Cambridge: Cambridge University Press, 296-332.

De Long, J. B. & Summers, L. H. (1991), "Equipment Investment and Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, 106 (2), May 1991, 445-502.

Eichengreen, B. (2007), *The European Economy since 1945*, Princeton: Princeton University Press.

Eichengreen, B. (1996), *Globalising Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton: Princeton University Press.

Eliades, E. A. (1954), "Stabilisation of the Greek Economy and the 1953 Devaluation of the Drachma", *IMF Staff Papers*, (4), 22-72.

Ellis, H. S. (1965), βλ. Ελληνική βιβλιογραφία.

European Commission, AMECO Database.

European Commission, *European Economy*, 2001, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2009.

Freris, A. F. (1986), *The Greek Economy in the Twentieth Century*, London: Croom Helm.

Gerakis, A. S. & Wald, H. P. (1964), "Economic Stabilization and Progress in Greece, 1953-61", *IMF Staff Papers*, (11), 125-149.

Gregory T. E, Gunter J. W. & Johns C. D. (1950), *Report and Recommendations on Certain Aspects of the Greek Banking System: submitted to the Governor of the Bank of Greece, June 30, 1950,* Athens.

Halikias, D. J. (1978), *Money and Credit in a Developing Economy: the Greek Case*, New York: New York University Press.

Harlaftis, G. (1993), *Greek Shipowners and Greece 1945-75*, London: Athlone Press.

IMF (1952, 1954, 1956, 1958, 1960, 1962, 1963, 1965, 1966, 1968, 1970, 1972, 1973, 1975), *Article XIV Consultation-Greece*, Washington DC.

IMF (1973b), *Greece – Recent Economic Developments*, July.

IMF (1966), "The Gold Price Policy of the Greek Government since 1944", Washington DC.

IMF (1950), *Report of the Mission to Greece*, Washington DC, December.

International Labor Organization (ILO), *The Cost of Social Security*, various years.

Kakridis, A. (2021), "Economic policy under the Greek Dictatorship", in Othon Anastasakis & Katerina Lagos (eds.), *The Greek Military Dictatorship, 1967-1974: Revisiting a Troubled Past*, New York & Oxford: Berghahn.

Kakridis, A. (2009a), "Deus ex machina? Truman/Marshall aid, engineers, and Greece's post-war development discourse", *Journal of Modern Greek Studies*, 27 (2), October, 241-274.

Kakridis, A. (2009b), *The quest for development. Economics and economists in post-war Greece (1944-1967)*, Ph. D. thesis, Panteion University of Social and Political Sciences.

Kazamias, A. (n.d.), *Education and Modernization in Greece*, Retrieved from https://eric.ed.gov/?id=ED097251, 26.5.2020.

Lazaretou, S. (2005), "Greek Monetary Economics in Retrospect: The Adventures of the Drachma", *Economic Notes,* Banca Monte dei Paschi di Siena SpA, 34 (3), 331-370.

Louri, H. (1989), "Regional policy and investment behaviour: the case of Greece, 1971-1982", *Regional Studies*, 23 (3), 231-239.

Louri, H. & Pepelasis-Minoglou, I. (2001a), "A Quantitative Exploration on the Determinants of (De-)Industrialisation: the case of Greece", *International Review of Applied Economics*, 15 (4), 397-410.

Louri, H. & Pepelasis-Minoglou, I. (2001b), "A Hesitant Evolution: Industrialization and De-industrialization in Greece over the Long Run", *Journal of European Economic History*, 31 (2), 321-348.

Lykogiannis, A. (2002), *Britain and the Greek Economic Crisis, 1944-1947*, Columbia: University of Missouri Press.

Maddison, A. (2003), *The World Economy: Historical Statistics*, Paris: OECD, Development Centre.

Maddison, A. (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris: OECD, Development Centre.

Makinen, G. E. (1986), "The Greek Hyperinflation and Stabilisation of 1943-1946", *Journal of Economic History*, 46 (3), 795-805.

Milward, A. S. (1994), *The European Rescue of the Nation-State*, London: Routledge.
North, D. C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York & London: W. W. Norton & Co.
OECD (2001), *Regulatory Reform in Greece*, Paris.
OECD (1974), *Education in OECD Developing Countries: Trends and Perspectives*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
OECD (1973), *Classification of Educational Systems in OECD Member Countries: Canada, Greece, Yugoslavia*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
OECD (1970), *National Accounts Statistics 1950-1968*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
OECD (1965b), *Manpower Policy and Problems in Greece*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
OECD, *Economic Outlook*, Paris, various years.
OECD, *Economic Surveys*, Greece, Paris, various years.
OECD, *Labour Force Statistics*, Paris, various years.
OECD, *National Accounts*, Paris, various years.
OECD, Education and Development (1965), *The Mediterranean Regional Project, Country Reports: Greece*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
Pagoulatos, G. (2003), *Greece's New Political Economy. State, Finance and Growth from Postwar to EMU*, Basingstoke & New York: Palgrave MacMillan.
Porter, P. A. (2006), βλ. Ελληνική βιβλιογραφία.
Psilos, D. D. (1964), *Capital Market in Greece*, Research Monograph Series, vol. 9, Athens: ΚΕΠΕ.
Rosenstein-Rodan, P. N. (1943), "Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *Economic Journal*, (53), June, 202-211.
SIPRI (2019), *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1949-2018*. Retrieved from SIPRI Military Expenditure Database, www.sipri.org/databases/milex#:~:text=The%20SIPRI%20Military%20Expenditure%20Datab, 10.3.2019.
Sweet-Escott, B. (1954), *Greece, A Political and Economic Survey, 1939-1953*, London & New York: Royal Institute of International Affairs.
Tsaliki, P. (1991), *The Greek Economy. Sources of Growth in the Post-war Era*, New York: Praeger.
United Nations, *Statistical Yearbook*, various years.
UNESCO, *Statistical Yearbook*, various years.
UNESCO, *World Survey of Education*, various years.
Venieris, D. N. (1994), *The Development of Social Security in Greece, 1920-1990*, Ph.D. thesis, University of London.

World Bank, *Development Indicators*, various years.
World Bank, *Education Statistics*, various years.

Ελληνική βιβλιογραφία

Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος, Διεύθυνση Μελετών (1985), *Εξελίξεις Βασικών Μεγεθών της Αγροτικής Οικονομίας*, Αθήνα.
Αλογοσκούφης, Γ. (1996), «Οι Δύο Όψεις του Ιανού: Θεσμοί, Οικονομική Ανάπτυξη και Ισοζύγιο Πληρωμών στην Ελλάδα», *Μελέτες Οικονομικής Πολιτικής*, (1), 25-63.
Αλογοσκούφης, Γ. & Λαζαρέτου, Σ. (1997), *Η Δραχμή: νομισματικά καθεστώτα και δημοσιονομικές διαταραχές στη νεώτερη Ελλάδα*, Αθήνα: ΙΜΟΠ, Αθηναϊκή Οικονομική.
Αντωνοπούλου, Σ. Ν. (1991), *Ο Μεταπολεμικός Μετασχηματισμός της Ελληνικής Οικονομίας και το Οικιστικό Φαινόμενο, 1950-1980*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
Βαλντέν, Σ. (2002), «Εξωτερικό εμπόριο και εξωτερική εμπορική πολιτική της Ελλάδας 1950-1967», στο Συλλογικό, *1949-1967: Η Εκρηκτική Εικοσαετία, Πρακτικά Επιστημονικού Συμποσίου*, Αθήνα: Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας, 219-298.
Βαλντέν, Σ. (1991), *Ελλάδα και Ανατολικές Χώρες, 1950-1967: Οικονομικές Σχέσεις και Πολιτική*, τόμ. Α΄ & Β΄, Αθήνα: Οδυσσέας, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών.
Βαρβαρέσος, Κ. ([1952] 2002), *Έκθεσις επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος*, επιμ. Α. Λυκογιάννης, πρόλ. Ι. Πεσμαζόγλου, εισ. Κ. Π. Κωστής, Αθήνα: Σαββάλας.
Βασιλικόν Ίδρυμα Ερευνών (1970), *Κοινωνική Προστασία εν Ελλάδι*, Αθήναι.
Βενέζης, Η. (1955), *Χρονικόν της Τραπέζης της Ελλάδος 1928-1952*, Αθήναι.
Βολουδάκης, Ε. Α. (1965), «Μισθοί, Παραγωγικότης και Επίπεδον Τιμών», στο Συλλογικό, *Η Ελληνική Οικονομία κατά το 1964*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος, 1-10.
Βούλγαρης, Γ. (2019), *Ελλάδα: μια χώρα παραδόξως νεωτερική*, Αθήνα: Πόλις.
Βούλγαρης, Γ. (2013), *Η Μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009*, Αθήνα: Πόλις.
Γαζής, Ν. (1963), *Η Συμφωνία Συνδέσεως της Ελλάδος μετά της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος*, Αθήναι.
Γετίμης, Π. & Οικονόμου, Δ. (1994), «Οικονομικές διαστάσεις της οικοδομικής δραστηριότητας στη δεκαετία του '50», στο Συλλογικό, *Η ελληνική κοινωνία κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο (1945-1967)*, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, 593-598.
Γεωργακόπουλος, Θ. Α & Ζανιάς, Γ. Π. (1995), «Τομέας Πρωτογενούς Παραγωγής», στο Α. Κιντής (επιμ.) (2004), *Η ελληνική οικονομία στο κατώφλι του 21ου αιώνα*, Αθήνα: Γνώση – Ιονική Τράπεζα, 465-525.

Γιαννίτσης, Τ. (1988), *Η Ελληνική Βιομηχανία. Ανάπτυξη και Κρίση*, Αθήνα: Gutenberg.
Γύπας, Γ. (1995), «Οργάνωση, Δομή και Λειτουργία των Ειδικών Ταμείων Κύριας Ασφάλισης των Τραπεζοϋπαλλήλων», πτυχιακή εργασία, Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας, ΤΕΙ Καλαμάτας.
ΔΕΗ, *Ετήσιες Εκθέσεις. Ισολογισμός και έκθεσις πεπραγμένων* (ετήσιο), διάφορα έτη.
Δενδρινού-Αντωνακάκη, Ν. (1962), «Η εξέλιξις της ελληνικής εκπαιδεύσεως από της μεταρρυθμίσεως του 1959», *Δελτίον Υπηρεσίας Μελετών και Συντονισμού του Υπουργείου Παιδείας*, τόμ. ε΄, τχ. VI, Αθήναι, 7-43.
Δενδρινού-Αντωνακάκη, Ν. (1959), «Αι ανάγκαι της ελληνικής παιδείας και τα νέα μέτρα», *Δελτίον Υπηρεσίας Μελετών και Συντονισμού του Υπουργείου Παιδείας*, τόμ. γ΄, τχ. V-VI, Αθήναι, 19-34.
Δημαράς, Α. (2013), *Ιστορία της Νεοελληνικής Εκπαίδευσης: Το ανακοπτόμενο άλμα. Τάσεις και αντιστάσεις στην ελληνική εκπαίδευση 1833-2000*, Αθήνα: Μεταίχμιο.
Δημέλη Σ., Κολλίντζας Τ. & Χριστοδουλάκης Ν. (1997), *Οικονομικές Διακυμάνσεις και Ανάπτυξη στην Ελλάδα και την Ευρώπη*, Αθήνα: ΙΜΟΠ – Σταμούλης.
Δημέλη Σ., Κολλίντζας Τ. & Χριστοδουλάκης Ν. (1996), «Βασικά Χαρακτηριστικά της Οικονομικής Ανάπτυξης στη Μεταπολεμική Ελλάδα», *Μελέτες Οικονομικής Πολιτικής*, (1), 71-103.
Δοξιάδης, Κ. (1946), *Αι Θυσίαι της Ελλάδος στον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο*, Έκθεση του Υπουργείου Ανοικοδομήσεως που εκπονήθηκε υπό την εποπτεία του Κ. Δοξιάδη, Αθήναι.
Δρακάτος, Κ. Γ. (2008), «Η Συμβολή του Κωνσταντίνου Καραμανλή στην Αναπτυξιακή Αιχμή της Ελληνικής Οικονομίας, 1955-1963», στο Κ. Σβολόπουλος, Κ. Μπότσιου & Ε. Χατζηβασιλείου (επιμ.), *Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής στον εικοστό αιώνα*, τόμ. 3, 17-32.
Δρακάτος, Κ. Γ. (1997), *Ο μεγάλος κύκλος της Ελληνικής Οικονομίας, 1945-1995*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
Έκθεση Έλβιν (1962), *Έκθεσις εις την Επιτροπήν Επιστημονικού και Τεχνικού Προσωπικού του ΟΟΣΑ, Δελτίον Υπηρεσίας Μελετών και Συντονισμού του Υπουργείου Παιδείας*, τόμ. Ε΄, τχ. III-IV, Αθήναι.
Ellis, H. S. (1965), *Το Βιομηχανικόν Κεφάλαιον εις την Ανάπτυξιν της Ελληνικής Οικονομίας*, Οικονομικαί Μονογραφίαι, Αθήναι: ΚΕΠΕ.
Επιτροπή Παιδείας (1958), *Πορίσματα Επιτροπής Παιδείας*, Αθήναι: Εθνικόν Τυπογραφείον.
ΕΣΥΕ (1967), *Τα κυριώτερα αποτελέσματα των τελευταίων απογραφών πληθυσμού και ερευνών απασχολήσεως εν Ελλάδι*.
ΕΣΥΕ, *Έρευνα επί της δράσεως των Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως*, έτη 1962-1973.
ΕΣΥΕ, *Απογραφές Βιομηχανίας*, 1958, 1963, 1969, 1973, 1978, 1984, 1988.
ΕΣΥΕ, *Απογραφές Πληθυσμού*, 1951, 1961, 1971, 1981.

ΕΣΥΕ, *Δελτίον Στατιστικής Κοινωνικής Προνοίας και Υγιεινής*, διάφορα έτη.
ΕΣΥΕ, *Ετήσιες Έρευνες Βιομηχανίας*, διάφορα έτη.
ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς Δημοσίων Οικονομικών*, διάφορα έτη.
ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος*, διάφορα έτη.
ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Εκπαιδεύσεως*, διάφορα έτη.
ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Μέσης Εκπαιδεύσεως*, διάφορα έτη.
ΕΣΥΕ, *Στατιστική της Στοιχειώδους Εκπαιδεύσεως*, διάφορα έτη.
ΕΣΥΕ, *Στατιστική Φυσικής Κινήσεως του Πληθυσμού*, διάφορα έτη.
Ετμεκτσόγλου, Γ. (2000), «Η οικονομία της Ελλάδας κατά τη διάρκεια της Γερμανικής Κατοχής», *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τόμ. 16, Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών, 58-64.
Ζητρίδης, Α. Χ. (1971), *Το Τραπεζικόν Σύστημα της Ελλάδος*, Αθήναι: Τράπεζα της Ελλάδος.
Ζολώτας, Ξ. (1975), *Το ενεργειακόν πρόβλημα της Ελλάδος*, Αθήναι: Τράπεζα της Ελλάδος, Αρχείον Μελετών και Ομιλιών.
Ζολώτας, Ξ. (1966), *Μετανάστευσις και οικονομική ανάπτυξις*, Αθήναι: Τράπεζα της Ελλάδος, Αρχείον Μελετών και Ομιλιών.
Ζολώτας, Ξ. (1964), *Νομισματική ισορροπία και οικονομική ανάπτυξις*, Αθήναι: Τράπεζα της Ελλάδος, Αρχείον Μελετών και Ομιλιών.
Ζολώτας, Ξ. (1959), *Οικονομική ανάπτυξις και τεχνική εκπαίδευσις*, Αθήναι: Τράπεζα της Ελλάδος, Αρχείον Μελετών και Ομιλιών.
Ζολώτας, Ξ. (1950), *Νομισματικόν πρόβλημα και ελληνική οικονομία*, Αθήναι: Εκδόσεις Παπαζήση.
Θεοτοκάς, Γ. & Χαρλαύτη, Τ. (2007), *Έλληνες εφοπλιστές και ναυτιλιακές επιχειρήσεις: Οργάνωση, διοίκηση και στρατηγική*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
Θωμαδάκης, Σ. Β. (2006), «Μαύρη Αγορά, Πληθωρισμός και Βία στην Οικονομία της Κατεχόμενης Ελλάδας», στο Ι. Ιατρίδης (επιμ.), Η Ελλάδα στη *Δεκαετία 1940-1950, Ένα Έθνος σε Κρίση*, Αθήνα: Θεμέλιο, 117-144.
ΙΚΑ (1963), *Δελτίον ΙΚΑ*, «25 Χρόνια του ΙΚΑ, 1937-1962», επετειακό τεύχος.
ΙΚΑ (1960), *Δελτίον ΙΚΑ*, τεύχη Μαρτίου έως και Σεπτεμβρίου 1960.
ΙΚΑ, *Χρονοσειρές Ασφαλιστικών και Οικονομικών Μεγεθών* ανά έτος μέχρι το 2016.
Ιορδάνογλου, Χ. Ι. (2013), *Κράτος και ομάδες συμφερόντων. Μια κριτική της παραδεδεγμένης σοφίας*, Αθήνα: Πόλις.
Ιορδάνογλου Χ. Ι. (2010), «Ο Γιάγκος Πεσμαζόγλου και οι Διαπραγματεύσεις για τη Συμφωνία Σύνδεσης Ελλάδας-ΕΟΚ (1959-61)», στο Μ. Ψαλιδόπουλος (επιμ.), *Ιωάννης Σ. Πεσμαζόγλου. Πανεπιστημιακός, Ευρωπαϊστής, Διαπραγματευτής*, Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, 69-89.
Ιορδάνογλου, Χ. Ι. (2008α), *Η Ελληνική Οικονομία στη «Μακρά Διάρκεια» 1954-2005*, Αθήνα: Πόλις (έκδοση εκτός εμπορίου).

Ιορδάνογλου, Χ. Ι. (2008β), «Η Ελληνική Βιομηχανία στη Μακρά Διάρκεια. Μια Επισκόπηση», στο Γ. Καλογήρου, Λ. Παπαγιαννάκης & Γ. Παπαδόπουλος (επιμ.), *Η Ελληνική Βιομηχανία: προς την Οικονομία της Γνώσης*, Πρακτικά Συνεδρίου, τόμ. 1, Αθήνα: Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδος, 137-160.

Ιορδάνογλου, Χ. Ι. (2003α), «Η Οικονομία 1974-2000: Επιβράδυνση, Στασιμότητα, Ανάκαμψη», στο Β. Παναγιωτόπουλος (επιμ.), *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, τόμ. 10, 65-100, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Ιορδάνογλου, Χ. Ι. (2003β), «Η Οικονομία 1949-1974: Ανάπτυξη και Νομισματική Σταθερότητα», στο Β. Παναγιωτόπουλος (επιμ.), *Ιστορία του Νέου Ελληνισμού, 1770-2000*, τόμ. 9, 59-86, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Ιορδάνογλου, Χ. & Μπέλλας, Χ. (2003), *Η Πορεία του Ελληνικού Εταιρικού Κεφαλαίου, 1963-2000*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.

Ιωάννου, Χ. (1989), *Μισθωτή Απασχόληση και Συνδικαλισμός στην Ελλάδα*, Αθήνα: Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών.

Καζάκος, Π. (2001), *Ανάμεσα σε κράτος και αγορά: οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα 1944-2000*, Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.

Κακριδής, Α. (αδημοσίευτο), «Πέραν του Καλού και του Κακού: Η Οικονομική Ιστορία της Αμερικανικής Βοήθειας στη Μεταπολεμική Ελλάδα».

Κακριδής, Α. (2017), *Κυριάκος Βαρβαρέσος. Η βιογραφία ως οικονομική ιστορία*, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.

Καλογήρου, Γ. & Λιούκας, Σ. (1995), «Οι Διεθνείς Εξελίξεις και ο Μετασχηματισμός των Τηλεπικοινωνιών στην Ελλάδα», στο Α. Κιντής (επιμ.) (2004), *Η ελληνική οικονομία στο κατώφλι του 21ου αιώνα*, Αθήνα: Γνώση – Ιονική Τράπεζα.

Κανελλόπουλος, Κ. Ν. (1995), *Εσωτερική Μετανάστευση*, Εκθέσεις αριθ. 21, Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Καραβίας, Θ. Σ. (1964), «Η Βοήθεια των Ηνωμένων Πολιτειών προς την Ελλάδα κατά την Περίοδον 1944-62», *Επιθεώρησις Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών*, Έτος 19ον, (3-4).

Καράγιωργας, Δ. Π. (1994), στο Μ. Ψαλιδόπουλος (γεν. επιμ.), *Σάκης Καράγιωργας. Μελέτες, Άρθρα, Ομιλίες*, τόμ. Ι, ΙΙ & ΙΙΙ, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

Καράγιωργας, Δ. Π. (1981), *Δημόσια οικονομική ΙΙ: Οι δημοσιονομικοί θεσμοί*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Καράγιωργας Δ. Π., κ.ά. (1999), *Διαστάσεις της φτώχειας στην Ελλάδα*, τόμ. Α΄, 2η έκδοση, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Καράγιωργας, Δ. & Κουλουριάνος, Δ. ([1958] 1994), «Τα Κυριώτερα Στοιχεία τα Συνθέτοντα την Σημερινήν Οικονομίαν της Ελλάδος», στο Μ. Ψαλιδόπουλος (γεν. επιμ.), *Σάκης Καράγιωργας. Μελέτες, Άρθρα, Ομιλίες, 1957-1969*, τόμ. ΙΙ, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

Καραμάνος, Α. Ι. (2008), «Η Αγροτική Πολιτική των Κυβερνήσεων του Κωνσταντίνου Καραμανλή κατά την Πρώτη Οκταετία, 1955-1963», στο Κ. Σβολόπουλος, Κ. Ε. Μπότσιου & Ε. Χατζηβασιλείου (επιμ.), *Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής στον εικοστό αιώνα*, τόμ. 3, Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου, Ζάππειο 5-9 Ιουνίου 2007, Αθήνα: Ίδρυμα Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής, 67-81.

Κατσανέβας, Θ. (1983), *Εργασιακές Σχέσεις στην Ελλάδα: το Θεσμικό Πλαίσιο και οι Συλλογικές Διαπραγματεύσεις*, Αθήνα: ΚΕΠΕ.

ΚΕΠΕ (1976α), «Έκθεση Ομάδας Εργασίας για το *Πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως της Ελλάδος*, 1976-1980», *Εισοδηματική Πολιτική*, Αθήνα.

ΚΕΠΕ (1976β), Έκθεση Ομάδας Εργασίας για το *Πρόγραμμα αναπτύξεως οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως της Ελλάδος, 1976-1980, Μεταρρύθμιση Έμμεσης Φορολογίας*, Αθήνα.

ΚΕΠΕ (1976γ), Έκθεση Ομάδας Εργασίας για το *Πρόγραμμα αναπτύξεως οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως της Ελλάδος, 1976-1980, Κοινωνική Ασφάλιση*, Αθήνα.

ΚΕΠΕ (1976δ), Έκθεση Ομάδας Εργασίας για το *Πρόγραμμα αναπτύξεως οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως της Ελλάδος, 1976-1980*, Υγεία, Αθήνα.

ΚΕΠΕ (1972α), Ομάς Εργασίας κόστους εκπαιδεύσεως για το *Πρόγραμμα 1970-1985, Κόστος Δημοσίας Εκπαιδεύσεως*, Αθήναι.

ΚΕΠΕ (1972β), *Σχέδιον προτύπου μακροχρονίου αναπτύξεως της Ελλάδος*, τόμ. 1-2, Αθήναι.

ΚΕΠΕ (1972γ), *Σχέδιον προτύπου μακροχρονίου αναπτύξεως της Ελλάδος*, 1973-1987, Επιτροπή Υγείας, Υγεία, Αθήναι.

ΚΕΠΕ (1967), *Η Αποτελεσματικότης των Φορολογικών Κινήτρων εν Ελλάδι και Προτάσεις διά την Μεταρρύθμισιν Αυτών*, Αθήναι.

ΚΕΠΕ (1966), *Γεωργικαί Επιδοτήσεις, Μελέται Πενταετούς Προγράμματος, 1966-1970*, Αθήναι.

ΚΕΠΕ (1965), *Σχέδιον προγράμματος οικονομικής αναπτύξεως της Ελλάδος, 1966-1970*, Αθήναι.

ΚΕΠΕ, *Πρόγραμμα οικονομικής αναπτύξεως της Ελλάδος, 1968-1972*, Αθήναι.

ΚΕΠΕ, *Πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως της Ελλάδος, 1983-1987*, Αθήναι.

ΚΕΠΕ, *Πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως της Ελλάδος, 1978-1982*, Αθήναι.

ΚΕΠΕ, *Πρόγραμμα οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως της Ελλάδος, 1976-1980*, Αθήναι.

Κιντής, Α. Α. (1982), *Ανάπτυξη της ελληνικής βιομηχανίας. Επιτεύξεις, προβλήματα, προοπτικές*, Αθήνα: Gutenberg.

Κουτσουμάρης, Γ. Φ. (1976), *Χρηματοδότησις και Ανάπτυξις της Βιομηχανίας. Η Ελληνική Περίπτωσις*, Ειδικαί Μελέται 1, Αθήναι: ΙΟΒΕ.
Κουτσουμάρης, Γ. Φ. (1963), *Η μορφολογία της ελληνικής βιομηχανίας: μελέτη επί της βιομηχανικής αναπτύξεως*, Αθήναι: ΚΕΠΕ.
Κωστής, Κ. (2019), *Ο πλούτος της Ελλάδας: Η ελληνική οικονομία από τους Βαλκανικούς Πολέμους μέχρι σήμερα*, Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
Κωστής, Κ. (2018), *«Τα κακομαθημένα παιδιά της Ιστορίας»: Η διαμόρφωση του νεοελληνικού κράτους 18ος-21ος αιώνας*, 2η έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
Κωστής, Κ. (2013), *Κράτος και επιχειρήσεις στην Ελλάδα: Η ιστορία του «Αλουμινίου της Ελλάδος»*, Αθήνα: Πόλις.
Κωστής, Κ. (1999), *Ο μύθος του ξένου. Η Pechiney στην Ελλάδα*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
Λιάκος, Α. (2019), *Ο ελληνικός 20ός αιώνας*, Αθήνα: Πόλις.
Λιάκος, Α. (2016), *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου: το Διεθνές Ιραφείο Εργασίας και η ανάδυση των κοινωνικών θεσμών*, 2η έκδοση, Αθήνα: Νεφέλη.
Λιναρδάτος, Σ. (1977-1986), *Από τον εμφύλιο στη χούντα*, τόμ. 1-5, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
Μακαρέζος, Ν. (2006), *Η οικονομία της Ελλάδος (21η Απριλίου 1967 - 8η Οκτωβρίου 1973)*, Αθήνα: Πελασγός.
Μαραβέγιας, Ν. (1992), *Αγροτική πολιτική και οικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Λιβάνης.
Μελετόπουλος, Μ. Η. (2008), *Η Δικτατορία των Συνταγματαρχών: Κοινωνία, ιδεολογία, οικονομία*, 3η έκδοση συμπληρωμένη, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
Μητράκος, Θ. & Τσακλόγλου, Π. (1998), «Μεταβολές στη συνολική ανισότητα και φτώχεια στην Ελλάδα μετά τη Μεταπολίτευση», *Μελέτες Οικονομικής Πολιτικής*, (5), 1-52.
Μητράκος, Θ. & Τσακλόγλου, Π. (1997), «Η δομή των οικονομικών ανισοτήτων στην Ελλάδα», στο Α. Α. Κιντής (επιμ.), *Το παρόν και το μέλλον της ελληνικής οικονομίας*, τόμ. 2, Αθήνα: Gutenberg, 421-448.
Μητσός, Α. (1989), *Η ελληνική βιομηχανία στην διεθνή αγορά*, Αθήνα: Θεμέλιο.
Μούσης, Ν. (1998), *Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
Μπάτσης, Δ. ([1947] 1977), *Η βαρειά βιομηχανία στην Ελλάδα*, πρόλ.: Ν. Κιτσίκης, Αθήνα: Κέδρος.
Break, G. F. & Turvey, R. (1966), *Το Φορολογικόν Σύστημα εν Ελλάδι*, Οικονομικαί Μονογραφίαι, Αθήναι: ΚΕΠΕ.
Μωυσής, Ρ. (2019), *Θα γίνει της… Δεής*, Αθήνα: Καπόν.
Νίκας, Γ. (2017), «Θεμελιώνοντας την Ανάπτυξη: Ο Σπύρος Μαρκεζίνης στο Υπουργείο Συντονισμού 1952-1954», διπλωματική εργασία, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο.
ΟΓΑ (1972), *Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων: Η πρώτη δεκαετία, 1961-1971*, Αθήνα.

ΟΓΑ (1964), *ΟΓΑ: Απολογισμός τριετίας 1961-1964*, Αθήνα.
Οικονόμου, Γ. Ε. (1981), *Η πολιτική τιμών και εισοδημάτων στην Ελλάδα*, Αθήνα: ΚΕΠΕ.
Οικονόμου, Χ. (2011), «Υγεία και πολιτική στην Ελλάδα κατά τη μεταπολεμική περίοδο (1950-1983)», στο Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα: Διόνικος, 325-347.
ΟΤΕ (1963), *Έκθεσις επί του ισολογισμού και των πεπραγμένων* του έτους 1962.
Παγουλάτος, Γ. (2006), *Η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, 1940-2000*, Αθήνα: Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, Πρόγραμμα Ερευνών Ιστορικού Αρχείου.
Πανάρετος, Π. (1960), «Κλάδος Αναπηρίας – Γήρατος – Θανάτου, Επικουρική Ασφάλισις (Συντάξεων)», Αναδημοσίευση μελέτης του 1958 του Υπουργείου Συντονισμού με τίτλο *Διερεύνησις Βασικών Προβλημάτων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως*, τμήμα 3, συνέχεια 4η, *Δελτίον ΙΚΑ*, Ιούλιος-Αύγουστος, 401-442.
Παντελάκης, Ν. Σ. (1991), *Ο Εξηλεκτρισμός της Ελλάδας*, Μελέτες Οικονομικής Ιστορίας, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα της Εθνικής Τραπέζης.
Παπαδόπουλος, Λ. (1965), «Εξελίξεις και Πολιτική Δημοσίου Εξωτερικού Δανεισμού», στο Συλλογικό, *Η Ελληνική Οικονομία κατά το έτος 1964*, Αθήναι: Τράπεζα της Ελλάδος, 179-188.
Παπαηλίας, Θ. (1996), *Η ελληνική οικονομία, 1948-1995. Μύθοι και πραγματικότητα*, Αθήνα: Αγροτική Τράπεζα της Ελλάδος.
Παπαληγούρας, Π. (1996), *Ομιλίες-άρθρα*, εισ.-επιμ. Μ. Ψαλιδόπουλος, Αθήνα: Αίολος.
Παπανούτσος, Ε. Π. (1965α), *Αγώνες και αγωνία για την Παιδεία*, Αθήναι: Ίκαρος.
Παπανούτσος, Ε. Π. (1965β), *Εισηγητική Έκθεσις επί του Σχεδίου Νόμου, «Περί της Τεχνικής Εκπαιδεύσεως»*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
Παπανούτσος, Ε. Π. (1964), *Εισηγητική Έκθεσις για το Ν.Δ. 4379/1964, «Περί οργανώσεως και διοικήσεως της Γενικής (Στοιχειώδους και Μέσης) Εκπαιδεύσεως»*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
Παπαντωνίου, Ε. (1960), «Κλάδος Αναπηρίας – Γήρατος – Θανάτου, Κυρία Ασφάλισις», Αναδημοσίευση μελέτης του 1958 του Υπουργείου Συντονισμού με τίτλο *Διερεύνησις Βασικών Προβλημάτων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως*, μέρος 2, *Δελτίον ΙΚΑ*, Απρίλιος, 193-253.
Παπαχελάς, Α. (2017), *Ο Κωνσταντίνος Μητσοτάκης με τα δικά του λόγια, 1942-1974*, τόμ. Α΄, Αθήνα: Παπαδόπουλος.
Πάτρας, Λ. (1970), *Σχεδιασμός της Κοινωνικής Πολιτικής*, μέρος Α΄: Σχέδιον Εθνικής Πολιτικής Κοινωνικής Ασφαλείας, μέρος Β΄: Σχέδιον Εθνικής Πολιτικής Υγείας, Αθήναι: Ελληνικός Εκδοτικός Οργανισμός.
Παυλόπουλος, Π. Γ. (1999), *Το μέγεθος και η δυναμική του τουριστικού τομέα*, Αθήνα: Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων.

Πεσμαζόγλου, Σ. (1999), *Εκπαίδευση και Ανάπτυξη στην Ελλάδα, 1948-1985. Το Ασύμπτωτο μιας Σχέσης*, 2η έκδοση, Αθήνα: Θεμέλιο.

Πεσμαζόγλου, Ι. Σ. (1962), *Η σύνδεσις της Ελλάδος μετά της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος*, Αθήναι: Τράπεζα της Ελλάδος, Αρχείον Μελετών.

Porter, P. A. (2006), *Ζητείται: Ένα Θαύμα για την Ελλάδα*, εισ. Μ. Ψαλιδόπουλος, τεκμηρίωση-επίμετρο: Σ. Βρετός, μτφ. Νερίνα Κιοσέογλου, Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.

Πρακτικά της Βουλής, διάφορα έτη.

Προβόπουλος, Γ. (1985), *Η κρίση στην κοινωνική ασφάλιση. Το πρόβλημα του ΙΚΑ*, Επίκαιρα Θέματα 2, Αθήνα: ΙΟΒΕ.

Προβόπουλος, Γ. (1981), *Δημόσιες δαπάνες και οικονομική δραστηριότης. Η ελληνική εμπειρία*, Ειδικές Μελέτες 8, Αθήνα: ΙΟΒΕ.

Προδρομίδης, Κ. Π (1976), *Εξωτερικόν εμπόριον της Ελλάδος. Κλαδική ανάλυσις*, Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Ραφαήλ, Μ. (1960), «Δαπάναι διά Συνταξιοδότησιν και Περίθαλψιν Δημοσίων, Δημοτικών κ.λπ. Υπαλλήλων», Αναδημοσίευση μελέτης του 1958 του Υπουργείου Συντονισμού με τίτλο *Διερεύνησις Βασικών Προβλημάτων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως*, συνέχεια 5η, Παράρτημα, *Δελτίον ΙΚΑ*, Σεπτέμβριος, 519-544.

Ριζάς, Σ. (2018), *Κωνσταντίνος Καραμανλής. Η Ελλάδα από τον Εμφύλιο στη Μεταπολίτευση*, Αθήνα: Μεταίχμιο.

Ριζάς, Σ. (2008), *Η ελληνική πολιτική μετά τον Εμφύλιο Πόλεμο, Κοινοβουλευτισμός και δικτατορία*, Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη.

Σβολόπουλος, Κ. (γεν. επιμ.) (1992-1997), *Κωνσταντίνος Καραμανλής, Αρχείο. Γεγονότα και έγγραφα*, τόμ. 1-12, Αθήνα: Ίδρυμα Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής – Εκδοτική Αθηνών.

Σβολόπουλος Κ., Μπότσιου Κ. Ε. & Χατζηβασιλείου Ε. (επιμ.) (2008), *Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής στον εικοστό αιώνα*, τόμ. 1-3, Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου, Ζάππειο 5-9 Ιουνίου 2007, Αθήνα: Ίδρυμα Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής.

Σταθάκης, Γ. (2004), *Το Δόγμα Τρούμαν και το Σχέδιο Μάρσαλ*, Αθήνα: Βιβλιόραμα.

Σταθάκης, Γ. (1994), «Η οικονομική πολιτική των ΗΠΑ στην Ελλάδα, 1949-1953: Σταθεροποίηση και νομισματική μεταρρύθμιση», στο *Η ελληνική κοινωνία κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο (1945-1967)*, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

Στασινόπουλος, Γ. (2010), *Η ρητορική της ανάπτυξης. Οικονομικές ιδέες και οικονομική πολιτική την περίοδο της ανασυγκρότησης 1944-1952*, Αθήνα: Gutenberg.

Συλλογικό (2000), *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους: Σύγχρονος Ελληνισμός από το 1941 έως το τέλος του αιώνα*, τόμ. 16, Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών.

Τζάρτζανος, Ζ. (1963), «Η αντιμετώπισις του κτηριακού προβλήματος του ΙΚΑ», *Δελτίον ΙΚΑ*, Επετειακό τεύχος, 120-132.

Τήνιος, Π. (2008), «Κοινωνική Ασφάλιση 1955-1980: Εφαλτήριο ανάπτυξης ή είσοδος στον σημερινό λαβύρινθο;», στο Κ. Σβολόπουλος, Κ. Ε. Μπότσιου & Ε. Χατζηβασιλείου (επιμ.), *Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής στον εικοστό αιώνα*, τόμ. 3, Πρακτικά Διεθνούς Συνεδρίου, Ζάππειο 5-9 Ιουνίου 2007, Αθήνα: Ίδρυμα Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής, 185-209.

Τράπεζα της Ελλάδος (1984), *Η ελληνική οικονομία: ερευνητικά δοκίμια και στατιστικές σειρές*, Διεύθυνση Οικονομικών Μελετών, τόμ. ΙΙΙ, Αθήνα.

Τράπεζα της Ελλάδος (1978), *Τα πρώτα πενήντα χρόνια της Τραπέζης της Ελλάδος, 1928-1978*, Αθήνα.

Τράπεζα της Ελλάδος, Αρχείο Ιωάννη (Γιάγκου) Πεσμαζόγλου (1918-2003), Ιστορικό Αρχείο Τράπεζας της Ελλάδος [ΙΑΤΕ Α6].

Τράπεζα της Ελλάδος, *Έκθεση του Διοικητή για το έτος…* (διάφορα έτη).

Τράπεζα της Ελλάδος, *Μηνιαίο Στατιστικό Δελτίο*, διάφορα έτη.

Τράπεζα της Ελλάδος, Διεύθυνση Οικονομικών Μελετών, *Η ελληνική οικονομία κατά το έτος…* (διάφορα έτη).

ΥΠΕΘΟ (2001), *Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας, 1960-1999, με Βάση το Σύστημα ΕΣΟΛ-95*, Αθήνα.

Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, *Κοινωνικός Προϋπολογισμός για το έτος 1973.*

Υπουργείο Συντονισμού (1976), *Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος, 1958-1975*, Αθήναι.

Υπουργείο Συντονισμού (1964), *Η εξέλιξις των επενδύσεων εν Ελλάδι μεταπολεμικώς* (1948-1962), Αθήναι.

Υπουργείο Συντονισμού (1960), *Πενταετές πρόγραμμα οικονομικής αναπτύξεως της χώρας, 1960-1964*, Αθήναι.

Φραγκιάδης, Α. (2007), *Ελληνική Οικονομία (19ος-20ός αιώνας): από τον Αγώνα της Ανεξαρτησίας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση της Ευρώπης*, Αθήνα: Νεφέλη.

Φράγκος, Δ. (1980), *Ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός της Ελλάδος: εξελίξεις και προοπτικές*, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

Χαλικιάς, Δ. Ι. (1976), *Δυνατότητες και προβλήματα πιστωτικής πολιτικής: η ελληνική εμπειρία*, Αθήναι: Τράπεζα της Ελλάδος, Αρχείον Μελετών και Ομιλιών.

Χασσίδ, Ι. (1997), «Ξένες Επενδύσεις στην Ελλάδα: Διάρθρωση – Τάσεις – Προοπτικές και Πολιτική», στο Α. Α. Κιντής (επιμ.), *Το παρόν και το μέλλον της ελληνικής οικονομίας*, τόμ. 1, Αθήνα: Gutenberg.

Χατζηβασιλείου, Ε. (2010), *Ελληνικός φιλελευθερισμός. Το ριζοσπαστικό ρεύμα, 1932-1979*, Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.

Χατζηδημητρίου, Φ. (1960α), «Κλάδος Ασφαλίσεως Ασθενείας και Μητρότητος», Αναδημοσίευση Μελέτης του 1958 του Υπουργείου Συντονισμού με τίτλο *Διερεύνησις Βασικών Προβλημάτων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως*, συνέχεια 3η, *Δελτίον ΙΚΑ*, Μαϊος-Ιούνιος, 289-314.

Χατζηδημητρίου, Φ. (1960β), «Ασφάλισις Ανεργίας και Υπηρεσίαι Απασχολήσεως», Αναδημοσίευση μελέτης του 1958 του Υπουργείου Συντονισμού με τίτλο *Διερεύνησις Βασικών Προβλημάτων Οργανισμών Κοινωνικής Ασφαλίσεως*, συνέχεια 5η, *Δελτίον ΙΚΑ*, Σεπτέμβριος, 497-518.

Χειμωνίτη-Τερροβίτη, Σ. (2005), *Εξελίξεις στην αγορά κατοικιών*, Εκθέσεις αριθ. 43, Αθήνα: ΚΕΠΕ.

Ψαλιδόπουλος, Μ. (2014), *Ιστορία της Τράπεζας της Ελλάδος, 1928-2008: Από τράπεζα του κράτους εγγυήτρια της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας*, Τράπεζα της Ελλάδος: Αθήνα.

Ψαλιδόπουλος, Μ. (2013), *Επιτηρητές σε απόγνωση. Αμερικανοί σύμβουλοι στην Ελλάδα, 1947-53: Από τον Paul A. Porter στον Eduard A. Tenenbaum*, Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.

Ψαλιδόπουλος, Μ. (2008), *Ο Ξενοφών Ζολώτας και η ελληνική οικονομία*, Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.

Ψαραύτης, Χ. Ν. (2006), *Ελληνική ακτοπλοΐα και Cabotage. Κείμενα και ανάλυση για τα προβλήματα του κλάδου και την επίλυσή τους*, Ανάκτηση από https://www.eef.edu.gr/media/2668/e_p00004.pdf, 29.5.2020.

Ψηλός, Γ. Ι. (1962), «Παροχαί Ελληνικής Κοινωνικής Ασφαλίσεως. Η Οργάνωσις του Κλάδου Συντάξεων εν Ελλάδι», *Δελτίον ΙΚΑ*, Απρίλιος.

Επιλογή των κύριων νομοθετημάτων που αναφέρονται στο κείμενο

Διοίκηση

Α.Ν. 1015/1946 «περί συστάσεως και λειτουργίας Νομισματικής Επιτροπής»
Α.Ν. 1837/1951 «περί λειτουργίας της Νομισματικής Επιτροπής»
Ν.Δ. 4108 /1960 «περί παρατάσεως της λειτουργίας της Νομισματικής Επιτροπής»
Ν. 1811/1951 «περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων» (ο Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας)
Ν.Δ. 1/1968 «περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων» (Συγχώνευση των Υπουργείων των εποπτευόντων την Κοινωνική Ασφάλιση)

Χρηματοπιστωτικό σύστημα

Ν.Δ. 588/1948 «περί ελέγχου της πίστεως»
Α.Ν. 1611/1950 «περί καταθέσεων Νομικών Προσώπων και Ασφαλιστικών Ταμείων»
Α.Ν. 1665/1951 «περί λειτουργίας και ελέγχου Τραπεζών»
Ν.Δ. 4366/1964 «περί ιδρύσεως Ελληνικής Τραπέζης Βιομηχανικής Αναπτύξεως»

Φορολογία

Α.Ν. 942/1949 «περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του Κώδικος φορολογίας καθαρών προσόδων»
Ν.Δ. 3323/1955 «περί φορολογίας του εισοδήματος»
Ν.Δ. 3843/1958 «περί φορολογίας εισοδήματος νομικών προσώπων»
Ν. 4459/1965 «περί τροποποιήσεως των διατάξεων περί φορολογίας μεταβιβάσεως ακινήτων και επιβολής φόρου επί του αυτομάτου υπερτιμήματος οικοπέδων»
Α.Ν. 82/1967 «περί καταργήσεως της φορολογίας αυτομάτου υπερτιμήματος και του προοδευτικού φόρου μεταβιβάσεως ακινήτων»

Εργασιακές σχέσεις

Ν. 3239/1955 «περί τρόπου ρυθμίσεως των συλλογικών διαφορών εργασίας, συστάσεως Εθνικού Γνωμοδοτικού Συμβουλίου Κοινωνικής Πολιτικής και τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων ενίων εργατικών νόμων» (ο θεμελιώδης νόμος για τις συλλογικές διαπραγματεύσεις)

Βιομηχανικά κίνητρα

Ν. 1880/1951 «περί φορολογίας των πλοίων»
Ν.Δ. 2687/1953 «περί επενδύσεως και προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού»

Ν. 4171/1961 «περί λήψεως γενικών μέτρων διά την υποβοήθησιν της αναπτύξεως της Οικονομίας της Χώρας»
Ν.Δ. 4256/1962 «περί ιδρύσεως και επεκτάσεως βιομηχανικών και βιοτεχνιών και άλλων διατάξεων»
Ν. 4458/1965 «περί Βιομηχανικών Περιοχών»
Α.Ν. 89/1967 «περί εγκαταστάσεως εν Ελλάδι αλλοδαπών Εμποροβιομηχανικών Εταιρειών»
Α.Ν. 147/1967 «περί συμπληρώσεως της περί κινήτρων διά βιομηχανικάς επενδύσεις κειμένης νομοθεσίας»

Εκπαίδευση

Ν. 4373/1929 «περί διαρρυθμίσεως των σχολείων της Μ. Εκπαιδεύσεως» (η μεταρρύθμιση των Φιλελευθέρων)
Ν. 4397/1929 «περί στοιχειώδους εκπαιδεύσεως» (η εκπαιδευτική μεταρρύθμιση των Φιλελευθέρων)
Ν.Δ. 3971/1959 «περί Τεχνικής και Επαγγελματικής Εκπαιδεύσεως, Οργανώσεως της Μέσης Εκπαιδεύσεως και Διοικήσεως της Παιδείας» (η Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση της ΕΡΕ του 1959)
Ν.Δ. 3973/1959 «περί ενοποιήσεως και συντονισμού της Διοικήσεως της Επαγγελματικής Εκπαιδεύσεως» (η Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση της ΕΡΕ του 1959)
Ν.Δ. 4379/1964 «περί οργανώσεως και διοικήσεως της Γενικής» (Στοιχειώδους και Μέσης) Εκπαιδεύσεως (η Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση Παπανούτσου)
Α.Ν. 129/1967 «περί Οργανώσεως και Διοικήσεως της Γενικής Εκπαιδεύσεως κι άλλων τινών διατάξεων» (η Εκπαιδευτική Αντιμεταρρύθμιση της δικτατορίας)
Ν.Δ. 652/1970 «περί Κέντρων Ανωτέρας Τεχνικής Εκπαιδεύσεως» (Ίδρυση των ΚΑΤΕ)

Κοινωνικές Ασφαλίσεις – Υγεία

Ν. 6298/1934 «περί Κοινωνικών Ασφαλίσεων» (ο ιδρυτικός νόμος του ΙΚΑ, εφαρμόστηκε το 1937)
Α.Ν. 1846/1951 «περί Κοινωνικών Ασφαλίσεων» (ο θεμελιώδης μεταπολεμικός νόμος για το ΙΚΑ)
Α.Ν. 1854/1951 «περί απονομής των Πολιτικών και Στρατιωτικών συντάξεων»
Ν.Δ. 2592/1953 «περί οργανώσεως της Ιατρικής αντιλήψεως»
Ν.Δ. 2698/1953 «περί διοικήσεως του Ιδρύματος Κοινωνικών Ασφαλίσεων, μεταρρυθμίσεως της περί αυτού νομοθεσίας, ως και άλλων τινών διατάξεων» (κατώτατα όρια συντάξεων)
Ν. 3487/1955 «περί Κοινωνικής Ασφαλίσεως των Αγροτών»

Ν.Δ. 4104/1960 «περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως της νομοθεσίας περί κοινωνικών ασφαλίσεων και άλλων τινών οργανωτικών και διοικητικών διατάξεων»
Ν. 4169/1961 «περί Γεωργικών Κοινωνικών Ασφαλίσεων» (θέσπιση του ΟΓΑ)
Β.Δ. 984/1966 «περί παροχής νοσοκομειακής περιθάλψεως εις τους ησφαλισμένους και τους συνταξιούχους του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων» (ΟΓΑ)
Ν.Δ. 67/1968 «περί λήψεως μέτρων διά την κάλυψιν των υγειονομικών αναγκών της υπαίθρου» (θέσπιση υποχρεωτικής θητείας αποφοίτων ιατρικής σε αγροτικά ιατρεία)

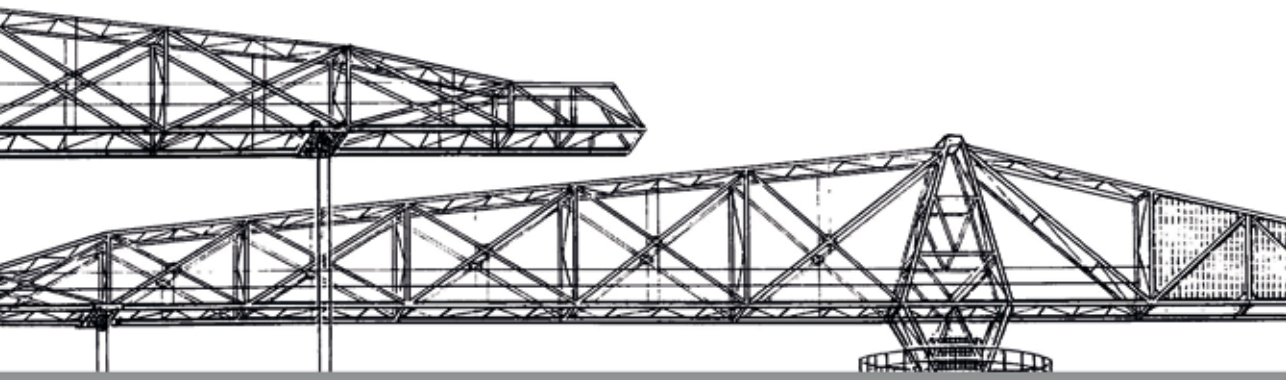
Κοινωνική πολιτική

Ν. 118 /1945 «περί ασφαλίσεως κατά της ανεργίας των μισθωτών των Βιομηχανικών Επιχειρήσεων»
Ν.Δ. 2961/1954 «περί συστάσεως Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας»
Α.Ν. 1667/1951 «περί λαϊκής κατοικίας»
Ν.Δ. 2963/1954 «περί Ιδρύσεως Αυτονόμου Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας»
Ν.Δ. 3868/1958 «περί συστάσεως Διανεμητικού Λογαριασμού οικογενειακών επιδομάτων μισθωτών και άλλων τινών διατάξεων»

Ηλεκτρισμός – Τουρισμός

Ν. 1624/1951 «περί κυρώσεως, τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του Α.Ν. 1565/1950 “περί συστάσεως Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού”»
Α.Ν. 543/1968 «περί παροχής ειδικών απαλλαγών και εκπτώσεων εις ξενοδοχειακάς επιχειρήσεις»
Ν. 1468/1950 «περί ιδρύσεως δημοσίας επιχειρήσεως ηλεκτρισμού»

Το καθεστώς οικονομικής πολιτικής της περιόδου 1953-1973 – μολονότι ανεπιφύλακτα προσηλωμένο στην αρχή της διασφάλισης των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας – δεν λειτουργούσε με βάση τους κανόνες μιας αμιγώς ελεύθερης οικονομίας. Εγκαθίδρυσε ένα έντονα παρεμβατικό σύστημα και μερικοί από τους μηχανισμούς πάνω στους οποίους βασιζόταν ήταν ασυμβίβαστοι με τη λειτουργία μιας γνήσια ανοικτής κοινωνίας. Το καθεστώς όμως διέθετε λογική και επιχειρησιακή συνοχή και μπορεί με ασφάλεια να ειπωθεί ότι απέδωσε πολλά από όσα αναμένονταν από αυτό. Εκτίμησε σωστά ότι το μείζον ζητούμενο για την ελληνική οικονομία της εποχής του ήταν ο εκσυγχρονισμός και η αναδιάρθρωση της παραγωγικής της μηχανής. Για τον σκοπό αυτόν, δημιούργησε το κλίμα ασφάλειας που απαιτείτο για την άνθηση της επενδυτικής δραστηριότητας και συνέβαλε – κατά τρόπο σύμφωνο με τις προθέσεις του – στην ταχεία ανάπτυξη της χώρας με κύρια ατμομηχανή τον ευρύτερο βιομηχανικό τομέα και τις επενδύσεις. Ειδικά δε το διάστημα 1961-1973, η επίμονη στρατηγική της εκβιομηχάνισης που ακολουθείτο επί χρόνια απέδωσε τους πλουσιότερους καρπούς της. Παράλληλα, το καθεστώς κατόρθωσε να συνδυάσει ταχεία ανάπτυξη με χαμηλό πληθωρισμό και με σχετικά χαμηλό έλλειμμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών.



ISBN (SET): 978-618-5536-01-5
ISBN τ. Α: 978-618-5536-00-8