

ΣΩΤΗΡΗΣ ΡΙΖΑΣ

## ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ 1963-1966. ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΑΝΑΔΙΑΝΟΜΗ ΣΤΗΝ ΠΡΟΔΙΚΤΑΤΟΡΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ

Η περίοδος 1963-1966 έχει μονοπωλήσει το ενδιαφέρον από στενά πολιτική άποψη. Η επακράτηση και η διάσπαση της Ένωσης Κέντρου, η μαζική πολιτική κινητοποίηση, ο ρόλος του στέμματος και του στρατού, το πραξικόπημα και τα αίτιά του τείνουν να εντοπίζονται στο στενά πολιτικό πεδίο. Η προσέγγιση αυτή δεν ήταν αδικαιολόγητη. Όπως έχει γίνει σαφές από τους συγχρόνους της εποχής εκείνης, που πρωταγωνίστησαν ή με κάποιο τρόπο συμμετείχαν στα γεγονότα, οι θεσμικές όψεις και διαστάσεις της πολιτικής κρίσης ήταν ιδιαίτερα σημαντικές. Το στέμμα έπαιζε ρόλο που ήταν ασυμβίβαστος με το κοινοβουλευτικό σύστημα, ο στρατός αποδείχθηκε ότι δεν υπάκουε στη συνταγματική λογική, ενώ τα κόμματα δε διέθεταν την ιδεολογική, προγραμματική και πολιτική συνοχή, τη δημοκρατική διάρθρωση και την κουλτούρα της συναίνεσης που απαιτούσε ένα σύγχρονο δημοκρατικό πολιτικό σύστημα. Ήταν έκδηλη συνεπώς η έλλειψη πολιτικής συναίνεσης, συμφωνίας για τον τρόπο που θα έπρεπε να λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί, έλειπε ενδεχομένως αυτό που ο Samuel Huntington ονόμαζε, σε μια κλασική μελέτη του στο τέλος της δεκαετίας του 1960, «τέχνη του συνεταριζέσθαι» (“the art of association”)<sup>1</sup>.

Η διαπίστωση αυτή δε σημαίνει όμως κατ’ ανάγκη ότι η ελληνική πολιτική σφαίρα λειτουργούσε αποκομμένη από το κοινωνικό και οικονομικό της πλαίσιο. Αντίθετα, μια προσεκτική ματιά στις πηγές δείχνει ότι η Ελλάδα αντιμετώπιζε μια σειρά από οξύτατα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα τα

1. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven 1968.





οποία δημιουργούσαν διλήμματα πολιτικής. Από τη διαπίστωση αυτή προέκυψε και η μελέτη αυτή, η οποία έχει ως αφετηρία της το χώρο της πολιτικής ιστορίας και στόχος της είναι η διερεύνηση των πολιτικών παραδοχών των οικονομικών πολιτικών που ακολουθήθηκαν και η διακρίβωση της σχέσης μεταξύ της πολιτικής κρίσης και των πολιτικών αυτών. Αν και η βασική θέση της μελέτης είναι ότι τα αίτια της δικτατορίας πρέπει να αναζητηθούν στην παραδοσιακή ατζέντα πολιτικών θεμάτων, δηλαδή στο τρίγωνο στέμματος-στρατού-κοινοβουλίου<sup>2</sup>, δεν πρέπει από την άλλη πλευρά να παραγνωρίζουμε ότι η πολιτική διαμάχη δεν ήταν αποκομμένη από βασικά ζητήματα οικονομικής πολιτικής, τα οποία πρέπει να αναδειχθούν ιστοριογραφικά.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1960 η Ελλάδα βρισκόταν στο μεταίχμιο μιας πολύπλοκης διαδικασίας εκσυγχρονισμού. Η φάση της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης είχε τερματιστεί ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 και η ελληνική οικονομία είχε περάσει σε ένα στάδιο ταχείας οικονομικής επέκτασης<sup>3</sup>. Το 1962 το προϊόν του δευτερογενούς τομέα της οικονομίας ξεπερνούσε για πρώτη φορά το προϊόν του πρωτογενούς<sup>4</sup>. Ο αγροτικός τομέας παρέμενε όμως οικονομικά και κοινωνικά υπολογισμός, αν και η αστικοποίηση προχωρούσε με ταχύτατο ρυθμό. Στο διάστημα της εικοσαετίας 1951-1971 περίπου 1,3 εκατομμύρια Έλληνες εγκατέλειψαν τις αγροτικές περιοχές. Οι μισοί περίπου μετανάστευσαν στο εξωτερικό, κυρίως στη Δυτική Ευρώπη, και οι υπόλοιποι στα αστικά κέντρα της χώρας, κατά κύριο λόγο στο πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας<sup>5</sup>.

Παράλληλα, η εκβιομηχάνιση αν και περιορισμένη, η τουριστική ανάπτυξη, τα μεταναστευτικά και ναυτιλιακά εμβάσματα έδιναν ώθηση στην οικονομική επέκταση. Η τελευταία, με τη σειρά της, προκαλούσε αιτήματα που σχετιζόνταν με την αναδιανομή του εισοδήματος και ανάγκες που αφορούσαν αυτό που θα μπορούσαμε να αποκαλέσουμε «διαχείριση προσδοκιών» από μια διαδικασία ταχείας οικονομικής ανάπτυξης. Κοινωνικές απαιτήσεις για αυξη-

2. Βλ. σχετικά Nicos Mouzelis, *Modern Greece. Facets of Underdevelopment*, Macmillan, Λονδίνο 1978, κεφ. 6 και 7.

3. Για γενικές μελέτες της ελληνικής οικονομικής ανάπτυξης μεταπολεμικά, βλ. Κωνσταντίνος Δρακάτος, *Ο μεγάλος κύκλος της ελληνικής οικονομίας, 1945-1995*, Παπαζήσης, Αθήνα 1997. Επίσης, Πάνος Καζάκος, *Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά. Οικονομία και Οικονομική Πολιτική, 1944-2000*, Πατάκης, Αθήνα 2001.

4. Τράπεζα της Ελλάδος, *Η Ελληνική οικονομία κατά το 1965*, Αθήνα, 1966, σ. 21.

5. Ναπολέον Μαραβέγιας, *Αγροτική πολιτική και οικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Λιβάνης, Αθήνα 1992, σ. 59.



ένες αμοιβές, πρόσβαση στην εκπαίδευση αποτελούσαν την πλατφόρμα λαϊκών κινητοποιήσεων που συνάρθρωναν και πρόβαλλαν αυτά τα οικονομικά και κοινωνικά αιτήματα με άλλα αμιγώς πολιτικά.

Πως ανταποκρίθηκαν οι πολιτικές δυνάμεις απ' την πλευρά τους στα προλήματα αυτά;

Το 1962-63 μπορεί να διακριθεί μια βασική διαφοροποίηση στην προτεινόμενη οικονομική πολιτική. Από τη μια πλευρά η Κυβέρνηση της Εθνικής Ριζοσπαστικής Ένωσης υπό τον Κωνσταντίνο Καραμανλή, με την υποστήριξη της Τράπεζας της Ελλάδος υπό το διοικητή της Ξενοφώντα Ζολώτα, υποστήριζε μια αυστηρή πολιτική νομοματικής σταθερότητας, η οποία απέβλεπε σε καθήλωση του πληθωρισμού ως προϋπόθεση υγιούς οικονομικού κλίματος και πραγματοποίησης επενδύσεων οι οποίες σταδιακά θα μετέβαλλαν την Ελλάδα σε σύγχρονη, βιομηχανική, εξαγωγικά προσανατολισμένη οικονομία. Η πολιτική εισοδημάτων παρέμενε περιοριστική και το πλαίσιο αυτό έτεινε το 1963 να είναι πολιτικά απαράδεκτο για μια ευρεία «συμμαχία» συμφερόντων, η οποία δεν περιοριζόταν μόνο στους αγρότες ή τους μισθωτούς αλλά συμπεριελάμβανε και μια μεγάλη ομάδα επιχειρήσεων, βιομηχανικών και εμπορικών.

Η Ένωση Κέντρου από την άλλη πλευρά υποστήριξε και εφαρμόσε το 1963-64 μια πολιτική ενίσχυσης του εισοδήματος αγροτών και μισθωτών με την πεποίθηση ότι, εκτός από το γεγονός ότι ικανοποιούσε συμπιεσμένα αιτήματα ευρύτατων ομάδων της ελληνικής κοινωνίας, έδινε ταυτόχρονα ώθηση στην παραγωγή μέσω της τόνωσης της ζήτησης.

Η πολιτική αυτή διέθετε αναμφίβολα μαζική υποστήριξη στο τέλος του 1963 και στις αρχές του 1964 και απόδειξη γι' αυτό είναι ασφαλώς η εκπληκτική διεύρυνση της εκλογικής επικράτησης της Ένωσης Κέντρου μεταξύ των εκλογών του Νοεμβρίου του 1963 και του Φεβρουαρίου του 1964.

Στη συνέχεια διαφαίνεται η ανάδυση ενός νέου διπόλου οικονομικής πολιτικής που αφορά κυρίως το εσωτερικό της Ένωσης Κέντρου και αντανακλάται στην πολιτική των κυβερνήσεων της περιόδου 1963-66.

Σε γενικές γραμμές η αναδυόμενη κεντροαριστερή πτέρυγα της Ένωσης Κέντρου, με βασικό εκφραστή τον Ανδρέα Παπανδρέου, Αναπληρωτή Υπουργό Συντονισμού στην Κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου, υποστήριζε ότι η πολιτική ενίσχυσης της ζήτησης ήταν βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη. Η τελευταία θα προέκυπτε κατ' ανάγκη μέσω διεύρυνσης της εσωτερικής αγοράς και έπρεπε να υποστηριχθεί από εκτεταμένο δανεισμό. Η βασική ιδέα της πολιτικής αυτής και οι παραδοχές της ακολουθήθηκαν στη δεκαετία του 1980 σε συνθήκες δυσμενέστερες ως προς το οικονομικό περιβάλλον: Η αναπτυξιακή ώθηση είχε ανακοπεί ως συνέπεια και της πετρελαϊκής κρίσης και ο προ-



στατευτισμός δεν ήταν παρά μόνο προσωρινά πρακτική πολιτική εν όψει της ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Αντίθετα, η παραδοσιακά φιλελεύθερη προσέγγιση εντός της Ένωσης Κέντρου, με βασικό εκφραστή τον Κωνσταντίνο Μητσοτάκη, έτεινε να υποστηρίζει μια νέα εκδοχή πολιτικής νομισματικής σταθερότητας. Ο Μητσοτάκης, Υπουργός Οικονομικών της Κυβέρνησης της Ένωσης Κέντρου και, στη συνέχεια, Συντονισμού της Κυβέρνησης των αποστατών της Ένωσης Κέντρου υπό τον Στέφανο Στεφανόπουλο, πίστευε ότι η πολιτική των «παροχών» του 1963-64 έπρεπε να τεθεί υπό έλεγχο και να αποτελέσει το νέο σημείο ισορροπίας μιας πολιτικής νομισματικής σταθερότητας.

Η πρώτη εκδοχή απετέλεσε τη βάση της οικονομικής πολιτικής της Ένωσης Κέντρου, ενώ η δεύτερη ήταν η φιλοσοφία της πολιτικής της Κυβέρνησης Στεφανοπούλου μετά την κρίση των δημοσίων οικονομικών και του ισοζυγίου πληρωμών του Δεκεμβρίου του 1965. Αυτό που επίσης μπορεί να συγκρατηθεί ήταν ότι οι θεμελιώδεις παραδοχές της πολιτικής αυτής απετέλεσαν τη βάση της οικονομικής φιλοσοφίας της κεντροδεξιάς από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, προσαρμοσμένης βέβαια σε νέες συνθήκες.

### *Η οικονομική πολιτική της Ένωσης Κέντρου: Αναδιανομή και δημοσιονομική επέκταση*

Η «πολιτικο-οικονομική εκτίμηση» της Αμερικανικής Πρεσβείας στις 4 Δεκεμβρίου 1964 είναι ενδιαφέρουσα, όχι μόνο γιατί συνοψίζει την αμερικανική αντίληψη για την πολιτική και οικονομική κατάσταση στην Ελλάδα, αλλά και γιατί προσφέρει στον ερευνητή της περιόδου χρήσιμα εργαλεία για την κατανόηση και ερμηνεία των πολιτικών και οικονομικών εξελίξεων και της αλληλεπίδρασής τους. Η Αμερικανική Πρεσβεία εκτιμούσε ότι τα δύο πιο ενδιαφέροντα στοιχεία των εξελίξεων ήταν οι οικονομικές συνέπειες της ανόδου στην εξουσία της Ένωσης Κέντρου και οι συνέπειες της κυπριακής κρίσης τόσο στην ελληνική οικονομία όσο και στις ελληνοαμερικανικές σχέσεις και την ελληνική εξωτερική πολιτική.

Η επικράτηση της Ένωσης Κέντρου στις εκλογές του Φεβρουαρίου του 1964 ήταν, κατά την Αμερικανική Πρεσβεία, αποτέλεσμα στροφής του εκλογικού σώματος και εγκατάλειψης της δεξιάς. Αυτή η στροφή είχε τροφοδοτηθεί από τη μεταβολή της παραδοσιακά συντηρητικής αγροτικής πολιτικής τοποθέτησης η οποία, κατά τους συντάκτες της εκτίμησης, ακολουθούσε συνήθως τις οικονομικές και κοινωνικές μεταβολές. Παράλληλα, ως συνέπεια της αστικοποίησης και της εκβιομηχάνισης είχε αναπτυχθεί μια εργατική τάξη στις πόλεις.



Την ίδια στιγμή οι Αμερικανοί παρατηρούσαν αλλαγές στο επίπεδο των πολιτικών αντιλήψεων που συνδέονταν με την ιστορική μνήμη και τη βασική νομιμοποιητική βάση του μετεμφυλιακού πολιτικού συστήματος. Σημείωναν έτσι ότι η ανάμνηση του «ανταρτοπολέμου», όπως αποκαλείτο στο συγκεκριμένο έγγραφο ο εμφύλιος πόλεμος του 1946-49, είχε εξασθενήσει, ενώ ταυτόχρονα αποδοκιμάζονταν οι «κάπως αυταρχικές» (“somewhat authoritarian”) τάσεις της ΕΡΕ. Τέλος κατέγραφαν μια γενική «διάθεση για αλλαγή» μετά από τη μακροχρόνια συντηρητική διακυβέρνηση. Στην καρδιά των πολιτικο-οικονομικών δεδομένων θεωρούσαν ότι βρισκόταν η μεγάλη και ογκούμενη ανισοκατανομή πλούτου μεταξύ αγροτικών και αστικών περιοχών. Επισημαινόταν ότι το 55% του πληθυσμού εξακολουθούσε να ζει στις αγροτικές περιοχές, αλλά η γεωργία συνεισέφερε το 28% μόνο του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος. Η αυξανόμενη ανισότητα προέκυπτε από ένα άλλο δείκτη: ενώ το 1958 το αγροτικό κατά κεφαλή εισόδημα ήταν 220 δολάρια έναντι 437 του αστικού, δηλαδή 50,3%, το 1964 είχε ανέβει στα 282 αλλά το αστικό βρισκόταν ήδη στα 621 δολάρια, συνεπώς το αγροτικό εισόδημα ήταν ήδη σχετικά μειωμένο, αφού αποτελούσε το 45,4% του αστικού. Σε εκλογικούς όρους, η ΕΡΕ είχε ζημιωθεί πολύ από την κατάσταση αυτή, καθώς μεταξύ των εκλογών του Οκτωβρίου 1961 και του Φεβρουαρίου 1964 το 86% των αιτωλίων της σε ψήφους είχε προέλθει από τις αγροτικές περιοχές. Η ηγεσία της Ένωσης Κέντρου κατανοούσε πλήρως το πρόβλημα, σημείωνε η Αμερικανική Πρεσβεία, και είχε περιλάβει στο πρόγραμμά της ρητές υποσχέσεις για την αύξηση των επιδοτήσεων και τη μείωση των αγροτικών χρεών, υποσχέσεις που απετέλεσαν και τη βάση της αγροτικής της πολιτικής.

Το δεύτερο ζήτημα αιχμής ήταν το Κυπριακό. Ανεξάρτητα από τους χειρισμούς της Κυβέρνησης Παπανδρέου ως προς την ουσία του ζητήματος, η Αμερικανική Πρεσβεία ήταν ανήσυχη από το γεγονός ότι η μεγάλη πλειοψηφία της ελληνικής κοινής γνώμης θεωρούσε ότι οι Ηνωμένες Πολιτείες δεν απέδιδαν σημασία στις ελληνικές αντιλήψεις και ευαισθησίες για την Κύπρο με τελικό αποτέλεσμα την ψύχρανση στις ελληνοαμερικανικές σχέσεις. Παράλληλα, η εξέλιξη της κυπριακής κρίσης είχε προκαλέσει πολλά προβλήματα στην ελληνική οικονομία: Ροπή στην αγορά χρυσών λιρών και στην επένδυση σε διαρκή καταναλωτικά αγαθά με συνέπεια την πολύ αργή άνοδο των αποταμιεύσεων, διεύρυνση του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών λόγω πτώσης του τουρισμού και των αδήλων πόρων. Την ίδια στιγμή είχε προκληθεί πίεση στον προϋπολογισμό από την άνοδο στις στρατιωτικές δαπάνες ως ευθεία συνέπεια της ελληνικής στρατιωτικής εμπλοκής στην Κύπρο. Η Πρεσβεία υπολόγιζε ότι, σε ετήσια βάση, η επιβάρυνση κυμαινόταν μεταξύ 12 και 15 εκατομμυρίων δολλα-



ρίων, εκτίμηση που είχαν επιβεβαιώσει, εμπιστευτικά, στελέχη της Τράπεζας της Ελλάδας και των Υπουργείων Οικονομικών και Εθνικής Άμυνας.

Το κόστος όμως της κυπριακής κρίσης, υπολογιζόμενο σωρευτικά σε 100 εκατομμύρια δολάρια περίπου, δεν είχε ανακόψει τον ετήσιο ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης, ο οποίος είχε διατηρηθεί σε υψηλά επίπεδα χάρη σε μια πολύ καλή σοδειά σιτηρών και φρούτων. Το μεγάλο γεωργικό πλεόνασμα θα εξαγόταν πάντως με ζημία, κι αυτό εξ αιτίας των υψηλών επιδοτήσεων. Αυτό το ζήτημα έθετε με τη σειρά του το πρόβλημα των σχέσεων της Ελλάδας με τον Ανατολικό Συνασπισμό. Στη βάση του προβλήματος βρισκόταν η ανάγκη της χώρας να εξαγάγει τα γεωργικά της προϊόντα, τα οποία δεν ήταν εξαγωγίμα στη Δυτική Ευρώπη. Το εμπόριο με τις Ανατολικές χώρες ήταν συνεπώς για πολλούς Έλληνες «αναγκαίο κακό». Ο καινός, όμως, σε συνδυασμό με την ύφεση στις σχέσεις των δύο συνασπισμών, παρατηρούσε η Αμερικανική Πρεσβεία των Αθηνών, καθιστούσε το Ανατολικό εμπόριο περισσότερο «αναγκαίο» παρά «κακό». Παρατηρείτο στη συνέχεια ότι η πολιτική της Κυβέρνησης του Γεωργίου Παπανδρέου προς τις κομμουνιστικές χώρες δε συνιστούσε μια *ad hoc* ανταπόκριση στην ανάγκη εξεύρεσης αγορών, όπως συνέβαινε με τις συντηρητικές κυβερνήσεις, αλλά ενσυνείδητη και προγραμματισμένη προσπάθεια ομαλοποίησης των σχέσεων. Ως προς το εμπορικό σκέλος, οι συμφωνίες που είχε συνάψει η Κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου είχαν μεγαλύτερη χρονική διάρκεια και προέβλεπαν μεγαλύτερες ποσότητες εμπορεύσιμων αγαθών από τις προηγούμενες. Παράλληλα είχε αναληφθεί επιτυχής προσπάθεια ρύθμισης των εκκρεμοτήτων σχετικά με απαιτήσεις αποζημιώσεων με τη Βουλγαρία και την Τσεχοσλοβακία. Το εμπόριο συνεπώς δε μπορούσε να εξηγήσει τα πάντα και οπωσδήποτε όχι στις περιπτώσεις της εξέλιξης των σχέσεων της Ελλάδας με τη Βουλγαρία και τη Γιουγκοσλαβία. Το εμπόριο ήταν όμως ένα καλό πλεονέκτημα στις προσπάθειες των Ανατολικών χωρών, ιδίως σε αντιδιαστολή με την αρνητική στάση έναντι των ελληνικών αιτημάτων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, με τις οποίες η Ελλάδα έβλεπε το εμπορικό της έλλειμμα να διευρύνεται<sup>6</sup>.

6. US Embassy Athens προς State Department, "Politico-economic assessment", A-438, 4 Δεκεμβρίου 1964, State Department Central Foreign Policy Files 1964-1966, POL 2-3 GREECE, Box 2242.



*Η πολιτική των «παροχών»*

Στη διάρκεια των έξι εβδομάδων από το σχηματισμό της, στις 8 Νοεμβρίου, έως τη σύγκληση της Βουλής, στις 20 Δεκεμβρίου 1963, η πρώτη Κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου, που διέθετε σχετική μόνο πλειοψηφία στη νέα Βουλή, είχε λάβει μια σειρά εντυπωσιακών μέτρων στην οικονομία που αποκλήθηκαν «πολιτική των παροχών». Στην ανώτατη εκπαίδευση, στο πλαίσιο της «δωρεάν παιδείας», καταργήθηκαν τα εξέταστρα και σε αντιστάθμισμα προβλέφθηκε η κάλυψη των αναγκών των πανεπιστημίων από τον κρατικό προϋπολογισμό, ενώ προβλέφθηκε η παροχή μηνιαίου επιδόματος 5 χιλιάδων δραχμών στους καθηγητές για την εισοδηματική απώλεια που συνεπαγόταν το μέτρο. Ο Γεώργιος Παπανδρέου έδινε στην υπόθεση και ιδεολογική χροιά: «Ο κομμουνισμός ισχυρίζετο ότι μόνον εις την Σοβιετικήν Ένωσιν υπάρχει δωρεάν Παιδεία. Και συνήγεν εξ αυτού επιχείρημα υπεροχής. Επεθύμουν να δυνηθώμεν να δώσωμεν την απάντησιν την οποίαν σήμερον δυνάμεθα: Έχομεν και ημείς επίσης δωρεάν Παιδείαν. Και επιπλέον ελευθερίαν»<sup>7</sup>. Συμπλήρωνε ότι το αήθημα του 15% για την παιδεία είχε ουσιαστικά ικανοποιηθεί αφού στον προϋπολογισμό του 1964 προβλεπόταν ότι το 14% των δαπανών θα αφορούσε την εκπαίδευση.

Εξαγγέλθηκε ακόμα ενίσχυση των μισθών των δασκάλων που θα επιβάρυνε τον προϋπολογισμό με 300 εκατομμύρια δραχμές, και κυρίως ο διπλασιασμός σχεδόν των γεωργικών επιδοτήσεων. Η αύξηση εντασσόταν από τον Παπανδρέου σε ένα ευρύτερο πλαίσιο ενίσχυσης της ζήτησης με στόχο την τόνωση του ρυθμού ανάπτυξης: «Εάν ο αγροτικός κόσμος δεν ευημερή, εάν δεν έχη αγοραστικήν δύναμιν, που θα εύρουν οι επαγγελματίαι, οι έμποροι των πόλεων την πελατείαν των; Και οι βιομήχανοι που θα καταναλώσουν τα προϊόντα των; Αι εξαγωγαί είναι ασήμαντοι. Ιδού διατί είναι εσφαλμένη η θεωρία, ότι η ευημερία των λαϊκών τάξεων, η δικαία κατανομή του εθνικού εισοδήματος, η κοινωνική δικαιοσύνη αποτελεί εμπόδιον δια την οικονομικήν ανάπτυξιν»<sup>9</sup>. Ήλπιζε ακόμα ότι η αύξηση του αγροτικού εισοδήματος θα μπορούσε να θέσει φραγμό στη μετανάστευση. Προχωρούσε επιπλέον σε ρύθμιση των αγροτικών χρεών και στην κατάργηση της εισφοράς των αγροτών υπέρ του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων. Το επιχείρημά του είναι ενδιαφέρον γιατί εξηγούσε ότι η καθιέρωση της εισφοράς «δηλητηρίαζε» τις σχέσεις των αγροτών με το κράτος, ενώ η κατάργη-

7. Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής-Συνεδριάσεις 5η της 20ης Δεκεμβρίου 1963, σ. 12.

8. Στο ίδιο, σ. 16.

9. Στο ίδιο, σ. 13.



σή της αποκαθιστούσε κάποιο είδος «ψυχικής επαφής». Ήταν προφανές ότι εκτιμούσε πως η εισφορά εξουδετέρωνε στο πολιτικό πεδίο οποιαδήποτε ευνοϊκή επίδραση του αναδιανεμητικού χαρακτήρα του μέτρου<sup>10</sup>.

Προβλέφθηκε ακόμα διπλασιασμός του βασικού μισθού των δικαστών και αύξηση κατά 5% των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων και των στρατιωτικών<sup>11</sup>, ένδειξη της προσπάθειάς της Ένωσης Κέντρου να κερδίσει υποστήριξη σε κλάδους του κρατικού μηχανισμού που θεωρούνταν προσκείμενοι ή και ταυτισμένοι πολιτικά με την ΕΡΕ.

Την οικονομική πολιτική συμπλήρωνε και ένα ακόμα μέτρο, το οποίο επρόκειτο να αποκτήσει κρίσιμη σημασία για την εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών το 1965: Προβλεπόταν μείωση των συντελεστών φορολογίας κατά 10-15% για τα εισοδήματα που επρόκειτο να αποκτηθούν από την 1η Ιανουαρίου 1964<sup>12</sup>. Η μείωση δεν αποτελούσε σε κάθε περίπτωση δημοκοπική πολιτική. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο ανώτατος συντελεστής φορολόγησης ανερχόταν σε 63%, συντελεστής που δεν μπορούσε ασφαλώς να αποτελέσει τη βάση μιας ρεαλιστικής φορολόγησης εισοδημάτων σε μια οικονομία όπως η ελληνική με μεγάλο ποσοστό αυτο-απασχόλησης και φοροελεγκτικό μηχανισμό χαμηλής απόδοσης<sup>13</sup>. Η επέκταση των δαπανών όμως ήταν τέτοια που θα καθιστούσε αναγκαία σε δύο χρόνια και πάλι την αύξηση των συντελεστών.

Γενικότερα, η Ένωση Κέντρου έθετε το πρόβλημα της οικονομικής ανάπτυξης σε συγκριτική διάσταση και διαπίστωνε ότι, ανεξάρτητα από την αύξηση του εθνικού εισοδήματος σε απόλυτα μεγέθη, η ελληνική οικονομία είχε αποτύχει να μειώσει την απόσταση που τη χώριζε από τις ανεπτυγμένες οικονομίες της Δυτικής Ευρώπης με τις οποίες η Ελλάδα είχε συνδεθεί στο πλαίσιο της ΕΟΚ από το 1962. Η ανεργία και η μετανάστευση αποτελούσαν τα κεντρικά προβλήματα και θεωρούσε κλειδί για την επίλυσή τους την εκβιομηχάνιση<sup>14</sup>.

Από την άλλη πλευρά, η ΕΡΕ υποστήριξε ότι η οικονομική πολιτική της Ένωσης Κέντρου είχε έντονο «καταναλωτικό» χαρακτήρα. Ο Παναγής Παπαληγούρας, Υπουργός Εμπορίου-Βιομηχανίας και αργότερα Συντονισμού στις Κυβερνήσεις Καραμανλή, θεωρούσε ότι η νέα Κυβέρνηση προσπαθούσε πρόωρα να

10. Στο ίδιο.

11. Στο ίδιο, σ. 16.

12. Στο ίδιο, σ. 17.

13. Το επιχείρημα αυτό παρουσίασε το Υπουργείο Συντονισμού στο υπόμνημά του προς το χρηματοδοτικό όμιλο του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης τον Οκτώβριο του 1964, CE 1113/15, FO 371/174824.

14. *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής*, ό.π., σ. 18.





δημιουργήσει ένα κράτος παροχών. Πίστευε ότι η ελληνική περίπτωση δεν είχε κάτι το ιδιαίτερο, αλλά η κατάσταση κοινωνικής δυσαρέσκειας οφειλόταν στο γεγονός ότι η ελληνική οικονομία, έχοντας εισέλθει με καθυστέρηση στο πεδίο της ανάπτυξης, συγκρινόταν με άλλες ανεπτυγμένες οικονομίες και με το επίπεδο αμοιβών που εκείνες μπορούσαν να προσφέρουν. Σημείωνε ότι η Ελλάδα είχε φθάσει

*εις μίαν στιγμήν ...που θα πρέπει να κάμει μίαν επιλογήν. Έχουν δημιουργηθή ωρισμένα στοιχειώδεις προϋποθέσεις δια να ζήση, έχουν δημιουργηθή ορισμένα αποθέματα, τα οποία δύναται να διαθέση έτσι ή αλλιώς. Και τίθεται εις την κυβέρνησιν του τόπου το ερώτημα – όταν ο τόπος αυτός είναι δημοκρατία– τι θα κάμει; Θα πάμε προώρως εις την δημιουργίαν ενός κράτους προνοίας, ή θα πάμε εις την δημιουργίαν ενός δυναμικώς αναπτυσσομένου κράτους. Εγώ νομίζω ότι αυτό είναι το δίλημμα προ του οποίου ευρέθη ο Ελληνικός λαός<sup>15</sup>.*

Το ερώτημα που έθετε ο Παπαληγούρας ήταν βαρυσήμαντο τόσο ως προς τις οικονομικές όσο και ως προς τις πολιτικές διαστάσεις του. Ο ίδιος, αυτονόητα, όπως βέβαια και η παράταξη που εκπροσωπούσε, είχε στην ουσία ταχθεί υπέρ της ίδιας οικονομικής πολιτικής που είχε ακολουθηθεί την περασμένη δεκαετία. Εκτιμούσε ότι η πολιτική αυτή ήταν η ενδεδειγμένη και συμπλήρωνε ότι: «Λέν είναι ο σωστός θεόμος να εξάπτωμεν επιθυμίας των λαϊκών μαζών, τας οποίας δεν γνωρίζωμεν πως θα τας συγκρατήσωμεν»<sup>16</sup>. Διακρίνεται συνεπώς η έντονη ανησυχία που προέκυπτε από τη διαπίστωση ότι το σύστημα πολιτικών ελέγχων που είχε οικοδομηθεί μετά το τέλος του εμφυλίου πολέμου είχε καταρρεύσει και προέκυπτε επιπλέον το ερώτημα για το αν ήταν δυνατή η συνέχιση της αναπτυξιακής διαδικασίας σε συνθήκες πολιτικού ανοίγματος ή αν η πολιτική και κοινωνική κληρονομιά θα ήταν «ανεξέλεγκτη». Το ζήτημα αυτό επρόκειτο να είναι βασικό στοιχείο του προβληματισμού στο εσωτερικό της συντηρητικής παράταξης έως το 1967.

Η οικονομική πολιτική που εξήγγειλε και εφάρμοσε η πρώτη Κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου συνάντησε ευρεία υποστήριξη. Ήταν εκλογικά αποτελεσματική, αφού ασφαλώς συνέβαλε στην ευρύτατη επικράτηση της Ένωσης Κέντρου στις εκλογές της 16ης Φεβρουαρίου του 1964. Δύο στοιχεία είναι χαρακτηριστικά: Η Ένωση Κέντρου διείσδυσε και επικράτησε κατά κράτος της ΕΡΕ στις αγροτικές περιοχές ενώ πλειοψήφησε, έστω οριακά, στα εκλογικά τμήματα στρατιωτικών και δημοσίων υπαλλήλων<sup>17</sup>.

15. *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής-Συνεδριάσις 7η της 22ας Δεκεμβρίου 1963*, σ. 69.

16. Στο ίδιο.

17. Βλ. Ηλία Νικολακόπουλου, *Η καχεκτική δημοκρατία. Κόμματα και εκλογές, 1946-1967*, Πατάκης, Αθήνα 2001, σ. 324 επ.



Παράλληλα, η νέα οικονομική πολιτική συναντούσε υποστήριξη μεταξύ οικονομολόγων ιδίως ως προς τον αναδιανεμητικό της χαρακτήρα. Η *Νέα Οικονομία*, οικονομικό περιοδικό που εξέδιδε από το 1946 έως το 1967 ο καθηγητής Άγγελος Αγγελόπουλος και το οποίο έδινε ιδιαίτερη έμφαση στην ανάγκη προγραμματισμού και κρατικής παρέμβασης για την επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης, σημείωνε ότι η πολιτική της Ένωσης Κέντρου ανταποκρινόταν στις «σημερινές οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες». Αντιδιέσπελλε την πολιτική αυτή προς την πολιτική «των κυβερνήσεων της δεξιάς» «που είχαν εφαρμόσει πολιτική συγκράτησης των εισοδημάτων που έθιγε τις ευρύτερες λαϊκές μάζες και που εξέφραζε την πρόθεση να φορτωθή σ' αυτές ολόκληρο το βάρος της προσπάθειας για την οικονομική ανάπτυξη». Συμπληρωνόταν ότι η αύξηση του εισοδήματος των εργατών και αγροτών ήταν κατώτερη από την αύξηση της παραγωγικότητας και των κερδών των εργοδοτών. Ο σχολιασμός της *Νέας Οικονομίας* έθιγε όμως και άλλα θέματα: Οι επενδύσεις έπρεπε να ενισχυθούν και να χρηματοδοτηθούν από τη μείωση άλλων δαπανών, ενώ έπρεπε να καταβληθεί προσπάθεια για τη μείωση της φοροδιαφυγής, ώστε η μείωση του φόρου εισοδήματος που είχε εξαγγείλει η Κυβέρνηση να μη σημάνει ενίσχυση της έμμεσης φορολογίας και συνεπώς ένταση της ανισότητας μεταξύ μεγάλων και μικρών εισοδημάτων. Γενικότερα όμως στη φράση αυτή δεν επικρατούσε ιδιαίτερη ανησυχία για ενδεχόμενες δυσμενείς συνέπειες που θα μπορούσε να έχει η νέα οικονομική πολιτική. Στο ίδιο περιοδικό σημειωνόταν ότι δεν έπρεπε να αναμένεται τόσο μεγάλη αύξηση των εισαγωγών ώστε να αποσταθεροποιηθεί το ισοζύγιο πληρωμών και να μειωθεί το συναλλαγματικό απόθεμα, ενώ ο κίνδυνος του πληθωρισμού ήταν μεν υπαρκτός, αλλά σε τελική ανάλυση ο πληθωρισμός δεν προέκυπτε μόνο από την αύξηση των αμοιβών αλλά και από την καταναλωτική δαπάνη των εύπορων στρωμάτων<sup>18</sup>.

Μόνο τον Οκτώβριο του 1964 επρόκειτο να εκφραστεί από τις στήλες του περιοδικού ανησυχία για το δημοσιονομικό βάρος που προκαλούσαν οι γεωργικές επιδοτήσεις: εάν δεν πραγματοποιείτο η «αναγκαία αναπροσαρμογή», τα προβλήματα θα οξύνονταν και η οικονομική πολιτική θα κατέληγε σε «πλήρες αδιέξοδο»<sup>19</sup>.

Κριτική όμως στην οικονομική πολιτική της Τράπεζας της Ελλάδας και των Κυβερνήσεων Καραμανλή ασκείτο και από τη βιομηχανία. Ο Γεώργιος

18. «Η οικονομική πολιτική της Ενώσεως Κέντρου», *Νέα Οικονομία*, τεύχος 206, Ιανουάριος 1964.

19. «Αναθεώρηση της γεωργικής πολιτικής», *Νέα Οικονομία*, τεύχος 214, Οκτώβριος 1964.



Δράκος, μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου και πρόεδρος του Συνδέσμου Ελλήνων Βιομηχάνων κατά τη δεκαετία του 1960, θεωρούσε ότι η ήττα του Καραμανλή στις εκλογές του Νοεμβρίου του 1963 ήταν αποτέλεσμα, εκτός των πολιτικών λόγων, και του αντιπληθωρισμού<sup>20</sup>. Θεωρούσε ακόμα ότι είχαν δημιουργηθεί κοινωνικά και οικονομικά αιτήματα «δίκαια εν πολλοίς», τα οποία ανέλαβε να ικανοποιήσει η Ένωση Κέντρου<sup>21</sup>. Τόνιζε ότι «η σταθερότης δεν μπορεί να είναι αυτοσκοπός. Πρέπει να είναι πάντοτε μέσον»... «Με λίγο ελευθεριώτερη πολιτική θα είχαμε δώσει μεγαλύτερη ώθηση στην οικονομική και βιομηχανική μας ανάπτυξη. Ολίγα δισεκατομμύρια δραχμές μαζί με έντονα κίνητρα επενδύσεων θα είχαν αναμφισβήτητα επιτύχει καλύτερα αποτελέσματα»<sup>22</sup>. Η αντίληψη των βιομηχάνων είχε ασφαλώς καθοριστεί κατά προτεραιότητα από τη δυσαρέσκειά τους για αυτό που θεωρούσαν ως χαμηλή πιστοδότηση του βιομηχανικού τομέα. Ταυτόχρονα όμως ευνοούσαν και την αύξηση της αγοραστικής δύναμης των μισθωτών και των αγροτών ως του μόνου τρόπου για τη δραστηριοποίηση της εσωτερικής αγοράς που αποτελούσε το προνομιακό πεδίο για την απορρόφηση της παραγωγής τους. Στο πλαίσιο αυτό ο Δράκος θεωρούσε ότι η ενίσχυση της ζήτησης με την εισοδηματική πολιτική του 1964 είχε τον εινοϊκό της αντίκτυπο στη βιομηχανική παραγωγή<sup>23</sup>.

Η επιχειρηματολογία, αν και καλά αρθρωμένη, δεν αντιμετώπιζε πάντως ένα κρίσιμο στοιχείο της οικονομικής κατάστασης, αυτό του ελλείμματος στο ισοζύγιο πληρωμών. Καθώς η ελληνική βιομηχανία υστερούσε στον τομέα αυτό, δεν μπορεί να υποστηριχθεί βάσιμα ότι μια πιο γενναϊόδωρη πολιτική κινήτρων θα επέτρεπε σε μια διετία την ανάπτυξη βιομηχανιών κεφαλαιουχικού εξοπλισμού σε τέτοιο βαθμό ώστε να βελτιωθεί η δομή του ισοζυγίου πληρωμών.

### *Το υπόβαθρο: Η πολιτική της νομισματικής σταθερότητας*

Όπως φαίνεται από όσα ειπώθηκαν ως τώρα, κεντρική σημασία στο κύκλωμα διαμόρφωσης της οικονομικής πολιτικής είχε έως το 1963 η Τράπεζα της Ελλάδας. Η επιρροή της Τράπεζας προέκυπτε κατ' αρχάς από τη σημασία που της απέδιδαν οι διεθνείς οικονομικοί θεσμοί, οι ξένες κυβερνήσεις και οι

20. Γεώργιος Δράκος, *Η βιομηχανία στην Ελλάδα*, Αθήνα 1980, σ. 82.

21. Στο ίδιο, σ. 85.

22. Στο ίδιο, σ. 78.

23. Στο ίδιο, σ. 86.



χρηματαγορές. Επρόκειτο για το «καθεστώς» (regime), δηλαδή τις αρχές, τις νόρμες, τους κανόνες και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, γύρω από τα οποία συνέκλιναν οι προσδοκίες των πρωταγωνιστών σε μια δεδομένη περιοχή θεμάτων, στην περίπτωση του μεταπολεμικού κόσμου για το πλέγμα διεθνών θεσμών και διαδικασιών που είχαν αναδυθεί από τις συμφωνίες του Bretton Woods υπό την καθοδήγηση των Ηνωμένων Πολιτειών το 1944<sup>24</sup>. Ιθύνων νους της πολιτικής αυτής από το 1955 έως και το 1963 ήταν ο διοικητής της Τράπεζας καθηγητής Ξενοφών Ζολώτας. Η Κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου διατήρησε στη θέση του το Ζολώτα, αλλά ήταν προφανές ότι για λόγους πολιτικής συγκυρίας ο διοικητής της Τράπεζας δε διέθετε τις ίδιες δυνατότητες επιρροής και οι δημόσιες τοποθετήσεις του επρόκειτο να είναι υπαινικτικές και ανεπαίσθητες.

Ποια ήταν όμως η βάση της πολιτικής της νομοματικής σταθερότητας που είχε εφαρμοστεί στην Ελλάδα ως το 1963; Η αντίληψη του καθηγητή Ζολώτα, βασικού διαμορφωτή της οικονομικής πολιτικής στην Ελλάδα, ήταν ότι αυτό που αποκαλούσε πολύ χαρακτηριστικά «επαγχείρημα υπέρ του πληθωρισμού» ήταν ένας «λανθασμένος παραλληλισμός» μεταξύ της πολιτικής ενίσχυσης της ζήτησης που μπορούσε να εφαρμοστεί σε ήδη ανεπτυγμένες οικονομίες που βρισκόνταν σε φάση ύφεσης αλλά ήταν ακατάλληλη σε μη ανεπτυγμένες οικονομίες που διέθεταν αναξιοποίητο εργατικό δυναμικό. Το πρόβλημα στην τελευταία αυτή περίπτωση δεν ήταν η ανεπάρκεια της ζήτησης αλλά οι δομικές ανεπάρκειες, με αποτέλεσμα οποιαδήποτε αύξηση στην προσφορά χρήματος να έχει ως αποτέλεσμα πληθωρισμό και διόγκωση των εξωτερικών ελλειμμάτων<sup>25</sup>.

Ως προς το μέλλον, και η επισήμανσή του αυτή αφορούσε τις δομικές ανεπάρκειες, θεωρούσε απόλυτα αναγκαία την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας συνολικά και της βιομηχανίας ειδικότερα, ώστε να είναι σε θέση να εξασφαλίσει ένα μερίδιο αγορών στην Κοινή Αγορά. Η θέση αυτή αντανάκλούσε την πεποίθησή του ότι η οικονομική ανάπτυξη της δεκαετίας 1953-1963 ήταν περισσότερο βασισμένη στην επέκταση χωρίς την αναγκαία αλλαγή οικονομικού προτύπου που απαιτούσε μια σύγχρονη οικονομία. Αν και οι φορείς της ελληνικής βιομηχανίας ήταν επικριτικοί έναντι του για την απροθυμία του να ακολουθήσει μια πιο γενναϊώδωρη πολιτική κινήτρων, είχε την άποψη ότι,

24. George Pagoulatos, *Greece's New Political Economy. State, Finance and Growth from Postwar to EMU*, Palgrave, Λονδίνο 2003, κεφάλαιο 2.

25. Xenophon Zolotas, *Monetary Equilibrium and Economic Development*, Princeton University Press 1965, σ. 7.



με δεδομένη τη σχετική έλλειψη μιας επιχειρηματικής τάξης, η κατανάλωση και ο αποθησαυρισμός ήταν οι πιθανότερες τοποθετήσεις για τα κέρδη παρά η παραγωγική επένδυση. Συνεπώς οποιοδήποτε κίνητρο θα κατέληγε στην έμμεση χρηματοδότηση παραδοσιακών μορφών εξασφάλισης από τον πληθωρισμό με κυριότερες την αγορά ακινήτων και χρυσού<sup>26</sup>. Από την άποψη αυτή δεν φαίνεται να εξέφραζε κάποια θεμελιωδώς διαφορετική αντίληψη για την ελληνική επιχειρηματική τάξη από τον Κυριάκο Βαρβαρέσσο, όπως αυτός την εξέφρασε στην έκθεσή του για την ελληνική οικονομία το 1952. Εξακολουθούσε βέβαια να παραμένει η σημαντική διαφορά: Ο Ζολώτας υποστήριζε την ανάπτυξη βιομηχανίας εξαγωγικά προσανατολισμένης σε αντίθεση με το Βαρβαρέσσο, ο οποίος θεωρούσε ότι η Ελλάδα δεν διέθετε τα συγκριτικά πλεονεκτήματα άλλων χωρών και ιδίως την κουλτούρα και τις δεξιότητες για την ανάληψη μιας προσπάθειας που απαιτούσε μακροχρόνια προοπτική<sup>27</sup>.

Το σκεπτικό του Ζολώτα για την ανάγκη ανάπτυξης εξαγωγικά προσανατολισμένης βιομηχανίας δεν ήταν αβάσιμο. Η εσωτερική αγορά είχε μικρό μέγεθος, οι εξαγωγικές βιομηχανίες ήταν πιο αποτελεσματικές και άρα πιο βιώσιμες από αυτές που ήταν προσανατολισμένες στην εσωτερική αγορά. Παράλληλα, η βιομηχανία θα μπορούσε να απορροφήσει ανέργους ενώ, ταυτόχρονα, η Ελλάδα, λόγω της στενότητας της εσωτερικής αγοράς, έπρεπε να συμμετάσχει στις αναδυόμενες ευρωπαϊκές περιφερειακές οικονομικές συσπειρώσεις. Την Τράπεζα της Ελλάδας απασχολούσε ακόμα το πρόβλημα του εμπορικού ελλείμματος και του ισοζυγίου πληρωμών. Το εμπορικό ισοζύγιο ήταν μόνιμα ελλειμματικό και το ισοζύγιο πληρωμών ισορροπούσε κυρίως μέσω των αδήλων πόρων. Καθώς όμως οι ανάγκες της αναπτυξιακής διαδικασίας ωθούσαν σε αυξημένες εισαγωγές κεφαλαιουχικών αγαθών, ο μόνος τρόπος να αντιμετωπιστεί σε βάθος χρόνου το χρόνιο εμπορικό έλλειμμα ήταν η ανάπτυξη εξαγωγικά προσανατολισμένης βιομηχανίας. Εξ άλλου, η στενότητα των καλλιεργούμενων εδαφών δεν επέτρεπε την υπόθεση ότι η οικονομική ανάπτυξη μπορούσε μακροπρόθεσμα να στηριχθεί στη γεωργία. Η περίπτωση της Ελβετίας, από την άλλη πλευρά, έδειχνε κατά τον Ζολώτα ότι ο τουρισμός δεν μπορούσε να θεωρηθεί ως ο τομέας που θα μπορούσε αποκλειστικά να αποτελέσει τον πυλώνα της ανάπτυξης. Στο πλαίσιο του επιχειρήματος υπέρ της ανάπτυξης των βιομηχανικών εξαγωγών η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα αποτελούσε μεγάλη και πλούσια αγορά, σε

26. Στο ίδιο, σ. 9.

27. Κώστας Κωστής (επιμ.), Κυριάκος Βαρβαρέσσο, Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος, Σαββάλας, Αθήνα 2002.



αντίθεση με τη Μέση Ανατολή. Βρισκόταν εγγύς από γεωγραφική άποψη σε αντίθεση με τις Ηνωμένες Πολιτείες, ενώ αρκούσε για την ελληνική οικονομία ένα μικρό ποσοστό της προκειμένου να επιτευχθεί ικανοποιητικός ρυθμός ανάπτυξης. Συνεπώς ήταν προφανές ότι προς τα εκεί έπρεπε να αναπτυχθεί η ελληνική εξαγωγική προσπάθεια<sup>28</sup>.

Την αντίληψη ότι η οικονομία επεκτεινόταν αλλά δεν αναπτυσσόταν εξέφραζε ο Ζολώτας και για τη γεωργία. Παρατηρούσε ότι ο γεωργικός τομέας είχε βασιστεί στην αύξηση της υπάρχουσας παραγωγικής ικανότητας χωρίς ουσιώδεις αλλαγές υποδείγματος. Η επέκταση είχε υποβοηθηθεί από την αύξηση των καλλιεργουμένων εκτάσεων και κάποια πρόοδο στην εκμηχάνιση των γεωργικών εργασιών με συνέπεια την παραγωγή κυρίως μη εξαγωγίμων προϊόντων<sup>29</sup>.

Στη βιομηχανία αντίστοιχα επισήμαινε ότι η παραγωγή είχε αυξηθεί από το 1950 ως το 1963 με ρυθμό 7,5% ετησίως, αλλά το ποσοστό της συμβολής της στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν είχε ανέβει μόλις στο 18,7% έναντι 17% το 1950-51. Η βιομηχανική παραγωγή εξακολουθούσε να είναι στραμμένη στην εσωτερική αγορά, τα κεφαλαιουχικά αγαθά που παράγονταν στο εσωτερικό δεν ξεπερνούσαν το 24% της συνολικής παραγωγής, ενώ η διάρθρωση της βιομηχανίας παρέμενε αμετάβλητη με τη μικρή οικογενειακή επιχείρηση να κυριαρχεί<sup>30</sup>. Η γεωργία συνεπώς εξακολουθούσε να αποτελεί το σημαντικότερο από άποψη ποσοστού τομέα στην ελληνική οικονομία.

Αλλά και η διάρθρωση των επενδύσεων ήταν προφανές ότι δεν ευνοούσε το πρότυπο βιομηχανικής ανάπτυξης που υποστήριζε ο Ζολώτας: Ενώ η γεωργία και η βιομηχανία απορροφούσαν το 25% μόλις των ιδιωτικών επενδύσεων, η οικοδομή μόνη απορροφούσε το 33% περίπου των επενδυτικών κεφαλαίων<sup>31</sup>. Ο δημόσιος τομέας απ' την πλευρά του έστρεψε το επενδυτικό του ενδιαφέρον στον εξηλεκτρισμό, τις μεταφορές και τη βελτίωση της καλλιεργούμενης γης<sup>32</sup>.

Ποιές ήταν όμως οι βάσεις της οικονομικής πολιτικής που είχε ακολουθηθεί με συνέπεια από το 1953 έως το 1963 σύμφωνα με τον εμπνευστή της; Το βασικό εργαλείο ήταν η νομισματική πολιτική μέσω της οποίας ελέγχονταν

28. Xenophon Zolotas, *ό.π.*, σ. 198. Οι απόψεις του Ζολώτα παρουσιάστηκαν το φθινόπωρο του 1964 στη *Νέα Οικονομία*, τεύχος 213, Σεπτέμβριος 1964. Βλ. επίσης Δημήτριος Χαλικάς, *Οικονομική ανάπτυξης της Ελλάδος και ισοζύγιον πληρωμών*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 1963.

29. Xenophon Zolotas, *ό.π.*, σ. 28-31.

30. Στο ίδιο, σ. 31-34.

31. Στο ίδιο, σ. 36.

32. Στο ίδιο, σ. 38.



ανεπιθύμητες» αυξήσεις στην κατανάλωση. Παρά τη σφιχτή νομισματική πολιτική υπήρχαν πάντως προβλήματα που δεν ήταν κατά το Ζολώτα εύκολο να ελεγχθούν: υψηλές αμυντικές δαπάνες, ελλειμματική χρηματοδότηση του γεωργικού τομέα, προσπάθεια αναπτυξιακής ώθησης. Η κατάσταση του ισοζυγίου πληρωμών είχε βοηθηθεί από τους άδηλους πόρους. Η ισορροπία του εμπορικού ισοζυγίου μπορούσε όμως να εξασφαλιστεί μόνο με «δομικές βελτιώσεις» που διέφευγαν της όποιας αποτελεσματικότητας μπορούσε να έχει η νομισματική πολιτική. Στο πλαίσιο αυτό το σημαντικότερο εμπόδιο ήταν κατά το διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας η «σπανιότητα» επιχειρηματικού ταλέντου, οργανωτικής ικανότητας και ειδικευμένου εργατικού δυναμικού. Παράλληλα και ο δημόσιος τομέας παρουσίαζε σοβαρά οργανωτικά ελαττώματα τα οποία δεν επέτρεπαν την αξιοποίηση των παρεμβάσεων του κράτους στη βιομηχανία (μέσω π. χ. του Οργανισμού Βιομηχανικής Ανάπτυξης)<sup>33</sup>.

Ειδικότερα στο δημοσιονομικό τομέα η πολιτική της νομισματικής σταθερότητας που ακολουθούσαν η Τράπεζα της Ελλάδας και η Κυβέρνηση Παπάγου και Καραμανλή, στη συνέχεια, είχε επιτύχει από το 1956 πλεονάσματα στον τακτικό προϋπολογισμό. Τα πλεονάσματα προορίζονταν για τη χρηματοδότηση του άλλου σκέλους του προϋπολογισμού, των δημοσίων επενδύσεων. Μεταξύ του 1957 και του 1963 η Κυβέρνηση, σε μια προσπάθεια να ενισχύσει τις δημόσιες επενδύσεις που αυξανόνταν με ρυθμό από 18 έως και 30%, είχε καταφύγει στον εσωτερικό δανεισμό εκδίδοντας ομολογιακά δάνεια, πολλές φορές μέσω των ελεγχόμενων από το κράτος δημοσίων επιχειρήσεων, όπως η Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ), ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδας (ΟΤΕ). Το κράτος προσέφευγε ταυτόχρονα σε δανεισμό, με την είσπραξη «προκαταβολών» από την Τράπεζα της Ελλάδας. Αυτές χορηγούνταν προκειμένου να καλύψουν σε προσωρινή βάση το «λογαριασμό εφοδίων» του Δημοσίου, μέσω του οποίου χρηματοδοτείτο η πολιτική των γεωργικών επιδοτήσεων. Έτσι, οι δημόσιες επενδύσεις τετραπλασιάστηκαν μεταξύ του 1957 και του 1963, επιτεύχθηκε δηλαδή η αναστροφή της τάσης της τριετίας 1951-1954, όταν οι δημόσιες επενδύσεις λόγω της περικοπής της αμερικανικής βοήθειας μειώθηκαν κατά το ήμισυ, με αποτέλεσμα ακόμα και το 1956 το σχετικό πρόγραμμα να είναι κατώτερο του επιπέδου του 1950-51<sup>34</sup>.

33. Στο ίδιο, σ. 45-47, 55.

34. Στο ίδιο, σ. 101-102, 106, 115. Για την αμερικανική βοήθεια και τις περικοπές του προγράμματος που είχαν άμεση συνέπεια στις δημόσιες επενδύσεις, βλ. Γιάννη Στεφανίδη, *Από τον Εμφύλιο στον Ψυχρό Πόλεμο*, Προσκήνιο, Αθήνα 1999, σ. 185-240. Γενικά για το ζήτημα της



Ο Ζολώτας παραδεχόταν ακόμα ότι στον τομέα της φορολογίας τα χαμηλότερα αστικά εισοδήματα ήταν αυτά που είχαν υποστεί τη σημαντικότερη επιβάρυνση με αποτέλεσμα τελικά και μεγαλύτερη φορολογική ανισότητα. Θεωρούσε ακόμα το σύμφυτο πρόβλημα της χαμηλής αναλογίας της άμεσης φορολογίας προς το σύνολο των φόρων «σύνηθες φαινόμενο» στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, που προέκυπτε από το γεγονός ότι η πλειοψηφία των εισοδημάτων βρισκόταν στο όριο διαβίωσης με αποτέλεσμα την εξαίρεσή του από τη φορολογία. Αυτή ήταν στην Ελλάδα κυρίως η περίπτωση των αγροτών. Παράλληλα οι φορολογικές υπηρεσίες αδυνατούσαν να επισημάνουν και να φορολογήσουν τα υψηλά εισοδήματα, τα οποία έτειναν να διαφεύγουν και λόγω των υψηλότερων φορολογικών συντελεστών<sup>35</sup>.

### Η δημοσιονομική εξέλιξη

Ο πρώτος προϋπολογισμός της Κυβέρνησης της Ένωσης Κέντρου κατατέθηκε στη Βουλή στις 4 Ιουνίου 1964. Αποτελούσε αποτύπωση της προσπάθειας της Κυβέρνησης να ανταποκριθεί στις προεκλογικές δεσμεύσεις της σε ευρύτατα στρώματα του πληθυσμού. Τα έσοδα του τακτικού προϋπολογισμού ανέρχονταν σε 23,9 δισεκατομμύρια και οι δαπάνες σε 24,2 δισεκατομμύρια δραχμές. Καθώς ο προϋπολογισμός του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων άφηνε έλλειμμα 6,1 δισεκατομμυρίων, το συνολικό έλλειμμα ανερχόταν σε 6,4 δισεκατομμύρια, αισθητά ανώτερο από τα 5 δισεκατομμύρια του προϋπολογισμού του 1963.

Το έλλειμμα αυτό υπολογιζόταν να καλυφθεί από 705 εκατομμύρια αμυντικής βοήθειας του ΝΑΤΟ, 2,2 δισεκατομμύρια εσωτερικού δανεισμού, 1,7 δισεκατομμύρια εισροής κεφαλαίων από το εξωτερικό και 1,7 δισεκατομμύρια δραχμές που ήταν αχρησιμοποίητες πιστώσεις του προηγούμενου έτους.

Η τελευταία κατηγορία αφορούσε κυρίως εισόδημα από επενδύσεις και μπορούσε να θεωρηθεί σχεδόν βέβαιο. Το ίδιο ίσχυε και για τον εσωτερικό δανεισμό,

αμερικανικής βοήθειας κατά την περίοδο 1947-1952, βλ. Γιάννη Σταθάκη, *Ιστορία της Αμερικανικής βοήθειας, Το δόγμα Truman και το σχέδιο Marshal 1947-1952*, Βιβλιόραμα, Αθήνα 2004.

35. Zolotas, *ό.π.*, σ. 107 και 110. Σε σύνολο 240 χιλιάδων φορολογικών δηλώσεων για τα εισοδήματα του 1963 μόνο οι 39 χιλιάδες δήλωναν ετήσιο εισόδημα άνω των 100 χιλιάδων δραχμών, και από αυτούς οι 25 χιλιάδες ήταν μισθωτοί. Παράλληλα, για την πενταετία 1958-1963 εμφανιζόταν αύξηση του εισοδήματος των μισθωτών κατά 89%, ενώ για τις εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις 32%. *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 14 Ιανουαρίου 1965.



την προϋπόθεση ότι δεν θα κλονιζόταν η εμπιστοσύνη στις προοπτικές ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Μετά πάντως την απορρόφηση από τη Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού εσωτερικού δανείου ύψους 800 εκατομμυρίων εκφράζονταν αμφιβολίες κατά πόσο το Δημόσιο ή οργανισμοί ελεγχόμενοι από αυτό ήταν θεμιτό ή και δυνατό να δανείζονται στο εσωτερικό στην έκταση αυτή. Η αμφιβολία για τη βάση του προϋπολογισμού αφορούσε κυρίως την εξωτερική βοήθεια και τις επενδύσεις εξωτερικού. Τα έσοδα 705 εκατομμυρίων από τη βοήθεια του NATO δεν ήταν βέβαιο ότι θα εισπραχθούν. Το ίδιο ποσό είχε προβλεφθεί και στον προϋπολογισμό του 1963 και είχαν τελικά εισπραχθεί μόνο 450 εκατομμύρια, που ήταν η αμερικανική συμβολή στην ομάδα εργασίας του NATO για την κάλυψη των δαπανών άμυνας της Ελλάδας. Για το 1964 τα σημεία δεν ήταν ενθαρρυντικά ως προς την ανταπόκριση των συμμάχων. Ερωτηματικό παρέμενε επίσης για το ποσό εξωτερικής βοήθειας 1,7 δισεκατομμυρίων. Η αντίστοιχη πρόβλεψη στον προϋπολογισμό του 1963 ανερχόταν σε 2,3 δισεκατομμύρια και είχαν εισπραχθεί μόνο 98 εκατομμύρια. Ως συνέπεια είχε ακολουθήσει αντίστοιχη περικοπή στον προϋπολογισμό του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Όπως παρατηρείτο σε σχετική έκθεση της Βρετανικής Προξενίας, η περικοπή αυτή είχε αποπληθωριστική επίδραση με το ευεργετικό αποτέλεσμα της διατήρησης της νομισματικής σταθερότητας. Οι ίδιοι παρατηρητές ανέμεναν ότι και το 1964 θα συνέβαινε το ίδιο, αν και υπήρχαν σημεία ότι θα υπήρχε κάποια αυξημένη εισροή λόγω των μεγάλων βιομηχανικών επενδύσεων της ESSO Pappas και της Pechiney<sup>36</sup>.

Δύο παράγοντες είχαν συντελέσει στην αύξηση των δαπανών. Ο πρώτος αφορούσε την εκπαίδευση. Οι δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού για την παιδεία εμφανίζονταν αυξημένες κατά 44% και αφορούσαν αύξηση μισθών και κατάργηση διδάκτρων και τελών. Ο προϋπολογισμός του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων στον τομέα της εκπαίδευσης εμφανιζόταν επίσης αυξημένος κατά 17%, ποσοστό που σήμαινε αυξημένη επένδυση σε υποδομή, εν όψει και της ίδρυσης των δύο νέων πανεπιστημίων στην Πάτρα και τα Ιωάννινα. Με αυτή την αύξηση των δαπανών η Κυβέρνηση εμφανιζόταν να βρίσκεται πολύ κοντά στην εκπλήρωση του συμβολικού στόχου διάθεσης του 15% των δαπανών για εκπαίδευση, αίτημα που είχε κυριαρχήσει στις κινητοποιήσεις της αρχής της δεκαετίας του '60.

Δεύτερος παράγοντας επέκτασης των δαπανών ήταν η κατά 50% αύξηση της δαπάνης για γεωργικές επιδοτήσεις (δαπάνη 918 εκατομμυρίων έναντι 604

36. R. A. Sykes (British Embassy Athens) προς Foreign Office, 24 Ιουνίου 1964, CE 1112/2, FO 371/174823.



στον προϋπολογισμό του 1963), ενώ δεν ήταν αμελητέα, αλλά αρκετά κατώτερη, η δαπάνη για τη ρύθμιση των αγροτικών χρεών που ανερχόταν σε 170 εκατομμύρια δραχμές.

Σημαντική αύξηση, αλλά όχι ανάλογη με αυτήν της εκπαίδευσης και των γεωργικών επιδοτήσεων και χρεών, σημειώθηκε και στον τομέα υγείας και πρόνοιας (16%), ενώ ο Υπουργός Οικονομικών διαβεβαίωσε ότι υπήρχε περιθώριο για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους (απορροφούσε το 7% των εσόδων του Δημοσίου από εσωτερικές πηγές), το οποίο και αναμενόταν να επιβαρυνθεί κατά το 1964 με τη ρύθμιση του προπολεμικού δημοσίου χρέους σε στερλίνες.

Το άλλο ζήτημα που αποτέλεσε θέμα συζήτησης στο πλαίσιο του προϋπολογισμού του 1964 ήταν αυτό της μείωσης των αμυντικών δαπανών.

Η έμφαση στους τομείς άμυνας και ασφάλειας προέκυπτε από δύο αλληλοτροφοδοτούμενες τάσεις στην επικρατούσα πολιτική σκέψη: της ανασφάλειας που διακατείχε την παράταξη των νικητών του εμφυλίου πολέμου και της αντίληψης του από βορρά κινδύνου συμπλεκόμενης με υποχρεώσεις που είχαν αναληφθεί έναντι του ΝΑΤΟ.

Το γεγονός ότι η άσκηση στοιχειώδους κοινωνικής πολιτικής, έστω με τη στενή έννοια πραγματοποίησης δημοσίων δαπανών στους τομείς της εκπαίδευσης και της πρόνοιας, παρεμποδιζόταν από τη διόγκωση των δημοσίων δαπανών στους τομείς άμυνας και ασφάλειας προκύπτει από μια ενδεικτική επισκόπηση των σχετικών δεικτών κατά τη δωδεκαετία 1951-1963.

Αν και η αφετηρία το 1950-51, δηλαδή την επαύριο της λήξης του εμφυλίου πολέμου, γινόταν από υψηλό σημείο, καθώς οι αμυντικές δαπάνες αποτελούσαν το 33,6% της συνολικής δαπάνης και προστιθεμένης της δαπάνης του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης (6,2%) ανέρχονταν σε 39,8%<sup>37</sup>, η αποκλιμάκωση ήταν ιδιαίτερα αργή. Έτσι, το οικονομικό έτος 1952-53, η άμυνα απορροφούσε το 29% των δαπανών, ενώ ένα πρόσθετο 20% από τον κρατικό προϋπολογισμό δέσμευε το κεφάλαιο «διοίκηση, δικαιοσύνη, ασφάλεια». Το αντίστοιχο ποσοστό για την εκπαίδευση και την υγεία-πρόνοια ήταν 19%<sup>38</sup>.

Η κατάσταση παρέμεινε αμετάβλητη τα οικονομικά έτη 1953-56. Μάλιστα η κατανομή των δαπανών ήταν σχετικά ευνοϊκότερη για την άμυνα τα δύο πρώτα οικονομικά έτη φθάνοντας το 30% πριν επανέλθει στο 29% το 1955 και σημειώσει κάποια ουσιώδη μείωση σε 26% το 1956, όταν για πρώτη φορά,

37. C. A. Muncman, *American Aid to Greece*, Praeger, New York 1958, σ. 71.

38. Τα πρώτα πενήντα χρόνια της Τραπέζης της Ελλάδος 1928-1978, Αθήνα 1978, πίνακας 85, σ. 439.



σε ονομαστικές τιμές, οι δαπάνες παραμένουν σχεδόν στάσιμες (3,56 δις. δραχ. το 1955 και 3,6 το 1956)<sup>39</sup>.

Η εικόνα καθήλωσης ενισχύεται, αν ληφθεί υπ' όψη και η κατανομή των διαθέσιμων πόρων στον προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Έτσι, το 1955-56 δεν διατέθηκε για την εκπαίδευση περισσότερο από το 4% των συνολικών δαπανών και ακόμα λιγότερο για τον τομέα υγείας και πρόνοιας<sup>40</sup>. Όπως ήταν επόμενο, τα διατιθέμενα ποσά δεν επαρκούσαν παρά μόνο για συντήρηση ή μικρή επέκταση υπάρχουσας υποδομής και δεν μπορούσε να γίνει λόγος για αναπτυξιακή επένδυση στους τομείς αυτούς. Όπως προκύπτει από την κατανομή των πόρων, η έμφαση του προγράμματος βρισκόταν στις υποδομές και στις βιομηχανικές επενδύσεις<sup>41</sup>.

Η βασική αυτή κατανομή άρχισε να μεταβάλλεται με αργό ρυθμό από το 1957, αλλά όχι σε έκταση τέτοια ώστε να αποτραπεί αυξανόμενη ένταση κοινωνική και πολιτική κινητοποίηση. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Τραπέζης της Ελλάδος, τα Υπουργεία Δημόσιας Τάξης και Εθνικής Αμύνης απορροφούσαν το 1957 το 10,3 και 27,7% αντίστοιχα των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού, δηλαδή συνολικά το 38%. Το 1962, μετά την πάροδο μιας πενταετίας, οι σχετικοί δείκτες είναι 11,2 και 19,2%, δηλαδή συνολικά 30,4%. Τέλος, το 1966 το ποσοστό συνολικών δαπανών για τα δύο Υπουργεία ήταν 25%, 8,4 και 16,6% αντίστοιχα<sup>42</sup>.

Αντίστοιχα, οι δαπάνες του Υπουργείου Παιδείας ήταν το 1957 8,2 και το 1962 10,1% και του Υπουργείου Πρόνοιας 5,6 το 1957 και 7,6% το 1962.

Η Κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου εμφάνισε κονδύλιο για τις αμυντικές δαπάνες μειωμένο κατά 8,4% σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Οι Αμερικανοί και οι Βρετανοί παρέμεναν εν τούτοις επιφυλακτικοί κατά πόσο η μείωση ήταν πραγματική και υπέθεταν ότι η τεχνική της κάλυψης αμυντικών δαπανών σε άλλα κεφάλαια του προϋπολογισμού ήταν εκτεταμένη. Έτσι, η Αμερικανική Πρεσβεία υπολόγιζε ότι η κάλυψη εντοπιζόταν σε ποσό από 240 έως και 600 εκατομμύρια δραχμές<sup>43</sup>, ενώ η Βρετανική σημείωνε ότι αν και η ελληνική στρατιωτική δαπάνη εμφανιζόταν μειωμένη, η συμμετοχή του NATO υπολογι-

39. Στο ίδιο.

40. Κ. Σβολόπουλος (γεν. επιμ.), Κ. Καραμανλής. *Αρχείο, Γεγονότα και Κείμενα*, τόμ. 2, σ. 96 επ.

41. Στο ίδιο.

42. *Τα πρώτα πενήντα χρόνια της Τραπέζης της Ελλάδος 1928-1978*, Αθήνα 1978, πίνακας 156, σ. 588.

43. R. A. Sykes (British Embassy Athens) προς Foreign Office, 24 Ιουνίου 1964, CE 1112/2, FO 371/174823.



ζόταν κατά 255 εκατομμύρια υψηλότερη από το 1963, ενώ οι δαπάνες και των Υπουργείων Δημοσίας Τάξεως (αύξηση 12% περίπου), Εσωτερικών και Οικονομικών ήταν αυξημένες και θεωρείτο βέβαιο ότι μέρος από αυτές επρόκειτο να καλύψει πληρωμές που αφορούσαν το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας<sup>44</sup>. Έτσι, το Foreign Office εκτιμούσε ότι η καλυμμένη αύξηση αφορούσε πιθανότατα σχεδόν όλο το ποσό των 705 εκατομμυρίων δραχμών που είχε προϋπολογίσει η Ελληνική Κυβέρνηση ως βοήθεια του NATO<sup>45</sup>.

### *Τα όρια της αναδιανομής*

Ποιος ήταν ο χαρακτήρας της επέκτασης των δημόσιων δαπανών; Η επέκταση αυτή δεν ακολουθούσε κάποιο συγκεκριμένο αναδιανεμητικό πρότυπο. Είναι προφανής βέβαια η προσπάθεια εισοδηματικής ενίσχυσης των αγροτών, ή η προσπάθεια χρηματοδότησης μιας φιλοδοξίας εκπαιδευτικής πολιτικής. Δεν πρόκειται όμως μόνο για αυτά, αλλά για μια συνολική επέκταση των δαπανών, που προσπαθούσε να ανταποκριθεί σε αιτήματα που είχαν συσσωρευθεί μετά από την άσκηση μακροχρόνιας περιοριστικής οικονομικής πολιτικής. Αυτή η πολιτική είχε γίνει πολιτικά αδύνατη σε μια εποχή αυξημένων προσδοκιών για τη δυνατότητα του κράτους να κατανείμει τα οφέλη της οικονομικής ανάπτυξης που είχε ήδη επιτευχθεί. Η εξέλιξη όμως της δημοσιονομικής κατάστασης το 1964 θα δημιουργούσε σε πολιτικούς και άλλους παράγοντες την πεποίθηση ότι τα περιθώρια αναδιανεμητικής ή και απλής επεκτατικής πολιτικής με όργανο τα δημόσια οικονομικά δεν ήταν τόσο μεγάλα όσο πιστευόταν κατά τις εκλογικές αναμετρήσεις του 1963-64.

Στο πλαίσιο αυτό ο Υπουργός Οικονομικών Κωνσταντίνος Μητσοτάκης έγραφε στον Πρωθυπουργό στις αρχές Αυγούστου του 1964 ότι, με βάση εκθέσεις του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, η κατάσταση είχε φθάσει στα

44. Στο ίδιο.

45. Minute J. O. Rennie, 6 Ιουλίου 1964, CE 1112/2, FO 371/174823. Το ενδιαφέρον του Foreign Office εξηγείται πιθανότατα από το γεγονός της όξυνσης του Κυπριακού. Τη στιγμή που η Ελληνική Κυβέρνηση ζητούσε αμυντική βοήθεια, είναι προφανές ότι το Λονδίνο, αλλά και άλλες χώρες-δέκτες του ελληνικού αιτήματος, δεν επιθυμούσαν να χρηματοδοτήσουν την ελληνική στρατιωτική προσπάθεια στην Κύπρο, ιδίως αφότου έγινε αναληπτό ότι η Αθήνα εγκαθιστούσε στο νησί στρατιωτική δύναμη μεγέθους μιας μεραρχίας. Και στον αθηναϊκό τύπο σημειωνόταν πάντως ότι ως αμυντικές δαπάνες εμφανίζονταν μόνο οι αντιστοιχούσες στο Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, τη στιγμή που υπήρχαν και άλλες που αφορούσαν τις ένοπλες δυνάμεις σε άλλα υπουργεία. *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 7 Ιανουαρίου 1965.



«ακραία όρια αντοχής του προϋπολογισμού και της οικονομίας». Τόνιζε ότι υπήρχε «ανάγκη περισυλλογής» την οποία «από μακρού» είχε επισημάνει, δίνοντας έτσι την εικόνα συνολικής πλέον διαφωνίας με την ασκούμενη οικονομική πολιτική. Έμφαση έδινε στις γεωργικές επιδοτήσεις, οι οποίες αναμενόταν να επιβαρυνθούν από την κατά 300 χιλιάδες τόννους αυξημένη παραγωγή σίτου. Η μειωμένη, σε σχέση με ό,τι είχε προϋπολογιστεί, ροή αμυντικής βοήθειας από το εξωτερικό αποτελούσε άλλη πηγή υστέρησης, ενώ η ρύθμιση του προπολεμικού δημόσιου χρέους δεν είχε αποφέρει πρόσθετη βοήθεια. Ο Μητσοτάκης επέκρινε το γεγονός ότι η ρύθμιση είχε γίνει χωρίς να εξασφαλιστεί εκ των προτέρων ορισμένο αντάλλαγμα σε βοήθεια και διαπίστωνε ότι η γενικότερη προσπάθεια εξασφάλισης κεφαλαίων από το εξωτερικό δεν είχε προωθηθεί με ενεργητικότητα<sup>46</sup>. Οι προτάσεις του συνοψίζονταν στα ακόλουθα σημεία: καθορισμός πολιτικής επιδοτήσεων, πολιτική μισθών - ημερομισθίων, μείωση στρατιωτικών δαπανών, δραστήρια επιδίωξη εξωτερικής βοήθειας και ταυτόχρονα διεκδίκηση κατοχικών αποζημιώσεων και «μετά παρρησίας» ενημέρωση του λαού για την πραγματική κατάσταση της οικονομίας<sup>47</sup>.

Η βάση των ενστάσεων του Υπουργού Οικονομικών επρόκειτο να γίνει σαφέστερη τον Απρίλιο του 1965. Σε συνέντευξή του σε εφημερίδα του Ηράκλειου της Κρήτης δήλωνε ότι η πολιτική του σταδιοδρομία ήταν συνδεδεμένη με τη νομισματική σταθερότητα και σημείωνε τον κίνδυνο πλήθωσμού από μια ανεξέλεγκτη πολιτική δαπανών. Στην περίπτωση νομισματικής αποσταθεροποίησης η πολιτική των παροχών θα καταντούσε «απάτη»<sup>48</sup>.

Ο Ανδρέας Παπανδρέου αντίθετα υποστήριζε μια οικονομική πολιτική που έδινε έμφαση στην αύξηση της ζήτησης. Πίστευε ότι η ελληνική βιομηχανία είχε πλεονάζουσα δυναμικότητα που θα της επέτρεπε να ανταποκριθεί στην αύξηση του εισοδήματος και θεωρούσε ότι η υποκατάσταση εισαγωγών με δασμολογική προστασία αποτελούσε το αναγκαίο στάδιο για τη βιομηχανική ανάπτυξη, καθώς ο εξαγωγικός προσανατολισμός απαιτούσε μακροχρόνια προσπάθεια<sup>49</sup>.

46. Η επίκριση τόσο ως προς το προπολεμικό δημόσιο χρέος όσο και ως προς την άντληση κεφαλαίων από το εξωτερικό αφορούσε τον Ανδρέα Παπανδρέου, Αναπληρωτή Υπουργό Συντονισμού.

47. Κ. Μητσοτάκης προς Γεώργιο Παπανδρέου, 4 Αυγούστου 1964, σε παράρτημα του βιβλίου του Θανάση Διαμαντόπουλου, *Κώστας Μητσοτάκης. Πολιτική Βιογραφία*, τόμος Β', σ. 381-384.

48. Στο ίδιο, σ. 170-171.

49. Βλ. το κείμενο της ομιλίας του Ανδρέα Παπανδρέου στο Friedrich Ebert Stiftung, 29 Ιανουαρίου 1965, Π. Κρητικός, *Η ρήξη- Ο Ανδρέας Παπανδρέου στη δεκαετία του '60*, Προσκήνιο, Αθήνα 1998, σ. 45 επ.



Από την πλευρά των τραπεζικών κύκλων δεν εμφανιζόταν, τουλάχιστο δημόσια, η ίδια ανησυχία την άνοιξη του 1965. Στην ετήσια έκθεσή του για το 1964 την οποία παρουσίασε τον Απρίλιο του 1965, ο Ζολώτας σημείωνε ότι η οικονομία είχε αναπτυχθεί με ρυθμό 8,5% λόγω της αυξημένης γεωργικής παραγωγής και της ενίσχυσης των εισοδημάτων. Η αύξηση του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου αποδιδόταν κυρίως στις εισαγωγές κεφαλαιουχικών αγαθών, ενώ οι άδηλοι πόροι είχαν σημειώσει στασιμότητα λόγω της κυπριακής κρίσης. Η άνοδος του τιμαρίθμου ήταν ασήμαντη, αλλά είχε μειωθεί ο ρυθμός αύξησης των καταθέσεων. Θεωρούσε όμως ότι γενικά οι εξελίξεις κινούνταν εντός της επιθυμητής νομισματικής ισορροπίας. Επεσήμαινε πάντως ότι παρουσιαζόταν υπέρμετρη αποθεματοποίηση γεωργικών προϊόντων και επιβάρυνση του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών. Αν και η τάση ήταν φυσιολογική λόγω των αναγκών που προέκυπταν από την αναπτυξιακή διαδικασία, πίστευε ότι η προκύπτουσα δανειακή ανάγκη και επιβάρυνση του ισοζυγίου πληρωμών έπρεπε να ισοσταθμίζεται από παραγωγικές επενδύσεις οι οποίες θα επέτρεπαν την επίτευξη της «μονιμότερης θεραπείας» που συνιστούσαν οι εξαγωγές. Στο πλαίσιο αυτό η οποιαδήποτε τόνωση της ζήτησης έπρεπε να συμβαδίζει με τις υπάρχουσες παραγωγικές δυνατότητες<sup>50</sup>.

Στην ίδια γραμμή κινείτο και η έκθεση του διοικητή της Εθνικής Τράπεζας Γεωργίου Μαύρου<sup>51</sup>, αν και επεσήμαινε επιμέρους αδυναμίες της οικονομικής πολιτικής με κάποια μεγαλύτερη έμφαση από το Ζολώτα. Υποστήριζε και αυτός την ανάγκη διατήρησης ισχυρού συναλλαγματικού αποθέματος για να αντιμετωπιστεί το έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών, που μπορούσε να επιτευχθεί με την αύξηση των εξαγωγών. Αυτό, συμπλήρωνε, ήταν αναγκαίο εν όψει και της διαπίστωσης ότι οι άδηλοι πόροι υπάγονταν σε εξωγενείς διακυμάνσεις, εννοώντας την κυπριακή κρίση και τη συνεπακόλουθη μείωσή τους. Ακόμα, θεωρούσε ότι η αύξηση των εισοδημάτων το 1964 είχε ξεπεράσει την αύξηση της παραγωγής και,

50. *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 22 Απριλίου 1965.

51. Ο Γεώργιος Μαύρος συνιστούσε ιδιάζουσα περίπτωση πολιτικού και οικονομικού παράγοντα στη συγκυρία του 1964-1966. Ηγετικό στέλεχος της Ένωσης Κέντρου, είχε εκλεγεί πρώτος βουλευτής σε σταυρούς προτίμησης στην Α' εκλογική περιφέρεια Αθηνών στις εκλογές του Νοεμβρίου 1963 και Φεβρουαρίου 1964. Υπουργός Συντονισμού στις κυβερνήσεις της Ένωσης Κέντρου το Νοέμβριο-Δεκέμβριο του 1963 και το Φεβρουάριο του 1964, παραιτήθηκε από την Κυβέρνηση για λόγους αδιευκρίνιστους το Μάιο του 1964 και ανέλαβε διοικητής της Εθνικής Τράπεζας, στην οποία παρέμεινε έως τα μέσα του 1966, όταν επανήλθε στην πολιτική στο πλαίσιο της Ένωσης Κέντρου. Η πολιτική του γραμμή κινείτο σε μια μετριοπαθή εκδοχή πολιτικού Κέντρου σε αναδιαστολή με τη δυναμική κεντροαριστερά υπό τον Ανδρέα Παπανδρέου.



μολονότι αυτό ήταν αναγκαίο, ήταν ταυτόχρονα «δυσβάστακτο βάρος» τόσο για τις δημόσιες δαπάνες όσο και για το ισοζύγιο πληρωμών. Τέλος επεσήμαινε την ανάγκη η οικονομική στήριξη των αγροτών να συνδυαστεί επειγόντως με αναδιάρθρωση των καλλιεργειών ώστε να παράγονται εξαγωγίμα προϊόντα<sup>52</sup>.

Την ίδια στιγμή όμως που έβλεπαν το φως της δημοσιότητας οι εκθέσεις των δύο διοικητών, η εξέλιξη των δημοσιονομικών μεγεθών ήταν κακή, αν και αυτό δεν έγινε άμεσα αντιληπτό. Έτσι το επτάμηνο Ιανουαρίου-Ιουλίου 1965 η απόδοση της άμεσης φορολογίας ήταν μειωμένη σε σχέση με το 1964 κατά 2,4%, ενώ οι δασμοί είχαν αυξηθεί κατά 14,2 και οι λοιποί έμμεσοι φόροι κατά 14,4%. Συνολικά η αύξηση των εσόδων ήταν 9,3% και υπολειπόταν του ρυθμού αύξησης κατά 13% για όλο το έτος που είχε τεθεί ως στόχος στον προϋπολογισμό<sup>53</sup>. Όπως είναι φανερό, η μείωση της φορολογίας εισοδήματος που είχε τεθεί σε εφαρμογή το 1964 είχε ως συνέπεια τη δημοσιονομική υστέρηση, ενώ ταυτόχρονα γινόταν προφανές πλέον και το πρόβλημα των γεωργικών πλεονασμάτων, καθώς μόνο για τον καπνό είχε σχηματιστεί αδιάθετο απόθεμα 46 χιλιάδων τόνων<sup>54</sup>. Παράλληλα συνεχιζόταν αμείωτη η τάση αύξησης των εισαγωγών, οι οποίες κατά το πρώτο πεντάμηνο είχαν αυξηθεί κατά 40%, ενώ οι εξαγωγές μόνο κατά 6% με συνέπεια τη διόγκωση του εμπορικού ελλείμματος. Άλλη ανησυχητική ένδειξη ήταν η διόγκωση των βραχυπρόθεσμων εμπορικών πιστώσεων, οι οποίες απειλούσαν το συναλλαγματικό απόθεμα<sup>55</sup>.

### *Το αγροτικό πρόβλημα*

Το αγροτικό πρόβλημα στην Ελλάδα δεν αφορούσε πλέον την ανισότητα στην κατανομή της γης, αλλά την ανεπάρκεια του γεωργικού κλήρου ώστε να προσφέρει επαρκές εισόδημα στους αγρότες.

Η δομή της γεωργίας μετά την αγροτική μεταρρύθμιση του 1917 παρέμενε κυριαρχούμενη από τη μικρή ιδιοκτησία. Το 73% των αγροτικών εκμεταλλεύσεων είχε έκταση από 10 έως 100 στρέμματα<sup>56</sup>, ενώ το 86% ήταν αυτοκαλλιεργούμενο<sup>57</sup>.

52. Οικονομικός Ταχυδρόμος, 6 Μαΐου 1965.

53. Οικονομικός Ταχυδρόμος, 2 Σεπτεμβρίου 1965.

54. Στο ίδιο.

55. Οικονομικός Ταχυδρόμος, 26 Αυγούστου 1965.

56. Κώστας Βεργόπουλος, *Το Αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα. Η κοινωνική ενσωμάτωση της γεωργίας*, Εξάντας, Αθήνα 1975, σ. 212.

57. Στο ίδιο, σ. 216.



Το ύψος των επιδοτήσεων παρέμεινε χαμηλό έως το 1962 για δύο βασικούς λόγους: Από τη μία πλευρά οι αγροτικές διεκδικήσεις δεν ήταν ιδιαίτερα δυναμικές και από την άλλη το επίπεδο αυτοκατανάλωσης ήταν υψηλό, στηριζόμενο σε χαμηλές απαιτήσεις κατανάλωσης, όπως αυτές τουλάχιστον γίνονταν αντιληπτές στο πλαίσιο ενός αστικού τρόπου ζωής<sup>58</sup>. Η κρατική παρέμβαση αφορούσε περισσότερο τις έγγειες βελτιώσεις και λιγότερο την υποστήριξη του γεωργικού εισοδήματος<sup>59</sup>.

Ήδη όμως το αστικό καταναλωτικό πρότυπο διείσδυε με ταχύτητα στην ύπαιθρο και άρχισε να μεταβάλλει δραστικά την εικόνα, μειώνοντας κατά πολύ το διαθέσιμο γεωργικό πλεόνασμα. Το 1963-64 η αυτοκατανάλωση δεν υπερέβαινε το 31,7% της συνολικής κατανάλωσης ενός αγροτικού νοικοκυριού<sup>60</sup>. Παράλληλα ο εκσυγχρονισμός των καλλιεργειών μέσω της χρήσης γεωργικών μηχανημάτων και λιπασμάτων αύξανε την αποδοτικότητα των καλλιεργειών. Χαρακτηριστικά, ο αριθμός των τρακτέρ από 4.000 το 1950 έφθανε τις 23.000 το 1961 και 60.000 το 1966, ενώ η κατανάλωση λιπασμάτων από 79.400 τόνους το 1955 είχε φθάσει τους 242.000 τόνους το 1964<sup>61</sup>.

Όπως γινόταν σαφές σε όλους τους παρατηρητές των οικονομικών εξελίξεων, οι γεωργικές επιδοτήσεις συνιστούσαν σημαντικό πρόβλημα για τα δημόσια οικονομικά. Η Κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου είχε επιχειρήσει, το φθινόπωρο του 1964, να θέσει τη βάση μιας πολιτικής με δύο σκέλη: μεσοπρόθεσμη αναδιάρθρωση των καλλιεργειών και ταυτόχρονα συγκράτηση των δαπανών για επιδοτήσεις για το 1965 στο επίπεδο που είχε διαμορφώσει με την πολιτική του 1963-64. Ούτε το πρώτο εγχείρημα είχε κάποια επιτυχία ούτε το δεύτερο, με αποτέλεσμα να εξακολουθήσει να υφίσταται το δημοσιονομικό πρόβλημα που σχετιζόταν με τις επιδοτήσεις. Συγκεκριμένα, η Κυβέρνηση επιχειρούσε να μειώσει την καλλιέργεια σιτηρών προς όφελος της παραγωγής ζωοτροφών, κρέατος, γαλακτοκομικών, βαμβακιού, φρούτων που θα υποκαθιστούσαν εισαγωγές ή θα εξασφάλιζαν διέξοδο στο εξωτερικό. Στο πλαίσιο αυτό η Κυβέρνηση μείωνε την τιμή υποστήριξης προς τους μικρούς σιτοπαραγωγούς και τους χορηγούσε επιδότηση για την αναδιάρθρωση των καλλιεργειών τους. Αντίθετα η επιδότηση προς τους βαμβακοπαραγωγούς επρόκειτο να

58. Ναπολέον Μαραβέλιας, *Αγροτική πολιτική και οικονομική ανάπτυξη*, Νέα Σύνορα, Αθήνα 1992, σ. 82.

59. Στο ίδιο, σ. 85-87.

60. Λιλή Καμαρινού, *Γεωργία και αναπτυξιακή διαδικασία στην Ελλάδα. Η συσσώρευση του γεωργικού πλεονάσματος*, Νέα Σύνορα, Αθήνα 1977, σ. 166-167.

61. Βεργόπουλος, ό.π., σ. 233.



αυξηθεί ανάλογα με την έκταση που θα καλλιεργούσαν με στόχο το διπλασιασμό των καλλιεργούμενων εκτάσεων. Παράλληλα, για πρώτη φορά καθιεωνόταν τιμή στήριξης για τον αραβόσιτο και το κριθάρι σε μια προσπάθεια ενίσχυσης της παραγωγής ζωοτροφών, ενώ επιδότηση της καλλιέργειας ανάλογα με την έκταση θα παρεχόταν σε άλλες ζωοτροφές. Επίσης καθιερωνόταν ελάχιστη τιμή στήριξης για το κρέας, το γάλα και τα αυγά<sup>62</sup>.

Όπως σημειώνεται σε σχετικές μελέτες, η Ελλάδα προσπαθούσε να ακολουθήσει μια πολιτική επιδοτήσεων, την οποία ακολουθούσαν οι Ηνωμένες Πολιτείες και χώρες της Δυτικής Ευρώπης, χωρίς να διαθέτει ανάλογους πόρους. Ο αγροτικός πληθυσμός αποτελούσε μεγάλο τμήμα του συνολικού πληθυσμού, ενώ τα φορολογικά έσοδα προέρχονταν κυρίως από έμμεσους φόρους, οι οποίοι έπλητταν κυρίως τα ασθενέστερα εισοδηματικά στρώματα των πόλεων. Στο πλαίσιο αυτό δεν μπορούσε και από στενή δημοσιονομική άποψη να συντηρηθεί μακροπρόθεσμα το επίπεδο επιδοτήσεων του 1964-65, ενώ παράλληλα αποτελούσε και αντικίνητρο για αναδιάρθρωση<sup>63</sup>.

Τον επόμενο χρόνο, το Δεκέμβριο του 1965, η Κυβέρνηση Στεφανοπούλου προσπάθησε να παγώσει τις δαπάνες για γεωργικές επιδοτήσεις, ιδίως αυτές που αφορούσαν την ενίσχυση των σιτοπαραγωγών και παράλληλα, για λόγους δημοσιονομικής στενότητας, κατάργησε τη χορήγηση δωρεάν κεφαλαίου για την αναδιάρθρωση των καλλιεργειών.

Η νέα πολιτική τιμών σίτου για το έτος 1966 επικρίθηκε από τον *Οικονομικό Ταχυδρόμο*, ο οποίος θεωρούσε τα μέτρα ανεπαρκή, εκτιμώντας ότι η καλλιέργεια του σίτου θα παρέμενε συμφέρουσα για τους αγρότες λόγω της αύξησης του κόστους καλλιέργειας των άλλων προϊόντων που προσπαθούσε να προωθήσει η Κυβέρνηση, αλλά και λόγω του μειωμένου κινδύνου και κόπου που συνεπαγόταν η σιτοκαλλιέργεια. Επακρινόταν ακόμα η κατάργηση της χορήγησης δωρεάν κεφαλαίου, ενώ επισημαινόταν ότι η επιθυμητή μείωση της παραγωγής μπορούσε να προέλθει μόνο από τη μείωση των μικροκαλλιεργητών, καθώς οι αγρότες που καλλιεργούσαν άνω των 100 στρεμμάτων παρήγαν μόνο 60 χιλιάδες σε σύνολο 2,1 εκατομμυρίων τόννων<sup>64</sup>. Μια επιτροπή υπό την προεδρία του υποδιοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας Ιωάννη Πεσμαζόγλου είχε προτείνει ενιαία τιμή ασφαλείας για όλους του σιτοκαλλιεργητές και διαφύλαξη του εισοδήματος των

62. Βλ. το υπόμνημα της Ελληνικής Κυβέρνησης προς το consortium του ΟΟΣΑ, Οκτώβριος 1964, CE 1113/15, FO 371/174824.

63. Βλ. Καμαρινού, *ό.π.*, σ. 145-160 και Μαραβέγια, *ό.π.*, σ. 92.

64. *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 2 Δεκεμβρίου 1965.





μικρών με καταβολή της διαφοράς από την τιμή του 1965. Με τον τρόπο αυτό η επιτροπή υποστήριζε ότι θα επερχόταν απλούστευση του συστήματος και ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των άλλων καλλιεργειών<sup>65</sup>.

Η διαχείριση του προβλήματος δεν ήταν βέβαια απλή. Η χορήγηση δωρεάν κεφαλαίου δεν ήταν προφανώς εύκολη σε συνθήκες δημοσιονομικής στενότητας. Από την άλλη πλευρά, η αποτροπή σιτοκαλλιέργειας που είχε προφανώς τη σκοπιμότητα της εξασφάλισης εκτάσεων για τις εναλλακτικές καλλιέργειες που ήταν επιθυμητές δεν ήταν δυνατή χωρίς τη χορήγηση αυτού του είδους των ενισχύσεων. Τελικά, αν και η μείωση της δαπάνης για επιδοτήσεις δεν επιτεύχθηκε λόγω της σταθεροποίησης της παραγωγής, το σχετικό επίπεδο της δαπάνης παρέμεινε στο επίπεδο του 1965<sup>66</sup>.

Παράλληλα η Κυβέρνηση επεδίωξε να αντιμετωπίσει το πρόβλημα του καπνού επιβάλλοντας πάγωμα της παραγωγής και αναδιάρθρωση των ποικιλιών προς όφελος των ζητούμενων στη διεθνή αγορά. Ήταν πάντως χαρακτηριστικό ότι είχε αποφύγει τη μείωση της παραγωγής, αφού κάτι τέτοιο θα δημιουργούσε αφ' ενός οξύ κοινωνικό πρόβλημα και αφ' ετέρου θα μείωνε τη διαπραγματευτική της θέση έναντι της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Η μείωση πάντως της παραγωγής για εγχώρια κατανάλωση κατά το 1/3 σε σχέση με το 1965 αναμενόταν να επιδράσει δυσμενώς στο εισόδημα των καπνοπαραγωγών της Αιτωλοακαρνανίας<sup>67</sup>.

### *Η οικονομική κρίση του φθινοπώρου του 1965 και η σταθεροποίηση*

Τα σημεία της οικονομικής κρίσης ήταν έκδηλα το φθινόπωρο του 1965. Οι Αμερικανοί έβλεπαν την οικονομική κατάσταση με ανησυχία και σε συσχέτισμό με την πολιτική πόλωση και ρευστότητα. Η πολιτική κρίση οφειλόταν σε στενά πολιτικά αίτια, αλλά ταυτόχρονα οι Αμερικανοί διαπίστωναν ότι η οικονομική κατάσταση έπρεπε να σταθεροποιηθεί όχι μόνο για οικονομικούς λόγους αλλά και για να επιδράσει σταθεροποιητικά στην πολιτική κρίση.

Ο Αμερικανός Πρεσβευτής στην Αθήνα Philips Talbot σημείωνε σε τηλεγράφημά του προς το State Department στις 19 Οκτωβρίου ότι οι πιέσεις στην ελληνική πολιτική δομή ήταν ισχυρότερες από οποτεδήποτε μετά τη λήξη του εμφυλίου

65. Οικονομικός Ταχυδρόμος, 2 Δεκεμβρίου 1965.

66. Οικονομικός Ταχυδρόμος, 6 Ιανουαρίου 1966.

67. Οικονομικός Ταχυδρόμος, 25 Νοεμβρίου 1965.





ου πολέμου. Τόσο η δεξιά όσο και η αριστερά έρεπαν προς ακραίες θέσεις, ενώ το κέντρο αποτελούσε πεδίο σκληρής αναμέτρησης μεταξύ του Γεωργίου Παπανδρέου και των παλαιών συνεργατών του που είχαν αντιταχθεί στον Ανδρέα Παπανδρέου. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα η Ελλάδα να μη διαθέτει ισχυρή κυβέρνηση και να μη διαφαίνονται προοπτικές για κάτι τέτοιο. Κλειδί για την αποκατάσταση κάποιου κλίματος σταθερότητας ήταν η ικανότητα της Κυβέρνησης Στεφανοπούλου (η οποία είχε εξασφαλίσει το Σεπτέμβριο του 1965 οριακή πλειοψηφία 152 ψήφων στη Βουλή) να πείσει για την προοπτική επιβίωσής της.

Η Ελλάδα, τόνιζε ο Talbot, αντιμετώπιζε μια διπλή οικονομική κρίση. Από την άποψη των εξωτερικών πληρωμών, η αποκατάσταση δημοσιονομικής πειθαρχίας και η έμφαση στην υποκατάσταση εισαγωγών μπορούσε μακροπρόθεσμα να αποκαταστήσει την ισορροπία στην οποία είχε βασιστεί η ελληνική οικονομική ανάπτυξη μετά το 1953. Ο Πρεσβευτής αμφέβαλλε όμως για τη δυνατότητα της Κυβέρνησης να αντιμετωπίσει άμεσα, με τα μέσα που διέθετε, τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις. Η έλλειψη ρευστότητας προκαλούσε ανησυχία. Αν και ο Talbot δεν αμφέβαλλε ότι υπήρχαν μακροπρόθεσμοι παράγοντες που μπορούσαν να προκαλέσουν δυσκολίες, πίστευε ότι η κρίση είχε προκληθεί κυρίως από το ακάλυπτο από πόρους κόστος της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής του Παπανδρέου σε συνδυασμό με το μεγάλο πλεόνασμα παραγωγής σιτηρών που επιδοτούσε η Κυβέρνηση. Η πολιτική κρίση και η συνεπακόλουθη διοικητική αδράνεια είχαν εντείνει την κατάσταση και η Κυβέρνηση ήταν πλέον υποχρεωμένη να περικόψει το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και να καθυστερήσει τις πληρωμές σε έργα που βρίσκονταν σε εξέλιξη. Ο Talbot πρόσθετε όμως ότι η οικονομική κατάσταση έδειχνε αρκετά καλή στον καθημερινό άνθρωπο, ενώ στην πραγματικότητα υπόκειτο σε οικονομικά και ψυχολογικά απρόβλεπτα γεγονότα.

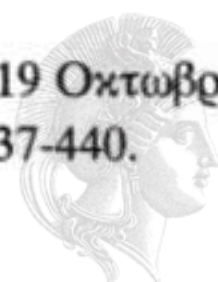
Για την αποτροπή πολιτικής κρίσης και τη σταθεροποίηση της κατάστασης θεωρούσε αναγκαία τη λήψη μέτρων που θα ελάφρυναν τις πιέσεις στην οικονομία. Η Κυβέρνηση Στεφανοπούλου όμως δεν έπρεπε να αναμένεται ότι θα μπορούσε να λάβει μέτρα διαρθρωτικής πολιτικής και η αποτελεσματικότητα της πολιτικής της εξαρτάτο σε μεγάλο βαθμό από την εξωτερική βοήθεια που θα μπορούσε να εξασφαλίσει. Ο Πρεσβευτής τόνιζε ότι στις επικρατούσες συνθήκες η βοήθεια έπρεπε να εστιαστεί στην αντιμετώπιση άμεσων προβλημάτων, ο στόχος έπρεπε δηλαδή να είναι η άσκηση άμεσης επίδρασης και ταυτόχρονα η συμβολική επίδειξη ενδιαφέροντος της Ουάσιγκτον για τη χώρα. Με τον τρόπο αυτό το κλίμα μέσα στο οποίο εργαζόταν η Κυβέρνηση Στεφανοπούλου θα βελτιωνόταν, και παράλληλα δεν θα εξανεμιζόταν η δυνατότητα άσκησης επιρροής σε διάδοχα κυβερνητικά σχήματα, αν η Κυβέρνηση ανατρεπόταν σύντομα. Για την ελάφρυνση της πίεσης στο ισοζύγιο πληρωμών, την αντιμετώπιση του προβλήματος χρημα-



τοδότησης του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και την ενίσχυση της ψυχολογίας στην αγορά, η Ελληνική Κυβέρνηση είχε ζητήσει δάνειο από την Agency for International Development. Παράλληλα η Κυβέρνηση και η Τράπεζα της Ελλάδος είχαν εξετάσει και απορρίψει την πιθανότητα δανεισμού από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο λόγω του δυσμενούς ψυχολογικού αντακτύπου που θα προκαλείτο. Η στενότητα πόρων είχε ως αποτέλεσμα να εξετάζει η Ελληνική Κυβέρνηση ένα φάσμα δυνατοτήτων που περιελάμβανε περικοπή του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, επιβράδυνση των εκτελουμένων έργων, μείωση των στρατιωτικών δαπανών και δανεισμό. Ήταν προφανές ότι έπρεπε να καταλήξει σε μια πολιτική που θα περιλάμβανε κάτι απ' όλα. Για την αντιμετώπιση της κρίσης ο Πρεσβευτής πρότεινε τη δανειοδότηση της Ελληνικής Κυβέρνησης μέσω του προγράμματος γεωργικών πλεονασμάτων του αμερικανικού νόμου 480. Στη βάση της πρότασης βρισκόταν η αντίληψη ότι οι Ηνωμένες Πολιτείες αναλάμβαναν να βοηθήσουν για το ξεπέρασμα της κρίσης, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι θα χρηματοδοτούσαν εσφαλμένες οικονομικές πολιτικές του παρελθόντος. Παράλληλα η Πρεσβεία θα συνεργαζόταν με την Ελληνική Κυβέρνηση προκειμένου να εξασφαλιστούν δάνεια που δεν θα είχαν τη μορφή δανεισμού από την Αμερικανική Κυβέρνηση<sup>68</sup>.

Η Βρετανική Πρεσβεία, από την πλευρά της, σημείωνε την κρίση, αλλά δεν θεωρούσε ότι η ελληνική οικονομία αντιμετώπιζε δομικής φύσης δυσκολίες που απαιτούσαν αυξημένη οικονομική βοήθεια από το εξωτερικό. Σε έκθεση της Πρεσβείας της 1ης Δεκεμβρίου 1965 σημειωνόταν με έμφαση ότι, λαμβάνοντας υπόψη την οξεία πολιτική κρίση που ξέσπασε στις 15 Ιουλίου 1965, ήταν μάλλον εκπληκτικό ότι οι τάσεις της ελληνικής οικονομίας δεν είχαν επιδεινωθεί σε σχέση με το Μάιο. Η Ελλάδα, αν και βρισκόταν σε χειρότερη θέση σε σχέση με το Δεκέμβριο του 1964, διέθετε ακόμα συναλλαγματικά αποθέματα που υπερέβαιναν τα 200 εκατομμύρια δολάρια, τα οποία επαρκούσαν για εισαγωγές 2 μηνών. Αυτό προφανώς οφειλόταν στην ύπαρξη ενός «εφεδρικού» αποθέματος σε χρυσό στην Τράπεζα της Ελλάδος και στα αποθέματα των εμπορικών τραπεζών, τα οποία θεωρούντο στις αρχές του χρόνου εξαντλημένα. Οι βραχυπρόθεσμες οφειλές σε συνάλλαγμα έδειχναν όμως, από την άλλη πλευρά, ότι η κατάσταση ήταν άσχημη. Στις 30 Ιουνίου οι υποχρεώσεις που έπρεπε να εξοφληθούν το επόμενο εξάμηνο ανέρχονταν σε 156 εκατομμύρια δολάρια, ενώ το επίσημο συναλλαγματικό απόθεμα ήταν 249 εκατομμύρια δολάρια. Ο Μητσοτάκης είχε δηλώσει το Νοέμβριο στη σύνοδο του ΟΟΣΑ ότι η Ελλάδα βρισκόταν πλέον στη

68. Philips Talbot (US Embassy Athens) προς State Department, 19 Οκτωβρίου 1965, *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1964-1968*, vol. XVI, σ. 437-440.





δυσάρεστη θέση να εξισορροπείται πλήρως το απόθεμα σε συνάλλαγμα και χρυσό από τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις. Πέραν αυτού, η εισροή 175 εκατομμυρίων δολλαρίων ιδιωτικών επενδύσεων το 1965, που οφειλόταν κυρίως στη χρηματοδότηση της ESSO Pappas και της Pechiney, δεν αναμενόταν να επαναληφθεί το 1966. Στο εσωτερικό μέτωπο, η νομισματική κυκλοφορία είχε αυξηθεί το 1965 κατά 15%, ενώ η παραγωγή μόνο κατά 7%. Για την αύξηση της παραγωγής έπρεπε να συνυπολογιστεί ότι μεγάλο μέρος της οφειλόταν στην αυξημένη συγκομιδή δημητριακών, με αποτέλεσμα η αύξηση του δείκτη τιμών καταναλωτή να ανέρχεται στην πραγματικότητα στα αστικά κέντρα σε 15%, ενώ ο επίσημος δείκτης έδειχνε μόνο 2%. Παράλληλα το κράτος εμφάνιζε κρίση ρευστότητας, ένδειξη της οποίας ήταν η αδυναμία του να ανταποκριθεί σε υποχρεώσεις του από συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων έργων.

Ακολουθούσαν δύο σημαντικές παρατηρήσεις, που επιτρέπουν πληρέστερη κατανόηση των πραγματικών διαστάσεων της οικονομικής κατάστασης. Η ελληνική οικονομία, παρατηρούσε ο Βρετανός Πρεσβευτής Sir Ralph Mugray, λειτουργούσε συχνά σε συνθήκες κρίσης. Από την άποψη αυτή, η περίοδος σταθερότητας από τα μέσα της δεκαετίας του 1950 έως την εκλογική επικράτηση του Παπανδρέου ήταν η εξαίρεση παρά ο κανόνας. Ήταν συνεπώς εδραιωμένος τρόπος άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας η επιδίωξη εκ μέρους των επιχειρήσεων «ιδιωτικής εξασφάλισης» έναντι κινδύνων μεταβολής των συναλλαγματικών ισοτιμιών ή πληθωρισμού. Στο πλαίσιο αυτό ο Mugray σημείωνε ότι ο βιομηχανικός τομέας είχε επιδιώξει με τέτοιο τρόπο να «προστατευθεί» τους τελευταίους μήνες ώστε τελικά, αν δεν σημειωνόταν κάποια άνοδος του πληθωρισμού, να ζημιωνόταν. Ο Πρεσβευτής σημείωνε ότι αν η διαπίστωση αυτή ενείχε κάποια δόση υπερβολής, αντίθετα, η επισήμανση ότι οι μικρές επιχειρήσεις επεδίωξαν να προστατευθούν αγοράζοντας χρυσές λίρες ήταν απόλυτα ακριβής και είχε ως συνέπεια την άνοδο της τιμής της κατά 7% σε σχέση με το Δεκέμβριο του 1964.

Η δεύτερη παρατήρηση ήταν ότι «η Ελλάδα ως οικονομική κοινότητα ήταν κατά πολύ πλουσιότερη από όσο έδειχναν οι επίσημες στατιστικές». Η διαπίστωση αυτή βασιζόταν στο γεγονός ότι η εμπορική δραστηριότητα, παρά την πιστωτική στενότητα, δεν είχε μειωθεί δραματικά ούτε στα αστικά κέντρα ούτε στην ύπαιθρο. Συνεπώς η οικονομική κατάσταση της Ελλάδας είχε επιδεινωθεί σοβαρά αλλά όχι καταστροφικά.

Στο διεθνές πεδίο, οι προσπάθειες της Κυβέρνησης να εξασφαλίσει αυξημένη βοήθεια δεν είχαν βρει μεγάλη ανταπόκριση. Ο διοικητής της Τραπέζης της Ελλάδος δεν είχε εξασφαλίσει το Σεπτέμβριο κάποιο σημαντικό δάνειο στην Ουάσιγκτον κατά τη διάρκεια της συνόδου του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, ενώ το αίτημα της Κυβέρνησης για βοήθεια περίπου 30 εκατομμυρίων δολ-

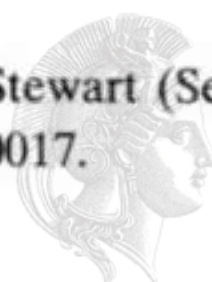


λαρίων από τις Ηνωμένες Πολιτείες δεν είχε πιθανότητα αποδοχής, αφού επικρατούσε η αντίληψη ότι η Ελλάδα μπορούσε «να σταθεί στα πόδια της», αντίληψη την οποία είχε υιοθετήσει η αμερικανική διοίκηση με δήλωσή της στο Κογκρέσσο. Έτσι με την εξαίρεση περιορισμένων «δόσεων» βοήθειας, όπως η χορήγηση 14 εκατομμυρίων δολλαρίων από το πρόγραμμα γεωργικών πλεονασμάτων, δεν έπρεπε να αναμένεται κάτι περισσότερο από την αμερικανική πλευρά. Εξάλλου, η ενίσχυση αυτή πρέπει να κατανοηθεί περισσότερο ως πολιτική χειρονομία που αποσκοπούσε στην ενίσχυση της νέας Κυβέρνησης των αποστατών έναντι της Ένωσης Κέντρου, η οποία είχε αρχίσει να θεωρείται ασύμβατη με τα αμερικανικά στρατηγικά συμφέροντα ασφαλείας στην Ελλάδα. Η Κυβέρνηση Στεφανοπούλου είχε πρόσφατα προσπαθήσει να ενεργοποιήσει το consortium του ΟΟΣΑ για τη χορήγηση αναπτυξιακής βοήθειας στην Ελλάδα, αλλά και στην περίπτωση αυτή, ενώ δεν έπρεπε να αποκλειστεί ότι κάποια βοήθεια μπορούσε να εξασφαλιστεί, δεν έπρεπε να αναμένεται ταυτόχρονα αποτέλεσμα τέτοιο που θα κάλυπτε το έλλειμμα του ισοζυγίου εξωτερικών συναλλαγών της Ελλάδας. Η Αθήνα είχε βέβαια τη δυνατότητα να καταφύγει στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, όπου το ποσοστό της συνεισφοράς της στο κεφάλαιο του Ταμείου (που αντιστοιχούσε σε ειδικά δικαιώματα προσωρινής ανάληψης) είχε παραμείνει ως τότε ανέγγιχτο. Ο καθηγητής Ζολώτας ήταν όμως αντίθετος με το δανεισμό αυτό, γιατί κάτι τέτοιο θα ισοδυναμούσε με παραδοχή ότι η ελληνική οικονομία αντιμετώπιζε οξεία κρίση. Εξάλλου, ο διοικητής της Τραπέζης της Ελλάδος κατανοούσε ότι, στην κατάσταση που βρισκόταν η ελληνική οικονομία από συναλλαγματική άποψη, οποιαδήποτε συναλλαγματική τόνωση του είδους αυτού θα είχε ελάχιστη επίδραση αν δεν λαμβάνονταν άλλα οικονομικά μέτρα. Συμπέρασμα της έκθεσης ήταν ότι η στιγμή της λήψης αντιδημοφιλών μέτρων πλησίαζε<sup>69</sup>.

Αυτό που μπορεί να εξαχθεί πάντως από τις εκθέσεις της Αμερικανικής και της Βρετανικής Πρεσβείας ήταν ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν μπορούσε να υπολογίζει παρά μόνο σε μικρής έκτασης εξωτερική βοήθεια και ότι η οικονομική σταθεροποίηση και η αναπτυξιακή ώθηση στη συνέχεια έπρεπε να στηριχτεί σε ελληνική προσπάθεια.

Πέραν αυτού, η έκθεση της Βρετανικής Πρεσβείας εντόπιζε με ακρίβεια τρία στοιχεία της κρίσης. Το συναλλαγματικό, το πρόβλημα της ροπής προς την αγορά χρυσών λιρών, αλλά και το δημοσιονομικό αδιέξοδο το οποίο επηρέαζε άμεσα το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

69. Sir Ralph Murray (British Embassy Athens) προς Michael Stewart (Secretary of State for Foreign Affairs), 1 Δεκεμβρίου 1965, CE 1101/9, FO 371/180017.





Η ανάγκη λήψης μέτρων τόσο για την ενίσχυση των δημοσίων εσόδων όσο και για την ισορρόπηση του ισοζυγίου πληρωμών τονιζόταν και στον τύπο. Το Νοέμβριο του 1965 υποστηριζόταν από τον *Οικονομικό Ταχυδρόμο* ότι η χρηματοδότηση των δημοσίων επενδύσεων γινόταν από το εκδοτικό προνόμιο της Τράπεζας της Ελλάδας και δεν διαφαινόταν δυνατότητα κάλυψης του ανοίγματος. Παράλληλα στο ίδιο φύλλο διαπιστωνόταν ότι η «σοβαρά επιδείνωση του ισοζυγίου επιβάλλει άμεσων λήψιν μέτρων». Το δημοσίευμα απέδιδε την επιδείνωση στην αύξηση της ζήτησης εισαγομένων προϊόντων λόγω της αύξησης των εισοδημάτων<sup>70</sup>.

Η πολιτική συζήτηση για την οικονομία το φθινόπωρο του 1965 αποκάλυπτε και τη διαφορά αντιλήψεων που είχε αναπτυχθεί στο εσωτερικό της Ένωσης Κέντρου πριν από την πολιτική κρίση του Ιουλίου του 1965. Ο Ανδρέας Παπανδρέου τόνιζε την ανάγκη ενίσχυσης της ζήτησης ως μοχλού οικονομικής ανάπτυξης, θεωρούσε ότι η οικονομική πολιτική της Ένωσης Κέντρου είχε αποδείξει ότι η ενίσχυση της ζήτησης είχε συνυπάρξει με αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων και αποδεχόταν την πιθανότητα δημιουργίας ελλειμμάτων τόσο στο ισοζύγιο πληρωμών όσο και στο δημοσιονομικό τομέα. Το ελλείμμα αυτό θεωρούσε ότι έπρεπε να καλυφθεί με δανεισμό, ο οποίος θα μπορούσε να εξυπηρετηθεί από την επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής ανάπτυξης. Σημειώνει χαρακτηριστικά ότι:

*Οι πολιτικοί μας αντίπαλοι και οι οικονομολόγοι της δεξιάς δεν δύνανται να κατανοήσουν, ότι δια να επιταχυνθεί ο ρυθμός της οικονομικής ανάπτυξεως δεν αρκεί μόνον η διεύρυνσις του παραγωγικού δυναμικού δια της αυξήσεως των επενδύσεων. Απαιτείται συγχρόνως-και τούτο είναι εξ ίσου ουσιώδες-ανάλογος διεύρυνσις της αγοράς και της ζητήσεως<sup>71</sup>.*

Δεν θεωρούσε ότι η κρίση στο ισοζύγιο πληρωμών οφειλόταν σε αύξηση των εισαγωγών, καθώς εκτιμούσε ότι το μεγαλύτερο ποσοστό κατανάλωσης που είχε προκύψει ως συνέπεια της αυξημένης αγοραστικής δύναμης είχε στραφεί σε εγχώρια προϊόντα, αλλά στη μείωση των αδήλων εισροών εξ αιτίας της κυπριακής κρίσης. Η όποια αύξηση εισαγωγών θεωρούσε ότι αφορούσε κυρίως κεφαλαιουχικό εξοπλισμό και πρώτες ύλες (65% της αύξησης των εισαγωγών το 1964 και 46% το πρώτο οκτάμηνο του 1965), οι οποίες όμως, πρόσθετε, ήταν απολύτως απαραίτητες για την πραγματοποίηση επενδύσεων. Θεωρούσε ότι η μείωση των εισαγωγών αυτής της κατηγορίας ήταν ισοδύναμη με μείωση του ρυθμού ανάπτυξης. Τόνιζε ότι

70. *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 18 Νοεμβρίου 1965.

71. Ανδρέας Παπανδρέου, «Η οικονομική πολιτική της Ενώσεως Κέντρου», *Έθνος*, 20 Νοεμβρίου 1965, από το βιβλίο του Παναγιώτη Κρητικού, *Η ρήξη-Ο Ανδρέας Παπανδρέου στη δεκαετία του 60*, Προσκήνιο Αθήνα 1998, σ. 132.



*Κατ' ουσίαν η ΕΡΕ και ορισμένοι οικονομικοί κύκλοι υποστηρίζουν την εφαρμογήν πολιτικής η οποία οδηγεί εις οικονομικήν στασιμότητα και αναστολήν της αναπτύξεως της χώρας. Ημείς όμως, αντιθέτως, πιστεύομεν εις την ταχεία ανάπτυξιν της χώρας και, εφ' όσον δια να επιτευχθή τούτο είναι απαραίτητος ο εξωτερικός δανεισμός, θεωρούμεν σκόπιμον και χρήσιμον την επιδίωξιν τούτου βραχυχρονίως. Μακροχρονίως η ταχεία ανάπτυξις θα μεταβάλη την διάρθρωσιν του ισοζυγίου πληρωμών και θα περιορίση την εξάρτησιν της χώρας από τον εξωτερικόν δανεισμόν.*

Ως προς την εξέλιξη της οικονομίας κατά το 1965, θεωρούσε ότι η εξέλιξη του ισοζυγίου πληρωμών ήταν ικανοποιητική καθώς οι άδηλες εισροές είχαν αρχίσει να βρίσκουν τον κανονικό ανοδικό τους ρυθμό. Αυτό που είχε εκτρέψει την πορεία της οικονομίας ήταν, κατά τη γνώμη του, η πολιτική κρίση του Ιουλίου του 1965<sup>72</sup>.

Η οικονομική πολιτική που ανήγγειλε ο Μητσοτάκης στη Βουλή στις 21 Δεκεμβρίου του 1965 με την κατάθεση του προϋπολογισμού συνιστούσε αναστροφή της πολιτικής ενίσχυσης της οικονομικής επέκτασης μέσω της ενίσχυσης της ενεργού ζήτησης. Ενδιαφέρον παρουσιάζει η έμφαση που έδινε στην ελεγκτική οικονομική πολιτική της Ένωσης Κέντρου του Νοεμβρίου του 1963. Σε αντίθεση με τον Ανδρέα Παπανδρέου δε θεωρούσε ότι η πολιτική δημοσιονομικής επέκτασης έπρεπε να ακολουθηθεί σε διάρκεια. Στις συνθήκες του 1963 υπήρχαν περιθώρια τα οποία επέτρεπαν την πολιτική αυτή, αλλά ως αναπροσαρμογή της νομισματικής σταθερότητας σε «ανώτερο επίπεδο» και όχι ως ανατροπή της. Έδινε έμφαση στο βάρος που προκαλούσαν στις δημόσιες δαπάνες οι πολιτικές στήριξης των παραγωγών σίτου και καπνού. Παρατηρούσε ότι με την ακολουθούμενη πολιτική δεν απέμεναν πόροι για τη χρηματοδότηση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και καθιστούσε σαφές ότι χωρίς τα νέα οικονομικά μέτρα που, εκτός από την κατάργηση της ελεύθερης ανταλλαξιμότητας της χρυσής λίρας, συνίσταντο σε αύξηση του φόρου εισοδήματος κατά 10% και των έμμεσων φόρων, όπως ο φόρος χαρτοσήμου και ο φόρος κύκλου εργασιών που υπολογιζόταν ότι θα αποδώσουν 1,6 δισεκατομμύρια δραχμές, θα ήταν αδύνατο να υπάρξει Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Στο πλαίσιο αυτό η περιστολή των δαπανών και η έμφαση στην αποταμίευση, για να χρηματοδοτηθούν οι επενδύσεις, ήταν αναγκαίες, ενώ σημαντικό στοιχείο της τοποθέτησής του ήταν η διαπίστωση ότι η ελληνική οικονομία δε μπορούσε να ανθέξει παρά ένα περιορισμένο επίπεδο δανεισμού. Η προστασία των αγροτών θα συνεχιζόταν αλλά «εντός των

72. Στο ίδιο, σ. 136-138.



περιθωρίων» που επέτρεπε η δημοσιονομική κατάσταση. Γενικότερα, τοποθετείτο εναντίον της περαιτέρω ενίσχυσης της ζήτησης, καθώς πίστευε ότι έτσι θα ενισχυόταν ο πληθωρισμός και χαρακτήριζε «αφελή» την άποψη ότι με τον πληθωρισμό θα ενισχυόταν η οικονομική ανάπτυξη και το εισόδημα των ευρύτερων ομάδων του πληθυσμού. Η αντίληψη αυτή προφανώς ισοδυναμούσε με αυτό που αποκαλούσε «ψευδαισθήσεις και θεωρίας αστηρίκτους», από τις οποίες έπρεπε «να λυτρωθή» η ελληνική κοινωνία<sup>73</sup>.

### Η σταθεροποίηση

Ήδη από το τέλος του πρώτου τριμήνου του 1966 η οικονομική κατάσταση εμφάνιζε σημεία βελτίωσης. Πρώτο σημείο βελτίωσης ήταν ανάκτηση χρυσών λιρών, η οποία οφειλόταν στο μέτρο της κατάργησης της ελεύθερης αγοραπωλησίας τους στις 22 Δεκεμβρίου. Η επιτυχία του μέτρου δεν αναμενόταν, αλλά οφειλόταν σε μεγάλο βαθμό στο γεγονός ότι η επιχειρηματική κοινότητα, αναμένοντας το Δεκέμβριο του 1965 περαιτέρω επιδείνωση της οικονομικής κατάστασης, είχε συγκεντρώσει τόσο μεγάλα ποσά χρυσών λιρών ώστε αντιμετώπιζε πλέον ανεπάρκεια κεφαλαίου για τη συνέχιση της επιχειρηματικής της δραστηριότητας. Από τη στιγμή συνεπώς που η οικονομική κατάσταση άρχισε να τίθεται υπό έλεγχο, η ροή επανόδου χρυσών λιρών στην Τράπεζα της Ελλάδος αυξανόταν, και ήδη στις 30 Μαρτίου είχαν επανέλθει 3,7 εκατομμύρια. Καθώς ο ρυθμός επανόδου ανερχόταν σε 80.000 χρυσές λίρες την ημέρα, αναμενόταν πλέον ότι η διαδικασία ανάκτησης θα οδηγούσε σχεδόν στην κάλυψη του ποσού που είχε απωλεσθεί τον προηγούμενο χρόνο. Αυτή η επάνοδος σήμαινε και την αύξηση των συναλλαγματικών διαθεσίμων της Τράπεζας κατά 40 εκατομμύρια δολάρια, αν και η αύξηση αυτή δεν εμφανιζόταν στο λογαριασμό των συναλλαγματικών διαθεσίμων. Έως το τέλος του 1966 περίπου 10 εκατομμύρια χρυσές λίρες που αντιστοιχούσαν σε 100 εκατομμύρια δολάρια είχαν ανακτηθεί από την Τράπεζα της Ελλάδας<sup>74</sup>.

Παράλληλα, βελτίωση εμφάνιζε και το φανερό συναλλαγματικό απόθεμα λόγω ενός δανείου 30 εκατομμυρίων δολλαρίων από το Ευρωπαϊκό Νομισμα-

73. Η αγόρευση Μητσοτάκη στα *Επίσημα Πρακτικά Συνεδριάσεων της Βουλής*, Περίοδος Η', Σύνοδος Γ', Συνεδριάσεις Κ', 20 Δεκεμβρίου 1965, σ. 359-371.

74. Sir Ralph Murray (British Embassy Athens) προς Secretary of State, 10 Ιανουαρίου 1967: Annual Review for 1966, FCO 9/118.

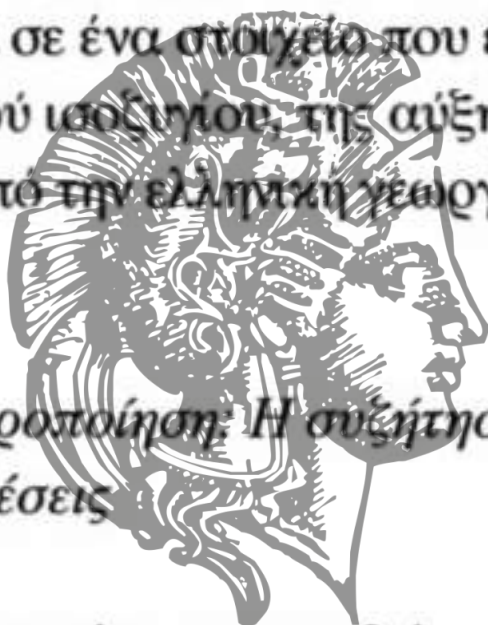


τικό Ταμείο, αλλά και του δανεισμού άλλων 10 εκατομμυρίων από την Export-Import Bank των Ηνωμένων Πολιτειών προς την Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως. Τελικό αποτέλεσμα ήταν η άνοδος των συναλλαγματικών διαθεσίμων ήδη από το τέλος Δεκεμβρίου του 1965 σε 235 εκατομμύρια δολάρια, αν και το πρόβλημα των βραχυπρόθεσμων υποχρεώσεων παρέμενε.

Η βελτίωση του κλίματος σήμαινε και βελτίωση της εμπορικής δραστηριότητας και η απαισιόδοξη διάθεση του Δεκεμβρίου του 1965 είχε δώσει τη θέση της σε κάποια αισιοδοξία, η οποία τόνωνε τις συναλλαγές και βελτίωνε με τη σειρά της τα δημόσια οικονομικά.

Ο δείκτης τιμών καταναλωτή, ο οποίος, παραμένοντας σταθερός ακόμα και κατά την περίοδο ενίσχυσης της ζήτησης το 1963-64, δεν είχε αποτελέσει αντικείμενο προβληματισμού ως εκείνη τη στιγμή, είχε επιβαρυνθεί κατά το 1966 φθάνοντας το 4,9% έναντι 3% το 1965<sup>75</sup> και η αυξητική αυτή τάση, σύμφωνα με εκτιμήσεις του οικονομικού τύπου της εποχής<sup>76</sup>, δεν οφειλόταν μόνο στην άνοδο της έμμεσης φορολογίας, αλλά και σε ένα στοιχείο που έτεινε να αποτελεί μόνιμο στοιχείο της δομής του εμπορικού ισοζυγίου, της αύξησης των εισαγωγών τροφίμων τα οποία δεν παράγονταν από την ελληνική γεωργία και κτηνοτροφία.

ΑΚΑΔΗΜΙΑ



ΑΘΗΝΩΝ

*Η οικονομία μετά τη σταθεροποίηση: Η συζήτηση για τις διαρθρωτικές αλλαγές και οι κοινωνικές πιέσεις*

Καθώς η σταθεροποίηση είχε επιτευχθεί από το καλοκαίρι του 1966, ο προβληματισμός προσανατολιζόταν προς τις διαρθρωτικές αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας. Μία έκθεση της Βρετανικής Πρεσβείας, στις 2 Ιουλίου 1966, έδειχνε κάποια αλλαγή στις εκτιμήσεις σχετικά με τις μεσοπρόθεσμες οικονομικές προοπτικές. Η έκθεση έκανε λόγο για κυβερνητική αδράνεια προκειμένου να αντιμετωπιστούν διαρθρωτικά προβλήματα της οικονομίας. Το έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών εξακολουθούσε να είναι υψηλό, αναμενόταν όμως η κάλυψή του από τους άδηλους πόρους, την εισροή κεφαλαίων και διακυβερνητικά δάνεια. Παράλληλα, η επανάκτηση ποσού υψηλότερου από το μισό αυτού που είχε απωλεσθεί σε χρυσές λίρες είχε αποκαταστήσει το καλυμμένο συναλλαγματικό απόθεμα που μπορούσε να χρησιμοποι-

75. Π. Καζάκος, *Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά. Οικονομία και Οικονομική Πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Πατάκης, Αθήνα 2001, σ. 257.

76. *Οικονομικός Ταχυδρόμος, Νέα Οικονομία* Μάιος 1966.





ηθεί σε περίπτωση κρίσης. Οι βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις σε συνάλλαγμα παρέμεναν όμως σχεδόν ισόποσες με το επίσημο συναλλαγματικό απόθεμα. Σημειωνόταν όμως ότι οι νομισματικές αρχές είχαν περισσότερα μέσα στη διάθεσή τους για να αντιμετωπίσουν κάποια νέα κρίση στο ισοζύγιο πληρωμών. Στη συνέχεια γινόταν αναφορά σε λήψη νέων μέτρων από την Κυβέρνηση που αποσκοπούσαν στην ανακοπή του ρεύματος εισαγωγών. Στις 8 Ιουνίου, υπουργική απόφαση όριζε ότι οι εισαγωγείς δεν επιτρεπόταν να αποσύρουν την κατάθεση στην Τράπεζα της Ελλάδος, ισόποση του αναγκαίου συναλλάγματος για την πραγματοποίηση της εισαγωγής, πριν από την πάροδο δύο μηνών. Αυτό σήμαινε επιβάρυνση για τον εισαγωγέα, ο οποίος έπρεπε και να πληρώσει τον εισαγωγικό δασμό και τους φόρους και να διατηρεί ταυτόχρονα την κατάθεση στην Τράπεζα, ακόμα και στην περίπτωση που το εμπόρευμα είχε παραδοθεί πριν από την πάροδο του διμήνου. Κατά συνέπεια, ο εισαγωγέας, ακόμα και στην περίπτωση που έκανε χρήση των αερομεταφορών, αδυνατούσε να κινεί με ταχύτητα το κεφάλαιο κινήσεώς του το οποίο δεσμευόταν υπερβολικά. Το μέτρο αναμενόταν ότι, εκτός από κάποια επιβράδυνση στις εισαγωγές, θα είχε γενικότερα αντιπληθωριστική επίδραση. Παράλληλα, η Κυβέρνηση, στην προσπάθειά της να αυξήσει τα δημόσια έσοδα, είχε περιορίσει το περιθώριο κέρδους των διανομέων πετρελαίου στην ελληνική αγορά με αποτέλεσμα τον περιορισμό των πιστωτικών διευκολύνσεων εκ μέρους των εταιριών πετρελαίου προς τους λιανοπωλητές<sup>77</sup>.

Από την άλλη πλευρά, η έκθεση επεσήμαινε ότι η Κυβέρνηση απέφευγε να μειώσει τις δαπάνες για γεωργικές επιδοτήσεις με παράδειγμα την περίπτωση των σιτηρών. Ταυτόχρονα, πρόβλημα συνιστούσε και η μεγάλη εσοδεία καπνού του 1965 που σήμαινε ότι έπρεπε να διατεθούν περίπου 90 χιλιάδες αδιάθετοι τόνοι. Αναμενόταν όμως ότι η Κυβέρνηση θα αντιμετώπιζε το πρόβλημα αυτό διαθέτοντας σημαντικές ποσότητες στο πλαίσιο συμφωνιών ανταλλαγής με το Ανατολικό μπλοκ. Στις θετικές εξελίξεις για το 1966 συμπεριλαμβανόταν η αύξηση των αφίξεων τουριστών, που θα ξεπερνούσαν για πρώτη φορά το ένα εκατομμύριο, αν και διακρινόταν η τάση να μειωθεί η δαπάνη κατά κεφαλή. Ακόμα, η προσπάθεια συγκέντρωσης κεφαλαίων από το consortium του ΟΟΣΑ, χωρίς να είναι επατυχής ως προς τους όρους από την ελληνική οπτική, θα βοηθούσε εν τούτοις στην αντιμετώπιση των βραχυπρόθεσμων συναλλαγματικών υποχρεώσεων, αφού πα-

77. Αναμενόταν ότι το μέτρο θα απέφερε στο Δημόσιο 120 εκατομμύρια ετησίως, τη στιγμή κατά την οποία οι εταιρείες πετρελαίου δήλωναν κέρδη 50 εκατομμυρίων δολλαρίων. Βλ. σχετικά *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 26 Μαΐου 1966.



ρέχονταν πιστώσεις με σχετικά χαμηλά επιτόκια και όρους αποπληρωμής. Επίσης, παρατηρείτο αύξηση των μεταναστευτικών εμβασμάτων από τη Γερμανία, ενώ η ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων και η έναρξη λειτουργίας της Pechiney αποκαθιστούσαν έμπρακτα την αντίληψη ότι η Ελληνική Κυβέρνηση ευνοούσε τις ξένες επενδύσεις. Τελικό συμπέρασμα της έκθεσης ήταν ότι, μολονότι η οικονομική κατάσταση δεν θεωρείτο «ως συνήθως» ικανοποιητική, αυτό δεν σήμαινε ότι το βιοτικό επίπεδο και η κατανάλωση δεν βρίσκονταν σε άνοδο. Η έναρξη λειτουργίας των δύο μεγάλων βιομηχανικών μονάδων σήμαινε ότι η Ελλάδα θα απορροφούσε βιομηχανικά είδη και ο κατασκευαστικός τομέας εξακολουθούσε να επεκτείνεται. Η πρόοδος παρέμενε όμως μικρή λόγω της πολιτικής αβεβαιότητας και της διοικητικής ανεπάρκειας<sup>78</sup>.

Βασική πηγή εκδήλωσης ανησυχιών ήταν στα μέσα του 1966 η Τράπεζα της Ελλάδος. Αν και το ισοζύγιο πληρωμών είχε ισορροπήσει και πάλι, και αυτό ήταν σαφές ήδη από το τέλος του πρώτου τετράμηνου του 1966, ο διοικητής της Τραπέζης της Ελλάδος πίστευε ότι η Κυβέρνηση απέφευγε να λάβει μέτρα οικονομικής πολιτικής που θα αντιμετώπιζαν καιρίες αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας. Την αντίληψή του αυτή αντανακλούσε έκθεσή του που παρέδωσε στην Κυβέρνηση τον Ιούλιο του 1966 και της οποίας το περιεχόμενο έγινε γνωστό στον αθηναϊκό τύπο.

Ο καθηγητής Ζολώτας διαπίστωνε ότι η αλληλοτροφοδοτούμενη ανοδική τάση μισθών-τιμών που είχε παρατηρηθεί το 1965 εξακολουθούσε να χαρακτηρίζει τις εξελίξεις και κατά το πρώτο εξάμηνο του 1966. Παράλληλα, η επένδυση στη βιομηχανία υπολογιζόταν ότι θα αυξανόταν το 1966 λιγότερο από 15%, ενώ η αύξηση ήταν 31,4% το 1965 και 44% το 1964. Επίσης, η παραγωγή των κεφαλαιουχικών αγαθών το πρώτο τετράμηνο του 1966 είχε σημειώσει αύξηση μόνο κατά 7,5%, ενώ το αντίστοιχο διάστημα του 1965 η αύξηση ήταν 12,4%. Ως προς το ισοζύγιο πληρωμών, ο διοικητής ανέφερε ότι η αύξηση του ελλείμματος το πρώτο τετράμηνο ανερχόταν σε 30 εκατομμύρια δολάρια έναντι 50 εκατομμυρίων του αντίστοιχου διαστήματος του προηγούμενου έτους. Αυτό οφειλόταν σε αύξηση των εξαγωγών και των αδήλων πόρων. Οι εισαγωγές κεφαλαίου είχαν παραμείνει στο επίπεδο του προηγούμενου έτους, υπήρξε όμως μια αύξηση 20 εκατομμυρίων δολλαρίων στις πιστώσεις. Ο καθηγητής Ζολώτας θεωρούσε ότι η ευνοϊκή αυτή εξέλιξη οφειλόταν σε εξαιρετικούς παράγοντες και ανέφερε σχετικά τα δάνεια από το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ταμείο και την Nova Scotia Bank. Έτσι, η πρόβλεψη του καθηγητή για την εξέλιξη των οικονομικών μεγεθών ήταν

78. Sir Ralph Murray (British Embassy Athens) προς Foreign Office, 2 Ιουλίου 1966, CE 1111/11(A), FO 371/185668.



γενικά απαισιόδοξη και ανέμενε άνοδο του ελλείμματος τρεχουσών συναλλαγών αλλά και επιδείνωση της πορείας των δημοσίων εσόδων.

Η βασική ανησυχία του διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος βρισκόταν στο τέλος της έκθεσης και αφορούσε τη ροπή αποταμίευσης και επένδυσης: Παρατηρούσε ότι τα σημεία έδειχναν στροφή προς την κατανάλωση, επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης και επίμονη πληθωριστική πίεση με επίπτωση στις τιμές αλλά και στο ισοζύγιο πληρωμών. Ως σημείο επιβράδυνσης θεωρούσε προφανώς το ότι ανέμενε ανάπτυξη για το 1966 κατά 6-6,5% έναντι 7,3% το 1965 και 8,7% το 1964. Κατέληγε με μία επισήμανση που έδειχνε την αντίληψη ενός τραπεζίτη που είχε ταυτίσει τη θητεία του στην Τράπεζα της Ελλάδος με την τήρηση της νομισματικής ισορροπίας και της δημοσιονομικής πειθαρχίας και διαπίστωνε ότι οι κοινωνικές προϋποθέσεις εφαρμογής μιας περιοριστικής πολιτικής δεν ήταν ευνοϊκές: Τόνιζε ότι κατά τη δεκαετία 1955-1964 η συμμετοχή της κατανάλωσης στο ΑΕΠ μειωνόταν και ότι από το 1965 η τάση αυτή είχε αντιστραφεί. Για την αντιμετώπιση της κατάστασης αυτής πρότεινε το πάγωμα μισθών και τιμών για ένα έτος και γενικότερα έλεγχο των τιμών βασικών ειδών και επιβράδυνση των μισθολογικών αυξήσεων. Για τον έλεγχο των εισαγωγών ώστε να ανακουφιστεί η πίεση στο ισοζύγιο πληρωμών ο καθηγητής Ζολώτας πρότεινε την πληρωμή προκαταβολών από τους εισαγωγείς στην Τράπεζα της Ελλάδος για περίοδο δύομισυ μηνών<sup>79</sup>. Για τον προγραμματισμό των δημοσίων επενδύσεων τόνιζε ότι έπρεπε να εξασφαλίζεται εκ των προτέρων η χρηματοδότησή τους. Ζητούσε ακόμη την περιοριστή των καταναλωτικών δαπανών του Δημοσίου, την ψήφιση νομοσχεδίου για την ανάπτυξη της κεφαλαιαγοράς, τη συμπλήρωση της νομοθεσίας για τον έλεγχο της πιστοδότησης, καθώς και την εισαγωγή περιορισμών στην αγορά γης (η οποία υπολογιζόταν ότι κάλυπτε το 30% των ιδιωτικών επενδύσεων) με προφανή στόχο την κατεύθυνση της ιδιωτικής επένδυσης προς τη μεταποίηση<sup>80</sup>.

Σχετικά με την αντίληψη για την καταλληλότερη αναπτυξιακή στρατηγική, πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τη διάρκεια της τριετίας παρατηρήθηκαν εξελίξεις που επέκτειναν μεν τη βιομηχανική βάση της ελληνικής οικονομίας, ανέδειξαν δε ένα πρόβλημα δυσανεξίας έναντι των ξένων επενδύσεων, πρόβλημα που ήταν εν πολλοίς στενά πολιτικό.

79. Η πρόταση είχε ήδη τεθεί σε εφαρμογή από τον Ιούνιο, όπως αναφερόταν στην έκθεση του Βρετανού Πρεσβευτή. Προβλεπόταν όμως περίοδος δύο μηνών.

80. J. Mason (British Embassy Athens) προς A. E. Davidson (Foreign Office), 25 Ιουλίου 1966, CE 1111/11(A), FO 371/185668. Επίσης, σχετικό δημοσίευμα στον *Οικονομικό Ταχυδρόμο*, 16 Ιουνίου 1966.



Η υπογραφή των συμβάσεων της Pechiney (αλουμίνας και αλουμινίου) και της ESSO-Pappas (συγκρότημα διυλιστηρίου πετρελαίου, εργοστασίου αμμωνίας, πετροχημικού και χαλυβουργίας) το 1960 και το 1962 είχε προκαλέσει την οξεία αντίδραση όχι μόνο της αριστεράς αλλά και της κεντρώας αντιπολίτευσης για τους όρους των συμβάσεων που θεωρούνταν ασύμφοροι για τα ελληνικά συμφέροντα. Ως προς την Ένωση Κέντρου πάντως, η αντίθεσή της δε σήμαινε αντίθεση αρχής.

Ενδεικτική της πρόθεσης της Κυβέρνησης της Ένωσης Κέντρου να ακολουθήσει πολιτική προσέλκυσης ξένων επενδύσεων ήταν ο χειρισμός του ζητήματος της αναθεώρησης των συμβάσεων. Παρά το γεγονός ότι επρόκειτο για δύο μόνο συμβάσεις, η σημασία τους για την ελληνική βιομηχανία ήταν κεφαλαιώδης, καθώς αποτελούσαν κάτι λιγότερο από τα 2/3 της αξίας των ξένων επενδύσεων στην ελληνική βιομηχανία<sup>81</sup>, μόνη δε η επένδυση ESSO-Pappas συνιστούσε το 17% τουλάχιστο του ελληνικού βιομηχανικού δυναμικού.

Ως προς την ESSO-Pappas η αναθεωρημένη σύμβαση, την οποία διαπραγματεύθηκαν εκ μέρους της Κυβέρνησης ο Υπουργός Συντονισμού Γεώργιος Μαύρος και ο Υπουργός Προεδρίας της Κυβέρνησης Ανδρέας Παπανδρέου<sup>82</sup>, ήταν έτοιμη και παρουσιάστηκε στη Βουλή το Μάιο του 1964. Η επαναδιαπραγμάτευση της σύμβασης σήμαινε ότι η Κυβέρνηση της Ένωσης Κέντρου είχε αποδεχθεί κατ' αρχήν τη σκοπιμότητα προσέλκυσης ξένου κεφαλαίου και ακόμα ότι κατανοούσε πως ενδεχόμενη ακύρωση της συγκεκριμένης σύμβασης θα αποτελούσε πλήγμα για την αξιοπιστία της Ελλάδας και θα υπονόμεινε τη δυνατότητά της να προσεγγίσει στο μέλλον επενδυτές<sup>83</sup>. Σύμφωνα με τις κυβερνητικές ανακοινώσεις το ελληνικό κράτος αύξανε κατά το ήμισυ την ποσότητα πετρελαίου που δικαιούτο να εισαγάγει. Η βασική στόχευση της ελληνικής πλευράς ήταν να έχει αυξημένη ευχέρεια ανταλλαγών στο εμπόριο με τις κομμουνιστικές χώρες, και ιδίως τη Σοβιετική Ένωση, ώστε να είναι σε θέση να ανταλλάξει γεωργικά προϊόντα με πετρέλαιο. Παράλληλα προβλεπόταν ότι τα δικαιώματα του Δημοσίου ανά βαρέλι πετρελαίου δε θα μπορούσαν να είναι κατώτερα από 50 σεντς. Επί-

81. Κώστας Κωστής, *Ο μύθος του ξένου*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 1999, σ. 74.

82. Η Αμερικανική Πρεσβεία θεωρούσε ότι ο συντονισμός, ο «επαγγελματισμός» και η τεχνογνωσία της ελληνικής πλευράς δεν είχαν αποδειχθεί ικανοποιητικοί. US Embassy Athens προς State Department, A-1237, 15 Μαΐου 1964, State Department Central Foreign Policy Files, POL 2-1 GREECE, Box 2241.

83. Αυτό το σημείο τόνιζε σε σχετική αναφορά της η Αμερικανική Πρεσβεία της Αθήνας. US Embassy Athens προς State Department, A-1237, 15 Μαΐου 1964, State Department Central Foreign Policy Files, POL 2-1 GREECE, Box 2241.



σης, η επένδυση για τη δημιουργία χαλυβουργείου θα αυξανόταν σε 85 από 49 εκατομμύρια δολάρια και προβλεπόταν τετραπλασιασμός της δυναμικότητας της μονάδας που επρόκειτο να δημιουργηθεί. Διπλασιασμός της δυναμικότητας προβλεπόταν και για το εργοστάσιο αμμωνίας, ενώ σχετικά με την πετροχημική μονάδα απελευθερώνονταν από το μονοπώλιο εξαιτίας τα 20 από τα 29 πετροχημικά προϊόντα. Προβλεπόταν τέλος η δημιουργία ενός εργοστασίου χημικών στο Μεσολόγγι<sup>84</sup>. Επρόκειτο για μια συμφωνία που οι Αμερικανοί χαρακτήριζαν «αμοιβαία ανεκτή»<sup>85</sup>.

Ανάλογη κατάληξη με αυτή της σύμβασης ESSO είχε η σύμβαση Pechiney, αλλά με αρκετά μεγαλύτερη καθυστέρηση. Η διαδικασία αναθεώρησης είχε μείνει ημιτελής, όταν ξέσπασε η πολιτική κρίση τον Ιούλιο του 1965 και ολοκληρώθηκε από το Μητσοτάκη ως υπουργό Συντονισμού το Μάρτιο του 1966. Στην αναθεωρημένη σύμβαση προβλεπόταν βελτίωση της τιμής στην οποία η ΔΕΗ θα πουλούσε το ρεύμα από 3,1 mills/kwh σε 4,375 με αναπροσαρμογή ανά τριετία. Επρόκειτο για βασικό ζήτημα το οποίο είχε αποτελέσει θεμελιώδες σημείο κριτικής κατά το χρόνο σύναψης της σύμβασης το 1960 και μεταγενέστερα. Παράλληλα η Pechiney στερείτο του προνομίου να έχει τον πρώτο λόγο για τη δημιουργία νέας μονάδας παραγωγής αλουμινίου, ενώ υποχρεωνόταν να διαθέτει το 15% της παραγωγής της στην εγχώρια αγορά σε τιμή όχι ανώτερη από την τιμή εξαγωγής<sup>86</sup>.

Η συζήτηση για το ρόλο των ξένων επενδύσεων στην αναπτυξιακή διαδικασία αναζωπυρώθηκε την άνοιξη και το καλοκαίρι του 1966 με αφορμή αυτή τη φορά την υπόθεση Litton. Το ελληνικό δημόσιο αναγνώριζε στην αμερικανική εταιρεία το δικαίωμα να εκπονήσει το πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξης δύο περιφερειών, της Ηλείας και της δυτικής Κρήτης, και να επιλέξει τα κατάλληλα έργα και εταιρείες που θα τα εκτελούσαν. Το σχέδιο της σύμβασης, το οποίο παρουσίασε στη Βουλή προς έγκριση ο Μητσοτάκης, δέχθηκε σκληρές επιθέσεις. Το ένα σημείο αφορούσε το γεγονός ότι είχαν επιλεγεί ως πεδίο εφαρμογής οι εκλογικές περιφέρειες του ίδιου του Μητσοτάκη και του πρωθυπουργού Στέφανου Στεφανόπουλου. Ένα άλλο σημείο κριτικής αποτελούσαν οι οικονομικοί όροι που θεωρούνταν ιδιαίτερα ευνοϊκοί για την εταιρεία με έμφαση στο σημείο των απολογιστικών δαπανών, στη μονοπωλιακή

84. *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής*, Συνεδρίασις 24η, 14 Μαΐου 1964. σ. 622 επ.

85. US Embassy Athens προς State Department, A-1237, 15 Μαΐου 1964, State Department Central Foreign Policy Files, POL 2-1 GREECE, Box 2241.

86. Κ. Κωστής, *ό.π.*, κεφάλαιο 6.



ανάθεση μελετών που απέκλειε ελληνικούς οίκους και στον παραμερισμό της δημόσιας διοίκησης. Τέλος, η σύμβαση θεωρείτο ως πρότυπο εξαρτημένης ανάπτυξης αφού, σύμφωνα με τη σχετική επιχειρηματολογία, μια ξένη εταιρεία, χωρίς δημοκρατικό κοινωνικό έλεγχο, θα αποφάσιζε κυριαρχικά για τον τύπο ανάπτυξης δύο μεγάλων περιοχών της χώρας<sup>87</sup>.

Η συζήτηση ήταν υπερβολική ως προς την ένταση των επιχειρημάτων. Πρέπει να σημειωθεί ότι η επίδοση της εταιρείας στο σχεδιασμό και, κυρίως, στην προσέλκυση επενδύσεων αποδείχθηκε, εκ των υστέρων, απογοητευτική αφού η σύμβαση υπεγράφη και τέθηκε τελικά σε εφαρμογή το 1967, μετά την επικράτηση του στρατιωτικού πραξικοπήματος<sup>88</sup>. Το ζήτημα έπρεπε να κριθεί κυρίως ως προς την εξακρίβωση της ικανότητας της εταιρείας να επιτύχει όσα υποσχόταν και όχι τόσο ως προς τα υπόλοιπα ζητήματα που κυριάρχησαν στο δημόσιο διάλογο. Η δημόσια διοίκηση ήταν ανεπαρκής από κάθε άποψη. Εκθέσεις ξένων ειδικών από τις αρχές του 1964 επεσήμαιναν τα προβλήματά της<sup>89</sup>, ενώ η ανικανότητα του κρατικού μηχανισμού να σχεδιάσει και να εκτελέσει οποιαδήποτε πολιτική αποτελούσε την αφετηρία του σχετικού όσων ασχολούνταν με το πρόβλημα της ανάπτυξης. Έτσι, ο διοικητής της Εθνικής Τράπεζας Γεώργιος Μαύρος διαπίστωνε στην ετήσια έκθεσή του για το 1965 ότι η δημόσια διοίκηση «θέτει φραγμούς εις πάσαν πρόοδον»<sup>90</sup>. Συνεπώς η αποδέσμευση από τη διοίκηση δε συνιστούσε μειονέκτημα στις επικρατούσες συνθήκες και η κυβερνητική επιχειρηματολογία έδινε έμφαση στην αναμενόμενη επιτάχυνση έργων που η δημόσια διοίκηση πρακτικά αδυνατούσε να φέρει εις πέρας. Παράλληλα, η κυβέρνηση είχε το δικαίωμα να μην εγκρίνει κάποιο έργο ή μελέτη της εταιρείας εντός 15μέρου από την υποβολή. Και αν το διάστημα δεν ήταν μεγάλο, οπωσδήποτε δε σήμαινε ότι η πολιτική εξουσία είχε απεκδυθεί της πολιτικής της δυνατότητας να εγκρίνει ή να απορρίπτει σχέδια σημαντικά για την αναπτυξιακή της πολιτική. Τέλος, η συνολική μελέτη του αναπτυξιακού προβλήματος περιοχών και η δημιουργία εγχώριων στελεχών που θα προέκυπταν από τη συνεργασία με την εταιρεία δεν ήταν αμελητέες προοπτικές<sup>91</sup>.

87. Βλ. σχετικά *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 12 Μαΐου 1966, Jean Meynaud, *Πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα*, τόμος Β', Μεταίχμιο, Αθήνα 2001, σ. 146-151.

88. Π. Καζάκος, *Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά. Οικονομία και Οικονομική Πολιτική, 1944-2000*, Πατάκης, Αθήνα 2001, σ. 271-272.

89. Βλ. σχετικά Αντώνη Μακρυδημήτρη (επιμ.) *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση*, Παπαζήσης, Αθήνα 2000, σ. 153 επ. και 281 επ.

90. *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 5 Μαΐου 1966.

91. Στα δύο αυτά σημεία αποδιδόταν σημασία από τον *Οικονομικό Ταχυδρόμο*, 12 Μαΐου 1966.



Τελικά, η υπόθεση εγκαταλείφθηκε, αφού ο Μητσοτάκης διαπίστωσε ότι δε διέθετε ούτε καν την εύθραυστη κοινοβουλευτική πλειοψηφία των 152 ψήφων όταν εκδήλωσε την αντίθεσή του ο Σπύρος Μαρκεζίνης, αρχηγός των Προοδευτικών, οι οποίοι υποστήριζαν στη Βουλή, με 8 έδρες, την κυβέρνηση των αποστατών<sup>92</sup>.

Η εξέλιξη αυτή υπογράμμιζε τη σημασία της πολιτικής αβεβαιότητας, η οποία σε μεγάλο βαθμό συνίστατο στην αμφισβήτηση της ικανότητας της κυβέρνησης Στεφανοπούλου να παραμείνει στην αρχή και να ακολουθήσει μια μακροπρόθεσμη οικονομική πολιτική. Ενδεικτική από την άποψη αυτή ήταν η άρνηση της ΕΡΕ και των Προοδευτικών να ψηφίσουν στη Βουλή τα φορολογικά μέτρα της κυβέρνησης του Δεκεμβρίου του 1965. Η στάση αυτή έδειχνε ότι τα δύο κόμματα δεν ήταν πρόθυμα να υποστηρίξουν μέτρα που δεν τους προσπόριζαν πολιτικό όφελος και πέραν αυτού συνέτειναν σε μερισμό της πολιτικής φθοράς<sup>93</sup>. Τα μέτρα τελικά ψηφίστηκαν εν μέρει από την επιτροπή εξουσιοδότησης της Βουλής μόλις τον Αύγουστο του 1966 και αφού η κυβέρνηση υποχρεώθηκε να αποσύρει την αύξηση κατά 10% της φορολογίας εισοδήματος με αποτέλεσμα να απομείνει σε ισχύ μόνο η αύξηση της έμμεσης φορολογίας<sup>94</sup>.

Η υπόθεση της ψήφισης της φορολογίας ήταν, πέραν των άλλων, συμπτωματική και των αντιφατικών πιέσεων που αντιμετώπιζε η κυβέρνηση. Έτσι, ενώ η ΕΡΕ από τη μια πλευρά αρνείτο να συναινέσει άμεσα στην αύξηση των φορολογικών εσόδων, από την άλλη υποστήριζε την αύξηση της τιμής του σίτου σε 2,60 δραχμές κατά κλό σε σχέση με τις 2 δραχμές που είχε αποφασίσει η κυβέρνηση σε μια προσπάθεια να συγκρατήσει τις δαπάνες για τις γεωργικές επιδοτήσεις<sup>95</sup>.

Άλλο παράδειγμα ήταν η αύξηση του βασικού ημερομισθίου το Δεκέμβριο του 1965. Σε μια προσπάθεια ανακοπής του μεταναστευτικού ρεύματος ο ΣΕΒ αποδέχθηκε, στο πλαίσιο της συλλογικής σύμβασης εργασίας, την αύξηση του κατώτατου ημερομισθίου κατά 20% προκαλώντας επικρίσεις για την κυβερνητική αποδοχή της σύμβασης. Η αύξηση δεν ήταν ασήμαντη, αφού το κατώτατο ημερομίσθιο είχε σημειώσει κατά το διάστημα Ιουνίου 1964-Ιουνίου 1965 αύξηση κατά 6,5%, και θεωρείτο από μερίδα του οικονομικού τύπου πληθωριστική<sup>96</sup>.

92. US Embassy Athens προς State Department, A-180, 1 Οκτωβρίου 1966, RG 59, State Department Central Foreign Policy Files 1964-1966, POL 2-1 Greece, Box 2241.

93. Sir Ralph Murray (British Embassy Athens) προς Foreign Office, 5 Απριλίου 1966, CE 1111/5, FO 371/185668.

94. Sir Ralph Murray (British Embassy Athens) προς Foreign Office, 27 Ιουλίου CE 1111/11(B) και 17 Αυγούστου 1966, CE 1111/11(C), FO 371/185668.

95. Οικονομικός Ταχυδρόμος, 2 Ιουνίου 1966.

96. Οικονομικός Ταχυδρόμος, 23 Δεκεμβρίου 1965.



Η τάση αύξησης των μισθών δε δικαιολογούσε, ίσως, την έμφαση που έδινε στη συγκράτηση των αμοιβών η Τράπεζα της Ελλάδος. Έτσι για το 1966, ενώ ο μέσος πραγματικός μισθός είχε αυξηθεί κατά 7,3%, η αύξηση της παραγωγικότητας ήταν 7%. Οι αντίστοιχοι δείκτες για το 1963 ήταν 4,6 και 13,9%, το 1964 12,3 και 10,8 % και το 1965 8,9 και 11,8%<sup>97</sup>.

Αυτό που όμως πρέπει να συγκρατηθεί είναι ότι ο συσχετισμός πολιτικού περιβάλλοντος και κοινωνικής δυναμικής δεν επέτρεπε, ακόμα και αν υποθεθεί ότι οικονομικά οι εισηγήσεις αυτές ήταν οι καταλληλότερες, την υιοθέτησή τους. Οι αντιφατικές πιέσεις εκδηλώνονταν όμως όλο και εντονότερα από την άνοιξη του 1966. Η αρνητική στάση έναντι των νέων φορολογιών είχε αρχίσει να εντείνεται από την άνοιξη του 1966, αφού όμως διαπιστωνόταν πλέον ότι τα δημόσια έσοδα αυξάνονταν με εντυπωσιακό ρυθμό<sup>98</sup>. Στο πλαίσιο αυτής της νέας αντιμετώπισης διατυπωνόταν και η κριτική ότι οι νέες φορολογίες που είχαν επιβληθεί το Δεκέμβριο του 1965 δεν ήταν τελικά απαραίτητες και προβαλλόταν πια η πολιτική κρίση του Ιουλίου του 1965 ως αιτία πτώσης των δημοσίων εσόδων. Ως απόδειξη εμφανιζόταν η αύξηση των δημοσίων δαπανών κατά 33% το πρώτο τρίμηνο του 1966, αν και ταυτόχρονα σημειωνόταν ότι αυτή η αύξηση είχε προκύψει ως αποτέλεσμα της αναστολής θοισμένων δαπανών από το τέταρτο τρίμηνο του 1965, συνέπεια ακριβώς της αδυναμίας του Δημοσίου να πραγματοποιήσει ήδη από το πρώτο εξάμηνο του 1965 τα έσοδα που είχε προϋπολογίσει<sup>99</sup>. Προφανές είναι ότι η δημόσια συζήτηση συμπλεκόταν με τις πολιτικές εξελίξεις και την οξεία πολιτική κρίση που εξελισσόταν και αφορούσε εν μέρει την ανησυχία ότι μια κυβέρνηση με ελάχιστη λαϊκή υποστήριξη θα μπορούσε να αξιοποιήσει εκλογικά τα δημοσιονομικά περιθώρια που δημιουργούσε. Αυτό που συνέβαινε ήταν στην πραγματικότητα η επανεπιβεβαίωση των πολιτικών κριτηρίων στην αξιολόγηση της οικονομικής πολιτικής, αφού είχε πια παρέλθει η οξύτητα της κρίσης των δημοσίων οικονομικών και του ισοζυγίου πληρωμών.

Στις αρχές Μαΐου του 1966, όμως, ο διοικητής της Εθνικής Τράπεζας Γεώργιος Μαύρος θα υποστηρίζε στην ετήσια έκθεσή του για το 1965, λίγο πριν παραιτηθεί για να δραστηριοποιηθεί και πάλι πολιτικά στο πλαίσιο της Ένωσης Κέντρου, ότι η κρίση του 1965 οφειλόταν στην ταχύτερη αύξηση των εισοδημάτων από την αύξηση της παραγωγής. Πρόσθετε ότι, αν στο μέλλον κρινόταν απαραίτητη η ενίσχυση του εισοδήματος, αυτή έπρεπε να στηρίζεται σε φορολογία<sup>100</sup>. Το

97. Καζάκος, ό.π., σ. 259.

98. *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 9 Ιουνίου 1966.

99. *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 2 Ιουνίου 1966.

100. *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 5 Μαΐου 1966.



κλειδί για την κατανόηση των αιτίων της οικονομικής κρίσης του 1965 δεν ήταν συνεπώς η πολιτική κρίση, αν και αυτή αναμφίβολα επέτεινε την κατάσταση, αλλά η ελλιπής χρηματοδότηση της πολιτικής παροχών του 1963-64.

Η διαπίστωση αυτή δεν επηρέαζε πάντως την κοινωνική ατμόσφαιρα. Την άνοιξη και το καλοκαίρι του 1966 η Κυβέρνηση Στεφανοπούλου βρέθηκε αντιμέτωπη με ένα κύμα κινητοποιήσεων τόσο στις αγροτικές όσο και στις αστικές περιοχές για την ικανοποίηση οικονομικής φύσης αιτημάτων<sup>101</sup>.

Στη βιομηχανία η ένταση της απεργιακής δραστηριότητας αφορά το σύνολο της τριετίας 1964-66. Όπως έχει δείξει σχετική έρευνα<sup>102</sup>, η απεργιακή δραστηριότητα στη βιομηχανία, τόσο από την άποψη των χαμένων ημερών όσο και από την άποψη του αριθμού απεργών και απεργιών, περίπου διπλασιάστηκε<sup>103</sup> σε σχέση με τη διετία 1962-63 που είχε αποτελέσει την αφετηρία συνδικαλιστικής κινητοποίησης εκτός του επίσημου συνδικαλιστικού φορέα, δηλαδή της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ)<sup>104</sup>.

Ένα βασικό ζήτημα ήταν η εκκρεμότητα θέσπισης ενιαίου μισθολογίου για τους δημοσίους υπαλλήλους και η παράλληλη κατάργηση ειδικών επιδομάτων που μπορούσε να χορηγεί υπουργός κατά τη διακριτική του ευχέρεια. Η ψήφιση του μισθολογίου αποτελούσε υπόσχεση της Ένωσης Κέντρου και της Κυβέρνησης των αυτοκρατών, η οποία όμως λόγω του κόστους που συνεπαγόταν θα προτιμούσε την αναβολή της ψήφισής του<sup>105</sup>.

Το μισθολόγιο επρόκειτο τελικά να ψηφιστεί τον Αύγουστο. Η ψήφισή του ήταν αδύνατο να αναβληθεί χωρίς πολιτικές επιπτώσεις για την Κυβέρνηση.

101. Μια εικόνα των κινητοποιήσεων τόσο στην ύπαιθρο όσο και στις πόλεις παρέχει ο Δημήτρης Λιβιεράτος, *Η κίνηση των 115. Κοινωνικοί Αγώνες 1962-1967*, Προσκήνιο, Αθήνα 2003.

102. Χρήστος Ιωάννου, «Το εθνικό σύστημα των εργασιακών σχέσεων στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1955-1967» σε Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, *Η ελληνική κοινωνία κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο (1945-1967)*, Β' τόμος, Αθήνα 1995, σ. 73-105.

103. Στο ίδιο, πίνακας 7, σ. 99.

104. Για τα ζητήματα αυτά, βλ. Σεραφείμ Σεφεριάδης, «Διεκδικητικό Κίνημα και Πολιτική: Ο Ελληνικός Συνδικαλισμός πριν από τη Δικτατορία (1962-1967)», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 12, Νοέμβριος 1998, σ. 5-34 και Γιώργος Κουκουλές, *Το ελληνικό συνδικαλιστικό κίνημα και ο μύθος του Σίσυφου (1964-1966)*, Οδυσσέας, Αθήνα 1995.

105. Το κόστος αυτό υπολογιζόταν ότι ανέρχεται σε 7,5 δισεκατομμύρια δραχμές, εκτεινόμενο σε μια πενταετία, και επρόκειτο ασφαλώς να επιβαρύνει τις δαπάνες μισθοδοσίας του Δημοσίου, που μαζί με τις συντάξεις αποτελούσαν το 39% των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού. US Embassy Athens προς State Department, A-855, 24 Μαΐου 1966, State Department Central Foreign Policy Files, POL 15-4 GREECE, Box 2243.



Όπως επεσήμαινε η Αμερικανική Πρεσβεία, η υπόθεση εξελισσόταν σε ένα ευρύτερο πλαίσιο όπου η Κυβέρνηση υφίστατο έντονη κοινωνική πίεση που προέκυπτε από ένα συνδυασμό «νόμιμων» δυσανεσκειών οικονομικής φύσης και της πεποίθησης από την πλευρά των εργαζομένων ότι η Κυβέρνηση δεν ήταν αρκετά ισχυρή για να αντισταθεί στις πιέσεις τους. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ) ήταν σε θέση, μέσω της απειλής 48ωρης απεργίας στο Δημόσιο, να πιέσει αποτελεσματικά την Κυβέρνηση, έχοντας παράλληλα εξασφαλίσει τη συναίνεση των κομμάτων όχι μόνο της αντιπολίτευσης αλλά και αυτών που υποστήριζαν την Κυβέρνηση των αποστατών στη Βουλή. Παράλληλα, η Κυβέρνηση ήταν υποχρεωμένη να αποδεχθεί και τα ειδικά αιτήματα ορισμένων κατηγοριών, όπως δασκάλων και τεχνικών του Δημοσίου, για επιδόματα στις επιμέρους κατηγορίες<sup>106</sup>.

Βέβαια, οι αυξήσεις στους μισθούς των δημοσίων υπαλλήλων δεν απειλούσαν την πορεία των δημοσίων οικονομικών, όπως είχε προς στιγμή φανεί, καθώς η αύξηση για το 1967 υπολογιζόταν μεταξύ 5 και 6%, αφού τελικά η κατανομή του κόστους της πλήρους εφαρμογής του μισθολογίου σε μια πενταετία μείωνε τη δημοσιονομική επίπτωση<sup>107</sup>.

Παράλληλα, το πάγωμα των γεωργικών επιδοτήσεων για το 1966 στο ύψος του 1965 αποτελούσε αιτία μόνιμης δυσανεσκειας στις αγροτικές περιοχές με συνέπεια τη συχνή εκδήλωση κινητοποιήσεων αγροτών<sup>108</sup>, οι οποίοι ήταν πλέον οριστικά προσανατολισμένοι στην Ένωση Κέντρου.

### Συμπεράσματα

Η εξέταση των διακυμάνσεων της οικονομικής πολιτικής στην περίοδο 1963-66 παρουσιάζει ενδιαφέρον για πολλούς λόγους. Ο πρώτος αφορά το γεγονός ότι επρόκειτο για μια περίοδο όπου η ελληνική κοινωνία εισερχόταν σε μια φάση κατά την οποία η οικονομική επέκταση που είχε προηγηθεί κατά την προηγούμενη δεκαετία είχε δημιουργήσει προσδοκίες αύξησης του εισοδήματος

106. US Embassy Athens προς State Department, A-89, 20 Αυγούστου 1966, State Department Central Foreign Policy Files, POL 2-1 GREECE, Box 2241.

107. US Embassy Athens προς State Department, A-272, 23 Νοεμβρίου 1966, State Department Central Foreign Policy Files, POL 15-4 GREECE, Box 2243.

108. US Embassy Athens προς State Department, A-884, 4 Ιουνίου 1966, State Department Central Foreign Policy Files, POL 2-1 GREECE, Box 2241.



και αναδιανομής. Η επικράτηση της Ένωσης Κέντρου το 1963-64 σήμαινε, εκτός από το αίτημα ανοίγματος του πολιτικού συστήματος, και την έμφαση σε θέματα αναδιανομής. Η πολιτική νομισματικής σταθερότητας είχε ως τότε συνυφανθεί με μια σφιχτή πολιτική τόσο στις αμοιβές όσο και στις πιστώσεις. Το σύνολο περίπου της ελληνικής κοινωνίας αισθανόταν ότι δικαιούτο να αυξήσει το εισόδημά του ή την πρόσβασή του στο πιστωτικό σύστημα με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, αλλά και γενικότερα σε ένα καταναλωτικό πρότυπο το οποίο επεκτεινόταν πια ραγδαία σε όλη τη Δυτική Ευρώπη, μετά την ολοκλήρωση της φάσης της ανασυγκρότησης. Η προσαρμογή αποδείχθηκε δύσκολη, καθώς η ελληνική οικονομική και κοινωνική διάρθρωση δεν διέθετε τα χαρακτηριστικά μιας ώριμης βιομηχανικής κοινωνίας η οποία θα μπορούσε να προσαρμοστεί στις νέες συνθήκες μέσω κοινωνικών συμφωνιών με τη μεσολάβηση του κράτους. Η ανεπάρκεια της βιομηχανικής βάσης σήμαινε ότι ήταν αδιανόητες στην Ελλάδα συμφωνίες μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας που θα επικύρωναν αυξημένες μισθολογικές και άλλες απολαβές έναντι αύξησης της παραγωγικότητας και επιτυχημένης εξαγωγικής προσπάθειας. Έτσι, η απόπειρα αναδιανομής της Κυβέρνησης της Ένωσης Κέντρου είχε ένα χρώμα παροχών προς όλους, χωρίς να υπακούει σε κάποιο αναδιανεμητικό πρότυπο. Ένας συνδυασμός γενναίας αύξησης των γεωργικών επιδοτήσεων, μισθολογικών αυξήσεων, μείωσης της φορολογίας εισοδήματος, αλλά και αδυναμίας μείωσης των αμυντικών δαπανών λόγω και της κυπριακής κρίσης δημιούργησαν γρήγορα συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης αλλά και ασύμφορου ανοίγματος του ισοζυγίου πληρωμών. Η τελευταία ειδικά εξέλιξη ήταν ίσως ενδεικτική του γεγονότος ότι η Ελλάδα είχε να διανύσει μεγάλη απόσταση για να αναλάβει τέτοιας έκτασης αναδιανεμητική πολιτική: η ζήτηση κεφαλαιουχικών αγαθών για τις βιομηχανικές επενδύσεις σήμαινε αυξημένες εισαγωγές, ενώ η εγχώρια βιομηχανία και γεωργία δεν ήταν ικανή να καλύψει την αυξημένη ζήτηση για προϊόντα και υπηρεσίες που μπορούσαν να αγοραστούν λόγω της αύξησης του εισοδήματος στο εσωτερικό.

Η αδυναμία αυτή, διαρθρωτικής φύσης, έθετε και πάλι το ζήτημα των βασικών επιλογών της οικονομικής πολιτικής. Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 η ελληνική πολιτική τάξη είχε επιλέξει ως αναγκαία την εκβιομηχάνιση. Οι επισημάνσεις του Κυριάκου Βαρβαρέσσου σχετικά με τη δυνατότητα της ελληνικής οικονομίας να επιτύχει την ανάπτυξη βιομηχανίας δεν είχαν γίνει δεκτές, και πιστευόταν γενικά ότι η Ελλάδα ήταν σε θέση να αναπτύξει μια ανταγωνιστική βιομηχανία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας. Η έναρξη λειτουργίας της βιομηχανίας αλουμινίου και του συγκροτήματος Esso-Pappas το 1966 έμοιαζαν να δικαιώνουν τη βασική αυτή επιλογή, καθώς η Ελλάδα, μέσω ξένων επενδύσεων, αποκτούσε τεχνολογικά εξελιγμέ-



νες βιομηχανίες. Παρέμενε οξύ το πρόβλημα των διαρθρωτικών αλλαγών στη γεωργία, όπου επιβαλλόταν η στροφή σε νέες καλλιέργειες, που και εξαγωγήματα προϊόντα θα πρόσφεραν και τις εισαγωγές θα υποκαθιστούσαν με ευνόητες ευνοϊκές συνέπειες για το ισοζύγιο πληρωμών.

Στο πλαίσιο αυτό αναπτύχθηκαν δύο εναλλακτικές στρατηγικές: Η πρώτη υποστηρίχθηκε από την κεντροαριστερά της Ένωσης Κέντρου υπό τον Ανδρέα Παπανδρέου και έδινε έμφαση στην αναπτυξιακή ώθηση μέσω της ενίσχυσης της ζήτησης της εσωτερικής αγοράς. Έτεινε να πιστεύει ότι η υποκατάσταση των βιομηχανικών εισαγωγών ήταν αναγκαία και ίσως επαρκής για την εκβιομηχάνιση, ενώ αναδεχόταν την ανάγκη δανεισμού στις διεθνείς χρηματαγορές προκειμένου να χρηματοδοτηθεί η αναπτυξιακή διαδικασία. Δεν στερείται ίσως ενδιαφέροντος, όπως προαναφέρθηκε, το γεγονός ότι η βασική ιδέα της πολιτικής αυτής ακολουθήθηκε στη δεκαετία του 1980 σε συνθήκες δυσμενέστερες ως προς το οικονομικό περιβάλλον: Η αναπτυξιακή ώθηση είχε ανακοπεί ως συνέπεια και της πετρελαϊκής κρίσης και ο προστατευτισμός δεν ήταν παρά μόνο προσωρινά πρακτική πολιτική εν όψει της ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Τα συσσωρευόμενα δημοσιονομικά ελλείμματα και η αύξηση του δημόσιου χρέους έκαναν αναπόφευκτα τόσο το νέο δανεισμό όσο και τις υποτιμήσεις του νομίσματος, ενώ τα σταθεροποιητικά προγράμματα, προσκρούοντας σε ισχυρά μαζικά συμφέροντα, διαδοχικά εγκαταλείπονταν με αποτέλεσμα η επόμενη σταθεροποιητική πολιτική να είναι αναγκαστικά πιο επώδυνη από την προηγούμενη.

Στον αντίποδα βρισκόταν η πολιτική στρατηγική της παραδοσιακής φιλελεύθερης πτέρυγας της Ένωσης Κέντρου, η οποία σε μεγάλο βαθμό συγκρότησε την Κυβέρνηση Στεφανοπούλου το 1965-66. Η πτέρυγα αυτή υποστήριζε ότι η πολιτική των «παροχών» του 1963 δεν μπορούσε παρά να νοηθεί ως μια αναπροσαρμογή στο πλαίσιο της βασικής στρατηγικής νομισματικής σταθερότητας που ακολουθείτο από τις αρχές της δεκαετίας του 1950.

Από την άνοιξη του 1965 είχε καταστεί σαφές ότι η πολιτική των «παροχών» οδηγούσε σε κρίση των δημοσίων οικονομικών και του ισοζυγίου πληρωμών. Η κρίση αυτή έγινε δυνατό να αναστραφεί μέσω των μέτρων οικονομικής πολιτικής που έλαβε η Κυβέρνηση Στεφανοπούλου το Δεκέμβριο του 1965 με τη σύμφωνη γνώμη της Τράπεζας της Ελλάδας. Η πολιτική αυτή συνίστατο σε τρεις βασικούς άξονες: αύξηση της φορολογίας, έμμεσης και άμεσης, από την οποία ίσχυσε τελικά μόνο η έμμεση, καθώς τα κόμματα που υποστήριζαν την Κυβέρνηση δεν ήταν διατεθειμένα να υποστηρίξουν αύξηση της φορολογίας εισοδήματος, κατάργηση της μετατρεψιμότητας της χρυσής λίρας, πάγωμα των γεωργικών επιδοτήσεων και προσπάθεια ανακοπής των εισαγωγών, χωρίς πάντως να υπάρξει προσφυγή σε έκτακτα μέτρα, όπως υπερ-



βάλλοντες ποσοτικοί περιορισμοί ή αύξηση των δασμών, αλλά με περιστολή των πιστωτικών διευκολύνσεων.

Η πολιτική αυτή επιβλήθηκε, παρά το γεγονός ότι εφαρμόστηκε σε ένα κλίμα κινητοποιήσεων, όπου η Κυβέρνηση διέθετε ισχυρή ανοχή στο κοινοβούλιο με συνέπεια, εκτός των άλλων, οι οικονομικές διεκδικήσεις και η πολιτική κρίση να αλληλοτροφοδοτούνται. Αυτό το πρώτο «σταθεροποιητικό» πρόγραμμα είχε σχετικά εύκολη επιτυχία. Αυτό κατά βάση οφειλόταν στο γεγονός ότι δεν εφαρμόστηκε πάνω σε ένα υπόστρωμα σωρευμένων ελλειμμάτων και αυξημένου δημοσίου χρέους. Ειδικά ως προς το στοιχείο της υπερχρέωσης, πρέπει να σημειωθεί ότι η Ελλάδα στις αρχές της δεκαετίας του 1960 είχε δημόσιο χρέος που δεν υπερέβαινε το 22% του ΑΕΠ και βρισκόταν, ως «τάξη χρέους» μεταξύ της Γαλλίας και της Ιταλίας (34,8 και 30,6%) και της Δυτικής Γερμανίας (10,4%). Το παράδειγμα της Βρετανίας με δημόσιο χρέος που υπερέβαινε το 120% δεν μπορούσε να είναι ελκυστικό ως υπόδειγμα πολιτικής με δεδομένη τη συνεχή εναλλαγή επεκτατικών και περιοριστικών πολιτικών (stop and go) στη Βρετανία, ενώ το δημόσιο χρέος των Ηνωμένων Πολιτειών δε μπορούσε ασφαλώς να αποτελεί υπόδειγμα λόγω του κυρίαρχου ρόλου της αμερικανικής οικονομίας και του δολλαριού στο διεθνές νομισματικό σύστημα του Bretton Woods<sup>109</sup>. Αν όμως σε μια πρώτη ανάγνωση μπορεί να υποτεθεί ότι υπήρχε ένα ασφαλές περιθώριο δανεισμού, δεν πρέπει να υποτιμάται η δυναμική των εξελίξεων. Κεφάλαια δωρεάν βοήθειας δεν μπορούσαν πλέον να αναμένονται και ο δανεισμός υποκαθιστούσε τη βοήθεια αυτή<sup>110</sup>. Άλλωστε, ακόμα και τα κεφάλαια από το consortium του ΟΟΣΑ αλλά και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων συνιστούσαν δανεισμό και ήταν αναγκαίο, κατά συνέπεια, ο τακτικός προϋπολογισμός να είναι σε θέση να συνεισφέρει κάθε χρόνο στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων ώστε να διατηρηθεί ο δανεισμός σε διαχειρίσιμα επίπεδα.

Η «εύκολη» επιτυχία δεν σήμαινε βέβαια ότι επιλύονταν και μακροπρόθεσμα τα προβλήματα που συνδέονταν με την οικονομική ανάπτυξη. Είναι χαρακτηριστικό από την άποψη αυτή το σχέδιο του πενταετούς προγράμματος οικονομικής ανάπτυξης 1966-70, το οποίο συνέταξε το Κέντρο Προγραμματισμού και Ερευνών (ΚΕΠΕ) και παρέπεμψε ο Υπουργός Συντονισμού το Μάρτιο του 1966 σε επιτροπή υπό τον καθηγητή Άγγελο Αγγελόπουλο, με συμμετοχή διακεκριμένων οικονομολόγων και ανωτάτων υπαλλήλων του Υπουργείου Συντονισμού. Το πόρισμα της επιτροπής ήταν έτοιμο το Δεκέμ-

109. *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής-Συνεδριάσεις* 24η της 22ας Δεκεμβρίου 1964.

110. Τράπεζα της Ελλάδος, *Η ελληνική οικονομία κατά το 1965*, Αθήνα 1966, σ. 108.



βριο του 1966<sup>111</sup>, αλλά αυτό που μπορεί να λεχθεί είναι ότι δεν απετέλεσε τη βάση για μια γενική πολιτική συζήτηση του αναπτυξιακού μέλλοντος της χώρας. Αν και δεν έλειψε η αρθρογραφία στον οικονομικό τύπο<sup>112</sup>, προφανές είναι ότι στις συνθήκες οξείας πολιτικής κρίσης, όπου το διακύβευμα αφορούσε τους ίδιους τους κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού, εκείνο που είχε αποκτήσει προτεραιότητα ήταν οι πολιτικοί ελιγμοί και συνεπακόλουθα η διαμόρφωση του πολιτικού λόγου για την οικονομία ήταν μάλλον προσχηματική.

### ABSTRACT

SOTIRIS RIZAS: *Political crisis and economic policy, 1963-1966: Development and redistribution in Greece before the dictatorship*

Studies of the 1963-1966 period focused mainly on the political aspects of the crisis that led eventually to the military coup of April 21, 1967. It is, however, evident that, apart from the constitutional and other political elements, which marked developments of this critical era, other important aspects deserve our attention as well. This article is an attempt to focus on aspects of economic policy in relation to its political context. Archival research suggests that Greece faced a series of acute social and economic problems, which crystallized along political lines. Income inequality between the urban centers and the countryside, widespread pressure within the urban centers for income redistribution and extensive demands for improvement in social services and dilemmas concerning economic growth strategies of a developing economy under an accelerated process of urbanization and industrialization, are questions which burdened heavily an already intense political environment.

Two distinct and opposing strategies emerged as a political response to the economic problems of the era: One focused on the need to preserve monetary equilibrium by applying tight monetary, fiscal, income and credit policies as a strategy to increase productivity and generate surpluses for investment. The other was founded on a policy focusing on the side of demand, on the under-

111. Αποσπάσματα της έκθεσης της επιτροπής σε Άγγελου Αγγελόπουλου, *Οικονομικά*, τόμος Β', Παπαζήσης, Αθήνα 1976, σ. 670 επ.

112. Βλ. τη *Νέα Οικονομία και τον Οικονομικό Ταχυδρόμο* την άνοιξη και το καλοκαίρι του 1966.





standing that purchasing power in the countryside and the urban centers would function as a stimulus to the weak domestic industrial base. Simultaneously, income redistribution was politically a response to extensive social demands of the early 1960s. The first strategy was the choice of the Bank of Greece and the conservative government that ruled in the previous decade and the second one was supported and applied by the Center Union's governments of 1963-65. However, a group within the Center Union government would advocate a reversal of the new economic policy due to fiscal and balance of payments restraints, evident by the first months of 1965. These problems, apparently mild, were dealt with by means of a benign stabilization policy, applied by a Center Union splinter group government, in December 1965 which, limited in scope as it was, left unresolved the major dilemmas regarding growth strategy and its relation to redistribution. The failure of the political system to respond effectively to a fundamental question reflected, no doubt, the problem of political legitimacy and the concomitant political crisis, which led to the breakdown of parliamentary institutions and the military coup of 1967.

ΑΚΑΔΗΜΙΑ



ΑΘΗΝΩΝ

