

ΣΤΕΛΛΑΣ ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗ
Λέκτορα Α.Β.Σ.Θ., Τμήμα Οικονομικών Επιστημών

ΣΥΝΘΗΚΕΣ ΕΠΕΚΤΑΣΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΑΡΕΜΒΑΤΙΣΜΟΥ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΟΥ ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟΥ

Το άρθρο αναφέρεται στους δημοσιονομικούς και νομισματικούς χειρισμούς των κυβερνήσεων του Βενιζέλου*. Επιχειρείται μια ευρύτερη θεώρηση αυτών των χειρισμών, ώστε να διερευνηθεί αν προκύπτουν απλά από τη διεθνή οικονομική συγκυρία και τις ιδιαίτερες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες που ίσχυαν στην Ελλάδα την ταραγμένη περίοδο του μεσοπολέμου ή αν εντάσσονται σε μια γενικότερη πολιτική αστικού εκσυγχρονισμού της χώρας.

Είναι φανερό ότι η θεώρηση του κρατικού παρεμβατισμού, έκφραση του οποίου αποτελούν και οι δημοσιονομικοί και νομισματικοί χειρισμοί, κατά την περίοδο που μας ενδιαφέρει, προϋποθέτει μια αναφορά στο γενικότερο πλαίσιο των ιστορικών, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών, που άσκησαν επίδραση στη διαμόρφωση της συγκεκριμένης οικονομικής πολιτικής.

Ήδη από το τελευταίο τέταρτο του 19ου αιώνα οι επιρροές των οικονομικών μετασχηματισμών του δυτικού κόσμου γίνονται εντονότερα αισθητές στην Ελλάδα, με συνέπεια τη μεταβολή σχέσεων κράτους και οικονομίας. Η μεγάλη εισροή ξένων κεφαλαίων στη χώρα ήταν αποτέλεσμα της επενδυτικής στενότητας που αντιμετώπιζε το διεθνές κεφάλαιο και αυτό των Ελλήνων της διασποράς, για επικερδείς τοποθετήσεις στις χώρες της Ευρώπης. Η εισροή αυτή, παρόλο που δεν κατευθύνθηκε στο βιομηχανικό τομέα, συνετέλεσε στη δημιουργία και ανάπτυξη των απαραίτητων εκείνων έργων υποδομής για τη μετέπειτα συσσώρευση του κεφαλαίου. Αυτό συμπίπτει με μια περίοδο διαδοχικών επεκτάσεων της ελληνικής επικράτειας και αύξησης του πληθυσμού, με αποτέλεσμα τη διεύρυνση της εγχώριας αγοράς. Ο πρώτος στοιχειώδης αυτός εκσυγχρονισμός χαρακτηρίζεται από τη ριζική μεταβολή της δασμολογικής πολιτικής που είχε ως αποτέλεσμα την προστασία της βιομηχανικής δραστηριότητας. Η δημοσιονομική πολιτική ξεφεύγει από το στενό ορίζοντα της παραδοσιακής επιδίωξης του ισοζυγίου ως αυτοσκοπού και εντάσσεται σ' ένα γενικότερο προβληματισμό εθνικοοικονομικού επιπέδου. Δημιουργούνται κατά συνέπεια οι συνθήκες για ένα βαθμιαίο μετασχηματισμό του ελληνικού κράτους και οι προϋποθέσεις για την ανάδυση μιας νέας μεσαίας

* Το άρθρο αυτό βασίζεται σε ανακοίνωση που έγινε στο συνέδριο «Ο Ε. Βενιζέλος και ο Αστικός Εκσυγχρονισμός», που διοργανώθηκε στο Ρέθυμνο το Σεπτέμβριο του 1986 από το Πανεπιστήμιο Κρήτης.

αστικής τάξης. Όλα αυτά συμβάλλουν στη δημιουργία του κατάλληλου κλίματος για το στρατιωτικό κίνημα του 1909¹.

Συγκεκριμένα, στην προ του 1909 περίοδο με εξαίρεση των λίγων μεγάλων καπιταλιστών, που είχαν συμμαχήσει με τις παλιές κάστες, όλες οι κοινωνικές ομάδες βρίσκονται σε αναταραχή. Οι αγρότες απαιτούν την αγροτική μεταρρύθμιση, οι μεσαίες τάξεις ανησυχούν με τη στασιμότητα, οι εργάτες αρχίζουν να οργανώνονται και να κάνουν τις πρώτες απεργίες. Οι συνεχείς ταπεινώσεις στην εθνική πολιτική δημιουργούν βαθειά δυσαρέσκεια στο στρατό και έτσι οδηγούμαστε ιστορικά σ' ένα ευρύ κίνημα διαμαρτυρίας, που καταλήγει στο Γουδί το 1909 και δίνει την εξουσία στην αστική τάξη. Κάτω από την ηγεσία του Ελευθέριου Βενιζέλου, του κυριότερου εκπροσώπου της, επιχειρείται εκσυγχρονισμός του κράτους και οι πρώτες κοινωνικές μεταρρυθμίσεις, που θα δώσουν στην Ελλάδα τη σημερινή της μορφή². Ακολουθώντας συγκερατημένη πολιτική ο Βενιζέλος και το κόμμα των φιλελευθέρων αποφεύγει την οριστική ρήξη με τις παλιές πολιτικές μορφές της ολιγαρχίας και του θρόνου. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο Ν. Σβορώνος, «Είναι ένας συμβιβασμός προσαρμοσμένος στην κοινωνική δομή της ελληνικής αστικής τάξης, σε συμφωνία με την κοινωνικοπολιτική ευρωπαϊκή συγκυρία και ειδικότερα με τη Βρετανική πολιτική γραμμή. Ένας συμβιβασμός που επιτρέπει την πραγμάτωση ενός είδους εθνικής συνεννόησης και μία φυσιολογική λειτουργία του πολιτικού καθεστώτος»³.

Παρ' όλα αυτά, «ο Βενιζέλος δεν ήταν το αποτέλεσμα της αφύπνισης των αστών, αλλά μάλλον ένα από τα αίτια της. Διαπνεόταν από την πεποίθηση ότι ο δρόμος του αστικού εκσυγχρονισμού της ελληνικής κοινωνίας ήταν η μόνη πολιτική που μπορούσε, μέσα στη δεδομένη εσωτερική και διεθνή συγκυρία, να υπηρετήσει τα συμφέροντα της χώρας»⁴ και αυτό το δρόμο ακολούθησε.

Η πολιτική του Βενιζέλου θα μπορούσε να συνοψιστεί σε «ένα μοναδικό σκοπό με δύο όψεις. Ο σκοπός ήταν να κάνει την Ελλάδα σαν κράτος και σαν έθνος να συμπορευτεί με το πρότυπο του δυτικοευρωπαϊκού έθνους-κράτους.

1. Κ. Βεργόπουλος, *Κράτος και Οικονομική πολιτική του 19ου αιώνα*, Εξάντας, 1978, Γ. Δερτιλής, *Κοινωνικός Μετασχηματισμός και Στρατιωτική Επέμβαση*, Εξάντας, 1985, J. Meynand, *Πολιτικές Δυνάμεις στην Ελλάδα*, Μπάρον, Αθήνα, 1974 και Ν. Μουζέλης, «Οικονομία και Κράτος στην Εποχή του Βενιζέλου», στο *Μελετήματα γύρω από το Βενιζέλο και την Εποχή του*, Φιλιππότη, 1980, σελ. 4-8.

2. Ν. Σβορώνος, «Σκιαγραφία της Κοινωνικής και Πολιτικής Εξέλιξης στην Ελλάδα», στο *Ανάλεκτα Νεοελληνικής Ιστορίας και Ιστοριογραφίας*, Θεμέλιο, 1982, σελ. 295.

3. Ν. Σβορώνος, *ό.π.*, σελ. 296.

4. Γ. Δερτιλής, *ό.π.*, σελ. 218.

Η μία όψη του σκοπού αυτού ήταν να συμπεριλάβει όσο μεγαλύτερο μέρος του ελληνικού έθνους ήταν δυνατό, μέσα στα όρια και κάτω από την κυριαρχία του Βασιλείου της Ελλάδας, μόνο τότε έθνος και κράτος θα μπορούσαν να ταυτιστούν... Η άλλη όψη του σκοπού, που ήταν να κάνει την Ελλάδα σύγχρονο έθνος-κράτος, συνοψιζόταν σε μία ευρείας κλίμακας μεταρρύθμιση, μία 'Αντικοποίηση' της ελληνικής πολιτικής, οικονομικής, κοινωνικής και θρησκευτικής ακόμη ζωής»⁵.

Με την εφαρμογή του συντάγματος του 1911, η σειρά των μέτρων που περιορίζουν τις αυθαιρεσίες του δικαιώματος επιβολής της εκτελεστικής εξουσίας και τις αυθαιρεσίες των κρατικών υπηρεσιών, η αναδιοργάνωση του στρατού και του ναυτικού, η φιλεργατική νομοθεσία, η δικαστική και εκπαιδευτική μεταρρύθμιση αποτελούν στοιχεία της νέας πολιτικής. Αν σ' όλα αυτά προστεθεί η προνομιακή για τις μεσαίες τάξεις μεταρρύθμιση στο φορολογικό σύστημα, με την εισαγωγή του φόρου εισοδήματος και τα μέτρα που πάρθηκαν για την ανάπτυξη της οικονομίας, σε συνδυασμό με τον εκσυγχρονισμό του κράτους σύμφωνα με τα δυτικά πρότυπα, έχουμε μια σαφή εικόνα του αστικού εκσυγχρονισμού⁶ που επιχειρείται.

Παρόλο που ο εκσυγχρονισμός του κράτους και της ελληνικής κοινωνίας είναι ένας από τους δύο βασικούς άξονες της πολιτικής του Βενιζελισμού, το προβάδισμα στην περίοδο 1910-1922 στην πολιτική αυτή το έχει ο άξονας της εθνικής ολοκλήρωσης. Πιο συγκεκριμένα, από το 1912 μέχρι το 1923 η Ελλάδα βρισκόταν σχεδόν συνέχεια σε εμπόλεμη κατάσταση. Η ειρήνη που επακολούθησε για τρία χρόνια, μεταξύ των βαλκανικών πολέμων και της εισόδου της Ελλάδας στον Α' Παγκόσμιο πόλεμο (Ιούνιος 1917), ήταν μόνο φαινομενική. Η ανακωχή το Νοέμβριο του 1918 δεν επέφερε καμιά ύφεση στις στρατιωτικές επιχειρήσεις της Ελλάδας, γιατί αυτή συνέχισε με την εκστρατεία στη Μ. Ασία (Μάιος 1919), που κατέληξε στη μικρασιατική καταστροφή το 1922 και την υπογραφή της συνθήκης της Λωζάνης τον Ιούλιο του 1923. Με τη συνθήκη αυτή πραγματοποιείται η ενοποίηση του ελληνικού χώρου, που μέχρι τότε ήταν διασκορπισμένος σ' ένα κράτος με αξιοσημείωτη εθνική ομοιογένεια, επιτρέποντας μια πιο ρεαλιστική εθνική πολιτική⁷. Η αναγκαστική συσπείρωση του ελληνισμού μέσα στα όρια του ελληνικού κράτους και η οριστική εγκατάλειψη της Μεγάλης Ιδέας ανοίγουν το δρόμο για την αναμόρφωση της νεοελληνικής κοινωνίας. Εθνικά και κοινωνικά γεγονότα, τα

5. William Edgar, «Οι Εκκαθαρίσεις του 1917: Η Σημασία τους για το Μεταρρυθμιστικό Πρόγραμμα του Βενιζέλου», στο *Μελετήματα γύρω από το Βενιζέλο και την Εποχή του*, εκδόσεις Φιλιππότη, 1980, σελ. 521.

6. Ν. Σβορώνος, *ό.π.*, σελ. 295, 296.

7. Ν. Σβορώνος, *Επισκόπηση της Νεοελληνικής Ιστορίας*, εκδόσεις Θεμέλιο, 1971.

οποία αργότερα εμπλέκονται με διεθνή, επιβάλλουν το ριζικό αναπροσανατολισμό της πολιτικής του κράτους απέναντι στη διαχείριση της οικονομίας.

Πράγματι, οι επιπτώσεις των βαλκανικών πολέμων και της μικρασιατικής καταστροφής υπήρξαν καταλυτικές τόσο για τη μεταστροφή της πολιτικής του Βενιζελισμού όσο και για τη διαμόρφωση του μεγέθους του κρατικού παρεμβατισμού στην Ελλάδα την περίοδο 1922-1932. Την περίοδο αυτή κυριαρχεί η προσπάθεια αφομοίωσης του νέου πληθυσμού και των νέων χωρών με την εξάλειψη των ανομοιογενών στοιχείων που υπήρχαν στις περιοχές αυτές, με αποτέλεσμα από τη μια πλευρά να ενταθεί σημαντικά η κρατική παρέμβαση, για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων και από την άλλη να παρεμποδιστεί η προσπάθεια αστικού εκσυγχρονισμού της ελληνικής κοινωνίας, που αποτελούσε την άλλη όψη της πολιτικής του Βενιζελικού κινήματος.

Με τη συνθήκη της Λωζάνης (1923), η έκταση της ελληνικής επικράτειας διπλασιάστηκε, ενώ η αύξηση του πληθυσμού, με την αθρόα προσέλευση προσφύγων, ήταν ακόμη πιο εντυπωσιακή, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν σοβαρά προβλήματα κοινωνικής και οικονομικής αφομοίωσης του νέου πληθυσμού. Η προσωρινή περίθαλψη και στέγαση του νέου πληθυσμού, αλλά κυρίως η οριστική αγροτική και αστική αποκατάστασή τους, επέφερε μεγάλες αναστατώσεις στην οικονομία και δημιούργησε τις προϋποθέσεις για οικονομικές και κοινωνικές μεταβολές και τη μεγαλύτερη ανάμειξη του κράτους στην οικονομική δραστηριότητα. Πιο ειδικά, όσον αφορά τη γεωργία, η ξαφνική εισροή των προσφύγων επιτάχυνε το πρόγραμμα της αγροτικής μεταρρύθμισης που άρχισε το 1917. Ο μικρός οικογενειακός κλήρος με όλες τις αδυναμίες του, που προέκυψε από τη μεγάλη κατάτμηση της αγροτικής γης, κατέστησε επιτακτική την ανάγκη κρατικής παρέμβασης στο χώρο εμπορίας των γεωργικών προϊόντων και την εισαγωγή των σχετικών θεσμών γεωργικής πίστης. Από την άλλη πλευρά, η εγκατάσταση ενός μεγάλου αριθμού προσφύγων στα μεγάλα αστικά κέντρα σήμαινε προσφορά άφθονης εργατικής δύναμης και επιχειρηματικού δυναμικού, που έπρεπε να διοχετευτεί στη βιομηχανία, βιοτεχνία και αυτοαπασχόληση, ώστε εκτός των άλλων να αποφευχθούν οι κοινωνικές αναταραχές, που μπορούσαν να δημιουργηθούν από τη μεγάλη εξαθλίωσή τους. Για το λόγο αυτό η κρατική παρέμβαση για τη δημιουργία και διατήρηση των μηχανισμών μεταφοράς πόρων από τους άλλους τομείς της οικονομίας προς το βιομηχανικό τομέα ήταν απαραίτητη. Παράλληλα η εθνική ενσωμάτωση του βορειοελλαδικού χώρου και ειδικότερα της Μακεδονίας, με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που παρουσίαζε και τους ισχυρούς οικονομικούς δεσμούς με τη Βαλκανική ενδοχώρα και την πληθυσμιακή της σύνθεση, δημιούργησε την ανάγκη αναμόρφωσης και αναδιάρθρωσης της κοινωνικοοικονομικής της δο-

μής, η οποία μπορούσε να πραγματοποιηθεί μόνο μέσα από μια έντονη κρατική παρεμβατική πολιτική.

Η ανάγκη για οικονομική ανόρθωση της χώρας, για την εξάλειψη των προβλημάτων που δημιουργήθηκαν από την απότομη δημογραφική έκρηξη και την προσάρτηση των νέων χωρών, επέβαλε την πλήρη και εντατική εκμετάλλευση των πλουτοπαραγωγικών της δυνάμεων. Γι' αυτό τα παραγωγικά έργα αποτελούν μια από τις αναγκαίες προϋποθέσεις ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας. Η σημασία την οποία απέδιδε ο ίδιος ο Βενιζέλος στα παραγωγικά έργα προκύπτει από το παρακάτω απόσπασμα ομιλίας του, που έγινε το 1932 σε μια από τις συγκεντρώσεις του Τεχνικού Επιμελητηρίου της Ελλάδας. «... Βεβαίως ο Υπουργός των Οικονομικών δεν πρέπει να φαντάζεται ότι εκείνος ή οι διάδοχοί του θα βγάλουν τα χρήματα τα οποία εξωδεδυσαμεν διά τα παραγωγικά έργα και θα τα βάλουν εις τον προϋπολογισμόν. Από της απόψεως αυτής βεβαίως τα έργα αυτά πρέπει να τα ονομάσωμεν αποτυχόντα. Αλλ' ουδέ η Κυβέρνησις η ιδική μου ούτε η προκάτοχος δεν επήγαιναν με αυτήν την σκέψιν. Επήγαιναν με την σκέψιν ότι τα έργα αυτά ήσαν απαραίτητα και δι' άλλους γενικότερους λόγους και διότι θα αυξήσουν το εθνικόν εισόδημα. Εάν δε τούτο επιτυγχάνεται, πρέπει να είμεθα ευτυχείς»⁸. Το εγχείρημα βέβαια ήταν μεγάλο και το πρόβλημα από δημοσιονομική άποψη τεράστιο, η δε υλοποίησή του δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί με καμιά ορθολογική δημοσιονομική πολιτική⁹. Η οικονομία της χώρας με την έντονη νομισματική αστάθεια, που τη χαρακτήρισε αυτή την περίοδο, δεν ήταν σε θέση ν' ανταπεξέλθει από μόνη της στον όγκο των ολοένα και περισσότερο διευρυνόμενων αναγκών¹⁰.

8. Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, Αθήνα, 1937, σελ. 128.

9. Για λεπτομερή σχολιασμό της άποψης αυτής, βλ. Α. Αγγελόπουλο, *ό.π.* και Ξ. Ζολώτα, *Η Δανειακή Επιβάρυνσις της Ελλάδος*, Αθήνα, 1931.

10. Τα γνωστά γεγονότα της περιόδου 1919-1922 — Βαλκανικοί πόλεμοι 1912-1913, συμμετοχή της Ελλάδας στο πλευρό της Αντάντ 1917-1918, συνέχιση του πολέμου στην Ελλάδα και στην Τουρκία μετά την υπογραφή της ανακαχής και το τέλος του Α' Παγκοσμίου πολέμου, εκλογές το Νοέμβριο του 1920 που επιτρέπουν τους Βασιλικούς να ξαναπάρουν την εξουσία και μετά από δημοψήφισμα ν' αποκαταστήσουν τον Κωνσταντίνο στο θρόνο, εγκατάλειψη της χώρας από τους πρώην συμμάχους, ως αποτέλεσμα της πολιτικής μεταστροφής, μεγάλες ήττες του Ελληνικού στρατού στη Μ. Ασία — επέδρασαν σημαντικά στην οικονομική και δημοσιονομική κατάσταση της χώρας. Η νομισματική αστάθεια η οποία εμφανίστηκε μετά το 1912 ήταν αποτέλεσμα της χρηματοδότησης του κόστους του «Μεγάλου Πολέμου» και των συμμαχικών πιστώσεων. Για περισσότερες λεπτομέρειες βλ. Α. Ανδρεάδη, *Μαθήματα Δημόσιας Οικονομίας — Ελληνική Πολεμική και Μεταπολεμική Δημόσια Οικονομία 1912-1925*, Αθήνα, 1927, Ξ. Ζολώτα, *Νομισματικά και Συναλλαγματικά Φαινόμενα εν Ελλάδι 1910-1927*, Αθήνα, 1928 και Ε. Τσουδερού, «Αι Συμμαχικαί πιστώσεις 1918 και 1919», *Μηνιαία Οικονομική και Κοινωνική Επιθεώρησις της Ελλάδος*, τεύχος 26, 1925.

Η αντιμετώπιση της διαμορφωμένης αυτής κατάστασης εξαιτίας των συνθηκών αυτών και σε συνδυασμό με την εκσυγχρονιστική πολιτική του Βενιζέλου απαιτούσαν τεράστιες δημόσιες δαπάνες. Η χρηματοδότηση αυτών των δαπανών δεν μπορούσε να στηριχθεί μόνο στα φορολογικά έσοδα, παρ' όλες τις φορολογικές μεταρρυθμίσεις που σημειώθηκαν στο απηρχαιωμένο μέχρι τότε φορολογικό σύστημα¹¹, ούτε στην αύξηση των δασμών με την εφαρμογή του νέου δασμολογίου¹² και τα εσωτερικά εκούσια και αναγκαστικά δάνεια, ενώ η προσφυγή στο εκδοτικό προνόμιο δημιούργησε αστάθεια και αναξιοπιστία στους πιστωτές. Έτσι, η επέκταση του κρατικού τομέα στην οικονομία και η εμπέδωση του κρατικού παρεμβατισμού σ' όλους τους τομείς της στηρίχθηκε σ' ένα πολύ μεγάλο μέρος στη χρηματοδότηση από το εξωτερικό. Η συγκυρία βέβαια για τη σύναψη μεγάλων δανείων από το εξωτερικό ήταν ευνοϊκή, δεδομένου ότι τα ευρωπαϊκά κεφάλαια αυτή την περίοδο αντιμετώπιζαν σημαντική στενότητα για επικερδείς τοποθετήσεις στις χώρες τους¹³.

Από το 1923 μέχρι το 1930 η εισροή ξένων δανειακών και άλλων κεφαλαίων ανήλθε σε 1.162,8 εκατ. χρυσά φράγκα και αντιπροσώπευε περίπου το 150% του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος της χώρας¹⁴. Επρόκειτο για μια άνευ προηγουμένου εισροή κεφαλαίων στη σύγχρονη ελληνική ιστορία, αν ληφθεί υπόψη το μικρό χρονικό διάστημα μέσα στο οποίο έλαβε χώρα¹⁵.

Πράγματι, η σύναψη τεράστιων εξωτερικών δανείων, με επαχθείς όρους και υπό το άρτιο, σε συνδυασμό και με την προσφυγή στο εκδοτικό προνόμιο, για την αντιμετώπιση των μεταπολεμικών αναγκών, την αποκατάσταση των προσφύγων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων ανάπτυξης ολόκληρης της χώρας και του βορειοελλαδικού χώρου ειδικότερα, προκάλεσαν σοβαρά προβλήματα στο ήδη διογκωμένο δημόσιο χρέος και τα δημοσιονομικά ελλείμματα, με αποτέλεσμα την εμφάνιση έντονης νομισματικής αστάθειας, η αντιμετώπιση της οποίας απαιτούσε εξυγίανση του πιστωτικού συστήματος και συνομολόγηση επιπλέον δανείων. Έτσι, το 1928 μετά από απαίτηση της Δημοσιονομικής Επιτροπής της Κοινωνίας των Εθνών, για την εξυγίανση του

11. Για λεπτομερή ανάλυση της φορολογικής μεταρρύθμισης βλ. Α. Αγγελόπουλο, *Η Άμεσος Φορολογία εν Ελλάδι*, Αθήνα, 1933 και Π. Δερτιλή, *Δημοσία Οικονομική*, τεύχος Α', Αθήνα, 1944.

12. Ξ. Ζολώτας, *Η Ελλάς εις το Στάδιον της Εκβιομηχανίσεως*, Αθήνα, 1926.

13. Δ. Στεφανίδης, *Η Εισροή Ξένων Κεφαλαίων και αι Οικονομικαί και Πολιτικαί της Συνέπειαι*, Θεσσαλονίκη, 1930.

14. Κ. Βεργόπουλος, *Εθνισμός και Οικονομική Ανάπτυξη: Η Ελλάδα στο Μεσοπόλεμο*, Εξάντας, 1978, σελ. 63.

15. Δ. Στεφανίδης, ό.π. και Μ. Νικολινάκος, *Μελέτες πάνω στον Ελληνικό Καπιταλισμό*, Εκδόσεις Νέα Σύνορα, Αθήνα, 1976.

τραπεζικού συστήματος, ιδρύεται η Τράπεζα της Ελλάδας, στην οποία ανατίθεται το εκδοτικό προνόμιο, που μέχρι τότε ασκούσε η Εθνική Τράπεζα και μ' αυτόν τον τρόπο καθίσταται στενότερος και σταθερότερος ο έλεγχος της οικονομίας από το κράτος.

Ήδη την περίοδο 1922-1932, η Ελλάδα συνομολογεί στις αγορές του εξωτερικού τα παρακάτω δημόσια δάνεια¹⁶, συνολικού ύψους 1.015,2 εκατ. χρυσών φράγκων, πραγματικού ποσού 884,5 εκατ. χρυσών φράγκων¹⁷:

- Το προσφυγικό δάνειο, για την αγροτική και αστική αποκατάσταση των προσφύγων.
- Το Δάνειο Ύδρευσης, για εκτέλεση έργων ύδρευσης της πρωτεύουσας, Πειραιά και περιχώρων.
- Το Δάνειο των Σιδηροδρόμων.
- Το Σουηδικό Δάνειο.
- Το Δάνειο Σταθεροποίησης ή Τριμερές Δάνειο.
- Το Δάνειο της Σιδηροδρομικής Εταιρείας Θεσσαλονίκης-Μοναστηρίου.
- Το παραγωγικό Δάνειο για τα υδραυλικά έργα της πεδιάδας του Αξιού, του Στρυμόνα, της Θεσσαλίας, της Ηπείρου, της Κρήτης και για τη συμπλήρωση του οδικού δικτύου της χώρας και το Δάνειο των σχολικών κτιρίων.

Εκτός από αυτά, το ελληνικό κράτος συνομολόγησε και άλλα δάνεια τόσο σε χρυσό όσο και σε δραχμές.

Γενικά θα μπορούσαμε ν' αναφέρουμε, όσον αφορά την τύχη των εξωτερικών αυτών δανείων, ότι ορισμένα κατασπαταλήθηκαν και δεν ωφέλησαν καθόλου την κοινωνική οικονομία, άλλα χρησιμοποιήθηκαν για κοινωφελείς σκοπούς και συνεπώς δεν συνέβαλαν άμεσα στην αύξηση του εθνικού εισοδήματος, άλλα εξυγίαναν τη δημόσια και κοινωνική οικονομία και συνέβαλλαν έμμεσα στην αύξηση του εθνικού εισοδήματος και τέλος ορισμένα χρησιμοποιήθηκαν άμεσα για ενίσχυση των παραγωγικών δυνάμεων της χώρας, όπως το προσφυγικό¹⁸. Τελικά όμως τα δάνεια την περίοδο αυτή, σχεδόν στο σύνολό

16. Για λεπτομέρειες βλ. Δ. Στεφανίδη, *δ.π.*, Α. Αγγελόπουλο, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος, δ.π.*, Ε. Ζολώτα, *Η Δανειακή Επιβάρυνσις της Ελλάδος*, Αθήνα, 1931.

17. Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος, δ.π.*

18. Τα εξωτερικά δάνεια της περιόδου 1922-1932 διατέθηκαν κατά 31% για παραγωγικούς σκοπούς, 37% για την αποκατάσταση των προσφύγων και τα υπόλοιπα 32% για την κάλυψη ελλειμμάτων του προϋπολογισμού και έξοδα έκδοσης των δανείων (Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος, δ.π.*, σελ. 35). Από έρευνες προκύπτει ότι στο τέλος της πρώτης δεκαετίας από τη μικρασιατική καταστροφή, οι δαπάνες που έγιναν σ' αυτή τη δεκαετία σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού, για την αποκατάσταση των προσφύγων καλύφθηκαν στο σύνολό τους από φόρους που κατέβαλαν οι πρόσφυγες σ' αυτή

τους, συνετέλεσαν αποφασιστικά όχι μόνο στη δημιουργία των απαραίτητων όρων για τη συσσώρευση του κεφαλαίου, αλλά και στη δημιουργία προϋποθέσεων για τη διασφάλισή του. Παράλληλα το προϊόν των δανείων, που χρησιμοποιήθηκε κύρια για τη χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών για εκτέλεση παραγωγικών έργων και την αποκατάσταση των προσφύγων, συνετέλεσε στην αύξηση της συνολικής ενεργού ζήτησης της οικονομίας, στην αύξηση της παραγωγής και απασχόλησης και κατ' επέκταση στην αύξηση του εθνικού εισοδήματος. Ταυτόχρονα, η ανάπτυξη των δομών της εγχώριας αγοράς, που επιτελέστηκε υπό την αιγίδα του κράτους, υπήρξε στην ουσία το κίνητρο για τη συρροή κάθε μορφής ξένων κεφαλαίων¹⁹.

Τα εξωτερικά όμως δάνεια της περιόδου αυτής στο σύνολό τους συνομολογήθηκαν με βαρύτατους όρους, που άγγιζαν τα όρια της τοκογλυφίας. Οι τόκοι των ελληνικών δανείων υπήρξαν κατά πολύ υψηλότεροι του προεξοφλητικού τόκου των αγορών στις οποίες εκδόθηκαν, καθώς επίσης και των τόκων άλλων χωρών που εκδόθηκαν στις ίδιες χρηματαγορές αυτές. Για παράδειγμα, ενώ ο προεξοφλητικός τόκος κατά την περίοδο 1926-1930 κυμαινόταν μεταξύ 3-4,5% στις χρηματαγορές του Λονδίνου και Νέας Υόρκης, τα ελληνικά δάνεια εκδίδονταν με τόκο υψηλότερο του προεξοφλητικού τόκου κατά 80-120%²⁰. Επιπλέον, η μέση διάρκεια απόσβεσης των δανείων αυτών ήταν 32,6 έτη, περίοδος πολύ μικρή, ιδίως αν συγκριθεί με την αντίστοιχη άλλων χωρών, με αποτέλεσμα να διατίθεται κατά τα έτη 1928-1932 το 37% περίπου των τακτικών εσόδων του προϋπολογισμού για την εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους και το 9,25% του συνόλου του εθνικού εισοδήματος, ποσοστό κατά πολύ υψηλότερο του αντίστοιχου των άλλων Βαλκανικών χωρών²¹. Η κατάσταση όμως αυτή επιδεινώνεται από τη διεθνή οικονομική κρίση του 1929.

Πιο ειδικά, η διεθνής οικονομική κρίση επηρέασε την οικονομία της Ελλάδας, που την εποχή εκείνη ήταν χώρα γεωργική με πολύ περιορισμένη βιομηχανική παραγωγή και με οργανική ελλειμματικότητα στις εξωτερικές της συναλλαγές, με διαφορετική μορφή από ο,τι στις βιομηχανικές χώρες. Στις χώρες αυτές η κρίση εκδηλώθηκε με έντονη πτωτική τάση της οικονομικής δραστηριότητας, μαζική ανεργία, μαζικές πτωχεύσεις επιχειρήσεων, αναστολή των επενδύσεων, πτωτικές τάσεις των τιμών, ενώ στην Ελλάδα η κρίση ήταν

τη δεκαετία· δεξ Α. Δαμασκηνίδη, «Η συμβολή των προσφύγων στην οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδος», *Οικονομικός Ταχυδρόμος* 26.4.1973· για περισσότερες λεπτομέρειες δεξ Α. Λιγίδη, *Η Ελλάς χωρίς τους Πρόσφυγας*, Αθήνα, 1934.

19. Κ. Βεργόπουλος, *Εθνισμός και Οικονομική Ανάπτυξη*, ό.π., σελ. 65.

20. Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, ό.π.

21. Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, ό.π.

κυρίως νομισματική και ήταν αποτέλεσμα του αντίκτυπου της διεθνούς ύφεσης στο ισοζύγιο πληρωμών της. Έμμεσα και όχι σε μεγάλο βαθμό επηρεάστηκε η παραγωγή, η απασχόληση και το εθνικό προϊόν κυρίως στους τομείς που είχαν σχέση με τις εξαγωγές.

Η επιδείνωση του ισοζυγίου πληρωμών προήλθε αφενός από την κάμψη των εξαγωγών και των αδήλων πόρων και αφετέρου από τη διακοπή της εισροής δανειακών και άλλων κεφαλαίων. Από το 1929 οι εξαγωγές σημειώνουν σημαντική μείωση και το 1931 αντιπροσωπεύουν μόνο το 66,4% της αντίστοιχης αξίας του 1928 και το 1932 μόλις το 43%. Ακόμη πιο έντονη όμως υπήρξε η πτώση των μεταναστευτικών εμβασμάτων που περιορίστηκαν το 1932 σε λιγότερο από το 1/3 αυτών του 1928 (2.100 εκατ. χρυσές δρχ. έναντι 6.432). Η σημαντική αυτή μείωση τόσο της αξίας των εξαγωγών όσο και της αξίας των εμβασμάτων σε συνδυασμό με την πλήρη διακοπή της εισροής κεφαλαίων από το εξωτερικό²² δημιούργησε οξύ συναλλαγματικό πρόβλημα, παρόλο που με τη μεγάλη κάμψη και των εισαγωγών το εμπορικό έλλειμμα περιορίστηκε επίσης σημαντικά. Παράλληλα άρχισαν να λειτουργούν οι ψυχολογικοί παράγοντες, ο κλονισμός της εμπιστοσύνης προς το εγχώριο νόμισμα, με αποτέλεσμα να εκδηλωθεί ραγδαία αύξηση της ζήτησης συναλλάγματος και έντονη τάση εξαγωγής κεφαλαίων, με επακόλουθο το απόθεμα χρυσού και συναλλάγματος από 4.211 εκατ. δρχ. στο τέλος του 1928 να περιοριστεί, στην αιχμή της κρίσης (τέλος Μαΐου 1932), σε 176 εκατ. δρχ.

Από την άλλη πλευρά, οι αυξημένες δανειακές υποχρεώσεις της χώρας σε ξένο νόμισμα για την πληρωμή των τοκοχρεωλυσιών, των τεράστιων συνολογηθέντων δανείων, βοήθησαν σημαντικά στην εκδήλωση έντονης συναλλαγματικής κρίσης, που επιτάχυνε ουσιαστικά η επελθούσα κρίση της αγγλικής λίρας με την αποδέσμευσή της από τη χρυσή βάση, μετά την κατάρρευση του διεθνούς νομισματικού συστήματος της εποχής εκείνης, του χρυσού κανόνα που επήλθε από την εκδήλωση της διεθνούς οικονομικής κρίσης. Η Ελλάδα έχοντας συνδέσει τη δραχμή με τη λίρα και χάρη στις συνεχείς παρεμβάσεις της κυβερνητικής πολιτικής κατόρθωσε να διατηρήσει τη σταθεροποίηση του 1928 για όσο διάστημα η αγγλική λίρα παρέμενε ελεύθερα μετατρέψιμη σε χρυσό.

Μετά την εγκατάλειψη της χρυσής βάσης από την Αγγλία, η Ελλάδα έπρεπε να διαλέξει μία από τις δύο λύσεις: ή να συνδέσει τη δραχμή με άλλο

22. Πιο συγκεκριμένα, τα εμβάσματα από το εξωτερικό περιορίζονται από 195,4 εκατ. χρυσά φρ. (1929) σε 70 εκατ. χρυσά φρ. (1932). Τα εισοδήματα από την τοποθέτηση ελληνικών κεφαλαίων στο εξωτερικό πέφτουν σε 117 εκατ. χρυσά φρ. (1932). Είσοδος κεφαλαίων με σύναψη εξωτερικών δανείων δεν υφίσταται πλέον. Τα έσοδα των εξαγωγών μειώνονται στο 1/3. Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον χρέος της Ελλάδος* 6.π., σελ. 179.

νόμισμα χρυσής βάσης ή να εγκαταλείψει τη χρυσή βάση. Κατά την κρίσιμη δε εκείνη στιγμή υιοθέτησε την πρώτη λύση και συνέδεσε τη δραχμή με το δολλάριο, σύμφωνα με την απόφαση των τότε επικεφαλής των Εμπορικών Τραπεζών σε σύσκεψη της 21ης Σεπτεμβρίου 1931, υπό την προεδρία του Ελ. Βενιζέλου. Αντίθετη ήταν η άποψη του Κ. Βαρβαρέσου, που πρότεινε αντί για τη σύνδεση της δραχμής με το δολλάριο την πολιτική εφαρμογής κυμαινομένων ισοτιμιών, τουλάχιστον προσωρινά. Τα συναλλαγματικά διαθέσιμα της Τράπεζας της Ελλάδας δεν ήταν επαρκή, ώστε η εμμονή στο χρυσό κανόνα να παρέχει ικανοποιητική εγγύηση επιτυχίας της πολιτικής αυτής. Η άποψη βέβαια του Βαρβαρέσου ήταν αυτή του Otto Niemeyer, Διοικητή της Τράπεζας της Αγγλίας. Την άποψη Βαρβαρέσου - Niemeyer επιβεβαίωσαν τα γεγονότα που επακολούθησαν. Η επιλογή από τη διοίκηση της Τράπεζας Ελλάδας και την κυβέρνηση Βενιζέλου σταθερών ισοτιμιών, σε εποχή που η δραχμή ήταν κλονισμένη, είχε καταστρεπτικές συνέπειες για το συναλλαγματικό απόθεμα της χώρας. Μέσα σε 6 μέρες μόνο (21-26 Σεπτεμβρίου 1931) η Τράπεζα της Ελλάδας είχε διαρροή συναλλάγματος 3.613.961 δολ., που παρά την επιβολή συναλλαγματικών περιορισμών δεν έγινε δυνατό ν' ανακοπεί. Η κυβέρνηση άρχισε ν' αντιμετωπίζει ακόμη και την επιβολή χρεοστασίου. Ο Δημήτρης Μάξιμος σε άρθρο του πρότεινε την επιβολή χρεοστασίου. Μετά τη συνάντηση Ελ. Βενιζέλου και Μάξιμου η κυβέρνηση ανακοίνωσε ότι δεν μπορούσε να δεχθεί την πρόταση Μάξιμου επειδή προσδοκούσε να πάρει το υπόλοιπο του δανείου από τις Μεγάλες Δυνάμεις, που θα χρησίμευε για την αποπεράτωση των παραγωγικών έργων²³. Η διατύπωση της ανακοίνωσης άφηγε να εννοηθεί ότι αν το δάνειο δεν δινόταν, η κυβέρνηση θα βρισκόταν στην ανάγκη να προσφύγει σε αναστολή των πληρωμών του χρέους σε χρυσό. Δεν ήθελε όμως να χρησιμοποιήσει αυτή τη λύση πριν εξαντλήσει κάθε μέτρο που θα επέτρεπε στη χώρα να τηρήσει τις διεθνείς υποχρεώσεις της και ειδικότερα πριν χάσει την ελπίδα να πάρει δάνειο από το εξωτερικό. Ήταν τόσο μεγάλη η εμμονή του Βενιζέλου πάνω στο θέμα αυτό, ώστε πήγε ο ίδιος τον Ιανουάριο του 1932 στη Ρώμη, το Λονδίνο και το Παρίσι. Η αποπεράτωση των μεγάλων παραγωγικών έργων ήταν πρωταρχικής σημασίας γι' αυτόν. Η μακρόχρονη οικονομική ανάπτυξη της χώρας, μέσον της έντονης κρατικής παρέμβασης, τμήμα της οποίας αποτελούσαν τα παραγωγικά έργα, δεν θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί χωρίς τη σύναψη επιπλέον δανείων. Η Διεθνής Οικονομική Επιτροπή όμως με επικεφαλής τον Otto Niemeyer, ο οποίος είχε εκφραστεί ανοιχτά για την κατάργηση της χρυσής βάσης της δραχμής αμέσως μετά την αποδέσμευση της

23. Τράπεζα της Ελλάδος, *Τα πρώτα πενήντα χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος*, Αθήνα, 1978.

στερλίνια, δεν εισηγήθηκε τη συνολολόγηση επιπλέον δανείων από τις Μεγάλες Δυνάμεις για την Ελλάδα. Μόνο κάτω από την πίεση αυτής της διαμορφωμένης κατάστασης ο Βενιζέλος άρχισε να αποδέχεται την ιδέα επιβολής χρεοστασίου και την εγκατάλειψη της χρυσής βάσης από τη δραχμή. Η αποδοχή βέβαια αυτής της ιδέας στην ουσία σήμαινε και το τέλος του οράματός του, ότι μέσα από ένα αστικό εκσυγχρονισμό του κράτους και της κοινωνίας θα μπορούσε να επιτευχθεί η οικονομική ανάπτυξη της χώρας με δεδομένες τις εθνικές και διεθνείς συγκυρίες. Στους ανασχετικούς παράγοντες αυτής της εκσυγχρονιστικής πορείας της ελληνικής κοινωνίας, που προέκυψαν από τα εθνικά και κοινωνικά προβλήματα, που αντιμετώπισε η χώρα μετά τη μικρασιατική καταστροφή, προστέθηκαν και τα άμεσα και έμμεσα αποτελέσματα της διεθνούς οικονομικής κρίσης του 1929. Έτσι, οι διαμορφωμένες συνθήκες καθόρισαν και έθεσαν ακόμα πιο αυστηρά όρια στις πολιτικές επιλογές και εναλλακτικές λύσεις που είχε στη διάθεσή του ο μεγάλος πολιτικός. Το μεταβαλλόμενο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο της περιόδου αυτής, έτσι όπως αυτό σχηματοποιήθηκε από την καταλυτική επίδραση της διεθνούς οικονομικής κρίσης, οδήγησε το Βενιζέλο να δεχθεί επίσημα τον Απρίλιο του 1932 με το νόμο 5422/1932 την άρση της χρυσής βάσης. Αυτό είχε ως συνέπεια τον υπερδιπλασιασμό των δημοσίων δαπανών για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους. Παρ' όλη τη χρονική καθυστέρηση για την επιβολή χρεοστασίου, με όλες τις γνωστές συνέπειες για τη συναλλαγματική και νομισματική σταθερότητα, ο Βενιζέλος στην ουσία δεν είχε άλλη επιλογή. Παράλληλα, ανακοίνωσε μια σειρά από μέτρα που υπονόμωσαν τη δημοτικότητά του, αποτέλεσαν όμως σταθμό στην οικονομική ιστορία του τόπου και της κρατικής παρεμβατικής πολιτικής.

Με τα μέτρα²⁴ αυτά καθορίστηκε ότι:

- Αίρεται η ελεύθερη μετατρεψιμότητα της δραχμής σε χρυσό ή συνάλλαγμα, καθώς και η σταθερή ισοτιμία της δραχμής, είτε με ορισμένη ποσότητα χρυσού, είτε με ορισμένο συναλλαγματικό ισοδύναμο χρυσού, με συνέπεια την υποτίμηση της δραχμής κατά 60%.
- Καταργείται η ελεύθερη αγορά συναλλάγματος· ο έλεγχος και η διάθεσή του καθώς και του χρυσού ανατίθεται αποκλειστικά στην Τράπεζα Ελλάδας.
- Απαγορεύεται η απόδοση σε συνάλλαγμα των συναλλαγματικών καταθέσεων, με εξαίρεση τις συμβεβλημένες με το κράτος εταιρείες για την εκτέ-

24. Για μια λεπτομερή ανάλυση των μέτρων αυτών βλ. Κ. Βεργόπουλος, *Εθνισμός και Οικονομική Ανάπτυξη*, ό.π., σελ. 30-33, Κ. Βεργόπουλος, «Η Ελληνική Οικονομία από το 1926 ως το 1935», στην *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους. Ο Νέος Ελληνισμός 1913-14 και Τράπεζα της Ελλάδος*, ό.π., σελ. 95-96.

λεση παραγωγικών ή άλλων έργων για λογαριασμό του Δημοσίου.

- Απαγορεύεται η εξαγωγή ή μεταφορά με οποιαδήποτε μορφή δραχμών στο εξωτερικό, χωρίς έγκριση από την Τράπεζα Ελλάδας.
- Αναστέλλεται από την 1η Μαΐου 1932 επ' άοριστον η πληρωμή των χρεωλυσιών και των τόκων για όλα τα δάνεια του κράτους, εσωτερικά και εξωτερικά.
- Επαναπροσδιορίζεται η αξία της μεταλλικής δραχμής, δηλ. ο συντελεστής για τον υπολογισμό των δασμών επί της εισαγωγής, αυξάνεται από 15 χάρτινες δραχμές σε 20, για όλα τα εισαγόμενα είδη, πλην των ειδών πρώτης ανάγκης, και σε 22 δραχ. για τα είδη πολυτελείας.
- Αναδιοργανώνεται το δασμολόγιο και αυξάνουν οι δασμοί για όλα τα είδη, εκτός από τα είδη πρώτης ανάγκης.
- Εγκαθιδρύεται το σύστημα των ποσοτικών περιορισμών και
- Εγκαινιάζεται η μέθοδος των διεθνών εμπορικών ανταλλαγών με βάση τον εμπορικό συμψηφισμό (Clearing).

Εκτός από τα δασμολογικά και συναλλαγματικά μέτρα υιοθετήθηκαν δύο ακόμη πρωτοφανή μέτρα: η αύξηση του προεξοφλητικού τόκου σε 12% και η καθιέρωση του θεσμού των υποχρεωτικών καταθέσεων των εμπορικών τραπεζών στην Τράπεζα Ελλάδας.

Τα μέτρα αυτά απέβλεπαν κυρίως στην αντιμετώπιση των συναλλαγματικών και δημοσιονομικών δυσχερειών της χώρας. Αυτές προκλήθηκαν εξαιτίας των συνθηκών επέκτασης του κρατικού παρεμβατισμού, ενώ παράλληλα επιδεινώθηκαν από τη διεθνή οικονομική κρίση. Αποτέλεσμα ήταν να ολοκληρωθεί η άμεση και έμμεση παρέμβαση του κράτους σε όλους τους νευραλγικούς τομείς της οικονομίας. Στην ουσία όμως με τα μέτρα αυτά καθορίστηκε και ως ένα σημαντικό βαθμό η μετέπειτα εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας. Η σημαντική αύξηση της ρυθμιστικής παρέμβασης του κράτους στους πιο βασικούς τομείς της ελληνικής οικονομίας, χωρίς την ολοκλήρωση του αστικού εκσυγχρονισμού, βοήθησε βραχυχρόνια μόνο στην οικονομική ανάπτυξη, εξαιτίας της αύξησης του βιομηχανικού προϊόντος. Έτσι, η διεθνής κρίση του 1929 αποτέλεσε την αφορμή για την ολοκλήρωση της επεκτατικής πολιτικής της περιόδου του μεσοπολέμου. Η όλη προσπάθεια χειρισμού από το Βενιζέλο συνετέλεσε στη διαμόρφωση των βασικών αρχών ενός εκσυγχρονισμένου αστικού κράτους. Παράλληλα την περίοδο αυτή η ελληνική οικονομία και κοινωνία αποκτούν τα ιδιόμορφα καπιταλιστικά χαρακτηριστικά που αποτελούν τη βάση της σημερινής πραγματικότητας.