

**ΣΤΕΛΛΑΣ ΚΑΡΑΓΙΑΝΝΗ**

**Η ΚΡΑΤΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ  
ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΟΥ ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟΥ**

## ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

Περίληψη

Εισαγωγή

1. Το κόστος των πολεμικών επιχειρήσεων την περίοδο 1912-1923
  - 1.1. Πολεμικές δαπάνες την περίοδο 1912-1913
  - 1.2. Πολεμικές δαπάνες την περίοδο 1914-1916
  - 1.3. Πολεμικές δαπάνες την περίοδο 1917-1923
  - 1.4. Χρηματοδότηση των πολεμικών δαπανών
2. Το προσφυγικό ζήτημα και οι δαπάνες για την αντιμετώπισή του
3. Τα δάνεια της περιόδου 1922-1932
  - 3.1. Εξωτερικά δάνεια
  - 3.2. Εσωτερικά δάνεια
  - 3.3. Εξέλιξη του δημόσιου χρέους εξαιτίας του δανεισμού
  - 3.4. Δημοσιονομικές συνέπειες του δανεισμού
4. Η άμεση φορολογία στην Ελλάδα
  - 4.1. Μεταρρύθμιση του 1919
  - 4.2. Άμεση φορολογία (1919-1926)
  - 4.3. Η άμεση φορολογία από το 1926 έως το 1933
5. Τα μεγάλα παραγωγικά έργα
  - 5.1. Παραγωγικά έργα στη Μακεδονία
  - 5.2. Έργα οδοποιίας
  - 5.3. Ύδρευση Αθηνών-Πειραιώς και Περιχώρων
6. Κρατική παρέμβαση και αγροτικός τομέας
  - 6.1. Αγροτική μεταρρύθμιση
  - 6.2. Αγροτική πίστη
  - 6.3. Προστασία των αγροτικών προϊόντων
  - 6.4. Γεωργικές ασφάλειες
7. Κρατική παρέμβαση και βιομηχανία
  - 7.1. Κράτος και βιομηχανία την περίοδο 1910-1932
  - 7.2. Βιομηχανία και τραπεζική πίστη
8. Επίδραση της διεθνούς οικονομικής κρίσης στα δημόσια οικονομικά της χώρας

Συμπεράσματα

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της μελέτης αυτής αποτελεί η διερεύνηση των αιτίων που προκάλεσαν την επέκταση της κρατικής δραστηριότητας στην ελληνική οικονομία την περίοδο του μεσοπολέμου.

Βασική υπόθεση εργασίας στη μελέτη αυτή είναι ότι το αίτημα για εθνική ολοκλήρωση σε συνδυασμό με τις συνθήκες που προέκυψαν μετά τη μικρασιατική καταστροφή και τη διεθνή οικονομική κρίση ανέστειλαν τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, η οποία επιχειρήθηκε την πρώτη περίοδο του μεσοπολέμου (1910-1922), ενώ παράλληλα καθόρισαν και τη μεγαλύτερη ανάμειξη του κράτους στη διαχείριση της οικονομίας γενικότερα και του αγροτικού τομέα ειδικότερα.

Η μελέτη αποτελείται από οκτώ κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο επιχειρείται η αποτίμηση του κόστους των πολεμικών επιχειρήσεων της περιόδου 1912-1923, του τρόπου χρηματοδότησης και των επιπτώσεων που είχε αυτός στη συναλλαγματική και δημοσιονομική ισορροπία της χώρας.

Στο δεύτερο κεφάλαιο επιχειρείται ένας απολογισμός του συνολικού δημοσιονομικού βάρους που προέκυψε από τη μαζική εισροή των προσφύγων μετά τη μικρασιατική καταστροφή.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται μια συνοπτική αναφορά στα μεγάλα δάνεια που συνομολογήθηκαν από το ελληνικό κράτος στις αγορές του εξωτερικού και εσωτερικού για την αποπληρωμή των τοκοχρεολυσίων και οικονομικών επανορθώσεων του μεγάλου πολέμου, την οικονομική και κοινωνική αφομοίωση του νέου πληθυσμού και τη χρηματοδότηση των μεγάλων παραγωγικών έργων για την εθνική ενσωμάτωση του βορειοελλαδικού χώρου. Στο ίδιο κεφάλαιο εξετάζονται οι δημοσιονομικές συνέπειες του εξωτερικού δανεισμού, δεδομένου ότι όλα τα εξωτερικά δάνεια συνομολογήθηκαν με «επαχθέστατους όρους».

Στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζεται η εξέλιξη της άμεσης φορολογίας την περίοδο του μεσοπολέμου. Ειδικότερα αναλύεται η φορολογική μεταρρύθμιση, η οποία επιχειρήθηκε το 1919 στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού του κράτους, καθώς και οι αναδιπλώσεις που έγιναν στη συνέχεια, η κάλυψη των καθαρά ταμειακών αναγκών του δημοσίου προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι νέες συνθήκες που δημιούργησαν η μικρασιατική καταστροφή και η οικονομική ύφεση του 1929.

Στο πέμπτο κεφάλαιο γίνεται μια συνοπτική περιγραφή των μεγάλων παραγωγικών έργων που πραγματοποιήθηκαν τη μεσοπολεμική περίοδο στα πλαίσια τόσο της εθνικής ενσωμάτωσης του βορειοελλαδικού χώρου και της Μακεδονίας ειδικότερα όσο και της έντονης ανάγκης για δραστική επέκταση της καλλιεργούμενης γης για την αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος. Παράλληλα με την αποτίμηση των μεγάλων παραγωγικών έργων, τα οποία αποτέλεσαν κοσμογονία στο χώρο της κρατικής παρέμβασης, επιχειρείται και μια εκτίμηση του συνολικού κόστους τους στο πλαίσιο της αναμόρφωσης της οικονομίας.

Στο έκτο κεφάλαιο εξετάζεται η παρέμβαση του κράτους στον αγροτικό τομέα της οικονομίας, όπου συντελέστηκε το μεγαλύτερο και το επιτυχέστερο μέρος της προσφυγικής αποκατάστασης. Ειδικότερα, εξετάζεται η αγροτική μεταρρύθμιση και

τα προβλήματα που αυτή δημιούργησε καθώς και η αγροτική πολιτική η οποία εφαρμόστηκε τόσο για την αντιμετώπιση των αδιεξόδων όσο και για το ξεπέρασμα των ολεθρίων συνεπειών που θα προέκυπταν για την επιβίωση του μεγαλύτερου τμήματος των μικροϊδιοκτητών γης (προσφύγων και μη) από τη διεθνή οικονομική κρίση χωρίς την άσκηση της πολιτικής αυτής.

Στο έβδομο κεφάλαιο γίνεται μια προσπάθεια ανάπτυξης της πολιτικής που ακολούθησε το κράτος για τον επηρεασμό της μεταφοράς παραγωγικών πόρων από άλλους τομείς της οικονομίας προς το βιομηχανικό τομέα.

Τέλος, στο όγδοο κεφάλαιο σκιαγραφούνται οι επιπτώσεις που είχε η διεθνής οικονομική ύφεση στη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας έτσι όπως αυτή είχε διαμορφωθεί από τα αλλεπάλληλα δάνεια και παρεμβάσεις του κράτους τόσο για τη δημιουργία όρων υποδομής στον αγροτικό τομέα της οικονομίας όσο και για τη στήριξη και συνέχιση της παραγωγής ορισμένων παραδοσιακών εξαγώγων αγροτικών προϊόντων.

Η μελέτη ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Με τη νίκη της αστικής τάξης στη χώρα μας, το 1909, και την άνοδο του κόμματος των Φιλελευθέρων, του οποίου ο κυριότερος εκπρόσωπος ήταν ο Ε. Βενιζέλος, η ελληνική οικονομία και κοινωνία μπήκαν σε νέα φάση. Την περίοδο αυτή επιχειρήθηκε η πιο φιλόδοξη, δυναμική και ολοκληρωμένη προσπάθεια αστικού εκσυγχρονισμού του ελληνικού κράτους σε σχέση με όσες είχαν επιχειρηθεί στο παρελθόν.

Ο εκσυγχρονισμός δεν περιορίστηκε μόνο στη θεσμική οργάνωση του κράτους με τη συνταγματική μεταρρύθμιση του 1911 και την προσπάθεια για τη θεμελίωση ολοκληρωμένου κράτους δικαίου, μέσα από μια σειρά μέτρων που μείωσαν τις αυθαιρεσίες της εκτελεστικής εξουσίας και γενικότερα των κρατικών υπηρεσιών. Σπην καθολικότητά του ο εκσυγχρονισμός συμπεριέλαβε ταυτόχρονα την οργάνωση της ίδιας της κοινωνίας και την ορθολογικότερη παρέμβαση του κράτους στην οικονομία. Αμέσως μετά την ίδρυση του υπουργείου Εθνικής Οικονομίας ψηφίστηκαν το 1914 οι βασικοί νόμοι για τα εμπορικά και βιομηχανικά επιμελητήρια (Ν. 184), για τα γεωργικά επιμελητήρια (Ν. 280), για τα σωματεία (Ν. 281) και για τους γεωργικούς συνεταιρισμούς (Ν. 602). Η δικαστική και εκπαιδευτική μεταρρύθμιση, η φορολογική μεταρρύθμιση, καθώς και η θέσπιση της φιλεργατικής νομοθεσίας, ανεξάρτητα αν αυτή δεν εφαρμόστηκε στην πράξη, σε συνδυασμό με την έντονη παρέμβαση για τη διαχείριση του χώρου, είναι μερικά από τα στοιχεία που συνθέτουν τις διαστάσεις του εκσυγχρονισμού, ο οποίος επιχειρήθηκε μετά τη νίκη στο Γουδί και την άνοδο στην εξουσία της αστικής τάξης.

Ο αστικός εκσυγχρονισμός συνοδεύτηκε από την προσπάθεια εθνικής ολοκλήρωσης, την προσπάθεια δηλαδή να συμπεριληφθεί όσο το δυνατό μεγαλύτερο μέρος του Ελληνικού Έθνους μέσα στα όρια του ελληνικού κράτους. Οι στρατιωτικές επιτυχίες των δύο Βαλκανικών πολέμων (1912-1913) με το διπλασιασμό της έκτασης και του πληθυσμού της Ελλάδας και την επέκταση των αγορών αναζωπύρωσαν το όραμα της Μεγάλης Ιδέας. Έτσι, η συμμετοχή της Ελλάδας το 1917 στο πλευρό της Αντάντ υπήρξε επιδίωξη σημαντικού τμήματος της αστικής τάξης, που είχε ως στόχο τη συνέχιση και ολοκλήρωση των επιτυχιών των Βαλκανικών πολέμων για τη διεύρυνση των ορίων του ελληνικού κράτους στις περιοχές της Θρακομανικής αυτοκρατορίας, όπου ήταν ήδη εξαπλωμένο το ελληνικό κεφάλαιο.

Η υλοποίηση της Μεγάλης Ιδέας υπήρξε ο κεντρικός άξονας της εξωτερικής πολιτικής του κόμματος των Φιλελευθέρων και προς την κατεύθυνση αυτή κατέτειναν όλες οι προσπάθειες του Ε. Βενιζέλου. Έτσι, ο πόλεμος ανάμεσα στην Ελλάδα και την Τουρκία μετά την υπογραφή της ανακωχής, που έβαλε τέρμα στον Α' παγκόσμιο πόλεμο, συνεχίστηκε μέχρι την ήττα του 1922 και την υπογραφή της Συνθήκης της Λωζάνης τον Ιούλιο του 1923, οπότε οριστικοποιήθηκαν τα σύνορα του ελληνικού κράτους.

Ο ανεπανάληπτος συνδυασμός αστικού εκσυγχρονισμού και εθνικής ολοκλήρωσης τροφοδότουσε τη δυναμική της προσπάθειας για εκσυγχρονισμό, που εκδηλώθηκε την περίοδο αυτή. Ταυτόχρονα όμως ο συνδυασμός αυτός αποτέλεσε και τροχοπέδη για την υλοποίηση και εμπέδωση του εκσυγχρονισμού σε αρκετές περιπτώσεις. Γενικά, "οι επιταγές της εθνικής ολοκλήρωσης δε χάρισαν μόνο μια ανεπανάληπτη δυναμική στον αστικό εκσυγχρονισμό, αλλά και προκάλεσαν ανεπανόρθωτα ρήγματα στην ολοκληρωμένη αρχική του σύλληψη"<sup>1</sup>. Οι νέες συνθήκες, οι οποίες δημιουργήθηκαν μετά τη μικρασιατική καταστροφή, ανέστειλαν την εκσυγχρονιστική πορεία και υπονόμευσαν την υλοποίηση πολλών μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν την περίοδο 1910-1922. Η αντίστροφη αυτή μέτρηση για τον εκσυγχρονισμό εντάθηκε ακόμη περισσότερο από τη μεγάλη διεθνή κρίση του 1929.

Το πλέγμα των γεγονότων αυτών δίνει το πλαίσιο ερμηνείας για τα στενά περιθώρια δημοσιονομικών ελιγμών που υπήρχαν την περίοδο αυτή, που καθόρισαν τη δημοσιονομική και συναλλαγματική κατάσταση της χώρας και στη συνέχεια επέδρασαν καθοριστικά στη διαμόρφωση της οικονομικής της εξέλιξης.

Βασική υπόθεση εργασίας στη μελέτη αυτή είναι ότι το αίτημα για εθνική ολοκλήρωση σε συνδυασμό με τις συνθήκες που προέκυψαν μετά τη μικρασιατική καταστροφή και τη διεθνή οικονομική κρίση ανέστειλαν τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, ο οποίος επιχειρήθηκε την πρώτη περίοδο του μεσοπολέμου (1910-1922), ενώ παράλληλα καθόρισαν και τη μεγαλύτερη ανάμειξη του κράτους στη διαχείριση της οικονομίας γενικότερα και του αγροτικού τομέα ειδικότερα.

Οι περισσότεροι αστικοί μετασχηματισμοί που επιχειρήθηκαν την περίοδο 1910-1922 είτε δεν ολοκληρώθηκαν είτε δεν εφαρμόστηκαν. Η φορολογική μεταρρύθμιση, για παράδειγμα, που επιχειρήθηκε το 1919, είχε υποστεί αρκετούς κλυδωνισμούς και αναδιπλώσεις στο βαμό των ταμειακών αναγκών του δημοσίου. Η πρωθημένη εργατική νομοθεσία, που θεσπίστηκε την ίδια περίοδο, στην οποία ανήκει και η προστατευτική ρύθμιση της παιδικής εργασίας, θυσιάστηκε για χάρη της οικονομικής αφομοίωσης του νέου πληθυσμού. Ο προσφυγικός εποικισμός "συνιστά και την πρώτη ουσιαστική καταστρατήγηση της αρχικής σύλληψης πόλης και της πολεοδομίας". Οι περιορισμένες δυνατότητες των φορολογικών εσόδων του κράτους, παρά το γεγονός ότι η φορολογία ήταν επαχθέστατη, έθετε φραγμούς για την περαιτέρω επέκταση του εκσυγχρονισμού και την εμπέδωσή του σε όλους τους τομείς της οικονομίας και κοινωνίας. Η επιτακτική ανάγκη για την αντιμετώπιση του προσφυγικού ζη-

<sup>1</sup> Γ. Μαυρογορδάτος, "Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός", στο Γ. Μαυρογορδάτος και Χ. Χατζηιωσήφ, *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, Ηράκλειο 1988, σελ. 14. Για λεπτομέρειες πάνω στο θέμα βλ. επίσης Γ. Μαυρογορδάτος, *Meléteis kai keímena για την περίοδο 1909-1940*, Αθήνα 1982 και G. Mavrogordatos, *Stillborn Republic: Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922-1936*, Berkeley, University of California Press, 1983.

τήματος σε συνδυασμό με την εθνική ενσωμάτωση του βιορειοελλαδικού χώρου ειδικότερα επέβαλλε την εκτέλεση των μεγάλων παραγωγικών έργων, παρά τις δυσμενείς επιπτώσεις για τη δημοσιονομική ισορροπία της χώρας, δεδομένου ότι αυτό το εγχείρημα από δημοσιονομική άποψη ήταν τεράστιο. Παράλληλα η ανάγκη αποπληρωμής των τοκοχρεολυσίων από τα τεράστια εξωτερικά δάνεια που είχαν συνομολογηθεί στις αγορές του εξωτερικού διαμόρφωσε μεγάλη δασμολογική προστασία, με αποτέλεσμα τη δημιουργία συνθηκών θερμοκηπίου για την ελληνική βιομηχανία της περιόδου με όλες τις αρνητικές επιπτώσεις που κάτι τέτοιο συνεπαγόταν. Σχεδόν ταυτόχρονα η διεθνής οικονομική κρίση έπληξε σε τέτοιο βαθμό το εξαγωγικό εμπόριο της χώρας, ενώ παράλληλα δημιούργησε τόσα προβλήματα στη διαμόρφωση των εισοδημάτων των αγροτών, ώστε η μεγαλύτερη ανάμειξη του κράτους στην οικονομία γενικά και στον αγροτικό τομέα ειδικότερα ήταν επιβεβλημένη.

Μέσα στα πλαίσια αυτά, και χωρίς να υπάρχει πρόθεση να εξεταστεί εξαντλητικά η παρέμβαση του κράτους στην οικονομία την περίοδο του μεσοπολέμου, στην εργασία αυτή θα επιχειρηθεί η στήριξη της παραπάνω υπόθεσης. Η μελέτη αποτελείται από οκτώ κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται η αποτίμηση του κόστους των πολεμικών επιχειρήσεων της περιόδου 1912-1923, του τρόπου χρηματοδότησης και των επιπτώσεων που είχε αυτός στη συναλλαγματική και δημοσιονομική ισορροπία της χώρας.

Στο δεύτερο κεφάλαιο επιχειρείται ένας απολογισμός του συνολικού δημοσιονομικού βάρους που προέκυψε από τη μαζική εισροή των προσφύγων μετά τη μικρασιατική καταστροφή.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται συνοπτική αναφορά στα μεγάλα δάνεια που συνομολογήθηκαν από το ελληνικό κράτος στις αγορές του εξωτερικού και εσωτερικού για την αποπληρωμή των τοκοχρεολυσίων και οικονομικών επανορθώσεων του μεγάλου πολέμου, την οικονομική και κοινωνική αφομοίωση του νέου πληθυσμού και τη χρηματοδότηση των μεγάλων παραγωγικών έργων για την εθνική ενσωμάτωση του βιορειοελλαδικού χώρου. Στο ίδιο κεφάλαιο εξετάζονται οι δημοσιονομικές συνέπειες του εξωτερικού δανεισμού, δεδομένου ότι όλα τα εξωτερικά δάνεια συνομολογήθηκαν με "επαχθέστατους όρους".

Στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζεται η εξέλιξη της άμεσης φορολογίας την περίοδο του μεσοπολέμου. Ειδικότερα αναλύεται η φορολογική μεταρρύθμιση, η οποία επιχειρήθηκε το 1919 στα πλαίσια του εκσυγχρονισμού του κράτους, καθώς και οι αναδιπλώσεις που έγιναν στη συνέχεια, η κάλυψη των καθαρά ταμειακών αναγκών του δημοσίου, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι νέες συνθήκες που δημιούργησαν η μικρασιατική καταστροφή και η οικονομική ύφεση του 1929.

Στο πέμπτο κεφάλαιο γίνεται συνοπτική περιγραφή των μεγάλων παραγωγικών έργων που πραγματοποίηθηκαν τη μεσοπολεμική περίοδο στα πλαίσια τόσο της εθνικής ενσωμάτωσης του βιορειοελλαδικού χώρου και της Μα-

κεδονίας ειδικότερα όσο και της έντονης ανάγκης για δραστική επέκταση της καλλιεργούμενης γης για την αυτιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος. Παράλληλα με την αποτίμηση των μεγάλων παραγωγικών έργων, τα οποία αποτέλεσαν κοσμογονία στο χώρο της κρατικής παρέμβασης, επιχειρείται και εκτίμηση του συνολικού κόστους τους στο πλαίσιο της αναμόρφωσης της οικονομίας.

Στο έκτο κεφάλαιο εξετάζεται η παρέμβαση του κράτους στον αγροτικό τομέα της οικονομίας, όπου συντελέστηκε το μεγαλύτερο και το επιτυχέστερο μέρος της προσφυγικής αποκατάστασης. Ειδικότερα, εξετάζεται η αγροτική μεταρρύθμιση και τα προβλήματα που αυτή δημιούργησε καθώς και η αγροτική πολιτική η οποία εφαρμόστηκε τόσο για την αντιμετώπιση των αδιεξόδων όσο και για το ξεπέρασμα των ολέθριων συνεπειών που θα προέκυπταν για την επιβίωση του μεγαλύτερου τμήματος των μικραϊδιοκτητών γης (προσφύγων και μη) από τη διεθνή οικονομική κρίση χωρίς την άσκηση της πολιτικής αυτής.

Στο έβδομο κεφάλαιο γίνεται μια προσπάθεια ανάπτυξης της πολιτικής που ακολούθησε το κράτος για τον επηρεασμό της μεταφοράς παραγωγικών πόρων από άλλους τομείς της οικονομίας προς το βιομηχανικό τομέα.

Τέλος, στο όγδοο κεφάλαιο σκιαγραφούνται οι επιπτώσεις που είχε η διεθνής οικονομική ύφεση στη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, έτοι όπως αυτή είχε διαμορφωθεί από τα αλλεπάλληλα δάνεια και πάρεμβάσεις του κράτους, τόσο για τη δημιουργία όρων υποδομής στον αγροτικό τομέα της οικονομίας όσο και για τη στήριξη και συνέχιση της παραγωγής ορισμένων παραδοσιακών εξαγωγιμών αγροτικών προϊόντων.

## 1. ΤΟ ΚΟΣΤΟΣ ΤΩΝ ΠΟΛΕΜΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1912-1923

Από το 1912 ως το 1923 η Ελλάδα ήταν σχεδόν συνέχεια σε εμπόλεμη κατάσταση. Μετά τους Βαλκανικούς πολέμους, και προτού η χώρα ειμπλακεί στον Α' παγκόσμιο πόλεμο, επακολούθησε τρίχρονη κατ' επίφαση ειρήνη<sup>1</sup>. Η ανακωχή του Νοεμβρίου του 1918 δεν επέφερε καμία ύφεση στις στρατιωτικές επιχειρήσεις. Μετά την εκστρατεία της Ελλάδας στη Ρουμανία και τη Ρωσία (1918-1919), αυτές συνεχίστηκαν, από το Μάιο του 1919, στη Μικρά Ασία, έως τη Συνθήκη της Λωζάνης, τον Ιούνιο του 1923.

Η ελληνική οικονομία μετά το 1914 παρουσίασε κάποιο δυναμισμό, ο οποίος εξηγείται από την αισιοδοξία που δημιούργησαν οι στρατιωτικές επιτυχίες των δύο Βαλκανικών πολέμων, με το διπλασιασμό της έκτασης και του πληθυσμού της χώρας, την επέκταση της αγοράς και τις παραγωγικές δυνα-

<sup>1</sup> A. Ανδρεάδης, *Τα έργα*, Αθήνα 1939, σελ. 579.

τότητες των νέων περιοχών που προσαρτήθηκαν. Επιδίωξη σημαντικού τμήματος της αστικής τάξης ήταν η συνέχιση και ολοκλήρωση των επιτυχιών των Βαλκανικών πολέμων για την περαιτέρω διεύρυνση του ελληνικού κράτους στις περιοχές της Οθωμανικής αυτοκρατορίας, όπου ήταν εξαπλωμένο το ελληνικό κεφάλαιο.

Η επιδίωξη της Μεγάλης Ιδέας, κεντρικός άξονας της εξωτερικής πολιτικής του Ε. Βενιζέλου, είχε ως προϋπόθεση την είσοδο της Ελλάδας στον Α' παγκόσμιο πόλεμο στο πλευρό των συμμάχων. Προς την κατεύθυνση αυτή κατέτειναν όλες οι προσπάθειες το 1917.

Η επιτυχής εφαρμογή μιας τέτοιας πολιτικής προϋπέθετε όμως τεράστια υλικά μέσα, για να αντιμετωπιστούν οι κολοσσιαίες στρατιωτικές δαπάνες. Τα υλικά μέσα που διέθετε η Ελλάδα την εποχή εκείνη ήταν τελείως ανεπαρκή. Η ανεπάρκειά τους και ο εμπαιγμός της χώρας από τις προστάτιδες Δυνάμεις, όσον αφορά τις συμμαχικές πιστώσεις<sup>2</sup>, δημιούργησαν "επαχθές φορτίο" με ολέθριες συνέπειες στη νομισματική και δημοσιονομική ισορροπία της χώρας. Με την έννοια αυτή η διερεύνηση της δημοσιονομικής ιστορίας της περιόδου 1912-1923 είναι στενά και άρρηκτα συνδεδεμένη με το κόστος των πολεμικών επιχειρήσεων της ίδιας περιόδου.

Από καθαρά αναλυτική άποψη διακρίνονται τρεις υπογερίδοι στο χρονικό διάστημα 1912-1923: α) 1912-1913, β) 1914-1916 και γ) 1917-1923, οι οποίες εξετάζονται στις επιμέρους παραγράφους που ακολουθούν.

### 1. 1. Πολεμικές δαπάνες την περίοδο 1912-1913

Το Νοέμβριο του 1913, σύμφωνα με τις δηλώσεις του Αλέξανδρου Διομήδη, οι δαπάνες των δύο Βαλκανικών πολέμων (του 1912 και του 1913) είχαν φτάσει στο ύψος των 411.845.000 φράγκων<sup>3</sup>.

Πιο συγκεκριμένα:

Στρατός	292.115.000
Ναυτικό	87.730.000
Συντήρηση αιχμαλώτων	25.000.000
Συντήρηση χριστιανών προσφύγων από το οθωμανικό κράτος	7.000.000
Σύνολο	411.845.000

Τα σχετικά ποσά δημως, σύμφωνα με τους υπολογισμούς του υπουργού των Οικονομικών και του Εδμόνδου Τερύ, ήταν αρκετά υψηλότερα. Πράγματι,

<sup>2</sup> Για λεπτομέρειες σχετικές με τις συμμαχικές πιστώσεις βλέπε Ν. Παντελάκη, "Τα πολεμικά δάνεια 1918-1919 παράγοντας εξωτερικής οικονομικής και πολιτικής εξάρτησης", στους Γ. Μαυρογορδάτο και Χ. Χατζηλισμάς και Αστικός Εκσυγχρονισμός, Ηράκλειο 1988 και του ίδιου, *Συμμαχικές Πιστώσεις - Κράτος και Εθνική Τράπεζα (1917-1928)*, Αθήνα 1988.

<sup>3</sup> Α. Ανδρεάδη, *Έργα*, (τρεις τόμοι), Αθήνα 1939, σελ. 581.

στα όσα αναφέρθηκαν δεν περιλαμβάνονται οι δαπάνες, που σχετίζονται έμμεσα με το κόστος του πολέμου, όπως δαπάνες για συντάξεις και βοηθήματα για τα θύματα του πολέμου, δαπάνες για την αποκατάσταση του φθαρέντος πολεμικού υλικού, δαπάνες για τα προσωρινά δάνεια και τη διοίκηση των προσαρτηθέντων νέων εδαφών. Τέλος, στο παραπάνω ποσό δεν περιλαμβάνεται η μείωση που σημειώθηκε στα τακτικά έσοδα των οικονομικών χρήσεων 1912 και 1913. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Α. Ανδρεάδη, οι συνολικές πολεμικές δαπάνες των δύο αυτών πολέμων θα πρέπει να ανέρχονται στα 650 εκατ. δραχμές περίπου, από τα οποία τα 2/3 αντιπροσωπεύουν άμεσες δαπάνες. Άλλα και στο ποσό των 650 εκατ. δρχ. δεν περιλαμβάνονται μεταγενέστερες δαπάνες για την αποκατάσταση των προσφύγων ή την περίθαλψη των κατοίκων της υπαίθρου, των οποίων τα χωριά είχαν καταστραφεί κατά τη διάρκεια του πολέμου. Οι Βαλκανικοί πόλεμοι προκάλεσαν μαζικές μετακινήσεις των πληθυσμών, καθώς και δημογραφικές μεταβολές, ιδιαίτερα στη Μακεδονία. Όλες αυτές οι μετακινήσεις δημιούργησαν, όπως ήταν φυσικό, οξύ προσφυγικό πρόβλημα και μετέβαλαν την πληθυσμιακή σύνθεση της Μακεδονίας. Ειδικότερα, η εγκατάσταση των προσφύγων δημιούργησε σοβαρά προβλήματα. Οι συνολικές δαπάνες για την προσωρινή περίθαλψη και την αποκατάσταση των προσφύγων, από το 1912 ως τον Οκτώβριο του 1915, ανήλθαν σε 15.817.640 δρχ.<sup>4</sup>.

Συμπερασματικά, μπορεί να υποστηριχθεί ότι το πραγματικό συνολικό κόστος των Βαλκανικών πολέμων υπήρξε κατά πολύ μεγαλύτερο από αυτό που εμφανίζουν τα στοιχεία των επίσημων υπολογισμών. Υπερέβαινε μάλιστα τις τότε οικονομικές δυνατότητες της χώρας.

Όπως συμπεραίνεται από τα στοιχεία του πίνακα 1.1, τρεις ήταν κυρίως οι πηγές χρηματοδότησης των πολεμικών δαπανών:

- α) άμεσοι πόροι του δημοσίου ταμείου
- β) πόροι από πιστωτικές επιχειρήσεις και
- γ) αναβολή πληρωμών για διάφορες υπηρεσίες κατά τη διάρκεια του πολέμου.

Κατά τον ίδιο πίνακα, οι άμεσοι πόροι του δημοσίου, δηλαδή τα πλεονάσματα των προϋπολογισμών των δύο τελευταίων οικονομικών χρήσεων (20 εκατομμύρια φράγκα περίπου) και τα 75 εκατομμύρια, υπόλοιπο των 110 εκατομμυρίων τα οποία δανείστηκε η χώρα στο Παρίσι το 1910, δεν ήταν σε θέση να χρηματοδοτήσουν το κόστος των πολέμων. Έτσι, παρά τα 100 και πλέον διαθέσιμα εκατομμύρια, η ανάγκη προσφυγής στην πιστοδότηση ήταν αναπόφευκτη. Το κράτος, μη έχοντας τη δυνατότητα, για πολλούς λόγους, να συνάψει με ευκολία μεγάλο μακροχρόνιο δάνειο για τη χρηματοδότηση των πολεμικών δαπανών, προσέφυγε σε πιστωτικές επιχειρήσεις, από τις οποίες μερικές είχαν χαρακτήρα καθαρά κυμαίνοντος δημοσίου χρέους και μερικές χα-

<sup>4</sup> Γ. Λεονταρίτης, "Οικονομία και Κοινωνία από το 1914 ως το 1918", στο *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τόμος ΙΕ', σελ. 82.

ρακτήρα βραχυχρόνιων δανείων<sup>5</sup>. Το συνολικό ύψος των προσωρινών προκαταβολών ανήλθε σε 170 εκατομμύρια δρχ. Πιο συγκεκριμένα, οι πιστωτικές επιχειρήσεις αναλύονται ως εξής:

- α) Σύμφωνα με το νόμο 1898 του Διεθνούς Οικονομικού Ελέγχου, η ελληνική κυβέρνηση είχε το δικαίωμα να εκδώσει έντοκα γραμμάτια μέχρι το ποσό των 100 εκατομμυρίων. Το ανώτατο αυτό δριο εξαντλήθηκε ήδη το Νοέμβριο του 1912. Το σύνολο αυτών των γραμματίων προεξοφλήθηκε από την Εθνική Τράπεζα.

#### ΠΙΝΑΚΑΣ 1.1

#### *Μέσα αντιμετώπισης των πολεμικών δαπανών (1912-1913)*

##### *α) Άμεσοι πόροι του δημοσίου ταμείου*

1. Υπόδοιπο διαθέσιμο στην αρχή του πολέμου από το δάνειο του 1910	75.537.941 δρχ.
2. Πλεονάσματα των προϋπολογισμών των χρήσεων 1910 και 1911	19.318.827 δρχ.
3. Έξοδα των προϋπολογισμών μετενεχθέντα στις χρήσεις 1912 και 1913	<u>30.000.000</u> δρχ.
Σύνολο	124.856.768 δρχ.

##### *β) Πόροι από πιστωτικές επιχειρήσεις*

1. Έντοκα γραμμάτια του δημοσίου που προεξοφλήθηκαν από την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας	10.000.000 δρχ.
2. Προκαταβολή που συνομολογήθηκε στο Παρίσι την 6/ 19 Δεκεμβρίου 1912	40.000.000 δρχ.
3. Προκαταβολή που συνομολογήθηκε με την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας τον Απρίλιο 1913	50.000.000 δρχ.
4. Προκαταβολή που συνομολογήθηκε με την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας τον Ιούνιο 1913	40.000.000 δρχ.
5. Δάνειο επιτάξεως που συνομολογήθηκε τον Ιούνιο του 1913: το ποσό που πραγματοποιήθηκε	<u>30.000.000</u> δρχ.
Σύνολο	170.000.000 δρχ.

##### *γ) Πληρωμές εξόδων που αναβλήθηκαν*

1. Οφειλές με επιτάξεις	30.370.000 δρχ.
2. Αποζημιώσεις εμπορικών πλοίων που επιτάχθηκαν, που έπαθαν ζημίες ή καταστράφηκαν	18.228.213 δρχ.
3. Οφειλές σε ατμοπλοϊκές εταιρίες, ιδιώτες και σιδηροδρομικές εταιρίες για τη μεταφορά στρατού και υλικού πολέμου	36.000.000 δρχ.
4. Οφειλές από προμήθειες	<u>50.000.000</u> δρχ.
Σύνολο	134.598.213 δρχ.

##### *Έναντι των οποίων πληρώθηκαν περίπου*

Πληρωτέο υπόλοιπο	<u>15.000.000</u> δρχ.
Ανακεφαλαιωτικό σύνολο	414.454.981 δρχ.

Πηγή: Α. Ανδρεάδης, Έργα, σ.π., σελ. 582.

<sup>5</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες, όσον αφορά τις πιστωτικές επιχειρήσεις του κράτους αυτή την εποχή, βλέπε Α. Ανδρεάδη, σ.π., σελ. 555-558.

- β) Το Δεκέμβριο του 1912 εκδόθηκαν συναλλαγματικές εξάμηνης διάρκειας ονομαστικής αξίας 40 εκατ., με δυνατότητα ανανέωσης για ένα ακόμη εξάμηνο. Οι συναλλαγματικές αυτές προεξοφλήθηκαν με επιτόκιο 6% και προμήθεια 1% από την Εθνική Τράπεζα και τέσσερις γαλλικές τράπεζες, οι οποίες διατραγματεύθηκαν το δάνειο του 1910. Η πιστωτική αυτή επιχείρηση αποτελούσε προκαταβολή έναντι μελλοντικού δανείου.
- γ) Το Μάρτιο του 1913 εκδόθηκαν νέες συναλλαγματικές αξίας 50 εκατ., με τόκο και προμήθεια 6%. Οι συναλλαγματικές αυτές προεξοφλήθηκαν εξ ολοκλήρου και στο άρτιο από την Εθνική Τράπεζα.
- δ) Στις 25 Ιουνίου του 1913, ενώψει του Βουλγαρικού πολέμου, εκδόθηκε δάνειο 40 εκατ. με επιτόκιο 6% και πενταετή διάρκεια. Το δάνειο αυτό το ανέλαβε εξ ολοκλήρου και στο άρτιο η Εθνική Τράπεζα.
- ε) Την (ίδια ημερομηνία (25 Ιουνίου του 1913) η κυβέρνηση πήρε την άδεια να εκδώσει το λεγόμενο δάνειο επιτάξεως. Αυτό συνίστατο σε ομολογίες πενταετούς διάρκειας με επιτόκιο 5%. Σκοπός του δανείου ήταν η πληρωμή των οφειλών του δημοσίου εξαιτίας της επίταξης. Η αποδοχή των ομολογιών αυτών δεν ήταν υποχρεωτική για τους δικαιούχους. Παρ' όλα αυτά τούψος του δανείου που επιτεύχθηκε ανήλθε σε τριάντα εκατομμύρια περίπου, κυρίως γιατί η Εθνική Τράπεζα ήταν πρόθυμη να εξοφλεί τις ομολογίες αυτές.

Όπως συμπεραίνεται από τη σύντομη περιγραφή των πιστωτικών επιχειρήσεων που προηγήθηκε, η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας έπαιξε σημαντικό ρόλο στην άμεση και έμμεση αντιμετώπιση των πολεμικών δαπανών του κράτους. Το δάνειο αυτής της μορφής (πιστωτικές επιχειρήσεις) του δημοσίου προς την Εθνική Τράπεζα εξοφλήθηκε με το δάνειο των 500 εκατομμυρίων, που συνομολογήθηκε στις αγορές του εξωτερικού, το 1914.

Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα, με το τέλος των Βαλκανικών πολέμων, ήταν βαριά χρεωμένη, η οικονομία της παρουσίασε κάποιο δυναμισμό. Ο δυναμισμός αυτός φάνηκε: (α) στη σταθερότητα της δραχμής, που διατήρησε την ονομαστική της αξία καθ' όλη τη διάρκεια των πολεμικών επιχειρήσεων, (β) στην αύξηση των καταθέσεων στην Εθνική Τράπεζα και των αποθεμάτων χρυσού, (γ) στη διατήρηση του ισοζυγίου πληρωμών στο εξωτερικό εμπόριο και στη σχετική σταθερότητα των εισοδημάτων που προερχόταν απ' αυτό, και (δ) στη σταθερότητα των δημοσίων εσόδων.

Τίποτε δεν συνετέλεσε περισσότερο σ' αυτή την εμπιστοσύνη και την αισιοδοξία από τα αισθήματα ικανοποίησης, που προκάλεσαν οι μεγάλες στρατιωτικές επιτυχίες. Η έκταση και ο πληθυσμός της Ελλάδας είχαν σχεδόν διπλασιαστεί και οι δυνατότητες παραγωγής των περιοχών, που μόλις είχαν προσαρτηθεί, και επέκτασης της αγοράς της χώρας δημιούργησαν ελπίδες για το μέλλον. Στο δυναμισμό αυτό της οικονομίας, ο οποίος εξέπληξε και ξένους παρατηρητές, συνέβαλαν βέβαια και οι παλιννοστούντες Έλληνες από την Αμερική, όπως και οι δωρεές των Ελλήνων ομογενών.

Εντούτοις, προκειμένου αφενός να δημιουργηθούν οικονομικές δυνατότητες για τη σταθεροποίηση, την αναδιοργάνωση και τη διοίκηση των νέων πε-

ριοχών και αφετέρου να εδραιωθεί η ασφάλεια των προσαρτηθεισών περιοχών, επειδή ούτε η Τουρκία ούτε η Βουλγαρία ήταν διατεθειμένες να παραδεχθούν ως οριστικές τις εδαφικές τους απώλειες, απαιτήθηκαν σημαντικές δημόσιες δαπάνες. Η προστάθεια για την αύξηση της αμυντικής ικανότητας της χώρας είχε, όπως ήταν φυσικό, αντίκτυπο στην οικονομία της.

Για να οργανώσει την άμυνά της και ν' ανταποκριθεί στις απαιτούμενες δαπάνες για την εξασφάλιση των νέων περιοχών, η ελληνική κυβέρνηση κατέφυγε άλλη μια φορά στον εξωτερικό δανεισμό. Δάνειο 500 εκατ. φράγκων εξασφαλίστηκε κυρίως από το Παρίσι και το Λονδίνο με ευνοϊκούς δρους. Το πρώτο μισό του δανείου καλύφθηκε με αρκετή επιπυχία. Άλλα το δεύτερο μισό δεν υλοποιήθηκε, γιατί μεσολάβησε η έκρηξη του Α' παγκοσμίου πολέμου. Τελικά, τα ποσά που χορηγήθηκαν το 1912 και 1913 παγιοποιήθηκαν με νέο δάνειο το 1918. Έτσι, η Ελλάδα είχε υποστεί τις δημοσιονομικές επιδράσεις του Α' παγκοσμίου πολέμου πριν ακόμη αυτός κηρυχθεί επίσημα από τις Μεγάλες Δυνάμεις.

## 1.2. Πολεμικές δαπάνες την περίοδο 1914-1916

Παρόλο που η Ελλάδα στο σύνολό της δεν εισήλθε στον πόλεμο πριν από το καλοκαίρι του 1917, ο αντίκτυπος του πολέμου είχε γίνει αισθητός πολύ νωρίτερα από την ενεργό συμμετοχή της σ' αυτόν. Με την ελληνοτουρκική κρίση, την άνοιξη και το καλοκαίρι του 1914, οι ελληνικές ένοπλες δυνάμεις βρίσκονταν σε κατάσταση πολεμικής ετοιμότητας. Οι προϋπολογισμοί του κράτους στο διάστημα 1914-1917 επιβαρύνονταν με έκτακτες δαπάνες. Τα έτη 1914-1917 κατ' επίφαση μόνο ήταν ειρηνικά<sup>6</sup>. Πιο συγκεκριμένα, τα καινούργια οχυρά στη Μακεδονία, η αγορά νέων ναυτικών μονάδων και η αντικατάσταση πολεμικού υλικού το 1914, κόστισαν περισσότερο από 200 εκατ. δρχ. Η γενική επιστράτευση, το φθινόπωρο του 1915, που παρατάθηκε ως το καλοκαίρι του 1916, και η μερική επιστράτευση αργότερα, στις περιοχές που ήλεγχε η προσωρινή κυβέρνηση, πολλαπλασίασαν τις έκτακτες δαπάνες. Έτσι, χωρίς να βρίσκεται η χώρα σε εμπόλεμη κατάσταση, οι στρατιωτικές δαπάνες που προορίζονταν αποκλειστικά για την προπαρασκευή του μεγάλου πολέμου, σύμφωνα με τους υπολογισμούς του Λεκατού, έφτασαν να αντιπροσωπεύουν τα 2/3 των δαπανών της περιόδου που καλύπτει την ενεργό συμμετοχή

<sup>6</sup> Μπορεί μάλιστα να ισχυριστεί κανείς ότι η Ελλάδα είχε υποστεί τις δημοσιονομικές συνέπειες του πολέμου όχι μόνο προτού συμμετάσχει σ' αυτόν, αλλά και πριν αυτός κηρυχθεί από τις Μεγάλες Δυνάμεις. Πράγματι, από την πρώτη στιγμή επιστράτευσης του γαλλικού στρατού, έγινε φανερό ότι το δεύτερο τμήμα του δανείου των 500 εκατομμυρίων, το οποίο προορίζόταν για την εκκαθάριση των δαπανών των Βαλκανικών πολέμων, δεν ήταν πλέον δυνατό να εκδοθεί, δεδομένου ότι ανέκυψαν μεγάλες δυσχέρειες.

της χώρας στον πόλεμο, το 1917 και το 1918 (571 εκατ. έναντι 857)<sup>7</sup>. Ενώ το σύνολο των έκτακτων δαπανών, που επίσης οφειλονταν στον πόλεμο, ανερχόταν σε:

222.731.287	για το 1914
289.123.743	για το 1915
<u>245.373.010</u>	για το 1916
757.228.040	

Το ποσό αυτό των 757.228.040 δρχ. καλύφθηκε κατά ένα μέρος με τα τακτικά έσοδα και με το υπόλοιπο του δανείου του 1914 και, αργότερα, με το δάνειο της επιτάξεως του 1917 και το υπόλοιπο με έκδοση τραπεζογραμματίων<sup>8</sup>, που μπορούν να χαρακτηριστούν ως ακάλυπτα<sup>9</sup>. Πιο συγκεκριμένα, προς το τέλος του πολέμου του 1914 η Αγγλία και η Γαλλία, προκειμένου να βοηθήσουν την Ελλάδα να διατηρήσει ισχυρό στρατό, χωρίς άμεσες θυσίες, προέβησαν στον εξής συνδυασμό. Αποδέχθηκαν τη χορήγηση δανείων πληρωτέων κατά το τέλος του πολέμου, ενώ η Εθνική Τράπεζα με βάση τα δάνεια αυτά θα εξέδιδε τραπεζικά γραμμάτια. Ο περιορισμένος χαρακτήρας των εκδόσεων αυτών, η βεβαιότητα εξόφλησής τους και το ευνοϊκό ισοζύγιο συνετέλεσαν ώστε για μεγάλο χρονικό διάστημα τα τραπεζογραμμάτια αυτά να παραμείνουν στο άρτιο. Άλλα το εύρημα αυτό στηριζόταν στην περιγραφή του νόμου του Βαλαωρίτη, δηλαδή αν και οι πιστώσεις που ανοίχτηκαν αποτελούσαν ασφαλές κάλυμμα, δεν υπήρχε κάλυμμα σε ρευστό. Σε περίπτωση ήπτας, οι εγγυήτριες Δυνάμεις δεν θα μπορούσαν να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους. Παράλληλα, οι δανειστές, όπως αυτό αποδείχτηκε και έμπρακτα, μπορούσαν ανά πάσα στιγμή να αρνηθούν τις υποχρεώσεις τους. Η μέθοδος αυτή παρ' όλα τα μειονεκτήματά της ήταν πολύ εύχρηστη. Χάρη σ' αυτή, το 1915 οι προστάπιδες Δυνάμεις Αγγλία, Γαλλία και Ρωσία άνοιξαν πιστώσεις στην Εθνική Τράπεζα Ελλάδας 396.540.000 λιρών στερλινών, 30.000.000 φράγκων και

<sup>7</sup> Α. Ανδρεάδης, σ.π., σελ. 590. Γ. Λεονταρίτης, «Οικονομία και Κοινωνία από το 1914 ως το 1918», στο έργο *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τόμος ΙΕ', σελ. 84.

<sup>8</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε Α. Ανδρεάδη, *Μαθήματα Δημόσιας Οικονομίας*, τόμος Δ', *Ελληνική Πολεμική και Μεταπολεμική Δημόσια Οικονομία*, (1912-1925), Αθήνα 1927, σελ. 47.

<sup>9</sup> Σύμφωνα με το νόμο 1898 του Διεθνούς Ελέγχου, νέες ακάλυπτες εκδόσεις απαγορεύονταν. Αντίθετα, με το νόμο του Βαλαωρίτη, η Εθνική Τράπεζα μπορούσε να εκδώσει τραπεζικά γραμμάτια για αγορά πραγματικού χρυσού ή συναλλάγματος, αλλά είχε την υποχρέωση να παραδώσει στην πρώτη ζήτηση στο άρτιο το χρυσό, που αποκτήθηκε μ' αυτό τον τρόπο, όπως επίσης και το συνάλλαγμα στην τιμή 100 1/4. Ο νόμος αυτός απέδωσε άριστα αποτελέσματα, γιατί παρείχε στις εκδόσεις την απαιτούμενη για τις πραγματικές ανάγκες της εμπορίας ελαστικότητα και καθιστούσε εφικτή τη σταθεροποίηση του συναλλάγματος στο άρτιο. Σημαντική επίσης ελαστικότητα παρείχε ο νόμος του Βαλαωρίτη και κατά τους Βαλκανικούς πολέμους. Άλλα ο Βαλαωρίτης, όταν συνέταξε το νόμο, είχε πάντοτε υπόψη εκδόσεις οι οποίες καλύπτονταν στο σύνολο τους από πολύτιμα μέταλλα και ρευστά διαθέσιμα στο εξωτερικό. Α. Ανδρεάδης, *Έργα*, σ.π., σελ. 590-591.

3.750.000 ρουβλίων αντίστοιχα. Επίσης το 1916 η Γερμανία άνοιξε πιστώσεις 80 εκατ. μάρκων, που έναντι του λογαριασμού αυτού η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας εξέδωσε τρέχοντα γραμμάτια μόνο 73.000.000 δρχ., τα οποία έμειναν εντελώς ακάλυπτα<sup>10</sup> εξαιτίας της ήττας των κεντρώων Δυνάμεων. Με τον τρόπο αυτό καλύφτηκαν φαινομενικά οι στρατιωτικές δαπάνες των ετών 1914-1916.

Το βασικό ερώτημα, το οποίο τίθεται σ' αυτό το σημείο, είναι το εξής: κατά πόσο η Ελλάδα, με βάση τα δημοσιονομικά της μεγέθη, ήταν σε θέση να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις του πολέμου, δεδομένου ότι μετά το 1914, εκτός από τις έκτακτες δαπάνες, αυξήθηκαν σημαντικά και οι τακτικές δαπάνες. Η αύξηση των δαπανών αυτών οφειλόταν κατά πρώτο λόγο στην επέκταση και αναδιοργάνωση των διοικητικών λειτουργιών του κράτους, που ήταν απαραίτητη μετά τη σημαντική διεύρυνση των συνόρων της ελληνικής επικράτειας, και κατά δεύτερο λόγο στην αποκατάσταση και την οικονομική αφομοίωση μεγάλου αριθμού προσφύγων, που εισέρευσαν στη χώρα μετά τους Βαλκανικούς πολέμους.

Ο πίνακας 1.2 δίνει την εξέλιξη των πολιτικών δαπανών την περίοδο 1914-1917<sup>11</sup>.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1.2**  
**Εξέλιξη τακτικών εσόδων και πολιτικών δαπανών (1914-1917)**

Χρήσεις	Τακτικά έσοδα	Πολιτικές δαπάνες	Πλεόνασμα
1914	220.897.472	160.852.371	60.045.101
1915	232.228.447	196.788.647	35.439.800
1916	230.018.480	165.479.527	64.538.953
1917	234.410.408	224.586.063	9.824.345
Σύνολο	917.554.807	747.706.608	169.848.199

Πηγή: Α. Ανδρεάδης, Έργα, δ.π., σελ. 592

<sup>10</sup> Α. Ανδρεάδης, Έργα, δ.π., σελ. 585.

<sup>11</sup> Η σημαντική αυτή αύξηση των δαπανών, που παρατηρείται το 1917, μπορεί να αποδοθεί στους εξής κυρίως λόγους:

- α) στην πολύ μεγάλη, εξαιτίας του πολέμου, άνοδο του επιπέδου των τιμών (ο τιμαριθμός από 167 που ήταν το 1916 έφτασε στα 289 το 1917),
- β) στο ότι η Ελλάδα μέχρι τον Ιούνιο του 1917 βρέθηκε με δύο κυβερνήσεις και
- γ) στο ότι το οικονομικό πρόγραμμα της επαναστατικής κυβέρνησης της Θεσσαλονίκης ήταν έντονα επεκτατικό.

Το έτος 1917 εγκαινιάζεται η λεγόμενη επαναστατική περίοδος (1917-1920) της διακυβέρνησης του Βενιζέλου. Την περίοδο αυτή θεσπίζονται σύβαρες μεταρρυθμίσεις (εκπαιδευτικές, φορολογικές κτλ.), με σκοπό τη δόμηση ενός σύγχρονου αστικού κράτους. Η υλοποίηση της προσπάθειας αυτής απαιτούσε εκτός των άλλων και διενέργεια σημαντικών δημόσιων δαπανών.

Όπως προκύπτει από τα σχετικά στατιστικά στοιχεία, το πλεόνασμα των 169.848.199 δρχ. των προϋπολογισμών της περιόδου 1914-1917 δεν επαρκούσε για την κάλυψη των στρατιωτικών δαπανών, οι οποίες υπερέβαιναν το 1 δισεκατομμύριο.

Ένα άλλο σημαντικό ερώτημα, το οποίο επίσης τίθεται σ' αυτή τη φάση, είναι, αν η φορολογική πολιτική, που αισκήθηκε την περίοδο αυτή, ήταν σε θέση να χρηματοδοτήσει το τεράστιο κόστος του πολέμου.

Όπως προκύπτει από τα σχετικά στοιχεία, ενώ η αύξηση των δημοσίων δαπανών υπήρξε σημαντική, η αύξηση των τακτικών εσόδων του κράτους δεν ήταν εξίσου εντυπωσιακή. Αυτό οφείλεται, κυρίως, στη δραστική μείωση των τελωνειακών εσόδων, που όπως είναι γνωστό αποτελούσαν τη σημαντικότερη πηγή εσόδων, και στη δυσκολία γροσφυγής στους άμεσους φόρους. Οι δυσκολίες που προέκυψαν στο εξωτερικό εμπόριο εξαιτίας της αύξησης των ναύλων, του θαλάσσιου αποκλεισμού και της επίταξης των σιδηροδρόμων και του εμπορικού στόλου από τους συμμάχους, εκτός του ότι μείωσαν σημαντικά τα τελωνειακά έσοδα, παρεμπόδισαν και οποιαδήποτε σκέψη για αύξηση των δασμών. Η δραστική μείωση τελωνειακών τελών σε πολλά είδη πρώτης ανάγκης, όπως στη ζάχαρη, τον καφέ, το ρύζι κτλ., συνετέλεσε επίσης προς την κατεύθυνση αυτή. Έτσι, τα τελωνειακά έσοδα το 1917 έφτασαν να αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 50% των αντιστοίχων του 1914 (πίνακας 1.3).

*ΠΙΝΑΚΑΣ 1.3*  
*Εξέλιξη τελωνειακών εσόδων (1914-1919)*

<i>Έτη</i>	<i>Τελωνειακά έσοδα</i>
1914	63 εκατ.
1915	56 "
1916	52 "
1917	30 "
1918	48 "
1919	85 "

Πηγή: Α. Ανδρεάδης, *Έργα, δ.π.*, σελ. 594.

Γενικά μπορεί να υποστηριχθεί ότι η δημοσιονομική πολιτική, που εφαρμόστηκε την περίοδο αυτή και σε μεγάλο βαθμό επιβλήθηκε από τις περιστάσεις, δεν δημιούργησε νέα έσοδα. Με τη λήξη, βέβαια, του πολέμου αυξήθηκαν τα φορολογικά έσοδα από δωρεές και κληρονομίες, αλλά η αύξησή τους αντισταθμίστηκε από τη μείωση των τελωνειακών τελών, η οποία προήλθε από τη σημαντική μείωση του όγκου και της αξίας των εισαγωγών.

### 1.3. Πολεμικές δαπάνες την περίοδο 1917-1923

Επίσημα στατιστικά στοιχεία για τον υπολογισμό του τελικού κόστους του πολέμου δεν υπάρχουν. Μια γενική εικόνα, όμως, για το κόστος του πολέμου δίνεται μέσα από τις έκτακτες δαπάνες της περιόδου 1917-1924<sup>12</sup>. Αυτές, σύμφωνα με μια έκθεση του Κοφινά, ανήλθαν στα εξής ποσά (πίνακας 1.4):

<i>ΠΙΝΑΚΑΣ 1.4</i> <i>Εξέλιξη εκτάκτων δαπανών (1917-1924)</i>	
<i>Έτη</i>	<i>Έκτακτες δαπάνες</i>
1917	369.958.544
1918-1919	1.277.573.788
1919-1920	1.186.115.539
1920-1921	1.420.769.184
1921-1922	1.996.611.805
1922-1923	2.518.374.250
1923-1924	<u>3.025.198.254</u>
	11.794.601.364

Πηγή: Α. Ανδρεάδης, Έργα, σ.π., σελ. 598.

Η εντυπωσιακή αυτή αύξηση των εκτάκτων δαπανών οφείλεται κυρίως:

- a) στην αύξηση του έμψυχου στρατιωτικού δυναμικού και στην επέκταση του μετώπου,
- b) στη σημαντική αύξηση των τιμών, εξαιτίας της σημαντικής αύξησης της νομισματικής κυκλοφορίας,
- γ) στην αύξηση των δαπανών επιστίσμού και αμοιβών των στρατιωτικών, και
- δ) στις πρόσθετες δαπάνες, που προκάλεσε η βουλγαρική κατοχή της Ανατολικής Μακεδονίας και ιδιαίτερα η εισροή των προσφύγων της Θράκης, της Μικράς Ασίας και της Ρωσίας, που ανήλθαν σε 1.526.000 άτομα.

Αν στο σύνολο των εκτάκτων αυτών δαπανών προστεθούν οι έκτακτες δαπάνες (757.228.040 δρχ.) των ετών 1914-1916, συνάγεται το συμπέρασμα ότι ο μεγάλος πόλεμος προκάλεσε δαπάνες της τάξης των 12.551.829.404 δρχ., ποσό υποεκτιμημένο, δεδομένου ότι δεν αντιπροσωπεύει το πραγματικό κόστος του πολέμου. Πιο συγκεκριμένα, στο ποσό αυτό δεν περιλαμβάνονται:

- α) οι άμεσες δαπάνες του πολέμου, οι οποίες θα επιβάρυναν τους μετέπειτα προϋπολογισμούς, όπως δαπάνες για επιτάξεις, συντάξεις σε ανάπτηρους και θύματα πολέμου, δαπάνες για την ανανέωση του πολεμικού υλικού, καθώς και δαπάνες για την αποκατάσταση των προσφύγων, και

<sup>12</sup> Όλες σχεδόν οι δαπάνες αυτές προκλήθηκαν εξαιτίας του πολέμου. Πρέπει να σημειωθεί ότι ένα τμήμα των πολεμικών δαπανών είναι ενσωματωμένο στα τακτικά έσοδα. Με την έννοια αυτή, αν ένα μικρό μέρος των εκτάκτων δαπανών δεν αφορά αποκλειστικά πολεμικές δαπάνες, η ταύτιση των πολεμικών δαπανών με τις έκτακτες δεν απέχει από την πραγματικότητα.

- β) οι ζημίες που προκλήθηκαν στο κράτος και γενικά στον εθνικό πλούτο της χώρας, σε όλους τους κλάδους της οικονομίας, εξαιτίας των πολεμικών επιχειρήσεων.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1.5**  
**Ζημίες από το μεγάλο πόλεμο**

	Ζημίες των ιδιωτών	Ζημίες του κράτους	Ζημίες ιδιωτών και κράτους
Αγγλικός στρατός	64.500.000	28.000.000	92.500.000
Γαλλικός στρατός	338.000.000	221.000.000	559.000.000
Ιταλικός στρατός	102.500.000	25.500.000	128.000.000
Σερβικός στρατός Οι συμμαχικοί στρατοί συλλήψην	14.000.000 92.000.000	241.000.000	14.000.000 333.000.000
<b>Σύνολο</b>	<b>611.000.000</b>	<b>515.500.000</b>	<b>1.126.500.000</b>

Πηγή: Α. Ανδρεάδης, Έργα, σ.π., σελ. 603.

Στις πολεμικές βέβαια δαπάνες θα πρέπει να προστεθούν και οι ζημίες που προκάλεσαν τα συμμαχικά στρατεύματα πριν από την έξοδο της Ελλάδας στον πόλεμο. Οι δαπάνες αυτές, σύμφωνα με επίσημους υπολογισμούς του κράτους, ανήλθαν σε 1.126.500.000 δρχ. (πίνακας 1.5). Στο ποσό αυτό συμπεριλαμβάνονταν και οι τόκοι για την περίοδο που το ποσό των ζημιών παρέμεινε απλήρωτο. Στο τέλος οι σύμμαχοι δέχτηκαν να καταβάλουν ένα μικρό μόνο ποσοστό των ζημιών και τελικά κατέβαλαν ένα ακόμη μικρότερο (ασήμαντο) ποσό. Οι ζημίες, που προκλήθηκαν από τα συμμαχικά στρατεύματα, συμπεριλήφθηκαν από τους συμμάχους στις αποζημιώσεις τις οποίες απαίτησαν από τα ηττημένα κράτη. Οι συνολικές αποζημιώσεις που ζήτησε η Ελλάδα ανέρχονταν σε 4.922.788.736 χρυσά φράγκα. Το ποσό αυτό που ζήτησε η Ελλάδα, κατά τους υπολογισμούς της Επιτροπής Αποζημιώσεων των συμμάχων, ήταν υπερβολικό. Σύμφωνα με τις αποφάσεις της Επιτροπής Αποζημιώσεων, το μερίδιο της Ελλάδας από τις αποζημιώσεις αντιπροσώπευε 0,40% των συνολικών αποζημιώσεων, που ήταν υποχρεωμένη να καταβάλει η Γερμανία, και 12,7% η Βουλγαρία, δηλαδή 528.000.000 χρυσά φράγκα για τη Γερμανία και 292.000.000 χρυσά φράγκα για τη Βουλγαρία και την Αυστρο-Ουγγαρία. Η Ελλάδα όμως δεν είχε προτεραιότητα στις αποζημιώσεις για τις κατεστραμμένες περιοχές της. Στο τέλος πήρε ένα ασήμαντο ποσοστό των αποζημιώσεων από το μερίδιο που είχε ορίσει η Επιτροπή Αποζημιώσεων<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Α. Ανδρεάδης, Έργα, σ.π., σελ. 606 και Γ. Λεονταρίτης, σ.π., σελ. 84.

#### 1.4. Χρηματοδότηση των πολεμικών δαπανών

Για τη χρηματοδότηση των πολεμικών δαπανών χρησιμοποιήθηκαν εκτός από τις τρεις τυπικές πηγές κάλυψης των δημοσίων δαπανών και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων (φορολογία, δανεισμός και χρήση του εκδοτικού προνομίου) και μία τέταρτη πηγή, οι πιστώσεις των ισχυροτέρων συμμάχων, δηλ. της Αγγλίας, της Γαλλίας και των Ηνωμένων Πολιτειών<sup>14</sup>. Οι χώρες αυτές χορήγησαν λογιστικές προκαταβολές, με βάση τις οποίες η Εθνική Τράπεζα θα μπορούσε να εκδίδει τραπεζογραμμάτια, ώστε να μπορέσει η Ελλάδα να διεξάγει τον πόλεμο. Πιο συγκεκριμένα, μέσω της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδας η Αγγλία άνοιξε πιστώσεις 12 εκατ. λιρών, η Γαλλία 300 εκατ. φράγκων, οι Ηνωμένες Πολιτείες 50 εκατ. δολαρίων. Με βάση αυτές τις πιστώσεις, των οποίων η εξόφληση θα γινόταν μόνο μετά το τέλος του πολέμου, η Εθνική Τράπεζα εξέδωσε τραπεζογραμμάτια, που η αξία τους ανερχόταν σε 850 εκατ. δρχ. Σύμφωνα με το διακανονισμό αυτόν, το ελληνικό δημόσιο, που ήταν αναγκασμένο να δεχθεί τα γραμμάτια αυτά, προκατέβαλε τις πολεμικές δαπάνες, αλλά μετά την υπογραφή της συνθήκης ειρήνης η Ελλάδα δεν κατόρθωσε να χρησιμοποιήσει τις πιστώσεις αυτές. Ειδικότερα, 6 μήνες μετά τη Συνθήκη των Βερσαλιών η τιμή της δραχμής υπερέβαινε την τιμή του φράγκου κατά 60%, και επειδή οι εγκριθείσες από τη Γαλλία πιστώσεις ήταν σε φράγκα, η εξόφλησή τους ήταν αδύνατο να γίνει χωρίς τη ζημία και των δύο χωρών, γι' αυτό και δεν απαιτήθηκαν. Επίσης οι πιστώσεις της Αγγλίας και των Ηνωμένων Πολιτειών δεν απαιτήθηκαν, επειδή η Ελλάδα προμηθευόταν από τις χώρες αυτές σιτάρι και άνθρακα και ήθελε να διατηρήσει σημαντικά πιστωτικά υπόλοιπα στην περίπτωση υποτίμησης της δραχμής. Έτσι το Νοέμβριο του 1920, όταν έγιναν οι εκλογές, είχαν απομείνει για είσπραξη 300 εκατ. φράγκα, 5.355.321 λίρες και 32.236.624 δολάρια. Με την επάνοδο του Κωνσταντίνου το 1920 ανακλήθηκαν όλες οι πιστώσεις. Πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι η Ελλάδα κατά τη διάρκεια του πολέμου προκατέβαλε για τις δαπάνες των στρατευμάτων της Μακεδονίας 256.965.965 δρχ. στη Γαλλία και 116.946.333 δρχ. στη Μεγάλη Βρετανία, δηλαδή 75 εκατ. δολάρια. Με βάση δύο συμβάσεις, της 10ης Φεβρουαρίου του 1918 και της 10ης Μαΐου του 1919, η Μεγάλη Βρετανία και η Γαλλία χορήγησαν στην Ελλάδα πολεμικό υλικό που εκτιμήθηκε απ' αυτές σε 8.348.195 λίρες στερλίνες και 270 εκατ. φράγκα<sup>15</sup>. Έτσι, και όσον αφορά το υλικό πολέμου, η Ελλάδα δεν πήρε παραπάνω από όσα έδωσε.

<sup>14</sup> Για λεπτομερή ανάλυση των διασυμμαχικών πιστώσεων βλέπε Α. Ανδρεάδης, *Μαθήματα Δημόσιας Οικονομίας*, τόμος Δ', δ.π., Ε. Τσουδερού, «Αι συμμαχικοί πιστώσεις 1918 και 1919», *Μηνιαία Οικονομική και Κοινωνική Επιθεώρησις της Ελλάδος*, τεύχος 26, 1925 και Ν. Παντελάκης, *Συμμαχικές πιστώσεις*, δ.π.

<sup>15</sup> Οι αρμόδιες στρατιωτικές αρχές δεν είχαν δικαίωμα να ελέγχουν τις τιμές του πολεμικού υλικού, αφού η σύμβαση που υπογράφηκε μεταξύ Ελλάδας και συμμάχων δεν επέτρεπε κάτι τέτοιο.

Συμπερασματικά μπορεί να ειπωθεί ότι ουσιαστικά η Ελλάδα πήρε ελάχιστη οικονομική βοήθεια από τους συμμάχους κατά τη διάρκεια του πολέμου και βασίστηκε κυρίως στους δικούς της χρηματικούς πόρους, πράγμα που είχε ολέθριες για την οικονομία της συνέπειες. Με το άνοιγμα των συμμαχικών πιστώσεων, που κάλυπταν μόνο θεωρητικά την έκδοση νέου χρήματος, περισσότερες από ένα δισεκατομμύριο δραχμές προστέθηκαν στην κυκλοφορία το 1918 και άλλες τόσες και περισσότερες το 1919. Αυτό είχε ως συνέπεια την εμφάνιση καλπάζοντος πληθωρισμού<sup>16</sup>. Ο κίνδυνος του πληθωρισμού ήταν βέβαια προφανής και λήφθηκαν ορισμένα μέτρα για τον έλεγχό του. Άλλα ήταν σχεδόν αδύνατο να ελεγχθούν οι τιμές κατά τη διάρκεια του πολέμου, και είναι εκπληκτικό το γεγονός ότι η αξία της δραχμής διατηρήθηκε σταθερή μέχρι το 1918. Μετά το 1919, όμως, ο πληθωρισμός και οι πολιτικές και οικονομικές κρίσεις που ενέσκυψαν υπονόμευσαν την αξία της δραχμής και την οικονομία της χώρας γενικά.

Έτσι για να αντιμετωπιστούν τα νέα οικονομικά βάρη, το κράτος προσέφυγε στις τυπικές πηγές χρηματοδότησης: τους νέους φόρους, τα δάνεια και την καταναγκαστική κυκλοφορία με το αναγκαστικό δάνειο του 1922.

### Φόροι

Πραγματικά, πολλοί νέοι φόροι θεσπίστηκαν είτε με τη μορφή αύξησης των προϋπαρχόντων, είτε ως αυτοτελείς. Οι φόροι αυτοί τέθηκαν σε ισχύ στις εξής τρεις χρονολογίες: 1918-1919 (υπουργός Οικονομικών Νεγρεπόντης), το καλοκαίρι του 1922 (υπουργός Οικονομικών Λαδόπουλος), 1922-1923 (υπουργός Οικονομικών Κοφινάς).

Πιο συγκεκριμένα, με το νόμο 1043 στις 6 Νοεμβρίου του 1917 εισάγεται η φορολογία των εκτάκτων κερδών<sup>17</sup>. Το έτος 1918 επιβάλλεται ο φόρος στις χρηματιστηριακές πράξεις και συντελούνται και άλλες φορολογικές μεταρρυθμίσεις, δηλαδή αυξάνονται οι φόροι του οινοπνεύματος και τα τέλη χαρτοσήμου, επαναφέρεται ο φόρος του οίνου που είχε καταργηθεί το 1908. Το 1918 επίσης πραγματοποιείται η μεταρρύθμιση του εγγείου φόρου επί του καπνού με απώτερο στόχο την αύξηση των φορολογικών εσόδων από τον καπνό.

Επακολούθησαν οι μεγάλες φορολογικές μεταρρυθμίσεις του έτους 1919 με στόχο, εκτός των δσων προαναφέραμε, και τη βελτίωση της άμεσης φορολογίας. Θα ήταν φυσικά σοβαρή απλούστευση να υποτεθεί ότι η φορολογική μεταρρύθμιση αυτής της περιόδου είχε ως μοναδικό σκοπό την αύξηση των φορολογικών εσόδων για την αντιμετώπιση των εκτάκτων δαπανών. Η

<sup>16</sup> Για τις επιπτώσεις των συμμαχικών πιστώσεων στον πληθωρισμό της χώρας βλέπε εκτενή ανάλυση του Ξ. Ζολώτα, *Νομισματικά Συναλλαγματικά φαινόμενα εν Ελλάδι 1910-1927*, Αθήνα 1928, σελ. 93-99.

<sup>17</sup> Π. Δερτιλής, *Δημόσια Οικονομική*, τεύχος Α', Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1944.

φορολογική μεταρρύθμιση εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, που εγκαινιάζεται την περίοδο 1917-1920 και αποβλέπει στη θεμελίωση ενός εκσυγχρονισμένου αστικού κράτους, που αποτελούσε την άλλη όψη του βενιζελικού κινήματος.

### *Δανεισμός*

#### *Εσωτερικός δανεισμός*

Παρόλο που τα εσωτερικά δάνεια κατείχαν θέση δευτερεύουσας πηγής ως προς τη χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών και είχαν προσωρινό χαρακτήρα κατά τη διάρκεια των Βαλκανικών πολέμων, το διάστημα 1917-1920 σύνομολογήθηκαν σημαντικά εσωτερικά δάνεια για τη χρηματοδότηση των πολεμικών επιχειρήσεων αυτής της περιόδου. Πιο συγκεκριμένα, μετά το δάνειο των 100 εκατ. (1917) συνάπτεται το δάνειο των 75 εκατ. (1918) και τελικά το λαχειοφόρο δάνειο των 300 εκατ. (1920). Ο πίνακας 1.6 δίνει μια συνολική εικόνα των εσωτερικών δανείων που συνάφθηκαν την περίοδο 1909-1922, καθώς και τους όρους δανεισμού. Όπως προκύπτει από τον πίνακα, ο σημαντικότερος όγκος των εσωτερικών δανείων συνομολογήθηκε για τη χρηματοδότηση των πολεμικών επιχειρήσεων της περιόδου.

#### *Έντοκα γραμμάτια δημοσίου*

Παράλληλα με τα εσωτερικά δάνεια για την κάλυψη των εκτάκτων δαπανών, αυξήθηκε σημαντικά και η κυκλοφορία των εντόκων γραμματίων του δημοσίου. Με το νόμο του 1918 δόθηκε άδεια στην ελληνική κυβέρνηση από την επιτροπή Διεθνούς Οικονομικού Ελέγχου να εκδώσει έντοκα γραμμάτια της εθνικής αμύνης μέχρι το ποσό των 200 εκατομμυρίων. Το ανώτατο αυτό ποσό αυξήθηκε σε 300 εκατ. το 1921 και σε 500 εκατ. το 1922. Ενώ όταν υπογράφηκε η Συνθήκη της Λωζάνης το ποσό των εντόκων γραμματίων έφθανε τα 433 εκατ. δρχ., το ποσό αυτό έφθασε τα 1.600 εκατ. δρχ. το 1924. Τα έντοκα γραμμάτια του δημοσίου χρησιμοποιήθηκαν εξίσου με τα μακροχρόνια δάνεια για την κάλυψη των εκτάκτων αναγκών<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες βλέπε Α. Ανδρεάδη, *Μαθήματα Δημόσιας Οικονομίας*, τόμος Δ', σ.π.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1.6**  
**Εσωτερικά δάνεια (1909-1922)**

Τίτλος δανείου	Έτος έκδοσης	Κεφάλαια Ονομαστ. Πραγμ.	Τιμή έκδ. %	Τόκος α) ονομ. β) πραγμ.	Χρησιμοποίηση δανείου
1. Δάνειο επιτάξεως σε χρυσό	1913	30,0	30,0	100 α) 5	Για απόσβεση οφειλών του δημοσίου λόγω επιτάξεων ή προμηθειών
2. Δάνειο 6% επιτάξεως	1917	100,0	95,0	95 α) 6 β) 6,32	Για απόσβεση οφειλών του δημοσίου λόγω επιτάξεων ή προμηθειών
3. Δάνειο 6% 75 εκατ.	1918	75,0	71,2	95 α) 6 β) 6,32	Για κάλυψη εκτάκτων δαπανών οφειλομένων στον πόλεμο
4. Δάνειο 5% 300 εκατ.	1920	300,0	300,0	100 α) 5	Για κάλυψη πολεμικών δαπανών
5. Δάνειο 6,5%	1922	1.570,0	1.570,0	100 α) 6,5	Για κάλυψη πολεμικών δαπανών
6. Δάνειο 6,5% Εθν. Αμύνης	1915	5,0	5,0	α) 6,5	Για κάλυψη πολεμικών δαπανών
7. Δάνεια προς ανέγερση δημ.καταστ.		1,5	1,5	100 α) 5,6	Για ανέγερση δημοσίων καταστημάτων
8. Δάνειο 6% αναδάσωσ.	1918	0,5	0,5	α) 6	Για απαλλοτρίωση ιδιωτικών ή δασικών εδαφών για αναδάσωση
9. Χρέος προς Ζάππειο Επιτροπή	1912	5,2	5,2	100 α) 5	Για πληρωμή αξίας κτημάτων Κ. Ζάππα στη Θεσσαλία για την εγκατάσταση ακτημόνων καλλιεργητών

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, Αθήνα 1937, σελ. 31.

Ο πίνακας 1.7 δείχνει τα δάνεια σε χρυσό που συνομολογήθηκαν μεταξύ δημοσίου και Εθνικής Τράπεζας την περίοδο 1912-1923.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 1.7

**Δάνεια σε χρυσό που συνομολογήθηκαν με την Εθνική Τράπεζα την περίοδο 1912-1923**

Tίτλος δανείου	Έτος έκδοσης	Κεφάλαια Ονομαστ. Πραγμ.	Τόκος	Χρησιμοποίηση δανείου	
1. Δάνειο 6% 1915 15 εκατ. χρ. φρ.	1915	15,0	15,0	6%	Για την αντιμετώπιση πρώτων δαπανών της κινητοποίησης του 1915
2. Δάνειο 6% 1915 40 εκατ. χρ. δρχ.	1915	40,0	40,0	6%	Για απόδοση οφειλών δημοσίου λόγω επιτάξεων
3. Δάνειο 6% 1917 10 εκατ. χρ. φρ.	1917	10,0	10,0	6%	Για αντιμετώπιση εκτάκτων δαπανών του πολέμου
4. Δάνειο 6% 1917 5 εκατ. χρ. φρ.	1917	5,0	5,0	6%	Για έκτακτες δαπάνες πολέμου
5. Δάνειο 5½% 1917 25 εκατ. (Προσωρινής Κυβέρνησης)	1917	25,0	25,0	5½%	Για κάλυψη δαπανών της εγκατάστασης προσωρινής κυβέρνησης στη Μακεδονία
6. Δάνειο 6% 1921 40 εκατ. χρ. φρ. (σε συνάλλαγμα)	1921	40,0	40,0	6%	Για αντιμετώπιση εκτάκτων δαπανών οφειλομένων στον πόλεμο
7. Δάνειο 6% 1921 12 εκατ. χρ. φρ. (σε συνάλλαγμα)	1921	12,0	12,0	6%	Για αντιμετώπιση εκτάκτων δαπανών οφειλομένων στον πόλεμο
8. Δάνειο 5¼% 1922 50 εκατ. χρ. φρ. (σε συνάλλαγμα)	1922	50,0	50,0	5¼%	Για ενίσχυση από πλευράς του κράτους του Συνδικάτου Τραπεζών

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, σ.π., σελ. 33.

#### Ακάλυπτη κυκλοφορία και αναγκαστικό δάνειο του 1922

Ως το Νοέμβριο του 1920 η Ελλάδα μπόρεσε να κάνει χρήση ενός μέρους των συμμαχικών πιστώσεων. Με τη νοεμβριανή κρίση και το πάγωμα των πιστώσεων η ελληνική οικονομία άρχισε να οδηγείται σε μεγαλύτερα αδιέξοδα. Η προσφυγή στο εκδοτικό προνόμιο, που εφαρμόστηκε κατά καιρούς με τίμημα την αύξηση του πληθωρισμού, δεν μπορούσε παρά να είναι προσωρινή και σε περιορισμένη έκταση. Επιπλέον η χρήση του εκδοτικού προνομίου πέρα από ένα σημείο απέφερε αντίθετα αποτελέσματα από τις αρχικές επιδιώξεις. Οι αποφάσεις εξάλλου της επιτροπής του Διεθνούς Οικονομικού Ελέγχου δεν ενθάρρυναν την πρακτική αυτή, γιατί, εκτός των όλων, η εφαρμογή της πέρα από ένα σημείο θα έθιγε άμεσα τα συμφέροντα των κατόχων ελληνικών αξιών στο εξωτερικό. Οι κυβερνητικές προσπάθειες, κατά συνέπεια, στράφηκαν προς την εξεύρεση δανείων στο εξωτερικό χωρίς επιτυχία. Η διπλωματική θέση της Ελλάδας απέκλειε κάθε προσπάθεια για εξωτερικό δάνειο σε χρυσό.

Όσον αφορά την επιβολή φορολογίας επί του κεφαλαίου, που θα ήταν μια σωστή λύση για τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο, ήταν αμφίβολο αν θα απέδιδε τα αναμενόμενα αποτελέσματα και συν τοις άλλοις η εφαρμογή της απαιτούσε μεγάλο χρονικό διάστημα, ενώ οι ανάγκες του στρατού ήταν άμεσες. Έτσι, η ελληνική κυβέρνηση το Μάρτιο του 1922 αναγκάστηκε να καταφύγει στον εξωτερικό δανεισμό. Το αναγκαστικό δάνειο του Πρωτοπαπαδάκη το Μάρτιο του 1922, παρά το γεγονός ότι από τις διατάξεις του εξαιρέθηκαν οι ξένοι υπήκοοι και οι ξένες εταιρίες (και έτσι, έμμεσα, αρκετοί ευκατάστατοι Έλληνες), απέφερε στο Δημόσιο Ταμείο το σημαντικό ποσό των 1.570 εκατ. δρχ.<sup>19</sup>. Ο πρωτότυπος αυτός τρόπος δανειοδότησης συνίστατο στην εφαρμογή δύο παράλληλων μέτρων:

- α) Στη διχοτόμηση των τραπεζικών γραμματίων. Από τα δύο τμήματα του χαρτονομίσματος το ένα έμενε στην κυκλοφορία με αξία μισή σε σχέση με την αρχική και το άλλο ανταλλασσόταν με τίτλους δανείου.
- β) Η Εθνική Τράπεζα ήταν υποχρεωμένη να φέρει σε πίστωση του κράτους ποσό ίσο με το μισό των γραμματίων, τα οποία δικαιούνταν να έχει σε κυκλοφορία. Με άλλα λόγια, μπορούσε να εκδώσει τραπεζικά γραμμάτια ίσης αξίας με το ποσό που αποσύρθηκε από την κυκλοφορία<sup>20</sup>.

Οι επικρίσεις για το αναγκαστικό δάνειο του 1922 ήταν, πρώτον, ότι αυτό κλόνιζε την εμπιστοσύνη των πολιτών προς το νόμισμα, με άμεσο αποτέλεσμα την αύξηση της τιμής των ξένων νομισμάτων εξαιτίας της αυξημένης ζήτησής τους, και, δεύτερον, ότι αυτό έπληττε άνισα τους πολίτες. Οι κατώτερες εισοδηματικές τάξεις και οι αγρότες διατηρούσαν σε τραπεζικά γραμμάτια μέρος της περιουσίας τους ασύγκριτα σημαντικότερα από αυτό των ανωτέρων εισοδηματικών τάξεων.

Η διχοτόμηση του νομίσματος σε *Σταύρους* (με την εικόνα δηλαδή του Ιδρυτή της Εθνικής Τράπεζας Γεωργίου Σταύρου) και σε *Στέμματα* βοήθησε να αντιμετωπιστούν οι άμεσες κρατικές υποχρεώσεις μόνο ως το φθινόπωρο του 1922.

"Η Ελλάδα είναι μεταξύ των χωρών της Ευρώπης στην οποία ο πόλεμος έχει αφήσει τα βαθύτερα σημάδια του", έγραφε ο Α. Πάλλης το 1928<sup>21</sup>. Η ά-

<sup>19</sup> Κατά τους υπολογισμούς του Κ. Κοφινά, το καθαρό προϊόν του δανείου δεν ξεπέρασε τα 1.288 εκατ. Αυτό έγινε γιατί από τη διχοτόμηση εξαιρέθηκαν τα χαρτονομίσματα που κατείχαν οι ξένοι και επιπλέον αφέθηκε ένα ποσοστό στην Εθνική Τράπεζα για τις ζημίες που αυτή υπέστη εξαιτίας του μέτρου αυτού. Εξάλλου, το δημόσιο βρέθηκε να έχει στην κατοχή του κατά την έναρξη της εφαρμογής του νόμου *Στέμματα* που ανέρχονταν σε πολλά εκατομμύρια. Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, Αθήνα 1937, σελ. 31.

<sup>20</sup> Για εκτενέστερη ανάλυση βλέπε Α. Ανδρεάδη, *Έργα, δ.π., σελ. 617-622*.

<sup>21</sup> A. Pallis, «Les effets de la guerre sur la population de la Grèce», στον A. Andreades (ed.), *Les Effects économiques et sociales de la guerre en Grèce*, Paris 1928, σελ. 130 και M. Mazower, *Greece and the inter-war economic crisis*, Clarendon Press Oxford, 1991, σελ. 42.

ποψη αυτή πηγάζει από το γεγονός των πολύ σημαντικών δημογραφικών και γεωγραφικών μεταβολών που διαδραματίστηκαν για τη χώρα στις περιόδους του 1912 και του 1922. Οι πολεμικές επιχειρήσεις αυτών των χρόνων είχαν ως αποτέλεσμα να επαναπροσδιοριστούν τα σύνορα της χώρας, όπως και να μεταβληθεί δραστικά ο πληθυσμός της.

Ωστόσο από την ως τώρα ανάλυση προκύπτει ότι η Ελλάδα στηρίχθηκε κυρίως στους δικούς της πόρους κατά τη διάρκεια του μεγάλου πολέμου. Επίσης ότι η συμμετοχή των κατωτέρων εισοδηματικών τάξεων στο κόστος (οικονομικό και κοινωνικό) και στις απώλειες της τραγικής αυτής περιόδου υπήρξε κατά κανόνα πολύ μεγαλύτερη απ' αυτή των οικονομικά ισχυρών.

Οι συνέπειες βέβαια της χρηματοδότησης αυτού του πολέμου, αν και δεν μπορούν να καθοριστούν με ακρίβεια, υπήρξαν ολέθριες για την ελληνική οικονομία. Η νομισματική και συναλλαγματική αστάθεια, που δημιουργήθηκε, εξαιτίας της έντονης νομισματικής κυκλοφορίας, καθόρισε σε ένα σημαντικό βαθμό τη μετέπειτα εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας και τον τρόπο αντιμετώπισης και χρηματοδότησης των τεράστιων μεταπολεμικών αναγκών, που δημιουργήθηκαν με τη μικρασιατική καταστροφή και την υπογραφή της Συνθήκης της Λωζάνης, το 1923.

## 2. ΤΟ ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ ΚΑΙ ΟΙ ΔΑΠΑΝΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥ

Προσφυγικό ζήτημα για την Ελλάδα δεν ανέκυψε για πρώτη φορά το 1922. Ήδη πριν από τους Βαλκανικούς πολέμους είχε δημιουργηθεί ζήτημα εγκατάστασης και περίθαλψης πρόσφυγων. Προσφυγικό ζήτημα αντιμετώπισε το ελληνικό κράτος από την ίδρυσή του και ακόμη νωρίτερα κατά τον απελευθερωτικό αγώνα, όταν το 1827 αποφασίστηκε η εγκατάσταση στον Ισθμό της Κορίνθου προσφύγων από τη Σμύρνη.

Μεταγενέστερα πρόεκυψε προσφυγικό ζήτημα κυρίως λόγω των Κρητικών επαναστάσεων κατά τα έτη 1866<sup>1</sup>, 1869, 1878, 1889 και 1897. Επίσης το 1906, λόγω των διωγμών στην Ανατολική Ρωμυλία, ένα μεγάλο μέρος από τους 50.000 Έλληνες κατέφυγε στην Ελλάδα. Από την επομένη δύμας των Βαλκανικών πολέμων άρχισαν οι μεγάλες μετακινήσεις πληθυσμών, απόρροια των στρατιωτικών και πολιτικών γεγονότων της περιόδου 1912-1922.

Πιο συγκεκριμένα, παλιννόστησαν στην Ελλάδα:

- α) Το 1913, 50.000, περίπου, Έλληνες από το τμήμα της Μακεδονίας, το οποίο περιήλθε τότε στη Βουλγαρία και τη Σερβία.

<sup>1</sup> Ενδεικτικά αναφέρεται ότι επί Βασιλείας Γεωργίου του Α', κατά την Κρητική επανάσταση του 1866, 50.000 Κρήτες κατέφυγαν στο ελληνικό έδαφος και έτυχαν προσωρινής περίθαλψης, μέχρις ότου το 1869 τους επιτράπηκε η επάνοδος στον τόπο τους.

- β) Το 1914, 300.000, περίπου, από τη Θράκη και τα παράλια της Μ. Ασίας, λόγω των τότε διωγμών από τους Νεότουρκους.
- γ) Το 1919-1921, 70.000, περίπου, από το εσωτερικό της Μ. Ασίας, όπου δεν είχε προχωρήσει ο ελληνικός στρατός, όπως και 550.000, περίπου, Έλληνες από τη Ρωσία και τον Καύκασο και
- δ) Το 1919-1924, 49.000, περίπου, Έλληνες, οι οποίοι αναγκάστηκαν να μεταναστεύσουν από τη Βουλγαρία εξαιτίας της Συνθήκης του Νεϊγύ του 1919<sup>2</sup>.

Αλλά ζήτημα εγκατάστασης προέκυψε επίσης και μετά την κατάληψη από τον ελληνικό στρατό της Μικράς Ασίας και της Ανατολικής Θράκης, σπότε άρχισαν να επιστρέφουν στις εστίες τους οι πρόσφυγες που είχαν εκτοπιστεί το 1914<sup>3</sup>.

Κυρίως όμως το πρόσφυγικό ζήτημα για την Ελλάδα τέθηκε σοβαρά από τη μικρασιατική καταστροφή και έπειτα. Για πρώτη φορά το ελληνικό κράτος βρέθηκε αντιμέτωπο με μια ογκώδη συρροή σ' αυτό 1,5 εκατομμυρίου πρόσφυγων<sup>4</sup>. Το ελληνικό κράτος απροετοίμαστο και εξαντλημένο καθώς ήταν, λόγω μακροχρόνιων πολέμων, βρέθηκε σε αδυναμία να αντιμετωπίσει το τεράστιο πρόβλημα της περίθαλψης αρχικά και της εγκατάστασης μετέπειτα πληθυσμού ίσου με το 1/4 των κατοίκων του.

Οι δαπάνες οι οποίες διενεργήθηκαν από το κράτος για τους πρόσφυγες διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: α) σε δαπάνες που βάρυναν τον κρατικό προϋπολογισμό και καλύφθηκαν από τα δημόσια έσοδα, και β) σε δαπάνες που χρηματοδοτήθηκαν από τα διάφορα εσωτερικά και εξωτερικά δάνεια και χρησιμοποιήθηκαν κυρίως για την αποκατάσταση (δάνεια Ε.Α.Π.) και την αποζημίωση των δικαιούχων αποζημιώσεων προσφύγων των διαφόρων κατηγοριών.

<sup>2</sup> Μ. Νοταράς, *Η αυροτική αποκατάσταση των προσφύγων*, Αθήνα 1934. Για περισσότερα βλέπε Α. Μπακάλμπαση, *Το πρόσφυγικό ζήτημα*, Αθήνα 1923, Α. Πάλλη, *Στατιστική Μελέτη περί των Φυλετικών Μεταναστεύσεων Μακεδονίας-Θράκης*, Αθήνα 1925, Α. Πάλλη, «Το πρόσφυγικό ζήτημα», στη *Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια*, στον τόμο Ελλάς.

<sup>3</sup> Για την πολιτική που εφαρμόστηκε και αναλυτικά για τις δαπάνες που διενεργήθηκαν για την εγκατάσταση των προσφύγων από το 1913 μέχρι τη μικρασιατική καταστροφή βλέπε: *Έκθεση Επιτροπής Εμπειρογνωμόνων*, Αθήνα 1927, Α. Μπακάλμπαση, δ.π., Α. Πάλλη, *Στατιστικοί Πίνακες*, Αθήνα 1924, Ε. Τσουδερού, *Η αποζημίωσης των ανταλλαξμάτων*, Αθήνα 1927.

<sup>4</sup> Η απογραφή του 1928 ανεβάζει τους Έλληνες πρόσφυγες στην Ελλάδα σε 1.221.849 άτομα. Ο αριθμός όμως αυτών που έφτασαν στη χώρα κατά το 1922 ήταν πολύ μεγαλύτερος. Πολλοί αποδεκατίστηκαν εξαιτίας των κακουχιών, των στερήσεων και των ασθενειών.

### Δαπάνες από τον προϋπολογισμό

Σύμφωνα με τον Α. Πετσάλη<sup>5</sup>, το σύνολο των δαπανών που βάρυναν τον κρατικό προϋπολογισμό για την εν γένει περίθαλψη, στέγαση, εποικισμό, ανταλλαγή πληθυσμών κτλ. της προ της μικρασιατικής καταστροφής περιόδου 1912-1922 ανήλθε σε 310 εκατομμύρια χρυσές δρχ., και για τη μετέπειτα περίοδο (1922-1931) σε 3.198 εκατομμύρια ή 10.510.000 λίρες στερλίνες (με βάση τη μέση επήσια τιμή της λίρας).

Ο πίνακας 2.1 δείχνει τον επιμερισμό των δαπανών, που διενεργήθηκαν από τον κρατικό προϋπολογισμό, για περίθαλψη, στέγαση, εποικισμό, ανταλλαγή πληθυσμών κτλ., την περίοδο 1912-1931.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.1

### Δαπάνες από τον προϋπολογισμό για τις προσφυγικές ανάγκες

A. Πριν από τη μικρασιατική καταστροφή (σε εκατ. δρχ.\*)

Χρήση	Μετατοπίσεις, στέγαση, περί- θαλψη	Εποικισμός	Αποκατάσταση πληθυσμού Ανατ. Μακεδονίας
1912	0,2	-	2,2
1913	1,4	-	-
1914	7,9	-	0,9
1915	15,4	2,3	-
1916	4,6	1,2	-
1917	8,7	0,2	-
1918	21,5	0,6	16,2
1919	54,1	1,4	29,7
1920-1921	59,5	10,9	8,4
1921-1922	46,5	11,4	11,4
Σύνολο	219,8	28,0	68,8

\*Κατά την παραπάνω περίοδο η ισοτιμία της δραχμής προς την αγγλική λίρα ήταν για μεντα έπη 1912-1919 25 δρχ., το 1920-1921 34,25 δρχ., το δε 1921-1922 70,91 δρχ.

<sup>5</sup> Α. Πετσάλη, *Η δημοσιονομική αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος*, Αθήνα 1930, σελ. 30.

Β. Μετά τη μικρασιατική καταστροφή (σε δρχ.)

Οικονομικό έτος	Περίθαλψη, στέγαση κλπ.	Εποικισμός	Ανταλλαγή πληθυσμού	Διάφορα	Σύνολο
1922-23	168.895.400	59.885.000	-	338.500	229.118.900
1923-24	229.155.000	223.970.000	-	338.489	453.463.489
1924-25	870.593.158	128.461.540	23.407.200	4.932.182	1.027.394.080
1925-26	274.901.328	21.510.000	27.906.200	-	324.317.528
1926-27	264.813.603	26.300.000	55.837.000	-	346.950.603
1927-28	122.800.000	27.010.000	64.902.750	231.015.197	445.727.947
1928-29	133.395.000	57.560.000	32.207.800	224.036.539	447.199.339
1929-30	96.185.000	128.470.001	29.051.800	23.776.000	277.482.801
1930-31	86.455.000	29.470.001	29.954.601	-	145.879.602
Σύνολο	2.247.193.489	702.636.542	263.267.351	484.436.907	3.194.594.259
1931-32	71.155.000	16.021.000	19.451.000	-	106.627.000
	2.318.348.489	718.657.542	282.718.351	484.436.907	3.301.221.259

Πηγή: Α. Αιγίδης, Η Ελλάς χωρίς τους πρόσφυγες, Αθήνα 1934, σελ. 34. Α. Πάλλη, «Το Προσφυγικό Ζήτημα», Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια, τόμος Ελλάς, σελ. 671.

Το ποσό των 3.301<sup>6</sup> εκατ. δρχ. ή 10.797.657 λιρών αποτελεί το σύνολο των πιστώσεων που αναγράφηκαν στους προϋπολογισμούς των δέκα χρήσεων (1922 ως 1932).

#### Δαπάνες από τα δάνεια

Τα δάνεια, τα οποία συνομολογήθηκαν για την αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος από τη μικρασιατική καταστροφή, διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: α) σ' αυτά που συνομολογήθηκαν στο εξωτερικό για τη στέγαση και αποκατάσταση των αστικών και αγροτικών πληθυσμών, και β) σ' αυτά που συνομολογήθηκαν στο εσωτερικό (εκούσια και αναγκαστικά) για την καταβολή στους πρόσφυγες ενδός ποσοστού αποζημίωσης που δεν κάλυπτε την αξία της περιουσίας, την οποία εγκατέλειψαν, εφόσον αυτή ήταν ανταλλάξιμη, σύμφωνα με τη Σύμβαση της Λωζάνης, είτε ως συνέπεια των Συμφωνιών Αθηνών και Άγκυρας.

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν τα δάνεια: προσφυγικό δάνειο του 1924, προσφυγικό τμήμα του δανείου σταθεροποίησης του 1928, το δάνειο εταιρίας "Τέκτων" του 1927, το δάνειο συνοικισμού Νέας Σμύρνης του 1926. Στη δεύτε-

<sup>6</sup> Το ποσό αυτό δεν αντιπροσωπεύει όλες τις δαπάνες που διενεργήθηκαν για την αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος, γιατί μέχρι το 1934, έτος υπολογισμού των παραπάνω δαπανών, δεν είχαν εκκαθαριστεί πλήρως όλες οι σχετικές υποχρεώσεις του κράτους (όπως π.χ. οι οφειλόμενες για τα απαλλοτριωθέντα αγροτικά κτήματα και αστικά οικόπεδα αποζημιώσεις και οι υποχρεώσεις που πήγαζαν από διάφορες ελληνοτουρκικές συμφωνίες για την αποζημίωση ορισμένων κατηγοριών προσφύγων). Α. Πάλλης, «Το Προσφυγικό Ζήτημα», Μεγ. Ελ. Εγκ., τόμος Ελλάς, σελ. 672.

ρη κατηγορία ανήκουν το δάνειο της ελληνοβουλγαρικής μετανάστευσης του 1923, τα ανταλλάξιμα του 1926 και του 1928 και το δάνειο των Ελλήνων υπηκόων του 1927. Ο πίνακας 2.2 δείχνει τα δάνεια που εκδόθηκαν για την αποκατάσταση και την αποζημίωση των προσφύγων, την περίοδο 1921-1928. Το σύνολο των δανείων που συνομολογήθηκαν για τις προσφυγικές ανάγκες ανήλθε (μέχρι το 1931) σε 15.400.000 λίρες στερλίνες και 9.352 εκατ. δρχ.<sup>7</sup>.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 2.2**  
**Δάνεια που εκδόθηκαν για την αποκατάσταση και αποζημίωση**  
**των προσφύγων**

Ονομασία	Έτος έκδοσης	Ονομαστικό κεφάλαιο	Τόκος %
A' Προσφυγικό	1921	£ 12.300.000	7
B' Προσφυγικό	1928	£ 582.150	6
Ανταλλαξίμων 8%	1926-1928	και \$ 12.167.073	1
Ανταλλαξίμων 6%	1928	δρχ. 6.000.000.000	8
Ελληνοβουλγαρικής	1923	· 1.650.000.000	6
μετανάστευσης		· 800.000.000	6
Ελλήνων υπηκόων	1927	· 800.000.000	8
Συνοικισμού Νέας	1926	· 2.000.000	7
Σμύρνης		· 100.000.000	9
Τέκτονος	1927		

Με εξαίρεση τα χρεολύσια των δύο ανταλλαξίμων δανείων, τα τοκοχρεολύσια των υπολοίπων προαναφερθέντων δανείων βάρυναν τον κρατικό προϋπολογισμό<sup>8</sup>.

Από το προϊόν των δύο προσφυγικών δανείων διατέθηκαν (μέχρι 30 Ιουνίου 1930) για μεν την αγροτική αποκατάσταση 10.397.196 λίρες στερλίνες, για δε την αστική στέγαση 1.880.192 λίρες. Διατέθηκαν επίσης 110.627 λίρες για την ενίσχυση της προσφυγικής χειροτεχνίας (ταπητουργίας κτλ.) και 243.496 λίρες για γενικά έξοδα της κεντρικής υπηρεσίας της Ε.Α.Π. Το ποσό το οποίο θα έπρεπε να καταβάλει το κράτος για τα απαλλοτριωθέντα, για χάρη των προσφυγικών αναγκών, κτήματα υπολογίστηκε κατά προσέγγιση: για τα μεν αστικά σε 1 δισεκατομμύριο δρχ., για δε τα αγροτικά σε περισσότερα από 2 δισ. Ένα τμήμα από τα τελευταία αυτά κτήματα χρησιμοποιήθηκε για την εγκατάσταση γηγενών ακτημόνων καλλιεργητών. Το μεγαλύτερο μέρος του κολοσσιαίου αυτού έργου της περιθαλψης, της εγκατάστασης και της αποζημίωσης των 1.222.000 προσφύγων συντελέστηκε μέσα σε εννέα έτη (1922-

<sup>7</sup> Α. Πάλλης, "Το Προσφυγικό Ζήτημα", σ.π., σελ. 671.

<sup>8</sup> Για περισσότερα βλέπε Ε. Τσουδερός, *Η αποζημίωσης των ανταλλαξίμων*, Αθήνα 1927.

1930). Μετά το 1930, έτος διάλυσης της Ε.Α.Π., το έργο συνεχίστηκε με τις τακτικές υπηρεσίες του κράτους (υπουργείων Γεωργίας και Πρόνοιας).

Συνολικά, θα πρέπει να τονιστεί ότι το ελληνικό κράτος για την αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος, με εξαίρεση τα δάνεια των ανταλλαξίμων, συνομολόγησε δάνεια ονομαστικού ποσού 6.911 εκατ. δραχμών. Αν στο ποσό αυτό προστεθούν οι δαπάνες των 3.198 εκατ. δρχ. (μέχρι το 1931) για τις άμεσες προσφυγικές ανάγκες, που διατέθηκαν από τον προϋπολογισμό του κράτους, και οι δαπάνες ύψους 4.117 εκατ. δρχ. για την υπηρεσία του δημόσιου χρέους (ως το 1931), προκύπτει ότι το ελληνικό δημόσιο επιβαρύνθηκε συνολικά με το ποσό των 14.226 εκατ. δρχ. Το ποσό αυτό αυξάνεται ακόμη περισσότερο αν προστεθεί και το ποσό των 2.625 εκατ. δρχ., το οποίο αντιπροσωπεύει την αξία των γαιών και των οικημάτων που παραχωρήθηκαν από την Επιτροπή Αποκατάστασης. Έτσι, το γενικό σύνολο των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν μέχρι το 1931 για την αντιμετώπιση των προσφύγων ανήλθε σε 16.851 εκατομμύρια δρχ., ποσό πολύ υψηλό σε σχέση με τις δυνατότητες των δημοσίων οικονομικών της χώρας αυτή την περίοδο.

Οι άμεσες προσφυγικές δαπάνες και τα τοκοχρεολύσια των συναφέντων δανείων για την αποκατάσταση των προσφύγων απορροφούσαν το ένα δέκατο ή για την ακρίβεια το 9,3% των συνολικών δημοσίων δαπανών επησίως για την περίοδο από το 1922 μέχρι το 1930<sup>9</sup>. Ο προϋπολογισμός του κράτους επιβαρυνόταν για την εξυπηρέτηση των εσωτερικών και εξωτερικών προσφυγικών δανείων με ένα δισεκατομμύριο δρχ. Πιο συγκεκριμένα, η υπηρεσία των προσφυγικών δανείων το οικονομικό έτος 1929-30 απορρόφησε 1.010 εκατ. δρχ., ενώ το 1930-31 1.050 εκατ. δρχ. Αξίζει να σημειωθεί ότι η αντιμετώπιση των άμεσων προσφυγικών δαπανών στηρίχθηκε σε χρηματικούς πόρους της εγχώριας αγοράς. Πράγματι, από τα 16,8 εκατ. δρχ., που διατέθηκαν μέχρι το 1931 για τις προσφυγικές ανάγκες, μόνο τα 4,1 προήλθαν από δάνεια του εξωτερικού.

Είναι προφανές ότι το πρόβλημα της περίθαλψης και εγκατάστασης των προσφύγων από δημοσιονομική άποψη ήταν τεράστιο. Τα μεγάλα βάρη που προέκυψαν για τη χώρα σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα, χωρίς την ουσιαστική βοήθεια από το εξωτερικό, συνέβαλαν από τη μια πλευρά στην αναστολή-αναδίπλωση του εκσυγχρονισμού της χώρας, η οποία εκδηλώθηκε με τη μεγαλύτερη ίσως ένταση από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους μετά το 1909, και από την άλλη υπήρξαν μια από τις κυριότερες αφορμές της οικονομικής συντριβής της Ελλάδας, η οποία κατέληξε στη χρεοκοπία του ελληνικού κράτους το 1932.

Θα ήταν σημαντική παράλειψη να μη τονιστεί ότι από άποψη εθνικής οικονομίας η συμβολή των προσφύγων στην οικονομική ζωή της χώρας υπήρξε ποικιλότροπα πολύτιμη. Η προσθήκη τους εξειδικευμένου και δραστήριου εργατικού γεωργικού στοιχείου συνετέλεσε στην εντατικότερη καλλιέργεια της

<sup>9</sup> Α. Αγγελόπουλος, σ.π., σελ. 112.

ελληνικής γης και στη βελτίωση της καλλιέργειας ορισμένων γεωργικών προϊόντων, παρ' όλα τα εμπόδια που αντιμετώπιζε ο μικρός γεωργικός κλήρος. Στις πόλεις το προσφυγικό στοιχείο συνετέλεσε στην ανάπτυξη της ελληνικής βιομηχανίας όλων των κλάδων (κλωστοϋφαντουργίας, μεταξουργίας, αλευροβιομηχανίας, ταπητουργίας κτλ.)<sup>10</sup>. Τέλος, η ανάγκη για την εγκατάσταση 150.000 γεωργικών οικογενειών προσφύγων επέδρασε καταλυτικά στην υλοποίηση της αγροτικής μεταρρύθμισης, η οποία θεσμοθετήθηκε αρκετά παλαιότερα. Η σχεδόν πλήρης εξαφάνιση της μεγάλης ιδιοκτησίας, ο υπέρμετρος τεμαχισμός της γης, με μια σειρά επιπτώσεις ακόμη και στη σημερινή οικονομία, ίσως δεν θα είχαν επιτευχθεί χωρίς την αιφνίδια έλευση των προσφύγων.

### 3. ΤΑ ΔΑΝΕΙΑ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΔΟΥ 1922-1932

Η οικονομία της χώρας την περίοδο μετά τη μικρασιατική καταστροφή δεν ήταν σε θέση από μόνη της να ανταπεξέλθει στο σωρευτικό όγκο αναγκών που προέκυπταν από την επιτακτική ανάγκη ταυτόχρονης αφομοίωσης του νέου πληθυσμού και των νέων περιοχών.

Η αντιμετώπιση της διαμορφωμένης αυτής κατάστασης, εξαιτίας των συνθηκών αυτών και σε συνδυασμό με την εκσυγχρονιστική πολιτική του Βενιζέλου, παρ' όλη την τάση αναδίπλωσης που παρατηρείται σ' αυτή μετά το 1922, απαιτούσαν τεράστιες δημόσιες δαπάνες. Ας σημειωθεί ότι το ύψος του προϋπολογισμού τη διαχειριστική περίοδο 1924-1925 έφτασε τα 5.514.907.606

<sup>10</sup> Αναλυτική περιγραφή για τη συμβολή των προσφύγων με στατιστικά δεδομένα κάνει ο Α. Αιγίδης στη μελέτη του *Η Ελλάς χωρίς τους πρόσφυγας*, Αθήνα 1934, Νοταράς, δ.π.

δρχ. από 197.559.975 δρχ. που ήταν το 1914<sup>1</sup>. Αν και ένα μέρος της αύξησης αυτής ήταν φαινομενικό και οφειλόταν στην αύξηση των τιμών, η διόγκωση του σκέλους των δαπανών του προϋπολογισμού ήταν υπερβολική.

Η χρηματοδότηση του τόσο διογκωμένου δημόσιου προϋπολογισμού δεν μπορούσε να στηριχθεί μόνο στα φορολογικά έσοδα, παρ' όλες τις σημαντικές φορολογικές μεταρρυθμίσεις που σημειώθηκαν στο απαρχαιωμένο μέχρι τότε φορολογικό σύστημα, ούτε στην αύξηση των δασμών με την εφαρμογή του νέου δασμολογίου 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 σε όλους τους τομείς της οικονομίας στηρίχθηκαν κατά 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 τους.

Έτσι, η εισροή ξένων δανειακών και άλλων κεφαλαίων κατά την περίοδο αυτή είναι σε όγκο η σημαντικότερη που έχει πραγματοποιηθεί από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους. Η εισροή αυτή ήταν πολύ μεγαλύτερη σε όγκο και έκταση από εκείνη που σημειώθηκε στην εποχή του Χ. Τρικούπη κατά το διάστημα της «τρελής» δεκαετίας που οδήγησε στην τρικουπική πτώχευση.

Στις παραγράφους που ακολουθούν δίνεται μια συνοπτική εικόνα των δανείων και των όρων δανεισμού που συνομολογήθηκαν τα δάνεια τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό της χώρας την περίοδο 1922-1932. Στη συνέχεια γίνεται μια προσπάθεια εκτίμησης των δημοσιονομικών συνεπειών του δανεισμού.

### 3.1. Εξωτερικά δάνεια

#### a) Το προσφυγικό δάνειο

Το πρώτο από τη σειρά αυτή δημοσίων δανείων συνομολογήθηκε υπό την αιγίδα της Κοινωνίας των Εθνών για την αγροτική και αστική αποκατάσταση των προσφύγων. Το ονομαστικό κεφάλαιο του δανείου ανερχόταν σε 12.300.000 λίρες στερλίνες (περίπου 307,5 εκατ. χρ. φρ.). Η τιμή έκδοσης των ομολογιών ήταν 88%, το ονομαστικό επιτόκιο 7%, ενώ η διάρκεια εξόφλησης του δανείου ήταν 40 έτη.

Το προσφυγικό δάνειο, το οποίο εκδόθηκε σε δημόσια εγγραφή κατά το Δεκέμβριο του 1924 σε τρία τμήματα (Λονδίνο, Νέα Υόρκη, Αθήνα, 7.500.000 λίρες στερλίνες, 11 εκατ. δολ. και 2.500.000 λίρες στερλίνες αντίστοιχα), συνομολογήθηκε με το ρητό όρο ότι θα το διαχειριζόταν η Επιτροπή Αποκατά-

<sup>1</sup> Α. Ανδρεάδης, *Έργα, σ.π.*, σελ. 628.

στασης Προσφύγων, η οποία τελούσε υπό την προστασία της Κοινωνίας των Εθνών. Συμφωνήθηκε ότι το προϊόν του δανείου θα διετίθετο αποκλειστικά για την αποκατάσταση των προσφύγων σε παραγωγικά επαγγέλματα.

Το πρώτο προσφυγικό δάνειο συνομολογήθηκε με πολύ επαχθείς όρους. Το επιτόκιο δανεισμού υπήρξε πολύ υψηλό. Ανήλθε ουσιαστικά σε 8,6% περίπου, αν ληφθούν υπόψη η υπό το άρτιο έκδοση των ομολογιών, οι τραπεζικές προμήθειες (5% για το τμήμα του δανείου σε λίρες στερλίνες και 6¾% για το τμήμα σε δολάρια) και τα υπόλοιπα έξοδα έκδοσης του δανείου. Με το προϊόν του δανείου αποκαταστάθηκε το μεγαλύτερο μέρος των αστών και αγροτών προσφύγων, για χάρη των οποίων παραχώρησε το κράτος εθνικές γαίες (500.000 εκτάρια) και άλλα μεγάλα απαλλοτριωθέντα αγροκτήματα<sup>2</sup>.

### *β) Το δάνειο ύδρευσης*

Το 1925 συνομολογήθηκε το δάνειο της ύδρευσης, για την εκτέλεση των έργων ύδρευσης της πρωτεύουσας, του Πειραιά και των περιχώρων, ονομαστικού ποσού 11 εκατ. δολαρίων με τιμή έκδοσης 85%, τόκο ονομαστικό 8% και διάρκεια απόσβεσης 27 έτη. Το δάνειο αυτό συνομολογήθηκε με την αμερικανική εταιρία Ulen et Co., η οποία ανέλαβε την υποχρέωση της κατασκευής συμπλέγματος έργων για την ύδρευση των πόλεων Αθήνας και Πειραιά.

Οι όροι της σύναψης του δανείου αυτού υπήρξαν εξαιρετικά επαχθείς. Εκτός από τη βραχύτατη περίοδο απόσβεσής του, το πραγματικό επιτόκιο, εξαιτίας της σημαντικής κάτω από το άρτιο έκδοσης, έφτασε το 9,4%. Βέβαια με τη σύμβαση της 16.8.1935 τροποποιήθηκαν οι αρχικοί όροι σύναψης του δανείου. Το επιτόκιο μειώθηκε κατά 4%, ενώ παρατάθηκε η απόσβεσή του για 23 ακόμη έτη<sup>3</sup>.

### *γ) Το δάνειο των σιδηροδρόμων*

Το ίδιο έτος (1925) το ελληνικό κράτος συνεβλήθη με τη βελγική ανώνυμη εταιρία Société Commerciale de Belgique, με την οποία υπέγραψε δύο συμβάσεις (27.8.1925 και 27.1.1926). Με τις συμβάσεις αυτές η βελγική εταιρία ανέλαβε: α) την κατασκευή νέων σιδηροδρομικών γραμμών 350 χλμ. περίπου, β) την αντικατάσταση γραμμών και επισκευή τεχνικών έργων και γ) την προμήθεια σημαντικής ποσότητας μονίμου και τροχαίου υλικού.

Για τη διευκόλυνση της κατασκευής των νέων γραμμών, της ενίσχυσης των υπαρχουσών και της προμήθειας του υλικού, ανέλαβε η ανάδοχη εταιρία να παράσχει στην ελληνική κυβέρνηση δάνειο 21 εκατ. δολαρίων. Το δάνειο αυτό συμφωνήθηκε να εκδοθεί σε δύο τμήματα, από 10.500.000 δολαρίων το καθένα. Το πρώτο θα εκπροσωπούνταν με ανάλογο αριθμό ομολογιών, με επιτόκιο 8%, δεκαετούς λήξης, εκδιδόμενο στην τιμή των 90%, ενώ το δεύτερο θα

<sup>2</sup> Για περισσότερα, βλέπε Δ. Στεφανίδη, *Η εισροή ξένων κεφαλαίων*, σελ. 251.

<sup>3</sup> Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος*, σελ. 37.

εκπροσωπούνταν επίσης με ομολογίες, με επιτόκιο 8%, εξαιετούς όμως λήξης, και με τιμή έκδοσης 94% της ονομαστικής αξίας. Το πρώτο τμήμα του δανείου θα χρησιμοποιούνταν για την κατασκευή και ενίσχυση των σιδηροδρομικών γραμμών, ενώ το δεύτερο για την πληρωμή του σιδηροδρομικού υλικού.

Οι συμβάσεις της 27.8.1925 και της 27.1.1926 με τη Société Commerciale de Belgique υπήρχαν επαχθέστερες όχι μόνο σε σχέση με τη σύμβαση του πρώτου προσφυγικού δανείου, αλλά και σε σχέση με τη σύμβαση ύδρευσης Αθηνών - Πειραιώς και περιχώρων. Εκτός από το βαρύτατο επιτόκιο των συνομολογηθέντων δανείων, το χρονικό διάστημα αποπληρωμής των δανείων ήταν βραχύτατο και η αποπληρωμή του άρχιζε πριν ακόμη αρχίσουν να αποδίδουν τα υπό εκτέλεση παραγωγικά έργα.

#### *δ) Το σουηδικό δάνειο*

Κατά τα μέσα του 1926 το ελληνικό κράτος συνομολόγησε με την ανώνυμη σουηδική εταιρία Svenska Tandsticksaktiebolaget σύμβαση για τη χορήγηση δανείου 1 εκατ. λιρών στερλινών, με επιτόκιο 8,5%, εξοφλητέο σε ίσες τοκοχρεολυτικές δόσεις και για χρονικό διάστημα 28 ετών. Γι' αυτό συμφωνήθηκε να δώσει η ελληνική κυβέρνηση στην εταιρία 28 ομολογίες, καθεμιά ονομαστικής αξίας που αντιστοιχούσε προς το 1/28 του ονομαστικού κεφαλαίου. Η τιμή των ομολογιών ορίστηκε σε 94% του ονομαστικού ποσού, με συνέπεια το καθαρό ποσό του δανείου να ανέλθει σε 940.000 λίρες. Άλλα, εκτός από τους επαχθείς όρους της σύναψης του δανείου, η ελληνική κυβέρνηση παραχώρησε στην εταιρία The Alsing Tranding Co Ltd, που είχε κοινά συμφέροντα με τη σουηδική εταιρία Svenska Tandsticksaktiebolaget, την αποκλειστική προμήθεια της αναγκαίας ποσότητας "πυρείων" για ολόκληρη τη χώρα επί 28 έτη, δηλαδή από το 1926 μέχρι το 1954. Σύμφωνα με τον Στεφανίδη<sup>4</sup>, οι συμβάσεις του σουηδικού δανείου αποτελούν τη μελανότερη κηλίδα της δανειακής πολιτικής του κράτους κατά την επιπλέοντα 1922-1929, επειδή όχι μόνο οι όροι της συνομολόγησής του υπήρχαν βαρύτατοι (υψηλότερο επιτόκιο, έκδοση υπό το άρτιο, βραχύ χρονικό διάστημα απόσβεσης), αλλά επειδή το ελληνικό κράτος δεσμεύτηκε για μια 28ετία σε ό,τι αφορούσε την προμήθεια των αναγκαίων για τη χώρα "πυρείων". Το θλιβερότερο, όμως, όλων είναι ότι το προϊόν του δανείου σπαταλήθηκε και δεν χρησιμοποιήθηκε παραγωγικά.

#### *ε) Το "τριμερές" δάνειο*

Ιδιαίτερη θέση μεταξύ των εξωτερικών δανείων της περιόδου 1922-1932 κατέχει το λεγόμενο τριμερές δάνειο ή δάνειο σταθεροποίησης, το οποίο συνομολογήθηκε το 1928 σύμφωνα με το πρωτόκολλο της Γενεύης της 15.9.1927, που υπογράφηκε από τον τότε Έλληνα υπουργό των Οικονομικών. Το πρωτόκολλο αυτό αναφερόταν, μεταξύ των άλλων, και στην έκδοση, υπό την

<sup>4</sup> Στεφανίδης, σ.π., σελ. 243.

αιγίδα της Κοινωνίας των Εθνών, δανείου της ελληνικής κυβέρνησης από 9 εκατ. λίρες στερλίνες (ή 4,1 εκατ. λίρες στερλίνες και 17 εκατ. δολάρια) πραγματικού κεφαλαίου, με σκοπό τη σταθεροποίηση του ελληνικού χρήματος, την εξόφληση ενός τμήματος των εκκρεμών κρατικών οφειλών και τη συνέχιση του έργου της αποκατάστασης των προσφύγων. Ειδικότερα, το τμήμα του δανείου, που αναφερόταν στη χρηματική σταθεροποίηση, θα περιελάμβανε το 1/3 του όλου ποσού του δανείου και θα χρησιμοποιούνταν σύμφωνα με το άρθρο 4 εδ. 3 του πρωτοκόλλου "εις την εξόφλησιν παρά της Ελληνικής Κυβερνήσεως μέρους του δημιούρου χρέους, το οποίο, κατά το πρωτόκολλο, θα μετεβιβάζετο υπό της Εθνικής Τραπέζης εις την Τράπεζα της Ελλάδος"<sup>5</sup>. Το τμήμα του δανείου, το αναφερόμενο στην εκκαθάριση των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού, θα περιελάμβανε επίσης το 1/3 του όλου ποσού και θα χρησιμοποιούνταν στην εξόφληση ορισμένων κρατικών οφειλών, οι οποίες καθορίζονταν στο παράτημα 5 του πρωτοκόλλου. Τέλος, το αναφερόμενο στη συνέχιση της προσφυγικής αποκατάστασης τελευταίο τρίτο του δανείου θα παραδίδοταν, σύμφωνα με το άρθρο 6 του πρωτοκόλλου, στην Επιτροπή Αποκατάστασης των Προσφύγων, προκειμένου να χρησιμοποιηθεί για το σκοπό αυτόν.

Για την πραγματοποίηση ενός τμήματος του δανείου αυτού υπέγραψε η ελληνική κυβέρνηση στις 30.1.1928 στο Λονδίνο δύο συμβάσεις, μία με τους τραπεζικούς οίκους Hambros Bank Ltd και Erlangers Ltd και μία με τη Speyer Co της National City Co και της National City Bank of New York. Το τμήμα του δανείου που εκδόθηκε σε λίρες ήταν ονομαστικού κεφαλαίου 4.070.960 λιρών (πραγματικού 3.501.025) στην τιμή του 86%, με επιτόκιο 6%. Το τμήμα του δανείου που εκδόθηκε σε δολάρια ήταν ονομαστικού κεφαλαίου 17 εκατ. δολάρια (πραγματικού 14.620.000) στην τιμή του 86%, με επιτόκιο επίσης 6%. Οι όροι σύναψης του δανείου αυτού σε σχέση με τα προηγούμενα δάνεια ήταν σχετικά ευνοϊκότεροι, εφόσον ο πραγματικός τόκος δεν υπερέβη το 7%.

Το υπόλοιπο του δανείου σταθεροποίησης από 2.500.000 λίρες δεν εκδόθηκε μετά τη συμφωνία μεταξύ Ελλάδας και Η.Π.Α. σχετικά με το διακανονισμό των πολεμικών χρεών προς τις Η.Π.Α. Αντίθετα, συνομολογήθηκε το αμερικανικό δάνειο 12.167.000 δολαρίων με επιτόκιο 4% και αποπληρωμή του εντός 20ετίας.

#### *στ) Το "παραγωγικό δάνειο"*

Για την εκτέλεση των υδραυλικών έργων της πεδιάδας του Αξιού, των αποξηραντικών έργων του Στρυμόνα και των υδραυλικών έργων της Θεσσαλίας, της Ήπειρου και της Κρήτης, όπως και για τη συμπλήρωση του οδικού δικτύου της χώρας, το ελληνικό κράτος συνομολόγησε δάνειο ονομαστικού ποσού συνολικά 8,6 εκατ. λιρών Αγγλίας. Πρέπει να σημειωθεί ότι το δάνειο αυτό προήλθε από τις διάφορες συμβάσεις που συνομολόγησε το ελληνικό κράτος με διάφορες εταιρίες των Η.Π.Α. και της Βρετανίας (για περισσότερες λεπτο-

<sup>5</sup> Στεφανίδης, σ.π., σελ. 244.

μέρειες βλ. κεφάλαιο 5 «Τα μεγάλα παραγωγικά έργα»). Ορισμένες από τις συμβάσεις συνομολογήθηκαν με επαχθέστατους όρους.

Με το "παραγωγικό δάνειο" κλείνει η σειρά των σπουδαιότερων εξωτερικών δανείων της περιόδου αυτής.

### Ω Άλλα εξωτερικά δάνεια

Εξωτερικά δάνεια συνομολογήθηκαν επίσης ένα το 1927 για την εξαγορά της σιδηροδρομικής γραμμής Θεσσαλονίκης-Μοναστηρίου, ονομαστικού ποσού 10 εκατ. χρυσών φράγκων, και ένα, το 1930, ονομαστικού ποσού 1 εκατ. λιρών Αγγλίας για την ανέγερση σχολικών κτιρίων. Για το πρώτο από αυτά τα δύο τελευταία δάνεια ουσιαστικά κατά την εξαγορά το ελληνικό δημόσιο ανέλαβε την εξυπηρέτηση του χρεολυτικού δανείου, το οποίο η εταιρία που εκχώρησε τη γραμμή είχε συνάψει το 1893 για την κατασκευή της.

Στα δύο παραπάνω δάνεια θα πρέπει να προστεθεί και το χρέος προς τη βουλγαρική κυβέρνηση, ποσού 1.094,4 εκατ. λέβα ή 38,4 εκατ. χρυσών φράγκων, που αποτελούσαν πιστωτικό υπόλοιπο υπέρ της Βουλγαρίας από το συμψηφισμό της αξίας των ακινήτων που εγκαταλείφθηκαν από κατοίκους της Βουλγαρίας κατά την ανταλλαγή πληθυσμών μεταξύ των δύο χωρών.

Ο πίνακας 3.1 δίνει μια συνοπτική, αλλά σαφή, εικόνα των συνομολογηθέντων δανείων από το εξωτερικό την περίοδο 1923-1932.

Εκτός από τα παραπάνω δάνεια που αναφέρθηκαν, και αποτελούν τα σημαντικότερα εξωτερικά δάνεια αυτής της περιόδου, το ελληνικό κράτος την περίοδο αυτή συνομολόγησε και άλλα δάνεια, τόσο σε χρυσό όσο και σε δραχμές.

Στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθεί ακόμη και το κυμαινόμενο χρέος της εποχής αυτής, το οποίο αποτελείται κυρίως από προκαταβολές της εταιρίας Speyer και Seligman 7,5 εκατ. δολαρίων, του οίκου Scoda 34 χιλιάδων λιρών και της Εθνικής Τράπεζας 900 χιλιάδων λιρών. Οι προκαταβολές αυτές, εκτός του οίκου Scoda, το οποίο χρησιμοποιήθηκε για την κατασκευή ατμαμάξων, διατέθηκαν στην πλειονότητά τους για παραγωγικά έργα. Μέρος από την προκαταβολή Speyer διατέθηκε για την προϊκοδότηση της Αγροτικής Τράπεζας της Ελλάδας.

Έτσι, κατά την περίοδο 1922-1932 συνάφθηκαν εξωτερικά δάνεια, μαζί με τις προκαταβολές, ονομαστικού κεφαλαίου 1.015,2 εκατομμυρίων χρυσών φράγκων, πραγματικού ποσού 8.834,5 εκατ. Κατά συνέπεια, ο μέσος όρος της υπό το άρτιο έκδοσης των δανείων αυτών, χωρίς να υπολογισθούν οι πραμήθειες, είναι 89% περίπου. Ο μέσος ονομαστικός τόκος ανέρχεται στο 7% και ο πραγματικός σε 8%. Η μέση απόσβεση των δανείων αυτών είναι 33 έτη.

Με βάση τον πίνακα 3.2, ο οποίος εμφανίζει τη χρησιμοποίηση του προϊόντος καθενός από τα συναφθέντα δάνεια, προκύπτει ότι τα δάνεια της περιόδου 1922-1932 διατέθηκαν κατά 31% για παραγωγικούς σκοπούς, κατά 37% για την αποκατάσταση των προσφύγων και κατά τα υπόλοιπα 32% για την κάλυψη ελλειμμάτων του προϋπολογισμού και εξόδων εκδόσεων των δανείων.

ΠΗΝΑΙΑΣ 3.1  
Σύναφθείντα εξωτερικά δάνεια περιόδου 1923-1932

Τίτλος δανείου	Έτος εκδόσης	Κεφαλαια (σε εκατ.)	Πραγμ.	Τιμ. έκδ.*	%	Τόκος αναμ. β) παραγ.	Χρησιμοποίηση δανείου
Δάνειο 7% 1924 (Α' Προσφυγικό)	1924	£ 12,3	£ 8,1 & \$ 8,91	81	a) 7 β) 8,6	Για αποκατάσταση των αστών	
Δάνειο 8% 1925 Ελληνικών Σιδηροδρόμων	1925	£ 2,2	£ 2,0	90 (α' κατ.) 94 (β' κατ.)	a) 8 β) 8,69	Για κατασκευή και ενίσχυση το δρόμου ελασμάτων γραμμών και προμήθεια τεληφοροδρομικού υλικού	
Δάνειο 8% 1925 Υδρεύσης	1925	\$ 11,0	\$ 9,3	85	a) 8 β) 9,4	Για κατασκευή και συντήρηση έργων μέρευσης	
Δάνειο 8 1/4% 1926 Σιδηροδρόμιο	1926	£ 1,0	£ 0,94	91	a) 8 1/4 β) 9,04	Για κάλυψη ελασμάτων του προδιπλωματικού	
Δάνειο Τραπέζας 6% 1928	1928	£ 4,1 & \$ 17,0	£ 3,5 & \$ 14,6	86	a) 6 β) 6,97	Για συμπλήρωση του έργου παρα- τάσης της των Προσφύγων, κάλυψη ελασμάτων του πρωτοπολογισμού και εξέκλιψη μέρους του προς την Εθνική Τράπεζα χρέους του δημιού	
Δάνειο 6% 1928 Παραγωγικών Έργων	1928	£ 4,0	£ 3,36	84	a) 6 β) 7,14	Για χρηματόδοτη παραγωγικών έργων και συμπλήρωση θησαυρού	
Δάνειο 4% 1929 Αιρετ. Κυβερνητικής	1930	\$ 12,2	\$ 12,2	100	4	Για συμπλήρωση του έργου της προφυλακτικής αποκατάστασης.	
Δάνειο 6% 1930 Σχολικών Ιατριών	1930	£ 4,0	£ 0,84	84	a) 6 β) 7,14	Για κατασκευή σχολικών κτηρίων	
Χρέος προς Κτηματική Τράπεζα	1930	£ 0,05	£ 0,05		10	Για σκοπούς του Ειδικού Ταμείου Μηχανηλάτων Ληστεύσιν Έργων	
Δάνειο 6% 1931 (Β' Παραγωγικό)	1931	£ 1,6	£ 3,8	83 1/2	a) 6 β) 7,18	Για συνέχιση παραγωγικών έργων και πλήρωμα τόκων προκαταβολής Hambros, Speyer και Εθνικής Τράπεζας	
Δάνειο 3% 1893 Σιδηρ. Θεσσαλονίκης-Μοναστηρίου	1927	Φρ. χρ. 15,0	Φρ. χρ. 15,0		3	Για εξαγορά της ιδιορρευστής γραμμής Θεσσαλονίκης-Μοναστηρίου	
Χρέος προς Βουλγ. Κυβερνητική	1931	Φρ. χρ. 38,41	Φρ. χρ. 38,41		6	Για εκτέλεση συμφωνίας Καραντζού-Μοναλάφ	
Σύνολο							
		£ 27,05 \$ 54,0	£ 21,34 \$ 55,78				
		Φρ. χρ. 53,7	Φρ. χρ. 53,7				
		947,9	817,5				

\*Συμπεριλαμβανομένων και των τραπεζικών προμηθειών και λοιπών εξόδων έπεισης.  
Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, σ. π. σελ. 40-41.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3.2**  
**Διάθεση εξωτερικών δανείων περιόδου 1922-1932\***  
**(σε εκατ. λιρών στερλ.)**

Τίτλος δανείου	Κάλυψη ελλειμμάτ.	Υπηρεσία δανείων		Παραγωγικοί σκοποί	Αποκατάσταση προσφύγων
		Πληρωμή τόκων, χρεολ.	Έξοδα έκδοσης		
1. Δάνειο 7% 1924 (Α' Προσφυγικό)			2,3		10,0
2. Δάνειο Σιδηροδρόμων 1923			0,22	1,98	
3. Δάνειο Ύδρευσης			0,3	1,9	
4. Δάνειο Σουηδικό 1926			0,06		
5. Δάνειο Τριμερές 1928			1,0		0,5
6. Δάνειο Παραγ. Έργων 1928	0,94		0,06	0,61	3,3 <sup>(2)</sup>
7. Δάνειο 4% Αμερ. Κυβέρνησης	2,12 <sup>(1)</sup> και 3,0 (χρέος εκ παλ. πιστ. κυκλοφορ.)				2,4
8. Δάνειο Σχολικών Κτιρίων 1930			0,16	0,84	
9. Χρέος προς Κτηματική Τράπεζα				0,05	
10. Δάνειο Παραγ. Έργων 1931		0,3	0,8	3,5	
11. Δάνειο Σιδηροδρόμου Θεσ/νίκης-Μοναστηρίου				0,6	
12. Χρέος προς Βουλγαρική Κυβέρνηση					1,54
Σύνολο	6,86	0,36	5,48	12,17	14,44
Σύνολο ονομαστικού κεφαλαίου	39,31				
Αναλογία επί συνόλου ονομαστικού κεφαλαίου	17,45%	0,93%	13,94%	30,96%	36,73%

\* Το κατά την ίδια περίοδο συναφθέν κυμαινόμενο εξωτερικό χρέος αφιερώθηκε ως επί το πλείστον στη συνέχιση των παραγωγικών έργων και την προμήθεια πολεμικού υλικού.

<sup>(1)</sup> Το τμήμα αυτό του δανείου διατέθηκε για τη διενέργεια αναβληθεισών πληρωμών του δημοσίου.

<sup>(2)</sup> Από το ποσό αυτό διατέθηκαν 373.333 λίρες για προϊκοδότηση της Αγροτικής Τράπεζας.

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, δ.π., σελ. 42.

### 3.2. Εσωτερικά δάνεια

Εκτός από τα παραπάνω δάνεια, το ελληνικό κράτος την περίοδο αυτή (1922-1932) συνομολόγησε και άλλα δάνεια, τόσο σε χρυσό όσο και σε δραχμές.

Τα μακροχρόνια κρατικά δάνεια σε χρυσό είναι: α) το δάνειο των 45 εκατ. χρυσών φράγκων του 1925, που συνομολόγησε το κράτος με την Εθνική Τράπεζα, με επιτόκιο 3%, το οποίο περιορίστηκε με τη σύμβαση της 28.7.1925 σε 1,5%, και χρόνο αποτληρωμής του 50 έτη. Με το δάνειο αυτό το κράτος ανέλαβε την υποχρέωση να εξοφλήσει σε χρυσό τα παλαιά δάνεια σε χρυσό (του 1915 και 1917), που είχε συνάψει με την Εθνική Τράπεζα, τα οποία με το νομοθετικό διάταγμα της 7.1.1923 είχε μετατρέψει σε χάρτινες δραχμές<sup>6</sup>, και β) το του δικαστικού μεγάρου Τριπόλεως του 1927. Το δάνειο αυτό συνομολογήθηκε με την Εθνική Τράπεζα με σκοπό την αποπεράτωση του δικαστικού μεγάρου Τριπόλεως και εξόφλησης του υπολοίπου παλαιοτέρου δανείου, που συνάφθηκε το 1911 με την Εθνική Τράπεζα για τον ίδιο σκοπό. Το δάνειο του 1927, που δεν ήταν ομολογιακό, ήταν της τάξης 8.100 λιρών Αγγλίας με επιτόκιο 10% και χρόνο απόσβεσης 10 έτη.

Εκτός από τα συνομολογηθέντα σε χρυσό δημόσια δάνεια, το ελληνικό κράτος σύναψε την περίοδο 1922-1932 και πολλά δάνεια σε δραχμές. Τα εσωτερικά δάνεια που συνομολόγησε το ελληνικό κράτος την περίοδο αυτή απεικονίζονται στον πίνακα 3.3. Το συνολικό ποσό των δανείων αυτών, που δεν υπερβαίνει τα 2.209 εκατ. δραχμές, διατέθηκε για την απόσβεση του κυμαινόμενου χρέους του δημοσίου, για τη συμπλήρωση των έργων ύδρευσης, την κατασκευή τηλεφωνικού υπεραστικού δικτύου και την ανέγερση δημοσίων καταστημάτων.

<sup>6</sup> Για περισσότερα, Στεφανίδης, σ.π., σελ. 259-261.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3.3**  
**Εσωτερικά δάνεια (σε δραχμές) περίοδου 1922-1932**

Tίτλος δανείου	Έτος έκδοσης	Κεφάλαιο	Τόκος	Χρησιμοποίηση προϊόντος δανείου
Δύο δάνεια για κατασκευή δημοσίων καταστημάτων	1924/25	12,0	5% έως 6%	Για κατασκευή δημοσίων καταστημάτων
Δάνειο συνοικισμού Ν. Σμύρνης, 1926	1926	2,0	7%	Για ανέγερση του συνοικισμού Ν. Σμύρνης
Β' Αναγκ. Δάνειο, 1926	1926	1.230,0	6%	Για εξόφληση κυμαινόμενου χρέους του δημοσίου προς την Εθνική Τράπεζα
Γ' Αναγκ. Δάνειο, 1926	1926	650,0	8%	Για απόσβεση μέρους γραμμάτων της Εθνικής Αμύνης που κυκλοφορούσαν
Δάνειο 8% 45 εκατ. 1930 (πηλεφωνικό)	1930	45,0	8%	Για χρηματοδότηση του έργου της κατασκευής υπεραστικού τηλ. δικτύου στην Ελλάδα
Δάνειο 104 εκατ. 1930 (Ταμείου Παρακαταθ. και Δανείων) 'Υδρευσης	1930	100,0	7% (του Δ' τμήματος από 75 εκατ.) 8% (Β' τμ.) 8%	Για ενίσχυση και αποτεράτωση υδρευτικών έργων στην Αθήνα
Δάνειο 8% 90 εκατ. 1930 (Ταχυδρ. Ταμευτηρίου) 'Υδρευσης	1930	90,0		Το ίδιο όπως παραπάνω
Τρία δάνεια Ταχυδρ. Ταμευτηρίου ('Υδρευσης)	1930/31	80,0	8%	Για συμπλήρωση του νέου δικτύου ύδρευσης Αθηνών - Πειραιώς - Περιχώρων
Σύνολο σε εκατ. δρχ.		2.209,0		
Σύνολο εκατ. χρ. φρ.*		144,1		

\* Με βάση την τιμή που είχε το χρυσό φράγκο το έτος που συνομολογήθηκε κάθε δάνειο.

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, Αθήνα 1937, σελ. 43.

Πέρα, όμως, από την κατηγορία των δανείων που συνάφθηκαν για την επίτευξη των παραπάνω σκοπών, υπήρξε και μια άλλη κατηγορία δανείων, δημοσίου χαρακτήρα, των οποίων η εξυπηρέτηση βάρυνε τον κρατικό προϋπολογισμό.

Πιο συγκεκριμένα, το δάνειο για αποζημίωση των Ελλήνων υπηκόων εκδόθηκε με βάση το νόμο 3372, ο οποίος επέτρεψε στην ελληνική κυβέρνηση την έκδοση του αναγκαίου ομολογιακού δανείου για αποζημίωση των μη ανταλλαξίμων προσφύγων, των οποίων τα κτήματα θα περιέρχονταν στην κυριότητα του τουρκικού κράτους. Το δάνειο αυτό ήταν χρεολυτικό, με χρόνο αποτληρωμής 30 έτη και επιτόκιο 8%. Μέχρι 7 Νοεμβρίου 1929 οι ομολογίες, που εκδόθηκαν και διανεμήθηκαν στους δικαιούχους, αντιπροσώπευαν ονομαστικό κεφάλαιο 766.165.500 δραχμές και μέχρι 30 Μαρτίου 1933 7.983 εκατ.

δρχ. Το δάνειο της ελληνοβουλγαρικής μετανάστευσης, το οποίο απαρτίζεται από τις ομολογίες, που εκδόθηκαν από την ελληνική κυβέρνηση για την αποζημίωση των Ελλήνων, οι οποίοι μετανάστευσαν από τη Βουλγαρία, για την κατά τα 90/100<sup>7</sup> αξία των κτημάτων που εγκατέλειψαν εκεί. Οι ομολογίες αυτές εκδόθηκαν με βάση τις αποφάσεις της μικτής επιτροπής και εκπροσωπούσαν την 31.9.1929 ονομαστικό κεφάλαιο 353.354.500 δραχμές<sup>8</sup>, ενώ στις 30 Μαρτίου 1933 764 εκατ. δραχμές. Ο τόκος τους ανερχόταν σε 6% και η εξόφλησή τους συμφωνήθηκε να γίνει σε 60 έτη, με αγορά ομολογιών ή κλήρωσή τους στο άρτιο<sup>9</sup>. Το δάνειο των πολεμοπαθών εκδόθηκε με βάση το νόμο 4278 (4/ 5 Αυγούστου 1929). Με βάση αυτό το νόμο, η κυβέρνηση εξέδωσε ομολογίες 800 εκατ. δρχ. (μέχρι 30 Μαρτίου 1933) για την αποζημίωση αυτών που υπέστησαν ζημίες από τον Α΄ παγκόσμιο πόλεμο. Το επιτόκιο του δανείου ορίστηκε σε 6% και ο χρόνος εξόφλησης του δανείου σε 25 έτη. Το δάνειο της εταιρίας Τέκτων, του 1927, ανερχόταν σε 100 εκατ. δρχ. Οι ομολογίες αυτού του δανείου, που διατέθηκαν μέχρι 30 Μαρτίου 1933, ανήλθαν σε 72 εκατ. δρχ.

Μια συνοπτική εικόνα των δανείων αυτών, που συνομολογήθηκαν για την πληρωμή των διαφόρων αποζημιώσεων την περίοδο αυτή, δίνεται από τον πίνακα 3.4. Στον πίνακα αυτόν δεν περιλαμβάνονται τα δύο δάνεια των ανταλλαξίμων του 1926 και 1928, γιατί δεν μπορεί να συνυπολογιστούν στο δημόσιο χρέος της Ελλάδας. Τα δάνεια αυτά ήταν υπό την εγγύηση του κράτους, εκδόθηκαν από την Εθνική Τράπεζα και η εξυπηρέτησή τους θα καλυπτόταν από τις προσόδους και την εκποίηση των κτημάτων από την ανταλλαγή.

<sup>7</sup> Κατά το υπόλοιπο 10/100 η αποζημίωση γινόταν σε μετρητά.

<sup>8</sup> Έκθεση επί του προϋπολογισμού της χρήσης 1930-31.

<sup>9</sup> Τα οικονομικά ζητήματα της ελληνοβουλγαρικής μετανάστευσης ρυθμίστηκαν με τη συμφωνία που υπογράφηκε στη Γενεύη στις 9.12.1927, γνωστή με το όνομα Καφαντάρη-Μισλάφ. Για περισσότερα βλ. Α. Πετσάλη, *Η δημοσιονομική αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος*, Αθήνα 1930 και Π. Δερτιλή, *Το πρόβλημα των Βουλγαρικών Επανορθώσεων*, Αθήνα 1930.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 3.4

Δάνεια που εκδόθηκαν για την πληρωμή διαφόρων αποζημιώσεων\*

Τίτλος δανείου	Έτος έκδοσης	Κεφάλαιο (σε εκατ. δρχ.)	Τόκος %	Χρησιμοποίηση προϊόντος δανείου
Δάνειο 9% 1923 (Τέκτονος)	1923	72,0 <sup>(1)</sup>	9	Για κατασκευή προσφυγικών οικημάτων κλπ.
Δάνειο 8% του 1927 (Ελλήνων υπηκόων)	1927	798,3 <sup>(1)</sup>	8	Για αποζημίωση Ελλήνων υπηκόων
Δάνειο 1% του 1906 (Ναυτικών χορηγημάτων)	1906	17,4	1	Για εξόφληση χρέους του δημοσίου προς τα νησιά Ύδρα, Σπέτσες και Ψαρά
Δάνειο 8% του 1919 (Απαλλοτρίωσης)	1919	425,2 <sup>(1)</sup>	8	Για αποζημίωση ιδιοκτητών αγροτικών κτημάτων που απαλλοτριώθηκαν
Δάνειο 6% του 1923 (Ελληνοβουλγαρικής μετανάστευσης)	1923	764,4 <sup>(1)</sup>	6	Για αποζημίωση Ελλήνων που μετανάστευσαν από Βουλγαρία
Δάνειο 6% του 1929 (Πολεμοπαθών)	1929	800,0 <sup>(1)</sup>	6	Για αποζημίωση Ελλήνων υπηκόων που υπέστησαν ζημία από τον ευρωπαϊκό πόλεμο
Δάνειο 6% του 1931 250 εκατ. Αγροτικής	1931	138,8 <sup>(1)</sup>	6	Για αποζημίωση αγροτών προσφύγων
Σύνολο σε εκατ. δρχ.		3.016,1		

- \* Στον πίνακα δεν περιλαμβάνονται τα δύο δάνεια των ανταλλαξίμων, του 1926 και 1928, γιατί αυτά εκδόθηκαν από την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας και ήταν μόνο υπό την εγγύηση του κράτους. Η εξυπηρέτηση των τοκοχρεολυσίων των δανείων αυτών γινόταν από τις προσόδους που προέκυπταν από τη διαχείριση των ανταλλαξίμων κτημάτων.

- (1) Με βάση τον αριθμό των ομολογιών που διατέθηκαν μέχρι τέλος Μαρτίου 1933.  
Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδας*, Αθήνα 1937.

Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι κατά την περίοδο 1923-1932 το ελληνικό κράτος σύναψε στο εσωτερικό διάφορα βραχυπρόθεσμα δάνεια για την εξυπηρέτηση στρατιωτικών και άλλων αναγκών. Το ύψος αυτών των δανείων ανήλθε στα 2.343,6 εκατομμύρια δραχμές. Το προϊόν των δανείων αυτών διατέθηκε για στρατιωτικές και προσφυγικές δαπάνες κατά 87,40%, για παραγωγικούς σκοπούς κατά 9,96% και για καταναλωτικούς σκοπούς κατά 2,6%.

Ο πίνακας 3.4 δίνει μια συνοπτική εικόνα των τελευταίων δανείων για την πληρωμή διαφόρων αποζημιώσεων. Πιο συγκεκριμένα, τα δάνεια "προς αποζημίωσην των εξ ανταλλαγής προσφύγων" (ανταλλαξίμων) 8%, 1926-1928, και 6%, 1928, εκδόθηκαν με βάση τη Σύμβαση της Λωζάνης (30 Ιανουαρίου 1923). Μετά την εκκαθάριση από τη Μικτή Επιτροπή της ακίνητης αστικής και αγρο-

τικής περιουσίας, που ανήκε σε πρόσωπα τα οποία είχαν υπαχθεί στην ανταλλαγή, καταρτίστηκαν και υπογράφηκαν μεταξύ του ελληνικού δημοσίου και της Εθνικής Τράπεζας τρεις συμβάσεις, με τις οποίες ρυθμίστηκε το όλο ζήτημα της αποζημίωσης των ανταλλαξίμων προσφύγων. Με τις συμβάσεις αυτές εικωρήθηκαν στην Εθνική Τράπεζα όλα τα δικαιώματα που αφορούσαν την ανταλλαγή των κτημάτων και η Τράπεζα ανέλαβε τη διαχείριση και την εκποίηση των κτημάτων αυτών. Με τα εισοδήματα τα οποία προέκυπταν από τη διαχείριση και την εκποίηση των κτημάτων, η Εθνική Τράπεζα χορηγούσε αποζημιώσεις στους ανταλλάξιμους δικαιούχους. Με τη γρηγορότερη εξυπηρέτηση και την καταβολή των αποζημιώσεων, παραχωρήθηκε ταυτόχρονα το δικαίωμα στην Εθνική Τράπεζα να εκδίδει ανώνυμες ομολογίες, οι οποίες ήταν εγγυημένες από το ελληνικό δημόσιο και αντιπροσώπευαν μέχρι τα 3/4 της αξίας των κτημάτων, που ήταν εγγεγραμμένα στο Γενικό Κτηματολόγιο, και περιήλθαν σ' αυτήν<sup>10</sup>. Πιο συγκεκριμένα, μέχρι 30.6.1929 κυκλοφόρησαν ομολογίες 3.727.760.000 δρχ. από το πρώτο δάνειο ομολογιών από ανταλλάξιμα, ονομαστικού κεφαλαίου 6 δισεκατ. δρχ. και επιτοκίου 8%, ενώ από το δεύτερο δάνειο, ονομαστικού κεφαλαίου 1.650.000.000 και επιτοκίου 6%, κυκλοφόρησαν προσωρινοί τίτλοι 506.615.000 δρχ.<sup>11</sup>. Μάλιστα ως την υπογραφή της ελληνοτουρκικής συμφωνίας (10 Ιουνίου 1930), η οποία ρύθμισε οριστικά πλέον το ζήτημα της εκκαθάρισης των ανταλλαξίμων περιουσιών, είχαν εκδοθεί και κυκλοφορούσαν ομολογίες συνολικής αξίας 4.607.737.000 δρχ.

### 3.3. Εξέλιξη του δημόσιου χρέους εξαιτίας του δανεισμού

Μεταξύ των ετών 1922 και 1932 το δημόσιο χρέος αυξήθηκε κατά 631 εκατομμύρια χρυσά φράγκα, δηλαδή κατά 28% (από 2.262 εκατ. αυξήθηκε σε 2.893). Ειδικότερα, κατά τη δεκαετία αυτή το εξωτερικό χρέος (σε χρυσό) αυξήθηκε κατά 563 εκατ. χρυσά φράγκα, δηλαδή κατά 33,5%, ενώ το εσωτερικό μόνο κατά 68,4, δηλαδή κατά 11,5%. Πρέπει να σημειωθεί ότι η αύξηση του δημόσιου χρέους της Ελλάδας και κυρίως του εξωτερικού χρέους φαίνεται εκ πρώτης όψεως μικρότερη της πραγματικής. Ενώ κατά την περίοδο 1922-1932 συνομολογήθηκαν δάνεια, συνυπολογιζομένων και των προκαταβολών, ονομαστικού ποσού 1.015,2 εκατ. χρυσών φράγκων, πραγματικού ποσού 884,5 εκατ. φράγκων, το εξωτερικό χρέος στις 31 Μαρτίου 1932 παρουσιάζεται αυξημένο σε σχέση με το 1922 μόνο κατά 563 εκατομμύρια. Πράγμα που σημαίνει ότι το ονομαστικό κεφάλαιο του εξωτερικού χρέους μειώθηκε κατά 347 εκατ. χρυσά φράγκα. Αν εξαιρέσει κανείς τα 100 εκατ. μείωσης των πολεμικών

<sup>10</sup> Για περισσότερα βλέπε Ε. Τσουδερός, *Η αποζημίωσης των ανταλλαξίμων*, Αθήνα 1927, Ε. Βενιζέλος, *Η Ελληνοτουρκική συμφωνία και οι προσφυγικοί αποζημιώσεις*, Αθήνα 1930, Β. Αρτεμιάδης, *Τα ιστορικά ερείσματα των αξιώσεων των ανταλλαξίμων*, Αθήνα 1930.

<sup>11</sup> Για περισσότερα βλέπε Στεφανίδη, σ.π., σελ. 263.

οφειλών<sup>12</sup>, συνάγεται ότι ποσοστό μεγαλύτερο από το ένα τέταρτο των νέων συναφθέντων δανείων διατέθηκε για την απόσβεση του δημόσιου χρέους<sup>13</sup>.

Με βάση τα όσα αναφέρθηκαν παραπάνω και σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία που αφορούν το δημόσιο χρέος, εξωτερικό και εσωτερικό, το οποίο δημιουργήθηκε από την επανάσταση του 1821 ως την τέταρτη κατά σειρά πτώχευση του ελληνικού κράτους, του 1932, προκύπτει ότι το δημόσιο χρέος που δημιουργήθηκε την περίοδο 1923-1932 ήταν το ογκωδέστερο. Πιο συγκεκριμένα, το εξωτερικό χρέος το οποίο δημιουργήθηκε την περίοδο 1923-1932 αντιπροσώπευε το 34% του συνολικού εξωτερικού χρέους της περιόδου 1821-1932. Ενώ το εσωτερικό δημόσιο χρέος της ίδιας περιόδου αντιπροσώπευε το 40% της περιόδου 1821-1932.

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του προϋπολογισμού του οικονομικού έτους 1932-33, του τότε υπουργού Οικονομικών καθηγητή Βαρβαρέσου, το δημόσιο χρέος της Ελλάδας ανερχόταν σε 2.868,1 εκατομμύρια χρυσά φράγκα (με βάση την τιμή σταθεροποίησης). Από το ποσό αυτό, 1.863,8 εκατομμύρια χρυσά φράγκα αφορούσε δάνεια σε ξένο νάμισμα, 396,5 σε δραχμές, 244,8 οφειλές προς Τράπεζες (Ελλάδας, Αγροτική, Εθνική), 77,7 κυμαινόμενο χρέος, 184,4 σιδηροδρομικό χρέος και 0,9 οφειλές από τη Συμφωνία της Λωζάνης.

### 3.4. Δημοσιονομικές συνέπειες του δανεισμού

Οι συνέπειες του δημόσιου δανεισμού υπήρξαν σημαντικές για τον προϋπολογισμό του κράτους. Η δυναμικότητα του προϋπολογισμού της χώρας ήταν δυσανάλογη προς το ύψος των δανείων για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους<sup>14</sup>. Από τον πίνακα 3.5, ο οποίος δείχνει την εξέλιξη της υπηρεσίας του δημόσιου χρέους, φαίνεται ότι η εξυπηρέτηση του δημόσιου τομέα απορροφούσε σημαντικό ποσοστό από τα συνολικά τακτικά έσοδα του κράτους. Κατά μέσο όρο ο προϋπολογισμός των τελευταίων περιόδων την πτώχευση ετών 1928-1932 διέθετε το 37% περίπου των τακτικών εσόδων του για την υπηρεσία του δημόσιου χρέους. Έτσι, η ανάγκη πληρωμής των τοκοχρεολυσίων οδηγούσε στη συνομολόγηση νέων δανείων, εσωτερικών ή εξωτερικών, και στην προσφυγή στο εκδοτικό προνόμιο, με ολέθριες συνέπειες για την οικονομία. Στην περίοδο 1920-1928 η νομισματική κυκλοφορία είχε τριπλασιαστεί, το αυ-

<sup>12</sup> Οι προκαταβολές που χορηγήθηκαν στην Ελλάδα από τις Μεγάλες Δυνάμεις κατά τη διάρκεια του Α' παγκοσμίου πολέμου ανέρχονταν στις 31.3.1923 σε 318 περίπου εκατ. χρυσά φράγκα, περιορίστηκαν όμως με το διακανονισμό του 1927 και 1930 σε 215 μόνο εκατ. χρυσά φράγκα. Δηλ. έγινε έκπτωση 100 περίπου εκατ. φράγκων.

<sup>13</sup> Για λεπτομέρειες βλ. Α. Αγγελόπουλο, σ.π., σελ. 53.

<sup>14</sup> Ενώ μεταξύ των ετών 1914 και 1931-1932 το σύνολο των δημοσίων εξόδων αυξήθηκε κατά 87%, η υπηρεσία δημόσιου χρέους αυξήθηκε κατά 260%. Ξ. Ζολώτας, *Η δανειακή επιβάρυνσης της Ελλάδος*, σ.π., σελ. 38.

Ξανόμενο ακάλυπτο χρέος του κράτους προς την Εθνική Τράπεζα, αφού αυτή εκτελούσε και την εκδοτική λειτουργία μέχρι το 1928, είχε ως συνέπεια τη συνεχή υποτίμηση της δραχμής τόσο από την άποψη της αγοραστικής αξίας, όσο και από την άποψη της διεθνούς ισοτιμίας. Ήδη το 1925 το 61% της καταπιστευτικής κυκλοφορίας του νομίσματος ήταν πληθωριστικό<sup>15</sup>. Η συνεχής σύναψη δανείων μετά το 1923 οδήγησε σε υπερβολική αύξηση των δαπανών για την εξυπηρέτησή του. Μεταξύ των ετών 1927-28 και 1928-29 η εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους αυξήθηκε κατά 66%. Έτσι, η επιβάρυνση του προϋπολογισμού από το δημόσιο χρέος ανήλθε από 25,6% του συνόλου των τακτικών εσόδων, κατά τη χρήση του 1927-28, σε 40,7% κατά την αμέσως επόμενη χρήση. Η επιβάρυνση αυτή δίνει ένα μέτρο βάρους του δημόσιου χρέους, αλλά και της σημασίας που είχε η διατήρηση της νομισματικής σταθεροποίησης του 1928 για τη διατήρηση των ισορροπιών του προϋπολογισμού<sup>16</sup>.

### ΠΙΝΑΚΑΣ 3.5

#### Υπηρεσία δημόσιου χρέους και τακτικά έσοδα την περίοδο 1923-1932

Οικονομικό έτος	Υπηρεσία δημόσιου χρέους*	Τακτικά έσοδα	Αναλογία υπηρεσίας δημόσιου χρέους
1923-1924	1.023,1	3.299,3	31,0%
1924-1925	1.302,2	4.684,6	27,7%
1925-1926	1.578,5	5.567,7	28,3%
1926-1927	2.925,0	7.023,1	41,6%
1927-1928	2.260,0	8.807,0	25,6%
1928-1929	3.688,4	9.057,9	40,7%
1929-1930	3.328,8	9.242,3	36,0%
1930-1931	3.300,2	9.012,6	36,6%
1931-1932	3.026,9	8.551,9	35,3%

\* Στα ποσά αυτά περιλαμβάνονται και τοκοχρεολύσια που καταβλήθηκαν από το 1917 και έπειτα για τη συμπλήρωση των ανταλλαξίμων δανείων.

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, Αθήνα 1937.

<sup>15</sup> Για περισσότερα βλέπε: Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, δ.π., Ξ. Ζολώτα, *Νομισματικά και Συναλλαγματικά Φαινόμενα εν Ελλάδι*, Αθήνα 1928 και Σ. Καραγιάννη, *Σημειώσεις Δημοσιονομικής Ιστορίας της Ελλάδος*, Α.Β.Σ.Θ., Θεσσαλονίκη 1987.

<sup>16</sup> Το θέμα εξετάζεται διεξοδικά από τον Ξ. Ζολώτα, *Η δανειακή επιβάρυνσης της Ελλάδος*, δ.π.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 3.6

*Υπηρεσία (τόκοι και χρεολύσια) του δημόσιου χρέους ως ποσοστού των εξόδων του προϋπολογισμού σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες*

Χώρες	Υπηρεσία δημόσιου χρέους επί τοις εκατό του προϋπολογισμού εξόδων
Μεγάλη Βρετανία	56,6%
Βέλγιο	36,5%
Ελλάδα	35,9%
Γαλλία	33,5%
Ιταλία	25,8%
Ισπανία	22,9%
Τσεχοσλοβακία	21,4%
Βουλγαρία	17,6%
Ρουμανία	15,9%
Γιουγκοσλαβία	11,7%

*Πηγή:* Ξ. Ζολώτας, Δανειακή Επιβάρυνσις της Ελλάδος, Αθήνα 1930, σελ. 43.

Η υπερβολική διόγκωση της εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους, που απορροφούσε, όπως τονίστηκε παραπάνω, σημαντικότατο τμήμα από τα συνολικά τακτικά έσοδα του προϋπολογισμού και χαρακτηρίζόταν ως ανησυχητική σε όλα τα εγχειρίδια της δημόσιας οικονομικής αυτής της περιόδου, δεν στάθηκε ικανή να αναχαιτίσει την παραπέρα συνομολόγηση δανείων.

Την ίδια περίοδο, όπως φαίνεται από τον πίνακα 3.6 (ο οποίος δείχνει την υπηρεσία του δημόσιου χρέους για την περίοδο 1931-32 ως ποσοστό των εξόδων του προϋπολογισμού σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες), οι δαπάνες για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους, με εξαίρεση τη Μ. Βρετανία και το Βέλγιο, απορροφούσαν πολύ μικρότερα ποσοστά.

Η παραπάνω δυσμενής εικόνα για την Ελλάδα γίνεται δυσμενέστερη, αν ληφθεί υπόψη κυρίως για τη Μ. Βρετανία, τη Γαλλία, το Βέλγιο και την Ιταλία (τα κράτη δηλαδή τα οποία παρουσιάζονται με το πιο διογκωμένο ποσοστό για την υπηρεσία του δημόσιου χρέους) το ποσό που έπαιρναν από τις πολεμικές επανορθώσεις και τα διασυμμαχικά χρέη. Αν αφαιρεθεί το ποσό που αντιστοιχεί στην κάθε χώρα από την υπηρεσία του δημόσιου χρέους, θα προκύψει σημαντική μείωση του ποσοστού αυτού στα δημόσια έξοδα.

Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι οι δαπάνες του κράτους για τοκοχρεολύσια υπήρξαν, ιδιαίτερα κατά τα τελευταία έτη, μεγαλύτερες από τις ετήσιες εισπράξεις των εκάστοτε συναφθέντων δανείων. Ο πίνακας 3.7, ο οποίος δείχνει τα έσοδα από δάνεια και τις δαπάνες του δημόσιου χρέους κατά την περίοδο 1915-1932, ενισχύει την άποψη αυτή. Όπως φαίνεται από τα στοιχεία του πίνακα αυτού, η Ελλάδα στην περίοδο 1921-1932 εισέπραξε από δάνεια εξωτερικού το συνολικό ποσό των 19,4 δισ. δρχ. και υποχρεώθηκε να καταβάλει υπό μορφή τοκοχρεολυσίων συνολικό ποσό αξίας 25 δισ. δρχ., δηλαδή ποσό

κατά πολύ μεγαλύτερο από αυτό που εισήλθε στον προϋπολογισμό από τα ε-Εξωτερικά δάνεια.

Αναμφίβολα, η δανειακή πολιτική της Ελλάδας αυτή την περίοδο δεν υπήρξε ένα τμήμα εναρμονισμένο και προγραμματισμένο στην όλη οικονομική πολιτική. Άλλα δεν θα ήταν δυνατό να υπάρξει. Οι νέες έκτακτες και απρόβλεπτες αυξήσεις, οι μακροχρόνιες πολεμικές περιπτέτειες της χώρας ανέτρεψαν τις προϋποθέσεις μιας, έστω και στοιχειώδους, ομαλής εξέλιξης. Η Ελλάδα δεν μπορούσε να πετύχει ούτε την εθνική της αποκατάσταση ούτε την οικονομική της ανόρθωση, η οποία προσδιορίζόταν πλέον από τις νέες συνθήκες οριοθέτησης των συνόρων της, χωρίς τα δάνεια. Τα κεφάλαια που δανείστηκαν, και ιδιαίτερα αυτά του εξωτερικού, σε μεγάλο βαθμό ήταν παραγωγικά και συνέβαλαν στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Τα οφέλη, όμως, από τα δάνεια αυτά η Ελλάδα τα πλήρωσε ακριβά. Τα δάνεια συνομολογούνταν με επαχθείς όρους και υπό το άρτιο. Οι τόκοι ήταν πολύ υψηλοί και ο χρόνος αποπληρωμής (απόσβεσης) ταχύτατος, με αποτέλεσμα, εκτός από τα σοβαρά προβλήματα που δημιουργούσαν στο ισοζύγιο πληρωμών, τα βάρη στον προϋπολογισμό να αυξάνονται συνεχώς και να διευρύνονται σημαντικά τα δημοσιονομικά ελλείμματα, που με τη σειρά τους απαιτούσαν τη συνομολόγηση επιπλέον δανείων.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3.7**  
**Έσοδα δανείων και υπηρεσία δημόσιου χρέους**

Οικονομικό έτος	Εκ δανείων έσοδα	Υπηρεσία δημόσιου χρέους
1915	210.893.969	161.686.966
1916	83.232.615	83.418.230
1917	183.788.685	75.040.908
1918	798.421.989	159.414.220
1919-20	561.890.937	183.080.953
1920-21	924.054.773	272.625.094
1921-22	1.286.876.901	406.809.523
1922-23	2.665.465.238	725.229.179
1923-24	250.163.455	1.565.345.332
1924-25	650.366.909	1.769.951.571
1925-26	2.005.167.195	1.933.112.475
1926-27	2.202.616.989	2.456.430.770
1927-28	60.655.808	2.237.789.160
1928-29	1.219.291.949	3.194.186.746
1929-30	8.779.151.774	3.355.783.053
1930-31	125.000.000	3.725.660.009
1931-32	200.000.000	3.653.554.560

Πηγή: Ξ. Ζολώτας, Δανειακή Επιβάρυνσις της Ελλάδος, Αθήνα 1931, σελ. 40.

Πιο συγκεκριμένα, τα εξωτερικά δάνεια αυτής της περιόδου στο σύνολό τους συνομολογήθηκαν με βαρύτατους όρους<sup>17</sup>, που άγγιζαν τα όρια της τοκογλυφίας. Οι τόκοι των ελληνικών δανείων υπήρχαν κατά πολύ υψηλότεροι του προεξοφλητικού τόκου των αγορών, στις οποίες εκδόθηκαν, καθώς επίσης και των τόκων άλλων χωρών, που εκδόθηκαν στις χρηματαγορές αυτές. Για παράδειγμα, ενώ ο προεξοφλητικός τόκος κατά την περίοδο 1926-1930 κυμαίνοταν μεταξύ 3-4,5% στις αγορές Λονδίνου και Νέας Υόρκης, τα ελληνικά δάνεια εκδίδονταν με τόκο υψηλότερο του προεξοφλητικού τόκου κατά 80-120%.

Από τον πίνακα 3.8, ο οποίος απεικονίζει τους προεξοφλητικούς τόκους των αγορών Λονδίνου και Νέας Υόρκης και τους τόκους με τους οποίους συνομολογήθηκαν τα ελληνικά δάνεια κατά την περίοδο 1925-1930, προκύπτει ότι τα ελληνικά δάνεια εκδίδονταν στο διπλάσιο και πλέον του προεξοφλητικού τόκου των αγορών αυτών.

#### ΠΙΝΑΚΑΣ 3.8

*Προεξοφλητικός τόκος στις χρηματαγορές Λονδίνου και Νέας Υόρκης και ελληνικοί τόκοι δανείων (πραγματικοί) την περίοδο 1925-1930*

Έτος	Νέα Υόρκη	Λονδίνο	Μέσος όρος προεξοφλ. τόκου	Ελληνικοί τόκοι δαν. (πραγματ.)	Διαφορές επιπλέον
1925	3,42	4,57	3,99	9,02	5,03
1926	3,84	5,00	4,42	9,04	4,62
1927	3,80	4,65	4,22	-	-
1928	4,50	4,50	4,50	7,05	2,55
1929	5,16	5,48	5,32	-	-
1930	3,01	3,42	3,23	7,14	3,91

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, Αθήνα 1937, σελ. 66.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο μέσος ονομαστικός τόκος των δανείων της περιόδου αυτής (1923-1932) είναι πολύ υψηλότερος από το μέσο ονομαστικό τόκο των δανείων που συνομολόγησε το ελληνικό κράτος στις προηγούμενες περιόδους. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι ο μέσος ονομαστικός τόκος των σημαντικότερων δανείων που συνομολόγησε το ελληνικό κράτος την περίοδο 1833-1890 ήταν 4,87%, ενώ της περιόδου 1923-1932 7%<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Για περισσότερα βλέπε: Ξ. Ζολώτα, *Η δανειακή επιβάρυνσης της Ελλάδος*, δ.π., του Ιδίου, *Νομισματικά και Συναλλαγματικά Φαινόμενα εν Ελλάδι*, δ.π. και Σ. Καραγιάννη, δ.π.

<sup>18</sup> Για λεπτομέρειες βλέπε Α. Αγγελόπουλο, δ.π., σελ. 65.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 3.9

Μέση τιμή έκδοσης ξένων δανείων και τιμή έκδοσης ελληνικών δανείων

Έτη	Μέση τιμή έκδοσης ξένων δανείων	Τιμή έκδοσης ελληνικών δανείων*	Διαφορά επί έλαπτον
1924	95,69	88	8
1925	97,25	88,5	9
1926	97,61	94	3,61
1927	96,72	-	-
1928	96,61	90	6,61
1929	96,52	-	-
1930	96,27	84	12,27

\* Μη συμπεριλαμβανομένων των προμηθειών κτλ.

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, Αθήνα 1937.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 3.10

Μέση τιμή έκδοσης δανείων ξένων κυβερνήσεων (εκτός της αγγλικής και κυβερνήσεων αγγλικών κτήσεων) και μέση τιμή έκδοσης ελληνικών δανείων

Έτη	Μέση τιμή έκδοσης δανείων ξένων κυβερνήσεων (εκτός αγγλικής και κυβερνήσεων αγγλικών κτήσεων)	Μέση τιμή έκδοσης ελληνικών δανείων	Διαφορά επί έλαπτον
1924	92,2	88,0	4,2
1925	92,2	88,5	3,7
1926	95,3	94,0	1,3
1927	93,0	-	-
1928	91,8	90,0	4,8
1929	93,0	-	-
1930	92,1	84,0	8,1

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, Αθήνα 1937.

Παράλληλα, τα δάνεια αυτά εκδόθηκαν κατά μέσο όρο στα 88,7%. Η υπό το άρτιο έκδοση των ελληνικών εξωτερικών δανείων, συγκρινόμενη τόσο με τις υπόλοιπες εκδόσεις στις ίδιες χρηματαγορές όσο και προς τα εξωτερικά δάνεια άλλων χωρών χαμηλής πίστης, ήταν πολύ μικρότερη.

Τα κατά την περίοδο 1924-1930 εκδοθέντα δάνεια άλλων χωρών στην αγορά του Λονδίνου και της Νέας Υόρκης παρουσιάζουν υπό το άρτιο έκδοση και όχι ανώτερη του 93,2%. Από τους πίνακες 3.9 και 3.10 φαίνεται ότι τα ελληνικά δάνεια εκδόθηκαν με βαρείς όρους, κατά πολύ βαρύτερους των δανείων άλλων χωρών.

Μια άλλη επίσης βασική συνιστώσα, η οποία συνέβαλε σε μεγάλο βαθμό στη σημαντική επιβάρυνση του προϋπολογισμού από τη συνομολόγηση των δανείων αυτής της δεκαετίας, είναι ο χρόνος απόσβεσής τους. Η τακτική που εγκαινίασε, ή καλύτερα αναγκάστηκε να εγκαινιάσει, το ελληνικό κράτος, "των ισχυρών αποσβέσεων"<sup>19</sup>, εκτός του ότι επιτρέασε το ισοζύγιο πληρωμών με δυσμενείς επιδράσεις για την οικονομία της περιόδου, αποτέλεσε ένα ακόμη βάρος για τα ήδη σημαντικώς επιβαρημένα δημόσια οικονομικά. Το βραχύ χρονικό διάστημα απόσβεσης των δανείων είχε ως αποτέλεσμα το χρεολύσιο για το έτος 1929-1930 να φτάσει το 45,9% του τόκου, ενώ για άλλες χώρες η αναλογία του χρεολυσίου αποτελούσε το 25% του τόκου<sup>20</sup>. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με τους υψηλούς τόκους συνομολόγησης των δανείων είχε ως αποτέλεσμα την υπερβολική αύξηση της υπηρεσίας του δημόσιου χρέους, η οποία αξίζει να σημειωθεί ότι ήταν ασύγκριτα μεγαλύτερη από την αύξηση του ίδιου του δημόσιου χρέους. Πράγματι, ενώ το δημόσιο χρέος, υπολογιζόμενο σε τιμαριθμικές δρχ., από το 1914 μέχρι το 1930 αυξήθηκε κατά 65%, η υπηρεσία του έφτασε τα 260% (πίνακας 3.11)<sup>21</sup>. Η υπερβολική αυτή διόγκωση της υπηρεσίας του δημόσιου χρέους φαίνεται και στη σχέση του με το εθνικό εισόδημα της χώρας. Για το έτος 1930-31 οι δαπάνες για την εξυπηρέτηση του δημόσιου χρέους απορροφούσαν το 7,3% του εθνικού εισοδήματος<sup>22</sup>. Ποσοστό αρκετά υψηλό, συγκρινόμενο ιδιαίτερα με άλλες χώρες. Από τον πίνακα 3.12 προκύπτει ότι η Ελλάδα έχει το μικρότερο κατά κάτοικο εθνικό εισόδημα, όχι όμως και τη μικρότερη κατά κάτοικο υπηρεσία του δημόσιου χρέους. Ταυτόχρονα, με εξαίρεση τη Μ. Βρετανία, το ποσοστό συμμετοχής της υπηρεσίας του δημόσιου χρέους στο εθνικό εισόδημα στην Ελλάδα είναι το υψηλότερο. Πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι η Μ. Βρετανία και οι υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες ήταν και πιστώτριες χώρες και κατά συνέπεια εισέπρατταν μεγάλα ποσά από οφειλές τρίτων χωρών, με αποτέλεσμα να επιβαρύνονται τελικά πολύ λιγότερο.

<sup>19</sup> Βλέπε Α. Αγγελόπουλο, σ.π., Ξ. Ζολώτα, *Η δανειακή επιβάρυνσις*, σ.π., σελ. 37 και Τράπεζα της Ελλάδος, *Έκθεσης επί του ισολογισμού της 31 Δεκεμβρίου 1928*, Αθήνα 1929, 6 xxvii-xxviii.

<sup>20</sup> Α. Αγγελόπουλος, σ.π., σελ. 131. Το χρεολύσιο των ετών 1927-28, 1928-29, 1929-30, 1930-31, 1931-32, τόσο των εσωτερικών όσο και εξωτερικών, ανήλθε σε 210 εκατ. χρυσά φράγκα, ενώ κατά την ίδια περίοδο διατέθηκαν από το προϊόν των νέων δανείων 253,4 εκατομμύρια χρυσά φράγκα για παραγωγικά εν γένει έργα. Α. Αγγελόπουλος, σ.π., σελ. 132.

<sup>21</sup> Ξ. Ζολώτας, *Η δανειακή επιβάρυνσις της Ελλάδος*, σ.π., σελ. 37.

<sup>22</sup> Ξ. Ζολώτας, *Η δανειακή επιβάρυνσις της Ελλάδος*, σ.π., σελ. 48. Ο Αγγελόπουλος, σ.π., σελ. 134, υπολογίζει το ποσοστό αυτό σε 8%.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3.11**  
**Υπηρεσία δημόσιου χρέους**

	Σε χάρτ. δρχ.	Σε χρυσ. δρχ.	Σε τιμαριθμ. δρχ.
1914	59.527.895	59.527.895	59.527.895
1931-32	3.653.544.570	243.569.637	211.676.973
Αύξηση	3.594.016.675	184.041.742	152.149.078
Αύξηση %	602,4%	309%	260%

Πηγή: Ξ. Ζολώτας, Δανειακή Επιβάρυνσις της Ελλάδος, Αθήνα 1931, σελ. 36.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 3.12**  
**Υπηρεσία δημόσιου χρέους και εθνικό εισόδημα**

Χώρες	Εθν. εισόδημα σε εκατ. χρυσά φράγκα	Υπηρεσία δημόσιου χρέους σε εκατ. χρυσά φράγκα	Εθν. εισόδημα κατά κεφαλή σε χρυσά φράγκα	Υπηρεσία δημόσιου χρέους κατά κεφαλή σε χρυσά φράγκα	Υπηρεσία δημόσιου χρέους επί τοις % του εθνικού εισοδήματος
Μ. Βρετανία	95.260	9.725	2.087	213	10,2%
Γαλλία	42.621	2.885	1.039	70	6,7%
Ιταλία	24.480	1.266	600	31	5,2%
Βέλγιο	6.998	448	882	56	6,3%
Ελλάδα (1931)	3.330	244	522	38	7,3%

Πηγή: Ξ. Ζολώτας, Η δανειακή επιβάρυνσις, δ.π., σελ. 48.

Συνοψίζοντας, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η πολιτική του κράτους την περίοδο 1923-1932 περιστράφηκε, κατά ένα σημαντικό τμήμα, γύρω από τον εξωτερικό δανεισμό. Ωστόσο, ο δανεισμός τη φορά αυτή χρησιμοποιήθηκε κυρίως για παραγωγικούς σκοπούς. Η περάτωση των μεγάλων παραγωγικών έργων που εγκαινιάστηκαν την περίοδο αυτή – σύμφωνα με τις απόψεις των φορέων της πολιτικής αυτής – θα βοηθούσε να ξεπεραστούν από την ελληνική οικονομία τα σοβαρά προβλήματα και τα δεινά που προκάλεσαν οι πόλεμοι και η μικρασιατική καταστροφή. Η οριστική εγκατάλειψη της Μεγάλης Ιδέας και η οριοθέτηση των συνόρων της χώρας στα σημερινά της όρια έθετε νέους περιορισμούς στην άσκηση οικονομικής πολιτικής. Έτσι, η οικονομική πολιτική που ασκήθηκε την περίοδο αυτή, ιδιαίτερα από τους Φιλελεύθερους, θα μπορούσε να χαρακτηριστεί συνοπτικά ως μια προσπάθεια διαρκούς δανεισμού, προκειμένου να πραγματοποιηθούν τα μεγάλα παραγωγικά έργα, που θα επέτρεπαν την ελληνική οικονομία – και ιδιαίτερα τον αγροτικό τομέα – να ξεπέρασει το δημογραφικό πρόβλημα και να αυξήσει την παραγωγική ικανότητα της χώρας, ενώ παράλληλα θα καθιστούσαν την ενσωμάτωση του βορειοελλαδικού χώρου εφικτή. Η πολιτική αυτή στηριζόταν στη συνεχή εισροή ξένων

κεφαλαίων, η οποία παράλληλα θα επέτρεπε την εξισορρόπηση του ισοζυγίου πληρωμών και τη διατήρηση της νομισματικής σταθερότητας, απαραίτητη προϋπόθεση, με τη σειρά της, για τη διατήρηση του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού, όπου το τμήμα των δαπανών για την εξυπηρέτηση του εξωτερικού δανεισμού θα ήταν και το σημαντικότερο<sup>23</sup>. Ωστόσο, η τακτική που ακολούθησε το ελληνικό κράτος, όσον αφορά την εξυπηρέτηση των δανείων του μετά τη μικρασιατική καταστροφή, η τακτική των "ισχυρών αποσβέσεων"<sup>24</sup>, καθιστούσε το θέμα των δημοσιονομικών ισορροπιών ιδιαίτερα ευαίσθητο και τη διατήρησή τους εξαιρετικά επισφαλή.

#### 4. Η ΑΜΕΣΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η μεταρρύθμιση του 1919 στο σύστημα της άμεσης φορολογίας αποτέλεσε τμήμα των αστικών μετασχηματισμών που επιχειρήθηκαν από το βενιζελικό κίνημα την περίοδο του μεσοπολέμου. Ωστόσο οι σημαντικές ταμειακές ανάγκες του κράτους για την αντιμετώπιση των εκτάκτων συνθηκών που προέκυψαν από τη μικρασιατική καταστροφή και τη διεθνή οικονομική κρίση του 1929 επέβαλαν τη σημαντική αναδίπλωση του εκσυγχρονισμού του φορολογικού συστήματος, που επιχειρήθηκε το 1919.

##### 4.1. Μεταρρύθμιση του 1919

Σημαντικό σταθμό εξέλιξης στο σύστημα της άμεσης φορολογίας στην Ελλάδα αποτελεί το έτος 1919. Κατά το έτος αυτό τρεις νέοι νόμοι (οι 1640, 1641 και 1642) μεταρρυθμίζουν το σύστημα άμεσης φορολογίας που ίσχυε ως τότε.

Οι λόγοι που οδήγησαν στις φορολογικές μεταρρυθμίσεις του 1919 ήταν ότι το ως τότε σύστημα της άμεσης φορολογίας δεν ανταποκρινόταν στις νεότερες αρχές και αντιλήψεις περί φόρου. Ειδικότερα:

- α) Από άποψη φορολογικής δικαιοσύνης υπήρχε έλλειψη γενικότητας και καθολικότητας του φόρου και έλλειψη ομοιομορφίας ως προς την επιβάρυνση.
- β) Από δημοσιονομική άποψη το σύστημα δεν ήταν παραγωγικό ούτε ελαστικό, ενώ εμφάνιζε πολυπλοκότητα και υπερβολικές δαπάνες.

<sup>23</sup> Κ. Κωστής, *Οι Τράπεζες και η κρίση*, Εμπορική Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 1986, σελ. 99.

<sup>24</sup> Α. Αγγελόπουλος, σ.π., σελ. 131.

- γ) Από οικονομική άποψη η φορολογία του ακαθάριστου εισοδήματος παρακώλυε την παραγωγή και δυσκόλευε την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας.
- δ) Τέλος, από κοινωνικοπολιτική άποψη το προ του 1919 καθεστώς άμεσης φορολογίας ελάχιστη σημασία απέδιδε στις κοινωνικοπολιτικές αρχές της φορολογίας.

Η μεταρρύθμιση της άμεσης φορολογίας του 1919 βασίστηκε σε τρεις φόρους.

1. Στη φορολογία των καθαρών προσόδων<sup>1</sup> (Ν. 1640)
2. Στη φορολογία της αυτόματης υπερτίμησης ακίνητης ιδιοκτησίας (Ν. 1642) και
3. Στη φορολογία κληρονομιών, δωρεών και προικών (Ν. 1641).

Και οι τρεις φορολογίες απέβλεπαν στη συστηματικότερη εξακρίβωση της αντοχής των φορολογουμένων και στην εφαρμογή των νεότερων αρχών περί φορολογικής δικαιοσύνης, με την εισαγωγή και στην Ελλάδα του φόρου καθαρού εισοδήματος (Ν. 1640), που βέβαια επιχειρήθηκε ήδη από το 1906 (υπουργός Οικονομικών Α. Ευταξίας).

#### *A. Φορολογία καθαρών προσόδων (Ν. 1640)<sup>2</sup>*

Ο φόρος εισοδήματος στην Ελλάδα, κάτω από τον τίτλο "φορολογία καθαρών προσόδων", είναι μικτό σύστημα αποτελούμενο από ανεξάρτητους αναλυτικούς φόρους, κατά κατηγορία προσόδων, και από ένα γενικό συμπληρωματικό φόρο (συνθετικό) επάνω στη συνολική καθαρή πρόσοδο κάθε ατόμου.

Οι πρόσοδοι, που υπόκεινται στους αναλυτικούς φόρους, επιμερίζονται σε επτά κατηγορίες (Α-Ζ):

- A. Εισοδήματα από οικοδομές
- B. " από γαίες
- Γ. " από κινητές αξίες
- Δ. Κέρδη από εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις
- Ε. Κέρδη από γεωργικές επιχειρήσεις
- ΣΤ. Αμοιβές από μισθωτές υπηρεσίες
- Z. Αμοιβές από υπηρεσίες ελευθερίων επαγγελμάτων

<sup>1</sup> Οι περί φορολογίας καθαρών προσόδων για την εξεταζόμενη περίοδο διατάξεις αρχικού νόμου 1640, και ΚΟΚΠ (κώδικας φορολογίας καθαρών προσόδων) (Διάταγμα της 6/10.9.1929) και των νόμων που τον τροποποίησαν, 1576/1930, 4570/1930, 4906/1931, 5117/1931, 5199/1931 και 5420/1932.

<sup>2</sup> Βλέπε εγκύλιο Υπουργείου Οικονομικών 73 (1928), που περιλαμβάνει τον αρχικό νόμο 1640 "περί φορολογίας καθαρών προσόδων" και ερμηνεία αυτού και Αθ. Σμιταρούνη, *Η φορολογία των καθαρών προσόδων*, Αθήνα 1923, και Καράπαυλος-Νομικός, *Η φορολογία των καθαρών προσόδων*, Αθήνα 1932, σελ. 48.

Αξίζει να σημειωθεί ότι για την κατάργηση των παλαιών φόρων υπήρξε μια διετής μεταβατική περίοδος, όπου συνυπήρχαν, αλληλοσυμψηφιζόμενοι, τόσο οι υπό κατάργηση όσο και οι νέοι φόροι.

Όσον αφορά το συμπληρωματικό φόρο, αυτός επιβλήθηκε επάνω στη συνολική καθαρή πρόσοδο, των φυσικών προσώπων, πριν από οποιαδήποτε έκπτωση, μετά την αφαίρεση κάθε ζημίας και των προσωπικών δαπανών του φορολογούμενου, με εφαρμογή της προοδευτικής κλίμακας φορολογίας.

#### *Β. Φορολογία της αυτόματης υπερτίμησης των ακινήτων (Ν. 1642)*

Η δικαιολογητική βάση της φορολογίας αυτής είναι ότι αφορά τη φορολογία της υπερτίμησης ακινήτων, που οφείλεται όχι στην ατομική προσπάθεια του ιδιοκτήτη, αλλά σε γενικούς κοινωνικούς λόγους, όπως η αύξηση του πληθυσμού, η αστυφιλία, η κατασκευή έργων γενικής ωφέλειας κ.ο.κ.

Ο τύπος φορολόγησης που ακολούθησε ο Έλληνας νομοθέτης είχε μικτό χαρακτήρα. Αφενός ο φόρος επιβάλλεται σε κάθε μεταβίβαση και αφετέρου ενεργείται περιοδική εκτίμηση του εδάφους και των εγκαταστάσεων σ' αυτό, ενώ η διαφορά που προκύπτει από έτος σε έτος αποτελεί τη φορολογητέα ύλη.

#### *Γ. Φορολογία κληρονομιών<sup>3</sup>, δωρεών και προικών (Ν. 1641)*

Ο Ν. 1641 δεν μεταβάλλει τη βάση της προηγούμενης νομοθεσίας και των κληρονομιών. Αυξάνει μόνο τα φορολογικά ποσοστά και θεσπίζει μέτρα για την καλύτερη βεβαίωση και είσπραξη του φόρου.

Όσον αφορά τη φορολογία δωρεών και προικών, αυτή επιβάλλεται για τις μεν δωρεές ανάλογα με την αξία τους και το βαθμό συγγένειας μεταξύ δωρητή και δωρεοδόχου, για δε την προίκα επιβάλλεται το  $\frac{1}{2}$  του αναλογούντος στην αξία προικός φόρου.

Εκτός από το φόρο, δύως, στις κληρονομίες, δωρεές και προίκες επιβλήθηκαν και τέλη, ανάλογα με το βαθμό συγγένειας, που συμβεβαιώνονται και συνεισπράττονται με τους φόρους.

Τέλος, τα κέρδη από λαχειοφόρες οιμολογίες και λαχεία υπάγονται, από 1.000 δρχ. και άνω, σε φόρο 10%.

Η εφαρμογή του νέου φορολογικού συστήματος συνάντησε αμέσως τεράστιες δυσκολίες, σε εσωτερικές και εξωτερικές συνθήκες.

Η μεταρρύθμιση του 1919 βρήκε απροετοίμαστη τόσο τη φοροτεχνική υπηρεσία, όσο και τους φορολογούμενους. Και η μεν φοροτεχνική υπηρεσία υστερούσε όχι μόνο ποιοτικά, αλλά και ποσοτικά, ιδιαίτερα μετά τη γενική επιστράτευση του 1921, οι δε φορολογούμενοι αντέδρασαν έντονα και εύλογα,

<sup>3</sup> Περί της φορολογίας κληρονομιών βλέπε Γ. Κοφινά, *Περί φορολογίας των κληρονομιών*, Αθήνα 1911, και Α. Ανδρεάδη, *Παραδόσεις Δημόσιας Οικονομίας*, Μέρος Β', Αθήνα 1933, σελ. 156-172.

"βλέποντας ασύδοτους εκείνους, που κυρίως ώφειλαν να φέρουν τα βάρη των φόρων"<sup>14</sup>.

Από την άλλη πλευρά, η συνέχιση του πολέμου και η μικρασιατική καταστροφή, η εισροή προσφύγων και η σώρευση προβλημάτων που προέκυψαν από τον πόλεμο, προστέθηκαν στις δυσκολίες, που κανονικά θα συναντούσε η μεταρρύθμιση στα πρώτα της βήματα.

Το πλέον σοβαρό πρόβλημα δημιούργησε ο φόρος επί του καθαρού εισοδήματος, του οποίου την επιβολή οι οικονομολόγοι της χώρας θεωρούσαν παρακινδυνευμένη. Παρ' όλες τις αντιδράσεις, καθώς και τις εγγενείς αδυναμίες του κοινωνικοοικονομικού status της χώρας, ο φόρος αυτός επιβλήθηκε και, όπως ήταν φυσικό, η αποτυχία επακολούθησε άμεσα.

Έτσι, το 1921, πρώτη υποχώρησε η κατηγορία Ε' (κέρδη από γεωργικές επιχειρήσεις), ενώ το 1922, για εξυπηρέτηση αναγκαστικού δανείου, τροποποιήθηκε ο συνθετικός φόρος και αυξήθηκαν δύοι οι φόροι κατά 10%· παράλληλα τέθηκε σε ισχύ ο φόρος επί των πολεμικών κερδών (έκτακτος φόρος επί των κερδών των Α.Ε. Ν. 2965 και ο παλαιός φόρος επί των εκτάκτων κερδών, των λοιπών επιχειρήσεων), που είχε καταργηθεί από το 1920.

Το βασικό σφάλμα της φορολογικής μεταρρύθμισης του 1919 έγκειται στο ότι παραγνώρισε τις ιδιαίτερες πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές και Ιστορικές συνθήκες της χώρας. Ακόμη και στη Γαλλία η εισαγωγή του φόρου εισοδήματος έγινε σε τρία τμήματα και κατά τη διάρκεια μιας τετραετίας. Η χωρίς προπαρασκευή και βεβιασμένη αυτή μεταρρύθμιση έφερε εξαρχής τα σπέρματα της αποτυχίας.

#### 4.2. Άμεση φορολογία (1919-1926)

Η άμεση φορολογία από το 1919 και μετά εξελίσσεται ανώμαλα. Η εμπόλεμη κατάσταση, στην οποία εμπλέκεται εκ νέου η Ελλάδα, και οι οδυνηρές της συνέπειες ανατρέπουν και αχρηστεύουν κάθε προσπάθεια ενίσχυσης του έργου της φορολογικής διαδικασίας, λόγω ισχυρών δημοσιονομικών ανωμαλιών.

Στην περίοδο αυτή οι επείγουσες ταμειακές ανάγκες του κράτους υπαγόρευσαν τις ενέργειες των υπουργών Οικονομικών, οι οποίες πολύ απείχαν από τις αρχές και τα αξιώματα της φορολογικής δικαιοσύνης, που υπήρξε και ο φιλόδοξος στόχος της φορολογικής μεταρρύθμισης του 1919.

#### Φορολογική πολιτική έως το 1923

Τα νομοθετικά και λοιπά διοικητικά μέτρα που έλαβε το κράτος κατά τα τρία πρώτα έτη της μεταρρύθμισης (1919, 1920, 1921) κατατάσσονται σε δύο γενικές ομάδες:

<sup>4</sup> Βλέπε Γ. Καφαντάρη, *Εισηγητική Έκθεσις επί του προϋπολογισμού χρήσεως 1927-28*, σελ. 21.

- α) Μέτρα για ενίσχυση του έργου της βεβαιώσης των φόρων.  
 β) Μέτρα που τείνουν στη μεγαλύτερη αιρόδοση των εσόδων μέσα από την αύξηση των φορολογικών ποσοστών.

Είναι αλήθεια ότι η διοίκηση, αμέσως μετά τη μεταρρύθμιση του 1919, πήρε διάφορα μέτρα για ενίσχυση της φοροτεχνικής υπηρεσίας, ενώ παράλληλα με διάφορες ερμηνευτικές εγκυκλίους κοινοποιήθηκαν οι νέοι νόμοι και δόθηκαν λεπτομερείς οδηγίες για την εφαρμογή τους.

Για το θέμα της βεβαιώσης και είσπραξης των φόρων, οι αρμόδιοι κατέβαλαν προσπάθειες να εξασφαλίσουν όλα τα από το νόμο απαιτούμενα συμπληρωματικά στοιχεία. Αυτά υπήρξαν κυρίως:

- α) Η σύνταξη πίνακα συντελεστών καθαρού κέρδους, που θα μπορούσε να εφαρμόζει η βεβαιωτική αρχή, κατά κατηγορίες επαγγελμάτων και κατά επαγγέλματα, διεισδύοντας η πηρούμενη λογιστική του φορολογούμενου δεν απέδιδε το καθαρό κέρδος, αλλά μόνο τις ακαθάριστες εισπράξεις.  
 β) Κατάρτιση και εκτύπωση εκ μέρους του κράτους λογιστικών και απλών βιβλίων, τα οποία θα μπορούσαν οι φορολογούμενοι Α' κατηγορίας να συμπληρώνουν μόνοι τους. Όσον αφορά τα εισοδήματα των διαφόρων κατηγοριών, καταρτίστηκαν και δημοσιεύτηκαν συντελεστές των εμπορικών και βιομηχανικών επιχειρήσεων (βλέπε πίνακα 4.1), ίσχυσαν δε τα έτη 1919-20, 1920-21 και 1921-22. Πίνακες για προσδιορισμό της τεκμαρτής καθαρής προσόδου συντάχθηκαν επίσης και για τα ελευθέρια επαγγέλματα καθώς και για τις γεωργικές, κτηνοτροφικές και λοιπές επιχειρήσεις.

*ΠΙΝΑΚΑΣ 4.1*

*Συντελεστές καθαρού κέρδους εμποροβιομηχανικών επιχειρήσεων*

	1919-20	1920-21	1921-22
Έμπορος ανδρ. ειδών	12 - 25	15 - 25	15 - 25
Βιβλιοπώλης	5 - 15	8 - 20	8 - 20
Παντοπώλης	8 - 20	8 - 20	10 - 20
Έμπορος απίπτης	10 - 25	15 - 30	20 - 40
Έμπορος επίπλων	12 - 15	20 - 30	20 - 30
Καπνέμπορος	3 - 12	5 - 12	5 - 15
Κρεοπώλης	5 - 15	10 - 25	8 - 12
Πλανόδιος έμπορος	8 - 20	10 - 20	10 - 20
Φαρμακοποιός	10 - 40	25 - 40	25 - 50
Χρυσοχόος	18 - 30	18 - 30	18 - 30

Τα δημόσια οικονομικά, μετά τη μικρασιατική καταστροφή, ακολούθησαν την "ηρωϊκή δημοσιονομική πολιτική".

Οι επιτακτικές ανάγκες υπέρογκων ποσών, που απαιτήθηκαν από τη νέα κατάσταση, δίξυναν για την Ελλάδα τα μεταπολεμικά προβλήματα. Οι οικονομικές θυσίες που επιβλήθηκαν στο λαό υπήρξαν συντριπτικές: συνεχής ύψωση των τελωνειακών δασμών και των φόρων κατανάλωσης, επιβολή φόρου επί

του κεφαλαίου (1923), μερική δήμευση των καταθέσεων σε χρυσό στις τράπεζες (1922-23), γενική αύξηση όλων των φόρων με πρόσθετα ποσοστά, που προορίζονταν για την απόσβεση του κυμαινόμενου χρέους (1924-25), νέα αναγκαστικά δάνεια (1926), γενική ύψωση των συντελεστών άμεσων φόρων κλπ.

Όλα αυτά τα μέτρα αποδείχτηκαν ανεπαρκή για την κάλυψη των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού, μέχρι το τέλος του οικονομικού έτους 1926-27. Μόνο το 1927-28, ο υπουργός Οικονομικών Γ. Καφαντάρης (κυβέρνηση Ζαΐμη) υπό την αιγίδα της Κοινωνίας των Εθνών προέβη σε νομισματική εξυγίανση και εκκαθάριση της κατάστασης.

Ειδικότερα, με το Ν. 2173/20 καταργήθηκαν οι εκπτώσεις κατά αναλυτική κατηγορία καθαρών προσόδων, ενώ αυξήθηκαν οι φορολογικοί συντελεστές σε σχέση μ' αυτούς του 1919 (πίνακας 4.2).

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.2

Συνολική πρόσοδος	1919	1920 (Ν. 2173)
6.000	0,62%	-
7.000	0,71%	0,71%
13.000	2,60%	2,69%
20.000	3,43%	3,50%
100.000	4,68%	7,20%
125.000	6,75%	8,09%
500.000	12,94%	20,75%

Η κλίμακα που καθερώθηκε το 1920 με το Ν. 2173 ίσχυσε για τα έτη 1920-21 και 1921-22. Με το Ν. 2749 "περί συνάψεως εσωτερικού αναγκαστικού δανείου μέχρι του ποσού των 1.600.000.000" η κλίμακα αυτή καταργήθηκε και διπλασιάστηκε από το 1922 και έπειτα.

Άλλα και η νέα κλίμακα, που χαρακτηρίστηκε "επαχθής και καταθλιπτική", τροποποιήθηκε πάλι με το Ν. 2966/ Ιουλ. 1922 αναδρομικά, από την έναρξη του οικονομικού έτους 1922-23.

Με τη νέα φορολογική κλίμακα του Ν. 2966 επιβάλλεται κλιμακωτή φορολογία, ο φόρος δηλαδή δεν υπολογίζεται σ' ολόκληρη την πρόσοδο, αλλά υποδιαιρείται σε κλιμάκια, που το καθένα φορολογείται κατά το ποσοστό που αντιστοιχεί σ' αυτό (πίνακας 4.3).

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.3

Δρχ.	%	Φόρος
1ο κλιμάκιο	6.000	-
2ο "	6.000	5,20% 312
3ο "	6.000	6,50% 390
4ο "	6.000	7,80% 468
5ο "	1.000	9,10% 91
Σύνολο προσόδων	25.000	Σύνολο φόρου 1.261 δρχ.

Σημαντική αύξηση των φορολογικών συντελεστών έγινε επίσης και στο φόρο κληρονομιών, δωρεών και προικών με το Ν. 2333/Ιουν. 1920. Τέλος, από το οικονομικό έτος 1922-23 και έπειτα, όλοι οι φόροι επιβαρύνθηκαν με πρόσθετο ποσοστό 10% για εξυπηρέτηση του α' αναγκαστικού δανείου βάσει του Ν. 2749.

Γενικά θα μπορούσε να τονιστεί ότι από το πρώτο έτος της ισχύος των νέων φορολογιών (1919) έγιναν τάσεις τροποποιήσεις στο νόμο της φορολογίας των καθαρών προσώδων, ώστε ήδη κατά το επόμενο έτος αυτός παρουσίαζε εντελώς νέα μορφή, ενώ στη συνέχεια συνέβησαν αλλεπάλληλες τροποποιήσεις με νεότερους νόμους (Ν. 1807/19, 1918/20, 1990-1991-1992/20, 2173/20). Συνέβη δηλαδή αυτό που αποτελεί μία από τις κύριες αιτίες της αποτυχίας της άμεσης φορολογίας στην Ελλάδα, η πολιτική των συνεχών τροποποιήσεων των φορολογικών νόμων.

Όπως ήταν επόμενο, η απόδοση των άμεσων φόρων υπήρξε κάτω από αυτές τις συνθήκες χαμηλή και ασήμαντη (πίνακας 4.4). Την περιορισμένη αυτή απόδοση της φορολογίας των καθαρών προσώδων άστοχα ζήτησε ο νομοθέτης να αιξήσει με την ύψωση των φορολογικών συντελεστών, αντί να προσπαθήσει να συμπληρώσει το έργο της φορολογικής διαδικασίας μέσω ελέγχου και επαλήθευσης των φορολογικών δηλώσεων και εξακρίβωσης των υπόχρεων που δεν δήλωναν τα εισοδήματά τους.

Με τον τρόπο αυτό η διοίκηση του υπουργείου Οικονομικών δεν επέτρεψε στα φοροτεχνικά όργανα να συνεχίσουν την εργασία που άρχισαν, καθώς οι συνεχείς μεταβολές απαιτούσαν διαρκή παρακολούθηση της μεταβαλλόμενης νομοθεσίας. Επιπλέον παραπήρθηκε φορολογική διαφυγή, που ενισχύθηκε από την αδράνεια και την αδυναμία του κράτους να εφαρμόσει τους νόμους.

### *Η φορολογική πολιτική της επαναστατικής κυβέρνησης του 1923*

Η φορολογική πολιτική της επανάστασης του 1922 αρχίζει κυρίως με την ανάληψη του υπουργείου Οικονομικών από τον Γ. Κοφινά.

Τα φορολογικά μέτρα της επαναστατικής κυβέρνησης μπορούν να καταταχθούν σε τέσσερις μεγάλες κατηγορίες:

- α) Μέτρα για αναδιοργάνωση της φοροτεχνικής υπηρεσίας
- β) Μέτρα για απλούστευση της διαδικασίας βεβαίωσης των φόρων
- γ) Μέτρα μεταρρύθμισης ορισμένων φορολογιών και
- δ) Μέτρα επιβολής νέων φορολογιών.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 4.4

Απόδοση της άμεσης φορολογίας κατά την πρώτη τριετία της μεταρρύθμισης  
(εισπράξεις σε εκατομμύρια δραχμές)

	1917	1919-20	1920-21	1921-22
I. Φορολογία καθαρών προσόδων				
α') Οικοδομών	6,0	8,4	8,7	9,8
β') Γαιών	-	0,6	1,1	1,4
γ') Κινητών αξιών και φορόσημο	4,2	5,2	9,1	15,7
δ') Βιομηχ. & Εμπορ. Επιχειρήσ.	4,9	7,2	12,7	16,1
ε') Γεωργικών Επιχειρήσεων	-	0,7	0,1	0,5
στ') Μισθωτών Υπηρεσιών	-	0,7	1,9	4,5
ζ') Ελευθερίων Επαγγελμάτων	-	0,2	0,3	0,3
η') Συμπληρωματικός	0,5	8,3	12,5	17,0
	15,6	31,3	46,4	65,3
II. Φόρος εκτάκτων κερδών	29,5	18,5	12,2	0,3
III. Φόρος αυτομ. υπερτιμ. ακινήτων	-	0,7	4,0	6,6
IV. Φόρος εγγείου παραγωγής				
α') Δεκάτη Νέων Χωρών	18,7	10,9	15,5	-
β') Φόρος επί της ακαθάριστης γεωργικής προσόδου	-	-	-	5,9
γ') Φόρος Δημητριακών Κρήτης	3,2	0,7	1,6	1,4
δ') Φόρος Βοσκησμών Γαιών	2,0	7,0	16,8	14,1
ε') Φόρος Σταφίδας	-	3,2	4,8	5,3
στ') Δεκάτη Καπνού	-	19,8	14,8	33,5
ζ') Φόρος Σύκων	-	0,6	1,1	0,8
η') Λοιποί Φόροι	1,2	0,3	1,0	1,2
	25,1	42,5	55,6	62,2
V. Φόροι επί λοιπών προσόδων				
α') Φόρος σφαζομένων ζώων κτλ.	3,8	2,5	3,000	-
β') Φόρος αιγοπροβάτ. Ν.Χωρών	2,8	3,8	4,500	4,6
γ') Φόρος Βοσκησμών Γαιών	-	1,0	0,020	-
δ') Φόρος επί των Κουκουλίων	-	0,2	0,060	0,2
ε') Φόρος Επιτηδεύματος	-	0,7	2,100	2,2
στ') Τέλη Ασφαλιστικ. Εταιριών	-	0,8	0,700	1,7
ζ') Διάφορα δικαιώματα και τέλη Μεταλλείων	-	0,4	0,005	0,3
	6,6	9,4	10,430	9,0
VI. Φόροι μεταβίβασης κεφαλαίων				
α') Κληρονομιών	1,0	4,1	8,0	12,3
β') Προικών	0,2	0,7	2,0	1,6
γ') Λαχείων	-	0,1	0,2	0,2
δ') Λοιποί φόροι	0,6	0,5	1,1	1,6
	1,8	5,4	11,3	15,7
Σύνολο άμεσων φόρων	78,6	108,0	137,9	159,6
Σύνολο τακτικών κρατικών εσόδων	208,8	560,1	730,0	990,6
Αναλογία άμεσων φόρων επί συνόλου των τακτικών κρατικών εσόδων	37,7%	19,2%	19,20%	16,11%

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, Η άμεσης φορολογία εν Ελλάδι, Αθήνα 1933, σελ. 107.

*A. Τα μέτρα για αναδιοργάνωση της φοροτεχνικής υπηρεσίας απέβλεπαν στην τόνωση του ηθικού του υπάρχοντος προσωπικού και στη διαπαιδαγώγησή του, πράγμα που επιχειρείται για πρώτη φορά (επί υπουργείας Κοφινά) και στην αριθμητική ενίσχυση του ελεγκτικού προσωπικού μέσω της πρόσληψης υπαλλήλων με ειδική τεχνική και οικονομική μόρφωση (Εγκύλιοι 155/22, 156/22, 50/23, 161/23 και Ν.Δ. της 18 Μαΐου 1923).*

Επίσης καταργείται η διαίρεση του κράτους σε οικονομικές περιφέρειες υπό τη διεύθυνση οικονομικών επιτροπών, που είχε εισάγει η μεταρρύθμιση του 1919, με το θεσμό της οικονομικής επιθεώρησης, η οποία μέχρι το 1923 αποτέλεσε το ανώτερο ελεγκτικό όργανο.

Στο εξής η οργανική σύνθεση της οικονομικής επιθεώρησης διαρρυθμίζεται με τη σύσταση ειδικών οικονομικών επιθεωρητών κατά κατηγορίες κλάδων της οικονομικής υπηρεσίας, δηλαδή: (α) άμεσων φόρων, (β) τελωνείων, (γ) έμμεσων φόρων και μονοπωλίων και (δ) δημοσίων υπολόγων.

*B. Όσον αφορά τα μέτρα για την απλούστευση της διαδικασίας βεβαίωσης των φόρων, δεν μετέβαλαν τη βάση της φορολογίας καθαρών προσόδων, αλλά επιδίωξαν μεταρρυθμίσεις (Ν.Δ. Μαρτίου 1923) "για απλούστερη, πληρέστερη και δικαιότερη εφαρμογή αυτής της φορολογίας".*

### *Γ. Μεταρρύθμιση ορισμένων φορολογιών*

#### *Γ1. Διεύρυνση του αντικειμένου*

Με το Ν.Δ. της 19ης Μαρτίου 1923 προστέθηκε ως φορολογητέα πρόσοδος στην κατηγορία Δ' και στο συνθετικό του Φ.Κ.Π. (Φόρος Καθαρών Προσόδων) και:

- Το κέρδος από την εκχώρηση εμπορικής ή άλλης επιχείρησης, επωνυμίας κτλ., που αποκομίζει ο ιδιοκτήτης λόγω καλής πορείας της επιχείρησης (αέρας).
- Κάθε ωφέλεια από εκχώρηση κάθε δικαιώματος μίσθωσης, υπομίσθωσης κτλ.
- Η αυτόματη υπερτίμηση του χρησιμοποιουμένου από την επιχείρηση κεφαλαίου, καθώς και η μη πραγματοποιηθείσα, εφόσον έχει περιληφθεί στην απογραφή (εξαιρείται η ακίνητη).

Της προσόδου αυτής φορολογούνται τα 4/5.

Διεύρυνση του αντικειμένου φορολογίας έγινε και όσον αφορά το συνθετικό φόρο. Με το άρθρο 2 του Ν.Δ. της 19ης Μαρτίου 1923, υπήχθησαν στο Φ.Κ.Π. αδιακρίτως όλοι οι μη διαμένοντες στην Ελλάδα "διά τας εν Ελλάδι παραχθείσας και κατά τας διατάξεις του Ν. 1640 φορολογουμένας προσόδους".

Στο συνθετικό φόρο υπήχθη επίσης και η κληρονομία που τυχόν προέκυπτε από το θάνατο του κληρονομούμενου, μέχρι την αποδοχή του κληρονόμου.

## Γ2. Αύξηση των εκπτώσεων ελάχιστου ορίου συντήρησης

Το Ν.Δ. 19ης Μαρτίου 1923 καταργεί όλες τις εκπτώσεις των αναλυτικών κατηγοριών προσόδων εκτός από την κατηγορία ΣΤ' (αμοιβές από μισθωτές υπηρεσίες), όπου αυξήθηκαν οι εκπτώσεις. Επιπλέον αυξήθηκε η έκπτωση ελάχιστης συντήρησης του συνθετικού φόρου από 6.000 δρχ. σε 12.000 δρχ. και η καθιέρωση πάγιας έκπτωσης των κατηγοριών Δ' (κέρδη από εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις) και Ζ' (ελευθερίων επαγγελμάτων).

Η αύξηση αυτή του ελάχιστου ορίου συντήρησης, ανεξάρπητα από τη θεωρητική της δικαιολογία, επιβλήθηκε και για λόγους προσαρμογής προς την πραγματικότητα, που διαμόρφωσε η νομισματική υποτίμηση. Ουσιαστικά δηλαδή δεν επρόκειτο για αύξηση, αλλά για αναπροσαρμογή προς τη βάση της μεταλλικής δραχμής.

## Γ3. Αντικατάσταση της φορολογίας των κτηνοτροφικών επιχειρήσεων με τη φορολογία των αιγοπροβάτων και χοίρων

Με το Ν.Δ. της 24ης Δεκεμβρίου 1922 καταργήθηκε η φορολογία καθαρών προσόδων σε σχέση με τα κέρδη των κτηνοτροφικών επιχειρήσεων και αντικαταστάθηκε με τη φορολογία αιγοπροβάτων και χοίρων.

Πιο ειδικά, επιβλήθηκε σ' όλο το κράτος επίσιος φόρος, που ορίσθηκε σε 5 δρχ. για κάθε αιγοπρόβατο και 12 δρχ. για κάθε χοίρο, ενώ η βεβαίωση διενεργούνταν με βάση τις δηλώσεις των κτηνοτρόφων και την απαρίθμηση από το φοροτεχνικό προσωπικό.

Η επιβολή του φόρου στην ακαθάριστη γεωργική παραγωγή αφενός και του φόρου αιγοπροβάτων και χοίρων αφετέρου απέφερε στο δημόσιο ταμείο σημαντικό ποσό εσόδων, επιβάρυνε όμως υπερβολικά τις γεωργικές τάξεις.

## Γ4. Τροποποίηση και συμπλήρωση των νόμων περί φορολογίας κληρονομιών, δωρεών, προικών

Με το Ν.Δ. της 27ης Ιανουαρίου 1923 συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε ο Ν. 1641/19, ώστε να εξασφαλιστεί η απονομή μεγαλύτερης φορολογικής δικαιοσύνης και η διασφάλιση των συμφερόντων δημοσίου και φορολογουμένων. Σχετικές τροποποιήσεις έγιναν στην περίπτωση επικαρπίας κτημάτων, πραγματογνωμοσύνης, ενώ αυξήθηκαν οι φορολογικοί συντελεστές για κληρονομικές μερίδες, κληροδοσίες, δωρεές και προίκες για ποσό μεγαλύτερο από 1.000.000 δρχ. κατά πρόσθετο ποσοστό από 3% έως 10%.

## Γ5. Τροποποίηση της φορολογίας της αυτόματης υπερτίμησης των ακινήτων

Η φορολογία της αυτόματης υπερτίμησης των ακινήτων (Ν. 1642/19) φορολογούσε την πραγματοποιούμενη διαφορά μεταξύ τιμής κτήσης και τιμής πώλησης.

Ο νομοθέτης του 1923 παρασύρθηκε από τις επείγουσες ταμειακές ανάγκες του κράτους, κατήργησε την αρχική έκπτωση των 6.000 δρχ. από τη φο-

ρολογητέα ύλη και αύξησε τους φορολογικούς συντελεστές για τις από την 1η Απριλίου 1923 ενεργούμενες απαλλοτριώσεις ως εξής:

(α)	Για την παρούσα	δεκαετή περίοδο από	10%	σε 18%
(β)	Για την προηγούμενη	" "	από	8% σε 15%
(γ)	Για την προπροηγούμενη	" "	από	5% σε 12%
(δ)	Για την πιο πριν της (γ)	" "	από	5% σε 8%

Επιπλέον από τους συντελεστές αυτούς, επιβλήθηκε και πρόσθετο 10% υπέρ αναγκαστικού δανείου. Η κλίμακα αυτή ίσχυσε μόνο τέσσερις μήνες και αντικαταστάθηκε με άλλη από το Ν.Δ. της 26.6.1923 ως εξής:

Ποσοστό	25%	για υπερτίμηση εντός της	5ετίας
"	20%	" " "	10ετίας
"	16%	" πέραν "	20ετίας
"	12%	" όχι πέραν "	20ετίας
"	8%	" πέραν "	30ετίας

Η αύξηση, όμως, αυτή υπήρξε ατυχής από δημοσιονομική και επιστημονική άποψη, γεγονός που έγινε αμέσως αντιληπτό, δεδομένου ότι με το Ν.Δ. 29. 11.1923 ο νομοθέτης μείωσε στο μισό περίπου τους παραπάνω συντελεστές.

Το αποτέλεσμα της ρύθμισης αυτής ήταν να αυξηθεί σημαντικά η απόδοση από 25 εκατ. δρχ. (όταν οι συντελεστές ήταν εξαιρετικά υψηλοί) σε 47 εκατ. (όταν οι συντελεστές μειώθηκαν στο μισό).

#### *Δ. Επιβολή νέων φορολογιών. Η φορολογία κεφαλαίου*

Η φορολογική πολιτική της επαναστατικής κυβέρνησης υιοθέτησε δύο νέες φορολογίες: τη φορολογία της κινητής και ακίνητης περιουσίας και τη φορολογία του κύκλου εργασιών.

Απ' αυτές, η δεύτερη, που επιβλήθηκε με το Ν.Δ. της 26ης Δεκεμβρίου 1923 και επρόκειτο να ισχύσει από 1.4.1924, δεν τέθηκε σε ισχύ, και η εφαρμογή της ανεστάλη με το νόμο 32/10/24.

#### *Δ1. Η εφάπαξ φορολογία της κινητής και ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα*

Η εφάπαξ φορολογία της κινητής και ακίνητης περιουσίας επιβλήθηκε στην Ελλάδα με το Ν.Δ. της 8ης Μαρτίου 1923.

Στη φορολογία αυτή υπήχθησαν όλοι οι Έλληνες πολίτες, οι οποίοι είχαν περιουσία στην Ελλάδα μεγαλύτερη από 50.000 δρχ. ή στην αλλοδαπή, που αποκτήθηκε μετά την 1η Αυγούστου 1914, και όλοι οι αλλοδαποί, οι οποίοι ζούσαν στην Ελλάδα ένα τουλάχιστο χρόνο πριν από την 1η Ιανουαρίου 1923, καθώς και όλα τα ημεδαπά ή αλλοδαπά νομικά πρόσωπα.

Αντικείμενο του φόρου ορίστηκε η περιουσία, κινητή και ακίνητη, κάθε προσώπου, φυσικού ή νομικού, που υπήρχε κατά την 31η Δεκεμβρίου 1922 και βρισκόταν στην Ελλάδα. Από το φόρο αυτό εξαιρέθηκαν το κράτος, τα ξένα κράτη για την περιουσία τους στην Ελλάδα, οι δήμοι και οι κοινότητες, τα αγαθοεργά και φιλανθρωπικά ιδρύματα, οι διπλωματικοί αντιπρόσωποι των ξένων κρατών, οι μέτοχοι Α.Ε. ή ετερορρύθμων κατά μετοχές εταιριών για τις μετοχές και τους ιδρυτικούς τίτλους.

Όσον αφορά τη φορολογία ήταν προοδευτικά κλιμακωτή. Καθόριζε 14 φορολογικά κλιμάκια, από τα οποία το πρώτο από 50.000 παρέμεινε αφορολόγητο. Το ποσοστό του φόρου αρχίζει από 2% και φτάνει το 20% για τις περιουσίες πάνω από 25 εκατομμύρια δραχμές. Η αρχική φορολογική κλίμακα ήταν όπως του πίνακα 4.5.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4.5**  
**Φορολογία ακίνητης περιουσίας**

Τμήματα φορολογητέας περιουσίας	Φορολογικός συντελεστής	Φόρος που αναλογεί	Σύνολο φορολογητέας περιουσίας	Φόρος που αναλογεί στο σύνολο της φορολογητέας περιουσίας Σύνολα
				%
Το πρώτο τμήμα της φορολογητέας περιουσίας μέχρι δραχμές 50.000 παραμένει αφορολόγητο	—	—	50.000	—
Τα υπόλοιπα τμήματα φορολογούνταν ως εξής:				
Από 50.001 έως 100.000 δρχ.	2%	1.000	100.000	1.000
▪ 100.001 - 200.000 ▪	3%	3.000	200.000	4.000
▪ 200.001 - 300.000 ▪	4%	4.000	300.000	8.000
▪ 300.001 - 400.000 ▪	5%	5.000	400.000	13.000
▪ 400.001 - 500.000 ▪	6%	6.000	500.000	19.000
▪ 500.001 - 1.000.000 ▪	7%	35.000	1.000.000	64.000
▪ 1.000.001 - 2.000.000 ▪	8%	80.000	2.000.000	131.000
▪ 2.000.001 - 5.000.000 ▪	10%	300.000	5.000.000	434.000
▪ 5.000.001 - 10.000.000 ▪	12%	600.000	10.000.000	1.034.000
▪ 10.000.001 - 15.000.000 ▪	14%	700.000	15.000.000	1.731.000
▪ 15.000.001 - 20.000.000 ▪	16%	800.000	20.000.000	2.531.000
▪ 20.000.001 - 25.000.000 ▪	18%	900.000	25.000.000	3.434.000
▪ 25.000.001 δραχμών και άνω	20%			

Η αρχική αυτή κλίμακα μειώθηκε λίγους μήνες μετά στο 1/4 με το Ν.Δ. της 30ής Ιουλίου 1923. Για τα νομικά πρόσωπα ο φόρος ορίστηκε παγίως σε 6%. Η βεβαίωση του φόρου ήταν προσωρινή (βάσει δηλώσεων) και οριστική (βάσει οριστικών φορολογικών καταλόγων ή αποφάσεων ειδικών επιτροπών), και η καταβολή του γινόταν σε μία πενταετία, σε 10 εξαμηνιαίες δόσεις, η πρώτη από τις οποίες μαζί με την κατάθεση της δήλωσης.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4.6**  
**Φορολογητέα περιουσία που δηλώθηκε και οφειλόμενος φόρος**

Οικονομική Εφορία	Δηλώσεις που επιδόθηκαν	Φορολογητέα καθαρή περιουσία που δηλώθηκε	Οφειλόμενος φόρος που δηλώθηκε
Αττικής	13.327	4.220.734.523	179.140.457
Βόλου	1.720	242.231.008	5.011.714
Δράμας	1.253	109.318.581	1.217.067
Ηλείας	457	49.155.739	738.478
Ηρακλείου	1.890	201.818.666	3.083.838
Θεσσαλονίκης	5.851	828.308.799	16.146.698
Ιωαννίνων	563	65.896.913	1.103.575
Καβάλλας	820	130.362.778	3.191.401
Καλαμών	882	94.800.287	1.291.171
Κερκύρας	806	105.513.926	2.162.060
Κομοτινής	1.552	155.887.740	2.059.047
Κορινθίας	511	13.793.421	325.364
Λακεδαιμονίου	1.578	126.742.676	919.401
Λαρίσσης	1.526	149.110.863	2.285.891
Μαντινείας	472	42.785.349	198.775
Μυτιλήνης	1.622	185.002.631	2.892.882
Ναυπλίας	711	51.631.803	787.177
Ξάνθης	4.588	304.518.981	2.062.027
Πατρών	2.657	438.281.050	8.468.521
Πειραιώς	3.508	837.469.921	21.506.402
Πρεβέζης	353	25.967.405	259.264
Σερρών	1.520	131.607.469	1.451.553
Τρικάλων	307	42.866.836	560.485
Φθιώτιδος	711	89.531.361	1.299.321
Χανίων	1.469	133.430.008	1.746.101
Χίου	763	151.831.310	1.144.860

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, Η άμεσος φορολογία εν Ελλάδι, ό.π., σελ. 160.

Όπως αναφέρει ο υπουργός Οικονομικών της περιόδου αυτής Γ. Κοφινάς στην εισηγητική του έκθεση για τον προϋπολογισμό του έτους 1923-24, η ο-

ποία αιτιολογούσε την επιβολή αυτής της φορολογίας αναφέροντας ότι ήταν απαραίτητη, γιατί οι υφιστάμενες φορολογίες ήταν ανεπαρκείς στην αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών της χώρας και επειδή έπρεπε να εξευρεθεί έκτακτο έσοδο, που να χρησιμεύσει ως αντίκρισμα στα πολεμικά και προσφυγικά έξοδα, τα οποία κατ' ανάγκη καλύφθηκαν με την έκδοση χαρτονομίσματος 600 εκατ. (Νοέμβριος 1922) και 750 εκατ. (Μάρτιος 1923).

Η φορολογία του κεφαλαίου απέβλεπε στην εφάπαξ εξεύρεση σημαντικού ποσού για ταμειακό λόγους και εμφάνιζε τη μορφή του πίνακα 4.6.

Μετά δέκα έτη, οπότε και συντελέστηκε η βεβαίωση του φόρου, η πραγματική απόδοση των εσόδων διαμορφώθηκε όπως παρακάτω (πίνακας 4.7):

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4.7**  
**Απόδοση του φόρου κεφαλαίου**

	Βεβαιωθέντα (σε εκατ. δρχ.)	Εισπραχθέντα (σε εκατ. δρχ.)
1923-24	83,8	79,3
1924-25	78,8	72,7
1925-26	65,5	58,5
1926-27	47,5	37,1
1927-28	84,1	43,2
1928-29	124,4	17,4
1929-30	73,9	29,0
1930-31	66,0	10,3
1931-32	11,1	1,5
Σύνολο	635,1	349,0

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, *Η άμεσος φορολογία εν Ελλάδι*, σ.π., σελ. 161.

Το ποσό των περίπου 60 εκατομμυρίων, που ετησίως, κατά μέσο όρο, απέφερε στο δημόσιο ταμείο η φορολογία του κεφαλαίου, αποτελεί το 1,2% περίπου του συνόλου της απόδοσης από φόρους και μπορούσε κάλλιστα να πραγματοποιηθεί με ενίσχυση του έργου της βεβαίωσης των άμεσων φόρων που υπήρχαν ήδη.

Η επιβολή της φορολογίας του κεφαλαίου στην Ελλάδα συνέτεινε:

- (α) στη θεωρητική αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης
- (β) στη φυγάδευση των εγχωρίων κεφαλαίων
- (γ) στη μείωση του επιπλέου φορολογικής ηθικής
- (δ) στην παραμέληση είσπραξης των παλαιών φορολογιών
- (ε) στην απώλεια από μέρους του κράτους της ευκαιρίας επιβολής της φορολογίας του κεφαλαίου σε άλλη, πλέον κατάλληλη, εποχή.

### *Η πολιτική των συνεχών τροποποιήσεων (Ν. 3338 του 1925)*

Κατά το 1924 δεν επήλθαν φορολογικές τροποποιήσεις άξες λόγου, εκτός από ορισμένες, σχετικές με την πρόσθετη φορολογία κερδών Α.Ε. (Ν. 2965) και με τη φορολογία αιγοπροβάτων.

Αλλά την πολιτική σταθερότητας που παρατηρήθηκε κατά το έτος 1924 και τις αρχές του 1925 ήρθε να ανατρέψει ο Ν. 3338 "περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και καταργήσεως φορολογικών νόμων", ο οποίος δημοσιεύτηκε στις 15 Ιουνίου 1925.

Ο νόμος αυτός, που περιλάμβανε 51 άρθρα, επέφερε γενική αναστάτωση στην υπάρχουσα άμεση φορολογία, βάζοντας αποχώς πάλι σε εφαρμογή την πολιτική της αστάθειας, του πειραματισμού και των αψυχολόγητων τροποποιήσεων, οι περισσότερες των οποίων έγιναν χωρίς συστηματοποιημένη κατεύθυνση.

Οι τροποποιήσεις, που εισήγαγε ο Ν. 3338/25, μπορούν να καταταγούν σε τρεις γενικές κατηγορίες:

- A. τροποποιήσεις για αύξηση των φορολογικών συντελεστών,
- B. τροποποιήσεις για μεταρρύθμιση ορισμένων φορολογιών,
- Γ. τροποποιήσεις σχετικές με το έργο της βεβαίωσης και το φοροτεχνικό προσωπικό.

#### *A. Αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης*

Με το Ν. 3338 (άρθρα 3 και 2) επήλθε γενική σχεδόν αύξηση των συντελεστών των διαφόρων άμεσων φόρων. Το ποσοστό φόρου επί των εισοδημάτων από οικοδομές αυξάνεται από 11% σε 12%. Σπην ίδια αύξηση υπόκεινται και τα εισοδήματα από εκμίσθωση γαιών. Ο φορολογικός συντελεστής από κινητές αξίες αυξάνεται από 10% σε 12% και ο συντελεστής των κερδών των εμποροβιομηχανικών επιχειρήσεων από 8% σε 10%, ενώ, τέλος, το ποσοστό του φόρου της Β' κατηγορίας του Φ.Κ.Π. (αμοιβές από ελευθέρια επαγγέλματα) αυξάνεται από 6% σε 8%.

Εκτός, όμως, από τη μερική αυτή αύξηση των συντελεστών κατά κατηγορίες, επιβλήθηκε και νέα αύξηση (άρθρο 25 του Ν. 3338) που ονομάστηκε "η των πρόσθετων ποσοστών τριετίας", σύμφωνα με την οποία κατά τα οικονομικά έτη 1925-27 και 1927-28 επιβάλλονται τα παρακάτω πρόσθετα ποσοστά φόρου επί των καθαρών προσόδων, υπολογιζόμενα όπως και τα κανονικά, με τη φορολογία δηλαδή που ισχύει για τα έτη αυτά:

Κατηγορία	A'	1%
"	B'	1%
"	Γ'	3%
"	Δ'	4%
"	Ε'	1%
"	ΣΤ'	1%
"	Z'	3%

Η επιβολή των πρόσθετων αυτών ποσοστών έγινε σε αντιστάθμισμα της φορολογίας έκτακτων κερδών, που καταργήθηκε.

Στον παρακάτω συγκριτικό πίνακα (4.8) φαίνεται η επιβάρυνση κατά κατηγορίες προσόδων πριν και μετά το N. 3338.

#### ΠΙΝΑΚΑΣ 4.8

#### Σύγκριση της επελθούσας αύξησης των φορολογικών συντελεστών της Φ.Κ.Π.

<b>Κατηγορία εισοδημάτων</b>	<b>Συντελεστής προ του N. 3338 (οικ. έτος 1924-25)</b>	<b>Συντελεστής μετά το N. 3338 (οικ. έτος 1926-27) και εφεξής</b>	<b>Αύξηση</b>
A. Οικοδομών	12,00	16,90	40,8%
B. Γαιών	12,00	16,90	40,8%
Γ. Κινητών αξιών (τραπ. εταιρ.) κλάση γ'	11,00 11,00	19,50-26,00 19,50	120,0% 77,2%
Δ. Εμπορικών και βιο- μηχανικών επιχειρήσ.	8,80	18,20	106,8%
Ζ. Ελευθερίων επαγγελμ.	6,60	14,30	116,6%
ΣΤ. Μισθωτών υπηρεσι- ών (ιδιωτ. υπαλλήλων)	3,30	4,80	45,4%

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, Η άμεσος φορολογία εν Ελλάδι, δ.π., σελ. 168.

Η αύξηση αυτή, είναι αλήθεια, συνδυάστηκε με κάποια ύψωση του ελάχιστου ορίου συντήρησης που παρέμεινε αφορολόγητο. Έτσι, στα εισοδήματα της Α' κατηγορίας καθιερώθηκε η έκπτωση ποσού καθαρής προσόδου 3.000 δρχ. επησίως για κάθε υπόχρεο σε υποβολή δήλωσης, ενώ στη Β' κατηγορία (εισοδήματα από εκμίσθωση γαιών) έκπτωση 2.000 δρχ. επησίως για την κατηγορία κερδών από εμποροβιομηχανικές επιχειρήσεις η πάγια έκπτωση των 4.000 δρχ. αυξήθηκε σε 25.000 δρχ., για δε τις αμοιβές των μισθωτών υπηρεσιών το ελάχιστο όριο συντήρησης των μεν υπαλλήλων αυξήθηκε σε 1.000 δρχ. μηνιαίως, των δε εργατών σε 40 δρχ. για κάθε ημερομίσθιο.

Πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι η αύξηση αυτή του ελάχιστου ορίου συντήρησης ορισμένων κατηγοριών εισοδημάτων επιβλήθηκε κυρίως για διευκόλυνση της φορολογικής υπηρεσίας, ενώ το αφορολόγητο εισόδημα, που παρέμεινε, επιβαρύνθηκε με άλλο φόρο (αύξηση του τέλους αδείας άσκησης επαγγέλματος). Πράγματι, με το άρθρο 16 του N. 3338 το τέλος αδείας επιτηδεύματος ορίστηκε, ανάλογα με τον πληθυσμό της πόλης, κωμόπολης ή χωριού όπου ασκούνταν το επιτήδευμα, από το οικονομικό έτος 1925-26, όπως στον παρακάτω πίνακα 4.9.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 4.9

α)	μέχρι πληθυσμού	1.000	κατοίκων	δραχμές	50
β)	" "	5.000	" "	"	100
γ)	" "	10.000	" "	"	200
δ)	" "	15.000	" "	"	300
ε)	" "	20.000	" "	"	400
στ)	" "	30.000	" "	"	500
ζ)	" "	50.000	" "	"	600
η)	" "	100.000	" "	"	700
θ)	πληθυσμός πάνω από	100.000	κατοίκους	"	800

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, *Η άμεσος φορολογία εν Ελλάδι*, σ.π., σελ. 170.

Επίσης πρέπει ν' αναφερθεί ότι η αύξηση του ελάχιστου ορίου συντήρησης λόγω άλλων κατηγοριών εισοδημάτων με το Ν. 3338 (μισθωτών υπηρεσιών, συνθετικών κτλ.) δεν ήταν ουσιαστική αύξηση, αν ληφθεί υπόψη η τότε υποτίμηση της δραχμής. Αποτελεί απλά προσαρμογή των διαφόρων εκπτώσεων προς το νέο νομισματικό καθεστώς που δημιουργήθηκε.

Φορολογικές τροποποιήσεις επέρχονται με το Ν. 3338 και στη φορολογική κλίμακα των συνθετικών φόρων και του φόρου κληρονομιών, δωρεών και προικών. Το ελάχιστο δριό συντήρησης αυξάνεται από 12.000 δρχ. (Ν. 2966) σε 60.000 με πρόσθετη έκπτωση 1.000 δρχ. για κάθε πρόσωπο που συνοικεί και επιβαρύνει τον φορολογούμενο, ενώ η μέχρι τότε ισχύουσα φορολογική κλίμακα αντικαθίσταται με νέα, της οποίας το ποσοστό αρχίζει από 12% και φθάνει στο 50% για εισοδήματα μεγαλύτερα από 5.000.000 δρχ.

Άλλα ενώ αυτά καθόριζε ο Ν. 3338 για το συνθετικό φόρο, στις 15 Ιουνίου 1925, μερικούς μήνες μετά (6 Σεπτ. 1925) με Ν.Δ. "περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του Ν. 1640 περί φορολογίας καθαρών προσδόδων", όπως αυτός τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από μεταγενέστερους νόμους, επήλθε ριζική μεταρρύθμιση της μέχρι τότε ισχύουσας κλίμακας του συνθετικού φόρου. Η βασική αλλαγή έγκειτο στο ότι ο υπολογισμός αυτού του φόρου θα γίνοταν στο εξής σε μεταλλικές δραχμές και θα υπολογιζόταν σε πρόσοδο που θα είχε μετατραπεί σε μεταλλικές δραχμές.

Άλλα και η νέα αυτή κλίμακα δεν επρόκειτο να ισχύσει, διότι με νέα τροποποίηση, αυτής του Ν.Δ. της 18ης Απριλίου 1926, ορισμένων διατάξεων της άμεσης φορολογίας αντικαταστάθηκε από το οικονομικό έτος 1926-27 η κλίμακα του συνθετικού φόρου με νέα φορολογία που μετέβαλε σημαντικά τα φορολογικά ποσοστά της παλαιάς.

Ο υπολογισμός του φόρου σε μεταλλικές δραχμές ίσχυσε και στη φορολογία κληρονομιών, δωρεών και προικών με το Ν.Δ. της 6ης Σεπτ. 1925, όπου τα παραπάνω περιουσιακά στοιχεία αποτιμώνταν σε χάρτινες δραχμές με βάση την αξία που το καθένα είχε κατά τον καθοριζόμενο από το νόμο χρόνο. Η αξία που βρίσκεται, έτσι, σε χάρτινες δραχμές μετατρέπεται σε μεταλλικές,

χωριστά για κάθε περιουσιακό στοιχείο, και φορολογείται σύμφωνα με το νόμο 1611.

Η νέα αυτή φορολογική κλίμακα, σε σχέση με εκείνη που μέχρι τότε ισχυει, εκτός από τη διαφορά του υπολογισμού του φόρου σε μεταλλικές δραχμές, παρουσίαζε και μια άλλη διαφορά μεγάλης σημασίας, καθ' όπι βασίστηκε στην κλιμακωτή προοδευτική φορολογία, ενώ η παλαιά στην απλή προοδευτική.

#### B. Μεταρρύθμιση ορισμένων φορολογιών

Οι κυριότερες φορολογικές διαρρυθμίσεις του Ν. 3338/25 ήταν:

1. Η επιβολή του στρεμματικού δικαιώματος και η επαναφορά του Φ.Κ.Π. επί των γεωργικών επιχειρήσεων
2. Η κατάργηση της φορολογίας των εκτάκτων κερδών
3. Η μεταρρύθμιση της πρόσθετης φορολογίας επί των κερδών των Α.Ε.

#### B1. Επιβολή του στρεμματικού δικαιώματος και επαναφορά του Φ.Κ.Π. επί των γεωργικών επιχειρήσεων

Από το οικονομικό έτος 1925-26 καταργούνται όλες οι φορολογίες (Ν. 2647) και αντικαθίστανται με το στρεμματικό δικαίωμα, ενώ παράλληλα επαναφέρεται σε ισχύ η φορολογία της καθαρής προσδόου στα κέρδη των γεωργικών και κτηνοτροφικών επιχειρήσεων (κατηγορία Ε').

Το στρεμματικό δικαίωμα επιβάλλεται κάθε χρόνο σε όλες τις καλλιεργούμενες ή φυτευμένες γαιίες, χωρίς εξαίρεση και άσχετα προς τη φορολογία στη συγκομιδή που αποφέρουν οι γαιίες αυτές ή την πρόσοδό τους.

Ως καλλιεργούμενη έκταση και φορολογητέα θεωρούνταν αυτή που καλλιεργήθηκε τουλάχιστον μία φορά στην προηγούμενη του Ν. 3338 διετία. Παράλληλα το στρεμματικό δικαίωμα ορίστηκε προς 350 δρχ. κατά στρέμμα, χωρίς διάκριση της ποιότητας γης, ενώ για την εφαρμογή του στρεμματικού δικαιώματος προβλεπόταν η κατάρτιση καλλιεργουμένων, φυτευμένων και καλλιεργήσιμων γαιών κατά κοινότητα.

Με το Ν. 3338 ετέθη πάλι σε ισχύ ως προς τις γεωργικές και κτηνοτροφικές επιχειρήσεις (εκτός των αιγαποριβάτων-χοίρων) η φορολογία της καθαρής προσδόου (Ε' κατηγορία). Ο φόρος βεβαιώνεται βάσει δηλώσεων, ενώ γι' αυτούς που δεν είχαν ισολογισμό ή δεν επέδιδαν δηλώσεις, τα καθαρά κέρδη προέκυπταν με βάση ορισμένους συντελεστές.

Το ποσοστό του φόρου ορίστηκε σε 11%, προσαυξανόμενο κατά 20% (ποσοστό του αναγκαστικού δανείου), επιβαλλόταν δε επάνω στο καθαρό κέρδος μετά την αφαίρεση του ελάχιστου ορίου συντήρησης 25.000 δραχμών, ενώ απαλλάσσονταν από το φόρο τα ακαθάριστα γεωργικά ή κτηνοτροφικά έσοδα μέχρι 60.000 δρχ.

Ο συντάκτης του Ν. 3338 έρχεται με τις παραπάνω ρυθμίσεις να υποπέσει σε νέο σφάλμα παραγνώρισης της ελληνικής πραγματικότητας. Καταργεί δηλαδή το φόρο επάνω στην ακαθάριστη γεωργική παραγωγή, για να τον αντικαταστήσει με το στρεμματικό δικαίωμα και το φόρο καθαρής προσδόου.

Εισάγει ένα πρωτόγονο μέσο φορολογίας της γης, μη λαμβάνοντας υπόψη ούτε έμμεσα την αποδοτικότητα, τη θέση κτλ., ενώ, τέλος, η φορολογία που καθιερώνει, για να εφαρμοστεί, παρά τα τρωτά της, έχει ανάγκη κτηματολογίου, κενό το οποίο ο νομοθέτης ελπίζει να καλύψει με την κατάρτιση ειδικού μητρώου γαιών. Παράλληλα επαναφέρει σε ισχύ την Ε΄ κατηγορία του φόρου καθαρής προσόδου των κερδών από γεωργικές και κτηνοτροφικές επιχειρήσεις. Επαναφέρεται δηλαδή εκ νέου η πολιτική του πειραματισμού με την εισαγωγή συστημάτων καταδικασμένων εκ των προτέρων σε αποτυχία.

Πράγματι, τόσο το στρεμματικό δικαίωμα, όσο και η φορολογία της καθαρής προσόδου, αποτυγχάνουν κατά την εφαρμογή τους, φέρνοντας μηδαμινά από άποψη απόδοσης αποτελέσματα, πράγμα που αναγκάζει τέλος το νομοθέτη του 1926 να επαναφέρει τη φορολογία της δεκάτης.

## B2. Κατάργηση της φορολογίας των εκτάκτων κερδών

Με το Ν. 3338 καταργείται η βάσει του Ν. 2962/1924 φορολογία των εκτάκτων κερδών.

Η κατάργηση της φορολογίας αυτής ήταν δίκαιη και επιβεβλημένη εξάλλου με την κατάργηση της φορολογίας εκτάκτων κερδών δεν επήλθε μείωση του φορολογικού βάρους, διότι σε αντικατάσταση της φορολογίας αυτής επιβλήθηκαν τα λεγόμενα "πρόσθετα τριετίας", η απόδοση των οποίων υπήρξε πολλαπλάσια ανώτερη (50 εκατ. δρχ.) από αυτή των εκτάκτων κερδών (15 εκατ. δρχ.).

## B3. Μεταρρύθμιση της πρόσθετης φορολογίας επί των κερδών των Α.Ε.

Με το Ν. 3338 καταργήθηκε η πρόσθετη φορολογία επί των κερδών των Α.Ε. που επιβλήθηκε με το Ν. 2965 για τα κέρδη που θα πραγματοποιούνταν από το διαχειριστικό έτος 1925 και μετά. Στη θέση της πρόσθετης φορολογίας, που καταργήθηκε, επιβλήθηκε με τον ίδιο νόμο "έκτακτος προσωρινός φόρος" στα καθαρά κέρδη ημεδαπών Α.Ε., που πραγματοποιήθηκαν κατά τα διαχειριστικά έτη 1925, 1926 και 1927. Το ποσοστό του φόρου ορίστηκε από 6% έως 20%.

Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι στο Ν. 3338 διαπιστώνεται και η παρακάτω εναλλαγή. Ενώ με την επιβολή του πρόσθετου φόρου διαπιστώνεται η τάση του νομοθέτη να επιβαρύνει επιπλέον τα κέρδη των Α.Ε., με άλλη διάταξη του ίδιου νόμου (3338, άρθρο 252) θεσπίζεται η έκπτωση από το φορολογητέο μέρισμα κάθε "εμπεριεχόμενης στο μέρισμα προσόδου φορολογηθείσης αμέσως ή εμμέσως εις την αυτήν ή άλλην κατηγορίαν ή νομίμως απαλλαγείσης". Ανεξάρτητα από την αντίφαση που υπάρχει μεταξύ των δύο διαφορετικών μεταξύ τους άρθρων του ίδιου νόμου (3338), τα οποία αποσκοπούν το μεν ένα να επιδεινώσει τη θέση των Α.Ε., το δε άλλο να ελαφρύνει, μέχρι την τέλεια απαλλαγή, ορισμένες Α.Ε., από το βασικό φόρο του μερίσματος.

Οι ατέλειες των διατάξεων αυτών καταδείχθηκαν αμέσως και έτσι καταργήθηκαν με το άρθρο 254 του Ν.Δ. της 6ης Σεπτεμβρίου 1925.

### Γ. Μέτρα για ενίσχυση του έργου της βεβαίωσης

Με το Ν. 3338 καταβλήθηκε ιδιαίτερη προσπάθεια για ενίσχυση και διευκόλυνση του έργου των φοροτεχνικών υπηρεσιών, με δύο κατευθύνσεις: (α) το έργο της βεβαίωσης και (β) την ενίσχυση της φοροτεχνικής υπηρεσίας.

(α) Ως προς το έργο της βεβαίωσης, με το άρθρο 10 του Ν. 3338 καλύφθηκε το κενό των προηγούμενων νομοθεσιών και αυτό ανήκει στο ενεργητικό των μεταρρυθμίσεων. Ειδικότερα, με το νόμο αυτό επιτράπηκε στις οικονομικές εφορίες Αττικής, Θεσσαλονίκης, Πειραιά και Πατρών να υποδιαιρεθούν σε φορολογικά τμήματα, εγκατεστημένα σε διάφορα σημεία των πόλεων. Η οργάνωση των φορολογικών αυτών τμημάτων (μετέπειτα οικονομικών εφοριών) έγινε με κανονιστικά διατάγματα.

(β) Όσον αφορά τα μέτρα του Ν. 3338 για ενίσχυση της φοροτεχνικής υπηρεσίας, αυτά απέβλεπαν στη σύσταση ειδικής "Σχολής Οικονομικών Υπαλλήλων" για συμπλήρωση της νομικής, οικονομικής και τεχνικής μόρφωσης των υπαλλήλων της κεντρικής και περιφερειακής οικονομικής υπηρεσίας.

Τα δύο παραπάνω μέτρα για ενίσχυση των φοροτεχνικών υπηρεσιών και σκόπιμα υπήρξαν και σημαντικά, ενώ δεν ισχύει το ίδιο και για το τρίτο μέτρο, το σχετικό με έκπτωση του 1/4 και 1/5 για παλαιούς οφειλόμενους φόρους, διότι τέτοια πρακτική δεν συντελεί στην αύξηση του επιπέδου της φορολογικής ηθικής, δεδομένου ότι είναι σαν να δίνει το κράτος επίσημα φορολογική αμνηστία στους κακόπιστους φορολογούμενους.

Κρίνοντας γενικά τις τροποποιήσεις του Ν. 3338, πρέπει να σημειωθεί ότι αυτές, σε συνολική θεώρηση, δεν διέπονται από ενιαίες κατευθύνσεις. Ενώ αφενός θεσπίζεται αύξηση των φορολογικών συντελεστών, αφετέρου χαρίζονται κατά σημαντικό ποσοστό παλαιοί φόροι. Επιπλέον μπαίνουν σε ισχύ διατάξεις και εισάγονται φόροι πρακτικά ανεφάρμοστοι, που στη συνέχεια καταργούνται άμεσα.

Μάλιστα σε ορισμένες κατηγορίες εισοδημάτων ο συντάκτης του Ν. 3338 ακολουθεί αντιφατική τακτική. Ενώ αφενός επιβαρύνει υπερβολικά και αδικαιολόγητα τα κέρδη των Α.Ε., αφετέρου, με άλλη διάταξη, ελαφρύνει το βάρος της φορολογίας αυτής με τρόπο θεωρητικά επικριτέο και πρακτικά ανεφάρμοστο, φθάνοντας μέχρι την τέλεια απαλλαγή των κυριοτέρων εταιριών.

Με το Ν. 3338 επέρχεται γενική αναστάτωση του φορολογικού συστήματος χωρίς καμία θετική ωφέλεια. Οι περισσότεροι από τους πειραματισμούς καταργήθηκαν αμέσως, διότι αποδείχτηκε πόσο πρόχειρα είχαν θεσπιστεί. Ο Ν. 3338 αποτελεί, κατά τη γνώμη του καθηγητή Άγγελου Αγγελόπουλου, "την τελειωτική βολή αυτού του κράτους εις την αποτυχίαν του φόρου εισοδήματος και γενικότερον της αμέσου φορολογίας. Εντεύθεν οι συνεχείς τροποποιήσεις φέρουν εις την επίσημον πλέον αναστολήν του φόρου καθαρών προσώπων των δύο κυριωτέρων κατηγοριών, των κερδών των εμποροβιομήχαν-

κών επιχειρήσεων και των κερδών των γεωργικών και κτηνοτροφικών επιχειρήσεων διά της επαναφοράς δύο παλαιών φορολογιών, της φορολογίας της δεκάτης και της φορολογίας του επιπτεύματος<sup>5</sup>.

#### *4.3. Η άμεση φορολογία από το 1926 έως το 1933*

##### *Η απόδοση της άμεσης φορολογίας από το 1919 μέχρι το 1926*

Πριν αναλύσουμε την άμεση φορολογία για την περίοδο 1926-33, θεωρούμε σκόπιμο ν' αναφερθούμε συνοπτικά στην εππαετία που προηγήθηκε, δηλαδή αυτή από τη μεταρρύθμιση του 1919 και έπειτα.

Σ' όλη αυτή την περίοδο η άμεση φορολογία υφίσταται συνεχείς μεταβολές, σε βαθμό που, τόσο τα φοροτεχνικά όργανα, όσο και οι φορολογούμενοι, να αντιμετωπίζουν συνεχώς μια ρευστή και αμφίβολη κατάσταση. Ψηφίζονται τριάντα εννέα νομοθετικά διατάγματα και αλληλοδιάδοχοι νόμοι, που τροποποιούν συνεχώς τη φορολογία καθαρών προσόδων. Οι φορολογικοί συντελεστές μεταβάλλονται συνεχώς, καθώς και ο τρόπος βεβαίωσης και είσπραξης, ενώ το φορολογικό αντικείμενο φορολογείται διαφορετικά από έτος σε έτος (πίνακας 4.10).

Κάτω από τις συνθήκες αυτές η απόδοση της άμεσης φορολογίας μειώνεται συνεχώς<sup>6</sup> (πίνακας 4.11).

<sup>5</sup> Α. Αγγελόπουλος, *Η άμεσος φορολογία εν Ελλάδι*, δ.π., σελ. 185.

<sup>6</sup> Για περισσότερες λεπτομέρειες, όσον αφορά την απόδοση των επιμέρους φόρων άμεσης φορολογίας, βλέπε Α. Αγγελόπουλο, *Η άμεσος φορολογία εν Ελλάδι*, δ.π., σελ. 188-189.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4.10

Διάγραμμα της εξέλεγκτης των σύμεσών φόρων στην Ελλάδα		
	Φόροι που επιβλήθηκαν πριν	Φόροι που επιβλήθηκαν το 1920
Καπιτοφορίες εποδημίεςν	Φόροι που επιβλήθηκαν πριν	(μετά πηγαδανού ή μεταρρυθμιστή)
Κατοικημένη ιδιοκτησία	4 φόροι επί του ακαθάριστου εισοδήματος 2 φόροι επί της περιουσίας	1 αναλυτικός φόρος επί του πραγματικού καθαρού εισοδήματος (καπιτοφορία Α, του νόμου 1640) -1
Μη κατοικημένη ιδιοκτησία	1 φόρος επί περιουσίας " του ακαθάριστου εισοδήματος 2 φόρος επί των ημερομεταν των ημεροπών ανωνύμων εταιριών	1 αναλυτικός φόρος επί των εισοδημάτων μόνο των εκπιθεμένων γαών (καπιτοφορία Β, νόμου 1640) -1
Κυριάρχης αξέας	1 φόρος επί των ημερομεταν των ημεροπών ανωνύμων εταιριών	1 αναλυτικός φόρος επί των εισοδημάτων όλων των κηπων αξιών, ημεροπών ή αλλοδαπών (καπιτοφορία Γ, κατεστει α., β' και γ, νόμου 1640) -1
Εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις	2 φόροι επιπρόσθιματος 2 φόροι επί των καθαρών κερδών των ημεροπών και των αλλοδαπών ανωνύμων εταιριών	1 γενικό τέλος επιπρόσθιματος (ομοιόμορφο) 1 αναλυτικός φόρος επί του καθαρού εισο- δήματος διατάν των επιχειρήσεων, με εξαιρεση των ημεροπών ανωνύμων εταιριών -2
Γεωργική εκμετάλλευση	11 φόροι επί του ακαθάριστου εισοδήματος 11 φόροι κατά την εξαγωγή 1 φόρος κατ' αποκοπή 2 φόροι επί της έκπασης	4 φόροι επί του ακαθάριστου εισοδήματος 4 φόροι κατά την εξαγωγή 1 φόρος κατ' αποκοπή 1 αναλυτικός φόρος επί του ακαθάριστου εισοδήματος (καπιτοφορία Ε, νόμου 1640) 10
Μισθωτές υπηρεσίες	2 φόροι επιπρόσθιματος 2 φόροι επιπρόσθιματος	1 αναλυτικός φόρος επί του καθαρού εισο- δήματος (καπιτοφορία ΣΤ, νόμου 1640) -1
Ελευθερία επαγγέλματα	2 φόροι επιπρόσθιματος	1 γενικό τέλος επιπρόσθιματος (ομοιόμορφο) 1 αναλυτικός φόρος επί του καθαρού εισο- δήματος (καπιτοφορία Ζ, νόμου 1640) -2
Συνολικό εισοδήμα του φυσικού προσώπου	1 φόρος επί του τεκμαιρούμενου εισοδήματος με ενδεικτικό σύστημα	1 φόρος επί του πραγματικού συνολικού καθαρού εισοδήματος -1
Σύνολο	43	19
		18

Πηγή: Α. Σμαραρόνη, Ο φόρος του Εισοδήματος εν Ελλάδi, Αθήνα 1935.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 4.11**  
**Φορολογία καθαρών προσόδων**

Οικονομικά έτη	Άμεσοι φόροι		Ποσοστό επί του συνόλου τακτικών εσόδων
	σε δραχμές	σε τιμαριθμ. δρχ.	
1917 (πριν τη μεταρρύθμιση)	78,6	49,4	37,7
1919-20	108,0	33,4	19,3
1920-21	171,5	48,9	23,5
1921-22	224,6	56,4	22,9
1922-23	364,0	57,2	18,9
1923-24	925,1	78,3	24,7
1924-25	1.112,4	90,1	21,8
1925-26	1.352,1	95,6	22,9

Πηγή: Α. Αγγελόπουλος, *Η άμεσος φορολογία εν Ελλάδι, σ.π., σελ. 187.*

Ατυχώς δεν υπάρχουν πλήρεις στατιστικές, για να μας διευκολύνουν στην εξακρίβωση των φορολογητέων στοιχείων. Μέχρι το 1927 ελάχιστα στατιστικά δεδομένα υπάρχουν.

Τα εμπορικά και βιομηχανικά επιμελητήρια της Ελλάδας, εξετάζοντας κατά το 1922 την εν γένει πορεία της μεταρρύθμισης του 1919, με βάση τ' αποτελέσματα των δύο πρώτων ετών, διαπίστωσαν την αποτυχία της φορολογίας των καθαρών προσόδων ήδη από την εποχή εκείνη.

Την αποτυχία της φορολογίας των καθαρών προσόδων δεν μπόρεσε ν' αμφισβητήσει ούτε ο πιο ένθερμος υπερασπιστής της και εισιγητής της μεταρρύθμισης του 1919, ο Δ. Τανταλίδης, ο οποίος μιλώντας, το Νοέμβριο του 1924, στο Α΄ Συνέδριο της Πανεμπορικής Ένωσης, τόνισε μεταξύ άλλων: "το νεαρόν σύστημα επηγγέλθη δικαιοσύνην κατά την κατανομήν τακτικών και εκτάκτων φορολογικών βαρών και κατέληξεν, εάν κρίνωμεν από το σημερινόν στάδιον εφαρμογής του, να εκφυλισθεί εις όργανον καταφώρου αδικίας. Ουδένα πράγματι διαφεύγει ότι σήμερον των φόρον καθαρών προσόδων καταβάλλουσιν μόνον οι έχοντες ανεπτυγμένον πολύ το συναίσθημα του προς εαυτούς και την πατρίδα καθήκοντος ή εκείνοι όσων η φορολογητέα ύλη, εμφανής ούσα, δεν αποκρύπτεται"<sup>7</sup>.

Τα αίτια αποτυχίας της φορολογίας καθαρών προσόδων μπορούν να καταταγούν σε τρεις γενικές κατηγορίες.

<sup>7</sup> Δ. Τανταλίδη, Ομιλία στο Α΄ Συνέδριο Πανεμπορικής Ένωσης, Νοέμβριος 1924.

A Δημοσιονομικά αίτια	B Οικονομικά αίτια	Γ Πολιτικά και ψυχολογικά αίτια
(α) Η έλλειψη οργανωμένων φοροτεχνικών υπηρεσιών (β) Το χαμηλό επίπεδο φορολογικής ηθικής (γ) Η ασκηθείσα φορολογική πολιτική	(α) Η σύνθεση της οικονομίας της χώρας (β) Ο τρόπος κατανομής του εθνικού εισοδήματος (γ) Η υπέρμετρη φορολογική επιβάρυνση	(α) Η πολιτική αστάθεια (β) Η ψυχολογική επίδραση από τον τρόπο χρησιμοποίησης των φόρων

Πηγή: Α. Σμπαρούνη, σ.π.

Από τα παραπάνω αίτια, άλλα μεν είναι οργανικά, άλλα δε επίκτητα.

Η σύνθεση της οικονομίας της χώρας, το χαμηλό επίπεδο φορολογικής ηθικής, το ανοργάνωτο των φοροτεχνικών υπηρεσιών<sup>8</sup>, ευθύς εξαρχής δεν παρείχαν τις αναγκαίες εγγυήσεις για την επιτυχία της φορολογικής μεταρρύθμισης, που βασίστηκε στην καθαρή πρόσοδο. Γι' αυτό και η επιτυχία της μεταρρύθμισης ήταν προβληματική. Στην εν λόγω αποτυχία συνετέλεσε σημαντικά και η φορολογική πολιτική που ασκήθηκε, διότι βασίστηκε κυρίως σε ταμευτικές απόψεις της φορολογίας. Οι συνεχείς μεταβολές του φορολογικού καθεστώτος και τα υψηλά φορολογικά ποσοστά βοήθησαν στην αρνητική επίδραση των αιτίων οργανικής φύσης και προώθησαν σε μεγάλο βαθμό την αποτυχία της φορολογικής μεταρρύθμισης.

#### Η επαναφορά της φορολογίας της δεκάτης και της φορολογίας του επιτηδεύματος

Με το Ν.Δ. της 18ης Απριλίου 1926 ετέθη σε ισχύ από το οικον. έτος 1926-27 η φορολογία της δεκάτης, που αποτέλεσε μια επιζήμια οπισθοδρόμηση για την όλη ομαλή εξέλιξη του φορολογικού συστήματος της Ελλάδας. Πιο ειδικά, επιβλήθηκε σε 5% στο σύνολο της συγκομιδής κάθε έτους γεωργικών προϊόντων και καταβαλλόταν σε είδος. Από το φόρο της δεκάτης εξαιρούνταν τα προϊόντα των αμπέλων, ελαιοδένδρων, δασών, καπνοφυτειών, βοσκών, κουκουλιών, όπου και σπόρων, οπωροφόρων δένδρων, εφόσον υπήρχαν σ' αυτά ειδικές φορολογίες. Το σπουδαιότερο μειονέκτημα της δεκάτης ήταν ότι δεν λάμβανε υπόψη τα έξοδα, παρακωλύοντας έτσι την παραγωγή σε τέτοιο βαθμό, ώστε κατά τον καθηγητή Ανδρεάδη η δεκάτη χαρακτηρίστηκε "είδος προστίμου εις βάρος των ζητούντων να τελειοποιήσωσι την παραγωγή των"<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Β. Αυδή, «Η ενδεικνυόμενη οργάνωσις των φοροτεχνικών υπηρεσιών», δύο άρθρα στον Οικονομικό Ταχυδρόμο, Αθήνα 1933, τεύχη 387 και 388.

<sup>9</sup> Α. Ανδρεάδη, Παραδόσεις Δημόσιας Οικονομίας, σ.π., σελ. 24.

Η φορολογία της δεκάτης, πλήγτοντας βαριά το ακαθάριστο εισόδημα, ίσχυσε μόνο για το οικονομικό έτος 1926-27 και αντικαταστάθηκε από τον "προσωρινό φόρο επί της γεωργικής παραγωγής", που κυρώθηκε με το Ν. 3408 της 23ης Σεπτεμβρίου 1927, "περί επιβολής προσωρινού φόρου επί της γεωργικής παραγωγής".

Ο "προσωρινός φόρος γεωργικής παραγωγής", χωρίς βέβαια ν' αποτελεί την ιδεώδη λύση για τη φορολογία της εγγείου παραγωγής, εντούτοις σε σύγκριση με τη φορολογία της δεκάτης παρουσίαζε αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα.

Αίρονταν οι πιέσεις της ενοικίασης και εισαγόταν η αρχή της αυτοβεβαίωσης του φόρου διά των φορολογουμένων κοινοτικών αντιπροσώπων. Το σημαντικότερο είναι ότι ο φόρος αυτός ως "μέτρο προσωρινό", που η ισχύς του δεν θα παρατεινόταν πέρα από ένα έτος, θα χρησίμευε και ως προστάδιο μονιμότερης ρύθμισης της γεωργικής φορολογίας, μέσω της κατάρτισης των φορολογικών πινάκων.

### *Τα φορολογικά μέτρα του 1927*

Η φορολογική πολιτική από το 1927 αποβλέπει στη μεγαλύτερη απόδοση των αμέσων φόρων, όχι μέσω της αύξησης των φορολογικών συντελεστών, αλλά της πληρέστερης βεβαίωσης των φόρων και συνεπώς της φορολογικής επέκτασης. Έτσι σε εκτέλεση της διάταξης του άρθρου 3791 του Ν. 1640 «"περί φορολογίας των καθαρών προσόδων"» ως ούτος ετροποποιήθη, δυνάμει της οποίας δύνανται διά διαταγμάτων να ορισθώσι και έτερα τεκμήρια ως και συμβουλευτικάι επιτροπαί προς καθορισμόν της φορολογητέας καθαράς προσόδου», εκδόθηκαν τη 13η Ιανουαρίου και 13η Σεπτεμβρίου 1927 διατάγματα, για σύσταση επιτροπών προσδιορισμού της φορολογητέας καθαρής προσόδου των εισοδημάτων από εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις και ελευθέρια επαγγέλματα.

Οι επιτροπές αυτές συστήθηκαν κατά εφορία και αποτελούνταν από τον οικονομικό έφορο, ένα δημόσιο υπάλληλο και έναν αντιπρόσωπο από κάθε επαγγελματική οργάνωση (της έδρας της εφορίας) και θα προσδιόριζαν με βάση "στοιχεία ή τεκμήρια" τη φορολογητέα καθαρή πρόσοδο κάθε υπόχρεου σε φόρο καθαρής προσόδου Δ' ή Ζ' κατηγορίας.

Οι επιτροπές, όμως, αυτές δεν έφεραν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, γιατί η συνεργασία τους δεν έγινε αποδεκτή από τις φοροτεχνικές υπηρεσίες, και αυτή η προκατάληψή τους έβλαψε πολύ τα συμφέροντα του δημοσίου.

Όσον αφορά τη συνθετική φορολογία, εισάγεται το 1927 το ενδεικτικό σύστημα με βάση το ενοίκιο του φορολογουμένου.

### *Φορολογικά μέτρα της περιόδου 1929-33*

Η φορολογική πολιτική της περιόδου αυτής υπήρξε γρνιμη από την άποψη της εκκαθάρισης των παλαιών φορολογικών υποθέσεων και ενημέρωσης του έργου της βεβαίωσης και είσπραξης των φόρων. Αφού υιοθέτησε τις απο-

φάσεις της επιτροπής που συστήθηκε το 1928 για διαρρύθμιση της άμεσης φορολογίας, συνέχισε στη γραμμή των βασικών μέτρων του 1927.

Συνεχίστηκαν δηλαδή τα μέτρα για αναδιοργάνωση της φοροτεχνικής υπηρεσίας, για εκκαθάριση των παλαιών οφειλών και το οπουδαιότερο μειώθηκαν οι φορολογικοί συντελεστές.

Ειδικότερα, κατά την περίοδο αυτή τα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα αποβλέπουν:

- α) στη μείωση των συντελεστών της άμεσης φορολογίας
- β) στον τερματισμό και στην εκκαθάριση των παλαιών φορολογικών υποθέσεων
- γ) στη δικαιούτερη απονομή φορολογικής δικαιοσύνης
- δ) στην ενίσχυση της φοροτεχνικής υπηρεσίας και
- ε) στη διαρρύθμιση ορισμένων φόρων.

#### *a) Μείωση των συντελεστών άμεσης φορολογίας*

Τη μείωση των φορολογικών συντελεστών εισηγήθηκε κατ' αρχήν η επιτροπή το 1928, την υποστήριξαν όλες οι παραγωγικές τάξεις και την ολοκλήρωσε ο Ν. 4576/1930 "περί μειώσεως των αμέσων φόρων".

Με το νόμο αυτό επήλθε μείωση των φορολογικών ποσοστών της άμεσης φορολογίας κατά 20% κατά μέσο όρο.

Κατά 20% μειώθηκε ο φόρος οικοδομών, κινητών αξιών και κατά 10% ο φορολογικός συντελεστής των κερδών από εμπορικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις. Για τις Α.Ε. επήλθε εξίσωση φορολογικού συντελεστή ημεδαπών και αλλοδαπών (άρθρο 12 Ν. 4576).

Βάσει του ίδιου νόμου μειώθηκε η κλίμακα του επιτηδεύματος κατά 20%, ενώ μέσα από άλλες τροποποιήσεις μειώθηκε έμμεσα το φορολογικό βάρος.

Έτσι, προκειμένου για τη φορολογία οικοδομών, οι εκπτώσεις για αποσβέσεις και γενικά για τη συντήρηση των ακινήτων αυξήθηκαν σε 10% και σε 2% (για εκμισθώσεις με έπιπλα).

Μειώθηκε επίσης ο φόρος αιγοπροβάτων και χοίρων, σε 4 δρχ. για τα αιγοπρόβατα και 12 δρχ. για τους χοίρους κατά κεφαλή, ενώ ανεστάλη η βεβαίωση και είσπραξη του κατά το Ν. 3408 φόρου της γεωργικής παραγωγής.

#### *β) Τερματισμός και εκκαθάριση παλαιών φορολογικών υποθέσεων*

Για επίσπευση της εκκαθάρισης των παλαιών υποθέσεων μέχρι και το οικονομικό έτος 1925-26, θεσπίστηκε, με το Ν.Δ. της 23.3.1929, η καταβολή των οφειλόμενων φόρων καθαρών προσόδων σε 10 δεκάμηνες δόσεις, με έκπτωση 50% σ' αυτούς που θα κατέβαλαν τους φόρους μέχρι την πραθεσμία της πρώτης δόσης.

Εκείνο το μέτρο, όμως, που συνετέλεσε ιδιαίτερα στην επίσπευση της εκκαθάρισης ήταν αυτό του "συμβιβασμού" με τους φορολογούμενους, που κατ' αρχή δεν προερχόταν από σχετική διάταξη ή εγκύκλιο, αλλά από απλή διατα-

γή προς τους οικονομικούς εφόρους του κράτους (αριθ. Α 29782/28.11.1931 διαταγή υπουργού Οικονομικών).

Το κενό αυτό ήρθε να καλύψει ο νομοθέτης με το άρθρο 7 του Ν.Δ. "περί παροχής φορολογικών διευκολύνσεων και μειώσεων εις τους οφειλέτας εκ φόρων του Δημοσίου", που κυρώθηκε με το νόμο 5420 της 26ης Απριλίου 1932.

### *γ) Μέτρα για δικαιότερη απονομή φορολογικής δικαιοσύνης*

Η επίσπευση της εκκαθάρισης των φορολογικών υποθέσεων των παρελθόντων ετών συσσάρεισε μεγάλο όγκο υποθέσεων στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Για το λόγο αυτό με το Ν. 5116 της 13ης Ιουλίου 1931 ίσχυσε η σύσταση Δευτεροβάθμιων Διοικητικών Δικαστηρίων, και αυτή υπήρξε μια εξαιρετικά επιτυχημένη ενέργεια.

### *δ) Ενίσχυση της φορολογικής υπηρεσίας*

Προς το σκοπό αυτό, ιδιαίτερα κατά το έτος 1929, ελήφθησαν ορισμένα σημαντικά μέτρα, όπως η κωδικοποίηση διαφόρων διατάξεων των φορολογικών νόμων της άμεσης φορολογίας, με πρωτοβουλία του τότε υφυπουργού Οικονομικών Β. Δεληγιάννη.

Το 1929 διατάχθηκε επίσης γενική απογραφή των οικοδομών σε ολόκληρη την επικράτεια.

Κατά την περίοδο αυτή επιδιώχθηκε και η κατάρτιση πίνακα με τους κάθε φύσεως πρόσθετους φόρους και επί των δημοσίων αμέσους φόρους, ώστε να ενοποιηθούν οι πρόσθετοι αυτοί φόροι και να παγιωποιηθούν σε έναν ενιαίο φορολογικό συντελεστή.

Τέλος, με το διάταγμα της 23ης Μαΐου 1931, όπως αυτό τροποποιήθηκε στη συνέχεια με το διάταγμα της 28ης Αυγούστου 1931, συστήθηκε το "Συμβούλιο της άμεσης φορολογίας" στο υπουργείο Οικονομικών.

### *ε) Διαρρύθμιση ορισμένων φόρων*

Σκοπός της διαρρύθμισης αυτής ήταν ο εκσυγχρονισμός του φορολογικού συστήματος.

Η κυριότερη διαρρύθμιση ήταν αυτή της κατάργησης της φορολογίας της αυτόματης υπερτίμησης της ακίνητης ιδιοκτησίας και της επιβολής ειδικού φόρου μεταβίβασης ακινήτων.

Ο ειδικός φόρος μεταβίβασης ακινήτων επιβλήθηκε με το διάταγμα της 19ης Μαρτίου 1929, που κατάργησε το Ν. 1642/19 "περί αυτομάτου υπερτιμήσεως της ακινήτου ιδιοκτησίας".

Από την 1η Απριλίου 1932 η φορολογία αιγοπροβάτων και χοίρων αντικαθίσταται με το Ν. 5353 από τη φορολογία των σφαζομένων ζώων.

## 5. ΤΑ ΜΕΓΑΛΑ ΠΑΡΑΓΩΠΙΚΑ ΕΡΓΑ

Η απότομη αύξηση του πληθυσμού, μετά τη μικρασιατική καταστροφή του 1922 και την αθρόα προσέλευση των προσφύγων στη χώρα, η οποία δεν συνοδευόταν με ανάλογη αύξηση των εδαφικών ορίων της χώρας, είχε κάνει ακόμη περισσότερο αισθητή την ανέκαθεν έλλειψη της καλλιεργήσιμης γης, ενώ παράλληλα, εκτός από το γεωργικό πρόβλημα, έθεσε γενικότερα το πρόβλημα της εθνικής παραγωγής σε νέα βάση, οξύτατη και κατεπείγουσα. Η εντατικότερη εκμετάλλευση των πλουτοπαραγωγικών δυνάμεων της χώρας, για την αντιμετώπιση των νέων και επιτακτικών αναγκών, απαιτούσε την εκτέλεση μεγάλων παραγωγικών έργων που θα αποσκοπούσαν γενικότερα στην αύξηση του συνολικού εθνικού προϊόντος και ειδικότερα στην αύξηση της γεωργικής παραγωγής. Παράλληλα, οι νέες συνθήκες απαιτούσαν την αναμόρφωση και αναδιάρθρωση της κοινωνικοοικονομικής δομής των προσαρτημένων χώρων και του βορειοελλαδικού χώρου μέσα από μια έντονη κρατική παρεμβατική πολιτική.

Η Μακεδονία ήταν ως τότε αραιοκατοικημένη με αχανείς πεδινές ελώδεις εκτάσεις και με ανύπαρκτη σχεδόν γεωργική παραγωγή. Οι καταστρεπτικές πλημμύρες, που προκαλούσαν συχνά οι ποταμοί και οι χείμαρροι, δεν επέτρεπαν έστω και τη στοιχειώδη αποδοτική γεωργική εκμετάλλευση. Παράλληλα, το πλούσιο σε συστατικά στοιχεία έδαφος και υπέδαφος, σε συνδυασμό με τις κλιματολογικές συνθήκες, έδιναν τις εγγυήσεις, μετά την εκτέλεση των απαραίτητων έργων, για τη σημαντική αύξηση της γεωργικής παραγωγής και του εθνικού πλούτου γενικότερα. Έτσι, η αναπτυξιακή πολιτική επιλέχθηκε να πρωτοεφαρμοστεί σε αυτήν. Πιο συγκεκριμένα, αποφασίστηκε η εκτέλεση στην εν λόγω περιοχή δύο μεγάλων σχεδίων προστασίας γαιών και αποξήρανσης, σε συνολική επιφάνεια 3.673.000 στρεμμάτων περίπου: α) του σχεδίου εξυγίανσης της πεδιάδας Θεσσαλονίκης και β) του σχεδίου εξυγίανσης της πεδιάδας Σερρών-Δράμας. Η υδραυλική διευθέτηση των πεδιάδων μετέβαλε ριζικά το γεωγραφικό τοπίο.

Σχεδόν παράλληλα με τα παραγωγικά έργα στη Μακεδονία, αποφασίστηκαν και τα έργα οδοποιίας, ενώ ταυτόχρονα αποφασίστηκε η ανάθεση στην αγγλική εταιρία Henry Boot & Sons Ltd τεχνικοοικονομικής μελέτης για την εκτέλεση υδραυλικών έργων στη Θεσσαλία, την Ήπειρο, την Κρήτη και το Βοιωτικό Κηφισσό<sup>1</sup>. Δεν θα πρέπει ταυτόχρονα να αγνοηθεί και το έργο για την ύδρευση της Αθήνας και των περιχώρων. Το έργο αυτό αποφασίστηκε να εκτελεστεί το 1924 και αποτελεί το πρώτο παραγωγικό έργο που ανατέθηκε να ε-

<sup>1</sup> Πρέπει να σημειωθεί ότι τα υδραυλικά αυτά έργα αναβλήθηκαν για μεγάλο χρονικό διάστημα και η εκτέλεσή τους άρχισε το 1935. Σε αντίθεση με τα υπόλοιπα παραγωγικά έργα, η χρηματοδότηση των υδραυλικών αυτών έργων στηρίχθηκε στα τακτικά έσοδα του κράτους. Για την εκτέλεσή τους αποφασίστηκε να διατίθεται ένα κατ' αποκοπή ποσό κάθε έτος από τον κρατικό προϋπολογισμό.

κτελεστεί μετά τη μικρασιατική καταστροφή. Παράλληλα με τα έργα αυτά προγραμματίστηκαν και άλλα μικρότερα<sup>2</sup>.

Από τη σύντομη αντιπαράθεση των παραγωγικών έργων που αποφασίστηκε να εκτελεστούν, σε αντίθεση με την περίοδο 1909-1922, γίνεται φανερό ότι η περίοδος αυτή είναι περίοδος αναμόρφωσης και αναδιάρθρωσης της ελληνικής οικονομίας με βάση τα νέα δεδομένα και την ανάγκη ενσωμάτωσης των νέων χώρων μέσα στα πλαίσια των ορίων της χώρας που τέθηκαν από τη Συνθήκη της Λωζάνης.

Μια έστω και σύντομη περιγραφή της κλίμακας μεγέθους των έργων που επιχειρήθηκαν την περίοδο αυτή θα δώσει τη δυνατότητα να εκτιμηθεί το μέγεθος της παρέμβασης του κράτους, που έγινε την περίοδο αυτή, με στόχο την ενσωμάτωση νέων χώρων και πλήθυσμού στα πλαίσια μιας πλέον μακρόχρονης αναπτυξιακής διαδικασίας, όπως επίσης και το τεράστιο μέγεθος του εγχειρήματος αυτού από δημοσιονομική άποψη· εγχειρήματος που δυσκολεύεται σε μεγάλο βαθμό η επερχόμενη διεθνής κρίση του 1929, η οποία είχε άμεσο αντίκτυπο στη χρηματοδότηση των έργων αυτών από ξένους πιστωτές, η κακή δημοσιονομική κατάσταση της χώρας και μια σειρά από λανθασμένους χειρισμούς, όσον αφορά τόσο τη συνομολόγηση των δανείων όσο και τη λήψη μέτρων στην κατάλληλη στιγμή. Το εγχείρημα ήταν τεράστιο, πέρα από τις δυνατότητες του προϋπολογισμού της χώρας και, κάτω από ομαλές ίσως διεθνείς συνθήκες, θα μπορούσε να επιτευχθεί χωρίς τις μετέπειτα ολέθριες συνέπειες για την οικονομία. Λίγοι ήταν αυτοί οι οποίοι την εποχή εκείνη δεν επισήμαναν την τεράστια δυσκολία του εγχειρήματος από δημοσιονομική άποψη. Δεν υπήρχε, όμως, καμιά αμφιβολία για την αναγκαιότητα των έργων και τη σπουδαιότητά τους για την αύξηση του εθνικού προϊόντος. Και αυτή τη σπουδαιότητα τη διατύπωνε με τη μεγαλύτερη ίσως σαφήνεια ο Ε. Βενιζέλος. Δεν είναι λίγες οι φορές που απάντησε ότι με τα εν λόγω έργα δεν αποβλέπουμε στην άμεση ανακούφιση του προϋπολογισμού. Η ανακούφιση θα ερχόταν, σύμφωνα με τον Βενιζέλο, μετά την πάροδο ορισμένων ετών, όταν θα άρχιζε η απόδοση των έργων και θα αυξανόταν εξαιτίας τους το αγροτικό εισόδημα.

### 5.1. Παραγωγικά έργα στη Μακεδονία

#### Το σχέδιο εξυγίανσης της πεδιάδας Θεσσαλονίκης

Με το σχέδιο αυτό επιδιώχθηκε η εξυγίανση ολόκληρης της προς δυσμάς και βορειοδυτικά της Θεσσαλονίκης σχηματιζόμενης μεγάλης πεδιάδας, η οποία περικλείεται μεταξύ του Θερμαϊκού κόλπου προς νότον, του Βερμίου και των Πιερίων ορέων προς δυσμάς και σχεδόν των ελληνογιουγκοσλαβικών συνόρων προς βορράν. Πιο συγκεκριμένα, τα έργα της πεδιάδας Θεσσαλονίκης

<sup>2</sup> Για περισσότερα βλέπε Θ. Παπαηλία, *Επενδύσεις, κεφάλαιο και παραγωγικότητα στον αγροτικό τομέα*, ΑΤΕ, Αθήνα 1992, σελ. 110-112.

περιελάμβαναν: α) την αποξήρανση της λίμνης των Γιανιτσών και τη δημιουργία στραγγιστικού δικτύου στην αποκαλυπτόμενη έκταση με την κατασκευή κεντρικής τάφρου στο Λουδία ποταμό, β) την αποξήρανση των λιμνών Αρτζάν και Αματόβου (μαζί με τα τενάγη που περιέβαλαν την περιοχή), γ) τα αντιπλημμαρικά έργα στον Αλιάκμονα, στην αριστερή του όχθη, για προστασία από πλημμύρες της πεδιάδας, δ) τη διευθέτηση του Γαλλικού ποταμού με αντιπλημμυρικά έργα, ε) τη διοχέτευση των χειμάρρων – βορείως της λίμνης Γιανιτσών – στο Λουδία, στ) την κατασκευή περιφερειακής τάφρους–διώρυγας νοτίως και ανατολικώς της λίμνης Γιανιτσών και διοχέτευση των νερών των χειμάρρων στη διώρυγα, η οποία θα κατέληγε στον Αλιάκμονα, ζ) τη διοχέτευση των χειμάρρων νοτίως του Πολυκάστρου στον Αξιό (Γουμένισσα, Κουφάλια, Κούρμης) και η) τη διευθέτηση–εκτροπή των εκβολών του ποταμού Αξιού.

Το μεγαλύτερο μέρος της πεδιάδας πριν από την εκτέλεση των μεγάλων παραγωγικών έργων δεν μπορούσε να καλλιεργηθεί, έστω και προσωρινά, είτε γιατί καλυπτόταν μονίμως με νερά είτε γιατί βρισκόταν εκτεθειμένη στις περιοδικές καταστρεπτικές πλημμύρες από τα πολυάριθμα ρεύματα, χειμάρρους και ποτάμια, τα οποία τη διέσχιζαν. Στο υπόλοιπο τμήμα, το συνήθως ξηρό, επικρατούσαν τόσο ανθυγιεινές συνθήκες, ώστε η καλλιέργεια ήταν αν δχι αδύνατη, τουλάχιστον προβληματική και ασφαλώς ριψοκίνδυνη για τους απασχολούμενους με αυτήν πληθυσμούς<sup>3</sup>.

Η συνολική έδαφική έκταση του σχεδίου ανερχόταν σε 2.120.000 στρέμματα, από τα οποία τα 1.303.000 (953.000 στρέμματα ιδιωτικές και 350.000 στρέμματα δημόσιες γαίες) στρέμματα αντιπροσώπευαν την καθαρή χρήσιμη έκταση. Τα υπόλοιπα 817.000 στρέμματα ήταν επιφάνεια η οποία αφελήθηκε, κυρίως από υγιεινή άποψη, από την εκτέλεση των έργων. Στα 817.000 στρέμματα συμπεριλαμβανόταν, σύμφωνα με τους υπολογισμούς, και η επιφάνεια την οποία θα καταλάμβαναν τα έργα. Η χρήσιμη έκταση των 1.303 χιλ. στρεμμ. πριν από την έναρξη των έργων κατανεμόταν ως εξής:

α) Ξηρές γαίες, υποκείμενες σε πλημμύρες σπανίως	480.000 στρέμματα
β) Βοσκότοποι, περιοδικά κατακλυζόμενοι	321.000 στρέμματα
γ) Λίμνες και μόνιμα έλη	502.000 στρέμματα
Σύνολο	1.303.000 στρέμματα

Το επιδιωκόμενο με την εκτέλεση των έργων αποτέλεσμα συνοψίζεται αντίστοιχα ως εξής:

α) Προστασία εκτάσεων από πλημμύρες	801.000 στρέμματα
β) Αποκάλυψη νέων εκτάσεων	502.000 στρέμματα
Σύνολο	1.303.000 στρέμματα

<sup>3</sup> Για τεχνικές λεπτομέρειες βλέπε B. Williams Huntsman, «Τα εξυγιαντικά έργα της πεδιάδος Θεσσαλονίκης», *Τεχνικά Χρονικά*, Σεπτέμβριος 1937 και συνέχεια Οκτώβριος 1937.

γ) Επιφάνεια ωφελούμενη έμμεσα από τα έργα 817.000 στρέμματα  
Γενικό σύνολο 2.120.000 στρέμματα

Τέλος, η χρησιμοποίηση της έκτασης των 1.303.000 στρεμμάτων μετά την εξυγίανση προβλεπόταν ως εξής:

α) Γαίες καλλιεργούμενες και αρδευόμενες	<u>700.000</u> στρέμματα
β) Γαίες καλλιεργούμενες αλλά μη αρδευόμενες	<u>353.000</u> στρέμματα
γ) Βοσκότοποι	<u>250.000</u> στρέμματα
Σύνολο	<u>1.303.000</u> στρέμματα

Η ολική δαπάνη του σχεδίου είχε προϋπολογιστεί αρχικά σε 31.087.000 δολάρια. Μετά την εκπόνηση των οριστικών μελετών έγιναν διάφορες οικονομικές τροποποιήσεις, οι οποίες περιόρισαν σημαντικά το κόστος των έργων και επέτρεψαν τη μείωση του προϋπολογισμού σε 24.208.300 δολάρια. Μέχρι τις αρχές Ιανουαρίου του 1935 είχαν δαπανηθεί, για την εκτέλεση αποξηραντικών και αντιπλημμυρικών έργων στην περιοχή, συνολικά 15.000.160 δολάρια. Σύμφωνα με τους τότε υπολογισμούς, η συνολική αποπεράτωση του σχεδίου εξυγίανσης της πεδιάδας Θεσσαλονίκης, έτσι όπως είχε μελετηθεί, απαιτούσε άλλα 13,5 εκατ. δολάρια, από τα οποία τα 3,5 εκατ. δολάρια προορίζονταν για αρδευτικά έργα. Για την εκτέλεση του έργου συνομολογήθηκε σύμβαση με την εταιρία Foundation Co, της Νέας Υόρκης, αρχικά το 1925, η οποία στη συνέχεια τροποποιήθηκε το 1928.

### Το σχέδιο εξυγίανσης των πεδιάδων Σερρών και Δράμας

Το σχέδιο εξυγίανσης των πεδιάδων Σερρών και Δράμας απέβλεπε με την κατασκευή των μεγάλων υδραυλικών έργων στη διευθέτηση της ροής του Στρυμόνα και άλλων ρευμάτων, στην αποστράγγιση των ελών των Φιλίππων, στην αποξηρανση συνεχόμενων λιμνών και τελμάτων κτλ. Στόχος του ήταν η γεωργική εκμετάλλευση αχανών τελματωδών περιοχών, οι οποίες μαστίζονταν από την ελονοσία, και όπου η γεωργική εκμετάλλευση ήταν σχεδόν ανύπαρκτη ή συχνά εκτεθειμένη σε ζημιές ανυπολόγιστες λόγω των συχνών πλημμυρών του Στρυμόνα<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Για τεχνικές λεπτομέρειες βλέπε Δ/ση Γενικών Υδραυλικών Έργων του Υπ. Συγκοινωνίας, «Τα Υδραυλικά Έργα πεδιάδων Σερρών-Δράμας», Τεχνικά Χρονικά, Ιανουάριος 1938, σελ. 28-31, (συνέχεια) Φεβρουάριος 1938, σελ. 98-104 & 151-158, (συνέχεια) Μάρτιος 1938, σελ. 194-205 & 246-250, Κ. Κυριακού, «Τα Υδραυλικά Έργα των πεδιάδων Σερρών-Δράμας», Τεχνικά Χρονικά, Ιούλιος 1938, Δ. Παπανικολάου, «Τα παραγωγικά έργα Μακεδονίας», Τεχνικά Χρονικά, Ιούνιος 1936. Το τελευταίο άρθρο είναι απαλλαγμένο από πολλές τεχνικές λεπτομέρειες γιατί απευθυνόταν στο ευρύτερο ελληνικό κοινό. Για σύντομη περιγραφή των έργων βλέπε Μ. Μαυρογορδάτος, Α. Χαμούδης πουλούλος, Η Μακεδονία-Μελέτη δημογραφική και οικονομική, Θεσσαλονίκη 1931.

Πιο συγκεκριμένα, τα έργα του σχεδίου για την πεδιάδα Σερρών περιλάμβαναν: α) την κατασκευή φράγματος στο Στρυμόνα και τη δημιουργία της τεχνητής λίμνης Κερκίνης, β) την αποδήρανση της λίμνης Αχινού, γ) την εκτροπή του άνω Στρυμόνα (από την είσοδό του σχεδόν στην Ελλάδα ως τη λίμνη Κερκίνη), δ) την κατασκευή αντιπλημμυρικών έργων του Στρυμόνα από τη λίμνη Κερκίνη μέχρι την άλλοτε λίμνη Αχινού και τη διάνοιξη νέας κοίτης εντός της λίμνης, ε) τη διευθέτηση του ποταμού από την παλαιά λίμνη Αχινού μέχρι των εκβολών του (εκβάθυνση, αντιπλημμυρική προστασία), στ) τις διευθετήσεις χειμάρρων που συνέβαλαν στο Στρυμόνα, ζ) την κατασκευή αρδευτικών δίκτυων I και II και η) τη μερική κατασκευή των στραγγιστικών και αρδευτικών δίκτυων IV και V. Ενώ τα έργα του σχεδίου για την πεδιάδα Δράμας περιελάμβαναν: α) την αποστράγγιση των τεναγών των Φιλίππων με εκβάθυνση του Αγγίτη, β) την κατασκευή της στραγγιστικής τάφρου των Φιλίππων (από το ρουφράκτη στη Συμβολή μέχρι τη συμβολή του Αγγίτη στο Στρυμόνα), γ) την κατασκευή ρουφράκτη στη Συμβολή, δ) τα αντιπλημμυρικά στον Αγγίτη ποταμό και ε) την κατασκευή πρωτεύοντων έργων στα αρδευτικά δίκτυα της περιοχής των Φιλίππων.

Η συνολική έκταση που κάλυπτε το σχέδιο ανερχόταν σε 1.553.000 στρέμματα περίπου. Από αυτά, τα 650.500 στρέμματα θα ωφελούνταν έμμεσα από την εκτέλεση των έργων, κυρίως από υγιεινή άποψη, ενώ τα 100.000 αντιπροσώπευαν επιφάνεια την οποία θα κάλυπταν τα έργα. Έτσι, η καθαρή χρήσιμη έκταση του σχεδίου ανερχόταν σε 802.500 στρέμματα (1.553.000 – (100.000 + 650.500)), ενώ η πραγματική επιφάνεια των ουσιωδώς ωφελουμένων εδαφών σε 1.453.000 (1.553.000 – 100.000), από τα οποία 1.153.000 στρέμματα ήταν ιδιωτικά, ενώ 300.000 ήταν δημόσια. Από τα 1.453.000 στρέμματα ωφελουμένων εδαφών τα 1.086.000 αναλογούσαν στην πεδιάδα Σερρών και τα υπόλοιπα 367.000 στρέμματα στην πεδιάδα Δράμας.

Η κατάσταση και η χρησιμοποίηση των γαιών πριν από την έναρξη των έργων ήταν:

#### A. Πεδιάδα Σερρών

α) Ξηρές γαίες καλλιεργούμενες, μαστιζόμενες από ελονοσία	434.500 στρέμμ.
β) Βοσκότοποι κατακλυζόμενοι περιοδικώς	282.700 στρέμμ.
γ) Παροδικοί βοσκότοποι, καλυπτόμενοι από νερά	169.000 στρέμμ.
δ) Μόνιμα έλη και λίμνες	<u>290.800 στρέμμ.</u>
Ολική επιφάνεια πεδιάδας	1.177.000 στρέμμ.

#### B. Πεδιάδα Δράμας

α) Ξηρές γαίες καλλιεργούμενες, μαστιζόμενες από ελονοσία	216.000 στρέμμ.
β) Βοσκότοποι κατακλυζόμενοι περιοδικώς	43.000 στρέμμ.
γ) Παροδικοί βοσκότοποι, καλυπτόμενοι από νερά	1.000 στρέμμ.
δ) Μόνιμα έλη	<u>116.000 στρέμμ.</u>
Ολική επιφάνεια πεδιάδας	376.000 στρέμμ.
Ολική έκταση των δύο πεδιάδων	1.553.000 στρέμμ.

Το επιδιωκόμενο με την εκτέλεση των έργων αποτέλεσμα συνοψίζεται ως εξής:

*A. Πεδιάδα Σερρών*

α) Βελτίωση ξηρών εδαφών	434.500 στρέμμ.
β) Προστασία εκτάσεων από πλημμύρες	282.700 στρέμμ.
γ) Αποκάλυψη νέων εκτάσεων	<u>459.800 στρέμμ.</u>
	Σύνολο
Επιφάνεια καταλαμβανόμενη από τα έργα (μείον)	1.177.000 στρέμμ.
Συνολικά βελτιούμενη έκταση πεδιάδας	<u>91.000 στρέμμ.</u>
	1.086.000 στρέμμ.

*B. Πεδιάδα Δράμας*

α) Βελτίωση ξηρών εδαφών	216.000 στρέμμ.
β) Προστασία εκτάσεων από πλημμύρες	43.000 στρέμμ.
γ) Αποκάλυψη νέων εκτάσεων	<u>117.000 στρέμμ.</u>
	Σύνολο
Επιφάνεια καταλαμβανόμενη από τα έργα (μείον)	376.000 στρέμμ.
Συνολικά βελτιούμενη έκταση πεδιάδας	<u>9.000 στρέμμ.</u>
Σύνολο εξυγιαινόμενων εκτάσεων στις δύο πεδιάδες	<u>367.000 στρέμμ.</u>
	1.453.000 στρέμμ.

Η χρησιμοποίηση των γαιών, μετά την εξυγίανση και για τις δύο πεδιάδες, προβλεπόταν ως εξής:

α) Γαίες καλλιεργούμενες και αρδευόμενες	750.000 στρέμμ.
β) Γαίες καλλιεργούμενες, αλλά μη αρδευόμενες	503.000 στρέμμ.
γ) Βοσκότοποι	<u>200.000 στρέμμ.</u>
	Σύνολο

1.453.000 στρέμμ.

Η συνολική δαπάνη για την ολοκλήρωση των έργων και στις δύο πεδιάδες προϋπολογίστηκε σε 26.677.000 δολάρια, τα οποία αναλύονται ως εξής:

α) Έργα αποξηραντικά και αντιπλημμυρικά	14.130.000 δολάρια
β) Έργα αρδευτικά	<u>2.870.000 δολάρια</u>
	Σύνολο
Ποσοστά υπέρ της αναδόχου για γενικά έξοδα και κέρδος	<u>17.000.000 δολάρια</u>
Προϋπολογισμός δαπάνης των κυρίως έργων	<u>3.677.000 δολάρια</u>
γ) Αξιοποίηση των γαιών που αποκαλύφθηκαν ή προστατεύτηκαν	<u>20.677.000 δολάρια</u>
Προϋπολογισμός δαπάνης για την ολοκλήρωση του σχεδίου	<u>6.000.000 δολάρια</u>
	26.677.000 δολάρια

Τα ποσά που δαπανήθηκαν μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1935 ανέρχονταν σε 12.323.520 δολάρια και διατέθηκαν για αποξηραντικά και αντιπλημμυρικά έρ-

γα μόνο. Σύμφωνα με τους τότε υπολογισμούς (1935), απαιτούνταν για συμπλήρωση των κυρίως έργων 8-8,5 εκατομμύρια δολάρια και για την ολοκλήρωση ολόκληρου του σχεδίου 14 ως 14,5 εκατομμύρια δολάρια. Για την εκτέλεση των υδραυλικών έργων των πεδιάδων Σερρών και Δράμας συνομολογήθηκε το 1928 σύμβαση, η οποία κυρώθηκε με βάση το νόμο 3718, με την εταιρία Monk's – Ulen<sup>5</sup>.

Ανακεφαλαιώνοντας, η ολική έκταση των δύο σχεδίων ανερχόταν σε 3.673.000 στρέμματα, από τα οποία 2.756.000 στρέμματα (1.303.000+1.453.000) είχαν άμεσα και ουσιαστικά οφέλη. Τα υπόλοιπα 917.000 στρέμματα (3.673.000–2.756.000) αντιπροσώπευαν επιφάνεια, η οποία καλυπτόταν από τα έργα ή επιφάνεια σε στρέμματα, τα οποία είχαν έμμεσα οφέλη, κυρίως από υγειεινή άποψη, από την εκτέλεση των έργων. Οι πριν από την εκτέλεση των έργων ξηρές γαίες, οι οποίες επιδέχονταν κάποια καλλιέργεια, υπολογίζονταν σε 1.130.500 στρέμματα (480.000+650.500), ενώ οι εντελώς νέες εκτάσεις, οι οποίες αποκαλύπτονταν με τη διενέργεια των έργων, ανέρχονταν σε 1.007.000 στρέμματα (502.000+505.000). Παράλληλα προστατεύονταν από περιοδικούς κατακλυσμούς άλλα 618.500 στρέμματα (321.000+297.500). Το σύνολο των νέων καλλιεργήσιμων εκτάσεων, μετά την εξυγίανση, υπολογίζόταν σε 1.625.500 στρέμματα (1.007.000+618.500). Από αυτά 1.175.500 προορίζονταν για γεωργικές εκμεταλλεύσεις (καθαρή καλλιέργεια), ενώ τα υπόλοιπα 450.000 για βοσκές. Έτσι, η καθαρή καλλιεργήσιμη επιφάνεια προϋπολογίζόταν σε 1.175.500 στρέμματα. Η συνολική αρδευόμενη έκταση, με τις δυσμενέστερες συνθήκες παροχών για άρδευση, υπολογίζόταν σε 1.450.000 στρέμματα, ενώ με τις ευμενέστερες προβλέψεις παροχών ανέρχονταν σε 1.700.000 στρέμματα.

### *Κόστος των παραγωγικών έργων της Μακεδονίας*

Πρέπει να σημειωθεί ότι, όσον αφορά την πραγματική έκταση των γαιών που θα αποκαλύπτονταν τελικά με την πραγματοποίηση και τελική ολοκλήρωση των έργων, οι εκτιμήσεις των ειδικών που ασχολήθηκαν με το σχετικό ζήτημα διέφεραν ουσιαστικά μεταξύ τους. Παρ' όλα αυτά, όμως, από τα σχετικά στοιχεία που κατά καιρούς χρησιμοποιήθηκαν και τα αντίστοιχα επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν προέκυψε ότι οι νέες γαίες που θα προέκυπταν μετά την εκτέλεση των έργων δεν θα ήταν λιγότερες από 1.100 έως 1.200 χιλιάδες στρέμματα. Οι νέες γαίες, οι οποίες αποδόθηκαν για καλλιέργεια μέχρι το τέλος του 1935, σύμφωνα με τους υπολογισμούς της αρμόδιας υπηρεσίας του υπουργείου Συγκοινωνίας, ανέρχονταν σε 700 χιλιάδες στρέμματα, ενώ οι

<sup>5</sup> Για λεπτομέρειες της σύμβασης αυτής, 'όπως και της σύμβασης για το σχέδιο εξυγίανσης της πεδιάδας Θεσσαλονίκης, βλέπε Κ. Στεφανίδη, *Η εισροή ξένων κεφαλαίων και αι οικονομικά και πολιτικά της συνέπειαι*, Αθήνα 1930, και Α. Οικονόμου, «Συνοπτική ιστορία των δημοσίων έργων της Ελλάδος», *Τεχνική Επετηρίς της Ελλάδος*, τόμος Α', τεύχος 1, Αθήνα 1935, σελ. 217-231.

προστατευμένες από περιοδικές πλημμύρες σε 1.750 χιλιάδες στρέμματα. Στις παραπάνω αναφερόμενες εκτάσεις περιλαμβάνονται και εδάφη, τα οποία ήταν κατάλληλα μόνο για βιοσκή.

Η δαπάνη ολοκλήρωσης των δύο σχεδίων προϋπολογίστηκε σε 50.875.300 δολάρια ( $24.208.300 + 26.667.000$ ). Μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1935 δαπανήθηκαν συνολικά 27.323.680 δολάρια. Για την ολοκλήρωση των κυρίως έργων (αποξηραντικών και αρδευτικών), σύμφωνα με τους υπολογισμούς του Τεχνικού Επιμελητηρίου της Ελλάδας, απαιτήθηκαν 11,5-12 εκατομμύρια δολάρια. Ενώ για την ολοκληρωτική αποπεράτωση των δύο σχεδίων στο σύνολό τους υπολείπονταν 24 έως 24,5 εκατομμύρια δολάρια. Έτσι, η υπολογιζόμενη δαπάνη για τα κυρίως έργα κυμαινόταν περίπου στα 14,3 δολάρια ανά στρέμμα, ενώ η υπολογιζόμενη δαπάνη των ολοκληρωμένων σχεδίων δεν θα ξεπερνούσε τα 18,5 δολάρια ανά στρέμμα βελτιούμενων εκτάσεων<sup>6</sup>.

Βέβαια οι υπολογισμοί για το συνολικό ύψος των δαπανών για την αποπεράτωση των παραγωγικών έργων στη Μακεδονία διέφεραν σύμφωνα με τους υπολογισμούς διαφόρων ειδικών. Ο Γ. Πεσματζόγλου το 1932 υπολόγιζε το σύνολο των δαπανών για τα παραγωγικά έργα της Μακεδονίας σε 84 περίπου εκατ. δολάρια. Στο ποσό αυτό περιλάμβανε και το ποσό των 9 εκατ. δολαρίων για την αξιοποίηση των γαιών Αξιού<sup>7</sup>. Ενώ ο Σ. Κωστόπουλος ανέβαζε κατά την εποχή εκείνη το σύνολο των δαπανών σε 47,5 εκατομμύρια δολάρια. Στο ποσό αυτό συνυπολόγιζε, εκτός από τις δαπάνες για αποξηραντικά και αρδευτικά έργα, και τα γενικά έξοδα και τα κέρδη των αναδόχων εταιριών<sup>8</sup>.

Την ίδια περίοδο ο Bailey, στην έκθεσή του προς το Ανώτατο Οικονομικό Συμβούλιο, υπολόγιζε το ποσό αυτό σε 100 εκατ. δολάρια. Στο ποσό αυτό συμπεριλάμβανε, εκτός από τις δαπάνες για την εκτέλεση των κυρίως έργων (αντιπλημμυρικών, αποξηρανσης και άρδευσης), τις οποίες υπολόγιζε σε 48 εκατομμύρια δολάρια, και τις δαπάνες για την εκτέλεση ορισμένων έργων δευτερεύουσας σημασίας (διώρυγες, υδροφράγματα, συγκοινωνιακά και στραγγιστικά έργα κτλ.), για την εκχέρσωση έκτασης που ανήκε σε ιδιώτες, για την οργάνωση και εφοδιασμό της ανήκουσας στο δημόσιο έκτασης 650

<sup>6</sup> Τα παραπάνω αναφερόμενα στοιχεία προέρχονται από την *Τεχνική Επετηρίδα της Ελλάδας*, τόμος Α', τεύχος 1, Αθήνα 1935, σελ. 300-311.

<sup>7</sup> Πιο συγκεκριμένα, για έργα οδοποιίας 17.375.000 δολάρια, για αποξηραντικά έργα Αξιού 19.500.000 δολάρια, για αξιοποίηση των γαιών του Αξιού 9.000.000 δολάρια, για τα αρδευτικά έργα Αξιού 7.000.000 δολάρια, για τα αποξηραντικά έργα του Στρυμόνα 19.000.000 δολάρια, για τα αρδευτικά έργα του Στρυμόνα 2.752.000 δολάρια, για τη μελέτη της Boot & Sons 197.000 δολάρια και για έξοδα δανείων 8.660.000 δολάρια. Γ. Πεσματζόγλου, «Τα παραγωγικά έργα, η χρηματοδότησης και η εκμετάλλευσης αυτών», *Τεχνικά Χρονικά*, 1932, σελ. 29.

<sup>8</sup> Σ. Κωστόπουλος, «Τα παραγωγικά έργα Στρυμόνος και Αξιού από απόψεως προϋπολογισμού και Εθνικής Οικονομίας», *Τεχνικά Χρονικά*, 1932, σελ. 61.

χιλ. στρεμμάτων, για τον εποικισμό των νέων εδαφών και για τους τόκους μέχρι την αποπεράτωση των έργων<sup>9</sup>.

Με βάση τα παραπάνω και με τα στοιχεία που παρατέθηκαν από την *Τεχνική Επετηρίδα της Ελλάδος*, διαπιστώνεται ότι το συνολικό κόστος των παραγωγικών έργων της Μακεδονίας, χωρίς τους τόκους που διέρρευσαν από την έναρξη των έργων και χωρίς τα έξοδα εκχέρσωσης εκτάσεων που ανήκαν στο δημόσιο, θα ανερχόταν σε 57-60 εκατ. δολάρια<sup>10</sup>.

### *Αποδοτικότητα των παραγωγικών έργων της Μακεδονίας*

Το ζήτημα της αποδοτικότητας των παραγωγικών έργων της Μακεδονίας αποτέλεσε το αντικείμενο πολλών διαλέξεων, οι οποίες διοργανώθηκαν από το Τεχνικό Επιμελητήριο της Ελλάδας<sup>11</sup>, χωρίς οι απόψεις μεταξύ των ειδικών να συμπίπουν. Η αναμενόμενη αύξηση του γεωργικού εισοδήματος και κατά συνέπεια η αύξηση του εθνικού εισοδήματος για ορισμένους ειδικούς στο θέμα ήταν πολύ σημαντική, ενώ για ορισμένους άλλους λιγότερο σημαντική. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι ο Ιταλός ειδικός εδαφολόγος γερουσιαστής Dr. Ing. Natale<sup>12</sup> υπολόγιζε την αύξηση της επήσιας προσόδου αρχικά σε 1.850 εκατομμύρια δρχ. και έπειτα από μια δεκαετία σε 2.086 εκατομμύρια δρχ. Ενώ οι υπολογισμοί που έγιναν από το Τεχνικό Επιμελητήριο<sup>13</sup> προσδιόριζαν την από-

<sup>9</sup> Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, Αθήνα 1937, σελ. 121.

<sup>10</sup> Α. Αγγελόπουλος, σ.π.

<sup>11</sup> Οι περισσότερες διαλέξεις απ' αυτές δημοσιεύτηκαν στο περιοδικό *Τεχνικά Χρονικά* και περιλήφθηκαν επίσης στο ειδικό δημοσίευμα του *Τεχνικού Επιμελητηρίου* με τίτλο *Η οικονομική έρευνα των μεγάλων τεχνικών ζητημάτων*, ΤΕΕ, 1933. Ενδεικτικά αναφέρουμε ορισμένες από τις διαλέξεις αυτές που δημοσιεύτηκαν στα *Τεχνικά Χρονικά*: Ν. Κιτσίκης, «Γενική εισήγησης επί της οικονομικής μελέτης των τεχνικών ζητημάτων. Το Ανώτατο Οικονομικό Συμβούλιο ή Ινστιτούτο» (διάλεξη, Δευτέρα 14 Δεκεμβρίου 1931), *Τεχνικά Χρονικά*, Ιανουάριος 1932. Γ. Πεσματζόγλου, «Τα παραγωγικά έργα, η χρηματοδότησης και η εκμετάλλευσης αυτών» (διάλεξη, 21 Δεκεμβρίου 1931), *Τεχνικά Χρονικά*, Ιανουάριος 1932. Σ. Κωστόπουλος, «Τα παραγωγικά έργα Στρυμόνος και Αξιού από απόψεως προϋπολογισμού και Εθνικής Οικονομίας» (διάλεξη, Τετάρτη 23 Δεκεμβρίου 1931), *Τεχνικά Χρονικά*, Ιανουάριος 1932. Π. Λιοπρέτοης, «Τα υδραυλικά έργα πεδιάδας Σερρών και Δράμας. Οργάνωση συντηρήσεως και εκμεταλλεύσεως» (διάλεξη, Δευτέρα 28 Ιανουαρίου 1931), *Τεχνικά Χρονικά*, Φεβρουάριος 1932. Β. Σιμωνίδης, «Η οικονομική αποδοτικότης και εκμετάλλευσης των αποξηραινομένων γαιών εξ απόψεως γεωργικής οικονομίας», *Τεχνικά Χρονικά*, Φεβρουάριος 1932. Π. Καναγκίνη, «Διαχείρισης και εκμετάλλευσης των αποκαλυπτομένων γαιών Μακεδονίας», *Τεχνικά Χρονικά*, Οκτώβριος 1932. Για μια εκτίμηση της απόδοσης των υδραυλικών έργων της πεδιάδας Θεσσαλονίκης, η οποία έγινε με την αρχική σύμβαση του κράτους το 1925 με τη Foundation Co, βλέπε Θ. Γενιδούλιας, «Τα υδραυλικά έργα της πεδιάδος Θεσσαλονίκης», *Έργα*, τόμος I, 1925.

<sup>12</sup> Βλέπε *Η οικονομική έρευνα των μεγάλων τεχνικών ζητημάτων*, ΤΕΕ, 1933, παράρτημα, σελ. LIII.

<sup>13</sup> Βλέπε ΤΕΕ, *Τεχνική Επετηρίς της Ελλάδος*, τόμος Α', τεύχος 1, 1935, σελ. 311.

δοση αυτή σε 2.200 εκατομμύρια δρχ.<sup>14</sup> Ο Γ. Πεσματζόγλου<sup>15</sup>, βασιζόμενος στους υπολογισμούς του Καραμάνου και του Α. Πάλλη, δύσον αφορά την αύξηση της καλλιεργήσιμης έκτασης και τη στρεμματική απόδοση, δίνει τρεις διαφορετικούς αριθμούς σχετικούς με τη γεωργική απόδοση μετά την εκτέλεση των έργων: 1.482.375.000 δρχ. (με 750 δρχ. απόδοση κατά στρέμμα), 592.950.000 δρχ. (με 300 δρχ. απόδοση κατά στρέμμα, με βάση τις στατιστικές απόδοσης των ετών 1925-1929) και 1.037.662.000 δρχ. (με 525 δρχ. κατά στρέμμα, που αντιπροσωπεύει το μέσο δρό των άλλων δύο στρεμματικών αποδόσεων).

Γενικά, κατά τους μετριότερους υπολογισμούς που έγιναν υποστηρίζοταν ότι η αύξηση της ακαθάριστης γεωργικής παραγωγής δεν θα μπορούσε να είναι μικρότερη από 800 ως 900 εκατομμύρια δρχ. Βασικό πάντως παράγοντα για τον προσδιορισμό της απόδοσης της γεωργικής παραγωγής αποτελούσε το σύστημα καλλιέργειας, το οποίο θα εφαρμοζόταν, καθώς και το μεγεθος των αγροτικών εκμεταλλεύσεων. Οι μικροί αγροτικοί κλήροι, που ήταν η επιβεβλημένη λύση για την ανάγκη αποκατάστασης των ακτημόνων καλλιεργητών, γηγενών και προσφύγων, θα είχαν ως αποτέλεσμα, σύμφωνα με τον Jeffery's, μείωση της στρεμματικής απόδοσης κατά 25-30%<sup>16</sup>.

**14 Τρόπος υπολογισμού:**

1. Ακαθάριστο ετήσιο εισόδημα πριν από την εξυγίανση:	
α) για την πεδιάδα Θεσσαλονίκης	129.050.000 δρχ.
β) για τις πεδιάδες Σερρών-Δράμας	<u>161.400.000 δρχ.</u>
Σύνολο	290.450.000 δρχ.
2. Προβλεπόμενο ετήσιο εισόδημα μετά την εξυγίανση:	
α) από τις μη αρδευόμενες καλλιέργειες	687.500.000 δρχ.
β) από τις αρδευόμενες καλλιέργειες	606.000.000 δρχ.
γ) από την κτηνοτροφία	<u>1.194.500.000 δρχ.</u>
Σύνολο	2.488.000.000 δρχ.

Κατά συνέπεια η πιθανή αύξηση της επήσιας απόδοσης θα πρέπει να είναι:

$$2.488.000.000 - 290.450.000 = 2.197.550.000.$$

**15 Γ. Πεσματζόγλου, σ.π., σελ. 27.**

16 Α. Αγγελόπουλος, σ.π., σελ. 124. Πάντως και ο Ν. Κιτσίκης στη διάλεξή του στο Τεχνικό Επιμελητήριο με θέμα "Γενική ειστήγησις επί της οικονομικής μελέτης των τεχνικών ζητημάτων", που δημοσίευσε στα Τεχνικά Χρονικά, Ιανουάριος 1932, επισημαίνει τη σπουδαιότητα της καλής εκμετάλλευσης στην απόδοση των έργων. Συγκεκριμένα αναφέρει: "Εν άλλῳ ζήτημα επί του οποίου διετύπωσαν γνώμας οι κ.κ. Καραμάνος, Πάλλης, Ευελπίδης, Σιμωνίδης και εγώ, επ' ευκαιρία σχετικής ομιλίας εν τη Γερουσίᾳ, αλλά το οποίον δεν γνωρίζομεν ν' απησχόλησε εισέτι την Κυβέρνησιν, είναι το ζήτημα της εκμετάλλευσεως των κολοσσιάων εκτάσεων, αίτινες μετά τας ενδεικνυούμενος βελτιώσεις θα καταστούν γόνιμοι ιδιοκτησίαι του Κράτους. Εγκατάλειψις των γαιών τουών, έστω και κατ' ελάχιστον ή κακή αυτών εκμετάλλευσις, θα εσήμανεν ουσιαστικήν επιβάρυνσην των Δημοσίων Οικονομικών. Τουναντίον καλή εκμετάλλευση, ως π.χ. η προταθείσα υπ' εμού διά της παρεμβολής αυτονόμου οργανισμού τημικρατικής μορφής και της δημουργίας μικρών, μέσων και μεγάλων ιδιοκτησιών, δύναται να έχῃ ως αποτέλεσμα την απόσβεσην των κεφαλαίων, τα οποία διετέθησαν διά την εκτέλεσην των έργων. Δεν θα ήτο αδικαιολόγητος ο φόβος, ον διετύπωσεν ο κ. Ζολώτας εις το βιβλίον

Με την ανάλυση που προηγήθηκε γίνεται φανερό πόσο σημαντική θεωρείτο ότι ήταν η επίδραση της αύξησης της ακαθάριστης γεωργικής παραγωγής, η οποία θα προέκυπτε με την εκτέλεση των παραγωγικών έργων στην περιοχή της Μακεδονίας, επάνω στο γενικό εθνικό εισόδημα.

Ακόμη και με τους μετριότερους υπολογισμούς, που ήθελαν την αύξηση της ακαθάριστης γεωργικής παραγωγής σε 800 μέχρι 900 εκατομμύρια δρχ., μετά την εκτέλεση των έργων, προκύπτει ότι τα άμεσα αποτελέσματα στην αύξηση του εθνικού εισοδήματος θα ήταν σημαντικά. Τη σπουδαιότητα που είχε η εκτέλεση των παραγωγικών έργων επάνω στην αύξηση του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος εξέφρασε πολύ καθαρά ο Ε. Βενιζέλος στην απάντηση<sup>17</sup> που έδωσε στη διάλεξη του Γ. Πεσματζόγλου στο Τεχνικό Επιμελητήριο με τίτλο "Τα παραγωγικά έργα, η χρηματοδότησις και η εκμετάλλευσης αυτών". Για τον Βενιζέλο, τα παραγωγικά έργα στη Μακεδονία ήταν απόλυτα ενταγμένα στο πλαίσιο της μακροχρόνιας αναπτυξιακής πολιτικής που προσπαθούσε να εφαρμόσει για την ανόρθωση της οικονομίας μετά τη μικρασιατική καταστροφή και την οριστική γι' αυτόν εγκατάλειψη της Μεγάλης Ιδέας. Ο Βενιζέλος έβλεπε την ανόρθωση της χώρας μέσα από τη σημαντική ανάπτυξη του αγροτικού τομέα και γι' αυτό έδωσε πολύ μεγάλο βάρος σ' εκείνον. Τα παραγωγικά έργα στη Μακεδονία επιτελούσαν ταυτόχρονα δύο σκοπούς: τη διάθεση σημαντικής καλλιεργήσιμης έκτασης και την εθνική ενσωμάτωση του βορειοελαδικού χώρου.

Παράλληλα με τα άμεσα αποτελέσματα, οι ειδικοί δεν παρέλειπαν να τονίζουν και τα γενικότερα οφέλη που θα προέκυπταν για την εθνική οικονομία της χώρας. Ανάμεσα σ' αυτά συγκαταλεγόταν η συντήρηση του πλεονάζοντος πληθυσμού εξαιτίας της αξιοποίησης των γαιών, ο περιορισμός της ανεργίας, η εξυγίανση των περιοχών, τις οποίες μάστιζε η ελονοσία, με άμεσο αποτέλεσμα την αύξηση της παραγωγικότητας του εργαστικού δυναμικού, που ήταν εγκατεστημένο σ' αυτές, η ίδρυση νέων βιομηχανιών και η αύξηση της βιομη-

αυτού "Η δανειακή επιβάρυνσις της Ελλάδος", μήπως τα καλούμενα παραγωγικά έργα αποβιόν εξ ελλείψεως οργανώσεως ουχί αποδοτικά αλλά μία εισέτι αιτία οικονομικής δυσπραγίας διά τον τόπον".

<sup>17</sup> Στην απάντηση που έδωσε ο Ε. Βενιζέλος στον Γ. Πεσματζόγλου αναφέρει: «Αφ' ης εσταθεροποιήθη η δραχμή, ορθώς το Κράτος απέβλεψεν εις την αύξησιν του εθνικού μας εισοδήματος διά της πραγματοποίησεως των παραγωγικών έργων. Δεν πρέπει όμως να λησμονηθή ότι εκ των έργων αυτών δεν αποβλέπουμεν εις την άμεσον ανακούφισην του προϋπολογισμού, αλλ' ασφαλώς μετά πάροδον ολίγων ετών ταύτα θ' αποδώσουν εις τον προϋπολογισμόν και θα τον ανακουφίσουν σημαντικώς διά τας δαπάνας εις ας υποβάλλεται σήμερον. Οφείλω να επαναλάβω, ότι διά των έργων του ΑΞΙΟΥ και Στρυμόνος η αύξησις του ακαθαρίστου εθνικού μας εισοδήματος θα είναι σημαντική. Επίσης οφείλω να τονίσω ότι αι πρόσσοδοι εκ των αρδευθησομένων γαιών θα είναι μεγάλαι. Ορθώς επίσης υπελόγισεν ο πρώην Διοικητής της Εθνικής Τραπέζης την πρόσσοδον ταύτην 7 εκατομμύρια περίπου λιρών και ορθώς ισχυρίσθη ο προλαλήσας ότι το μέλλον μας είναι συνδεδεμένον με την εκτέλεσην των έργων αυτών. Πρέπει να είμεθα βέβαιοι ότι όταν επιτύχομεν την εκτέλεσην των παραγωγικών έργων, δεν θα διακινδυνεύση πλέον το οικονομικόν μέλλον της Ελλάδος».

χανικής παραγωγής για την ικανοποίηση της αυξημένης αγοραστικής δύναμης των αγροτικών πληθυσμών.

Για την τελική εκτίμηση του εγχειρήματος αυτού, από δημοσιονομική άποψη, θα πρέπει να εκτιμηθεί κατά πόσο, πέρα από τη σπουδαιότητα των έργων για την αύξηση του εθνικού εισοδήματος και την αποκατάσταση των ακτημόνων, η δυναμικότητα του προϋπολογισμού ήταν τέτοια ώστε να αντέξει τη συνέχιση των έργων στην περίπτωση που οι ξένοι πιστωτές αρνούνταν την επιπλέον δανειοδότηση για τη συνέχιση των έργων.

### 5.2. Έργα οδοποιίας

Τα έργα οδοποιίας αποτέλεσαν αναπόσπιαστο τμήμα των παραγωγικών έργων για την ανόρθωση της οικονομίας και την αντιμετώπιση των νέων συνθηκών. Δεν υπήρχε αμφιβολία μεταξύ των ειδικών για τη σκοπιμότητα και τον παραγωγικό χαρακτήρα των έργων αυτών. Οι όποιες αντιρρήσεις που υπήρχαν στρέφονταν περισσότερο γύρω από τη δυνατότητα της ελληνικής οικονομίας και του προϋπολογισμού να ανταπεξέλθουν στην υλοποίηση των έργων αυτών.

Από το 1923 άρχισε η χορήγηση, από πλευράς του κράτους, σημαντικών πιστώσεων για την κατασκευή έργων που στόχευαν στην ανόρθωση και επέκταση του οδικού δικτύου της χώρας<sup>18</sup>. Το έτος 1927 αποτέλεσε σταθμό για την ελληνική οδοποιία, κυρίως γιατί ψηφίστηκαν οι νόμοι 3406 και 3404. Με το νόμο 3406 "περί κατασκευής και συντηρήσεως οδών" ίδρυθηκαν 56 "ειδικά ταμεία επαρχιακής οδοποιίας", με αποτέλεσμα να αποκεντρωθεί οικονομικά και διοικητικά ο αρμόδιος για τις επαρχιακές οδούς φορέας. Τα έσοδα θα προέρχονταν από ταμείο εθνικής οδοποιίας και άλλες φορολογίες. Με τον ίδιο νόμο, για την κατασκευή και συντήρηση των εθνικών οδών, ίδρυθηκε το ταμείο εθνικής οδοποιίας, το οποίο ήταν αποκεντρωμένο από τον προϋπολογισμό, και τα έσοδά του θα προέρχονταν από τους δασμούς της βενζίνης και την αρωγή 100 εκατ. το έτος, τουλάχιστον για τα πρώτα χρόνια μετά την ίδρυσή του, από τον προϋπολογισμό του κράτους. Παράλληλα, με το νόμο αυτόν θεσπίστηκαν διατάξεις που αφορούσαν απαλλοτριώσεις για την κατασκευή νέων οδών και το σύστημα οδικής κυκλοφορίας, ενώ ταυτόχρονα ταξινομήθηκαν οι οδοί σε τρεις κατηγορίες: εθνικές, επαρχιακές και κοινοτικές ή αγροτικές, με σαφή διαχωρισμό μεταξύ τους.

Την περίοδο 1927-1934 δαπανήθηκε από το ταμείο εθνικής οδοποιίας για τη διάνοιξη νέων οδών και τη συνέχιση παλαιών συμβάσεων και έργων συντήρησης του ήδη υπάρχοντος οδικού δικτύου το ποσό των 384.495.000 δρχ. Το μεγαλύτερο τμήμα του ποσού αυτού δαπανήθηκε για τη συνέχιση έργων παλαιών συμβάσεων, οι οποίες είχαν συνομολογηθεί πριν από το 1927 και είχαν

<sup>18</sup> ΤΕΕ, *Τεχνική Επετηρίς της Ελλάδος*, τόμος Α', τεύχος 1, Αθήνα 1935, σελ. 259.

περιέλθει, με βάση το νόμο 3406, στη διαχειριστική αρμοδιότητα του ταμείου εθνικής οδοποιίας. Πιο συγκεκριμένα, εκτελέστηκαν έργα συνολικού προβλεπόμενου μήκους 784 χλιομέτρων, από τα οποία μέχρι το 1934 αποπερατώθηκαν τα 380,6 και συμπληρώθηκε η υποδομή άλλων 171,8 χλμ.<sup>19</sup>.

Με βάση το νόμο 3404, στις 12 Μαΐου 1928 συνομολογήθηκε σύμβαση του κράτους με την ανώνυμη εμποροβιομηχανική εταιρία Π. Γ. Μακρής και Σία για την κατασκευή, διαρρύθμιση και συντήρηση οδών<sup>20</sup>. Ο νόμος 3404, στον οποίο στηρίχθηκε η σύμβαση, προέβλεπε ότι η χρηματοδότηση των έργων θα γινόταν με δάνειο πραγματικού ποσού 6.000.000 λιρών Αγγλίας, το οποίο ανέλαβε να εξασφαλίσει για λογαριασμό του κράτους η ανάδοχη εταιρία<sup>21</sup>. Από το προϊόν του δανείου που θα εξασφάλιζε η εταιρία θα κατακρατούσε το ποσό των 400.000 λιρών Αγγλίας, τις οποίες υποχρεώθηκε με τη σύμβαση να προκαταβάλει για την έναρξη των έργων. Το ποσό αυτό είχε δαπανηθεί σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα. Κατά τους υπολογισμούς του Πεσματζόγλου<sup>22</sup>, μέχρι

<sup>19</sup> ΤΕΕ, *Τεχνική Επετηρίς της Ελλάδος*, δ.π., σελ. 261.

<sup>20</sup> Η σύμβαση προέβλεπε:

- α) την κατασκευή νέων οδών ή τη διαρρύθμιση των ήδη υπαρχουσών
- β) την κατασκευή μονίμων ή ημιμονίμων ή απλών σκυρωτών οδοστρωμάτων επί των παραπάνω οδών
- γ) τη συντήρηση των οδών αυτών για μία δεκαπενταετία
- δ) την εκπόνηση μελετών για τις νέες οδούς, εφόσον δεν υπήρχαν τέτοιες μελέτες.

Όσον αφορά λεπτομέρειες για τους τεχνικούς όρους της σύμβασης, βλέπε ΤΕΕ, *Τεχνική Επετηρίς της Ελλάδος*, δ.π., σελ. 265.

<sup>21</sup> Η ανάθεση των έργων στον οίκο Μακρή, με βαρύτερους όρους κατά κοινή αμολογία, οφειλόταν όχι μόνο στην πεποίθηση την οποία παρείχε ο οίκος για τελειότερη τεχνική κατασκευή αλλά και στην πεποίθηση ότι η εταιρία είχε σχέσεις με μεγάλους τραπεζικούς οίκους της Δύσης, γενογάς που παρείχε ασφάλεια για την ανεύρεση, από πλευράς της, των απαραίτητων δανειακών κεφαλαίων για τη χρηματοδότηση των έργων. Στην πραγματικότητα όμως, σύμφωνα με τους όρους της σύμβασης, η εταιρία δεν ήταν υποχρεωμένη να εξασφαλίσει τα δανειακά κεφάλαια. Αντίθετα, η κυβέρνηση ήταν υποχρεωμένη να δεχτεί το δάνειο, το οποίο θα έβρισκε ενδεχόμενα η ανάδοχη εταιρία, στην περίπτωση που οι όροι συνομολόγησής του ήταν παρεμφερείς με τους όρους του τριμερούς δανείου. Η μάντη ουσιαστική υποχρέωση την οποία είχε η εταιρία ήταν η εξασφάλιση προκαταβολής για την έναρξη των έργων ποσού 400.000 λιρών, τις οποίες θα επέστρεφε το κράτος σ' αυτήν μόλις συνομολογούσε το δάνειο. Σε περίπτωση αποτυχίας, η κυβέρνηση είχε την υποχρέωση να επιστρέψει σε τρεις δόσεις την προκαταβολή των 400.000 λιρών με επιτόκιο 8%. Με τη σύμβαση αυτή η εταιρία Π. Γ. Μακρής και Σία ήταν διπλά εξασφαλισμένη. Αν αποτύγχανε να εξασφαλίσει το δάνειο με ευνοϊκούς όρους, θα εκτελούσε έργα ύψους μέχρι 400.000 λιρών Αγγλίας αποκομίζοντας το κέρδος της για το ποσό αυτό καθώς και τους τόκους από τον βραχυπρόθεσμο δανεισμό στο κράτος με επιτόκιο 8%, τη στιγμή που το τριμερές δάνειο είχε συνομολογηθεί με επιτόκιο 6½%. Εάν δεν κατόρθωνε να πιετύχει να εξασφαλίσει δάνειο με δρους τους οπίσιους θα καθιστούσε παραδεκτούς, θα εξασφάλιζε την εκτέλεση έργων ευρύτερης κλίμακας. Γ. Πεσματζόγλου, δ.π., σελ. 25.

<sup>22</sup> Πεσματζόγλου, δ.π., σελ. 25.

το τέλος Ιουλίου του 1931 δαπανήθηκαν 1.346 εκατ. δρχ. Οι δαπάνες αυτές καλύφθηκαν από τα παραγωγικά δάνεια και τις προσωρινές προκαταβολές της ανάδοχης εταιρίας, η οποία, ας σημειωθεί, δεν κατόρθωσε να εξασφαλίσει το δάνειο.

Το αρχικό πρόγραμμα ήταν η χάραξη 3.200 χλμ. νέων οδών, αλλά τροποποιήθηκε, με αποτέλεσμα το συνολικό μήκος οδών, που ανατέθηκε στην ανάδοχη εταιρία να εκτελέσει, ανερχόταν στο τέλος του 1930 σε 2.535 χλμ., από τα οποία τα 2.170 χλμ. αντιπροσώπευαν νέες οδούς ή τμήματά τους και τα 365 χλμ. παλαιές ή ημιτελείς οδούς. Μέχρι τις αρχές του 1931 είχαν διανοιχθεί 1.733 χλμ. από τα 2.535 που είχαν αναληφθεί.

Οι οικονομικές δυσκολίες, οι οποίες παρουσιάστηκαν στις αρχές του 1931 για την ανεύρεση ξένων δανειακών κεφαλαίων, οδήγησαν στην απόφαση της εκτέλεσης των έργων με βραδύτερο ρυθμό και μάλιστα στις 24 Φεβρουαρίου του ίδιου έτους αποφασίστηκε να απαγορευτεί η διάνοιξη νέων οδών, ενώ δόθηκε εντολή να περατωθούν οι ημιτελείς οδοί. Τον Ιούλιο του 1931 υπογράφηκε συμπληρωματική σύμβαση, με την οποία μειώθηκαν τα εργολαβικά ποσοστά της ανάδοχης εταιρίας και έγινε επανάληψη των εργασιών με περιορισμό του ποσού που επρόκειτο να δαπανηθεί (μέχρι το τέλος της χρήσης 1931-32), όπως και των εργασιών σε 1.578 χλμ. (έναντι των 1.733 που είχαν διανοιχθεί)<sup>23</sup>. Λίγο αργότερα (Φεβρουάριος 1932) κοινοποιήθηκε στην ανάδοχη εταιρία ότι δόθηκε εντολή στην εταιρία "Προμηθεύς" να προχωρήσει στην εκτέλεση εργασιών σε άλλα 952 χλμ., εκτός από τα 1.578, σε συνολικό μήκος 2.535 χλμ.

Αργότερα, κατά το 1934, τροποποιήθηκε ξανά η σύμβαση Μακρή και περιορίστηκε το μήκος του υπό κατασκευή δικτύου. Παράλληλα, συμφωνήθηκε η Τράπεζα της Ελλάδας να καταβάλει 600 εκατ. δρχ., τα οποία αποτελούσαν διαθέσιμα σ' αυτήν με την εγγύηση του δημοσίου. Το δάνειο αυτό, το οποίο δεν είχε τόκο, αλλά μόνο προμήθεια 0,25%, θα εξοφλούνταν βαθμιαία από τις επήσιες πιστώσεις του προϋπολογισμού, ποσού 75 εκατ. δρχ. για την κατασκευή οδών<sup>24</sup>. Η αξία των έργων υπολογίστηκε σε 550 εκατ. δρχ. και μπορούσε να αυξηθεί, σε περίπτωση ανάγκης, ακόμη κατά 50 εκατ. δρχ.

Μέχρι τέλος Ιανουαρίου του 1933 εκτελέστηκαν με βάση την αρχική και τη συμπληρωματική σύμβαση ("Προμηθεύς") έργα μήκους 1.890 χλμ., περίπου, από τα οποία 1.697,5 χλμ. αντιπροσώπευαν την κατασκευή νέων οδών, ενώ τα υπόλοιπα 192,5 μήκος οδών ήδη υφισταμένων ή κατασκευασμένων από άλλους εργολάβους και στις οποίες η εταιρία "Προμηθεύς" πραγματοποίησε έργα ανακαίνισης ή συμπλήρωσης. Η υποδομή ήταν περαιωμένη σε συνολικό μήκος 1.416.197 μέτρα, και η σκυρόστρωση σε μήκος 522.487 μέτρα. Τέλος, η "μαλθακή επάλειψη" συμπληρώθηκε σε ποσοστό 16% σε σχέση με το ολικό μήκος των 1.890 χλμ. Για λεπτομέρειες βλέπε πίνακα 5.1.

<sup>23</sup> Τα υπόλοιπα 155 (1.733-1.578) που διανοίχτηκαν εγκαταλείφθηκαν προσωρινά.

<sup>24</sup> Α. Αγγελόπουλος, *Το Δημόσιον Χρέος της Ελλάδος*, Αθήνα 1937, σελ. 126.

## ΠΗΓΑΣΣ 5.1

Περιφέρειες δημοσίων έργων	Αριθ. προσβ.	Προσ- βλατθέν αξόν	Μήκος παροδούματος			Συρροτσισμένη Συνολικό ρήματος συνεχεία	Ικανό- τα απο- ρρυτά διάμετρος παροδούματος	Γενήση δαπάνη	Συμπλήρω- σης σκυρο- στρώματος	Συμπλήρω- σης παροδούματος	Απαντώμενη δαπάνη για τη συμπλήρωση των διανομένων 1.890 χλμ.
			Πλήρος	Συνολικό	Κυκλοφο- ρήματος συνεχεία						
I. Περιφέρεια (νομοί Αττικού, Βοιωτίας, Εύβοιας, Κυκλαδών)	9	123.460	76.790	60.290	11.380	7.880	18.700	77.500.000	22.920.000	17.740.000	40.660.000
II. Περιφέρεια (νομοί Αργολίδος, Δυονείας, Λακωνίας, Αρκαδίας)	7	70.550	51.800	45.500	12.000	-	12.300	87.850.000	18.900.000	11.490.000	30.390.000
III. Περιφέρεια (νομοί Αχαΐας, Ηλείας, Μεσσηνίας)	12	130.150	90.600	78.100	4.300	-	54.600	207.206.000	20.700.000	13.070.000	33.770.000
IV. Περιφέρεια (νομός Αιτωλοακαρνανίας)	3	98.460	79.260	73.760	42.410	10.360	18.750	93.551.432	24.690.000	5.960.000	30.670.000
V. Περιφέρεια (νομοί Λαρισής, Φθιώποδαφανίδος, Τρικάλων)	12	350.955	289.155	234.655	114.155	67.655	111.700	284.550.000	49.700.000	39.255.000	88.955.000
VI. Περιφέρεια (νομοί Ιωαννίνων, Πρεβέζης, Άρτας)	9	178.280	107.500	84.800	37.200	12.800	43.300	204.710.000	34.130.000	20.500.000	54.630.000
VII. Περιφέρεια (νομοί Θεσσαλίης, Σερρών, Χαλκιδικής)	8	133.020	110.770	99.570	48.270	8.000	38.140	79.570.000	11.170.000	18.750.000	29.920.000
VIII. Περιφέρεια (νομοί Καζάνης, Πελλής, Φλωρίνης)	43	234.682	212.582	204.582	162.672	134.922	27.520	142.500.140	4.910.000	10.500.000	15.410.000
IX. Περιφέρεια (νομοί Χανίων, Ρεθύμνης, Ηρακλείου, Λασιθίου)	6	80.160	65.950	65.950	39.500	35.500	5.200	91.262.450	3.680.000	5.650.000	9.230.000
X. Περιφέρεια (νομοί Λέσβου, Χίου, Σάμου)	11	305.380	243.090	231.760	23.600	10.900	149.700	232.126.000	49.670.000	51.830.000	101.500.000
Σύνολα	129	1.890.697	1.416.197	1.234.167	522.487	302.017	543.270	1.602.676.022	266.170.000	227.265.000	493.435.000

Σημείωση: Εντός παρανθήσεων απειλούνται, για κάθε περιφέρεια δημόσιων έργων, οι νομούς στους οποίους έχουν εθνικής αδυτοποίηση, άνωτα βλέπουνται, οι Τρεις νομοί των Ιονίων νησιών, οι οποίοι αποτελούνται από την ίδια περιφέρεια.

Πηγή: ΤΕΕ, Επιστημονική Επετηρίδα, ά.π., σελ. 270.

Οι δαπάνες οι οποίες πραγματοποιήθηκαν μέχρι το τέλος Ιανουαρίου του 1933, για τις εργασίες που εκτελέστηκαν με βάση τις μέχρι το τέλος του 1932 εντολές, οι οποίες δύθηκαν προς την ανάδοχη εταιρία, ανήλθαν σε 1.602.676.022 δρχ. Οι απαιτούμενες δαπάνες για την ολική συμπλήρωση των οδών που διανοίχτηκαν προϋπολογίστηκε σε 493.435.000 δρχ. Κατά συνέπεια, η συνολική δαπάνη για την περάτωση των έργων των 1.890 χιλιομέτρων προβλεπόταν να ανέλθει σε 2.096.111.022 δρχ.

Από τις πιστώσεις των παραγωγικών έργων διατέθηκαν κατά τις χρήσεις 1928-29 και 1931-32 συνολικά 1.514.738.583,06 δρχ. Από τις πιστώσεις του προϋπολογισμού για τη χρήση 1932-33 και μέχρι 1.4.1934 διατέθηκαν 118.000.237,04 δρχ. Δηλαδή το σύνολο των πληρωμών για έργα οδοποιίας "Προμηθεύς" μέχρι την 1η Απριλίου 1934, συμπεριλαμβανομένων και των μελετών, ανήλθε σε 1.632.738.820,10 δρχ.<sup>25</sup>. Για την υλοποίηση του οδικού δικτύου, που προβλεπόταν από τη σύμβαση, μήκους 3.200 χλμ., με βάση τα παραπάνω στοιχεία και με τα δεδομένα του Ιανουαρίου του 1933, απαιτούνταν δαπάνη συνολικού ύψους 3.400.000.000 δρχ., ποσό πολύ υψηλότερο από αυτό των 6.000.000 (2.250 εκατ. δρχ.) λιρών που αρχικά είχε προϋπολογιστεί.

Για μια μερική, έστω, αξιολόγηση της σημασίας που είχαν τα έργα οδοποιίας στο σύνολο των εκτελουμένων παραγωγικών έργων την περίοδο αυτή παρατίθεται ο πίνακας 5.2, ο οποίος δείχνει τη διάθεση των δανείων των παραγωγικών έργων μέχρι 25 Αυγούστου 1931.

Από τον πίνακα 5.2 προκύπτει ότι ποσοστό 28,89% σε σύνολο ονομαστικού κεφαλαίου 11.041.000 λιρών Αγγλίας διατέθηκε για έργα οδοποιίας. Το γεγονός αυτό δηλώνει τη σημασία που αποδόθηκε στα έργα αυτά, τα οποία κρίθηκαν συμπληρωματικά στα πλαίσια των παραγωγικών έργων που εκτελούνταν την περίοδο αυτή για την ανόρθωση της οικονομίας.

Βέβαια, τα οφέλη ή η απόδοση των έργων οδοποιίας, τα οποία εκτελέστηκαν την περίοδο αυτή, δεν είναι εύκολο να αποτιμηθούν, όπως ήταν ίσως ευκολότερο για τα άλλα παραγωγικά έργα, δεδομένου ότι το όφελος από την υλοποίησή τους διαχέεται σε ένα μεγάλο αριθμό ατόμων και σε πολλές γενεές. Άλλα χωρίς αμφιβολία τέτοια έργα πάντα οδηγούν στην αύξηση του εθνικού εισοδήματος και με την έννοια αυτή κατατάχθηκαν στα παραγωγικά.

### 5.3. Ύδρευση Αθηνών - Πειραιώς και Περιχώρων

Παράλληλα, με τα αιμιγή κατά βάση αναπτυξιακά έργα, εγκαινιάστηκε η αναδιοργάνωση της δημόσιας υγειεινής. Η εξυγίανση των πόλεων μέσω δικτύων υδροδότησης και αποχέτευσης αποτελούσε μία από τις πλευρές της αναδιοργάνωσης αυτής. Σημαντικό τμήμα της εξυγίανσης αποτελούσε η υδροδότηση

<sup>25</sup> ΤΕΕ, *Επιστημονική Επετηρίς της Ελλάδος*, σ.π.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 5.2**  
**Κατάσταση διάθεσης δανείων παραγωγικών έργων μέχρι 25 Αυγούστου 1931 σε λίρες Αγγλίας**

Δάνεια και προκαταβολές	Όνοματικό κεφάλαιο	Σύνολο εξόδων έκδοσης δανείου σε Λίρες προκαταβολών και χρημάτων	Σε έργα πεδιάδας θεοποιοθείας	Σε έργα στρατιών	Οδοποιία	Αγροτική Τράπεζα	Boat & Sons	Αδιάθετο υπόλιπο
Δάνειο 1928 (Παραγ.)	4.000.000	698.500	1.658.704	474.221	795.242	373.333	-	-
Προκαταβολή 1930	1.500.000	86.250	-	260.022	1.079.878	-	20.250	-
• 1930 δολ. 7.500.000	1.544.000	57.757	178.755	98.829	530.946	667.963	6.750	-
1η Εθνική Τράπεζα	600.000	34.500	92.505	161.449	304.796	-	6.750	-
2η Εθνική Τράπεζα	300.000	17.250	70.000	100.000	106.000	-	6.750	-
Δάνειο 1931 (β' παραγωγικό) λ. 4,6 μετ' αφορ. λ. 1,5 εξωφλ. προκατ. 1930	3.100.000	888.017	337.577	401.476	373.707	-	-	1.152.823
Σύνολο	11.041.000	1.782.274	2.337.541	1.495.997	3.190.569	1.041.296	40.500	1.152.823

Πηγή: Γ. Πεσματζόγλου, "Παραγωγικά έργα, χρηματοδότησης και εκμετάλλευσης από την Τεχνική Χρονικά, 1932, τεύχος 1, σελ. 28.

του πολεοδομικού συγκροτήματος Αθηνών-Πειραιώς και περιχώρων. "Η πόλις των Αθηνών ουδέποτε απήλαυσεν αφθόνου υδρεύσεως. Είς το λεκανοπέδιο της Αττικής ανέκαθεν επικρατεί λειψυδρία και ατμοσφαιρική ξηρασία, οφειλόμεναι εις τας μετεωρολογικάς, υδρολογικάς και γεωλογικάς συνθήκας της περιοχής και των περιβαλλόντων αυτόν ορέων"<sup>26</sup>. Η εργατική διαβίωση στις άθλιες συνθήκες της πρωτεύουσας, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνεται και η λειψυδρία, είχε προκαλέσει το ενδιαφέρον γιατρών, όπως του Δημήτρη Σαράτση, αρχιτεκτόνων, όπως του Σπήλιου Αγαπητού, και επιθεωρητών εργασίας<sup>27</sup>. Η σώρευση των προσφύγων και των εσωτερικών μεταναστών επέτεινε το πρόβλημα της έλλειψης νερού και επιτάχυνε τη διαδικασία για την υδροδότηση της πρωτεύουσας.

Η ύδρευση Αθηνών-Πειραιώς και περιχώρων ειχαρήθηκε το 1924 στην εταιρία *Ulen and Co*, της Νέας Υόρκης, η οποία εκπόνησε την οριστική μελέτη με βάση την υπάρχουσα προμελέτη του κράτους. Η χρηματοδότηση του έργου θα εξασφαλίζοταν με την έκδοση ομολογιακού δανείου, υπό την εγγύηση του κράτους, αξίας 10 εκατ. δολαρίων, εξοφλητέου τοκοχρεολυτικά σε 22 έτη, καλυπτόμενου κατά 85% και κατά ισομοιρία από την εταιρία *Ulen* και την Τράπεζα Αθηνών. Η ανάδοχη εταιρία ήταν υποχρεωμένη να εξασφαλίσει, σύμφωνα με τη σύμβαση, τα απαιτούμενα ενδεχομένως συμπληρωματικά κεφάλαια για την πλήρη περάτωση του έργου. Τα έργα συνίσταντο: α) στην ανέγερση φράγματος στην είσοδο της βαθιάς φάραγγας του Μαραθώνα, σε μικρή απόσταση απέναντι από τη συμβολή των χειμάρρων Χαράδρου και Βαρνάβα και στο υψόμετρο της κοίτης του Χαράδρου συν 173 μ. υ.θ., β) στη διοχέτευση του ύδατος της τεχνητής λίμνης, που θα προέκυπτε από τα έργα, όπως και των υδάτων από τις παλαιές και νέες πηγές ύδρευσης, προς μια κεντρική υδαταποθήκη, η οποία θα βρισκόταν στους Αμπελοκήπους, γ) στη δημιουργία στις κεντρικές υδαταποθήκες σύγχρονων εγκαταστάσεων για την ταχεία διύλιση και αποστείρωση του ύδατος πριν από τη διανομή και δ) στην κατασκευή ολοκλήρου του εσωτερικού δικτύου διανομής εντός των πόλεων και των περιχώρων τους, όπως και στη δημιουργία σε διάφορες θέσεις δευτερεύουσας σημασίας υδαταποθηκών.

Η ολική αμοιβή της ανάδοχης εταιρίας καθορίστηκε σε 1.200.000 δολάρια κατ' αποκοπή, χωρίς καμία αυξομείωση για οποιοδήποτε λόγο. Για την εξα-

<sup>26</sup> ΤΕΕ, *Επιστημονική Επετηρίς*, δ.π., σελ. 288.

<sup>27</sup> Α. Λιάκος, «Ο ΕΛ. Βενιζέλος και το Διεθνές Γραφείο Εργασίας», στους Γ. Μαυροκορδάτος, Χ. Χατζηωαστήφ, *Βενιζελισμός και Αστικός Εκουγχρονισμός*, Ηράκλειο 1988, σελ. 265. Για περισσότερα βλέπε Δ. Σαράτσης, «Κοινωνικές ασφαλίσεις και φθηνά υγιεινά σπίτια», *Αρχείο Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών*, τ. 11, 1931, σελ. 1-22, του ίδιου, «Κοινωνικές ασφαλίσεις και κοινωνική υγιεινή», *Ασφαλιστική Επιθεώρησις*, τ. 6, 1932, σελ. 225-235. Σπήλιος Αγαπητός, *Εργατικά σπίτια*, Αθήνα 1918, του ίδιου, *Η πόλις*, Αθήνα 1928 και «Υγιεινή των πόλεων», *Εργασία*, τ. 18, 1930, σ. 10-12. Μ. Δεσύπρη-Α. Μακροπούλου, *Έρευνα επί των συνθηκών εργατικής κατοικίας των πόλεων Αθηνών-Πειραιώς*, Αθήνα, εκδ. Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, 1922.

σφάλιση εγγύησης για την καλή εκτέλεση των έργων, η ανάδοχη εταιρία υποβλήθηκε σε κρατήσεις μέχρι 200.000 δολάρια, από τα οποία τα 100.000 έπρεπε να καταβληθούν με την υπογραφή της σύμβασης. Τέλος, η ανάδοχη εταιρία υποχρεώθηκε να ιδρύσει μέσα σε δύο μήνες από την έναρξη των έργων προσωρινής ύδρευσης ανώνυμη ελληνική εταιρία, η οποία για 22 έτη θα διενεργούσε την εκμετάλλευση των έργων αυτών και τη διανομή του ύδατος για λογαριασμό του κράτους. Ως αμοιβή της εταιρίας καθορίστηκε το 7,5% των καθαρών εισπράξεων.

Η σύμβαση, εκτός από μερικές ασήμαντες τροποποιήσεις, εφαρμόστηκε κατά γράμμα και αποδείχθηκε ότι ήταν ικανοποιητική και συμφέρουσα για το κράτος και το κοινό, ενώ το σύνολο των προβλεπομένων από τη σύμβαση έργων προβλεπόταν να ανέλθουν σε 15.760.000 δολάρια, αναλυόμενα ως εξής:

Υλικά και ημερομίσθια	δολ.	8.800.000
Γενικά έξοδα ανάδοχης εταιρίας	"	1.232.000
Κέρδος ανάδοχης εταιρίας	"	1.200.000
Απαλλοτριώσεις	"	200.000
Προμήθεια έκδοσης δανείου 10 εκατ.		
δολαρίων, ενδιάμεσοι τόκοι και δαπάνες		
έκδοσης δανείου και τόκοι πληρωμής	"	<u>4.328.000</u>
Σύνολο	"	15.760.000

Αν στο παραπάνω ποσό προστεθούν άλλα 740.000 δολάρια για την προμήθεια, έκδοση και εξυπηρέτηση συμπληρωματικού δανείου, πέρα από τα 10 εκατ. δολάρια της σύμβασης, η ολική προϋπολογιζόμενη δαπάνη, συμπεριλαμβανομένων όλων των δαπανών χρηματοδότησης, ανερχόταν σε 16,5 εκατ. δολάρια, ή περίπου 82,5 εκατ. μεταλλικές δρχ.

Οι δαπάνες, οι οποίες τελικά διενεργήθηκαν, εκτός από τις δαπάνες για χρηματοδότησης και απαλλοτριώσεις, αλλά συμπεριλαμβανομένων των εξόδων εγκαταστάσεων και διεύθυνσης του εργοληπτικού κέρδους της ανάδοχης εταιρίας και των ιδιωτικών παροχετεύσεων, ανήλθαν σε 12.086.500 δολάρια περίπου, κατανεμόμενα κατά είδος έργου ως εξής:

Φράγμα και λίμνη Μαραθώνα	δολ.	2.120.000
Φράγμα και σήραγγα Σταμάτας	"	120.000
Σήραγγα Μπογιατίου, φρεάτιο και θάλαμος		
υδροκλείδων με σήραγγα αποστράγγισης	"	3.030.000
Αγωγός Σίφωνα	"	487.000
Υδαταποθήκες και δίκτυο ύδρευσης	"	5.063.000
Εγκαταστάσεις διυλιστηρίων και καθαρισμού		
ύδατος συμπεριλαμβανομένων των μηχανικών		
εγκαταστάσεων	"	<u>480.000</u>
Σύνολο	"	11.300.000
Iδιωτικές παροχετεύσεις	"	<u>786.500</u>
Σύνολο	"	12.086.500

Αν στο ποσό αυτό συνυπολογιστούν και οι δαπάνες των χρηματοδοτήσεων και απαλλοτριώσεων, που υπολογίστηκαν σε 5 με 5,5 εκατ. δολάρια, το τελικό ποσό των δαπανών των έργων ύδρευσης ανήλθε σε 17 με 17,5 εκατ. δολάρια, δηλαδή 85 με 87,5 εκατ. μεταλλικές δραχμές.

## 6. ΚΡΑΤΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΚΑΙ ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

Οι νέες συνθήκες, που ίσχυσαν στην ελληνική οικονομία μετά τη μικρασιατική καταστροφή και την οριστική εγκατάλειψη της Μεγάλης Ιδέας, επαναπροσδιόρισαν τη στάση του κράτους απέναντι στην οικονομία. Ο αγροτικός τομέας αποτέλεσε τον κεντρικό πυρήνα, γύρω από τον οποίο περιστράφηκε η παρέμβαση του κράτους στο οικονομικό σύστημα την περίοδο του μεσοπολέμου και κυρίως μετά το 1923. Η ανπιετώπιση των συνθηκών, που δημιουργήθηκαν μετά την πανωλεθρία στη Μικρά Ασία και τη συρρίκνωση των γεωπολιτικών βλέψεων της χώρας, απαιτούσαν επιτακτικά την επίλυση του γαιοκτησιακού καθεστώτος.

Η οικονομική και κοινωνική αποκατάσταση των αγροτών επιτάχυνε την υλοποίηση της αγροτικής μεταρρύθμισης, η οποία είχε εξαγγελθεί από την επαναστατική κυβέρνηση της Θεοσαλονίκης το 1917. Παράλληλα η ενσωμάτωση των νέων χώρων και ο κατακερματισμός της αγροτικής γης σε πολύ μικρές ιδιοκτησίες προϋπέθετε την ενίσχυση της αγροτικής πίστης και τη μεγαλύτερη ανάμειξη του κράτους στη διαχείριση της αγροτικής οικονομίας. Η ανάμειξη αυτή ενισχύθηκε από τις επιπτώσεις που είχε η διεθνής οικονομική κρίση στα αγροτικά εξαγωγώμα προϊόντα. Σε αντίθεση με την περίοδο 1910-1917, όπου τίθενται οι οργανωτικές βάσεις με την ίδρυση των υπουργείων Εθνικής Οικονομίας, Συγκοινωνίας και Γεωργίας, την περίοδο 1922-1932 το κράτος ασκεί πιο άμεση παρεμβατική πολιτική στον αγροτικό τομέα της οικονομίας.

Σε γενικές γραμμές, οι στόχοι της αγροτικής πολιτικής του ελληνικού κράτους, που στην πραγματικότητα περιορίζονταν πάντοτε σχεδόν στη γεωργία, θα μπορούσαν να συνοψιστούν στα εξής σημεία: α) αγροτική μεταρρύθμιση, β) αύξηση των καλλιεργήσιμων εκτάσεων και απόδοσή τους στους γηγενείς ακτήμονες ή τους πρόσφυγες, γ) ενίσχυση της αγροτικής πίστης, δ) οικονομική ενίσχυση των αγροτών μέσα από την πολιτική στήριξης των τιμών και εισοδημάτων και ε) δασμολογική προστασία και εξασφάλιση καλής διάθεσης των αγροτικών προϊόντων.

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται προσπάθεια να σκιαγραφηθούν οι βασικότεροι άξονες της παρεμβατικής πολιτικής που ασκήθηκε από το κράτος στον αγροτικό τομέα της οικονομίας, την περίοδο 1923-1932.

### 6. 1. Αγροτική μεταρρύθμιση

Με την τροποποίηση του άρθρου 17 του συντάγματος του 1864 στο αναθεωρημένο σύνταγμα του 1911, το ζήτημα της αναδιανομής της γης άρχισε να παίρνει άλλες διαστάσεις. Σύμφωνα με την τροποποίηση αυτή, η διατύπωση του άρθρου 17 "περί στερήσεως της απομικής ιδιοκτησίας" αναμορφώθηκε, με αποτέλεσμα η αναγκαστική απαλλοτρίωση της ιδιοκτησίας να είναι δυνατό να γίνει όχι μόνο για δημόσια ανάγκη, αλλά και για δημόσια ωφέλεια. Η τροποποίηση αυτή ουσιαστικά έθεσε τις βάσεις για την απαρχή της μεγάλης αγροτικής μεταρρύθμισης του 1922, η οποία θεσμοθετήθηκε το 1917. Πράγματι, με βάση τη συνταγματική αυτή ρύθμιση, η επαναστατική κυβέρνηση της Θεσσαλονίκης, με το νόμο 1072/1917, ο οποίος απαρτίζοταν από 4 διατάγματα (2466, 2467, 2469, 2470), διευθέτησε νομοθετικά το θέμα της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης<sup>1</sup> των τσιφλικιών και των κτημάτων του δημοσίου για την αποκατάσταση των ακτημόνων καλλιεργητών. Πιο συγκεκριμένα, το διάταγμα 2466 του νόμου 1072/1917 ρύθμισε την παραχώρηση κτημάτων του κράτους σε καλλιεργητές για σχηματισμό μικρών ιδιοκτησιών. Το διάταγμα 2467 του ίδιου νόμου ρύθμιζε το θέμα της παραχώρησης κτημάτων της Μακεδονίας σ' αυτούς που είχαν συμμετάσχει στον εθνικό αγώνα, ενώ το διάταγμα 2469 αναφερόταν στην αναγκαστική απαλλοτρίωση αγροτικών ακινήτων. Τέλος, το διάταγμα 2470, του ίδιου νόμου, ρύθμιζε τα θέματα που αφορούσαν την έκδοση ομολογιών για την αποζημίωση των αγροτικών κτημάτων που απαλλοτριώθηκαν.

Οι αρχές, οι οποίες απάρτιζαν το νόμο 1072/1917, καθώς και τα συναφή διατάγματα, ήταν οι εξής:

- α) η διανομή της γης στους ακτήμονες γεωργούς με στόχο τη δημιουργία μικροϊδιοκτησιών για αυτοκαλλιέργειες,
- β) ο καθορισμός κλήρου, με μέγεθος ικανό, σύμφωνα με τις κατά τόπους συνθήκες, ώστε να ζήσει μια αγροτική οικογένεια,
- γ) η αναγκαστική σύμπραξη των γεωργών που αποκαταστάθηκαν σε συνέταιρισμούς,
- δ) η αναγκαστική από το κράτος απαλλοτρίωση του μεγαλύτερου μέρους των τσιφλικιών και η πληρωμή των ιδιοκτησιών σε κτηματικές μετοχές,
- ε) η περιφρούρηση της μικροϊδιοκτησίας που συστάθηκε με τη μη δυνατότητα απαλλοτρίωσης και αναδιανομής της.

<sup>1</sup> Για περισσότερα σχετικά με την αναγκαστική απαλλοτρίωση βλέπε: Π. Γεωαδίου, *Η απαλλοτρίωση των τσιφλικίων και η διανομή αυτών εις τους ακτήμονες γεωργούς*, Αθήναι 1917, Σ. Αναστασάδη, *Αγροτικά ζητήματα*, Αθήναι 1917, Α. Σβώλου, *Η αναγκαστική απαλλοτρίωσης προς αποκατάστασην ακτημόνων γεωργών*, Αθήναι 1918, Κ. Ζαβτιτάπανου, *Το εν Ελλάδι αγροτικό ζήτημα*, Αθήναι 1918, Σ. Χασιώτη, *Επί του αγροτικού ζητήματος*, Αθήναι 1921, Α. Μυλωνά, *Η αγροτική νομοθεσία και η προταθείσα μεταρρύθμισή της*, Αθήναι 1922, Χ. Ευελπίδη, *Αγροτικό Πρόγραμμα*, Αθήναι 1923, του ίδιου, «Αγροτικό Ζήτημα», στη *Μεγάλη Ελληνική Εγκυλοπαίδεια*, τόμος Ελλάς, 1925, Λ. Ζωγράφου, *Ιστορία της Ελληνικής Γεωργίας*, τόμοι 1-3, Αθήναι (1921-24).

Παρόλο που οι αρχές ήταν θεωρητικά άριστες, ο νόμος είχε πολλές ατέλειες, με αποτέλεσμα η εφαρμογή του να είναι αδύνατη. Η αδυναμία πήγαζε από το ότι κατά τη σύνταξή του υπήρξε σεβασμός προς τους σύνταγματικούς περιορισμούς του άρθρου 17. Έτοι, το 1919 ψηφίστηκε ο νόμος 2052 με βάση νομοσχέδιο του τότε υπουργού Γεωργίας Γ. Καφαντάρη. Ο νόμος αυτός, ενώ ουσιαστικά δεν διέφερε από τον προηγούμενο ως προς τις αρχές του, έκανε πιο συστηματική και απτή τη διαδικασία της απαλλοτρίωσης, λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς και τα δρια του συνταγματικού δικαίου.

Η εφαρμογή, όμως, και του νόμου αυτού (2052) σταμάτησε λίγους μήνες μετά την ψήφισή του, γιατί ανατράπηκε η κυβέρνηση των Φιλελευθέρων. Ακολούθησε νέα αναστολή της αγροτικής νομοθεσίας μέχρι την ψήφιση του νόμου 2922. Η φιλοσοφία του νόμου αυτού δεν διέφερε από αυτή του προηγούμενου, με μόνη διαφορά ότι καταργούσε τους συνεταιρισμούς των αγροτών και θέσπιζε διάφορες εξαιρέσεις αγροκτημάτων από απαλλοτριώσεις, κυρίως στη Μακεδονία και την Παλαιά Ελλάδα (εκτός από τη Θεσσαλία). Το νόμο αυτόν ακολούθησε το νομοθετικό διάταγμα της 15ης Φεβρουαρίου 1923, το οποίο καταρτίστηκε με εισήγηση του τότε υπουργού Γεωργίας Γ. Σιδέρη. Το διάταγμα αυτό καινοτομούσε στις εξής αρχές:

- η καταβολή της αποζημίωσης των ιδιοκτητών θα γινόταν μετά την απαλλοτρίωση των κτημάτων τους,
- η αποκατάσταση των κολίγων θα γινόταν άμεσα στις εκτάσεις που καλλιεργούσαν,
- δεν υπόκεινταν σε απαλλοτρίωση οι αυτοκαλλιέργειες,
- το κράτος θα αναλάμβανε τη χορήγηση πρόσθιτης αποζημίωσης στους ιδιοκτήτες των απαλλοτριούμενων κτημάτων.

Το μεγαλύτερο μειονέκτημα αυτού του Ν.Δ. ήταν ότι δεν ίσχυε για όλη την Ελλάδα, αλλά εφαρμοζόταν σε διάφορες περιοχές του κράτους με τη θέσπιση αντίστοιχων διαταγμάτων.

Το νομοθετικό αυτό διάταγμα ακολούθησε το νομοθετικό διάταγμα της 4ης Σεπτεμβρίου 1924. Το διάταγμα αυτό, το οποίο θεσπίστηκε, ήταν υπουργός ο Α. Μυλωνάς.

- περιόριζε τις εξαιρέσεις από την αναγκαστική απαλλοτρίωση των μεγάλων αυτοκαλλιέργειών,
- καταργούσε τη διάκριση των δικαιούχων σε κολίγους και άλλους ακτήμονες καλλιεργητές, όσον αφορά το χρόνο αποκατάστασής τους, και
- δύριζε ότι η εισφορά του κράτους για την αποζημίωση των ιδιοκτητών έπρεπε να είναι ίση με το 50% της αξίας που είχαν προπολεμικά τα απαλλοτριούμενα κτήματα.

Δεδομένου ότι κατά τη διάρκεια του πολέμου η δραχμή έχασε το 90% της αξίας της, με την τελευταία αυτή ρύθμιση του Ν.Δ. της 4ης Σεπτεμβρίου 1924 – όπου η εισφορά του κράτους για την αποζημίωση των ιδιοκτητών περιορίζεται στο 50% της προπολεμικής αξίας που είχαν τα απαλλοτριούμενα κτήματα – το κόστος της αγροτικής μεταρρύθμισης ελαχιστοποιήθηκε για το κράτος. Στην ελαχιστοποίηση του κόστους της αγροτικής μεταρρύθμισης συνέ-

βαλε και η σοβαρή υποτίμηση που υπέστησαν οι ομολογίες, οι οποίες διανεμήθηκαν στους δικαιούχους έναντι της αξίας των απαλλοτριωθέντων τους κτημάτων. Έτσι, τυπικά το κράτος αποζημίωνε τον ιδιοκτήτη, για την αναγκαστική απαλλοτρίωση που έκανε στα κτήματά του, ουσιαστικά, όμως, τον καθιστούσε υποχρεωτικά σημαντικό κοινωνό του μετασχηματισμού που επιχειρούσε να εφαρμόσει, δημεύοντας σε σημαντικό βαθμό την ιδιοκτησία του. Πράγματι, η αποζημίωση που έπαιρνε ο ιδιοκτήτης γης αντιπροσώπευε ένα πολύ μικρό μέρος της αξίας της έκτασης, την οποία αναγκαστικά παραχωρούσε για διανομή στους ακτήμονες καλλιεργητές. Ήταν ένας αρκετά ευρηματικός τρόπος για το ξεπέρασμα, από τη μια πλευρά, των περιορισμών, που έθετε το σύνταγμα και οι άλλοι θεσμοί του κράτους, οι οποίοι αφορούσαν την προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας, και, από την άλλη, των περιορισμών που έθεταν τα οικονομικά του κράτους για την αντιμετώπιση του τεράστιου, εκτός των άλλων, από δημοσιονομική άποψη εγχειρήματος.

Τέλος, με το νομοθετικό διάταγμα της 24ης Νοεμβρίου 1925, που εκδόθηκε με εισήγηση του τότε υπουργού Γεωργίας Κ. Σταμούλη, έγιναν και άλλες τροποποιήσεις στην ισχύουσα αγροτική νομοθεσία. Πιο συγκεκριμένα, με το διάταγμα αυτό περιορίστηκε ακόμη περισσότερο η έκταση που απέμενε στους ιδιοκτήτες τόσο των αυτοκαλλιεργούμενων όσο και των μη αυτοκαλλιεργούμενων αγροτικών κτημάτων.

Έτσι, σύμφωνα με την αγροτική νομολογία, η οποία διαχρονικά έγινε ριζοσπαστικότερη από ό,τι αρχικά είχε συλληφθεί θεωρητικά και θεσμοθετήθηκε, υποκείμενα της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, για τη διανομή τους σε ακτήμονες καλλιεργητές, ήταν κτήματα που ανήκαν στο κράτος, τους δήμους, τις κοινότητες, όπως και σε άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Στην υποχρεωτική απαλλοτρίωση υπάγονταν όλα τα κτήματα των ιδιοκτητών που ξεπερνούσαν τα 10 εκτάρια στις περιοχές της Θεσσαλίας και της Βόρειας Ελλάδας και τα 30 εκτάρια στις υπόλοιπες περιοχές της ελληνικής επικράτειας. Εξαιρέσεις από την απαλλοτρίωση αποτελούσαν οι φυτείες, οι βιομηχανικές εγκαταστάσεις, τα δάση, οι ορεινοί βοσκότοποι, η κατοικία του ιδιοκτήτη και έκταση 300 στρεμμάτων γι' αυτόν, εκτός από τη Θεσσαλία, Ήπειρο, Μακεδονία και Θράκη, όπου η έκταση που απέμενε κατά κανόνα στον ιδιοκτήτη περιοριζόταν σε ένα κλήρο. Από τα αυτοκαλλιεργούμενα κτήματα απαλλοτριώνονταν σε κάθε περίπτωση τα 2/3 της συνολικής έκτασης. Η έκταση, όμως, που απέμενε στον ιδιοκτήτη αυτοκαλλιεργητή δεν μπορούσε να υπερβαίνει τα 2.000 στρέμματα.

Δικαίωμα αποκατάστασης, κατά σειρά προτίμησης, είχαν: α) οι καλλιεργητές που κατοικούσαν στο κτήμα, β) οι πρόσφυγες και γ) οι περίοικοι ακτήμονες. Σε κάθε καλλιεργητή γινόταν παραχώρηση γεωργικού κλήρου, ο οποίος κρινόταν επαρκής για τη συντήρηση μιας οικογένειας. Στις χήρες και τους γέρους, που έμεναν στο κτήμα, παραχωράνταν κλάσμα του κλήρου για τη συντήρησή τους. Τέλος, στους επαγγελματίες δινόταν έκταση μέχρι 5 στρέμματα για την εγκατάστασή τους. Το μέγεθος του κλήρου καθορίζόταν με βάση τη χρηματική απόδοση της γης ανά στρέμμα. Έτσι, γύρω στα 1924, όταν η τιμή του καπνού ήταν πολύ υψηλή, οι κλήροι που διανεμήθηκαν στους δικαιούχους

στις περιοχές της Κεντρικής Μακεδονίας και Θράκης με καπνοκαλλιέργειες ή-ταν πολύ μικροί σε μέγεθος. Αυτό είχε ως συνέπεια, με την καπνική κρίση, που σημειώθηκε αργότερα και η οποία εκδηλώθηκε με τη σημαντική πτώση των τιμών του καπνού, να δημιουργηθεί τεράστιο πρόβλημα επιβίωσης στους κληρούχους.

Τα κτήματα απαλλοτριώνονταν με αποφάσεις του υπουργού Γεωργίας και παραδίνονταν αμέσως στους καλλιεργητές, οι οποίοι ήταν υποχρεωμένοι να συγκροτήσουν αγροτικό συνεταιρισμό. Η επιτροπή απαλλοτρίωσης, η οποία έδρευε σε κάθε πρωτοδικείο και απαρτίζόταν από ένα δικαστικό και δύο δημόσιους υπαλλήλους,

- α) καθόριζε οριστικά τους δικαιούχους γεωργικού ή επαγγελματικού κλήρου,
- β) δριζε την έκταση των κλήρων αυτών,
- γ) προσδιόριζε την έκταση που απέμενε στον ιδιοκτήτη,
- δ) γνωμοδοτούσε για την οφειλόμενη αποζημίωση στον ιδιοκτήτη και
- ε) αποφαίνόταν γενικά για κάθε ζήτημα που ήταν σχετικό με την απαλλοτρίωση του κτήματος.

Η αποζημίωση, την οποία κατέβαλλαν οι ακτήμονες με την αποκατάστασή τους, ορίζόταν στο εικοσαπλάσιο της προπολεμικής (1910-1914) καθαρής προσόδου του κτήματος προσαυξημένη ανάλογα με τις ευνοϊκές ή όχι συνθήκες κατά 20-40%. Επιπλέον το κράτος κατέβαλε στον ιδιοκτήτη πρόσθετη προσαύξηση (ίση με το 50% της βασικής αποζημίωσης). Το πρωτοδικείο της περιφέρειας, στην οποία βρισκόταν το αγρόκτημα, αποφαίνόταν τελεσίδικα για το ύψος της αποζημίωσης. Το τίμημα που επιδικαζόταν καταβαλλόταν στον ιδιοκτήτη σε ομολογίες απαλλοτρίωσης τοκοφόρες με 8% και χρόνο εξόφλησης 30 έτη.

Ο αριθμός των τσιφλικιών πριν από την εφαρμογή των νόμων για απαλλοτριώσεις ανερχόταν σε 2.259 (818 στη Μακεδονία, 584 στη Θεσσαλία και την Άρτα, 410 στην Ήπειρο, 84 στην Ανατολική Θράκη και 363 στην Παλαιά Ελλάδα). Τα τσιφλίκια αυτά κάλυπταν το 50% του λάχιστον της καλλιεργούμενης και καλλιεργήσιμης έκτασης στην Ελλάδα. Ως τις 31 Δεκεμβρίου 1925 κηρύχθηκαν απαλλοτριωτέα 1.441 τσιφλίκια (1 με το Ν. 1072, 61 με το Ν. 2052, 12 με το Ν. 2992, 1.011 με το Ν.Δ. του 1923, 309 με το Ν.Δ. του 1924 και 47 με το Ν.Δ. του 1925). Από αυτά, 297 ήταν στη Μακεδονία, 561 στη Θεσσαλία και την Άρτα, 382 στη Θράκη, 5 και 196 στην Παλαιά Ελλάδα. Σ' αυτά εγκαταστάθηκαν προσωρινά 45.000 οικογένειες ακτήμονων καλλιεργητών, χωρίς τους επαγγελματίες και τους άλλους ανίκανους για εργασία, οι οποίοι πήραν τμήμα κλήρου για τη συντήρησή τους. Από τα παραπάνω κτήματα οι επιτροπές απαλλοτρίωσης μέχρι 31 Δεκεμβρίου 1925 εκδίκασαν υποθέσεις που αφορούσαν 264 κτήματα συνολικής έκτασης 3.347.090 στρέμματων, από τα οποία 2.262.936 στρέμματα περιήλθαν στους ακτήμονες γεωργούς. Από τις εκτάσεις αυτές διανεμήθηκαν οριστικά 20.821 γεωργικοί κλήροι, 923 επαγγελματικοί και 1.567 κλήροι συντήρησης. Η μέση έκταση του γεωργικού κλήρου ανήλθε σε 71,5 στρέμματα, των επαγγελματικών κλήρων σε 6,2 στρέμματα, και των κλήρων συντήρησης σε 13,3. Ενώ το έργο της εφαρμογής του αγροτικού

νόμου, δηλαδή της προκήρυξης κτημάτων απαλλοτριωτέων, παρ' όλες τις δυσκολίες, εξαιτίας του ότι στις νέες επαρχίες η εφαρμογή του νόμου περιπλέχθηκε με το ζήτημα της εγκατάστασης των προσφύγων, προχωρούσε με βραδύ αλλά σταθερό ρυθμό, η εκδίκαση των υποθέσεων για τα απαλλοτριούμενα κτήματα από τις επιτροπές απαλλοτριώσεων για τον καθορισμό των οριστικών κληρούχων και τον προσδιορισμό της απομένουσας έκτασης στους ιδιοκτήτες προχωρούσε με βραδύτατο ρυθμό. Η συχνή τροποποίηση της νομοθετικής ιδιοκτησίας και η έλλειψη επαρκούς προσωπικού ειδικευμένου στις εργασίες αυτές ήταν από τις βασικές αιτίες για την επιβράδυνση αυτή, η οποία είχε άμεσες συνέπειες στην οριστική διανομή των εκτάσεων που απαλλοτριώθηκαν και επιδικάστηκαν. Έτσι, ως τις 31 Δεκεμβρίου 1931 είχαν διανεμηθεί οριστικά μόνο 4 ιδιοκτησίες<sup>2</sup>. Το γεγονός αυτό προκαλούσε προβλήματα για τις μονιμότερες βελτιώσεις και την εντατικότερη καλλιέργεια με προφανείς επιπτώσεις στο τελικά παραγόμενο αγροτικό προϊόν. Αρνητικές βέβαια ήταν οι σχετικές επιπτώσεις, οι οποίες επηρεάζονταν σε μεγάλο βαθμό και από την έλλειψη των απαραίτητων για την καλλιέργεια μέσων, την έλλειψη οικονομικής ενίσχυσης των συνεταιρισμών για την εκτέλεση τοπικών έργων μονίμων βελτιώσεων (αποξήρανση ελών, αποστράγγιση υγρών εδαφών, άρδευση) και από την τεχνική μόρφωση των μελών τους (αποδοτικοί και πειραματικοί αγροί, φυτώρια κλπ.).

Μέχρι το 1938, τα αποτελέσματα από την εγκατάσταση των ακτημόνων ήταν τα εξής: απαλλοτριώθηκαν συνολικά 1.724 μεγάλα αγροκτήματα με συνολική έκταση 12 εκατομμύρια στρέμματα, τα οποία διανεμήθηκαν σε 130.000 οικογένειες γηγενών καλλιεργητών<sup>3</sup>. Το 85% των καλλιεργητών αυτών εγκαταστάθηκαν στις "Νέες Χώρες" και μόνο το 15% στην Παλαιά Ελλάδα<sup>4</sup>. Παράλληλα, σε 143.591 οικογένειες (578.824 άτομα) προσφύγων καλλιεργητών

<sup>2</sup> Χ. Ευελπίδης, "Το αγροτικό ζήτημα", στη *Μεγάλη Εγκυκλοπαίδεια της Ελλάδος*, τόμος Ελλάς, σελ. 496.

<sup>3</sup> Ο συνολικός αριθμός των ακτημόνων που αποκαταστάθηκαν αναλύεται ως εξής: Θεσσαλία 36.000 οικογένειες, Μακεδονία 30.000 οικογένειες, Ήπειρος 39.000 οικογένειες, Θράκη 5.000 οικογένειες, λοιπή Ελλάδα 20.000 οικογένειες, σύνολο Ελλάδας 130.000 οικογένειες: Χ. Ευελπίδης, *Οικονομική και κοινωνική ιστορία της Ελλάδος*, 1950, σελ. 65, Κ. Βεργόπουλος, *Το Αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα*, β' έκδοση, Εξάντας, 1975, σελ. 176, και του ίδιου, *Εθνισμός και οικονομική ανάπτυξη*, Η Ελλάδα στο μεσοπόλεμο, Εξάντας, 1978, σελ. 47.

<sup>4</sup> Κ. Βεργόπουλος, *Εθνισμός και οικονομική ανάπτυξη*, σ.π., σελ. 47.

διατέθηκαν 8,3 εκατομμύρια στρέμματα<sup>5</sup>, τα οποία προέρχονταν από τα κτήματα των ανταλλαξίμων μουσουλμάνων και Βουλγάρων, οι οποίοι αναχώρησαν από την Ελλάδα με τις ανταλλαγές των πληθυσμών. Οι προσφυγικές αγροτικές οικογένειες, σύμφωνα με την απογραφή του 1928, εγκαταστάθηκαν κατά 93% στις επαρχίες της Βόρειας Ελλάδας και μόνο 7% διοχετεύθηκαν στην Παλαιά Ελλάδα<sup>6</sup>.

Η νέα διάρθρωση της ελληνικής γεωργίας στο μεσοπόλεμο χαρακτηρίζεται ακριβώς από το ότι ένα ποσοστό μεγαλύτερο από το 40% των γεωργών της χώρας στα 1933 θεωρούνταν "νέοι ιδιοκτήτες", είτε ως πρόσφυγες είτε ως πρώην ακτήμονες καλλιεργητές. Η μεταρρύθμιση της περιόδου του μεσοπολέμου υπήρξε η σημαντικότερη στην ιστορία των αγροτικών μεταρρυθμίσεων της Ελλάδας. Ο πίνακας 6.1, ο οποίος δείχνει την ιστορική εξέλιξη της διανομής της δημόσιας και ιδιωτικής γης στη χώρα, ενισχύει την άποψη αυτή. Σύμφωνα με τα στοιχεία του πίνακα αυτού, αντικείμενο αγροτικής μεταρρύθμισης, με την ευρεία της έννοια, αποτέλεσε το μισό, περίπου, της καλλιεργήσιμης γης στην Ελλάδα. Το μεγαλύτερο μέρος αυτής της επιφάνειας (περισσότερο από το 1/4) ιδιωτικοποιήθηκε πλήρως στη διάρκεια της αγροτικής μεταρρύθμισης του 1922. Το γεγονός αυτό σαφώς υποδηλώνει τη μεγάλη σημασία και το ειδικό βάρος που είχαν οι αγροτικές μεταρρυθμίσεις για το μετασχηματι-

5

Κατά προέλευση	Στρέμματα	Περιφέρειες	Στρέμματα
Βουλγάρων μεταναστών	940.207	Μακεδονία	5.487.865
Τούρκικα ανταλλάξιμα	4.981.095	Θράκη	2.260.190
μη	199.598	Ήπειρος	80.838
Από απαλλοτρίωση	588.492	Κρήτη	154.552
Από επίταξη	367.868	Π. Ελλάδα	362.452
Δημόσια	536.398	Λήμνος	44.547
Ξένων υπηκόων	295.988		
Άλλων κατηγοριών (μετόχια, κοινοτικά)	481.398		
Σύνολο	8.390.444		8.390.444

Πηγή: Α. Πάλλη, «Το προσφυγικό ζήτημα», στη Μεγάλη Εγκυκλοπαίδεια της Ελλάδος, τόμος Ελλάς, σελ. 670.

6 Κατανομή των προσφύγων κατά περιφέρειες εγκατάστασης (απογραφή 1928):

Περιφέρειες	Αγρότες	Αστοί	Σύνολο
Μακεδονία	446.094	192.159	638.253
Θράκη	72.060	35.547	107.607
Ήπειρος	4.460	3.719	8.179
Κρήτη	18.938	14.962	33.900
Νήσοι Αιγαίου	3.696	52.917	56.613
Παλαιά Ελλάδα	33.576	343.721	377.297
Σύνολο	578.824	643.025	1.221.849

Πηγή: Α. Πάλλης, «Το προσφυγικό ζήτημα», στη Μεγάλη Εγκυκλοπαίδεια της Ελλάδος, τόμος Ελλάς, σελ. 670.

σμό και την παρεία της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας μέσα από την κρατική παρέμβαση. Πράγματι, η αγροτική μεταρρύθμιση του 1922 υπήρξε και προβλήθηκε ως ένα αστικοδημοκρατικό αίτημα της επανάστασης του 1909, πραγματοποιήθηκε καθυστερημένα και αφού μεσολάβησαν οι πόλεμοι, ο διχασμός και η έλευση των προσφύγων. Γεγονότα, δηλαδή, τα οποία υποχρέωναν τις διάφορες ομάδες του κυρίαρχου οικονομικά και πολιτικά συνασπισμού δυνάμεων σε προσαρμογές και μεταρρυθμίσεις εκείνου του τύπου που θα εξασφάλιζε μακροπρόθεσμα το συνολικό σύστημα<sup>7</sup>. Το κράτος την περίοδο αυτή συνειδητά παρεμβαίνει και αποδυναμώνει την ατομική μεγάλη ιδιοκτησία, "δημιουργεί" και αναδεικνύει τους μικροκαλλιεργητές γης, οι οποίοι, από τη μια πλευρά, θα παρεμποδίσουν ίσως την κατάλυση του "κράτους των νόμων" και, από την άλλη, θα διαμορφώσουν και θα καθορίσουν το μοντέλο ανάπτυξης, που θα ακολουθηθεί με όλες τις ευμενείς και δυσμενείς επιδράσεις, τόσο στην ανάπτυξη του κράτους και της οικονομίας της περιόδου αυτής, όσο και ως ένα βαθμό της σημερινής εξέλιξης και δομής της οικονομίας.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1  
Η διανομή δημόσιας και ιδιωτικής γης στην Ελλάδα**

Περίοδος	Διανεμηθείσα έκταση (στρ.)	Συνολική καλλιεργήσιμη επιφάνεια του κράτους χωρίς βοσκές (στρέμ.)*	Ποσοστό διανεμηθείσας έκτασης στη συνολική επιφάνεια (%)	
			α της αντίστοιχης περιόδου	β των ορίων του κράτους το 1952
α) 1834-1870	600.000	6.245.000	9,6	1,9
β) 1871-1911	2.650.000	6.245.000	42,4	8,6
γ) 1907-1914	1.058.000	12.382.500	8,5	3,5
δ) 1922-1938	8.641.713	24.295.000	35,5	28,0
ε) 1952...	2.720.000	30.797.000	8,8	8,8
Σύνολο	15.669.713	79.964.500	104,8	50,8

\*Ως συνολική καλλιεργήσιμη επιφάνεια λαμβάνεται αυτή που υπήρχε πριν από την προσάρτηση της Θεσσαλίας το 1881.

Πηγή: Θ. Σακελλαρόπουλος, Θεσμικός μετασχηματισμός και οικονομική ανάπτυξη - Κράτος και Οικονομία στην Ελλάδα, 1830-1932, Εξάντας, 1991, σελ. 168.

Η έκταση της γης που διανεμήθηκε, ο τεμαχισμός της σε μικρούς κλήρους, η διανομή τους σε μικροκαλλιεργητές και η πολυδιάσπαση της εγγείου ιδιοκτησίας έδωσαν στην ελληνική αγροτική μεταρρύθμιση του μεσοπολέμου το χαρακτηρισμό της πλέον "ριζοσπαστικής" στην Ευρώπη. Υπήρξε η σημαντι-

<sup>7</sup> Θ. Σακελλαρόπουλος, ὀ.π., σελ. 180.

κότερη σε έκταση και σε βάθος από όλες τις ανάλογες μεταρρυθμίσεις της μη σοσιαλιστικής Ευρώπης<sup>8</sup>. Πράγματι, μεταξύ όλων των χωρών που πραγματοποίησαν αγροτικές μεταρρυθμίσεις, η Ελλάδα, σύμφωνα με το κριτήριο του μεγέθους της καλλιεργήσιμης γης που διανεμήθηκε στους ακτήμονες καλλιεργητές, κατέλαβε τη δεύτερη θέση<sup>9</sup> (πίνακας 6.2).

**ΠΙΝΑΚΑΣ 6.2**

*Εκτάσεις που διανεμήθηκαν στους ακτήμονες επί % του συνόλου των καλλιεργούμενων γαιών σε κάθε χώρα*

Χώρα	Έτος μεταρρύθμισης	% των γαιών
Λεττονία	1922	42,4%
Ελλάδα	1917	41,8%
Ρουμανία	1920	29,7%
Εσθονία	1922	25,0%
Λιθουανία	1922	17,5%
Τσεχοσλοβακία	1918	14,1%
Ουγγαρία	-	9,7%
Πολωνία	1919	6,1%
Γιουγκοσλαβία	1919	4,6%
Φινλανδία	-	2,1%
Βουλγαρία	1919	2,0%

*Πηγή:* Κ. Βεργόπουλος, *Το Αγροτικό Ζήτημα στην Ελλάδα*, Εξάντας, β' έκδοση, σελ. 179.

Οι νέες αστικές πολιτικές δυνάμεις που αναδείχτηκαν μετά το 1909, οι αντιδράσεις και πιέσεις των αγροτών, η ασφυκτική πίεση που ασκούσε η αποκατάσταση 1,5 εκατομμυρίου προσφύγων, σε συνδυασμό με την οριστική εγκατάλειψη της Μεγάλης Ιδέας, δημιούργησαν πρωταρχικά τις συνθήκες εκείνες που επέβαλαν το ριζοσπαστικό δημοκρατικό μοντέλο μεταρρύθμισης στον αγροτικό τομέα. Η έλλειψη ενός δυναμικού βιομηχανικού τομέα, ο οποίος θα απορροφούσε τον πλεονάζοντα αγροτικό πληθυσμό, βοήθησε να γίνει δυνατή η επιβολή της μεταρρύθμισης αυτού του τύπου.

Παρ' όλα αυτά, ένα όχι ασήμαντο τμήμα της καλλιεργήσιμης γης διέφυγε την απαλλοτρίωση και παρέμεινε, ακόμη και μετά το Β' παγκόσμιο πόλεμο, κάτω από ένα μικτό ιδιοκτησιακό καθεστώς. Όπως προκύπτει από τον πίνακα 6.1, το 8,8% της καλλιεργήσιμης επιφάνειας διανεμήθηκε μόλις το 1952, ενώ σημαντικό μέρος της καλλιεργήσιμης γης, που αποτελούσε εκκλησιαστική περιουσία, τελικά δεν διανεμήθηκε. Έτσι, υπολείμματα του προαστικού γαιο-

<sup>8</sup> Δ. Κιτσίκης, «Η εκμηχάνιση της ελληνικής γεωργίας», *Σύγχρονα Θέματα*, Αθήνα 1964, τ. 10-11.

<sup>9</sup> Κ. Βεργόπουλος, σ.π., σελ. 178.

κτητικού καθεστώτος ξέφυγαν τις μεταρρυθμίσεις, νοθεύοντας μ' αυτό τον τρόπο τα νέα αστικά σχέδια που φιλοδοξούσε να επιβάλει η μεταρρύθμιση του 1917 στην ελληνική ύπαιθρο. Πέρα από τις όποιες προεκτάσεις του θέματος, οι οποίες θα μπορούσαν να δοθούν για τον τρόπο παραγωγής στη γεωργία με αυτά τα δεδομένα, γεγονός είναι ότι η γεωργική και κυρίως η γαιοκτησιακή πολιτική του ελληνικού κράτους υπήρξε η πιο ριζοσπαστική σε σχέση με τις ανάλογες πολιτικές της εποχής. Γεγονός είναι ότι αρκετές υποθέσεις έχουν γίνει από διάφορους ερευνητές και πολιτικούς της περιόδου για την ερμηνεία που αφορά την επιλογή της συγκεκριμένης στιγμής για την εξαγγελία της μεταρρύθμισης ή καλύτερα την επίσπευση της αγροτικής μεταρρύθμισης. Μία ακόμη επιπλέον, μάλλον θα περιέπλεκε τα πράγματα, παρά θα τα βοηθούσε. Έτσι, προς το παρόν θα σταθούμε στο αποτέλεσμα της αγροτικής μεταρρύθμισης, το οποίο προϋπέθετε τον έντονο κρατικό παρεμβατισμό στο γεωργικό τομέα της οικονομίας. Παρεμβατισμό, όμως, που, όπως ήταν φυσικό, δεν περιορίστηκε μόνο στα πλαίσια του γαιοκτητικού ζητήματος, το οποίο άλλωστε ήταν μια αργή και μακρόχρονη διαδικασία, αλλά επεκτάθηκε και γύρω απ' αυτό.

Θεωρούμε ότι η αγροτική μεταρρύθμιση υπήρξε προϊόν μιας πιο πολύπλοκης διαδικασίας. Κάθε μια από τις ερμηνείες που αναπτύχθηκαν δίνει ένα τμήμα της διάστασης του προβλήματος. Με την έννοια αυτή η υιοθέτηση ή απόρριψη μιας από τις παραπάνω θέσεις δεν είναι εύκολη.

Γεγονός πάντως είναι ότι ο μετασχηματισμός που επέφερε η αγροτική μεταρρύθμιση στην οικονομία, αυτή την περίοδο, απαιτούσε τη μεγαλύτερη ανάμειξη του κράτους στην οικονομία. Η έντονη μεταβολή στο γαιοκτητικό καθεστώς επαναπροσδιόρισε τις σχέσεις κράτους και αγροτικού τομέα σε νέες βάσεις.

Η επέμβαση της αγροτικής μεταρρύθμισης δεν δημιούργησε νέες μορφές, αλλά ενίσχυσε αιτλώς και εμπέδωσε την οικογενειακή μορφή της γεωργίας. Αυτό είχε άμεσες συνέπειες στην αγροτική πίστη. Η εγκατάσταση των προσφύγων και η διάσπαση της οικονομικής ενότητας των τσιφλικιών δημιούργησε αυξημένες ανάγκες κεφαλαίων για τους γεωργούς. Πράγματι, η κατάργηση της μεγάλης εγγείου ιδιοκτησίας συνεπέφερε παράλληλα την παύση των πιστωτικών υπηρεσιών των τσιφλικούχων προς τους καλλιεργητές. Έτσι, η δυνατότητα για μια αυξανόμενη διείσδυση των οργανισμών της τραπεζικής πίστης στο χώρο της γεωργίας διευρύνθηκε σημαντικά. Δύο ήταν οι προϋποθέσεις για τη διείσδυση αυτή: α) ο δανειζόμενος να είναι σε θέση να προσφέρει υποθηκικές εγγυήσεις, δηλαδή να εμφανίζεται ως ιδιοκτήτης, και β) οι μικροί ιδιοκτήτες να συνασπίζονται σε συνεταιρισμούς, οι οποίοι να εγγυώνται τη φερεγγυότητα των μελών τους. Στη δεύτερη περίπτωση, η πίστη χορηγούνταν στους αγρότες μόνο μέσω του συνεταιρισμού, γεγονός που αποτελούσε μια επιπρόσθετη εξασφάλιση για τις τράπεζες. *“Οι συνεταιρισμοί εξασφαλίζουν εις την Τράπεζα τον καλύτερο, τον φθηνότερο και τον πιο αποτελεσματικό τρόπο αναπτύξεως της αγροτικής πίστεως ... διότι διά μέσου της αλληλεγγύου ευθύνης των συνεταιρισμών, επιτυγχάνεται μια ανώτερη εγγύ-*

ησις διά του πιστωτού, εν σχέσει με τις απομικές εγγυήσεις και διότι η ύπαρξης των συνεταιρισμών επιπρέπει μια σημαντική μείωσι των εξόδων λειτουργίας της Τραπέζης"<sup>10</sup>, θα διαβεβαιώσει το 1937 ο διευθυντής της ΑΤΕ Μ. Γερακάρης.

## 6.2. Αγροτική πίστη

Παράλληλα με την αγροτική μεταρρύθμιση, την περίοδο αυτή το κράτος ενήργησε προς δύο κατευθύνσεις: προς την ανάπτυξη και την εδραίωση της αγροτικής πίστης και τη συγκρότηση των συνεταιρισμών. Η ανάπτυξη της αγροτικής πίστης συμβάδιζε, όπως φανερώνουν τα στοιχεία του πίνακα 6.3, ο οποίος δείχνει τις πιστώσεις που χορηγήθηκαν από την Εθνική Τράπεζα, με την εισδοχή των χωρικών στην ιδιοκτησία και με την εξάντληση του συνεταιριστικού κινήματος. Αγροτική πίστη, αύξηση μικροϊδιοκτητών αγροτικής γης και συνεταιρισμοί είναι αλληλένδετα. Θεσμικά, η διείσδυση της πιστοδότησης στο γεωργικό τομέα άρχισε να σημειώνεται από το 1914 με το νόμο 602, ο οποίος θεμελίωσε νομικά τους αγροτικούς συνεταιρισμούς<sup>11</sup>. Ωστόσο άρχισε να παίρνει σημαντικότατες διαστάσεις από το 1923 και έπειτα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.3

Γεωργικές πιστώσεις που χορηγήθηκαν από την Εθνική Τράπεζα

Έτος	Σύνολο σε εκατ. δρχ.	Χορηγήσεις σε συνεταιρισμούς	Σύνολο σε εκατ. ελβετικά φράγκα	Σύνολο πιστώσεων/εκτάριο σε ελβ. φρ.
1915	4,6	0,2	—	4,4
1919	27,2	13,4	25,7	18,5
1920	79,5	24,9	49,7	37,2
1923	220,0	114,9	—	—
1925	932,6	536,9	72,2	49,3
1926	723,8	465,7	46,9	—
1927	1.144,4	789,2	78,1	—
1928	1.405,4	1.069,7	90,4	—
1929	1.613,3	1.164,7	110,2	—

Μέσα στα πλαίσια της τραπεζικής μεταρρύθμισης, η οποία επιχειρήθηκε το 1927, άρχισαν οι διαπραγματεύσεις για τη δημιουργία ενός ιδρύματος εξειδικευμένου στην αγροτική πίστη. Πιο συγκεκριμένα, τον Αύγουστο του

<sup>10</sup> Μ. Γερακάρης, *Η συμβολή των συνεταιρισμών εις το έργο της Αγροτικής Τραπέζης*, 1937.

<sup>11</sup> Γ. Τρακάρης, «Η αγροτική πίστις», στη *Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια*, τόμος Ελλάς.

1927 ο Α. Παπαναστασίου, υπουργός της κυβέρνησης συνασπισμού, δημοσιοποίησε την ίδρυση της Γεωργικής Τράπεζας. Στόχοι της Τράπεζας αυτής, σύμφωνα με τον Παπαναστασίου, θα ήταν: α) η συγκέντρωση όσο το δυνατό περισσότερων κεφαλαίων για την ικανοποίηση της γεωργικής πίστης και η διάθεση των κεφαλαίων αυτών με το χαμηλότερο δυνατό τόκο, β) η καλύτερη οργάνωση και η μεγαλύτερη ανάπτυξη των γεωργικών πιστωτικών συνεταιρισμών, γ) η εξασφάλιση της είσπραξης των οφειλόμενων δόσεων, δ) η απαλλαγή του κράτους από οποιαδήποτε άλλη επιβάρυνση εξαιτίας της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης των κτημάτων και ε) η στήριξη των ακτημόνων καλλιεργητών και των προσφύγων στις κρίσιμες γι' αυτούς περιστάσεις<sup>12</sup>.

Η προσπάθεια για την ίδρυση της Γεωργικής Τράπεζας, εξειδικευμένης στην αγροτική πίστη, τελικά, ύστερα από αρκετές αμφιταλαντεύσεις, εκφράστηκε σε σχέδιο νόμου, το οποίο το Φεβρουάριο του 1928 κατατέθηκε στη Βουλή, αλλά δεν υλοποιήθηκε ποτέ. Η νίκη του Ε. Βενιζέλου στις εκλογές του 1928 έθεσε επί τάπητος το θέμα επαναπροσδιορισμού των όρων, κάτω από τους οποίους πραγματοποιήθηκε η τραπεζική μεταρρύθμιση. Η αποδυνάμωση της ΕΤΕ και ο συστηματικότερος έλεγχος του τραπεζικού συστήματος αποτέλεσαν δύο από τους βασικούς στόχους της νέας κυβέρνησης του Βενιζέλου. Η ανάγκη ήταν επιτακτική, δεδομένου ότι ο Βενιζέλος πίστειε ότι με τον τρόπο με τον οποίο πραγματοποιήθηκε η τραπεζική μεταρρύθμιση, έθιγε τα συμφέροντα του ελληνικού κράτους. Μέσα στα πλαίσια αυτά, παρ' όλο που είχε αρχίσει η σχετική διαδικασία, η ίδρυση της Γεωργικής Τράπεζας δεν ολοκληρώθηκε ποτέ. Αντίθετα, η αποδυνάμωση της ΕΤΕ συνδέθηκε με την ίδρυση της ΑΤΕ (Αγροτική Τράπεζα Ελλάδας), η οποία ενισχύθηκε με κεφάλαια από την υπεραξία των καλυμμάτων που είχαν παραχωρηθεί στην Εθνική Τράπεζα.

Η ΑΤΕ, η οποία ιδρύθηκε στη βάση ενός μικτού κεφαλαίου με συμμετοχή του κράτους και της Εθνικής Τράπεζας, άρχισε να λειτουργεί στα τέλη του 1929 και ανέλαβε από το 1929-30 το σύνολο της γεωργικής χρηματοδότησης στη χώρα. Η ίδρυση μιας εξειδικευμένης για την αγροτική πίστη τράπεζας εκδηλώνει την πρόθεση του ελληνικού κράτους να παρέμβει άμεσα πλέον και πιο συστηματικά στον αγροτικό τομέα της οικονομίας. Η επιλογή του χρόνου για μια τέτοια επέμβαση δεν ήταν συμπτωματική. Με την επίδραση της διεθνούς οικονομικής κρίσης, η ελληνική αγροτική οικονομία έφτασε στο χαμηλότερο σημείο της δικής της κρίσης<sup>13</sup>.

Ουτόσο, ως το 1927, η τραπεζική χρηματοδότηση, ακολουθώντας τη γενικότερη οικονομική πολιτική του κράτους για τη στήριξη του γεωργικού τομέα, κατευθύνθηκε πρωταρχικά προς αυτόν. Οι χορηγήσεις στη βιομηχανία περιορίζονταν σ' ένα μικρό σχετικά αριθμό μεγάλων επιχειρήσεων, που είχαν σχέση με την ανάπτυξη κυρίως της γεωργίας (βιομηχανίες χημικών λιπασμά-

<sup>12</sup> Κ. Κωστής, *Αγροτική Οικονομία και Γεωργική Τράπεζα*, ΜΙΕΤΕ, Αθήνα 1987, σελ. 267.

<sup>13</sup> Κ. Κωστής, *Αγροτική Οικονομία και Γεωργική Τράπεζα*, δ.π., σελ. 291-293.

των). Με την εισροή των προσφύγων, από το 1924 μέχρι το 1927, η προσοχή της ΕΤΕ συγκεντρώθηκε στη γεωργία και την ανάπτυξη του βορειοελλαδικού χώρου, εκεί δηλαδή που εγκαταστάθηκε ο μεγάλος όγκος των προσφύγων, και μάλιστα την εποχή που η κυβερνητική πολιτική παγίωσης της εθνικής ομοιογένειας και ενσωμάτωσης των «Νέων Χωρών» βρισκόταν στο αποκορύφωμά της και εκφραζόταν σε όλους τους τομείς. Η γεωγραφική κατανομή (πίνακας 6.4) δείχνει ότι η επαρχία επωφελήθηκε περισσότερο από όλων των ειδών τις παρεχόμενες πιστώσεις, και τις γεωργικές πιστώσεις, περισσότερο από ό,τι το κέντρο, και παράλληλα η Μακεδονία πιο πολύ από κάθε άλλη περιοχή.<sup>14</sup>

Οι τραπεζικές πιστώσεις που χορηγούνταν από την Εθνική Τράπεζα ήταν βραχυπρόθεσμες με υψηλές ασφάλειες – σχεδόν πάντοτε υποθήκες –, τις οποίες παρείχαν στις περισσότερες περιπτώσεις οι συνεταιρισμοί, αλλά και μέχρι το 1925 με σχετικά χαμηλά επιτόκια (περίπου 7½%, ενώ στην ελεύθερη αγορά έφταναν πολύ συχνά το διπλάσιο)<sup>14</sup>.

Το μεγαλύτερο τμήμα των αγροτικών πιστώσεων, όπως φαίνεται από τον πίνακα 6.5, ο οποίος δείχνει τις γεωργικές πιστώσεις που χορηγήθηκαν από την ΑΤΕ την περίοδο 1930-1935, αφορούσαν βραχυπρόθεσμες πιστώσεις.

Η μικρή καλλιέργεια, μετά την εφαρμογή της αγροτικής μεταρρύθμισης, και η μικρή ιδιοκτησία είχαν ως αποτέλεσμα την επέκταση της βραχυπρόθεσμης πίστης, της οποίας ο ρόλος ουσιαστικά συνίστατο στην κάλυψη των βιοτικών αναγκών των χωρικών ανάμεσα σε δύο σοδειές. Στις συνθήκες της μείωσης των εισοδημάτων των αγροτών, στις νέες συνθήκες της λειτουργίας της ελληνικής αγροτικής οικονομίας, οι οποίες δημιουργήθηκαν με την εγκατάσταση των προσφύγων και την αγροτική μεταρρύθμιση, η διείσδυση της τραπεζικής πίστης δεν φαίνεται ότι αποτέλεσε καινοτομία για την αγροτική οικονομία. Ανταποκρινόταν περισσότερο στις συνθήκες λειτουργίας του τραπεζικού συστήματος, στις αυξημένες ανάγκες χρηματοδότησης που δημιουργήθηκαν με τον ερχομό των προσφύγων. Όπως φαίνεται από τα στοιχεία του πίνακα 6.5, σε μεγάλη πλειοψηφία οι χορηγήσεις της ΕΤΕ κατευθύνθηκαν στη γεωργικό τομέα αποκαλύπτοντας την άμεση σχέση της τράπεζας με την οικονομία της χώρας, οικονομία κατ' εξοχήν αγροτική. Η άρθρωση της σχέσης Εθνικής Τράπεζας και αγροτικής οικονομίας εμφανίστηκε εξαιρετικά στενή.

<sup>14</sup> Μ. Δρίτσα, σ.π., σελ. 185.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.4

Γεωγραφική κατανομή των γεωργικών και εμπορικών χορηγήσεων πρς ΕΤΕ επεφρασμένων ας ποσοστό επί των συνολικών χορηγήσεων (σε χιλιάδες δρχ.)

Έτος	Γεωργικές χορηγήσεις						Εμπορικές χορηγήσεις											
	Μακεδονία		Πελλήνας		Υπόλοιπη Ελλάδα		Σύνολο γεωργ. χορηγία		Μακεδονία		Πελλήνας		Υπόλοιπη Ελλάδα		Σύνολο εμπορικ. χορηγία			
	α	γ	α	γ	α	γ	α	γ	β	γ	β	γ	β	γ	β	γ	%	%
1921	18,0	2,1	7,1	0,8	74,5	8,8	11,8	26,8	13,9	7,8	4,0	65,2	33,8	51,9				
1922	62,2	4,6	7,1	0,9	30,5	4,1	13,5	29,0	20,1	15,5	11,0	55,3	38,0	69,0				
1923	58,2	8,9	3,5	0,5	38,2	5,8	15,3	34,8	19,2	7,8	4,3	57,3	31,6	55,2				
1924	61,5	12,6	2,3	0,4	36,0	7,4	20,6	33,2	17,1	8,4	4,3	58,2	30,0	51,5				
1925	50,6	10,1	5,4	1,0	43,9	8,7	19,9	23,9	12,1	6,2	3,1	69,8	35,6	50,9				
1926	44,6	7,7	4,2	0,7	51,1	8,9	17,4	20,4	9,5	5,2	2,4	74,2	34,6	46,6				
1927	62,2	22,3	4,7	1,7	33,0	11,8	35,9	15,4	9,8	6,8	4,3	77,7	49,7	64,0				

Πηγή: Μ. Δρίτσα, *Βιομηχανία και Τράπεζες στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου*, Μ.Ι.Ε.Τ., Αθήνα 1990.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 6.5**  
**Γεωργικές πιστώσεις χορηγηθείσες από την ΑΤΕ (σε εκατ. δρχ.)**

Έτος	Βραχυ- πρόθεσμες πιστώσεις	Μεσομακρο- πρόθεσμες πιστώσεις	Επίενεχύρω του προϊόντος	Σύνολο πιστώσεων
1930	897,0	17,1	391	1.305,1
1931	932,0	35,8	385	1.352,8
1932	835,0	20,8	269	1.124,8
1933	883,0	26,6	453	1.362,6
1934	888,0	47,6	996	1.931,6
1935	1.110,0	80,1	726	1.916,1

Πηγή: Κ. Βεργόπουλος, *Το Αγροτικό ζήτημα στην Ελλάδα*, Αθήνα 1974, σελ. 182.

### 6.3. Προστασία των αγροτικών προϊόντων

Η προστασία των αγροτικών προϊόντων αποτέλεσε ένα από τα βασικά σημεία της πολιτικής του ελληνικού κράτους απέναντι στην αγροτική οικονομία μετά τη μικρασιατική καταστροφή. Ο μετασχηματισμός, που επέφερε η αγροτική μεταρρύθμιση στην οικονομία, αυτή την περίοδο, απαιτούσε και επέβαλε τη μεγαλύτερη ανάμειξη του κράτους στην οικονομία. Η ριζική μεταβολή στο γαιοκτησιακό καθεστώς επιαναπροσδιόρισε τις σχέσεις του κράτους και του αγροτικού τομέα σε νέες βάσεις. Ο κατακερματισμός της γαιοκτησίας προώθησε σε άλλο επίπεδο την παρεμβατική πολιτική του κράτους. Με την εξαγγελία το 1927 από τον Α. Παπαναστασίου των "τιμών ασφαλείας" στο πεδίο συγκέντρωσης των δημητριακών προϊόντων, το κράτος ουσιαστικά ανέλαβε την εμπορευματοποίηση ενός αυξανόμενου τμήματος της αγροτικής παραγωγής, σηματοδοτώντας ταυτόχρονα και την ολοένα και μεγαλύτερη ανάμειξή του στο οικονομικό σύστημα.

Μεταξύ του 1922 και 1936 δημιουργήθηκαν μια σειρά από δημόσιους οργανισμούς, για να αναλάβουν το έργο της διοχέτευσης των αγροτικών προϊόντων προς τις ελεύθερες αγορές. Πιο συγκεκριμένα, το 1925 ιδρύθηκε ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός (ΑΣΟ), ενώ το 1927 δημιουργήθηκε η Κεντρική Επιτροπή Προστασίας της Εγχωρίου Σιτοπαραγωγής (ΚΕΠΕΣ). Ένα κρατικό ίνστιτούτο ανέλαβε το βαμβάκι και ένα άλλο το ελαιόλαδο. Όσον αφορά τον καπνό, το κράτος επενέβη επανειλημμένα, είτε για να περιορίσει την εξάπλωσή του και να προλάβει έτσι την κρίση υπερπαραγωγής, είτε για να υποκατασταθεί από τα μεγάλα καπνικά εμπορικά μονοπώλια.

### Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός

Με το νομοθετικό διάταγμα της 10ης Αυγούστου 1925 ιδρύθηκε αυτόνομη οικονομική οργάνωση της παραγωγής κορινθιακής σταφίδας, με την επω-

νυμία Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός, για την προστασία της καλλιέργειας και της εμπορίας της σταφίδας, και με ίδιαίτερους σκοπούς:

- α) Την ισορρόπηση της προσφοράς προς τη ζήτηση του προϊόντος με την παρακράτηση ή με την ελεύθερη αγορά πλεονασμάτων της παραγωγής ή και με τους δύο τρόπους και τη διαχείριση και διάθεση των περιερχομένων στον Οργανισμό προϊόντων σταφιδοπαραγωγών.
- β) Τη γενική ασφάλιση του προϊόντος κατά κινδύνων της παραγωγής και τη μελέτη, διάδοση και επιμέλεια εφαρμογής των επιστημονικών μέσων για τη βελτίωση και την προστασία της ποιότητας και τη μείωση του κόστους της καλλιέργειας.
- γ) Την, έπειτα από εντολή και για λογαριασμό των ενδιαφερομένων, αποθήκευση, διαχείριση και, σε καθορισμένους εμπορικούς τύπους, επεξεργασία του σταφιδόκαρπου, ο οποίος ανήκε σε παραγωγούς, συνεταιριστικές οργανώσεις ή εμπόρους.
- δ) Τη διαφήμιση και την εν γένει επέκταση της κατανάλωσης της σταφίδας.
- ε) Τη συστηματοποίηση της εμπορικής προσφοράς και διαπραγμάτευσης του προϊόντος, της λειτουργίας γραφείων παραλαβής και έκθεσης δειγμάτων σταφίδας.
- στ) Την από κοινού ενέργεια για την προμήθεια γεωργικών ειδών χρήσιμων για τη σταφιδοπαραγωγή ύστερα από παραγγελία των συνεταιριστικών οργανώσεων.
- ζ) Την υποστήριξη της σταφίδας μέχρι την αγορά και την κατανάλωσή της με ειδικό σύστημα εξαγωγικής πίστης.

Στο νεοσυσταθέντα Οργανισμό παραχωρήθηκαν όλα τα δικαιώματα, τα οποία είχε η προνομιούχα εταιρία της σταφίδας (άρθρο 4 Ν.Δ. της 10ης Αυγούστου 1925). Η διοίκηση (ΑΟΣ) ανατέθηκε σε 13μελές συμβούλιο (5 αντιπρόσωποι των σταφιδοπαραγωγών, 3 των υπουργείων Γεωργίας, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, 1 της Εθνικής Τράπεζας, 2 του εξαγωγικού σταφιδεμπορίου και 1 των αμπελοκτημάνων).

Το ίδιαίτερο χαρακτηριστικό του συσταθέντος αυτού οργανισμού ήταν ότι αποτελούσε ένα κράμα τριτοβάθμιας συνεταιριστικής οργάνωσης και εταιρικής ένωσης (τύπου καρτέλ) αναγκαστικής μορφής δημοσίου νομικού προσώπου κοινωφελούς σκοπού<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Με την ιδιότητα του καρτέλ ενεργούσε για την ισορροπία της προσφοράς και της ζήτησης της κορινθιακής σταφίδας, με την παρακράτηση ή την αγορά των πλεονασμάτων ή και με τους δύο τρόπους, τη διαφήμιση του προϊόντος και τη συστηματοποίηση της εμπορικής προσφοράς και διαπραγμάτευσης του προϊόντος, έχοντας ως κύριο έργο τη ρύθμιση των τιμών μέσω της ρύθμισης της προσφοράς. Ως κεντρική τριτοβάθμια ένωση συνεταιρισμών ενεργούσε κυρίως ως ασφαλιστικός συνεταιρισμός ασφαλίζοντας το προϊόν των συνεταιρίων κατά των κινδύνων με αυτασφάλιση. Ως συνεταιρισμός γεωργικών μελετών διέδιδε και επιμελούνταν την εφαρμογή των επιστημονικών μέσων από τους παραγωγούς για τη βελτίωση και την προστασία της ποιότητας και τη μείωση του κόστους καλλιέργειας. Ως πιστωτικός οργανισμός χορηγούσε δάνεια καλλιεργητικά και άλλα και σε δευτεροβάθμιες ενώσεις σταφιδοπαρα-

Το έργο το οποίο ανέλαβε να επιτελέσει ο ΑΣΟ το 1925 ήταν βαρύτατο. Η κατανάλωση της σταφίδας στο εξωτερικό είχε ελαττωθεί δραστικά (από 254,9 εκατ. ενετ. λίτρα το 1912 μειώθηκε σε 209 το 1915, σε 197 το 1921 και σε 178 το 1925), ενώ στο εσωτερικό της χώρας ήταν ασήμαντη. Παράλληλα η νομισματική αισθάνθεια ήταν μεγάλη, επικρατούσε αναρχία στην εμπορική διάθεση και προσφορά της σταφίδας στο εξωτερικό και το κόστος της σταφιδοπαραγωγής ήταν ιδιαίτερα υψηλό. Η κακή συσκευασία και η παντελής έλλειψη διαφημιστικής υποστήριξης του προϊόντος αποτελούσαν δύο άλλες πλευρές του ίδιου προβλήματος. Έτσι ο ΑΣΟ, προκειμένου να αντιμετωπίσει το πρόβλημα, έπρεπε να μεριμνήσει επειγόντως, επιδιώκοντας την αύξηση αφενός στις εξαγωγές σταφίδας στο εξωτερικό και αφετέρου τη μείωση στο κόστος παραγωγής του προϊόντος. Ταυτόχρονα, όμως, είχε να αντιμετωπίσει το άμεσο ζήτημα της διάθεσης του αποθέματος προηγουμένων ετών και την αυξημένη παραγωγή, που ανήλθε το έτος ίδρυσης του Οργανισμού σε 325 εκατ. ενετ. λίτρα, η οποία μαζί με τα αποθέματα προηγουμένων ετών ανερχόταν σε 361 εκατ. ενετ. λίτρα, ενώ η ζήτηση ήταν περίπου στο ήμισυ της ποσότητας αυτής.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες, το πρόγραμμα του ΑΣΟ περιέλαβε δύο κατηγορίες μέτρων: α) μέτρα οργανικής και ριζικής αντιμετώπισης του σταφιδικού προβλήματος από όλες τις πλευρές του, μέτρα, βέβαια, μακροχρόνιας απόδοσης, και β) μέτρα προσωρινής αντιμετώπισης, για να θεραπευθούν οι άμεσες ανάγκες της σταφιδοπαραγωγής και του σταφιδεμπορίου, μέχρις ότου τα ριζικά μέτρα θα επέφεραν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Στα πρώτα μέτρα περιλαμβάνονταν το γεωργικό, το εμπορικό και το βιομηχανικό πρόγραμμα του ΑΣΟ.

Το γεωργικό πρόγραμμα περιελάμβανε την έρευνα για τη μείωση του κόστους της παραγωγής και τη βελτίωση της ποιότητας. Το εμπορικό πρόγραμμα του ΑΣΟ, εκτός από την υποστήριξη των τιμών για την εξισορρόπηση της προσφοράς προς τη ζήτηση, περιέλαβε την εφαρμογή προγράμματος συστηματικής ενίσχυσης της εμπορικής προσφοράς και διοχέτευσης του προϊόντος από την παραγωγή στην κατανάλωση. Το βιομηχανικό μέρος του έργου του ΑΣΟ περιορίστηκε, τουλάχιστον κατά το πρώτο έτος, στη δημοπρασία για την πώληση προς τη βιομηχανία 158 εκατομμυρίων ενετ. λίτρων σταφιδόκαρπου, που προερχόταν από παρακράτημα των πλεονασμάτων και παλαιά υπόλοιπα, τα οποία είχε συγκεντρώσει και ανέρχονταν σε 189 εκατ., με τιμή 732,90 ανά χιλιόλιτρο. Η τιμή όντως ήταν μεγαλύτερη σε σχέση με προηγούμενα έτη, αλλά μικρή ως προς τις προπολεμικές τιμές, αν ληφθεί υπόψη η υποτίμηση του νομίσματος και ο υψηλός ρυθμός πληθωρισμού. Η μικρή αυτή τιμή οφειλόταν

γιαγών, μέσω αυτών στις πρωτοβάθμιες συνεταιριστικές οργανώσεις και μέσω αυτών στα μέλη τους. Ως προμηθευτικός δε συνεταιρισμός ενεργούσε για την προμήθεια γεωργικών ειδών χρήσιμων για τη σταφιδοπαραγωγή μετά από παραγγελία των συνεταιρικών οργανώσεων. Ως δημόσιο όργανο ενεργούσε για την είσπραξη των φόρων της σταφίδας κατά την εξαγωγή της.

στη χαμηλή από μέρους του κράτους διατίμηση του οινοπνεύματος και αποτελούσε αναντίρρητα ένα είδος πρόσθετης φορολογίας επί της σταφίδας.

Η διαχείριση των πρώτων ετών του ΑΣΟ ευνοήθηκε από τη μικρή παραγωγή των ετών 1926-1927 και 1927-1928. Έτσι, ο Οργανισμός ήταν σύντομα σε θέση και να πληρώσει υψηλές τιμές για τα πλεονάσματα (4.300 δρχ. για το έτος 1926-1927 και 3.500 για το έτος 1927-1928) και να δημιουργήσει αποθεματικά από τα κέρδη κατά τη λήξη του σταφιδικού έτους 1927-1928. Ωστόσο το έτος 1928-1929 υπήρξε χρονία με πολλές δυσχέρειες για τον ΑΣΟ. Η παραγωγή ήταν μεγάλη, οι τιμές της σταφίδας στο εξωτερικό χαμηλές, εξαιτίας της υπερπαραγωγής σταφίδας στις Η.Π.Α. (Καλιφόρνια) και της μειωμένης ζήτησης. Επιπλέον, οι σταφιδοπαραγωγοί επέμεναν, παρά την πτώση των τιμών στη διεθνή αγορά, σε υψηλές τιμές λόγω της δημιουργίας του ΑΣΟ. Εντέλει οι τιμές αγοράς των πλεονασμάτων καθορίστηκαν στην αρχή της χρήσης του σταφιδικού έτους 1928-1929 σε 3.900 δρχ. Η κατάσταση αυτή είχε ως αποτέλεσμα, από τη μια πλευρά, να μειωθούν τα αποθεματικά του Οργανισμού και, από την άλλη, να περιοριστούν σημαντικά ο όγκος και η αξία της εξαγόμενης στο εξωτερικό σταφίδας.

Δεδομένου ότι η παραγωγή της σταφίδας πλησίαζε τα 300 εκατ. λίτρα, με τη μείωση των εξαγωγών στο μισό της παραγωγής και μετά την αφαίρεση των 80 εκατ. λίτρων για την παραγωγή οινοπνεύματος, ο Οργανισμός βρέθηκε με αδιάθετη ποσότητα 70 εκατ., την οποία θεώρησε ορθό να οινοποιήσει, παραλαμβάνοντας χλωρή αντί ξηρή σταφίδα. Για το σκοπό αυτό ανήγειρε εγκαταστάσεις παραλαβής χλωρής σταφίδας σε 12 κοινότητες και συνομολόγησε συμβάσεις κοινοπραξίας με ποικίλες οινοποιητικές εταιρίες ("Οίνων και οινοπνεύματων", "Γεωργικής Βιομηχανίας Καλαμών", "Ελληνικής Εταιρίας Εξαγωγής", "Οινοπνευματοποιίας Πειραιώς", "Εισαγωγής Πατρών", "Γεωργιάδου Θεσσαλονίκης") για την οινοποίηση του προϊόντος. Οι κοινοπραξίες αυτές λειτούργησαν βασικά από το 1929-1930.

Η μείωση των εξαγωγών, η ταυτόχρονη ελάττωση των αποθεματικών του ΑΣΟ, εξαιτίας των μεγάλων πλεονασμάτων και της υψηλής τιμής εξαγοράς τους, που είχε καθοριστεί, και η ακινητοποίηση κεφαλαίων για την ανέγερση των εγκαταστάσεων εξώθησαν τον ΑΣΟ στον καθορισμό τιμής αγοράς των πλεονασμάτων της χρήσης 1929-1930 σε 2.800 δρχ. κατά χιλιόγραμμο, η οποία κατά τους παραγωγούς δεν κάλυπτε ούτε τα έξοδα καλλιέργειας. Το γεγονός προκάλεσε εξέγερση στην Πελοπόννησο. Η μειωμένη, όμως, αυτή τιμή του πλεονάσματος δεν στάθηκε ικανή, παρά τη μικρότερη παραγωγή σταφίδας το έτος 1929-1930 σε σχέση με το έτος 1928-1929, να αυξήσει το επίπεδο των εξαγωγών, το οποίο ανήλθε σε 146 εκατ. λίτρα μόνο. Η συνεχιζόμενη μείωση των τιμών της αμερικανικής σταφίδας, η διεθνής κρίση και η μεγάλη υπερπαραγωγή οίνων άφησαν σημαντικό μέρος της σταφίδας αδιάθετο, με αποτέλεσμα ο ΑΣΟ να αναγκαστεί να αγοράσει 68 εκατ. λίτρα.

Η επιζήμια για τον ΑΣΟ οινοποίηση της χλωρής σταφίδας μέσω των κοινοπραξιών, που διενεργήθηκε με τις οινοποιητικές εταιρίες, επέβαλε τη μεταρρύθμιση του από 1 Ιουνίου 1931 καθορισθέντος συστήματος συντελε-

στών. Οι αυξανόμενες οφειλές του ΑΣΟ, εξαιτίας των μεγάλων πλεονασμάτων, προς την Εθνική Τράπεζα, ανάγκασαν το κράτος να εγγυηθεί τη χρηματοδότηση του ΑΣΟ από την Εθνική Τράπεζα και να επιβάλει οικονομικούς περιορισμούς στα έξοδα διοίκησης και διαφήμισης του προϊόντος.

Η μείωση των κεφαλαίων του ΑΣΟ, οι καταγγελίες κατά της διοίκησής του το έτος 1930-1931, και ο καθορισμός ακόμη μικρότερης τιμής εξαγοράς πλεονασμάτων (2.000 δρχ.) προκάλεσαν νέα εξέγερση στην Πελοπόννησο. Επίσης η έντονη κριτική που ασκήθηκε μέσα στο Κοινοβούλιο για το θέμα αυτό συνετέλεσε ώστε με το νόμο 5208 της 24ης Ιουλίου 1931 να καταργηθούν οι συμβάσεις κοινοπραξίας, που είχε συνάψει ο ΑΣΟ με τις οινοβιομηχανικές εταιρίες, ενώ περιορίστηκε η αυτονομία του Οργανισμού και η έκταση των κινήσεών του. Οι μεταβολές οι οποίες επήλθαν στον ΑΣΟ δεν στάθηκαν ικανές να ανατρέψουν την πορεία των πραγμάτων όσον αφορά την αύξηση των εξαγωγών σταφίδας. Η μικρή παραγωγή του έτους 1931-1932, λόγω των παγετών του Μαρτίου του 1931 (141 εκατ. λίτρα αντί 275 του προηγούμενου έτους), από την οποία εξήχθησαν τα 134 εκατ. λίτρα, οδήγησε σε αύξηση του αποθεματικού του Οργανισμού. Η αύξηση αυτή όμως δεν στάθηκε ικανή να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις για αποζημιώσεις στους παγόπληκτους ασφαλισμένους του Οργανισμού. Έτσι, ο Οργανισμός προσέφυγε στο δανεισμό από την Εθνική Τράπεζα με την εγγύηση του κράτους.

Κρίνοντας συνολικά το έργο του ΑΣΟ και τη σταφιδική πολιτική του κράτους παρατηρούμε τα εξής: Βασικό μέσο της σταφιδικής πολιτικής, που ασκήθηκε την περίοδο του μεσοπολέμου, υπήρξε η πολιτική της παρακράτησης τιμήματος της σταφιδικής παραγωγής. Παρ' όλο που το μέσο αυτό εφαρμόστηκε δοκιμαστικά, επικράτησε ως μέθοδος στήριξης των τιμών και των εισοδημάτων των σταφιδοπαραγωγών. Η απώλεια του μονοπωλίου, που είχε η Ελλάδα στη σταφίδα, σε συνδυασμό με τη διεθνή οικονομική κρίση, συνετέλεσαν ώστε η εξαγωγή της σταφίδας από τη χώρα να μειωθεί δραστικά. Ενώ η εξαγωγή σταφίδας κατά τη δεκαετία 1880-1890 κυμαινόταν μεταξύ 265-324 εκατ. ενετικών λίτρων, το 1895 έφτανε τα 352 εκατ., έκτοτε και μέχρι την ίδρυση της ενιαίας (1905) κυμαινόταν από 229 ως 290 εκατ. και παγιώθηκε στα επίπεδα αυτά μέχρι τον Α' παγκόσμιο πόλεμο. Κατά τα έτη 1918-1924 μειώθηκε περισσότερο και έφτασε στα 161-220 εκατ. ενετικά λίτρα, ενώ από την ίδρυση του ΑΣΟ (1925) μειώθηκε ακόμη περισσότερο (στα 134-178 εκατ. ενετ. λίτρα). Η ανάπτυξη της σταφιδοπαραγωγής και σε άλλες χώρες, όπως οι Η.Π.Α. (Καλιφόρνια) και η Αυστραλία, η καλύτερη οργάνωση που είχαν αυτές οι χώρες στο γενικό χώρο εξαγωγής και εμπορίας της σταφίδας, ανέδειξαν τις αδυναμίες, που είχε η παραγωγή και εμπορία σταφίδας στην Ελλάδα. Το μεγάλο κόστος παραγωγής, τα μεγάλα κέρδη των ενδιαμέσων, η κακή οργάνωση της εξαγωγής και εμπορίας και η βαριά φορολογία των ελληνικών σταφίδων, υπήρξαν μερικοί από τους καθοριστικούς παράγοντες που συνετέλεσαν ώστε η ελληνική σταφίδα να εκτοπιστεί δραστικά από τη διεθνή αγορά από άλλες σταφιδοπαραγωγές χώρες. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, η Ελλάδα ήταν δύσκολο να ανακτήσει τις αγορές που χάθηκαν γι' αυτήν, αν δεν βελτίωνε τους δρους της

εμπορίας της σταφίδας και της σχετικής εγγείου φορολογίας. Οι ξένες σταφίδες πουλιούνταν πολύ φθηνότερα και οι παραγωγοί τους κέρδιζαν πολύ περισσότερα, γιατί για τις ξένες σταφίδες το κέρδος των μεσολαβητών, των παραγωγών και των καταναλωτών ήταν πολύ μικρότερο, οι ναύλοι μικρότεροι και η φορολογία ελαφρότερη. Μ' αυτά τα δεδομένα, των άνισων όρων ανταγωνισμού που αναπτύχθηκαν στη διεθνή αγορά στο χώρο της σταφίδας και με τη διεθνή οικονομική κρίση να παίρνει τις σοβαρότερες στην ιστορία διαστάσεις, η λύση του σταφιδικού ζητήματος της χώρας ήταν δύσκολο να αναχαιτισθεί με την πολιτική της παρακράτησης. Η εμπειρική πολιτική της παρακράτησης και των τεχνητών τιμών, η οποία εφαρμόστηκε για το ξεπέρασμα της σημαντικής καμπής των εξαγωγών, που σημειώθηκε κυρίως μετά το 1925, δεν επέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Ωστόσο, η πολιτική αυτή στήριξε ως ένα βαθμό τα εισοδήματα των σταφιδοπαραγωγών, τα οποία θα είχαν κατρακυλήσει ακόμη χαμηλότερα χωρίς την εφαρμογή της πολιτικής του παρακρατήματος.

### *Συγκέντρωση του "σίτου" και προστασία της σιτοπαραγωγής*

Μετά το 1927 η προστασία της σιτοπαραγωγής δεν στηριζόταν μόνο στη δασμολογική προστασία. Το ζήτημα της σιτοπαραγωγής αντιμετωπίστηκε ριζικότερα με δύο μέτρα: τη συγκέντρωση του σιταριού και την αύξηση του προστατευτικού δασμού. Ο θεσμός της συγκέντρωσης στηρίχθηκε στη σύμβαση που υπογράφηκε στις 12 Αυγούστου 1927 μεταξύ του κράτους, της ΕΤΕ, της εταιρίας Γενικών Αποθηκών και του εκπροσώπου των αλευροβιομηχάνων. Τη συγκέντρωση του σιταριού ανέλαβε η εταιρία Γενικών Αποθηκών σε κέντρα που δρίζε η ΕΤΕ. Σύμφωνα με τη σύμβαση, οι τιμές του σιταριού, στα κέντρα συγκέντρωσης που δρίζε η ΕΤΕ, ορίζονταν κάθε βδομάδα από τριμελή επιτροπή, η οποία έδρευε στην Αθήνα. Τις τιμές που δρίζε η επιτροπή, ήταν υποχρεωμένοι να πληρώσουν οι αλευροβιομήχανοι, οι οποίοι, παράλληλα, σύμφωνα με τη σύμβαση, είχαν την υποχρέωση να αναμειγνύουν και να αλέθουν μαζί με το εισαγόμενο σιτάρι και εγχώριο, σε αναλογία 75% εισαγόμενο και 25% εγχώριο. Σκοπός του θεσμού αυτού, σε συνδυασμό με τη δασμολογική προστασία, ήταν η εξίσωση της τιμής του εγχώριου σιταριού με αυτή του εισαγόμενου, μετά τη δραστική πτώση της τιμής του τελευταίου. Με το θεσμό της συγκέντρωσης δινόταν η δυνατότητα στους παραγωγούς να πουλήσουν το σιτάρι τους σε τιμές εγγυημένες από το κράτος και όχι μικρότερες από τις τιμές του εισαγόμενου σιταριού, έτσι όπως αυτές είχαν διαμορφωθεί μετά την επιβολή των σχετικών δασμών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.5 Συνολική αξία γεωργικών προϊόντων τη δεκαετία 1927-1936			ΠΙΝΑΚΑΣ 6.6 Είδη καλλιεργούμενης έκτασης κατά τη δεκαετία 1927-1936		
Συνολική αξία	Δραχμές	Ποσο- στό %	Συνολική καλλιέργεια	Στρέμματα	Ποσο- στό %
<b>Προϊόντα</b>	<b>Συνολική αξία</b>		<b>Καλλιεργηθέντα είδη</b>		
Σιτηρά	46.210.447.000	38,6	Σιτηρά	132.732.041	65,4
Όσπρια	2.337.342.000	2	Όσπρια	7.147.955	3,5
Λαχανικά	5.227.834.000	4,4	Λαχανικά	4.615.515	2,3
Καπνός	18.714.694.000	15,6	Καπνός	8.729.641	4,3
Βαμβάκι	2.204.120.000	1,8	Βαμβάκι	2.811.187	1,4
Ζωστροφές	3.007.353.000	2,5	Ζωστροφές	7.695.551	3,7
Κρασί-	9.382.371.000	7,8	Κρασί-	14.313.330	7
Σταφύλια			Σταφύλια		
Σταφίδα	12.585.163.000	10,5	Σταφίδα	6.964.806	3,4
Λάδι-Ελιές	19.321.249.000	16,1	Λάδι-Ελιές	15.073.990	7,4
Διάφορα	857.874.000	0,7	Διάφορα	3.241.407	1,6
<b>Σύνολο</b>	<b>119.848.447.000</b>	<b>100,0</b>	<b>Σύνολο</b>	<b>203.325.423</b>	<b>100,0</b>

Πηγή: Ανώτατο Οικονομικό Συμβούλιο, *Επί του ζητήματος του καπνού*, Αθήνα 1938, σελ. 19 και 23.

Η προστασία της εγχώριας σιτοπαραγωγής με άλλα μέτρα εκτός από τους δασμούς ήταν αναγκαία, ιδιαίτερα κάτω από τις συνθήκες οι οποίες είχαν διαμορφωθεί μετά τη μικρασιατική καταστροφή και την αγροτική μεταρρύθμιση. Ενώ η αξία του σιταριού τη δεκαετία 1927-1936, όπως προκύπτει από τα σχετικά στοιχεία του πίνακα 6.5, αντιπροσώπευε το 38,6% της συνολικής αξίας της έγγειας παραγωγής, η συνολικώς καλλιεργούμενη με σιτηρά έκταση αντιπροσώπευε, για την ίδια περίοδο, ένα ποσοστό 65,49% (πίνακας 6.6).

Ουσιαστικά ο θεσμός συγκέντρωσης "σίτου" ερχόταν να ενισχύσει το ρόλο της δασμολογικής προστασίας, που είχε υιοθετηθεί για την προστασία του σιταριού από πολύ παλαιότερα και αναθεωρήθηκε με το νέο δασμολόγιο του 1923. Πράγματι, από μόνη της η υψηλή δασμολογική προστασία δεν ήταν σε θέση να λειτουργήσει ικανοποιητικά, δεδομένου ότι στο επίπεδο του παραγωγού η προστατευτική λειτουργία του δασμού αποδύναμωνταν από την ίδια τη δομή της έγγειας ιδιοκτησίας. Ο μικρός κλήρος σήμαινε ταυτόχρονα ανοργάνωτη και μικρή προσφορά του προϊόντος, η οποία με τη σειρά της μεταφραζόταν σε μεγάλα έξοδα μεταφοράς και συγκέντρωσης από μέρους των εμπόρων και των βιομηχάνων. Στις περιπτώσεις αυτές ο μεσάζων, με την τακτική των προκαταβολών υπό τύπο δανείων, κατόρθωνε να ρίξει τις τιμές του παραγωγού, μεταφέροντας σ' αυτόν το βάρος της συγκέντρωσης και της μεταφοράς του προϊόντος. Παράλληλα, ως προς τους αλευροβιομήχανους το ζήτημα είχε και μια άλλη πλευρά. Πιο συγκεκριμένα, οι μεγάλες αλευροβιομηχανίες προτιμούσαν το εισαγόμενο σιτάρι, γιατί το εγχώριο είχε μικρότερη αποδοτικότητα σε αλεύρι.

Ο θεσμός της συγκέντρωσης του σιταριού διαχρονικά εξελίχθηκε και κατέληξε στη μονοπώληση σχεδόν της διαχείρισης της παραγωγής του εγχώριου σιταριού. Έτσι, οι συγκεντρωμένες από το κράτος ποσότητες σημείωσαν αύξηση, με αποτέλεσμα το ποσοστό επί της συνολικής εθνικής παραγωγής από 1% που ήταν το 1927 να φτάσει το 42% στο 1939 (πίνακας 6.7).

Παράλληλα, μετά το 1927, το κράτος έλαβε μέτρα για τη βελτίωση της σιτοπαραγωγής, ενώ ίδρυθηκαν τα Κέντρα Βελτιώσεως της Σιτοπαραγωγής. Η ίδρυση της Διεύθυνσης Γεωργικών Εφαρμογών και η χρησιμοποίηση των σπόρων της ΚΕΠΕΣ για τη βελτίωση της σιτοπαραγωγής οδήγησαν το 1931 στην ίδρυση των σταθμών που ονομάστηκαν Κέντρα Βελτιώσεως Σιτοπαραγωγής. Σκοπός των κέντρων αυτών ήταν η πρακτική εφαρμογή των μέτρων που έλαβε τότε η κυβέρνηση για τη σιτοπαραγωγή.

#### ΠΙΝΑΚΑΣ 6.7

#### Σίτος που συγκεντρώνεται από την Κεντρική Επιτροπή Προστασίας Εγχωρίου Σιτοπαραγωγής (ΚΕΠΕΣ)

Έτος	Εκατομμύρια οκάδες	Ποσοστό επί της συνολικής εθνικής παραγωγής
1927	2,32	1%
1928	6,4	3%
1929	9,3	4%
1930	19,3	10%
1931	29,2	14%
1932	59,5	30%
1933	170,0	30%
1939	298,8	42%

Πηγή: Α. Σίδερη, Η γεωργική πολιτική της Ελλάδος κατά την λήξασαν εκατονταετία, δ.π., σελ. 320 και Κ. Βεργόπουλος, Το αγροτικό ζήτημα, δ.π., σελ. 187.

#### Μέτρα για την προστασία του καπνού

Η αύξηση της παραγωγής του καπνού, μετά την αγροτική μεταρρύθμιση, το υπερβολικό κόστος επεξεργασίας, η βαριά φορολογία<sup>16</sup>, σε συνδυασμό με

<sup>16</sup> Κατά το 1925 τα επιβληθέντα επί του καπνού ποικίλα γενικά και ειδικά φορολογικά βάρη ανέρχονταν σε 27%. Με το Ν.Δ. της 24 Δεκεμβρίου 1925 "πιερί αντικαταστάσεως δι' ενιαίου φόρου των φόρων, τελών ή εισφορών του καπνού εις φύλλα κτλ." καταργήθηκαν από την 1η Φεβρουαρίου 1926 όλοι οι επιβληθέντες δυνάμει νόμων, διαταγμάτων, αποφάσεων κτλ. στα φύλλα καπνού φόροι, τέλη ή εισφορές, με εξαίρεση το εξαγωγικό σε συνάλλαγμα τέλος και το φόρο που επιβαλλόταν με βάση το νόμο 2212. Τα ειδικά φορολογικά βάρη καπνού αντικαταστάθηκαν "δι' ενός ενιαίου φόρου βεβαιουμένου και εισπραττομένου υπέρ του Δημοσίου", το ύψος του οποίου καθορίστηκε σε

πην έλλειψη οποιασδήποτε οργάνωσης αιτό την πλευρά της προσφοράς, σε σχέση με την οργάνωση που υπήρχε από την πλευρά της ζήτησης, δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για την εκδήλωση της καπνικής κρίσης και της επιδεί-

16% επί της τιμής πώλησης των παραγομένων καπνών. Το πάγιο αυτό ποσοστό (16%) ήταν προσαυξημένο κατά 20% υπέρ των αναγκαστικών δανείων, σύμφωνα με το νόμο 3312 του 1925 και το ψήφισμα της Βουλής της 3ης Ιουλίου 1927. Έτσι, το ποσοστό αυτό τελικά ανερχόταν σε 19,20%. Με τον Α.Ν. 34 της 19ης Αυγούστου 1936 "περί μειώσεως του εγγείου φόρου επί του καπνού κτλ." το ποσοστό αυτό ελαττώθηκε σε 16,80%. Άλλα με τον Α.Ν. 1059 του 1938 "περί συστάσεως Ανωτάτης Επιτροπής Προστασίας Ελληνικού Καπνού" αυξήθηκε κατά 1%.

Η μεγάλη φορολογική επιβάρυνση του καπνού, σε σύγκριση με όλα γεωργικά προϊόντα, φαίνεται από τον πίνακα 6.8, ο οποίος δείχνει την έγγειο φορολογία επί του καπνού σε αντιπαράθεση με τη συνολική απόδοση φόρων εγγείου παραγωγής.

**ΠΙΝΑΚΑΣ 6.8**  
**Σύγκριση απόδοσης φόρων επί της εγγείου παραγωγής**  
**κατά τη δεκαετία 1927/28-1936/37**

Έτη	Συνολική απόδοση φόρων εγγείου παραγωγής Δραχμές	Έγγειος φορολογία επί του καπνού Δραχμές	Αναλογία %
1927/28	481.800.000	240.200.000	49,9
1928/29	535.100.000	350.800.000	65,6
1929/30	351.700.000	204.800.000	58,2
1930/31	243.100.000	170.500.000	70,1
1931/32	196.600.000	114.300.000	58,1
1932/33	258.700.000	134.100.000	51,8
1933/34	269.000.000	129.200.000	48,0
1934/35	389.100.000	267.200.000	68,7
1935/36	515.400.000	337.900.000	65,6
1936/37	580.100.000	413.300.000	71,2
Σύνολο	3.820.600.000	2.362.300.000	
Μέσος όρος 10ετίας	382.060.000	236.230.000	61,8

Πηγή: Ανώτατο Οικονομικό Συμβούλιο, *Επί την ζητήματος του καπνού*, Αθήνα 1938, σελ. 31.

Οφείλουμε να τονίσουμε ότι στο ποσό των 2.362.300.000 δρχ. που εισπράχθηκε κατά τη δεκαετία 1927-1937 από την έγγειο φορολογία επί του καπνού, πρέπει να προστεθεί επί πλέον ποσοστό 20%, δηλαδή 472.460.000 δρχ., το οποίο εισπράχθηκε και αποδόθηκε στους δήμους και τις κοινότητες.

Κατά μέσο δηλαδή ετήσιο όρο η έγγειος φορολογία επί του καπνού απέδωσε 283.476.000 δρχ., ενώ όλα τα άλλα προϊόντα που ήταν υποκείμενα σε έγγειο φορολογία, δηλαδή δημητριακά, σταφίδα, ρητίνη και βαλανίδια, απέδωσαν κατ' έτος μόνο 150.330.000 δρχ. Δεν είναι κατά συνέπεια αβάσιμο να υποστηριχθεί ότι κανένα άλλο προϊόν της εγγείου παραγωγής δεν είχε τόση σημασία και δεν απέδιδε από δημοσιονομική άποψη ό,τι απέδιδε ο καπνός.

νωσης της οικονομικής κατάστασης των μικροκαλλιεργητών καπνού και ιδιαίτερα αυτών που ήταν εγκαταστημένοι στη Μακεδονία. Η σημαντική πτώση των τιμών του καπνού σε συνδυασμό με την παγκόσμια οικονομική κρίση του 1929 έκανε ακόμη βαρύτερη την κρίση. Έτσι, οι μικροκαλλιεργητές, προκειμένου να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους, οι οποίες παρέμεναν σταθερές, κατέβαλαν κάθε προσπάθεια για να αυξήσουν την παραγωγή. Η "ανορθόδοξη" αυτή συμπεριφόρα με οικονομικά κριτήρια των μικροπαραγωγών δημιουργούσε ένα φαύλο κύκλο, ο οποίος επέτεινε την κρίση. Η παραγωγή καπνού ήταν μεγάλη, η ζήτηση μικρή, τα αποθέματα περασμένων εσοδειών μεγάλα, η οικονομική αντοχή των αγροτών μηδαμινή, και συνεπώς η προσφορά των καπνών εσπευσμένη και ανοργάνωτη. Αντίθετα, η ζήτηση, η οποία γινόταν μέσω αντιπροσώπων μεγάλων τραστ., ήταν πολύ καλά οργανωμένη. Η κατάσταση αυτή ευνοούσε ακόμη περισσότερο την πτώση των τιμών και καθιστούσε τη θέση των παραγωγών ακόμη χειρότερη. Τα έτη μετά την καπνική κρίση του 1927 ήταν έτη απόγνωσης για όλους τους καπνοπαραγωγούς και ιδιαίτερα αυτούς της Μακεδονίας και Θράκης. Οι εξαιρετικά μικρού μεγέθους κλήροι, που τους είχαν δοθεί, καθιστούσαν τη θέση τους ακόμη χειρότερη. Πράγματι, όπως προκύπτει από τα σχετικά στατιστικά στοιχεία, τη δεκαετία 1927-1936 η καλλιεργηθείσα ετησίως συνολική έκταση καπνού αντιπροσώπευε μόνο τα 4,3%<sup>17</sup> της συνολικά καλλιεργήσιμης έκτασης της χώρας. Τα γραφεία Προστασίας Καπνού, τα οποία ίδρυσε το κράτος, καθώς και το Καπνικό Ινστιτούτο Δράμας, που ίδρυθηκε από αυτά, δεν ήταν σε θέση να δώσουν καμία ουσιαστική βοήθεια για το ξεπέρασμα της κρίσης. Κάτω από αυτές τις συνθήκες η ανάμειξη του κράτους για τη διαχείριση της κρίσης ήταν απαραίτητη. Το κράτος, θέλοντας να πετύχει την αύξηση των τιμών καπνού διά μέσου της βελτίωσης της ποιότητας και τον περιορισμό της παραγωγής καπνού κατώτερης ποιότητας, θέσπισε δύο μέτρα<sup>18</sup>: α) απαγόρευσε την καπνοφυτεία σε μέρη βαλτώδη και ελώδη, κατάλληλα μεν για την αυξημένη απόδοση καπνικής παραγωγής, αλλά κακής ποιότητας παραγωγή, η οποία όμως επηρέαζε και τις τιμές των καλών ποιοτήτων, και β) την απαγόρευση της συλλογής, επεξεργασίας, συσκευασίας και αγοραπωλησίας των κάτω της πρωτομάνας πατοφύλλων, όπως και των φύλλων δεύτερης βλάστησης. Επιτροπή σε κάθε περιοχή καθόριζε τα ακατάλληλα εδάφη και επέβαλε πρόστιμο στους παραβάτες. Ωστόσο τα μέτρα αυτά, όπως άλλωστε ήταν και λογικό, δεν έφεραν την επιθυμητή αύξηση των τιμών. Οι περιορισμοί που επιβλήθηκαν δεν άσκησαν ουσιώδη επιρροή στο γενικό μέτρο της ελεύθερης έκτασης της καπνοκαλλιεργείας, και αυτό γιατί, εκτός από ελάχιστες περιφέρειες της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, σε όλες τις άλλες καπνοπαραγωγικές περιφέρειες υπήρχαν επαρκείς εκτάσεις

<sup>17</sup> Α.Ο.Σ., *Επί του ζητήματος του καπνού*, Αθήνα 1938, σελ. 19.

<sup>18</sup> Μερικοί ειδικοί περιορισμοί επιβλήθηκαν μετά την έναρξη της κρίσης, δηλαδή από τα μέσα του έτους 1931, με τους νόμους 4660 "περί απαγορεύσεως καλλιεργείας καπνού εις ακατάλληλα εδάφη", 5112 "περί απαγορεύσεως καλλιεργείας καπνού εις διαφόρους περιφέρειας Οικονομικών Εφοριών" και 5166 "περί συλλογής καπνού".

κατάλληλες για καπνοκαλλιέργεια. Επιπλέον, οι περιφέρειες, στις οποίες απαγορεύτηκε εντελώς η καλλιέργεια, δεν ήταν κυρίως καπνοπαραγωγικές, αλλά απέδιδαν μικρές ποσότητες, οι οποίες καταναλώνονταν στο εσωτερικό και στις περισσότερες περιπτώσεις λαθραία. Αυτός άλλωστε ήταν ο κύριος λόγος, για τον οποίο έγινε η απαγόρευση της καλλιέργειας σ' αυτές. Και τέλος γιατί πολύ σύντομα άρχισε η σχετική καταστραπήση στην εφαρμογή των περισσότερων μέτρων. Μεταγενέστεροι νόμοι, οι οποίοι ψηφίστηκαν στις 6 Μαΐου 1932 (νόμος 5448), στις 16 Ιουνίου 1934 (6190) και στις 24 Σεπτεμβρίου 1936, περιόρισαν σημαντικά το ρυθμιστικό ρόλο, που αποπειράθηκε να διαδραματίσει το κράτος στην καπνική παραγωγή. Βέβαια, οι περιορισμοί, που αρχικά τέθηκαν, κατά κύριο λόγο είχαν ως στόχο τη βελτίωση της ποιότητας και κατά δευτερεύοντα την άσκηση κάποιας ρυθμιστικής επίδρασης στην καλλιεργούμενη έκταση και κατά συνέπεια στην ποσοτική απόδοση της καπνοπαραγωγής.

Έτσι, το κράτος το 1931 προχώρησε στην απαγόρευση της καπνοκαλλιέργειας σε όλη σχεδόν την Παλαιά Ελλάδα, ενώ παράλληλα αποφάσισε να εξαγοράσει και να καταστρέψει τις προσβεβλημένες από διάφορες ασθένειες ποσότητες καπνού από τις σοδειές του 1929 και 1930, μετριάζοντας έτσι σε κάποιο βαθμό την πίεση που υπήρξε στην αγορά καπνού για χαμηλές τιμές από την υπερπροσφορά του. Για το σκοπό αυτό διατέθηκαν 20 εκατομμύρια από τον προϋπολογισμό του 1931-1932. Παράλληλα, το κράτος στα πλαίσια αποσυμφρόησης της υπερπροσφοράς καπνού προχώρησε στην αγορά των εμπορεύσιμων καπνών από τους παραγωγούς, σκοπεύοντας να τα διοχετεύσει στην αγορά, σε ευθετότερο χρόνο. Στα ίδια πλαίσια συνομολογήθηκαν συμβάσεις με την Εθνική και Αγροτική Τράπεζα, οι οποίες διέθεσαν για την αντιμετώπιση του καπνικού ζητήματος 200 εκατ. και 75 εκατ. δρχ. αντίστοιχα. Τέλος συστάθηκε η Κεντρική Επιτροπή εξαγοράς καπνών, η οποία απαρτίζοταν από τον υποδιοικητή της Εθνικής Τράπεζας και τους γενικούς διευθυντές του Γενικού Λογιστηρίου και του υπουργείου Γεωργίας, για την αγορά και αποθήκευση των καπνών και τη διάθεσή τους σε πιο κατάλληλο χρόνο. Η Κεντρική Επιτροπή διέθεσε περίπου 230 εκατ. δρχ. για την αγορά, αποθήκευση, επεξεργασία, ημερομίσθια καπνεργατών κ.ά. έξοδα.

Η από μέρους του κράτους εξαγορά και συγκέντρωση του εμπορεύσιμου καπνού βραχυχρόνια ζημίωσε τους ντόπιους καπνέμπορους, οι οποίοι, επωφελούμενοι από τη δυστραγία των καπνοπαραγωγών, αγόραζαν τα καπνά σε εξευτελιστικές τιμές, για να τα μεταπουλήσουν αργότερα, όταν δεν θα υπήρχε υπερπροσφορά, και βελτίωσε σε κάποιο βαθμό τις άθλιες συνθήκες των μικροκαλλιεργητών καπνού. Ωστόσο τα μέτρα αυτά δεν ήταν σε θέση, όπως φάνηκε πιο καθαρά αργότερα, να αναχαιτίσουν τις διεθνείς εξελίξεις και την επίδραση που είχαν αυτές στο καπνικό ζήτημα της Ελλάδας.

Συνοψίζοντας, μετά τη μικρασιατική καταστροφή και τον αναδασμό της γης το κράτος έλαβε διάφορα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα για τον καπνό. Τα μέτρα αυτά αποσκοπούσαν στην προστασία της ποιότητας, τη ρύθμιση της παραγωγής και τη διεύρυνση της κατανάλωσης του καπνού. Τα κυριότερα απ'

αυτά ήταν: η ίδρυση των Γραφείων Προστασίας του καπνού, η λειτουργία του Καπνολογικού Ινστιτούτου Δράμας, η απαγόρευση καπνοκαλλιέργειας σε ακατάλληλα εδάφη, η απαγόρευση καλλιέργειας καπνού σε διάφορες περιφέρειες οικονομικών εφοριών, η απαγόρευση συλλογής ορισμένων φύλλων του καπνού, η σύσταση κρατικής επιτροπής εξαγοράς καπνών από τους παραγωγούς, ο νομικός καθορισμός των όρων της αγοραπωλησίας του καπνού κτλ. Όλα τα παραπάνω συνθέτουν μια εικόνα, η οποία σαφώς υποδηλώνει την έντονη κρατική παρουσία στο χώρο παραγωγής και εμπορίας καπνού, παρουσίας επιβαλλόμενης εκ των πραγμάτων. Το ποσοστό της μέσης αξίας παραγωγής καπνού σε σχέση με τη συνολική αξία εγγείου παραγωγής, όπως φαίνεται από τον πίνακα 6.9, αντιπροσώπευε τη δεκαετία 1927-1936 κατά μέσο όρο ένα ποσοστό 15,60%, παρ' όλες τις σημαντικές διακυμάνσεις και τους κλονισμούς που είχαν υποστεί οι τιμές του καπνού την κρίσιμη αυτή περίοδο. Έτσι, ενώ η καπνική καλλιέργεια αντιπροσώπευε ένα πολύ μικρό ποσοστό (μόλις 4,3%) της συνολικά καλλιεργήσιμης γης, δημιουργούσε σημαντικά υψηλά εισοδήματα στο σύνολο της οικονομίας, καθιστώντας με αυτό τον τρόπο απαραίτητη την παρουσία του κράτους για τη ρύθμιση της κρίσης, η οποία ανέκυψε βασικά από τη διεθνή συγκυρία, που απ' ότι φαίνεται επέδρασε καταλυτικά σε όλα τα ελληνικά εξαγώγιμα προϊόντα, με σαφή προτίμηση σε ορισμένα, μεταξύ των οποίων συγκαταλεγόταν και ο καπνός. Πράγματι, όπως προκύπτει από τον πίνακα 6.9, με την εμφάνιση της κρίσης, το ποσοστό της συνολικής αξίας παραγωγής καπνού μειώθηκε πολύ αισθητά. Από 23,75% που ήταν το 1930 διαμορφώθηκε σε 6,50% το 1932 και μόνο μετά το 1934 σημείωσε ξανά σημαντική ανάκαμψη, χωρίς όμως να πλησιάσει τα προ της κρίσης επίπεδα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.9

Συνολική αξία της εγγείου παραγωγής και της καπνοπαραγωγής

Έτη	Συνολική αξία εγγείου παραγωγής Δραχμές	Συνολική αξία παραγωγής καπνού Δραχμές	Ποσοστό %
1927	10.282.324.000	2.343.222.000	22,80
1928	11.268.157.000	2.143.892.000	19,05
1929	8.462.659.000	1.943.565.000	23,00
1930	7.776.243.000	1.846.359.000	23,75
1931	7.615.147.000	1.073.032.000	14,10
1932	11.826.698.000	769.331.000	6,50
1933	14.678.222.000	1.438.362.000	9,80
1934	14.902.399.000	1.249.981.000	8,40
1935	16.562.279.000	2.370.471.000	14,30
1936	16.474.319.000	3.536.479.000	21,45
Σύνολο	119.848.447.000	18.714.694.000	15,60

Πηγή: Α.Ο.Σ., Επί του ζητήματος του καπνού, δ.π., σελ. 23.

### Άλλα μέτρα

Άλλα μέτρα τα οποία πήρε το κράτος την ίδια περίοδο στα πλαίσια προστασίας των αγροτικών παραγωγών ήταν: η ίδρυση του Γραφείου Προστασίας των σύκων (Ν.Δ. 10 Σεπτεμβρίου 1929, νόμος 4652 του 1930), νομικού προσώπου δημιούρου δικαιού για την προστασία της καλλιέργειας, ποιότητας και εμπορίας των σύκων, η ίδρυση του Ινστιτούτου Βάμβακος (νόμος 5211 του 1931), η ίδρυση των Κιτροπαραγωγών Κρήτης (νόμος 4878 του 1931), η ίδρυση του Κεντρικού Γραφείου Ερυθρού Πεπέρεως Καρατζόβης (νόμος 4111 του 1929).

Για τη βελτίωση της μελισσοκομίας το υπουργείο Γεωργίας σε συνεργασία με την Αγροτική Τράπεζα αγόρασε και διέθεσε χωρίς κέρδος στους γεωργούς κυψέλες. Για τη σηροτροφία και τη βελτίωση της ποιότητας των κουκουλιών το υπουργείο Γεωργίας εισήγαγε από το εξωτερικό μεταξοσκώληκες και έκκολαπτήρια μεταξοπόρου. Ενώ παράλληλα εισήγαγε και εγκατέστησε στα Χανιά, Σπάρτη, Καλαμάτα και Αγιαία ειδικούς αποπνικτικούς και αποξηραντικούς κλιβάνους των κουκουλιών για το ψήσιμό τους και την τέλεια αποξήρανσή τους. Για την πρόληψη της φυλλοξήρας, ιδρύθηκε το 1929 φυτώριο με απρόσβλητα στη νόσο αυτή αμερικανικά αμπέλια στη Λυκόβρυση Αττικής, το οποίο μαζί με το αντίστοιχο φυτώριο, που λειτουργούσε ήδη από το 1922 στη Μύκονο, παρασκεύαζαν αμερικανικά άνοσα αμπέλια για την αντικατάσταση των αμπελιών που είχαν προσβληθεί από τη νόσο της φυλλοξήρας. Οι πόροι του Ταμείου Αντιφυλλοξηρικής Αμύνης αυξήθηκαν με την επιβολή πρόσθετου φόρου 2 λεπτών κατ' οκά καταναλισκόμενου οίνου (νόμος 3501 του 1928).

Για την προστασία του "οίνου", εκτός από την ίδρυση κάποιων οινοποιείων στην Κρήτη (Δ. 23 Οκτωβρίου 1930), απαγορεύτηκε η παρασκευή και πώληση τεχνητού όξους, για να πρωθηθεί μόνο αυτό που προερχόταν από τον οίνο (νόμος 4586 του 1930). Τέλος ιδρύθηκαν αναγκαστικοί συνεταιρισμοί αμπελοκτημόνων Χαλκίδας για συνεταιριστική οινοποιία.

Η διεθνής οικονομική κρίση σε συνδυασμό με την υπερπαραγωγή ελαιολάδου, τόσο στην Ελλάδα όσο και στις άλλες μεσογειακές χώρες, από τη μια πλευρά επέδρασαν στη μείωση της ζήτησης και στη δραστική πτώση των τιμών λαδιού, και από την άλλη πλευρά οδήγησαν το κράτος να πάρει μέτρα τα οποία αποσκοπούσαν στη διατήρηση της εσωτερικής αγοράς και στην ανάκτηση της εξωτερικής αγοράς.

Το κράτος, ήδη από το 1929, ανέλαβε την προστασία του ελαιολάδου έναντι των σπορελαίων. Πιο συγκεκριμένα, απαγόρευσε την ανάμειξη και πώληση σπορελαίων με ελαιόλαδα, επέβαλε την πώληση των σπορελαίων μέσα σε σφραγισμένα δοχεία και αύξησε τη φορολογία των σπορελαίων (νόμος 3755/1929). Όσον αφορά την ανάκτηση της εξωτερικής αγοράς, το κράτος αφενός μεν κατάργησε τον εξαγωγικό δασμό του και αφετέρου μείωσε το δασμό του "ελαίου", που μεταφερόταν στο εξωτερικό της χώρας κατά 25% (νόμος 4624/1930). Άλλα η μεγάλη πτώση των τιμών των ελαιολάδων στη διεθνή αγορά και η αδυναμία ανταγωνισμού του ελαίου της χώρας μας, εξαιτίας του υ-

ψηλού του κόστους, κατέστησαν τα μέτρα αυτά εντελώς αναποτελεσματικά. Έτσι, το κράτος αναγκάστηκε να λάβει άλλα μέτρα για την αντιμετώπιση του προβλήματος και ειδικότερα να εισάγει το dumping του ελαίου (Ν.Δ. 24 Δεκεμβρίου 1931, νόμος 5365 του 1932). Η τιμή κατανάλωσης του ελαίου στο εσωτερικό της χώρας καθορίστηκε σε 14,50-16 δρχ., ενώ η εισφορά του ελαίου που μεταφερόταν στο εσωτερικό της χώρας διαμορφώθηκε σε 1,50 δρχ. Παράλληλα δόθηκαν πριμ στους εξαγωγείς ελαίου συνολικού ποσού 8.500.000 δρχ., ενώ το κράτος μέσω της Αγροτικής Τράπεζας και του Αυτόνομου Οργανισμού Αγροτικής Πίστεως Κερκύρας αγόρασε περίπου δύο εκατομμύρια οκάδες ελαίου.

Η κρατική αυτή παρέμβαση, η οποία ομολογουμένως υπήρξε επωφελής για την παραγωγή, δεν πρόφτασε να κριθεί. Το μέτρο αυτό του dumping, το οποίο ασφαλώς θα προκαλούσε μέτρα antidumping από τις ανταγωνίστριες χώρες και θα οδηγούσε σε ζημία του κράτους ή νέα επιβάρυνση της εσωτερικής τιμής για την αύξηση του εξαγωγικού πριμ, έχασε τη σημασία του, γιατί με την πτώση της δραχμής ανατιμήθηκαν τα έλαια μας σε δραχμές και το κράτος μπόρεσε να καταργήσει την εισφορά της 1,5 δρχ. στο μεταφερόμενο στο εσωτερικό έλαιο και να πραγματοποιήσει, από το έλαιο που συγκέντρωσε και αγόρασε, κέρδη (διαφορά από την υποτίμηση της δραχμής) της τάξης των 50 εκατομμυρίων δρχ.

#### 6.4. Γεωργικές ασφάλειες

Το κράτος, εκτός από τις παρεμβάσεις του για το σχηματισμό τιμών ορισμένων βασικών γεωργικών προϊόντων και την έμμεση στήριξη των εισοδημάτων των μικροκαλλιεργητών, επεμβαίνει και στο χώρο ασφάλισης των γεωργικών προϊόντων και του γεωργικού τομέα γενικότερα.

Οι γεωργικές ασφάλειες εφαρμόστηκαν το 1926. Μέχρι τότε, εκτός από ορισμένα μέτρα πρόνοιας παρά ασφάλειας τα οποία πήρε το κράτος, από την ίδρυση του υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Γεωργίας<sup>19</sup>, κανένα άλλο μέτρο δεν είχε ληφθεί, με εξαίρεση την ασφάλιση της σταφίδας, την οποία ανέλαβε ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός (1925).

Με το Ν.Δ. 2 Απριλίου 1926 (το οποίο κυρώθηκε με το Ν.Δ. 13 Νοεμβρίου 1927) και το νόμο 4402 του 1930 ιδρύθηκε το Κεντρικό Ταμείο Ασφαλείας κατά

<sup>19</sup> Νόμος 512 του 1914 "περί καταστροφής των αρουραίων και ακρίδων", νόμος 214 του 1914 "περί μέτρων προστασίας κατά της φυλλοξέρας", Β.Δ. 11 Φεβρουαρίου 1915 "περί ταμείου αντιφυλλοξερικής αμύνης", νόμος 1366 του 1918 και 2805 του 1922 "περί ταμείου προνοίας ελαιοπαραγωγής Πηλίου", νόμος 3147 του 1927 "περί συστάσεως ταμείων προνοίας ελαιοπαραγωγής Κρήτης", Β.Δ. 27 Απριλίου 1925, Ν.Δ. 2 Ιουλίου 1926 "περί Ταμείου Προνοίας Παραγωγής", νόμος 3862 του 1929 "περί Φυτοπαθολογικής Υπηρεσίας" και Ν.Δ. 15 Ιουλίου 1926 "περί προστασίας και προαγωγής της Κτηνοτροφίας".

της "χαλάζης και των παγετών" (ΚΤΑΧ), των δύο κυριότερων θεομηνιών που έπλητταν τα γεωργικά μας προϊόντα. Το διοικητικό συμβούλιο του Ταμείου είχε το δικαίωμα να επεκτείνει την ασφάλεια και για άλλες θεομηνίες (άρθρο 1).

Η ασφάλιση ήταν κρατική. Με το Ν.Δ. του 1926 συστάθηκε αυτόνομος οργανισμός δημοσίου δικαίου, ο οποίος υπαγόταν στον έλεγχο και την εποπτεία του υπουργείου Γεωργίας και είχε ως σκοπό: α) την ασφάλιση κατά της "χαλάζης και του παγετού" κάθε γεωργού, που με αίτησή του ζητούσε να ασφαλιστεί, και β) την ανάληψη της αντασφάλισης τοπικών γεωργικών συνεταιρισμών αλληλασφάλειας ή ταμείων αλληλασφάλειας, όπως και γεωργικών συνεταιρισμών ή ενώσεων τους, που είχαν ως σκοπό, μεταξύ άλλων, και την ασφάλιση κατά των κινδύνων από χάλαζα και παγετό αμπελιών, σταφιδαμπελιών, καπνών και άλλων γεωργικών προϊόντων, τα οποία ορίζονταν με απόφαση του ΚΤΑΧ.

Πόροι του Ταμείου ορίστηκαν πρόσθετοι φόροι στην εξαγωγή της σταφίδας, στη μεταφορά του οίνου, όπως και επί του καπνού, και τα εισπραττόμενα ασφάλιστρα ήταν συνάρτηση του είδους των ασφαλιζόμενων προϊόντων και του βαθμού του κινδύνου.

Με το νόμο 5219 του 1932 το Ταμείο κατά της χαλάζης και του παγετού μετονομάστηκε σε Ταμείο Γεωργικών Ασφαλειών και ανέλαβε και την ασφάλεια και αντασφάλεια των κτηνών. Για την αύξηση των πόρων του νέου Ταμείου επιβλήθηκε επήσια εισφορά 15 λεπτών κατ' οκά ή 10 δρχ. κατά χιλιάδα τεμαχίων επί των εισαγομένων από το εξωτερικό εσπεριδοειδών και οπωρών νωπών ή ξηρών και εισφορά 5 λεπτών κατ' οκά ή 5 δρχ. κατά χιλιάδα εξαγομένων. Με τον ίδιο νόμο ορίστηκε ότι από το 1931 η συκοπαραγωγή Πελοποννήσου θα ήταν αναγκαστικά ασφαλισμένη κατά των κινδύνων της χαλάζης και των παγετών στο Κεντρικό Ταμείο Γεωργικών Ασφαλειών. Έναντι της ασφάλισης επιβλήθηκε εισφορά 30 λεπτών κατ' οκά εξαγομένων σύκων (άρθρο 8 του νόμου 5219)<sup>20</sup>. Για την αποζημίωση των συκοπαραγωγών που είχαν πληγεί από το χαλάζι και τους παγετούς επιτράπηκε στο Ταμείο Γεωργικών Ασφαλίσεων να συνομολογήσει, με την εγγύηση του κράτους, δάνειο από την Αγροτική Τράπεζα. Ανάλογη διάταξη είχε εισαχθεί για την ασφάλιση της σταφίδας, αν ο ΑΣΟ επρόκειτο να αποφασίσει τη μη εξακολούθηση της ασφάλισης της σταφίδας.

<sup>20</sup> Η αναγκαστική αυτή ασφάλιση καταργήθηκε με το νόμο 5708 του 1932. Από το 1932 μετατράπηκε σε ελεύθερη, χωρίς όμως να καταργηθούν οι εισφορές οι οποίες επιβλήθηκαν.

## 7. ΚΡΑΤΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΚΑΙ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ

Η βιομηχανική και βιοτεχνική δραστηριότητα στην Ελλάδα ουσιαστικά μέχρι τον Α' παγκόσμιο πόλεμο παρέμεινε σε πολύ χαμηλά επίπεδα, εκτός από κάποιες εξάρσεις<sup>1</sup> που σημειώθηκαν πριν από την περίοδο αυτή<sup>2</sup>. Η έλλειψη κεφαλαίων, η οποία προκύπτει τις περισσότερες φορές από διεθνείς συγκρίσεις στο ύψος του τόκου, από τους λιγοστούς διαθέσιμους χρηματικούς πόρους που υπάρχουν στις τράπεζες, καθώς και την απροθυμία των τελευταίων να ενισχύσουν μακροπρόθεσμα τη βιομηχανία, είναι η συνήθης αιτιολογία, η οποία αναπτύσσεται από πολιτικούς και επιστήμονες του 19ου αιώνα<sup>3</sup> για την υπανάπτυξη της ελληνικής βιομηχανίας της περιόδου αυτής.

Πέρα από το εξαιρετικά σοβαρό ζήτημα της ύπαρξης ή όχι κεφαλαίων στην Ελλάδα, ικανών να χρηματοδοτήσουν τη βιομηχανική ανάπτυξη<sup>4</sup>, οι υπάρχουσες επιχειρήσεις, μέχρι τις αρχές του 20ού αιώνα, ήταν τεχνολογικά καθυστερημένες και μικρού μεγέθους, με ελάχιστη ή ανύπαρκτη σχεδόν ιπποδύναμη (πίνακας 7.1), ενώ παρήγαγαν προϊόντα με ελάχιστη προστιθέμενη αξία, τα οποία δεν μπορούσαν να ανταγωνιστούν τα ξένα εισαγόμενα ούτε στην ελληνική αγορά<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Για λεπτομέρειες βλέπε Χ. Αγριαντώνη, *Οι απαρχές της εκβιομηχάνισης στην Ελλάδα του 19ου αιώνα*, Ιστορικό Αρχείο της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος.

<sup>2</sup> Ε.Τ.Β.Α., *Ελληνική Βιομηχανία από τον 19ο έως τον 20ό αιώνα*, Αθήνα 1985, Χ. Αγριαντώνη, *Οι απαρχές της εκβιομηχάνισης στην Ελλάδα του 19ου αιώνα*, Αθήνα 1986, Ν. Δεμαθάς, «Περί Βιομηχανίκης Προόδου εν Ελλάδι», *Αττικόν Ημερολόγιον του έτους 1877*, Αθήναι 1876, Α. Δόσιος, *Περί Βιομηχανίας εν Ελλάδι*, Αθήναι 1871, Α. Χρηστομάνος, *Η μεγάλη βιομηχανία εν Ελλάδι*, Αθήναι 1901, Γ. Χαριτάκης, *Η Ελληνική βιομηχανία*, Αθήναι 1927, Ξ. Ζολώτας, *Η Ελλάς εις το στάδιον της εκβιομηχανίσεως*, Αθήναι 1926, Γ. Αναστασόπουλος, *Ιστορία της Ελληνικής Βιομηχανίας*, τόμος Α' (1840-1884), τόμος Β' (1885-1992), Αθήναι 1947, Ν. Γκεβέτσης, *Η εξέλιξη της ελληνικής βιομηχανίας. Στατιστική διερεύνησης*, Αθήναι 1975, Α. Μανσόλας, *Απογραφικά πληροφορίαί περί των εν Ελλάδι ατμοκινήτων βιομηχανικών καταστημάτων*, Αθήναι 1876, *Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Η βιομηχανία της Ελλάδος*, Αθήνα χ.χ. (1921). Παρά τη μαζική τοποθέτηση κεφαλαίων, των υπερδεκαπλασιασμό των ατμοκινήτων εργοστασίων και της ισχύος τους, όπως επίσης και τον πενταπλασιασμό των απασχολουμένων που παρατηρούνται στο βιομηχανικό τομέα την περίοδο 1867-1893, η ελληνική βιομηχανία δεν θα ξεπεράσει το νηπιακό της στάδιο.

<sup>3</sup> Ενδεικτικά βλέπε Ξ. Ζολώτας, *Η Ελλάς εις το στάδιον της εκβιομηχανίσεως*, Αθήναι 1926.

<sup>4</sup> Σύγχρονοι και παλαιότεροι μελετητές επισημαίνουν όχι την αδυναμία αλλά την αδιαφορία των χρηματιστών και εμπόρων να επενδύσουν. Βλέπε τη μελέτη του Γ. Δερτιλή, *Ελληνική Οικονομία (1830-1910) και Βιομηχανική Επανάσταση*, Αθήνα 1984 και του ίδιου, *To Ζήτημα των Τραπεζών (1871-1973)*, Αθήνα 1980.

<sup>5</sup> Θ. Σακελλαρόπουλος, *Θεσμικός μετασχηματισμός και οικονομική ανάπτυξη - Κράτος και οικονομία στην Ελλάδα 1830-1922*, Εξάντας, Αθήνα 1991, σελ. 195.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 7.1

Βασικά μεγέθη της μεταποίησης στην Ελλάδα (1867-1920)

Έτη	Αριθμός καταστημάτων	Ατμοίπποι	Απασχολούμενοι
1867	23-24	305-331	1.140-1.290
1875	107	1.857-1.890	4.753-4.858
1883	126-136	3.812-4.439	5.878-6.640
1891	145-155	5.191-5.677	9.023-9.947
1900	220	8.765-9.255	15.272-16.027
1920	33.385	80.947	143.977

Πηγή: Θ. Σακελλαρόπουλος, Θεσμικός μετασχηματισμός και οικονομική ανάπτυξη. Κράτος και οικονομία στην Ελλάδα, Αθήνα 1991, σελ. 196.

Σε αντίθεση με τους δύο παλαιότερους βιομηχανικούς κλάδους της χώρας, δηλαδή τη βιυρσοδεψία και τη μεταξουργία, που ήταν εξαγωγικοί<sup>6</sup>, όλες οι επιχειρήσεις, οι οποίες δημιουργήθηκαν με τα ελάχιστα κεφάλαια που επενδύθηκαν στη μεταποίηση την περίοδο 1868-1900, κατευθύνθηκαν στην ελαφρά βιομηχανία, υποκαθιστώντας έτσι ένα μέρος των εισαγωγών. Οι αλευρόμυλοι, τα ελαιοτριβεία, τα οινοποιεία, τα οινοπνευματοποιεία, τα κλωστήρια, τα υφαντουργεία, τα μεταξουργεία και τα βαφεία αποτελούσαν τις σημαντικότερες βιομηχανικές μονάδες της χώρας, την εποχή αυτή. Η βαριά ή η χημική βιομηχανία ήταν σχεδόν ανύπαρκτη. Ελάχιστοι, κυρίως ξένοι, χρηματικοί πόροι κατευθύνθηκαν σ' αυτή<sup>7</sup>.

Με εξαίρεση τη δασμολογική προστασία, η οποία αναπτύχθηκε με την καθιέρωση του δασμολογίου το 1884<sup>8</sup>, το οποίο όμως δεν παρείχε προστασία προς όλες τις βιομηχανίες, την περίοδο μέχρι το 1910, δεν διαμορφώθηκε μια "αυστηρή βιομηχανική πολιτική" ούτε κατά τις απαρχές της εκβιομηχάνισης ούτε έπειτα<sup>9</sup>. Έτσι η όποια ανάπτυξη της βιομηχανίας, τη συγκεκριμένη περίοδο, στηρίχθηκε στις δυνάμεις της ελεύθερης αγοράς και τις ιδιαίτερες εσωτερικές και διεθνείς συνθήκες αυτής της περιόδου<sup>10</sup>. Αντίθετα, το κράτος με

<sup>6</sup> Γ. Αγριαντώνη, ά.π., σελ. 129.

<sup>7</sup> Το πρώτο εργοστάσιο μηχανουργίας ιδρύθηκε στον Πειραιά το 1867 με αγγλικά κεφάλαια· βλέπε Ξ. Ζολώτας, ά.π., σελ. 16.

<sup>8</sup> Το δασμολόγιο του 1884 παρείχε προστασία μόνο στους βιομηχανικούς κλάδους, οι οποίοι αποτέλεσαν ήδη από το παρελθόν αυτή την προστασία, ενώ στις υπόλοιπες βιομηχανίες, υφιστάμενες και νεοϊδρυόμενες, δεν παρεχόταν καμία προστασία. Βλέπε Ξ. Ζολώτας, ά.π., σελ. 114.

<sup>9</sup> Γ. Αγριαντώνη, ά.π., σελ. 171.

<sup>10</sup> Για τους ευνοϊκούς όρους "απογείωσης" της βιομηχανίας τις περιόδους 1868/69 και 1874/75 βλέπε Χ. Αγριαντώνη, ά.π., σελ. 129-203.

πολλές επιμέρους ενέργειές του περιόρισε τα πλαίσια του ελεύθερου ανταγωνισμού και ανάπτυξης του βιομηχανικού τομέα<sup>11</sup>.

### 7.1. Κράτος και βιομηχανία την περίοδο 1910-1932

Από το 1910 και έπειτα η ελληνική βιομηχανία σημειώνει μια νέα περίοδο ακμής. Πιο συγκεκριμένα, από τις αρχές του 20ού αιώνα και ως το 1920 τα α-τμοκίνητα εργοστάσια οκταπλασιάζουν την ισχύ τους, ενώ αυξάνει αισθητά ο αριθμός των μεγάλων μεταποιητικών μονάδων. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στην Αθήνα και τον Πειραιά ο αριθμός των μεγάλων βιομηχανικών μονάδων από 22, που ήταν το 1880, αυξήθηκε σε 63 το 1890 και σε 92 το 1910. Οι απασχολούμενοι στη βιομηχανία και τα ορυχεία, ενώ στις αρχές του 20ού αιώνα δεν ξεπερνούσαν το 10-11% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού, μετά τις μαζικές επενδύσεις κεφαλαίων, που έγιναν στις δύο πρώτες δεκαετίες αυτού του αιώνα, αυξήθηκαν σε 18-19% (πίνακας 7.2).

Για τη σχετική εκτίμηση της αύξησης αυτής αναφέρεται ότι την ίδια περίοδο τα βιομηχανικά στρώματα των δυτικοευρωπαϊκών χωρών αποτελούσαν πάνω από το 50% του συνολικά ενεργού πληθυσμού τους<sup>12</sup>. Η αύξηση του ποσοστού συμμετοχής των απασχολούμενων, που παρατηρήθηκε την περίοδο αυτή, συνοδεύτηκε και από την αύξηση της αξίας του βιομηχανικού προϊόντος. Από 8 εκατ. λίρες στερλίνες, που ήταν η αξία του βιομηχανικού προϊόντος το 1917, έφτασε στα 19 εκατομμύρια λίρες το 1925<sup>13</sup>.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7.2

*Συμμετοχή απασχολουμένων στη βιομηχανική και εξορυκτική δραστηριότητα στο σύνολο του οικονομικά ενεργού πληθυσμού (1861-1920)*

Έτη	1861	1870	1879	1907	1920
1. Σύνολο ενεργού πληθυσμού	317.332	450.693	489.923	735.770	1.733.677
2. Απασχόληση βιομηχ. ορυχ.	32.801	48.129	44.959	127.926	301.726
3. Ποσοστό συμμετοχής (%) 2/1	11,02	11,40	10,06	18,98	18,74

Πηγή: Θ. Σακελλαρόπουλος, δ.π., σελ. 200.

Οι πολεμικές συνθήκες (δυσχέρειες στις θαλάσσιες επικοινωνίες, διακοπή του εξωτερικού εμπορίου, συγκέντρωση πολυάριθμων στρατευμάτων στη

<sup>11</sup> Για τα επιχειρήματα που αιτιολογούν την υποστήριξη αυτής της θέσης, βλέπε Θ. Σακελλαρόπουλος, δ.π., σελ. 208-247, Χ. Αγριανώνη, δ.π., Γ. Αναστασόπουλος, δ.π., τόμος Β', σελ. 791, 793, 653, 657, 854 και Γ. Κοφινά, «Οινοπνευματοποιία», στη *Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια*, τόμος ΙΗ'.

<sup>12</sup> Θ. Σακελλαρόπουλος, δ.π., σελ. 199.

<sup>13</sup> M. Mazower, *Greece and the inter-war economic crisis*, Clarendon Press, Oxford 1991, σελ. 57.

Μακεδονία, συμμαχικός αποκλεισμός), ο περιορισμός των εισαγωγών, η αυξημένη ζήτηση, η οποία προήλθε και από την εδαφική επέκταση του κράτους στις «Νέες Χώρες», αποτέλεσαν τις βασικότερες συνιστώσες για την εξέλιξη αυτή<sup>14</sup>. Η νομισματική αστάθεια, καθώς και η επιπλέοντη του πληθωρισμού κατά το 1920, παρόλο που δημιούργησαν τις προϋποθέσεις ώστε να διοχετεύθουν χρηματικοί πόροι προς διάφορες επικερδείς δραστηριότητες, δεν ανέκοψαν την ανάπτυξη της νηπιακής κατά την περίοδο αυτή ελληνικής βιομηχανίας, η οποία συνέβαλε στην αναμόρφωση της διάρθρωσης του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος της χώρας. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το 1921 η ακαθάριστη αξία του βιομηχανικού προϊόντος ήταν 1.077 εκατομμύρια δραχμές, ενώ η αξία της γεωργικής παραγωγής (εκτός από τις ελιές και το ελαιόλαδο) ήταν 1.719 εκατομμύρια δρχ.<sup>15</sup>

Έτσι, η επέκταση του βιομηχανικού τομέα στην ελληνική οικονομία φαίνεται ότι θεμελιώθηκε πριν από την προσέλευση των προσφύγων και ιδιαίτερα την περίοδο 1917-1920<sup>16</sup>. Το γενικότερο κλίμα αστικού εκσυγχρονισμού και εμπιστοσύνης, που άρχισε να αναπτύσσεται την περίοδο αυτή, και κυρίως μετά το 1909, λειτούργησαν επικουρικά στις ευνοϊκές συνθήκες που δημιουργήθηκαν εξαιτίας των ιστορικών και διεθνών δεδομένων τις δύο πρώτες δεκαετίες του 20ού αιώνα για την επέκταση της βιομηχανίας. Συμπληρωματικά, αλλά καθοριστικά, προς την κατεύθυνση αυτή λειτούργησαν και οι τροποποιήσεις που έγιναν στο δασμολόγιο του 1884. Τροποποιήσεις, που είχαν ως στόχο την

<sup>14</sup> Για περισσότερα βλέπε Ξ. Ζολώτα, δ.π., σελ. 17-20 και Λεονταρίτη, «Οικονομία και Κοινωνία από το 1914-1918», στην *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τόμος ΙΕ', Αθήνα 1978.

<sup>15</sup> M. Mazower, δ.π., σελ. 57.

<sup>16</sup> Κατά τη στατιστική της βιομηχανικής απογραφής του 1917, λειτουργούσαν στην Ελλάδα συνολικά 2.213 βιομηχανικές επιχειρήσεις και απασχολούσαν 24.695 εργάτες και 11.434 εργάτριες. Αυτές κατανέμονταν ως εξής:

	Επιχειρήσεις	Εργαζόμενοι
Μικρές επιχειρήσεις (1-5 εργαζ.)	1.188	3.579
Μεσαίες " (6-25 "	743	8.850
Μεγάλες " (26 και πάνω εργαζ.)	282	23.700
Σύνολο	2.213	36.129

Ενώ κατά τη βιομηχανική απογραφή του 1920 του υπουργείου Εθνικής Οικονομίας ο αριθμός των επιχειρήσεων και των εργαζομένων σ' αυτές είναι ουσιωδώς μεγαλύτερος. Πιο συγκεκριμένα, αυτές κατανέμονται ως εξής:

	Επιχειρήσεις	Εργάτες	Υπάλληλοι	Ιπποδ.
Μικρές επιχειρήσεις (1-5 εργαζ.)	31.987	84.816	-	38.616
Μεσαίες " (6-25 "	2.413	22.463	6.145	16.689
Μεγάλες " (26 και πάνω εργαζ.)	492	37.486	4.172	43.658
Σύνολο	34.892	144.765	10.317	98.963

Πηγή: Ξ. Ζολώτας, δ.π., σελ. 19-20.

Παρά το γεγονός ότι η ακρίβεια των στατιστικών δεδομένων είναι πολύ αμφισβητήσιμη, κυρίως σε ό,τι αφορά τη μικρή βιομηχανία, είναι σαφές ότι την περίοδο 1917-1920 επήλθε σημαντική επέκταση του βιομηχανικού τομέα.

από δασμούς αύξηση των εσόδων του προϋπολογισμού<sup>17</sup>. Έτσι, η μετατροπή των μεταλλικών (χρυσών) δραχμών, του δασμολογίου του 1822, σε χάρτινες με τιμή μετατροπής 1,45, κατά το 1904 είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των δασμών, δεδομένου ότι η αξία της χάρτινης δραχμής άρχισε να βελτιώνεται σημαντικά από το 1896. Ο αυθαίρετος αυτός καθορισμός της χρυσής δραχμής σε ανώτερα επίπεδα από τα πραγματικά, που συνεπέλεσε σημαντικά στην αύξηση των δασμών, έγινε πιο αισθητός την περίοδο 1910-1918, όπου με τη συνεχή ανατίμησή της η χάρτινη δραχμή έφτασε τη χρυσή. Συνέπεια αυτής της διαδικασίας υπήρξε η αύξηση των δασμών κατά 45%. Αύξηση, η οποία, εκτός των άλλων, λειτούργησε προστατευτικά για την εγχώρια βιομηχανία και κατ' επέκταση συνέβαλε στην ανάπτυξή της. Η ψήφιση του νόμου 146/26.12.1914 "περί αθεμίτου ανταγωνισμού", καθώς και η δημιουργία μετά τον Α' παγκόσμιο πόλεμο μιας στοιχειώδους ατελούς νομοθεσίας<sup>18</sup> για την προστασία των εφευρέσεων, που σχετίζόταν με τις μηχανές και τις τεχνολογικές ανακαλύψεις<sup>19</sup>, λειτούργησαν επίσης θετικά στο ευνοϊκό κλίμα, το οποίο επικρατούσε την περίοδο αυτή, για τη δημιουργία νέων βιομηχανικών μονάδων<sup>20</sup>. Παρ' όλα αυτά, η βιομηχανία την περίοδο αυτή δεν σημειώνει αισθητή αλλαγή στη δομή της. Πιο συγκεκριμένα, συνέχισε να βασίζεται σχεδόν αποκλειστικά σε εγχώριες αγροτικές πρώτες ύλες, ενώ οι περισσότερες επιχειρήσεις διατήρησαν μια παλαιά μορφή βιομηχανικής εξέλιξης. Τόσο οι μεταλλουργικές επιχειρήσεις όσο και εκείνες των χημικών προϊόντων, οι οποίες αποτελούν σημαντικούς δείκτες βιομηχανικής ανάπτυξης, δεν παρουσίασαν αξιόλογη μεταβολή. Από τα 149 μεγάλα εργοστάσια, που ιδρύθηκαν μεταξύ Οκτωβρίου 1917 και Σεπτεμβρίου 1923, μόνο 13,5% είχαν σχέση με την παραγωγή χημικών προϊόντων απλής μορφής, ενώ 50,4% ήταν επιχειρήσεις επεξεργασίας τροφίμων. Ο πίνακας 7.3 δίνει μια σαφή εικόνα της δομής αυτής. Κατά τα χρόνια αυτά τίποτε δεν συνέτεινε ώστε να επαναπροσδιοριστούν οι

<sup>17</sup> Βλέπε Π. Δερτιλή, «Δημοσιονομική εξέλιξις της Ελλάδος», *Εγγύς και Άπω Ανατολή*, Φεβρουάριος 1925 και Ξ. Ζολώτα, σ.π., σελ. 114.

<sup>18</sup> Με το Β.Δ. εκτελεστικό του νόμου 1378 (ΦΕΚ 15.3.1919, φ. 58) καθιερώθηκε η απονομή χρηματικών βραβείων σε εφευρέσεις ή βελτιώσεις μηχανών κτλ.

<sup>19</sup> Μέχρι τότε, η μοναδική προστασία την οποία απολάμβαναν οι εφευρέτες πήγαζε από τον ποινικό νόμο, στα πλαίσια του οποίου αντιμετωπίζονταν όλες οι αμφισβητήσεις. Έτσι, ποινικοποιούνταν ένα σημαντικό τμήμα της εμπορικής συναλλακτικής ζωής. Για περισσότερα βλεπε Θ. Σακελλαρόπουλο, σ.π., σελ. 221-222.

<sup>20</sup> Η υποτυπώδης μέχρι την περίοδο αυτή ελληνική βιομηχανία δεν θέλησε αλλά ούτε χρειάστηκε να κατοχυρώσει τις ανύπαρκτες και ασήμαντες επιτεύξεις της. Αντίθετα, στο χώρο της σταφιδοπαραγωγής, που αποτελούσε τον πιο δυναμικό κλάδο της ελληνικής οικονομίας, εκδηλώθηκε από νωρίς το ενδιαφέρον για τις επιπτώσεις, που θα είχαν διάφορες τεχνικές καινοτομίες στην παραγωγή, επεξεργασία και πώληση της σταφίδας. Έτσι, το 1885 ψήφιστηκε ο νόμος ΑΣΙΒ<sup>21</sup> "περί εφευρέσεως νέων μεθόδων αποξηράνσεως του σταφιδοκάρπου". Σύμφωνα με το νόμο αυτό, δινόταν σ' αυτούς που επινοούσαν καινούργιους και γρήγορους τρόπους ξήρανσης της σταφίδας το αποκλειστικό 5ετές προνόμιο. Θ. Σακελλαρόπουλος, σ.π., σελ. 223.

## Βιομηχανικές επιχειρήσεις σύμφωνα με την απογραφή του 1920

Βιομηχανία	Επιχειρήσεις	Προσωπικό	Κύριο δύναμις			Αριθμός φοροτάνων					
			Εργάτρια	Εργάτρια	Εργάτρια						
Εκμεταλ. υπεδάφ. κλπ.	4.414	301	5.990	968	18.628	6.601	10.734	4.335	2.382	11.911	18.628
Μεταλλεία και ορυχεία	46	25	52	322	5.468	3.426	5.978	9.404	-	145	5.323
Λαγούεια	36	3	40	16	335	36	68	104	29	215	91
Αλυκαί, μεταλλικά θέσατα	25	14	27	35	1.528	14	429	443	11	57	1.460
Μεταλλγία, Πρωτ. κατεργ.	5	4	6	10	408	3	96	99	-	38	369
Διαδοχικά εργασ. μεταλ.	3.147	117	4.301	108	4.124	736	979	1.735	2.857	579	688
Μηχανεί γεωργικοί, βιομηχανικοί κλπ.	187	104	260	326	3.691	1.247	1.157	2.404	203	616	2.872
Λοιπά μηχανήματα και ειδοκαί κατεργαστή των πολυτιμών μετάλλων	363	10	459	19	608	31	6	37	466	142	-
Προπαραστευτή και κατεργασία ορυκτών	605	24	845	132	2.466	1.088	2.021	3.109	468	590	1.108
Επεξεργασία προϊόντων γεωργ. έμμειας και διλλων φυτικών υλών	24.275	6.944	32.359	2.378	60.446	3.456	52.982	56.438	33.059	14.375	13.012
Συπηρών και καρπών σταφίδος, ελαιού, οινού και καπνού	8.524	5.889	11.500	808	12.843	1.557	41.062	42.619	7.509	2.612	2.722
Ζωικών προϊόντων, κτηνοτροφικών μαλών	6.472	726	8.646	998	26.939	733	8.009	8.742	14.137	6.150	6.652
Χάρστου και κατασκευής αντικειμένων εξ ιδίων, γεωργ., κτηνοτρ. θηραράς και αλείας	6.677	71	8.715	314	13.709	192	999	1.191	8.278	3.547	1.884
Υφαντικοί βιομηχανίαι	3.939	311	5.118	925	17.295	565	9.501	10.066	4.807	3.322	9.166
Μέταξα	53	12	101	30	500	29	80	109	74	169	257
Βάμβακτ	124	70	215	313	5.316	174	5.847	6.021	55	307	4.954
Έριον	39	10	54	112	788	98	655	753	39	26	723
Λινόν, κάνναβις, λινύτη και λπ. νηστατα τεχνητά και μη	134	12	191	46	1.249	18	1.525	1.543	136	105	1.008
Κατασκευή και κατεργασία ειδικών υφασμάτων	334	170	531	80	1.435	165	1.137	1.302	333	369	733
Ενδυμάτων και αντικειμένων οικακής χρήσεως	787	147	1.070	445	3.677	1.942	4.396	6.338	1.024	881	1.772
Χημικά βιομηχανία	396	184	538	665	3.731	2.354	18.132	20.496	459	1.087	2.185
Πολυμερικά βιομηχανία	324	122	441	249	2.221	570	245	815	386	835	1.000
Κίνησης, φυσ., ύδωρ και θερμότης	72	62	97	416	1.510	1.794	17.887	19.681	73	252	1.185

Στέλλας Καραγιάννη

παράγοντες που καθόρισαν παρακωλυτικά τη βιομηχανική ανάπτυξη. Η συγκέντρωση μεγάλων κεφαλαίων κατά τη διάρκεια του πολέμου στα χέρια των βιομηχάνων και των εφοπλιστών δεν λειτούργησε ως καταλύτης για τον ουσιαστικό μετασχηματισμό του βιομηχανικού τομέα της οικονομίας.

Έτσι, παρά τη σημαντική ανάπτυξη που σημειώνεται την περίοδο αυτή, η ελληνική βιομηχανία παραμένει μέχρι το 1922 μια από τις πιο καθυστερημένες της Ευρώπης και η πλέον καθυστερημένη των Βαλκανίων<sup>21</sup>. Χαρακτηριστική πάντως και αυτή την περίοδο ήταν η παντελής σχεδόν έλλειψη άσκησης από πλευράς του κράτους συνειδητής βιομηχανικής και πιστωτικής πολιτικής για τον επηρεασμό διοχετευσης παραγωγικών πόρων προς το βιομηχανικό τομέα. Η ΕΤΕ, το τραπεζικό μονοπάλιο της ελληνικής οικονομίας κατά το 190 και 206 αιώνα, δεν διαδραμάτισε σοβαρό ρόλο ούτε ενίσχυσε την εκβιομηχάνιση της χώρας. Συνεργάστηκε και βοήθησε μόνο τους εμπόρους, με καθαρά εμπορικά κριτήρια, και πάλι μόνο μέσω των προεξοφλήσεων, δηλ. του βραχυπρόθεσμου δανεισμού. Παράλληλα, η αποτελματωμένη γεωργία, η ανεπάρκεια του δικτύου συγκοινωνιών, ο κατακερματισμός της γης, η απαρχαιωμένη και ανεπαρκής εκπαίδευση, παρά τις όποιες θετικές εξελίξεις που σημειώθηκαν την περίοδο αυτή, όσον αφορά τον εκσυγχρονισμό της χώρας σε όλους τους τομείς, αποτέλεσαν ορισμένους από τους καθοριστικούς παράγοντες, οι οποίοι λειτούργησαν υπέρ της διατήρησης της δομής της βιομηχανίας.

Μετά το δυσάρεστο κλονισμό που δέχτηκε η ελληνική βιομηχανία κατά τα έτη 1922 και 1923, εξαιτίας των διακυμάνσεων του συναλλάγματος και της κρίσιμης οικονομικής κατάστασης στην οποία περιήλθε η χώρα, η εξέλιξη του βιομηχανικού τομέα ανασυντίθεται και επανατοποθετείται σε νέες βάσεις.

#### ΠΙΝΑΚΑΣ 7.4

Μέγεθος των επιχειρήσεων σύμφωνα με την απογραφή του 1930

Μέγεθος επιχειρήσεων	Αριθμός επιχειρήσεων	Αριθμός εργαζομένων	Συνολική ιπποδύναμη	Ιπποδύναμη/επιχείρηση	Ιπποδύναμη/εργαζόμενο
1-5	70.644	121.198	90.103	1,275	0,743
6-25	4.900	49.665	58.678	11,975	1,181
25+	1.047	109.468	208.559	199,197	1,905
Σύνολο	76.591	280.331	357.340	4,666	1,275

Πηγή: M. Mazower, *Greece and the inter-war economic crisis*, Clarendon Press, Oxford 1989, σελ. 95.

<sup>21</sup> Θ. Σακελλαρόπουλος, σ.π., σελ. 199. Το 1920 στην ελληνική βιομηχανία η ιπποδύναμη ανά εργαζόμενο, σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 1920, ήταν μόλις 0,72, ενώ την ίδια περίοδο στη Ρουμανία ήταν 2,22 (έτος 1919), στη Βουλγαρία 2,64 (έτος 1921) και στη Γιουγκοσλαβία 3,4 (έτος 1918). M. Mazower, σ.π., σελ. 55.

Καθ' όλη την περίοδο 1921-1938, η ελληνική βιομηχανία παρουσίασε έντονους ρυθμούς ανάπτυξης. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του ακαθάριστου βιομηχανικού προϊόντος μεταξύ των ετών 1921 και 1929 ήταν 6,8%. Ρυθμός αύξησης πολύ εντυπωσιακός, ιδιαίτερα αν αυτός συγκριθεί με τους αντίστοιχους των άλλων βαλκανικών χωρών αυτής της περιόδου. Το βιομηχανικό προϊόν τη δεκαετία του 1920 αυξήθηκε με ταχύτερο ρυθμό από το ρυθμό αύξησης του αγροτικού προϊόντος. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το 1929 η ακαθάριστη αξία του βιομηχανικού προϊόντος ήταν 7.158 εκατομμύρια δραχμές και του αγροτικού 8.462,7 εκατομμύρια δραχμές<sup>22</sup>. Ο αριθμός των επιχειρήσεων από 33.811 το 1920 αυξήθηκε σε 76.703 το 1930, ενώ οι απασχολούμενοι στο βιομηχανικό τομέα από 154.633 το 1920 αυξήθηκαν σε 278.855 το 1930. Παράλληλα, όμως, ο αριθμός των εργαζομένων ανά επιχείρηση από 4,57 που ήταν το 1920 μειώθηκε σε 3,64 το 1930<sup>23</sup>. Γεγονός που δηλώνει ότι η επέκταση του βιομηχανικού τομέα τη δεκαετία του 1920 προήλθε κυρίως από την πληθώρα των μικρών επιχειρήσεων που κατέκλυσαν τον τομέα αυτό. Ο πίνακας 7.4 ενισχύει την άποψη αυτή. Έτοι, και την περίοδο αυτή, παρά τη σημαντική αύξηση της απασχόλησης στο βιομηχανικό τομέα και τη διόγκωση της αξίας του βιομηχανικού προϊόντος, δεν επήλθε κάποιος σημαντικός μετασχηματισμός στη δομή της βιομηχανίας.

Αναμφίβολα, ο πληθωρισμός<sup>24</sup>, η τεράστια αύξηση της εσωτερικής αγοράς, η απότομη πτώση των μισθών και ημερομισθίων μετά το 1921 εξαίτιας της προσέλευσης των προσφύγων<sup>25</sup>, η προνομιακή φορολογική μεταχείριση του βιομηχανικού τομέα σε συνδυασμό με την ισχυρή προστατευτική δασμο-

<sup>22</sup> M. Mazower, σ.π., σελ. 92-93.

<sup>23</sup> Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, *Η Ελληνική Βιομηχανία*, Αθήναι 1931, σελ. 234-235 και M. Mazower, σ.π., σελ. 94.

<sup>24</sup> Η λίρα Αγγλίας από 24 δρχ. το 1920, ανέβηκε στις 70 το 1921, στις 166 το 1922, στις 296 το 1923, στις 312 το 1925 και στις 386 το 1926. K. Βεργόπουλος, *Εθνισμός και οικονομική ανάπτυξη - Η Ελλάδα στο μεσοπόλεμο*, Εξάντας, Αθήνα 1978, σελ. 53.

<sup>25</sup> Είναι γνωστό από παλαιότερους και σύγχρονους ερευνητές ότι στην ελληνική οικονομία (γεωργία και βιομηχανία) το 190 αιώνα και τις αρχές του 20ού υπήρχε έλλειψη εργατικού δυναμικού. Αυτό το φαινόμενο εκδηλωνόταν περισσότερο έντονο στα αστικά κέντρα και έπληττε ιδιαίτερα τις νέες βιομηχανίες. Η ύψωση των ημερομισθίων και η συμπίεση των περιθωρίων του βιομηχανικού κέρδους, επομένως, εμφανίζόταν και φυσιολογική συνέπεια, αφού οι βιομηχανίες της εποχής ήταν έντασης εργασίας και όχι κεφαλαίου. Πολλές μαρτυρίες της εποχής υπογράμμιζαν την έλλειψη εργατικού δυναμικού και τα υψηλά επίπεδα ημερομισθίων που υπήρχαν στο νέο ελληνικό κράτος ολόκληρο το 190 αιώνα. Θ. Σακελλαρόπουλος, σ.π., σελ. 175. Για τα ημερομίσθια το 190 αιώνα στην Ελλάδα βλέπε Σ. Ασδραχά, «Η κίνηση των τιμών, ημερομισθίων και μισθών 1832-1912», στο *Ζητήματα Ιστορίας*, Αθήναι 1983, σελ. 175-199, K. Τσουκαλά, «Η εξέλιξη των ημερομισθίων στην Ελλάδα το 190 αιώνα», *Πολίτης*, 31.1.1979, σελ. 23-30. Σε αντιδιαστολή με τα επίπεδα των ημερομισθίων την περίοδο 1914-1920, βλέπε Γ. Λεονταρίτη, «Το ελληνικό εργατικό κίνημα και το αστικό κράτος 1910-20», στο Θ. Βερέμης και Ο. Δημητρακόπουλος, *Μελετήματα γύρω από το Βενιζέλο και την εποχή του*, Φιλιππότη, Αθήναι 1980, σελ. 60-72.

λογική, που θεσμοθετήθηκε το 1923 και άρχισε να εφαρμόζεται το 1926, όπως και η διεθνής οικονομική κρίση έθεσαν το πλαίσιο εξέλιξης και προοπτικών του βιομηχανικού τομέα. Με την έννοια αυτή είναι χρήσιμο να σκιαγραφηθεί έστω και πολύ σύντομα το πλαίσιο, το οποίο απ' ό,τι φαίνεται δημιούργησε τις συνθήκες θερμοκηπίου για την υπερτροφία των μικρών επιχειρήσεων στο βιομηχανικό τομέα την περίοδο αυτή. Έτσι, είναι δυνατό να κατανοηθεί, ίσως, καλύτερα η θέση ορισμένων μελετητών, οι οποίοι χαρακτηρίζουν την ανάπτυξη της βιομηχανίας αυτής της περιόδου ως "υπερτροφική", με την έννοια ότι δημιουργήθηκε από το κράτος με ανύπαρκτο ουσιαστικά σχεδιασμό για την ανάπτυξη του βιομηχανικού τομέα της οικονομίας.

Η μαζική άφιξη των προσφύγων, η οποία σήμαινε από τη μια πλευρά προσφορά φτηνής εργατικής δύναμης<sup>26</sup> και στις περισσότερες περιπτώσεις εξειδικευμένη εργασία, και από την άλλη διεύρυνση της εσωτερικής αγοράς<sup>27</sup>, επέφερε μια συνεχή βελτίωση του κλίματος των επενδύσεων. Παράλληλα, η ελλιπής ή ανύπαρκτη κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων<sup>28</sup>, η πολύωρη ημερήσια απασχόλησή τους (μέχρι 12 ώρες την ημέρα), η παιδική και γυναικεία απασχόληση<sup>29</sup> καθιστούσαν το κόστος του συντελεστή εργασίας στη βιομηχα-

<sup>26</sup> Βλέπε Μ. Ρηγίνος, "Ενεργός πληθυσμός και διάρθρωση των οικονομικών δομών (1909-1936)", *Τα Ιστορικά*, τεύχος 2, 1984 και του ίδιου, "Οι διακυμάνσεις των βιομηχανικών ημερομισθών στην Ελλάδα (1912-1936)", *Τα Ιστορικά*, τεύχος 5, 1986.

<sup>27</sup> Ο Θ. Σακελλαρόπουλος, ο.π., σελ. 259, ισχυρίζεται ότι η ανάπτυξη αυτής της περιόδου ίσως να έχει περισσότερη σχέση με την απότομη αύξηση της εσωτερικής αγοράς παρά με τα χαμηλά ημερομίσθια και την άφθονη εργατική δύναμη, όπως συχνά υποστηρίζεται.

<sup>28</sup> Η διεκδίκηση ενιαίου συστήματος υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης δεν προβλήθηκε από το σύνολο του εργατικού κινήματος. Οι πιο οργανωμένοι κλάδοι και οι εργαζόμενοι σε μεγάλες επιχειρήσεις επιδίωξαν, χωρίς συντονισμό και χωριστά, τη δημιουργία κλαδικών ασφαλιστικών ταμείων που κάλυπταν διαφορετικούς κινδύνους και στηρίζονταν τα περισσότερα σε πρόσθετους φόρους επί της κατανάλωσης. Έτσι, η κοινωνική ασφάλιση για την πλειονότητα των εργαζομένων στις μικρές ανοργάνωτες επιχειρήσεις ήταν πολύ δύσκολο να διεκδικηθεί. Το 1925 λειτουργούσαν, πριν ίδρυθεί το ΙΚΑ, 21 ασφαλιστικά ταμεία με 16.818 ασφαλισμένους και 2.072 συνταξιούχους. Μόνο το 1932 ο αριθμός των ασφαλισμένων και των συνταξιούχων έφτασε τους 384.026 και 32.646 αντίστοιχα, ενώ ο αριθμός των ασφαλιστικών ταμείων έφτασε τα 77. Πολλά από τα ταμεία αυτά συγχωνεύθηκαν στο ΙΚΑ, με την προσπάθεια που άρχισε ο Αλέξανδρος Παπαναστασίου και ολοκληρώθηκε στα 1936. Έτσι, το 1939, το ΙΚΑ, δύο χρόνια μετά την ίδρυσή του, κάλυπτε 325 χιλ. άμεσα ασφαλισμένους. Επιπλέον τα επικουρικά ταμεία κάλυπταν 718 χιλ. ασφαλισμένους και 52 χιλ. συνταξιούχους.

<sup>29</sup> Η πληθυσμιακή σύρευση απορροφήθηκε βέβαια από την επέκταση της απασχόλησης, αλλά με μεγάλα και περιοδικά λιμνάσματα ανεργίας. Αυτά, με τη σειρά τους, προκάλεσαν ανταγωνισμό γύρω από τα ημερομίσθια και εκτεταμένη παραβίαση της εργατικής νομοθεσίας, ιδιαίτερα εκείνης που αφορούσε στην παιδική και γυναικεία εργασία. Το προσφυγικό πρόβλημα, η ανώμαλη πολιτική κατάσταση και συνακόλουθη η απομαζικοποίηση του συνδικαλισμού καθώς και η πολυδιάσπαση του, αποτέλεσαν παράγοντες αναστατωτικούς για την επικύρωση νέων διεθνών συμβάσεων και την ανάλογη προσαρμογή της εργατικής νομοθεσίας. Α. Λιάκος, «Ο Ελευθέριος Βενιζέλος

νία πολύ χαμηλό, με αποτέλεσμα να δημουργούνται οι προϋποθέσεις για την επέκτασή της, τις οποίες εσκεμμένα το κράτος δεν φρόντιζε να περιορίσει ή να εξαλείψει, δεδομένου ότι μια τέτοια ενέργεια από την πλευρά του θα είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενδεχομένως οξύτερων κοινωνικών φαινομένων. Χαρακτηριστική εξάλλου είναι η απάντηση που έδωσε ο Βενιζέλος στον διευθυντή του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας Τομά, ο οποίος είχε αναλάβει το ρόλο του μεσολαβητή μεταξύ της ΓΣΕΕ και της κυβέρνησης, προκειμένου να εφαρμοστεί η εργατική νομοθεσία<sup>30</sup>, με στόχο αρχικά τον περιορισμό της παιδικής εργασίας και στη συνέχεια την καθιέρωση κοινωνικών ασφαλίσεων, τα εξής: "... Η επιτακτική ανάγκη να εξασφαλίσουμε εργασία στη μεγάλη μάζα των προσφύγων, η μικρή αναλογία, ανάμεσά τους, της ανδρικής εργατικής δύναμης, η αναγκαιότητα τέλος να αφιερωθούν όλοι οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι στις εργασίες εγκαταστάσεως τις πλέον επείγουσες, δεν επέτρεψαν την εφαρμογή μέτρων τα οποία θα ήταν χρήσιμα, αλλά θα μπορούσαν να τροχοπεδήσουν τη δημιουργία βιομηχανιών, συχνά ασταθών εξάλλου, και να σταματήσουν την ανάπτυξη άλλων"<sup>31</sup>. Στην πραγματικότητα, ο νόμος του 1911, ο σχετικός με τις ώρες και τις συνθήκες εργασίας, αποδείχθηκε ανεφάρμοστος. Οι σχετικές εκθέσεις των κρατικών επιθεωρητών της βιομηχανίας αποκαλύ-

και το Διεθνές Γραφείο Εργασίας», στο Γ. Μαυροκορδάτος και Χ. Χατζηιωσήφ, *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, Ηράκλειο 1988, σελ. 260-261. Για λεπτομέρειες βλέπε Α. Λιάκος, *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου*, Ι.Ε.Π.Ε.Τ.Ε., Αθήνα 1993.

<sup>30</sup> Παρόλο που την περίοδο 1910-1920 αναπτύχθηκε ένα πρωθυμένο σχετικά θεσμικό πλαίσιο, που προέβλεπε την προστασία της μισθωτής εργασίας, με άμεσες συνέπειες στο κόστος του συντελεστή εργασία, αυτό δεν εφαρμόστηκε σχεδόν ποτέ. Τα κύρια θεμέλια της εργατικής νομοθεσίας μπήκαν το 1911 με την ψήφιση των παρακάτω νομοσχεδίων: (1) νόμος 3934 του 1911 "περί υγειεινής και ασφαλείας των εργατών και περί ωρών εργασίας", (2) νόμος 4029 του 1912 "περί εργασίας γυναικών και ανηλίκων", (3) νόμος 4030 του 1912 "περί πληρωμής ημερομισθίων των εργατών, των υπηρετών και υπαλλήλων", (4) νόμος 3974 του 1911 "περί εκδικάσεως των μεταξύ των εργατών διαφορών, περί πληρωμής εργατικών μισθών και ημερομισθίων", (5) νόμος 4028 του 1912 "περί του κανονισμού υπηρεσίας προσωπικού τροχιοδρόμων και λεωφορείων", (6) νόμος 3932 του 1911 "περί συστάσεως τμήματος εργασίας και κοινωνικής προνοίας εν τω υπουργείω της Εθνικής Οικονομίας". Οι νόμοι αυτοί συμπληρώθηκαν αργότερα με άλλους πρόσθετους, διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις. Ο νόμος του 1911 "περί υγειεινής και ασφαλείας" καθόριζε απλώς γενικές αρχές που συμπληρώθηκαν με το διάταγμα της 25ης Απριλίου 1913. Μεταγενέστερη νομοθεσία ασχολήθηκε με την εφαρμογή του νόμου του 1911 στα ορυχεία, τις καπναποθήκες, τα εργοστάσια και τα βιρυσσοδειψεία. Παρόλα αυτά, οι εργατικοί νόμοι ήταν σχεδόν άγνωστοι για πολλές επιχειρήσεις, ενώ η εφαρμογή τους στα περισσότερα βιομηχανικά καταστήματα δεν άρχισε ποτέ. Γ. Λεονταρίτης, «Το ελληνικό εργατικό κίνημα και το αστικό κράτος 1910-20», δ.π., σελ. 55.

<sup>31</sup> Α. Λιάκος, «Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και το Διεθνές Γραφείο Εργασίας», στο Γ. Μαυροκορδάτος και Χ. Χατζηιωσήφ, *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, Ηράκλειο 1988, σελ. 263.

ππουν με τρόπο πολύ παραστατικό το γεγονός αυτό<sup>32</sup>. Παρομοίως, και η εφαρμογή του νόμου ΔΚΘ' περί εργασίας των γυναικών και ανηλίκων είχε την δια τύχη. Η δεκάρη εργασία για τις γυναίκες και τους ανήλικους σε ελάχιστα εργοστάσια είχε εφαρμοστεί, ενώ η αργία της Κυριακής σε ελάχιστες περιπτώσεις τηρούνταν. Σε πολλά εργοστάσια οι ανήλικοι ήταν υποχρεωμένοι να εργάζονται περισσότερο από 15 ώρες την ημέρα. Οι προφυλάξεις για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων δεν λαμβάνονταν υπόψη.

Η στενότητα επίσης των απαραίτητων γι' αυτή την περίπτωση κεφαλαίων από την εγχώρια αγορά και τις διεθνείς χρηματαγορές, σε συνδυασμό με την προσπάθεια από πλευράς των κυβερνήσεων αστικής αποκατάστασης των προσφύγων, οδήγησε στη δημιουργία πολλών μικρών επιχειρήσεων στους παραδοσιακούς κλάδους, όπου η φύση της εργασίας ήταν εντατική. Προς την κατεύθυνση βέβαια αυτή βοήθησαν σε σημαντικό βαθμό και η χαλάρωση των μηχανισμών της διεθνούς αγοράς, όπως και οι ταμειακές ανάγκες του δημοσίου για την αντιμετώπιση των εκτάκτων συνθηκών.

<sup>32</sup> Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ο επιθεωρητής Ν. Σαλίβερος έγραψε σε μια έκθεσή του προς τον υπουργό Εθνικής Οικονομίας την 31 Αυγούστου 1912: "Συμμορφούμενος προς την υπ' αρ. 26275 Υμετέραν Διαταγήν μετέβην εις Πάτρας και Κέρκυραν, ενεργήσας εις μεν τας πρώτας την επιθεώρησιν 51 εργοστασίων και εργαστηρίων εις απασχολούνται 958 εργάται και 327 εργάτιδες, εις δε την δευτέραν 24 εργοστάσια και εργαστήρια εις απασχολούνται 685 εργάται και 86 εργάτιδες. Εις αμφοτέρας τας πόλεις οι εργατικοί νόμοι είναι σχεδόν άγνωστοι και η εφαρμογή αυτών εις πολλά εργοστάσια, μήτε ήρχισεν, μήτε δύναται να υπάρξῃ ελπίς ότι θα αρχίση, αν η Αστυνομική αρχή δεν δείξη ανάλογον δραστηριότητα. ... Η εφαρμογή του περί εργασίας γυναικών και ανηλίκων Νόμου ΔΚΘ' ήρξατο από της εις τας Πάτρας μεταβάσεώς μου, καθ' όσον απ' όλα σχεδόν τα εργοστάσια και εργαστήρια απέπειψα παιδιά ηλικίας μικροτέρας των 12 ετών, άτινα ειργάζοντα επί 12 ή 14 ώρας συνεχώς. Αι κρατήσεις και τα πρόστιμα ήσαν γενικά εις όλα τα εργοστάσια, η δεκάρης εργασία διά τας γυναικάς και τους ανηλίκους εις ελάχιστα εργοστάσια είχεν εφαρμοσθή, αι πληρωμαί εγίνοντο μετά την διακοπήν της εργασίας και την Κυριακήν. Κυριακή αργία δεν τηρείται εις πολλά των εργοστασίων και οι ανήλικοι μαθητεύμενοι και αι εργάτιδες υποχρεούνται να εργάζωνται και την Κυριακήν ολίγας ώρας, και τούτο δωρεάν διά τον καθαρισμόν δήθεν των μηχανημάτων. ... Αι προφυλάξεις διά την υγείαν των εργαζομένων ουδόλως λαμβάνονται υπ' όψει. Ούτω του εργοστασίου Μ. Πετροπούλου Αρτοποιίας τα ζυμωτήρια συνέχονται μετά του αποχωρητηρίου άνευ ουδενός χωρίσματος, τα δε ούρα των σταύλων ρέουν εις το φρέαρ εξ ου αντλείται το διά την ζύμωσιν ύδωρ. ... Άλλα μήπως η αδιαφορία των εργοστασιαρχών περιορίζεται εις την έλλειψιν παντός απολύτως υγιεινού όρου εις τα εργοστάσια αυτών; Τα προφυλακτικά διά την ασφάλειαν μέτρα είναι επίσης άγνωστα και η ζωή και η σωματική ακεραιότης του εργάτου ουδόλως λαμβάνεται υπ' όψει. Ούτως ατμοκίνητα μηχανήματα λίαν επικίνδυνα διά τους εργαζομένους πλησίον αυτών, είναι εντελώς απροφύλακτα, παλαιού δε ως επί το πλείστον συστήματος ως πλημμελώς λειτουργούντα γίνονται καθημερινώς πρόξενα ουχί ολίγων δυστυχημάτων. ... Η κατά των εργατικών Νόμων και εργατικών ενώσεων αντίδρασις των εργοστασιαρχών είναι δυστυχώς γενική και πολλοί εργάται καθ' εκάστην απολύονται ευθύς ως βεβαιωθή η συμμετοχή των εις εργατικούς συλλόγους...". Γ. Λεονταρέτης, «Το εργατικό κίνημα (1910-1920)», δ.π., σελ. 57-58.

Η προστατευτική πολιτική του κράτους προς τη βιομηχανία, την περίοδο αυτή, θεμελιώθηκε αρχικά με το νόμο 2948 "περί προσαγωγής της βιομηχανίας και βιοτεχνίας" του 1922 και την εφαρμογή του νόμου περί του νέου τελωνειακού δασμολογίου του 1926. Παράλληλα, μικρότερη σημασία, αλλά σημαντικές από άποψη προστασίας της βιομηχανίας, υπήρξαν η τροποποίηση και συμπλήρωση του νόμου ΒΡΝΣΤ "περί προστασίας των βιομηχανικών και εμπορικών σημάτων", που έγινε το 1923, και η πολιτική ενίσχυσης της καπνοβιομηχανίας, η οποία εγκαινιάστηκε με το διάταγμα της 10ης Μαρτίου 1927<sup>33</sup>. Ο νόμος ΒΡΝΣΤ πρωτοψηφίστηκε το 1893, έπειτα από μια ανεπιτυχή απόπειρα το 1889<sup>34</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, οι σημαντικότερες προστατευτικές διατάξεις του νόμου 2948 προέβλεπαν:

- α) αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιωτικών, δημοτικών ή κοινοτικών κτημάτων προς ίδρυση ή λειτουργία ή επέκταση βιομηχανιών,
- β) παραχώρηση δικαιώματος επιφανείας ή χρήσης σε δημόσια κτήματα για το σκοπό αυτό,
- γ) ατέλεια τελωνειακού και δημοτικού δασμού για οικοδομικά υλικά και εισαγόμενο μηχανολογικό εξοπλισμό, τα οποία προορίζονταν για την ίδρυση νέων εργοστασίων ή την επέκταση των ήδη υπαρχόντων,
- δ) έκπτωση στα σιδηροδρομικά κόμιστρα 20% για τις πρώτες ύλες και τα οικοδομικά υλικά και 25% για τα βιομηχανικά προϊόντα,
- ε) απαλλαγή του φόρου των καθαρών προσόδων στα μερίσματα των μετοχών, εφόσον το κεφάλαιο υπερέβαινε τα 5 εκατομμύρια, ενώ το μέρισμα δεν υπερέβαινε το 5% της ονομαστικής αξίας και της μετοχής,
- στ) προτίμηση των εγχώριων βιομηχανιών σε περίπτωση ανάθεσης προμηθειών από τις κρατικές υπηρεσίες, εφόσον οι προσφορές αυτών δεν υπερέβαιναν τις αλλοδαπές πάνω από 5% και
- ζ) ίδρυση τεχνικών και επαγγελματικών σχολών από το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας.

<sup>33</sup> Α. Χουμανίδη, *Οικονομική Ιστορία της Ελλάδος, τόμος δεύτερος, από της Τουρκοκρατίας μέχρι του έτους 1935*, Παπαζήση, Αθήνα 1990, σελ. 362.

<sup>34</sup> Αντικείμενο του θεσμού αυτού ήταν η εξειδίκευση των προϊόντων, η οποία επιτυγχανόταν με την τοποθέτηση σήματος, δηλαδή ενός αναγνωριστικού σημείου, που χρησίμευε στη διάκριση των προϊόντων της βιομηχανίας και του εμπορίου, ενώ παράλληλα προστάτευε το προϊόν από την αντιγραφή ή τη μίμηση. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το 1921 ο αριθμός των εγκεκριμένων βιομηχανικών και εμπορικών σημάτων, σύμφωνα με το νόμο ΒΡΝΣΤ/1893, ήταν 458. Από αυτά, 428 αφορούσαν βιομηχανικά σήματα, τα οποία στην πλειοψηφία τους (355) ανήκαν σε ξένες επιχειρήσεις. Η πρόωρη θεσμοθέτηση αυτού του νόμου σε συνδυασμό με το μεγάλο αριθμό βιομηχανικών σημάτων που ανήκαν σε ξένους οίκους συνηγορεί στην άποψη ότι ο θεσμός αυτός επιβλήθηκε από έξω. Για περισσότερα, Θ. Σακελλαρόπουλος, σ.π., σελ. 229.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι με το νόμο αυτό, παρά τις όποιες παραλείψεις<sup>35</sup>, ενσυνείδητα το κράτος έτεινε προς την προστασία της εγχώριας βιομηχανίας<sup>36</sup>. Η προστασία όμως της βιομηχανίας αρχίζει να αυξάνει σημαντικά και συστηματικά με το νέο δασμολόγιο, το οποίο δημοσιεύτηκε με το διάταγμα της 22ας Δεκεμβρίου 1923 στο υπ' αριθ. 376 της 24ης Δεκεμβρίου 1923 φύλο της "Εφημερίδος της Κυβερνήσεως" και εφαρμόστηκε με το διάταγμα της 24ης Δεκεμβρίου 1925 από την 1η Ιανουαρίου 1926. Για την κατάρτιση του νέου δασμολογίου είχε ήδη δημουργηθεί επιτροπή στις 3 Σεπτεμβρίου 1917.

Το νέο δασμολόγιο ανεπιφύλακτα ήταν προστατευτικό και οι δασμοί τους οποίους επέβαλε κυμαίνονταν μεταξύ 30% με 35% της αξίας των εισαγόμενων προϊόντων, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις ξεπερνούσαν τα ποσοστά αυτά. Παράλληλα, οι δασμοί του νέου τελωνειακού δασμολογίου ήταν αρκετά υψηλότεροι από τους δασμούς του παλαιού. Τα τέλη των δασμών καθορίστηκαν σε μεταλλικές (χρυσές) δραχμές, μετατρέψιμες σε χάρτινες, με τιμή μετατροπής μεγαλύτερη ή μικρότερη από την πραγματική, ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες της εθνικής και δημόσιας οικονομίας. Σύμφωνα με το νέο δασμολόγιο, τα προϊόντα διαιρούνται σε 24 κατηγορίες, οι οποίες υποδιαιρούνται σε 293 συνολικά κλάσεις, ενώ κάθε κλάση υποδιαιρούνταν σε εδάφια και υποεδάφια, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν 1.321 διακεκριμένες δασμολογήσεις. Υπήρχαν δασμοί μέγιστοι και δασμοί ελάχιστοι. Οι τελευταίοι εφαρμόζονταν σε χώρες, με τις οποίες υπήρχαν εμπορικές συμφωνίες<sup>37</sup>.

Παρά τις όποιες επιστημάνσεις από οικονομικούς ιθύνοντες για τις αρνητικές επιδράσεις που θα είχε η δασμολογική προστασία στην ανάπτυξη υγιούς βιομηχανίας<sup>38</sup>, η οποία θα μπορούσε να ανταπεξέλθει στο διεθνή ανταγωνι-

<sup>35</sup> Το κράτος, για παράδειγμα, θα έπρεπε να δώσει μέσα από το νόμο αυτό μεγαλύτερη προσοχή στο κεφαλαιώδες ζήτημα της τεχνικής κατάρτισης των εργατών και να συμπληρώσει το νόμο με άλλες διατάξεις για το διακανονισμό του χρόνου μαθητείας κλπ. Παράλληλα, ενώ υπήρχε στενότητα κεφαλαίου, δεν προέβλεπε τίποτε για την προσέλκυση ξένου κεφαλαίου, για την εκμετάλλευση των παραγωγικών δυνάμεων της χώρας και τη συμμετοχή αυτού στις βιομηχανικές επιχειρήσεις. Ξ. Ζολώτας, *Η Ελλάς εις το στάδιον της εκβιομηχανίσεως*, Αθήνα 1927, σελ. 126.

<sup>36</sup> Για μια πρώτη εκτίμηση της επίδρασης που είχε ο νόμος 2948 στην ανάπτυξη της βιομηχανίας αυτής της περιόδου βλέπε Κ. Αργυρίου, «Η συμβολή του νόμου 2948 εις την προσδευτική εξέλιξη της Ελληνικής Βιομηχανίας», *Έργα*, τεύχος I, 1925. Για διεξοδικότερη άναλυση του (διου νόμου, αλλά και κριτική αξιολόγησή του, βλέπε Χ. Χατζηιωσήφ, *Η γηραιά σελήνη. Η βιομηχανία στην ελληνική οικονομία, 1830-1940*, Εκδόσεις Θεμέλιο, 1993.

<sup>37</sup> Ξ. Ζολώτας, *Η Ελλάς εις το στάδιον της εκβιομηχανίσεως*, ο.π., σελ. 115.

<sup>38</sup> Ο Ξ. Ζολώτας υποδείκνυε να ρυθμίζεται με διοικητικούς ελέγχους το δικαίωμα να ιδρύει κάποιος μια επιχείρηση, ώστε να υπόκειται όχι μόνο στους προσωπικούς υπολογισμούς ή προσδοκίες αλλά και σε ορισμένους αντικειμενικούς κανόνες υπέρ της συνολικής κοινωνικής και οικονομικής ισορροπίας. Ο Εμ. Τσουδερός προειδοποιούσε ότι "οι ιθύνοντες της βιομηχανίας ας μην απατώνται εκ των παρουσών περιστάσεων, αίτινες είναι ευνοϊκά ... Η παρούσα στιγμή δεν είναι κατάλληλος ούτε δ' επεκτάσεις

σμό, ένα χρόνο μετά την εφαρμογή του "νέου δασμολογίου" οι δασμοί για ορισμένα προϊόντα διπλασιάστηκαν, ενώ παράλληλα επιβλήθηκαν δασμοί και σε προϊόντα τα οποία μέχρι τώρα ήταν αδασμολόγητα<sup>39</sup>.

Είναι προφανές ότι η προστασία της βιομηχανίας δεν θεωρήθηκε στόχος, αλλά μέσο για την αποκατάσταση της δημοσιονομικής και συναλλαγματικής ισορροπίας. Χαρακτηριστικά, εξάλλου, είναι τα λόγια του υπουργού Οικονομικών Γ. Καφαντάρη το 1927 προς τους Έλληνες βιομηχάνους: "Αδιαφορώ απολύτως διά την βιομηχανίαν και θεωρώ ως μοναδικήν χρησιμότητά της το ότι αυτή συντελεί εις την ύπαρξιν ενός δασμολογίου συλλέγοντος το ήμισυ των εσόδων του δημοσίου προϋπολογισμού"<sup>40</sup>.

Στις αρχές του 1929 ο λόγιος που εκφωνεί ο Βενιζέλος στα Γιανιτσά, στα πλαίσια της περιοδείας για τις γερουσιαστικές εκλογές, θεωρείται από τους παρατηρητές ότι αποκλίνει σαφώς υπέρ της γεωργίας και σε βάρος της βιομηχανίας στο ζήτημα της κατεύθυνσης της οικονομικής ανάπτυξης. Ενώ στο πρωτοχρονιάτικο μήνυμα προς τον τύπο το 1930 ο Βενιζέλος τόνισε την πρόθεσή του για την ανάπτυξη πάνω από όλα της γεωργίας, η οποία βελτιώμενη και αναπτυγμένη θα αποτελούσε αδιάσειστα τη θεμελίωση της μελλοντικής ευημερίας αυτής της χώρας<sup>41</sup>.

Αντίθετα, διαφοροποιημένη θέση φαίνεται ότι κρατούσε ο Αλέξανδρος Παπαναστασίου, ο οποίος σε μια επιστολή του, η οποία δημοσιεύτηκε στη *Βιομηχανική Επιθεώρηση* [έτος Α' (1925), τεύχος 7, σελ. 20], γράφει: "Βεβαίως η Ελλάς είναι γεωργικόν Κράτος λόγω της υπεροχής του αγροτικού πληθυσμού και της γεωργικής παραγωγής, αλλά εκ τούτου δεν έπειται ότι η βιομηχανία και η βιοτεχνία έχουν μικράν σημασίαν και δεν θα έπρεπε να τύχουν ιδιαιτέρας προσοχής και υποστηρίζεως από το Κράτος"<sup>42</sup>.

Μόνο μετά την εκδήλωση των συνεπειών της παγκόσμιας κρίσης για την ελληνική οικονομία, η βιομηχανία επιβάλλεται στη συνείδηση της πλειοψηφίας του πολιτικού κόσμου ως το καταλληλότερο ίσως μέσο για την αντιμετώπιση του εμπορικού ισοζυγίου. Όλοι οι ιθύνοντες, πολιτικοί και οικονομικοί, συμφωνούν ότι για να ανταποκριθεί η βιομηχανία σ' αυτό, θα πρέπει να εξορθολογιστεί με τη συγχώνευση των επιχειρήσεων. Διαφωνούν, όμως, στα μέσα με τα οποία θα επιτευχθεί ο εξορθολογισμός. Η κυβέρνηση τάχθηκε υπέρ μιας αμεσότερης παρέμβασης του κράτους, ενώ η βενιζελογενής αντιπολίτευση και οι Λαϊκοί υποστηρίζαν ότι το κράτος πρέπει να περιοριστεί στο να ενισχύσει την εξέλιξη της ιδιωτικής πρωτοβουλίας προς τη σωστή κατεύθυνση. Η προσπά-

των επιχειρηματικών εγκαταστάσεων ούτε δι' αυξήσεις της παραγωγής των, έστω και εάν σήμερον η κατανάλωσις χαμογελά εις αυτούς". Κ. Βεργόπουλος, *Εθνισμός και οικονομική ανάπτυξη - Η Ελλάδα στο μεσοπόλεμο*, Εξάντας, Αθήνα 1978, σελ. 78.

<sup>39</sup> Ξ. Ζολώτας, σ.π., σελ. 119.

<sup>40</sup> Βεργόπουλος, σ.π., σελ. 79-80.

<sup>41</sup> M. Mazower, σ.π., σελ. 100.

<sup>42</sup> Λ. Χουμανίδη, *Οικονομική Ιστορία της Ελλάδος, τόμος δεύτερος*, από της Τουρκοκρατίας μέχρι του έτους 1935, Παπαζήση, Αθήνα 1990, σελ. 362.

Θεια της κυβέρνησης να επιβάλλει τη συγχώνευση των βιομηχανικών επιχειρήσεων μέσω της χρηματοδότησης από το κράτος προσέκρουσε σε αντιδράσεις. Η βενιζελογενής αντιπολίτευση και οι Λαϊκοί υποστήριζαν ότι η εξυγίανση του ιδιωτικού τομέα πρέπει να βασιστεί στις δικές του μόνο δυνάμεις. Θέση η οποία ταυτίζοταν με τη θέση της πλειοψηφίας του ΣΕΒΒ και των μεγάλων τραπεζών. Τελικά η κυβέρνηση υποχώρησε από όλες τις αρχικές παρεμβατικές θέσεις της και δέχτηκε τα αιτήματα των βιομηχάνων και των τραπεζών<sup>43</sup>.

## 7.2. Βιομηχανία και τραπεζική πίστη

Στα πλαίσια που αναπτύχθηκαν στην προηγούμενη παράγραφο, ένας μικρός αριθμός δυναμικών επιχειρήσεων απορροφούσαν χρηματικούς πόρους από τις μεγάλες τράπεζες, ενώ αντίθετα οι μικρές επιχειρήσεις και ιδιαίτερα αυτές που ήταν εγκαταστημένες έξω από τα μεγάλα αστικά κέντρα έμειναν αυτοχρηματοδοτούμενες<sup>44</sup>. Στα ίδια πλαίσια η Εθνική Τράπεζα επεκτείνει τις τραπεζικές της δραστηριότητες και στο χώρο των βιομηχανικών επενδύσεων, πριν ακόμη της αφαιρεθούν η αγροτική πίστη, με την ίδρυση της Αγροτικής Τράπεζας, και το εκδοτικό προνόμιο με την ίδρυση της Τράπεζας της Ελλάδας. Σε συνεργασία με την τράπεζα Hambros του Λονδίνου ίδρυει την τράπεζα Hellenic Corporation, στοχεύοντας ρητά στην ανάπτυξη της ελληνικής βιομηχανίας με τη χορήγηση μακροπρόθεσμων δανείων σε συγκεκριμένες επιχειρήσεις, υπό τον όρο ότι αυτές πρώτα θα είχαν "εξορθολογιστεί". Ωστόσο ένα χρόνο αργότερα θα μετονομαστεί σε Hellenic and General Trust, διαπιστώντας τις περιορισμένες δυνατότητες της Ελλάδας και αποφασίζοντας να επεκταθεί και σε άλλες αγορές. Έτσι και η ΕΤΕ θα αρχίσει και αυτή να επενδύει στο εξωτερικό.

Πιο συγκεκριμένα, πέρα από τις κάποιες συγχωνεύσεις που πραγματοποιήθηκαν, τα αποτελέσματα για τη Hambros ήταν απογοητευτικά. Ο πρόεδρος της εταιρίας στην πρώτη γενική συνέλευσή της ανέφερε ότι οι επενδυτικές δυνατότητες στη βιομηχανία παρεμποδίζονταν από τον υπερβολικό ανταγωνισμό μεταξύ των μικρών επιχειρήσεων και κατά συνέπεια η εταιρία στο εξής όφειλε να επεκτείνει τους ορίζοντές της πέρα από την Ελλάδα.

Η δράση του οργανισμού θα κρατήσει μόλις 10 χρόνια, με αιχμή μόνο την τριετία 1928-1930. Από τις 128 αιτήσεις, που υποβλήθηκαν, ικανοποιήθηκαν λίγες· δόθηκαν μόνο 30 δάνεια συνολικού ύψους £ 479.000<sup>45</sup>. Η κρίση στην

<sup>43</sup> X. Χατζηιωσήφ, "Η Βενιζελογενής αντιπολίτευση στο Βενιζέλο και η πολιτική ανασύνταξη του αστισμού στο μεσοπόλεμο", στο Γ. Μαυρογορδάτος-Χ. Χατζηιωσήφ, *Βενιζελισμός και αστικός εκουγχρονισμός*, Ηράκλειο 1988, σελ. 449.

<sup>44</sup> Για τη σχέση των τραπεζών με τη βιομηχανία βλέπε X. Χατζηιωσήφ, *Η γηραιά σελίγη, Η ελληνική βιομηχανία...*, δ.π., σελ. 201-256.

<sup>45</sup> M. Δρίτσα, «Πίστη και βιομηχανία στο μεσοπόλεμο», στο Γ. Μαυρογορδάτος-Χ. Χατζηιωσήφ, *Βενιζελισμός και αστικός εκουγχρονισμός*, δ.π., σελ. 190.

Ευρώπη, αλλά και οι διάφορες ενέργειες της κυβέρνησης Βενιζέλου μετά το 1928, θα αποτρέψουν οριστικά, όχι μόνο τη Hellenic Corporation, αλλά γενικότερα το ξένο κεφάλαιο από επενδύσεις στην ελληνική βιομηχανία. Έτσι, η βιομηχανική πίστη θα περάσει αυτομάτως στην Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας που θα διεκδικήσει την αποκλειστικότητα μέχρι το τέλος της περιόδου.

Από το 1930 μέχρι το 1937 η συμμετοχή της θα περιοριστεί σε λίγους κλάδους, ουσιαστικά στη χημική βιομηχανία και στα οικοδομικά υλικά. Μέχρι το 1939 οι προτιμήσεις της περιχαρακώθηκαν στις επιχειρήσεις δημόσιας αφέλειας, σιδηροδρόμους, εξηλεκτρισμό και στις θαλάσσιες μεταφορές. Ακόμη, στο τέλος της περιόδου, το 1939, από τις συνολικές πιστώσεις της ΕΤΕ ελάχιστες ξεπέρασαν τα 50.000.000 δρχ. και το μεγαλύτερο μέρος δόθηκε σε 7 ως 8 εταιρίες. Η τράπεζα κινήθηκε με καθαρά τραπεζική λογική, επιβάλλοντας υψηλές ασφάλειες και αυστηρά κριτήρια επιλογής, προκειμένου να ελαχιστοποιήσει τους κινδύνους για την ακινητοποίηση των πιστώσεων. Έτσι, οι πιστώσεις που χορήγησε, με ελάχιστες εξαιρέσεις, ήταν βραχυπρόθεσμες βασισμένες στις υποθήκες, ενώ οι εκτιμήσεις των υπηρεσιών της ΕΤΕ για τις περιουσίες που υποθηκεύονταν ήταν πολύ συντηρητικές.

Παράλληλα, η "ηθική" υποστήριξη που προσέφερε η ΕΤΕ συνοδευόταν με πιέσεις για συγχωνεύσεις ομοειδών βιομηχανιών ή καλύτερα συνεννοήσεις μεταξύ τους για επιμερισμό της αγοράς υποστήριξη ορισμένων σε βάρος άλλων και παρεμβάσεις στις διαπραγματεύσεις τους για την εξεύρεση εξωτραπεζικών κεφαλαίων· επίσης, παροχή (σε ορισμένους μόνο) πληροφοριών που είχαν συγκεντρώσει οι υπηρεσίες της για ανταγωνιστές τους. Αν υποτεθεί ότι η δράση αυτή στοιχειοθετούσε μια γενικότερη προσπάθεια εκλογίκευσης της ελληνικής βιομηχανίας και οικονομίας, όπως επανειλημμένα τονιζόταν από τις υπηρεσίες της τράπεζας, αλλά και από διάφορους μελετητές, σε καμία περίπτωση δεν υπαγορεύτηκε από μια γενικότερη πολιτική για τη βιομηχανία. Έτσι, οι συγχωνεύσεις δεν έφτασαν να συνοδεύονται από καθετοποίηση της παραγωγής με επιμερισμό της ανάμεσα σε διάφορα εργοστάσια και διάφορες περιοχές ανάλογα με τις προϋπάρχουσες εξειδικεύσεις ή πλεονεκτήματα, κατά το γερμανικό πρότυπο. Οι νέες οργανωτικές μέθοδοι δεν εφαρμόστηκαν ποτέ υποχρεωτικά. Η τραπεζική πίστη δεν οδήγησε σε αποκέντρωση ή σε καθετοποίηση<sup>46</sup>. Μέσα σ' αυτά τα πλαίσια γίνεται κατανοητό, γιατί ο Δροσόπουλος, της Εθνικής Τράπεζας, συμφωνούσε, αντανακλώντας φυσικά το διασπαρτό δισταγμό για τη βιομηχανία ολόκληρου του κρατικού μηχανισμού, ότι δεν είναι στις αρμοδιότητες των τραπεζών η ανάληψη ενεργού μέρους στη διαχείριση των βιομηχανικών επιχειρήσεων και, ακόμη περισσότερο, δεν είναι στις αρμοδιότητές τους η ακινητοποίηση χρηματικών πόρων σε μόνιμη βάση σε τέτοιου είδους επιχειρήσεις.

<sup>46</sup> Μ. Δρίτσα, «Πίστη και Βιομηχανία στο μεσοπόλεμο», στο Γ. Μαυρογορδάτος-Χ. Χατζηιωσήφ, *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, Ηράκλειο 1988, σελ. 100-101 και του ίδιου, *Βιομηχανία και Τράπεζες στην Ελλάδα του μεσοπολέμου*, Αθήνα 1990.

## 8. ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΣΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ

Η διεθνής οικονομική κρίση επηρέασε ειδικά την οικονομία της Ελλάδας, που την εποχή εκείνη ήταν χώρα γεωργική με πολύ περιορισμένη βιομηχανική παραγωγή και με οργανική ελλειμματικότητα στις εξωτερικές της συναλλαγές και διαφορετική μορφή απ' αυτή των βιομηχανικών χωρών. Στις βιομηχανικές χώρες 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 κυρίως νομισματική και υπήρξε 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 άδηλων πόρων και αφετέρου από τη διακοπή της εισροής δανειακών και άλλων κεφαλαίων. Από το 1929 οι εξαγωγές σημείωσαν σημαντική μείωση το 1931 αντιπροσώπευαν 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 των μεταναστευτικών εμβασμάτων 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 εξωτερικό, 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, όπως ο κλονισμός της εμπιστοσύνης προς το εγχώριο νόμισμα, με αποτέλεσμα να εκδηλωθεί ραγδαία αύξηση της ζήτησης συναλλάγματος και έντονη τάση εξαγωγής κεφαλαίων, με επακόλουθο τα αποθέματα χρυσού και συναλλάγματος από 4.211 εκατ. δρχ. στο τέλος του 1928 να περιοριστούν στην αιχμή της κρίσης (τέλος Μαΐου 1932) σε 170 εκατ. δρχ.

Από την άλλη πλευρά, οι αυξημένες δανειακές υποχρεώσεις της χώρας σε ξένο νόμισμα για την πληρωμή των τοκοχρεούλουσίων των τεράστιων συνομολογηθέντων δανείων συνέβαλαν σημαντικά στην εκδήλωση έντονης συναλλαγματικής κρίσης. Την εκδήλωση της συναλλαγματικής όμως κρίσης στη χώρα την 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 συνέδεσε τη δραχμή με το δολάριο. Αντίθετη ήταν η άποψη του Κ. Βαρβαρέσου, που πρότεινε αντί της σύνδεσης της δραχμής με το δολάριο να εφαρμοστεί πολιτική κυμαινόμενων ισοτιμών, τουλάχιστον προσωρινά. Η άποψη του Βαρβαρέσου ήταν ότι το μέγεθος των συναλλαγματικών διαθέσιμων της Τράπεζας της Ελλάδας δεν παρείχε επαρκή εγγύηση επιτυχίας της πολιτικής της εμμονής στο χρυσό κανόνα. Την άποψή του την επιβεβαίωσαν τα γεγονότα που ακολούθησαν. Η εμμονή της διοίκησης της Τράπεζας της Ελλάδας (και της τότε κυβέρνησης) στις σταθερές ισοτιμίες, σε εποχή που η δραχμή ήταν κλονισμένη, είχε καταστροφικές συνέπειες για το συναλλαγματικό απόθεμα της χώρας. Μέσα σε 6 μέρες (δηλ. από 21 ως 25 Σεπτεμβρίου) η Τράπεζα της Ελλάδας έχασε συνάλλαγμα συνολικής αξίας 3.613.961 δολαρίων. Οι ελπίδες ότι θα μπορούσε να αντιδράσει στον πανικό ικανοποιώντας την αθρόα ζήτηση συναλλάγματος – όχι μόνο από ιδιώτες, αλλά και από τράπεζες ακόμη – διαψεύστηκαν. Έτσι, τον Απρίλιο του 1932 αναγκάστηκε η Ελλάδα, αφού εξάντλησε όλες τις επιλογές που είχε, να άρει επίσημα με το νόμο 5422/1932 τη χρυσή βάση, μια και το νόμισμά της ήταν συνδεδεμένο με τη στερλίνα, και να καθιερώσει την αναγκαστική κυκλοφορία, με αποτέλεσμα τον υπερδιπλασιασμό της υπηρεσίας του δημόσιου χρέους.

Η πτώση της αξίας της δραχμής, μετά την εγκατάλειψη της χρυσής βάσης, συνεπαγόταν μεγαλύτερη δαπάνη δραχμών για την αγορά του συναλλαγματος, που ήταν απαραίτητο για την καταβολή των τοκοχρεολυσίων. Το ισότιμό τους σε δραχμές το 1932 – υπολογισμένο με τη μέση τιμή συναλλαγματος του έτους – έφτανε το 85% περίπου των συνολικών εσόδων του πραϋπολογισμού, ενώ ξεπερνούσε κατά 5% σχεδόν το σύνολο των εισπράξεων από τις εξαγωγές. Το εξωτερικό χρέος είχε φτάσει το 1932 τα 32,7 δισ. δρχ., ενώ το συνολικό δημόσιο χρέος πλησίαζε στα 48 δισ. δρχ. (πίνακας 8.1). Η επιβάρυνση του πληθυσμού από το συνολικό αυτό χρέος ήταν 62 δολ. κατά κεφαλή. Η επιβάρυνση μόνο από το εξωτερικό χρέος ήταν 43 δολάρια, ποσό πολύ μεγαλύτερο από τα αντίστοιχα για τις άλλες βαλκανικές χώρες και τις μικρότερες χώρες της Ανατολικής Ευρώπης (πίνακας 8.2).

ΠΙΝΑΚΑΣ 8.1

Εξέλιξη δημόσιου χρέους (1928-1932) (σε εκατ. δρχ.)

Εξωτερικό δημόσιο χρέος

<i>Έτη<sup>1</sup></i>	<i>Πάγιο</i>	<i>Κυμαινόμενο</i>	<i>Σύνολο</i>
1928	12.889,0	103,2	12.992,2
1929	13.791,2	88,5	13.879,7
1930	14.240,8	51,3	14.292,1
1931	14.719,3	232,4	14.951,7
1932	14.832,4	495,1	15.327,5

Εξωτερικό δημόσιο χρέος

<i>Έτη</i>	<i>Πάγιο</i>	<i>Κυμαινόμενο</i>	<i>Σύνολο</i>
1928	27.318,8	496,6	27.815,4
1929	28.657,0	266,3	28.923,3
1930	29.216,3	191,9	29.408,2
1931	30.098,4	1.179,0	31.277,4
1932	31.996,8	669,9	32.666,7

Συνολικό δημόσιο χρέος

1928	40.807,6
1929	42.803,0
1930	43.700,3
1931	46.229,1
1932	47.994,2

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, *Τα Πρώτα Πενήντα Χρόνια της Τραπέζης της Ελλάδος*, Αθήνα 1978, σελ. 106.

ΠΙΝΑΚΑΣ 8.2Κατά κεφαλή εξωτερικό δημόσιο χρέος (1932)  
(σε δολάρια ανά κάτοικο)

Ελλάδα	43,07
Ρουμανία	32,26
Γιουγκοσλαβία	27
Ουγγαρία	27,8
Πολωνία	13,8
Βουλγαρία	18,8
Τσεχοσλοβακία	12,1

Πηγή: Κ. Βεργόπουλος, *Εθνισμός και οικονομική ανάπτυξη*, δ.π., σελ. 69.

<sup>1</sup> Στις 31 Μαρτίου, που ήταν η λήξη του τότε οικονομικού έτους (1 Απριλίου - 31 Μαρτίου).

Κάτω από αυτές τις συνθήκες η αναστολή της εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους ήταν αναπόφευκτη. Το πλέγμα των συνθηκών, που αναλύσαμε παραπάνω, οδήγησε την Ελλάδα στην πτώχευση του 1932, η οποία ήταν η τέταρτη κατά σειρά μετά τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους και πολύ διαφορετική στην αιτία γέννησής της από τις άλλες.

Συγκεκριμένα, οι προηγούμενες πτωχεύσεις υπήρξαν αποτέλεσμα δημοσιονομικής κρίσης, ενώ η τελευταία ήταν απόρροια της γενικότερης οικονομικής και συναλλαγματικής κρίσης. Για το λόγο αυτό, οι συνέπειες ήταν γενικότερες και τα μέσα, που έπρεπε να ληφθούν για την αντιμετώπισή της, έπρεπε να είναι ριζικότερα. Εντούτοις, πριν προσφύγει η ελληνική κυβέρνηση μιονομερώς στο ριζικό αυτό μέτρο, επέδειξε διαγωγή έντιμου οφειλέτη και ζήτησε τη συνδρομή των Μεγάλων Δυνάμεων, που αντιπροσωπεύονταν στο ΔΟΕ, χωρίς επιτυχία. Από τη στιγμή αυτή, κάθε ελπίδα για τη διατήρηση της ισοτιμίας της δραχμής ήταν οριστικά καταδικασμένη. Οποιαδήποτε παραπέρα εμμονή στη σταθερότητα του 1928 δεν θα διευκόλυνε παρά μόνο τους κερδοσκόπους. Η προσφυγή βέβαια αυτή έγινε, αφού οι άλλες προσπάθειες για ανακοπή της συναλλαγματικής διαρροής απέτυχαν. Ειδικότερα, όπως όλα τα βεβαρημένα με εξωτερικά δάνεια κράτη αναγκάστηκαν να προβούν στη λήψη ριζικών μέτρων, έτσι και η Ελλάδα έλαβε επείγοντα συναλλαγματικά μέτρα για την αντιμετώπιση των συναλλαγματικών δυσχερειών και την ανακοπή της συναλλαγματικής διαρροής.

Επιπλέον αυξήθηκε το φορολογικό βάρος του ελληνικού λαού για την αντιμετώπιση της κρίσιμης κατάστασης, με αποτέλεσμα η φορολογική επιβάρυνση της χώρας να υπερβεί την αντίστοιχη των πιο πλούσιων ευρωπαϊκών χωρών.

Πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι άμεσος αντίκτυπος της διεθνούς οικονομικής κρίσης ήταν και η σημαντική μείωση των τελωνειακών εσόδων, δεδομένου ότι το εξωτερικό εμπόριο της χώρας συρρικνώθηκε σημαντικά.

Κάτω από την πίεση αυτή, ο Βενιζέλος δεν δίστασε να ανακοινώσει μια σειρά μέτρων, που θα υπονόμευαν την ίδια του τη δημοτικότητα, εν όψει των εκλογών του Σεπτεμβρίου 1932, αλλά καθόρισαν τη βασική φυσιογνωμία της οικονομικής πολιτικής του κράτους για ολόκληρη την περίοδο του μεσοπολέμου και αποτέλεσαν σταθμό στην οικονομική ιστορία του τόπου.

Με τα μέτρα αυτά:

- Καταργήθηκε 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%.
- Καταργήθηκε η ελεύθερη αγορά συναλλάγματος, και ο έλεγχος και η διάθεσή του καθώς και του χρυσού ανατέθηκε αποκλειστικά στην Τράπεζα Ελλάδας.
- Απαγορεύθηκε η απόδοση σε συνάλλαγμα των συναλλαγματικών καταθέσεων, με εξαίρεση τις συμβεβλημένες με το κράτος εταιρίες για την εκτέλεση παραγωγικών ή άλλων έργων για λογαριασμό του δημοσίου.

- Απαγορεύθηκε η εξαγωγή ή η μεταφορά, με οποιαδήποτε μορφή, δραχμών στο εξωτερικό χωρίς έγκριση από την Τράπεζα Ελλάδας.
- Αναστάλθηκε από την 1η Μαΐου 1932 επ' αόριστον η πληρωμή των χρεολυσίων και των τόκων για όλα τα δάνεια του κράτους, εσωτερικά και εξωτερικά.
- Επαναπροσδιορίστηκε η αξία της μεταλλικής δραχμής δηλαδή ο συντελεστής για τον υπολογισμό των δασμών επί της εισαγωγής αυξήθηκε από 15 χάρτινες δραχμές σε 20, για όλα τα εισαγόμενα είδη, πλην των ειδών πρώτης ανάγκης, και σε 22 δρχ. για τα είδη πολυτελείας.
- Αναδιοργανώθηκε το δασμολόγιο και αυξήθηκαν οι δασμοί για όλα τα είδη, εκτός από τα είδη πρώτης ανάγκης.
- Εγκαθιδρύθηκε το σύστημα των ποσοτικών περιορισμών, και
- Εγκαινιάστηκε 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 τάκου σε 12% και η καθιέρωση του θεσμού των υποχρεωτικών καταθέσεων των εμπορικών τραπεζών στην Τράπεζα Ελλάδας.

Το σύνολο αυτών των μέτρων δημιούργησε μια εντυπωσιακή προστατευτική πανοπλία της ελληνικής οικονομίας σε σχέση με την αναπτυσσόμενη διεθνή κρίση και ειδικότερα απέναντι στον ανταγωνισμό των ξένων προϊόντων στα πλαίσια της ελληνικής αγοράς. Είναι αξιοσημείωτο ότι η ελληνική οικονομική πολιτική, έχοντας ξεκινήσει από νομισματικές και συναλλαγματικές επιδιώξεις, κατέληξε εξ αντικειμένου να εγκαθιδρύσει ένα επεξεργασμένο σύστημα για την προστασία και την ενθάρρυνση της εγχώριας παραγωγής. Ο έλεγχος της οικονομίας από το κράτος έγινε στενότερος και σταθερότερος.

Συμπερασματικά μπορεί να ειπωθεί ότι με τα μέτρα αυτά, που απέβλεπαν κυρίως στην αντιμετώπιση των συναλλαγματικών και δημοσιονομικών δυσχερειών, οι οποίες εκδηλώθηκαν με τη διεθνή οικονομική κρίση, αλλά προκλήθηκαν από την ανάγκη επέκτασης του κρατικού παρεμβατισμού, ολοκληρώνεται η άμεση και έμμεση παρέμβαση του κράτους σε όλους τους νευραλγικούς τομείς της οικονομίας.

Τόσο οι Βαλκανικοί πόλεμοι όσο και η μικρασιατική καταστροφή, με τις επιπτώσεις τους, δημιούργησαν την ανάγκη αναμόρφωσης και αναδιάρθρωσης της κοινωνικοοικονομικής δομής της χώρας, η οποία μόνο έπειτα από μια επέκταση του κρατικού παρεμβατισμού μπορούσε να πραγματοποιηθεί. Από την άλλη πλευρά, η αδυναμία της ελληνικής οικονομίας να ανταπεξέλθει στο μεγάλο όγκο των δημοσίων δαπανών που απαιτούσε μιας τέτοιας έκτασης κρατική παρέμβαση, οδήγησε στη σύναψη τεράστιων δανείων στο εξωτερικό με επαχθείς όρους, πράγμα που επιδείνωσε τα ήδη σοβαρά προβλήματα του δημοσιονομικού της τομέα και αύξησε σημαντικά την εξάρτηση της χώρας από διεθνείς οικονομικές συνθήκες. Έτσι, η διεθνής οικονομική κρίση του 1929 υπήρξε και η κυρίαρχη συνθήκη επιβολής και ολοκλήρωσης της επιτακτικής παρεμβατικής πολιτικής της περιόδου του μεσοπολέμου.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ότι η Ελλάδα στηρίχθηκε στους δικούς της πόρους για τη χρηματοδότηση των πολεμικών επιχειρήσεων της περιόδου 1912-1923. Οι κολοσσιαίες για τις οικονομικές της δυνατότητες άμεσες και έμμεσες πολεμικές δαπάνες είχαν ως αποτέλεσμα τη διόγκωση των δημόσιων δαπανών και τη διεύρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, με άμεσες και ολέθριες επιδράσεις στη νομισματική και δημοσιονομική ισορροπία της χώρας. Στην τεράστια βέβαια διεύρυνση του συνολικού ύψους των δημόσιων δαπανών σημαντικό ρόλο έπαιξε και η αύξηση των πολιτικών δαπανών εξαιτίας των σοβαρών μεταρρυθμίσεων που θεσπίστηκαν σε όλους σχεδόν τους τομείς της οικονομίας και κοινωνίας, στα πλαίσια δόμησης ενός σύγχρονου αστικού κράτους που επιχειρήθηκε την περίοδο αυτή.

Έτσι, η απελευθέρωση των αλυτρώτων, με την αντίστοιχη εδαφική επέκταση του εθνικού κράτους, σε συνδυασμό με τον αστικό εκσυγχρονισμό της χώρας, που επιχειρήθηκε ταυτόχρονα την περίοδο αυτή, καθόρισαν σε ένα σημαντικό βαθμό τη μετέπειτα εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας και τον τρόπο αντιμετώπισης και χρηματοδότησης των τεράστιων μεταπολεμικών αναγκών που δημιουργήθηκαν με τη μικρασιατική καταστροφή και την υπογραφή της Συνθήκης της Λωζάνης, το 1923.

Το πρόβλημα της περίθαλψης και εγκατάστασης των προσφύγων από δημοσιονομική άποψη υπήρξε τεράστιο. Τα μεγάλα βάρη που προέκυψαν για τη χώρα σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα, χωρίς ουσιαστική βοήθεια από το εξωτερικό, συνέβαλαν από τη μια πλευρά στην αναδίπλωση του εκσυγχρονισμού της χώρας και από την άλλη υπήρξαν μια από τις κυριότερες αιτίες της οικονομικής συντριβής της Ελλάδας, η οποία κατέληξε στη χρεοκοπία του ελληνικού κράτους το 1932.

Η χρηματοδότηση των δημόσιων δαπανών για την αντιμετώπιση των συνθηκών που δημιουργήθηκαν από τη μικρασιατική καταστροφή και την προσπάθεια για εξισορρόπηση της δημοσιονομικής, νομισματικής και συναλλαγματικής αστάθειας, απόρροια των επιλογών που υιοθετήθηκαν την περίοδο 1912-1923, στηρίχθηκε κατά ένα μεγάλο μέρος στη χρηματοδότηση από το εξωτερικό. Η εισροή ξένων δανειακών κεφαλαίων την περίοδο 1922-1932 υπήρξε σε όγκο η σημαντικότερη που είχε πραγματοποιηθεί από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους. Ωστόσο η συνομολόγηση των τεράστιων δανείων αυτής της περιόδου, χωρίς αμφιβολία ήταν έξω από τις οικονομικές και δημοσιονομικές δυνατότητες της χώρας. Ταυτόχρονα η τακτική που ακολούθησε το ελληνικό κράτος, όσον αφόρα την εξυπηρέτηση των δανείων αυτών, η τακτική των "ισχυρών αποσβέσεων", κατέστησε το θέμα των δημοσιονομικών ισορροπιών ιδιαίτερα ευαίσθητο και τη διατήρησή τους εξαιρετικά επισφαλή. Έτσι, η φορολογική και δασμολογική πολιτική, που ασκήθηκαν την περίοδο αυτή, επηρεάστηκαν και προσδιορίστηκαν σε σημαντικό βαθμό από την ανάγκη των αυξημένων δανειακών υποχρεώσεων του κράτους για την πληρωμή των τοκο-

χρεολυσίων των συνομολογηθέντων δανείων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να επέλθει μια σημαντική αναδίπλωση του εκσυγχρονισμού του φορολογικού συστήματος, που επιχειρήθηκε το 1919, και παράλληλα να δημιουργηθούν στρεβλώσεις στο παραγωγικό σύστημα της οικονομίας. Τέλος, η απορρόφηση πολύ υψηλού ποσοστού των συνολικών φορολογικών εσόδων από τα τοκοχρεολύσια των δανείων περιόριζε και ανέστελλε τον εκσυγχρονισμό που άρχισε σε όλους τους τομείς της οικονομίας και κοινωνίας την περίοδο 1910-1920.

Ωστόσο η συνομολόγηση των δανείων αυτών, αν εξεταστεί μέσα στο πλαίσιο των κοινωνικοοικονομικών και εθνικών συνθηκών που διαμορφώθηκαν την περίοδο αυτή, τότε αυτομάτως αποκτά άλλες διαστάσεις. Η υλοποίηση των μεγάλων παραγωγικών έργων, η οποία ήταν απαραίτητη για την οικονομική και κοινωνική αφομοίωση του νέου πληθυσμού, την οικονομική ανόρθωση της χώρας και την ενσωμάτωση του βορειοελλαδικού χώρου, θα ήταν αδύνατη χωρίς αυτά τα δάνεια.

Έτσι, ενώ είναι σχετικά εύκολο να αποτιμηθούν οι επιδράσεις που είχε για την ελληνική οικονομία και το δημοσιονομικό σύστημα της χώρας η συνομολόγηση των δανείων για την εκτέλεση των παραγωγικών έργων, είναι αρκετά δύσκολο να εκτιμηθούν εκ των υστέρων οι επιπτώσεις που θα είχε για την οικονομία της περιόδου εκείνης και της διαχρονικής της εξέλιξης η μη εκτέλεση των μεγάλων έργων υποδομής. Με την έννοια αυτή είναι δύσκολο να συναχθεί ένα συμπέρασμα απαλλαγμένο από οποιαδήποτε συναισθηματική φόρτιση για τη σπουδαιότητα των έργων και κατά συνέπεια για την αναγκαιότητα συνομολόγησης μέρους των τεράστιων δανείων την περίοδο αυτή με ολέθριες συνέπειες για τη δημοσιονομική και συναλλαγματική ισορροπία της χώρας. Οποιοδήποτε τέτοιο συμπέρασμα πρέπει να στηριχθεί σε μια σειρά υποθέσεις και απλουστεύσεις, που μειώνουν αισθητά την πολυπλοκότητα του ζητήματος, περιορίζοντας το όλο πρόβλημα των πολιτικών επιλογών της περιόδου σε καθαρά "οικονομικούς όρους" και αφαιρώντας έτσι ένα σημαντικό τμήμα της έντονης εθνικής διάστασης του προβλήματος. Ανεξάρτητα, όμως, από τη δυνατότητα ή μη εξαγωγής ασφαλούς συμπεράσματος για το τεράστιο εγχείρημα των παραγωγικών έργων από δημοσιονομική άποψη, τα έργα αναμόρφωσαν τη χώρα, ενώ ταυτόχρονα έδωσαν σημαντική σε έκταση καλλιεργούμενη γεωργική γη, συμβάλλοντας έτσι σε σημαντικό βαθμό στην οικονομική και κοινωνική αφομοίωση του νέου πληθυσμού. Παράλληλα, διευκόλυναν το έργο της αγροτικής μεταρρύθμισης παρέχοντας διέξοδο στην ασφυκτική πίεση που είχε δημιουργηθεί από την προσέλευση 1,5 εκατ. προσφύγων. Οι συνθήκες κάτω από τις οποίες υλοποίήθηκε η αγροτική μεταρρύθμιση είχαν ως αποτέλεσμα την εξαιρετική κατάτμηση του καλλιεργούμενου εδάφους και το σχηματισμό ενός μεγάλου αριθμού πολύ μικρών οικογενειακών εκμεταλλεύσεων. Αναμφίβολα, χωρίς την υλοποίηση των παραγωγικών έργων της Μακεδονίας, οι εκμεταλλεύσεις αυτές θα ήταν εξαιρετικά μικρότερες, ενώ ένα σημαντικό τμήμα των γηγενών ακτημάνων και των προσφύγων θα ήταν δύσκολο έως αδύνατο να απολαύσει τα οφέλη της αγροτικής μεταρρύθμισης, δημιουργώντας ίσως σημαντική αστάθεια στο κοινωνικό και οικονομικό σύστημα.

Οι μικρές γεωργικές εκμεταλλεύσεις, που προέκυψαν εξαιτίας της ριζοσπαστικής αγροτικής μεταρρύθμισης, η οποία πραγματοποιήθηκε σε συνδυασμό με τη διεθνή οικονομική κρίση του 1929, κατέστησαν αναγκαία τη μεγαλύτερη ανάμειξη του κράτους στο γεωργικό τομέα της οικονομίας. Η έντονη κρατική παρέμβαση που σημειώθηκε στον αγροτικό τομέα έθεσε περιορισμούς στο βαθμό παρέμβασης από πλευράς του κράτους στους άλλους τομείς της οικονομίας, ανεξάρτητα αν οι επιλογές των κυβερνώντων στηρίζονταν σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα στην προώθηση του αγροτικού τομέα ως μέσου για την περαιτέρω οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Με το δεδομένο ότι οι πόροι τους οποίους μπορούσε να διαχειριστεί το κράτος δεν ήταν δυνατό να υπερβούν, έστω και ελάχιστα, το ύψος των δαπανών, που διαμορφώνονταν από τις έκτακτες συνθήκες, η επέμβαση του κράτους στο βιομηχανικό τομέα της οικονομίας περιορίστηκε μόνο σε διοικητικού τύπου παρεμβάσεις και στην ανοχή της μη τήρησης από πλευράς των βιομηχανιών των όρων υγιεινής και της φιλεργατικής νομοθεσίας, που είχαν θεσμοθετηθεί την επαναστατική περίοδο διακυβέρνησης του κόμματος των Φιλελευθέρων. Με την ανοχή του αυτή το κράτος συνέβαλε έμμεσα στη μεταφορά πόρων προς το βιομηχανικό τομέα της οικονομίας. Η ανάμειξή του αυτή, η οποία σε καμία περίπτωση δεν υπαγορευόταν από μια συνειδητή προσπάθεια για τον επηρεασμό μεταφοράς πόρων προς τη βιομηχανία, υποβοήθησε από τη μια πλευρά στο να υποβαθμιστεί ως ένα σημείο το οξύ πρόβλημα ανεργίας που ανέκυψε στα μεγάλα αστικά κέντρα από την ξαφνική και μαζική συσσώρευση μεγάλου αριθμού προσφύγων σ' αυτά και από την άλλη να ιδρυθούν βιομηχανικές μονάδες, οι οποίες κάτω από άλλες συνθήκες δεν ήταν οικονομικά αποδοτικές. Στα ίδια πλαίσια, η δασμολογική πολιτική που εφαρμόστηκε μετά το 1926, και η οποία υπαγορεύτηκε κυρίως από τις ταμειακές ανάγκες του δημοσίου, δημιούργησε συνθήκες θερμοκηπίου για την ενίσχυση και ανάπτυξη βιομηχανικών μονάδων, που στη συνέχεια με την άρση της ισχυρής δασμολογικής προστασίας δεν ήταν σε θέση να αντέξουν στο παραμικρό το διεθνή ανταγωνισμό. Έτσι, ενώ το κράτος την περίοδο 1910-1932 δεν αναμείχθηκε άμεσα και μέσα από μια συνειδητή βιομηχανική πολιτική, με εξαίρεση το νόμο 2948/1922, φαίνεται ότι έμμεσα άσκησε σημαντικότατη επιρροή στην εξέλιξη και δομή του βιομηχανικού τομέα της οικονομίας, καθορίζοντας με αυτό τον τρόπο ως ένα σημαντικό βαθμό και την εξέλιξη που είχε αυτός μετά το Β' παγκόσμιο πόλεμο.

Η διεθνής οικονομική κρίση, ενώ δεν έπληξε άμεσα την ελληνική οικονομία, μέσω του εξαγωγικού της εμπορίου επέδρασε καταλυτικά στη διατάραξη της δημοσιονομικής ισορροπίας της χώρας, η οποία την οδήγησε το 1932 στην τέταρτη κατά σειρά πτώχευση από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους. Γεγονός είναι ότι τα αποτελέσματα της διεθνούς κρίσης θα ήταν λιγότερο έντονα, αν έγκαιρα γινόταν η αποδέσμευση της δραχμής από τη στερλίνα. Ωστόσο και πάλι, ενώ το συμπέρασμα αυτό εκ των υστέρων βγαίνει σχεδόν αβίαστα, την περίοδο εκείνη ήταν δύσκολο να προβλεφθεί και ακόμη δυσκολότερο να κατανοηθεί ότι η εμμονή στη νομισματική σταθερότητα δεν θα εξα-

σφάλιζε τα απαραίτητα δανειακά κεφάλαια για τη συνέχιση των μεγάλων παραγωγικών έργων, στην ολοκλήρωση των οποίων είχαν εναποθετηθεί πολλές ελπίδες για την οικονομική ανόρθωση της χώρας.

Τελειώνοντας μπορεί να υποστηριχθεί ότι, ενώ οι έκτακτες συνθήκες της μικρασιατικής καταστροφής και της διεθνούς οικονομικής κρίσης ανέκοψαν ή περιόρισαν τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, που επιχειρήθηκε με τη μεγαλύτερη ένταση από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους την περίοδο 1910-1920, ταυτόχρονα προσδιόρισαν και τη μεγαλύτερη άμεση και έμμεση ανάμειξη του κράτους σε όλους σχεδόν τους τομείς της οικονομίας.