

ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
Δ Ο Μ Ε Σ Κ Α Ι Θ Ε Σ Μ Ο Ι

9

200 ΧΡΟΝΙΑ  
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ:  
ΠΑΡΕΛΘΟΝ, ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

---

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

•  
1821  
•

200 ΧΡΟΝΙΑ

• ελευθερι •

ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΜΕ ΤΟ ΑΥΡΙΟ

•  
2021  
•

ΕΠΕΤΕΙΑΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ 1821-2021

ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ





ΤΑ ΔΙΑΚΟΣΙΑ ΧΡΟΝΙΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ

---

ΣΥΝΤΟΝΙΣΤΗΣ ΣΕΙΡΑΣ ΗΜΕΡΙΔΩΝ

**Ν.Κ. Αλιβιζάτος**

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΚΠΑ

Η έκδοση πραγματοποιήθηκε με την ευγενική υποστήριξη  
της Τράπεζας Πειραιώς.

Επιμέλεια τόμων: Ελένη Μπενέκη

ISBN: 978-960-89102-9-4

© Αθήνα 2023, Τράπεζα Πειραιώς και Εθνικό και Καποδιστριακό  
Πανεπιστήμιο Αθηνών

---

# 200 Χρόνια Ελληνική Οικονομία: παρελθόν, παρόν και μέλλον

---

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟΣ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΣ

Μιχάλης Ψαλιδόπουλος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ

ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΕΚΠΑ





## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

---

ΜΙΧΑΗΛΗΣ ΨΑΛΙΔΟΠΟΥΛΟΣ Ομότιμος καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ <i>Εισαγωγικές παρατηρήσεις</i> .....	9
ΓΙΑΝΝΗΣ ΔΟΥΚΑΣ Επίκ. καθηγητής, Τμήμα Αγροτικής Ανάπτυξης, Αγροδιατροφής και Διαχείρισης Φυσικών Πόρων ΕΚΠΑ ΝΑΠΟΛΕΩΝ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης ΕΚΠΑ <i>Η ελληνική αγροτική οικονομία: ιστορική συνέχεια και προοπτικές</i> .....	17
ΤΑΣΟΣ ΓΙΑΝΝΙΤΣΗΣ Ομότιμος καθηγητής στα Οικονομικά της Ανάπτυξης ΕΚΠΑ <i>Μεταποιητική βιομηχανία</i> .....	29
ΒΑΛΙΑ ΑΡΑΝΙΤΟΥ Αναπληρώτρια καθηγήτρια, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης <i>Το λιανικό εμπόριο στην Ελλάδα. Η αβέβαιη μετάβαση από το μικρό μαγαζί στην πρόκληση του ψηφιακού μετασχηματισμού</i> .....	41
ΓΕΡΑΣΙΜΟΣ ΖΑΧΑΡΑΤΟΣ Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ <i>Η μεταπολεμική εξέλιξη του διεθνούς τουρισμού και εκτιμήσεις για τον ρόλο του στην ελληνική οικονομία</i> .....	51



ΤΖΕΛΙΝΑ ΧΑΡΛΑΥΤΗ

Ινστιτούτο Μεσογειακών Σπουδών-ΙΤΕ & Πανεπιστήμιο Κρήτης

*Η μεγάλη διεθνής ναυτιλία των Ελλήνων και η «αορατότητα»  
στην ελληνική οικονομία* ..... 67

ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΓΟΥΛΑΤΟΣ

Καθηγητής Ευρωπαϊκής Πολιτικής και Οικονομίας, Οικονομική Σχολή,  
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

*Η εξέλιξη του ελληνικού τραπεζικού συστήματος από τις μεταπολεμικές  
δεκαετίες μέχρι την οικονομική κρίση του 2010* ..... 83

ΒΑΣΙΛΗΣ Θ. ΡΑΠΑΝΟΣ

Ακαδημαϊκός, ομότιμος καθηγητής Τμήματος Οικονομικών Επιστημών ΕΚΠΑ

*Η Φορολογία στην Ελλάδα: παρελθόν και προοπτικές* ..... 95

ΞΕΝΟΦΩΝ ΓΙΑΤΑΓΑΝΑΣ

Πρώην Νομικός Σύμβουλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

*Θεσμικές επιπτώσεις της ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση* 111

ΑΧΙΛΛΕΑΣ ΜΗΤΣΟΣ

Ομότιμος καθηγητής, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών Πανεπιστημίου Αιγαίου

*Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση: απολαβές και αναπροσαρμογές* ..... 119

## ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Μιχάλης Ψαλιδόπουλος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ  
ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΕΚΠΑ

Η ελληνική οικονομία αναπτύχθηκε κατά τον 19ο αιώνα ικανοποιητικά. Η γεωγραφική της διεύρυνση και η πληθυσμιακή της διόγκωση κάνουν τη σύγκριση μεταξύ περιόδων σχετικής στασιμότητας και σχετικής μεγέθυνσης άκαρπες. Η ανάπτυξη που, σύμφωνα με τις υπάρχουσες εκτιμήσεις τετραπλασίασε το εθνικό εισόδημα της χώρας έως το 1893, προήλθε από τον αγροτικό τομέα και τις υπηρεσίες. Εμπόριο και ειδικά η ναυτιλία λειτούργησαν σε διεθνές ανταγωνιστικό πλαίσιο, η συσσώρευση όμως κερδών που επιτυγχανόταν σε αυτήν δεν διοχετευόταν αυτούσια στη δημιουργία πραγματικού κεφαλαίου στη χώρα. Η βιοτεχνία-βιομηχανία ελάχιστα συνέβαλε στην οικονομική αυτή βελτίωση καθώς αποτύγχανε να προσαρμοστεί στις συγκυρίες. Η γεωργία, που απασχολούσε το 80% του πληθυσμού το 1880, συνέβαλε ουσιαστικά στην αύξηση του εισοδήματος παρά τις οριακές μεταβολές σε τεχνικές καλλιέργειας και παραγωγικότητας.

Το Δημόσιο διεκδικεί σημαντικό μερίδιο πρωτοβουλιών και συμμετοχής στην αύξηση αυτή του εθνικού εισοδήματος καθώς η ιδιωτική πρωτοβουλία αναζητούσε υποστήριξη στα πεπραγμένα της. Η παρέμβαση του κράτους στην ελληνική οικονομία εκφράστηκε με ποικιλότητες νομοθετικές πρωτοβουλίες και δραστηριότητες. Σταθμοί για την ελληνική γεωργία ήταν τα έτη 1835 (νόμος περί προικοδότησης) και 1871 (διανομή των εθνικών γαιών). Για τη βιομηχανία, ο νόμος για την εμψύχωσή της (1837), η ατέλεια στην εισαγωγή βάμβακος (1871) κ.ά. Νόμοι ρύθμισαν την ιχθυοτροφία, τη μεταλλευτική δραστηριότητα και γενικά όλες τις

πτυχές του οικονομικού βίου με πολυποίκιλες ρυθμίσεις. Για τη φορολογία σταθμούς αποτελούν: ο φόρος χαρτοσήμου (1836), ο φόρος οικοδομών και επιτηδευμάτων (1836), ο φόρος αροτριώντων κτηνών (1881) κ.ά. Για την νομισματική πολιτική το 1841 (ίδρυση της ΕΤΕ), το 1867 (νέο νομισματικό σύστημα), το 1885 (αποτυχία άρσης της αναγκαστικής κυκλοφορίας) κ.ά. Στις διεθνείς οικονομικές σχέσεις τα δασμολόγια του 1857, του 1867 και του 1885.

Μετά το 1897 και την επιβολή του Διεθνούς Οικονομικού Ελέγχου η ελληνική οικονομία περνά παρατεταμένη ύφεση που στην πορεία ενδυναμώνει τα δημόσια οικονομικά και επιτρέπει τη νικηφόρα διεξαγωγή των Βαλκανικών και του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου. Η Μικρασιατική Καταστροφή και η εισροή και αποκατάσταση των προσφύγων αλλάζει εκ βάθρων τα δεδομένα. Η βιομηχανία απογειώνεται και η γεωργία αυξάνει την παραγωγικότητά της χάρις στα παραγωγικά έργα του Ελευθερίου Βενιζέλου και την οικονομική βοήθεια της Κοινωνίας των Εθνών. Η αύξηση του ΑΕΠ είναι σταθερή έως τις παραμονές του Β΄ Παγκοσμίου πολέμου και δεν κάμπτεται παρά την παγκόσμια ύφεση του 1929. Η οικονομική πολιτική που επεδίωκε μια εξωστρεφή οικονομία προσαρμόζεται μετά το 1932 σε εσωστρεφές και προστατευτικό πλαίσιο.

Μετά τις καταστροφές της ναζιστικής κατοχής η οικονομία επανικάμπτεi χάρις τη Βρετανική και Αμερικανική βοήθεια, το ίδιο και οι επιμέρους παραγωγικοί κλάδοι. Μετά τη νομισματική μεταρρύθμιση του 1953 ακολουθεί μια ένδοξη τριακονταετία που φέρνει την οικονομία πολύ κοντά στην Ευρωπαϊκή αγορά. Από την άλλη πλευρά εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα.

Αναλυτικότερα, το 1955 η Ελλάδα ήταν μια γεωργική χώρα σε ό,τι αφορούσε παραγωγή και απασχόληση. Η βιομηχανία συνέβαλε περί το 20% του ΑΕΠ και οι υπηρεσίες, κυρίως το εμπόριο, συμπλήρωναν την εικόνα της οικονομικής δραστηριότητας. Η ναυτιλία άφηνε το αποτύπωμά της και στο ΑΕΠ και στην απασχόληση. Ο τουρισμός ήταν ακόμα σε εμβρυακό στάδιο.

Η χώρα δεν ήταν αυτόνομη σε αγροτικά προϊόντα με αποτέλεσμα την ανάγκη να συμπληρώνεται η όποια έλλειψη σιτηρών, οσπρίων και κτηνοτροφικών προϊόντων από εισαγωγές. Επιπρόσθετα υπήρχε υπερπαραγωγή καπνού, σταφίδας και λαδιού, παραγωγή πέραν των ορίων της εγχώριας κατανάλωσης, με αποτέλεσμα την ανάγκη εύρεσης αγορών όπου θα

εξάγονταν τα παραπάνω πλεονάσματα. Η ελληνική οικονομία έπρεπε να είναι εξωστρεφής για να καλύπτει τις ανάγκες της.

Παράλληλα, η δευτερογενής παραγωγή που όπως αναφέραμε είχε ριζώσει στη χώρα μετά το 1922 στη βάση υπερπροσφοράς εργασίας και χαμηλού εργατικού κόστους είχε το κέντρο βάρους της στην ελαφρά βιομηχανία. Καθώς οι ρυθμοί ανάπτυξης της αυξάνονταν, γινόταν απαραίτητο να εισάγεται κεφαλαιουχικός εξοπλισμός μη παραγόμενος στην Ελλάδα προκειμένου να διατηρηθεί αλώβητη η παρατηρούμενη τότε βιομηχανική αναπτυξιακή δυναμική.

Η συνέπεια αυτής της κατάστασης ήταν να αντιμετωπίζει η οικονομική πολιτική ένα μόνιμα ελλειμματικό εμπορικό ισοζύγιο που απαιτούσε άδηλους πόρους για την κάλυψή του. Η ναυτιλία, τα μεταναστευτικά εμβάσματα και ο περιορισμένος αρχικά τουρισμός κάλυπταν μερικώς το έλλειμμα αυτό. Η κάλυψη αυτή δεν θεωρούνταν σίγουρη και μόνιμη από τους φορείς της οικονομικής πολιτικής που αναζητούσαν επιπρόσθετους πόρους για να εξισορροπήσουν το ισοζύγιο πληρωμών και ταυτόχρονα τη βάση αναπαραγωγής του οικονομικού συστήματος. Η κίνηση κεφαλαίων και η εισροή ξένων επενδύσεων στη χώρα θεωρήθηκαν εκ των ουκ άνευ για την προσπάθεια αυτή. Νομοθετικές και συνταγματικές πρωτοβουλίες ενίσχυσαν τη δεκαετία του 1950 και μετέπειτα την τάση αυτή, δεν εξάλειψαν όμως τον φόβο μελλοντικής κρίσης και στασιμότητας της ελληνικής οικονομίας λόγω της ιδιόμορφης αυτής κατάστασης του ισοζυγίου πληρωμών.

Με την ιδιωτική πρωτοβουλία να διστάζει να επενδύσει στον κλάδο βιομηχανικού κεφαλαιουχικού εξοπλισμού και το κράτος διστακτικό να προχωρήσει στην ίδρυση κρατικών βιομηχανικών μονάδων για την υποκατάσταση των εισαγωγών η χώρα περί το 1960 βρισκόταν σε μια ιδιόμορφη κατάσταση. Η οικονομία βασιζόταν περισσότερο στην άντληση πόρων από το εξωτερικό για την κάλυψη του ισοζυγίου πληρωμών και λιγότερο στην ανάπτυξη των παραγωγικών της δυνάμεων. Η ανεργία και η υπο- και ετερο-απασχόληση στον αγροτικό τομέα οδηγούσαν σε μετανάστευση, ενώ βέβαια ένα σταθερό από το 1953 σε αξία νόμισμα και η πειθαρχημένη ισοσκελίση του δημόσιου προϋπολογισμού σηματοδοτούσαν την πίστη των ελληνικών αρχών ότι μόνον η εξωστρέφεια της οικονομίας μπορούσε να ανεβάσει το βιοτικό επίπεδο. Ο ρόλος του κράτους στην οικονομία ήταν αρκετά παρεμβατικός με πρωταρχική την αυστηρότητα ελέγχου της ποσότητας του χρήματος στην οικονομία που διοχετευόταν από τη Νομι-

σματική Επιτροπή της Τράπεζας Ελλάδος με ποσοστώσεις σε κλάδους της οικονομικής δραστηριότητας και, μέσω αυτών, σε συγκεκριμένους τομείς, άξιους ενίσχυσης σύμφωνα με τις τότε εκτιμήσεις.

Οι Έλληνες οικονομολόγοι συζήτησαν σε μονογραφίες και άρθρα το —όπως το έλεγαν— «πρόβλημα του ισοζυγίου πληρωμών». Ενώ η παροχή αμερικανικής βοήθειας έβαινε στη δεκαετία του 1950 μειούμενη βαδίζοντας προς τον μηδενισμό, δυο εξελίξεις στα ευρωπαϊκά δρώμενα φάνταζαν ελκυστικές για την άμβλυση και τον περιορισμό του προβλήματος προσανατολισμού της οικονομίας. Η Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελευθέρων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ) και οι Ευρωπαϊκές Οικονομικές Κοινότητες (ΕΟΚ) ήταν ανοικτές σε συνεργασίες και συμφωνίες με τρίτες χώρες.

Δεδομένου ότι η ΕΟΚ πρόσφερε πολύ περισσότερες χρηματοδοτικές υποσχέσεις από την ΕΖΕΣ που ήταν απλά μια ζώνη ελεύθερου εμπορίου, η Ελλάδα συνδέθηκε από το 1962 με την ΕΟΚ. Ευνοϊκές διατάξεις δασμολογικού χαρακτήρα έσπρωξαν τη βιομηχανία σε καλύτερες εξαγωγικές επιδόσεις. Η συμφωνία «πάγωσε» μεν επί δικτατορίας (με αρνητικές συνέπειες στις προσδοκίες των επιχειρηματιών) αλλά η τρέχουσα διαχείριση κράτησε ψηλούς τους ρυθμούς ανάπτυξης με τη βιομηχανία να προσεγγίζει το 30% του ΑΕΠ, τη γεωργία να φθίνει και την εσωτερική μετανάστευση να αποψιλώνει πληθυσμιακά την ύπαιθρο. Το 1971 είχαμε την κατάρρευση του συστήματος του Μπρέτον Γουντς και η χώρα μπήκε, μαζί με τις υπόλοιπες δυτικές οικονομίες, στην παγίδα του στασιμοπληθωρισμού και στην αδυναμία χειρισμού του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών υπό συνθήκες πανάκριβων για την εποχή τους τιμών πετρελαίου, απαραίτητης πηγής ενέργειας της ελληνικής βιομηχανίας. Η ανταγωνιστικότητα («γλιστρώσει») και το νόμισμα άρχισε να υποτιμάται.

Η κατ' αρχήν λύση στα σύνθετα οικονομικά προβλήματα της Μεταπολίτευσης προέκυψε από την (πρώμη) αίτηση προσχώρησης της Ελλάδας στην ΕΟΚ. Η αίτηση έγινε δεκτή μετά από μακροχρόνια διαπραγματεύση και σωρεία μεταβατικών διατάξεων. Η συμμετοχή της χώρας στην Κοινή Αγροτική Πολιτική, που σήμαινε τη γενναιόδωρη στήριξη των τιμών των αγροτικών προϊόντων, η πρόσβαση ως πλήρες μέλος σε χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και η γενικότερη αιμοδοσία του ελλείμματος ισοζυγίου πληρωμών από Ευρωπαϊκούς πόρους υποσχόταν συνέχιση της πεπατημένης στην ελληνική οικονομική πολιτική που άλλωστε εύρισκε σύμφωνους τους πολίτες της χώρας.

Είναι αλήθεια βέβαια ότι αρχικά διατυπωνόταν έντονη πολιτική κριτική στην ΕΟΚ από τον αρχηγό του ΠΑΣΟΚ Ανδρέα Παπανδρέου. Όταν όμως άρχισαν να ρέουν στη χώρα κονδύλια για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα και αργότερα τα πακέτα Ντελόρ, Σαντέρ, από τα Ταμεία Σύγκλισης και Συνοχής, όταν η ΕΟΚ έγινε ΕΕ και άρχισε να διαμορφώνει και να χρηματοδοτεί πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης, κοινωνικές δαπάνες και άλλες πρωτοβουλίες, η στάση του ΠΑΣΟΚ απέναντι στην ΕΕ άλλαξε άρδην. Το αργότερο μετά το 1985 με το πρόγραμμα σταθεροποίησης 1985-1987, η κριτική προς την ΕΟΚ/ΕΕ σταδιακά εξέλιπε με αποκορύφωμα τη σχεδόν καθολική υπερψήφιση στο κοινοβούλιο της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992. Το ισοζύγιο πληρωμών δεν αποτελούσε πλέον πρόβλημα για την οικονομική πολιτική.

Στη δεκαετία του 1980 άλλαξε και το πλαίσιο άσκησης της οικονομικής πολιτικής. Ο κρατικός μηχανισμός αναδείχθηκε σε βασικό παίκτη στην οικονομία, ενώ αναπτύχθηκαν σε ακόμα μεγαλύτερη κλίμακα πελατειακές σχέσεις σε τοπικό και εθνικό επίπεδο. Επιδιώχθηκε ο μετασχηματισμός της οικονομίας με μόχλευση εξωτερικού δανεισμού που σταδιακά ανέβασε τη σχέση χρέους προς ΑΕΠ από 20% σε 100% μέσα σε μια δεκαετία. Γενναιόδωρη κρατική χρηματοδότηση προς την τοπική αυτοδιοίκηση και για τη διατήρηση σε λειτουργία («προβληματικών») επιχειρήσεων που είχαν καταστεί ζημιογόνες έδινε τον τόνο επί μια δεκαετία με τον πληθωρισμό διψήφιο και τον μετασχηματισμό της οικονομίας να ασθμαίνει. Η γεωργία ως κλάδος παραγωγικής δραστηριότητας συνέχιζε να φθίνει, ενώ οι βιομηχανικές μονάδες στρέφονταν προς εμπορικές δραστηριότητες, καθώς το εμπόριο πρόσφερε ψηλότερα κέρδη από τη δευτερογενή παραγωγή. Η κρατική διαχείριση ευρωπαϊκών κονδυλίων αποδείχθηκε καταλύτης μετατροπής της χώρας σε οικονομία υπηρεσιών.

Οι Έλληνες οικονομολόγοι αρχικά μελέτησαν επίμονα τις επιπτώσεις της πλήρους προσχώρησης της Ελλάδας στην ΕΟΚ/ΕΕ. Είναι χαρακτηριστικές δημοσιεύσεις και συνέδρια απολογισμού των πρώτων πέντε χρόνων ένταξης στην ΕΕ. Αποδείχθηκε ότι σημαντικό κομμάτι της δευτερογενούς παραγωγής δεν άντεξε τον ανταγωνισμό της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ και το ποσοστό συμμετοχής της βιομηχανίας στο ΑΕΠ άρχισε να φθίνει επανερχόμενο σταδιακά στο 20% προηγούμενων δεκαετιών. Η εφαρμογή της πολιτικής της «σκληρής δραχμής», της υποτίμησης του νομίσματος σε ποσοστό χαμηλότερο του τρέχοντος πληθωρισμού, έκανε δυσκολότερη

τη θέση των ελληνικών βιομηχανικών εξαγωγών. Μετά το 1987 συρρικνώθηκαν οι δημοσιεύσεις προβληματισμού σχετικά με την ευρωπαϊκή πορεία της ελληνικής οικονομίας και αναδύθηκαν άλλες με έμφαση στην εκμετάλλευση νέων ευκαιριών χρηματοδότησης που πρόσφεραν ευρωπαϊκά κονδύλια. Το ισοζύγιο πληρωμών, όπως προαναφέραμε, δεν αποτελούσε πλέον πρόβλημα. Το ζήτημα για τη δεκαετία του 1990 ήταν να προχωρήσει η χώρα στη συμμόρφωση με τα κριτήρια του Μάαστριχτ, να μειωθούν σταδιακά ελλείμματα προϋπολογισμού, πληθωρισμός, επιτόκια και δυνητικά το δημόσιο χρέος. Θέσπιση (και τήρηση) νομισματικών στόχων επέτρεψε την επίτευξη κάποιων από τους στόχους αυτούς και μέσω αυτών και σχετικών ευρωπαϊκών αποφάσεων οδηγηθήκαμε στην ελαφρά καθυστερημένη ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωζώνη που έγινε αποδεκτή και πάλι από ευρύτατη κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Ενώ η ΕΕ διευρύνθηκε μετά το 1989 γενόμενη μια ιδιόμορφη ομοσπονδία κρατών, και με τους ρυθμούς ανάπτυξης στην Ελλάδα να έχουν ανακάμψει, ξεχάστηκαν και δεν συζητήθηκαν πιθανές αρνητικές συνέπειες της σταδιακής μετατροπής της ελληνικής οικονομίας σε οικονομία υπηρεσιών με συμβολή τους στο ΑΕΠ περί το 60% το 2000 και 70% το 2010. Παράλληλα, υποβαθμίστηκε/ξεχάστηκε η υποχρέωση τήρησης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης της ΕΕ μετά την εισαγωγή του Ευρώ ως εθνικού νομίσματος. Την πρώτη δεκαετία του 21ου αιώνα διογκώθηκαν ξανά τα κρατικά ελλείμματα, η στατιστική καταγραφή των οποίων ήταν πλημμυεστάτη.

Κάπως έτσι, και στα απόνερα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 οδηγήθηκε η χώρα σε διπλό έλλειμμα σε προϋπολογισμό και ισοζύγιο πληρωμών καθώς και σε διογκωμένο χρέος, και σε αδυναμία αντιμετώπισης της κατάστασης με εθνικά μέσα, αφού άλλωστε δεν διέθετε δικό της νόμισμα. Δεν διέθετε όμως ούτε δική της στρατηγική, και όπως αποδείχθηκε, ούτε δική της άποψη για το ξεπέρασμα της κρίσης. Οι εταίροι, ΕΕ και ΔΝΤ, επέβαλλαν μια εμπροσθοβαρή δημοσιονομική προσαρμογή, που ελπίζοταν ότι θα αποκαθιστούσε σύντομα μακροοικονομική ισορροπία, προσαρμογή που έπληξε ανεπανόρθωτα τη δομή της ελληνικής οικονομίας, τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις των δύο, των τριών και των πέντε απασχολούμενων που ήταν η (ασθενής) ραχοκοκαλιά της οικονομίας.

Γεωργία και βιομηχανία παράγουν σήμερα περί το 6% και το 15% του ΑΕΠ αντίστοιχα, με τις υπηρεσίες να καταλαμβάνουν το υπόλοιπο. Η

πραγματικότητα αυτή πιστοποιεί ότι μια επαναφορά σε εθνικό νόμισμα θα προκαλούσε τεράστιες ελλείψεις αγαθών στη χώρα και μεγαλύτερη συρρίκνωση της οικονομικής δραστηριότητας από το 25% που προέκυψε μεταξύ 2010-2013. Μετά τρία μνημόνια και μεγάλη καθυστέρηση, οκτώ ετών, επανήλθε στην Ελλάδα η ισορροπία των μακροοικονομικών μεγεθών και καταγράφηκαν θετικοί ρυθμοί ανάπτυξης, ατυχώς όμως η πανδημία του κορωνοϊού ξαναπαρέσυρε την οικονομία σε ύφεση.

Οι εργασίες στον παρόντα τόμο σκοπό έχουν την ανασκόπηση των 200 χρόνων ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας με έμφαση στη σύγχρονη οικονομική ιστορία. Έμφαση δίνεται στους κλάδους της οικονομικής δραστηριότητας, στην τραπεζική και φορολογική πολιτική και στη σχέση της χώρας με την Ευρωπαϊκή Ένωση. Με λιτό και συμπεριληπτικό τρόπο υπογραμμίζονται επιτεύγματα και διαπιστώνονται αδυναμίες. Απώτερος στόχος είναι η συμβολή στη συζήτηση σχετικά με το βραχυπρόθεσμο αλλά και το μακροπρόθεσμο μέλλον της ελληνικής οικονομίας.





# Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Γιάννης Δούκας

ΕΠΙΚ. ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ,  
ΑΓΡΟΔΙΑΤΡΟΦΗΣ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΦΥΣΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΕΚΠΑ

Ναπολέων Μαραβέγιας

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΚΠΑ

Διαχρονικά, η συμβολή του αγροτικού τομέα είναι σημαντική για την ελληνική οικονομία και κοινωνία. Βέβαια, κατά τη διάρκεια των ετών το μερίδιό του στη διαμόρφωση του εθνικού εισοδήματος έχει συρρικνωθεί από το 54% την περίοδο του Μεσοπολέμου και το 11,5% τη δεκαετία του 1980 σε μονοψήφιο ποσοστό σήμερα. Παρ' όλα αυτά παραμένει ένας τομέας ζωτικής σημασίας για την οικονομία της χώρας. Πιο συγκεκριμένα, η συμμετοχή του πρωτογενούς τομέα στο ΑΕΠ είναι 3,5% (Eurostat, 2021), ποσοστό σχεδόν τριπλάσιο του ευρωπαϊκού μέσου όρου, που φτάνει τον 1,3% στην ΕΕ-27. Επίσης, το ποσοστό του εργατικού δυναμικού που απασχολείται στον τομέα φτάνει στο 10% και είναι πολύ υψηλότερο από τον μέσο όρο στην ΕΕ-27 που κυμαίνεται στο 4% (EC, 2021).

Βέβαια, η σημασία του αγροδιατροφικού τομέα είναι πολύ μεγαλύτερη, αν συνυπολογίσουμε ότι η μεταποίηση αγροτικών προϊόντων (τρόφιμα και ποτά) στην Ελλάδα παράγει το 3,5% του ΑΕΠ (όσο περίπου και ο πρωτογενής τομέας) και συμβάλλει κατά 37% στην απασχόληση (μ.ο. ΕΕ-27: 15,1%) και κατά 28% στην προστιθέμενη αξία (μ.ο. ΕΕ-27: 11,4%) του συνόλου της μεταποίησης (Eurostat, 2021).

Στο παρόν κείμενο θα επιχειρήσουμε μια σύντομη ιστορική αναδρομή από τη σύσταση του ελληνικού κράτους μέχρι τις ημέρες μας, θα επισημάνουμε τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής αγροτικής οικονομίας και τις

επιδράσεις από τη συμμετοχή στην Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), και θα επιχειρήσουμε τη διατύπωση προτάσεων για το μέλλον του τομέα σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο ευρωπαϊκό και διεθνές περιβάλλον.

## 1. Ο ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Παρακάτω παρουσιάζονται οι σημαντικότερες εξελίξεις στον ελληνικό αγροτικό τομέα, από τη σύσταση του ελληνικού κράτους μέχρι και τις ημέρες μας.

- ▣ Με βάση τις Συνθήκες που αναγνώρισαν την ανεξαρτησία της χώρας, τα εδάφη που περιλαμβάνονταν στα όρια του νέου κράτους και ανήκαν στους Τούρκους ανακηρύχθηκαν «εθνική ιδιοκτησία».
- ▣ Στις αρχές της δεκαετίας του **1830** το ελληνικό κράτος είναι ο μεγαλύτερος γαιοκτήμονας του ελληνικού χώρου κατέχοντας περίπου το **35%-50%** των καλλιεργήσιμων εκτάσεων του ελληνικού βασιλείου.
- ▣ **Διανομή των «εθνικών γαιών»** στους καλλιεργητές το **1871**: ευεργετική επίδραση στην εξέλιξη της αγροτικής παραγωγής της χώρας και στην ανάπτυξη των εξαγωγικών φυτειών, όπως η κορινθιακή σταφίδα.
- ▣ Στο δεύτερο μισό του **19ου** αιώνα η κορινθιακή σταφίδα αναδείχθηκε το κυριότερο εξαγωγικό προϊόν του ελληνικού βασιλείου (**50%** της συνολικής αξίας των εξαγωγών της χώρας).
- ▣ Ο «σταφιδικός πυρετός» έφτασε στο απόγειό του στη βόρεια και δυτική Πελοπόννησο, ειδικά μετά το **1878** που η ελληνική σταφίδα κατέκτησε και τη γαλλική αγορά. Γύρω στο **1890** όμως η **βαθμιαία ανάρρωση των γαλλικών αμπελιών από τη φυλλοξήρα** αποκατέστησε τις ισορροπίες στη γαλλική οινοπαραγωγή και επέφερε επακόλουθα σταδιακή μείωση των ελληνικών εξαγωγών.
- ▣ **1892/93**: έκρηξη κρίσης υπερπαραγωγής, με τραγικές συνέπειες για την ελληνική οικονομία: «σταφιδική κρίση» και πτώχευση.
- ▣ **1881**, προσάρτηση της Θεσσαλίας: **Μεταβίβαση των ιδιοκτησιών γης** σε μεγάλους Έλληνες χρηματιστές και εμπόρους της διασποράς και εξάλειψη των προνομίων που απολάμβαναν οι Έλληνες καλλιεργητές υπό το Οθωμανικό δίκαιο.

- ▣ **Κατάργηση των εμπράγματων δικαιωμάτων και μετατροπή σε αγρομισθωτές**
- ▣ **1881-1910:** περίοδος αναταραχών και αγροτικών εξεγέρσεων με ισχυρή υποστήριξη από τα αστικά κέντρα και με κεντρικό αίτημα τη διανομή της γης στους καλλιεργητές της.
- ▣ **Μάρτιος 1910:** Σύγκρουση στο **Κιλελέρ**
- ▣ **Μεσοπόλεμος:** Περίοδος ραγδαίων εξελίξεων με την αγροτική μεταρρύθμιση του **Ελ. Βενιζέλου**<sup>1</sup>
  - αγροτική εγκατάσταση των προσφύγων
  - ίδρυση του Υπουργείου Γεωργίας το 1917 και των αυτόνομων οργανισμών συγκέντρωσης και διαχείρισης εγχώριων προϊόντων
  - ψήφιση του ν. 602/1914 για τους γεωργικούς συνεταιρισμούς και η επέκταση των χορηγήσεων της Εθνικής Τράπεζας στον αγροτικό πληθυσμό μετά το 1915
  - ίδρυση της Αγροτικής Τράπεζας το 1929
  - μεγάλα εγχειροβελτιωτικά έργα στην ελληνική ύπαιθρο, προώθηση της πολιτικής της «αυτάρκειας» και επέκταση των εξαγωγικών φυτειών σε βάρος των «παραδοσιακών» καλλιεργειών<sup>2</sup>
- ▣ **Δεκαετίες 1950-1960:** Προστασία και Εκμηχάνιση για αύξηση της αγροτικής παραγωγής στηριζόμενη στα λιπάσματα, τα φάρμακα και τα μηχανήματα («πράσινη επανάσταση») με έμφαση στην επίτευξη της αυτάρκειας στα σιτηρά και τα βασικά αγροδιατροφικά προϊόντα
  - Αύξηση της παραγωγικότητας αλλά και αγροτική έξοδος (υψηλοί ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης σε Ελλάδα και Ευρώπη)
- ▣ **Δεκαετία 1970:** Πετρελαϊκές κρίσεις και στασιμότητα της οικονομικής ανάπτυξης
  - Μεγάλη προσπάθεια για την εισοδηματική στήριξη των αγροτικών εισοδημάτων («κοινωνική διαχείριση» των αγροτικών ζητημάτων)

<sup>1</sup> Για περισσότερες πληροφορίες, βλ. και Δ. Παναγιωτόπουλος – Π. Δ. Σωτηρόπουλος (2007), *Η ελληνική αγροτική κοινωνία και οικονομία κατά τη βενιζελική περίοδο*, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.

<sup>2</sup> Τα παραπάνω (από την Ανεξαρτησία της Ελλάδας έως τον Μεσοπόλεμο) αποτελούν σταχυολόγηση πληροφοριών από το άρθρο του Βασίλη Πατρώνη, «Το Αγροτικό Ζήτημα στην Ελλάδα», *Η Καθημερινή* 24.01.2010.

- ▣ **Δεκαετία 1980:** Ένταξη στην **ΕΟΚ** και στο πλαίσιο λειτουργίας της **ΚΑΠ**
  - Επέκταση της «κοινωνικής διαχείρισης» μέσω της «γενναιοδωρίας» της ΚΑΠ που ευνοήθηκε από τον μηχανισμό της «πράσινης ισοτιμίας» (οφέλη από τις διολισθήσεις/υποτιμήσεις της δραχμής)
- ▣ **Δεκαετία 1990:** Στόχοι **Μάαστριχτ** και **πολιτική της σκληρής δραχμής**
  - Μεγάλη μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο της GATT και αποδυνάμωση των προστατευτικών μηχανισμών (μεγάλες αγροτικές κινητοποιήσεις).
- ▣ **Δεκαετία 2000:** Συνέχιση των μεταρρυθμίσεων της ΚΑΠ
  - αποσύνδεση των ενισχύσεων από το προϊόν
  - περαιτέρω άνοιγμα των αγορών
  - ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών παραμέτρων
  - μείωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής γεωργίας
  - μείωση των εισοδημάτων<sup>3</sup>

## 2. Ο ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ ΚΑΙ Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ<sup>4</sup>

Ο ελληνικός αγροτικός τομέας χαρακτηρίζεται διαχρονικά από σημαντικές διαρθρωτικές αδυναμίες (μικρό μέγεθος εκμεταλλεύσεων, υψηλό ποσοστό αγροτικού πληθυσμού, δημογραφική γήρανση, δυσμενής σχέση φυτικής/ζωικής παραγωγής, γεωμορφολογία εδάφους κ.λπ.) και διαφοροποιημένη χωρική κατανομή που χαρακτηρίζεται από πολλά νησιωτικά συμπλέγματα και εκτεταμένους ορεινούς όγκους. Η οικονομική δραστηριότητα των εκμεταλλεύσεων διακρίνεται από χαμηλά επίπεδα παραγωγικότητας της εργασίας και ταυτόχρονα υψηλό κόστος παραγωγής με

<sup>3</sup> Τα παραπάνω (από τις δεκαετίες 1950-1960 έως τη δεκαετία του 2000) αποτελούν σταχυολόγηση πληροφοριών από το κείμενο του Ναπολέοντα Μαραβέγια, στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.) (2008), *Η μεσογειακή γεωργία στη δίνη της παγκοσμιοποίησης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

<sup>4</sup> Η ενότητα έχει βασιστεί στο κεφάλαιο 6 του βιβλίου Ε.Γ. Δούκας – Ν. Μαραβέγιας (2021), *Ευρωπαϊκή Αγροτική Οικονομία και Πολιτική: Μετασχηματισμοί και προκλήσεις προσαρμογής*, εκδόσεις Κριτική.

άμεσο αντίκτυπο στο ύψος του αγροτικού εισοδήματος και την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής γεωργίας τόσο στο εσωτερικό της χώρας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και διεθνώς.

Βέβαια, αν και αυτά τα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά και ιδιαίτερα ο μικρός και κατατεμαχισμένος κλήρος υπάρχουν από την εποχή της αγροτικής μεταρρύθμισης του Βενιζέλου το 1917, ο ελληνικός αγροτικός τομέας έδειξε πολλές φορές δείγματα ευελιξίας και ικανότητας προσαρμογής, κυρίως λόγω του δυναμισμού της αγροτικής οικογένειας (Τσιμπούκας και Τσουκαλάς, 1999). Σε αυτό το πλαίσιο λοιπόν, η αγροτική πολιτική που ακολουθήθηκε, από τις αρχές της δεκαετίας του '50 και μέχρι την ένταξη στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) τον Ιανουάριο του 1981, είχε ως στόχο να περιορίσει τις διαρθρωτικές αυτές αδυναμίες, να αυξήσει την παραγωγικότητα και τα αγροτικά εισοδήματα και να μειώσει το κόστος ανά μονάδα παραγωγής.

Παρά τις προόδους που σημειώθηκαν, κατά τη διάρκεια της περιόδου πριν την ένταξη στην τότε ΕΟΚ, η ελληνική γεωργία παρουσιάσθηκε ανέτοιμη να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά την έντονη ανταγωνιστική πίεση που δέχθηκε από τα υπόλοιπα κράτη-μέλη (Μαραβέγιας, 1992). Σε αυτό συνέτεινε και η ανεπιτυχής διαδικασία εναρμόνισης της ελληνικής αγροτικής πολιτικής με την ΚΑΠ κατά την περίοδο της Σύνδεσης της Ελλάδας με την ΕΟΚ (1962-1980).

Με βάση τα κλαδικά-περιφερικά στοιχεία της ΕΣΥΕ υπάρχει μια σχετική ομοιογένεια για τις τρεις από τις τέσσερις νησιωτικές περιφέρειες (Ιόνια Νησιά, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη) όπου κυριαρχούν οι δενδρώδεις καλλιέργειες (κυρίως η ελιά), ακολουθούν τα αμπέλια και οι ετήσιες καλλιέργειες. Στην ηπειρωτική Ελλάδα, η κατανομή αυτή διαφοροποιείται καθώς στις πεδινές περιοχές επικρατούν οι ετήσιες καλλιέργειες (κυρίως οι μεγάλες καλλιέργειες και τα δημητριακά) και στις ορεινές η αιγοπροβατοτροφία, με εξαίρεση την περιφέρεια Πελοποννήσου που ακολουθεί την κατανομή των νησιωτικών περιφερειών (Καρανικόλας και Μαρτίνος, 1999· Δούκας, 2009). Γενικά, αναφορικά με τη διάκριση σε φυτική-κτηνοτροφική παραγωγή, η κατανομή είναι 70%-30%.

Το 2019 η συνολική αξία της αγροτικής παραγωγής ήταν 10.704,5 εκατ. ευρώ (2,7% επί του συνόλου της ΕΕ) με κύρια προϊόντα τα φρούτα (21,7%), τα λαχανικά και τα κηπευτικά (18,8%), το γάλα (9,6%), τις βιομηχανικές καλλιέργειες (8,2%), το ελαιόλαδο (7,5%), τα δημητριακά

(6,4%) και τα αιγοπρόβατα (5,5%). Κατά την ίδια χρονιά οι συνολικές χρηματικές μεταβιβάσεις που έλαβε η χώρα έφτασαν τα 2,7 εκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 5% των συνολικών δαπανών της ΚΑΠ στην ΕΕ-28, πράγμα που δείχνει ότι η ελληνική γεωργία ευνοείται από τη συνολική χρηματοδότηση της ΚΑΠ (EC-Agriculture and Rural Development, 2020).

Αναφορικά με την ευρύτερη σημασία της υπαίθρου για την Ελλάδα, αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τα στοιχεία για το 2019, οι καθαρά αγροτικές περιοχές καταλαμβάνουν το 62,64% της συνολικής έκτασης, ενώ ο πληθυσμός τους αντιστοιχεί στο 31,3% έναντι 20,5% στην ΕΕ-27 στο σύνολο του πληθυσμού. Στις περιοχές αυτές παράγεται το 25,3% της συνολικής Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας (ΑΠΑ) και απασχολείται το 29,81% του συνολικού εργατικού δυναμικού της χώρας (EC-Agriculture and Rural Development, 2020).

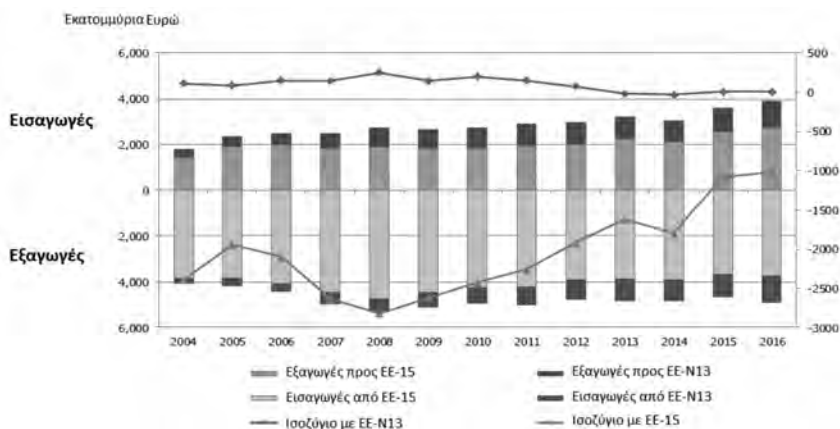
Όσον αφορά τη θέση του αγροτικού τομέα στο διεθνές εμπόριο της χώρας, σημειώνεται ότι τα αγροτικά προϊόντα συμβάλλουν κατά 17,8% στη συνολική αξία των εξαγωγών της Ελλάδας (έναντι 8,5% στο μ.ο. της ΕΕ-27) με κύριους εμπορικούς εταίρους τις χώρες της ΕΕ, προς τις οποίες εξάγεται το 65% του συνόλου της αξίας των εξαγωγών αγροτικών προϊόντων της Ελλάδας το 2019. Αυτό καταδεικνύει την ιδιαίτερη βαρύτητα του αγροτικού τομέα στο ελληνικό διεθνές εμπόριο, αλλά και τον υψηλό βαθμό διεξόδου στην αγορά της ΕΕ. Παρ' όλα αυτά, το αγροτικό εμπορικό ισοζύγιο παραμένει ελλειμματικό κατά 793,3 εκατ. ευρώ (EC-Agriculture and Rural Development 2020).

Όπως αποτυπώνεται στο σχήμα 1, η εξισορρόπηση του ενδοκοινοτικού εμπορικού ισοζυγίου είναι αποτέλεσμα της αύξησης των εξαγωγών μετά το 2012, κυρίως προς τα παλαιά κράτη μέλη (ΕΕ-15), ενώ οι εισαγωγές παραμένουν σχεδόν στο ίδιο επίπεδο. Από την άλλη πλευρά, σε σχέση με τα νέα κράτη μέλη (ΕΕ-N13), το εμπορικό ισοζύγιο αγροτικών προϊόντων της Ελλάδας εμφανίζεται διαχρονικά θετικό. Αξίζει να σημειωθεί ότι η παρατηρούμενη μείωση των εισαγωγών μπορεί να αποδοθεί κυρίως στην οικονομική κρίση και τη συνακόλουθη συρρίκνωση της αγοραστικής δύναμης. Επίσης, η αύξηση των εξαγωγών θα μπορούσε να αποδοθεί κυρίως στη μείωση της εγχώριας ζήτησης λόγω της κρίσης και στην αναζήτηση ξένων αγορών από τους αγρότες παραγωγούς για τη διάθεση των προϊόντων τους. Σημαντικό στοιχείο για την αύξηση των εξαγωγών

αποτελεί η αυξανόμενη διείσδυση στις αγορές της ΕΕ με ποιοτικά και ασφαλή αγροδιατροφικά προϊόντα, τα οποία οι ευρωπαίοι καταναλωτές είναι διατεθειμένοι να προμηθευτούν σε υψηλότερες τιμές (Μαραβέγιας – Δούκας 2014).

ΣΧΗΜΑ 1.

*Εξέλιξη του Αγροτικού Εμπορικού Ισοζυγίου Ελλάδας – ΕΕ, 2004-2016*



ΠΗΓΗ: Eurostat 2018 στο Δούκας, 2018

Όπως προκύπτει από τον επόμενο πίνακα 1 το αγροτικό εισόδημα (με βάση τις τιμές παραγωγού) στηρίζεται διαχρονικά σε ένα μέσο ποσοστό που κυμαίνεται περίπου στο 40% από τις συνολικές επιδοτήσεις της ΚΑΠ με το αντίστοιχο ποσοστό για την ΕΕ να βρίσκεται περίπου στο 34% (ΕΕ-15, ΕΕ 27/28). Ακόμη και σήμερα, σχεδόν τέσσερις δεκαετίες μετά την ένταξη, η ελληνική αγροτική οικονομία παρουσιάζει μεγάλη εξάρτηση από την ΚΑΠ στο επίπεδο των αγροτικών εισοδημάτων αλλά και των συνολικών χρηματοδοτήσεων.

Επίσης, οι χρηματοδοτήσεις από την ΚΑΠ, για την περίοδο από τη μεταρρύθμιση του 1992 μέχρι και την ενδιάμεση συμφωνία το 2003 αντιστοιχούσαν στο 2,5% του συνολικού ΑΕΠ της χώρας και από το 2004 έως το 2016 στο 1,4% (Eurostat/AMECO database, 2017), ποσοστά που κυμαίνονται σταθερά υψηλότερα από τον κοινοτικό μέσο όρο.



## ΠΙΝΑΚΑΣ 1.

*Ακαθάριστη γεωργική προστιθέμενη αξία (ΑΠΑ) σε τιμές παραγωγού και επιδοτήσεις (εκατομμύρια ευρώ)*

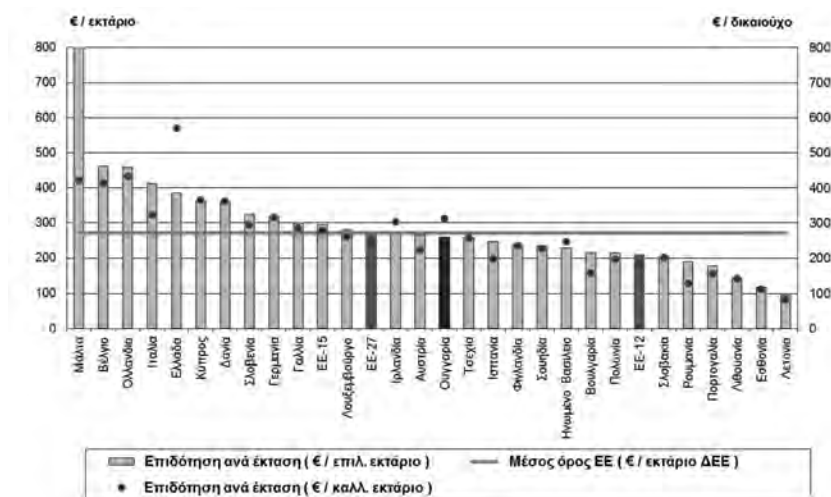
	ΑΠΑ σε τιμές παραγωγού					Συνολικές επιδοτήσεις και ως ποσοστό ΑΠΑ				
	1995	2000	2005	2010	2016	1995	2000	2005	2010	2016
ΕΕ-27/23			129.933	142.800	164.650			49.295 (37,9%)	53.455 (37,4%)	50.073 (30,4%)
ΕΕ-15	113.526	116.402				34.183 (30,1%)	37.463 (32,2%)			
ΕΛΛΑΔΑ	5.585	6.240	6.581	5.410	5.543	1.944 (35,7%)	2.134 (34,2%)	2.249 (34,2%)	2.793 (51,6%)	2.388 (43,1%)

ΠΗΓΗ: Eurostat, 2017-επεξεργασμένο από Δούκας, 2018

Κατά την περίοδο 2014-2020, για την Ελλάδα, οι άμεσες ενισχύσεις ανέρχονται περίπου σε 2 δις/έτος και διανέμονται σε περίπου 820.000 δικαιούχους (μείωση 12,15% σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο). Αυτό συνέβη επειδή έγινε μεταφορά πόρων από τις χώρες μέλη με τις μεγαλύτερες άμεσες ενισχύσεις, όπως η Ελλάδα, προς χώρες με ενισχύσεις μικρότερες του 90% του κοινοτικού μέσου όρου, με στόχο να καλυφθεί, μέχρι το 2020, το 1/3 της διαφοράς, όπως φαίνεται στο σχήμα 2. Επιπρόσθετα, από το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης, η Ελλάδα εισπράττει περίπου 3,7 δις (μείωση 5,9% σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο).

Αναφορικά με τη νέα προγραμματική περίοδο 2021-2027, η Ελλάδα πρόκειται να εισπράξει 14,5 δις ευρώ για άμεσες ενισχύσεις, και 4 δις για την Αγροτική Ανάπτυξη, ποσά ανάλογα με αυτά που είχε εισπράξει στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2014-2020. Ωστόσο, στη νέα περίοδο, ενισχύεται η ελευθερία εθνικών επιλογών μέσα σε ένα αυστηρό πλαίσιο κοινών δεσμεύσεων και στόχων, με κυρίαρχο τον ρόλο της αιρεσιμότητας, δηλαδή της σύνδεσης των χρηματοδοτήσεων με τα αποτελέσματα, υπό την πίεση ενός σαφώς μειωμένου Προϋπολογισμού. Είναι σαφές πως διοικητικές αστοχίες ή διαχειριστικές ανεπάρκειες, που χαρακτηρίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση, μπορούν να οδηγήσουν σε απώλεια χρηματοδοτήσεων.

ΣΧΗΜΑ 2.  
Μέσος όρος ενισχύσεων ανά χώρα-μέλος



ΠΗΓΗ: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2013

### 3. Ο ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΑΓΡΟΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ: ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝ

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, ο ελληνικός αγροτικός τομέας παρουσιάζει ακόμη υψηλό βαθμό εξάρτησης από τους μηχανισμούς της ΚΑΠ και τη χρηματοδότηση από την ΕΕ, παραμένοντας όμως σε στασιμότητα. Παρ' όλα αυτά, κατά τη διάρκεια της δεκαετούς οικονομικής κρίσης, επέδειξε μια ανέλπιστη ανθεκτικότητα με τη σταθερότητα της αγροτικής παραγωγής παρά τη μείωση της εγχώριας κατανάλωσης. Η μείωση της εγχώριας κατανάλωσης μείωσε κυρίως τις εισαγωγές αγροδιατροφικών προϊόντων και ταυτόχρονα έστρεψε την εγχώρια παραγωγή προς τις εξαγωγές με θετικό αποτέλεσμα την ισοσκέλιση του εμπορικού ισοζυγίου αγροδιατροφικών προϊόντων το 2020 για πρώτη φορά μετά την ένταξή μας στην ΕΕ (1981).

Επίσης, η ελληνική αγροτική οικονομία φαίνεται να υφίσταται λιγότερες απώλειες από την πανδημία σε σύγκριση με άλλους τομείς και κλάδους της ελληνικής οικονομίας. Παρά το γεγονός ότι η εστίαση και η διανομή τροφίμων βρίσκονται στο «μάτι του κυκλώνα», η παραγωγή των αγροτικών προϊόντων και των τροφίμων παρουσίασε αξιοσημείωτη ανθεκτικότητα.

Η κατανάλωση των νοικοκυριών στράφηκε σε κάποιο βαθμό από τα εστιατόρια προς το φαγητό στο σπίτι και συνεπώς στα καταστήματα τροφίμων. Βεβαίως, η μεγάλη μείωση των ξένων τουριστών που επισκέφθηκαν τη χώρα μας το 2020 είχε σημαντική αρνητική συνέπεια στην εστίαση και συνεπώς σημειώθηκε μείωση της ζήτησης αγροδιατροφικών προϊόντων από τα ξενοδοχεία και τα εστιατόρια που φαίνεται να αποκαταστάθηκε μερικώς το 2021. Αυτή η ανθεκτικότητα καταδεικνύει τις δυνατότητες του αγροτικού τομέα, έναντι άλλων τομέων της ελληνικής οικονομίας.

Προκειμένου όμως να μετατραπεί η ανθεκτικότητα του αγροδιατροφικού τομέα σε αναπτυξιακή δυναμική στα επόμενα χρόνια απαιτείται αξιοποίηση του νέου πλαισίου χρηματοδότησης της ΚΑΠ και του Ταμείου Ανάκαμψης. Το νέο πλαίσιο λειτουργίας της ΚΑΠ δημιουργεί έντονη πίεση στη δημόσια διοίκηση, η οποία αναλαμβάνει μεγάλο μέρος του σχεδιασμού και της υλοποίησης του αγροτικού αναπτυξιακού προγράμματος για την επόμενη προγραμματική περίοδο, καθώς προβλέπεται η άμεση σύνδεση της στοχοθέτησης και της χρηματοδότησης με την επίτευξη αποτελεσμάτων.

Σε αυτές τις συνθήκες, θα πρέπει να επιδειχτεί ευελιξία και προσαρμοστικότητα, τόσο από τις κεντρικές και τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του ΥΠΑΑΤ και των άλλων αγροτικών δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, όσο και από τους αγρότες και τις οργανώσεις τους, ώστε να επιτευχθεί ο στόχος της αύξησης της παραγωγικότητας, της μείωσης του κόστους παραγωγής, της αύξησης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας και συνεπώς της βελτίωσης των αγροτικών εισοδημάτων. Προκειμένου να επιτευχθούν τα παραπάνω, απαιτείται αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου στη γεωργία με επαγγελματική εκπαίδευση και συμβουλευτική στήριξη των αγροτών-παραγωγών, ώστε σε συνεργασία με σύγχρονους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, να μπορέσουν να εκμεταλλευθούν τα εργαλεία και τη χρηματοδότηση στο πλαίσιο της νέας ΚΑΠ, ενσωματώνοντας πρακτικές που συμβάλλουν στην αειφορία των εγχώριων παραγωγικών συστημάτων.

Με αυτό τον τρόπο μπορεί να καταστεί δυνατή η παραγωγή αγροτικών προϊόντων υψηλής ποιότητας που θα ενσωματώνουν τα ιδιαίτερα εδαφοκλιματικά χαρακτηριστικά και τον πολιτισμό κάθε περιοχής και θα συμβάλλουν στην αύξηση της παραγόμενης προστιθέμενης αξίας, με σαφή προσανατολισμό στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας στην εγχώρια και τη διεθνή αγορά.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- Δούκας Ε.Γ. (2018), «Οι Δυνατότητες μετασχηματισμού της Ελληνικής Γεωργίας: Μαθήματα που αντλούνται από τις περιπτώσεις του Ισραήλ και της Ολλανδίας» στο *Ελλάδα – Ισραήλ – Ολλανδία: Σύγκριση μοντέλων Αγροτικής Ανάπτυξης*, Εκδόσεις Το ΔΙΚΤΥΟ.
- Δούκας Ε.Γ. – Μαραβέγιας Ν. (επιμ.) (2021), *Ευρωπαϊκή Αγροτική Οικονομία και Πολιτική: Μετασχηματισμοί και προκλήσεις προσαρμογής*, εκδόσεις Κριτική.
- CIHEAM (2021), *All country Agro-profiles*
- ΕΣΥΕ (2009), *Στατιστικά στοιχεία πρωτογενούς τομέα 2005-Οι χάρτες της ΕΣΥΕ 2006*, <http://www.statistics.gr>
- European Union (2020), *Agriculture, forestry and fisheries Collection: Statistical books*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/12069644/KS-FK-20-001-EN-N.pdf>
- Eurostat (2018, 2019), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/agriculture/data/main-tables>
- Eurostat (2020), *Agriculture, forestry and fishery statistics*, Statistical Books, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/12069644/KS-FK-20-001-EN-N.pdf/a7439b01-671b-80ce-85e4-4d803c44340a?t=1608139005>
- Hedoui A. M. – Natos D. – Mattas K. (2019), *EU agricultural integrated policies: the case of EU and Mediterranean countries*, NEW MEDIT N. 3/2019.
- Κριμπάς Κ. (2007), «Η συζήτηση για τη γεωργική πολιτική στην Ακαδημία Αθηνών το 1933 και το πρόβλημα της σιτάρκειας», στο Παναγιωτόπουλος Δ. και Σωτηρόπουλος Π.Δ. (επιμ.), *Η ελληνική αγροτική κοινωνία και οικονομία κατά τη βενιζελική περίοδο*, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- Μαραβέγιας Ν. (επιμ.) (2008), *Η μεσογειακή γεωργία στη δίνη της παγκοσμιοποίησης*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Μαραβέγιας Ν. – Δούκας Ε.Γ. (2010), «Η ΚΑΠ και η Ελλάδα» στο Γ. Βαλινάκης (επιμ.), *Η Ελληνική Εξωτερική και Ευρωπαϊκή Πολιτική 1990-2010*, Εκδόσεις Σιδέρης, 2010.
- Μαραβέγιας Ν. – Δούκας Ε.Γ. (2012), «Η ανάπτυξη της υπαίθρου και η νέα Κοινή Αγροτική Πολιτική», στο Σ. Βαλυράκης – Σ. Μπαμπανιάσης (επιμ.), *Μοντέλα βιώσιμης περιφερειακής ανάπτυξης-Η περίπτωση της Κρήτης*, Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Μαραβέγιας Ν. – Δούκας Ε.Γ. – Ιωαννίδου Σ. – Λύκος Μ. (2014), *Οι Επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα: Σύγκριση μεταξύ Αγροτικού και Αστικού χώρου*, 10th International Congress of the Hellenic Geographical Society, Thessaloniki.
- Maravegias N. – Doukas E. Y. (2012), «A strategy for rural development in Greece: The case of island areas», *Περιφέρεια-Region & Periphery*, τεύχος 1, 37-56.
- Παναγιωτόπουλος Δ. – Σωτηρόπουλος Π.Δ. (επιμ.) (2007), *Η ελληνική αγροτική κοινωνία και οικονομία κατά τη βενιζελική περίοδο*, Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- Παναγιωτόπουλος Γ.Δ. (2021), «Ο κόσμος του μόχθου και της σιωπής: Ο διαχρονικός ρόλος και η συμβολή του πρωτογενούς τομέα και των αγροτών στο γίγνεσθαι της σύγχρονης Ελλάδας» στο *Ο αγροτικός τομέας στην Ελλάδα. 200 χρόνια ιστορίας: προκλήσεις και προοπτικές*, Τράπεζα Πειραιώς, Αθήνα 2021, 21-141.
- Πατρώνης Β. (2010), «Το Αγροτικό Ζήτημα στην Ελλάδα», *Η Καθημερινή* 24.01.2010.



# ΜΕΤΑΠΟΙΗΤΙΚΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑ

Τάσος Γιαννίτσης

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ  
ΣΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, ΕΚΠΑ

Αφετηρία της προσέγγισής μου αποτελούν ορισμένα κεντρικά ερωτήματα, όπως:

- Κάτω από την επίδραση ποιων παραγόντων διαμορφώθηκαν οι εξελίξεις στην ελληνική βιομηχανία μεταπολεμικά;
- Πώς επηρέασε η διεθνής τάση της αποβιομηχάνισης την ελληνική βιομηχανία και τι επιπτώσεις προέκυψαν για την αναπτυξιακή διαδικασία συνολικότερα;
- Πώς επηρέασαν οι παράγοντες τεχνολογία-καινοτομία-γνώση τον συνδυασμό αποβιομηχάνισης και «τριτογενεοποίησης» της οικονομίας;
- Επηρέασε η αποδυνάμωση της βιομηχανίας τη μορφή και ένταση της τελευταίας κρίσης της ελληνικής οικονομίας;
- Τι πολιτικές ακολούθησε το κράτος στις διάφορες φάσεις της μεταπολεμικής περιόδου σε σχέση με τη βιομηχανία;

## 1. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΕΚΒΙΟΜΗΧΑΝΙΣΗΣ (1953-1973)

Η πρώτη περίοδος σηματοδοτεί τη συγκρότηση του μεταπολεμικού κράτους και της οικονομίας και οδήγησε την Ελλάδα από την υπανάπτυξη στην κατηγορία των αναπτυσσόμενων οικονομιών. Η έμφαση της κρατικής πολιτικής ήταν στις επενδύσεις, στην εκβιομηχάνιση και τη σταδιακή ένταξη της χώρας στη διεθνή αγορά. Η εκβιομηχάνιση θεωρήθηκε το πιο σημαντικό εργαλείο για την ανάπτυξη, για μια αλλαγή στο παραγωγικό

πρότυπο, για σοβαρές επενδύσεις και τον εξωστρεφή προσανατολισμό της παραγωγής.

Έτσι, προς τα τέλη της δεκαετίας 1950, αναδεικνύονται οι ακόλουθοι στόχοι:

- Δημιουργία νέων βιομηχανικών μονάδων με σοβαρό μέγεθος σε νέα πεδία παραγωγής,
- Διαθεσιμότητα σοβαρών κεφαλαιακών πόρων που θα χρηματοδοτούσαν τέτοιες επενδύσεις,
- Διευκόλυνση των εξαγωγών,
- Διασφάλιση θεσμικών συνθηκών που θα περιόριζαν τα ρίσκα των επιχειρήσεων απέναντι σε απρόβλεπτες αλλαγές πολιτικής.

Η πολιτική εκβιομηχάνισης την περίοδο εκείνη προσανατολίστηκε στις διεθνείς άμεσες επενδύσεις και τις πολυεθνικές εταιρείες, που ναι μεν υπήρχαν πριν τον πόλεμο, όμως απέκτησαν, διεθνώς, σημαντικό βάρος μεταπολεμικά. Την περίοδο εκείνη, το κράτος χρησιμοποίησε όλα τα εργαλεία που διέθετε για να προωθήσει την εκβιομηχάνιση. Οι παρεμβάσεις αφορούσαν την αγορά εργασίας,<sup>1</sup> την αγορά προϊόντων, την αγορά κεφαλαίου και σε θεσμικά θέματα. Η συμφωνία σύνδεσης της Ελλάδας με την τότε ΕΟΚ εντασσόταν στην ίδια λογική, δηλαδή στη δημιουργία όρων που θα ευνοούσαν τη μετακίνηση διεθνών επενδύσεων στην Ελλάδα, θα έκαναν ευκολότερες τις εξαγωγές προς τις χώρες της ΕΟΚ και θα λειτουργούσαν ως μοχλός μιας σύγχρονης αναπτυξιακής διαδικασίας.

Η περίοδος εκείνη, ιδιαίτερα τα χρόνια της δεκαετίας του 1960, είναι η πιο δυναμική φάση της βιομηχανικής ανάπτυξης της Ελλάδας, σε σύγκριση με οποιαδήποτε άλλη περίοδο πριν ή μετά το Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο. Έχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- Σηματοδοτεί την εκβιομηχάνιση μιας υπανάπτυκτης τότε χώρας. Η Ελλάδα τότε ήταν ίσως η πρώτη υπανάπτυκτη χώρα, μετά από

<sup>1</sup> Βλ. Χρ. Ιορδάνογλου (2020), Ισxn και 77 επ. για τις περιοριστικές εισοδηματικές πολιτικές τόσο πριν, όσο και μετά το 1967 στις αυξήσεις μισθών, 163 επ. και 200 επ. Με εξαίρεση τα χρόνια 1962, 1964 και 1967/1968, οι αυξήσεις μισθών στα χρόνια 1961-1966 αντιπροσώπευαν το 57,3% της αύξησης παραγωγικότητας και το 58% στα χρόνια 1968-1973.

ορισμένες λατινοαμερικανικές, στην οποία η εκβιομηχάνιση εξελίχθηκε σε τέτοιο βαθμό.

- Η εκβιομηχάνιση ακολούθησε ένα μη ορθόδοξο πρότυπο: αντί για την τυπική ακολουθία «ελαφρά καταναλωτικά αγαθά-ενδιάμεσα προϊόντα-κεφαλαιουχικά αγαθά», στην Ελλάδα, οι βιομηχανικοί κλάδοι που αναπτύχθηκαν σημαντικά τη δεκαετία του 1960 ήταν κυρίως αυτοί των κεφαλαιουχικών αγαθών και σε κάποιο βαθμό και των ενδιάμεσων αγαθών (42,9% της μεταποίησης το 1975 έναντι 23,6% το 1960).
- Η βιομηχανική ανάπτυξη και μεν ακολούθησε το τότε διαδεδομένο υπόδειγμα της υποκατάστασης εισαγωγών, όμως παράλληλα, σε κάποιο βαθμό, ενισχύθηκε και ο εξαγωγικός χαρακτήρας της βιομηχανίας.

Ο κύκλος κλείνει με την κρίση του 1973, που συνδέεται με τη διεθνή κρίση, αλλά αντανακλά και εθνικές αδυναμίες και προβλήματα, που γεννήθηκαν πριν το 1973.

## 2. Η ΑΠΟΒΙΟΜΗΧΑΝΙΣΗ (1974-1994)

Η κρίση του 1973 σηματοδοτεί την έναρξη μιας αποβιομηχάνισης της χώρας, που δεν αναστράφηκε ποτέ. Το μερίδιο της μεταποιητικής βιομηχανίας στο ΑΕΠ κορυφώθηκε στο 21%-22% του ΑΕΠ μέχρι το 1980, όμως, έκτοτε, συρρικνωνόταν συνεχώς (8% το 2020). Συγκριτικά με άλλες χώρες (Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία), η Ελλάδα γνώρισε την ισχυρότερη σχετική συρρίκνωση της μεταποιητικής βιομηχανίας, η οποία βυθίστηκε σε μια κρίση, από την οποία δεν ισορρόπησε πριν τα μέσα της δεκαετίας του 1990 (βλ. πίνακα 1).

Στην Ελλάδα, ο δεύτερος αυτός κύκλος σημαδεύεται από μια διαδικασία οικονομικής υποχώρησης σε όρους μεγέθυνσης. Στην περίοδο αυτή, ο βιομηχανικός τομέας άρχισε να φθίνει και η διόγκωση των υπηρεσιών (τριτογενής τομέας) πήρε τη θέση της μεταπολεμικής εκβιομηχάνισης. Οι υπηρεσίες βρέθηκαν στο επίκεντρο της ελληνικής οικονομίας. Το βάρος του τομέα των υπηρεσιών στο ΑΕΠ της χώρας αυξήθηκε από 50,4% το 1970<sup>2</sup> στο 69% περίπου από το 2009 και μετά.

<sup>2</sup> Στοιχεία από την Τράπεζα της Ελλάδος (1982).



Οι πιο σημαντικές μεταβολές στη βιομηχανία ήταν οι εξής:

- Με την κρίση της δεκαετίας του 1970, και ιδιαίτερα μετά το 1981, η οικονομία ερχόταν αντιμέτωπη με την κατάργηση του προστατευτισμού που είχε επικρατήσει στο παρελθόν, και ήταν προφανές ότι πολιτικές ενίσχυσης της παραγωγικότητας, της ανταγωνιστικής ικανότητας και της δημιουργίας πιο σύγχρονων παραγωγικών δομών ήταν εξαιρετικά κρίσιμες για την αντιμετώπιση της νέας πραγματικότητας. Ήταν γενικότερα ορατό ότι η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα θα έθετε σε δοκιμασία την αδύναμη βιομηχανική βάση της χώρας.<sup>3</sup>
- Γίνονται φανερά τα πρώτα ισχυρά σημάδια της αποβιομηχάνισης ως τάση που ήταν αισθητή και σε πολλές βιομηχανικές χώρες. Η μεταποίηση υποχωρεί ως ποσοστό του ΑΕΠ, χάνει θέσεις εργασίας, ενώ αρκετές από τις πιο σημαντικές επιχειρήσεις κλονίζονται ή κλείνουν λίγα χρόνια αργότερα.
- Η άνοδος των κλάδων κεφαλαιουχικών και ενδιάμεσων αγαθών, που είχε σημειωθεί στη πρώτη περίοδο, ανακόπτεται και αρχίζει μια αντίστροφη πορεία. Το σχετικό μερίδιο των κλάδων αυτών στη μεταποίηση αρχίζει και συρρικνώνεται, σε όφελος των κλάδων παραγωγής καταναλωτικών ειδών, και μάλιστα αισθητά.
- Όπως και σε άλλες χώρες, κλάδοι ολόκληροι περνούν σε κρίση (π.χ. χαλυβουργία, ναυπηγεία, κλωστοϋφαντουργικά) και συρρικνώνονται.

Την περίοδο αυτή ο πιο σημαντικός παράγοντας για την εξέλιξη της μεταποίησης ήταν η ένταξη στην ΕΕ. Η ένταξη σήμαινε μια αλλαγή υποδείγματος για την ελληνική οικονομία, και οπωσδήποτε τη βιομηχανία. Συνεπαγόταν την ολοκλήρωσή τους στην ευρωπαϊκή, αλλά και στη διεθνή αγορά, με την κατάργηση ενός ευρύτατου φάσματος μηχανισμών δασμολογικής και μη δασμολογικής προστασίας. Οι επιπτώσεις του ανοίγματος στη διεθνή αγορά και τον ανταγωνισμό είχαν αρχίσει να φαίνονται ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1970, αλλά έγιναν πολύ αισθητές τη δεκαετία του 1980. Σημειώθηκε μια σημαντική αύξηση της διεξόδου των εισαγωγών, αρκετές και σημαντικές επιχειρήσεις έκλεισαν, κέρδη

<sup>3</sup> Ο Χασσίδ (1980) έχει προχωρήσει σε αναλυτικές προβλέψεις, πριν όμως φανούν οι πραγματικές επιπτώσεις της ένταξης.

και επενδύσεις έπεσαν σε στασιμότητα και, γενικά, κυριάρχησε ένα κλίμα αβεβαιότητας.<sup>4</sup>

ΠΙΝΑΚΑΣ 1.  
Ακαθάριστη αξία παραγωγής μεταποίησης στο ΑΕΠ<sup>5</sup>

	1974	1995	2009	2020	Μεταβολή 1974-2009 (σε ποσοστιαίες μονάδες)
Ελλάδα	18,2%	11,0%	7,6%	8,9%	-9,3
Ισπανία	26,2%	16,3%	11,6%	11,0%	-15,2
Πορτογαλία	33,3%	15,9%	11,1%	11,9%	-21,4
Ιρλανδία	...	20,7%	20,4%	34,5%	+13,7

ΠΗΓΗ: Για 1995-2020 από World Development Indicators. Manufacturing, value added. Για 1974 από OECD, Historical Statistics 1960-1997, 67, Πίνακας 5.3.

Την περίοδο αυτή σημειώνονται δύο σημαντικές εξελίξεις σε διεθνές επίπεδο, που επηρέασαν και την Ελλάδα:

- α) Η συρρίκνωση βιομηχανικών κλάδων και δραστηριοτήτων, που είτε υποχωρούσαν παντού, είτε ειδικά στις βιομηχανικές ή τις βιομηχανοποιούμενες χώρες, λόγω των αλμάτων που πραγματοποιούσαν διεθνώς πολλές αναπτυσσόμενες χώρες, με σοβαρά πλεονεκτήματα στο κόστος εργασίας (μισθούς και αμοιβές),
- β) Η ανάδειξη –σε τρίτες χώρες– τεχνολογικά και παραγωγικά νέων δραστηριοτήτων, οι οποίες διεύρυναν το παραγωγικό φάσμα τους ή αντανakλούσαν αναδιάρθρωση κλάδων και επιχειρήσεων, ακόμη και εμπλουτίζοντας τις μορφές παραγωγής που υπήρχαν, αλλά προς νέες κατευθύνσεις (διαφοροποιημένα προϊόντα, νέες πιο αποτελεσματικές διαδικασίες παραγωγής, εκσυγχρονισμός παραγωγής κ.ά.).

<sup>4</sup> Για τις σημαντικές πιέσεις που προκάλεσε η ένταξη στη βιομηχανία βλ. Τ. Γιαννίτσης (1988), Α. Κιντής (1982), 127 επ., Ι. Χασσίδ (1994), Αχ. Μητσός (1989) και Σ. Λώλος – Λ. Παπαγιαννάκης (1993).

<sup>5</sup> Τα στοιχεία του 1974 δεν είναι συγκρίσιμα με αυτά των επόμενων ετών, καθώς είναι από άλλη πηγή. Παρατίθενται απλώς για να έχει κανείς μια εικόνα των διαφορών των χωρών που αναφέρονται και όχι για διαχρονικές συγκρίσεις.

## 3. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΑΝΟΔΟΥ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (1995-2009)

Ο τρίτος κύκλος σφραγίζεται από την έναρξη μιας πολιτικής επανα-ισορρόπησης των μακροοικονομικών μεγεθών, την επιστροφή σε θετικούς ρυθμούς μεγέθυνσης, σημαντικές αλλαγές πολιτικής στο πεδίο της ιδιωτικοποίησης, έμφαση στις επενδύσεις υποδομής και τις επενδύσεις συνολικότερα, τον θεσμικό εκσυγχρονισμό, την ορατή προσπάθεια εξορθολογισμού του δημόσιου οικονομικού χώρου, την έναρξη μιας αισθητής σύγκλισης προς τα οικονομικά μεγέθη των χωρών της Ε.Ε., τη σημαντική βελτίωση της κοινωνικής πολιτικής και την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στις προοπτικές της χώρας. Η οικονομική πολιτική την περίοδο αυτή έδωσε έμφαση στην αντιμετώπιση των προβληματικών μακροοικονομικών επιδόσεων των προηγούμενων ετών που είχαν οδηγήσει σε καθίζηση και την πραγματική οικονομία. Η επιστροφή σε πιο ισόρροπες μακροοικονομικές σχέσεις αναμενόταν ότι θα δημιουργήσει ευνοϊκές συνθήκες και για την αναπτυξιακή διαδικασία. Η βιομηχανία στη φάση αυτή εξακολουθεί να φθίνει, αλλά με πιο αργούς ρυθμούς, δείχνει σημάδια σταθεροποίησης και παρακολουθεί τη γενικότερη πορεία της χώρας. Όπως σημειώθηκε προηγουμένως, οι υπηρεσίες είχαν αρχίσει να αυξάνουν ήδη σε βάρος, τόσο στην ελληνική, όσο και σε πολλές άλλες οικονομίες. Συνολικότερα, οικονομία, κοινωνία και δημόσιος τομέας αναπτύσσονται και μετασχηματίζονται ταυτόχρονα, φυσικά σε διάφορους βαθμούς, ανάλογα με τον τομέα που εξετάζεται.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 2.

*Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία κατά κλάδο (σε δις Ευρώ)  
και μερίδια στο ΑΕΠ (σε %)*

	1995	2009	2020
Μεταποίηση	11,0%	7,6%	9,1%
Υπηρεσίες	64,0%	69,1%	68,6%
ΑΕΠ	100	100	100

ΠΗΓΗ: ΕΛΣΤΑΤ

ΣΗΜΕΙΩΣΗ: Κάποιες μικρές διαφορές με τον πίνακα 1 οφείλονται στη διαφορετική πηγή των στοιχείων. Επίσης, η παράθεση δύο πινάκων με παρεμφερές αντικείμενο οφείλεται στο ότι στον πρώτο υπάρχει μια συγκριτική εικόνα μεταξύ Ελλάδας και άλλων χωρών, ενώ στο δεύτερο παρατίθενται οι εξελίξεις στο εσωτερικό της χώρας.

Έπειτα από μια δεκαετία ισχυρών πιέσεων, η βιομηχανία φαίνεται πάντως ότι την περίοδο αυτή απέκτησε μια εύθραυστη ανθεκτικότητα σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια, τουλάχιστον μέχρι την κρίση του 2009, χωρίς αυτό να έχει αποτρέψει μια περαιτέρω απώλεια μεριδίων της στο ΑΕΠ. Το μερίδιο αυτό από 11% το 1995 είχε μειωθεί στο 7,6% τη χρονιά που ξέσπασε η κρίση (2009). Αντίθετα, οι υπηρεσίες, την ίδια περίοδο βελτίωσαν σημαντικά το μερίδιό τους (από 64% το 1995 σε 69,1% το 2009).

#### 4. Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΤΟΥ 2009

Ο τέταρτος κύκλος ταυτίζεται με μια περίοδο κρίσης για την κοινωνία και τη χώρα. Στη φάση αυτή, η βιομηχανία καταφέρνει όχι μόνο να διατηρήσει σταθερό το μερίδιό της στο παραγωγικό σύστημα, αλλά και να το αυξήσει. Το μερίδιο της μεταποίησης στο ΑΕΠ από 7,6% το 2009 αυξάνει στο 9,1% το 2020. Οι υπηρεσίες σημειώνουν ελαφρά υποχώρηση (από 69,1% του ΑΕΠ το 2009 σε 68,6% το 2020).<sup>6</sup> Η εξέλιξη αυτή στο μερίδιο της μεταποίησης οφείλεται στο ότι η κρίση επηρεάζει αρνητικά περισσότερο τον χώρο των υπηρεσιών. Ωστόσο, το ερώτημα για τους λόγους που συνέβαλαν στην ανθεκτικότητα της μεταποίησης παραμένει ανοικτό.

Η εκτίναξη του δημοσιονομικού ελλείμματος σε εξαιρετικά υψηλό επίπεδο, η σοβαρή επιδείνωση του δημόσιου χρέους σε απόλυτα μεγέθη και ως ποσοστό του ΑΕΠ και το υψηλό έλλειμμα στο ισοζύγιο πληρωμών πριν το 2009 αποτελούσαν έκφραση μιας οικονομίας με σοβαρότατο πρόβλημα ανταγωνιστικότητας της παραγωγικής βάσης της, με σοβαρότατες δημοσιονομικές ανισοροπίες και ισχυρές αβεβαιότητες για το αν θα είναι σε θέση να εξυπηρετήσει το χρέος της απέναντι στους δανειστές της, τόσο από δημοσιονομική άποψη (διαθέσιμα πλεονάσματα), όσο και από τη σκοπιά της ικανότητας επίτευξης ρυθμών μεγέθυνσης που διευκολύνουν την εξυπηρέτηση του χρέους. Η κατάρρευση της δυνατότητας πρόσβασης της χώρας σε περαιτέρω δανεισμό το 2010 οδήγησε σε κατάρρευση και του παραγωγικού της συστήματος.

Την περίοδο αυτή σημειώνονται ορισμένες νέες μεταβολές στη βιομηχανία, από τις οποίες σημειώνονται οι εξής:

<sup>6</sup> Στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ για ακαθάριστη προστιθέμενη αξία κατά κλάδο.

- α) Την περίοδο της κρίσης (2010-2019) ο αριθμός των μεταποιητικών μονάδων μειώνεται σημαντικά. Ωστόσο, διακρίνοντας τις μονάδες με απασχόληση μεγαλύτερη και μικρότερη από δέκα άτομα, διαπιστώνεται ότι οι πολύ μικρές μονάδες είναι αυτές που υφίστανται τη μεγαλύτερη συρρίκνωση. Αντίθετα, την ίδια περίοδο οι μονάδες με απασχόληση μεγαλύτερη των δέκα ατόμων σημειώνουν σοβαρή αύξηση.
- β) Η επίδραση της συρρίκνωσης του αριθμού των μεταποιητικών μονάδων στην απασχόληση είχε δύο νέα χαρακτηριστικά: πρώτον, η απασχόληση στην ομάδα των πολύ μικρών μονάδων μειώνεται δραματικά (-38%), δεύτερον, η απασχόληση στις μονάδες με πάνω από δέκα άτομα αυξάνει σε βαθμό που να απορροφήσει πάνω από το μισό (57,5%) της αρνητικής επίδρασης από την πρώτη ομάδα, και τρίτον, η τάση αυτή δεν αναιρεί την εικόνα του εξαιρετικά μικρού αριθμού των πραγματικά μεγαλύτερων μονάδων στη μεταποίηση και το παραγωγικό σύστημα συνολικά και τη σημασία του για τη συνολική ανταγωνιστικότητα.
- γ) Εμφανίζονται σημάδια ενός αναπροσανατολισμού πολλών επιχειρήσεων, ακόμη και μεσαίων, από την εσωτερική αγορά προς την εξωστρέφεια. Η εσωτερική ύφεση, σε συνδυασμό με τάσεις παραγωγικής αναδιάρθρωσης, φαίνεται να άσκησαν σοβαρή πίεση σε μεσαίες και μεγαλύτερες επιχειρήσεις στο να στραφούν πιο έντονα προς άλλες αγορές που είχαν ξεπεράσει την ύφεση και, συνεπώς, να αύξησαν τις πωλήσεις τους μέσω εξαγωγών. Η προσαρμογή αυτή των επιχειρηματικών μονάδων απαίτησε κάποια χρόνια προετοιμασίας, βελτιώσεων, σχεδιασμού, που δεν είναι ορατά στα στατιστικά μεγέθη. Αυτό όμως που φαίνεται, είναι το αποτέλεσμα, ότι δηλαδή, σταδιακά, οι εξαγωγές προϊόντων<sup>7</sup> άρχισαν να διογκώνονται, και από 7,9% του ΑΕΠ το 2008 έφτασαν τα 17,3% το 2019.

##### 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Οι εξελίξεις που σημειώθηκαν σημαίνουν ότι η ελληνική μεταποιητική βιομηχανία δύσκολα θα μπορούσε να διατηρήσει τη θέση που είχε στο

<sup>7</sup> Εξαγωγές προϊόντων συμπεριλαμβανόμενων των προϊόντων πετρελαίου. Χωρίς τα τελευταία, τα αντίστοιχα ποσοστά είναι 6% και 12,4%.

παρελθόν. Σε καμμία φάση δεν έφτασε τον βαθμό ολοκλήρωσης που σημειώθηκε σε άλλες αντίστοιχες χώρες, με αποτέλεσμα το βάρος της στο παραγωγικό σύστημα να υποχωρήσει σε αισθητά χαμηλότερα επίπεδα. Οι επιπτώσεις της αδυναμίας αυτής για την αναπτυξιακή διαδικασία της ήταν σημαντικές. Ο συνδυασμός αποβιομηχάνισης και ενίσχυσης των υπηρεσιών είχε περιοριστική επίδραση στη μεγέθυνση της οικονομίας της, καθώς αφ' ενός οδήγησε στη σημαντική ενίσχυση ενός τομέα με πιο αδύναμες αναπτυξιακές επιδόσεις από τη μεταποιητική βιομηχανία, αλλά, κυρίως, οδήγησε στη διόγκωση υπηρεσιών, που έχουν συγκριτικά πολύ πιο αδύναμη σχέση με τους παράγοντες τεχνολογική αναδιάρθρωση-καινοτομική δραστηριότητα-ενσωμάτωση νέων γνώσεων. Έτσι, οι δύο αυτές διαρθρωτικές αλλαγές, τελικώς, οδηγούν στο ίδιο αποτέλεσμα: την αδυναμία να παρακολουθήσει η ελληνική οικονομία τους διεθνείς παραγωγικούς μετασχηματισμούς ώστε να ξεπεράσει τους αδύναμους ρυθμούς μεγέθυνσης σε μακροχρόνιο ορίζοντα.

Πέραν αυτών, όμως, η συρρίκνωση της παραγωγικής βάσης της βιομηχανίας στο μακρύ χρόνο, από την κρίση του 1973 και μετά, είναι σκόπιμο να ιδωθεί όχι μόνο ως αποτέλεσμα της κρίσης στην οποία βρέθηκε τότε η χώρα, αλλά, κυρίως, και ως τμήμα της συνολικής επίδρασης που είχαν οι παγκόσμιες ανακατατάξεις, οι περισσότερες μικρότερες ή μεγαλύτερες κρίσεις στην πραγματική οικονομία και οι αδυναμίες της αναπτυξιακής πολιτικής. Η ελληνική οικονομία έφτασε σε ένα όριο ανάπτυξης, η αδυναμία μετασχηματισμού του οποίου συνεπαγόταν αργούς και αναμικρούς ρυθμούς μεγέθυνσης σε σύγκριση με το παρελθόν. Πιθανόν αυτό να εκφράζει το middle income trap που έχει σημειωθεί και σε άλλες χώρες, δηλαδή την αδυναμία της Ελλάδας να προχωρήσει σε μια επανεξέταση και προσαρμογή των πολιτικών της, πιστεύοντας ότι διατηρώντας πολιτικές και εργαλεία προγενέστερων περιόδων θα μπορούσε να παρακολουθήσει με επιτυχία τις νέες εξελίξεις στη διαδικασία της ανάπτυξης.

Το ελληνικό παραγωγικό σύστημα στα χρόνια μεταξύ της κρίσης της δεκαετίας του 1970 και του 2009 χαρακτηρίστηκε από αδύναμη ικανότητα στο να αξιοποιήσει τις εξελίξεις της τεχνολογίας και τους νέους παράγοντες-κλειδιά της ανταγωνιστικότητας στην παγκόσμια οικονομία.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Η Ελλάδα έχει το χαμηλότερο επίπεδο δαπανών Έρευνας και Ανάπτυξης προς ΑΕΠ στην ΕΕ των 15. Επίσης, μετρήσεις για τον βαθμό ψηφιοποίησης της κοινωνίας (ιδιωτι-

Η πολύ σημαντική διαφορά μεταξύ Ελλάδας και των άλλων χωρών ως προς το βάρος των κλάδων μεσαίας/υψηλής και υψηλής τεχνολογίας στις εξαγωγές δείχνει ένα σταθερό και κρίσιμο έλλειμμα ικανότητας μετασχηματισμού μιας οικονομίας με αδύναμη εξειδίκευση σε πεδία παραγωγής που απαιτούν πιο σύνθετες τεχνολογικές εισροές.

Συνοψίζοντας, από μια μακροσκοπική οπτική, στη μεταπολεμική περίοδο, ο συνδυασμός εσωτερικών και διεθνών εξελίξεων και επιδράσεων, όπως και η σχέση κράτους και αγοράς οδήγησαν σε μια μορφή εκβιομηχάνισης που ήταν ατελής και ευάλωτη, καθώς ο μεγάλος μετασχηματισμός με την ανάπτυξη βιομηχανίας κεφαλαιουχικών προϊόντων (αλουμίνιο, πετροχημικά, χαλυβουργία, ναυπηγεία) στηριζόταν σε σημαντικό βαθμό στις επενδύσεις, την τεχνολογία, τις γνώσεις και τα κεφάλαια των πολυεθνικών επιχειρήσεων. Από τη στιγμή που για πολλούς λόγους οι πολυεθνικές επιχειρήσεις έπαψαν να ενδιαφέρονται για νέες επενδύσεις τέτοιας μορφής στην Ελλάδα, η εκβιομηχάνιση οδηγήθηκε σε καθίζηση.

Στις τελευταίες δύο δεκαετίες, διεθνείς και εσωτερικές εξελίξεις λειτούργησαν σε βάρος των επενδύσεων παγίου κεφαλαίου, ευνοώντας τις επενδύσεις χαρτοφυλακίου (μετοχές, δάνεια, ομόλογα). Επιπλέον, η αναπτυξιακή και επενδυτική πολιτική είχε ως ορίζοντα τον στενό εκλογικό κύκλο, παραγνωρίζοντας συστηματικά ότι αυτό δεν αρκεί και ότι χρειάζεται ένα σχετικά βέβαιο και διαρθρωτικά ευνοϊκό περιβάλλον ευρύτερης διάρκειας.

Το συμπέρασμα είναι ότι η Ελλάδα, με το κλείσιμο του πρώτου μεταπολεμικού αναπτυξιακού της κύκλου, βρέθηκε ανέτοιμη να συμμετάσχει ικανοποιητικά στο αναδυόμενο νέο υπόδειγμα μιας παγκοσμιοποιούμενης οικονομίας. Η ώθηση που δόθηκε στη βιομηχανία στον πρώτο μεταπολεμικό κύκλο δεν περιλάμβανε στοιχεία που θα διευκόλυναν τη συμμετοχή της χώρας στο νέο αναπτυξιακό κύμα και πολιτική. Θεσμοί και επιχειρήσεις έδειξαν περιορισμένη ικανότητα προσαρμογής ή μετεξέλιξης. Με τα δεδομένα αυτά, το ζητούμενο πλέον είναι μια αναπτυξιακή πολιτική, που δεν θα σημαίνει αναγκαστικά μια ενίσχυση της μεταποίησης –παρ' όλον

---

κός και δημόσιος τομέας) (Digital economy and society index-DESI), με βάση τα δεδομένα του 2019, οδηγούν στην κατάταξη της Ελλάδας στις τρεις πιο αδύναμες θέσεις στην ΕΕ-27 και σε πολύ πιο χαμηλό επίπεδο από τον μέσο όρο της ΕΕ. Βλ. Greek National Productivity Board. Annual Report 2021, 59επ.

ότι και αυτό θα ήταν αναγκαίο ως έναν βαθμό—, αλλά θα έχει ως στόχο να μετασχηματίσει το παραγωγικό σύστημα της χώρας με τρόπο ώστε να μπορεί να μην αποκλίνει άλλο (προς τα κάτω) από τις μέσες επιδόσεις στην ΕΕ και να μη χάνει έδαφος στο διεθνές σύστημα. Αυτό προϋποθέτει μια συνεκτική αναπτυξιακή πολιτική, που, συστηματικά, για μια δεκαετία, θα δημιουργεί νέα και σταθερά ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα, θα τονώνει συνεχώς τις επενδύσεις, θα ενισχύει τα τεχνολογικά και οργανωτικά χαρακτηριστικά του επιχειρηματικού δυναμικού με όρους επιτυχίας, θα ανανεώνει το θεσμικό υπόβαθρο που επηρεάζει αρνητικά την οικονομική εξέλιξη και θα οργανώσει τις κρατικές δραστηριότητες προς την κατεύθυνση αυτή.

#### ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Giannitsis A. (1974), *Private Auslandskapitalien im Industrialisierungsprozess Griechenlands (1953 bis 1970)* (Ph.D., Free University of Berlin, Berlin).
- Giannitsis T. – I. Kastelli (2014), Industrial policy in times of crisis: the case of Greece, στο A. Teixeira *et al.*, 221-240.
- Greek National Productivity Board (2021), *Annual Report 2021*.
- Βαίτσος Κ. – Τ. Γιαννίτσης (1987), *Τεχνολογικός μετασχηματισμός και οικονομική ανάπτυξη* (Gutenberg, Αθήνα).
- Γιαννίτσης Τ. (1983), *Η ελληνική βιομηχανία. Ανάπτυξη και κρίση* (Gutenberg, Αθήνα).
- Γιαννίτσης Τ. (1988), *Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση και επιπτώσεις στη βιομηχανία και στο εξωτερικό εμπόριο* (έκδ. Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών).
- Γιαννίτσης Τ. – Δ. Μαυρή (1993), *Τεχνολογικές δομές και μεταφορά τεχνολογίας στην ελληνική βιομηχανία* (Gutenberg, Αθήνα).
- Ιορδάνογλου Χρ. (2020), *Η ελληνική οικονομία μετά το 1950*, τ. Α' (Τράπεζα της Ελλάδος Κέντρο Πολιτισμού Έρευνας και Τεκμηρίωσης).
- Κιντής Α. Α. (1992), *Ανάπτυξη της ελληνικής βιομηχανίας* (Gutenberg, Αθήνα).
- Μητσός Αχ. (1989), *Η ελληνική βιομηχανία στη διεθνή αγορά. Κρατική προστασία και ανταγωνιστική θέση της εγχώριας παραγωγής πριν και μετά την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα* (Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα).
- Τράπεζα της Ελλάδος (1982), *Η ελληνική οικονομία. Ερευνητικά δοκίμια και στατιστικές σειρές*, τ. Β.
- Χασσίδ Ι. (1994), *Προσαρμογές και ανταγωνιστικότητα στην ελληνική βιομηχανία* (IOBE, Ειδικές Μελέτες 23, Αθήνα).
- Χασσίδ Ι. (1980), *Ελληνική βιομηχανία και ΕΟΚ τ. Ι και ΙΙ* (IOBE, Αθήνα).





ΤΟ ΛΙΑΝΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΟ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.  
Η ΑΒΕΒΑΙΗ ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΑΠΟ ΤΟ ΜΙΚΡΟ ΜΑΓΑΖΙ  
ΣΤΗΝ ΠΡΟΚΛΗΣΗ ΤΟΥ ΨΗΦΙΑΚΟΥ  
ΜΕΤΑΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΥ

Βάλια Αρανίτου

ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΡΙΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ, ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΚΡΗΤΗΣ

Το λιανικό εμπόριο αποτελεί έναν από τους σημαντικούς κλάδους της ελληνικής οικονομίας, που με τη διάρθρωσή του, προσδιορίζει σε μεγάλο βαθμό την ελληνική κοινωνικοοικονομική δομή. Ο μεγάλος αριθμός επιχειρήσεων σε συνδυασμό με τον σημαντικό αριθμό απασχολούμενων σε αυτές αποτυπώνουν την ιδιαίτερη θέση του λιανικού εμπορίου στην ελληνική περίπτωση αναδεικνύοντας και την αντοχή της πολύ μικρής εμπορικής επιχείρησης διαχρονικά. Στο πλαίσιο αυτό δεν είναι τυχαίο ότι το λιανικό εμπόριο αποτελεί τον προπομπό των αλλαγών στις εργασιακές σχέσεις απορροφώντας παράλληλα και τους σχετικούς μετασχηματισμούς που προκύπτουν από τις τεχνολογικές αλλαγές. Μάλιστα θα πρέπει να επισημανθεί ότι με τη θέση του αυτή συμβάλλει σημαντικά στην ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών του λεγόμενου digital transformation και την εξοικείωση με αυτό των Ελλήνων καταναλωτών.

Αξίζει να αναφερθεί ότι ιστορικά, μετά την υπογραφή της συνθήκης του Κιουτσούκ-Καϊναρτζή (1774) εκκινεί η άνθηση του εμπορίου παράλληλα με την οικονομική αναγέννηση του ελλαδικού χώρου. Ο κλάδος του εμπορίου είναι αυτός που εκτεινόμενος στη σκάλα της Ανατολικής Μεσογείου (από την Αλεξάνδρεια μέχρι και την Οδησό) επέφερε την αναγέννηση του ελλαδικού οικονομικού χώρου προκαλώντας παράλληλα μια συντριπτική μεταλλαγή στις νοοτροπίες και στην (εθνική) ιδεολογία (Καρδάσης, 1998). Εμμέσως δηλαδή, η άνθηση του εμπορίου στο τελευταίο τέταρτο του 18ου αιώνα και η συνακόλουθη παρακμή του κατά το

πρώτο τέταρτο του 19ου αιώνα, συνδέεται με τη διαμόρφωση της εθνικής συνείδησης στον ελλαδικό-χριστιανικό χώρο.

Ειδικότερα, από την αρχή της Ανεξαρτησίας, το λιανικό εμπόριο αποτελεί τον εγγυητή της εσωτερικής κατανάλωσης. Ήδη από τις αρχές του μακρού 19ου αιώνα ένα μεγάλο πλήθος σταθερών, αλλά και πλανόδιων εμπόρων στηρίζει την καθημερινή κατανάλωση προσφέροντας (κυρίως) είδη πρώτης ανάγκης αλλά και πολυτελείας. Μάλιστα, ακολουθώντας την οικονομική κοινωνιολογία του Sombart, ο πλανόδιος έμπορος αποτελεί τον κύριο «οικονομικό δρώντα» που πυροδότησε τους μετασχηματισμούς στον κλάδο του λιανικού εμπορίου στην ελληνική οικονομία. Ο πλανόδιος έμπορος βρίσκεται στο μεταίχμιο της απόκτησης καταστήματος και της εξαιρετικά δύσκολης οικονομικής επιβίωσης. Στο πλαίσιο της παρατήρησης αυτής αναπτύσσεται η κυριότερη παράμετρος του ελληνικού εμπορίου, που δεν είναι άλλη από το μικρό του μέγεθος: μικρέμποροι, πλανόδιοι έμποροι, μικροί αυτοαπασχολούμενοι επαγγελματίες συναντώνται στην Αθήνα και σιγά σιγά σε άλλες πόλεις της Ελλάδας (π.χ. στην Πάτρα ή τον Πειραιά).

Η μετάβαση από το οθωμανικό παζάρι στο οργανωμένο κατάστημα ήταν ένα από τα χαρακτηριστικά της διαμόρφωσης της οικονομικής ιστορίας του ελληνικού βασιλείου και περνά μέσα από τον πλανόδιο έμπορο (Μανιούδης, 2021).

Για παράδειγμα, όπως αναφέρει ο Μπίρης (1965), η Αθήνα μετατρέπεται σε όμορφη πόλη, έχοντας 50.000-60.000 κατοίκους. Η οδός Ερμού, η άγουσα από τις πλατείες των ανακτόρων στον σταθμό του πειραιϊκού σιδηροδρόμου, βρίθει από μικρά καταστήματα. Η αστική συγκρότηση ακολουθεί μια συγκεκριμένη χωροταξία. Ο κυριότερος εμπορικός δρόμος της πρωτεύουσας είναι η οδός Αθηνάς που φιλοξενεί το λεγόμενο γενικό εμπόριο. Τα πρώτα καταστήματα ήταν καταστήματα τροφίμων λόγω αφ' ενός του ανελαστικού χαρακτήρα της ζήτησης των προϊόντων αυτών αλλά και της βιομηχανίας τροφίμων, η οποία διασφάλιζε μια κανονικότητα στην προσφορά προϊόντων. Στη συνέχεια καταγράφεται σημαντική ανάπτυξη στα οικοδομικά υλικά και τα είδη κιγκαλερίας δεδομένης της προσπάθειας οικοδόμησης και δημιουργίας μιας νέας Αθήνας. Στην οδό Ερμού εγκαταστάθηκαν τα καταστήματα πολυτελείας και ενδυμάτων-υπόδησης. Στις αρχές του 20ού αιώνα οι εμπορικοί δρόμοι αρχίζουν να διαμορφώνονται ακολουθώντας τα ευρωπαϊκά πρότυπα.

Παράλληλα με αυτόν τον μετασχηματισμό, την περίοδο 1860-1890, διαμορφώνεται το χωροταξικό οικοσύστημα του λιανικού εμπορίου στο σημερινό εμπορικό κέντρο, δηλαδή τις οδούς Ερμού, Αιόλου και τα γύρω στενά. Έτσι εμφανίζονται στην Αθήνα αρχικώς τα πρώτα εμπορικά καταστήματα που πουλούν εξειδικευμένα προϊόντα: είδη κιγκαλερίας, υφάσματα, υποδήματα, χαρτικά και βέβαια ανδρικά και γυναικεία ενδύματα. Ουσιαστικά ήταν τα καταστήματα αυτά που διαμόρφωσαν το (ιστορικό) εμπορικό κέντρο της πρωτεύουσας. Ήταν συγκεντρωμένα στην ίδια περιοχή, με άξονα την Ομόνοια και το Σύνταγμα και τους παραδοσιακούς εμπορικούς δρόμους, την Αιόλου και την Ερμού.

Η γένεση των πολυκαταστημάτων ιστορικά εντοπίζεται στα μέσα του 19ου αιώνα στην Αγγλία, τη Γαλλία και τις ΗΠΑ, εισάγοντας ένα σημαντικό κεφάλαιο στην ιστοριογραφία του λιανικού εμπορίου. Η εντυπωσιακή ανάπτυξη των πολυκαταστημάτων σχετίζεται με τη σταδιακή μεγέθυνση της ενεργού ζήτησης συμπυκνώνοντας την εποχή της ευημερίας που ακολούθησε κατά τη δεύτερη φάση της Βιομηχανικής Επανάστασης.

Ωστόσο, στην Ελλάδα, τα πρώτα πολυκαταστήματα δημιουργούνται κατά τη μεταπολεμική περίοδο, πολύ αργότερα σε σχέση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες, όταν η αγορά άρχισε να αποκτά τα περισσότερα νεωτερικά της χαρακτηριστικά, με τα περισσότερα από αυτά να αποτελούν συνέχεια της λογικής του παραδοσιακού ανεξάρτητου καταστήματος. Μάλιστα την εποχή εκείνη η αυτοπρόσωπη παρουσία του ιδιοκτήτη είναι εμβληματική. Χαρακτηριστικά παραδείγματα: το Athenée, οι Αφοί Λαμπρόπουλοι, ο Διαμαντής, ο Κλαουδάτος και το Μινιόν. Ο όρος «μεγάλα μαγαζιά» προέρχεται από τη μετάφραση του γαλλικού *grand magazines* (ενδεικτικό της επιρροής της γαλλικής κουλτούρας) και είναι ένας όρος που ταυτίζεται με τα ελληνικά πολυκαταστήματα. Αναμφίβολα βέβαια, τα βασικά χαρακτηριστικά των μεγάλων καταστημάτων αντανακλώνται και στην ελληνική περίπτωση: αυξημένος αριθμός εργαζομένων, εκτεταμένο κτηριακό απόθεμα, μεγάλη ποικιλία προϊόντων, καινοτόμες μορφές management. Οπωσδήποτε, οι ιδιότητες αυτές διαφοροποιούν τα ελληνικά καταστήματα από το παραδοσιακό (οργανωμένο) εμπορικό κατάστημα που ήταν κυρίαρχο μέχρι εκείνη την εποχή. Μετά το 1960 βέβαια, αυτή η ιδιαιτερότητα ξεθωριάζει.

Τα καταστήματα αποκτούν ευρωπαϊκά χαρακτηριστικά, καθώς ειδικά ο πληθυσμός της πρωτεύουσας γνωρίζει σημαντική αύξηση. Σύμφωνα με

τα διαθέσιμα δεδομένα, η περίοδος ακμής για τα μεγάλα καταστήματα της Αθήνας είναι αυτή μεταξύ των αρχών της δεκαετίας του 1970 και των αρχών της δεκαετίας του 1980. Στη συνέχεια, εμφανίζονται τα Super Market, τα εμπορικά κέντρα, τα υπερ-καταστήματα στα εμπορικά κέντρα, τα malls και τα εκπαιδευτικά χωριά (Μανιούδης 2021, Αραπίτου 2006).

Τα πολυκαταστήματα επανεμφανίζονται δυναμικά στις αρχές του 2000, οπότε και διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη ζωτικότητα των εμπορικών κέντρων των πόλεων, λειτουργούν ως πόλοι έλξης για άλλα εμπορικά φυσικά καταστήματα, προσελκύνοντας, κυρίως, καταναλωτές μεσαίων και υψηλών εισοδηματικών στρωμάτων και, βεβαίως, τουρίστες.

Όστόσο, το «μικρό εμπόριο», η πολύ μικρή εμπορική επιχείρηση αποτέλεσε το πλέον ιδιάζον γνώρισμα της ελληνικής περίπτωσης για αρκετά μεγάλο διάστημα. Και όπως θα φανεί και στη συνέχεια, συνεχίζει να χαρακτηρίζει την ελληνική επιχειρηματικότητα.

#### ΤΟ ΛΙΑΝΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΟ ΣΗΜΕΡΑ

Όπως αναφέρθηκε, ιδιαίτερα ο κλάδος του λιανικού εμπορίου αποτελεί έναν σημαντικό κλάδο κατά τη διαδικασία της συγκρότησης του ελληνικού κράτους. Από τον πλανόδιο έμπορο της Ερμού, στο μικρό οικογενειακό κατάστημα και το πολυκατάστημα, η ιστορία του εμπορίου είναι μια ιστορία προσαρμογών.

Η δομή και η διάρθρωση του λιανικού εμπορίου στην Ελλάδα έχει ως κρίσιμο (και διαφοροποιό) χαρακτηριστικό το πολύ μικρό μέγεθος και συνακόλουθα την ταυτόχρονη παρουσία ενός μεγάλου αριθμού πολύ μικρών. Μάλιστα εδώ μπορούμε να κάνουμε λόγο όχι απλώς για τις micro επιχειρήσεις αλλά για επιχειρήσεις μινιατούρες. Παρά ταύτα, αντιπροσωπεύει και ένα ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό της απασχόλησης είτε πρόκειται για μισθωτή απασχόληση, είτε για αυτοαπασχόληση, είτε για οικογενειακή βοήθεια και συμβουλεύονται μέλη. Η υψηλή ροπή για κατανάλωση, η διαμόρφωση της μεσαίας τάξης, το ισχυρό αίσθημα ανεξαρτησίας σε συνδυασμό με το εμπορικό δαιμόνιο του Ελλήνων εμπόρων συνέβαλαν ώστε να έχει επιβιώσει ένας ιδιαίτερα μεγάλος αριθμός εμπορικών επιχειρήσεων. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα δεδομένα, η κρίση έθεσε σε δοκιμασία αυτό το ιδιαίτερο γνώρισμα του λιανικού εμπορίου, αλλά ο κλάδος συνεχίζει να εμφανίζει μια ιδιότυπη ανθεκτικότητα.

Κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου (και σύμφωνα με την απογραφή της Γενικής Στατιστικής Υπηρεσίας Ελλάδος- ΓΣΥΕ- για το 1930) καταγράφονται 99.240 καταστήματα τα οποία απασχολούν 174.460 απασχολούμενους. Η χαμηλή μέση απασχόληση στον κλάδο του λιανικού εμπορίου αναδεικνύει την περιορισμένη υιοθέτηση της μισθωτής εργασίας από τις εμπορικές επιχειρήσεις. Από την άλλη, ο κυρίαρχος κλάδος είναι αυτός των ειδών διατροφής καθώς απογράφονται 46.299 καταστήματα και 63.238 απασχολούμενοι. Η εξαιρετικά μικρή μέση απασχόληση στα καταστήματα αυτά (1,37 απασχολούμενοι ανά κατάστημα) τεκμηριώνει τον ατομικό χαρακτήρα της συντριπτικής πλειονότητας των εμπορικών επιχειρήσεων. Είναι χαρακτηριστικό πως από τους 174.460 απασχολούμενους στον κλάδο, το 63,3% (ήτοι 110.142) είναι ιδιοκτήτες. Επιπρόσθετα, ένα επιμέρους στοιχείο που τεκμηριώνει το μικρό μέγεθος είναι το γεγονός ότι απογράφονται μόνο 196 καταστήματα με αριθμό απασχολούμενων άνω των 26 προσώπων. Άλλωστε, η υπεροχή των μικρών καταστημάτων έναντι των μέσων και των μεγάλων είναι σχεδόν γενική ακόμη και στη βιομηχανία.

Τα στοιχεία για το 1958 δείχνουν τις τρομακτικές απώλειες που κατέγραψε ο κλάδος του λιανικού εμπορίου (όπως όλοι οι κλάδοι) κατά τη διάρκεια της Γερμανικής κατοχής. Είναι χαρακτηριστικό πως στα 28 έτη μεταξύ 1930-1958 ο αριθμός των επιχειρήσεων αυξάνεται κατά 5,5%. Η μέση απασχόληση συνεχίζει να παραμένει χαμηλή (1,72 απασχολούμενοι ανά κατάστημα) αλλά παρουσιάζει αύξηση σε σχέση με τις αρχές της δεκαετίας του 1930. Βέβαια η πλειονότητα των επιχειρήσεων συνεχίζουν να είναι ατομικές επιχειρήσεις (90,7%) με το λιανικό εμπόριο να καταγράφει το μικρότερο ποσοστό ανωνύμων εταιρειών (0,1%). Η Αθήνα αναδεικνύεται στην εμπορική μητρόπολη της μεταπολεμικής Ελλάδας συγκεντρώνοντας 26.890 καταστήματα και 55.724 απασχολούμενους (μέση απασχόληση 2,07 απασχολούμενοι ανά κατάστημα). Από αυτά τα 13.247 (ήτοι 49,2%) είναι καταστήματα πώλησης ειδών διατροφής, οίνων και ποτών και τα 2.251 καταστήματα πώλησης υφαντικών υλών, υφασμάτων, ειδών ενδυμασίας και υπόδησης. Σε ένα γενικότερο επίπεδο, ο αριθμός των επιχειρήσεων ακολουθεί σημαντικές διακυμάνσεις. Η επέκταση των καταστημάτων του λιανικού εμπορίου καταγράφει κατά την τριακονταετία 1958-1988 μια εντυπωσιακή μεγέθυνση ύψους 76% περίπου. Η μεγέθυνση αυτή σχετίζεται αφ' ενός με την «κανονικοποίησή» της, μετά

τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο και την εμφύλια σύγκρουση, και αφ' ετέρου με την έντονη τριτογενοποίηση της οικονομίας και της εμβάθυνσης της αποβιομηχάνισης της οικονομίας.

Ωστόσο, η μεγάλη συμπίεση των καταστημάτων του λιανικού εμπορίου καταγράφεται κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Είναι χαρακτηριστικό πως μεταξύ του 2006 και του 2011 ο αριθμός των καταστημάτων του λιανικού εμπορίου μειώνεται κατά 17,4%. Αναμφίβολα, στη σημαντική αυτή μείωση αντανακλάται η συρρίκνωση της εσωτερικής κατανάλωσης και της εγχώριας παραγωγής. Η μείωση του αριθμού των καταστημάτων σχετίζεται και με τη συγκεντροποίηση της αγοράς, η οποία ευνοεί τη συγκρότηση μεγάλων επιχειρήσεων.

Σήμερα, συνολικά στον κλάδο του εμπορίου, δραστηριοποιούνται περίπου 231.000 χιλιάδες επιχειρήσεις και απασχολούνται 775.000 χιλιάδες άτομα, με βάση τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία (2019) της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής. Ωστόσο, το μεγαλύτερο μερίδιο επιχειρήσεων του κλάδου (63%) συγκεντρώνεται στο λιανικό εμπόριο, κλάδος που αποτελείται στη συντριπτική πλειονότητα από μικρο επιχειρήσεις (απασχόληση έως 9 άτομα) με ισχυρή παρουσία της αυτοαπασχόλησης. Αναλυτικότερα, στις επιμέρους κατηγορίες του εμπορίου, απασχολούνται 69,3 χιλ. άτομα στα αυτοκίνητα (πώληση & επισκευή), 248,2 χιλ. στο χονδρικό και 455,3 χιλ. στο λιανικό. Το εμπόριο συμμετέχει στο ΑΕΠ κατά 12% και πραγματοποιεί κύκλο εργασιών που ξεπερνά τα 139 δις ευρώ. Ωστόσο, στο λιανικό εμπόριο σχεδόν το 40% του κύκλου εργασιών καταγράφεται στον υποκλάδο των τροφίμων.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα για τον κλάδο, η σημασία του εμπορίου για την ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται ως ιδιαίτερα βαρύνουσα. Ειδικότερα:

- 1 στις 4 μη αγροτικές επιχειρήσεις είναι εμπορικές,
- 2 στα 5 ευρώ του κύκλου εργασιών όλων των επιχειρήσεων πραγματοποιείται στο εμπόριο,
- σχεδόν 1 στους 5 απασχολούμενους εργάζεται στο εμπόριο, το οποίο χαρακτηρίζεται ως ο μεγαλύτερος εργοδότης της χώρας,
- η Προστιθέμενη Αξία του κλάδου του εμπορίου είναι μεγαλύτερη από την αντίστοιχη της Μεταποίησης κατά 1,2 φορές, των Καταλυμάτων και της Εστίασης κατά 2,6 φορές και των Κατασκευών κατά 6,3 φορές.

## ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙ ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΤΟΥ ΜΕΛΛΟΝΤΟΣ

Σήμερα, το λιανικό εμπόριο βρίσκεται στο επίκεντρο ενός δίδυμου μετασχηματισμού: ψηφιακού και πράσινου. Ο μεν ψηφιακός μετασχηματισμός, περισσότερο ορατός πλέον, περιλαμβάνει την επέκταση του ηλεκτρονικού εμπορίου και την αξιοποίηση των ψηφιακών τεχνολογιών, όπως είναι ο αυτοματισμός, η τεχνητή νοημοσύνη, η μηχανική μάθηση, τα μεγάλα σύνολα δεδομένων και άλλα. Ο δε πράσινος μετασχηματισμός αναφέρεται στα διάφορα πεδία της αλυσίδας αξίας, από την ενεργειακή αναβάθμιση των εμπορικών επιχειρήσεων έως μια γενικότερη οικολογική στροφή των καταναλωτών που επηρεάζει τόσο την παραγωγή, όσο και την κατανάλωση προϊόντων. Όλες αυτές οι αλλαγές επηρεάζουν καταλυτικά το πεδίο της εργασίας υπαγορεύοντας νέες στρατηγικές σχετικά με την ανάπτυξη και διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στις εμπορικές επιχειρήσεις (επανακατάρτιση και αναβάθμιση δεξιοτήτων και νέα επαγγέλματα).

Πρόκειται για μετασχηματισμούς που καταγράφονται σε έναν κλάδο που αποτελεί σημαντική συνιστώσα του ελληνικού οικονομικού και κοινωνικού σχηματισμού, συμμετέχοντας ενεργά και ποικιλοτρόπως σε όλες τις εκφάνσεις της ανθρώπινης δραστηριότητας. Η συμμετοχή του εμπορίου την τελευταία τριετία (2017-2019) στην Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία (ΑΠΑ) της ελληνικής οικονομίας ξεπερνά το 12%, ενώ κατατάσσεται 1ος μεταξύ όλων των επιμέρους κλάδων στο σύνολο των απασχολούμενων στην ελληνική οικονομία.

Η ικανότητα του κλάδου να προσαρμόζεται αποτελεί ένα από τα βασικά γνωρίσματά του. Θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι ιδιαίτερα το λιανικό εμπόριο αποτελεί εκείνον τον κλάδο που μπορεί να ενσωματώνει με σχετική ευκολία την καινοτομία. Ένα ιδιαίτερο οικονομικό και κοινωνιολογικό χαρακτηριστικό του είναι η ανθεκτικότητά του. Είναι χαρακτηριστικό ότι παρά την τριπλή κρίση: δημοσιονομική (2008), υγειονομική (2020) και ενέργειας (2022) οι εμπορικές επιχειρήσεις παρουσιάζουν αντοχή, η οποία είναι αξιοθαύμαστη.

Ωστόσο, οι προκλήσεις της 4ης Βιομηχανικής Επανάστασης και του Industry 5.0 αναμένεται να επιταχύνουν τους μετασχηματισμούς στον κλάδο ενεργοποιώντας μια ιδιότυπη «δημιουργική καταστροφή», η οποία αναμένεται να οξύνει τους διυλισμούς μεταξύ των μεγάλων και των μικρών επιχειρήσεων. Χωρίς πρόσβαση στη τραπεζική χρηματοδότηση (αλλά και



σε άλλες πηγές χρηματοδότησης όπως το ΕΣΠΑ) και χωρίς τη δυνατότητα υιοθέτησης των εκθετικά ανερχόμενων νέων τεχνολογιών φαίνεται ότι έχουμε εισέλθει σε μια νέα εποχή. Μια εποχή που είναι πολύ πιθανόν οι μικρές εμπορικές επιχειρήσεις να μείνουν μόνο ως pick-up points των ηλεκτρονικών αγορών.

### ΣΥΝΟΠΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΜΠΟΡΙΟΥ

Αριθμός νομικών μονάδων, κύκλος εργασιών (σε χιλ. ευρώ) και απασχολούμενοι στο Εμπόριο και ανά κλάδο				
Κλάδος αναφοράς		ΑΡΙΘΜΟΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ	ΚΥΚΛΟΣ ΕΡΓΑΣΙΩΝ (σε χιλιάδες ευρώ)	ΑΡΙΘΜΟΣ ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΩΝ
Z	<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	230.782	124.856.277	772.794
45	<b>ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΑ</b>	26.693	8.160.966	69.323
46	<b>ΧΟΝΔΡΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΟ</b>	58.527	70.982.573	248.183
47	<b>ΛΙΑΝΙΚΟ ΕΜΠΟΡΙΟ</b>	145.562	45.712.738	455.288
Μητρώο Επιχειρήσεων ΕΛ.ΣΤΑΤ-2019				
Εξέλιξη του αριθμού καταστημάτων στο λιανικό εμπόριο την περίοδο 1930-2016				
Έτη	Συνολικός αριθμός καταστημάτων λιανικού εμπορίου	(%) Μεταβολές	Μεταβολές σε απόλυτα νούμερα	
1930	99.240			
1958	104.700	5,5%	5.460	
1969	134.898	28,8%	30.198	
1978	160.559	19,0%	25.661	
1988	184.815	15,1%	24.256	
1994*	150.653	-18,5%	-34.162	
2000	184.519	22,5%	33.866	
2006	203.217	10,1%	18.698	
2011	167.758	-17,4%	-35.459	
2015	162.524	-3,1%	-5.234	
2016	152.094	-6,4%	-10.430	
<b>Σωρευτική μεταβολή 2016/1958</b>		<b>53,2%</b>	<b>52.854</b>	

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αρανίτου Βάλια, Για την οικονομική κοινωνιολογία του λιανικού εμπορίου, στο Αρανίτου (επιμ.), *Retailing, Ιστορία, Οικονομία, Μετασχηματισμοί στο Λιανικό Εμπόριο*, (εκδ. Κέρκυρα, Economia Publishing), Αθήνα 2021, 31-81.
- Αρανίτου Βάλια, *Το μικρό εμπόριο στη μεταπολεμική Ελλάδα. Η πολιτική μιας αμφίβολης επιβίωσης*, (Παπαζήσης) Αθήνα 2006.
- Βεργόπουλος Κώστας, *Η Απο-ανάπτυξη σήμερα*, (Εξάντας) Αθήνα 1986.
- Καρδάσης Βασίλης, *Έλληνες ομογενείς στη νότια Ρωσία 1776-1861*, (Αλεξάνδρεια), Αθήνα 1998.
- Λιαλιούτη Τ. – Ελευθερίου Κ. – Λοΐζος Κ., *Η Ιστορία του Εμπορικού Συνλόγον Πειραιώς: μια πρώτη ανάγνωση*, (Ελληνική Συνομοσπονδία Εμπορίου και Επιχειρηματικότητας/ΙΝΕΜΥ-ΕΣΣΕΕ/ Εμπορικός Σύλλογος Πειραιώς) Αθήνα 2017.
- Λυριντζής Χρήστος, *Το τέλος των «τζακιών». Κοινωνία και Πολιτική στην Αχαΐα του 19ου αιώνα*, (Θεμέλιο) Αθήνα 1991.
- Μανιούδης Μανόλης, «Η ελληνική οικονομική ιστορία του λιανικού εμπορίου: Μια πρώτη επισκόπηση», στο Αρανίτου (επιμ.), *Retailing, Ιστορία, Οικονομία, Μετασχηματισμοί στο Λιανικό Εμπόριο*, (εκδ. Κέρκυρα, Economia Publishing) Αθήνα 2021, 173-191.
- Μανιούδης Εμμανουήλ, *Μεταξύ δημοιοργικής γραφής και ιστορίας: Οικονομική κρίση, κοινωνική αναπαραγωγή και ιδεολογικές μεταλλαγές από την αστική λογοτεχνία του ύστερου 19ου αιώνα*, (Ηρόδοτος) Αθήνα 2019.
- Μπίρης Κώστας, *Αι Αθήναι: Από τον 19ο εις τον 20ό αιώνα*, (Μέλισσα) Αθήνα 1965.
- Πανσεληνά Γεωργία Μ. – Μαυροειδή Μαρία, *Σύνδεσμος Ελληνικών Βιομηχανιών 1907-2007. Ένας αιώνας στην υπηρεσία της επιχειρηματικής ιδέας*, Αθήνα (εκδ. Κέρκυρα, Economia Publishing) 2007.
- Σταθάκης Γιώργος, *Το Δόγμα Τρούμαν και το Σχέδιο Μάρσαλ. Η ιστορία της αμερικάνικης βοήθειας στην Ελλάδα*, (Βιβλιόραμα) Αθήνα 2004.
- Χατζηρωάννου Μαρία-Χριστίνα – Μαυροειδή Μαρία, *Εμπορικός Σύλλογος Αθηνών 1902-2002: Ιστορική Αναδρομή στη Συνλογική Συνείδηση των Εμπόρων*, (εκδ. Κέρκυρα) Αθήνα 2002.
- Χατζηρωάννου Μαρία-Χριστίνα (επιμ.), *Ιστορίες Λιανικού Εμπορίου 19ος-21ος αιώνας*, (Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών) Αθήνα 2018.
- Χατζηρωσήφ Χρήστος, *Η Γηραιά Σελήνη. Η Βιομηχανία στην Ελληνική Οικονομία 1830-1940*, (Θεμέλιο) Αθήνα 1993.
- Ψαλιδόπουλος Μιχάλης, *Κεϋνσιανή Θεωρία και Ελληνική Οικονομική Πολιτική: Μύθος και Πραγματικότητα*, (Εκδόσεις Κριτική) Αθήνα 2005.



Η ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ  
ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ  
ΓΙΑ ΤΟΝ ΡΟΛΟ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

---

Γεράσιμος Ζαχαράτος

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΕΚΠΑ

Από τον Μεσοπόλεμο, παράλληλα με τον επανασχεδιασμό στην παραγωγή χρηστικών αντικειμένων και την απλούστευση στη διαχείριση του καθημερινού βίου, εμφανίστηκαν νέες μορφές διάθεσης του ελεύθερου χρόνου. Κυρίως, όμως, μεταπολεμικά κατοχυρώθηκαν θεσμικά δικαιώματα ατομικής διάθεσής του για μεγάλα κοινωνικά στρώματα εργαζομένων σε εξαρτημένη εργασία. Αυτό έγινε με τη γενίκευση της πληρωμένης άδειας ετήσιων διακοπών, με αποτέλεσμα το ταξίδι αναψυχής να αποτελέσει κυρίαρχο καταναλωτικό προϊόν τόσο στις αναπτυγμένες όσο και, αργότερα, στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Το στοιχείο όμως που άλλαξε ριζικά τις συνθήκες παραγωγής και διάθεσης του τουριστικού ταξιδιού κατά τη μεταπολεμική εποχή ήταν η μετάβαση από το κατά παραγγελία ταξίδι αναψυχής/διακοπών, το «Taylor-made Package Tour», που είχε εμφανιστεί από τα μέσα του 19ου αιώνα, στο έτοιμο ταξίδι διακοπών, το «Ready made Package Tour» ως οιοσεί τελικό βιομηχανικό προϊόν της μεταπολεμικής εποχής.

Η μετάβαση αυτή διευκολύνθηκε και από την ενίσχυση μεγάλων διεθνών συνεργασιών που διενεργούνταν στο πλαίσιο των μεταπολεμικών διεθνών οικονομικών οργανισμών (ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα ΠΟΤ, κ.ά.). Διασφαλίστηκαν έτσι επάλληλες διακρατικές συμφωνίες ελεύθερων τουριστικών μετακινήσεων και προσωρινών διαμονών μεταξύ κρατών μέσα από μια διττή λογική: αφ' ενός μεταξύ αναπτυγμένων χωρών, ως συνέπεια ισότιμων συναλλακτικών σχέσεων πολιτιστικής και καταναλωτικής

ευμάρειας, και αφ' ετέρου μεταξύ αναπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών στο πλαίσιο μιας γενικότερης αναπτυξιακής θεωρίας και πρακτικής, ως συνέπεια του μεταπολεμικά θεωρούμενου θετικού αναπτυξιακού ρόλου του τουρισμού. Ενός ρόλου που εκφραζόταν κυρίως μέσα από τον συναλλαγματικό χαρακτήρα των τουριστικών δαπανών των αναπτυγμένων χωρών, οι οποίες αποτελούσαν άμεσες συναλλαγματικές εισπράξεις στις αναπτυσσόμενες οικονομίες των χωρών υποδοχής, πράγμα που συνιστούσε ελκυστικό στοιχείο για τα μονίμως αρνητικά ισοζύγια πληρωμών αυτών των χωρών.

Με αυτές τις προϋποθέσεις εξέλιξης του τουριστικού φαινομένου, από την επομένη του Β' Παγκοσμίου πολέμου και μέχρι σήμερα, για πάνω από 70 χρόνια, τα διεθνή ταξίδια για τουρισμό διαγράφουν, παρά τις κατά καιρούς διακυμάνσεις, μια διαχρονικά αδιάλειπτη πορεία ανόδου, εκφρασμένη κυρίως μέσα από τα βασικά μεγέθη των τουριστικών αφίξεων και εισπράξεων (βλ. Διάγραμμα 1). Αυτή η συνολική ανοδική πορεία του διεθνούς τουρισμού καταγράφεται κατά το μάλλον ή ήττον και στις εξελίξεις των επιμέρους εθνικών τουρισμών τόσο στις αναπτυγμένες, όσο και σε όσες από τις αναπτυσσόμενες χώρες, όπως η Ελλάδα, επέλεξαν μεταπολεμικά να συμμετέχουν συστηματικά στη διεθνή τουριστική αγορά (βλ. Διάγραμμα 2).

Έτσι, οι μεν συνολικές διεθνείς Αφίξεις, με αφετηρία τα 25 εκατ. το 1950 φτάνουν, μέσω μιας αδιάλειπτα ανοδικής πορείας, τα 407 δις το 2018 και 1.461 δις το 2019 για να υποστούν βιαίως μια σημαντική ανασχεση από τον Φεβρουάριο του 2020 μόνον εξ αιτίας της πανδημίας του COVID-19. Οι δε διεθνείς τουριστικές δαπάνες, εκ μέρους των τουριστών των χωρών αποστολής και συνακόλουθα τουριστικές συναλλαγματικές εισπράξεις για τις χώρες υποδοχής, από 2 δις εκατ. δολάρια το 1950 έφτασαν στα 1,451 τρισ. εκατ. δολάρια το 2018 και στα 1,478 τρισ. εκατ. δολάρια το 2019 (βλ. Διάγραμμα 1), για να ανακόπτονται ανάλογα και για τον ίδιο λόγο από τον Φεβρουάριο του 2020.

Από τα στοιχεία αυτά εύκολα διαπιστώνει κανείς ότι ούτε η πετρελαϊκή κρίση που ξεκίνησε το 1973, σε συνδυασμό με την οικονομική ύφεση που έπληξε πολλές από τις χώρες προέλευσης τουριστών, ούτε η παγκόσμια οικονομική ύφεση του 1981, ούτε το πυρηνικό ατύχημα στο Τσέρνομπιλ στην πρώην Σοβιετική Ένωση, ούτε οι πολεμικές επιθέσεις στη Λιβύη ή και η τρομοκρατική επίθεση της 11ης Σεπτεμβρίου στη Νέα Υόρ-

κη, ούτε πολλά άλλα γεγονότα στάθηκαν ικανά να ανατρέψουν τη διαρκή άνοδο του διεθνούς τουρισμού.

Στις αρχές της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης η ελληνική οικονομία και κοινωνία, κατεστραμμένες από τον πόλεμο και τον Εμφύλιο, δεν διέθεταν τις οικονομικοκοινωνικές, τις παραγωγικές και τις καταναλωτικές προϋποθέσεις ώστε να ανταποκριθούν ως χώρος υποδοχής στις επερχόμενες μεταβολές του μεταπολεμικά αναδυόμενου διεθνούς μαζικού τουρισμού, δηλαδή αυτής της οργανωμένης νέας διεθνούς καταναλωτικής ζήτησης.

Στο κάλεσμα του Σχεδίου Μάρσαλ για τον σχεδιασμό της μεταπολεμικής οικονομικής ανάπτυξης της Ελλάδας, οι σχεδιαστές του αρχικού προγράμματος για την ανάπτυξη του ελληνικού τουρισμού στηρίχτηκαν κατά βάση στο τουριστικό πρότυπο του Μεσοπολέμου. Αυτό απευθυνόταν κυρίως στις περιορισμένες αριθμητικά εσωτερικές κοινωνικές ελίτ, τις ευημερούσες κοινωνικές ομάδες μεταξύ των Ελλήνων της διασποράς που έδιναν ιδιαίτερη έμφαση στις ιαματικές πηγές και λουτροπόλεις, καθώς και σε έναν σχετικά μικρό αριθμό αλλοδαπών επισκεπτών με έντονα τακίνητρα του αρχαιολογικού ενδιαφέροντος. Επιπλέον, η μετά τον πόλεμο αρχικά μη ενθαρρυντική μικρή τουριστική κίνηση (π.χ. το 1948 γύρω στις 16.600 επισκέπτες) αλλά και οι περιορισμένοι ορίζοντες της πολιτικής και της διοικητικής γραφειοκρατίας της εποχής να αντιληφθούν γρήγορα τις επερχόμενες μεγάλες μεταβολές στον χώρο της παραγωγής και διάθεσης του διεθνούς τουρισμού συνηγορούσαν αρχικά προς την κατεύθυνση περαιτέρω ενίσχυσης του ήδη γνωστού και διαχειρίσιμου μεσοπολεμικού τουριστικού προτύπου. Η κατεύθυνση όμως αυτή, που στηριζόταν τόσο στις γενικότερες όσο και στις ιδιαίτερες ως προς τον τουρισμό κατευθύνσεις του Σχεδίου Μάρσαλ περιλάμβανε ισχυρότερη και συστηματικότερη δημόσια παρέμβαση για την ανάπτυξη του τουρισμού στη χώρα, μέχρι του σημείου ακόμη και της άμεσης δημόσιας ίδρυσης και λειτουργίας σύγχρονων μεγάλων και λαϊκών ξενοδοχείων, το σημαντικό έλλειμμα των οποίων στην αρχή της μεταπολεμικής περιόδου συνιστούσε βασικό εμπόδιο στην προσέλκυση διεθνούς τουρισμού.

Έτσι, κοιτάζοντας αναδρομικά η 25ετία 1950-1974, με την ισχυρή παρέμβαση του κράτους, μπορεί αναμφίβολα να χαρακτηριστεί ως φάση ενσωμάτωσης της Ελλάδας στη μεταπολεμική διεθνή αγορά τουριστικών προορισμών· μια αγορά της οποίας οι μεγάλης κλίμακας παραγω-

γικές απαιτήσεις σε εγκαταστάσεις διαμονής και μεταφορών φαινόταν να δικαιολογούν τον προερχόμενο από άλλους παραγωγικούς κλάδους όρο «βιομηχανία» και επέτρεψαν έτσι την καθ' υπέρβαση χρήση του σε συσχετισμό με το τουριστικό φαινόμενο στη διατύπωση «τουριστική βιομηχανία». Έννοια ικανή να προκαλεί πλέον μεταπολεμικά αυξημένο δημόσιο και ιδιωτικό ενδιαφέρον σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες για την επίλυση των χρόνιων διαθρωτικών προβλημάτων τους, με βασικότερο όλων το σχεδόν πάγιο συναλλαγματικό έλλειμμα των οικονομιών τους.

Το χρονικό διάστημα 1975-2007 η εισερχόμενη τουριστική ζήτηση στην Ελλάδα από τα 3,1 εκατ. αφίξεις το 1975, και παρά τις διάφορες κρίσεις στις ενδιάμεσες περιόδους (1982-1983, 1995-1996 και 2003-2004), φθάνει το 2000 στα 13,1 εκατ. τουρίστες. Η εξέλιξη αυτή του ελληνικού τουρισμού σε πραγματικούς και χρηματικούς όρους εντάσσει όλο και περισσότερο την Ελλάδα στον διεθνή καταμερισμό εργασίας ως «τουριστική χώρα».

Στη συνέχεια, η ταξιδιωτική κίνηση στην Ελλάδα είναι δυνατό να χωριστεί από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 έως το 2019 σε δύο επιμέρους φάσεις, με βάση το μέσο ετήσιο μέγεθος ανά περίοδο. Την περίοδο 2005-2012 οπότε, παρά ορισμένες αυξομειώσεις, ο μέσος αυτός όρος φτάνει τα 15,8 εκατ. αφίξεις και την περίοδο 2013-2019 με 27,9 εκατ. αφίξεις. Καταγράφεται δηλαδή μια αλματώδης ποσοτική μεταβολή, η οποία τείνει σχεδόν στον διπλασιασμό των ετήσιων τουριστικών αφίξεων και εισπράξεων, οι οποίες το 2019 φθάνουν, σύμφωνα με τα επισήμως δημοσιοποιημένα στοιχεία, τα 31,3 εκατ. αφίξεις (χωρίς τις αφίξεις κρουαζιέρα) και τα 18,8 δις εισπράξεις.

Μια ανάλογη εικόνα αποτυπώνεται και στην εξέλιξη του πάγιου τουριστικού κεφαλαίου εκφρασμένου σε ξενοδοχειακές μονάδες και κλίνες, όπως δείχνουν και τα Διαγράμματα 3, 4, 5 και 6. Τα στοιχεία αυτά αποτελούν, με βάση τον γνωστό δείκτη «απασχολούμενοι ανά κλίνη και κατηγορία», και την εγκυρότερη ένδειξη της προκαλούμενης απασχόλησης και εισοδήματος. Παρά το ότι σε αυτή την αποτυπωμένη εξέλιξη δεν συμπεριλαμβάνονται και οι νέες μορφές παροχής καταλύματος (π.χ. η τεράστια ανάπτυξη καταλυμάτων τύπου Airbnb και οι νέες ξενοδοχειακές συνδυαστικές ανακατασκευές και εκμεταλλεύσεις, όπως π.χ. η επιχειρηματική συνύπαρξη ξενοδοχείων και κατοικιών, ούτε και οι διαφοροποιήσεις των ξενοδοχείων boutique), διαπιστώνεται ότι το ξενοδοχειακό απόθεμα σή-

μερα φθάνει περίπου τις 9.971 ξενοδοχειακές μονάδες και τις 856.000 κλίνες. Το 24% από αυτές αποτελείται πλέον από ξενοδοχεία 5\* και 4\*, τα οποία αντιστοιχούν στον μεγαλύτερο δείκτη απασχόλησης ανά κλίνη. Η τελευταία εξέλιξη της ποιοτικής και ποσοτικής αναδιάρθρωσης του ξενοδοχειακού κλάδου συνοδεύεται για πρώτη φορά και από την εμφάνιση μεγάλων αναδιαρθρώσεων στο επίπεδο της συγκέντρωσης, της συγκεντροποίησης ξενοδοχειακού κεφαλαίου, διά μέσου εξαγορών και μισθωτικών συμβάσεων από διεθνείς ξενοδοχειακές αλυσίδες και οικονομικούς ομίλους, με άγνωστες ακόμη προοπτικές της θέσης του ελληνικού τουρισμού στη διεθνή αγορά.

Η όλη μεταπολεμική ανάπτυξη του τουρισμού στην Ελλάδα, ανεξαρτήτως της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, στηρίχθηκε συστηματικά και στοχευμένα σε διάφορα επίπεδα από το κράτος μέσα από όλες σχεδόν τις επιμέρους κρατικές πολιτικές του, με ιδιαίτερη έμφαση την περίοδο από τη λήξη του πολέμου μέχρι και το τέλος της Δικτατορίας (1967-1974). Θα πρέπει ιδιαίτερα να σημειωθεί ότι με τη χρηματοδοτική πολιτική αυτής της περιόδου επιτεύχθηκε η ταχεία δημιουργία συγκέντρωσης κλινών σε μεγάλες και πολυτελείς ξενοδοχειακές μονάδες και τέθηκαν οι βάσεις για την εμφάνιση και ενσωμάτωση της Ελλάδας στη μεταπολεμική διεθνή τουριστική αγορά.

Θεσμικά η τουριστική ανάπτυξη στην Ελλάδα επιτεύχθηκε υπό την εποπτεία και τον έλεγχο ενός πανίσχυρου ΕΟΤ με τρόπο που καμιά λειτουργία ελεύθερης αγοράς δεν θα μπορούσε να πραγματοποιήσει μόνη της σε χρόνο και κόστος. Ιδιαίτερα η πολιτική άμεσων δημόσιων παρεμβάσεων και επενδύσεων στον τουρισμό, παρά το ότι εμφανίζεται ήδη από τον Μεσοπόλεμο, αναπτύσσεται συστηματικά στις αρχές της μεταπολεμικής περιόδου με τη θέσπιση των χαρακτηριζόμενων τουριστικών τόπων, των τουριστικών ζωνών και των τουριστικών δημόσιων κτημάτων, που συνιστούσαν ιδιαίτερες διατάξεις με τις οποίες καθοριζόταν λίγο-πολύ η μετέπειτα χωρική διάσταση της τουριστικά προσανατολισμένης δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης του τουρισμού, όπως π.χ. η πολιτική χωρικά προσδιορισμένων πιστωτικών κινήτρων. Από την άλλη μεριά, από το 1949 μέχρι και την περίοδο της Δικτατορίας (1967-1974), παράλληλα με τη διεύρυνση του αρχικού προσανατολισμού στο μεσοπολεμικό τουριστικό πρότυπο αναπτύχθηκε μια ιδιάζουσα πολιτική αποθεματοποίησης δημόσιας γης, που υπήρξε



προϋπόθεση για την ενεργοποίηση άμεσων δημόσιων επενδύσεων για τον σχηματισμό εξειδικευμένων τουριστικών υποδομών και ανωδομών ξενοδοχειακού και γενικότερα τουριστικού-επιχειρηματικού χαρακτήρα, όπως δείχνει και ο παρακάτω πίνακας.

ΠΕΡΙΟΥΣΙΑ του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού-ΕΟΤ		
α/α	ΕΙΔΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ	Αριθ.
1	ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑ ΞΕΝΙΑ	54
2	ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΟΙ ΟΙΚΙΣΜΟΙ-ΞΕΝΩΝΕΣ	7
3	CAMPINGS	14
4	ΑΚΤΕΣ	9
5	ΙΑΜΑΤΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ	10
6	ΜΑΡΙΝΕΣ	6
7	ΣΠΗΛΑΙΑ	3
8	ΧΙΟΝΟΔΡΟΜΙΚΑ ΚΕΝΤΡΑ	1
9	ΑΝΑΨΥΚΤΗΡΙΑ-ΕΣΤΙΑΤΟΡΙΑ-ΠΕΡΙΠΤΕΡΑ	1
10	ΚΥΛΙΚΕΙΑ	29
11	ΧΩΡΟΙ – ΑΙΓΙΑΛΟΙ	37
12	ΚΑΖΙΝΑ	3
13	ΔΙΑΦΟΡΑ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΑ	79
	<b>ΣΥΝΟΛΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ</b>	<b>309</b>
14	Αποθεματοποίηση γης με συνολική έκταση, περίπου 80.000 στρ. διεσπαρμένα σε όλη την εθνική επικράτεια	

ΠΗΓΗ: Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού και πληροφορίες από Αρχείο Γ.Α. Ζαχαράτου

Ιδιαίτερα επηρέασαν τη διαμόρφωση της δημόσιας και της ιδιωτικής χρηματοδότησης του ελληνικού τουρισμού οι συζητήσεις και οι προβληματισμοί γύρω από την προγραμματική ανταπόκριση της ελληνικής κυβέρνησης στο Σχέδιο Μάρσαλ για την ανάπτυξη του τουρισμού Ελλάδα με τη σύνταξη μελετών και κυρίως της «Μελέτης των αναγκών της τουριστικής οικονομίας διά την τετραετίαν 1948-1951», στην οποία περιγρά-

φεται συμβουλευτικά και ποιος θα πρέπει να είναι ο ενδεδειγμένος ρόλος του κράτους στη μεταπολεμική τουριστική ανάπτυξη.

Παρατηρώντας εκ των υστέρων την εντυπωσιακή εξέλιξη του ελληνικού τουρισμού, το βασικό ερώτημα που έρχεται στο προσκήνιο είναι με ποιο θεσμικό πλαίσιο ενεργοποιήθηκε ο ρόλος του κράτους και καθοδηγήθηκε αυτή η πορεία ανάπτυξης, μεγέθυνσης και ένταξης του ελληνικού τουρισμού στη διεθνή τουριστική αγορά.

Αφήνουμε εδώ εκτός συζήτησης την εξέλιξη των θεσμικών μορφών και πλαισίων, που έλαβαν οι διάφοροι φορείς που ασχολήθηκαν με το τουριστικό-περιηγητικό φαινόμενο στην Ελλάδα από τις απαρχές του έως και τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο, καθώς μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μεταπολεμική επανίδρυση και πολιτικοδιοικητική λειτουργία του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού. Ο θεσμικά ιδιάζων αυτός οργανισμός (το μοναδικό ΝΠΔΔ με ΔΣ και Γενικό Γραμματέα) από το 1951 μέχρι το 2000 ανέλαβε σχεδόν αποκλειστικά την τουριστική ανάπτυξη της χώρας. Από το 2000 ο ΕΟΤ τελεί υπό την εποπτεία του νεοϊδρυθέντος Υπουργείου Τουρισμού, στο πλαίσιο μιας ιδιάζουσας και μάλλον παράδοξης διαχειριστικής λογικής.

Και στις δύο αυτές διακριτές περιόδους, ο ΕΟΤ, καθοδήγησε, επόπτευσε και επηρέασε την ιδιωτική επιχειρηματικότητα καθορίζοντας εν πολλοίς τα εκάστοτε πλαίσια της πιστωτικής πολιτικής μέσω των αναπτυξιακών νόμων. Επιπλέον, επηρέαζε τη λειτουργία της τουριστικής παραγωγής μέσω συναρμοδιοτήτων του για τον τουρισμό (που αποτυπώνονταν και στη διοικητική του δομή) με τις επιμέρους πολιτικές του κράτους. Χαρακτηριστικό και μείζον διοικητικό πρόβλημα είναι ότι στο πλαίσιο φιλελευθεροποίησης δύο εκ των αρμοδιοτήτων του, α) ο σχεδιασμός, η χρηματοδότηση, η κατασκευή και η λειτουργία ευρέως φάσματος τουριστικών επιχειρήσεων και υποδομών και β) η λειτουργία μεγάλων πολιτιστικών εκδηλώσεων (Φεστιβάλ Αθηνών, Επιδαύρου κ.ά.) αφαιρέθηκαν πλήρως από το όλο πλέγμα της τουριστικής πολιτικής από το 2000 και εντεύθεν, μειώνοντας ανάλογα το φορτίο έργου της εφαρμοζόμενης τουριστικής πολιτικής, όπως δείχνει και η ακόλουθη απεικόνιση.

*Το θεσμικό πλαίσιο άσκησης τουριστικής πολιτικής  
τις περιόδους 1951-2000 και 2000-2022*

ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1951-2000	ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2000-2019	ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2019-2022
ΕΟΤ ως ΝΠΔΔ	Παράλληλη λειτουργία Υπ. Τουρισμού και ΕΟΤ	Παράλληλη λειτουργία Υπ. Τουρισμού και ΕΟΤ
	Υπουργείο Τουρισμού	Υπουργείο Τουρισμού
Γενικός Γραμματέας	Υπουργός	Υπουργός
Πρόεδρος και μέλη ΔΣ (μη αμειβόμενες θέσεις)	2 Γενικοί Γραμματείς	Αν. Υπουργός
1 Γενικός Διευθυντής	2 Γ. Δ/ντές με αρμοδιότητες αντίστοιχες προς τους ΓΓ	2 Γενικοί Γραμματείς
	ΕΟΤ	ΕΟΤ
	1 Γ. Γραμματέας	1 Γ. Γραμματέας
	1 Αν. Γ. Γραμματέας	1 Αν. Γ. Γραμματέας
	Πρόεδρος ΔΣ (μη αμειβόμενες θέσεις)	Πρόεδρος ΔΣ (αμειβόμενες θέσεις)
	1 Γενικός Διευθυντής	1 Γενικός Διευθυντής
Αριθμός Εργαζομένων για τη διεκπεραίωση του ετήσιου έργου της τουριστικής πολιτικής περίπου 7.000-8.000	Αριθμός Εργαζομένων για τη διεκπεραίωση του όλου ετήσιου έργου της τουριστικής πολιτικής περίπου 500-600	Αριθμός Εργαζομένων για τη διεκπεραίωση του όλου ετήσιου έργου της τουριστικής πολιτικής περίπου 500-600

Από την ως άνω καταγραφή εύκολα διαφαίνεται μια ανορθολογική και αναίτια σπατάλη οικονομικών πόρων μεταξύ των δύο περιόδων με ισοδύναμο πολιτικοδιοικητικό έργο. Δηλαδή όσο μειώνονται οι αρμοδιότητες και συνακόλουθα το απασχολούμενο προσωπικό για την πραγματοποίηση (παραγωγή) του ίδιου πολιτικού και διοικητικού έργου τουριστικής πολιτικής, τόσο πολλαπλασιάζονται οι υψηλά ιστάμενες και αμειβόμενες θέσεις πολιτικού προσωπικού, που συνιστούν πλέον θέσεις χωρίς ή με ελάχιστο αντικείμενο εργασίας. Αυτή η δυσαναλογία, απαράδεκτη για μια σύγχρονη ευρωπαϊκή χώρα, δείχνει προφανώς ένα παρασιτικό σύστημα πολιτικο-διοικητικής και διαχειριστικής εξουσίας.

Εξετάζοντας συνολικά τα στοιχεία της μεταπολεμικής σταθερότητας, ανθεκτικότητας και της συνεχούς και αδιάλειπτης μεγέθυνσης του τουριστικού φαινομένου στην Ελλάδα, με βεβαιότητα θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς μια αντίστοιχη συμβολή των θεωρούμενων θετικών επιπτώσεων του στην αναπτυσσόμενη ελληνική οικονομία, δηλαδή α) στην κάλυψη του

συναλλαγματικού ελλείμματος, β) στην ενίσχυση της απασχόλησης και του εισοδήματος, και, τέλος γ) στη βελτίωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Μπορούμε δηλαδή, τουλάχιστον με τα εμφανή ετήσια δεδομένα της εξέλιξής του (αφίξεις, εισπράξεις, εγκαταστάσεις ξενοδοχειακού κεφαλαίου) να υποστηρίξουμε ότι ο τουρισμός εκπλήρωσε, κατά το μάλλον ή ήττον, και ανάλογα με τις απαιτήσεις των εποχών (συναλλαγματικά μέχρι το 2000 και εισοδηματικά έκτοτε), ικανοποιητικά τις επιθυμίες και τις προσδοκίες της μεταπολεμικής επιλογής του ως μέσου για την ανάπτυξη της χώρας, όπως φαίνεται και από τα Διαγράμματα 7, 8, 9, 10. Στα εν λόγω διαγράμματα εμφανώς καταδεικνύεται η ουσιαστικότερη «συμβολή» του ταξιδιωτικού ισοζυγίου στον εξωτερικό τομέα της χώρας και όχι όπως συχνά αναφέρεται η ονομαστική και μόνον κάλυψη του συναλλαγματικού ελλείμματος ή άλλων κατηγοριών των εξωτερικών οικονομικών σχέσεων από τις ετήσιες τουριστικές εισπράξεις. Όμως, εάν λάβει κανείς υπόψιν του ότι οι προαναφερόμενες τρεις μορφές επιπτώσεων-επιδράσεων του τουρισμού σε μια οικονομία υποδοχής συνιστούν στην ουσία όψεις και εκφράσεις του μεγέθους της εγχώριας παραγωγής (ή άλλως της παραγωγικής δομής της χώρας) να ικανοποιεί ποσοτικά και ποιοτικά τη διαρκώς μεγεθυνόμενη διεθνή τουριστική ζήτηση, τότε κάθε προσέγγιση των επιδράσεων του εισερχόμενου τουρισμού απαιτεί την ενδελεχή ανάλυση των επιπτώσεων από την εγχώρια παραγωγή/προσφορά και διάθεση της ετήσιας τουριστικής κατανάλωσης και όχι απλά και μόνον τους όποιους νομισματικούς συσχετισμούς των τουριστικών εισπράξεων με μεγέθη της οικονομίας.

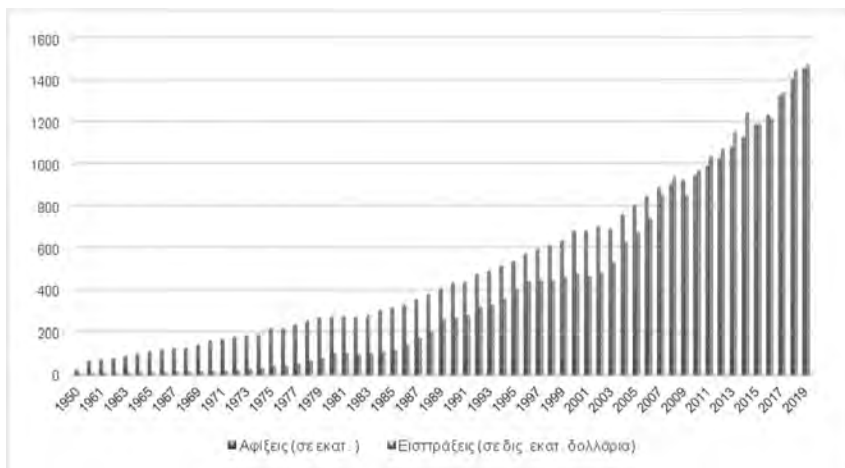
Συνοπτικά, η γενικότερη εκτίμηση της μακροπρόθεσμης προβληματικής για τις διαρθρωτικές επιδράσεις από την ενεργοποίηση του εισερχόμενου τουρισμού στην ελληνική οικονομία θα εξαρτάται αποκλειστικά από τις δυνατότητες συνολικής και περιφερειακής συνεχούς εμπράγματης μέτρησης της παραγωγής και διάθεσης της ετήσιας τουριστικής κατανάλωσης και της ανάλογης ανάλυσης της εγχώριας παραγωγής/προσφοράς της με τη χρήση των διαθέσιμων μεθόδων και εργαλείων ανάλυσης (βλ. τη λογική των πινάκων και της ανάλυσης Εισροών-Εκροών). Αυτό σημαίνει ότι απαιτούνται επακριβείς γνώσεις για τις ποσοτικές και ποιοτικές μεταβολές της διάρθρωσης της ετήσιας τουριστικής κατανάλωσης, ώστε να καθίσταται δυνατή η σωστή διερεύνηση των επιδράσεων από την ετήσια εγχώρια παραγωγή/προσφορά της και επομένως η αξιόπιστη πληροφόρηση της τουριστικής πολιτικής ως οικονομικής πολιτικής.

Παραλείπω εδώ το θλιβερό οδοιπορικό της δημόσιας μέτρησης του τουριστικού φαινομένου στην Ελλάδα, αλλά πρέπει να επισημάνω ότι η Ελλάδα αποτελεί σχεδόν τη μόνη χώρα που δεν έχει μέχρι σήμερα εντάξει τον διεθνή εισερχόμενο τουρισμό ως αναλυτική κατηγορία της ελληνικής οικονομίας ούτε στους Εθνικούς Λογαριασμούς, ούτε και στους πίνακες Εισροών-Εκροών. Η κατάσταση αυτή καθίσταται πιο σοβαρή, διότι ακόμη και μετά την ευρωπαϊκή και διεθνή υιοθέτηση των Δορυφόρων Λογαριασμών Τουρισμού – Satellite Accounts of Tourism, και παρά τα μεγάλα χρηματικά ποσά που δαπανήθηκαν μέχρι σήμερα, δεν έχει ακόμη δημιουργηθεί στη χώρα μας ο αναγκαίος θεσμικός μηχανισμός μέτρησης της τόσο άκριτα χαρακτηριζόμενης «βαριάς βιομηχανίας» της ελληνικής οικονομίας. Αυτό έχει ως συνέπεια οι όποιες επιπτώσεις του εισερχόμενου τουρισμού στην ελληνική οικονομία και κοινωνία να καταγράφονται αποσπασματικά, ελλειπτικά και ατεκμηρίωτα και έτσι η τουριστική πολιτική να διαμορφώνεται «στα τυφλά», στηριζόμενη απλά και μόνο στην ανοδική πορεία των εμφανών μεγεθών του τουριστικού φαινομένου.

## ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

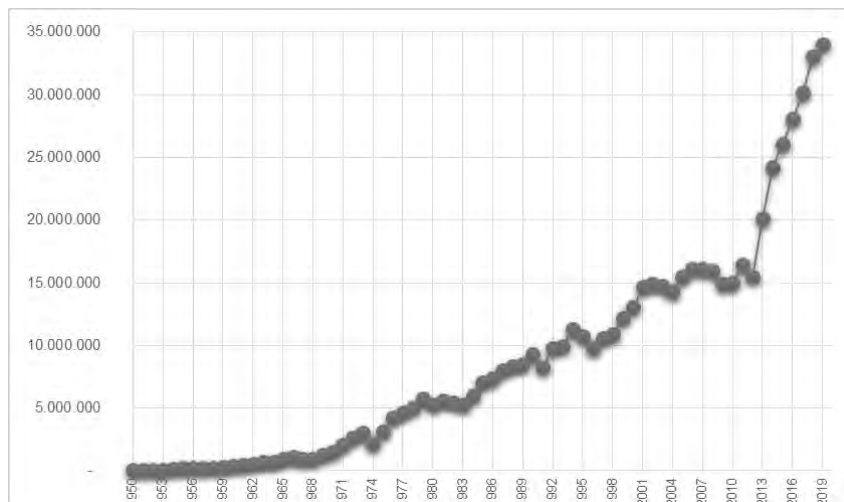
### ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.

#### *Η Διαχρονική Εξέλιξη των Διεθνών Τουριστικών αφίξεων & εισπράξεων*



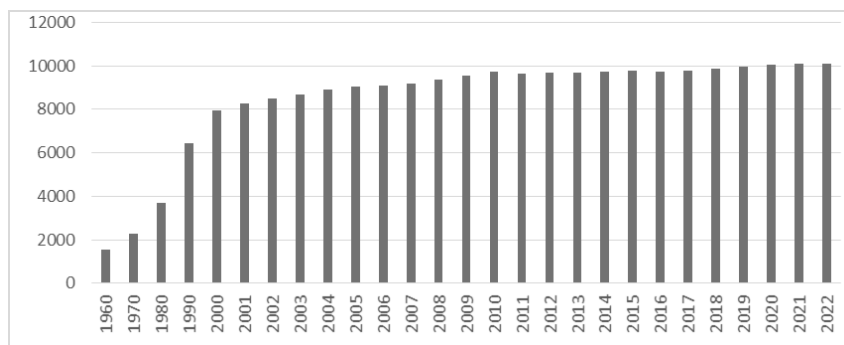
Επεξεργασία στοιχείων Γ.Α. Ζαχαράτος βάσει των δεδομένων του: UNWTO Tourism Highlights 2019, σελ.16, August 2019 & Volume 18, Issue 13-14,

**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.**  
*Εξέλιξη των διεθνών τουριστικών Αφίξεων στην Ελλάδα (σε χιλ. άτομα), 1950-2019*



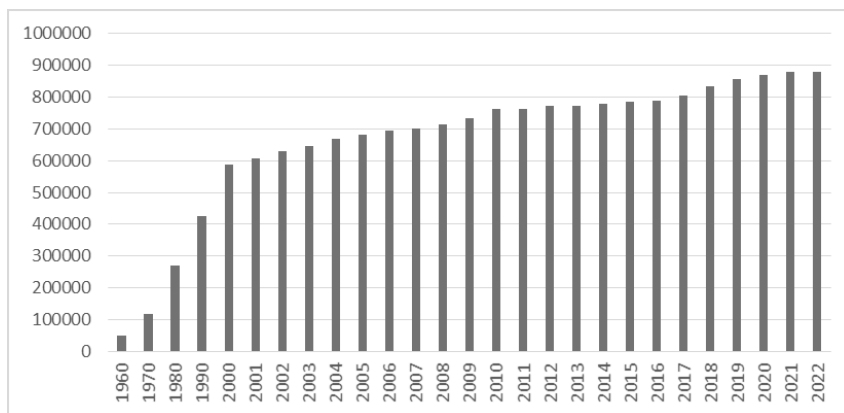
ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων Γ.Α. Ζαχαράτος βάση των δεδομένων του: UNWTO Tourism Highlights 2019, σελ.16, August 2019 & Volume 18, Issue 13-14, σελ.25, July 2020 καθώς και στη βάση των επεξεργασιών από το: Ζαχαράτος Γ. & Βλάμη Α. (2009) *Η Πολιτική Χρηματοδότησης της Ελληνικής Ξενοδοχίας & η Περιφερειοποίηση του Ελληνικού Τουρισμού.*

**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.**  
*Εξέλιξη Ξενοδοχειακών Μονάδων, 1960-2022*



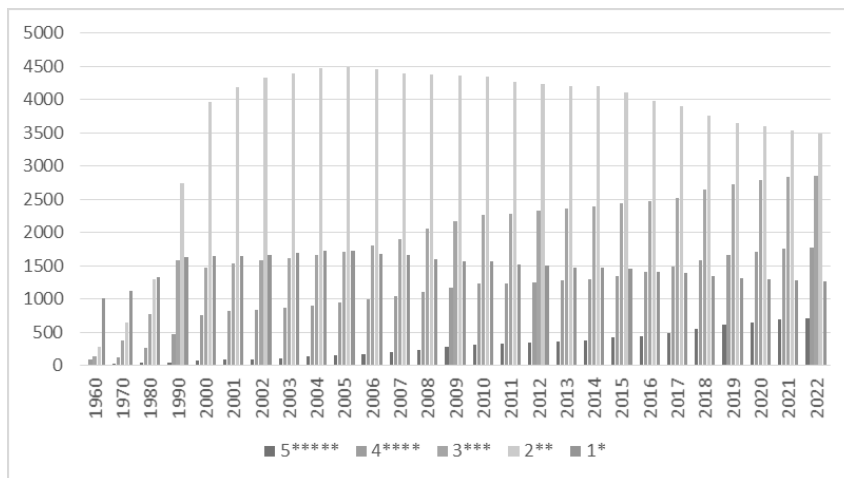
ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων ΕΟΤ, ΞΕΕ & ΕΛΣΤΑΤ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.  
Εξέλιξη Ξενοδοχειακών Κλινών, 1960-2022



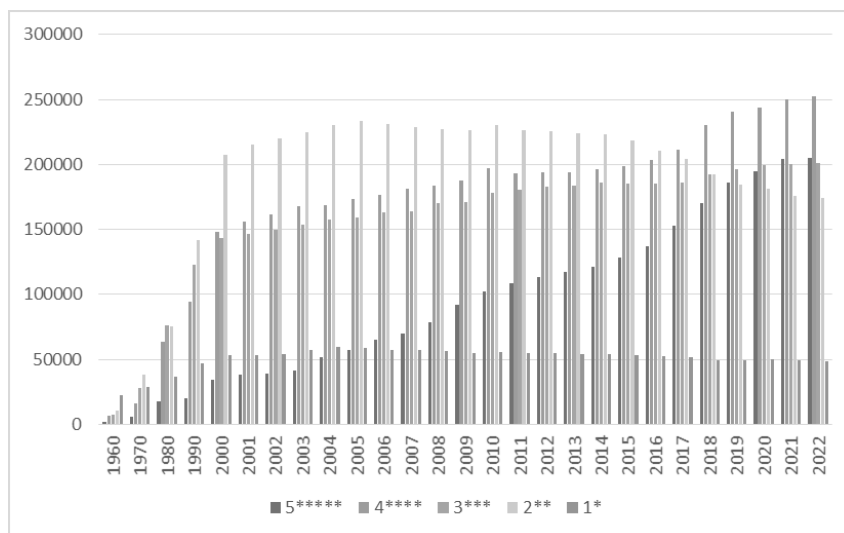
ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων ΕΟΤ, ΞΕΕ & ΕΛΣΤΑΤ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.  
Εξέλιξη Ξενοδοχειακών Μονάδων σε κατηγορίες αστεριών, 1960-2022



ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων ΕΟΤ, ΞΕΕ & ΕΛΣΤΑΤ

## ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.

*Εξέλιξη Ξενοδοχειακών Κλιμών σε κατηγορίες αστεριών, 1960-2022*

ΠΗΓΗ: Επεξεργασία στοιχείων από ΕΟΤ, ΞΕΕ και ΕΛΣΤΑΤ

ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΤΑΞΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΙΣΟΖΥΓΙΟΥ  
ΣΤΟΝ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

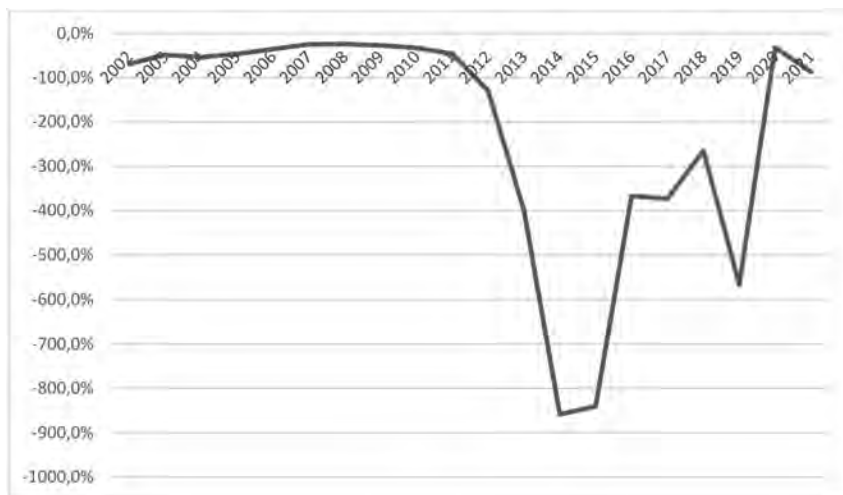
Με βάση τα στοιχεία από την Τράπεζα της Ελλάδας, η συμβολή του ταξιδιωτικού ισοζυγίου (διεθνείς ταξιδιωτικές εισπράξεις μείον διεθνείς ταξιδιωτικές πληρωμές) στον εξωτερικό τομέα της χώρας για την περίοδο 2002-2021, δηλαδή, στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, στο ισοζύγιο αγαθών και στο ισοζύγιο υπηρεσιών, έχει ως εξής:

Λόγω του ότι όλη την υπό εξέταση περίοδο το ταξιδιωτικό ισοζύγιο και το ισοζύγιο υπηρεσιών είναι πλεονασματικά, ενώ το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και το ισοζύγιο αγαθών ελλειμματικά, συνάγεται ότι η αρνητική συμμετοχή του ταξιδιωτικού ισοζυγίου στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και στο ισοζύγιο αγαθών, καθώς και η θετική συμμετοχή του στο ισοζύγιο υπηρεσιών, συνεπάγονται θετική συμβολή του ταξιδιωτικού ισοζυγίου, δηλαδή αντιστάθμιση των ελλειμμάτων για το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και το ισοζύγιο αγαθών και συμμετοχή στην αύξηση του πλεονάσματος για το ισοζύγιο υπηρεσιών.

Και υπό τη μορφή διαγραμμάτων:

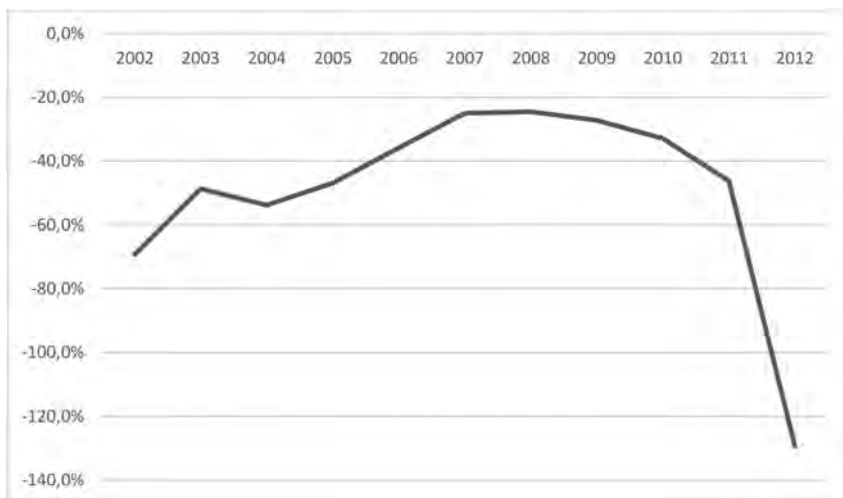


ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.  
*Συμμετοχή του Ταξιδιωτικού Ισοζυγίου  
 στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συν/γών, 2002-2021*

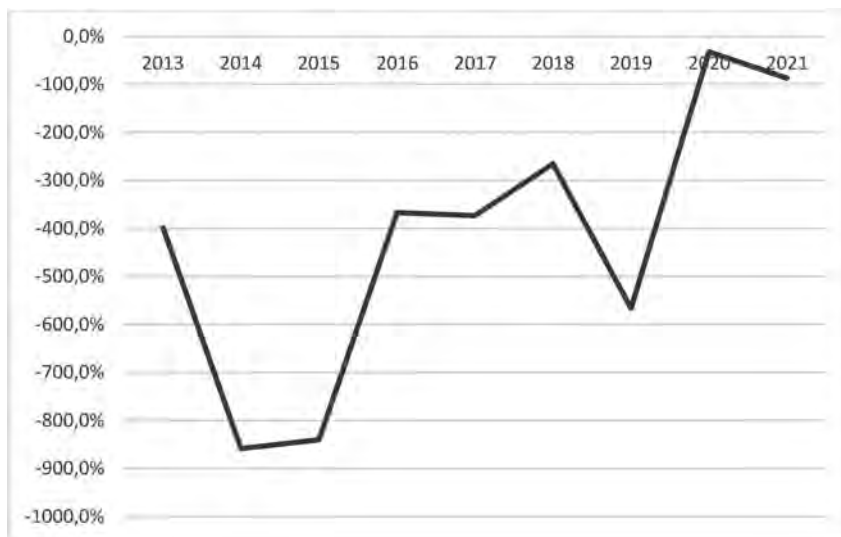


ΕΠΕΞΗΓΗΣΕΙΣ: Εξ αιτίας των ακραίων τιμών που παρατηρούνται στο παραπάνω διάγραμμα, στα επόμενα δύο διαγράμματα παρουσιάζονται τα ίδια ευρήματα ξεχωριστά για την περίοδο 2002-2012 και για την περίοδο 2013-2021.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8.  
*Συμμετοχή του Ταξιδιωτικού Ισοζυγίου  
 στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συν/γών, 2002-2012*



**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9**  
*Συμμετοχή του Ταξιδιωτικού Ισοζυγίου  
 στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συν/γών, 2013-2021*



**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 10**  
*Συμμετοχή του Ταξιδιωτικού Ισοζυγίου  
 στο Ισοζύγιο Αγαθών, 2002-2021*





Η ΜΕΓΑΛΗ ΔΙΕΘΝΗΣ ΝΑΥΤΙΛΙΑ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ  
ΚΑΙ Η «ΑΟΡΑΤΟΤΗΤΑ» ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Τζελίνα Χαρλαύτη

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΜΕΣΟΓΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ-ΙΤΕ  
& ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ

Η ναυτιλία αποτελεί το «success story» της ελληνικής επιχειρηματικότητας σε διεθνές επίπεδο. Οι Έλληνες είναι πρώτοι παγκοσμίως στη ναυτιλία.<sup>1</sup> Σε αυτήν τη θέση παραμένουν εδώ και 50 χρόνια, από τη δεκαετία του 1970. Το 2021, με 4.705 πλοία χωρητικότητας 373.417.155 τόνων νεκρού βάρους, κατέχουν το 18% του παγκόσμιου στόλου υπό διάφορες σημαίες.<sup>2</sup> Τη σημασία των Ελλήνων στη παγκόσμια ναυτιλία την αναγνωρίζουμε. Εκείνο που δεν αναγνωρίζουμε είναι οι επιπτώσεις αυτής της δυσανάλογα τεράστιας ναυτιλίας στην ελληνική οικονομία του 19ου, 20ού και 21ου αιώνα. Η ναυτιλία στις αναλύσεις των οικονομολόγων και ιστορικών φαίνεται να είναι αόρατη και έχει περιγραφεί προσφάτως ως μία «θαλασσινή τύφλωση».<sup>3</sup> Μόνον το 2000, στην ετήσια έκθεση του Διοικητή της Τραπέζης της Ελλάδος αναφέρεται ότι «οι θαλάσσιες μεταφορές θα συνεχίσουν να αποτελούν κύρια πηγή εισοδήματος για την ελληνική οικονομία». Η αναφορά αυτή στη ναυτιλία γίνεται για πρώτη φορά στο δεύτερο μισό

<sup>1</sup> Ioannis Theotokas – Gelina Harlaftis, *Leadership in World Shipping: Greek Family Firms in International Business*, Palgrave/Macmillan, 2009· Ioannis Theotokas, “On Top of World Shipping. Greek Shipping Companies’ Organization and Management”, *Research in Transportation Economics* 21 (2007), 63-93· Τζελίνα Χαρλαύτη, *Η ιστορία της ελληνόκτητης ναυτιλίας, 19ος-20ός αι.*, Νεφέλη, Αθήνα 2001· Gelina Harlaftis, *Greek Shipowners and Greece, 1945-1975. From Separate Development to Mutual Interdependence*, Athlone Press, 1993.

<sup>2</sup> *Review of Maritime Transport*, UNCTAD, 2021, 36.

<sup>3</sup> Βλ. Τζελίνα Χαρλαύτη, «Η θαλασσινή μας τύφλωση...», *Τα Ιστορικά*, τεύχος 75, Οκτώβριος 2022, υπό έκδοση.

του 20ού αιώνα σε ετήσια έκθεση Διοικητού της Τραπεζής της Ελλάδος.<sup>4</sup>

Εντοπίζονται πέντε λόγοι για την «αορατότητα» της ναυτιλίας.<sup>5</sup> Ο πρώτος λόγος είναι στον τρόπο που παραδοσιακά αναλύεται η οικονομική μεγέθυνση και η οικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα. Όλο το βάρος του οικονομικού προβληματισμού για την ανάπτυξη της χώρας το δεύτερο μισό του 20ού αιώνα έπεφτε κατά κανόνα στη βιομηχανία, και ελάχιστα στον τομέα των υπηρεσιών. Οι Έλληνες οικονομολόγοι που διαμόρφωσαν τη μεταπολεμική οικονομική ανάλυση, την ιδεολογία και νοοτροπία για την οικονομική ανάπτυξη, δεν διατύπωναν θέση για την ελληνική ναυτιλία.<sup>6</sup> Ο

<sup>4</sup> Βλ. τις ετήσιες εκθέσεις των Διοικητών της Τραπεζής της Ελλάδος 1962-2000, Bank of Greece, *Report of the Governor of the Bank of Greece for the year 2000*, Bank of Greece, Αθήνα, 2001, 190. Βλ. επίσης Τζελίνα Χαρλαύτη, Ελένη Θανοπούλου και Γιάννης Θεοτοκάς, *Το Παρόν και το Μέλλον της Ελληνικής Ναυτιλίας*, Μελέτη αρ. 10, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα, 2009, κεφ. 4 και 6.

<sup>5</sup> Gelina Harlaftis – Stig Tenold – Jesús M. Valdalisio, “Epilogue: A Key Industry or an Invisible Industry?”, στο G. Harlaftis *et al.* (eds.), *The World’s Key Industry*, Palgrave Macmillan 2012, 263.

<sup>6</sup> Βλ. X. Zolotas, *Economic Development and Private Enterprise: A Proposal*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 1962· D. Galanis, *Sources and Methods of Financing Investment in Greek Industry*, Bank of Greece, Αθήνα 1963· P. Pavlopoulos, *A Statistical Model for the Greek Economy, 1949-1959*, North-Holland Pub. Co., Αμστερντάμ 1966· D. Halikias, *Money and Credit in a Developing Economy: The Greek Case*, New York University Press, Νέα Υόρκη 1978. Ο Ν. Βερναρδάκης θεωρεί ότι το εισόδημα από τη ναυτιλία προέρχεται αποκλειστικά από τους ναυτικούς, ότι ελάχιστο εισόδημα φέρνουν οι εφοπλιστές στην ελληνική οικονομία και ότι οι περισσότεροι ζουν στην Αγγλία. Βλ. Nikos Vernardakis, *Econometric Models for the Developing Countries. A Case Study of Greece*, Praeger Publishers, Νέα Υόρκη, 1978, 49-50. Ο Τάσος Γιαννίτσας αναφέρεται στο εφοπλιστικό κεφάλαιο στο βιβλίο του *Ελληνική Βιομηχανία*, Γκούτενμπεργκ, Αθήνα 1988, ως ξένο κεφάλαιο. Ακόμη και μελέτες της τελευταίας δεκαπενταετίας που παρουσιάζονται διεθνώς δεν διαθέτουν και τη στοιχειώδη βιβλιογραφία για τη ναυτιλία. Βλ. Nicholas G. Pirounakis, *The Greek Economy. Past, Present and Future*, MacMillan Press/St. Martin’s Press, 1997. Για σφαιρική θεώρηση όλων των τομέων της οικονομίας βλ. Μιχάλης Ψαλιδόπουλος, *Οικονομολόγοι και Οικονομική Πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα*, Μεταμεσο-νύκτιες εκδόσεις, Αθήνα 2010· Μιχάλης Ψαλιδόπουλος (επιμ.), *Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα*, Διώνικος, Αθήνα 2011. Για τις ελάχιστες προσεγγίσεις που αναδεικνύουν τη σχέση της ναυτιλίας στην εθνική οικονομία βλ. Γ. Μηλιός – Η. Ιωακείμoglou, «Το ελληνικό εφοπλιστικό κεφάλαιο. Η θέση και ο ρόλος του στην ελληνική και τη διεθνή οικονομία – Μέρος Α’), *Θέσεις* 35, Απρίλιος-Ιούνιος 2001· Γ. Μηλιός – Η. Ιωακείμoglou, «Το ελληνικό εφοπλιστικό κεφάλαιο. Η θέση και ο ρόλος του στην ελληνική και τη διεθνή οικονομία – Μέρος Β’), *Θέσεις* 36, Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2001. Επίσης ο Χρυσάφης Ιορδά-

δεύτερος λόγος είναι ο διεθνής χαρακτήρας των θαλάσσιων μεταφορών που δημιουργεί σύγχυση στη σχέση τους με την εθνική οικονομία. Το προϊόν της ναυτιλίας παράγεται έξω από την εθνική επικράτεια και το ναυτιλιακό εισόδημα θεωρείται ότι έχει λίγη σχέση με τις δομές της χώρας, άλλωστε εντάχθηκε στο δεύτερο μισό του 20ού αιώνα στην κατηγορία των «άδηλων πόρων». Σε ποιο βαθμό όμως ήταν αυτό ορθό; Δύο από τους βασικούς συντελεστές παραγωγής της ελληνόκτητης ναυτιλίας,<sup>7</sup> οι επιχειρηματίες της ναυτιλίας που είχαν το κεφάλαιο, και η ναυτική εργασία είχαν κυρίως τη βάση τους στην Ελλάδα.<sup>8</sup> Ο τρίτος λόγος αφορά, σε συνείδηση με τον προηγούμενο, στον τρόπο υπολογισμού των εθνικολογιστικών μεγεθών της ναυτιλίας σε σχέση με την ελληνική οικονομία που βασιζόταν στην κατανόηση, ή μη, του μεγέθους του ναυτιλιακού εισοδήματος.

Όπως θα δούμε παρακάτω η Τράπεζα της Ελλάδος από το 1960 μέχρι το 1998 υπολόγιζε ως ναυτιλιακό εισόδημα κυρίως το συνάλλαγμα που εισέφερε από τους Έλληνες ναυτικούς αφήνοντας εκτός είτε το εισόδημα από τη διαχείριση των ναυτιλιακών και «παραναυτιλιακών» επιχειρήσεων στην Ελλάδα, είτε τις επενδύσεις των Ελλήνων εφοπλιστών στην ελληνική οικονομία. Ο τέταρτος λόγος είναι ότι τα προϊόντα της ναυτιλίας, οι θαλάσσιες υπηρεσίες, είναι «άυλα», δεν φαίνονται στη στεριά. Τα «εργοστάσια» παραγωγής θαλάσσιων υπηρεσιών, τα ελληνόκτητα πλοία, φαντάζουν μακρινές θολές φιγούρες που ελάχιστα φαίνονται από τη στεριά εφ' όσον είτε προσεγγίζουν λιμάνια μακριά από τις πόλεις, είτε πλέουν κυρίως σε θάλασσες και ωκεανούς μακριά από την Ελλάδα. Και πέμπτον, οι ίδιες οι ναυτιλιακές επιχειρήσεις μέχρι το τελευταίο τρίτο του 20ού αιώνα ήταν άρατες, με τον μεγαλύτερο όγκο των εφοπλιστών και των ναυτιλιακών επιχειρήσεων να κρατιούνται μακριά από τη δημοσιότητα, εκτός συγκεκριμένων περιπτώσεων όπως οι Ωνάσης, Νιάρχος, Λάτσης

---

νογλου, στην πρόσφατη μελέτη του αναλύει ενδελεχώς τη σημασία του τριτογενούς τομέα και της ελληνόκτητης ναυτιλίας. Βλ. Χρυσάφης Ιορδάνογλου, *Η ελληνική οικονομία μετά το 1950 (πρώτος τόμος)*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα 2020.

<sup>7</sup> Με τον όρο «ελληνόκτητο» εννοούμε τον στόλο που κατέχουν οι Έλληνες κάτω από οποιαδήποτε σημαία. Για την ευρεία χρήση σημαίων ανοικτού νηολογίου από τους Έλληνες βλ. βιβλιογραφία υποσημείωση 1 του παρόντος άρθρου.

<sup>8</sup> Για το πού βρίσκονται οι Έλληνες εφοπλιστές και οι ναυτιλιακές επιχειρήσεις των Ελλήνων βλ. Gelina Harlaftis, *A History of Greek-Owned Shipping. The Making of an International Tramp Fleet, 1830 to the present day*, Routledge, 1996, κεφ. 11.

ή Βαρδινογιάννης. Οι επιπτώσεις, οι επενδύσεις και ευρύτερα οι σχέσεις των εφοπλιστών, των μεγαλύτερων κεφαλαιούχων της ελληνικής οικονομίας, με τον τόπο φαίνεται ή να μην υπάρχουν ή να αγνοούνται συστηματικά από τους περισσότερους αναλυτές, οικονομολόγους και ιστορικούς.

Σε αυτό το κείμενο θα αναφερθούμε συνοπτικά πρώτον στην ανοδική πορεία της ελληνόκτητης ναυτιλίας τον 19ο και 20ό αιώνα και δεύτερον τις επιπτώσεις της ναυτιλίας στη χώρα. Αυτές εντοπίζονται στο ναυτιλιακό εισόδημα, στα οφέλη της Ελλάδας ως διαχειριστικό κέντρο αυτού του τεράστιου στόλου, και στις επενδύσεις των εφοπλιστών και την ισχύ τους στην οικονομία της χώρας.

#### Η ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΚΟΡΥΦΗ

Η ανάπτυξη της ελληνόκτητης ναυτιλίας από τη δημιουργία του ελληνικού κράτους μέχρι σήμερα είναι ανοδική. Τη μεταπολεμική περίοδο κυριολεκτικά απογειώθηκε σε βαθμό ώστε να μιλούν για το «μεταπολεμικό ναυτιλιακό θαύμα» ενώ συνεισέφερε καθοριστικά στη διαμόρφωση της παγκόσμιας ναυτιλίας.<sup>9</sup> Η νεώτερη και σύγχρονη ιστορία ανάπτυξης της ελληνόκτητης ναυτιλίας εντοπίζεται τον 18ο αιώνα. Μέχρι την Ελληνική Επανάσταση, οι Έλληνες κάτω από διάφορες κυριαρχίες παρέμειναν οι κύριοι θαλάσσιοι μεταφορείς της Ανατολικής Μεσογείου. Στις παραμονές της Ελληνικής Επανάστασης υπήρχαν 40 ναυτότοποι στο Αιγαίο και το Ιόνιο πέλαγος που κατείχαν τουλάχιστον 1.000 φορτηγά μεγάλα ιστιοφόρα (εκτός από τα χιλιάδες μικρά ακτοπλοϊκά). Και στα δύο πελάγη, υπήρχαν 120 κατοικημένα νησιά. Το ένα τρίτο των νησιών επομένως διέθετε στόλους εμπορικών φορτηγών ιστιοφόρων.<sup>10</sup>

Η δημιουργία του ελληνικού κράτους που περιλάμβανε τα νησιά του Δυτικού Αιγαίου και τις Κυκλάδες άφησε απέξω τους σημαντικούς ναυτότοπους του Δυτικού Αιγαίου και του Ιονίου Πελάγους. Οι Έλληνες, όμως, λειτουργούσαν για αιώνες πέρα από σύνορα στο «κατά θάλασσα

<sup>9</sup> Gelina Harlaftis, *Creating Global Shipping: Aristotle Onassis, the Vagliano Brothers and the Business of Shipping, c.1820-1970*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019.

<sup>10</sup> Τζελίνα Χαρλαύτη – Κατερίνα Παπακωνσταντίνου (επιμ.), *Η ναυτιλία των Ελλήνων, 1700-1821. Ο αιώνας της ακμής πριν από την Επανάσταση*, Κέδρος, Αθήνα, 2013.

επιχειρείν»). Οι Αιγαιοπελαγίτες είτε κάτω από οθωμανική, είτε αργότερα κάτω από ιταλική κυριαρχία, και οι Ιόνιοι κάτω από βρετανική προστασία, συνεργάζονταν στενά αφού ναυπηγούσαν τα πλοία τους σε ίδιους τόπους, ναυλώνονταν από Έλληνες έμπορους της Διασποράς και συναντιούνταν στα μεγάλα λιμάνια της Ευρώπης. Επομένως, στην ανάλυση της ναυτιλίας είτε του 19ου είτε του 20ού αιώνα πρέπει να λάβουμε υπόψιν ότι αναφερόμαστε σε «ελληνόκτητη» ναυτιλία, ναυτιλία που ανήκει σε Έλληνες, ανεξαρτήτως υπηκοότητας και σημαίας των πλοίων διότι δραστηριοποιούνταν με ενότητα, σε ένα κοινό επιχειρείν με βάση το ελληνικό κράτος. Τη δεκαετία του 1870 οι Έλληνες με 2.500 περίπου ποντοπόρα εμπορικά ιστιοφόρα των 350.000 κχχ βρίσκονται στις δέκα μεγαλύτερες ναυτιλίες της Ευρώπης (βλ. Διάγραμμα 1). Κατέχουν τον ένατο μεγαλύτερο στόλο της Ευρώπης μετά τη θαλασσοκράτειρα Βρετανία, τη Νορβηγία, την Ιταλία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, τη Ρωσία, την Ισπανία, τη Σουηδία ενώ είχαν μεγαλύτερο στόλο από την Ολλανδία, την Αυστρο-ουγγρική Αυτοκρατορία και τη Δανία.

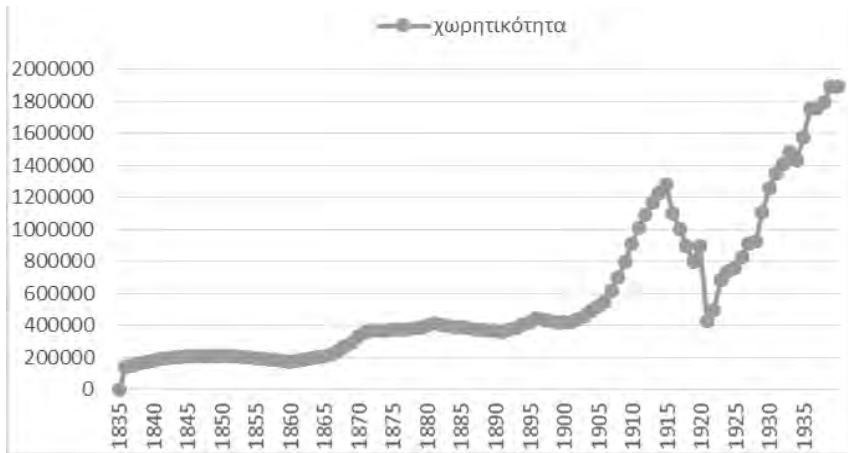
Η ανάπτυξη της ελληνικής εμπορικής ναυτιλίας στηρίχτηκε σε δύο πυλώνες: από τη μία στις ναυτιλιακές επιχειρήσεις του «εσωτερικού», των νησιών του Ιονίου και του Αιγαίου, και από την άλλη στις εμπορικές και ναυτιλιακές επιχειρήσεις του «εξωτερικού» που ήταν εγκατεστημένες στα κύρια λιμάνια της Μαύρης Θάλασσας, της Μεσογείου και της Βόρειας Θάλασσας. Στη διάρκεια του 19ου αιώνα επιχειρήσεις «του εξωτερικού» αποτελούσαν οι επιχειρηματικοί οίκοι της ελληνικής Διασποράς, ενώ στη διάρκεια του πρώτου μισού του 20ού αιώνα τα ναυτιλιακά γραφεία του Λονδίνου. Οι επιχειρήσεις του «εσωτερικού» και του «εξωτερικού» μέχρι τα μέσα του 20ού αιώνα ουσιαστικά δημιούργησαν ένα «παραγωγικό σύστημα» στενά συνεργαζόμενων μικρών, μεσαίων και μεγάλων επιχειρήσεων μέσα σε ένα χαλαρά οργανωμένο διεθνές επιχειρηματικό δίκτυο.<sup>41</sup> Μετά τις σημαντικές απώλειες του στόλου στη διάρκεια του Α΄ Παγκοσμίου πολέμου, στον Μεσοπόλεμο η ελληνόκτητη ναυτιλία σε γενικές γραμμές, εν μέσω της βαθύτατης οικονομικής κρίσης, είχε ανοδική πορεία (Διάγραμμα 1).

---

<sup>41</sup> Gelina Harlaftis, *Creating Global Shipping: Aristotle Onassis, the Vagliano Brothers and the Business of Shipping, c.1820-1970*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, κεφ. 1.



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.  
*Η πορεία της ελληνόκτητης ναυτιλίας, 1830-1939*



\*Για ιστοιόφρα υπολογίζονται σε κόρους καθαρής χωρητικότητας (κκχ), τα ατμόπλοια σε κόρους ολικής χωρητικότητας (κοχ). Προσεγγιστικά: 1 κοχ = 1,6 x 1 κκχ

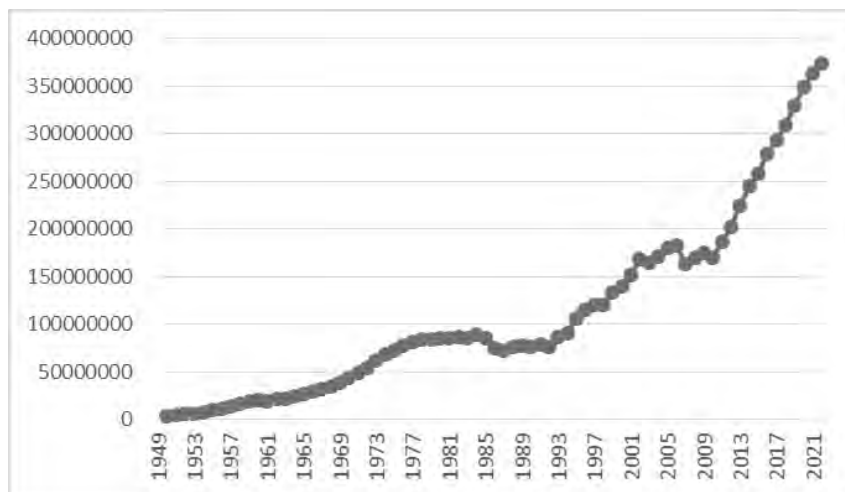
ΠΗΓΗ: Τζελίνα Χαρλαύτη – Γ. Κωστελένος, «Οικονομία της Θάλασσας», στο Ε. Πρόντζας και Θ. Καλαφάτης, *Οικονομική Ιστορία του ελληνικού κράτους: Τεκμήρια ποσοτικής ανάλυσης*, τόμος ΙΙΙ, Αθήνα 2011, 619-682, Πίνακες 1-14. Για τον Μεσοπόλεμο τα στοιχεία από Τζελίνα Χαρλαύτη, *Η ιστορία της ελληνόκτητης ναυτιλίας, 19ος-20ός αι.*, Νεφέλη, Αθήνα 2001, Πίνακας 7.3.

Από το 1914 έως το 1938 ο ελληνόκτητος εμπορικός στόλος ανέβηκε από την 13η στην 9η θέση, στην κλίμακα των μεγάλων εθνικών εμπορικών στόλων, συγκεντρώνοντας το 3% της παγκόσμιας χωρητικότητας με περίπου 800 ατμόπλοια 1,9 εκατομμυρίων κόρων ολικής χωρητικότητας. Η Ελλάδα το 1938 έχει μεγαλύτερο στόλο από τη Σουηδία, τη Σοβιετική Ένωση, την Ισπανία. Στο δεύτερο μισό του 20ού αιώνα απογειώθηκε φτάνοντας στην 1η θέση διεθνώς στις αρχές της δεκαετίας του 1970, θέση που κρατά μέχρι σήμερα με σχεδόν 5.000 πλοία των 373,5 εκατομμυρίων τόνων νεκρού βάρους (Διάγραμμα 2).<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Οι κόροι καθαρής και ολικής χωρητικότητας (κκχ, κοχ) μετρούν τη χωρητικότητα του πλοίου, ενώ οι τόνοι νεκρού βάρους το βάρος του πλοίου. Παρ' ότι δεν έχουν σχέση μεταξύ τους, αριθμητικά ένας κόρος ολικής χωρητικότητας προσεγγιστικά αποτελεί 60% του τόνου νεκρού βάρους (τνβ). Η χωρητικότητα των πλοίων μέχρι το τέλος του 20ού αιώνα υπολογιζόταν συνήθως με κοχ και έκτοτε με τνβ. Για τις ανάγκες του Διαγράμματος 2 μετέτρεψα τα μεγέθη του στόλου σε τνβ.

## ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.

*Η πορεία της ελληνόκτητης ναυτιλίας 1950-2021  
(σε τόνους νεκρού βάρους)*



ΠΗΓΕΣ: Για την περίοδο 1949-2000 βλ. Γιάννης Θεοδοκάς και Τζελίνα Χαρλαύτη, *Έλληνες εφοπλιστές και ναυτιλιακές επιχειρήσεις. Οργάνωση, διοίκηση και στρατηγική*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2007, Πίνακας 4.1. Για την περίοδο 2000-2022 βλ. *Review of Maritime Transport*, διάφορα έτη.

Η ανάλυση των ναυτιλιακών επιχειρήσεων του δεύτερου μισού του 20ού αιώνα στηρίζεται στη διάκριση μεταξύ «παραδοσιακών» και «μη παραδοσιακών» επιχειρήσεων.<sup>13</sup> «Παραδοσιακές» είναι εκείνες που μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο ήταν τουλάχιστον δεύτερης γενιάς επιχειρήσεις, ενώ «μη παραδοσιακές» εκείνες που ήταν πρώτης γενιάς.<sup>14</sup> Η συρρίνωση των παραδοσιακών εφοπλιστικών επιχειρήσεων επήλθε μετά από δύο κύματα εισόδου νέων εφοπλιστικών επιχειρήσεων που συνέχισαν την απογείωση της ελληνικής ναυτιλίας, τη δεκαετία του 1960 και τη δεκαετία του

<sup>13</sup> Βλ. Γ. Θεοδοκάς – Τζ. Χαρλαύτη, *Έλληνες εφοπλιστές και ναυτιλιακές επιχειρήσεις. Οργάνωση, διοίκηση, στρατηγικές*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα, 2007.

<sup>14</sup> Στους «παραδοσιακούς» εφοπλιστές κατατάσσονται εκείνοι που μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο ήταν τουλάχιστον δεύτερης γενιάς εφοπλιστές, εκείνοι που κληρονόμησαν τις ναυτιλιακές επιχειρήσεις από τους γονείς τους. Στους «μη παραδοσιακούς» εφοπλιστές κατατάσσονται εκείνοι που εισήλθαν στον εφοπλισμό μετά τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο από άλλους επαγγελματικούς χώρους. Βλ. Harlaftis, *Greek Shipowners & Greece 1945-1975...*, κεφ. 1.

1990. Η ανανέωση ήλθε εκ των ένδον από τις ίδιες τις ναυτιλιακές επιχειρήσεις<sup>15</sup> και οι νέες επιχειρήσεις βάδισαν στα ίχνη των επιχειρηματικών μεθόδων και πρακτικών των παλαιότερων.

#### ΔΙΕΘΝΗΣ ΝΑΥΤΙΑΙΑ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Ποιες είναι οι επιπτώσεις της ανάπτυξης της ναυτιλίας των Ελλήνων στην ελληνική οικονομία; Ενοπίζουμε τις επιπτώσεις της ελληνόκτητης ναυτιλίας τον 19ο και 20ό αιώνα σε τρεις κατηγορίες. Η πρώτη είναι η ροή του ναυτιλιακού εισοδήματος από τη διαχείριση των πλοίων και ναυτιλιακών επιχειρήσεων. Η δεύτερη είναι από την οικονομική δραστηριότητα των ναυτιλιακών κέντρων της Ελλάδας, όπως η Σύρος ή ο Πειραιάς, και η τρίτη είναι από τις επενδύσεις των Ελλήνων εφοπλιστών.

#### **Το ναυτιλιακό εισόδημα**

Η εισροή του ναυτιλιακού εισοδήματος υπήρξε διαρκής από την Ανεξαρτησία του ελληνικού κράτους και βασικός θετικός παράγοντας του ισοζυγίου πληρωμών της εθνικής οικονομίας. Για τον 19ο αιώνα μέχρι τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο έχει γίνει οικονομετρική ανάλυση του μεγέθους του ναυτιλιακού εισοδήματος. Να επισημάνουμε ότι πέραν από τη διαχείριση των πλοίων που γινόταν από τις ναυτιλιακές επιχειρήσεις στα ελληνικά νησιά και λιμάνια, υπήρχε μια τεράστια ναυπηγική παραγωγή ιστιοφόρων πλοίων.<sup>16</sup>

Ο Πίνακας 1 δείχνει τους μέσους όρους ανά δεκαετία του ναυτιλιακού εισοδήματος και τη σχέση του με την πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή παραγωγή και αναδεικνύει την καθοριστική σημασία της ναυτιλίας στην ανασυγκρότηση της χώρας. Στη διάρκεια των δεκαετιών 1830-1880 το ναυτιλιακό εισόδημα σε σύγκριση με τα εθνικολογιστικά μεγέθη αποτελούσε έναν μέσο όρο 27% του συνολικού Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, 35% του συνολικού αγροτικού εισοδήματος και τουλάχιστον το 200% του εκτός ναυτιλίας εισοδήματος της τριτογενούς παραγωγής. Η δε σύγκριση με την υποτυπώδη βιομηχανία είναι συντριπτική, ενώ υπερκάλυπτε σε μεγάλο βαθμό το χρόνιο έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου. Από τη δεκαετία του 1880 έως τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο, το ναυτιλιακό εισόδημα

<sup>15</sup> Στο ίδιο, Πίνακας 2.1.

<sup>16</sup> Απόστολος Δελής, *Mediterranean wooden shipbuilding: economy, technology and institutions in Syros in the nineteenth century*, Brill, Leiden 2015.

αποτελούσε το 6% του ελληνικού ΑΕΠ. Αν και μειώθηκε ως ποσοστό του ΑΕΠ, πράγμα φυσιολογικό με δεδομένη την ανάπτυξη της χώρας, εξακολούθησε να αποτελεί μια σημαντική δραστηριότητα, και τον κύριο άδηλο πόρο που υπερέκαλυπτε το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου της χώρας.

## ΠΙΝΑΚΑΣ 1.

*Το ναυτιλιακό εισόδημα του ελληνικού κράτους και τα εθνικολογιστικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας (ετήσιοι μέσοι όροι)*

	Ναυτιλιακό εισόδημα (εκατ. δραχ. ΛΝΕ)*	Ναυτιλιακό εισόδημα /ΑΕΠ	Ναυτιλιακό εισόδημα / πρωτογενής παραγωγή	Ναυτιλιακό εισόδημα / δευτερογενής παραγωγή	Ναυτιλιακό εισόδημα / τριτογενής παραγωγή
1835-1845	27	36%	44%	1204%	212%
1846-1855	32	36%	47%	926%	179%
1856-1865	26	16%	22%	303%	83%
1866-1875	42	19%	26%	263%	89%
1876-1885	35	11%	15%	165%	51%
1886-1895	30	9%	9%	103%	27%
1896-1905	30	6%	9%	63%	23%
1906-1914	45	6%	9%	40%	23%

(\*Σε δραχμές Λατινικής Νομισματικής Ένωσης)

ΠΗΓΗ: Gelina Harlaftis – George Kostelenos, “International shipping and national economic growth: shipping earnings and the Greek economy in the nineteenth century”, *Economic History Review*, Volume 65, Issue 4, 2012, 1403-1427.

Για την περίοδο του Μεσοπολέμου στις στατιστικές του Ανώτατου Οικονομικού Συμβουλίου από το ναυτιλιακό εισόδημα υπολογίζεται μόνον το (ναυτιλιακό συνάλλαγμα), το οποίο αποτελείτο κυρίως από τα εμβάσματα των ναυτικών, και πολύ λιγότερο των εφοπλιστών για πληρωμή διαφόρων υπηρεσιών που εκτελούνταν στην Ελλάδα ή για ιδιωτική κατανάλωση. Παρ’ ότι δεν υπολογίζεται το μεγαλύτερο τμήμα του ναυτιλιακού εισοδήματος, το ναυτιλιακό (συνάλλαγμα) εξακολούθησε να καλύπτει ένα σημαντικό ποσοστό του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου.<sup>17</sup> Όπως φαίνεται στον Πίνακα 2, κατά την περίοδο 1931-1938 το ναυτιλιακό συνάλλαγμα, όπως υπολογιζόταν από το Ανώτατο Οικονομικό Συμβούλιο,

<sup>17</sup> Τζελίνα Χαρλαύτη – Ελένη Θανοπούλου – Γιάννης Θεοδοσιάς, *Το Παρόν και το Μέλλον της Ελληνικής Ναυτιλίας*, Μελέτη αρ. 10, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα, 2009, Πίνακας 6.3.

κάλυπτε κατά μέσο όρο το 28% του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών. Να σημειωθεί ότι τον Μεσοπόλεμο πάνω από το 80% των ναυτιλιακών επιχειρήσεων βρίσκονται στην Ελλάδα και κυρίως στον Πειραιά, η συντριπτική πλειοψηφία του στόλου φέρει την ελληνική σημαία και σχεδόν 100% των ναυτικών που εργάζονται στα ελληνικά βαπόρια είναι Έλληνες.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2.

*Εμπορικό Ισοζύγιο και ναυτιλιακό συνάλλαγμα, 1931-1938 (σε χιλ. δρχ.)*

	Έλλειμμα Εμπορικού ισοζυγίου (Α)	Ναυτιλιακό συνάλλαγμα (Β)	(Β)/(Α)
1931	4.559.730	451.875	10%
1932	3.112.621	595.942	19%
1933	3.271.496	685.354	21%
1934	3.318.188	870.304	26%
1935	3.580.099	926.012	26%
1936	4.583.743	1.297.382	28%
1937	5.649.070	1.237.500	22%
1938	1.612.215	1.137.400	71%

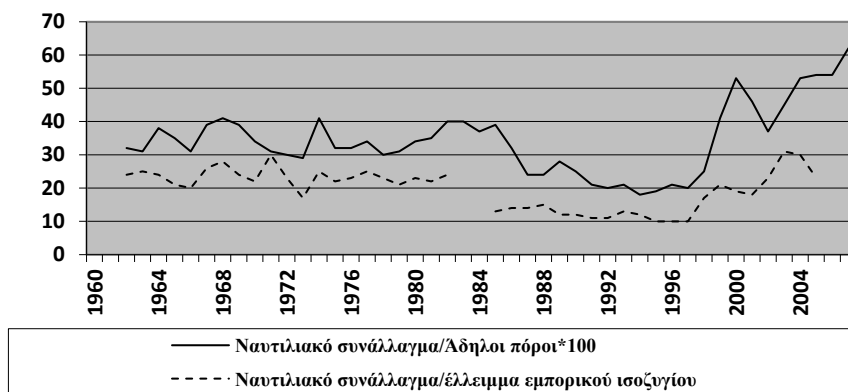
ΠΗΓΗ: Για το ναυτιλιακό συνάλλαγμα βλ. Ανώτατο Οικονομικό Συμβούλιο, *Η Ελληνική Οικονομία το έτος 1936*, 1937· Ανώτατο Οικονομικό Συμβούλιο, *Η Ελληνική Οικονομία το έτος 1938*, 1939· *Ναυτικά Χρονικά*, Ιαν. 1934, Ιαν. 1935, Ιαν. 1936, Ιαν. 1937, Ιαν. 1938· Ε.Ι. Τσουδερός, «Η οικονομική κατάσταση της Ελλάδος και η Τράπεζα της Ελλάδος το 1931», Έκθεσις του Διοικητού της Τραπεζής της Ελλάδος, Απρίλιος 1932. Για το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου βλ. Γ. Κωσταντένος – Σ. Πετμεζιάς – Ε. Κουνάρης – Δ. Βασιλείου – Μ. Σφακιανάκης, *Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν 1830-1939, Πηγές Οικονομικής Ιστορίας της Νεότερης Ελλάδας, Ποσοτικά Στοιχεία και Στατιστικές Σειρές 1830-1939*, ΚΕ.Π.Ε. και Ιστορικό Αρχείο ΕΤΕ, Αθήνα, 2007.

Στο δεύτερο μισό του 20ού αιώνα, το ναυτιλιακό συνάλλαγμα κάλυπτε τα εμβάσματα των ναυτικών και των εφοπλιστών—όπως αυτά δηλώνονται και υπολογίζονται από την Τράπεζα της Ελλάδος—και αποτελούσε το 30-40% των άδηλων πόρων της οικονομίας, καλύπτοντας το 20-30% του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου από το 1960 μέχρι το 1986 (Διάγραμμα 3). Από το 1986 μέχρι το 1997, το ποσοστό του ναυτιλιακού συναλλάγματος κυμαίνεται μεταξύ του 20-30% των άδηλων πόρων, και του 10-20% του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου. Μπορεί κανείς να πει ότι η μείωση συνδέεται με τις επιπτώσεις αλληπάλληλων κρίσεων της δεκαετίας του

1980· ταυτόχρονα, όμως, είναι απόρροια της ελλιπούς καταγραφής της εισροής του ναυτιλιακού εισοδήματος. Η μεγάλη άνοδος της εισροής του ναυτιλιακού εισοδήματος από το 1998 μέχρι το 2007, που καλύπτει πλέον ποσοστά της τάξης 50-60% των άδηλων πόρων και 20-30% του εμπορικού ισοζυγίου, δεν είναι αποτέλεσμα μόνον των υψηλότερων κερδών των ναυτιλιακών επιχειρήσεων, αλλά και του νέου τρόπου υπολογισμού της εισροής του ναυτιλιακού εισοδήματος.<sup>18</sup> Το ναυτιλιακό συνάλλαγμα όμως αποτελεί ψήγμα του ναυτιλιακού εισοδήματος του ελληνόκτητου στόλου.<sup>19</sup>

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.

Το ναυτιλιακό συνάλλαγμα ως ποσοστό των άδηλων πόρων και τον ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου, 1960-2004



ΠΗΓΗ: Τζελίνα Χαρλαύτη – Ελένη Θανοπούλου – Γιάννης Θεοδοιάς, *Το Παρόν και το Μέλλον της Ελληνικής Ναυτιλίας*, Μελέτη αρ. 10, Γραφείο Οικονομικών Μελετών, Ακαδημία Αθηνών, Αθήνα, 2009, Πίνακες 6.6 και 6.7.

<sup>18</sup> Η Τράπεζα της Ελλάδος είχε εντοπίσει και αναφέρει περιοδικά τις ελλιπείς εκτιμήσεις του εμπορικού ισοζυγίου στους άδηλους πόρους και μελετούσε την εισαγωγή νέας μεθοδολογίας στον υπολογισμό του ισοζυγίου πληρωμών. Στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού και της προοπτικής ενοποίησης του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος, η Τράπεζα της Ελλάδος το 1998 όχι μόνον κατήργησε τον όρο (ναυτιλιακό συνάλλαγμα), αλλά προχώρησε σε αναδιάρθρωση του τρόπου υπολογισμού του. Βλ. Bank of Greece, *Report of the Governor for the year 1991*, Αθήνα, 1992, 147· Bank of Greece, *Report of the Governor for the year 1994*, Αθήνα, 1995, 174, και στοιχεία από τη Διεύθυνση Μελετών της Τραπεζικής της Ελλάδος, Τμήμα Κατάρτισης Ισοζυγίου Πληρωμών.

<sup>19</sup> Βλ. ανάλυση για την αξία και το εισόδημα του ελληνόκτητου στόλου τη δεκαετία του 1970 σε σχέση με το ΑΕΠ της χώρας στο Harlaftis, *Greek Shipowners and Greece*, 61-64.

ΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΑ ΚΕΝΤΡΑ  
ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΟΚΤΗΤΗΣ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ

Η άλλη πολύ σημαντική επίπτωση στην ελληνική οικονομία, και ελάχιστα μελετημένη, είναι από τη διαχείριση του μεγάλου στόλου των Ελλήνων στα κύρια διαχειριστικά κέντρα όπως η Σύρος τον 19ο αιώνα και ο Πειραιάς τον 20ό και 21ο αιώνα. Η Σύρος αποτέλεσε το μεγαλύτερο οικονομικό, εμπορικό και ναυτιλιακό κέντρο του ελληνικού κράτους τα πρώτα σαράντα χρόνια της ύπαρξής του. Η Ερμούπολη, το λιμάνι της Σύρου, βρισκόταν σε άμεση σύνδεση με όλα τα λιμάνια της Μεσογείου, της Μαύρης Θάλασσας και της δυτικής Ευρώπης, διέθετε ναυτικούς, ναυτιλιακές επιχειρήσεις, πλοιοκτήτες και εφοπλιστές, ασφαλιστικές εταιρείες, ναυλομεσίτες και όλη τη σχετική διεθνή πληροφόρηση για τους ναύλους και τη διεθνή αγορά, εμπόρους που εκτελούσαν χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, αντιπροσώπους διεθνών νηρογυμνών, ναυτικές προμηθευτικές εταιρείες, Εκεί υπήρχαν ταρσανάδες (ναυπηγικές κλίνες), έμποροι ξυλείας, έμπειροι ναυπηγοί και караβομαραγκοί, επισκευαστές πανιών, σχοινιών και κάθε είδους εξοπλισμού πλοίου, είδη διατροφής και ό,τι άλλο χρειαζόταν ένα καράβι για να ετοιμαστεί για πολύμηνο ταξίδι. Ήταν τα μεγαλύτερα ναυπηγεία της χώρας, που εκτελούσαν επισκευές ατμοπλοίων αλλά και η έδρα της Πανελληνίας Ατμοπλοΐας, της πρώτης μετοχικής ατμοπλοϊκής εταιρείας που ιδρύθηκε το 1856. Η Σύρος διέθετε και όλες τις αναγκαίες υποδομές: λιμενικές αρχές με νηολόγια και έκδοση ναυτικών εγγράφων, συμβολαιογράφους, όπου μπορούσε κανείς να συντάξει συμβόλαια ναυπήγησης, ασφάλισης και δανεισμού, κ.ο.κ.

Ο ατμός, όμως, έφερε καταστροφή στη ναυπηγική παραγωγή ξύλινων πλοίων της Σύρου και των υπόλοιπων ελληνικών ναυτότοπων. Η τεχνολογική προσαρμογή στις νέες απαιτήσεις ανέδειξε ως νέο ναυτιλιακό κέντρο τον Πειραιά από τις αρχές του 20ού αιώνα. Παρά την άνοδο των ελληνικών ναυτιλιακών γραφείων του Λονδίνου, μέχρι τον Β΄ Παγκόσμιο πόλεμο ο Πειραιάς ήταν το αδιαμφισβήτητο διαχειριστικό κέντρο του στόλου των Ελλήνων. Στη διάρκεια του Β΄ Παγκοσμίου πολέμου ο μεγαλύτερος όγκος των εφοπλιστών με ναυτιλιακές επιχειρήσεις που διαχειρίζονταν ποντοπόρους στόλους μετεγκαταστάθηκε στο Λονδίνο και τη Νέα Υόρκη. Τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια οι ελληνόκτητες ναυτιλιακές επιχειρήσεις παρέμειναν στο Λονδίνο, τη Νέα Υόρκη και σε άλλα κέντρα του εξωτερικού.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1970, όμως, ο Πειραιάς ξαναγίνεται, και παραμένει μέχρι σήμερα, το διαχειριστικό κέντρο του ελληνόκτητου στόλου. Αυτή η εξέλιξη οφείλεται στο γεγονός ότι οι γεωπολιτικές συνθήκες που σε πολλές περιπτώσεις στερούσαν από τους Έλληνες εφοπλιστές την επιχειρηματική ευελιξία, όπως επίσης και η μεταβολή των συνθηκών που είχαν σχέση με τις συνθήκες λειτουργίας στα κέντρα του εξωτερικού, δημιούργησαν την ανάγκη υπαρξής ενός «δικού τους» ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος που μπορούσαν να ελέγχουν. Η μεταφορά αυτή, αλλά και η άνοδος νέων ναυτιλιακών επιχειρήσεων συνδέεται με την προσφορά ελκυστικού θεσμικού πλαισίου με τους νόμους 89/1967, 378/1968 και 27/1975, με τον τελευταίο να έχει και συνταγματική προστασία. Η ναυτιλιακή πολιτική που διαμόρφωσαν αυτοί οι νόμοι προσέφερε σημαντικά πλεονεκτήματα σε σχέση με την ευελιξία και το κόστος λειτουργίας των επιχειρήσεων.

Όλοι οι παραπάνω παράγοντες δημιούργησαν τις προϋποθέσεις για τη διαρκή αύξηση του αριθμού των ναυτιλιακών επιχειρήσεων και την αναπαραγωγή και επέκταση της ελληνόκτητης ναυτιλίας. Ο Πειραιάς αποτελεί τα τελευταία χρόνια παγκόσμιο ναυτιλιακό κέντρο διαχείρισης πλοίων και βάση της διεθνούς ναυτιλιακής επιχειρηματικότητας των Ελλήνων. Εκτός από τις ναυτιλιακές επιχειρήσεις, σήμερα στον Πειραιά λειτουργούν μερικές χιλιάδες επιχειρήσεις στον χώρο των προμηθευτών, των μεσιτών και άλλων υπηρεσιών: ασφαλιστικές επιχειρήσεις, νηργνώμονες κ.ά. Η ποντοπόρος ναυτιλία το 2000 δημιούργησε 194.000 θέσεις απασχόλησης, δηλαδή το 5% της συνολικής απασχόλησης της οικονομίας· η απασχόληση στη ναυτιλία αποτελεί το 6,2% της συνολικής απασχόλησης στην ελληνική οικονομία.<sup>20</sup>

#### ΟΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ

Οι επενδύσεις των Ελλήνων εφοπλιστών στην ελληνική οικονομία του 20ού αιώνα, όχι μόνο σε κεφάλαιο αλλά και σε επιχειρηματικότητα, η γνώση τους για τη διεθνή αγορά και οι διασυνδέσεις τους σε αυτή έχουν σφραγίσει την πορεία της ελληνικής οικονομίας σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι έχει ποτέ εκτιμηθεί.<sup>21</sup> Οι επενδύσεις των εφοπλιστών βάσει

<sup>20</sup> Χαρχαύτη – Θανοπούλου – Θεοδοκάς, *Το παρόν και το μέλλον*, 137.

<sup>21</sup> βλ. Harlaftis, *Greek Shipowners and Greece*. Η μελέτη προχωρεί στην εκτίμηση του κόστους και οφέλους των εφοπλιστικών επενδύσεων στην ελληνική οικονομία κατά τη διάρκεια των ετών 1945-1975 (κεφ. 4, 5 και 6).



των διατάξεων του Ν.Δ. 2687/1953 συνεισέφερε καθοριστικά στην απογείωση των επενδύσεων της δεκαετίας του 1960.<sup>22</sup> Μεγάλο τμήμα των επενδύσεων που χαρακτηρίστηκε ως «ξένο κεφάλαιο» ήταν εφοπλιστικό κεφάλαιο. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα αρχεία του τότε υπουργείου Συντονισμού, 41% των επενδύσεων που έγιναν στο διάστημα 1953-1974 με τις διατάξεις του Ν.Δ. 2687/1953 ήταν κεφάλαια από τη ναυτιλία.<sup>23</sup>

Στον δευτερογενή τομέα, έχει υπολογιστεί ότι το 1975 οι εφοπλιστές έφθασαν να κατέχουν το 19% των συνολικών πάγιων περιουσιακών στοιχείων της βιομηχανίας. Επένδυσαν σε διυλιστήρια πετρελαίου (Νιάρχος, Βαρδινογιάννης, Λάτσης, Πάππας), σε ναυπηγεία (Νιάρχος, Ανδρεάδης, Γουλανδρής, Βάτης, Διαμαντής, Καραγεώργης, Περαιτικός και Λάτσης), σε χημικές βιομηχανίες (Πατέρας, Ανδρεάδης, Λιβανός, Καραγεώργης, Βαρδινογιάννης), στη βιομηχανία τροφίμων και ποτών (Φραγκίστας, Γιαννουλάτος, Λυκιαρδόπουλος, Ανδρεάδης, Χανδρής), ορυκτών και μεταλλευμάτων (Νομικός, Γράτσος, Καραγεώργης, Κουμάνταρος), αλλά και σε άλλους βιομηχανικούς κλάδους (Χανδρής, Κωνσταντακόπουλος, Πολέμης, Καμπάνης, Φαφαλιός, Νομικός, Θεοδωρακόπουλος, Δημητριάδης κ.ά.).<sup>24</sup>

Στον τραπεζικό τομέα, σε διάφορες περιόδους από τη δεκαετία του 1950 έως το 2000, εντοπίζονται ο Στρατής Ανδρεάδης στον όμιλο της Εμπορικής Τράπεζας (έως το 1975), οι Μ. Περαιτικός, Μ. Γκιγκιλίνης, Στ. Γουρδομιχάλης, Π. Φαφαλιός και Ι. Παλαιοκρασσάς στην Τράπεζα Εργασίας, ο Ι.Κ. Καρράς στην Τράπεζα Κρήτης, οι αδελφοί Βαρδινογιάννη στην Τράπεζα Χίου, ο Μαυρακάκης στη Δωρική Τράπεζα, ο Κώστας Κομνηνός και η οικογένεια Μαιμιδάκη στην Εγνατία Τράπεζα, ενώ ο Όμιλος Λάτση ίδρυσε την Eurobank (δεν αναφέρονται εδώ οι μετέπειτα ανακατατάξεις). Επίσης, καταγράφονται οι συμμετοχές των εφοπλιστών Β. Ρέστη και Α. Φράγκου στις τράπεζες FBB και Proton, αντίστοιχα.<sup>25</sup> Στον τριτογενή τομέα, εκτός από τον τραπεζικό χώρο, οι εφοπλιστές έχουν επενδύσει σε ασφαλιστικές εταιρείες, σε κατασκευαστικές, κτηματικές και άλλες εμπορικές επιχειρήσεις, καθώς και στον τουρισμό. Έλαβαν δυναμικά μέρος στην τουριστική ανάπτυξη του τόπου· το 1975 ήταν ιδιοκτήτες του

<sup>22</sup> Ιορδάνογλου, *Η Ελληνική οικονομία*, 255.

<sup>23</sup> Harlaftis, *Greek Shipowners and Greece*, Πίνακας 5.2.

<sup>24</sup> Ο.π., Παράρτημα.

<sup>25</sup> Ο.π., και Χαρλαύτη – Θανοπούλου – Θεοδοκάς, *Το Παρόν και το Μέλλον*, 142-143.

20% περίπου των πάγιων περιουσιακών στοιχείων του ξενοδοχειακού κλάδου. Επίσης έχουν επενδύσει σε έναν άλλο ιδιαίτερα σημαντικό χώρο, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης (Κυριακού, Αλαφούζος, Βαρδινογιάννης, Κουλουκουνητής, Ψάλτης, Θ. Αγγελόπουλος, Πατέρας, Ρέστης, Μαρινάκης), χωρίς να επεκταθούμε και στη συμμετοχή τους στον χώρο του ποδοσφαίρου και γενικότερα του αθλητισμού.

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 καταγράφονται σημαντικές επενδύσεις εφοπλιστικών κεφαλαίων για συμμετοχή με μειοψηφικά πακέτα μετοχών σε εισηγμένες εταιρείες στο Χρηματιστήριο Αθηνών (νέων τεχνολογιών, κατασκευαστικές, εμπορικές, κ.ά.), ενώ τα τελευταία χρόνια, περισσότερο απ' ό,τι στο παρελθόν, η εντυπωσιακή ρευστότητα που απέκτησαν οι Έλληνες εφοπλιστές από την κύρια δραστηριότητά τους διοχετεύεται σε επενδύσεις στον χώρο της ακίνητης περιουσίας.

Είναι σαφές ότι μόνο «αόρατη» δεν ήταν ούτε είναι η ναυτιλία των Ελλήνων στην ελληνική οικονομία. Η διαχείριση του μεγαλύτερου στόλου του κόσμου γίνεται μέχρι και σήμερα από την Ελλάδα με πολλαπλές και συνεχιζόμενα «αόρατες» επιδράσεις στην ελληνική οικονομία που ακόμη ελάχιστα αναφέρονται ή συμπεριλαμβάνονται στις αναλύσεις για την οικονομία της χώρας. Ο στόλος των Ελλήνων σήμερα είναι μεγαλύτερος από αυτόν της Ιαπωνίας, της Κίνας, της Σιγκαπούρης, της Νορβηγίας, της Γερμανίας και των Ηνωμένων Πολιτειών. Η ναυτιλία των Ελλήνων αποτελεί το 49% του συνολικού στόλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης δίνοντας στη χώρα γεωπολιτική δύναμη. Ο ελληνόκτητος στόλος μεταφέρει το 20% του παγκόσμιου θαλάσσιου εμπορίου, όταν ο πληθυσμός της Ελλάδας αποτελεί το 0,15% του παγκόσμιου πληθυσμού. Οι Έλληνες, πολίτες ενός μικρού ευρωπαϊκού κράτους με πληθυσμό λιγότερο των δέκα εκατομμυρίων ανθρώπων, είναι ιδιοκτήτες του μεγαλύτερου στόλου του κόσμου. Η πορεία και διάρκεια στην κορυφή σημαίνει μια βαθιά ριζωμένη και ανανεούμενη επιχειρηματικότητα στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών. Αυτό δεν είναι επίτευγμα ορισμένων εφοπλιστών που διακρίνονται, αλλά το αποτέλεσμα της τεχνογνωσίας και της διεθνούς επιτυχημένης ανταγωνιστικότητας χιλιάδων μικρών, μεσαίων και μεγάλων ναυτιλιακών επιχειρήσεων καθώς και της παραγωγικότητας δεκάδων χιλιάδων Ελλήνων εργαζομένων στις παγκόσμιες θαλάσσιες μεταφορές, από τη δημιουργία του ελληνικού κράτους μέχρι σήμερα.



Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟΥ  
ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΠΟ ΤΙΣ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΕΣ ΔΕΚΑΕΤΙΕΣ  
ΜΕΧΡΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ 2010

---

Γιώργος Παγουλάτος

ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ,  
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Η παρούσα συμβολή εξετάζει την ιστορική εξέλιξη και δομή του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, κατά τη μακρά περίοδο από τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες έως την οικονομική κρίση του 2009-2010.

ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΣ ΠΑΡΕΜΒΑΤΙΣΜΟΣ  
ΚΑΤΑ ΤΙΣ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΕΣ ΔΕΚΑΕΤΙΕΣ

Η περίοδος μετά τον Β' Παγκόσμιο πόλεμο σηματοδότησε τη διάθρωση του ελληνικού τραπεζικού συστήματος μέσω αυξανόμενης κρατικής παρέμβασης. Οι καταστροφικές συνέπειες του πολέμου και ο πενταετής Εμφύλιος που ακολούθησε κατέστησαν αναγκαία την επείγουσα οικονομική ανασυγκρότηση και το κράτος κάλεσε το τραπεζικό σύστημα να συμβάλει. Η ανάπτυξη κρατικών θεσμών για τη χρηματοδότηση επενδύσεων με κριτήρια που δεν περιορίζονται από την επιδίωξη της κερδοφορίας κρίθηκε ως ζωτικής σημασίας. Η διαδικασία της όψιμης εκβιομηχάνισης στην Ελλάδα επέβαλλε την εφαρμογή εργαλείων πιστωτικού και νομισματικού παρεμβατισμού, που λειτουργούσαν υπό την καθοδήγηση της Νομισματικής Επιτροπής, που ιδρύθηκε το 1946. Ήταν συμβατά με το πλαίσιο του Bretton Woods και των capital controls, καθώς και με τις κυρίαρχες οικονομικές αντιλήψεις της εποχής, που για «αναπτυσσόμενες» οικονομίες όπως η ελληνική συνιστούσαν ένα σπλοστάσιο πολιτικών προστατευτισμού, πιστωτικού και βιομηχανικού παρεμβατισμού.

Η κυρίαρχη αντίληψη της περιόδου, όπως διατυπωνόταν μεταξύ άλλων στην εργογραφία του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος Ξενοφώντα Ζολώτα, προέτασε την ανάγκη για προσέλκυση αποταμιεύσεων στο τραπεζικό σύστημα και στόχευση των περιορισμένων οικονομικών και πιστωτικών πόρων προς τη χρηματοδότηση «παραγωγικών» δραστηριοτήτων (όπως οι δημόσιες επενδύσεις, οι εξαγωγές, η βιομηχανία και η αγροτική παραγωγή) με αποθάρρυνση των «μη παραγωγικών» δραστηριοτήτων, όπως το εμπόριο και η κατανάλωση.<sup>1</sup>

Δεδομένης της διαθρωπτικής αδυναμίας του ιδιωτικού τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες να οδηγήσει την οικονομική ανάπτυξη, η δημιουργία εθνικής υποδομής παρέμενε πρωταρχικό καθήκον του κράτους. Δεδομένου ότι η παραδοσιακή απουσία επαρκούς κεφαλαιαγοράς καθιστούσε τις εμπορικές τράπεζες κύριο αποθετήριο αποταμιεύσεων, έπρεπε να τεθεί σε εφαρμογή ένας μηχανισμός μέσω του οποίου οι καταθέσεις αυτές θα διοχετεύονταν στη χρηματοδότηση της ανάπτυξης. Η απροθυμία των εμπορικών τραπεζών να υποστηρίξουν τις ιδιωτικές παραγωγικές επενδύσεις μέσω μακροπρόθεσμων δανείων ή συμμετοχών στο μετοχικό κεφάλαιο απαιτούσε κρατική κανονιστική παρέμβαση για να διασφαλιστεί ότι ένα σημαντικό ποσοστό αυτών των πόρων θα διοχετεύονταν σε μακροπρόθεσμα αναπτυξιακά δάνεια, κρατικούς τίτλους ή χαμηλότοκες καταθέσεις στην κεντρική τράπεζα, για να χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση αναπτυξιακών και κυβερνητικών επενδυτικών σχεδίων.

Ένα ανεπτυγμένο σύστημα χρηματοπιστωτικού παρεμβατισμού, ποσοτικών περιορισμών, διοικητικά καθοριζόμενων επιτοκίων, και υποχρεωτικών επενδύσεων τραπεζικών διαθεσίμων λειτουργούσε υπό τη Νομισματική Επιτροπή (που καταργήθηκε το 1982) προωθώντας τις επιδιώξεις αυτές. Επομένως, το σύστημα του χρηματοπιστωτικού παρεμβατισμού εξυπηρετούσε την προτεραιότητα της ανάπτυξης, καθώς και τη στήριξη της δημοσιονομικής πολιτικής με την εξασφάλιση φθηνής κρατικής χρηματοδότησης μέσω των «αιχμάλωτων» στις τράπεζες αποταμιεύσεων. Το σύστημα αυτό, μαζί με άλλες πολιτικές που συνιστούσαν το ετερόκλητο οικονομικό μείγμα των μεταπολεμικών δεκαετιών, συνέβαλε στην εκ-

<sup>1</sup> Βλ. Ξ. Ζολώτας, *Νομισματική Σταθερότης και Οικονομική Ανάπτυξη*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα, 1958· Ξ. Ζολώτας, *Νομισματική Ισορροπία και Οικονομική Ανάπτυξη*, Τράπεζα της Ελλάδος, Αθήνα, 1964.

βιομηχάνιση της χώρας και στην αναβάθμισή της, κατά τη δεκαετία του '70, σε χώρα μεσαίου εισοδήματος. Είχε όμως και σημαντικές αδυναμίες.

Παράλληλα, είχαν ιδρυθεί ειδικοί οργανισμοί για τη χρηματοδότηση της βιομηχανικής ανάπτυξης. Ο πρώτος, ο Οργανισμός Χρηματοδότησεως Οικονομικής Αναπτύξεως, το 1954 διαδέχθηκε την κρατική επιτροπή (Κεντρική Επιτροπή Δανείων) που ήταν επιφορτισμένη με το έργο της διαχείρισης της εισρέουσας βοήθειας από το Σχέδιο Μάρσαλ, αναλαμβάνοντας όλες τις απαιτήσεις από δάνεια ανασυγκρότησης προς τον ιδιωτικό τομέα. Στη συνέχεια, το 1959 δημιουργήθηκε ο Οργανισμός Βιομηχανικής Αναπτύξεως για την παροχή χρηματοδότησης για τα νέα βιομηχανικά σχέδια και γρήγορα υιοθέτησε μια hands-off οικονομική φιλοσοφία, απέχοντας από την ενεργό συμμετοχή στους επενδυτικούς κινδύνους.<sup>2</sup> Με την πάροδο των ετών δημιουργήθηκαν θυγατρικές της Ελληνικής Τραπέζης Βιομηχανικής Αναπτύξεως και της Αγροτικής Τράπεζας. Τη δεκαετία του 1960 τόσο η Εθνική Τράπεζα όσο και η Εμπορική Τράπεζα, σε συνεργασία με ξένα πιστωτικά ιδρύματα, ίδρυσαν θυγατρικές εταιρείες επενδύσεων, την Ελληνική Τράπεζα Επενδυτικής και Βιομηχανικής Ανάπτυξης (ΕΤΕΒΑ) και την Τράπεζα Επενδύσεων αντίστοιχα, με εξειδίκευση στη μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση και την κεφαλαιακή συμμετοχή σε βιομηχανικές επιχειρήσεις.

Κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1950 και του 1960 τόσο η Εθνική Τράπεζα όσο και η Εμπορική Τράπεζα επεκτάθηκαν στον βιομηχανικό και ασφαλιστικό τομέα. Επηρεασμένες από τη γερμανική τραπεζική «φιλοσοφία», οι ελληνικές μεταπολεμικές νομισματικές αρχές ενθάρρυναν τις εμπορικές τράπεζες στη μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση βιομηχανικών επιχειρήσεων.

#### Η ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΙΚΟΥ ΕΚΔΗΜΟΚΡΑΤΙΣΜΟΥ

Η εγκαθίδρυση της Τρίτης Δημοκρατίας από τον Κωνσταντίνο Καραμανλή το 1974 εγκαινίασε μια νέα περίοδο κρατικής παρέμβασης και επέκτασης του δημόσιου τομέα. Ως σημαντικό βήμα προς την ενίσχυση της εύθραυστης δημοκρατικής πολιτείας με την τριπλή έννοια της εκ-

<sup>2</sup> D.J. Halikias, *Money and Credit in a Developing Economy: The Greek Case*, New York: New York University Press, 1978: 245-246.

πομπής μηνύματος κυβερνητικής αποφασιστικότητας, της προσέλκυσης πολιτικά προοδευτικών κοινωνικών στρωμάτων και της συγκέντρωσης της οικονομικής εξουσίας σε κρατικά χέρια, ο Καραμανλής προχώρησε σε ορισμένες εμβληματικές εθνικοποιήσεις, μεταξύ των οποίων η εθνικοποίηση το 1976 του Ομίλου της Εμπορικής Τράπεζας.

Υπό τη κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ της δεκαετίας του 1980, και ιδιαίτερα στο πρώτο μισό της δεκαετίας, ο δημόσιος τομέας επεκτάθηκε περαιτέρω. Ενώ δεν σημειώθηκε σημαντική αλλαγή ιδιοκτησίας στο τραπεζικό σύστημα, το πεδίο εφαρμογής του κρατικού ελέγχου αυξήθηκε καθώς πολλές βιομηχανικές επιχειρήσεις, κυρίως υπερχρεωμένες, εξαγοράστηκαν από τράπεζες που ελέγχονταν από το κράτος. Το τεράστιο εύρος του κρατικού ελέγχου που προέκυψε, συνδέοντας σε ένα δίκτυο αλληλεξαρτήσεων τις δημόσιες επιχειρήσεις με τις κρατικά ελεγχόμενες τράπεζες και τις θυγατρικές τους, ώθησε ορισμένους μελετητές να μιλήσουν για «κρατικό κορπορατισμό».<sup>3</sup> Αυτές οι πολιτικές είχαν πολιτικά κίνητρα και ενισχύθηκαν από ένα νεοκεϋνσιανό οικονομικό δόγμα που θεωρούσε τον κρατικό τομέα κεντρικό μοχλό στην εφαρμογή αναπτυξιακών διαρθρωτικών παρεμβάσεων στην οικονομία για την προώθηση της ανάπτυξης.

Μέχρι το '80, ένας μεγάλος αριθμός ιδιωτικών βιομηχανικών επιχειρήσεων είχε υπερχρεωθεί κι ήταν έτοιμες να καταρρεύσουν λόγω της εκτεταμένης εξάρτησης από ξένες και εγχώριες πιστώσεις, σε συνδυασμό με την οικονομική επιδείνωση του τέλους της δεκαετίας του '70 και αρχές του '80. Η υπόθεση των προβληματικών επιχειρήσεων είχε αξιοσημείωτες επιπτώσεις για τις κρατικά ελεγχόμενες τράπεζες, οι οποίες αναγκάστηκαν από την κυβέρνηση να αποδεχθούν τη μετατροπή των δανειακών απαιτήσεών τους σε συμμετοχές στο μετοχικό κεφάλαιο. Μέσω της κεφαλαιοποίησης του χρέους, ένας ακόμη αριθμός προβληματικών επιχειρήσεων έγιναν θυγατρικές των πρώην πιστωτών τους, συχνά ενάντια στη βούληση των τραπεζικών διοικήσεων. Καθώς οι νέες βιομηχανικές θυγατρικές των κρατικά ελεγχόμενων τραπεζών υπόκειντο σε πολύ χαλαρούς δημοσιονομικούς περιορισμούς και σε καταχρήσεις πολιτικού ελέγχου,

<sup>3</sup> L. Katseli, "Economic Integration in the Enlarged European Community: Structural Adjustment of the Greek Economy", στο C. Bliss and J. Braga de Macedo (eds), *Unity with Diversity in the European Community: The Community's Southern Frontier*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

έχοντας επίσης εύκολη πρόσβαση σε πιστώσεις, συγκέντρωσαν σταδιακά μεγάλα χρέη και εξελίχθηκαν σε σοβαρά βάρη χαρτοφυλακίου, πιθανώς το κύριο διαρθρωτικό πρόβλημα των κρατικά ελεγχόμενων τραπεζών μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1980 και αρχές του '90.

#### ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του 1980, το ελληνικό τραπεζικό σύστημα χαρακτηριζόταν από υψηλή συγκέντρωση, ολιγοπωλιακή λειτουργία και κρατικό έλεγχο. Κατά τις μεταπολεμικές δεκαετίες, το δίπολο Εθνικής Τράπεζας και Εμπορικής Τράπεζας διαχειρίστηκε τη συντριπτική πλειονότητα των αποταμιεύσεων της χώρας. Το εκτεταμένο πεδίο του άμεσου ή έμμεσου κρατικού ελέγχου ήταν το άλλο καθοριστικό χαρακτηριστικό του ελληνικού τραπεζικού συστήματος, με βασικούς πυλώνες Εθνική Τράπεζα, Εμπορική Τράπεζα και Αγροτική Τράπεζα, που μαζί κατείχαν πάνω από τα 2/3 των συνολικών δανείων εμπορικών τραπεζών.

Το 1990 λειτουργούσαν μόνο δύο παραδοσιακές ιδιωτικές ελληνικές τράπεζες, η Τράπεζα Πίστεως και η Ergobank, αν και μέχρι το 1994 είχαν προστεθεί πέντε νέες μικρές ελληνικές ιδιωτικές εμπορικές τράπεζες. Εκτός από κρατικά ελεγχόμενο, το ελληνικό τραπεζικό σύστημα υπήρξε και άκρως ελληνοκεντρικό, κυριαρχούμενο από ελληνικά πιστωτικά ιδρύματα. Για πολλά χρόνια οι ξένες τράπεζες απέφευγαν να ανταγωνιστούν τις εγχώριες εμπορικές τράπεζες με τον φόβο ότι οι νομισματικές αρχές, υπό την πίεση των εγχώριων τραπεζών, θα μπορούσαν να περιορίσουν τις δραστηριότητές τους. Έστρεψαν έτσι την προσοχή τους σε έναν μικρό αριθμό ξένων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνταν στην Ελλάδα. Στα μέσα της δεκαετίας του 1970 λειτουργούσαν στην Ελλάδα 12 ξένες τράπεζες, ελέγχοντας περίπου το 7% της συνολικής δραστηριότητας των εμπορικών τραπεζών. Το 1991, συνολικά 18 ξένες εμπορικές τράπεζες ήλεγχαν μόλις το 13% του συνολικού ενεργητικού των εμπορικών τραπεζών, το 10% των συνολικών καταθέσεων εμπορικών τραπεζών και το 11% των συνολικών δανείων εμπορικών τραπεζών. Ένας μικρός αριθμός ιδιωτικών τραπεζών, ελληνικών και ξένων, προστέθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και αρχές της δεκαετίας του 1990.

Στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, η Ελλάδα αποτελούσε παραδοσιακά μέλος



της («χαμηλότερης ταχύτητας») ομάδας των πιο προστατευμένων ευρωπαϊκών τραπεζικών συστημάτων της Νότιας Ευρώπης, («τραπεζοκεντρικών») και βασισμένων στις πιστώσεις (credit-based), με τις κυβερνήσεις να διαχειρίζονται τις τιμές και την ποσότητα των πιστώσεων που διατίθενται στους περισσότερους τομείς της οικονομίας, είτε μέσω ελέγχου της ιδιοκτησίας μεγάλου μέρους του τραπεζικού συστήματος, είτε μέσω ελέγχου του εθνικού συστήματος πιστωτικών ελέγχων και κανονισμών.<sup>4</sup>

Έτσι, η υπανάπτυξη της ελληνικής κεφαλαιαγοράς μέχρι το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '90 ιστορικά είχε συνδεθεί με την κυριαρχία των εμπορικών τραπεζών και την κυριαρχία των καταθέσεων έναντι άλλων μέσων χρηματοοικονομικής αποταμίευσης. Η παραδοσιακή εξάρτηση από τη σχετικά εύκολη πρόσβαση σε τραπεζικές πιστώσεις και η κυριαρχία μικρής κλίμακας, εγχώριων και οικογενειακών επιχειρήσεων εις βάρος των μεγάλων εταιρικών σχημάτων, συναρτάτο με τη σταθερά περιορισμένη προσφορά νέων τίτλων.

Ως συνέπεια της συγκέντρωσης σε συνδυασμό με την εκτεταμένη δημόσια ιδιοκτησία, η σταδιακή απελευθέρωση των επιτοκίων από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80 συχνά δεν παρήγαγε άμεσα ανταγωνιστικά αποτελέσματα, όπως θα δούμε παρακάτω. Τα επιτόκια καθορίστηκαν ουσιαστικά υπό ολιγοπωλιακές συνθήκες στην αμέσως μετά την απορρύθμιση φάση, παραμένοντας υψηλά προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι κύριες κρατικά ελεγχόμενες εμπορικές τράπεζες. Μόνο μετά το 1994-1995 θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τα πιστωτικά ιδρύματα είχαν αρχίσει πραγματικά να ανταγωνίζονται μεταξύ τους. Ως σημείο αξιοσημείωτης ομοιότητας μεταξύ Ελλάδας και Πορτογαλίας, οι παλαιότερες, κρατικά ελεγχόμενες, τράπεζες βρέθηκαν σε μειονεκτική θέση σε σύγκριση με τις νεοεισερχόμενες λόγω των διαφόρων συσσωρευμένων περιορισμών στα χαρτοφυλάκιά τους υπό το καθεστώς πριν την απορρύθμιση, καθώς και λόγω του ότι συχνά αναγκάζονταν να χρηματοδοτούν άλλες δημόσιες επιχειρήσεις χωρίς ισχυρές προοπτικές αποπληρωμής.

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι κυβερνήσεις της Νότιας Ευρώπης είχαν αρχίσει να υποχωρούν από τον έλεγχο της ιδιοκτησίας και της διοίκησης των τραπεζών.

<sup>4</sup> Βλ. J. Zysman, *Governments, Markets and Growth*, New York: Cornell University Press, 1983.

Στην Ελλάδα η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων των τραπεζών ήταν πιο διστακτική, ξεκίνησε από την κυβέρνηση της ΝΔ το 1990 και ακολουθήθηκε απρόθυμα από τις κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ μετά το 1993. Μέχρι τις αρχές του 1997, δύο μικρές τράπεζες είχαν ιδιωτικοποιηθεί πλήρως (Τράπεζα Πειραιώς και Τράπεζα Αθηνών), μία μερικώς ιδιωτικοποιημένη (Τράπεζα Αττικής) και μερικές ακόμη ήταν στα χαρτιά (Τράπεζα Κρήτης, Τράπεζα Στερεάς Ελλάδας, Τράπεζα Μακεδονίας-Θράκης).

#### Η ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗ ΤΟΥ ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Παρά τη βραχυπρόθεσμη αποτελεσματικότητά του, ο διοικητικός έλεγχος της κατανομής των πιστώσεων κατέληξε να παράγει (και) στρεβλά αποτελέσματα μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα. Η προσπάθεια να κατευθυνθούν τα τραπεζικά κεφάλαια στην παραγωγή μέσω περιορισμών των πιστώσεων στο εμπόριο μετέτρεψε τις μεταποιητικές επιχειρήσεις σε χρηματοδότες του εμπορίου, εδραιώνοντας έναν εκτεταμένο υπόγειο πιστωτικό τομέα. Ταυτόχρονα, ο μακροπρόθεσμος δανεισμός για την παραγωγή δεν βελτιώθηκε σημαντικά, καθώς τα πιστωτικά ιδρύματα ήταν σε θέση να παρακάμψουν τους κανονισμούς και να ικανοποιήσουν την προτίμησή τους για βραχυπρόθεσμες απαιτήσεις. Οι μονοπωλιακές συνθήκες ή οι συνθήκες ολιγοπωλίου που επικρατούσαν σε πολλούς βιομηχανικούς κλάδους αποθάρρυναν περαιτέρω τις επιχειρήσεις από την πραγματοποίηση επενδύσεων.

Οι πιστωτικοί έλεγχοι οδήγησαν τις ελληνικές τράπεζες να επικεντρώσουν την προσοχή τους στην αποφυγή επίσημων παραβιάσεων των κανονισμών, συχνά σε πλήρη συνεργασία με τους πελάτες τους, αντί να αναλάβουν πρωτοβουλία για την αξιολόγηση των προοπτικών και των πραγματικών οικονομικών αναγκών των πελατών τους. Η έλλειψη προσαρμοστικότητας των πιστώσεων στις ειδικές συνθήκες κάθε κλάδου ή επιχείρησης συνέβαλε στην υπερχρέωση και τους πιστωτικούς κινδύνους των βιομηχανικών επιχειρήσεων. Το υψηλό χρέος ήταν σε πολλές περιπτώσεις ο κρίσιμος παράγοντας που εμπόδιζε την αύξηση του μεγέθους των βιομηχανικών επιχειρήσεων και την ανάπτυξη ενός ανταγωνιστικού μεταποιητικού τομέα. Οι πιστωτικοί κανονισμοί επηρέασαν αρνητικά την προσαρμογή του τραπεζικού συστήματος—όσον αφορά τις λειτουργικές μεθόδους και τις πολιτικές χαρτοφυλακίου—στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες. Οι κανονι-

σμοί και οι περιορισμοί δημιούργησαν μια περιττή και σε μεγάλο βαθμό αυθαίρετη διαφοροποίηση μεταξύ των διαφόρων χρηματοπιστωτικών οργανισμών, γεγονός που επιδείνωσε τον ολιγοπωλιακό χαρακτήρα του χρηματοπιστωτικού συστήματος και εμπόδισε τον εκσυγχρονισμό του. Με αυτούς τους τρόπους, το μεταπολεμικό καθεστώς του χρηματοπιστωτικού παρεμβατισμού συνέβαλε σε αυτό που αργότερα θεωρήθηκε ως «στρεβλώσεις» του χρηματοπιστωτικού συστήματος και μια γενική αποτυχία αποτελεσματικής διοχέτευσης των οικονομικών πόρων πίσω στην παραγωγή.<sup>5</sup>

Η αλληλεξάρτηση κατά τη δεκαετία του 1980 των διαρθρωτικών αδυναμιών του πιστωτικού και χρηματοπιστωτικού συστήματος είχε δημιουργήσει έναν αυτοτροφοδοτούμενο φαύλο κύκλο. Ο καθορισμός των επιτοκίων μέχρι το 1987 σε επίπεδα χαμηλότερα του πληθωρισμού κατέστησε περιττό για τις κρατικές και ιδιωτικές επιχειρήσεις να αναζητήσουν κεφάλαια στην αγορά. Η έλλειψη ελκυστικών προσφορών στην κεφαλαιαγορά ουσιαστικά στερήσε από τους καταθέτες κάθε σοβαρή επενδυτική εναλλακτική εκτός του συστήματος τραπεζικών καταθέσεων. Η επακόλουθη αύξηση της ρευστότητας των τραπεζών έστρεψε τις αποταμιεύσεις προς την κατανάλωση, ενίσχυσε την πολιτική του «φθηνού χρήματος» και υπονόμωσε την ανάπτυξη της κεφαλαιαγοράς. Ταυτόχρονα, η εύκολη πρόσβαση της κυβέρνησης σε φθηνή τραπεζική χρηματοδότηση ενθάρρυνε τη διατήρηση των δημόσιων ελλειμμάτων σε επίμονα υψηλά επίπεδα.

Η χρηματοπιστωτική αποκατανομοποίηση και απελευθέρωση, από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80, αντιπροσώπευαν την προσαρμογή της Ελλάδας στο μεταβαλλόμενο διεθνές και ευρωπαϊκό οικονομικό περιβάλλον, υπό την επίδραση συγκεκριμένων παραγόντων.

Οι οικονομικές πιέσεις, είτε γενικές είτε τομεακές, σχετίζονταν με το διευρυνόμενο πεδίο των δυνάμεων της αγοράς. Οι μακροοικονομικές πιέσεις προέκυψαν από την αυξανόμενη σύγκλιση των δυτικών οικονομικών πολιτικών προς τον αντιπληθωρισμό, τη δημοσιονομική πειθαρχία και τον ελεύθερο ανταγωνισμό της αγοράς, καθώς και τις απαιτήσεις προσαρμογής που αυτή η σύγκλιση έθετε για τις λιγότερο ανταγωνιστικές εθνικές οικονομίες. Οι τομεακές πιέσεις ήταν οι πιο αποφασιστικές: αφορούσαν την ταχέως εξελισσόμενη διεθνώς χρηματοπιστωτική απελευθέρωση, την πορεία προς μια ενιαία ευρωπαϊκή χρηματοπιστωτική

<sup>5</sup> Βλ. Halikias, *ό.π.*

αγορά και την επείγουσα ανάγκη παρακολούθησης των αλλαγών με την επιδίωξη της ανταγωνιστικότητας υπό συνθήκες παγκοσμιοποίησης. Οι νομικές/θεσμικές πιέσεις αφορούσαν την υποχρέωση συμμόρφωσης με τους Κοινοτικούς κανόνες ανταγωνισμού, την τραπεζική νομοθεσία, το πρόγραμμα ενιαίας αγοράς με ορόσημο το 1992 και τους στόχους ονομαστικής σύγκλισης εντός καθορισμένων προθεσμιών. Νομικοί/θεσμικοί παράγοντες διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στην ενίσχυση του επείγοντος χαρακτήρα των οικονομικών πιέσεων, υποστασιοποιώντας τις σε ένα «θετικό» ευρωπαϊκό πρόγραμμα κανονιστικής μεταρρύθμισης.

#### ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟ ΝΟΜΙΣΜΑ

Στο πλαίσιο της μετάβασης στην Ευρωπαϊκή ενιαία αγορά, η σταδιακή διαδικασία απορρύθμισης των επιτοκίων στη Νότια Ευρώπη και την Ελλάδα άρχισε κυρίως κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 1980, ξεκινώντας με τομείς που αφορούν κυρίως τους μεγάλους εταιρικούς επενδυτές, και καταλήγοντας στην κατάργηση των ανώτατων ορίων των επιτοκίων χορηγήσεων και των ελάχιστων επιτοκίων καταθέσεων. Στην Ελλάδα, όταν ξεκίνησε η απελευθέρωση, υπήρχαν περισσότερες από ενενήντα διαφορετικές κατηγορίες επιτοκίων, στοχευμένες σε συγκεκριμένους οικονομικούς κλάδους και υποκλάδους. Η αποσπασματική διαδικασία της ανοδικής ενοποίησης αυτών των ειδικών επιτοκίων άρχισε αργά, μετά το 1983-1984, εξυπηρετώντας τη σταδιακή μετατόπιση της νομισματικής πολιτικής της Τράπεζας της Ελλάδος από αρνητικά σε θετικά και αυξανόμενα πραγματικά επιτόκια (μέχρι το 1992 τα πραγματικά βραχυπρόθεσμα επιτόκια στην Ελλάδα ήταν υψηλότερα από τον μέσο όρο της ΕΕ). Δεδομένου ότι η ελληνική κυβέρνηση και η Τράπεζα της Ελλάδος είχαν αποφασίσει να χρησιμοποιήσουν τη νομισματική πολιτική ως το κύριο αντιπληθωριστικό όπλο (μιμούμενες σε σημαντικό βαθμό την ιταλική εμπειρία), η γενική στρατηγική ήταν πρώτα η εξίσωση των επιτοκίων προς τα πάνω, στη συνέχεια ο καθορισμός ελαχίστων ορίων και τελικά η απελευθέρωση. Συνολικά, οι χώρες της Νότιας Ευρώπης (μαζί με την Ιρλανδία) ήταν οι τελευταίες στην ΕΕ που ολοκλήρωσαν την απορρύθμιση των επιτοκίων: η Ιταλία τον Ιούνιο του 1990, η Ισπανία και η Πορτογαλία τον Δεκέμβριο του 1992 και, τέλος, η Ελλάδα τον Μάρτιο του 1993, δύο μήνες μετά την Ιρλανδία.

Σε ολόκληρη τη Νότια Ευρώπη, ο αργός ρυθμός απελευθέρωσης συνδέθηκε με την κρίσιμη ανησυχία των χωρών αυτών για τα υψηλά επίπεδα δημόσιου χρέους τους, η εξυπηρέτηση του οποίου ήταν επόμενο να γίνει πιο δαπανηρή από την αύξηση των πραγματικών επιτοκίων και την κατάργηση των υποχρεωτικών επενδύσεων των τραπεζών σε κρατικά χρεόγραφα. Η υποχρέωση των τραπεζών να επενδύουν περίπου το 40% των νέων καταθέσεών τους σε έντοκα γραμμάτια του ελληνικού Δημοσίου άρχισε να μειώνεται σταδιακά ήδη από το 1991 μέχρι την πλήρη κατάργησή της τον Μάιο του 1993, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Η ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων αποτελούσε κεντρικό πυλώνα και τελικό σταθμό της ευρωπαϊκής χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης –οι έλεγχοι στις κινήσεις κεφαλαίων καταργήθηκαν στην Ελλάδα το 1994.

Στη δεκαετία του '90 η χρηματοπιστωτική απελευθέρωση έγινε εργαλείο για τη νομισματική σύγκλιση της χώρας με τους στόχους της ονομαστικής σύγκλισης στο πλαίσιο του Μάαστριχτ. Από τα μέσα της δεκαετίας του '90 η προσπάθεια μείωσης του υψηλού πληθωρισμού (σε διψήφια επίπεδα για δύο δεκαετίες μέχρι το 1994) οδηγήθηκε από την πολιτική των υψηλών επιτοκίων της Τράπεζας της Ελλάδος, που ευθυγράμμιζε την πολιτική της πίσω από εκείνη της γερμανικής ομοσπονδιακής Κεντρικής Τράπεζας στην προσπάθεια εκρίζωσης των πληθωριστικών προσδοκιών από την οικονομία. Η προσπάθεια ήταν επιτυχής και επέτρεψε στην Ελλάδα να ενταχθεί στην ONE, στο τρίτο στάδιο της ONE την 1.1.2001. Τον Μάρτιο 1998 η υποτίμηση της δραχμής επέτρεψε την είσοδο της δραχμής στον προθάλαμο του ευρώ, με το κλειδί της ισοτιμίας στο πλαίσιο του Μηχανισμού Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ERM) του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (EMS).<sup>6</sup>

Ακολούθησε μια εκρηκτική ανάπτυξη τόσο της κεφαλαιαγοράς, όσο και του ετήσιου ρυθμού της πιστωτικής επέκτασης, που διήρκεσε (με διακυμάνσεις) καθ' όλη την περίοδο μέχρι τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008-2009. Κατά την περίοδο συμμετοχής στην Ευρωζώνη, η ελληνική οικονομία φτάνει στο απόγειο της διεθνοποίησης μέσω όχι μόνον ενός κοινού ευρωπαϊκού νομίσματος και ενιαίας νομισματικής πολιτικής αλλά

<sup>6</sup> Βλ. G. Pagoulatos, *Greece's New Political Economy: State, Finance and Growth from Postwar to EMU*, Palgrave Macmillan, 2003.

και της ενσωμάτωσης σε μια παγκοσμιοποιημένη αγορά χρήματος και κεφαλαίων.<sup>7</sup> Το πλαίσιο αυτό επιτρέπει στην ελληνική οικονομία, δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, τη χρηματοδότηση με πρωτοφανώς χαμηλό κόστος κεφαλαίου, δημιουργώντας μεγάλες δυνατότητες χρηματοδότησης των επενδύσεων. Από το 2002 μέχρι το 2007, το επιτόκιο του ελληνικού κρατικού ομολόγου κυμαίνεται ελάχιστες μονάδες βάσης πάνω από το γερμανικό. Το φτηνό κόστος και η ευχέρεια δανεισμού δημιουργεί συνθήκες («ηθικού κινδύνου»), και μετά το 2002 τα έως τότε πρωτογενή δημοσιονομικά πλεονάσματα μετατρέπονται σε πρωτογενή ελλείμματα που διαρκούν επί μια δεκαετία. Παράλληλα, ο ιδιωτικός τομέας ζει (μέχρι το 2008) την περίοδο της διεθνούς αφθονίας κεφαλαίων, που σε μεγάλο βαθμό αντανακλούν τις διεθνείς μακροοικονομικές ανισορροπίες, και ιδίως τη συσσώρευση πλεονασμάτων σε εξαγωγικές και πετρελαιοπαραγωγούς οικονομίες. Καθ' όλη την περίοδο μέχρι την κρίση του 2009-2010, το συνολικό ποσοστό (stock) του ιδιωτικού χρέους στο σύνολο του ΑΕΠ παραμένει χαμηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Όμως, η εισρέουσα χρηματοδότηση και η ταχεία πιστωτική επέκταση στην ελληνική οικονομία (που συνδέεται με τις μακροοικονομικές ανισορροπίες στο εσωτερικό της Ευρωζώνης) οδηγούνται ως επί το πλείστον προς την κατανάλωση, τις εισαγωγές, τον στεγαστικό τομέα, και μια πληθωριστική διόγκωση των μη εμπορεύσιμων κλάδων της οικονομίας που εκτοπίζουν τους εμπορεύσιμους κλάδους, υπονομεύοντας την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας.

Υπό συνθήκες τεράστιου διπλού ελλείμματος (δημοσιονομικού και εξωτερικού), μη διατηρήσιμοι δημόσιοι χρέους και αδυναμίας αναχρηματοδότησής του από τις αγορές, η ελληνική οικονομία οδηγείται τελικά στην αναζήτηση εξωτερικού μηχανισμού διάσωσης για την αποφυγή μιας ασύντακτης και καταστροφικής χρεωκοπίας. Έτσι ξεκινά, τον Μάιο 2010, η περίοδος των Μνημονίων και της υπό συνθήκες σκληρής εξωτερικής αιρεσιμότητας οικονομικής προσαρμογής. Το τραπεζικό σύστημα οδηγείται σε κρίση και ανάγκη αναδιάρθρωσης. Στην ελληνική περίπτωση, η κρίση εκπήγασε κυρίως από τον εκτροχιασμό του δημοσιονομικού τομέα (κι όχι του χρηματοπιστωτικού, όπως στις περιπτώσεις Ιρλανδίας

---

<sup>7</sup> Βλ. G. Pagoulatos, "State-Market Relations" στο K. Featherstone and Dimitri A. Sotiropoulos (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2020, 54-70.

και Ισπανίας) αλλά μεταδόθηκε κατά συνέπεια και στον τραπεζικό τομέα μέσω υφεσιακής μετατροπής των τραπεζικών δανείων σε μη εξυπηρετούμενα και κατάρρευσης της αξίας των τραπεζικών χαρτοφυλακίων κρατικών ομολόγων λόγω της κρίσης δημόσιου χρέους.<sup>8</sup>

Συμπερασματικά, το ελληνικό χρηματοπιστωτικό σύστημα συμπορεύθηκε σε μια σχέση άρρηκτης αλληλεξάρτησης με τις μακροοικονομικές συνθήκες και τις κατά περιόδους κρατικές προγραμματικές προτεραιότητες της χώρας. Επωφελήθηκε από τις ευκαιρίες που αυτές δημιούργησαν, εργαλειοποιήθηκε στην υπηρεσία κρατικών, ενίοτε πολιτικών, στοχεύσεων, και θυματοποιήθηκε στις φάσεις οξείας μακροοικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης, με κορύφωση την μετά το 2010 Μεγάλη Ύφεση.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Βλ. G. Pagoulatos, "EMU and the Greek EMU and the Greek crisis: Testing the extreme limits of an asymmetric union", *Journal of European Integration*, 2020, Vol. 42, Issue 3, 363-379.

<sup>9</sup> Pagoulatos, *Greece's New Political Economy: State, Finance and Growth from Postwar to EMU*, όπ.π.

Η ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ:  
ΠΑΡΕΛΘΟΝ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Βασίλης Θ. Ράπανος

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΣ, ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ  
ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΕΚΠΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η ιστορία του ελληνικού κράτους, από τη δημιουργία του μέχρι σήμερα, χαρακτηρίζεται από συχνές δημοσιονομικές κρίσεις. Τα φορολογικά έσοδα δεν αρκούσαν για να καλύψουν τις υψηλές δαπάνες, που πολλές φορές προκλήθηκαν από πολεμικές συγκρούσεις ή έκτακτες εσωτερικές αναταράξεις. Αποτέλεσμα ήταν η καταφυγή σε δανεισμό, συνήθως με δυσμενείς όρους. Η αδυναμία εξυπηρέτησης του χρέους και ιδιαίτερα του ξένου οδήγησε τη χώρα σε τέσσερις επίσημες χρεωκοπίες. Η αδυναμία του κράτους να τιθασεύει τη δημοσιονομική του πολιτική, αυτό που συχνά αποκαλούμε περιορισμένη «δημοσιονομική ικανότητα» είναι ένα ζήτημα που απασχολεί πολλά χρόνια την οικονομική βιβλιογραφία.<sup>1</sup>

Οι αδυναμίες του ελληνικού κράτους να θεσπίσει ένα σταθερό πλαίσιο φορολογικής πολιτικής έχουν αναλυθεί από πολλούς ιστορικούς και οικονομολόγους. Από τις πολλές εργασίες στο θέμα θα μπορούσαμε να αναφέρουμε πολύ επιλεκτικά τις εργασίες των Ανδρεάδη (1925), Δερτιλή (1993), Κωστή (2019), Ψαλιδόπουλου (2019, 2021), Γκιούρα (2000). Ενδιαφέρον επίσης έχουν οι εργασίες των Συρμαλόγλου (2007) και Kammass and Sarantides (2020), που εξετάζουν πώς η πορεία προς δημοκρατικοποίηση επηρέασε τη δομή της φορολογίας στη χώρα μας.

<sup>1</sup> Τελείως ενδεικτικά αναφέρουμε τις εργασίες των Besley (2020), Besley and, Persson (2013), Besley & Persson (2009 και Pomeranz, and J.Vila-Belda (2019).



Σκοπός της παρούσας εργασίας δεν είναι η ιστορική αναδρομή στη διαμόρφωση του φορολογικού πλαισίου της Ελλάδας, αλλά να αναδείξει ορισμένες σημερινές αδυναμίες του συστήματος αφού, αν και η χώρα μας είναι εδώ και σαράντα χρόνια μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και είκοσι χρόνια μέλος της Ευρωζώνης, το φορολογικό της σύστημα εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από μεγάλη αναποτελεσματικότητα, άνιση κατανομή των φορολογικών βαρών, εκτεταμένη φοροδιαφυγή και να είναι εμπόδιο στην προσέλκυση επενδύσεων. Επειδή ακόμη και μια επισκόπηση του φορολογικού συστήματος είναι ιδιαίτερα απαιτητική διαδικασία, στην ανάλυσή μας θα είμαστε ιδιαίτερα επιλεκτικοί. Στο πρώτο τμήμα της εργασίας θα γίνει μια σύντομη αναφορά στη διαχρονική εξέλιξη των φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα. Στο δεύτερο μέρος θα γίνει συγκριτική, με τις χώρες του ΟΟΣΑ και της ΕΕ, ανάλυση της δομής του φορολογικού συστήματος. Στο τρίτο τμήμα θα εξετάσουμε όψεις της φορολογικής διοίκησης, θέμα το οποίο ελάχιστα εξετάζουν οι οικονομολόγοι και στο τέταρτο μέρος θα αναφερθούμε σε μερικούς μη οικονομικούς παράγοντες που πιθανώς συντελούν στην απροθυμία των Ελλήνων πολιτών να συμμορφωθούν στις φορολογικές τους υποχρεώσεις. Τέλος, θα κλείσουμε με κάποια συμπεράσματα για την κατεύθυνση της φορολογικής μας πολιτικής.

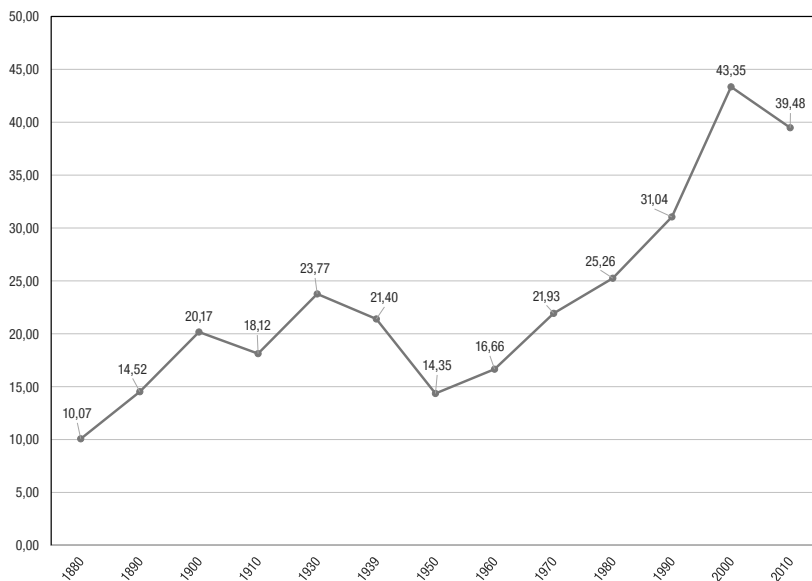
## 1. ΕΞΕΛΙΞΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Με βάση τη σειρά δεδομένων που δημοσιεύει το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Historical Public Finance Dataset) απεικονίζουμε στο Διάγραμμα 1 τη διαχρονική εξέλιξη των φορολογικών εσόδων στη χώρα μας, από το 1880 μέχρι σήμερα.

Όπως είναι φανερό, τα έσοδα αν και αυξήθηκαν σταδιακά μετά το 1880, δεν ξεπέρασαν το 24% του ΑΕΠ, εξέλιξη που δεν διαφέρει σημαντικά από αντίστοιχες εξελίξεις σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Η αύξηση όμως μετά το 1950 είναι εντυπωσιακή και αυτή οφείλεται, αφ' ενός στην εισαγωγή του Φόρου Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων (ΦΕΦΠ), την αύξηση των συντελεστών έμμεσης φορολογίας, την εισαγωγή του φόρου ακίνητης περιουσίας, και πολύ λιγότερο στη βελτίωση της φορολογικής διοίκησης. Τα στοιχεία του Διαγράμματος 2 δείχνουν ότι παρά την αύξηση των εσόδων και τη σύγκλιση με τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ περί το έτος

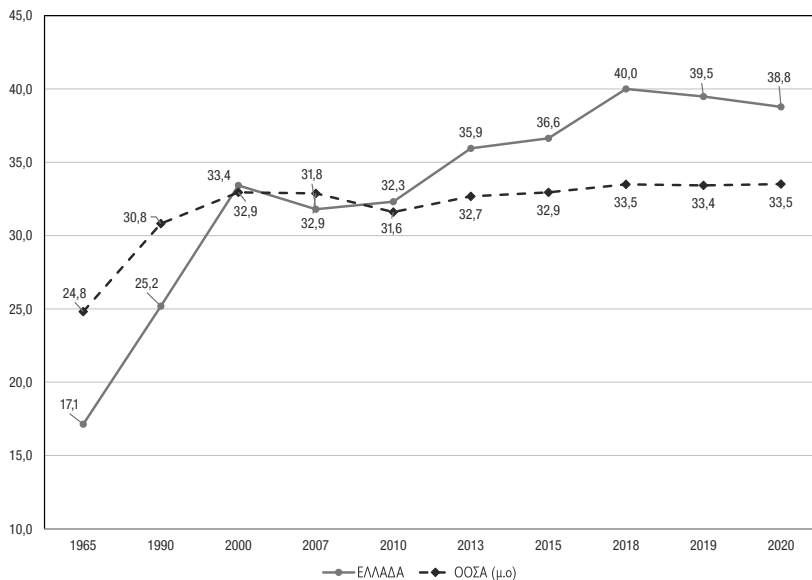
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.

*Εξέλιξη φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα (ως ποσοστό του ΑΕΠ)*



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.

*Εξέλιξη φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα και ΟΟΣΑ (% ΑΕΠ)*



2000, σημαντική αύξηση παρατηρήθηκε μετά το 2011 και το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης.<sup>2</sup>

Η απλή εξήγηση για την αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης, ως ποσοστού του ΑΕΠ, είναι ότι αφ' ενός αυξήθηκαν σημαντικά τα έσοδα από όλες σχεδόν τις κατηγορίες φόρων και αφ' ετέρου από τη δραματική μείωση του ΑΕΠ. Είναι αλήθεια ότι, υπό την πίεση των πιστωτών της χώρας, έγιναν και κάποιες σημαντικές δομικές αλλαγές, η σημαντικότερη από τις οποίες είναι, κατά τη γνώμη μας, η ίδρυση της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ). Είναι όμως νωρίς να αξιολογήσουμε τη συμβολή της στην αύξηση των φορολογικών εσόδων, αφού για πολύ χρόνο μετά την ίδρυσή της, η νέα Αρχή είχε γίνει αντικείμενο πολιτικών αντιπαράθεσεων και καθυστέρησε η υλοποίηση του σχεδίου για «ορθολογική» οργάνωση και λειτουργία της.

Πέραν όμως από την αύξηση των εσόδων έχει σημασία να δούμε αν άλλαξε και η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων.

## 2. ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΩΝ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΣΟΔΩΝ

Αν και η χώρα μας, με βάση το κατά κεφαλή ΑΕΠ μπορεί να χαρακτηριστεί ως ανεπτυγμένη χώρα, η δομή των φορολογικών της εσόδων είναι μεταξύ ανεπτυγμένων και αναπτυσσόμενων χωρών. Ας δούμε πώς η σύνθεση των εσόδων από βασικές μορφές φόρων συγκρίνεται με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, της Ασίας, της Λατινικής Αμερικής και της Αφρικής.

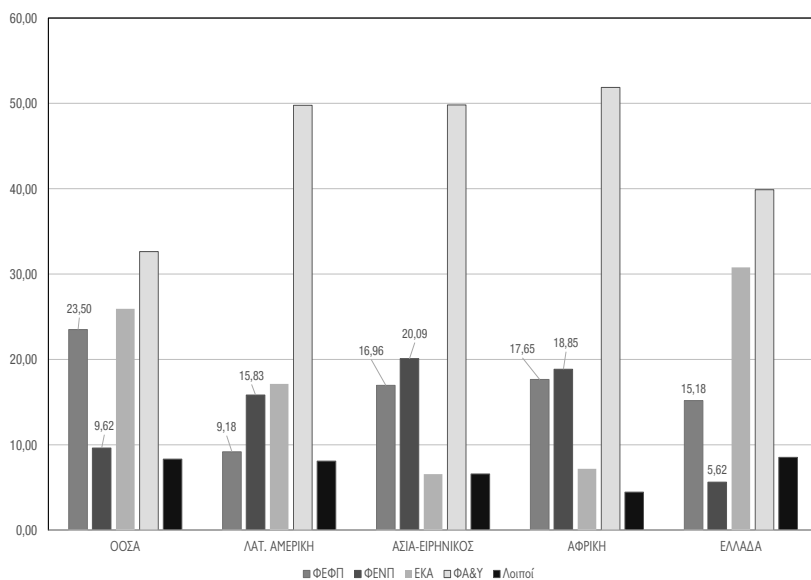
Όπως δείχνει το Διάγραμμα 3, τα έσοδα από τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών Προσώπων (ΦΕΦΠ), ως ποσοστό των συνολικών φορολογικών εσόδων στην Ελλάδα, το 2019 ανέρχονταν στο 15% περίπου, ποσοστό μικρότερο από τον μέσο όρο ακόμη και των χωρών της Αφρικής και μεγαλύτερο μόνον από εκείνο της Λατινικής Αμερικής. Είναι επίσης αξιοσημείωτο ότι στον Φόρο Εισοδήματος Νομικών Προσώπων (ΦΕΝΠ) η Ελλάδα έχει το μικρότερο ποσοστό συγκριτικά με όλες τις άλλες ομάδες χωρών. Στους φόρους αγαθών και υπηρεσιών (ΦΑ&Υ), δηλαδή στους έμμεσους φόρους το ποσοστό στην Ελλάδα είναι μεγαλύτερο από εκείνο των χωρών του ΟΟΣΑ, αλλά μικρότερο από εκείνο των άλλων ομάδων χωρών. Τέλος,

---

<sup>2</sup> Οι διαφορές στα ποσοστά μεταξύ των Διαγραμμάτων 1 και 2 οφείλονται στις διαφορετικές μεθόδους υπολογισμού που ακολουθούν το ΔΝΤ και ο ΟΟΣΑ.

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 3.

Σύνθεση φορολογικών εσόδων Ελλάδας και περιφερειών του κόσμου (2019)



ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν οι Εισφορές Κοινωνικής Ασφάλισης (ΕΚΑ), απ' όπου η Ελλάδα εισπράττει το 31% περίπου των εσόδων της, ποσοστό που είναι μεγαλύτερο από εκείνο των άλλων περιοχών. Στο σημείο αυτό έχει ενδιαφέρον η πρόταση που διατυπώνει ο ΟΟΣΑ στην τελευταία του επισκόπηση για την Ελλάδα: «Μειώστε τους συντελεστές των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, ιδιαίτερα των χαμηλών εισοδημάτων, με παράλληλη ευθυγράμμιση της φορολογίας σε όλες τις μορφές απασχόλησης».

Βλέπουμε δηλαδή ότι ακόμη και μετά την περίοδο των μνημονίων και την επιβολή από τους πιστωτές αλλαγών στη φορολογία, με σημαντικές αυξήσεις φορολογικών συντελεστών, η διάρθρωση των φορολογικών εσόδων δεν έχει συγκλίνει προς τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ και της ΕΕ. Βασική πηγή εσόδων παραμένει η έμμεση φορολογία, με τις γνωστές επιπτώσεις στη διανομή του εισοδήματος και οι υψηλές εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, με αρνητική συμβολή στην απασχόληση και την παραγωγικότητα της εργασίας.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Για τις επιπτώσεις της φορολογίας στην απασχόληση και τη μεγέθυνση στην Ευρώπη, βλ. την πρόσφατη εργασία των Meyermans, et. al. (2020).

Η αύξηση όμως της έμμεσης φορολογίας είχε σημαντικές αρνητικές επιδράσεις στη διανομή του εισοδήματος και διηύρυνε την ανισότητα στην κατανάλωση των νοικοκυριών. Όπως τονίζει σε πρόσφατη εμπειρική εργασία της για το θέμα η Georgia Karlanoglou (2022): «Συνοψίζοντας την επίπτωση της πολιτικής στην έμμεση φορολογία επί της ανισότητας στην κατανάλωση διαπιστώνουμε ότι οι μεγάλες αυξήσεις στην έμμεση φορολογία, που επιβλήθηκαν στα πρώτα χρόνια της κρίσης, για να μειωθεί το έλλειμμα του προϋπολογισμού, είχαν σαφώς αρνητική επίπτωση στην ανισότητα».

Ένα άλλο χαρακτηριστικό του φορολογικού μας συστήματος, που ελάχιστα αναφέρεται στις διάφορες αναλύσεις, είναι η δυσμενής φορολογική μεταχείριση της οικογένειας, συγκριτικά με άλλες χώρες της ΕΕ. Για να το κατανοήσουμε θα συγκρίνουμε την επιβάρυνση από φόρο εισοδήματος (ΦΕΦΠ) και εισφορές κοινωνικής ασφάλισης (ΕΚΑ) μείον τα επιδόματα, που υφίσταται ένα ζευγάρι με δύο παιδιά και έναν εργαζόμενο με αποδοχές τον μέσο μισθό, με την αντίστοιχη επιβάρυνση του υφίσταται ένας άνυπανδρος με την ίδια αμοιβή. Τα στοιχεία του ΟΟΣΑ, που απεικονίζονται στο Διάγραμμα 4, είναι αποκαλυπτικά.

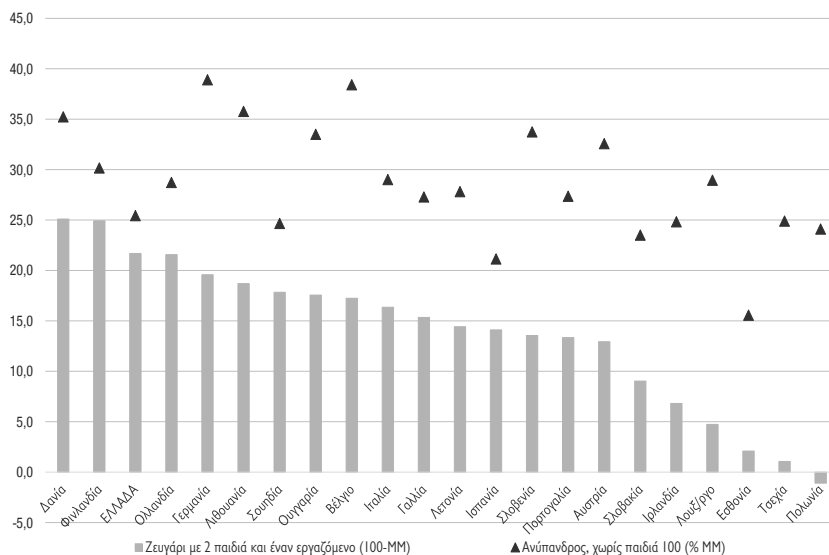
Η Ελλάδα έχει την τρίτη μεγαλύτερη επιβάρυνση της οικογένειας, μεταξύ των χωρών της ΕΕ, που είναι μέλη του ΟΟΣΑ, αλλά εκείνο που έχει ενδιαφέρον είναι ότι η χώρα μας έχει τη μικρότερη διαφορά επιβάρυνσης μεταξύ ζευγαριού με δύο παιδιά και άνυπανδρου.

Ένα άλλο στοιχείο που δυνητικά δημιουργεί μεγάλες στρεβλώσεις είναι η φορολογία των μερισμάτων επιχειρήσεων. Η φορολογία αυτή περιλαμβάνει τον φόρο που επιβάλλεται στα αδιανέμητα κέρδη και τον φόρο που επιβάλλεται στο διανεμόμενο μέρος της επιχείρησης. Στην Ελλάδα, τα κέρδη φορολογούνται στην επιχείρηση με 22% και τα διανεμόμενα κέρδη με επιπλέον 5%. Συνολικά δηλαδή η επιβάρυνση των διανεμόμενων κερδών είναι 25,9%, όταν το εισόδημα από εργασία φορολογείται μέχρι και 44%.

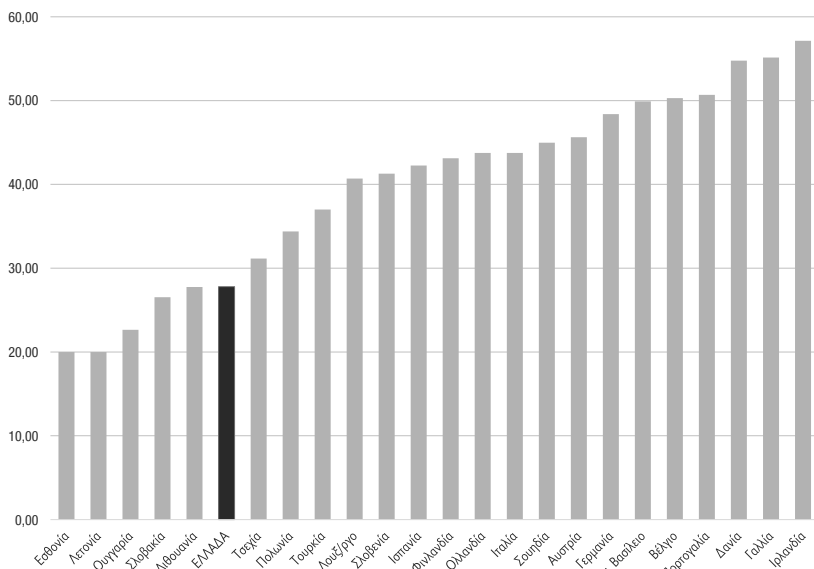
Όπως φαίνεται από τα στοιχεία του Διαγράμματος 5, η επιβάρυνση αυτή είναι από τις μικρότερες στην ΕΕ.<sup>4</sup> Δύο μικρά σχόλια: Πρώτον, θα ανέμενε κανείς η φορολογία στα παρακρατούμενα κέρδη να είναι μικρή,

<sup>4</sup> Στο Διάγραμμα 5 απεικονίζονται οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι μέλη του ΟΟΣΑ. Δεν περιλαμβάνονται χώρες όπως η Κύπρος και η Βουλγαρία με χαμηλούς συντελεστές φορολογίας κερδών.

**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.**  
**ΦΕΦΠ και ΕΚΑ μείον Επιδόματα**



**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 5.**  
**Συνολική φορολογική επιβάρυνση μερισμάτων (2020)**



ώστε να υπάρχει κίνητρο για επενδύσεις και η φορολογία στα διανεμόμενα να είναι υψηλότερη, ώστε να μην υπάρχει μεγάλη διαφορά από τη φορολογία του εισοδήματος από εργασία. Δεύτερο, η χαμηλή φορολογία στο μέρισμα είναι κίνητρο για ελεύθερους επαγγελματίες να δημιουργούν εταιρείες, ώστε σημαντικό μέρος του εισοδήματός τους να φορολογείται ως κέρδος και όχι ως εισόδημα από εργασία. Είναι χαρακτηριστικό το σχόλιο του ΟΟΣΑ για τη μείωση της φορολογίας επιχειρήσεων που έγινε πρόσφατα στην Ελλάδα. Στην έκθεσή του για την ελληνική οικονομία (OECD 2020) γράφει: «Οι μειώσεις στη φορολογία του εισοδήματος από μερίσματα το 2020 διατρέχουν τον κίνδυνο να ενθαρρύνουν αυτοαπασχολούμενους με υψηλά εισοδήματα, κυρίως ελεύθερους επαγγελματίες, να δημιουργήσουν εταιρείες και να αντλούν τα εισοδήματά τους υπό μορφή μερισμάτων, παρά να λειτουργούν ως ατομικές επιχειρήσεις.» (σελ. 107).

Τέλος, μια άλλη δομική αδυναμία της οικονομίας μας, που επηρεάζει τη συλλογή φόρων και συμβάλλει στη σχετικά υψηλή φοροδιαφυγή είναι η δομή της απασχόλησης. Η Ελλάδα έχει το μεγαλύτερο ποσοστό αυτοαπασχολουμένων στην ΕΕ και αναλογικά τον μεγαλύτερο αριθμό πολύ μικρών επιχειρήσεων. Η διάρθρωση αυτή κάνει τον έλεγχο της φοροδιαφυγής ιδιαίτερα δύσκολο. Αυτό, σε συνδυασμό με το μεγάλο κενό στον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ), δημιουργεί μεγάλες προκλήσεις στη φορολογική διοίκηση. Είναι αλήθεια ότι η αποτελεσματικότητα της φορολογικής διοίκησης ήταν από τα θέματα πρώτης προτεραιότητας όλων των μνημονίων, αλλά μόνον τα τελευταία χρόνια έχει αρχίσει η αναδόμησή της, με τη δημιουργία της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ). Αξίζει να δούμε μερικά βασικά στοιχεία για τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η νέα Αρχή.

### 3. ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Για πολλά χρόνια οι οικονομολόγοι θεωρούσαν ότι βασική επιδίωξη για μια «καλή» φορολογική μεταρρύθμιση ήταν η διεύρυνση της φορολογικής βάσης και η διάρθρωση των φορολογικών συντελεστών, με τρόπο που να μειώνει την αρνητική επίδραση της φορολογίας στην οικονομική μεγέθυνση. Η μείωση όμως της αναποτελεσματικότητας έρχεται, συχνά, σε σύγκρουση με την πιο «δίκαιη» διανομή του εισοδήματος και η δυσκολία ήταν να βρεθεί ισορροπία μεταξύ των δύο επιδιώξεων. Εκείνο, όμως, που αγνοού-

σαν είναι ότι και το πιο καλά σχεδιασμένο φορολογικό σύστημα δεν μπορεί να αποδώσει καρπούς αν η φορολογική διοίκηση δεν έχει την ικανότητα να το υλοποιήσει. Είναι ενδιαφέρον ότι τα τελευταία χρόνια όλοι οι διεθνείς οργανισμοί, όπως ΟΟΣΑ, ΔΝΤ, Παγκόσμια Τράπεζα, κ.ά. δίνουν όλο και περισσότερη προσοχή στα θέματα της φορολογικής διοίκησης και έχουν δημοσιεύσει πλήθος εργασιών στο θέμα, αλλά έχουν προχωρήσει και στη δημιουργία βάσεων με αναλυτικά στοιχεία για τη φορολογική διοίκηση.

Το θέμα της φορολογικής διοίκησης στην Ελλάδα άρχισε να απασχολεί σοβαρά το πολιτικό σύστημα μετά το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης και με την έντονη υπόδειξη των πιστωτών. Στο πρώτο μνημόνιο υπήρχαν ισχυρές συστάσεις για αλλαγές στη φορολογική διοίκηση, αλλά ήταν με το δεύτερο μνημόνιο που έγινε το σημαντικό βήμα για την ενίσχυση της αυτονομίας της φορολογικής διοίκησης. Με τον νόμο 4093/2012, ο οποίος συμπληρώθηκε στη συνέχεια, η πρώην Γενική Γραμματεία Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων, με διευρυμένες αρμοδιότητες. Μετά από πολλές «περιπέτειες», που περιγράφονται λεπτομερειακά στη μελέτη των Dimitrakopoulos D. and A. Passas (2020), θεσπίστηκε με τον ν. 4389/ η «Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Εσόδων» (ΑΑΔΕ) ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή και οι σχετικές διατάξεις τέθηκαν σε εφαρμογή από την 1η Ιανουαρίου 2017.

Η μέχρι τώρα επιδόσεις της ΑΑΔΕ αξιολογούνται θετικά και το πολιτικό σύστημα φαίνεται να έχει αποδεχθεί την ανεξαρτησία της. Οι επιδόσεις της όμως δεν είναι μόνο θέμα θεσμικού διοικητικού πλαισίου αλλά και άλλων παραγόντων, όπως η πολύπλοκη και συχνά μεταβαλλόμενη φορολογική νομοθεσία, οι τεχνολογικές υποδομές, η ποιότητα προσωπικού, η δυνατότητα εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών, κ.ά. Δύο χαρακτηριστικά στοιχεία που, κατά τη γνώμη μου, δείχνουν τις δυσκολίες πραγματικού εκσυγχρονισμού της ΑΑΔΕ είναι η ηλικιακή σύνθεση του προσωπικού και οι δαπάνες σε νέες τεχνολογίες. Με βάση συγκριτικά στοιχεία του ΟΟΣΑ στο Διάγραμμα 6 απεικονίζεται η ηλικιακή σύνθεση του προσωπικού της ΑΑΔΕ και άλλων χωρών της ΕΕ.<sup>5</sup> Όπως είναι φανερό η ΑΑΔΕ έχει το μικρότερο ποσοστό (3,7%) σε υπαλλήλους κάτω των 34 ετών και το 43,2% των υπαλλήλων είναι ηλικίας άνω των 55 ετών, από τα υψηλότερα

<sup>5</sup> Τα στοιχεία αυτά όπως και για τις δαπάνες είναι από την έκθεση του ΟΟΣΑ, OECD (2021β).



στην ΕΕ και τον ΟΟΣΑ. Η εμπειρία έχει δείξει ότι, όσο και αν γίνονται εκπαιδευτικά και επιμορφωτικά σεμινάρια, δύσκολα οι υπάλληλοι αυτής της ηλικίας θα δεχθούν τις νέες τεχνικές ελέγχου και θα υιοθετήσουν τα σύγχρονα εργαλεία που στηρίζονται στις νέες τεχνολογίες.

Στενά συνδεδεμένο με το πιο πάνω θέμα είναι η δομή των δαπανών της φορολογικής αρχής. Όπως δείχνουν τα στοιχεία του ΟΟΣΑ (Διάγραμμα 7), στην Ελλάδα το 87,5% των δαπανών είναι μισθοί, από τα υψηλότερα στην ΕΕ και μόνον το 0,4% είναι για νέες τεχνολογίες, από τα χαμηλότερα στην ΕΕ. Παρόμοια ήταν η κατανομή και τα προηγούμενα έτη, δείγμα ίσως ανάγκης για περισσότερες δαπάνες στον νευραλγικό αυτόν χώρο.

Παρά τη σημαντική πρόοδο που έχει γίνει, η ΑΑΔΕ απέχει πολύ ακόμη από τις φορολογικές διοικήσεις των ανεπτυγμένων χωρών της ΕΕ. Η βελτίωσή της δεν θα επέλθει μόνο μέσα από περισσότερες επενδύσεις σε τεχνολογία και ενίσχυσή της με υψηλότερων δεξιοτήτων προσωπικό, αλλά και με την ενδυνάμωση του μηχανισμού επίλυσης διαφορών, τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των φορολογουμένων, την απλοποίηση των διαδικασιών, ώστε να επιτελέσει αποτελεσματικότερα το έργο της και να αποκτήσει σταδιακά την εμπιστοσύνη των φορολογουμένων, ως σταθερός και αξιόπιστος θεσμός.

#### 4. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ

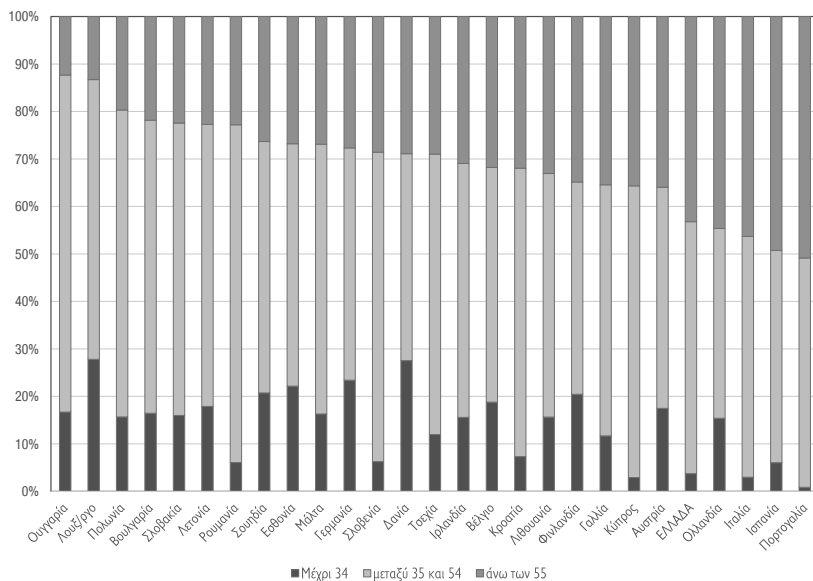
Η παραδοσιακή προσέγγιση στο θέμα της φοροδιαφυγής θεωρούσε ότι το φαινόμενο μπορεί να αντιμετωπιστεί με δύο βασικά εργαλεία, την πιθανότητα εντοπισμού των φοροφυγάδων και το ύψος των ποινών. Τα τελευταία χρόνια πολλές μελέτες έχουν δείξει ότι στις χώρες με χαμηλή φοροδιαφυγή ουσιαστικό ρόλο παίζει η εθελούσια συμμόρφωση των πολιτών και αυτή επηρεάζεται ουσιαστικά από τις αντιλήψεις των πολιτών για το φορολογικό σύστημα και πιο συγκεκριμένα από το αν οι πολίτες θεωρούν ότι είναι απλό και κατανοητό, αν είναι δίκαιο στον επιμερισμό των φορολογικών βαρών και αν υπάρχει ανταποδοτικότητα στη φορολογία.<sup>6</sup>

Είναι γνωστό ότι το φορολογικό μας σύστημα είναι πολύπλοκο, αλ-

---

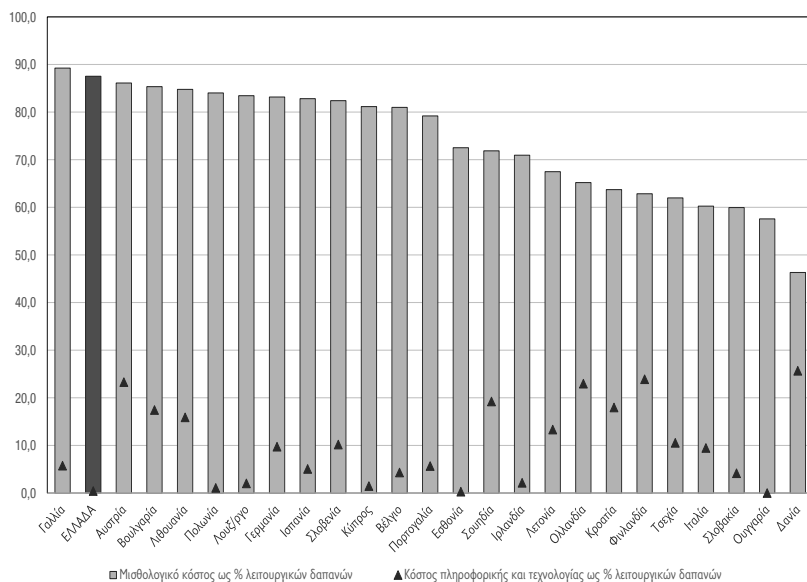
<sup>6</sup> Για μια εκτεταμένη επισκόπηση των πολλών παραγόντων που επηρεάζουν τη φορολογική συμμόρφωση των πολιτών, βλ. Slemrod (2019).

**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.**  
*Ηλικιακή σύνθεση εφοριακών*



**ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 7.**

*Κατανομή κόστους μεταξύ μισθών και τεχνολογίας 2020*



λάζει πολύ συχνά και για την ερμηνεία του εκδίδονται κατ' έτος πλήθος εγκυκλίων και ερμηνευτικών διατάξεων. Επιπλέον, οι πολίτες θεωρούν ότι δεν υπάρχει ανταποδοτικότητα από το κράτος στους φόρους που πληρώνουν, όπως δείχνουν στοιχεία έρευνας του ΟΟΣΑ που απεικονίζονται στο Διάγραμμα 8. Πάνω από 82% των Ελλήνων φορολογουμένων απάντησαν ότι η φορολογία δεν ανταποδίδεται σε υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος. Το ποσοστό αυτό είναι μεγαλύτερο και από χώρες όπως το Μεξικό, αλλά και πρώην σοσιαλιστικές χώρες, όπως η Πολωνία, Λιθουανία, Εσθονία, κ.ά.

Ένα πρώτο δείγμα της δυσaréσκειας των πολιτών για τις προσφερόμενες κρατικές υπηρεσίες δίνουν στοιχεία του ΟΟΣΑ για το κατά πόσον οι πολίτες είναι ικανοποιημένοι από τις υπηρεσίες υγείας και εκπαίδευσης που απεικονίζονται στο Διάγραμμα 9.<sup>7</sup>

Ας σημειωθεί ότι τα στοιχεία αυτά αφορούν την αντίληψη των πολιτών και δεν είναι μέτρηση της ποιότητας των υπηρεσιών αυτών. Εκείνο όμως που έχει σημασία είναι ότι οι αντιλήψεις διαμορφώνουν συμπεριφορές και αντιδράσεις, με αποτέλεσμα η εμπιστοσύνη των πολιτών προς το κράτος είναι σε πολύ χαμηλά επίπεδα.

## 5. ΚΑΠΟΙΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

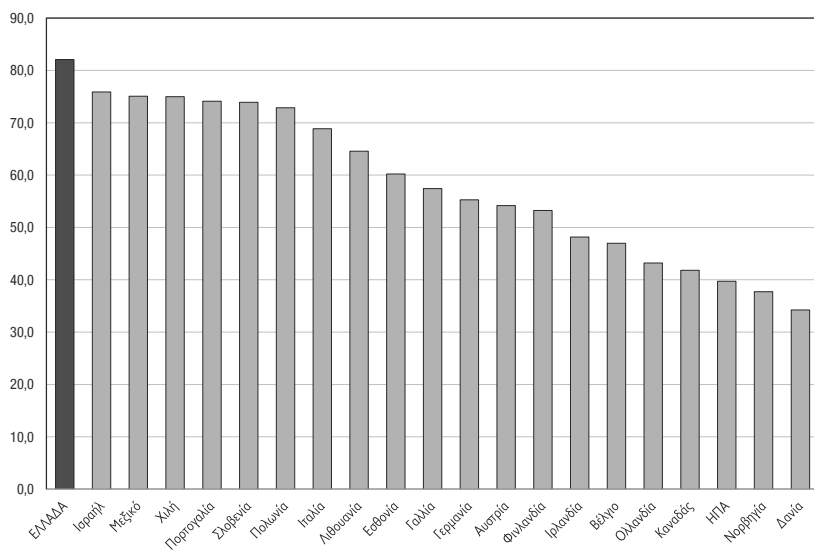
Από την παραπάνω, πολύ επιλεκτική, παρουσίαση βασικών χαρακτηριστικών του φορολογικού μας συστήματος διαπιστώνεται ότι, αν και η Ελλάδα είναι μέλος της ΕΕ από το 1981 και μέλος της Ευρωζώνης από το 2000, δεν μπόρεσε να αποκτήσει ένα αξιόπιστο και αποτελεσματικό φορολογικό σύστημα. Μετά τις αλλαγές που έγιναν στα χρόνια της κρίσης και τη σημαντική μεταρρύθμιση της θέσπισης της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων, υπάρχει μια σχετική αισιοδοξία ότι σταδιακά η φορολογική διοίκηση θα βελτιωθεί σημαντικά, αν το πολιτικό σύστημα της χώρας τη στηρίξει.

Πέραν όμως από τη φορολογική διοίκηση, σημαντικό ρόλο παίζουν το νομοθετικό πλαίσιο, η σταθερότητα των φορολογικών κανόνων, η απλοποίηση του συστήματος και η επιτάχυνση της επίλυσης διαφορών. Σε αυτά τα θέματα πρέπει να στραφεί το ενδιαφέρον του πολιτικού κόσμου.

<sup>7</sup> Τα στοιχεία αυτά είναι από την έκθεση του ΟΟΣΑ, OECD (2021α).

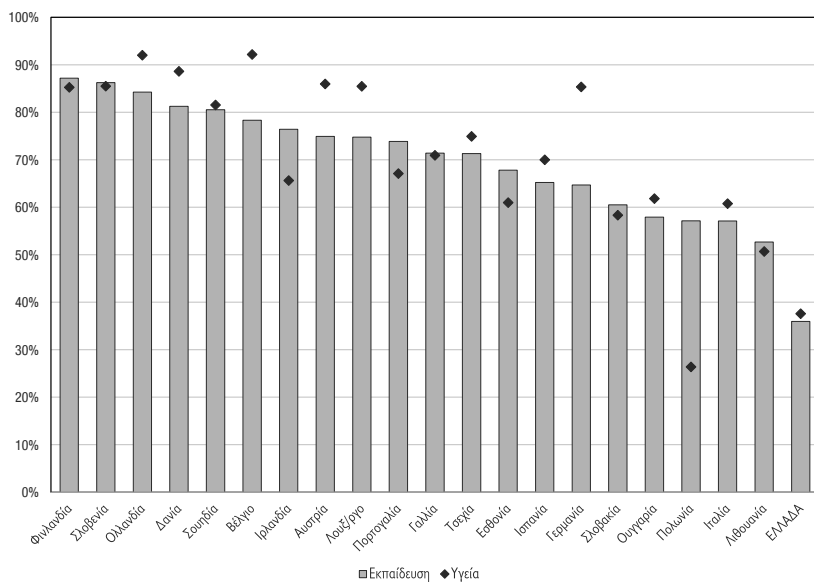
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 8.

*Αρνητικές απαντήσεις στο ερώτημα αν υπάρχει ανταποδοτικότητα φόρων*



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 9.

*Ικανοποίηση πολιτών από τις υπηρεσίες Εκπαίδευσης και Υγείας (2020)*



Και επειδή είναι θέματα στα οποία δεν φαίνεται να υπάρχουν πολιτικές διαφορές, σκόπιμο είναι να γίνουν οι κατάλληλες ρυθμίσεις, έστω και αν προκαλέσουν τις αντιδράσεις κάποιων παλαιάς αντίληψης συνδικαλιστών. Πολλά από τα θέματα αυτά έχουν θίξει, ήδη το 1966, οι διακεκριμένοι καθηγητές Break και Turvey (1966), σε έκθεση που εκπόνησαν στο πλαίσιο των ερευνητικών προγραμμάτων του ΚΕΠΕ. Και με το πιο κάτω παράθεμα από την έκθεσή τους (σελ. 223) κλείνουμε την εργασία αυτή: «Τέλος, δέον όπως τονισθεί και πάλιν η αξία ενός φορολογικού συστήματος αρκετά απλού, ώστε να είναι κατανοητόν υπό των εις λογικών βαθμών πληροφορημένων πολιτών, και καλώς σχεδιασμένου, ώστε να θεωρήται δίκαιον. Βεβαίως, δεν αναμένεται ποτέ ότι οι άνθρωποι θα καταβάλλουν με ευχαρίστησιν φόρον, είναι όμως δυνατόν να επιτευχθή μεγαλύτερα προθυμία εις την καταβολήν των, εάν η κυβέρνησις καταβάλη συνεχή και επαρκή προσπάθειαν προς τούτο».

#### ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- Besley T. (2020), "State Capacity, Reciprocity, and the Social Contract", *Econometrica*, 88 (4), 1307-1335.
- Besley T. – T. Persson (2013), "Taxation and development", *Handbook of Public Economics*, Vol. 5, ed. AJ Auerbach – R. Chetty – M. Feldstein – E. Saez, Amsterdam: Elsevier, 51-110.
- Besley T. – T. Persson (2009), "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics", *American Economic Review*, 99(4), 1218-1244.
- Break G. F. – R. Turvey (1966), *Το Φορολογικόν Σύστημα εν Ελλάδι*, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Αθήνα.
- Dimitrakopoulos D. – A. Passas (2020), *The Depoliticisation of Greece's Public Revenue Administration: Radical Change and the Limits of Conditionality*, Springer Nature Switzerland AG.
- Kaplanoglou G. (2022), "Consumption inequality and poverty in Greece: Evidence and lessons from a decade-long crisis", *Economic Analysis and Policy*, 75, 244-261.
- Meyermans E. – A. Leodolter – L. Pires – S. Princen – A. Rutkowski (2020), "Shifting taxes away from labour to strengthen growth", *Quarterly Report on the Euro Area* (QREA), Vol. 19, No. 1.
- OECD (2021α), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021β), *Tax Administration 2021: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020), *OECD Economic Surveys: Greece 2020*, OECD Publishing, Paris.

- Pomeranz D. – J. Vila-Belda (2019), “Taking State-Capacity Research to the Field: Insights from Collaborations with Tax Authorities”, *Annual Review of Economics*, 11:1, 755-781.
- Slemrod J. (2019), “Tax Compliance and Enforcement”, *Journal of Economic Literature*, 57 (4): 904-954.
- Ανδρεάδης Α.Μ. (1925), *Εθνικά Δάνεια και Ελληνική Δημόσια Οικονομία*, Μέρος Α΄+Β, Σειρά Νεοελληνικής Οικονομικής Ιστορίας Δ΄, Εκδόσεις Καραβία, Αθήνα.
- Γκούρας Θ. (2000), *Φορολογία και Πολιτική: πολιτικοοικονομική προβληματική και δημοσιονομική σκέψη*, Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα, Αθήνα.
- Κωστής Κ. (2018), *Τα κακομαθημένα παιδιά της ιστορίας: η διαμόρφωση του νεοελληνικού κράτους, 18ος-21ος αιώνας*, Εκδόσεις Πατάκη, Αθήνα.
- Συρμαλόγλου Α. (2007), *Φορολογία ή χρεοκοπία: η φορολογική πολιτική στη Βουλή των Ελλήνων, 1862-1910*, Μεταμεσονύκτιες εκδόσεις, Αθήνα.
- Ψαλιδόπουλος Μ. (2021), «Ποιοτική φορολόγηση και υγιής δημόσια οικονομία: Διδάγματα από την ιστορία», *The Athens Review of Books*, Τεύχος 130, Ιούλιος-Αύγουστος.
- Ψαλιδόπουλος Μ. (2019), *Τα Δάνεια της Ελλάδας*, Εκδόσεις Παπαδόπουλος, Αθήνα.



ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΝΤΑΞΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ  
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Ξενοφών Γιαταγάνας

ΠΡΩΗΝ ΝΟΜΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Η συμμετοχή της Ελλάδας στους Ευρωπαϊκούς θεσμούς λειτούργησε ως κινητήρια δύναμη δημιουργίας οργάνων διαχείρισης και ελέγχου, που βοήθησαν την εκτελεστική εξουσία να ασκήσει αποτελεσματικότερα τα καθήκοντά της και προοπτικά συνέβαλαν και συμβάλλουν ακόμη στον εξορθολογισμό και εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης.

Η Ελλάδα δεν ήταν θεσμικά προετοιμασμένη να ανταποκριθεί στην ένταξή της στην τότε ΕΟΚ και στη σημερινή ΕΕ. Κεντρική στόχευση των διαπραγματεύσεων προσχώρησης υπήρξε η πολιτική θωράκιση της χώρας και η αποφυγή σύνδεσής τους με τις αντίστοιχες της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, καθώς και η εξασφάλιση πόρων για τη χρηματοδότηση κυρίως των υποδομών της χώρας. Η θεσμική προετοιμασία που απαιτείτο για την απορρόφηση του σοκ της ένταξης σε ένα σύνολο καταφανώς περισσότερο προηγμένων κρατών πέρασε σε δεύτερη μοίρα, αν δεν ήταν ολοσχερώς απύσχα. Ο νόμος 703 του 1977 για τον ανταγωνισμό (η ανάδειξη της σχετικής επιτροπής σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή έγινε πολύ αργότερα το 1995) δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής εξοπλισμός για το κοινοτικό άλμα της Ελλάδας.

Το θεσμικό αυτό έλλειμμα εντοπίζεται, κατά τη γνώμη μου και σύμφωνα με την εμπειρία μου, σε τρεις κυρίως τομείς: στην εφαρμογή του κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου, στη διαχείριση και τον έλεγχο των κοινοτικών πόρων και στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση μετά την εισαγωγή του συμφώνου σταθερότητας και ιδίως μετά τη θέσπιση των μνημονίων.



## 1. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Οι πρώτες προσφυγές της Επιτροπής κατά της Ελλάδας ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και κυρίως οι πρώτες καταδίκες της Ελληνικής Δημοκρατίας, ακόμα και στην καταβολή της δικαστικής δαπάνης, έγιναν δεκτές με απορία και εχθρότητα από την κοινή γνώμη της χώρας αλλά και με εμφανή αδυναμία κατανόησης από τη διοίκηση. Στις εφημερίδες των αρχών της δεκαετίας του '80 δημοσιεύτηκαν καταγγελτικά άρθρα, που άγγιζαν, ενίοτε, τα όρια του παραλογισμού. Κατηγορήθηκα ο ίδιος ως εκπρόσωπος της Επιτροπής στις σχετικές υποθέσεις για πρακτόρευση των ευρωπαϊκών συμφερόντων. Το επιχείρημα ήταν ακλόνητο δεδομένου ότι ο ίδιος υπέγραφα τις προσφυγές ως *agent de la Commission* (όλα τα δικόγραφα μεταφράζονται στα γαλλικά αφού η γλώσσα εργασίας του ΔΕΚ είναι η γαλλική), επομένως ο ίδιος παραδεχόμουν ότι είμαι πράκτορας της Επιτροπής! Η κατάσταση αυτή οφειλόταν στην αδυναμία κατανόησης του ότι το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του εθνικού δικαίου. Μάλιστα το ζήτημα της υπεροχής του έναντι των εθνικών, ακόμα και συνταγματικών, διατάξεων αποτελούσε οιονεί σκάνδαλο και προσβολή της εθνικής κυριαρχίας. Παρά το ότι το άρθρο 28 του Συντάγματος είχε ήδη προνοήσει να προβλέψει περιορισμούς της εθνικής κυριαρχίας ενόψει της ένταξης, η πραγματικότητα αυτή ήταν δύσκολα αφομοιώσιμη ακόμα και για σχετικά υψηλόβαθμους κρατικούς λειτουργούς. Απόρροια του φαινομένου αυτού ήταν ότι οι εκπρόσωποι της Ελληνικής Δημοκρατίας ενώπιον του ΔΕΚ συχνά προσπαθούσαν να θεμελιώσουν το σύννομο της εθνικής νομοθεσίας σε υπερκείμενους κανόνες του ελληνικού δικαίου παρακάμπτοντας το κοινοτικό δίκαιο. Πολλές φορές ο αείμνηστος δικαστής Κακούρης μάς μάζευε στο γραφείο του μετά την ακροαματική διαδικασία προσπαθώντας να πείσει τους Έλληνες συναδέλφους ότι το ζήτημα που συζητείται είναι το συμβατό ή όχι του ελληνικού δικαίου με τις κοινοτικές διατάξεις και ότι αν δεν επικεντρωθούν σε αυτό, οι καταδίκες της Ελληνικής Δημοκρατίας θα συνεχιστούν.

Η δυσμενής αυτή κατάσταση που αμαύρωνε και την εικόνα της χώρας έγινε αντιληπτή αρχικά από το υπουργείο Εξωτερικών με την πρωτοβουλία του οποίου δημιουργήθηκαν ειδικές νομικές υπηρεσίες κυρίως στα υπουργεία Γεωργίας (επιδότησεις) και Εμπορίου (ελεύθερη κυκλοφορία) στελεχωμένες από νεώτερους νομικούς που είχαν εμπειρία ευρωπαϊκών

σπουδών, υπό την εποπτεία και τον συντονισμό μιας ειδικής νομικής υπηρεσίας του υπουργείου Εξωτερικών (ΕΝΥΕΚ). Το σχήμα αυτό επεκτάθηκε σταδιακά και σε άλλα υπουργεία καθώς διευρύνονταν επίσης προοδευτικά και οι κοινοτικές αρμοδιότητες, ιδίως π.χ. στον τομέα του περιβάλλοντος, όπου υπάρχουν ακόμα σημαντικά προβλήματα και καταδίκες, όχι όμως ως προς την ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της κοινοτικής νομοθεσίας αλλά ως προς την πλημμελή εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής.

Αυτή η θεσμική αναδιοργάνωση βελτίωσε σημαντικά την κατάσταση, η οποία ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90 είχε ομαλοποιηθεί.

## 2. Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ

Όπως συνέβαινε με το κοινοτικό δίκαιο, το ίδιο κυριαρχούσε και στην αντιμετώπιση των κοινοτικών πόρων σε σχέση με τους πόρους του δημοσίου. Όχι πως η διαχείριση των εθνικών πόρων αποτελούσε αντικείμενο χρηστής διαχείρισης (θα το δούμε παρακάτω), αλλά η περιφρόνηση προς τη διαχείριση των κοινοτικών πόρων ήταν σε τέτοιο βαθμό κραυγαλέα, ώστε να θεωρούνται χρήματα τρίτων που προσφέρονταν χωρίς αντάλλαγμα για την εξυπηρέτηση κάθε δημόσιας ή και ιδιωτικής ανάγκης. Πρόκειται για τη γνωστή θέση της «αγελάδας προς άρμεγμα» και της πεποίθησης ότι το κοινοτικό χρήμα ρέει άφθονο χωρίς όρια και περιορισμούς. Πήρε πολλά χρόνια προκειμένου να εμπεδωθεί η αντίληψη ότι το ευρωπαϊκό χρήμα αποτελεί και εθνικό χρήμα που πρέπει να αντιμετωπίζεται ως προς τους ελέγχους και τους καταλογισμούς σύμφωνα με τον κώδικα περί εισπράξεως δημοσίων εσόδων.

Κομβικό σημείο καμπής στο ζήτημα αυτό υπήρξε η υπόθεση του περιφημου σκανδάλου του καλαμποκιού το 1987-1988. Με δύο λόγια, εισήχθη γιουγκοσλαβικό προϊόν, βαπτίστηκε ελληνικό προκειμένου να επανεξαχθεί και να εισπράξει τις σχετικές επιδοτήσεις. Ήμουν εκπρόσωπος της Επιτροπής στην προσφυγή της κατά της Ελλάδας ενώπιον του ΔΕΚ. Όταν ο τότε Αναπληρωτής Υπουργός Εξωτερικών Θ. Πάγκαλος με ρώτησε τι συμβαίνει με την περίπτωση αυτή, του απάντησα ότι η απάτη ήταν καραμπινάτη και απολύτως στοιχειοθετημένη και στην απορία του «τι κάνουμε τώρα;», του πρότεινα να το παραδεχτούμε, να αποδώσουμε στον κοινοτικό προϋπολογισμό τα παρανόμως καταβληθέντα 375 εκατομμύρια δραχμές και —ως διοικητικό μέτρο— να προβούμε σε δυσμενείς μεταθέσεις

των εμπλεκομένων υπαλλήλων, του τελώνη Θεσσαλονίκης στη Γευγελή και του τελώνη Καβάλας στον Προμαχώνα. Πρόσθεσα μάλιστα ότι αν είναι στελέχη του ΠΑΣΟΚ, θα μπορούσαν να ξαναγυρίσουν στη θέση τους μετά από ένα εξάμηνο όταν η υπόθεση θα είχε ξεχαστεί. Ο Θ. Πάγκαλος συμφώνησε, το πρότεινε στο Υπουργικό Συμβούλιο, όπου ο Πρωθυπουργός Α. Παπανδρέου αντέταξε ότι «δεν δίνουμε τους δικούς μας», ειδικά όταν πρόκειται για διένεξη με «ξένους». Άλλη μια απόδειξη ότι η Ευρώπη εκλαμβάνόταν ως τρίτος, αντί να θεωρείται η Ελλάδα αναπόσπαστο μέλος της ευρωπαϊκής οικογένειας. Το αποτέλεσμα ήταν η καταδίκη της Ελλάδας, η απόδοση του τετραπλάσιου ποσού, ακόμα και η φυλάκιση των υπεύθυνων και αυτού του τότε Υφυπουργού Εμπορίου Αθανασόπουλου. Η καταδίκη μάλιστα της Ελληνικής Δημοκρατίας έγινε ερήμην, μοναδικό γεγονός στην ιστορία του ΔΕΚ, αφού η Κυβέρνηση δεν εμφανίστηκε καν ενώπιον του Δικαστηρίου για να υποστηρίξει τις ανύπαρκτες βέβαια θέσεις της. Ενδεικτικό είναι επίσης το περιστατικό που μου ανέφερε ο αξιωματικός Εμίλ Μένενς, ο Βέλγος (και ειρήσθω εν παρόδω φιλέλλην) διευθυντής της τότε UCLAF και μετέπειτα OLAF (Office Européen de Lutte contre la Fraude/ Ευρωπαϊκό Γραφείο Καταπολέμησης της Απάτης), ο οποίος επιστρέφοντας από την Ελλάδα όπου είχε παραστεί ως μάρτυς κατηγορίας στην ποινική διαδικασία ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων, μου είπε έκπληκτος ότι ένα από τα επιχειρήματα των δικηγόρων του Αθανασόπουλου ήταν ότι οι ευρωπαίοι δεν νομιμοποιούνται να ισχυρίζονται τέτοια πράγματα αφού όταν οι Έλληνες έχτιζαν Παρθενώνες, εκείνοι έτρωγαν βαλανίδια!...

Η τραυματική αυτή εμπειρία οδήγησε στη συνειδητοποίηση της αναγκαιότητας για τη λήψη κάποιων μέτρων αποφυγής και πάταξης παρόμοιων φαινομένων. Υλοποιήθηκε έτσι η θεσμοθέτηση της Μονάδας Οργάνωσης και Διαχείρισης αναπτυξιακών προγραμμάτων (ΜΟΔ/1995) και αργότερα η Εθνική Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες (2005). Οι πρωτοβουλίες αυτές δεν μηδένισαν βέβαια τα σχετικά περιστατικά, συνέβαλαν όμως δραστικά στην πρόληψη και την πάταξή τους.

### 3. Η ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Πολύ σχηματικά, αλλά και πολύ κοντά στην πραγματικότητα, όπως το 1975 θεωρήσαμε την ένταξή μας στην τότε ΕΟΚ κυρίως ως πολιτική

εγγύηση για το δημοκρατικό μέλλον της χώρας, όπως το 1981 εκλάβαμε την προσχώρησή μας στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα κυρίως ως εργαλείο εξεύρεσης πόρων, έτσι και το 2000 θεωρήσαμε την υιοθέτηση του Ευρώ κυρίως ως ευκαιρία πρόσβασης σε φτηνό χρήμα. Όλες οι κυβερνήσεις, με την ομόθυμη βέβαια υποστήριξη του συνόλου του πληθυσμού, επιδόθηκαν σε ακατάσχετο δανεισμό προκειμένου να εξυπηρετηθεί μια επιφανειακή ευημερία, υπαρκτή μεν αλλά στηριγμένη σε ξύλινα πόδια. Επί μια δεκαετία ζήσαμε καταφανώς πάνω από τις δυνάμεις μας και οδηγηθήκαμε έτσι σταδιακά στην υπερχρέωση της χώρας, στην υπερβολική διόγκωση των ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους, και τελικά στα πρόθυρα της χρεοκοπίας.

Η κατάσταση αυτή κατέληξε το 2010 στην ανάγκη ενεργοποίησης του άρθρου θεσμοθετημένου έκτακτου και κατόπιν μόνιμου Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSM/ESM), που συνοδεύτηκε από τον δανεισμό της χώρας με την ταυτόχρονη υποχρέωσή της να υλοποιήσει τους όρους του λεγόμενου Προγράμματος Δημοσιονομικής Προσαρμογής, το γνωστό ως Μνημόνιο. Σύμφωνα με την κρατούσα εθνοκεντρική ιδεολογία, το Πρόγραμμα αυτό θεωρήθηκε εξ αρχής ως επιβεβλημένο από τους Ευρωπαίους εταίρους μας και όχι ως εθνική αναγκαιότητα ανάταξης της χώρας, που και μόνοι μας θα οφείλαμε να είχαμε θεσμοθετήσει. Με άλλα λόγια, η Ελλάδα δεν αποδέχτηκε ποτέ την ιδιοκτησία του Προγράμματος, πράγμα που οδήγησε στην επικράτηση λαϊκιστικών οπτικών, στις γνωστές παλινωδίες που συνοδεύτηκαν από άλλα δύο διαδοχικά μνημόνια, και τελικά στην υπερβολική καθυστέρηση εξόδου από τις περιοριστικές του διατάξεις, πράγμα που δεν συνέβη με την παράλληλη κατάσταση στην οποία βρέθηκαν η Πορτογαλία, η Ιρλανδία αλλά και η Κύπρος. Εξ ανάγκης και όχι εξ επιλογής, οδηγηθήκαμε οριακά, εκόντες άκοντες, στην εφαρμογή των Προγραμμάτων αυτών με αποτέλεσμα να βγαίνουμε αργά και επίπονα από την τραγική κατάσταση στην οποία είχαμε περιέλθει.

Το στοιχείο που μας ενδιαφέρει εδώ είναι ότι η διαχείριση των Μνημονίων επέβαλε την ταχεία εισαγωγή θεσμών, οι οποίοι θα μπορούσαν να είχαν θεσμοθετηθεί σε ανύποπτο χρόνο με εθνική πρωτοβουλία και όχι με τον καταναγκασμό των Προγραμμάτων Προσαρμογής. Όσο και αν τα Μνημόνια περιείχαν αστοχίες που κατέστησαν την εφαρμογή τους περισσότερο επώδυνη από το αναμενόμενο, το βέβαιο είναι ότι η βαρύτητα του δημοσιονομικού εκτροχιασμού και η εγγενής αδυναμία της δημόσιας

διοίκησης να ανταποκριθεί στο σχετικό διακύβευμα, οδήγησαν και στην αντίστοιχη αυστηρότητα των περιοριστικών και εξυγιαντικών διατάξεων.

Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των ελλιπών και συχνά ανακριβών στατιστικών δεδομένων (γνωστών και ως Greek statistics), όπου οι ελληνικές αρχές, ακολουθώντας τον εύκολο δρόμο, εκμεταλλεύτηκαν επί δεκαετίες τη διάταξη του πρώην άρθρου 10 των Συνθηκών, που προέβλεπε την αμοιβαία εμπιστοσύνη στις πληροφορίες που διακινούνται μεταξύ κοινοτικής και εθνικών διοικήσεων, με αποτέλεσμα να μην μπορεί και η Επιτροπή να αμφισβητεί την εγκυρότητα των ελληνικών στοιχείων. Δεν είναι τυχαίο ότι και στο εσωτερικό της χώρας επικράτησε και επικρατεί ακόμα διάσταση απόψεων, ακόμη και δικαστικές διενέξεις, σχετικά με τη φερεγγυότητα των στατιστικών στοιχείων και τις ευθύνες των διοικητικά υπεύθυνων, που εργαλειοποιούνται συχνά και για πολιτικές σκοπιμότητες. Όλα τα παραπάνω οδήγησαν στην αναδιοργάνωση της ΕΛΣΤΑΤ και την ανάδειξή της σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή ήδη το 2010, πράγμα που βελτίωσε σημαντικά τόσο την καταγραφή όσο και τη δημοσιοποίηση των στατιστικών στοιχείων.

Την ίδια περίοδο, κατά την τελευταία επώδυνη δεκαετία, γίναμε μάρτυρες μιας καταιγίδας σύστασης και πολλών άλλων ανεξάρτητων διοικητικών αρχών με αιχμή την καλύτερη και πλέον χρηστή διαχείριση και διαφάνεια των δημοσιονομικών δεδομένων. Τελείως ενδεικτικά αναφέρουμε την Εθνική Αρχή Ελέγχου Δημοσίων Συμβάσεων (2011), Ελέγχου των Παιγνίων (2012), Ελέγχου των Δημοσίων Εσόδων (ΑΑΔΕ/2016), την Εθνική Αρχή Διαφάνειας (2019), κ.λπ. Ας προσθέσουμε εδώ και την Επιτροπή Ελέγχου Εκτέλεσης του Προϋπολογισμού στο πλαίσιο του Κοινοβουλίου, σε συνεργασία με την προληπτική εξέταση της κατάρτισης του προϋπολογισμού και από την Επιτροπή. Δεν αποκλείεται μάλιστα, στο πλαίσιο της επανόδου στις προβλέψεις του Συμφώνου Σταθερότητας μετά την παρέλευση της πανδημικής και της Ουκρανικής κρίσης, να οδηγηθούμε ακόμη και στην υιοθέτηση του χρυσού λεγόμενου κανόνα περί ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, που ισχύει ήδη σε ορισμένα κράτη μέλη.

#### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΑ

Η ένταξη στην ΕΕ αποτέλεσε, αποτελεί και θα αποτελεί στο μέλλον μοχλό εξορθολογισμού και εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Ιδίως,

στις ελληνικές συνθήκες, όπου η μεταρρυθμιστική παράδοση δεν συνιστά γηγενές προϊόν αλλά κυρίως εισαγόμενο, οι ανάγκες που προκύπτουν από τις διαχειριστικές συνέπειες του δεδομένου της ένταξης σε ένα πλέον ανεπτυγμένο σύνολο, λειτουργούν εξυγιαντικά για τον κρατικό μηχανισμό. Αργά αλλά σταθερά δημιουργούν νέους θεσμούς που βοηθούν στην αποτελεσματικότερη και πλέον χρηστή διαχείριση των οικονομικών αλλά και κοινωνικών δεδομένων. Αργά αλλά σταθερά συμβάλλουν στην εδραίωση της πεποίθησης ότι ανήκουμε αναπόσπαστα σε ένα ενιαίο υπερκείμενο μόρφωμα, που μπορεί να μας επιβάλει ενίοτε περιορισμούς, οδηγεί όμως συνολικά στον εκσυγχρονισμό της χώρας και συμβάλλει όχι μόνο στην προστασία της από πάσης φύσης κινδύνους, αλλά και στην ανάδειξή της σε σοβαρό περιφερειακό και διεθνή παίκτη.

Πεποίθησή μου είναι ότι η πορεία αυτή θα συνεχιστεί και θα εξελιχθεί όσο συνεχίζεται και εξελίσσεται η ΕΕ σε οικονομικό και πολιτικό ομοσπονδιακό μόρφωμα.



ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ:  
ΑΠΟΛΑΒΕΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΡΟΣΑΡΜΟΓΕΣ

Αχιλλέας Μητσός

ΟΜΟΤΙΜΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ, ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ

Η κατοχύρωση της δημοκρατίας και η ενίσχυση της διεθνούς θέσης της Ελλάδας μετά την εισβολή της Τουρκίας στην Κύπρο πρυτάνευαν ως οι μείζονες εθνικοί στόχοι που οδήγησαν στην ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Παράλληλα όμως, η αναφορά στον εκσυγχρονισμό και την εξωστρέφεια της ελληνικής οικονομίας, ή, ίσως καλύτερα, στον εκσυγχρονισμό της ελληνικής οικονομίας μέσω της εξωστρέφειάς της, ήταν πάντοτε παρούσα στο κυρίαρχο «αφήγημα» όσων υποστήριζαν και όσων προετοίμαζαν την ένταξη. Αυτοί οι δύο όροι –ο «εκσυγχρονισμός» και η «εξωστρέφεια»– μπορεί να θεωρηθούν ως οι ρητοί οικονομικοί στόχοι της 20ετούς περιπέτειας που κατέληξε στην Προσχώρηση της Ελλάδας στην ΕΟΚ, περιπέτεια που είχε ξεκινήσει με την –πρώτη στην ιστορία της– Σύμβαση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την Ελλάδα στις αρχές της δεκαετίας του 1960.

Η περιδιάβαση που ακολουθεί της 40ετούς ελληνικής παρουσίας στην ΕΕ<sup>1</sup> θέλει να αναδείξει ότι, στην πράξη και σε αντίθεση με τους διακηρυγμένους στόχους, οι ελληνικές διεκδικήσεις περιστράφηκαν γύρω από δύο πόλους, τη μεγιστοποίηση της εισροής πόρων και την ελαχιστοποίηση των μεταβολών της υφιστάμενης θεσμικής και κανονιστικής τάξης πραγμάτων. Οι εκσυγχρονιστικές αλλαγές –και υπήρξαν πολλές

---

<sup>1</sup> Για λόγους ευκολίας υιοθετείται η αναφορά στην ΕΕ (Ευρωπαϊκή Ένωση), αντί για ΕΚ (Ευρωπαϊκή Κοινότητα ή Ευρωπαϊκές Κοινότητες), ή ΕΟΚ (Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα), όπως ίσχυε την αντίστοιχη χρονική στιγμή.



και, κάποιες, ιδιαίτερα σημαντικές— συνδέθηκαν με την ΕΕ περισσότερο ως έμμεση συνέπεια της συμμετοχής. Όταν δεν ήρθαν μέσω των έργων υποδομής κ.λπ. που έφερε η μεγάλη εισροή πόρων, ήρθαν ως αποτέλεσμα της «αποτυχίας» της αμυντικής πολιτικής, που δεν μπόρεσε τελικά να εμποδίσει την εισαγωγή τους.

Ούτε οι σημαντικές δημοσιονομικές απολαβές, ούτε και οι εκσυγχρονιστικές μεταρρυθμίσεις εξαντλούν τις οικονομικές συνέπειες, θετικές και αρνητικές, της ένταξης. Πώς θα ήταν δυνατό να τις εξαντλήσουν, άλλωστε. Η Ελλάδα του 2020 είναι μια διαφορετική χώρα από την Ελλάδα του 1980. Οι γραμμές που ακολουθούν ξεετάζουν περιληπτικά κάποιες διαστάσεις αυτής της μεταβολής, αλλά δεν φιλοδοξούν να απαντήσουν ως προς τον βαθμό που αυτή οφείλεται στην ευρωπαϊκή παρουσία, ούτε βέβαια, αν η μεταβολή αυτή θα μπορούσε να είναι μεγαλύτερη ή έστω διαφορετική.

Οι διαπραγματεύσεις για την ελληνική προσχώρηση ήταν από μια πλευρά απόλυτα επιτυχείς, διότι πέτυχαν την αποσύνδεση της προσχώρησης της Ελλάδας από την προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας και, κυρίως, διότι κατάφεραν να ξεπεράσουν τις σημαντικές (και ρητά και «επίσημα» εκφρασμένες) αντιρρήσεις τόσο της Επιτροπής όσο και των περισσότερων κρατών μελών ως προς την άμεση προσχώρηση ενός κράτους με πολύ χαμηλότερο εισοδηματικό και παραγωγικό επίπεδο και μεγάλα και δομικά οικονομικά προβλήματα (όπως και «ανοικτά ζητήματα») γεωπολιτικού χαρακτήρα, την επίκληση όμως των οποίων σπάνια συναντούσε κανείς σε δημόσια κείμενα).<sup>2</sup> Οι διαπραγματεύσεις όμως αυτές καθ' εαυτές είχαν μηδαμινές οικονομικές συνέπειες και περιορίστηκαν στον καθορισμό της διάρκειας κάποιων μεταβατικών ρυθμίσεων, ως προς την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζόμενων ή π.χ. τα ροδάκινα.

Αντίθετα, εκείνο που σηματοδότησε τις μελλοντικές ελληνικές διεκ-

<sup>2</sup> Ο γράφων θυμάται ως οδυνηρή προσωπική εμπειρία όταν, κάποια χρόνια μετά την ένταξη της Ελλάδας, ως εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε ακρόαση (hearings) του Κογκρέσου των ΗΠΑ για τη —μετέπειτα— συμφωνία με το Μεξικό, χρειάστηκε να αναπτύξω το πρόβλημα των εσωτερικών σχέσεων της ΕΕ με τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη-μέλη και να αντιπαρατελώ δημόσια με τον —τότε— πρόεδρο της ΕΕ στις ΗΠΑ, ο οποίος, λίγα λεπτά πριν, είχε μιλήσει για «το μεγάλο λάθος της ΕΕ για το οποίο και έχει μετανοήσει» να δεχτεί άκριτα στους κόλπους της τόσο φτωχότερα κράτη μέλη, όπως η Ελλάδα.

δικήσεις, αλλά και επέδρασε σημαντικά στη θέση της Ελλάδας, όχι τόσο μέσω των άμεσων συνεπειών του, όσο λόγω της συμβολής του στη δυναμική της ίδιας της πολιτικής της ΕΕ είναι το «μνημόνιο» που υπέβαλε η ελληνική κυβέρνηση λίγους μόλις μήνες μετά την ένταξη.

Υπενθυμίζεται ότι τις εκλογές του Οκτωβρίου 1981 κερδίζει το ΠΑΣΟΚ και Πρωθυπουργός αναλαμβάνει ο Ανδρέας Παπανδρέου, ο οποίος, παρά τη σταδιακή απομάκρυνσή του από τις πιο ακραίες θέσεις εναντίον της ένταξης της Ελλάδας (καθώς και μια αυξανόμενη ίσως αμφισημία των θέσεων αυτών) διατηρεί βαθιά αντίθετες θέσεις ως προς το ζήτημα αυτό από τον Κ. Καραμανλή, Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Ιστορικά, η σημαντικότερη ίσως συμβολή του «μνημονίου» είναι ότι λειτούργησε ως «λιπαντική ουσία» για τη ριζική (έστω και σταδιακά, έστω και με αμφιταλαντεύσεις) μετατροπή του ΠΑΣΟΚ από κατά βάση αντι-κοινοτικό κόμμα σε κατεξοχήν «ευρωπαϊστικό» κόμμα.<sup>3</sup>

Η επαναδιαπραγμάτευση των όρων της ένταξης είχε εξ αρχής αποκλειστεί τελείως, για λόγους θεσμικούς, αλλά και πολιτικούς, λόγω και της ρητής και απόλυτης άρνησης του Προέδρου της Δημοκρατίας. Εντούτοις, το «μνημόνιο» λειτούργησε ως όχημα μιας οιονεί επαναδιαπραγμάτευσης, στο εσωτερικό όμως της ΕΕ και μάλιστα επαναδιαπραγμάτευσης η οποία δεν απέβλεπε μόνο στην προσαρμογή του νέου κράτους μέλους στις απορρέουσες από το «κοινοτικό κεκτημένο» δεσμεύσεις, αλλά και της ίδιας της ΕΕ στην ενσωμάτωση για πρώτη φορά ενός κράτους μέλους με μεγάλες και διαρθρωτικούς χαρακτήρα αποκλίσεις από τα άλλα κράτη μέλη. Σε πρώτη φάση, από την επόμενη μέρα της υποβολής του «μνημονίου»

<sup>3</sup> Ας σημειωθεί και πάλι ως προσωπική εμπειρία του γράφοντος (ο οποίος την περίοδο 1981-1984 υπήρξε Σύμβουλος του Γρηγόρη Βάρφη, αρμόδιου για τις σχέσεις με την ΕΟΚ Υφυπουργού, όπως και επικεφαλής της διυπουργικής επιτροπής για τον χειρισμό των σχετικών ζητημάτων). Η απόκλιση ήταν πολύ μεγάλη και χρειάστηκε χρόνια για να κλείσει μεταξύ των απόψεων που υποστήριζε, αλλά και της στήριξης που παρείχε στο ίδιο το «μνημόνιο», ολοένα και πιο ανοικτά, ο ίδιος ο Ανδρέας Παπανδρέου και των απόψεων και θέσεων της μεγάλης πλειοψηφίας των υπουργών (με ρητή εξαίρεση τον τότε υπουργό Γεωργίας Κώστα Σημίτη), όπως και των Γενικών Γραμματέων και των κομματικών στελεχών του ΠΑΣΟΚ όλης της κλίμακας. Θυμάμαι χαρακτηριστικά την απόλυτη μοναξιά στην υποστήριξη θέσεων (αυτονόητων, αργότερα) ότι η Ελλάδα έχει συμφέρον από την αύξηση του προϋπολογισμού της ΕΟΚ, σε αντίθεση με τη επικρατούσα άποψη ότι η αύξηση αυτή οδηγεί σε «ακόμα μεγαλύτερη υποταγή στα διευθυντήρια και στα πολυεθνικά μονοπώλια».

Ξεκινά μια αμφίδρομη («παιδαγωγική») διαδικασία. Η ελληνική δημόσια διοίκηση, σε όλα τα υπουργεία, έρχεται σε πρώτη, ουσιαστικά, επαφή με τις κάθε είδους κοινοτικές ρυθμίσεις (όπως και τα πρόσωπα), αλλά και τα στελέχη της Επιτροπής αρχίζουν κάπως να καταλαβαίνουν την ελληνική δημόσια διοίκηση, με την υστέρησή της και όλα της τα τρωτά.

Δύο ήταν οι βασικοί άξονες, γύρω από τους οποίους περιστρέφονταν τα όσα υποστηριζόταν στο «μνημόνιο»: Αφ' ενός η ανάγκη δημοσιονομικής στήριξης της αναπτυξιακής προσπάθειας της ελληνικής οικονομίας, όπως και του αγροτικού της τομέα και, αφ' ετέρου, η διατήρηση για σοβαρό χρονικό διάστημα των μηχανισμών προστασίας της εγχώριας παραγωγής στη βάση ενός γενικευμένου επιχειρήματος στήριξης, τύπου «νηπιακής βιομηχανίας». Πόροι και προστασία του status quo: αυτοί ακριβώς οι δύο πόλοι των ελληνικών διεκδικήσεων στο εσωτερικό της ΕΕ θα κυριαρχούσαν όλα τα επόμενα χρόνια.

Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι και οι δύο αυτοί άξονες των ελληνικών αιτημάτων είχαν (ίσως και απρόσμενα) θετικό αντίκτυπο. Η υποχρέωση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων που να περιορίζουν την παρεχόμενη προστασία από την ελληνική κυβέρνηση αναβλήθηκε και θεσπίζεται ένας «ρυθμιστικός φόρος» με συγκεκριμένη διάρκεια και φθίνουσα σημασία, στον οποίον ενσωματώνεται κατ' αρχήν το σύνολο των προστατευτικών ρυθμίσεων. Παράλληλα, ξεκινά μια σε βάθος αναμόρφωση/επέκταση προς τα μεσογειακά προϊόντα της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (η οποία ολοκληρώνεται λίγα χρόνια αργότερα, σε συνδυασμό με την προσχώρηση της Πορτογαλίας και της Ισπανίας).

Η κυριότερη επίπτωση, αποτέλεσμα μιας άνευ προηγουμένου «εκτροπής» στόχων και μέσων, υπήρξε ασφαλώς η δημιουργία των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), τα οποία, ενώ είχαν σχεδιαστεί ώστε να συντελέσουν στην προστασία των γαλλικών και των ιταλικών περιφερειών από τον επικείμενο ανταγωνισμό με την προσχώρηση Ισπανίας, Πορτογαλίας και Ελλάδας, μετατρέπονται σε μέσο ανάπτυξης των νέων χωρών και περιφερειών, κατ' εξοχήν δε της Ελλάδας.

Έχει αναφερθεί επανειλημμένα και είναι απόλυτα αληθές ότι, μακροπρόθεσμα, η μεγαλύτερη συμβολή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων ήταν ότι αποτέλεσαν όχι απλώς πιλοτικό πρόγραμμα, αλλά κυριολεκτικά τον οδηγό σε αυτό που ακολούθησε και ονομάστηκε «πολιτική για την οικονομική και κοινωνική συνοχή» της ΕΕ. Θα πρέπει

εδώ να τονιστεί ότι η πολιτική αυτή ήταν –σε πολύ μεγάλο βαθμό– ελληνικό έργο. Υπήρξε έμμεσα αποτέλεσμα της ανάδειξης από το «μνημόνιο» των μεγάλων ανισοτήτων, της ολοκληρωμένης προσέγγισης των ΜΟΠ, του «βέτο» που επέβαλλε η τότε ελληνική κυβέρνηση για την άμεση υιοθέτησή τους<sup>4</sup> και βέβαια, του Έλληνα Επιτρόπου Γρηγόρη Βάρφη, ο οποίος ήταν ο αρμόδιος Επίτροπος, έχαιρε μεγάλης εκτίμησης από τον Πρόεδρο J. Delors και στο γραφείο του οποίου γράφτηκε το σύνολο των σχετικών νομοθετικών κ.λπ. ρυθμίσεων.

Δεν αποτελεί υπερβολή ότι η είσοδος στη σκηνή της πολιτικής για τη συνοχή αποτελεί ιστορικής σημασίας στιγμή για την ΕΕ. Ο στόχος της ισότητας, της σύγκλισης, της αναδιανομής και μάλιστα όχι στατικά (ανακατανέμοντας υφιστάμενους πόρους) αλλά δυναμικά, μέσω της ανάπτυξης των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών και περιφερειών, αποκτά καίρια σημασία. Οι διαθέσιμοι προς τούτο πόροι διπλασιάζονται και επανα-διπλασιάζονται λίγα χρόνια μετά. Το κυριότερο δε, μια νέα αρχή συνοδεύει τις σχετικές αποφάσεις –η εταιρική σχέση, η οποία στηρίζεται στο ότι, πλέον, η ανάπτυξη κάθε περιφέρειας της ΕΕ δεν αποτελεί στόχο μόνο της ίδιας της περιφέρειας και του κράτους στο οποίο ανήκει, αλλά και της ίδιας της ΕΕ. Η ΕΕ δεν αποζημιώνει απλώς κάποια κράτη μέλη που υφίστανται αρνητικές συνέπειες από π.χ. την κατάργηση των φραγμών στην εσωτερική αγορά, δεν αναδιανέμει απλώς κάποιους πόρους υπέρ αδυνάτων, αλλά θέτει ως και δικό της στόχο την ανάπτυξη όλων. Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και πολύ-επίπεδη, από κοινού, στόχευση.

Το πλαίσιο λειτουργίας της Ελλάδας και των μετέπειτα διεκδικήσεων της έχει τεθεί, όπως βέβαια και των αντιδράσεων της ευρωπαϊκής πλευράς σε αυτές. Στα όσα ακολουθούν αναδεικνύονται κάποιες από τις κυριότερες πτυχές αυτής της πορείας, άλλοτε φωτεινές και άλλοτε ιδιαίτερα δύσκολες.

Οι δημοσιονομικές απολαβές της Ελλάδας όλα τα χρόνια της ένταξης υπήρξαν εξαιρετικά σημαντικές. Μεγαλύτερες από όλων των άλλων κρα-

<sup>4</sup> Ας σημειωθεί («για την ιστορία») ότι το κυριότερο άμεσο αποτέλεσμα του «βέτο» που άσκησε ο τότε υπουργός για θέματα ΕΟΚ, Θ. Πάγκαλος ως προς την ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας είχε οριακά μόνο επιπτώσεις ως προς την ουσία της Πρότασης της Επιτροπής με Πρόεδρο τον J. Delors: επέσπευσε όμως και κατέστησε «χωρίς επιστροφή» την αποδοχή της από τα κράτη μέλη, με προφανώς αρνητικές –αν και πρόσκαιρα– συνέπειες στις σχέσεις της Ελλάδας με την Ισπανία και την Πορτογαλία.

τών μελών και πολλαπλάσιες και των πιο φιλόδοξων σεναρίων τη στιγμή της προσχώρησης. Μόνο την τελευταία 20ετία η Ελλάδα εισέπραξε περίπου 50 δις ευρώ, σχεδόν ισομερώς από την Κοινή Αγροτική Πολιτική και από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Αν οι καθαρές απολαβές (μετά δηλαδή την αφαίρεση της συνεισφοράς στον προϋπολογισμό) υπολογιστούν ανά κάτοικο, ή ως ποσοστό του ΑΕΠ για κάθε χώρα και κάθε χρονική περίοδο, η Ελλάδα υπήρξε η κατεξοχήν ευνοούμενη χώρα, αν και μετά τη μεγάλη διεύρυνση προς Ανατολάς, πληθαίνουν τα σημάδια υποχώρησης στην κατάταξη αυτή των «κερδισμένων» χωρών.

Στο σημείο αυτό αξίζει ίσως να γίνουν δύο παρατηρήσεις. Η πρώτη αναφέρεται στη χρήση των πόρων αυτών στο εσωτερικό της χώρας. Συχνά λέγεται (συνήθως χωρίς τεκμηρίωση) ότι τα χρήματα αυτά σπαταλήθηκαν και κατέληξαν σε άχρηστα έργα, είτε λόγω κακού προγραμματισμού, είτε λόγω ανικανότητας των δημόσιων αρχών, είτε, ακόμα, και λόγω διαφθοράς σε διάφορα επίπεδα. Είναι δύσκολο να εκτιμηθεί η αλήθεια αυτών των ισχυρισμών και, πάντως, η αναζήτησή της υπερβαίνει τις φιλοδοξίες αυτού του κειμένου. Είναι μεν βέβαιο ότι θα μπορούσε να έχει υπάρξει πιο αποδοτική ή αποτελεσματική χρήση, δύσκολα όμως μπορεί να αμφισβητηθεί ότι, ουσιαστικά, το σύνολο των έργων υποδομής (μεταφορών, ενέργειας, περιβαλλοντικής προστασίας, έρευνας, κ.ο.κ.) που κυριολεκτικά άλλαξαν την εικόνα της Ελλάδας την τελευταία 40ετία, έχει χρηματοδοτηθεί (ή έστω «συγχρηματοδοτηθεί») από τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Όση δε κριτική (συχνά δίκαιη) και να ασκείται στη γεωργική πολιτική της ΕΕ, καμμιιά τεκμηριωμένη ανάλυση δεν θα χαρακτήριζε ως συνολικά αρνητική την επίπτωσή της στην Ελλάδα.

Η δεύτερη παρατήρηση αφορά στον διεκδικητικό χαρακτήρα της ελληνικής πλευράς σε σχέση με τις δημοσιονομικές απολαβές. Η εκάστοτε κυβέρνηση επέστρεφε πάντοτε ως θριαμβευτής, μετά από κάθε μεγάλη διαπραγμάτευση που κατέληγε στην κατανομή των δημοσιονομικών πόρων της ΕΕ για την επόμενη περίοδο, όπως και η εκάστοτε αντιπολίτευση αντίστροφα θεωρούσε ως αποτυχημένη την ελληνική στάση. Όσοι είχαν προσωπική εμπειρία των διαπραγματεύσεων που κατέληγαν κάθε φορά στο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο/προϋπολογισμό της ΕΕ (ο γράφων υπήρξε μέλος της σχετικής διαπραγματευτικής ομάδας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε έξι από αυτές τις «μεγάλες διαπραγματεύσεις») μπορούν

να πιστοποιήσουν ότι η ελληνική στάση υπήρξε γενικά παθητική. Για τους σωστούς όμως λόγους. Η Ελλάδα είχε πάντοτε κάθε όφελος από την αντικειμενική κατανομή του συνόλου των πόρων. Όσο πιο αντικειμενικά ήταν τα κριτήρια κατανομής των πόρων, τόσο περισσότερο επωφελείτο η χώρα με ιδιαίτερα χαμηλό ΑΕΠ ανά κάτοικο, μεγάλες περιφερειακές αποκλίσεις, μεγαλύτερη του συνήθους συμμετοχή του αγροτικού τομέα, κ.λπ.

Η παθητική αυτή στάση της ελληνικής πλευράς υπήρξε όμως το κεντρικό χαρακτηριστικό της ελληνικής θέσης σε όλα τα θέματα, ιδιαίτερα σε εκείνα που θεωρούσε ότι δεν την αφορούν. Παθητική και αποκλειστικά στο τελικό στάδιο. Το αλληλένδετο όλων των ζητημάτων που συζητούνται και αποφασίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο φαινόταν τις περισσότερες φορές να αγνοείται από την ελληνική κυβέρνηση σε όλα τα επίπεδα λήψης αποφάσεων, όπως και το ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων δεν αρχίζει όταν ένα ζήτημα φτάσει στο Συμβούλιο των Υπουργών, αλλά πολύ νωρίτερα. Την πρωτοβουλία (και μάλιστα αποκλειστικά στα περισσότερα ζητήματα) υποβολής πρότασης έχει η Επιτροπή και η τεράστια πλειονότητα των ζητημάτων επιλύεται πριν ακόμα την υποβολή της πρότασης. Σε ευθεία αντίθεση με πολλά από τα άλλα κράτη μέλη, κατ' εξοχήν δε τα κράτη «μεσαίου μεγέθους», οι διεργασίες στο εσωτερικό της Επιτροπής αγνοούνται από την ελληνική πλευρά.<sup>5</sup>

Τα απόλυτα πρωτεία του ελληνικού ενδιαφέροντος είχαν ανέκαθεν τα λεγόμενα «εθνικά θέματα», τα σχετικά δηλαδή με τις σχέσεις της Ελλάδας με τους γείτονές της εξ Ανατολών, αλλά και, για μια μεγάλη περίοδο, από Βορρά. Αυτό ίσως αποτελεί και τη μερική εξήγηση της υποτίμησης στο διαπραγματευτικό πεδίο των άλλων –πλην του Συμβουλίου– θεσμών. Άλλωστε, όπως είναι γνωστό, στα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής απαιτείται ομοφωνία των κρατών μελών και ο ρόλος των άλλων θεσμών (εκτός των αμιγώς δια-κρατικών οργάνων, όπως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών) παραμένει οριακός. Η στάση της Ελλάδας ως προς τα ζητήματα εξωτερικής πολιτικής πέρασε από διάφορες φάσεις, από την

<sup>5</sup> Ας μου επιτραπεί ακόμα μια επίκληση προσωπικών εμπειριών, κυρίως από την περίοδο που ήμουν Γενικός Διευθυντής, όταν δεχόμουν επανειλημμένως επισκέψεις και πολλαπλής μορφής «lobbying» από πολλά κράτη μέλη (θυμάμαι ιδιαίτερα τα σκανδιναβικά, την Ιρλανδία ή την Αυστρία) μήνες πριν την κατάθεση των νέων προτάσεων της Επιτροπής στον τομέα αρμοδιότητάς μου, όχι όμως και από την ελληνική πλευρά, με την οποία, οι όποιες επαφές γίνονταν συνήθως με δική μου πρωτοβουλία.

εποχή των «αστερίσκων») (τα πρώτα χρόνια της ενταξιακής πορείας, όπου το ενδιαφέρον της Ελλάδας εξαντλείτο στην υπογράμμιση της διαφορετικότητάς της), στην άσκηση των βέτο (ακόμη και όταν αυτά παρέμειναν τελείως ανεξήγητα στα μάτια των άλλων κρατών μελών, όπως στις αρχές της δεκαετίας του 1990 με το «μακεδονικό»), μέχρι την «ενηλικίωση» της ελληνικής παρουσίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι το 1999, αλλά και τις επόμενες φάσεις του Κυπριακού και των άλλων ζητημάτων.

Η γενικότερη παθητική στάση της ελληνικής πλευράς στο περίφημο «ευρωπαϊκό γίγνεσθαι» και η αντιμετώπιση της ΕΕ και της πολιτικής της ως «αναγκαίου κακού», με στόχο την ελαχιστοποίηση του κόστους από την εφαρμογή της, συνοδεύτηκε όμως και από προσπάθειες εσωτερικού εκσυγχρονισμού. Ιδιαίτερα στο τέλος της δεκαετίας 1990 και τις αρχές της δεκαετίας 2000, έγιναν σημαντικές προσπάθειες εκσυγχρονισμού και «εξευρωπαϊσμού» σε πολλούς τομείς και αυτό δεν μπορεί βέβαια να παραβλεφθεί σε μια —έστω και επιφανειακή— επισκόπηση της σχέσης Ελλάδας με την ΕΕ.

Και η ίδια η ΕΕ πώς αντιδρά σε αυτήν την ελληνική στάση όλα αυτά τα χρόνια; Επιχειρώντας απάντηση σε λίγες γραμμές, θα έλεγα ότι, όταν δεν ανέχεται απλώς κάποιες παράνομες κρατικές ενισχύσεις ή άλλες αποκλίσεις από τις ρητές ή σιωπηρές ελληνικές υποχρεώσεις (με κλασικότερο ίσως παράδειγμα τα διαβόητα «greek statistics»), προσπαθεί να συνδέσει την καταβολή των πόρων της «συνοχής» με δικές της επιλογές και κριτήρια που στοχεύουν στο να εξασφαλίσουν κάποιους κανόνες, ή ακόμη και με *αιρεσιμότητες* (conditionalities), που διαφοροποιούνται από τα απλά κριτήρια, κυρίως διότι εισάγουν συνέπειες και κυρώσεις σε διαφορετικούς τομείς (όπως για παράδειγμα οι μακροοικονομικές αιρεσιμότητες, μέσω των οποίων συνδέεται το ευρύτερο μακροοικονομικό περιβάλλον με την κατανομή των κονδυλίων της «συνοχής»).

Τα παραπάνω ίσχυσαν έως ότου εισβάλλει η οικονομική κρίση και η απρόβλεπτα μεγάλη περιπέτεια της Ελλάδας, αλλά και της ΕΕ συνολικώς. Στο τέλος της πρώτης δεκαετίας του 21ου αιώνα, η απάντηση της ΕΕ στα τεράστια ελλείμματα της ελληνικής οικονομίας και την ουσιαστική της χρεοκοπία συνίσταται στην παροχή μιας πρωτοφανούς οικονομικής βοήθειας, την οποία όμως συνοδεύει ένα επίσης πρωτοφανές καθεστώς αιρεσιμότητων (τα διαβόητα «μνημόνια»), για τις οποίες δεν καταφέρνει πάντα να πείσει ως προς την αναγκαιότητά τους και το υπερ-

βολικό και «τιμωρητικό» στα μάτια πολλών εύρος των συνεπειών τους. Η ισορροπία μετά από πολλά χρόνια αποκαθίσταται, αλλά εν τω μεταξύ το ελληνικό εισόδημα καταρρέει. Η κατάταξη της Ελλάδας από την 14η θέση μεταξύ των 27 κρατών μελών τη στιγμή της μεγάλης διεύρυνσης το 2004 πέφτει στην 25η θέση το 2019· η ανεργία, ιδιαίτερα των νέων, φτάνει σε δυσθεώρητα ύψη, το πολιτικό σκηνικό αλλάζει εκ βάθρων και το είδος των σχέσεων της Ελλάδας με την ΕΕ, τους θεσμούς της και τα άλλα κράτη μέλη της μεταβάλλεται άρδην.

Το βασικό συμπέρασμα που (θα ευχόμουν να) προκύπτει από την περιδιάβαση που προηγήθηκε είναι ότι η Ελλάδα κέρδισε, όταν δεν είδε την ΕΕ ως απλή ομάδα κρατών (στην καλύτερη περίπτωση, για να μην αναφερθούν οι περιπτώσεις που τα κράτη μέλη δεν θεωρήθηκαν απλά ως άβουλοι δορυφόροι της Γερμανίας), αλλά ένα, πράγματι υβριδικό, μετασχηματισμό προς κάτι πολύ πέραν αυτού, μιας ομοσπονδίας. Η Ελλάδα κέρδισε όταν επένδυσε στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Όταν συνέβαλε, κάποτε και πρωταγωνιστικά, στη δημιουργία νέων ευρωπαϊκών πολιτικών, με μεταφορά ευθύνης και αρμοδιοτήτων. Η Ελλάδα υπήρξε η κατεξοχήν πιο ωφελημένη χώρα, τουλάχιστον δημοσιονομικά, όταν επέλεξε να δώσει βάρος στη μεταβολή της πολιτικής και των κανόνων άσκησής της και όχι στην προβολή της δικής της ιδιαιτερότητας.





---

Ο ΤΟΜΟΣ «200 ΧΡΟΝΙΑ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ: ΠΑΡΕΛΘΟΝ, ΠΑΡΟΝ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝ» ΕΚΔΟΘΗΚΕ ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΕΙΡΑΙΩΣ, ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΠΕΤΕΙΑΚΩΝ ΤΗΣ ΔΡΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΑ 200 ΧΡΟΝΙΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ. ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗΘΗΚΕ ΚΑΙ ΤΥΠΩΘΗΚΕ ΣΤΟ ΑΝΑΓΡΑΜΜΑ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΣΑΜΟΥΑ 100 ΓΡΑΜΜΑΡΙΩΝ. ΒΙΒΛΙΟΘΕΤΗΘΗΚΕ ΣΤΟ LIBRO D'ORO ΤΟΝ ΝΟΕΜΒΡΙΟ ΤΟΥ 2023

---

















