

ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΙΣ ΠΡΩΤΕΣ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΕΣ ΔΕΚΑΕΤΙΕΣ : ΧΩΡΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΛΑΔΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ

Στέλλα Καραγιάννη, Επίκ. Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Μακεδονίας
Αγγελική Νικολάου, Λέκτορας Πανεπιστημίου Μακεδονίας

1. Εισαγωγή

Το κράτος μετά το 8' παγκόσμιο πόλεμο και κυρίως από τη δεκαετία του 1950 επεμβαίνει συνειδητά και ποικιλότροπα προκειμένου να ενισχύσει το βιομηχανικό τομέα της οικονομίας. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με την προηγούμενη πολιτική του που χαρακτηριζόταν από την παντελή σχεδόν απουσία βιομηχανικής πολιτικής.

Το υπόδειγμα ανάπτυξης που ακολουθήθηκε την περίοδο του μεσοπολέμου έδινε έμφαση στην ενίσχυση του αγροτικού τομέα, ως μέσου για την οικονομική ανόρθωση της χώρας, μετά τις ολέθριες συνέπειες της μικρασιατικής καταστροφής. Αυτή η πολιτική επαναπροσδιορίστηκε και αναδιαρθρώθηκε κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Οι επεμβάσεις του κράτους δεν περιοριζόνταν στην ενίσχυση του αγροτικού τομέα της οικονομίας αλλά επεκτάθηκαν και σ' άλλους κλάδους. Το κράτος δεν ενίσχυε πλέον τη βιομηχανία μόνο συγκυριακά, μέσα από την προσπάθειά του να εξασφαλίσει χρηματικούς πόρους, για να χρηματοδοτήσει τις ολοένα και αυξανόμενες ανάγκες του. Θεωρήθηκε ότι η ανάπτυξη της βιομηχανίας, η οποία θα επερχόταν μετά από τις παρεμβάσεις του, θα αποτελούσε σημαντικό παράγοντα για την ανάπτυξη της οικονομίας και την επίλυση του οικονομικού προβλήματος.

Ωστόσο η κρατική πολιτική, η οποία εκφράστηκε με έναν ενιαίο τρόπο όσον αφορά τις ολοένα και μεγαλύτερες παραχωρήσεις και διευκολύνσεις στο βιομηχανικό τομέα μετά από τις άμεσες και έμμεσες χρηματοπιστωτικές χορηγήσεις, δεν προέβλεψε τουλάχιστον κατά τις δύο, καθοριστικές για την ανάπτυξη της βιομηχανίας, δεκαετίες 1950-1960 και 1960-1970 τίποτε σχεδόν για την ισόρροπη ανάπτυξη των μεταποιητικών δραστηριοτήτων στο χώρο. Παράλληλα η πολιτική που ασκήθηκε δεν προέβλεψε μια διαφοροποιημένη κλαδική πολιτική στα πλαίσια ενίσχυσης ορισμένων βιομηχανικών κλάδων που θα μπορούσαν να διαδραματίσουν πρωταρχικό ρόλο στην περαιτέρω ανάπτυξη της βιομηχανίας και της οικονομίας γενικότερα. Τα κίνητρα και οι πιστώσεις χορηγήθηκαν αδιάκριτα από τον κλάδο και τον τόπο εγκατάστασης των βιομηχανικών μονάδων. Κύρια κατευθύνθηκαν προς τις μονάδες ξένου κεφαλαίου και σε αυτές που είχαν εξαγωγικό προσανατολισμό. Τα αποτελέσματα όμως αυτά βασικά απέρρεαν από τις επιλογές της περιόδου 1948-1953. Οι επιλογές της περιόδου αυτής, όταν ακόμα η οικονομία ήταν αδιαμόρφωτη, είχαν καθοριστική σημασία, γιατί έβαλαν σε κίνηση μηχανισμούς και δημιούργησαν δομές που επηρέασαν όλο τον προσανατολισμό της οικονομίας, ενώ ταυτόχρονα προσδιόρισαν και τα περιθώρια ελευθερίας της οικονομικής πολιτικής.¹ Ο συσχετισμός των πολιτικών δυνα-

1. Γ. Γιαννίσης, Η Ελληνική Βιομηχανία-ανάπτυξη και κρίση, Gutenberg, Αθήνα 1983, σελ.33

μεων που διαμορφώθηκε μετά τη λήξη του β' παγκόσμιου πολέμου και του εμφυλίου, η άθλια οικονομική κατάσταση της χώρας, οι ξένες επεμβάσεις και οι κοντόφθαλμες, στις περισσότερες περιπτώσεις, απόψεις που επικράτησαν μεταξύ των θεωρητικών αναφορικά με τις δυνατότητες της χώρας για βιομηχανική ανάπτυξη, δεν επέτρεψαν τη διαμόρφωση και την εφαρμογή μακροχρόνιας στρατηγικής, ικανής να οδηγήσει στην αυτοδύναμη οικονομική ανάπτυξη.² Με την έννοια αυτή κρίνεται σκόπιμο, πριν από την ανάλυση της κρατικής πολιτικής για την ανάπτυξη του βιομηχανικού τομέα και των κλαδικών και χωρικών διαστάσεων που αυτή συνεπάγεται, να γίνει μία σύντομη αναφορά στις σημαντικότερες θεωρητικές απόψεις, που αναπτύχθηκαν την περίοδο αυτή και συνέβαλαν στη διαμόρφωση της βιομηχανικής πολιτικής της πρώτης μεταπολεμικής περιόδου.

2. Απόψεις Γύρω από τη Βιωσιμότητα της Βιομηχανίας

Όπως προκύπτει από τα σχετικά κείμενα,³ οι προβληματισμοί πάνω στο θέμα της βιωσιμότητας της ελληνικής βιομηχανίας ουσιαστικά άρχισαν αμέσως μετά το τέλος του β' παγκόσμιου πολέμου. Το κέντρο βάρους των προβληματισμών εστιάστηκε στην επιλογή του κατάλληλου αναπτυξιακού μοντέλου και στην εκτίμηση των δυνατοτήτων, που είχε η μικρή και καταστραμμένη από τον πόλεμο Ελλάδα, για βιομηχανική ανάπτυξη.

Μετά την απελευθέρωση όλα τα κόμματα συμφωνούσαν ως προς τη βιωσιμότητα και τη δυνατότητα ανάπτυξης του βιομηχανικού τομέα ως μέσου για την επίλυση του οικονομικού προβλήματος. Πίσω από τη φαινομενική όμως ομοφωνία υπήρχαν σημαντικές και βαθύτατες διαφορές. Διαφορές οι οποίες κύρια προέρχονταν από τον τρόπο και το βαθμό εκμετάλλευσης του πλουτοπαραγωγικού δυναμικού της χώρας, τον τρόπο χρηματοδότησης και το φορέα στον οποίο θα βασιζόταν το σχέδιο της εκβιομηχάνισης της χώρας.

Για την αριστερά και το Κ.Κ.Ε. ειδικότερα, η εκμετάλλευση του ενεργειακού δυναμικού και του ορυκτού πλούτου θα έπρεπε να βασιστεί κατά κύριο λόγο σε εντόπιους πόρους με στόχο την κάλυψη εσωτερικών αναγκών. Η εκβιομηχάνιση θα προχωρούσε ακολουθώντας έναν εθνικό οικονομικό σχεδιασμό με προτεραιότητα στη βαριά βιομηχανία. Για τη δημιουργία της βιομηχανικής βάσης θα αρκούσαν δύο πενταετή προγράμματα. Στη συνέχεια μπορούσαν να γίνουν επεκτάσεις και να ιδρυθεί ο κλάδος των μηχανοκατασκευών, που θα αποτελούσε τον πυρήνα της ελληνικής βιομηχανίας. Φυσικά η υλοποίηση των προτάσεων αυτών προϋπέθετε ριζική μεταβολή των παραγωγικών σχέσεων και των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα. Οι απόψεις αυτές τις οποίες επεξεργάστηκε σε εξειδικευμένες μελέτες μια ομάδα από τεχνικούς και οικονομολόγους γύρω από το περιοδικό "Ανταίος" και τους κόλπους της εταιρίας "Επιστήμη-Ανοικοδόμηση" συνοψίστηκαν και συ-

2. Α. Κιντής, *Ανάπτυξη της Ελληνικής Βιομηχανίας*, Gutenberg, Αθήνα 1982, σελ. 155.

3. Ενδεικτικά αναφέρονται:

Ξ. Ζολώτας, *Η Ελλάς πρέπει να γίνει θώσιμος*, 1945, Π. Κουβέλης, *Βιομηχανικοί Δυνατότητες και Ενεργειακή Πολιτική*, 1945, Δ. Μπάτσος, *Η Βαρεία Βιομηχανία στην Ελλάδα*, α' έκδοση, 1947, β' έκδοση, 1977, Ξ. Ζολώτας, *Ανασυγκρότηση και βιωσιμότητα*, Αθήνα 1948, Κ. Βαρθαράσος, *Είκοσι επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος*, Αθήνα 1952, Ν. Κιτσίκης, *Πώς θα αυξηθεί το εθνικό μας εισόδημα*, Νέα Οικονομία, Μάρτιος 1957.

νέθεσαν ένα ολοκληρωμένο σχέδιο στη μελέτη του Α. Μπάτση "Η Βαρεία Βιομηχανία στην Ελλάδα". Πιο συγκεκριμένα στον πρόλογο του βιβλίου του ο καθηγητής Κιτσιόκης υποστήριζε ότι "η Βαρεία Βιομηχανία στην Ελλάδα, δηλαδή η αξιοποίηση και μεταλλουργική μεταουσίαση του εκλεκτού, ποικίλου και άφθονου μεταλλευτικού πλούτου της, η μηχανική επεξεργασία των προϊόντων της μεταλλουργίας, η κατασκευή μηχανών και γενικότερα των μέσων παραγωγής, η ίδρυση ναυπηγείων, η εγκατάσταση ηλεκτροχημικών εργοστασίων, χωρίς προνομιακές παραχωρήσεις στο ξένο κεφάλαιο, αποτελεί τη μόνη διέξοδο από την οικονομική αποτελμάτωση, το μόνο τρόπο για μια σταθερή προοδευτική οικονομική εξυγίανση και ανόρθωση, το λυτρωμό της ελληνικής οικονομίας και της εθνικής εργασίας από τα δεσμά του ξένου κεφαλαίου, την επιδίωξη κάθε πολιτικής πραγματικά εξυτηρήτησης των συμφερόντων του λαού".⁴

Τον πλούτο του ελληνικού εδάφους και υπεδάφους ο Μπάτσης δεν τον βλέπει μόνο ως πηγή εθνικού εισοδήματος, που θα μπορούσε σε ορισμένη στιγμή να αντικατασταθεί μερικά ή ολικά από μια άλλη πηγή. Το θεωρούσε βασικό στοιχείο της ελληνικής οικονομίας, που θα επιτρέψει "την ολοκλήρωση του αστικοδημοκρατικού μετασχηματισμού του τόπου για τη ριζική μετατροπή στη διάρθρωση της οικονομίας". Το έβλεπε ως στοιχείο που θα βοηθούσε "την πραγματοποίηση της εσωτερικής συσσώρευσης σε μεγάλη κλίμακα, συσσώρευσης που ματαιώνεται με την εξάρτηση της οικονομίας μας από την αγορά του εξωτερικού" και με την προσπάθεια της "τοκογλυφικής δράσης του ντόπιου κεφαλαίου μέσα από τις μορφές τεχνητού μονοπωλίου".⁵ Όπως ο συγγραφέας Α. Μπάτσης τόνιζε χαρακτηριστικά: "η βιωσιμότητα για τη χώρα μας μπορεί να βρει την ολοκληρωμένη μορφή και το ολοκληρωμένο της περιεχόμενο μόνο μέσα στην προοπτική της λαϊκοδημοκρατικής ανέλιξης προς το σοσιαλισμό".⁶

Αντίθετα με την αριστερά, οι αστικές προτάσεις για τη βιομηχανική εκμετάλλευση του ενεργειακού δυναμικού και του ορυκτού πλούτου στηρίζονταν όλες κατά κύριο λόγο στη χρηματοδότηση με εξωτερικούς πόρους (πολεμικές αποζημιώσεις, δωρεάν βοήθεια και δάνεια). Το κράτος προβλεπόταν να αναλάβει επιχειρηματική δραστηριότητα - εθνικοποιήσεις ενέκρινε ακόμη και το Λαϊκό Κόμμα, του οποίου όμως οι ιδεώδες ήταν η "μικρά και μεσαία ιδιοκτησία" - αλλά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Η ανάπτυξη της βαριάς βιομηχανίας δεν αποτελούσε την πρώτη προτεραιότητα στα σχέδια ανάπτυξης που προτεινόταν τα προϊόντα της βαριάς βιομηχανίας θα έπρεπε να εξαγονται ως ενδιάμεσα προϊόντα στο εξωτερικό. Μεγάλη βαρύτητα επίσης έδιναν στην αύξηση του επιπέδου κατανάλωσης των πολιτών.

Με αυτές τις προϋποθέσεις ο σχεδιασμός έστω και "σοσιαλιστικός", που πρόβλεπαν πολλές από αυτές τις προτάσεις, ήταν πολύ λίγο δεσμευτικός και η υλοποίηση του προγράμματος ενίσχυε την υπάρχουσα μορφή του κοινωνικού καθεστώτος με τις διεθνείς του επεκτάσεις και διασυνδέσεις. Έτσι οι προτάσεις αυτές φαίνεται ότι συμβάδizαν περισσότερο με μια βραχυπρόθεσμη, παρά μακροπρόθεσμη πολιτική η οποία δεν είχε σαν στόχο τον

4. Α. Μπάτσης, *Η Βαρεία Βιομηχανία στην Ελλάδα*, 6^η έκδοση, Αθήνα 1977 σελ. 17.

5. Α. Μπάτσης, ο.π. σελ. 21 και 27.

6. Α. Μπάτσης, ο.π. σελ. 453.

αυστηρό έλεγχο του ιδιωτικού τομέα και τη σύλληψη των κερδών της περιόδου της κατοχής.⁷

Εξέχουσα θέση ανάμεσα στις αστικές προτάσεις για τη θωασιμότητα της ελληνικής οικονομίας και βιομηχανίας, κατείχαν οι λύσεις, οι κατευθύνσεις και τα μέτρα που πρότεινε, μέσα από μια σειρά άρθρων και μελετών για το "Ελληνικό Πρόβλημα", ο υφυπουργός του "Υπουργείου Ανοικοδομήσεως" Κ. Δοξιάδης.

Πιο συγκεκριμένα ο Κ. Δοξιάδης⁸ εντόπιζε την αιτία του ελληνικού προβλήματος στη "μεγάλη δυσαναλογία" που υπήρχε μεταξύ πληθυσμού και εθνικού πλούτου και στην υστέρηση που είχαν οι πραγματοποιούμενες επενδύσεις σε σχέση με τις οικονομικά επιθυμητές. Ενώ έπρεπε να επενδύονται παραγωγικά κάθε χρόνο 12.000 εκατομμύρια δρχ. επενδύονταν μόνο 7.500 εκατομμύρια δρχ. με αποτέλεσμα να μην προκύπτει το αναγκαίο εισόδημα. Για τη λύση του προβλήματος ο Δοξιάδης απέκρουε όχι μόνο τη μετανάστευση αλλά και την παραγωγική αδράνεια. Υποστήριζε την οικονομική ανάπτυξη και την εκβιομηχάνιση της χώρας, γιατί μέσα από αυτή θα μπορούσε να επιλυθεί το οικονομικό πρόβλημα. Κατά το Δοξιάδη η δευτερογενής παραγωγή και κυρίως η βιομηχανία θα έπρεπε να απορροφήσει τον κυριότερο όγκο του πλεονάζοντος πληθυσμού του αγροτικού χώρου. Για να εκπληρώσει η βιομηχανία το στόχο που της είχε ανατεθεί έπρεπε να διαμορφωθούν οι ανάλογες συνθήκες κεφαλαίου, δυνατότητες εξεύρεσης αγορών στο εσωτερικό και εξωτερικό της χώρας, ανάπτυξη τεχνολογίας και οικονομικών όρων προμήθειας πρώτων υλών και ενέργειας. Με βάση τα δεδομένα που χρησιμοποίησε ο Δοξιάδης για την ανάπτυξη της βιομηχανίας υποστήριζε ότι ήταν απαραίτητο να βρεθούν αγορές στο εξωτερικό για τη διάθεση του 1/3 περίπου της βιομηχανικής παραγωγής. Παράλληλα, τονίσε ότι για να μπορέσει η βιομηχανία να καλύψει στο μέλλον το 80% των αναγκών της χώρας σε βιομηχανικά προϊόντα, έπρεπε να αξιοποιήσει αποτελεσματικότερα τις πρώτες ύλες από το γεωργικό τομέα της οικονομίας, να επεξεργαστεί τα μεταλλεύματα, ιδίως τα σιδηρομεταλλεύματα με την ίδρυση μεταλλευτικής βιομηχανίας και εφόσον συνέφερε οικονομικά να αναπτύξει τη βιομηχανία αζώτου. Μεγάλη έμφαση έδινε στην εξαγωγή των βιομηχανικών προϊόντων.

Η εφαρμογή του σχεδίου που θα οδηγούσε στην επίλυση του οικονομικού προβλήματος της χώρας απστέλούνταν από τέσσερις φάσεις άνισης χρονικής διάρκειας και με διαφορετικούς στόχους η καθεμία. Η εφαρμογή του σχεδίου κατά τον Κ. Δοξιάδη θα έκανε "αυτάρκη" τον ελληνικό λαό από το 1965 και μετά. Παράλληλα υποστήριζε πως με την εφαρμογή του σχεδίου θα προέκυπτε νέα μελλοντική σύνθεση της οικονομίας με "μεγίστη αύξηση της βιομηχανίας" κλπ. Στην αντίθετη περίπτωση υποστήριζε πως θα παύσαμε να υπάρχουμε "ως συγχρονισμένος και εξελισσόμενος λαός" και τότε θα παραμένναμε "Έθνος γεωργών και κτηνοτρόφων, όπως θα μας ήθελαν μερικοί μεγάλοι μας φίλοι".⁹ Το τελευταίο επιχείρημα φανερώνει τη σημασία που απέδιδε ο Δοξιάδης στην ανάπτυξη

7. Για περισσότερα βλέπε Χ. Χατζηιωσήφ, Απόψεις γύρω από τη θωασιμότητα της Ελλάδας και το ρόλο της βιομηχανίας, Αφιέρωμα στο Νίκο Σβαράνο, τόμος δεύτερος.

8. Η Επίθεση του Ελληνικού Λαού, εισήγηση εις τον Οργανισμό Ανασυγκροτήσεως Α' Τα δεδομένα και Β' Το Σχέδιον, σειρά εκδόσεων του Υπουργείου Ανοικοδομήσεως, Αθήνα 1947.

9. Δ. Μπιάτσας, ο.π. σελ. 555.

της βιομηχανίας της οποίας η χρηματοδότηση κατά αυτόν θα προερχόταν από τις αγορές του εσωτερικού και εξωτερικού. Η χρηματοδότηση του σχεδίου έπρεπε να στηριχθεί και στα δάνεια, την εξωτερική βοήθεια, τις επανορθώσεις και τα εμβάσματα από το εξωτερικό.

Η αμερικανική βοήθεια, που εξαγγέλθηκε για την Ελλάδα στα πλαίσια του σχεδίου Μάρσαλ το 1947, θεωρήθηκε, από τους αστούς οικονομολόγους της εποχής εκείνης, ως ο από μηχανής θεός ο οποίος θα έδινε τη δυνατότητα για τη σημαντική εκβιομηχάνιση της χώρας. Η πολυπόθητη εξωτερική βοήθεια, που θα επέτρεπε μεγάλης κλίμακας επενδύσεις στο βιομηχανικό τομέα της οικονομίας, επιτέλους είχε βρεθεί. "Μοναδική ευκαιρία" για τη βιωσιμότητα της ελληνικής οικονομίας χαρακτήρισε το 1948 ο Ξ. Ζολώτας την αμερικανική βοήθεια.¹⁰ Το ερώτημα για τη δυνατότητα ή μη ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας έπαυσε πλέον να απασχολεί, έστω και περιθωριακά, τη σύγχρονη αστική οικονομική σκέψη. Αντίθετα, ενώ αυτή διακατεχόταν από μια θετική στάση απέναντι στο ζήτημα, προσανατολιζόταν προς άλλες κατευθύνσεις που σχετιζόνταν περισσότερο με την ανεύρεση του τρόπου με τον οποίο θα μπορούσε να επέλθει η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του ελληνικού λαού. Ωστόσο ο ενθουσιασμός για τα θεαματικά αποτελέσματα που θα μπορούσε να επιφέρει η βοήθεια των Η.Π.Α δεν διατηρήθηκε αμείωτος για μεγάλο χρονικό διάστημα. Οι πολιτικοί και βιομήχανοι αρκετά νωρίς άρχισαν να αντιλαμβάνονται τους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις που έθετε η βοήθεια αυτή.

Πιο συγκεκριμένα, η αμερικανική βοήθεια για τη δημιουργία μιας βαριάς βιομηχανίας δεν αφορούσε καμιά υπάρχουσα βιομηχανία εκτός από το βιομηχανικό συγκρότημα Μποδοσάκη. Ενώ η υπάρχουσα ελαφρά βιομηχανία δεν απεκόμισε σημαντικά οφέλη από την αμερικανική βοήθεια, τουλάχιστον στο μέτρο που οι βιομήχανοι επιθυμούσαν. Παράλληλα, η κλωστούφαντουργία, που αποτελούσε το σημαντικότερο κλάδο της ελληνικής βιομηχανίας, δεν ενισχύθηκε από την αμερικανική βοήθεια δεδομένου ότι οι υπεύθυνοι του σχεδίου Μάρσαλ θεωρούσαν άσκοπη την ενίσχυσή της μέσα στα πλαίσια της προοπτικής που ανοιγόταν για την αναδιάρθρωση του καταμερισμού της εργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η προοπτική για την Ελλάδα να εξειδικευθεί στην αγροτική παραγωγή στο πλαίσιο μιας βιομηχανοποιημένης Ευρώπης ανησυχούσε όλο και περισσότερο τον επιστημονικό και βιομηχανικό κόσμο της εποχής εκείνης. Μέσα στα πλαίσια αυτά εξηγούνται και οι έντονα εχθρικές αντιδράσεις που συνάντησε η "Έκθεση επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος" που συνέταξε ο Κ. Βαρβαρέσος το 1952. Παρόλο που ο Βαρβαρέσος στην έκθεση αυτή που γράφτηκε μετά από εντολή της κυβέρνησης Πλαστήρα δεν μετέφερε απλά αμερικανικές απόψεις, η "Ελληνική Εταιρεία Οικονομικών Επιστημών" το Φεβρουάριο του 1952 σε μια ειδική της συνεδρίαση αντέκρουσε πολύ έντονα την έκθεση.¹¹

Συγκεκριμένα ο Κ. Βαρβαρέσος¹² μέσα σε λίγες μόνο σελίδες (λιγότερες από το ένα πέμπτο των 250 σελίδων της μελέτης) εξέθεσε τις απόψεις του για την οικονομική ανάπτυξη και τον τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να επιτευχθεί αυτή. Υποστήριξε ότι η άποψη που θεωρεί την οικονομική ανάπτυξη συνάρτηση μόνο των κεφαλαίων και των τεχνικών γνώσεων είναι ανεπαρκής, ενώ αμφισβητούσε την άποψη ότι η ύπαρξη πλεονά-

10. Χ. Χατζήμαση, ο.π. 363, και Ξ. Ζολώτας, Ανασυγκρότηση και Βιωσιμότης, ο.π. σελ. 10.

11. Χ. Χατζήμαση, ο.π. σελ. 365.

12. Κ. Βαρβαρέσος, Έκθεση επί του Οικονομικού Προβλήματος της Ελλάδος, Αθήνα, 1952.

ζοντος εργατικού δυναμικού στον αγροτικό τομέα αρκούσε για την απεριόριστη ανάπτυξη του βιομηχανικού, θεωρίας που σχηματοποιήθηκε στο υπόδειγμα του W. Lewis. Οι πολιτικές που στηρίζονταν στις απόψεις αυτές σύμφωνα με το Βαρβαρέσο οδηγούσαν σε αποτυχία γιατί αγνοούσαν τις κοινωνικές παραμέτρους. Επέκρινε την πολιτική υποκατάστασης των εισαγωγών που ακολουθούσαν οι νοτιοαμερικανικές χώρες, κάτω από την αιγίδα της CEPAL, ως μη αποτελεσματική. Ενώ ταυτόχρονα απέρριπτε "την εκ των άνω" δημιουργία κοινωνικών όρων εκβιομηχάνισης που ακολουθήθηκε στη Σοβιετική Ένωση και στην Ανατολική Ευρώπη.

Με τις παραπάνω προϋποθέσεις που έθετε ο Βαρβαρέσος και επιπλέον την αποδοχή της θέσης ότι το ελληνικό κεφάλαιο ήταν εθισμένο στην παρασιτική κερδοσκοπία εκτιμούσε ότι η ενίσχυση της εκβιομηχάνισης με ξένη βοήθεια θα δημιουργούσε μονοπωλιακές καταστάσεις χωρίς να βελτιώσει το βιοτικό επίπεδο του λαού. Επίσης διατύπωνε τη θέση ότι η οικοδόμηση της ενεργειακής βάσης έπρεπε να ακολουθήσει το ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης και όχι να προηγηθεί, ενώ η σκοπιμότητα της βαριάς βιομηχανίας δεν αποτελούσε θέμα αρχής, αλλά έπρεπε να εξετάζεται ρεαλιστικά για κάθε κλάδο χωριστά. Με βάση αυτά ο Βαρβαρέσος πρότεινε ότι η ελληνική οικονομική ανάπτυξη θα έπρεπε να στηριχθεί :

- α) στην αύξηση της αγροτικής παραγωγής. Η εκτέλεση σημαντικών εγγειοβελτιωτικών έργων και έργων άρδευσης, η χρησιμοποίηση βελτιωμένων σπόρων, η οργάνωση των καλλιεργειών με βάση ορθολογικότερα κριτήρια, η χρήση περισσότερων λιπασμάτων και εντομοκτόνων, είναι μερικοί από τους σημαντικότερους παράγοντες, που θα μπορούσαν να συμβάλουν στη σημαντική αύξηση του γεωργικού προϊόντος και κατά συνέπεια στην αύξηση του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού.
- β) στις μικρές και ανταγωνιστικές επιχειρήσεις και κυρίως τις επαρχιακές, οι οποίες παράγουν είδη ευρείας κατανάλωσης και
- γ) στην αύξηση της οικοδομικής δραστηριότητας, γιατί δημιουργεί παραγωγική απασχόληση για χιλιάδες πρόσωπα.

Ο Βαρβαρέσος επεσήμανε ακόμη, την αναγκαιότητα παροχής από πλευράς του κράτους κινήτρων, φορολογικών και άλλων γενικά διευκολύνσεων, για την προσέλκυση κεφαλαίου στη βιομηχανία.

Το σχέδιο ανάπτυξης που προτάθηκε από το Βαρβαρέσο είχε το πλεονέκτημα ότι απορροφούσε μεγάλο αριθμό εργαζομένων με χαμηλές επενδύσεις σε κεφαλαιουχικό εξοπλισμό και δεν δημιουργούσε πρόσφορο έδαφος για την ανάπτυξη μονοπωλιακών καταστάσεων στο βιομηχανικό και αγροτικό τομέα της οικονομίας. Παράλληλα, οι ανάγκες για την εξεύρεση χρηματικών πόρων από το εξωτερικό περιοριζόνταν στο ελάχιστο.

Την ίδια χρονιά, στα πλαίσια απόρριψης της έκθεσης Βαρβαρέσου, ο καθηγητής Ξ. Ζολώτας¹³ εκθέτει τις απόψεις του για την ανάπτυξη της οικονομίας. Πιο συγκεκριμένα χαρακτηρίζοντας την οικονομική ανάπτυξη ως άριστη χρησιμοποίηση των πόρων, που προϋπέθετε κεφαλαιουχικό εξοπλισμό και νεότερες τεχνολογικές μεθόδους ο καθηγητής Ζολώτας παρέπεμπε σε σχετική έκθεση υποεπιτροπής των Ηνωμένων Εθνών της 18ης

Δεκεμβρίου 1947 (E/CN 1/47, σ.11), όπου η εκβιομηχάνιση για την υποκατάσταση των εισαγωγών, χωρίς να ταυτίζεται με την οικονομική ανάπτυξη χαρακτηριζόταν ρητά ως το αποφασιστικό της στοιχείο. Ο Ζολώτας κατέληγε ότι οι κατευθύνσεις αυτές, καθώς και η στρατηγική της οικονομικής ανάπτυξης, ήταν κατασταλαγμένες διεθνώς αρχές που δεν επιδέχονταν αμφισβητήσεις για την περίπτωση της χώρας μας. Εκείνο που έλειπε στην Ελλάδα κατά τη γνώμη του ήταν ορισμένες άλλες προϋποθέσεις, που συνοψίζονταν ως εξής: α) κατάλληλη οργάνωση των διαφόρων υπηρεσιών και των οργανισμών που ήταν οι φορείς της ανασυγκρότησης, β) η ιδιωτική πρωτοβουλία έπρεπε να επιδοθεί στο έργο της ανασυγκρότησης με όλες της τις δυνάμεις δεδομένου ότι ήταν ο κύριος φορέας διενέργειας των επενδύσεων και γ) έπρεπε οι κυβερνώντες να επιδιώξουν, με την υποστήριξη και του λαού, την ορθή κατανομή των πόρων μεταξύ κατανάλωσης και παραγωγής.

3. Κίνητρα Βιομηχανικής Πολιτικής

Από τις παραπάνω απόψεις, πάνω στο θέμα της βιωσιμότητας της ελληνικής βιομηχανίας, που παρουσιάστηκαν θα μπορούσαν να σκιαγραφηθούν βασικά δύο διαφορετικά αναπτυξιακά μοντέλα, από τα οποία τελικά επικράτησε αυτό της "Ελεύθερης Οικονομίας της Αγοράς". Η πολιτική τελικά που ακολουθήθηκε, την περίοδο 1950-1967, υπήρξε ένα μίγμα από τις διάφορες αστικές απόψεις για τη βιωσιμότητα της βιομηχανίας και οικονομίας γενικότερα, με σαφή προτίμηση για την προσέλκυση ξένου κεφαλαίου, χωρίς καμία συστηματική εκτίμηση για τη μακροχρόνια αποτελεσματικότητα των μέτρων που λαμβάνονταν. Δεν υπήρξε δηλαδή μια στρατηγική ανάπτυξης η οποία απέβλεπε στη μακροχρόνια ανάπτυξη της βιομηχανίας, η οποία θα έπαιζε καθοριστικό ρόλο για την περαιτέρω ανάπτυξη στα πλαίσια του μοντέλου που επιλέχθηκε. Στα πλαίσια αυτών των επιλογών η Ελλάδα προχώρησε σε μια μερική απελευθέρωση των εισαγωγών¹⁴ και υποτίμηση της δραχμής το 1953 κατά 50%. Η ελληνική όμως βιομηχανία εξαιτίας των διαρθρωτικών της αδυναμιών δεν μπόρεσε να αξιοποιήσει τις ευκαιρίες που δημιούργησε η δραστική υποτίμηση της δραχμής ώστε να βελτιώσει τη διαρθρωτική της και την ανταγωνιστική της θέση.¹⁵ Ενώ παράλληλα την ίδια περίοδο εγκαινιάστηκε η παροχή κινήτρων με σκοπό τη μεταφορά αποταμιευτικών πόρων αδιάκριτα προς τη βιομηχανία και θεσμοθετήθηκε το πλαίσιο που καθιστούσε τις επενδύσεις ξένου κεφαλαίου στη χώρα πολύ ελκυστικές. Οι κατευθύνσεις της βιομηχανικής πολιτικής της περιόδου σηματοδότησαν τη σπουδαιότητα η οποία αποδιδόταν στη βιομηχανία για την επίτευξη γρήγορων ρυθμών ανάπτυξης, ενώ ταυτόχρονα

14. Πιο συγκεκριμένα από τις αρχές της δεκαετίας του 1950 εγκαινιάστηκε μια νέα πολιτική από πλευράς του κράτους για την επιτάχυνση της συσσώρευσης κεφαλαίου στο μεταποιητικό τομέα της οικονομίας. Από το 1953 άρχισε μια μερική απελευθέρωση των εισαγωγών. Συγκεκριμένα ο Ν. 5426/32 και ο μετέπειτα 1960/39, που αφορούσαν τους ποσοτικούς περιορισμούς των εισαγωγών, αντικαταστάθηκαν με την απόφαση 45700/53 του Συμβουλίου Εξωτερικού Εμπορίου, που καθιστούσε ελεύθερη την εισαγωγή πολλών προϊόντων με εξαιρεση τα προϊόντα που ανήκαν στον τότε απαγορευτικό πίνακα Α. Επιπρόσθετα με την απόφαση 39000/56 του Συμβουλίου Εξωτερικού Εμπορίου καθιερώθηκαν οι εισαγωγικοί συναλλαγματικοί πίνακες, που συντέλεσαν στην ενίσχυση της προστασίας της εγχώριας βιομηχανίας, ενώ το 1960 καταρτίστηκε το νέο δασμολόγιο, που αποτέλεσε και τη βάση των διαπραγματεύσεων στη Συμφωνία Συνδέσεως με την ΕΟΚ.

15. Α. Κιντής, ο.π. σελ. 157.

οριοθέτησαν το πλαίσιο του τρόπου συσσώρευσης κεφαλαίου στη μεταποίηση, που είχε επιλεγεί.

Α. Δεκαετία 1950-1960.

Από αναλυτική καθαρά άποψη τα σημαντικότερα νομοθετήματα της περιόδου 1950-1960 μπορούν να διακριθούν σε τέσσερις κατηγορίες:

α. Διατάξεις με περιφερειακή διάσταση. Το πρώτο βασικό νομοθέτημα για την ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης ήταν ο νόμος 2176/1952 "περί μέτρων προστασίας της επαρχιακής βιομηχανίας"¹⁶ με διατάξεις που αύξησαν τα όρια αποσβέσεων (πρόσθετες αποσβέσεις -περίοδος 1952-1961- για κτίσματα, μηχανήματα και λοιπές εγκαταστάσεις 100%), μείωσαν το φόρο κύκλου εργασιών (20%-40%), τα επιτόκια των δανείων χορηγήσεων (επιδότηση επιτοκίου για βιομηχανικά δάνεια) 20% για όλες αδιάκριτα τις επαρχιακές βιομηχανίες, ενώ παράλληλα απαγορεύονταν οι χορηγήσεις αδειών για την ίδρυση βιομηχανικών μονάδων στο νομό Αττικής για την πενταετία 1952-1957. Τέλος δινόταν έκπτωση από τα καθαρά κέρδη 25% ενώ παράλληλα υπήρχε προτίμηση στις αγορές του δημοσίου από προϊόντα της επαρχιακής βιομηχανίας.

Μεταγενέστερες ρυθμίσεις (Ν.Δ. 2901/54, Ν. 3206/1955, Ν. 3213/1955) τροποποίησαν και συμπλήρωσαν τις διατάξεις του Ν.Δ. 2176/1952 εξασφαλίζοντας ευνοϊκότερους όρους¹⁷ για τις επαρχιακές βιομηχανίες εκτός του λεκανοπεδίου Αττικής. Η αποτελεσματικότητα όμως των αρχικών περιφερειακών μέτρων μειώθηκε σημαντικά καθώς πολλές από τις ευνοϊκές ρυθμίσεις για τις βιομηχανίες της περιφέρειας επεκτάθηκαν και στις επιχειρήσεις της Αττικής. Συγκεκριμένα ο Ν. 3949/59 απάλλαξε τις υφιστάμενες επιχειρήσεις όλης της χώρας για μια 4ετία από δασμούς, φόρους και εισφορές για την εισαγωγή καινούργιων μηχανημάτων από το εξωτερικό για τον εκσυγχρονισμό τους. Ο Ν. 4002/1959 παρείχε μείωση φόρων εισοδήματος για όλες τις παραγωγικές επιχειρήσεις ανεξάρτητα από τον τόπο εγκατάστασής τους, ενώ ο Ν. 4171/1961 συμπλήρωνε τις διατάξεις του προηγούμενου.

16. Υπήρξαν βέβαια ορισμένα νομοθετήματα με κάποια περιφερειακή διάσταση που προηγήθηκαν. Στη νομοθεσία των κινήτρων αποκαλούνται εναλλακτικά και ως: αφορολόγητες κρατήσεις, αφορολόγητες εκπτώσεις και αφορολόγητα αποθεματικά. Συγκεκριμένα: Β.Α. 15/21 Οκτ. 1922, ο Ν. 843/1948 και ο Α.Ν. 942/1949.

17. Συγκεκριμένα με το Ν.Δ. 2901/54 αυξήθηκαν οι πρόσθετες αποσβέσεις για μηχανήματα, κτίσματα και λοιπές εγκαταστάσεις (για τα διαχειριστικά έτη 1952-61) από 100% σε 200%. Η έκπτωση από τα καθαρά κέρδη (για τα διαχειριστικά έτη 1952-61) για κάλυψη μελλοντικών ζημιών (μετά το 1962) διαμορφώθηκε σε 37.5% για τις επαρχιακές βιομηχανίες. Ενώ το τέλος άσκησης επιτηδεύματος αυξήθηκε προοδευτικά με την αύξηση του μεγέθους του οικισμού όπου ήταν εγκατεστημένος ο επιτηδεύματός με το 3213/1955, για τις επαρχιακές βιομηχανίες, παρέχονταν μείωση (100%) στους δασμούς, στους φόρους στις εισφορές κλπ για τα εισαγόμενα μηχανήματα, εξαρτήματα και ανταλλακτικά για την ίδρυση ή επέκταση βιομηχανιών. Επιτρεπόταν η αναγκαστική απαλλοτρίωση... και η αναγκαστική μίσθωση ή παράταση μισθώσεως δημοσίων κτημάτων ή δασμών, γινόταν έκπτωση από τα καθαρά κέρδη για κάλυψη μελλοντικών ζημιών 25% για τη Β περιοχή (περιελάμβανε όλες τις περιοχές εκτός του Ν. Αττικής και των νησών εκτός της Εύβοιας) και 40% για τη Γ περιοχή (νησιά εκτός της Εύβοιας). Ενώ η έκπτωση από τα καθαρά κέρδη για νέες εγκαταστάσεις, επέκταση και βελτίωση υφιστάμενων εγκαταστάσεων, ήταν 40% για τη Β περιοχή και 80% για τη Γ. Επίσης γινόταν μείωση εισφορών εργοδοτών και ασφαλισμένων προς το ΙΚΑ και ιδρύματα, ταμεία και Οργανισμούς επικουρικής ασφάλισης, 10% για τη Β περιοχή και 20% για τη Γ. Τέλος η μείωση του φόρου υπέρ τρίτων επί των αποδοχών των εργατών και υπαλλήλων (6%) ήταν 100% για τις Β και Γ περιοχές.

β. **Διατάξεις που είχαν ως στόχο την προώθηση των εξαγωγών.** Τα κίνητρα που θεσπίστηκαν για την ενίσχυση των εξαγωγών την περίοδο αυτή μπορεί να διακριθούν ως εξής:

1. *Κίνητρα για τις εξαγωγικές αλλοδαπές επιχειρήσεις, που ιδρύθηκαν με το Ν.Δ. 2687/53 και ήταν:* α) γενικά και ίσχυσαν αδιάκριτα, κάτω από τις ίδιες προϋποθέσεις για όλες τις εξαγωγικές επιχειρήσεις αυτής της κατηγορίας και β) αποτέλεσμα ειδικής συγκεκριμένης διαπραγμάτευσης και συμφωνίας μεταξύ κυβέρνησης και εταιρειών. Το Ν.Δ. 2687/53 που εξέφραζε την κυβερνητική αντίληψη απέναντι στις ξένες άμεσες επενδύσεις, προέβλεπε στο άρθρο 8 την εξοικονόμηση συναλλάγματος από τις ξένες επενδύσεις (είτε λόγω εξαγωγικού προσανατολισμού, είτε στην περίπτωση που συντελείται υποκατάσταση εισαγωγών) ως βασικό στοιχείο για την παροχή μιας σειράς φορολογικών διευκολύνσεων, όπως η παγιοποίηση του καθεστώτος φορολογίας για διάστημα μέχρι 10 χρόνια, η δυνατότητα φορολογικής επιβάρυνσης των κερδών των επιχειρήσεων αυτών, σε επίπεδο χαμηλότερο από αυτό που ισχύει, δασμολογικές και φορολογικές απαλλαγές του εισαγόμενου μηχανολογικού εξοπλισμού για μια δεκαετία, φορολογική απαλλαγή από τους φόρους ή εισφορές που επέβαλε η τοπική αυτοδιοίκηση και άλλοι οργανισμοί.

2. *Κίνητρα γενικής φύσης για όλες τις εξαγωγικές επιχειρήσεις, ελληνικές και ξένες, αδιάκριτα από την υπαγωγή ή μη στο Ν.Δ. 2687/53.* Ο Ν. 2861 του 1954 "περί μέτρων ενισχύσεως της εξαγωγής βιομηχανικών και άλλων εγχωρίων προϊόντων" καθόρισε τα κίνητρα για την περίπτωση αυτή.

Πιο συγκεκριμένα ο νόμος 2861/54 (α) έδινε τη δυνατότητα μείωσης των εργοδοτικών εισφορών στο ΙΚΑ για τα ημερομίσθια και τους μισθούς, που αναλογούσαν στην κατασκευή των εξαγομένων προϊόντων, μέχρι το ποσό των εισφορών που αντιστοιχούσαν στους μισθούς (άρθρο 5), (β) επέτρεπε, αντίστοιχα και τη μείωση ή κατάργηση των εργοδοτικών εισφορών σε άλλους οργανισμούς κύριας ή επικουρικής ασφάλισης (αρθ. 5), (γ) καθιέρωνε (αρθ. 4) την επιστροφή του φόρου 6% πάνω στους μισθούς και τα ημερομίσθια που επιβαλόταν στις βιομηχανικές επιχειρήσεις Αθηνών, Πειραιώς (βάσει του Α.Ν. 843/1948 αρθ.5), (δ) απάλλαξε τα ακαθάριστα έσοδα από πωλήσεις εξαγομένων προϊόντων από τη φορολογία κύκλου εργασιών και (ε) καθιέρωνε την επιστροφή των δασμών, των φόρων και των επιβαρύνσεων των εισαγομένων πρώτων υλών, καυσίμων κλπ, που ενσωματώνονταν ή χρησιμοποιούνταν στα εξαγόμενα προϊόντα (αρθ. 1 και 2).

Το 1957 με το Ν.Δ. 3765 "περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων του Ν.Δ. 3323/1955 "περί φορολογίας του εισοδήματος" αναγνωρίστηκε στις εξαγωγικές επιχειρήσεις το δικαίωμα να εκπίπτουν μέχρι 1% από τα ακαθάριστα έσοδά τους από τις εξαγωγές, μειώνοντας έτσι τη φορολογική τους επιβάρυνση.¹⁸

γ. **Νομοθετήματα που είχαν στόχο την προσέλκυση ξένων κεφαλαίων.** Το θεσμικό πλαίσιο που αφορούσε τις ξένες επενδύσεις στην Ελλάδα, διαμορφώθηκε από το Ν.Δ. 2687/53 "περί επενδύσεως και προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού", που με πολλές τροποποιήσεις, ισχύει μέχρι σήμερα.

18. Τ. Γιαννίσης, ο.π. σελ.310.

Ο νόμος αυτός, είναι συνταγματικά κατοχυρωμένος, που σημαίνει ότι η προστασία και τα προνόμια που απολαμβάνουν οι ξένοι επενδυτές δεν μπορούν να ανακληθούν, ούτε ν' αλλάξουν προς το χειρότερο για τον επενδυτή, με απλή τροποποίηση του Ν.Δ. 2687/53.

Τα κύρια προνόμια που παρέχονταν μ' αυτό το Ν.Δ. μπορούν να διακριθούν σε τέσσερις κατηγορίες:

1. *Εξασφάλιση της ιδιοκτησίας*. Εξαιρούνταν κάθε αναγκαστικής απαλλοτρίωσης τα περιουσιακά στοιχεία των επιχειρήσεων που ιδρύθηκαν ή ουσιαστικά ενισχύθηκαν με κεφάλαια εξωτερικού. Απαγορευόταν η επίταξη περιουσιακών στοιχείων, εκτός από περίπτωση πολέμου και αποκλειστικά για τις ανάγκες των ενόπλων δυνάμεων.

2. *Διατήρηση πάγιου καθεστώτος*. Η ελληνική κυβέρνηση δεν είχε το δικαίωμα να μεταβάλει μονομερώς τους όρους που καθορίστηκαν στη διοικητική και εγκριτική πράξη, ενώ παράλληλα απαγορευόταν η μονομερής ερμηνεία του περιεχομένου ή συμπλήρωση τυχόν κενών της εγκριτικής πράξης (αρθ. 8).

Σ' ένα άλλο σημείο, του ίδιου άρθρου 8, ο φόρος εισοδήματος παρέμεινε πάγιος για μια δεκαετία, μπορούσε δε να προσδιοριστεί σε πάγιο ποσοστό των κερδών, ακόμη και κατώτερο του ισχύοντος βάσει της φορολογικής νομοθεσίας, η οποία σε περίπτωση μείωσης θα έπρεπε να προσαρμόζεται στα νέα χαμηλότερα όρια.

3. *Επανεξαγωγή κεφαλαίου, κερδών, τόκων, αμοιβών κλπ*. Η Τράπεζα της Ελλάδας υποχρεωνόταν να χορηγεί συνάλλαγμα για επιστροφή του εισαχθέντος κεφαλαίου ένα χρόνο μετά τη λειτουργία της επιχείρησης, μέχρι 10% ετησίως, για εξαγωγή κερδών μέχρι 12% ετησίως, για εξαγωγή τόκων μέχρι 10% για κεφάλαια από δάνεια. Επιτρεπόταν επίσης η κατά τα επόμενα έτη, σωρευτική εξαγωγή κερδών και τόκων, εάν κατά τα προηγούμενα έτη δεν είχε συμπληρωθεί το ποσοστό μεταφοράς που είχε επιτραπεί.

Εξαγωγή συναλλάγματος επίσης εγκρινόταν για μισθώματα μηχανημάτων του εξωτερικού ή κεφαλαίου άλλης μορφής (σημαία, ευρεοιτεχνίες, τεχνολογία κλπ), καθώς και αμοιβές αλλαδαπού προσωπικού.

4. *Φορολογικές απαλλαγές*. Οι επιχειρήσεις ξένου κεφαλαίου απολάμβαναν ένα προνομιακό φορολογικό καθεστώς, όπου απαγορευόταν η αναδρομική φορολογία. Σε περίπτωση δηλ. που η γενικώς ισχύουσα φορολογία στην Ελλάδα (εισοδήματος, εισαγωγών κλπ) μειωνόταν, έπρεπε να προσαρμοσθεί αυτόματα η φορολογία των επενδύσεων εξωτερικού στα χαμηλότερα όρια. Επίσης, αν νεότερη επιχείρηση με κεφάλαιο εξωτερικού πετύχενε ευνοϊκότερους όρους, αυτοί επεκτείνονταν αυτοδικαίως και στις προγενέστερες με τροποποίηση της εγκριτικής πράξης ύστερα από αίτηση του δικαιούχου. Πέρα δε απ' το γενικό αυτό πλαίσιο και την παγιοποίηση της φορολογίας για μια δεκαετία, του άρθρου 8, παρέχονταν και οι παρακάτω φορολογικές διευκολύνσεις:

- Μείωση ή απαλλαγή για 10 χρόνια από δασμούς, εισφορές, τέλη για τα εισαγόμενα μηχανήματα, εργαλεία, ανταλλακτικά κλπ.
- Μείωση ή απαλλαγή για 10 χρόνια απ' όλους τους φόρους, τέλη, εισφορές υπέρ των δήμων, κοινοτήτων, λιμενικών ταμείων ή άλλων δημοσίων οργανισμών.
- Μείωση ή απαλλαγή από φόρους και τέλη κατά την εγγραφή υποθήκης και τη σύσταση ενέχυρου προς ασφάλεια των εισαγομένων κεφαλαίων.

Ειδική συνταγματική προστασία για καταθέσεις σε συνάλλαγμα με προθεσμία επιστροφής 6 μηνών και πάνω και με τόκο 8%. Ελάχιστη κατάθεση 10.000 δολ.¹⁹

B. Περίοδος 1961-1966.

Η στασιμότητα ή/και η οπισθοδρόμηση βασικών οικονομικών μεγεθών, όπως είναι οι επενδύσεις, η βιομηχανική παραγωγή, οι εξαγωγές και η επιδείνωση των συνθηκών ισορροπίας του ισοζυγίου πληρωμών κατά την προηγούμενη περίοδο, ανάγκασαν το κράτος να επαναπροσδιορίσει την πολιτική του για τη διαχείριση της κρίσης. Έτσι, από τις αρχές της δεκαετίας του 1960 έγιναν κάποιες προσπάθειες για την εισαγωγή κάποιας μορφής προγραμματισμού ως μέσου διαμόρφωσης μιας περισσότερο συνεπούς αναπτυξιακής πολιτικής. Μέσα στο πλαίσιο αυτό το πενταετές πρόγραμμα 1960-1964 Οικονομικής Ανάπτυξης της χώρας πρόβλεψε την ίδρυση μιας σειράς βιομηχανικών μονάδων (εργοστάσια ζάχαρης στο Πλατύ, Σέρρες, Λάρισα, εργοστάσιο αζωτούχων λιπασμάτων (ΑΕΒΑΛ) στην Πτολεμαίδα, βιομηχανία αλουμινίου (Α.Ε. Αλουμίνιον Ελλάδος), εργοστάσιο υπερφωσφορικών λιπασμάτων (Νέας Καρβάλης) κτλ) και την εκτέλεση μεγάλων έργων στον τομέα της ενέργειας και ειδικότερα του ηλεκτρισμού που εκτελούνταν από τη Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού. Παράλληλα το 1962 ιδρύθηκε το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ). Παρόλα αυτά, η προσπάθεια για έναν πιο συνεπή προγραμματισμό που επιχειρήθηκε τη δεκαετία αυτή δεν απέδωσε αρκετά ενθαρρυντικά αποτελέσματα δεδομένου ότι σχεδόν όλα τα στοιχεία ενδεικτικού προγραμματισμού που καταρτίστηκαν δεν αξιοποιήθηκαν.

Ωστόσο, κυρίαρχο χαρακτηριστικό της δεκαετίας αυτής ήταν η μετάβαση σ' έναν εξωστρεφή προσανατολισμό της αναπτυξιακής πολιτικής με περισσότερο "άνοιγμα" προς τη διεθνή αγορά και ενίσχυση του ρόλου των ξένων επενδύσεων (σύνδεση με ΕΟΚ, Ν.4171/61). Στο πλαίσιο αυτό το 1962 υπογράφηκε η συμφωνία Σύνδεσης της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα που είχε άμεσες και έμμεσες συνέπειες για την οικονομική εξέλιξη της χώρας. Μια από τις σημαντικότερες πλευρές της σύνδεσης υπήρξε η δημιουργία Τελωνειακής Ένωσης. Η βαθμιαία εξάλειψη των δασμών των εισαγομένων προϊόντων μετά από μια μεταβατική περίοδο 12 ετών, εκτός από τις διατυπωμένες στη Σύμβαση εξαιρέσεις, στο πλαίσιο της τελωνειακής ένωσης έθετε ταυτόχρονα νέες προοπτικές και περιορισμούς για την ελληνική οικονομία. Το κλίμα για τους ξένους επενδυτές διαμορφώθηκε πολύ πιο ευνοϊκό δεδομένου ότι με τη συμφωνία σύνδεσης δίνονταν νέες ευκαιρίες για διείσδυση των παραγομένων στην Ελλάδα προϊόντων στις αγορές των χωρών μελών της ΕΟΚ. Ενώ παράλληλα ο περιορισμός της δασμολογικής προστασίας διατάραξε τις συνθήκες "θερμοκηπίου" κάτω από τις οποίες λειτουργούσαν οι ελληνικές βιομηχανίες.

Παρόλα αυτά η πολιτική που ακολουθήθηκε στην ουσία απέβλεπε στην αντιμετώπιση των συνεπειών μιας περιορισμένης ενσωμάτωσης της οικονομίας στη διεθνή αγορά.

19. Μπενός Δ. Η Εισβολή του Ξένου Κεφαλαίου στην Ελλάδα. Παπαζήσης, Αθήνα 1976, σελ. 47-49. Μπαμπονάκη Σ. Σούλα Κώστα. Η Ελλάδα στην περιφέρεια των αναπτυσσόμενων χωρών. Θεμέλιο, Αθήνα 1976, σελ. 130-131. Β. Παπανδρέου. Πολυεθνικές Επιχειρήσεις και Αναπτυσσόμενες Χώρες. Gutenberg, Αθήνα 1981, σελ. 170-171.

Γι' αυτό επιδιώχθηκε η εμβάθυνση της σχέσης αυτής, όσον αφορά τόσο τις εμπορικές σχέσεις, όσο και τις άμεσες επενδύσεις, χωρίς όμως να υπάρχει μια συστηματική εκτίμηση της συνολικής αποτελεσματικότητας και των επιδράσεων των μέτρων που λαμβάνονταν. Η ίδια άλλωστε η ενσωμάτωση της οικονομίας στη διεθνή αγορά, με τον τρόπο που γινόταν, προκαθόριζε και τα περιθώρια της οικονομικής πολιτικής. Την περίοδο αυτή θεοπίστηκαν:

α. Κίνητρα με περιφερειακή διάσταση.

Η πολιτική περιφερειακής βιομηχανικής ανάπτυξης στηρίχθηκε βασικά στο μοντέλο περιφερειοποίησης της προηγούμενης περιόδου, της οποίας το πλέγμα των φορολογικών κινήτρων ίσχυε και σ' αυτή την περίοδο. Ετσι μπορούμε να πούμε ότι στην περίοδο 1961-66 δεν άλλαξε ουσιαστικά τίποτε και ότι τα κίνητρα περιφερειακής ανάπτυξης θεοπίστηκαν και σ' αυτή την περίοδο μεμονωμένα, μολονότι υπήρχαν κάποια προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης²⁰, όπως το Ν.Δ 284/63, το Β.Δ 416/63, ο Ν.4480/65 για τη βελτίωση του συστήματος χορήγησης αδειών για την εγκατάσταση βιομηχανιών και βιοτεχνιών, ο Ν.4481/65 για τη βελτίωση του συστήματος χορήγησης αδειών για την εγκατάσταση βιομηχανιών και βιοτεχνιών, το Ν.Δ 4484 για τη βελτίωση του συστήματος προτίμησης των προϊόντων της εγχώριας βιομηχανίας κλπ.

β. Κίνητρα προώθησης των εξαγωγών.

Για υλοποίηση του στόχου αύξησης των εξαγωγών θεοπίστηκαν μια σειρά από πρόσθετες σημαντικές ρυθμίσεις, όπως το Ν.Δ 4171/61, το Ν.Δ 4231/62, το Ν.Δ 4256/62 που συμπληρώθηκαν ή αντικαταστάθηκαν από νεότερες²¹ και προοδευτικά δημιούργησαν ένα πολύμορφο πλέγμα επιδοτήσεων και διευκολύνσεων στις εξαγωγικές εταιρίες (πολυεθνικές και εγχώριες).²²

Ο νόμος 4171 "περί λήψεως γενικών μέτρων δια την υποβοήθειον της αναπτύξεως της οικονομίας της χώρας", θεωρούσε τη συναλλαγματική συμβολή μιας επιχείρησης ως βασική προϋπόθεση για την υπαγωγή της στις απαλλαγές και επιδοτήσεις. Τα πλεονεκτήματα που παρέχονταν, είτε αφορούσαν μόνο τις ξένες επιχειρήσεις που υπάγονται στο Ν.Δ 2687/53, είτε ήταν γενικής φύσης. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν η δυνατότητα χρησιμοποίησης ξένων τεχνικών γραφείων ή τεχνικών για τη μελέτη, την κατασκευή και την επίβλεψη των έργων εγκατάστασης (αρθ. 2, παρ. 7), η δυνατότητα εξαγωγής συναλλάγματος για την πληρωμή κερδών και στο τμήμα ακόμη του κεφαλαίου που επαναπατρίσθηκε, σε ποσό μέχρι 6% του κεφαλαίου αυτού το χρόνο και εφόσον το συνάλλαγμα που θα εδαπανάτο για το σκοπό αυτό δεν θα ξεπερνούσε το 8% των συναλλαγματικών εισπράξεων της επιχείρησης (αρθ. 2 παρ. 13). Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν όλα τ' άλλα

20. Α. Αργίρης, *Περιφερειακή Οικονομική Πολιτική στην Ελλάδα: 1950-1981*, Θεσσαλονίκη 1984, σελ. 28-29.

21. Αποφ. 1509/68 και 1574/70 της Νομοματαικής Επιτροπής όπως τροποποιήθηκαν, απόφ. Δ.15333/284 πολ. 270/16.7.75 Υπ. Οικον. και Βιομηχανίας

22. Γιαννίτσας Τ., ο.π. σελ. 310.

πλεονεκτήματα (φορολογικά, δασμολογικά κλπ), που προβλέπονταν από το νομοθέτημα αυτό.²³

Με το Ν.Δ 4231/62, αυξήθηκε η φορολογική έκπτωση από τα ακαθάριστα έσοδα των εξαγωγικών επιχειρήσεων από 1% σε 4% των συναλλαγματικών εσόδων της επιχείρησης για τα βιομηχανικά, βιοτεχνικά και χειροτεχνικά προϊόντα κλπ.²⁴

Το Ν.Δ 4256/62 ήταν ιδιαίτερα σημαντικό γιατί από τη μια πλευρά συμπλήρωσε τις ευνοϊκές ρυθμίσεις του Ν.4171/62 και από την άλλη καθιέρωσε νέες δυνατότητες στις σχέσεις κράτους και πολυεθνικών.

Πιο ειδικά και όσον αφορά την προώθηση των εξαγωγών, βασικά σημεία του νομοθετήματος ήταν ότι αφενός το κράτος είχε την ευχέρεια να χορηγεί εγκρίσεις επενδύσεων (Ξένων και ελληνικών), με όρο την εξαγωγή ενός ποσοστού της ετήσιας παραγωγής. Μπορούσε επίσης να δεσμευτεί να μη χορηγήσει άλλη άδεια για την ίδρυση παρόμοιας βιομηχανίας στη χώρα ή σε μια περιοχή για ορισμένο χρονικό διάστημα, εξασφαλίζοντας δηλ. νομικό μονοπώλιο σε ορισμένες επιχειρήσεις, ενώ αφετέρου είχε το δικαίωμα ν' αυξήσει τη φορολογία κύκλου εργασιών (αρθ. 2) σαν συνέπεια της μη τήρησης του όρου της εξαγωγής ενός τμήματος της παραγωγής τους.

γ. Κίνητρα προσέλκυσης Ξένου κεφαλαίου.

Το Ν.Δ 4171/61 εκτός απ' το σκοπό προώθησης των εξαγωγών, περιείχε και ευνοϊκές ρυθμίσεις και πλεονεκτήματα για τις Ξένες επιχειρήσεις, που υπάγονταν στο Ν.Δ 2687/53.

Πιο ειδικά, προϋπόθεση για να υπαχθεί στο νόμο αυτό μια επιχείρηση ελληνική ή ξένη, ήταν να θεωρηθεί σημαντική παραγωγική επένδυση, προϋπόθεση που εκπληρωνόταν όταν το ύψος της νέας ήταν τουλάχιστον 150 εκ. δραχμές και της συμπληρωματικής επένδυσης 50 εκ. δρχ. Τα πλεονεκτήματα που παρέχονταν όπως προαναφέρθηκε είτε αφορούσαν μόνο τις Ξένες επιχειρήσεις που υπάγονταν στο Ν.Δ 2687/53 είτε ήταν γενικής φύσης. Στην πρώτη κατηγορία θεσμοθετήθηκε μια άνιση μεταχείριση ανάμεσα σε Ξένους και εγχώριους επενδυτές, γιατί το προνόμιο απαλλαγής από κάθε φόρο, δασμό, τέλος κλπ για τα μηχανήματα, πρώτες ύλες κλπ για την εγκατάσταση και λειτουργία της παραγωγικής μονάδας, παραχωρείται και σε επενδύσεις μικρότερες από 150 εκ. δρχ., δηλ. αυτές που υπάγονταν στο Ν.2687/53.

Αλλα πλεονεκτήματα γενικής φύσης ήταν η μείωση μέχρι και πλήρους απαλλαγής από οποιουσδήποτε φόρους για Royalties, μισθώματα, χαρτόσημα κλπ στην περίπτωση που η επένδυση ξεπερνούσε τα 500 εκ. δρχ. κίνητρο σημαντικό για τις Ξένες επιχειρήσεις, αν ληφθεί υπόψη η μικρή οικονομική επικράνεια των Ελλήνων βιομηχάνων σε σύγκριση με τους Ξένους. Απαλλαγή επίσης από φόρο ακίνητης ιδιοκτησίας, παγιοποίηση φορολογικού καθεστώτος για μια δεκαετία ή διαίτησία για διαφορετική ερμηνεία των συμβάσεων του Ν. 4171/61 που μπορούσε ν' ανατεθεί σε Ξένους, λιμενικές διευκολύνσεις, χρησιμοποίηση

23. Ο Ν.4171/61 παρατάθηκε και αναμορφώθηκε με το Ν.Δ 916/71. Τελικά οι ειδικές διατάξεις του νόμου που ίσχυαν μέχρι το τέλος του 1981 δεν ανανεώθηκαν και έτσι ουσιαστικά ο νόμος έπαψε να παίζει σοβαρό ρόλο στο πλαίσιο των κινήτρων που υπάρχει.

24. Η αφορολόγητη αυτή έκπτωση μειώθηκε σε 2% το 1975 για να αυξηθεί σε 3% το 1977. Μάλιστα για τις εργασίες φασόν ορίστηκε σε 5% επί της λαμβανόμενης αμοιβής.

ξένου προσωπικού σε ανώτερες θέσεις και τέλος περιορισμούς στις κρατήσεις υπέρ Δημοσίου, στα τέλη υπέρ Δήμων και Κοινοτήτων στα κατώτερα όρια αμοιβής δικηγόρων και συμβολαιογράφων για την ανέγερση εργοστασίου.

Τα κίνητρα του Ν. 4171/61 υποβοηθούσαν τη μονοπωλιακή συγκέντρωση των επιχειρήσεων στην Ελλάδα. Δεδομένου δε ότι οι δυνατότητες για πραγματοποίηση μεγάλων επενδύσεων ήταν πολύ μεγάλες, κυρίως από ξένους, οι πολυεθνικές επωφελήθηκαν από τους νόμους αυτούς.

Με το Ν.Δ.4256/62 καθιερώθηκαν, όπως αναφέρθηκε, νέες δυνατότητες στις σχέσεις κράτους και πολυεθνικών. Κυρίως δινόταν σ' αυτές το προνόμιο της επαναεξαγωγής κεφαλαίων, κερδών και τόκων σε ποσοστά μεγαλύτερα απ' αυτά που προέβλεπε το Ν.Δ. 2687 εφόσον το συνάλλαγμα, που απαιτείται για το σκοπό αυτό δεν ξεπερνούσε για κάθε περίπτωση τα 7/10 του συναλλάγματος που εισαγόταν από τις ακαθάριστες εξαγωγές της επιχείρησης. Ειδικά για την εξαγωγή τόκων, οριζόταν ότι μπορούσαν να αντιστοιχούν ετήσια σε 20% απόδοση του κεφαλαίου που εισάχθηκε σαν δάνειο από την επιχείρηση έναντι 10% του Ν.Δ. 2687/53 (αρθ. 5).

Πέρα από το Ν.4171/61 και το Ν.Δ. 4256/62 κατά την περίοδο της δικτατορίας εξασφαλίστηκαν νεότερα προνόμια στο ξένο κεφάλαιο. Άλλωστε ένα από τα βασικά στοιχεία της οικονομικής της πολιτικής ήταν η όσο το δυνατό μεγαλύτερη προσέλκυση και εισροή ξένων κεφαλαίων. Για το σκοπό αυτό πάρθηκαν μια σειρά από μέτρα και ψηφίστηκαν νεότερα διατάγματα (89/67 και 378/1968) που εξασφάλιζαν νέες διευκολύνσεις στο ξένο κεφάλαιο.

4. Κλαδικές και Χωρικές Διαστάσεις των Κινήτρων Βιομηχανικής Πολιτικής

α. Κλαδικές

Σε γενικές γραμμές η βιομηχανική πολιτική που ασκήθηκε τις δεκαετίες του 1950 και 1960 δημιούργησε μια τάση μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας. Χωρίς να πλησιάζει τα πρότυπα των αναπτυγμένων βιομηχανικά χωρών, η ελληνική οικονομία δεν εξαρτιόταν πλέον από τον πρωτογενή τομέα. Οι ρυθμοί αύξησης της βιομηχανικής παραγωγής σε σταθερές τιμές 1970 υπήρξαν ιδιαίτερα υψηλοί και για τις δύο δεκαετίες (μέσοι ετήσιοι ρυθμοί αύξησης του προϊόντος της μεταποίησης: 1950-60: 7,6, 1960-65: 8,8, 1965-70: 11,7 υπήρξαν δε σαφώς υψηλότεροι από τους αντίστοιχους ρυθμούς αύξησης του Α.Ε.Π (μέσοι ετήσιοι ρυθμοί αύξησης του Α.Ε.Π: 1950-60: 5,6, 1960-65: 7,6, 1965-70: 6,6). Παράλληλα, ο προσανατολισμός της κρατικής πολιτικής είχε σαν αποτέλεσμα τη μικρή αναδιάρθρωση του παραγωγικού δυναμικού της οικονομίας προς νέους βιομηχανικούς κλάδους και ιδιαίτερα προς αυτούς που εξασφάλιζαν την ανάπτυξη (μηχανολογικός εξοπλισμός κτλ). Διαφοροποιήσεις βέβαια σημειώθηκαν στους ρυθμούς ανάπτυξης των επιμέρους κλάδων, με αποτέλεσμα ν' αλλάξει αισθητά η συμβολή τους στη διαμόρφωση του βιομηχανικού προϊόντος. Ειδικότερα οι κλάδοι της χημικής βιομηχανίας, της βιομηχανίας των μη μεταλλικών ορυκτών, της βασικής μεταλλουργίας και των μηχανολογικών γενικά κλάδων, αύξησαν τη συμμετοχή τους στο σύνολο της βιομηχανικής παραγωγής από 23,5% (1949-51) σε 34,6%

(1959-61). Παρά όμως την ευνοϊκή αυτή εξέλιξη, η συμβολή των παραπάνω κλάδων στο βιομηχανικό προϊόν εξακολουθούσε να είναι χαμηλή, σε σύγκριση με την αντίστοιχη των αναπτυσσόμενων χωρών. Προφανώς τόσο οι διαρθρωτικές αδυναμίες του οικονομικού συστήματος της χώρας όσο και η πολιτική που εφαρμόστηκε την περίοδο 1950-66, δημιούργησαν σε μεγάλο βαθμό τις προϋποθέσεις για την εξέλιξη αυτή.

Από τη σύντομη αναδρομή της νομοθεσίας κινήτρων για την ενίσχυση της βιομηχανίας προέκυπτε η παντελής έλλειψη κλαδικής διαφοροποίησης, ως προς τις παρεχόμενες διευκολύνσεις, για τη συγκέντρωση πόρων στον τομέα της μεταποίησης από πλευράς του κράτους. Η αυπαρξία κλαδικής βιομηχανικής πολιτικής συνετέλεσε ώστε τα διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής βιομηχανίας να ενισχυθούν ακόμη περισσότερο, μια και οι επενδύσεις στην πλειοψηφία τους συγκεντρώθηκαν στους κατ' εξοχήν παραδοσιακούς κλάδους (είδη διατροφής και ποτών, υφαντικές βιομηχανίες, μη μεταλλικά ορυκτά κτλ.). Μεγάλο μέρος ακόμη και του ξένου κεφαλαίου δεν κατευθύνθηκε σε κλάδους που η ανάπτυξή τους θα μπορούσε να οδηγήσει σε σημαντικές διαρθρωτικές αλλαγές.

Πιο συγκεκριμένα δύο ήταν τα χαρακτηριστικά της εκβιομηχάνισης με βάση το ξένο κεφάλαιο. Το πρώτο ήταν ότι απουσίαζαν επιδεικτικά επενδύσεις στον κατ' εξοχήν χώρο της βαριάς βιομηχανίας δηλ. στην κατασκευή εργαλειομηχανών (κλάδος 36) και το δεύτερο ότι σπάνιζαν οι καθετοποιημένες βιομηχανίες, που θα ολοκλήρωναν μια σωστή πολιτική εκβιομηχάνισης της χώρας. Τα ξένα κεφάλαια δεν πραγματοποίησαν επενδύσεις που θα οδηγούσαν σε ουσιαστική εκβιομηχάνιση και σε υψηλά ποσοστά προστιθέμενης αξίας κατά μονάδα προϊόντος. Ουσιαστικά, περιορίστηκαν στις συναρμολογήσεις και την πρώτη βασική κατεργασία των μεταλλευμάτων. Απόδειξη των διαπιστώσεων αυτών αποτελεί η εξέλιξη της προστιθέμενης αξίας, σαν ποσοστό επί της αξίας της ακαθάρτησ βιομηχανικής παραγωγής στην περίοδο 1958 ως 1969 που θεωρείται η "πιο παραγωγική" τόσο από την άποψη της εκβιομηχάνισης της χώρας όσο και από την άποψη του όγκου των ξένων επενδύσεων. Μέσα σ' αυτά τα 11 "κρίσιμα" χρόνια, το ποσοστό της προστιθέμενης αξίας ανέβηκε από 32,3% σε 38,3%. Η αύξηση δε αυτή προερχόταν κυρίως από τους κλάδους της ελαφράς βιομηχανίας, χαρακτηριστικό πάντως είναι ότι στην κατηγορία των κεφαλαιουχικών αγαθών η προστιθέμενη αξία ανέβηκε μια μονάδα μόνο (από 44,5% σε 45,6%). Στις άλλες κατηγορίες η αύξηση ήταν πολύ υψηλότερη, στα ενδιάμεσα προϊόντα από 34,3% σε 39,8% και στην κατηγορία καταναλωτικών προϊόντων από 29,1% σε 33,7%. Και στις δύο αυτές κατηγορίες η αύξηση πλησίασε το 16% ενώ στα κεφαλαιουχικά αγαθά δεν ξεπέρασε το 2,5%.²⁵

Παρά το γεγονός ότι η βιομηχανική πολιτική που ασκήθηκε τις δύο δεκαετίες, όπως προκύπτει από την παράθεση των νομοθετημάτων για την προσέλκυση ξένου κεφαλαίου, στήριξε πολλές ελπίδες στο ξένο κεφάλαιο. Αυτό όμως δεν έδειξε ενδιαφέρον για την ανάληψη επενδύσεων στον τομέα των κεφαλαιουχικών αγαθών. Αντίθετα, περιορίστηκε, κατά κανόνα, στον τομέα παραγωγής ενδιάμεσων και καταναλωτικών αγαθών. Ετσι, παρά το γεγονός ότι η εισροή των ξένων κεφαλαίων στην Ελλάδα πήρε σημαντικότερες

25. Δ. Μπενός, Η εισβολή του ξένου κεφαλαίου στην Ελλάδα, Β' έκδοση, Αθήνα, 1978 σελ. 146 - 214

διαστάσεις από ότι σε άλλες περιφερειακές χώρες,²⁶ αυτή κατευθύνθηκε, με ελάχιστες εξαιρέσεις στην παραγωγή αγαθών για την υποκατάσταση των εισαγομένων καταναλωτικών αγαθών.

Το κράτος δεν αντιμετώπισε την πιθανή συμβολή του ξένου κεφαλαίου κυρίως από πλευράς μεταφοράς προχωρημένης τεχνολογίας και τη χρησιμοποίηση σύγχρονων μεθόδων παραγωγής και οργάνωσης των επιχειρήσεων ώστε να ασκήσει διακριτική βιομηχανική πολιτική για την προσέλκυση του ξένου κεφαλαίου για το σκοπό αυτό. Φαίνεται, μάλλον να έδωσε μεγαλύτερη σημασία από ότι έπρεπε στη συναλλαγματική του πλευρά η οποία βέβαια στα πλαίσια αντιμετώπισης βραχυπρόθεσμο του ελλείμματος στο ισοζύγιο πληρωμών είχε κάποιο αποτέλεσμα που όμως έφθινε αρκετά στα πλαίσια μιας συνεπούς αναπτυξιακής διαδικασίας, γεγονός που υποδηλώνει την έλλειψη στρατηγικής μακροχρόνιας ανάπτυξης της βιομηχανίας. Κυριάρχησε η αντίληψη της αντιμετώπισης του ξένου κεφαλαίου ως μέσο για την επίλυση πρόσκαιρων προβλημάτων της οικονομίας που σχετιζόταν τόσο με το ισοζύγιο πληρωμών όσο και με το γεγονός ότι η εισροή ξένου κεφαλαίου οπωσδήποτε θα δημιουργούσε βραχυπρόθεσμο οφέλη στην οικονομία. Οι επιλογές όμως αυτές στην ουσία καθόρισαν σε μεγάλο βαθμό τις εξελίξεις στον τομέα της βιομηχανίας. Ετσι μετά από μια περίοδο εντυπωσιακών ρυθμών αύξησης του προϊόντος και των συνολικών επενδύσεων στη βιομηχανία ο τομέας αυτός, μετά το 1970, εισήλθε σε μία περίοδο ύφεσης.

Παράλληλα, ένας νόμος βιομηχανικής πολιτικής από αυτούς που εφαρμόστηκαν στις δεκαετίες 1950 και 1960 δεν προέβλεπε έστω και ελάχιστη κλαδική διαφοροποίηση ως προς τις άμεσες και έμμεσες χρηματοπιστωτικές διευκολύνσεις και παραχωρήσεις. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την πολιτική δασμολογικής προστασίας της βιομηχανίας που ακολουθήθηκε, δεν επέτρεψε την ανάπτυξη κλάδων παραγωγής κεφαλαιουχικών αγαθών και ειδικότερα μηχανολογικού εξοπλισμού. Παράλληλα, η κρατική δασμολογική πολιτική με στόχο την προστασία της εγχώριας βιομηχανικής παραγωγής δημιούργησε κυριολεκτικά για μεγάλο χρονικό διάστημα στη μεταπολεμική περίοδο και ουσιαστικά μέχρι το 1961 "συνθήκες θερμοκηπίου" για τις εγχώριες βιομηχανικές επιχειρήσεις. Όμως η κατάσταση αυτή δε βοήθησε τελικά τις βιομηχανικές επιχειρήσεις να προετοιμαστούν (επανεπένδυση κερδών, εξορθολογισμός της λειτουργίας των επιχειρήσεων κλπ.) για να αντιμετωπίσουν τον ελεύθερο διεθνή ανταγωνισμό μόλις έπαψε η δασμολογική προστασία.

Ετσι, οι πόροι, με το σύστημα παροχών που ίσχυε, κατευθύνθηκαν προς τους κλάδους που άφηναν μεγαλύτερα περιθώρια κέρδους ή δεν απαιτούσαν σημαντικά κεφάλαια και τεχνογνωσία.

Τέλος, το κράτος προτίμησε να μην αναλάβει το ίδιο επιχειρηματική δραστηριότητα σε ορισμένους κλάδους "κλειδιά" οι οποίοι συμβάλλουν στην περαιτέρω ανάπτυξη, αλλά δεν κατορθώνουν για μια σειρά λόγους κυρίως στα πρώτα στάδια εκβιομηχάνισης να συγκεντρώσουν τους απαραίτητους πόρους, που θα τους καθιστούσαν δυναμικούς μέσα στο βιομηχανικό τομέα της οικονομίας συμβάλλοντας έτσι στην αναδιάρθρωση του παρα-

26. Η εξωτερική χρηματοδότηση σαν ποσοστό του ΑΕΠ στην περίοδο 1950-65 είναι 7,6% για την Ελλάδα έναντι του μέσου όρου 2,8% για 22 περιφερειακές χώρες στην ίδια περίοδο. Παράλληλα με βάση τα στοιχεία της ΕΤΒΑ την περίοδο 1954-1975 το 80% των ξένων κεφαλαίων επενδύονταν στη βιομηχανία. Τ. Φωτόπουλος, Εξαρτημένη Ανάπτυξη Η Ελληνική περίπτωση, Εξάντας, Αθήνα 1985, 153-54.

γωγικού δυναμικού της οικονομίας. Σ' ολόκληρη τη διάρκεια της περιόδου αυτής, με ελάχιστες εξαιρέσεις, δεν υπήρξαν κρατικές πρωτοβουλίες, για κάλυψη της εσωτερικής ζήτησης ή με προσανατολισμό προς τη διεθνή αγορά. Το κράτος προτίμησε σαφώς να στηρίξει την επενδυτική δραστηριότητα στο βιομηχανικό τομέα με άμεση ή έμμεση χρηματοδότηση.

Στα πλαίσια της πολιτικής αυτής, όσον αφορά την ανάπτυξη της βιομηχανίας, μπορεί να ενταχθεί και η βασική αδυναμία της πολιτικής που ακολουθήθηκε, που ενώ διαμορφώθηκε με σκοπό να θεραπεύσει τις ατέλειες του συστήματος των τιμών, κατά την εφαρμογή της στηρίχθηκε αποκλειστικά στη λειτουργία του συστήματος αυτού. Τα κίνητρα που δόθηκαν στη συντριπτική τους πλειοψηφία ήταν δημοσιονομικού χαρακτήρα (φορολογικές απαλλαγές, αυξημένοι συντελεστές απόσβεσης κτλ) και προϋπέθεταν για τη λειτουργία τους την ύπαρξη κερδών. Οι περισσότερες όμως επιχειρήσεις συνήθως αρχίζουν να έχουν κέρδη 2-3 χρόνια τουλάχιστον μετά τη λειτουργία τους, γεγονός που σημαίνει ότι τα οφέλη που θα είχε η επιχείρηση από την ύπαρξη κινήτρων θα πραγματοποιούνταν 4-5 χρόνια μετά από τη στιγμή που ο επιχειρηματίας θα υλοποιούσε τις επενδυτικές του αποφάσεις.

Κατά συνέπεια γίνεται φανερό πως μια τέτοια προοπτική δεν μπορούσε να έχει παρά ελάχιστες επιπτώσεις πάνω στο ύψος και τη φύση των βιομηχανικών επενδύσεων.²⁷ Με το σύστημα κινήτρων που εφαρμόστηκε, οι παλιές επιχειρήσεις είχαν το συγκριτικό πλεονέκτημα να είναι σε θέση να επωφεληθούν από αυτό περιορίζοντας το κόστος παραγωγής τους δρώντας έτσι πιο ανταγωνιστικά προς τις νέες. Επομένως, είναι λογικό ότι με τα κίνητρα αυτά συγκεντρώθηκαν πόροι στον τομέα παραγωγής παραδοσιακών βιομηχανικών προϊόντων δεδομένου ότι υπήρξε κάποια ανάπτυξη των κλάδων αυτών και πριν από την άσκηση βιομηχανικής πολιτικής.

β. Χωρικές

Η τάση μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας, που παρατηρήθηκε τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, συνοδεύτηκε παράλληλα και από μια έντονη συγκέντρωση πόρων και παραγωγικών δραστηριοτήτων στα μεγάλα αστικά κέντρα και κύρια στο λεκανοπέδιο της Αττικής.²⁸

Η δυνατότητα εκμετάλλευσης των "εξωτερικών οικονομικών" που δημιουργήσε η τεχνική, κοινωνική και οικονομική υποδομή που είχε αναπτυχθεί, σε αντίθεση με άλλες περιοχές, στο αστικό συγκρότημα Αθήνας-Πειραιά, η ανάπτυξη βιομηχανικών μονάδων υποκατάστασης των εισαγωγών, που κατά τεκμήριο συγκεντρώνονταν στα ήδη υπάρχοντα κέντρα οικονομικής δραστηριότητας και συγκέντρωσης πληθυσμών, ώστε να εκμεταλ-

27. Το γεγονός αυτό επιστημονήθηκε με μεγάλη έμφαση από τους επιχειρηματίες, στα πλαίσια της έρευνας πεδίου που έγινε για τους σκοπούς του ερευνητικού προγράμματος "Χωροθέτηση της Βιομηχανίας στη Β. Ελλάδα - Επιπτώσεις από τη νομοθεσία κινήτρων". Μέλη ερευνητικής ομάδας: Ν. Καλογίτρου, Σ. Καραγιάννη, Α. Λαμπριανίδης, Ν. Παπαμίχης, Σ. Τσίσιγγου και Κ. Χατζημαχάλης. Η έρευνα αυτή χρηματοδοτήθηκε από το ΥΠΕΚΧΔΕ.

28. Το 73% των βιομηχανικών μονάδων και 49% της δευτερογενούς απασχόλησης συγκεντρώνεται στην περιοχή της πρωτεύουσας. Ακόμη περίπου το 40% της προστιθέμενης αξίας της "μεζονος βιομηχανίας" (πάνω από 10 άτομα) παράγεται στην περιοχή των Αθηνών. Τέλος το 47% των ιδιωτικών επενδύσεων συγκεντρώνεται στην πρωτεύουσα". Τ. Φωτόπουλος, ο.π. σελ. 311-312.

λεύονται τα πλεονεκτήματα από την ύπαρξη μεγάλης κοντινής αγοράς για τη διάθεση των προϊόντων τους, ήταν μερικοί από τους παράγοντες χωροταξικής συγκέντρωσης της βιομηχανίας στην περιοχή της πρωτεύουσας, από τα πρώτα κιόλας χρόνια της εκβιομηχάνισης.

Πέρα από τους παράγοντες αυτούς, οι οποίοι ισχύουν σε κάθε περίπτωση και χώρα,²⁹ η τάση συγκέντρωσης, με όλες τις δυσμενείς επιδράσεις που αυτή συνεπάγεται, ευνοήθηκε σημαντικά από το γεγονός της ανυπαρξίας ουσιαστικής περιφερειακής βιομηχανικής πολιτικής, παρά τα νομοθετήματα με περιφερειακή διάσταση που θεσμοθετήθηκαν στις δύο αυτές δεκαετίες.

Πιο συγκεκριμένα τα κίνητρα που υιοθετήθηκαν την περίοδο αυτή για την ανάπτυξη της επαρχιακής βιομηχανίας ουσιαστικά ήταν ασήμαντα ιδιαίτερα όταν εξεταστούν σ' ένα ευρύτερο πλαίσιο παροχών και κινήτρων που θέσπισε το κράτος την ίδια περίοδο για την προσέλκυση ξένου κεφαλαίου στη βιομηχανία, την ανάπτυξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων με εξαγωγικό προσανατολισμό, τη δημιουργία μεγάλων βιομηχανικών μονάδων, την προστασία της εγχώριας βιομηχανίας και την ανάπτυξη της βιομηχανίας γενικότερα ανεξάρτητα από τον τόπο εγκατάστασης των βιομηχανικών δραστηριοτήτων. Είναι φανερό ότι το πολύμορφο πλέγμα κινήτρων που αναπτύχθηκε για την ενίσχυση του ρόλου της βιομηχανίας στην οικονομία επεσκίασε τα κίνητρα με περιφερειακή διάσταση και υποβάθμισε ουσιαστικά το ρόλο τους για την αποκέντρωση των βιομηχανικών δραστηριοτήτων³⁰ από το λεκανοπέδιο Αττικής ενισχύοντας έτσι τις αυθόρμητες τάσεις ανάπτυξης του κέντρου.

Η νομοθεσία κινήτρων περιφερειακής ανάπτυξης της βιομηχανίας εξαιτίας της διάκρισης που έκανε καταρχήν μεταξύ Αττικής και λοιπής χώρας ("Επαρχιακή Βιομηχανία") (Ν. 2176/52 - Ν.Δ. 2901/54) και στη συνέχεια μεταξύ Αττικής, λοιπής ηπειρωτικής Ελλάδας και Νησιών (Ν. 3213/55 - Ν. 1312/72) και μάλιστα με περιορισμένη διαφοροποίηση των κινήτρων μεταξύ των τριών ζωνών, επέτεινε την τάση συγκέντρωσης της βιομηχανίας γύρω από το Π.Σ. Πρωτεύουσας και κυρίως κατά μήκος της εθνικής οδού Αθηνών-Λαμίας.

Αλλά εκτός αυτού τα ίδια κίνητρα περιφερειακής ανάπτυξης που θεσμοθετήθηκαν την περίοδο αυτή παρουσιάζουν σοβαρές αδυναμίες οι οποίες τα κατέστησαν αναποτελεσματικά με συνέπεια η τάση συγκέντρωσης της βιομηχανίας στα μεγάλα αστικά κέντρα και κυρίως στην πρωτεύουσα να ακολουθήσει τους δικούς της ρυθμούς. Οι αδυναμίες των κινήτρων με περιφερειακή διάσταση μπορεί να συνοψιστούν ως εξής:

α. Τα κίνητρα στην πλειονότητά τους βασίστηκαν στην έμμεση επιδότηση, δηλαδή φορολογικές και δασμολογικές απαλλαγές καθώς και μειωμένα ποσοστά διαφόρων εισφορών οι οποίες βαρύνουν το κόστος παραγωγής των επιχειρήσεων. Σχεδόν ανεπαρκείς υπήρξαν οι παροχές άμεσης χρηματοδότησης (επιδοτήσεις κτλ). Τα φορολογικά όμως κίνητρα όπως είναι γνωστό ενθαρρύνουν την ανταγωνιστικότητα και ευνοούν τις υγιείς

29. Τ. Φωτόπουλος, ο.π. σελ. 113.

30. Από την έρευνα πεδίου που έγινε στα πλαίσια της έρευνας "Χωροθέτηση της βιομηχανίας", ο.π. προέκυψε ότι τα υπόλοιπα κίνητρα βιομηχανικής πολιτικής υπήρξαν πολύ ισχυρότερα για τις επιχειρηματικές αποφάσεις

επιχειρήσεις. Συγκεκριμένα τα κίνητρα που αφορούν τη δημιουργία αφορολόγητων αποθεματικών συμβάλλουν στην αύξηση της δυνατότητας των επιχειρήσεων να αυτοχρηματοδοτήσουν τις επενδύσεις τους. Η εφαρμογή όμως των κινήτρων αυτών αφορούσε ένα μικρό μόνο αριθμό επιχειρήσεων που πραγματοποιούσε και δήλωνε σημαντικά φορολογήσιμα κέρδη. Έτσι, τα κίνητρα απευθύνονταν μόνο σε υγιείς μονάδες οι οποίες ήδη λειτουργούσαν και των οποίων τα κέρδη ήταν υψηλά. Μονάδες που στα αρχικά στάδια ανάπτυξής τους έχουν, κατά τεκμήριο, περιορισμένα κέρδη δεν ήταν σε θέση να εκμεταλλευτούν τα πλεονεκτήματα των παρεχόμενων κινήτρων. Κατά συνέπεια ήταν τελείως αμφίβολη η αποτελεσματικότητα των κινήτρων αυτών από την άποψη της δυνατότητας προσέλκυσης παραγωγικών πόρων για επενδύσεις στη βιομηχανία σε περιοχές και περιφέρειες που είναι απομακρυσμένες από τα μεγάλα αστικά κέντρα. Τα κίνητρα αυτά απλώς χρησιμοποιήθηκαν και παρείχαν μεγαλύτερα περιθώρια κέρδους στις ήδη υφιστάμενες επαρχιακές μεταποιητικές μονάδες των οποίων η εγκατάσταση οφειλόταν είτε σε άλλους λόγους είτε στην ύπαρξη πρώτων υλών είτε στην εντοπιότητα του επιχειρηματία.

β. Δεν υπήρχε κανένας σχεδιασμός ως προς το πού θα έπρεπε να κατευθυνθεί η αποκέντρωση. Η μόνη διάκριση που υπήρχε ήταν μακριά της περιοχής Αττικής είτε στην ηπειρωτική Ελλάδα είτε στα νησιά. Η μόνη λογική ερμηνεία που μπορεί να αποδοθεί στη διάκριση της ηπειρωτικής Ελλάδος και των νησιών είναι τα πρόσθετα έξοδα μεταφοράς που συνεπάγεται η εγκατάσταση μιας μεταποιητικής μονάδας στα νησιά όσον αφορά τη διακίνηση προϊόντων και πρώτων υλών, καθώς και οι εισοδηματικές διαφορές που υπάρχουν μεταξύ νησιών και ηπειρωτικών περιοχών της χώρας. Ωστόσο τα κριτήρια αυτά είναι τελείως ανεπαρκή για τη διάκριση των περιοχών της επικράτειας. Είναι προφανές ότι μια τέτοια διάκριση δεν έλαβε υπόψη την ενίσχυση κατά προτεραιότητα ορισμένων προβληματικών περιοχών, τη γενική οικιστική κατάσταση των περιοχών και την κλαδική αναδιάρθρωση κατά περιοχές. Το τελευταίο είχε ιδιαίτερη σημασία δεδομένου ότι μέσα από μια κατάλληλα σχεδιασμένη περιφερειακή πολιτική για τη βιομηχανία ήταν δυνατό να εκμεταλλευτούν επ' ωφελεία της οικονομίας τα συγκριτικά πλεονεκτήματα κάθε περιοχής. Προϋπόθεση βέβαια για μια συγκεκριμένη πολιτική είναι η γνώση της υπάρχουσας κατάστασης και ο προγραμματισμός, που ουσιαστικά δεν υπήρχαν.³¹ Η απουσία τους οδήγησε στην προφανή και γενική επιλογή της απομάκρυνσης όλων των βιομηχανιών από την πρωτεύουσα. Είναι προφανές ότι η επιλογή αυτή έγινε με εξωαναπτυξιακά κριτήρια και εντασσόταν στα πλαίσια της ανάπτυξης στρατηγικής που επιλέχθηκε να εφαρμοστεί την περίοδο αυτή.

γ. Δεν υπήρχε καμιά διάκριση ως προς το είδος των βιομηχανικών μονάδων που έπρεπε να προωθηθούν προς τις επαρχίες. Τα οφέλη παρέχονταν αδιάκριτα σε κάθε βιομηχανική μονάδα η οποία δεχόταν να εγκατασταθεί σε οποιαδήποτε περιοχή μακριά από την Αθήνα. Η προσέλκυση όμως βιομηχανιών προς την επαρχία χωρίς καμιά διάκριση ως προς το είδος της βιομηχανικής δραστηριότητας, ή των συγκεκριμένων συνεπειών του τύπου εγκατάστασης στο ύψος του κόστους παραγωγής της βιομηχανίας από τη μια

31. Ν. Καλογίρου, Σ. Καραγιάννη, Λ. Λαμπρινίδης, "Οι επιπτώσεις των κινήτρων στην περιφερειακή ανάπτυξη της ελληνικής βιομηχανίας, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 1989, τεύχος 73, σελ. 49

πλευρά δεν συνέβαλε στην υγιή βιομηχανική ανάπτυξη ενώ από την άλλη πλευρά μείωσε κατά πολύ την αποτελεσματικότητα των κινήτρων. Η ανυπαρξία διαφοροποίησης της βιομηχανικής πολιτικής κατά κλάδους όπως είναι γνωστό συμβάλλει τόσο στο να μην αναδειχθούν τα συγκριτικά πλεονεκτήματα ορισμένων περιοχών όσο και στο να επιταθούν τα διαρθρωτικά προβλήματα της βιομηχανίας.

δ. *Η μικρή διάρκεια ισχύος ορισμένων διατάξεων φανέρωνε τον ευκαιριακό χαρακτήρα που είχαν τα κίνητρα με περιφερειακή διάσταση. Έτσι, τα κίνητρα υποβοηθούσαν απλά τις ήδη υπάρχουσες βιομηχανικές μονάδες να μειώσουν τη συνολική φορολογική τους επιβάρυνση χωρίς κανένα ουσιαστικό αποτέλεσμα στην αποκέντρωση των βιομηχανικών δραστηριοτήτων.*