

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΑ»**

**ΔΙΑΤΡΙΒΗ
της
Χριστίνας Π.Φωκά**

**Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΟΥ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ
ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΠΙΣΤΩΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ
ΚΙΝΗΤΡΩΝ, 1960-1973**

**ΜΑΡΤΙΟΣ 2009
ΑΘΗΝΑ**

Ευχαριστίες

Ευχαριστώ θερμά τον καθηγητή μου, κ. Χρυσάφη Ιορδάνογλου, που αφ' ενός ειδίκευσε το θέμα της παρούσας διατριβής και αφ' ετέρου, με επιμονή, υπομονή και επιστημονική ακρίβεια, κατηύθυνε την εκπόνηση της.

Ευχαριστώ επίσης, τους καθηγητές κ.κ. Ι.Ιωαννίδη μέλη της επιτροπής καθώς και τον καθηγητή κ Σ. Παπαγεωργίου, Διευθυντή του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών Πολιτικής Επιστήμης και Ιστορίας.

Τέλος, ευχαριστώ την οικογένεια μου και ιδιαίτερα την κόρη μου Ειρήνη, που παρά τη μικρή ηλικίας της, συμπαραστάθηκε στην προσπάθεια μου, με εκείνον τον ανεπανάληπτο τρόπο που μόνο τα παιδιά γνωρίζουν καλά.

Χ.Φ.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Αντικείμενο και σκοπός της μελέτης	4 - 8
1.2.Αναπτυξιακά κίνητρα: Έννοιες, ορισμοί και ταξινόμηση αυτών.....	9 - 17

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΑ ΚΑΙ ΠΙΣΤΩΤΙΚΑ ΚΙΝΗΤΡΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1952 – 1973

2.1. Εισαγωγή.....	18
2.2. Αναπτυξιακοί νόμοι στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1953-1973 και η εξέλιξη της πολιτικής των αναπτυξιακών κινήτρων.....	9 - 34

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Η ΑΠΑΡΧΗ ΤΗΣ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ Η ΚΡΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΟΝ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

3.1. Εισαγωγή.....	35
3.2. Η εξέλιξη της ζήτησης για το ελληνικό τουριστικό προϊόν.....	35 - 42
3.3. Η εξέλιξη της προσφοράς : η ξενοδοχειακή υποδομή.....	42 - 45
3.4. Ο ρόλος του κράτους και του ΕΟΤ στην ανάπτυξη του τουρισμού	45 - 49
3.5. Η χρηματοδότηση του τουρισμού από τις τράπεζες και η πιστωτική πολιτική.....	49 - 55
3.6. Οι Αναπτυξιακοί νόμοι ειδικά για τον Τουρισμό.....	55 - 58

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΠΙΣΤΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΚΙΝΗΤΡΩΝ

4.1.Οι ελλείψεις των στοιχείων για τις επενδύσεις στον τομέα του τουρισμού.....	59 - 61
4.2.Η εξέλιξη του αριθμού των κλινών.....	61 - 63
4.3.Σχέση της επιτάχυνσης του αριθμού των κλινών με τη στροφή στην πιστωτική πολιτική έναντι του τουρισμού.....	63 - 67
4.4.Ο ρόλος των επενδυτικών κινήτρων.....	67 - 73

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 4.....	74 - 76
----------------------------	---------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	77 - 79
-------------------------------	---------

Βιβλιογραφία.....	80 - 81
-------------------	---------

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Αντικείμενο και σκοπός της μελέτης

Η παρούσα μελέτη έχει ως αντικείμενο την εξέταση των οικονομικών κινήτρων που θεσπίστηκαν κατά την περίοδο 1952-1973 στην Ελλάδα για την προσέλκυση επενδύσεων στον τουρισμό. Την περίοδο αυτή ο στρατηγικός στόχος της οικονομικής πολιτικής της χώρας είχε πια αποσαφηνιστεί: ήταν η επίτευξη υψηλών ρυθμών ανάπτυξης μέσα από την εκβιομηχάνιση. Η πλειονότητα του πολιτικού και οικονομικού κόσμου είχε σχεδόν πεισθεί ότι ο στόχος αυτός δεν ήταν μόνο επιθυμητός αλλά και εφικτός. Μέσω της ενθάρρυνσης εγχώριων και ξένων επενδύσεων, δινόταν προτεραιότητα κυρίως στη «βαριά βιομηχανία» και στον εξηλεκτρισμό της χώρας. Ένα από τα εργαλεία για την επίτευξη αυτού του στόχου ήταν η θέσπιση οικονομικών κινήτρων για την ενίσχυση και επέκταση του μεταποιητικού τομέα. Μέσα σ' αυτό το κλίμα, ο τουρισμός ξεκίνησε ως «ο φτωχός συγγενής» της εκβιομηχάνισης. Είχε, όμως, τέτοια πλεονεκτήματα που σιγά - σιγά επιβλήθηκε από την αδήριτη αναγκαιότητα για συνάλλαγμα.

Δεδομένης της προτεραιότητας που δίνονταν στη βιομηχανία, οι μελέτες που εκπονήθηκαν για την εξεταζόμενη περίοδο επικεντρώθηκαν στα παρεχόμενα βιομηχανικά κίνητρα ενώ είναι χαρακτηριστική η έλλειψη σχετικής βιβλιογραφίας για τον τουρισμό την ίδια περίοδο. Στην παρούσα εισαγωγή θα παραθέσουμε τη σχετική βιβλιογραφία.

Στην μελέτη του ΚΕΠΕ με τίτλο «Η Αποτελεσματικότητα των Φορολογικών Κινήτρων εν Ελλάδι και Προτάσεις δια την Μεταρρύθμισιν αυτών», επιχειρήθηκε μια από τις πρώτες αξιολογήσεις της μέχρι τότε εφαρμοζόμενης πολιτικής. Η μελέτη δημοσιεύτηκε το 1967 και τα στοιχεία στα οποία αναφέρεται καλύπτουν, συνήθως, την περίοδο μέχρι το 1964. Παραθέτει τα τότε ισχύοντα φορολογικά κίνητρα και επιχειρεί να αποτιμήσει την αποτελεσματικότητά τους. Οι συγγραφείς προσπαθούν να εκτιμήσουν τις συνέπειες των κινήτρων στο σύνολό τους ως προς: την προώθηση των επενδύσεων, την οικονομική αποκέντρωση, την ενθάρρυνση των αποταμιεύσεων, την προσέλκυση ξένων κεφαλαίων, την προώθηση των εξαγωγών και τον επαναπατρισμό της Ελληνικής πλοιοκτησίας. Δεν υπάρχει όμως ειδική συζήτηση για τις συνέπειες των κινήτρων πάνω στον τουριστικό κλάδο. Τα συμπεράσματα της μελέτης είναι τα ακόλουθα :

- 1) Τα ισχύοντα φορολογικά κίνητρα, μολονότι δεν αποτέλεσαν τον αποφασιστικό παράγοντα της προώθησης των επενδύσεων στη βιομηχανία και τα μεταλλεία, κατά την περίοδο 1950-1965, συνέβαλαν στην αύξηση τους. Η εκτίμηση που γίνεται είναι ότι χωρίς τα κίνητρα η αύξηση των βιομηχανικών επενδύσεων (ιδιαίτερα εκείνη των ετών 1962-1965) θα ήταν μικρότερη.
- 2) Αντίθετα, τα κίνητρα δεν φαίνεται να ήταν επαρκή για να αναπροσανατολίσουν τις επενδύσεις προς την περιφέρεια.

- 3) Τα κίνητρα προς τους αποταμιευτές συνέβαλαν ουσιαστικά στην αλματώδη αύξηση των ιδιωτικών καταθέσεων που παρατηρήθηκε από το 1956 και μετά. Σημειώνεται όμως, ότι οι αποφασιστικής σημασίας παράγοντες που οδήγησαν στην αύξηση αυτή, ήταν η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης του κοινού στο νόμισμα, η αύξηση των επιτοκίων καθώς και του κατά κεφαλή εισοδήματος. Ο ρόλος των κινήτρων εκτιμάται ως ενισχυτικός.
- 4) Η προσέλκυση κεφαλαίων από το εξωτερικό. Εδώ, ο ρόλος των κινήτρων εκτιμάται σαφώς ως θετικός.
- 5) Η προώθηση των εξαγωγών των ελληνικών προϊόντων. Στο θέμα αυτό η μελέτη καταλήγει ότι τα εξαγωγικά κίνητρα δεν ήταν αρκετά ισχυρά ώστε να επηρεάσουν αποφασιστικά τις ελληνικές εξαγωγές.

Η μελέτη του Π. Αλεξάκη «Η Μεταβίβαση των Κοινωνικών Πόρων με τη Μορφή Κινήτρων για τη Χρηματοδότηση της Ελληνικής Μεταποίησης», η οποία δημοσιεύτηκε το 1990, χωρίζεται σε τρία βασικά μέρη. Στο πρώτο μέρος επιχειρείται να δοθεί ένας ορισμός της έννοιας των κινήτρων. Στην συνέχεια ο συγγραφέας επιχειρεί μια λεπτομερή ταξινόμηση των κινήτρων, αναλύει τις διάφορες μορφές αυτών καθώς και το βαθμό αποτελεσματικότητάς τους, σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία.

Στο δεύτερο μέρος το βιβλίου εξετάζεται η διαχρονική εξέλιξη των κινήτρων στην Ελλάδα, από τις αρχές της δεκαετίας του 50 μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 80. Η μελέτη διαπιστώνει τα εξής: Για μεγάλο χρονικό διάστημα υιοθετήθηκαν έμμεσα κίνητρα (φοροαπαλλαγές, δασμολογικά και πιστωτικά κίνητρα). Μια ποιοτική στροφή προς τα άμεσα κίνητρα (επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις επιτοκίου) παρατηρείται μετά το 1980, ενώ η στροφή προς την υιοθέτηση κινήτρων υποδομής αρχίζει να διαφαίνεται προς το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου. Μια από τις συνεισφορές του βιβλίου είναι οι πίνακες που παρέχει ως προς το κόστος των μεταβιβαζομένων πόρων προς τη βιομηχανία μέσω των κινήτρων. Το κόστος αυτό υπολογίζεται τόσο σε τρέχουσες όσο και σε σταθερές τιμές.

Ο κύριος όγκος του βιβλίου αφιερώνεται στην αξιολόγηση της αποδοτικότητας των κινήτρων στην Ελλάδα από το 1965 ως το 1985. Σύμφωνα με τη μελέτη, ιδιαίτερα κατά το πρώτο διάστημα της εξεταζόμενης περιόδου, η αποτελεσματικότητα των κινήτρων δεν ήταν η επιθυμητή, αφού οι επενδύσεις στη μεταποίηση υπολείπονταν σημαντικά των επενδύσεων σε υπηρεσίες και κατοικίες. Επίσης, η πορεία των εξαγωγών δεν ήταν η επιθυμητή. Τελικά οι εξαγωγές δεν κατόρθωσαν να καλύψουν παρά το 50% της αξίας των εισαγωγών. Μετά το τέλος της δεκαετίας του 1970 οι αναπτυξιακοί νόμοι υποκατέστησαν τα φορολογικά κίνητρα με επιχορηγήσεις κεφαλαίου και δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην περιφερειακή ανάπτυξη. Το ενδιαφέρον του συγγραφέα επικεντρώθηκε στα κίνητρα για την ελληνική μεταποίηση ενώ δεν ασχολήθηκε καθόλου με τον τουρισμό και τα τυχόν υιοθετηθέντα για την προώθηση αυτού κίνητρα, κατά την εξεταζόμενη περίοδο 1966-1985.

Ο Νικόλαος Μανασσάκης στη μελέτη του «Επενδυτικά Κίνητρα και η Συνάρτηση των Επενδύσεων στην Ελληνική Βιομηχανία» (1978) επιχειρεί μια οικονομετρική διερεύνηση του ρόλου των επενδυτικών κινήτρων στην ελληνική βιομηχανία. Συγκεκριμένα, επιχειρείται η μέτρηση της αποτελεσματικότητας των επενδυτικών

κινήτρων στην ελληνική βιομηχανία κατά την περίοδο 1967-1972, με βάση ένα δείγμα 297 επιχειρήσεων.

Από την ανάλυση προκύπτει ότι οι επενδύσεις στην Ελληνική βιομηχανία

- Επηρεάζονται θετικά από το μέγεθος της εξωτραπεζικής χρηματοδότησης και το λόγο του κόστους χρήσεως του κεφαλαίου προς τον ωριαίο εργατικό μισθό
- Η σχέση των επενδύσεων με το μακροπρόθεσμο τραπεζικό επιτόκιο ήταν πολύ ασθενής
- Οι μεταβολές των συντελεστών απόσβεσης των παγίων κεφαλαίων των επιχειρήσεων καθώς και οι αφορολόγητες εκπτώσεις επί των καθαρών κερδών άσκησαν σημαντική επίδραση στο ύψος των επενδύσεων

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα στοιχεία για το δημοσιονομικό κόστος των κινήτρων τα οποία παρέχει ο Τάσος Γιαννίσης στο βιβλίο του «Ελληνική Βιομηχανία. Ανάπτυξη και Κρίση» που δημοσιεύτηκε το 1983. Ο συγγραφέας αναφέρει ότι η μεταφορά κρατικών πόρων στον ιδιωτικό τομέα, κατά μέσο όρο, την περίοδο 1975-1980 αντιπροσώπευε το 46% των καθαρών κερδών με αυξητική τάση. Για ορισμένους δε κλάδους, όπως τα τρόφιμα, τα υφαντικά είδη, το ηλεκτρολογικό υλικό, η μεταφορά πόρων άγγιζε το 100% ή και παραπάνω, των κερδών τους.

Η επιδότηση μέσω των τεχνητά συγκρατούμενων σε χαμηλά επίπεδα επιτοκίων ήταν το σημαντικότερο εργαλείο μεταφοράς πόρων στον ιδιωτικό τομέα. Τα πραγματικά επιτόκια χορηγήσεων προς τη βιομηχανία στη μετά το 1973 περίοδο ήταν γενικά αρνητικά. Τούτο συνεπάγονταν μια σημαντική επιδότηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας από τους αποταμιευτές (η πραγματική απόδοση των καταθέσεων ήταν έντονα αρνητική).

Τα συμπεράσματα του συγγραφέα είναι: Στη μεταπολεμική περίοδο οι βιομηχανικές επενδύσεις στηρίχτηκαν είτε στις ξένες άμεσες επενδύσεις, είτε στα κρατικά κίνητρα, είτε στην τραπεζική χρηματοδότηση. Στην περίοδο της κρίσης, μετά το 1974, οι ξένες επενδύσεις εκμηδενίστηκαν και οι επιδοτήσεις έγιναν το κύριο εργαλείο στο οποίο στηρίχθηκε η προώθηση της Ελληνικής βιομηχανίας που λόγω της τεχνολογικής της υστέρησης στράφηκε κυρίως στους παραδοσιακούς κλάδους. Και αυτή η μελέτη επικεντρώνεται στη βιομηχανία και δεν περιέχει αναφορές στον τουριστικό τομέα.

Στο βιβλίο του Σπύρου Βλιάμου «Οι Βιομηχανικές Περιοχές και η Βιομηχανική Περιφερειακή Πολιτική στην Ελλάδα»(1988) επιχειρείται η καταγραφή του περιφερειακού προβλήματος στην Ελλάδα, κατά τις δεκαετίες '60, '70 και '80.

Η καταπολέμηση των διαπεριφερειακών ανισοτήτων αναφέρθηκε για πρώτη φορά ως στόχος στο «Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής Αναπτύξεως 1960-1964» και στο «Σχέδιο Πενταετούς Προγράμματος 1966-1970» Στη μελέτη επισημαίνεται ότι για πρώτη φορά το Πρόγραμμα 1966-1970 συνέδεσε τις περιφερειακές επιδιώξεις με τους ευρύτερους στόχους της Εθνικής Οικονομική Πολιτικής. Βασικό στοιχείο αυτής της σύνδεσης ήταν η οργάνωση του θεσμού των Βιομηχανικών Περιοχών. Η οργάνωση του χώρου για την εγκατάσταση βιομηχανικών δραστηριοτήτων αποτελεί μια σημαντική ενδιάμεση εισροή υπό την έννοια ότι ο χώρος αυτός εξοπλίζεται με τα κατάλληλα έργα υποδομής για την μετατροπή του σε «Βιομηχανική περιοχή» Στην μελέτη δεν γίνεται καμία αναφορά για την επίδραση του περιφερειακού στοιχείου στον Τουριστικό τομέα

Η μελέτη της Ελένης Λουρή «Regional policy and Investment behaviour: The Case of Greece, 1971-1982» αποτελεί μίαν απόπειρα αξιολόγησης των σχετικών αποτελεσμάτων της περιφερειακής πολιτικής στην επενδυτική δραστηριότητα στην Ελλάδα, την περίοδο 1971-1982. Η συγγραφέας χρησιμοποίησε ένα γενικευμένο νεοκλασικό μοντέλο επενδυτικής συμπεριφοράς το οποίο επέτρεπε ξεχωριστούς υπολογισμούς των αποτελεσμάτων που προέκυπταν από την εφαρμογή διαφορετικών κινήτρων. Η μελέτη διαπιστώνει ότι τα επενδυτικά κίνητρα ήταν περισσότερο σημαντικά για τους τομείς παραγωγής καταναλωτικών αγαθών, ενώ τα περιφερειακά μέτρα επηρέασαν περισσότερο τους τομείς παραγωγής κεφαλαιουχικών αγαθών. Προσομοιώσεις με εναλλακτικούς πολιτικούς συνδυασμούς έδειξαν ότι εάν τα κίνητρα συνοδεύονταν από πιο ισόρροπα κατανομημένες δαπάνες υποδομής, θα είχαμε ίδιο κόστος με καλύτερα αποτελέσματα δηλ. θα μπορούσαμε να πετύχουμε το ίδιο ύψος επενδύσεων με μια δικαιότερη περιφερειακή κατανομή. Στην βάση αυτής της αξιολόγησης, η συγγραφέας καταλήγει στο συμπέρασμα ότι υπάρχει ανάγκη αναθεώρησης της αντιφατικής περιφερειακής πολιτικής που ακολουθήθηκε ως τότε στην Ελλάδα προκειμένου να επιδιωχθεί η ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας.

Στη σύντομη μελέτη του Ιωσήφ Χασσίδ, «Κίνητρα Επενδύσεων και Επενδυτική συμπεριφορά», (1983), επιχειρείται η διερεύνηση της τομής που έγινε στην άσκηση της πολιτικής κινήτρων στην Ελλάδα, με την υιοθέτηση των εργαλείων της επιχορήγησης κεφαλαίου και των επιδοτήσεων επιτοκίου που εγκαινιάστηκαν με τους ν. 1116/81 και ν. 1262/82.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, είναι εμφανής η έλλειψη σχετικής βιβλιογραφίας για την μελέτη των αναπτυξιακών κινήτρων με στόχο την ανάπτυξη του τουριστικού τομέα. Η μόνη αφιερωμένη ειδικά στον τουρισμό μελέτη είναι αυτή του Ινστιτούτου Τραπεζικών Μελετών της Τράπεζας της Ελλάδος με τίτλο «Η Χρηματοδότηση του Τουρισμού» (1967). Η εργασία αυτή απλώς αγγίζει το θέμα των κινήτρων στο τουριστικό τομέα. Παρέχει όμως, κάποια ενδιαφέροντα στατιστικά, συγκριτικά στοιχεία. Η μελέτη ασχολείται κατά κύριο λόγο με τη χρηματοδότηση, των ιδιωτικών κυρίως επενδύσεων στο τομέα του τουρισμού, χωρίς όμως να αγνοεί τις ενεργούμενες από την πολιτεία τουριστικές επενδύσεις και την πολιτική κινήτρων απέναντι στον τουριστικό τομέα. Η μελέτη αναλύει τα έμμεσα κίνητρα που παρέχονταν από το κράτος προς τις τουριστικές επιχειρήσεις και τα διαχωρίζει στις εξής κατηγορίες:

- Φορολογικές απαλλαγές των κερδών των επαρχιακών ξενοδοχείων υπό ορισμένες προϋποθέσεις
- Δασμολογικές απαλλαγές υπέρ α) επαρχιακών ξενοδοχειακών επιχειρήσεων β) ξενοδοχείων πολυτελείας, Α, Β και Γ τάξεως ολοκλήρου της χώρας γ) ξενοδοχεία πολυτελείας μεγάλης δυναμικότητας
- Ανώτατα όρια αποσβέσεων

Το 2000 ο Ανδρέας Κουζέλης στη μελέτη του «Αξιολόγηση της Αποτελεσματικότητας των Επενδυτικών Κινήτρων. Η Ελληνική Εμπειρία» του Ινστιτούτου Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων, ασχολείται με τα αναπτυξιακά κίνητρα που υιοθετήθηκαν για την προώθηση του Τουρισμού στην Ελλάδα, μετά το 1980. Μετά από μια σύντομη ιστορική αναδρομή και παράθεση του νομοθετικού

πλαισίου για τα αναπτυξιακά κίνητρα που ίσχυσαν για τον τουρισμό στην Ελλάδα μετά το 1950, ο συγγραφέας καταλήγει στα εξής συμπεράσματα :

Η ουσιαστική εφαρμογή αναπτυξιακών κινήτρων στην Ελλάδα άρχισε μετά το 1950 και κλιμακώθηκε σε τρεις οικονομικές περιόδους 1950-1966, 1967-1990 και 1991 ως σήμερα. Κατά την πρώτη περίοδο εφαρμόστηκαν φορολογικά κίνητρα ενώ δόθηκε έμφαση και στα κίνητρα υποδομής. Κατά τη δεύτερη περίοδο εισήχθησαν οι επιχορηγήσεις κεφαλαίων, ενώ στον τομέα της υποδομής οι παρεμβάσεις ήταν περιορισμένες. Στην τρίτη περίοδο έγινε προσπάθεια εξισορρόπησης της πολιτικής κινήτρων με τη βοήθεια των ενισχύσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στην εργασία επισημαίνεται ότι η πολιτική των κινήτρων απευθύνονταν κατά κύριο λόγο στην βιομηχανία ενώ η επέκτασή τους έτσι ώστε να καλύπτουν και τον τουρισμό ακολουθούσε με κάποια καθυστέρηση. Ο συγγραφέας επικεντρώνει το ενδιαφέρον του στην αναπτυξιακή πολιτική που ασκήθηκε για τον τουρισμό στην μετά το 1980 περίοδο οπότε δόθηκε έμφαση στις μικρές οικογενειακές τουριστικές επιχειρήσεις. Το αποτέλεσμα ήταν ότι οι περιορισμοί στη δημιουργία μεγάλων μονάδων παράλληλα με την αδυναμία του δημόσιου τομέα να διαθέσει τους αναγκαίους πόρους για έργα υποδομής έστρεψε τις δυνάμεις τις αγοράς προς την «παραξενοδοχία». Η τάση αυτή αντιστράφηκε και πάλι μετά το 1990. Παρ' όλα αυτά, ο συγγραφέας εκτιμά ότι ο νέος αναπτυξιακός νόμος 2601/98 δεν απέδωσε όσα αναμένονταν στον τουριστικό τομέα αν και χωρίς τα θεσπισθέντα μέτρα είναι πιθανόν να μην είχαν προσελκυσθεί ούτε οι επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν μετά το 1998.

Από τα παραπάνω προκύπτει η ύπαρξη ενός σημαντικού κενού στη βιβλιογραφία σχετικά με την πολιτική κινήτρων ειδικά για τον τουριστικό τομέα κατά την περίοδο 1952-73.

Η παρούσα εργασία θα επικεντρωθεί στην πολιτική των κινήτρων που υιοθετήθηκαν για τον τουρισμό, την περίοδο 1952-1973. Η έμφαση της εργασίας θα δοθεί στα επενδυτικά κίνητρα: φορολογικά, δασμολογικά και πιστωτικά.

Στο υπόλοιπο του πρώτου κεφαλαίου θα επιχειρηθεί μια συνοπτική παρουσίαση των εννοιών, των ορισμών και της ταξινόμησης των αναπτυξιακών κινήτρων. Στο δεύτερο κεφάλαιο θα γίνει αναφορά στα αναπτυξιακά και πιστωτικά κίνητρα που υιοθετήθηκαν στην Ελλάδα, θα παρατεθούν τα βασικά σημεία των αναπτυξιακών νόμων που θεσμοθετήθηκαν καθώς και η εξέλιξη της πολιτικής των αναπτυξιακών κινήτρων στη χώρα μας κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Στο τρίτο κεφάλαιο θα εξετασθεί η απαρχή της τουριστικής ανάπτυξης καθώς και η κρατική πολιτική που υιοθετήθηκε την περίοδο αυτή στη χώρα μας για τον τουρισμό. Θα διερευνηθεί η εξέλιξη της ζήτησης και της προσφοράς του ελληνικού τουριστικού προϊόντος καθώς και ο ρόλος του κράτους και του ΕΟΤ στην ανάπτυξη του Τουρισμού. Επιπλέον θα διερευνηθεί η πιστωτική πολιτική και ο ρόλος των τραπεζών στη χρηματοδότησή του και θα παρατεθούν οι νόμοι που θεσμοθετήθηκαν ειδικά για τον τουρισμό την περίοδο αυτή. Στο τέταρτο κεφάλαιο, θα διερευνηθεί ο ρόλος της πιστωτικής πολιτικής και των επενδυτικών κινήτρων που υιοθετήθηκαν την περίοδο 1952-73 και η επίδρασή τους πάνω στην εξέλιξη της ξενοδοχειακής υποδομής της χώρας. Στο πέμπτο και τελευταίο κεφάλαιο θα παρατεθούν τα συμπεράσματα που συνάγονται από τα παραπάνω.

1.2.Αναπτυξιακά κίνητρα: Έννοιες, ορισμοί και ταξινόμηση αυτών

Η εμπειρία της βαθιάς οικονομικής κρίσης της δεκαετίας του 30 και η έλευση των Κεϋνσιανών οικονομικών κατέστησαν αναξιόπιστη τη φιλοσοφία του «laissez faire, laisser passer». Μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο πόλεμο, τόσο τα αναπτυγμένα όσο και τα υπό ανάπτυξη κράτη της Δύσης, εγκατέλειψαν τη φιλοσοφία αυτή και άρχισαν να παρεμβαίνουν ενεργά στη διαχείριση των οικονομιών τους. Οι βασικές αποστολές που ανατίθεντο στη κρατική παρέμβαση είναι οι εξής:¹

- i. Η άσκηση αντικυκλικής πολιτικής με στόχους την αποφυγή υφέσεων (όπως αυτή της δεκαετίας του 30) και την επίτευξη της πλήρους απασχόλησης.
- ii. Η αναδιανομή του εισοδήματος μέσω της αύξησης των μεταβιβαστικών πληρωμών και της επέκτασης των κοινωνικών υπηρεσιών του κράτους.
- iii. Η επιτάχυνση των ρυθμών ανάπτυξης μέσα από την αύξηση του όγκου των επενδύσεων και τον επηρεασμό της διάρθρωσής τους. Ο στόχος της ανάπτυξης ήταν κεντρικής σημασίας, ειδικά, για τις υπό ανάπτυξη χώρες. Οι περισσότερες από αυτές επιχειρούσαν να επιταχύνουν τους ρυθμούς ανάπτυξης των οικονομιών τους μέσω της εκβιομηχάνισης. Στο πνεύμα αυτό, ο ρόλος της κρατικής παρέμβασης ήταν να αναπροσανατολίσει την επενδυτική δραστηριότητα προς την κατεύθυνση της βιομηχανίας

Τα αναπτυξιακά κίνητρα ήταν μόνο ένα από τα *εργαλεία πολιτικής* που βρίσκονταν στο οπλοστάσιο των κυβερνήσεων. Όπως θα δούμε παρακάτω υπάρχει μια σχεδόν ανεξάντλητη ποικιλία κινήτρων. Ο κύριος στόχος τους ήταν αναπτυξιακός (η ενθάρρυνση των επενδύσεων και ο κλαδικός ή περιφερειακός αναπροσανατολισμός τους) αλλά τα κίνητρα ήταν δυνατόν να υπηρετούν και μια σειρά άλλων στόχων.

Στην εργασία αυτή με την έκφραση κίνητρα εννοούμε την *άμεση ή έμμεση μεταβίβαση χρηματοδοτικών πόρων από το κράτος προς τις επιχειρήσεις με στόχο τον επηρεασμό της συμπεριφοράς τους προς επιθυμητές κατευθύνσεις*. Η ταξινόμηση των κινήτρων μπορεί να γίνει με διάφορους τρόπους. Για τους σκοπούς της παρούσας εργασίας θα ταξινομήσουμε τα κίνητρα με βάση α) τους επιδιωκόμενους στόχους και β) θα εστιάσουμε στην τυπολογία των επενδυτικών κινήτρων με βάση τον τύπο κινήτρου. Τέλος θα αναφέρουμε μια ειδική περίπτωση κινήτρων, γ) τα *κίνητρα υποδομής*.

α. Ταξινόμηση κινήτρων ως προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς

Κίνητρα προς ενθάρρυνση των επενδύσεων.

Η ενθάρρυνση των επενδύσεων είναι ο πιο συνηθισμένος στόχος κάθε πολιτικής κινήτρων. Η θέσπιση κινήτρων της κατηγορίας αυτής αποσκοπεί στη δημιουργία νέων παραγωγικών μονάδων ή στη επέκταση και βελτίωση των ήδη υπαρχουσών.

¹ Van der Wee, Herman (1987), *Prosperity and upheaval of the world economy 1945-1980*, The pelican history of world economy in the twentieth century, σελ 32-36

Η απόφαση για επένδυση από πλευράς των επιχειρηματιών επηρεάζεται από μια σειρά παραγόντων. Μερικοί από τους πιο σημαντικούς είναι:

- i) Το κόστος της αρχικής επένδυσης
- ii) το κόστος δανεισμού δηλαδή το επιτόκιο παροχής κεφαλαίων από την αγορά
- iii) η αναμενόμενη απόδοση των ιδίων κεφαλαίων και
- iv) το επίπεδο της αβεβαιότητας- κινδύνου για την απόδοση της επένδυσης.

Τα επενδυτικά κίνητρα σχεδιάζονται με σκοπό να ασκήσουν επίδραση σε μια ή περισσότερες από τις παραπάνω μεταβλητές. Έτσι, οι επιχορηγήσεις κεφαλαίου και οι δασμολογικές απαλλαγές επί του εισαγόμενου μηχανολογικού εξοπλισμού, μειώνουν το κόστος της επένδυσης. Η επιδότηση του επιτοκίου χρηματοδότησης των επενδύσεων μειώνει το κόστος δανεισμού. Η έκπτωση των ποσών που επενδύθηκαν από το φόρο που η επιχείρηση καλείται να πληρώσει επί των κερδών της καθώς και οι πρόσθετες αποσβέσεις αυξάνουν την απόδοση των ιδίων κεφαλαίων. Τόσο οι επιχορηγήσεις κεφαλαίου και οι επιδοτήσεις επιτοκίων, όσο και οι φορολογικές εκπτώσεις μειώνουν την αβεβαιότητα και τον κίνδυνο των επενδύσεων². Τέλος τα κίνητρα υποδομής μειώνουν τόσο το αρχικό κόστος όσο και το, μετέπειτα, λειτουργικό κόστος της επιχείρησης και προστατεύουν την επιχείρηση από μελλοντικές απρόβλεπτες καταστάσεις.

Κίνητρα προς ενίσχυση των εξαγωγών

Η αύξηση των εξαγωγών και η επακόλουθη βελτίωση του εμπορικού ισοζυγίου αποτελούν ζωτικής σημασίας θέματα για χώρες που εμφανίζουν πρόβλημα στο εξωτερικό τους ισοζύγιο. Συνεπώς η προώθηση των εξαγωγών μπορεί να αποτελεί ανεξάρτητο στόχο των αρχών που επιβάλλει την υιοθέτηση ειδικών κινήτρων προς ενίσχυση των εξαγωγών. Τα εξαγωγικά κίνητρα μπορεί να σχεδιάζονται έτσι ώστε να ασκούν θετική επίδραση σε διάφορες μεταβλητές :

- α) Μπορεί να συνίστανται σε απ' ευθείας επιδότηση επί της τιμής ή της προστιθέμενης αξίας του εξαγωγίμου προϊόντος.
- β) Μπορεί να επιχειρούν να μειώσουν το κόστος παραγωγής του. Παραδείγματα τέτοιων μέτρων είναι οι επιστροφές έμμεσων φόρων, η αδασμολόγητη εισαγωγή πρώτων υλών και ημικατεργασμένων προϊόντων που συνδέονται με την παραγωγή προϊόντων προς εξαγωγή, οι επιστροφές εργοδοτικών εισφορών, η επιδότηση των επιτοκίων δανεισμού εξαγωγικών επιχειρήσεων κλπ.
- γ) Μπορεί να επιχειρούν να μειώσουν το κόστος προώθησης και εμπορίας του εξαγωγίμου προϊόντος καθώς και τους κινδύνους από την ανάληψη εξαγωγικής δραστηριότητας³. Παραδείγματα τέτοιων κινήτρων είναι η φθηνή χρηματοδότηση της εξαγωγικής προσπάθειας, η δημιουργία κρατικά υποστηριζόμενων σχημάτων ασφάλισης των εξαγωγικών πιστώσεων, κρατική χρηματοδότηση δραστηριοτήτων προώθησης εξαγωγών μέσω της συλλογής και διανομής πληροφορήσης για τις ξένες αγορές, της οργάνωσης εκθέσεων, και της επιβράβευσης της εξαγωγικής επίδοσης.

² Αλεξάκης Π. (1990), *Η μεταβίβαση κοινωνικών πόρων με τη μορφή κινήτρων για τη χρηματοδότηση της Ελληνικής μεταποίησης*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ 37-43

³ Αλεξάκης Π. (1990), *op. cit.*, σελ 37-43

Οι τελευταίοι στόχοι συχνά υπηρετούνται με τη δημιουργία εξαγωγικών εμπορικών εταιρειών που αποτελούν το συνδετικό κρίκο ανάμεσα στις παραγωγικές εταιρείες και στη διεθνή αγορά⁴.

Κίνητρα περιφερειακής πολιτικής

Τα κίνητρα περιφερειακής πολιτικής αφορούν στη μείωση των παραγωγικών και οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ των διαφόρων περιοχών μιας χώρας. Αυτό τις περισσότερες φορές επιδιώκεται μέσω του διαχωρισμού της επικράτειας σε ζώνες και της θέσπισης διαφορετικών κινήτρων για κάθε μία αναλόγως του βαθμού ανάπτυξης αυτών. Τα κίνητρα περιφερειακής πολιτικής έχουν στόχο την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη ως προϋπόθεση οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας μιας χώρας. Με την πάροδο του χρόνου η σημασία των περιφερειακών κινήτρων αυξάνει. Τούτο ισχύει ιδιαίτερα για τις χώρες – μέλη της ΕΕ όπου η προνομιακή μεταχείριση κλάδων και δραστηριοτήτων θεωρείται παραβίαση των κανόνων του ανταγωνισμού και απαγορεύεται ενώ, αντιθέτως, η ενίσχυση των οικονομικά αδύνατων περιοχών μιας χώρας μέλους όχι μόνον επιτρέπεται αλλά και ενθαρρύνεται.

Άλλοι ενδεχόμενοι στόχοι της πολιτικής των κινήτρων

Τα κίνητρα μπορεί και δύνανται να εξυπηρετούν και άλλους στόχους όπως :

- α) η ανάπτυξη της έρευνας και της τεχνολογίας
- β) η εξοικονόμηση φυσικών πόρων
- γ) η προστασία του περιβάλλοντος
- δ) η αύξηση της απασχόλησης γενικά καθώς και της απασχόλησης ειδικών κατηγοριών πολιτών (νέοι, γυναίκες)
- ε) η ανάπτυξη νέων μορφών επιχειρήσεων.

Περί της ουδετερότητας της πολιτικής των κινήτρων

Όλα τα παραπάνω κίνητρα ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους μπορεί να είναι ουδέτερα ή μη :

- α) ουδέτερα : είναι αυτά που δεν επηρεάζουν τις αποφάσεις του επενδυτή υπέρ ή κατά ενός συγκεκριμένου είδους δραστηριότητας όπως για παράδειγμα οι φορολογικές εκπτώσεις που αφορούν σε κάθε είδος επένδυσης ή οι επιδοτήσεις εξαγωγών που αφορούν σε όλες τις εξαγωγές.
- β) κίνητρα τα οποία υποδηλώνουν κάποια προτίμηση της δημόσιας αρχής υπέρ κάποιου συγκεκριμένου είδους δραστηριότητας:
 - προτίμηση σε συγκεκριμένους κλάδους, όπως για παράδειγμα στην

⁴ Αλεξιάκης Π. (1990), *op. cit*,σελ 15-17

μεταποίηση ή στον τουρισμό ή στη βιομηχανία κεφαλαιουχικών αγαθών.

- προτίμηση σε κάποιο μέγεθος παραγωγικής μονάδας, δηλαδή υποβοήθηση μικρών, μικρομεσαίων ή μεγάλων επιχειρήσεων.
- Προτίμηση σε κάποιο τύπο μονάδας, όπως για παράδειγμα ξενοδοχεία πολυτελείας.
- Μείωση της ανεργίας ή συγκράτηση της απασχόλησης σε συγκεκριμένους κλάδους.
- Περιφερειακή προτίμηση που μπορεί να αφορά στην ενθάρρυνση και προώθηση επενδυτικών δραστηριοτήτων, γενικά ή συγκεκριμένου κλάδου, σε μια περιοχή.
- Προτίμηση στην έρευνα και την Τεχνολογία .

β. Ταξινόμηση των επενδυτικών κινήτρων κατά τύπο κινήτρου.

Πριν προχωρήσουμε στην ταξινόμηση των επενδυτικών κινήτρων κατά τύπο είναι χρήσιμο να κάνουμε κάποιες διακρίσεις. Θα διακρίνουμε τα διάφορα σχήματα κινήτρων σε: α) Γενικά και ειδικά και β) σε άμεσα και έμμεσα.

α) -Τα γενικά σχήματα κινήτρων είναι εκείνα που προσδιορίζουν τα κριτήρια με βάση τα οποία χορηγείται το κίνητρο και κάθε επιχείρηση που τα εκπληρώνει δικαιούται να λάβει τη σχετική οικονομική ενίσχυση. Η διαχείρισή τους γίνεται βάσει τυποποιημένων κανόνων σύμφωνα με τους οποίους προσδιορίζεται αν μια επένδυση εμπίπτει σ' αυτά ή όχι. Διακρίνονται από ευθύτητα, αυτοματισμό, ταχύτητα και για την εφαρμογή τους δεν απαιτούνται ιδιαίτερες δαπάνες.

-Τα ειδικά σχήματα κινήτρων, απ' την άλλη, δεν έχουν γενική ισχύ αλλά αφορούν σε χρηματοδοτικές μεταβιβάσεις προς μια συγκεκριμένη επιχείρηση ή ομάδα επιχειρήσεων. Τόσο η χορήγησή τους όσο και η μετέπειτα παρακολούθησή τους σχετικά με την εκπλήρωση του σκοπού τους, απαιτούν εξατομικευμένο έλεγχο από την πλευρά της δημόσιας αρχής.

β) -Τα άμεσα σχήματα κινήτρων αναφέρονται στην μεταβίβαση άμεσα παραδοτέων πόρων στον επιχειρηματία. Το μέγεθος των μεταβιβαζόμενων πόρων προσδιορίζεται από το ύψος της αρχικής επένδυσης και δεν εξαρτάται από την μετέπειτα απόδοση της επένδυσης. Τα άμεσα σχήματα ευνοούν τους νέους επιχειρηματίες και μειώνουν την αβεβαιότητα της επένδυσης.

-Τα έμμεσα σχήματα κινήτρων «υπονοούν» μεταβιβάσεις οικονομικών πόρων στην επιχείρηση μέσω φορολογικών εκπτώσεων, απαλλαγών από δασμούς, επιστροφών φόρων ή ειδικών τιμών ή άλλων μέτρων που έχουν θεσπιστεί για την ενθάρρυνση των παραγωγικών δραστηριοτήτων. Με άλλα λόγια, οι μεταβιβάσεις αυτές δεν γίνονται αυτομάτως: εξαρτώνται από το αν η επενδύουσα επιχείρηση κάνει κέρδη ή από το εάν και κατά πόσο χρησιμοποιεί εκείνες τις εισροές που υπόκεινται σε ευνοϊκή μεταχείριση. Τα έμμεσα κίνητρα ευνοούν τις ήδη υπάρχουσες παραγωγικές μονάδες⁵

⁵ Αλεξιάκης Π. (1990), *op. cit.*, σελ 23-24

Η ταξινόμηση κατά τύπο κινήτρου μπορεί να γίνει ως εξής :

Εκπτώσεις από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων.

Τα φορολογικά κίνητρα είναι η τυπική περίπτωση γενικών και έμμεσων κινήτρων
Στα φορολογικά κίνητρα περιλαμβάνονται:

- α) οι φορολογικές εκπτώσεις και απαλλαγές επί των κερδών,
- β) οι πρόσθετες αποσβέσεις ή αφορολόγητες κρατήσεις,
- γ) οι επιταχυνόμενες αποσβέσεις.

Οι φορολογικές ελαφρύνσεις αφορούν εκπτώσεις από το φόρο επί των κερδών. Σε πολλές περιπτώσεις οι φορολογικές εκπτώσεις λόγω επενδύσεων μπορεί να ισούνται με το συνολικό ύψος της επένδυσης σε νέα πάγια περιουσιακά στοιχεία της επιχείρησης.

Οι συντελεστές απόσβεσης των παγίων στοιχείων των επιχειρήσεων (εγκαταστάσεων, μηχανημάτων, επίπλων και σκευών) καθορίζονται με νομοθετικά διατάγματα έτσι ώστε να είναι δυνατή η λογιστική απόσβεση αυτών μέσα σε κάποια χρόνια. Οι πρόσθετες αποσβέσεις επιτρέπουν στην επιχείρηση να προβεί σε αποσβέσεις μεγαλύτερες από την αξία των επενδύσεων της ή να σχηματίσει από τα προ φορολογίας κέρδη της, αφορολόγητες κρατήσεις τις οποίες θα χρησιμοποιήσει για επενδυτικούς σκοπούς. Με άλλα λόγια σημαίνουν οριστική μείωση της φορολογικής υποχρέωσης των επιχειρήσεων. Αντίθετα οι επιταχυνόμενες αποσβέσεις σημαίνουν αναβολή καταβολής φόρων, αφού η επιχείρηση μπορεί να εγγράψει μεγαλύτερα ποσά ως αποσβέσεις κατά τα πρώτα χρόνια της επένδυσης και μικρότερα αργότερα. Αυτό σημαίνει ότι i) η επιχείρηση εξοικονομεί σε πληρωμές για φόρους κατά τα πρώτα χρόνια της επένδυσης (και μπορεί να τοκίσει τα εξοικονομούμενα ποσά) και ii) ότι μειώνει τη φορολογική της επιβάρυνση κατά τα πρώτα χρόνια μετά την ανάληψη της επένδυσης, όπου είναι πιθανόν ότι η επιχείρηση θα αντιμετωπίζει τα μεγαλύτερα προβλήματα ρευστότητας.

Ο κύριος στόχος των φορολογικών κινήτρων είναι η ενθάρρυνση των επενδύσεων μέσω της αύξησης της αποδοτικότητας των ιδίων κεφαλαίων των επιχειρήσεων ⁶.

Δασμολογικά κίνητρα και ατέλειες από έμμεσους φόρους

Τα δασμολογικά κίνητρα σχετίζονται με την αδασμολόγητη εισαγωγή πρώτων υλών και μηχανολογικού εξοπλισμού που χρησιμοποιούνται στην παραγωγική διαδικασία. Η απαλλαγή από τους δασμούς αποτελεί κίνητρο αφού μειώνει είτε το κόστος της αρχικής επένδυσης είτε το κόστος της παραγωγής. Οι ατέλειες από έμμεσους φόρους σημαίνουν ότι η ευνοούμενη επιχείρηση αγοράζει μια σειρά από εισροές χωρίς να πληρώνει φόρους για αυτές ⁷.

⁶ Γεωργακόπουλος Α.Θεόδωρος, (2005), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Εκδόσεις Ευαγγ Μπένου, σελ.346-349

⁷ Τα παραπάνω κίνητρα δεν γίνονται πια αποδεκτά διότι νοθεύουν τον ανταγωνισμό

Τα δασμολογικά κίνητρα και οι ατέλειες από έμμεσους φόρους εμπίπτουν στην κατηγορία των γενικών κινήτρων. Στο βαθμό που μειώνουν το κόστος της αρχικής επένδυσης μπορούν να θεωρηθούν ως άμεσα κίνητρα διότι, σε αντίθεση με τα φορολογικά κίνητρα, η χορήγηση τους δεν εξαρτάται από το αν η επιχείρηση πραγματοποιεί κέρδη. Στο βαθμό που μειώνουν το κόστος παραγωγής της επιχείρησης μπορούν να θεωρηθούν ως έμμεσα κίνητρα διότι προϋποθέτουν ήδη λειτουργούσα επιχείρηση.

Πιστωτικά κίνητρα

Τα πιστωτικά κίνητρα σχετίζονται με το κόστος δανεισμού και, γενικότερα, με τους όρους δανεισμού των επιχειρήσεων που σκοπεύουν να προβούν σε μακροπρόθεσμες επενδύσεις.

Η κλασσική μορφή πιστωτικού κινήτρου είναι η απ' ευθείας επιδότηση του επιτοκίου δανεισμού για μακροχρόνιες επενδύσεις. Μέσω της επιδότησης του επιτοκίου, το κράτος αναλαμβάνει να καλύψει μέρος του επιτοκίου των δανειακών υποχρεώσεων της επιχείρησης που προέκυψαν από την πραγματοποίηση της επένδυσης. Στην περίπτωση αυτή το κόστος εφαρμογής των πιστωτικών κινήτρων βαρύνει το ίδιο το κράτος.

Σε ένα ελεγχόμενο πιστωτικό σύστημα όμως όπου τα επιτόκια καθορίζονται διοικητικά και οι πιστώσεις μπορούν να προσανατολιστούν προς τομείς προτεραιότητας τα επιτόκια χορηγήσεων για μακροχρόνιες επενδύσεις μπορούν να κρατηθούν χαμηλά με τεχνητό τρόπο. Στην περίπτωση αυτή, το κόστος εφαρμογής των πιστωτικών κινήτρων επιβαρύνει τα ίδια πιστωτικά ιδρύματα και όχι το κράτος.

Τα πιστωτικά κίνητρα μπορεί να μη σχετίζονται άμεσα με τα επιτόκια αλλά με τους γενικότερους όρους δανεισμού. Σε αυτή την ευρύτερη ομάδα πιστωτικών κινήτρων περιλαμβάνονται η υιοθέτηση σύγχρονων μορφών χρηματοδότησης (leasing, venture capital), τα μέτρα για την ανάπτυξη της κεφαλαιαγοράς, η παροχή κρατικών εγγυήσεων προς τους πιστωτές κλπ. Τα πιστωτικά κίνητρα εμπίπτουν στην κατηγορία των άμεσων κινήτρων και μπορεί να είναι γενικού ή ειδικού χαρακτήρα

Επιχορηγήσεις κεφαλαίου

Πρόκειται για άμεση κάλυψη από το δημόσιο ενός μέρους της επένδυσης για νέες εγκαταστάσεις και κεφαλαιουχικό εξοπλισμό μέσω της μεταβίβασης χρηματοδοτικών πόρων στην επενδύουσα επιχείρηση. Χορηγούνται μετά από αξιολόγηση της επενδυτικής πρότασης και το ποσό της επιχορήγησης είναι ένα ποσοστό της συνολικής επένδυσης που -συνήθως- διαφέρει από περιοχή σε περιοχή και από κλάδο σε κλάδο.

Οι επιχορηγήσεις εμπίπτουν στην κατηγορία των ειδικών κινήτρων και είναι η κατ' εξοχήν μορφή άμεσων κινήτρων. Βοηθούν κυρίως τους νέους επιχειρηματίες γιατί αυξάνουν τη ρευστότητα της επιχείρησης στο αρχικό στάδιο της ζωής της, μειώνουν την αβεβαιότητα της επένδυσης και δεν συνδέονται με την αβέβαιη μελλοντική

πορεία των οικονομικών μεταβλητών της επιχείρησης (πωλήσεις, κέρδη). Αυτό, βέβαια, ενέχει τον κίνδυνο της ανάληψης επενδυτικών πρωτοβουλιών από άτομα που δεν έχουν αρκετή πείρα ή ικανότητες και ως εκ τούτου, αυξάνουν τον κίνδυνο της αποτυχίας του επενδυτικού εγχειρήματος. Επίσης, η επιχορήγηση δεν είναι αυτόματη αφού προηγείται αξιολόγηση του επενδυτικού σχεδίου, πράγμα που ενέχει τον κίνδυνο της στρεβλής αντιμετώπισης από μέρους της δημόσιας διοίκησης, αθέλητης ή ηθελημένης.

γ. Κίνητρα «υποδομής» και η σημασία τους

Οι προαναφερθείσες κατηγορίες κινήτρων αποτελούν κατευθυνόμενα κίνητρα. Διοχετεύονται στις παραγωγικές μονάδες για κάποιο σκοπό και, άμεσα ή έμμεσα, κατευθύνονται προς τον επιχειρηματία⁸.

Αντίθετα τα κίνητρα υποδομής είναι μη κατευθυνόμενα κίνητρα. Οι πόροι που διατίθενται δεν αποτελούν κάποια συγκεκριμένη οικονομική παροχή αλλά αποσκοπούν στο να ενθαρρύνουν την ανάληψη επενδυτικών πρωτοβουλιών διαμορφώνοντας το κατάλληλο περιβάλλον. Με άλλα λόγια το δημόσιο αντί να μεταβιβάζει οικονομικούς πόρους στον επιχειρηματία, δημιουργεί το ίδιο τις προϋποθέσεις για την ενθάρρυνση της ανάληψης επενδυτικών πρωτοβουλιών από τους επιχειρηματίες. Τα κίνητρα υποδομής είναι συχνά δικαιότερα και αποτρέπουν την κατασπατάληση του δημοσίου χρήματος. Γι αυτό ιδιαίτερα στις ανεπτυγμένες χώρες παρατηρείται στροφή προς τα κίνητρα υποδομής.

Στην εργασία αυτή θα κάνουμε διάκριση ανάμεσα στα **ειδικά κίνητρα υποδομής** και στα **γενικά κίνητρα υποδομής**

Τα **ειδικά κίνητρα υποδομής** αφορούν σε χωροταξικά κίνητρα. Το έδαφος αποτελεί έναν από τους τρεις παραγωγικούς συντελεστές. Γι αυτό η οργάνωσή του για την εγκατάσταση βιομηχανικών ή τουριστικών δραστηριοτήτων αποτελεί μια σημαντική ενδιάμεση εισροή, υπό την έννοια ότι ο χώρος αυτός εξοπλίζεται με τα κατάλληλα έργα υποδομής για τη μετατροπή του σε «βιομηχανική περιοχή» (ή τουριστική περιοχή). Τα προγράμματα των βιομηχανικών περιοχών χρηματοδοτούνται συνήθως από οργανισμούς του Δημόσιου Τομέα ή απευθείας από τον Κρατικό προϋπολογισμό. Αποτελούν μέτρο απαραίτητο για την εκβιομηχάνιση της χώρας αλλά όχι πανάκεια. Η συμβολή τους, δε, είναι σημαντική όχι μόνο για την ανάπτυξη της μεγάλης βιομηχανίας αλλά και των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων⁹.

Στα **γενικά κίνητρα υποδομής** περιλαμβάνονται¹⁰:

α) Η νομισματική σταθερότητα

⁸ Αλεξιάκης Π. (1990), *op. cit*, σελ 27-28

⁹ Βλιάμος Σ.Ι., (1988), *Οι Βιομηχανικές περιοχές και η βιομηχανική Περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα*, ΕΤΒΑ σελ 50-52.

¹⁰ Κουζέλης Κ.Α., (2000), *Αξιολόγηση των Επενδυτικών Κινήτρων . Η Ελληνική Εμπειρία*, Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων, Αθήνα. σελ 14-23

Η νομισματική σταθερότητα αναφέρεται στο χαμηλό ρυθμό πληθωρισμού, στη σταθερότητα της συναλλαγματικής ισοτιμίας και στα χαμηλά επιτόκια. Ο χαμηλός ρυθμός πληθωρισμού διευκολύνει τις επιχειρηματικές προβλέψεις για το κόστος παραγωγής αλλά και στα έσοδα της επιχείρησης, με άλλα λόγια μειώνει τον κίνδυνο ανάληψης επιχειρηματικών πρωτοβουλιών. Η συναλλαγματική σταθερότητα μειώνει τον κίνδυνο δανεισμού σε ξένο συνάλλαγμα ενώ τα χαμηλά επιτόκια μειώνουν το κόστος των δανειακών υποχρεώσεων της επιχείρησης και άρα διευκολύνουν την ρευστότητα αυτής.

β) Η νομοθετική σταθερότητα

Η νομοθετική σταθερότητα αναφέρεται στη νομοθεσία σχετικά με τη φορολογία των κερδών, τα κίνητρα, τις εργασιακές σχέσεις, την προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας. Εάν η νομοθεσία αυτή διέπεται από συνέπεια, συνέχεια και σταθερότητα για μεγάλο χρονικό διάστημα, δημιουργείται κλίμα ασφάλειας και προστασίας από αιφνίδιες αλλαγές που θα επηρέαζαν αρνητικά τα επίπεδα κερδοφορίας της επιχείρησης και άρα τις αποφάσεις του επενδυτή για ανάληψη πρωτοβουλιών

γ) Η κοινωνική σταθερότητα

Η κοινωνική σταθερότητα αφορά στο κλίμα που διέπει τις σχέσεις ανάμεσα στους κοινωνικούς εταίρους, εργοδότες και εργαζόμενους. Η ύπαρξη συναίνεσης περιορίζει τις εργασιακές συγκρούσεις, δημιουργώντας κλίμα ασφάλειας. Πέραν της εργασιακής γαλήνης, η κοινωνική σταθερότητα αναφέρεται στην σταθερότητα των πολιτικών εξελίξεων ή ακόμη και στην αναγνώριση του ρόλου του επιχειρηματία στην κοινωνία.

δ) Η αποτελεσματική δημόσια διοίκηση

Ως αποτελεσματική δημόσια διοίκηση μπορεί να θεωρηθεί η καλά ενημερωμένη και αποκεντρωμένη δημόσια διοίκηση, η οποία επιτελεί την αποστολή της αποτελεσματικά χωρίς καθυστερήσεις και ανακολουθίες. Τέλος η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από ήθος και ευσυνειδησία έτσι ώστε να μην γίνεται κατάχρηση των αρμοδιοτήτων της.

ε) Η οικονομική υποδομή της χώρας

Με τον όρο οικονομική υποδομή εννοούμε το σύνολο των συγκοινωνιακών, τηλεπικοινωνιακών, τραπεζικών και άλλων δομών της χώρας. Η ποιότητα και το επίπεδο παρόμοιων στοιχείων υποδομής επηρεάζουν τις επιχειρηματικές αποφάσεις γιατί παρέχουν διευκολύνσεις και ενθαρρύνουν την επενδυτική δραστηριότητα.

στ) Η ύπαρξη κατάλληλα εκπαιδευμένου εργατικού Δυναμικού

Η εκπαίδευση, η επιστημονική και τεχνική κατάρτιση και η εξειδίκευση του εργατικού δυναμικού αποτελεί σημαντικό στοιχείο ενθάρρυνσης της επενδυτικής δραστηριότητας.

Η έλλειψη ή ανεπάρκεια των παραπάνω γενικών κινήτρων υποδομής λειτουργεί ως αντικίνητρο¹¹ και αποθαρρύνει την επενδυτική πρωτοβουλία. Ειδικότερα:

- Η νομισματική αστάθεια αναφέρεται στον υψηλό ρυθμό πληθωρισμού, στις υποτιμητικές τάσεις του νομίσματος, στην ύπαρξη υψηλών επιτοκίων. Υπό τέτοιες συνθήκες η πρόβλεψη του κόστους και των εσόδων είναι δύσκολη γι' αυτό αποθαρρύνεται η ανάληψη επενδυτικών πρωτοβουλιών.
- Η νομοθετική ασάφεια ή αστάθεια αφορά στη συχνή αλλαγή, στην ασάφεια και στην πολυπλοκότητα της φορολογικής και εργατικής νομοθεσίας. Όταν το νομοθετικό πλέγμα είναι μεταβαλλόμενο και ασαφές τότε αποθαρρύνονται οι επενδύσεις.
- Η έλλειψη συναίνεσης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, οι συχνές κυβερνητικές αλλαγές, αμφισβήτηση του ρόλου του επιχειρηματία είναι μερικοί από τους κοινωνικούς παράγοντες που μπορεί να έχουν αρνητική επίδραση επί της επενδυτικής δραστηριότητας.
- Ο ανεπαρκής και επιζήμιος τρόπος με τον οποίο η δημόσια διοίκηση ασκεί το έργο της και αφορά μεταξύ άλλων στις πολύπλοκες και χρονοβόρες διαδικασίες, στα αναποτελεσματικά κριτήρια χρηματοδότησης, στην υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων ή και στην διαφθορά.
- Η ανυπαρξία σωστής οικονομικής υποδομής και εκπαίδευσης εργατικού και επιχειρηματικού δυναμικού, επικοινωνιών μεταφορών, κεφαλαιαγορών-χρηματαγορών κ.α καθώς και οι κλειστές αγορές ή τα επαγγέλματα, αποτελούν σημαντικούς παράγοντες δημιουργίας αρνητικού επενδυτικού κλίματος .

Η επιλογή των κινήτρων και ο συνδυασμός που επιβάλλεται, αντανακλά τις συνθήκες που επικρατούν αφ' ενός και την αντιμετώπιση συγκεκριμένων προβλημάτων και την επίτευξη μακροπρόθεσμων στόχων ανάπτυξης αφ' ετέρου.

¹¹ Κουζέλης Κ.Α., (2000), *op. cit.*, σελ 19-23

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΑ ΚΑΙ ΠΙΣΤΩΤΙΚΑ ΚΙΝΗΤΡΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1952-1973.

2.1 Εισαγωγή

Το 1950, ένα χρόνο μετά τη λήξη του εμφυλίου πολέμου και 6 χρόνια μετά την απελευθέρωση το Ελληνικό Εθνικό Εισόδημα είχε επανέλθει στα προπολεμικά του επίπεδα. Η Ελλάδα όμως παρέμενε μια φτωχή χώρα αφού το κατά κεφαλή Εθνικό της Εισόδημα δεν ξεπερνούσε τα 130 δολάρια ενώ αντίστοιχα στην Γαλλία ήταν 500-600, στη Γερμανία 400 και στις ΗΠΑ 1600 δολάρια.¹² Η αγροτική παραγωγή είχε δεσπόζουσα θέση στην οικονομία: στις αρχές της δεκαετίας του 50 αντιπροσώπευε το 30% του ΑΕΠ και το 58% του ενεργού πληθυσμού της χώρας. Ο Δευτερογενής Τομέας αντιπροσώπευε μόνο το 20% του ΑΕΠ και το 18% του ενεργού πληθυσμού.

Από τη δεκαετία του '40 είχε κυριαρχήσει η άποψη ότι η ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας μέσα από την εκβιομηχάνιση δεν ήταν μόνο επιθυμητή αλλά και εφικτή. Η εκβιομηχάνιση και ο εξηλεκτρισμός όμως απαιτούσαν την αύξηση των εγχωρίων και ξένων επενδύσεων. Απαραίτητη προϋπόθεση γι αυτό ήταν η δημιουργία κατάλληλου επενδυτικού κλίματος. Μια πληθώρα μέσων πολιτικής τέθηκαν στην υπηρεσία αυτής της επιδίωξης. Ανάμεσά τους συγκαταλέγονταν η κεντρικά υπαγορευόμενη ευνοϊκή μεταχείριση της βιομηχανίας από το τραπεζικό σύστημα και η χορήγηση σ' αυτήν φορολογικών και άλλων κινήτρων.

Την εικοσαετία 1953-73 οι στόχοι της επιτάχυνσης των ρυθμών ανάπτυξης της χώρας και της σημαντικής αύξησης των επενδύσεων, όντως, επιτεύχθηκαν. Κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής ο μέσος ρυθμός αύξησης του ΑΕΠ ήταν 6,9% το χρόνο ενώ κατά την ενδεκαετία 1963-1973 επιταχύνθηκε ανερχόμενος στο 7,8 %. Παράλληλα, ο συνολικός όγκος των επενδύσεων αυξανόταν με αισθητά ταχύτερους ρυθμούς από το ΑΕΠ: η μέση ετήσια αύξηση τους ήταν περί το 10%.¹³

Σε αυτό το κεφάλαιο θα ασχοληθούμε με τους αναπτυξιακούς νόμους που θεσμοθετήθηκαν στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1952-1973 και τη γενική πολιτική των κινήτρων που εφαρμόστηκε στη χώρα κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Τα κίνητρα αφορούσαν κυρίως στη βιομηχανία αλλά η εξέτασή τους είναι χρήσιμη για δύο λόγους: πρώτον, η δομή και η φιλοσοφία της πολιτικής των κινήτρων ήταν ίδια τόσο για τη βιομηχανία όσο και για τον τουρισμό, δεύτερον, τα κίνητρα που σχεδιάζονταν για τη βιομηχανία συχνά επεκτείνονταν και για τα ξενοδοχεία.

¹² Βαρβαρέσος Κυριάκος (2002), *Έκθεσις επί του Οικονομικού προβλήματος της Ελλάδας*, Σαβάλας, Αθήνα, σελ 88.

¹³ Ιορδάνογλου Χ.Ι (2004) «Η Οικονομία 1949-1974. Ανάπτυξη και Νομισματική σταθερότητα» στο «*Ιστορία του Νέου Ελληνισμού*» Τόμος 9^{ος}, Παναγιωτόπουλος Β. (επιμ), Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 2004.

2.2 Αναπτυξιακοί νόμοι στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1953-1973 και η εξέλιξη της πολιτικής των αναπτυξιακών κινήτρων.

2.2.1 . Γενικά

Τα κίνητρα που υιοθετήθηκαν κατά τις δεκαετίες '50 και '60 αντανakλούσαν την προτεραιότητα της ελληνικής οικονομίας που ήταν η ανάπτυξη της χώρας μέσω της εκβιομηχάνισης. Γι αυτό απευθύνονταν κατά κύριο λόγο στην βιομηχανία και στα μεταλλεία (βλ. Παράρτημα του κεφαλαίου 4). Η ενίσχυση του τουρισμού δεν αποτελούσε κατ' αρχήν προτεραιότητα. Ερχόταν ως δεύτερη σκέψη και συνήθως με καθυστέρηση. Αλλά ακόμη και τότε οι ευνοϊκές ρυθμίσεις αφορούσαν σε επενδύσεις ξενοδοχειακών μονάδων (νέες επενδύσεις ή επέκταση ήδη υπαρχόντων) και όχι γενικώς σε τουριστικές επιχειρήσεις.

Τυπικά παραδείγματα αυτής της καθυστερημένης επέκτασης ήταν ότι:

α) οι ρυθμίσεις του Ν. 2176/52 επεκτάθηκαν αργότερα στα επαρχιακά ξενοδοχεία με το Ν. 3213/55. β) οι δασμολογικές και άλλες φορολογικές απαλλαγές, που είχαν υιοθετηθεί για την ανάπτυξη της βιομηχανίας, επεκτάθηκαν στα ξενοδοχεία με την ΠΥΣ 319/56, το ν. 3864/58 και το ν. 3949/59 γ) Το ΝΔ. 4002/59 ίσχυε μόνο για τις εκτός Αττικής ξενοδοχειακές μονάδες και δ) οι διατάξεις του ΑΝ 147/67 που ίσχυαν για τη βιομηχανία επεκτάθηκαν αργότερα και στον τουρισμό με τους ν. 543/68 και ΝΔ 848/71. Κατά βάση, μόνο από το 1968 και μετά έχουμε κίνητρα ειδικά σχεδιασμένα για την προώθηση του τουρισμού. Μεταξύ άλλων, μπορούμε να αναφέρουμε τον ΑΝ 543/68, ο οποίος επεξέτεινε τον ΑΝ 147/67 και τροποποιήθηκε από το ΝΔ 848/71 και το ΝΔ 1313/72, όπως τροποποιήθηκε από το ΝΔ 1378/73.

Πίνακας 1.
Χρονολογική παρουσίαση των κυριότερων νομοθετημάτων της περιόδου 1952-1973

1952-1955	1956-1960	1961-1962	1963-1964	1965-1966	1967-1968	1969-1970	1971-1973
ΝΔ. 2176/52*	Ν. 3765/57*	Ν.4171/61*	ΝΔ.4366/64	Ν.4458/65	ΑΝ. 147/67*	Ν. 226/69	ΝΔ.1078/71
Ν. 2687/53	ΝΔ. 3909/58**	ΝΔ.4231/62	ΝΔ.4444/64*	Ν.501/65	ΑΝ.543/68**	ΑΝΕ.1574/70	ΝΔ.848/71**
Ν.2861/54	ΝΔ.3864/58**						ΝΔ.1297/72
ΝΔ.2901/54	ΝΔ.4002/59*						ΝΔ.1312/72
Ν. 3213/55*	ΝΔ.3949/59*						ΝΔ.1313/72**
ΝΔ.3430/55*	Ν.4055/60*						ΠΥΣ 46/73*
Ν.Δ.3323/55							ΝΔ.1378/73**

Το * δίπλα στο νόμο σημαίνει ότι αναφέρεται και στον Τουριστικό Τομέα

Το ** δίπλα στο νόμο σημαίνει ότι αναφέρεται μόνο στον Τουριστικό Τομέα

Πηγή: Αλεξάκης (1990), Η μεταβίβαση κοινωνικών πόρων με τη μορφή κινήτρων για τη χρηματοδότηση της Ελληνικής μεταποίησης, Παπαζήσης. **Πίνακας 1.2. Τα σημαντικότερα νομοθετήματα περιόδου 1952-1974 με χρονολογική σειρά.**

Η έρευνά μας θα επικεντρωθεί στα επενδυτικά κίνητρα (αναπτυξιακά και πιστωτικά) και όχι στα εξαγωγικά. Τα τελευταία ήταν ούτως ή άλλως αναμικτά εκείνη την περίοδο και δεν αφορούσαν στον τουρισμό, δεδομένου ότι το τουριστικό προϊόν δεν αντιμετωπιζόταν ως εξαγωγικό προϊόν¹⁴. Στο κεφάλαιο αυτό θα αναφερθούμε στα γενικής εφαρμογής επενδυτικά κίνητρα. Τούτα σχεδιάστηκαν κατ' αρχήν για να ενισχύσουν τη βιομηχανία. Ωστόσο η εξέτασή τους είναι χρήσιμη για δυο λόγους: πρώτο, τα κίνητρα –όπως είπαμε- συνήθως επεκτείνονταν για να συμπεριλάβουν τα ξενοδοχεία και, δεύτερο, γιατί η δομή και η φιλοσοφία τους είχε κοινά χαρακτηριστικά με τα κίνητρα για τον τουρισμό.

Η πολιτική των αναπτυξιακών κινήτρων αυτής της περιόδου απευθύνονταν σε δύο κατηγορίες επενδύσεων: Α. τις μεγάλες (ξένες και εγχώριες) επενδύσεις και Β. τις μικρότερες επενδύσεις «ρουτίνας».

Α. Για την προσέλκυση μεγάλων επενδύσεων και κεφαλαίων από το εξωτερικό είχαν θεσμοθετηθεί δύο νομοθετήματα, το **Ν.Α. 2687/53** και ο **Ν. 4171/61**. Το πρώτο αποσκοπούσε στην προσέλκυση μεγάλων ξένων επενδύσεων, το δε δεύτερο στην ενθάρρυνση τόσο ξένων όσο και εγχωρίων μεγάλων επενδύσεων. Κεντρικό χαρακτηριστικό αυτού του είδους των νομοθετημάτων ήταν η πρόβλεψη για τη σύναψη ειδικής σύμβασης ανάμεσα στο ελληνικό κράτος και στην επενδύουσα επιχείρηση. Η διαδικασία αυτή ήταν χρονοβόρα και ως εκ τούτου προσφέρονταν μόνο για την περίπτωση μεγάλων επενδύσεων.

Β. Για την ενθάρρυνση μικρότερων επενδύσεων χρησιμοποιούνταν πιστωτικά καθώς και γενικά φορολογικά και δασμολογικά κίνητρα που προβλέπονταν από μια σειρά αναπτυξιακών νόμων. Μέχρι το 1967 τα αναπτυξιακά κίνητρα ήταν χωρίς εξαίρεση *έμμεσα κίνητρα* και προϋπέθεταν ήδη λειτουργούσες και κερδοφόρες επιχειρήσεις. Δεν υπήρχαν άμεσα κίνητρα (βλ. ορισμούς στο κεφάλαιο 1). Πιο συγκεκριμένα:

1) Τα πιστωτικά κίνητρα (μέχρι το 1967) δεν έπαιρναν τη μορφή της κρατικής επιδότησης του επιτοκίου δανεισμού. Τα επιτόκια καθορίζονταν διοικητικά και τούτο επέτρεπε στις νομισματικές αρχές να κρατούν τα επιτόκια των μακροχρονίων χορηγήσεων χαμηλά με τεχνητό τρόπο. Έτσι, το κόστος των πιστωτικών κινήτρων το επωμίζονταν το ελεγχόμενο πιστωτικό σύστημα που υποχρεώνονταν να διοχετεύει το 15% των καταθέσεων του για δάνεια που θα χρηματοδοτούσαν μακροπρόθεσμες επενδύσεις. Τα πιστωτικά κίνητρα έπαιρναν τις εξής μορφές: α) Τα επιτόκια χορηγήσεων για μακροχρόνιες επενδύσεις ήταν συνήθως κατά $\frac{1}{2}$ -1 ποσοστιαία μονάδα χαμηλότερα από τα επιτόκια των βιομηχανικών δανείων για κεφάλαια κίνησης σε όλη τη διάρκεια της περιόδου 1960-73. Επίσης, ήταν κατά 2-3 ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερα από τα

¹⁴ Τα κυριότερα φορολογικά κίνητρα για την προώθηση των εξαγωγών ήταν :

- Η έκπτωση από τα φορολογητέα καθαρά κέρδη ποσού 1%-4% επί των ακαθαρίστων εσόδων από την εισαγωγή ελληνικών προϊόντων (ν.δ.3765/57 και 4231/62)
- Η επιστροφή δασμών και φόρων για πρώτες ύλες και καύσιμα που αναλογούσαν στο εξαγόμενο προϊόν (ν.2861/54)
- Η μείωση των υπέρ ασφαλιστικών οργανισμών εισφορών του εργοδότη οι οποίες αναλογούσαν στο εξαγόμενο προϊόν (ΚΕΠΕ, (1980) Σύστημα κινήτρων Περιφερειακής και οικονομικής αναπτύξεως, Αθήνα, σελ 56)

επιτόκια δανεισμού του εμπορίου.¹⁵ β) Ευνοϊκοί όροι αποπληρωμής των δανείων (οι όροι χορήγησης των δανείων για τις τουριστικές επιχειρήσεις θα συζητηθούν στο επόμενο κεφάλαιο).

2) Τα κίνητρα που προβλέπονταν από τους αναπτυξιακούς νόμους έπαιρναν τις εξής μορφές:

α. Εκπτώσεις από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων :

- Προβλέπονταν έκπτωση από το φόρο επί των καθαρών κερδών για την κάλυψη μελλοντικών ζημιών από τα νομοθετήματα Ν.Δ. 2176/52, Ν. 3213/55, Ν. 1078/71. Τα τρία αυτά νομοθετήματα αποτελούσαν μια λογική ενότητα και είχε σαφή περιφερειακή διάσταση: ευνοούνταν οι επαρχίες και τα νησιά. Με το Ν.Δ. 1078/71 αντί της εκ των προτέρων κράτησης επί των καθαρών κερδών υιοθετήθηκε ο συμψηφισμός ζημιών της τρέχουσας χρήσεως με τυχόν μελλοντικά κέρδη.
- Προβλέπονταν έκπτωση από το φόρο επί των καθαρών κερδών για απόκτηση νέων εγκαταστάσεων Υιοθετήθηκε με το Ν.Δ. 3213/55 και στη συνέχεια με το Ν.Δ. 4002/59, το Ν. 1078/71 και 1312/72 Το Ν.Δ. 4002/59 το οποίο χρησιμοποιήθηκε πιο εντατικά από τα υπόλοιπα, προέβλεπε 50% έκπτωση από κέρδη για επενδύσεις στην περιοχή της Πρωτεύουσας, 60% για επενδύσεις στην επαρχία και 90% στα νησιά .
- Αποσβέσεις
Υιοθετήθηκαν συμπληρωματικοί συντελεστές απόσβεσης πέραν των τακτικών ετησίων αποσβέσεων (ν. 942/49) καθώς και αυξημένα ποσοστά αποσβέσεων, για πάγια περιουσιακά στοιχεία, τόσο για επιχειρήσεις εγκατεστημένες στην περιφέρεια Πρωτευούσης, όσο και για επιχειρήσεις εκτός της περιφέρειας αυτής (Ν.Δ 2176/52, Ν.Δ 4002/59, Ν. 3213/55, Α.Ν.147/67)¹⁶.

β. Απαλλαγές από δασμούς, τέλη εισαγωγής μηχανημάτων και πρώτων υλών (Ν.Δ 2176/52, Ν. 3213/55, Ν. 3949/59, Ν. 4055/60, Ν.4171/61) καθώς και ξενοδοχειακού εξοπλισμού και εφοδίων (Ν.Δ. 3909/58, Ν. 4055/60, Ν.4444/64).

γ. Απαλλαγές από έμμεσους φόρους, ασφαλιστικές εισφορές και τοπικά τέλη:

- Μείωση Φόρου Κύκλου Εργασιών και Τελών Χαρτοσήμου (Ν.Δ 2176/52, Ν.Δ. 2687/53 Ν.4171/61, Ν.1312/72.
- Μείωση ασφαλιστικών εισφορών (Ν.Δ 2176/52, Ν.3213/55).
- Απαλλαγή από τοπικά τέλη (Ν.Δ 2176/52, Ν.Δ. 2687/53).

Σχεδόν όλα τα παραπάνω αναπτυξιακά νομοθετήματα της περιόδου αυτής (Ν.Δ 2176/52, Ν. 3213/55, Ν.Δ. 4002/59) εμπεριείχαν ρυθμίσεις που ευνοούσαν την

¹⁵ Ιορδάνογλου Χρυσάφης (2008), *Η Ελληνική Οικονομία στην «Μακρά Διάρκεια» 1954-2005*, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, πίνακας 11.2, σελ. 382.

¹⁶ Break G.F.,Turney R.,(1966), *Το φορολογικό σύστημα εν Ελλάδι*, ΚΕΠΕ, Αθήνα, Παράρτημα, σελ 254-257

ανάληψη επενδύσεων στην επαρχία και προσπαθούσαν να αποθαρρύνουν την εγκατάσταση βιομηχανιών στην Αθήνα. Όλα διαιρούσαν τη χώρα σε τρεις κυρίως περιοχές -Αττική, Υπόλοιπη Ελλάδα και νησιά- χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση. Τα μέτρα αυτά δεν επέτυχαν να ενισχύσουν την περιφερειακή ανάπτυξη ή να αποτρέψουν την υπερσυγκέντρωση παραγωγικών δραστηριοτήτων στην περιοχή της πρωτεύουσας.

Ένα άλλο γνώρισμα της αναπτυξιακής πολιτικής, που υιοθετήθηκε μέχρι το 1967, ήταν ότι χαρακτηρίζονταν από καχυποψία προς τα άμεσα κίνητρα (επιχορηγήσεις και επιδοτήσεις επιτοκίου) και στηρίζονταν αποκλειστικά στα έμμεσα. Η πολιτική αυτή, από τη φύση της, αφορούσε στην ενίσχυση επιχειρήσεων που λειτουργούσαν ήδη και έκαναν κέρδη. Δεν έδινε κίνητρα για την ανάληψη επενδύσεων από νέες επιχειρήσεις. Το γεγονός αυτό καθώς και η αποτυχία της ακολουθούμενης πολιτικής στο θέμα της ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης δημιούργησε κλίμα δυσαρέσκειας και πυροδότησε τον επαναπροσδιορισμό του χαρακτήρα των αναπτυξιακών κινήτρων. Έτσι:

- Μετά το 1967, παράλληλα με την εφαρμογή έμμεσων κινήτρων, αρχίζει η σταδιακή υιοθέτηση άμεσων αναπτυξιακών κινήτρων, όπως η επιδότηση του επιτοκίου (Α.Ν.147/67). Μετά το 1980-81 κυριαρχούν τα άμεσα επενδυτικά κίνητρα και ειδικότερα οι επιχορηγήσεις κεφαλαίου (1116/81, 1262/82).
- Η περιφερειακή διάσταση των κινήτρων έγινε περισσότερο σαφής. Δόθηκε έμφαση στη χωροταξική υποδομή της χώρας μέσω της υιοθέτησης των βιομηχανικών περιοχών (Ν.4458/65) και επαναπροσδιορίστηκαν οι περιφέρειες της χώρας (Ν.Δ.1078/71, Ν.Δ.1312/72) με σαφέστερη στοχοθέτηση της περιφερειακής πολιτικής (Ν. 289/76).

Στις επόμενες ενότητες του κεφαλαίου αυτού θα αναφερθούμε στα βασικά σημεία των γενικών αναπτυξιακών νόμων της εποχής, θα συζητήσουμε την περιφερειακή διάσταση της πολιτικής των κινήτρων και θα δούμε τις αλλαγές στα μέσα της αναπτυξιακής πολιτικής, που έλαβαν χώρα στη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου.

2.2.2 Η προστασία των μεγάλων επενδύσεων

- **Ν.Δ. 2687/53 «Περί επενδύσεως και προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού» (ΦΕΚ Α'317)**

Το ανωτέρω νομοθετικό διάταγμα αποσκοπούσε στη προώθηση των παραγωγικών επενδύσεων, με την προσέλκυση ξένων κεφαλαίων. Η ανάγκη για την προσέλκυση ξένων κεφαλαίων καθίστατο επιτακτική εν όψει της λήξης της περιόδου του Σχεδίου Μάρσαλ και της δωρεάν Αμερικανικής Βοήθειας.

Η ανάληψη υποχρεώσεων για την εξασφάλιση των ξένων κεφαλαίων κρίθηκε ότι δεν θα ήταν δυνατή με τη θέσπιση ενός απλού νομοθετικού διατάγματος διότι αυτό θα μπορούσε να τροποποιηθεί ανά πάσα στιγμή με άλλο νόμο, ο οποίος ενδεχομένως θα μετέβαλε τους αρχικούς όρους εισαγωγής και προστασίας του ξένου κεφαλαίου στην χώρα. Γι αυτό εκρίθη αναγκαία η προσθήκη ειδικής διάταξης στο Σύνταγμα (άρθρο 112), η οποία εξασφάλιζε την έκδοση νόμου για την προστασία των κεφαλαίων από

το εξωτερικό, ο οποίος δεν θα μπορούσε να τροποποιηθεί επί τα χείρω εκ των υστέρων. Ο 2687/53 αφορούσε σε μεγάλες επενδύσεις και είχε τη μορφή νόμου πλαισίου αφού οι διατάξεις του χαρακτηρίζονται από γενικότητα. Οι όροι και οι λεπτομέρειες για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εισαγωγής και χρησιμοποίησης κεφαλαίου από το εξωτερικό στη Ελλάδα ορίζονταν με ειδική νομοθετική πράξη της διοίκησης (Βασιλικό Διάταγμα ή Υπουργική Πράξη). Η παρεχόμενη έγκριση με τις ανωτέρω νομοθετικές πράξεις ήταν ανέκκλητη, αποτελούσε εγγύηση του Ελληνικού Κράτους προς τους εισάγοντες κεφάλαια από το εξωτερικό και δεν μπορούσε να τροποποιηθεί παρά μόνο μετά από τη συγκατάθεση αυτού. Το Ν.Δ. 2687/53 ίσχυε και για ξένες τουριστικές επιχειρήσεις. Με βάση αυτό έγινε το ξενοδοχείο HILTON.

Η προστασία των κεφαλαίων εξασφαλιζόταν δια μέσου της υποχρέωσης της Τράπεζας της Ελλάδας να μετατρέπει σε συνάλλαγμα τα απαιτούμενα ποσά για την επιστροφή του κεφαλαίου (μέχρι 10% του εισαχθέντος κεφαλαίου, ετησίως) καθώς επίσης και για την πληρωμή τόκων (μέχρι 10% επί εισαχθέντος κεφαλαίου προερχομένου από δάνειο), κερδών (μέχρι 12% του εισαχθέντος κεφαλαίου) και μισθωμάτων (όπως αυτά είχαν καθοριστεί στην εγκριτική πράξη).

Παρέχονταν φορολογικές απαλλαγές σε όσες επιχειρήσεις συνέβαλαν ουσιαστικά στη μείωση του ελλείμματος του ισοζυγίου πληρωμών. Με τις εγκριτικές πράξεις εκχωρούνταν σε εξαγωγικές κυρίως επιχειρήσεις, βιομηχανίες, μεταλλεία ή ορυχεία, οι παρακάτω φορολογικές διευκολύνσεις α) Πάγιος προσδιορισμός της φορολογίας για μια δεκαετία, με πιθανότητα αλλαγής αυτής μόνο σε περίπτωση καλύτερης της β) Μείωση ή απαλλαγή για χρονικό διάστημα που δεν θα υπερέβαινε την δεκαετία των δασμών, εισφορών και άλλων φόρων και τελών επί της εισαγωγής μηχανημάτων εξαρτημάτων ανταλλακτικών και εργαλείων γ) Μείωση ή απαλλαγή, για χρονικό διάστημα που δεν θα υπερέβαινε τη δεκαετία, των φόρων, τελών εισφορών που επιβάλλονταν από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, τα Λιμενικά Ταμεία ή άλλους Οργανισμούς. Επίσης απαγορευόταν η επιβολή αναδρομικής φορολογίας (άρθρο 8).

- **Ν. 4171/61 « Περί λήψεως Γενικών Μέτρων δια υποβοήθησιν της αναπτύξεως της Οικονομίας της χώρας» (ΦΕΚ Α'93)**

Το νομοθετικό διάταγμα 2687/53 αντιμετώπιζε θέματα που αφορούσαν στην προσέλκυση κεφαλαίων από το εξωτερικό. Γι αυτό κρίθηκε αναγκαία η ψήφιση νόμου, ο οποίος παράλληλα με τις διατάξεις του Ν.Δ. 2687/53, θέσπιζε ειδικά μέτρα τα οποία αφορούσαν σε κάθε αξιόλογη επένδυση είτε αυτή πραγματοποιείτο με κεφάλαια προερχόμενα από το εξωτερικό είτε με εγχώρια κεφάλαια.

Ο νόμος 4171/61, σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση, απέβλεπε στη δημιουργία ευνοϊκών προϋποθέσεων προς διευκόλυνση πραγματοποίησης αξιόλογων ιδιωτικών επενδύσεων. Με το άρθρο 5 γίνεται αναφορά και σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις.

Η εμπειρία έδειξε ότι προκειμένου να καταστεί δυνατή η πραγματοποίηση μιας μεγάλης επένδυσης απαιτείτο η λήψη ειδικών μέτρων με τη σύναψη συμβάσεων οι οποίες απαιτούσαν νομοθετική κύρωση. Η διαδικασία αυτή επειδή συνεπαγόταν αφ' ενός χρονοβόρες διαδικασίες για την κατάρτιση και την υπογραφή της σύμβασης και αφετέρου νομοθετική κύρωση αυτής, οδηγούσε σε καθυστέρηση της

πραγματοποίησης των επενδύσεων. Τα θέματα τα οποία έκαναν απαραίτητη τη σύναψη ειδικής σύμβασης ήταν :

- οι διάφορες επιβαρύνσεις που επιβάλλονταν από την κείμενη νομοθεσία υπέρ του Δημοσίου ή τρίτων σε βάρος της πραγματοποιούμενης επένδυσης και οι οποίες ήταν σημαντικές για μια αξιολογη επένδυση.
- Φορολογία εισοδήματος.
- Αβεβαιότητα του επενδυτή για το μελλοντικό καθεστώς φορολόγησης των κερδών του.

Το πρώτο μέρος, με τον τίτλο «ειδικά διατάξεις» περιελάμβανε διατάξεις οι οποίες αφορούσαν σε μεγάλης σημασίας επενδύσεις οι οποίες συνέβαλαν στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Το δεύτερο μέρος του νόμου με τίτλο «Γενικά διατάξεις» περιελάμβανε διατάξεις γενικής φύσεως οι οποίες κρίθηκε σκόπιμο να υιοθετηθούν για την υποβοήθηση των επενδύσεων και της εγχώριας βιομηχανίας

Στο πρώτο μέρος του νόμου 4171/61 καθοριζόταν το είδος των επενδύσεων επί των οποίων είχαν εφαρμογή οι ειδικές διατάξεις του νόμου (επενδύσεις άνω των 90 εκ δραχμών) και το περιεχόμενο της κοινής Υπουργικής απόφασης. Επισημαινόταν ότι δεν επιτρεπόταν η τροποποίησή της χωρίς τη σύμφωνη γνώμη των ενδιαφερομένων μερών και προσδιοριζόταν η έννοια του όρου «επένδυση». Επίσης οι ειδικές διατάξεις του νόμου αφορούσαν σε σημαντικές επεκτάσεις των επενδύσεων, δηλαδή άνω των 30 εκ δραχμών (άρθρο 1).

Ειδικότερα, με το άρθρο 2 καθοριζόταν μεταξύ άλλων:

- η έκταση των δασμολογικών απαλλαγών και άλλων συναφών επιβαρύνσεων για είδη αναγκαία και χρήσιμα, για τη διενέργεια μελετών, ερευνών, κατασκευών και την ανέγερση των πρώτων εγκαταστάσεων,
- η μείωση των τελών επί των αδειών οικοδομήσεως κλπ οι οποίες αποτελούσαν σημαντική επιβάρυνση για μεγάλες επενδύσεις,
- η παγιοποίηση του ισχύοντος συντελεστή φορολογίας αδιανέμητων κερδών, μέχρι την εξόφληση των μακροπρόθεσμων δανείων για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο της δεκαπενταετίας,
- η παγιοποίηση για μια δεκαπενταετία των επιβαρύνσεων υπέρ τρίτων,
- η απαλλαγή από το φόρο εισοδήματος, του αλλοδαπού προσωπικού που χρησιμοποιείτο από την επιχείρηση για μια πενταετία.,
- το θέμα της εξαγωγής των κερδών της επιχείρησης υπό τη μορφή συναλλάγματος για κεφάλαια που αυτή εισήγαγε από το εξωτερικό,

Όπως αναφέρθηκε, σύμφωνα με τον Ν.Δ. 2687/53 επιτρεπόταν εξαγωγή κέρδους ως 12% επί των κεφαλαίων που εισήχθησαν από το εξωτερικό. Με την παρ. 13 του άρθρου 2 του νόμου 4171/61 καθιερωνόταν η αρχή της συνέχισης της εξαγωγής κερδών εφ' όσον υπήρχαν κέρδη που αναλογούσαν στα από το εξωτερικό εισαχθέντα κεφάλαια μέχρι το 6% αυτών και με τον όρο ότι το εξαχθέν ποσό δεν θα υπερέβαινε το 8% των συναλλαγματικών εσόδων της χώρας. Η δυνατότητα αυτή δίνονταν υπό τον επιπρόσθετο όρο ότι τα κέρδη αυτά προέρχονταν από την εξαγωγή προϊόντων της επιχείρησης στο εξωτερικό. Με άλλα λόγια, η εξαγωγή συναλλάγματος στο εξωτερικό, επιτρεπόταν σε περιορισμένη έκταση μόνο για την περίπτωση επαναπατρισμού εισαχθέντος κεφαλαίου και εφ' όσον αντισταθμιζόταν από

σημαντικά συναλλαγματικά έσοδα τα οποία προέκυπταν από τη δράση της επιχείρησης.

Τέλος προκειμένου για ακόμη σημαντικότερες επενδύσεις, οι οποίες θα ξεπερνούσαν τα 300 εκ δραχμές, μπορούσε να συναφθεί σύμβαση με το Δημόσιο (άρθρο 4). Σκοπός της σύμβασης θα ήταν η παγιοποίηση για ορισμένο χρονικό διάστημα ορισμένων διατάξεων της ισχύουσας νομοθεσίας και η ρύθμιση άλλων θεμάτων, μέσα πάντα στα πλαίσια της ισχύουσας νομοθεσίας.

2.2.3. Τα μέσα της πολιτικής των κινήτρων τις δεκαετίες 50 και 60 για μικρότερες επενδύσεις .

Α. Εκπτώσεις από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων

Α1. Αφορολόγητη κράτηση καθαρών κερδών για την κάλυψη μελλοντικών ζημιών

Το ΝΔ. 2176/52 «Περί μέτρων προστασίας της Επαρχιακής βιομηχανίας» (ΦΕΚ Α 207) επιδίωκε την ενίσχυση των εκτός Αττικής επενδύσεων, ενώ με το ν. 3213/55 οι διατάξεις του επεκτείνονταν και στον τουριστικό τομέα. Για τα έτη 1952- 1961, οι επαρχιακές βιομηχανίες, δηλαδή εκείνες οι οποίες ήταν εγκατεστημένες εκτός νομού Αττικής καθώς και εκείνες που βρίσκονταν στο Δήμο Λαυρεωτικής και τηρούσαν βιβλία Δ' κατηγορίας, δικαιούνταν ειδική αφορολόγητη κράτηση 25%, για ποσό καθαρών κερδών άνω των 60 εκατομμυρίων προς κάλυψη μελλοντικών ζημιών. (άρθρο 8).

Ο Ν. 3213/55 « Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων περί μέτρων προστασίας της Επαρχιακής Βιομηχανίας» (ΦΕΚ Α' 108) τροποποίησε το ΝΔ. 2176/52. Ως επαρχιακές βιομηχανίες νοούνταν αυτές που ήταν εγκατεστημένες εκτός νομού Αττικής καθώς και αυτές που ήταν εγκατεστημένες στις επαρχίες Αίγινας, Κυθήρων, Τροιζηνίας, Ύδρας και στους Δήμους Λαυρεωτικής και Σπετσών (άρθρο 1). Με τον Ν. 3213/55 καταργήθηκε το όριο των 60 εκατομμυρίων και το ποσοστό της ειδικής αφορολόγητης κράτησης αυξήθηκε σε 40% για τις εγκατεστημένες ή μεταφερόμενες ή νεοϊδρυόμενες στα νησιά επαρχιακές βιομηχανικές επιχειρήσεις (πλην της Εύβοιας) .

Με το άρθρο 12 του Ν. 3213/55 οι διατάξεις του ίδιου του νόμου καθώς και του ΝΔ 2176/52 επεκτάθηκαν στις επαρχιακές βιοτεχνικές επιχειρήσεις καθώς και στις επαρχιακές ξενοδοχειακές επιχειρήσεις που ήταν εφοδιασμένες με άδεια λειτουργίας από τον ΕΟΤ. Έτσι γίνεται αντιληπτό ότι η υιοθέτηση κινήτρων για την ενίσχυση του Τουριστικού Τομέα αποτελούσε εκ των υστέρων σκέψη.

Με το ΝΔ 1078/71 «Περί λήψεως φορολογικών και άλλων τινών μέτρων προς ενίσχυσιν της Περιφερειακής αναπτύξεως» (ΦΕΚ Α'273) αντί της εκ των προτέρων ειδικής αφορολόγητης κράτησης για μελλοντικές ζημιές που προβλεπόταν

στα προαναφερθέντα διατάγματα, υιοθετήθηκε ο συμψηφισμός τρεχουσών ζημιών με μελλοντικά κέρδη, γεγονός το οποίο αποτέλεσε τομή στην πολιτική των κινήτρων.

Α2. Έκπτωση φόρου επί των καθαρών κερδών για απόκτηση νέων εγκαταστάσεων

Στο ΝΔ. 3213/55 προβλεπόταν η απαλλαγή για τις εκτός Αττικής επιχειρήσεις, μετά από αίτηση του υπόχρεου, ποσοστού μέχρι 40% επί των καθαρών κερδών εφ' όσον το αναλογούν στο ποσοστό αυτό ποσό επρόκειτο να χρησιμοποιηθεί για νέες εγκαταστάσεις ή για αύξηση ή βελτίωση των ήδη υπάρχουσών. Υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, για βιομηχανικές επιχειρήσεις εγκατεστημένες στα νησιά και στην Εύβοια, το προαναφερθέν ποσοστό αυξάνονταν σε 80%. (άρθρο 8).

Από την έναρξη ισχύος του ΝΔ. 4002/59 « Περὶ λήψεως φορολογικῶν καὶ ἄλλων τινῶν μέτρων πρὸς ἐνίσχυσιν τῶν παραγωγικῶν ἐπενδύσεων» (ΦΕΚ Α'233) και μέχρι το τέλος του 1964, οι υφιστάμενες και νεο-ιδρυόμενες βιομηχανικές και βιοτεχνικές επιχειρήσεις που προέβαιναν σε νέες παραγωγικές επενδύσεις μπορούσαν να εκπέσουν τις λόγω των επενδύσεων αυτών δαπάνες από τα φορολογητέα κέρδη τους, με τις παρακάτω προϋποθέσεις:

- ως παραγωγική επένδυση νοείτο η αγορά και εγκατάσταση καινούργιων μηχανημάτων, η ανέγερση βιομηχανοστασίων αποθηκευτικών και ψυκτικών χώρων και γενικά η εγκατάσταση και η απόκτηση πάσης φύσεως καινούργιων παγίων στοιχείων για την εξυπηρέτηση της παραγωγικής διαδικασίας .
- σε περίπτωση μη πραγματοποίησης κερδών η έκπτωση πραγματοποιείτο τις επόμενες διαχειριστικές περιόδους Σε κάθε διαχειριστική περίοδο το εκπιπτόμενο ποσό δεν μπορούσε να υπερβαίνει το 50% των φορολογητέων κερδών.

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι διατάξεις του ΝΔ 4002/59 ίσχυαν για παραγωγικές επενδύσεις που πραγματοποιούντο *σε ολόκληρη τη χώρα* (άρθρο 1) και όχι ειδικά για την *επαρχιακή βιομηχανία*. Απλώς, οι επαρχιακές βιομηχανίες ή βιοτεχνίες ευνοούνταν με την έννοια ότι το εκπιπτόμενο ποσό μπορούσε να φθάνει το 60% των φορολογητέων κερδών και, ειδικά, για τις εγκατεστημένες στις νησιωτικές περιοχές επιχειρήσεις το 90% (άρθρο 2). Από το γεγονός ότι το ΝΔ 4002/59 επεξέτεινε τις διατάξεις ΝΔ 2176//52 και του Ν. 3213/55 συνάγεται ότι ίσχυε και για τις ξενοδοχειακές μονάδες.

Το ΝΔ. 4002/59 έτυχε ευρύτατης εφαρμογής και είχε το μεγαλύτερο δημοσιονομικό κόστος. Οι επιχειρήσεις που ευνοήθηκαν περισσότερο από αυτό ήταν αυτές της Αττικής.

Στο Ν. 1078/71 όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 1312/72 αναφέρονταν οι φορολογικές ελαφρύνσεις σύμφωνα με τις οποίες εγχώριες, βιομηχανικές και βιοτεχνικές επιχειρήσεις οι οποίες ήταν εγκατεστημένες ή επρόκειτο να ιδρυθούν ή να μεταφερθούν :

- στην περιοχή Β' και να πραγματοποιήσουν νέες επενδύσεις από 1/1/1973 μέχρι 31/12/1977, είχαν το δικαίωμα να εκπέσουν ποσοστό 50% της αξίας των πραγματοποιούμενων δαπανών από τα καθαρά τους κέρδη
- στην περιοχή Γ' και να πραγματοποιήσουν νέες επενδύσεις από 1/1/1973 μέχρι 31/12/1982, είχαν το δικαίωμα να εκπέσουν ποσοστό 100% της αξίας των πραγματοποιούμενων δαπανών από τα καθαρά τους κέρδη.

Οι παραπάνω επιχειρήσεις μπορούσαν να εκπέσουν από τα κέρδη τους για το σχηματισμό κεφαλαίου κίνησης, οι μεν της περιοχής Β', ποσοστό μέχρι 10% , οι δε της περιοχής Γ', ποσοστό 20% επί των κερδών τους.

Οι εκπτώσεις διενεργούνταν επί των καθαρών κερδών της διαχειριστικής χρήσεως μέσα στη οποία έγινε η παραγωγική επένδυση. Σε περίπτωση που δεν πραγματοποιούντο καθαρά κέρδη σε αυτή τη διαχειριστική περίοδο ή ήταν ανεπαρκή, η έκπτωση της αξίας των παγίων στοιχείων διενεργείτο συνολικά ή για το εναπομένον υπόλοιπο αυτής, επί των καθαρών κερδών των επόμενων κατά σειρά διαχειριστικών χρήσεων (άρθρο 3)

A3. Αποσβέσεις

Με τον Α.Ν **942/49** παρείχετο πρόσθετη ετήσια απόσβεση 5% για κτίσματα και 12% για τα λοιπά πάγια περιουσιακά στοιχεία επί των δαπανών που διενεργήθηκαν μετά τις 22/10/1947 για ανέγερση κτιρίων, αγορά και εγκατάσταση μηχανημάτων και γενικά την επέκταση και βελτίωση εγκαταστάσεων (άρθρο 3) .

Για τις βιομηχανικές και μεταλλευτικές επιχειρήσεις που βρίσκονται εκτός της περιοχής τέως διοικήσεως πρωτεύουσας τα ανώτατα όρια των τακτικών και των πρόσθετων αποσβέσεων που προβλέπονταν, αυξάνονταν κατά 50% προκειμένου περί κτισμάτων, μηχανημάτων και εγκαταστάσεων.

Το Ν.Α **2176/1952** αναφερόταν στην αύξηση των ανωτάτων ορίων αποσβέσεων κατά 100% προκειμένου περί κτισμάτων μηχανημάτων και εγκαταστάσεων επαρχιακών βιομηχανιών (νοούνταν αυτές που ήταν εγκατεστημένες εκτός νομού Αττική καθώς και αυτές που βρίσκονταν στο Δήμο Λαυρεωτικής) για τα έτη 1952-1961. (άρθρο 8).

Τα παραπάνω σύμφωνα με το άρθρο 12 του ν. **3213/55** είχαν εφαρμογή και στις ξενοδοχειακές μονάδες, οι οποίες ήταν εγκατεστημένες εκτός του νομού Αττικής, καθώς και αυτές που ήταν εγκατεστημένες στις επαρχίες Αίγινας, Κυθήρων Τροιζηνίας, Ύδρας και στους Δήμους Λαυρεωτικής και Σπετσών.

Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Α.Ν. **147/67 «Περί συμπληρώσεως της περί κινήτρων δια βιομηχανικές επενδύσεις κείμενης νομοθεσίας» (ΦΕΚ Α' 173)** για επενδύσεις σε βιομηχανικές και μεταλλευτικές επιχειρήσεις, που πραγματοποιούνταν μετά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, οι αποσβέσεις προσαυξάνονταν ως εξής :

- 50% για το νομό Αττικής και Πειραιώς πλην του Δήμου Λαυρεωτικής
- 100% για τις επαρχίες Κορινθίας, Θηβών, Χαλκίδας, Λαυρεωτικής και Θεσσαλονίκης

- 200% για τις λοιπές περιοχές της χώρας.
- Οι παραπάνω διατάξεις ίσχυαν μέχρι 31/12/1973.

B. Απαλλαγές από δασμούς, τέλη εισαγωγής.

Με το Ν.Δ. **2176/52** μειώνονταν στο μισό οι δασμοί, φόροι και τα τέλη που επιβάλλονταν στα εισαγόμενα μηχανήματα, εξαρτήματα και ανταλλακτικά που θα χρησιμοποιούνταν για την εγκατάσταση και λειτουργία νέων αλλά και ήδη λειτουργουσών επαρχιακών βιομηχανιών.

Με το Ν. **2687/53** παρέχονταν σε εξαγωγικές επιχειρήσεις (βιομηχανίες, μεταλλεία ή ορυχεία) η δυνατότητα να επιτυγχάνουν μείωση ή απαλλαγή από δασμούς, εισφορές, τέλη και άλλους φόρους επί της εισαγωγής μηχανημάτων, εξαρτημάτων ανταλλακτικών και εργαλείων για χρονικό διάστημα που δεν θα υπερέβαινε την δεκαετία (άρθρο 8). Επίσης το ν.δ.3213/55 προέβλεπε απαλλαγές από δασμούς, φόρους, εισφορές για τα εισαγόμενα μηχανήματα εξαρτήματα και λοιπά όργανα.

Ο Ν. **3949/59** **Περί ατελούς εισαγωγής μηχανικού εξοπλισμού προς εκσυγχρονισμό των βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων και άλλων τινών διατάξεων (ΦΕΚ Α'68)** απέβλεπε στην ενίσχυση των επενδύσεων τόσο στη βιομηχανία όσο και στον τομέα του τουρισμού.

Με τον νόμο αυτό θεσμοθετήθηκε η επί μία τετραετία απαλλαγή από δασμούς φόρους και εισφορές επί της εισαγωγής καινούργιων μηχανημάτων από το εξωτερικό με σκοπό τον εκσυγχρονισμό ή την αντικατάσταση του ήδη υπάρχοντος μηχανολογικού εξοπλισμού (άρθρο 1).

Ακόμη προβλεπόταν η απαλλαγή μέχρι 31/12/1961, από δασμούς φόρους και τέλη, (πλην του φόρου κύκλου εργασιών και του φόρου χαρτοσήμου) όλων των ειδών που εισάγονταν από ιδρυόμενα, ανασυγκροτούμενα ή βελτιούμενα ξενοδοχεία ύπνου.¹⁷ Οι απαλλαγές δίνονταν υπό την προϋπόθεση ότι δεν υπήρχε εγχώρια παραγωγή των εισαγομένων ειδών. Ειδικά στην περίπτωση εισαγωγής λινών ειδών η δυναμικότητα των ξενοδοχείων έπρεπε να είναι άνω των 200 υπνοδωματίων. (άρθρο 2)

Ο Ν. **4055/60 « Περὶ τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων τινών της τελωνειακής και δασμολογικής νομοθεσίας, κυρώσεως πράξεων του Υπουργικού Συμβουλίου κλπ» (ΦΕΚ Α'79)** αποσκοπούσε στην ενίσχυση γεωργικών, κτηνοτροφικών και άλλων παραδοσιακών προϊόντων μέσω δασμολογικών απαλλαγών και άρα της μείωσης του κόστους παραγωγής τους. Επίσης προβλέπονταν κάποια μέτρα για την ενίσχυση κέντρων **διακοπών και παραθερισμού**. Επιτρεπόταν να εισάγονται από ημεδαπές και αλλοδαπές επιχειρήσεις, με παροχή εγγύησης ίσης προς τους αναλογούντες δασμούς και φόρους, προκειμένου να επανεξαχθούν μέσα σε ένα έτος, πάσης φύσεως είδη αναγκαία για τη σύσταση και την εγκατάσταση Κέντρων διακοπών και παραθερισμού (άρθρο 3).

Τέλος, στις Γενικές διατάξεις του Ν. **4171/61** περιλαμβάνονταν (άρθρα 5,6,7,και 8 του νομοσχεδίου) σχετικές απαλλαγές ή μειώσεις. Έτσι παρατεινόταν, μέχρι

¹⁷ Τα είδη που απαλλάσσονταν αναφέρονταν στην ΠΥΣ 319/56 η οποία κυρώθηκε με το Ν.Δ 3864/58.

31/12/1964 η ισχύς των διατάξεων του άρθρου 1 του ν. 3909 /58 «περί κύρωσεως πράξεως Υπουργικού Συμβουλίου αφορώσης χορηγηθείσας απαλλαγάς δια την ίδρυσιν ξενοδοχείων και περί χορηγήσεως δασμολογικών διευκολύνσεων εις νεοϊδρυόμενα ξενοδοχεία» και επεκτείνεται κάτω από τις ίδιες προϋποθέσεις, και σε ξενοδοχειακές επιχειρήσεις τύπου MOTEL, BUNGALOW κλπ.

Γ. Απαλλαγές από έμμεσους φόρους , ασφαλιστικές εισφορές, τοπικά τέλη

Γ1. Μείωση ΦΚΕ, Τελών Χαρτοσήμου

Με το Ν.Δ. **2176/52** προβλεπόταν ότι ο φόρος κύκλου εργασιών (ΦΚΕ) μειώνεται κατά 20% για ήδη εγκατεστημένες και κατά 30% για νεοϊδρυόμενες ή μεταφερόμενες επαρχιακές βιομηχανίες ενώ μειώνεται κατά 30% για εγκαταστημένες και κατά 40% για νεοϊδρυόμενες ή μεταφερόμενες βιομηχανίες στα Νησιά.(άρθρο 4)

Με το Ν. **2687/53**, με εγκριτικές πράξεις, παρεχόταν το δικαίωμα, σε εξαγωγικές κυρίως επιχειρήσεις, βιομηχανίες, μεταλλεία ή ορυχεία, για μείωση ή απαλλαγή από τον Φ.Κ.Ε. επί της εισαγωγής μηχανημάτων, εξαρτημάτων ανταλλακτικών και εργαλείων για χρονικό διάστημα που δεν θα υπερέβαινε την δεκαετία(άρθρο 8).

Με τα άρθρα 1 και 2 του Ν. **4171/61** παρείχετο πλήρης απαλλαγή από το ΦΚΕ επί εισαγομένων ή επιτόπια παραγομένων αγαθών αναγκαίων για την διενέργεια μελετών, ερευνών, κατασκευών καθώς και για την ανέγερση πρώτων εγκαταστάσεων με βάση τις προϋποθέσεις του νόμου.

Στο Ν. **1312/72** «Περί νέων μέτρων προς ενίσχυσιν της Περιφερειακής αναπτύξεως». (ΦΕΚ Α'232) προβλέπονταν μειώσεις που αφορούσαν στις επιβαρύνσεις από τον φόρο κύκλου εργασιών αναλόγως του τόπου εγκατάστασης των βιομηχανικών βιοτεχνικών ή μεταλλευτικών επιχειρήσεων (άρθρο 8).

Το άρθρο 9 του παραπάνω νόμου συμπλήρωσε το άρθρο 3 του Α.Ν. 660/37 αναφέροντας ότι για το χρονικό διάστημα από 1/1/1973 ως 31/12/1977, όλες οι βιοτεχνικές και βιομηχανικές επιχειρήσεις μπορούν να εκπέσουν στο ακέραιο από τα ακαθάριστα έσοδά τους την αξία των ημικατεργασμένων προϊόντων και πρώτων υλών που αγόραζαν από άλλες επιχειρήσεις, οι οποίες υπόκειντο σε φόρο κύκλου εργασιών με μειωμένο συντελεστή.

Γ2. Μείωση ασφαλιστικών εισφορών

Μείωση ή απαγόρευση επιπλέον επιβάρυνσης ασφαλιστικών εργοδοτικών εισφορών προβλεπόταν με τα άρθρα 5 του ν.δ. **2176/52** και 11 του ν. **3213/55**.

Στο άρθρο 16 του ν. **1312/72** διευκρινιζόταν ότι οι εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων προς το ΙΚΑ και τα άλλα ασφαλιστικά ταμεία και Οργανισμούς

Επικουρικής Ασφάλισης, από 1/1/1973 μέχρι 31/12/1982, που αφορούν στο πάσης φύσεως προσωπικό των εγχωρίων βιομηχανικών, βιοτεχνικών και μεταλλευτικών επιχειρήσεων μειώνονταν αναλόγως της περιοχής εγκατάστασής τους.

Γ3. Απαλλαγή από τοπικά τέλη

Με το Ν.Δ. **2176/52** απαγορευόταν η επιβολή κάθε τοπικής ή άλλης ειδικής φορολογίας καθώς και οποιαδήποτε οικονομική επιβάρυνση (άρθρο 5). Με το Ν. **2687/53**, με εγκριτικές πράξεις, εκχωρούνταν σε εξαγωγικές κυρίως επιχειρήσεις, αλλά και σε βιομηχανίες, μεταλλεία ή ορυχεία, το δικαίωμα μείωσης ή απαλλαγής φόρων, τελών και εισφορών που επιβάλλονταν από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, τα Λιμενικά Ταμεία ή άλλους Οργανισμούς, για χρονικό διάστημα που δεν θα υπερέβαινε τη δεκαετία. (άρθρο 8).

2.2.4. Η Περιφερική διάσταση των κινήτρων της δεκαετίας 50 και 60

Η περιφερειακή διάσταση ήταν εμφανής σε όλα τα διατάγματα που θεσμοθετήθηκαν από την αρχή της υπό εξέταση περιόδου αλλά και πιο πριν.

Στο άρθρο 1 του Ν.Δ.**2176/52**, ως επαρχιακές βιομηχανίες χαρακτηρίζονταν αυτές που ήταν εγκατεστημένες εκτός νομού Αττικής καθώς και αυτές που βρίσκονται στο Δήμο Λαυρεωτικής. Απαγορευόταν επί μια πενταετία η έκδοση άδειας για την ίδρυση βιομηχανιών μέσα στο νομό Αττικής παρά μόνο μετά από άδεια του Υπουργού Βιομηχανίας και σύμφωνη γνώμη του Γνωμοδοτικού Συμβουλίου Βιομηχανίας προκειμένου να ικανοποιηθούν βασικές ανάγκες του νομού Αττικής. (άρθρο 2)

Στη συνέχεια με το Ν.Δ.. **3212/55** ως επαρχιακές βιομηχανίες νοούνται αυτές που ήταν εγκατεστημένες εκτός νομού Αττικής καθώς και αυτές που ήταν εγκατεστημένες στις επαρχίες Αίγινας, Κυθήρων, Τροιζηνίας, Ύδρας και στους Δήμους Λαυρεωτικής και Σπετσών. *Όλα τα παραπάνω νομοθετήματα χώριζαν τη χώρα σε τρεις περιοχές: περιοχή πρωτεύουσας, υπόλοιπη χώρα και νησιά.*

Η υιοθέτηση κινήτρων με τη συγκεκριμένη περιφερειακή διάσταση δεν είχε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Τα κίνητρα στάθηκαν αδύνατον να υπερνικήσουν την έλξη που ασκούσε η Πρωτεύουσα και να επιλύσουν το περιφερειακό πρόβλημα¹⁸:

¹⁸ Βλιάμος Σ.Ι.,(1988), *Οι Βιομηχανικές περιοχές και η βιομηχανική Περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα*, ΕΤΒΑ, Αθήνα, σελ 48.

Πίνακας 2 Ποσοστιαία συμμετοχή βιομηχανικών κέντρων στο σύνολο βιομηχανικών και βιοτεχνικών καταστημάτων και απασχόλησης								
Βιομηχανικό Κέντρο	Αριθμός καταστημάτων				Μέση ετήσια Απασχόληση			
	1969	1973	1978	1984	1969	1973	1978	1984
1. Περιοχή Αθηνών	32,9	35,3	36,7	32,9	46,9	46,3	42,0	36,8
2. Ν. Θεσ/νίκης	10,2	9,3	10,1	11,2	11,8	11,7	12,3	12,6
3. Ν. Μαγνησίας	2,1	2,1	1,9	1,9	2,0	1,8	2,2	2,2
4. Ν. Λαρίσης	2,2	2,4	2,2	2,3	1,7	2,2	2,2	2,3
5. Ν. Ηρακλείου	2,6	2,7	2,7	2,8	1,8	1,4	1,4	1,8
6. Ν. Ευβοίας	2,0	1,9	1,7	1,8	1,6	1,7	2,2	2,4
7. Ν. Μεσσηνίας	1,7	1,8	1,5	1,6	1,2	1,1	1,1	1,1
8. Ν. Σερρών	1,9	1,7	1,9	2,0	1,2	1,0	1,2	1,4
Σύνολο Ελλάδας	100	100	100	100	100	100	100	100

ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ, Στατιστική επετηρίς της Ελλάδος, Αθήνα 1982 και Δημοσιεύτα Στοιχεία Βιομηχανικής Απογραφής 1984

Από τον πίνακα 2 μπορεί να διαπιστώσει κανείς ότι η περιοχή της Αθήνας, μέχρι το 1973, συμμετέχει με τη μερίδα του λέοντος τόσο στον συνολικό αριθμό των βιομηχανικών και βιοτεχνικών καταστημάτων της χώρας όσο και στη μέση ετήσια απασχόληση.

Με το Ν.Δ. 4002/59 (που υιοθετεί σημαντικές φορολογικές εκπτώσεις για επενδύσεις που γίνονται ακόμη και μέσα στην περιοχή της Αθήνας) επιβεβαιώνεται ότι η κεντρική επιδίωξη ήταν η ενθάρρυνση των επενδύσεων οπουδήποτε και αν αυτές γίνονταν, έστω και με θυσία των στόχων της περιφερειακής ανάπτυξης. Το Δημοσιονομικό κόστος που προκύπτει από την εφαρμογή των διατάξεων του ν.δ 4002/59 είναι σημαντικό και βαίνει αυξανόμενο μέχρι το 1970. Η αύξηση δε αυτή, προέρχεται κυρίως από την περιφέρεια της πρωτεύουσας. (πίνακας 3).

Πίνακας 3 Δημοσιονομικό κόστος ν.δ.4002/59¹⁹. Αφορολόγητο ποσό ν.δ.4002/59 <i>Σε χιλιάδες δραχμές</i>							Δημοσιονομικό Κόστος ν.δ.4002/59
Λοιπή χώρα		Περιφέρεια Πρωτεύουσας		Σύνολο Ελλάδας			
Ημεδαπές	Αλλοδαπές Συν/σμοί	Ημεδαπές	Αλλοδαπές Συν/σμοί	Ημεδαπές	Αλλοδαπές Συν/σμοί		
1959							
1960	0	0	4000	0	4000	0	1400
1961	8200	0	56800	3000	65000	3000	23800
1962	3900	0	87100	200	91000	200	31920
1963	400	200	120900	0	121300	200	42525
1964	9300	0	152500	0	161800	-	56630
1965	1400	0+100	199900	200	201300	200 +100	70560
1966	14100	0+100	203200	1200	217300	1200 +100	76510
1967	25900	0 +200	286500	0	312400	0 +200	109410
1968	32500	0	286900	0	319400	0	111790
1969	26100	1400	302900	0	329000	1400	115640
1970	13500	1000	417700	300	431200	1300	151375

ΠΗΓΗ: ΕΣΣΥΕ, Στατιστική επετηρίς Δημόσιων Οικονομικών

Η δυσαρέσκεια από τα παραπάνω αποτελέσματα οδήγησε στην αναμόρφωση της πολιτικής των περιφερειακών κινήτρων με το ν. 1078/71.

Το Ν.Δ. 1078/71 «Περί λήψεως φορολογικών και άλλων τινών μέτρων προς ενίσχυσιν της Περιφερειακής αναπτύξεως» (ΦΕΚ Α'273) όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από το Ν.Δ. 1312/72 «Περί νέων μέτρων προς ενίσχυσιν της Περιφερειακής αναπτύξεως». (ΦΕΚ Α'232) αποσκοπούσε σε σαφέστερη στοχοθέτηση της περιφερειακής πολιτικής μέσω του αναπροσδιορισμού των περιφερειών

Η παράγραφος 1 του άρθρου 1 του ν. 1078/71 όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 1 του ν. 1312/72, προέβλεπε το διαχωρισμό της επικράτειας σε τρεις περιοχές επιδιώκοντας σαφέστερη στοχοθέτηση της περιφερειακής πολιτικής:

Περιοχή Α': Περιφέρεια νομών Αττικής και Πειραιώς πλην Δήμου Λαυρεωτικής και του τμήματος του Νομού Κορινθίας που βρίσκεται στη Στερεά Ελλάδα.

Περιοχή Β: Περιφέρεια Δήμου Λαυρεωτικής, Νομών Θεσσαλονίκης, Βοιωτίας, Ευβοίας και Κορινθίας πλην του τμήματος που βρίσκεται στη Στερεά Ελλάδα.

Περιοχή Γ: Λοιπές περιοχές της χώρας

Με το νόμο 289/76 «Περί παροχής κινήτρων δια την ανάπτυξιν παραμεθορίων περιοχών και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων (ΦΕΚ Α'76) στις περιοχές Α,Β,Γ, και Δ

¹⁹ Για τον Υπολογισμό του Δημοσιονομικού κόστους που προκύπτει από την εφαρμογή του ν.δ. 4002/59 πολλαπλασιάστηκε το αφορολόγητο ποσό για το Σύνολο της Ελλάδας ανά έτος επί 35% (φορολογικός συντελεστής).

που δημιουργήθηκαν με το ΝΔ. 1078/71 και 1312/72 προστίθεται η περιοχή Ε στην οποία εντάσσονται ολόκληρες οι περιφέρειες των νομών Έβρου, Ξάνθης, Ροδόπης, Λέσβου, Χίου, Σάμου και Δωδεκανήσου (άρθρο 1)

Ο Ν.4458/65 «Περί βιομηχανικών περιοχών» (ΦΕΚ Α΄33) αποσκοπούσε στην διαμόρφωση της χωροταξικής υποδομής της χώρας. Με το νόμο αυτό, για πρώτη φορά, εξειδικεύεται και αποκτά σαφέστερους στόχους η περιφερειακή πολιτική της χώρας.

Με την οργάνωση των βιομηχανικών περιοχών επιδιωκόταν η εξασφάλιση, με τον κατά το δυνατόν οικονομικότερο τρόπο, ισχυρής βιομηχανικής υποδομής καθώς και των απαραίτητων υπηρεσιών, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ορθολογική λειτουργία των εγκατεστημένων στην περιοχή βιομηχανικών μονάδων.

Με τον νόμο αυτό ως βιομηχανική περιοχή θεωρείτο εδαφική έκταση κατάλληλα οργανωμένη και προορισμένη για την εγκατάσταση βιομηχανικών μονάδων. Με την οργάνωση βιομηχανικών περιοχών επιδιώχθηκε η εξασφάλιση φθηνών βιομηχανικών οικοπέδων, η καταπολέμηση της κερδοσκοπίας, η κατασκευή από τους αρμόδιους φορείς δρόμων, λιμενικών έργων, έργων ύδρευσης και αποχέτευσης, ηλεκτροδότησης, τηλεπικοινωνιών και γενικά κάθε έργου το οποίο θα μπορούσε να αποβεί χρήσιμο για τις βιομηχανίες που επρόκειτο να εγκατασταθούν στις περιοχές αυτές. Η Κυβέρνηση για να αντιμετωπίσει την ανάγκη ίδρυσης και λειτουργίας βιομηχανικών περιοχών, η οποία θεωρείτο σημαντικός παράγοντας για την εκβιομηχάνιση της χώρας, κατάρτισε τον νόμο αυτό αναθέτοντας στην ΕΤΒΑ την οργάνωση των βιομηχανικών περιοχών, ως εξής:

Ανατέθηκε στη Ε.Τ.Β.Α η οργάνωση, κατ' αρχήν, βιομηχανικών περιοχών στις περιφέρειες της Πρωτεύουσας, της Θεσσαλονίκης, της Πάτρας, του Βόλου, της Καβάλας, του Ηρακλείου. Παρείχeto όμως και η δυνατότητα οργάνωσης τέτοιων περιοχών και σε άλλες περιφέρειες της χώρας εφ' όσον συνέτρεχαν οι απαραίτητες προϋποθέσεις.

Επιπλέον, επιτράπη η εγκατάσταση με τους ίδιους όρους που παρέχονταν σε βιομηχανικές επιχειρήσεις και σε επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών προς τις βιομηχανίες αυτές καθώς επίσης και επιχειρήσεις εκπαίδευσης ή οργανισμούς εκπαίδευσης.(άρθρο 1)

Παρείχeto η δυνατότητα για την αναγκαστική απαλλοτρίωση των απαιτούμενων εδαφών, με δαπάνες του φορέα που την οργάνωνε, για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος (άρθρο 2).

2.2.5. Αλλαγή των μέσων πολιτικής κινήτρων (επιδότηση επιτοκίου)

Μέχρι το 1967 η πολιτική κινήτρων ήταν καχύποπτη απέναντι στην υιοθέτηση άμεσων κινήτρων (επιχορηγήσεις κεφαλαίου και επιδοτήσεις επιτοκίων). Τούτο άρχισε να αλλάζει από το 1967 και εφεξής.

Με τον Α.Ν 147/1967 «Περί συμπληρώσεως της περί κινήτρων δια βιομηχανικές επενδύσεις κείμενης νομοθεσίας» (ΦΕΚ Α' 173) υιοθετούνταν η πρακτική της επιδότησης επιτοκίου. Συγκεκριμένα, επιτρεπόταν στο δημόσιο να ενισχύσει επιχειρήσεις που πραγματοποιούσαν βιομηχανικές επενδύσεις, με την κάλυψη μέρους της επιβάρυνσης από τους τόκους των ομολογιακών δανείων ή δανείων που είχαν συνάψει με τραπεζιτικά ιδρύματα της ημεδαπής, προκειμένου να πραγματοποιήσουν επενδύσεις. Η ενίσχυση δεν μπορούσε να ξεπεράσει τις 4 ποσοστιαίες μονάδες του επιτοκίου, ούτε να είναι τόση ώστε το επιτόκιο που τελικά θα βάρυνε την επιχείρηση να είναι μικρότερο του 3%. Η ανωτέρω ενίσχυση δεν μπορούσε να ξεπερνά το 6% της δαπάνης της επένδυσης.(άρθρο 1)

Στο δεύτερο άρθρο του ίδιου νόμου αναφέρονταν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες παρείχοντο οι ενισχύσεις αυτές. Η δαπάνη της επένδυσης για πάγιες εγκαταστάσεις έπρεπε να ανέρχεται τουλάχιστον στο ύψος των 10 εκατομμυρίων δραχμών όταν αφορούσε σε ίδρυση επιχείρησης και σε 5 εκατομμύρια δραχμές όταν αφορούσε σε επέκταση. Επίσης η επιχείρηση έπρεπε να διαθέτει ίδια κεφάλαια σε ποσοστό 40% της απαιτούμενης δαπάνης της επένδυσης για πάγιες εγκαταστάσεις (παρ.3 του άρθρου 2).

Σε περίπτωση παραβίασης κάποιου από τα παραπάνω σημεία ανακαλείτο η υπουργική απόφαση ενώ τα καταβληθέντα ποσά επιστρέφονταν εντόκως στο Δημόσιο Ταμείο (άρθρο 3).²⁰

Η πρακτική των επιχορηγήσεων κεφαλαίου επρόκειτο να καθυστερήσει ακόμη περισσότερο. Οι επιχορηγήσεις κεφαλαίου θεσπίστηκαν κατ'αρχάς, με τους νόμους 1116/81 και 1262/82.

²⁰ Οι διατάξεις των παραπάνω άρθρων 1-3 του ΑΝ. 147/67 προβλέπονταν ότι θα ίσχυαν μέχρι την 31/12/1972 (άρθρο 4).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Η ΑΠΑΡΧΗ ΤΗΣ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ Η ΚΡΑΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΟΝ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ

3.1 Εισαγωγή

Η ανάπτυξη της χώρας δεν έλυσε το χρόνιο πρόβλημα του ελλείμματος των εξωτερικών συναλλαγών το οποίο εστιάζονταν στην ελλειμματικότητα του εμπορικού ισοζυγίου υλικών αγαθών, που κατά πολλούς αποτελούσε τον κύριο ανασχετικό παράγοντα για την περαιτέρω ανάπτυξη της χώρας. Η αύξηση των εισαγωγών ήταν, εν μέρει, φυσικό επακόλουθο της οικονομικής ανάπτυξης. Η πρόοδος των εξαγωγών από την άλλη, αν και καθόλου ευκαταφρόνητη, δεν ήταν αρκετή για να συγκρατήσει το έλλειμμα του εμπορικού ισοζυγίου. Το έλλειμμα αυτό καλυπτόταν σε μεγάλο βαθμό από την εισροή άδηλων πόρων: τουρισμός, μεταναστευτικά εμβάσματα και ναυτιλιακό συνάλλαγμα.²¹

Για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα στη διάρκεια των δεκαετιών του '50 και '60, τόσο η κρατική πολιτική όσο και οι τράπεζες αντιμετώπιζαν τον κλάδο του τουρισμού σαν τον φτωχό συγγενή της βιομηχανίας. Η κατανομή των πιστώσεων του 1965 είναι χαρακτηριστική: από το σύνολο της τραπεζικής χρηματοδότησης το 35% κατευθύνθηκε στη μεταποίηση και μόλις το 3% στον Τουρισμό²². Οι δυνατότητες όμως του τουρισμού ως πηγής συναλλάγματος ήταν τόσο μεγάλες και το συγκριτικό πλεονέκτημα της χώρας στον τουρισμό τόσο αδιαφιλονίκητο που το ενδιαφέρον του κράτους για την ανάπτυξη του κλάδου σταδιακά αυξάνονταν.

Σε αυτό το κεφάλαιο θα εξετάσουμε την εξέλιξη της ζήτησης και της προσφοράς για το ελληνικό τουριστικό προϊόν καθώς και το ρόλο του κράτους και του ΕΟΤ στην ανάπτυξη του Τουρισμού. Επίσης θα διερευνήσουμε την πιστωτική πολιτική και τον ρόλο των τραπεζών στη χρηματοδότηση αυτού και θα παραθέσουμε αναπτυξιακούς νόμους που θεσμοθετήθηκαν *ειδικά* για την ανάπτυξη του τουριστικού τομέα.

3.2. Η εξέλιξη της ζήτησης για το ελληνικό τουριστικό προϊόν.

Η γρήγορη ανάπτυξη του τουρισμού στην Ευρώπη αρχίζει περίπου στα μέσα της δεκαετίας του '50. Οι κυριότεροι παράγοντες που εξηγούν το φαινόμενο αυτό ήταν:

- Η αύξηση των ατομικών εισοδημάτων που επέτρεπαν τη διενέργεια δαπανών για λόγους αναψυχής.
- Η βελτίωση των αεροπορικών, χερσαίων και οδικών μεταφορών.
- Η καθιέρωση της άδειας μετά πλήρων αποδοχών και η μείωση του χρόνου απασχόλησης.
- Η παγίωση της ειρήνης στην Ευρώπη που επέτρεπε την ελεύθερη μετακίνηση ατόμων χωρίς πολλές διατυπώσεις.

²¹ Ιορδάνογλου Χ.Ι (2004) *op. cit.*, σελ 32-33

²² Παυλόπουλος Γ.Π.,(1999), *op. cit* ,σελ 23-26.

Η Ευρώπη συγκέντρωνε το μεγαλύτερο μέρος της παγκόσμιας τουριστικής κίνησης, ήτοι το 65% των αφίξεων τουριστών ανά τον κόσμο, αν και τα 4/5 αυτών προέρχονται από την ίδια την ήπειρο, ενώ το υπόλοιπο από την Βόρεια Αμερική και όλο τον άλλο κόσμο. Ο αριθμός των διακινηθέντων τουριστών στην Ευρώπη τριπλασιάστηκε μεταξύ των ετών 1954 και 1965 με μέσο ετήσιο ρυθμό αυξήσεως 10,5% περίπου, ενώ στη νότια Ευρώπη ο αριθμός αυτός τετραπλασιάστηκε. Από τα δεδομένα του 1965 προκύπτει ότι την πρώτη θέση στην τουριστική κίνηση κατείχε η Ιταλία και τη δεύτερη η Ισπανία.

Από το 1954 ως το 1965 οι τουριστικές δαπάνες στην Ευρώπη ακολούθησαν ανάλογη κίνηση. Κατά το 1965 δαπανήθηκαν πάνω από 7 δισεκατομμύρια δολάρια (από τα οποία 2,8 δισεκατομμύρια δολάρια στην νότια Ευρώπη), έναντι 1, 7 δισεκατομμυρίου δολαρίων το 1954 (από τα οποία τα 0,36 δισεκατομμύρια δολάρια στη νότια Ευρώπη). Μεταξύ των ετών 1955 και 1965 οι εισπράξεις από τον τουρισμό των κυριοτέρων Ευρωπαϊκών χωρών τετραπλασιάστηκαν ενώ οι αντίστοιχες από τις εξαγωγές προϊόντων μόλις που διπλασιάστηκαν. Πρέπει να σημειωθεί ότι το 1965, η Αυστρία, το Βέλγιο, η Γαλλία και η Ιταλία υπερκάλυπταν το εμπορικό τους έλλειμμα μόνο από τον Τουρισμό, ενώ η Ισπανία κάλυπτε το 58% και η Ελβετία το 72% ²³

Στην Ελλάδα, η άνοδος του τουρισμού ήρθε με κάποια καθυστέρηση. Το 1955, το σύνολο των αφίξεων περιηγητών στη χώρα ήταν 208.4 χιλιάδες. Αντιπροσώπευαν ποσοστό κάτω του 1% του συνόλου της τουριστικής κίνησης στην Ευρώπη. Από τη στιγμή όμως που άρχισε η τουριστική κίνηση στην Ελλάδα, οι ρυθμοί αύξησής της ήταν (ιδιαίτερα από το 1959 και μετά) πολύ ταχείς. Ο αριθμός των αφίξεων τουριστών στη χώρα μας, καθώς και ο ετήσιος ρυθμός τουριστικής κίνησης, στη διάρκεια της περιόδου 1954-73 φαίνεται στον πίνακα 4.

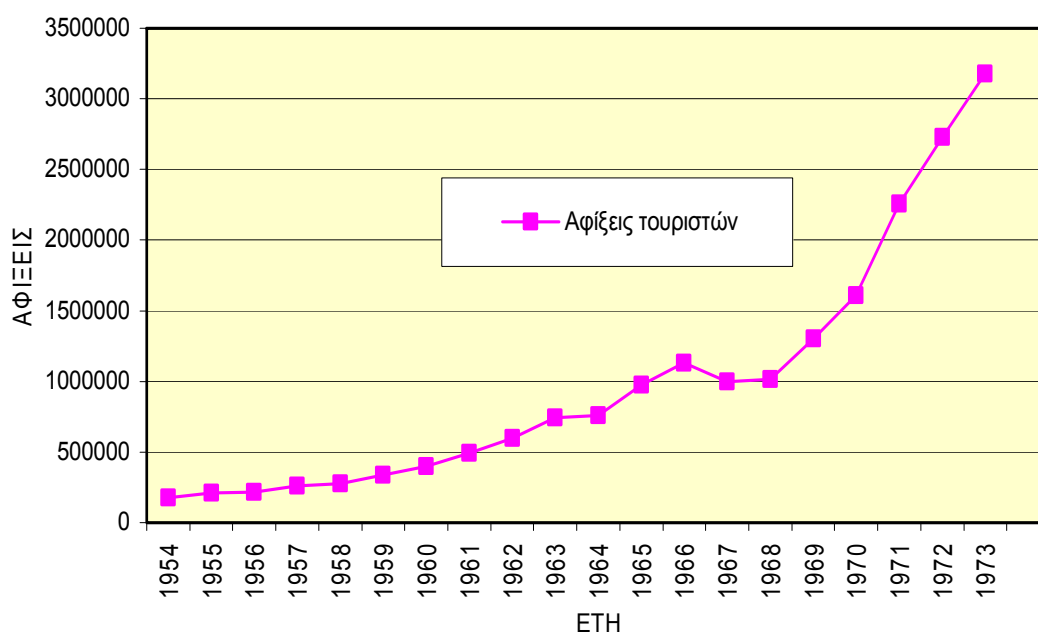
²³ Τράπεζα της Ελλάδος (1967), Ινστιτούτο Τραπεζικών Μελετών, *Η Χρηματοδότηση του Τουρισμού*, σελ. 14-18

Πίνακας 4
Αφίξεις τουριστών στη Ελλάδα 1954-1973

έτη	Αφίξεις τουριστών	Ετήσια μεταβολής τουριστικής κίνησης %
1954	179.625	
1955	208.386	16
1956	218.401	5
1957	260.280	19
1958	276.593	6
1959	339.970	23
1960	399.438	17
1961	494.191	24
1962	597.924	21
1963	741.193	24
1964	757.495	2
1965	976.125	29
1966	1.131.730	16
1967	996.473	-12
1968	1.017.621	2
1969	1.305.951	28
1970	1.609.210	23
1971	2.257.994	40
1972	2.731.587	21
1973	3.177.682	16

Πηγή:ΕΣΣΥΕ, Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.
ΑΦΙΞΕΙΣ ΤΟΥΡΙΣΤΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 1954-1973



Όπως φαίνεται στον Διάγραμμα 1, η αυξητική πορεία της τουριστικής κίνησης στην Ελλάδα ανακόπηκε προσωρινά μόνο το 1964 και το 1967-68 για συγκυριακούς λόγους (το 1964 ήταν η χρονιά της κρίσης του κυπριακού ενώ το 1967-68 ήταν τα δυο πρώτα χρόνια της δικτατορίας). Μακροχρόνια, ο αριθμός των αφίξεων από λιγότερο από 200 χιλιάδες το 1954 ανέβηκε στα τρία εκατομμύρια 200 χιλιάδες το 1973. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης της τουριστικής κίνησης από το εξωτερικό προς την Ελλάδα κατά την περίοδο 1954-73 ήταν περίπου 17%.

Σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης περιόδου, η πλειονότητα των ξένων τουριστών που επισκέπτονταν την Ελλάδα προέρχονταν από την Ευρώπη (βλ. πίνακα 5). Η δεύτερη κατά σειρά περιοχή προέλευσης των ξένων τουριστών ήταν (με μεγάλη διαφορά από την Ευρώπη), η Αμερική. Στη διάρκεια της εικοσαετίας 1954-73, τα ποσοστά των ευρωπαίων και αμερικανών τουριστών που επισκέπτονταν τη χώρα σημείωσαν κάποιες ελαφρές τάσεις ανόδου. Το ποσοστό των τουριστών από τις άλλες περιοχές του κόσμου ήταν μικρό και, με το χρόνο έτεινε να συρρικνώνεται. Όλα αυτά σημαίνουν ότι η Ελλάδα έτεινε να προσελκύει τουριστική κίνηση από τις ευπορότερες χώρες του κόσμου.

Πίνακας 5.

Σύνθεση τουριστικής κίνησης κατά περιοχή προέλευσης τουριστών.

Περιοχές	1954	Ποσοστιαία Σύνθεση 1954 %	1960	Ποσοστιαία Σύνθεση 1960 %	1965	Ποσοστιαία Σύνθεση 1965 %	1973	Ποσοστιαία Σύνθεση 1973 %
ΕΥΡΩΠΗ	81728	61	196947	62	546636	67	1713280	65
ΑΜΕΡΙΚΗ	26792	20	82819	26	195853	24	697384	27
ΑΣΙΑ	17499	13	21302	7	40927	5	110958	4
ΑΦΡΙΚΗ	2672	2	7391	2	16263	2	42505	2
ΕΣΣΔ		0	115	0	830	0	1118	0
ΛΟΙΠΑ	5182	4	7231	2	15752	2	54858	2
ΣΥΝΟΛΟ	133873		315805		816261		2620103	

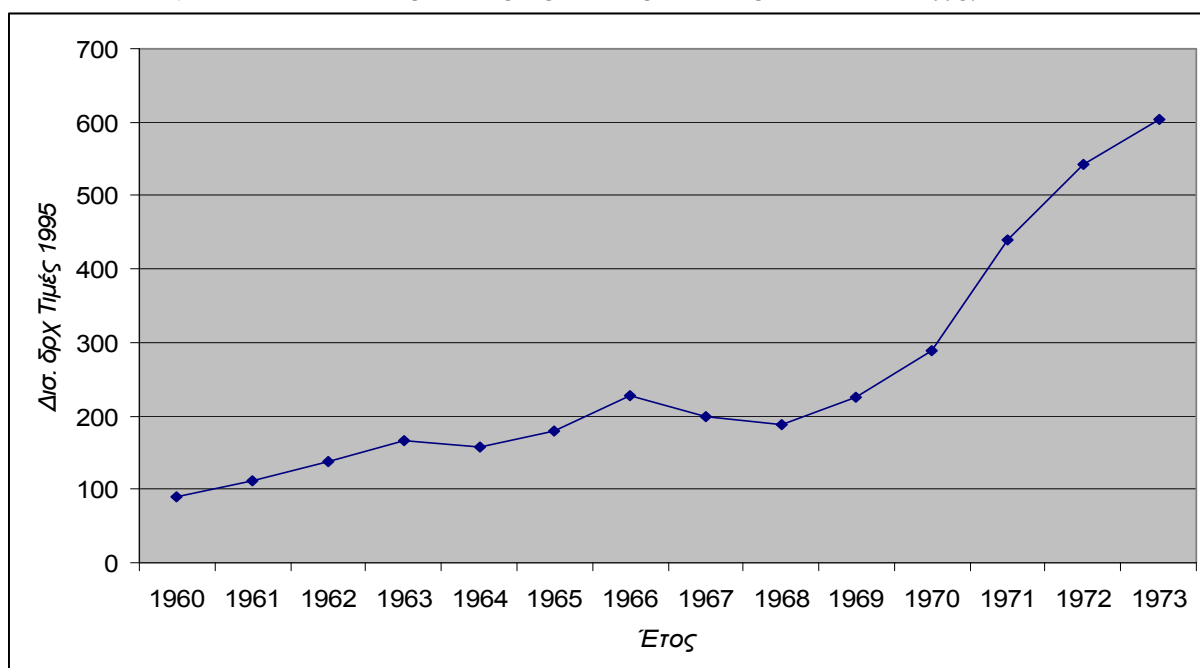
Πηγή :ΕΣΥΕ, Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδος

Οι εξελίξεις αυτές αποτυπώθηκαν στις συναλλαγματικές εισπράξεις της χώρας. Όπως φαίνεται από τον πίνακα 6 και το Διάγραμμα 2, τα συναλλαγματικά έσοδα της χώρας από τον τουρισμό κατά την περίοδο 1960-1973 εμφάνισαν έντονη ανοδική πορεία. Με εξαίρεση τα έτη 1964 (κρίση Κυπριακού) και 1967 -1968 (επιβολή της δικτατορίας στη χώρα), οι ετήσιες ποσοστιαίες αυξήσεις των εσόδων από τον τουρισμό συνήθως υπερέβαιναν το 20% σε σταθερές τιμές. Οι εντυπωσιακότερες αυξήσεις ήταν των ετών 1966, 1970, 1972 και, ιδιαίτερα, αυτή του 1971. Ο μέσος ετήσιος ρυθμός μεταβολής των εσόδων από τον τουρισμό σε σταθερές τιμές για το διάστημα 1960-73 ήταν 15,5%

Πίνακας 6. Συναλλαγματικά έσοδα από τον τουρισμό σε τρέχουσες και σταθερές τιμές.			
Έτος	Ταξιδιωτικό Συνάλλαγμα Σε χιλ. Δολάρια ΗΠΑ	Συναλλαγματικά έσοδα από τουρισμό σε σταθερές τιμές 1995 Σε δις. Δρχ.	Ετήσιες μεταβολές εσόδων από τουρισμό σε σταθερές τιμές 1995 %
1954	25.325		
1955	29.125		
1956	31.218		
1957	41.474		
1958	36.195		
1959	41.667		
1960	49.260	88.9	
1961	62.469	110.6	24,4
1962	75.986	137.1	23,9
1963	95.413	165.8	20,9
1964	90.880	157.9	-4,7
1965	107.575	180.3	14,1
1966	143.458	228	26,5
1967	126.768	198.3	-13
1968	120.263	188.1	-5,1
1969	149.470	226.2	20,3
1970	193.556	288.3	27,5
1971	305.299	440.7	52,8
1972	392.700	541.8	23
1973	514.872	603.8	11,5

Πηγή: Μηνιαίο Στατιστικό Δελτίο της Τραπέζης της Ελλάδος και Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας, 1960-99 ΥΠΕΘΟ, 2001.

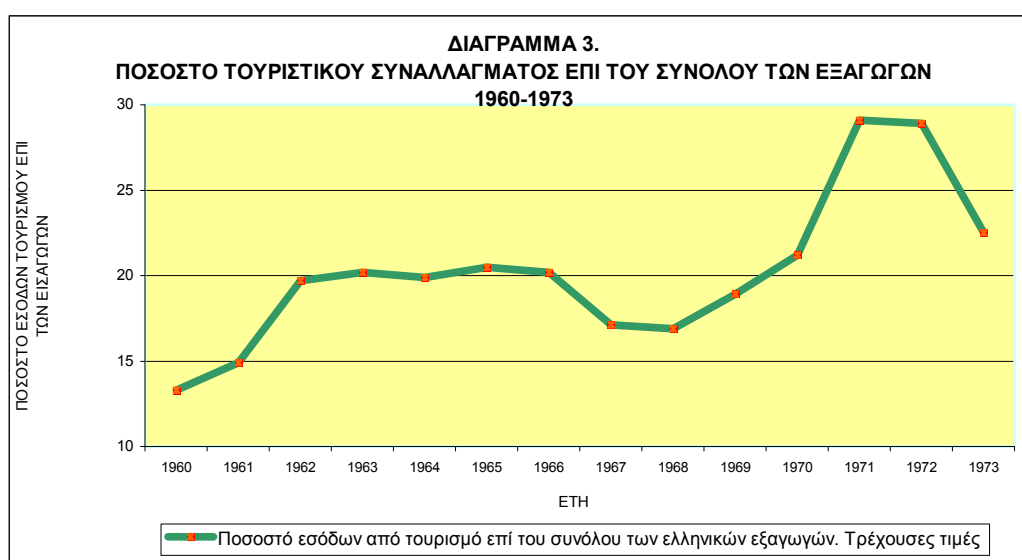
ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 2.
ΣΥΝΑΛΛΑΓΜΑΤΙΚΑ ΕΣΟΔΑ ΑΠΟ ΤΟΥΡΙΣΜΟ ΣΕ ΣΤΑΘΕΡΕΣ ΤΙΜΕΣ 1995.



Παράλληλα, αυξάνει και το «ειδικό βάρος» των συναλλαγματικών εισπράξεων από τον τουρισμό στις εξωτερικές συναλλαγές της χώρας. Από τον πίνακα 7 προκύπτει ότι το ποσοστό κάλυψης των εισαγωγών από έσοδα προερχόμενα από τον τουρισμό τείνει να αυξάνεται: από το 10% το 1960 ανέρχεται στο 18% το 1972. Παρόμοια αυξητική είναι και η πορεία του ποσοστού των εσόδων από τον τουρισμό στο σύνολο των ελληνικών εξαγωγών. Ιδιαίτερα εντυπωσιακές είναι οι αυξήσεις των ετών 1969-1973. Αντίθετα, το 1973 παρατηρείται αισθητή μείωση των αντίστοιχων ποσοστών (Διάγραμμα 3).

Πίνακας 7. Ποσοστό συναλλαγματικών εσόδων από τον τουρισμό στο σύνολο των εισαγωγών και των εξαγωγών		
Έτος	Ποσοστό κάλυψης των εισαγωγών από έσοδα από τουρισμό. Τρέχουσες τιμές	Ποσοστό εσόδων από τουρισμό επί του συνόλου των ελληνικών εξαγωγών. Τρέχουσες τιμές
1960	10,1	13,3
1961	11,1	14,9
1962	12,4	19,7
1963	13,3	20,2
1964	10,1	19,9
1965	10,2	20,5
1966	13,4	20,2
1967	11,3	17,1
1968	9,6	16,9
1969	10,3	18,9
1970	12,2	21,2
1971	17,4	29,1
1972	18,1	28,9
1973	14,5	22,5

Πηγή: Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας, 1960-99 ΥΠΕΘΟ, 2001.



Παρά την ταχύτατη άνοδό του όμως ο ελληνικός τουρισμός εξακολουθούσε να υστερεί σε επίπεδο ανάπτυξης συγκρινόμενος με τους τουριστικούς τομείς άλλων

ευρωπαϊκών χωρών. Το 1965 η τουριστική κίνηση στην Ελλάδα αντιπροσώπευε περίπου το 2% του συνόλου των αφίξεων στην Ν. Ευρώπη και το 1,2% των αφίξεων σε ολόκληρη την Ευρώπη. Με βάση αυτό το ποσοστό, η Ελλάδα κατείχε την προτελευταία θέση (με τελευταία την Τουρκία) στην Ευρώπη. Το 1973 καταλάμβανε την τρίτη από το τέλος θέση (μετά την Τουρκία και την Πορτογαλία), με ποσοστό 3,8% του συνόλου των αφίξεων στη Ν. Ευρώπη²⁴. Επιπλέον, οι εισπράξεις από τον τουρισμό δεν είχαν εξαντλήσει τις δυνατότητές τους. Το 1965 η Ελλάδα κάλυπτε από τον Τουρισμό μόλις το 13% του εμπορικού της ελλείμματος. Από τα 7 δις. δολάρια. τα οποία εισέπραξαν κατά το ίδιο έτος από τον Τουρισμό οι χώρες της Ευρώπης, η Ελλάδα συγκέντρωσε 108 εκατομμύρια δηλαδή ποσοστό 1,5% του συνόλου. Τα ποσοστά αυτά δείχνουν ότι η χώρα δεν επωφελήθηκε όσο θα μπορούσε από το μεγάλο τουριστικό ρεύμα προς το Νότο αυτή την περίοδο.

Η καθυστέρηση του Ελληνικού Τουρισμού σε σχέση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες δεν έδειχνε την απροθυμία των τουριστών να επισκεφτούν την χώρα μας αλλά την αδυναμία της να απορροφήσει μεγάλο αριθμό τουριστών κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Το κύριο πρόβλημα ήταν η έλλειψη ξενοδοχειακών κλινών σε αριθμό και ποιότητα.²⁵ Σύμφωνα με το «Σχέδιο Προγράμματος Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος (1966-1970)»²⁶ η προτεραιότητα ήταν η εξασφάλιση επαρκούς προσφοράς τουριστικών υπηρεσιών, σε όγκο και ποιότητα. Οι βασικοί στόχοι που έθετε το πρόγραμμα ήταν η κάλυψη των ελλείψεων σε ξενοδοχειακές και λοιπές τουριστικές εγκαταστάσεις, η εξασφάλιση επαρκούς προσφοράς εξειδικευμένου προσωπικού και η ταχύτερη και φθηνότερη σύνδεση της χώρας, με όλα τα μεταφορικά μέσα, με την Κεντρική Ευρώπη. Το πρόβλημα, με άλλα λόγια, εντοπιζόταν στην πλευρά της προσφοράς και όχι στην πλευρά της ζήτησης.

3.3. Η εξέλιξη της προσφοράς: η ξενοδοχειακή υποδομή.

Τα προβλήματα με την ελληνική ξενοδοχειακή υποδομή ήταν: α) ότι ξεκινούσε από πολύ χαμηλή βάση (ο αριθμός των ξενοδοχειακών κλινών ήταν κάτω από 50 χιλιάδες σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 50) και β) ότι μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 60, ο αριθμός των προσφερόμενων κλινών αυξάνονταν με αργούς ρυθμούς. Ο ρυθμός αύξησης των κλινών επιταχύνθηκε σημαντικά από το 1968 και μετά. Το 1973 ο αριθμός των ξενοδοχειακών κλινών είχε υπερτετραπλασιασθεί σε σχέση με αυτόν του 1960 (η εξέλιξη των σχετικών μεγεθών φαίνεται στον πίνακα 8 και το διάγραμμα 4). Παρά ταύτα, εξακολουθούσαν να υπάρχουν ελλείψεις και η απόσταση που έπρεπε να διανυθεί ήταν μεγάλη.

²⁴ ΚΕΠΕ (1976), Πρόγραμμα Αναπτύξεως 1976-80, Τουρισμός, Αθήνα, σελ 190

²⁵ Τράπεζα της Ελλάδος (1967), Ινστιτούτο Τραπεζικών Μελετών, *Η Χρηματοδότηση του Τουρισμού*, σελ. 20-21.

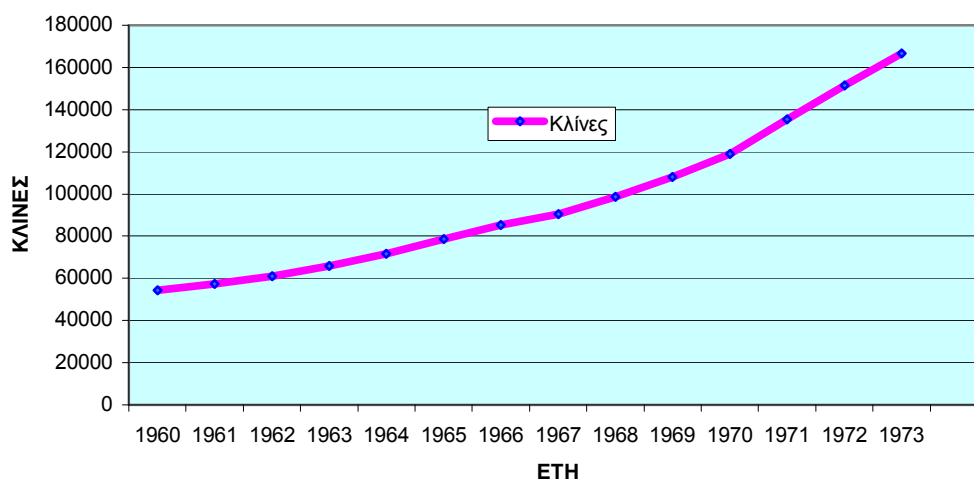
²⁶ ΚΕΠΕ, (1965), *Σχέδιο Προγράμματος Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος (1966-1970)*, Αθήνα, σελ 368

Πίνακας 8.
Ξενοδοχεία και κλίνες στην Ελλάδα 1960-1973

έτη	Ξενοδοχεία	Κλίνες
1960	1.875	54.245
1961	1.875	57.219
1962	1.924	60.945
1963	1.959	65.952
1964	2.046	71.641
1965	2.072	78.487
1966	2.165	85.323
1967	2.204	90.362
1968	2.296	98.631
1969	2.390	108.180
1970	2.422	118.859
1971	2.505	135.377
1972	2.570	151.420
1973	2.635	166.552

Πηγή :ΕΣΥΕ, Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδας

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 4.
ΚΛΙΝΕΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 1960-1973



Παράλληλα, υπήρχε και το πρόβλημα της ποιότητας των παρεχόμενων ξενοδοχειακών υπηρεσιών. Από τον πίνακα 9 προκύπτει ότι το 1960 η υπεροχή των ξενοδοχείων Δ και Ε κατηγορίας ήταν σαφής (τα ξενοδοχεία Ε κατηγορίας αντιπροσώπευαν το 43% του συνόλου, τα Δ κατηγορίας το 23% ενώ τα Β και Γ

κατηγορίας το 10% και 18% αντιστοίχως). Το 1973 το ποσοστό των ξενοδοχείων Ε κατηγορίας είχε μειωθεί στο 19%, υπέρ των ανώτερων κατηγοριών (Γ κατηγορίας 32% και Β κατηγορίας 15%). Το ποσοστό των κατηγοριών Α και πολυτελείας, παρέμεινε σταθερό σε όλη τη διάρκεια της εξεταζόμενης χρονικής περιόδου.

Πίνακας 9. Σύνθεση των ξενοδοχείων κατά κατηγορία στην Ελλάδα							
	1954	1960	Ποσοστιαία Σύνθεση κατά κατηγορία 1960 %	1965	Ποσοστιαία Σύνθεση κατά κατηγορία 1965 %	1973	Ποσοστιαία Σύνθεση κατά κατηγορία 1973 %
Πολυτελείας		9	1	17	1	22	1
Α'Κατηγορίας		84	5	98	5	125	5
Β'Κατηγορίας		155	10	210	12	350	15
Γ'Κατηγορίας		287	18	406	22	751	32
Δ'Κατηγορίας		356	23	472	26	662	28
Ε'Κατηγορίας		676	43	605	33	445	19
		1567		1808		2355	

Πηγή :ΕΣΥΕ, *Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδας*

Οι ελλείψεις που υπήρχαν στα μέσα της δεκαετίας του '60 είχαν εντοπισθεί από το «Σχέδιον Προγράμματος Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος, 1966-1970». Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του Προγράμματος, απαιτούνταν σημαντική αύξηση του αριθμού των ξενοδοχείων και κλινών. Στον πίνακα 10 εμφανίζεται ο υφιστάμενος το 1965 και ο απαιτούμενος αριθμός μέχρι το 1970 κλινών Ξενοδοχείων και Λοιπών Καταλυμάτων²⁷

²⁷ ΚΕΠΕ,(1965), *op. cite*,σελ 370

Πίνακας 10. Προγραμματιζόμενος Αριθμός Κλινών Ξενοδοχείων και λοιπών Καταλυμάτων			
Τύπος καταλύματος	Συνολικές Ανάγκες Σε κλίνες 1970	Υφιστάμενες Κλίνες (1965)	Προγραμματιζόμενος Πρόσθετος Αριθμός Κλινών
Ξενοδοχεία	76.000	39.000	37.000
Πλοία κρουαζιέρων	11.000	3.000	8.000
Εγκαταστάσεις θερινής διαμονής	18.000	5.000	13.000
Campings	12.000	6.000	6.000
Δωμάτια οικιών	40.000	20.000	20.000
ΣΥΝΟΛΟ	157.000	73.000	84.000

Πηγή : ΚΕΠΕ,(1965), *Σχέδιο Προγράμματος Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος (1966-1970)*, Αθήνα

Σύμφωνα με το πενταετές πρόγραμμα ο ανωτέρω προγραμματιζόμενος αριθμός κλινών απαιτούσε συνολικές επενδύσεις ύψους 6.600 εκατομμυρίων δρχ. στην πενταετία 1966-1970. Το 1970, σύμφωνα με στοιχεία της ΕΣΥΕ, διατίθεντο 118.859 κλίνες σε όλη τη χώρα έναντι των 157.000 που είχαν προγραμματισθεί. Το 1973 όμως ο στόχος των 157.000 κλινών είχε επιτευχθεί και ξεπεραστεί.

3.4 Ο ρόλος του κράτους και του ΕΟΤ στην ανάπτυξη του τουρισμού.

Το ενδιαφέρον της κρατικής πολιτικής για τον τουρισμό δεν ήταν μεταπολεμικό φαινόμενο. Ο τουρισμός προσέλκυσε το ενδιαφέρον της κρατικής πολιτικής, ήδη, από τη δεύτερη εικοσαετία του εικοστού αιώνα. Μετά τους Βαλκανικούς Πολέμους συστάθηκε στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας Υπηρεσία με τίτλο «Γραφείο Ξένων και Εκθέσεων» η οποία αργότερα, το 1919, μετονομάστηκε σε «Αυτοτελή Υπηρεσία Ξένων και Εκθέσεων». Το 1929 ιδρύθηκε ο Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού (ΕΟΤ) οποίος δρούσε παράλληλα με την προαναφερθείσα Υπηρεσία. Καταργήθηκε το 1936, οπότε ιδρύθηκε Υφυπουργείο Τύπου και Τουρισμού στο οποίο προσαρτήθηκε και η Υπηρεσία Ξένων και Εκθέσεων του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας. Αμέσως μετά τον πόλεμο, παρά τα παντός είδους προβλήματα τα οποία αντιμετώπιζε η χώρα, δεν αγνοήθηκε ο Τουριστικός τομέας και συστάθηκε η Γενική Γραμματεία Τουρισμού. Αυτή αντικαταστάθηκε το 1950 (με τον Α.Ν.1565/50 όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε από το Ν. 1924/51) από τον «Ελληνικό Οργανισμό Τουρισμού», ένα ΝΠΔΔ με αντικείμενο την οργάνωση και προαγωγή του Τουρισμού στην Ελλάδα. Έκτοτε ο ΕΟΤ απετέλεσε και συνεχίζει να αποτελεί βασικό φορέα άσκησης της κυβερνητικής τουριστικής πολιτικής. Παράλληλα διάφορες οργανώσεις και σωματεία μέσω της άσκησης επιρροής στο κράτος, προσέφεραν αξιόλογο έργο στην τουριστική ανάπτυξη της χώρας.

Το Ν.Δ. 3864/58 « Περὶ τροποποιήσεως και συμπληρώσεως διατάξεων τινών περὶ Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού» (ΦΕΚ Α'174) αποτέλεσε τροποποίηση του Ν. 1924/51 ο οποίος είχε ήδη τροποποιηθεί από το ΝΔ. 3430/55 και αφορούσε στα όργανα διοίκησης, τις αρμοδιότητες και τις επιτροπές του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού. Οι ρυθμίσεις του ήταν οι εξής:

Ο ΕΟΤ διοικείται από 11μελές Διοικητικό Συμβούλιο επί τριετή θητεία διοριζόμενο μετά από πρόταση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως. (άρθρο 1).

Ο ΕΟΤ μελετούσε και εισηγείτο στον Υπουργό Προεδρίας τα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν για την βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας του ιδίου καθώς και την Τουριστική Ανάπτυξη την Ελλάδα γενικότερα. Επίσης ενέκρινε το πρόγραμμα των έργων που χρηματοδοτούνταν από τον Κρατικό Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων το οποίο καταρτιζόταν από τον Γενικό Γραμματέα και υποβαλλόταν για τελική έγκριση στον Υπουργό Προεδρίας της Κυβερνήσεως. Γνωμοδοτούσε για τα Βασιλικά Διατάγματα των οποίων η έκδοση προβλεπόταν από τον παρόντα νόμο ή άλλους νόμους για τον Τουρισμό και αποφάσιζε για το ευρύτερο πρόγραμμα της ανάπτυξης και οργάνωσης της Τουριστικής κίνησης. (άρθρο 2)

Ο ΕΟΤ είχε τη δυνατότητα να συνιστά επιχειρήσεις μόνος του ή σε συνεργασία με Δήμους, Κοινότητες, άλλα νομικά πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου ή Κοινοφελή ιδρύματα, με σκοπό την ανέγερση ξενοδοχείων, ξενώνων και γενικά την εκτέλεση έργων και εγκαταστάσεων τουριστικής σημασίας. Όλα τα παραπάνω αποφασίζονταν με απόλυτη πλειοψηφία των μελών του Δ.Σ. του και εγκρίνονταν από τον Εποπτεύοντα Υπουργό (άρθρο 10).

Τέλος κυρώθηκαν οι ΠΥΣ 2480/55, 858/56, 975/56 και 1699/56 για τη σύσταση και λειτουργία, από τον Ελληνικό Οργανισμό Τουρισμού, επιτροπής για την διοργάνωση και εκτέλεση στην Αθήνα μεγάλων περιοδικών μουσικών, θεατρικών και γενικά καλλιτεχνικών εκδηλώσεων (Φεστιβάλ), διεθνούς προβολής με σκοπό την αύξηση της Τουριστικής κίνησης στην Ελλάδα. Η επιτροπή αυτή ήταν όργανο του ΕΟΤ και ασκούσε διοίκηση και διαχείριση. Οι αποφάσεις της Επιτροπής ήταν υποχρεωτικές για τον ΕΟΤ. Όλες οι σχετικές δαπάνες καταβάλλονταν από ειδικό λογαριασμό με τον τίτλο « Λογαριασμός Τουριστικών Εορτών» (άρθρο 13)

Ο ΕΟΤ είχε την ευθύνη για την προβολή και τη διαφήμιση του τουριστικού προϊόντος τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό καθώς επίσης και για την κατασκευή τουριστικών εγκαταστάσεων και γενικότερα έργων τουριστικής ανάπτυξης. Η στρατηγική που εφαρμόστηκε περιελάμβανε δύο σκέλη: α) Την προβολή της ξεχωριστής προσωπικότητας του Ελληνικού τουρισμού στο εξωτερικό. β) Την αντιμετώπιση του πιο φλέγοντος προβλήματος: την αύξηση του αριθμού και τη βελτίωση της ποιότητας των διαθέσιμων ξενοδοχείων και κλινών καθώς και την βελτίωση των άλλων τουριστικών υποδομών της χώρας. Ο τελικός στόχος ήταν η προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων και, γενικότερα, η εναπόθεση της ανάπτυξης του τουρισμού στα χέρια του ιδιωτικού τομέα.

α). Για τη διεθνή προβολή του ελληνικού τουρισμού ο ΕΟΤ πήρε μια σειρά από πρωτοβουλίες και επιστράτευσε μερικές από τις πιο αξιόλογες δυνάμεις των ελληνικών εικαστικών τεχνών και της αρχιτεκτονικής για τον σκοπό αυτόν. Η εικόνα της χώρας στο εξωτερικό προβάλλονταν για χρόνια, κατά κύριο λόγο, από τον ΕΟΤ²⁸.

Τη δεκαετία του '50 ξεχωρίζει το «Έτος απόδημου Ελληνισμού» (1951) καθώς και άλλες δραστηριότητες στον τομέα των ταξιδιωτικών δικτύων. Στις αφίσες του ΕΟΤ

²⁸ Υπουργείο Τουριστική Ανάπτυξης-ΕΟΤ (2007) Ελληνική Τουριστική Αφίσα-Ένα ταξίδι μέσα από το χρόνο, Αθήνα

διακρίνεται το έργο του Γιώργου Βακιρτζή με τις τραχιές, αυθόρμητες γραμμές και τα εκρηκτικά χρώματα, της Λουίζας Μοντεσάντου, του Γιάννη Μόραλη με τις εφευρετικές αφαιρετικές αναζητήσεις, της Έλλης Ορφανού και του Γιάννη Τέτση με την αρμονία των χρωμάτων και τη λεπτή αίσθηση των όγκων. Την ίδια δεκαετία ο ΕΟΤ αναλαμβάνει την διαμόρφωση του περιβάλλοντος χώρου στους κυριότερους αρχαιολογικούς χώρους και εγκαινιάζει τη διοργάνωση του Φεστιβάλ της Επιδαύρου (1956) και του Φεστιβάλ Αθηνών (1955) με το οποίο θα ταυτιστούν καλλιτέχνες όπως ο Γιάννης Φαϊτάκης και ο Γιώργος Ανεμογιάννης. Εδώ θα λάβουν μέρος προσωπικότητες όπως η Μαρία Κάλλας, ο Δημήτρης Μητρόπουλος. Καταλυτικό ρόλο θα παίξει η ίδρυση του Θεάτρου Τέχνης του Καρόλου Κουν, η παρουσία του Μ. Χατζηδάκη καθώς και του «Ελληνικού Χοροδράματος» της Ραλλούς Μάνου. Τέλος τη δεκαετία αυτή ξεχωρίζουν καλλιτεχνικές προσωπικότητες από το χώρο της λογοτεχνίας και της ποίησης σαν τον Καραγάτση, τον Βενέζη, τον Μυριβήλη τον Ελύτη, τον Εμπειρίκο και τον Εγγονόπουλο. Η επόμενη δεκαετία κοσμείται από το ώριμο έργο του Ρίτσου και του Σεφέρη, τον Επιτάφιο του Θεοδωράκη και τη νέα γενιά συνθετών Λοίζου Ξαρχάκου, Μαρκόπουλου. ενώ χαρακτηρίζεται από την μετάβαση στην εποχή της τηλεόρασης. Στο εικαστικό πεδίο το ρεύμα της αφαίρεσης με εκπρόσωπους, μεταξύ άλλων, τους Γιάννη Σπυρόπουλο, Γιάννη Γαϊτή, Κοσμά Ξενάκη και Δ. Περδίκη γνωρίζει εξαιρετική επιτυχία. Ζωγράφοι όπως ο Σ. Βασιλείου και ο Γιώργος Μανουσάκης χαρίζουν το ταλέντο τους σε τουριστικές και φεστιβαλικές αφίσες με αφαιρετικές τάσεις διαφημίζοντας το πολιτιστικό προϊόν της χώρας. Παράλληλα ο Γ. Βακιρτζής συνεχίζει να καταθέτει την πολυετή εμπειρία του στην γιγαντοαφίσα του κινηματογράφου καθώς και σε άλλα πεδία. Ιδιαίτερα σημαντική στιγμή υπήρξε η συμβολή του Φρέντο Κάραμποτ και της Αγνής Κατζουράκη που συνεργάστηκαν με τον ΕΟΤ ως καλλιτεχνικοί Σύμβουλοι. Ο πρώιμος αυτός Ελληνικός Μοντερνισμός διακόπηκε με τον ερχομό της Δικτατορίας. Τη ίδια εποχή η φωτογραφία (Δ.Χαρισιάδης και Ν.Τομπάζης) συνέβαλε στην τουριστική αφίσα και γενικότερα στη κάλυψη των αναγκών του Φεστιβάλ Αθηνών και του «Ήχος και Φως»

β). Ως προς το σκέλος της ξενοδοχειακής υποδομής, το ενδιαφέρον του ιδιωτικού τομέα για ανάληψη τέτοιων πρωτοβουλιών και των εμπορικών τραπεζών για τη χρηματοδότησή τους παρέμεινε περιορισμένο σε όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 50.²⁹ Κατά συνέπεια, ο δημόσιος τομέας καλούνταν να καλύψει το κενό.

Την μεγάλη αρχική ώθηση την έδωσε το επενδυτικό πρόγραμμα του ΕΟΤ (ειδικά την πενταετία 1958-1963) με την ίδρυση των ξενοδοχείων Ξενία και άλλα έργα υποδομής³⁰ (βλ. πίνακα 2.8). Στα χρόνια αυτά, όταν η ιδιωτική πρωτοβουλία δεν τολμούσε ακόμη να στραφεί στον τουριστικό τομέα, ο ΕΟΤ προχώρησε στην κατασκευή τουριστικών εγκαταστάσεων κυρίως ξενοδοχείων και τουριστικών περιπτέρων. Ο ΕΟΤ εκμεταλλευόταν τις τουριστικές αυτές εγκαταστάσεις, είτε με εκμίσθωση σε ιδιώτες, είτε με αυτεπιστασία. Εν τούτοις και οι δύο μορφές εκμετάλλευσης είχαν σοβαρά προβλήματα, όπως πλημμελή συντήρηση των εγκαταστάσεων και χαμηλή αποδοτικότητα.

Παρά τα προβλήματα αυτά, η ασκηθείσα από τον ΕΟΤ επιχειρηματική δραστηριότητα πέτυχε τον κύριο σκοπό της: προσέλκυσε την ιδιωτική πρωτοβουλία

²⁹ Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *Η Χρηματοδότηση του Τουρισμού*, σελ. 74.

³⁰ Ιορδάνογλου Χ.Ι (2004) *op. cit.*, σελ 40

στον κλάδο του τουρισμού. Έκτοτε, η επιχειρηματική δραστηριότητα του ΕΟΤ περιορίστηκε: α) στη μελέτη και εκτέλεση έργων ειδικής τουριστικής υποδομής, β) σε δεσμεύσεις και απαλλοτριώσεις περιοχών ιδιαίτερης τουριστικής σημασίας, γ) στην οργάνωση και προαγωγή του τουρισμού³¹

Το πρόγραμμα των τεχνικών υπηρεσιών του ΕΟΤ για τη μελέτη και την ανέγερση των ΞΕΝΙΑ ξεκίνησε το 1950 από τον Χαράλαμπο Σφαέλλο, διευθυντή των Τεχνικών υπηρεσιών του ΕΟΤ και εξελέχθηκε την περίοδο 1957-1967 σε πραγματικό εργαστήριο αρχιτεκτονικής σκέψης, με τον αρχιτέκτονα Άρη Κωνσταντινίδη, προϊστάμενο της Υπηρεσίας Μελετών και με συνεργάτες σημαντικούς αρχιτέκτονες της εποχής. Εκτός από τον Άρη Κωνσταντινίδη και τον Δημήτρη Σφαέλλο, ο Δημήτρης Πικιώνης, ο Φ.Βώκος, ο Γ. Νικολετόπουλος και ο Δ. Ζήβας έβαλαν την υπογραφή τους σε μια σειρά ενδιαφέροντα κτίσματα. Με βάση ένα στέρεο και ουσιαστικό θεωρητικό υπόβαθρο, το οποίο παρουσιάζεται στα κείμενα του Άρη Κωνσταντινίδη, επιδιώκεται η επιλογή του κατάλληλου χώρου και προσανατολισμού για τις νέες ξενοδοχειακές μονάδες, η ένταξή τους στο τοπίο, η αρμονική σχέση εσωτερικών και εξωτερικών χώρων, η απλότητα και η σαφήνεια της μορφής, η σωστή χρήση των υλικών, η τυποποίηση στη κατασκευή και η ένταξη των μονάδων αυτών στη ζωή του κάθε τόπου. Το εγχείρημα έδωσε μια από τις σημαντικότερες ενότητες δημόσιων κτιρίων υπό μια συνολική αρχιτεκτονική θεώρηση. Τα ΞΕΝΙΑ αποτελούν σημείο αναφοράς για έλληνες και ξένους αρχιτέκτονες ως μια σύγχρονη, καθαρή και ειλικρινής αρχιτεκτονική έκφραση που ερμήνευσε τις αρχές του μοντέρνου κινήματος μέσα από ένα κώδικα πολιτισμικής εντοπιότητας.

Πίνακας 11. Τουριστικές Επενδύσεις που διενεργήθηκαν Από τον ΕΟΤ (1951-1965) <i>Σε εκατ.δρχ</i>					
	Ξενοδοχεία Μοτέλ	Περίπετρα Έργα Αναψυχής Οδικοί Σταθμοί	Τουριστικά Έργα οδοποιίας	Τουριστικά Έργα υποδομής	Σύνολο*
1951	13,9	2,1	2,0	2,8	23,9
1952	12,8	1,5		0,2	15,3
1953	4,1	1,0	1,9	0,3	6,5
1954	5,7	1,4	4,9	1,6	13,5
1955	11,0	1,6	9,6	1,9	24,1
1956	13,1	1,2	11,8	1,2	27,4
1957	22,9	4,0	9,4	6,0	45,1
1958	43,8	4,5	14,5	115,4	192,9
1959	109,8	20,9	15,3	60,0	215,1
1960	113,2	22,0	5,6	53,6	233,4
1961	106,8	30,7	3,0	48,1	270,0
1962	82,9	26,6	1,5	40,3	230,5
1963	39,6	23,6	2,5	28,5	171,0
1964	27,4	22,9	12,1	22,2	165,4
1965	75,6	33,4	19,3	87,1	318,3

* Σημείωση: Το 1/3 περίπου του συνόλου της ανωτέρω δαπάνης αφορά σε δαπάνες λειτουργίας του ΕΟΤ. Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος (1967), , *Η Χρηματοδότηση του Τουρισμού*

³¹ Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *op. cit.*, σελ. 74.

Από τα στοιχεία που παρατίθενται στον πίνακα 11 διαπιστώνεται πόσο σημαντική υπήρξε η συμμετοχή του ΕΟΤ, στη διαμόρφωση της τουριστικής υποδομής αλλά και γενικότερα στα τουριστικά δρώμενα της χώρας κατά την πρώτη εκείνη κρίσιμη περίοδο. Εξακολουθούσαν όμως να υπάρχουν σημαντικές ελλείψεις. Οι προτεραιότητες της κρατικής πολιτικής στον κλάδο του τουρισμού φαίνονται στο πενταετές πρόγραμμα 1966-70. Σύμφωνα με το πρόγραμμα αυτό χρειαζόνταν:

1. Η περαιτέρω επιτάχυνση των επενδύσεων σε έργα ξενοδοχειακής υποδομής.
2. Έρευνα της τουριστικής αγοράς και διαμόρφωση ολοκληρωμένης τουριστικής πολιτικής. Τα κυριότερα μέτρα που προτείνονταν ήταν:
 - Εξασφάλιση από το κράτος γενικής και ειδικής τουριστικής υποδομής
 - Βελτίωση των συνθηκών διακίνησης και μείωση του κόστους προσπέλασης της χώρας
3. Η συστηματική προβολή της χώρας.
4. Η δέσμευση ή απαλλοτρίωση διαφόρων περιοχών τουριστικής σημασίας από τον ΕΟΤ.

3.5. Η χρηματοδότηση του τουρισμού από τις τράπεζες και η πιστωτική πολιτική

Η τουριστική επιχείρηση όπως και κάθε άλλη επιχείρηση αντλεί τα αναγκαία γι' αυτή κεφάλαια από τρεις πηγές : χρηματοδότηση μέσω ιδίων κεφαλαίων, αυτοχρηματοδότηση, ξένη χρηματοδότηση. Η ίδια χρηματοδότηση αφορά στην χρηματοδότηση της επιχείρησης από τα ίδια κεφάλαια των μετόχων της, η αυτοχρηματοδότηση είναι αυτή που προέρχεται από τις παρακρατήσεις των πραγματοποιούμενων κερδών. Στην ξένη χρηματοδότηση περιλαμβάνεται ο μακροπρόθεσμος, μεσοπρόθεσμος και βραχυπρόθεσμος δανεισμός. Ο μακροπρόθεσμος δανεισμός ενδείκνυται για την διενέργεια επενδύσεων σε κτίρια, μηχανές και εξοπλισμό πρωτοϊδρυομένων τουριστικών επιχειρήσεων ή την κάλυψη των δαπανών επέκτασης αυτών. Ο μεσοπρόθεσμος δανεισμός αφορά σε εγκαταστάσεις όχι μεγάλης διάρκειας: εργαλεία, αυτοκίνητα, έπιπλα, κλίνες, ψυγεία και τα οποία μπορούν να αποσβεσθούν σε διάστημα μικρότερο των πέντε ετών. Τέλος, ο βραχυπρόθεσμος δανεισμός αφορά στη διενέργεια μικροεπισκευών, την αγορά ποτών, τροφίμων, καυσίμων κλπ, την πληρωμή ενοικίων ή ληξιπρόθεσμων δόσεων άλλων δανείων.

Πίνακας 12 Μακροχρόνιες χορηγήσεις προς τον Τουριστικό Τομέα 1753-1980. <i>(σε εκατομμύρια δραχμές.)</i>		
έτη	Σύνολο Τραπεζικής χρηματοδότησης προς τον τουρισμό	Μακροχρόνιες χορηγήσεις
1953	63	
1954	73	
1955	148	
1956	164	
1957	178	
1958	255	
1959	360	
1960	543	
1961	756	
1962	953	
1963	1235	
1964	1518	1384
1965	1750	1620
1966	1992	1875
1967	2534	2413
1968	3524	3333
1969	4686	4463
1970	6684	6411
1971	8668	8165
1972	12001	11264
1973	15423	14423
1974	19344	17351
1975	22027	19714
1976	24985	22549
1977	28458	25793
1978	33396	30308
1979	38950	35659
1980	46179	41872

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, Διεύθυνση οικονομικών μελετών, *Η Ελληνική Οικονομία*, Ερευνητικά Δοκίμια και Στατιστικές Σειρές. Τόμος ΙΙΙ, Αθήνα, 1984. Παράρτημα, Στατιστικές Σειρές, Πίνακας 28, σελ. 249-51.

Μέχρι το 1963, τόσο οι επιχειρηματίες όσο και οι εμπορικές τράπεζες ήταν εξαιρετικά διστακτικοί απέναντι στον τουρισμό και η χρηματοδότηση του κλάδου έπασχε. Όπως βλέπουμε από τον πίνακα 13, η συμμετοχή των εμπορικών τραπεζών στη χρηματοδότηση του τουρισμού ήταν μέχρι το 1963 πολύ χαμηλή. Η διστακτικότητα οφείλονταν :

α) Στη χαμηλή μέση αποδοτικότητα των ιδίων κεφαλαίων στον κλάδο. Το 1963, η μέση αποδοτικότητα των ιδίων κεφαλαίων στον τουρισμό ήταν 3,5% και το 1973

-2,1%. Το ποσοστό των ζημιολόγων τουριστικών εταιριών τύπου ΑΕ και ΕΠΕ ήταν 33% το 1963 και 54% το 1973³²

β) Στην ύπαρξη περιορισμών ως προς τη χορήγηση μακροχρονίων πιστώσεων από το εμπορικό τραπεζικό σύστημα,

γ) Στις ιδιομορφίες του τομέα³³. Οι κυριότερες από αυτές ήταν:

- Η αδυναμία μετεγκατάστασης της ξενοδοχειακής μονάδας σε περίπτωση λανθασμένης αρχικής επιλογής του τόπου εγκατάστασής της.
- Η υψηλή δέσμευση κεφαλαίων για πάγιες εγκαταστάσεις και, συνεπώς, η ανάγκη ύπαρξης αυξημένου ποσοστού μακροπρόθεσμου κεφαλαίου.
- Η έντονη εποχικότητα που χαρακτηρίζει τον τουριστικό κλάδο.

Δεδομένης της διστακτικότητας του ιδιωτικού τομέα καθίστατο αναγκαία η δραστηριοποίηση του κράτους στην χρηματοδότηση των τουριστικών επιχειρήσεων.

Η κρατική χρηματοδότηση του τουρισμού έπαιρνε:

α) τη μορφή της απ' ευθείας χορήγησης κεφαλαίων μέσω του ΕΟΤ (βλ ενότητα 3.4) ή
β) τη μορφή της χορήγησης πιστώσεων μέσω των ελεγχόμενων από το κράτος πιστωτικών οργανισμών (ΟΧΟΑ-ΕΤΒΑ, Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, Κτηματική Τράπεζα). Ο πίνακας 13 δείχνει ότι, από το 1958 έως το 1965, το κύριο βάρος της χορήγησης πιστώσεων στον τουριστικό τομέα επωμίσθηκαν οι ΟΧΟΑ-ΕΤΒΑ, ενώ οι εμπορικές τράπεζες είχαν δευτερεύοντα ρόλο.³⁴ Μόνο μετά το 1965 ενισχύθηκε σημαντικά ο ρόλος των εμπορικών τραπεζών.³⁵ Αναλυτικότερα:

Πίνακας 13.										
Χορηγήσεις τουριστικών δανείων για πάγιες εγκαταστάσεις										
<i>(σε εκατομμύρια δραχμές)</i>										
	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Εμπορικές Τράπεζες	-	7,3	3,0	30,0	84,6	7,0	54,6	78,5	112,1	131
Εθνική Κτηματική Τράπεζα	-	7,9	8,7	32,6	3,9	-	-	8,4	53,8	17
ΟΧΟΑ/ΕΤΒΑ	1,9	54,0	57,4	80,4	96,4	157,4	117,8	136,4	82,3	119
Ταμείο Παρακαταθηκών & Δανείων	-	-	-	22,3	25,0	-	31,2	46,0	38,3	58
Οργανισμός Τουριστικής Πίστεως	6,5	5,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Τράπεζα Επενδύσεων	-	-	-	-	-	-	-	15,0	2,8	28
Σύνολο	8,4	74,8	69,1	165,3	209,9	164,4	203,6	284,3	289,3	353

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

³² Ιορδάνογλου, Μπέλλας, (2003), Η πορεία του Ελληνικού Εταιρικού κεφαλαίου, 1963-2000. Κεφάλαιο 3.

³³ Παυλόπουλος Γ.Π.,(1999) Το μέγεθος και η δυναμική του Τουριστικού Τομέα Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων, Αθήνα ,σελ 23-26

³⁴ Τράπεζα της Ελλάδος (1967), op. cit, σελ. 61.

³⁵ Τράπεζα της Ελλάδος (1967), op. cit, σελ. 63-78.

Ο Οργανισμός Χρηματοδοτήσεως Οικονομικής Αναπτύξεως (ΟΧΟΑ) καθώς και ο Οργανισμός Τουριστικής Πίστεως (ΟΤΠ) προηγήθηκαν της ΕΤΒΑ. Ο ΟΧΟΑ, μέχρι το 1964 (οπότε ενσωματώθηκε στην ΕΤΒΑ), ανέπτυξε ευρεία χρηματοδοτική δραστηριότητα χορηγώντας κυρίως δάνεια – όχι μικρότερα των 5000 δολαρίων- για την ανέγερση ή επέκταση τουριστικών ξενοδοχείων ανώτερων της Γ΄ τάξης και χωρητικότητας μεγαλύτερης των 40 κλινών. Τα δάνεια του ΟΧΟΑ ήταν 10ετούς διάρκειας και χορηγούνταν με ρήτρα δολαρίου και το σχετικά χαμηλό επιτόκιο του 6%. Ο ενδιαφερόμενος επιχειρηματίας θα έπρεπε να συμμετέχει στην πραγματοποιούμενη επένδυση κατά τουλάχιστον 50%. Ο ΟΤΠ που ενσωματώθηκε κατά το ίδιο έτος με τον ΟΧΟΑ στην ΕΤΒΑ χορηγούσε μεσοβραχυπρόθεσμα τουριστικά δάνεια ύψους από 5.000 ως 25.000 δολάρια κατόπιν εγκρίσεως από τον ΕΟΤ με κίνητρο την τουριστική σκοπιμότητα. Γι αυτό συνέβαλε ικανοποιητικά στην βελτίωση και ανανέωση του τουριστικού εξοπλισμού της χώρας ιδιαίτερα γιατί χρηματοδοτούσε τις περιπτώσεις εκείνες που περιείχαν σοβαρό επενδυτικό κίνδυνο.³⁶

Η διάδοχος του ΟΧΟΑ, η ΕΤΒΑ χρηματοδοτούσε κάθε είδους τουριστικές επιχειρήσεις όπως εγκαταστάσεις ακτής αλλά και τουριστικά σκάφη, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του ΕΟΤ και στις περιπτώσεις πλοίων με τη συναίνεση του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας. Τα χορηγούμενα υπό της ΕΤΒΑ δάνεια ήταν μακροπρόθεσμα (άνω των 10 ετών και, συχνά μέχρι και 15 ετών) Το επιτόκιο των χορηγήσεων της ΕΤΒΑ ήταν 7% (σχετικά χαμηλό για τα δεδομένα της εποχής). Το ποσοστό συμμετοχής του δανείου επί του κόστους του έργου έφθανε και καμιά φορά ξεπερνούσε το 50%. Η εξασφάλιση της τράπεζας ήταν η υποθήκη επί των υπό εκτέλεση έργων.³⁷

Η Εθνική Κτηματική Τράπεζα της Ελλάδας χρηματοδοτούσε την ανέγερση, αποπεράτωση επέκταση ή εκσυγχρονισμό ξενοδοχειακών μονάδων. Η δραστηριότητα της ήταν σχετικά περιορισμένη καλύφθηκε δε κυρίως από κεφάλαια της Τράπεζας της Ελλάδας, το Ελληνικό Δημόσιο, την Αμερικάνικη Βοήθεια και δευτερευόντως από δικά της κεφάλαια, οι όροι δε των δανείων κυμαίνονταν ανάλογα με την χρηματοδοτική πηγή της τράπεζας. Τα δάνεια της Κτηματικής ήταν μακροχρόνια (προθεσμία εξόφλησης 10-25 ετών) και το επιτόκιο της κυμαίνονταν ανάμεσα στο 6% με 10%.³⁸

Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων μπορούσε να χορηγεί τοκοχρεολυτικά δάνεια προς νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου και προς ιδιώτες για ανέγερση διασκευή ή επέκταση ξενοδοχείων και τουριστικών περιπτέρων σε όλη την χώρα και ιδιαίτερα στην επαρχία από ίδια κεφάλαια και μετά από έγκριση της Νομισματικής Επιτροπής. Με τα δάνεια χρηματοδοτούνταν οι οικοδομικές εργασίες και οι εργασίες που απέβλεπαν στην ποιότητα και την επάρκεια των τουριστικών ξενοδοχείων. Το ύψος των δανείων έφτανε μέχρι το 50% της αξίας του οικοπέδου για την Αθήνα, Πειραιά και Θεσσαλονίκη με επιτόκιο 7% (1967), μέχρι 40% για τις πρωτεύουσες των Νομών και κάτω του 40% για την υπόλοιπες περιφέρειες της χώρας με επιτόκιο 6,1/2% (1967). Η περίοδος αποπληρωμής του δανείου άρχιζε από την 1^η Ιανουαρίου του επόμενου έτους από την υπογραφή της δανειακής σύμβασης και ο δανειζόμενος για την ασφάλεια του δανείου εκχωρούσε : α) το 80% των ακαθαρίστων

³⁶ Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *op. cit.*, σελ. 62-63.

³⁷ Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *op. cit.*, σελ. 64-66.

³⁸ Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *op. cit.*, σελ. 66-67.

εισπράξεων από την εκμετάλλευση του ξενοδοχείου ή του τουριστικού περιπτέρου ή άλλης επιχείρησής του β) όλα τα τυχόν μισθώματα, παρόντα και μέλλοντα, του ξενοδοχείου ή άλλης επιχείρησής του γ) υποθήκη του ακινήτου.³⁹

Η Εθνική Τράπεζα⁴⁰, μετά το 1961, έπαιξε συνεχώς αυξανόμενο ρόλο στη χρηματοδότηση του Τουρισμού. Εκτός από τις απευθείας χρηματοδοτήσεις προς ξενοδοχειακές επιχειρήσεις παρείχε εγγύηση για δάνεια που χορηγούνται από τράπεζες του εξωτερικού σε συνάλλαγμα. Ανέπτυξε σημαντική δραστηριότητα στον τομέα του Τουρισμού με επίκεντρο τον Αστέρα της Βουλιαγμένης. Με σχέδια και μελέτες του Κ.Βουτσινά οικοδομήθηκε τουριστικό συγκρότημα δυναμικότητας 100 δωματίων και 100 ιδιωτικών οικίσκων, λουτρικές εγκαταστάσεις στο Λαιμό της Βουλιαγμένης, κέντρο διασκέδασης και εντευκτήριο εστιατόριο μέσα σε έκταση 198 στρεμμάτων που πουλήθηκαν από τον ΕΟΤ. Το 1961 άρχισε να λειτουργεί το πρώτο συγκρότημα οικίσκων. Αν και η υπόθεση του Αστέρα προέκυψε λίαν αμφιλεγόμενη, γνωρίζουμε εκ των υστέρων ότι η Εθνική Τράπεζα καρπώθηκε τεράστιες υπεραξίες από την επένδυση. Η διοίκηση Μαύρου όσο και οι μετέπειτα διοικήσεις υπερασπίστηκαν τις μεγάλες αναπτυξιακές προοπτικές της τουριστικής βιομηχανίας. Η Εθνική Τράπεζα διέθεσε το 1967 ποσό 100 εκατομμυρίων για τη χρηματοδότηση 25 ξενοδοχειακών προγραμμάτων συμπεριλαμβανομένου και του Αστέρα. Το 1967 ολοκληρώθηκε η νέα πολυτελής μονάδα του Αστέρα Βουλιαγμένης, δυναμικότητας 260 κλινών. Το 1973 ο Αστέρας κατέγραφε συνολικό ύψος ενεργητικού 870 εκατομμυρίων δραχμών που τον καθιστούσε την μεγαλύτερη ξενοδοχειακή μονάδα στην Ελλάδα.

Παρά τη δραστηριοποίηση της Εθνικής όμως ο ρόλος των εμπορικών τραπεζών στην ανάπτυξη της ξενοδοχειακής υποδομής παρέμενε μέχρι το 1965-66 περιορισμένος. Η χρηματοδότηση τουριστικών επιχειρήσεων από τις εμπορικές τράπεζες ρυθμιζόνταν από τη Νομισματική Επιτροπή και περιορίζονταν στις επιχειρήσεις που παρουσίαζαν τουριστικό ενδιαφέρον, τουριστικά και ταξιδιωτικά γραφεία καθώς και ξενοδοχειακές επιχειρήσεις⁴¹. Τα δάνεια που χορηγούνταν για την ανέγερση νέων ξενοδοχειακών μονάδων ήταν περιορισμένης κλίμακας. Κατά κύριο λόγο, οι εμπορικές τράπεζες χορηγούσαν δάνεια μεσοπρόθεσμης διάρκειας για επέκταση και ανακαίνιση ξενοδοχειακών μονάδων. Η διάρκεια του δανείου καθοριζόταν από την αποδοτικότητα του έργου και κυμαινόταν μεταξύ 1 και 4 ετών το δε επιτόκιο ήταν 8%. Η συμμετοχή του δανειοδοτούμενου ανερχόταν στο 50% της αξίας του έργου και έπρεπε να εξαντλείται πριν την χορήγηση του δανείου.

Όλα αυτά άλλαξαν το 1966 και το 1967 με μια σειρά αποφάσεων της Νομισματικής Επιτροπής. Με την υπ' αριθμό 1422/30-7-66 απόφαση της Νομισματικής Επιτροπής και με τις υπ' αριθμό 1451/19-4-67, 1457/9-6-67 και 1465/9-8-67 τροποποιητικές αυτής αποφάσεις διευρύνθηκαν οι όροι των πιστωτικών διευκολύνσεων που παρέχονταν προς τις τουριστικές επιχειρήσεις. Οι αποφάσεις αυτές αποτελούσαν σημείο τομής για την ανάπτυξη του ξενοδοχειακού δυναμικού της χώρας και η επίδρασή τους γίνεται σαφής από την σημαντική αύξηση των χορηγήσεων προς τον τουριστικό τομέα που παρατηρείται στον πίνακα 12.

³⁹ Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *op. cit.*, σελ. 67-70.

⁴⁰ Παγουλάτος Γ. (2006), *Η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, 1940-2000*, ΕΤΕ, Πρόγραμμα Ερευνών Ιστορικού Αρχείου, σελ. 340-43.

⁴¹ Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *op. cit.*, σελ. 70-73

Ο σκοπός των αποφάσεων της Νομισματικής Επιτροπής ήταν να επιτρέψουν την επέκταση της μακροπρόθεσμης χρηματοδότησης τουριστικών επενδύσεων από τις εμπορικές τράπεζες⁴² και να καταστήσουν την προσφυγή σε μακροχρόνιο δανεισμό πιο ελκυστική για τους επιχειρηματίες του κλάδου. Τα συγκεκριμένα μέτρα που λήφθηκαν προκύπτουν από την έκθεση του Διοικητού της Τράπεζας της Ελλάδας για το έτος 1968 και ήταν τα εξής:⁴³

α) *Επιμηκύνθηκε ο χρόνος εξόφλησης* του δανείου που μπορούσε να χορηγηθεί από τις εμπορικές τράπεζες από τα 1 ως 4 έτη, που συνηθίζονταν ως τότε, *στα 12 με 15 έτη*. Συγκεκριμένα, θα μπορούσαν να χορηγηθούν τοκοχρεολυτικά δάνεια διάρκειας μέχρι 12 ετών για την περιοχή Αθηνών και μέχρι 15 ετών για την υπόλοιπη χώρα.

β) *Επιμηκύνθηκε η περίοδος χάριτος των τουριστικών δανείων* στα τρία έτη. Η αποπληρωμή του δανείου θα άρχιζε τρία έτη μετά την πρώτη χορήγηση αντί για μερικούς μήνες που ίσχυε μέχρι τότε.

γ) *Μειώθηκε το ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής του χρηματοδοτούμενου* στο υπό εκτέλεση έργο. Μέχρι το 1967 η συνήθης πρακτική ήταν να απαιτείται ποσοστό συμμετοχής του ενδιαφερόμενου επιχειρηματία κατά, τουλάχιστο, το 50% της αξίας του έργου. Από το 1967 και εφεξής, η ελάχιστη συμμετοχή του χρηματοδοτούμενου δεν έπρεπε να είναι χαμηλότερη του 30% του χρηματοδοτούμενου έργου *συμπεριλαμβανομένης και της αξίας του οικοπέδου*.

δ) *Καθιερώθηκε κρατική εγγύηση επί των σχετικών δανείων μέχρι ποσοστού 30% της αξίας του έργου*, περιλαμβανομένης και της αξίας του οικοπέδου. Με αυτό τον τρόπο ενισχύθηκε η προσπάθεια της Τράπεζας της Ελλάδας να πείσει τις εμπορικές τράπεζες να αυξήσουν τις πιστώσεις τους στον τουριστικό τομέα..

Επίσης, μετά το 1967⁴⁴ τέθηκε σε εφαρμογή ειδικό πρόγραμμα χρηματοδότησης τουριστικών εγκαταστάσεων, πέραν του τακτικού προγράμματος της Ελληνικής Τράπεζας Βιομηχανικής Ανάπτυξης, του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων και της Κτηματικής Τράπεζας και ενισχύθηκε ταμειακώς από την Τράπεζα της Ελλάδας ο Οργανισμός Τουρισμού για την χρηματοδότηση υπό όρους τουριστικών επιχειρήσεων.

Το γεγονός ότι ο τουρισμός είχε γίνει πλέον τομέας προτεραιότητας καταδεικνύεται από το γεγονός ότι έτεινε να εξαιρείται από τις συγκυριακές σκληρύνσεις της νομισματικής πολιτικής. Το 1969⁴⁵ επιδιώχθηκε η συγκράτηση της υπερβολικής επέκτασης των πιστώσεων για καταναλωτικές και άλλες χαμηλής παραγωγικότητας δαπάνες. Από την σκλήρυνση της πιστωτικής πολιτικής εξαιρέθηκε ο τουριστικός τομέας και καταβλήθηκε ιδιαίτερη προσπάθεια να μην επηρεασθεί η χορήγηση δανείων προς αυτόν. Το αναπροεξοφλητικό επιτόκιο που χρεώνονταν από την Τράπεζα της Ελλάδας για την αναχρηματοδότηση των δανείων που οι εμπορικές τράπεζες είχαν χορηγήσει προς τουριστικές επιχειρήσεις ήταν της τάξης του 3-4%, δηλαδή αισθητά χαμηλότερο από γενικό αναπροεξοφλητικό επιτόκιο που η κεντρική τράπεζα χρέωνε στις εμπορικές τράπεζες. Επιπλέον, οι ποσοτικοί και ποιοτικοί έλεγχοι των πιστοδοτήσεων που επιβλήθηκαν κατά το έτος 1970⁴⁶, δεν μείωσαν τη

⁴² Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης της Ελλάδος έτους 1967, σελ 95

⁴³ Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης της Ελλάδος έτους 1968, σελ 106

⁴⁴ Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης της Ελλάδος έτους 1967, σελ 94

⁴⁵ Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης της Ελλάδος έτους 1969, σελ 100

⁴⁶ Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης της Ελλάδος έτους 1970, σελ 111,113

χρηματοδότηση του τουρισμού από τους ειδικούς πιστωτικούς οργανισμούς. Έτσι η αύξηση της χρηματοδότησης της Κτηματικής Τράπεζας από την Τράπεζα της Ελλάδας κάλυψε την γρήγορη επέκταση των πιστώσεων της προς ξενοδοχειακές επιχειρήσεις. Βελτιώθηκαν οι όροι χρηματοδότησης των Τουριστικών Επιχειρήσεων και προσαρμόστηκαν οι όροι των δανείων που χορηγήθηκαν σε προηγούμενες περιόδους στους κατά το 1968 θεσπισθέντες βασικούς κανόνες. Επετράπη επίσης η χορήγηση κοινών δανείων προς τουριστικές επιχειρήσεις χωρίς προηγούμενη έγκριση του ΕΟΤ.

Η πορεία της εξαιρετικά άνετης χρηματοδότησης του τουριστικού τομέα ανακόπηκε το 1973. Κατά το έτος τούτο, επιχειρήθηκε η προσαρμογή του ρυθμού ανόδου της συνολικής δαπάνης της οικονομίας σε χαμηλότερα επίπεδα. Για το σκοπό αυτό ασκήθηκε περιοριστική πιστωτική πολιτική μέσω της εφαρμογής μεθόδων γενικού ποσοτικού ελέγχου των πιστοδοτήσεων. Στην περίπτωση των ξενοδοχειακών και τουριστικών επιχειρήσεων έγινε τροποποίηση των όρων χρηματοδότησης για νέες χρηματοδοτήσεις. Το μέγιστο ποσοστό συμμετοχής του δανείου στο υπό εκτέλεση έργο μειώθηκε, από το 80% στο οποίο είχε φθάσει, στο 65-75%. Επίσης, το ποσοστό της κρατικής εγγύησης επί του χορηγούμενου δανείου μειώνονταν από το 30% στο 15-25%.⁴⁷ Η κλιμάκωση των παραπάνω περιορισμών γινόταν ανάλογα με την περιοχή εγκατάστασης της τουριστικής επιχείρησης. Για το σκοπό αυτό η χώρα διαιρέθηκε σε 4 περιοχές με ευνοούμενες τις λιγότερες ανεπτυγμένες για τις οποίες δημιουργήθηκε ευνοϊκότερο καθεστώς ως προς το κόστος και τους όρους του δανεισμού καθώς και ως προς το χρόνο εξόφλησης του δανείου.

3.6. Αναπτυξιακοί νόμοι ειδικά για τον τουριστικό τομέα

Τα κίνητρα αποτελούσαν μια άλλη πηγή χρηματοδότησης του τουριστικού τομέα. Εκτός από αυτά που ήδη αναφέρθηκαν ως κίνητρα για την μεταποίηση και επεκτάθηκαν και στον τουριστικό τομέα, θεσμοθετήθηκαν και *ειδικά* κίνητρα για τον τουρισμό τα οποία ήταν:

- Με το Ν. **3864/58** κυρώθηκε η **ΠΥΣ 319/56** για την απαλλαγή επί τριετία των δασμών και λοιπών φόρων και τελών που εισπράττονταν κατά την εισαγωγή ειδών για ξενοδοχεία ύπνου (άρθρο 16).
- **Ν.Δ. 3909/58 «Περί κυρώσεως Πράξεως του Υπουργικού Συμβουλίου αφορώσης χορηγηθείσας απαλλαγάς δια την ίδρυσιν ξενοδοχείων και περί χορηγήσεως δασμολογικών διευκολύνσεων εις νεοιδρυόμενα ξενοδοχεία» (ΦΕΚ Α'198)**

Προβλεπόταν η απαλλαγή, για μια τριετία, από δασμούς, λοιπούς φόρους και τέλη που εισπράττονταν κατά την εισαγωγή (πλην του φόρου κύκλου εργασιών και των τελών χαρτοσήμου) ειδών που εισάγονταν για την ίδρυση και τον εξοπλισμό νεοιδρυθέντων ξενοδοχείων πολυτελείας. Η απαλλαγή ίσχυε για ξενοδοχεία τα οποία τελούσαν «υπό την άμεσον εποπτεία» του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού και

⁴⁷ Έκθεσις του Διοικητού της Τραπέζης της Ελλάδος έτους 1973 , σελ 135

είχαν δυναμικότητα 200 τουλάχιστον υπνοδωματίων (άρθρο 1). Τα είδη που απαλλάσσονταν ήταν:

- A) Τα κατονομαζόμενα στην ΠΥΣ 319/56 είδη η οποία κυρώθηκε στο ν.δ. 3864/58
- B) Το πούπουλο για μαξιλάρια, υφάσματα επιπλώσεων, διακοσμήσεων, πίνακες ζωγραφικής.
- Γ) Φωτόσημα, συσκευές ραδιοφώνου και τηλεοράσεως.
- Δ) Υλικών επιστρώσεως δαπέδων
- Ε) Σιδηρές ή άλλες μεταλλικές κατασκευές όταν δεν παράγονταν στις απαιτούμενες ποσότητες στην Ελλάδα.
- ΣΤ) Μηχανήματα για ψυκτικούς θαλάμους και ηλεκτρικά ψυγεία καθώς και κρύσταλλα για πόρτες και παράθυρα
- Ζ) Μηχανήματα κολυμβητικών δεξαμενών, πλακάκια και άλλα κεραμικά υλικά για τους τοίχους και τα δάπεδα των ξενοδοχείων
- Η) Έπιπλα, αν προσκομιζόταν βεβαίωση από τον ΕΟΤ ότι δεν μπορούσαν να παραχθούν ανάλογα εντός 6 μηνών στην Ελλάδα.

Με το άρθρο 3 του ίδιου νόμου κυρώθηκε η ΠΥΣ 1068/57 « Περί εγκρίσεως εισαγωγής κεφαλαίων κατά το Ν.Δ. 2687/53 για την ανέγερση τουριστικού ξενοδοχείου από τον Έλληνα Εφοπλιστή Α. Κιουζέ Πεζά το οποίο παραχωρήθηκε για εκμετάλλευση στην Ανώνυμη Αμερικάνικη Εταιρεία HILTON HOTELS INTERNATIONAL.

- **Α.Ν. 543/68 «Περί παροχής ειδικών απαλλαγών και εκπτώσεων εις ξενοδοχειακάς επιχειρήσεις» (ΦΕΚ Α'204) που τροποποιήθηκε με το ν.δ. 848/71 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του α.ν. 543/68 περί παροχής ειδικών απαλλαγών και εκπτώσεων εις ξενοδοχειακάς επιχειρήσεις»**

Για τον συντονισμό και τον εξορθολογισμό των θεσπιζομένων για τον τουρισμό αναπτυξιακών κινήτρων εκδόθηκε ο α.ν. 543/68 ο οποίος επεξεκτείνε τα βασικά κίνητρα του α.ν.146/57 που αφορούσαν στη μεταποίηση και στον τουρισμό. Με το νέο νόμο θεσπίζονταν και για τον τουρισμό αυξημένοι συντελεστές αποσβέσεων με περιφερειακή διαφοροποίηση, αύξηση των ισχυόντων συντελεστών απόσβεσης κατά 50% στην Αττική (πλην της Λαυρεωτικής), κατά 100% στις επαρχίες Κορινθίας, Θηβών, Χαλκίδας, Λαυρεωτικής και Θεσσαλονίκης και κατά 200% στις υπόλοιπες περιοχές της χώρας Επίσης θεσπίστηκε ενιαία φορολογική έκπτωση από τα κέρδη των εν λόγω επενδύσεων και συμψηφισμός ζημιών με κέρδη της επόμενης πενταετίας. Τέλος ο νέος νόμος θέσπιζε πρόσθετα μέτρα όπως:

- Μείωση του συντελεστή φορολογίας των μη διανεμόμενων κερδών κατά 50%
- Μείωση των τελών διανομής παρεπιδημούντων και εκδιδομένων λογαριασμών από 5% σε 2,5%.
- Μείωση του κόστους σύνδεσης των νέων τηλεφωνικών γραμμών κατά 30%.
- Μείωση των τιμολογίων της ΔΕΗ
- Απαλλαγή από δασμούς και λοιπούς φόρους υγρών καυσίμων.
- Μείωση κατά 50% των εργοδοτικών εισφορών προς το ΙΚΑ και το Ταμείο Ασφάλισης Ξενοδοχοϋπαλλήλων.

- Δικαίωμα έκπτωσης δαπανών προβολής και διαφήμισης από τις ακαθάριστες εισπράξεις χωρίς δικαιολογητικά ποσοστού 2%-4% αναλόγως του ποσοστού διαμονής αλλοδαπών πελατών των ξενοδοχείων

Ο παραπάνω νόμος υπέστη ορισμένες τροποποιήσεις και βελτιώσεις με την έκδοση του ν.δ. 848/71 ως εξής:

- Καθιερώθηκε ατέλεια 200-350 αστικών τηλεφωνικών μονάδων ετησίως ανά κλίνη, αναλόγως του πληθυσμού του αστικού κέντρου εγκατάστασης της ξενοδοχειακής μονάδας.
- Επεκτάθηκε η έκπτωση του 4% χωρίς δικαιολογητικά τόσο στα ξενοδοχεία πολυτελείας, όσο και στα γραφεία γενικού τουρισμού.
- Παραχωρήθηκαν κάποιες απαλλαγές από τέλη χαρτοσήμου και Φόρου Κύκλου Εργασιών στα γραφεία γενικού τουρισμού και τις ξενοδοχειακές επιχειρήσεις.
- **Ν.Δ. 1313/72 «Περί μέτρων ενισχύσεως της τουριστικής αναπτύξεως» όπως τροποποιήθηκε από το ν.δ. 1378/73 « Περὶ τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του ν.δ.1313/72 περί μέτρων ενισχύσεως της τουριστικής αναπτύξεως»**

Βασικό χαρακτηριστικό του νομοθετήματος ήταν η διαίρεση της χώρας σε τρεις περιοχές, (Α', Β, Γ) *διαφορετικές αυτών που ίσχυαν για τη μεταποίηση ως εξής:*

Περιοχή Α: Νομός Αττικής και Πειραιώς {πλην των επαρχιών Τροιζηνίας, Ύδρας Αίγινας Κυθήρων και Σπετσών}, Επαρχία Θεσσαλονίκης, Ρόδος και Κέρκυρα

Περιοχή Β: Επαρχίες Τροιζηνίας, Ύδρας, Αίγινας, Σπετσών, Χαλκίδας, Καρυστίας, Νομοί Ευβοίας Κορινθίας, Αργολίδας, Αχαΐας (πλην επαρχίας Καλαβρύτων) Βοιωτίας, Λάρισας, Φθιώτιδας, Χαλκιδικής και Πιερίας, Επαρχία Αλμυρού και Δήμοι Βόλου και Ν.ωνίας Μαγνησίας, Επαρχίες Τεμένους και Πεδιάδος Ν. Ηρακλείου, Επαρχία Μιραμπέλλου Ν. Λασιθίου, Νήσοι Σκιάθου Μύκονος και Κως.

Περιοχή Γ': Λοιπή χώρα

Το νομοθέτημα έδινε τη δυνατότητα στο Υπουργικό Συμβούλιο να δημιουργήσει μια ακόμη περιοχή την περιοχή Δ', αποσπώντας νομούς επαρχίες ή Δήμους από την Περιοχή Γ' (ΠΥΣ 46/73)

Τα κίνητρα που προέβλεπε το υπό εξέταση νομοθέτημα ήταν:

- Έκπτωση από τα καθαρά κέρδη ποσού της αξίας των επενδύσεων στον ξενοδοχειακό κλάδο για την περίοδο μέχρι ποσοστού Περιοχή Β': (1973-1977) 50%, Περιοχή Γ': (1973-1982) 100%, Περιοχή Δ: (1973-1982) 100%
- Έκπτωση των προαναφερθέντων ποσών για το σχηματισμό μονίμου κεφαλαίου κινήσεως μέχρι ποσοστού: Περιοχή Β': 10%, Περιοχή Γ': 20%, Περιοχή Δ: 20%
- Προσαύξηση των συντελεστών απόσβεσης κατά : Περιοχή Β': 25%, Περιοχή Γ': 100%, Περιοχή Δ: 100%
- Ποσοστά μείωσης των ασφαλιστικών εισφορών κατά : Περιοχή Α'; 20% Περιοχή Β': 30%, Περιοχή Γ': 40%, Περιοχή Δ: 50%

- Δωρεάν επιχορήγηση επενδύσεων σε παραδοσιακά κτίρια με σκοπό την τουριστική αξιοποίηση τους Περιοχή Α΄: 15% Περιοχή Β΄: 25%, Περιοχή Γ΄: 30%, Περιοχή Δ: 35%
- Εκπτώσεις εξόδων χωρίς δικαιολογητικά Περιοχή Α΄: 2% Περιοχή Β΄: 3%, Περιοχή Γ΄: 4%, Περιοχή Δ: 4%
- Δασμολογική απαλλαγή για καύσιμα ξενοδοχείων μέχρι Περιοχή Α΄: 13/12/74 Περιοχή Β΄: 31/12/74, Περιοχή Γ΄: 31/12/77, Περιοχή Δ: 31/12/77
- Μειωμένα δημοτικά τέλη: Περιοχή Α΄: 13/12/77 Περιοχή Β΄: 31/12/77, Περιοχή Γ΄: 31/12/82, Περιοχή Δ: 31/12/82

Πέραν των ανωτέρω προβλέφθηκαν και άλλα κίνητρα όπως :

- ατέλεια αστικών τηλεφωνικών συνδιαλέξεων ετησίως ανά ξενοδοχειακή κλίνη μέχρι 31/12/74 με βάση τους κατοίκους του δήμου ή της κοινότητας που ήταν το ξενοδοχείο.
- Δασμολογικές μειώσεις τηλεφωνικών κέντρων, ανελκυστήρων κλπ. που χρησιμοποιούνται στα ξενοδοχεία.
- Η πιστοδοτική πολιτική του τραπεζικού συστήματος προς τον τουριστικό τομέα διαφοροποιείτο κατά τομέα, περιοχή και ζώνη και καθοριζέτο από την Κυβέρνηση και όχι από τις νομισματικές αρχές.

Οι διαφοροποιήσεις του νέου ν.δ. 1378/73 έναντι του ν.δ. 1313/72 ήταν οι ακόλουθες:

- Αυξήθηκαν τα ποσοστά έκπτωσης χωρίς δικαιολογητικά των εξόδων διαφήμισης, στο 3% για τις περιοχές Α και Β και στο 4% για τις περιοχές Γ και Δ. Για τα τουριστικά γραφεία το ποσοστό έγινε 3%
- Επανακαθορίστηκε η διάταξη που αφορούσε τις δασμολογικές μειώσεις στις εισαγωγές ορισμένων προς επένδυση προϊόντων
- Επανακαθορίστηκε ο τρόπος περιορισμού της περιοχής Δ΄ καθώς ορίστηκε ότι αυτή μπορεί να οριστεί όχι μόνο από τη Γ αλλά και από τη Β΄.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Η ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΞΕΝΟΔΟΧΕΙΑΚΗΣ ΥΠΟΔΟΜΗΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΠΙΣΤΩΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΚΙΝΗΤΡΩΝ

4.1 Οι ελλείψεις των στοιχείων για τις επενδύσεις στον τομέα του τουρισμού

Το βασικό συμπέρασμα του προηγούμενου κεφαλαίου ήταν ότι η ανάπτυξη του ελληνικού τουριστικού τομέα στην περίοδο 1953-73 εξαρτώνταν, κατά κύριο λόγο, από την επέκταση της τουριστικής υποδομής της χώρας. Οι ελλείψεις της υποδομής, σε ποσότητα και ποιότητα, ήταν ο κύριος περιοριστικός παράγοντας στην άνοδο του τουριστικού προϊόντος μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '60 και ο κύριος λόγος της ταχείας ανόδου του στα χρόνια που ακολούθησαν.

Στο παρόν κεφάλαιο θα εξετασθεί πώς και σε ποιο βαθμό η πιστωτική πολιτική και τα αναπτυξιακά κίνητρα επηρέασαν την ανάπτυξη της τουριστικής υποδομής στη χώρα μας κατά την περίοδο 1960-1973. Ειδικότερα, θα συσχετισθεί η εξέλιξη της ξενοδοχειακής υποδομής στην Ελλάδα με τις μακροχρόνιες χορηγήσεις των τραπεζών προς τον τουριστικό τομέα αφ' ενός και με τα υιοθετηθέντα κίνητρα αφετέρου.

Το πρώτο βήμα σε αυτή τη διερεύνηση είναι ο προσδιορισμός του δείκτη που θα αποτυπώνει την εξέλιξη της τουριστικής υποδομής. Υπό ιδεατές συνθήκες, ο κατάλληλος δείκτης θα ήταν ο όγκος των επενδύσεων που έγιναν στον ελληνικό τουριστικό τομέα κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Ο δείκτης αυτός έχει τα εξής πλεονεκτήματα: α) δίνει μια εικόνα για τις επενδύσεις για το σύνολο του τουριστικού τομέα και όχι απλώς για την ξενοδοχειακή υποδομή. β) Αποτυπώνει καλύτερα τη βελτίωση της ποιότητας των ξενοδοχείων η οποία, όπως αναφέρθηκε στην ενότητα 3.3 ήταν σημαντική. Η αύξηση του ποσοστού των ξενοδοχείων σχετικά υψηλότερης κατηγορίας, κατά τεκμήριο, σημαίνει και υψηλότερες επενδυτικές δαπάνες.

Δυστυχώς, τα διαθέσιμα στοιχεία για τις τουριστικές επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν κατά την εξεταζόμενη περίοδο είναι ανεπαρκή:

Πρώτον, τα στοιχεία για τις επενδύσεις στον τουρισμό που προέρχονται από τους Εθνικούς Λογαριασμούς καλύπτουν μόνο την περίοδο 1954-1965. Τα στοιχεία είναι υπολογισμένα σε σταθερές τιμές του 1958 και παρατίθενται στον πίνακα 14.⁴⁸ Τα στοιχεία αυτά μας δείχνουν ότι οι επενδύσεις στον τουρισμό σημειώνουν ένα σημαντικό άλμα στο διάστημα 1958 με 1961 και σταθεροποιούνται μετά.

⁴⁸ Πρέπει να σημειωθεί ότι ακόμη και τα στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών δεν περιλαμβάνουν το σύνολο των επενδύσεων στον τουριστικό τομέα. Οι σχετικοί υπολογισμοί βασίζονται στις μακροχρόνιες τραπεζικές χορηγήσεις για την κατασκευή ξενοδοχείων και μόνο. Βλ. Brij Pal Singh, (1984), σελ. 135.

Πίνακας 14. Ακαθάριστες επενδύσεις στον τουρισμό <i>(σε εκατ. Δραχμές- Σε σταθερές τιμές 1958)</i>			
Έτη	Ιδιωτικές Επενδύσεις	Δημόσιες Επενδύσεις	Σύνολο
1954			29,5
1955			18,3
1956			58,6
1957			42,6
1958	151,9	84,8	236,7
1959	209,0	258,4	467,4
1960	204,4	243,0	447,4
1961	171,3	291,8	463,1
1962	227,7	190,8	418,5
1963	214,5	201,6	416,1
1964	216,8	104,6	321,4
1965	229,9	190,7	420,6

Πηγή: Υπουργείο Συντονισμού, Διεύθυνση Εθνικών Λογαριασμών, Αναπαράγονται από την έκδοση της Τράπεζα της Ελλάδος (1967), *Η Χρηματοδότηση του Τουρισμού*, σελ. 28.

Δεύτερο, δεν υπάρχουν -σε δημοσιευμένη μορφή- στοιχεία των Εθνικών Λογαριασμών σχετικά με τις επενδύσεις στον τουριστικό τομέα για την μετά το 1965 περίοδο.

Τρίτο, για το διάστημα 1970-78 μπορούν να βρεθούν στοιχεία για τις επενδύσεις σε ξενοδοχειακή υποδομή από μια μελέτη που εκπονήθηκε υπό την αιγίδα του ΚΕΠΕ από τον οικονομολόγο Brij Pal Singh.⁴⁹ Τα στοιχεία αυτά είναι σε *τρέχουσες* και όχι σταθερές τιμές και παρατίθενται στον πίνακα 15. Επιπλέον, τα στοιχεία αυτά αποτελούν *εκτιμήσεις* του Brij Pal Singh ο υπολογισμός των οποίων βασίστηκε στην καθαρή ετήσια αύξηση των κλινών σε κάθε κατηγορία καταλύματος επί το τυπικό κόστος της κάθε κλίνης για κάθε κατηγορία. Κατά συνέπεια, τα στοιχεία του Brij Pal Singh *δεν είναι συγκρίσιμα* με αυτά που διατίθενται για την περίοδο 1954-1965.

Πίνακας 15. Σχηματισμός ακαθάριστου κεφαλαίου στη βιομηχανία κατασκευής τουριστικών καταλυμάτων 1970-1978 <i>(σε εκατομμύρια δραχμές)</i>	
1970	1.214,3
1971	2.085,1
1972	2.143,1
1973	2.644,4
1974	2.146,3
1975	2.287,4
1976	6.421,4
1977	5019,2
1978	4.652,3

⁴⁹ Brij Pal Singh, (1984), The Impact of tourism on the balance of payments, Studies 10, ΚΕΠΕ, Αθήνα, σελ 143-144

Πηγή: Brij Pal Singh, (1984), The Impact of tourism on the balance of payments, Studies 10, ΚΕΠΕ, Αθήνα , σελ 143-144

Ακόμη όμως και εάν το πρόβλημα της συγκρισιμότητας ξεπερνιόνταν, θα εξακολουθούσαμε να έχουμε ένα κενό για την, κρίσιμη για την ανάπτυξη του ελληνικού τουρισμού, πενταετία 1966-1970.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι είναι αδύνατη η χρήση των επενδύσεων ως δείκτη της ανάπτυξης της τουριστικής υποδομής στη χώρα μας, κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Για το λόγο αυτό, επελέγη **ο αριθμός των κλινών** ως υποκατάστατος δείκτης της ανάπτυξης της τουριστικής υποδομής. Το πλεονέκτημά του είναι ότι ο αριθμός των κλινών αποτελεί το βασικό (αλλά όχι το μόνο) *αποτέλεσμα* της επενδυτικής δραστηριότητας στον τουριστικό τομέα. Το μειονέκτημά του είναι ότι δεν λαμβάνει υπ' όψη την αύξηση του ποσοστού των υψηλότερης κατηγορίας ξενοδοχείων που συντελέστηκε στην Ελλάδα αυτήν την περίοδο και την βελτίωση στην μέση ποιότητα της ξενοδοχειακής υποδομής που η αύξηση τούτη συνεπάγονταν. Δεν υπάρχει όμως καλύτερη εναλλακτική λύση.

Στις επόμενες ενότητες θα εξετασθεί η εξέλιξη του αριθμού των κλινών και θα διερευνηθεί η σχέση της επιτάχυνσης της δημιουργίας νέων κλινών με τη στροφή στην πιστωτική πολιτική καθώς και ο ρόλος των επενδυτικών κινήτρων

4.2 Η εξέλιξη του αριθμού των κλινών

Στον πίνακα 16 καταγράφεται η εξέλιξη του συνολικού αριθμού των κλινών από το 1960 ως το 1980.⁵⁰ Στην προτελευταία στήλη του πίνακα παρατίθεται η αύξηση του αριθμού των κλινών σε σχέση με την περασμένη χρονιά (με άλλα λόγια παρουσιάζεται η ετήσια προσθήκη κλινών σε απόλυτο αριθμό). Τέλος, στην τελευταία στήλη παρατίθενται οι ετήσιες *ποσοστιαίες* μεταβολές του αριθμού των κλινών την περίοδο αυτή.

⁵⁰ Δεν υπάρχουν στοιχεία για τη δεκαετία του 50.

Πίνακας 16.
Ξενοδοχεία και κλίνες στην Ελλάδα 1960-1980

Έτη	Ξενοδοχεία	Κλίνες	Ετήσια προσθήκη αριθμού κλινών	Ποσοστιαία Ετήσια Μεταβολή %
1960	1.875	54.245		
1961	1.875	57.219	2.974	5,5
1962	1.924	60.945	3.726	6,5
1963	1.959	65.952	5.007	8,2
1964	2.046	71.641	5.689	8,6
1965	2.072	78.487	6.846	9,6
1966	2.165	85.323	6.836	8,7
1967	2.204	90.362	5.039	5,9
1968	2.296	98.631	8.269	9,2
1969	2.390	108.180	9.549	9,7
1970	2.422	118.859	10.679	9,9
1971	2.505	135.377	16.518	13,9
1972	2.570	151.420	16.043	11,9
1973	2.635	166.552	15.132	10
1974	2.662	175.161	8.609	5,2
1975	2.534	185.275	10.114	5,8
1976	3.051	213.431	28.156	15,2
1977	3.358	231.979	18.548	8,7
1978	3.644	247.040	15.061	6,5
1979	3.756	265.552	18.512	7,5
1980	3.944	276.498	10.946	4,1

Πηγή :ΕΣΥΕ, Στατιστική Επετηρίς της Ελλάδας

Όπως αναμένονταν, ο συνολικός αριθμός των ξενοδοχειακών κλινών εμφανίζει συνεχή αύξηση. Ο αριθμός των κλινών από 54.245 το 1960, έφτασε τις 90.362 το 1967 για να τριπλασιαστεί μέχρι το 1973 (166.552 κλίνες) και να πενταπλασιασθεί μέχρι το 1980 (276.498).

Οι ετήσιες προσθήκες στον αριθμό των κλινών (οι πρώτες διαφορές στο συνολικό αριθμό κλινών) έχουν περισσότερο ενδιαφέρον γιατί απεικονίζουν το *τέμπο και την ταχύτητα* της ανάπτυξης της ξενοδοχειακής υποδομής της χώρας. Παρατηρούμε ότι από το 1960 μέχρι το 1967, η ετήσια αύξηση του αριθμού των κλινών ήταν 5.160 κλίνες κατά μέσο όρο. Από το 1968 μέχρι το 1973 η ετήσια αύξηση ήταν 12.698 κλίνες κατά μέσο όρο. Το 1967-68 είναι οφθαλμοφανώς σημείο καμπής μετά το οποίο η ανάπτυξη της ξενοδοχειακής υποδομής της χώρας επιταχύνεται σημαντικά.

Οι ετήσιες *ποσοστιαίες* μεταβολές του αριθμού των κλινών παρουσιάζουν ανάλογη εικόνα επιτάχυνσης (μέσος ετήσιος ρυθμός μεταβολής 7,6% μέχρι το 1967, μέσος ετήσιος ρυθμός 10,8% για το διάστημα 1968-73). Ας σημειωθεί ότι οι αυξήσεις αυτές

δεν λαμβάνουν υπ' όψιν τους τη βελτίωση της ποιότητας της ξενοδοχειακής υποδομής υπέρ των ανωτέρων κατηγοριών που σημειώνονταν παράλληλα.

Δεν υπάρχει λοιπόν αμφιβολία ότι από το 1968 και μετά σημειώνεται μια σαφής επιτάχυνση στη δημιουργία ξενοδοχειακών κλινών. Το ερώτημα είναι ποιοι παράγοντες συντέλεσαν σε αυτό. Στη συνέχεια του κεφαλαίου αυτού θα διερευνηθεί η σχέση ανάμεσα στην επιτάχυνση της δημιουργίας κλινών και:

- α) τη στροφή της πιστωτικής πολιτικής για τον τουρισμό που εγκαινιάστηκε το 1967 και
- β) με τα κίνητρα που δόθηκαν στον τουριστικό τομέα κατά την υπό εξέταση περίοδο.

4.3 Σχέση της επιτάχυνσης του αριθμού των κλινών με τη στροφή στην πιστωτική πολιτική έναντι του τουρισμού

Το 1966 παρατηρήθηκαν τάσεις επιβράδυνσης της οικονομικής δραστηριότητας. Για να αντιμετωπίσουν το γεγονός οι αρχές εφάρμοσαν *επεκτατική πιστωτική πολιτική* που εκδηλώθηκε κυρίως στον οικοδομικό και τον τουριστικό τομέα.

Στα πλαίσια της επεκτατικής πιστωτικής πολιτικής, τέθηκε σε εφαρμογή το 1967 ειδικό πρόγραμμα χρηματοδότησης τουριστικών εγκαταστάσεων. Αυτό ήρθε να προστεθεί στα υπάρχοντα προγράμματα της ΕΤΒΑ, του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων και της Κτηματικής Τράπεζας (βλέπε ενότητα 3.5). Παράλληλα ενισχύθηκε ο ΕΟΤ με την υπό ειδικούς όρους χρηματοδότηση τουριστικών επιχειρήσεων.

Οι σημαντικότερες πρωτοβουλίες όμως ήταν οι αποφάσεις της Νομισματικής Επιτροπής του 1966 και 1967 οι οποίες έβαζαν τις εμπορικές τράπεζες στο «παιχνίδι» της μακροπρόθεσμης χρηματοδότησης των τουριστικών επιχειρήσεων. Οι αποφάσεις αυτές έχουν αναλυθεί στην ενότητα 3.5 και απλώς θα συνοψισθούν εδώ. Με τα μέτρα αυτά: α) χαλάρωναν οι πιστωτικοί περιορισμοί στην χορήγηση δανείων προς τον τουριστικό τομέα. β) Βελτιώνονταν οι όροι δανεισμού του τομέα (χαμηλότερα επιτόκια, επιμήκυνση του χρόνου αποπληρωμής δανείων, αύξηση στα 3 χρόνια της περιόδου χάριτος). γ) Μειώνονταν το ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής του χρηματοδοτούμενου στο υπό εκτέλεση έργο. δ) Καθιερώνονταν κρατική εγγύηση επί των σχετικών δανείων μέχρι ποσοστού 30% της αξίας του έργου, περιλαμβανομένης και της αξίας του οικοπέδου. Η ύπαρξη της κρατικής εγγύησης ήταν ένας σημαντικός παράγοντας διασφάλισης των εμπορικών τραπεζών.

Παράλληλα με την ενθάρρυνση των εμπορικών τραπεζών ως προς τη χορήγηση δανείων στον τουριστικό τομέα, διευρύνθηκαν και τα όρια χορηγήσεων μακροπρόθεσμων δανείων για τουριστικές επενδύσεις από το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.

Ο αντικειμενικός σκοπός των μεταβολών ήταν η απλούστευση της διαδικασίας χορήγησης πιστώσεων και η απόδοση στις εμπορικές τράπεζες μεγαλύτερης διακριτικής εξουσίας ως προς την άσκηση του έργου τους. Το 1970 οι όροι

χρηματοδότησης τουριστικών επιχειρήσεων βελτιώθηκαν ακόμη παραπάνω. Το αποτέλεσμα ήταν η δραστική αύξηση των πιστώσεων στον τουριστικό τομέα.

Η εξέλιξη των τραπεζικών πιστώσεων προς τον τουριστικό τομέα καταγράφεται στον πίνακα 17. Στην πρώτη στήλη παρουσιάζεται (σε τρέχουσες τιμές) το σύνολο της τραπεζικής χρηματοδότησης στον τομέα που περιλαμβάνει τόσο τις μακροχρόνιες χορηγήσεις όσο και τις βραχυχρόνιες χορηγήσεις για κεφάλαια κίνησης.

Στη δεύτερη στήλη παρατίθενται *μόνο οι μακροχρόνιες* χορηγήσεις προς τον τουριστικό τομέα. Είναι αυτές που σχετίζονται με τη χρηματοδότηση επενδύσεων σε ξενοδοχεία και τη δημιουργία νέων κλινών. Δυστυχώς, τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος αρχίζουν να διαχωρίζουν ανάμεσα σε μακροχρόνιες και βραχυχρόνιες χορηγήσεις προς τον τουρισμό μόνο από το 1964 και μετά. Καθώς όμως προκύπτει ότι οι μακροχρόνιες χορηγήσεις αντιπροσώπευαν τυπικά ποσοστό άνω του 90% του συνόλου των χορηγήσεων στον τουριστικό τομέα, δεν θα πέσουμε πολύ έξω εάν εκτιμήσουμε τις μακροχρόνιες χορηγήσεις με βάση το ποσοστό αυτό. Στον πίνακα 17 περιλαμβάνονται τέτοιες εκτιμήσεις για τα έτη 1960-63.

Στη στήλη 3 περιλαμβάνονται οι αυξήσεις (οι πρώτες διαφορές) των μακροχρόνιων χορηγήσεων σε σχέση με το προηγούμενο έτος.⁵¹

Στις στήλες 4 και 5 παρατίθενται οι μακροχρόνιες χορηγήσεις προς τον τουριστικό τομέα και οι ετήσιες μεταβολές τους σε *πραγματικούς* όρους. Ο αποπληθωρισμός των στοιχείων των στηλών 2 και 3 έγινε με τον αποπληθωριστή του ΑΕΠ με έτος βάσης το 1970.

Τα στοιχεία του πίνακα 17 καταδεικνύουν το μέγεθος της πιστωτικής επέκτασης προς τον τουριστικό τομέα που συντελέστηκε μετά το 1967. Παρατηρούμε ότι το σύνολο των χορηγήσεων ξεκινάει από πολύ χαμηλή βάση το 1953 και αυξάνεται σταδιακά σε όλη την περίοδο 1953-73. Εάν υπάρχει μια τομή όμως αυτή συντελείται το 1967. Μέχρι το 1966, οι συνολικές χορηγήσεις προς τον τουρισμό ήταν κάτω από τα 2 δισεκατομμύρια δραχμές. Το 1967 ξεπέρασαν τα 2,5 δισεκατομμύρια και το 1973 έφτασαν στα 15,5 δισεκατομμύρια. Οι μακροχρόνιες χορηγήσεις ήταν σε ονομαστικούς όρους κάτω από 1,9 δισεκατομμύρια και σε πραγματικούς όρους λίγο πιο πάνω από 2 δισεκατομμύρια το 1966. Το 1967 ξεπέρασαν σε πραγματικούς όρους τα 2,5 δισεκατομμύρια και το 1973 είχαν υπερβεί τα 11 δισεκατομμύρια. Η επιτάχυνση των μακροχρόνιων χορηγήσεων σε πραγματικούς όρους που συντελέστηκε στο διάστημα 1967-73 αποτυπώνεται παραστατικά στο διάγραμμα 5.

Εξετάζοντας τις ετήσιες μεταβολές των μακροχρόνιων χορηγήσεων, η εικόνα είναι ακόμη σαφέστερη. Στην προ του 1967 περίοδο, οι ετήσιες αυξήσεις των χορηγήσεων ήταν, *κατά μέσο όρο* κάτω από τα 250 εκατομμύρια δραχμές σε τρέχουσες τιμές και κάτω από 300 εκατομμύρια δραχμές σε σταθερές τιμές του 1970. Στην περίοδο 1967-73, η μέση ετήσια αύξηση των μακροχρόνιων χορηγήσεων ήταν 1.793 εκατομμύρια δραχμές σε τρέχουσες τιμές και 1.671 εκατομμύρια δραχμές σε σταθερές τιμές του 1970.

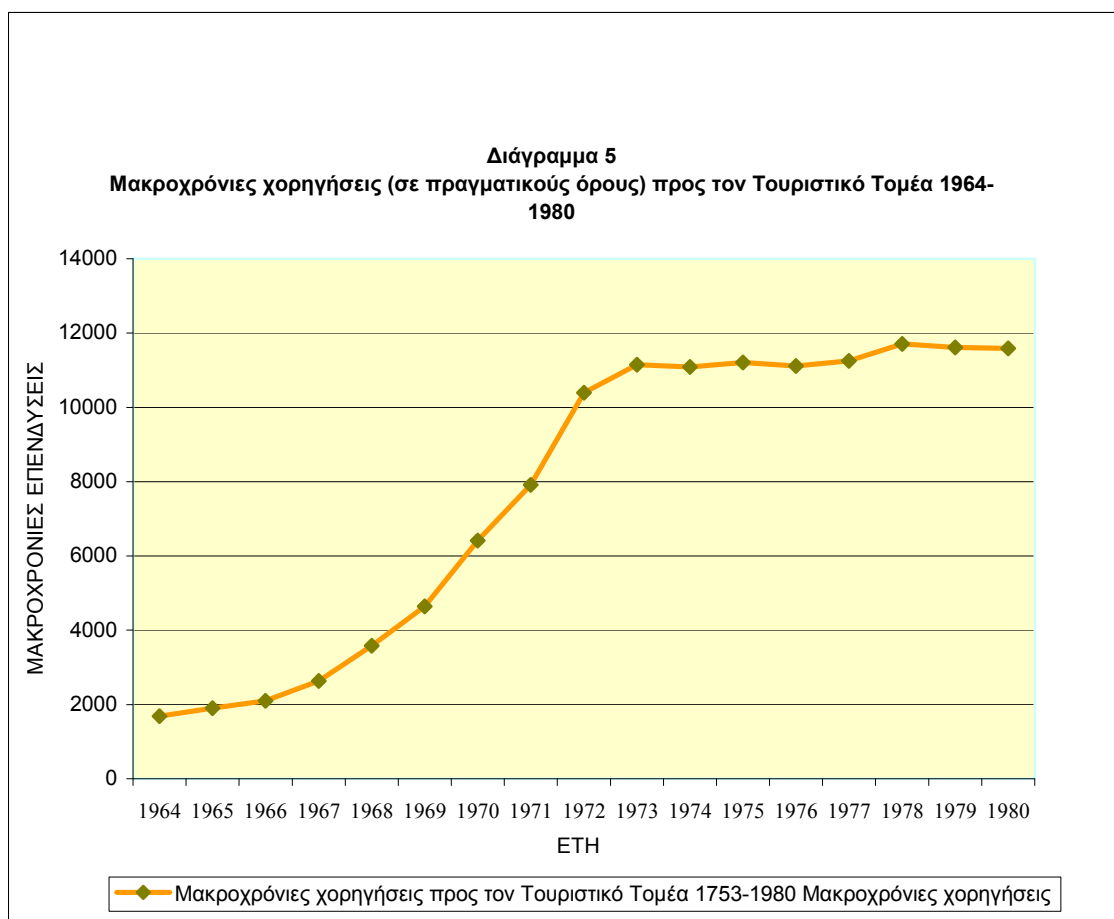
⁵¹ Καθώς τα στοιχεία των χορηγήσεων αντιπροσωπεύουν υπόλοιπα στο τέλος του κάθε έτους, οι πρώτες διαφορές αντιπροσωπεύουν τις μεταβολές των υπολοίπων.

Η τομή είναι σαφής, απότομη και, αναμφίβολα, αντικατοπτρίζει τη στροφή της πιστωτικής πολιτικής έναντι του τουριστικού τομέα.

Πίνακας 17 Μακροχρόνιες χορηγήσεις προς τον Τουριστικό Τομέα 1753-1980. <i>(σε εκατομμύρια δραχμές.)</i>					
έτη	Σύνολο Τραπεζικής χρηματοδότησης προς τον τουρισμό	Μακροχρόνιες χορηγήσεις	Μεταβολές μακροχρόνιων χορηγήσεων	Μακροχρόνιες χορηγήσεις αποπληθωρισμένες.	Μεταβολές μακροχρόνιων χορηγήσεων αποπληθωρισμένων.
1953	63				
1954	73				
1955	148				
1956	164				
1957	178				
1958	255				
1959	360				
1960	543	489 *		666 *	
1961	756	680 *	192 *	914 *	258 *
1962	953	858 *	177 *	1101 *	228 *
1963	1235	1112 *	254 *	1408 *	321 *
1964	1518	1384	273 *	1690	333 *
1965	1750	1620	236	1902	277
1966	1992	1875	255	2099	286
1967	2534	2413	538	2638	588
1968	3524	3333	920	3581	988
1969	4686	4463	1130	4638	1174
1970	6684	6411	1948	6411	1948
1971	8668	8165	1754	7915	1700
1972	12001	11264	3099	10396	2860
1973	15423	14423	3159	11146	2441
1974	19344	17351	2928	11088	1871
1975	22027	19714	2363	11214	1344
1976	24985	22549	2835	11116	1398
1977	28458	25793	3244	11257	1416
1978	33396	30308	4515	11712	1745
1979	38950	35659	5351	11613	1743
1980	46179	41872	6213	11588	1719

Σημείωση: Τα στοιχεία με αστερίσκο αποτελούν εκτιμήσεις.

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, Διεύθυνση οικονομικών μελετών, *Η Ελληνική Οικονομία*
 Ερευνητικά Δοκίμια και Στατιστικές Σειρές. Τόμος III, Αθήνα, 1984.
 Παράρτημα, Στατιστικές Σειρές, Πίνακας 28, σελ. 249-51.



Η μετά το 1967 επιτάχυνση των μακροχρονίων τραπεζικών χορηγήσεων συμπίπτει – με υστέρηση μιας χρονιάς- με την επιτάχυνση του ρυθμού αύξησης του αριθμού των κλινών. Η τελευταία, όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, αρχίζει το 1968. Το ότι η αύξηση των χορηγήσεων «μεταφράζεται» σε αύξηση του αριθμού των κλινών με ένα χρόνο καθυστέρηση είναι φυσιολογικό φαινόμενο. Είναι λογικό να υποθέσουμε ότι η ανέγερση των χρηματοδοτούμενων ξενοδοχείων χρειάζεται περίπου ένα χρόνο για να αποπερατωθεί και ότι οι πρόσθετες κλίνες που δημιουργεί θα αρχίσουν να καταγράφονται το επόμενο έτος.⁵²

Το ότι η ανάπτυξη της ξενοδοχειακής υποδομής είχε πολύ στενή σχέση με την επέκταση των πιστώσεων στον τουριστικό τομέα πιστοποιείται από μια σειρά στατιστικών δεικτών. Ο συντελεστής συσχέτισης μεταξύ του συνολικού αριθμού των κλινών και του συνόλου των μακροχρονίων χορηγήσεων (σε πραγματικούς όρους) που προκύπτει για το διάστημα 1964-73 είναι πολύ υψηλός: 0,99.

Καθώς όμως τόσο η μεταβλητή που σχετίζεται με το σύνολο των χορηγήσεων όσο και αυτή που αναφέρεται στον συνολικό αριθμό κλινών εμφανίζουν έντονη ανοδική τάση, είναι πιθανό ότι ο συντελεστής της μεταξύ τους συσχέτισης να δίνει παραπλανητικό αποτέλεσμα.

⁵² Στην προ του 1967 περίοδο, η έναρξη της εξυπηρέτησης των χορηγούμενων δανείων γινόταν περίπου ένα χρόνο μετά την χορήγησή τους.

Γι' αυτό και εξετάσθηκε και η συσχέτιση ανάμεσα στις πρώτες διαφορές των δυο μεταβλητών: μεταξύ των ετήσιων αυξήσεων στον αριθμό των κλινών και των ετήσιων μεταβολών στις αποπληθωρισμένες μακροχρόνιες χορηγήσεις. Ο προκύπτων συντελεστής συσχέτισης για το διάστημα 1964-73 ήταν επίσης πολύ υψηλός: 0,88.

Επειδή δε, απαιτείται ένα ελάχιστο χρονικό διάστημα –τουλάχιστον ενός έτους– προκειμένου να ολοκληρωθεί μια επένδυση, εξετάσθηκε και η συσχέτιση μεταξύ των μεταβολών του αριθμού των κλινών με την μεταβολή του όγκου των πιστώσεων του *προηγούμενου έτους*.⁵³ Ο προκύπτων συντελεστής συσχέτισης για το διάστημα 1964-73 ήταν ακόμη υψηλότερος: 0,97.

Τα συμπεράσματα από την ενότητα αυτή είναι:

- α) τα πιστωτικά κίνητρα ήταν, *στην περίπτωση του τουρισμού*, ένα αποτελεσματικό εργαλείο πολιτικής και
- β) τα πιστωτικά κίνητρα που υποκρύπτονταν πίσω από την στροφή της πιστωτικής πολιτικής του 1967-73 έπαιξαν σημαντικότερο ρόλο στην άνοδο του αριθμού των κλινών και της ξενοδοχειακής υποδομής της χώρας.

4.4 Ο ρόλος των επενδυτικών κινήτρων.

4.4.1. Το Δημοσιονομικό κόστος των επενδυτικών κινήτρων προς τον τουρισμό.

Τα επενδυτικά κίνητρα ήταν μια από τις πηγές χρηματοδότησης του τουριστικού τομέα. Το σύνολο των πόρων που μεταφέρονταν στον τουριστικό τομέα είτε με τη μορφή έμμεσων είτε με τη μορφή άμεσων κινήτρων ισοδυναμούν με το δημοσιονομικό κόστος των κινήτρων. Το δημοσιονομικό κόστος ισούται με το κόστος για το κράτος των άμεσων κινήτρων (επιδότησεις επιτοκίων, επιχορηγήσεις κεφαλαίου) συν τα *φορολογικά έσοδα που διαφεύγουν* λόγω των έμμεσων κινήτρων (εκπτώσεις φόρων, δασμών κλπ). Για την περίοδο που εξετάζουμε τα *επενδυτικά κίνητρα πρέπει να αντιδιασταλούν σαφώς με τα πιστωτικά*. Στις συνθήκες του ελεγχόμενου πιστωτικού συστήματος της εποχής εκείνης, τα πιστωτικά κίνητρα έπαιρναν τη μορφή τεχνητά χαμηλών επιτοκίων ή ευνοϊκών όρων δανεισμού υπέρ του ευνοούμενου κλάδου. Ως επί το πλείστον, το κόστος των πιστωτικών κινήτρων δεν το επωμίζονταν το κράτος αλλά οι τράπεζες.⁵⁴ Αντίθετα, το κόστος των επενδυτικών κινήτρων το επωμίζονταν το κράτος.

Στην παρούσα ενότητα θα επιχειρηθεί μια εκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους των *επενδυτικών κινήτρων* που δίνονταν στον τομέα του τουρισμού. Στην περίοδο 1953-73, τα επενδυτικά κίνητρα που δίνονταν στον τουρισμό ήταν σχεδόν εξ

⁵³ Οι τράπεζες πριν το 1967 τοποθετούσαν την έναρξη αποπληρωμής δανείου περίπου ένα χρόνο μετά τη χορήγηση του δανείου προς την επιχείρηση. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1967), σελ. 68.

⁵⁴ Εδώ πρέπει να σημειωθεί μια εξαίρεση. Στην περίπτωση δανείου που είχε, εν μέρει, χορηγηθεί προς τουριστική επιχείρηση με κρατική εγγύηση και που, τελικώς, *κατέπιπτε* σε βάρος του κράτους, το κόστος το επωμίζονταν το δημόσιο. Είναι αδύνατο να εκτιμηθεί το κόστος αυτό λόγω έλλειψης στοιχείων.

ολοκλήρου *έμμεσα*: εκπτώσεις από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων και απαλλαγές από δασμούς, φόρους και άλλα τέλη.

Τα σχετικά στοιχεία που μας επιτρέπουν να κάνουμε μια χονδρική εκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους των κινήτρων που παρασχέθηκαν στον τουρισμό προέρχονται από δυο πηγές: α) Η Στατιστική Επετηρίς Δημόσιων Οικονομικών της ΕΣΥΕ και β) Η Στατιστική του Δηλωθέντος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων και της Φορολογίας αυτού, επίσης της ΕΣΥΕ.

Οι πληροφορίες για το κόστος των *δασμολογικών κινήτρων* παρέχονται στον Πίνακα VI.8 της Επετηρίδας των Δημόσιων Οικονομικών. Ο πίνακας περιλαμβάνει στοιχεία για τους «μη εισπραχθέντες δασμούς και φόρους» επί εισαχθέντων αγαθών που απαλλάσσονταν από αυτά τα βάρη. Συνεπώς, το δημοσιονομικό κόστος των δασμολογικών κινήτρων προκύπτει απ' ευθείας από τον σχετικό πίνακα. Ο Πίνακας VI.8 δίνει στοιχεία κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας. Τα στοιχεία που μας ενδιαφέρουν περιλαμβάνονται στον τομέα «Προσωπικά Υπηρεσία και Τουρισμός». Το ότι τα στοιχεία μας δεν αναφέρονται μόνο στον τουρισμό αλλά και στις προσωπικές υπηρεσίες εισάγει ένα στοιχείο υπερεκτίμησης αλλά η υπερεκτίμηση δεν πρέπει να είναι μεγάλη γιατί το πλείστο των πόρων που μεταφέρονταν, όντως αφορούσαν στον τουριστικό τομέα. Δεν είναι σαφές από τις επεξηγηματικές σημειώσεις της Επετηρίδας ποιοι δασμοί και φόροι είναι εκείνοι που δεν εισπράχθηκαν. Είναι θεμιτό όμως να υποθέσουμε ότι περιλαμβάνονται οι δασμοί και φόροι που προβλέπονταν από τους νόμους 2176/52, 2687/53, 3213/55, 3949/59, 4055/60 και 4171/61 καθώς και από τους νόμους που αφορούσαν ειδικά στον τουρισμό όπως ο Νόμος 3864/58 και το Ν.Α. 3909/58. Καταλήγοντας πρέπει να αναφέρουμε ότι τα υπάρχοντα στοιχεία καλύπτουν το χρονικό διάστημα 1958-1973.

Το δημοσιονομικό κόστος των κινήτρων που έπαιρναν τη μορφή *εκπτώσεων από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων* πρέπει να εκτιμηθούν. Οι πρωτογενείς πληροφορίες μας δεν μας δίνουν ευθέως το δημοσιονομικό τους κόστος αλλά αναφέρονται στο απαλλαγέν από τη φορολογία *εισόδημα* των νομικών προσώπων. Για να εκτιμήσουμε το δημοσιονομικό κόστος των κινήτρων πρέπει να υπολογίσουμε *τα ποσά των φόρων που δεν καταβλήθηκαν* εξ αιτίας του απαλλασσόμενου από τη φορολογία εισοδήματος. Για να υπολογίσουμε, χονδρικά, το φόρο που δεν καταβλήθηκε πολλαπλασιάζουμε το απαλλαγέν εισόδημα επί τον ισχύοντα την περίοδο εκείνη φορολογικό συντελεστή, ο οποίος ήταν 35%.⁵⁵

Η πηγή των στοιχείων για αυτού του είδους τα κίνητρα είναι η Στατιστική του Δηλωθέντος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων και τα διαθέσιμα στοιχεία καλύπτουν το διάστημα 1960-73. Η έκδοση αυτή παρέχει πληροφορίες για το απαλλαγέν εισόδημα ημεδαπών και αλλοδαπών εταιρειών κατά τομέα οικονομικής δραστηριότητας. Τα στοιχεία που αφορούν στον τουριστικό τομέα εμφανίζονται, και πάλι, μαζί με αυτά των άλλων προσωπικών υπηρεσιών χωρίς να γίνεται διάκριση ανάμεσά τους. Το γεγονός ότι τα στοιχεία μας δεν αφορούν μόνο στον τουριστικό τομέα αλλά στο σύνολο των προσωπικών υπηρεσιών εισάγει, ξανά, ένα στοιχείο υπερεκτίμησης.

⁵⁵ Βλ. ΚΕΠΕ (1967), Η Αποτελεσματικότητα των Φορολογικών Κινήτρων, σελ. 62.

Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν και στοιχεία *υποεκτίμησης* του πραγματικού δημοσιονομικού κόστους των κινήτρων που παρέχονταν στον τουριστικό τομέα. Οι πληροφορίες που διατίθενται αφορούν μόνο: ι) στα απαλλασσόμενα ποσά για τις αφορολόγητες κρατήσεις του ΝΔ 2176/52, ιι) στο απαλλασσόμενο εισόδημα βάσει του Ν. 3213/55 και ιιι) στις εκπτώσεις για λόγους διενέργειας επενδύσεων του Ν. 4002/59. Μολονότι οι νόμοι αυτοί αντιπροσώπευαν το κύριο κομμάτι των επενδυτικών κινήτρων, δεν περιλάμβαναν το σύνολο των πόρων που μεταφέρονταν στον τουριστικό τομέα:

α) Το δημοσιονομικό κόστος των *πρόσθετων αποσβέσεων* που χορηγούνταν από τους νόμους 942/49, 3213/55 και 147/67 δεν μπορεί να υπολογισθεί.

β) Το κόστος των ευνοϊκών ειδικά για τον τουριστικό τομέα ρυθμίσεων του Α.Ν. 543/68 (μείωση κόστους σύνδεσης τηλεφώνων, μειωμένα τιμολόγια ΔΕΗ κλπ) δεν μπορεί να υπολογισθεί.

γ) Τέλος, δεν περιλαμβάνεται το κόστος που προέκυψε από την εφαρμογή των αναπτυξιακών νόμων 1078/71 και 1313/72 και ν.δ. 1378/73 γιατί στο διάστημα που εξετάζουμε τα αποτελέσματα αυτών των νομοθετημάτων δεν είχαν ακόμη καταγραφεί.

Δεν μπορούμε να εκτιμήσουμε σε ποιο βαθμό οι υπερεκτιμήσεις αντισταθμίζουν τις υποεκτιμήσεις.

Έχοντας υπ' όψη τα παραπάνω, έχουμε προχωρήσει στην εκτίμηση του δημοσιονομικού κόστους των κινήτρων που παρέχονταν στον τουριστικό τομέα και τα αποτελέσματα παρατίθενται στον πίνακα 18.

Στην πρώτη στήλη του πίνακα 18 καταγράφονται οι μη εισπραχθέντες δασμοί και φόροι για το χρονικό διάστημα 1958-1973. Το δημοσιονομικό κόστος αυτών των δασμολογικών κινήτρων έχει ληφθεί απ' ευθείας από την Επετηρίδα των Δημόσιων Οικονομικών και αναφέρεται στον τομέα των Προσωπικών Υπηρεσιών και του Τουρισμού. Ας σημειωθεί ότι το πολύ υψηλό ποσό των μη εισπραχθέντων δασμών και φόρων που εμφανίζεται για το έτος 1962 αντανakλούσε ένα συγκυριακό φαινόμενο: την αδασμολόγητη εισαγωγή του εξοπλισμού του ξενοδοχείου HILTON.

Στην δεύτερη και τρίτη στήλη του πίνακα καταγράφεται το απαλλαγέν από τη φορολογία εισόδημα των ημεδαπών και αλλοδαπών εταιρειών του τομέα των προσωπικών υπηρεσιών για το χρονικό διάστημα 1960-1973.

Στην τέταρτη στήλη παρουσιάζονται οι εκτιμήσεις του δημοσιονομικού κόστους των απαλλαγών από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων. Αυτό ισούται με τον φόρο που οι επιχειρήσεις του τουριστικού τομέα δεν κατέβαλαν εξ αιτίας των απαλλαγών. Ο φόρος (Φ^T) που δεν καταβλήθηκε από τις ευνοηθείσες εγχώριες και ξένες ανώνυμες εταιρείες υπολογίζεται ως το γινόμενο του απαλλασσόμενου εισοδήματος επί τον τότε ισχύοντα συντελεστή του φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων (35%). Ο υπολογισμός είναι ο εξής:

$$\Phi^T = (EH^T \times 35\%) + (EA^T \times 35\%)$$

Όπου:

EH^T είναι το εισόδημα των ημεδαπών ΑΕ του τομέα «προσωπικές υπηρεσίες» που απαλλάχθηκε από τη φορολογία με βάση τους νόμους 2176/52, 3213/55 και 4002/59.

$ΕΑ^T$ είναι το εισόδημα των αλλοδαπών ΑΕ στον τομέα «προσωπικές υπηρεσίες» που απαλλάχθηκε από τη φορολογία με βάση τους νόμους 2176/52, 3213/55 και 4002/59

Η πηγή για το απαλλαγέν εισόδημα ημεδαπών και αλλοδαπών ΑΕ είναι η Στατιστική Επετηρίς Δηλωθέντος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων της ΕΣΥΕ.

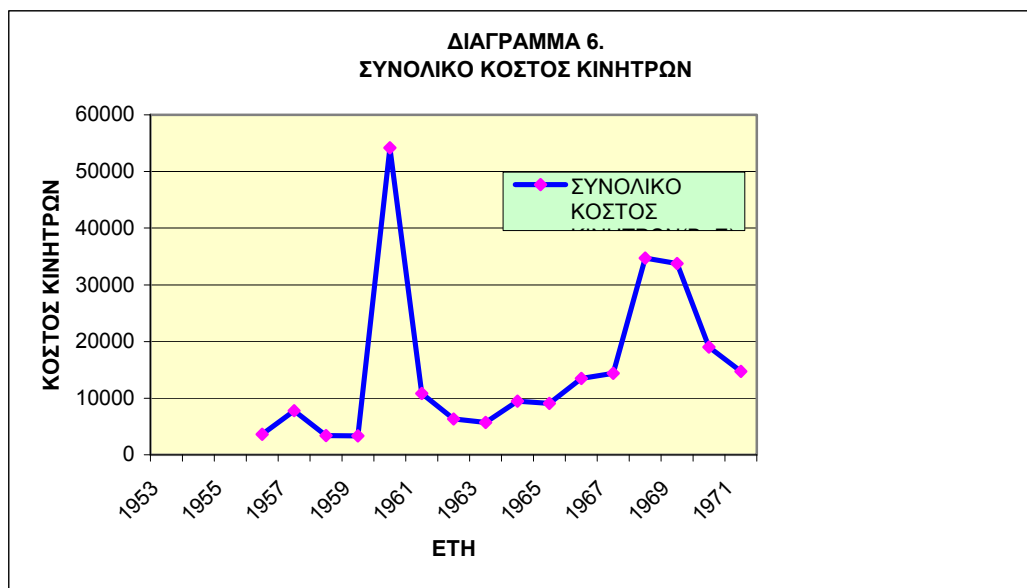
Στην τελευταία στήλη παρατίθεται το *συνολικό δημοσιονομικό κόστος των κινήτρων (ΔΚΤ)* που δόθηκαν στον τομέα των προσωπικών υπηρεσιών και του τουρισμού. Τούτο είναι το άθροισμα του κόστους των δασμολογικών κινήτρων ($Δ^T$: οι μη εισπραχθέντες δασμοί και άλλοι ειδικόι φόροι επί εισαγομένων αγαθών) και των μη εισπραχθέντων φόρων λόγω της απαλλαγής μέρους των κερδών των σχετικών ημεδαπών και αλλοδαπών ανωνύμων εταιρειών από την φορολογία ($Φ^T$).

$$ΔΚΤ = Δ^T + Φ^T$$

Πίνακας 18 Κόστος φορολογικών και δασμολογικών κινήτρων για τον Τουρισμό κατά την περίοδο 1958-1972 <i>(σε χιλιάδες δραχμές)</i>					
ΕΤΗ	ΜΗ ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΕΣ ΔΑΣΜΟΙ ΚΑΙ ΦΟΡΟΙ ($Δ^T$) (Τομέας : Προσωπικές Υπηρεσίες και Τουρισμός)	ΑΠΑΛΛΑΓΕΝ ΕΙΣΟΔΗΜΑ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ (Τομέας: Προσωπικές υπηρεσίες)		Δημοσιονομικό κόστος εκπτώσεων από φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ ΚΙΝΗΤΡΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ $ΔΚΤ = Δ^T + Φ^T$
		ΗΜΕΔΑΠΕΣ ΑΕ ($ΕΗ^T$)	ΑΛΛΟΔΑΠΕΣ ΑΕ ($ΕΑ^T$)		
1953	0	0	0	0	
1954	0	0	0	0	
1955	0	0	0	0	
1956	0	0	0	0	
1957	0	0	0	0	
1958	3.628	0	0	0	3.628
1959	7.793	0	0	0	7.793
1960	3.358	140	0	49	3.407
1961	3.288	156	0	54,6	3.342,6
1962	53.907	821	0	287,4	54.194,4
1963	10.403	1.313	0	459,5	10.862,6
1964	6.138	520	0	182	6.320
1965	4.783	2.618	0	916,3	5.699,3
1966	7.224	6.515	0	2.280,3	9.504,3
1967	8.134	2.679	0	937,7	9.071,7
1968	12.985	1.424	0	498,4	13.483,4
1969	13.333	2.972	0	1.040,2	14.373,2
1970	33.207	4.362	0	1.526,7	34.733,7
1971	33.639	395	0	138,3	33.777,3
1972	19.027	0	0	0	19.027
1973	14.707	0	0	0	14.707

ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ, Στατιστική επετηρίς Δημόσιων Οικονομικών και Στατιστική Επετηρίς Δηλωθέντος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων

Η εξέλιξη των πόρων που μεταφέρθηκαν μέσω των κινήτρων στον τομέα προσωπικές υπηρεσίες και τουρισμός αποτυπώνεται στο Διάγραμμα 6. Οι πόροι αυτοί εμφάνισαν μια συγκυριακή (λόγω Hilton) έξαρση το 1962. Εάν παραβλέψουμε το έτος αυτό, βλέπουμε ότι οι χορηγηθέντες λόγω κινήτρων πόροι βαίνουν αυξανόμενοι στο διάστημα 1966-71 (και, ιδιαίτερα τα έτη 1970-71) και πέφτουν απότομα τα έτη 1972-73.



4.4.2. Το ειδικό βάρος των επενδυτικών κινήτρων προς τον τουρισμό σε σύγκριση με αυτό των μακροχρόνιων πιστώσεων.

Ο πίνακας 18 μας δείχνει ότι η μετά το 1967 άνοδος του αριθμού των κλινών συμπίπτει χρονικά με την –μέσω κινήτρων- αύξηση των μεταφερόμενων πόρων προς τον τουριστικό τομέα. Αυτό δεν αρκεί όμως. Πρέπει να εξετάσουμε τι τάξη μεγέθους αντιπροσώπευαν οι λόγω κινήτρων μεταφερόμενοι πόροι σε σχέση με το σύνολο των επενδυτικών πόρων που χρησιμοποιήθηκαν από τον τουριστικό τομέα. Τούτο, το κάνουμε συγκρίνοντας το μέγεθος των μακροχρόνιων τραπεζικών χορηγήσεων προς τον τουριστικό τομέα με το συνολικό δημοσιονομικό κόστος των κινήτρων που δόθηκαν σε αυτόν.

Στον πίνακα 19 συγκρίνουμε το συνολικό δημοσιονομικό κόστος των κινήτρων με τις ετήσιες μεταβολές των μακροχρόνιων τραπεζικών πιστώσεων προς τον τουριστικό κλάδο.

Πίνακας 19. Σχέση μακροχρόνιων χορηγήσεων προς συνολικό δημοσιονομικό κόστος κινήτρων στον τουριστικό τομέα <i>(σε χιλιάδες δραχμές)</i>			
ΕΤΗ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ ΚΙΝΗΤΡΩΝ (ΣΚΤ)	ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΩΝ ΧΟΡΗΓΗΣΕΩΝ	ΣΧΕΣΗ ΣΥΝΟΛΙΚΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΚΙΝΗΤΡΩΝ ΓΙΑ ΤΟΝ ΤΟΥΡΙΣΜΟ /ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΕΣ ΧΟΡΗΓΗΣΕΙΣ
1958	3.628		
1959	7.793		
1960	3.407		
1961	3.342,6		
1962	54.194,4		
1963	10.862,6		
1964	6.320		
1965	5.699,3	236.000	2,41 %
1966	9.504,3	255.000	3,73 %
1967	9.071,7	538.000	1,69 %
1968	13.483,4	920.000	1,47 %
1969	14.373,2	1.130.000	1,27 %
1970	34.733,7	1.948.000	1,78 %
1971	33.777,3	1.754.000	1,93 %
1972	19.027	3.099.000	0,61 %
1973	14.707	3.159.000	0,47 %

ΠΗΓΗ: 1. ΕΣΥΕ, Στατιστική Επετηρίς Δημόσιων Οικονομικών και Στατιστική Επετηρίς Δηλωθέντος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων 2. Τράπεζα της Ελλάδος, Διεύθυνση οικονομικών μελετών, *Η Ελληνική Οικονομία* Ερευνητικά Δοκίμια και Στατιστικές Σειρές. Τόμος ΙΙΙ, Αθήνα, 1984 Παράρτημα, Στατιστικές Σειρές, Πίνακας 28, σελ. 249-51

Στην τελευταία στήλη του πίνακα 19 βλέπουμε ότι οι μεταφερόμενοι μέσω κινήτρων πόροι προς τον τουριστικό τομέα ήταν ένα μικρό ποσοστό των ετήσιων μεταβολών των μακροχρονίων τραπεζικών πιστώσεων προς τον τομέα.⁵⁶ Το δε ποσοστό αυτό τείνει μειούμενο μέσα στο διάστημα 1965-73. Επιπλέον, όπως καταδεικνύεται στο Παράρτημα του κεφαλαίου αυτού, οι πόροι που μεταφέρονταν μέσω των κινήτρων στον τουρισμό ήταν ένα μικρό κλάσμα των πόρων που μεταφέρονταν στη μεταποιητική βιομηχανία.

Το συμπέρασμα που βγαίνει είναι ότι η ανάπτυξη της τουριστικής υποδομής μετά το 1967 (όπως αυτή αποτυπώνεται στον αριθμό των κλινών) οφείλεται σχεδόν αποκλειστικά στην αύξηση των πιστώσεων προς τον τουριστικό τομέα. Το ειδικό βάρος των επενδυτικών κινήτρων σε σχέση με το ειδικό βάρος των πιστώσεων προς τον τουριστικό τομέα, ήταν πολύ μικρό.

⁵⁶ Ας σημειωθεί ότι η σύγκριση του κόστους των κινήτρων γίνεται με τις ετήσιες μεταβολές των πιστώσεων και όχι με το συνολικό όγκο των μακροχρονίων πιστώσεων. Αν η σύγκριση γινόταν με τον δεύτερο, το ποσοστό των κινήτρων προς πιστώσεις θα ήταν πολύ μικρότερο.

Το παραπάνω συμπέρασμα δεν σημαίνει υποχρεωτικά ότι τα κίνητρα δεν έπαιξαν κανένα ρόλο. Ο τουριστικός τομέας κατά την εξεταζόμενη περίοδο εμφάνιζε εξαιρετικά χαμηλή μέση αποδοτικότητα των ιδίων κεφαλαίων του και μεγάλες διαφοροποιήσεις κερδοφορίας από επιχείρηση σε επιχείρηση. Η μέση αποδοτικότητα των κεφαλαίων στον τομέα ήταν 3,5% το 1963 και -2,1% το 1973, το δε ποσοστό των ζημιολόγων τουριστικών εταιρειών ήταν μεγάλο: 33% το 1963 και 54% το 1973.⁵⁷ Οι μεταφερόμενοι λόγω κινήτρων πόροι, όσο μικροί και αν ήταν, συγκρατούσαν την κερδοφορία του τομέα από το να πέσει σε ακόμη πιο χαμηλά επίπεδα. Με αυτή την έννοια, τα κίνητρα μπορεί να έπαιξαν ένα επιβοηθητικό ρόλο στην κατεύθυνση της ενθάρρυνσης των επενδύσεων. Ο ρόλος αυτός όμως δεν μπορούσε να είναι πρωτεύων. Η απογείωση του τουριστικού τομέα οφείλεται κυρίως στην επέκταση των πιστώσεων και στα πιστωτικά κίνητρα (που ήρθαν ως αποτέλεσμα των μέτρων που λήφθηκαν μετά το 1966-67) και όχι στα επενδυτικά κίνητρα.

⁵⁷ Βλ. Ιορδάνογλου, Μπέλλας (2003), Πίνακες 3.4.4 και 3.4.7, σελ. 87 και 92 αντιστοίχως.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ 4.

Τα επενδυτικά κίνητρα προς τη μεταποιητική βιομηχανία σε σύγκριση με τα κίνητρα που παρασχέθηκαν στον τουρισμό.

Σε αντίθεση με τον τουρισμό, τα επενδυτικά κίνητρα - δασμολογικά κίνητρα και εκπτώσεις από το φόρο εισοδήματος νομικών προσώπων - αποτέλεσαν βασική πηγή χρηματοδότησης του μεταποιητικού τομέα. Είναι χρήσιμο να υπολογισθεί το δημοσιονομικό κόστος αυτών προκειμένου να συγκριθεί με το αντίστοιχο δημοσιονομικό κόστος των κινήτρων για τον τουρισμό.

Τα στοιχεία που αναφέρονται στον πίνακα 20 είναι οι μη εισπραχθέντες δασμοί και φόροι για εισαγωγές (πρώτων υλών και μηχανημάτων) καθώς και το απαλλαγέν από φόρους εισόδημα των νομικών προσώπων του τομέα της μεταποίησης για το χρονικό διάστημα 1958-1973.

Το δημοσιονομικό κόστος του απαλλαγέντος από τη φορολογία εισοδήματος νομικών προσώπων υπολογίζεται ως γινόμενο του εισοδήματος αυτού επί τον ισχύοντα φορολογικό συντελεστή, 35%. Ο υπολογισμός αυτός υποεκτιμά το σύνολο των μεταφερομένων πόρων αφού δεν περιλαμβάνει το κόστος κινήτρων που υιοθετήθηκαν για την μεταποίηση την ίδια χρονική περίοδο και τα οποία είναι αδύνατον να υπολογισθούν, όπως για παράδειγμα η συμπληρωματική απόσβεση.

Ο υπολογισμός των φόρων (Φ^M) που δεν εισπράχθηκαν λόγω απαλλαγής από τη φορολογία, μέρους του εισοδήματος εγχωρίων και ξένων ανωνύμων εταιρειών (ΑΕ) στον μεταποιητικό τομέα, παρουσιάζεται στη στήλη 4 του πίνακα 20 και είναι ο εξής:

$$\Phi^M = (EH^M \times 35\%) + (EA^M \times 35\%)$$

Όπου:

EH^M είναι το εισόδημα των ημεδαπών ΑΕ στον μεταποιητικό τομέα που απαλλάχθηκε από τη φορολογία με βάση τους νόμους 2176/52, 3213/55 και 4002/59.

EA^M είναι το εισόδημα των αλλοδαπών ΑΕ στο μεταποιητικό τομέα που απαλλάχθηκε από τη φορολογία με βάση τους νόμους 2176/52, 3213/55 και 4002/59.

Η πηγή για το απαλλαγέν εισόδημα ημεδαπών και αλλοδαπών ανωνύμων εταιρειών είναι η Στατιστική Επετηρίς Δηλωθέντος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων της ΕΣΥΕ και 35% ήταν ο ισχύων φορολογικός συντελεστής

Το συνολικό δημοσιονομικό κόστος των κινήτρων (ΔKM) για τον μεταποιητικό τομέα, είναι οι μη εισπραχθέντες φόροι εισοδήματος (Φ^M) συν οι δασμοί, φόροι και εισφορές (1^η στήλη πίνακα 20) που δεν εισπράχθηκαν για εισαγόμενα αγαθά στον τομέα αυτόν:

$$\Delta KM = \Delta^M + \Phi^M$$

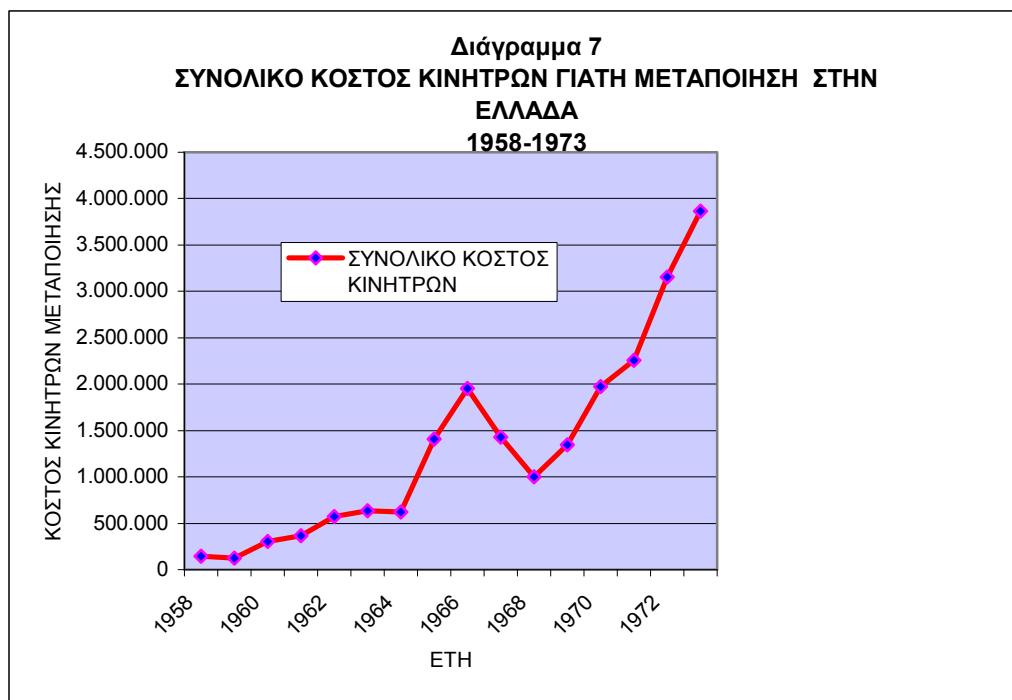
Πίνακας 20.
Κόστος φορολογικών και δασμολογικών κινήτρων για την Μεταποίηση κατά την περίοδο 1958-1973

(σε χιλιάδες δραχμές)

ΕΤΗ	ΜΗ ΕΙΣΠΡΑ- ΧΘΕΝΤΕΣ ΔΑΣΜΟΙ ΚΑΙ ΦΟΡΟΙ (Δ ^Μ) (Τομέας : Βιομηχανία)	ΑΠΑΛΛΑΓΕΝ ΕΙΣΟΔΗΜΑ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ (Τομέας: Μεταποίηση)		ΜΗ ΕΙΣΠΡΑΧΘΕΝΤΕΣ ΦΟΡΟΙ ΑΠΑΛΛΑΓΕΝΤΟΣ ΕΙΣΟΔΗΜΑΤΟΣ Ν.Π. Φ ^Μ =(ΕΗ ^Μ ×35%)+ (ΕΑ ^Μ x 35%) ΚΟΣΤΟΣ ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΩΝ ΚΙΝΗΤΡΩΝ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ- ΝΟΜΙΚΟ ΚΟΣΤΟΣ ΚΙΝΗΤΡΩΝ ΔΚΜ= Δ ^Μ +Φ ^Μ	ΣΧΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙ- ΚΟΥ ΚΟΣΤΟΥΣ ΚΙΝΗΤΡΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ ΠΡΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙ ΚΟ ΚΟΣΤΟΣ ΚΙΝΗΤΡΩΝ ΣΤΟΝ ΜΕΤΑΠΟΙΗΤΙΚΟ ΤΟΜΕΑ ΔΚΤ/ ΔΚΜ
		ΗΜΕΔΑΠ ΕΣ ΑΕ (ΕΗ ^Μ)	ΑΛΛΟΔΑΠ ΕΣ ΑΕ (ΕΑ ^Μ)			
1953	0	0	0	0		
1954	0	0	0	0		
1955	0	0	0	0		
1956	0	0	0	0		
1957	0	0	0	0		
1958	148.224	0	0	148.224	2,45	
1959	120.976	0	0	120.976	6,44	
1960	268.280	105.671	601	37195	305.475	1,12
1961	318.402	143.328	0	50165	368.567	0,91
1962	507.475	182.524	2385	64718	572.193	9,47
1963	559.938	218.767	0	76568	636.506	1,71
1964	518.343	293.394	0	102688	621.031	1,02
1965	1.297.280	320.746	0	112261	1.409.541	0,40
1966	1.805.017	428.699	0	150045	1.955.062	0,49
1967	1.256.762	488.754	0	171064	1.427.826	0,64
1968	716.937	806.565	0	282298	999.235	1,35
1969	842.136	1.444.614	0	505615	1.347.751	1,07
1970	1.060.636	2607247	0	912536	1.973.172	1,76
1971	1.343.763	2607880	0	912758	2.256.521	1,50
1972	1.909.190	3563580	0	1247253	3.156.443	0,60
1973	2.277.986	4524832	0	1583691	3.861.677	0,38

ΠΗΓΗ: ΕΣΣΥΕ, Στατιστική επετηρίς Δημόσιων Οικονομικών και Στατιστική Επετηρίς Δηλωθέντος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων

Η ανοδική πορεία του Δημοσιονομικού κόστους των κινήτρων για την μεταποίηση παρουσιάζεται σε διαγραμματική μορφή στο Διάγραμμα 7.



Ο πίνακας 20 αποκαλύπτει ότι η σημασία των κινήτρων ήταν πολύ μεγαλύτερη για τη μεταποιητική βιομηχανία από ότι ήταν για τον τουρισμό. Η τελευταία στήλη του πίνακα 20 (ΔΚΤ/ ΔΚΜ) μας δείχνει ότι το δημοσιονομικό κόστος των κινήτρων για τον τουρισμό ήταν συνήθως ένα μικρό και ολοένα μειούμενο κλάσμα των κινήτρων που δίνονταν για την μεταποίηση. Οι πόροι που μεταφέρονταν στον τουρισμό μέσω των κινήτρων αντιπροσώπευαν (με εξαίρεση τα ιδιαίτερα –λόγω Χίλτον- έτη 1959 και 1962) ένα ποσοστό που συνήθως ήταν *χαμηλότερο του 1%* των αντίστοιχων πόρων που μεταφέρονταν στη μεταποίηση.

Όπως αναφέρθηκε στο κεφάλαιο 2, τα αναπτυξιακά κίνητρα των δεκαετιών του '50, '60 και '70 φτιάχτηκαν για να στηρίξουν τη βιομηχανία. Ο τουρισμός ήταν ο φτωχός συγγενής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο στρατηγικός στόχος της οικονομικής πολιτικής στην χώρα μας κατά την περίοδο 1953-1973 αφορούσε στην επίτευξη υψηλών ρυθμών ανάπτυξης μέσα από την εκβιομηχάνιση και τον εξηλεκτρισμό της χώρας. Ένα από τα εργαλεία αυτού του στόχου ήταν η θέσπιση αναπτυξιακών κινήτρων για την ενίσχυση και επέκταση των εγχωρίων και ξένων επενδύσεων στον μεταποιητικό τομέα.

Η πολιτική των αναπτυξιακών κινήτρων αυτής της περιόδου απευθύνονταν σε δύο κατηγορίες επενδύσεων, τις μεγάλες (ξένες και εγχώριες) επενδύσεις και τις μικρότερες επενδύσεις «ρουτίνας». Για την ενθάρρυνση των μικρότερων επενδύσεων χρησιμοποιούνταν πιστωτικά καθώς και γενικά φορολογικά και δασμολογικά κίνητρα που προβλέπονταν από μια σειρά αναπτυξιακών νόμων. Μέχρι το 1967 τα αναπτυξιακά κίνητρα ήταν χωρίς εξαίρεση *έμμεσα κίνητρα* και ενίσχυαν τις ήδη λειτουργούσες και κερδοφόρες επιχειρήσεις. Μετά το 1967, παράλληλα με την εφαρμογή έμμεσων κινήτρων, αρχίζει η σταδιακή υιοθέτηση άμεσων αναπτυξιακών κινήτρων, όπως η επιδότηση του επιτοκίου ενώ μετά το 1980-81 κυριαρχούν τα άμεσα επενδυτικά κίνητρα και ειδικότερα οι επιχορηγήσεις κεφαλαίου.

Το ενδιαφέρον της κρατικής πολιτικής για τον τουρισμό δεν ήταν μεταπολεμικό φαινόμενο αλλά ξεκίνησε ήδη από τη δεύτερη εικοσαετία του εικοστού αιώνα. Όμως, η ενίσχυση του τουριστικού τομέα, για καιρό, δεν ήταν πρώτη προτεραιότητα αλλά ερχόταν ως δεύτερη σκέψη. Σιγά - σιγά όμως επιβλήθηκε από τις συναλλαγματικές ανάγκες της χώρας. Σε γενικές γραμμές κίνητρα ειδικά σχεδιασμένα για την ανάπτυξη του τουρισμού στη χώρα μας, έχουμε μετά το 1968.

Στην Ελλάδα, η άνοδος του τουρισμού ήρθε με κάποια καθυστέρηση σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρώπη. Το 1955, το σύνολο των αφίξεων περιηγητών στη χώρα ήταν 208.4 χιλιάδες και αντιπροσώπευε ποσοστό κάτω του 1% του συνόλου της τουριστικής κίνησης στην Ευρώπη. Οι ρυθμοί αύξησης της τουριστικής κίνησης επιταχύνονται ιδιαίτερα μετά το 1959.

Παρά το ότι ο ρυθμός αύξησης της ελληνικής τουριστικής κίνησης ήταν ψηλότερος από τον αντίστοιχο Ευρωπαϊκό ρυθμό, η Ελλάδα το 1965 κάλυπτε από τον Τουρισμό μόλις το 13% του εμπορικού της ελλείμματος και κατείχε την προτελευταία θέση (με τελευταία την Τουρκία) με περίπου το 2% του συνόλου των αφίξεων στην Ν. Ευρώπη και το 1,2% των αφίξεων σε ολόκληρη την Ευρώπη.

Ο αριθμός των ξενοδοχειακών κλινών από 54.245 το 1960, έφτασε τις 166.552 το 1973 δηλαδή υπερτριπλασιάστηκε. Η αύξηση των ξενοδοχειακών κλινών, η οποία έγινε ιδιαίτερα έντονη μετά το 1968, καθώς και η μείωση της υπεροχής των χαμηλών ξενοδοχειακών κατηγοριών υπέρ των υψηλότερων, φαίνεται ότι δεν ήταν αρκετή για να καλύψει τις ανάγκες της τουριστικής κίνησης της χώρας. Το κύριο πρόβλημα του ελληνικού τουρισμού ήταν *η έλλειψη ξενοδοχειακών κλινών και καθώς και η χαμηλή ποιότητά των παρεχόμενων τουριστικών υπηρεσιών.*

Αρχικά ούτε η ιδιωτική πρωτοβουλία ούτε η πιστωτική πολιτική μέσω του τραπεζικού τομέα ανταποκρίθηκαν στις ιδιορρυθμίες του τουριστικού τομέα. Την

μεγάλη αρχική ώθηση την έδωσε το επενδυτικό πρόγραμμα του ΕΟΤ (ειδικά την πενταετία 1958-1963) με την ίδρυση των ξενοδοχείων Ξενία και άλλα έργα υποδομής. Παρά τα προβλήματα, η ασκηθείσα από τον ΕΟΤ επιχειρηματική δραστηριότητα πέτυχε τελικά τον κύριο σκοπό της: προσέλκυσε την ιδιωτική πρωτοβουλία στον κλάδο του τουρισμού. Έκτοτε, η επιχειρηματική δραστηριότητα του ΕΟΤ περιορίστηκε.

Παρά τη δραστηριοποίηση της Εθνικής Τράπεζας όμως ο ρόλος των εμπορικών τραπεζών στην ανάπτυξη της ξενοδοχειακής υποδομής παρέμενε μέχρι το 1965-66 περιορισμένος. Η χρηματοδότηση τουριστικών επιχειρήσεων από τις εμπορικές τράπεζες ρυθμιζόνταν από τη Νομισματική Επιτροπή και περιορίζονταν στις επιχειρήσεις που παρουσίαζαν τουριστικό ενδιαφέρον, τουριστικά και ταξιδιωτικά γραφεία καθώς και ξενοδοχειακές επιχειρήσεις.

Όλα αυτά άλλαξαν το 1966 και το 1967 με μια σειρά αποφάσεων της Νομισματικής Επιτροπής. Με την υπ' αριθμό 1422 / 30-7-66 απόφαση της Νομισματικής Επιτροπής και με τις υπ' αριθμό 1451 / 19-4-67, 1457 / 9-6-67 και 1465 / 9-8-67 τροποποιητικές αυτής αποφάσεις διευρύνθηκαν οι όροι των πιστωτικών διευκολύνσεων που παρέχονταν προς τις τουριστικές επιχειρήσεις ως εξής:

- α) Επιμηκύνθηκε ο χρόνος εξόφλησης των παρεχόμενων δανείων .
- β) Επιμηκύνθηκε η περίοδος χάριτος των τουριστικών δανείων στα τρία έτη.
- γ) Μειώθηκε το ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής του χρηματοδοτούμενου στο υπό εκτέλεση έργο.
- δ) Καθιερώθηκε κρατική εγγύηση επί των σχετικών δανείων μέχρι ποσοστού 30% της αξίας του έργου, περιλαμβανομένης και της αξίας του οικοπέδου

Οι αποφάσεις αυτές αποτέλεσαν σημείο καμπής για την ανάπτυξη του ξενοδοχειακού δυναμικού της χώρας και η επίδρασή τους γίνεται σαφής από την σημαντική αύξηση των χορηγήσεων προς τον τουριστικό τομέα. Η επιτάχυνση της δημιουργίας νέων κλινών συμπίπτει με την –μετά το 1967- αύξηση των μακροχρόνιων χορηγήσεων προς τον τομέα.

Το βασικό συμπέρασμα της παρούσας μελέτης είναι ότι η ανάπτυξη της ξενοδοχειακής υποδομής της χώρας σχετίζονταν στενά με την -με ευνοϊκούς όρους - επέκταση των πιστώσεων προς τον τουριστικό τομέα. Την περίοδο αυτή, τόσο η συσχέτιση μεταξύ κλινών – πιστώσεων όσο και η συσχέτιση μεταξύ των μεταβολών των κλινών- μεταβολών πιστώσεων αποδεικνύεται πολύ υψηλή. Επειδή δε, απαιτείται ένα ελάχιστο χρονικό διάστημα –τουλάχιστον ενός έτους- προκειμένου να ολοκληρωθεί μια επένδυση, εξετάστηκε και η συσχέτιση μεταξύ μεταβολών του αριθμού των κλινών και των μεταβολών των μακροπροθέσμων πιστώσεων με ένα έτος υστέρηση. Η συσχέτιση αυτή αποδείχθηκε επίσης πολύ υψηλή. Οι διαπιστώσεις τούτες βρίσκουν την κορυφαία επιβεβαίωσή τους στο γεγονός ότι όταν οι μακροχρόνιες χορηγήσεις αυξάνονται λόγω των μέτρων του 1966-67, πολύ σύντομα ο αριθμός των νέων κλινών που δημιουργείται απογειώνεται. Με λίγα λόγια, η παρούσα μελέτη συμπεραίνει ότι, στην περίπτωση του ελληνικού τουρισμού κατά την περίοδο 1960-73, εκείνο που «μετράει» είναι τα *πιστωτικά κίνητρα*.

Τα *αναπτυξιακά κίνητρα* που προβλέπονταν από τους σχετικούς αναπτυξιακούς νόμους αποτελούσαν μια άλλη πηγή χρηματοδότησης του τουρισμού. Εκτός από αυτά που ήδη υπήρχαν ως κίνητρα για την μεταποίηση και επεκτάθηκαν και στον τουριστικό τομέα θεσμοθετήθηκαν και *ειδικά κίνητρα* για τον τουρισμό. Το Δημοσιονομικό κόστος των αναπτυξιακών κινήτρων που θεσπίστηκαν για την ενίσχυση του τουριστικού τομέα διατηρήθηκε (με εξαίρεση την έξαρση που αυτό παρουσίασε κατά τα έτη 1962 και 1970-71) σε σχετικά χαμηλά επίπεδα με μικρή αυξητική τάση την περίοδο 1968-1972. Σε αντίθεση με τη μεταποίηση (όπου οι μεταφερθέντες λόγω κινήτρων πόροι ήταν σημαντικοί), οι πόροι που χορηγήθηκαν στον τουριστικό τομέα μέσω των κινήτρων ήταν πενιχροί. Συγκρίνοντας το μέγεθος των πόρων που μεταφέρθηκαν στον τομέα μέσω των κινήτρων με τους πόρους που διοχετεύθηκαν σε αυτόν μέσω της αύξησης των πιστώσεων διαπιστώνουμε ότι οι πρώτοι αποτελούσαν ένα μικρό κλάσμα των δεύτερων.

Το συμπέρασμα αυτής της μελέτης είναι ότι οι πόροι που μεταφέρονται μέσω κινήτρων στον τουρισμό την περίοδο αυτή ασκούν ασθενή επίδραση στην ανάπτυξη του τουριστικού τομέα. Η αύξηση των ξενοδοχειακών κλινών την περίοδο 1960-1973 (που γίνεται ιδιαίτερα αισθητή μετά το 1967) οφείλεται κυρίως στη διεύρυνση των πιστωτικών διευκολύνσεων και τη συνακόλουθη αύξηση των μακροχρόνιων χορηγήσεων προς τον τουριστικό τομέα, παρά στα υιοθετηθέντα για τον τουρισμό κίνητρα.. Το ενδεχόμενο ότι τα αναπτυξιακά κίνητρα μπορεί να έπαιξαν κάποιο ρόλο στην ενίσχυση της χαμηλής κερδοφορίας του τουριστικού κλάδου και, με αυτό τον τρόπο, να ενθάρρυναν τη διάθεση των επιχειρηματιών για επενδύσεις δεν μπορεί να αποκλεισθεί. Το μέγεθός τους όμως ήταν τόσο μικρό που ο ρόλος τους δεν μπορεί να ήταν αποφασιστικός.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Αλεξιάκης Π. (1990), *Η μεταβίβαση κοινωνικών πόρων με τη μορφή κινήτρων για τη χρηματοδότηση της Ελληνικής μεταποίησης*, Παπαζήσης, Αθήνα
2. Αλογοσκούφης Γ, Λαζαρέτου Σ, (2002), *Η δραχμή από το Φοίνικα στο Ευρώ*, Α. Α. Λιβάνη, Αθήνα
3. Βαλαωρίτου Ι. Α., (1902), *Ιστορία της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδας, 1842-1902*, ΕΤΕ, Αθήνα.
4. Βαρβαρέσος Κυριάκος, (2002) *Έκθεσις επί του Οικονομικού προβλήματος της Ελλάδας*, Σαβάλλας, Αθήνα
5. Γεωργακόπουλος Α.Θεόδωρος, (2005), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Εκδόσεις Ευαγγ Μπένου, Αθήνα.
6. Βλιάμος Σ.Ι.,(1988), *Οι Βιομηχανικές περιοχές και η βιομηχανική Περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα*, ΕΤΒΑ, Αθήνα.
7. Βούλγαρης Γ.,(2002),*Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης, 1974-1990*, Θεμέλιο, Αθήνα.
8. Γεωργακόπουλος Α.Θεόδωρος, (2005), *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, Εκδόσεις Μπένου, Αθήνα
9. Γιαννίσης Τάσος,(1988), *Η Ελληνική Βιομηχανία . Ανάπτυξη και Κρίση*, Αθήνα.
10. Δεμαθιάς Ζ. Καλαφάτης Θ., Σακελαρόπουλος Θ., (1991), *Νομισματικές κρίσεις και η κρατική διαχείρισή τους στην Ελλάδα 1880-1930*, Θεμέλιο, Αθήνα.
11. ΕΣΥΕ, Αδημοσίευτα Στοιχεία Βιομηχανικής Απογραφής, 1984.
12. ΕΣΥΕ, Στατιστική επετηρίς της Ελλάδος, διάφορα έτη.
13. ΕΣΥΕ, Στατιστική Επετηρίς Δημόσιων Οικονομικών, διάφορα έτη.
14. ΕΣΥΕ, Στατιστική του Δηλωθέντος Εισοδήματος Νομικών Προσώπων, διάφορα έτη.
15. Ιορδάνογλου Χ. Ι, Μπέλλας Χ.Φ., (2003), *Η πορεία του Ελληνικού Εταιρικού κεφαλαίου, 1963-2000*, Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.
16. Ιορδάνογλου Χ.Ι (2004) «*Η Οικονομία 1949-1974. Ανάπτυξη και Νομισματική σταθερότητα*» στο «*Ιστορία του Νέου Ελληνικού Ελληνισμού*» Τόμος 9^{ος}, Παναγιωτόπουλος Β. (επιμ), Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.
17. Ιορδάνογλου Χρυσάφης (2008), *Η Ελληνική Οικονομία στην «Μακρά Διάρκεια» 1954-2005*, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα.
18. Καζάκος Πάνος, (2001), *Ανάμεσα σε κράτος και Αγορά* , Πατάκης, Αθήνα.
19. ΚΕΠΕ, (1967), *Η αποτελεσματικότητα των φορολογικών κινήτρων* , Αθήνα.
20. ΚΕΠΕ, (1980), *Σύστημα κινήτρων Περιφερειακής και Οικονομικής Αναπτύξεως*, Αθήνα.
21. ΚΕΠΕ,(1965), *Σχέδιο Προγράμματος Οικονομικής Αναπτύξεως της Ελλάδος (1966-1970)*, Αθήνα.
22. ΚΕΠΕ,(1976), *Προγράμματος Αναπτύξεως της Ελλάδος (1976-1980)*, Αθήνα.
23. Κιντής Ανδρέας,(1995), *2004 Η Ελληνική Οικονομία στο κατώφλι του 21^{ου} αιώνα*, Ιονική Τράπεζα, Αθήνα
24. Κουζέλης Κ.Α., (2000), *Αξιολόγηση των Επενδυτικών Κινήτρων . Η Ελληνική Εμπειρία, Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων*, Αθήνα.

25. Κουκουλές Γεώργιος, (1997), *Το Ελληνικό Συνδικαλιστικό κίνημα - Αναδρομή σ'ένα αμφιλεγόμενο Παρελθόν*, ΚΕΜΟΚΟΠ, Gutenberg, Αθήνα.
26. Μανασσάκης Ε.Ν. (1978), *Επενδυτικά Κίνητρα και η συνάρτηση των επενδύσεων στην Ελληνική βιομηχανία*, Τράπεζα της Ελλάδας, Αθήνα
27. Μαρματάκης Άρθρα στο περιοδικό «ΣΠΟΥΔΑΙ»
28. Παγουλάτος Γ. (2006), *Η Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, 1940-2000*, ΕΤΕ, Πρόγραμμα Ερευνών Ιστορικού Αρχείου, Αθήνα.
29. Παυλόπουλος Γ.Π.,(1999) *Το μέγεθος και η δυναμική του Τουριστικού Τομέα* Ινστιτούτο Τουριστικών Ερευνών και Προβλέψεων, Αθήνα,
30. Σεφέρης Γιώργος, (1992), *Πολιτικό Ημερολόγιο Α'1935-1944*, Ίκαρος, Αθήνα.
31. Τράπεζα της Ελλάδος, Ινστιτούτο Τουριστικών Μελετών, (1967) *Η Χρηματοδότησις του Τουρισμού*, Αθήνα
32. Τράπεζα της Ελλάδος, *Εκθέσεις του Διοικητή*, διάφορα έτη.
33. Τράπεζα της Ελλάδας, (1978), *Τα πρώτα πενήντα χρόνια της Τραπεζής της Ελλάδος 1928-1978*, Αθήνα.
34. Τράπεζα της Ελλάδος, Διεύθυνση οικονομικών μελετών, *Η Ελληνική Οικονομία*, Ερευνητικά Δοκίμια και Στατιστικές Σειρές. Τόμος ΙΙΙ, Αθήνα, 1984.
35. Τράπεζα της Ελλάδος, *Μηνιαίο Στατιστικό Δελτίο της Τραπεζής της Ελλάδος 1954-1973*
36. ΥΠΕΘΟ, (2001), *Βασικά Εθνικολογιστικά Μεγέθη της Ελληνικής Οικονομίας, 1960-99*.
37. Χασσίδ Ιωσήφ, (1983), *Κίνητρα Επενδύσεων και Επενδυτική συμπεριφορά*, Ινστιτούτο Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών, Αθήνα
38. Break G.F.,Turney R.,(1966), *Το φορολογικό σύστημα εν Ελλάδι*, ΚΕΠΕ, Αθήνα
39. Louri Helen, (1989), *Regional policy and Investment behaviour: The case of Greece, 1971-1981*, The Journal of Regional Studies Association, 23, 3, 231-239
40. Brij Pal Singh, (1984), *The Impact of tourism on the balance of payments*, Studies 10, ΚΕΠΕ, Αθήνα.
41. Van der Wee, Herman (1987), *Prosperity and upheaval the world economy 1945-1980*, The pelican history of world economy in the twentieth century,