

Κωνσταντινάκου Δέσποινα-Γεωργία.

Ευρήματα μεταδιδακτορικής έρευνας.

Το ελληνικό Δημόσιο Χρέος, 1932-1970.

Στόχοι – Μεθοδολογία της έρευνας.

Το ελληνικό κράτος βασίστηκε ήδη εν τη γενέσει του στον εξωτερικό δανεισμό. Η Ελλάδα αιτήθηκε και έλαβε το πρώτο δάνειο το 1824. Επρόκειτο για δάνεια με δυσβάστακτους όρους που η ελληνική πλευρά αδυνατούσε να εξυπηρετήσει. Τα αποτελέσματα έγιναν άμεσα εμφανή: Πριν ακόμα η ύπαρξή της ως κρατική οντότητα πάρει σάρκα και οστά, η Ελλάδα είχε ήδη βυθιστεί σε οικονομική κρίση. Και έκτοτε, η λέξη κρίση υπήρξε πιστός συνοδοιπόρος της ελληνικής οικονομίας. Η Ελλάδα κήρυξε την πρώτη της πτώχευση το 1827, πριν ακόμα δηλαδή την επίσημη ίδρυση του ελληνικού κράτος, το 1830. Μέχρι το 1932, η χώρα μετρούσε ήδη τέσσερεις πτωχεύσεις, καθώς η κακοδιαχείριση, οι λάθος πολιτικές, οι αλληπάλληλες πολεμικές αναμετρήσεις και ο υπέρμετρος εξωτερικός δανεισμός γιγάντωναν το δημόσιο χρέος.

Η πορεία της ελληνικής οικονομίας από το 1830 μέχρι σήμερα έχει υπάρξει αντικείμενο ενδελεχούς έρευνας. Μία παράμετρος ωστόσο η οποία φαίνεται να χρήζει περαιτέρω διερεύνησης, είναι ο τρόπος με τον οποίο το ελληνικό κράτος χειρίστηκε το εξωτερικό δημόσιο χρέος του, το χρέος δηλαδή που προήλθε ως αποτέλεσμα των δανείων που σύναψε η χώρα σε ξένο νόμισμα και τα ομόλογα διεσπάρησαν στη διεθνή αγορά. Στόχος της μεταδιδακτορικής έρευνας υπήρξε καταρχάς να καταδείξει την πορεία του εξωτερικού δανεισμού της χώρας ήδη από την περίοδο του αγώνα της ανεξαρτησίας μέχρι και την τέταρτη χρεοκοπία του 1932. Στην συνέχεια, η έρευνα επικεντρώθηκε στις διαπραγματεύσεις που εξελίχθηκαν μεταξύ των ελληνικών κυβερνήσεων και των ξένων ομολογιούχων καθόλη τη διάρκεια του Μεσοπολέμου και κυρίως την περίοδο 1955-1964, όταν και η επίτευξη ενός οριστικού διακανονισμού του εξωτερικού χρέους κατέστη εφικτή. Η συγκεκριμένη

παράμετρος έχει παραμείνει εν πολλοίς άγνωστη, καθώς η υφιστάμενη βιβλιογραφία δεν έχει επικεντρωθεί στις διαπραγματεύσεις για το εξωτερικό χρέος, ούτε έχει αναλύσει σε βάθος τις πολιτικές, διπλωματικές και οικονομικές εξελίξεις που κατέστησαν αναγκαία και τελικά δυνατή την επίτευξη των συμφωνιών του 1962 και 1964.

Η μεταδιδακτορική έρευνα κινήθηκε ως εκ τούτου σε τρεις άξονες: Καταρχάς, αναλύθηκαν οι λόγοι και οι μηχανισμοί που οδήγησαν στην υπερχρέωση του ελληνικού κράτους, οδηγώντας το σε τέσσερις χρεοκοπίες μέσα σε διάστημα 100 ετών. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην σύναψη των εξωτερικών δανείων ήδη από το 1824, όταν δηλαδή οι επαναστατημένοι Έλληνες προσέφυγαν στις μεγάλες δυνάμεις ζητώντας βοήθεια για τα οικονομικά του αγώνα. Το πρώτο δάνειο που συνομολόγησε η Ελλάδα τον Φεβρουάριο του 1824 αποτέλεσε απλά την αρχή μίας σειράς δανείων με όρους συχνά δυσβάστακτους που στην πλειοψηφία τους δεν χρησιμοποιήθηκαν για την σταθεροποίηση και την ανάπτυξη του νεοσύστατου κράτους αλλά για την εξυπηρέτηση του ήδη υφιστάμενου εξωτερικού δημοσίου χρέους.

Ο δεύτερος άξονας της έρευνας έχει ως ορόσημο το 1932, την χρονιά δηλαδή της τέταρτης χρεοκοπίας της Ελλάδας που ουσιαστικά οδήγησε την χώρα εκτός των διεθνών αγορών. Τότε ακριβώς τέθηκε με επίταση και η αναγκαιότητα ρύθμισης του εξωτερικού χρέους. Η επίτευξη συμφωνίας με τους ξένους κατόχους ελληνικών ομολογιών κρίθηκε απολύτως αναγκαία. Πράγματι, οι ελληνικές κυβερνήσεις ξεκίνησαν ήδη από τον Αύγουστο του 1932 διαπραγματεύσεις με τους ξένους ομολογιούχους, οι οποίες αν και συνεχίστηκαν μέχρι σχεδόν την έναρξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου δεν είχαν σημαντικά αποτελέσματα. Η μεταδιδακτορική έρευνα παρακολούθησε τις διαπραγματεύσεις του Μεσοπολέμου, ανέλυσε τα επιχειρήματα των δύο πλευρών και κατέγραψε τις εντονότερες πιέσεις που ασκήθηκαν στην Ελλάδα σε πολιτικό, διπλωματικό, οικονομικό και επικοινωνιακό επίπεδο προκειμένου να αποδεχθεί μια συμφωνία που θα ικανοποιούσε τις απαιτήσεις των ομολογιούχων.

Ο τρίτος άξονας ξεκινά στην ουσία μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Η έρευνα φυσικά κατέγραψε και τον τρόπο εξυπηρέτησης του ελληνικού εξωτερικού χρέους την περίοδο της τριπλής κατοχής της χώρας αλλά και αμέσως μετά την λήξη του πολέμου. Η προσοχή ωστόσο επικεντρώθηκε στην περίοδο μετά το 1953, όταν και επαναλήφθηκαν οι προσπάθειες για την επίτευξη συμφωνίας με τους ομολογιούχους, και κυρίως μετά το 1955 και την άνοδο στην εξουσία του Κ. Καραμανλή, η οποία σηματοδότησε και την έναρξη

έντονων, σοβαρών συζητήσεων που τελικά οδήγησαν σε συμφωνίες με τους ξένους ομολογιούχους το 1962 και το 1964.

Η έρευνα βασίστηκε τόσο σε πρωτογενείς αδημοσίευτες πηγές όσο και σε δημοσιευμένες πηγές και βιβλιογραφία. Για την εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας από την ίδρυση του ελληνικού κράτους, το 1830, μέχρι και την πτώχευση του 1932 καθώς και για τον εξωτερικό δανεισμό της χώρας τη δεδομένη περίοδο, υπάρχει πληθώρα βιβλιογραφικών πηγών, οι οποίες αναλύουν αρκετά διεξοδικά τις αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας, τις συγκυρίες της εποχής και τον άκρατο εξωτερικό δανεισμό. Εντούτοις, η μεταδιδακτορική έρευνα δεν περιορίστηκε μόνο στην βιβλιογραφική περιγραφή αλλά εξετάστηκαν και αντίστοιχες πρωτογενείς πηγές. Για τις διαπραγματεύσεις του Μεσοπολέμου, την περίοδο της κατοχής καθώς και τις διαπραγματεύσεις της περιόδου 1953-1964, η έρευνα βασίστηκε σχεδόν εξολοκλήρου σε πρωτογενείς πηγές, δεδομένου πως η υφιστάμενη βιβλιογραφία καλύπτει μόνο αποσπασματικά την συγκεκριμένη παράμετρο. Στο πλαίσιο αυτό έρευνα διεξήχθη στο Ιστορικό Αρχείο της Τράπεζας της Ελλάδος, στο Ιστορικό Αρχείο της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδος, στο Ιστορικό και Διπλωματικό Αρχείο του ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών, στα Γενικά Αρχεία του Κράτους, στο αρχείο του Ιδρύματος Καραμανλή καθώς και στα National Archives (Λονδίνο).

Ευρήματα της μεταδιδακτορικής έρευνας.

Το 1823, η Β' Εθνοσυνέλευση στο Άστρος Κυνουρίας πήρε την απόφαση για την σύναψη εξωτερικού δανείου, αφού τα δημοσιονομικά έσοδα του επαναστατημένου έθνους δεν επαρκούσαν για την χρηματοδότηση του αγώνα της ανεξαρτησίας. Πράγματι, ελληνική αντιπροσωπεία μετέβη στο Λονδίνο όπου μετά από διαπραγματεύσεις κατάφερε τον Φεβρουάριο του 1824 να εξασφαλίσει δάνειο 800.000 λιρών από τον αγγλικό οίκο Λάφμαν. Οι όροι καταβολής του δανείου δεν ήταν ευνοϊκοί για την ελληνική πλευρά: Ο τόκος έφτανε το 5%, η προμήθεια το 3%, τα ασφάλιστρα το 1,5% και η περίοδος αποπληρωμής κυμαινόταν στα 36 χρόνια. Το πραγματικό κεφάλαιο του δανείου ανερχόταν σε μόλις 470.000 λίρες και η διαχείρισή του ανατέθηκε σε ξένους, στην Επιτροπή των Φιλελλήνων (Μπάιρον, Στάνχοουπ, Γκόρντον), οι οποίοι ενεργούσαν στο όνομα του ελληνικού κράτους. Χρειάστηκαν μόλις μερικοί μήνες για να καταστεί απολύτως σαφές πως η Ελλάδα δεν θα

μπορούσε να αποπληρώσει το δάνειο. Έτσι τον Ιούλιο του 1824, η ελληνική πλευρά μπήκε εκ νέου σε διαπραγματεύσεις με Βρετανούς τραπεζίτες με σκοπό τη σύναψη δεύτερου δανείου, που εν μέρει θα χρησιμοποιούταν και για την αποπληρωμή του δανείου του Φεβρουαρίου 1824. Επρόκειτο για δάνειο 2.000.000 λιρών, με το ελληνικό κράτος να καρπώνεται μόλις 1.100.000 λίρες. Η υπερχρέωση είχε ήδη ξεκινήσει.¹

Το 1827, η επαναστατημένη Ελλάδα αναγκάστηκε να κηρύξει αδυναμία εξυπηρέτησης των δύο δανείων. Εντούτοις, η ελληνική πλευρά θεώρησε πως λύση στο πρόβλημα θα μπορούσε να επέλθει μέσω της σύναψης περαιτέρω δανείων. Η Γ' Εθνοσυνέλευση της Τροιζήνας ανέθεσε στον πρώτο κυβερνήτη της Ελλάδας Ιωάννη Καποδίστρια να διαπραγματευθεί με την Αγγλία, τη Γαλλία και τη Ρωσία την σύναψη νέου δανείου ύψους 1.000.000 αγγλικών λιρών. Οι Γάλλοι αρχικά συμφώνησαν σε αντίθεση με τους Άγγλους που επιθυμούσαν πρώτα την αποπληρωμή των υφιστάμενων οφειλών. Μετά τη δολοφονία του Καποδίστρια, οι τρεις μεγάλες δυνάμεις επέλεξαν τον Βαυαρό Όθωνα για βασιλιά της ανεξάρτητης πλέον Ελλάδας. Με την Συνθήκη του Λονδίνου του 1832 εγγυήθηκαν την παροχή νέου δανείου 60.000.000 γαλλικών φράγκων, το οποίο θα καταβαλλόταν σε 3 δόσεις με ρητή ρήτρα την κοινή συμφωνία των τριών δανειστών. Οι δύο πρώτες δόσεις καταβλήθηκαν κανονικά, και χρησιμοποιήθηκαν κατά κύριο λόγο σε μη παραγωγικούς σκοπούς και κυρίως στην συντήρηση του βαυαρικού εκστρατευτικού σώματος που συνόδευε τον Όθωνα. Όταν η Ελλάδα αιτήθηκε όμως την καταβολή της τρίτης δόσης, επήλθε διχογνωμία μεταξύ των 3 Μεγάλων Δυνάμεων. Χωρίς την τρίτη δόση και με δεδομένες τις υπάρχουσες αδυναμίες της ελληνικής οικονομίας αλλά και την πρωτοφανή αντιπαράθεση μεταξύ των δανειστών και της Ελλάδας, η δεύτερη πτώχευση του 1843 αποτέλεσε μονόδρομο.²

Μέχρι το 1878, το ελληνικό δημόσιο χρέος είχε πλέον τριπλασιαστεί. Οι διαπραγματεύσεις για μία πιθανή αναδιάρθρωση που είχαν λάβει χώρα κυρίως τη δεκαετία του 1860 δεν είχαν οδηγήσει πουθενά, ενώ το κράτος συσσώρευε εσωτερικά δάνεια από την Τράπεζα της Ελλάδος. Τελικά το 1878, η Ελλάδα κατέληξε σε συμφωνία για τον διακανονισμό των εξωτερικών δανείων που είχε λάβει.³ Ο διακανονισμός επέτρεψε στην Ελλάδα να επιστρέψει στον εξωτερικό δανεισμό. Ταυτόχρονα, η ανάπτυξη της ελληνικής

¹ Μιχάλης Ψαλιδόπουλος, *Τα Δάνεια της Ελλάδας. 200 Χρόνια Ανάπτυξης και Κρίσεων*, Αθήνα: Παπαδόπουλος, 2019, σελ. 43 κ.ε.

² Στο ίδιο, σελ. 50-60.

³ Νόμος ΨΛΔ' «Περί τακτοποιήσεως των παλαιών δανείων των ετών 1824 και 1825», Εφημερίς της Κυβερνήσεως, Αρ. 82, 28.12.1878.

οικονομίας μετά το 1879 αλλά και η απόδοση της Θεσσαλίας στην Ελλάδα από το Συνέδριο του Βερολίνου το 1878 δημιουργούσαν σημαντικές προσδοκίες τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό της χώρας. Οι προσδοκίες αυτές όμως δεν έμελλε να επαληθευτούν, καθώς πλέον είχε αρχίσει να καλλιεργείται η Μεγάλη Ιδέα και να αναζητούνται τρόποι για την εκπλήρωσή της. Ο εξωτερικός δανεισμός εκρήγνυται, καθώς την περίοδο 1879 - 1893 το ελληνικό κράτος συνάπτει 7 εξωτερικά δάνεια, τα 4 από αυτά με τόκο 5% και τα υπόλοιπα με 3 και 4%, ονομαστικής αξίας 630 εκ. δραχμών.⁴ Σύμφωνα με υπολογισμούς το ποσό του πραγματικού κεφαλαίου ανερχόταν σε μόλις 389 εκ., δεδομένου πως πολλά από τα δάνεια αυτά χρησιμοποιούνταν για να εξοφλούν παλαιότερα δάνεια. Ωστόσο, στις αρχές της δεκαετίας του 1890, το ξέσπασμα της μεγάλης σταφιδικής κρίσης κατέστησε αδύνατη την εξυπηρέτηση των δανείων, με τον Έλληνα πρωθυπουργό Χ. Τρικούπη να αναφωνεί «Δυστυχώς επτωχεύσαμεν». Η τρίτη πτώχευση του ελληνικού κράτους σε διάστημα μικρότερο των 70 ετών ήταν γεγονός. Ωστόσο, η πτώχευση αφορούσε μόνο το εξωτερικό και όχι το εσωτερικό δημόσιο χρέος και η οικονομική ζωή στη χώρα συνεχίστηκε απρόσκοπτα.⁵

Το 1897, η ήττα στον Ελληνοτουρκικό πόλεμο αποτέλεσε ένα ακόμα πλήγμα για την χρεοκοπημένη Ελλάδα, η οποία με την Συνθήκη Ειρήνης του Σεπτεμβρίου 1897 κλήθηκε να καταβάλλει επανορθώσεις 4 εκ. τούρκικων λιρών, με την Τουρκία μάλιστα να αξιώνει την άμεση καταβολή των χρημάτων. Η Αθήνα φυσικά δεν διέθετε αυτά τα χρήματα και αναγκάστηκε για ακόμα μία φορά σε διαπραγματεύσεις με τους ξένους πιστωτές για την σύναψη νέων δανείων. Αυτή τη φορά όμως οι πιστωτές ξεκαθάρισαν πως απαιτούσαν την επιβολή Διεθνούς Οικονομικού Ελέγχου (ΔΟΕ) για την διασφάλιση των κεφαλαίων τους και την έγκαιρη αποπληρωμή των παλαιότερων αλλά και των νέων δανείων τους. Η κυβέρνηση του Αλέξανδρου Ζαΐμη αναγκάστηκε να δεχθεί τον όρο και οι δύο πλευρές κατέληξαν σε συμφωνία που προέβλεπε πρώτα και κύρια την χορήγηση εγγυημένου δανείου 151,3 εκ. φράγκων από τις Μεγάλες Δυνάμεις, από τα οποία τα 93,9 εκ. θα καταβάλλονταν στην Τουρκία για την πληρωμή των ελληνικών πολεμικών οφειλών ενώ τα υπόλοιπα θα χρησιμοποιούνταν για την εξυπηρέτηση του ελληνικού δημοσίου χρέους. Προκειμένου να διασφαλιστεί η εξυπηρέτηση αυτή υποθηκεύτηκαν φορολογικά έσοδα του κράτους που πλέον αποδίδονταν απευθείας στον ΔΟΕ. Η διευθέτηση περιλάμβανε επίσης την αναδιάρθρωση του χρέους, με τα δάνεια να συμπίπτουν σε 3 κατηγορίες και να

⁴ Τράπεζα της Ελλάδος, Διαρρυθμίσεις του Δημοσίου Χρέους κατά την χρήση 1932-1933: Ιστορικό Αρχείο της Τράπεζας της Ελλάδος (ΙΑΤΕ), Α3S1Y2F14T1.

⁵ Ψαλιδόπουλος, ό.π., σελ. 80. Λύντια Τρίχα, *Χαρίλαος Τρικούπης. Μια Βιογραφική Περιήγηση*, Αθήνα: Καπόν, 2009, σελ. 229-232.

συνδέονται με υποθήκες όπως ο φόρος καπνού, τα τέλη χαρτοσήμου και οι εισπράξεις των τελωνείων. Η συμφωνία με τους πιστωτές προκάλεσε αρχικά αντιδράσεις, όμως το κοινοβούλιο μετά από συζητήσεις 4 σχεδόν μηνών, και ενώ η ανάγκη δανεισμού είχε πλέον καταστεί ανυπέρβλητη, ψήφισε στα τέλη Φεβρουαρίου 1898 τον νόμο ΒΦΙΘ που επέβαλε την σύσταση του Διεθνούς Οικονομικού Ελέγχου.⁶

Ο ΔΟΕ εκπροσωπούσε τους κατόχους ομολογιών του ελληνικού δημοσίου. Αν και βασικός σκοπός του ήταν να διαχειρίζεται τους δημόσιους πόρους που είχαν διατεθεί για την εξυπηρέτηση του χρέους, τελικά του αποδόθηκαν ευρύτερες εξουσίες που περιορίζαν την αυτονομία του ελληνικού κράτους. Εκτός των άλλων τέθηκαν αυστηρά όρια στην έκδοση καταπιστευματικού χαρτονομίσματος και ομολογιών του δημοσίου, τα οποία το κράτος δεν μπορούσε να υπερβεί χωρίς τη συγκατάθεση του ΔΟΕ, γεγονός που ισοδυναμούσε με τεράστιο περιορισμό της εθνικής κυριαρχίας της Ελλάδας. Παρόμοια όργανα είχαν συσταθεί και σε άλλες χώρες, όπως η Οθωμανική Αυτοκρατορία και η Βουλγαρία, πουθενά όμως δεν είχαν τόσο διευρυμένες εξουσίες όπως στην Ελλάδα. Την δυσφορία τους δεν μπορούσαν να κρύψουν ούτε οι Έλληνες αξιωματούχοι, που σημείωναν πως ο ΔΟΕ αποτελούσε «αλλοδαπόν σώμα με διπλωματικόν χαρακτήρα επεμβαίνον ενεργώς εις τα της διοικήσεως ακόμη του ελληνικού κράτους και μειούν το κύρος και την κυριαρχίαν αυτού».⁷

Η ελληνική οικονομία άρχισε να δείχνει σημάδια ανάκαμψης μετά το 1910 όμως η κατάρρευση της Μεγάλης Ιδέας και η Μικρασιατική Καταστροφή έθεσαν νέες προκλήσεις. Το κράτος βρέθηκε αντιμέτωπο με την υποδοχή, την περίθαλψη και την αποκατάσταση περισσότερων από 1.000.000 προσφύγων χωρίς να διαθέτει τους κατάλληλους πόρους για να φέρει εις πέρας αυτό το τεράστιο εγχείρημα. Η βοήθεια της διεθνούς κοινότητας κρίθηκε αναγκαία, με την Ελλάδα να καταφεύγει τον Φεβρουάριο του 1923 στην Κοινωνία των Εθνών (ΚτΕ) ζητώντας υποστήριξη για την σύναψη δανείου 7.000.000 – 10.000.000 από τις διεθνείς κεφαλαιαγορές για την αποκατάσταση των προσφύγων. Για την παροχή βοήθειας η ΚτΕ απαίτησε την ίδρυση αυτόνομου οργανισμού υπό την εποπτεία της, την Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων (ΕΑΠ), η οποία θα αναλάμβανε τη διαχείριση του δανείου. Έτσι, στα τέλη του 1924 εκδόθηκε το Α' Προσφυγικό Δάνειο, ύψους 12.300.000 λιρών, με επιτόκιο που ανερχόταν στο 7%. Πολύ σύντομα όμως έγινε εμφανές πως το συγκεκριμένο δάνειο δεν θα επαρκούσε για να καλύψει τις ανάγκες των προσφύγων. Η Ελλάδα προσέφυγε

⁶ Νόμος ΒΦΙΘ «Περί Διεθνούς Ελέγχου», Εφημερίς της Κυβερνήσεως, Τεύχος Πρώτον, 26.2.1898.

⁷ Τράπεζα της Ελλάδος, Υπόμνημα: ΙΑΤΕ, Α3S1Y2F111T1. Βλ. επίσης Mark Mazower, *Η Ελλάδα και η Οικονομική Κρίση του Μεσοπολέμου*, Αθήνα: ΜΙΕΤ, 2015, σελ. 65.

για ακόμα μία φορά στην ΚτΕ, η οποία όμως έθεσε ως απαραίτητη προϋπόθεση για οποιαδήποτε νέα δανειοδότηση την νομισματική και τραπεζική μεταρρύθμιση καθώς και την αποπληρωμή των πολεμικών χρεών της χώρας. Ακολούθησαν σκληρές διαπραγματεύσεις που εξασφάλισαν στην Ελλάδα δάνειο 9.000.000 λιρών, το λεγόμενο τριμερές, με επιτόκιο 6%, ενώ η ελληνική πλευρά δεσμεύτηκε για την υιοθέτηση συγκεκριμένων μέτρων, όπως μεταξύ άλλων, την ίδρυση της Τραπεζής της Ελλάδος, την εισαγωγή του κανόνα συναλλάγματος-χρυσού, τη μετατρεψιμότητα της δραχμής και την σύνδεσή της με τη στερλίνα.⁸

Με την σύναψη του τριμερούς δανείου τον Ιανουάριο του 1928 και την επιβολή αυστηρότερων δημοσιονομικών μέτρων φάνηκε να επιτυγχάνεται δημοσιονομική εξισορρόπηση. Από το 1927 οι προϋπολογισμοί του ελληνικού κράτους ήταν πλεονασματικοί, με το οικονομικό έτος 1927 – 1928 το πλεόνασμα να ανέρχεται στα 634 εκ. δραχμές. Οι ειδικοί απέδιδαν τη βελτίωση της ελληνικής οικονομίας στο γεγονός πως τα εξωτερικά δάνεια είχαν για πρώτη φορά χρησιμοποιηθεί για την εκτέλεση μεγάλων παραγωγικών έργων και όχι για την αποπληρωμή προηγούμενων δανείων. Σημαντικό ρόλο είχε παίξει και η ομαλοποίηση του προσφυγικού ζητήματος, με την εγκατάσταση και την ένταξη των προσφύγων στην κοινωνία να έχει επιδράσει θετικά και στην ελληνική οικονομία. Η οικονομική βελτίωση συνέβαλε και στην απρόσκοπτη εξυπηρέτηση του δημοσίου χρέους. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της Τράπεζας της Ελλάδας, την περίοδο 1928-1931 σχεδόν το 11% του δημοσίου χρέους είχε ήδη αποπληρωθεί, καθώς είχαν διατεθεί 4.805 εκ. δρχ. για την εξυπηρέτησή του.⁹

Η ανάκαμψη έμελλε όμως να ανακοπεί από την παγκόσμια οικονομική κρίση του 1929. Η Μεγάλη Ύφεση, το Hoover Moratorium, η υποτίμηση της αγγλικής λίρας το 1931 και η ραγδαία μείωση των εξαγωγών επέφεραν πολύ αρνητικές συνέπειες στην ελληνική οικονομία. Πολύ γρήγορα οι Έλληνες αξιωματούχοι διαπίστωσαν πως για το οικονομικό έτος 1932-33 επέκειτο μεγάλη μείωση των δημοσίων εξόδων, γεγονός που θα ισοδυναμούσε με αδυναμία εξυπηρέτησης του δημοσίου χρέους.¹⁰ Μέχρι το 1931 η Ελλάδα είχε συνάψει 24

⁸ Κώστας Κωστής, *Ο Πλούτος της Ελλάδας. Η Ελληνική Οικονομία από τους Βαλκανικούς Πολέμους μέχρι σήμερα*, Αθήνα: Πατάκης, 2019, σελ. 112-113. Βλ. επίσης, Διαρρυθμίσεις του Δημοσίου Χρέους, IATE A3S1Y2F14T1.

⁹ Memorandum remis par le President du Conseil aux Gouvernements Anglais, Français et Italien, au moins du Janvier: IATE, A3S1Y2F12T1.

¹⁰ Τράπεζα της Ελλάδος, Μεταβολαί ονομαστικού κεφαλαίου δημοσίου χρέους κατά το έτος 1931-32: IATE, A2S1Y2F15T2.

δάνεια σε ξένο νόμισμα: 19 σε λίρες Αγγλίας και τα υπόλοιπα σε δολάρια και γαλλικά φράγκα. Ο τόκος κυμαινόταν κατά μέσο όρο γύρω στο 5,5%, όμως σε ορισμένα από τα δάνεια που είχαν συναφθεί σε δολάρια έφτανε και το 8%. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, το 33,25% του ολικού ποσού των δανείων είχε διατεθεί για την εκτέλεση παραγωγικών έργων όπως τα εγχειοβελτιωτικά έργα στον Αξιό και τον Στρυμόνα, το 28,08% για την αποκατάσταση των προσφύγων μετά την Μικρασιατική καταστροφή, το 15,30% για την πληρωμή πολεμικών αποζημιώσεων από την εκτέλεση των συνθηκών ειρήνης και για την αποζημίωση των απαλλοτριωμένων κτημάτων στα οποία εγκαταστάθηκαν πρόσφυγες από την Μικρά Ασία, και το 17,5% για την κάλυψη ελλειμάτων του προϋπολογισμού. Το ονομαστικό εξωτερικό χρέος της Ελλάδας στις 31 Μαρτίου 1932 ανερχόταν σε 29.457.443.610 δραχμές. Τα ομόλογα των ελληνικών δανείων σε ξένο νόμισμα βρίσκονταν διασπαρμένα στη διεθνή αγορά. Ο μεγαλύτερος όγκος, πάνω από το 55% των ομολόγων, είχε περιέλθει σε Άγγλους ομολογιούχους, περίπου το 7% σε Αμερικάνους, το 5% σε Γάλλους, ενώ μικρότερο αριθμό ομολόγων κατείχαν Βέλγοι, Σουηδοί, Ελβετοί, Ιταλοί και Ολλανδοί. Περίπου το 25% του ελληνικού εξωτερικού χρέους βρισκόταν στα χέρια Ελλήνων που συνήθιζαν να επενδύουν σε δάνεια που εκδίδονταν στο Λονδίνο, το Παρίσι και τη Νέα Υόρκη.¹¹

Σε μία τελευταία, απέλπιδα προσπάθεια να αποφύγει την επερχόμενη στάση πληρωμών, τον Ιανουάριο του 1932 η Αθήνα ζήτησε από τον ΔΟΕ πενταετή αναστολή των χρεολυσίων των δανείων σε ξένο νόμισμα καθώς και την χορήγηση νέου δανείου 50 εκ. δολαρίων για την ολοκλήρωση των μεγάλων παραγωγικών έργων σε Αξιό και Στρυμόνα. Η εκμετάλλευση των έργων αυτών θα εξασφάλιζε το ισοζύγιο των εξωτερικών πληρωμών της χώρας και θα επέτρεπε την επανάληψη της καταβολής των χρεολυσίων των εξωτερικών δανείων. Ο ΔΟΕ απέρριψε βέβαια το αίτημα λόγω του κακού οικονομικού κλίματος παγκοσμίως αλλά και του ήδη διογκωμένου ελληνικού χρέους.¹² Η πορεία ήταν πια προδιαγεγραμμένη. Τον Μάιο του 1932, το σύγχρονο ελληνικό κράτος χρεοκοπούσε για τέταρτη φορά στη σύντομη ιστορία του, ενώ και η εξυπηρέτηση των εξωτερικών δανείων καθίστατο προβληματική. Η ανάγκη κάποιου είδους ρύθμισης του εξωτερικού χρέους ήρθε αναγκαστικά στο προσκήνιο.

¹¹ Διαρρύθμιση του δημοσίου χρέους: ΙΑΤΕ, Α3S1Y2F14T1. Τράπεζα της Ελλάδος, Δημόσιον Χρέος. Κατάσταση Ονομαστικού Κεφαλαίου του Δημοσίου Χρέους κατά την 31 Μαρτίου 1932 εν συγκρίσει προς την 31 Μαρτίου 1931: ΙΑΤΕ, Α3S1Y2F15T2.

¹² Μεταβολαί ονομαστικού κεφαλαίου δημοσίου χρέους κατά το έτος 1931-32: ΙΑΤΕ, Α2S1Y2F15T2.

Στα μέσα Αυγούστου 1932 η ελληνική πλευρά ξεκίνησε διαπραγματεύσεις με τους εκπροσώπους των ομολογιούχων με στόχο την εξεύρεση μιας κοινά αποδεκτής λύσης για την συνέχιση της εξυπηρέτησης του χρέους. Ο Υπουργός Οικονομικών Κ. Βαρβαρέσος πρότεινε την καταβολή του 30% του συνόλου των ετήσιων τόκων για το οικονομικό έτος 1932-1933.¹³ Το συμβούλιο των ομολογιούχων εξέφρασε ωστόσο την έντονη «δυσαρέσκειά» του για την ελληνική πρόταση, επισημαίνοντας ότι περίμενε πολλά περισσότερα από την Ελλάδα.¹⁴ Οι μήνες περνούσαν χωρίς να διαφαίνεται καμία πιθανότητα συμβιβασμού. Οι ομολογιούχοι συνέχιζαν να επιμένουν πως η Αθήνα θα έπρεπε να καταβάλλει μεγαλύτερο ποσοστό επί των τόκων του χρέους, υπενθυμίζοντας πως πριν την πτώχευση το 16% των εσόδων του ελληνικού κράτους πήγαιναν στην εξυπηρέτηση του εξωτερικού χρέους.¹⁵

Φαίνεται όμως πως είχαν αρχίσει να σχηματίζονται ρήγματα στο ενωμένο μέτωπο που προσπαθούσαν να προτάξουν οι πιστωτές μπροστά στις ελληνικές προτάσεις. Οι Βρετανοί ομολογιούχοι είχαν αρχίσει να βλέπουν θετικά το ενδεχόμενο να λάβουν έστω το 30% επί των τόκων, όταν η εναλλακτική ήταν να μην λάβουν απολύτως τίποτα. Αντίθετα, οι Γάλλοι συνέχιζαν να φέρνουν προσκόμματα, ζητώντας αφενός η καταβολή του ποσοστού επί του χρέους να γίνει σε χρυσό αντί για δολάρια και στερλίνες που πρότειναν οι Έλληνες, αφετέρου προσπαθούσαν να συνδέσουν την επίτευξη της συμφωνίας με μία διαφορά που είχε προκύψει σχετικά με το μερίδιο της Ελλάδας στο Οθωμανικό Δημόσιο Χρέος. Οι εσωτερικές έριδες έπαυσαν όταν η Αθήνα απείλησε να προβεί σε μονομερή ενέργεια, προχωρώντας στην καταβολή του 30% επί των τόκων χωρίς την προηγούμενη συμφωνία των ομολογιούχων. Τελικά τον Ιούλιο του 1934, η ελληνική κυβέρνηση μετέφερε στον ΔΟΕ ποσό που κάλυπτε το 30% των τοκομεριδίων για το οικονομικό έτος 1933-34.¹⁶

Την επόμενη χρονιά, οι διαπραγματεύσεις επαναλήφθηκαν με στόχο την επίτευξη συμφωνίας για την εξυπηρέτηση του εξωτερικού δημοσίου χρέους για το έτος 1935-36. Η ελληνική πλευρά δήλωνε πρόθυμη να καταβάλλει το 35% των τοκομεριδίων των εξωτερικών δανειών που έληγαν το οικονομικό έτος 1935-1936, πρόταση που το συμβούλιο των ομολογιούχων απέρριπτε κάθετα, ξεκαθαρίζοντας πως θεωρούσαν ως μόνη λογική λύση την καταβολή τουλάχιστον ενός ποσοστού γύρω στο 50%.¹⁷ Την ίδια στιγμή ξεκίνησαν να

¹³ Βαρβαρέσος προς τον Πρόεδρο του Συμβουλίου των ξένων ομολογιούχων, 12.9.1932, A3S1Y2F12T8

¹⁴ F12T12003-4

¹⁵ Lubbock προς τον Δ. Μάξιμο, 3.7.1933: IATE, A3S1Y2F30T5.

¹⁶ Mazower, *Η Ελλάδα και η Οικονομική Κρίση του Μεσοπολέμου*, σελ. 260-1.

¹⁷ Πρεσβεία Λονδίνου προς Υπουργείον Εξωτερικών, 7.5.1935: Υπηρεσία Ιστορικού και Διπλωματικού Αρχείου (ΥΔΙΑ), Κ.Υ. 1936, 50.1.

κάνουν την εμφάνισή τους στον βρετανικό τύπο διαδοχικά δημοσιεύματα που κατηγορούσαν την ελληνική πλευρά για απροθυμία εκπλήρωσης των υποχρεώσεων της προς τους ξένους πιστωτές που μετά την ελληνική χρεοκοπία είχαν επιδείξει πολύ μεγάλη κατανόηση αποδεχόμενοι περικοπή των πληρωμών τους και τώρα βρίσκονταν αντιμέτωποι με τον κίνδυνο να χάσουν τα κεφάλαιά τους.¹⁸ Την πίεση προς την Αθήνα επέτεινε και η εξαιρετικά δυσμενής ετήσια έκθεση που δημοσίευσε η επιτροπή δανείων της ΚτΕ καταβαθαθρώνοντας το αζιόχρεο της ελληνικής οικονομίας.¹⁹ Οι συντονισμένες αυτές προσπάθειες που αποσκοπούσαν να ωθήσουν την Αθήνα στις επιθυμητές υποχωρήσεις δεν φάνηκαν ωστόσο να αποδίδουν καρπούς. Οι συζητήσεις συνεχίστηκαν και εντός του 1936, με τις δύο πλευρές να παραμένουν αμετακίνητες στις θέσεις τους.

Η ελληνική στάση φάνηκε να αλλάζει μετά την άνοδο του Ι. Μεταξά στην εξουσία. Τον Αύγουστο του 1936, ο Έλληνας πρωθυπουργός ανακοίνωσε περιχαρής την επίτευξη συμφωνίας με τους ομολογιούχους για την καταβολή του 40% των τοκομεριδίων για το οικονομικό έτος 1936-1937.²⁰ Η συμφωνία θεωρήθηκε μεγάλη επιτυχία, μετά τις άκαρπες διαπραγματεύσεις των προηγούμενων ετών. Για πρώτη φορά διαφαινόταν ελπίδα σταθεροποίησης που θα μπορούσε να οδηγήσει στην εξυγίανση του δημοσίου χρέους της χώρας. Τα πράγματα ωστόσο δεν ήταν ακριβώς έτσι. Από την πρώτη στιγμή της συμφωνίας, η Αθήνα φρόντισε να δηλώσει πως επιθυμούσε πλέον την σύναψη ενός οριστικού διακανονισμού, ο οποίος δεν θα ανανεωνόταν σε ετήσια βάση σύμφωνα με την τακτική που είχε επικρατήσει τα τελευταία χρόνια.²¹ Οι ομολογιούχοι απέρριψαν όμως την ελληνική πρόταση, καθιστώντας απολύτως σαφές πως οι ίδιοι δεν έβλεπαν την χρησιμότητα ενός οριστικού διακανονισμού. Αντίθετα, επέμεναν πως η Αθήνα ήταν απολύτως απαραίτητο να προβεί στις κατάλληλες ενέργειες προκειμένου να καταστεί δυνατή η καταβολή μεγαλύτερου ποσοστού επί των τόκων. Φρόντισαν μάλιστα να καταστήσουν σαφές στην ελληνική πλευρά πως αν η απαίτησή τους δεν γινόταν δεκτή, θα προχωρούσαν στη δημοσίευση ανακοινωθέντος, με το οποίο θα ενημέρωναν τη διεθνή κοινότητα για την αδυναμία της Ελλάδας να εξυπηρετήσει τις υποχρεώσεις της με ό,τι αυτό θα συνεπαγόταν για την οικονομία και την πιστοληπτική ικανότητα της χώρας. Η Αθήνα θεωρώντας τις απαιτήσεις των πιστωτών παράλογες επέλεξε να μην προχωρήσει σε νέα συμφωνία και να εμείνει στις

¹⁸ Financial Times, 29.7.1935. Times, 24.6.1935. Financial Times 25.6.1935.

¹⁹ Πρεσβεία Λονδίνου προς Υπουργείον Εξωτερικών, 18.6.1935: ΥΔΙΑ, Κ.Υ. 1936, 50.1.

²⁰ Καθημερινή, 22/23 Αυγούστου 1936.

²¹ Τράπεζα της Ελλάδος, Υπόμνημα: ΙΑΤΕ, Α3Σ1Υ2F111Τ1.

απόψεις της.²² Οι συζητήσεις για την εξυπηρέτηση του ελληνικού δημοσίου χρέους είχαν για ακόμα μία φορά βρεθεί σε αδιέξοδο και με τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο να πλησιάζει με γοργά βήματα, οι όποιες συζητήσεις πάγωσαν.

Το τέλος του πολέμου βρήκε την ελληνική οικονομία καταβαραθρωμένη. Η τετραετής τριπλή κατοχή επέφερε νομισματική κατάρρευση, διέλυσε τις υποδομές και οδήγησε στον πλήρη εκτροχιασμό της δημοσιονομικής πολιτικής. Ο πληθωρισμός κάλπαζε ενώ το ελληνικό κράτος εξαναγκάστηκε να χρηματοδοτήσει τις γερμανικές και ιταλικές δυνάμεις κατοχής μέσω δανείων από την Τράπεζα της Ελλάδος.²³ Οι ελπίδες ανασυγκρότησης βασίστηκαν αρχικά στις φρούδες προσδοκίες για καταβολή πολεμικών επανορθώσεων και στη συνέχεια στο πολύ πιο ουσιαστικό σχέδιο Μάρσαλ, μεγάλο μέρος του οποίου ωστόσο χρησιμοποιήθηκε για τον εμφύλιο πόλεμο και όχι για την μεταπολεμική ανοικοδόμηση της Ελλάδας, όπως συνέβη στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες.²⁴ Την περίοδο 1940-1949, το δημόσιο χρέος εξυπηρετείτο μόνο μερικώς. Από το 1950 η εξυπηρέτησή του είχε ανασταλεί πλήρως. Για την οικονομική της ενίσχυση, η χώρα βασιζόταν μέχρι το 1950 στην ξένη δωρεάν βοήθεια και στην συνέχεια στη βοήθεια από δημόσιους διεθνείς φορείς.²⁵

Το ζήτημα της ρύθμισης του εξωτερικού δημοσίου χρέους είχε αρχίσει να επανέρχεται στο προσκήνιο από το 1953, χωρίς όμως οι αποσπασματικές συζητήσεις να καταλήγουν πουθενά. Μετά την ανάληψη της πρωθυπουργίας από τον Κ. Καραμανλή, η ελληνική πλευρά φάνηκε πλέον να συνειδητοποιεί την ανάγκη διευθέτησης του προβλήματος που προκαλούσε ανυπέρβλητες οικονομικές και πολιτικές δυσκολίες. Η χώρα είχε περιέλθει σε οικονομική απομόνωση καθώς δεν μπορούσε να προσφύγει στις διεθνείς αγορές, ενώ και οι προσπάθειες για την εξασφάλιση δανειοδότησης από άλλες πηγές, όπως η Διεθνής Τράπεζα, έπεφταν στο κενό με την αιτιολογία πως αποκλείεται η παροχή δανείων σε χώρες που δεν έχουν τακτοποιήσει το εξωτερικό τους χρέος. Μόνη δυνατότητα δανειοδότησης αποτελούσαν διμερείς κρατικές συμφωνίες, με χώρες πρόθυμες να παράσχουν οικονομική βοήθεια. Μία από τις πρώτες χώρες που έσπευσαν να δηλώσουν την προθυμία τους ήταν η ΕΣΣΔ, με την ελληνική πλευρά να αποκλείει όμως την πιθανότητα για ευνόητους λόγους εντός του πλαισίου του Ψυχρού Πολέμου. Έτερη πρόθυμη χώρα υπήρξε η Ομοσπονδιακή

²² Στο ίδιο.

²³ Για το κατοχικό δάνειο βλ. Δέσποινα-Γεωργία Κωνσταντινάκου, *Πολεμικές Οφειλές και Εγκληματίες Πολέμου στην Ελλάδα. Ψάχνοντας την Ηθική και Υλική Δικαίωση μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια, 2015, σελ. 251-265.

²⁴ Ευάνθης Χατζηβασιλείου, *Στα Σύνορα των Κόσμων. Η Ελλάδα και ο Ψυχρός Πόλεμος, 1952-1967*, Αθήνα: Πατάκης, 2009, σελ. 38.

²⁵ Ψαλιδόπουλος, ό.π., σελ. 175.

Δημοκρατία της Γερμανίας, που το 1958 πράγματι χορήγησε δάνειο 200 εκ. Μάρκων στην Αθήνα, ζητώντας ως αντάλλαγμα την οριστική παύση των ποινικών διώξεων Γερμανών υπηκόων για εγκλήματα πολέμου καθώς και την απελευθέρωση από τις ελληνικές φυλακές του διαβόητου Μαξ Μέρτεν.²⁶

Εκτός όμως από την οικονομική απομόνωση υπήρχαν και άλλοι λόγοι που επέβαλαν την ρύθμιση του δημοσίου χρέους. Καταρχάς, η ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας που είχε επιτευχθεί στη διάρκεια της δεκαετίας του 1950, δεν άφηνε περιθώρια στην ελληνική πλευρά να συνεχίσει να επικαλείται το επιχείρημα της αδυναμίας εξυπηρέτησης του εξωτερικού της χρέους. Επιπλέον, η χώρα δεν έκρυβε την επιθυμία της για την ενίσχυση της παρουσίας της στο δυτικοευρωπαϊκό σύστημα, μία προσδοκία που απέκτησε πολύ πιο από υπόβαθρο όταν τον Ιούνιο 1959, η Ελλάδα επικαλούμενη το άρθρο 238 της Συνθήκης της Ρώμης υπέβαλε αίτηση σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) με την προοπτική πλήρους ένταξης όταν η κατάσταση της ελληνικής οικονομίας θα το επέτρεπε.

Ήδη από τα τέλη του 1958, ο νομικός σύμβουλος της Τράπεζας της Ελλάδος Ν. Γαζής είχε ταξιδέψει στις ΗΠΑ προκειμένου να ξαναρχίσουν οι διαπραγματεύσεις με τους Αμερικανούς ομολογιούχους. Οι συζητήσεις διήρκεσαν σχεδόν 6 μήνες χωρίς όμως αποτέλεσμα, με την ελληνική πλευρά να κατηγορεί για αδιαλλαξία τους ομολογιούχους. Στην παρατήρηση μάλιστα του προέδρου της Διεθνούς Τράπεζας πως η Αθήνα έπρεπε οπωσδήποτε να συνεχίσει τις απευθείας συνομιλίες με τα συμβούλια των ομολογιούχων, ο Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος Ξ. Ζολώτας έσπευσε να ξεκαθαρίσει ότι «αι διαπραγματεύσεις είναι άσκοποι, δεδομένου ότι ό,τι ήτο δυνατόν να προσφέρωμεν το προσεφέραμεν και μάλιστα υπερέβημεν τα επιτρεπτά οικονομικά και πολιτικά όρια».²⁷

Οι πρώτες αυτές διαπραγματεύσεις μπορεί να οδηγήθηκαν σε ναυάγιο, σύντομα ωστόσο οι ελληνικές αρχές θα συνειδητοποιούσαν ότι η ρύθμιση του εξωτερικού χρέους δεν μπορούσε να αναβληθεί πλέον, όσο και αν αυτή να ήταν η εξέλιξη που επιθυμούσαν πολλοί κύκλοι στην Αθήνα. Οι διαπραγματεύσεις για την σύνδεση με την ΕΟΚ είχαν ήδη ξεκινήσει. Τα ζητήματα που προκαλούσαν τριβές ήταν αρκετά, όπως η αποδοχή αυξημένων εισαγωγών ελληνικών προϊόντων, και ιδίως καπνών, στις χώρες-μέλη και η επίτευξη μειωμένων δασμών. Στα τέλη του 1960 ωστόσο το εκκρεμές εξωτερικό χρέος είχε αναδειχθεί στο κύριο

²⁶ Κωνσταντινάκου, ό.π., σελ. 406-479.

²⁷ Ξ. Ζολώτας προς Κ. Καραμανλή, 14.5.1959: *Κωνσταντίνος Καραμανλής. Αρχείο. Γεγονότα και Κείμενα*, τ.4, Αθήνα: ΙΚΚ – Εκδοτική Αθηνών, σελ. 94.

εμπόδιο για την επίτευξη της σύνδεσης. Όταν μάλιστα η Αθήνα ζήτησε από την ΕΟΚ 250 εκ. δολάρια για την χρηματοδότηση του ελληνικού προγράμματος ανάπτυξης, οι Ευρωπαίοι αξιωματούχοι επικαλέστηκαν τα σοβαρά εμπόδια που έθετε το ελληνικό εξωτερικό δημόσιο χρέος στην αποδοχή του ελληνικού αιτήματος. Η ΕΟΚ ξεκαθάρισε ότι αποκλειόταν εντελώς ο σχηματισμός ειδικού ταμείου από τους προϋπολογισμούς των έξι κρατών-μελών. Η Ελλάδα θα μπορούσε ενδεχομένως να προσφύγει στην Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, η οποία όμως όντας οργανισμός που λειτουργούσε εντός του πλαισίου των διεθνών χρηματαγορών, δεν θα μπορούσε να χορηγήσει δάνεια προς την Ελλάδα χωρίς την προηγούμενη ρύθμιση του εξωτερικού χρέους. Η ελληνική πλευρά αντέδρασε έντονα, χαρακτηρίζοντας «οικονομικός και πολιτικός απαράδεκτος» την επιχειρούμενη σύνδεση του δημοσίου χρέους με την εισδοχή της χώρας στην ΕΟΚ.²⁸

Είχε πλέον καταστεί απολύτως σαφές στην Αθήνα πως η ρύθμιση του εξωτερικού χρέους ήταν επείγουσα και επιβεβλημένη. Τον Οκτώβριο του 1962 ύστερα από επίμονες και επίμονες διαπραγματεύσεις η Αθήνα ήρθε σε συμφωνία για την ρύθμιση των χρεών έναντι στους Αμερικάνους ομολογιούχους, με μία συμφωνία οι όροι της οποίας χαρακτηρίστηκαν από πολλές πλευρές «πολλαπλώς ατυχείς».²⁹ Την ίδια περίοδο είχαν ξεκινήσει διαπραγματεύσεις και με τους Βρετανούς ομολογιούχους, οι οποίες ευοδώθηκαν 2 χρόνια μετά. Η αποπληρωμή του προπολεμικού δημοσίου χρέους ολοκληρώθηκε το 1999 όταν το Υπουργείο Οικονομικών ενόψει «της διαδικασίας ένταξης στην ΟΝΕ, του μικρού ύψους των προπολεμικών δανείων [...] αλλά και του υψηλού κόστους που συνεπάγεται η εξυπηρέτησή του» αποφάσισε «το χρέος αυτό να εξοφληθεί ολοσχερώς».³⁰ Δέκα χρόνια μετά η Ελλάδα θα εισερχόταν ξανά σε μία νέα, πολύ πιο σφοδρή κρίση χρέους.

²⁸ Ι. Πεσμαζόγλου, Διαπραγματεύσεις Ελλάδας – ΕΟΚ, 25.5.1960: Στο ίδιο, σελ. 313.

²⁹ Ελευθερία, 21.10.1962

³⁰ Βουλή των Ελλήνων: Προϋπολογισμός 1999, Κεφάλαια 5-7, Δημόσιες Δαπάνες και Πολιτική Δαπανών.

Ενδεικτική Βιβλιογραφία.

Αγγελόπουλος Άγγελος, *Το δημόσιον χρέος της Ελλάδος*, Αθήνα: Ιωάννης Ζαχαρόπουλος, 1937.

Ανδρεάδης Ανδρέας, *Τα δάνεια της ανεξαρτησίας (1824-1825). Το δημόσιο χρέος επί της βαναρικής δυναστείας*, Αθήνα: Βιβλιοπωλείο Διονυσίου Νότη Καραβία, 1986.

Βαβούρας Ιωάννης, *Δημόσιο Χρέος: Θεωρία και Ελληνική Εμπειρία*, Αθήνα: Παπαζήσης, 1993.

Δερτιλής Γ.Β., *Επτά Πόλεμοι, Τέσσερις Εμφύλιοι, Επτά Πτωχεύσεις, 1821-2016*, Αθήνα: Πόλις, 2016.

Καζάκος Πάνος, *Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά. Οικονομία και οικονομική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα, 1944-2000*, Αθήνα: Πατάκης, 2010

Καζάκος Π., Λιαργκόβας Π., Ρεπούσης Σ., *Το Δημόσιο Χρέος της Ελλάδας*, Αθήνα: Παπαζήσης, 2016.

Καλαφάτης Θανάσης, *Οικονομική Ιστορία του Ελληνικού Κράτους*, Αθήνα: Πολιτιστικό Ίδρυμα Τραπέζης Πειραιώς, 2011.

Κατσούλης Γιώργης, *Οικονομική Ιστορία της Ελληνικής Επανάστασεως*, Αθήνα: Δίφρος, 1974.

Κωστής Κώστας, *Ο Πλούτος της Ελλάδας. Η Ελληνική Οικονομία από τους Βαλκανικούς Πολέμους μέχρι σήμερα*, Αθήνα: Πατάκης, 2019.

Mark Mazower, *Η Ελλάδα και η Οικονομική Κρίση του Μεσοπολέμου*, Αθήνα: ΜΙΕΤ, 2015

Ριζάς Σωτήρης, *Η Ελλάδα, οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Ευρώπη, 1961-1964*, Αθήνα: Πατάκης, 2001.

Χατζηβασιλείου Ευάνθης, *Στα Σύννορα των Κόσμων. Η Ελλάδα και ο Ψυχρός Πόλεμος, 1952-1967*, Αθήνα: Πατάκης, 2009

Χατζηβασιλείου Ευάνθης, *Ελληνικός Φιλελευθερισμός. Το ριζοσπαστικό ρεύμα, 1932-1979*, Αθήνα: Πατάκης, 2010.

Ψαλιδόπουλος Μιχάλης, *Τα Δάνεια της Ελλάδας. 200 Χρόνια Ανάπτυξης και Κρίσεων*, Αθήνα: Παπαδόπουλος, 2019.

Brewer, David, *The Greek War of Independence: The Struggle for Freedom from Ottoman Oppression*. New York: Overlook Press, 2011.

Corsetti, Giancarlo, Lars P. Feld, Philip R. Lane, Lucrezia Reichlin, and others, “A New Start for the Eurozone: Dealing with Debt.” Online article. London: Centre for Economic Policy Research, VoxEU. <http://www.voxeu.org/article/new-cepr-report-new-start-eurozone-dealing-debt>, 2015.

Featherstone, Kevin (επιμ.). *The Challenge of Modernization: Politics and Policy in Greece*. London: Routledge, 2005.

Kofas, Jon V., *Financial Relations of Greece and the Great Powers, 1832–1862*. New York: East European Monographs, 1981.

Levandis, John A., *The Greek Foreign Debt and the Great Powers, 1821–1898*. Columbia University Press, 1944.

Pedaliu, Effie G.H., “Greece and the Crisis: A Historical Perspective” στο Pol Morillas / Thanos Dokos (επιμ.), *Greece and the EU: Lessons from a long-lasting crisis*, Barcelona: Cidobeditions, 2016, p. 57 – 72.

Psalidopoulos, Michalis / Korinna Schönhärl. 2012. “Die griechische Staatsverschuldung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts” στο Thorsten Beigel / Georg Eckert (επιμ.): *Vom Wohl und Wehe der Staatsverschuldung: Erscheinungsformen und Sichtweisen von der Antike bis zur Gegenwart*, Münster: Aschendorff, 2013

Reinhart, Carmen / Trebesch, Christoph, “The Pitfalls of External Dependence: Greece, 1829-2015”, *Brookings Papers on Economic Activity* [accessed on 10.10. 2015]. http://www.brookings.edu/~media/projects/bpea/fall-2015_embargoed/conferencedraft_reinharttrebesch_greekdebtcrisis.pdf

Reinhart, Carmen / Rogoff, Kenneth, *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton NJ: Princeton University Press, 2009.

Stavrianos, Leften S., *Greece: American Dilemma and Opportunity*, Chicago: Henry Regnery Company, 1952.

Waibel, Michael, “Echoes of History: The International Financial Commission in Greece.” στο Christoph G. Paulus (επιμ.): *A Debt Restructuring Mechanism for Sovereigns: Do We Need a Legal Procedure?*, Munich, Oxford, Baden-Baden: C. H. Beck, Hart, and Nomos, 2014.

Zettelmeyer, Jeromin / Christoph Trebesch / Mitu Gulati, “The Greek Debt Restructuring: An Autopsy.” *Economic Policy* 28, no. 75, 2013, p. 513–569.

Despina-Georgia Konstantinakou.

Postdoc Research Findings

The Greek public debt, 1932-1970.

From its inception, the Greek state relied heavily on external lending. The Greek rebels applied for and received the first loan in 1824, as their budget revenues were insufficient to finance the struggle for independence, with Greece declaring its first inability to pay in 1827, thus even before the official foundation of the new Greek state in 1830. In the years that followed, further loans were contracted, as the Greek economy, faced with multiple crises, remained weak and deficient over time. This resulted in its creditors imposing the International Financial Control in 1897, in order to secure that the country would continue to serve its foreign debt. The IFC represented the holders of Greek government bonds. Although its main purpose was to manage the public resources allocated to debt service, it was eventually given broader powers that limited the autonomy of the Greek state.³¹

By 1931, Greece had made 24 foreign currency loans: 19 in British pounds, the remainder in US dollars and French francs, with interest rates averaging approximately 5.5 percent; a number of US dollar-denominated loans even reached 8 percent. According to Bank of Greece data, 33.25 percent of the loans were allocated towards production structures and infrastructure projects such as the land reclamation works in Axios and Strymon. 28.08 percent were apportioned towards bringing refugees to Greece after the Asia Minor

³¹ M. Psalidopoulos, *Τα Δάνεια της Ελλάδας. 200 Χρόνια Ανάπτυξης και Κρίσεων*, Athens: Papadopoulos, 2019, p. 43f; Bank of Greece, Memorandum, no date: Historical Archives of the Bank of Greece (IATE), A3S1Y2F111T1; See also Mark Mazower, *Η Ελλάδα και η Οικονομική Κρίση του Μεσοπολέμου*, Athens: MIET, 2015, p. 65.

catastrophe. A further 15.30 percent were used for the payment of wartime indemnities stemming from the implementation of peace treaties along with other wartime debts, while 17.5 percent were used for budget deficits. Greece's nominal foreign debt as of 31 March 1932 amounted to 29,457,443,610 Greek drachmas resulting from foreign currency bond loans scattered around the international markets. The largest volume, namely over 55 percent of the bonds, were held by British bondholders, 7 percent by US bondholders, 5 percent by French bondholders, followed by Belgian, Swedish, Swiss, Italians and Dutch bondholders. Approximately 25 percent of Greece's external debt was held by Greeks who invested in loans issued in London, Paris and New York.³²

The 1929 Great Depression, the Hoover Moratorium, the 1931 devaluation of the British sterling, and the abandonment of the gold standard heavily impacted the already sluggish Greek economy. In January 1932, Athens requested a five-year suspension of foreign currency loan repayments along with the granting of a new loan amounting to 50 million US dollars to allow for the servicing of debt obligations and the completion of large productive projects that would ensure the balance of the country's external payments. Given the extremely depressed global economic climate and Greece's already inflated debt, the request was rejected.³³ After 1827, 1843 and 1893, in May 1932 the Greek state declared bankruptcy for the fourth time in its short history. The need to regulate external debt was now grave.

In August 1932, Athens entered into negotiations with the foreign bondholders, aiming to find a commonly accepted solution that would allow the country to continue to serve its debt obligations. The Greeks proposed to pay 30% of the total annual debt interest for the fiscal year 1932-1933 and in November to review again the country's financial position in order to determine whether additional payments could be made. The bondholders' council expressed however its strong "dissatisfaction" with the proposal, which was deemed utterly insufficient, stressing that Greece would have to take immediate steps to raise additional revenues. When countries like Hungary and Bulgaria, whose credit could not be compared to that of Greece, were ready to pay 50% of their debt interest and to include the remaining 50% in their budgets, the terms proposed by Athens were simply unacceptable.

³² Bank of Greece, Public Debt Reform in 1932-33: IATE, A3S1Y2F14T1; Bank of Greece, Public Debt, Nominal Statement of Public Debt as at 31 March 1932 compared to 31 March 1931: IATE, A3S1Y2F15T2.

³³ Changes in nominal public debt capital during the year 1931-32: IATE, A2S1Y2F15T2.

The council had come to the discussions willing to accept a payment of 60% of debt interest, a move already considered as significant setback.

Negotiations between Greek authorities, foreign bondholders and the League of Nations Loans Committee continued with no tangible results, until at least August 1936, when Prime Minister Ioannis Metaxas announced that the annual payment of 40% of the debt interest for the fiscal year 1936-1937 had been agreed upon.³⁴ Athens, however, made no secret of its desire to conclude a final settlement, one not to be renewed on an annual basis, as was the norm in recent years. On the contrary, the settlement for the fiscal year 1936-37 would have to be the last annual agreement as “the method of temporary settlements [...] was not serving the purpose of restoring normalcy and mutual trust in the creditor-debtor relationship.” The bondholders rejected any such possibility and continued to exert strong pressure for the Greek side to make further concessions in an effort to push Athens in raising additional revenues, but any further discussions all but froze in view of the Second World War.³⁵

The war debilitated Greek economy. The four-year triple occupation destroyed the country's infrastructure and led to the full derailment of its fiscal policy, even to a painful period of hyper-inflation, while the Greek state was forced to finance the German and Italian occupation forces through loans from the Bank of Greece. Following the war, reconstruction was based initially on the expectation of war reparations, then on the much more substantial Marshall plan and after its end in 1951 in the strengthening of liquidity. External lending, however, was not an option as already since 1932 Greece had been unable to tap into liquidity from the international financial markets. In the period 1940-1949, Greece only managed to partially serve its public debt obligations. In 1950, external debt servicing was completely suspended by law.

These extremely negative developments incentivised Athens to proceed with debt restructuring with consultations beginning as early as 1953, without however leading anywhere. The new Prime Minister K. Karamanlis seemed however to realize the need to resolve the problem that was causing insurmountable economic and political difficulties. The country was in economic isolation, as it could not access international markets, while efforts to secure lending from other sources, as the World Bank, fell short on the grounds that no

³⁴ *Kathimerini*, 22/23 August 1936.

³⁵ Bank of Greece, Memorandum: IATE, A3S1Y2F111T1.

new loans could be provided to countries that had not settled their existing debts. Loans could only be contracted through bilateral agreements with countries willing to provide financial assistance. One of the first countries to declare its willingness to help was the USSR, but Athens ruled out the possibility for obvious reasons created by the Cold War. Another willing country was the Federal Republic of Germany, which in 1958 granted a 200 million DM loan to Athens. In return, the FRG demanded and eventually achieved the full suspension of all criminal proceedings against German nationals accused of war crimes during World War II as well as the release of the infamous Max Merten.³⁶

As the years passed, both internal and external pressure increased as did the needs of the Greek economy, which could no longer be ignored. External borrowing was becoming crucial. Debt restructuring however was not only imperative in terms of economic sustainability. In addition to financial isolation, the regulation of Greek external public debt was further imposed by a variety of reasons. The significant growth recorded by the Greek economy in the 1950s left no room for the Greek authorities to continue to invoke the country's inability to service its foreign debt. Moreover, the country did not hide its desire to strengthen its presence in the Western European system, an expectation that became much more tangible when in June 1959 Greece, invoking Article 238 of the Treaty of Rome, applied for accession to the European Economic Community (EEC).

Already at the end of 1958, the legal advisor of the Bank of Greece N. Gazis had visited the USA in order to resume negotiations with the American holders of Greek bonds. The negotiations lasted almost 6 months but bore no tangible results, with the Greeks accusing the bondholders of intransigence. In fact, when the President of the World Bank commented during a meeting with the Governor of the Bank of Greece X. Zolotas that Athens should at all cost continue its direct talks with the bondholders council, Zolotas answered that "negotiations are pointless, as we offered everything that was possible to be offered, even exceeding the permissible economic and political limits".³⁷

Initial talks might have collapsed, but Greek authorities would soon realize that the external debt settlement could no longer be delayed. Negotiations for Greece's association with the EEC had already begun, with several issues causing frictions, as exports of Greek

³⁶ Despina-Georgia Konstantinakou, *Πολεμικές Οφειλές και Εγκληματίες Πολέμου στην Ελλάδα. Ψάχνοντας την Ηθική και Υλική Δικαίωση μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο*, Athens: Alexandria, 2015, p. 406-479.

³⁷ X. Zolotas to K. Karamanlis, 14.5.1959: *Konstantinos Karamanlis. Archive. Facts and Texts*, vol. 4, Athens: IKK-Ekdotiki Athinon, 1994, p. 94..

products, especially tobacco, in the member-states or reduced tariffs on specific Greek goods. By the end of 1960, however, the Greek external debt had become the main obstacle to the country's integration into the EEC. Tensions were further fuelled when Athens asked for a 250 million dollars funding for the Greek development program. European officials declined the request, citing the serious obstacles posed by the lack of a settlement for the Greek external debt. Therefore, the setting up of a special fund from the budgets of the six member states was completely out of the question. Greece could possibly turn to the European Investment Bank, which, however, being an organization operating in close cooperation with international markets, would not provide loans to Greece without the prior settlement of its external debt. Greek reactions were strong, with officials in Athens protesting the "financially and politically unacceptable" attempt to connect Greece's accession to the EEC to the country's external debt restructuring.³⁸ The rift seemed so deep that in February 1961 it led to the postponement of Greece's accession negotiations.³⁹

In June 1961, the Association Agreement between Greece and the European Economic Community was signed and Athens made no secret of its desire concerning full accession to the Community. Its full and equal membership however was directly linked with the country's public debt, with restructuring being a prerequisite for Athens' integration. In 1962, the Karamanlis government accepted a debt settlement against US bondholders, and two years later a similar arrangement followed with the British. However, some bondholders would not accept the terms of the above arrangements. Restructuring provided for the payment of higher interest to the bondholders and a repayment period of 42 to 45 years. Instead of 2006 to 2009, the repayment of the pre-war public debt was completed in 1999 when the Ministry of Finance, in view of "the process of joining the Economic and Monetary Union (EMU), the small amount of pre-war loans [...] and the high cost of servicing it" decided "to pay this debt in full".⁴⁰ Ten years later, Greece would re-enter a new, much fiercer debt crisis.

³⁸ I. Pesmazoglou, Negotiations between Greece and EEC, 25.5.1960: Ibid. p. 313.

³⁹ *Macedonia*, 12.2.1961.

⁴⁰ Greek Parliament: 1999 Budget, Chapters 5-7, Public Expenditure and Expenditure Policy.

