

ΑΝΤΩΝΗΣ ΛΙΑΚΟΣ

ΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ  
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ  
ΤΟΥ ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟΥ

Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας  
και η ανάπτυξη των κοινωνικών θεσμών

ΔΕΥΤΕΡΗ ΕΚΔΟΣΗ

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΝΕΦΕΛΗ  

---

ΑΘΗΝΑ 2016

## ΝΕΦΕΛΗ / ΙΣΤΟΡΙΑ

---

*Αντώνης Λιάκος, Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου.  
Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάδυση των κοινωνικών θεσμών*

2η έκδοση: Απρίλιος 2016 (φωτογραφική αναπαραγωγή της 1ης έκδοσης, με την προσθήκη Προλόγου)

1η έκδοση: 1993, Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος

ISBN: 978-960-504-107-6

© 2016 Εκδόσεις ΝΕΦΕΛΗ και Αντώνης Λιάκος

Ασκληπιού 6, Αθήνα 106 80  
τηλ.: 210 3639962 – fax: 210 3623093  
e-mail: info@nnet.gr

[www.nnet.gr](http://www.nnet.gr)

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ ΣΤΗ ΔΕΥΤΕΡΗ ΕΚΔΟΣΗ

Τις μέρες που γράφω τον πρόλογο του βιβλίου αυτού, μαίνονται στην Αθήνα τα μεγάλα συλλαλητήρια για το ασφαλιστικό. Η κρίση έπληξε βαθιά τους κοινωνικούς θεσμούς. Πριν από 23 χρόνια, έγραφα στην πρώτη έκδοση ότι οι κοινωνικές διαμάχες του μέλλοντος δε θα αφορούν ούτε τις μισθολογικές αυξήσεις ούτε τον περιορισμό του χρόνου εργασίας, αλλά τις κοινωνικές ασφαλίσσεις. Δεν είχα προβλέψει βέβαια τη σημερινή κρίση, αλλά η τάση ήταν διακριτή και στην προ της κρίσης περίοδο. Αναρωτιόμουν τότε στον επίλογο: «Γιατί σε μια κοινωνία που οργανώνεται γύρω από μηχανισμούς παραγωγής ευημερίας να τίθενται σε αμφισβήτηση οι θεσμοί της κοινωνικής αλληλεγγύης προς όσους αυτοί οι θεσμοί περιθωριοποιούν;». Αλλά στο ερώτημα αυτό δεν έφτασα πριν από το βιβλίο αλλά μέσα από το βιβλίο.

Το αρχικό ερώτημα το οποίο υποκίνησε την έρευνα που αποτυπώθηκε εδώ ήταν τα όρια του κοινωνικού μεταρρυθμισμού στην Ελλάδα. Αν άλλοι συνάδελφοί μου έλκονταν από τη δεκαετία της ρήξης, δηλαδή τη δεκαετία 1940-50, η δική μου υπόθεση εργασίας ήταν ότι η κοινωνική ρήξη συνέβη επειδή ο χώρος των κοινωνικών μεταρρυθμίσεων συνεθλίβη. Ο λόγος περί μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα (ο όρος δεν είχε τη νοηματοδότηση που απέκτησε στην τελευταία κρίση) έχει μακρά ιστορία. Κατά καιρούς το περιεχόμενο διέφερε, αλλά η επωδός επαναλαμβανόταν: αδυναμία ή απροθυμία αλλαγών. Δεν έβρισκα ικανοποιητική αυτή την απάντηση. Η Ελλάδα είναι μια χώρα που αλλάζει, μεταμορφώνεται, αλλά πώς; Η Ελλάδα του 20ού αιώνα ήταν πολύ διαφορετική από εκείνη του 19ου. Νέος χάρτης, νέοι πληθυσμοί, νέα προβλήματα, νέο θεσμικό πλαίσιο. Πώς συνέβησαν αυτές οι αλλαγές; Πήγα λοιπόν για αρχειακή έρευνα στη Γενεύη, στο Διεθνές Γραφείο Εργασίας, το οποίο θεωρούνταν στον Μεσοπόλεμο μια «εργαλειοθήκη» μεταρρυθμίσεων, κάτι αντίστοιχο, τηρουμένων των αναλογιών, αν και με διαφορετικό πρόσημο, του σημερινού Ο.Ο.Σ.Α. ή άλλων διεθνών οργανισμών. Οι διεθνείς οργα-

νισμοί που άρχισαν να ιδρύονται μετά τον Α΄ Παγκόσμιο πόλεμο είναι ένα ενδιαφέρον φαινόμενο, το οποίο δείχνει πώς οι μεταρρυθμίσεις και οι αλλαγές διεθνοποιούνται στον 20ό αιώνα, πώς η δια-εθνική ιστορία διαπλέκεται με την εθνική ιστορία και πώς η συμπυκνωμένη ιστορία εισέρχεται μέσα στην τρέχουσα ιστορία.

Τα ερωτήματα όμως μεταβάλλονται κατά τη διάρκεια της έρευνας. Το μεγαλύτερο μέρος του βιβλίου γράφτηκε στην Αγγλία, σε μια εποχή πολιτικής αμφισβήτησης όχι μόνο των θεσμών της κοινωνικής πολιτικής αλλά και της ίδιας της λογικής τους. Παρατηρώντας λοιπόν την αργή, σταδιακή και ταυτόχρονα αποσπασματική ανάδυση της νομοθεσίας που αφορά την εργατική και κοινωνική πολιτική στις ευρωπαϊκές χώρες, μπορούσε να διακρίνει κανείς μια καμπύλη η οποία ξεκινούσε αργά αργά από τα τέλη του 19ου και άρχισε να καμπυλώνει προς τα τέλη του 20ού αιώνα, με εξάρσεις τις εποχές μετά τους πολέμους. Και ο Α΄ και ο Β΄ Παγκόσμιος πόλεμος είχαν ανάγκη τη συμμετοχή των λαϊκών στρωμάτων, επομένως η κοινωνική πολιτική ήταν άμεσα συνδεδεμένη τόσο με τις ανάγκες όσο και με τις προσδοκίες που δημιουργήσαν οι πόλεμοι του 20ού αιώνα. Η καμπύλη αυτή κορυφώθηκε στη δεκαετία του '70 (κυρίως στις δυτικές χώρες, γιατί σε άλλες χώρες όπως στην Ελλάδα η εργατική και κοινωνική πολιτική ακολουθούσαν με μια χρονική καθυστέρηση μιας δυο δεκαετιών). Σήμερα βρισκόμαστε στην αργή, βασιανιστική προσγείωση της καμπύλης αυτής, στους σπασμούς που δείχνουν το τέλος μιας ιστορικής παρένθεσης – αν δοκιμάσουμε να τη δούμε από την οπτική γωνία μιας ευρύτερης ιστορικής διάρκειας.

Αν, λοιπόν, τόσο η θέσπιση των κοινωνικών πολιτικών όσο και η αποδιάρθρωσή τους δεν μπορούν να κατανοηθούν παρά μέσα στην ευρύτερη και βαθύτερη ιστορική πορεία των κοινωνιών, υπάρχει ένα νήμα το οποίο διαπερνάει την πορεία του στησίματος και ξεστησίματος των κοινωνικών θεσμών. Το νήμα αυτό σχετίζεται με τα εξής ερωτήματα: Πώς διευθετούνται τα κοινωνικά πράγματα; Ποιος νομοθετεί; Έχουν ειπωθεί πολλά για την κατανομή των πόρων με βάση την αγορά ή τις πολιτικές επιλογές, και η συζήτηση αυτή υπήρξε μέρος της κριτικής που αναπτύχθηκε από τη δεκαετία του '70 και έπειτα. Αλλά δεν έχει επισημανθεί πως πρόκειται για πλευρές που συνυπάρχουν μέσα στις ίδιες κοινωνίες, μέσα στα ίδια υποκείμενα. Γιατί τα υποκείμενα που συναλλάσσονται στην αγορά είναι τα ίδια με εκείνα που ψηφίζουν και συμμετέχουν σε πολιτικές διαδικασίες. Η εργασία, λ.χ., αποτελεί οικονομικό μέγεθος,

αλλά ταυτόχρονα αποδίδει στους φορείς της ιδιότητες, ταυτότητες. Αν κάτι έμαθα από την έρευνα αυτή είναι ότι οι δυαδικές διακρίσεις –όπως οι από κάτω και οι από πάνω, οι προοδευτικοί και οι συντηρητικοί, οι θιασώτες του καινούριου και οι θιασώτες της παράδοσης– δεν είναι οι καταλληλότερες για να εξηγήσουν την πολυπλοκότητα των κοινωνικών μεταβολών. Από δω προκύπτει και η έκπληξη του ερευνητή, και άρα και του αναγνώστη, από το αναπάντεχο, από τις αθέλητες συνέπειες, από τη συγχρονία του ασύγχρονου.

Δεν μπορεί επίσης να κατανοηθεί η ιστορία των πολιτικών διευθετήσεων των κοινωνικών ζητημάτων αν βλέπουμε την Ελλάδα ως εξαίρεση, ως ιδιοτυπία και ιδιοτροπία. Οι Έλληνες δεν είναι ούτε κακομαθημένα ούτε καλομαθημένα παιδιά της ιστορίας, και η ιστορία της χώρας δεν αποτελεί ένα συναξάρι από καταστροφές και θριάμβους. Οι κοινωνίες εξελίσσονται με σύνθετο τρόπο και βρίσκονται σε έναν συνεχή διάλογο, σε μια ακατάπαυστη ανταλλαγή ύλης με το περιβάλλον τους. Δεν αφορά μόνο προϊόντα και οικονομικά μεγέθη, αλλά επίσης θεσμούς, τρόπους άσκησης της πολιτικής, νοοτροπίες, ιδέες. Ακόμη πρόκειται για μια ανταλλαγή που έχει ταυτόχρονα και το στοιχείο της δομής και της ιεραρχίας αλλά και την ενδεχομενικότητα.

Δυστυχώς έως σήμερα, και παρά τις προόδους της κοινωνικής ιστορίας στην Ελλάδα, ακούμε ακόμη να λέγεται και να γράφεται ότι ο Μεταξάς ίδρυσε τις κοινωνικές ασφαλίσεις και καθιέρωσε το οκτάωρο. Οι μελέτες για τον Βενιζέλο συνεχίζουν να τον βλέπουν μόνο ως εθνικό ηγέτη, αγνοώντας την κοινωνική φιλοσοφία και την πολιτική και του ίδιου και των συνεργατών του. Η σύγχρονη ενασχόληση με την ιστορία του προβλήματος των κοινωνικών ασφαλίσεων δύσκολα αντιλαμβάνεται την αντιφατικότητα που τις συνόδευσε εξ αρχής και δύσκολα ανατρέχει στο ιστορικό βάθος του προβλήματος. Βέβαια έχουν δημοσιευτεί πολλές σπουδαίες εργασίες που αφορούν την κοινωνική ιστορία, τους πρόσφυγες, τη δημόσια υγεία, την ιστορία των υποκειμένων της εργασίας. Τα προβλήματα αυτά τα βλέπουμε πλέον μέσα από την οπτική του κοινωνικού φύλου και της βιοπολιτικής. Αν κάτι όμως απουσιάζει, αυτό είναι η σύνδεση της μικρής εικόνας με τη μεγάλη, η οποία θα εμπλουτίσει την εθνική ιστορία με την κοινωνική ιστορία, συσχετίζοντας τα διαφορετικά επίπεδα της ιστορίας.

Το βιβλίο αυτό διερευνά μια σειρά από ζητήματα: Πώς η ελληνική κοινωνία του Μεσοπολέμου συνύφανε την ανάγκη για οικονομική στα-

θεροποίηση με το ζήτημα των κοινωνικών μεταρρυθμίσεων; Πώς συνδυάστηκε το εθνικό με το κοινωνικό; Πώς οι μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα έγιναν διεθνές ζήτημα; Πώς συνδυάστηκαν οι δανειακές ανάγκες με την πολιτική αποκατάστασης των προσφύγων; Πώς ο Βενιζέλος, στο πλαίσιο μιας πολιτικής εκσυγχρονισμού της χώρας, η οποία αφορούσε ζητήματα που εκτείνονταν από την αστυνόμευση έως την υγειονομική οργάνωση, ζητά τεχνική βοήθεια από ξένες χώρες και διεθνείς οργανισμούς, και πώς οι ίδιοι αυτοί οργανισμοί επιδιώκουν τη διεύρυνση της επιρροής τους από τον ένα τομέα στον άλλο, επιζητώντας συμμαχίες με ντόπιες πολιτικές δυνάμεις; Πώς οι κοινωνικές ασφαλίσεις, παρά τις αναλογιστικές μελέτες, χρησιμοποιήθηκαν ως μέσο άσκησης κρατικής κοινωνικής πολιτικής, με θύμα τη βιωσιμότητά τους; Η μελέτη του πλέγματος αυτού στον Μεσοπόλεμο μας δείχνει ότι, παρά τις διαφορές, το σήμερα μπορεί να γίνει κατανοητό μέσα από τη μελέτη της πολυπλοκότητας του χτες. Ανάμεσα στα οικονομικά ζητήματα, στις κοινωνικές ανισότητες, στις προσφυγικές ροές, στους διεθνείς οργανισμούς, στο διεθνές πεδίο και στις εσωτερικές πολιτικές δυνάμεις υπάρχουν συσχετίσεις που δεν μπορούν να αγνοηθούν, αν θέλουμε να καταλάβουμε την πορεία της κοινωνίας μας από τον 20ό στον 21ο αιώνα.

Η πρώτη δημοσίευση πραγματοποιήθηκε από το Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας της πάλαι ποτέ Εμπορικής Τράπεζας το 1993. Κυκλοφόρησε ανάμεσα κυρίως στους ειδικούς, πήρε εξαιρετικές κριτικές από σημαντικούς ανθρώπους, αλλά εδώ και πάρα πολύ καιρό έχει εξαντληθεί. Είναι η πρώτη φορά που εκδίδεται για το ευρύτερο κοινό, για την αγορά. Στις αρχές της δεκαετίας του '90 ούτε υπήρχε το ενδιαφέρον για την ιστορία, που υπάρχει τώρα, ούτε τα θέματα αυτά είχαν κατακτήσει μια θέση ως θέματα ιστορίας. Έπρεπε κάθε φορά να εξηγώ γιατί οι κοινωνικές ασφαλίσεις, οι ρυθμίσεις για τον χρόνο εργασίας ή για τη δουλειά των παιδιών ήταν ζητήματα που αφορούσαν τη δόμηση των κοινωνιών και ότι η μελέτη τους μας δείχνει τον τρόπο που μεταβάλλονται οι κοινωνίες. Τώρα όχι πλέον.

Αθήνα, Φεβρουάριος 2016

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΟΦΕΙΛΕΣ . . . . .	13
ΠΡΟΛΟΓΟΣ . . . . .	17
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ . . . . .	27

### ΜΕΡΟΣ Ι

#### ΟΨΕΙΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΟ ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟ

<i>Κεφάλαιο Πρώτο: Πρόσφυγες και Εργάτες . . . . .</i>	<i>31</i>
1. Στέγαση . . . . .	34
2. Απασχόληση . . . . .	43
3. Η παρέμβαση στους μισθούς . . . . .	50
4. Η πολιτική της σταθεροποίησης . . . . .	52
5. Ενθάρρυνση της μικροϊδιοκτησίας . . . . .	53
6. Ενθάρρυνση της βιομηχανίας . . . . .	55
7. Εκπατρισμοί και δημιουργία εργατικής δύναμης . . . . .	57
8. Η δομή απασχόλησης . . . . .	66
9. Μια κοινωνική κατηγορία χωρίς όνομα . . . . .	74
10. Εργατική δύναμη και εργατική τάξη . . . . .	83
<i>Κεφάλαιο Δεύτερο: Οι Συνδικαλιστές . . . . .</i>	<i>96</i>
1. Επισκόπηση της ιστορίας της ΓΣΕΕ . . . . .	96
α. Η ίδρυση, 96 ~ 6. Συνέδρια και διασπάσεις, 105	
2. Οι συνδικαλιστικές παρατάξεις . . . . .	118
α. Οι «μακράν πάσης πολιτικής», 118 ~ 6. Οι εργατοπατέρες, 131 ~ γ. Οι κομμουνιστές συνδικαλιστές, 141 ~ δ. Οι σοσιαλιστές συνδικαλιστές, 146	
3. Το θεσμικό πλαίσιο: Συνδικαλιστικές ελευθερίες και περιορισμοί . . . . .	157

### ΜΕΡΟΣ ΙΙ

#### Η ΕΡΓΑΣΙΑ ΩΣ ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑ

<i>Κεφάλαιο Πρώτο: Η Γένεση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας . . . . .</i>	<i>181</i>
1. Η γενεαλογία της ιδέας . . . . .	181
2. Ο πόλεμος και οι προσδοκίες από την ειρήνη . . . . .	186
3. Η ιδρυτική συνδιάσκεψη . . . . .	194
4. Ο ρόλος της προσωπικότητας του Albert Thomas . . . . .	198

<i>Κεφάλαιο Δεύτερο: Η Ελλάδα στις Διεθνείς Συνδιασκέψεις</i>	
<i>Εργασίας</i> . . . . .	205
1. Οι αντιπρόσωποι . . . . .	205
2. Οι παράλληλοι λόγοι . . . . .	222
<i>Κεφάλαιο Τρίτο: Οι Διεθνείς Συμβάσεις Εργασίας</i> . . . . .	239
1. Η σημασία της αποδοχής τους . . . . .	239
2. Νομοθετικός απολογισμός . . . . .	246
<i>Κεφάλαιο Τέταρτο: Το Οκτάωρο και η Διάρκεια Εργασίας</i> . . .	253
<i>Κεφάλαιο Πέμπτο: Παιδική Εργασία, Φεμινίστριες και</i>	
<i>Μηχανισμοί Διαμεσολάβησης</i> . . . . .	268
1. Η «διείσδυση στην εθνική ζωή» . . . . .	268
2. Η παιδική εργασία . . . . .	274
3. Οι φεμινίστριες και η εργατική πολιτική . . . . .	293
4. Η διαμεσολάβηση . . . . .	300
<i>Κεφάλαιο Έκτο: Η Δημόσια Υγεία</i> . . . . .	314
1. Η υποκίνηση των αναγκών . . . . .	314
2. Η δημόσια υγεία . . . . .	315
ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ	
Η ΑΝΑΔΥΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ	
<i>Κεφάλαιο Πρώτο: Τα Διεθνή Παραδείγματα</i> . . . . .	339
1. Το παράδειγμα της Γερμανίας . . . . .	339
2. Η περίπτωση της Αυστρίας . . . . .	346
3. Η εμπειρία της Τσεχοσλοβακίας . . . . .	347
4. Κορπορατισμός και κοινωνική πολιτική. Η ουτοπία των συντη- ρητικών . . . . .	349
5. Το βρετανικό παράδειγμα . . . . .	357
6. Η γαλλική καθυστέρηση . . . . .	365
7. Η εξαίρεση των Ηνωμένων Πολιτειών . . . . .	368
<i>Κεφάλαιο Δεύτερο: Η Προϊστορία της Κοινωνικής Ασφάλισης</i> <i>στην Ελλάδα</i> . . . . .	371
<i>Κεφάλαιο Τρίτο: Η Ανεργία</i> . . . . .	397
<i>Κεφάλαιο Τέταρτο: Οι Καπνεργάτες</i> . . . . .	418



ΜΕΡΟΣ IV  
Η ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΙΚΑ

<i>Κεφάλαιο Πρώτο: Το Πολιτικό Πλαίσιο και η Παρέμβαση του</i>	
ΔΓΕ . . . . .	443
1. Η πολιτική του Βενιζέλου . . . . .	443
2. Η παρέμβαση του ΔΓΕ . . . . .	447
Ο Adrien Tixier, 449	
4. Η τεχνική βοήθεια . . . . .	473
<i>Κεφάλαιο Δεύτερο: Οι Ιδεολογικές Διαστάσεις . . . . .</i>	487
1. Οι γιατροί . . . . .	490
2. Οι εργοδότες . . . . .	492
3. Τα ασφαλιστικά ταμεία . . . . .	496
4. Η ΓΣΕΕ . . . . .	497
5. Οι κομμουνιστές . . . . .	499
6. Οι σοσιαλιστές . . . . .	501
7. Το Λαϊκό Κόμμα . . . . .	502
8. Η διαμάχη για το νόημα . . . . .	503
<i>Κεφάλαιο Τρίτο: Η Θεσμική Αποκρυστάλλωση και το Πλαίσίό</i>	
της . . . . .	508
1. Ο δύσκολος τοκετός . . . . .	508
2. Συλλογικές συμβάσεις εργασίας και υποχρεωτική διαιτησία . .	519
3. Οικειοποίηση και προσαρμογή . . . . .	529

ΕΠΙΛΕΓΟΜΕΝΑ

<i>Κεφάλαιο Πρώτο: Αγορά Εργασίας και Κοινωνικές Ασφαλίσεις</i>	543
<i>Κεφάλαιο Δεύτερο: Κοινωνικά Δικαιώματα και Ιδιότητα του</i>	
Πολίτη . . . . .	554
<i>Κεφάλαιο Τρίτο: Κοινωνικοί Αγώνες και Κοινωνική Πολιτική .</i>	564
ΠΗΓΕΣ ΚΑΙ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ . . . . .	573
ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ . . . . .	599
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΟΝΟΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΘΕΜΑΤΩΝ . . . . .	601

## ΟΦΕΙΛΕΣ

Η έρευνα για το βιβλίο αυτό, όταν ξεκίνησε, εντάχθηκε στο Πρόγραμμα Ερευνών Νεοελληνικής Ιστορίας του Ιδρύματος Έρευνας και Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας, του οποίου η λειτουργία διακόπηκε δυστυχώς μεσούντος του 1991. Η σημασία της ένταξης δεν εξαντλήθηκε στην οικονομική στήριξη, απαραίτητη ωστόσο για ένα μέρος των ερευνητικών εξόδων της μελέτης. Αξιολογείται κυρίως από το περιβάλλον ανταλλαγής πληροφοριών, επαφών με ευρωπαϊκά δίκτυα ερευνών, επιστημονικών συζητήσεων και καλλιέργειας αξιών και αξιώσεων στην ιστοριογραφία, δραστηριοτήτων δηλαδή που όρισαν το Ίδρυμα ως έναν από τους θεσμούς που στήριξαν την επιστημονική κοινότητα της νέας ιστορίας στον τόπο μας. Στον κ. Γιώργο Δερτιλή, που εμφύχωσε τη λειτουργία του Ιδρύματος, απευθύνονται επομένως οι πρώτες ευχαριστίες. Ευχαριστίες οφείλω επίσης στο προσωπικό του Ιδρύματος και ιδιαιτέρως προς την κ. Ευτυχία Λιάτα.

Ο διάλογος με τον κ. Γιώργο Λεονταρίτη υπήρξε πάντοτε γόνιμος. Άλλωστε η μελέτη αυτή φιλοδόξησε να συνεχίσει τη δική του, Το ελληνικό εργατικό κίνημα και το κράτος, 1910-1920.

Ιδιαίτερη μνεία οφείλω εδώ στον κ. Gunnar Hering, καθηγητή στο Πανεπιστήμιο της Βιέννης, για τις συζητήσεις όχι μόνο πάνω στα προβλήματα της ελληνικής ιστορίας, σε σχέση με την ευρωπαϊκή, αλλά προπαντός για τον κριτικό ρόλο της ιστοριογραφίας.

Χωρίς τη βοήθεια του κ. Αθανασίου Ζογανά, προϊσταμένου των Αρχείων του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας στη Γενεύη, η έρευνα δεν θα ήταν δυνατή. Το ΔΓΕ δεν συνήθιζε παλαιότερα να ανοίγει άνευ όρων τα αρχεία του. Όπως διαπίστωσα και από τους φακέλους με την αλληλογραφία άλλων ερευνητών, αναλάμβανε την καθοδήγησή τους, με ό,τι αυτό συνεπαγόταν, και αργότερα ζητούσε να θεωρήσει σημεία της μελέτης τους πριν δημοσιευθεί. Ο κ. Ζογανάς, αντίθετα, μου εξήγησε το ταξινομικό σύστημα και έθεσε στη διάθεσή μου όχι μόνο

ό,τι του εξήτησα, αλλά και τις εκτεταμένες γνώσεις του για την ιστορία του διεθνούς οργανισμού. Τον ευχαριστώ.

Πολύτιμες ήταν επίσης οι συζητήσεις για τη λειτουργία και το διεθνή ρόλο του ΔΓΕ με τον καθηγητή του Πανεπιστημίου της Γενεύης και πρώην Βοηθό Γενικό Διευθυντή του ΔΓΕ, τον ακαδημαϊκό κ. Νικόλαο Βαλτικό, καθώς και τον σύμβουλο του ΔΓΕ κ. Γιώργο Σπυρόπουλο. Ο κ. Γιάννης Παπαδόπουλος, καθηγητής στο Πανεπιστήμιο της Λωζάννης, ήταν πάντοτε πρόθυμος συμπαραστάτης στην αναζήτηση δυσέρετων βιβλίων και άρθρων.

Τον κ. Γιώργο Τσαλίκη, καθηγητή του Πανεπιστημίου της Οττάβα, οφείλω να ευχαριστήσω γιατί έθεσε στη διάθεσή μου την ανέκδοτη διατριβή του που αφορά τις κοινωνικές ασφαλίσσεις στην Ελλάδα. Διάβασα την αλληλογραφία του με το ΔΓΕ στη διάρκεια των ερευνών μου εκεί. Μεσολάδησε όμως μια μικρή οδύσσεια —ενδεικτική των στρατηγικών συγκάλυψης στις οποίες ήταν αναγκασμένοι να καταφεύγουν οι ερευνητές που άγγιζαν παρόμοια θέματα πριν από το 1974— για να εντοπίσω τον ίδιο και να ζητήσω το πόνημά του.

Για τη χρηματοδότηση της ερευνητικής αποστολής στη Γενεύη ευχαριστώ επίσης τον κ. Γιάννη Χασιώτη, καθηγητή στο ΑΠΘ, ο οποίος διαχειρίστηκε τις πιστώσεις που δόθηκαν για την ιστορία του εργατικού κινήματος με την ευκαιρία του εορτασμού των 2.300 χρόνων της Θεσσαλονίκης.

Τη διευθύντρια των Αρχείων του Υπουργείου Εξωτερικών κ. Δόμνα Δοντά ευχαριστώ για τη βοήθειά της στον εντοπισμό της αλληλογραφίας των διεθνών οργανισμών και για την προθυμία της, ανεκτίμητη για κάθε ερευνητή.

Τον κ. Ιωάννη Ζάρρα, έναν από τους επιζώντες σχεδιαστές της εργατικής πολιτικής στο μεσοπόλεμο, οφείλω να ευχαριστήσω για τις προφορικές μαρτυρίες του.

Ευχαριστίες οφείλω στους συναδέλφους με τους οποίους συζητήσαμε πλευρές του βιβλίου και ανταλλάξαμε πληροφορίες, βιβλία και ιδέες: την κ. Γιώτα Κραβαρίτου, τους κυρίους Βασίλη Παναγιωτόπουλο, Φίλιππο Ηλιού, Γιώργο Κουκουλέ, Παναγιώτη Νούτσο, Αντώνη Μανιτάκη, Δημήτρη Λιβιεράτο και Άγγελο Στεργίου.

Τέλος, θα ήθελα να ευχαριστήσω τη συνάδελφο κ. Κωστούλα Σκλαβενίτη. Ήταν τύχη να αναλάβει την επιμέλεια του βιβλίου, και η ανά χείρας μορφή του πολλά της οφείλει. Στους μήνες της

αβεβαιότητας, μετά τη διακοπή της λειτουργίας του Ιδρύματος, προσπάθησε επίπονα να εξασφαλίσει την έκδοσή του αναλαμβάνοντας τα αναγκαία, αν και χρονοβόρα, διαδήματα. Θα ήθελα επίσης να ευχαριστήσω την κ. Αγγελική Κόκκου για το συνεχές ενδιαφέρον της κατά την τελευταία εκδοτική φάση του βιβλίου.

Ας ευχηθούμε πως η διακοπή των λειτουργιών του Ιδρύματος Έρευνας και Παιδείας δεν θα είναι οριστική. Ο βλαστός της νέας ιστορίας στον τόπο μας θέλει ακόμα φροντίδα.

Α.Α.

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Όταν τον Σεπτέμβριο του 1985 επισκέφθηκα το Διεθνές Γραφείο Εργασίας στη Γενεύη για να ερευνήσω το αρχείο του, δεν είχα πρόθεση να γράψω το βιβλίο τούτο. Σκοπός μου ήταν να αναζητήσω πηγές, πληροφορίες δηλαδή που αφορούσαν την εργατική ιστορία πριν από τον πόλεμο. Η ιδέα πως οι σχέσεις του ΔΓΕ με την Ελλάδα θα μπορούσαν να γίνουν αντικείμενο αυτοτελούς εργασίας γεννήθηκε εκεί καθώς, αναδιφώντας φακέλους, αναδεικνυόταν μια ενδιαφέρουσα ιστορία για την ανάμειξη του διεθνούς αυτού οργανισμού στα ελληνικά πράγματα. Αλλά ένα υλικό που αρθρωνόταν γύρω από διεθνείς συμβάσεις εργασίας, επικυρωτικές πράξεις, νομοθετικές εκθέσεις, ασφαλιστικούς υπολογισμούς κτλ., ήταν άραγε κατάλληλο και ταιριαστό για ιστορικούς ή μήπως αρμοδιότεροι ήταν νομικοί και κοινωνικοί επιστήμονες;

Η ανάγνωση, στο ίδιο αρχείο, της αλληλογραφίας του πρώτου διευθυντή του ΔΓΕ Albert Thomas με τον Lucien Febvre μετρίασε τους ενδοιασμούς. Ο γνωστός σε όλους μας γάλλος ιστορικός πληροφορούσε το 1928 τον Thomas —που είχε επίσης θητεύσει στην ιστορία πριν τον απορροφήσει η πολιτική— πως προετοίμαζε, μαζί με τον Marc Bloch, την έκδοση των *Annales*. Του έγραφε για το χαρακτήρα του περιοδικού, για τους συνεργάτες του και το ενδιαφέρον τους για το ΔΓΕ. Ενδιαφέρον διπλό. Το ΔΓΕ ως αντικείμενο ιστορίας: πώς αναδεικνυόταν, λειτουργούσε και αποκτούσε υπόσταση, κύρος και νομιμότητα ένας διεθνής οργανισμός. Αλλά επίσης το ΔΓΕ συνεργός στη διαμόρφωση ιστοριογραφίας. Ζητούσε από τον Thomas άρθρα των συνεργατών του για το περιοδικό. Του εξηγούσε πως, με τον Bloch, ήθελαν να δώσουν διεθνή ορίζοντα στην εκπαίδευση των γάλλων ιστορικών, να αναζητήσουν στο παρελθόν εκείνα τα στοιχεία που συνέχιζαν να επηρεάζουν το παρόν, και να συνδέσουν τις ιστορικές μελέτες τους με τους προβληματισμούς του καιρού τους.

«Κατά βάθος», έγραφε ο Febvre στον Thomas, «με τη δουλειά μας στο παρελθόν θέλουμε να δείξουμε στους ιστορικούς τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να το διαφωτίσει η γνώση του παρόντος. Εσύ από την πλευρά σου, με τη δουλειά σου στο παρόν, θα μπορούσες να δώσεις στους δικούς σου και σε άλλους να καταλάβουν πώς η γνώση του παρελθόντος μπορεί να τους προικίσει με μεγαλύτερη αντιληπτικότητα και σαφήνεια».<sup>1</sup>

Η πολιτική του ΔΓΕ απέναντι στην Ελλάδα αφορά μια περίπτωση που ανήκει σε μια γενικότερη κατηγορία: στο σχηματισμό δηλαδή της εργατικής πολιτικής και στη συγκρότηση του κοινωνικού τομέα του κράτους. Η εμφάνιση των εργατικών μαζών αποτέλεσε μια πρόκληση στις προβιομηχανικές ιεραρχημένες κοινωνίες. Δεν υπήρχε θέση γι' αυτές. Ο τρόπος με τον οποίο σε κάθε χώρα το κράτος και οι επικυρίαρχες ομάδες απάντησαν στην έμπρακτη διατάραξη ή στην ενσυνείδητη αμφισβήτηση της κοινωνικής ιεραρχίας και των πολιτικών ιεραρχήσεων, έδωσε μορφή στους κοινωνικούς ανταγωνισμούς. Μέσω αυτών επηρέασε το μετασχηματισμό των εργατικών στρωμάτων σε εργατική τάξη. Παράλληλα, και αξεχώριστα, η διόγκωση των πόλεων, τα μεταναστευτικά και τα προσφυγικά κύματα, οι συνέπειες της αλλαγής των παραδοσιακών δραστηριοτήτων στον τρόπο που εργαζόνταν, διατρέφονταν, ζούσαν και συναναστρέφονταν ο ένας τον άλλο οι άνθρωποι, προκάλεσαν την ανάδυση του «κοινωνικού» στον δημόσιο χώρο. Οι κοινωνικές ανάγκες και το ενδιαφέρον γι' αυτές διαμορφώθηκαν βαθμιαία. Αρχικά σαν υβρίδιο ανάμεσα στην ιδιωτική και στη δημόσια σφαίρα. Στη συνέχεια δημιουργώντας έναν δικό τους χώρο, ιδιαίτερο λόγο και λογική εισάγοντας νέες σχέσεις ιδιωτικού και δημόσιου, κάνοντας αντικείμενο της πολιτικής την ιατρική περίθαλψη, τις ανάγκες της οικογένειας, την παιδική και τη γεροντική ηλικία. Δημιουργήθηκε δηλαδή ένα νέο πεδίο για τη διεύρυνση των κρατικών λειτουργιών αλλά ταυτόχρονα και μια νέα διάσταση στη δημόσια σφαίρα, στο κοινό δηλαδή διάστημα όπου η λύση των προβλημάτων και η μορφή της κοινωνίας αποτελούν αντικείμενο

---

1. L. Febvre προς A. Thomas, 21 Σεπτεμβρίου 1928 (Αρχείο ΔΓΕ, Fonds A. Thomas, Correspondance, φάκ. L. Febvre).

διαλόγου (πραγματικού ή πλασματικού, γιατί οι διαφορές από χώρα σε χώρα και από εποχή σε εποχή είναι τεράστιες).

Στην καμπή του αιώνα και τα δύο φαινόμενα (που έτσι κι αλλιώς συνδέονται, παρόλο που φτωχοί των πόλεων και εργατικά στρώματα δεν ταυτίζονται εξ ολοκλήρου) έδωσαν μορφή στο «εργατικό ζήτημα». Σε μια νοητική δηλαδή κατασκευή, της οποίας η λύση, η παρέμβαση του κράτους, αποτελούσε την υπόθεση του προβλήματος. Ο λόγος ήταν για μια παρέμβαση σύμφωνη με το πνεύμα των καιρών: «επιστημονική» – της αρμοδιότητας δηλαδή των κοινωνικών επιστημόνων και των γραφειοκρατών: της νέας ανερχόμενης ομάδας στο εσωτερικό του κρατικού μηχανισμού, για την οποία το εργατικό ζήτημα αποτελούσε λόγο ύπαρξης και όχημα ανόδου. Εξαιτίας αυτών των διαδικασιών, το κράτος προσφέρει την απαραίτητη πρόσβαση στο μεγαλύτερο μέρος του πληροφοριακού υλικού για την εργατική ιστορία. Χρειάζεται όμως επιφύλαξη. Το κρατικό πληροφοριακό υλικό δεν αποτελείται από το λόγο των εργατών, αλλά εκείνων που μιλούν γι' αυτούς. Αλλάζοντας οπτική γωνία δεν βλέπουμε τα ίδια πράγματα. Υπάρχουν φορές που ο ιστορικός δεν συλλαμβάνει το παρελθόν μέσα από τα ντοκουμέντα του. Είναι εκείνα που αιχμαλωτίζουν τη ματιά του. Η απεμπλοκή δεν εξαρτάται από επαληθεύσεις και διασταυρώσεις.

Η επιλογή να εξετασθεί η κρατική πολιτική μέσα από τις σχέσεις με το ΔΓΕ δημιούργησε τους όρους της συγκριτικής προσέγγισης. Η κοινωνική πολιτική του κράτους αποτέλεσε εξαρχής πεδίο όπου κάθε χώρα παρακολουθούσε, παραδειγματιζόταν και παραδειγματίζε –θετικά ή αρνητικά– τους γείτονές της. Το ΔΓΕ συμπύκνωνε όλη αυτή την ιστορία. Μέσω αυτού επομένως μια χώρα, ιδιαίτερα αν ανήκε στην αργοκίνητη περιφέρεια, βρισκόταν αντιμέτωπη με τα αποτελέσματα της ιστορίας των άλλων λαών. Η ιστορία εν τω γίνεσθαι αντιμετώπιζε τη συμπυκνωμένη ιστορία.

Φυσικά οι σχέσεις με το ΔΓΕ δεν αποτελούν το μοναδικό πεδίο παρόμοιων αντιπαραθέσεων. Οι στρατιωτικοπολιτικές κυριαρχίες, οι οικονομικοί επικαθορισμοί, οι επιρροές και οι μιμήσεις πολιτικών μοντέλων, ιδεών, τρόπων ζωής, συρμών, όλων εκείνων δηλαδή των απειράριθμων στοιχείων που μπορούν να γίνουν αντικείμενα μεταφοράς, λογαριάζονται ισάριθμες περιπτώσεις αυτού του είδους συναντήσεων. Οι συνέπειές τους ποικίλλουν. Οι βραδυπορούντες άλλοτε καταδικάζονται στη στασιμότητα, άλλοτε υποχρεώνονται να επιταχύνουν



συνήθως υφίστανται συνδυασμούς και των δύο. Οι ίδιοι βέβαια σπάνια συμπεριφέρονται όπως τους το επιβάλλουν. Δράσεις και αντιδράσεις αποτελούν μορφές της εξάρτησης της εσωτερικής ζωής μιας κοινωνίας από τα διεθνή κέντρα. Η ιδιοτυπία της αντιπαράθεσης μέσω του ΔΓΕ είναι πως υπήρξε θεσμοθετημένη και πολυμερής. Ως εκ τούτου χρησιμεύει και ως μέτρο των εσωτερικών κοινωνικών εξελίξεων. Άλλωστε, αυτού του είδους οι μετρήσεις περιλαμβάνονταν στις προθέσεις του διεθνούς οργανισμού. Βέβαια, συχνά οι συγκρίσεις μάς απογοητεύουν. Ιδιαίτερα όταν αποπειρώνται να μετρήσουν στοιχεία που παρά την ομοιότητά τους αποκτούν νόημα από το περιβάλλον τους, δηλαδή από την κοινωνική δομή στην οποία εντάσσονται και από τις περιστάσεις στις οποίες συμβαίνουν.

Για τον ιστορικό, και ιδιαίτερα για τον έλληνα ιστορικό, το πρόβλημα της συγκριτικής προσέγγισης αποτελεί συνεχές και βασανιστικό μέλημα. Αν ερευνά φαινόμενα του 19ου και του 20ού αιώνα, είναι υποχρεωμένος να προχωρεί συνεχώς συν-κρίνοντας, γιατί όσα μελετά δεν γεννήθηκαν για πρώτη φορά στον τόπο του, γιατί εξαρτάται από τα αρχεία και τις βιβλιοθήκες των μεγάλων χωρών, από την εννοιολόγηση που προσφέρει η ιστοριογραφία τους, με δυο λόγια από το συσσωρευμένο πολιτισμικό τους κεφάλαιο. Οι κίνδυνοι όμως ελλοχεύουν: το απλουστευτικό σχήμα προτύπου-κακέκτυπου, οι μηχανιστικές μεταφορές εννοιών σε διαφορετικά ιστορικά συμφραζόμενα, ο υπερτονισμός άλλοτε των διαφορών και άλλοτε των ομοιοτήτων.

Ο στόχος της μελέτης αυτής, όπως δηλώνεται και στον τίτλο, είναι να δείξει πώς άρχισε να διαμορφώνεται στην Ελλάδα του μεσοπολέμου μια κοινωνική πολιτική: Ποιες κοινωνικές και πολιτικές μεταβολές προκάλεσαν την ανάγκη της· ποιες δυνάμεις ενδιαφέρθηκαν γι' αυτήν και με ποιον τρόπο δοκίμασαν να την εντάξουν στην ιδιαίτερη στρατηγική τους. Μέσα από ποια συστήματα αξιών και ιδεών αναδύθηκε και ποιες ιδεολογικές συγκρούσεις προκάλεσε. Η κοινωνική πολιτική αντιμετωπίζεται δηλαδή ως φαινόμενο πολυδιάστατο, αποτέλεσμα πολλών αιτιών, με δυνατότητες νοσηματοδότησης από ποικίλα ιδεολογικά ρεύματα. Σε ό,τι αφορά την ελληνική ιδιαιτερότητα, προβάλλεται η θέση πως ο διεθνής παράγων, στην περίπτωση αυτή το Διεθνές Γραφείο Εργασίας, ένας οργανισμός που ανήκε στην Κοινωνία των



Εθνών, επέδρασε αποφασιστικά, συνδέοντας τις εσωτερικές και τις διεθνείς ανάγκες της χώρας με τα δικά του ενδιαφέροντα. Αλλά και από την οπτική γωνία της ιστορίας του διεθνούς οργανισμού, οι σχέσεις του με την Ελλάδα παρουσιάζουν ξεχωριστό ενδιαφέρον γιατί είχαν πειραματικό χαρακτήρα και αποκαλύπτουν με ποιον τρόπο ο τύπος των διεθνών οργανισμών που ιδρύθηκαν μετά το τέλος του Α' Παγκόσμιου Πολέμου προσπάθησε να επιβιώσει επεκτείνοντας τις λειτουργίες του και χρησιμοποιώντας εσωτερικά ερείσματα και αντιθέσεις στις χώρες-μέλη. Η σχέση ανάμεσα στην Ελλάδα και στο ΔΓΕ προσδιόρισε επίσης τη δομή της μελέτης αυτής. Αναπτύσσεται περιγράφοντας το περιβάλλον και τους πρωταγωνιστές. Ανιχνεύει τις αμοιβαίες προθέσεις τους. Ακολουθεί τη ροή των σχέσεών τους και όπου χρειάζεται σταματά για να εξερευνήσει τον κοινωνικό και ιδεολογικό ορίζοντα. Εναλλάσσεται έτσι η αφήγηση με την ανάλυση.

Από το 1985 που άρχισε η μελέτη αυτή έως το 1991 που ολοκληρώθηκε, οι μεγάλες αλλαγές που συνέβησαν, δηλαδή η κρίση και η αμφισβήτηση του κράτους πρόνοιας στη Δύση και η κατάρρευση των καθεστώτων του γραφειοκρατικού σοσιαλισμού στην Ανατολή, δεν θα μπορούσαν να την αφήσουν αδιάφορη γιατί δεν της ήταν ξένες. Η Επανάσταση του 1917 και το ΔΓΕ γεννήθηκαν την ίδια εποχή. Η κοινωνική πολιτική και η κοινωνική επανάσταση βάδισαν παράλληλα, σε αρνητική αλλά στενή αλληλεξάρτηση και ως εναλλακτικές απαντήσεις στις ίδιες περίπου ανάγκες και στα ίδια προβλήματα. Ο κοινωνικός κίνδυνος ήταν πάντοτε παρών στη σκέψη για την καθιέρωση κοινωνικής πολιτικής παρά την πολυμορφία με την οποία οι ηγετικές ομάδες στις διάφορες χώρες τον αντιλαμβάνονταν και τον ενέτασσαν στο λόγο τους. Με τη σειρά της, η κοινωνική αποστολή τού συνεχώς διευρυνόμενου κράτους, ως αρχή νομιμοποίησής του, αναδείχτηκε στο μεσοπόλεμο σε κοινό ιδεολόγημα όλων των δυνάμεων του πολιτικού φάσματος, ανεξαρτήτως παλινωδιών στην πραγματική εφαρμογή της. Έγινε δηλαδή συστατικό ρητορικό στοιχείο της ίδιας της διεξαγωγής πολιτικής κατά την εποχή εκείνη. Από αυτή την άποψη, ο μεσοπόλεμος εντάσσεται σε μια μεγαλύτερη περίοδο. Προετοιμάστηκε με τις μεταρρυθμίσεις του Bismarck στη Γερμανία και την άνοδο του κοινωνικού φιλελευθερισμού στη Βρετανία, τη δεκαετία του

1880. Ολοκληρώθηκε στο μεταπολεμικό κράτος πρόνοιας, έως ότου έδωσε στις δεκαετίες του 1970-1980. Τώρα το σύστημα αναφορών και το νέο παραδειγματικό πρότυπο διεξαγωγής πολιτικής αλλάζει. Τα ζητήματα επομένως που περιγράφονται εδώ για την περίοδο του μεσοπολέμου ανήκουν σε μια ευρύτερη ιστορική περίοδο η οποία διήρκεσε σχεδόν έναν αιώνα. Τη φυσιογνωμία της περιόδου χαρακτηρίζει: η επικράτηση στην πολιτική πρακτική και θεωρία μιας γλώσσας που περιέγραφε την κοινωνία με όρους κοινωνικών τάξεων· η άνοδος των κολλεκτιβιστικών αξιών είτε με την επαναστατική τους, είτε με την ήπια μεταρρυθμιστική τους, ή ακόμη και με την ακραία αντιδραστική τους μορφή· τέλος, η συγκρότηση και η, κατά περιπτώσεις, επικράτηση των κινημάτων που εμπνέονταν από τις αξίες αυτές. Αν και σε κάθε χώρα τα χρονικά όρια, η πυκνότητα των αναφορών και προπαντός τα αποτελέσματα διαφέρουν, ωστόσο, μέσα από διαφορετικές τροχιές, αναδεικνύεται ο αιώνας των συλλογικοτήτων. Ο αιώνας του κολλεκτιβισμού.

Στις δεκαετίες που πέρασαν, η τάση προς το κοινωνικό κράτος στη Δύση, η επέκταση του σοβιετικού πειράματος (ή ό,τι κατέληξε αυτό να γίνει στη δεκαετία του '30) από την καρδιά της Ευρώπης ως τις απώτατες απολήξεις της Ασίας, είχαν και τις επιπτώσεις τους στη θεωρία και στην αντίληψη της ιστορίας. Αφενός κυριάρχησε μια λειτουργιστική αντίληψη της κοινωνίας και του κράτους, χωρίς συνείδηση των χρονικών ορίων των αντίστοιχων γενικεύσεων. Αφετέρου, οι ιστορικές και κοινωνιολογικές αναλύσεις εντάχθηκαν στην προοπτική, στη λογική και στο αξιολογικό σύστημα της «μετάβασης» από τον ένα κοινωνικοοικονομικό σχηματισμό στον άλλο. Το welfare state, πριν διαφανεί το τέλος του, έγινε συστατικό στοιχείο των θεωριών περί κράτους και δημόσιας σφαίρας, περί συστήματος παραγωγής και περί κοινωνικών τάξεων. Θεωρήθηκε ως ενύπαρκτο τέλος· όχι ως ιστορικό, πρόσκαιρο και συγκυριακό, αποκρυστάλλωμα. Τι έχει απομείνει σήμερα –μετά τις πρόσφατες μεγάλες ιστορικές μεταβολές– από την ιστορική θέαση που αυτά τα θεωρητικά σχήματα υπαγόρευαν; Μπορούμε να προσεγγίσουμε τα ζητήματα που μας απασχολούν με τον ίδιο τρόπο;

Αν η εμμονή στα ίδια υποδηλώνει διανοητική αδράνεια, ο άμεσος συσχετισμός των αλλαγών της εποχής με τα ερευνητικά μας ζητούμενα και η καταγγελία, όπως γίνεται εσχάτως, κάθε θεωρητικής

προσέγγισης μας οδηγούν σε ιμπρεσιονιστικές προσεγγίσεις. Αν όμως η ιστορική επιστήμη έχει ιδιαίτερο ρόλο, και επομένως αυτόνομη αξία, είναι εξαιτίας των μηχανισμών διαμεσολάβησης της εμπειρίας που δημιουργεί: της δοκιμασίας στη διαχρονία στην οποία υποβάλλει τις έννοιες που χρησιμοποιούμε για να προσεγγίσουμε ό,τι ορίζουμε ως πραγματικότητα. Κατά συνέπεια, τα νέα ερωτήματα που οφείλουμε να διατυπώσουμε θα προέλθουν όχι μέσα απο ένα θεωρητικό κενό αλλά από την κριτική των εννοιών και των εργαλείων που χρησιμοποιούμε.

Από εδώ και η ανάγκη να ερευνηθεί η ιστορικότητα της κοινωνικής πολιτικής: να αντιμετωπισθούν οι θεσμοί όχι ως σταδιακές και σταθερές κατακτήσεις μιας πορείας εκμοντερνισμού ή κοινωνικού εξανθρωπισμού, αλλά ως προϊόντα κοινωνικής αλληλοδράσης, ως προσωρινοί συμβιβασμοί αντίθετων επιδιώξεων. Από αυτή την άποψη, στη θέση της αφαίρεσης «κράτος» προτιμήθηκε η αναζήτηση συγκεκριμένων ομάδων μέσα στο κράτος: στη θέση της αφαίρεσης «εργατική τάξη», η αναζήτηση επιμέρους δυνάμεων που ενίσχυαν ή κατακερμάτιζαν την ενότητά της: στη θέση της αφαίρεσης «ιδεολογία», η διάκριση επιπέδων, η αναζήτηση διαφορετικών λειτουργιών ιδεών σε διαφορετικές εστίες δράσης. Αν όμως θέλουμε να αποφύγουμε τον εμπειρισμό και την εξατομίκευση των ιστορικών φαινομένων, οφείλουμε να διακρίνουμε και εκείνα τα στοιχεία που ενοποιούν τις κατηγορίες, επιτρέποντάς μας να τις ονοματίσουμε και να χρησιμοποιήσουμε τις αφαιρέσεις σε άλλα επίπεδα ανάλυσης.

Τα ερωτήματα επομένως ήταν: Είχε το κράτος μια συνεκτική πολιτική η οποία μας επιτρέπει να το θεωρήσουμε ένα από τα υποκείμενα της εξέλιξης, ή αντιπροσώπευε ένα άθροισμα επεισοδιακών απαντήσεων διαφορετικών πολιτικών δυνάμεων που εναλλάσσονταν στην εξουσία; Υπήρχε κάποιο σταθερό και κοινό χαρακτηριστικό στις κατηγορίες και στις κοινωνικές ομάδες που περιγράφονταν στην εποχή τους ως εργατική τάξη; Υπήρχε στην ελληνική κοινωνία μια ιεράρχηση αντιθέσεων που κατένειμε τις ιδεολογικές στάσεις και τις πολιτικές συμπεριφορές, ή συγκροτούσε ένα άμορφο συνονθύλευμα; Πού θα αναζητήσουμε τα στοιχεία της ανάλυσης των κατηγοριών και πού εκείνα που επιτρέπουν τη σύνθεση των φαινομένων σε κατηγορίες; Τα ερωτήματα αυτά ανακύπτουν σταθερά στην εργασία αυτή. Θα τα δοκιμάσουμε μέσα από το πληροφοριακό υλικό καθώς και μέσα από διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις.

Στο διάστημα που το βιβλίο αυτό βρισκόταν υπό έκδοση, ξέσπασε στην Ελλάδα η ασφαλιστική κρίση. Λογικά ήταν αναμενόμενη: έκπληξη προκαλεί η μακροχρόνια σιωπή και η υποτίμηση της σημασίας των κοινωνικών ασφαλίσεων που προηγήθηκαν. Αλλά η κρίση δεν περιορίζεται στις κοινωνικές ασφαλίσεις. Απορρυθμίζει το σύνολο σχεδόν της εργατικής νομοθεσίας και της κοινωνικής πολιτικής. Κρίνοντας λοιπόν εκ των υστέρων, οι αρχικοί ενδοιασμοί στην επιλογή του θέματος φαίνονται αδικαιολόγητοι. Άλλωστε, τα τελευταία χρόνια η κοινωνική πολιτική απασχολεί σταθερά τους ιστορικούς. Οι διαμάχες γύρω από τις κοινωνικές ασφαλίσεις αποτελούν πιθανόν τη μορφή που θα αποκτήσουν για μια περίοδο οι κοινωνικοί ανταγωνισμοί (στην αγγλική βιβλιογραφία περιγράφονται, ως *the coming welfare wars*). Συγκρίνοντας τη σημερινή περίοδο με κείνη που περιγράφει το βιβλίο αυτό, παρουσιάζονται τυπικές αντιστοιχίες: τότε πορεία επέκτασης: τώρα συρρίκνωσης. Στο ρόλο του διεθνούς μέντορα, τότε το Διεθνές Γραφείο Εργασίας, τώρα το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο ή άλλοι παρεμφερείς οργανισμοί. Θα μπορούσε επομένως η μελέτη αυτή να προσφέρει συμπεράσματα;

Όταν ένας θεσμός βρίσκεται σε κρίση πρέπει να ανατρέχουμε στις απαρχές του. Η αναδρομή, όταν δεν χρησιμοποιείται για ιδεολογική αναπαλαίωση, χρησιμεύει για να μας δείξει τη φιλοσοφική και ιστορική υπόσταση του θεσμού, κάτω από τις ιδεολογικές επιστρώσεις και τις φθορές των λειτουργιών και των ιδεών που πάνω του σώρευσε ο καιρός, αλλά και τι, πώς και γιατί πήγε στραβά. Αυτό άλλωστε επιχειρείται σε τούτη τη μελέτη – και την επικαιροποιεί ίσως. Για να εξαχθούν όμως συμπεράσματα πρέπει να λογαριαστούν και όσα συνέβησαν στο μεταξύ, σε διάστημα μισού αιώνα και πλέον από το τέλος του μεσοπολέμου:

Δημογραφικές αλλαγές, εξέλιξη της ηλικιακής δομής στην παραγωγή και ανισοκατανομή εισροών και εκροών στις διαδοχικές ηλικιακές κοόρτες. Μεταβολές της παραγωγικής δομής: μεταφορντισμός και επέκταση της άτυπης εργασίας στον νεανικό και τον γυναικείο πληθυσμό καθώς και στους μετανάστες. Οι μορφές της ευέλικτης και αθέσμητης απασχόλησης. Οι αλλαγές της οικονομικής συγκυρίας: στασιμοπληθωρισμός και αποδιομηχάνιση. Οι μορφές διαφυγής πόρων, η μη είσπραξη των εισφορών και παράλληλα οι αλλαγές των όρων δανειοδότησης. Η επιμήκυνση του μέσου όρου ζωής και το αυξανόμενο

κόστος της ιατρικής περίθαλψης. Η επέκταση της εκμίσθωσης της εργασίας στα μεσαία και ανώτερα στρώματα και η μοιραία διαφοροποίηση των αναγκών κατά εισοδηματικές βαθμίδες, φύλα, ηλικίες, ομάδες με βιοτροπικές ιδιαιτερότητες. Η πίεση να ανοίξει ο ασφαλίστικός χώρος στην αγορά κεφαλαίων και να ενσωματωθεί άνευ όρων στην οικονομία της αγοράς. Πάνω από όλα, το νέο παραδειγματικό πρότυπο διαχείρισης της οικονομίας, του οποίου η μεν επίκληση στον φιλελευθερισμό παραπέμπει στην ιδεολογία, τα χαρακτηριστικά του όμως μένουν προς αποσαφήνιση. Τέλος, η αναδιάταξη των κοινωνικών ισορροπιών και η αναπόφευκτη ανακατανομή του κοινωνικού πλούτου.

Όλα αυτά τα στοιχεία όμως χρειάζονται συμπλήρωση, επεξεργασία, ιεράρχηση και συγκεκριμενοποίηση για τον ελληνικό χώρο. Ταυτόχρονα, θεωρητική επεξεργασία με το ερώτημα αν και πόσο έχει μεταβληθεί η υπόσταση των θεσμών της κοινωνικής πολιτικής.

Απουσία κωδικοποιημένων συμπερασμάτων δεν σημαίνει πως η κοινωνική ιστορία αδιαφορεί για την κοινωνική πολιτική. Το αντίθετο:

«Τα μοντέρνα συστήματα συγκροτούνται ως ένα βαθμό μέσω μιας ανακλαστικής ενσωμάτωσης της γνώσης των αναπτυσσόμενων κοινωνικών επιστημών. Από την άλλη μεριά, οι κοινωνικές επιστήμες οργανώνονται με όρους μιας συνεχούς αντανάκλασης της εξέλιξης αυτών των συστημάτων».

(Anthony Giddens)

Η κοινωνική ιστορία δημιούργησε ευαισθησία απέναντι στο κοινωνικό ζήτημα και ακόμη απελευθέρωσε τη σκέψη από τη μηχανιστική προσέγγιση της κλασικής οικονομικής σχολής, από τη νομική τυποκρατία, από τον εξατομικευτικό ορθολογισμό. Προϋπόθεση είναι ότι η ιστοριογραφία μπορεί να λειτουργήσει κριτικά. Όχι μόνο να αντιταχθεί στις αποσιωπήσεις και στη χειραγώγηση της μνήμης. Δείχνοντάς μας πώς τα πράγματα είχαν κάποτε, να μας ανοίξει δυνατότητες να σκεφτούμε έξω από το επικρατούν παραδειγματικό πρότυπο της εποχής.

Το ασφαλέστερο συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί αφορά επομένως τον τρόπο και τη μέθοδο προσέγγισης. Επιμένει στις ανεπάρκειες που προκύπτουν από τη συρρίκνωση των κοινωνικών προβλημάτων είτε στις πολιτικές είτε, τώρα, στις οικονομικές πλευρές τους. Παρουσιάζοντας τον αντιφατικό τρόπο κατασκευής των προβλημάτων και των

λύσεων, υπονομεύει τις προβαλλόμενες βεβαιότητες. Δείχνει ότι αυτές ανήκουν σε επαναλαμβανόμενες συστοιχίες λόγων, και σχετικοποιεί έτσι τις αξίες που καταλαμβάνουν τον ορίζοντά μας. Δείχνοντας τον επιλεκτικό και ιδεολογικό τρόπο αντίληψης της πραγματικότητας στο παρελθόν, θέλει να υποψιάσει για ανάλογες χρήσεις του παρόντος. Επιδιώκει, τέλος, να υποκινήσει ερωτήματα για όσα θεωρούνται αυτονόητα. Πώς συμβαίνει, σε μια κοινωνία που οργανώνεται γύρω από μηχανισμούς παραγωγής ευημερίας, να τίθενται σε αμφισβήτηση οι θεσμοί της κοινωνικής αλληλεγγύης προς όσους οι ίδιοι αυτοί μηχανισμοί περιθωριοποιούν; Γιατί μια κοινωνία αφθονίας δεν μπορεί να συντηρήσει ένα κράτος πρόνοιας;

Ταυτόχρονα επισημαίνει τις διεθνείς διαστάσεις των κοινωνικών προβλημάτων. Η ελληνοκεντρική αντίληψη για το παρόν και το παρελθόν συχνά μας οδηγεί σε αδιέξοδα τα οποία εμφανίζονται με διπλή όψη: υποτίμηση των διεθνών παραμέτρων των εσωτερικών προβλημάτων, και από την άλλη, άκριτη αξιολόγηση διεθνών προτύπων.

Ας μην ξεχνάμε όμως τούτο: Ένα βιβλίο γράφεται όχι τόσο για να μάθει ο αναγνώστης αλλά ο συγγραφέας. Ακόμη και στην τελική του μορφή, δεν είναι παρά μια στιγμή στη ροή της έρευνας και της κατανόησης των προβλημάτων που μας απασχολούν.

Υ.Γ. Ο Πρόλογος γράφτηκε σε δύο διαφορετικές στιγμές. Τον Δεκέμβριο του 1989, στο Birmingham, για να προλογίσει μια πρώτη και μερικότερη εκδοχή του βιβλίου αυτού. Τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε τον Απρίλιο του 1992, στην Αθήνα, ώστε να ανταποκριθεί στη σημερινή διευρυμένη, σχεδόν τριπλασιασμένη, εκδοχή της μελέτης.



## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

### α. Ελληνικές

ΑΕΣ	Ανεξάρτητα Εργατικά Συνδικάτα
ΑΟΚΕ	Αρχείον Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών
ΑΟΣ	Ανώτατο Οικονομικό Συμβούλιο
ΑΣΕ	Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας
ΑΥΕ	Αρχείον Υπουργείου Εξωτερικών
ΓΣΕΕ	Γενική Συνομοσπονδία των Εργατών της Ελλάδος
ΓΣΥΕ	Γενική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος
ΔΓΕ	Διεθνές Γραφείο Εργασίας [=BIT, ILO]
ΔΟΕ	Διεθνής Οργάνωση Εργασίας
ΔΣΟ	Διεθνής Συνδικαλιστική Ομοσπονδία [=IFTU]
ΕΑΠ	Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων
ΕΒΕΑ	Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Αθηνών
ΕΚΑ	Εργατικό Κέντρο Αθηνών
ΕΚΔΟ	Επιθεώρησις Κοινωνικής και Δημοσίας Οικονομικής
ΕΚΚΕ	Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών
ΕΚΠ	Εργατικό Κέντρο Πειραιά
ΕΚΧ	Εργατικό Κέντρο Χανίων
Ενωτική	
ΓΣΕ	Ενωτική Γενική Συνομοσπονδία Εργατών
ΙΚΑ	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
ΚΚΕ	Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας
ΚΟΕ	Καπνεργατική Ομοσπονδία Ελλάδας
ΚτΕ	Κοινωνία των Εθνών
ΜΟΚΕΕ	Μηνιαία Οικονομική και Κοινωνική Επιθεώρησις της Ελλάδος
ΝΑΤ	Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο
ΠΕΟ	Πανελλήνια Εργατική Ομοσπονδία
ΠΝΟ	Πανελλήνια Ναυτεργατική Ομοσπονδία
ΠΟΣ	Πανελλήνια Ομοσπονδία Σιδηροδρομικών
ΣΕΒ	Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων
ΣΕΚΕ	Σοσιαλιστικό Εργατικό Κόμμα Ελλάδας
ΣΠΑΠ	Σιδηρόδρομοι Πειραιώς - Αθηνών - Πελοποννήσου
ΤΑΚ	Ταμείο Ασφαλίσεως Καπνεργατών
ΥΕ	Υπουργείο Εργασίας
ΥΕΟ	Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδος της Κυβερνήσεως

## 6. Ξενόγλωσσες

BIT	Bureau International du Travail [=ΔΓΕ]
CGT	Confédération Générale de Travail
CGT	
Unitaire	Confédération Générale de Travail Unitaire
CIT	<i>Conférence Internationale du Travail, compte rendu du traveau</i> [=Διεθνής Συνδιάσκεψη Εργασίας, πρακτικά εργασιών]
FO	Foreign Office [=Υπουργείο Εξωτερικών Μ. Βρετανίας]
IFTU	International Federation of Trade Unions
ILO	International Labour Office [=ΔΓΕ]· International Labour Organisation [=ΔΟΕ]
RIT	<i>Revue Internationale du Travail</i>
TUC	Trade Union Congress
YMCA	Young Men's Christian Association [= XAN]



ΜΕΡΟΣ Ι

ΟΨΕΙΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΟ ΜΕΣΟΠΟΛΕΜΟ

ΠΡΟΣΦΥΤΕΣ ΚΑΙ ΕΡΓΑΤΕΣ

Την άποψη ότι το δράμα αποτελεί μια από τις δομικές μορφές με τις οποίες οι άνθρωποι αντιλαμβάνονται την ιστορική εξέλιξη, το 1922 προσφέρεται να την επιβεβαιώσει. Η νικηφόρα προέλαση που είχε αρχίσει το 1912, και το πνεύμα των προσδοκιών που την συνόδευαν και την είχαν προαναγγείλει ήδη από το 1909, έμοιαζε με την πορεία του τραγικού ήρωα. Απεργαζόταν αναπότρεπτα την καταστροφή. Όπως γίνεται και στις προσωπικές συμφορές, αναζητήθηκαν οι αιτίες στις προφανείς παραλείψεις ή στα λάθη των πρωταγωνιστών. Όχι στις βαθύτερες συνέπειες που είχε για τις απώτατες γεωγραφικές απολήξεις της Ευρώπης η διαδικασία της συγκρότησης των εθνών σε συμπαγή και ομοιογενή κράτη, στην ίδια ροπή δηλαδή που είχε οδηγήσει στις νίκες. Έκτοτε ο εθνικός διχασμός, παρών σχεδόν σε κάθε εθνική εξόρμηση και έκδηλος ήδη πριν τα πεπρωμένα γίνουν μοίρα, διευρύνθηκε και σφράγισε τις πολιτικές εξελίξεις με αστάθεια, πάθη, αυθαιρεσίες. Παρά την προσωποποίηση όμως των αιτιών και τα παραταξιακά μίση που εξέτρεφε, ήταν κοινή η αίσθηση πως είχε τελειώσει ένας κόσμος και είχε αρχίσει ένας άλλος.

«Έντελώς πρωτοφανής εις έκτασιν ανατροπής υπήρξεν ο τελευταίος παγκόσμιος πόλεμος, όστις, ως εκ της γενικεύσεως και της διαρκείας του, κατέχει εν τη ιστορία των εθνών τα σκήπτρα μιας κοσμογονίας. Οι επιζήσαντες διερωτώμεθα εάν ζώμεν επί του αυτού πλανήτου ή μη μετεπηδήσαμεν εις έτερον, εγκαταλείψαντες την γην».<sup>1</sup>

Το φθινόπωρο του 1922 η αλλαγή αυτή φαινόταν στους δρόμους: ήταν η πλημμύρα των προσφύγων. Τα ποσοτικά στοιχεία δεν χρειάζεται να επαναληφθούν εδώ. Με πληθυσμό 5 εκατομμυρίων κατοίκων, η

---

1. Γεώργιος Μερκούρης (υπουργός Εθνικής Οικονομίας), *Η ανεργία*, Αθήνα 1933, σ. 3.

Ελλάδα δέχτηκε 1.200.000 πρόσφυγες.<sup>2</sup> Ανάμεσά τους οι γυναίκες, τα ανήλικα και οι γέροντες, σε σχέση με τους ενήλικες άνδρες οι οποίοι είχαν δεκατιστεί από τις σφαγές και την αιχμαλωσία, βρίσκονταν σε πολύ υψηλότερη από τη συνηθισμένη αναλογία. Η πλειοψηφία –660.659 άτομα ή 186.451 οικογένειες, δηλαδή το 54%– κατέφυγαν στις πόλεις. Οι υπόλοιποι –561.190 άτομα ή 145.384 οικογένειες, δηλαδή το 46%– εγκαταστάθηκαν σε αγροτικές περιοχές, κυρίως στη Μακεδονία και τη Θράκη. Η αναζήτηση ακρίβειας στους αριθμούς δεν έχει νόημα γιατί ως τα 1926, αλλά και αργότερα, ο πληθυσμός αυτός βρισκόταν σε συνεχή μετακίνηση. Πάντως στα 1928, στις πόλεις με περισσότερους από 20.000 κατοίκους, τον πληθυσμό αποτελούσαν τρεις ομάδες, σχεδόν ισότιμα κατανεμημένες: γηγενείς 35%, εσωτερι-

---

2. Για το προσφυγικό ζήτημα οι σημαντικότερες μαρτυρίες και μελέτες είναι οι εξής: Charles P. Howland, *L'établissement des réfugiés en Grèce*, Γενεύη 1926· H. Morgenthau, *I was sent to Athens*, Νέα Υόρκη 1929· Charles Eddy, *Greece and the Greek Refugees*, Λονδίνο 1931· B. Βαλαώρας, *Το δημογραφικόν πρόβλημα της Ελλάδος και η επίδρασις των προσφύγων*, Αθήνα 1939· A. I. Αιγίδης, *Η Ελλάς χωρίς τους πρόσφυγας*, Αθήνα 1934· A. Brown, *Greece Old and New*, Λονδίνο 1927· E. G. Mears, *Greece Today. The Aftermath of the Refugee Impact*, Stanford 1929· A. Demerzis, *Situation sociale créée en Grèce à la suite de l'échange des populations*, Παρίσι 1927· A. Μπακάμπασης, *Το προσφυγικόν ζήτημα*, Αθήνα 1923· Αθ. Πρωτονοτάριος, *Το προσφυγικόν πρόβλημα από ιστορικής, νομικής και κρατικής απόψεως*, Αθήνα 1930· M. Νοταράς, *Η αγροτική αποκατάστασις των προσφύγων*, Αθήνα 1934· D. Pentzopoulos, *The 1922-1923 Exchange of Minorities and its Impact upon Greece*, Princeton University Press, 1959· Ιωάννης Πετρόπουλος, «Η υποχρεωτική ανταλλαγή των πληθυσμών» στο Θ. Βερέμης/Γ. Γουλιμή (επιμ.), *Ελευθέριος Βενιζέλος. Κοινωνία - οικονομία - πολιτική στην εποχή του*, Αθήνα 1989· Renée Hirschon, *Heirs of the Greek Catastrophe*, Οξφόρδη 1989.

Για τις οικονομικές πλευρές του προσφυγικού ζητήματος βλ.: P. Dertilis, *La reconstruction financière de la Grèce et la SdN*, Παρίσι 1929· Αθ. Ν. Πετσάλης, *Η δημοσιονομική αντιμετώπισις του προσφυγικού ζητήματος*, Αθήνα 1930· Μαργαρίτα Δρίτσα, *Βιομηχανία και τράπεζες στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου*, Αθήνα 1990· A. Τούντα-Φεργαδή, *Το προσφυγικό δάνειο του 1924*, Θεσσαλονίκη 1986· Ιωάννα Μινόγλου-Πεπελάση, «Οι διαπραγματεύσεις για το προσφυγικό δάνειο του 1924», στο Θ. Βερέμης/Γ. Γουλιμή (επιμ.), *ό.π.*, σ. 331-366. Βλ. επίσης: *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 26.4.1973 (αφιέρωμα). Τέλος, για τις πολιτικές συνέπειες του προσφυγικού βλ.: George Mavrogordatos, *Stillborn Republic: Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922-1936*, Berkeley 1983.

κοί μετανάστες 33,35% και πρόσφυγες 31,7%.<sup>3</sup> Αυτό που ενδιαφέρει περισσότερο είναι ο τρόπος με τον οποίον η παρουσία αυτού του κόσμου έγινε αισθητή από τις άρχουσες ελίτ αλλά και από τις μάζες, με τις οποίες θα έπρεπε να μοιραστούν την κατοικία και τη γη, το νερό και τους δρόμους, τη δουλειά και το εμπόριο.

Η περίθαλψη και η εγκατάσταση των προσφύγων δεν ήταν μόνο ζήτημα εθνικής φιλοτιμίας αλλά και πολιτικής πρόληψης. Μήπως η επομένη του μεγάλου πολέμου δεν είχε σημαδευτεί από μεγάλες κοινωνικές ανατροπές;

«Ο σεβασμός της τάξης και των νόμων εξαφανίζεται όταν κάποιος βλέπει τη γυναίκα του και τα παιδιά του να πεθαίνουν από την αθλιότητα. Ο άνθρωπος γίνεται αναρχικός. Και δεν έλειπαν από την Ελλάδα εκείνοι που θα ήταν έτοιμοι να ψαρέψουν σ' αυτά τα νερά και να λαθροθηρεύσουν με δυναμίτη. Η βοήθεια επομένως σε παρόμοιες ατυχίες αποτελεί όχι μόνο ζήτημα ανθρωπισμού, αλλά και πολιτική αναγκαιότητα».<sup>4</sup>

Παρά τους φόβους αποσταθεροποίησης, ο προσφυγικός πληθυσμός αποδείχτηκε απαραίτητος για να ενισχυθεί η εθνική ομοιογένεια της Βόρειας Ελλάδας και ακόμη για να συμπληρωθούν οι απώλειες που είχε προκαλέσει στους ενήλικες άνδρες —το πιο δραστήριο οικονομικά μέρος του πληθυσμού— ο δεκατισμός του πολέμου και, πριν από αυτόν, η αιμορραγία της μετανάστευσης στην Αμερική. Αλλά η εγκατάσταση των προσφύγων στοίχιζε. Όχι μόνον εξαιτίας της απώλειας σημαντικών περιουσιών, οικονομικών ευκαιριών και πλουτοπαραγωγικών πηγών του εξωελλαδικού ελληνισμού, αλλά και εξαιτίας των αναγκαίων δαπανών στις οποίες υποβλήθηκε το ελληνικό κράτος για την εγκατάστασή τους. Ως το 1931 απορρόφησε, μαζί με τους τόκους των δανείων, το 40% των ετήσιων προϋπολογισμών.<sup>5</sup>

---

3. Οι πρόσφυγες αντιστοιχούσαν στο 28,2% του πληθυσμού της Αθήνας, στο 40% του Πειραιά, στο 47,8% της Θεσσαλονίκης, στο 56,9% της Καβάλας. Β. Kayser, *Ανθρωπογεωγραφία της Ελλάδος*, Αθήνα 1968, σ. 33.

4. C. P. Howland, *ό.π.*, σ. vi. Ο συγγραφέας ήταν πρόεδρος της Επιτροπής Αποκατάστασης Προσφύγων.

5. Για το ύψος του κόστους της προσφυγικής εγκατάστασης υπάρχουν διαφορετικές εκτιμήσεις από το Υπουργείο Εξωτερικών (Ministère des affaires étrangères, *La*

Οι δαπάνες εγκατάστασης δεν μοιράστηκαν αναλογικά στον προσφυγικό πληθυσμό: για το 46% των προσφύγων που εγκαταστάθηκαν στην ύπαιθρο διατέθηκε το 86,35% των δαπανών, ενώ για το 54% των προσφύγων στις πόλεις, μόλις το 13,7%.<sup>6</sup>

Παρά το γεγονός ότι η αγροτική εγκατάσταση απορρόφησε συγκριτικά μεγαλύτερους πόρους, ήταν σχετικά απλούστερη από την αστική. Στις πόλεις δύο προβλήματα –που ήταν αλληλένδετα– έπρεπε να αντιμετωπιστούν: της κατοικίας και της απασχόλησης.

## 1. Στέγαση

Οι συνθήκες στέγασης των λαϊκών στρωμάτων περιγράφονται ζοφερές πριν ακόμη οι πόλεμοι 1912-1922 συσσωρεύσουν πληθυσμούς στις πόλεις:

«Αι εργατικάί κατοικίαι των μεγάλων βιομηχανικών κέντρων, όπου αι εργατικάί τάξεις αποτελούσι το μεγαλύτερον μέρος του πληθυσμού (Πειραιεύς, Σύρος κλπ.) αποτελούνται γενικώς σχεδόν από στενοχώρους, χαμηλάς, σκοτεινάς, ανηλίους και άνευ αερισμού βρωμεράς τρώγλας, αίτινες καίτοι στερούμεναι όλων των υγιεινών συνθηκών, προτιμώνται παρά των εργατών, είτε ένεκα της προς τα εργοστάσια εις α εργάζονται γειτνιάσεως αυτών, είτε και ένεκα του μικρού ενοικίου το οποίον διατίθεται διά την κατοικίαν υπό του μη ορθοφρονούντος εργάτου».<sup>7</sup>

Η διόγκωση της εσωτερικής μετανάστευσης στη διάρκεια του πολέμου και η άνοδος του κόστους οικοδόμησης είχαν ως συνέπεια

---

*Grèce et la crise mondiale*, Αθήνα 1933), από τον Ροδοκανάκη (André Rodocanachis, *Les finances de la Grèce et l'établissement des réfugiés*, Παρίσι 1934) και από τον Πεντζόπουλο (ό.π., σ. 203-211). Ο Μ. Πασχόπουλος («Η εξέλιξις του προσφυγικού ζητήματος εν Ελλάδι και η δημοσιονομική αυτού αντιμετώπισις», *Εργασία*, 6.11.1932, σ. 1401) υπολογίζει τα έξοδα σε 36.322.500.000 δραχ.

6. Σύμφωνα με τον Ch. Eddy (ό.π., σ. 120) διατέθηκαν 8.229.891 και 1.130.894 αγγλικές λίρες αντίστοιχα.

7. «Γενικάί εκθέσεις των επιθεωρητών εργασίας του έτους 1913», *Δελτίον Εργασίας και Κοινωνικής Προνοίας* Α' / 4 (1915), σ. 177.

σημαντικές ελλείψεις κατοικίας. Η επιθεωρήτρια εργασίας Μαρία Δεσύπρη, συνοψίζοντας τα συμπεράσματα των ερευνών πάνω στη λαϊκή κατοικία που διεξήγαγε το 1921 στην Αθήνα και τον Πειραιά από κοινού με την Άννα Μακροπούλου, έγραφε:

«Όλα σχεδόν τα λαϊκά σπίτια είνε άθλια και όταν ακόμα φαντάζουν απέξω φρεσκοασπισμένα κάποτε, γιατί είν' όλα κακοχτισμένα, με στέγες που ανάμεσά τους βλέπει κανείς συχνά τον ουρανό, με πάτωμα το υγρό χώμα, με πόρτες που αφήνουν μεγάλες σχισμάδες και παράθυρα χωρίς τζάμια. Μα στις παλιές συνοικίες και στις δύο πόλεις η κατάσταση είνε φρικτή.

Δρόμοι στενοί. Σπίτια παλιά, πολλά έτοιμα να πέσουν. Σκάλες που οι σανίδες τους ξεφεύγουν κάτω απ' τα πόδια εκείνου που ανεβαίνει. Πατώματα σαρακωφαγωμένα, ακάθαρτα, ανώμαλα από τις πολλές σανίδες που η μια απάνω στην άλλη βουλώνουν τις τρύπες, μαζί με τενεκέδες που ξεσχίζουν τα πόδια των ξυπόλυτων παιδιών. Τοίχοι σταχτιοί που απάνω τους ζωγραφίζει μια παράξενη πένθιμη διακόσμηση η μούχλα και η υγρασία. Αυλές στενές, υγρές και ακάθαρτες. Δωμάτια μικρά σαν τρύπες. Δωμάτια που άλλοτε ήταν αποθήκες, μαγειρεία ή πλυσταρεία. Υπόγεια χωρίς φως, χωρίς αέρα, υπόγεια βαθιά χωρίς παράθυρα κάποτε. [...] Από κάθε πόρτα βγαίνουν παιδάκια ωχρά, κίτρινα, καχεκτικά, με τραβηγμένα προσωπάκια, με ματάκια κατακόκκινα από τα τραχώματα, με καλαμένια ποδαράκια που καθώς κουνούν αργά τα ζαρωμένα κορμάκια τους δίνουν εντύπωση γέρων. Η ακαθαρσία στήνει εκεί μέσα το βασίλειό της».<sup>8</sup>

Μετά το 1922, ο κατακλυσμός που δημιούργησε η παρουσία των προσφύγων προκάλεσε την παρέμβαση κεντρικών θεσμών. Ως το 1929 χτίστηκαν από την Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων (ΕΑΠ) και το Υπουργείο Προνοίας 23.611 κατοικίες. Ως το 1940 είχαν χορηγηθεί οικόπεδα και δάνεια σε 24.800 οικογένειες. Στη Μακεδονία, ένα μέρος των προσφύγων στεγάστηκαν σε εγκαταλελειμμένες από τους μουσουλμανικούς πληθυσμούς κατοικίες. Ωστόσο, οι ελλείψεις εξακο-

8. Μαρία Δεσύπρη, *Η γυναίκα και η κοινωνική πρόνοια*, Αθήνα 1922, σ. 21-22.

λουθούσαν να είναι μεγάλες. Ως τα 1950, 20.000 προσφυγικές οικογένειες συνέχιζαν να ζουν σε τρώγλες και παραπήγματα.<sup>9</sup> Το ποσοστό των μειονεκτούντων προσφυγικών οικογενειών που στεγάσθηκαν στην πρωτεύουσα από τα προγράμματα της ΕΑΠ και του κράτους δεν υπερέβη το 55%.<sup>10</sup> Οι συνθήκες στέγασής τους και η ποιότητα κατοικίας διέφεραν κατά περιπτώσεις. Ιδιαίτερα στους μη οργανωμένους οικισμούς, οι προϋποθέσεις υγιεινής ήταν συχνά ανύπαρκτες.<sup>11</sup>

Πάντως, γύρω στο 1930 τα κρατικά προγράμματα προσφυγικής στέγασης ανακόπηκαν, ίσως και για να μη γίνουν πόλος έλξης νέων μεταναστών προς τις πόλεις.<sup>12</sup> Δεν δημιουργήθηκε μια ανάλογη με της δυτικής και κεντρικής Ευρώπης ροπή προς την «κοινωνική κατοικία».<sup>13</sup>

Πριν από το 1920 μερικές επιχειρήσεις, όπως τα μεταλλεία Λαυρίου, η τσιμεντοβιομηχανία Ελευσίνας και το εργοστάσιο λιπαμάτων Δραπετσώνας, είχαν φροντίσει για τη στέγαση των εργατών

9. Ιωάννης Μαστρογιάννης, *Ιστορία της κοινωνικής προνοίας της Νεωτέρας Ελλάδος (1821-1960)*, Αθήνα 1960, σ. 340.

10. Βίκα Γκιζελή, *Κοινωνικοί μετασχηματισμοί και προέλευση της κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα (1920-1930)*, Αθήνα 1984, σ. 227.

11. Γιατί οι προσφυγογειτονίες, παρ' όλη την έλλειψη υποδομής και το συνωστισμό, δεν μεταβλήθηκαν σε «slums» («τενεκοδομαχαλάδες» ή εξαιρετικά υποβαθμισμένες αστικές περιοχές); Το ερώτημα αυτό θέτει η Renée Hirschon, *ό.π.*, σ. 67. Η απάντηση περιλαμβάνει τη δύναμη των πολιτισμικών αξιών των οποίων ήταν φορείς οι πρόσφυγες στην πατρίδα τους, και ιδιαίτερα την κεντρική σημασία του σπιτιού και της οικογένειας, τη δύναμη της γνώμης της γειτονιάς και τον ενεργητικό ρόλο των γυναικών στη διατήρηση του σπιτικού περιβάλλοντος.

12. Ch. Eddy, *ό.π.*, σ. 119 και Μαργαρίτα Δρίτσα, «Πρόσφυγες και εκβιομηχάνιση», στο Βερέμης/Γουλμή, *ό.π.*, σ. 29-70.

13. Στην Αγγλία πήρε τη μορφή προγραμμάτων στέγασης από την κυβέρνηση των Εργατικών: Richard Rodger, *Housing in Urban Britain 1780-1914. Class, Capitalism and Construction*, Λονδίνο 1989. Στην Αυστρία ήταν υπόθεση των δήμων που διοικούσαν από τους σοσιαλιστές: Robert Danneberg, *Le socialisme municipal en Autriche. L'administration social-démocrate à Vienne*, Παρίσι 1925. Για την πολιτική της κοινωνικής κατοικίας σε άλλες χώρες βλ. Nicholas Bullock/James Read, *The Movement for Housing Reform in Germany and France 1840-1914*, Cambridge 1985. Για τη μεταφορά μέρους της προβληματικής αυτής στα καθ' ημάς βλ. Κική Καυκούλα, *Η ιδέα της «κηπούπολης» στην ελληνική πολεοδομία του μεσοπολέμου*, διδ. διατριβή Θεσσαλονίκη ΑΠΘ 1990.



τους<sup>14</sup> — ήταν όμως μικρές εξαιρέσεις. Το 1916 καθιερώθηκε ενοικιοστάσιο το οποίο παρατάθηκε, για το μεγαλύτερο μέρος των κατοικιών που αφορούσε, ως το 1927.<sup>15</sup> Το μέτρο βέβαια δεν περιλάμβανε όλα τα ενοικιαζόμενα σπίτια και ακόμη ούτε μόνο τους πρόσφυγες και τους εργάτες. Επωφελήθηκαν πολλοί έμποροι καθώς και ενοικιαστές εργαστηρίων. Για το λόγο αυτόν άλλωστε το 1927 το Βιομηχανικό και Εμπορικό Επιμελητήριο αντιτάχθηκε στην κατάργησή του.<sup>16</sup> Τον Μάιο του 1923 εκδόθηκε το Νομοθετικό Διάταγμα «Περί ανεγέρσεως ευθυνών οικιών» με στόχο τη διευκόλυνση οικοδόμησης φτηνών κατοικιών «προοριζομένων διά τους αναπήρους πολέμου, τους υπαλλήλους, τους συνταξιούχους, τους εργάτας, τους πρόσφυγας και τας απορωτέρας ιδίως κοινωνικάς τάξεις». Το διάταγμα ήταν εξαιρετικά ατελές και γενικό, και δεν εξειδικεύτηκε από την επιτροπή που ιδρύθηκε για το σκοπό αυτόν. Στόχος του, όπως και άλλων νομοθετημάτων, ήταν η παροχή προνομίων και απαλλαγών σε συνεταιρισμούς οι οποίοι θα αναλάμβαναν για λογαριασμό των μελών τους το χτίσιμο φτηνών κατοικιών.<sup>17</sup> Την εξέλιξη την γνωρίζουμε: από τους συνεταιρισμούς στις οικοδομικές εταιρείες, από την εντός, στην εκτός σχεδίου δόμηση, από τα κοινωνικά προγράμματα στην αυτοστέγαση. Η ένταξη γης στον ιστό της πόλης χωρίς προηγούμενη υποδομή και κοινόχρηστους χώρους κληροδότησε βέβαια για το μέλλον δυσεπίλυτα προβλήματα. Ικανοποίησε όμως τις άμεσες στεγαστικές ανάγκες, έστω και με πολύ χαμηλά ποιοτικά κριτήρια. Η διασπορά της γαιοπροσόδου ανταποκρινόταν σε ιδεολογικές επιλογές.

14. E. Herkner/Δ. Καλιτσουνάκης, *Το εργατικόν ζήτημα*, Αθήνα 1919, σ. 341. Ο Καλιτσουνάκης υποστήριζε πως η τοπική αυτοδιοίκηση θα έπρεπε να αναλάβει οργανωμένα το έργο της εργατικής στέγης. Ανάλογο αίτημα είχε προβάλει το 1911 το Εργατικό Κέντρο Αθηνών στο υπόμνημα *Οι εργάται της Ελλάδος προς την Διπλήν Βουλήν των Ελλήνων* (αυτοτελής έκδοση, Αθήνα 1911).

15. Υπουργείον Επισιτισμού, *Πορίσματα Κυβερνητικής Επιτροπής*, σ. 39-45· Ν. Πράτσικας, *Έρευνα περί της ακριθείας της ζωής και της κινήσεως των τιμών εν Αθήναις κατά τα έτη 1923-1927*, Αθήνα 1927, σ. 22-28· Βίκα Γκιζελή, *ό.π.*, σ. 270.

16. *Δελτίον ΕΒΕΑ*, Απρίλιος 1930, σ. 114.

17. D. Kallitsounakis, «Le problème du logement en Grèce pendant et après la guerre mondiale», στο A. Andréadès κ.ά., *Les effets économiques et sociaux de la guerre en Grèce*, Παρίσι 1928, σ. 214-220. Επίσης: Βίκα Γκιζελή, *ό.π.*, σ. 268.