

***Η προνοιακή πολιτική του Ελληνικού κράτους στις αρχές του 20<sup>ου</sup>  
αιώνα***

*«...Η Κοινωνική Πρόνοια αποτελούσα ασήμαντον μέρος της επιτελικής κρατικής  
απασχολήσεως...»*

(υπό δημοσίευση σε Συλλογικό Τόμο)

**Δημήτριος Μπουρικός \***

ΗΜΕΡΙΔΑ

«Νέα Αγχίαλος: Δημιουργία και Ανάπτυξη μιας Προσφυγικής Κοινότητας»

Δευτέρα 11 Φεβρουαρίου 2008

Πνευματικό Κέντρο Δήμου Αθηναίων

(Αμφιθέατρο Αντώνη Τρίτση)

---

\*Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Αθηνών, Επιστημονικός συνεργάτης Πανεπιστημίου Αθηνών,  
Επιμελητής Ανηλίκων Υπουργείου Δικαιοσύνης ([dbourikos@pspa.uoa.gr](mailto:dbourikos@pspa.uoa.gr)).

## Περίληψη

Η οικοδόμηση των σύγχρονων εθνικών κρατών στην Ευρώπη στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό στην οικοδόμηση προνοιακών θεσμών, μηχανισμών δηλαδή κοινωνικής αλληλεγγύης και κοινωνικής συνοχής. Κατεξοχήν θεσμοί για την επίλυση και διευθέτηση του κοινωνικού ζητήματος, οι προνοιακοί μηχανισμοί εμμέσως εξυπηρετούσαν και εξυπηρετούν και την εθνική συνοχή. Στην Ελλάδα, η προνοιακή πολιτική αναπτύχθηκε κύρια (αν όχι αποκλειστικά) ως συνέπεια εθνικών περιπετειών και καταστροφών, εξυπηρετώντας πολλές φορές περισσότερο εθνικές παρά κοινωνικές στοχοθεσίες. Οι σημαντικές εξελίξεις των τριών πρώτων δεκαετιών του εικοστού αιώνα με επίκεντρο τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος «ανάγκασαν» την Ελλάδα να σχεδιάζει και να υλοποιήσει προγράμματα προνοιακής πολιτικής (υγειονομική περίθαλψη, στεγαστική αποκατάσταση, διανομή γαιών, εύρεση απασχόλησης). Τα προγράμματα αυτά είχαν όμως ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που μας βοηθούν να αναγνωρίσουμε την ύπαρξη «θεσμικών εξαρτήσεων» του παρελθόντος (path dependence), το ρόλο των φιλανθρωπικών οργανισμών, καθώς και την ιδιαίτερη θεσμική οργάνωση της προνοιακής πολιτικής για τους πρόσφυγες. Σε αυτό το πλαίσιο αναδεικνύονται: α) η αποτυχία δόμησης μιας καθολικής κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη και η κυριαρχία της κατακερματισμένης κοινωνικής ιδιότητας, β) η απουσία στρατηγικού σχεδιασμού και η επικράτηση φορμαλιστικών επιλογών στον επιχειρησιακό τομέα με αποτέλεσμα την μεταβίβαση της προσφυγικής αποκατάστασης σε έναν ανεξάρτητο οργανισμό-Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων, γ) η τύχη του πρώτου προσφυγικού κύματος προς την Ελλάδα ως συνέπεια των ευρύτερων εξελίξεων στη Βαλκανική την περίοδο 1906-1919 (μεταξύ των οποίων και οι Αγχιαλίτες) συνάντησε μια ανύπαρκτη προνοιακή υποδομή με καταστροφικά αποτελέσματα, δ) η ένταξη της διαχείρισης των προσφύγων στα δεδομένα πελατειακά δίκτυα συνάρθρωσης συμφερόντων.

## Περιεχόμενα

<i>Το θεωρητικό πλαίσιο</i> .....	4
<i>Το ιστορικό πλαίσιο και ο ελληνισμός της Ανατολικής Ρωμυλίας</i> .....	7
<i>Οι πρώτοι πρόσφυγες</i> .....	8
<i>Οι ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες στον ελλαδικό χώρο</i> .....	9
<i>Η προνοιακή αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος</i> .....	12
<i>Συμπερασματικά</i> .....	28
<i>Βιβλιογραφία</i> .....	29
<i>Διαδίκτυο</i> .....	32

## ***Το θεωρητικό πλαίσιο***

Η μελέτη των όρων, προϋποθέσεων ανάπτυξης των προνοιακών πολιτικών και της ιστορικής εξέλιξής τους αποτελεί ένα πεδίο που κυριαρχείται κυρίως από τη ιστορική-περιγραφική και νομική προσέγγιση. Τα τελευταία χρόνια, η ενδυνάμωση της συγκριτικής προσέγγισης και η προσπάθεια αναγνώρισης καθεστώτων πρόνοιας (welfare regimes)<sup>1</sup> έχουν οδηγήσει σε μια άνθιση των προσπαθειών ανάλυσης και αξιολόγησης του τρόπου δόμησης των κρατών πρόνοιας, λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές, πολιτικές, πολιτισμικές, ιστορικές και κοινωνικές συνθήκες.

Η μελέτη του ελληνικού παραδείγματος κοινωνικής πρόνοιας έχει τύχει διαφόρων προσεγγίσεων. Η πρώτη προσέγγιση (*περιγραφική-θεσμική*) ακολουθεί περιγραφική, ιστορική και θεσμική προσέγγιση, εστιάζοντας περισσότερο στην ανάπτυξη των θεσμών και προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας στη χώρα μας, τις ιστορικές συνθήκες που επέτρεψαν ή και «επέβαλαν» την εμφάνισή τους, καθώς και τη νομοθετική βάση τους. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της προσέγγισης αποτελούν τα έργα των Βούτση,<sup>2</sup> Μαστρογιάννη,<sup>3</sup> Ψαρά,<sup>4</sup> Θωμόπουλου,<sup>5</sup> Πανουτσοπούλου,<sup>6</sup> Σταθόπουλου<sup>7</sup> και Σταθόπουλου / Μπουρικού.<sup>8</sup> Τα έργα αυτής της προσέγγισης αποτελούν σημαντικό συμβολή στην καταγραφή και μαρτυρία της εξέλιξης της κοινωνικής πρόνοιας στη χώρα μας, με περιορισμένη όμως συμμετοχή στην προσπάθεια ερμηνείας της ανάπτυξης του ελληνικού παραδείγματος και της συσχέτισης με συγκεκριμένες ερευνητικές μεταβλητές.

Η δεύτερη προσέγγιση (*αναλυτική-θεωρητική*) στηρίζεται περισσότερο στα θεωρητικά υποδείγματα των προνοιακών κρατών, εστιάζοντας σε συσχετίσεις

---

<sup>1</sup> Βλέπε σχετικά το πρόσφατα μεταφρασμένο στα ελληνικά έργο του Costa Esping-Andersen (2006), *Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα. Βλέπε επίσης: M. Cousins (2005), *European Welfare States. Comparative Perspectives*, Sage, London, Katrougalos., Lazaridis G. (2003), *Southern European Welfare States*, Palgrave Macmillan, London, Ferrera M. (1996), "The southern model of welfare in social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37.

<sup>2</sup> *Γενική και Παιδική πρόνοια στην Αμερική και στην Ελλάδα*, Αθήνα 1948.

<sup>3</sup> *Η Κοινωνική Πρόνοια δια μέσου των αιώνων*, Αθήνα 1958 και *Ιστορία της κοινωνικής πρόνοιας της νεωτέρας Ελλάδος (1821-1960)*, Αθήνα 1960.

<sup>4</sup> *Κοινωνική Πρόνοια*, Αθήνα 1950.

<sup>5</sup> *Η ιστορία της κοινωνικής προστασίας από των αρχαιότατων χρόνων μέχρι σήμερα*, Παπαζήσης, Αθήνα 1977.

<sup>6</sup> *Κοινωνική Πρόνοια: Ιστορική εξέλιξη-σύγχρονες τάσεις*, Γρηγόρης, Αθήνα 1984.

<sup>7</sup> *Κοινωνική Πρόνοια. Ιστορική εξέλιξη- Νέες κατευθύνσεις*, Παπαζήσης, Αθήνα 2005.

<sup>8</sup> «Φιλανθρωπία και κοινωνική πρόνοια στην Ορθόδοξη εκκλησιαστική παράδοση», στο Μαγριπλής Δ. (επιμ.), *Κριτικές προσεγγίσεις στον Ορθόδοξο Πολιτισμό. Όψεις του ελληνικού παραδείγματος*, Σταμούλης, Θεσσαλονίκη 2007, σελ. 139-185.

μεταβλητών και παραγόντων που ερμηνεύουν την ανάπτυξη και τροχιά του κράτους πρόνοιας στη χώρα μας. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις αυτής της προσέγγισης είναι τα έργα των Λιάκου,<sup>9</sup> Σωτηρόπουλου,<sup>10</sup> Πετμεζίδου,<sup>11</sup> Ματσαγγάνη,<sup>12</sup> Σακελλαρόπουλος.<sup>13</sup> Στο πλαίσιο αυτής της μεθοδολογικής προσέγγισης αναπτύσσονται ποικίλα θεωρητικά σχήματα για τη μελέτη της κοινωνικής πολιτικής και του κράτους πρόνοιας. Διακρίνονται σχηματικά τρεις επιμέρους «σχολές σκέψης». Η *ετατιστική / κρατικοκεντρική σχολή* περιστρέφεται γύρω από τον κοινωνικό ρόλο του κράτους και την ανάγκη διεύρυνσης της δημόσιας κοινωνικής δαπάνης. Η *μετριοπαθής φιλελεύθερη σχολή* κινείται σε ένα πλαίσιο που αναγνωρίζει το ρόλο της ιδιωτικής ευθύνης, τον εξορθολογισμό της κρατικής παρέμβασης και την αντιμετώπιση των κρατικών αποτυχιών. Η *πολιτικο-κοινωνιολογική σχολή* συμβάλλει πολύ περισσότερο στην κατανόηση των όρων δόμησης του ελληνικού κράτους πρόνοιας, αναγνωρίζοντας σε αυτή την προσπάθεια το ρόλο των πελατειακών σχέσεων, την υπερδιόγκωση του κράτους, την έμφαση στο «μισθοδοτικό» δημόσιο τομέα, τις κοινωνικές και ιδεολογικές συνθήκες, καθώς και το ρόλο των οργανωμένων συμφερόντων.<sup>14</sup>

Η παρούσα εργασία θέτει στο κέντρο της αναλυτικής προσπάθειάς της τη μελέτη της σχέσης μεταξύ της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη και την ανάπτυξη προνοιακών πολιτικών, στοιχείου που συνεπάγεται συγκεκριμένους αξιακούς προσανατολισμούς και θεσμικούς περιορισμούς για την περαιτέρω ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στη χώρα μας. Με άλλα λόγια, υποστηρίζεται ότι η συγκρότηση προνοιακού κράτους στην Ελλάδα ακολούθησε τη λογική του «εθνικού κράτους πρόνοιας» και όχι του «κοινωνικού κράτους πρόνοιας», ενσαρκώνοντας μια μονοδιάστατη ερμηνεία της έννοιας «πολίτης» στη βάση του δικαίου του αίματος και της εθνικής καταγωγής. Ως *εθνικό κράτος πρόνοιας* νοείται εκείνο το κράτος πρόνοιας που προσπαθεί μέσω κοινωνικών μέτρων να εξασφαλίσει, να προωθήσει και να διαφυλάξει κάποια έκφραση «εθνικού ιδεώδους», συνήθως δικαιολογημένου

---

<sup>9</sup> *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου*, Ίδρυμα Έρευνας και Παιδείας Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, Αθήνα 1993.

<sup>10</sup> «Το καλειδοσκόπιο του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα της δεκαετίας του '90», στο Ματσαγγάνης Μ. (επιμ.), *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα 1999, σελ. 139-152.

<sup>11</sup> *Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, Εξάντας, Αθήνα 1992 και "Social protection in Greece: A brief glimpse of a Welfare State", *Social Policy and Administration*, 30 (4), 342-347.

<sup>12</sup> "Social assistance in Southern Europe: the case of Greece revisited", *Journal of European Social Policy*, 10 (1), 68-80.

<sup>13</sup> *Ζητήματα κοινωνικής πολιτικής*, Τόμος Α, Διόνικος, Αθήνα 2003.

<sup>14</sup> Καζάκος / Μπουρίκος, 2003, σελ. 180-181.

διακηρυκτικά στην ύπαρξη εθνικών απειλών και κινδύνων ή τη διαφύλαξη της εθνικής (και κοινωνικής συνοχής). Το *κοινωνικό κράτος πρόνοιας* έχει ως βασικό σκοπό την άμβλυνση του *κοινωνικού ζητήματος* με την υιοθέτηση μέτρων και δράσεων για την αντιμετώπιση της φτώχειας και των ιδιαίτερων συνθηκών αύξησης του κινδύνου φτώχειας (πχ., ανεργία, αναπηρία, πολυμελή νοικοκυριά).<sup>15</sup>

Οι ιστορικά και χρονικά εστιασμένες μελέτες για την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας (case studies) μπορούν να καταδείξουν με μεγαλύτερο βαθμό ενάργεια τα δομικά υλικά οικοδόμησης των κοινωνικών πολιτικών και να συμβάλουν στη διαχρονική και διακρατική σύγκριση. Στην ελληνική βιβλιογραφία, ανάλογες προσπάθειες είναι αυτές του Λιάκου<sup>16</sup> και του Μαυρέα<sup>17</sup> για την περίοδο του μεσοπολέμου και του Σωτηρόπουλου<sup>18</sup> για την περίοδο της δικτατορίας. Η έρευνα του Λιάκου αντιμετωπίζει την κοινωνική πολιτική ως φαινόμενο πολυδιάστατο, αναδεικνύει τη σημασία των διεθνών οργανισμών στη μεταφορά πολιτικών και θεσμών, συναρτά την ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής από το κοινωνικό αλλά και το εθνικό ζήτημα και τονίζει το ρόλο των κοινωνικών ωφελημάτων ως πηγή ανταγωνισμού ανάμεσα σε διάφορες κοινωνικές ομάδες.

Η έρευνα του Σωτηρόπουλου φωτίζει το ρόλο του πελατειακού κορπορατισμού και του πατερναλιστικού κράτους πρόνοιας, και αναδεικνύει ότι βασικό στοιχείο της προνοιακής ιδεολογίας της δικτατορίας ήταν η επιδίωξη αντιμετώπισης της εξάπλωσης των κομμουνιστικών ιδεών. Τέλος, η εργασία του Μαυρέα αναδεικνύει το ρόλο της κρατικής πρωτοβουλίας και του ιδεολογικού οπλοστασίου των διεθνών οργανισμών στην οικοδόμηση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, κάνοντας αναφορές και σε οικονομικούς, κοινωνικούς και ιδεολογικούς παράγοντες.

Η ιστορική περίοδος του πρώτου προσφυγικού κύματος στην Ελλάδα των αρχών του 20<sup>ου</sup> αιώνα και όσων ακολούθησαν μέχρι και το 1930 αποτελεί ένα ευνοϊκό πεδίο ιχνηλασίας των δομικών παραγόντων που διαμόρφωσαν το ελληνικό

---

<sup>15</sup> Η προτεινόμενη τυπολογία του κράτους πρόνοιας αντλεί στοιχεία από την περίφημη διάκριση μεταξύ “war state” και “welfare state” του Alfred Zimmern. Το κράτος πρόνοιας αντιπροσώπευε τις πολιτικές μιας δημοκρατικής πολιτείας, σε αντίθεση με το «κράτος των πολεμικών μηχανών» των ευρωπαϊκών δικτατοριών.

<sup>16</sup> Ο.π., 1993.

<sup>17</sup> «Κοινωνική πολιτική και ιδεολογία στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου: Επιδράσεις και εξελίξεις με αφορμή το ζήτημα των κοινωνικών ασφαλίσεων», *Θέσεις*, 64, Ιούλιος-Σεπτέμβριος 1998, σελ. 121-155.

<sup>18</sup> « Ο μπουρλοτιέρης κομμουνιστής και ο πένης και νήστις εργάτης: η κοινωνική της δικτατορίας » στο Αθανασάτου Γ., Ρήγος Α., Σεφεριάδης Σ. (επιμ.), *Η Δικτατορία 1967-1974: Πολιτικές πρακτικές-ιδεολογικός λόγος-αντίσταση*, Καστανιώτης, Αθήνα 1999, σελ. 115-131.

κράτος πρόνοιας και του τρόπου συγκρότησης της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη. Η περίοδος μελέτης μας περιστρέφεται γύρω από τις κοινωνικές συνθήκες και τις δημόσιες πολιτικές που αντιμετώπισαν οι πρόσφυγες της Ανατολικής Ρωμυλίας και των λοιπών Βαλκανίων, συνθήκες και πολιτικές που προετοίμασαν και το έδαφος για την αντιμετώπιση του μεγάλου προσφυγικού κύματος του 1922. Δεν είναι άλλωστε τυχαίο ότι το 1922 δεν αποτελεί έτος ορόσημο και όριο περιοδολόγησης μόνο της ελληνικής στρατιωτικής, διπλωματικής και οικονομικής ιστορίας, αλλά και της ιστορίας της κοινωνικής πρόνοιας.<sup>19</sup>

### ***Το ιστορικό πλαίσιο και ο ελληνισμός της Ανατολικής Ρωμυλίας***

Τα πρώτα προσφυγικά κύματα της περιόδου 1906-1919 αποτελούν αποτέλεσμα και εγγενές χαρακτηριστικό των εθνικών επιδιώξεων, στρατιωτικών εξελίξεων και τελικών διακρατικών και διεθνών διευθετήσεων στο χώρο της Βόρειας και Ανατολικής Θράκης. Οι εθνικές επιδιώξεις είχαν ήδη εκδηλωθεί και υλοποιηθεί εν μέρει στο χώρο της Μακεδονίας, συνεπικουρούμενες από το γεγονός της κινητικότητας των βαλκανικών λαών στην ενιαία Οθωμανική Αυτοκρατορία. Η Μεγάλη Βουλγαρία άρχισε να προβάλλει ως βασικός παράγοντας κινδύνου για την πλειάδα των ελληνικών πληθυσμών στην Ανατολική Μακεδονία και την Ανατολική Ρωμυλία (Βόρεια Θράκη). Η δημιουργία της Βουλγαρικής Εξαρχίας<sup>20</sup> το 1870 και η ίδρυση της Βουλγαρικής Ηγεμονίας το 1878 με τη Συνθήκη του Αγίου Στεφάνου αποτελούσαν και θεσμική υλοποίηση της βουλγαρικής μεγάλης ιδέας, που τελικά θα καταλήξει περιορισμένη ένα χρόνο αργότερα στο Συνέδριο του Βερολίνου (1878), καθώς προβλέπονταν περιορισμένα σύνορα και δημιουργία της Αυτόνομης Ανατολικής Ρωμυλίας.

Η πρώτη διάσπαση της ενιαίας Θράκης υπό την οθωμανική αρχή πραγματοποιήθηκε με πραξικοπηματικό τρόπο το 1885 με τη ένταξη της Βόρειας Θράκης (Ανατολική Ρωμυλία) στη Βουλγαρία.. Η κατάσταση χειροτέρευε για τον ελληνισμό: υποχρεωτική διδασκαλία της ελληνικής της βουλγαρικής στα ελληνικά σχολεία, επιθέσεις από τον τύπο, εμπορικός αποκλεισμός. Τελική κατάληξη η *καταστροφή της Αγγιάλου και της Μεσημβρίας το 1906*. Οι Έλληνες των περιοχών

---

<sup>19</sup> Σταθόπουλος: 2005, Μαστρογιάννης: 1960, Πανουτσοπούλου: 1980, και Θωμόπουλος: 1977.

<sup>20</sup> Η Βουλγαρική Εξαρχία καταδικάστηκε ως σχισματική από τον Οικουμενικό Πατριάρχη Κωνσταντινούπολης, ενώ καταδικάστηκε και ο εθνοφυλετισμός των λαών της Βαλκανικής και οι ένοπλες συγκρούσεις που τον συνόδευαν.

εγκατέλειψαν πατρογονικές εστίες και κινήθηκαν προς την Ανατολική Θράκη και την Ελλάδα. *Η Ανατολική Ρωμυλία ενσωματώθηκε τελικά στη Βουλγαρία το 1908 με την ανακήρυξη της τελευταίας ως ανεξάρτητου βασιλείου.*

### **Οι πρώτοι πρόσφυγες**

Το προσφυγικό ζήτημα στη σύγχρονη ελληνική ιστοριογραφία ταυτίζεται σε μεγάλο βαθμό (αν όχι αποκλειστικά) με την εγκατάσταση των μικρασιατών προσφύγων μετά την καταστροφή του 1922. Ωστόσο, η ιστορική εξέλιξη του ελληνικού εθνικού κράτους από την Επανάσταση μέχρι την επίτευξη εθνικής ολοκλήρωσης περιείχε αναγκαστικά κύματα προσφύγων, λόγω της διαφοροποίησης των συνόρων και των ρευστών συνθηκών στη Βαλκανική μέχρι και το 1923 (Συνθήκη της Λωζάνης). Θα μπορούσαμε σχηματικά να ορίσουμε ως *πρώτο κύμα προσφύγων* του 20<sup>ου</sup> αιώνα, *το κύμα των κατοίκων της Ανατολικής Ρωμυλίας του 1906*. Το κύμα αυτό συμπληρώνεται από απελαθέντες Έλληνες της Ρουμανίας («κουτσοβλαχικό ζήτημα»), και Έλληνες από τη Βουλγαρία, τη Δυτική Θράκη, την Ανατολική Μακεδονία (κυριαρχία Βουλγαρίας) και από τις περιφέρειες Μοναστηρίου, Γευγελής και Δοϊράνης (κυριαρχία Σερβίας).

Αναλυτικότερα, οι επιδιώξεις του τουρκικού εθνικισμού μετά τις ήττες του 1911 (ιταλοτουρκικός πόλεμος) και των Βαλκανικών πολέμων (1912-1913) στράφηκαν πρώτιστα εναντίον των «εσωτερικών» εχθρών, δηλαδή των μειονοτήτων. Η μετακίνηση μουσουλμάνων από τη Σερβία, τη Βουλγαρία και την Ελλάδα μετά το 1914 προς τα οθωμανικά εδάφη αποτέλεσε το πρόσχημα για το σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών απομάκρυνσης των Ελλήνων από τη δυτική Μικρά Ασία, τον Πόντο, το Μαρμαρά κ.ά.. Οι πολιτικές αυτές περιλάμβαναν την υποχρεωτική στράτευση, τη μετακίνηση πληθυσμών από τα παράλια προς το εσωτερικό, εμπόδια στην οικονομική δραστηριότητα, ενέργειες βίας και λεηλασιών. Τα σχολεία και οι εκκλησίες του Πατριαρχείου σταμάτησαν να λειτουργούν. Πολλές χιλιάδες Ελλήνων κινήθηκαν προς το εθνικό κέντρο με σκοπό την επιβίωση.

Η κατάληψη της Ανατολικής Μακεδονίας από τη Βουλγαρία αποτέλεσε αιτία για τη δημιουργία προσφύγων Ελλήνων το 1916. Μετά τη λήξη του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου επέστρεψαν στις εστίες τους μέχρι την τελική διευθέτηση του καθεστώτος τους το 1919 με τη Συνθήκη του Νεϊγύ. Η τελευταία προέβλεπε παραχώρηση της Δυτικής Θράκης στην Ελλάδα και αμοιβαία ανταλλαγή πληθυσμών μεταξύ Ελλάδας και Βουλγαρίας (50.000 Βούλγαροι και 30.000 Έλληνες-ήδη 20000 Έλληνες είχαν

μετακινηθεί πριν το 1919).<sup>21</sup> Το πρώτο κύμα προσφύγων (δηλαδή πριν το 1922) συμπληρώθηκε με μετακινήσεις Ελλήνων από τα ιταλοκρατούμενα Δωδεκάνησα (1910-), τη Βόρειο Ήπειρο (1914), τη Ρουμανία (1919) και περιοχές της Μικράς Ασίας (1919). Επίσης, Έλληνες της Ρωσίας μετακινήθηκαν λόγω της ρωσικής επανάστασης (1917). Οι εκτιμήσεις για το πρώτο κύμα προσφύγων, δηλαδή των προσφύγων πριν το 1922 δίδονται. Σύμφωνα με μια από τις διαθέσιμες πηγές<sup>22</sup> εκτιμάται σε 151.892 ανθρώπους. Από αυτούς, οι 86.422 προέρχονταν από την Τουρκία (37.728 από τη Μικρά Ασία, 27.057 από την Ανατολική Θράκη, 17.528 από τον Πόντο και 4.109 από την Κωνσταντινούπολη), οι 37.635 από τη Ρωσία, οι 20.977 από τη Βουλγαρία και οι υπόλοιποι 6.858 από διάφορες χώρες.<sup>23</sup>

### ***Οι ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες στον ελλαδικό χώρο***

Οι παραπάνω στρατιωτικές και πολιτειακές εξελίξεις έλαβαν χώρα σε συγκεκριμένες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες στον ελλαδικό χώρο. Μια συνοπτική παρουσίαση του τότε ελληνικού παραδείγματος αντιμετώπισης των δυσχερειών αποκαλύπτει το πλαίσιο αντιμετώπισης και των προσφυγικών κυμάτων. Οι οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες την ίδια περίοδο – από το 1870 ως το 1908- είχαν τεθεί σε δεύτερη μοίρα, δεδομένου ότι οι αυξημένες ανάγκες για τον εξοπλισμό του στρατεύματος προσδιόρισαν μονοσήμαντα τους προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής και επιβάρυναν σοβαρά τα δημόσια οικονομικά. *Ελάχιστα μέτρα κοινωνικής πρόνοιας ελήφθησαν*, ενώ από την άλλη πλευρά τα έργα υποδομής υπήρξαν μηδαμινά.

Η ήττα του 1897 και η Ελλάδα υπό Διεθνή Οικονομικό Έλεγχο(ΔΟΕ) το 1898 λόγω αδυναμίας εξυπηρέτησης του εξωτερικού χρέους. Ο ΔΟΕ είχε στόχο τη διαχείριση των δημοσίων οικονομικών μέσω του περιορισμού των εξόδων και της αύξησης των εσόδων του κρατικού ταμείου (υπό τον έλεγχο του ΔΟΕ τέθηκαν: έσοδα από τα μονοπώλια, τα τέλη χαρτοσήμου, η φορολογία καπνού και οι δασμοί από τις

---

<sup>21</sup> Βλέπε Μιχαηλίδης / Παναγιωτοπούλου, 2001, σελ. 38-43 και Πελαγίδης, 2003, σελ. 40-41.

<sup>22</sup> Mavrogordatos G., *Stillborn Republic: Social conditions and party strategies in Greece, 1922-1936*, Univeristy of California Press, 1983.

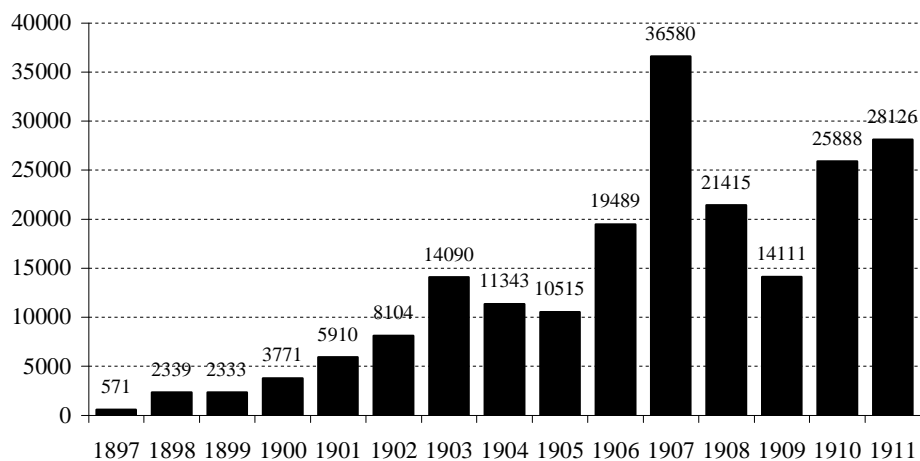
<sup>23</sup> Η απογραφή της ΕΣΥΕ του 1928 κατέγραψε ως πρόσφυγες που ήρθαν στην Ελλάδα κατά τις τρεις πρώτες δεκαετίες του 20<sup>ου</sup> αιώνα 1.221.849 ανθρώπους. Όσον αφορά τον τόπο προέλευσης αυτών των προσφύγων καταγράφηκαν οι εξής αναλογίες: 51,3% από τη Μικρά Ασία, 21% από την Ανατολική Θράκη, 14,9% από τον Πόντο, 3,9% από τον Καύκασο, 0,9% από τη Ρωσία, **4% (ήτοι 49.027 άνθρωποι) από τη Βουλγαρία**, 0,5% από τη Σερβία, 0,2% από την Αλβανία και 0,1% από διάφορες άλλες περιοχές.

εισαγωγές στο λιμάνι του Πειραιά). Ταυτόχρονα υπήρχε η υποχρέωση καταβολής των αποζημιώσεων στην Τουρκία για το 1897, η εξυπηρέτηση του εσωτερικού χρέους και η αντιμετώπιση της κρίσης της σταφιδοκαλλιέργειας.

*Η διέξοδος από το πρόβλημα δόθηκε μέσω της μετανάστευσης προς το εξωτερικό τις πρώτες δεκαετίες του 1900 και της συσσώρευσης των φτωχών στρωμάτων στα αστικά κέντρα. Η σταφιδική κρίση αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση των οικονομικών και πολιτικών διαρθρωτικών αδυναμιών της χώρας. Η μονοκαλλιέργεια της σταφίδας στη Βόρεια Πελοπόννησο (σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα της φυλλοξήρας των αντίστοιχων καλλιεργειών της Γαλλίας το 1878) συνάντησε τα όριά της το 1893 όταν η Γαλλία άρχισε να ανεβάζει πάλι την εθνική παραγωγή της. Η πτώση των διεθνών τιμών παρέσυρε τα ελληνικά εισοδήματα και οδήγησε σε χρεοκοπίες μεγαλεμπορικών οίκων, οικονομική και πολιτική αστάθεια και αναταραχή. Η Πολιτεία θέσπισε το παρακράτημα και μια σειρά υποστηρικτικών θεσμών, όπως η Σταφιδική Τράπεζα (1899) και η Προνομιούχος Εταιρεία Προστασίας της Παραγωγής και Εμπορίας της Σταφίδας (1905). Το παρακράτημα και οι υποστηρικτικοί μηχανισμοί κατέρρευσαν λόγω της μη αναστροφής των διεθνών τάσεων αλλά και του βασικού αγκαθιού του πολιτικού και κοινωνικού ιστού της χώρας: του κομματισμού και του πελατειακού συστήματος.*

*Η προτεραιότητα του εθνικού ζητήματος που επισκίαζε οποιαδήποτε άλλο πεδίο πολιτικής (πχ., πρόνοια, υποδομές) σε συνδυασμό με την αγροτική έξοδο και την περιορισμένη εκβιομηχάνιση, κατέστησε τη μετανάστευση ως την άμεση επιλογή εξόδου από την ανάγκη διευθέτησης του κοινωνικού ζητήματος. Η μεταναστευτική κίνηση από τη χώρα προς τις ΗΠΑ άρχισε να αυξάνεται ιδιαίτερα από το 1901 (σχεδόν δεκαπλασιασμός των ετήσιων εκροών σε σχέση με το 1897) και έφτασε σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα την περίοδο 1907-1911 με μέση ετήσια μεταναστευτική εκροή περίπου 25000 κατοίκων (βλ. και Διάγραμμα 1).*

### Διάγραμμα 1. Μεταναστευτική κίνηση από την Ελλάδα προς τις ΗΠΑ, 1897-1911



Πηγή: Καρδάσης, σελ. 252

Ωστόσο, τμήμα μόνο όσων εγκατέλειπαν την ύπαιθρο μετανάστευσε. Οι υπόλοιποι παρέμειναν κυρίως στην Αθήνα, γεγονός που φαίνεται από την πληθυσμιακή ανάπτυξη της πόλης. Από 60.000 κατοίκους το 1870 είχε πλέον 250.000 το 1907, ενώ σημαντική αύξηση παρατηρήθηκε και σε άλλα αστικά κέντρα, όπως η Πάτρα, η Καλαμάτα, ο Πύργος και η Χαλκίδα.<sup>24</sup> Η βιομηχανία, παρά την κάποια ανάπτυξη, καταλάμβανε δευτερεύουσα θέση σε σχέση με τον πρωτογενή τομέα. Η περιορισμένη βιομηχανική και οικονομική ανάπτυξη της Αθήνας σήμαινε περιορισμένες ευκαιρίες απασχόλησης. Έτσι δημιουργήθηκε μια μεγάλη δεξαμενή ανθρώπων διαθέσιμων για πρόχειρες εργασίες που αδυνατούσε να ξεφύγει από τη φτώχεια και την ανέχεια. Ταυτόχρονα αυξάνεται η παρουσία επαιτών, ανήμπορων και απροστάτευτων νέων στους δρόμους της πόλης.

*Η αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων γίνεται από ιδιώτες και φιλανθρωπικές δραστηριότητες (σχολεία για άπορες νέες, Άσυλο Αγίας Αικατερίνης, Ορφανοτροφείο Χατζηκώνστα, Νοσοκομείο Παίδων, φθισιατρείο Σωτηρία). Η δημόσια αντίληψη και πρόνοια περιορίζεται κυρίως στη δημιουργία ορφανοτροφείων, την υλοποίηση κάποιων προγραμμάτων υγιεινής επείγοντα χαρακτήρα (πχ, επιδημία πανώλης), την ίδρυση ειδικών νοσοκομείων (πχ., σανατόρια, λοιμωδών) και την*

<sup>24</sup> Τσουκαλάς, 1979, ο.π., σελ. 167-168.

αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων με την ιδρυματική μέθοδο (ιδρυματική πρόνοια).<sup>25</sup> Οφείλουμε ωστόσο να σημειώσουμε ότι την ίδια περίοδο σημειώνεται μια αξιόλογη συνειδητοποίηση του κοινωνικού ζητήματος<sup>26</sup> με όρους ταξικούς, γεγονός που αντανακλάται και στην ενίσχυση του εργατικού κινήματος σε αστικά κέντρα εκτός Αθηνών (πχ., Βόλος) και στη δημιουργία της Σοσιαλιστικής Δημοκρατικής Ένωσης και της Ομάδας των Κοινωνιολόγων (1907).

Παρά ταύτα, η προνοιακή αντιμετώπιση των προσφύγων έλαβε χώρα σε ένα κοινωνικό περιβάλλον όπου η κοινωνική ιδιότητα του πολίτη δεν είχε σχεδόν καμία σημασία ενώπιον της ανάγκης διάσωσης του έθνους και ανατροφής μελλοντικών στρατιωτών. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και η πρόιμη νομοθεσία των αρχικών δεκαετιών του 1900 αναφέρονταν στην ανάγκη δημιουργία ικανών στρατιωτών.<sup>27</sup>

### ***Η προνοιακή αντιμετώπιση του προσφυγικού ζητήματος***

Η προνοιακή αντιμετώπιση των προσφύγων αναφέρεται στα ιδιαίτερα θεσμικά μέσα και τα μέτρα πολιτικής που ελήφθησαν από τις ελληνικές κυβερνήσεις για την υποδοχή των προσφύγων, την αποκατάσταση και την κοινωνική ένταξή τους στον εθνικό κορμό. Με άλλα λόγια, αναφέρεται σε όλο εκείνο το πλέγμα υπηρεσιών, παροχών και ρυθμίσεων για την εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης των προσφύγων. Τα μέτρα προνοιακής πολιτικής μπορούν να μελετηθούν σε δυο επίπεδα, σε στρατηγικό και σε επιχειρησιακό επίπεδο.

Σε στρατηγικό επίπεδο, οι πρώτες κινήσεις των ελληνικών κυβερνήσεων χαρακτηρίζονταν από αποσπασματικότητα, έλλειψη σχεδιασμού και προχειρότητα στη διάγνωση των προβλημάτων. Είναι χαρακτηριστικό της έλλειψης στρατηγικής δημόσιας πολιτικής ότι η αρχική προνοιακή πολιτική στηρίχθηκε βασικά (αν όχι αποκλειστικά) στην ιδιωτική πρωτοβουλία και κοινωνική αλληλεγγύη, κατάσταση που διήρκεσε μέχρι και το 1916 (αρκετά δηλαδή χρόνια μετά την έλευση των πρώτων

---

<sup>25</sup> Βλέπε αναλυτικότερα Πανουτσοπούλου Κ., 1980, σελ. 110-111 και 115-118.

<sup>26</sup> Εκδίδεται το Κοινωνικό Ζήτημα του Γ. Σκληρού (1907).

<sup>27</sup> Σύμφωνα με το νόμο 429/1912 περί εργασίας γυναικών και ανηλίκων «...είναι βεβαιωμένον ότι πολλή και ακανόνιστος σωματική εργασία, κατά την νεαράν ηλικίαν, παρεμποδίζει την ανάπτυξιν και κανονικής διάπλασιν του σώματος και εξαντλεί ούτω τας εργατικά δυνάμεις προώρως πριν αναπτυχθώσιν αύται εντελώς, παρασκευάζουσα γενεάς ασθενικάς, πολίτας και στρατιώτας ανικάνους...» (Λιάκος, 1993, σελ. 282).

προσφύγων).<sup>28</sup> Η μεγαλύτερη θεσμική καινοτομία προήλθε κυρίως από τις συνέπειες των Βαλκανικών Πολέμων (ανάπηροι, χήρες, ορφανά) και των συνεπαγόμενων προσφυγικών μετακινήσεων και έλαβε τη μορφή ίδρυσης Υπουργείου.

Το 1917 ιδρύθηκε το Υπουργείο Περιθάλψεως στη δικαιοδοσία του οποίου υπήχθη «...η μέριμνα περί της περιθάλψεως των προσφύγων, περί της κανονικής καταβολής του επιδόματος εις τα οικογενείας των επιστρατευμένων και περί άλλης παντοδαπής προστασίας και υποστηρίξεως των ιδίων οικογενειών, προς τούτοις δε και η μέριμνα προς προσέλευσιν εθελοντών...».<sup>29</sup>

Η ανάδειξη σημαντικών θεμάτων υγιεινής και η ανάγκη σχεδιασμού και εφαρμογής υγειονομικής πολιτικής λόγω της αστικής ανάπτυξης και της εκβιομηχάνισης της παραγωγής οδήγησαν στη διεύρυνση του εν λόγω Υπουργείου με την εισαγωγή της Υγιεινής ως ενός εκ των πυλώνων του Υπουργείου. Αυτό έγινε πραγματικότητα το 1922 με τη μετονομασία του Υπουργείου Περιθάλψεως σε Υπουργείο Υγιεινής, Πρόνοιας και Αντιλήψεως.<sup>30</sup> Το Υπουργείο καταργήθηκε<sup>31</sup> για μια περίπου περίοδο επτά μηνών από τη δικτατορική κυβέρνηση Θ. Πάγκαλου, ενώ νέες θεσμικές εξελίξεις καταγράφονται το 1928, όταν ο Ελευθέριος Βενιζέλος διαχώρισε τον τομέα της Υγιεινής, αρχικά ως Υφυπουργείο<sup>32</sup> και εν συνεχεία ως αυτοτελούς Υπουργείου Υγιεινής (Νόμος 4172/1929, ΦΕΚ 201/16-6-1929).<sup>33</sup>

<sup>28</sup> Βλέπε και Πελαγίδη, 2003, σελ. 64.

<sup>29</sup> ΝΔ «Περί συστάσεως Υπουργείου Περιθάλψεως», ΦΕΚ 112/14-6-1917). Η ιστορική εξέλιξη του εν λόγω Υπουργείου αντανακλά σε μεγάλο βαθμό και τη θεσμική διεύρυνση του προσφυγικού ζητήματος στη χώρα μας.

<sup>30</sup> ΝΔ της 13/14-12-1922, ΦΕΚ 269.

<sup>31</sup> ΝΔ της 11/12-1-1926 (ΦΕΚ). Επανιδρύθηκε με το ΝΔ της 28-8-1926 (ΦΕΚ 286).

<sup>32</sup> ΝΔ 25/1928, ΦΕΚ 174/ 25-8-1928.

<sup>33</sup> Οι δυσχέρειες στην ίδρυση του Υπουργείου Υγιεινής και Κοινωνικής Πρόνοιας: αποδίδονται στην ακηδία πολιτικών, την έλλειψη βούλησης για ριζική αντιμετώπιση του προβλήματος, τις αντιδράσεις γραφειοκρατών, την εχθρότητα του ιατρικού κόσμου που φοβόταν την ανάμειξη του κράτους και την υπαλληλοποίησή τους, την απουσία μεθοδικότητας και συστηματικότητας της εργασίας, τις κομματικές συναλλαγές και ποικίλους συμβιβασμούς, καθώς και την απουσία θεσμικής συνέχειας (Λιάκος, 1993, σελ. 320). Η θεσμική ρευστότητα του εν λόγω Υπουργείου διατηρήθηκε και τα μεταγενέστερα χρόνια. Το 1933 ενοποιούνται οι τομείς υγιεινής και πρόνοιας σε ένα κοινό Υπουργείο που ονομάζεται «Υπουργείο Κρατικής Υγιεινής και Αντιλήψεως». Το Υπουργείο διαχωρίστηκε και πάλι κατά την περίοδο της μεταξικής δικτατορίας με τη δημιουργία του Υπουργείου Εθνικής Πρόνοιας. Στη διάρκεια της Κατοχής επανιδρύεται το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας και Αντιλήψεως (εξελισσόμενο σε Υπουργείο Πρόνοιας και Κρατικής Αντιλήψεως και εν συνεχεία σε Υπουργείο Εθνικής Πρόνοιας. Με την απελευθέρωση δημιουργήθηκαν πάλι δυο ξεχωριστά υπουργεία: το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας (Νόμος 7/1945, ΦΕΚ 10/6-11-1945) και το Υπουργείο Υγιεινής (Νόμος 8/1945, ΦΕΚ 10/6-11-1945). Το 1951 το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας ανέλαβε τις αρμοδιότητες όλων των τομέων αλλά και νέων: οικισμού και ανοικοδομήσεως. Η Ένωση Κέντρου δημιούργησε ξανά το Υπουργείο Υγιεινής (ΝΔ 4372/1964, ΦΕΚ 168/16-10-1964)-το 1968 ενιαίο Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών με αρμοδιότητα και στις Κοινωνικές Ασφαλίσεις (ΝΔ 1/1968, ΦΕΚ 270/21-11-1968). Το σχήμα αυτό ήταν το μακροβιότερο στην ιστορία του εν λόγω Υπουργείου και διατηρήθηκε μέχρι το 1982. Το 1982 διαχωρισμός ξανά σε δυο Υπουργεία: Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και Υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Νόμος 1266/1982, ΦΕΚ 81/2-7-1982).

Η ένταση του προσφυγικού προβλήματος μετά το 1919 οδήγησε στην στρατηγική επιλογή της επίκλησης διεθνούς βοήθειας, αφού η Ελλάδα με ίδια μέσα (θεσμικά, οργανωτικά, οικονομικά) δεν μπορούσε πια να αντιμετωπίσει το μεγάλο κύμα προσφύγων από τη Μικρά Ασία. Η στρατηγική αυτή υλοποιήθηκε στη βάση συμφωνίας με την Κοινωνία των Εθνών και μέσω της ίδρυσης και λειτουργίας της Επιτροπής Αποκατάστασης Προσφύγων (βλέπε παρακάτω).

Σε επιχειρησιακό επίπεδο, επίσης δεν λείπουν οι πολλές θεσμικές ρυθμίσεις και τροποποιήσεις.<sup>34</sup> Ειδικότερα, η καταστροφή της Αγχιάλου<sup>35</sup> και η ανάγκη περίθαλψης των προσφύγων από την Ανατολική Ρωμυλία εμφανίζεται σε μια περίοδο ανάπτυξης της ελληνικής κοινωνικής πρόνοιας που χαρακτηρίζεται από «...χαλαρότητα και έλλειψις σαφούς προγραμματισμού...*Η Κοινωνική Πρόνοια αποτελούσα ασήμαντον μέρος της επιτελικής κρατικής απασχολήσεως, ενός Τμήματος της Διευθύνσεως της Δημοσίας Υγείας και Αντιλήψεως του Υπουργείου των Εσωτερικών και ανατεθειμένη εις τη σκιά εις αποτελέσματα Δημοτικής και Κοινοτικής δραστηριότητας, ως εκδήλωσις Δημοσίας Κοινωνικής Προνοίας, απερροφάτο εκ των εκάστοτε μέτρων επειγούσης περιθάλψεως. Ουδέν δε σύστημα ή προγραμματισμός οργανώσεως φορέων Κοινωνικής Προνοίας και εφαρμογής μονίμων προγραμμάτων Κοινωνικής Προστασίας σημειούται. Η όλη δραστηριότης αφίετο εις την ολονέν αναπτυσσόμενην ιδιωτικήν Πρωτοβουλίαν, κινουμένην και κατευθυνόμενην υπό των αισθημάτων της αυθορμήτου ροπής προς τα έργα της ευποιίας, των μεγάλων ευεργετών, διεθετόντων και πλούτων, τον αεί μένοντα και ουδέποτε δραπετεύοντα και ατομικήν δραστηριότητα εις έργα θεάρεστα. Συνήθη θέματα επειγούσης περιθάλψεως, ως της Προστασίας των προσφύγων του Κρητικού αγώνος (1867), των σεισμοπαθών*

---

Επανάωση το 1985 (Νόμος 1558/1985 με τη δημιουργία του Υγείας και Πρόνοιας (με Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων). Το 1995 ο τομέας Κοινωνικών Ασφαλίσεων μεταφέρθηκε στο Υπουργείο Εργασίας (ΠΔ 372/1995, ΦΕΚ 201/14-9-1995) και το 2004 μετονομάστηκε σε Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ([www.mohaw.gr](http://www.mohaw.gr)).

<sup>34</sup> Το φαινόμενο της θεσμικής ρευστότητας τόσο σε στρατηγικό όσο και σε επιχειρησιακό επίπεδο στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας δεν είναι παρά αντανάκλαση της γενικότερης κουλτούρας νομικισμού και φορμαλισμού της ελληνικής διοικητικής κουλτούρας. Πολλές φορές τα κοινωνικά προβλήματα «λύνονται» θεσμικά με την υιοθέτηση νέας νομοθεσίας ή και τη δημιουργία νέων θεσμών, χωρίς όμως καμία προπαρασκευή για την επίτευξη συγκεκριμένου έργου και την αξιολόγησή του. Βλέπε για την μακρο-ιστορική και μακρο-κοινωνιολογική προσέγγιση του ελληνικού φορμαλισμού, Τσουκαλάς Κ. (1999, 2005).

<sup>35</sup> Βλέπε για αναλυτικές ιστορικές περιγραφές, Διονυσίου Γ., *Μια Αγχιάλος Νέα γεννιέται*, Σύλλογος Αγχιαλιτών Αθήνας, Αθήνα 2006 και Μαυρομαμάτης Δ., *Η Αγχιάλος μέσ' από τις φλόγες*, Αθήνα 1930 (επανεκδοση του Συλλόγου Αγχιαλιτών Αθήνας).

του 1886, των προσφύγων της Αγκιάλου (1906), ελκύουν το ενδιαφέρον και την ενεργόν ανάμιξιν της Πολιτείας...». <sup>36</sup>

Το πρώτο κύμα προσφύγων στην περίπτωση των Αγκιαλιτών βρήκε θαλαπωρή είτε στο Πατριαρχείο Κωνσταντινούπολης<sup>37</sup> είτε στην ιδιωτική φιλανθρωπική πρωτοβουλία στον Πειραιά<sup>38</sup> που εξασφάλιζε ενδύματα, τρόφιμα και κάποιο επίδομα. Οι ιδιωτικές φιλανθρωπικές επιτροπές διενεργούσας και εράνους για τη συγκέντρωση χρημάτων που συμπλήρωναν το κρατικό επίδομα.<sup>39</sup> Οι ιστορικές περιγραφές κάνουν λόγο για καλές εντυπώσεις όσον αφορά την περιποίηση και την περίθαλψη, δεδομένης και της οικονομικής κατάστασης του ελληνικού κράτους. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Διονυσίου<sup>40</sup> «...γενικά, το κράτος, η εκκλησία, αλλά και ο λαός, έκαναν ότι ήταν δυνατόν για να ελαφρύνουν τον πόνο τους...». Προς επίρρωση αυτής της εντύπωσης-διαπίστωσης παρατίθενται και αναφορές σε εφημερίδες της εποχής για τη σύσταση εκκλησιαστικών ταμείων υπέρ των προσφύγων, συλλογή χρημάτων από ομίλους και επιτροπές πολιτών, συνεισφορές εργατών, συνεισφορές Δήμων, διοργάνωση συναυλιών και συγκέντρωση χρημάτων, παροχή δωρεάν βιβλίων κ.ά.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Μαστρογιάννης, 1960, σελ. 230-231.

<sup>37</sup> Βλέπε αναλυτικά για το φιλανθρωπικό έργο του Πατριαρχείου: Κάννερ Ε., *Φτώχεια και Φιλανθρωπία στην Ορθόδοξη Κοινότητα της Κωνσταντινούπολης, 1753-1912*, Κατάρτι, Αθήνα 204.

<sup>38</sup> Μαυρομμάτης, 1930, 66.

<sup>39</sup> Διονυσίου, 2006, σελ. 31

<sup>40</sup> Διονυσίου, 2006, σελ. 33.

<sup>41</sup> Διονυσίου, 2006, σελ. 32-42.



*Πρόσφυγες από την Αγγιάλο σε κάποια αλάνα το 1910. Φωτογραφικό Αρχείο Ε.Λ.Ι.Α.*

Σε καμία περίπτωση ωστόσο δεν γνωρίζουμε τα συνολικά ποσά που συγκεντρώθηκαν, τον αριθμό των προσφύγων που υπήρξαν λήπτες των δωρεών και τα κριτήρια των χορηγούμενων παροχών.<sup>42</sup> Επίσης, οι αναφορές για τις κινήσεις της ιδιωτικής φιλανθρωπίας παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλία ανά γεωγραφική περιοχή, γεγονός που μαρτυρά τη διαφορετική αντιμετώπιση των Αγγιαλιτών προσφύγων ανάλογα με τον τόπο που βρέθηκαν (αστικά κέντρα, επαρχία, νησιά). Με άλλα λόγια, οι Αγγιαλίτες αντιμετώπισαν μια διαφοροποιημένη εκδοχή της «κοινωνικής ιδιότητας» του πολίτη ανάλογα με τον τόπο εγκατάστασης και τις ιδιαίτερες κοινωνικές συνθήκες. Η κατ' οικονομία και κατ' επείγον αντιμετώπιση του προσφυγικού θέματος από την Πολιτεία συναντούσε την περιστασιακή και ευμετάβλητη ιδιωτική φιλανθρωπική δράση με κοινό παρανομαστή την έλλειψη μιας ελάχιστης και αξιοπρεπούς προνοιακής κάλυψης.

Η σημαντικότερη νομοθετική παρέμβαση αποκατάστασης των Αγγιαλιτών προσφύγων ήταν η έκδοση του νόμου «περί συνοικισμού και διανομής γαιών εν

---

<sup>42</sup> Εξαιρέση ίσως αποτελεί ο απολογισμός της Επιτροπής Περιθάλψεως Προσφύγων εξ Ανατολικής Ρωμυλίας (Διουνσίου, 2006, σελ. 171-173). Σύμφωνα με τον απολογισμό, οι περιθαλπόμενοι πρόσφυγες ήταν γύρω στις 35.000 και τα συγκεντρωθέντα χρήματα μοιράζονταν είτε από την ίδια την Επιτροπή είτε από τη Μητρόπολη. Η Επιτροπή αυτή λειτούργησε και Υποεπιτροπές στη Χαλκίδα, τον Αλμυρό, τον Πόρο, την Τήνο και την Αμαλιάπολη.

Θεσσαλία και περί ιδρύσεως Θεσσαλικού Γεωργικού Ταμείου». <sup>43</sup> Σύμφωνα με αυτόν το νόμο εγκρίθηκε ο συνοικισμός των εξ Ανατολικής Ρωμυλίας, Βουλγαρίας και Ρουμανίας προσφύγων ομογενών στη Θεσσαλία και ντόπιων καλλιεργητών. Η εξαγορά γης μέσω του Θεσσαλικού Ταμείου (αργότερα εντάχθηκε στο Ταμείο Εποικισμού) και η διαμοίραση των κλήρων στους δικαιούχους είχε τη μορφή δανείου από το Ελληνικό Δημόσιο, ενώ η κυριότητα των κτημάτων παρέμενε στο Δημόσιο.

Οι παρατηρήσεις του Διονυσίου <sup>44</sup> για την στάση των ντόπιων Θεσσαλών στην εγκατάσταση των προσφύγων υιοθετούν ένα πιο ρεαλιστικό και πλουραλιστικό πρότυπο, σε αντίθεση με τη στερεοτυπική αντίληψη των φιλόξενων γηγενών. <sup>45</sup> Διακρίνονται δυο βασικές προσεγγίσεις / απόψεις των γηγενών: η πρώτη χαρακτηρίζεται ωφελμιστική και ατομικιστική και επικεντρώνει στην απώλεια των εκτάσεων που θα παραχωρούνταν στους πρόσφυγες (*παίγνιο μηδενικού αθροίσματος*). Η δεύτερη προσέγγιση χαρακτηρίζεται φωτισμένη και αισιόδοξη, και επικεντρώνει στα μακροπρόθεσμα οφέλη από την εγκατάσταση των προσφύγων λόγω του μορφωτικού και κοινωνικού κεφαλαίου των τελευταίων.

*Η νομοθετική ρύθμιση των θεμάτων χωρίς την αναγκαία επιχειρησιακή προπαρασκευή οδήγησε και σε αυτή την περίπτωση σε καταστροφικά αποτελέσματα. Η έλλειψη συστήματος ύδρευσης σε συνδυασμό με τον ελώδη χαρακτήρα της περιοχής είχαν ως αποτέλεσμα την εξάπλωση ελονοσίας. <sup>46</sup> Όπως παραστατικά περιγράφεται «...τα πρώτα έτη της εγκαταστάσεως των Αγγιαλιτών εις την νέαν των πατρίδα υπήρξεν ολέθρια δι' αυτούς. Απόδειξις ότι το νεοσύστατον νεκροταφείον εκ δέκα στρεμμάτων υπερεπληρώθη εις βαθμόν ώστε να γίνει ανάγκη να χρησιμοποιηθή και δεύτερον*

<sup>43</sup> [Νόμος ΓΣΒ'(3202), 7-4-1907]. Βλέπε αναλυτικά Διονυσίου Γ., 2006, σελ. 91-109 και Μαυρομάτης Δ., 1930, σελ. 74-75.

<sup>44</sup> Διονυσίου, ο.π., σελ. 69-70.

<sup>45</sup> Το στερεότυπο των φιλόξενων γηγενών Ελλήνων ως προς την αντιμετώπιση των προσφύγων αναπαράγεται και διαδίδεται ιδιαίτερα μέσω της σχολικής ιστοριογραφίας της χώρας μας, καθώς αποτελεί βασικό συστατικό στοιχείο της εθνικής μας μυθολογίας. Η προσέγγιση του θέματος στη βάση επιστημονικών / ορθολογικών κριτηρίων αποκαλύπτει ότι η υποδοχή των κάθε φορά «άλλων» (προσφύγων εν προκειμένω) συναρτάται με ποικίλους παράγοντες, όπως η ιδεολογία, η πολιτική οικονομία, οι κοινωνικές συνθήκες κ.ά. Βλέπε χαρακτηριστικά: Δημάκης Ι., *Η πολιτειακή μεταβολή του 1843 και το ζήτημα των αυτοχθόνων και ετεροχθόνων*, Θεμέλιο, Αθήνα 1991· Μαυρογορδάτος Γ., «Ο διχασμός ως κρίση εθνικής ολοκλήρωσης», στο Τσαούσης Δ. (επιμ.), *Ελληνισμός και Ελληνικότητα*, Εστία, Αθήνα 2001 (δ' έκδοση), σελ. 69-80. Η καθημερινή κοινωνική πραγματικότητα των προσφύγων και των κατοίκων των νέων χωρών προσεγγίζεται ιδιαίτερα μέσω της ελληνικής λογοτεχνίας (βλέπε χαρακτηριστικά το μυθιστόρημα του Α. Καρκαβίτσα, *Ο Ζητιάνος*, Εστία, Αθήνα 1953, ε' έκδοση). Για τη στερεοτυπική προσέγγιση, Δραγώνα Θ., *Στερεότυπα και προκαταλήψεις*, ΥΠΕΠΘ/Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα 2004 και Πρακτικά επιστημονικής ημερίδας «Το σχολείο ως χώρος παραγωγής και συντήρησης στερεοτύπων», Σχολή Μωραΐτη, 2 Μαΐου 2000, Αθήνα 2007. Κείμενα και μελέτες για τα στερεότυπα στο: <http://users.hol.gr/~dbourikos>.

<sup>46</sup> Μαυρομάτης, 1930, 74-75, 77-79.

τοιούτων. Οργανισμοί υγείας και ισχυροί εγκαταλείψαντες το ζηλευτόν κλίμα της γενετείρας των και ευρεθέντες υφ' ας συνθήκας ευρέθησαν συνετρίβοντο ο εις μετά τον άλλον...».<sup>47</sup> Η δημόσια παρέμβαση για την αντιμετώπιση της ελονοσίας άρχισε χαρακτηριστικά και μόλις το 1910 μερίμνησε η *Κεντρική Επιτροπή Περίθαλψης Προσφύγων* για τη μεταφορά νερού και την κατασκευή υδραγωγείου, προχωρώντας μάλιστα σε παρακράτηση των επιδομάτων των προσφύγων.<sup>48</sup> Το 1925 ολοκληρώθηκε και το έργο αποξήρανσης των ελών από το Υπουργείο Γεωργίας.

Το Υπουργείο Εσωτερικών συγκρότησε Επιτροπές με έργο τη διανομή τροφίμων, ιματισμού και χρηματικής βοήθειας. Οι δαπάνες καλύπτονταν με δωρεές, εράνους και κάποια μικρή κρατική επιχορήγηση. Η προσπάθεια αυτή έλαβε πιο οργανωμένη μορφή με την ίδρυση στη Θεσσαλονίκη της «*Κεντρικής Επιτροπής προς περίθαλψιν και εγκατάστασιν των εν Μακεδονία εποίκων ομογενών*». Βασικός σκοπός της Κεντρικής Επιτροπής ήταν η άμεση περίθαλψη και εγκατάσταση των προσφύγων σε εγκαταλελειμμένα τουρκικά και βουλγαρικά χωριά της κεντρικής και ανατολικής Μακεδονίας.<sup>49</sup>

Η πρώτη ωστόσο συστηματική προσπάθεια αντιμετώπισης του πρώτου κύματος προσφύγων<sup>50</sup> πραγματοποιήθηκε με την *ίδρυση της Ανώτατης Διεύθυνσης Περιθάλψεως οικογενειών επιστράτων και προσφύγων* στη Θεσσαλονίκη (Οκτώβριος 1916-Ιούλιος 1917, κυβέρνηση Βενιζέλου στη Θεσσαλονίκη), προαγγέλου της ίδρυσης και Υπουργείου Περιθάλψεως το 1917.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Μαυρομάτης, 1930, 77-78.

<sup>48</sup> Μαυρομάτης, 1930, 78.

<sup>49</sup> Βαρλάς, 2000, σελ. 252.

<sup>50</sup> Είχε σε επιχειρησιακό επίπεδο προηγηθεί και η ίδρυση Ειδικού Γραφείου Εποικισμού στο Υπουργείο Γεωργίας για την προνοιακή κάλυψη των προσφύγων από τους Βαλκανικούς Πολέμους.. Σύμφωνα με τον Morgenthau (1994, σελ. 370-371), το Γραφείο διέθετε ένα μικρό αλλά έμπειρο επιτελείο γεωπόνων, μηχανικών και νομομαθών με εμπειρία στη στεγαστική και αγροτική αποκατάσταση. Τα επιτελικά στελέχη του Γραφείου Εποικισμού αποτέλεσαν έναν από τους βασικούς πυρήνες προσωπικού της μετέπειτα Επιτροπής Αποκατάστασης Προσφύγων.

<sup>51</sup> Μαστρογιάννης, 1960, σελ. 289 και Βαρλάς, 2000, σελ. 252.



*Ανώτατη Διεύθυνση Περιθάλψεως Οικογενειών, Επιστράτων και Προσφύγων, Αθήνα.*

*Φωτογραφικό αρχείο Ε.Α.Ι.Α.*

Σημαντική ήταν επίσης η προσφορά του ΠΙΚΠΑ<sup>52</sup> μέσω της οργάνωσης καθημερινών συσσιτίων, διανομής ρουχισμού και κλινοσκεπασμάτων, καθώς και μικρών χρηματικών βοηθημάτων. Η στέγαση των προσφύγων έγινε σε προσωρινά καταλύματα (σκηνές ή παραπήγματα), σε δημόσια κτίρια και σε επιταγμένα ή μισθωμένα ιδιωτικά κτίρια.

Για την ιατρική περίθαλψη των προσφύγων διορίστηκαν ιατροί, φαρμακοποιοί και μαιές, χορηγούνταν φάρμακα και προβλεπόταν νοσηλεία στα δημόσια νοσοκομεία ή σε άλλα, ειδικά διαμορφωμένα για τους πρόσφυγες. Υπήρξε επίσης μέριμνα για την εύρεση εργασίας και δωρεάν μετακίνηση για εύρεση στέγης ή εργασίας και για επιστροφή στις εστίες τους.

Το Υπουργείο Περιθάλψεως ανέλαβε και το έργο της παλιννόστησης των προσφύγων μετά το τέλος του πολέμου με την Τουρκία (Οκτώβριος 1918). Το έργο της παλιννόστησης επικουρήθηκε από το Πατριαρχείο και έγινε τμηματικά. Το μεγαλύτερο μέρος των προσφύγων επέστρεψε στις εστίες τους μετά την απόβαση του ελληνικού στρατού στη Σμύρνη (Μάιος 1919). Μάλιστα στο πλαίσιο της Υπάτης Αρμοστείας Σμύρνης ιδρύθηκε η *Υπηρεσία Παλιννοστήσεως και Περιθάλψεως* με σκοπό τη βοήθεια των επαναπατριζόμενων να αποκατασταθούν στα σπίτια τους και τις εργασίες τους.

<sup>52</sup> Το Πατριωτικό Ίδρυμα Κοινωνικής Πρόνοιας και Αντιλήψεως (ΠΙΚΠΑ) ιδρύθηκε το 1915 με πρωτοβουλία της Βασίλισσας Σοφίας ως σωματείο γενικότερων φιλανθρωπικών σκοπών με την επωνυμία «Πατριωτικός Σύλλογος Ελληνίδων», συγχωνεύθηκε το 1917 με το Οικονομικό Σύστημα σε Πατριωτικό Ίδρυμα Περιθάλψεως και τελικά μετεξελίχθηκε σε ΝΠΔΔ με την επωνυμία ΠΙΚΠΑ το 1930 (βλέπε αναλυτικότερα Μαστρογιάννης, 1960, σελ. 292-293).

Οι πρώτες πιεστικές ανάγκες των προσφύγων αντιμετωπίστηκαν από το Ταμείο Περιθάλψεως Προσφύγων που ιδρύθηκε με το Νομοθετικό Διάταγμα της 3/9 Νοεμβρίου 1922 ως ΝΠΔΔ. Βασικός σκοπός του Ταμείου ήταν η αντιμετώπιση των πρώτων αναγκών στέγασης και σιτισμού: ξύλινες παράγκες, χρήση στρατώνων και άλλων δημόσιων κτιρίων, εγκαταλελειμμένα κτίσματα, υπόγεια και αποθήκες.<sup>53</sup> Πόροι του Ταμείου προβλέπονταν να καλυφθούν από το κράτος με τη μορφή δανείου και από εράνους, δωρεές και κληροδοτήματα. Αρχικά επιχειρήθηκε η εγκατάσταση προσφύγων σε κενά ακίνητα με τη μέθοδο της «επίταξης ακινήτων δι' εγκατάστασιν προσφύγων» και της τοποθέτησης προσφύγων σε ευρύχωρες οικίες μικρών οικογενειών.<sup>54</sup> Το Ταμείο θα παραδώσει μέχρι το τέλος της δραστηριότητάς του το 1925 συνολικά 4.000 κτήρια με 9.283 δωμάτια.<sup>55</sup>

Σημαντική ήταν επίσης η προσφορά των προσφυγικών σωματείων και των διεθνών μη κυβερνητικών οργανισμών. Ιδιαίτερα στα αστικά κέντρα, οργανώθηκαν προσφυγικά σωματεία στη βάση των αρχών της αλληλοβοήθειας και αρωγής με χαρακτηριστικό παράδειγμα το «Πολιτικόν Μικρασιατικόν Κέντρον» στην Αθήνα. Τα σωματεία αυτού του είδους δραστηριοποιήθηκαν ιδιαίτερα στην εύρεση εργασίας και την οικιστική αποκατάσταση.<sup>56</sup>

Μεταξύ των διεθνών μη κυβερνητικών οργανισμών ξεχώρισαν τόσο για το εύρος των δραστηριοτήτων που ανέλαβαν όσο και για την αποτελεσματικότητά τους ο Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός, η αμερικανική οργάνωση “Near East Relief”, η βρετανική οργάνωση “Save the Children Fund” και τα “American Women’s Hospitals”. Ο Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός είχε ιδρυθεί το 1877 στο πλαίσιο της Συνθήκης της Γενεύης του 1964 περί Ερυθρών Σταυρών και αναγνωρίστηκε με το Β.Δ. της 10<sup>ης</sup> Ιουνίου 1877 (με το ν. 552/1945 μετατράπηκε σε ιδίotypo ΝΠΔΔ.).<sup>57</sup> Η αμερικανική Near East Relief<sup>58</sup> δραστηριοποιήθηκε κυρίως στην ίδρυση και λειτουργία ορφανοτροφείων (Αθήνα, Κόρινθο, Θεσσαλονίκη, Σύρο), καθώς και στη συγκέντρωση και διανομή ειδών ένδυσης, δραστηριότητα που αποτέλεσε πεδίο

<sup>53</sup> Ανδριώτης, 1999β, σελ. 26 και Morgenthau, 1994, σελ. 123.

<sup>54</sup> Μαστρογιάννης, 1960, σελ. 329-330.

<sup>55</sup> ΙΜΕ (ηλεκτρονική εγκυκλοπαίδεια) και Ανδριώτης (199α). Σύμφωνα με τους Morgenthau (1994, σελ. 122), το Ταμείο διαλύθηκε στις 31 Οκτωβρίου 1923. Η διάσταση για το χρόνο διάλυσης του Ταμείου μάλλον έχει να κάνει με τη διάσταση λειτουργικής αδράνειας και θεσμικής κατάρτησής του. Με άλλα λόγια, από το 1923 με τη δημιουργία της ΕΑΠ, το Ταμείο λειτουργικά εισέρχεται σε περίοδο αδράνειας και το 1925 διαλύεται νομικά.

<sup>56</sup> Βλ. και Πελαγίδης, 2003, σελ. 87.

<sup>57</sup> Πανουτσοπούλου, 1980, σελ. 110.

<sup>58</sup> Είχε ιδρυθεί το 1915 ως Αμερικανική Επιτροπή για την Ανακούφιση των Αρμενίων και Συρίων (Βαρλάς, 2000, σελ. 256). Βλέπε επίσης Πελαγίδης, 2003, σελ. 55-56.

εργασίας για πολλούς πρόσφυγες.<sup>59</sup> Η βρετανική οργάνωση Save the Children Fund δραστηριοποιήθηκε στην κάλυψη άμεσων διατροφικών αναγκών (και προς τούτο διοργάνωνε συσσίτια για χιλιάδες πρόσφυγες)<sup>60</sup> και δημιουργία κατασκηνώσεων προσφύγων (πχ., Αθήνα, Πειραιάς, Αίγινα, Βόλος, Ύδρα, Κέρκυρα).<sup>61</sup> Τέλος, τα American Women's Hospitals δραστηριοποιήθηκαν στις επιχειρήσεις μεταφοράς προσφύγων και στην οργάνωση νοσοκομείων.<sup>62</sup>

Τα προβλήματα υγιεινής και απουσίας θεσμών οδήγησαν το κράτος να ζητήσει την αρωγή της Οργάνωσης Υγείας της ΚτΕ. Η Οργάνωση έστειλε δυο μέλη της Επιτροπής Επιδημιών για να βοηθήσουν σε ζητήματα υγείας των προσφυγικών καταυλισμών και τον προληπτικό εμβολιασμό των προσφύγων. Ως τον Απρίλιο του 1923 είχαν εμβολιασθεί 550.000 πρόσφυγες. Μετά από συμφωνία με την ΚτΕ, ιδρύθηκαν 250 αγροτικά ιατρεία στη Μακεδονία.<sup>63</sup> Η γενική υγειονομική κατάσταση της χώρας ήταν τραγική. Οι ξένες αποστολές διέκριναν αδιαφορία τόσο των κεντρικών όσο και των τοπικών αρχών για έργα υγειονομικών υπηρεσιών, ενώ διαπίστωναν τη συμβολή και το ιδιαίτερο βάρος του ευεργετισμού. Συνολικά τονίζονταν ποσοτικές και ποιοτικές ανεπάρκειες, ενώ το σύστημα της τότε ισχύουσας υγειονομικής οργάνωσης ονομαζόταν «μη σύστημα».<sup>64</sup>

### ***Η Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων (1923-1930)***<sup>65</sup>

Η ανεπάρκεια των στρατηγικών και επιχειρησιακών μέσων της Ελληνικής Πολιτείας μπροστά στο μεγάλο όγκο του προσφυγικού κύματος, οδήγησε το 1923 τις ελληνικές αρχές στην αναζήτηση υποστήριξης από διεθνείς οργανισμούς. Έτσι, το Φεβρουάριο του 1923 η ελληνική κυβέρνηση ζήτησε από την Κοινωνία των Εθνών (ΚτΕ) την ηθική και τεχνική συμπαράστασή της.<sup>66</sup> Η συμπαράσταση αυτή έλαβε τη μορφή δανειοδότησης και προγράμματος αποκατάστασης στη βάση διεθνούς πρωτοκόλλου (Σεπτέμβριος του 1923).

<sup>59</sup> Morgenthau, 1994, σελ. 385-394.

<sup>60</sup> Morgenthau, 1994, σελ. 394.

<sup>61</sup> Βαρλάς, 2000, σελ. 257.

<sup>62</sup> Βλέπε για μια πιο εκτενή παρουσίαση των φιλανθρωπικών οργανώσεων και του έργου τους στο: Πελαγίδης, 2003, σελ. 315-325.

<sup>63</sup> Λιάκος, 1993, σελ. 322-323.

<sup>64</sup> Βλέπε αναλυτικά για το μη σύστημα υγειονομικής φροντίδας, Κυριόπουλος, 1997.

<sup>65</sup> Μεγάλο μέρος του τμήματος αυτού στηρίζεται στα εξής πονήματα: ΚτΕ, *Η εγκατάσταση των προσφύγων στην Ελλάδα*, ΚτΕ, Γενεύη 1926 (έκδοση της Τροχαλίας, Αθήνα 1997) και Morgenthau H., *Η αποστολή μου στην Αθήνα. 1922-Το έπος της εγκατάστασης*, Τροχαλία, Αθήνα 1994. Επίσης, σημαντικό υλικό αντλείται από το Ίδρυμα Μείζονος Ελληνισμού ([www.ime.gr](http://www.ime.gr)).

<sup>66</sup> Μιχαηλίδης, 2005, σελ. 42.

Το πρόγραμμα αποκατάστασης ανατέθηκε στην Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων (ΕΑΠ). Η ίδρυση της ΕΑΠ αποτελούσε ουσιαστικά εγγύηση που απαιτούσε η ΚτΕ για να χορηγήσει στην ελληνική κυβέρνηση δάνειο αποκατάστασης των προσφύγων.<sup>67</sup> Η ΕΑΠ ήταν ένας αυτόνομος οργανισμός με πλήρη νομική προσωπικότητα<sup>68</sup> και απαρτιζόταν από τέσσερα μέλη: δυο μέλη διορίζονταν από την ελληνική κυβέρνηση με σύμφωνη γνώμη του συμβουλίου της ΚτΕ και τα άλλα δυο διορίζονταν από την ΚτΕ (το ένα υποχρεωτικά προέρχονταν από τις ΗΠΑ). Επιχειρησιακά η ΕΑΠ συγκροτείτο από τρεις κεντρικές Διευθύνσεις, την οικονομική, την αστική και την αγροτική, καθώς και περιφερειακή διάρθρωση μέσω της Γενικής Διεύθυνσης Εποικισμού στη Μακεδονία, της Διεύθυνσης Εποικισμού στη Θράκη και της Επιθεώρησης στην Κρήτη. Η συντριπτική πλειοψηφία του προσωπικού της ΕΑΠ προερχόταν από τον υπάρχον δημόσιο τομέα.<sup>69</sup>

Η αποκατάσταση διακρίθηκε σε αγροτική και αστική. Η αγροτική αποκατάσταση αποτέλεσε προνομιακό πεδίο δραστηριοποίησης της ΕΑΠ και αναφερόταν στη συστηματική προσπάθεια δημιουργίας αγροτικών οικισμών, στήριξης αγροτικών εκμεταλλεύσεων μέσω της διανομής γης και απαραίτητων εφοδίων, καθώς και της στεγαστικής αποκατάστασης. Η αγροτική αποκατάσταση στηρίχθηκε στη διάθεση 5 εκατ. στρεμμάτων (σύμφωνα με τη συμφωνία της Γενεύης): αυτά απαρτιζόταν από κρατικές γαίες, εδάφη των ανταλλάξιμων Μουσουλμάνων, απαλλοτριωμένες ή αποζημιούμενες ιδιωτικές αγροτικές εκμεταλλεύσεις, εκμισθωμένες γαίες και λοιπά εδάφη.<sup>70</sup> Η στεγαστική αποκατάσταση των αγροτών στηρίχθηκε τόσο στην παραχώρηση των σπιτιών των ανταλλάξιμων πληθυσμών<sup>71</sup> και στην οικοδόμηση αγροτικών οικιών από την ΕΑΠ.<sup>72</sup> Η δημιουργία των νέων αγροτικών οικισμών γίνονταν είτε υπό την άμεση εποπτεία και κινητοποίηση των υπηρεσιών της ΕΑΠ (εργολαβία) είτε μέσω ανάθεσης του συγκεκριμένου έργου σε επιτροπές προσφύγων (αυτεπιστασία).

---

<sup>67</sup> Βαρλάς, 2000, σελ. 255.

<sup>68</sup> Η ΕΑΠ αναγνωριζόταν από την ελληνική κυβέρνηση (με το Πρωτόκολλο της Γενεύης) ως ανεξάρτητο όργανο που δε θα εξαρτιόταν από καμιά ελληνική εκτελεστική ή διοικητική αρχή (Morgenthau, 1999, σελ. 269).

<sup>69</sup> Morgenthau, 1999, σελ. 19-20 και Πελαγίδης, 2003, σελ. 78-80.

<sup>70</sup> ΚτΕ, 1997, σελ. 37-38.

<sup>71</sup> Τα σπίτια των ανταλλάξιμων πληθυσμών αφορούσαν Μουσουλμάνους στη Μακεδονία (53572), στην Κρήτη (3352) και στις Ήπειρο-Θεσσαλία-Λήμνο (500). Βλέπε ΚτΕ, ο.π., σελ. 65.

<sup>72</sup> Ο αριθμός τους ποικίλλει ανάλογα με την πηγή πληροφόρησης. Σύμφωνα με την ΚτΕ (ο.π., σελ. 66), οι νέες αγροτικές κατοικίες ανέρχονταν στις 40557.

Τα διαθέσιμα στοιχεία για τις εγκαταστημένες οικογένειες προσφύγων που εντάχθηκαν στο πρόγραμμα αγροτικής αποκατάστασης δείχνουν τη συμμετοχή των προσφύγων ανά περιοχή προέλευσης και τη συμβολή της ΕΑΠ στο συγκεκριμένο πεδίο. Σύμφωνα με τα στοιχεία (μέχρι τις 30 Ιουνίου 1926) της ΚτΕ<sup>73</sup> οι προσφυγικές οικογένειες ανέρχονταν στις 147.249 και κατανέμονταν ως εξής: 45.825 από τη Μικρά Ασία (δηλαδή το 31,2% του συνόλου), 41.010 από τη Θράκη (28,5%), 39.556 από τον Πόντο (26,8%), 10.586 από τον Καύκασο (7,1%), 7.979 από τη Βουλγαρία (5,4%) και 1.290 (0,08%) από διάφορα άλλα μέρη. Οι αγροτικοί οικισμοί που ιδρύθηκαν έφτασαν συνολικά τους 1.993 και οι κατοικίες (ολοκληρωμένες και υπό κατασκευή) τις 50.396.

Το πρόγραμμα της αστικής αποκατάστασης αποτέλεσε πεδίο βασικά της κρατικής πρωτοβουλίας και πολύ λιγότερο της ΕΑΠ. Η αστική αποκατάσταση περιορίστηκε σχεδόν αποκλειστικά στον πυλώνα «στέγαση», σε αντίθεση με την αγροτική αποκατάσταση που στηρίχθηκε στους πυλώνες «γη-στέγαση-εργασία». Η αρχική εγκατάσταση των προσφύγων στις πόλεις έλαβε χαρακτήρα έκτακτης ανάγκης και πραγματοποιήθηκε σε κάθε διαθέσιμο κοινωφελή και κοινόχρηστο χώρο (πχ., εκκλησίες, σχολεία, εργοστασιακές εγκαταστάσεις).

Βασικός κρατικός μηχανισμός για τη στήριξη της στεγαστικής αποκατάστασης ήταν το *Ταμείο Αρωγής* που ιδρύθηκε τον Δεκέμβριο του 1922 και λειτούργησε ως το Μάιο του 1925.<sup>74</sup> Τότε μετεξελίχθηκε ουσιαστικά στο Υπουργείο Αρωγής που ανέλαβε τη συστηματική και προγραμματισμένη στεγαστική αποκατάσταση των προσφύγων που συγκεντρώθηκαν στα αστικά κέντρα.

Μέχρι το 1926, η ελληνική Πολιτεία (μέσω του Ταμείου Αρωγής και του Υπουργείου Αρωγής) «...είχε κατασκευάσει 22.337 κατοικίες όλων των τύπων, από τις πλέον πρόχειρες στις οποίες στεγάζονται πολλές προσφυγικές οικογένειες ελπίζοντας για κάτι καλύτερο, έως ιδιαίτερα σύγχρονες, όπως είναι τα διαμερίσματα της περιοχής του Ποδονίφτη, εφάμιλλα των κατασκευών της Επιτροπής...».<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> ΚτΕ, 1997, σελ. 71-74.

<sup>74</sup> ΚτΕ, 1997, σελ. 133.

<sup>75</sup> ΚτΕ, 1997, σελ. 133.



*Προσφυγικός συνοικισμός, Αθήνα. Φωτογραφικό αρχείο Ε.Λ.Ι.Α.*

Στο πλαίσιο της αστικής αποκατάστασης, η ΕΑΠ συνέχισε την αξιοποίηση κατοικιών που είχαν ανεγερθεί ή προγραμματιστεί να οικοδομηθούν από το Ταμείο Αρωγής και αφορούσαν περιοχές της Αθήνας, του Πειραιά, της Ελευσίνας, του Βόλου και της Έδεσσας.<sup>76</sup> Συνολικά οικοδομήθηκαν 16.700 κατοικίες, συγκεντρωμένες σε συνοικισμούς, εκ των οποίων οι σημαντικότεροι ήταν της Καλαμαριάς και της Τούμπας στη Θεσσαλονίκη.<sup>77</sup> Μεγάλος αριθμός κατοικιών οικοδομήθηκε από τους ίδιους τους πρόσφυγες με τη βοήθεια της ΕΑΠ, η οποία παρείχε υλικά και χρήματα.<sup>78</sup>

Οι μεγάλοι συνοικισμοί της Αθήνας, του Πειραιά και της Θεσσαλονίκης ήταν πραγματικές πόλεις με 20.000-30.000 κατοικίες έμοιαζαν με στρατόπεδα λόγω της ομοιομορφίας.<sup>79</sup> Η υγειονομική κάλυψη πολλών συνοικισμών στηριζόταν σε μεγάλο βαθμό στη φιλανθρωπική δραστηριότητα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η λειτουργία υγειονομικού σταθμού στην Κοκκινιά από την οργάνωση American Women's Hospital. Επίσης, η ΕΑΠ έκτισε σχολεία και άλλα δημόσια κτήρια, τα οποία εν συνεχεία μίσθωνε σε δημόσιες αρχές, στον Ελληνικό Ερυθρό Σταυρό και σε φιλανθρωπικές οργανώσεις.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> ΚτΕ, ο.π., σελ. 133.

<sup>77</sup> ΚτΕ, ο.π., σελ. 134.

<sup>78</sup> ΚτΕ, ο.π., σελ. 136.

<sup>79</sup> Βλέπε για τις κοινωνικές συνθήκες στην προσφυγούπολη της Θεσσαλονίκης: Mazower, 2007, σελ. 397-438.

<sup>80</sup> ΚτΕ, ο.π., σελ. 137.

Σημαντικό τμήμα της αστικής αποκατάστασης ήταν η εξασφάλιση εργασίας. Το γεγονός ότι η πλειοψηφία των αστών προσφύγων ήταν τεχνίτες, βιοτέχνες και έμποροι οδήγησε στην προτίμηση της ενίσχυσης και ενδυνάμωσης των οικονομικών δραστηριοτήτων τους μέσω του πιστωτικού συστήματος. Προς τούτο, οργανώθηκε κατάλληλη υπηρεσία στην Εθνική Τράπεζα μέσω της οποίας χορηγήθηκαν επαγγελματικά δάνεια σε αυτοαπασχολούμενους τεχνίτες και μικροεμπόρους. Ωστόσο, οφείλουμε να σημειώσουμε ότι η αυξημένη ανάγκη στεγαστικής αποκατάστασης τόσο μεγάλου αριθμού προσφύγων σε συνδυασμό με την ανάγκη εκσυγχρονισμού των υποδομών της υπαίθρου (πχ., αρδευτικά και αποστραγγιστικά έργα) έδωσαν μια σημαντική ώθηση στην οικοδομική δραστηριότητα με θετικές συνέπειες για το συνολικό οικονομικό κύκλωμα της βιοτεχνίας και της εμπορίας αγαθών.<sup>81</sup>

Η αστική αποκατάσταση έλαβε χώρα σε ένα δεδομένο πλαίσιο κοινωνικών, οικονομικών και διοικητικών συνθηκών. Πρώτον, η απογοήτευση των προσφύγων λόγω του συμψηφισμού των ανταλλάξιμων περιουσιών<sup>82</sup>, της μεταβίβασής τους στην κυριότητα του Ελληνικού Δημοσίου και της μεταχείρισής τους από την Εθνική Τράπεζα<sup>83</sup> «υπονόμευε» τη συνεργασία με τμήματα του προσφυγικού πληθυσμού που επέλεξαν (και δικαιολογημένα) ιδιωτικές στρατηγικές και επιλογές.

Δεύτερο, η κοινωνική ιδιότητα των προσφύγων (δηλαδή η άσκηση του δικαιώματος στην παροχή κοινωνικής αρωγής και στήριξης) αποτέλεσε πεδίο πελατειακών σχέσεων και ευκαιριών παρεκκλίσεων από γενικούς κανόνες προς όφελος συγκεκριμένων ομάδων συμφερόντων.<sup>84</sup> Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Καλαφάτης<sup>85</sup> η χορήγηση των δανείων συντέλεσε στην ενεργοποίηση των

---

<sup>81</sup> ΚτΕ, ο.π., σελ. 147-148.

<sup>82</sup> Ο συμψηφισμός έγινε με την υπογραφή του Συμφώνου της Άγκυρας στις 10 Ιουνίου 1930. Επιπλέον, η σύμβαση περιόριζε τα δικαιώματα των προσφύγων για αποζημίωση στα όρια της περιουσίας των ανταλλάξιμων σε κάθε χώρα και όχι αναλογικά με την περιουσία που εγκατέλειψαν στους τόπους προέλευσής τους (βλέπε Βαρλάς, 2000, σελ. 261).

<sup>83</sup> Η Εθνική Τράπεζα παρακράτησε ποσοστό 25% από την έκτακτη προκαταβολή που χορήγησε η ελληνική κυβέρνηση στους πρόσφυγες στο πλαίσιο αποζημίωσης για την ανταλλάξιμη περιουσία. Οφείλουμε να σημειώσουμε ότι «...η Εθνική Τράπεζα είχε αναλάβει την άσκηση όλων των δικαιωμάτων επί της ανταλλάξιμης περιουσίας ως υποθήκης για την έκδοση εντόκων ανωνύμων ομολογιών εγγυημένων από το Ελληνικό Δημόσιο αντί της καταβολής των επιδικασθησομένων νομίμως αποζημιώσεων...» (Βαρλάς, 2000, σελ. 278). Βλέπε επίσης: Πελαγίδης, 2003, σελ. 296-301.

<sup>84</sup> Το ίδιο μπορεί να υποστηριχθεί κάλλιστα και για άλλες πολιτικές, όπως η υγειονομική. Και σε αυτό το πεδίο καταγράφεται αντιφατικότητα, βραχυπρόθεσμες και αποσπασματικές ρυθμίσεις και εν γένει απουσία στρατηγικού και κατάλληλου επιχειρησιακού σχεδιασμού. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι χρειάστηκε να νοσήσει ο ίδιος ο Πρωθυπουργός Ελ. Βενιζέλος το 1928 από δάγκειο πυρετό προκειμένου να αναλάβει οργανωμένη δράση για τη βελτίωση της κατάστασης υγείας του πληθυσμού (Κυριόπουλος, 2007).

<sup>85</sup> Καλαφάτης, 1999, σελ. 24-25.

προσφύγων, όμως ο μηχανισμός του διαβρώθηκε γρήγορα από την κακή διαχείριση της εμπλεκόμενης ελληνικής διοίκησης.

Τρίτο, εκτός από τις πελατειακές σχέσεις στο πεδίο των πιστοδοτήσεων, αναπτύχθηκε στη βάση αντιμετώπισης του προσφυγικού προβλήματος μια *ιδεολογία και πρακτική κατάλυσης κάθε έννοιας χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού*. Η επίκληση της άμεσης ανάγκης λειτούργησε ως φύλλο συκής για την ένταξη γης στον ιστό των πόλεων χωρίς προηγούμενες υποδομές και κοινόχρηστους χώρους. Το θεμελιώδες νομοθετικό διάταγμα «περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του κράτους και οικοδομής αυτών» (17.7.1923), μόλις το 1928 γνωρίζει και νομοθετικά την πρώτη θεσμοποιημένη παρέκκλιση / απόκλιση από τις γενικές αρχές του. Το άρθρο 20 του ν. 3714/24.12.1928 καθιέρωνε τετραετή παρέκκλιση από τα ισχύοντα για τη «χορήγηση άδειας προς ανέγερση οικημάτων μονίμων ή προσωρινών δι' αστικήν εν γένει εγκατάστασιν προσφύγων και άνευ της τηρήσεως της νομοθεσίας περί σχεδίου πόλεων».<sup>86</sup>

Στο ίδιο πλαίσιο παρεκκλίσεων και δημιουργίας πρόσφορου πεδίου ανάπτυξης πελατειακών σχέσεων, θεσμοθετήθηκαν εξαιρέσεις για την εκτός σχεδίου δόμηση, τις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις, τη δημιουργία οικοδομικών συνεταιρισμών, συμβάλλοντας στη δημιουργία διαφορετικών νομικών καθεστώτων για ομάδες του πληθυσμού (*ομάδες συμφερόντων*). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται «*δια την οικοδόμησιν παραχωρείται πάσα Κρατική ευκολία ένεκεν της επιτακτικής ανάγκης της στεγάσεως των προσφύγων. Τόσον, ώστε πλείστοι γηγενείς, προκειμένου να οικοδομήσουν, κατορθώνουν, νομιμότατα, να προσφυγοποιηθούν, διά να απολαύσουν των ευκολιών της οικοδομήσεως*».<sup>87</sup>

Η ανεπάρκεια σχεδιασμού και υλοποίησης μιας πολιτικής κοινωνικής κατοικίας συνοδευόταν από τις απαιτήσεις και τις ανάγκες των κάθετων πελατειακών δικτύων και λαϊκιστικών πιέσεων με αποτέλεσμα την υλοποίηση μιας νόθας κοινωνικής πολιτικής με ωφελούμενους από τις ομάδες συμφερόντων των πολιτικών, των εκμεταλλευτών της οικοδομικής δραστηριότητας και των πολιτών που ήθελαν να καλύψουν στεγαστικές ανάγκες. Μεγάλοι χαμένοι αποδείχτηκαν τμήματα των προσφύγων με λιγοστούς πόρους για εξασφάλιση αξιοπρεπούς στεγαστικής

---

<sup>86</sup> Βλέπε αναλυτικά για το παράδειγμα της Θεσσαλονίκης: Ιωαννίδου, 2000, σελ. 286-336.

<sup>87</sup> Τσαγκρής Δ., 1939, σελ. 472.

αποκατάστασης<sup>88</sup> και ο μακροχρόνιος χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός των αστικών κέντρων της χώρας.

Καταληκτικά, οι συνθήκες μέσα στις οποίες η ΕΑΠ μεταβίβασε τις αρμοδιότητές της στους κυβερνητικούς θεσμούς και διαλύθηκε ήταν δηλωτικές της διαπλοκής οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών μεταβλητών σε κάθε πεδίο δημόσιας πολιτικής, πόσο μάλλον της πολιτικής αποκατάστασης των προσφύγων της δεκαετίας του '20. Η ΕΑΠ θεωρείτο από τμήμα της κοινής γνώμης και του πολιτικού κόσμου ως «κράτος εν κράτει» που συμμετείχε εξίσου σε πελατειακές πρακτικές. Οι εις βάρος της καταγγελίες για απάτες, κακοδιαχείριση και εν γένει κακοδιοίκηση αποτέλεσαν αιτία για τη διεξαγωγή συζητήσεων στο Κοινοβούλιο (Μάιος 1925), τη διοργάνωση έκτακτου Παμπροσφυγικού Συνεδρίου (καλοκαίρι 1925) και παραπομπή στελεχών της ΕΑΠ στη δικαιοσύνη.<sup>89</sup> Το νομικό καθεστώς της ΕΑΠ ως αυτόνομου και ανεξάρτητου οργανισμού από κάθε ελληνική αρχή την «προστάτευσε» από δικαστικές κυρώσεις, ωστόσο «τραυμάτισε» το θεσμικό ρόλο της και την οδήγησε σε διάλυση το 1930.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Η επίπτωση των πελατειακών πρακτικών και των αντιδράσεων των γηγενών έχει καταγραφεί στα πολλές μαρτυρίες τους. Χαρακτηριστικά αναφέρονται με τον τίτλο «Το παράπονο των προσφύγων» [από την εξαιρετική εργασία που έχει επιμεληθεί ο φιλόλογος Διονύσης Ασβεστάς, *Ελλάδα 1922: Μια «κιβωτός προσφύγων»*, στο: [www.de.sch.gr/mikrasia](http://www.de.sch.gr/mikrasia), και συνοψίζονται στη μαρτυρία του Τα. Κακλαμάνου ( «...Μείναμε στην προσφυγική συνοικία Χωράφια. Από τον Κήπο που μέναμε ήταν καλύτερα, αλλά ένα δωματιάκι μας έδωσαν με τόσα άτομα μέσα, που ήταν εξαθλίωση. Προσφυγικός συνοικισμός: πείνα, αρρώστιες και δυστυχία. Όσοι έπεσαν στα προσφυγικά σπίτια και δεν γλίτωσαν γρήγορα από αυτά, έμειναν στάσιμοι. Η παράγκα ρήμαξε το ηθικό του κόσμου, του αφαίρεσε την όρεξη για ζωή, τους συμβίβασε με την ανέχεια και τη φτώχεια. Τον έκανε βαθιά μέσα στη ψυχή του να νιώθει πρόσφυγας. Οι παράγκες της προσφυγιάς ήταν η ντροπή μας» ([www.de.sch.gr/mikrasia/keimen11.htm](http://www.de.sch.gr/mikrasia/keimen11.htm) ).

<sup>89</sup> Βλέπε εκτενώς για τις αιτιάσεις των προσφύγων και τα υπομνήματα που κατέθεσαν στη Βουλή: Πελαγίδης, 2003, σελ. 353-365.

<sup>90</sup> Βλέπε Μιχαηλίδης, 2005.

### *Συμπερασματικά*

- Το προσφυγικό ζήτημα αποτελούσε ένα συνεχές πεδίο δοκιμασίας της ελληνικής διοικητικής μηχανής και του πολιτικού συστήματος από την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους. Η περίπτωση του πρώτου κύματος προσφύγων από την Ανατολική Ρωμυλία (1906) δεν είναι παρά ένα «επεισόδιο» στην πολύχρονη προσπάθεια εθνικής ολοκλήρωσης της Ελλάδας και διευθέτησης των άλλων εθνικισμών της Βαλκανικής (*προσφυγικά κύματα από το 1821 που απαιτούσαν στρατηγική αντιμετώπιση*).
- Η προνοιακή αντιμετώπιση των πρώτων προσφυγικών κυμάτων του 20<sup>ου</sup> αιώνα από το ελληνικό κράτος στηρίχθηκε κύρια στη φιλανθρωπική συνεισφορά φυσικών και νομικών προσώπων, στην ίδρυση διοικητικών μηχανισμών έκτακτης ανάγκης και διακρινόταν από έλλειψη στρατηγικής (*φιλανθρωπική προσέγγιση / κατακερματισμένη κοινωνική ιδιότητα του πρόσφυγα*).
- Η ελληνική προνοιακή πολιτική ήταν εξαρχής προσανατολισμένη σε εθνικούς και όχι κοινωνικούς σκοπούς. Αποτελούσε τμήμα ενός υπό δόμηση εθνικού κράτους πρόνοιας και όχι ενός κοινωνικού κράτους πρόνοιας. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμα και η πρώιμη κοινωνική νομοθεσία των πρώτων δεκαετιών του 1900 αναφέρονταν ξεκάθαρα στην αναγκαιότητα της ανάπτυξης των μελλοντικών στρατιωτών (εθνικό κράτος πρόνοιας και όχι κοινωνικό κράτος πρόνοιας).
- Η αστική αποκατάσταση των προσφύγων αποτέλεσε πεδίο πελατειακών σχέσεων και ευκαιριών παρεκκλίσεων από γενικούς κανόνες προς όφελος συγκεκριμένων ομάδων συμφερόντων. Η ανεπάρκεια σχεδιασμού και υλοποίησης μιας πολιτικής κοινωνικής κατοικίας συνοδευόταν από τις απαιτήσεις και τις ανάγκες των κάθετων πελατειακών δικτύων και λαϊκιστικών πιέσεων με αποτέλεσμα την υλοποίηση μιας *νόθας κοινωνικής πολιτικής* με ωφελούμενους από τις ομάδες συμφερόντων των πολιτικών, των εκμεταλλευτών της οικοδομικής δραστηριότητας και των πολιτών που ήθελαν να καλύψουν στεγαστικές ανάγκες. Μεγάλοι χαμένοι αποδείχτηκαν τμήματα των προσφύγων με λιγοστούς πόρους για εξασφάλιση αξιοπρεπούς στεγαστικής αποκατάστασης και ο μακροχρόνιος χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός των αστικών κέντρων της χώρας.

## **Βιβλιογραφία**

- Αιγίδης Α.**, *Η Ελλάδα χωρίς τους πρόσφυγες: ιστορική, δημοσιονομική, οικονομική και κοινωνική μελέτη του προσφυγικού ζητήματος*, Αθήναι 1934.
- Ανδριώτης Ν.**, «Η αποκατάσταση των προσφύγων», στο «Η Ελλάδα τον 20<sup>ο</sup> αιώνα. 1920-1930», *Επτά Ημέρες / Καθημερινή*, 31 Οκτωβρίου 1999[β], σελ. 26-27.
- Ανδριώτης Ν.**, «Οι πρώτοι πρόσφυγες», στο «Η Ελλάδα τον 20<sup>ο</sup> αιώνα. 1910-1920», *Επτά Ημέρες / Καθημερινή*, 24 Οκτωβρίου 1999[α], σελ. 16-17..
- Ανδριώτης Ν.**, «Προσφυγικά ρεύματα πριν από το 1922», στο «Η προσφυγιά του '22», *Ιστορικά Ελευθεροτυπίας*, τεύχος 98, 30 Αυγούστου 2001, σελ. 6-11.
- Βακαλόπουλος Κ.**, *Ιστορία του Βόρειου Ελληνισμού. Θράκη*, Αφοι Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 2000 (δ' έκδοση).
- Βαρλάς Μ.**, «Οι πρόσφυγες» στο *Ιστορία των Ελλήνων*, Δομή, Αθήνα 2000, τόμος 15, σελ. 238-283.
- Βερέμης Θ., Γουλμής Γ.** (επιμ.), *Ελευθέριος Βενιζέλος: κοινωνία, οικονομία, πολιτική στην εποχή του*, Γνώση, Αθήνα 1989.
- Γκιζελή Β.**, *Κοινωνικοί μετασχηματισμοί και προέλευση της κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα (1920-1930)*, Επικαιρότητα, Αθήνα 1984.
- Διονυσίου Γ.**, *Μια Αγκίαλος Νέα γεννιέται*, Σύλλογος Αγκιαλιτών Αθήνας, Αθήνα 2006.
- Δρίτσα Μ.**, «Εθνική Τράπεζα και πρόσφυγες», *Τα Ιστορικά*, 2 (4), 1985, σελ. 313-326.
- ΕΣΔΥ**, «Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και η εποχή του. Δημόσια υγεία και κοινωνική πολιτική», Πρακτικά συνεδρίου 8-10/11/2007 ([www.esdy-venizelos.gr](http://www.esdy-venizelos.gr)).
- Θωμόπουλος Ε.**, *Η ιστορία της κοινωνικής προστασίας από των αρχαιοτάτων χρόνων μέχρι σήμερα*, Παπζήσης, Αθήνα 1977.
- Ιωαννίδου Ε.**, «Η εγκατάσταση των προσφύγων» στο *Ιστορία των Ελλήνων*, Δομή, Αθήνα 2000, τόμος 15, σελ. 284-335.
- Καζάκος Π., Μπουρίκος Δ.**, «Η κοινωνική πολιτική ανάμεσα σε κράτος και αγορά: κριτική επισκόπηση της ελληνικής βιβλιογραφίας», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 22, 2003, 175-202.
- Κάννερ Ε.**, *Φτώχεια και Φιλανθρωπία στην Ορθόδοξη Κοινότητα της Κωνσταντινούπολης, 1753-1912*, Κατάρτι, Αθήνα 204.

**Καραμούζη Α.**, «Καταγραφή και χαρτογράφηση των προσφυγικών οικισμών στον ελληνικό χώρο από το 1821 έως και σήμερα» στο Σχολή Μωραΐτη (επιμ.), *Ο ξεριζωμός και η άλλη πατρίδα- Οι προσφυγούπολεις στην Ελλάδα*, Πρακτικά συνεδρίου, Αθήνα 1999.

**Καρδάσης Β.**, «Κοινωνία και οικονομία στην πρώτη δεκαετία του 20ού αιώνα», *Ιστορία των Ελλήνων. Τόμος 14: Νεώτερος Ελληνισμός 1895-1910*, Δομή, Αθήνα 2006, β' έκδοση, σελ. 241-301.

**Κέντρο Μικρασιατικών Σπουδών**, *Η Έξοδος. Μαρτυρίες από τις επαρχίες των δυτικών παραλίων της Μικρασίας*, Αθήνα 1980.

**Κέντρο Μικρασιατικών Σπουδών**, *Η Έξοδος. Μαρτυρίες από τις επαρχίες της κεντρικής και νότιας Μικρασίας*, Αθήνα 1982.

**Κονταξή Α.**, «Μικρασιάτες πρόσφυγες», στο «Βόλος: Το αστικό θαύμα», *Ιστορικά Ελευθεροτυπίας*, 66, 18 Ιανουαρίου 2001, σελ. 43-46.

**Κυριόπουλος Γ.**, «Οι πολιτικές υγείας και ασφάλισης στην Ελλάδα υπό το πρίσμα των διεθνών εξελίξεων στην περίοδο του Μεσοπολέμου» στο ΕΣΔΥ, «Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και η εποχή του. Δημόσια υγεία και κοινωνική πολιτική», Πρακτικά συνεδρίου 8-10/11/2007 ([www.esdy-venizelos.gr](http://www.esdy-venizelos.gr)).

**Λεοντίδου Λ.**, *Πόλεις της Σιωπής: Εργατικός εποικισμός της Αθήνας και του Πειραιά, 1909-1940*, ΠΤΙ ΕΤΒΑ, Αθήνα 2001.

**Λιάκος Α.**, *Εργασία και πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η ανάδυση των κοινωνικών θεσμών*, Ίδρυμα Έρευνας & Παιδείας της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, Αθήνα 1993.

**Μαλέσης Δ.**, «Οι σχέσεις Πολιτείας και Εκκλησίας», *Ιστορία των Ελλήνων. Τόμος 14: Νεώτερος Ελληνισμός 1895-1910*, Δομή, Αθήνα 2006, β' έκδοση, σελ. 531-545.

**Μαρμαράς Μ.**, *Η αστική πολυκατοικία της μεσοπολεμικής Αθήνας: Η αρχή της εντατικής εκμετάλλευσης του αστικού εδάφους*, ΠΤΙ ΕΤΒΑ, Αθήνα 1991.

**Μαστρογιάννης Ι.**, *Ιστορία της Κοινωνικής Πρόνοιας της Νεωτέρας Ελλάδος (1821-1960)*, Αθήνα 1960.

**Μαυρομάτης Δ.**, *Η Αγχίαλος μέσ' από τις φλόγες*, Αθήνα 1930 (επανεκδοση του Συλλόγου Αγχιαλιτών Αθήνας).

**Μιχαηλίδης Ι.**, «Χείρα βοήθειας» στο «Κοινωνία των Εθνών. Προάγγελος του ΟΗΕ», *Ιστορικά Ελευθεροτυπίας*, 282, 21 Απριλίου 2005, σελ. 40-45.

**Μιχαηλίδης Ι., Παναγιωτοπούλου Α.**, «Η πορεία προς τη συρρίκνωση», *Ιστορικά Ελευθεροτυπίας*, 102, 27 Σεπτεμβρίου 2001, σελ. 38-43.

- Μπίρης Κ.**, *Αι Αθήναι από του 19<sup>ου</sup> εις τον 20<sup>ον</sup> αιώνα*, Μέλισσα, Αθήνα 1995.
- Μπουρίκος Δ., Σταθόπουλος Π.**, *Βιβλιογραφικός Οδηγός Κοινωνικής Εργασίας & Κοινωνικής Πρόνοιας*, Έλλην, Αθήνα 1999.
- Νικολαΐδης Γ., Σακελλαρόπουλος Σ.**, «Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα τον μεσοπόλεμο: γεγονότα, συγκρούσεις και εννοιολογικοί μετασχηματισμοί», στο στο ΕΣΔΥ, «Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και η εποχή του. Δημόσια υγεία και κοινωνική πολιτική», Πρακτικά συνεδρίου 8-10/11/2007 ([www.esdy-venizelos.gr](http://www.esdy-venizelos.gr)).
- Πανουτσοπούλου Κ.**, *Κοινωνική Πρόνοια. Ιστορική εξέλιξη-Σύγχρονες τάσεις*, ΣΕΚΕ 1980, β' έκδοση.
- Παπαδάτης Α.**, *Ιστορία, αγώνες, δίκαια του Ελληνισμού της Ανατολικής Ρωμυλίας*, Αθήναι 1948.
- Παπαϊωάννου Ι.**, *Η κατοικία στην Ελλάδα. Κρατική δραστηριότητα*, ΤΕΕ, Αθήναι 1975.
- Πελαγίδης Σ.**, *Προσφυγική Ελλάδα (1913-1930). Ο πόνος και η δόξα*, Αφοι Κυριακίδη, Θεσσαλονίκη 2003.
- Πρωτονοτάριος Α.**, *Το προσφυγικόν πρόβλημα από ιστορικής, νομικής και κρατικής απόψεως*, Αθήναι, 1929.
- Σατραζάνης Α.**, «Ο υπόδουλος Ελληνισμός από το 1881 έως το 1910», *Ιστορία των Ελλήνων. Τόμος 14: Νεώτερος Ελληνισμός 1895-1910*, Δομή, Αθήνα 2006, β' έκδοση, σελ. 655-689.
- Σταθόπουλος Π.**, *Κοινωνική Πρόνοια. Ιστορική εξέλιξη-Νέες κατευθύνσεις*, Παπαζήσης, Αθήνα 2005.
- Σταθόπουλος Π., Μπουρίκος Δ.**, «Φιλανθρωπία και κοινωνική πρόνοια στην Ορθόδοξη εκκλησιαστική παράδοση», στο Μαγριπλής Δ. (επιμ.), *Κριτικές προσεγγίσεις στον Ορθόδοξο Πολιτισμό. Όψεις του ελληνικού παραδείγματος*, Σταμούλης, Θεσσαλονίκη 2007, σελ. 139-185.
- Σχολή Μωραΐτη / Εταιρεία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού**, *Ο ξεριζωμός και η άλλη πατρίδα*, Πρακτικά συμποσίου 11 και 12 Απριλίου 1997, Αθήνα 1999.
- Τσαγκρής Β.**, «Αρχιτεκτονική και πολεοδομική εξέλιξις εν Ελλάδι κατά τον πρώτο αιώνα της ελευθερίας της», *Τεχνικά Χρονικά*, 1-10-1939, σελ. 472-3.
- Τσουκαλάς Κ.**, *Εξάρτηση και αναπαραγωγή. Ο κοινωνικός ρόλος των εκπαιδευτικών μηχανισμών στην Ελλάδα (1830-1922)*, Θεμέλιο, Αθήνα 1979.
- Τσουκαλάς Κ.**, *Κοινωνική ανάπτυξη και κράτος. Η συγκρότηση του δημόσιου χώρου στην Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα 1999 (στ' έκδοση).

**Τσουκαλάς Κ.**, *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα 2005 (γ' έκδοση).

**Υπουργείον Περιθάλψεως**, *Η περίθαλψις των προσφύγων 1917-1920*, Κ. Θεοδωρόπουλος, Αθήναι 1920.

**Bangura Y.** (edit.), *Democracy and social policy*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2007.

**Mavrogordatos G.**, *Stillborn Republic. Social conditions and party strategies in Greece, 1922-1936*, Berkeley 1983.

**Mazower M.**, *Θεσσαλονίκη. Πόλη των φαντασμάτων*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2006.

**Pentzopoulos D.**, *The Balkan Exchange of Minorities and its impact upon Greece*, Athens 1962.

#### **Διαδίκτυο**

Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών «Ελευθέριος Βενιζέλος»	<a href="http://www.venizelos-foundation.gr">http://www.venizelos-foundation.gr</a>
Ελλάδα 1922: Μια «Κιβωτός Προσφύγων»	<a href="http://www.de.sch.gr/mikrasia">http://www.de.sch.gr/mikrasia</a>
Ελληνικό Λογοτεχνικό και Ιστορικό Αρχείο	<a href="http://www.elia.org.gr">www.elia.org.gr</a>
Θρακική Εστία Ν. Σερρών	<a href="http://www.thrakiki.gr">www.thrakiki.gr</a>
Θρακικός Ηλεκτρονικός Θησαυρός	<a href="http://www.xanthi.ilsp.gr/thraki">www.xanthi.ilsp.gr/thraki</a>
Ίδρυμα Μείζονος Ελληνισμού	<a href="http://www.ime.gr">www.ime.gr</a>
Κέντρο Μικρασιατικών Μελετών	<a href="http://www.users.otenet.gr/~kms">http://www.users.otenet.gr/~kms</a>