

**ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΧΟΛΗΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΜΟΝΑΔΩΝ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ**

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ:

**«ΚΡΑΤΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΜΕΤΑ ΤΟ
ΠΕΡΑΣ ΤΟΥ ΕΜΦΥΛΙΟΥ ΠΟΛΕΜΟΥ 1948-1952»**



ΣΠΟΥΔΑΣΤΗΣ: ΠΑΡΑΣΚΕΥΟΠΟΥΛΟΣ ΗΛΙΑΣ
ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ: ΜΑΓΡΙΠΛΗΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ

ΚΑΛΑΜΑΤΑ,

ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ

2005

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Εισαγωγή	1
Αντικείμενο Έρευνας	2
Μεθοδολογία Έρευνας	3
1. Κοινωνική πολιτική	4
1.1. Ορισμός Της Κοινωνικής Πολιτικής	4
1.2. Κατευθυντήρια Γραμμή Της Κοινωνικής Πολιτικής	7
1.3. Μέσο Για Την Πραγματοποίηση Του Σκοπού Της Κοινωνικής Πολιτικής	9

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ ΔΙΑ ΜΕΣΟΥ ΤΩΝ ΑΙΩΝΩΝ

2.1. Η Κοινωνική Πρόνοια Στην Αρχαιότητα	12
2.2. Στην Αρχαία Ελλάδα	14
2.3. Η Κοινωνική Πρόνοια Στη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία	14
2.4. Η Κοινωνική Πρόνοια Στην Πρώτη Περίοδο Της Εκκλησίας	15
2.5. Κοινωνική Πρόνοια Στη Δυτική Ευρώπη	16
2.6. Κοινωνική Πρόνοια Στο Βυζάντιο	18
2.7. Η Κοινωνική Πρόνοια Μετά Τη Πτώση Του Βυζαντίου	24
2.8. Μέτρα Φιλανθρωπίας Από Τους Οθωμανούς	25
2.9. Ο Ρόλος Του Κράτους Στο τομέα Της Κοινωνικής Πρόνοιας	27
2.10. Αντιμετώπιση Των Κοινωνικών Προβλημάτων Που Δημιούργησε Ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος	31
2.11. Η Ελληνική Τραγωδία	37

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ

3.1. Κρατική Πρόνοια Και Ιδιωτική Πρωτοβουλία	42
3.2. Η Πρωτοβουλία Των Βασιλέων Και Τα Ιδρύματα Κοινωφελούς Δράσεως	47
3.3. Πρόνοια Βορείων επαρχιών Ελλάδος	48
3.4. Βασιλικό Εθνικό Ίδρυμα	51
3.5. Ελληνικό Φως	55
3.6. Ελληνική Μέριμνα	58
3.7. Η Πρόνοια Και Η Αποκατάσταση Των Πολεμοπαθών	58
3.8. Η Αποκατάσταση Των Νεοπροσφύγων Από Τις Χώρες Της Ανατολικής Ευρώπης	63

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΥΓΙΕΙΝΗ

4.1. Η Δημόσια Και Κοινωνική Υγιεινή	71
4.2. Ο Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός	75
4.3. Κοινωνική Αναβάθμιση (Σύγχρονες Τάσεις Του Θεσμού)	78
4.4. Φορείς Κοινωνικής Πρόνοιας	79
4.5. Παιδική Προστασία	80
4.6. Ιδρύματα και Σωματεία Προστασίας Παιδιού	83
4.7. Περίθαλψη Των Πλητόμενων Από Θεομηνίες	86
4.8. Προστασία Αναπήρων	84
4.9. Αποκατάσταση Προσφύγων	88
4.10. Κοινωνική Ανάπτυξη	93

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΚΡΑΤΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ Ο ΘΕΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΚΔΟΧΗ ΤΟΥ

5.1. Ανάπτυξη Του Κράτους Πρόνοιας Στην Ελλάδα	96
5.2. Κύρια Χαρακτηριστικά Του Συστήματος Γης Και Κατοικίας	100
5.3. Σύστημα Γης Κατοικίας Και Συσσώρευση	103
5.4. Περίοδος Ανυπαρξίας Περιφερειακής Πολιτικής Σε Συνθήκες Γρήγορης Οικονομικής Διερεύνησης	108
5.5. Ιστορικές Διαστάσεις Της Συγκρότησης Του Τοπικού Κράτους Στην Ελλάδα	109
5.6. Κοινωνικές Ανισότητες Και Πρότυπα Κατανάλωσης	111
5.7. Όψεις Κοινωνικής Πολιτικής	118
5.8. Χαρακτήρας Της Κοινωνικής Πρόνοιας	122

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Ανακεφαλαίωση-Συμπερασματικές Παρατηρήσεις	125
Βιβλιογραφία	128

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Εισαγωγή

Η Κοινωνική Πρόνοια είναι σήμερα μια επιστήμη. Σχετίζεται στενότερα προς την Κοινωνιολογία, την Κοινωνική Πολιτική, την Κοινωνική Οικονομική, τη Ψυχολογία, τις Νομικές Επιστήμες, την Ιστορία και άλλες πνευματικές Επιστήμες. Είναι μία συνθετική γνώση περί του ανθρωπίνου δράματος, του ανθρωπίνου πόνου, του οποίου ερευνά τα αίτια, με σκοπό όχι μόνο της απάλυνσης, αλλά κυρίως της ανάπτυξης μεθοδικών και δραστήριων ενεργειών προλήψεως-θεραπείας και αποκαταστάσεως στην κατάσταση της αυτοδυναμίας¹.

Η Κοινωνική Πρόνοια συνεπώς ως ίδιος Επιστημονικός κλάδος διαιρείται σε τρία μέρη: έχει το Θεωρητικό μέρος της, το Ιστορικό και Εφαρμοσμένο (πολιτική Κοινωνικής Πρόνοιας). Στο «Θεωρητικό μέρος» μελετάται συστηματικά ο όλος κύκλος των φαινομένων των σχετιζομένων προς τις καταστάσεις της ανάγκης, στις οποίες περιέρχονται τα άτομα, είτε οι Κοινωνικές ομάδες. Αυτή η θεωρητική μελέτη αποβλέπει στην επισήμανση και μεθοδική κατάταξη των αιτίων «Ψυχο-Κοινωνικών», τα οποία προκαλούν τα εν λόγω κοινωνικά προβλήματα και στη διαπίστωση ορισμένων τάσεων, που τα χαρακτηρίζουν.

Σε ότι αφορά το «Εφαρμοσμένο μέρος», αναλύονται οι μέθοδοι εφαρμογής (τα προγράμματα) των θεσμών, των μέτρων τόσο από άποψης θεωρητικής θεμελιώσεως και προσαρμογής αυτών προς εξυπηρέτηση των ειδικών αναγκών, όσο και από άποψως σκοπών και μέσων επιδιώξεως αυτών, καθώς και της οργανώσεως των φορέων Εφαρμογής.

Τέλος στο «Ιστορικό μέρος» ερευνάται η προσπάθεια του ανθρώπου, στη θεωρία και στην πράξη, στην πάλη του εναντίον της δυστυχίας, της πενίας, του πόνου και των κοινωνικών μαστίγων, στον αδιάλειπτο αγώνα του για την εξασφάλιση της ευημερίας και της αρμονίας. Η μελέτη συναφών θεσμών, θεωριών και ιδεών, όπως και οι πραγματοποιήσεις οι οποίες είδαν το φως στην πορεία των αιώνων, είναι το αντικείμενο της Επιστημονικής έρευνας του ιστορικού τούτου μέρους. Είναι και για την Επιστήμη της Κοινωνικής Πρόνοιας, η ιστορική έρευνα μια ανεξάντλητη πηγή,

¹ Βουτυρά, Στ., *Κοινωνική Πολιτική*, Εκδόσεις Α. Αναστασίου, Αθήνα 1980, σελ. 3

πολύτιμος συμπαραστάτης για την απόκτηση ακριβέστερης και θεωρητικώς βαθύτερης γνώσεως.

Πιστό όργανο της αλήθειας, η Ιστορική Έρευνα, φωτίζει το νου και την καρδιά και ενθαρρύνει τις θεωρητικές θεμελιώσεις, παροτρύνοντας και σε ενσυνείδητους εφαρμογές μεθοδικών μέτρων, προσαρμοσμένων στην πραγματικότητα και σε αποδοτικότερες επιτεύξεις. Καθοδηγεί σε προγραμματισμούς για των οποίων θα αποφευχθούν σφάλματα του παρελθόντος, απογοητεύσεις και μάταιες θυσίες.

Και είναι ακόμη αναντίρρητο ότι η σύγχρονη μορφή της Κοινωνικής Πρόνοιας, όπως αυτή εμφανίζεται σε προηγμένο επίπεδο, είναι το αποτέλεσμα των μακρών εξελίξεων του ιστορικού παρελθόντος, των αδιαλείπτων προσπαθειών και των αξιόλογων επιτευγμάτων, όπου βαθύτερα εξεταζόμενη, τείνει σε αληθινά, απaráμιλλα και αιώνια πρότυπα και αποδίδει τις μορφές των νέων συνθηκών της ζωής. Πρότυπα τα οποία κληροδοτήθηκαν υπό του Κλασικού Αρχαίου και του μετέπειτα Ελληνοχριστιανικού Πολιτισμού και από τα οποία πηγάζει το απαλό φως του αισθήματος του ωραίου, του δικαίου, του ωφέλιμου και του αληθούς το οποίο αποτελεί τη βαθύτερη και αιώνια απήχηση των αναγκών της ανθρώπινης ψυχής, σε μία αδιάλειπτη ροπή προς επίτευξη του ευ ζειν, για το άτομο και την Κοινωνική ομάδα.

Και βεβαίως όσο λεπτομερέστερη είναι αυτή η έρευνα των ιστορικών πηγών, τόσο πληρέστερη πραγματοποιείται και στον τομέα αυτό η βαθύτερη κατανόηση των σύγχρονων εξελίξεων. Και έτσι μια γενικότερη ιστορική ανασκόπηση, στις επόμενες γραμμές που ακολουθούν, σε συνδυασμό και προς μία λεπτομερέστερη σκιαγράφηση της σύγχρονης μορφής Κοινωνικής Πρόνοιας, αποβαίνει χρήσιμη στον ανεξάντλητο κύκλο λεπτομερέστερων μεθοδικών ερευνών και έτσι υποκινώντας προς ειδικότερες διερευνήσεις.

Αντικείμενο Έρευνας

Οι δεκαετίες του '50 και '60 αποτελούν περίοδο διεύρυνσης των κοινωνικών και οικονομικών λειτουργιών του κράτους σε όλες σχεδόν τις αναπτυγμένες δυτικές κοινωνίες. Ο διάλογος γύρω από την αναγκαιότητα ανάληψης από το κράτος ευθυνών για την κοινωνική προστασία αποκτά κεντρική σημασία στις χώρες αυτές και συμβάλλει στην κοινωνική και πολιτική ενσωμάτωση των μεσαίων και εργατικών στρωμάτων.

Στην ελληνική κοινωνία, την περίοδο κατά την οποία πραγματοποιούνται σχετικά υψηλοί ρυθμοί οικονομικής μεγέθυνσης, οι λειτουργίες κοινωνικής προστασίας του κράτους είναι αρκετά αυξημένες.

Στη μελέτη μας αυτή επιχειρούμε να αναπτύξουμε μια προσέγγιση για την ανάλυση του χαρακτήρα της κρατικής παρέμβασης για την κοινωνική προστασία. Το ενδιαφέρον μας εστιάζεται στις κοινωνικές διεργασίες και τις πολιτικές ιδεολογίες που αποτέλεσαν πρόσφορες συνθήκες για τη διεύρυνση των κοινωνικο-οικονομικών λειτουργιών του κράτους, το είδος της πολιτικής ενσωμάτωσης που επιδιώκεται μέσα από την κρατική παρέμβαση στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Θα πρέπει να τονίσουμε ότι ο στόχος της ανάλυσης της μελέτης είναι η λεπτομερής ιστορική διερεύνηση της πορείας εξέλιξης του κράτους πρόνοιας. Η ανάλυση στοχεύει κυρίως στον εντοπισμό ορισμένων βασικών σχέσεων ανάμεσα στο χαρακτήρα των κοινωνικών συγκρούσεων, το ρόλο του κράτους στους μηχανισμούς ιδιοποίησης των πόρων και την κοινωνική αντίληψη που αναπτύσσεται από τις διάφορες κοινωνικές ομάδες για την ερμηνεία των κοινωνικών ανισοτήτων.

Το πρώτο μέρος της μελέτης εξετάζει τη σημασία της κοινωνικής πρόνοιας και την εξέλιξή της στα βάθη της ανθρώπινης ιστορίας. Στο δεύτερο μέρος εξετάζεται η τάση της κοινωνικής πρόνοιας ως μία αλληλοβοήθεια στα πλαίσια της ανασυγκρότησης μετά την απελευθέρωση του ελληνικού κράτους από την εχθρική κατοχή μέχρι και το 1952.

Το τρίτο μέρος της μελέτης αφορά το Κράτος Πρόνοιας ως θεσμός αλλά και την ελληνική εκδοχή του. Ερμηνεύονται οι διάφορες όψεις της κοινωνικής πολιτικής και επισημαίνονται κάποιες συμπερασματικές παρατηρήσεις.

Μεθοδολογία Έρευνας

Η μέθοδος αυτής της εργασίας επικεντρώνεται στην ανασκόπηση της εξέλιξης και των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας για την περίοδο 1948-1952. Η Ελλάδα την περίοδο του μεσοπολέμου περνάει από μία πολιτική, οικονομική και κοινωνική κρίση. Μετά την απελευθέρωση του έθνους ήταν άμεση η ανάγκη προστασίας για τις χήρες, τα ορφανά και τους αναπήρους του απελευθερωτικού αγώνα. Το κράτος δεν είχε τα μέσα να αντιμετωπίσει τα τεράστια κοινωνικά προβλήματα. Οι ξενιτεμένοι πλούσιοι Έλληνες της διασποράς, η Ιδιωτική Φιλανθρωπία και η Εκκλησία έδωσαν το παρόν, ιδιαίτερα μέχρι τη Μικρασιατική καταστροφή, στην κάλυψη των κοινωνικών αναγκών των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού. Η Μικρασιατική

καταστροφή όμως έκανε αναγκαία την κρατική παρέμβαση στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας. Πρέπει να αναγνωρίσουμε τη μεγάλη σημασία και τον σπουδαίο ρόλο που έπαιξαν οι πόλεμοι στην διαμόρφωση της κοινωνικής πρόνοιας στη χώρα μας. Το κράτος εξαναγκάστηκε να παρέμβει στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής, αφού τόσο η εκκλησία όσο και η ιδιωτική φιλανθρωπική δραστηριότητα των μεγάλων ευεργετών και των κοινωφελών οργανώσεων δεν ήταν σε θέση να αντιμετωπίσουν τα κοινωνικά προβλήματα. Συνεπικουροι στην προσπάθεια του κράτους ήλθαν και ξένες εκκλησιαστικές οργανώσεις και διεθνείς οργανισμοί οι οποίοι, μαζί με την οικονομική ενίσχυση, έφεραν και την σχετική τεχνογνωσία (που δεν αποδείχτηκε πάντα πρόσφορη στις δικές μας συνθήκες και παραδόσεις).

Με τη λήξη του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου αρχίζει η προσπάθεια για την οικονομική και κοινωνική ανόρθωση της Ευρώπης. Από το 1945 το κράτος διευρύνει τον κοινωνικό του ρόλο μέχρι του σημείου που χαρακτηρίζεται ως κράτος πρόνοιας. Το κράτος έχει αναλάβει διευρυνόμενες κοινωνικές λειτουργίες από την εποχή της βιομηχανικής επανάστασης. Οι βάσεις για την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας τέθηκαν τον 19^ο αιώνα σαν μία ανταπόκριση στα πολλά κοινωνικά προβλήματα που δημιουργήθηκαν με τη βιομηχανική επανάσταση. Όχι βέβαια πως στις κοινωνίες πριν από τη βιομηχανική επανάσταση δεν υπήρχαν συστήματα κοινωνικής προστασίας. Η κοινωνική προστασία όμως παύει να είναι εκδήλωση δημόσιας κοινωνικής αρωγής. Στη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα διαμορφώθηκε η αντίληψη ότι η κοινωνική προστασία πηγάζει από την ιδέα της κοινωνικής δικαιοσύνης. Η αντίληψη αυτή θέτει σε νέο πλαίσιο την παροχή βοήθειας από το κράτος και επιβάλλει, την εξασφάλιση και συντήρηση του μισθωτού, όχι μόνο του μετέχοντος της παραγωγής, αλλά και του μη μετέχοντος χωρίς προσωπική ευθύνη, διότι συντηρεί την παραγωγικότητα της εργασίας. Από την αρχή αυτή ξεπήδησε η ιδέα της κοινωνικής ασφαλίσεως. Η ιδέα αυτή οδήγησε ακολούθως σε σύστημα καλύψεως βασικών κινδύνων, βιολογικών και κοινωνικών.

Το σύστημα της κοινωνικής ασφάλισης στηρίζεται στις αρχές της αυτονομίας και της αυτοβοήθειας. Σύμφωνα με την αρχή της «αυτονομίας» κάθε ασφαλιστικός οργανισμός έχει διοικητική αυτοτέλεια ως προς τις δραστηριότητές του και λειτουργεί με τη μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) Διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο στο οποίο εκπροσωπούνται οι εργαζόμενοι και οι εργοδότες. Το κράτος έχει τη δημοσιονομική εποπτεία του οργανισμού. Σύμφωνα με την αρχή της «αυτοβοήθειας», οι ασφαλιζόμενοι συμμετέχουν στις δαπάνες του

εργοδότες. Το κράτος έχει τη δημοσιονομική εποπτεία του οργανισμού. Σύμφωνα με την αρχή της «αυτοβοήθειας», οι ασφαλιζόμενοι συμμετέχουν στις δαπάνες του ασφαλιστικού τους φορέα πληρώνοντας την εισφορά τους. Η καταβολή της εισφοράς σημαίνει ότι ο ασφαλιζόμενος προνοεί για το μέλλον του και αναλαμβάνει την ευθύνη για την προστασία του ιδίου και της οικογένειάς του. Πάνω σ' αυτές τις βάσεις, αλλά με μεγαλύτερη αποφασιστικότητα, οι κυβερνήσεις συνέχισαν την επέκταση των μέτρων κοινωνικής πολιτικής. Την περίοδο αυτή, το κράτος πρόνοιας γνωρίζει την ακμή του: το 1945-1969 θεωρείται η «χρυσή εποχή» του κράτους πρόνοιας.

1. Κοινωνική Πολιτική

1.1. Ορισμός Της Κοινωνικής Πολιτικής

Κοινωνική πολιτική είναι η επιστήμη που αναζητεί τα μέτρα, τα οποία θα συντελέσουν στην απόβλυνση των κοινωνικών αντιθέσεων και την άρση των κοινωνικών συγκρούσεων, για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση της κοινωνικής ειρήνης².

Επεξηγώντας τον ορισμό που δώσαμε θα πρέπει να πούμε πως μπορεί να υπάρχουν κοινωνικές αντιθέσεις χωρίς να καταλήγουν σε κοινωνικές συγκρούσεις. Έτσι η ανάγκη αποκατάστασης των αναπήρων, της απασχολήσεως των ατόμων της τρίτης ηλικίας, η πολιτική υγείας δεν είναι απαραίτητο να καταλήγουν σε κοινωνικές συγκρούσεις ή να προέρχονται από την ανάγκη αποφυγής τους.

Ορισμένοι ορισμοί της Κοινωνικής Πολιτικής εμφανίζονται στενότεροι, όπως εκείνοι που την συνδέουν αποκλειστικά με το εργατικό πρόβλημα. Έτσι θεωρείται ότι είναι η πολιτική με την οποία το κράτος αποβλέπει στο να εξαναγκάσει το κεφάλαιο να προβεί σε υποχωρήσεις που να εξασφαλίζουν ή έστω να διευκολύνουν την σχετική ευημερία του εργάτη. Ή ότι είναι το σύνολο των μέτρων και διαρρυθμίσεων με τον σκοπό να επιτύχουν γενικά οι εργαζόμενες τάξεις μεγαλύτερη συμμετοχή στα αγαθά του σημερινού πολιτισμού³.

Μία παραλλαγή των ορισμών που δόθηκαν αποτελούν εκείνοι που τοποθετούν σαν σκοπό της Κοινωνικής Πολιτικής την συνεχή βελτίωση της καταστάσεως των κοινωνικών στρωμάτων που μειονεκτούν από οικονομική άποψη για την

² Βουτυρά, Στ., *Κοινωνική Πολιτική*, Εκδόσεις Α. Αναστασίου, Αθήνα 1980, σελ. 5-6.

³ Καζακοπούλου, Μ., *Η κοινωνική πρόνοια ως επιστήμη*, Αθήνα 1964, σσ. 15-16.

πραγματοποίηση κοινωνικής ενότητας, της κοινωνικής ελευθερίας και κοινωνικής ειρήνης.

Εξάλλου, ο ορισμός ότι η κοινωνική πολιτική είναι εκείνη που επιδιώκει, κατ' αρχή με τη νομοθεσία, την καταπολέμηση των ατελειών της διαδικασίας κατανομής, δηλαδή του μερισμού, μέσα σε μια χρονική περίοδο του καθαρού προϊόντος της παραγωγής μεταξύ των συντελεστών της, παρ' όλο που τοποθετείται βασικά στα πλαίσια της οικονομικής επιστήμης, πλησιάζει πολύ στην ουσία του προβλήματος.

Η Κοινωνική Πολιτική πρέπει να αντιμετωπίσει τις νέες κοινωνικές ανάγκες να ανοίξει το δρόμο προς μία «κοινωνιστική» πολιτική. Η Κοινωνική Πολιτική θα διατηρήσει δύο καθήκοντα: να προσαρμόσει την κοινωνία στην κοινωνική και τεχνολογική αλλαγή και να ενσωματώσει τα άτομα και τις ομάδες στην κοινωνία.

Αναμφισβήτητα η Κοινωνική Πολιτική δεν αποβλέπει στην προστασία της εργατικής τάξεως. Αποβλέπει, όπως είπαμε, στην άρση των κοινωνικών συγκρούσεων για το γενικότερο κοινωνικό συμφέρον. Και μέσο για τον σκοπό αυτό η προστασία του ασθενέστερου.

Επειδή, όμως, η μεγάλη σύγκρουση των δύο τελευταίων αιώνων είναι μεταξύ εργοδοτών και μισθωτών, γι' αυτό νομίζουμε ότι η κοινωνική πολιτική έχει σαν κύριο σκοπό την απόβλυνση των αντιθέσεων αυτών.

Και μόνο το γεγονός ότι η Κ. Πολιτική, σαν οργανωμένη παρέμβαση συνδέεται, με τη βιομηχανική επανάσταση που δημιούργησε το βιομηχανικό προλεταριάτο και τη βιομηχανική νομοθεσία θα αρκούσε, νομίζω, να τοποθετηθεί κυρίως στην αντιμετώπιση του εργατικού ζητήματος⁴.

Κατά συνέπεια κάθε μέτρο που θα συντελέσει στην άνοδο της εργατικής τάξεως είναι μέτρο Κοινωνικής Πολιτικής.

Η τελευταία αποβλέπει στην αντιμετώπιση του κοινωνικού προβλήματος. Το κοινωνικό πρόβλημα έγινε εθνικό πρόβλημα όσο ο ρόλος της εργατικής τάξεως έπαιρνε ολοένα και μεγαλύτερη σπουδαιότητα στην κοινωνική συγκρότηση.

Έχει υποστηριχθεί επίσης ότι «την καθολίκευση» της κοινωνικής πολιτικής εκφράζει και σε όλες τις σύγχρονες κοινωνίες η ισχύς ιδίου τμήματος του δικαίου, του εργατικού δικαίου το οποίο υποστηρίχθηκε σοβαρά ότι αποτελεί τον τρίτο αυτόνομο κλάδο του δικαίου, το κοινωνικό δίκαιο. Το κοινωνικό δίκαιο είναι η νομική έκφραση της ασκούμενης εντός δεδομένης κοινωνίας κοινωνικής πολιτικής.

⁴ Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, *Θέματα προγραμματισμού Ε1 «Κοινωνική Πρόνοια»*, Αθήνα 1985, σελ. 97.

1.2. Κατευθυντήρια Γραμμή Της Κοινωνικής Πολιτικής

Κατευθυντήρια γραμμή της Κ. Πολιτικής είναι η απάμβλυνση των κοινωνικών αντιθέσεων και η άρση των κοινωνικών συγκρούσεων μέσω της προστασίας το ασθενέστερου.

Στο ερώτημα αν η κοινωνική δικαιοσύνη θα πραγματοποιηθεί με την μετατροπή ή την ανατροπή της κοινωνικής συγκροτήσεως η Κοινωνική Πολιτική τοποθετείται στην πρώτη λύση.

Η κοινωνική πολιτική με δεδομένη τη διαπίστωση της πραγματικότητας προβαίνει στην αναζήτηση των λύσεων που πρέπει να δοθούν, δηλαδή το δέον. Η διαπίστωση όμως της πραγματικότητας αποτελεί πολύπλοκο στοιχείο. Η πραγματικότητα είναι πάντοτε, σε όλες τις εκδηλώσει της ζωής, σύνθετη. Πρέπει κατά συνέπεια να γνωρίζουμε τη μέθοδο αναζητήσεως των αιτιών κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης. Και τίποτε δεν πρέπει να γίνεται κάτω από την πίεση μιας ανάγκης της στιγμής. Όλα πρέπει να υπολογίζονται με βάσει το ον και την εξέλιξη του σε συνάρτηση προς το σκοπό που επιδιώκει η κοινωνική πολιτική.

Η κοινωνική πολιτική δεν ρυθμίζει ιδιωτικές σχέσεις. Έχει απέναντί της το κοινωνικό πρόβλημα, που υπάρχει πάντοτε στη ζωή γιατί πάντοτε υπάρχει και η εκμετάλλευση. Υπάρχει στη φύση της κοινωνικής ζωής γιατί είναι στη φύση του ανθρώπου. Είναι περιττό να νομίζουμε ότι το ένστικτο αυτό μπορεί να δαμασθεί στη γενική του εκδήλωση. Όπως η ιδιοκτησία αποτελεί φαινόμενο που έχει σχέση με το ένστικτο της οικειοποιήσεως, έτσι και η εκμετάλλευση που είναι και αυτή μια μορφή επεκτάσεως της κυριαρχίας, μια μορφή ιδιοκτησίας, είναι στη φύση του ανθρώπου⁵.

Η κοινωνική συμβίωση δεν είναι τίποτε άλλο παρά το καταστάλαγμα της μάχης που δίνει ο πολιτισμός με τα ηθικά του θεμέλια κατά των ενστίκτων του ανθρώπου. Και αυτό αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής ζωής που στηρίζεται στην ηθική θεμελίωση της κοινωνικής ζωής. Έτσι η κοινωνική πολιτική με την προστασία των οικονομικά ασθενέστερων προσπάθησε πάντα να περιορίσει το αίσθημα της πικρίας που βρίσκεται στη βάση των κοινωνικών αντιθέσεων.

Στη γένεση, την εξέλιξη και τη διαμόρφωση της Κ. Πολιτικής έπαιξαν ρόλο

- η βιομηχανική επανάσταση και η οικονομική ανάπτυξη.

⁵ Στεφανίδου, Δ., *Η Κοινωνική Οικονομική*, Β' τόμος, Αθήνα 1949, σελ. 29.

- οι ιδέες των φιλοσόφων, των προοδευτικών οικονομολόγων, των φωτισμένων ανθρώπων.
- οι εξεγέρσεις των μαζών κατά της εκμεταλλεύσεως.
- η δημιουργία διεθνούς συνειδήσεως για την αναγκαιότητά της.

Σαν σταθμούς στην ιστορία της Κοινωνικής Πολιτικής εντός από τη βιομηχανική επανάσταση που αποτελεί την αρχή της δημιουργίας των προϋποθέσεων για την αναγκαιότητά της μπορούμε να σημειώσουμε:

- τη δημιουργία του Συνδέσμου Κ. Πολιτικής το 1872.
- την ίδρυση της Διεθνούς Οργανώσεως Εργασίας το 1919 που έχει σαν σκοπό την απάμβλυνση των κοινωνικών συγκρούσεων.
- την τεράστια οικονομική ανάπτυξη και τεχνική πρόοδο μετά το δεύτερο μεγάλο πόλεμο και τη δημιουργία των βάσεων της κοινωνίας της συμμετοχής.

Θα πρέπει να τονισθεί πως δεν υπήρξε, στην ιστορική της διαδρομή μία Κοινωνική Πολιτική και κατά συνέπεια ένα Κοινωνικό ή εργατικό δίκαιο.

Στα πρώτα χρόνια της βιομηχανικής εκρήξεως και της γενέσεως του καπιταλισμού είχαμε την προσπάθεια απαμβλύνσεως της αθλιότητας. Μετά, στην περίοδο του θριαμβεύοντος καπιταλισμού των μικρομεσαίων επιχειρήσεων είχαμε την προσπάθεια απαμβλύνσεως όχι πια μόνο της αθλιότητας, αλλά και κατά το δυνατό της οικονομικής ανισότητας. Στην περίοδο αυτή, τη θέση της κοινωνικής πρόνοιας παίρνει η κοινωνική ασφάλιση.

Μετά τον δεύτερο μεγάλο πόλεμο δημιουργείται ο καπιταλισμός που χαρακτηρίζεται από τα μονοπώλια, τα μεγάλα μεγέθη των επιχειρήσεων και τη βιομηχανική δημοκρατία. Η τεχνική πρόοδος και η οικονομική ανάπτυξη είναι ιλιγγιώδεις. Από την άλλη πλευρά, το χάσμα ανάμεσα στις πλούσιες και τις φτωχές χώρες ευρύνεται. Στις πρώτες δημιουργούνται οι προϋποθέσεις της καταναλωτικής κοινωνίας της αφθονίας. Ανέρχεται η νέα εργατική τάξη που καλείται να ενσωματωθεί στην κοινωνία αυτή. Αρχίζουν να δημιουργούνται οι βάσεις της συμμετοχικής κοινωνίας⁶.

Δεν ήταν, όμως αυτό το τελικό στάδιο. Η ενεργειακή κρίση, ο πληθωρισμός, η επανεμφάνιση της ανεργίας μας επιβάλλουν μια νέα Κοινωνική Πολιτική, που αποβλέπει στην αντιμετώπιση του δύσκολου συνδυασμού των οικονομικών διακυμάνσεων με τις ολοένα αυξανόμενες απαιτήσεις. Η οικονομική ύφεση της

⁶ Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική Πρόνοια 23 «Πρόγραμμα Αναπτύξεως 1976-1980»*, Αθήνα 1976, σελ. 48.

εποχής μας δεν μοιάζει με τις παλαιότερες. Αντιμετωπίζουμε υψηλό επίπεδο ανεργίας, χαμηλό αριθμό αναπτύξεως και συνεχώς αυξανόμενο επίπεδο προσδοκιών.

Όλα θα εξαρτηθούν από το είδος της λύσης που θα δοθεί στις βιομηχανικές χώρες στο πρόβλημα της ανισορροπίας ανάμεσα στους διαθέσιμους πόρους και στις αυξανόμενες προσδοκίες των τάξεων με το χαμηλότερο εισόδημα. Η ίδια ανισορροπία υπάρχει ανάμεσα στις πλούσιες και τις φτωχές χώρες.

Η επιτυχία ή η αποτυχία των συγχρόνων κοινωνιών θα εξαρτηθεί από τον τρόπο που θα μπορέσουν να λύσουν το πρόβλημα – κλειδί που αποτελεί ο συνδυασμός μεταξύ απασχολήσεως, αμοιβής, όρων εργασίας, υγείας και αναψυχής

Συγγενείς προς την Κοινωνική Πολιτική επιστήμες είναι κυρίως α) η Κοινωνιολογία και η κοινωνιολογία της εργασίας, β) η επιστήμη της Πολιτικής και γ) η οικονομική της εργασίας. Το κοινωνικό δίκαιο αποτελεί όχι συγγενή επιστήμη, αλλά απόρροια της κοινωνικής πολιτικής. Η τελευταία συνδέεται και με άλλες επιστήμες, όπως η δημογραφία, η επιστήμη της επιχειρήσεως, η εργονομία. Τέλος η γενική κοινωνική πολιτική, ανάλογα με το αντικείμενο που εξετάζει (πολιτική, υγείας, κατοικίας, κλπ) συνδέεται με τις ανάλογες επιστήμες.

1.3. Μέσο Για Την Πραγματοποίηση Του Σκοπού Της Κοινωνικής Πολιτικής: Η Άνοδος Της Εργατικής Τάξεως

Όπως είδαμε η Κοινωνική Πολιτική έχει σαν μέσο για την πραγματοποίηση του σκοπού της την προστασία και την συνεχή βελτίωση της καταστάσεως των ασθενέστερων κοινωνικών στρωμάτων, που μειονεκτούν από οικονομική άποψη για την απάμβλυνση των κοινωνικών αντιθέσεων.

Η Κοινωνική Πολιτική δεν αποβλέπει μόνο στην προστασία της εργατικής τάξεως. Και αν ακόμη όμως δεχθούμε ότι σήμερα η εργατική τάξη δεν είναι η ασθενέστερη, αναμφισβήτητο είναι ότι η μεγάλη σύγκρουση στην κοινωνία της εποχής μας είναι ανάμεσα σ' εκείνους που προσφέρουν την εργασία τους και σ' αυτούς που τη χρησιμοποιούν για λογαριασμό τους – στους μισθωτούς και τους εργοδότες. Η Κοινωνική Πολιτική, όπως είπαμε, αποβλέπει στην άρση των κοινωνικών συγκρούσεων.

Κατά συνέπεια, κάθε μέτρο που θα συντελέσει στην άνοδο της εργατικής τάξεως είναι μέτρο Κοινωνικής Πολιτικής⁷.

⁷ Βουτυρά, Στ., *Κοινωνική Πολιτική*, Εκδόσεις Α. Αναστασίου, Αθήνα 1980, σελ. 8.

Τέλος, κατά μια θεωρία, η Κ. Πολιτική επιδιώκει την ενσωμάτωση μιας κοινωνικής ομάδας στο κοινωνικό σύνολο.

Ας δούμε λοιπόν τι είναι η εργατική τάξη, ποια η εξέλιξή της.

Χαρακτηριστικά της εργατικής τάξεως

Η εργατική τάξη γεννήθηκε από τη βιομηχανική επανάσταση και τους κοινωνικούς και οικονομικούς μετασχηματισμούς που προήλθαν από αυτήν. Χαρακτηριστικά στοιχεία των κοινωνικών τάξεων και κατά συνέπεια και της εργατικής, αποτελούν ο ρόλος που διαδραματίζουν στο δημόσιο βίο, στην οικονομική και κοινωνική ζωή, ο τρόπος ζωής, που συνδέεται με το ύψος των εισοδημάτων, αλλά και με τον τρόπο χρησιμοποιήσεώς τους και τέλος η συνείδηση κοινωνικής τάξεως, δηλαδή η κοινωνική συνείδηση και αλληλεγγύη, η ψυχολογία, ο τρόπος του σκέπτεσθαι και οι αντιδράσεις απέναντι στην κοινωνική ζωή.

Η εργατική τάξη χαρακτηρίζεται κατ' αρχήν από το ότι ο εργάτης αναλαμβάνει εργασίες εκτελέσεως υπό την εξάρτηση του εργοδότη και με υλικό που παρέχει ο τελευταίος αυτός. Από την άλλη πλευρά η οικονομική εξάρτηση φέρνει μια έλλειψη ασφαλείας για την αύριο. Έτσι οι όροι ζωής των εργατών χαρακτηρίζονται από την έλλειψη υλικών αποθεμάτων.

Όλα αυτά φέρνουν την εργατική τάξη να κυριαρχείται από σύμπλεγμα, ένα αίσθημα ότι η τάξη αυτή καταλαμβάνει το χαμηλότερο μέρος της κοινωνικής κλίμακας, που επιτείνεται από το αίσθημα της ανασφάλειας. Αυτό το αίσθημα της κατωτερότητας, βρίσκει αντιστάθμισμα στο αντίστοιχο αίσθημα αλληλεγγύης που χαρακτηρίζει την εργατική τάξη. Η αλληλεγγύη αυτή εκδηλώνεται σαν αντίδραση κατά της απομονώσεως του εργάτη. Εκφράζει την ανάγκη μιας υποστηρίξεως για την ισόρροπη κοινωνική υπόσταση. Έτσι δημιουργούνται δεσμοί που σπάνια βρίσκουμε στους κόλπους άλλων τάξεων⁸.

Βάση των κοινωνικών τάξεων – που λαμβάνονται σαν πραγματικές κοινωνικές ενότητες – είναι ο ρόλος που παίζουν στην παραγωγή, στην κυκλοφορία και τη διανομή των οικονομικών αγαθών. Ο ρόλος αυτός καθορίζει το επίπεδο ζωής, την ταξική συνείδηση, την ιδεολογία, την κουλτούρα, την πολιτική στάση κλπ των τάξεων εκείνων που η ύπαρξη εκδηλώνεται με την πάλη που διεξάγουν μεταξύ τους και με τον αγώνα τους για την εξουσία.

⁸ Πανουτσοπούλου, Κ., *Κοινωνική Πρόνοια - Ιστορική Εξέλιξη - Σύγχρονες τάσεις*, Εκδόσεις Γρηγόρη, Αθήνα, σελ. 128.

Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν τέσσερις όψεις της διακρίσεως μεταξύ των κοινωνικών ομάδων: διαφορά εισοδημάτων, τρόπου ζωής, συνείδηση κοινότητας και προελεύσεως και τέλος αποδοχή ή άρνηση αυτών των διακρίσεων.

Ένα πρόβλημα στο θέμα των χαρακτηριστικών της εργατικής τάξεως είναι και το θέμα της διακρίσεως μεταξύ υπαλλήλων και εργατών⁹.

Η εξέλιξη της τεχνικής και οι κοινωνικές και οικονομικές της συνέπειες υποσκάπτουν τα πλεονεκτήματα μικρών ιδίως υπαλλήλων. Η εργασία του εργάτη αυτοματοποιείται και γίνεται κατ' αρχήν ελαφρότερη, παρ' όλο ότι είναι καταθλιπτική. Των υπαλλήλων όμως ορθολογιστικοποιείται και μηχανοποιείται. Επίσης οι δύο κατηγορίες εργαζομένων, οι υπάλληλοι και οι εργάτες, συγχέονται ολοένα και περισσότερο στο επίπεδο των μισθών και στην ανάγκη του εκπαιδευτικού σχηματισμού. Η προσέγγιση αυτή οφείλεται κατά κύριο λόγο στην προώθηση των νέων κυρίως εργατών.

Εργατική τάξη είναι το σύνολο των ατόμων που βρίσκονται σε επαφή με την ύλη και τα οποία, σε ορισμένο μέτρο, είναι αναγκασμένα, κατά τη διάρκεια του μεγαλύτερου μέρους της ημέρας, να μένουν έξω από τα κοινωνικά περιβάλλοντα. Έτσι αποκτάται σιγά – σιγά μια ιδιαίτερη ψυχосύνθεση.

Σχετικά, είναι χαρακτηριστικό το ότι συγγραφείς της αγγλοαμερικανικής κοινωνιολογίας περικλείουν στην εργατική τάξη και τους εργαζόμενους χειρωνακτικά εργάτες υπαίθρου (αγροεργάτες).

Η σημερινή εξέλιξη και η νέα εργατική τάξη

Η κατάσταση της εργατικής τάξεως άλλαξε ήδη στο πλαίσιο της νέας κοινωνίας. Διάφορα στοιχεία συνετέλεσαν σ' αυτό: η οικονομική ανάπτυξη, η ανάπτυξη της εκπαίδευσως, η συμμετοχή στη δημόσια ζωή, οι νέες ιδέες, η κοινωνική ασφάλεια. Οι εργάτες συνειδητοποίησαν ότι το σύμπλεγμα της κατωτερότητας, της εξαρτήσεως και της ανασφάλειας δεν είναι οριστικό. Η καθημερινή ζωή του εργάτη παύει σιγά-σιγά να αποτελεί κάτι το ιδιαίτερο από κοινωνιολογική άποψη. Η εργατική τάξη χάνει προοδευτικά τα περισσότερα εξωτερικά χαρακτηριστικά που απέκτησε κατά τον ιστορικό της σχηματισμό. Έτσι οι εργατικές συνοικίες των πόλεων παραχωρούν τη θέση τους σε ακίνητα, όπου ο εργάτης συγκατοικεί με άτομα που ανήκουν στη μεσαία τάξη. Η εργατική τάξη έπαυσε να ζει στο περιθώριο.

⁹ Κάτσου, Αθ., *Κοινωνική Πρόνοια και Δημόσια Υγιεινή εις την Ελλάδα*, τόμος Ελλάς, Αθήνα 1969, σσ.11-12.

Έξω από το χώρο της εργασίας του ο εργάτης εισέρχεται πια σε μια απέραντη αστική κοινωνία, όπου οι διαφορές τρόπου ζωής αποτελούν ποσοτικές διαφορές, ανεπαρκείς για να βασίσουν μια κοινωνική στρωμάτωση. Στη παραγωγική όμως διαδικασία οι βασικές διαχωριστικές γραμμές που διακρίνουν την εργατική τάξη από τις υπόλοιπες παραμένουν αμετάβλητες. Και αυτό είναι βασικό.

Έτσι, η σύγχρονη βιομηχανική κοινωνία οδηγεί στον διαχωρισμό των όρων της ζωής του εργάτη σε δύο μέρη: το ένα κυλά στους χώρους εργασίας και περιλαμβάνει τις κοινωνικές σχέσεις που καθορίζονται βασικά από τους όρους, υπό τους οποίους εκτελεί την εργασία του. Αντίθετα, το άλλο αποτελεί την ιδιωτική ζωή του εργάτη σ' έναν κόσμο όπου η μορφή της εργασίας του δεν παίζει ρόλο¹⁰.

Η κοινωνιολογία της εργασίας προσπαθεί να δώσει τα χαρακτηριστικά συμπεριφοράς των εργαζομένων κατά τη διάρκεια της εργασίας τους. Να καθορίσει επίσης μέχρι ποίου σημείου η διαγωγή τους επηρεάζεται από ορισμένους τύπους της τεχνικής οργανώσεως της παραγωγής. Αν δηλαδή τα αποτελέσματα της βιομηχανικής εργασίας επεκτείνονται και στην ιδιωτική ζωή των εργαζομένων.

Από τον Μαρξ και τον Βέμπερ μέχρι τους σύγχρονους, οι ευρωπαϊκοί κοινωνιολόγοι ασχολήθηκαν πολύ με την τύχη των εργαζομένων στην αυξανόμενη βιομηχανοποίηση και τις επιδράσεις της τεχνικής. Οι αμερικανοί κοινωνιολόγοι δίνουν ιδιαίτερη σπουδαιότητα στις κοινωνικές σχέσεις που αναπτύσσονται στους χώρους εργασίας. Η αμερικανική κοινωνιολογία διαβλέπει στην τεχνική της παραγωγής και την σύνθεση των εργασιών τους συντελεστές επηρεασμού της διαγωγής των εργαζομένων.

¹⁰ Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική Πρόνοια «Σχέδιο προτύπου μακροχρόνιων αναπτύξεων της Ελλάδος 1973-1987»*, Αθήνα 1972, σελ. 12.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ ΔΙΑ ΜΕΣΟΥ ΤΩΝ ΑΙΩΝΩΝ

2.1. Η Κοινωνική Πρόνοια στην Αρχαιότητα: Από τα βάθη της ανθρώπινης ιστορίας, οι ελάχιστες αρχικά μαρτυρίες αποδεικνύουν ότι ο άνθρωπος, από βιολογική παρόρμηση, φροντίζει για τα βρέφη, τα παιδιά, τους αρρώστους. Η ανάγκη για επιβίωση και υγεία των μελών της οικογένειας ικανοποιείται μέσα στην οικογένεια. Με την κοινωνική εξέλιξη και την οργάνωση κοινωνικών ομάδων, η συγγενική ομάδα, η φυλή, η κοινότητα αργότερα, αποτελούν το πλαίσιο για την παροχή φροντίδας και την αμοιβαία συμπαράσταση στην κάλυψη βασικών αναγκών.

Με την συγκρότηση των πρώτων κοινωνιών και την εμφάνιση των διαφόρων πολυθεϊστικών και μονοθεϊστικών θρησκειών, η υποτυπώδης μορφή κοινωνικής πρόνοιας θεσμοθετείται σε ιερούς κώδικες, θρησκευτικές δοξασίες και πρακτικές. Μεταξύ των πρώτων γραπτών μαρτυριών για τη θέσπιση μέτρων κοινωνικής πρόνοιας συγκαταλέγεται και ο κώδικας του βασιλέα των Βαβυλωνίων Χαμουραμπί (1972-1750 π.Χ.), στον οποίο γίνεται αναφορά για τη φροντίδα του βασιλιά υπέρ των φτωχών, των αδυνάτων και γενικότερα για την ευημερία του λαού. Στην αρχαία Αίγυπτο (2000 π.Χ.), οι ιερείς φροντίζουν για την προστασία των ορφανών και των αδυνάτων¹¹.

Παρά τις μαρτυρίες για κάποια φροντίδα υπέρ των φτωχών και αδυνάτων στους αρχαίους λαούς της Μεσοποταμίας και της Ανατολής, δεν θα πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι η περίοδος αυτή της ανθρώπινης ιστορίας χαρακτηριζόταν από έντονη κοινωνική ανισότητα, σκληρή μεταχείριση των αιχμαλώτων, συνθήκες εξαθλίωσης των δούλων. Δεν διαπιστώνεται ότι αναπτύχθηκε σ' αυτούς οποιοδήποτε αξιόλογο και οργανωμένο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας.

Δείγματα φιλανθρωπίας και φροντίδας για τους φτωχούς έχουμε και στους Εβραίους. Στην Παλαιά Διαθήκη υπάρχουν αρκετές μαρτυρίες για την άσκηση κοινωνικής πρόνοιας. Η χήρα Ραχήλ προμηθεύεται το σιτάρι που χρειάζεται από τα χωράφια τα οποία είχαν θερίσει οι ιδιοκτήτες. Οι ιδιοκτήτες όμως έπρεπε ν' αφήνουν σιτάρι, λάδι και άλλους καρπούς για να μπορούν και οι φτωχοί να προμηθευτούν για τις ανάγκες τους. Είναι επίσης γνωστή η υποχρέωση των Ιουδαίων να κάνουν πράξεις αγαθοεργίας και να δίνουν το ένα δέκατο των εσόδων για τους φτωχούς.

¹¹ Σταθόπουλου, Π., *Κοινωνική Πρόνοια «Μια γενική θεώρηση»*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Έλλην, σελ. 107.

2.2. Στην αρχαία Ελλάδα: Στην κλασσική εποχή – χωρίς να αγνοείται ο διαχωρισμός των ανθρώπων στην Αθήνα σε ελεύθερους πολίτες και εἰλωτες – υπάρχει σαφώς μία ακόμη ώθηση στην οργάνωση του θεσμού της πρόνοιας. Η εκδήλωση στοργής και φροντίδας επιβάλλεται ως καθήκον ακόμη και για τους αγνώστους, τους ξένους.

Η εκδήλωση φροντίδας και συμπαράστασης προς τους αδυνάτους δεν παρέμεινε ωστόσο στο ατομικό επίπεδο. Έγινε κοινωνική υποχρέωση, θεσμοθετήθηκε σε νόμους που η πολιτεία είχε ευθύνη να εφαρμόζει. Ο Λυκούργος στη Σπάρτη (το 800 π.Χ.) θέσπισε μέτρα κοινωνικής πρόνοιας με την εκπαίδευση και διατροφή των νέων από την πολιτεία. Μοίρασε γη (κλήρο) στους συμπολίτες του και αναγνώρισε την ισότητα των κοινωνικών τάξεων. Ο Σόλωνας στην Αθήνα (630 π.Χ.) και ο Περίανδρος στην Κόρινθο (668 π.Χ.) εισήγαγαν μέτρα προοδευτικής φορολογίας, την κατάργηση των χρεών, γνωστή ως σεισάχθεια, και τον αναδασμό της γεωργικής γης. Στη διάρκεια του χρυσού αιώνα της Αθηναϊκής Δημοκρατίας, όπως και στα γράμματα και τις τέχνες έτσι και στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας θεσμοθετούνται τα πιο προοδευτικά μέτρα κοινωνικής προστασίας. Με διάφορα νομοθετήματα του Περικλή ολοκληρώθηκε η κοινωνική νομοθεσία του Σόλωνα η οποία περιελάμβανε μέτρα για:

- α) την προστασία των ορφανών και των χηρών, των πεσόντων σε πολέμους,
- β) την συνταξιοδότηση των αναπήρων και των γερόντων,
- γ) την προικοδότηση των θυγατέρων ιδίως των πεσόντων, αλλά και των απόρων κορασίδων,
- δ) τη δωρεάν σίτιση στο πρυτανείο, των ορφανών μαζί με στρατηγούς, βουλευτές και ανθρώπους των γραμμάτων,
- ε) την πρόσληψη ανέργων στο δημόσιο για την εκτέλεση κοινωφελών έργων και την καταπολέμηση της ανεργίας¹².

2.3. Κοινωνική Πρόνοια στη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία: Η αναφορά στην αρχαιότητα θα ολοκληρωθεί με την περιγραφή των μέτρων κοινωνικής πρόνοιας στην εποχή της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας. Τα πιο γνωστά μέτρα κοινωνικής πρόνοιας είναι η διανομή τροφίμων και ρούχων στους απόρους και τους ανέργους, η οποία αποσκοπούσε στη διατήρηση της κοινωνικής γαλήνης και την αποφυγή κοινωνικών

¹² Καλακοπούλου, Μ., *Η κοινωνική πρόνοια ως επιστήμη*, Αθήνα 1964, σελ. 19.

εξεγέρσεων. Η κοινωνική πρόνοια προωθήθηκε μέσα από έργα δημόσιας υγιεινής (όπως υδραγωγεία και δημόσια λουτρά) και ιατρική περίθαλψη. Η εφαρμογή τέτοιων μέτρων είναι αποτέλεσμα του οργανωτικού πνεύματος των Ρωμαίων, στο οποίο οφείλεται και η ανάπτυξη της δημόσιας διοίκησης, του δικαίου και των συγκοινωνιών.

Συνοψίζοντας τις εξελίξεις και τα επιτεύγματα στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας στην αρχαιότητα, αξίζει να τονισθεί ότι:

α) Ο πολιτισμός, η κοινωνική και πολιτική οργάνωση αποτελούν το πλαίσιο μέσα στο οποίο ικανοποιούνται οι βασικές ανάγκες του ανθρώπου και αντιμετωπίζονται τα κοινωνικά προβλήματα.

β) Θεσπίζονται οι αρχές της προοδευτικής φορολογίας και της υποχρέωσης του κράτους να φροντίζει για την προστασία των απόρων, των φτωχών και των ανέργων – κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις (ελάχιστο όριο εισοδήματος, σωματική αναπηρία και ανικανότητα για εργασία).

γ) Γίνεται διάκριση μεταξύ εκείνων οι οποίοι για λόγους πέρα από τη θέλησή τους είναι φτωχοί και χρειάζονται βοήθεια, κι εκείνους οι οποίοι μπορούν να εργασθούν και συνεπώς δεν είναι σκόπιμο να τύχουν προστασίας από την πολιτεία.

δ) Τα μέτρα κοινωνικής προστασίας δεν έχουν πάντα ή μόνο κίνητρα συμπόνιας και φιλαλληλίας, αλλά χρησιμοποιούνται και ως μέσο για την διατήρηση της καθεστηκυίας τάξης. Μέσω της πρόνοιας ασκείται κοινωνικοπολιτικός έλεγχος των φτωχών.

2.4. Η Κοινωνική Πρόνοια Στην Πρώτη Περίοδο Της Εκκλησίας

Είναι αναμφισβήτητο γεγονός ότι η διδασκαλία του Χριστού για αγάπη προς τον συνάνθρωπο, όπως αναπτύσσεται στις διάφορες παραβολές και τη διδασκαλία του γενικότερα, είναι ένα ποιοτικό άλμα και μια νέα αφετηρία στις μέχρι τότε αντιλήψεις για την κοινωνική πρόνοια. Ο Χριστιανισμός εμφανίστηκε με έντονο κοινωνικό χαρακτήρα. Απόδειξη της κοινωνικότητας του χριστιανισμού είναι η κοινοκτημοσύνη της πρώτης εκκλησίας των Ιεροσολύμων προς την οποία έτεινε ο κάθε χριστιανός¹³. Ο Χριστός διδάσκει «την αγάπη προς το Θεό και τον πλησίον» ως την πρώτη και τελευταία εντολή. Μέσα σ' αυτή περικλείονται όλοι οι νόμοι και οι προφήτες. Οι πράξεις των Αποστόλων και οι επιστολές τους μαρτυρούν τον πρωτόγνωρο στην

¹³ Σταθόπουλου, Π., *Κοινωνική Πρόνοια «Μια γενική θεώρηση»*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Έλλην, σελ. 109.

ανθρώπινη ιστορία τρόπο ανιδιοτελούς αγάπης και φροντίδας όχι μόνο για τους φίλους, τους ομοϊδεάτες, τους πιστούς αλλά και για τους αντιπάλους, τους διώκτες και τους ειδωλόλατρες. Οι πρώτες εκκλησίες αποτελούν πρότυπα κοινοβιακής ζωής, συλλογικής δράσης και κοινωνικής ευθύνης απέναντι στα μέλη της Εκκλησίας σε τοπικό και οικουμενικό επίπεδο. Οι Χριστιανοί της Κορίνθου αποστέλλουν βοήθεια στην Εκκλησία των Ιεροσολύμων, το πρώτο παράδειγμα διεθνούς κοινωνικής αλληλεγγύης.

Από τις πρώτες μάλιστα εβδομάδες από την σύσταση της πρώτης εκκλησίας, αναγνωρίζεται η ανάγκη θεσμοθέτησης μέτρων για την αποτελεσματική άσκηση του προνοιακού έργου. Δημιουργείται έτσι ο θεσμός των διακόνων, που είχαν ως κύριο έργο τους την οργάνωση της φιλανθρωπίας και της αλληλεγγύης. Η προστασία των ορφανών, χηρών, ασθενών, αναπήρων, φυλακισμένων, η διοργάνωση των κοινών συσσιτίων γνωστών ως *Αγάπες*, είναι τα κύρια καθήκοντα των διακόνων. Αυτή είναι η μικρο-διακονία, δηλαδή η προνοιακή μέριμνα για το άτομο στο επίπεδο της τοπικής εκκλησίας – της ενορίας. Η οργάνωση εράνων και αποστολών σε άλλες μακρινές εκκλησίες τις Αντιόχειας των Ιεροσολύμων είναι η μακρο – διακονία δηλαδή η θεσμοθέτηση μέτρων προνοίας για την ευρύτερη κοινότητα.

Με την καθιέρωση του Χριστιανισμού ως επίσημης θρησκείας, το 313 μ.Χ. με το Διάταγμα των Μεδιολάνων, την αύξηση των πιστών, την εισβολή πνεύματος κοσμικής εξουσίας στον κλήρο, ιδιαίτερα στη Δύση, η Εκκλησία έχασε πολλές από τις βασικές αρχές της. Ατόνησε το κοινοβιακό πνεύμα και η φιλανθρωπία αποσυνδέθηκε από τη λειτουργική ζωή της Εκκλησίας. Έγινε ιδιωτική πράξη ελεημοσύνης – αγαθοεργίας, που αποσκοπεί μάλλον στη σωτηρία του βοηθούμενου παρά στην αντιμετώπιση των αναγκών του βοηθούμενου, στο πλαίσιο μιας προσωπικής σχέσης.

2.5. Κοινωνική Πρόνοια Στη Δυτική Ευρώπη

Μετά την επικράτηση του Χριστιανισμού και την αναγνώρισή του ως επίσημης θρησκείας, η Εκκλησία απέκτησε αυξανόμενη επιρροή μέσα στην κοινωνία. Ιδιαίτερα στη Δύση, ο Πάπας ισχυροποίησε τη θέση του μέχρι του σημείου ν' αναγνωρισθεί υπέρτατος πνευματικός και κοσμικός ηγέτης. Έτσι η Εκκλησία ανέλαβε ουσιαστικά να αντιμετωπίσει όλα τα κοινωνικά προβλήματα. Ιδρύθηκαν τάγματα μοναχών και μοναστήρια όπου κατέφευγαν φτωχοί, ανάπηροι και άρρωστοι για βοήθεια.

Στη Δυτική Εκκλησία, ιδιαίτερα κατά το Μεσαίωνα, η ελεημοσύνη έγινε μέσο άφεσης των αμαρτιών εκείνων που την ασκούσαν. Τα μοναστήρια συνέχισαν τη κοινοβιακή παράδοση, τόσο στη Δύση και στην Ανατολή. Μέσα σ' αυτά ιδρύθηκαν ορφανοτροφεία, γηροκομεία, νοσοκομεία για τους ασθενείς και τους αναπήρους. Τάγματα μοναχών, όπως οι Φραγκισκανοί, ασχολούνταν σχεδόν αποκλειστικά με το κήρυγμα, τη συλλογή και τη διανομή βοηθημάτων στους φτωχούς και αρρώστους, και άλλα έργα φιλανθρωπίας. Μέσα στα τάγματα αυτά όμως παρεισέφρησαν και άτομα τα οποία χρησιμοποιούσαν τις ελεημοσύνες για ιδιοτελείς σκοπούς, αποφεύγοντας έτσι την εργασία και τη φιλοπονία, με αποτέλεσμα να ξεσπούν κατά καιρούς διαμάχες μεταξύ της Δυτικής Εκκλησίας, η οποία ενεθάρρυνε την ελεημοσύνη, και των κρατικών αρχόντων. Η αντίρρηση των κρατικών αρχών πήγαζε από το φόβο τους ότι οι δουλοπάροικοι και οι χειρώνακτες θ' άφηναν την εργασία τους, στρεφόμενοι στην ελεημοσύνη ως εύκολο τρόπο ζωής. Εκτός από τα μοναστήρια, λειτουργούσαν τα ξενοδοχεία – νοσοκομεία, στα οποία παρέχονταν βοήθεια στους αρρώστους, στις εγκύους και τους κατάκοιτους. Τα νοσοκομεία ιδρύονταν και συντηρούνταν κυρίως από τους βασιλείς, τους πρίγκιπες, τους δούκες και γενικά την αριστοκρατία. Παρόλ' αυτά, οι ανάγκες μεγάλες και πολλοί επαίτες, μη έχοντας τη δυνατότητα να εξασφαλίσουν φιλοξενία σ' ένα από τα ιδρύματα, περιφέρονταν άστεγοι. Ήταν τόσοι πολλοί που η παρουσία τους δημιουργούσε κοινωνικά προβλήματα στις τοπικές αρχές. Έτσι, η σύγκρουση με τις εκκλησιαστικές αρχές συνεχίστηκε γιατί, αφ' ενός δεν φρόντιζαν όλους τους επαίτες και, αφ' ετέρου, υπήρχαν καταγγελίες καταχρήσεων από τους επιτρόπους. Μέσα σ' αυτό το κλίμα της αυξημένης ζήτησης για παροχή βοήθειας και της αδυναμίας των εκκλησιαστικών ιδρυμάτων ν' ανταποκριθούν αποτελεσματικά, οι τοπικές αρχές εξαναγκάστηκαν ν' αναλάβουν την ουσιαστική ευθύνη για την ανακούφιση των απόρων και των άλλων αναξιοπαθούντων¹⁴.

Θρησκευτικοί ηγέτες της Μεταρρύθμισης (16^{ος} αιώνας), όπως ο Λούθηρος στη Γερμανία και ο Ζβίγγλιος στην Ελβετία, πρότειναν την ίδρυση κοινών ερανικών ταμείων για την συλλογή χρημάτων, ειδών διατροφής και ενδυμασίας για την ανακούφιση των εχόντων ανάγκη βοήθειας σε κάθε κοινότητα. Είναι αξιοσημείωτο ότι οι πολιτικές – κοσμικές αρχές αναλαμβάνουν την ευθύνη για την συλλογή και διανομή των βοηθημάτων, με την εποπτεία των εκκλησιαστικών επιτρόπων. Στη

¹⁴ Καλλινικάκη, Θ., *Κοινωνική εργασία «Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική της κοινωνικής εργασίας»*, δ' Έκδοση, Αθήνα 1998, σελ. 114.

Δύση, μέχρι το τέλος του Μεσαίωνα (γύρω στον 15^ο αιώνα), η εκκλησία παίζει τον πρωταρχικό ρόλο για την ελεημοσύνη των πιστών σε κάθε ενορία, για την αντιμετώπιση των αναγκών των απόρων, των αρρώστων, ορφανών και επαιτών. Υπολογίζεται ότι 30 - 40% του εισοδήματος ανακατανέμονταν μέσα από τις μορφές της οργανωμένης κοινωνικής αλληλεγγύης. Με τη Μεταρρύθμιση αρχίζει και εκδηλώνεται έμπρακτα η ανάληψη ευθύνης για την περίθαλψη των φτωχών από τις κοινοτικές – κοσμικές αρχές με την επιβολή φορολογίας στον πληθυσμό.

2.6. Η Κοινωνική Πρόνοια Στο Βυζάντιο

Η μελέτη του θεσμού της κοινωνικής πρόνοιας στο Βυζάντιο αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την κατανόηση των σύγχρονων θεσμών και μέτρων κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα. Αξίζει επίσης να μελετηθεί η φιλοσοφία των Βυζαντινών, γιατί μόνο πρόσφατα άρχισε η συστηματική μελέτη του θεσμού της κοινωνικής πρόνοιας στο Βυζάντιο.

Η ίδρυση του Βυζαντίου συνδέεται αφ' ενός με την αναγνώριση του Χριστιανισμού ως επίσημης θρησκείας της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας το 313 μ.Χ., και αφ' ετέρου με την αυξανόμενη σημασία του ελληνικού πολιτισμού. Από ένα σημείο και μετά, μάλιστα, θα ήταν δυνατό να λεχθεί ότι η Βυζαντινή Αυτοκρατορία αποτελεί ένα συγκερασμό της ελληνικής σκέψης και της χριστιανικής θρησκείας¹⁵.

Το Βυζάντιο, σε αντίθεση με τη Ρώμη, δεν ενοποίησε σε καμιά περίοδο την κοσμική με την εκκλησιαστική εξουσία. Παρά τους στενούς δεσμούς και την κατά καιρούς υπερβολική επιρροή του Αυτοκράτορα στον Πατριάρχη ή και αντίστροφα, οι δύο σφαίρες εξουσίας – κοσμική και εκκλησιαστική – ήταν ξεχωριστές, σε στενή όμως συνεργασία. Στο Βυζάντιο γινόταν λόγος για συναλληλία (συνεργασία) πολιτικής και εκκλησιαστικής διακονίας. Αυτό το πνεύμα επεκράτησε κατά κανόνα και στη μεταβυζαντινή κοινότητα. Ο κλήρος ανελάμβανε την πνευματική διακονία του λαού, οι πρόκριτοι την πολιτική. Αυτός ο διαχωρισμός εξουσίας είναι ακόμη ορατός στην αγροτική κοινότητα, όπου υπάρχει αφ' ενός ο πρόεδρος με το κοινοτικό συμβούλιο και αφ' ετέρου ο παπάς ο οποίος προΐσταται του εκκλησιαστικού συμβουλίου της ενορίας.

Ο διαχωρισμός αυτός της εξουσίας είχε, ως προς τον τομέα της κοινωνικής προστασίας, διάφορες επιπτώσεις. Η Εκκλησία ασκούσε το δικό της πλούσιο και

¹⁵ ΚΕΠΕ, Κοινωνική Πρόνοια, «Εκθέσεις 7 για το πρόγραμμα 1988-1992», Αθήνα 1989, σελ. 52.

πολύπλευρο έργο, όπως θα αναφερθεί αργότερα, σύμφωνα με τη δική της θεολογική αντίληψη, ενώ το κράτος είχε κι αυτό αναλάβει τις ευθύνες του για το προνοιακό έργο. Ίσως γι' αυτό δεν παρατηρήθηκε στο Βυζάντιο η έντονη αντιπαράθεση και διαμάχη μεταξύ της εκκλησιαστικής και πολιτικής εξουσίας σχετικά με το ρόλο και τις αρμοδιότητες της εκκλησίας. Στο Βυζάντιο επίσης υπήρχε χώρος για την άσκηση ιδιωτικής κοινωφελούς προνοιακής δραστηριότητας. Διάφοροι άρχοντες ίδρυσαν κυρίως ιδρύματα ή συντηρούσαν τέτοιες δραστηριότητες, όπως ξενώνες, νοσοκομεία κλπ.

Ο διαχωρισμός όμως της κοσμικής από την εκκλησιαστική εξουσία είχε επιπτώσεις και στην αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων. Στο Βυζάντιο, η διάλυση του γάμου – και κατά συνέπεια το διαζύγιο –, ποτέ δεν απαγορεύτηκαν, όπως συνέβη στη Δύση όπου ο Πάπας ασκούσε ταυτόχρονα και αποκλειστικά την κοσμική και την εκκλησιαστική εξουσία. Υπήρχε μια ανοχή απέναντι στην αντικοινωνική συμπεριφορά και την παραβατικότητα. Όπως επιβεβαιώνεται από σχετικές έρευνες, η ομοφυλοφιλία ήταν όχι μόνο γνωστή αλλά και, σε μερικές περιπτώσεις, ανεκτή.

Υπάρχουν πολλά νομοθετήματα τα οποία καταδικάζουν την ομοφυλοφιλία και καθορίζουν τις ποινές που φθάνουν μέχρι και τη θανάτωση. Εν τούτοις, εκείνο που πραγματικά διώκεται δεν είναι η ομοφυλοφιλία γενικά, αλλά η καταπολέμηση της ανδρικής πορνείας, φαινομένου που την εποχή εκείνη είχε προσλάβει μεγάλες διαστάσεις. Είναι βέβαια αυτονόητο ότι η ομοφυλοφιλία καταδικάζεται από την επίσημη εκκλησιαστική σκέψη. Ωστόσο, κατά τη διάρκεια της μακραίωνης Αυτοκρατορίας, υπήρχαν περίοδοι ανεκτικότητας της κοινωνίας απέναντι σε παρόμοια φαινόμενα. Άλλωστε, η Βυζαντινή κοινωνία, ακόμη και με τα δικά μας μέτρα, χαρακτηρίζεται από πολλούς συγγραφείς αρκετά ανεκτική για τους ομοφυλόφιλους, τους ευνούχους και άλλους περιθωριακούς.

Η θεολογική βάση για την ανοχή αυτή βρίσκεται στην αντίληψη την οποία εκφράζει ο Παύλος, λέγοντας ότι ο άνθρωπος σώζεται με τη χάρη του Θεού και όχι με τα καλά του έργα και την ηθική συμπεριφορά του. Μ' άλλα λόγια, δεν συναντούμε στη Βυζάντιο και στην Ορθόδοξη παράδοση γενικά, το ηθικιστικό πουριτανικό πνεύμα το οποίο στη Δύση διαπνέει όλο το δημόσιο και ιδιωτικό βίο.

Για να αντιληφθούμε πλήρως τη διαφοροποίηση της Ορθόδοξης από την Καθολική Εκκλησία και τις ποικίλες προτεσταντικές ομολογίες, είναι απαραίτητη η κατανόηση των διαφορών που υπάρχουν όσον αφορά το ρόλο και τη σημασία του

μοναχισμού. Στην Ανατολική Εκκλησία ο μοναχισμός δεν έγινε ποτέ όργανο για την αλλαγή του κόσμου. Στηρίχθηκε στην άσκηση και την αναχώρηση από τον κόσμο. Η ζωή στα μοναστήρια εστιαζόταν στην άσκηση και τη διδασκαλία των δογμάτων, παρά τη φροντίδα για πρακτικά θέματα ηθικής. Αντίθετα, στη Δύση ο μοναχισμός δίνει έμφαση σε θέματα ηθικής, αγαθοεργίας και στήριξης της δύναμης της εκκλησίας ως κοσμικής εξουσίας. Στη Δύση ιδρύονται τάγματα μοναχών (Φραγκισκανοί, αδελφές του ελέους) για την εξάλειψη της φτώχειας, την ελεημοσύνη, την αλλαγή του κόσμου. Η Ορθόδοξη Εκκλησία προσεγγίζει με πνεύμα διακονίας τα ανθρώπινα και κοινωνικά προβλήματα. Γιατί ούτε η επιδίωξη του ενός τελικού σκοπού δικαιολογεί την αδιαφορία για την καθημερινότητα ούτε η φροντίδα για την καθημερινότητα δικαιολογεί τον παραμερισμό του τελικού σκοπού. Η χάραξη της χρυσής τομής σε κάθε περίπτωση αποτελεί έργο συνέσεως που πρέπει να γίνεται με επίγνωση και πάση αίσθηση.

Επίσης στο Βυζάντιο υπάρχει μια διαφορετική αντίληψη για τη φιλανθρωπία. Η ελεημοσύνη, αν και θεωρείται ως βασική αρετή στην Ανατολή, δεν ασκείται ως υποχρέωση, τουλάχιστον στο βαθμό που αυτό συναντάται στη Δύση. Υπάρχει εδώ μια άλλη θεολογική θεώρηση της ανθρώπινης φύσης και συμπεριφοράς, η οποία έχει άμεσες επιπτώσεις στην άσκηση του προνοιακού έργου. Οι πατέρες της εκκλησίας, αφού μελέτησαν, και σε μεγάλο βαθμό αφομοίωσαν, τις αξίες του Ελληνικού πολιτισμού, προχώρησαν στη διαμόρφωση της Ορθόδοξης κοσμοθεωρίας και ανθρωπολογίας. Έπλασαν έναν άλλο πολιτισμό. Λίγοι καταλαβαίνουν ότι η ορθόδοξη άσκηση είναι συνάμα και πηγή ενός πολιτισμού, που σήμερα, στον «πολιτισμό» της αρπαγής και της προκλητικής σπατάλης, είναι πολύτιμο κτήμα κάθε παιδευτικής ενέργειας. Χωρίς την άσκηση (οι οικονομολόγοι την ονομάζουν κατά το δοκούν λιτότητα για μερικές τάξεις) ο άνθρωπος χάνει κάθε όραμα του μέλλοντος και μεταβάλλεται σε αρπακτικό θηρίο του παρόντος.

Εξάλλου, η ανθρωπολογία της ορθόδοξης θεολογίας, βλέπει τον άνθρωπο ως ψυχοσωματική ενότητα, ως πρόσωπο. Αντίθετα, στην Ορθοδοξία προβάλλεται η ισότιμη τοποθέτηση του εγώ και του εμείς, η προσφυγή στην κοινοβιακή ζωή και αλληλεγγύη.

Σε αντίθεση με τους προτεστάντες θεολόγους και ηθικολόγους, οι οποίοι διακήρυσσαν ότι το ατομικό συμφέρον προάγει το καθολικό, οι πατέρες της Ορθόδοξης Εκκλησίας πίστευαν ότι η επίλυση του συμφέροντος του πλησίον προάγει το ατομικό συμφέρον.

Η ορθόδοξη θεολογία, φυσικά, δεν αγνοεί τις κοινωνικές συνθήκες και προβλήματα. Το ενδιαφέρον αυτό όμως δεν περιστασιακό χαρακτήρα ούτε εκφράζεται σε κοινωνικοπολιτικά σχήματα. Γι' αυτό, τα ρεύματα της μαχόμενης θεολογίας, της θεολογίας της απελευθέρωσης δεν βρήκαν απήχηση στην ορθόδοξη παράδοση. Η εκκλησία και η θεολογία της εκτιμά ολικά τον άνθρωπο και δεν διαχωρίζει με πρόθεση περιφρόνησης τα βιοτικά και κοινωνικά από τα πνευματικά και μεταφυσικά του προβλήματα. Η εκκοσμίκευση είναι απλά η λογική προσαρμογή της Εκκλησίας στα αιτήματα των καιρών, ενώ η αναζήτηση τρόπων για την άρση των κοινωνικών αντιθέσεων, την συναδέλφωση των ανθρώπων και την απομάκρυνση του κοινωνικού άλγους, εδραιώνει στον κόσμο τη δικαιοσύνη του Θεού και εντάσσεται στους θεμελιώδεις σκοπούς της θείας ενανθρώπισης.

Η παρουσίαση αυτή των θέσεων της ορθόδοξης θεολογίας για την άνθρωπο, τον πολιτισμό, τα ατομικά και κοινωνικά προβλήματα κάθε εποχής, αποσκοπεί στη σωστή κατανόηση και ερμηνεία του προνοιακού έργου της Ορθόδοξης Εκκλησίας από την ίδρυση του Βυζαντίου μέχρι την εποχή μας. Χωρίς αυτή την περιγραφή – συνοπτική και κατ' ανάγκη επιφανειακή της Ορθόδοξης παράδοσης και θεολογίας, δεν είναι δυνατό να κατανοηθεί ούτε η μεγάλη έκταση του προνοιακού έργου στη διάρκεια της Βυζαντινής αυτοκρατορίας ούτε οι διαφορές μεταξύ των θεσμών και των μορφών κοινωνικής προστασίας στην Ανατολή και τη Δύση. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν πολλά κοινά σημεία, τόσο στη σκέψη όσο και στην πρακτική για την κοινωνική πρόνοια, αφού και οι δύο παραδόσεις έχουν κοινό θεμέλιο τον Ελληνορωμαϊκό και Χριστιανικό πολιτισμό.

Θα μπορούσε κανείς να θεωρήσει το Μέγα Βασίλειο ως τον σημαντικότερο εκφραστή της πρωτοβυζαντινής παράδοσης, σχετικά με την αντίληψη για την φιλανθρωπία. Ο Βασίλειος αναλαμβάνει με ιδιαίτερο ζήλο να αντιμετωπίσει τις ανάγκες των φτωχών, των ανήμπορων, των περαστικών, των ξένων. Υπάρχουν μαρτυρίες ότι ο ίδιος προσωπικά περιέθαλπε τους ασθενείς. Αυτή η προσωπική φροντίδα δεν αποτελεί εξαίρεση, ήταν κανόνας για τους μοναχούς σε όλα τα μοναστήρια που είχαν οίκους φιλοξενίας. Οι ξενοδόχοι μοναχοί έδιναν (στους ξένους) κλίνη, τροφή και ένιπταν τα πόδια τους. Ο Βασίλειος όμως προχώρησε πολύ περισσότερο από τους συγχρόνους του¹⁶.

¹⁶ Πανουτσοπούλου, Κ., *Κοινωνική Πρόνοια - Ιστορική Εξέλιξη - Σύγχρονες Τάσεις*, Εκδόσεις Γρηγόρη, Αθήνα, σελ. 122.

Ίδρυσε ένα συγκρότημα ιδρυμάτων, σχολών, εργαστηρίων, ξενώνων, γνωστό ως Βασιλειάδα. Εκεί, πολλοί από τους τροφίμους έβρισκαν ανάπαυση και παρηγοριά αλλά και την ευκαιρία να μάθουν κάποια τέχνη για να μπορούν να ζήσουν ανεξάρτητοι στην κοινωνία.

Μέσα από τα συγγράμματα των πατέρων της Εκκλησίας, τους κανόνες των διαφόρων Συνόδων, τα νομοθετήματα των διαφόρων αυτοκρατόρων, βασιλέων και άλλων αρχόντων της βυζαντινής περιόδου, είναι σαφές ότι στην Βυζαντινή Αυτοκρατορία υπήρχε διαρκής μέριμνα για τους αδυνάτους.

Περιθωριακοί όπως οι λεπροί, ανίατοι, ανάπηροι που η κατάστασή τους ήταν με τα σημερινά μέτρα τραγική, έβρισκαν βοήθεια θαλπωρή και θεραπεία μέσα σε λεπροκομεία και άλλα ιδρύματα. Ιδιαίτερα για τους λεπρούς υπήρχε οργανωμένη περίθαλψη. Η τραγική τους μοίρα, χειρότερη από όλων των περιθωριακών, πολύ πρώιμα αποτέλεσε στοιχείο φροντίδας για αυτοκράτορες, κληρικούς και άρχοντες.

Τα νοσοκομεία ήταν όχι μόνο ιδρύματα φροντίδας αλλά και χώροι θεραπείας και άσκησης της Ιατρικής. Η ιατρική επιστήμη αναπτύχθηκε από τους πρώτους αιώνες στο Βυζάντιο και διαδόθηκε σε Ανατολή και Δύση, επηρεάζοντας έτσι την εξέλιξή της σε όλο τον κόσμο. Δείγμα αυτής της επιρροής είναι η ελληνική ορολογία στην ιατρική, ακόμη και σήμερα.

Σύμφωνα με τα πορίσματα πρόσφατων μελετών, μπορεί να υποστηριχθεί με βεβαιότητα ότι τόσο η φιλανθρωπική δραστηριότητα όσο και η νοσοκομειακή φροντίδα αποτελούν χαρακτηριστικά στοιχεία του Βυζαντινού πολιτισμού. Αξίζει εδώ να αναφερθεί ότι ο όρος «φιλανθρωπία» για τους Βυζαντινούς σήμαινε αγάπη προς τον συνάνθρωπο. Αγάπη που φτάνει μέχρι τη θυσία του φιλόνητου προς τον βοηθούμενο. Η εκκλησία τόνιζε την υπεροχή των πνευματικών αξιών και θεωρούσε την παρούσα ζωή σαν ετοιμασία ,προπαίδεια για την άλλη ζωή, ωστόσο ποτέ δεν σταμάτησε τις προσπάθειές της να οικοδομήσει μια κοινωνία βασισμένη στην αγάπη, την ελεημοσύνη και τη φιλανθρωπία¹⁷.

Στην πρώτη Βυζαντινή περίοδο οι κοινωνικές ανισότητες είναι έντονες. Η διαφορά μεταξύ πλουσίων και φτωχών είναι τεράστια. Τόσο οι πατέρες της εκκλησίας όσο και ορισμένοι Αυτοκράτορες είναι αντίθετοι μ' αυτό το κοινωνικό καθεστώς. Ο Ιουστινιανός μάλιστα δεν περιορίστηκε μόνο σε κηρύγματα υπέρ της

¹⁷ Καζακοπούλου, Μ., *Η κοινωνική πρόνοια ως επιστήμη*, Αθήνα 1964, σελ. 39.

κοινοκτημοσύνης και της ανακατανομής του πλούτου, αλλά προχώρησε σε μέτρα που έπλητταν τις ιθύνουσες τάξεις της Αυτοκρατορίας.

Δεν είναι λίγα άλλωστε τα παραδείγματα έντονης αντιπαραθέσεως μεταξύ επισκόπων και κοσμικών αρχόντων, τους οποίους ήλεγχαν φανερά και συχνά με την απειλή της εξορίας ή και της ζωής τους ακόμη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η κριτική και η καταδίκη της κοινωνικής αδικίας από τον Ιωάννη τον Χρυσόστομο, που υπεράσπιζε τα δικαιώματα των εργατών και των αγροτών με παρρησία.

Οι ιεράρχες λοιπόν, ενώ βοηθούν και ανακουφίζουν τους άπορους, αρρώστους και αδυνάτους, αναγνωρίζουν τα κοινωνικά αίτια της φτώχειας και της κοινωνικής αδικίας και τα καταδικάζουν με δριμύτητα. Δεν παρέλειψαν πολλοί πατριάρχες και επίσκοποι να φθάσουν μέχρι το σημείο να πουλήσουν εκκλησιαστικά σκεύη, κοσμήματα και πολύτιμα δώρα για να εξαγοράσουν δούλους, να απελευθερώσουν αιχμαλώτους, να ιδρύσουν παντός είδους ιδρύματα. Βέβαια δεν είναι δυνατή η λεπτομερής περιγραφή της φιλανθρωπικής δραστηριότητας των βυζαντινών σ' αυτό το κεφάλαιο, ούτε και αναγκαία. Όσα λέχθηκαν όμως παραπάνω δίνουν το στίγμα της Ορθόδοξης σκέψης και παράδοσης στην άσκηση της κοινωνικής αλληλεγγύης, σε μια εποχή που η Δύση ακόμη δεν είχε παρά μεμονωμένα δείγματα κοινωνικής δράσης.

Οι Βυζαντινοί ενδιαφέρθηκαν συστηματικά για τους αιχμαλώτους και τους φυλακισμένους δέκα αιώνες πριν από τον φωτισμένο κληρικό St. Vincent de Paul που, πρώτος στη Δύση, ξεκίνησε προσπάθειες για την φροντίδα υπέρ των φυλακισμένων. Στις φυλακές οι συνθήκες ήταν άθλιες. Οι καταδικασμένοι για ποινικά και αστικά αδικήματα ήταν μαζί με τρελούς. Στον αιώνα των Κομνηνών (1100 μ.Χ.) αρχίζουν μεταρρυθμίσεις για τον εξανθρωπισμό των φυλακών. Οι κατάδικοι βγαίνουν για καθημερινούς περιπάτους. Είναι επίσης ενδιαφέρον ότι οι γυναίκες δεν κλείνονταν σε φυλακές. Αν υπήρχε λόγος να περιορισθούν, τις έκλειναν σε μοναστήρι. Η Αγία Ελένη έκτισε τα πρώτα Νοσοκομεία στην Κωνσταντινούπολη, πολλούς αιώνες πριν ιδρύσουν οι δυτικοί τα αντίστοιχα *Hotels de Dieux*, το Μεσαίωνα. Την ακολούθησαν η Θεοδώρα, η Θεοκτίστα, η Θεοδότα στην ίδρυση νοσοκομείων. Πολλοί αυτοκράτορες έκτισαν σχολεία για ορφανά. Τα ορφανοτροφεία διευθύνονταν απ' ευθείας από τον ορφανοτρόφο. Συνήθως αυτός ήταν κληρικός και υπεύθυνος μόνον έναντι του Αυτοκράτορα. Ο κάτοχος του αξιώματος του Μεγάλου Ορφανοτρόφου ήταν ένα είδος υπουργού Κοινωνικής Πρόνοιας. Ο «ορφανοτρόφος» κάθε ιδρύματος ασκούσε καθήκοντα κοινωνικού λειτουργού.

Θα πρέπει όμως να τονισθεί ότι στην καθημερινή πρακτική, τόσο στα μοναστήρια όσο και στα άλλα ιδρύματα, δεν πρυτανεύει πάντα το πνεύμα της φιλανθρωπίας, δηλαδή της ανιδιοτελούς αγάπης προς τον συνάνθρωπο.

Παρ' όλα αυτά, οι όποιες αδυναμίες και διαστροφές στην πρακτική της κοινωνικής αλληλεγγύης και φιλανθρωπίας δεν είναι δυνατό να μειώσουν το ενδιαφέρον των βυζαντινών, και ιδιαίτερα της εκκλησίας, για την συστηματική άσκηση και την τέλεια οργάνωση (στα πλαίσια, βέβαια, της εποχής του), ενός εκτεταμένου και συντονισμένου προγράμματος κοινωνικής πρόνοιας.

2.7. Η Κοινωνική Πρόνοια Μετά Την Πτώση Του Βυζαντίου: Από την άλωση της Κωνσταντινούπολης (το 1453) μέχρι την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους (το 1833) ακολουθεί μια περίοδος υποτέλειας για το Γένος. Η πολιτική εξουσία με την πτώση του Βυζαντίου περιέρχεται στο Σουλτάνο. Η θρησκευτική εξουσία, από πολλές απόψεις ακρωτηριασμένη, παραμένει στον Πατριάρχη ο οποίος, επιπρόσθετα, αναλαμβάνει και κάποιες κοσμικές εξουσίες για λογαριασμό της Οθωμανικής εξουσίας. Η επίλυση των αστικών διενέξεων, η έκδοση διαζυγίων, η συλλογή των φόρων, η τοπική αυτοδιοίκηση, η κοινωνική πρόνοια και αλληλεγγύη, είναι εσωτερικά θέματα των Ρωμιών. Δεν υπάρχουν πια αυτοκράτορες να ιδρύουν νοσοκομεία, ούτε διατίθενται χρήματα από την Πύλη για την περίθαλψη και ενίσχυση με οποιοδήποτε τρόπο των ραγιάδων. Οι ίδιοι, εκτός από τους φόρους που πληρώνουν στον κατακτητή, πρέπει να συντηρούν τα όποια ιδρύματα χρειάζονται για την προστασία της υγείας τους. Οι ίδιοι πρέπει να φροντίσουν για τους φτωχούς, τις χήρες, τα ορφανά. Οι ίδιοι πρέπει να χτίσουν και να συντηρήσουν όσα σχολεία τους επιτρέπει η Τουρκική εξουσία να λειτουργήσουν. Έτσι η τοπική κοινότητα και η εκκλησία αναλαμβάνουν την άσκηση κοινωνικής πρόνοιας.

Η τοπική κοινότητα έχει την ευθύνη για τη δημόσια υγιεινή (υδραγωγεία, αποχέτευση), τη φροντίδα για τους άπορους γενικότερα. Οι συντεχνίες και οι συνεταιριστικές ενώσεις παίζουν σημαντικό ρόλο στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των κοινοτήτων. Οι συνεταιρισμοί, χρησιμοποιώντας προηγμένες για την εποχή εκείνη μεθόδους της ασφαλιστικής τεχνικής, συγκέντρωναν ποσά για την ασφάλιση κατά των διαφόρων κινδύνων. Δείγματα κοινωνικής ασφάλισης συναντώνται σε διάφορα μέρη της Ελλάδας. Αξιόλογοι ήταν οι ναυτικοί συνεταιρισμοί στο Γαλαξίδι, στην Ύδρα, τις Σπέτσες, τα Ψαρά, που εξασφάλιζαν υγειονομική περίθαλψη στις χήρες και τα ορφανά από εισφορές υπολογισμένες σε

ποσοστό καθαρών κερδών κάθε ταμείου. Οι συνεταιρισμοί προσφέρουν εργασία στους κατοίκους, και απασχολούν ανέργους. Παράλληλα, οι ενώσεις διαθέτουν κεφάλαια για την ανέγερση και λειτουργία κοινωνικών υπηρεσιών και ιδρυμάτων, νοσοκομείων, ιατρείων (όπου υπηρετούν γιατροί που έχουν σπουδάσει στην Ευρώπη), σχολείων, (όπου διδάσκουν Έλληνες σοφοί), βιβλιοθηκών, και υπάρχει πάντα η κάσα του πτωχού για την ενίσχυση των απόρων¹⁸.

Τις προσπάθειες της τοπικής αυτοδιοίκησης βοηθούσαν και ιδιώτες, ιδιαίτερα Έλληνες της διασποράς, οι οποίοι πλούτιζαν στις παροικίες του εξωτερικού χωρίς να ξεχνούν τις υποχρεώσεις τους στους σκλαβωμένους αδελφούς τους. Όλοι αυτοί οι φιλάνθρωποι δικαίως αναγνωρίστηκαν ως εθνικοί ευεργέτες, αφού διέθεταν τεράστια ποσά για την ίδρυση και λειτουργία σχολείων και νοσοκομείων, την προικοδότηση και παντοειδή προστασία απόρων και ορφανών κοριτσιών. Μερικά απ' αυτά τα ιδρύματα όχι μόνο έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην εποχή τους, αλλά συνεχίζουν και σήμερα -κάτω βέβαια από διαφορετικές συνθήκες- να εκπληρώνουν τον κοινωνικό τους ρόλο

2.8. Μέτρα Φιλανθρωπίας Από Τους Οθωμανούς

Στη διάρκεια της μακρόχρονης δουλείας, ο ζυγός του κατακτητή ήταν βαρύς και, πέρα από την εξοντωτική φορολογία, υπήρχαν και περίοδοι έντονης βίας, προσπάθειας εξισλαμισμού των Χριστιανών κάτω από συνθήκες βασανισμών και καταστροφής ολόκληρων πληθυσμών.

Υπήρχαν όμως και εποχές που οι Τούρκοι αξιωματούχοι έδειχναν περισσότερο σεβασμό στα δικαιώματα τα οποία οι ίδιοι είχαν παραχωρήσει στους Ρωμιούς. Μεσολάβησαν και περίοδοι φιλικών σχέσεων μεταξύ Τούρκων και υπόδουλων Ελλήνων που εκδηλώνονταν ακόμη και με επισκέψεις στα σπίτια και άλλες κοινωνικές σχέσεις. Ένα από τα λίγα ίσως φωτεινά παραδείγματα φιλανθρωπίας και ανεκτικότητας προς τους υπόδουλους είναι ο Άρχοντας της Καβάλας, που έζησε στην εποχή. Ο Μεχμέτ Αλή (1769 – 1849) έχτισε ένα ολόκληρο συγκρότημα στο οποίο οι φτωχοί έβρισκαν φαγητό, είχαν ένα δωμάτιο για τη στέγαση όλης της οικογένειας, με τζάκι για τη θέρμανση, λουτρό, συσσίτια και χώρους εργασίας. Το συγκρότημα, γνωστό ως Ιμαρέτ, λειτούργησε σε ιερατική σχολή, πτωχοκομείο και φιλανθρωπικό ίδρυμα. Το Ιμαρέτ μοίραζε δωρεάν φαγητό στους φτωχούς και τους ανήμπορους της

¹⁸ Πανουτσοπούλου, Κ., *Κοινωνική Πρόνοια - Ιστορική Εξέλιξη - Σύγχρονες Τάσεις*, Εκδόσεις Γρηγόρη, Αθήνα, σελ. 125.

πόλης, ανεξάρτητα από τη θρησκεία τους, ενώ κατά τη διάρκεια των γευμάτων ο Χότζας διάβαζε αποσπάσματα από το Κοράνι. Εκτός από τους απόρους που έρχονταν καθημερινά για φαγητό, το Ιμαρέτ φιλοξενούσε 60 περίπου οικοτρόφους το καλοκαίρι και 300 το χειμώνα. Η συντήρησή του κόστιζε 8.000 λίρες το χρόνο. Δεν έλειπαν κι εκείνοι που αμφισβητούσαν τη χρησιμότητα του ιδρύματος γιατί πίστευαν ότι θρέφει τους «τεμπελχανάδες». Στον ίδιο χώρο στεγαζόταν και Σχολείο με βιβλιοθήκη. Χαρακτηριστικό του πνεύματος και της φιλοσοφίας που διαπότιζε τη λειτουργία του ιδρύματος είναι το κείμενο (στην αραβική) το οποίο ακόμη σώζεται στην είσοδο. Στο κείμενο αυτό τονίζεται η υποχρέωση των αρχόντων για τη φιλοξενία και φροντίδα των φτωχών¹⁹.

Στην περιοχή που βρισκόταν το σπίτι (κονάκι) με χωριστές εισόδους για τους άνδρες και τις γυναίκες, τους πασάδες και τους υπηρέτες, υπάρχει και το επιβλητικό άγαλμα του Μεχμέτ Αλή στην ομώνυμη πλατεία. Δείγμα της αναγνώρισης της προσφοράς του άρχοντα προς το λαό της Καβάλας.

Η φιλανθρωπία εντάσσεται στη θρησκευτική παράδοση των Οθωμανών. Οι βασικότερες διατάξεις φιλανθρωπικού – κοινωνικού περιεχομένου του Ισλαμισμού όπως παρουσιάζονται στο Κοράνιο είναι οι εξής:

α. Η παροχή ελεημοσύνης στους συγγενείς, του ομοφύλου, τους πτωχούς, τα ορφανά και τους οδοιπόρους.

β. Η απαγόρευση της τοκογλυφίας εις βάρος των ανθρώπων.

γ. Η διάθεση των λαφύρων στα ορφανά, στους πτωχούς και οδοιπόρους.

δ. Η καθιέρωση στην ουράνια ζωή ειδικής θέσεως για τους ιδρυτές διαφόρων φιλανθρωπικών ιδρυμάτων (Βακούφια) προς κοινωνική προστασία αυτών που την έχουν ανάγκη και γι' άλλους φιλανθρωπικούς σκοπούς.

Τέτοια ιδρύματα βρίσκονταν σε πολλά μέρη της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, και θυμίζουν τα κάστρα και τα μοναστήρια τα οποία βρίσκονταν πολλές φορές στα ίδια μέρη κατά την περίοδο της Βυζαντινής αυτοκρατορίας. Αποτελούν μια συνέχεια που εξυπηρετεί τους ίδιους σκοπούς. Ιδιαίτερα τα κάστρα εξυπηρετούσαν αμυντικούς και εμπορικούς σκοπούς, αλλά συγχρόνως χρησίμευαν και ως κέντρα φιλοξενίας για τους περαστικούς.

¹⁹ Βουτυρά, Στ., *Κοινωνική Πολιτική*, Εκδόσεις Α. Αναστασίου, Αθήνα 1980, σελ. 27.

2.9. Ο Ρόλος Του Κράτους Στον Τομέα Της Κοινωνικής Πρόνοιας

Η απελευθέρωση του Γένους από τους κατακτητές στοίχισε όχι μόνο σε χρήμα, καταστροφές στη γεωργική παραγωγή, την κτηνοτροφία και τον δασικό πλούτο αλλά, κυρίως, σε ανθρώπινες ζωές, πόνο και δυστυχία. Αυτοί που έπεσαν για της πατρίδας την ελευθερία και του Χριστού την πίστη την αγία, άφησαν πίσω γυναίκες, ορφανά παιδιά, γέρους, ανίκανους γονείς. Πολλοί από τους πολεμιστές και τους οπλαρχηγούς αφού, έδωσαν την περιουσία τους για τον ιερό απελευθερωτικό αγώνα, βρέθηκαν κυριολεκτικά στη φτώχεια και ζούσαν με την επαιτεία²⁰.

Η κυβέρνηση, στην προσπάθειά της να αντιμετωπίσει το πρόβλημα της φτώχειας των αγωνιστών και των οικογενειών τους, αποφάσισε να διανείμει καλλιεργήσιμες εκτάσεις γης. Το μέτρο αυτό όμως είχε μικρή αποτελεσματικότητα.

Ιδιαίτερα αισθητή ήταν η εγκατάλειψη των ορφανών, και γι' αυτό ο πρώτος κυβερνήτης της Ελλάδος Ιωάννης Καποδίστριας ενδιαφέρθηκε γι την προστασία, περίθαλψη και εκπαίδευσή τους. όχι μόνο ίδρυσε διάφορα ιδρύματα παιδικής προστασίας (το μεγαλύτερο και γνωστότερο από τα οποία ήταν το ορφανοτροφείο της Αίγινας με χωρητικότητα 500 ορφανών) αλλά, όπως φαίνεται από ιστορικά αρχεία, παρακολουθούσε ο ίδιος τη λειτουργία του, αφού είχε ζητήσει να ενημερώνεται κάθε δεκαπέντε ημέρες για την πρόοδο των τροφίμων ως προς τη διαγωγή, την συμπεριφορά και τη σχολική τους επίδοση. Μάλιστα, για την αποτελεσματική λειτουργία του όρισε την ηρωίδα του Αγώνα, Αντιστράτηγο Μαντώ Μαυρογένους, ως υπεύθυνη το Ορφανοτροφείου.

Το κράτος δεν είχε την οικονομική δυνατότητα να αναλάβει τον προνοιακό – στην ευρύτερη έννοια του όρου – ρόλο, αφού οι συνεχείς απελευθερωτικοί αγώνες απαιτούσαν όλα σχεδόν τα έσοδα του δημοσίου να διατίθενται για στρατιωτικά κονδύλια. Αλλά και τα περιορισμένα οικονομικά μέσα τα οποία διέθετε το κράτος δεν διανέμονταν πάντοτε με αντικειμενικά και αμερόληπτα κριτήρια. Για να υπάρξει εκτόνωση από το διογκούμενο πρόβλημα της φτώχειας και της επαιτείας, η κυβέρνηση υιοθέτησε μέτρα καταστολής από τη δημοτική αστυνομία και στοιχειώδη μέτρα παροχής βοηθημάτων στους ανίκανους προς εργασία.

Το κράτος δημιουργεί την εποχή αυτή το νομικό και θεσμικό πλαίσιο για τη λειτουργία των σχολείων, νοσοκομείων, φυλακών, ορφανοτροφείων, βρεφοκομείων κτλ. Αναλαμβάνει την εποπτεία για την εύρυθμη λειτουργία και εκπλήρωση του

²⁰ Πετμεξίδου-Τσουλουβή, Μ., *Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα 1992, σελ. 15.

έργου των ιδρυμάτων. Στον τομέα της δημόσιας υγείας ιδίως, αναλαμβάνει την ευθύνη για την πρόληψη και αντιμετώπιση επιδημιών, ιδίως της πανώλης, της χολέρας, του τύφου κ.ά.

Εν τούτοις, η επιδημία χολέρας που εκδηλώθηκε το 1854 στον Πειραιά, απέδειξε τη μεγάλη αδυναμία των κρατικών υπηρεσιών να αντιμετωπίσουν τα πολυάριθμα προβλήματα υγειονομικής φροντίδας. Η οδυνηρή εμπειρία της χολέρας υπήρξε σημαντικό κίνητρο για τη δραστηριοποίηση ιδιωτών με στόχο την αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων μέσα από ποικιλώνυμη φιλανθρωπική δράση. Η χολέρα το 1854 έπαιξε το ρόλο του καταλύτη στην ανάδειξη του ζητήματος των φτωχών σε κοινωνικό ζήτημα το οποίο απαιτούσε επιτακτικά πλέον μίαν άμεση και θετική αντιμετώπιση²¹.

Όμως, παρά τα όποια μέτρα έλαβε το κράτος, το μέγεθος των κοινωνικών αναγκών ήταν δυσανάλογο των οικονομικών του δυνατοτήτων. Οι εργαζόμενοι, προκειμένου να αντιμετωπίσουν προβλήματα ασφάλισης άρχισαν να δημιουργούν συντεχνίες.

Από το 1836 αρχίζει η οργανωμένη προσπάθεια για την συνταξιοδότηση και την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων γενικότερα ιδρύονται διάφορα αλληλοβοηθητικά ταμεία και κλάδους εργαζομένων.

Μετά την κατά κλάδους ίδρυση των αλληλοβοηθητικών ταμείων (1836, εμπορική ναυτιλία) ακολουθεί το 1852 η ίδρυση ταμείων ασφάλισης για τους αξιωματικούς του Στρατού και για τους αξιωματικούς του πολεμικού ναυτικού (1856). Το 1861 δημιουργείται το Μετοχικό Ταμείο Δημοσίων Υπαλλήλων και το Ναυτικό Απομαχικό Ταμείο (NAT). Ιδρύθηκαν επίσης ασφαλιστικοί φορείς για τις χήρες και τα ορφανά των αξιωματικών του στρατού (1853) και του πολεμικού ναυτικού (1856) και των μεταλλευτών (1882) καλύπτοντας τους κινδύνους γήρατος, επαγγελματικών ατυχημάτων, ασθένειας, ανικανότητας και θανάτου. Το 1907 δημιουργείται το Ταμείο Συντάξεως Σιδηροδρομικών. Από το 1928 μέχρι το 1937 παρατηρείται η ίδρυση ταμείων ασφάλισης. Ειδικότερα ιδρύθηκαν: το 1928 το ΤΣΑΥ, το 1929 το ταμείο των Νομικών και Εφημεριδοπωλών, το 1930 το TAKE, το 1931 το Ταμείο Εκτελωνιστών και το Ταμείο Τυπογράφων, το 1932 το ΤΣΑ, το 1934 το ΤΣΜΕΔΕ

²¹ Κάτσου, Αθ., *Κοινωνική πρόνοια και δημόσια υγιεινή εις την Ελλάδα*, Τόμος Ελλάς, Αθήνα 1969, σελ. 23.

και το Ταμείο Εργατών Τύπου και το ΤΕΒΕ, το 1935 το Ταμείο των Χρηματιστών και το 1937 το Ι.Κ.Α. Ακολουθεί η ίδρυση του ΤΑΕ το 1940²².

Επισημαίνεται όμως ότι η ανάπτυξη της κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα καθυστέρησε σε σχέση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Ιδιαίτερα σημειώνεται ότι δεν κάλυπτε μέχρι πρότινος το σύνολο των εργαζομένων. Η καθυστέρηση αυτή διαπιστώνεται, όπως αναλυτικά αποδεικνύεται, από το γεγονός ότι οι μεγαλύτερες σε αριθμό αλλά και συμμετοχή στην οικονομική ανάπτυξη ομάδες εργαζομένων, όπως, εργάτες, βιοτέχνες, αγρότες ήταν οι τελευταίοι που εντάχθηκαν στο θεσμό της κοινωνικής ασφάλισης. Τόσο η καθυστέρηση της ανάπτυξης, σε όλους τους κλάδους ασφάλισης, όσο και ο συγκεκριμένος τρόπος ανάπτυξης του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων (πολυδιάσπαση ταμείων, αποδυνάμωση των κεφαλαιοποιητικών στοιχείων του κοινωνικο-ασφαλιστικού συστήματος, απουσία προγραμματισμένης συγκρότησης συστήματος κοινωνικής ασφάλισης κ.ά.) καθώς και η παρουσία μεγάλου αριθμού ανασφάλιστων, οφειλόταν κατά κύριο λόγο στις συγκεκριμένες συνθήκες συσσώρευσης του κεφαλαίου στην Ελλάδα. Έτσι, ενώ σε όλες τις χώρες της Δυτ. Ευρώπης ιδιαίτερα μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, αναπτύσσεται το κράτος πρόνοιας και η κοινωνική ασφάλιση του πληθυσμού, στην Ελλάδα την ίδια περίοδο, οι συνθήκες και οι προϋποθέσεις της αναπτυξιακής διαδικασίας δεν επέτρεψαν τη δημιουργία κράτους πρόνοιας και της γενικευμένης επέκτασης του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης.

Μελετώντας τη χρονολογική σειρά ίδρυσης των Ταμείων ασφάλισης διαπιστώνεται ότι ο θεσμός δε δημιουργήθηκε για να καλύψει τις ανάγκες των εργαζομένων που είχαν τη μεγαλύτερη ανάγκη κοινωνικής προστασίας, αλλά χρησιμοποιήθηκε από την κρατική εξουσία ως μηχανισμός ενσωμάτωσης ορισμένων κοινωνικών ομάδων που η απασχόλησή τους συνδεόταν με πλευρές διαχείρισης της κρατικής εξουσίας όπως π.χ. Στρατιωτικοί, Δημόσιοι Υπάλληλοι, κλπ.

Η εγκατάσταση το 1922 των προσφύγων στην Ελλάδα από τη Μ. Ασία δημιούργησε επιπρόσθετα προβλήματα στην αγορά εργασίας. Με το Ν. 2868/1922 θεσπίζεται η αρχή της υποχρεωτικής ασφάλισης των μισθωτών κατά κλάδους ή επιχειρήσεις. Συγκεκριμένα με αυτό το νόμο ιδρύθηκαν τα Ταμεία ασφάλισης των καπνεργατών, των μυλεργατών, των τυπογράφων και των λιμενεργατών. Επίσης ψηφίστηκε ο Ν. 5733/1932 ο οποίος πριν εφαρμοστεί αντικαταστάθηκε από το Ν.

²² Πετράκη, Γ., *Κοινωνική συσχετισμοί και φιλοδοξίες πολιτικές διαχείρισης και ελέγχου της εργασίας*, Αθήνα 1993, σελ. 19.

6296/1934 «περί ιδρύσεως του ιδρύματος κοινωνικών ασφαλίσεων (Ι.Κ.Α.)» που άρχισε να ισχύει οριστικά από 19-12-1937 μόνο στην Αθήνα, Πειραιά και Θεσσαλονίκη και επεκτάθηκε σε άλλες πόλεις της χώρας στα τέλη του 1938. Οι εξελίξεις αυτές αποτελούν απόδειξη ότι η επέκταση του συστήματος των κοινωνικών ασφαλίσεων στα διάφορα διαμερίσματα της χώρας συντελούσαν με πολύ βραδείς ρυθμούς και καθυστερήσεις. Αποτέλεσμα όλων αυτών των καθυστερήσεων είναι να μην έχουν γενικευτεί οι κοινωνικές ασφαλίσεις σε αυτή την περίοδο. Συγκεκριμένα το 1934 από τους 2.300.000 εργαζόμενους ήταν ασφαλισμένοι μόνο οι 208.911, δηλαδή το 9%²³.

Παράλληλα στην περίοδο της δεκαετίας του '30 δημιουργήθηκαν οι πρώτοι φορείς επικουρικής ασφάλισης, ο σκοπός της οποίας είναι η συμπλήρωση των παροχών που χορηγούν οι οργανισμοί κύριας σύνταξης. Η επικουρική ασφάλιση αναπτύσσεται την περίοδο που η κύρια ασφάλιση πρόσφερε μικρή ασφαλιστική προστασία, λόγω του μικρού ασφαλιστέου μισθού, του μικρού συντάξιμου χρόνου και λόγω της περιορισμένης λειτουργίας των ταμείων κύριας ασφάλισης. Η ανάπτυξη της επικουρικής ασφάλισης βασίστηκε στο γεγονός ότι ορισμένες ομάδες εργαζομένων, ισχυρά συνδικαλισμένες, μπόρεσαν και πέτυχαν ασφαλιστικές επεκτάσεις, ώστε με περιορισμένες επιβαρύνσεις των μελών τους, εξασφάλισαν ένα πρόσθετο επίπεδο παροχών. Βασικό στοιχείο της επικουρικής ασφάλισης είναι η κατάτμησή της σε μικρές ομάδες εργαζομένων ορισμένων περιοχών, ως επί το πλείστον της περιοχής της τέως Διοίκησης της Πρωτεύουσας, ή ακόμη ασφάλιση ενός και μόνο εργοδότη. Η σύσταση των επικουρικών ταμείων όπως και των ταμείων κύριας σύνταξης πραγματοποιήθηκε χωρίς προηγούμενο προγραμματισμό και εκπόνηση μιας μακροπρόθεσμης τεχνικο-οικονομικής και αναλογιστικής μελέτης. Έτσι, με τον τρόπο που συγκροτήθηκε η επικουρική ασφάλιση και λόγω της μετέπειτα απαγόρευσης της σύστασης νέων επικουρικών ταμείων, μόνο το 45% των εργαζομένων έχει σήμερα επικουρική ασφάλιση.

Ιστορικά στη σφαίρα της επικουρικής ασφάλισης ιδρύθηκαν το επικουρικό ταμείο εργατών Μετάλλου (1935), το ταμείο επικουρικής ασφάλισης Αρτοποιών (1936), το ταμείο επικουρικής ασφάλισης προσωπικού εταιρείας τσιμέντων (1937), το ταμείο επικουρικής ασφάλισης προσωπικού λιπασμάτων (1939), κ.ά. Η γενίκευση της επικουρικής ασφάλισης πραγματοποιήθηκε το 1983 με την επέκτασή της σε όλους

²³ του ιδίου σσ 23.

τους μισθωτούς (700.000) που είναι ασφαλισμένοι σε ταμείο κύριας ασφάλισης και δεν έχουν επικουρική ασφάλιση.

Πρέπει να επισημανθεί ότι τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής ασφάλισης όπως αυτή διαμορφώνεται τη μεταπολεμική περίοδο είναι η ύπαρξη πολλών φορέων ασφάλισης και άνισων παροχών τόσο στο ποιοτικό και ποσοτικό τους επίπεδο όσο και στο επίπεδο των προϋποθέσεων απονομής των παροχών και του τρόπου υπολογισμού τους.

2.10. Αντιμετώπιση Των Κοινωνικών Προβλημάτων Που Δημιούργησε ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος Στην Ελλάδα

Πριν συνέλθει η χώρα από τη συμφορά της Μικράς Ασίας ξέσπασε ο δεύτερος παγκόσμιος πόλεμος. Το 1941 η Ελλάδα υποδουλώνεται και αρχίζει η πείνα και η εξαθλίωση του λαού.

Η περίοδος που άρχισε με τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο ανέστειλε την προσπάθεια σχεδιασμού των προνοιακών προγραμμάτων σε μία ορθολογική βάση. Η ολοσχερής καταστροφή που ακολούθησε τη λαίλαπα του πολέμου (1941-1944) και τον σπαραγμό του εμφυλίου (1944-1949) δημιούργησε τεράστια κοινωνικά προβλήματα. Η πείνα, η ορφάνια, το συναίσθημα της αβεβαιότητας και της ανασφάλειας, που ήταν τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της μετακατοχικής περιόδου, αποτέλεσαν την κύρια απειλή για τη νεότητα. Το Υπουργείο Προνοίας όχι μόνο δεν μπορούσε να ανταποκριθεί στις μαζικές αυτές ανάγκες αλλά ούτε καν τα ιδρύματά του δεν κατάφερνε να λειτουργήσει ικανοποιητικά. Μερικά μάλιστα τα έκλεισε οριστικά²⁴.

Μεγάλοι διεθνείς οργανισμοί, και κυρίως ο Διεθνής Ερυθρός Σταυρός, έσωσαν τον ελληνισμό από την πείνα και τις αρρώστιες αποστέλλοντας, με τον «στόλο του ελέους», φάρμακα και τρόφιμα. Πρώτοι στην συνδρομή τους ήταν οι ομογενείς της Αμερικής. Την επομένη της Ιταλικής επίθεσης, στις 29 Οκτωβρίου 1940, ίδρυσαν την Ελληνική Πολεμική Περίθαλψη (Ε.Π.Π.) και άρχισαν εράνους σ' ολόκληρη την Αμερική. Και πράγματι, η ανταπόκριση υπήρξε γενναιόδωρη. Η Ε.Π.Π. «κατά τη διάρκεια της κατοχής απέστειλε μεγάλες ποσότητες εφοδίων, αξίας 16.000.000 δολαρίων (εκτός της αξίας των ναύλων).

²⁴ Πανουτσοπούλου, Κ., *Κοινωνική Πρόνοια - Ιστορική Εξέλιξη - Σύγχρονες Τάσεις*, Εκδόσεις Γρηγόρη, Αθήνα σελ. 140.

Η Εκκλησία της Ελλάδος ανέλαβε επίσης φιλανθρωπική δράση για την ανακούφιση των πασχόντων. Σε όλες τις Μητροπόλεις διοργανώθηκαν συσσίτια και διανέμονταν φάρμακα και ρούχα. Ο Αρχιεπίσκοπος Αθηνών και Αντιβασιλέας το 1941 Δαμασκηνός, ίδρυσε τον Εθνικό Οργανισμό Χριστιανικής Αλληλεγγύης (Ε.Ο.Χ.Α.) για τη διανομή τροφίμων και συσσιτίων στα βρέφη και τους σταθμούς προστασίας μητρότητας και παιδικής ηλικίας. Τα ορφανά και απροστάτευτα παιδιά μόνον, έφθαναν τις 325.000 στο τέλος του πολέμου²⁵.

Με τη λήξη του πολέμου και πριν ακόμη τελειώσει ο εμφύλιος αρχίζει η ανασυγκρότηση της χώρας. Το σχέδιο ανασυγκροτήσεως της χώρας εκπονήθηκε από τον Ο.Η.Ε. και χρηματοδοτήθηκε κυρίως από το σχέδιο Marshal της Αμερικανικής κυβέρνησης με το ποσό των 2 δισεκατομμυρίων δολαρίων από το 1948-1952. Με τα χρήματα αυτά έγιναν έργα υποδομής στις συγκοινωνίες, τη γεωργία, τη βιομηχανία και τον τομέα υπηρεσιών. Άρχισε επίσης ένα πολυδάπανο πρόγραμμα για την στέγαση του πληθυσμού και την ανοικοδόμηση της χώρας γενικότερα. Ιδιαίτερα στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας έγινε αναδιοργάνωση του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας. Σε κάθε έδρα των νομών της χώρας συνεστήθησαν τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας ως Ν.Π.Δ.Δ. αρχικά και, από το 1948, ως υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, με την συγχώνευση των οργανισμών Χριστιανικής Αλληλεγγύης, της Κεντρικής Επιτροπής Συσσιτίων και της Φιλανθρωπικής Εταιρείας.

Τα κέντρα κοινωνικής πρόνοιας, σύμφωνα με μελέτες ξένων συμβούλων-κυρίως Αμερικανών-, θα ανέλαμβάναν, αντί των τοπικών επιτροπών κοινωνικής πρόνοιας, να καταγράφουν τους απόρους, και να παρέχουν τις αναγκαίες υπηρεσίες. Η διοικητική διάρθρωση των κέντρων βασίστηκε σε ξένα πρότυπα λειτουργίας κοινωνικών οργανώσεων. Εν τούτοις, οι σύμβουλοι του Υπουργείου –όπως παλαιότερα και οι σύμβουλοι του Όθωνα- παρά τις καλές τους προθέσεις, αγνοούσαν την Ελληνική νοοτροπία, και τα μέτρα τους δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Το αποτέλεσμα της αναδιοργάνωσης ήταν ο διορισμός –χωρίς διαγωνισμό – 4.5000 υπαλλήλων χωρίς κατάλληλα προσόντα, με κύριο κριτήριο το νεποτισμό. Μετά από έντονες διαμαρτυρίες των υπηρεσιακών παραγόντων, υπήρξε κυβερνητική διαβεβαίωση για αξιοκρατική κρίση ώστε να μονιμοποιηθούν οι καλοί υπάλληλοι και να απομακρυνθούν όλοι οι κακοί ή οι αποτυχόντες. Κάτι τέτοιο δεν συνέβη ωστόσο.

²⁵ Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική Πρόνοια 23 «Πρόγραμμα Αναπτύξεως 1976-1980»*, Αθήνα 1976, σσ. 52-53.

Έτσι, αντί να δημιουργηθεί η υποδομή με το κατάλληλο ανθρώπινο δυναμικό για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των προνοιακών προγραμμάτων, προστέθηκαν οι πολυπληθείς άσχετοι υπάλληλοι για να ταλαιπωρούν τους ταλαιπωρημένους της ελληνικής κοινωνίας, που προσφεύγουν στην πρόνοια για υλική βοήθεια και κυρίως κατανόηση και συμπαράσταση.

Μέσα στο σχέδιο ανασυγκρότησης εντάσσονται και οι προνοιακές δραστηριότητες. Τα προνοιακά προγράμματα αποσκοπούν στην παραγωγική απασχόληση όλων όσων κρίνονταν ικανοί για εργασία, και στον περιορισμό κάθε παρασιτικής δραστηριότητας ώστε να κινητοποιηθεί ο πληθυσμός με προγράμματα αυτοβοήθειας. Ένα τέτοιο πρόγραμμα έγινε γνωστό ως «Πρόνοια δια της εργασίας». Το πρόγραμμα εφαρμόστηκε σε αγροτικές κυρίως περιοχές για τη διάνοιξη δρόμων, επισκευή και κατασκευή υδραγωγίων, επίστρωση πλατειών, δενδροφύτευση και άλλων κοινωφελών έργων με την επιδότηση του ημερομισθίου των χωρικών αλλά και τη συμβολή τους με εθελοντική εργασία.

Η ανάγκη για κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό όμως ήταν έκδηλη. Η συνειδητοποίηση αυτής της ανάγκης από τους Αμερικανούς συμβούλους συνέβαλε στην ίδρυση το 1945 Σχολής Κοινωνικής Πρόνοιας από το Αμερικανικό Κολέγιο, η οποία λειτούργησε μέχρι το 1975, και έδωσε αξιόλογα στελέχη στη χώρα.

Το 1948 η Χ.Ε.Ν. Ελλάδος ίδρυσε, με την οικονομική συμπαράσταση της παγκόσμιας Χ.Ε.Ν. και της «Βασιλικής Πρόνοιας», τη δεύτερη σχολή Κοινωνικής Εργασίας, η οποία λειτούργησε μέχρι το 1985 ως Ανωτέρα Σχολή Κοινωνικής Εργασίας του Ι.Α.Κ.Ε. Επίσης, η Εκκλησία της Ελλάδος ίδρυσε το 1957 τη Σχολή Διακονισσών, η οποία αρχικά είχε σκοπό την εκπαίδευση κοινωνικών λειτουργών που θα υπηρετούσαν στις Μητροπόλεις και τις Ενορίες. Η Εταιρεία Προστασίας Ανηλίκων Αθηνών (Ε.Π.Α.Α.) ίδρυσε το 1960 τη Σχολή Κοινωνικής Εργασίας, η οποία λειτουργούσε απογευματινές ώρες, δίνοντας έτσι την ευκαιρία σε εργαζομένους στο χώρο της κοινωνικής πρόνοιας να αποκτήσουν πτυχίο κοινωνικού λειτουργού²⁶.

Οι Σχολές αυτές λειτούργησαν ως Ν.Π.Ι.Δ. υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας μέχρι το 1985, οπότε οι σπουδαστές και το προσωπικό τους εντάχθηκαν στο τμήμα Κοινωνικής Εργασίας του Τ.Ε.Ι. Αθήνας. Το εκπαιδευτικό πρόγραμμα των σχολών αυτών αρχικά βασίστηκε πάνω στα βορειοαμερικανικά

²⁶ Βουτυρά, Στ., *Κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Α. Αναστασίου, Αθήνα 1980, σσ. 29-30.

πρότυπα εκπαίδευσης στην κοινωνική εργασία. Χωρίς να παραγνωρίζεται η σημασία αυτής της προσέγγισης στην εκπαίδευση των κοινωνικών λειτουργών, πολλοί πιστεύουν ότι η χώρα, στο πλαίσιο της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης, είχε ανάγκη από κοινωνικούς λειτουργούς εκπαιδευμένους σε προγράμματα κοινοτικής ανάπτυξης. Με άλλα λόγια, υποστηρίζεται ότι η εκπαίδευση δεν είχε τον κατάλληλο στόχο.

Εκτός όμως από τα προγράμματα του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, με τη λήξη του πολέμου ιδρύθηκαν ανοιχτής και κλειστής περίθαλψης και άλλες προνοιακές υπηρεσίες, όπως ο Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας (Ε.Ο.Π.). Ο Οργανισμός αυτός ιδρύθηκε το 1947 σαν ερανική επιτροπή με το όνομα «Έρανος Βορείων Επαρχιών Ελλάδος». Σκοπός του Οργανισμού ήταν να βοηθήσει στην ανοικοδόμηση και την ανασυγκρότηση των περιοχών της Βορείου Ελλάδος. Η χρηματοδότηση του Οργανισμού γινόταν από ειδικό φόρο των δημοσίων θεαμάτων και από δωρεές. Το 1955 ο Οργανισμός μετονομάστηκε σε Βασιλική Πρόνοια, επειδή στην ίδρυση και λειτουργία του είχε πρωτοστατήσει η τότε βασίλισσα Φρειδερίκη. Αργότερα μετονομάστηκε σε Εθνικό Οργανισμό Πρόνοιας (Φ.Ε.Κ. 125.2.6.1970) και λειτουργεί μέχρι σήμερα με τη μορφή του Ν.Π.Ι.Δ., χρηματοδοτούμενος σχεδόν αποκλειστικά από τον προϋπολογισμό του Κράτους. Πολλά από τα προγράμματα του Ε.Ο.Π. σχεδιάστηκαν και οργανώθηκαν με βάση τις πιο σύγχρονες επιστημονικές αντιλήψεις και κάλυψαν βασικές και επείγουσες ανάγκες της κοινωνίας.

Η «Βασιλική Πρόνοια» και, στην συνέχεια, ο Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας, δημιούργησε και συνεχίζει να διατηρεί ένα εκτεταμένο δίκτυο Υπηρεσιών στη Βόρεια Ελλάδα²⁷.

Αναγνωρίζεται η χρησιμότητα και αναγκαιότητα του κοινωνικού ρόλου του κράτους και επεκτείνονται σε ευρύτερα στρώματα του πληθυσμού οι κοινωνικές παροχές. Σ' αυτό βέβαια συντέλεσαν τόσο η ανάπτυξη της οικονομίας των βιομηχανικών χώρων όσο και η δημογραφική σύνθεση του πληθυσμού, αφού η σχέση συνταξιούχων/εργαζομένων ήταν πολύ ευνοϊκή. Οι υπερασπιστές της διευρυμένης συμβολής του κράτους στην ευημερία των πολιτών φιλοδοξούσαν να αναλάβει το κράτος την ευθύνη για όλες σχεδόν τις ανάγκες του πολίτη. Αυτή η αντίληψη εκφράστηκε με τη γνωστή ρήση του προέδρου των Η.Π.Α. Roosevelt: «Το Κράτος πρόνοιας φροντίζει το άτομο από το λίκνο μέχρι τον τάφο».

²⁷ Σταθόπουλου, Π., *Κοινωνική Πρόνοια «Μια γενική θεώρηση»*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Έλλην, σελ. 152.

Η ιστορική συγκυρία έπαιξε επίσης σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας. Μετά τις εμπειρίες του καταστροφικού Παγκοσμίου Πολέμου, οι λαοί και οι κυβερνήσεις των δυτικών χωρών επζητούσαν την ειρήνη, την κοινωνική δικαιοσύνη και την ευημερία. Μέσα σ' αυτό το κλίμα δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους. Έτσι, κάθε χώρα άρχισε με βάση τις δικές της κοινωνικές, ιστορικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες, να οικοδομεί το κράτος πρόνοιας. Ο κύριος στόχος του κράτους πρόνοιας σε γενικές γραμμές ήταν να αμβλύνει τα κοινωνικά προβλήματα και τις πληγές που άφησε ο πόλεμος και να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για μεγαλύτερη ισότητα των διαφόρων κοινωνικών τάξεων.

Οι κοινωνικοί εταίροι – το κεφάλαιο, το εργατικό κίνημα και το κράτος – ήταν έτοιμοι να συνεργασθούν για να ανοικοδομηθεί μεταπολεμικά ένας καλύτερος κόσμος. Αυτό το πνεύμα για την κοινωνική ασφάλεια εκφράζει και το άρθρο 22 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων της Φιλαδέλφειας (10 Δεκεμβρίου, 1948): «Κάθε άνθρωπος σαν μέλος της κοινωνίας έχει δικαίωμα για κοινωνική ασφάλεια· έχει αξίωση να γίνονται σεβαστά τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα που είναι αναγκαία για την αξιοπρέπεια και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του, όπως αυτά διαμορφώνονται από τη χώρα του και τη διεθνή συνεργασία, μετά από στάθμιση της οργάνωσης και των πλουτοπαραγωγικών πηγών κάθε κράτους». Αν και δεν καθορίζονται συγκεκριμένα μέτρα για την εφαρμογή αυτής της Διακήρυξης, τα μέλη κράτη του Ο.Η.Ε. πήραν διάφορα μέτρα για την κάλυψη του πληθυσμού έναντι των διαφόρων κοινωνικο-οικονομικών κινδύνων. Οι βασικοί άξονες της κοινωνικής πολιτικής στρέφονται γύρω από την διατήρηση του εισοδήματος με την καταπολέμηση της ανεργίας, την ανάπτυξη ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης, την καθιέρωση ενός Εθνικού Συστήματος Υγείας και την παροχή οικογενειακών και άλλων επιδομάτων, ώστε να διασφαλίζεται ένα κατώτατο επίπεδο αξιοπρεπούς διαβίωσης και κοινωνικής προστασίας²⁸.

Στο σημείο αυτό είναι χρήσιμο να γίνει αναφορά στα χαρακτηριστικά των βασικών συστημάτων κοινωνικοασφαλιστικής κάλυψης: της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής ασφάλειας τα οποία και αποτελούν την σπονδυλική στήλη του

²⁸ Πανουτσοπούλου, Κ., *Κοινωνική Πρόνοια - Ιστορική Εξέλιξη - Σύγχρονες Τάσεις*, Εκδόσεις Γρηγόρη, Αθήνα, σελ. 143.

σύγχρονου Κράτους Πρόνοιας. Οι κύριες διαφορές μεταξύ της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής ασφάλειας είναι οι εξής:

α) Η κοινωνική ασφάλιση καλύπτει μόνο ένα μέρος των εργαζομένων. Η κοινωνική ασφάλεια παρέχει κοινωνική προστασία σε όλο τον πληθυσμό.

β) Η κοινωνική ασφάλιση χρηματοδοτείται από τις εισφορές εργαζομένων και εργοδοτών και με την επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό. Η κοινωνική ασφάλεια χρηματοδοτείται από ειδική φορολογία η οποία βαρύνει ολόκληρο τον πληθυσμό.

γ) Οι ασφαλιστικοί φορείς είναι αυτοδιοικούμενοι, υπό την εποπτεία και το διαχειριστικό έλεγχο του κράτους. Στην κοινωνική ασφάλεια ο μόνος ασφαλιστικός φορέας είναι το ίδιο το κράτος.

δ) Οι χορηγούμενες παροχές στην κοινωνική ασφάλιση διαφοροποιούνται κατά ασφαλισμένο, ανάλογα με το χρόνο ασφάλισης και το επίπεδο των εισφορών. Παροχές των κοινωνικών ασφαλίσεων ονομάζονται όλα τα μέτρα που παίρνει ένας ασφαλιστικός φορέας, για την πρόληψη, επανόρθωση ή απλή μείωση των οικονομικών και βιολογικών επιπτώσεων από προκαθορισμένους κινδύνους. Οι παροχές διακρίνονται σε περιοδικές χρηματικές, όπως είναι οι συντάξεις γήρατος, αναπηρίας και θανάτου, και στα επιδόματα, τα οποία είναι περιορισμένης χρονικής διάρκειας και αφορούν την ασθένεια, τη μητρότητα, την ανεργία, τα οικογενειακά βάρη και την στράτευση. Επίσης υπάρχουν και οι εφ' άπαξ χρηματικές παροχές για έξοδα γάμου και τοκετού, καθώς και δάνεια αυτοστέγασης. Οι παροχές σε είδος περιλαμβάνουν την υγειονομική προστασία η οποία καλύπτει την ιατρική, νοσοκομειακή και φαρμακευτική περίθαλψη του ασφαλισμένου και των μελών της οικογενείας του. Συνήθως υπάρχει οικονομική συμμετοχή και του ασφαλισμένου όταν το ποσό ξεπερνάει ένα ορισμένο ανώτατο όριο δαπανών. Στην κοινωνική ασφάλεια οι χορηγούμενες παροχές είναι ισούσες με σκοπό την εξασφάλιση ενός ελαχίστου ορίου συντηρήσεως μετά την συμπλήρωση ενός ορισμένου ορίου ηλικίας.

ε) Στην κοινωνική ασφάλιση η χρηματική παροχή είναι αναπληρωματική του ατομικού εισοδήματος, ενώ στην κοινωνική ασφάλεια η χρηματική παροχή είναι συμπληρωματική του ελλείποντος ατομικού εισοδήματος. Ένα σύστημα κοινωνικής ασφάλισης καλείται ανταποδοτικό όταν οι παροχές αναλογούν στις καταβεβλημένες εισφορές, διανεμητικό όταν δεν ακολουθείται αυτή η αναλογία μεταξύ εισφορών παροχών, αλλά υπάρχει μια εσωτερική αλληλεγγύη-αναδιανομή μεταξύ των ασφαλισμένων, αναπληρωματικό του εισοδήματος, όταν αναπληρώνει σε μεγάλο

βαθμό το απολεσθέν εισόδημα του ασφαλισμένου-χαρακτηριστικό των βιομηχανικών χώρων-, και συμπληρωματικό του εισοδήματος όταν δεν αναπληρώνει αλλά συμπληρώνει απλώς το εισόδημα-χαρακτηριστικό των υπό ανάπτυξη χωρών.

στ) Είναι χρήσιμο ακόμη να επισημανθεί στο σημείο αυτό η διαφορά μεταξύ παροχών κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής πρόνοιας. Οι δύο τομείς διαφέρουν ως προς τους βασικούς τους στόχους. Βασική επιδίωξη της κοινωνικής ασφάλισης είναι η συμπλήρωση ή αναπλήρωση της απώλειας εισοδήματος από προκαθορισμένο κοινωνικό κίνδυνο για να εξουδετερωθούν οι οικονομικές συνέπειές του. Με την κοινωνική πρόνοια αντίθετα, χορηγούνται τα μέσα για μια στοιχειώδη αντιμετώπιση οποιασδήποτε ανάγκης. Οι παροχές δηλαδή της κοινωνικής ασφάλισης έχουν και σε περιορισμένη έκταση αποζημιωτικό χαρακτήρα, ενώ εκείνες της κοινωνικής πρόνοιας ικανοποιούν περισσότερο ανάγκες στοιχειώδους διατροφής και συντήρησης.

2.11. Η Ελληνική Τραγωδία

Συντηρητική «σταθερότητα» - κοινωνική και οικονομική ('46-'61)

Μέσα στη δεκαπενταετία '46-'61 η γενική κατάσταση στην Ελλάδα μεταβλήθηκε σημαντικά. Μια, άνευ προηγουμένου, αύξηση του αστικού πληθυσμού ξεπέρασε, για πρώτη φορά στην ελληνική ιστορία, τον αγροτικό πληθυσμό. Κατά την απογραφή του 1951 ο αστικός πληθυσμός έφτανε το 37,7%. Κατά την απογραφή του 1961, ο αστικός πληθυσμός έφτασε το 43%, ο αγροτικός πληθυσμός μειώθηκε στο 44% και ο ημιαστικός παρέμεινε στο 13%. Η μεγάλη αυτή αλλαγή οφείλεται κυρίως στην ταχεία άνοδο του αστικού πληθυσμού των Αθηνών, ο οποίος απορρόφησε το 62,7% της συνολικής αύξησης και κατά το 1961 ήταν μεγαλύτερος από το σύνολο του αστικού πληθυσμού της υπόλοιπης χώρας. Αν εξαιρέσουμε τη Θεσσαλονίκη, δεν εμφανίστηκε άλλο σημαντικό αστικό κέντρο και επί πλέον η Αθήνα επιβάλλεται αποφασιστικά σε όλους τους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Το 1961 η περιοχή Αθηνών απορροφούσε πάνω από το ήμισυ των απασχολούμενων στη βιομηχανία, δεχόταν το 80% των εισαγωγών, κατέβαλε το 75% της άμεσης και το 65% της έμμεσης φορολογίας, το εισόδημα του πληθυσμού της ήταν κατά 40% υψηλότερο από το μέσο εθνικό εισόδημα, διέθετε το υψηλότερο ποσοστό νοσοκομειακών κλινών, το 85% των

ειδικευμένων ιατρών και στέγαζε τον κύριο όγκο των υπαλλήλων που εργάζονταν στις δημόσιες υπηρεσίες²⁹.

Ωστόσο, παρά το μέγεθος και την ανάπτυξή της, η Αθήνα, όπως όλες οι μεγάλες πρωτεύουσες των υπανάπτυκτων χωρών, δεν είναι βιομηχανική πόλη. Λιγότερο από το ένα τρίτο του εγγεγραμμένου «ενεργού πληθυσμού» της απασχολείται στη βιομηχανία. Από αυτούς, οι μισοί περίπου απασχολούνται σε μονάδες με προσωπικό κάτω των δέκα ατόμων, συνήθως σε επιχειρήσεις οικογενειακές με πρωτόγονο χαρακτήρα. Πάνω από τα δύο τρίτα των εγγεγραμμένων και ενδεχομένως πάνω από το μισό των μη εγγεγραμμένων απορροφούνται από τον υπερανπτυγμένο τομέα των υπηρεσιών, που συναντάμε σε όλες τις αναπτυσσόμενες χώρες. Πιθανότατα η πλέον σημαντική αλλαγή της ελληνικής κοινωνίας, αφ' ότου ήρθαν οι πρόσφυγες της Μικράς Ασίας, είναι η δημιουργία μιας τάξης ημιανεξαρτήτων μικροεμπόρων, μεσαζόντων και ανειδίκευτων εργατών η οποία αποτελεί το μεγαλύτερο μέρος του αστικού πληθυσμού. Επειδή μόνον το ένα τρίτο του ενεργού πληθυσμού των Αθηνών και ένα μικρότερο μέρος στις άλλες πόλεις θεωρούνται μισθοσυντήρητοι, γίνεται προφανές ότι οι ταχύτατα αυξανόμενες μάζες των πόλεων κινούνται ανάμεσα στη μικροαστική τάξη και στο λούμπεν προλεταριάτο.

Παρά τις μεγάλες εσωτερικές πληθυσμιακές αλλαγές δεν εμφανίστηκε μια κοινωνική τάξη με σαφή χαρακτήρα που θα επινοούσε νέες πηγές προσόδων και θα μετέβαλε τον τρόπο ζωής από πρωτόγονο σε σύγχρονο. Μεταξύ του 1956 και του 1961 ήρθαν από τις επαρχίες στην Αθήνα 220.000 άτομα και από αυτά το 66% προερχόταν από καθαρά αγροτικές περιοχές. Πολύ χαρακτηριστική είναι η έλλειψη μεγάλων διαφορών στην απασχόληση των νεοαφιχθέντων και των παλαιότερων κατοίκων των πόλεων. Στην Αθήνα το 30,9% των νεοαφιχθέντων και το 30,8% του αρχικού πληθυσμού απασχολούνται στη βιομηχανία. Επίσης, στον αρχικό πληθυσμό της Αθήνας, το ποσοστό των εμπόρων είναι μεγαλύτερο, ενώ το ποσοστό των απασχολουμένων σε άλλες εργασίες είναι μικρότερο. Το ίδιο συμβαίνει, όπως θα περίμενε κανείς, και στον τομέα των οικοδομικών επιχειρήσεων. Πολύ σημαντικό είναι το γεγονός ότι το ποσοστό ανεργίας είναι το ίδιο και στις δύο ομάδες. Έτσι, σε αντίθεση προς το μεσοπολεμικό πρόβλημα της αφομοίωσης των μικρασιατών προσφύγων, οι νέοι μετανάστες του εσωτερικού αφομοιώθηκαν λίγο πολύ αυτόματα από την εργατική τάξη των πόλεων και από τα υπολείμματα της προπολεμικής

²⁹ Γεωργαντά, Β., *Τα δημόσια οικονομικά και η ελληνική οικονομική νομοθεσία*, Β' Μέρος, Αθήνα 1919, σελ. 19.

μεσαίας τάξης, η οποία είχε υποστεί σημαντικές απώλειες κατά τη διάρκεια της κατοχής και του εμφυλίου πολέμου³⁰.

Έτσι η κίνηση από την ύπαιθρο προς τις πόλεις και το μεταναστευτικό κύμα που εμφανίστηκε αργότερα στην ίδια δεκαετία, συνοδευόταν από μεγαλύτερες αλλαγές στην απασχόληση, στην κατανάλωση και στα κυβερνητικά μέτρα για την σταθεροποίηση και την ανάπτυξη της οικονομίας.

Στην αρχή χρησιμοποιήθηκε ο όρος «ανασυγκρότηση» και κατόπιν ο όρος «ανάπτυξη». Έως ότου ανέβηκε στην εξουσία ο Παπάγος και ιδίως κατά τη διάρκεια του εμφυλίου πολέμου, το πρόβλημα ήταν με ποιό τρόπο θα σταματούσε ο καλπάζων πληθωρισμός. Πάντα όμως υπήρχε πρόβλημα ανακούφισης των υποσιτιζόμενων και των αστέγων και της επαναλειτουργίας της βιομηχανίας. Όταν καταστρώθηκαν τα σχέδια προέκυψε η ανάγκη ειδικευμένου προσωπικού που θα τα εκτελούσε. Το διοικητικό σύστημα που δημιούργησαν οι Φιλελεύθεροι την εποχή της ακμής τους διαβρώθηκε από τον Μεταξά και καταστράφηκε σχεδόν εντελώς κατά την κατοχή. Μέχρι το τέλος του εμφυλίου πολέμου ανέλαβαν τη διοίκηση ουσιαστικά οι οικονομικές αποστολές. Δεν είναι λοιπόν εκπληκτικό ότι σε ένα τέτοιο κλίμα ελάχιστα απέδωσαν τα περισσότερα από τα μεγάλα σχέδια ανασυγκρότησης ή ανάπτυξης, που χρηματοδοτούσαν η ξένη βοήθεια, τα δάνεια ή τα ποσά των πολεμικών επανορθώσεων. Διότι οι ξένες οικονομικές αποστολές όχι μόνο δεν ενθάρρυναν την εκβιομηχάνιση αλλά και την καταπολέμησαν. Όταν το 1949 οι Γερμανοί έδωσαν στην Ελλάδα μια υψικάμινο ως μέρος των πολεμικών επανορθώσεων, ο Paul Rortier, αρχηγός της αμερικανικής οικονομικής αποστολής χρησιμοποίησε το βέτο του. Τα μηχανήματα έμειναν στο Αμβούργο και τελικά πουλήθηκαν για λογαριασμό της Ελλάδας ως παλιοσίδερα³¹.

Η στάση των ξένων οικονομικών αποστολών ήταν παράλληλη με τον απρογραμμάτιστο τρόπο διάθεσης των μικρών κονδυλίων κατά την περίοδο μετά τον πόλεμο.

Οι οικοδομικές επιχειρήσεις και το εμπόριο απέδιδαν μεγαλύτερα κέρδη από τη βιομηχανία και παρείχαν μεγαλύτερη ασφάλεια. Εφόσον το οικονομικό σύστημα δεν μπορούσε να απορροφήσει το εργατικό δυναμικό, ο λαός έπρεπε να φροντίσει μόνος του για την τύχη του. Το εφευρετικό μεσογειακό μυαλό «ανακάλυψε» νέα προϊόντα,

³⁰ Τσουκαλά, Κ., *Η Ελληνική τραγωδία*, Εκδόσεις: Αντώνης Λιβάνης «Νέα σύνορα», Αθήνα 1981, σσ. 115-116.

³¹ Καλλινικάκη, Θ., *Κοινωνική εργασία «Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική της κοινωνικής εργασίας»*, δ' Έκδοση, Αθήνα 1998, σσ. 125-126.

νέες τεχνολογίες, νέες υπηρεσίες και νέα επαγγέλματα. Αναρίθμητα άτομα κατόρθωσαν να αποκτήσουν περισσότερες ή λιγότερες παρασιτικές προσόδους, κινούμενα στο περιθώριο του παραγωγικού συστήματος. Το μικροεμπόριο, η χειροτεχνία, οι προσωπικές υπηρεσίες όλων των ειδών, και διάφορες μεσολαβητικές δραστηριότητες απορρόφησαν εκατοντάδες χιλιάδες άτομα. Με το πέρασμα του χρόνου αυτός ο τρόπος ζωής σταθεροποιήθηκε. Σταδιακά δημιουργήθηκε ένα στρώμα ατόμων που έκαναν το κομπόδεμά τους, και από αυτούς προήλθε μια νέα και μεγάλη παρασιτική μεσαία τάξη. Οι μισθωτοί υπάλληλοι πύκνωσαν τις τάξεις αυτού του κοινωνικού στρώματος· το σταθερό όμως υψηλό ποσοστό ανεργίας (20% του ενεργού πληθυσμού των πόλεων) και η συνακόλουθη υπερβολική διακύμανση των απασχολουμένων εμπόδισαν τη δημιουργία μιας νέας σταθερής αστικής τάξης. Μόνο κατά τα τέλη της δεκαετίας 1050-60 και κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '60 η ταχεία οικονομική άνοδος οδήγησε στην εμφάνιση ενός στρώματος τεχνικών, ανωτέρω υπαλλήλων, ελευθέρων επαγγελματιών, διοικητικών στελεχών και διανοουμένων. Οι νέες αυτές επαγγελματικές ομάδες διαχωρίζονται σαφώς από την κατεστημένη μεσαία τάξη και ιδίως από την «ολιγαρχία».

Η μετανάστευση συνετέλεσε, ως ένα διάστημα, στην οικονομική ανάπτυξη. Αντανεκλούσε όμως δύο μεγάλα προβλήματα που όχι απλώς δεν επιλύθηκαν αλλά και οξύνθηκαν από τον τύπο της οικονομικής ανάπτυξης που επιδίωκε η Δεξιά. Το πρώτο ήταν η αδυναμία να εξασφαλισθεί πλήρης απασχόληση. Το δεύτερο, η αδυναμία να τεθεί υπό έλεγχο η αυξανόμενη ανισότητα της κατανομής του εισοδήματος. Η βιομηχανία δεν προωθούσε την ανάπτυξη· κατά τη διάρκεια της 15ετίας το ποσοστό των απασχολουμένων στη βιομηχανία μειώθηκε. Οι τομείς παροχής υπηρεσιών και παρασιτικών επαγγελμάτων, αν και αναπτύσσονταν ταχύτατα δε επαρκούσαν ακόμη για την κάλυψη της αύξησης του πληθυσμού και κυρίως για την εξασφάλιση σταθερών και αυξανόμενων εισοδημάτων. Άλλωστε η ανάπτυξη του τομέα αυτού αποτελούσε απλώς συνέπεια της αδυναμίας των υπολοίπων να προσφέρουν παραγωγική απασχόληση στον πληθυσμό. Η εσωτερική και η εξωτερική μετανάστευση δεν μπορεί να εξηγηθεί παρά μόνον με την αυξανόμενη ανισότητα της κατανομής του εισοδήματος στα χωριά και στις πόλεις. Η υπανάπτυκτη γεωργία δεν μπορούσε αν ικανοποιήσει τις επιθυμίες των αγροτών· εξ ου και η μετακίνησή τους προς τις πόλεις και το εξωτερικό με την ελπίδα μιας καλύτερης ζωής, παρά τις ασταθείς και δύσκολες συνθήκες. Η επιδειξιμανία, που ερμηνεύει την καταναλωτική

συμπεριφορά των τάξεων με υψηλότερο εισόδημα, χαρακτήριζε το σύνολο του κοινωνικού συστήματος.

Η γεωργία εξακολουθούσε να είναι ο μεγαλύτερος παραγωγικός τομέας. Ο κόσμος όμως του αγρότη είχε υποστεί ριζικές αλλαγές σε σχέση με την περίοδο του μεσοπολέμου. Η αντίσταση, ο εμφύλιος πόλεμος και οι μαζικές μετακινήσεις του πληθυσμού είχαν ήδη αυξήσει τις πολιτιστικές ανταλλαγές μεταξύ υπαίθρου και πόλης. Τα ρεύματα αυτά ενισχύθηκαν μετά τον πόλεμο και ο τρόπος ζωής της βιομηχανικής κοινωνίας διαδόθηκε γρήγορα στα χωριά. Οι δρόμοι έφεραν τουρίστες ενώ η διάδοση του κινηματογράφου και των τρανζίστορς έφεραν τους αγρότες σε επαφή με τους πειρασμούς των νέων καταναλωτικών αγαθών. Τα υπολείμματα της κλειστής κοινωνικο-οικονομικής οργάνωσης που εξάρθρωσε αρχικώς το πείραμα του ΕΑΜ, σαρώθηκαν τώρα ολοκληρωτικά. Η νεώτερη γενιά των αγροτών παρασύρονταν σιγά-σιγά από την σύγχρονη κοινωνία.

Όμως παρά τον πρωτοφανή εκσυγχρονισμό της υπαίθρου, η διάρθρωση της παραγωγής εξακολουθούσε να μην είναι ικανοποιητική. Κύρια προβλήματα ήταν ο υπερπληθυσμός της υπαίθρου, η εξαιρετικά χαμηλή παραγωγικότητα, η υποαπασχόληση, η μονοκαλλιέργεια που επικρατούσε σε ορισμένες περιοχές, η μικρή έκταση και ο κατακερματισμός των καλλιεργούμενων μονάδων, η έλλειψη λιπασμάτων και γεωργικών μηχανημάτων, και τέλος η εκμετάλλευση των καλλιεργητών από τους χονδρέμπορους, οι οποίοι προσέφεραν εξαιρετικά χαμηλές τιμές. Η κυβέρνηση έκανε ορισμένες προσπάθειες για να επιλύσει τα προβλήματα αυτά. Έγινε αναπροσαρμογή των καλλιεργειών και η Ελλάδα ήταν πλέον αυτάρκης σε δημητριακά. Ενισχύθηκε η παραγωγή ζαχαρότευτλων και στα παραδοσιακά εξαγωγίμα προϊόντα προστέθηκαν νέα: βαμβάκι, νωπά οπωρικά, λαχανικά και ρύζι. Η λίπανση ενισχύθηκε σε μεγάλη κλίμακα: ο αριθμός των μηχανών από 1500 το 1940 έφτασε σε 24.000 το 1962. Δόθηκε μεγάλη προσοχή στη δημιουργία νέων καλλιεργήσιμων εκτάσεων και η καλλιεργήσιμη επιφάνεια της χώρας αυξήθηκε μέσα σε μια δεκαετία κατά 6%. Οι επενδύσεις στη γεωργία κάλυπταν το περισσότερο από το μισό των δημοσίων επενδύσεων³².

Ο προγραμματισμός ωστόσο δεν έγινε σωστά. Παρά την αύξηση της παραγωγής και της παραγωγικότητας, η καλλιέργεια παρέμεινε στο σύνολό της εκτατική. Η μεγάλη αύξηση της παραγωγής δημητριακών επέφερε σύγχυση και προκάλεσε

³² Τσουκαλά, Κ., *Η Ελληνική τραγωδία*, Εκδόσεις: Αντώνης Λιβάνης «Νέα σύνορα», Αθήνα 1981, σελ. 119.

μόνιμη επιβάρυνση του προϋπολογισμού, ο οποίος κάλυπτε τη διαφορά μεταξύ του κόστους της εγχώριας παραγωγής και των τιμών της διεθνούς αγοράς. Η ωφέλεια των αγροτών και των χονδρεμπόρων ήταν τόσο μεγάλη ώστε σύντομα η μισή καλλιεργήσιμη επιφάνεια χρησιμοποιήθηκε για την καλλιέργεια δημητριακών. Επειδή όμως έλειπαν τα κίνητρα η παραγωγή των εξαγωγίμων προϊόντων άρχισε να φθίνει· οι βαμβακοπαραγωγοί λ.χ. παρά την εντατική τους προσπάθεια αδυνατούσαν να εξασφαλίσουν ικανοποιητικές τιμές. Έτσι η εκτατική καλλιέργεια αποτελούσε συχνά κακή πολιτική για τη μείωση των εισαγωγών, και επιπλέον οδηγούσε σε αύξηση της ανεργίας.

Το κόστος επίσης της ανάπτυξης της γεωργικής παραγωγής ήταν υπερβολικό. Τα δημόσια έργα δεν σχεδιάζονταν σωστά και η εκτέλεσή τους δεν ήταν ικανοποιητική. Το κόστος ξεπερνούσε πάντα τον αρχικό προϋπολογισμό προς όφελος των αναδόχων ιδιωτικών επιχειρήσεων. Παρόλα αυτά η συνολική παραγωγή διπλασιάστηκε μεταξύ 1950 και 1960.

Ενώ οι τεχνικές μέθοδοι άλλαζαν, τα θεσμικά πλαίσια παρέμεναν τα ίδια. Τα εκμεταλλευτικά συστήματα αντί να εξαλειφθούν ενισχύθηκαν περισσότερο. Ο όγκος των προϊόντων έφθανε στην αγορά μέσω του παραδοσιακού δικτύου των χονδρεμπόρων. Το ισχυρό συνεταιριστικό κίνημα που εμφανίστηκε κατά τη δεκαετία του '50 ενισχύθηκε βέβαια αλλά ελεγχόταν από την εκάστοτε κυβέρνηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΑΝΑΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗΣ

3.1. Κρατική Πρόνοια Και Ιδιωτική Πρωτοβουλία

Μετά την απελευθέρωση από την εχθρική κατοχή (1944)

η Ελλάδα εισέρχεται προοδευτικά στην περίοδο της ανασυγκρότησης, σημαντικό παράγοντα της οποίας αποτελούν και τα μέτρα Κοινωνικής Πρόνοιας. Ο όλος Προγραμματισμός της Κοινωνικής Πρόνοιας, πλαισιώνεται στο γενικότερο της ανασυγκρότησης, δηλαδή στην τάση της εδραίωσης μονίμων έργων παραγωγικής δημιουργικότητας, τα οποία έργα εξασφαλίζουν, κατά τρόπο περισσότερο πάγιο, ευκαιρίες απασχολήσεως των ικανών προς εργασία και παράλληλα στην εξασφάλιση στοιχειωδών όρων ζωής για τις βρισκόμενες, κατά την περίοδο εκείνη, σε κατάσταση μέγιστης ανάγκης, μεγάλες μάζες του πληθυσμού. Αυτό το Πρόγραμμα ανασυγκρότησης και Προστασίας βασίστηκε στην εξωτερικώς παρασχεθείσα βοήθεια, με χαρακτηριστικό γνώρισμα αυτής, την προοδευτικά αυξανόμενη εισαγωγή παραγωγικών αγαθών και τοιούτων μονίμων επενδύσεων, σε αντίθεση με την προοδευτικά μειωμένη εισαγωγή καταναλωτικών αγαθών³³.

Πιο συγκεκριμένα, οι σκοποί του Προγράμματος ανασυγκροτήσεως ήταν:

1. Η επανόρθωση των καταστροφών του πολέμου.

Από τις αναγραφόμενες καταστροφές του πολέμου σημειώνουμε ενδεικτικά τους τομείς: Συγκοινωνιών: Καταστροφές τεράστιας έκτασης στο οδικό και σιδηροδρομικό δίκτυο και τα μέσα μεταφοράς. Έτσι π.χ. από όλο το σιδηροδρομικό δίκτυο 2.679 χλμ. απέμειναν σε κατάσταση λειτουργίας μόλις 680 χλ., με σοβαρότατες ελλείψεις. Από το τροχαίο υλικό της ολικής προπολεμικής δύναμης 7.708 μονάδων, απέμειναν μόλις 607 και αυτές ήταν εξαιρετικά φθαρμένες. Συνολικές ζημιές υπολογιζόμενες σε ύψος 245.000.000 δολάρια (1938). Επίσης στις θαλάσσιες μεταφορές τα πλήγματα ήταν καίρια. Από τον Ελληνικό Εμπορικό Στόλο, συνολικής προπολεμικής χωρητικότητας 1.737 χιλιάδων κόρων, χάθηκε το 75%, και απόμειναν μόνο 129 μονάδες ολικής χωρητικότητας 474 χιλιάδων κόρων. Στην ιστοφόρο ναυτιλία οι ζημιές υπήρξαν βαρύτατες. Έτσι καταστράφηκαν εντελώς 118.000 κτίρια σε 3.000 αγροτικούς συνοικισμούς και 37.500 κτίρια σε 80

³³ Μαστρογιάννη, Ι., *Ιστορία της Κοινωνικής Πρόνοιας της νεωτέρας Ελλάδος (1821-1960)*, Αθήνα 1960, σελ. 448.

διαφορετικές πόλεις. Υπέστησαν δε σοβαρές φθορές 18.000 κτίρια αγροτικά και 25.500 αστικά. Κατά αναλυτική εκτίμηση χάθηκε το 23% της αξίας του οικοδομικού πλούτου της χώρας, συνολικής αξίας 575.000.000 δολαρίων (1938). Η εν λόγω καταστροφή των οικισμών, είχε σαν συνέπειες, εκτός του πολύ εκτεταμένου στεγαστικού προβλήματος (226.500 οικογένειες στεγάζονταν υπό τους χειρότερους όρους) και την εγκατάλειψη της υπαίθρου, με δυσμενή αντίκτυπα στην παραγωγικότητα της οικονομικής και αποτέλεσμα την ανάπτυξη της Αστυφιλίας και όξυνση του προβλήματος της υγείας. Η έλλειψη στέγης άφησε εκτεθειμένους τους κατοίκους και οι ασθένειες μάστιζαν τον πληθυσμό της Χώρας. Παρατηρήθηκε το έτος 1945 αύξηση του αριθμού των θανάτων μέχρι και 50% στις περιοχές των καταστροφών. Κατ' άλλη συνοπτικότερη στατιστική, η απελευθέρωση βρήκε την Ελλάδα με: 20% των οικιών κατεστραμμένων, 20% του λαού να ζει σε άστεγα ερείπια ή στην ύπαιθρο, 10% των ανδρών, γυναικών και παιδιών φονευθέντων, 10% των πολιτών φυματικών, οι μισοί των οποίων θα πέθαιναν μέσα σε ένα έτος, εάν δεν τους παρέχόταν άμεση φροντίδα, 25% των παιδιών, ορφανά πολέμου, άστεγα, κουρελιασμένα και πεινασμένα, 33% ολόκληρου του πληθυσμού με ελονοσία. 90% των σιδηροδρομικών σταθμών, οδών και γεφυρών κατεστραμμένων.

2. Η συνέχιση των μεγάλων παραγωγικών που άρχισαν πριν από τον πόλεμο και η επέκταση αυτών σε νέους τομείς και επί νέων βάσεων.

3. Η ρύθμιση ζητημάτων οικονομικού, δημοσιονομικού και κοινωνικού περιεχομένου.

Η εφαρμογή ενός τέτοιου μακρόπνοου προγράμματος προσέκρουσε, όπως ήταν φυσικό, σε πάρα πολλά εμπόδια και κυρίως: 1) Στην συνεχιζόμενη *επιφύλαξη* *εξωθρομικιακή* *ανάσταση*, η οποία *ε* συσώρευσε νέα προβλήματα και ανέκοπτε την αξιολόγηση της έξωθεν παρεχομένης βοήθειας. 2) Στην τάση του πνεύματος εφησυχασμού επί των συστηματικά συνεχιζόμενων δωρεάν διανομών καταναλωτικών αγαθών, η οποία ακολούθησε την πρώτη περίοδο της απελευθέρωσης.

Ευτυχώς όμως, κατόπιν σκληρής και επίμονης προσπάθειας και χωρίς να παραβλέπονται παντελώς οι υπάρχουσες ανάγκες, επιτεύχθηκε τελικά η καθιέρωση μονιμότερου Προγραμματισμού για το μέλλον, παρόλο που βεβαίως αυτός απέβαινε σε πολλούς σε θυσία της παρούσας γενιάς. Χαρακτηριστικότερα είναι τα αναγραφόμενα σχετικά το έτος 1947, στο Πρόγραμμα του τότε συσταθέντος «Οργανισμού Ανασυγκροτήσεως», τα οποία αποδεικνύουν την επίδραση των

κοινωνικών αναγκών επί της οικονομικής σκέψης. (Πρβλ. «Πρόγραμμα Ανασυγκροτήσεως της Χώρας». Σχέδιο Ανασυγκροτήσεως των τεχνικών βάσεων της Ελληνικής Οικονομίας. Έκδοση Οργανισμού Ανασυγκροτήσεως, Αθήνα 1947, σελ. 64): «..... Η προσπάθεια όμως καταρτίσεως ενός προγράμματος ανασυγκροτήσεως μακράς πνοής δεν πρέπει να μας απομακρύνει από την πραγματικότητα, όπου καθιστά οπωσδήποτε επιτακτική την άμεση αντιμετώπιση τρεχουσών αναγκών. Και αφ' ετέρου δεν πρέπει να παρίδωμε ωρισμένας απαιτήσεις, ών η εκπλήρωσις θα συντελέση εις την συμπλήρωσιν του Προγράμματος τούτου. Ατενίζοντες προς μίαν ελπίδα εξασφαλίσεως καλλιτέρων συνθηκών διαβιώσεως δια τας μελλούσας γενεάς, δεν πρέπει να αγνοήσωμεν την σημερινήν, από την οποίαν θα προέλθουν αι μέλλουσαι. Και αυτή ευρίσκεται, προ του διλήμματος, ή να υποστή θυσίας και υπέρ εαυτής και υπέρ των μελλουσών και οπωσδήποτε να ζήση ή να φθαρή ολοσχερώς»³⁴.

Στο γενικότερο αυτό Πρόγραμμα της ανασυγκροτήσεως της Χώρας πλαισιώθηκε όπως ήταν φυσικό και ο Προγραμματισμός της Κοινωνικής Πρόνοιας.

Βάση της όλης προσπάθειας ήταν η έξωθεν παρασχεθείσα βοήθεια, ιδίως των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής. Αυτή, αμέσως μετά την απελευθέρωση, άρχισε με την ΟΥΝΡΑ (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), η οποία χρηματοδοτήθηκε, περισσότερο, από τις Ηνωμένες Πολιτείες, συνεχίσθηκε ακόλουθα μέσω του Προγράμματος του 1947 «περί παροχής βοήθειας προς την Ελλάδα και την Τουρκία», βάσει του Δόγματος Τρούμαν και στην συνέχεια του «Σχεδίου Μάρσαλ», το οποίο εφαρμόσθηκε από το έτος 1948 μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1952 από την Διοίκηση Οικονομικής Συνεργασίας (Δ.Ο.Σ.).

Ο R. Lapham, Αρχηγός της Αμερικανικής Αποστολής στην Ελλάδα, γράφει σχετικά στον πρόλογο του βιβλίου: (Το Σχέδιο Μάρσαλ στην Ελλάδα. Ο πλήρης Απολογισμός της βοήθειας, 1952) «Ο Αμερικανός φορολογούμενος πραγματοποίησε επενδύσεις περίπου 2 δισεκατομμυρίων δολαρίων σε τρόφιμα, πρώτες ύλες, μηχανήματα και στην παροχή τεχνικής βοήθειας, για να αποκαταστήσει μερικές από τις σημαντικότερες καταστροφές, τις οποίες υπέστη η Ελλάδα

Τα οφέλη αυτής της επενδύσεως συνίστανται στην αυξανόμενη ανόρθωση της Ελληνική Οικονομίας, η

³⁴ Μαστρογιάννη, Ι., *Η κοινωνική πρόνοια διαμέσου των αιώνων*, Τόμος Β', Αθήνα 1957, σελ. 27.

οποία παρείχε στο μεγάλο λαό της Ελλάδας την ισχύ και την προθυμία να βαστάξει ένα μεγάλο μερίδιο από τα στρατιωτικά βάρη της Δύσης»³⁵.

Μεταξύ των προσπαθειών μετά την απελευθέρωση ήταν και η αναδιοργάνωση των Προνοιακών φορέων, λόγω της μέγιστης επέκτασης των Προγραμμάτων Δημόσιας Κοινωνικής Πρόνοιας και των αρμοδίων για την κατάρτιση και την εκτέλεση αυτών Κρατικών ή ημικρατικών υπηρεσιών. Η αγαθοεργός ιδιωτική πρωτοβουλία πάντοτε στο προσκήνιο εξακολούθησε να επιτελεί αξιοθαύμαστο έργο, πλαισιωμένη στην δραστηριότητα μεγάλων Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας.

Ο Κεντρικός Φορέας, «Το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας», σε συνεργασία μετά των συμβουλευτικών Αμερικανικών Αποστολών, ανέπτυξε συνδυασμένη δραστηριότητα στους τομείς της Υγιεινής αφενός και της Κοινωνικής Πρόνοιας, σε στενότερη έννοια αφετέρου, διαρθρωμένο σε τρεις μεγάλες Γενικές Διευθύνσεις: Υγιεινής – Κοινωνικής Πρόνοιας – Οικισμού και Περιφερειακές Υπηρεσίες:: τα «Υγειονομικά Κέντρα», τα «Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας» και τις Υπηρεσίες Ανοικοδομήσεως. (Η Γενική Διεύθυνση Οικισμού και Ανοικοδόμησης, αποτέλεσε για κάποιο διάστημα, ίδιο Υπουργείο, μεταφέρθηκε δε αργότερα (1953) στο Υπουργείο Συγκοινωνιών και Δημοσίων Έργων, ενταχθείσα ως Υφυπουργείο Οικισμού).

Τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας ειδικότερα, ιδρύθηκαν κατ' αρχάς για του Αν. Νόμου 388/1945, ως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, στην έδρα του κάθε Νομού, με την συγχώνευση τριών μεγάλων Οργανισμών Δημοσίου Δικαίου, του Ε.Ο.Χ.Α. (Εθνικού Οργανισμού Χριστιανικής Αλληλεγγύης), Κ.Ε.Σ. (Κεντρικής Επιτροπής Συσσιτίων) και της Φιλανθρωπικής Εταιρείας. Στη συνέχεια για του Αναγκαίου Νόμου 836/31-12-1945: «Για τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας», αυτά τα λόγω Κέντρα μετατράπηκαν σε Δημόσιες Υπηρεσίες, περιφερειακές, κατά νομούς, του Υπουργείου Κοινωνικής Πρόνοιας. Ο νόμος αυτός υπέστη βασικές τροποποιήσεις για του Ν.Δ. 85/1946 και του Ν.Δ. 618/17-4-1948, όπου καθόρισε τις οργανικές θέσεις και τα της καταστάσεως του Προσωπικού των Κέντρων Κοινωνικής Πρόνοιας³⁶.

Μεγάλη συμβολή στην αναδιοργάνωση των φορέων άσκησης της Κοινωνικής Πρόνοιας και την εκπόνηση του Προγραμματισμού αυτών, παρείχε και η

³⁵ Μαστρογιάννη, Ι., *Η κοινωνική πρόνοια διαμέσου των αιώνων*, Τόμος Β', Αθήνα 1957, σελ. 27.

³⁶ Μαλούτα, Θ., Οικονόμου, Δ., *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, Αθήνα 1988, σελ. 33

Αμερικανική Αποστολή, η οποία κατά το μεγαλύτερο διάστημα της περιόδου 1944-1952, κατηύθυνε συμβουλευτικά και συντονιστικά το έργο της περίθαλψης, ανοικοδόμησης και άσκησης γενικά της Κοινωνικής Πρόνοιας, μέσω των λειτουργούντων από αυτή «Τμημάτων Κοινωνικής Πρόνοιας και Δημόσιας Υγείας».

Με επικεφαλείς Αμερικανούς ειδικούς και Ελληνικό Προσωπικό βοήθησε τις Ελληνικές Υπηρεσίες στην κατάστρωση των σχεδίων περίθαλψης των προσφύγων, της ανοικοδόμησης των χωριών τους και της αναδιοργάνωσης της Δημόσιας Υγείας, καθώς και γενικά στην αντιμετώπιση των συνήθων προβλημάτων της Κοινωνικής Πρόνοιας: την Προστασία των Ορφανών και Απροστάτευτων Παιδιών, των ανίκανων για εργασία και χωρίς προστασία Αναπήρων, Γερόντων, Ασθενών, γενικά σωματικά ή ψυχικά μειονεκτούντων και των εγκαταλελειμμένων. Επίσης οι ειδικοί της Αμερικανικής Αποστολής παρείχε την «Τεχνική τους Βοήθεια» για την οργάνωση των Υπηρεσιών Κοινωνικής Πρόνοιας, την Εκπαίδευση του Προσωπικού τους, κλπ.

3.2. Η Πρωτοβουλία των Βασιλέων και τα Ιδρύματα Κοινωφελούς Δράσεως

Μεταξύ των αξιόλογων εκδηλώσεων, οι οποίες αναπτύχθηκαν κατά την περίοδο αυτή, πρέπει να σημειωθούν, ιδιαίτερα, οι δραστηριότητες ορισμένων μεγάλων οργανισμών, οι οποίοι συστήθηκαν με πρωτοβουλία των Βασιλέων των Ελλήνων και μέσω των οποίων παρασχέθηκαν σημαντικότερες υπηρεσίες υλικής και ηθικής φύσεως στον δυστυχή λαό.

Σε αυτούς τους Οργανισμούς πλαισιώθηκε ότι καλό είχε να αξιολογήσει ο τόπος, εκ μέρους της αγαθοεργού δραστηριότητας, στα αισθήματα φιλαλληλίας, αλληλεγγύης και χριστιανικής αγάπης και στις υλικές συνεισφορές.

Συστήθηκαν οι Οργανισμοί αυτοί σε καιρούς δύσκολους και σε αυτή τη πλέον κρίσιμη ίσως καμπή της νεότερης Ελληνικής Ιστορίας και η ίδρυσή τους αποτέλεσε αληθές εγερτήριο σάλπισμα συναγερμού και ένταξης προς συντονισμένη δράση των ηθικών δυνάμεων του Έθνους για τη διάσωσή του και την πορεία του προς την ανάπτυξη, υπό την θερμή πνοή των φιλόφρων Βασιλέων των Ελλήνων. Και είναι αναντίρρητο, ότι η ίδρυση των μεγάλων τούτων Οργανισμών αποτελεί την ενεργή απόδειξη της αγάπης των Α.Α.Μ.Μ. των Βασιλέων προς το λαό τους.

Η δε δραστηριότητα αυτών των Οργανισμών, στον προνοιακό τομέα υπήρξε αξιολογότετη και μάλιστα σε εκδηλώσεις εκσυγχρονισμένου προγραμματισμού και επιστημονικών μεθόδων, ώστε αυτοί να έχουν σήμερα αναγνωρισθεί και εδραιωθεί

στην δημόσια συνείδηση, ως μόνιμοι σχηματισμοί πρωτοποριακής υφής, στους τομείς της προνοιακής προστασίας και της πολιτιστικής ανόδου, στην καθολική τάση εξελίξεων στην Ελλάδα.

Παρακάτω παρέχονται συνοπτικά κάποια στοιχεία ενδεικτικά της οργάνωσης και της δράσης των Οργανισμών.

3.3. Πρόνοια Βόρειων Επαρχιών Ελλάδας (Ερανος της Α.Μ. της Βασίλισσας – «Βασιλική Πρόνοια»)

Η «Πρόνοια Βόρειων Επαρχιών Ελλάδας», ιδρύθηκε με την Πρωτοβουλία της Α.Μ. της Βασίλισσας Φρειδερίκης το έτος 1947, ως Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου, συγκεκριμένα ως «Επιτροπή Εράνου», σύμφωνα με το άρθρο 122 του Αστικού Κώδικα και του Ν. 5101/1931: «για ενέργειες Εράνων, Φιλανθρωπικών Εορτών, κλπ». συστατικής πράξη αυτής αποτελεί το από 10 Ιουλίου 1947 Βασιλικό Διάταγμα, για σύσταση Ερανικής Επιτροπής με την επωνυμία «Πρόνοια Βορείων Επαρχιών Ελλάδας», για μία τριετία, ανανεωμένη μέχρι σήμερα με νεότερα Διατάγματα. Ο συγκεκριμένος Οργανισμός, τέθηκε υπό την υψηλή Προστασία της Α.Μ. της Βασίλισσας. Μετονομάστηκε σε «Βασιλική Πρόνοια» για του από 6/12 Ιουνίου 1955 Βασιλικού Διατάγματος «περί παρατάσεως της θητείας της Ερανικής Επιτροπής «Πρόνοια Βορείων Επαρχιών Ελλάδας» και τροποποίησης της επωνυμίας αυτής σε «Βασιλική Πρόνοια».

Η άνω Ερανική Επιτροπή απαρτίζεται από τους Αρχιεπίσκοπο Αθηνών, τον Πρόεδρο της Κυβερνήσεως, τους Υπουργούς Συντονισμού, Οικονομικών, Κοινωνικής Πρόνοιας, Βορείου Ελλάδος, των Προέδρων Συμβουλίου Επικρατείας, Αρείου Πάγου, Ακαδημίας Αθηνών, των Πρυτάνεων όλων των Ανώτατων Σχολών, του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, των Προέδρων Δικηγορικού, Ιατρικού, Φαρμακευτικού Συλλόγων, του Συλλόγου Συμβολαιογράφων, του Τεχνικού, Εμπορικού και Βιομηχανικού, Βιοτεχνικού Επιμελητηρίων, της Ένωσης Συντακτών, του Συνδέσμου Βιομηχάνων, της Ένωσης Εφοπλιστών, της Ένωσης Δημοσίων Υπαλλήλων, της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδος, του Ελληνικού Ερυθρού Σταυρού, του Λυκείου Ελληνίδων, των Σωμάτων Ελλήνων Προσκόπων και Ελληνίδων Οδηγών, της Χ.Ε.Ν. κλπ. Διοικείται από 5μελή Εκτελεστική Συντονιστική Επιτροπή, η οποία και διαχειρίζεται την περιουσία της Ερανικής Επιτροπής. Ο δε διαχειριστικός έλεγχος ασκείται από Επιτροπή, απαρτιζόμενη από τον Γενικό Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίου Λογιστικού του Υπουργείου των

Οικονομικών, από δύο ανώτερους υπαλλήλους αυτής της Γενικής Διεύθυνσης, από δύο ανώτερους Τραπεζιτικούς Υπαλλήλους (έναν από την Τράπεζα της Ελλάδος και ένα από την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος)³⁷.

Στην Ερανική αυτή επιτροπή εντάχθηκε από την αρχή της σύστασής της, ως Τμήμα αυτής και η Οργάνωση «Φίλοι του Χωριού», σκοπός της οποίας ήταν η υιοθέτηση και ενίσχυση κατεστραμμένων χωριών.

Σε κάθε Νομό της Βόρειας Ελλάδας συστήθηκαν παραρτήματα της «Πρόνοιας Βορείων Επαρχιών Ελλάδας», υπό μορφή «Μονάδων» διευθυνόμενων από Γεωπόνους. Σε κάθε μονάδα από αυτές υπηρετεί και ένας γιατρός. Οι μονάδες παρακολουθούνταν και ενισχύονταν από τις εντεταλμένες Κυρίες.

Η δραστηριότητα της Βασιλικής Πρόνοιας

Πλην της γενικότερης ηθικής και υλικής συμβολής την οποία παρείχε η «Βασιλική Πρόνοια» στο έργο της ανοικοδόμησης της Χώρας (π.χ. ανοικοδόμησε περίπου 400 Σχολεία και 30 Ναούς κατεστραμμένων Χωριών), δήλωσε συστηματικότερα την επιδίωξη των σκοπών της μέσω των εξής Προγραμμάτων: Τις «Παιδοπόλεις», τα «Σπίτια του Παιδιού» και τις «Σχολές» (Οικοκυρικές Σχολές).

Οι Παιδοπόλεις ιδρύθηκαν κατά την τραγική περίοδο του *εμφυλίου*

παιδίου

Και οι παιδοπόλεις απέβλεψαν στην διασφάλιση και στην περίθαλψη των παιδιών της άσχημης εκείνης περιόδου του 1947-1949. Ήταν ιδρύματα κλειστής περίθαλψης, με προηγμένες μεθόδους ομαδικής ζωής και Στελέχη ειδικά καταρτισμένα. Λειτουργήσαν 52 τέτοιες παιδοπόλεις και σ' αυτές παρασχέθηκε περίθαλψη σε περισσότερα των 20.000 παιδιών. Σήμερα εξακολουθούν να λειτουργούν κάποιες απ' αυτές (Ζηρού, Καλής Παναγιάς, Βόλου, Θεσσαλονίκης, Λάρισας, Καβάλας). Η Παιδοπολη των Αθηνών (Ιωσηφόγλειο Ν. Σμύρνης), μετατράπηκε σε Επαγγελματική Σχολή Θηλέων «Αγία Βαρβάρα»³⁸.

Τα «Σπίτια του Παιδιού» είναι μικρά ιδρύματα που δημιουργήθηκαν σε απομακρυσμένα χωριά της Βόρειας Ελλάδας, για παροχή προστασίας σε παιδιά. Σκοπός τους είναι να συντελέσουν στην εξύψωση του επιπέδου της ζωής του

³⁷ Μαστρογιάννη, Ι., *Ιστορία της κοινωνικής πρόνοιας της νεωτέρας Ελλάδος (1821-1960)*, Αθήνα 1960, σσ. 463-464.

³⁸ Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική Πρόνοια, «Σχέδιο προτύπου, μακροχρόνιων αναπτύξεων της Ελλάδος 1973-1987»*, Αθήνα 1972, σελ. 19.

Ελληνικού Χωριού και να παράσχουν στα παιδιά του χωριού, τη χαρά, τη θερμή ατμόσφαιρα και τη ψυχαγωγία, να τονώσουν δε το θρησκευτικό και το πατριωτικό συναίσθημα, τη κοινωνική και την ηθική αγωγή, την καλλιέργεια του αθλητικού πνεύματος, να παράσχουν γενικά ευκαιρίες απόκτησης αρτιότερης επαγγελματικής κατάρτισης στον αγροτικό και τεχνικό τομέα.

Τα «Σπίτια του Παιδιού», εγκατεστημένα σε ιδιωτικά κτίρια, έχουν γύρω-γύρω διάφορες υπαίθριες εγκαταστάσεις, για την απασχόληση των παιδιών, σε ώρες που δεν βρίσκονται στο σχολείο ή για εργασίες στους αγρούς.

Η «Βασιλική Πρόνοια» παράλληλα προς τις δικές της δραστηριότητες, παρείχε από τους πόρους της θετική συνδρομή σε άλλες εκδηλώσεις όπως π.χ. με την ενίσχυση για εγκατάσταση και λειτουργία συσσιτίων, για ενέργεια διανομών ειδών ρουχισμού, για επισκευή πρόχειρων οικημάτων προσφυγικών καταυλισμών, με την επιχορήγηση του «Βασιλικού Εθνικού Ιδρύματος», του Υπουργείου των Στρατιωτικών, για άσκηση Πρόνοιας στις οικογένειες των στρατευμένων, της «Φανέλας του Στρατιώτη», του Π.Ι.Κ.Π.Α., για τη λειτουργία των Εστιών προσχολικής ηλικίας, της Χ.Ε.Ν. για την ανέγερση και λειτουργία της Ανώτερης Σχολής Στελεχών Κοινωνικής Πρόνοιας και της Λέσχης αυτής που βρίσκεται στην Αθήνα (οδός Αμερικής 11), του Κ.Α.Τ. για τη λειτουργία του Κέντρου Αποκατάστασης Τραυματιών, των Σωμάτων Ελλήνων Προσκόπων και Ελληνίδων Οδηγών, της Ιματιοθήκης του Παιδιού, της συνεργασίας με το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας, για ανάπτυξη της «Κοινωνικής Εργασίας», (χρησιμοποίηση των Κοινωνικών Λειτουργών στα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας και τα Νοσηλευτικά και πάσης φύσεως Ιδρύματα)³⁹.

Όμιλος Εθελοντών

Από το έτος 1953 συστήθηκε επίσης από τη Βασιλική Πρόνοια ο «Όμιλος Εθελοντών», ο οποίος δέχεται ως μέλη του Κυρίες και Δεσποινίδες οι οποίες επιθυμούν να εργασθούν κοινωνικά και συστηματικά, αφού προηγουμένως αποκτήσουν την κατάλληλη θεωρητική και πρακτική κατάρτιση. Ο Όμιλος προσφέρει σε αυτές τρίμηνο ειδικό πρόγραμμα μαθημάτων Κοινωνικής Πρόνοιας, σε συνδυασμό με πρακτική εξάσκηση και παρακολούθηση διαλέξεων γενικού

³⁹ Μαστρογιάννη, Ι., *Η κοινωνική πρόνοια διαμέσου των αιώνων*, Τόμος Β', Αθήνα 1957, σσ. 39-40.

ενδιαφέροντος. Γενικότερα τις βοηθά για να γίνουν ενεργά εθελοντικά μέλη Ιδρυμάτων Κοινωνικής Πρόνοιας.

Κατά την εξαετή δράση του, ο «Όμιλος Εθελοντών», έχει παράσχει αξιοσημείωτη συμβολή στην προσπάθεια της προσέλευσης, μόρφωσης και ανανέωσης των δρώντων εθελοντικά, στην άσκηση της οργανωμένης Κοινωνικής Πρόνοιας, «Κοινωνικών Στελεχών».

3.4. Βασιλικό Εθνικό Ίδρυμα

Το «Βασιλικό Εθνικό Ίδρυμα» ιδρύθηκε την 14^η Φεβρουαρίου 1947 υπό του τότε Α.Μ. του Βασιλέως των Ελλήνων Παύλου, κηρύχθηκε δε απ' αυτόν η έναρξη της δράσης του, κατά την Πανηγυρική Συνεδρία της Ακαδημίας Αθηνών της 25^{ης} Μαρτίου 1947.

Το «Βασιλικό Εθνικό Ίδρυμα» ήταν Οργανισμός Ιδιωτικού Δικαίου, κοινής ωφέλειας.

Σκοπός του είναι η εξύψωση του κοινωνικού, βιοτικού και μορφωτικού επιπέδου του Ελληνικού Λαού.

Διοικείται από 12μελούς Διοικητικού Συμβουλίου, αποτελουμένου από του Αρχιεπισκόπου Αθηνών, Ακαδημαϊκών, Καθηγητών του Πανεπιστημίου και Πολυτεχνείου κ.λ.π. Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου ήταν η Α.Μ. ο Βασιλιάς. Έχει επίσης τετραμελή Εκτελεστική Επιτροπή.

Τη δραστηριότητα του «Βασιλικού Εθνικού Ίδρυματος» διέπουν οι εξής αρχές: 1. Το «Βασιλικό Εθνικό Ίδρυμα» δεν αναμιγνύεται στην πολιτική. 2. Αποτελεί ανεξάρτητο ιδιωτικό οργανισμό, συνεργαζόμενο όμως με τις Δημόσιες Αρχές, όταν παρίσταται ανάγκη. 3. Τα έσοδα του Ίδρυματος βασίζονται σε πόρους ξένους προς το Δημόσιο Προϋπολογισμό. (Προέρχονται από εθελοντικές εισφορές, δωρεές, κληροδοτήματα και κυρίως από την παρεχόμενη επιχορήγηση από την «Βασιλική Πρόνοια»). 4. Η οικονομική διαχείριση χαρακτηρίζεται από μεγάλη φειδώ. Βασίζεται στην εθελοντικά προσφερόμενη εργασία των μελών του. Λειτουργεί μάλιστα και Οικονομική Επιτροπή απαρτιζόμενη από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του Προέδρου του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών και των Διοικητών των μεγάλων Τραπεζών στην Αθήνα. 5. Η αποφυγή διαφημίσεων, με την ανάπτυξη μιας δημιουργικής και αθόρυβης δραστηριότητας. 6. Η άμεση εκτέλεση έργων με κινητοποίηση ιδίως των τοπικών παραγόντων. Το Βασιλικό Εθνικό Ίδρυμα δεν διεκδικεί την πατρότητα των ανεγειρόμενων έργων. Αντιθέτως οι εκδηλώσεις του

αποτελούν ενδεικτικά παραδείγματα των δυνατοτήτων της επιπλέον προοδευτικών βάσεων οργανώσεως και δραστηριοποίησης των τοπικών παραγόντων (Κοινοτική Ανάπτυξη). 7. Η κατόπιν επισταμένης μελέτης εκτέλεση μικρών υποδειγματικών έργων. 8. Η στροφή του ενδιαφέροντος προς το «Ελληνικό χωριό»⁴⁰.

Το Βασιλικό Εθνικό Ίδρυμα αναπτύσσει την δράση του για των Περιφερειακών Παραρτημάτων του, τα οποία συνέστησε στις κυριότερες πόλεις της Χώρας.

Το έργο του εκδηλώνεται στους εξής κυρίως τομείς:

A. Γεωργικός Τομέας: Με κύρια εκδήλωση τα Πρακτικά Γεωργικά Σχολεία, (ετήσιας φοιτήσεως), τα οποία λειτουργούν σε πόλεις της υπαίθρου. Άλλες εκδηλώσεις του Γεωργικού τομέα είναι τα Σχολεία Μηχανικής Καλλιέργειας (6μηνης φοίτησης), στα οποία διδάσκεται η χρήση και επισκευή των γεωργικών ελκυστήρων στους αγρότες, οι Λέσχες Αγροτών, για την εναλλάξ συγκέντρωση σ' αυτές των νέων και νεανίδων της υπαίθρου και την απασχόληση αυτών τις ελεύθερες ώρες, για εκμάθηση βασικών γεωργικών και γενικά μορφωτικών και χρήσιμων γνώσεων, σε ευχάριστη ατμόσφαιρα, τα Φυτόρια Ελαιοδένδρων, η οργάνωση αναδασωτικών εξορμήσεων, η ανάπτυξη της διδασκαλίας της μελισσοκομίας, η διάδοση των γεωργικών γνώσεων μέσω του ραδιοφώνου και μέσω κατάλληλων εκδόσεων γεωργικού περιεχομένου κλπ.

B. Τεχνικός Τομέας: Οι εκδηλώσεις στον Τεχνικό Τομέα υπήρξαν δημιουργικές με την ανάπτυξη των Πρακτικών Τεχνικών Σχολών, για οικοδόμους, ηλεκτρολόγους, υφαντές, γεωργοτεχνίτες, ξυλουργούς, σαγματοποιούς, βαρελοποιούς, ναυπηγοξυλουργούς, ελαιοχρωματιστές, σιδηρουργούς, υδραυλικούς, εφαρμοστές, τορνευτές, μηχανικούς εσωτερικής καύσης, ραδιοτεχνίτες, τυπογράφους κασσιτερωτές, ράπτες, κουρείς, αλιείς, υποδηματοποιούς, αρτοποιούς κλπ. Μεταξύ των εν λόγω Σχολών αναφέρονται ιδιαίτερα οι Βασιλικές Τεχνικές Σχολές Λέρου, οι οποίες στην αρχή της λειτουργίας τους αποτέλεσαν μοναδικό στο κόσμο επιτυχές πείραμα, ομαδικής επαναφοράς στην ευθεία οδό, μεγάλου αριθμού νέων, παραπλανηθέντων από τον κομμουνισμό. Χωρίς φρουρούς ή άλλους περιορισμούς, οι οποίοι θυμίζουν στρατόπεδο συγκεντρώσεως ή φυλακή, σε απόλυτη ελευθερία παρασχέθηκε στις εν λόγω Σχολές διαπαιδαγώγηση και επαγγελματική εκπαίδευση στους περί των πρόκειται νέους, οι οποίοι αποδόθηκαν στην κοινωνία χρήσιμοι και

⁴⁰ Μαστρογιάννη, Ι., *Η κοινωνική πρόνοια διαμέσου των αιώνων*, Τόμος Β', Αθήνα 1957, σελ. 44.

καλοί πολίτες. Οι φοιτητές σ' αυτές υπολογίζονται περίπου σε 1.500.

Συναφής προς αυτή την εκδήλωση είναι και η κατόπιν ενεργειών του Βασιλικού Εθνικού Ιδρύματος έκδοση του Νόμου 2220/1952, δυνάμει του οποίου ανήλικοι κρατούμενοι στις φυλακές για αξιόποινες πράξεις και οι οποίοι δεν ξεπερνούν το 19^ο έτος της ηλικίας τους εισάγονται στις Σχολές για αναμόρφωση, απολυόμενες από αυτές, με αναστολή της ποινής τους. Συστήθηκε δε και λειτουργεί ειδικό προς αυτό Αναμορφωτικό Ίδρυμα στην Κω.

Γ. Καλλιτεχνικός Τομέας: Με την οργάνωση καλλιτεχνικών εκθέσεων, ή εκθέσεων χειροτεχνίας και επιχωρίου Βιοτεχνίας, ή και αρχιτεκτονικών ακόμη και κυρίως με την κυκλοφορία Καλλιτεχνικών εκδόσεων και με την οργάνωση συναυλιών σε επαρχιακές πόλεις, με τη συνεργασία τοπικών μουσικοφιλολογικών οργανώσεων και φιλαρμονικών.

Δ. Τουριστικός Τομέας: Συμβολή στην οργάνωση του εσωτερικού Τουρισμού, μεταξύ των εργαζομένων τάξεων, με την οργάνωση εκδρομών μέσω του ατμόπλοιου «Μαχητής», εντός του οποίου λειτουργεί και Σχολή Ναυτοπαιδων. Οργάνωση Ειδικής Υπηρεσίας Ξεναγήσεων σε Αρχαιολογικούς Χώρους.

Ε. Μορφωτικός Τομέας: Επιμορφωτικά Σχολεία και Σχολεία Αναλφάβητων. Ανάπτυξη ειδικής υπηρεσίας μελετών, για τη συλλογή, ταξινόμηση και μελέτη πρακτικών γνώσεων εφ' όλων των κλάδων του πολιτισμού και συσχέτιση αυτών προς τις ελληνικές συνθήκες ζωής και περαιτέρω μετάδοση τούτων στον λαό μέσω των Προγραμμάτων του Ιδρύματος. Ίδρυση και λειτουργία του Εθνικού Εκπαιδευτηρίου Αναβρύτων (στην Κηφισιά), για την εφαρμογή ειδικών μεθόδων ομαδικής σχολικής ζωής και αγωγής μαθητών των τελευταίων τριών τάξεων του Δημοτικού Σχολείου, βασιζόμενης στην αρχή της αυτοδιοίκησης, του αυτοσεβασμού και της συναίσθησης της ευθύνης και του καθήκοντος.

ΣΤ. Άλλες εκδηλώσεις. Μεταξύ των άλλων εκδηλώσεων της δραστηριότητας του Βασιλικού Εθνικού Ιδρύματος είναι και οι εξής: Προσπάθειες για το Χωριό, με την οργάνωση των Οικοκυρικών Σχολών (Λέρου – Κατερίνης – Νεαπόλεως Κρήτης), με την Ίδρυση της Εθνικής Εστίας στον Πύργο της Βασιλίσσας (Αττικής), με την ανάπτυξη της Επιτροπής Δήμων και Κοινοτήτων και της ενθάρρυνσης της δημιουργίας πρότυπων έργων με την εθελοντική επιτόπια εργασία των κατοίκων, προς βελτίωση των όρων ζωής του Ελληνικού Χωριού. (Αξιόλογα σχετικά παραδείγματα είναι το Καστελόριζο και το Καρπενήσι).

Άλλη σπουδαία εκδήλωση του Βασιλικού Εθνικού Ιδρύματος είναι η εξυπηρέτηση των Απόδημων Ελλήνων, με τη δωρεά παροχής πληροφοριών.

Εξαιρετικής επίσης σημασίας, στον Κοινωνικό τομέα, κρίθηκαν οι υπό του Βασιλικού Εθνικού Ιδρύματος συσταθέντες, στην Αθήνα και τον Πειραιά, «Σταθμοί Πρώτων Κοινωνικών Βοηθειών», για παροχή προσωρινής αρωγής και περίθαλψης, σε εγκαταλελειμμένα άτομα, σε συνδυασμό προς τη μέριμνα για την οριστική τους τακτοποίηση.

Επίσης σπουδαιότατη υπήρξε η δραστηριότητα του Βασιλικού Εθνικού Ιδρύματος στον τομέα της «Ψυχικής Υγιεινής». Η επιδίωξη του στον τομέα τούτο ήταν να συμβάλει, ώστε πέραν του προγραμματισμού των μέτρων για κάλυψη των βασικών κοινωνικών και οικονομικών αναγκών, διανοιχτεί η οδός συστηματικότερα στην ανάπτυξη άλλων, εθνικού ενδιαφέροντος παραγόντων, οι οποίοι θα εξασφάλιζαν την καλύτερη δυνατή ένταξη των ατόμων εντός του Κοινωνικού και Οικονομικού πλαισίου. Και όπως ήταν φυσικό, αποδόθηκε, μεταξύ των παραγόντων αυτών, πρωτεύουσα σημασία στην ψυχική υγεία των ατόμων.

Σαν σκοπός της προσπάθειας αυτής τέθηκε η συμβολή στην ανάπτυξη μεγάλου Προγράμματος ψυχικής υγιεινής, που αποβλέπει στην οργάνωση και λειτουργία Κέντρων και Σταθμών Ψυχικής Υγιεινής, Ιδιωτικής, συλλογικής ή Κυβερνητικής ευθύνης και πρωτοβουλίας, για τη μελέτη και αντιμετώπιση αφ' ενός των προβλημάτων προληπτικά (Συμβουλευτικοί Σταθμοί, Κέντρα Επαγγελματικού Προσανατολισμού) και αφετέρου τη διάδοση των αρχών της Υγιεινής, βάσει ειδικών προγραμμάτων διαφώτισης.

Τα Προγράμματα αυτά απευθύνονται στο ευρύ κοινό, σε ομάδες ειδικευμένων ατόμων, εργαζομένων σε συγγενείς κλάδους, ως Ιερείς, δασκάλους, ιατρούς, κλπ, στο προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών (Πρόνοιας, Παιδείας, Εργασίας κλπ), στο προσωπικό ιδρυμάτων και Νοσοκομείων, Κοινοτήτων, Κοινωνικής Πρόνοιας, Σωμάτων Ασφαλείας κλπ σε ομάδες γονέων κλπ.

Εξάλλου στο κατασταλτικό τομέα της ψυχικής Υγιεινής περιλήφθηκε ο Προγραμματισμός της Ανάπτυξης Ιατροπαιδαγωγικών Κέντρων και Κέντρων Παρατήρησης για άτομα που μειονεκτούν ψυχικά.

Το Βασιλικό Εθνικό Ίδρυμα άρχισε την επιδίωξη του σκοπού του αφενός με την ανάπτυξη Εκπαιδευτικών Προγραμμάτων τόσο για το προσωπικό διαφόρων υπηρεσιών αυτού, όσο και για άλλες ομάδες, (οργάνωση συνεδρίων, διαλέξεων, φροντιστηρίων κλπ) και αφετέρου με την ίδρυση στην Αθήνα α. του

Ιατροπαιδαγωγικού Κέντρου και β. του Τμήματος Επαγγελματικού Προσανατολισμού, με την συνεργασία Υπουργείων Εργασίας και Παιδείας.

3.5. Ελληνικό Φως (Η δραστηριότητα αυτού στον Προνοιακό Τομέα)

Το «Ελληνικό Φως» είναι σωματείο αγαθοεργού και πολιτιστικής δραστηριότητας, με αξιοσημείωτες εκδηλώσεις στον κοινωνικό τομέα. Τελεί υπό την υψηλή προστασία της Α.Μ. του Βασιλέως. Συστήθηκε το έτος 1948, σε εποχή κρίσιμη για το Έθνος. Στο μέσο της αγωνίας, του πένθους και των ερευπίων, αλλά και του συνεχιζόμενου αγώνα, το «Ελληνικό Φως» έταξε σαν σκοπό του τη συμβολή στην γενική εξύψωση του πνευματικού και ηθικού επιπέδου του Ελληνικού Λαού και ειδικότερα τη μέριμνα για τη διαμόρφωση του χαρακτήρα και την εξύψωση του ήθους της Ελληνικής νεολαίας, σύμφωνα με τα εθνικά ιδανικά και τις παραδόσεις του Ελληνικού γένους⁴¹.

Για την επιτυχία αυτού του σκοπού το «Ελληνικό Φως» κατέβαλε τις δημιουργικές προσπάθειές του είτε απ' ευθείας είτε σε συνεργασία με άλλες Οργανώσεις ή Σωματεία που ασκούν κοινωνική αποστολή, για την απομάκρυνση επιδράσεων αντιτιθέμενων προς τις υψηλές παραδόσεις του Έθνους και για την καλλιέργεια και την αναζωπύρωση του φρονήματος του Ελληνικού λαού και ιδίως της Ελληνικής Νεολαίας. Προς το σκοπό αυτό το «Ελληνικό Φως» είτε απ' ευθείας προέβη στην οργάνωση μορφωτικών κέντρων, φροντιστηρίων, κατασκηνώσεων κλπ, είτε υποβοήθησε την οργάνωση ομιλιών, την έκδοση βιβλίων και περιοδικών κλπ.

Για την επιδίωξη των σκοπών του το «Ελληνικό Φως» μερίμνησε για την καλλιέργεια πνεύματος ειλικρινούς και συνεπούς σεβασμού προς την Ορθόδοξη Χριστιανική διδασκαλία και ηθική. Οτιδήποτε αντίκειται στην χριστιανική διδασκαλία και ηθική, αποκλείεται από το ενδιαφέρον του σωματείου, ως κατά βάση αντιτιθέμενο προς τις αρχές του, (άρθρο 3 του καταστατικού του). Επίσης το «Ελληνικό Φως»: Βρίσκεται μακριά από την πολιτική, αποκλειόμενης κάθε άμεσης ή έμμεσης πολιτικής διείδυσης ή επίδρασης στα έργα του, (άρθρο 4 του καταστατικού του)⁴².

Μεταξύ των αξιόλογων εκδηλώσεων του «Ελληνικού Φωτός» είναι η οργάνωση του «Κέντρου Σπουδών», για την ικανοποίηση πνευματικών και μορφωτικών

⁴¹ Μαστρογιάννη, Ι., *Ιστορία της κοινωνικής πρόνοιας της νεωτέρας Ελλάδος (1821-1960)*, Αθήνα 1960, σελ. 485.

⁴² Καλλινικάκη, Θ., *Κοινωνική εργασία «Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική της κοινωνικής εργασίας»*, δ' Έκδοση, Αθήνα 1998, σσ. 139-140.

αναγκών των συνεργατών του, για την ενημέρωση αυτών επί βασικών κοσμοθεωριακών θεμάτων και επί φλεγόντων συγχρόνων προβλημάτων, ως και επί ειδικότερων θεμάτων αγωγή του σύγχρονου ανθρώπου, από το φως της νεότερης Ιατρικής ψυχολογίας και ψυχικής υγιεινής. Ιδιαίτερη θέση μεταξύ της κινήσεως αυτής κατέλαβε το «Κέντρο Μόρφωσης της Ελληνίδας», το οποίο απέβλεψε κυρίως στην πληρέστερη μόρφωση της «Ελληνίδας Κοινωνικής Εργάτριας», για την καλύτερη εκπλήρωση της αποστολής της. Παράλληλα ιδρύθηκε το «Φροντιστήριο Κοινωνικής Μορφώσεως Ελληνίδων», για τη γενική μόρφωση αυτών και απόκτηση μιας συνθετικής γνώσης των επιστημών (Ψυχολογίας – Δικαίου – Τέχνης – Φυσικής – Βιολογίας – Οικονομικής – Διαιτητικής – Προβλημάτων συμβιώσεως – Γάμου – Χριστιανικής Κοσμοθεωρίας κλπ). Εκδόθηκε και το Περιοδικό «Κόσμος της Ελληνίδας». Συστήθηκε δε στην Αθήνα και ο «Συμβουλευτικός Ιατροπαιδαγωγικός Σταθμός», με τη συνεργασία του «Ινστιτούτου Ψυχικής Υγιεινής» που βρίσκεται στην Αθήνα.

Το «Προνοιακό Έργο» του «Ελληνικού Φωτός», άρχισε το έτος 1949, ως «Πρόνοια του Μαχόμενου και της Οικογένειάς του και συνεχίσθηκε σαν συμβολή στον επαναπατρισμό των *παλινοστών* για να καταλήξει στην σημερινή μορφή του. Αυτό το έργο έχει μία πρωτοτυπία: Δεν αποτελεί φιλανθρωπική δράση, ούτε αποβλέπει σε υλικές παροχές. Βασίζεται στην καλλιέργεια της ψυχικής επαφής με τον πάσχοντα και αποβλέπει πρωτίστως στην πνευματική συμπαράσταση. Αντικρίζεται η Πρόνοια ως «Επιστράτευση Αγάπης», η οποία δημιουργεί την κατάλληλη ατμόσφαιρα για την καλύτερη αντιμετώπιση των υλικών προβλημάτων. Βασίζεται στην επί συλλογικής βάσης μεταπολεμική χριστιανική θεμελίωση των κοινωνικών έργων των «Συνεργαζόμενων Χριστιανικών Σωματείων», αγλαός καρπός της οποίας υπήρξαν οι μετέπειτα χριστιανικές κοινωνικές κινήσεις, με τον χαρακτηριστικό Τύπο της «Χριστιανικής Κοινωνικής Εργάτριας». Το έργο αυτό, όπως κάθε γνήσιο χριστιανικό έργο, δεν ήταν έκφραση ανεύθυνων αυτοσχεδιασμών. Μελέτη πολλή ήταν η προπαρασκευή του και σπουδαιότατο στοιχείο της παρουσίας του η γερή θεμελίωση, η χριστιανική διδασκαλία, η ζωντανή παράδοση της Εκκλησίας μας και οι ηγετικές της μορφές ανάμεσα στους αιώνες, η φωτισμένη έρευνα των προβλημάτων της σημερινής ζωής, προβλημάτων κοινωνικών, οικονομικών, δημογραφικών, προβλημάτων που έχουν σχέση με την υγεία, με τη βιολογική αρτίωση του ανθρώπου, με τα προβλήματα του σύγχρονου ανθρώπου γενικά. Πολύχρονη δουλειά της χριστιανικής διανοήσεως πάνω στα θέματα του Χριστιανικού Πολιτισμού, μπήκε

στη διάθεση του έργου της Πρόνοιας. Και η δουλειά αυτή αποτελούσε μια εγγύηση, πως το έργο που βλέπαμε όχι μόνο δεν ήταν μια πρόσκαιρη ενθουσιαστική κίνηση, μα ίσα – ίσα αποτέλεσε ένα ξεκίνημα που θα συνεχίζεται στις ίδιες πάντα βάσεις. Σε συνεχή επαφή με την έρευνα, τη μελέτη, τη θεωρία, την όλη διάρθρωση του χριστιανικού πολιτιστικού έργου, με συνεχή βελτίωση, που δείχνει η γνήσια χριστιανική ταπείνωση, συνέδεσε γενεές ολόκληρες με το χρυσό σύνδεσμο που απεργάζονται, σε μια παντοδύναμη αλήθεια σύνθεση, η γνήσια χριστιανική πίστη, η ολόπλευρη, βαθιά και επιμελημένη θεωρητική έρευνα των σύγχρονων προβλημάτων, η ζωντανή, ανιδιοτελής, ακούραστη, πολυμήχανη Χριστιανική αγάπη.

Τούτη η σύνθεση ήταν το μυστικό της επιτυχίας του χριστιανικού έργου σ' όλους τους τομείς και τις εκφάνσεις τους, τούτη η σύνθεση ήταν αυτό που προσέφερε στον ελληνικό λαό η υπηρεσία της «Πρόνοιας».

Βασικό όργανο της άσκησης του Προνοιακού έργου του «Ελληνικού Φωτός» είναι η εθελόντρια Επισκέπτρια κυρία. Σε πολλές χιλιάδες αριθμούνται αυτές οι συνεργάτιδες του «Ελληνικού Φωτός», «Κοινωνικές Εργάτριες», οργανωμένες σε Κύκλους και εργαζόμενες κατά περιφέρειες και μέσω των «Φάρων».

Οι «Φάρου» του «Ελληνικού Φωτός» είναι συνοικιακά, κοινωνικά και μορφωτικά Κέντρα. Είναι πνευματικές Εστίες της Φτωχογειτονιάς. Είναι κέντρα στα οποία, ο νέος και η νέα, οι γονείς και τα παιδιά βρίσκουν τη χαρά και την πρόθυμη συμπαράσταση στα προβλήματα που τους απασχολούν, με την φροντίδα των «Κοινωνικών Εργατών» (Ομιλίες – ψυχαγωγία – μορφωτικά μαθήματα – κινηματογράφος κλπ. είναι οι χαρακτηριστικότερες εκδηλώσεις τους κατά τις συγκεντρώσεις των παιδιών ή των ενηλίκων). Σπουδαιότατη δε εκδήλωση είναι η οργάνωση της «Αλληλεγγύης της Ελληνικής Οικογένειας» με έδρα το «Φάρο», η οποία αποτελεί την κατευθυντήρια γραμμή του κοινωνικού έργου του «Ελληνικού Φωτός». Μέσω αυτής επιδιώκεται, πέρα της θεωρητικής μελέτης των προβλημάτων, η εξεύρεση του ορθού τρόπου ενίσχυσης της Ελληνικής Οικογένειας, για την εκπλήρωση από κάθε πλευρά των σκοπών της: Ενίσχυση του Έλληνα και της Ελληνίδας Οικογενειάρχη με την καλλιέργεια του πνεύματος της αλληλεγγύης και με την έμπρακτη εκδήλωση αμοιβαίου ενδιαφέροντος, το οποίο οδηγεί στην εύκολη εφαρμογή των μέτρων της αληθινής αλληλεγγύης⁴³.

⁴³ Πανουτσοπούλου, Κ., *Κοινωνική Πρόνοια - Ιστορική Εξέλιξη - Σύγχρονες Τάσεις*, Εκδόσεις Γρηγόρη, Αθήνα σσ. 149-150.

Αυτό επιτυγχάνεται με την υποκίνηση της οργάνωσης αυτοδιοικούμενων ομαδικών Κοινωνικών σχηματισμών, μεταξύ των οικογενειάρχων των συνοικιών, με έδρα το Φάρο, των ονομαζόμενων «Συνεταιρικών Ομάδων Αλληλεγγύης της Ελληνικής Οικογένειας». Σε αυτές τις συνεταιρικές ομάδες μετέχουν απαραίτητα, ιατρός, δικηγόρος, Κοινωνική Εργάτρια, βρίσκουν δε αυτές στο «Φάρο» τους, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, νομική και διοικητική προστασία, εκπτώσεις σε καταστήματα και δυνατότητες αγοράς με δόσεις, ενίσχυση για την αντιμετώπιση οικογενειακών βαρών, από τα είδη ιματισμού μέχρι τα σχολικά βιβλία, ειδική ενίσχυση σε θέματα γάμου και προικοδοτήσεων, ποικίλη Πρόνοια, πιστωτική ενίσχυση μικροεπαγγελματιών, υπηρεσίες του Ιατροπαιδαγωγικού Ινστιτούτου και κάθε μορφωτική και ψυχαγωγική ευκαιρία μέσα στο Φάρο.

3.6. Ελληνική Μέριμνα

Ιδρύθηκε το έτος 1946, ως φιλανθρωπικό Σωματείο Ιδιωτικού Δικαίου, που τέθηκε υπό την υψηλή προστασία της Α.Μ. της Βασίλισσας. Σκοπός αυτού είναι η συμβολή στην εθνική διαπαιδαγώγηση, καθώς και η παροχή περίθαλψης και ενίσχυσης αυτών που έχουν ανάγκη. Συντηρείται από ιδιωτικούς πόρους και από την κρατική επιχορήγηση. Έχει 35 Παραρτήματα σε ολόκληρη τη χώρα και διατηρεί Παιδικές Στέγες (στον Πειραιά – Βόλο – Λάρισα, 300 νηπίων), Συσσίτια Αδενοπαθών (Αλεξανδρούπολης – Παραμυθιάς), Παιδικά Ιατρεία (Αμοργού, Κορησού, Αλιβερίου, Βόλου, Μεσολογγίου, Πατρών), Θερινές Κατασκηνώσεις (στην Εκάλη και άλλες πόλεις), Νυκτερινές Σχολές (Αγίων Αναργύρων, Περιστερίου, Κυψέλης, Αμπελοκήπων, Πετραλώνων, Πλάκας, Αιγάλεω, Ν. Κόσμου, Ελευσίνας, Κηφισιάς, Σπάρτης, Τρικάλων, Λάρισας). Η Εφορεία Υλικού εξασφαλίζει την συγκέντρωση, αποθήκευση και διανομή παντός είδους υλικού.

3.7. Πρόνοια Και η Αποκατάσταση Των Πολεμοπαθών

A. Ερείτια – Ερήμωση – Πρόσφυγες

Η κατάσταση μετά την απελευθέρωση στην Ελλάδα, όπως ήδη λέχθηκε, υπήρξε δυσχερέστατη, λόγω των μεγάλων καταστροφών, τις οποίες αυτή είχε υποστεί. Εκατοντάδες χωριών είχαν καταστραφεί παντελώς κατά το διάστημα της κατοχής, λόγω των συνεχιζόμενων στρατιωτικών επιχειρήσεων και των αγριοτήτων και αντιποίνων προερχόμενες από αυτές.

Για την αντιμετώπιση της κατάστασης, η άμεση βοήθεια, ο οποία συστηματοποιήθηκε με το χρόνο με το Σχέδιο Μάρσαλ, αποτέλεσε τη βάση της επιβίωσης του Ελληνικού λαού. Κατ' αρχήν, η ως άνω βοήθεια, συνίστατο κατά 85% σε καταναλωτικά αγαθά, τρόφιμα, είδη υματισμού και άλλα αναγκαία είδη για τη συντήρηση του πληθυσμού. Αργότερα, η βοήθεια στράφηκε σε έργα μόνιμης αποκατάστασης. *Οι ευρύτερες καταστάσεις*

ανάγκαζαν τους κατοίκους να εγκαταλείπουν τις εστίες τους και προσφυγες να καταφεύγουν στα Κέντρα Ασφάλειας, τις πόλεις. Έτσι περισσότερο του 1% του πληθυσμού της χώρας μετατράπηκε σε αξιοθρήνητους πρόσφυγες, ζώντας κάτω από σκληρότατες συνθήκες στις μεγαλύτερες πόλεις. Απογοητευμένοι για το μέλλον και εν μέσω των δυσκολιών της αντιμετώπισης του παρόντος, διότι μόλις και μετά βίας μπορούσαν να εξοικονομήσουν ημερησίως 10 δράμια αλεύρου, ζούσαν κάτω από αθλιότατες συνθήκες, στερημένοι ρουχισμού, επίπλων, ειδών σπιτιού. Και στεγάστηκαν σε κάθε είδους καταυλισμούς, στρατώνες, σχολεία, ναούς, καταφύγια, καμάρες γεφυρών, σκηνές κλπ. Τα έτη 1948-1949, οπότε η στρατιωτική κατάσταση χειροτέρευε, 674.828 άτομα είχαν καταφύγει στα Κέντρα Ασφάλειας, όπου μετά δυσκολίας συντηρούνταν από το Ελληνικό Δημόσιο και της Αμερικανικής Βοήθειας. Εκτός αυτών υπήρχαν βεβαίως και περίπου 600.000 άτομα, τα οποία προτίμησαν να παραμείνουν στα κατεστραμμένα χωριά τους, περιμένοντας εκεί την φιλάνθρωπη αντίληψη του Κράτους⁴⁴.

Εάν δε λάβει υπόψη και τις τεράστιες εκτάσεως ανάγκες άλλων ατόμων, , ως απροστάτευτων παιδιών, σωματικά ανίκανων για εργασία, τυφλών, ανάπηρων, βαριά ασθενών, γερόντων και γενικά απόρων και αναξιοπαθούντων, μπορεί να αναμετρήσει το μέγεθος και την οξύτητα των προβλημάτων της Κοινωνικής Πρόνοιας.

Έτσι κατά τους υπολογισμούς που έγιναν, το 1/3 του πληθυσμού της Χώρας, εξαρτούσε την ύπαρξή του από την κρατική μέριμνα, κατά την πολύ άσχημη εκείνη περίοδο.

Για την περίθαλψη των εν λόγω *κατεστραμμένων* ^{από τον} *εφθάλιο* το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας δαπάνησε 470.000.000 δραχμές, χορηγώντας 30 δραχμές μηνιαίως σε

⁴⁴ Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική Πρόνοια «Πρόγραμμα αναπτύξεως 1976-1980»*, Αθήνα 1976, σσ. 138-139.

καθένα από αυτούς και 90 δράμια αλεύρου. Επίσης διέθεσε 14.482 σκηνές για προσωρινή στέγαση (εκτός των επιτάκτων), 470.887 κλινοσκεπάσματα και 950 τόνους ματισμού.

Β. Η Αποκατάσταση των ^{πρόσφυγων από την} ~~πρόσφυγων~~ Ο Επαναπατρισμός και η Στέγαση
 Από το έτος 1949 η πορεία των επιχειρήσεων ^{του ελληνικού εθνικού} ~~του ελληνικού εθνικού~~ ^{κατά των ανεπιθύμητων συνθήσεων} και προχωρεί με γοργό ρυθμό σε μεγάλες περιοχές της χώρας, μέχρι του Οκτωβρίου του 1949, οπότε τα εθνικά στρατεύματα απομάκρυναν από το ελληνικό έδαφος ~~τα τελευταίους~~.

Παράλληλα με τις εκκαθαριστικές επιχειρήσεις αρχίζει ο επαναπατρισμός των ~~πρόσφυγων~~.

Κατ' εφαρμογή του Νόμου 894/1949: περί συντονισμού των μέτρων για τη θεραπεία των πάσης φύσεως αναγκών των ^{καταστραφέντων από τον} ~~καταστραφέντων από τον~~ κινητοποιούνται όλες οι δυνάμεις του Έθνους, για να καταστεί δυνατή η επάνοδος των προσφύγων στα χωριά τους. Οι Δημόσιες Υπηρεσίες όλων των αρμοδιοτήτων, ο Στρατός, το Ναυτικό, συναγωνίζονται με αυτοθυσία στην παροχή της συμβολής τους. Και πραγματοποιήθηκε έτσι ένας ακόμα άθλος, κατά τον οποίο για πρώτη φορά στην Ελληνική Ιστορία τέθηκαν σε αληθινό συναγερμό όλες οι πηγές του Έθνους, σε χρήμα, σε εφόδια, σε έμπυχο υλικό, για την εξασφάλιση κατ' αρχήν της ζωής 700.000 προσφύγων, την ανατροπή των σχεδίων του εχθρού, επιδιώκοντας με καταστροφική μανία την απαθλίωση του λαού και την εξάρθρωση της Εθνικής Οικονομίας.

Τελικά επιτεύχθηκε ο επαναπατρισμός αυτών των προσφύγων στα κατεστραμμένα χωριά τους και η περαιτέρω ενίσχυσή τους για την ανασυγκρότηση των ερειπίων. Και στη δύσκολη αυτή προσπάθεια, μέγιστη υπήρξε η ενίσχυση εκ μέρους των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής. Υπολογίζεται δε, ότι από των 4.550.000.000 δραχμών, οι οποίες δαπανήθηκαν, μέχρι του έτους 1952, από την αμερικανική βοήθεια, για έργα ανασυγκρότησης, οι 2.076.000.000 δραχμές, δηλαδή το μισό ποσό σχεδόν, αναλώθηκαν για την στέγαση και την περίθαλψη προσφύγων

Οι επαναπατρισθέντες πρόσφυγες, βρήκαν τα χωριά τους κατεστραμμένα, τους αγρούς τους ξερούς, τα δένδρα τους ξυλευμένα, τα ποίμνια και τα ζώα τους εκμηδενισμένα από την αρπαγή. Δεν είχαν παρά τα ρούχα τα οποία έφεραν και λίγα τρόφιμα και κάποια λίγα αντικείμενα.

Η κρατική αυτή περίθαλψη, επικουρούμενη από την Αμερικανική βοήθεια, κατόρθωσε να συστηματοποιήσει την ενίσχυσή τους. Παρείχε παντός είδους χρήσιμα αντικείμενα, συνέχισε την παροχή ψωμιού με δελτίο και άλλων ειδών διατροφής και κατέβαλε για ένα δίμηνο από τον επαναπατρισμό χρηματικό επίδομα 60 δραχμών κατ' άτομο και 200 δραχμών κατά οικογένεια μέχρι τριών μελών ή 300 κατά οικογένεια μεγαλύτερη των τριών μελών.

Επίσης δόθηκε απόλυτη προτεραιότητα για τους *αλλογίους από τον πόλεμο* στις παροχές του Υπουργείου Γεωργίας, σε γαϊδούρια, άροτρα, γεωργικά εργαλεία, σπόρους και λιπάσματα. Παράλληλα από το έτος 1950, δυνάμει του Ν. 1512 παρέχονταν κάποια βοηθήματα σε οικογένειες Ελλήνων πολιτών του άμαχου πληθυσμού, παθόντων από τα πολεμικά γεγονότα των ετών 1940-1944.

Γ. Το Πρόγραμμα «Πρόνοια μέσω της Εργασίας»

Σπουδαιότατο μέτρο για την προστασία των *αλλογίων από τον πόλεμο* υπήρξε το αποκαλούμενο Πρόγραμμα «Πρόνοια – Εργασία», το οποίο αναπτύχθηκε σαν γενικό πρόγραμμα, για ολόκληρη τη Χώρα⁴⁵.

Το Πρόγραμμα αυτό άρχισε να εφαρμόζεται από την περίοδο, κατά την οποία οι πρόσφυγες βρίσκονταν στα Κέντρα Ασφάλειας, με το σκοπό να δοθεί σ' αυτούς απασχόληση, για την συγκράτηση του ηθικού τους, με παράλληλη χρηματική βοήθεια αυτών, αλλά και εκτέλεση διαφόρων δημόσιων κοινωφελών έργων επείγουσας ανάγκης. Η εφαρμογή του εν λόγω Προγράμματος συνεχίσθηκε, όπως ήταν φυσικό και μετά τον επαναπατρισμό των Προσφύγων, για την παροχή περαιτέρω βοήθειας σ' αυτούς, και τους λοιπούς υποαπασχολούμενους άπορους κατοίκους φτωχών περιοχών της Χώρας, με τη δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης σε εκτελέσεις μικρών Κοινωφελών Έργων, έναντι στοιχειώδους ημερομισθίου (11 δρχ. για τους άνδρες και 7 δρχ. για τις γυναίκες και αλεύρι 900 δραμιών ημερησίως). Επιτυγχάνετο έτσι, εκτός από την υλική συνδρομή και η ψυχική και ηθική τόνωση των βοηθούμενων, με την εμπέδωση της ιδέας, ότι οι κρατικές αυτές παροχές δεν αποτελούσαν είδος ελεημοσύνης, αλλά αντάλλαγμα παρεχόμενης εργασίας, η οποία μάλιστα είχε άμεσο αντίκτυπο στην βελτίωση των συνθηκών της ζωής του χωριού τους. Σε πολλές περιοχές τα μικρά ημερομίσθια των έργων του Προγράμματος

⁴⁵ Μαστρογιάννη, Ι., *Η κοινωνική πρόνοια δια μέσου των αιώνων*, Τόμος Β', Αθήνα 1957, σελ. 54.

«Πρόνοια – Εργασία», αποτέλεσαν το μοναδικό χρηματικό εισόδημα πολλών φτωχών αγροτικών οικογενειών.

Με την εφαρμογή του Προγράμματος τούτου, εκτελέστηκε πλήθος μικρών χωματουργικών έργων, αποξήρασης εδαφών φύτευσης εκατοντάδων χιλιάδων δένδρων, διάνοιξης 1.500 περίπου χιλιομέτρων νέων οδών, κυρίως κοινοτικών και βελτίωσης 3.500 περίπου χιλιομέτρων άλλων οδών, κατασκευής ακόμη έργων ύδρευσης, αποχέτευσης, λιμενικών, κλπ.

Μέχρι τέλους του 1950 είχε εγκριθεί η εκτέλεση μέσω αυτού του Προγράμματος 1146 έργων, με μέσο όρο εργαζομένων 25.000 ατόμων. Ευεργετήθηκαν δε μέσω αυτού άνω των 1000 κοινοτήτων.

Η εκτέλεση των έργων αφέθηκε στην πρωτοβουλία των τοπικών παραγόντων. Η αρμοδιότητα όμως της έγκρισης και της εποπτείας εκτέλεσης αυτών ανήκει στο Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας (Διεύθυνση Κρατικής Αντίληψης, ασκούμενης μέσω των Κέντρων Κοινωνικής Πρόνοιας και των Νομαρχιακών Συμβουλίων)⁴⁶.

Με το από 17 Οκτωβρίου/19 Νοεμβρίου 1953 Βασιλικό Διάταγμα περί ενοποίησης των Προγραμμάτων μικρών τοπικών έργων και έργων «Πρόνοια – Εργασία», σε ενιαίο, Πρόγραμμα Μικρών κοινωφελών έργων και αποκέντρωσης της εφαρμογής αυτού», το συγκεκριμένο πρόγραμμα έγινε μόνιμο και καθορίστηκε σαν σκοπός αυτού η αύξηση του μέσου κοινωνικού εισοδήματος των κατοίκων ορεινών αγροτικών περιοχών και η εξύψωση του βιοτικού επιπέδου, σε συνδυασμό με την επιδίωξη καταπολέμησης της υποαπασχόλησης των εν λόγω περιοχών.

Μετά την ανωτέρω ενοποίηση η αρμοδιότητα του προγράμματος «Πρόνοια – Εργασία», με τη νέα ονομασία αυτού πρόγραμμα «Μικρών Κοινωφελών Έργων», περιήλθε επιτελικά μεν στο Υπουργείο Συντονισμού, για την εφαρμογή δε στις Νομαρχίες.

Η εφαρμογή του εν λόγω Προγράμματος «Μικρών Κοινωφελών Έργων», εκδηλώνεται ήδη με την εκτέλεση τριών κατηγοριών έργων: α. Γεωργικών και δασικών παραγωγικών Έργων, (διατίθεται το 50% των πιστώσεων). β. Εξυγιαντικών Έργων του Προγράμματος της Υγειονομικής Μηχανικής, (διατίθεται το 10% των πιστώσεων). γ. Διαφόρων μικρών έργων Κοινοτήτων ή Συνοικισμών, καθώς και οδικών εργασιών επικοινωνίας αυτών, (διατίθεται το 40% των πιστώσεων).

⁴⁶ Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική Πρόνοια «Πρόγραμμα αναπτύξεως 1976-1980»*, Αθήνα 1976, σελ. 63.

Ο καθορισμός και η κατανομή των πιστώσεων κατά Νομό ενεργείται με Κοινές Αποφάσεις των Υπουργείων Συντονισμού, Γεωργίας, Κοινωνικής Πρόνοιας και Εσωτερικών, με τη γνώμη του Συντονιστικού Συμβουλίου Δημοσίων Επενδύσεων.

Η δε κατανομή των εγκεκριμένων πιστώσεων σε κάθε Νομό ενεργείται με Αποφάσεις Συμβουλίου που απαρτίζεται από τους εξής: 1. Τον Νομάρχη, ως Πρόεδρο, 2. τον Προϊστάμενο του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας, 3. τον Προϊστάμενο Διεύθυνσης Γεωργίας, 4. τον Δασάρχη, 5. το Νομίατρο, 6. το Νομομηχανικό, 7. τον Προϊστάμενο της Τεχνικής Υπηρεσίας Δήμων κα Κοινοτήτων⁴⁷.

Τα εγκρινόμενα μικρά κοινωφελή έργα δεν υπερβαίνουν την αξία των 100-140 εκατομμυρίων δραχμών, προτιμώνται δε έργα, για τα οποία η συμβολή της εθελοντικής εργασίας των κατοίκων καλύπτει το μεγαλύτερο μέρος της αξίας αυτών.

Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες το εξαιρετικά χαμηλό κοινωνικό εισόδημα Κοινότητας κάποιου επιβάλλει την παροχή στους κατοίκους αυτής έκτακτης οικονομικής ενίσχυσης, με την μορφή στοιχειώδους ημερομισθίου, κατά τα ισχύοντα για την εφαρμογή του Προγράμματος «Πρόνοια – Εργασία», το παρεχόμενο ποσό για τα ημερομίσθια βαρύνει τις πιστώσεις, οι οποίες παρέχονται για την εκτέλεση «μικρών κοινωφελών έργων» και επέχει θέση συμβολής των ενδιαφερομένων στο έργο.

Οι κατά τα ανωτέρω διατιθέμενες πιστώσεις για την εκτέλεση μικρών κοινωφελών έργων αποτελούν δάνειο προς τις Κοινότητες, εξοφλητέο με ετήσιες τοκοχρεολυτικές δόσεις, πενταετούς το πολύ προθεσμίας και με επιτόκιο 8%.

Δ. Πρόγραμμα Στέγασης. Η Αυτοστέγαση Ως Σύστημα Στέγασης Επαναπατριζόμενων:

Η περισσότερο επιτακτική ανάγκη, η οποία αντιμετωπιζόταν κατά τον επαναπατρισμό των *πρωτόγενων* ήταν η στέγαση. Το πρόβλημα ήταν τεράστιο. Διότι από τους 10.000 περίπου κατοικημένους οικισμούς της Ελλάδας, πέραν του μισού από αυτούς είχαν υποστεί σημαντικές ζημιές και οι περισσότεροι από αυτούς σε σημείο παντελούς ερείπωσης.

Και καταβαλλόταν επειγόντως προσπάθεια, όπως, πριν την έλευση του χειμώνα του έτους 1950, εξασφαλισθεί στοιχειώδης έστω στέγη στους επαναπατριζόμενους.

⁴⁷ Σταθόπουλου, Π., *Κοινωνική Πρόνοια «Μια γενική θεώρηση»*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Έλλην, σελ. 160,

Βεβαίως, ο ταχύτερος και αποτελεσματικότερος τρόπος στέγασης κρινόταν κατ' αρχή ότι ήταν η ανάληψη από το κράτος εξ ολοκλήρου της προσπάθειας. Αλλά οι υπολογισμοί τους οποίους υπέβαλαν οι ιδιώτες εργολάβοι, άγγιζαν ιλιγγιώδη ποσά, τα οποία προέρχονταν από τις δυνάμεις του Ελληνικού Προϋπολογισμού. Επίσης τα υλικά, τα οποία απαιτούσε η ανοικοδόμηση, ήταν σπάνια διεθνώς και ιδιαίτερα στην Ελλάδα. Εξάλλου, κατά το ανωτέρω σύστημα, της ανάθεσης του έργου της ανοικοδόμησης σε εργολήπτες, καθίστατο αδύνατη η έγκαιρη προώθηση αυτού.

Προκρίθηκε τελικά το σύστημα της «Αυτοστέγασης», με την χορήγηση στους χωρικούς μικρών ποσοτήτων οικοδομικών υλικών – ξυλείας, τσιμέντου, ασβέστη, κλπ – και χρηματικής βοήθειας, έτσι ώστε με ευθύνη, πρωτοβουλία και προσωπική τους εργασία, αποκτήσουν τις κατοικίες τους.

Το Πρόγραμμα της αυτοστέγασης πέτυχε πλήρως και υπερέβη σε αποτελέσματα τις πλέον αισιόδοξες προβλέψεις. Ο Έλληνας χωρικός, θαυματούργησε, με την χαρακτηριστική ιδιότητα του «Πολυτεχνίτη» (μαραγκού – κτίστη), ο οποίος εκπαιδεύτηκε μάλιστα, από την εποχή την ζωής του στα Κέντρα Ασφαλείας, κατά την οργάνωση τεχνικών μαθημάτων από την Αμερικανική Αποστολή. Οι ξυλουργοί και οι οικοδόμοι χωρικοί έκαναν κάθε τι για να διδάξουν στους συντοπίτες τους στην εκτέλεση των βαρύτερων εργασιών, ενώ οι ίδιοι εκτέλεσαν τις λεπτότερες εργασίες και αυτές που απαιτούσαν τεχνικές γνώσεις και πείρα.

Έτσι, ο χειμώνας του έτους 1951 βρήκε τους χωρικούς εντός στέγης. Κάποιες οικογένειες στεγάζονταν μέσα σε ένα μόνο δωμάτιο με πολλές ελλείψεις. Κανείς όμως πρόσφυγας δεν επανήλθε στα «Κέντρα Προσφύγων».

Ανεξάρτητα, βεβαίως, του Προγράμματος της αυτοστέγασης, το μεγαλύτερο μέρος του έργου της ανοικοδόμησης, υπήρξε αποτέλεσμα της συστηματικής κρατικής προσπάθειας. Οι αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες, κατέστρωσαν τα απαραίτητα σχέδια ανοικοδόμησης και με της Αμερικανικής βοήθειας δόθηκε ευχέρεια να ανοικοδομηθούν, με την εφαρμογή του «Δόγματος Τρούμαν», 15.090 κατοικίες σε 300 χωριά, με το «Σχέδιο Μάρσαλ» και δη κατά τα πρώτα έτη της εφαρμογής του, 24.000 κατοικίες, μέσης δαπάνης 660 δολαρίων κατά κατοικία.

Σε πολλές περιοχές κτίστηκαν οι λεγόμενοι «πυρήνες κατοικιών», δηλαδή κατοικίες με ένα και μισό δωμάτιο κατά μέσο όρο, με σαφή προοπτική σχεδίου επέκτασης αυτών. Μέχρι του έτους 1953, είχαν κατασκευασθεί 45.000 τέτοιοι «πυρήνες κατοικιών». Επιπλέον εξάλλου, επισκευάστηκαν, περίπου, 16.000 κατοικίες της υπαίθρου, άλλες 2.500 κατασκευάστηκαν σε διάφορες πόλεις και σε

26.000 κατοικίες έγιναν ριζικές επισκευές. Με τις Συμβάσεις Έργων Δ.Ο.Σ. 82 και 83, δαπανήθηκαν από την Αμερικανική Βοήθεια, συνολικά 565.500.000 νέες δραχμές μέχρι 30-6-1952⁴⁸.

Μεγάλης σπουδαιότητας επίσης ήταν η συμβολή του Προγράμματος Αμερικανικής Βοήθειας στην ανοικοδόμηση των Σχολείων και των Ναών, μέσω του οποίου κατασκευάστηκαν ή επισκευάστηκαν πάνω από 4.800 αίθουσες Σχολείων και πάνω από 140.000 θρανία και λοιπά είδη σχολικού εξοπλισμού.

Επίσης, μέγιστης σπουδαιότητας υπήρξε η ενεργός συμμετοχή στην αποκατάσταση των *καταστραφένων σφραγίσ* της «Πρόνοιας Βόρειων Επαρχιών Ελλάδας» (μετέπειτα «Βασιλικής Πρόνοιας») και του «Εθνικού Ιδρύματος» (μετέπειτα Βασιλικού Εθνικού Ιδρύματος), για το οποίο έγινε λόγος παραπάνω.

3.8. Η Αποκατάσταση Των Νεοπροσφύγων Από Τις Χώρες Της *Ανατολικής Δυμοκρατίας.*

Η αναστάτωση που ήρθε λόγω του πολέμου και του *εμφύλιου* στον πληθυσμό της Ελλάδος και οι μετακινήσεις και απομακρύνσεις από την μόνιμη κατοικία σε άλλες χώρες πολυαρίθμων ατόμων, προσφυγόντων και στην Ελλάδα, δημιούργησαν στη χώρα το οξύτατο πρόβλημα της «Περίθαλψης και αποκατάστασης των νεοπροσφύγων», το οποίο στη συνέχεια αντιμετωπίστηκε σε διεθνές πεδίο.

(Κατά την Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. Δεκεμβρίου 1950, οι Πρόσφυγες αυτοί τέθηκαν υπό την αιγίδα των Ηνωμένων Εθνών και ειδικότερα υπό την αρμοδιότητα του Ύπατου Αρμοστή Η.Ε. για τους Πρόσφυγες).

Έτσι, από το έτος 1954, άρχισαν να έρχονται στο ελεύθερο ελληνικό έδαφος πλήθος προσφύγων, ελληνικής κυρίως καταγωγής, από τις χώρες του παραπετάσματος, τη Βόρεια Ήπειρο, τη Ρουμανία, τη Ρωσία, ακόμη δε την Κίνα. Και μέσω των ερειπίων, και της γενικής προσπάθειας ανασυγκρότησης προστέθηκε ένα ακόμα σοβαρό πρόβλημα: Η «περίθαλψη και αποκατάσταση των εν λόγω προσφύγων». Η Ελλάδα, χώρα μικρή και φτωχή, πλούσια όμως σε πατροπαράδοτα αισθήματα φιλοξενίας και φιλανθρωπίας, παρόλο βρισκόταν σε πλήρη αδυναμία να αντιμετωπίσει ένα ακόμα εκτεταμένο πρόβλημα, δεν παρέλειψε έστω και την παροχή μιας στοιχειώδους περίθαλψης σε πρόχειρους καταυλισμούς, στους οποίους ο νεοπρόσφυγες πέρασαν πολύ άσχημες στιγμές, από άποψης συνθηκών κατοικίας.

⁴⁸ Μαστρογιάννη, Ι., *Ιστορία της κοινωνικής πρόνοιας της νεωτέρας Ελλάδος (1821-1960)*, Αθήνα 1960, σσ. 517-518.

Από του έτους 1951, το ενδιαφέρον του Έπατου Αρμοστή για τους Πρόσφυγες του Ο.Η.Ε., έφθανε και στην Ελλάδα και από τον Φεβρουάριο του 1952, εγκαταστάθηκε εδώ το Γραφείο του Αντιπροσώπου του. Από το έτος 1954 άρχιζαν εφαρμοζόμενα μόνιμα Προγράμματα οριστικής Αποκατάστασης των «Νεοπροσφύγων» τούτων, κατόπιν υπογραφής διμερών συμβάσεων. Το όλο πρόγραμμα νομιμοποιήθηκε με πράξη του Ελληνικού Υπουργικού Συμβουλίου, με την ανάληψη της υποχρέωσης εκ μέρους της Ελληνικής Κυβέρνησης να καλύπτει κατά το ήμισυ τις δαπάνες των εν λόγω Προγραμμάτων και εξ ολοκλήρου τις δαπάνες της προσωρινής περίθαλψης. Η οικονομική συμμετοχή της Ελλάδας σε Προγράμματα περίθαλψης νεοπροσφύγων, αρμοδιότητας Έπατου Αρμοστή Η.Ε., ήρθε σε σύνολο προϋπολογισμού δαπανών 3.240.900 δολ., σε ποσοστό 50,2%.

Για την εφαρμογή των προγραμμάτων αυτών είχε συσταθεί, από το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας Ειδική Υπηρεσία, υπό τον τίτλο: «Διεύθυνση Παλιννόστησης», στην οποία υπαγόταν α) ο επαναπατρισμός, β) η προσωρινή στέγαση και περίθαλψη των νεοπροσφύγων, γ) κάθε ανάλογο αντικείμενο οριζόμενο από το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας.

Έτσι εκτός από την γενικότερη συμβολή την οποία παρέσχε η ανωτέρω υπηρεσία στον επαναπατρισμό των μετακινήθέντων στο εσωτερικό, λόγω των πολεμικών γεγονότων .

6.000 περίπου ομήρων και αιχμαλώτων, ομαδικώς επαναπατρισθέντων και προωθηθέντων στις εστίες τους, από Ουγγαρία, Ρουμανία, Τσεχοσλοβακία, Πολωνία, Αλβανία, Ρωσία, Βουλγαρία και Γιουγκοσλαβία), ανέλαβε και την αρμοδιότητα της προσωρινής περίθαλψης και αποκατάστασης των προσφύγων που προέρχονταν από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης (νεοπροσφύγων), Ελλήνων υπηκόων, οι οποίοι προστέθηκαν στους ήδη παλιούς πρόσφυγες, Αρμένιους (6.000) και Λευκορώσους (1.000), αποκατεστημένους στην Ελλάδα παλαιότερα.

Από το έτος 1946 και μετά υπολογίζεται ότι ήλθαν στην Ελλάδα περίπου 18.000 πρόσφυγες από τις χώρες της Ανατολής (5.800 - 6.000 οικογένειες), από τις οποίες 5.000 ήλθαν από τη Ρουμανία και 6.000 από τη Βόρεια Ήπειρο. Αυτοί ήταν κυρίως Έλληνες και διαφόρων άλλων εθνικοτήτων, (Αλβανοί, Βούλγαροι, Ασσύριοι, κλπ). Σ' αυτούς περιλαμβάνονται 4.000 περίπου πρόσφυγες οι οποίοι μετανάστευσαν ήδη από την Ελλάδα, με τη φροντίδα της Διακυβερνητικής Επιτροπής Μετανάστευσης (Δ.Ε.Μ.Ε.) και της Διεθνούς Οργάνωσης Προσφύγων (Ι.Ρ.Ο.).

Αυτές οι οργανώσεις συνεχίζουν την επιλογή και προεργασία για την αποστολή και άλλων προσφύγων σε μεταναστευτικές χώρες, όπου παρέχεται, πριν την επαγγελματική τους αποκατάσταση, ιατρική περίθαλψη, ένδυση, επαγγελματική προπαίδευση, στοιχειώδης εκπαίδευση και εκμάθηση της τοπικής γλώσσας.

Η προσωρινή περίθαλψη των προσφύγων από τις χώρες της Ανατολής άρχισε από το έτος 1947 και με την άφιξη αυτών για την παροχή στέγης και τροφής, ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, χρηματικών βοηθημάτων, εύρεσης εργασίας, κλπ, ιδρυθέντων για αυτό το σκοπό «Κέντρων Περίθαλψης Προσφύγων Εξωτερικού», σε διάφορες πόλεις της χώρας, σε επιταγμένα ή κρατικά οικήματα. Αυτά τα κέντρα ιδρύθηκαν, αφενός στην Αθήνα και Πειραιά (Σταθμό Λαρίσης, Δημόσιο Καπνεργοστάσιο Κολοκυνθούς, Χατζηκυριάκειο Ορφανοτροφείο Πειραιώς, Ξενοδοχείο Ακταίων και Σταθμού Ν. Φαλήρου, Λυόμενα Οικήματα Καλλιθέας, κλπ), αφετέρου στην Σύρο, Τήνο, Μυτιλήνη, Λαύριο, (οριστική αποκατάσταση σε 100 οικήματα), στην Τρίπολη (μόνιμη εγκατάσταση σε 30 οικήματα), στα Ιωάννινα (για Βορειοηπειρώτες)⁴⁹.

Σε αυτά τα «Κέντρα Περίθαλψης» παρέχονταν δωρεάν στέγη και παρασκευασμένο ή σε είδος συσσίτιο μέχρι του μήνα Αυγούστου 1950 και στη συνέχεια για μικρό χρονικό διάστημα στα Κέντρα Αθηνών – Πειραιώς αντίτιμο τροφής (3 δρχ. ημερησίως) μέχρι το 1951, οπότε η περίθαλψη περιορίστηκε σε ορισμένες μόνο κατηγορίες ατόμων, όπως φοιτητές (4 δρχ. ημερησίως), γέροντες και ανίκανους προς εργασία (5 δρχ. ημερησίως). Επίσης παρέχονταν οικονομικά βοηθήματα και δωρεάν ιατροφαρμακευτική περίθαλψη κλπ. Στην Σύρο και Τήνο εξακολούθησε η παροχή παρασκευασμένου συσσιτίου, μέσω του Ε.Ε.Σ., κόστους 5,50 δρχ. ημερησίως κατ' άτομο⁵⁰.

Το έτος 1951 καταργήθηκε το Κέντρο Περίθαλψης Μυτιλήνης με την καταβολή 1000 δρχ. κατ' άτομο σ' αυτούς που επιθυμούσαν να αποκτήσουν δική τους στέγη ενώ οι υπόλοιποι μεταφέρθηκαν σε άλλα Κέντρα. Κατά τα έτη δε 1955-57 εκκενώθηκαν το Χατζηκυριάκειο – Ακταίων και πολλά από τα επιταγμένα οικήματα Αθηνών και Πειραιώς, αφού χορηγήθηκε ποσό, κατ' αρχήν μεν 1000 δρχ. και στην συνέχεια 2.500 δρχ. κατ' άτομο, προς εξασφάλιση δικής τους στέγης και για να αδειάσουν και παραδώσουν στους ιδιοκτήτες τους τα επιταγμένα οικήματα. Η

⁴⁹ Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική Πρόνοια «Πρόγραμμα αναπτύξεως 1976-1980»*, Αθήνα 1976, σελ. 144.

⁵⁰ του ιδίου σελ. 147.

ιατροφαρμακευτική περίθαλψη στους πρόσφυγες παρασχέθηκε δωρεάν από τα Κρατικά Νοσοκομεία και Ιατρεία.

Για την παροχή της ως άνω βοήθειας διατέθηκαν 51.000.000 δρχ., κατά τη δεκαετία 1947-1957.

Στη Ρόδο ιδρύθηκε ένα Γηροκομείο, με δαπάνες της Ι.Ρ.Ο. και της Επιτροπής Βοήθειας Προσφύγων. Στην Τήνο δε ανεγέρθηκε Γηροκομείο, καθώς και πτέρυγα στο Γηροκομείο Αθηνών. Με τα μέτρα αυτά επιτεύχθηκε η παροχή ενίσχυσης σε πολλές χιλιάδες νεοπρόσφυγες, οι οποίοι κατόρθωσαν, προσαρμοζόμενοι στην Ελληνική πραγματικότητα, να βρουν τρόπο αυτοδύναμης ζωής. Παρέμειναν παρ' όλα αυτά πάρα πολλοί στα Κέντρα Περίθαλψης.

Γενικότερα θα πρέπει να τονισθεί ότι η εποχή εκείνη χαρακτηριζόταν από ένα ευρύτατο προσφυγικό πρόβλημα, του οποίου η ένταση αυξήθηκε σε μέγιστο βαθμό με το μεγάλο αριθμό προσφύγων από την Ουγγαρία. Στην Ελλάδα δεν έφτασαν πρόσφυγες από την Ουγγαρία, διότι κρίθηκε ότι το ήδη αντιμετωπιζόμενο πρόβλημα προσφύγων απ' αυτήν, ήταν πολύ εκτεταμένο.

Χάρης όμως στην μεγάλη προσπάθεια από τον Ο.Η.Ε. με τη δημιουργία ειδικής υπηρεσίας αυτού για τους πρόσφυγες, η οποία υπηρεσία τέθηκε υπό τη διεύθυνση του Ύπατου Αρμοστή Η.Ε. για τους Πρόσφυγες (U.N.R.E.F.) και χάρις στο αναπτυχθέν διεθνές αίσθημα της ευθύνης και της αλληλεγγύης, επιτεύχθηκε και η έστω προσωρινή περίθαλψη εκ των ενόντων και η προώθηση προγραμμάτων οριστικής αποκατάστασης.

Αυτή η προσπάθεια αναπτύχθηκε στην Ελλάδα στο διεθνές αυτό πλαίσιο και ειδικότερα σε συντονισμό προς τη δραστηριότητα των αρμόδιων Ελληνικών Διοικητικών Υπηρεσιών, του Ύπατου Αρμοστή Η.Ε. και διάφορων άλλων ξένων Οργανώσεων, USEP, W.CC, E.B.Π.Ε. της Διεθνούς Κοινωνικής Υπηρεσίας στην Ελλάδα, της Διεθνούς Οργάνωσης Προσφύγων (I.R.O.), της Αμερικανικής Οργάνωσης C.A.R.E. κ.ά.

Το έτος 1951 συστήθηκε η «Επιτροπή Βοήθειας Προσφύγων Ελλάδας» και το έτος 1955 το «Συντονιστικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες», για τον Προγραμματισμό της Αστικής, Επαγγελματικής και Αγροτικής Αποκατάστασης των Προσφύγων

Τα θέματα της Περίθαλψης και του Προγραμματισμού της Αποκατάστασης των νεοπροσφύγων, ανατέθηκαν στο Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας.

Με τα Προγράμματα αποκατάστασης νεοπροσφύγων επιδιώκεται: α) η αγροτική αποκατάσταση προσφυγικών οικογενειών, με την παροχή στέγης, γεωργικού εξοπλισμού, (εργαλείων - ζώων - σπόρων) εξόδων συντήρησης 9 μηνών, 30 στρεμμάτων γης κατά οικογένεια, έξοδα καλλιέργειας και σποράς πρώτου έτους. Πρώτο πείραμα του εν λόγω Προγράμματος αποτελεί ο Οικισμός Βίγλας Άρτας. Πρότυπος Αγροτικός Οικισμός 100 οικογενειών. β) Η αστική στεγαστική αποκατάσταση. Παροχή κατοικίας και επίπλωσης (π.χ. 212 διαμερίσματα και καταστήματα Πολυκατοικιών Αγίου Ιωάννη Καρέα - Βύρωνα. Επίσης Θεσσαλονίκης: αγορά 3 πολυκατοικιών 40 διαμερισμάτων και στον Πειραιά, Συνοικίας Καλλιπόλης πολυκατοικίες 37 διαμερισμάτων κλπ). γ) Η αστική επαγγελματική αποκατάσταση, (μακροπρόθεσμα ατομικά δάνεια, επαγγελματική στέγη ή τοποθέτηση ανειδίκευτων εργατών σε δανειοδοτούμενες επιχειρήσεις κλπ). δ) Η επαγγελματική εκπαίδευση. ε) Η ενίσχυση με επιστημονική εκπαίδευση. Η παροχή στεγαστικών δανείων, για αυτοστέγαση σε ιδιόκτητα οικόπεδα.

Αυτά τα προγράμματα, προϋπολογιζόμενα σε δαπάνες 95.250.000 δρχ., χρηματοδοτούνται κατά 50%, από τον προϋπολογισμό της ελληνικής κυβέρνησης και κατά 50% από τον Ύπατο Αρμοστή του Ο.Η.Ε., (ο προϋπολογισμός για το έτος 1959, ήταν 47.220.000 δρχ.).

Εκτός των εν λόγω προγραμμάτων εφαρμόζονται στην Ελλάδα και άλλα προγράμματα, πιστοδοτούμενα αποκλειστικά από τον Ύπατο Αρμοστή του Ο.Η.Ε. και τα οποία έχουν σκοπό την αντιμετώπιση ειδικών ή δυσχερών περιπτώσεων.

Με επίσημες στατιστικές, την 1^η Μαΐου 1959 οι ευρισκόμενοι πρόσφυγες στο ελληνικό έδαφος, οι οποίοι υπάγονται στην αρμοδιότητα της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε. ανέρχονταν σε 15.718 άτομα, τα οποία ανήκουν σε 6.599 οικογένειες. Από αυτούς 658 δεν πρόκειται να εγκατασταθούν μόνιμα στην Ελλάδα, άλλοι δε 4.732 δεν συμπεριελήφθησαν στα προγράμματα αποκατάστασης της Ύπατης Αρμοστείας είτε διότι έτυχαν επαρκούς βοήθειας από αλλού, είτε λόγω των εισοδημάτων τους. Από τα εναπομείναντα 10328 άτομα, τα οποία ανήκουν σε 3.873 οικογένειες νεοπροσφύγων, μπήκαν σε προγράμματα μόνιμης αστικής αποκατάστασης, 8.470 άτομα, αγροτικής 1328 και δυσχερών περιπτώσεων 530, 1.109 αποκαταστάθηκαν ήδη μέχρι 1-5-1959 και τελούν υπό άμεση αποκατάσταση άλλα 1.180. Στην προοπτική δε του Προγράμματος το έτος 1959 είναι και η αποκατάσταση 1951 προσφύγων. Από τα εν λόγω 3.880 άτομα, αποκαθίστανται αστικά 1.746 άτομα, αγροτικά δε 2.134. Απομένουν έτσι 6.448 πρόσφυγες οι οποίοι ανήκουν σε 2.542 οικογένειες, των

οποίων η αποκατάσταση θα ενταχθεί σε τριετές Πρόγραμμα, με την προοπτική ότι ο αριθμός τους θα αυξάνει με νέες αφίξεις. (150 οικογένειες κατά μέσο όρο φτάνουν κατά έτος, από τις οποίες 100-120 περιλαμβάνονται στα Προγράμματα αποκατάστασης της Ύπατης Αρμοστείας του Ο.Η.Ε.)⁵¹.

Μεταξύ των προσφύγων, πολλοί είναι οι Αρμένιοι Πρόσφυγες. Έτσι, από τους υπαγόμενους στα Προγράμματα της Ύπατης Αρμοστείας 15.718 νεοπρόσφυγες, ευρισκόμενοι στην Ελλάδα την 1^η Μαΐου 1959, οι 7.350 είναι Αρμένιοι, 4.940 από Ρουμανία ελληνικής εθνικότητας, 810 Λευκορρώσοι, 210 Ασσύριοι, 658 Αλβανοί, Βούλγαροι, Τσέχοι, Ούγγροι, κ.ά. Για τους Αρμένιους νεοπρόσφυγες αναπτύσσει εξαιρετικό ενδιαφέρον και το Ίδρυμα «Γκιουλπεκιάν», το οποίο μεταξύ των άλλων πρότεινε την ανέγερση σύγχρονου οικισμού στο Δουργούτη για τους εκεί Αρμένιους.

Η προοπτική της ταχείας τακτοποίησης των ως άνω νεοπροσφύγων στην Ελλάδα είναι ευοίωνη, λόγω του διεθνούς ενδιαφέροντος του Ο.Η.Ε. και της Αμερικής, η οποία, όπως ανακοινώθηκε στη Γενεύη με την ευκαιρία του Παγκόσμιου Έτους Προσφύγων (1959), αποφάσισε την διάθεση 50.000 δολαρίων για την ενίσχυση των Προγραμμάτων Αποκατάστασης Προσφύγων Ελληνικής Εθνικότητας. Επίσης η Βελγική Κυβέρνηση, με αυτή την ευκαιρία, ανακοίνωσε ότι θα δεχθεί στο Βέλγιο πρόσφυγες που διαμένουν στα Κέντρα Ελλάδας, Ιταλίας και Αυστρίας⁵².

⁵¹ Σταθόπουλου, Π., *Κοινωνική Πρόνοια «Μια γενική θεώρηση»*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Έλλην, σσ. 160-161.

⁵² Μαστρογιάννη, Ι., *Ιστορία της κοινωνικής πρόνοιας της νεωτέρας Ελλάδος (1821-1960)*, Αθήνα 1960, σελ. 613.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΔΗΜΟΣΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΥΓΙΕΙΝΗ

4.1. Η Δημόσια Και Κοινωνική Υγιεινή

Η Ελλάδα συμμετείχε ενεργά από το 1945 στη μεταπολεμικά αναπτυγμένη διεθνή δραστηριότητα για την εφαρμογή των αρχών της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας, με τις οποίες αρχές διακηρύσσεται, ότι: Η εξασφάλιση του υψηλότερου δυνατού επιπέδου υγείας, αποτελεί βασικό δικαίωμα όλων των ανθρώπων, ανεξαρτήτως φυλής, θρησκείας, πολιτικών πεποιθήσεων, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών.

Η επιδίωξη αυτή γινόταν έμβλημα και φιλοδοξία των αρμόδιων Ελληνικών Υπηρεσιών, οι οποίες με τη βοήθεια των φίλων συμμάχων, ιδιαίτερα των Αμερικανών, σε μία κρίσιμη και δυσχερή περίοδο, ανέπτυξαν για το λόγο αυτό λαμπρή προσπάθεια, αληθινής αναδημιουργίας στον τομέα της Δημόσιας και Κοινωνικής Υγιεινής, η οποία αποτέλεσε ένα από τους βασικότερους παράγοντες της γενικότερης προσπάθειας αναδιοργάνωσης της κατεστραμμένης χώρας.

Χαώδης Κατάσταση Δημόσιας Υγείας μεταπολεμικά

Όπως προκύπτει από επίσημες εκθέσεις της Αμερικανικής Αποστολής η κατάσταση στην Ελλάδα, αμέσως μετά την απελευθέρωση, ήταν από άποψη Δημόσιας και Κοινωνικής Υγιεινής απελπιστική. Ο πόλεμος και η κατοχή είχαν εκμηδενίσει όλα τα μέσα αντιμετώπισης των θεμάτων Δημόσιας Υγείας. Ο ύστερα κρατικός μηχανισμός, είχε και στον τομέα αυτό κυριολεκτικά εξαρθρωθεί. Οι Υπηρεσίες Δημόσιας Υγείας βρίσκονταν σε χαώδη κατάσταση και σε ορισμένες περιοχές της χώρας χρειαζόταν να διαθέσουν οι ασθενείς τεράστια ποσά για την εξεύρεση φαρμάκων, ενώ στις αποθήκες βρίσκονταν ιατρικά εφόδια και φάρμακα κάπου – κάπου σε αφθονία. Ο ελληνικός λαός, λόγω έλλειψης βασικών φαρμάκων, υπέφερε από διάφορα νοσήματα, τα οποία οι πρόοδοι της ιατρικής είχαν από πολλού εξαφανίσει στη Δύση⁵³.

Δεν υπήρχε το απαραίτητο υλικό για την εφαρμογή τεχνικών προγραμμάτων Δημόσιας Υγιεινής. Οι Ιατρικές Σχολές βρίσκονταν σε πολύ μειονεκτική θέση, καθώς υπήρχε έλλειψη προσωπικού και επιστημονικού εξοπλισμού.

⁵³ Πανουτσοπούλου, Κ., *Κοινωνική Πρόνοια - Ιστορική Εξέλιξη - Σύγχρονες Τάσεις*, Εκδόσεις Γρηγόρη, Αθήνα σελ. 160.

Η κατάσταση των Νοσοκομείων ήταν οικτρή. Υπήρχε μεγάλος αριθμός ημιτελών Γενικών Νοσοκομείων, η ανέγερση των οποίων είχε αρχίσει κατά το μεγαλύτερο ποσοστό λίγο πριν του Πολέμου, οι δε εχθροπραξίες είχαν εμποδίσει την αποπεράτωσή τους. Άλλα είχαν υποστεί σοβαρές καταστροφές ή φθορές από τους Γερμανούς – Ιταλούς. Στην περιοχή Αθηνών – Πειραιώς η κατάσταση είχε ακόμα περισσότερο επιδεινωθεί, λόγω της αλματώδους αύξησης του πληθυσμού, κατά 50% έναντι του προπολεμικού, από την συσσώρευση πλήθους ατόμων απ' όλες τις περιοχές.

Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία που συλλέχθηκαν από την Αμερικανική Αποστολή στην Ελλάδα, (Υπηρεσία Δημόσιας Υγείας), από κοινού με το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας, το έτος 1948 υπήρχαν συνολικά, στην Ελλάδα, κατά την περίοδο εκείνη 161 Νοσοκομεία παντός τύπου, (από τα οποία 136 ήταν γενικής περίθαλψης) και δυναμικότητας 21.108 κλινών, από τις οποίες όμως οι 9.551 κλίνες θεωρήθηκαν μη ανταποκρινόμενες στους διεθνείς υγειονομικούς κανόνες, με την έλλειψη γενικότερων υγειονομικών μέσων και επάρκειας χώρου. Έτσι η συνολική δύναμη των διαθέσιμων κατάλληλων νοσοκομειακών κλινών, υπολογιζόταν το έτος 1948 σε 11.557, ενώ το έτος 1955 έφθασε τις 14.985. Δεδομένου δε ότι κατά τους διεθνώς παραδεκτούς κανόνες απαιτούνται 5 κλίνες ανά 1000 κατοίκους, για την επαρκή κάλυψη των υγειονομικών αναγκών, οι νοσοκομειακές ανάγκες της χώρα σε κλίνες υπολογίζονταν σε 38.900, δηλαδή απαιτείτο η ανάπτυξη πέρα από τις υπάρχουσες, άλλων 23.900 περίπου κλινών⁵⁴.

Ειδικότερα και κατά τις ίδιες εκθέσεις της Αμερικανικής Αποστολής, οι διατιθέμενες νοσοκομειακές κλίνες για τους φυματικούς στην Ελλάδα ανέρχονταν το έτος 1948 σε 5.790, από τις οποίες μόνο 4.000 θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι πληρούν τους ισχύοντες όρους στις Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής. Οι δε σημειωμένοι θάνατοι από φυματίωση υπολογίσθηκαν τότε σε 20.000 κατά έτος. (Στην Ελλάδα δεν υπάρχουν στατιστικές των ασθενών από φυματίωση, καθόσον η φυματίωση δεν αποτελεί ασθένεια που πρέπει να δηλώνεται υποχρεωτικά. Έτσι δεν είναι δυνατή η εύρεση του ακριβούς αριθμού των αναγκαίων κλινών που αναλογούν). Πάντως κατά τους ίδιους υπολογισμούς των Αμερικανών, απαιτούνταν άλλες 11.500 νέες σανατοριακές κλίνες, για να ευθυγραμμισθούν τα αντιφυματικά μέσα προς τα διεθνώς επικρατούντα επιστημονικά κριτήρια. Κατά τις

⁵⁴ Κάτσου, Αθ., *Κοινωνική πρόνοια και δημόσια υγιεινή εις την Ελλάδα*, Τόμος Ελλάς, Αθήνα 1969, σσ. 35-36.

στατιστικές του Υπουργείου Κοινωνικής Πρόνοιας, το έτος 1951 αναβιβάζονταν οι θάνατοι από φυματίωση σε 0,79% και κατ' αναλογία οι αναγκαίες κλίνες σε 7.900, λαμβανομένου υπόψη και του μικρού ποσοστού θανάτων από φυματίωση στην υπαίθρο. Έτσι το έτος 1951, οι κλίνες στα σανατόρια και στις κλινικές, που προβλέπονταν να προσεγγίσουν τις 8.000, το έτος 1955, θεωρούνταν επαρκείς⁵⁵.

Για την αντιμετώπιση της άσχημης αυτής κατάστασης στον τομέα της Δημόσιας Υγείας στην Ελλάδα, η Διεύθυνση Δημόσιας Υγείας της Αμερικανικής Αποστολής μεγάλωσε τη βοήθειά τους σε όλους τους τομείς: σε οικοδομικά έργα μεγάλης έκτασης, σε έργα εξυγίανσης, στην ανάπτυξη του σώματος του υγειονομικού προσωπικού, στην προγραμματισμένη καταπολέμηση των λοιμωδών και κοινωνικών νόσων, με μία φράση στον ανεφοδιασμό της χώρας με το κατάλληλο υλικό, με σκοπό την οριστική αντιμετώπιση των θεμάτων στον τομέα της Δημόσιας και Κοινωνικής Υγιεινής, με την ανάπτυξη συστηματικών προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων.

Δημόσια Υγιεινή (Λοιμώδη Νοσήματα, Εξυγίανση)

Ιδιαίτερη σημασία δόθηκε στη λήψη συστηματικών μέτρων πρόληψης της επέκτασης και καταπολέμησης των λοιμωδών νόσων (τύφου κλπ), με την εξόρμηση για εξυγίανση του πόσιμου νερού, οργάνωσης της αποχέτευσης κλπ. Η αξία της βοήθειας στον τομέα αυτό υπολογίζεται σε 2.200.000 δολάρια.

Με τη βοήθεια αυτή εισήχθησαν στην Ελλάδα, στο πλαίσιο του «Σχεδίου Μάρσαλ», μηχανήματα εξυγίανσης νερού, σωλήνες για υδραγωγεία, αντλητικά μηχανήματα, γεωτρύπανα κλπ. Τα δε αποτελέσματα υπερέβησαν τις προσδοκίες, διότι η αξιοποίηση της εν λόγω βοήθειας έγινε σε συνδυασμό με την προσφορά προσωπικής εργασίας των κατοίκων της υπαίθρου, για την εγκατάσταση των υδραγωγείων. Ιδιαίτερη προτεραιότητα δόθηκε στην ενίσχυση των συμμοριοπλήκτων χωριών Βορείων Επαρχιών της Ελλάδος, οι δαπάνες ύδρευσης των οποίων βάρυναν την ειδική σύμβαση αρ. 421 Έργων Δ.Ο.Σ. (δολάρια 3.637.659), σε συνδυασμό προς τις συμβάσεις Έργων Δ.Ο.Σ. αρ. 35 (αγοράς σωλήνων) και αρ. 81, 83 (ανοικοδόμησης *κατεστραφένων* χωριών), από τα οποία διατέθηκαν περίπου άλλα 98.695 δολάρια για έργα ύδρευσης⁵⁶.

⁵⁵ Γεωργαντά, Β., *Τα δημόσια οικονομικά και η ελληνική οικονομική νομοθεσία*, Β' Μέρος, Αθήνα 1919, σελ. 54.

⁵⁶ Κάτσου, Αθ., *Κοινωνική πρόνοια και δημόσια υγιεινή εις την Ελλάδα*, Τόμος Ελλάς, Αθήνα 1969, σσ. 38-39.

Αυτό το πρόγραμμα συνεχίστηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και «Μικρών Κοινωφελών Έργων», (με το σύστημα δανεισμού Κοινοτήτων),

Ιδιαίτερα πρέπει να υπογραμμισθεί στην εξυγιαντική αυτή εξόρμηση, ο αναπτυγμένος μετά την απελευθέρωση της Ελλάδας, «Ανθελονοσιακός Αγώνας», με την συνδρομή της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας.

Ήταν φυσικό, πρώτο στόχο του συναγερμού για τη διασφάλιση της δημόσιας υγείας, να αποτελέσει η φοβερή μάστιγα του Ελληνικού Λαού, η Ελονοσία, η οποία λόγω της πολύ μεγάλης έκτασής της είχε αποβεί σε αληθινό Κοινωνικό Νόσημα.

Βάσει για τον εν λόγω αγώνα και για την αποτελεσματική καταπολέμηση, υπήρξε η συστηματική εφαρμογή των ψεκασμών, με το νέο φάρμακα D.D.T. (μέθοδος καταστροφής ανώφελων κουνουπιών), με συνεργεία της Υγειονομικής Μηχανικής του Υπουργείου Κοινωνικής Πρόνοιας, τόσο των κατοικημένων χώρων, όσο και της υπαίθρου, με το σύστημα των αεροψεκασμών (με σμήνη αεροπλάνων) και περαιτέρω με την συστηματική παρακολούθηση και επιδημιολογική παρακολούθηση και θεραπεία της νόσου.

Το αποτέλεσμα του ανωτέρω αγώνα υπήρξε τόσο ραγδαίο και τόση η μείωση της νοσηρότητας από τη νόσο, ώστε από το έτος 1957 να αρχίσει η εφαρμογή Προγράμματος παντελούς εκμηδένισης αυτής.

Τα περιστατικά Ελονοσίας στην Ελλάδα υπολογίζονται προπολεμικά (1930-1938), σε ένα εκατομμύριο περίπου, έναντι 2.910 το 1957, δηλαδή η μείωση έφθασε περίπου σε 1/500 των προπολεμικών ενδείξεων, η δε θνησιμότητα εκμηδενίστηκε.

Όσον αφορά την οργάνωση της διανομής των ιατρικών εφοδίων και των φαρμάκων, προστίθενται τα εξής:

Κατά την, συνάμα με την απελευθέρωση, έλευση της ΟΥΝΡΑ στην Ελλάδα, η κατάσταση, όπως προλέχθηκε, φαινόταν χαώδης από άποψης φαρμάκων και ως εκ τούτου αμέσως παραγγέλθηκαν στο εξωτερικό τεράστιες ποσότητες ιατρικών εφοδίων. Αργότερα διαπιστώθηκε ότι υπήρχε σε διασπορά μεγάλη ποσότητα φαρμάκων, χωρίς έλεγχο από κάποιον της διάθεσης αυτών. Με τη βοήθεια δε και της Αμερικανικής Αποστολής επιτεύχθηκε να τεθεί ταχύτατα υπό Κεντρικό Έλεγχο το απόθεμα του φαρμακευτικού και νοσοκομειακού εν γένει υλικού και περιορισθούν οι παραγγελίες στο εξωτερικό, μόνον σε ιατρικά εφόδια αξίας 2.000.000 δολαρίων. Τα αποθέματα διατέθηκαν αμέσως στα ιδρύματα. Παράλληλα ελέγχθηκαν πάνω από

5.500 αιτήσεις εισαγωγέων φαρμάκων και ιατρικών εφοδίων, των οποίων το ποσό έφθασε τελικά τα 8.000.000 δολάρια.

Στη συνέχεια, στο πλαίσιο της εφαρμογής του «Σχεδίου Μάρσαλ», η αμερικανική αποστολή βοήθησε στην εισαγωγή και άλλων ιατρικών εφοδίων, των οποίων η αξία ανήλθε σε 2.086.000 δολάρια, εγκρίθηκε δε και η εισαγωγή, μέσα από το εμπόριο, ιατρικού εξοπλισμού και εφοδίων αξίας περίπου 8.500.000 δολαρίων, ώστε να καταστεί δυνατό να καλυφθούν οι υπάρχουσες ανάγκες και να δημιουργηθούν και αποθέματα για την αντιμετώπιση ενδεχομένων εκτάκτων αναγκών. Από τους σημαντικούς παράγοντες για την συστηματικότερη κατανομή στα Ιδρύματα του φαρμακευτικού κλπ υλικού, ήταν αφενός η ίδρυση το έτος 1950 στην Αθήνα της Κεντρικής Αποθήκης Ιατρικών Εφοδίων, και αφετέρου ο αναπτυγμένος, για όλους τους χώρους αποθήκευσης ιατρικών εφοδίων, έλεγχος της Αμερικανικής Αποστολής και της συσταθείσας για το λόγο αυτό, το έτος 1951, ειδική Επιτροπή από την Προεδρία της Κυβερνήσεως.

Παράλληλα αναδιοργανωνόταν και επεκτεινόταν και το όλο σύστημα των Αστυϊατρικών Επιθεωρήσεων στα εργοστάσια, εργαστήρια, καταστήματα παρασκευής, συσκευασίας, αποθήκευσης και πωλήσεως τροφίμων.

Για την εφαρμογή δε των προγραμμάτων Δημόσιας Υγείας σε προηγμένες βάσεις αποδόθηκε μέγιστη σημασία στη Διοίκηση των Υγειονομικών Υπηρεσιών με ιδιαίτερη έμφαση στην εκπαίδευση του Υγειονομικού Προσωπικού.

4.2. Ο Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός

Ο Ελληνικός Ερυθρός Σταυρός μετά την απελευθέρωση της Χώρας, συνεχίζοντας το ειρηνικού έργου αυτού με ολοένα αυξανόμενη δραστηριότητα, παρείχε την αξιοσημείωτη συμβολή του στην αντιμετώπιση των οξύτατων προβλημάτων Υγιεινής και Πρόνοιας.

Έτσι, από του έτους 1945-1954 έθεσε σε λειτουργία 120 Κινητά Ιατρικά Συνεργεία, με τη συνδρομή του Υπουργείου Κοινωνικής Πρόνοιας και των Ξένων Αδελφών Ερυθρών Σταυρών. Στην Ήπειρο, Μακεδονία, Θράκη, Θεσσαλία, Στερεά Ελλάδα, στα πλέον απρόσιτα χωριά, προσέφερε πολύτιμο ιατροφαρμακευτική περίθαλψη σε 3.340.000 απόρους ασθενείς. Μέσω των Υγειονομικών σχηματισμών αυτού, ενήργησε 1.650.000 δαμαλισμούς και αναδαμαλισμούς και εμβολιασμούς, για την προφύλαξη από τις επιδημίες. Μοίρασε χιλιάδες τόνους ιματισμού και τροφίμων

και ανέπτυξε έξοχη διαφωτιστική και μορφωτική προσπάθεια, με τις Επισκέπτριες Αδελφές και τις Εθελόντριες Αδελφές Ε.Ε.Σ.⁵⁷

Επίσης σε 18 μικρά επαρχιακά νοσοκομεία και νοσηλευτήρια του Ε.Ε.Σ. νοσηλεύθηκαν δωρεάν 44.750 άποροι ασθενείς και στα ιατρεία αυτών εξετάσθηκαν άλλοι 482.900 ασθενείς.

Οι εν λόγω Υγειονομικοί Σχηματισμοί παραδόθηκαν δωρεάν στο Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας..

Κατά τον *εμφύλιο* εξάλλου η δραστηριότητα του Ε.Ε.Σ. υπήρξε αξιόλογη για την περίθαλψη των *περιφερειών*. Οργανώθηκαν συσσίτια και Υγειονομικές Υπηρεσίες στα Κέντρα Ασφαλείας *οι* Αδελφές Ε.Ε.Σ., χρησιμοποιήθηκαν ως συνοδοί *παιδιών*, κατά τη μεταφορά τους σε Παιδοπόλεις κλπ.

Επίσης μέσω του Ε.Ε.Σ. έγιναν μεταπολεμικές διανομές χιλιάδων τόνων *ματισμού* και τονωτικών τροφών σε άπορους. Έτσι, διανεμήθηκαν 10.000 τόνοι αλεύρου αξίας 1.230.000 δολαρίων, σε *634.000* *παιδιά* *από τον* *εμφύλιο* μετά από δωρεά της Καναδικής Κυβέρνησης, εξασφαλίζοντας τη διατροφή τους για 6 μήνες. Επίσης μεγάλες ποσότητες *ματισμού* διανεμήθηκαν σε αυτούς, από δωρεές προς τον Ερυθρό Σταυρό.

Επίσης ο Ε.Ε.Σ., ανέλαβε από το 1950 το έργο του επαναπατρισμού από τις χώρες *της Ανατολής*.

(Από το έτος 1950 επιτεύχθηκε μέσω του Ε.Ε.Σ. ο επαναπατρισμός 2.184 παιδιών, 2.192 ενηλίκων και 233 στρατιωτικών).

Επίσης κατά τις μεταπολεμικές θεομηνίες, οι Υπηρεσίες βοήθειας του Ε.Ε.Σ. έδωσαν το παρόν. Στα Ιόνια Νησιά κατά τη μεγάλη συμφορά από τους σεισμούς του 1953, τρία Υγειονομικά κλιμάκια του Ε.Ε.Σ., (11 ιατροί και 150 εθελοντές Αδελφές και Σαμαρείτες), παρείχαν την πρώτη περίθαλψη. Συνάμα με την αναγγελία της συμφοράς, οργανώθηκαν Φορητά Νοσοκομεία με σκηνές, δύναμης 100 κλινών. Στη συνέχεια οργανώθηκαν μέσα σε ξύλινα και μεταλλικά οικήματα 3 Νοσοκομεία, δύναμης 250 κλινών και 4 Νοσηλευτήρια 80 κλινών, καθώς και 12 Κινητά Ιατρικά Συνεργεία και Μόνιμα Ιατρεία και 1 κινητό Οδοντιατρικό Συνεργείο. Στις εν λόγω υγειονομικές μονάδες του Ε.Ε.Σ. εξετάσθηκαν 62.000 ασθενείς και νοσηλεύτηκαν 6.700, διανεμήθηκαν 134.0000 ατομικά δέματα *ματισμού* και εκατοντάδες χιλιάδες

⁵⁷ Μαστρογιάννη, Ι., *Ιστορία της κοινωνικής πρόνοιας της νεωτέρας Ελλάδος (1821-1960)*, Αθήνα 1960, σελ. 490.

άλλων ειδών, όπως οικιακής χρήσης, εργαλείων κλπ, από δωρεές των Ξένων Αδελφών Ερυθρών Σταυρών και ετέρων δωρητών. Με τη μέριμνα επίσης του Ε.Ε.Σ. ανεγέρθηκαν Νοσοκομεία στο Αργοστόλι και Νοσηλευτήρια στο Ληξούρι, Βαθύ Ιθάκης, Μύτικα, από δωρεές του Σουηδικού Ερυθρού Σταυρού και το Μαθητικό Ορφανοτροφείο Ζακύνθου (δωρεά Δανικού Ερυθρού Σταυρού), το Γυμνάσιο Ιθάκης (δωρεά Ελβετικού Λαού) και το Μαθητικό Οικοτροφείο (δωρεά Ελβετικού Λαού) και το Μαθητικό Οικοτροφείο (δωρεά Αμερικανικού Λαού)⁵⁸.

Παρόμοια δραστηριότητα ανέπτυξε ο Ε.Ε.Σ. και κατά τους σεισμούς της Θεσσαλίας 1954 και 1957, καθώς και της Θήρας του 1956.

Εξαίρετη δράση επίσης ανέπτυξε ο Ε.Ε.Σ. στην προσπάθεια του περιορισμού της επιδημίας της Πολιομυελίτιδας. (Διανομή 146.745 εμβολίων, από δωρεά του Αμερικανικού Ερυθρού Σταυρού, για εμβολιασμό 73.000 παιδιών, σιδερένιοι πνεύμονες, από δωρεά του Γερμανικού και Ουγγρικού Ερυθρού Σταυρού και ειδικοί Σουηδοί γιατροί και αδελφές προσκλήθηκαν για την οργάνωση του αντιπολιομυελιτικού αγώνα).

Ιδιαίτερη προσοχή δόθηκε από τον Ε.Ε.Σ. στην οργάνωση του Σώματος Ελληνίδων Αδελφών του Ε.Ε.Σ. Ολόκληρη εφεδρική μεραρχία απαρτίζει αυτό σήμερα. Ο αριθμός των επιστημονικώς καταρτισμένων και έμπειρων Αδελφών του Ε.Ε.Σ. υπολογιζόταν το έτος 1958 σε 7.343. Από αυτές 2.918 είναι Εθελόντριες Αδελφές Νοσηλείας, 203 Εθελόντριες Διαιτολόγοι και 47 Εθελόντριες Εργασιοθεραπεύτριες Αδελφές, οι οποίες αποτελούν τη δύναμη του Κέντρου, ενώ άλλες 4.175 Εθελόντριες Αδελφές ανήκουν στα Επαρχιακά Τμήματα⁵⁹.

Οι Διπλωματούχοι εξάλλου Νοσοκόμοι του Ε.Ε.Σ. ανέρχονται σε 664, οι οποίες εκπαιδεύτηκαν επί τρία έτη στην Σχολή Νοσοκόμων Ε.Ε.Σ., που λειτουργούσε στο Κοργιαλένιο και Μπενάκειο Νοσοκομείο Ε.Ε.Σ. Αθηνών, δύναμης 40-60 μαθητριών.

Αυτό το Νοσοκομείο Ε.Ε.Σ., δύναμης 350 κλινών, λειτουργεί από το 1930, διαθέτει δε 3 Παθολογικές Κλινικές και Χειρουργική, Λαρυγγολογική, Οφθαλμολογική, Νευρολογική κλινική, καθώς και Νευροχειρουργό Γιατρό και πλήρη εξοπλισμένα Εργαστήρια.

⁵⁸ Πανουτσοπούλου, Κ., *Κοινωνική Πρόνοια - Ιστορική Εξέλιξη - Σύγχρονες Τάσεις*, Εκδόσεις Γρηγόρη, Αθήνα σσ. 163-164.

⁵⁹ Τσουκαλά, Κ., *Η Ελληνική τραγωδία*, Εκδόσεις: Αντώνης Λιβάνης «Νέα Σύνορα», Αθήνα 1981, σελ. 120.

Επίσης μεταπολεμικά, ο Ε.Ε.Σ., εξακολούθησε τη λειτουργία, βελτιώνοντας και επεκτείνοντας τη δράση του Ασκληπιείου Βούλας που λειτουργούσε από το 1927, ο οποίος ίδρυσε από το 1951 και το Ασκληπιείο Λέρου. Επίσης επέκτεινε τη δραστηριότητα του Σταθμού Πρώτων Βοηθειών Αθηνών που λειτουργούσε από το 1939, με τη διάθεση και πρόχειρων Σταθμών Πρώτων Βοηθειών Αθηνών, με τη διάθεση και πρόχειρων Σταθμών Πρώτων Βοηθειών με σκηνές, όπου επιβάλλει κάτι τέτοιο έκτακτη συγκέντρωση πολιτών, σε πανηγύρια, παραθαλάσσιους χώρους, κατά τους θερινούς μήνες κλπ, σε οδικές αρτηρίες με επικίνδυνες στροφές, (πρόχειροι Σταθμοί με κιβωτίδια φαρμάκων)⁶⁰.

Υπό την εποπτεία του Σταθμού Πρώτων Βοηθειών, λειτουργεί από το 1932 και η Σχολή Σαμαρειτών Ε.Ε.Σ., στην οποία εκπαιδεύονται ετησίως 50 περίπου νέοι πολίτες και 15 αστυφύλακες.

Επίσης ο Ε.Ε.Σ. ο οποίος οργάνωσε από το έτος 1935 τις Υπηρεσίες Αιμοδοσίας, επέκτεινε αυτές μεταπολεμικά, ιδιαιτέρως από το 1951, ο οποίος απέκτησε 26 τέτοιες, δηλαδή 3 Κέντρα Αιμοδοσίας στην Αθήνα, Πάτρα και Θεσσαλονίκη, 5 Υπηρεσίες στην Αθήνα, 14 Υπηρεσίες και 4 Σταθμούς Αιμοδοσίας στις Επαρχίες, εφαρμόζει δε το σύστημα των αμειβόμενων αιμοδοτών και κυρίως των εθελοντών. Στους καταλόγους της αιμοδοσίας του Ε.Ε.Σ. βρίσκονταν εγγεγραμμένοι κατά το έτος 1957, 3.650 εθελοντές αιμοδότες.

Από το 1946 ιδρύθηκε το «Εθνικό Γραφείο Αναζητήσεων» του Ε.Ε.Σ., το οποίο διαδέχθηκε το Γραφείο Αιχμαλώτων, ασχολούμενο με υποθέσεις απολεσθέντων και αγνοουμένων ατόμων.

4.3. Κοινωνική Αναβάθμιση (Σύγχρονες Τάσεις Του Θεσμού)

Οι συνθήκες που διαμορφώθηκαν στην σύγχρονη κοινωνική ζωή επέβαλαν νέο προσανατολισμό στην κοινωνική πρόνοια. Σήμερα η κοινωνική πρόνοια απέβαλε τον χαρακτήρα της συμπαραστάσης στον συνάνθρωπο από αγαθή πρόθεση και παρορμήσεις συναισθηματικές. Η άσκησή της είναι υποχρέωση του κοινωνικού συνόλου που υποφέρει όταν υποφέρουν τα μέλη του και αντίστοιχα ευημερεί, όταν εκείνα ευημερούν. Η συμμετοχή του κράτους στην προκειμένη περίπτωση, που δεν είναι παρά μία εκδήλωση των κοινωνικών καθηκόντων του, θεωρείται ότι αντιστοιχεί στα ανάλογα κοινωνικά δικαιώματα του ανθρώπου, όπως αναφέρονται στα άρθρα 22

⁶⁰ του ιδίου, σελ. 121.

και 25 της Παγκόσμιας Διακήρυξης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων που εγκρίθηκαν από τη Γενική Συνέλευση του Ο.Η.Ε. στις 10 Δεκεμβρίου 1948. Το 1950 υπογράφηκε η Διεθνής Σύμβαση της Ρώμης περί προάσπισης των δικαιωμάτων του ανθρώπου κλπ. που επικυρώθηκε από την Ελλάδα με το νόμο 2329/1953⁶¹.

Από οργανωτική άποψη ο θεσμός της κοινωνικής πρόνοιας διενεργείται με το σύστημα παροχής περίθαλψης σε οποιαδήποτε άτομα που βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης. Φυσικά, δεν εμποδίζεται καθόλου η ανάπτυξη ιδιωτικής πρωτοβουλίας, αντίθετα καταβάλλεται κάθε προσπάθεια να καθοδηγείται, να εποπτεύεται και να συντονίζονται οι επί μέρους δραστηριότητές της. Από την άποψη των επιδιώξεων η κοινωνική πρόνοια δεν αποβλέπει πια στην πρόσκαιρη ανακούφιση, αλλά στην ολοκληρωτική θεραπεία και αποκατάσταση. Για να έχει θετικά αποτελέσματα αυτή η επιδίωξη, αφού διερευνηθούν τα αίτια, χρησιμοποιούνται διάφορα μέτρα και μέθοδοι, όπως η εξωτερική βοήθεια και σε άτομα που παρουσιάζουν δυσκολίες και προβλήματα, ασκείται δε παράλληλα και ψυχολογική επίδραση, έτσι που να τους καλλιεργηθεί το αίσθημα της ευθύνης, να αναπτύξουν τις δυνάμεις τους και να γίνουν αυτοδύναμα. Ακριβώς η τέτοια μεθοδική άσκηση της κοινωνικής πρόνοιας αποτελεί το περιεχόμενο της κοινωνικής εργασίας που την ασκούν ειδικά εκπαιδευμένα πρόσωπα, οι κοινωνικοί λειτουργοί. Πέρα από αυτό ο σύγχρονος θεσμός κοινωνικής πρόνοιας έχει προληπτικό χαρακτήρα, επιδιώκει μια ορθολογική οργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών, εφαρμόζει σχετικά προγράμματα επί «ανοικτού πλαισίου», δηλαδή αξιοποιεί τις δυνατότητες του οικογενειακού περιβάλλοντος τόσο σε περιπτώσεις προστασίας του παιδιού, όσο και για άλλες περιπτώσεις, όπως αναπήρων, γερόντων κ.ά.

4.4. Φορείς Κοινωνικής Πρόνοιας

Στην Ελλάδα βασικός φορέας στην άσκηση κοινωνικής πρόνοιας είναι το Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών που ενεργεί με τις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες ή αναθέτοντας ανάλογες αρμοδιότητες σε αυτοδιοικούμενες φορείς δημοσίου χαρακτήρα. Αυτό δεν αποκλείει τη δράση των φορέων της ιδιωτικής κοινωνικής πρόνοιας (φιλανθρωπικά ιδρύματα και σωματεία). Για τους φορείς αυτούς καθορίζονται τα πλαίσια μιας συστηματικής οργάνωσης και λειτουργίας και εξασφαλίζονται με την άσκηση εποπτείας από το βασικό δημόσιο φορέα. Παράλληλα

⁶¹ Κάτσου, Αθ., *Κοινωνική πρόνοια και δημόσια υγιεινή εις την Ελλάδα*, Τόμος Ελλάς, Αθήνα 1969, σελ. 44.

έχουν ανατεθεί, σε περιορισμένη ή ειδική κλίμακα, δραστηριότητες προνοιακής μορφής σε άλλους δημόσιους φορείς, που τις αναπτύσσουν σε θέματα που συνδέονται με τη βασική αρμοδιότητά τους. Έτσι: Το Υπουργείο Εργασίας είναι αρμόδιο για τα θέματα της ψυχαγωγίας των εργατών, της εργατικής κατοικίας, της υγιεινής της εργασίας κ.λ.π. Το Υπουργείο Οικονομικών για τις συντάξεις αξιωματικών, οπλιτών και οικογενειών θυμάτων πολέμου, για επιδόματα σε θύματα του άμαχου πληθυσμού κ.ά. Το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας για τα θέματα των αναπήρων πολέμου, τη νοσοκομειακή και σανατοριακή περίθαλψη τους. Το Υπουργείο Δικαιοσύνης για τη νοσοκομειακή περίθαλψη των κρατουμένων, την αναμορφωτική και σωφρονιστική αγωγή των ανηλίκων, την προστασία των αποφυλακισμένων, την υγιεινή των φυλακών κ.λ.π. Το Υπουργείο Εσωτερικών για τη δημοτική πρόνοια, την κοινοτική ανάπτυξη κ.λ.π. Το Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων για τη μαθητική πρόνοια, τη σχολική υγιεινή, τις μαθητικές κατασκηνώσεις, τις κρατικές υποτροφίες κ.λ.π. Το Υπουργείο Δημοσίων Έργων για τη στεγαστική αποκατάσταση των σεισμοπλήκτων κ.ά., το Υπουργείο Γεωργίας για την αποκατάσταση των ακτημόνων, την αγροτική κοινωνική ασφάλιση, την υγιεινή των ζώων κ.λ.π.

Με το Ν.Δ. 1/1968 (ΦΕΚ Α' 270) συστήθηκε το Κυβερνητικό Συμβούλιο Κοινωνικής Πολιτικής, που αποτελείται από τους Υπουργούς Οικονομικών, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Κοινωνικών Υπηρεσιών, Εργασίας, Αναπηρωτή Υπουργού Προεδρίας Κυβερνήσεως, Αναπηρωτή Υπουργού Συντονισμού και των ορισμένων Υπουργών με απόφαση του Πρωθυπουργού⁶².

4.5. Παιδική Προστασία

Το σύνολο των μέτρων που έχουν σκοπό να εξασφαλίσουν τη ζωή του παιδιού και να δημιουργήσουν τις απαραίτητες προϋποθέσεις για τη φυσιολογική ανάπτυξή του συνιστά την παιδική προστασία. Στην προστασία του παιδιού σημαντική θέση κατέχει η οικογένεια, επειδή είναι πολύ μεγάλη η συμβολή της στην άρτια και κανονική ανάπτυξη του χαρακτήρα του παιδιού, στην ευφυΐα του και γενικά στη διαμόρφωση της προσωπικότητάς του. Η παιδική προστασία περιλαμβάνει τόσο την ενίσχυση για τη βελτίωση της φυσικής ή συγγενικής οικογένειας του παιδιού, όσο και την υποκατάστασή της, στην περίπτωση που δεν υπάρχει, από το θετό οικογενειακό

⁶² Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική Πρόνοια, «Εκθέσεις 7 για το πρόγραμμα 1988-1992»*, Αθήνα 1989, σελ. 60.

περιβάλλον ή από ένα ίδρυμα παιδικής προστασίας. Σήμερα όλοι σχεδόν παραδέχονται ότι για τα νήπια και για τα βρέφη ο πιο πρόσφορος τόπος που θα βοηθήσει στη φυσιολογική ανάπτυξή τους είναι το οικογενειακό περιβάλλον. Μόνον όταν δεν υπάρχει φυσική οικογένεια μπορεί να αναπληρωθεί από τη θετή ή από την υιοθεσία. Αντίθετα για τα παιδιά που πάτησαν στην σχολική ηλικία επιβάλλεται να τοποθετηθούν, ανάλογα με τις περιστάσεις, σε διάφορα ιδρύματα.

Στη χώρα μας το πρόβλημα της παιδικής προστασίας ήταν πάντα οξύ. Έτσι εκδηλώθηκε στη διάρκεια του μεσοπολέμου, όταν απορφανίσθηκαν από τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και στη Μικρασιατική καταστροφή πολλές χιλιάδες παιδιά και στερήθηκαν κάθε οικογενειακή φροντίδα από την περίοδο του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και μετά τη λήξη της ανώμαλης περιόδου 1946-1949, που τα ορφανά έφθασαν τις 325.000, από τα οποία 125.000 έμειναν ολότελα απροστάτευτα. Για να αντιμετωπισθεί αυτή η τραγική κατάσταση έπρεπε να επέμβει το κράτος, Έτσι το Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών οργάνωσε ένα μόνιμο μηχανισμό, με τον οποίο άρχισε να προστατεύει σταθερά και συστηματικά τα ελληνόπουλα και ιδιαίτερα όσα από αυτά ήταν ανάπηρα ή απροστάτευτα. Ο μηχανισμός αυτός θεμελιώθηκε σε σύγχρονες επιστημονικές θέσεις προστασίας του παιδιού. Οι αρχές που ακολουθεί είναι: α) Να εξασφαλίζει τη ζωή και την υγεία της μητέρας και του παιδιού. β) Να δημιουργεί οικογενειακή ζωή για τα απροστάτευτα παιδιά, που τόσο συμβάλλει στην ομαλή εξέλιξή τους, με βασική κατεύθυνση την παραμονή τους μέσα στην οικογένεια και την ανάλογη προστασία τους. γ) Να οργανώνει υπηρεσίες εξατομικευμένης μελέτης των αναγκών του παιδιού στο πλαίσιο του οικογενειακού και κοινωνικού περιβάλλοντος και επιλογής του κατάλληλου μέσου προστασίας, ανάλογα με τις διαπιστούμενες ανάγκες του. δ) Να χρησιμοποιεί κατάλληλα τα υποκατάστατα της οικογένειας και να οργανώνει ή να αναδιοργανώνει τα Ιδρύματα Παιδικής Προστασίας επάνω σε ορθές βάσεις από την άποψη των μεθόδων λειτουργίας και του σκοπού τους. ε) Να χρησιμοποιεί επιστημονικά καταρτισμένο προσωπικό σε όλους τους τομείς παιδικής προστασίας και να αναπτύσσει προγράμματα εκπαίδευσης και επιμόρφωσής του. στ) Να ενισχύει τα παιδιά από άποψη διατροφής, στέγασης και ρουχισμού, καθώς και από άποψη μορφωτικής, ηθικής, ψυχολογικής, επαγγελματικής και γενικότερης κοινωνικής προσαρμογής.

Κάποιοι τομείς, όπου η παιδική προστασία εκδηλώνεται με βάση τις εξής αρχές:

Α. Προστασία μητρότητας και βρεφικής ηλικίας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει δύο στάδια: της πρόληψης, που αναφέρεται στο χρόνο πριν από τη

γέννηση του παιδιού και της προστασίας, που αρχίζει από τη γέννηση του παιδιού ως το τέλος της βρεφικής ηλικίας (0-3 ετών). Στην προκειμένη περίπτωση αποτελεί γεγονός μεγάλης κοινωνικής σημασίας η καθιέρωση με τον Α.Ν. 300/1968 του προγαμιαίου πιστοποιητικού ιατρικής εξέτασης, που άρχισε να εφαρμόζεται από την 1^η Οκτωβρίου 1968. Με την προληπτική έρευνα της υγείας των μελλονύμφων, έστω και κάτω από τις σημερινές περιορισμένες δυνατότητες, μπορούμε να πούμε ότι θα υπάρξει προστασία από τις κοινωνικές ασθένειες. Παράλληλα θα αποφευχθούν οι γάμοι, από τους οποίους θα υπάρχει κίνδυνος να γεννηθούν παιδιά με σωματικές και πνευματικές αναπηρίες. Τέλος, θα εξοικονομηθούν αξιόλογα χρηματικά ποσά που θα χρησιμοποιηθούν σε έργα κοινής ωφελείας, αντί να διατίθενται σε άσυλα ανιάτων, σε κέντρα κωφαλάλων, σε νοσοκομεία αναπήρων, σε ψυχιατρεία κλπ. Η κοινωνική προστασία της μητρότητας και των βρεφών, που αρχίζει από την εποχή της κύησης και φθάνει ως τη βρεφική ηλικία, επιτυγχάνεται με μια σειρά σημαντικά μέτρα και εφαρμογές. Χαρακτηριστικές εκδηλώσεις αυτής της προστασίας που γίνεται από κοινωνικά ιδρύματα, σωματεία, οργανώσεις δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου είναι το γεγονός ότι παρακολουθούνται οι επίτοκες γυναίκες, ότι προστατεύεται η άγαμη μητέρα⁶³.

Β. Παιδικές εξοχές και προβαντόρια. Ο θεσμός των παιδικών εξοχών οφείλεται σε κοινωνικούς λόγους που αποτελεί αντίρροπο στις δυσμενείς συνθήκες ζωής που επικρατούν στα αστικά κέντρα. Οι παιδικές εξοχές περιλαμβάνονται στις αρμοδιότητες του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών και οργανώνονται κάθε χρόνο από 1 Ιουνίου μέχρι 30 Σεπτεμβρίου. Έτσι λειτουργούν 50 παιδικές εξοχές, στις οποίες παίρνουν μέρος 30.000 παιδιά σχολικής ηλικίας και 15.000 εργαζόμενα ηλικίας από 15-21 ετών. Στις παιδικές εξοχές που οργανώνει το Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών συμβάλλει και το Ι.Κ.Α. διαθέτοντας κάθε χρόνο 4.000.000 δρχ.

Και τα πρεβεντόρια έχουν κοινωνικό χαρακτήρα, αφού αποβλέπουν στην άσκηση προληπτικής υγιεινής. Σ' αυτά γίνονται δεκτά άπορα παιδιά, που αν και προσβλήθηκαν από φυματίωση, δεν έχουν ανοικτή φυματίωση, κινδυνεύουν όμως να υποστούν δυσμενείς εξελίξεις στην υγεία τους εξ αιτίας του αδύνατου οργανισμού τους. Σκοπός των πρεβεντορίων είναι να εφαρμόζουν υγειονομική και διαιτητική

⁶³ Κ.Ε.Π.Ε., *Θέματα προγραμματισμού Ε1 «Κοινωνική Πρόνοια»*, Αθήνα 1985, σελ. 163.

θεραπεία σε συνδυασμό με σωματική ανάπαυση, διανοητική ανάπτυξη και σχολική μόρφωση.

4.6. Ιδρύματα Και Σωματεία Προστασίας Παιδιού – Νεότητας. Θετική και πολύπλευρη είναι η συμβολή διαφόρων ιδρυμάτων ιδιωτικής πρωτοβουλίας στον τομέα της προστασίας της παιδικής ηλικίας και της νεότητας. Μεταξύ τους ξεχωριστή θέση κατέχουν τα Βασιλικά Ιδρύματα, η Χριστιανική Αδελφότητα Νέων (Χ.Α.Ν.), η Χριστιανική Ένωση Νεανίδων (Χ.Ε.Ν.), το Ίδρυμα Βαρώνων Μιχ. Τσοσίτσα κ.ά.

Α. Οργανισμός Προικοδοτήσεως Κορασίδων. Ιδρύθηκε το 1956 με πρωτοβουλία του βασιλιά Παύλου με σκοπό να προικοδοτεί τα άπορα κορίτσια. Σύμφωνα με το Β.Δ. 1/6-8-1956, το Ν. 3773/1957 και το Β.Δ. 1/6-8-1956, το Ν. 3773/1957 και το Β.Δ. 14/25-4-1959 συστήθηκε κεντρική Ερανική Επιτροπή με επίτιμο πρόεδρο τον Αρχιεπίσκοπο Αθηνών και κατά τόπους υποεπιτροπές για τη νόμιμη συλλογή χρημάτων, τα οποία κατατίθενται στην Εθνική Τράπεζα της Ελλάδας και στο Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο για λογαριασμό των άπορων κοριτσιών, ως προίκα που μπορούν να την πάρουν όταν παντρευτούν ή όταν μείνουν ανύπαντρα και συμπληρώσουν τα 40 χρόνια της ηλικίας τους. Τα χρήματα κατατίθενται με εγγύηση του ελληνικού Δημοσίου, με ρήτρα δολαρίου και με τον όρο του αναπαλλοτριώτου. Για κάθε άπορο κορίτσι κατατίθενται 1.500 δρχ. και ανατοκίζονται κάθε εξάμηνο με επιτόκιο 1% επάνω από εκείνο που ισχύει κάθε φορά για καταθέσεις μακράς διάρκειας. Η κατάθεση παραδίδεται στο κορίτσι που τη δικαιούται την ώρα του γάμου. Σε περίπτωση θανάτου μεταβιβάζεται στους νόμιμους κληρονόμους ως ελεύθερη όμως κατάθεση ταμιευτηρίου. Ο οργανισμός προικοδοτεί κορίτσια μέχρι πέντε ετών, ανεξάρτητα από το θρήσκευμα, ελληνικής εθνικότητας και από ολόκληρη τη χώρα. Ο αριθμός των κοριτσιών που προικοδοτούνται είναι απεριόριστος και ανάλογος με τα διαθέσιμα κεφάλαια.

Β. Βασιλική Πρόνοια Ιδρύθηκε με πρωτοβουλία των βασιλέων Παύλου και Φρειδερίκης και με τον αρχικό τίτλο «Ερανος Βορείων Επαρχιών Ελλάδος». Διοικείται από 7μελή Εκτελεστική Επιτροπή, που έχει την ευθύνη στον οικονομικό τομέα και χαράζει τις κατευθύνσεις όλης της δραστηριότητάς της. Για τη μελέτη όμως και για την εκτέλεση διαφόρων προγραμμάτων υπεύθυνη είναι η Διοικούσα Επιτροπή από 12 εντεταλμένες κυρίες, που παρακολουθούν επί τόπου την εξέλιξη των προγραμμάτων και ενεργούν ως σύνδεσμος ανάμεσα στο κέντρο και τις επαρχίες. Αρχικά ο σκοπός της ίδρυσης της Βασιλικής Πρόνοιας ήταν η αντιμετώπιση των

εκτάκτων αναγκών που δημιούργησε η ανώμαλη περίοδος 1946-1949. Σε σύντομο χρονικό διάστημα ιδρύθηκαν 53 Παιδουπόλεις όπου φιλοξενήθηκαν 23.610 παιδιά στα χρόνια 1947-1950. Όταν τελείωσε η ανώμαλη περίοδος η Βασιλική Πρόνοια επέκτεινε τη δραστηριότητά της στην αποκατάσταση χιλιάδων παιδιών που επαναπατρίζονταν και γενικότερα την ενίσχυση των ακριτικών και αγροτικών πληθυσμών, στην ανύψωση του βιοτικού και πνευματικού επιπέδου τους⁶⁴.

Ομάδες Βοήθειας Υπαίθρου. Αποτελούνται από 4-6 συνεργεία που το καθένα έχει 14 τεχνίτες (ράπτρια, οικοδόμους, γεωργοτεχνίτες, ξυλουργούς, σιδηρουργούς και κοινωνική λειτουργό). Οι ομάδες αυτές με τα συνεργεία τους εγκαθίστανται για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα σε ένα χωριό και βοηθούν στην ανοικοδόμηση ή στην επισκευή, ή στην συμπλήρωση σπιτιών, σχολείων, εκκλησιών, κοινοτικών καταστημάτων. Επίσης βοηθούν να γίνουν μικρά παραγωγικά έργα, όπως υδατοδεξαμενές, υδραγωγεία κ.ά.

Αστικά Κέντρα. Ιδρύθηκαν με σκοπό να εξακριβώνουν τις ανάγκες των παιδιών, αλλά και όλων των κατοίκων της φτωχογειτονιάς των μεγάλων πόλεων, για να τους βοηθούν στην αντιμετώπισή τους. Αυτό επιτυγχάνεται με τα επαγγελματικά, εκπαιδευτικά και ψυχαγωγικά τμήματα που λειτουργούν στα αστικά κέντρα και με την επισταμένη μελέτη και παροχή βοήθειας σε ιδιαίτερες περιπτώσεις. Όσοι αντιμετωπίζουν δυσκολίες μπορούν να καταφύγουν στους επιστήμονες, δικηγόρους, επισκέπτριες αδελφές και κοινωνικούς λειτουργούς των αστικών κέντρων και να ζητήσουν την συμπαράστασή τους.

Κέντρα Νεότητας. Το 1948 λειτούργησαν 12 κέντρα νεότητας με σκοπό να βοηθήσουν τα παιδιά, που από τα χωριά τους έρχονται στις πόλεις για γυμνασιακές σπουδές. Από τα Κέντρα Νεότητας δέχθηκαν βοήθεια σε τροφή (μεσημεριανό και βραδυνό φαγητό), σε ιατρική περίθαλψη κλπ 1.911 μαθητές και μαθήτριες.

Προστασία Απόρων. Άπορος θεωρείται κάθε πολίτης, ανεξάρτητα από φύλο και θρήσκευμα, που ούτε αυτός ούτε τα μέλη της οικογενείας του διαθέτουν τόσους πόρους ώστε να αντιμετωπίσουν τις βιοτικές ανάγκες τους. Η αναγνώριση ενός ως απόρου και η διαβάθμιση της απορίας του γίνεται με ομοιόμορφα κριτήρια, εκτός αν πρόκειται για εφαρμογή ιδιαίτερου κοινωνικού προνοιακού προγράμματος, οπότε τα κριτήρια είναι ειδικά. Σχετικά με τον τρόπο της εξακρίβωσης της απορίας, τον καθορισμό των κριτηρίων για τη διαβάθμισή της και τη διαδικασία της χορήγησης

⁶⁴ Κ.Ε.Π.Ε, *Κοινωνική Πρόνοια 23*, «Πρόγραμμα αναπτύξεως 1976-1980», Αθήνα 1976, σελ. 149.

ανάλογου πιστοποιητικού προβλέπει ο Ν. 836/1946, το Β.Δ. 11-5-46, το Β.Δ. 8/1-10.3.1947, το Β.Δ. 5/4-18.6.1949, το Β.Δ. 432/6.5.1966, η Εγκύκλ. 49384/18.9.1952, η Εγκύκλ. 1329/20.8.1963 και η Εγκύκλ. 10340/2.7.1966 του Υπουργού Κοινωνικών Υπηρεσιών⁶⁵.

Φορείς για την εφαρμογή των προγραμμάτων προστασίας της απορίας ορίσθηκαν τα αντίστοιχα Κέντρα Κοινωνικής Πολιτικής, που με αιτιολογημένη απόφαση εκδίδουν τα σχετικά πιστοποιητικά. Η διαβάθμιση της απορίας γίνεται σε περιπτώσεις μακρών ή δαπανηρών ασθενειών που απαιτούν σοβαρές νοσηλευτικές δαπάνες οι οποίες εκμηδενίζουν το τακτικό εισόδημα της οικογένειας (προστασία αναπήρων, ανιάτων κλπ). Στις περιπτώσεις αυτές, προκειμένου να κριθεί η απορία και η κατηγορία της, παίρνονται υπόψη η μορφή και οι συνθήκες της αρρώστιας, καθώς και η επίδραση της θεραπείας στο οικονομικό εισόδημα της οικογένειας του αρρώστου. Με βάση τα καθορισμένα κάθε φορά κριτήρια, γενικά ή ειδικά, δίνονται στους απόρους διάφορες παροχές ή ευεργετήματα δωρεάν ή με μειωμένη αμοιβή, όπως τρόφιμα, ιατρισμός, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, συσσίτια, πρεβαντοριακή περίθαλψη, μετανάστευση με τη μεσολάβηση της Δ.Ε.Μ.Ε., φορολογικές απαλλαγές κ.ά.

Για να χαρακτηριστεί ένας άπορος, να διαβαθμιστεί η απορία του και να του παραχωρηθεί ανάλογο πιστοποιητικό απορίας, ακολουθείται μία ορισμένη διαδικασία που προϋποθέτει: α) έκθεση κοινωνικού λειτουργού και στην περίπτωση που δεν υπάρχει τέτοιος, έκθεση άλλου αρμοδίου υπαλλήλου, όπου να παρουσιάζεται με κάθε λεπτομέρεια η οικογενειακή και η οικονομική κατάσταση του ενδιαφερομένου, β) βεβαίωση του διευθυντή γιατρού της κλινικής του νοσοκομείου όπου θεραπεύεται ή στην περίπτωση που δεν υπάρχει τέτοιος, βεβαίωση του γιατρού του Κέντρου Κοινωνικής Πολιτικής ή οποιασδήποτε δημόσιας ή δημοτικής Αρχής ή ιδιώτη γιατρού, όπου θα αναφέρεται καθαρά το είδος της ασθένειας, η ανάγκη και ο χρόνος νοσηλείας, καθώς και η θεραπεία που χρειάζεται.

Σχετικά με την πρόνοια των απόρων, λειτουργούν ορισμένα ιδρύματα, που είτε ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είτε ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, παρέχουν δωρεάν ή με ελάχιστη καταβολή χρημάτων, στέγη, τροφή ή και άλλης μορφής περίθαλψη. Ανάμεσα στα ιδρύματα αυτά είναι:

⁶⁵ Τσουκαλά, Κ., *Η Ελληνική τραγωδία*, Εκδόσεις: Αντώνης Λιβάνης «Νέα Σύνορα», Αθήνα 1981, σελ. 130.

α) Το Εθνικό Ίδρυμα Προστασίας Εργαζομένου Παιδιού. Ιδρύθηκε το 1929 από το Αμερικανικό Ίδρυμα Εγγύς Ανατολής, με σκοπό να προστατεύει και να διαπαιδαγωγεί τους άπορους εργαζόμενους νέους. Σήμερα είναι Ν.Π.Δ.Δ. και διαθέτει Λέσχες Εργαζομένου Παιδιού στην Αθήνα, στον Πειραιά, στη Ν. Ιωνία, Στέγες Εργαζομένου Παιδιού στην Αθήνα και στον Πειραιά, Γραφείο Επαγγελματικού Προσανατολισμού και θερινές κατασκηνώσεις (στον Άγιο Ανδρέα και στο Καβούρι Αττικής).

β) Λέσχη Εργαζομένου Κοριτσιού. Ιδρύθηκε το 1930, είναι Ν.Π.Δ.Δ. και έχει αποστολή να φροντίζει για τη βελτίωση των συνθηκών ζωής του εργαζομένου κοριτσιού. Στις λέσχες της στην Αθήνα, στον Πειραιά, στην Καλλιθέα, με συνολική δύναμη 1.000 περίπου μελών, παρέχει στα εργαζόμενα κορίτσια 14-25 ετών επαγγελματική κατάρτιση (ραπτική, κομμωτική, ξένες γλώσσες), ψυχαγωγικές εκδηλώσεις, θερινές κατασκηνώσεις κ.ά.

γ) Άσυλο Αστέγων. Ιδρύθηκε το 1905, ως Ν.Π.Ι.Δ. και προσφέρει διανυκτέρευση για μία ως πέντε νύκτες σε 70 άνδρες, πάνω από 16 ετών, που δεν έχουν κατάλυμα.

δ) Οικοτροφείο Φιλόξενη Στέγη Γυναίκας. Πρόκειται για ίδρυμα (Ν.Π.Ι.Δ.) που ιδρύθηκε το 1940 για να προσφέρει στέγη, τροφή, ιατρική περίθαλψη και επαγγελματικό προσανατολισμό σε 40 κορίτσια, ηλικίας 17-22 ετών, που προέρχονται από τις επαρχίες, στην περίπτωση όμως μόνο που σπουδάζουν ή καταρτίζονται επαγγελματικά.

ε) Στέγη Εργαζομένου Ορφανού. Ιδρύθηκε το 1949. Προσφέρει δωρεάν τροφή, στέγη, ρουχισμό, σχολική εκπαίδευση, επαγγελματικό προσανατολισμό και ηθικοκοινωνική διαπαιδαγώγηση σε 40 άπορα αγόρια, ηλικίας 13-18 ετών, ορθόδοξου χριστιανικού θρησκευματος, ελληνικής υπηκοότητας, που προέρχονται από διάφορα ορφανοτροφεία⁶⁶.

4.7. Περίθαλψη Των Πλήττομένων Από Θεομηνίες. Με το Ν. 6072/1934, με τα Β.Δ. 775/1964, 460/1965, 972/1966 και με το Ν.Δ. 4546/1966, ανατέθηκε στο Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών η περίθαλψη όσων πλήττονται από θεομηνίες (σεισμοπαθείς, πλημμυροπαθείς κ.ά.).

Στις περιπτώσεις που οι καταστροφές και οι ζημιές από τις θεομηνίες παίρνουν μεγάλη έκταση, οι πρώτες βοήθειες που δίνονται, παίρνουν όλες τις μορφές

⁶⁶ Κάτσου, Αθ., *Κοινωνική πρόνοια και δημόσια υγιεινή εις την Ελλάδα*, Τόμος Ελλάς, Αθήνα 1969, σελ. 44.

περίθαλψης, προσωρινή στέγαση, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, διανομή ειδών διατροφής, κλινοσκεπασμάτων, ιματισμού, ακόμη και διανομή χρημάτων. Παράλληλα κινητοποιείται το πρόγραμμα αντιμετώπισης εκτάκτων γεγονότων, που προβλέπει την συντονισμένη κινητοποίηση και συνεργασία των υπηρεσιών διοίκησης και των δυνάμεων της Εθνικής Άμυνας της χώρας. Με την πράξη αυτή του Υπουργικού Συμβουλίου οι θεομηνίες χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες: α) μικρής έκτασης, οπότε κινητοποιούνται συντονισμένα οι υπηρεσίες της νομαρχίας όπου σημειώθηκε η θεομηνία. β) τοπικής μεγάλης έκτασης, οπότε οι υπηρεσίες της νομαρχίας χρειάζονται ενίσχυση για την αντιμετώπιση της κατάστασης και γ) γενικής μεγάλης έκτασης, οπότε κινητοποιούνται όλες οι υπηρεσίες της διοίκησης με συντονιστή τις Ένοπλες Δυνάμεις. Στην τελευταία περίπτωση το έργο της προστασίας ενισχύεται από τον Ελληνικό Ερυθρό Σταυρό, από το Σώμα Εθελοντριών Αδελφών και από τις ελληνικές και ξένες φιλανθρωπικές οργανώσεις.

Δυστυχώς η χώρα μας γνώρισε ιδιαίτερα στα τελευταία χρόνια πολλές θεομηνίες, γι' αυτό πολλές φορές αναγκάστηκε να εφαρμόσει μέτρα επείγουσας ανάγκης για να περιθάλψει τους θεομηνιόπληκτους: Το 1953 στους σεισμούς των νησιών του Ιονίου, το 1954, 1955, 1957, της Θεσσαλίας, το 1954 στο σεισμό της Σαντορίνης, το 1964 στους σεισμούς Αρκαδίας – Μεσσηνίας – Ηλείας, το 1965 στους σεισμούς στην Σκόπελο και στην Αλόνησο, το 1967 στους σεισμούς που κατέστρεψαν στον Άγιο Ευστράτιο και τη Λήμνο. Επίσης στις πλημμύρες του 1961 στην περιοχή της Αθήνας και του 1963, οπότε έγιναν μεγάλες κατολισθήσεις σε χωριά διαφόρων περιοχών.

4.8. Προστασία Αναπήρων. Η προστασία στους κάθε λογής ανάπηρους, εκ γενετής ή που έπαθαν την αναπηρία μεταγενέστερα, είναι πολύπλευρη και αναζητεί τρόπους με τους οποίους θα μπορέσει να εκμηδενίσει, όσο είναι δυνατό, τις μειονεξίες των φυσικών λειτουργιών και να τις αναπροσαρμόσει ψυχολογικά, κοινωνικά, επαγγελματικά. Πιο συγκεκριμένα, αποβλέπει, πως θα επαναφέρει στο επίπεδο της αυτοδυναμίας και της ολοκληρωμένης κοινωνικής προσαρμογής τα άτομα που μειονεκτούν φυσικά και ψυχικά. Η αντιμετώπιση του προβλήματος των αναπήρων, των ανθρώπων δηλαδή που μειονεκτούν φυσικά ή ψυχικά, σε μία βάση οικονομικής και κοινωνικής ωφελιμότητας, με συνέπεια την κοινωνικοποίηση του προβλήματος και την ανάληψη της ευθύνης για την προστασία από το κοινωνικό σύνολο, αποτελεί χαρακτηριστικό στοιχείο των σύγχρονων μεθόδων προστασίας των αναπήρων. Η Ελλάδα σημείωσε μεταπολεμικά αξιόλογα βήματα στον τομέα αυτό, αν

και σύμφωνα με την Στατιστική Επετηρίδα του 1951, αντιμετωπίζει μεγάλο αριθμό αναπήρων (109.058), από τους οποίους 28.895 είναι ακρωτηριασμένοι, 118 άλαλοι, 6.111 κωφάλαλοι, 8.118 κουφοί, 32.661 πάσχουν από ανίατα νοσήματα και 8.684 από διάφορα νοσήματα⁶⁷.

Πριν από τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο η μέριμνα του κράτους στους ανάπηρους, εκδηλώνοταν μόνο στους ανάπηρους των πολέμων (σύνταξη, προτίμηση σε διορισμούς, παροχή τεχνικών μελών, φορολογικές απαλλαγές, επαγγελματικές διευκολύνσεις, επιδόματα λουτροθεραπείας κ.ά.). Αλλά και η ιδιωτική πρωτοβουλία είχε εκδηλώσει μέριμνα, ιδιαίτερα στους τυφλούς και στους κωφάλαλους. Μετά τον πόλεμο αναπτύχθηκε σημαντική προνοιακή δραστηριότητα στον τομέα της προστασίας των ανάπηρων, με αποκλειστικό φορέα αρμοδιότητας, το Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών. Αξιόλογη ήταν η συμβολή του Αμερικανικού Ιδρύματος Μέσης Ανατολής και άλλων αμερικανικών οργανώσεων, η μετάκληση διάφορων εμπειρογνομόνων με βάση την σύμβαση ανάμεσα στο τότε Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας και στον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας, ο ειδικός εξοπλισμός των ιδρυμάτων αποκατάστασης ανάπηρων από την U.N.I.C.E.F., η μετεκπαίδευση στο εξωτερικό ιατρικού, νοσηλευτικού και τεχνικού προσωπικού.

Παράλληλα, με την σύσταση της Διεύθυνσης Αναπήρων στο Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών, μπήκαν οι βάσεις των προγραμμάτων προστασίας των αναπήρων σύμφωνα με τα επιστημονικά δεδομένα και πέρασαν κάτω από την εποπτεία του Υπουργείου, που και τα επιχορηγεί, όλα τα ιδρύματα, σωματεία ή οργανισμοί προστασίας αναπήρων. Για την καλύτερη εφαρμογή των προγραμμάτων αναπήρων, σύμφωνα με τα οποία θα πρέπει να ιδρυθούν Κέντρα Αποκατάστασης Αναπήρων, να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις για την εξασφάλιση εργασίας στους αναπήρους, να συγκροτηθούν υπηρεσίες αποκατάστασης αναπήρων στα νοσοκομεία (ειδικός γιατρός, κοινωνική λειτουργός, φυσιοθεραπεία, εργασιοθεραπεία), τα προγράμματα αυτά χωρίστηκαν σε προγράμματα σωματικών αναπηριών, σε προγράμματα πνευματικών ή ψυχικών αναπηριών και σε ειδικά προγράμματα.

4.9. Αποκατάσταση Προσφύγων.

Α. Αποκατάσταση αγροτών προσφύγων. Η αποκατάσταση του αγροτικού προσφυγικού στοιχείου, από 14.706 οικογένειες διευκολύνθηκε από το γεγονός, ότι

⁶⁷ Μαστρογιάννη, Γ., *Ιστορία της κοινωνικής πρόνοιας της νεωτέρας Ελλάδος (1821-1960)*, Αθήνα, 1960, σσ. 616-617.

όλα τα χωράφια και τα σπίτια των Τούρκων και Βουλγάρων ήταν στη διάθεση του ελληνικού δημοσίου μετά την απομάκρυνσή τους από την Ελλάδα, σύμφωνα με τις συνθήκες της Λωζάννης και του Νείγυ. Οι αγρότες πρόσφυγες διαμοιράστηκαν σε διάφορες περιφέρειες, ιδιαίτερα της Θράκης και της Μακεδονίας. Ιδρύθηκαν 2.086 αγροτικοί προσφυγικοί συνοικισμοί, για τους οποίους διατέθηκαν 15.874.082.163 προπολεμικές δραχμές. Παρ' όλη όμως τη διάθεση αυτού του τεράστιου ποσού, παρ' όλο που ορισμένοι πρόσφυγες αγόρασαν με δικά τους χρήματα αρκετές εκτάσεις χωραφιών ειδικότερα κατά την εκποίηση 6.949 αγροτικών κτημάτων από την Εθνική Τράπεζα (ανταλλάξιμη περιουσία) και παρ' όλες τις κρατικές προσπάθειες, το πρόβλημα της οριστικής στεγαστικής αποκατάστασης των αγροτών προσφύγων δεν έχει βρει ακόμη την οριστική λύση του. Πάνω από 12.000 αγρότες πρόσφυγες εξακολουθούν και σήμερα να παραμένουν στεγασμένοι σε πρόχειρα παραπήγματα ή σε προσωρινά στέγαστρα⁶⁸.

Β. Αποκατάσταση Αστών Προσφύγων. Η αποκατάσταση του αστικού προσφυγικού στοιχείου από 160.856 οικογένειες αντιμετώπισε ευθύς εξ αρχής πολλές δυσκολίες. Πρώτα – πρώτα δεν υπήρχαν αρκετά στεγαστικά μέσα, δεύτερη η εξασφάλιση ικανοποιητικής επαγγελματικής απασχόλησης δεν ήταν τόσο εύκολη και τέλος παρουσίαζε δυσκολίες η προσαρμογή των αστών προσφύγων στο νέο περιβάλλον τους. Κάτω από τις συνθήκες αυτές το κράτος αποφάσισε να δημιουργήσει συνοικισμούς, στους οποίους θα μπορούσαν να εγκατασταθούν οι αστοί πρόσφυγες που παρέμεναν πρόχειρα σε διάφορα κέντρα. Με μια σειρά νομοθετικά μέτρα, κατά την περίοδο 1927 – 1932, απαλλοτριώθηκαν 27.000.000 τ.μ. εκτός από τις εκτάσεις που πρόσφεραν οι διάφοροι δήμοι και κοινότητες για τη δημιουργία προσφυγικών συνοικισμών στις περιφέρειές τους. Τέτοιοι συνοικισμοί ιδρύθηκαν στην Αθήνα, στο Αίγιο, στο Άργος, στον Βόλο, στη Δράμα, στην Έδεσσα, στην Ελευσίνα, στη Θεσσαλονίκη, στη Καβάλα, στη Καλαμάτα, στη Λάρισα, στα Μέγαρα, στη Μυτιλήνη, στην Πρέβεζα, στη Σάμο, στις Σέρρες, στο Σιδηρόκαστρο, στη Χίο κ.ά. Η εγκατάσταση στους συνοικισμούς αυτούς δεν απέβλεπε αρχικά μόνο στην οριστική στέγαση, πράγμα σχεδόν αδύνατο, αλλά στην προσωρινής στέγαση με την κατασκευή ξύλινων παραπηγμάτων. Παράλληλα προωθήθηκε το σύστημα της οικονομικής ενίσχυσης των αστών προσφύγων, ώστε να μπορέσουν να κτίσουν μόνοι τις κατοικίες τους. Μετά την κατάργηση του Ταμείου Περιθαλψής Προσφύγων

⁶⁸ Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική πρόνοια «Σχέδιο προτύπου μακροχρόνιων αναπτύξεων της Ελλάδος 1973-1987»*, Αθήνα 1972, σσ. 66-67.

(1925) και της Επιτροπής Αποκατάστασης Προσφύγων (1930) το σύστημα της οικονομικής ενίσχυσης το εφάρμοζε μόνο το τότε ονομαζόμενο Υπουργείο Πρόνοιας και το Συμβούλιο Πρόνοιας και Στέγασης Προσφύγων που συγκρότησε. Η αξία του οικοπέδου που πρόσφερε το κράτος στους ενδιαφερόμενους πληρωνόταν με μακροχρόνιες δόσεις από τα χρήματα της αποζημίωσης που έπαιρναν στο μεταξύ οι πρόσφυγες για την περιουσία τους που άφησαν στη Μ. Ασία.

Στην συνέχεια το τότε ονομαζόμενο Υπουργείο Πρόνοιας ίδρυσε την Υπηρεσία Διαχείρισης Αστικών Προσφυγικών Συνοικισμών με σκοπό να διαθέτει τα χρήματα από τις δόσεις των προσφυγικών χρεών (τα χρέη δημιουργήθηκαν από την αποκατάστασή τους) για την ίδρυση νέων συνοικισμών και για την βελτίωση των συνθηκών των συνοικισμών που υπήρχαν.

Μέχρι το 1940 στεγάσθηκαν 146.000 αστικές προσφυγικές οικογένειες είτε με το σύστημα της διάθεσης έτοιμων κατοικιών (98.203) είτε με το σύστημα της παραχώρησης οικοπέδων (17.500) ή με διάφορα άλλα προγράμματα (20.297). Συνολικά διατέθηκαν για τη στέγαση 4.556.602.858 προπολεμικές δραχμές και για την κατασκευή κοινωφελών έργων στους συνοικισμούς που αναπτύχθηκαν 15.000.000 προπολεμικές δραχμές. Επίσης για το πρόγραμμα επαγγελματικής ενίσχυσης των αστών προσφύγων, διατέθηκαν 40.000.000 προπολεμικές δραχμές⁶⁹.

Ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος και τα γεγονότα που επακολούθησαν, ανέκοψαν κάθε προσπάθεια για την περίθαλψη του αστικού προσφυγικού πληθυσμού. Από το 1951 άρχισαν να εφαρμόζονται νέα προγράμματα για την αστική προσφυγική αποκατάσταση με την ανέγερση των νέων συνοικισμών στο Χαρμάνκιοϊ, στην Τριανδρία, στην Τούμπα, στην Σταυρούπολη και την Καλαμαριά της Θεσσαλονίκης, στην Πάτρα και στην Μυτιλήνη. Σύμφωνα με τις στατιστικές ενδείξεις της περιόδου 1951-1952 ανεγέρθηκαν 10.090 διαμερίσματα σε πολυκατοικίες και κατασκευάσθηκαν με το σύστημα της αυτοστέγασης 8.949 κατοικίες, με συνολική δαπάνη 335.824.785 δρχ. Ταυτόχρονα για την εκτέλεση διαφόρων κοινωφελών έργων στους συνοικισμούς, διατέθηκαν 23.275.674 δρχ. Ο ρυθμός της αποκατάστασης αστών προσφύγων ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο το 1953, όταν ανεγέρθηκαν μια σειρά νέοι προσφυγικοί συνοικισμοί στη Δραπετσώνα, Ευγένεια, Καισαριανή, Καλλιθέα, Πετράλωνα, Τζιτζιφιές, Χαλάνδρι της περιφέρειας Αθηνών-Πειραιώς, στο

⁶⁹ Σταθόπουλου, Π., *Κοινωνική πρόνοια «Μια γενική θεώρηση»*, Β΄ Έκδοση, Εκδόσεις Έλλην, σελ. 173.

Βόλο, Θεσσαλονίκη, Καλαμάτα, Λάρισα κ.ά. Στα πλαίσια της δραστηριότητας αυτής αναπτύχθηκε ιδιαίτερα ένα πλατύ πρόγραμμα αυτοστεγάσης⁷⁰.

Το 1959, ύστερα από ένα ολοκληρωμένο προγραμματισμό της σχετικής κρατικής προσπάθειας, το πρόγραμμα της προσφυγικής αστικής αποκατάστασης μπήκε στην αποφασιστική καμπή του. Έτσι με το πρόγραμμα του 1959-1962 και του 1963-1966 δίνεται στεγαστική αποκατάσταση σε παραπηγματούχους αστούς πρόσφυγες, αλλά και σε ντόπιους, εφόσον ζουν σ' αυτά από το 1954.

Υπάρχει ελπίδα πως με τα προγράμματα αυτά θα εξαφανιστούν και οι τελευταίοι συνοικισμοί από παραπήγματα, ιδιαίτερα στην Αθήνα, στον Πειραιά και στη Θεσσαλονίκη και οι οικογένειες που δικαιούνται στέγαση, θα εγκατασταθούν στους νέους συνοικισμούς αυτών των πόλεων. Κτίστηκαν 3.088 διαμερίσματα σε πολυκατοικίες και 428 κατοικίες με το σύστημα της αυτοστεγάσης, σύμφωνα με το πρόγραμμα 1959-1962. Το 1963, με ειδικό συμπληρωματικό πρόγραμμα κτίστηκαν στην Αθήνα (Αιγάλεω) 90 διαμερίσματα πολυκατοικιών και 40 κατοικίες, στον Πειραιά 30 κατοικίες, στη Θεσσαλονίκη 81 κατοικίες και στη Θήβα 60 κατοικίες.

Εξάλλου, προβλέπεται η αποκατάσταση 4.200 προσφυγικών οικογενειών με το πρόγραμμα 1963-1966. Τέλος με ειδικό συμπληρωματικό πρόγραμμα ανεγέρθηκαν σε ολόκληρη τη χώρα 281 διαμερίσματα πολυκατοικιών, κτίζονται 88 και βρίσκεται στο σχέδιο της δημοπράτησης η κατασκευή 26 διαμερισμάτων. Επίσης με το σύστημα της αυτοστεγάσης κτίστηκαν 5 προσφυγικές κατοικίες. Παρ' όλη ωστόσο αυτή τη δραστηριότητα, υπολογίζεται ότι παραμένουν ακόμη για στεγαστική αποκατάσταση 15.000 δικαιούχες προσφυγικές οικογένειες.

Δικαίωμα στεγαστικής αποκατάστασης έχουν οι οικογένειες που τα μέλη τους είναι Έλληνες στο γένος και στην υπηκοότητα και που ήλθαν στην Ελλάδα από τις 8-9-1912 μέχρι 21-2-1934 από την Τουρκία, τη Βουλγαρία, τη Ρωσία, τη Γιουγκοσλαβία και από τη Βόρεια Ήπειρο, εξαιτίας πολεμικών γεγονότων και σύμφωνα με τις Συμβάσεις περί Ανταλλαγών Πληθυσμών (1913) και την Συνθήκη του Νεϊγύ (1919). Δεν έχουν δικαίωμα στεγαστικής αποκατάστασης όσοι από αυτούς μπορούν να αποκτήσουν στέγη με δικούς τους πόρους. Το δικαίωμα για στεγαστική αποκατάσταση αναγνωρίζεται, μετά την εμπρόθεσμη υποβολή των δικαιολογητικών που προβλέπονται από το νόμο, με απόφαση του Υπουργού Κοινωνικών Υπηρεσιών για την περιφέρεια Αθηνών - Θεσσαλονίκης και του οικείου νομάρχη για τις

⁷⁰ Μαστρογιάννη, Γ., *Η κοινωνική πρόνοια δια μέσου των αιώνων*, Τόμος Β', Αθήνα 1957, σσ. 61-62.

επαρχίες. Επίσης η παραχώρηση ακινήτου για αποκατάσταση γίνεται με απόφαση των ίδιων οργάνων που λέγεται «παραχωρητήριο» και αποτελεί τίτλο μεταβίβασης της κυριότητας του ακινήτου που μεταγράφεται ατελώς στα βιβλία Μεταγραφών.

Γ. Αποκατάσταση Νέων Προσφύγων. Πρόκειται για τους πρόσφυγες που ήλθαν στην Ελλάδα μεταπολεμικά από διάφορες χώρες και ιδιαίτερα από τις χώρες των ανατολικών δημοκρατιών. Οι πρόσφυγες αυτοί, επειδή είναι ακαθόριστης υπηκοότητας και κατά συνέπεια δεν μπορούν να απολαύσουν τα ευεργετήματα που προβλέπονται για τους Έλληνες πρόσφυγες, υπήχθησαν σε ειδικό πρόγραμμα περίθαλψης και οριστικής αποκατάστασής τους. Τέτοιοι πρόσφυγες έφθασαν στην Ελλάδα από τη λήξη του πολέμου μέχρι τις 31-12-1963 24.400 περίπου, που αποτελούν 8.300 οικογένειες περίπου. Από αυτούς επαναπατρίστηκαν ή μετανάστευσαν 9.100 άτομα ή 3.300 οικογένειες περίπου. Παρέμειναν στην Ελλάδα 15.400 άτομα ή 5.700 οικογένειες. Παρά τη σοβαρότητα του προσφυγικού προβλήματος που αντιμετωπίζει η χώρα μας, όπως αναφέραμε και προηγούμενα, καταβλήθηκε κάθε προσπάθεια να δοθεί περίθαλψη στους νεοπρόσφυγες, έστω και με πρόχειρα οργανωμένα κέντρα περίθαλψης γι' αυτούς.

Γενικά για την κατηγορία των νεοπροσφύγων εκδήλωσε άμεσο ενδιαφέρον ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, το 1951, με αποτέλεσμα να ιδρυθεί Ειδική Υπηρεσία Υπάτου Αρμοστή για τους Πρόσφυγες. Η υπηρεσία αυτή κάλυψε ένα μεγάλο μέρος από τις ανάγκες των νεοπροσφύγων που ζουν στην Ελλάδα. Το 1954 εγκαταστάθηκε στην Αθήνα Γραφείο Αντιπροσώπου του Υπάτου Αρμοστή Νέων Προσφύγων. Από τότε, με βάση τις διμερείς Συμβάσεις Υπάτου Αρμοστή Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες και Ελληνικής Κυβέρνησης, που κυρώθηκαν με το Ν. 3965/14-5-1959, Ν. 4223/31-1-1962 και Β.Δ. 709/24-10-1962, και με τις οποίες η ελληνική κυβέρνηση ανέλαβε την υποχρέωση να καλύψει τις μισές περίπου δαπάνες, άρχισαν να εφαρμόζονται ειδικά προγράμματα για την οριστική αποκατάσταση των νεοπροσφύγων στην Ελλάδα. Η ευθύνη για την εφαρμογή αυτών των προγραμμάτων ανατέθηκε αρχικά στην Υπηρεσία Παλιννόστησης Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών. Στην πραγματοποίηση της αποστολής της είχε συμπαραστάτες τη Διακυβερνητική Επιτροπή Μετανάστευσης από την Ευρώπη, το Παγκόσμιο Συμβούλιο Εκκλησιών και τη Διεθνή Οργάνωση Προσφύγων. Το 1951 ανέλαβε τη διοικητική ευθύνη της εφαρμογής των προγραμμάτων η Επιτροπή Βοήθειας Προσφύγων Ελλάδος, ενώ το 1955 ιδρύθηκε το Συντονιστικό Συμβούλιο για τους Πρόσφυγες Αρμοδιότητας Ηνωμένων Εθνών και το 1958 η Υπηρεσία Προσφύγων Αρμοδιότητας Η.Ε. Τέλος, το

1960 με το Β.Δ. 682/14-9-1960 «Περί Οργανισμού Υπουργείου Προνοίας», η Υ.Π.Ε.Π.Π. μετονομάστηκε σε Διεύθυνση Αποκατάστασης Νέων Προσφύγων μέχρι το 1968, οπότε ενοποιήθηκε με τη Διεύθυνση Αποκατάστασης Παλαιών Προσφύγων στη νέα Διεύθυνση Αποκατάστασης Προσφύγων⁷¹.

Η περίθαλψη στους νεοπρόσφυγες περιλαμβάνει στεγαστική αποκατάσταση, οικιακό εξοπλισμό, επαγγελματική αποκατάσταση, επαγγελματική εκπαίδευση, ψυχιατρική περίθαλψη, γεροντική πρόνοια και γεωργική αποκατάσταση. Έτσι, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1967 αποκαταστάθηκαν στεγαστικά 2.000 οικογένειες σε ισάριθμα διαμερίσματα, πήραν οικιακό εξοπλισμό 2.500 οικογένειες, αποκαταστάθηκαν επαγγελματικά 844 πρόσφυγες, βοηθήθηκαν χρηματικά για να παρακολουθήσουν τεχνικές σχολές 630 σπουδαστές και 130 φοιτητές για να παρακολουθήσουν ανώτατες σχολές, δόθηκε ψυχιατρική περίθαλψη σε 31 ασθενείς. Για τη γεροντική πρόνοια λειτουργούν οι Στέγες Υπερηλικών Καρέα και Ρέντη, με 137 δωμάτια και 170 τροφίμους, ενώ καταβάλλεται γεροντικό επίδομα 500 δρχ. για μεμονωμένα άτομα και 750 δρχ. για ζεύγη που ζουν έξω από τις Στέγες. Τέλος αποκαταστάθηκαν γεωργικά 100 οικογένειες στη Βίγλα της Άρτας και 42 στα χωριά του Νομού Πιερίας, στις οποίες δόθηκε αγροτικός κλήρος, αγροικία, οικιακός και γεωργικός εξοπλισμός⁷².

4.10. Κοινωνική Ανάπτυξη

Κοινοτική Ανάπτυξη σύμφωνα με τον ορισμό που έδωσε ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, είναι η διαδικασία που οι κάτοικοι μιας κοινότητας ενώνουν τις προσπάθειές τους με τις προσπάθειες των κρατικών αρχών, με σκοπό να βελτιώσουν τις οικονομικές, κοινωνικές, πνευματικές συνθήκες της κοινότητάς τους, να ενσωματώσουν την κοινότητα στη ζωή του έθνους και να την κάνουν αυτόνομη και ικανή να συμβάλλει στην εθνική πρόοδο και ευημερία. Από τον ορισμό αυτό βγαίνει ότι η Κοινοτική Ανάπτυξη αποβλέπει να ανυψώσει το οικονομικό, κοινωνικό κι εκπαιδευτικό επίπεδο των μελών της κοινότητας, με την αξιοποίηση πολλών τομέων της κοινοτικής ζωής. Η Κοινοτική Ανάπτυξη εφαρμόζεται βασικά σε αγροτικές περιοχές που οι κοινότητες είναι καθυστερημένες και αντιμετωπίζουν βασικά προβλήματα για την ύπαρξή τους. Θεμελιώνεται και βασίζεται σε ορισμένες αρχές και πρώτα-πρώτα στην αρχή ότι θα πρέπει οι κάτοικοι της κοινότητας να

⁷¹ Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική Πρόνοια» Θέματα προγραμματισμού Ε1*, Αθήνα 1985, σελ. 102.

⁷² του ιδίου, σελ. 103.

αναγνωρίσουν ποιές ανάγκες υπάρχουν στην κοινότητά τους, να εξασφαλίσουν τις δυνατότητες συνεργασίας μεταξύ τους και της συμμετοχής τους στην κοινή προσπάθεια που τοποθετείται στα πλαίσια των ειδικών συνθηκών της κοινότητας. Η Κοινοτική Ανάπτυξη στην Ελλάδα άρχισε το 1948 με την εφαρμογή του προγράμματος «Πρόνοια δια της Εργασίας». Σύμφωνα με το πρόγραμμα που καταρτίστηκε σε συνεργασία με την Αμερικανική Αποστολή στην Ελλάδα έπρεπε: α) Να βοηθηθούν οι κοινότητες να απασχολήσουν τα υποαπασχολούμενα μέλη τους και πρώτα – πρώτα τους πρόσφυγες που κατέφυγαν στα «κέντρα ασφάλειας» στη διάρκεια της ανώμαλης εσωτερικής περιόδου στη χώρα μας. Άλλωστε γι' αυτούς βασικά επινοήθηκε το πρόγραμμα αυτό. β) Να αναπτυχθούν και να συσφιχθούν τα αισθήματα φιλαλληλίας και συνεργασίας ανάμεσα στους κατοίκους της κοινότητας. γ) Να δημιουργηθεί μια βάση στην προσπάθεια για την οικονομική ανάπτυξη της υπαίθρου της χώρας μας γενικότερα. Το πρόγραμμα λειτούργησε πολύ απλά: Πληρώνονταν ελαττωμένα μεροκάματα σε όσους εργάζονταν στα διάφορα κοινοτικά έργα, ενώ την πρωτοβουλία ποια έργα θα εκτελεστούν, την είχαν οι κοινότητες. Για να μπορέσουν να απασχοληθούν περισσότερα άτομα και να πλατύνει έτσι ο κύκλος της πρόνοιας, γίνονταν δεκτά για εργασία άτομα με ελαττωμένη ικανότητα και απαγορεύονταν οι υπερωρίες και οι πρόσθετες αμοιβές. Υπεύθυνο για την εφαρμογή του προγράμματος ήταν το Υπουργείο Κοινωνικής Πρόνοιας. Φορείς για την εκτέλεσή του ήταν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η χρηματοδότηση γινόταν από τον κρατικό προϋπολογισμό και από την Αμερικανική Βοήθεια. Το Πρόγραμμα «Πρόνοια – Εργασία», δεν ήταν ένα πρόγραμμα Κοινοτικής Ανάπτυξης στην ορθόδοξη μορφή του. Επειδή όμως περιλάμβανε ορισμένες αρχές κοινοτικής ανάπτυξης, μπορούσε πολύ σωστά να θεωρηθεί σαν αφετηρία εισαγωγής των σχετικών προγραμμάτων στην Ελλάδα.

Για το πρόγραμμα αυτό δαπανήθηκαν συνολικά 203.477.000 δραχμές και κατασκευάστηκαν ανάμεσα στα άλλα 6.727 χιλιόμετρα δρόμοι, 191 υδραγωγεία, εγγειοβελτιωτικά έργα σε 573.210 στρέμματα χωράφια και φυτεύτηκαν 590.200 δένδρα.

Παράλληλα με το πρόγραμμα «Πρόνοια – Εργασία» άρχισε να εφαρμόζεται από το 1950 και το πρόγραμμα «Κοινοτικά Έργα δι' Εθελοντικής Εργασίας». Την ευθύνη του προγράμματος την ανέλαβε το Υπουργείο Εσωτερικών και η Αμερικανική Αποστολή στην Ελλάδα. Καταβαλλόταν προσπάθεια να γίνονται έργα που προκαλούσαν τον ενθουσιασμό των κατοίκων, που πρόσφεραν εθελοντική εργασία,

και τέτοια έργα ήταν τα εξυγιαντικά, τα οδικά, τα εγγειοβελτιωτικά κ.ά. Εξάλλου, το 1951, άρχισαν να εφαρμόζουν το πρόγραμμα Κοινοτικών Έργων του Β.Ε.Ι. η Επιτροπή Δήμων και Κοινοτήτων και το Βασιλικό Εθνικό Ίδρυμα. Το Πρόγραμμα του Β.Ε.Ι. είχε σκοπό να ανυψώσει το βιοτικό, κοινωνικό και μορφωτικό επίπεδο των κατοίκων της υπαίθρου. Φορείς για την εκτέλεσή του ήταν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που πρότειναν τα έργα που πρέπει να γίνουν και ζητούσαν να τους βοηθήσει το Ίδρυμα, το οποίο και χρηματοδοτούσε τις κοινότητες με άτοκα δάνεια ή υπέδειχνε τη χρηματοδότησή τους στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, εφόσον επρόκειτο για έργα υψηλής οικονομικής απόδοσης που εξασφάλιζαν τη δυνατότητα σύντομης αποπεράτωσης με την σύμπραξη των κατοίκων της συγκεκριμένης κοινότητας. Με το Β.Δ. 19.11.1953 θεσπίσθηκε το πρόγραμμα των «Μικρών Κοινοφελών Έργων», στο οποίο συγχωνεύθηκαν τα δύο προπολεμικά προγράμματα (εγγειοβελτιωτικών και εξυγιαντικών έργων), τα δύο μεταπολεμικά (Πρόνοια-Εργασία και Κοινοτικών Έργων), ενώ παρέμεινε σε λειτουργία το πρόγραμμα Κοινοτικών Έργων του Βασιλικού Εθνικού Ιδρύματος και το Πρόγραμμα Κοινοτικής Ανάπτυξης, που εφαρμοζόταν κάτω από την εποπτεία του Β.Ε.Ι.⁷³

⁷³ Κάτσου, Αθ., *Κοινωνική Πρόνοια και δημόσια υγιεινή εις την Ελλάδα*, Τόμος Ελλάς, Αθήνα 1969, σσ. 50-51.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ:

ΚΡΑΤΟΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ: Ο ΘΕΣΜΟΣ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΚΔΟΧΗ ΤΟΥ

5.1. Η Ανάπτυξη Του Κράτους Πρόνοιας Στην Ελλάδα

Κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο με τον έντονο αναπτυξιακό χαρακτήρα δόθηκε, στην Ελλάδα, μικρή σημασία στην ανάπτυξη της συλλογικής κατανάλωσης και του κράτους πρόνοιας γενικότερα. Αντίθετα υπήρξε αυξανόμενο ενδιαφέρον για τα ζητήματα αυτά κατά την μετά το 1974 περίοδο όταν, όμως, τα σημάδια της κρίσης σε διεθνή κλίμακα ήταν ήδη ορατά και τα περιθώρια ανάπτυξης κράτους πρόνοιας είχαν αρχίσει να περιορίζονται.

Η περιορισμένη ανάπτυξη κράτους πρόνοιας δεν οδήγησε σε κρίση των συνθηκών κοινωνικής αναπαραγωγής. Ένα πρώτο επίπεδο ανάλυσης, του χαρακτήρα του ελληνικού κράτους πρόνοιας θα μπορούσε να αποτελέσει η σύνδεση του βαθμού ανάπτυξης των προνοιακών μηχανισμών με τα κοινωνικά συμφέροντα που αναφέρονται σ' αυτούς⁷⁴.

Αναφερόμενοι στους δύο σημαντικότερους πόλους κοινωνικού συμφέροντος (κεφάλαιο/εργασία) μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι τα βασικά στοιχεία της κατάστασης είναι τα ακόλουθα: από την πλευρά του κεφαλαίου στοιχεία όπως το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης της παραγωγικής διαδικασίας που χαρακτηρίζεται από τεχνολογική καθυστέρηση και το άμεσα συνδεδεμένο χαμηλό επίπεδο εξειδίκευσης της εργασιακής δύναμης, η περιορισμένη συγκέντρωση του κεφαλαίου, το περιορισμένο ειδικό βάρος του βιομηχανικού κεφαλαίου καθώς και ορισμένοι περισσότερο συγκυριακού χαρακτήρα παράγοντες όπως η υπερεπάρκεια εργατικού δυναμικού κατά την εποχή αυτή, δεν οδήγησαν, καθένας για διαφορετικούς λόγους, στην ανύψωση των προαπαιτούμενων για την εργασιακή δύναμη και, κατά προέκταση, στην τροφοδότηση συστηματικών πιέσεων για τη διεύρυνση της αναπαραγωγής της. Από την πλευρά της εργασίας υπάρχουν επίσης παράγοντες που οδήγησαν στην απουσία σχετικών πιέσεων: το συγκριτικά χαμηλό ποσοστό της μισθωτής εργασίας και των εργαζομένων στην παραγωγή – στοιχείο που συνδέεται με την ύπαρξη ισχυρού τομέα απλής εμπορευματικής παραγωγής στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό που σχετικοποιεί, άλλωστε, και την ίδια την ανάλυσή του αποκλειστικά με όρους καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής – περιορίζουν την έκταση

⁷⁴ Μαλούτας, Θ., Οικονόμου, Δ., *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, Αθήνα 1988, σελ. 35.

των ενδεχομένων πιέσεων. Παράλληλα, η επιβίωση ορισμένων παραδοσιακών δομών που διευκολύνουν την κοινωνική ολοκλήρωση – διευρυμένη οικογένεια, κυκλώματα αλληλοβοήθειας στη βάση κοινού τύπου καταγωγής και η μορφολογία του αστικού χώρου που επιτρέπει τη λειτουργία των παραπάνω – επέτρεψε τη λειτουργία τους ως υποκατάστατων των κρατικά οργανωμένων παροχών και συνέβαλε στη θεαματική ανάπτυξη της κατανάλωσης σηματοδύοντας, παράλληλα, την συνολική φυσιογνωμία της κοινωνικής αναπαραγωγής.

Η θεαματική ανάπτυξη της κατανάλωσης φαίνεται ασυμβίβαστη με το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης της παραγωγής και της παραγωγικότητας. Όμως, η κατανάλωση δεν είναι εξαρτημένη μόνο από την επέκταση της εσωτερικής ζήτησης που βασίζεται στην αγοραστική δύναμη των εργαζομένων ή/και στην ανάπτυξη του εγχώριου τμήματος II (παραγωγή καταναλωτικών αγαθών) – ούτε άλλωστε το τελευταίο είναι ομόλογο του εγχώριου τμήματος I (παραγωγή μέσων παραγωγής), αλλά είναι απόρροια και της «αυτόνομης» αύξησης της αξιόχρεης μέσο-στρωματικής ζήτησης.

Τόσο οι προνοιακές πολιτικές όσο και, γενικότερα, η κρατική πολιτική στην Ελλάδα απέβλεπαν πολύ λιγότερο στην (άμεση) καθοδήγηση του εργατικού δυναμικού μέσα και έξω από τα σύνορα της αγοράς εργασίας. Πολλές ερμηνείες μπορούν να δοθούν στο φαινόμενο, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται οπωσδήποτε η πολυμορφία και πολλαπλότητα των κοινωνικά κυρίαρχων συμφερόντων και η αδυναμία των παραγόντων που συνδέονται με την αγορά, είτε αυτοί βρίσκονται μέσα είτε έξω από το κράτος, να επιβάλλουν ένα κλασικό καπιταλιστικό εξορθολογισμό. Με την έννοια αυτή ένα συγκριτικά μεγάλο περιθώριο επιβίωσης ή/και ανέλιξης παρέμεινε στη διάθεση μιας ποικιλίας παραδοσιακών δομών καθώς η πολύ χαλαρότερη υπαγωγή στον καπιταλιστικό ορθολογισμό επέτρεψε την πιο αυτόνομη λειτουργία τους, με κοινωνικοποιητικές και αναπαραγωγικές συνέπειες. Έτσι, μπορούμε να ισχυρισθούμε ότι, αφού στην Ελλάδα οι κρατικές πολιτικές ήταν πολύ λιγότερο έντονες και αποτελεσματικές ως καταλύτες της προλεταριοποίησης σε σχέση με τη Δυτική Ευρώπη, υπάρχει ένας βαθιά ριζωμένος προσδιοριστικός παράγοντας της περιορισμένης ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας και της συλλογικής κατανάλωσης⁷⁵.

Το χαμηλό επίπεδο πίεσης σε συνδυασμό με τις δυνατότητες ανάπτυξης της κατανάλωσης με άλλα μέσα προσδιόρισε, συνεπώς, σε μεγάλο βαθμό την

⁷⁵ Πετμεζίδου - Τσουλουβή, Μ., *Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα 1992, σελ. 17.

περιορισμένη ανάπτυξη του προνοιακού χαρακτήρα του ελληνικού κράτους. Από την μια πλευρά, καθώς η Ελλάδα αποτελούσε κατά την περίοδο αυτή κοίτασμα φθηνής εργασιακής δύναμης δεν υπήρξαν σημαντικές πιέσεις για την ανάληψη από το κράτος μέρους του κόστους αναπαραγωγής της τελευταίας από την πλευρά συγκεκριμένων μερίδων του κεφαλαίου, όπως συνέβη σε μια σειρά δυτικών χωρών. Εξάλλου, αν η διαδικασία αυτή στη Δυτική Ευρώπη συνδέθηκε με πολιτικές συνθήκες όπου η διαδικασία νομιμοποίησης εξαρτάτο σε μεγάλο βαθμό από αυτήν, στην Ελλάδα τα πράγματα ήταν διαφορετικά. Μετά τον Εμφύλιο η κοινωνική ολοκλήρωση και η σταθερότητα του πολιτικού συστήματος βασίστηκε περισσότερο στην ανάπτυξη του καταπιεστικού σκέλους του κρατικού μηχανισμού και λιγότερο σε μια κοινοβουλευτικά αποκτούμενη συναίνεση και νομιμοποίηση. Περιορίστηκαν έτσι εξ ορισμού τα περιθώρια για συλλογικές πολιτικές διεκδικήσεις ενώ το διεκδικητικό δυναμικό διοχετεύτηκε στις πρακτικές εξατομίκευσης των κοινωνικών προβλημάτων και στην προσπάθεια υπέρβασής τους ως τέτοιων. Το πελατειακό σύστημα αλλά και οι λαϊκιστικές δομές που αναπτύχθηκαν μεταγενέστερα αποτέλεσαν σημαντικούς ευνοϊκούς παράγοντες προς αυτήν την κατεύθυνση.

Η απόκτηση νομιμοποίησης από την κυβερνητική εξουσία μέσω παροχών, αν και πιο περιορισμένη, υπήρξε, αλλά στράφηκε «προς τα μέσα» εξασφαλίζοντας με διάφορους τρόπους ικανοποιητικά επίπεδα κατανάλωσης για τους δημοσίους υπαλλήλους – υγεία, στέγασης – σε μία διαρκή προσπάθεια πολιτικού προσεταιρισμού των σχετικών στρωμάτων κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Εγγενές συστατικό αυτής της στρατηγικής ήταν οι εσωτερικές διαφοροποιήσεις στο δημοσιοϋπαλληλικό χώρο (που ως ένα σημείο σχετικοποιούν και την αντίθεση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής απασχόλησης. Αυτές οι διαφοροποιήσεις που αφορούν τα επίπεδα και τις μορφές παροχών αντανακλούν και τη σχετική δύναμη και πολιτική σημασία των διαφόρων υποομάδων – με τους στρατιωτικούς και τους δικαστικούς στον ένα πόλο και τους απλούς δημοσίους υπαλλήλους στον άλλο –, συμβάλλουν στην συντεχνιακή τους συγκρότηση – ιδιαίτερα των πιο προνομιούχων – και, έτσι, στη δημιουργία αρνητικών συνθηκών για την εμφάνιση κοινωνικής πίεσης για τη συνολική ανάπτυξη των παροχών του κράτους πρόνοιας. Οι περιοχές που φαίνονται να υποφέρουν λιγότερο από το πρόβλημα αυτό είναι οι περιοχές του κέντρου καθώς και εκείνες που είχαν αναπτυχθεί σημαντικά πριν από το πόλεμο. Ο βασικός λόγος στην περίπτωση αυτή πρέπει να έχει σχέση με τη μακρότερη περίοδο κατά την οποία μπορούσαν να πραγματοποιηθούν σχετικά έργα, με την κεντρικότητα

των περιοχών καθώς και με το γεγονός ότι οι πρόσφατα αστικοποιημένες περιοχές είναι εκείνες που «υπέστησαν» πιο έντονα το μεταπολεμικό πρότυπο αστικοποίησης.

Από την άλλη πλευρά, ένα χαρακτηριστικό που συνδέεται με την περιορισμένη ανάπτυξη των μέσων συλλογικής κατανάλωσης είναι ο χαμηλός βαθμός κοινωνικού διαχωρισμού του αστικού χώρου ο οποίος συμβαδίζει και ακολουθεί την περιορισμένη κοινωνική πόλωση. Στα επαρχιακά κέντρα ο χαμηλός αυτός διαχωρισμός ερμηνεύεται από παράγοντες όπως το μικρό μέγεθος, η μικρο-μεσαία κοινωνική στρωμάτωση και η αυξημένη κινητικότητα του πληθυσμού. Στις μεγάλες πόλεις η γρήγορη ανάπτυξη, ο τύπος αστικοποίησης που εμπεριέχει την κοινωνική εξάπλωση της μικρής ιδιοκτησίας γης στον αστικό χώρο – εμπόδιο στους μηχανισμούς κοινωνικοχωρικού διαχωρισμού – ο τύπος αγροτικής εξόδου ο οποίος, μέσω οικογενειακών ή κοινού τύπου καταγωγής κυκλωμάτων, οδήγησε στην εγκαθίδρυση σταθεροποιητικών διαύλων και αναλογιών μεταξύ τύπου καταγωγής και τύπου εγκατάστασης στις αστικές περιοχές και, τέλος, οι περιορισμένες απαιτήσεις όσον αφορά την κινητικότητα της εργασιακής δύναμης δεν αποσταθεροποίησαν την ήδη διαμορφωμένη κατάσταση. Η απουσία μεγάλης έκτασης πολεοδομικών παρεμβάσεων που περιόρισε την απότομη αλλαγή της κοινωνικής φυσιογνωμίας σε συγκεκριμένες περιοχές καθώς και η μικρή ανάπτυξη της κρατικά οργανωμένης συλλογικής κατανάλωσης δεν ευνόησαν, και αυτές επίσης, τον έντονο κοινωνικό διαχωρισμό του αστικού χώρου μέσω επιπτώσεων στις τιμές γης. Η διαφοροποίηση των τιμών γης συνδέεται λιγότερο με λειτουργικές χωρικές ανισότητες (έστω και αν αυτές δεν είναι ανύπαρκτες) και περισσότερο με το χρόνο και τον τρόπο ενσωμάτωσης των διαφόρων περιοχών στις διαδικασίες αστικοποίησης μέσω του διπλού μηχανισμού μιας πρώτης – συχνά αυθαίρετης – δόμησης και μιας δεύτερης φάσης που έγκειται στην ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων της προηγούμενης φάσης στο σχέδιο πόλης και την κατασκευή πολυκατοικιών με αντιπαροχή (που αποτελεί και κεντρικό στοιχείο της δεύτερης αυτής φάσης)⁷⁶.

Αυτή η κατάσταση στο πεδίο των προνοιακών πολιτικών, τόσο στο α-χωρικό όσο και στο χωρικό επίπεδο, ήταν κυρίαρχη κατά τη διάρκεια των τριών πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών – και σε κάποιο βαθμό συνεχίζει να είναι. Η στροφή προς το κράτος πρόνοιας έχει ασφαλώς σχέση με τη γενικευμένη στη Νότια Ευρώπη κατά την περίοδο αυτή προσπάθεια για ένα νέο consensus όπου, μετά τις δικτατορίες, η

⁷⁶ Πετράκη, Γ., *Κοινωνικοί αναχαιτισμοί και φιλοδοτικές πολιτικές διαχείρισης και ελέγχου της εργασίας*, Αθήνα 1993, σσ. 36-37.

αριστερή αντιπολίτευση ανέστειλε τις επαναστατικές της επιδιώξεις με την είσοδό της στη σφαίρα της νόμιμης πολιτικής ζωής και η δεξιά υιοθέτησε αντίστοιχα κάποιες πολιτικές παροχών. Η κατεύθυνση αυτή αποτέλεσε προσπάθεια νομιμοποίησης προσανατολισμένη στο δυτικο-ευρωπαϊκό πρότυπο, το οποίο όμως γινόταν όλο και πιο παρωχημένο στις χώρες που δημιουργήθηκε, με την επιδείνωση της κρίσης του κράτους προνοίας και των κεϋνσιανών πολιτικών και, σε τελική ανάλυση, του φορντιστικού μοντέλου ανάπτυξης.

5.2. Κύρια Χαρακτηριστικά Του Συστήματος Γης Και Κατοικίας

Τα κύρια χαρακτηριστικά του ΣΓΚ στη μεταπολεμική περίοδο ήταν τα εξής:

1. Ο κλάδος κατασκευής κατοικιών παρουσίασε εξαιρετικά μεγάλη ανάπτυξη και σταθερά υψηλή συμμετοχή στη συνολική οικονομική δραστηριότητα. Στην περίοδο 1948-1965 οι επενδύσεις σε κατοικίες αντιπροσωπεύουν κατά μέσο όρο το 25,9% του συνολικού ακαθάριστου σχηματισμού κεφαλαίου, ενώ ως ποσοστό του ΑΕΠ κυμαίνονται συνήθως μεταξύ 5,5% και 9,0%. Τα μεγέθη αυτά έστω και αν δεν δικαιολογούν τη μυθολογία για μια αφύσικη «υπεράνπτυξη» του κλάδου είναι σαφώς υψηλά με διεθνή κριτήρια.

2. Η οικοδόμηση κατοικιών υπήρξε σχεδόν αποκλειστικά έργο του ιδιωτικού τομέα. Η κατασκευαστική δραστηριότητα του δημοσίου υπήρξε περιθωριακή και φθίνουσα και η συμμετοχή της στον ακαθάριστο σχηματισμό κεφαλαίου στην κατοικία κυμάνθηκε από 2,0% ως 15,0% στη δεκαετία του '50 και από 1,0% ως 3,0% έκτοτε. Συνολικά, μόνο 1,7% των κατοικιών που κτίστηκαν μεταπολεμικά κατασκευάστηκαν από δημόσιους φορείς και αυτό αν ληφθεί υπόψη μόνο η νόμιμη οικοδόμηση.

3. Στο πλαίσιο του ιδιωτικού κατασκευαστικού τομέα διακρίνονται δύο υποσυστήματα παροχής κατοικίας: παραγωγή για την αγορά, παραγωγή επί παραγγελία. Και στις δύο περιπτώσεις οι επιχειρήσεις χαρακτηρίζονται από χαμηλό τεχνολογικό επίπεδο, μικρή συγκέντρωση του κεφαλαίου και βιοτεχνικές ή απλές εμπορευματικές δομές. Το φαινόμενο της τεχνολογικής και οργανωτικής καθυστέρησης της οικοδομικής βιομηχανίας είναι διεθνές: μια σειρά λόγων μεταξύ των οποίων κεντρική θέση έχει η σημασία του έγγειου παράγοντα έχουν ως συνέπεια την παραμονή της στο στάδιο της τυπικής και όχι πραγματικής κυριαρχίας του κεφαλαίου στη διαδικασία εργασίας και της επιβολής της λογικής του κυκλοφορούντος κεφαλαίου στη συνολική διαδικασία αξιοποίησης. Στην Ελλάδα τα

φαινόμενα αυτά είναι ακόμα πιο έντονα. Εν τούτοις, η προκύπτουσα μείωση της παραγωγικότητας δεν είχε, στις τρεις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, άμεσες επιπτώσεις στο κόστος στέγασης, γιατί αυτό μειωνόταν με άλλους τρόπους: η τεχνολογική και οργανωτική καθυστέρηση του κλάδου κατασκευής κατοικιών άρχισε να γίνεται πραγματικό εμπόδιο στην (εκτακτική) ανάπτυξή του μόνο με την είσοδο του ΣΓΚ στην κρίση της τρέχουσας δεκαετίας.

4. Η συμμετοχή των στεγαστικών πιστώσεων στη χρηματοδότηση της παραγωγής κατοικιών ήταν, σχεδόν σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο, πολύ περιορισμένη με διεθνή κριτήρια. Πρόκειται για ιδιοτυπία σε διεθνή κλίμακα, δεδομένου ότι η ισχυρή και επιδοτούμενη δανειοδότηση αποτελεί κεντρικό στοιχείο της στεγαστικής πολιτικής στο σύνολο σχεδόν των χωρών του ΟΟΣΑ. Το γενικευμένο αυτό χαρακτηριστικό δεν είναι παρά η άλλη όψη του γεγονότος ότι ο κυριότερος περιοριστικός παράγοντας για την κατασκευή κατοικιών είναι η δυσκολία άντλησης χρηματοδοτικών πόρων, πρόβλημα που, ακριβώς, απουσίαζε στην ελληνική περίπτωση.

5. Ενώ η δυτικοευρωπαϊκού τύπου άμεση ανάμειξη του κράτους στη στέγαση ήταν περιθωριακή, η ιδιωτική οικοδόμηση αναπτύχθηκε με ισχυρή κρατική υποστήριξη που μπορεί να εντοπισθεί σε τέσσερα επίπεδα: ανοχή της δωρεάν ιδιοποίησης κοινωνικού και φυσικού κεφαλαίου, φορολογική υποστήριξη, φιλελεύθερη πολιτική ενοικίων, πολιτική γης.

6. Οι κύριοι προσδιοριστικοί παράγοντες της ανάπτυξης του κλάδου ήταν η ευνοϊκή εξέλιξη του συνολικού διαθέσιμου ιδιωτικού εισοδήματος, της ρευστότητας και της τελικής ζήτησης αφ' ενός και η καθήλωση του κόστους κατασκευής σε σχετικά χαμηλά επίπεδα.

7. Η δημιουργία οικοδομήσιμου εδάφους από τη μεριά του κράτους έγινε κυρίως μέσω θεσμικών μηχανισμών: επεκτάσεις των σχεδίων πόλεως, αυξήσεις των συντελεστών δόμησης, ανοχή/διευκόλυνση της οικοπεδοποίησης της περιαστικής γης. Αντίθετα, υπήρξε σαφώς υποβαθμισμένη η ενεργητική πλευρά της κρατικής παρέμβασης στην παραγωγή οικοδομήσιμου εδάφους (επενδύσεις σε τεχνική υποδομή και κοινωνικό εξοπλισμό). Σε εκτεταμένες περιοχές που εντάχθηκαν στο σχέδιο πόλης ή που ανοικοδομήθηκαν μεταπολεμικά η μόνη ουσιαστικά παράμετρος αστικότητας υπήρξε η κατασκευή μιας στοιχειώδους οδικής υποδομής που εξασφάλιζε την προσπελασιμότητα προς το κέντρο της πόλης. Οι προσανατολισμοί αυτοί υπογραμμίζονται από το γεγονός ότι, ανάμεσα στους διάφορους τρόπους

θεσμικής παραγωγής οικοδομικού εδάφους, περισσότερο και από τις επεκτάσεις χρησιμοποιήθηκε συστηματικά η καθαρά λογιστική μέθοδος της αύξησης των συντελεστών δόμησης που δεν απαιτεί ούτε το ελάχιστο κόστος της ένταξης στο σχέδιο γιατί μπορεί να στηριχτεί σε εντατικότερη χρήση προϋπάρχουσας υποδομής. Αύξητικές επιπτώσεις στο διαθέσιμο για οικοδόμηση έδαφος είχε τέλος και η ανοχή ή/και ουσιαστική υποκίνηση της κατάτμησης της αγροτικής περιαστικής γης. Επρόκειτο και πάλι για δημιουργία οικοδομήσιμης γης χωρίς δαπάνες κατασκευής υποδομής· στην περίπτωση αυτή ωστόσο ο μηχανισμός δεν ήταν καν θεσμικός με την θετική έννοια του όρου αλλά βασιζόταν στην απάρνηση από το Κράτος της εξουσίας ελέγχου και ρύθμισης των δικαιωμάτων οικοδόμησης που συνδέονται με την έγγειο ιδιοκτησία.

8. Η αύξηση του αποθέματος οικοδομήσιμου εδάφους είχε ως τελικό αποτέλεσμα την αύξηση της προσφοράς στην κτηματαγορά. Στο σημείο αυτό βρίσκεται το κομβικό σημείο σύνδεσης των συστημάτων γης και κατοικίας, διότι η ταχύτατη επέκταση της προσφοράς οικοπέδων έκανε δυνατή την επίλυση προβλημάτων εγγενών στον στεγαστικό τομέα: του «έγγειου εμποδίου» και της τάσης αύξησης των τιμών γης σε πραγματικούς όρους.

Η αντιμετώπιση του έγγειου εμποδίου (το οποίο έγκειται στη δυνατότητα των ιδιοκτητών γης να αρνηθούν τη διοχέτευση στην αγορά των ιδιοκτησιών τους, σε συνδυασμό με τον μοναδικό και μη υποκαταστάσιμο χαρακτήρα των συγκεκριμένων τμημάτων του εδάφους που ζητούνται για την χωροθέτηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων) βασίστηκε στην αύξηση του αποθέματος και στη μικρή ιδιοκτησία. Ο μηχανισμός αυτός λειτούργησε κυρίως στις περιφερειακές ζώνες της λαϊκής μικροοικοδόμησης. Στις ήδη οικοδομημένες περιοχές σε προηγούμενες φάσεις της ανάπτυξης των πόλεων (συνοικίες με μονοκατοικίες ή διπλοκατοικίες), η ενεργής επανένταξή τους στην αγορά γης υποκινήθηκε από το θεσμικό πλαίσιο της αντιπαροχής που υπήρξε τρόπος αύξησης της προσφοράς όχι μέσω της αύξησης του συνολικού οικοπεδικού αποθέματος αλλά μέσω της επιτάχυνσης της κυκλοφορίας του υπάρχοντος. Το τελικό αποτέλεσμα ήταν ότι η προσφορά γης (όπως και η προσφορά κατοικίας) υπήρξε σχεδόν πλήρως ελαστική.

9. Παράλληλα, η διάρθρωση του συστήματος αστικής γης επέτρεψε την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν από την τάση της γαιοπροσόδου να αυξάνει, με την οικονομική μεγέθυνση και της αστική επέκταση, σε πραγματικές τιμές. Ενώ έλειψε κάθε πολιτική άμεσης παρέμβασης ή ελέγχου του κράτους και η

διαμόρφωση των τιμών γης αφέθηκε στην αγορά, αυτές, παρά το γεγονός ότι αυξήθηκαν σημαντικά, δεν υπήρξαν περιοριστικός παράγοντας της οικοδομικής δραστηριότητας, κάτι που προκύπτει από την ίδια την ανάπτυξη της τελευταίας καθώς και από την ευνοϊκή εξέλιξη των στεγαστικών συνθηκών.

Σε σημαντικό βαθμό το αποτέλεσμα αυτό οφείλεται στο ότι από τις δύο ομάδες συνιστωσών της γαιοπροσόδου, μονοπωλιακής και οριακής προέλευσης αντίστοιχα, μια σειρά χαρακτηριστικών του ΣΓΚ παρεμπόδισε την ανάπτυξη των πρώτων. Οι μονοπωλιακές γαιοπρόσοδοι βασίζονται σε δύο προϋποθέσεις: στενότητες στο απόθεμα γης και ικανότητα των γαιοκτημόνων να επωφελούνται απ' αυτές (ή και να τις προκαλούν) μέσω στρατηγικών αναμονής. Τόσο η αύξηση των αποθεμάτων όσο και η μικροϊδιοκτησία παρεμπόδισαν αυτά τα ενδεχόμενα. Βέβαια με τους τρόπους αυτούς περιορίστηκαν οι γαιοπρόσοδοι μονοπωλιακής προέλευσης (καθαρή μονοπωλιακή και απόλυτη) και όχι οι διαφορικές οι οποίες είναι αναπόφευκτα προϊόντα της αστικής επέκτασης. Οι διαφορικές γαιοπρόσοδοι, σε αντίθεση με τις μονοπωλιακές δεν εισέρχονται όμως στο κόστος παραγωγής αλλά τις τελικές τιμές. Οι ανασταλτικές επιπτώσεις τους στις οικοδομικές επιχειρήσεις και τη δραστηριότητά τους είναι έτσι πολύ λιγότερο έντονες⁷⁷.

5.3. ΣΓΚ και συσσώρευση

Κάποιες εξελίξεις έφεραν κάποια μεσαία και κατώτερα στρώματα στο πολιτικό προσκήνιο, δεν υπήρξε όμως γενικά οργανωτική συγκρότηση των στρωμάτων που συνδέονταν με το ΣΓΚ σε ομάδες συμφερόντων όπως στο πλήρες λαϊκιστικό πρότυπο· με την εξαίρεση κάποιων επαγγελματικών κατηγοριών που εμφάνισαν στοιχεία συντεχνιακής οργάνωσης τα στρώματα αυτά δεν ξεπέρασαν τη μορφή χαλαρών συναθροίσεων ατομικών επιδιώξεων. Κατά μείζονα λόγο δεν υπήρξαν κόμματα οργανωμένα σε λαϊκιστική βάση.

Τα παραπάνω έχουν σχέση με μακροχρόνιες δομές της ελληνικής κοινωνίας που οι ρίζες τους ανάγονται στην προπολεμική περίοδο. Οι κοινωνικοπολιτικές επιπτώσεις του ΣΓΚ συνδέονται όμως παράλληλα με ορισμένες καθαρά μεταπολεμικές εξελίξεις. Η έξοδος από τη δεκαετία του '40 και τον εμφύλιο πόλεμο συνοδεύτηκε από την ιδεολογικοπολιτική αυτονόμηση ευρύτατων λαϊκών στρωμάτων, την αποδιοργάνωση ή καταστροφή σημαντικού μέρους των

⁷⁷ Βουτυρά, Στ., *Κοινωνική Πολιτική*, Εκδόσεις Α. Αναστασίου, Αθήνα 1980, σσ. 42-45.

παραδοσιακών μεσαίων στρωμάτων και τον σοβαρό κλονισμό του συνασπισμού εξουσίας. Οι αντιθέσεις των κοινωνικών δυνάμεων ήταν πολύ πιο οξυμένες απ' ό τι στη Δύση και είχε δημιουργηθεί σοβαρό πρόβλημα ηγεμονίας. Στις αρχές της πρώτης μεταπολεμικής δεκαετίας, βασική πολιτική επιδίωξη από την πλευρά των αρχουσών τάξεων ήταν έτσι η ανασυγκρότηση του συνασπισμού εξουσίας και από την πλευρά του κράτους η ανάκτηση της κλονισμένης νομιμοποίησης. Η τελευταία επιδίωξη δυσχεραινόταν από το ότι ένα από τα επακόλουθα της προσπάθειας να παρεμποδισθεί η αμφισβήτηση των μετεμφυλιακών κοινωνικοπολιτικών ισορροπιών ήταν η παραμόρφωση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Το αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας, που εκφράζεται με το λεγόμενο παρασύνταγμα και την ιδεολογία και πρακτική της «εθνικοφροσύνης», ήταν ότι η πολιτική σταθερότητα βασιζόταν περισσότερο στην καταστολή και λιγότερο στη συναίνεση. Με δεδομένο ότι οι ίδιες οι κρατικές πρακτικές υπονόμευαν την επίτευξη νομιμοποίησης στο διαδικαστικό επίπεδο, αυτή έπρεπε να επιτευχθεί στο επίπεδο του περιεχομένου των ακολουθούμενων πολιτικών. Τα περιθώρια για κάτι τέτοιο μέσω της αναδιανεμητικής λειτουργίας του προϋπολογισμού κατά το δυτικό πρότυπο ήταν ωστόσο περιορισμένα διότι ισοδυναμούσαν με ένα τύπο ρύθμισης σε αναντιστοιχία με το καθεστώς συσσώρευσης. Η απόκτηση νομιμοποίησης και η ανασυγκρότηση του συνασπισμού εξουσίας επιδιώχθηκε έτσι με μια διπλή στρατηγική, που εν μέρει αναπαρήγαγε παλαιότερες ιδιαιτερότητες της ελληνικής κοινωνίας: το ένα σκέλος της υπήρξε η επέκταση της δημόσιας απασχόλησης και το άλλο η προώθηση του μικρού κερδοσκοπικού κεφαλαίου⁷⁸.

Στην επίτευξη του πρώτου στόχου το ΣΓΚ συνέβαλε, επικουρικά προς άλλους μηχανισμούς, μέσω του συστήματος στεγαστικών δανείων. Οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι υπάλληλοι των ΝΠΔΔ, οι στρατιωτικοί και οι τραπεζικοί απέκτησαν προνομιακή πρόσβαση σε ένα σύστημα στεγαστικών δανείων που γενικά ήταν ιδιαίτερα ασθενές και άφηγε ακάλυπτες τις κοινωνικές ομάδες με τα μεγαλύτερα προβλήματα στέγασης. Παρατηρήθηκε έτσι στο ειδικό αυτό πεδίο κάτι που στο πλαίσιο του κράτους προνοίας και της ανάπτυξης της συλλογικής κατανάλωσης υπήρξε ευρύτερο φαινόμενο: η δημιουργία τομεακών αντιθέσεων (τομεακών αναφορικά προς τον ιδιωτικό ή δημόσιο τομέα), δηλαδή της γένεσης νέων διαχωριστικών γραμμών κοινωνικών ανισοτήτων που οφείλονται σε μέτρα δημόσιας πολιτικής που παρέχουν

⁷⁸ Μαλούτης, Θ., Οικονόμου, Δ., *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, Αθήνα 1988, σσ. 59-60.

επιδοτήσεις, φοροαπαλλαγές και ρυθμίσεις προσανατολισμένες ειδικά στην κατανάλωση. Για την κατανόηση των πολιτικών προτεραιοτήτων της στεγαστικής πολιτικής πρέπει εδώ να ληφθεί υπόψη ότι αν και το σύστημα στεγαστικών δανείων άφηνε ουσιαστικά ακάλυπτες όλες τις κοινωνικές ομάδες που δρούσαν στο πλαίσιο του ιδιωτικού τομέα, η δυσμενής μεταχείριση των μεσοστρωμάτων που συνδέονταν με το ΣΓΚ αντισταθμίζεται από το γεγονός ότι αποτελούσαν τους κύριους αποδέκτες των ωφελειών που προέκυπταν από την ανάπτυξη της οικοδομικής δραστηριότητας και από την ανακατανομική λειτουργία της γαιοπροσόδου. Η δημοσιουπάλληλία, αντίθετα, δεν είχε μια ανάλογη λειτουργική σχέση με το ΣΓΚ και επομένως η μέσω αυτού κοινωνικοπολιτική της ενσωμάτωσης μπορούσε να διέλθει μόνο μέσα από άμεσες μεταβιβάσεις πόρων από τον προϋπολογισμό. Συνεπώς, η πραγματική τομεακή αντίθεση τοποθετείται στην πραγματικότητα στο επίπεδο μισθωτοί του ιδιωτικού/μισθωτοί του δημόσιου τομέα και δεν επεκτείνεται σε μια γενικότερη αντιπαράθεση ιδιωτικού και δημοσίου.

Ο αποφασιστικότερος ρόλος του ΣΓΚ ως προς την παραπάνω στρατηγική αφορά όμως το δεύτερο σκέλος της. Κατ' αρχάς συνέβαλε άμεσα στην τροποποίηση της κοινωνικής διαστρωμάτωσης, αυξάνοντας το ποσοστό μιας σειράς κοινωνικών ομάδων που αναπτύχθηκαν γύρω από ή συνδέονται με τέσσερις άξονες:

- την *οικοδομήσιμη γη*, που υπήρξε στη βάση ενός κυκλώματος που ξεκινά από τους αγρότες των περιφερειακών ζωνών και μέσω των οικοπεδικών επιχειρήσεων φθάνει στους τελικούς μικροϊδιοκτήτες.
- την *κατασκευή*, στην οποία εμπλέκονται το κεφάλαιο των κλάδων που ήταν συνδεδεμένοι με την οικοδομή, οι εργολάβοι, οι μελετητές και τα κατασκευαστικά συνεργεία.
- την *κυκλοφορία* του προϊόντος κατοικία υπό τη μορφή ενοικιαζόμενων κατοικιών, που αντιπροσωπεύουν μια ειδική μορφή μικρού εμπορικού κεφαλαίου.
- την *κατανάλωση* της κατοικίας, και εδώ αναφέρομαι τόσο στη βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών όσο και στη δημιουργία κοινωνικών τομών που τέμνουν κάθετα τις οριζόντιες ταξικές διαιρέσεις στη βάση παραγόντων δευτερογενούς ταξικής δόμησης όπως η ιδιοκατοίκηση ή οι τομεακές αντιθέσεις στις σχέσεις κατανάλωσης. Το ΣΓΚ αποτέλεσε ένα από τα κύρια

πεδία εμφάνισης πολυσθενών κοινωνικών υποκειμένων στην ελληνική κοινωνία⁷⁹.

Ο κοινωνικός χαρακτήρας αυτών των ομάδων ήταν πολλαπλός, αλλά ο κοινός παρανομαστής τους ήταν ότι στην πλειοψηφία τους εντάσσονταν στο χώρο που περιγραφικά μπορεί να αποκληθεί «μεσοστρώματα» είτε από την άποψη του κύριου ταξικού τους προσδιορισμού είτε από την άποψη της δευτερεύουσας ταξικής ένταξης. Συμπεριλαμβάνουν:

α) μικροαστικά στρώματα (αυτοαπασχολούμενοι ή μικροί εργοδότες που δραστηριοποιούνται στην κατασκευαστική διαδικασία), νέα από την άποψη του χρόνου διαμόρφωσής τους αλλά παλαιά από δομική άποψη· αποτελούν στην ουσία πιο «σύγχρονες» εκδοχές των παραδοσιακών μικροαστών και όχι τμήματα της «νέας μικροαστικής τάξης».

β) ομάδες που αποσπών προσόδους από τη γη ή/και από την ενοικίαση κατοικιών – συνήθως συμπληρωματικές προς κάποιο κύριο εισόδημα.

γ) κατηγορίες που θεμελιώνονται όχι στις σχέσεις παραγωγής ή διανομής αλλά στη διαφορική τους θέση στις διαδικασίες κατανάλωσης.

Σε επίπεδο δομικής προδιάθεσης οι παραπάνω κοινωνικές ομάδες, στο μέτρο που προσπορίζονται εισοδήματα όχι υπό την μορφή του μισθού αλλά μέσω της ανταλλαγής και της αγοράς τείνουν πολύ περισσότερο από την εργατική τάξη αλλά και τους μη παραγωγικούς μισθωτούς σε πολιτικοϊδεολογικές θέσεις ευνοϊκές προς τις κυρίαρχες κοινωνικές σχέσεις. Στην περίπτωση τους όμως η αγορά συγκροτήθηκε σε μεγάλο βαθμό με την προστασία, την παρέμβαση ή/και την παροχή προνομίων από το κράτος. Το γεγονός αυτό υπερκαθόρισε την πραγματική στάση τους με την καλλιέργεια μιας κρατικιστικής ιδεολογίας που αντανάκλασε το γεγονός ότι η ολοκλήρωσή τους ήταν εξαρτημένη καθοριστικά από το κράτος. Τουλάχιστον στις δύο πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες η εξάρτηση αυτή είχε ως αποτέλεσμα την πολιτική και ακόμα περισσότερο ιδεολογική ενσωμάτωση των περισσοτέρων. Τα στρώματα που αναπτύχθηκαν γύρω από το ΣΓΚ, σε στενή διαπλοκή/επικάλυψη με τα νέα μεσοστρώματα της πόλης, προσανατολίστηκαν εκλογικά στα αστικά κόμματα και υπήρξαν κινητήρια δύναμη της κυρίαρχης στη μεταπολεμική περίοδο κοινωνικής συμμαχίας, όχι μόνο με την έννοια της άμεσης εκλογικής συμπεριφοράς αλλά και μ' αυτή της συμβολής στον ατομικιστικό κρατοκεντρισμό της ελληνικής κοινωνίας.

⁷⁹ Καλακοπούλου, Μ., *Η κοινωνική πρόνοια ως επιστήμη*, Αθήνα 1964, σελ. 45.

Παράλληλα, και όσον αφορά τις προσοδούχες ομάδες ή τις κατηγορίες που προσδιορίζονται από τις σχέσεις κατανάλωσης (και ενδεχόμενα και από σχετικές τομεακές αντιθέσεις), η ίδια η ύπαρξή τους συνέβαλε στη διάσπαση της ιδεολογικοπολιτικής συνοχής των κυριαρχούμενων τάξεων και στη διάδοση μιας μικροαστικής υποκουλτούρας που ακόμα και όταν δεν εκφραζόταν εκλογικά είχε σημαντικές πολιτικές επιπτώσεις. Συνολικά, το ΣΓΚ συνέβαλε αποφασιστικά στην ανασυγκρότηση του συνασπισμού εξουσίας και στο ξεπέραςμα της κρίσης νομιμοποίησης που σοβούσε στις αρχές αυτής της περιόδου.

Μηχανισμοί του κράτους προνοίας (αλλά και του κράτους δικαίου εν μέρει) που στις αναπτυγμένες χώρες ανέλαβαν το έργο της απόσπασης μαζικής νομιμοφροσύνης, υποκαταστάθηκαν μ' αυτή την έννοια από το ΣΓΚ, με τρόπο προσαρμοσμένο στις δομές και τον συσχετισμό δυνάμεων της ελληνικής κοινωνίας: όχι βάσει της αναδιανεμητικής λειτουργίας του προϋπολογισμού αλλά μέσω της «κατασκευής» ενός ειδικού πεδίου που απετέλεσε προνομιακό χώρο συγκρότησης των οικοδομικών στρωμάτων. Στο μέτρο που η ίδια η ανάπτυξη του ΣΓΚ (και άρα και αυτή των συσχετισμένων μαζί του στρωμάτων) βασιζόταν σε μια σειρά παράνομες ή ημιπαράνομες πρακτικές, νομιμοποιείτο με μία έννοια και η ίδια η υπολειτουργία του κράτους δικαίου, καθιστώντας την σχεδόν συνιστώσα του «γενικού συμφέροντος». Αφ' ετέρου, αποτελώντας πεδίο προσπορισμού εισοδημάτων προστατευμένο και πλαισιωμένο από το κράτος, κάλυπτε την απουσία «κλασικών» οικονομικών μηχανισμών νομιμοποίησης χωρίς ιδεολογικοπολιτικό κόστος. Επιπλέον, η πολιτική διάσταση της κρατικής υποστήριξης προς το ΣΓΚ είχε το πρόσθετο προσόν ότι συνδυάστηκε με, και ενίσχυσε, την οικονομική λογική αυτής της υποστήριξης. Μία ειδική πλευρά αυτής της σύγκλισης έγκειται στο ότι οι ομάδες που πλούτισαν στη δεκαετία του '40 αποτέλεσαν και μία από τις αφετηρίες των νέων μεσαίων στρωμάτων, ενώ ταυτόχρονα ο πλουτισμός τους υπήρξε μία από τις πηγές χρηματοδότησης του στεγαστικού τομέα. Το φαινόμενο όμως είναι γενικότερο και θα μπορούσε να συνοψιστεί στο ότι η ανάπτυξη του ΣΓΚ ανταποκρίθηκε στην ανάγκη συνδυασμού της ανασυγκρότησης του συστήματος πολιτικής κυριαρχίας με μια στρατηγική επιτάχυνσης της συσσώρευσης βασισμένη σε άμεσα υψηλά κέρδη. Η σύνθεση των στόχων αυτών ήταν κάθε άλλο παρά εξ ορισμού μη αντιφατική και η δυνατότητα του ΣΓΚ να τους εξυπηρετήσει είχε καθοριστική σημασία. Επιπλέον, αυτό γινόταν με ελάχιστο δημοσιονομικό κόστος.

Για να συνοψίσουμε όσα προηγήθηκαν, το ΣΓΚ στη μεταπολεμική Ελλάδα υπήρξε λειτουργικό ισοδύναμο βασικών μηχανισμών του κράτους πρόνοιας των αναπτυγμένων δυτικών χωρών, λειτουργώντας ανάλογα προς την πολιτική ρύθμισης της συσσώρευσης μέσω του χειρισμού της τελικής ζήτησης, την πολιτική απόσπασης της μαζικής συναίνεσης μέσω των προνοιακών παροχών και την παρέμβαση στη διαδικασία αναπαραγωγής της εργασιακής δύναμης. Είναι αυτονόητο, βέβαια, ότι οι αναλογίες αυτές είναι σχετικές και δεν αποτελούν υποκατάστατα με τη στενή έννοια του όρου αλλά πρέπει να νοηθούν στο πλαίσιο των ειδικών χαρακτηριστικών της ελληνικής κοινωνίας, των οποίων συνέβαλαν τόσο στην σταθεροποίηση όσο και στην ενδυνάμωση. Παράλληλα, ένα είδος αντιστροφής χαρακτηρίζει τις κρατικές πολιτικές στα πεδία της στέγασης, της αστικής γης και της πολεοδομικής οργάνωσης. Ενώ στις ανεπτυγμένες χώρες η παρέμβαση στον αστικό χώρο υπήρξε άμεσο στοιχείο των προνοιακών πολιτικών, στην Ελλάδα ο ρόλος τους ήταν η υποστήριξη και πλαισίωση της ανάπτυξης του ΣΓΚ στο επίπεδο της αγοράς και των ιδιωτικών φορέων. Οι προνοιακές συνέπειες, είναι προϊόντα της λειτουργίας του ΣΓΚ και όχι άμεσα των χωρικών κρατικών πολιτικών. Το γεγονός αυτό δεν σημαίνει, όπως θεωρείται συχνά, ότι οι πολιτικές αυτές ήταν ανύπαρκτες, αλλά ότι η ανάλυσή τους δεν μπορεί να έχει ως αφετηρία το περιεχόμενο των αντίστοιχων πολιτικών στις ευρωπαϊκές χώρες. Προϋπόθεση για να γίνουν κατανοητές είναι η τοποθέτησή τους στο πλαίσιο του συγκεκριμένου ρόλου και των προσδιοριστικών παραγόντων της λειτουργίας του ελληνικού κράτους.

5.4. Περίοδος Ανυπαρξίας Περιφερειακής Πολιτικής Σε Συνθήκες Γρήγορης Οικονομικής Διεύρυνσης

Στα πλαίσια του σχεδίου Marshal, το 1948 ένα Τετραετές Πρόγραμμα Ανασυγκροτήσεως της Χώρας, δίνει προτεραιότητα στην ανασυγκρότηση της οικονομίας της αγοράς, χωρίς όμως καμιά άμεση περιφερειακή διάσταση. Δεν μπαίνει κάποιο «περιφερειακό πρόβλημα», γίνονται όμως σημαντικά και μεγάλης κλίμακας τεχνικά έργα (υδροηλεκτρικοί σταθμοί, δρόμοι, λιμάνια). Η έμμεση όμως παρέμβαση του εμφυλιοπολεμικού κράτους στις περιφέρειες, υπήρξε ιδιαίτερα έντονη σ' αυτή την περίοδο βασισμένη σε πολιτικά – ταξικά κριτήρια. Το κινήμα των αριστερών στην ύπαιθρο και η γεωγραφική κατανομή των πιστώσεων για την ανασυγκρότηση με κριτήρια «δεξιά-αριστερά χωριά», δημιούργησε ένα αρνητικό κλίμα σε πολλές περιοχές της χώρας, ιδίως στη Βόρεια Ελλάδα. Το 1958

δημιουργούνται οι πρώτες υπηρεσίες περιφερειακής ανάπτυξης στα πλαίσια του Υπ. Συντονισμού σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα, το OECD και το FAO⁸⁰.

Η χάραξη μιας σαφούς στρατηγικής αργεί ακόμη και η βασική επιχειρηματολογία είναι στραμμένη στην «αύξηση των τοπικών αποταμιεύσεων» και στην συνολική ανάπτυξη της χώρας. Οι περιφερειακές εξισορροπήσεις θα υπάρξουν σαν αποτέλεσμα της συνολικής ανάπτυξης και της κινητικότητας εργασίας και κεφαλαίου. Οι τυπικά νεοκλασικές αυτές υποθέσεις δεν επαληθεύονται βέβαια στην πράξη: οι διαφορές μεταξύ αστικών – αγροτικών περιοχών διευρύνονται συνεχώς, ενώ το βάρος της μεταπολεμικής ανάπτυξης σηκώνουν αποκλειστικά σχεδόν η Αττική και η Θεσσαλονίκη και δευτερευόντως ο αναπτυξιακός διάδρομος Πάτρα – Κόρινθος – Αθήνα – Λάρισα/Βόλος – Θεσσαλονίκη – Καβάλα. Η βιομηχανική ανάπτυξη – που υποτίθεται ότι θα έλυne το πρόβλημα των περιφερειών – στηρίζεται κυρίως σε μεγάλες επενδύσεις ξένου κεφαλαίου, που προτιμούν τα αστικά βιομηχανικά κέντρα. Η κινητικότητα του κεφαλαίου δεν αυξάνει ούτε και με το Ν.Δ. 2176/1952 για την προστασία της επαρχιακής βιομηχανίας, που εκτός από τις φορολογικές ελαφρύνσεις απαγόρευε για πέντε χρόνια (1952-57) την εγκατάσταση νέων βιομηχανικών στη μείζονα περιοχή Αθηνών. Η απαγόρευση αυτή δεν εφαρμόστηκε ποτέ έπειτα από έντονες παρεμβάσεις του Σ.Ε.Β. Οι αντιδράσεις του ιδιωτικού τομέα εξηγούν ως ένα βαθμό και τις παλινωδίες των κρατικών υπηρεσιών που στο διάστημα 1958-62, επεξέτειναν διάφορα ευεργετήματα για την επαρχιακή βιομηχανία έτσι ώστε να ισχύουν και για τις επιχειρήσεις Αθηνών – Πειραιώς.

5.5. Ιστορικές Διαστάσεις Της Συγκρότησης Του Τοπικού Κράτους Στην Ελλάδα

Στις δεκαετίες του '50 και '60, την περίοδο δηλαδή συγκρότησης του μετεμφυλιακού κράτους και της σύστασης βασικών πολιτικών θεσμών, διαμορφώνεται ένα συγκεντρωτικό και αυταρχικό σύστημα διοίκησης. Ο υπερσυγκεντρωτισμός της διοίκησης αντιστοιχεί και λειτουργεί συμπληρωματικά στις ιεραρχικές και αυταρχικές δομές (παρακράτος, αστυνομία, στρατός) ενώ ταυτόχρονα ενεργοποιούνται τυπικές διαδικασίες κατοχύρωσης της δημοκρατικής νομιμότητας (εκλογές, κοινοβούλιο). Κάτω από αυτές τις συνθήκες η ιεραρχική και συγκεντρωτική διάρθρωση του κράτους στην περιοχή της πρωτεύουσας, καθιστά τη

⁸⁰ Πετμεζίδου - Τσουλουβή, Μ., *Κοινωνικές Ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα 1992, σελ. 19.

λειτουργία της περιφερειακής και νομαρχιακής διοικητικής βαθμίδας εξαρτημένη εντός των πλαισίων που θέτει η κεντρική εξουσία⁸¹. Η δοτή πολιτική εξουσία του Νομάρχη, εκπροσώπου της κυβερνητικής πολιτικής και προϊσταμένου της αποκεντρωμένης διοίκησης στο χωρικό επίπεδο του νομού, είναι περιορισμένη, στο βαθμό που η αποφασιστική αρμοδιότητα σε πολλά ουσιώδη ζητήματα της τοπικής κοινωνίας (π.χ. προγραμματισμός, αναπτυξιακά έργα, κοινωνική πολιτική) παραμένει στον υπουργό και την κεντρική διοίκηση. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι τα νομαρχιακά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων που καταρτίζονται στη Νομαρχία έχουν τον χαρακτήρα προτάσεων προς την κεντρική διοίκηση, η οποία και τα εγκρίνει. Ο υπουργός έχει τη δικαιοδοσία να τροποποιεί τις προτάσεις, περικόπτοντας ή προσθέτοντας έργα, υποκαθιστώντας έτσι συχνά την αποκεντρωμένη διοίκηση. Προβλήματα που τίθενται και οριοθετούνται σε τοπικό επίπεδο ρυθμίζονται συνήθως με την μεσολάβηση του τοπικού βουλευτή στην κεντρική εξουσία, και κατ' αυτόν τον τρόπο διατηρείται και αναπαράγεται ένα εκτεταμένο πλέγμα παραδοσιακών σχέσεων εκλογικής πελατείας. Οι σχέσεις αυτές στηρίζονται στις πολιτικές υποσχέσεις για μετεκλογικές παροχές και οι οποίες παίρνουν διάφορες μορφές: έργα τεχνικής υποδομής για μια περιοχή (π.χ. οδοποιία, εξηλεκτρισμός, δημόσιες επενδύσεις για σχολεία, αγροτικά ιατρεία κλπ.), κοινωνικές παροχές (π.χ. συντάξεις, ασφάλιση, πρόνοια, εξασφάλιση εργασιακής σχέσης με το Δημόσιο, - π.χ. διορισμοί, συμβάσεις εργασίας - εξασφάλιση προνομιακής σχέσης με το Δημόσιο (π.χ. προμήθειες αγαθών, υπηρεσιών κ.ά.), ειδικές ρυθμίσεις (π.χ. νομιμοποιήσεις και εντάξεις αυθαιρέτων).

Το ιεραρχικό συγκεντρωτικό μοντέλο κρατικής εξουσίας, αναπαράγεται στη σχέση «αποκεντρωμένης» διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Η κατακερματισμένη τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού ελέγχεται από το νομάρχη, προληπτικά και κατασταλτικά, στα πλαίσια ενός πολιτικού συστήματος με υψηλό βαθμό αυταρχισμού που συνοδεύτηκε από την ιδεολογία των «απολιτικών» Δήμων και Κοινοτήτων. Οι αιρετοί Δήμαρχοι και Κοινοτάρχες πρέπει να απέχουν από την πολιτική, ενώ ο Νομάρχης μπορεί να τους ελέγχει και να τους «παύει». Με αντίστοιχους αυταρχικούς μηχανισμούς ελέγχεται η δραστηριότητα όλων των οργανωμένων συλλογικών φορέων (πολιτιστικοί σύλλογοι, ενώσεις, επαγγελματικοί φορείς). Κατ' αυτόν τον τρόπο εμποδίζεται ο πολιτικός διάλογος και η πολιτική έκφραση τοπικών προβλημάτων, στο βαθμό που υπάρχει κίνδυνος να αμφισβητηθούν οι κεντρικές

⁸¹ Πετμεζίδου - Τσουλουβή, Μ., *Κοινωνικές Ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα 1992, σελ. 20.

επιλογές της εξουσίας. Τα νομαρχιακά συμβούλια, τα οποία υποτίθεται ότι συστάθηκαν με στόχο την συμμετοχή και τη λαϊκή εκπροσώπηση στις αποφάσεις της Νομαρχιακής Διοίκησης (συμμετείχαν σ' αυτά εκτός από τους δημοσίους υπαλλήλους και αιρετά μέλη από κάθε επαρχία, εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης) δεν λειτούργησαν ούτε καν ως γνωμοδοτικά όργανα στους νομάρχες. Το αποτέλεσμα ήταν να μην εξασφαλίζεται η νομιμοποίηση των διοικητικών αποφάσεων, με βάση την συμμετοχή και εκπροσώπηση των τοπικών κοινωνικών φορέων. Οι αποφάσεις του νομάρχη που λαμβάνονται στη βάση δοτών, παραχωρημένων από το κέντρο, αρμοδιοτήτων «νομιμοποιούνται» αποκλειστικά στη βάση της αρχής της τυπικής αντιπροσωπευτικότητας, η οποία συνδυάζεται με την ισχυρή κεντρική κυβέρνηση και τους κεντρικά ελεγχόμενους μηχανισμούς στον εθνικό χώρο και σε τμήματά του (περιφέρειες, νομοί). Εδώ το πρόβλημα της νομιμοποίησης των ρυθμίσεων τίθεται μόνο στην «κορυφή», στο βαθμό, βέβαια, που εξασφαλίζονται από το κεντρικό κράτος κάποιες «διαδικασίες» (π.χ. συμμετοχή πολιτών, εκλογές, αντιπροσωπευτικότητα, κλπ.) και γενικές πολιτικές «αξίες» (π.χ. ισονομία, ελευθερία). Όμως αμφισβητείται η δυνατότητα εγγύησης ακόμη και των στοιχειωδών πολιτικών διαδικασιών αφού το πρόβλημα του εκδημοκρατισμού του κράτους και του πολιτικού συστήματος δεν έχει ακόμη λυθεί.

5.6. Κοινωνικές Ανισότητες Και Πρότυπα Κατανάλωσης

Η διεύρυνση των θεσμών κοινωνικής προστασίας συνδέεται με σημαντικές κοινωνικές και ταξικές μετατοπίσεις που συμβαίνουν μεταπολεμικά στις αναπτυγμένες δυτικές κοινωνίες και εκφράζουν ουσιαστικές αναδιαρθρώσεις της εργασιακής διαδικασίας. Ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα η καπιταλιστική ανάπτυξη θέτει σε κίνηση μια διαδικασία συνεχών αλλαγών στον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας. Η εφαρμογή του φορντικού μοντέλου οργάνωσης της παραγωγής (συνδυασμού πολιτικών αποφυγής κρίσεων υποκατανάλωσης και λαϊκών διεκδικήσεων στο πλαίσιο ενός ανερχόμενου καθεστώτος συσσώρευσης) επιφέρει το συνεχή επαναπροσδιορισμό του χαρακτήρα των διαφόρων επαγγελμάτων. Παρατηρούνται μεταβολές στους τρόπους «σύλληψης» / «προγραμματισμού» της διαδικασίας παραγωγής και στους τρόπους ελέγχου της εργασιακής διαδικασίας. Οι μεταβολές αυτές εντείνουν το διαχωρισμό των λειτουργιών «σύλληψης» (δηλαδή των επιτελικών λειτουργιών που περικλείει κάθε επάγγελμα) από τις λειτουργίες «εκτέλεσης» (διαδικασίες ρουτίνας) και έχουν ως

συνέπεια από τη μια μεριά τη διαμόρφωση νέων προνομιούχων επαγγελμάτων, και την υποβάθμιση πολλών υπαρχόντων επαγγελματικών ομάδων από την άλλη. Οι λειτουργίες «σύλληψης» και «οργάνωσης» της παραγωγής συγκεντρώνονται όλο και περισσότερο στις ανώτερες βαθμίδες της διοίκησης, τις ανώτερες βαθμίδες των επιστημονικών επαγγελμάτων, ενώ η δουλειά του εργάτη και των χαμηλότερων βαθμίδων επιστασίας, όπως επίσης και των χαμηλότερων βαθμίδων των τεχνικών μετατρέπεται σε δουλειά ρουτίνας, συνθήκη η οποία επιφέρει την υποβάθμιση των δεξιοτήτων πολλών κατηγοριών εργαζομένων. Παράλληλα, με την αποδυνάμωση των παραδοσιακών δομών κοινωνικής αναπαραγωγής – στα πλαίσια της οικογένειας και της κοινότητας – οι ανακατατάξεις αυτές κάνουν επιτακτικότερη την αναγκαιότητα κοινωνικών μεταρρυθμίσεων που ενισχύουν το ρόλο του κράτους στην κοινωνική αναπαραγωγή⁸².

Από την άλλη μεριά, αυτή καθ' αυτή η διεύρυνση του κράτους-πρόνοιας αποτελεί αιτία κοινωνικών μετατοπίσεων και συμβάλλει στην αναδιάρθρωση των μεσαίων στρωμάτων με τη διεύρυνση του στρώματος των τεχνικών, επιστημόνων, διοικητικών υπαλλήλων που στελεχώνουν το κράτος-πρόνοιας. Οι ομάδες αυτές μαζί με αντίστοιχες ομάδες που διαμορφώνονται στον ιδιωτικό τομέα συνιστούν τα νέα μεσαία στρώματα. Αυτά συγκροτούνται στα πλαίσια μιας διαδικασίας συνεχούς επαναπροσδιορισμού του περιεχομένου των διαφόρων επαγγελμάτων και αναδιάρθρωσης των επαγγελματικών λειτουργιών. Έτσι οι λειτουργίες τις οποίες επιτελούν τα νέα μεσαία στρώματα και η θέση τους στην επαγγελματική ιεραρχία βρίσκονται υπό συνεχή αναθεώρηση και η ταξική τους ένταξη χαρακτηρίζεται από ρευστότητα. Η ρευστότητα αυτή απορρέει επίσης και από το γεγονός ότι η συσπείρωση συμφερόντων των νέων μεσαίων στρωμάτων συντελείται όχι τόσο στη βάση των σχέσεων παραγωγής αλλά στα πλαίσια των διαδικασιών συλλογικής κατανάλωσης. Αυτές οι συνθήκες επηρεάζουν καθοριστικά τον τρόπο κοινωνικής αντίληψης και δράσης πολλών επαγγελματικών και κοινωνικών ομάδων, καθώς και οι θεσμοί κοινωνικής προστασίας αποκτούν προοδευτικά αυξημένη σημασία για την ανακατανομή εισοδήματος στις κοινωνίες όπου αναπτύχθηκε το κράτος-πρόνοιας. Ωστόσο πρέπει να τονίσουμε ότι όλες οι κοινωνικές ομάδες δεν ωφελούνται εξίσου από την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών· πολλές φορές μάλιστα οι οικονομικά ασθενέστερες κοινωνικές ομάδες οι οποίες έχουν τις μεγαλύτερες ανάγκες

⁸² Στεφαντίδου, Δ., *Η κοινωνική Οικονομική*, Τόμος Β', Αθήνα 1949, σσ. 55-56.

αποκομίζουν τα λιγότερα οφέλη. Από την άλλη μεριά ορισμένες μερίδες των νέων μεσαίων στρωμάτων έχουν διαμορφώσει ισχυρά συμφέροντα στο χώρο της οργανωμένης κατανάλωσης (σχετικά με την παροχή υπηρεσιών υγείας και εκπαίδευσης, την παροχή κατοικίας, την παροχή κοινωνικού εξοπλισμού σε επίπεδο πόλης και άλλων εξυπηρετήσεων)⁸³.

Πρώτα – πρώτα η ίδια η διαδικασία δόμησης της τάξης που παρέχει υπηρεσίες και αποτελεί τον πυρήνα των νέων μεσαίων στρωμάτων είναι άμεσα συνυφασμένη με την εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής και τους στόχους του κράτους – πρόνοιας: τα μέλη της τάξης αυτής στελεχώνουν το κράτος-πρόνοιας και ελέγχουν τις θέσεις κλειδιά στους μηχανισμούς ανακατανομής των πόρων. Πολλές εμπειρικές μελέτες τονίζουν τον σημαντικό ρόλο τον οποίο παίζουν διάφορες κατηγορίες επιστημονικών επαγγελμάτων στη χάραξη και εφαρμογή κοινωνικής πολιτικής στα πλαίσια μηχανισμών διοίκησης των κοινωνικών υπηρεσιών.

Η ανάπτυξη του κράτους-πρόνοιας στηρίχθηκε σε μια πλατιά συναίνεση από τη μεριά των κοινωνικών ομάδων γύρω από το ζήτημα της αναγκαιότητας της κρατικής παρέμβασης στην κοινωνική προστασία, η εξέλιξη ωστόσο των θεσμών κοινωνικής προστασίας (η μορφή την οποία παίρνουν οι θεσμοί αυτοί, το εύρος των κοινωνικών ομάδων στις οποίες απευθύνονται) αποτελεί αντικείμενο εξελισσόμενων κοινωνικών συγκρούσεων. Αυτό συμβάλλει στην παγίωση ενός κοινωνικού καταμερισμού των υπηρεσιών πρόνοιας. Η οργανωμένη συλλογική κατανάλωση ενσωματώνει τα συμφέροντα ορισμένων ομάδων καταναλωτών, αναγνωρίζοντας τις ανάγκες τους, προωθώντας ορισμένους τρόπους ζωής, ορισμένες ιδεολογίες για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, ενώ περιθωριοποιεί τα συμφέροντα κάποιων άλλων ομάδων καταναλωτών που αποτελούν, κοινωνικά και οικονομικά, ασθενέστερες κοινωνικές ομάδες. Γενικά, θα λέγαμε ότι το κράτος-πρόνοιας συνιστά έναν τρόπο ανταπόκρισης στις κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες που προκύπτουν από την εξέλιξη του καπιταλισμού, ενώ παράλληλα δημιουργεί μια νέα διάσταση κοινωνικής διαφοροποίησης.

Α. Διαφορές στην κατανάλωση ανάμεσα στις αστικές και αγροτικές περιοχές

Κατά τα τέλη της δεκαετίας του '50 σημαντικές διαφορές στα πρότυπα κατανάλωσης των νοικοκυριών της περιφέρειας πρωτεύουσας και των λοιπών

⁸³ Καλλινικάκη, Θ., *Κοινωνική εργασία «εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική της κοινωνικής εργασίας»*, 8^η Έκδοση, Αθήνα 1998, σσ. 185-186.

αστικών περιοχών εμφανίζονται σε σχέση τόσο με τις δαπάνες για την κάλυψη βασικών βιοτικών αναγκών –δαπάνες για είδη διατροφής, στέγαση– όσο και με τις δαπάνες που αφορούν ποιοτικά αγαθά και υπηρεσίες –δαπάνες για εκπαίδευση, ιατρική περίθαλψη, αναψυχή. Την επόμενη δεκαετία μειώνονται σημαντικά οι διαφορές ανάμεσα στις αστικές περιοχές ως προς τις δαπάνες για τα είδη διατροφής, διατηρούνται ωστόσο οι διαφορές στις δαπάνες στέγασης και ενισχύονται ακόμη περισσότερο οι διαφορές στις δαπάνες για διαρκή αγαθά οικιακής χρήσης, για ιατρική περίθαλψη/ατομικό ευπρεπισμό και εκπαίδευση/αναψυχή.

Οι τάσεις αυτές αντιστρέφονται από τα τέλη της δεκαετίας του '60 ως τα μέσα της δεκαετίας του '70. Τα στοιχεία της Ε.Ο.Π. 1974 δηλώνουν στροφή προς την κάλυψη βασικών βιοτικών αναγκών, καθώς αυξάνεται το ποσοστό των δαπανών για είδη διατροφής και ένδυσης/υπόδησης στις αστικές περιοχές (ιδιαίτερα στο πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης και τις λοιπές αστικές περιοχές), ενώ από την άλλη μεριά μειώνεται ή διατηρείται σταθερή η ζήτηση για ποιοτικά αγαθά και υπηρεσίες, π.χ. εκπαίδευση, ιατρική περίθαλψη⁸⁴.

Στις αστικές περιοχές, το μερίδιο του εισοδήματος που δαπανάται για διαρκή αγαθά οικιακής χρήσης παρουσιάζεται αυξημένο σε σύγκριση με τις προηγούμενες δεκαετίες. Επίσης, οι διαφορές ανάμεσα στις αστικές και τις αγροτικές/ημιαστικές περιοχές ως προς την παραπάνω δαπάνη είναι περιορισμένες, στοιχείο το οποίο μαρτυρεί μια έντονη τάση υιοθέτησης των καταναλωτικών προτύπων των αστικών περιοχών από τα αγροτικά στρώματα (για την απόκτηση αγαθών που αυξάνουν το κοινωνικό γόητρο).

Προς το τέλος της δεκαετίας του '50 η συνολική κατά κεφαλήν δαπάνη των νοικοκυριών του πολεοδομικού συγκροτήματος Θεσσαλονίκης για αγορά καταναλωτικών ειδών ανερχόταν στα τρία τέταρτα της συνολικής κατά κεφαλήν δαπάνης των νοικοκυριών τη περιφέρειας πρωτεύουσας. Ενώ η κατά κεφαλήν συνολική δαπάνη (για αγορές) των νοικοκυριών των μικρότερων πόλεων κυμαινόταν ανάμεσα στο μισό και τα δύο τρίτα της κατά κεφαλήν δαπάνης των νοικοκυριών της περιφέρειας πρωτεύουσας. Το χάσμα στις κατά κεφαλήν δαπάνες αυξάνεται για τις παρακάτω κατηγορίες δαπανών: είδη ένδυσης/υπόδυσης, διαρκή αγαθά οικιακής χρήσης, ιατρική περίθαλψη, εκπαίδευση, αναψυχή και μεταφορές.

⁸⁴ Μαλούτης, Θ., Οικονόμου, Δ., *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, Αθήνα 1988, σσ. 90-91.

Η ρευστότητα των ταξικών ορίων που παρουσιάζεται στην αντίληψη των κοινωνικών φορέων δράσης αποτρέπει κάθε διαφοροποίηση των κοινωνικών και πολιτιστικών συμβόλων. Καθώς οι μηχανισμοί διαμόρφωσης συλλογικής κοινωνικής ταυτότητας από τη μεριά διαφόρων κοινωνικών ομάδων είναι ανίσχυροι, δεν υφίσταται στην κοινωνία μια κοινά αποδεκτή ιεράρχηση κοινωνικών και συλλογικών συμβόλων τα οποία να αποτελούν μέρος της συλλογικής ταυτότητας των κοινωνικών ομάδων (τέτοια σύμβολα θα μπορούσαν να είναι ο τρόπος διάθεσης του ελεύθερου χρόνου, η χρήση της γλώσσας, η κατανάλωση διαφόρων τύπων κουλτούρας κ.ά.). Αντίθετα, διακρίνεται μια άμορφη τάση αύξησης της κατανάλωσης διαρκών αγαθών: αυτό καθ' αυτό το ύψος της κατανάλωσης αποτελεί το δείκτη κοινωνικής ανέλιξης και κοινωνικού γοήτρου. Εξάλλου, στην ελληνική κοινωνία αυτό καθ' αυτό το χρηματικό μέτρο αποτελεί το κατ' εξοχήν κριτήριο για την αντίληψη των κοινωνικών ανισοτήτων⁸⁵.

B. Κοινωνική δυναμική και η αδύναμη θεμελίωση θεσμών κοινωνικής πρόνοιας

Παρακολουθώντας την εξέλιξη των ανισοτήτων μέσα από τις δαπάνες κατανάλωσης μπορούμε να συνδέσουμε μια σειρά φαινομένων που αφορούν τις κοινωνικές και πολιτικές συγκρούσεις με τις δυνατότητες ανάπτυξης των θεσμών κοινωνικής πρόνοιας που διαμορφώνονται μεταπολεμικά.

Κατά τις δυο πρώτες δεκαετίες μετά τον πόλεμο, η οικονομική μεγέθυνση –ακόμη και με τη μορφή της εξαρτημένης ανάπτυξης– αποτελεί βασική επιλογή των μεταπολεμικών κυβερνήσεων, μέσα από την οποία επιδιώκεται η εξασφάλιση νομιμοποίησης των σχέσεων οικονομικής και πολιτικής εξουσίας. Η διατήρηση και ευρεία αναπαραγωγή των μεσοαστικών και μικροαστικών στρωμάτων συνδέεται με την προσπάθεια ανασύνταξης των στοιχείων που αποτέλεσαν τη βάση της κοινωνικής και οικονομικής δομής της ελληνικής κοινωνίας ήδη από τον προηγούμενο αιώνα: επιδιώκεται η επαναδραστηριοποίηση των πελατειακών κυκλωμάτων που ενσωματώνουν μερίδες των μεσαίων και αγροτικών στρωμάτων και ελέγχουν τη ροή των πόρων και προνομίων, και διευρύνεται η δημόσια απασχόληση ως μέσον ενίσχυσης της κοινωνικής ενσωμάτωσης. Όπως τονίσαμε παραπάνω, οι κοινωνικές ισορροπίες οι οποίες διαμορφώνονται είναι ιδιαίτερα εύθραυστες. Σύντομα, οι συνθήκες μιας έστω και περιορισμένης οικονομικής ανάπτυξης (και κοινωνικής

⁸⁵ Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική Πρόνοια «Θέματα προγραμματισμού Ε1»*, Αθήνα, 1985, σελ. 231.

ανακατάταξης στους κόλπους των μικρομεσαίων στρωμάτων) έθεσαν σε κίνηση διεργασίες αμφισβήτησης και αποσταθεροποίησης των μηχανισμών κοινωνικής ενσωμάτωσης. Η καταφυγή στην ανοιχτή πολιτική καταπίεση μετέθεσε χρονικά την κρίση.

Στα πλαίσια ενός κοινωνικο-οικονομικού συστήματος στο οποίο εξωγοραία (πολιτικά) κριτήρια παίζουν κυρίαρχο ρόλο στην κατανομή των πόρων, οι «κρίσεις» νομιμοποίησης των κατεστημένων κριτηρίων πρόσβασης στο κράτος είναι συχνές και η καταφυγή στην ανοιχτή πολιτική βία αποτελεί μέσον με το οποίο οι απειλούμενες κοινωνικές ομάδες επιχειρούν να ενισχύσουν το κύρος των προσβάσεών τους στους μηχανισμούς εξουσίας. Έτσι, παρατηρείται στην ελληνική κοινωνία το εξής παράδοξο φαινόμενο: σε μια περίοδο κατά την οποία στα περισσότερα κράτη της Δυτικής Ευρώπης το οικονομικό boom παρέχει για πρώτη φορά πρόσφορες συνθήκες για την ανάπτυξη πλατιάς συναίνεσης στην κοινωνία γύρω από ορισμένα *minimum standards* διαβίωσης και την ευθύνη της πολιτείας για την εφαρμογή συλλογικών ρυθμίσεων που εξασφαλίζουν τα *standards* αυτά, στην ελληνική κοινωνία την ίδια περίοδο οι κοινωνικο-οικονομικές ανισότητες εντείνονται, το εργατικό κίνημα – στο βαθμό που υπήρχε – αποδιοργανώνεται και ελάχιστα διαμορφώνεται συλλογική συνείδηση για την αναγκαιότητα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας: παρά το χαμηλό επίπεδο ικανοποίησης βασικών βιοτικών αλλά και ποιοτικών αναγκών, όπως δείχνουν τα πρότυπα κατανάλωσης των μικρομεσαίων και εργατικών στρωμάτων. Αναμφισβήτητα, η βιομηχανική ανάπτυξη και οικονομική μεγέθυνση, στο βαθμό που επιτεύχθηκαν, στηρίχθηκαν στη συμπίεση των εισοδημάτων των εργατικών και μικρομεσαίων στρωμάτων. Σ' αυτό συντέλεσε η παρατεταμένη πολιτική καταπίεση των στρωμάτων αυτών και η χειραγώγηση του συνδικαλιστικού κινήματος από το κράτος⁸⁶.

Ένα σύνολο όχι μόνο βασικών βιοτικών αναγκών αλλά και ποιοτικών που αφορούν την ιατρική περίθαλψη, την πρόνοια, την εκπαίδευση, την αναψυχή, παρουσιάζει ιδιαίτερα χαμηλό βαθμό ικανοποίησης μέσα από την ιδιωτική (αλλά και τη δημόσια) κατανάλωση για ένα μεγάλο μέρος των εργατικών και μικροαστικών στρωμάτων. Ο βαθμός ικανοποίησης είναι εξαιρετικά χαμηλός κατά την περίοδο βάσης (δεκαετίες του '50 και '60). Επιπλέον, η ανάγκη για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών γίνεται επιτακτικότερη αν πάρουμε υπόψη μας ότι έστω και με βραδείς

⁸⁶ Κ.Ε.Π.Ε., *Κοινωνική πρόνοια «Πρόγραμμα αναπτύξεως 1976-1980»*, Αθήνα 1976, σελ. 152.

ρυθμούς η μισθωτή εργασία τείνει όλο και περισσότερο να επεκτείνεται, ενώ εξασθενούν οι παραδοσιακές δομές κοινωνικής αναπαραγωγής (διευρυμένη οικογένεια, κοινότητα). Ο χαρακτήρας των κοινωνικών συγκρούσεων και η ίδια η φύση της κρίσης στην Ελλάδα ελάχιστα ευνοούν την ανάπτυξη αντίληψης για την αναγκαιότητα διαμόρφωσης θεσμών συλλογικής κατανάλωσης. Ο προσωποκρατικός τρόπος αντίληψης των κοινωνικών συγκρούσεων, η εστίαση των κοινωνικών διεκδικήσεων στην εξασφάλιση προσβάσεων στους προσοδοφόρους μηχανισμούς του κράτους για ορισμένες κοινωνικές ομάδες και ο αποκλεισμός άλλων ομάδων από κάθε πρόσβαση θέτουν τα όρια των εφικτών κοινωνικών μεταρρυθμίσεων⁸⁷.

Είναι αξιοσημείωτο ότι ελάχιστα έχουν αναπτυχθεί στην κοινωνία συλλογικές κινητοποιήσεις για τη διεκδίκηση ανάληψης από το κράτος λειτουργιών συλλογικής κατανάλωσης που θα συνέβαλαν στην ικανοποίηση βασικών βιοτικών και ποιοτικών αναγκών. Οι διεκδικήσεις που εκφράζονται έχουν συχνά περιορισμένη κοινωνική βάση και εντείνουν την πολυδιάσπαση των φορέων κοινωνικής πολιτικής και την άνιση ποιότητα υπηρεσιών που προσφέρουν. Από τη μια μεριά, υφίσταται και εντείνεται μια διάχυτη ανάγκη για την εφαρμογή ρυθμίσεων σε σχέση με μια σειρά βιοτικών/ποιοτικών αναγκών ρυθμίσεων για τη βελτίωση της ποιότητας του φυσικού και κτισμένου περιβάλλοντος, την παροχή στέγης, την αναδιάρθρωση της εκπαίδευσης, τη δόμηση ενός συστήματος ιατρικής περίθαλψης και κοινωνικής πρόνοιας⁸⁸. Ωστόσο η ανάγκη αυτή προσκρούει συνεχώς σε μια πρακτική και ιδεολογία που εντείνει την κατάτμηση των κοινωνικών συγκρούσεων και κάνει εύθραυστη οποιαδήποτε ελάχιστη βάση κοινωνικής συναίνεσης. Επιπλέον, η κοινά αποδεκτή πρακτική την οποία θεμελιώνει η λογική του κοινωνικο-οικονομικού αυτού συστήματος, καθώς ενθαρρύνει την πλήρη αδιαφάνεια στους μηχανισμούς προσπορισμού εισοδήματος (ενθάρρυνση της φοροδιαφυγής, των άτυπων εργασιακών σχέσεων που επιτρέπουν την καλυμμένη πολυαπασχόληση κτλ.) δημιουργεί πεισματικές αντιστάσεις σε κάθε προσπάθεια εξεύρεσης χρηματοδοτικών πηγών από το κράτος για τη διεύρυνση των λειτουργιών κοινωνικής πολιτικής. Κάτω από τις συνθήκες αυτές είναι φυσικό οι οποιοσδήποτε τάσεις κοινωνικής μεταρρύθμισης (για τη δόμηση του κράτους-πρόνοιας) να περνούν από φάσεις που οδηγούν σε πτωγύρισμα: η υποτυπώδης θεμελίωση νέων θεσμών και η αδυναμία

⁸⁷ Πετμεζίδου - Τσουλουβή, Μ., *Κοινωνικές Ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα 1992, σελ. 24.

⁸⁸ του ίδιου, σελ. 26.

των θεσμών αυτών να παγιωθούν και να αναπτυχθούν παραπέρα οδηγεί στην ουσιαστική κατάργηση των αρχικών στόχων τους μέσα από την καθημερινή πρακτική και την προσαρμογή των στόχων στη λογική των συγκρούσεων για τη διασφάλιση προσβάσεων στους πόλους πολιτικής εξουσίας.

5.7. Όψεις Κοινωνικής Πολιτικής

Όπως είδαμε, το κράτος-πρόνοιας διαμορφώθηκε κάτω από συνθήκες ευρείας κοινωνικής συναίνεσης για την αναγκαιότητα κρατικής παρέμβασης στον τομέα κοινωνικής προστασίας και τις διαδικασίες αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης. Για παράδειγμα, στην Αγγλία, προς το τέλος της δεκαετίας του '40, η ανάδειξη κυβερνητικών συνασπισμών κάτω από τις συνθήκες του πολέμου συνέβαλε στη θεμελίωση διαδικασιών προγραμματισμού και μηχανισμών χάραξης και εφαρμογής κοινωνικής πολιτικής. Το συντηρητικό κόμμα αναμόρφωσε την κοινωνική του πολιτική κατά τη δεκαετία του '40, αποδέχθηκε τις προτάσεις του Beveridge, ενσωμάτωσε τις αρχές του οικονομικού προγραμματισμού και υιοθέτησε τις επίσημες εκθέσεις που συντάχθηκαν από τους Bevan, Beveridge και άλλους για τη δημιουργία του Εθνικού Συστήματος Υγείας και την αναθεώρηση του εθνικού ασφαλιστικού συστήματος. Μια σειρά θεσμικές αλλαγές που πραγματοποιούνται στην Αγγλία προς τα τέλη της δεκαετίας του '40 με αρχές της δεκαετίας του '50 εκφράζουν ένα σύνολο κοινωνικών συμβιβασμών ανάμεσα σε κοινωνικές και επαγγελματικές ομάδες που θεμελιώνουν το κράτος-πρόνοιας⁸⁹.

Η πραγματοποίηση ελάχιστων standards διαβίωσης με την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών αποτελεί έναν από τους βασικούς και πλατιά αποδεκτούς στόχους της κοινωνικής πολιτικής ιδιαίτερα μετά το Β' παγκόσμιο πόλεμο στις αναπτυγμένες δυτικές κοινωνίες. Ο βασικός αυτός στόχος αποτελεί κοινό σημείο αναφοράς μεταρρυθμιστών με πολύ διαφορετικές πολιτικές πεποιθήσεις, και ο στόχος αυτός παρέχει μια σταθερή ιδεολογική πλατφόρμα διαλόγου για την ανάπτυξη των κοινωνικών υπηρεσιών και τη δημιουργία του κράτους-πρόνοιας.

Κοινωνικοί επιστήμονες και κοινωνικοί μεταρρυθμιστές όπως ο Crosland, ο Beveridge και ο Hayek, παρά τις διαφορές ως προς τις πολιτικές αρχές τις οποίες υποστηρίζουν, συμφωνούν για την αναγκαιότητα καθορισμού ελάχιστων standards στην κοινωνική πολιτική. Η κοινωνική πολιτική δεν στοχεύει τόσο στην κοινωνική

⁸⁹ Πετράκη, Γ., *Κοινωνική αναχαιτισμοί και εργοδοτικές πολιτικές διαχείρισης και ελέγχου της εργασίας*, Αθήνα 1993, σελ. 26.

ισότητα όσο στην κατοχύρωση ενός κοινωνικά ανεκτού ελάχιστου επιπέδου πολιτισμένης ζωής. Με την κοινωνική ζωή επιδιώκεται η διαμόρφωση ενός εθνικού ελάχιστου πάνω από το οποίο αυξάνεται η ευημερία και εξαλείφεται η ανάγκη και η ένδεια. Οι ιδέες αυτές και η υλοποίησή τους δεν αποτελούν απειλή για τις αξίες και τις πρακτικές του καπιταλιστικού συστήματος· αντίθετα μάλιστα η κατοχύρωση ενός εθνικού ελάχιστου ορίου διαβίωσης συνιστά οικονομικό κίνητρο και στοιχείο πολιτικής σταθεροποίησης. Επιπλέον, η ιδεολογική βάση και οι στόχοι της κοινωνικής πολιτικής μεταβάλλονται ανάλογα με τη φύση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Έτσι, η διεύρυνση τομέων όπως η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική πρόνοια στηρίζεται στην αρχή της καθολικότητας και της επίτευξης εθνικών ελάχιστων standards, ενώ από την άλλη μεριά η ανάπτυξη της εκπαίδευσης και της ιατρικής περίθαλψης διέπονται περισσότερο από την πραγματοποίηση βέλτιστων παρά ελάχιστων standards.

Αναμφισβήτητα, οι διάφορες κοινωνικές ομάδες υποστηρίζουν τη διεύρυνση της κρατικής παρέμβασης για την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας υποκινούμενες από διαφορετικά συμφέροντα. Μέσα από την κρατική παρέμβαση για την κοινωνική προστασία η καπιταλιστική τάξη επιδιώκει να μειώσει τη δυσαρέσκεια των εργατικών στρωμάτων χρησιμοποιώντας την κοινωνική πολιτική ως μέσον ελέγχου και ενσωμάτωσης των εργατικών και μεσαίων στρωμάτων στο καπιταλιστικό σύστημα. Δεν είναι ασήμαντες, βέβαια, και οι προσδοκίες οικονομικών οφελών, από την πλευρά της καπιταλιστικής τάξης, που απορρέουν από την ανάληψη από το κράτος μέρους των λειτουργιών αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης. Από την άλλη μεριά, με τη διεύρυνση των θεσμών κοινωνικής πρόνοιας, τα εργατικά στρώματα επιδιώκουν τη θεσμοθέτηση και εφαρμογή κάποιων αρχών κοινωνικής δικαιοσύνης που θα αμβλύνουν τις κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες.

Το κράτος-πρόνοιας αποτελεί κοινό στόχο ο οποίος, ωστόσο, προσεγγίζεται από διαφορετικές σκοπιές, και η συνθήκη αυτή καθιστά το κράτος-πρόνοιας θεσμικό χώρο όπου διαδραματίζονται έντονες διαμάχες. Ζητήματα όπως τι είδους υπηρεσίες θα παρέχει το κράτος, ποιοι θεσμοί θα διέπουν τη λειτουργία τους ή ποιες κοινωνικές ομάδες θα ωφελούνται από τις υπηρεσίες αυτές, αποτελούν αντικείμενο κοινωνικών συγκρούσεων καθοριστικών για την εξέλιξη του κράτους-πρόνοιας στις δυτικές αναπτυγμένες κοινωνίες. Αυτό όμως που έχει σημασία να τονίσουμε είναι ότι, για να εδραιωθεί το κράτος-πρόνοιας, πίσω από τις συγκρούσεις αυτές ήταν απαραίτητη η

ύπαρξη μιας ελάχιστης βάσης συμφωνίας ανάμεσα στις κοινωνικές ομάδες για την αναγκαιότητα της κοινωνικής προστασίας από το κράτος.

Ένα βασικό χαρακτηριστικό της Ελλάδας σε αυτά τα χρόνια είναι ότι, σε αντίθεση με την πορεία εξέλιξης του κράτους-πρόνοιας σε πολλές χώρες της Δυτικής Ευρώπης, στην ελληνική κοινωνία, ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο, απουσιάζουν οι συνθήκες για την επίτευξη μιας ελάχιστης βάσης συμφωνίας ανάμεσα στα διάφορα κοινωνικά στρώματα για την αναγκαιότητα του κράτους-πρόνοιας.

Η δέσμευση του ελληνικού κράτους στην ιδεολογία του χαλαρού, και ο πέρα για πέρα παθητικός ρόλος του κράτους («ρόλος νυχτοφύλακα») κατά τις πρώτες δεκαετίες μετά τον πόλεμο ελάχιστα συνέβαλαν στη διαμόρφωση μιας αντίληψης για την αναγκαιότητα θεμελίωσης και ανάπτυξης των λειτουργιών του κράτους-πρόνοιας. Επιπλέον, οι επιλογές για την ανάπτυξη που κυριάρχησαν κατά ένα μεγάλο μέρος της μεταπολεμικής περιόδου επιδίωκαν τη διαμόρφωση ευνοϊκών συνθηκών για τη βιομηχανική ανάπτυξη μέσα από τη συμπίεση των μισθών/εισοδημάτων των μικρομεσαίων και εργατικών στρωμάτων. Κάτω από τις συνθήκες αυτές, τα περιθώρια για τη διεύρυνση της κοινωνικής πολιτικής του κράτους περιορίζονται σημαντικά⁹⁰.

Είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι κατά τις δύο πρώτες δεκαετίες μετά τον πόλεμο, κατά τις οποίες στις περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης γίνεται πλατιά αποδεκτή η αναγκαιότητα εφαρμογής κοινωνικής πολιτικής για την άμβλυνση των ανισοτήτων, στην ελληνική κοινωνία ο διάλογος γύρω από ζητήματα κοινωνικής πολιτικής είναι υποτυπώδης. Η φιλελεύθερη πολιτική του κράτους ελάχιστα γίνεται αντικείμενο αμφισβήτησης, ενώ η χειραγώγηση του εργατικού κινήματος από την πολιτική εξουσία δεν αφήνει περιθώρια για μια εναλλακτική αντίληψη για το ρόλο και τις λειτουργίες του κράτους.

Δεν υφίστανται έτσι πρόσφορες συνθήκες για την ανάπτυξη μιας καλής προοπτικής. Η προοπτική αυτή διεισδύει μόνο περιθωριακά στο διάλογο για το ρόλο του κράτους. Για παράδειγμα, προς το τέλος της δεκαετίας του '50 και αρχές της δεκαετίας του '60, τα κείμενα του οικονομολόγου Α. Αγγελόπουλου και άλλων επιστημόνων που πλαισιώναν την «Ελληνική Εταιρεία Προγραμματισμού» αποτελούν σημαντικές προσπάθειες για το ξεκίνημα ενός διαλόγου γύρω από την αναγκαιότητα εφαρμογής κοινωνικής πολιτικής από το κράτος και σύνδεσης της

⁹⁰ Πετμεζίδου - Τουλουβή, Μ., *Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνική πολιτική*, Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα 1992, σελ. 29.

πολιτικής αυτής με τους στόχους ενός ευρύτερου προγράμματος κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης. Μια σειρά εισηγήσεις και μελέτες των μελών της «Ελληνικής Εταιρείας Προγραμματισμού» προβάλλουν την άποψη για την αυξημένη ευθύνη που έχει το κράτος για την εφαρμογή αναπτυξιακής πολιτικής: τονίζεται το κοινωνικό περιεχόμενο των στόχων του σύγχρονου κράτους και προσδιορίζονται οι θεσμικές αλλαγές που απαιτούνται για την πραγματοποίηση των κοινωνικών στόχων του κράτους. Στα πλαίσια αυτής της αντίληψης, σημαντικό ρόλο για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη παίζει ο παράγοντας «κοινωνικό κεφάλαιο» που σχηματίζεται από τον κοινωνικό και εκπολιτιστικό εξοπλισμό κάθε χώρας. Κάτω από τη σκοπιά αυτή, το προτεινόμενο από την «Ελληνική Εταιρεία Προγραμματισμού» πρώτο δεκαετές οικονομικό πρόγραμμα της Ελλάδος (1961-1970) περιλαμβάνει εκτενή ανάλυση των οικονομικών και κοινωνικών λειτουργιών του «κράτους ευημερίας». Ωστόσο, οι απόψεις των επιστημόνων αυτών παραμένουν απλώς παραινήσεις προς τα όργανα της κυβέρνησης και δεν ενσωματώνονται στους στόχους της επίσημης κυβερνητικής πολιτικής⁹¹.

Ο περιθωριακός ρόλος των παραπάνω απόψεων είναι αποτέλεσμα των περιορισμένων πιέσεων που υφίστανται στην κοινωνία για την εφαρμογή κοινωνικού και οικονομικού προγραμματισμού. Από τη μεριά του κεφαλαίου ελάχιστα υποστηρίζονται προτεραιότητες που έχουν να κάνουν με τη ρύθμιση των ορίων των αγορών (ανάμεσα στα διάφορα τμήματα του κεφαλαίου), την τόνωση της ενεργού ζήτησης και την αποτελεσματικότερη αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης. Όσον αφορά το τελευταίο, εξάλλου, η αδυναμία της ελληνικής οικονομίας να εξασφαλίσει απασχόληση στο άφθονο εργατικό δυναμικό που προσφερόταν κατά τις δεκαετίες του '50 και '60 και η εξώθηση του δυναμικού αυτού προς τη μαζική μετανάστευση δείχνουν ότι η αύξηση της αποδοτικότητας του «ανθρώπινου κεφαλαίου» δύσκολα θα μπορούσε να αποτελέσει πρωταρχικό στόχο κοινωνικής πολιτικής. Από την άλλη μεριά, το εργατικό κίνημα στην Ελλάδα, κατά την μετεμφυλιακή περίοδο, είναι ανίσχυρο και δεν μπορεί να ασκήσει ουσιαστικές πιέσεις για εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις στην κοινωνική πολιτική. Ωστόσο, για να ερμηνεύσουμε την απουσία ανάπτυξης στην κοινωνία μιας αντίληψης για την αναγκαιότητα του κράτους-πρόνοιας ως πρωταρχικού στόχου κοινωνικής πολιτικής δεν αρκεί μόνο να ανατρέξουμε στη φιλελεύθερη δέσμευση του κράτους. Η ιδεολογική αυτή δέσμευση

⁹¹ Γεωργαντάς, Β., *Τα δημόσια οικονομικά και η ελληνική οικονομική νομοθεσία*, Β' Μέρος, Αθήνα 1919, σελ. 61.

είναι μάλλον φαινομενική, καθώς αρθρώνεται με μια κυρίαρχη πρακτική η οποία, όπως τονίσαμε παραπάνω, καθιστά τα όρια ανάμεσα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα ασαφή και ενισχύει το ρόλο των πολιτικών κριτηρίων στην κατανομή των πόρων. Καθοριστικό στοιχείο για την απουσία αντίληψης, σε ευρεία κοινωνική κλίμακα, για την αναγκαιότητα των θεσμών κοινωνικής προστασίας αποτελεί η αντίσταση την οποία παρουσιάζει η κοινωνία απέναντι σε διαδικασίες μέσα από τις οποίες οι ανεπίσημοι και άτυποι χειρισμοί άντλησης πόρων μετατρέπονται σε ρητά διατυπωμένους κανόνες. Ο χαρακτήρας των κοινωνικών συγκρούσεων που αναπτύσσονται κάτω από τις συνθήκες αυτές και οι εικόνες της κοινωνικής δομής που διαμορφώνονται από τις κοινωνικές ομάδες διαγράφουν τα όρια της κοινωνικής συνείδησης και των κοινωνικών διεκδικήσεων γύρω από το κράτος-πρόνοιας.

5.8. Χαρακτήρας Της Κοινωνικής Πρόνοιας

Ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο, στην ελληνική κοινωνία, το θεσμικό πλαίσιο για την κοινωνική προστασία αναπτύσσεται ελάχιστα και η κοινωνική πρόνοια έχει κυρίως τη μορφή «σπασμωδικών μέτρων για την αντιμετώπιση κρίσιμων περιστάσεων» που αποτελεί αντικείμενο μακροχρόνιου σχεδιασμού. Σε περιόδους κατά τις οποίες εμφανίζεται κάποιο έντονο κοινωνικό πρόβλημα (π.χ. η αποκατάσταση των προσφύγων στο μεσοπόλεμο ή η ανάγκη περίθαλψης μεγάλου αριθμού ορφανών παιδιών μετά το Β΄ παγκόσμιο πόλεμο) ιδρύονται ορισμένοι οργανισμοί που προσφέρουν πρόχειρη λύση και γίνονται κάποιες ενέργειες κοινωνικού σχεδιασμού από το κράτος. Ωστόσο, αυτά συνιστούν συχνά ασυντόνιστες ενέργειες οι οποίες μάλλον καθιλώνουν το θεσμικό πλαίσιο στο αρχικό επίπεδο διαμόρφωσής του παρά το εξελίσσουν. Σ' αυτό συμβάλλει επίσης η σύγχυση αρμοδιοτήτων και ο κατακερματισμός λειτουργιών που παρατηρούνται ανάμεσα σε υπουργεία και οργανισμούς κοινωνικής πρόνοιας. Το υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας είναι άμεσα υπεύθυνο για τις υπηρεσίες υγείας, την κοινωνική προστασία και τις κοινωνικές ασφάλισεις. Και αρκετά άλλα υπουργεία όμως παρέχουν παρόμοιες υπηρεσίες σε διάφορες κατηγορίες καταναλωτών: για παράδειγμα, ορισμένοι φορείς κοινωνικής πρόνοιας/ασφάλισης υπάγονται στο υπουργείο Εθνικής Άμυνας, το υπουργείο Εργασίας (παροχή επιδομάτων ανεργίας και τεχνικής εκπαίδευσης μέσω του Ο.Α.Ε.Δ.), το υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, το υπουργείο Παιδείας, το

υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (προγράμματα στέγασης για τα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα)⁹².

Για μια μεγάλη περίοδο μεταπολεμικά η κοινωνική πολιτική χαρακτηρίζεται από στασιμότητα στο θεσμικό επίπεδο: δεν αναπτύσσεται καμιά βασική νομοθεσία για τον κοινωνικό προγραμματισμό, εκτός από αυτή που αφορά θέματα φορολογίας και επιδόματα στις οικογένειες πολυτέκνων, ενώ τα περισσότερα προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας στηρίζονται σε νομοθετικές ρυθμίσεις της δεκαετίας του '30 και '40.

Επιπλέον δεν υφίσταται επίσημη πολιτική στην Ελλάδα που να καθορίζει ένα «κατώτατο επίπεδο διαβίωσης», δηλαδή μια γραμμή πενίας που να διαχωρίζει τους φτωχούς από τους μη φτωχούς.

Στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης η αντιμετώπιση των αναγκών υπήρξε εξίσου περιπτωσιακή, χωρίς προγραμματισμό και σαφή καθορισμό προτεραιοτήτων. Η επέκταση της ασφάλισης πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια ενός πολύμορφου σχήματος κάλυψης. Η εξέλιξη αυτή είχε ως αποτέλεσμα την κατάτμηση της ασφάλισης σε μεγάλο αριθμό φορέων και τη διαφοροποίηση της προστασίας από φορέα σε φορέα και κατά συνέπεια τη διαφοροποίηση της προστασίας ανάμεσα στις κοινωνικο-επαγγελματικές ομάδες. Τα πρώτα αλληλοβοηθητικά ταμεία ιδρύονται κατά τα μέσα του 19^{ου} αιώνα (ναυτικοί, μεταλλωρύχοι). Ωστόσο μέχρι τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα το 90% του ελληνικού πληθυσμού παραμένει ανασφάλιστο. Στις αρχές του '30, ως αποτέλεσμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, εντείνονται οι κινητοποιήσεις των εργαζομένων και αυξάνονται οι απεργίες με βασικές διεκδικήσεις την απασχόληση και την ασφαλιστική κάλυψη. Η κυβέρνηση Βενιζέλου ψηφίζει το νόμο 5733/1932 (Περί Κοινωνικών Ασφαλίσεων), τον οποίο δεν προλαβαίνει όμως να εφαρμόσει γιατί ανατρέπεται. Το 1934 ύστερα από απεργιακές κινητοποιήσεις των εργαζομένων ψηφίζεται ο νόμος 6298 για τη δημιουργία του Ι.Κ.Α. Ο νόμος αυτός όμως, εξαιτίας των πολιτικών συγκρούσεων, εφαρμόζεται μετά από τρία χρόνια (1937). Αλλά και μετά τη δημιουργία του Ι.Κ.Α. το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού, κυρίως οι αγρότες, παραμένει ανασφάλιστο (67% του πληθυσμού, ο νόμο για τη δημιουργία του Ο.Γ.Α. θεσπίζεται πολύ αργότερα, το 1961)⁹³.

⁹² Πετράκη, Γ., *Κοινωνικοί αναχαιτισμοί και εργοδοτικές πολιτικές διαχείρισης του ελέγχου της εργασίας*, Αθήνα 1993, σσ. 40-41.

⁹³ Καλλινικάκη, Θ., *Κοινωνική εργασία «Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική της κοινωνικής εργασίας»*, δ' Έκδοση, Αθήνα 1998, σελ. 191.

Σήμερα λειτουργούν περίπου 370 ασφαλιστικοί οργανισμοί, από τους οποίους οι 80 παρέχουν εξωνοσοκομειακή και νοσοκομειακή περίθαλψη. Οι υπόλοιποι οργανισμοί παρέχουν διάφορες μορφές κοινωνικής ασφάλισης, όπως γήρατος, αναπηρίας, εργατικού ατυχήματος, επαγγελματικής νόσου, και δίνουν διάφορες μορφές συμπληρωματικής ή πλήρους σύνταξης. Κάθε ασφαλιστικός οργανισμός έχει τη δική του διοικητική, οργανωτική και χρηματοδοτική λειτουργία (που διέπεται από διαφορετική νομοθεσία), με αποτέλεσμα το όλο σύστημα να παρουσιάζει μια πολυπλοκότητα δραστηριοτήτων, έλλειψη γενικών αρχών και ενιαίων μεθόδων λειτουργίας της κοινωνικής προστασίας και μεγάλες ανισότητες στις παροχές.

Επιπλέον, στη διεύρυνση των ανισοτήτων ανάμεσα στους ασφαλιστικούς φορείς συμβάλλει και ο τρόπος χρηματοδότησής τους από το κράτος. Μέχρι σήμερα δεν υφίσταται μια ενιαία, ρητά διατυπωμένη πολιτική οικονομικής ενίσχυσης των ασφαλιστικών φορέων. Το ύψος των κοινωνικών πόρων τους οποίους χορηγεί το κράτος – κονδύλια τα οποία δίνονται «χαριστικά» στους ασφαλιστικούς φορείς, αφού δεν υπάρχει νομοθεσία που να ορίζει ποσοστό χρηματοδότησης – εξαρτάται κάθε φορά από τις διασυνδέσεις των ασφαλιστικών φορέων με το κράτος, ενώ ελάχιστα υπολογίζονται οι ανάγκες των κοινωνικο-επαγγελματικών ομάδων. Έτσι οι κοινωνικοί πόροι για το Ι.Κ.Α., το μεγαλύτερο ασφαλιστικό φορέα της χώρας, μόλις και φθάνουν το 0,5% των εσόδων του, ενώ ο κοινωνικός πόρος για το Τ.Σ.Μ.Ε.Δ.Ε. (Ταμείο Μηχανικών) είναι 54,5% και για το Ταμείο Νομικών 53,7% των εσόδων τους αντίστοιχα. Τα εμπειρικά αυτά στοιχεία για το χαρακτήρα της κοινωνικής πολιτικής, ή μάλλον την απουσία κοινωνικής πολιτικής, ενισχύουν την άποψή μας για την εύθραυστη βάση συμφωνίας γύρω από κεντρικές επιλογές για το ρόλο της κρατικής παρέμβασης. Οι αντιφατικοί χειρισμοί, η απουσία σαφών κριτηρίων για την υποστήριξη των φορέων κοινωνικής προστασίας και η εξάρτηση της υποστήριξης αυτής από τη διαφορετική πρόσβαση των κοινωνικο-επαγγελματικών ομάδων στον κρατικό μηχανισμό μαρτυρούν την περιορισμένη σημασία μιας αναγκαιότητας για την αποτελεσματική λειτουργία των θεσμών κοινωνικής προστασίας, αναγκαιότητα μέσα από την οποία τα εξωαγοραία κριτήρια αρθρώνονται με τους μηχανισμούς της αγοράς⁹⁴.

⁹⁴ Καλλινικάκη, Θ., *Κοινωνική εργασία «Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική της κοινωνικής εργασίας»*, δ' Έκδοση, Αθήνα 1998, σελ. 195.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ:**ΑΝΑΚΕΦΑΛΑΙΩΣΗ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

Στη μελέτη μας αυτή προσπαθήσαμε να εντοπίσουμε τις συνιστώσες εκείνες της κοινωνικής δυναμικής οι οποίες προσανατολίζουν τη χάραξη κοινωνικής πολιτικής και διαγράφουν τους στόχους και τα όρια αποτελεσματικότητας του κράτους-πρόνοιας. Μέσα από μια αναλυτική προσέγγιση, επιχειρήσαμε να προσδιορίσουμε τις αντιστάσεις που παράγει η ελληνική κοινωνία απέναντι σε κάθε προσπάθεια περιορισμού των άτυπων μορφών άντλησης εισοδήματος, η οποία αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη θεμελίωση και αποτελεσματική λειτουργία του κράτους-πρόνοιας. Ενώ οι κοινωνικές ανισότητες εντείνονται για μια μεγάλη περίοδο μετά τον πόλεμο, πράγμα που καθιστά αναγκαία την εφαρμογή κοινωνικής πολιτικής, το θεσμικό πλαίσιο για την κοινωνική προστασία ελάχιστα εξελίσσεται. Επιπλέον, μια κύρια αντίφαση διατρέχει τα ιδεολογικά μορφώματα: από τη μια μεριά, η ιδεολογία της παντοδυναμίας του κρατικού μηχανισμού που καθιστά το κράτος κύριο μοχλό της κοινωνικής δυναμικής, μειώνοντας τη σημασία της κοινωνίας των πολιτών, θεωρητικά θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για μια πλατιά αποδοχή των αρχών του κράτους-πρόνοιας από τις κοινωνικές ομάδες. Από την άλλη μεριά, όμως, η κυρίαρχη ιδεολογία η οποία θέτει τον κρατικό μηχανισμό στο επίκεντρο της κοινωνικής δυναμικής, δεδομένου ότι αναπτύσσεται στα πλαίσια ενός συνόλου διαδικασιών άντλησης των πόρων όπου τα πολιτικά κριτήρια παίζουν καθοριστικό ρόλο, ενισχύει την ατομικιστική αντίληψη, μετατρέποντας τις κοινωνικές συγκρούσεις σε διαπροσωπικές διαμάχες για την κατοχύρωση από το άτομο προσβάσεων στο κρατικό μηχανισμό. Κάτω από τις συνθήκες αυτές, κάθε συλλογική διάσταση για την αντίληψη των κοινωνικών προβλημάτων και συγκρούσεων εξασθενεί, περιορίζοντας τις διεκδικήσεις για τη ρητή διατύπωση επιλογών/κανόνων γύρω από το ρόλο του κράτους στη κατανομή και ανακατανομή του εισοδήματος.

Το κράτος παρεμβαίνει μέσα από το θεσμικό πλαίσιο και τη ρύθμιση του τρόπου λειτουργίας των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, την ίδρυση/κατάργηση οργανισμών, την εφαρμογή μέτρων εισοδηματικής πολιτικής, την αναπροσαρμογή των συντάξεων. Το κράτος όμως προέβη σε επιμέρους ρυθμίσεις για τον υπολογισμό επιδομάτων, ασφαλιστικών εισφορών, επιχορηγήσεων προς τα διάφορα ταμεία. Η κοινωνική πολιτική συνίσταται σε ένα σύνολο ρυθμίσεων, απ' όπου απουσιάζουν βασικές αρχές όπως η καθολικότητα στην κάλυψη αναγκών, ο προσδιορισμός της γραμμής πενίας, οι προτεραιότητες για την ενίσχυση της ενεργού ζήτησης. Η απουσία

συστηματικών διαδικασιών κοινωνικού σχεδιασμού φαίνεται εξάλλου και από το γεγονός ότι οι ρυθμίσεις κοινωνικής πολιτικής σπάνια εντάσσονται σε ένα πλαίσιο συνεχούς αξιολόγησης και επανακαθορισμού των στόχων, τα οποία αποτελούν βασικά στάδια του σχεδιασμού/προγραμματισμού.

Οι ερμηνείες που συνήθως δίνονται για το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης της κοινωνικής πολιτικής και του κοινωνικού σχεδιασμού στην Ελλάδα τονίζουν την κυριαρχία της ιδεολογίας του χαλαρού ως βασικό εμπόδιο.

Μετά την απελευθέρωση του έθνους ήταν άμεση η ανάγκη προστασία για τις χήρες, τα ορφανά και τους αναπήρους του απελευθερωτικού αγώνα. Το κράτος δεν είχε τα μέσα να αντιμετωπίσει τα τεράστια κοινωνικά προβλήματα. Οι ξενιτεμένοι πλούσιοι Έλληνες της διασποράς, η Ιδιωτική Φιλανθρωπία και η Εκκλησία έδωσαν το παρόν, ιδιαίτερα μέχρι τη Μικρασιατική καταστροφή, στην κάλυψη των κοινωνικών αναγκών των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού. Η Μικρασιατική καταστροφή όμως έκανε αναγκαία την κρατική παρέμβαση στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας. Πρέπει να αναγνωρίσουμε τη μεγάλη σημασία και το σπουδαίο ρόλο που έπαιξαν οι πόλεμοι στη διαμόρφωση της κοινωνικής πρόνοιας στη χώρα μας. Το κράτος εξαναγκάστηκε να παρέμβει στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής, αφού τόσο η εκκλησία όσο και η ιδιωτική φιλανθρωπική δραστηριότητα των μεγάλων ευεργετών και των κοινωφελών οργανώσεων δεν ήταν σε θέση να αντιμετωπίσουν τα κοινωνικά προβλήματα. Συνεπίκουροι στην προσπάθεια του κράτους ήλθαν και ξένες εκκλησιαστικές οργανώσεις και διεθνείς οργανισμοί οι οποίοι, μαζί με την οικονομική ενίσχυση, έφερα και τη σχετική τεχνογνωσία (που δεν αποδείχτηκε πάντα πρόσφορη στις δικές μας συνθήκες και παραδόσεις). Οι μεγάλες ανάγκες και τα προβλήματα που δημιούργησε ο δεύτερος παγκόσμιος πόλεμος έκαναν επιτακτική την ανάγκη για την εκπαίδευση στελεχών πρόνοιας, ιδιαίτερα κοινωνικών λειτουργών, επισκεπτριών υγείας και νηπαγωγών.

Παρά όμως τις διάφορες αντιθέσεις και προβληματισμούς πρέπει να αναγνωρίσουμε την σημαντική προσπάθεια της Ορθόδοξης Εκκλησίας, συνεχίζοντας τη μακραίωνη παράδοση, «ουδένας έπαυσε να καλλιεργεί τα αισθήματα της ευποιίας και της προς τον πλησίον αγάπης». Η εκκλησία έπαιξε σημαντικό ρόλο παρακινώντας τους Έλληνες της διασποράς – και όχι μόνο τους πλούσιους – να συνδράμουν στο μέτρο του δυνατού ο καθένας σε έργα φιλανθρωπίας. Αναφέρονται μάλιστα περιστατικά ανθρώπων οι οποίοι έζησαν στερημένα για να κληροδοτήσουν ένα ποσό στη γενέτειρά τους για την ανέγερση ενός σχολείου, ναού ή άλλου ιδρύματος. Η

εκκλησιαστική δραστηριότητα στον τομέα της πρόνοιας είναι πολύπλευρη. Τα περισσότερα νοσοκομεία και άλλα ευαγή ιδρύματα χτίζονται σε οικόπεδα τα οποία παραχωρούν κυρίως μοναστήρια. Σε επίπεδο ενορίας ασκείται φιλανθρωπικό έργο αθόρυβα και χωρίς επίδειξη. Φτωχοί, χήρες, ορφανά, άρρωστοι βρίσκουν παρηγοριά και ανακούφιση σχεδόν σε κάθε ενορία.

Επίσης, πρέπει να αναγνωρίσουμε τη μεγάλη βοήθεια με το σχέδιο Marshal της Αμερικανικής κυβέρνησης με το ποσό των 2 δισεκατομμυρίων δολαρίων από το 1948-1952. Με τα χρήματα αυτά έγιναν έργα υποδομής στις συγκοινωνίες, τη γεωργία, τη βιομηχανία και τον τομέα υπηρεσιών. Άρχισε επίσης ένα πολυδάπανο πρόγραμμα για τη στέγαση του πληθυσμού και την ανοικοδόμηση της χώρας γενικότερα. Ιδιαίτερα στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας έγινε αναδιοργάνωση του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας. Σε κάθε έδρα των νομών της χώρας συστήθηκαν (Αν. Νόμο 388/1945) τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας ως Ν.Π.Δ.Δ. αρχικά και, από το 1948, ως υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, με την συγχώνευση των οργανισμών Χριστιανικής Αλληλεγγύης, της Κεντρικής Επιτροπής Συσσιτίων και της Φιλανθρωπικής Εταιρείας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- ΒΟΥΤΥΡΑ, ΣΤ., *ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ*, Εκδόσεις Α Αναστασίου, Αθήνα 1980, σελ. 5-12, 27-57.
- ΓΕΩΡΓΑΝΤΑ, Β., *ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΚΑΙ Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ*, Β' Μέρος, Αθήνα 1919, σελ. 19-26, 54-76.
- ΚΑΛΑΚΟΠΟΥΛΟΥ, Μ., *Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ ΩΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗ*, Αθήνα 1964, σελ. 19-24, 39-47, 72,79.
- ΚΑΛΛΙΝΙΚΑΚΗ, Θ., *ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ «ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗ ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ»*, δ' Έκδοση, Αθήνα 1998, σελ. 124-135, 185-203.
- ΚΑΤΣΟΥ, ΑΘ., *ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΥΓΙΕΙΝΗ ΕΙΣ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*, Τόμος Ελλάς, Αθήνα, 1969, σελ. 11-32, 35-39, 44,45.
- ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ (Κ.Ε.Π.Ε.), *ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ, «ΣΧΕΔΙΟ ΠΡΟΤΥΠΟΥ ΜΑΚΡΟΧΡΟΝΙΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΝ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΟΣ 1973-1987*, Αθήνα 1972, σελ. 12-20, 47-56.
- ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ (Κ.Ε.Π.Ε.), *ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ, «ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ 1976-1980»*, Αθήνα 1976, σελ. 48-54, 119-130, 138-153.
- ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ (Κ.Ε.Π.Ε.), *ΘΕΜΑΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ Ε, «ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ»*, Αθήνα 1985, σελ. 97-116, 163-176, 232-250.
- ΚΕΝΤΡΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ (Κ.Ε.Π.Ε.), *ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ, «ΕΚΘΕΣΕΙΣ 7 ΓΙΑ ΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ 1976-1980»*, Αθήνα 1989, σελ. 52-69, 88-106.
- ΜΑΛΟΥΤΑ, Θ., ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, Δ., *ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ*, Αθήνα 1988, σελ. 32-38, 58-106, 152-154.
- ΜΑΣΤΡΟΓΙΑΝΝΗ, Ι., *Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ ΔΙΑ ΜΕΣΟΥ ΤΩΝ ΑΙΩΝΩΝ*, Τόμος β', Αθήνα 1957.
- ΜΑΣΤΡΟΓΙΑΝΝΗ, Ι., *ΙΣΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΤΗΣ ΝΕΟΤΕΡΑΣ ΕΛΛΑΔΟΣ (1821-1860)*, Αθήνα 1960. σελ. 447-475, 485-495, 501-520, 613-625.
- ΠΑΝΟΥΤΣΟΠΟΥΛΟΥ, Κ., *ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ - ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ - ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΤΑΣΕΙΣ*, Εκδόσεις Γρηγόρη, Αθήνα, σελ. 122-128, 140-154, 163-184.
- ΠΕΤΜΕΖΙΔΟΥ-ΤΣΟΥΛΟΥΒΗ, ΜΑΡΙΑ, *ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΑΝΙΣΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ*, Εκδόσεις Εξάντας, Αθήνα 1992, σελ. 15-30.
- ΠΕΤΡΑΚΗ, Γ., *ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΑΧΕΤΙΣΜΟΙ ΚΑΙ ΕΡΓΟΔΟΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ*, Αθήνα 1993, σελ. 17-25, 36-44.
- ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΥ, Π., *ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΡΟΝΟΙΑ «Μια γενική θεώρηση»*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Έλλην, σελ. 107-123, 152-179.
- ΣΤΕΦΑΝΙΔΟΥ, Δ., *Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ*, Β' Τόμος, Αθήνα 1949, σελ. 29-36, 55-72.
- ΤΣΟΥΚΑΛΑ, Κ., *Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΡΑΓΩΔΙΑ*, Εκδόσεις: Αντώνης Λιβάνης «Νέα Σύνορα», Αθήνα 1981, σελ. 115-130.