

Καίτη Αρώνη - Τσίχλη

ΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ Γ. ΚΑΦΑΝΤΑΡΗ ΣΤΗΝ ΕΠΙΛΥΣΗ ΤΟΥ ΑΓΡΟΤΙΚΟΥ ΖΗΤΗΜΑΤΟΣ*

Μέσα στο πολιτικό πρόγραμμα των Φιλελευθέρων ανευρίσκουμε καταβολές τόσο τρικουπικής όσο και δηλιγιαννικής προελεύσεως. Σε θέματα αντιμετώπισεως του αγροτικού ζητήματος οι Φιλελεύθεροι ενστερνίζονται τα παραδοσιακά αιτήματα της μεγάλης πλειοψηφίας του αγροτικού πληθυσμού, όπως αυτά είχαν επισημανθεί από την κυβέρνηση Δηλιγιάννη. Συνεπώς, οι παραδοσιακές απαρχές της φιλαγροτικής πολιτικής του βενιζελικού κόμματος ανάγονται μέσα από τα αγροτικά προγράμματα του δηλιγιαννικού κόμματος, μέσα από την α' αγροτική μεταρρύθμιση του Κουμουνδούρου το 1871, στη φιλαγροτική πολιτική της καποδιστριακής και οθωνικής περιόδου. Εκτός από την επιδίωξη για κατευνασμό μιας πολιτικής και κοινωνικής αναταραχής, το ιδεολογικό σχήμα αυτού του προγράμματος είναι η δημιουργία ενός κράτους αποτελούμενου από μικρούς, δραστήριους και ανεξάρτητους ιδιοκτήτες.

Η πρώτη απόπειρα για επίλυση του αγροτικού ζητήματος με αναγκαστική απαλλοτρίωση των μεγάλων αγροκτημάτων έγινε από την κυβέρνηση Θ. Δηλιγιάννη το 1896, με πέντε γεωργικά νομοσχέδια που υποβλήθηκαν στη Βουλή¹. Όμως οι θεσσαλοί

* Γενικότερα περί Γ. Καφαντάρη βλ. τις μονογραφίες των Δ. Αγραφιώτη, Γεώργιος Καφαντάρης, Αθήνα 1983, και Δ. Γούλα, Γεώργιος Καφαντάρης, Αθήνα 1982.

1. Βλ. Κ. Βεργόπουλος, *Το Αγροτικό Ζήτημα στην Ελλάδα*, γ' έκδοση, Πρόλογος Samir Amin, «Εξάντας», Αθήνα 1975, και Μπ. Αλιβιζάτος, *Η αγροτική Ελλάδα και η εξέλιξίς της*, Αθήνα 1939, σ. 30· Β. Alivisatos, *La réforme agraire en Grèce au point de vue économique et social*, Παρίσι 1932, σ. 136 και 149.

γαιοκτήμονες, καθώς και οι τσιφλικούχοι από την Εύβοια, Αττική και Φθιώτιδα είχαν ισχυρά ερείσματα ακόμη και μέσα στο κυβερνών δηλιγιαννικό κόμμα, με αποτέλεσμα να αποσυρθούν τα νομοσχέδια και να παραπεμφθεί η μελέτη του θέματος σε επιτροπή. Ωστόσο, η κοινοβουλευτική συζήτηση του 1896 αποτελεί την πρώτη επίσημη αναγνώριση του «Θεσσαλικού» ως σοβαρότατου κοινωνικού προβλήματος².

Από το 1896 ως το 1907 δεν έγιναν σχεδόν καθόλου ενέργειες για αποκατάσταση των ακτημόνων Θεσσαλών σε μικροϊδιοκτήτες. Δραστικότερα μέτρα για τη διανομή μεγάλων αγροκτημάτων πάρθηκαν το 1907 επι κυβερνήσεως Γ. Θεοτόκη, λόγω της αφίξεως ομογενών προσφύγων από τη Βουλγαρία και Ρουμανία, οπότε έγινε εγκατάσταση προσφύγων και γηγενών ακτημόνων καλλιεργητών επι μεγάλων θεσσαλικών αγροκτημάτων, χωρίς όμως να διενεργηθεί αναγκαστική απαλλοτρίωση αυτών³.

Το πρόβλημα της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως περιείχε τρεις όψεις: τη συνταγματική, την οικονομική και την κοινωνική. Επομένως, και το αγροτικό ζήτημα της Θεσσαλίας, εκτός από την κοινωνική του διάσταση, περιελάμβανε δύο θέματα προς επίλυση. Το πρώτο ήταν το συνταγματικό, δηλαδή αν ήταν δυνατόν, βάσει τού άρθρου 17 του Συντάγματος του 1864 «Περί ιδιοκτησίας», να γίνει απαλλοτρίωση με σκοπό την αποκατάσταση των ακτημόνων καλλιεργητών, και το δεύτερο το οικονομικό, εφόσον η αναγκαστική απαλλοτρίωση των τσιφλικιών προσέκρουε στην εκ μέρους του κράτους και εκ μέρους των υπό αποκατάσταση ακτημόνων έλλειψη χρημάτων. Το πρώτο θέμα ως προς την αντισυνταγματικότητα της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως λύθηκε με την ψήφιση από τη Β' Αναθεωρητική Βουλή του 1911 της τροποποίησεως του άρθρου 17 του Συντάγματος και την

2. Βλ. Α. Σίδερης, *Η γεωργική πολιτική της Ελλάδος κατά την λήξασαν 100ετίαν, 1833-1933*, Αθήνα 1933, σ. 142, και Δ. Πουρνάρας, *Ιστορία του αγροτικού κινήματος*, Αθήνα 1960, σ. 32.

3. Βλ. Κ. Βεργόπουλος, *ό.π.*, σ. 169.

αποδοχή του όρου «δημοσία ὠφέλεια» αντί του όρου «δημοσία ἀνάγκη»⁴.

Η κυβέρνηση Βενιζέλου, παρότι επανέλαβε στη Βουλή την υπόσχεσή της προς τους θεσσαλούς αγρότες για επίλυση του αγροτικού ζητήματος, δεν είχε πρόθεση ακόμη να προβεί σε ομαδική αναγκαστική απαλλοτριώση τσιφλικιών. Ωστόσο, επειδή δεν ήθελε να απογοητεύσει τους ακτήμονες και να τους αφήσει με μόνη την ελπίδα, έσπευσε να λάβει σειρά μέτρων συνεχίζοντας την παλαιότερη πολιτική αποκαταστάσεως ακτημόνων γεωργών επί εκουσίως απαλλοτριουμένων κτημάτων και βελτιώσεως της θέσεως των μορτιτών στις σχέσεις τους με τους γαιοκτήμονες.

Η προσπάθεια του κράτους για προώθηση του εοικιστικού έργου ανακόπηκε με τους Βαλκανικούς πολέμους και τον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο. Με τους πολέμους του 1912-13 και την προσάρτηση νέων εδαφών το αγροτικό πρόβλημα επεκτείνεται πλέον και στις νέες χώρες, ενώ παράλληλα εισέρχεται στο στάδιο της οριστικής του επίλυσης⁵.

Ενώ όλες σχεδόν οι μεγάλες ευρωπαϊκές αγροτικές μεταρρυθμίσεις έγιναν μετά τον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο, κατ' εξαίρεση η ελληνική αγροτική μεταρρύθμιση άρχισε κατά τη διάρκεια του πολέμου στη Θεσσαλονίκη λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών υπό τις οποίες βρέθηκε η κυβέρνηση Εθνικής Αμύνης, η οποία υποστήριζε δημοκρατικές αρχές έναντι της μοναρχικής πολιτικής των Αθηνών και επεδίωκε να προσεταιρισθεί τους αγροτικούς πληθυσμούς, τους οποίους, αντίθετα από την ουδετε-

4. Βλ. Αλ. Σβώλος, *Η αναγκαστική απαλλοτριώσις προς αποκατάστασιν ακτημόνων γεωργών υπό συνταγματικήν και οικονομικήν έποψιν*, Αθήνα 1910, πολλ., και Α. Σίδερης, *ό.π.*, σ. 147-150.

5. Σχετικά με τα μέτρα που προηγήθηκαν της μεταρρυθμίσεως του 1917 βλ. Αλ. Voyatzoglou, *Contribution à l'étude de l'économie rurale de la Grèce d'après-guerre*, Παρίσι 1931, σ. 46· Alivisatos, *La réforme...*, *ό.π.*, σ. 150-152, Σίδερης, *ό.π.*, σ. 152-159.

ρότητα του κράτους των Αθηνών, καλούσε σε νέους αγώνες για ολοκλήρωση των εθνικών της επιδιώξεων.

Η αγροτική μεταρρύθμιση άρχισε με τα πέντε νομοθετικά διατάγματα υπ' αριθμ. 2466-2470 της 20ής Μαΐου 1917 της Προσωρινής Κυβερνήσεως Θεσσαλονίκης, των οποίων η ισχύς επεκτάθηκε λίγους μήνες αργότερα «καθ' ἅπαν τὸ κράτος» με το νόμο 1072 της 29ης Δεκεμβρίου 1917⁶.

Το δεύτερο μεγάλο κώλυμα ως προς την εφαρμογή της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως, το χρηματικό, λύθηκε με το διακανονισμό της καταβολής της αποζημιώσεως σε ομολογίες. Ο νόμος 1072 δεν τέθηκε αμέσως σε εφαρμογή. Ἄλλωστε δεν θα ήταν εφικτό κάτι τέτοιο, εφόσον η καθορισθείσα διαδικασία καθιστούσε την εφαρμογή του δύσκολη και χρονοβόρα. Βάσει του νόμου αυτού, επί μία διετία κατορθώθηκε η απαλλοτρίωση ενός μόνο κτήματος στο Χαρβάτι Αττικής⁷.

Η αγροτική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα έγινε εφικτή με τη νομοθεσία Καφαντάρη και την έναρξη της εφαρμογής της από τον ίδιο. Ο Γ. Καφαντάρης ανέλαβε καθήκοντα ως υπουργός Γεωργίας της κυβερνήσεως Βενιζέλου στις 9.1.1919. Από τη θέση αυτή και κατά τη διάρκεια της διετούς θητείας του συνέβαλε καθοριστικά στη λύση του αγροτικού ζητήματος, τη διευθέτηση του οποίου θεωρούσε ως απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη και ευημερία της χώρας, όπως ανέπτυξε επανειλημμένα στη Βουλή: «Ἡ γεωργικὴ ἀνάπτυξις τῆς Ἑλλάδος εἶναι ταυτόσημος μὲ τὴν εὐημερίαν αὐτῆς. Θὰ ἦτο ἀσύγγνωστος πᾶς δισταγμὸς ἢ βραδύτης διὰ τὴν ρύθμισιν καὶ κατανομήν τῆς ἰδιοκτησίας,

6. Βλ. Δ. Κ. Βογαζλής, *Αγροτική και Εποικιστική Νομοθεσία*, τόμοι Α - Β, Αθήνα 1920· Μπ. Αλιβιζάτος, *Η μεταπολεμική εξέλιξις της ελληνικής γεωργικῆς οικονομίας και η ἐπ' αὐτῆς ἐπίδρασις της αγροτικῆς πολιτικῆς*, Αθήνα 1935, σ. 41, Σίδερης, *ό.π.*, σ. 156-158. Για το ν. 1072 βλ. *Εφημερίς της Κυβερνήσεως*, Α' 305 της 29.12.1917.

7. Βλ. Δ. Ζωγράφος, *Γεωργικαὶ Μελέται*, Αθήνα 1932, σ. 16 κ.ε., και Αλιβιζάτος, *Η μεταπολεμική εξέλιξις...*, *ό.π.*, σ.41· επίσης Σίδερης, *ό.π.*, σ. 171, υποσ. 4. Βλ. και εφ. *Θεσσαλία* της 16.9.1919.

ἐκ τῆς μόνης βάσεως, ἐφ' ἧς δύνανται νὰ στηριχθοῦν αἱ ἐλπίδες περὶ τοῦ γεωργικοῦ μέλλοντος τῆς Ἑλλάδος, διὰ νὰ δυνηθῇ τὸ Κράτος μὲ ἡρεμίαν καὶ ἄνευ συγκλονισμοῦ νὰ ἐπιδιοθῇ εἰς τὴν μελέτην καὶ πραγματοποιήσιν τῶν μέτρων ἐκείνων τῆς κοινωνικῆς προνοίας τὴν ὁποίαν ἐπιβάλλει τὸ λαϊκὸν πνεῦμα, τὸ ὁποῖον κυριαρχεῖ σήμερον ἀνὰ τὸν κόσμον»⁸. Ἀλλωστε, σε ὅλες τις συζητήσεις στη Βουλὴ γιὰ τὸ αγροτικὸ ζήτημα, ὡς γνήσιος εκπρόσωπος τοῦ βενιζελικοῦ πνεύματος ἀγωνιζόμενος γιὰ τὴν πραγμάτωση τῶν στόχων καὶ τοῦ προγράμματος τοῦ κόμματός του, δὲν παρέλειπε νὰ ομιλεῖ υπὲρ τῆς ἀποκαταστάσεως τῶν ἀκτημόνων καλλιεργητῶν καὶ νὰ προτείνει διάφορα μέτρα πρὸς ἐνίσχυση τῆς γεωργικῆς παραγωγῆς⁹.

Ὅταν ὁ Καφαντάρης ἀνέλαβε τὸ ὑπουργεῖο Γεωργίας, προκειμένου νὰ ἀποκτήσῃ προσωπικὴ ἀντίληψη τῆς καταστάσεως, πραγματοποιήσε μεγάλη περιοδεία στὴ Θεσσαλία, ὅπου ἐτύχε ἐνθουσιώδους υποδοχῆς¹⁰. Μετὰ τὴν ἐπιστροφή του ἀπὸ τὴν

8. Βλ. Πρακτικά τῆς 4ης Συνεδριάσεως τῆς Βουλῆς τῆς 24ης Νοεμβρίου 1919, *Εφημερίς των Συνζητήσεων τῆς Βουλῆς*, Περίοδος Κ', Αθήνα 1931, σ. 29. Βλ. καὶ ἐφ. *Καιροί* τῆς 19.3.1919 καὶ *Ἀκρόπολις* τῆς 29.9.1920.

9. Ἦδη σε συζήτηση στὴ Βουλὴ ἀπὸ τὸ 1914 διακήρυσσε ὅτι ἡ παραγωγικὴ πολιτικὴ τῆς κυβερνήσεώς του εἶναι «[...] ἡ ἀποκατάστασις τῶν ἀκτημόνων καλλιεργητῶν εἰς μικροῖδιοκτητὰς καὶ ἡ δημιουργία αὐτονόμων μονάδων γεωργικῆς ἐκμεταλλεύσεως, ἐπαρκῶν πρὸς συντήρησιν τῆς γεωργικῆς οἰκογενείας· ἄλλ' ἔχει ὡς πρόγραμμα αὐτῆς οὐ μόνον τὴν ἀποκατάστασιν ἀπλῶς τῶν ἀκτημόνων, ἀλλὰ καὶ τὴν ἐνίσχυσιν γενικῶς τῆς γεωργικῆς παραγωγῆς καὶ ἰδίως τῆς μικρᾶς διὰ συνεταιρισμοῦ, διὰ ἰδρύσεως Τραπεζῆς Γεωργικῆς Πίστεως, διὰ τῆς γεωργικῆς ἐκπαιδεύσεως, διὰ τῆς προνοίας, τὴν ὁποίαν ἤδη καὶ ἐν τῇ συμβάσει μετὰ τῆς Ἑθνικῆς Τραπεζῆς ἔλαβεν...»: βλ. Πρακτικά τῆς 71ης Συνεδριάσεως τῆς Βουλῆς τῆς 19ης Δεκεμβρίου 1914, *Εφημερίς των Συνζητήσεων τῆς Βουλῆς*.

10. Κατὰ τὴν περιοδεία του στὴ Θεσσαλία παρείχε συνεχῶς τὴ διαβεβαίωση ὅτι θὰ γίνῃ ἡ διανομὴ τῆς γῆς με πνεῦμα ἀπόλυτης ἰσότητος: βλ. ἐφ. *Θεσσαλία*, 22.4.1919. Σύμφωνα με περιγραφή τῆς ἐφ. *Θεσσαλία* ἐγίνε ἐνθουσιώδης υποδοχὴ στὸν Καφαντάρη στὴν Καρδίτσα, ὅπου τὸν ἀποθέσαν 5.000 γεωργοὶ με ἄνθη καὶ με λάβαρα, ἐνῶ ὅλα τα καταστήματα παρέμειναν κλει-

περιοδεία αυτή διαμόρφωσε οριστικά το αγροτικό του πρόγραμμα. Τρεις είναι οι κύριοι άξονες του προγράμματος αυτού: η μορφή της ιδιοκτησίας, η γεωργική εκπαίδευση και η αγροτική πίστη¹¹.

Με την έναρξη των εργασιών της Βουλής, τον Νοέμβριο του 1919, ο Καφαντάρης παρουσίασε έτοιμο όλο το νομοθετικό έργο στον αγροτικό τομέα. Με το νόμο 2052 που εισηγήθηκε, κατήργησε τον προηγούμενο νόμο 1072 επιφέροντας σπουδαιότητες μεταβολές στην εποικιστική νομοθεσία, επειδή θεωρούσε ότι κατ' αυτόν τον τρόπο επιτελείται «έργον δικαιοσύνης απέναντι τών άκτημόνων καλλιεργητών τής γής»¹².

Όπως συνάγεται από την αιτιολογική έκθεση που προτάχθηκε του υποβληθέντος στη Βουλή, στις 25 Νοεμβρίου 1919 νομοσχεδίου, οι βασικές τροποποιήσεις που επέφερε στην τότε ισχύουσα αγροτική νομοθεσία συνοψίζονται σε τρία σημεία: α) στην αποκέντρωση της διαδικασίας της απαλλοτριώσεως, β) στην αναγραφή γενικών κανόνων για τον καθορισμό της καταβλητέας αποζημιώσεως στους ιδιοκτήτες, και γ) στη σαφέστερη διάκριση μεταξύ γεωργικών οικογενειών και επαγγελματιών σε σχέση

στά (Θεσσαλία της 25.4.1919· επίσης 22, 23, 24 και 30 Απριλίου 1919, και εφ. *Καιροί* της 16ης και 23ης Απριλίου 1919).

11. Βλ. συνέντευξη του Γ. Καφαντάρη προς τον Δ. Ζωγράφο, εφ. *Ακρόπολις* της 7ης και 8ης Ιουνίου 1919.

12. Βλ. Σίδερης, *ό.π.*, σ. 173. Ο νόμος 2052 δημοσιεύθηκε στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*, αρ. 49 της 28.2.1920. Βλ. και αγόρευση της 14ης Δεκεμβρίου 1919 στη Βουλή, όπου αναφέρεται: «Εάν ή Κυβέρνησις τών Φιλελευθέρων άπεφάσισε νά εφαρμόση τήν άγροτικήν πολιτικήν, τήν όποιαν διέγραψεν, τήν όποιαν άπεκρυστάλλωσεν εις Νόμον, τήν όποιαν ήρχισεν ήδη εφαρμόζουσα, εάν τó έπραξε τούτο, δέν απέβλεψε μόνον εις τά οικονομικά αύτου άποτελέσματα, αλλά απέβλεψεν ακριβώς εις τó νά επιτελέση έργον δικαιοσύνης απέναντι τών άκτημόνων καλλιεργητών τής γής. Τό έργον αύτης δέν είναι άπλώς δίκαιον, τó έργον αύτης είναι άρσις τής καταστάσεως ή όποία δέν θά ήδύνατο νά θεωρηθή, ύπό τās κρατούσας σήμερον παγκοσμίους αντιλήψεις, είμή ως παράτασις μιās άδικίας εις βάρος μιās τών μεγαλυτέρων και παραγωγικωτέρων τάξεων τής Χώρας»: βλ. Πρακτικά της 18ης

με την έκταση του κλήρου¹³. Στην παραπάνω αιτιολογική έκθεση τονίζεται το μειονέκτημα του προηγούμενου νόμου 1072 ως προς τη μεγάλη χρονική διάρκεια που απαιτούσε η ολοκλήρωση της διαδικασίας της απαλλοτριώσεως. Η χρονοβόρα αυτή διαδικασία οφειλόταν στον υπερβολικό συγκεντρωτισμό του νόμου 1072, ο οποίος όριζε όλες οι διεργασίες να γίνονται στο κέντρο, με αποτέλεσμα να είναι δυνατή κατ' έτος η απαλλοτρίωση 50 κτημάτων κατ' ανώτατο όριο¹⁴. Ο Καφαντάρης υπολόγισε ότι για την απαλλοτρίωση των 1.500 περίπου τσιφλικιών θα χρειαζόνταν πολλές δεκαετηρίδες. Με το νόμο 2052 στόχευε στη δημιουργία μιας απλούστερης διαδικασίας μέσω της αποκεντρώσεως και της κατανομής σε τόσες επιτροπές όσες και τα πρωτοδικεία του κράτους, αντί της συγκεντρώσεως των πάντων στο υπουργείο Γεωργίας. Συγκεκριμένα, με το νόμο αυτό εδμιουργείτο στην έδρα κάθε πρωτοδικείου πενταμελής επιτροπή, αποτελούμενη από τον πρόεδρο πρωτοδικών ως προεδρεύοντα, από δύο δημόσιους λειτουργούς, εκ των οποίων ο ένας κατά προτίμηση γεωπόνος, και από έναν αντιπρόσωπο του γαιοκτήμονα και έναν του συνεταιρισμού των χωρικών. Η επιτροπή αυτή, λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση του γεωπόνου, αποφαινόταν επί όλων των σχετικών με την απαλλοτρίωση ζητημάτων.

Ο ίδιος νόμος, εκτός από την αποκεντρωμένη διαδικασία για τις απαλλοτριώσεις, ρύθμιζε και το θέμα των αποζημιώσεων. Ο

Συνεδρίασεως της Βουλής της 14ης Δεκεμβρίου 1919, *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής*, Περίοδος Κ', Αθήνα 1931, σ. 242-267.

13. Βλ. Δ. Κ. Βογαζλής, *ό.π.*, τ. Β', τχ. Α'.

14. Οι προϋποθέσεις που απαιτούσε ο νόμος 1072 για κάθε κτήμα ήταν οι εξής: α) λεπτομερής έκθεση από γεωπόνο, β) έγγραφη γνωμοδότηση από τα Συμβούλια Κτημάτων και Γεωργίας που εδρεύουν στο Υπουργείο, γ) εισήγηση του υπουργού Γεωργίας προς το Υπουργικό Συμβούλιο, δ) απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου μη εκτελεστή, ε) έκδοση αποφάσεως από τον αρμόδιο πρόεδρο πρωτοδικών για την οφειλόμενη αποζημίωση, στ) κατάθεση τιμήματος σε μετρητά ή ομολογίες και παρέλευση οκταήμερης προθεσμίας μετά την κατάθεση, ενώ ο οριστικός προσδιορισμός της αποζημιώσεως οριζόταν από τα δικαστήρια.

πρόεδρος των πρωτοδικών αποφάσιζε για την καταβλητέα αποζημίωση προς τους γαιοκτήμονες, η απόφασή του όμως μπορούσε να εφεσιβληθεί στο αρμόδιο εφετείο, που αποφαινόταν τελεσίδικα και αμετάκλητα. Στον υπολογισμό της αποζημίωσης δεν λαμβανόταν υπόψη η μεγάλη υπερτίμηση λόγω του πολέμου, και οριζόταν ως ανώτατο όριο ανατίμησης της αξίας του κτήματος ένα 30 % σε συνάρτηση με την τιμή που είχε κατά την τετραετία πριν από το 1914. Ένα μέρος της αποζημίωσης —το μεγαλύτερο— έπρεπε να καταβληθεί σε ομολογίες, το δε υπόλοιπο σε χρήμα. Μετά την κατάθεση του αντίστοιχου τιμήματος στο δημόσιο ταμείο υπέρ του ιδιοκτήτη μεταβιβαζόταν η κυριότητα του κτήματος στο κράτος και οι χωρικοί εγκαθίσταντο στο κτήμα χωρίς άλλη αναβολή¹⁵.

Τρίτο και τελευταίο στοιχείο των εισαγομένων μεταβολών του νόμου του Καφαντάρη αποτελεί η σαφής διάκριση μεταξύ γεωργικών οικογενειών και επαγγελματιών. Στις γεωργικές οικογένειες τις συνδεόμενες άμεσα με τη γη παρεχόταν όλη η αναγκαία έκταση για άνετη συντήρηση μέσω της καλλιέργειας των γαιών, ενώ στους επαγγελματίες παρεχόταν ελαττωμένος κλήρος, ο οποίος θα αποτελούσε γι' αυτούς επικουρικό πόρο και θα διευκόλυνε την εγκατάστασή τους στο χωριό.

Επίσης ο Καφαντάρης θεωρούσε ως απαραίτητη προϋπόθεση για «τήν γεωργικήν καὶ οἰκονομικὴν ἀναγέννησιν τῆς Χώρας» τη δημιουργία συνεταιρισμῶν¹⁶. Με το νόμο 2052 οι υπό

15. Βλ. Πρακτικά της 25ης Συνεδριάσεως της Βουλής της 16ης Ιανουαρίου 1920 «ἐπὶ τῶν ἄρθρων τοῦ σχεδίου νόμου περὶ ἀγροτικοῦ νόμου», *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής*, Περίοδος Κ', Αθήνα 1931, σ. 398-411 και Πρακτικά της 29ης Συνεδριάσεως της Βουλής της 23ης Ιανουαρίου 1920, στο *ίδιο*, σ. 463-485. Πρακτικά της 33ης Συνεδριάσεως της Βουλής της 30ῆς Ιανουαρίου 1920, στο *ίδιο*, σ. 552-570.

16. Βλ. Πρακτικά της 27ης Συνεδριάσεως της Βουλής της 20ῆς Ιανουαρίου 1920, *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής*, Περίοδος Κ', Αθήνα 1931, σ. 424, 437. Σε άλλη αγόρευσή του στη Βουλή διακηρύσσει: ««Εἰς δόκλῃρον τὸν κόσμον εἶναι γνωστὸν ὅτι δὲν ὑπάρχει σήμερον παρὰ ἓν μέσον,

αποκατάσταση αγρότες ενώνονταν σε υποχρεωτικούς συνεταιρισμούς, οι οποίοι διαχειρίζονταν τα του κτήματος μέχρι της οριστικής παραχωρήσεως τούτου στους κληρούχους· ακόμη, οι κλήροι παρέμεναν ακατάσχετοι, αναπαλλοτριώτοι και αδιανέμητοι «αίτια θανάτου». Σε ισχύ παρέμεναν παλαιότερες διατάξεις περί υποδημοσίων γαιών, περί εκουσίας απαλλοτριώσεως αγροτικών ακινήτων για εποικιστικούς σκοπούς και περί παραχωρήσεως κτημάτων στους μετασχόντες στους Βαλκανικούς πολέμους. Όσοι από αυτούς είχαν λάβει τον πολεμικό σταυρό δικαιούνταν απολυόμενοι να ζητήσουν τη δωρεάν παραχώρηση τόσης εκτάσεως γης, όσης επαρκούσε για συντήρηση μιας αγροτικής οικογένειας, χωρίς πάντως να υπερβαίνει αυτή κατά κανόνα τα 100 στρέμματα¹⁷.

Ο νόμος 2052 εφαρμόστηκε μέχρι το τέλος του 1920 σε 71 απαλλοτριωθέντα κτήματα, από τα οποία τα 59 βρίσκονταν στη Θεσσαλία. Οι τότε κυβερνητικοί κύκλοι διατείνονταν ότι το εποικιστικό έργο δεν προχώρησε με ταχύτερο ρυθμό αφενός λόγω ελλείψεως επαρκούς εξειδικευμένου προσωπικού και αφετέρου λόγω της συνεχίσεως του πολέμου εναντίον της Τουρκίας στη Μ. Ασία¹⁸.

ό μοχλός της γεωργικής προόδου, ό συνεταιρισμός. 'Ο συνεταιρισμός δέν είναι κοινοκτημοσύνη, ό συνεταιρισμός δέν καταλύει την άτομική ιδιοκτησίαν, άναντιρρήτως δύναται νά συμβαδίση μετά μιάς όμαδικής έκμεταλλεύσεως, δέν είναι άπαραίτητον νά ύπάρχη όμαδική έκμετάλλευσις, διότι ό συνεταιρισμός συνδέει όλους τούς μικρούς ιδιοκτήτας εις ένα κοινόν σύνδεσμον, δοθέντος ότι έκαστος έξ' αútων είναι άδύνατον νά προμηθευθής όλα τά μέσα τά όποία θά χρειάζονται σήμερον, όπως θέση την έκμετάλλευσιν εις παράλληλον της γεωργικής προόδου»: βλ. Πρακτικά της 22ας Συνεδριάσεως της Βουλής της 19ης Δεκεμβρίου 1919, *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής*, Περίοδος Κ', Αθήνα 1931, σ. 332, 351.

17. Βλ. εφ. *Θεσσαλία* της 14.2.1919.

18. Ο Καφαντάρης, για να μειώσει τις επιπτώσεις από την έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, είχε ζητήσει την απόσπαση αριθμού αξιωματικών χαρτογράφων, ώστε να επισπευσθεί η καταμέτρηση των υπό απαλλοτριώση τσιφλικιών της Νέας Ελλάδος: βλ. εφ. *Θεσσαλία* της 21.2.1919.

Ο νόμος 2052, ο οποίος αποτέλεσε ουσιαστική πρόοδο σε σχέση με την παλαιότερη αγροτική νομοθεσία, χαρακτηρίζεται από συστηματικότητα, δικαιοσύνη και καλύτερη προσαρμογή στις αγροτικές συνθήκες της χώρας. Ωστόσο, παρά την πρόοδο που επέφερε ο νόμος αυτός στην εφαρμογή της αγροτικής μεταρρυθμίσεως, το έργο της αποκαταστάσεως των ακτημόνων καλλιεργητών δεν ήταν δυνατόν να επιτελεσθεί χωρίς χρονοτριβή λόγω των ήδη αναφερθεισών δυσκολιών¹⁹.

Ο Γ. Καφαντάρης κατόρθωσε να αντισταθμίσει κατά το δυνατόν τις δυσάρεστες συνέπειες τόσο για τα άτομα όσο και για την οικονομία της χώρας κατά τη μεταβατική περίοδο εφαρμογής του νόμου εισηγούμενος τη συμπλήρωση του νόμου 2052 με το νόμο 2521 «Περί παραχωρήσεως τής έσοδειάς τών κολληγικώς καλλιεργουμένων γαιών» της 24ης Σεπτεμβρίου 1920, με τον οποίο επιτράπη η παραχώρηση της σοδειάς των «κολληγικώς καλλιεργουμένων άγρών» στους κολίγους έναντι αποζημιώσεως των γαιοκτημόνων μετά από πρόχειρη εκτίμηση, η οποία θα συνυπολογιζόταν κατά την οριστική εκτίμηση του κτήματος²⁰.

Με το νόμο αυτό δεν περιερχόταν η «ήρτημένη έσοδεία» στους μορτίτες όλων γενικώς των καλλιεργουμένων γαιών με το κολιγικό σύστημα, αλλά των γαιών που περιλαμβάνονταν σε αγροκτήματα υπό αναγκαστική απαλλοτρίωση.

Ο παραπάνω νόμος είναι ο τελευταίος που ψηφίστηκε επί υπουργίας Καφαντάρη στις 28 Αυγούστου 1920. Με αυτόν λυνόταν ουσιαστικά το αγροτικό ζήτημα, εφόσον η σοδεία των κτημάτων περιερχόταν στους κολίγους σαν να είχε πραγματοποιηθεί η διανομή· απέμενε η τυπική νομιμοποίηση της ιδιοκτησίας εκάστου κλήρου με τη σχετική διαδικασία από τις επιτροπές απαλλοτριώσεως.

Μέσα στα πλαίσια του προγράμματος μιας αγροτικής πολι-

19. Βλ. Δ. Βογαζλής, *ό.π.*, σ. 184-185.

20. Στο *ίδιο*, σ. 185.

τικής που απέβλεπε σε κατάργηση κάθε μονίμου συστήματος εμμέσου εκμεταλλεύσεως της γης και σε δημιουργία μιας ιδιοκτησίας με αυτάρκεια, δεν ήταν δυνατόν να παραμείνουν άθικτες οι διηνεκές εμφυτευτικές σχέσεις. Οι σχέσεις αυτές, αν και παλιές στην Ελλάδα, δεν απαντούσαν παρά σε ορισμένα μέρη της Πελοποννήσου, όπως στην Αιγιαλεία και Ολυμπία, και κυρίως στην Αττική σε μοναστηριακά κτήματα, όπου η αμοιβή του ψιλού κυρίου κυμαινόταν γύρω στο τρίτο των καρπών του κτήματος, το οποίο είχε παραλάβει χέρσο ο εμφυτευτής και είχε ο ίδιος κάνει παραγωγικό μετά από κόπους ετών. Οι σχέσεις αυτές, που θεωρούνταν επαχθείς για τους εμφυτευτές και είχαν ως αποτέλεσμα την αδυναμία των καλλιεργητών να προβούν σε βελτιώσεις, για τις οποίες ούτε ο ιδιοκτήτης φρόντιζε, οδήγησαν τον νομοθέτη στη λύση της εμφυτεύσεως με εξαγορά των δικαιωμάτων του ψιλού κυρίου, που πραγματοποιήθηκε με το νόμο 2189 της 1ης Ιουνίου 1920, ο οποίος συμπλήρωσε το νόμο 2052 και ρύθμιζε χωριστά το εμφυτευτικό ζήτημα²¹. Ο νόμος αυτός υπέβαλε σε εξαγορά μόνο τα καλλιεργούμενα σε διηνεκή εμφύτευση κτήματα, τα οποία καλλιεργούνταν από τους ίδιους τους εμφυτευτές επί μία τουλάχιστον δεκαετία²².

Η αντίδραση στα νομοσχέδια του Καφαντάρη κατά τα έτη 1919-20 ήταν εντονότατη από βουλευτές που είχαν προσωπικό συμφέρον, όπως οι Ζαβιτσιάνος και Γκέκας. Προκειμένου περί

21. Βλ. Χ. Ευελπίδης, *Η γεωργία της Ελλάδος*, Αθήνα 1944, σ. 24· Σίδερης, *ό.π.*, σ. 192 και σ. 153 για την εξαγορά εμφυτευτικών κτημάτων Κερκύρας, και Βογαζλής, *ό.π.*, σ. 98-99.

22. Βλ. συζητήσεις στη Βουλή για τα εμφυτευτικά κτήματα: Πρακτικά της 18ης Συνεδριάσεως της Βουλής της 14ης Δεκεμβρίου 1919, *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής*, Περίοδος Κ', Αθήνα 1931, σ. 242-264· Πρακτικά της 29ης Συνεδριάσεως της Βουλής της 23ης Ιανουαρίου 1920, σ. 463· Πρακτικά της 57ης Συνεδριάσεως της Βουλής της 4ης Μαΐου 1920, στο *ίδιο*, σ. 852· Πρακτικά της 58ης Συνεδριάσεως της Βουλής της 5ης Μαΐου 1920, στο *ίδιο*, σ. 857. Για το ζήτημα των εμφυτεύσεων και των εμφυτευτών βλ. εφ. Έθνος των 15.5.1920, 4.7.1920 και 31.8.1920.

των εμφυτευτικών κτημάτων προστέθηκαν και βουλευτές από την Παλαιά Ελλάδα, όπως οι Μεντζελόπουλος, Πολυχρονιάδης, Μερλόπουλος, Νοταράς. Στο νόμο περί εμφυτεύσεων η αντίδραση ήταν τόσο ισχυρή ώστε ο Βενιζέλος κάμφθηκε και αναζήτησε συμβιβαστική λύση. Ο Καφαντάρης, παραμένοντας ανυποχώρητος και προβάλλοντας την παραίτησή του, κατόρθωσε ώστε να ψηφιστεί το νομοσχέδιο όπως είχε. Όπως ανέφερε ο γάλλος πρεσβευτής στην Ελλάδα R. de Billy: «[...] ό Γ. Καφαντάρης, ό όποιος άνήκει εις τήν άκραν άριστεράν τοῦ βενιζελικού κόμμα-τος, είναι όπαδός τής άυστηρῆς έφαρμογῆς τοῦ γεωργικού νόμου»²³.

Η ανάπτυξη της γεωργικής πίστης αποτελούσε το δεύτερο σκέλος του αγροτικού προγράμματος του Καφαντάρη. Στις αγορεύσεις του στη Βουλή και στις εισηγήσεις των νομοσχεδίων που υπέβαλε ως υπουργός Γεωργίας υποστήριζε ότι η ανάπτυξη της γεωργικής πίστης θα επιτυγχανόταν είτε με ειδικές τράπεζες είτε με μία από τις υπάρχουσες τότε. Για υλοποίηση αυτού του στόχου θέσπισε το νόμο 2184 «Περί γεωργικού ένεχυρογράφου», ο οποίος ικανοποίησε την ανάγκη για δανεισμό των γεωργών, επί ενεχύρω μεν των γεωργικών τους πραγμάτων, αλλά χωρίς να είναι αναγκασμένοι να τα στερηθούν, δηλαδή χωρίς να απαιτείται η μεταβίβαση του ενεχυριαζομένου πράγματος στην κα-

23. R. de Billy (Αθήνα) προς Υπουργείον Εξωτερικών (Παρίσι), 12.10. 1919, *Archives Diplomatiques - Ministère des Affaires Étrangères, Europe 1918-1919*, τ. Grèce, Φύλλ. 123, Τηλεγράφημα αρ. 359-360. Βλ. και σκιαγρα-φία του Γ. Καφαντάρη από τον Βλάση Γαβριηλίδη στην εφ. *Ακρόπολις* της 29.9.1920: «Άποβαίνει ό ριζοσπαστικώτατος Ύπουργός τής Γεωργίας, πε-ρισσότερον ριζοσπάτης και αύτοῦ τοῦ κ. Μ ιχαλακοπούλου. Άποβαίνει ό φωτεινότητος ήγέτης μιᾶς θαρραλέας γεωργικής ζωῆς εις τήν όποιαν υπε-ρέχει ή προσπάθεια πρὸς έξάπλωσιν τής γεωργικής εκπαιδεύσεως, πρὸς διά-δοσιν τοῦ πνεύματος τοῦ συνεταιρισμοῦ, πρὸς όσον τὸ δυνατόν τελειότερον έποικισμόν τῶν προσφύγων, πρὸς πληρεστέραν διαχείρισιν τῶν κτημάτων τῶν Νέων Χωρῶν...».

τοχή του δανειστή²⁴. Ως ενέχυρο μπορούσε να δοθεί πράγμα ακίνητο, γεωργικά εφόδια, ζώα, μηχανήματα, και επιπλέον πράγματα μη βέβαια και ανύπαρκτα ακόμη, όπως η «ήρτημένη έσοδεία» και η μέλλουσα να παραχθεί. Ενώ με τις μέχρι τότε διατάξεις του αστικού δικαίου, βάσει νόμου του 1836 περί ενεχύρου, για να δανειστεί ο γεωργός έπρεπε να συντάξει σύμβαση υποθήκης προκειμένου περί «νόμω άκινήτων», ή αν επρόκειτο για δάνειο «έπί ένεχύρῳ κινητῶν» έπρεπε να τα μεταβιβάσει στην κατοχή του δανειστή.

Ο θεσμός του γεωργικού ενεχυρογράφου έδωσε νέα έκταση στην πιστωτική επιφάνεια του αγρότη. Σύμφωνα με το νόμο, τα ενεχυρούχα δάνεια παρέχονταν προς τους αγρότες από τους συνεταιρισμούς και μόνο και όχι από ιδιώτες, ενώ προς τους συνεταιρισμούς ήταν δυνατόν να παρέχονται από τράπεζες ή από ιδιώτες δανειστές. Ο νομοθέτης έκρινε ότι οι συνεταιρισμοί ήταν πιο αρμόδιοι να εκτιμήσουν τη φερεγγυότητα των γεωργών και να ελέγξουν τη χρησιμοποίηση των χρημάτων στον γεωργικό τομέα, ενώ παράλληλα, μέσω της αλληλεγγύης των δανειζομένων μελών τους ενίσχυαν την προσωπική πίστη ενός εκάστου και διεύρυναν τα όρια αυτής. Επιπλέον, κατ' αυτόν τον τρόπο, οι γεωργοί παρακινούνταν για σύσταση συνεταιρισμών, γεγονός που κατά τον Καφαντάρη αποτελούσε απαραίτητη προϋπόθεση για ουσιαστική βελτίωση της γεωργίας, εφόσον μέσω των συνεταιρισμών, κατά κύριο λόγο, ήταν δυνατή η ευρύτερη διάδοση της μηχανικής καλλιέργειας στους μικροϊδιοκτήτες που θα αντικαθιστούσαν τους τσιφλικούχους, η οργάνωση της αγροτικής πίστης και η καλύτερη διάθεση των προϊόντων.

Ο τρίτος άξονας της αγροτικής πολιτικής του Καφαντάρη αφορούσε στη γεωργική εκπαίδευση²⁵. Όπως υποστήριζε, για

24. Βλ. Σίδερης, *ό.π.*, σ. 192-194, Βογαζλής, *ό.π.*, σ. 114· βλ. και εφ. *Καθημερινή* της 20.12.1919.

25. Βλ. Πρακτικά της 4ης Συνεδριάσεως της Βουλής της 24ης Νοεμβρί-

βελτίωση της καλλιέργειας και αύξηση της γεωργικής παραγωγής, σημαντικός παράγων εκτός από τη νέα μορφή ιδιοκτησίας και την αγροτική πίστη ήταν η ενίσχυση της γεωργικής εκπαίδευσεως. Θεωρούσε ότι το τότε υπάρχον ειδικό επιστημονικό προσωπικό στις υπηρεσίες του υπουργείου Γεωργίας ήταν λίαν ανεπαρκές, εφόσον υπηρετούσαν συνολικά 53 γεωπόνοι, 4 δενδροκόμοι, από τους οποίους οι δύο Γάλλοι, και 15 κτηνίατροι, οι οποίοι όμως απασχολούνταν σχεδόν αποκλειστικά για τις ανάγκες του στρατού.

Ο Καφαντάρης επεδίωκε τη δημιουργία ενός ενιαίου συστήματος γεωργικής μορφώσεως σε όλες τις βαθμίδες και σε όλους τους κλάδους, το οποίο θα επεκτεινόταν μέχρι την καλύβα του γεωργού²⁶. Για να αντεπεξέλθει κατά το δυνατόν στις άμεσες και επιτακτικές ανάγκες της χώρας, ενίσχυσε τις εκπαιδευτικές αποστολές υποτρόφων σε ανώτερες γεωργικές και άλλες σχολές του εξωτερικού· με νομοθετικό διάταγμα ο αριθμός των κατ' έτος υποτρόφων για το εξωτερικό έφτασε τους 70, ενώ παράλληλα συνέβαλε καθοριστικά στη δημιουργία γεωργικών σχολών στην Ελλάδα²⁷. Η ίδρυση της Ανωτάτης Γεωπονικής και της Ανωτάτης Δασολογικής Σχολής κρίθηκε απαραίτητη τόσο για την υλοποίηση και ολοκλήρωση του προγράμματος της αγροτικής μεταρρυθμίσεως όσο και για την περαιτέρω ανάπτυξη της γεωργικής παραγωγής.

Με την πολιτική μεταβολή της 1ης Νοεμβρίου 1920 τα περισσότερα διατάγματα του νόμου 2052 του Γ. Καφαντάρη ανεστάλησαν²⁸. Εισήχθη στη Βουλή νέο αγροτικό νομοσχέδιο, το οποίο ψηφίστηκε κατά τα τέλη Ιουλίου 1922. Αλλά και ο νέος

ου 1919, *Εφημερίς των Συνζητήσεων της Βουλής*, Περίοδος Κ', Αθήνα 1931, σ. 26-28.

26. Βλ. εφ. *Θεσσαλία* της 30.4.1919 και 31.8.1919.

27. R. de Billy (Αθήνα) προς Υπουργείον Εξωτερικών (Παρίσι), 12.10. 1919, *Archives Diplomatiques*, ό.π.

28. Βλ. Σίδερης, ό.π., σ. 174.

αυτός νόμος 2922, λόγω των μικρασιατικών γεγονότων και της Επανάστασεως του 1922, εφαρμόστηκε κατά ένα πολύ μικρό ποσοστό. Η αγροτική μεταρρύθμιση προχώρησε μόνο μετά το νομοθετικό διάταγμα «Περὶ ἀποκαταστάσεως ἀκτημόνων καλλιεργητῶν» της 5ης Μαρτίου 1923, του οποίου είχε προηγηθεῖ η ἀπὸ 14ης Φεβρουαρίου 1923 «Ἀπόφασις τῆς Ἐπανάστασεως ἐπὶ ἀναγκαστικῆς ἀπαλλοτριώσεως ἀκινήτων πρὸς γεωργικὴν ἀποκατάστασιν ἀκτημόνων καλλιεργητῶν... καὶ πρὸ τῆς καταβολῆς ἀποζημιώσεως». Με το διάταγμα αὐτὸ ἐπανήλθαν σε ἰσχὺ πολλὰς διατάξεις του νόμου 2052 του Καφαντάρη σχετικὰ με τοὺς συνεταιρισμοὺς, τὶς ἐπιτροπὲς ἀπαλλοτριώσεων, τὶς ἀποζημιώσεις κ.ά.²⁹.

Επομένως, ἡ αγροτικὴ νομοθεσία του Καφαντάρη παρέμεινε σε πολλὰ βασικὰ σημεῖα σε ἰσχὺ μέχρι τὴν πλήρη ἀποπεράτωση τοῦ ἔργου τῆς ἀποκαταστάσεως τῶν ἀκτημόνων γεωργῶν. Καμία ἀπὸ τὶς μεταγενέστερες τροποποιήσεις καὶ συμπληρώσεις δὲν ἐθίξε το ἀποκεντρωτικὸ σύστημα, το ὁποῖο ἀποτελέσε το κλειδί τῆς ταχύτερης κατὰ τὸ δυνατόν καὶ ευρυθμότερης ἐπίλυσης τοῦ αγροτικοῦ ζητήματος.

29. Στο ἴδιο, σ. 178-179.