

ΤΟ ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

† Της Αρετής ΚΑΡΑΠΑΝΑΓΙΩΤΟΥ

M. Sc. Περιφ. Ανάπτ.
(1960-1994)

Α. Το πρόβλημα κατοικία

Η στέγαση¹ καλύπτει αναντίρροπα πρωταρχικές ανάγκες του ανθρώπου (βιολογικές, ψυχολογικές, κοινωνικές, πνευματικές και πολιτιστικές).

Η κοινωνική διάσταση της κατοικίας, άρα και η πολεοδομική οργάνωση και έκφρασή της, έχει διπλή σημασία. Από την μία πλευρά συμβάλλει στην καλύτερη δυνατή επίλυση των συγκεκριμένων στεγαστικών αναγκών, ενώ συγχρόνως προσφέρει τον ουσιαστικό χώρο και τον κατάλληλο εξοπλισμό για να υλοποιηθεί αυτό που θα θέλαμε να σημαίνει ο όρος «κατοικείν» με την ευρεία του έννοια.

Έμμεσο αλλά όχι λιγότερο σημαντικό με τον ίδιο το χώρο της κατοικίας είναι ο περιβάλλον χώρος, η χωροθέτησή της, οι σχέσεις ιδιοκτησίας, νομής κ.λ., άρα και η πολεοδομική και κοινωνικοοικονομική της οργάνωση.

Τα προβλήματα άρα που σχετίζονται με την εξασφάλιση της κατοικίας δεν είναι μόνο τεχνικοοικονομικά αλλά κυρίως κοινωνικά και πολιτικά.

Αποψή μας είναι, ότι το μέγεθος κατοικία, τόσο στην ποσοτική όσο και στην ποιοτική του διάσταση, αποτελεί κοινωνικό αγαθό και ως τέτοιο θα έπρεπε να είναι «προνόμο» όλων των ανθρώπων. Ανεξάρτητα δηλαδή από το κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο πρέπει η κατοικία ή τουλάχιστον ένα μεγάλο μέρος της, να συμπεριλαμβάνεται στον κοινωνικό προγραμματισμό της πολιτείας σε μόνιμη βάση και σ' όλα της τα επίπεδα, από κρατικό, τοπική αυτοδιοίκηση, συνεταιρισμούς κ.λ., πράγμα που αποτελεί την κύρια φιλοσοφία της στεγαστικής πολιτικής αρκετών χωρών, αναλόγως με το κοινωνι-

1. Το κείμενο είναι μέρος εκτενούς Μελέτης της θανούσης προώρως εξαιρέτου νεαρής Συνάδελφου, εκπονηθείσης στα πλαίσια του Μαθήματος «Θεσμικό Πλαίσιο Περιφερειακής Ανάπτυξης» του ΙΠΑ.

κοπολιτικό σύστημα αλλά και τον βαθμό ανάπτυξης.

Στην πραγματικότητα η δυνατότητα επιλογής περιορίζεται σε ελάχιστους, τουλάχιστον στο καπιταλιστικό σύστημα, δεδομένου ότι διάφορες δυνάμεις (για κερδοσκοπικούς, συνήθως, λόγους) αντιτίθενται στην επιλογή της «κοινωνικής κατοικίας» και επομένως είναι αδύνατο να μηδενιστεί ο εμπορευματικός χαρακτήρας της παραγωγής και διάθεσης κατοικίας.

Στην Ελλάδα παρ' όλο που το Σύνταγμα του 1975/1986 συμπεριλαμβάνει την κατοικία στις υποχρεώσεις του Κράτους, ποτέ δεν αναγνωρίστηκε ουσιαστικά ως κοινωνικό δικαίωμα. Αντιθέτως, η οικοδομική δραστηριότητα χρησιμοποιείται πολύ συχνά ως στοιχείο αναθέρμανσης ή αποθέρμανσης της οικονομίας.

B. Το στεγαστικό πρόβλημα στην Ελλάδα (μέχρι το έτος 1988)

Το στεγαστικό πρόβλημα στην Ελλάδα δεν είναι καινούργιο, (ας θυμήσουμε την μαζική αύξηση των αστέγων κατά 1.300.000 με τους πρόσφυγες της Μ. Ασίας το 1922).

Οι οικονομικές κρίσεις, ο Β' Παγκόσμιος Πόλεμος, και κυρίως οι μαζικές εσωτερικές μεταναστεύσεις προς μεγάλα αστικά κέντρα διόγκωσαν σημαντικά τις ανάγκες, σε μία Χώρα, που το περιορισμένο πληθυσμιακό μέγεθος και η σχεδόν στασιμότητα στην αύξησή του, δεν θα δικαιολογούσε επαύξηση των αναγκών σε στέγη.

Για τις σημερινές συνθήκες και ανάγκες για κατοικία στην Ελλάδα (ποσοτικά και ποιοτικά) και περιβάλλον κατοικίας εύγλωττα «μιλούν» τα στοιχεία του ΟΗΕ (1986).

Πιο ειδικά:

A) Περισσότερα από 300.000 νοικοκυριά ζουν σε απαράδεκτες για την εποχή στεγαστικές συνθήκες πολεοδομικές, οικιστικές και περιβαλλοντικές συνθήκες. Πιο συγκεκριμένα:

- 308.780 νοικοκυριά ζουν σε πυκνότητες κατοίκησης, άτομα ανά δωμάτιο από 1,5 έως και 10.

- Μόλις το 30,4% των κατοικιών έχει κεντρική θέρμανση.

- Το 42,6% έχει συνδεθεί με την αποχέτευση.

- Το 70,8% έχει WC και υδραυλική εγκατάσταση μέσα στο σπίτι.

- Η ηλικία του κτιριακού αποθέματος της χώρας καταγράφει ότι το 12,2% των κτιρίων έχει χτιστεί πριν το 1919 και το 18,1% μεταξύ 1919 και 1945.

- Η πυκνότητα κατοίκησης στις συνοικίες και γειτονιές κυρίως μισθωτών εργατοϋπαλλήλων είναι περισσότερη από τα άτομα ανά στρέμμα, ενώ στις περιοχές που μένει η αστική τάξη και γενικότερα τα υψηλά εισοδηματικά στρώματα από 0,3 έως 4 άτομα ανά στρέμμα.

- Εκατοντάδες χιλιάδες κάτοικοι ζουν σε υπόγεια διαμερίσματα ή σε κατοικίες που βρίσκονται δίπλα σε βιομηχανίες, νεκροταφεία, δρόμους βαριάς κυκλοφορίας κ.λ.

B) Οι δαπάνες για την εξασφάλιση του δικαιώματος χρήσης της κατοικίας (αγορά ή ενοικίαση) και οι δαπάνες για την λειτουργία της (θέρμανση, ηλεκτρικό, νερό, τηλέφωνο, αποχέτευση, απαραίτητος εξοπλισμός) απορροφούν το μεγαλύτερο μέρος του

οικογενειακού εισοδήματος.

Με ιδιαίτερη ένταση πλήττουν οι στεγαστικές δαπάνες τους μισθωτούς ενοικιαστές, που αποτελούν το 80% του συνόλου των ενοικιαστών.

- Στις αστικές περιοχές περίπου το 40% των νοικοκυριών μένει με ενοίκιο. Μόνο στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη ανήκουν 500.000 νοικοκυριά σε σύνολο 770.000 περίπου σ' όλη τη Χώρα.

- Οι συνολικές στεγαστικές δαπάνες των νοικοκυριών που μένουν στις πόλεις ξεπερνούν το 50% του συνόλου των μηνιαίων αγορών τους και τα ποσοστά γίνονται ακόμη πιο υψηλά στα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα.

- Οι τιμές των διαμερισμάτων κυμαίνονται από 100.000 έως 200.000 δρχ. ανά τ.μ.

Μ' αυτά τα δεδομένα η συνεχιζόμενη μείωση οικοδόμησης νέων κατοικιών και η έλλειψη κατοικιών που συνεπάγεται η μείωση της οικονομικής δραστηριότητας προωινίζουν την περαιτέρω όξυνση του προβλήματος.

Το στεγαστικό ως πρόβλημα οικονομικό και ως πρόβλημα ποιοτικό και ποσοτικό οδηγείται σε αδιέξοδο.

Γ. Κατοικία - κατασκευές και οικονομική ανάπτυξη

Θα επισημάνουμε σ' αυτό το σημείο τον ρόλο της κατασκευής της κατοικίας ως οικονομικό μέγεθος στην οικονομική δραστηριότητα στην Ελληνική πραγματικότητα σήμερα, μέσα από ορισμένα χαρακτηριστικά των κατασκευών ως παραγωγικού τομέα.

Η κατασκευαστική παραγωγή απαιτεί μεγάλο ποσοστό εργατικής δύναμης και σχετικά μικρό μέγεθος σταθερού κεφαλαίου (και τεχνογνωσία). Η χαμηλή οργανική σύνθεση κεφαλαίου που απαιτεί, έχει ως συνέπεια την χαμηλή εσωτερική απόδοση των επενδύσεων στις κατασκευές και επομένως την μακρόχρονη απόδοση του τομέα. Από την άλλη πλευρά αναμφισβήτητο παραμένει το γεγονός, ότι οι Τράπεζες συνολικά κυριαρχούν στην χρηματοδοτική δραστηριότητα της οικονομίας (ανυπαρξία κεφαλαιαγοράς, 95% Εθνικής Αποταμίευσης στις Τράπεζες). Εξ ορισμού όμως οι Τράπεζες αποφεύγουν την χρηματοδότηση της κατασκευαστικής δραστηριότητας λόγω ακριβώς της χαμηλής απόδοσης του τομέα.

Μεγάλο μέρος των κατασκευών θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν δημόσια αγαθά, γιατί εξυπηρετούν άμεσα το σύνολο της κοινωνικής-οικονομικής δραστηριότητας, άρα επιβαρύνουν το κοινωνικό σύνολο, άρα αποτελούν δραστηριότητες που θα έπρεπε να αναλάβει (;) ο δημόσιος τομέας.

Πέραν όμως αυτού ο τομέας των κατασκευών βελτιώνει τους όρους διαβίωσης μέσα από την διαμόρφωση του δομημένου περιβάλλοντος σε πρότυπα, που να ικανοποιούν την ανάγκη των ανθρώπων για εξασφάλιση στέγης αφ' ενός και αφ' ετέρου εξασφαλίζει την απρόσκοπτη συνέχιση της παραγωγικής διαδικασίας (υποδομή, αναπαραγωγή εργατικής δύναμης κ.λ.) αποτελώντας έτσι τελικά βασική προϋπόθεση για την δρομολόγηση οποιασδήποτε αναπτυξιακής προσπάθειας.

Κάτω απ' αυτές τις συνθήκες το Κράτος παρεμβαίνει θετικά στον τομέα των κατασκευών (συμπληρωματικά βέβαια τις περισσότερες φορές ως προς τον Ιδιωτικό τομέα): με την δημιουργία ειδικών πιστωτικών Οργανισμών, με την δημιουργία Δημοσίων Επιχειρήσεων-Οργανισμών με κατασκευαστική δραστηριότητα κ.λ.

Το Κράτος τελικώς δημιουργεί τους φορείς εκείνους που θα επέμβουν στα ζητήματα των κατασκευών και της κατοικίας ή ρυθμίζει σε ένα βαθμό την πολιτική των φορέων, που ούτως ή άλλως έχουν σχέση με τον τομέα.

Δ. Φορείς με αρμοδιότητες επί θεμάτων στέγασης

Ο ιδιωτικός τομέας της στεγαστικής πρακτικής αποτελεί το 95% των ακαθαρίστων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου για κατοικία. Αντιθέτως η κρατική στεγαστική πολιτική περιορίζεται στο 5% των συνολικών επενδύσεων για κατοικία, με αποτέλεσμα ασήμαντο αριθμό νέων κατοικιών (από τα χαμηλότερα νούμερα σε όλη την Δυτική Ευρώπη). Κι αυτό παρά την ύπαρξη μεγάλου αριθμού φορέων του κρατικού τομέα που απασχολούνται με το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη χρηματοδότηση της κατοικίας.

Ειδικότερα αρμοδιότητες στέγασης έχουν:

- Τα Υπουργεία: Εθνικής Οικονομίας, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Εργασίας, Εθνικής Άμυνας, Υγείας & Πρόνοιας, Γεωργίας

- Ακόμη: Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), Αυτόνομος Οικοδομικός Οργανισμός Αξιωματικών (ΑΟΟΑ), Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας Στέγασης (ΔΕΠΟΣ)

- Οι ελεγχόμενες από το δημόσιο Τράπεζες: ΤΕ, ΕΚΤΕ, ΕΣΤΕ, ΑΤΕ. Οι εμπορικές Τράπεζες.

- Τα Πιστωτικά Ιδρύματα: Ταχυδρομικό Ταμειτήριο

Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων

- Η Τοπική Αυτοδιοίκηση

Θα πρέπει εδώ όμως ν' αναφερθούμε ειδικότερα στη ΔΕΠΟΣ, δεδομένου, ότι η δημιουργία της με τον Ν. 446/1976 αποτελεί την έκφραση της ανάγκης πλέον οργανωμένης παρέμβασης από το Δημόσιο στον τομέα της στέγασης. Πρόκειται για νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, που αποτελεί δημόσια επιχείρηση και ανήκει στο Ελληνικό Δημόσιο.

Οι αρμοδιότητές της περιλαμβάνουν αφ' ενός την «οργανωμένη κατασκευή και προσφορά κατοικίας» στις αστικές και αγροτικές περιοχές καθώς και την εξυγίανση προβληματικών κατοικιών και περιοχών κατοικίας και αφ' ετέρου «την εκπόνηση πάσης φύσεως μελετών και ερευνών σχετικών με την προώθηση των θεμάτων της οικιστικής». Δηλ. θα μπορούσε η ΔΕΠΟΣ να αναλάβει δράση στους τομείς έρευνας, προγραμματισμού, σχεδιασμού και κατασκευής σε εθνικό επίπεδο.

Θα πρέπει ακόμη, όσον αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση να επισημάνουμε την μη ύπαρξη συνολικώς ουσιαστικών αρμοδιοτήτων και μέσων για μία ουσιαστική συμβολή στα οικιστικά.