



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

**Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης**  
*Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών:*  
*Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ*

# Η εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής κατοικίας στην Ελλάδα

---

*Προκλήσεις και προοπτικές*

Πέτρος Καραμπέλας (Α.Μ. 7116Μ053)

Επιβλέπων καθηγητής: Ξενοφών Κοντιάδης

Αθήνα, Δεκέμβριος 2017

## Πίνακας περιεχομένων

Πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα.....	5
Κοινωνική πολιτική υπό το πρίσμα της παγκοσμιοποίησης.....	8
Τα σημαντικότερα δείγματα στεγαστικής πολιτικής στην σύγχρονη Ελλάδα.....	13
Η στέγαση των προσφύγων.....	15
Το έργο της «Επιτροπής Αποκατάστασης Προσφύγων».....	19
Αδυναμίες και προβλήματα.....	21
Η μεταπολεμική κοινωνική πολιτική κατοικίας.....	23
Σύστημα στεγαστικής ενίσχυσης.....	27
«Κρατική στεγαστική συνδρομή» Το πρόγραμμα λαϊκής κατοικίας.....	32
Δεκαετίες 1980 - 2000.....	34
«ΟΕΚ»: Η περίπτωση της ανταποδοτικής κοινωνικής κατοικίας.....	43
Πρώτη περίοδος (1954-1975).....	45
Δεύτερη περίοδος (1975-1981).....	46
Τρίτη περίοδος (1982-1989).....	47
Τέταρτη περίοδος (1990 – 2012).....	49
Θεσμικό πλαίσιο.....	52
Ο «Τ. ΟΕΚ».....	56
Η ανάγκη για μια νέα κοινωνική πολιτική κατοικίας.....	59
Κρίση, φτώχεια, κοινωνικός αποκλεισμός και ιδιοκατοίκηση.....	60
Ακατάλληλες κατοικίες.....	65
Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης, προς μια ενιαία κοινωνική πολιτική κατοικίας.....	67
Συμπεράσματα.....	73

Βιβλιογραφία.....76

## **Συντομογραφίες**

CECODHAS: Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Δημόσιας, Συλλογικής και Κοινωνικής Κατοικίας

FEANTSA: Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Εθνικών Οργανισμών με Αντικείμενο τους αστέγους)

ΑΟΟΑ: Αυτόνομος Οικοδομικός Οργανισμός Αξιωματικών

ΔΕΠΟΣ: Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης

ΕΑΠ: Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων

ΕΚΚΕ: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών

ΕΚΤΕ: Εθνική Κτηματική Τράπεζα Ελλάδος

ΕΛΣΤΑΤ: Ελληνική Στατιστική Αρχή

ΙΚΑ: Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων

ΚτΕ: Κοινωνία των Εθνών

ΟΑΕΔ: Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού

ΟΕΚ: Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας

ΟΕΕ: Οργανισμός Εργατικής Εστίας

ΥΠΕΧΩΔΕ: Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (νυν Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας)

## Πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα

Ο όρος κοινωνική πολιτική κατοικίας ή στέγασης<sup>1</sup>, αναφέρεται στην μέριμνα του κράτους για την απόκτηση κατοικίας από αυτούς που την στερούνται ή στεγάζονται ανεπαρκώς. Σύμφωνα με τον ορισμό της συντονιστικής επιτροπής των Ευρωπαϊκών φορέων κατοικίας (CECODHAS), η κοινωνική κατοικία είναι η κατοικία που παρέχεται στους πολίτες που αδυνατούν να την εξασφαλίσουν μέσω της ελεύθερης αγοράς με ευνοϊκούς για αυτούς όρους<sup>2 3</sup>. Στην Ελλάδα εκφράζεται συνταγματικά με το άρθρο 21, παρ. 4.

Στη χώρα μας η κοινωνική κατοικία μεταπολιτευτικά είχε κυρίως ανταποδοτικό χαρακτήρα. Με τον όρο «ανταποδοτική κοινωνική κατοικία» εννοούμε την παροχή σε στέγαση από συλλογικούς φορείς (όπως είναι ο «Ο.Ε.Κ» ή ο «Α.Ο.Ο.Α») στα μέλη τους, η οποία βασίζεται σε εισφορές που ανταποδίδονται.

Σε αυτήν την διπλωματική εργασία θα προσδιοριστεί το περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής στέγασης, θα εκτεθούν τα σημαντικότερα ορόσημα της και θα αναλυθούν τα δυνατά σημεία, καθώς και οι αδυναμίες των πολιτικών που έχουν εφαρμοστεί μέχρι τώρα. Στο τελευταίο κομμάτι θα γίνει μια πρόταση πολιτικής για την καλύτερη επαναλειτουργία των κύριων φορέων στέγασης, οι οποίοι στην Ελλάδα, ανήκουν στον τομέα της ανταποδοτικής κοινωνικής κατοικίας.

Μια αναγνωσμένη παραδοξότητα της ελληνικής κοινωνικής πολιτικής την τελευταία εικοσαετία<sup>4</sup> είναι η αναντιστοιχία του μεγέθους των δαπανών με τα αποτελέσματά της, στην προκειμένη περίπτωση τη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού

---

1 Η οικιστική πολιτική αναφέρεται στα γενικότερα προβλήματα τα οποία αφορούν στην διαχείριση του χώρου και την ανάμειξη των κρατικών μηχανισμών στη ρύθμιση και τον σχεδιασμό του. Συνταγματικά εκφράζεται με το άρθρο 24, παρ. 2.

2 Έυη Κάιλα, 2014 «*Η εμπειρία της κοινωνικής κατοικίας ως ανταποδοτικής παροχής: Δυνατότητες αξιοποίησής της- Προοπτικές*», Πολιτικές και αιτήματα για την κατοικία την περίοδο της κρίσης, ομιλία στο ΕΜΠ, 4 Απριλίου 2014. 1.

3 Σταύρος Σταυρίδης, Παναγίωτα Κουτρολίκου κ.α., *Μετασχηματισμοί της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού χώρου στα συγκροτήματα κοινωνικής κατοικίας των ελληνικών αστικών κέντρων*, (Αθήνα: ΕΜΠ, 2009), 6.

αποκλεισμού. Η γενικότερη αύξηση του βιοτικού επιπέδου δηλαδή συναρτάται με μια αντίστοιχη αύξηση των κοινωνικών παροχών χωρίς αυτό να μεταφράζεται στην μείωση των ανισοτήτων. Τα επίπεδα της φτώχειας παραμένουν σε υψηλότερα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο επίπεδα ακόμα και πριν την κρίση.

Η Ελλάδα έχει μια αξιοσημείωτη παράδοση στην πολιτική κατοικίας. Όντας στο επίκεντρο καταστροφικών γεγονότων κατά τη διάρκεια του 19ου και 20ου αιώνα και λόγω των συνεχών προσπαθειών ανοικοδόμησης και στέγασης προσφύγων ή εσωτερικών μεταναστών, η στεγαστική πολιτική βρισκόταν στον επίκεντρο της εφαρμοζόμενης κοινωνικής πολιτικής. Αν και, τουλάχιστον στις αρχικές φάσεις της, χαρακτηριζόταν από τον έκτακτο χαρακτήρα (παραδείγματος χάριν στη στέγαση προσφύγων κατά τη δεκαετία του 1920), τη διαφθορά, την έλλειψη πόρων και μακροπρόθεσμου προγραμματισμού, η στεγαστική πολιτική και συγκεκριμένα η κοινωνική πολιτική στέγασης έχει συνεισφέρει αρκετά στην ποιότητα ζωής και την κοινωνική συνοχή της χώρας.

Στο ζήτημα της στέγης, η ελληνική κοινωνική πολιτική υστερούσε βεβαίως σημαντικά συγκριτικά με τη δυτικοευρωπαϊκό μοντέλο. Συμβαδίζοντας με τον νότιοευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, το ελληνικό κράτος δεν μεριμνούσε ούτε παρέμβαινε ενεργητικά για την λύση των προβλημάτων στέγασης, ενώ από το 2012 μέχρι και σήμερα δεν υπάρχει οργανωμένο πλαίσιο στεγαστικής πολιτικής εκτός από μέτρα έκτακτου χαρακτήρα και προσωρινής διάρκειας. Στην χώρα ο κύριος θεσμός για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών ήταν (και συνεχίζει ως ένα βαθμό να είναι) η οικογένεια και όχι οι δημόσιοι φορείς, ενώ μόλις πρόσφατα αρχίζουν προσπάθειες για την χαρτογράφηση του προβλήματος των αστέγων.

Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε, η χώρα είχε αναπτύξει θεσμούς, διοικητικές δομές και δημόσιους οργανισμούς για την καταπολέμηση των στεγαστικών προβλημάτων των πολιτών κυρίως ως ανταπόκριση σε πιεστικές - έκτακτες ανάγκες. Η στέγαση των προσφύγων κατά τη δεκαετία του 1920 αποτέλεσε με όλες τις αδυναμίες ένα επίτευγμα διεθνούς κύρους το οποίο επιτεύχθηκε χάρις την ενεργή συνεργασία και τη χρηματοδότηση από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και διεθνείς οργανώσεις.

---

4 Βλ.: Νίκος Κουραχάνης, *Κοινωνικές πολιτικές στέγασης, η Ελληνική υπολειμματική προσέγγιση*, (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2017), 89-92.

Η εμπειρία της στέγασης των προσφύγων και της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης οδήγησε στην ενεργητικότερη παρέμβαση του δημοσίου στον τομέα της στέγασης. Η κατασκευή οικοδομημάτων είναι ωστόσο μια δραστηριότητα με υψηλές απαιτήσεις, κυρίως σε απαιτούμενα κεφάλαια αλλά και σε επίπεδο οργάνωσης. Οι δημόσιοι οργανισμοί συχνά υστερούσαν και στους δύο τομείς αλλά αυτό δεν τους εμπόδιζε να παράγουν μια αξιοσημείωτη παρακαταθήκη κοινωνικής πολιτικής κατά την προπολεμική και την μεταπολεμική περίοδο.

Η θέσπιση της ανταποδοτικής κοινωνικής κατοικίας βασισμένης σε ασφαλιστικές εισφορές ήταν αυτή η οποία έδωσε ώθηση σε μια περισσότερο οργανωμένη ανταπόκριση στις στεγαστικές ανάγκες των εργαζομένων. Το θεσμικό πλαίσιο και οι προϋποθέσεις μείωναν το εύρος των δικαιούχων στεγαστικής συνδρομής και απέκλειαν τα άτομα που βρίσκονταν στα έσχατα όρια του κοινωνικού αποκλεισμού, αλλά διευκόλυναν εκατοντάδες χιλιάδες οικογένειες οι οποίες ενδεχομένως να μην είχαν πρόσβαση στην κατοικία με άλλον τρόπο.

## Κοινωνική πολιτική υπό το πρίσμα της παγκοσμιοποίησης

Από τα τέλη της δεκαετίας του '70 παρατηρείται μια μεταβολή στην οικονομική, πολιτική και κοινωνική ζωή η οποία σηματοδοτεί την εξάπλωση της δυτικής παγκοσμιοποίησης. Η στασιμότητα της οικονομίας και η αποτυχία της μέχρι τότε «συμβατικής» οικονομικής πολιτικής να αντιμετωπίσει τα νέα προβλήματα ενίσχυσε, σύμφωνα με τον Βρετανό ιστορικό E. Hobsbawm, την ανάδυση «οικονομικού ακραίου φιλελευθερισμού»<sup>5</sup>.

Η μεταβολή αυτή, ειδικά μετά την κατάρρευση της σοβιετικής ένωσης, χαρακτηρίζεται από την απελευθέρωση των διεθνών χρηματαγορών, την αποβιομηχάνιση, το τέλος του λεγόμενου κέϋνσιανού οικονομικού και πολιτικού μοντέλου. Η ανακατάταξη στο οικονομικό επίπεδο εκφράζεται μέσω κρατικών πολιτικών: η κριτική η οποία ασκείται σε αυτή την διαδικασία είναι πως τα κράτη εντάσσονται σε ένα καθεστώς ελέγχου από τις αγορές στις οποίες οφείλουν να «πειθαρχούν»<sup>6</sup>.

Αν και περιγραφείσα αλλαγή σχετίζεται άμεσα με την διαδικασία της μετάβασης από τον φορντισμό στον μεταφορντισμό στο επίπεδο των σχέσεων παραγωγής, η πολιτική εξέλιξη δεν έγινε με ντετερμινιστικό τρόπο<sup>7</sup>. Ορισμένα, ωστόσο, χαρακτηριστικά όπως η περιοριστική δημοσιονομική πολιτική, η απορρύθμιση των αγορών με σκοπό την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των εθνικών οικονομιών σε ένα διεθνοποιημένο πλαίσιο, η επικράτηση νέο-φιλελεύθερων δημόσιων πολιτικών επί των εναλλακτικών<sup>8</sup> συναντιέται παρόλα αυτά, με σημαντικές διαφοροποιήσεις, στην πλειονότητα του δυτικού κόσμου (Ευρώπη, ΗΠΑ) από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 και μετά.

---

5 Eric Hobsbawm, *Η εποχή των άκρων* (Αθήνα: Θεμέλιο, 2010), 522.

6 Eric Hobsbawm, *Η εποχή των άκρων* (Αθήνα: Θεμέλιο, 2010), 530.

7 Γιάννης Βούλγαρης, *Φιλελευθερισμός, συντηρητισμός, κοινωνικό κράτος 1973-1990* (Αθήνα: Θεμέλιο, 1994), 157.

8 Γιάννης Βούλγαρης, *Φιλελευθερισμός, συντηρητισμός, κοινωνικό κράτος 1973-1990* (Αθήνα: Θεμέλιο, 1994), 156.



Αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας είναι η δημιουργία συνθηκών για κοινωνικό «dumping» σε διεθνές επίπεδο, την θεσμική έκφραση του ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών για την όσο το δυνατόν μεγαλύτερη σμίκρυνση του κοινωνικού κράτους με σκοπό την αύξηση της ανταγωνιστικότητας των οικονομιών τους<sup>9</sup>.

Σύμφωνα με τον E. Hobsbawm, σε σύγκριση με την «χρυσή εποχή» του 1945 – 1973, η περίοδος από την δεκαετία του 80' και έπειτα χαρακτηρίζεται από την αύξηση της ανεργίας, ειδικά σε χώρες με παραδοσιακά μικρά ποσοστά ανεργίας, την αύξηση της οικονομικής ανασφάλειας των πολιτών<sup>10</sup>, τον αποκλεισμό κοινωνικών ομάδων και την επανεμφάνιση των αστέγων ακόμα και στις πλουσιότερες χώρες<sup>11</sup>.

Η οικονομική κρίση του 2008 είχε ως αποτέλεσμα την περαιτέρω όξυνση των ανισοτήτων και την έμπρακτη αμφισβήτηση ενός βασικού επιπέδου ασφάλειας, οικονομικής σταθερότητας και δικαιοσύνης στον δυτικό κόσμο. Οι εφαρμοσμένες κοινωνικές πολιτικές βασίζονταν παλαιότερα σε ένα έντονα μοραλιστικό-ηθικό πλαίσιο νομιμοποίησης. Εξάλλου κοινωνικά ζητήματα τα οποία άπτονταν της οικονομίας οδήγησαν στη γιγάντωση των ολοκληρωτικών καθεστώτων και την καταστροφή του Β' Παγκοσμίου Πολέμου οι μνήμες των οποίων ήταν νωπές στην μεταπολεμική Ευρώπη και στις ΗΠΑ. Από εκείνη την εποχή τα κοινωνικά προβλήματα νοούνταν ως προβλήματα ηθικής κυρίως φύσεως τα οποία μπορούσαν να λάβουν απειλητικές διαστάσεις ενάντια την εθνική συνοχή και τον κοινωνικό ιστό<sup>12</sup>.

Η ανεργία λόγω χάριν δεν εκλαμβάνονταν ως αποτέλεσμα οικονομικών προβλημάτων<sup>13</sup> όσο ως ένα πρόβλημα ηθικής φύσεως το οποίο έπρεπε να επιλυθεί άμεσα. Η τελευταία άποψη διαπερνούσε παραδοσιακά τόσο τα κόμματα της σοσιαλδημοκρατίας όσο και την παραδοσιακή «πατερναλιστική» πτέρυγα της συντηρητικής χριστιανοδημοκρατίας στην Ευρώπη.

---

9 Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος, «πρόλογος» στο, Νίκος Κουραχάνης, *Κοινωνικές πολιτικές στέγασης, η Ελληνική υπολειμματική προσέγγιση*, (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2017), 15

10 Eric Hobsbawm, *Η εποχή των άκρων* (Αθήνα: Θεμέλιο, 2010), 530.

11 Eric Hobsbawm, *Η εποχή των άκρων* (Αθήνα: Θεμέλιο, 2010), 759.

12 Tony Judt, *Ill Fares the Land*, (New York: Penguin, 2010), 32

13 Εξάλλου, μέχρι τη δεκαετία του 1970 οι περισσότερες αναπτυγμένες οικονομίες έφταναν στο επίπεδο της πλήρους απασχόλησης του ανθρώπινου δυναμικού τους.

Κατά τον T. Judt, η διαχείριση των δημόσιων προβλημάτων από τους κυβερνώντες με καθαρά οικονομικά-λογιστικά κριτήρια έχει αφήσει ελάχιστο χώρο για την διατύπωση εναλλακτικών λύσεων βασισμένων στην κοινωνική δικαιοσύνη. Οι μετασχηματισμοί στην κοινωνική και οικονομική σφαίρα συνοδεύτηκαν επίσης από μια γενική αύξηση της αδιαφορίας για τα κοινά, μείωση της συμμετοχής των πολιτών στη διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας<sup>14 15</sup>.

Η αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων με αυστηρά οικονομικούς όρους σύμφωνα με τον Judt είναι χαρακτηριστικό των τελευταίων 30 χρόνων<sup>16</sup>. Τα επιχειρήματα ηθικής φύσεως χρησιμοποιούνται πλέον για να δοθεί ένας τόνος «ηθικότητας» σε αποφάσεις καθαρά οικονομικής-λογιστικής φύσεως. Για παράδειγμα η πολιτικές περικοπών στο κοινωνικό κράτος που επηρεάζουν άμεσα τα φτωχότερα στρώματα «ωραιοποιούνται» βάσει της άποψης ότι αποτελούν «δύσκολες αλλά απαραίτητες επιλογές»<sup>17</sup>. Στην Ελλάδα οι πολιτικές οικονομικής λιτότητας παρομοιάστηκαν ουκ ολίγες φορές από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης και τους πολιτικούς ως ένα αναγκαίο πλην όμως «σκληρό» φάρμακο για την «ασθενή» ελληνική οικονομία.

Το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα κρίνεται ανεπαρκές τόσο ως προς τα ποσά που δαπανώνται ως ποσοστό του ΑΕΠ σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όσο και στην παραδοσιακά χαμηλή αποτελεσματικότητα των κοινωνικών μεταβιβάσεων στη μείωση της φτώχειας, εκτός των συνταξιοδοτικών δαπανών οι οποίες αποτελούν το αποτελεσματικότερο εργαλείο κοινωνικής πολιτικής<sup>18</sup>.

---

14 Αλέξανδρος Κιουπκιολής. «Εισαγωγή» στο, Colin Crouch, *Μεταδημοκρατία* (Αθήνα: Εκκρεμες 2006), 7.

15 Έρευνα Αμερικανών πολιτικών επιστημόνων έδειξε πως οι κοινοί πολίτες δεν έχουν σχεδόν καμία επιρροή στην εφαρμογή πολιτικών αποφάσεων σε αντίθεση με την οικονομική ελίτ στις ΗΠΑ. Βλ. M. Gilens, & B. Page, *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens*. (Perspectives on Politics, 12, 2014), 564-581.

16 Tony Judt, *Ill Fares the Land*, (New York: Penguin, 2010), 29.

17 Tony Judt, *Ill Fares the Land*, (New York: Penguin, 2010), 26.

18 Δ. Κατσίκας, Α. Καρακίσιος, Κ. Φιλίνης & Α. Πετραλιάς, *Έκθεση για το κοινωνικό προφίλ της Ελλάδας σε σχέση με τη φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό και την ανισότητα πριν και μετά από την εκδήλωση της κρίσης*, Παρατηρητήριο για την Κρίση, (Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ, 2014), 75 – 80.

Κατά την περίοδο της κρίσης οι δαπάνες για την κοινωνική προστασία μειώθηκαν σε απόλυτες τιμές<sup>19</sup>, λόγω των πολιτικών λιτότητας. Η Ελλάδα εξακολουθεί να βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις στην Ευρώπη από άποψη κοινωνικών δαπανών<sup>20</sup>. Οι Κάτσικας, Καρακίσιος κ.α. συμπεραίνουν πως το ελληνικό κράτος πρόνοιας απέτυχε στο να προστατέψει τους πολίτες από τις συνέπειες της κρίσης<sup>21</sup>. Επικεφαλής κοινωνικών φορέων εντοπίζουν επίσης έλλειψη ολοκληρωμένου πλαισίου προστασίας των ευάλωτων κοινωνικά ομάδων<sup>22</sup>.

Αποτελεί άποψη του γράφοντος πως η ελληνική διοίκηση διαθέτει το εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και την απαιτούμενη τεχνογνωσία για την εφαρμογή μιας ουσιαστικής δημόσιας πολιτικής στέγασης, χωρίς να είναι απαραίτητη η ίδρυση νέων φορέων και οργανισμών. Απαραίτητη προϋπόθεση για την λειτουργία των ήδη υφιστάμενων είναι η πολιτική βούληση προς αυτή την κατεύθυνση και όχι τόσο οι οικονομικές δυσχέρειες που αντιμετωπίζει η χώρα, καθώς τα απαραίτητα κεφάλαια και το ανθρώπινο δυναμικό είναι ήδη διαθέσιμα. Με αυτή την έννοια, η κοινωνική πολιτική στέγασης θα πρέπει να εξετασθεί και σε συνάρτηση με τα πολιτικά αιτήματα των Ελλήνων πολιτών.

Ωστόσο σε αντίθεση με άλλες χώρες με παράδοση στην κοινωνική στέγη όπως η Μεγάλη Βρετανία, η επαρκής και αξιοπρεπής στέγαση δεν αποτελεί κοινό πολιτικό αίτημα διαφορετικών κομματικών ή κοινωνικών φορέων και αυτό σχετίζεται με το

---

19 «Government expenditure on social protection», *Eurostat* στο [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_on\\_social\\_protection](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_social_protection) (τελευταία πρόσβαση: 06/11/17)

20 Ρούλα Σαλούρου, «Τις χαμηλότερες δαπάνες για κοινωνική προστασία στην Ε.Ε. διαθέτει η Ελλάδα», *Η Καθημερινή*, 8 Ιουλίου 2015, στο <http://www.kathimerini.gr/822657/article/oikonomia/ellhnikh-oikonomia/tis-xamhloteres-dapanes-gia-koinwnikh-prostasia-sthn-ee-diaθetei-h-ellada> (τελευταία πρόσβαση: 06/11/17)

21 Δ. Κατσίκας, Α. Καρακίσιος, Κ. Φιλίνης & Α. Πετραλιάς, *Έκθεση για το κοινωνικό προφίλ της Ελλάδας σε σχέση με τη φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό και την ανισότητα πριν και μετά από την εκδήλωση της κρίσης*, Παρατηρητήριο για την Κρίση, (Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ, 2014), 84

22 Ιωάννης Λυμβαίος, «Έκδοση από τον Συνήγορο του Πολίτη οδηγού δικαιωμάτων και παροχών για τις ευάλωτες ομάδες πληθυσμού» *Η διαδρομή*, 20 Φεβρουαρίου 2016, στο [http://www.i-diadromi.gr/2016/02/blog-post\\_74.html](http://www.i-diadromi.gr/2016/02/blog-post_74.html) (τελευταία πρόσβαση: 06/11/17)

φαινόμενο της ιδιοκατοίκησης, όχι όμως με τον κοινώς παραδεκτό τρόπο, ότι δηλαδή τα υψηλά ποσοστά ιδιοκατοίκησης σχετίζονται με την στεγαστική επάρκεια και επιδεικνύουν μια σχετική ευημερία.

Πρέπει σε αυτό το σημείο να σημειωθεί πως ο δημόσιος διάλογος συγκροτείται σε συνθήκες ανταγωνισμού για τη νοηματοδότηση των βασικών γεγονότων και διαμορφώνεται μέσω στρατηγικών προώθησης πολιτικών διακυβευμάτων. Πρόκειται για έναν ανταγωνισμό πάνω στον ορισμό, την ποσότητα και τις κυρίαρχες μεθόδους αντιμετώπισης των δημοσίων προβλημάτων<sup>23</sup>. Η τελευταία άποψη συμπυκνώνεται από τον J.G. Blumler ως εξής: «η διαδικασία της δημοσιότητας χαρακτηρίζεται από τον ανταγωνισμό με στόχο την επιρροή και τον έλεγχο (...) των δημοσίων αντιλήψεων για τα βασικά πολιτικά γεγονότα και διακυβεύματα»<sup>24</sup>. Με άλλα λόγια αναφερόμαστε σε μια «αντιπαράθεση για τον ορισμό της πραγματικότητας του κόσμου και των προβλημάτων που πρέπει να λάβουμε υπόψη και πάνω στα οποία πρέπει να παρέμβουμε»<sup>25</sup>.

Συμπερασματικά η επίκληση των υψηλών επιπέδων ιδιοκατοίκησης μπορεί εν τέλει να χρησιμοποιηθεί ως στρατηγικός μηχανισμός που αποτρέπει την ανάδυση του αιτήματος για προσιτή και επαρκή στέγαση ως δημόσιο πρόβλημα, και επομένως ως ζήτημα το οποίο μπορεί να ενσωματωθεί στο δημόσιο διάλογο<sup>26</sup> και να αποτελέσει θέμα πολιτικών αντιπαράθεσεων.

---

23 Φανή Μ. Κουντούρη, *Πολιτική δημοσιότητα και εξουσία*, (Αθήνα: Τυπωθήτω, 2011), 63.

24 J.G. Blumler, "Elections media and the modern publicity process," in *Public Communication*, ed. M. Ferguson (London: Sage, 1990), 101-113.

25 A. Peralva et E. Mace, *Medias et violences urbaines: Debats politiques et construction journalistique*, (Paris, La documentation française, 2002), 11 όπως αναφέρεται στο Φανή Μ. Κουντούρη, *Πολιτική δημοσιότητα και εξουσία*, (Αθήνα: Τυπωθήτω, 2011), 63

26 Πρέπει να επισημανθεί πως ο δημόσιος διάλογος (ο οποίος διεξάγεται κυρίως μέσω των ΜΜΕ) πραγματοποιούνται μέσω της πλαισίωσης ενός θέματος. Με άλλα λόγια μέσω της επιλεκτικής παρουσίασης πλευρών ενός θέματος, καθορίζουν το εύρος των πιθανών απόψεων για το ίδιο θέμα. Βλ.: James W. Dearing and Everett M. Rogers, *Ορίζοντας τα Θέματα* (Αθήνα: Παπαζήσης, 2005). 118.

## Τα σημαντικότερα δείγματα στεγαστικής πολιτικής στην σύγχρονη Ελλάδα

Όπως πολύ εύστοχα διαπιστώνει ο Κ. Δοξιάδης, όσα οικιστικά μέτρα πάρθηκαν στην Ελλάδα τον 19ου και στις αρχές του 20ου αιώνα ήταν πάντα «βιαστικά και ασυστηματοποίητα γιατί τα προλάβαιναν οι επιτακτικές ανάγκες»<sup>27</sup>. Από αυτό εξηγείται και η ποικιλία των υπουργείων, δημόσιων αρχών και υπηρεσιών οι οποίοι συγκροτούνται κατά καιρούς για την αντιμετώπιση μέρους μόνο των οικιστικών προβλημάτων και όχι μια γενικής αρχής και ενός κεντρικού συντονισμού για την αντιμετώπιση του συνόλου αυτών των ζητημάτων.

Η εποχή αμέσως μετά την διακήρυξη της ανεξαρτησίας χαρακτηρίζεται από την παντελή έλλειψη πόρων που ταλανίζει το νέο ελληνικό κράτος. Ένα από τα πιο πιεστικά ζητήματα ήταν η αποκατάσταση του άμαχου πληθυσμού (χήρες και ορφανά) και των προσφύγων από κατεστραμμένες πόλεις ή τουρκοκρατούμενες περιοχές. Πριν την εγκατάσταση της βασιλείας στην Ελλάδα, και της δημιουργίας μαζί με αυτήν της κεντρικής διοίκησης στην Αθήνα, ο πρώτος ανώτατος άρχοντας της χώρας, ο κυβερνήτης Ιωάννης Καποδίστριας συντόνισε την προσπάθεια στέγασης και αποκατάστασης των άμαχων προσφύγων και φρόντισε για την ανοικοδόμηση των κατεστραμμένων πόλεων όπως το Ναύπλιο, το Άργος, το Μεσολόγγι και η Πάτρα. Η τελευταία ανοικοδομήθηκε μερικώς βάσει σχεδίων του Σταμάτη Βούλγαρη, του πρώτου πολεοδόμου, ο οποίος ήταν επίσης υπεύθυνος για τη διαρρύθμιση του Ναυπλίου, του Άργους και του Μεσολογγίου.

Λόγω της αγροτικής δομής της οικονομίας, το αγροτικό ζήτημα ήταν βαρύνουσας σημασίας καθώς η πρόσβαση στην έγγεια ιδιοκτησία διασφάλιζε την διαβίωση των οικογενειών ως μικροκαλλιεργητές. Ο Καποδίστριας είχε αναφερθεί στην ανάγκη διανομής γαιών σε ακτήμονες ως προτεραιότητα του, το αγροτικό ζήτημα ωστόσο θα παραμείνει εν πολλοίς άλυτο για σχεδόν έναν αιώνα ακόμα, έως το πρώτο τέταρτο του 20ου αιώνα, η οριστική επίλυση του οποίου επιτεύχθηκε με την μαζική έλευση των προσφύγων της μικρασιατικής καταστροφής. Μέχρι και την περίοδο της

---

27 Κωνσταντίνος Δοξιάδης, *Οικιστική πολιτική για την ανοικοδόμηση της χώρας με ένα εικοσάχρονο σχέδιο*, (Αθήνα: Υπουργείον Ανασυγκροτήσεως, 1947), 14.

βασιλείας του Όθωνα (1832-1862) περίπου το 80% των αγροτών παρέμειναν άκληροι<sup>28</sup>.

Πρωτοστάτης της επίλυσης του αγροτικού ζητήματος ήταν ο Ελευθέριος Βενιζέλος, ο οποίος τασσόταν υπέρ της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης μεγάλων ιδιοκτησιών για την αποκατάσταση «αστέγων»<sup>29</sup>. Παρόλα αυτά οι αγροτικοί νόμοι 1072/1917 και 2052/1919 δεν εφαρμόστηκαν σε ικανοποιητικό βαθμό λόγω εμποδίων στην εφαρμογή τους, το σημαντικότερο εκ των οποίων ήταν η συνταγματική υποχρέωση αποζημίωσης των γαιοκτημόνων από το κράτος πριν από την ολοκλήρωση της απαλλοτρίωσης.

Οι πιεστικές ανάγκες εύρεσης γης για την αποκατάσταση των προσφύγων ώθησαν την επαναστατική κυβέρνηση Πλαστήρα στην αναβολή της συνταγματικής υποχρέωσης αποζημίωσης των ιδιοκτητών σε περίπτωση αναγκαστικής απαλλοτρίωσης για μια πενταετία<sup>30</sup>. Η κίνηση αυτή, αν και αντισυνταγματική, ήταν ως φαίνεται απαραίτητη για την τελική εφαρμογή της αγροτικής μεταρρύθμισης, κάτι το οποίο αποτελεί προϋπόθεση για την οικονομική και πολιτική ανάπτυξη μιας χώρας<sup>31</sup>.

---

28 Νίκος Σβορώνος, *Επισκόπηση της νεοελληνικής ιστορίας*, (Αθήνα: Θεμέλιο, 1976), 79.

29 Άννα Παπασταματίου-Σαρηγιάννη, *Επιδράσεις της αγροτικής μεταρρύθμισης και της αποκατάστασης των προσφύγων στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας στο Μεσοπόλεμο. Το παράδειγμα του Μαρουσιού* στο Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών "Ελευθέριος Βενιζέλος", Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο - Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών ; [επιμέλεια έκδοσης Αργυρώ Βατσάκη]. *Ελευθέριος Βενιζέλος και ελληνική πόλη : πολεοδομικές πολιτικές και κοινωνικοπολιτικές ανακατατάξεις: πρακτικά συνεδρίου*, Χανιά, 24-27 Οκτωβρίου 2002 , (Αθήνα : Επτάλοφος, 2005), 112.

30 Άννα Παπασταματίου-Σαρηγιάννη, *Επιδράσεις της αγροτικής μεταρρύθμισης και της αποκατάστασης των προσφύγων στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας στο Μεσοπόλεμο. Το παράδειγμα του Μαρουσιού* στο Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών "Ελευθέριος Βενιζέλος", Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο - Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών ; [επιμέλεια έκδοσης Αργυρώ Βατσάκη]. *Ελευθέριος Βενιζέλος και ελληνική πόλη : πολεοδομικές πολιτικές και κοινωνικοπολιτικές ανακατατάξεις: πρακτικά συνεδρίου*, Χανιά, 24-27 Οκτωβρίου 2002 , (Αθήνα : Επτάλοφος, 2005), 113.

31 Βλ.: Joe Studwell, *How Asia Works*, (London: Profile Books, 2004), 24-106.

## Η στέγαση των προσφύγων

Το ελληνικό κράτος αρχικά φρόντισε για την προσωρινή στέγαση των προσφύγων, μέσω του Υπουργείου Υγιεινής, Πρόνοιας και Αντιλήψεως (τ. Περιθάλψεως), στήνοντας παραπήγματα και σκηνές. Πριν από την ίδρυση της Επιτροπής Αποκατάστασης Προσφύγων, ο κύριος φορέας μέριμνας για τα προσφυγικά θέματα ήταν το Ταμείο Αποκατάστασης Προσφύγων. Πρόκειται για «ανεξάρτητη μη πολιτική οργάνωση» η οποία διαχειριζόταν κατά τον πρώτο χρόνο της έλευσης των προσφύγων την διανομή των ειδών πρώτης ανάγκης τα οποία προσφέρονταν από φιλανθρωπικές οργανώσεις της Ελλάδας και του εξωτερικού<sup>32</sup>. Χρηματοδοτούταν από ιδιωτικές και δημόσιες εισφορές ενώ πολλά από τα μέλη της δεκαπενταμελούς διοικητικής επιτροπής ήταν υπουργοί και δημόσιοι λειτουργοί. Κύριοι παράγοντες του «Ταμείου» ήταν γνωστές προσωπικότητες της εποχής από τον τομέα της πολιτικής και της βιομηχανίας όπως ο Στέφανος Δέλτας και ο Επαμεινώνδας Χαρίλαος, ο οποίος ανέλαβε και την προεδρία του «Ταμείου»<sup>33</sup>.

Με την υπογραφή της συνθήκης της Λοζάνης το 1923, οπότε γίνεται φανερό πως οι πρόσφυγες δεν είχαν δυνατότητα επιστροφής, και με την υπογραφή του πρωτοκόλλου της Γενεύης ιδρύεται με την συνδρομή της Κοινωνίας των Εθνών και ξένων εμπειρογνομόνων η «ΕΑΠ» η οποία λειτούργησε από το 1924 έως το 1930 οπότε οι αρμοδιότητές της πέρασαν στο υπουργείο πρόνοιας.

Ο σκοπός λειτουργίας και η διοικητική δομή της «ΕΑΠ» ορίζεται από τις διατάξεις του πρωτοκόλλου της Γενεύης η οποία επικυρώθηκε με νομοθετικό διάταγμα του 1923<sup>34</sup>.

Η «Επιτροπή» αποτελεί τον κατεξοχήν οργανισμό με αντικείμενο την στεγαστική πολιτική στην Ελλάδα, τουλάχιστον όσον αφορά την περίοδο πριν την ίδρυση του «ΟΕΚ». Παρουσιάζει ωστόσο κάποιες ουσιαστικές ιδιαιτερότητες:

32 Henry Morgenthau, *Η αποστολή μου στην Αθήνα : το έπος της εγκατάστασης*; μετάφραση Σήφης Κασεσιάν (Αθήνα : Τροχαλία, 1994), 122

33 Henry Morgenthau, *Η αποστολή μου στην Αθήνα : το έπος της εγκατάστασης*; μετάφραση Σήφης Κασεσιάν (Αθήνα : Τροχαλία, 1994), 194 121

34 «Πρωτόκολλον – Αφορών εις την αποκατάστασιν των εν Ελλάδι προσφύγων και εις την προς τούτο ίδρυσιν Επιτροπής αποκαταστάσεως προσφύγων». Βλ. ΦΕΚ Α 289 - 13.10.1923

Πρώτον, αποτελούσε οργανισμό ειδικού σκοπού και υπερεθνικού χαρακτήρα<sup>35</sup> ο οποίος δημιουργήθηκε για την αντιμετώπιση του έκτακτου προβλήματος της αποκατάστασης των προσφύγων. Η διοίκηση του αποτελούταν κατά το ήμισυ από ξένους εμπειρογνώμονες ενώ τα εναπομείναντα μέλη προτεινόνταν από την ελληνική κυβέρνηση, εγκρίνονταν δε από την «ΚτΕ». Από τις διατάξεις του πρωτοκόλλου της Γενεύης οριζόταν πως η «ΕΑΠ» θα ήταν «ελληνικό νομικό πρόσωπο, μη εξαρτώμενο από οποιαδήποτε εκτελεστική ή διοικητική αρχή και θα έχαιρε πλήρους αυτονομίας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της»<sup>36</sup>.

Δεύτερον, η χρηματοδότηση της αποκατάστασης ορίζεται ότι θα πραγματοποιείται μέσω σύναψης δανείων της ελληνικής κυβέρνησης, το σύνολο των οποίων θα διατίθεται στην «Επιτροπή». Η επιτυχής έκδοση του τελευταίου συνδέθηκε με την ανάγκη επίτευξης πολιτικής σταθερότητας και επίλυσης του τότε πολιτειακού ζητήματος<sup>37</sup> <sup>38</sup>. Συνδέθηκε επίσης με τα μεγάλα δάνεια σταθεροποίησης της οικονομίας συνολικού ύψους 9 εκατομμυρίων στερλινών, η εκταμίευση των οποίων ήταν επίσης προϋπόθεση για τη λειτουργία της νέας Τράπεζας της Ελλάδος. Πάνω από το μισό ποσό διατέθηκε υποχρεωτικά στην «ΕΑΠ» για την εγκατάσταση των

---

35 Dimitri Pentzopoulos, *The balkan exchange of minorities and its impact on Greece*, (London: Hurst, 2002), 92 κ.ε.

36 Νίκος Ανδριώτης, *Εισαγωγή στο Λεωνίδα Ιασωνίδη Η εγκατάσταση των προσφύγων (1924)*, εισαγωγή - ιστορικός σχολιασμός Νίκος Ανδριώτης (Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, 2015 16

37 Χρήστος Χατζηιωσήφ, *Κοινοβούλιο και δικτατορία*, στο Χρήστος Χατζηιωσήφ (Επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα, τόμος β2*, (Αθήνα : Βιβλιόραμα, 1998), 62.

38 Ο Αμερικανός διπλωμάτης και επικεφαλής της «ΕΑΠ» Henry Morgenthau έπαιξε σημαντικό ρόλο στην εσωτερική πολιτική σκηνή της χώρας, υπό το πρίσμα της επίτευξης πολιτικής σταθερότητας. Βλ: Henry Morgenthau, *Η αποστολή μου στην Αθήνα: το έπος της εγκατάστασης*; μετάφραση Σήφης Κασεσιάν (Αθήνα : Τροχαλία, 1994), 193-240. Η δανειοδότηση της Ελλάδας εκείνη την περίοδο δεν ήταν αποτέλεσμα φιλανθρωπίας των Βρετανών τραπεζιτών αλλά εξυπηρετούσε διεθνείς σκοπιμότητες: Κύριος σκοπός της Μεγάλης Βρετανίας ήταν η επίτευξη σταθερότητας στα Βαλκάνια προς αποφυγήν δεύτερης μεγάλης πολεμικής σύρραξης μετά τον Α' Παγκόσμιο πόλεμο, με την περιχαράκωση χωρών με επεκτατικές βλέψεις οι οποίες θα μπορούσαν να απειλήσουν την ειρήνη όπως η Τουρκία, η Βουλγαρία και η Σοβιετική Ένωση. Βλ: Henry Morgenthau, *Η αποστολή μου στην Αθήνα: το έπος της εγκατάστασης*, μετάφραση Σήφης Κασεσιάν (Αθήνα : Τροχαλία, 1994), 63-84.



προσφύγων<sup>39</sup>. Συνολικά τα δάνεια που παραχωρήθηκαν στην «ΕΑΠ» για την αποκατάσταση των προσφύγων έφτασαν τις 19 εκατομμύρια στερλίνες, και το συνολικό κόστος στην Ελληνική κυβέρνηση για τη δεκαετία 1922-1932 υπολογίζεται στις 80 εκατομμύρια στερλίνες, κάτι που συνέβαλλε στην χρεωκοπία του 1932, σε συνδυασμό με τη διεθνή οικονομική κρίση τρία χρόνια νωρίτερα<sup>40</sup>. Παρόλα αυτά, δεδομένης της κατεστραμμένης παραγωγικής βάσης της χώρας λόγω των συνεχών πολέμων, η εγκατάσταση 1,2 εκατομμυρίων προσφύγων θα ήταν αδύνατη χωρίς την ανάμειξη του ξένου παράγοντα και της σύναψης νέων δανείων.

Τρίτον, τα προγράμματα της μετεγκατάστασης είχαν έντονο πολιτικό χαρακτήρα, διαμορφωμένο από την Κοινωνία των Εθνών και την Ελληνική κυβέρνηση. Κύριο μέλημα των τελευταίων ήταν η ενίσχυση της αγροτικής παραγωγής και η μαζική μετοίκηση των βόρειων περιοχών (Μακεδονία και Δυτική Θράκη) όπου υπήρχε ακόμα και μετά την ανταλλαγή πληθυσμών έντονο σλαβόφωνο στοιχείο. Η εστίαση στην «αγροτική αποκατάσταση» είχε και πρακτικό χαρακτήρα: θα επιτυγχανόταν σχετικά σε σύντομο χρονικό διάστημα η αυτοσυντήρηση των προσφύγων με όσο το δυνατόν λιγότερο δαπανηρό τρόπο<sup>41</sup>. Δημιουργήθηκαν περίπου 2000 νέα χωριά από την «Επιτροπή», παρά το γεγονός πως πολλές προσφυγικές οικογένειες ήταν αστικές. Για αυτό το λόγο πολλοί πρόσφυγες μετοίκησαν σε μεγάλα αστικά κέντρα παρά τις δύσκολες συνθήκες και την έλλειψη ευκαιριών<sup>42</sup>.

Παρόλα αυτά μια έρευνα για την κοινωνική πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα δεν θα ήταν πλήρης αν δεν περιελάμβανε την στέγαση των προσφύγων της δεκαετίας του

---

39 Όλγα Χριστοδουλάκη, *Η μεταρρύθμιση του τραπεζικού συστήματος και η ίδρυση της Τράπεζας της Ελλάδος* στο Χρήστος Χατζηιωσήφ (Επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, τόμος β1, (Αθήνα : Βιβλιόραμα, 1998), 261.

40 Dimitri Pentzopoulos, *The balkan exchange of minorities and its impact on Greece*, (London: Hurst, 2002), 146 κ.ε.

41 Νίκος Ανδριώτης στο Λεωνίδα Ιασωνίδη *Η εγκατάσταση των προσφύγων (1924)*, εισαγωγή - ιστορικός σχολιασμός Νίκος Ανδριώτης (Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, 2015), 13.

42 Renee Hirschon, *Κληρονόμοι της Μικρασιατικής καταστροφής: η κοινωνική ζωή των Μικρασιατών προσφύγων στον Πειραιά*, μετάφραση Κώστα Κουρεμένου, (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2004), 99.

1920. Όπως επισημαίνουν οι Σταυρίδης κ.α., «η κοινωνική κατοικία της δεκαετίας του είκοσι επέδρασε στις μεταγενέστερες ευρύτερες κρατικές πολιτικές διαλυόμενη μέσα σε αυτές»<sup>43</sup>. Πράγματι, τόσο η νομική οργάνωση όσο και η τεχνογνωσία και το προσωπικό της «ΕΑΠ» ενσωματώθηκαν πλήρως στην μετέπειτα οργάνωση της κοινωνικής διοίκησης της χώρας.

---

43 Σταύρος Σταυρίδης, Παναγίωτα Κουτρολίκου κ.α., *Μετασχηματισμοί της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού χώρου στα συγκροτήματα κοινωνικής κατοικίας των ελληνικών αστικών κέντρων*, (Αθήνα: ΕΜΠ, 2009), 22.

## **Το έργο της «Επιτροπής Αποκατάστασης Προσφύγων»**

Η στέγαση των προσφύγων ήταν μείζονος σημασίας τόσο για πρακτικούς λόγους όσο και για την επίτευξη των βασικών προϋποθέσεων για την ενσωμάτωσή και την κοινωνική αναπαραγωγή τους. Το ιδιόκτητο σπίτι, τα έπιπλα στο εσωτερικό του ακόμα και μεμονωμένα δωμάτια αποτελούσαν προικιά παροχή, βασική προϋπόθεση για έναν «επιτυχημένο γάμο» κατά τα κοινωνικά πρότυπα της εποχής. Το «προσφυγικό σπίτι» αποτελούσε το κοινωνικό και συμβολικό κέντρο της ζωής των προσφύγων, μέρος της συλλογικής τους ταυτότητας και λειτουργούσε ως το σημαντικότερο σημείο αναφοράς στις ζωές των τελευταίων κατά τη διάρκεια δύσκολων χρόνων<sup>44</sup>.

Η «επιτροπή», δεδομένων των συνθηκών, στόχευε αποκλειστικά στην παροχή κατοικιών χαμηλού κόστους με ένα ελάχιστο επίπεδο κοινοτικών υποδομών (σχολεία, φαρμακεία κ.λ.π.). Οι κατοικίες ήταν πολλών ειδών και μπορούν να ταξινομηθούν σε προσωρινές ή ημι-μόνιμες φτιαγμένες από ξύλο ή πλίνθινες, και μόνιμες μονώροφες ή διώροφες κατοικίες φτιαγμένες από πέτρα με σοβά και στέγη από κεραμίδια. Συνολικά κατασκευάστηκαν από την «ΕΑΠ» πάνω από 17 χιλιάδες κατοικίες σε όλη την Ελλάδα<sup>45</sup>, μέχρι τα μέσα του 1929, οπότε οι αρμοδιότητες της πέρασαν στο υπουργείο πρόνοιας.

Πρέπει να σημειωθεί πως, ελλείπει δημόσιων επενδύσεων, οι ίδιοι οι πρόσφυγες εμπλούτισαν τις οικιστικές περιοχές όπου εγκαταστάθηκαν. Παρά την έλλειψη χώρου και υποδομών, και την συχνά κακή κατασκευή των προκατασκευασμένων σπιτιών, η μέριμνα που έδειξαν οι πρόσφυγες για την βελτίωση του επιπέδου ζωής τους εντυπωσίασε ξένους επισκέπτες<sup>46</sup>. Οι προσφυγικές συνοικίες τη δεκαετία του 70'

---

44 Βλ: Renee Hirschon, *Κληρονόμοι της Μικρασιατικής καταστροφής: η κοινωνική ζωή των Μικρασιατών προσφύγων στον Πειραιά*, μετάφραση Κώστα Κουρεμένου, (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2004), 204 – 247.

45 Henry Morgenthau, *Η αποστολή μου στην Αθήνα : το έπος της εγκατάστασης; μετάφραση Σήφης Κασεσιάν* (Αθήνα : Τροχαλία, 1994), 342.

46 Βλ: Renee Hirschon, *Κληρονόμοι της Μικρασιατικής καταστροφής: η κοινωνική ζωή των Μικρασιατών προσφύγων στον Πειραιά*, μετάφραση Κώστα Κουρεμένου, (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2004), 38-40, 141, Henry Morgenthau, *Η αποστολή μου στην Αθήνα :*

ήταν καθαρές και «νοικοκυρεμένες». Η απόκτηση του παραχωρητηρίου επέτρεπε την μόνιμη αντικατάσταση της από περισσότερο σύγχρονες οικοδομές ενώ οι ήδη υπάρχουσες διευρύνονταν με (συχνά παράνομες) προσθήκες όπως επιπλέον δωμάτια και υπόγεια. Οι αστικές προσφυγικές συνοικίες διατηρήθηκαν αρκετό καιρό για να υποδεχθούν εσωτερικούς μετανάστες από την επαρχία τριάντα χρόνια μετά.

Η «Επιτροπή» ήταν επίσης υπεύθυνη για την ανάπτυξη του τομέα της ταπητουργίας στην Ελλάδα, ο οποίος ήταν ανύπαρκτος πριν από την έλευση των προσφύγων. Η εκβιομηχάνιση της παραγωγής επιτεύχθηκε λόγω των συνθηκών: Δεδομένης της έλλειψης χώρων, ήταν αδύνατη η παροχή και η εγκατάσταση αργαλειών σε κάθε προσφυγική κατοικία<sup>47</sup>. Για αυτό το λόγο προτιμήθηκε η ανέγερση σε κάθε προσφυγικό οικισμό μεγάλων οικοδομημάτων όπου πραγματοποιούνταν η παραγωγή χαλιών, συχνά σε συνεταιριστική βάση<sup>48</sup>. Βέβαια, οι μισθοί κυμαίνονταν σε πάρα πολύ χαμηλή βάση: περίπου μισό δολάριο την ημέρα, οι ταπητουργικές επιχειρήσεις προσλάμβαναν ωστόσο κατά βάση χείρες και ορφανά διασφαλίζοντας έτσι την επιβίωση τους<sup>49</sup>.

Όσον αφορά την αγροτική παραγωγή, ενθάρρυνε την καλλιέργεια και επεξεργασία καπνών, εγκατέστησε περίπου 90 χιλιάδες οικογένειες σε Μακεδονικά αγροκτήματα παρέχοντας τους τα απαραίτητα εφόδια για την αυτάρκεια τους, εισήγαγαν στην χώρα νέες μεθόδους καλλιέργειας και σύγχρονα αγροτικά εργαλεία<sup>50</sup>.

---

το έπος της εγκατάστασης; μετάφραση Σήφης Κασεσιάν (Αθήνα : Τροχαλία, 1994), 340.

47 Henry Morgenthau, Η αποστολή μου στην Αθήνα : το έπος της εγκατάστασης; μετάφραση Σήφης Κασεσιάν (Αθήνα : Τροχαλία, 1994), 347.

48 Henry Morgenthau, Η αποστολή μου στην Αθήνα : το έπος της εγκατάστασης; μετάφραση Σήφης Κασεσιάν (Αθήνα : Τροχαλία, 1994), 347.

49 Henry Morgenthau, Η αποστολή μου στην Αθήνα : το έπος της εγκατάστασης; μετάφραση Σήφης Κασεσιάν (Αθήνα : Τροχαλία, 1994), 348.

50 Henry Morgenthau, Η αποστολή μου στην Αθήνα : το έπος της εγκατάστασης; μετάφραση Σήφης Κασεσιάν (Αθήνα : Τροχαλία, 1994), 373 – 383.

## Αδυναμίες και προβλήματα

Η Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων, εκτός των άλλων, κατασκεύαζε οικίες μέσω μειοδοτικών διαγωνισμών. Η ποιότητα των κατοικιών αυτών ήταν χαμηλή, λόγω των αυθαιρεσιών των εργολάβων και των μελών της επιτροπής. Ενδεικτικά με τη χρήση προφάσεων εμποδίστηκε πολλές φορές η συμμετοχή του Παμπροσφυγικού συνδέσμου ο οποίος αποτελούταν από έμπειρους μηχανικούς και αρχιτέκτονες. Το πλήθος σκανδάλων έκανε αλγεινή εντύπωση στον πληθυσμό και καταγράφεται λεπτομερώς από τον τύπο της εποχής.

Από σχεδόν το σύνολο του πολιτικού κόσμου και του τύπου η στέγαση των προσφύγων αποτελούσε τεχνικό-πολεοδομικό και όχι κοινωνικό πρόβλημα<sup>51</sup>. Παρά την επικέντρωση στην εγκατάσταση των προσφύγων, οι συνθήκες διαβίωσής τους τα πρώτα χρόνια ήταν τραγικές. Μόνο στη Θεσσαλονίκη τον Ιανουάριο του 1924 καθημερινά πέθαιναν κατά μέσο όρο 36 πρόσφυγες από το κρύο και τις ασθένειες<sup>52</sup>.

Η εστίαση στην αγροτική εγκατάσταση και το χαμηλό επίπεδο δημόσιων επενδύσεων τα επόμενα χρόνια δημιούργησε συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού στις πόλεις για πάνω από 50 χρόνια<sup>53</sup>. Οι δημόσιες υποδομές σε αστικές προσφυγικές γειτονιές του Πειραιά βρίσκονταν χαμηλότερο σημείο συγκριτικά με νεότερες γειτονιές εσωτερικών προσφύγων επίσης λόγω της ελλιπούς χρηματοδότησης των δήμων από μέρους της κεντρικής κυβέρνησης λόγω του πολιτικού προσανατολισμού τους προς την αριστερά<sup>54</sup>.

---

51 Χρήστος Χατζηιωσήφ (Επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, τόμος β1, (Αθήνα: Βιβλιόραμα, 1998), 69

52 Χρήστος Χατζηιωσήφ (Επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, τόμοι β1 - β2, (Αθήνα : Βιβλιόραμα, 1998), 69

53 Renee Hirschon, *Κληρονόμοι της Μικρασιατικής καταστροφής : η κοινωνική ζωή των Μικρασιατών προσφύγων στον Πειραιά*, μετάφραση Κώστα Κουρεμένου, (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2004), 100.

54 Renee Hirschon, *Κληρονόμοι της Μικρασιατικής καταστροφής : η κοινωνική ζωή των Μικρασιατών προσφύγων στον Πειραιά*, μετάφραση Κώστα Κουρεμένου, (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2004), 117.

Ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα το οποίο υπέκρυπτε στρεβλότητες στη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού ήταν το νομικό καθεστώς των παραχωρητηρίων. Οι οικογένειες των προσφυγικών συνοικιών στον Πειραιά μπορούσαν μεν να διαμένουν «εις το διηνεκές», τα οριστικά παραχωρητήρια όμως τα οποία ήταν απαραίτητα για την κατεδάφιση των προκατασκευασμένων σπιτιών και την οικοδόμηση καλύτερης κατοικίας, παραδίδονταν στους πρόσφυγες μετά την εξόφληση ενός όχι ευκαταφρόνητου ποσού<sup>55</sup>. Τα εμπόδια για την απόκτηση της κυριότητας των σπιτιών δεν ήταν μόνο οικονομικά, προϋπόθεση ήταν η συμφωνία όλων των νοικοκυριών που διέμεναν σε αυτά (τη δεκαετία του 1970, πάνω από το 80% των οικιών κατοικούνταν από δύο ή περισσότερες οικογένειες, οι σχέσεις των οποίων δεν ήταν πάντοτε φιλικές). Ακόμα πολλοί πρόσφυγες θεωρούσαν ότι δικαιούνταν το σπίτι τους χωρίς επιπλέον δαπάνη, απόρροια των αξιώσεων αποζημίωσης των προσφύγων που καλλιέργησε η ελληνική κυβέρνηση πριν από την υπογραφή του συμφώνου της Άγκυρας.

Τα προβλήματα αυτά ξεκίνησαν από τις αδιαφανείς διαδικασίες διαμοιρασμού των κατοικιών και τις καθυστερήσεις στην στέγαση των προσφύγων μετά την ολοκλήρωση των εργασιών το 1924, κάτι που οδήγησε του πρόσφυγες στην Κοκκινιά και την Καισαριανή στην κατάληψη των σπιτιών προτού ολοκληρωθεί η επίσημη διανομή<sup>56</sup>.

---

55 Renee Hirschon, *Κληρονόμοι της Μικρασιατικής καταστροφής : η κοινωνική ζωή των Μικρασιατών προσφύγων στον Πειραιά*, μετάφραση Κώστα Κουρεμένου, (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2004), 147.

56 Renee Hirschon, *Κληρονόμοι της Μικρασιατικής καταστροφής : η κοινωνική ζωή των Μικρασιατών προσφύγων στον Πειραιά*, μετάφραση Κώστα Κουρεμένου, (Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2004), 115.

## Η μεταπολεμική κοινωνική πολιτική κατοικίας

Κατά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, προτεραιότητα των Ελληνικών κυβερνήσεων και των διεθνών συμμάχων τους, ήταν η εκτίμηση της τεράστιας καταστροφής που προξένησαν οι δυνάμεις του άξονα και η πολιτική και οικονομική σταθεροποίηση της χώρας. Η πιο πιεστική ανάγκη για την επαναφορά της χώρας σε ένα επίπεδο κανονικότητας ήταν η σταθεροποίηση της οικονομίας: Η δραχμή μέχρι και το 1953 είχε ανεξέλεγκτες πληθωριστικές τάσεις και οι συναλλαγές γίνονταν σε είδος ή με χρυσές λίρες<sup>57</sup>.

Τα διεθνή κεφάλαια και η τεχνική βοήθεια για την ανασυγκρότηση προσφέρθηκαν κυρίως από την Αμερική, με την μορφή της Ελληνο – Τουρκικής βοήθειας (1947-1948) και του σχεδίου Μάρσαλ (1948-1952). Η επίδραση των διεθνών κεφαλαίων ήταν σαφώς καθοριστική για το μέλλον της χώρας, δεν κατάφεραν ωστόσο να μεταμορφώσουν ολοκληρωτικά την ελληνική οικονομία λόγω της μεγάλης καθυστέρησης της τελευταίας σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες και επίσης λόγω των χρόνιων ενδογενών προβλημάτων της χώρας<sup>58</sup>. Τα προγράμματα βοήθειας είχαν εν μέρει στρατιωτικό χαρακτήρα, ενώ μέρος τους χρησιμοποιήθηκε για την σταθεροποίηση του νομίσματος. Τέλος, μεγάλο μέρος του ελληνικού κεφαλαίου, το οποίο είχε αναπτύξει μια δυναμική λόγω των ευκαιριών κερδοσκοπίας κατά τη διάρκεια του πολέμου και των πρώτων μεταπολεμικών χρόνων, και οι ελληνικές τράπεζες, ήταν αντίθετοι προς τα σχέδια εκβιομηχάνισης της χώρας<sup>59</sup>.

---

57 Ο Α. Βετσόπουλος υποστηρίζει πως το υποχρεωτικό δάνειο 528 εκατομμυρίων δολαρίων της Ελλάδας προς τις δυνάμεις του άξονα υποχρέωσε την Τράπεζα της Ελλάδος να εκδώσει πληθωριστικά χαρτονομίσματα, κάτι που αποτέλεσε μια από τις κύριες αιτίες του υπερπληθωρισμού ο οποίος εμφανίστηκε την ίδια περίοδο. Βλ: Apostolos Vetsopoulos, *'The Economic Dimensions of the Marshall Plan in Greece, 1947-1952: The Origins of the Greek economic miracle'*, (London: University of London, 2002) 13.

58 Apostolos Vetsopoulos, *'The Economic Dimensions of the Marshall Plan in Greece, 1947-1952: The Origins of the Greek economic miracle'*, (London: University of London, 2002) 19.

59 Βλ: George Politakis, *Greek policies of Recovery and Reconstniction, 1944-1952*, (Oxford: Oxford University, 1990) στο Apostolos Vetsopoulos, *'The Economic Dimensions of the Marshall Plan in Greece, 1947-1952: The Origins of the Greek economic miracle'*, (London: University of London, 2002), 43.

Αυτήν την περίοδο, λόγω των τεράστιων κτιριακών καταστροφών και της εισροής της διεθνούς βοήθειας, επιδεικνύεται ένα πρωτοφανές για τη χώρα ενδιαφέρον για την οικιστική πολιτική γενικά και την ανοικοδόμηση ειδικότερα. Διαμορφώνονται επίσημες διοικητικές δομές (Υπουργείο Ανασυγκροτήσεως), εκδίδονται μελέτες και σχέδια και υπάρχει ένα γενικότερο κλίμα υπέρ της οργάνωσης και του επιστημονικού προγραμματισμού των προσπάθειών της ανοικοδόμησης<sup>60</sup>.

Σε σχετική έκθεση του ο Κωνσταντίνος Δοξιάδης υπολογίζει τις οικοδομικές ανάγκες της χώρας, μετά τον πόλεμο, στο 1.7 δις μεταπολεμικά δολάρια<sup>61</sup>, ήτοι 18 δισεκατομμύρια σημερινά δολάρια περίπου. Παρόλα αυτά, προσθέτει με αισιοδοξία πως η ανοικοδόμηση αποτελεί σημαντική ευκαιρία για την βελτίωση των όρων ζωής και της πολεοδομικής ανάπτυξης της χώρας<sup>62</sup>. Υπήρχε πληθώρα οργανισμών, κυβερνητικών επιτροπών και δημόσιων φορέων οι οποίοι ανέλαβαν το παραπάνω έργο κατά την μεταπολεμική περίοδο όπως το Υπουργείο Ανοικοδομήσεως, το Υπουργείο Πρόνοιας και η Εθνική Κτηματική Τράπεζα Ελλάδος η οποία διαχειριζόταν το μεγαλύτερο μέρος της στεγαστικής πίστης εκείνη την περίοδο και αντιπροσώπευε το κράτος.

Ο Αμερικανός σύμβουλος της τελευταίας, Jacob L. Crane συνέταξε μια σύντομη έκθεση το 1955 σχετικά με την στεγαστική πολιτική στην Ελλάδα. Χαρακτηρίζει το πρόγραμμα ανοικοδόμησης του υπουργείου Ανοικοδομήσεως ως «λίαν επιτυχές» και υπεύθυνο για την ώθηση των ιδιωτικών επενδύσεων στη στέγαση που αφορούσαν το 90% του συνόλου των οικοδομικών κατασκευών.<sup>63</sup> Διαπιστώνει ωστόσο έλλειψη

---

60 Κύριες συμβολές προς αυτή την κατεύθυνση οι μελέτες του Κωνσταντίνου Δοξιάδη και η Έκθεση Βαρβαρέσσου. Σημαντική επίσης η μελέτη του αρχιτέκτονα Ιωάννη Βασιλείου για την λαϊκή κατοικία.

61 Ο Δοξιάδης (Κωνσταντίνος Δοξιάδης, *Οικιστική πολιτική για την ανοικοδόμηση της χώρας με ένα εικοσάχρονο σχέδιο*, [Αθήνα: Υπουργείον Ανασυγκροτήσεως, 1947], 29-31), συνολικά υπολογίζει τις ανάγκες της χώρας σε 409 χιλιάδες νέες οικοδομές για την επανόρθωση των καταστροφών και 471 χιλιάδες νέες οικοδομές για τη «διόρθωση της κτιριακής στάθμης» (επισκευές-προσθήκες).

62 Κωνσταντίνος Δοξιάδης, *Οικιστική πολιτική για την ανοικοδόμηση της χώρας με ένα εικοσάχρονο σχέδιο*, (Αθήνα: Υπουργείον Ανασυγκροτήσεως, 1947), 31.

63 Jacob L. Crane, *Εθνική Στεγαστική Πολιτική εν Ελλάδι*, (Τεχνικά Χρονικά τ. 105-106, 1956 σσ. 50-55) 51-52.



κεντρικού σχεδιασμού και συγκεκριμένης πολιτικής για την στέγαση από την πλευρά του κράτους, και έλλειψη συντονισμού μεταξύ των δημόσιων υπηρεσιών<sup>64</sup>.

Αναφέρει επίσης πώς οι δυνατότητες για παρέμβαση του κράτους στον τομέα της κατοικίας ήταν περιορισμένες λόγω των υψηλών στρατιωτικών δαπανών και των αυστηρών νομισματικών πολιτικών για την αντιμετώπιση του πληθωρισμού<sup>65</sup>.

Πράγματι, ενώ οι κρατικές δαπάνες για την στέγαση ήταν σχετικά υψηλές την περίοδο αμέσως μετά τον πόλεμο (30% επί του κρατικού προϋπολογισμού) από τα μέσα τις δεκαετίας του 1950 έπεσε στο 10-15% για να μην υπερβεί το ποσοστό του 3-6% ετησίως την περίοδο μετά το 1959, ενώ μετά το 1972 δεν υπερέβη το ποσοστό του 2% του ετήσιου κρατικού προϋπολογισμού<sup>66</sup>.

Ακόμα και την περίοδο της μεγαλύτερης ανάμειξης του κράτους στον τομέα της κατοικίας (1951 – 1961) στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας μόνο το 4.82% των νέων κατοικιών κατασκευάστηκε με κρατική δαπάνη<sup>67</sup>. Αυτό μας δείχνει πως το ελληνικό κράτος, εκτός από την ενθάρρυνση του, δεν συνεισέφερε αποφασιστικά στη μεταπολεμική κατασκευαστική «έκρηξη», δεδομένου ότι η πλειοψηφία των νέων κατοικιών ή των προσθηκών στις υπάρχουσες χρηματοδοτήθηκαν αποκλειστικά από μικρά ιδιωτικά κεφάλαια.

Ο Εμμανουήλ αναφέρει πως από τα μέσα της δεκαετίας του 1960 το υφιστάμενο αυτό πλαίσιο κοινωνικής στέγασης έγινε αντικείμενο κριτικής λόγω του συντεχνιακού του χαρακτήρα<sup>68</sup>. Διεθνώς η τάση στον τομέα της κατοικίας έτεινε περισσότερο προς την κατεύθυνση της στεγαστικής πίστης, η οποία δεν ήταν αρκετά ανεπτυγμένη στην

---

64 Jacob L. Crane, Εθνική Στεγαστική Πολιτική εν Ελλάδι, (Τεχνικά Χρονικά τ. 105-106, 1956 σσ. 50-55), 52.

65 Jacob L. Crane, Εθνική Στεγαστική Πολιτική εν Ελλάδι, (Τεχνικά Χρονικά τ. 105-106, 1956 σσ. 50-55), 52.

66 Βλ: Lila Leontidou Emmanuel, *Working Class and Land Allocation, The Urban History of Athens 1880-1980*, (London: Ph.D. Thesis, The London School of Economics, 1981), 206.

67 Βλ: Lila Leontidou Emmanuel, *Working Class and Land Allocation, The Urban History of Athens 1880-1980*, (London: Ph.D. Thesis, The London School of Economics, 1981), 208.

68 Δημήτρης Εμμανουήλ, «Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας», (Αθήνα: Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120Α: 3-35, 2006), 11.

Ελλάδα, και σε αντίστοιχες φορολογικές ελαφρύνσεις. Η ραγδαία υποβάθμιση του ρόλου του υπουργείου πρόνοιας στην στεγαστική πολιτική σε συνδυασμό με τη δεύτερη μεγάλη έκρηξη στις ιδιωτικές κατασκευές λόγω της αστικοποίησης και της απότομης οικονομικής ανάπτυξης (1966-1979) συνετέλεσαν στην αδυναμία επανασύστασης του μεταπολεμικού μοντέλου κοινωνικής πολιτικής κατοικίας μετά από την πτώση της δικτατορίας<sup>69</sup>.

---

69 Δημήτρης Εμμανουήλ, «*Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας*», (Αθήνα: Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120Α: 3-35, 2006), 12.

## Σύστημα στεγαστικής ενίσχυσης

Το Ελληνικό κράτος, όπως αναφέρθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, ήδη από την περίοδο του μεσοπολέμου διέθετε ένα πλήρως ανεπτυγμένο γραφειοκρατικό και θεσμικό πλαίσιο για την εφαρμογή κοινωνικών πολιτικών στέγασης. Τα ορόσημα αυτής της εξέλιξης ωστόσο ήταν συγκυριακά (Μικρασιατική Καταστροφή, Β' Παγκόσμιος Πόλεμος), ενώ οι πόροι και το εύρος των στεγαστικών προγραμμάτων ήταν αρκετά περιορισμένοι. Η ελληνική κοινωνική πολιτική στέγασης εξαρτιόνταν επίσης εν πολλοίς από ξένα κεφάλαια, είχε έναν πατερναλιστικό και συντεχνιακό χαρακτήρα ενώ δεν έμεινε ανεπηρέαστη από το μετεμφυλιακό κλίμα<sup>70 71</sup>.

Με τον τερματισμό των έκτακτων γεγονότων που οδήγησαν την ενεργή ανάμειξη του κράτους και των διεθνών οργανισμών στον τομέα της στέγασης, η Ελλάδα περνάει σε μια άλλη φάση πολιτικής κατοικίας. Πλέον το κράτος ενθαρρύνει την οικοδόμηση ιδιωτικών κατοικιών και ειδικότερα την ιδιοκατοίκηση, με την ελάχιστη δυνατή συμμετοχή του δημοσίου<sup>72</sup>. Λόγω της οικονομικής αβεβαιότητας και της έλλειψης άλλων επενδυτικών ευκαιριών, το μικρό ιδιωτικό κεφάλαιο, ενισχυμένο από τα εμβάσματα μεταναστών και ναυτικών, προσανατολίστηκε στην οικοδόμηση κατοικιών. Η αθρόα επένδυση σε ιδιωτικές κατοικίες ενθαρρύνθηκε από το κράτος, καθώς κάλυπτε τις στεγαστικές ανάγκες του πληθυσμού χωρίς την αντίστοιχη ανάμειξη του, σε επίπεδο διοικητικών μηχανισμών, παροχών χρηματοδότησης<sup>73</sup>.

Οι άμεσες παρεμβάσεις του κράτους στην στέγαση αφορούσαν στους εξής τομείς<sup>74</sup>:

---

70 Δημήτρης Εμμανουήλ, «Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας», (Αθήνα: Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120Α: 3-35, 2006), 11.

71 Lila Leontidou Emmanuel, *Working Class and Land Allocation, The Urban History of Athens 1880-1980*, (London: Ph.D. Thesis, The London School of Economics, 1981), 207.

72 Στέλλα Χειμωνίτη-Τερροβίτη, Διερεύνηση των εξελίξεων στην κατοικία τις τελευταίες 10ετίες : παρατηρήσεις και ενδείξεις για τις αστικές κυρίως περιοχές, (Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 2001), 38.

73 Στέλλα Χειμωνίτη-Τερροβίτη, Διερεύνηση των εξελίξεων στην κατοικία τις τελευταίες 10ετίες : παρατηρήσεις και ενδείξεις για τις αστικές κυρίως περιοχές, (Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 2001), 48.

- Πολεοδομικές παρεμβάσεις και εκ των υστέρων πολεοδομικές ρυθμίσεις (εντάξεις κατοικιών στο σχέδιο πόλης, ευνοϊκότεροι όροι δόμησης σε μικρά οικόπεδα).
- Περιορισμένη χρηματοδότηση από κεντρικά ελεγχόμενους πιστοληπτικούς μηχανισμούς για την απόκτηση πρώτης κατοικίας
- Ευνοϊκότερη φορολογική πολιτική για την πρώτη κατοικία και την ιδιοκατοίκηση
- Προγράμματα στέγης περιορισμένου εύρους από ημικρατικούς ή ανταποδοτικούς φορείς (Αυτόνομος Οικοδομικός Οργανισμός Αξιοματικών, Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας)
- Περιορισμένες παρεμβάσεις στον τομέα της ενοικιαζόμενης κατοικίας (ενοικιοστάσια, επιδόματα ενοικίου)

Δανειζόμενος τον όρο «σύστημα στεγαστικής ενίσχυσης» αναφέρομαι στο σύνολο άμεσων ή έμμεσων φορολογικών, κοινωνικών πολιτικών και πολιτικών ανταποδοτικής κοινωνικής στέγασης που παρέχονται με κρατική συνδρομή από τις αρχές της δεκαετίας του 60 και μετά.

Ο Εμμανουήλ<sup>75</sup> χρησιμοποιεί έναν θετικό ορισμό για να προσδιορίσει την έννοια της κοινωνικής πολιτικής κατοικίας, δηλαδή ως μια ενεργητική κοινωνική πολιτική στέγασης από το κράτος στο πλαίσιο μιας ενιαίας εθνικής στρατηγικής. Η έλλειψη ακριβώς μιας ενεργητικής κοινωνικής πολιτικής κατοικίας κατά τη διάρκεια της μεταπολίτευσης συνιστά για αυτόν μια «de facto» απορυθμισμένη κοινωνική πολιτική – ένα συνονθύλευμα συνειδητών ή μη παρεμβάσεων στον τομέα της στέγασης, χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό ή επιδιωκόμενα αποτελέσματα, το οποίο εκ φύσεως δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αξιολόγησης ή αναθεώρησης.

---

74 Στέλλα Χειμωνίτη-Τερροβίτη, Διερεύνηση των εξελίξεων στην κατοικία τις τελευταίες 10ετίες : παρατηρήσεις και ενδείξεις για τις αστικές κυρίως περιοχές, (Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 2001), 50.

75 Δημήτρης Εμμανουήλ, «Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας», (Αθήνα: Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120Α: 3-35, 2006).

Το σύστημα της στεγαστικής ενίσχυσης είχε πράγματι ορισμένα μειονεκτήματα. Απέκλειε καταρχήν κοινωνικές ομάδες οι οποίες είχαν ανάγκη στέγασης, ή βελτιωμένων συνθηκών στέγασης, οι οποίες δεν είχαν την απαραίτητη πιστοληπτική δυνατότητα. Δεύτερον, η ενθάρρυνση των επενδύσεων στην ιδιόκτητη κατοικία ενδεχομένως να είχε ως αποτέλεσμα την απόκλιση παραγωγικότερων χρήσεων του ιδιωτικού κεφαλαίου και των καταθέσεων. Τρίτον η απουσία του κράτους από τον πολεοδομικό σχεδιασμό και οι αδύναμοι ελεγκτικοί μηχανισμοί ευνόησαν την άναρχη δόμηση κάτι που δημιούργησε πολλαπλά προβλήματα στο μέλλον. Τέλος, δε δημιουργήθηκαν σταθεροί κρατικοί μηχανισμοί παρέμβασης για την έγκαιρη και καλά οργανωμένοι αντιμετώπιση έκτακτων κοινωνικών προβλημάτων (θεομηνιόπληκτοι, μετανάστες, άστεγοι-άποροι).

Εξαιρουμένων των προγραμμάτων του «ΟΕΚ» (τα οποία χρηματοδοτούνται από τις ασφαλιστικές εισφορές), το ελληνικό κράτος από τη δεκαετία του 1960 δεν ασκεί άμεση κοινωνική πολιτική στέγασης αλλά συνδράμει κοινωνικές ομάδες οι οποίες δεν διαθέτουν ιδιόκτητη στέγη, όμως είναι σε θέση να διαθέσουν πόρους για να την αποκτήσουν<sup>76</sup>. Αυτές οι κρατικές παρεμβάσεις θεωρείται πως επέδρασαν θετικά στην ενίσχυση της προσφοράς των κατοικιών και ευνόησαν ορισμένα κοινωνικά στρώματα<sup>77</sup>, δεδομένης της αδυναμίας του κράτους να καλύψει τις στεγαστικές ανάγκες του πληθυσμού. Τα σχετικά αντικειμενικά κριτήρια που τέθηκαν (έλλειψη πρώτης κατοικίας), αν και δεν ανεδείκνυαν πιο εξειδικευμένες κοινωνικές ανάγκες, ήταν εύκολο να ελεγχθούν σε αντίθεση με ένα περισσότερο περίπλοκο σύστημα κοινωνικών κριτηρίων όπου θα υπήρχαν ενδεχομένως περισσότερες παραβάσεις<sup>78</sup>.

---

76 Στέλλα Χειμωνίτη-Τερροβίτη, Διερεύνηση των εξελίξεων στην κατοικία τις τελευταίες 10ετίες : παρατηρήσεις και ενδείξεις για τις αστικές κυρίως περιοχές, (Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 2001), 52

77 Στέλλα Χειμωνίτη-Τερροβίτη, Διερεύνηση των εξελίξεων στην κατοικία τις τελευταίες 10ετίες : παρατηρήσεις και ενδείξεις για τις αστικές κυρίως περιοχές, (Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 2001), 53

78 Στέλλα Χειμωνίτη-Τερροβίτη, Διερεύνηση των εξελίξεων στην κατοικία τις τελευταίες 10ετίες : παρατηρήσεις και ενδείξεις για τις αστικές κυρίως περιοχές, (Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 2001), 53

Βέβαια, όλα τα παραπάνω δεν συνιστούν κοινωνική πολιτική κατοικίας με την θετική έννοια που χρησιμοποιείται από τον Εμαννουήλ. Πρόκειται για μια πολιτική κατοικίας που προσέβλεπε στην ενθάρρυνση των ιδιωτικών επενδύσεων στον τομέα της κατοικίας από την ανερχόμενη μικρο-μεσαία και μεσαία τάξη με την ελάχιστη δυνατή κρατική παρέμβαση.

Η τελευταία είχε περιορισμένο χαρακτήρα. Από την μια πλευρά, το κράτος χρηματοδοτούσε την κατασκευή μέσω των πιστωτικών οργανισμών οι οποίοι ελέγχονταν από το ίδιο (όπως η «ΕΚΤΕ») ή δανειοδοτούσε ορισμένες κατηγορίες πολιτών με ενδεχομένως πελατειακά κριτήρια. Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980 τουλάχιστον, η ιδιωτική στεγαστική πίστη ήταν σχεδόν ανύπαρκτη ενώ όπως είδαμε παραπάνω η πλειονότητα των οικοδομών χρηματοδοτούνταν από το μικρό ιδιωτικό κεφάλαιο και αποταμιεύσεις.

Άλλοι μελετητές (Κοτζαμάνης – Μαλούτας) ασκούν κριτική στην μεταπολιτευτική κοινωνική πολιτική κατοικίας καθώς θεωρούν ότι το ελληνικό κράτος επιδοτούσε κοινωνικές ομάδες οι οποίες ούτως ή άλλως θα αποκοτούσαν τη δυνατότητα πρόσβασης σε κατοικίες.

Πράγματι, το κόστος της γης σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες ήταν εξαιρετικά χαμηλό, το επίπεδο της στεγαστικής πίστης ήταν ανύπαρκτο εκτός από τους κρατικούς ή συλλογικούς οργανισμούς που χρηματοδοτούσαν την κατασκευή κατοικιών με ευνοϊκά επιτόκια. Ακόμα σημαντικότερο χαρακτηριστικό της ελληνικής αγοράς στέγης ήταν οι «προκαπιταλιστικές» μέθοδοι παραγωγής (αυθαίρετη δόμηση, παράνομες προσθήκες και μετέπειτα νομιμοποίηση τους). Αυτές οι περιπτώσεις δεν ήταν μεμονωμένα φαινόμενα<sup>79</sup> και ενδεχομένως να γίνονταν ο κανόνας αν το κράτος δεν ενθάρρυνε τις επενδύσεις στην κατοικία ή δεν παρείχε κάποιες διευκολύνσεις στα μικρομεσαία στρώματα<sup>80</sup>.

---

79 Βλ: Lila Leontidou Emmanuel, *Working Class and Land Allocation, The Urban History of Athens 1880-1980*, (London: Ph.D. Thesis, The London School of Economics, 1981), 211-212.

80 Η Λεοντίδου υπολογίζει ότι περίπου 32% με 35% του πληθυσμού στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας ζούσε σε κάποιες μορφής παράνομη στέγη για την περίοδο 1940-1971. Βλ: Lila Leontidou Emmanuel, *Working Class and Land Allocation, The Urban History of Athens 1880-1980*, (London: Ph.D. Thesis, The London School of Economics, 1981), 217.

Μια ακόμα κριτική που θα μπορούσε να ασκηθεί στο μεταπολεμικό μοντέλο κοινωνικής πολιτικής κατοικίας είναι ότι αν το κράτος αναλάμβανε το κυριότερο κομμάτι της στέγασης των ασθενέστερων κοινωνικών στρωμάτων το μικρό κεφάλαιο ίσως να στρεφόταν σε παραγωγικότερες δραστηριότητες.

Δεδομένης της έλλειψης προϋποθέσεων, κοινωνικών, οικονομικών και πολιτικών για την ανάπτυξη δομών κοινωνικής στέγασης μεγάλης κλίμακας στην Ελλάδα (στο πνεύμα του Βρετανικού και Γαλλικού μοντέλου), και την νοοτροπία των ελληνικών νοικοκυριών που ήταν προσανατολισμένη στην ιδιοκατοίκηση, στις μικρές αποταμιεύσεις και τα ελεύθερα επαγγέλματα, η ενθάρρυνση της «έκρηξης» της ιδιωτικής οικοδομής εμφανίζεται ως η πλέον λογική δημόσια πολιτική.

## «Κρατική στεγαστική συνδρομή» Το πρόγραμμα λαϊκής κατοικίας

Το πρώτο πρόγραμμα λαϊκής κατοικίας θεσμοθετήθηκε με τον α.ν. 1667/1951, επικυρώθηκε και συμπληρώθηκε με το ν. 2063/1952. Η κρατική μέριμνα για τις στεγαστικές συνθήκες των πολιτών δίνεται στα υπουργεία κοινωνικής πρόνοιας και Ανοικοδομήσεως.

Δικαιούχοι των προγραμμάτων αυτών ήταν οικογένειες οι οποίες στεγάζονταν σε ακατάλληλα καταλύματα («τρώγλες») ή έχουν αδυναμία εξυπηρέτησης των ενοικίων τους. Κατά προτεραιότητα εξυπηρετούνταν οι οικογένειες με ανάπηρους πολέμου, οι προσφυγικές οικογένειες, οι πολύτεκνες οικογένειες και οι οικογένειες που περιλαμβάνουν θύματα πολέμου ενώ σε περίπτωση ισοτιμίας διενεργείται δημόσια κλήρωση.

Με τον νόμο περί λαϊκής κατοικίας προβλεπόταν η διάθεση οικημάτων σε δικαιούχους είτε αντί ευνοϊκού ενοικίου είτε μέσω δανείων ίσων με την αξία του οικοπέδου και του οικήματος με ευνοϊκό επιτόκιο και ευκολίες πληρωμής. Προβλεπόταν επίσης η, υπό όρους, παραχώρηση υλικών οικοδομής σε δικαιούχους για τη βελτίωση υφιστάμενης η ανέγερση νέας κατοικίας (αυτεπιστασία).

Πρόκειται για ένα πρόγραμμα κοινωνικής κατοικίας περιορισμένου μάλλον εύρους<sup>81</sup> το οποίο χρηματοδοτούταν από τον κρατικό προϋπολογισμό, κεφάλαια από ξένη βοήθεια, δωρεές, και πόρους από την φορολογία και τα τέλη σε οικοδομές και οικόπεδα. Το άρθρο 14 του ίδιου νόμου επιτρέπει την αναγκαστική απαλλοτρίωση οικοπέδων για τα προγράμματα της λαϊκής κατοικίας στο πνεύμα των προπολεμικών αγροτικών νόμων.

Ενώ το πρόγραμμα δεν είχε ανταποδοτικό χαρακτήρα (όπως π.χ. τα στεγαστικά προγράμματα του «ΟΕΚ»), βάσει του άρθρου 11 του ν. 2063/1952 οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης υποχρεώνονται να διαθέσουν τουλάχιστον το 30% του

---

81 Σύμφωνα με στοιχεία που παραθέτει η Λεοντίδου, κάτω από 15.000 νέες κατοικίες κατασκευάστηκαν την περίοδο από τις αρχές του 1950 μέχρι το 1967. βλ. Lila Leontidou Emmanuel, *Working Class and Land Allocation, The Urban History of Athens 1880-1980*, (London: Ph.D. Thesis, The London School of Economics, 1981), 206.



αποθεματικού τους για την στέγαση των ασφαλισμένων ή συνταξιούχων τους. Είναι επίσης ενδιαφέρον το γεγονός ότι με το άρθρο 13 προβλεπόταν η ίδρυση «επιχειρήσεων λαϊκής κατοικίας». Οι δικαιούχοι δηλαδή είχαν το δικαίωμα να στεγάσουν την επιχείρησή τους σε χώρους της λαϊκής κατοικίας. Αυτή η πρακτική είχε ήδη δοκιμαστεί από την «ΕΑΠ» με επιτυχία και συνεχίστηκε μέχρι και τις μέρες μας μέσω του «Ο.Ε.Κ.».

## **Δεκαετίες 1980 - 2000**

Με την έλευση της μεταπολίτευσης η κοινωνική πολιτική κατοικίας ανασυντάχθηκε σε περιορισμένο βαθμό με την επανέναρξη των οικιστικών προγραμμάτων του ΟΕΚ. Ένα άλλο σημαντικό θεσμικό γεγονός ήταν η ίδρυση της «ΔΕΠΟΣ» (Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης) το 1977.

Παρόλα αυτά, η εποχή των προγραμμάτων κρατικής στεγαστικής συνδρομής της λαϊκής κατοικίας είχε τελειώσει. Ενώ το φαινόμενο των αυθαίρετων πρώτων κατοικιών, η ρύθμιση των οποίων ενέπιπτε στις αρμοδιότητες της «ΔΕΠΟΣ», είχε αρχίσει να αμβλύνεται από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 ενώ μπήκε σε τροχιά επίλυσης (με αμφίβολα αποτελέσματα και αμφιλεγόμενες μεθόδους) με την διαρκή επέκταση των σχεδίων πόλεων στα μέσα της δεκαετίας του 1980<sup>82</sup>.

Κατά τον Εμμανουήλ, τρεις παράγοντες συνέβαλλαν στην «ύπο-ανάπτυξη» των δημόσιων πολιτικών για την κοινωνική κατοικία από τη δεκαετία του 1980 και έπειτα.

Πρώτον, ο τομέας της κοινωνικής κατοικίας δεν ήταν ποτέ στις βασικές κατευθυντήριες πολιτικές που ακολούθησε η ΕΕ από την ίδρυση της. Αυτό πιθανόν να σχετίζεται με πιέσεις που ασκούσαν από μεγαλύτερες Ευρωπαϊκές χώρες για την διαφύλαξη του ξεχωριστού χαρακτήρα δικών τους συστημάτων κοινωνικής πολιτικής, καθώς και με μια τάση μείωσης των κοινωνικών δαπανών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο<sup>83</sup>. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την συνήθη τακτική μικρότερων χωρών όπως η Ελλάδα να διαμορφώνουν την εθνική κοινωνική τους πολιτική βάσει των Ευρωπαϊκών προγραμμάτων, δεν επέτρεψε την διαμόρφωση του κατάλληλου θεσμικού και διοικητικού πλαισίου για μια περισσότερο διευρυμένη κοινωνική πολιτική κατοικίας<sup>84</sup>.

---

82 Βλ. Δημήτρης Εμμανουήλ, «Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας», (Αθήνα: Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120Α: 3-35, 2006), 11-12

83 Δημήτρης Εμμανουήλ, «Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας», (Αθήνα: Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120Α: 3-35, 2006), 13-14.

84 Δημήτρης Εμμανουήλ, «Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας», (Αθήνα: Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120Α: 3-35, 2006), 13-14.

Δεύτερον η παραπάνω έλλειψη, συνδυάστηκε με ένα κλίμα λιτότητας και περιορισμού των δαπανών με σκοπό την ένταξη στην ΟΝΕ και έλλειψης πολιτικής βάσης και βούλησης για την ουσιαστικής υποστήριξη ενός τομέα μεγάλης έντασης κεφαλαίου όπως είναι η κοινωνική κατοικία<sup>85</sup>.

Τέλος, ο Εμμανουήλ θεωρεί την απουσία ενδιαφέροντος από τους ίδιους τους πολίτες ως ένα καθοριστικό παράδειγμα για την υπανάπτυξη της κοινωνικής κατοικίας<sup>86</sup>. Η τελευταία δεν αποτέλεσε ποτέ αντικείμενο πολιτικών αιτημάτων στην Ελληνική δημόσια σφαίρα.

Παρόλα αυτά, αναπτύχθηκε σημαντικό ενδιαφέρον από ερευνητικούς φορείς, δημόσιους και ιδιωτικούς για τις κοινωνικές και οικονομικές ανισότητες στον τομέα της στέγασης. Οι σημαντικότερες δειγματοληπτικές έρευνες όπως αυτές του «ΕΚΚΕ» σε συνεργασία με την «ΕΣΥΕ» και του «ΥΠΕΧΩΔΕ» (1986-1987), της «ΔΕΠΟΣ» σε συνεργασία με την «ΙCΑΡ» (1988) και του Υπουργείου Χωροταξίας σε συνεργασία με το «ΕΚΚΕ» (1997)<sup>87</sup> παρουσιάζουν σημαντικά στατιστικά ευρήματα για τις συνθήκες στέγασης διαφορετικών κοινωνικών ομάδων στα μεγάλα αστικά κέντρα της Ελλάδας κατά τις δεκαετίες 1980 με 1990.

Καταρχήν οριοθετούν κοινωνικές ομάδες υψηλού κινδύνου όσον αφορά τις συνθήκες στέγασης όπως οι «ηλικιωμένες μοναχικές γυναίκες»<sup>88</sup>. Διαπιστώνεται η ανισότητα πρόσβασης διάφορων κοινωνικών ομάδων στην ιδιοκατοίκηση και τη στεγαστική πίστη. Τέλος, τα στεγαστικά δάνεια είτε προέρχονται από την ελεύθερη αγορά είτε

---

85 Βλ. Δημήτρης Εμμανουήλ, «Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας», (Αθήνα: Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120Α: 3-35, 2006), 13-14.

86 Βλ. Δημήτρης Εμμανουήλ, «Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας», (Αθήνα: Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120Α: 3-35, 2006), 14-15.

87 Βλ: Ηλίας Κατσούλης (επιμ.), Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα : κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής: έκθεση για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, (Αθήνα : Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 1999) και Αναστασία Κουβέλη, Μέσες συνθήκες στέγασης στα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας, (Αθήνα: ΕΚΚΕ, 1998).

88 Ηλίας Κατσούλης (επιμ.), Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα : κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής: έκθεση για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, (Αθήνα : Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 1999), 161 - 193

από συλλογικούς φορείς τείνουν να ευνοούν μέσα και ανώτερα κοινωνικά στρώματα τα οποία έχουν πρόσβαση σε αυτά, σε αντίθεση με τα κατώτερα κοινωνικά στρώματα τα οποία χρηματοδοτούν την στέγαση τους σχεδόν αποκλειστικά από ιδιωτικές αποταμιεύσεις και εκποίηση άλλων περιουσιακών τους στοιχείων<sup>89</sup>.

Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 η Ελληνική οικονομία μπαίνει σε μια νέα τροχιά κυρίως λόγω των προαπαιτούμενων οικονομικών μέτρων για την ένταξη στην «ΟΝΕ», και της επιρροής των παγκόσμιων τάσεων στην ελληνική οικονομία και κοινωνία. Στην ελληνική κοινή γνώμη η οικονομική ανάπτυξη και η όσο το δυνατόν ταχύτερη προσέγγιση του ευρωπαϊκού επιπέδου διαβίωσης παίρνουν τον χαρακτήρα «εθνικού στόχου»<sup>90</sup>, ο οποίος στην βιβλιογραφία και στο δημόσιο λόγο αναφέρεται ως «εκσυγχρονισμός».

Οι αλλαγές που επήλθαν στην χώρα συνοψίζονται στις εξής τομές<sup>91</sup>:

Για πρώτη φορά μετά την μεταπολίτευση, ο ετήσιος ρυθμός αύξησης του πληθωρισμού αποκλιμακώνεται από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 για να πέσει κάτω από το 10% ετησίως το 1995 (Πίνακας 1). Αυτό είναι σημαντικό δεδομένο καθώς στην περίπτωση της Ελλάδας δεν υπάρχει σχέση ανταλλαγής μεταξύ του ρυθμού αύξησης του πληθωρισμού και της ανάπτυξης της οικονομίας<sup>92</sup>. Με άλλα λόγια, οι περίοδοι οικονομικής ύφεσης συνδέονται με υψηλό πληθωρισμό και οι περίοδοι οικονομικής ανάπτυξης με την αποκλιμάκωση του.

---

89 Ηλίας Κατσούλης (επιμ.), Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα : κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής: έκθεση για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, (Αθήνα : Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 1999), 205-206.

90 Βλ. Γιάννης Βούλγαρης, Η μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009 (Αθήνα: Πόλις, 2013), 141 – 153.

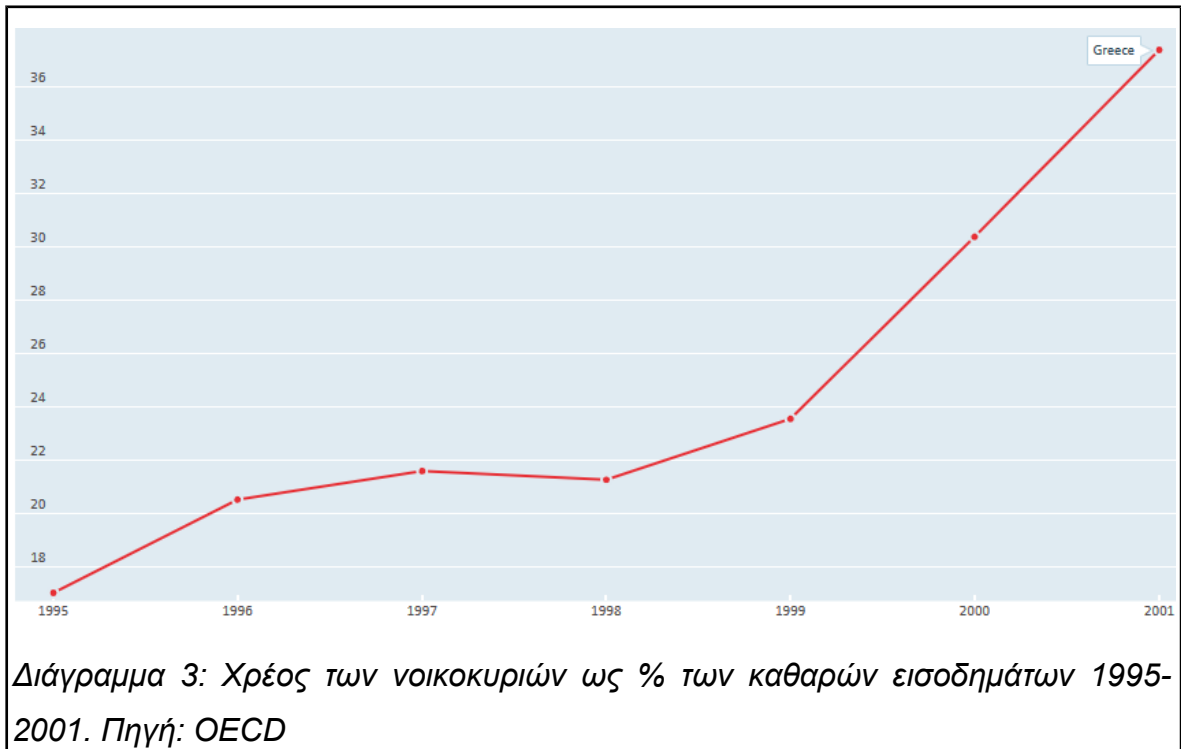
91 Dimitris Emmanuel, SOCIO-ECONOMIC INEQUALITIES AND HOUSING IN ATHENS: IMPACTS OF THE MONETARY REVOLUTION OF THE 1990s. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 113, 121-143., 122 - 123

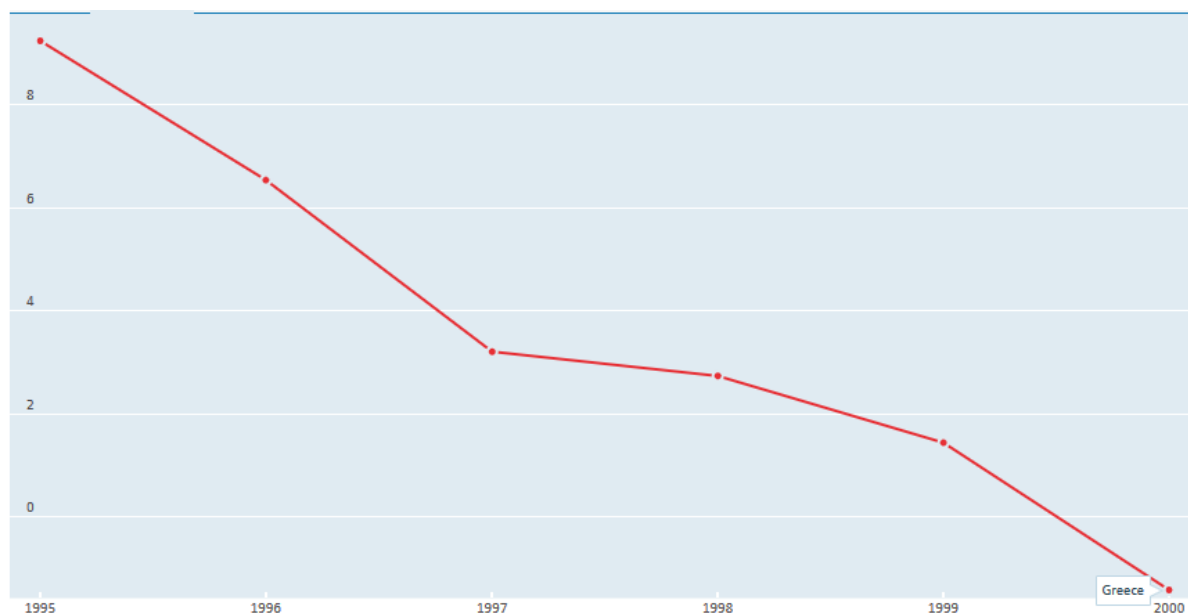
92 Χρυσάφης Ιορδάνογλου, Η ελληνική οικονομία στη "μακρά διάρκεια", 1954-2005, (Αθήνα: Πόλις, 2014), 129.



Παρακολουθώντας την αύξηση του ΑΕΠ κατά την περίοδο 1995-2007 (3,7 ετησίως κατά μ.ο.) το ιδιωτικό χρέος αυξάνεται θεαματικά (Πίνακας 2, 3). Η είσοδος της Ελλάδας στην ΟΝΕ και οι μεταρρυθμίσεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα (μείωση επιτοκίων) έχουν ως αποτέλεσμα την αύξηση της ρευστότητας και την ευκολότερη δανειοληψία από νοικοκυριά και επιχειρήσεις.







*Διάγραμμα 5: Ιδιωτικές αποταμιεύσεις ως % του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών 1995-2000. Πηγή: OECD.*

Παρόμοιες τάσεις μπορούν να παρατηρηθούν σε όλες τις νότιο-ευρωπαϊκές χώρες. Ο Εμμανουήλ υποστηρίζει όμως ότι οι παραπάνω τάσεις αντανakλούν τη γενικότερη πορεία της διεθνούς οικονομίας κατά τη δεκαετία του 1990<sup>93</sup>. Η πιστοληπτική «έκρηξη» στους τομείς της ιδιωτικής κατανάλωσης και της στέγασης αποτέλεσε μια σημαντική αλλαγή παραδείγματος για τα ελληνικά νοικοκυριά που παραδοσιακά βασίζονταν στις μικρές ιδιωτικές αποταμιεύσεις και σε άδηλους πόρους.

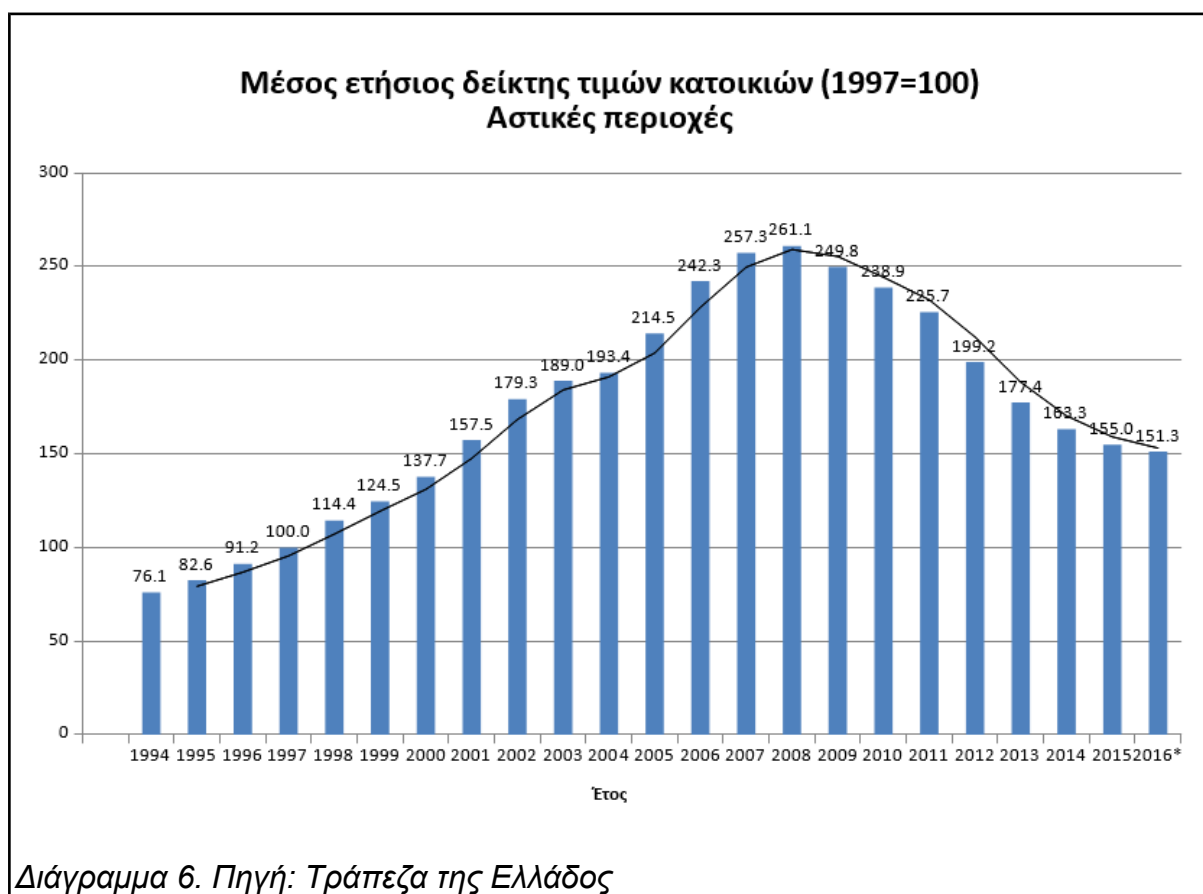
Όσον αφορά τον τομέα της στέγασης στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία του 1990 ο ίδιος συμπεραίνει πως μια οικιστική πολιτική βασισμένη κατά κύριο λόγο σε ένα πλαίσιο κερδοσκοπίας επί των τιμών των ακινήτων οδηγεί σε μια σπατάλη πόρων χωρίς

<sup>93</sup> Dimitris Emmanuel, SOCIO-ECONOMIC INEQUALITIES AND HOUSING IN ATHENS: IMPACTS OF THE MONETARY REVOLUTION OF THE 1990s. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 113, 121-143., 122.

ορατές βελτιώσεις στην ποιότητα της στέγασης και, ίσως σημαντικότερα, σε μια ενίσχυση ήδη υπαρχουσών ανισοτήτων<sup>94</sup>.

Οι ανισότητες στην πρόσβαση στη στεγαστική πίστη αναδείχθηκε ως ένα σημαντικό πρόβλημα της ελληνικής αγοράς στέγης<sup>95</sup>, το οποίο οξύνθηκε με την απομάκρυνση των μεσαίων στρωμάτων από την παραδοσιακή συστέγαση και την αύξηση των τιμών της κατοικίας.

Οι τελευταίες ακολουθούν ανοδική πορεία από τις αρχές του 1990 και έπειτα, για να διπλασιαστούν με την έλευση της νέας χιλιετίας και να φτάσουν στο αποκορύφωμα τους το 2008 πριν την κρίση (βλ. Διάγραμμα 6).



94 Dimitris Emmanuel, SOCIO-ECONOMIC INEQUALITIES AND HOUSING IN ATHENS: IMPACTS OF THE MONETARY REVOLUTION OF THE 1990s. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 113, 121-143., 142.

95 Βλ. Χρήστος Κουτσάμπελας και Πάνος Τσακλόγλου, Αναδιανεμητικές επιδράσεις των μη χρηματικών εισοδημάτων στην Ελλάδα, (Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, 2010)



Ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του 1990, πληθυσμιακές ομάδες οι οποίες δεν τύγχαναν προστασίας από τους παραδοσιακούς οικογενειακούς δεσμούς, όπως οι ομογενείς και οι οικονομικοί μετανάστες βρέθηκαν εκτεθειμένοι όσον αφορά τη στεγαστική τους κατάσταση. Οι πρώτοι αποκαταστάθηκαν ανεπαρκώς στεγαστικά μέσω του Εθνικού Ιδρύματος Υποδοχής και Αποκατάστασης Απόδημων και Παλινοστούντων Ομογενών Ελλήνων (ΕΙΥΑΑΠΟΕ), ενός κρατικού οργανισμού που λειτουργούσε υπό την εποπτεία του υπουργείου εξωτερικών<sup>96</sup>. Οι δεύτεροι, ελλείψει επίσημης μεταναστευτικής πολιτικής από το κράτος, στεγάζονταν προσωρινά σε εγκαταλελειμμένα ξενοδοχεία<sup>97</sup>.

Η ανυπαρξία γενικότερης κοινωνικής πολιτικής κατοικίας και ο περιορισμός των υπάρχουσών δημόσιων και συλλογικών οργανισμών στην ανταποδοτική κατοικία, έχει ως αποτέλεσμα να μην υπάρχει οργανωμένο πλαίσιο για την αντιμετώπιση του προβλήματος της έλλειψης στέγης, παρά ένα ελάχιστα οργανωμένο σύμπλεγμα υποστήριξης το οποίο κατά κύριο λόγο βασιζόταν στις ΜΚΟ, την εκκλησία και την τοπική αυτοδιοίκηση.

---

96 Νίκος Κουραχάνης, Κοινωνικές πολιτικές στέγασης, η Ελληνική υπολειμματική προσέγγιση, (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2017), 96.

97 Νίκος Κουραχάνης, Κοινωνικές πολιτικές στέγασης, η Ελληνική υπολειμματική προσέγγιση, (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2017), 91



*Διάγραμμα 7: Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος*

Μένοντας πιστό στη συνταγματική αποστολή που ορίζεται από το άρθρο 21, το κράτος μπορεί να παρέμβει άμεσα ή έμμεσα στην λειτουργία του χρηματοπιστωτικού τομέα για την εξάλειψη ανισοτήτων στον τομέα της στέγασης.

Από την πλευρά της φορολογικής πολιτικής, η έρευνα των Κουτσαμπέλα και Τσακλόγλου έχει δείξει πως οι φοροαπαλλαγές σε τόκους στεγαστικών δανείων πιθανών να έχουν αντίστροφη προοδευτική επίδραση. Η μείωση ή η κατάργησή τους θα πρέπει να αντισταθμιστεί με μια αντίστοιχη φορολογική μεταρρύθμιση που θα ευνοεί περισσότερο την πρόσβαση μεσαίων και κατώτερων στρωμάτων στην αγορά κατοικίας, ή την χρηματοδότηση προγραμμάτων κοινωνικής κατοικίας.

## «ΟΕΚ»: Η περίπτωση της ανταποδοτικής κοινωνικής κατοικίας

Το κλίμα εκείνης της περιόδου ήταν αρκετά ασφυκτικό για τα εργατικά και ιδιαίτερα τα συνδικαλιστικά δικαιώματα. Αυτήν την περίοδο, η τότε κυβέρνηση μέσω της ακολουθούμενης οικονομικής πολιτικής με σκοπό την αντιμετώπιση του πληθωρισμού και την προσέλκυση ξένων επενδύσεων, διατηρούσε σε αρκετά χαμηλά επίπεδα το πραγματικό ημερομίσθιο των εργατών και υπαλλήλων. Ταυτόχρονα μέσω νομοθετημάτων προσπαθούσε να θέσει υπό κεντρικό έλεγχο όλες τις ασφαλιστικές οργανώσεις (ιδίως το «ΙΚΑ») και να καταστρατηγήσει κεκτημένα δικαιώματα όπως την αποζημίωση σε περίπτωση απόλυσης. Έθεσε επίσης αυστηρότερα κριτήρια στην ασφάλιση των ανέργων και μείωσε το χρόνο καταβολής του επιδόματος ανεργίας<sup>98</sup>.

Ταυτόχρονα αύξησε τις ασφαλιστικές εισφορές και άλλαξε τη μορφή του θεσμού της δισυμμετοχικής για την επίλυση των διαφορών των κοινωνικών εταίρων όσον αφορά τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας: το ρόλο του «δισυμμετοχικού» τον αναλάμβανε μέχρι τότε το δικαστικό σώμα, πλέον ανατίθεται μεν σε μια επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους των τριών μερών (Κράτος [Υπουργείο Εργασίας], Εργοδότες, Εργαζόμενοι) οι αποφάσεις της οποίας εξαρτώνται δε πλήρως από την τελική έγκριση του υπουργού εργασίας<sup>99 100</sup>,

---

98 Γεώργιος Τρίμης, *Έτος Εξουθενώσεων των Μισθωτών*, «Ελευθερία», φύλλο της 25/08/1954.

99 Αυτό το σύστημα διατηρήθηκε σχεδόν αυτούσιο για 60 χρόνια, μέχρι την υιοθέτηση της εθνικής συλλογικής σύμβασης εργασίας και την de facto αποδυνάμωση του κοινωνικού διαλόγου στα πλαίσια της κρίσης.

100 Η ενεργή ανάμειξη του κράτος στον τομέα της εργασίας άρχισε το 1936 με την κρατικοποίηση του συνδικαλισμού στα πρότυπα ολοκληρωτικών κορπορατιστικών συστημάτων της εποχής (Ιταλία, Γερμανία). Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού συστήματος (πελατειακές σχέσεις, κομματοκρατία) έδωσαν μια νέα διάσταση στο κορπορατιστικό σύστημα, π.χ.: Συνύπαρξη στο ίδιο πρόσωπο της ιδιότητας του βουλευτή κυβερνώντος κόμματος και γενικού γραμματέα της «ΓΣΕΕ» ή συνύπαρξη στο ίδιο πρόσωπο της ιδιότητας του υπουργού εργασίας, του νομικού συμβούλου της «ΓΣΕΕ» και νομικού συμβούλου των εργοδοτικών οργανώσεων ταυτόχρονα, χρήση των συνδικαλιστικών οργανώσεων ως φορείς καταστολής αντιφρονούντων κλπ. Βλ.: Γιάννης Κουζής, Τα χαρακτηριστικά του ελληνικού συνδικαλιστικού κινήματος, Αποκλείσεις και Συγκλίσεις με τον

Για τους παραπάνω λόγους η κοινή γνώμη της περιόδου φαίνεται πως δεν πείθεται από την σύσταση αυτού του νέου οργανισμού. Δημοσιογράφοι και επιφυλλιδογράφοι της περιόδου, ανάλογα με την κομματική τους τοποθέτηση, στην καλύτερη περίπτωση δυσπιστούν για την αποτελεσματικότητα του νεοϊδρυθέντος οργανισμού, στην χειρότερη ερμηνεύουν αυτή την κίνηση ως μια δικαιολογία επιβολής πρόσθετων εισφορών χωρίς κάποιο ορατό αντίκρισμα εκτός ίσως από την «τακτοποίηση» ημέτερων<sup>101 102</sup>.

Σε αυτό το κεφάλαιο θα παρουσιαστεί συνοπτικά το έργο του «Ο.Ε.Κ.» από την ίδρυση του. Οι πληροφορίες αντλήθηκαν από συνεντεύξεις εργαζομένων του οργανισμού στο γράφοντα στις 14/07/2017 και 19/07/2017 και από παλαιότερα ενημερωτικά έντυπα του οργανισμού<sup>103</sup>.

---

Ευρωπαϊκό χώρο, (Αθήνα, Gutenberg 2007), 35-36.

101 Γεώργιος Τρίμης, *Έτος Εξουθενώσεων των Μισθωτών*, «Ελευθερία», φύλλο της 25/08/1954

102 *Περί Στεγάσεως*, εφημερίδα «ΕΜΠΡΟΣ», φύλο της 29/08/1954

103 «40 χρόνια Ο.Ε.Κ.», Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (Αθήνα, 1994), «Τα προγράμματα του οργανισμού εργατικής κατοικίας», Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (Αθήνα, Σεπτέμβριος 1987).

## **Πρώτη περίοδος (1954-1975)**

Παρά την αρχική δυσπιστία της κοινής γνώμης, ο «ΑΟΕΚ» μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1970 επέδειξε σημαντικό έργο: Συνολικά παραδόθηκαν 14.576 έτοιμες κατοικίες και χορηγήθηκαν 35.906 δάνεια χρηματοδοτούμενα εν μέρει από τον οργανισμό και την «ΕΚΤΕ».

Οι πρώτοι τύποι των κατοικιών που κατασκευάστηκαν ήταν κάθε άλλο παρά ιδανικοί. Οι πιεστικές ανάγκες και η έλλειψη πόρων και σχεδιασμού οδήγησε στην οικοδόμηση κατοικιών με πολύ αυξημένη αναλογία ατόμων ανά κατοικία και προβληματική διαρρύθμιση των εσωτερικών και των κοινόχρηστων χώρων, κάτι το οποίο οδήγησε πολλές φορές στις (συχνά παράνομες) μετέπειτα προσθήκες των δικαιούχων.

Οι κατασκευαστικές δραστηριότητες του οργανισμού σταμάτησαν κατά την περίοδο 1970-1975 λόγω του δικτατορικού νόμου 1138/1972, σύμφωνα με τον οποίο απαγορεύεται στον οργανισμό να αγοράζει οικόπεδα και να κατασκευάζει κατοικίες. Η μόνη αρμοδιότητα που διατήρησε ήταν η χορήγηση μικτών δανείων μέσω του κρατικού τραπεζικού συστήματος.

Η σκοπιμότητα αυτού του νόμου ήταν διττή, αφετέρου τα κεφάλαια του οργανισμού δεσμεύονταν από το δικτατορικό καθεστώς με πρόσχημα την αντιπληθωριστική νομισματική πολιτική, αφετέρου διευκολύνθηκε η επέκταση του ιδιωτικού τομέα στον τομέα της κατοικίας με την έλλειψη κρατικών επενδύσεων σε αυτόν.

Ο οργανισμός όμως δεν έμεινε στάσιμος. Κατά την περίοδο εκείνη αναπτύχθηκαν σχέδια νέων τύπων κατοικιών (κυρίως πολυκατοικίες 8 και 12 ορόφων) τα οποία εφαρμόστηκαν μετά την κατάρρευση του καθεστώτος των συνταγματάρχων.

## **Δεύτερη περίοδος (1975-1981)**

Η δεύτερη περίοδος του «ΟΕΚ» (1975-1981) είναι περισσότερο παραγωγική. Μια σειρά νομοθετικών και λειτουργικών αλλαγών επέτρεψαν στον οργανισμό να επανεκκινήσει το κατασκευαστικό, το δανειοδοτικό και το μελετητικό του έργο. Πιο συγκεκριμένα:

Το 1975 απαλλάσσεται από τους περιορισμούς του ν.1138/1972. την ίδια χρονιά θεσμοθετείται η παρακράτηση εισφορών από τους εργοδότες (0,5% των ετήσιων αποδοχών των εργαζόμενων τους). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των πόρων του «ΟΕΚ».

Τυποποιούνται ορισμένοι τύποι κατοικιών (60, 80 και 100 τ.μ.) και βελτιώνεται το λειτουργικό, ποιοτικό και αισθητικό τους μέρος. Γίνεται μια προσπάθεια για την όσο το δυνατόν καλύτερη προσαρμογή των κατοικιών στις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής.

Αρχίζει επίσης η συστηματική κατασκευή μεγαλύτερων πολεοδομικών μονάδων που λειτουργούν ως αυτοτελείς οικισμοί με πρόβλεψη για κατασκευή κοινωφελών χώρων, καταστημάτων, πλατειών κ.ο.κ. Οι οικισμοί αυτοί αν και αρχικά απομακρυσμένοι από τις αστικές περιοχές, περιλαμβάνονται μελλοντικά στο σχέδιο πόλεων και αποτελούν κομμάτια ευρύτερων δήμων ή συγκροτούν αυτόνομους δήμους (οικισμός «Μενίδι» στις Αχαρνές, Δήμος Αξιού Θεσσαλονίκης).

Γενικότερα οι «εργατικές κατοικίες» εξελίσσονται από απλώς «ανεκτοί» τόποι διαβίωσης σε οικισμούς με συγκρίσιμα ποιοτικά στάνταρ με τις παραδοσιακές ιδιωτικές κατοικίες. Παρόλα αυτά με καθαρά ποσοτικά κριτήρια, το κατασκευαστικό έργο του οργανισμού ήταν περιορισμένο σε σχέση με την πρώτη περίοδο, ενώ παρατηρείται χαμηλή απορροφητικότητα των δανείων που προσφέρει ο οργανισμός. Συνολικά για την περίοδο 1975-1981 παραδόθηκαν 2.423 έτοιμες κατοικίες και χορηγήθηκαν 38.370 στεγαστικά δάνεια με τη συμμετοχή της «ΕΚΤΕ».

### **Τρίτη περίοδος (1982-1989)**

Κατά την περίοδο αυτή επιχειρείται ένας θεσμικός και λειτουργικός εκσυγχρονισμός με σκοπό την αύξηση της απορροφητικότητας των στεγαστικών δανείων του οργανισμού και την καλύτερη ανταπόκρισή του στις στεγαστικές ανάγκες των εργαζόμενων.

Όσον αφορά τις δανειοδοτήσεις, το 1983 το ανώτατο όριο αυξήθηκε στο επίπεδο μιας κατοικίας 65 τ.μ. για μια τετραμελή οικογένεια με δυνατότητα προσαύξησης του τελικού ποσού με κάθε επιπλέον παιδί. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα τον άμεσο διπλασιασμό της απορροφητικότητας των δανείων, από 30% στο 60%.

Την ίδια ακριβώς χρονιά ξεκινάει το πρόγραμμα απογραφής των δικαιούχων του «ΟΕΚ» από τον ίδιο τον οργανισμό. Συνολικά 150.000 οικογένειες δικαιούνται στεγαστικής συνδρομής και το 1986 ξεκινάει ένα πενταετές πλάνο για την συστηματικότερη κάλυψη των αναγκών των δικαιούχων.

Παρόλα αυτά προέκυψαν κάποια σημαντικά προβλήματα τα οποία εξακολουθούν να ταλανίζουν τον οργανισμό μέχρι και σήμερα, με την ανάληψη των εκκρεμοτήτων του από τον «ΟΑΕΔ». Πρόκειται για την μη ανταπόκριση των δικαιούχων στις οφειλές τους προς τον οργανισμό, συμπεριφορά η οποία έγινε συστηματική ακόμα και μετά την ψήφιση του ν. 1641/1986 όπου θεσμοθετείται η χορήγηση των μικτών δανείων μέσω του τραπεζικού συστήματος και ειδικών διευκολύνσεων για τους υφιστάμενους δανειολήπτες. Επίσης, η σταθερή κρατική επιχορήγηση των 100 εκατομμυρίων δραχμών δεν είχε προσαρμοστεί από το 1954 στα νέα νομισματικά δεδομένα υποχρεώνοντας τον οργανισμό να λειτουργεί χωρίς ουσιαστική στήριξη από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Λόγω των παραπάνω η «ΕΚΤΕ», με τη συμβολή της οποίας ο «ΟΕΚ» χορηγούσε τα μικτά δάνεια, σταματάει τη συνεργασία με τον οργανισμό για μερικά χρόνια (1989-1994). Ως αποτέλεσμα, το πενταετές πρόγραμμα «παγώνει» και ο οργανισμός πειραματίζεται με εναλλακτικούς τρόπους κάλυψης των στεγαστικών αναγκών του πληθυσμού με διαφορετικούς βαθμούς επιτυχίας. Η αύξηση των εργοδοτικών εισφορών από 0,5% σε 0,75% ωστόσο επέφερε αρκετά έσοδα και επέτρεψε στον οργανισμό να επεκτείνει την παρουσία του με την ίδρυση 10 περιφερειακών

διευθύνσεων. Ακόμα δημιουργήθηκε ο θεσμός της «τράπεζας γης», κάτι που διευκόλυνε τον οργανισμό στην απόκτηση κατάλληλης γης για την οικοδόμηση κατοικιών χωρίς να επιβαρύνεται από το συνεχώς αυξανόμενο κόστος της αγοράς ιδιωτικών εκτάσεων και κατοικιών.

Για παράδειγμα, στα μεγάλα αστικά κέντρα (Αθήνα - Θεσσαλονίκη) όπου η προσφορά γης μειωνόταν τα τελευταία χρόνια, αγοράστηκαν 1.100 έτοιμες και ημιέτοιμες κατοικίες από ιδιώτες κατασκευαστές. Το πρόγραμμα αυτό κρίθηκε ανεπιτυχές και τελικά διακόπηκε λόγω των υψηλών τιμημάτων, των αδιαφανών διαδικασιών επιλογής κατοικιών προς αγορά και τέλος, της κατώτερης από τα ποιοτικά στάνταρ του οργανισμού ποιότητας των οικοδομημάτων.

Ως αποτέλεσμα των παραπάνω κέρδισε έδαφος εντός του οργανισμού η ανάληψη από τον τελευταίο οικιστικών προγραμμάτων μεγάλης κλίμακας με οργανωμένο πολεοδομικό σχεδιασμό ο οποίος υπόκειται σε υψηλά στάνταρ, με σκοπό την ποιοτικότερη εξυπηρέτηση των οικιστικών και των καθημερινών αναγκών των δικαιούχων με το μικρότερο δυνατό κόστος. Οι οικισμοί «Μενίδι» και «Ηλιακό Χωριό» στη Λυκόβρυση 960 και 435 κατοικιών αντίστοιχα αποτελούν τα μεγαλύτερα έργα στην ιστορία του οργανισμού, μέχρι την ολοκλήρωση του «Ολυμπιακού Χωριού». Διαθέτουν επίσης ειδικά δομημένους κοινόχρηστους χώρους και πρωτοποριακά για την εποχή ενεργειακά συστήματα θέρμανσης τα οποία αναπτύχθηκαν σε συνεργασία με δημόσιους φορείς της Ελλάδας και της Δυτικής Γερμανίας.

Ο «ΟΕΚ» τη δεκαετία του 1980 αναδείχθηκε ως ο κύριος οργανισμός κοινωνικής πολιτικής στέγασης. Την περίοδο 1982-1989 παρέδωσε 12.968 έτοιμες κατοικίες και 1.100 αγορασμένα διαμερίσματα. Παρά την κατάρρευση της συνεργασίας του με την «ΕΚΤΕ», χορηγήθηκαν σχεδόν 68.000 νέα δάνεια. Ξεκίνησε επίσης ένα πιλοτικό ζετές πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου το οποίο χορηγήθηκε σε 3.631 οικογένειες. Ανέπτυξε την παρουσία του και εκτός Ελλάδας σε διεθνείς πρωτοβουλίες όπως η ίδρυση της «Ευρωπαϊκής Επιτροπής Συντονισμού Κοινωνικής Κατοικίας» (CECODHAS) και στην επιτροπή των πανευρωπαϊκών διαγωνισμών αρχιτεκτονικής «EUROPAN».



## **Τέταρτη περίοδος (1990 – 2012)**

Πλέον η συνεργασία με την κρατική «ΕΚΤΕ» παύει οριστικά και ο «ΟΕΚ» σταδιακά αποτελεί τον μόνο δανειοδότη για τα προγράμματα της εργατικής κατοικίας. Τα (άτοκα) ποσά των δανείων πολλαπλασιάζονται και τίθεται σε εφαρμογή το πρόγραμμα του ειδικού στεγαστικού ανακυκλούμενου κεφαλαίου «ΕΣΑΚ» σύμφωνα με το οποίο το κεφάλαιο του οργανισμού το οποίο χρηματοδοτεί τα δάνεια «ανακυκλώνεται» μέσω της δανειοδότησης μελλοντικών δικαιούχων. Η επιδότηση ενοικίου αποκτά επίσης διαρκές χαρακτήρα και το ύψος της αυξάνεται κατά 150%.

Το κατασκευαστικό και το δανειοδοτικό έργο του οργανισμού συνεχίζεται σε αυξημένο βαθμό. Μόνο την περίοδο 1990-1993 ο οργανισμός παρέδωσε 5.332 έτοιμες κατοικίες, 23.000 στεγαστικά δάνεια και 40.411 επιδοτήσεις ενοικίου.

Ο νόμος 2224/1994 ο οποίος προέκυψε μετά από διαβούλευση με τον οργανισμό και του κοινωνικούς εταίρους, ο οργανισμός αναβαθμίζεται σχετικά και αποκτά την τελική μορφή που διατηρήθηκε μέχρι την κατάργησή του. Εν συντομία οι κύριες αλλαγές που επέφερε ήταν:

- Η καθιέρωση του ΟΕΚ ως κυρίως κατασκευαστικού φορέα, με το 50% των δραστηριοτήτων να αφορά υποχρεωτικά το κατασκευαστικό του έργο.
- Νομοθετικές ρυθμίσεις για υπάρχοντες οικισμούς (ένταξη στο σχέδιο πόλης), και διευκολύνσεις στους δικαιούχους δανειολήπτες του οργανισμού.
- Διεύρυνση των κατασκευαστικών δράσεων του οργανισμού με τη συνεργασία δημόσιων, ιδιωτικών ή φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης με σκοπό την παροχή κατοικιών σε κοινωνικές ομάδες οι οποίες δεν δικαιούνται απαραίτητα στεγαστικής συνδρομής (παλιννοστούντες ομογενείς, δημότες, εργαζόμενους βιομηχανικών μεγάλων μονάδων). Επίσης του δίνεται το δικαίωμα να πουλάει τμήματα των οικισμών του ή να παραδίδει έργο «επί παραγγελία» ή με την μέθοδο της αντιπαροχής σε δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς.
- Η θεσμοθέτηση της επιδότησης επιτοκίου των στεγαστικών δανείων που λαμβάνονται από ιδιωτικές τράπεζες κυρίως από νοικοκυριά με αυξημένο

εισόδημα τα οποία δε δικαιούνται άτοκο δανεισμό από κεφάλαια του οργανισμού.

- Η άμεση παραχώρηση των παραχωρητηρίων στους δικαιούχους με σκοπό τη διευθέτηση τυχών ιδιοκτησιακών ζητημάτων.

Την περίοδο των ολυμπιακών αγώνων κατασκευάστηκε το μεγαλύτερο οικοδομικό έργο του «ΟΕΚ», το «Ολυμπιακό Χωριό». Πρόκειται για ένα σύμπλεγμα 2.292 οικιστικών μονάδων το οποίο σχεδιάστηκε από την εταιρία «Ολυμπιακό Χωριό Α.Ε.» με μοναδικό μέτοχο τον οργανισμό για τη στέγαση 17.000 αθλητών κατά την περίοδο των αγώνων. Μετά το πέρας των αγώνων ισάριθμες οικογένειες δικαιούχων στεγάστηκαν σε αυτό μετά από κλήρωση.

Εγκαινιάζονται επίσης προγράμματα δεύτερης δανειοδότησης δικαιούχων, με την προϋπόθεση της εξόφλησης των πρώτων οφειλών, για την επισκευή, αγορά ή επέκταση κατοικιών.

Με την ξαφνική κατάργηση του οργανισμού, σημαντικό μέρος του αποθεματικού, της περιουσίας και των πόρων του συνεχίζει να μένει αναξιοποίητο. Με το «κούρεμα» των ομολόγων ο οργανισμός έχασε 300 εκατομμύρια περίπου από τα κεφάλαια που ήταν επενδυμένα σε ελληνικά ομόλογα. Ακόμα περίπου 200 εκατομμύρια από εισφορές των εργαζομένων κάθε χρόνο δεν ανταποδίδονται. Το βασικότερο πρόβλημα που αντιμετώπιζε ο οργανισμός ήταν η τεράστια οφειλή του «ΙΚΑ» προς αυτόν από παρακρατημένες εισφορές. Ανάμεσα στους εργαζόμενους του «τ.ΟΕΚ» επικρατεί η άποψη πως ο οργανισμός «θυσιάστηκε» στα πλαίσια της πλασματικής μείωσης των οφειλών του «ΙΚΑ», εφόσον η κατάργηση των εργοδοτικών εισφορών δεν απαγορεύει τη λειτουργία του.

Ο «τ. ΟΕΚ» συνεχίζει να λειτουργεί και σήμερα εντός του «ΟΑΕΔ» έχοντας καθαρά διαδικαστικές αρμοδιότητες. Ένα μεγάλο κομμάτι του προσωπικού μετατάχθηκε σε άλλους δημόσιους φορείς (νοσοκομεία, ΔΕΚΟ) και το υπόλοιπο διευθετεί της εκκρεμούσες υποχρεώσεις προς του παλαιούς δικαιούχους οι οποίοι ανέρχονται σήμερα σε 36.000. Επίσης γίνεται προσπάθεια για την έκδοση παραχωρητηρίων για 15.000 περίπου οικιστές τα οποία δεν είχαν εκδοθεί μέχρι σήμερα για γραφειοκρατικούς κυρίως λόγους.

Για την εξυπηρέτηση των υποχρεώσεων αυτών εισήχθησαν μέτρα ελάφρυνσης των χρεών των δικαιούχων με ληξιπρόθεσμες ή μη οφειλές με την υπουργική απόφαση 13097/661 με σκοπό την έκδοση των τελικών παραχωρητηρίων και την αποπληρωμή των οφειλών τους προς τον οργανισμό.

## **Θεσμικό πλαίσιο**

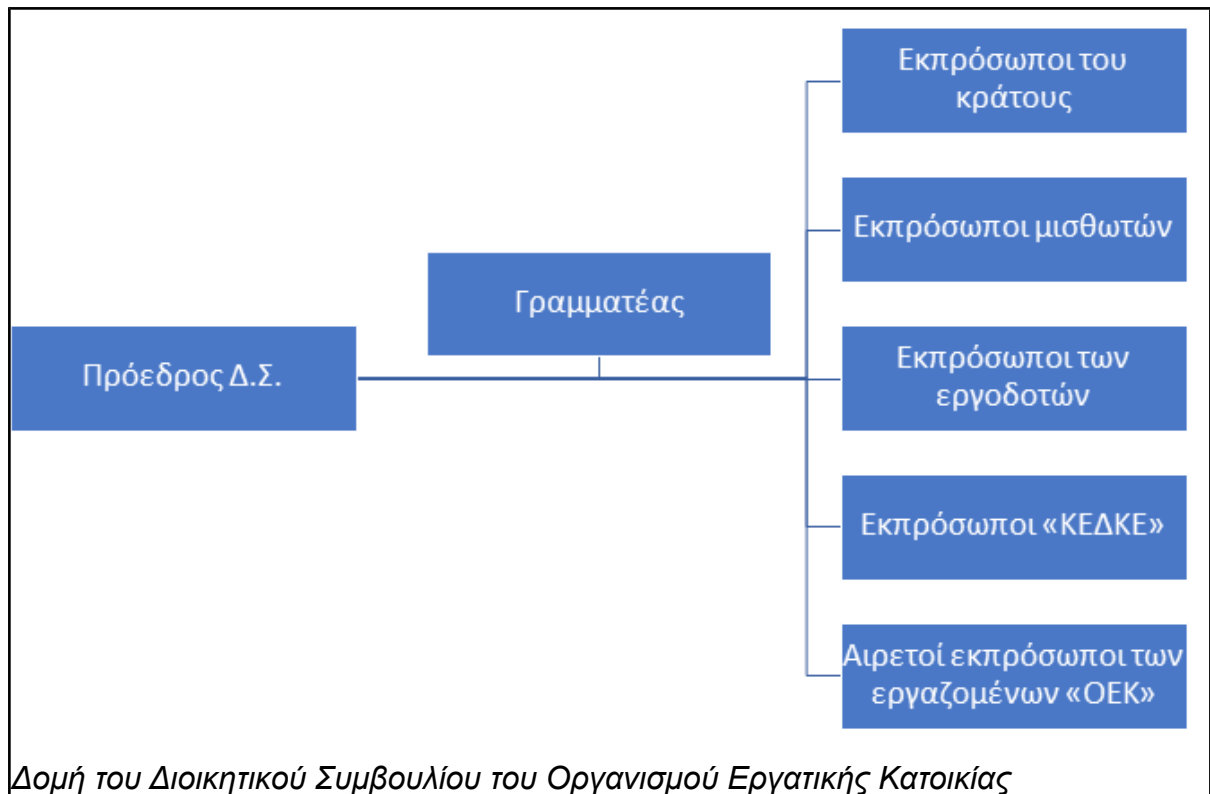
Ο «Αυτόνομος Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας» ιδρύεται με το νομοθετικό διάταγμα 2963 του 1954 υπό την εποπτεία και τον έλεγχο του υπουργείου εργασίας. Σκοπός του νέου αυτού οργανισμού ήταν η παροχή κατοικίας σε εργάτες και μισθωτούς υπαλλήλους με σχέσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου και υπαλλήλους ΝΠΔΔ, καθώς και σε συνταξιούχους, οι οποίοι δεν διέθεταν ιδιόκτητη κατοικία.

Το διοικητικό συμβούλιο του «Α.Ο.Ε.Κ.» απαρτιζόταν αρχικά από 7 άτομα και 1 γραμματέα, όλα τα μέλη του οποίου διορίζονταν από τον υπουργό Εργασίας.

Πρόκειται για έναν καθιερωμένο συγκεντρωτικό τύπο οργάνωσης στα πρότυπα σχεδόν όλων των μεγάλων δημόσιων οργανισμών της εποχής. Η πλειοψηφία των μελών καθώς και του προέδρου του οργανισμού επιλέγονταν από τους εκάστοτε υπουργούς. Έχοντας κατά νου τις κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες της μεταπολεμικής Ελλάδας, τα δύο μέλη που επιλέγονταν από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις πολύ πιθανόν να ενέπιπταν και αυτά σε αυστηρά κριτήρια επιλογής από τον κρατικό μηχανισμό.

Το Δ.Σ. διευρύνεται σταδιακά και αλλάζει ο τρόπος επιλογής του προέδρου του. Πλέον τα μέλη είναι 15 και εκπροσωπούν το κράτος (δύο εκπρόσωποι του Υπουργείου Εργασίας, Δημοσίων έργων και ένας κυβερνητικός επίτροπος), τους μισθωτούς (τρεις εκπρόσωποι της ΓΣΕΕ), τους εργοδότες (εκπρόσωποι από τον ΣΕΒ, ΓΣΕΒΕΕ και ΕΣΕΕ αντίστοιχα), την τοπικής αυτοδιοίκηση (ένας εκπρόσωπος της ΚΕΔΚΕ) και δύο αιρετοί εκπρόσωποι των υπαλλήλων του «ΟΕΚ».

Η σχέση του οργανισμού με το κράτος παρουσιάζουν ενδιαφέρον. Ενώ η κρατική χρηματοδότηση ήταν περιορισμένη ή και ανύπαρκτη, οι κυβερνήσεις μέσω των διορισμένων εκπροσώπων τους καθόριζαν την κατασκευαστική πολιτική του οργανισμού. Στα τελευταία χρόνια λειτουργίας του, η διεύρυνση του διοικητικού συμβουλίου και οι περισσότερο διαφανείς διαδικασίες (όπως η επιλογή του προέδρου του Δ.Σ. από την επιτροπή θεσμών και διαφάνειας) επέτρεψαν στον «ΟΕΚ» να εκπληρώσει την αποστολή του με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Παρόλα αυτά η γενική κατεύθυνση των εργασιών του καθοριζόταν εμμέσως από το κράτος, κυρίως με τη διάθεση δημοσίων γαιών από την τράπεζα γης.

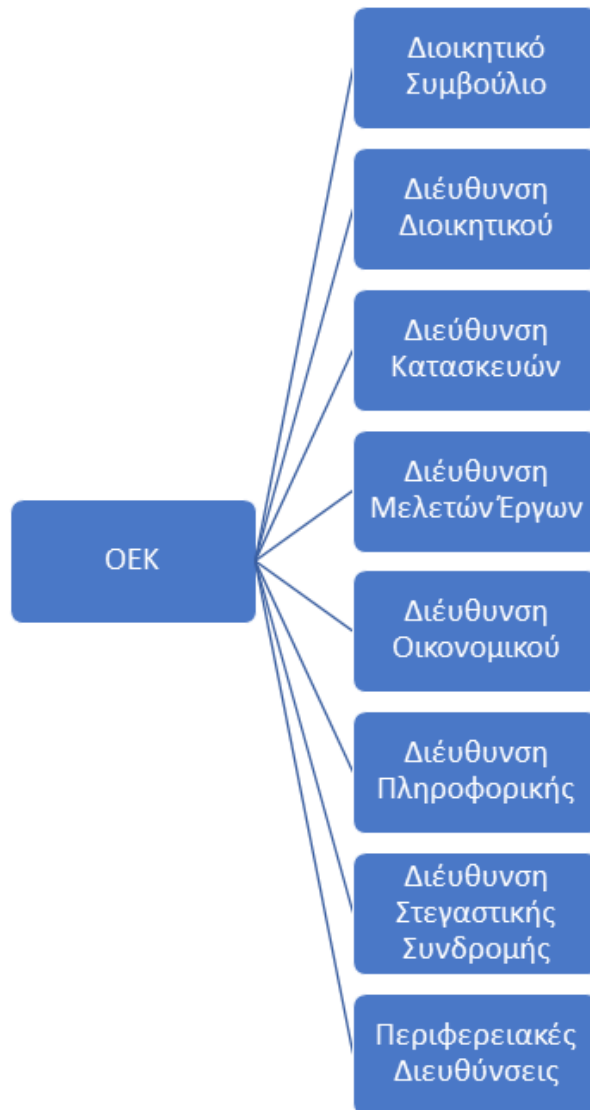


Αρχικά οι πόροι του οργανισμού απαρτίζονται από τις εισφορές των εργαζομένων και από μια σταθερή κρατική επιχορήγηση στο ύψος των 100 εκατομμυρίων δραχμών ετησίως. Προβλέπεται επίσης ο οργανισμός να εισπράττει τους πόρους από τις εισφορές μέσω του «ΙΚΑ». Το 1975 θεσμοθετείται η εργοδοτική εισφορά υπέρ «ΟΕΚ» η οποία αυξάνεται από 0,5% σε 0,75% με τον ν. 1849/1989.

Τα έργα του οργανισμού αποτέλεσαν αντικείμενα πολιτικής εκμετάλλευσης από πολιτικούς που εμφανίζονταν μόνο στα εγκαίνια κάποιου οικισμού δήθεν για να προβάλλουν το κοινωνικό πρόσημο της εκάστοτε κυβέρνησης, ανεξάρτητα αν η χρηματοδότηση προερχόταν σχεδόν εξ ολοκλήρου από τις ασφαλιστικές εισφορές και όχι από τον κρατικό υπολογισμό.

Ο οργανισμός ανέπτυξε σημαντική παρουσία έξω από τα μεγαλύτερα αστικά κέντρα της χώρας συμβάλλοντας στην αποκέντρωση και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στην επαρχία. Για την καλύτερη εξυπηρέτηση των δικαιούχων δημιουργήθηκαν περιφερειακές διευθύνσεις και γραφεία του «ΟΕΚ» σε κάθε νομό της χώρας.

Στην τεχνική του υπηρεσία θήτεψαν σημαντικοί αρχιτέκτονες και πολιτικοί μηχανικοί ενώ το Τμήμα Κοινωνιολογικών Ερευνών έπαιξε σημαντικό ρόλο στην ανάλυση και επίλυση διάφορων κοινωνικών προβλημάτων που εντοπίζονταν στους οικισμούς με σκοπό τη βελτίωση τους.



*Οργανόγραμμα του «ΟΕΚ»*

## **Ο «Τ. ΟΕΚ»**

Ο «ΟΕΚ» και ο «ΟΕΕ» καταργήθηκαν με τον ν. 4046/2012 στα πλαίσια της μείωσης του μη μισθολογικού κόστους εργασίας. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός πως ενώ με αυτόν το νόμο η Ελληνική κυβέρνηση δεσμεύεται να ευθυγραμμίσει «το φορολογικό βάρος στην εργασία στην Ελλάδα με αυτό των συγκρίσιμων Ευρωπαϊκών χωρών»<sup>104</sup>, με τον ίδιο νόμο καθιστά τη χώρα, μαζί με την Λετονία, τις μόνες χώρες στην Ευρώπη χωρίς φορέα κοινωνικής στέγασης με κατασκευαστικές αρμοδιότητες.

Με την κατάργηση του «ΟΕΚ» κλείνει ένα κεφάλαιο της ήδη ισχνούς κοινωνικής πολιτικής της χώρας. Σύμφωνα με τον Σύλλογο Εργαζομένων η κατάργηση του «ΟΕΚ» το 2012 και η κατόπιν ενσωμάτωσή του στον «ΟΑΕΔ» δεν αποτελούσε «μνημονιακή» υποχρέωση. Ήταν μια πολιτική απόφαση των τότε κυβερνήσεων καθώς υπήρχε ανάγκη εξοικονόμησης πόρων μέσω της κατάργησης ενός μεγάλου χρέους του ΙΚΑ προς τον οργανισμό<sup>105</sup>. Η υποχρέωση μείωσης των ασφαλιστικών εισφορών των εργοδοτών στα πλαίσια της αύξησης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας θεωρήθηκε ανεπαρκής δικαιολογία και, κρίνοντας από τις μετέπειτα οικονομικές επιδόσεις της χώρας μας, αναποτελεσματική οικονομική πολιτική.

Ο μετέπειτα ν. 4144/2013 με το άρθρο 35 καθιστά τον «ΟΑΕΔ» ως «διάδοχο» των υποχρεώσεων του «Ο.Ε.Κ.» χωρίς όμως να του επιτρέπει να ασκεί κατασκευαστικό έργο. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του «Ο.Α.Ε.Δ.» αποτελεί μέρος μιας ευρύτερης μεταρρύθμισης<sup>106</sup> στα χρόνια της κρίσης με σκοπό την συγχώνευση

---

104 ΦΕΚ 28/Α/28-2-2012 σ. 713.

105 Πρέπει να σημειωθεί πως ο «ΟΕΚ» λειτουργούσε πάντοτε με ελάχιστη οικονομική συνδρομή από το κράτος. Ο ρόλος του τελευταίου στην ανταποδοτική κοινωνική στέγαση περιοριζόταν τις τελευταίες δεκαετίες στην εύρεση και παραχώρηση κατάλληλης έκτασης για την οικοδόμηση εργατικών κατοικιών και στην παρουσία πολιτικών παραγόντων στις κληρώσεις και τα εγκαίνια νέων οικισμών για επικοινωνιακούς λόγους.

106 «Ο Ο.Α.Ε.Δ. συμμετέχει στην εφαρμογή του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων και δύναται να υλοποιεί και να συμμετέχει, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, σε προγράμματα που απορρέουν από το εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων.» ν. 4144/2013, Άρθρο 25



δημόσιων οργανισμών στα πλαίσια της εφαρμογής πολιτικών λιτότητας<sup>107</sup>. Το παρόν νομοθετικό πλαίσιο για την κοινωνική πολιτική κατοικίας που ασκεί πλέον ο «Ο.Α.Ε.Δ.» είναι αρκετά περιοριστικό. Στην ουσία μεταβιβάζονται μόνο οι εκκρεμούσες γραφειοκρατικές αρμοδιότητες του κατηργημένου οργανισμού, χωρίς να υπάρχει πρόβλεψη για εκ νέου λειτουργία κατασκευαστικών προγραμμάτων. Ως εκ τούτου, στην πραγματικότητα ο «ΟΑΕΔ» δεν ασκεί κανενός είδους κοινωνική πολιτική στέγασης ούτε συνεχίζει το έργο του οργανισμού κοινωνικής κατοικίας, εκτός αν η εκπλήρωση των νομικών εκκρεμοτήτων του καταργηθέντος «Ο.Ε.Κ.» προς τους δικαιούχους λογίζεται ως τέτοια<sup>108</sup>.

Η μορφή του «ΟΕΚ» ως αυτοχρηματοδοτούμενου οργανισμού κοινωνικής πολιτικής τελικά δεν τον προστάτευσε από κυβερνητικές αποφάσεις που λήφθηκαν σε κεντρικό επίπεδο με αμφιλεγόμενα κριτήρια και διαδικασίες, χωρίς την ανάλογη διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους. Η δομή του οργανισμού δεν τον προστάτευσε επίσης από την γενικότερη παθογένεια που χαρακτηρίζει το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα. Αποτελεί άποψη του συλλόγου των εργαζομένων του τ. «ΟΕΚ» πως ο οργανισμός μπορεί να λειτουργήσει μόνο βάσει των εισφορών των εργαζομένων και χωρίς κρατική συνδρομή, όπως ακριβώς λειτουργούσε μεταπολεμικά.

Ο οργανισμός εξακολουθεί να λειτουργεί ενσωματωμένος στον «ΟΑΕΔ» με σημαντικό βαθμό αυτονομίας κυρίως γιατί υπάρχουν ακόμα χιλιάδες εκκρεμούσες υποθέσεις του με δικαιούχους (κυρίως δανειολήπτες). Αξίζει να σημειωθεί πως ενώ η ασφαλιστική εισφορά των εργοδοτών υπέρ «ΟΕΚ» έχει καταργηθεί, η εισφορές των εργαζομένων εξακολουθούν να εισπράττονται χωρίς να ανταποδίδονται<sup>109</sup>.

---

107 Σαν αποτέλεσμα αλλάζει και ο σκοπός του οργανισμού αφού του προστίθεται η δυνατότητα να να χορηγεί «στεγαστική προστασία» στο εργατικό δυναμικό και της οικογένειες αυτού.

108 Η παραπάνω άποψη φαίνεται να υιοθετείται τόσο από τον ίδιο τον οργανισμό (βλ. «Πλαίσιο κοινωνικής στεγαστικής πολιτικής», Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού, <http://www.oaed.gr/stegastike-politike> [τελ. Πρόσβαση 10/12/2017]) όσο και από την αναπληρώτρια υπουργό εργασίας (βλ. Ουρανία Αντωνοπούλου, απάντηση σε επίκαιρη ερώτηση του Βουλευτή του ΚΚΕ Χρήστου Κατσώτη, ΙΖ΄ ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΠΡΟΕΔΡΕΥΟΜΕΝΗΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣΣΥΝΟΔΟΣ Α΄ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΉΖ΄, Δευτέρα 28 Μαρτίου 2016).

109 Δημοσιεύματα κατά την περίοδο της κατάργησης του οργανισμού αναφέρουν πως οι εισφορές των εργαζομένων υπέρ «ΟΕΚ» θα χρησιμοποιηθούν για την επιδότηση κατασκευαστικών

Ο «ΟΕΚ» διαθέτει την τεχνογνωσία και το ανθρώπινο δυναμικό για να αποτελέσει τον πυρήνα μιας εθνικής πολιτικής στέγασης παραμένοντας ενσωματωμένος στον ΟΑΕΔ. Η ανάγκη επαναλειτουργίας του σε οποιαδήποτε μορφή είναι επιτακτική, τόσο λόγω των δύσκολων συνθηκών που αντιμετωπίζουν οι πολίτες, όσο και λόγω της ανάγκης της ανταπόδοσης των εισφορών των εργαζομένων. Ο κίνδυνος της απαξίωσης τόσο του ανθρώπινου δυναμικού όσο και της τεχνογνωσίας του οργανισμού που υπολειτουργεί είναι πλέον ορατός και θα δυσχεράνει την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής κατοικίας στο μέλλον

---

προγραμμάτων και παιδικών σταθμών του ΟΕΕ. Ωστόσο, ο σύλλογος εργαζομένων των δύο οργανισμών υποστηρίζει πως τα χρήματα των εισφορών, που υπολογίζονται στα 1,2 δις ευρώ δεν έχουν ανταποδοθεί πλήρως. Επίσης, η αξιοποίηση των πλεονασμάτων του ΟΑΕΔ αποτελεί πάγια θέση τους. Πρβλ. *Η Καθημερινή*, «Η εργατική εισφορά υπέρ ΟΕΚ και ΟΕΕ θα επιδοτεί κατασκευαστικά, βρεφονηπιακούς», 10/02/2012. και «Δελτίο τύπου για το πλεόνασμα Μαμουθ του ΟΑΕΔ», Σύλλογος εργαζομένων ΟΕΚ, 3/10/2017

## Η ανάγκη για μια νέα κοινωνική πολιτική κατοικίας

Η στέγαση αποτελεί έναν από τους σημαντικότερες πυρήνες για την διαμόρφωση αυτού που ονομάζεται επίπεδο διαβίωσης. Η πρόσβαση στη στέγη αποτελεί βασική υλική ανάγκη, ενώ η ποιότητα της στέγασης μπορεί να μετρηθεί και να αξιολογηθεί από αντικειμενικούς παράγοντες.

Εκτός από ένα σημαντικό υλικό αγαθό, η κατοικία αντιπροσωπεύει ένα μεγάλο μέρος των δαπανών των νοικοκυριών, ενώ συνολικά η επαρκής κάλυψη των στεγαστικών αναγκών και η καλή ποιότητα στέγης επιφέρει σωρευτικά αποτελέσματα μέσω της βελτίωσης των υλικών όρων ζωής, την ανάπτυξη κοινωνικών σχέσεων, την βελτίωση της ποιότητας της ζωής σε επίπεδο γειτονιάς/ πόλης<sup>110</sup>.

Αντίθετα, η έκθεση των ανθρώπων σε κακές στεγαστικές συνθήκες έχει πολύ μεγάλες συνέπειες στη σωματική και ψυχολογική τους κατάσταση<sup>111</sup>, και δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός πως σε έρευνα του «ΟΟΣΑ» οι ερωτώμενοι ταξινόμησαν την στέγη ως δεύτερο σημαντικότερο παράγοντα μετά το εισόδημα όσον αφορά το επίπεδο διαβίωσης τους<sup>112</sup>.

---

110 C. Balestra, and J. Sultan (2013), "Home Sweet Home: The Determinants of Residential Satisfaction and its Relation with Well-being", OECD Statistics Working Papers, (Paris: OECD Publishing, 2013-2015), 8.

111 Επιστημονικές έρευνες έχουν δείξει: Αυξημένα επίπεδα τοξικότητας (ως συνέπεια της υγρασίας, του ανεπαρκούς κλιματισμού και εξαερισμού και της παλαιότητας των οικοδομικών υλικών), πολύ χαμηλές ή υψηλές θερμοκρασίες, έλλειψη ασφαλών υποδομών για ηλικιωμένους ή ΑΜΕΑ, εξάπλωση μολυσματικών ασθενειών. Ψυχολογικές επιπτώσεις κυρίως από τον συνωστισμό πολλών ανθρώπων σε μικρούς χώρους. Έχουν επίσης παρατηρηθεί αυξημένα επίπεδα ψυχιατρικών προβλημάτων σε παιδιά που ζουν σε συνωστισμένες ή προσωρινές κατοικίες, ή βιώνουν την ολική ή μερική έλλειψη στέγης. βλ.: C. Balestra, and J. Sultan (2013), "Home Sweet Home: The Determinants of Residential Satisfaction and its Relation with Well-being", OECD Statistics Working Papers, (Paris: OECD Publishing, 2013-2015), 9.

112 C. Balestra, and J. Sultan (2013), "Home Sweet Home: The Determinants of Residential Satisfaction and its Relation with Well-being", OECD Statistics Working Papers, (Paris: OECD Publishing, 2013-2015), 8.

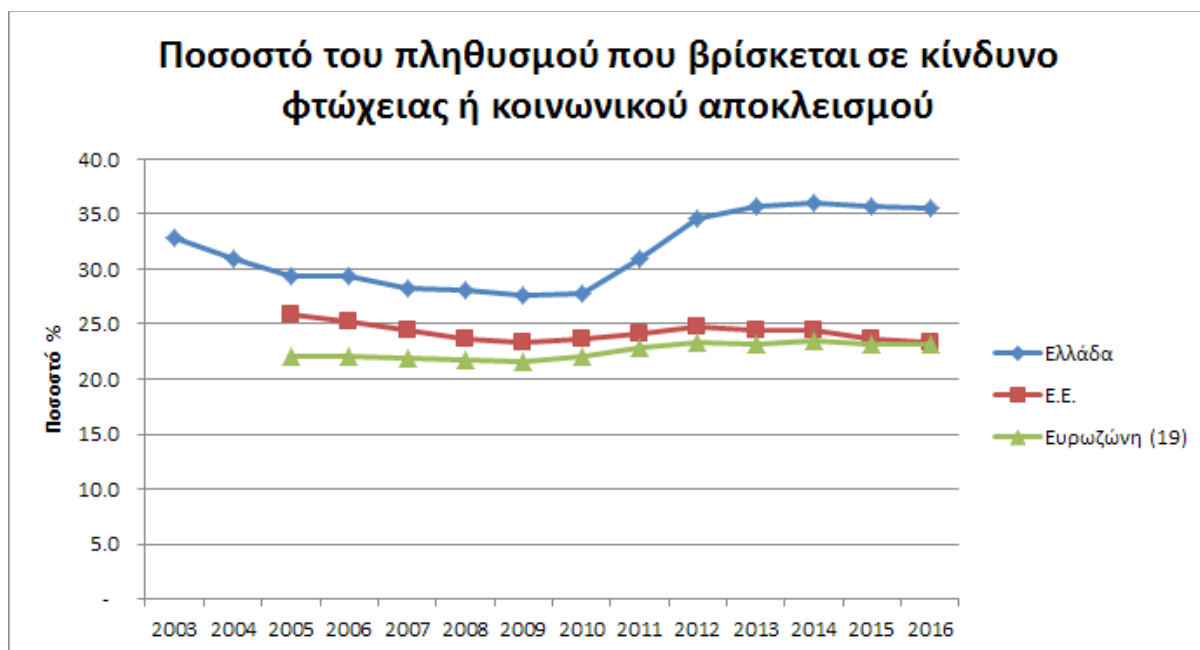
## Κρίση, φτώχεια, κοινωνικός αποκλεισμός και ιδιοκατοίκηση

Οι Laferrere, Τήνιος και Γεωργιάδης<sup>113</sup>, προσδιορίζουν δύο «αδρά δεδομένα» τα οποία εμφανίζονται κατά τη μελέτη της φτώχειας στην Ελλάδα: Τα υψηλά ποσοστά της σχετικής φτώχειας σε σύγκριση με την ΕΕ-15 και το γεγονός ότι η φτώχεια αυξάνεται μετά την ηλικία των 65. Οι δύο ακόλουθοι πίνακες δείχνουν αυτά τα δύο δεδομένα συγκριτικά με τις χώρες της ευρωζώνης<sup>114</sup>.

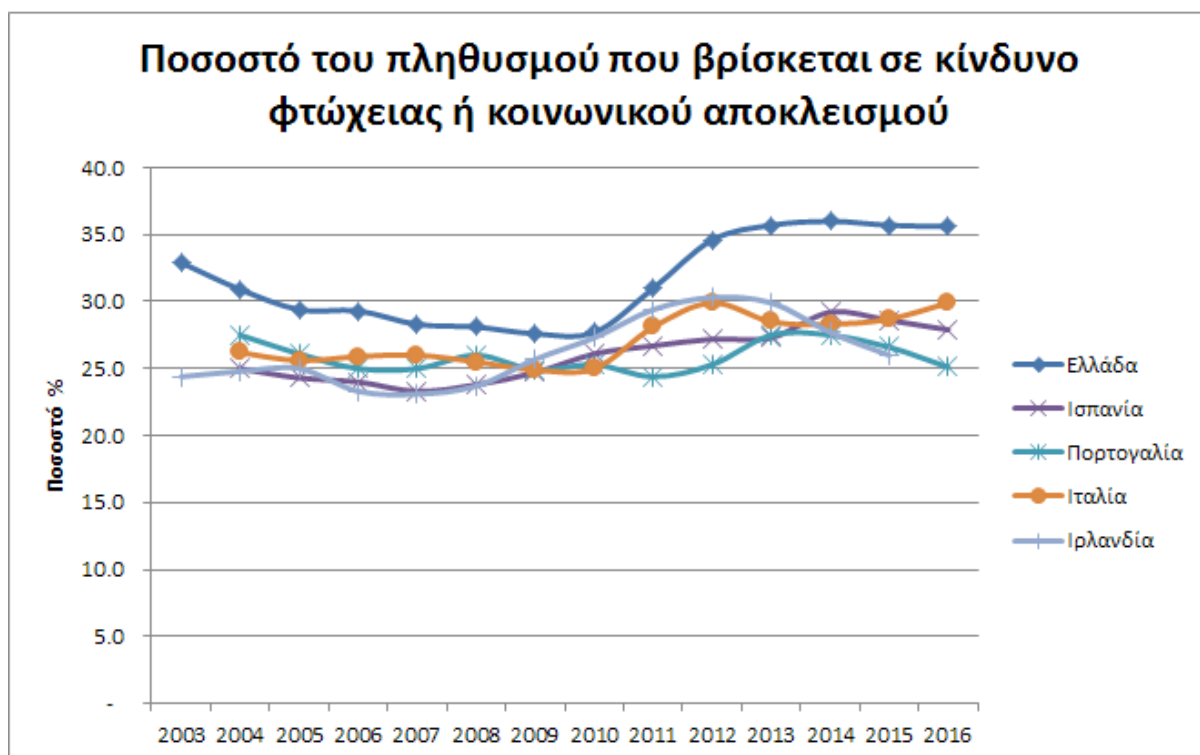
---

113 Anne Laferrere, Πλάτων Τήνιος και Θωμάς Γεωργιάδης, *Η γεωγραφία της διαγενειακής ανισότητας και η κατοικία: Ελλάδα και Ευρώπη*, στο Αλέξανδρος Αφουξενίδης (επιμ.), *Ανισότητα στην εποχή της κρίσης : θεωρητικές και εμπειρικές διερευνήσεις*, (Αθήνα: Προπομπός, 2012), 102.

114 «Αυτός ο δείκτης δείχνει το σύνολο των ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας ή βρίσκονται σε υλική ανέχεια ή ζουν σε νοικοκυριά με χαμηλό επίπεδο ωρών εργασίας ανά μέλος. Τα άτομα μετριοούνται μια φορά ακόμα και αν εμφανίζονται σε πολλές υποκατηγορίες. Τα άτομα που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας είναι αυτά των οποίων το διαθέσιμο εισόδημα βρίσκεται κάτω από το 60% του μέσου διαθέσιμου εισοδήματος (μετά από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις). Ο ορισμός της υλικής ανέχειας καλύπτει δείκτες σχετικούς με τις οικονομικές δυσκολίες και την δυνατότητα αγοράς υλικών αγαθών. Άτομα που βρίσκονται σε σοβαρή υλική ανέχεια έρχονται αντιμέτωποι με περιορισμούς στις συνθήκες ζωής λόγω της έλλειψης αγαθών. Αντιμετωπίζουν δυσκολία στην ανταπόκριση τουλάχιστον 4 από τις 9 ακόλουθες συνθήκες: 1) Πληρωμή ενοικίου ή λογαριασμών κοινής ωφέλειας, 2) διατήρηση επαρκούς επιπέδου θέρμανσης, 3) ανταπόκριση σε μη προγραμματισμένα έξοδα, 4) κατανάλωση κρέατος, ψαριού ή ανάλογης σε πρωτεΐνη τροφής κάθε δεύτερη μέρα, 5) μια εβδομάδα διακοπών μακριά από το σπίτι, 6) αυτοκίνητο, 7) πλυντήριο, 8) έγχρωμη τηλεόραση και 9) τηλέφωνο. Τα άτομα που ζουν σε νοικοκυριά με χαμηλό επίπεδο ωρών εργασίας είναι τα άτομα ηλικίας 0-59 ετών που ζουν σε νοικοκυριά όπου οι ενήλικες (18-59 ετών) δούλεψαν 20% ή λιγότερο από τις συνολικές δυνατότητες εργασίας τους.» (Eurostat, 2017)

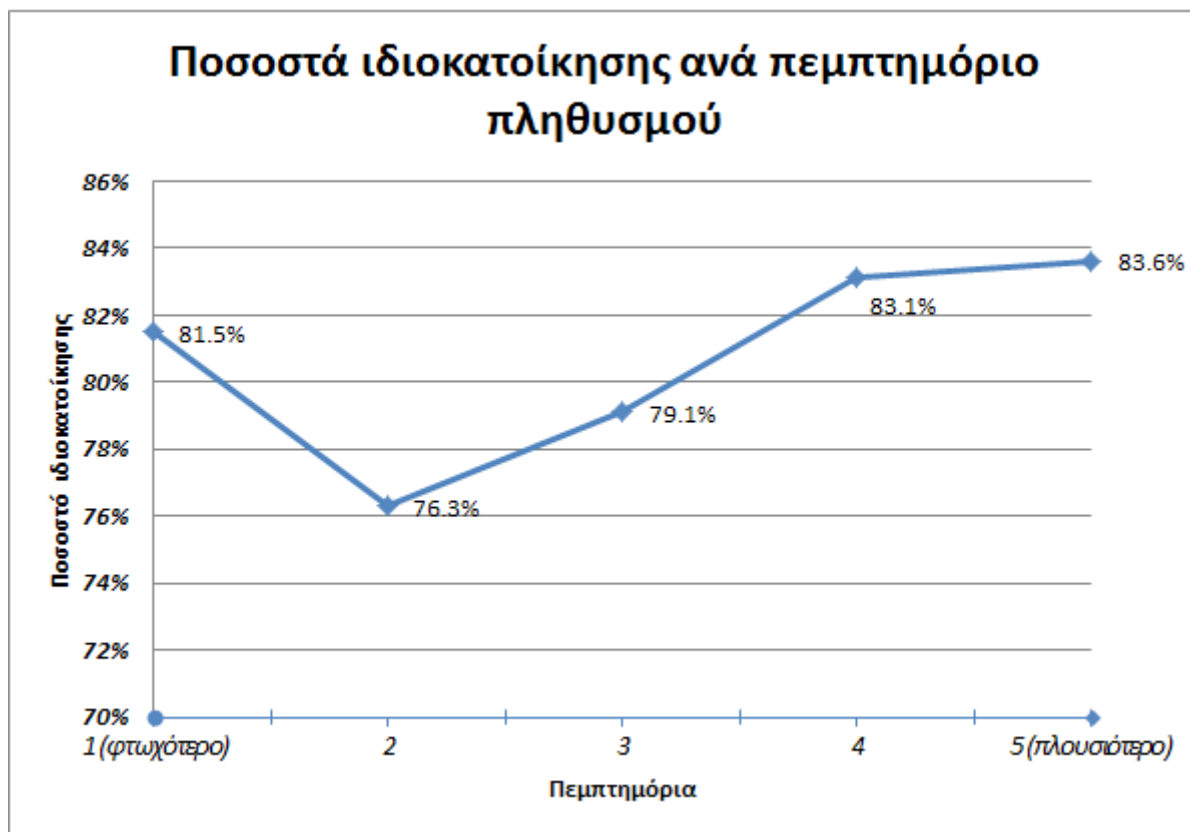


Διάγραμμα 8: Πηγή Eurostat, 2017



Διάγραμμα 9: Πηγή Eurostat, 2017

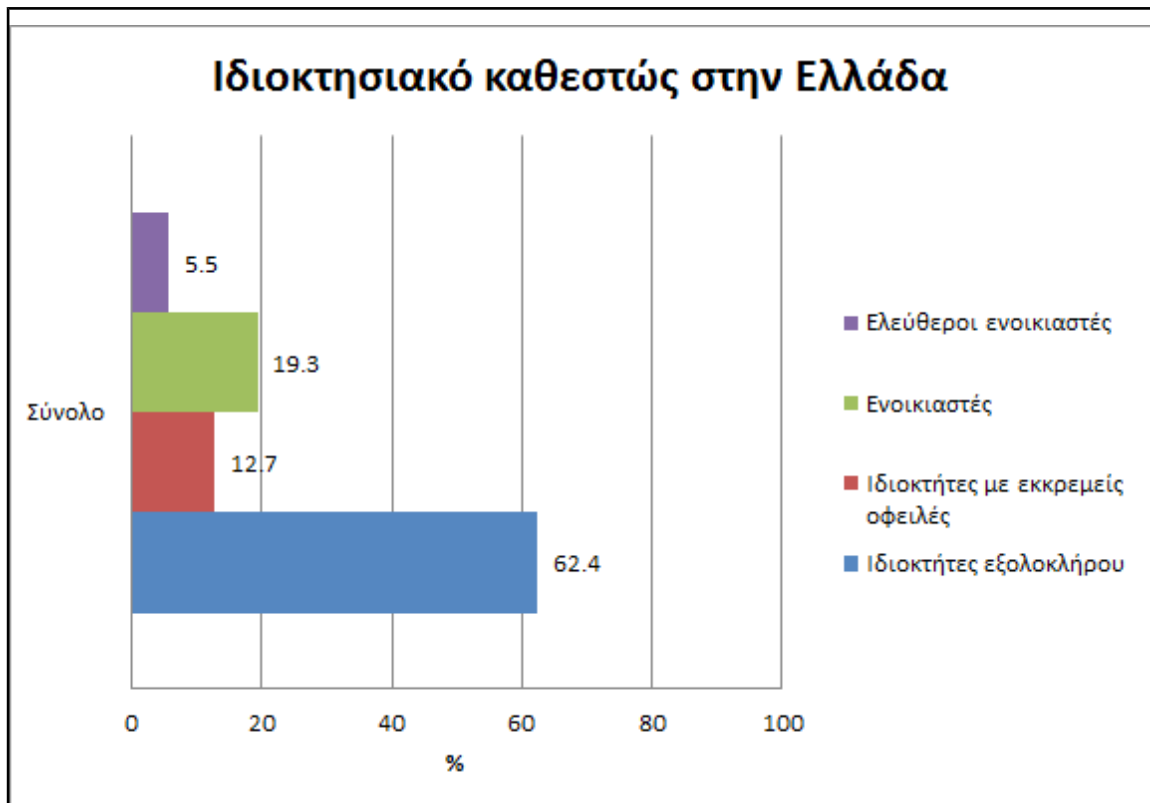
Τα παραπάνω στοιχεία πρέπει να ληφθούν υπόψιν μαζί με το ελληνικό ιδιοκτησιακό καθεστώς, κύριο χαρακτηριστικό του οποίου είναι τα υψηλά επίπεδα ιδιοκατοίκησης, από τα υψηλότερα στην Ευρώπη. Συγκεκριμένα, περίπου 75%<sup>115</sup> του πληθυσμού ιδιοκατοικεί, αν συμπεριλάβουμε τους ιδιοκτήτες με εκκρεμείς οφειλές και τους ελεύθερους ένοικους<sup>116</sup>.



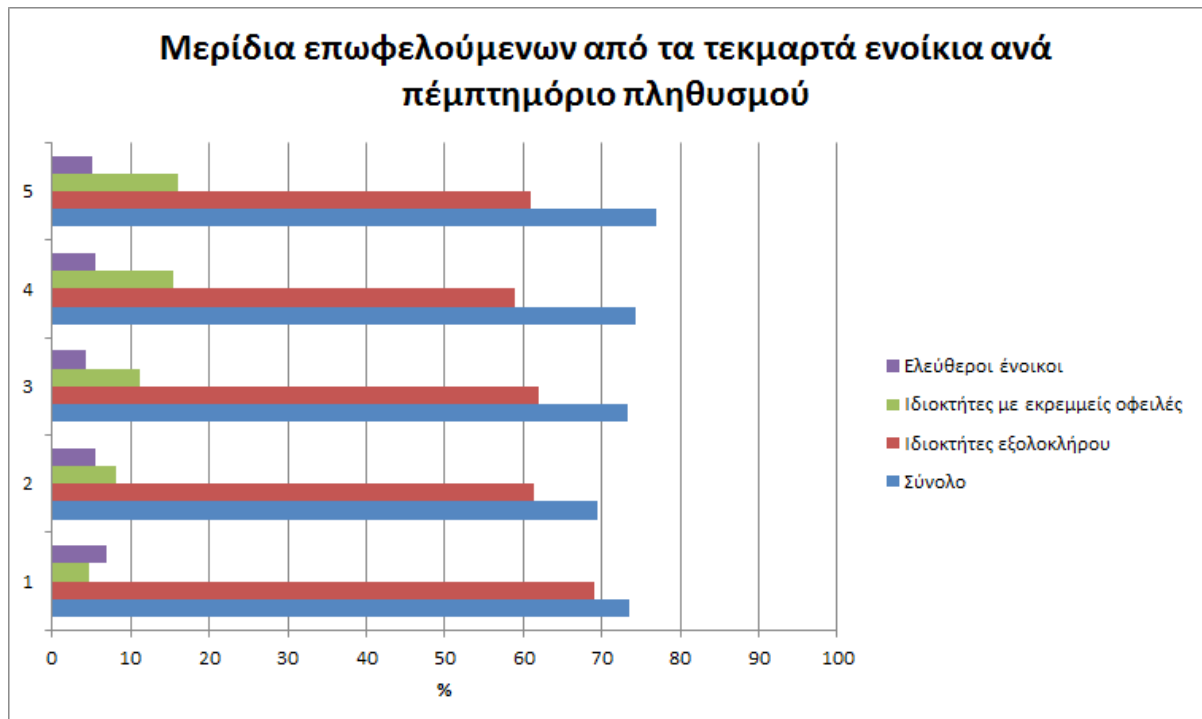
Διάγραμμα 10. Αναπροσαρμογή από Κουτσάμπελας Χ. και Τσακλόγλου Π., 2010

115 Χρήστος Κουτσάμπελας και Πάνος Τσακλόγλου, Αναδιανεμητικές επιδράσεις των μη χρηματικών εισοδημάτων στην Ελλάδα, (Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, 2010), 24

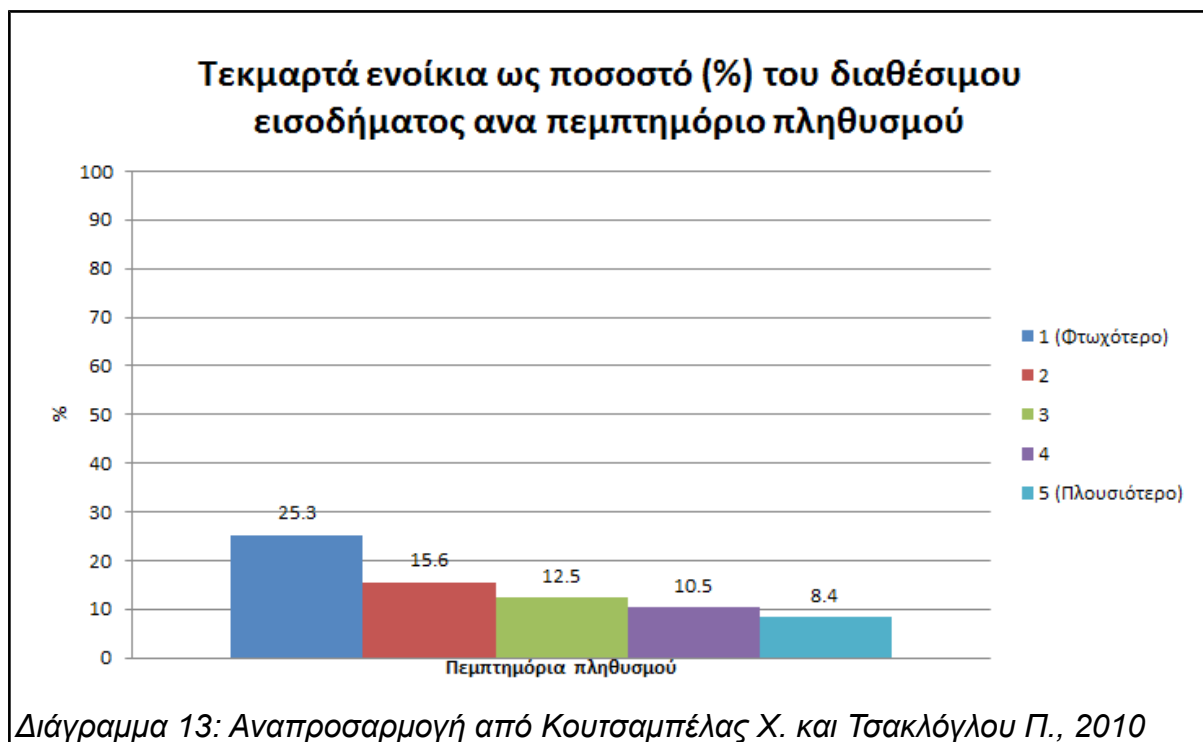
116 Πρόκειται για άτομα τα οποία δεν είναι ιδιοκτήτες, διαμένουν ωστόσο στην κατοικία τους χωρίς κάποιο ορισμένο χρηματικό αντίτιμο (π.χ. φιλοξενούμενοι).



Διάγραμμα 11: Αναπροσαρμογή από Κουτσαμπέλας Χ. και Τσακλόγλου Π., 2010



Διάγραμμα 12: Αναπροσαρμογή από Κουτσαμπέλας Χ. και Τσακλόγλου Π., 2010



Τα υψηλά ποσοστά ιδιοκατοίκησης έχουν πολλές φορές χρησιμοποιηθεί ως «άφεση αμαρτιών» κατά τη συζήτηση για την αντιμετώπιση της φτώχειας στη Ελλάδα. Πράγματι, η ιδιόκτητη κατοικία αποφέρει μετρήσιμα οικονομικά οφέλη στους ιδιοκτήτες, ο τρόπος υπολογισμού των επιπτώσεων τους δεν είναι απόλυτα ακριβής<sup>117</sup>. Ακόμα πίσω από την ιδιοκατοίκηση μπορεί να κρύβονται προβλήματα όπως η ακαταλληλότητα της κατοικίας κ.λ.π. (Τήνιος). Τέλος, η συνεχής επίκληση της επισκιάζει τα πραγματικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν μερίδες πολιτών όπως οι φτωχοί που ιδιοκατοικούν, οι πολύτεκνες οικογένειες οι οποίες διαμένουν σε χαμηλής ποιότητας οικίες και τα άτομα με επισφαλή στέγαση ή οι άστεγοι. Συμπερασματικά, θα μπορούσε να ειπωθεί πως η συνεχής επίκληση αυτής της ιδιαιτερότητας του ελληνικού ιδιοκτησιακού καθεστώτος εμποδίζει την ανάδειξη του αιτήματος για κοινωνική στέγη σε δημόσιο πρόβλημα και εν συνεχεία σε πολιτικό αίτημα.

<sup>117</sup> Τα οικονομικά οφέλη της ιδιοκατοίκησης υπολογίζονται με το τεκμαρτό ενοίκιο, ένα υποτιθέμενο ποσό το οποίο θα πλήρωναν οι ιδιοκτήτες για να νοικιάσουν μια κατοικία αντίστοιχη με αυτήν που βρίσκεται στην κατοχή τους. Βλ. Χρήστος Κουτσαμπέλας και Πάνος Τσακλόγλου, Αναδιανεμητικές επιδράσεις των μη χρηματικών εισοδημάτων στην Ελλάδα, (Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, 2010).



## **Ακατάλληλες κατοικίες**

Έρευνα της Eurofound μετά από αίτημα του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου έδειξε πως η ακατάλληλη και ελλιπής στέγαση κοστίζει ετησίως στην Ε.Ε. 192 δις ευρώ, σε άμεσα κόστη τα οποία σχετίζονται με το κόστος ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και κοινωνικών υπηρεσιών, και σε έμμεσα κόστη όπως είναι η χαμένη παραγωγικότητα και οι χαμένες ευκαιρίες εύρεσης εργασίας<sup>118</sup>. Υπολογίστηκε πως η εξάλειψη των ανισοτήτων στον τομέα της στέγασης θα κοστίσει περίπου 295 δις ευρώ, ποσό το οποίο θα αποσβεστεί μέσα σε 18 μήνες από τις εξοικονομήσεις στο δημόσιο σύστημα υγείας και τις σωρευτικές επιπτώσεις στην Ευρωπαϊκή οικονομία. Σε χώρες όπως η Ελλάδα μάλιστα, ο χρόνος απόσβεσης μειώνεται στους 12 μήνες.

Αν και σε επίπεδο πολιτικής της ευρωπαϊκής ένωσης η στεγαστική πολιτική παραδοσιακά αποτελεί αντικείμενο εθνικής πολιτικής των κρατών μελών, από το 2013 αποφασίστηκε από κοινού η κοινή δράση για τη μείωση του κόστους στέγασης που αρχίζει και επιβαρύνει υπέρμετρα τους περισσότερους Ευρωπαίους πολίτες. Η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική κατοικίας βρίσκεται ακόμα σε νηπιακή μορφή, ωστόσο έχουν ήδη εγκριθεί ευρωπαϊκά κονδύλια από το ΕΣΠΑ για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των νοικοκυριών και των δημόσιων κτιρίων με σκοπό την μείωση του κόστους στέγασης. Η Επιτροπή επίσης έχει παροτρύνει τα κράτη μέλη να βελτιώσουν τις στεγαστικές συνθήκες των πολιτών τους με το πακέτο κοινωνικών επενδύσεων του 2013<sup>119</sup>.

Το παρακάτω διάγραμμα δείχνει το σημαντικότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν τα ελληνικά νοικοκυριά, ακόμα και αυτά που ανήκουν σε ανώτερα κοινωνικά στρώματα: την υπερβολική επιβάρυνση από τα έξοδα στέγασης. Το συνολικό ποσοστό του πληθυσμού που βαρύνεται υπέρμετρα από τα στεγαστικά κόστη φτάνει το 60%, σχεδόν το διπλάσιο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

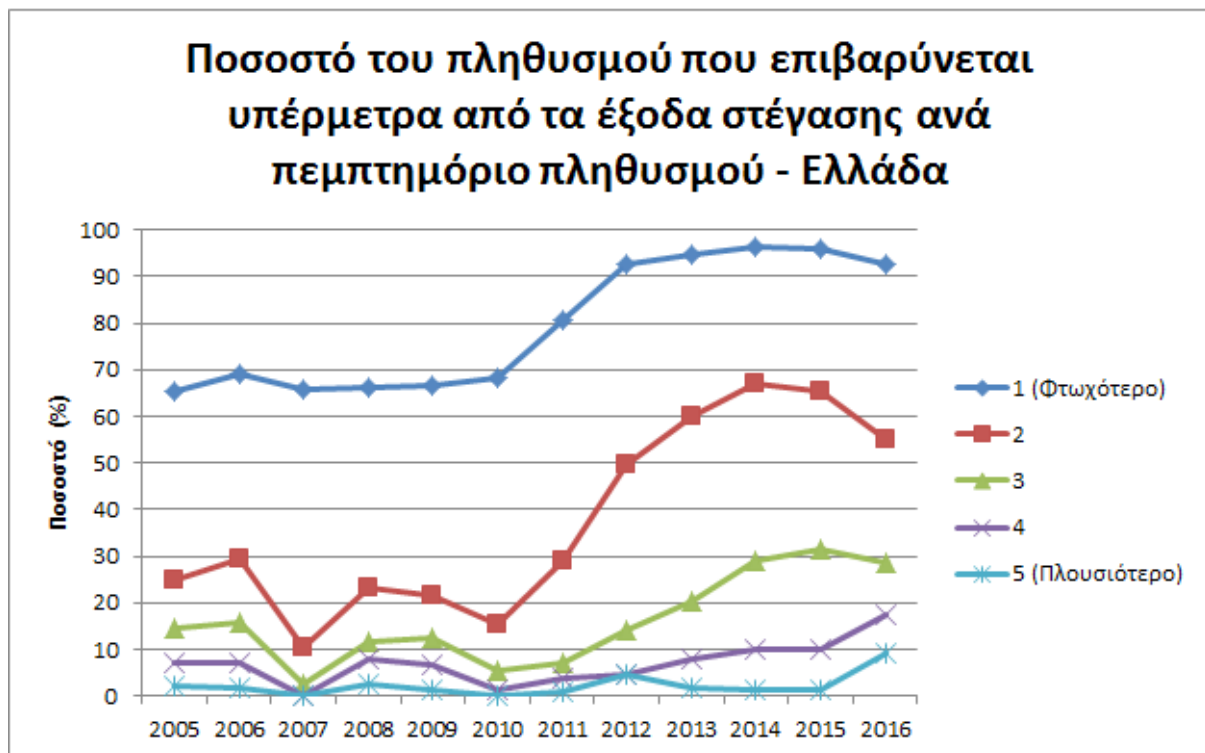
Αν και τα ποσοστά ήταν ήδη υψηλά πριν την κρίσης, τώρα αποτελούν έναν σημαντικό δείκτη της φτωχοποίησης των πολιτών που επέφερε η κρίση και το μείγμα

---

118 Eurofound, *Inadequate housing in Europe: Costs and consequences*, (Publications Office of the European Union, Luxembourg: 2016).

119 Eurofound, *Inadequate housing in Europe: Costs and consequences*, (Publications Office of the European Union, Luxembourg: 2016), 8-9.

πολιτικής που ακολούθησε. Οι πολίτες έπρεπε να ανταποκριθούν σε ακόμα μεγαλύτερες οικονομικές υποχρεώσεις (φόροι, λογαριασμοί ΔΕΚΟ κλπ) ενώ το εισόδημά τους συνεχώς μειωνόταν. Το φτωχότερο πεμπτημόριο του πληθυσμού ουσιαστικά κατέληξε να βρίσκεται σε επισφαλή θέση όσον αφορά τη στέγαση, ενώ πολλά νοικοκυριά έμειναν πίσω όσον αφορά τις πληρωμές προς τις ΔΕΚΟ μένοντας χωρίς ηλεκτρικό ρεύμα, πράγμα πρωτοφανές για μια ευρωπαϊκή χώρα. Εκτός από την κατάρρευση του βιοτικού τους επιπέδου, τα υπερχρεωμένα νοικοκυριά κινδύνευαν επίσης να βγουν εκτός νομικής κανονικότητας με την στάση πληρωμών και τις παράνομες συνδέσεις ρεύματος ή την ρευματοκλοπή. Η ένταξη των φτωχότερων νοικοκυριών σε ευνοϊκούς διακανονισμούς με τις ΔΕΚΟ (κοινωνικό τιμολόγιο, επίδομα θέρμανσης, διατάξεις του ν. 4320/2015) φαίνεται να ανέκοψαν την ανοδική πορεία της υπέρμετρης επιβάρυνσης από τα έξοδα στέγασης, όμως το πρόβλημα παραμένει με 6 στους 10 Έλληνες να δυσκολεύεται να ανταποκριθεί σε αυτά.



Διάγραμμα 14: Πηγή Eurostat, 2017

# Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης, προς μια ενιαία κοινωνική πολιτική κατοικίας

Έχοντας υπόψιν ότι το πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής κατοικίας ορίζεται με τον ν. 4144/2013, υπάρχουν ελάχιστες δυνατότητες για την επαναλειτουργία ενός φορέα ανταποδοτική κοινωνικής κατοικίας εντός του «ΟΑΕΔ». Το παρόν πλαίσιο κοινωνικής πολιτικής κατοικίας στην χώρα που εισάγει ο νόμος αυτός είναι προβληματικό γιατί:

1. Ο «ΟΑΕΔ» δεν έχει σχέση με το αντικείμενο και τις αρμοδιότητες του «ΟΕΚ».
2. Ουσιαστικά ο «ΟΑΕΔ» επωμίζεται τις εκκρεμότητες που άφησε πίσω του το ξαφνικό κλείσιμο του «ΟΕΚ». Ο νομοθέτης ερμηνεύει τις τελευταίες μαζί με την χρήση της υπόλοιπης ακίνητης περιουσίας του «ΟΕΚ» ως «κοινωνική στεγαστική πολιτική».
3. Δεν υπάρχει πρόβλεψη για κατασκευαστικό φορέα κοινωνικής πολιτικής στέγης<sup>120</sup>.

Ωστόσο η νομοθεσία μπορεί να βελτιωθεί με τους ακόλουθους τρόπους:

1. Με την πρόβλεψη για παροχή ήδη υφισταμένων οικημάτων που ανήκουν στο δημόσιο (πρόβλεψη διάθεσης ποσοστού επί των κενών κατοικιών του δημοσίου για κοινωνικούς σκοπούς).
2. Με την παροχή δανείων ή οικονομικής στήριξης σε νοικοκυριά για βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών με σκοπό την μείωση του κόστους στέγασης.
3. Με ευνοϊκές πολιτικές προς την παραπάνω κατεύθυνση (μείωση φορολογίας, τιμών ΔΕΚΟ, κοινωνικό τιμολόγιο κλπ)
4. Μακροσκοπικά, με την νομοθετική πρόβλεψη κατασκευαστικής διεύθυνσης κοινωνικής κατοικίας εντός του «ΟΑΕΔ»

---

<sup>120</sup> «Το γεγονός ότι με το άρθρο 25 του ν. 4144/2013(Α'88) επαναπροσδιορίστηκαν οι σκοποί του Ο.Α.Ε.Δ. μεταξύ δε αυτών έχει οριστεί ρητά η δυνατότητα του Οργανισμού να προβαίνει σε χορήγηση παροχών για τη στεγαστική προστασία του εργατικού δυναμικού και των οικογενειών αυτού, μολονότι αρμοδιότητα για την κατασκευή εργατικών κατοικιών ο νομοθέτης δεν έχει απονείμει στον Οργανισμό, ως εκ τούτου ο Ο.Α.Ε.Δ. νομιμοποιείται να παράσχει στους δικαιούχους φθηνότερες κατοικίες.» Βλ: Υπ. Απόφαση 13097/2061, ΦΕΚ Β 1403/2017.

Ο σύλλογος των εργαζομένων του «τ. ΟΕΚ» είχε καταθέσει ολοκληρωμένη πρόταση για την σύσταση γενικής διεύθυνσης κοινωνική στέγασης εντός του οργανισμού του «ΟΑΕΔ» κατά τις διαδικασίες της διαμόρφωσης του νέου οργανογράμματος του τελευταίου<sup>121</sup>.

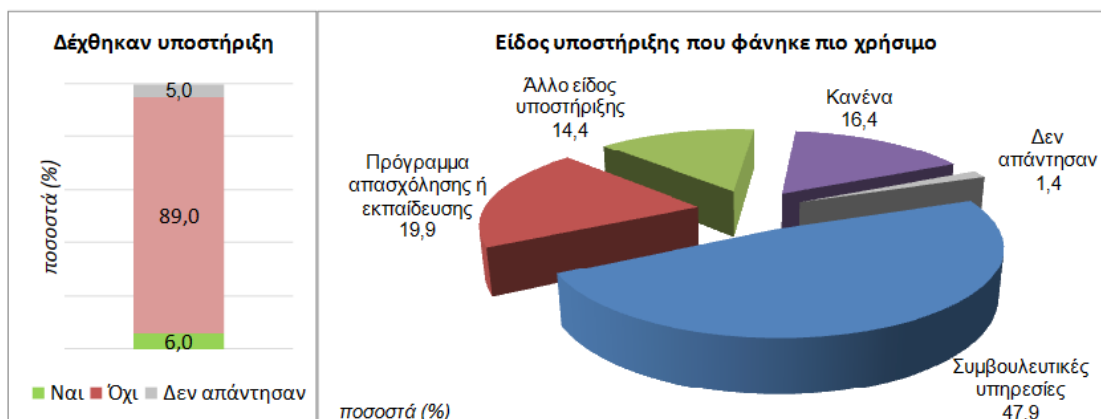
Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί πως ο «ΟΑΕΔ» ακόμα και πριν τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του δεν ανταποκρινόταν πλήρως στις ανάγκες των ανέργων: Σύμφωνα με έρευνα της «ΕΛΣΤΑΤ»<sup>122</sup> μόλις το 2,4% των ερωτώμενων που ξεκίνησαν να εργάζονται μέσα στους προηγούμενους 12 μήνες δήλωσε πως βρήκε εργασία μέσω του «ΟΑΕΔ». Μόλις το 6% των ερωτώμενων έλαβαν υποστήριξη για εύρεση εργασίας από κάποιο δημόσιο οργανισμό, εντύπωση προκαλεί πως η ομάδα στόχος των προγραμμάτων του «ΟΑΕΔ», δηλαδή οι άνεργοι, δήλωσαν στην πλειοψηφία τους πως τα προγράμματα απασχόλησης ή εκπαίδευσης τους φάνηκαν ελάχιστα χρήσιμα. Αυτό σημαίνει πως ο «ΟΑΕΔ» ως δημόσιος φορέας στην παρούσα μορφή κρίνεται αναποτελεσματικός ως προς την προώθηση της απασχόλησης.

---

121 Βασίλης Αγγελόπουλος, Πρόταση για δημιουργία Γενικής Διεύθυνσης στη θέση των ΟΕΚ και ΟΕΕ, «Δικαιολογητικά» (15/04/2016, <https://www.dikaiologitika.gr/eidhseis/asfalish/103098/protasi-gia-dimiourgia-genikis-dieythynsis-sti-thesi-ton-oe-k-kai-oee> Τελ. Πρόσβαση: 10/11/2017)

122 ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ: ΕΙΔΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΓΙΑ ΤΗ ΘΕΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ – (Πειραιάς: AD HOC MODULE, 2016).

### III. Υποστήριξη από τον ΟΑΕΔ ή άλλο δημόσιο οργανισμό για εύρεση εργασίας τους 12 τελευταίους μήνες



Υποστήριξη για εύρεση εργασίας ποσοστά (%)		Δέχθηκαν υποστήριξη	Είδος υποστήριξης που φάνηκε πιο χρήσιμο ποσοστά (%) επί των ατόμων που δέχθηκαν υποστήριξη				
			Συμβουλευτικές υπηρεσίες	Πρόγραμμα απασχόλησης ή εκπαίδευσης	Άλλο είδος υποστήριξης	Κανένα	Δεν απάντησαν
Φύλο	Άνδρες	6,3	46,4	19,5	14,4	17,1	2,7
	Γυναίκες	5,8	49,4	20,3	14,4	15,7	0,2
Ομάδες ηλικιών	15 - 19	1,1	62,8	16,7	12,4	3,4	4,7
	20 - 24	5,8	55,8	17,5	12,0	13,2	1,5
	25 - 29	9,8	44,7	23,3	12,0	18,5	1,4
	30 - 34	11,1	42,5	19,0	18,7	18,9	0,8
Υπηκοότητα	Ελληνική	6,3	47,3	20,3	14,9	16,1	1,5
	Αλλοδαπή	2,6	67,1	6,9	0,0	26,0	0,0
Κατάσταση απασχόλησης	Απασχολούμενοι	13,1	30,0	41,0	22,4	5,7	0,9
	Άνεργοι	13,0	51,0	12,2	12,9	23,0	0,9
	Μη οικονομικά ενεργοί	1,3	67,9	15,1	5,8	6,1	5,1
Επίπεδο εκπαίδευσης	Μέχρι Γυμνάσιο	1,9	68,4	7,2	10,7	12,1	1,5
	Απολυτήριο Λυκείου ή Μεταδευτεροβάθμια	6,3	53,4	14,9	14,1	16,0	1,5
	Τριτοβάθμια	13,3	34,9	30,1	15,7	18,1	1,2

Απαντούν τα άτομα ηλικίας 15 - 34 ετών που ξεκίνησαν να εργάζονται τους τελευταίους 12 μήνες.

Πίνακας 1: Πηγή: ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ ΕΙΔΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΓΙΑ ΤΗ ΘΕΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ - AD HOC MODULE 2016

Η έλλειψη κατάλληλης τεχνογνωσίας λόγω του διαφορετικού αντικειμένου του οργανισμού μπορεί να υπερκερασθεί από τη δημιουργία της γενικής διεύθυνσης Κοινωνικής Στέγασης και Μέριμνας στη θέση του «ΟΕΚ» με την επαναστελέχωσή της από εργαζόμενους του «τ. ΟΕΚ» οι οποίοι απασχολούνται σήμερα σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες.

Ένα από τα κυρίαρχα προβλήματα που εντοπίζουν διεθνείς οργανισμοί<sup>123</sup> είναι η ελλιπής σύνδεση ερευνητικών φορέων με δημόσιους οργανισμούς και η έλλειψη ενός γενικότερου στρατηγικού σχεδιασμού για τις δράσεις ενάντια στην φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η Ελλάδα γνώρισε τη μεγαλύτερη αύξηση στον πληθυσμό των αστέγων μέσα σε 3 χρόνια. Από το 2009 μέχρι το 2011 οι άστεγοι αυξήθηκαν κατά 25% σύμφωνα με υπολογισμούς των υπηρεσιών υποστήριξης αστέγων<sup>124</sup>. Υπάρχει έλλειψη επίσημων στοιχείων ενώ σύμφωνα με την τελευταία απογραφή το 2009 αριθμός τους έφτανε τους 20.000 χωρίς να υπολογίζονται οι μετανάστες, οι ρομά και όσοι ζουν σε ακατάλληλες συνθήκες<sup>125</sup>. Αξίζει να σημειωθεί πως οι άστεγοι εντάσσονται στην κατηγορία των ευπαθών κοινωνικών ομάδων μόλις το 2012 με τον ν. 4052 ενώ βρίσκονται ακόμα υπό την αρμοδιότητα του υπουργείου υγείας.

Η αντιμετώπιση αυτού το προβλήματος προϋποθέτει στρατηγικό σχεδιασμό και συντονισμό κρατικών μηχανισμών με διαφορετικό αντικείμενο. Μια ενιαία στρατηγική με ξεκάθαρα ορισμένους στόχους και χρονοδιαγράμματα είναι απαραίτητη για την ουσιαστική υπέρβαση της γενικότερα ανεπαρκούς κοινωνικής διοίκησης της χώρας. Ήδη τέτοια σχέδια εφαρμόζονται σε 10 ευρωπαϊκές χώρες με σκοπό την στέγαση ενός μεγάλου μέρους αν όχι του συνόλου του άστεγου πληθυσμού<sup>126</sup>.

---

123 Βλ.: Housing Europe, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing Brussels, 2015 και On the Way Home?, FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe, 2012.

124 On the Way Home?, FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe, 2012, 21.

125 Νίκος Κουραχάνης, *Κοινωνικές πολιτικές στέγασης, η Ελληνική υπολειμματική προσέγγιση*, (Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2017), 191-192.

126 On the Way Home?, FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe, 2012, 36-41.

Επίσης, τουλάχιστον όσον αφορά τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες<sup>127</sup> η ανταποδοτική κοινωνική κατοικία δεν μπορεί εξ ορισμού να καλύψει τις στεγαστικές ανάγκες τους. Ακόμα και αν θεωρηθεί πως με το παρόν νομικό πλαίσιο ο «ΟΑΕΔ» αποτελεί τον κύριο φορέα στεγαστικής πολιτικής, αντικείμενο συνδρομής από αυτόν αποτελεί το «εργατικό δυναμικό» κάτι που αποκλείει πολίτες που βρίσκονται στο περιθώριο και είναι ανασφάλιστοι και εκτός αγοράς εργασίας.

Χρειάζεται μια ενιαία κοινωνική πολιτική κατοικίας χρηματοδοτούμενη από τον κρατικό προϋπολογισμό η οποία θα εφαρμόζεται σε συνεργασία με τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και την κοινωνία των πολιτών.

Σε οικονομικό επίπεδο, η πηγή των πόρων πρέπει να είναι σταθερή. Η ανταποδοτική πολιτική στέγασης σε συνδυασμό με στοχευμένες πολιτικές αποκατάστασης ευάλωτων κοινωνικών ομάδων είναι μάλλον η βέλτιστη λύση, και θα μπορούσε να εφαρμοστεί με τη βοήθεια (ή υπό την επίβλεψη) υπαρχόντων γραφειοκρατικών μηχανισμών (επανιδρυμένος «ΟΕΚ», γενική διεύθυνση κοινωνικής στέγασης εντός του «ΟΑΕΔ»). Η επιτυχής εφαρμογή δημοσίων πολιτικών για τους άπορους και τους άστεγους προϋποθέτει σύνδεση της κοινωνικής έρευνας με τις εφαρμοζόμενες δημόσιες πολιτικές και την ανεξαρτησία της διοίκησης από την πολιτική. Για τον καλύτερο συντονισμό, τη διαφάνεια και την νομική διασφάλιση ενός μακρόπνοου στρατηγικού σχεδίου για στέγαση των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων μάλλον είναι απαραίτητη μια ανεξάρτητη αρχή κοινωνική στέγης η οποία θα μεριμνά για την τήρηση του άρθρου 21 του συντάγματος από όλες τις κυβερνήσεις, σε

---

127 Ο ορισμός των ευάλωτων ομάδων γίνεται με στοιχεία του «ΕΚΚΕ». Οι ευάλωτες ομάδες είναι οι ακόλουθες: Άστεγοι, άνεργοι/μακροχρόνια άνεργοι, φτωχοί, άτομα με αναπηρία (ΑΜΕΑ), πάσχοντες από σοβαρά παθολογικά προβλήματα ή ψυχικές ασθένειες, αποφυλακισμένοι, χρήστες και πρώην χρήστες εξαρτησιογόνων ουσιών, οροθετικοί, θρησκευτικές ή πολιτισμικές μειονότητες, ρομά/τσιγγάνοι, μονογονεϊκές οικογένειες, ανήλικοι παραβάτες, κακοποιημένες γυναίκες, θύματα εμπορίας (trafficking), πρόσφυγες, μετανάστες, παλιννοστούντες, άτομα που υπόκεινται σε διακρίσεις λόγω σεξουαλικού προσανατολισμού, πληγέντες από θεομηνίες και φυσικές καταστροφές (πυρόπληκτοι, σεισμοπαθείς, πλημμυροπαθείς). βλ. «Οδηγός δικαιωμάτων και παροχών για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες» στο <https://www.synigoros-solidarity.gr/solidarity/assets/uploads/2016/02/odigos-dikaiwmatwn-para-xwn-gia-eyalotes-omades-2015.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 08/02/17).

συνεργασία με και συνεχή διάλογο με τους κοινωνικούς εταίρους και την τοπική αυτοδιοίκηση για τον εντοπισμό πεδίων παρέμβασης.



## Συμπεράσματα

Η κοινωνική πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα μπορεί ιστορικά να ταξινομηθεί σε τέσσερα συστήματα:

1. Το σύστημα της έκτακτης κοινωνικής πολιτικής κατοικίας: Στέγαση του πληθυσμού μετά από μεγάλες καταστροφές μικρασιατική καταστροφή, Β' Παγκόσμιος Πόλεμος), με τη βοήθεια διεθνών οργανισμών, ξένων εμπειρογνομώνων και κεφαλαίων από το εξωτερικό.
2. Το σύστημα της στεγαστικής συνδρομής: Ένα περιορισμένο πλαίσιο δημόσιας πολιτικής στέγασης το οποίο δεν είχε σημαντικά αποτελέσματα κυρίως λόγω της έλλειψης διαθέσιμων κρατικών πόρων.
3. Το σύστημα στεγαστικής ενίσχυσης: πρόκειται για αναπόσπαστο κομμάτι της μεταπολεμικής οικονομίας της Ελλάδας. Περιλαμβάνει τους άμεσους τρόπους με τους οποίους το κράτος ευνόησε την κατασκευή κατοικιών από τα μεσαία και μικρομεσαία κοινωνικά στρώματα. Αυτό έγινε με «άναρχο» τρόπο συμβάλλοντας στα πολεοδομικά προβλήματα που επικρατούν μέχρι τις μέρες μας στα μεγάλα αστικά κέντρα.
4. Το σύστημα ανταποδοτικής κοινωνικής κατοικίας: Πρόκειται για το κυριότερο σύστημα κοινωνικής πολιτικής κατοικίας τόσο από πλευράς έργου (παραδιδόμενων οικοδομημάτων, στεγαστικών δανείων) όσο και από πλευράς διάρκειας λειτουργίας, οργάνωσης και απόλυτων μεγεθών<sup>128</sup>.

Μετά την κρίση δεν υπάρχει συγκροτημένη κοινωνική πολιτική κατοικίας, εκτός από κάποια μέτρα έκτακτου και προσωρινού χαρακτήρα που δεν σχετίζονται με την ανταποδοτικότητα των εισφορών των εργαζομένων που συνεχίζουν να παρακρατούνται. Σε αυτά περιλαμβάνονται τα επιδόματα ενοικίου, τα κοινωνικά τιμολόγια των ΔΕΗ και ΕΥΔΑΠ και οι επανασυνδέσεις ρεύματος που εισήγαγε ο Ν.4320/2015.

---

<sup>128</sup> Ο τελικός αριθμός παραδομένων κατοικιών και τα οικονομικά μεγέθη του οργανισμού ήταν αρκετά μεγάλα. Μόνο το 2011 ο προϋπολογισμός του «Ο.Ε.Κ». έφτανε το 1 δις ευρώ.

Η μη ύπαρξη φορέα κοινωνική πολιτικής κατοικίας στην Ελλάδα αποτελεί ευρωπαϊκή πρωτοτυπία, αφού χώρες όπως η Αλβανία και η Βουλγαρία αναπτύσσουν ταχύτατα τους δικούς τους φορείς στέγασης. Το σημαντικότερο όμως μειονέκτημα είναι πως η συστηματική μη ανταπόδοση εισφορών, είτε αυτή είναι αποτέλεσμα πολιτικών επιλογών είτε οικονομικών δυσκολιών που αντιμετωπίζει στο σύνολό του το ασφαλιστικό σύστημα, πλήττει την εμπιστοσύνη των πολιτών σε αυτό και κατά συνέπεια διακινδυνεύεται η ύπαρξη της ίδιας της κοινωνικής ασφάλισης με ότι αυτό συνεπάγεται για την κοινωνική συνοχή της χώρας<sup>129</sup>.

Η κρίση έφερε κάποια νέα δεδομένα στον τομέα της στέγασης:

Τα υψηλά επίπεδα ιδιοκατοίκησης δεν προστάτεψαν τους πολίτες από την φτωχοποίηση, αντίθετα τα αυξημένα κόστη στέγασης σε συνδυασμό με την ραγδαία μείωση των εισοδημάτων έφεραν τα νοικοκυριά σε πολύ δύσκολη θέση και συμπίεσαν ακόμα περισσότερο τα μεσαία στρώματα.

Στην Ελλάδα σήμερα υπάρχει υπερπροσφορά ακινήτων, ενώ η υψηλή φορολογία έχει ως αποτέλεσμα την εμφάνιση του φαινομένου της εκτεταμένης άρνησης κληρονομιών. Ακόμα και οι πλειστηριασμένες κατοικίες αγοράζονται εκ νέου από τραπεζικά ιδρύματα στην τιμή εκκίνησης για την αποφυγή της απότομης μείωσης των τιμών, και στα πλαίσια της (εικονικής) βελτίωσης των ισολογισμών τους<sup>130</sup>. Δεδομένης της σημαντικής θέσης της αγοράς κατοικιών στην οικονομία μιας χώρας, οι παραπάνω κινήσεις μπορεί να έχουν δυσμενή αποτελέσματα για την ελληνική οικονομία στο μέλλον.

Παρόλα αυτά η ανταποδοτική κοινωνική κατοικία μπορεί να επαναλειτουργήσει στην χώρα αρκεί να ικανοποιούνται οι ακόλουθες υποθέσεις: Οικονομική ανάπτυξη και μείωση της ανεργίας για την διάσωση του ασφαλιστικού συστήματος εν γένει και διαφάνεια στην είσπραξη των εισφορών για την κοινωνική κατοικία. Τα εκατοντάδες

---

129 Στο ισχύον ελληνικό κοινωνικό μοντέλο διαχρονικά η παροχή συντάξεων επιφέρει την μεγαλύτερη ποσοστιαία μείωση της φτώχειας, ενώ οι κοινωνικές μεταβιβάσεις (επιδόματα κ.λ.π. δεν επιφέρουν σημαντική μείωση της τελευταίας).

130 Νένα Μαλλιάρη, «Το μεγάλο deal πίσω από τους πλειστηριασμούς», Capital.gr, 03/12/2017 (<http://www.capital.gr/oikonomia/3258418/to-megalo-deal-piso-apo-tous-pleistiriamous> Τελ. Πρόσβαση: 03/12/2017)

εκατομμύρια των πλεονασμάτων του «Ο.Α.Ε.Δ.» μπορούν επίσης να αξιοποιηθούν για την άμεση επαναλειτουργία ενός φορέα κοινωνικής πολιτικής κατοικίας με τη μορφή της διεύθυνσης εντός του ίδιου του οργανισμού, με πυρήνα τον «τ. ΟΕΚ». Ο τελευταίος διαθέτει το ανθρώπινο δυναμικό και την πληροφοριακή υποδομή για την επιλογή δικαιούχων.

Μακροπρόθεσμα το αίτημα της επαρκούς και ποιοτικής στέγασης όλων των πολιτών πρέπει να τεθεί σε δημόσια συζήτηση. Ήδη σε κάποιες χώρες έστω και πιλοτικά το κράτος αρχίζει να εγγυάται ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης των πολιτών μέσω της θεσμοθέτησης του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Θα πρέπει να ερευνηθεί αν η κρατική παρέμβαση στον τομέα της στέγασης πρέπει να διευρυνθεί, ιδιαίτερα αν αναλογιστούμε τον ρόλο των μη εξυπηρετούμενων στεγαστικών δανείων στην εμφάνιση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης πριν από μια δεκαετία. Λαμβάνοντας υπόψιν τον εκτεταμένο ρόλο του κράτους στη διάσωση των τραπεζών, η ανάληψη σημαντικού μέρους της στεγαστικής πίστης από το κράτος και τους ασφαλιστικούς φορείς με αυστηρούς κανόνες και διαφανείς διαδικασίες, ενδεχομένως να αποτρέψει μελλοντικές κρίσεις μεγάλης κλίμακας όπως αυτή του 2008, να διατηρήσει τα επίπεδα του ιδιωτικού χρέους σε μικρότερα επίπεδα και να εξαλείψει σε μεγάλο βαθμό τις οικονομικές και στεγαστικές ανισότητες.

## Βιβλιογραφία

Κουτσάμπελας, Χρήστος και Τσακλόγλου, Πάνος, Αναδιανεμητικές επιδράσεις των μη χρηματικών εισοδημάτων στην Ελλάδα, Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, 2010.

«Δελτίο τύπου για το πλεόνασμα Μαμουθ του ΟΑΕΔ», Σύλλογος εργαζομένων ΟΕΚ, 3/10/2017

Ιασωνίδης, Λεωνίδα, *Η εγκατάσταση των προσφύγων (1924)*, εισαγωγή - ιστορικός σχολιασμός Νίκος Ανδριώτης, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, 2015.

«Government expenditure on social protection», *Eurostat* στο [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_on\\_social\\_protection](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_on_social_protection) (τελευταία πρόσβαση: 06/11/17).

Balestra, C and Sultan J., "Home Sweet Home: The Determinants of Residential Satisfaction and its Relation with Well-being", OECD Statistics Working Papers, Paris: OECD Publishing, 2013-2015.

Blumler, J.G., "Elections media and the modern publicity process," in Public Communication, ed. M. Ferguson London: Sage, 1990, 101-113.

Colin Crouch, *Μεταδημοκρατία*, Αθήνα: Εκκρεμες 2006.

Crane, Jacob L. Εθνική Στεγαστική Πολιτική εν Ελλάδι, (Τεχνικά Χρονικά τ. 105-106, 1956 σσ. 50-55).

Dearing, James W. and Rogers, Everett M., *Ορίζοντας τα Θέματα*, Αθήνα: Παπαζήσης, 2005.

Emmanuel, Dimitris, SOCIO-ECONOMIC INEQUALITIES AND HOUSING IN ATHENS: IMPACTS OF THE MONETARY REVOLUTION OF THE 1990s. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 113, 121-143.

Eurofound, *Inadequate housing in Europe: Costs and consequences*, (Publications Office of the European Union, Luxembourg: 2016)

Hirschon, Renee, *Κληρονόμοι της Μικρασιατικής καταστροφής: η κοινωνική ζωή των Μικρασιατών προσφύγων στον Πειραιά*, μετάφραση Κώστα Κουρεμένου, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, 2004.

Hobsbawm, Eric. *Η εποχή των άκρων*, Αθήνα: Θεμέλιο, 2010.

Judt, Tony, *Ill Fares the Land*, New York: Penguin, 2010.

Leontidou Emmanuel, Lila, *Working Class and Land Allocation, The Urban History of Athens 1880-1980*, London: Ph.D. Thesis, The London School of Economics, 1981.

M. Gilens, & B. Page, *Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens*. *Perspectives on Politics*, 12, 2014, 564-581.

Morgenthau, Henry, *Η αποστολή μου στην Αθήνα : το έπος της εγκατάστασης*; μετάφραση Σήφης Κασεσιάν, Αθήνα : Τροχαλία, 1994.

*On the Way Home?*, FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe, 2012.

Pentzopoulos, Dimitri, *The balkan exchange of minorities and its impact on Greece*, London: Hurst, 2002.

Studwell, Joe. *How Asia Works*. London: Profile Books, 2004.

Vetsopoulos, Apostolos *'The Economic Dimensions of the Marshall Plan in Greece, 1947-1952: The Origins of the Greek economic miracle'*, London: University of London, 2002.

Αγγελόπουλος, Βασίλης, Πρόταση για δημιουργία Γενικής Διεύθυνσης στη θέση των ΟΕΚ και ΟΕΕ, «Δικαιολογητικά» (15/04/2016, <https://www.dikaiologitika.gr/eidhseis/asfalish/103098/protasi-gia-dimiourgia-genikis-dieythynsis-sti-thesi-ton-oe-k-kai-oee> Τελ. Πρόσβαση: 10/11/2017).

Αφουξενίδης, Αλέξανδρος (επιμ.), *Ανισότητα στην εποχή της κρίσης : θεωρητικές και εμπειρικές διερευνήσεις*, Αθήνα: Προπομπός, 2012.

Βούλγαρης, Γιάννης, *Η μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009* Αθήνα: Πόλις, 2013.

ΔΕΛΤΙΟ ΤΥΠΟΥ: ΕΙΔΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ ΓΙΑ ΤΗ ΘΕΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ – (Πειραιάς: AD HOC MODULE, 2016)

- Δοξιαδης, Κωνσταντίνος, *Οικιστική πολιτική για την ανοικοδόμηση της χώρας με ένα εικοσάχρονο σχέδιο*, (Αθήνα: Υπουργείον Ανασυγκροτήσεως, 1947).
- Εμμανουήλ, Δημήτρης, «*Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας*», Αθήνα: Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, 120Α: 3-35, 2006.
- Η Καθημερινή*, «*Η εργατική εισφορά υπέρ ΟΕΚ και ΟΕΕ θα επιδοτεί κατασκευαστικά, βρεφονηπιακούς*», 10/02/2012.,
- Ιορδάνογλου, Χρυσάφης *Η ελληνική οικονομία στη "μακρά διάρκεια", 1954-2005*, Αθήνα: Πόλις, 2014.
- Κάιλα, Έυη. «*Η εμπειρία της κοινωνικής κατοικίας ως ανταποδοτικής παροχής: Δυνατότητες αξιοποίησής της- Προοπτικές*» Πολιτικές και αιτήματα για την κατοικία την περίοδο της κρίσης, ομιλία στο ΕΜΠ, 4 Απριλίου 2014.
- Κατσίκας, Δ., Καρακίσιος, Α., Φιλίνης, Κ. & Πετραλιάς, Α.: Έκθεση για το κοινωνικό προφίλ της Ελλάδας σε σχέση με τη φτώχεια, τον κοινωνικό αποκλεισμό και την ανισότητα πριν και μετά από την εκδήλωση της κρίσης, Παρατηρητήριο για την Κρίση, Αθήνα: ΕΛΙΑΜΕΠ, 2014.
- Κατσούλης, Ηλίας (επιμ.), *Διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα : κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής: έκθεση για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*, Αθήνα : Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, 1999.
- Κουβέλη, Αναστασία, *Μέσες συνθήκες στέγασης στα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας*, Αθήνα: ΕΚΚΕ, 1998.
- Κουραχάνης, Νίκος. *Κοινωνικές πολιτικές στέγασης, η Ελληνική υπολειμματική προσέγγιση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2017.
- Λυμβαίος, Ιωάννης, «*Έκδοση από τον Συνήγορο του Πολίτη οδηγού δικαιωμάτων και παροχών για τις ευάλωτες ομάδες πληθυσμού*» *Η διαδρομή*, 20 Φεβρουαρίου 2016, στο [http://www.i-diadromi.gr/2016/02/blog-post\\_74.html](http://www.i-diadromi.gr/2016/02/blog-post_74.html) (τελευταία πρόσβαση: 06/11/17).
- Μαλλιάρη, Νένα, «*Το μεγάλο deal πίσω από τους πλειστηριασμούς*», *Capital.gr*, 03/12/2017 (<http://www.capital.gr/oikonomia/3258418/to-megalo-deal-piso-apo-tous-pleistiriamous> Τελ. Πρόσβαση: 03/12/2017)

Παπασταματίου-Σαρηγιάννη, Άννα, *Επιδράσεις της αγροτικής μεταρρύθμισης και της αποκατάστασης των προσφύγων στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας στο Μεσοπόλεμο. Το παράδειγμα του Μαρουσιού* στο Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών και Μελετών "Ελευθέριος Βενιζέλος", Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο - Σχολή Αρχιτεκτόνων Μηχανικών ; [επιμέλεια έκδοσης Αργυρώ Βατσάκη]. *Ελευθέριος Βενιζέλος και ελληνική πόλη : πολεοδομικές πολιτικές και κοινωνικοπολιτικές ανακατατάξεις: πρακτικά συνεδρίου, Χανιά, 24-27 Οκτωβρίου 2002* , Αθήνα : Επτάλοφος, 2005.

Σταυρίδης, Σταύρος. Κουτρουλίκου, Παναγίωτα. κ.α., *Μετασχηματισμοί της σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού χώρου στα συγκροτήματα κοινωνικής κατοικίας των ελληνικών αστικών κέντρων*, Αθήνα: ΕΜΠ, 2009.

Χατζηιωσήφ, Χρήστος (Επιμ.), *Ιστορία της Ελλάδας του 20ού αιώνα*, τόμοι β1 - β2, Αθήνα: Βιβλιόραμα, 1998.

Χειμωνίτη-Τερροβίτη, Στέλλα, *Διερεύνηση των εξελίξεων στην κατοικία τις τελευταίες 10ετίες : παρατηρήσεις και ενδείξεις για τις αστικές κυρίως περιοχές*, Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 2001.