

# ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΚΑΙ ΑΓΟΡΑ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

Νίκος Καλογήρου, Στέλλα Καραγιάννη, Νίκος Παπαμίχος\*

## 1. Γενικά

Οι καταστροφές της μακρόχρονης πολεμικής και εμφυλιοπολεμικής περιόδου και το ρεύμα της εσωτερικής μετανάστευσης προς τα αστικά κέντρα που ακολούθησε, δημιούργησαν οξυτάτες ανάγκες στέγασης. Παρά τις συγκυριακές διακυμάνσεις, η ενεργός ζήτηση κατοικίας διατήρησε υψηλούς ρυθμούς σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο, τροφοδοτούμενη από τη διεύρυνση των εισοδημάτων και της κατανάλωσης. Σ' αυτές τις συνθήκες, καθώς η δόμηση κατοικιών από δημόσια προγράμματα ποτέ δεν ξεπέρασε ένα οριακό μέγεθος, ενώ η ατομική ιδιωτική παραγωγή - νόμιμη ή αυθαίρετη - διατήρησε το χαρακτήρα της αυτοστέγασης, εμφανίστηκε η παραγωγή αστικών πολυκατοικιών με ανηπαροχή ως άμεση απάντηση της αγοράς στη μεγάλη και διευρυνόμενη ενεργό ζήτηση κατοικίας<sup>1</sup>.

Η ανηπαροχή - αυτή η ιδιότυπη σχέση ανταλλαγής με τα έντονα χαρακτηριστικά ανηπραγματισμού - υπήρξε προϊόν ενός συνδυασμού συγκυριών και προϋποθέσεων που αφορούν την είσοδο της γης στην αγορά κατοικίας και τους όρους αξιοποίησης του οικοπέδου, την οργάνωση και εκτέλεση της παραγωγής αλλά και της διάθεσης του παραγόμενου προϊόντος. Χάρη στα μέτρα και τις ρυθμίσεις αλλά και τις παραλείψεις του κράτους διαμορφώθηκε ένα ευνοϊκό περιβάλλον το οποίο αξιοποιήθηκε αποτελεσματικά από τις δυνάμεις της αγοράς, ώστε πολύ σύντομα η ανοικοδόμηση αστικών πολυκατοικιών να εμπεδωθεί ως ο αποκλειστικός σχεδόν μηχανισμός παραγωγής εμπορικής κατοικίας. Σ' αυτή τη διαδικασία το κράτος επέδρασε καθοριστικά, τόσο με τους εγκατεστημένους θεσμούς που διέπουν το καθεστώς γαιοκτησίας, όσο και με τη γενικότερη χρηματοπιστωτική πολιτική που ακολούθησε. Η απουσία επίσης κρατικών φορέων στην κάλυψη των αναγκών στέγασης αλλά και γενικότερα η απουσία μακροπρόθεσμης οικιστικής πολιτικής άφησε ελεύθερο το πεδίο στην ιδιωτική παραγωγή.

## 2. Η Εξέλιξη της Θεσμικής Παρέμβασης του Κράτους και η Διαμόρφωση της Οικιστικής Πολιτικής

Οι βασικοί θεσμοί που επιτρέπουν και ενθαρρύνουν τη διάδοση της αστικής πολυκατοικίας διαμορφώνονται ήδη στα χρόνια του μεσοπολέμου. Βασικό νομοθέτημα που ρυθμίζει τον

\* Επίκ. Καθηγητής Α.Π.Θ.

\*\* Επίκ. Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Μακεδονίας

\*\*\* Επίκ. Καθηγητής Α.Π.Θ.

1. Η ανακοίνωση βασίζεται σε δυο πρόσφατες έρευνες για την κατοικία στην Ελλάδα (ανάθεση IMM) και την αγορά κατοικίας στη Θεσσαλονίκη (ανάθεση ΟΡΣΕ). Η ερευνητική ομάδα που εκπόνησε τις έρευνες αποτελείται από τους: Κ. Βελέντζα, Ν. Καλογήρου, Σ. Καραγιάννη, Ηλ. Καταίκα, Ν. Παπαμίχο, Μ. Χατζηπροκοπίου και Κ. Χλωμούδη. Βλ. σχετικά:  
- Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Η κατοικία στην Ελλάδα : κρίση των σχέσεων παραγωγής, Θεσσαλονίκη, 1991.  
- Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Θεσσαλονίκης. Η αγορά κατοικίας στο πολεοδομικό συγκρότημα Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 1991.

ολοκληρωμένο σχεδιασμό του αστικού χώρου είναι το ΝΔ του 1923 "Περί Σχεδίων Πόλεων" που διατηρεί ως σήμερα σε μεγάλο βαθμό την ισχύ του. Λίγο αργότερα εισάγεται ο θεσμός της οριζόντιας ιδιοκτησίας με το Ν.3471/29 "Περί της ιδιοκτησίας κατ' όροφο" που αποτελεί βασική προϋπόθεση για την εμπορευματοποίηση της κατοικίας - διαμερίσματος. Παράλληλα εμφανίζεται ο πρώτος Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός του κράτους (ΓΟΚ) που οδηγεί στην κτιριολογική εννοποίηση της δόμησης των πόλεων.

Οι μεταπολεμικές εξελίξεις του θεσμικού πλαισίου συνίστανται βασικά στη διάχυση του μοντέλου για το σύνολο των πόλεων με διαδοχικές αυξήσεις των υψών και στην αναθεώρηση του ΓΟΚ το 1955 και 1973. Την περίοδο αυτή εμφανίζονται οι πραγματικές διαστάσεις της μαζικής ανοικοδόμησης πολυκατοικιών, που στην αρχική της φάση συνάντησε την ανεπιφύλακτη σχεδόν αποδοχή και ενθάρρυνση εκ μέρους της πολιτείας.

Είναι ίσως εκ πρώτης όψεως παράδοξο το γεγονός ότι η έναρξη των αποπειρών μεταρρύθμισης της πολεοδομικής πολιτικής γίνεται κατά τη διάρκεια της δικτατορίας το 1971. Ωστόσο μετά την τελευταία προσαύξηση των συντελεστών δόμησης με το Ν. 395/68, που αποτελούσε τη λογική απόληξη των συστηματικών πιέσεων για μεγαλύτερη εκμετάλλευση της αστικής γης, οι διαστάσεις του προβλήματος έγιναν εκρηκτικές. Η ανάγκη μιας διορθωτικής παρέμβασης στο χώρο της πόλης ήταν επιτακτική. Το πρώτο σημαντικό νομοθέτημα στην κατεύθυνση αυτή είναι το Ν.Δ. 1003 του 1971 "Περί ενεργού πολεοδομίας" που προσπαθεί να μεταφέρει στον ελληνικό χώρο νέες μεθόδους και εργαλεία για συνολική πολεοδομική παρέμβαση εμπνευσμένα από τις σημαντικές αντίστοιχες εμπειρίες των ευρωπαϊκών χωρών. Το Ν.Δ. 1003 ενσωματώθηκε αργότερα στο νόμο 947. Η υλοποίηση ολοκληρωμένων πολεοδομικών παρεμβάσεων εφαρμόστηκε κατά την περίοδο που εξετάζουμε, σε ελάχιστες και εξαιρετικές περιπτώσεις. Ετσι η σημασία του νέου θεσμού έγκειται στην πρωτοτυπία μιας πρώτης εκσυγχρονιστικής απόπειρας.

Σχεδόν παράλληλα θεσπίζεται το Ν.Δ. 1262/72 "Περί Ρυθμιστικών Σχεδίων Αστικών Περιοχών". Εισάγεται μια ιεραρχία 3 βαθμίδων σχεδιασμού (χωροταξικά, ρυθμιστικά και πολεοδομικά σχέδια) και προσδιορίζεται το αντικείμενό τους. Το Ν.Δ. 1262/72 είχε ελάχιστη πρακτική εφαρμογή καθώς τα ρυθμιστικά σχέδια, που εκπονήθηκαν, προσέκρουσαν στη γνωστή αδυναμία συνεπούς προγραμματισμού και εφαρμογής, που χαρακτηρίζει όλη την πρόσφατη περίοδο.

Η έξαρση της μεταρρυθμιστικής διάθεσης συμπίπτει κατά τα πρώτα μεταπολιτευτικά χρόνια με μια σειρά νομοθετικών πράξεων, την ίδρυση της Δημόσιας Επιχείρησης Πολεοδομίας, Οικισμού και Στεγασέως (ΔΕΠΟΣ, 1976) και ολοκληρώνεται με τις δύο σημαντικότερες απόπειρες συνολικού σχεδιασμού που εκφράζονται με τους νόμους 947/1979 και 1337/1983<sup>2</sup>.

Ο νόμος 947/79 για τις Οικιστικές Περιοχές εστιάζεται στην ανοικοδόμηση ορισμένων επιλεγμένων περιοχών που χαρακτηρίζονται ως οικιστικές με την εκπόνηση πολεοδομικού σχεδίου. Τη διαδικασία μπορούν να κινήσουν διάφοροι τύποι φορέων (εταιρίες ενεργού πολεοδομίας, εταιρίες μικτής οικονομίας, αναγκαστικοί οικοδομικοί συνεταιρισμοί, ιδιώτες, ενώ θεσπίζονται εναλλακτικοί τρόποι πολεοδομικής επέμβασης όπως οι κανονιστικοί όροι δόμησης, η άσκηση ενεργού πολεοδομίας και ο αστικός αναδασμός. Οι δύο τελευταίοι τρόποι ανάπτυξης συνεπάγονται έναν πλήρη σχεδιασμό με την επέμβαση του κράτους ή εξουσιοδοτημένου φορέα. Ενα σημαντικό στοιχείο του νόμου 947 είναι η συμμετοχή των ιδιοκτητών στην ανάπτυξη της ιδιοκτησίας τους που υλοποιείται με εισφορά ποσοστού γης

---

2. Για μια σύγκριση της φιλοσοφίας των δύο νόμων βλέπε: Hastingoglou V., Hadjichalis C., Kalogirou N., Papamichos N., *Urbanisation, crisis and urban policy in Greece*. Antipode, Vol.19, 2/1987, pp. 154-177.

και χρημάτων. Συγκεκριμένα το ποσοστό εισφοράς γης, που ανέρχεται σε 40% ανεξάρτητα από το μέγεθος της ιδιοκτησίας, εξασφαλίζει την αναγκαία αναλογία κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων αλλά εφαρμόζεται δύσκολα στη μεγάλη πλειοψηφία των οικοπέδων που εξαιτίας της εξαιρετικής κατάταξης της περιαστικής γης έχουν ελάχιστο εμβαδόν.

Την ίδια περίοδο η κυβέρνηση προτείνει μια παράλληλη εθνική οικιστική πολιτική που βασίζεται στη θεωρία των πόλεων ανάπτυξης διακρίνοντας τους οικισμούς σε τρεις κατηγορίες. Στην πράξη ελάχιστες (15-20) πόλεις μελετήθηκαν στο πλαίσιο αυτής της πολιτικής "αντιπάλων πόλεων" προς την Αθήνα.

Η πρώτη περίοδος μεταρρυθμίσεων μετά τη μεταπολίτευση αποδείχθηκε εξαιρετικά βραχύβια. Σήμερα με την πάροδο του χρόνου μπορεί να γίνει μια αποτίμηση της φιλοσοφίας του Ν.947. Κατ' αρχήν πρέπει να επισημανθεί ότι η πολεοδομική πολιτική που προτάθηκε εντάσσεται στο γενικότερο εκσυγχρονιστικό πρότυπο, το οποίο οι κυβερνήσεις της Ν.Δ. της περιόδου προσπάθησαν να εφαρμόσουν σε διάφορους τομείς. Έγινε μια απόπειρα παρέμβασης στην αγορά της κατοικίας ενθαρρύνοντας τη συγκέντρωση του κεφαλαίου και την είσοδο μεγάλων εταιριών στο κύκλωμα της οικοδομής. Η απόπειρα αυτή σύντομα αποδείχθηκε εκτός πραγματικότητας. Έτσι η πρώτη μεταπολιτευτική εκδοχή της εκσυγχρονιστικής κρατικής παρέμβασης αποδείχθηκε ανεφάρμοστη και απέμεινε μόνο στο ιδεολογικό επίπεδο ο σημαντικός προβληματισμός γύρω από την κοινή ωφέλεια, της οποίας η έννοια διευρύνθηκε με την εισαγωγή των εννοιών του αποθέματος της αστικής γης για μελλοντική ανάπτυξη, του ελέγχου των χρήσεων γης με τον καθορισμό συμβιβαστών και μη, καθώς και της δυνατότητας επιβολής ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης ανάλογα με την περίπτωση.

Το σημαντικότερο γεγονός της πρόσφατης περιόδου μετά το 1982 είναι η Επιχείρηση Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) που εγκαινιάστηκε το 1983 και ουσιαστικά συνεχίζεται ως σήμερα. Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις διαδικασίες πολεοδομικού σχεδιασμού, επέκτασης των σχεδίων πόλεων και εξασφάλισης των απαιτούμενων εκτάσεων<sup>3</sup> για κοινόχρηστους χώρους είναι ο Νέος Οικιστικός Νόμος 1337/1983.

Η λογική του Οικιστικού Νόμου 1337/83 είναι συγγενής μ' αυτή του Ν.947/79. Αρχική πρόθεση της πολιτικής ήταν η εισαγωγή ενός μεταβατικού νόμου που κατοχυρώνει τον ενιαίο πολεοδομικό προγραμματισμό - σχεδιασμό για τις πόλεις και τα χωριά μέσα από συμμετοχικές διαδικασίες. Ο οικιστικός νόμος στο επίπεδο των εργαλείων διατηρεί τους βασικούς εκσυγχρονιστικούς θεσμούς του Ν.947 εισάγοντας ορισμένες μεταβολές που τους καθιστούν περισσότερο κοινωνικά αποδεκτούς αλλά και σε πολλές περιπτώσεις λιγότερο λειτουργικούς επιχειρησιακά. Οστόσο πρέπει να επισημανθούν οι διαφοροποιήσεις ως προς τους χώρους στους οποίους παρεμβαίνει, τον τρόπο επέμβασης και τους φορείς που κινούν τις διαδικασίες<sup>4</sup>. Συγκεκριμένα σύμφωνα με το νέο νόμο το ενδιαφέρον επικεντρώνεται στον αστικό και περιαστικό χώρο καλύπτοντας κατά προτεραιότητα την "πραγματική πόλη" νόμιμη και αυθαίρετη. Ο τρόπος παρέμβασης, που αποβλέπει στην ορθολογικότερη οργάνωση του χώρου, είναι μια ιεραρχημένη κλίμακα σχεδίων με ανώτατη βαθμίδα το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (Γ.Π.Σ.) που περιλαμβάνει τη γενική πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης μιας πόλης ή οικισμού κατά οργανικές πολεοδομικές ενότητες (γειτονιές). Παρά τη θεσμοθέτησή του το

3. Για την πρόσφατη πολεοδομική νομοθεσία βλέπε: ΥΠΕΧΩΔΕ, Δ/νση Πολεοδομίας Θεσσαλονίκης, Νομοθεσία για τον πολεοδομικό σχεδιασμό, Θεσσαλονίκη 1988, και Χριστοφιλόπουλος Δ. Το νέο θεσμικό πλαίσιο πολεοδομικού σχεδιασμού, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 1988.

4. Για μια πρώτη εκτίμηση των δυνατοτήτων του Ν. 1337 σε σχέση με το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο βλέπε: Γερόλυμπου Α, και Κουκούλα Κ, Η ιστορική εξέλιξη της πολεοδομικής νομοθεσίας και οι απόπειρες εκσυγχρονισμού της. Ο νέος οικιστικός νόμος 1337/83. Τεχνική Ενημέρωση, 31/1984.

Γ.Π.Σ. έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα με συνέπεια οι προτάσεις να εξειδικεύονται και να οριστικοποιούνται με την εκπόνηση των Πολεοδομικών Μελετών Επέκτασης Αναθέωσης (ΠΜΕΑ). Το αντικείμενο των τελευταίων επεκτείνεται στη φροντίδα για τη σωστή λειτουργική οργάνωση των πολεοδομικών ενότητων ενώ δίνονται δυνατότητες για τη διευθέτηση της γενικής διάταξης των οικοδομικών μαζών.

Σημαντική διαφοροποίηση υπάρχει και ως προς τους φορείς που κινούν τις διαδικασίες. Η αρμοδιότητα ανήκει αποκλειστικά στο δημόσιο (ΥΠΕΧΩΔΕ) και στους ΟΤΑ ενώ αποκλείονται οι ιδιώτες. Ο αποκλεισμός των ιδιωτών από τις διαδικασίες πολεοδόμησης φαίνεται να προωθεί την έννοια της δημόσιας ωφέλειας και του κράτους πρόνοιας. Κάτω όμως από τις πιέσεις της πραγματικότητας και του στενά εννοούμενου πολιτικού κόστους, η πολεοδομική πολιτική στην πράξη, περιορίζεται στη νομιμοποίηση των αυθαιρεσιών και στην ανοχή των υψηλών συντελεστών εκμετάλλευσης της αστικής γης χωρίς να εξασφαλίζεται ο ελάχιστος πολεοδομικός εξοπλισμός. Έτσι ο αποκλεισμός των ιδιωτών αποθαρρύνει ενδεχόμενη ανάπτυξη σοβαρών μελετητικών και κατασκευαστικών εταιριών, που θα μπορούσαν ενδεχομένως να διεκπεραιώσουν με επιτυχία το σχετικό έργο μέσα σ' ένα αυστηρά οριοθετημένο πλαίσιο. Είναι πάντως γεγονός ότι το μεγάλο ιδιωτικό κεφάλαιο σε αντίθεση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες έδειξε ελάχιστο ενδιαφέρον για τα οικιστικά συγκροτήματα καθώς στράφηκε προς την ανάληψη των σημαντικών δημοσίων έργων χωρίς ουσιαστικό επιχειρηματικό κίνδυνο ή στον τομέα των δομικών υλικών.

Τα συγκεκριμένα εργαλεία με τα οποία υλοποιούνται οι εκσυγχρονιστικές επιλογές του νέου θεσμικού πλαισίου προέρχονται από τα αντίστοιχα του Ν.947. Σημαντική είναι η διατήρηση του θεσμού της εισφοράς σε γη και σε χρήμα για τις περιοχές που εντάσσονται στο σχέδιο αλλά και για τις προβληματικές περιοχές εντός σχεδίου που αναπλάσσονται.

Η καθιέρωση της συμμετοχής των ιδιοκτητών γης στη δημιουργία των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων της πολεοδομικής ενότητας αποτελεί προϋπόθεση για μια ορθολογικότερη διαχείριση του αστικού χώρου, επιβάλλοντας κατά κάποιο τρόπο μια "φορολογία" στην υπεραξία της γής, που προκύπτει από τις διαδοχικές επεκτάσεις των σχεδίων πόλεων. Οι εισφορές σύμφωνα με το νέο οικιστικό νόμο είναι προοδευτικές και κλιμακώνονται ανάλογα με το μέγεθος του οικοπέδου. Αυτό είναι κατ' αρχήν ένα κοινωνικά δίκαιο μέτρο καθώς εννοεί τους μικροϊδιοκτήτες απέναντι στους κατόχους σημαντικών εκτάσεων γης. Στις πυκνοδομημένες περιοχές αυθαιρέτων δεν προβλέπεται εισφορά γης ενώ στους μικρότερους αγροτικούς οικισμούς προβλέπονται σημαντικά μειωμένες εισφορές. Το γεγονός αυτό ουσιαστικά προκαλεί μια αναπαραγωγή της υποβάθμισης, εφ' όσον εκεί ακριβώς όπου παρουσιάζονται οι περισσότερες ανάγκες, αποκλείεται στην πράξη η δημιουργία αποθεμάτων για κοινόχρηστες ή κοινωφελείς χρήσεις. Η εξαιρετική κατάτμηση της περιαστικής γης και η εξ' αδιαιρέτου συνιδιοκτησία σημαντικού ποσοστού των γηπέδων οδηγούν συχνά σε μια αδυναμία εξεύρευσης ακόμη και του ελάχιστου απαιτούμενου ποσοστού για οδικό δίκτυο. Αυτό έχει διαφανεί και από τις ελάχιστες μελέτες που φθάνουν στο στάδιο της εφαρμογής. Καθώς οι σημαντικοί μεγέθους ιδιοκτησίες είναι στην πράξη ελάχιστες οι ιδιοκτήτες τους έχουν την αίσθηση ότι ουσιαστικά δημεύεται ένα σημαντικό τμήμα της περιουσίας τους (που φθάνει ως το 60%) έναντι μιας ελάχιστα ορατής δημόσιας ωφέλειας. Ιδιαίτερη σημασία έχει η διάταξη που ορίζει ότι κατ' αρχήν στις νέες επεκτάσεις θα εγκρίνεται συντελεστής δόμησης μόνο μέχρι 0,8. Ο μέγιστος συντελεστής 0,8 δεν επιτρέπει στην πράξη να λειτουργήσει ο θεσμός της αντιπαροχής σε περιοχές με μεγάλη κατάτμηση γης. Έτσι έμμεσα προωθείται η αυτοστέγαση και η οικοδόμηση μικρών οικογενειακών κατοικιών από τους ιδιοκτήτες της γης.

Από την ανάλυση των στοιχείων του νέου θεσμικού πλαισίου διαγράφονται οι προοπτικές αλλά και τα όρια του εκσυγχρονισμού που επιχειρείται. Η εικόνα δεν είναι πλήρης αν δε γίνει μια παράλληλη αναφορά στην αντίστοιχη πρακτική.

Στον τομέα του σχεδιασμού η σημαντικότερη εξέλιξη είναι το πρόγραμμα μελετών της ΕΠΑ, που αποτελεί το κύριο μέσο υλοποίησης της πολεοδομικής πολιτικής του ΥΠΕΧΩΔΕ. Οι πολεοδομικές μελέτες καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα περιπτώσεων που ουσιαστικά αφορά το σύνολο των οικισμών της χώρας. Στην πράξη οι μελέτες των Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων έχουν ολοκληρωθεί για τις περισσότερες πόλεις. Το ίδιο ισχύει για τις Πολεοδομικές Μελέτες που στις πιο πολλές περιπτώσεις έχουν συρρικνωθεί με μειωμένες προδιαγραφές. Οσον αφορά τις μελέτες εφαρμογής ελάχιστες έχουν φθάσει στο στάδιο υλοποίησης.

Αποτέλεσμα της άτολμης πολιτικής επεκτάσεων είναι μια κατ' αρχήν αντιφατική εικόνα. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις<sup>5</sup> οι εντασσόμενες στο σχέδιο περιοχές πρώτης κατοικίας ανέρχονται σε 375.500 στρέμματα. Η έναρξη των διαδικασιών για την εκπόνηση πράξεων εφαρμογής αφορά σύμφωνα με την ίδια έκθεση 111.250 στρέμματα. Ο αριθμός φαίνεται εντυπωσιακός σε σχέση με τα δεδομένα της μεταπολεμικής περιόδου. Σύμφωνα μάλιστα με μια μηχανιστική μέθοδο εκτίμησης της "χωρητικότητας" των πόλεων, τα σχέδια υπερκαλύπτουν τις σημερινές αλλά και τις μελλοντικές ανάγκες. Ένα σημαντικό όμως τμήμα των νέων επεκτάσεων αφορά ήδη υπάρχουσες δομημένες περιοχές με αραιή ή πυκνή δόμηση συνήθως αυθαίρετη. Οι περιορισμοί και οι συμβιβασμοί που προκύπτουν από το θεσμικό πλαίσιο, τη γενικά χαμηλή ποιότητα των μελετών και το περίφημο "πολιτικό κόστος" οδηγούν σε μια εκπτωχυσμένη αναπαραγωγή του υφισταμένου πολεοδομικού ιστού. Η τελική εικόνα συνήθως απέχει αρκετά ακόμη και από τη στοιχειώδη αρχική σύλληψη καθώς δεν τηρούνται ούτε τα ελάχιστα σταθερότυπα τεχνικής και κοινωνικής υποδομής.

Ο επίσημος σχεδιασμός κατά την πρόσφατη περίοδο χαρακτηρίζεται από ένα γενικότερο εκσυγχρονιστικό πνεύμα, το οποίο όπως προαναφέρθηκε συναντά μεγάλες δυσχέρειες κατά την εφαρμογή. Στην πράξη αποδεικνύεται ότι οι ρυθμίσεις της μικροκλίμακας έχουν μεγαλύτερη σημασία καθώς εφαρμόζονται σε μεγαλύτερη έκταση. Μέσα από την πολλαπλότητα των επί μέρους περιπτώσεων προκύπτουν τελικά τα χαρακτηριστικά της πόλης.

Το βασικό πλαίσιο, που διέπει την ανοικοδόμηση, προκύπτει από την εφαρμογή του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ΓΟΚ). Ο ΓΟΚ, που εφαρμόζεται σήμερα, είναι πρόσφατος (Ν.1597/85). Μια βασική καινοτομία του νέου ΓΟΚ είναι η καθιέρωση ενός ενιαίου συστήματος δόμησης που μπορεί να εφαρμόζεται σ' όλη την επικράτεια. Η κάλυψη των οικοπέδων μπορεί να φθάσει σε ποσοστό 70%. Τα ύψη ουσιαστικά απελευθερώνονται και συσχετίζονται με το συντελεστή δόμησης. Η θέση του κτιρίου μέσα στο οικοπέδο είναι ελεύθερη κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, που καθορίζουν τις ελάχιστες αποστάσεις από τα πλάγια και οπίσθια όρια.

Η σχετική "απελευθέρωση" του κτιρίου από το οικοπέδο είναι ουσιαστικά μια απόπειρα εισαγωγής "εκ των υστέρων" των αρχών του διεθνούς αρχιτεκτονικού "μοντερνισμού" στην πολεοδομική νομοθεσία. Εκείνο που πραγματικά συμβαίνει στην πλειοψηφία των περιπτώσεων είναι η βελτίωση της εκμετάλλευσης του οικοπέδου με την εξάντληση των αυξημένων υψών και της κάλυψης. Αυτό συνεπάγεται συχνά μια γενικότερη υποβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος καθώς περιορίζονται οι δυνατότητες θέας, τοποθετούνται κτίρια στα όρια του οικοπέδου σε περιοχές που επικρατούσε το ελεύθερο σύστημα, αναιρούνται οι ευθυγραμμίσεις

των προσώπων αυξάνονται οι "ημιυπαίθριοι" χώροι εν όψει μελλοντικών αυθαιρέτων προσθηκών και αλλοιώνεται η ιδιαίτερη φυσιογνωμία των πόλεων και των πολεοδομικών ενότητων.

Ενώ οι διατάξεις που βοηθούν στη μέγιστη δυνατή αξιοποίηση της εκμετάλλευσης του οικοπέδου έχουν ευρύτατη εφαρμογή, οι προωθημένες δυνατότητες παραχώρησης των ακάλυπτων χώρων σε κοινή χρήση και δημιουργίας "ενεργών οικοδομικών τετραγώνων", των οποίων η δόμηση οργάνωνται με ενιαία μελέτη, έχουν ατονήσει στην πράξη.

### 3. Στεγαστική Πίστη και Φορολογικές Ρυθμίσεις για την Κατοικία

Η πιστοδότηση της κατοικίας αρχίζει να διεκδικεί κάποιο ουσιαστικό ρόλο τόσο στη συνολική τραπεζική χρηματοδότηση της οικονομίας όσο και στη χρηματοδότηση του κλάδου κατασκευής κατοικιών από το 1967. Την περίοδο 1967-1971 ο ρυθμός αύξησης της στεγαστικής πίστης (37% περίπου κατά μέσο όρο) ξεπέρασε κατά πολύ τους ρυθμούς αύξησης της χρηματοδότησης των άλλων τομέων δραστηριότητας με αποτέλεσμα να ενισχυθεί σημαντικά η θέση της οικοδομής στη συνολική χρηματοδότηση της οικονομίας (από 6,5% το 1965 σε 15,5% το 1970). Το κράτος αυτή την περίοδο μέσω της αυξημένης πίστης χρησιμοποίησε τον τομέα κατασκευής κατοικιών για την επιτάχυνση των αναπτυξιακών ρυθμών της οικονομίας.

Από το 1975 και αφού προηγήθηκε μια διετία (1973-74) σημαντικής πιστωτικής συρρίκνωσης ο στεγαστικός τομέας χάνει την προνομιακή του μεταχείριση από το κράτος<sup>6</sup>. Την περίοδο 1975-79, ο ρυθμός αύξησης της στεγαστικής πίστης υπήρξε σαφώς μικρότερος από το ρυθμό αύξησης των πιστώσεων προς την οικονομία και ακόμη μικρότερος από τους ρυθμούς αύξησης των πιστώσεων προς ορισμένους άλλους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας<sup>7</sup>. Παρόλα αυτά η οικοδομική δραστηριότητα αυτής της περιόδου είναι αρκετά υψηλότερη από την αντίστοιχη της περιόδου 1970-74<sup>8</sup>. Ο κατασκευαστικός τομέας κατοικιών και αυτή την περίοδο όπως και προδικτατορικά φαίνεται ότι διατηρεί την αυτονομία του όσον αφορά την εισροή χρηματικών πόρων πέρα από τις όποιες διακυμάνσεις που παρατηρούνται στη στεγαστική πίστη.

Μετά το 1980 η πιστοδότηση της κατοικίας κινήθηκε σε σαφώς υψηλότερα επίπεδα. Το ποσοστό της χρηματοδότησης του κλάδου της κατοικίας στο σύνολο των ακαθαρίστων επενδύσεων παρουσίασε έντονα αυξητικούς ρυθμούς σε σχέση με την περίοδο 1975-79 (1980-1987: ποσοστό 25% κατά μέσο όρο, 1975-79: ποσοστό 16% κατά μέσο όρο). Παράλληλα ο κλάδος κατασκευής κατοικιών εισήλθε από το 1980 σε μια παρατεταμένη κατάσταση κρίσης. Κρίση η οποία είναι πιο έντονη στις αστικές κυρίως περιοχές<sup>9</sup>. Ετσι, η

6. Η κατάσταση αυτή είχε σαν αποτέλεσμα η στεγαστική πίστη την περίοδο της μεταπολίτευσης και μέχρι το 1979 να αντιπροσωπεύει κατά μέσο όρο το 17% περίπου των ακαθάριστων επενδύσεων για κατοικία. Το αντίστοιχο ποσοστό την περίοδο 1967-1972 κινήθηκε σε επίπεδα πάνω από 20%.

7. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το 1977, που επιτράπηκε μεγαλύτερη αύξηση της συνολικής χρηματοδότησης της οικονομίας σε σχέση με το 1976, η χρηματοδότηση του οικισμού αυξήθηκε κατά 23,6%, της βιοτεχνίας κατά 34,9%, της γεωργίας κατά 31,9% και οι βραχυχρόνιες χορηγήσεις της διομηχανίας κατά 25,4%. Τράπεζα της Ελλάδος. Έκθεση του Διοικητή για το έτος 1977, Αθήνα 1978, σελ. 69-73.

8. Την περίοδο 1975-79 οι νέες οικοδομές σε χιλ. μ<sup>2</sup> στις αστικές περιοχές κατά μέσο όρο είναι 40.394,2 ενώ την περίοδο 1970-74 το αντίστοιχο μέγεθος κατά μέσο όρο είναι 31.790,8.

9. Την περίοδο 1980-1986 ο μέσος όρος των νέων οικοδομών σε χιλ. μ<sup>2</sup> είναι 20.778.

αυξημένη πιστοδότηση του κλάδου δε στάθηκε ικανή να διατηρήσει τους ρυθμούς ανάπτυξης της οικοδομικής δραστηριότητας της περιόδου 1975-1979. Το τελευταίο συνηγορεί στην άποψη ότι απλές αυξήσεις των στεγαστικών δανείων δεν είναι σε θέση από μόνες τους να επιδράσουν σε σημαντικό βαθμό στην εισοχή παραγωγικών πόρων στον κλάδο κατασκευής κατοικιών, γεγονός που δηλώνει τη μικρή συσχέτιση μεταξύ της πιστοδότησης και του όγκου της οικοδομικής δραστηριότητας.

Στο ελληνικό φορολογικό σύστημα υπάρχει ένας μεγάλος αριθμός φόρων, τελών και εισφορών που βαρύνουν την ακίνητη περιουσία κατά διάφορους τρόπους. Οι σημαντικότεροι από άποψη σπουδαιότητας όσον αφορά την απόδοσή τους και την ενδεχόμενη επίδρασή τους στον όγκο της οικοδομικής δραστηριότητας είναι: οι φόροι που επιβάλλονται στο εισόδημα από ακίνητα, οι φόροι μεταβίβασης, οι φόροι που επιβάλλονται στην κατοχή ακινήτων, οι φόροι υπεραξίας και οι φόροι στην ανέγερση των οικοδομών.

Από τους σημαντικότερους φόρους που βαρύνουν την ιδιοκτησία είναι ο φόρος εισοδήματος από ακίνητα. Επιβαρύνει τα εισοδήματα από εκμίσθωση, ιδιοκατοίκηση ή ιδιοχρησιμοποίηση οικοδομών και γαιών.

Η φορολογία εισοδήματος, που προκύπτει από την εκμίσθωση κατοικιών και ακινήτων γενικότερα, φαίνεται ότι είναι βαρύτερη. Το καθαρό εισόδημα από την εκμίσθωση ακινήτων συναθροιζόμενο με τα εισοδήματα από άλλες πηγές υποβάλλεται σε φορολογία με συντελεστές, που στην περίπτωση φυσικών προσώπων μπορεί να φτάσει το 50%. Ο ανώτατος φορολογικός συντελεστής γίνεται ακόμη μεγαλύτερος αν στη συνολική επιβάρυνση του εισοδήματος προστεθούν και οι άλλες επιβαρύνσεις στο εισόδημα από ακίνητα (ο συμπληρωματικός φόρος στο εισόδημα από οικοδομές<sup>10</sup>, το ειδικό τέλος στο εισόδημα από οικοδομές<sup>11</sup>, το χαρτόσημο και η εισφορά ΟΓΑ<sup>12</sup>), οι οποίες δεν υπολογίζονται στο καθαρό αλλά στο ακαθάριστο εισόδημα. Τα πρόσθετα αυτά τέλη και φόροι, που βαρύνουν το εισόδημα από ακίνητα δεν εμφανίζονται στην ίδια έκταση και στα άλλα εισοδήματα, τα οποία αντίθετα ευνοούνται με περισσότερες εξαιρέσεις και εκπτώσεις. Θα ήταν λογικό κατά συνέπεια να υποστηριχθεί ότι η μείωση της καθαρής απόδοσης του κεφαλαίου, που είναι επενδεδυμένο στην κατοικία σε σχέση με άλλες αποδόσεις κεφαλαίου, ασκούν αρνητικές επιδράσεις στον όγκο της αγοραζόμενης κατοικίας για εκμετάλλευση ενώ ταυτόχρονα δημιουργούν προϋποθέσεις για την εκποίηση της ήδη υπάρχουσας κατοικίας για αυτό το σκοπό. Επιχείρημα το οποίο χάνει εν μέρει την ισχύ του αν ληφθεί υπόψη η παντελής σχεδόν έλλειψη, τουλάχιστον μέχρι πρόσφατα, εναλλακτικών τοποθετήσεων κεφαλαίων και αποταμιευτικών πόρων. Παράλληλα, η ιδιοκτησία των ενοικιαζόμενων κατοικιών χαρακτηρίζεται από μικρή συγκέντρωση και μεγάλη κοινωνική διασπορά<sup>13</sup>. Με το τελευταίο σαν δεδομένο φαίνεται πιο βάσιμο να υποστηριχθεί ότι η υπάρχουσα κατοικία, η οποία διατίθεται κάθε φορά στην αγορά για εκμετάλλευση, κατά το μεγαλύτερο ποσοστό έχει "ευκαιριακό" μάλλον χαρακτήρα. Συγκεκριμένα αυτή περιήλθε στους ιδιοκτήτες είτε από τη διάθεση του οικοπέδου τους προς ανοικοδόμηση με το σύστημα της αντιπαροχής, είτε από την αλλαγή του τόπου κατοικίας, είτε αγοράστηκε για μελλοντική χρήση από τους ίδιους ή τα μέλη της οικογενείας τους. Σ' αυτή

10. Ο φόρος αυτός θεσπίστηκε με το Ν. 1078/80 και η απόδοσή του εξακολουθεί να είναι υψηλότερη αυτής του φόρου ακίνητης περιουσίας Ν. Γάτσος Η φορολογία των ακινήτων ως μέσο χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. ΕΕΤΑ, Αθήνα 1989, σ.42.

11. Επιβάλλεται με συντελεστή 3% στο ακαθάριστο εισόδημα από οικοδομές. Το Ν.Δ. 29/6/1954 και το Ν.Δ. 787/80, Ν. 890/79, Ν. 814/78 και Ν. 1069/80 ορίζουν τις περιοχές όπου το τέλος αυτό επιβάλλεται.

12. Το ακαθάριστο εισόδημα από εκμίσθωση οικοδομών και γαιών επιβαρύνεται με χαρτόσημο 3% και εισφορά ΟΓΑ, η οποία υπολογίζεται στο χαρτόσημο με συντελεστή 20%.

13. Α. Οικονόμου, "Σύστημα γης και κατοικίας στη μεταπολεμική Ελλάδα" στο Μαλούτας Θ. και Οικονόμου Δ. Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα, Εξάντας 1988, σ. 66.

βέβαια την περίπτωση θα ήταν δύσκολο να υποστηριχθεί ότι η βαρύτερη φορολογική επιβάρυνση εισοδημάτων από ακίνητα οδήγησε σε σημαντικά μικρότερο αριθμό κατοικιών που προσφέρονται έστω και προσωρινά για εκμετάλλευση, με αποτέλεσμα τη συρρίκνωση του όγκου της οικοδομικής δραστηριότητας. Τα αποτελέσματα της έρευνας πεδίου που έγινε στη Θεσ/νίκη δείχνουν ότι ο αριθμός των κενών κατοικιών είναι εξαιρετικά χαμηλό. Βέβαια, η σημαντική φορολόγηση των εισοδημάτων από ακίνητα επέδρασε αυξητικά στις τιμές των ενοικίων στην ανεπίσημη αγορά.

Αντίθετα, η φορολογία εισοδήματος από ιδιοκατοίκηση στην πράξη δεν είναι σημαντική ώστε να αποτελέσει ισχυρό αντικίνητρο για αγορά κατοικίας για το σκοπό αυτό. Τα ελάχιστα απαλλασσόμενα όρια από τη φορολόγηση του τεκμαρτού εισοδήματος από ιδιοκατοίκηση σε συνδυασμό με τα πολύ υποεκτιμημένα ποσά που οι φορολογούμενοι δηλώνουν για τα εισοδήματα αυτά, είναι οι βασικές αιτίες για την πολύ περιορισμένη σε μέγεθος σημασία του φόρου αυτού. Προς τη μεγαλύτερη συρρίκνωση της σημασίας του, πρόσφατα, συνέβαλαν και οι νέες ρυθμίσεις.

Ενας άλλος σημαντικός φόρος, που επιβάλλεται περιστασιακά και επηρεάζει τις τελικές τιμές των ακινήτων είναι ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων (Α.Ν. 1521/1950). Η συμμετοχή του φόρου αυτού, παρά τους εξαιρετικά υψηλούς φορολογικούς συντελεστές<sup>14</sup>, στα συνολικά φορολογικά έσοδα του δημοσίου είναι μάλλον χαμηλή με εμφανή πτωτική τάση (1970:3,6%, 1980:2,78%, 1987:1,64%), τάση η οποία οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στις σημαντικές και διαρκώς αυξανόμενες, κατά τη δεκαετία του 1980, ελαφρύνσεις για την αγορά πρώτης κατοικίας, όπως επίσης και στη σημαντική διαφορά των αντικειμενικών τιμών των ακινήτων με τις πραγματικές. Η απαλλαγή από το φόρο των μεταβιβάσεων ακινήτων, η αγορά των οποίων έγινε με συνάλλαγμα (Ν.1084/71), είναι ένας άλλος σοβαρός παράγοντας. Πράγματι, από την επιτόπια έρευνα που πραγματοποιήθηκε στις εφορίες κεφαλαίου Θεσ/νίκης και Καλαμαριάς, για τα έτη 1975, 1980, 1985, προέκυψε ότι εξαιρετικά υψηλός αριθμός παρατηρήσεων που αφορούσε την αγορά διαμερισμάτων έτυχε μερικής ή ολικής απαλλαγής από το φόρο μεταβίβασης (ποσοστά απαλλαγής 1975:39,58%, 1980:49,54%, 1985:53,94%).

Ο φόρος κατοχής ακίνητης περιουσίας, ο οποίος επιβάλλεται με Ν.1249/1982, θα μπορούσε κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις να είναι σημαντικός φόρος από άποψη μεγέθους φορολογικών εσόδων όπως επίσης και να επηρεάσει τον όγκο οικοδομικής δραστηριότητας. Η απόδοσή του όμως είναι εξαιρετικά χαμηλή (1983:1909,9 εκ. δρχ. 1984:2031,7 εκ. δρχ., 1985:2.053,7 εκ. δρχ., 1988). Έτσι, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η επιβολή αυτού του φόρου έπαιξε σημαντικά αρνητικό ρόλο στη ροή παραγωγικών πόρων προς τον κλάδο κατασκευής κατοικιών.

Ο φόρος ακάλυπτων οικοπέδων που θεσπίστηκε με το Ν.3033/54 και θα μπορούσε να εξελιχθεί σ' ένα γενικότερο φόρο γης επηρεάζοντας τις τιμές της γαιοπροσόδου, δε λειτούργησε ουσιαστικά στην πράξη. Τα έσοδα από αυτόν το φόρο υπήρξαν μηδονικά (0,5% περίπου των ιδίων τακτικών εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης). Στην ίδια κατηγορία από άποψη απόδοσης μπορεί να καταταγεί και ο φόρος υπεραξίας ο οποίος επιβλήθηκε το 1964 και καταργήθηκε το 1967. Τέλος, οι επιβαρύνσεις στις οικοδομικές άδειες (τέλος έκδοσης οικοδομικών αδειών και η εισφορά του ΚΗ') δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συμβάλλουν ουσιαστικά στη διόγκωση του κόστους κατασκευής παρά τους σχετικά υψηλούς συντελεστές (0,5% και 2% αντίστοιχα) με τους οποίους επιβάλλονται. Το συμβατικό κόστος κατασκευής,

14. 9% για τη μέχρι 4 εκ. δρχ. αξία του ακινήτου και σε 11% για την πάνω από 4 εκ. αξία. Από της ισχύος του Ν. 1078/80 οι συντελεστές αυτοί διαμορφώνονται σε 11% και 13% αντίστοιχα σε όσες περιοχές υπάρχει πυροσβεστική υπηρεσία.



το οποίο αποτελεί τη βάση υπολογισμού τους, δεν αντιπροσωπεύει ούτε το 1/10 του πραγματικού τουλάχιστον κατά την τελευταία κρίσιμη δεκαετία.

Αντίθετα πρέπει να τονισθεί ότι δεν φορολογείται η αντιπαροχή<sup>15</sup> αν και δεν είναι εύκολο να εκτιμηθεί ως ποιο βαθμό, το ισχύον φορολογικό σύστημα βοήθησε στη δημιουργία συνθηκών θερμοκηπίου για την εδραίωση του ιδιόμορφου τρόπου παραγωγής κατοικίας με το σύστημα της αντιπαροχής.

Τέλος, είναι δύσκολο να προσδιοριστούν οι επιπτώσεις των πρόσφατων φορολογικών ρυθμίσεων του Ν.1882/90, που αφορούν την ακίνητη περιουσία εξαιτίας του εξαιρετικά περιορισμένου χρόνου εφαρμογής τους (από 1/1/1991). Γεγονός βέβαια είναι ότι η αύξηση του αφορολόγητου ελάχιστου ορίου, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, θα έχει σαν αποτέλεσμα τη σχετική μείωση της σημασίας του Φ.Α.Π., αν δε συνοδευτεί παράλληλα με άλλες ρυθμίσεις. Ενώ, αντίθετα, η επιβολή φόρου υπεραξίας φαίνεται να επιδρά αυξητικά στις τιμές των ακινήτων βραχυχρόνια. Προς τη σχετική βέβαια μείωση της αρνητικής αυτής επίδρασης μπορεί να λειτουργήσει η επαναδραστηριοποίηση του "πόθεν έσχες". Μια σειρά βέβαια από εναλλακτικά σενάρια θα μπορούσαν να αναπτυχθούν.

Από τη σύντομη ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ότι οι διάφοροι φόροι που βαρύνουν την ακίνητη περιουσία δε φαίνεται να έχουν σημαντικό μερίδιο συμμετοχής στη στεγαστική κρίση. Η πολύ μικρή απόδοση των περισσότερων μορφών φόρων και τελών συνηγορεί στην άποψη αυτή. Η στεγαστική κρίση εμφανίζεται ακριβώς την περίοδο όπου θεσμοθετούνται σημαντικές φορολογικές ελαφρύνσεις στο φόρο μεταβίβασης ακινήτων. Η βαρύτερη φορολογική επιβάρυνση των εισοδημάτων από ακίνητα, για λόγους οι οποίοι έχουν αναφερθεί, είναι δύσκολο να υποστηριχθεί, ότι επέδρασε σημαντικά στη συρρίκνωση της κατοικίας για εκμετάλλευση. Αντίθετα, οι τιμές των ενοικίων στην ανεπίσημη αγορά επηρεάστηκαν αυξητικά.

#### 4. Το Παράδειγμα της Θεσσαλονίκης

Η διερεύνηση της αγοράς κατοικίας στη Θεσσαλονίκη φανερώνει ότι οι επιπτώσεις των ενιαίων κρατικών ρυθμίσεων διαφοροποιούνται κατά την εφαρμογή τους σ' ένα συγκεκριμένο γεωγραφικό και κοινωνικό χώρο. Από τις ρυθμίσεις αυτές σημαντικότερη επίπτωση στην τοπική αγορά ασκούν οι διαφοροποιήσεις των πολεοδομικών κανονισμών.

Από την εξέταση της χρονικής περιόδου κατά την οποία αποπερατώθηκαν οι οικοδομές (χάρτες 1,2) προκύπτει ότι το σημαντικότερο ποσοστό των πολυκατοικιών (40,9%) ανοικοδομήθηκε στη διάρκεια της δεκαετίας του '70. Μετά το 1980 παρά τη σημαντική επιβράδυνση παρατηρείται μια σημαντική ανανέωση του αντίστοιχου οικοδομικού αποθέματος που ανέρχεται στο 23% του συνόλου. Την ίδια περίοδο παρατηρείται μια γενική αναδιάρθρωση της αστικοποίησης που εκφράζεται με μια γεωγραφική μετατόπιση του κέντρου βάρους από την κεντρική περιοχή, που ως το 1970 συγκέντρωνε αποκλειστικά τις πολυώροφες οικοδομές, προς τα προάστια και ειδικότερα τη νοτιοανατολική περιοχή. Ετσι η ανοικοδόμηση φαίνεται να ακολουθεί σε γενικές γραμμές ένα μοντέλο ομόκεντρης γεωγραφικής διάχυσης όπου η επενδυτική δραστηριότητα εντοπίζεται για ορισμένες περιόδους σε συγκεκριμένες περιοχές. Μετά από τον κορεσμό τους μετατοπίζεται προς νέες που εντάσσονται στο κύκλωμα της

15. Για περισσότερα βλέπε: Σοφούλης, Κ., Το σύστημα οικοδομήσεως με αντιπαροχή, μηχανισμός τερδστίας φοροδιαφυγής, οικονομικός ταχυδρόμος, Τ5 (1343), Ιανουάριος 1980.

ανοικοδόμησης με τη βοήθεια σημαντικών μεταβολών στο θεσμικό πλαίσιο (αύξηση των όρων δόμησης, επεκτάσεις σχεδίου, οικοδομικοί συνεταιρισμοί).

Η έρευνα πεδίου επιβεβαιώνει τη σταθερή επικράτηση του τυπικού μοντέλου της ανοικοδόμησης με αντιπαροχή. Η κατάτμηση της αστικής γης είναι πολύ σημαντική. Από το δείγμα των περιπτώσεων που συγκεντρώθηκαν από τις οικονομικές εφορίες και τα αρχεία συμβολαιογράφων της Θεσσαλονίκης (πίνακας 1) φαίνεται ότι σ' ένα σημαντικό ποσοστό οικοπέδων 42,16% στα οποία ανοικοδομήθηκαν αστικές πολυκατοικίες έχουν εμβαδόν μικρότερο από 300 τ.μ.- ενώ σημαντικό μάλιστα ποσοστό των πολυκατοικιών του δείγματος (13,20%) καταλαμβάνει οικοπέδα μικρότερα από 200 τ.μ. Αυτό δείχνει την ευελιξία και την προσαρμογή της παραγωγικής διαδικασίας ακόμη και σε οριακές περιπτώσεις κατακερματισμού της αστικής γης.

Η εξέλιξη των ποσοστών αντιπαροχής όπως προκύπτει από την εξέταση δείγματος εργολαβικών προσυμφώνων εμφανίζει αυξητικές τάσεις (πίνακας 2). Την περίοδο 1965-70 τα υψηλά ποσοστά αντιπαροχής (πάνω από 35%) στη Θεσσαλονίκη εμφανίζονταν στο 38,7% των περιπτώσεων, ενώ την περίοδο 1980-85 αυτά αφορούσαν το 50% των περιπτώσεων. Ειδικότερα η σημαντικότερη αύξηση εντοπίζεται στις νοτιοανατολικές περιοχές την πρόσφατη περίοδο.

Οι τιμές των διαμερισμάτων που προκύπτουν από τις μεταβιβάσεις έχουν όπως είναι γνωστό σχετική αξία και είναι γενικά υποεκτιμημένες. Μετά μάλιστα το έτος 1985 με την εφαρμογή του "αντικειμενικού" συστήματος δεν υπάρχουν εκτιμήσεις της εφορίας. Κατά τα έτη 1975 και 1980 μόνο στην κεντρική περιοχή παρατηρούνται υψηλές τιμές (συγκεκριμένα 50% των διαμερισμάτων στο κέντρο εκτιμήθηκαν πάνω από 7.500 δρχ/τμ το έτος 1975 και 25% αντίστοιχα ξεπέρασε τις 24.000 δρχ/τμ το έτος 1980). Το 1985 παρατηρείται σημαντική γεωγραφική αναδιάρθρωση με τις υψηλότερες τιμές να εντοπίζονται στις νοτιοανατολικές περιοχές (40-60% των διαμερισμάτων εκτιμήθηκαν πάνω από 35.000 δρχ/τμ) ενώ οι αντίστοιχες στο κέντρο και τη βορειοδυτική περιοχή παραμένουν χαμηλότερες (χάρτης 3).

Τα κυριότερα χαρακτηριστικά της αστικής πολυκατοικίας στο πολεοδομικό συγκρότημα της Θεσσαλονίκης σύμφωνα με την έρευνα πεδίου συνοψίζονται στα ακόλουθα:

- Επικρατούν οι οικοδομές με ύψος 3 ή 4 ορόφων που καλύπτουν το 63,66% του δείγματος, ενώ οι οικοδομές 5-6 ορόφων καλύπτουν 22,81% του συνόλου. Λιγότερες είναι οι πολυκατοικίες με 7-8 ορόφους που καλύπτουν ποσοστό 13,03% και εντοπίζονται στην κεντρική περιοχή.

- Περισσότερες από τις μισές πολυκατοικίες έχουν καταστήματα στο ισόγειο (ποσοστό 54,5% του συνόλου). Τα καταστήματα κατανέμονται σχετικά ομοιόμορφα στο χώρο της πόλης με ελαφριά συγκέντρωση στο κέντρο και κατά μήκος του κύριου άξονα που διασχίζει τη Θεσσαλονίκη από ΒΔ προς ΝΑ. Κατοικίες στο ισόγειο υπάρχουν σε ποσοστό 30,42% των περιπτώσεων και κατανέμονται χωρίς σημαντικές γεωγραφικές αποκλίσεις. Υπάρχει τέλος ένα ποσοστό 15,10% οικοδομών με *piotis* που εντοπίζονται στις περιφερειακές συνοικίες.

- Τα μικρά διαμερίσματα με εμβαδόν κάτω από 50 τ.μ. είναι μόλις το 7,6% του συνόλου, 21,07% έχουν εμβαδόν 50-70 τ.μ., 38,1% εμβαδόν 70-90 τ.μ. και πάνω από 90 τ.μ. 33,19%. Προκύπτει σαφώς ότι τα διαμερίσματα στη Θεσσαλονίκη είναι μεγάλα καθώς το μέσο μέγεθος είναι 86 τ.μ. με ελάχιστες γεωγραφικές διαφοροποιήσεις. Ο αριθμός δωματίων είναι στις περισσότερες περιπτώσεις 3 (53,25% του συνόλου).

Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του πληθυσμού που κατοικεί στις αστικές πολυκατοικίες της Θεσσαλονίκης φανερώνουν τις ιδιαιτερότητες της πόλης ενώ ταυτόχρονα καταρρίπτουν ορισμένες διαδεδομένες αντιλήψεις. Συγκεκριμένα:

- Το ποσοστό των διαμερισμάτων που ιδιοκατοικούνται είναι σταθερά υψηλό και ανέρχεται στο 70,3% του συνόλου. Εντυπωσιακή είναι η ομοιομορφία της γεωγραφικής κατανομής της ιδιοκατοίκησης στον αστικό χώρο.

- Τα ενοικιαζόμενα διαμερίσματα κατανέμονται αντίστοιχα στο σύνολο της πόλης. Το μέσο ενοίκιο στη Θεσσαλονίκη σύμφωνα με τα ερωτηματολόγια προς τους ενοικιαστές ήταν το 1989 26.400 δρχ. ή 342 δρχ./τμ. Τα υψηλότερα ενοίκια (χάρτης 4) εντοπίζονται στο κέντρο της πόλης (400-500 δρχ./τμ) ενώ στα υπόλοιπα διαμερίσματα του δήμου Θεσσαλονίκης και στους νοτιοανατολικούς δήμους υπάρχουν μέσα ή σχεπικά υψηλά ενοίκια (300-400 δρχ./τμ).

- Ο δείκτης πυκνοκατοίκησης στις αστικές πολυκατοικίες είναι ικανοποιητικός καθώς στο 56,7% των περιπτώσεων είναι μικρότερος από 1 άτομο/δωμάτιο, στο 41,3% των περιπτώσεων κυμαίνεται μεταξύ 1-2 ατόμων/δωμάτιο και μόλις στο 2% των περιπτώσεων ξεπερνά τα 2 άτομα/δωμάτιο. Δεν παρατηρείται αξιόλογη γεωγραφική διαφοροποίηση της πυκνοκατοίκησης. Το μέσο μέγεθος του νοικοκυριού είναι 3,19 άτομα/διαμέρισμα, με μέσο δείκτη κατοίκησης 1,14 άτομα/δωμάτιο. Αξίζει να σημειωθεί ότι επικρατούν τα συζυγικά νοικοκυριά (88,6% των περιπτώσεων).

- Τα ιδιαίτερα κοινωνικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού που κατοικεί στις αστικές πολυκατοικίες της Θεσσαλονίκης παρουσιάζουν ειδικό ενδιαφέρον. Έτσι το 5,2% των οικογενειών του δείγματος έχουν αρχηγό εργοδότη, το 23,5% εργαζόμενο για ίδιο λογαριασμό, το 61,8% μισθωτό ή εργάτη και 9,5% μη εργαζόμενο. Αξιοσημείωτη είναι η ομοιόμορφη γεωγραφική κατανομή των μισθωτών στην πόλη εκτός από την κεντρική περιοχή όπου συγκεντρώνονται οι "μη εργαζόμενοι". Εντυπωσιακή είναι η σταθερότητα της χωροκατανομής ιδιοκτητών και ενοικιαστών ανάλογα με τα ιδιαίτερα κοινωνικά τους χαρακτηριστικά. Στις ενοικιαζόμενες κατοικίες η μόνη σημαντική διαφοροποίηση σε σχέση με το σύνολο είναι το αυξημένο ποσοστό ενοικιαστών "μη εργαζομένων" (17% των ενοικιαζομένων διαμερισμάτων έναντι 9,5% στο σύνολο ιδιοκατοικούμενων και ενοικιαζόμενων). Το παράδοξο φαινομενικά γεγονός (ίσως ερμηνεύεται από τη συγκέντρωση στα ενοικιαζόμενα διαμερίσματα φοιτητών, ατόμων με προσωρινή διαμονή κ.λπ.

## 5. Συμπεράσματα. Ο Ειδικός Ρόλος της Αντιπαροχής στην Παραγωγή Κατοικίας

Ουσιαστικό χαρακτηριστικό της αντιπαροχής είναι η μη ρευστοποίηση των δικαιωμάτων γαιοκτησίας, αλλά η μερική παραχώρησή τους στον κατασκευαστή με αντάλλαγμα έτοιμο προϊόν - κατοικία. Σε συνθήκες στενότητας κεφαλαίων και περιοριστικής πιστωτικής πολιτικής στον κατασκευαστικό τομέα αλλά και μειωμένης δανειοδότησης της ζήτησης - αποτέλεσμα συγκεκριμένων κρατικών επιλογών - μόνο χάρις στον αντιπραγμασμό της αντιπαροχής επετεύχθη η εξασφάλιση της αναγκαίας οικοπεδικής επιφάνειας. Από την άλλη πλευρά, η διατήρηση από τον οικοπεδόχο μέρους ή όλης της κυριότητας του οικοπέδου μέχρι την παράδοση του κτίσματος και η μη αποξένωσή του από τα δικαιώματα της ακίνητης περιουσίας του επέτρεψαν την αθρόα διάθεση αστικής γης για ανοικοδόμηση. Με δεδομένα τον κοινωνικό ρόλο αλλά και τα γεωγραφικά και γεωμετρικά χαρακτηριστικά της ιδιοκτησίας (λειτουργία της γης ως περιουσιακού στοιχείου, ολική ιδιοποίηση της παραγόμενης αστικής γαιοπροσόδου, μεγάλη κατάτμηση της αστικής γης και κοινωνική και γεωγραφική διασπορά των ιδιοκτησιών) είναι αμφίβολο αν η είσοδος στην αγορά της αναγκαίας για ανοικοδόμηση γης μπορούσε να γίνει με την απευθείας αγορά της. Σ' αυτές τις δύο βασικές και συμπληρωματικές λειτουργίες της αντιπαροχής - ανέξοδος δανεισμός για τον εργολάβο και διατήρηση των δικαιωμάτων

γαιοκτησίας για τον οικοπεδούχο - προστίθεται και η ταυτόχρονη απόκτηση στέγης από τον οικοπεδούχο, ο οποίος επιπλέον καρπούται - έστω με τη μορφή έτοιμης στέγης - τις προσόδους που συσσωρεύτηκαν από την μεταπολεμική αστυφιλία και την ανάπτυξη του αστικού χώρου<sup>16</sup>.

Ο ρόλος του θεσμικού πλαισίου όπως προαναφέρθηκε στάθηκε καθοριστικός για την εμπέδωση της αντιπαροχής. Η υπερεκτίμηση της γης - και των ακινήτων γενικότερα - ως περιουσιακού στοιχείου, που βρίσκεται στη βάση της αντιπαροχής από την πλευρά του οικοπεδούχου, στηρίζεται στο πραγματικό γεγονός της εξαιρετικής, απόλυτης παλιότερα, συνταγματικής προστασίας της ιδιοκτησίας. Σ' όλα τα συντάγματα του νεοελληνικού κράτους, που προηγήθηκαν από το ισχύον, η ιδιοκτησία ήταν απαραβίαστη και τελούσε υπό την προστασία του κράτους. Καμιά επιβάρυνση των ιδιοκτητών και καμιά μείωση της γαιοπροόδου - που σε συνθήκες έντονης αστικοποίησης πολλαπλασιάστηκε - δεν επιχειρήθηκε αποτελεσματικά. Παράλληλα με το συνταγματικό πλαίσιο της προστασίας της ιδιοκτησίας, η οριζόντια ιδιοκτησία, μετατράπηκε σε ουσιαστική προϋπόθεση λειτουργίας της αντιπαροχής. Αν η απόλυτη συνταγματική κατοχύρωση της ιδιοκτησίας της γης διαμόρφωσε την ιστορική προϋπόθεση εμφάνισης της αντιπαροχής, η θεσμοθέτηση της οριζόντιας ιδιοκτησίας επέτρεψε την υλοποίηση της σχέσης αντιπαροχής και διαμόρφωσε τους όρους διανομής του ειδικού προϊόντος της αντιπαροχής, δηλαδή του διαμερίσματος.

Αποφασιστική επίδραση για την επέκταση και γενίκευση της αντιπαροχής άσκησε η πολεοδομική πολιτική και το πλαίσιο των κανονισμών δόμησης με τους υψηλούς συντελεστές που επέτρεπαν. Για μεγάλη περίοδο απουσίαζαν οι οργανωμένες επεκτάσεις των πόλεων και γενικότερα έλειπε κάθε είδους μακροχρόνιος προγραμματισμός της ανάπτυξής τους, με αποτέλεσμα να διατηρείται σταθερά μια στενότητα διαθέσιμης γης για νόμιμη ανοικοδόμηση και να παραμένει η αντιπαροχή ως ο μόνος μηχανισμός ανανέωσης του οικοδομικού αποθέματος. Στην επέκταση και στην αποτελεσματική λειτουργία της αντιπαροχής συνέβαλε επίσης και η ισχύουσα, κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο, νομοθεσία του γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ΓΟΚ), που με τις λεπτομερειακές και περιπτώσιακές διατάξεις του οδήγησε τις πολυάριθμες κατασκευαστικές επιχειρήσεις στην αυθόρμητη τυποποίηση του παραγόμενου προϊόντος, που με τη σειρά της επέδρασε ευνοϊκά στην ανάπτυξη του κλάδου. Η τυποποίηση αυτή της εμπορικής κατοικίας, του "διαμερίσματος", συνοδεύτηκε από μια συνολικότερη ομογενοποίηση της ζήτησης, με την κυριαρχία ορισμένων καταναλωτικών προτύπων στον τομέα της στέγης, που αφορούσαν τα κατασκευαστικά αλλά και τα τυπολογικά χαρακτηριστικά της κατοικίας καθώς και το βασικό εξοπλισμό της. Το παράδειγμα της Θεσσαλονίκης επιβεβαιώνει ότι το αποτέλεσμα της οικιστικής πολιτικής<sup>17</sup> που ακολουθήθηκε την τελευταία εικοσαετία με δειλές και άτολμες επεκτάσεις ήταν η δημιουργία στενότητας προσφοράς πολεοδομημένης γης. Η καθυστέρηση ένταξης νέων περιοχών σύμφωνα με το νόμο 1337/83 πλήττει κυρίως την προσφερομένη γη για ιδιοκατοίκηση καθώς οι νέες περιοχές λόγω κατάτμησης και μικρών συντελεστών δόμησης δεν προσφέρονται για αντιπαροχή. Οι παραπάνω διαδικασίες ερμηνεύουν ως ένα σημείο τις απαγορευτικές τιμές γης και τα αυξανόμενα ποσοστά αντιπαροχής. Η πολιτική αυτή οδήγησε σε σημαντική επιβάρυνση του κόστους κατοικίας και γενικότερα του κόστους κοινωνικής αναπαραγωγής.

16. Αντωνοπούλου, Σ. Ο μεταπολεμικός μετασχηματισμός της ελληνικής οικονομίας και το οικιστικό φαινόμενο 1950-1980, Παπαζήσης, Αθήνα 1991.

17. Γετίμης Π, Οικιστική πολιτική στην Ελλάδα, Οδυσσεάς, Αθήνα, 1989.

Πίνακας 1

Μέγεθος οικοπέδων στα οποία ανοικοδομήθηκαν πολυκατοικίες

	Μέχρι 200 τμ	201 - 300 τμ	301 και άνω
1. Θεο/νίκη Α'	11.86	30.51	57.63
2. Θεο/νίκη Β'	21.43	32.14	46.43
3. Θεο/νίκη Γ'	11.11	44.44	44.44
4. Θεο/νίκη Δ'	27.63	34.21	38.16
5. Θεο/νίκη Ε'	5.60	25.43	68.97
6. Αγ. Παύλος	66.67	33.33	0.00
7. Τριανδρία	16.67	66.67	16.67
8. Καλαμαριά	4.00	22.67	73.33
9. Αμπελόκηποι	37.50	25.00	37.50
10. Νεάπολη	19.23	53.85	26.92
11. Συκιές	12.50	18.75	68.75
12. Σταυρούπολη	9.09	45.45	45.45
13. Πολίχνη	0.00	0.00	100.00
14. Μαινεμένη	33.33	0.00	66.67
15. Ελευθέριο	0.00	33.33	66.67
16. Εύοσμος	--	--	--
Π.Σ.Θ.	13.26	28.90	58.84

Πίνακας 2

Εξέλιξη των ποσοστών ανηπαροχής

	μέχρι 25%	26%-35%	36% και άνω
1965-70	17.20%	44.09%	38.71%
1971-75	10.71%	30.36%	58.93%
1976-80	6.76%	43.24%	50.00%
1981-85	4.55%	45.45%	50.00%