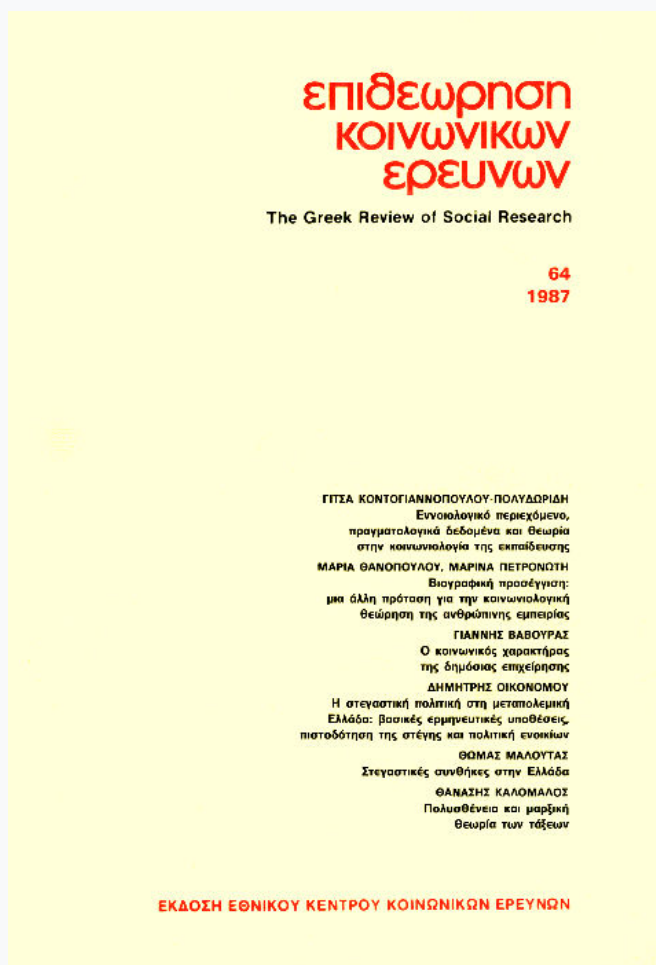


The Greek Review of Social Research

Vol 64 (1987)

64



Η στεγαστική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα: βασικές ερμηνευτικές υποθέσεις, πιστοδότηση της στέγης και πολιτική ενοικίων

Δημ. Οικονόμου

doi: [10.12681/grsr.643](https://doi.org/10.12681/grsr.643)

Copyright © 1987, Δημ. Οικονόμου



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

To cite this article:

Οικονόμου Δ. (1987). Η στεγαστική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα: βασικές ερμηνευτικές υποθέσεις, πιστοδότηση της στέγης και πολιτική ενοικίων. *The Greek Review of Social Research*, 64, 56–129. <https://doi.org/10.12681/grsr.643>

Η ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ:
Βασικές ερμηνευτικές υποθέσεις, πιστοδότηση
της στέγης και πολιτική ενοικίων

Ο στόχος αυτού του κειμένου είναι διπλός. Σε ένα πρώτο επίπεδο αποτελεί προσπάθεια για τη διατύπωση κάποιων βασικών ερμηνευτικών υποθέσεων για την αντιμετώπιση από το κράτος του ζητήματος της στέγης στη μεταπολεμική Ελλάδα. Το ενδιαφέρον του θέματος συνδέεται με τρία σημεία: τη σημαντική ανάπτυξη της οικοδομικής δραστηριότητας για τρεις περίπου δεκαετίες, την προφανή, πλέον, εμπλοκή του μεταπολεμικού προτύπου παραγωγής κατοικίας και τις πολλαπλές διασυνδέσεις της στέγασης με καιρίες διαδικασίες κοινωνικής αναπαραγωγής. Η κρατική παρέμβαση είχε καθοριστικές επιπτώσεις και στα τρία αυτά σημεία. Η διερεύνησή της αποτελεί, επομένως, προϋπόθεση για την κατανόησή τους αλλά ταυτόχρονα κάνει σαφέστερο και το ρόλο του ίδιου του κράτους στην εξέλιξη της νεοελληνικής κοινωνίας.

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, το κείμενο αυτό αποτελεί ένα βήμα στην προσπάθεια διατύπωσης και αποσαφήνισης της θεωρητικής προβληματικής που είναι αναγκαία για τη διαπραγμάτευση του ζητήματος της στεγαστικής πολιτικής από την ομάδα έρευνας για την κατοικία στο ΕΚΚΕ.¹ Η μη ικανοποιητική αντιμετώπιση του προβλήματος στο πλαίσιο της δραστηριότητας της ομάδας έκανε αναπόφευκτη και την κριτική επαναπροσέγγιση ορισμένων κειμένων που έχουν παραχθεί μέχρι σήμερα. Η αδυναμία αυτή υπήρξε προϊόν δύο παραγόντων. Αφ' ενός του εμπειρισμού που χαρακτήριζε, ως ένα σημείο, τον αρχικό σχεδιασμό της έρευνας² και, αφ' ετέρου, των εμποδίων που συνάντησαν οι προσπάθειες επίλυσης του προβλήματος μεταγενέστερα, μέσω ενδοομαδικών διαδικασιών. Η ύπαρξη τέτοιων εμποδίων συνδέεται καθορι-

* Ερευνητής στο ΕΚΚΕ.

1. Στην ομάδα συμμετέχουν οι Ζ. Δεμαθάς, Δ. Ησαΐας, Π. Καμούτση, Α. Κουβέλλη (υπεύθυνα), Β. Κοτζαμάνης, Θ. Μαλούτας, Δ. Οικονόμου, Κ. Σακελλαρόπουλος.

2. Kouvelis A. (1982), *Projet de recherche sur le logement et le bâtiment en Grèce*, Αθήνα.

στικά με το θεσμικό πλαίσιο της ερευνητικής δραστηριότητας. Η μη ενεργοποίηση, δύομισι περίπου χρόνια μετά την ψήφισή του, του νόμου για την έρευνα (Ν. 1476/84) καθώς και, ειδικότερα για το ΕΚΚΕ, η απουσία εσωτερικού κανονισμού έχουν μια σειρά από αρνητικές επιπτώσεις, μία από τις οποίες είναι η έλλειψη σαφών «κανόνων του παιχνιδιού». Το κενό καλύπτεται από προσωποπαγείς διαδικασίες «εθιμικού» δικαίου που, όπως έδειξε και η εμπειρία από την παραπάνω έρευνα, όχι μόνο παρεμποδίζουν τη δημοκρατική εσωτερική λειτουργία των ερευνητικών ομάδων και οδηγούν στην υποκατάσταση του επιστημονικού διαλόγου από διοικητικές μεθόδους αλλά, τελικά, επηρεάζουν άμεσα και την ποιότητα του παραγόμενου έργου.

Μετά από αυτές τις προκαταρκτικές παρατηρήσεις θα περάσω στη διερεύνηση του κύριου αντικειμένου, της μεταπολεμικής στεγαστικής πολιτικής. Πριν αναφερθώ ωστόσο στα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της πρέπει να αποσαφηνιστούν ορισμένα σημεία γενικότερης σημασίας.

Το πρώτο σημείο αφορά τη διάκριση ανάμεσα σε δύο επίπεδα κατηγοριοποίησης των κρατικών παρεμβάσεων στον στεγαστικό τομέα: ένα επίπεδο χαμηλής αφαίρεσης, που αφορά τις συγκεκριμένες ενέργειες και τα μέσα με τα οποία πραγματοποιούνται, και ένα επίπεδο υψηλής αφαίρεσης, που ορίζεται σε σχέση με τις ευρύτερες λειτουργίες του κράτους³ και τους προσδιορισμούς της στεγαστικής πολιτικής που απορρέουν απ' αυτούς.⁴ Η διάκριση αυτή είναι αναγκαία για την αποφυγή του εγκλωβισμού σε μια εμπειρική καταγραφή διαφόρων παρεμβάσεων που δεν εντάσσονται σε ένα συνεκτικό και ερμηνευτικό σχήμα. Πρόκειται για αδυναμία ιδιαίτερα έντονη στη μέχρι σήμερα δραστηριότητα της ερευνητικής ομάδας για την κατοικία. Στον αρχικό σχεδιασμό, η όλη ανάλυση της στεγαστικής πολιτικής συνοψίζεται στην εκτίμηση ότι τα «κύρια χαρακτηριστικά» της είναι «η οικονομική παρέμβαση..., η νομοθετική παρέμβαση... (και) η έλλειψη μιας κοινωνικής πολιτικής» (Κουvelis 1982, σ. 57-58). Δεν υπάρχει κάποια προσπάθεια κατασκευής μιας θεωρητικής προσέγγισης που θα διασυνδέει τα «χαρακτηριστικά» αυτά με τον ευρύτερο ρόλο του κράτους, ανάλογης, π.χ., με τις αναλύσεις του Castells που έχουν ως άξονα την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης ή του Harvey

3. Για μια συζήτηση από μαρξιστική σκοπιά των θεωριών για το κράτος βλ. Carnoy (1984). Βλ. επίσης Βεργόπουλος κ.ά. (1985) για το κράτος στον περιφερειακό καπιταλισμό.

4. Θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί, στη δεύτερη περίπτωση, και η έκφραση «στόχοι» της κρατικής πολιτικής με την προϋπόθεση ότι δεν εξυπονοείται ένα κράτος-εργαλείο στα χέρια κάποιων ή ένα κράτος-υποκείμενο, αυτοπροσδιοριζόμενο ή μη. Οι στόχοι θα παρέπεμπαν στο γεγονός ότι η δραστηριότητα του κράτους εγγράφεται, και όχι κατ' ανάγκην συνειδητά, σε πλαίσια και σε κατευθύνσεις που προσδιορίζονται από το πλέγμα των κοινωνικών συσχετισμών που συμπυκνώνονται στο ίδιο το κράτος. Το θέμα είναι βέβαια τεράστιο: πάντως, σε τελευταία ανάλυση, οι στόχοι αυτοί απορρέουν από τις κύριες λειτουργίες του καπιταλιστικού κράτους στο επίπεδο της συσσώρευσης και στο επίπεδο της νομιμοποίησης.

που ξεκινάει από την παρέμβαση του κράτους στη συσσώρευση και από μια ερμηνεία της κρίσης με όρους υποκατανάλωσης.⁵ Το θεωρητικό αυτό κενό είχε καθοριστικές αρνητικές επιπτώσεις στη μετέπειτα πορεία της έρευνας — και όχι μόνον όσον αφορά τη διερεύνηση της στεγαστικής πολιτικής. Το δεύτερο, συναφές άλλωστε, πρόβλημα είναι ότι τα παραπάνω δεν αποτελούν καν χαρακτηριστικά, κύρια ή μη, στην πραγματικότητα πρόκειται για μια απαρίθμηση ορισμένων μέσων ή επιπέδων της κρατικής παρέμβασης από την οποία λείπει η ανάλυση του περιεχομένου τους — δηλαδή, ακριβώς, των χαρακτηριστικών τους. Η απουσία αυτή είναι δηλωτική της έλλειψης επεξεργασμένων υποθέσεων που παραπέμπει, με τη σειρά της, στην έλλειψη θεωρητικής προβληματικής που επισημάναμε προηγουμένως. Παράλληλα, είναι φανερό η ανομοιογένεια του επιπέδου ορισμού των υποτιθέμενων «χαρακτηριστικών» καθώς και η αποσπασματικότητά τους. Η «οικονομική παρέμβαση» ανάγεται, έτσι, στη δανειοδοτική δραστηριότητα κατά την περίοδο της δικτατορίας (στο ίδιο, σ. 58-59), ενώ ως «νομοθετική» παρέμβαση θεωρείται η νομιμοποίηση των αυθαιρέτων (στο ίδιο, σ. 60-61). Δεν αιτιολογείται, εξάλλου, γιατί στη νομοθετική παρέμβαση δέν προστίθεται, π.χ., και η δημοσιονομική ή γιατί ενώ έχει κεντρική σημασία ή έλλειψη «κοινωνικής πολιτικής» δεν ενδιαφέρει εξ ίσου η πολιτική υποστήριξης της ιδιοκατοίκησης ή η πολιτική ενθάρρυνσης της περιαστικής οικοπεδοποίησης.

Η εξαιρετικά ισχυρή προσέγγιση του ζητήματος στον αρχικό σχεδιασμό της έρευνας συνεχίζεται και σε μεταγενέστερο σχετικό κείμενο,⁶ στο οποίο η στεγαστική πολιτική αντιμετωπίζεται ουσιαστικά ως άθροισμα μορφών ή τρόπων παρέμβασης χωρίς να αποσαφηνίζεται ποιο είναι το κριτήριο ένταξής τους στο πεδίο ορισμού της στεγαστικής πολιτικής. Παραμένει, για παράδειγμα, ανεξήγητο γιατί η πολιτική ενοικίων δεν συγκαταλέγεται στη σχετική απαρίθμηση ή γιατί η ανάλυση της πολιτικής γης περιορίζεται στη φορολογία των ακινήτων και δεν γίνονται αναφορές στο κύριο στοιχείο της, δηλαδή στην αύξηση της προσφοράς οικοδομήσιμης γης μέσω των επεκτάσεων των σχεδίων πόλεως και των αναπροσαρμογών των συντελεστών δομήσεως. Πάντως, οι κυριότερες ελλείψεις του κειμένου αυτού δεν εντοπίζονται τόσο (ή μόνο) στα παραπάνω σημεία όσο: α) στον μη εντοπισμό των σχέσεων (συμπληρωματικών ή, ενδεχομένως, αντιφατικών) ανάμεσα στις διάφορες κατηγορίες παρέμβασης και β) στην απουσία ερμηνείας και σύνδεσής τους με

5. Castells (1973), σ. 189 κ.ε., Harvey (1973).

6. Κουβέλη Α., Οικονόμου Δ. (1985), *Κρατική στεγαστική πολιτική*, ΕΚΚΕ - ΥΧΟΠ, Αθήνα. Η Α. Κουβέλη έχει συντάξει τα κεφάλαια 2 (Κρατικοί στεγαστικοί φορείς), 3 (Κρατική πολιτική γης) και 4 (Βελτιωτικές παρεμβάσεις), ενώ ο Δ. Οικονόμου το κεφάλαιο 5 (Πιστοδότηση της κατοικίας). Επισημαίνουμε την ύπαρξη σημαντικών θεωρητικών και μεθοδολογικών διαφοροποιήσεων ανάμεσα στα κεφάλαια 2, 3, 4 απ' ενός και 5 απ' ετέρου.

τις γενικότερες λειτουργίες του κράτους — αδυναμία που αναπαράγει τις ανεπάρκειες του αρχικού σχεδιασμού.

Ένα δεύτερο σημείο, που υποδηλώνεται και στην προηγούμενη παρατήρηση, είναι ότι η στεγαστική πολιτική δεν αποτελεί εξ ορισμού ένα, με τυπικά κριτήρια, συνεκτικό σώμα παρεμβάσεων, παρόλο που οι παρεμβάσεις αυτές δεν είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους. Διαχρονικά, κατ' αρχήν, το ενδεχόμενο μετατοπίσεων του κέντρου βάρους της είναι προφανές, δεδομένου μάλιστα ότι η υπό διερεύνηση περίοδος (από το 1945 μέχρι σήμερα) και μεγάλη είναι και χαρακτηρίζεται από σημαντικές κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές μεταλλαγές. Συγχρονικά, από την άλλη μεριά, το ενδεχόμενο αντιφάσεων ανάμεσα στις διάφορες μορφές της παρέμβασης του κράτους είναι, πέρα από τις καθαρά τεχνικού χαρακτήρα πιθανές αιτίες ενός τέτοιου φαινομένου, εγγεγραμμένο στη δύναμη μη συμβιβασιμότητα των κύριων στόχων της κρατικής δραστηριότητας.⁷ Το πρόβλημα επιτείνεται από την πολλαπλότητα των κοινωνικών διαδικασιών με τις οποίες αρθρώνονται η παραγωγή και η κατανάλωση της κατοικίας και από την ανάγκη η κρατική παρέμβαση να ανταποκρίνεται, ταυτόχρονα αλλά ιεραρχημένα, σε διαφορετικές πτυχές του στεγαστικού ζητήματος.⁸

Οι παρατηρήσεις αυτές θέτουν και ένα τελευταίο ζήτημα. Συχνά, οι προσπάθειες διερεύνησης της στεγαστικής πολιτικής δίνουν προτεραιότητα στις διασυνδέσεις ανάμεσα στην κατανάλωση της κατοικίας και τις διαδικασίες κοινωνικής αναπαραγωγής και έχουν ως αφετηρία το ρόλο του κράτους σε σχέση με τις διαδικασίες αυτές.⁹ Στο κείμενο αυτό υιοθετούμε μια διαφορετική προσέγγιση, δίνοντας μεθοδολογική προτεραιότητα στη διαδικασία παραγωγής της κατοικίας. Η διερεύνηση της στεγαστικής πολιτικής οργανώνεται με άξονα αυτή τη διαδικασία και, κυρίως, τις δύο κύριες ιδιαιτερότητές της: την πολυπλοκότητα της χρηματοδότησης και τη σημασία του έγγειου παράγοντα.¹⁰ Το εύρος ενός τέτοιου αντικειμένου επέβαλλε τη διάσπαση και

7. Για το πρόβλημα του συμβιβασμού ανάμεσα στις απαιτήσεις της συσσώρευσης του κεφαλαίου και της νομιμοποιητικής λειτουργίας βλ. ενδεικτικά Offe (1976, σ. 6 κ.ε.) και O'Connor (1974, σ. 105).

8. Η κατοικία ως εμπόρευμα, η κατοικία ως τμήμα της αναγκαίας κατανάλωσης, διασυνδέσεις της στέγασης με την αναπαραγωγή των κοινωνικών σχέσεων, η κατοικία ως πεδίο κοινωνικών αγώνων και κρατικής παρέμβασης κλπ. Πρβλ. Bassett, Short (1980, σ. 174).

9. Πρβλ. Castells (1973), Magri (1972), Malpass, Murie (1982).

10. Στο Κουβέλη, Οικονόμου, *ό.π.*, ως βασικές ιδιαιτερότητες της παραγωγής της κατοικίας θεωρούνται η εξάρτηση από τον έγγειο παράγοντα και η «μη αξιολύτρη» ζήτηση (σ. 2). Ο περιορισμός του προβλήματος της χρηματοδότησης στο θέμα της ζήτησης (που συνδέεται με μια υπέρπουσα νεοκλασική προσέγγιση σε ορισμένα κεφάλαια) είναι, εν μέρει, υπεύθυνος για την αγνόηση σημαντικών πτυχών της στεγαστικής πολιτικής που συνδέονται με τη διαδικασία αξιοποίησης των κεφαλαίων τα οποία υπεισέρχονται στο στεγαστικό κύκλωμα, χωρίς να ανάγονται στο ζήτημα της ενεργού ζήτησης (πολιτική ενοικίων, φορολογία εισοδημάτων από κατοικίες).

διαπραγμάτευσή του σε δύο διαφορετικά κείμενα. Το παρόν κείμενο έχει την εξής διάρθρωση: α) εξετάζεται αρχικά ως σύνολο η δομή και η εξέλιξη του συστήματος παραγωγής κατοικίας στη μεταπολεμική περίοδο· β) στη συνέχεια, διατυπώνονται τρεις βασικές υποθέσεις για τους προσδιορισμούς της παρέμβασης του κράτους στο πεδίο της στέγασης· γ) τέλος, διερευνώνται οι επιμέρους μορφές κρατικής παρέμβασης που συνδέονται κυρίως με τα ζητήματα χρηματοδότησης και αξιοποίησης των κεφαλαίων που υπεισέρχονται στην παραγωγή και κατανάλωση της κατοικίας, δηλαδή η στεγαστική πιστοδότηση και η πολιτική ενοικίων. Στο τμήμα αυτό οι γενικές υποθέσεις ελέγχονται και σταδιακά εμπλουτίζονται ή τροποποιούνται. Σε ένα δεύτερο κείμενο, που θα δημοσιευθεί σε επόμενο τεύχος της *Επιθεώρησης Κοινωνικών Ερευνών*, θα διερευνηθούν οι μορφές παρέμβασης που συνδέονται με τον έγγειο παράγοντα, θα εξαχθούν τα τελικά συμπεράσματα για τους στόχους, τα μέσα και την αποτελεσματικότητα της μεταπολεμικής στεγαστικής πολιτικής και, τέλος, θα γίνει μια προσπάθεια συζήτησης αυτών των συμπερασμάτων υπό το πρίσμα αφ' ενός ορισμένων γενικότερων θεωριών για τις λειτουργίες του καπιταλιστικού κράτους και αφ' ετέρου ορισμένων κυρίαρχων, στη διεθνή βιβλιογραφία, προσεγγίσεων της κρατικής παρέμβασης στον στεγαστικό τομέα.

1. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟ

Ο κλάδος κατασκευής κατοικιών (ΚΚΚ) χαρακτηρίζεται, στη μεταπολεμική περίοδο, από σταθερά υψηλή συμμετοχή στη συνολική οικονομική δραστηριότητα. Ως ποσοστό του Ακαθάριστου Σχηματισμού Κεφαλαίου οι επενδύσεις σε κατοικίες κινούνται, στην περίοδο 1948-1985, κατά μέσο όρο, στο επίπεδο του 29,5%, με ακραίες τιμές το 10,8% (1984) και το 44,2% (1955). Ως ποσοστό του ΑΕΠ, οι επενδύσεις σε κατοικίες κυμαίνονται συνήθως ανάμεσα στο 5,5% και το 9,0%.¹¹ Τα μεγέθη αυτά είναι υψηλά, όχι τόσο όμως ώστε να δικαιολογούν τη μυθολογία που έχει αναπτυχθεί για κάποια υποτιθέμενη «υπερανάπτυξη» του κλάδου.

Διεθνώς οι χώρες που, όπως η Ελλάδα, βρίσκονται σε μεσαίες θέσεις της καμπύλης των κατά κεφαλήν εισοδημάτων τείνουν να χαρακτηρίζονται από ποσοστιαία σημαντικότερες στεγαστικές επενδύσεις σε σύγκριση με τις χώρες που τοποθετούνται σε ακραίες θέσεις (Emmanuel 1979, σ. 11). Σε σύγκριση με τις «μεσαίες» αυτές χώρες, οι επενδύσεις σε κατοικίες στην Ελλάδα

11. Βλ. Πίνακα 1, σ. 124.

εξακολουθούν να βρίσκονται πάνω από τον μέσο όρο, αλλά η απόκλιση δεν είναι τόσο σημαντική που να στοιχειοθετεί κάποια ελληνική ιδιαιτερία. Και η όποια απόκλιση, άλλωστε, δεν λειτούργησε εις βάρος των επενδύσεων σε άλλους τομείς και, ειδικότερα, της μεταποίησης. Όπως έχουν δείξει οι Λ. και Μ. Παπαγιαννάκης, οι επενδύσεις σε μηχανές και βιομηχανικό εξοπλισμό στην Ελλάδα στην περίοδο 1961-1972 ήταν στο ίδιο επίπεδο με εκείνες των υπόλοιπων (και, γενικά, ταχύρρυθμα αναπτυσσόμενων) χωρών της Νότιας Ευρώπης (Παπαγιαννάκης Λ. και Μ. 1977, σ. 19-21). Οι σχετικά υψηλότερες επενδύσεις στις οικοδομές δεν μείωσαν κατά συνέπεια το απόλυτο βάρος των άλλων τομέων αλλά οδήγησαν στην αύξηση του ποσοστού των συνολικών επενδύσεων ως προς το ΑΕΠ, μέγεθος στο οποίο οι επιδόσεις της ελληνικής οικονομίας υπήρξαν από τις υψηλότερες διεθνώς κατά τις δύο πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες.

Παρά την αποδραματοποίησή της, πάντως, η σημαντική, οπωσδήποτε, ανάπτυξη της δραστηριότητας κατασκευής κατοικιών απαιτεί κάποια ερμηνεία. Εν μέρει, αυτή πρέπει να αναζητηθεί στις στεγαστικές ανάγκες που ήταν ιδιαίτερα μεγάλες στη μεταπολεμική περίοδο. Στο τέλος του δεύτερου Παγκόσμιου Πολέμου, το 30%, περίπου, του στεγαστικού αποθέματος είχε καταστραφεί ενώ ένα μεγάλο μέρος απ' αυτό που απέμεινε είχε ζημιές (Ellis 1965, σ. 209). Ο εμφύλιος επιδείνωσε το πρόβλημα όχι μόνο λόγω των καταστροφών, αλλά και των πληθυσμιακών ανακατατάξεων.¹² Στη συνέχεια, η γεωγραφική αναντιστοιχία ανάμεσα στη χωρική κατανομή του αποθέματος και τις ανάγκες διευρύνθηκε ακόμα περισσότερο, λόγω της έντονης εσωτερικής μετανάστευσης προς τις μεγάλες πόλεις. Πρέπει να προστεθεί, τέλος, ότι η ποιότητα των υπάρχουσών κατοικιών ήταν ιδιαίτερα χαμηλή (Οικονόμου, Μουντάκης 1978, σ. 108).

Βέβαια, το γεγονός ότι οι ανάγκες ήταν σημαντικές και αυξανόμενες δεν συνεπάγεται αυτόματα και την ικανοποίησή τους, στο πλαίσιο εμπορευματικών μορφών παραγωγής. Αυτό που έκανε δυνατή την ανάπτυξη του κλάδου κατασκευής κατοικιών και την ανταπόκρισή του στις ανάγκες ήταν οι ευνοϊκές συνθήκες αφ' ενός στο επίπεδο της χρηματοδότησης και της ενεργού ζήτησης και αφ' ετέρου στο επίπεδο του κόστους παραγωγής. Για την κατανόηση του ρόλου αυτών των παραγόντων πρέπει να γίνει, όμως, μια σύντομη αναφορά στα διαρθρωτικά χαρακτηριστικά του συστήματος παραγωγής κατοικίας.

Η παραγωγή κατοικίας στη μεταπολεμική Ελλάδα είναι έργο του ιδιωτικού τομέα. Η άμεση κατασκευαστική δραστηριότητα του Δημοσίου υπήρξε

12. Είναι ενδιαφέρον ότι μια τέτοια αντίληψη εμφανίζεται τόσο στον επίσημο κρατικό λόγο (ΚΕΠΕ 1966, 1976), όσο και σε ορισμένες αριστερές αναλύσεις: Ψυρούκης (1975, σ. 109, 139), Νικολινάκος (1976, σ. 73 κ.ε.), Ομάδα Μελέτης (1975, σ. 19), ΣΠΑΔΑ (1976, σ. 27).

από πολύ περιορισμένη ως περιθωριακή (με εξαίρεση την τριετία 1948-1950). Η συμμετοχή δημοσίων φορέων στον Ακαθάριστο Σχηματισμό Κεφαλαίου στην κατοικία κυμάνθηκε από 2% ως 15% (μ.ό. 9,3%) στη δεκαετία του '50 και από 1% ως 3% έκτοτε.¹³ Συνολικά, ενώ πάνω από 3.000.000 νέες κατοικίες χτίστηκαν στη μεταπολεμική περίοδο, μόνο 50.000 κατασκευάστηκαν άμεσα από δημόσιους φορείς (Κοτζαμάνης, Μαλούτας 1985, σ. 136). Ας σημειωθεί ότι για τους παραπάνω υπολογισμούς έχει ληφθεί υπόψη μόνο η νόμιμη οικοδόμηση· ο συνυπολογισμός των αυθαιρέτων θα μείωνε ακόμα περισσότερο τη συμμετοχή του κράτους. Το χαμηλό ύψος της κρατικής κατασκευαστικής δραστηριότητας είναι ασυνήθιστο σε δυτικοευρωπαϊκές χώρες και θυμίζει περισσότερο αμερικανικά πρότυπα. Για παράδειγμα, στο σύνολο των χωρών της σημερινής ΕΟΚ των 12, ο μ.ό. της συμμετοχής δημοσίων φορέων στον Ακαθάριστο Σχηματισμό Κεφαλαίου στην κατοικία είναι 24,2% το 1970 και 21,8% το 1980.¹⁴

Κάνοντας αφαίρεση της δημόσιας κατασκευαστικής δραστηριότητας, το σύστημα παραγωγής κατοικίας στην Ελλάδα αποτελείται από δύο υποσυστήματα. Το πρώτο υποσύστημα παράγει για την «απρόσωπη» αγορά ενώ το δεύτερο παράγει μετά από παραγγελία συγκεκριμένου πελάτη.¹⁵ Πρέπει να γίνουν, ωστόσο, στο σημείο αυτό ορισμένες διευκρινίσεις. Ο χαρακτηρισμός του πρώτου υποσυστήματος ως «εμπορευματικού» ή «κερδοσκοπικού» είναι ανακριβής αν μ' αυτό υπονοείται ότι το δεύτερο υποσύστημα δεν έχει εμπορευματικό (ή κερδοσκοπικό) χαρακτήρα.¹⁶ Και στις δύο περιπτώσεις η κατασκευή γίνεται από επιχειρήσεις (συνεργεία) που διέπονται από απλές εμπορευματικές ή (μικρο-)καπιταλιστικές σχέσεις, συνήθως σε στενή διαπλοκή. Η κατασκευαστική διαδικασία είναι παρόμοια ή και ταυτόσημη και χαρακτηρίζεται από τον κατακερματισμό της ανάμεσα σε εξειδικευμένα συνεργεία, συνήθως (αλλά όχι πάντα) με χαμηλή οργανική και τεχνική σύνθεση κεφαλαίου. Συνήθως, τα ίδια συνεργεία δραστηριοποιούνται χωρίς διάκριση ανά-

13. Για τις ελλείψεις σε κατοικίες βλ. Ellis (1965, σ. 209), Κοτζαμάνης-Μαλούτας (1985, σ. 13). Βλ. στοιχεία στον Πίνακα 1. Θα προσθέσουμε ότι γενικότερα μόνο στα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια υπήρξαν κάποιες απόπειρες για άμεση δημόσια παρέμβαση στη στέγαση: ίδρυση υπουργείου Ανοικοδομήσεως, Ν. 1667/1951 «Περί Λαϊκής Κατοικίας» και ο συμπληρωματικός του Ν. 2063/1952. Το πρώτο, ωστόσο, καταργήθηκε πολύ σύντομα ενώ ο δεύτερος έμεινε ανεφάρμοστος (Συντακτική Επιτροπή 1977, σ. 140).

14. Υπολογισμοί δικοί μας βάσει στοιχείων από το United Nations (1982), Πίν. 5. Δεν υπάρχουν στοιχεία για το Λουξεμβούργο, την Ιταλία και (για το 1980) την Ισπανία και την Ολλανδία.

15. Πρόκειται για τις δύο βασικές, σε διεθνή κλίμακα, μορφές καπιταλιστικής κατασκευαστικής δραστηριότητας. Πρβλ. Ball (1982), σ. 77.

16. Μια τέτοια ταύτιση γίνεται από τη Συντονιστική Επιτροπή των μελετητών των σχεδίων των 9 διαμερισμάτων της Αθήνας (1980), σ. 4-5. Το ίδιο συμβαίνει στην ειδική μελέτη στο πλαίσιο του ΡΣΑ 1983 (ΥΠΕΧΩΔΕ 1983).

μεσα στα δύο υποσυστήματα, μετακινούμενα ανάλογα με τη συγκυρία· και ό-
ταν υπάρχει εξειδίκευση, δεν συνδέεται με οικονομικές, οργανωτικές και τε-
χνολογικές διαφοροποιήσεις, αλλά αντανακλά κυρίως τις γεωγραφικές υπο-
διαίρεσεις της αγοράς. Οι ενδιάμεσες εισροές (οικοδομικά υλικά), τα εργαλεία
και τα μηχανήματα, εξάλλου, δεν διαφέρουν και κατά κανόνα είναι προϊόντα
κλάδων με καθαρά καπιταλιστικό χαρακτήρα. Τέλος, η διάκριση ανάμεσα
στα δύο υποσυστήματα με κριτήριο τον τρόπο κυκλοφορίας του εμπορεύμα-
τος (με αφετηρία το οποίο και ορίστηκαν) πρέπει επίσης να σχετικοποιηθεί.
Η κατασκευή κατά παραγγελία δεν ταυτίζεται εξ ορισμού με την αυτοστέγα-
ση,¹⁷ αν τουλάχιστον η τελευταία νοείται ως απόκτηση κατοικίας για ιδιοκα-
τοίκηση που αποκλείει εμπορευματική λογική από τη μεριά του παραγγέλ-
λοντος. Η παραγγελία ενδέχεται να αφορά, προφανώς, σε περισσότερες από
μία κατοικίες που όλες ή μερικές μπορούν να κυκλοφορήσουν στην αγορά εί-
τε προς πώληση είτε προς ενοικίαση. Από την άλλη μεριά, στην παραγωγή
για την αγορά είναι εξαιρετικά διαδεδομένο το φαινόμενο της προπώλησης
σε ενδιάμεσα στάδια της κατασκευής, που αναιρεί σε μεγάλο βαθμό την
απρόσωπη λειτουργία της αγοράς και όσα αυτή συνεπάγεται.

Οι αποσαφηνίσεις αυτές είναι αναγκαίες για την αποφυγή ορισμένων
στερεοτύπων και συγχύσεων αλλά και για τη θεμελίωση της νομιμότητας της
ανάλυσης του συνολικού συστήματος παραγωγής κατοικίας με εμπορευματι-
κές κατηγορίες. Το γεγονός αυτό πάντως, καθώς και η όσμωση ανάμεσά
τους, δεν αναιρεί την ύπαρξη διαφορών που επιβάλλουν τη διάκρισή τους.
Το ότι η διάκριση αυτή έχει ως επίπεδο αναφοράς την κυκλοφορία, οφείλεται
στο γεγονός ότι στο πολύπλοκο σύστημα κεφαλαίων και ρόλων που υπεισέρ-
χεται στην παραγωγή της κατοικίας δεν κυριαρχεί το παραγωγικό κεφάλαιο
αλλά οι, ιδιαίτερες και χαρακτηριστικές της οικοδομής, μορφές κεφαλαίου
που ελέγχουν «απ' έξω» την παραγωγή και ταυτόχρονα διαχειρίζονται τη συ-
νολική διαδικασία αξιοποίησης.¹⁸ Τα κεφάλαια αυτά που, συμβατικά, θα τα
ονομάσουμε «εργολαβικά», αρθρώνονται σε κάθε υποσύστημα με διαφορετι-
κό τρόπο με τους υπόλοιπους φορείς λειτουργιών στο σύστημα παραγωγής
και κυκλοφορίας κατοικίας, δηλαδή με τα κατασκευαστικά συνεργεία, τους
ιδιοκτήτες γης και τους ιδιοκτήτες του τελικού προϊόντος. Συνήθως, στην
κατασκευή για την αγορά είναι αυτόνομα και κυρίαρχα, ενώ στην κατασκευή

17. Όπως γίνεται συχνά, βλ. για παράδειγμα Βαλεντή, Πλανή, Τούρλος (1983, σ. 3).
Ανάλογα ανακριβής είναι και η αναγωγή της κατασκευής για την αγορά στο σύστημα της αν-
τιπαροχής.

18. Οι ενδεχόμενοι ρόλοι αυτών των κεφαλαίων κινούνται σε ευρύ φάσμα: αγορά της
γης, εμπορικό κεφάλαιο εξωτερικό προς την κατασκευαστική επιχείρηση, προχρηματοδότηση,
δανειοδότηση του αγοραστή. Για τις αιτίες αυτής της πολυπλοκότητας, που η ανάλυσή τους
είναι έξω από το αντικείμενο αυτού του άρθρου, βλ. Lipietz (1974, σ. 56-79), Topalov (1974).

κατά παραγγελία ενοποιούνται (γενικά, μαζί με τον ιδιοκτήτη της γης) στο πρόσωπο του τελικού ιδιοκτήτη.

Η πολυπλοκότητα των υπεισερχόμενων κεφαλαίων και το, γενικά, μικρό μέγεθός τους έχουν ως αποτέλεσμα ότι η χρηματοδότηση της παραγωγής της κατοικίας είναι το κεντρικότερο ίσως πρόβλημά της¹⁹ (μαζί με τον έγγειο παράγοντα). Από την άποψη του εργολαβικού κεφαλαίου, το πρόβλημα της χρηματοδότησης είναι, σε ένα πρώτο επίπεδο, πρόβλημα ρευστότητας, και η λύση του επιδιώχθηκε στην περίπτωση κατασκευής για την αγορά μέσω δύο μεθόδων: της προώλησης και της αντιπαροχής.²⁰

Βέβαια, στο μέτρο που το εμπόρευμα πρέπει να διατεθεί στην αγορά, η ρευστότητα δεν αποτελεί παρά μόνο το ένα σκέλος του προβλήματος της χρηματοδότησης· το άλλο είναι η επάρκεια της ενεργού ζήτησης. Η πλευρά αυτή υπερτονίζεται σε ορισμένες αναλύσεις που απουσιάζουν το πρόβλημα από τις συγκεκριμένες ιστορικές συνθήκες γένεσής του και το αντιμετωπίζουν ως δομικό και εγγενές στους καπιταλιστικούς κοινωνικούς σχηματισμούς ζήτημα.²¹ Η προσέγγιση αυτή, πέρα από τα θεωρητικά προβλήματα που θέτει (στο μέτρο που συνεπάγεται όχι ιστορική ή συγκυριακή αλλά δομική αδυναμία των μισθών να ενσωματώσουν ένα κείμενο τμήμα του κόστους αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης, τη στεγαστική δαπάνη),²² διαφεύδε-

19. Βλ. Lipietz, *ό.π.*, Harvey (1966), OCDE (1974 και 1975).

20. Μια συνοπτική περιγραφή της λειτουργίας τους στο TEE (1976, σ. 23-26).

21. Κλασική είναι η περίπτωση του Castells (*ό.π.*, σ. 190, 203-205), αλλά πρόκειται για γενικότερο χαρακτηριστικό της Γαλλικής σχολής (Lipietz, Magri). Η άποψη αυτή, που έχει ως αφετηρία τη γενίκευση καταστάσεων εντοπισμένων γεωγραφικά και χρονικά (Γαλλία κ.ά.), αναπαράγεται στο Κουβέλη, Οικονομίου (*ό.π.*, σ. 2).

22. Ενίοτε υπάρχει σύγχυση ανάμεσα στο πρόβλημα του ύψους της ενεργού ζήτησης και στις δυσκολίες που προκύπτουν από τον βραχυχρόνιο χαρακτήρα του μισθού ως μορφής εισοδήματος (κάλυψη του κόστους της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης για μικρό χρονικό διάστημα, ενώ η κατανάλωση της κατοικίας επεκτείνεται σε μεγάλο χρόνο και αντίστοιχα υψηλή είναι και η τιμή αγοράς της). Είναι φανερό ότι εδώ δεν πρόκειται για ανεπάρκεια του ύψους της ζήτησης αλλά για τεχνικό πρόβλημα που μπορεί να λυθεί με διάφορους τρόπους: παρεμβολή ανάμεσα στην παραγωγή και τον τελικό χρήστη ενός εμπορικού κεφαλαίου (ενοικίαση) ή ενός δανειακού κεφαλαίου (στεγαστικά δάνεια). Βλ. Aglietta (1976, σ. 62). Θα επισημάνουμε στο σημείο αυτό ότι στο κείμενο προετοιμασίας της έρευνας για την κατοικία που ασχολείται με το θέμα (Κουβέλη, Σακελλαρόπουλος, 1984), η προβληματική για την αλληλεπίδραση ανάμεσα στην κατανάλωση της κατοικίας και τις σχέσεις διανομής απουσιάζει (βλ. κεφ. II), με αποτέλεσμα στο ερωτηματολόγιο της έρευνας να μη γίνεται επαρκής προσέγγιση του ζητήματος (ΕΚΚΕ-ΕΣΥΕ, 1985). Σε άλλο σημείο του ίδιου κειμένου είναι φανερή η σύγχυση, όταν το υψηλό ποσοστό ιδιοκατοίκησης στην Ελλάδα επιχειρείται να ερμηνευθεί με κάποια υποτιθέμενη «ανάγκη πραγματοποίησης του εμπορεύματος κατοικία με μορφή πώλησης και όχι ενοικίασης» (σ. 12). Είναι προφανές, βέβαια, ότι και στην περίπτωση της ενοικίασης το εμπόρευμα εξακολουθεί να πωλείται, όχι στον τελικό χρήστη αλλά στο εμπορικό κεφάλαιο που αναφέραμε παραπάνω. Από την άποψη της κυκλοφορίας αυτό δεν αλλάζει τα πράγματα, δεδομένου ότι η ανακύκλωση του παραγωγικού κεφαλαίου ολοκληρώνεται με τον ίδιο ακριβώς τρόπο.

ται και από την εμπειρία συγκεκριμένων χωρών που δεν παρουσίασαν ιδιαίτερα έντονα προβλήματα ενεργού ζήτησης, όπως οι ΗΠΑ. Μπορεί να προστεθεί σ' αυτές και η Ελλάδα, στην οποία σε μεγάλο μέρος της μεταπολεμικής περιόδου το ύψος της ενεργού ζήτησης ευρύτατων στρωμάτων ήταν επαρκές και δεν υπήρξε περιοριστικός παράγοντας για την παραγωγή της κατοικίας. Εν μέρει, αυτό έγινε δυνατό με την καθήλωση του κόστους παραγωγής σε χαμηλά επίπεδα. Ο μόνος, ίσως, συγκριτικά υψηλός (και αυτό από μία εποχή και μετά) συντελεστής κόστους υπήρξε η αμοιβή της εργασίας, δεδομένου ότι τα εργατικά μεροκάματα στην οικοδομή ήταν συνήθως υψηλότερα απ' ό,τι π.χ. στη βιομηχανία.²³ Ωστόσο πρόκειται για σχετικά και όχι απόλυτα υψηλά μεροκάματα, στο μέτρο που μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '70, τουλάχιστον, το επίπεδο των μισθών ήταν, συνολικά, χαμηλό (Σαμαράς 1974, σ. 171). Επιπλέον, τα υψηλότερα μεροκάματα αντισταθμίζονται από άλλους παράγοντες: βαριά και ανθυγιεινή εργασία, «οικονομία» από τα πλημμελή μέτρα ασφαλείας²⁴ και, πάνω απ' όλα, εξαιρετική ευελιξία στις αυξομειώσεις του προσωπικού, ανάλογα με τη συγκυρία, που μειώνει τα ανελαστικά έξοδα των επιχειρήσεων. Παράλληλα, υπήρξε αύξηση της παραγωγικότητας μέσω της εισαγωγής τεχνολογικών καινοτομιών, του εκμηχανισμού (ΔΕΠΟΣ 1980, σ. 8) και της ανάπτυξης του καταμερισμού εργασίας μέσω των υπεργολαβιών.

Παράγοντας μείωσης του κόστους υπήρξε επίσης η υποβάθμιση της ποιότητας των κατασκευών.²⁵ Πολύ σημαντικότερο ρόλο όμως έπαιξε η δωρεάν κατανάλωση κοινωνικού και φυσικού κεφαλαίου — κάτι για το οποίο η «συμπάρασταση» του κράτους υπήρξε καθοριστική. Με την έκφραση αυτή αναφερόμαστε σε μια σειρά καταστάσεων που ξεκινούν από φαινόμενα όπως η (παράνομη) δωρεάν αμμοληψία, η κατάληψη κοινόχρηστων χώρων από τα εργοτάξια και η μη πρόβλεψη χώρων στάθμευσης στα κτίρια και φτάνουν στη μη ενσωμάτωση στο κόστος (και στην τιμή πώλησης) των δαπανών της τεχνικής υποδομής και του κοινωνικού εξοπλισμού (ή στην μη κατασκευή τους...). Οι πρακτικές αυτές, για τις οποίες υπάρχει εκτεταμένη βιβλιογραφία,²⁶ λειτουργώντας σωρευτικά δημιούργησαν τα σημερινά πολεοδομικά και οικολογικά προβλήματα, άλλα έπαιξαν αποφασιστικά ευνοϊκό ρόλο στην ανάπτυξη του κλάδου κατασκευής κατοικιών.

Τέλος, καθοριστικοί, επίσης, παράγοντες μείωσης του κόστους υπήρξαν

23. Βλ. Ομάδα Μελέτης (1975, σ. 32).

24. Στο ίδιο, σ. 35.

25. Ενδεικτικά βλ. Μερτζάνης (1986) για την κακή ποιότητα του μπετόν, Παπαδόπουλος (1984) για την ανεπάρκεια της θερμομόνωσης, Παυλίδης (1984) για τον κακό ηλιασμό και φωτισμό, Τσινίκα (1984) για την ηχομόνωση.

26. Ενδεικτικά βλ. Παπαγιαννάκης (1980), Οικονόμου (1981), ΣΑΔΑΣ (1984, τ. 3), Λεοντίδου (1977), Συντακτική Επιτροπή (1977), ΣΑΔΑΣ (1985), ΥΧΟΠ (1983, σ. 11).

η ευκολία απόκτησης γης (άρση του «έγγειου εμποδίου» — Lipietz 1974, σ. 221) και η χαμηλή τιμή της.²⁷ Στο πεδίο αυτό ο ρόλος της κρατικής πολιτικής υπήρξε κεντρικός. Σε αντίθεση με μια τρέχουσα άποψη περί «πουσίας πολιτικής γης», ασκήθηκε στη μεταπολεμική περίοδο μια συστηματική και εξαιρετικά συνεπής πολιτική γης, όχι όμως με το ίδιο περιεχόμενο με αυτές που ακολουθήθηκαν σε άλλες «προηγμένες» χώρες αλλά με κύριο άξονα τη συνεχή αύξηση της οριζόντιας (επέκταση των σχεδίων των πόλεων, ανοχή της παράνομης οικοπεδοποίησης του περιαστικού χώρου) και κατακόρυφης (αυξήσεις των συντελεστών δόμησης) προσφοράς οικοδομήσιμης γης, σε συνδυασμό με την ενθάρρυνση του κατακερματισμού της γαιοκτησίας.²⁸ Συνολικά, το συνδυασμένο αποτέλεσμα όλων των παραπάνω παραγόντων ήταν η εξέλιξη, μέχρι το 1971-1972, του δείκτη κόστους κατασκευής κατοικιών, με ρυθμούς που δεν ξεπέρασαν ή ήταν μικρότεροι απ' αυτούς του γενικού δείκτη τιμών (ΔΕΠΟΣ 1980). Με τιμή 100 για το 1978, το κόστος κατασκευής ήταν ίσο με 137,6 το 1972, ενώ ο γενικός δείκτης τιμών έφτανε το 146,8. Η ευνοϊκή εξέλιξη του κόστους είχε ως συνέπεια τη μετακίνηση προς τα κάτω του «κατωφλίου» εισόδου στην αγορά κατοικίας και τη συνακόλουθη διέυρυνση της ενεργού ζήτησης, όπως προκύπτει σαφώς και από το υψηλό ποσοστό και την κοινωνική διασπορά της ιδιοκατοίκησης (βλ. παρακάτω, σ. 68) καθώς και από την ομαλή εξέλιξη των ενοικίων (βλ. παρακάτω, σ. 112 κ.ε.). Τα αποτελέσματα αυτά δεν συνδέονται ωστόσο μόνο με την καθήλωση του κόστους, αλλά και με την ύπαρξη διαθεσίμων για την υποστήριξη της ζήτησης.

Κατ' αρχήν, σε μεγάλο τμήμα της μεταπολεμικής περιόδου παρατηρήθηκε σταθερή αύξηση των ιδιωτικών εισοδημάτων και της ατομικής κατανάλωσης.²⁹ Κατά τη δεκαετία του '50 η εξέλιξη της ατομικής κατανάλωσης, αν και αργότερη από το ρυθμό αύξησης του Εθνικού Εισοδήματος, ήταν θετική. Η άνοδος της επιταχύνθηκε στην επόμενη δεκαετία και, σε σταθερές τιμές 1970, παρουσίασε μια μέση ετήσια αύξηση ίση με 6,13%, που επιβραδύνθηκε (παραμένοντας πάντα θετική) σε 4,37% στην περίοδο 1970-1978. Ειδικότερα η κατοικία συγκαταλέγεται, επιπλέον, στα αγαθά με τις δυναμικότερες αυξήσεις της σχετικής δαπάνης (Μπαμπανάσης 1976, σ. 35-39).

Η κατανάλωση χρηματοδοτήθηκε εν μέρει από την αύξηση του μέσου διαθέσιμου εισοδήματος από κύρια απασχόληση, αλλά όχι μόνο απ' αυτό·

27. Όχι κατ' ανάγκην η απόλυτη, αλλά η ανηγμένη σε οικοδομήσιμη επιφάνεια. Στο θέμα των τιμών της γης θα αναφερθούμε αναλυτικά σε προσεχές άρθρο στην *EKE*.

28. Χαρακτηριστικό και της αγροτικής γαιοκτησίας στην Ελλάδα (Βεργόπουλος 1975). Πρόκειται για φαινόμενο με διαφορετική αφετηρία αλλά που τελικά συνέβαλε και στην αστική μικροϊδιοκτησία, δεδομένου ότι στις παλαιές αγροτικές ζώνες που οικοδομήθηκαν έλειπαν από την αρχή οι μεγάλες ιδιοκτησίες.

29. Βλ. ΔΕΠΟΣ (1980, σ. 25 και Πίνακας 1).

αντίθετα, φαίνεται ότι η αποσύνδεση των καταναλωτικών δαπανών από τους περιορισμούς του εισοδήματος υπήρξε ιδιαίτερα έντονη (Καραποστόλης 1983, σ. 16, 81). Οι παράγοντες που επέτρεψαν αυτό το φαινόμενο υπήρξαν πολλοί.

Μια σημαντική συνιστώσα του κυκλώματος διατήρησης μιας αγοραστικής δύναμης μεγαλύτερης απ' αυτήν που αντιστοιχούσε στα τρέχοντα εισοδήματα υπήρξαν οι εξωτερικές μεταβιβάσεις, προερχόμενες είτε από την αναδίπλωση στον εθνικό χώρο του ελληνικού παροικιακού κεφαλαίου είτε από τους Έλληνες εργαζόμενους στο εξωτερικό, μετανάστες και ναυτικούς.³⁰ Σημαντικό τμήμα των πόρων αυτών κατευθύνθηκε στην αγορά ακινήτων. Στην περίοδο 1964-1977 το ποσοστό των προερχόμενων από το εξωτερικό κεφαλαίων στις μεταβιβάσεις ακινήτων κυμάνθηκε από 12% ως 19% (Γιαννίτσης 1979, σ. 55), ενώ, σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, στη βάση τέτοιων πόρων μπορεί να ερμηνευθεί περίπου το 1/4 των στεγαστικών επενδύσεων.³¹

Εξαιρετικά σοβαρός υπήρξε, παράλληλα, ο ρόλος των πόρων που προέρχονταν από τη ρευστοποίηση οικογενειακών διαθεσίμων. Ο Β. Καραποστόλης περιγράφει το μετασχηματισμό του θεσμού της προίκας από μηχανισμό μεταβίβασης της αγροτικής έγγειας ιδιοκτησίας από γενιά σε γενιά σε μηχανισμό εκποίησης των κτημάτων και μεταφοράς πόρων από την υψίαιθρο προς την πόλη (Καραποστόλης 1983, σ. 106-108). Θα προσθέσουμε ότι το φαινόμενο της ρευστοποίησης οικογενειακών πόρων ήταν ευρύτερο και συσχετισμένο συχνότατα με διαδικασίες γεωγραφικής κινητικότητας ενταγμένες στο πλαίσιο οικογενειακών στρατηγικών κοινωνικής ανέλιξης· ένας από τους άξονες των στρατηγικών αυτών ήταν η απόκτηση ιδιόκτητης κατοικίας (Τσουκαλάς 1986, σ. 22).

Μια τρίτη σημαντική πηγή χρηματοδότησης του στεγαστικού τομέα υπήρξε η πληθώρα μικρών και μεσαίων κεφαλαίων που αναδιόθηκαν στη διάρκεια της κατοχής («μεσολαβήσεις», μαύρη αγορά) και στην πρώτη μεταπολεμική περίοδο (αμερικανική βοήθεια κ.λπ.). Τα κεφάλαια αυτά υπήρξαν συστατικό στοιχείο αυτού που ο Κ. Βεργόπουλος ονομάζει «μεταπολεμικό μικροκαπιταλισμό»³² αλλά και, ειδικότερα, της ανάπτυξης της οικοδόμησης

30. Ενδεικτικά, το 1974, το μεταναστευτικό και το ναυτιλιακό συνάλλαγμα αντιπροσωπεύουν, αντίστοιχα, το 27,3% και το 37,0% των άδηλων πόρων (Μπαμπανάνσης - Σούλας 1976, σ. 127).

31. Emmanuel D. (1981, σ. 135). Για την τάση των αποδήμων να τροφοδοτούν το στεγαστικό κύκλωμα βλ. Καραποστόλης Β. (1983, σ. 101, 113) (στοιχεία από τον Κ. Καραβίδα και από έρευνα των Κολλάρου, Μουσούρου). Στο Ομάδα Μελέτης, *ό.π.*, εκτιμάται, εξάλλου, ότι πάνω από το 50% των οικοδομικών επενδύσεων χρηματοδοτήθηκε από τη διεθνή δραστηριότητα των Ελλήνων. Πρόκειται, ίσως, για υπερεκτίμηση, αλλά στο ίδιο υπάρχουν ενδιαφέροντα στοιχεία για το θέμα.

32. Βεργόπουλος Κ. (1977, 1984).

(Οικονόμου, Μουντάκης 1978, σ. 85), που χαρακτηρίστηκε κατ' εξοχήν από μικρές δομές, επιχειρηματικές και ιδιοκτησιακές.

Θα προσθέσουμε, τέλος, ότι η ανάπτυξη της οικοδομικής δραστηριότητας αυτοτροφοδοτήθηκε, μια και υπήρξε η ίδια εστία δημιουργίας εισοδημάτων για έναν ευρύ κύκλο πληθυσμιακών ομάδων.³³ Ο απλο-εμπορευματικός και μικρο-καπιταλιστικός χαρακτήρας αυτών των στρωμάτων ευνοούσε τη διοχέτευση αυξημένου μέρους του εισοδήματός τους στη στέγαση, όχι μόνο για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών με τη στενή έννοια του όρου, αλλά και λόγω της συμβολικής φόρτισης του αγαθού-κατοικία.

Τα παραπάνω εξηγούν τη διαθεσιμότητα πόρων ικανών να στηρίξουν μια δυναμική ενεργό ζήτηση. Δεν απαντούν ωστόσο στο ερώτημα γιατί οι πόροι αυτοί στράφηκαν στην κατοικία και όχι σε άλλες τοποθετήσεις. Είναι γεγονός, βέβαια, η ύπαρξη αυξημένων, όπως είδαμε, αναγκών. Αν και οι ανάγκες αυτές έπαιξαν σημαντικό ρόλο δεν ερμηνεύουν πάντως, πλήρως, το φαινόμενο. Πρέπει να εξηγηθεί γιατί τα 3/4 των νοικοκυριών προτίμησαν την ιδιοκατοίκηση,³⁴ όταν η δαπάνη που αυτή συνεπάγεται είναι πολλαπλάσια της απαιτούμενης για την ενοικίαση αντίστοιχης κατοικίας (Καμούτση, Μαλούτας 1985, σ. 100). Ερωτηματικά υπάρχουν όμως, ως ένα σημείο, και για τις επενδύσεις σε κατοικίες προς ενοικίαση, δεδομένου ότι η απόδοσή τους χωρίς να είναι αρνητική δεν υπήρξε και ιδιαίτερα σημαντική (ΚΕΠΕ 1976, σ. 26).

Μια πρώτη απάντηση (με διεθνή ισχύ³⁵) είναι ότι οι τοποθετήσεις σε ακίνητα δεν αποβλέπουν σε υψηλές αποδόσεις γιατί αυτές αντισταθμίζονται από ειδικά πλεονεκτήματα όπως η ανθεκτικότητα στον πληθωρισμό και το μειωμένο ρίσκο. Στο κλίμα αβεβαιότητας που είχαν δημιουργήσει το εξάνημα των προπολεμικών καταθέσεων, τα γεγονότα της δεκαετίας του '40, η μεταπολεμική κατάρρευση του νομίσματος και η υποτίμηση του 1953, τέτοια πλεονεκτήματα είχαν ιδιαίτερη απήχηση, καθιστώντας τα ακίνητα τη μόνη «σίγουρη» εναλλακτική τοποθέτηση σε σχέση με την αποθησαύριση χρυσών λιρών, που έδινε επιπλέον (στην περίπτωση της κατοικίας) και ένα άμεσο, χρηματικό ή τεκμαρτό, εισόδημα. Το μικρό μέγεθος των διαθέσιμων πόρων και η απουσία άλλων κλασικών διεξόδων για μικρούς επενδυτές (μετοχές, ανεπτυγμένη κεφαλαιαγορά) πρέπει να συνδέτιαν, επίσης, καθοριστικά στην επιλογή αυτή. Η υπόθεση αυτή συνδέεται με αυτό που ο Κ. Τσουκαλάς αποκαλεί «εξασφαλιστική λειτουργία της ιδιόκτητης κατοικίας» (Τσουκαλάς 1986, σ. 51). Η έλλειψη άλλων ασφαλιστικών μηχανισμών (κοινωνικές ασφαλίσεις, κράτος προνοίας, εργασιακή σιγουριά) μετέτρεψαν την ιδιόκτη-

33. Παπαγιαννάκης Μ. (1980, σ. 2).

34. 74.7% το 1982.

35. Βλ. την ανάλυση των Massey, Catalano (1978). Επίσης: Aballéa (1985, σ. 9-11).

τη κατοικία σε αυτασφαλιστικό μηχανισμό αντιμετώπισης των απρόοπτων και της αβέβαιης συγκυρίας. Το γεγονός ότι η λειτουργία αυτή δεν αφορούσε μόνο τα άτομα αλλά και τις οικογένειες, διευκόλυνε τη χρηματοδότηση της απόκτησης κατοικίας από ευρύτερους οικογενειακούς πόρους.

Στην οικονομική αυτή λειτουργία της ιδιοκατοίκησης πρέπει να προστεθεί και η συμβολική και επικοινωνιακή της φόρτιση.³⁶ Από ψυχολογική άποψη, η πρόσβαση στην ιδιοκτησία βιώνεται ως ένα είδος προσωπικού επιτεύγματος και αυτοεπιβεβαίωσης. Η πλευρά αυτή είναι στενά συνδεδεμένη με την κοινωνικο-ιδεολογική λειτουργία της κατοικίας, στο μέτρο που αυτή λειτουργεί ως σύμβολο κοινωνικής επιτυχίας και κοινωνικής ένταξης. Το σύνολο αυτών των διαστάσεων λειτουργεί με έναν κατ' εξοχήν νομιμοποιητικό τρόπο απέναντι στην ιδιοκτησία της κατοικίας, εξ ου και τα ηθικά σημειώμενα με τα οποία συνήθως επενδύεται. Οι λίγες ελληνικές μελέτες του θέματος φαίνεται ότι επικυρώνουν μια τέτοια ερμηνευτική προσέγγιση των κινήτρων των νοικοκυριών.³⁷ Θα προσθέσουμε ότι οι συμβολικές αυτές λειτουργίες είναι ακόμα εντονότερες στην περίπτωση των μεσοστρωμάτων, για τα οποία οι συνθήκες κατοίκησης αποτελούν έναν βασικό άξονα της ιδεολογικής αναπαραγωγής τους (Bassett-Short 1981, σ. 127).

Η εκ πρώτης όψεως (και αναμφίβολη, άλλωστε, από μια άποψη) ανορθολογικότητα της ιδιοκατοίκησης αντισταθμίζεται έτσι από άλλους είδους λογικές, οικονομικές και μη. Ο ρόλος των ακινήτων ως ασφαλούς τοποθέτησης εξηγεί, εξ άλλου, εν μέρει, και τις επενδύσεις σε κατοικίες προς ενοικίαση. Για την κατανόηση της λειτουργικότητάς τους είναι ιδιαίτερα διαφωτιστική η διάρθρωση της ιδιοκτησίας τέτοιων κατοικιών. Τα βασικά χαρακτηριστικά της είναι η πολύ μικρή συγκέντρωση και η μεγάλη κοινωνική διασπορά. Για παράδειγμα, το 1979, το 34% του συνόλου των φορολογουμένων είχε δηλώσει εισοδήματα από οικοδομές, τα οποία έφταναν το 9,2% του συνολικού δηλωθέντος εισοδήματος.³⁸ Απ' αυτούς, το 58,3% είχε μηνιαίο εισόδημα από οικοδομές λιγότερο από 4.150 δρχ. και το 81,8% λιγότερο από 16.600 δρχ. Από τις διάφορες ομάδες απασχόλησης μόνο στους μισθωτούς το εισόδημα από οικοδομές αποτελεί μικρό ποσοστό του συνολικού εισοδήματος (3,6%). Στις υπόλοιπες ομάδες το ποσοστό αυτό είναι: 50,1% στους εισοδηματίες, 30,1% στους αγρότες, 22,8% στους βιομήχανους και βιοτέχνες,

36. Βλ. Aballéa (ό.π., σ. 11-14), Bassett, Short (1980, σ. 209-211). Η συμβολική επένδυση της ιδιοκτησίας γίνεται ιδιαίτερη έντονη στην περίπτωση κοινωνικών στρωμάτων που απορρέουν από απλές εμπορευματικές σχέσεις παραγωγής. Βλ. σχετικά Δεδουσόπουλος (1986, σ. 5).

37. Βλ. Τριανταφύλλου (1975, σ. 28 κ.ε.), Καραποστόλης (ό.π., σ. 89), Καμούτση - Μαλούτας (1986).

38. ΕΣΥΕ, Στατιστική του δηλωθέντος εισοδήματος φυσικών προσώπων και της φορολογίας αυτών κατά το οικονομικό έτος 1980, Αθήνα, 1982.

22,8% στους συνταξιούχους και 10,4% στους ελεύθερους επαγγελματίες.

Η πολύ μικρή συγκέντρωση δείχνει, ακριβώς, ότι τα μεγαλύτερα κεφάλαια είχαν άλλες διεξόδους και απέφευγαν τον στεγαστικό τομέα. Ο τελευταίος υπήρξε, μάλλον, λύση ανάγκης για τα μικρά κεφάλαια που δεν είχαν περιθώρια ελεύθερης διακίνησης ανάμεσα σε εναλλακτικές μορφές επένδυσης και επομένως δεν είχαν ευελιξία προσαρμογής στις διαχρονικές και διακλαδικές διακυμάνσεις των ποσοστών κέρδους. Στις συνθήκες αυτές οι ιδιοκτήτες κατοικιών προς ενοικίαση ήταν ιδιαίτερα εύάλωτοι: όχι μόνο η πολυδιάσπασή τους, σε συνδυασμό με την έλλειψη στενοτήτων στην αγορά στέγης, δεν επέτρεπε τη διαμόρφωση μονοπωλιακών μισθωμάτων, αλλά δεν μπορούσαν να αντιδράσουν ούτε στη συμπίεση του κέρδους τους κάτω από το μέσο ποσοστό μέσω, κυρίως, της ειδικής πρόσθετης φορολόγησης των ακινήτων. Όσο η συμπίεση αυτή δεν ξεπερνούσε ορισμένα όρια, όπως για παράδειγμα την απόδοση των καταθέσεων με προθεσμία,³⁹ τα μικρά αυτά μη επιχειρηματικά κεφάλαια ήταν αναγκασμένα να επενδυθούν στην οικοδομή.

Το πρότυπο χρηματοδότησης που περιγράψαμε μέχρι τώρα αναφερόταν περισσότερο στο υποσύστημα κατασκευής για την αγορά. Ωστόσο, και η κατασκευή κατά παραγγελία χρηματοδοτήθηκε σε μεγάλο ποσοστό με ανάλογους μηχανισμούς. Αυτό είναι αρκετά φανερό στις περιπτώσεις που η παραγγελία προερχόταν από ανώτερα εισοδηματικά στρώματα. Τίθεται όμως ένα ερώτημα για τα στρώματα και τις κατηγορίες των πληθυσμού που, παρά την κοινωνικά διευρυμένη ενεργό ζήτηση, εξακολουθούσαν να μην μπορούν να ανταποκριθούν στο κόστος της πρόσβασης στην αγορά ιδιόκτητης στέγης. Ένα μέρος τους στράφηκε προς την ενοικίαση, στροφή που διευκολύνθηκε από το γεγονός ότι τα ενοίκια δεν διαμορφώθηκαν σε απαγορευτικά επίπεδα. Δεν φαίνεται, ωστόσο, ότι ευσταθεί η υπόθεση των Καμούτση και Μαλούτα (1986, σ. 106) ότι η αδυναμία πρόσβασης στην ιδιοκτησία υπήρξε καθοριστικός παράγοντας της στέγασης με ενοίκιο. Τα στοιχεία που υπάρχουν δείχνουν ότι το ποσοστό των νοικοκυριών που κατοικούν με ενοίκιο δεν διαφοροποιείται σημαντικά συναρτήσει του επαγγέλματος του αρχηγού τους, κυμαινόμενο στις αστικές περιοχές από 30,9% ως 50,0%. Η (μικρή) αυτή διαφοροποίηση δεν έχει άλλωστε κάποια συστηματική σχέση με την εισοδηματική ιεράρχηση των επαγγελμάτων. Περιορισμένη είναι, επίσης, και η συσχέτιση με τη θέση στο επάγγελμα. Το μεγαλύτερο ποσοστό (43,9%) συναντάται στους μισθωτούς και το μικρότερο (30,7%) στους αυτοαπασχολούμενους. Αντίστροφα, τέλος, δεν υπάρχει αποκλεισμός από την ιδιοκατοίκηση των χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων. Αυτό ισχύει όχι μόνο για τους

39. Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987, Προκαταρκτικά, σ. 83.

αγρότες (ποσοστό ιδιοκατοίκησης: 80%), στην περίπτωση των οποίων το φαινόμενο έχει ιδιαίζοντα χαρακτήρα, αλλά και για τα χαμηλά και μεσαία στρώματα των πόλεων, που όλα ιδιοκατοικούν σε ποσοστό πάνω από 60%.⁴⁰

Η απόκτηση ιδιόκτητης στέγης από τα κοινωνικά στρώματα που δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στις τιμές της αγοράς έγινε με αυτοστέγαση, δηλαδή μέσω της κυριότερης συνιστώσας του υποσυστήματος κατασκευής κατά παραγγελία, αυτής που έχει περιγραφεί με τον όρο «λαϊκή μικροοικοδόμηση» (ΔΕΠΟΣ 1980, σ. 10). Η λαϊκή αυτοστέγαση, νόμιμη ή παράνομη (στην περίπτωση αυτή συνήθως, αλλά όχι πάντα, εκτός σχεδίου) ενσωμάτωσε τα περισσότερα από τα ευνοϊκά στοιχεία διαμόρφωσης του κόστους και τις πηγές χρηματοδότησης που έχουμε ήδη επισημάνει στην περίπτωση της παραγωγής για την αγορά.⁴¹ Βασίστηκε όμως, συμπληρωματικά, σε ορισμένους εγγενείς σ' αυτή τη μορφή παραγωγής παράγοντες μείωσης της αναγκαίας δαπάνης ή του χρηματικού τμήματός της: μειωμένο κόστος γης (μέσω της περιαστικής κατάτμησης και των χαμηλών τιμών των οικοπέδων στις περιφερειακές, λαϊκές και υποεξοπλισμένες, περιοχές) (ΚΕΠΕ 1966, σ. 46)· περιορισμός ή κατάργηση του εργολαβικού κέρδους· αποφυγή φόρου μεταβίβασης· σταδιακή αποπεράτωση της κατοικίας· τέλος, λιγότερο εκχρηματισμένες μορφές δαπάνης (με την επένδυση προσωπικής εργασίας και με αλληλοβοήθεια σε συγγενική ή άλλη —π.χ. κοινή καταγωγή— βάση). Βέβαια, οι συνθήκες στέγασης που προέκυπταν ήταν σχετικά δυσμενέστερες αλλά δεν δημιουργήθηκαν φαινόμενα κρίσης στέγης ανάλογα με αυτά που παρουσιάστηκαν σε χώρες της Δυτικής Ευρώπης ή, ακόμη, σε χώρες της παγκόσμιας περιφέρειας (Λεοντίδου 1977).

Οι μηχανισμοί αντιμετώπισης των προβλημάτων χρηματοδότησης που περιγράψαμε είχαν καθοριστικές επιπτώσεις στον κλάδο κατασκευής κατοικιών. Πρώτον, επέτρεψαν την ανεξαρτητοποίησή του από το πιστωτικό σύστημα, τόσο όσον αφορά την προχρηματοδότηση της παραγωγής, όσο και τη ζήτηση. Το στοιχείο αυτό τροποποιεί σημαντικά το ρόλο του εργολαβικού κεφαλαίου σε σύγκριση με μορφές οικοδομικών κεφαλαίων όπως αυτές που συνδέονται με τους ρόλους των developers στην Αγγλία (Ball 19, σ. 156) ή των promoteurs στη Γαλλία (Topalov 1974, σ. 131). Η επισήμανσή του αποτελεί, επίσης, προϋπόθεση για την κατανόηση της λογικής της πολιτικής στεγαστικής πιστοδότησης (βλ. παρακάτω, σ. 96 κ.ε.). Δεύτερον, επηρέασαν με πολύ ευνοϊκό τρόπο την αξιοποίηση του κεφαλαίου των επιχειρήσεων που συμμετέχουν στην παραγωγή της κατοικίας. Μεγάλο μέρος των ποσών που εισέρρεαν στον κλάδο μέσω των χρηματοδοτικών αυτών μηχανισμών, αμει-

40. Κουβέλη, Σακελλαρόπουλος (1984, Πίνακας Α.8).

41. Βλ. και στο Καμούτση, Μαλούτα (ό.π., Πίν. 1) συγκριτική ανάλυση περιπτώσεων χρηματοδότησης αυτοστέγασης.

βόμμενα με χαμηλά ποσοστά κέρδους, λειτουργούσαν στην ουσία ως απαξιωμένα κεφάλαια.⁴² Μπορούν να διακριθούν δύο τέτοιες περιπτώσεις. Στην κατασκευή κατά παραγγελία ή στην κατασκευή για την αγορά που συνδυάζεται με πρακτικές προώλησης, το χρήμα του παραγγέλλοντος ή του προαγοραστού αποτελούσε, ουσιαστικά, πίστωση με μηδενικό (ή πολύ μικρό) επιτόκιο προς τους επιχειρηματικούς φορείς. Η θετική επίπτωση δεν περιοριζόταν, επομένως, στο ζήτημα της ρευστότητας και της μείωσης των αναγκαίων ιδίων διαθεσίμων, αλλά περιλάμβανε ταυτόχρονα και την αύξηση του ποσοστού κέρδους των ιδίων κεφαλαίων, που ιδιοποιούνταν και το κέρδος που αντιστοιχούσε στα «δανειακά», με την παραπάνω έννοια, κεφάλαια. Υπήρχαν, συνεπώς, προϋποθέσεις για εξαιρετικά δυναμικές διαδικασίες αξιοποίησης των κεφαλαίων των οικοδομικών επιχειρήσεων, που κατά κανόνα πετύχαιναν κερδοσκοπικές αποδόσεις. Από την άλλη μεριά, ως απαξιωμένα κεφάλαια λειτουργούσαν, επίσης, τα ποσά που επενδύονταν σε ενοικιαζόμενες κατοικίες (μερικώς) και σε κατοικίες χρησιμοποιούμενες για ιδιοκατοίκηση (ακόμα περισσότερο). Το γεγονός αυτό σήμαινε ότι το τρέχον κόστος στέγασης συμπεριζόταν, σε σύγκριση με μια υποθετική κατάσταση όπου η κατανάλωση της κατοικίας θα γινόταν με την παρέμβαση ενός κανονικά αμειβόμενου εμπορικού κεφαλαίου και με αντίστοιχα ενοίκια.⁴³

Το σύστημα παραγωγής κατοικίας που περιγράψαμε λειτούργησε ομαλά κατά τις δύο πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες. Από τις αρχές της δεκαετίας του '70, όμως, άρχισε σταδιακά να παρατηρείται μια απόλεια του δυναμισμού του. Το πρώτο σύμπτωμα υπήρξε η απότομη ύφεση του κλάδου κατασκευής κατοικιών το 1974. Οι ρυθμοί ανάπτυξης βελτιώθηκαν στη συνέχεια αλλά μόνο στην τριετία 1978-1980 επανήλθαν στα πριν από το 1974 επίπεδα. Μετά απ' αυτή την πρόσκαιρη ανάκαμψη ο κλάδος έχει εισέλθει από το 1980 σε μια κατάσταση επιδείνωσης και χρόνιας κρίσης χωρίς ορατές προοπτικές υπέρβασής της.⁴⁴ Οι επενδύσεις σε κατοικίες ακολουθούν κατακόρυφη πτώση: σε σταθερές τιμές 1970, έχουν πέσει από 35,5 δισεκατομμύρια το 1979 σε 14,9 δισεκατομμύρια το 1985. Ανάλογη είναι η εξέλιξη του όγκου των νέων οικοδομών. Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΣΥΕ το μέγεθος αυτό, που έφτανε τα 94,7 εκατομμύρια κυβικά μέτρα το 1979, ακολούθησε την εξής πορεία: 71,4 το 1980, 58,9 το 1981, 52,6 το 1982, 60,4 το 1983, 40,4 το 1984 και 53,0 το 1985 (προσωρινά στοιχεία).

42. Για την έννοια του απαξιωμένου κεφαλαίου (κεφάλαιο που αμειβεται με ποσοστό κέρδους μικρότερο από το μέσο ή μηδενικό, με αποτέλεσμα το «διαφυγόν» κέρδος να εισπράττεται από άλλα κεφάλαια) βλ. Lipietz (ό.π., σ. 28, 87-88, 150-151), Topalov (1974, σ. 32).

43. Η διάδοση της ιδιοκατοίκησης αποτελεί κλασικό τρόπο απαξίωσης του στεγαστικού κεφαλαίου. Βλ. Topalov (1973, σ. 9).

44. Βλ. Οικονόμου (1985β και 1986α), ΕΚΚΕ (1986, σ. 7).

Η ύφεση του 1974 οφείλεται σε μια σειρά μέτρων στα οποία συμπεριλαμβάνεται και η απότομη μείωση των στεγαστικών δανείων, που για πρώτη φορά είχαν μετατραπεί σε σχετικά αξιόλογη πηγή χρηματοδότησης της παραγωγής κατοικίας (βλ. παρακάτω, σ. 94). Ορισμένες μεταγενέστερες ετήσιες αυξομειώσεις μπορούν ίσως να αποδοθούν, εξάλλου, στον οικοδομικό κύκλο — όπως και η παλαιότερη ύφεση του 1976-77. Η παρατεινόμενη όμως, σήμερα, κρίση του ΚΚΚ δεν μπορεί πια να θεωρηθεί ως συγκυριακό ή κυκλικό φαινόμενο. Η μακρόχρονη παράτασή της αποτελεί απόδειξη του διαρθρωτικού χαρακτήρα της που είναι απόρροια της ανατροπής των ευνοϊκών παραγόντων στους οποίους είχε θεμελιωθεί το μεταπολεμικό πρότυπο παραγωγής κατοικίας.

Εν μέρει, πρόκειται για εσωτερικούς μετασχηματισμούς του κλάδου. Ήδη, το γεγονός ότι από το 1968 και μετά άρχισε να εξαρτάται από το πιστωτικό σύστημα υπονόμευσε την ικανότητά του να χρηματοδοτείται από άλλες πηγές, μη υποκείμενες στη συγκυριακή νομισματοπιστωτική πολιτική. Η αλλαγή αυτή είναι παράλληλη με την αλλαγή του συσχετισμού ανάμεσα στα δύο υποσυστήματα παραγωγής κατοικίας. Η κατασκευή για την αγορά άρχισε να αυξάνει, ποσοστιαία, και να ξεπερνάει την κατασκευή κατά παραγγελία, που επικρατούσε ποσοτικά στις δύο πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες (ΔΕΠΟΣ 1980, σ. 35, Εμμανουήλ 1979, σ. 26). Οι παράγοντες που καθόρισαν όμως, τόσο τις αλλαγές αυτές, όσο και την κρίση του κλάδου είναι κυρίως εξωγενείς.

Το γενικότερο οικονομικό περιβάλλον, κατ' αρχήν, ήταν αυτό της διεθνούς ύφεσης (τουλάχιστον μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '80) και ταυτόχρονα της αδυναμίας της ελληνικής οικονομίας να συμμετάσχει ενεργητικά στις ανακατατάξεις του διεθνούς καταμερισμού της εργασίας που η ίδια η κρίση προκαλεί. Πρόκειται για γνωστό ζήτημα, στο οποίο δεν έχει ιδιαίτερο νόημα να επιμείνουμε εδώ. Αυτό που ενδιαφέρει είναι ότι παρά την ενδοστρέφειά της, η οικοδομή δεν ήταν στεγανή απέναντι σε τέτοιες εξελίξεις, δεδομένου ότι επηρεάστηκαν με αρνητικό τρόπο μεγέθη από τα οποία εξαρτάται άμεσα, όπως το ΑΕΠ, το ποσοστό πληθωρισμού, το εξωτερικό ισοζύγιο, η ροπή προς κατανάλωση/επένδυση κλπ.

Παράλληλα με τις γενικότερες αυτές εξελίξεις, δυσμενής υπήρξε και η πορεία των πιο άμεσα συναρτημένων με την οικοδόμηση παραγόντων. Το κόστος κατασκευής άρχισε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70 να αυξάνει σε σταθερές τιμές. Η αύξηση αυτή αντανακλά τις ανοδικές τάσεις των περισσότερων από τους συντελεστές του: εργατικά μεροκάματα, τιμές γης, τιμές οικοδομικών υλικών αλλά και τις εντεινόμενες πιέσεις για να ενσωματωθεί στο κόστος ένα τμήμα, τουλάχιστον, του μέχρι τότε καταναλωνόμενου

δωρεάν κοινωνικού και φυσικού κεφάλαιου.⁴⁵ Η τάση μείωσης των συντελεστών δόμησης, η υποχρέωση κατασκευής χώρων στάθμευσης στις νέες οικοδομές, η προσπάθεια επιβολής εισφορών σε γη και σε χρήμα στις εκτάσεις που εντάσσονται στα σχέδια πόλεων, αν και σε μεγάλο βαθμό δεν έχουν ολοκληρωθεί και παραμένουν αποσπασματικές, δείχνουν ότι η δυνατότητα μετακύλισης στο μέλλον του κόστους της οικοδόμησης φτάνει, πλέον, στα όριά της.

Κατά την ίδια περίοδο, η αύξηση του ΑΕΠ και των πραγματικών εισοδημάτων άρχισε να καθυστερεί και να εξελίσσεται με ρυθμούς μικρότερους απ' αυτούς της περιόδου 1950-1975. Ιδιαίτερα κατά την πενταετία 1982-1986, το ΑΕΠ ουσιαστικά καθηλώθηκε αφού η συνολική αύξησή του δεν ξεπέρασε το 2,0%.

Η σύζευξη των αρνητικών εξελίξεων στο κόστος και στα εισοδήματα είχε ως συνέπεια την πτώση της ενεργού ζήτησης.⁴⁶

Μέχρις ενός σημείου το αποτέλεσμα αυτό μετατέθηκε χρονικά, αφ' ενός με τη χρήση πόρων ανεξάρτητων από το τρέχον εισόδημα και αφ' ετέρου μέσω της αύξησης του ποσοστού της στεγαστικής δαπάνης στη συνολική κατανάλωση. Η πρώτη λύση, όμως, είχε χάσει τον παλιότερο δυναμισμό της μαζί με την εξάντληση των αποθησαυρισμένων αποθεμάτων της δεκαετίας του '40, την ολοκλήρωση της παροικιακής αναδίπλωσης και τη μείωση της εσωτερικής και εξωτερικής μετανάστευσης. Από την άλλη μεριά, παρά την αναλαστικότητα των στεγαστικών δαπανών⁴⁷ που δυσχεραίνει την απόλυτη μείωσή τους, η δεύτερη λύση δεν μπορεί να υπερβεί κάποια όρια που προσδιορίζονται από τις συνολικές ελαστικότητες του προτύπου κατανάλωσης.

Η υποχώρηση της ζήτησης επηρέασε, σε πρώτη φάση, την αγορά ιδιοκτητικής κατοικίας, στην οποία τα μεσαία στρώματα άρχισαν να χάνουν, σταδιακά, τη δυνατότητα πρόσβασης.⁴⁸ Ανάλογες —αν και με μια χρονική υστέρηση— εξελίξεις υπήρξαν και στην αγορά κατοικιών για ενοίκια, που επλήγη επιπλέον και από τους διοικητικούς ελέγχους στα ενοίκια. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι καταθέσεις με προθεσμία (παρά την πολύ χαμηλή αποπληθωρισμένη απόδοσή τους) συναγωνίζονται πλέον τις επενδύσεις σε κατοι-

45. Βλ. Συντακτική Επιτροπή, *ό.π.*, Οικονόμου (1981), Παπαγιαννάκης (1981), Πασιλάρας (1982, σ. 6).

46. Έφτασε, έτσι, ένα μέσο σπίτι να κοστίζει, στην Ελλάδα, περίπου το άθροισμα 5,5 χρόνων εισοδημάτων όταν σε άλλες, πιο ανεπτυγμένες, χώρες, η αναλογία αυτή μειώνεται στο μισό, όπως δήλωνε ο υποδιοικητής της ΕΚΤΕ στον *Οικονομικό Ταχυδρόμο* της 4-3-1982.

47. Σύμφωνα με τον Καραποστόλη (1983, σ. 42), η εισοδηματική ελαστικότητα των δαπανών κατοικίας είναι χαμηλή και για μεγάλο χρονικό διάστημα δεν ξεπερνούσε τη μονάδα.

48. Πενταετές Πρόγραμμα... 1983-1987, *ό.π.*, σ. 83.

κίες.⁴⁹ Το ίδιο ισχύει, πολύ περισσότερο, για τη φυγάδευση κεφαλαίων στο εξωτερικό που αυξάνεται κατά τα τελευταία χρόνια (Χαϊκάλης 1986, σ. 28). Έτσι, για πρώτη ίσως φορά στη μεταπολεμική περίοδο, η αντιμετώπιση της κατοικίας ως προνομιακής τοποθέτησης για τα μικρά κεφάλαια παύει να ισχύει. Επιπλέον, αυτό συμβαδίζει με μια σημαντική αλλαγή των καταναλωτικών συμπεριφορών που σημαδεύονται από την επαναξιολόγηση της άμεσης κατανάλωσης εις βάρος της μελλοντικής (και άρα της αποταμίευσης). Η εξέλιξη αυτή πολλαπλασιάζει τις επιπτώσεις της μείωσης της αποδοτικότητας της οικοδομής. Συνολικά, το αποτέλεσμα είναι ότι το μεταπολεμικό πρότυπο παραγωγής κατοικίας βρίσκεται σε έντονη κρίση, που το ξεπέρασμά της θα απαιτούσε ριζικό αναπροσανατολισμό του. Το γεγονός αυτό πάντως δεν αναιρεί το ότι για μεγάλο τμήμα της μεταπολεμικής περιόδου το πρότυπο αυτό λειτούργησε με επιτυχία.

2. ΒΑΣΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΗΣ ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ

Οι εξελίξεις του στεγαστικού τομέα στη μεταπολεμική περίοδο υπήρξαν, σε μεγάλο βαθμό, προϊόν της αντιμετώπισής του από το κράτος. Θα αναλύσω αργότερα τις συγκεκριμένες μορφές της κρατικής παρέμβασης στην κατοικία. Στο τμήμα αυτό θα διατυπώσω μερικές βασικές υποθέσεις για την ερμηνεία της συνολικής στεγαστικής πολιτικής, που ταυτόχρονα είναι αναγκαίες και για την κατανόηση των επιμέρους πλευρών της τελευταίας. Πρόκειται για υποθέσεις που συνδέουν τις εξελίξεις του στεγαστικού τομέα και την κρατική παρέμβαση σ' αυτές, με βασικούς άξονες του ρόλου του κράτους στις καπιταλιστικές κοινωνίες και συγκεκριμένα τη ρύθμιση της διαδικασίας συσσώρευσης του κεφαλαίου, τη συγκρότηση του κυρίαρχου συνασπισμού εξουσίας και την παρέμβαση στη διαδικασία της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης.

* * *

Η πρώτη βασική υπόθεση για την ερμηνεία της στεγαστικής πολιτικής είναι ότι η ανάπτυξη του κλάδου κατασκευής κατοικιών χρησιμοποιήθηκε ως μοχλός για την προώθηση ευρύτερων αναπτυξιακών στόχων. Υπόβαθρο αυτού του ρόλου υπήρξαν οι πολλαπλές διασυνδέσεις του κλάδου με τη συνολική

49. Στο ίδιο, σ. 83.

διαδικασία συσσώρευσης. Το σημαντικό ποσοτικό βάρος της οικοδόμησης στην ελληνική οικονομία, που υπήρξε εν μέρει αποτέλεσμα αυτής της πολιτικής, πολλαπλασίαζε αναδραστικά την εμβέλεια αυτών των διασυνδέσεων.

Κεντρικό χαρακτηριστικό της σχέσης της οικοδόμησης με τους υπόλοιπους κύριους τομείς της μεταπολεμικής οικονομίας είναι η έλλειψη ανταγωνιστικού χαρακτήρα. Αυτό ισχύει όχι μόνο για το εμπόριο και τον τουρισμό (για τη σχέση της οικοδόμησης με τους οποίους δεν έχουν διατυπωθεί, έτσι κι αλλιώς, επιφυλάξεις), αλλά και για τη βιομηχανία. Είναι ενδεικτικό ότι οι επενδύσεις στην κατοικία αναπτύχθηκαν παράλληλα με τις βιομηχανικές επενδύσεις. Ο συντελεστής γραμμικής συσχέτισης ανάμεσα στα ετήσια ύψη των δύο αυτών μεγεθών, στην περίοδο 1948-1983, έχει την εξαιρετικά υψηλή τιμή 0,914. Και για μικρότερα χρονικά διαστήματα η συσχέτιση παραμένει υψηλή: 1948-1966: 0,879, 1948-1977: 0,404.⁵⁰ Η μακροχρόνια τάση των δύο κατηγοριών επένδυσης είναι, επομένως, ομόροπη. Χωρίς αυτό να συνεπάγεται αυτόματα την ύπαρξη κάποιας αιτιώδους σχέσης ανάμεσά τους, επιτρέπει, πάντως, την απόρριψη του ενδεχομένου αρνητικών αλληλεπιδράσεων, και αναιρεί τον διαδεδομένο μύθο της «αντιβιομηχανικής» οικοδομής.⁵¹

Μια πρώτη εξήγηση του φαινομένου μπορεί να γίνει στο επίπεδο της χρηματοδότησης. Η οικοδόμηση κατοικιών χρηματοδοτήθηκε αυτόνομα, ενώ η βιομηχανία υπήρξε προνομιακός τομέας προώθησης των κρατικά ελεγχόμενων πιστώσεων (βλ. παρακάτω, σ. 93). Αν υπάρχει ένα πρόβλημα που δεν αντιμετώπισε ο βιομηχανικός τομέας, είναι, πράγματι, η στενότητα πιστωτικών κεφαλαίων.⁵² Αλλά και ανεξάρτητα από τη χρηματοπιστωτική πολιτική, η στεγαστική επένδυση (και αποταμίευση) δεν είναι εξ ορισμού ανταγωνιστική προς τη συνολική αποταμίευση (και άρα προς τα διαθέσιμα για χρηματοδότηση άλλων τομέων). Στην περίπτωση που η στεγαστική επένδυση πραγματοποιείται, όπως στο μεγαλύτερο μέρος της μεταπολεμικής περιόδου, με τη συνδρομή ευρύτερων οικογενειακών πόρων και όχι (ή όχι μόνο) πιστωτικού χρήματος, υπάρχουν οι εξής συνέπειες: πρώτον, εισέρχονται στο παραγωγικό κύκλωμα πόροι που θα μπορούσαν να παραμείνουν «παγωμένοι»· δεύτερον, ενθαρρύνεται η ροπή προς αποταμίευση μέρους του τρέχοντος εισοδήματος (για μελλοντική στεγαστική χρήση), που εισρέει με μορφή καταθέσεων στα πιστωτικά ιδρύματα.⁵³ τρίτον, η επιβάρυνση του οικογενεια-

50. Βλ. την ανάλυσή μας στο Κουβέλη, Οικονόμου (1985, σ. 146).

51. Βλ. για παράδειγμα το κατά τα άλλα πολύ ενδιαφέρον Συντακτική Επιτροπή (ό.π., σ. 144).

52. Για το θέμα αυτό βλ. Ζολώτας (1964), Χαλικιάς (1976, σ. 105-107).

53. Στην περίοδο 1963-1970 η αποταμίευση ως ποσοστό του ΑΕΠ διπλασιάστηκε λόγω των αποταμιεύσεων με στόχο την απόκτηση κατοικίας (Τριανταφυλλίδης 1972). Βλ. επίσης Χαλικιάς (ό.π., σ. 149).

κού προϋπολογισμού από τη δαπάνη απόκτησης στέγης ωθεί στην εντατικοποίηση των εισοδηματοφόρων πρακτικών, εκχρηματιζόμενων ή μη.

Αντίστροφα, η μεταίωση των στεγαστικών σχεδίων μιας οικογένειας δεν συνεπάγεται αυτόματα τη μετατόπιση των πόρων που προορίζονταν γι' αυτήν σε επενδύσεις άλλης μορφής ή καταθέσεις. Ακριβώς το γεγονός ότι η απόκτηση κατοικίας δεν υπακούει μόνο σε οικονομικές λογικές, κάνει περισσότερο από πιθανό ότι ένα τμήμα αυτών των πόρων είτε δεν θα υπάρξει καν (στην περίπτωση που θα προέρχονταν από εντατικοποίηση των εισοδηματοφόρων προσπαθειών και του λεγόμενου «ποσοστού επιβάρυνσης» της οικογένειας ή από την προσφορά προσωπικής εργασίας) ή θα μεταποτιστεί προς την κατανάλωση. Στο συμπέρασμα αυτό οδηγούν και η ελληνική και η διεθνής εμπειρία.⁵⁴ Ειδικά στην Ελλάδα η μετατόπιση αυτή, λόγω της υψηλής ροπής προς εισαγωγές, επιβαρύνει ταυτόχρονα και το εμπορικό ισοζύγιο, όπως έδειξαν και τα γεγονότα της περιόδου 1980-1983.⁵⁵

Οι πολλαπλασιαστικές επενδύσεις της οικοδόμησης στη συνολική οικονομική δραστηριότητα δεν περιορίζονται όμως στην κινητοποίηση πόρων και την αποταμίευση. Η κατοικία αποτελεί τον άξονα ενός ευρύτερου υποσυστήματος της κατανάλωσης. Έτσι, η ανανέωση του στεγαστικού αποθέματος επιδρά θετικά σε μια σειρά δραστηριοτήτων παραγωγής και εμπορίας καταναλωτικών αγαθών.⁵⁶ Το φαινόμενο είναι ιδιαίτερα έντονο όταν συνδυάζεται με ιδιοκατοίκηση (Aballéa 1985, σ. 23), καθώς και με νέες αρχιτεκτονικές τυπολογίες. Στην τελευταία περίπτωση (που συνδέεται βέβαια με βαθύτερους μετασχηματισμούς του τρόπου ζωής), οι νέες μορφές και ανάγκες του οικιακού κελύφους οδηγούν στο άνοιγμα νέων «αρχικών» (original) αγορών.⁵⁷ Μια εικόνα του εύρους του οικιακού καταναλωτικού υποσυστήματος δίνει το ποσοστό των σχετικών δαπανών στο πρότυπο κατανάλωσης που το 1974 κυμαίνονται, στις αστικές περιοχές, από 22,3% ως 24,4%.⁵⁸

Από την άλλη μεριά, η παραγωγή της κατοικίας προϋποθέτει σημαντικές εισροές υπό μορφήν πρώτων υλών, εργαλείων και μηχανημάτων. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι το 1970 οι εισροές από άλλους κλάδους της ελληνικής οικονομίας στον κατασκευαστικό κλάδο έφταναν στο 25,6% του συνόλου των εισροών στη μεταποίηση (συμπεριλαμβανομένων και των ενδοβιομηχανικών) και στο 150,1% των εισροών του αγροτικού τομέα (Σκουντζός 1981, σ. 67, Πίνακας 14).

54. Για μια πολύ εμπεριστατωμένη ανάλυση βλ. Commissariat Général du Plan 1983, σ. 36-38.

55. Πενταετές Πρόγραμμα... 1983-1987, Τελική Εισήγηση, τ. 1, Γενικό Μέρος, σ. 51.

56. Lipietz, *ό.π.*, 49, Οικονομού-Μουντάκης, *ό.π.*, σ. 111-112.

57. Καραποστόλης, *ό.π.*, σ. 101.

58. Στο ίδιο, Πίνακας 20. Δεν συμπεριλαμβάνονται οι τρέχουσες δαπάνες (διατροφή κλπ.).

Συνολικά, τα παραπάνω σημαίνουν ότι η οικοδόμηση αποτελεί, μέσω της ζήτησης που προκαλεί, πηγή διάχυσης πολλαπλασιαστικών επιδράσεων σε σημαντικό αριθμό οικονομικών δραστηριοτήτων. Επιπλέον, οι επιδράσεις εντοπίζονται γεωγραφικά, σε μεγάλο βαθμό, στο εσωτερικό της χώρας, όπως θα δούμε και πιο συγκεκριμένα παρακάτω. Το χαρακτηριστικό αυτό έχει καθοριστική σημασία γιατί μετατρέπει την οικοδόμηση σε «πόλο ανάπτυξης» (με την α-χωρική έννοια που δίνει ο Perroux στον όρο, 1964) που λειτουργεί προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης της εσωτερικής αγοράς. Παράλληλα, σημαντικές είναι οι επιπτώσεις της ίδιας της οικοδόμησης στο επίπεδο της απασχόλησης. Η χαμηλή οργανική σύνθεση του κλάδου σημαίνει ότι απορροφά περισσότερο εργατικό δυναμικό αναλογικά προς το κινητοποιούμενο κεφάλαιο σε σύγκριση με άλλους κλάδους (Τριανταφυλλίδης 1972, σ. 110). Για την αξιολόγηση του χαρακτηριστικού αυτού πρέπει να ληφθεί, επιπλέον, υπόψη ότι ο υπόλοιπος δευτερογενής τομέας αναπτύχθηκε στη μεταπολεμική περίοδο χωρίς να δημιουργήσει σημαντικό αριθμό θέσεων εργασίας.

Το τρίτο βασικό χαρακτηριστικό της ανάπτυξης της κατασκευαστικής δραστηριότητας είναι ότι οι επιδράσεις που αναφέρουμε, χρηματοοικονομικές και διακλαδικές, συνετελέσθησαν χωρίς αυξητικές επιπτώσεις στον πληθωρισμό. Παρά την τάση εύκολης απόδοσης πληθωριστικού ρόλου στην οικοδομή,⁵⁹ στη δεκαετία της οικοδομικής «έκρηξης» 1960-1970 ο πληθωρισμός διατηρήθηκε σε πολύ χαμηλά επίπεδα. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην περίοδο αυτή ο διαφορικός πληθωρισμός Ελλάδας-χωρών του ΟΟΣΑ είναι 1,2 ποσοστιαίες μονάδες υπέρ της Ελλάδας (Παναγιωτόπουλος 1984, σ. 85). Γενικά, μέχρι το 1972-1973 οι κατασκευές κατοικιών δεν είχαν άμεσες αυξητικές επιπτώσεις στον πληθωρισμό (ΔΕΠΟΣ 1980, σ. 28). Αντίθετα, η ενίσχυση των πληθωριστικών πιέσεων από τα μέσα της δεκαετίας του '70 συμβαίνει ενώ η οικοδομή βρίσκεται σε ύφεση. Επιπλέον, η επιτάχυνση του ρυθμού ανόδου του κατασκευαστικού κόστους, στην περίοδο αυτή, δεν μεταφράστηκε σε ανάλογη αύξηση του ακαθάριστου προϊόντος των κατοικιών, δηλαδή, ουσιαστικά, των τρεχουσών δαπανών στέγασης. Οι εσωτερικοί όροι εμπορίου στον στεγαστικό τομέα (απόκλιση από τη μεταβολή του γενικού επιπέδου των τιμών) είναι αρνητικοί στην περίοδο 1973-1982 (-114,0) (Παναγιωτόπουλος 1984, σ. 87-88). Κατά συνέπεια, η ανακατανομή εισοδήματος μέσω των τιμών λειτούργησε εις βάρος του στεγαστικού τομέα. Οι επιπτώσεις του τελευταίου στον πληθωρισμό ήταν μειωτικές και όχι αυξητικές.

Οι πολλαπλές διασυνδέσεις της οικοδομής με τη συνολική οικονομία καθώς και το περιεχόμενό τους την κατέστησαν προνομιακό πεδίο άσκησης οικονομικής πολιτικής. Η πολιτική αυτή πρέπει να διακριθεί σε:

59. Π.χ. Σαμαράς (1977, σ. 232-233).

1) συγκυριακή μακροοικονομική πολιτική

2) γενικότερη παρέμβαση του κράτους στις οικονομικές διαδικασίες που παραπέμπει σ' αυτό που ο Aglietta αποκαλεί «ρύθμιση της συσσώρευσης του κεφαλαίου» (1976, σ. 25-32).

Η παρέμβαση στο πρώτο επίπεδο, από τη φύση της με βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα, ασκήθηκε κυρίως μέσω της χρηματοπιστωτικής πολιτικής. Θα την αναλύσουμε στο κεφάλαιο 3. Η παρέμβαση στο δεύτερο επίπεδο είναι πολύ σημαντικότερη γιατί αφορά τον τρόπο με τον οποίο η οικοδόμηση εντάσσεται ως μακροπρόθεσμη συνιστώσα στο συνολικό πρότυπο ανάπτυξης. Σε ορισμένες προχωρημένες καπιταλιστικές χώρες η κατασκευαστική δραστηριότητα χρησιμοποιήθηκε κυρίως, στο επίπεδο της ρύθμισης, για την αντιμετώπιση της τάσης υποκατανάλωσης (Wright 1978, σ. 85 κ.ε.) και της άνισης ανάπτυξης των τομέων I (κεφαλαιουχικά αγαθά) και II (καταναλωτικά αγαθά). Ο Aglietta ανέλυσε με λεπτομέρειες το θέμα αυτό στις ΗΠΑ (1976⁶⁰). Στην Ελλάδα η εκδοχή αυτή δεν υπήρξε κυρίαρχη. Το γεγονός πρέπει να αποδοθεί στο ότι το ελληνικό αναπτυξιακό πρόβλημα στη μεταπολεμική περίοδο δεν τέθηκε με όρους υποκατανάλωσης/υπερπαραγωγής. Στην απουσία αυτής της διάστασης πρέπει να αποδοθεί και η έλλειψη μιας συστηματικής πολιτικής προαστιοποίησης, δηλαδή του κύριου τρόπου με τον οποίο η στεγαστική και οικιστική πολιτική ετέθησαν στην υπηρεσία της προώθησης της τελικής κατανάλωσης και της ρύθμισης της συσσώρευσης σε καπιταλιστικές χώρες (Harvey 1982, σ. 192 κ.ε., Bassett, Short 1980, σ. 132-145).

Στην Ελλάδα, η υπαγωγή της στέγασης σε γενικότερους οικονομικούς στόχους ήταν πολύ πιο άμεση αλλά είχε διαφορετικό κέντρο βάρους. Απέβλεπε κυρίως στη μεγέθυνση της παραγωγικής δομής και στη διεύρυνση της εσωτερικής αγοράς. Η επιδίωξη αυτή βασιζόταν πρωταρχικά στις διακλαδικές επιπτώσεις της οικοδόμησης αλλά οι επιπτώσεις στην αποταμίευση και στην απασχόληση λειτουργούσαν συμπληρωματικά προς ανάλογη κατεύθυνση. Πρόκειται για επιλογή που διαπερνά λιγότερο ή περισσότερο όλες σχεδόν τις μορφές της κρατικής παρέμβασης στην κατοικία: πολιτική γης, πολεοδομική πολιτική, πολιτική ενοικίων, φορολογία των ακινήτων κλπ.

Ο αναπτυξιακός ρόλος της οικοδομής αποκρυσταλλώθηκε με την οριστικοποίηση των βασικών επιλογών για τη μεταπολεμική ανάπτυξη, που σχηματικά εκφράζεται στη γνωστή συζήτηση για την αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση της αμερικανικής βοήθειας.⁶¹ Όπως είναι γνωστό, η ομάδα Ζολότα, Ζίγδη, Κούλη πρότεινε επενδύσεις σε έργα υποδομής, βαριά βιομηχανία, εγγειοβελτιωτικά έργα και άλλα προγράμματα εντάσεως κεφαλαίου.

60. Βλ. επίσης Harvey D. (1978).

61. Διαφοριστική για τους προβληματισμούς της εποχής είναι επίσης η γνωστή μελέτη του Δ. Μπάτση (1977) (πρώτη έκδοση: 1947).

Αντίθετα, η έκθεση Βαρβαρέσου υποστήριζε ότι δεν ήταν ρεαλιστικό να επιχειρηθούν ριζικές αλλαγές στη διάρθρωση της προπολεμικής ελληνικής οικονομίας, αλλά έπρεπε να προτιμηθούν οι τομείς χαμηλής εντάσεως κεφαλαίου.

Στην πραγματικότητα, δεν ακολουθήθηκε πλήρως η άποψη Βαρβαρέσου· το αποδεικνύουν οι σημαντικές επενδύσεις σε εγχειοβελτιωτικά έργα και σε ενεργειακή και μεταφορική υποδομή. Έγινε ωστόσο δεκτή σε ό,τι αφορούσε τον βιομηχανικό τομέα, στο μέτρο που αποκλείστηκε η ανάληψη από το κράτος κεντρικού επιχειρηματικού ρόλου για τη δημιουργία βαριάς βιομηχανίας. Στο πλαίσιο των επιλογών που επικράτησαν (έκφραση που δεν πρέπει να νοηθεί με βολονταριστικούς όρους), η προσπάθεια εκβιομηχάνισης βασίστηκε στη δημιουργία ευνοϊκών συνθηκών για την ιδιωτική δραστηριότητα μέσω της δημιουργίας εξωτερικών οικονομιών⁶² και της μη χρέωσης της με τις προκαλούμενες «αρνητικές οικονομίες» (diseconomies) — οικολογικές επιπτώσεις, περιφερειακές ανισότητες κλπ. Το μοντέλο αυτό οδηγούσε δυνητικά στην αύξηση του αναμενόμενου ποσοστού κέρδους των ιδιωτικών επενδύσεων· για να λειτουργήσει ικανοποιητικά ήταν όμως αναγκαίες, ταυτόχρονα, και ευνοϊκές συνθήκες στο επίπεδο της αγοράς. Αν το πρόβλημα αυτό υπήρξε, γενικά, βασικός περιοριστικός παράγοντας της βιομηχανικής ανάπτυξης, η οικοδομή επέτρεψε τη μερική, τουλάχιστον, επίλυσή του για τους κλάδους που ήταν συνδεδεμένοι μαζί της, και οι οποίοι πέτυχαν πράγματι ικανοποιητικά αποτελέσματα. Τόσο οι κλάδοι του οικιακού υποσυστήματος κατανάλωσης (επιπλώσεις, ηλεκτρικές συσκευές) όσο και —ακόμη περισσότερο— οι κλάδοι παραγωγής οικοδομικών υλικών (τσιμέντο, σιδερόβεργες, ξύλο, πλίνθοι, αλουμινοκατασκευές, είδη υγιεινής...):

- Αύξησαν τη συμμετοχή τους στη διάρθρωση της ελληνικής βιομηχανίας, με κριτήριο τη σύνθεση του ΑΕΠ.⁶³

- Χαρακτηρίζονται από υψηλούς βαθμούς γεωγραφικής συσχέτισης και συγκροτούν, μαζί με τον κλάδο κατασκευής κατοικιών, ένα σύστημα κλάδων με ενιαία χωροθετική συμπεριφορά σε επίπεδο νομού.⁶⁴

- Συγκαταλέγονται στις δραστηριότητες με τη χαμηλότερη διείσδυση ξένου κεφαλαίου.⁶⁵ Δεν είναι τυχαίο ότι ο Πουλαντζάς θεώρησε τους κλάδους παραγωγής οικοδομικών υλικών ως έναν από τους τρεις πυρήνες αυτού που αποκάλεσε «εσωτερική αστική τάξη» (Poulantzas 1975). Ιδιαίτερα ορισμένοι κλάδοι που η χωροθετική τους εξάρτηση από την πρώτη ύλη λειτουργήσε ως

62. Μέσω, ιδίως, της κατασκευής μεταφορικής και ενεργειακής υποδομής.

63. Σύμφωνα με στοιχεία από τους Εθνικούς Λογαριασμούς. Βλ. επίσης Μπαμπανάνης, Σούλας (1976, σ. 53).

64. Economou (1978, σ. 318-333).

65. Στοιχεία στο Γιαννίτσης Α. (1975).

οιονεί ασπίδα προστασίας απέναντι στον ξένο ανταγωνισμό, αναπτύχθηκαν ταχύτατα⁶⁶ και ενίοτε παρουσίασαν στη συνέχεια και εξαγωγικές επιδόσεις. Από τους λίγους κλάδους που οι εξαγωγές τους ξεπερνούν τις ομοειδείς εισαγωγές είναι, έτσι, ο κλάδος προϊόντων από μη μεταλλικά ορυκτά.⁶⁷ Υπήρξε, μ' αυτή την έννοια, προφητική η πρόβλεψη του Δ. Μπάτση ότι η εσωτερική κατανάλωση για την ανοικοδόμηση θα μπορούσε να αποτελέσει άξονα για την ανάπτυξη βαριών βιομηχανιών όπως οι τσιμεντοβιομηχανίες, η βιομηχανία αλουμινίου και η χαλυβουργία (1977, σ. 38-39, 107, 120).

Αυτό που απομένει είναι ότι η διάχυση αναπτυξιακών επιπτώσεων μέσω των διακλαδικών σχέσεων της οικοδομής δεν περιορίστηκε στη βιομηχανία, αλλά επεκτάθηκε στο εμπόριο και τον τουρισμό, δηλαδή τους δύο άλλους άξονες της μεταπολεμικής ανάπτυξης. Το εμπόριο ωφελήθηκε ως διαμεσολαβητής της αύξησης της ζήτησης που προκάλεσε η οικοδόμηση. Ο τουρισμός επωφελήθηκε, από την άλλη μεριά, από την ύπαρξη ενός δυναμικού κατασκευαστικού κλάδου, ευέλικτου και με χαμηλό κόστος παραγωγής, που αποτέλεσε γι' αυτόν ένα είδος συγκριτικού πλεονεκτήματος. Η χρησιμοποίηση της οικοδόμησης ως καταλύτη της συνολικής συσσώρευσης παρέμεινε μια σταθερά της κρατικής πολιτικής κατά τις δύο πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες και κορυφώθηκε στην περίοδο της δικτατορίας. Από το 1973-1974, ωστόσο, ο δυναμισμός της οικοδομής μειώθηκε, ενώ ταυτόχρονα άρχισε να φθίνει και η δυναμική των διακλαδικών της σχέσεων. Η εξέλιξη αυτή συνδέεται τόσο με την εμπλοκή του συστήματος παραγωγής και κατανάλωσης στην οποία αναφερθήκαμε, όσο και με τη γενικότερη κρίση του μεταπολεμικού προτύπου ανάπτυξης. Ο προωθητικός ρόλος της κατασκευαστικής δραστηριότητας είχε γίνει δυνατός στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης φάσης της ελληνικής οικονομίας και ενός συγκεκριμένου κοινωνικού περιβάλλοντος. Η ανατροπή αυτών των δεδομένων απαγορεύει τη γραμμική προβολή στο μέλλον αυτού του παραδοσιακού ρόλου, ακόμα και αν γίνει δεκτή η (αμφίβολη) υπόθεση μιας ανάκαμψης της οικοδόμησης καθ' αυτήν. Οι ελπίδες που κατά καιρούς επανέρχονται ακόμα και σήμερα για την επανάληψη του σεναρίου «οικοδομή-μοχλός ευρύτερης ανάκαμψης» εκφράζουν μάλλον την αμηχανία μπροστά στο σημερινό αναπτυξιακό πρόβλημα παρά οποιαδήποτε πραγματική προοπτική για την επίλυση του.⁶⁸ Ωστόσο, η τοποθέτηση αυτή δεν αναι-

66. Βλ. ΚΕΠΕ (1966, σ. 42).

67. Σχέση εξαγωγών προς εισαγωγές το 1971 ίση με 130:100 (Μπαμπανάνης, Σούλας 1976, Πίνακας 51, σ. 175).

68. Ο Γ. Μαρίνος σχολιάζοντας τα πρόσφατα μέτρα ελέγχου των ενοικίων (1987), υποστηρίζει ότι οι (αναμφίβολες) αρνητικές επιπτώσεις τους στην οικοδομική δραστηριότητα σημαίνουν... σχεδόν βέβαιη ματαίωση της προσδοκίας για έναρξη ευρύτερης ανάκαμψης της οικονομίας από το 1988. Η άποψη αυτή στηρίζεται στο ότι ένα ποσοστό της βιομηχανικής και βιοτεχνικής παραγωγής που υπερβαίνει το 50% έχει ως άμεσο ή έμμεσο πελάτη την οικοδομή

ρεί το γεγονός ότι στο μεγαλύτερο τμήμα της μεταπολεμικής περιόδου η οικοδομή λειτουργήσε πράγματι ως κεντρικός αναπτυξιακός άξονας και αντι-μετώπιστηκε και από το κράτος υπ' αυτό το πρίσμα.

* * *

Η δεύτερη βασική υπόθεση για την αντιμετώπιση από το κράτος των κατασκευών κατοικιών συνδέεται με το ρόλο τους ως πεδίου αναπαραγωγής μιας σειράς κοινωνικών στρωμάτων. Η διαδικασία αυτή αναπτύχθηκε γύρω από τρεις άξονες:

● *Την οικοδομήσιμη γη*, που υπήρξε στη βάση ενός κυκλώματος που ξεκινά από τους αγρότες των περιαστικών ζωνών και μέσω των οικοπεδούχων-επιχειρηματιών γης (πρωτεργατών των κατατιμήσεων) φτάνει στους τελικούς (και μερικές φορές διαδοχικούς) μικροϊδιοκτήτες και «οικιστές».⁶⁹

● *Την κατασκευή*, στην οποία εμπλέκονται οι εργολάβοι, οι μελετητές και τα κατασκευαστικά συνεργεία (στα οποία οι καταστάσεις του μισθωτού, του αυτοαπασχολούμενου και του μικρού εργοδότη υπήρξαν συχνά διαφορετικές «στιγμές» μιας τροχιάς που διέτρεχε σε μικρό χρονικό διάστημα το ίδιο άτομο).

● *Την κυκλοφορία* του προϊόντος με τη μορφή ενοικιαζόμενων (και δευτερευόντως μεταπωλούμενων) κατοικιών, που αποτελούν μια ειδική μορφή εμπορικού μικρού κεφαλαίου.

Το κοινό στοιχείο των περισσότερων από τα παραπάνω στρώματα είναι ότι καταλαμβάνουν «ενδιάμεσες» ταξικές θέσεις που είτε ορίζονται από απλές εμπορευματικές σχέσεις⁷⁰ είτε αποτελούν υβρίδια ανάμεσα στις τελευταίες και τον (μικρο)καπιταλισμό.⁷¹ Ο ρόλος της οικοδόμησης στην αναπαραγωγή των μεσοστρωμάτων αυτών τη συνέδεσε με τις κεντρικές πολιτικές προτεραιότητες του μεταπολεμικού κράτους.

Βασικός στόχος των μεταπολεμικών κυβερνήσεων υπήρξε η ανασυγ-

(Μαρίνος 1987, σ. 10-11). Η υπόθεση ότι οι διακλαδικές διασυνδέσεις της οικοδομής παραμένουν τόσο σημαντικές ακόμα και σήμερα είναι εξαιρετικά συζητήσιμη· πέρα από όσα έχουμε ήδη αναφέρει, πρέπει να ληφθεί υπόψη και η μακροχρόνια μείωση του όγκου της οικοδόμησης στο μισό περίπου του ύψους που είχε το μέγεθος αυτό κατά τα τέλη της δεκαετίας του '70. (Βλ. επίσης και Παπαγιαννάκης 1985). Είναι σίγουρο, πάντως, ότι εκκρεμεί μια τεκμηριωμένη εμπειρική διερεύνηση του θέματος αυτού, που είναι απαραίτητη για την αποσαφήνιση των προοπτικών της οικοδομής.

69. Βλ. TEE (1976, σ. 24-26).

70. Για μια θεωρητική προσέγγιση βλ. Δεδουσόπουλος (1985).

71. Για τις αντιφατικές ταξικές θέσεις βλ. Wright (1978, κεφ. 2). Επίσης βλ. μια προσπάθεια ανάλυσης των μικροαστικών στρωμάτων στην Ελλάδα στο Μοσχονάς (1986). Στη συνέχεια του κεμένου θα εννοούμε με τον όρο «μεσοστρώματα» τα κοινωνικά στρώματα που αντιστοιχούν στις δύο παραπάνω περιπτώσεις.

κρότηση του κυρίαρχου συνασπισμού εξουσίας μέσω της δημιουργίας νέων μικροαστικών στρωμάτων που, όπως γράφει ο Τσουκαλάς, θα υποκαθιστούσαν «τις μέσες κατηγορίες που καταστράφηκαν από τον πόλεμο, την κατοχή και τον εμφύλιο» (1985, σ. 115). Αν το ένα σκέλος αυτής της στρατηγικής υπήρξε η επέκταση της δημόσιας απασχόλησης, το άλλο υπήρξε η προώθηση του μικρού εμπορικού ή κερδοσκοπικού κεφαλαίου (στο ίδιο, σ. 116 κ.ε.). Η οικοδόμηση χρησιμοποιήθηκε, ακριβώς, ως μέσο υποστήριξης της δεύτερης αυτής εκδοχής με διπλό τρόπο: αφ' ενός τροποποίησε την κοινωνική διαστρωμάτωση αυξάνοντας το ποσοστιαίο βάρος συγκεκριμένων μεσοστρωμάτων και αφ' ετέρου συνέβαλε στην πολιτική και ιδεολογική ενσωμάτωσή τους.

Όσον αφορά το χαρακτήρα αυτών των στρωμάτων, πρέπει να παρατηρήσουμε ότι δεν αντιστοιχούν σ' αυτό που ο Ν. Πουλαντζάς αποκαλεί «νέα μικροαστική τάξη» (Poulantzas 1971, σ. 135), που την ταυτίζει κυρίως με μη-παραγωγικούς μισθωτούς, αλλά αποτελούν νέες εκδοχές των παραδοσιακών μικροαστών· νέες με την έννοια ότι δεν επιβιώνουν από παλαιότερα αλλά δημιουργούνται σήμερα, μέσα από τις διαδικασίες αναπαραγωγής της σύγχρονης ελληνικής κοινωνίας. Ωστόσο, αν και η ολοκλήρωσή τους γίνεται στην αγορά, αυτή «συγκροτήθηκε» σε μεγάλο βαθμό με την ευνοϊκή παρέμβαση του κράτους και στους τρεις άξονες που προαναφέραμε και το γεγονός αυτό υπήρξε καθοριστικός παράγοντας στην πολιτική και ιδεολογική συμπεριφορά τους. Είναι με αυτή την έννοια που η μεταπολεμική στεγαστική πολιτική μπορεί να αναχθεί στη νομιμοποιητική λειτουργία του κράτους. Πρόκειται για μια διαδικασία νομιμοποίησης που ασκείται όχι μέσω των κρατικών ιδεολογικών μηχανισμών και θεσμών αλλά με οικονομικές μεθόδους.⁷² Υπάρχει όμως μια σημαντική ελληνική ιδιαιτερότητα γιατί οι μέθοδοι αυτές δέν βασίστηκαν στην αναδιανεμητική λειτουργία του προϋπολογισμού του κράτους προνοίας αλλά στην «κατασκευή» μιας ειδικής υπο-αγοράς που απετέλεσε προνομακό πεδίο οικονομικής αναπαραγωγής των «οικοδομικών» στρωμάτων. Ας σημειωθεί ότι οι σχέσεις του κράτους με τα οικοδομικά στρώματα ήταν, με μια έννοια, το σύγχρονο ισοδύναμο των παραδοσιακών «κάθετων» μορφών κοινωνικής ενσωμάτωσης (δίκτυα πατρωνείας στον αγροτικό χώρο), που η μεταπολεμική μαζική μετανάστευση και αστικοποίηση είχαν αρχίσει, άλλωστε, να μειώνουν τη σημασία τους.⁷³

Ότι η στρατηγική αυτή πέτυχε, έχει αναγνωριστεί από μια σειρά σχετικών μελετών. Γενικά, για τα νέα μεσοστρώματα της πόλης είναι χαρακτηριστικές οι παρατηρήσεις του Η. Νικολακόπουλου. Υπήρξαν κινητήρια δύνα-

72. Κάτι που παραπέμπει, ως ένα σημείο, στην προσέγγιση της νομιμοποιητικής λειτουργίας του κράτους από τους Offe και Ο' Connor· βλ. επίσης Carnoy (1984, κεφ. 5).

73. Βλ. Μουζέλης (1978, σ. 146-148) και Meynaud (1974, σ. 104).

μη της κοινωνικής συμμαχίας με την οποία εδραιώθηκε η μεταπολεμική κυριαρχία της αστικής τάξης, ενώ σ' αυτά εδραιώθηκε η οικοδόμηση του διαπραταξιακού πολιτικού συστήματος που υποκατέστησε την αντίθεση Δεξιά-Αριστερά στην προπολεμική ενδοαστική διαίρεση του διχασμού (1985, σ. 77-83). Ανάλογες είναι οι εκτιμήσεις του Meynaud. Οι μεσαίες τάξεις ψήφισαν κυρίως αστικά κόμματα. Και όταν συνέβαινε μέρος τους να ψηφίζει «ανθρώπους της Αριστεράς», κατά γενικό κανόνα οι συμπεριφορές αυτές εκδηλώνουν περισσότερο μια κατάσταση δυσαρέσκειας παρά μια «συνειδητή κριτική των ελαττωμάτων του κεφαλαιοκρατικού συστήματος» (1974, σ. 159). Θα μπορούσε, με άλλα λόγια, να ειπωθεί ότι η ενσωμάτωση των στρωμάτων αυτών δεν υπήρξε απλώς πολιτική αλλά παραπέμπει στην ευρύτερη έννοια της ηγεμονίας. Θα συμπληρώσουμε ότι ο Meynaud επαναλαμβάνει τις ίδιες εκτιμήσεις και, πιο συγκεκριμένα, για τα στρώματα που επωφελήθηκαν από την οικοδόμηση (στο ίδιο, σ. 161), άποψη που υποστηρίζει επίσης και ο Ψυρούκης (1975, σ. 139, 141).

Η πολιτική διάσταση της κρατικής υποστήριξης της οικοδόμησης είχε το πρόσθετο προσόν ότι συνδυάστηκε και ενίσχυσε την οικονομική λογική αυτής της υποστήριξης που αναλύσαμε προηγουμένως. Για παράδειγμα, είναι τα στρώματα που πλούτισαν στη δεκαετία του '40 που αποτέλεσαν την αφετηρία των μεταπολεμικών μεσαίων στρωμάτων (Νικολακόπουλος 1985, σ. 77). Ταυτόχρονα, ο πλουτισμός αυτός υπήρξε μια από τις πηγές χρηματοδότησης του στεγαστικού τομέα. Το θέμα όμως είναι γενικότερο. Συνοπτικά, έγκειται στο ότι η υποστήριξη της οικοδομικής δραστηριότητας ανταποκρίθηκε στην ανάγκη συνδυασμού μιας γρήγορης οικονομικής ανάπτυξης (βασισμένης σε υψηλά ιδιωτικά κέρδη) με την ανασυγκρότηση του συστήματος πολιτικής κυριαρχίας της αστικής τάξης. Η σύνθεση των στόχων αυτών ήταν κάθε άλλο παρά εξ ορισμού μη αντιφατική και η δυνατότητα της οικοδομής να τους εξυπηρετήσει ταυτόχρονα υπήρξε μια από τις καθοριστικές αιτίες της ανάπτυξης της αλλά και της υποστήριξής της από το κράτος. Επιπλέον τεράστιο ρόλο έπαιξε το ότι όλα αυτά έγιναν δυνατά με ελάχιστο δημοσιονομικό κόστος. Ο προϋπολογισμός χρησιμοποιήθηκε κυρίως για δαπάνες «κοινωνικής επένδυσης», σύμφωνα με την διάκριση του O' Connor (1973). Αντίθετα, οι δαπάνες «κοινωνικής κατανάλωσης» αυτοχρηματοδοτήθηκαν από τους δυνητικούς αποδέκτες τους (κατοικία) ή περιορίστηκαν σημαντικά (συλλογική κατανάλωση, αναδιανεμητικές μεταβιβάσεις), χωρίς αυτό να δημιουργήσει προβλήματα νομιμοποίησης. Ο χειρισμός του ζητήματος της στέγης και του έγγειου παράγοντα από το κράτος είχαν καταστήσει ευρύτατα μεσαία και λαϊκά στρώματα «συννεόχους» της υποβάθμισής τους.

Όπως συμβαίνει συνήθως, πάντως, οι αντιφάσεις δεν εξαφανίστηκαν αλλά παρατέμφθησαν σε άλλο επίπεδο. Η στρατηγική που περιγράψαμε συνέβαλε στην ενίσχυση του βάρους των μεσοστρωμάτων και στην εμπέδωση

του μικροαστικού χαρακτήρα της ελληνικής κοινωνίας. Η εξέλιξη αυτή ενείχε τον κίνδυνο μιας μελλοντικής αυτονόμησης των παραπάνω στρωμάτων, κάτι που πράγματι συνέβη. Η άνοδος της Ένωσης Κέντρου εκφράζει ακριβώς την προσπάθεια άρθρωσης ενός περισσότερο αυτόνομου πολιτικού λόγου των νέων μεσοστρωμάτων (Νικολακόπουλος 1985, σ. 83). Στη συνέχεια, η προσπάθεια αυτή απέκτησε ευρύτερες διαστάσεις και άρχισε να δημιουργεί προβλήματα σε διάφορα επίπεδα. Αφ' ενός, εμφανίστηκαν αντινομίες ανάμεσα στην ανάπτυξη των «ιδιωτικών» και των δημοσιοϋπαλληλικών μεσοστρωμάτων, τα οποία συνδέονται, όπως αναφέραμε, με το δεύτερο σκέλος της μεταπολεμικής στρατηγικής πολιτικής ανασυγκρότησης. Αφ' ετέρου, ο εκσυγχρονισμός που απαιτεί η αντιμετώπιση των εντεινόμενων σήμερα αναπτυξιακών αδιεξόδων, όπως και αν νοηθεί, διέρχεται αναπόφευκτα από τη συρρίκνωση των μικροκαπιταλιστικών και μικροαστικών δομών⁷⁴ — προοπτική που προσκρούει στο ίδιο το φαινόμενο που την κάνει αναγκαία, δηλαδή το σημαντικό κοινωνικό τους βάρος. Μία μόνο αλλά χαρακτηριστική πλευρά του προβλήματος είναι η προσπάθεια επιβολής εισφορών στους ιδιοκτήτες των εκτάσεων που εντάσσονται στα σχέδια πόλεων. Το μέτρο αναγνωρίζεται από όλες περίπου τις πολιτικές δυνάμεις ως αναγκαίο αλλά εξίσου γενικευμένη είναι η αμηχανία και η τάση υπαναχώρησης κάθε φορά που μια συγκεκριμένη παράταξη καλείται (σε επίπεδο κυβέρνησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης) να το εφαρμόσει.⁷⁵ Παράλληλα, ευρύτατη και με «λαϊκό» χαρακτήρα είναι και η κινητοποίηση των θιγόμενων από τέτοιου είδους εκλογικευτικές προσπάθειες ευρύτατων κοινωνικών στρωμάτων. Έτσι, η «συνενοχή» τους αποδεικνύεται ότι έχει και άλλη όψη.⁷⁶

Ένα άλλο σημείο που πρέπει, τέλος, να διευκρινιστεί είναι ότι αν όλα τα στρώματα που συνδέονται με την οικοδόμηση ευνοήθηκαν από την ανάπτυξη της, τα κέρδη τους δεν ήταν ισοδύναμα ούτε η αντιμετώπισή τους από την κρατική πολιτική υπήρξε ενιαία. Πολύ συνοπτικά μπορεί να ειπωθεί ότι το κατασκευαστικό κύκλωμα επωφελήθηκε από την απόσπαση υψηλότερων ποσοστών κέρδους σε συγκεκριμένες περιόδους, ενώ το κύκλωμα της γης είχε πιο σταθερή και μακροχρόνια κρατική υποστήριξη. Το συγκριτικά λιγότερο ευνοημένο στρώμα ήταν οι ιδιοκτήτες κατοικιών προς ενοικίαση· το ποσοστό κέρδους που απολάμβανε υπήρξε πάντα μειωμένο. Η απόδοση των ενοικιαζόμενων κατοικιών δεν ξεπερνούσε (πριν, ήδη, από τα μέτρα ελέγχου των ενοικίων) το 3,5%-4,0%, ενώ ισοδύναμο χρηματικό κεφάλαιο απέφερε, υπό μορφή τραπεζικής κατάθεσης, επιτόκιο ίσο με 10-12% (ΚΕΠΕ 1976, σ. 26).

74. Βλ. Παπαγιαννάκης (1986α και 1986β).

75. Βλ. για παράδειγμα όσα αναφέρονται στην ανακοίνωση του Συλλόγου Αρχιτεκτόνων για την πορεία της ΕΠΑ στο *Ενημερωτικό Δελτίο του ΤΕΕ* της 12.1.1987.

76. Βλ. Κλουτσιανιώτη Ρ. (1984), Παπαγιαννάκης (1986α και 1986).

Σήμερα, στους ιδιοκτήτες αυτών των κατοικιών επιχειρείται, άλλωστε, να επιρριφθεί το μεγαλύτερο μέρος του κόστους της κρίσης του συστήματος παραγωγής κατοικίας. Η διαφοροποίηση αυτή σημαίνει ότι ο τύπος της ενσωμάτωσης των οικοδομικών στρωμάτων ήταν, επίσης, διαφοροποιημένος. Με την ορολογία του Πουλαντζά (Poulantzas 1971) θα λέγαμε ότι οι εργολάβοι, οι οικοπεδούχοι-φορείς των κατατιμήσεων και το κατασκευαστικό κεφάλαιο συμμετείχαν στο συνασπισμό εξουσίας (κάτι που θέτει, βέβαια, το ζήτημα της θέσης τους στην ιεραρχία των διαφόρων μερίδων του κεφαλαίου), οι αυτοαπασχολούμενοι στην οικοδομή και οι μικροί ιδιοκτήτες αστικής γης αποτελούσαν συμμαχικά στρώματα, ενώ οι αγρότες των περιαστικών ζωνών, οι ιδιοκτήτες ενοικιαζόμενων κατοικιών (και, με μια έννοια, οι ιδιοκατοικούντες) έπαιζαν ρόλο στρωμάτων ή κατηγοριών-στηριγμάτων. Εννοείται, βέβαια, ότι οι κοινωνικοί προσδιορισμοί των παραπάνω στρωμάτων και κοινωνικών κατηγοριών δεν ήταν όλοι της ίδιας τάξεως. Σε μερικές περιπτώσεις⁷⁷ πρόκειται για κύριους κοινωνικούς προσδιορισμούς, ενώ σε άλλες για αυτό που ο Giddens (1973) ονομάζει «δευτερεύοντες παράγοντες ταξικής δόμησης».

* * *

Η τρίτη κεντρική υπόθεση για τη μεταπολεμική στεγαστική πολιτική είναι ότι ουδέποτε έθεσε στο επίκεντρό της το ρόλο της κατοικίας ως στοιχείου της διαδικασίας αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης (ΑΕΔ). Ο ρόλος αυτός έχει δύο σκέλη: αφ' ενός η αξία χρήσης της κατοικίας πρέπει να χαρακτηρίζεται από εκείνες τις παραμέτρους —ποσότητα, ποιότητα του κελύφους, γεωγραφική κατανομή κλπ.— που είναι αναγκαίες για την αναπαραγωγή μιας εργατικής δύναμης ανταποκρινόμενη στις εκάστοτε απαιτήσεις της διαδικασίας συσσώρευσης· αφ' ετέρου, και δεδομένου ότι οι στεγαστικές δαπάνες συμμετέχουν σε μεγάλο βαθμό στον προσδιορισμό της αξίας της εργατικής δύναμης και επομένως του ύψους των μισθών, πρέπει το κόστος της στέγασης να παραμένει αρκετά χαμηλό ώστε να μη λειτουργεί ως παράγοντας μείωσης των ποσοστών υπεραξίας και κέρδους. Οι δύο αυτές όψεις είναι, κατ' αρχήν, εξίσου σημαντικές και ταυτόχρονα τείνουν να είναι αντιφατικές. Στις δυσκολίες αυτές οφείλεται το ότι σε ορισμένες χώρες του καπιταλιστικού κέντρου οι διασυνδέσεις ανάμεσα στην κατοικία και την ΑΕΔ υπήρξαν μια από τις βασικές συνιστώσες της στεγαστικής πολιτικής.⁷⁷ Αντίθετα, στην Ελλάδα, η προβληματική αυτή δεν προσδιόρισε τους προσανατολισμούς της παρέμβασης του κράτους στον τομέα της κατοικίας, που υπακούει, όπως

77. Βλ. Castells, *ό.π.*, σ. 189-217, Magri, *ό.π.*, Ντε Μπρυνόφ (1976, κεφ. Α).

αναφέραμε, σε άλλες λογικές. Όσες φορές υπήρξε αντίθεση ανάμεσα στις επιταγές των λογικών αυτών και σε αναγκαιότητες που απέρρεαν από την ΑΕΔ, οι τελευταίες παραμερίστηκαν. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε όλη την περίοδο από την απελευθέρωση μέχρι και μετά το 1960, κατά την οποία οι ελλείψεις σε κατοικίες δεν είχαν καλυφθεί και οι στεγαστικές συνθήκες παρέμεναν, σύμφωνα με επίσημα κείμενα, σημαντικά υποβαθμισμένες για ευρέα στρώματα χαμηλού εισοδήματος (ΚΕΠΕ 1966, σ. 19), δεν υπήρξε κρατική παρέμβαση για την άμεση αντιμετώπιση του προβλήματος, ανάλογη προς αυτές που υπήρξαν σε χώρες στις οποίες η λογική της ΑΕΔ είχε κεντρική σημασία.⁷⁸ Τέτοιες παρεμβάσεις περιλαμβάνουν σχεδόν πάντα τη διάσπαση της αγοράς στέγης σε μια (στρωματοποιημένη με τη σειρά της) ελεύθερη υποαγορά και σε μια ενισχυόμενη από το κράτος, με την οποία καλύπτονται οι στεγαστικές ανάγκες της εργατικής τάξης (και, ενδεχομένως, και άλλων λαϊκών στρωμάτων) που η στέγασή τους μέσω της ελεύθερης υποαγοράς θα σήμαινε είτε υποβαθμισμένες στεγαστικές συνθήκες (κάτω από το όριο της πλήρους αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης)⁷⁹ είτε αυξήσεις των μισθών.

Στην Ελλάδα, η εσωτερική διαίρεση της αγοράς κατοικίας δεν αντιστοιχεί στο ζεύγος ελεύθερη/ενισχυόμενη. Η άμεση κατασκευαστική δραστηριότητα του Δημοσίου υπήρξε ασημάντη, ενώ η ενίσχυση μέσω επιδοτούμενων στεγαστικών δανείων ήταν πολύ περιορισμένη και ταυτόχρονα δεν υπάκουε σε μια λογική «λαϊκής κατοικίας» (βλ. παρακάτω, κεφ. 3.3). Αντίθετα, η βασική διαίρεση κατασκευή για την αγορά/κατασκευή κατά παραγγελία τοποθετείται πλήρως στο εσωτερικό της ελεύθερης κατασκευαστικής δραστηριότητας.

Οι προσανατολισμοί αυτοί είναι σαφείς στην περίπτωση της αυθαίρετης δόμησης.⁸⁰

Η αυθαίρετη δόμηση υπήρξε μια σημαντική συνιστώσα⁸¹ του υποσυστήματος κατασκευής κατά παραγγελία και λειτούργησε ως διέξοδος για τα

78. Η θέση αυτή σημαίνει ότι η αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης είναι ένας ενδεχόμενος αλλά όχι αναπόφευκτος προσδιοριστικός παράγοντας της κρατικής στεγαστικής παρέμβασης βλ. σχετικά και την κριτική του Pickvance στη Γαλλική σχολή (Pickvance 1977).

79. Για τις προϋποθέσεις της αποσύνδεσης του μισθού από την αξία της εργατικής δύναμης βλ. Ντε Μπρυνόφ, *ό.π.*, και Harvey (1982, σ. 45-57).

80. Αναφερόμαστε στην πρώτη γενιά των αυθαιρέτων (κύρια κατοικία, συνήθως για τους νεοεισερχόμενους στην Αθήνα και ορισμένες άλλες μεγάλες πόλεις εσωτερικούς μετανάστες). Η δεύτερη γενιά των αυθαιρέτων (παραθεριστική κατοικία) έχει διαφορετικό χαρακτήρα.

81. Απόλυτα αξιόπιστες εκτιμήσεις για την ποσοστιαία συμμετοχή των αυθαιρέτων στη συνολική οικοδόμηση δεν υπάρχουν. Σύμφωνα με τη ΔΕΠΟΣ, οι νόμιμες μορφές δόμησης αποτέλεσαν το μεγαλύτερο μέρος της λαϊκής αυτοστέγησης (1980, σ. 11), ενώ για άλλους η θέση αυτή κρατείται από τα αυθαίρετα (Βεργόπουλος, Μαντουβάλου, Χατζιδάκις 1975, σ. 58, Γκάρτζος, Ευαγγελίδου, Πορτάλιου 1984, σ. 24). Γενικά, πάντως, δεν αμφισβητείται η σημασία τους. Σύμφωνα με εκτίμηση του ΚΕΠΕ, εξάλλου, στην περίοδο 1955-1964 οι αυθαίρετες κατοικίες έφτασαν το 13% του συνόλου των νέων κατοικιών (1966, σ. 34).

στρώματα και τις κατηγορίες του πληθυσμού που δεν είχαν πρόσβαση στη «νόμιμη» αγορά κατοικίας. Πρόκειται κυρίως για τους εσωτερικούς μετανάστες που το ύψος των διαθεσίμων τους δεν τους επέτρεπε να αποκτήσουν «κανονικά» ιδιόκτητη κατοικία, ενώ η εργασιακή τους αβεβαιότητα καθιστούσε και την ενοικίαση ακατάλληλη για την επίλυση των στεγαστικών τους αναγκών. Από άποψη κοινωνικού χαρακτηρισμού, η αυθαίρετη δόμηση παρουσιάζει ορισμένες αναλογίες —λαμβανομένων υπόψη των διαφορών κοινωνικής διαστρωμάτωσης— με την κρατικά ενισχυόμενη υποαγορά κατοικίας στη Δυτική Ευρώπη. Παρουσίαζε, ωστόσο, σε σχέση μ' αυτή δύο βασικές διαφορές: Πρώτον, δεν βασίστηκε σε δημόσιους πόρους. Δεύτερον, παρέμεινε πεδίο αναπαραγωγής των ίδιων στρωμάτων με αυτά που αναπτύχθηκαν και στην υπόλοιπη οικοδομική δραστηριότητα (με εξαίρεση τους εργολάβους των πολυκατοικιών και τους μελετητές μηχανικούς). Τόσο τα συνεργεία όσο και το κύκλωμα της γης συμμετέχουν πλήρως στην κατασκευή των αυθαιρέτων. Παράλληλα, οι πολλαπλασιαστικές της επιδράσεις παραμένουν αθέρατες. Από την άλλη μεριά, βέβαια, οι στεγαστικές συνθήκες στις οποίες οδηγούσε υπήρξαν γενικά χαμηλές ενώ οι αρνητικές επιπτώσεις στο πολεοδομικό περιβάλλον ιδιαίτερα έντονες (ΚΕΠΕ 1986, σ. 29-30). Υπήρξε έτσι ένας τρόπος αντιμετώπισης της στέγασης των χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων υποταγμένος πλήρως στις βασικές προτεραιότητες, οικονομική και πολιτική, της στεγαστικής πολιτικής.

Πέρα από την απουσία ενός δημόσιου τομέα λαϊκής κατοικίας, η δεύτερη ένδειξη ότι η λογική της ΑΕΔ δεν καθόρισε τις επιλογές της στεγαστικής πολιτικής είναι ότι δεν υπήρξαν, ουσιαστικά, προσπάθειες για τη συμπίεση του κόστους στέγασης. Όσον αφορά το κόστος παραγωγής και τις τιμές πώλησης, το χαρακτηριστικό αυτό ισχύει σε όλο το φάσμα των συνιστωσών τους: τιμές γης, τιμές οικοδομικών υλικών, κόστος χρήματος, φορολογικές επιβαρύνσεις (ΚΕΠΕ 1976, σ. 135). Βέβαια, το κατασκευαστικό κόστος δεν έφτασε τελικά σε υψηλά επίπεδα, αλλά το αποτέλεσμα αυτό δεν ήταν προϊόν κάποιων κρατικών προσπαθειών. Όσον αφορά τις δαπάνες στέγασης για τον καταναλωτή, χαρακτηρίζονται επίσης από την απουσία κρατικής παρέμβασης, μέχρι πρόσφατα. Τέλος, είναι χαρακτηριστικό ότι οι επιπτώσεις στο κόστος της στέγασης και τις στεγαστικές συνθήκες που είχε η υπαγωγή της κατασκευαστικής δραστηριότητας σε άλλες προτεραιότητες δεν λαμβάνονταν σοβαρά υπόψη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι βραχυπρόθεσμες αυξομειώσεις της πιστοδότησης που, λόγω των ακαμψιών του τρόπου διαμόρφωσης των τιμών των κατοικιών και της γης, κατέληγαν συστηματικά σε αυξήσεις των τελευταίων (ΔΕΠΟΣ 1980, σ. 35).

Η απουσία της λογικής της ΑΕΔ από τους βασικούς προσδιορισμούς της στεγαστικής πολιτικής, πρέπει να αποδοθεί, σε ένα πρώτο επίπεδο, στα χαρακτηριστικά της κοινωνικής διαστρωμάτωσης και της αγοράς εργασίας.

Το ποσοστό των μισθωτών στον ενεργό πληθυσμό είναι στην Ελλάδα το χαμηλότερο απ' όλες τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης.⁸² Το χαμηλό ειδικό βάρος των εργατικών στρωμάτων θέτει, προφανώς, με άλλους όρους και το πρόβλημα της αναπαραγωγής τους και ειδικότερα της στέγασής τους. Επιπλέον, το ποσοστό αυτό παρέμεινε σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο περίπου στο ίδιο επίπεδο. Η ζήτηση εργατικού δυναμικού δεν αυξήθηκε, ενώ, παράλληλα, η έντονη εσωτερική μετανάστευση τροφοδοτούσε συνεχώς την αγορά εργασίας με ένα πλεονάζον δυναμικό. Οι συνθήκες αυτές διευκόλυναν την υστέρηση των μισθών σε σχέση με το κόστος αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης (Μπρυνόφ 1985, σ. 36-37). Η χρόνια υπερπροσφορά στην αγορά εργασίας δεν επέτρεπε την εξισορρόπηση προσφοράς και ζήτησης, που αποτελεί προϋπόθεση για ανταλλαγές ισοδυνάμων. Η διαφορά που προέκυπτε ανάμεσα στους μισθούς και το κόστος της εργατικής δαπάνης ανελήφθη από τον μη καπιταλιστικό τομέα και κυρίως από τον αγροτικό χώρο που αποτέλεσε την πηγή της προσφοράς νέων εργαζομένων.⁸³ Η γενικότερη έκφραση του φαινομένου είναι η πολύ περιορισμένη κοινωνικοποίηση της κατανάλωσης της ανάπτυξης, δηλαδή των μέσων συλλογικής κατανάλωσης (Μαλούτας 1986). Στο πεδίο της στέγασης, ειδικότερα, ο μηχανισμός αυτός βασίστηκε στη χρησιμοποίηση κατοικιών παραγόμενων σε πλαίσιο μη (ή μη πλήρως) καπιταλιστικών σχέσεων και των οποίων η τιμή (και άρα η επίπτωσή τους στους μισθούς) δεν καθορίζεται από το νόμο της αξίας. Πρόκειται για επανάληψη φαινομένου γνωστού από την περίοδο της μετάβασης στον καπιταλισμό σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Torralon 1973, σ. 255 κ.ε.), που στην ελληνική περίπτωση είχε δύο, κυρίως, συνιστώσες: την άντληση εργατικού δυναμικού από τον αγροτικό χώρο (που έχει ανατραφεί, δηλαδή, στο πλαίσιο αγροτικών οικογενειών και με τη χρήση αγροτικών κατοικιών που δεν επιβάρυναν τους εργατικούς μισθούς) και τη γενίκευση της λαϊκής ιδιοκατοίκησης που μειώνει πολλαπλώς το κόστος στέγασης (περιορισμός της γαιοπροσόδου, απαξίωση του στεγαστικού κεφαλαίου κλπ. — βλ. Torralon 1973, σ. 255). Θα προσθέσουμε, τέλος, ότι στην υποβάθμιση των σχετικών με την ΑΕΔ προβλημάτων συνέβαλαν δύο άλλα φαινόμενα. Το πρώτο είναι η σημαντική κοινωνική κινητικότητα που συμπεριέλαβε και τα λαϊκά στρώματα. Ειδικότερα, οι εσωτερικοί μετανάστες όχι μόνο δεν προλεταριοποιήθηκαν μαζικά, αλλά και η όποια μισθωτοποίησή τους δεν ήταν πάντα μόνιμη (Κοτζαμάνης, Μαλούτας 1985, σ. 148). Η συχνή μετακίνησή τους προς άλλες μορφές εργασιακής ενσωμάτωσης διευκόλυνε και την αντιμετώπιση του

82. Το 1981, 48,1% στον ενεργό πληθυσμό και 66,4% στον μη γεωργικό ενεργό πληθυσμό. Βλ. Τσουκαλάς (1984), όπου και διεθνή συγκριτικά στοιχεία.

83. Για μια ανάλογη κατάσταση σε μια άλλη χώρα του ευρωπαϊκού Νότου, την Ισπανία, βλ. Tarrago (1976).

στεγαστικού τους προβλήματος με πρακτικές που δεν υποτάσσονται στη λογική της ΑΕΔ. Το δεύτερο φαινόμενο είναι το μεγάλο ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων στο σύνολο των μισθωτών. Το τμήμα αυτό των μισθωτών είχε ιδιαίτερη μεταχείριση σε ό,τι αφορά τη στέγαση⁸⁴ που μείωνε ακόμη περισσότερο την ανάγκη συνολικής αντιμετώπισης του ζητήματος.

Παράλληλα με τους παραπάνω παράγοντες, όμως, σημαντικό ρόλο για τον παραμερισμό από τα κύρια ενδιαφέροντα της στεγαστικής πολιτικής των προβλημάτων της ΑΕΔ έπαιξε το γεγονός ότι η ανάπτυξη της κατασκευαστικής δραστηριότητας, αν και καθορισμένη από άλλες λογικές, είχε τελικά ευνοϊκές επιδράσεις στο κόστος και τις συνθήκες στέγασης. Όσον αφορά το κόστος, είδαμε ότι τελικά διατηρήθηκε σε χαμηλά, γενικά, επίπεδα, ιδίως αν ιδωθούν από τη σκοπιά των δαπανών στέγασης για τα νοικοκυριά, της παραμέτρου δηλαδή που επιδρά άμεσα στη διαμόρφωση των μισθών. Όσον αφορά, από την άλλη μεριά, τις στεγαστικές συνθήκες, είναι αναμφίβολο ότι παρουσίασαν, από ορισμένες απόψεις, σημαντική βελτίωση. Θα αναφέρουμε τελείως ενδεικτικά, μια και το θέμα είναι γενικά γνωστό, ορισμένα στοιχεία. Ο βασικός δείκτης άτομα/δωμάτιο είναι 2,50 το 1947, 1,47 το 1961 και 1,03 το 1976 (ΚΕΠΕ 1966 και 1976). Η βελτίωση είναι εντυπωσιακή γιατί ενώ το σημείο εκκίνησης ήταν ένα από τα χειρότερα στην Ευρώπη, η σημερινή κατάσταση είναι σαφώς καλύτερη από αυτήν που θα αντιστοιχούσε στο γενικότερο επίπεδο ανάπτυξης της χώρας.⁸⁵ Σημαντική βελτίωση παρατηρείται και σε άλλους δείκτες. Για παράδειγμα, τα ποσοστά των νοικοκυριών που κατοικούν σε κανονική κατοικία με λουτρό και ντους, σε κατοικία με κουζίνα και σε κατοικία με ηλεκτρικό φως είναι, αντίστοιχα, 21,3%, 74,1% και 84,3% το 1961 και 89,5%, 98,8% και 99,8%, το 1981 (Κουβέλη, Σακελλαρόπουλος 1984, Πίνακας 4, σ. 97).

Το ότι τα αποτελέσματα αυτά δεν υπήρξαν συνειδητές ή κύριες επιδιώξεις εγγεγραμμένες στην ίδια τη λογική της μεταπολεμικής οικοδόμησης, προκύπτει από την αποσπασματικότητά τους. Βελτιώθηκαν κυρίως οι παράμετροι που υπήρξαν αυτόματα παραπροϊόντα της ανάπτυξης του οικοδομικού τομέα· αντίθετα, υπήρξε καθήλωση ή και επιδείνωση σε παραμέτρους της στέγασης που δεν ήταν συμβατές ή αναπόφευκτες συνέπειες της ανάπτυξης αυτής. Ας ληφθούν εδώ υπόψη η αποπτώχευση της αρχιτεκτονικής τυπολογίας των κατοικιών, η καταστροφή του παραδοσιακού στεγαστικού πλούτου, η υποβάθμιση των περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών στις περιοχές κατοικίας κλπ.⁸⁶ Ωστόσο, παρά τα προβλήματα, υπήρξε σαφής βελτίωση

84. Βλ. παρακάτω, σ. 105 καθώς και Κοτζαμάνης, Μαλούτας, *ό.π.*

85. Και από το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας του 1983 θεωρείται ότι δεν υπήρχε, την εποχή της εκπόνησής του, ποσοτικό πρόβλημα στέγης στην πρωτεύουσα (ΥΧΟΠ 1983, σ. 27).

86. Βλ. Συντονιστική Επιτροπή, *ό.π.*, σ. 4. Γετίμης (1984, σ. 62), ΥΧΟΠ (1983, σ. 28).

των συνθηκών στέγασης, χαρακτηριζόμενη επιπλέον από σημαντική κοινωνική διασπορά.

Η αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης δεν είναι, βέβαια, η μοναδική θεωρητικά νοητή αιτία παρέμβασης του κράτους για τη βελτίωση των συνθηκών στέγασης των λαϊκών τάξεων και στρωμάτων. Ιδιαίτερα σε κοινωνίες όπως η ελληνική, με ευρύτατα όχι αστικά και ταυτόχρονα όχι εργατικά στρώματα, τέτοια παρέμβαση μπορεί να έχει ως αφετηρία την προσπάθεια πολιτικής ενσωμάτωσης ή, έστω, ουδετεροποίησης αυτών των στρωμάτων. Η διαταξική βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών στη μεταπολεμική Ελλάδα, που προήλθε «αυτόματα» από την ίδια τη λειτουργία του συστήματος παραγωγής κατοικίας, απάλλαξε, ωστόσο, το κράτος από τέτοιες υποχρεώσεις.

Πρέπει να ειπωθεί, στο σημείο αυτό, ότι υπήρξαν πρωτοβουλίες των λαϊκών στρωμάτων για την αυτόνομη επίλυση των στεγαστικών τους προβλημάτων που ξεπερνούσαν τα όρια της τυπικής νομιμότητας. Πρόκειται κυρίως για την αυθαίρετη δόμηση που συνοδεύτηκε από συμπληρωματικές πρακτικές όπως οι παράνομες ή ημιπαράνομες κατατμήσεις της γης. Η τυπική αυτή παρανομία, ωστόσο, δεν απέκτησε ποτέ χαρακτήρα ουσιαστικής αμφισβήτησης των κυρίαρχων κοινωνικών δομών και ιδεολογικών προτύπων, και αυτό πέρα από τη συμπληρωματικότητά της προς τις κύριες επιλογές της στεγαστικής πολιτικής. Ο ρόλος της έτσι υπήρξε, σε τελευταία ανάλυση, σταθεροποιητικός. Έχουν συχνά περιγραφεί οι επιπτώσεις της αυθαίρετης δόμησης τόσο στο ιδεολογικό επίπεδο (ενίσχυση των θετικών στάσεων απέναντι στην ιδιοκτησία ως θεσμό, λειτουργία της ιδιοκατοίκησης ως συνεκτικού ιστού της μικροαστικής ιδεολογίας), όσο και στο πολιτικό επίπεδο, όπου οι σταδιακές «νομιμοποιήσεις» των αυθαίρετων, ιδίως στις προεκλογικές περιόδους, συνέβαλαν στη διαμόρφωση νέων μορφών πελατειακών σχέσεων ανάμεσα στο εκάστοτε κυβερνών κόμμα και τους αυθαίρετους οικιστές.⁸⁷ Κοινωνικές κινητοποιήσεις με αφορμή τα αυθαίρετα υπήρξαν· εγκλωβίστηκαν όμως στο αίτημα της «νομιμοποίησής» τους και δεν επεκτάθηκαν σε ζητήματα πολεοδομικής υποδομής, κοινωνικού εξοπλισμού και περιβάλλοντος, οπότε θα αμφισβητούσαν τις πάγιες επιλογές του προϋπολογισμού και θα έθεταν τα θέματα της υπανάπτυξης της συλλογικής κατανάλωσης και της απουσίας κράτους προνοίας. Κατά μείζονα λόγο δεν ετέθησαν θέματα που άπτονται της διαδικασίας παραγωγής της κατοικίας. Οι διεκδικήσεις οι σχετικές με την κατοικία τοποθετούνται, βέβαια, από τη φύση τους στη σφαίρα των σχέσεων διανομής.⁸⁸ Το χαρακτηριστικό αυτό τις απομακρύνει από κεντρικότερα ζητήματα της ταξικής πάλης, όπως οι σχέσεις παραγωγής και η πολιτική εξουσία. Από την άλλη μεριά, όμως, διευκολύνει τη συγκρότηση

87. Βλ. Γκάρτζος κ.ά., *ό.π.*, σ. 24.

88. Bassett, Short (1980, σ. 229-231).

διαταξικών συμμαχιών, που ο κοινωνικο-πολιτικός χαρακτήρας τους εξαρτάται από την κοινωνική ομάδα που θα τις ηγεμονεύσει. Το γεγονός ότι στην Ελλάδα οι στεγαστικές διεκδικήσεις αρθρώθηκαν γύρω από τη νομιμοποίηση των αυθαιρέτων τις σφράγισε με την κυριαρχία μικροαστικών αντιλήψεων και επέτρεψε την ενσωμάτωσή τους, με δύο τρόπους: στο πολιτικό πεδίο, λειτούργησαν ως πεδία συγκρότησης πελατειακών σχέσεων και η νομιμοποίηση από το κράτος νομιμοποιούσε ταυτόχρονα και την ίδια την κρατική λειτουργία στο κοινωνικο-οικονομικό πεδίο, ενέτασσε τους οικιστές, ανεξάρτητα από την πρωτεύουσα ταξική τους ένταξη, στο κύκλωμα ιδιοποίησης της γαιοπροσόδου το οποίο λειτουργούσε ως δευτερεύον παράγοντας ταξικής διαφοροποίησης (Harvey 1975, σ. 36, Giddens 1973), συνδέοντάς τους με το πολύπλοκο πλέγμα των «οικοδομικών» συμφερόντων που έχουμε προαναφέρει. Το πλέγμα αυτό, όσον αφορά τα λαϊκά στρώματα, συνέτεινε στον κατακερματισμό της ταξικής τους ενότητας (και πολιτικής δράσης) και στον επαναπροσδιορισμό τους με επίπεδο αναφοράς τα «δευτερογενή» οικοδομικά συμφέροντά τους. Το συμπέρασμα είναι ότι οι κινητοποιήσεις των εργατικών και ευρύτερων λαϊκών στρωμάτων όχι μόνο δεν αμφισβήτησαν τους βασικούς προσανατολισμούς της στεγαστικής και γενικότερης κρατικής πολιτικής, αλλά αντίθετα εντάχθηκαν σ' αυτούς και τους διευκόλυναν. Ας σημειωθεί ότι φαίνεται —ή, τουλάχιστον, μπορεί να θεωρηθεί ως υπόθεση εργασίας— ότι ανάλογες επιπτώσεις «πολιτικής αποδιοργάνωσης» των λαϊκών στρωμάτων είχε και η εξάπλωση της ιδιοκατοίκησης (μία από τις συνιστώσες της οποίας υπήρξε, άλλωστε, η αυθαιρέτη δόμηση). Η θέση στις διαδικασίες κατανάλωσης αποτελεί έναν, αν και δευτερεύοντα σε σύγκριση με τις παραγωγικές σχέσεις, παράγοντα δημιουργίας μιας διυποκειμενικής βάσης που επηρεάζει την πολιτική δράση (Dunleavy 1980, σ. 46, 78-79). Υπενθυμίζουμε εδώ την άποψη του Saunders (1978) για το ενδεχόμενο πολιτικών διαφοροποιήσεων ανάμεσα στους ιδιοκατοικούντες και τους μη ιδιοκατοικούντες που δεν αποτελούν απλώς ιδεολογικά συμπτώματα «ψευδούς συνείδησης» αλλά εδράζονται σε πραγματικές οικονομικές αντιθέσεις. Παραμένει, βέβαια, προς διερεύνηση κατά πόσον αυτή η προβληματική αντικατοπτρίζει πραγματικές καταστάσεις της νεοελληνικής κοινωνίας.

3. Η ΠΙΣΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΣΤΕΓΗΣ

3.1. Πιστοδότηση της στέγης και γενική πιστωτική πολιτική

Θα περάσουμε, τώρα, στην εξέταση των επιμέρους στοιχείων της κρατικής παρέμβασης στο πεδίο της στέγασης, ξεκινώντας από το ζήτημα της πιστο-

δότησης. Κατά τη διερεύνηση του προτύπου ανάπτυξης του συστήματος παραγωγής κατοικίας είδαμε ότι οι αναγκαίες χρηματικές εισροές εξασφαλίστηκαν από μια σειρά πηγών από τις οποίες σχεδόν απουσίαζε το πιστωτικό σύστημα. Η κατάσταση αυτή δεν υπήρξε μόνο προϊόν της εσωτερικής δυναμικής του κλάδου κατασκευής κατοικιών αλλά και της μεταχείρισής του από τη χρηματοπιστωτική πολιτική.

Η νομισματική και πιστωτική πολιτική χρησιμοποιήθηκε στη μεταπολεμική Ελλάδα για την υποστήριξη συγκεκριμένων αναπτυξιακών επιλογών, μέσω ενός ισχυρού συστήματος άμεσων ελέγχων τόσο στη ζήτηση του χρήματος όσο και στις πιστώσεις. Μόνιμοι στόχοι των νομισματικών αρχών και ιδίως της Νομισματικής Επιτροπής, που υπήρξε ο κεντρικός μηχανισμός άσκησης αυτής της πολιτικής,⁸⁹ ήταν η εξασφάλιση επαρκούς χρηματοδότησης των οικονομικών δραστηριοτήτων που θεωρούνταν «παραγωγικές» και η παρεμπόδιση του απευθείας δανεισμού ή της διαρροής τραπεζικών πιστώσεων προς τους θεωρούμενους «κερδοσκοπικούς» και «μη παραγωγικούς» τομείς. Η πιστοδότηση της κατοικίας, τόσο η τραπεζική, όσο και αυτή που διέρχεται από τους στεγαστικούς φορείς, υποτάχθηκε πλήρως στις προτεραιότητες αυτές.

Μέχρι το 1967, η άποψη που επικρατούσε ήταν ότι η κατασκευή κατοικιών αποτελεί «αντιπαραγωγική» δραστηριότητα που ανταγωνίζεται και παρεμποδίζει τις επενδύσεις σε άλλους τομείς.⁹⁰ Ακολούθηθηκε, έτσι, μια αυστηρά περιοριστική πολιτική που είχε ως επακόλουθο ότι η πιστοδότηση δεν ξεπέρασε, στην περίοδο 1958-1966, το 6,0% της συνολικής στεγαστικής χρηματοδότησης.⁹¹ Είναι χαρακτηριστικό ότι οι ετήσιες διακυμάνσεις του ποσοστού αυτού ήταν περιορισμένες· δεν υιοθετήθηκε για την κατοικία η αντικυκλική τακτική της αλληλεξάρτησης προϋπολογισμού και συγκυρίας, δηλαδή η αύξηση των δαπανών του προϋπολογισμού και των δημοσίων επενδύσεων σε περιόδους ύφεσης (Μπαμπανάνης 1977, σ. 102). Η κατάσταση άλλαξε κατά την περίοδο της δικτατορίας, που ακολούθησε μια κενύσιανού τύπου πολιτική βασισμένη στην επεκτατική διαχείριση της ζήτησης από το κράτος. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα δημόσια έσοδα ως ποσοστό του ΑΕΠ αυξήθηκαν από 22,3% κατά μέσο όρο στην περίοδο 1960-1966 σε 28,0% στην περίοδο 1967-1973.⁹² Στο πλαίσιο αυτό χαλαρώθηκε ο έλεγχος της στεγαστικής πιστοδότησης με στόχο την εντατικότερη χρησιμοποίηση των πολ-

89. Βλ. Κουβέλη, Οικονόμου (1984, σ. 138-141). Επίσης Καρατζάς (1981, Παράρτημα 3).

90. Η άποψη αυτή διατυπώνεται σαφώς στις ετήσιες εκθέσεις της Τράπεζας της Ελλάδος, της οποίας ο διοικητής έπαιζε καθοριστικό ρόλο στο πλαίσιο της Νομισματικής Επιτροπής. Βλ. Χαλικιάς, *ό.π.*, σ. 13

91. Στοιχεία στον Πίνακα 1.

92. Μπαμπανάνης, Σούλας, *ό.π.*, σ. 16-17.

λαπλασιαστικών επιπτώσεων της οικοδόμησης ως μοχλού ανάπτυξης. Η πολιτική αυτή εξακολουθεί, όπως και η προηγούμενη, να υποτάσσει την πιστοδότηση της κατοικίας σε εξω-στεγαστικούς στόχους. Διαφοροποιείται όμως στο βαθμό που προσπαθεί να χρησιμοποιήσει συνειδητά τις αναπτυξιακές επιπτώσεις της κατασκευαστικής δραστηριότητας και απομακρύνεται από τη θεωρία της «αντιπαραγωγικότητας». Οι στεγαστικές πιστώσεις αυξήθηκαν, έτσι, και κινήθηκαν γύρω από ένα μέσο ετήσιο ποσοστό, ως προς τη συνολική χρηματοδότηση του κλάδου, ίσο με 22,0%. Το ποσοστό αυτό με διεθνή κριτήρια παραμένει χαμηλό⁹³ και η αναγνώριση αυτού του γεγονότος είναι αναγκαία για να αποφεύγονται παρερμηνείες του ρόλου της πιστοδότησης στις εξελίξεις του στεγαστικού τομέα.⁹⁴ Η σχετική αυτή αύξηση συνδυάστηκε, ωστόσο, και με άλλα ευνοϊκά μέτρα υπέρ της οικοδόμησης.⁹⁵ Το αποτέλεσμα ήταν ότι ο ΚΚΚ επηρεάστηκε πολλαπλώς. Αφ' ενός, η ανάπτυξή του επιταχύνθηκε. Το 1973 η οικοδομική δραστηριότητα είχε φτάσει να απορροφά το 46% των ακαθαρίστων επενδύσεων παγίου κεφαλαίου του ιδιωτικού τομέα και το 33% του συνόλου. Αφ' ετέρου, το σύνολο αυτών των μέτρων συνέβαλε στην ανατροπή του συσχετισμού ανάμεσα στο υποσύστημα κατασκευής για την αγορά και την κατασκευή κατά παραγγελία, με αποτέλεσμα το πρώτο να εξελιχθεί στην κύρια μορφή παραγωγής κατοικίας.⁹⁶ Ένα παραπροϊόν αυτής της αλλαγής ήταν η αύξηση της βραχυχρόνιας ευαισθησίας του κλάδου ως προς την πιστοδότηση, η οποία τροφοδοτούσε κυρίως το πρώτο υποσύστημα.⁹⁷

Η φάση της επεκτατικής στεγαστικής πιστοδότησης έληξε το 1973, λόγω των γενικότερων αρνητικών οικονομικών εξελίξεων. Η χαλάρωση της νομισματικής και δημοσιονομικής πειθαρχίας (ιδίως μετά το 1971) οδήγησε στην απότομη αύξηση του δημόσιου ελλείμματος· ενώ στην περίοδο 1952-1971 δεν είχε ξεπεράσει το 3,4%, το 1972 ανέβηκε απότομα στο 20% και το 1973 παρέμεινε στο 18,2%. Η πρώτη πετρελαική κρίση επιδείνωσε τα προ-

93. Βλ. Sofoulis (1982, σ. 3). Χαρακτηριστική είναι η σύγκριση με άλλες χώρες. Η συμμετοχή των πιστώσεων στη συνολική χρηματοδότηση της κατασκευής κατοικιών είναι της τάξης του 70-80% στη Γαλλία (Topalov 1974, Πίνακας 1, σ. 25), 80-85% στη Μεγάλη Βρετανία (Basset-Short 1980, σ. 78) και πάνω από 90% στις ΗΠΑ (Harvey 1976, σ. 57).

94. Είναι, έτσι, εκτός πραγματικότητας η άποψη ότι ένας από τους κύριους λόγους της γρήγορης ανάπτυξης της παραγωγής κατοικιών στην Ελλάδα είναι «μια πιστωτική πολιτική που ενθάρρυνε την επένδυση σ' αυτόν το τομέα» (Kouvelis 1982, σ. 41).

95. Α.Ν. 395/68 με τον οποίο προσαυξήθηκαν οι συντελεστές δομής και Α.Ν. 410/68 που έδινε τη δυνατότητα νομιμοποίησης των αυθαιρέτων.

96. ΔΕΠΟΣ 1980, σ. 16-17.

97. Έχω δείξει με τη χρησιμοποίηση αναλύσεων γραμμικής παλινδρόμησης ανάμεσα στο ύψος των ακαθαρίστων επενδύσεων στην κατοικία και το ύψος της στεγαστικής πιστοδότησης ότι ενώ στην περίοδο 1958-1967 η σχέση των δύο μεγεθών δεν ήταν στατιστικά σημαντική, στις περιόδους 1967-1974 και 1975-1979 παρουσιάζει υψηλή συσχέτιση (συντελεστές συσχέτισης 0,780 και 0,894 αντίστοιχα). (Κουβέλη, Οικονόμου 1985, σ. 160-161).

βλήματα, ο πληθωρισμός αυξήθηκε και έγινε αναπόφευκτη μια πολιτική άμεσης αποθέρμανσης. Ο ΚΚΚ χρησιμοποιήθηκε άμεσα στην υπηρεσία αυτού του στόχου. Το γεγονός ότι είχε πλέον αυξηθεί η εξάρτησή του από την πιστοδότηση διευκόλυνε την άμεση συρρίκνωση της δραστηριότητάς του μέσω της περιστολής των κρατικά ελεγχόμενων στεγαστικών δανείων.⁹⁸ Ταυτόχρονα, οι διακλαδικές σχέσεις της οικοδομής εξασφάλιζαν τη διάχυση των περιοριστικών μέτρων σε ένα πολύ ευρύτερο τμήμα του οικονομικού συστήματος. Έτσι, το 1974, το ΑΕΠ των κατασκευών μειώθηκε κατά 30% σε σύγκριση με το 1973, με παράλληλες ευρύτερες πτωτικές επιδράσεις στις συνολικές επενδύσεις.⁹⁹

Στην περίοδο της μεταπολίτευσης επικράτησε και πάλι στις νομισματικές αρχές η θεωρία της «αντιπαραγωγικότητας» της οικοδόμησης κατοικιών.¹⁰⁰ Η στεγαστική πιστοδότηση μειώθηκε και κινήθηκε μέχρι το 1980 στο μέσο επίπεδο του 15,5%. Πρόκειται για οπισθοχώρηση σε σχέση με την περίοδο 1967-1973, που δεν γύρισε όμως στα προδικτατορικά επίπεδα. Ο κύριος λόγος της συγκράτησής της στο ύψος αυτό είναι, και πάλι, η αύξηση της εξάρτησης από τις πιστώσεις. Μια επάνοδος σε ποσοστά πιστοδότησης της τάξεως του 5% θα οδηγούσε αναπόφευκτα σε απότομη κατάρρευση του κλάδου — προοπτική που δεν έγινε αποδεκτή επειδή ανέφρασκε με τους βασικούς οικονομικούς και πολιτικούς προσδιορισμούς της συνολικής στεγαστικής πολιτικής στους οποίους έχουμε αναφερθεί. Από το 1981, τέλος, άρχισε μια περίοδος με έντονες διακυμάνσεις (22,8% το 1981, 35,4% το 1982, 27,7% το 1983, 32% το 1984, 28% το 1985) που αντικατοπτρίζουν τους κλυδωνισμούς της γενικότερης μακροοικονομικής πολιτικής.

Για να συνοψίσουμε, μια σταθερά της στεγαστικής πιστοδότησης παρέμεινε σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο το χαμηλό, με διεθνή κριτήρια, ύψος της. Στο πλαίσιο του γενικού αυτού χαρακτηριστικού οι διακυμάνσεις της συνδέονται με τις μεταβολές της αντιμετώπισης της κατασκευής κατοικιών από την πιστωτική πολιτική. Μέχρι το 1967 κυριαρχεί η θεωρία της «αντιπαραγωγικότητας», στην περίοδο 1967-1973 η στεγαστική πίστη προσαρμόζεται πλήρως στη λογική της χρήσης της οικοδομής για την προώθηση της συνολικής συσώρευσης (στρατηγική που όσον αφορά τη γενικότερη στεγαστική πολιτική παραμένει βασικός προσανατολισμός σε όλη σχεδόν τη μεταπολεμική περίοδο, ακόμα δηλαδή και στη φάση της κυριαρχίας στις νομισματικές αρχές της άποψης της «αντιπαραγωγικότητας»), ενώ από το 1973 και με-

98. Η συρρίκνωση επιτεύχθηκε με τον περιορισμό των στεγαστικών δανείων, την περικοπή των δημοσίων επενδύσεων και με το ΝΔ 333/74 «περί επιβολής τέλους εις τας οικοδομάς».

99. Βλ. Μπαμπανάσης, Σούλας, *ό.π.*, σ. 18-19.

100. Για τον λαθμενόμενο τρόπο με τον οποίο έχει τεθεί το θέμα αυτό βλ. μια σύντομη ανάλυση στο Κουβέλλη, Οικονόμου (1985, σ. 144-145).

τά αρχίζει να κυριαρχεί η αντικυκλική χρήση της οικοδομής και της στεγαστικής πιστοδότησης.¹⁰¹

Στον τελευταίο αυτό προσανατολισμό συνέβαλε το γεγονός ότι τα προβλήματα αστάθειας της ελληνικής οικονομίας και ο πληθωρισμός, δηλαδή οι παράγοντες που οδήγησαν για πρώτη φορά σε μια τέτοια χρήση, κατά το 1973 επανεμφανίζονται με αυξανόμενη ένταση ενώ, από την άλλη μεριά, ο ενδογενής δυναμισμός της οικοδομής και η διακλαδική της δυναμική (που υπήρξαν προϋποθέσεις της ενεργητικής αναπτυξιακής της χρήσης) άρχισαν να φθίνουν.

Η ανασκόπηση που προηγήθηκε αν και αποσαφηνίζει τη γενική πορεία και τις μεταβολές της στεγαστικής πιστοδότησης θέτει δύο ερωτήματα. Η καθήλωσή της σε περιθωριακά ή χαμηλά επίπεδα φαίνεται να αντιφάσκει με την υπόθεση ότι ένας βασικός άξονας της κρατικής παρέμβασης στον στεγαστικό τομέα ήταν η ανάθεση στην κατασκευαστική δραστηριότητα κεντρικού ρόλου σε σχέση με την προώθηση και ρύθμιση της συνολικής διαδικασίας συσσώρευσης του κεφαλαίου. Ταυτόχρονα, φαίνεται ότι υπάρχει σαφής διάσταση ανάμεσα στον ρητά εκφρασμένο στόχο της πιστωτικής πολιτικής για περιορισμό της απορρόφησης κεφαλαίων από την «αντιπαραγωγική» δραστηριότητα κατασκευής κατοικιών και την πραγματική εξέλιξη της τελευταίας, για τρεις περίπου δεκαετίες. Κατά την άποψή μας είναι αυτή η, εκ πρώτης όψεως, αποτυχία της χρηματοπιστωτικής πολιτικής όσον αφορά αυτόν το στόχο, που αίρει την πρώτη αντίφαση. Το γεγονός, δηλαδή, ότι τελικά δεν παρεμποδίστηκε η ανάπτυξη του κλάδου κατασκευής κατοικιών και, επομένως, δεν υπονομεύτηκε ο κεντρικός του ρόλος στη μεταπολεμική ανάπτυξη, έκανε δυνατή την ανεμπόδιση άσκηση μιας τέτοιας περιοριστικής πιστωτικής πολιτικής απέναντί του. Ο κλάδος μπόρεσε, πράγματι, να προσελκύσει αυτόνομα τους πόρους που χρειάστηκε και το μόνο που πέτυχε η πιστωτική πολιτική μακροπρόθεσμα ήταν να παρεμποδίσει την απορρόφηση απ' αυτόν δημόσιων και τραπεζικών κεφαλαίων. Και μια τέτοια, περιορισμένη, επίδιωξη δεν φαίνεται, ωστόσο, ορθολογική παρά μόνο για την περίοδο της στενότητας κεφαλαίων στο πιστωτικό σύστημα, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '50, όταν υπήρχε, κατά συνέπεια, θέμα προτεραιοτήτων στην κλαδική κατανομή τους.¹⁰²

Στη συνέχεια, το πιστωτικό σύστημα χαρακτηρίζεται από χρόνια υψηλή ρευστότητα και μεγάλη διαθεσιμότητα χρήματος. Δεν δικαιολογείται έτσι, με

101. Ενώ η υποταγή της στεγαστικής πολιτικής σε γενικές οικονομικές προτεραιότητες αναγνωρίζεται κατά κανόνα από τις σχετικές μελέτες, συνήθως κυριαρχεί μια ισοπεδωτική αντίληψη που ανάγει τις διάφορες μορφές του φαινομένου στον αντικυκλικό ρόλο της οικοδομής. Ενδεικτικά βλ. Συντακτική Επιτροπή, *ό.π.*, Βεργόπουλος κ.ά., *ό.π.*, Σαρηγιάννης (1978, σ. 111), ΣΠΑΔΑ (1976, σ. 12).

102. Ζολώτας (1964, σ. 65-66), Χαλικιάς, *ό.π.*, σ. 179 κ.ε.

χρηματοοικονομικά κριτήρια, η πολιτική που ακολουθήθηκε απέναντι στον στεγαστικό τομέα. Τα κεφάλαια που προορίζονταν για τη χρηματοδότηση των λεγόμενων «παραγωγικών» τομέων ήταν πλέον υπερεπαρκή και ξεπερνούσαν την απορροφητική τους ικανότητα. Η ανάπτυξη τομέων όπως η βιομηχανία προσέκρουσε όχι σε στενότητα πιστώσεων αλλά σε άλλες δυσχέρειες.¹⁰³ Από τη στιγμή, μάλιστα, που η χρηματοδότηση της κατασκευής κατοικιών αποδείχτηκε τελικά δυνατή με πόρους μη προερχόμενους από τα πιστωτικά ιδρύματα, η περιοριστική πιστωτική μεταχείρισή της φαίνεται να χάνει και τα τελευταία στοιχεία συνοχής — και αυτό πέρα από την αμφίβολη αξία της θεωρίας της «αντιπαραγωγικότητας». Η εντύπωση αυτή επιτείνεται από το γεγονός ότι η γενικότερη αντιμετώπιση από το κράτος της κατασκευαστικής δραστηριότητας όχι μόνο δεν συμμερίστηκε την αρνητική τοποθέτηση της πιστωτικής πολιτικής, αλλά υπήρξε και βασικός παράγοντας της ανάπτυξής της. Τίθεται, επομένως, το ερώτημα της ερμηνείας αυτής της «διαιτερότητας» της στεγαστικής πιστοδότησης.

Μια αύξηση της ροής πιστώσεων προς τον ΚΚΚ θα μπορούσε να πάρει δύο μορφές: α) προώθηση απαξιωμένων κεφαλαίων και β) είσοδο στον κλάδο πιστωτικών κεφαλαίων αμειβόμενων κανονικά με το τρέχον μέσο επιτόκιο.

Η πρώτη μορφή πιστοδότησης ενέχει σχεδόν πάντα κόστος για το κράτος, που πρέπει να επιδοτεί ή να διαθέτει από τον προϋπολογισμό τις απαξιωμένες πιστώσεις. Μια τέτοια —συνηθισμένη σε διεθνή κλίμακα— πολιτική συνδέεται είτε με πολιτικές μείωσης του κόστους της στέγασης (οπότε παίρνει τη μορφή «φτηνών» στεγαστικών δανείων προς τον τελικό καταναλωτή, συνήθως σε συνδυασμό με αυξημένη άμεση δημόσια κατασκευαστική δραστηριότητα), είτε με πολιτικές βελτίωσης των όρων αξιοποίησης των οικοδομικών κεφαλαίων (που μπορεί να πάρει, εναλλακτικά, και τη μορφή δανείων προχρηματοδότησης προς τις επιχειρήσεις). Στη μεταπολεμική Ελλάδα η δεύτερη εκδοχή δεν είχε λόγους ύπαρξης, δεδομένου ότι τα ποσοστά κέρδους των κεφαλαίων που δραστηριοποιούνταν στον ΚΚΚ διατηρήθηκαν αυτοδύναμα σε υψηλά επίπεδα. Όσον αφορά την πρώτη, η απουσία της ερμηνεύεται από και ταυτόχρονα ενισχύει την υπόθεση ότι η στεγαστική πολιτική ήταν αποδεδειγμένη από τη λογική της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης ενώ, όσον αφορά τα υπόλοιπα λαϊκά στρώματα, η στέγασή τους έγινε μέσω της ιδιωτικής οικοδομικής δραστηριότητας. Στο πλαίσιο αυτό, οι βασικοί οικονομικοί και πολιτικοί στόχοι της στεγαστικής πολιτικής επιδιώχθηκε (και έγινε δυνατόν) να συνδυαστούν με την ελαχιστοποίηση του δημοσιονομικού της κόστους.

Όσον αφορά τη δεύτερη μορφή στεγαστικής πιστοδότησης, την τραπεζική, το γεγονός ότι δεν συνεπάγεται κόστος για το κράτος σημαίνει ότι ο πα-

103. Στα ίδια.

ρεμπωτισμός της πρέπει να ερμηνευθεί με άλλους τρόπους. Κατά τη γνώμη μας, το πρόβλημα γίνεται κατανοητό αν διατυπωθεί με όρους ενός καταμερισμού εργασίας ανάμεσα στο μικρό ιδιωτικό κεφάλαιο και το τραπεζικό-χρηματιστικό κεφάλαιο. Αν απορριφθεί, πράγματι, η υπόθεση ότι υπήρχε μια μόνιμη τεχνική φύσεως δυσαρμονία ανάμεσα στην πιστωτική και τη γενικότερη κρατική στεγαστική παρέμβαση, η απάντηση στο πρόβλημα πρέπει να αναζητηθεί στο επίπεδο των συσχετισμών ανάμεσα στις δύο αυτές μερίδες κεφαλαίου. Μπορεί βάσιμα να υποστηριχτεί ότι η ανεμπόδιστη διείσδυση του τραπεζικού κεφαλαίου στον κλάδο θα ανέτρεπε το μοντέλο δημιουργίας και διανομής κερδών και εισοδημάτων στο οποίο βασίστηκε η διευρυμένη αναπαραγωγή των διαφόρων κατηγοριών οικοδομικών κεφαλαίων (αλλά και των άλλων στρωμάτων που αναπτύχθηκαν με άξονα την οικοδόμηση). Η συστηματική διατήρηση του τομέα της κατοικίας έξω από το πεδίο δράσης του τραπεζικού κεφαλαίου ισοδυναμεί επομένως με μια παρέμβαση του κράτους υπέρ των στρωμάτων που συνδέονται με την οικοδομική δραστηριότητα. Ξαναβρίσκουμε την υπόθεση για τους πολιτικούς προσδιορισμούς της μεταπολεμικής στεγαστικής πολιτικής. Μια τέτοια ερμηνεία όχι μόνο αίρει τις αντιφάσεις που διαπιστώσαμε παραπάνω αλλά κάνει φανερή και τη βαθύτερη συμπληρωματικότητα της περιοριστικής στεγαστικής πιστοδότησης με τις πλευρές της κρατικής πολιτικής που κατέτειναν στην ενίσχυση της κατασκευαστικής στεγαστικής δραστηριότητας. Είναι το σύνολο αυτής της πολιτικής, πράγματι, που έκανε δυνατή τη διαμόρφωση του συγκεκριμένου συστήματος παραγωγής κατοικίας και του αρθρωμένου σ' αυτό ταξικού πλέγματος που σημάδεψαν τη μεταπολεμική περίοδο. Ο αποκλεισμός των μικρών οικοδομικών κεφαλαίων από το πιστωτικό σύστημα λειτουργεί, έτσι, υπέρ και όχι εναντίον τους. Από την άλλη μεριά, η απ' αυτή την άποψη ευνοϊκή μεταχείριση αυτής της μερίδας κεφαλαίου από το κράτος δεν υποδηλοί και μια γενικότερη προνομακική θέση της στο συνασπισμό εξουσίας· αντίθετα, όπως έγινε φανερό, η αναπαραγωγή της υπήρξε μονίμως υποταγμένη σε γενικότερες προτεραιότητες που προσδιορίζονταν εκάστοτε από τα συμφέροντα των ισχυρότερων μερίδων του κεφαλαίου, αλλά και από την ίδια την εσωτερική λογική του κράτους.

3.2. Ιδρύματα στεγαστικής πίστης και άντληση πόρων για την πιστοδότηση της κατοικίας

Μετά από τη συνολική αυτή θεώρηση της πολιτικής πιστοδότησης της κατοικίας, θα περάσουμε στη διερεύνηση της εσωτερικής διάρθρωσης του συστήματος στεγαστικής πίστης. Το σύστημα αυτό περιλαμβάνει αφ' ενός τα πιστωτικά ιδρύματα τα οποία αντλούν πόρους από καταθέσεις και αφ' ετέρου

τους στεγαστικούς φορείς που αντλούν πόρους από άλλες πηγές που περιλαμβάνουν τον κρατικό προϋπολογισμό και εισφορές των δικαιούχων και των εργοδοτών τους. Στην πρώτη κατηγορία υπάγονται η Εθνική Κτηματική Τράπεζα (ΕΚΤΕ), η Εθνική Στεγαστική Τράπεζα (ΕΣΤΕ), η Αγροτική Τράπεζα (ΑΤΕ), το Ταχυδρομικό Ταμειυτήριο (ΤΤ) και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ). Στη δεύτερη περιλαμβάνονται ο Αυτόνομος Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΑΟΕΚ), ο Αυτόνομος Οικοδομικός Οργανισμός Αξιοματικών (ΑΟΟΑ), η Λαϊκή Κατοικία του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών (ΛΚ) και η ΔΕΠΟΣ.

Με κριτήριο την περιορισμένη πιστοδοτική δραστηριότητά τους οι οργανισμοί αυτοί είναι πολλοί. Από τυπολογική άποψη, ωστόσο, οι οργανισμοί της πρώτης κατηγορίας, δηλαδή εκείνοι που ασκούν πραγματικά έναν διαμεσολαβητικό ρόλο ανάμεσα στη χρηματαγορά και τον στεγαστικό τομέα, παρουσιάζουν μια έντονη μονομέρεια. Σε αντίθεση με τη διεθνή πρακτική περιορίζονται μόνο σε ιδρύματα ειδικευμένα στη συλλογή καταθέσεων.¹⁰⁴ Δεν εμπλέκονται, αντίθετα, στην πιστοδότηση της κατοικίας τράπεζες επενδύσεων, ασφαλιστικοί οργανισμοί ή ιδρύματα συνεταιριστικού χαρακτήρα.¹⁰⁵ Η μονομέρεια αυτή είναι μια ακόμα όψη της συστηματικής προσπάθειας διάτρησης του συγκεντρωμένου κεφαλαίου έξω από το πεδίο δράσης των οικονομικών κεφαλαίων.

Ένα δεύτερο στοιχείο του συστήματος στεγαστικής πίστης είναι ότι μια ανάλογη μονομέρεια παρατηρείται και όσον αφορά την άντληση πόρων από καταθέσεις. Η στεγαστική πιστοδότηση χαρακτηρίζεται από ορισμένες ιδιαιτερότητες και συγκεκριμένα: α) την ανάγκη εξασφάλισης μιας σταθερής ροής πόρων στα πιστωτικά ιδρύματα, μη υποκείμενης στις διακυμάνσεις της συγκυρίας στη χρηματαγορά, και β) την ανάγκη αντιμετώπισης των προβλημάτων που προκαλεί ο μακροχρόνιος χαρακτήρας των στεγαστικών δανείων και η συνακόλουθη βραδύτητα ανακύκλωσης των δανειακών κεφαλαίων, που έχουν ως συνέπεια μια αυξημένη ευαισθησία των ισοζυγίων των πιστωτικών ιδρυμάτων στον διπλό κίνδυνο μαζικών αναλήψεων από τη μεριά των πιστωτών και πρόωρης εξόφλησης από τη μεριά των οφειλετών (που «παίζουν» με τη διακύμανση των επιτοκίων, ιδίως σε περιόδους πληθωρισμού ή αποπληθωρισμού).

Οι ιδιαίτερες αυτές δυσκολίες αντιμετωπίζονται διεθνώς μέσω διαφόρων στρατηγικών που αποβλέπουν στην ανεξαρτητοποίηση από τη συγκυρία της χρηματαγοράς, στην εξισορρόπηση των λήξεων απαιτήσεων και υποχρεώ-

104. Η ΕΚΤΕ αντλεί πόρους και με δανεισμό από την Τράπεζα της Ελλάδος (παλαιότερα από τον ΟΧΟΑ) σε ποσοστό 95,3% του παθητικού της το 1953, 70,4% το 1965 και 46,2% το 1984.

105. Βλ. για διεθνείς συγκρίσεις: Harvey (1976, σ. 55), Basset, Short (1980, σ. 72 κ.ε.).

σεων και στην απόκτηση ευελιξίας μέσω της ύπαρξης πολλαπλών πηγών πόρων.¹⁰⁶ Προϋπόθεσή τους είναι η ύπαρξη *ειδικών χρηματοληπτικών κυκλωμάτων* με χαρακτηριστικά προσαρμοσμένα στις απαιτήσεις των στεγαστικών ιδρυμάτων: κίνητρα που τους προσδίδουν ανταγωνιστική θέση στην ιεραρχία των χρηματικών τοποθετήσεων, ώστε να έλκονται και κατηγορίες καταθετών που δεν αποβλέπουν απαραίτητα σε μελλοντικό στεγαστικό δανεισμό (π.χ. επιδότηση επιτοκίων), όρους που ευνοούν τη μακροχρόνια ακινητοποίηση των καταθέσεων κλπ.¹⁰⁷

Αντίθετα, στην Ελλάδα, τα ιδρύματα στεγαστικής πίστης εξαρτώνται σχεδόν αποκλειστικά από κοινές καταθέσεις υψηλής ρευστότητας.¹⁰⁸ Μόνη εξαίρεση που προεγγίζει κάπως στις προδιαγραφές ενός ειδικού χρηματοληπτικού κυκλώματος είναι το Στεγαστικό Ταμειτήριο της ΕΚΤΕ (και, πρόσφατα, της ΕΣΤΕ). Η συμμετοχή του στην άντληση πόρων είναι ωστόσο περιθωριακή· από το σύνολο των καταθέσεων που προσελκύει η ΕΚΤΕ (που μόνη της καλύπτει το 65%, κατά μέσο όρο, της πιστοδότησης της κατοικίας από τη μεταπολίτευση και μετά), το Στεγαστικό Ταμειτήριο δεν συγκεντρώνει παρά το 1,5%. Στην πραγματικότητα δεν αποτελεί, άλλωστε, μηχανισμό υποστήριξης της στεγαστικής πίστης αλλά όργανο της συναλλαγματικής πολιτικής, προσανατολισμένο στην προσέλκυση καταθέσεων σε συνάλλαγμα από τους Έλληνες του εξωτερικού.¹⁰⁹

Η κατάσταση αυτή οδηγεί θεωρητικά σε δύο κινδύνους: πρώτον, την ανεπάρκεια των διαθέσιμων για στεγαστικό δανεισμό πόρων και, δεύτερον, το ενδεχόμενο της δημιουργίας ανισοροπιών στο ισοζύγιο των πιστωτικών οργανισμών. Οι δυνάμει αυτοί κίνδυνοι δεν μετατράπηκαν, ωστόσο, σε υπαρκτά προβλήματα. Το χαμηλό ύψος των διαθέσιμων πόρων δεν λειτούργησε ως περιοριστικός παράγοντας της στεγαστικής πιστοδότησης, δεδομένου ότι η τελευταία είχε καθηλωθεί, έτσι κι αλλιώς, σε χαμηλά επίπεδα από τις νομισματικές αρχές. Παράλληλα, το γεγονός ότι στην Ελλάδα η μέση ροπή προς καταθέσεις χαρακτηρίζεται, από τα μέσα της δεκαετίας του '50, από βραχυχρόνια σταθερότητα και μακροχρόνια ανοδική τάση είχε ως αποτέλεσμα μια μόνιμη υψηλή ρευστότητα του τραπεζικού συστήματος¹¹⁰ που απέτρεψε την εμφάνιση προβλημάτων στο ισοζύγιο ενεργητικού-παθητικού των πιστωτικών ιδρυμάτων.

Το γεγονός ότι οι τεχνικές ατέλειες του συστήματος άντλησης πόρων

106. OECD (1974 και 1975).

107. Για μια εκτενή συζήτηση του θέματος βλ. Commissariat Général du Plan, *ό.π.*, σ. 58-60.

108. Όψεως και ταμειτηρίου (65,9% του συνόλου το 1983). (Τράπεζα της Ελλάδος, 1984.)

109. Κουβέλη, Οικονόμου, *ό.π.*, σ. 180-181, ΕΚΤΕ (1986).

110. Χαλικιάς, *ό.π.*, σ. 73.

για στεγαστικό δανεισμό παρέμειναν, μέχρι πρόσφατα, λανθάνουσες, οφείλονται κατά συνέπεια, στην ύπαρξη εξωτερικών ως προς το σύστημα ευνοϊκών παραγόντων, που τις αντιστάθμιζαν. Μελλοντικά, ωστόσο, είναι κάθε άλλο παρά εξασφαλισμένο ότι οι παράγοντες αυτοί θα εξακολουθήσουν να λειτουργούν. Και αυτό για δύο διαφορετικούς λόγους. Αφ' ενός, για πρώτη φορά μετά από τριάντα χρόνια έχουν αρχίσει να εμφανίζονται πτωτικές τάσεις στη μέση ροπή προς αποταμίευση.¹¹¹ Πρόκειται για εξέλιξη που αν δεν ανακοπεί —πράγμα που είναι τουλάχιστον αμφίβολο— θα «απελευθερώσει» τις επιπτώσεις των ατελειών που προαναφέραμε. Αλλά ακόμα και αν δεν ληφθεί υπόψη το θέμα της εξέλιξης των καταθέσεων, η σημερινή διάρθρωση του συστήματος άντλησης πόρων από τα ιδρύματα στεγαστικής πιστοδότησης παραμένει ασυμβίβαστη με το ενδεχόμενο σημαντικής αύξησης του στεγαστικού δανεισμού. Η σημασία αυτού του γεγονότος πρέπει να αξιολογηθεί με δεδομένη την εμπλοκή του συστήματος παραγωγής κατοικίας· η αδυναμία αύξησης του στεγαστικού δανεισμού περιορίζει, προφανώς, εξαιρετικά το φάσμα των σεναρίων για την έξοδο από τη σημερινή κρίση.

Ανάλογη δυσκαμψία χαρακτηρίζει και το σύστημα άντλησης πόρων των μη τραπεζικών ιδρυμάτων στεγαστικής πίστης, δηλαδή των στεγαστικών φορέων. Οι δύο βασικές πηγές τους είναι ο κρατικός προϋπολογισμός και οι εισφορές των δικαιούχων και των εργοδοτών τους. Η πρώτη πηγή είχε μέχρι τώρα περιορισμένη σημασία,¹¹² για λόγους που παραπέμπουν στην αποφυγή συμμετοχής του κράτους στο κόστος λειτουργίας του συστήματος παραγωγής κατοικίας. Αν η επιλογή αυτή ήταν κυρίαρχη σε περιόδους που το δημόσιο ισοζύγιο δεν αντιμετώπιζε έντονες πιέσεις, είναι φανερό ότι η ανατροπή της (δηλαδή η αύξηση της κρατικής χρηματοδότησης του στεγαστικού τομέα) είναι ελάχιστα πιθανή σε μια εποχή παραινούμενης κρίσης των δημόσιων οικονομικών, όπως η σημερινή — και αυτό πέρα από το γεγονός ότι κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε και αλλαγές των στόχων της στεγαστικής πολιτικής. Μένει βέβαια η περίπτωση αύξησης των εισφορών των δικαιούχων και των εργοδοτών. Και αυτή η εκδοχή πάντως παρουσιάζεται προβληματική. Η αύξηση των εισφορών των δικαιούχων προσκρούει στην τάση μείωσης του διαθέσιμου εισοδήματος, ιδίως όταν αφορά τις διάφορες κατηγορίες των μισθωτών (που αποτελούν και τον κύριο όγκο των δικαιούχων δανείων από τους στεγαστικούς φορείς — βλ. παρακάτω, κεφ. 3.3.). Η περιορισμένη εφικτότητα μιας τέτοιας πολιτικής υπογραμμίζεται άλλωστε και από τις χρόνιες δυσκολίες εισπραξής και αυτών των νομοθετημένων σήμερα δικαιωμάτων τους.

111. Λόγω, κυρίως, της μείωσης του διαθέσιμου εισοδήματος. Βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1984) καθώς και τις δηλώσεις του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας (ημερήσιος τύπος της 25ης Νοεμβρίου 1986).

112. Ειδικά για τους πόρους του ΑΟΕΚ και την περιορισμένη κρατική επιχορήγηση βλ. Κουβέλη, Οικονόμου (1985, σ. 25, υποσ. 1).

Ιδιαίτερα στην περίπτωση του ΑΟΕΚ και της ΛΚ (και, έμμεσα της ΕΚΤΕ), είναι γνωστό το πρόβλημα της άρνησης των δανειοδοτηθέντων να αποπληρώσουν τις τοκοχρεολυτικές δόσεις αποπληρωμής. Σύμφωνα με ορισμένες εκτιμήσεις, τα παρεχόμενα μέσω της ΕΚΤΕ δάνεια του ΑΟΕΚ και της ΛΚ δεν ανακυκλώνονται, λόγω αυτού του προβλήματος, σε ποσοστό τουλάχιστον 40%.¹¹³ Όσον αφορά, από την άλλη μεριά, την εργοδοσία, η χρόνια οικονομική ύφεση¹¹⁴ δεν διευκολύνει μια αύξηση των στεγαστικών εισφορών· επιπλέον, σε σημαντικό ποσοστό, ο εργοδότης των δικαιούχων των στεγαστικών φορέων είναι το ίδιο το κράτος, πράγμα που παραπέμπει και πάλι στη δημοσιονομική κρίση. Το συμπέρασμα απ' όλα αυτά είναι ότι οι δυσκολίες άντλησης των πόρων αυτής της κατηγορίας επαυξάνουν τη δυνητική σημασία των ατελειών του συστήματος άντλησης πόρων από καταθέσεις.

Μια άλλη χαρακτηριστική παράμετρος των πόρων που εισρέουν στα στεγαστικά ιδρύματα είναι το κόστος τους. Όπως είναι γνωστό, τα επιτόκια χορηγήσεων στην Ελλάδα δεν συναρτώνται ευθέως με του χρήματος αλλά καθορίζονται διοικητικά και διαφοροποιούνται ανάλογα προς το είδος του δανείου. Το σύστημα αυτό έχει ως επακόλουθο ότι για τα εξειδικευμένα ιδρύματα, όπως οι οργανισμοί στεγαστικής πίστης, που δεν έχουν τη δυνατότητα παροχής πιστώσεων με το ευρύ φάσμα επιτοκίων που είναι δυνατό για τις εμπορικές Τράπεζες, τίθεται πρόβλημα αποδοτικότητας. Στην ΕΚΤΕ, για παράδειγμα, το μέσο επιτόκιο των κεφαλαίων που εισρέουν στο παθητικό είναι μεγαλύτερο από το μέσο επιτόκιο των δανείων που δίνει (αρνητικό «écart»).¹¹⁵ Η εξειδίκευση της ΕΚΤΕ δεν επιτρέπει τη σωστή λειτουργία του μηχανισμού εξισώσεως των μεικτών εσόδων των πιστωτικών ιδρυμάτων (μέσω άτοκων δεσμεύσεων και αποδεσμεύσεων κεφαλαίων) που εφαρμόζουν οι νομισματικές αρχές (Καρατζάς, *ό.π.*, σ. 107-111). Δημιουργούνται, έτσι, ανοίγματα στο ισοζύγιο. Η κάλυψή τους γίνεται, κατ' αρχήν, με παρέμβαση του κράτους μέσω επιδότησης του επιτοκίου από τον προϋπολογισμό. Παράλληλα όμως υπάρχει έμμεση επιδότηση μέσω του τραπεζικού συστήματος (αναχρηματοδοτήσεις της Τράπεζας της Ελλάδος). Σε απόλυτους αριθμούς η άμεση και η έμμεση επιδότηση της ΕΚΤΕ κατά το 1983 ήταν, αντίστοιχα, 3 δισεκατομμύρια και 2,5 δισεκατομμύρια. Η εξάρτηση αυτή αποτελεί από μόνη της ένα πρόβλημα. Επιπλέον όμως δεν κατορθώνει να εξασφαλίζει επαρκή περιθώρια αποδοτικότητας, ούτε από τη στενή σκοπιά του ισολογισμού. Το θέμα αυτό

113. Μέχρι το τέλος του 1983 είχαν βεβαιωθεί ανεισπρακτες δόσεις πάνω από 3 δισεκατομμύρια από τα οποία εισπράχθηκε τελικά περίπου το 15%. Βλ. τους απολογισμούς της ΕΚΤΕ από το 1976 κ.ε. Επίσης: Στεργίου (1984).

114. Για το χαμηλό επίπεδο των κερδών στον μεταποιητικό τομέα κατά τα τελευταία χρόνια βλ. Τράπεζα της Ελλάδος (1986, σ. 18).

115. Για λεπτομέρειες βλ. Κουβέλη, Οικονόμου, *ό.π.*, σ. 183 κ.ε. Επίσης: Καρατζάς (1981, σ. 107).

επανερχεται συχνά στους ετήσιους απολογισμούς, και παλαιότερα και πρόσφατα.¹¹⁶

Η κατάσταση αυτή παρεμποδίζει την προσπάθεια της Κτηματικής Τράπεζας να κινηθεί προς την κατεύθυνση της πρωτογενούς εξεύρεσης κεφαλαίων και, κατά συνέπεια, αντιστρατεύεται την επιδίωξη σταθεροποίησης και αύξησης της ροής πόρων, ενώ αυξάνει την εξάρτηση από την Κεντρική Τράπεζα. Παράλληλα, το χαμηλό μεικτό κέρδος περιορίζει ασφαλώς σημαντικά τα περιθώρια επιδίωξης ευελιξίας του παθητικού μέσω της άντλησης μακροχρονίων καταθέσεων (μέσω π.χ. ειδικών κυκλωμάτων που έχουν αυξημένο κόστος) ή της δημιουργίας αποθεματικού. Ένα άλλο συναφές πρόβλημα, τέλος, ο μη διαχωρισμός της επιδότησης του «κοινωνικού» τμήματος της δραστηριότητας της ΕΚΤΕ από τη γενική της χρηματοδοτική δραστηριότητα, δημιουργεί επίσης προβλήματα διαχείρισης, ενώ ταυτόχρονα ωθεί αντικειμενικά την τράπεζα προς τις πιο προσοδοφόρες κατηγορίες δανειοληπτών, στο βαθμό τουλάχιστον που υπάρχουν δυνατότητες επιλογής.

Για να αξιολογηθούν σωστά τα προβλήματα αυτά πρέπει να θεωρηθούν υπό το πρίσμα του ρόλου της τράπεζας ως οργάνου της στεγαστικής πολιτικής. Μπορεί να ειπωθεί ότι τα προβλήματα αυτά, αν και σημαντικά, δεν έχουν καθοριστική σημασία στα πλαίσια του σημερινού ρόλου της ΕΚΤΕ στη χρηματοδότηση της στέγης. Θα αποβούν όμως σοβαροί περιοριστικοί παράγοντες, αν υπάρξει προσπάθεια ποσοτικού και κύριως ποιοτικού μετασχηματισμού αυτού του ρόλου, όπως άλλωστε επιδιώκει η ίδια η τράπεζα (ΕΚΤΕ 1982, 1985) αλλά και το Πενταετές Πρόγραμμα 1983-1987 (Προκαταρκτικά, ό.π., σ. 85). Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι μια τέτοια προοπτική θα προϋπέθετε τη δημιουργία συνθηκών που θα επέτρεπαν στην Τράπεζα να συμμετέχει στην αγορά χρήματος και να πληρώνει τα επιτόκια της αγοράς, εφόσον, τουλάχιστον, το γενικότερο θεσμικό πλαίσιο της λειτουργίας της παραμένει αναλλοίωτο. Όσον αφορά τη μορφή της στεγαστικής πιστοδότησης, εξάλλου, η εκλογίκευσή της διέρχεται οπωσδήποτε από την αποσύνδεσή της από το πιστωτικό σύστημα και την ανάληψη αυτού του ρόλου από τον Τακτικό Προϋπολογισμό ή από ειδικούς πόρους. Μια τέτοια αλλαγή είναι αναγκαία για να υπάρξει διαφάνεια τόσο από την άποψη της αντιστοιχίας στόχων και μέτρων όσο και ως προς το κόστος της πιστωτικής παρέμβασης του κράτους.

116. Βλ. Αρλιώτη (1971) και τους Απολογισμούς της ΕΚΤΕ του 1976 και του 1981. Επίσης: Συνέντευξη του Κ. Σοφούλη (τότε υποδιοικητή της Τράπεζας) στο Έψιλον, 24 Μαρτίου 1982.

3.3. Το σύστημα στεγαστικών δανείων και ενισχύσεων

Τα παραπάνω αφορούν την άντληση πόρων από τους οργανισμούς στεγαστικής πιστοδότησης. Το άλλο σκέλος του ζητήματος είναι η διάθεση αυτών των πόρων, δηλαδή το σύστημα χορήγησης στεγαστικών δανείων. Ένα πρώτο χαρακτηριστικό του τελευταίου είναι η έντονη μονομερείά του σε σχέση με τις διάφορες λειτουργίες του κεφαλαίου στη διαδικασία παραγωγής κατοικίας. Υπάρχει ένας σχεδόν απόλυτος προσανατολισμός στη χρηματοδότηση της τελικής ζήτησης ενώ δεν υπάρχουν μηχανισμοί δανειοδότησης των οικονομικών επιχειρήσεων. Αλλά και όσον αφορά τη ζήτηση, το σύστημα υποστηρίζει αποκλειστικά την απόκτηση στέγης για ιδιοκατοίκηση· η ενίσχυση άλλων μορφών ενοίκησης είναι σαφώς έξω από τη λογική του (Κουβέλη, Οικονόμου 1985, σ. 188-189).

Ένα δεύτερο χαρακτηριστικό του συστήματος είναι ότι η ελεύθερη αγορά στεγαστικών δανείων —αν με αυτό τον όρο εννοήσουμε τη δανειοδότηση με όρους που διαμορφώνονται στο πλαίσιο της αγοράς χρήματος και όχι με διοικητικές μεθόδους— είναι εμβρυσώδης. Στην πραγματικότητα ακόμη και οι επαχθέστερες από τις κύριες μορφές στεγαστικού δανεισμού δεν ικανοποιούν αυτό το κριτήριο. Τα επιτόκια, για παράδειγμα, δεν καλύπτουν το άθροισμα πληθωρισμού, κόστους διαχείρισης και ενός μέσου μεικτού κέρδους, ενώ και οι άλλοι όροι των δανείων είναι προνομακιοί (στο ίδιο, σ. 189). Έτσι, ούτε τα εργατοϋπαλληλικά δάνεια της ΕΚΤΕ/ΑΟΕΚ ούτε τα δάνεια του ΤΤ, του ΤΠΔ ή του ΑΟΟΑ αποτελούν ελεύθερο δανεισμό. Ακόμα, τέλος, και αν με μια πολύ διασταλτική ερμηνεία του όρου αυτού θεωρήσουμε ότι συμπεριλαμβάνει τα δάνεια με σχετικά μικρή επιδότηση, όπως τα πρόσφατα καταργηθέντα Κοινά Στεγαστικά της ΕΚΤΕ (Οικονόμου 1985α, σ. 37), το ύψος τους χαρακτηρίζεται από μια σαφή πτωτική τάση, και αυτό είναι ενδεικτικό για τη δυναμική του συστήματος. Σύμφωνα με μια εκτίμηση, ο ελεύθερος ενυπόθηκος δανεισμός κατά το 1961 έφτανε το 20% της συνολικής δανειοδότησης, ενώ το 1981 είχε μειωθεί στο 8,3% (Sofoulis 1982, σ. 3). Σήμερα το ποσοστό αυτό δεν πρέπει να ξεπερνάει το 3-4%.

Η απουσία ελεύθερης αγοράς στεγαστικών δανείων στη μεταπολεμική περίοδο δεν μπορεί να αποδοθεί μόνο στο γνωστό, θεωρητικά, πρόβλημα της χρηματικής στήριξης της ζήτησης. Μια τέτοια ερμηνεία δεν συμβιβάζεται με το γεγονός ότι για μεγάλο διάστημα της περιόδου αυτής η αγορά κατοικίας στην Ελλάδα κινήθηκε χωρίς ενισχύσεις και πιστώσεις. Αντιφάσκει, δηλαδή, προς την ίδια τη συνολική καθήλωση της στεγαστικής πίστης σε χαμηλά επίπεδα. Η εξήγηση πρέπει να αναζητηθεί, μάλλον, στις μακροχρόνιες επιλογές της στεγαστικής πιστωτικής πολιτικής, στις οποίες έχουμε ήδη αναφερθεί. Ανεπτυγμένη ελεύθερη στεγαστική πίστη θα προϋπέθετε, πράγματι, ένα δια-

φορητικό πρότυπο χρηματοδότησης και έναν διαφορετικό ρόλο του τραπεζικού συστήματος από αυτόν που του είχε ανατεθεί.

Ο περιθωριακός ρόλος του ελεύθερου δανεισμού σημαίνει ότι η στεγαστική πιστοδότηση έχει χαρακτήρα συστήματος ενισχύσεων. Αυτό δεν συνεπάγεται, ωστόσο, αυτόματα μια λογική «κοινωνικής κατοικίας», με την έννοια του προσανατολισμού στην ενίσχυση των πληθυσμιακών ομάδων με τις μεγαλύτερες δυσκολίες αυτοδύναμης κάλυψης των στεγαστικών τους αναγκών. Με κριτήρια τις προδιαγραφές των δικαιούχων, τις πιθανότητες λήψης και τους όρους των δανείων,¹¹⁷ είναι σαφές ότι παρατηρείται μια διπλή ανισοκατανομή των ευκαιριών δανειοδότησης:¹¹⁸

— διαταξικά, υπάρχει αποκλεισμός ή πολύ χαμηλή συμμετοχή (σε σύγκριση με τη συμμετοχή τους στο σύνολο του πληθυσμού) των κοινωνικών τάξεων και στρωμάτων με τα χαμηλότερα εισοδήματα^{118α}

— ενδοταξικά, είναι ανεπαρκής η κάλυψη των περιπτώσεων με αυξημένες ανάγκες όπως οι πολυμελείς οικογένειες και τα νοικοκυριά σε ακραίες φάσεις του «κύκλου ζωής» (νέα νοικοκυριά, συνταξιούχοι).

Προνομιακή πρόσβαση στο σύστημα στεγαστικών ενισχύσεων έχουν οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι υπάλληλοι των ΝΠΔΔ (ΤΠΔ, ΤΤ), οι τραπεζικοί και οι στρατιωτικοί (ΑΟΟΑ). Οι μισθωτοί του ιδιωτικού τομέα («εργατοϋπάλληλοι») υπάγονται στον ΑΟΕΚ, αλλά η κάλυψη που έχουν με κριτήριο το ποσοστό των χορηγήσεων σε σχέση με τον συνολικό τους αριθμό (αλλά και τους όρους των δανείων) είναι περιορισμένη σε σύγκριση με τις προηγούμενες περιπτώσεις. Πολύ μικρή ή ανύπαρκτη, τέλος, πρόσβαση στο σύστημα έχουν οι αγρότες,¹¹⁹ οι διάφορες κατηγορίες των αυτοαπασχολούμενων της πόλης και οι εργοδότες (συμπεριλαμβανομένων και των οριακών περιπτώσεων ανάμεσα στο κεφάλαιο και την απλή εμπορευματική παραγωγή).

Η δραστηριότητα των στεγαστικών φορέων που καλούνται να ενισχύσουν ολιγομελείς κοινωνικές κατηγορίες (ΑΟΟΑ) ή ευρύτερα μεν στρώματα που όμως κάθε άλλο παρά στη βάση της εισοδηματικής κλίμακας βρίσκονται (ΤΠΔ, ΤΤ) είναι δυσανάλογα ανεπτυγμένη σε σχέση με αυτήν των φορέων που, όπως ο ΑΟΕΚ και εν μέρει η ΛΚ, απευθύνονται σε πολυπληθέστερο

117. Αναλυτικά στοιχεία στο Κουβέλη, Οικονόμου, *ό.π.*, κεφ. 2.

118. Εμμανουήλ 1979, ΚΕΠΕ 1976, Πενταετές Πρόγραμμα ...1983-1987. Ας σημειωθεί ότι ανάλογες είναι οι διαπιστώσεις και για τους δικαιούχους των —ισχνών— προγραμμάτων παροχής έτοιμης κατοικίας. Επομένως, όσα αναφέρουμε εδώ ισχύουν, σε γενικές γραμμές, όχι μόνο για τα στεγαστικά δάνεια αλλά για το σύνολο του συστήματος στεγαστικών ενισχύσεων.

118α. Η πρόσφατη κατάργηση των «Κοινών Στεγαστικών Δανείων» της ΕΚΤΕ οξύνει την ταξική επιλεκτικότητα του συστήματος δανειοδότησης. Τα «Κοινά» λεγόμενα δάνεια, ήταν, πράγματι, η μοναδική περίπτωση ενισχυόμενων δανείων ευρέος κοινωνικού φάσματος, δηλαδή προσιτών στο σύνολο των χαμηλοεισοδηματικών στρωμάτων (Οικονόμου 1986β, σ. 30).

119. Δίνονται ορισμένα δάνεια από την ΑΤΕ (ΚΕΠΕ 1975).

«πληθυσμό» και με οξύτερα οικονομικά και στεγαστικά προβλήματα. Στη μεταπολεμική περίοδο το ΤΤ και το ΤΠΔ διέθεσαν περισσότερα από 39 δισεκατομμύρια δρχ. δάνεια σε 113.000 δικαιούχους, ενώ ο ΑΟΕΚ (μόνος ή σε συνδυασμό με την ΕΚΤΕ) 77 δισεκατομμύρια δρχ. σε 126.500 δικαιούχους, τη στιγμή που ο «πληθυσμός» που πρέπει να καλύψει είναι τουλάχιστον 3 ή 4 φορές μεγαλύτερος απ' αυτόν των δύο προηγούμενων οργανισμών. Ας σημειωθεί ότι τα ποσά που αναφέρουμε δεν είναι σε σταθερές τιμές και, έτσι, υπερεκτιμούν τη δραστηριότητα του ΑΟΕΚ, μεγάλο μέρος της οποίας είναι πιο πρόσφατο.¹²⁰ Διαφοριστική επίσης είναι η έρευνα του Δ. Εμμανουήλ για την κάλυψη των διαφόρων κατηγοριών οικιστών από το σύστημα ενισχύσεων. Ενώ το σύστημα καλύπτει κοινωνικο-επαγγελματικές κατηγορίες (επιστήμονες, υπάλληλοι γραφείου) που είναι σε θέση να χρηματοδοτήσουν αυτοδύναμα τη στεγαστική τους κατανάλωση, καλύπτει κατά φθίνουσα κλίμακα και αντιστρόφως ανάλογα προς την ανάγκη ενίσχυσής τους τους τεχνίτες και εργάτες, τους αυτοαπασχολούμενους ή μισθωτούς στον τομέα των υπηρεσιών (με εισόδημα, γενικά, ανάλογο ή μικρότερο από τους εργάτες) και τους αγρότες (με το χαμηλότερο εισόδημα απ' όλες τις κατηγορίες), δηλαδή τις ομάδες με τα μικρότερα εισοδήματα και, ταυτόχρονα, τις δυσμενέστερες συνθήκες στέγασης (Εμμανουήλ 1981β, σ. 91). Το αποτέλεσμα είναι ότι το σύστημα καλύπτει κυρίως δημοσιοϋπαλληλικά και μεσαία ή ανώτερα από εισοδηματική άποψη στρώματα, που απορροφούν πάνω από τα 2/3 των ελεγχόμενων από το κράτος στεγαστικών δανείων (Εμμανουήλ 1979, σ. 98).

Κύριο κριτήριο του καθορισμού των δικαιούχων των στεγαστικών φορέων είναι το επάγγελμα και η θέση σ' αυτό. Μόνο δύο φορείς δεν έχουν επαγγελματικές αναφορές. Η ΛΚ έχει ως στόχο την αντιμετώπιση ειδικών περιπτώσεων έκτακτης ανάγκης (σεισμοί, θεομηνίες). Πρόκειται για φορέα με σχετικά περιορισμένη σημασία και που αποτελεί εξαίρεση στη λογική του όλου συστήματος, αποτελώντας την ελάχιστη δυνατή εκδήλωση μιας στοιχειώδους πρόνοιας, απαραίτητης για λόγους νομιμοποίησης της κρατικής λειτουργίας.¹²¹ Η άλλη περίπτωση είναι η ΔΕΠΟΣ. Στην ερμηνεία του ρόλου της θα αναφερθούμε παρακάτω. Εδώ αρκεί να ειπωθεί ότι η πραγματική στεγαστική της παρέμβαση είναι σχεδόν ανύπαρκτη.¹²²

120. Κοτζαμάνης, Μαλούτας, *ό.π.*

121. Η απόδοση «φιλανθρωπικού» χαρακτήρα στη δραστηριότητα της ΛΚ από την Α. Κουβέλη (Κουβέλη, Οικονόμου, *ό.π.*, σ. 26-27) δεν βοηθάει ιδιαίτερα στην ερμηνεία της. Μόνο αν ιδωθεί υπό το πρίσμα της νομοποιητικής προσπάθειας του κράτους μπορεί να γίνει κατονητή.

122. Κουβέλη, Οικονόμου (1985, σ. 42). Βλ. και τις γνωστές επιστολές του προέδρου της ΔΕΠΟΣ Γ. Καλαντίδη προς τον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ που δημοσιεύθηκαν στον τύπο.

Το επαγγελματικό κριτήριο έχει επανειλημμένα θεωρηθεί ως ανακριβής δείκτης της ικανότητας στεγαστικής δαπάνης των νοικοκυριών και ως ένας από τους κύριους παράγοντες της αναντιστοιχίας των στεγαστικών χορηγήσεων με την κοινωνική/ταξική κατανομή των αναγκών.¹²³ Το πρόβλημα δεν έγκειται όμως, απλώς, στον εμπειρικό χαρακτήρα αυτών των κατηγοριών. Είναι προφανές ότι κάθε σύστημα κριτηρίων οφείλει να χρησιμοποιεί εγχειρηματικούς δείκτες της κοινωνικής διαφοροποίησης της ικανότητας στεγαστικής δαπάνης που δεν ταυτίζονται με τις ταξικές κατηγορίες οι οποίες δεν είναι άμεσα ανιχνεύσιμες στο εμπειρικό επίπεδο. Το πρόβλημα είναι άλλο. Κατ' αρχήν, ανεξάρτητα από την καταλληλότητα των χρησιμοποιούμενων κατηγοριών, το σύστημα είναι ασυνεπές στο μέτρο που δεν προσανατολίζεται στην ενίσχυση των ασθενέστερων κατηγοριών του. Με άλλα λόγια, μια κάποια «κοινωνική εκλογίκευσή» του θα ήταν δυνατή και χωρίς αλλαγή της συγκεκριμένης κατηγοριοποίησης. Ο τρόπος που τίθεται το πρόβλημα από τα επίσημα κρατικά κείμενα είναι, συνεπώς, μάλλον παραπλανητικός. Με δεδομένο αυτό το σημείο, πάντως, οι συγκεκριμένες κατηγορίες που χρησιμοποιούνται παραβλέπουν ορισμένα σημαντικά φαινόμενα. Το πρώτο είναι η ταξική ρευστότητα της ελληνικής κοινωνίας σε συνδυασμό με το φαινόμενο της κοινωνικής πολυσθένειας όχι μόνο σε ατομικό αλλά και σε οικογενειακό επίπεδο. Αν ληφθεί υπόψη, μάλιστα, ότι ο χρήστης της κατοικίας είναι συλλογικός (οικογένεια), αυξάνεται η «αντίσταση» της ελληνικής πραγματικότητας στην προσπάθεια σύλληψής της με μονοσήμαντες προσεγγίσεις, βασιζόμενες στην κύρια απασχόληση του «αρχηγού» του νοικοκυριού. Απομένει να διερευνηθεί κατά πόσον αυτή η ατέλεια του συστήματος οδηγεί σε συστηματικές ή μη παραμορφώσεις στον προσδιορισμό των δικαιούχων και ποια είναι η κατεύθυνσή τους. Μια αφετηρία για κάτι τέτοιο θα μπορούσε να είναι το φαινόμενο της επέκτασης του τύπου οικογενειακής εργασιακής ενσωμάτωσης που βασίζεται στην απασχόληση ενός από τους εργαζόμενους συζύγους στο δημόσιο (Τσουκαλάς 1986, σ. 51). Θα πρέπει να διερευνηθεί ο συνολικός κοινωνικός χαρακτήρας αυτών των νοικοκυριών (εργασία του άλλου συζύγου) για να αξιολογηθεί κατά πόσον η προνομιακή μεταχείριση των δημόσιων υπαλλήλων από το σύστημα στεγαστικών χορηγήσεων οδηγεί σε έμμεση συστηματική ενίσχυση και άλλων κοινωνικών στρωμάτων ή αν, αντίθετα, η ενίσχυση αυτή διαχέεται κοινωνικά.

Η δεύτερη ατέλεια των επαγγελματικών κριτηρίων είναι ότι αποκλείουν όσους δεν έχουν ενταχθεί (ή δεν έχουν ενταχθεί ακόμα) σε «επίσημες», δηλαδή αναγνωριζόμενες κοινωνικά ως επαγγελματικές ενασχολήσεις, θέσεις του καταμερισμού εργασίας. Θα αναφέρουμε εδώ, πέρα από τους ανέργους ή

123. ΚΕΠΕ (1975), Πενταετές Πρόγραμμα ...1983-1987, ό.π., σ. 83.

τους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας, δύο άλλες σημαντικές τέτοιες περιπτώσεις: τους φοιτητές και τους εσωτερικούς μετανάστες. Για τους τελευταίους το πρόβλημα ήταν οξύτερο παλαιότερα αλλά για τους φοιτητές γίνεται όλο και πιο έντονο κατά τα τελευταία χρόνια.

Το τρίτο πρόβλημα είναι ότι δεν λαμβάνονται υπόψη οι παράγοντες ενδοταξικής διαφοροποίησης των στεγαστικών αναγκών και της ικανότητας αντίστοιχης δαπάνης. Ο «κύκλος ζωής» του νοικοκυριού ίσως έχει σχετικά λιγότερη σημασία, μια και φαίνεται ότι τα προβλήματα που δημιουργεί για τα νεότερα, τουλάχιστον, νοικοκυριά αντιμετωπίζονται μέσω της οικογενειακής αλληλοβοήθειας (Εμμανουήλ 1979, σ. 59). Παρ' όλα αυτά, ο παράγοντας αυτός δεν εξαφανίζεται. Παραμένει, πράγματι, γεγονός ότι η κύρια αιτία διαφοροποίησης του ποσοστού ιδιόκτητης στέγης είναι η θέση των νοικοκυριών στον κύκλο ζωής περισσότερο από την κοινωνική θέση (στο ίδιο, σ. 58).

Πολύ πιο έντονη, πάντως, είναι η σημασία του μεγέθους του νοικοκυριού. Ενώ, προφανώς, οι ανάγκες σε κατοικία αυξάνονται, η ικανότητα στεγαστικής δαπάνης μειώνεται. Το αποτέλεσμα είναι ότι υπάρχει γοργή αύξηση του στεγαστικού ελλείμματος των οικογενειακών προϋπολογισμών, όταν το μέγεθος του νοικοκυριού ξεπερνάει τα τρία μέλη (στο ίδιο, σ. 61). Τέλος, το επαγγελματικό κριτήριο δεν λαμβάνει υπόψη του τη χωροταξική διαφοροποίηση του κόστους της στέγασης που το 1974 ήταν υψηλότερο στις αστικές περιοχές κατά 10% περίπου σε σχέση με τον μέσο όρο της χώρας και κατά 25% σε σχέση με τις αγροτικές περιοχές (στο ίδιο, σ. 53).

Μια άλλη, τέλος, «ατέλεια» του συστήματος είναι ότι καταλήγει έμμεσα αλλά αποτελεσματικά σε μορφές ταξικής επιλεκτικότητας, μέσω της χρήσης επαγγελματικών κατηγοριών που στερούνται κοινωνικής συνοχής και εισοδηματικής ομοιογένειας. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των «εργατοϋπαλλήλων» (ΑΟΕΚ) που αναμειγνύουν παραγωγικούς μισθωτούς, μη παραγωγικούς μισθωτούς και κατόχους «αντιφατικών» θέσεων ανάμεσα στην εργασία και το κεφάλαιο. Η μη διάκρισή τους από το σύστημα καθορισμού των δικαιούχων έχει ως αποτέλεσμα όχι μόνο την αναντιστοιχία αναγκών και εισοδημάτων αλλά και το ότι η επιλογή ανάμεσά τους γίνεται μέσω της αγοράς. Ο μηχανισμός αυτός βασίζεται στο γεγονός ότι το ύψος των στεγαστικών δανείων είναι σχετικά χαμηλό και, έτσι, η απόκτηση στέγης προϋποθέτει σημαντική συνεισφορά ιδίων πόρων (υψηλός «βαθμός ασφαλείας»). Το ποσοστό απορρόφησης των εγκρινόμενων δανείων τείνει έτσι να είναι μικρότερο στις περιπτώσεις των ασθενέστερων εισοδηματικά ομάδων.¹²⁴

124. Ένδειξη ότι οι δικαιούχοι του ΑΟΕΚ δεν ανήκουν πάντα στις ομάδες του πληθυσμού με τις πιο οξυμένες ανάγκες πρέπει να θεωρηθεί, επίσης, το ότι το 20% απ' αυτούς, στους οποίους έχει παραχωρηθεί σπίτι, δεν το ιδιοκατοικούν αλλά το έχουν νοικιάσει. Το ποσοστό αυτό είναι μεγαλύτερο στους οικισμούς του ΑΟΕΚ που χαρακτηρίζονται από υψηλότερα κα-

Παρόμοιες έμμεσες επιλεκτικές επιπτώσεις έχει και ο τρόπος αποπληρωμής των δανείων. Η εξόφληση γίνεται με σταθερό επιτόκιο και σταθερό τοκοχρεολύσιο¹²⁵ σε όλη τη διάρκεια του δανείου. Το σύστημα αυτό έχει μια διπλή αδυναμία-προσαρμογής στις διακυμάνσεις του επιτοκίου της αγοράς και στα στάδια του οικογενειακού κύκλου ζωής.

Τα στάδια του οικογενειακού κύκλου ζωής χαρακτηρίζονται από διαφορετική δυνατότητα στεγαστικών δαπανών: πιο περιορισμένη αρχικά, μεγαλύτερη στη συνέχεια. Το σύστημα των σταθερών τοκοχρεολυσίων έχει εγγενή αδυναμία προσαρμογής σ' αυτή την κατάσταση και αυτό ανεξάρτητα από τις κυκλικές διακυμάνσεις των επιτοκίων. Σε περιόδους όμως που οι διακυμάνσεις αυτές δεν οφείλονται μόνο σε κυκλικούς παράγοντες αλλά και στον πληθωρισμό, οι επιπτώσεις από την ακαμψία του συστήματος γίνονται πιο σύνθετες. Ο πληθωρισμός (με τα συνακόλουθα υψηλά επιτόκια) επιτείνει την έλλειψη προσαρμοστικότητας. Η περίπτωση αυτή δεν συνδέεται με τον κύκλο ζωής (αν και οι επιπτώσεις μπορεί να είναι αθροιστικές) αλλά με τις κοινωνικές διαφοροποιήσεις. Τα νοικοκυριά με τα ασθενέστερα οικονομικά αναγκάζονται να αναβάλουν την ικανοποίηση των στεγαστικών τους σχεδίων. Αντίθετα, τα νοικοκυριά στο υψηλότερο τμήμα του εισοδηματικού φάσματος, που είναι σε θέση να αντεπεξέλθουν στα υψηλά αρχικά τοκοχρεολύσια, επωφελούνται μακροπρόθεσμα από την πληθωριστική πρόσοδο που προκύπτει. Πέρα, εξάλλου, από το κερδοσκοπικό παιχνίδι με τα επιτόκια, σε περιόδους αναμενόμενης πτώσης των επιτοκίων (περίοδοι αποπληθωρισμού), γενικεύεται η τάση αναβολής της ζήτησης πιστώσεων, ώστε να επιτευχθούν αργότερα χαμηλά επιτόκια για όλη τη διάρκεια του δανείου. Όλες αυτές οι διακυμάνσεις είναι εξαιρετικά δυσμενείς για το ενεργητικό των πιστωτικών οργανισμών καθώς και για την ισορροπία εκρών - εισρών του ισοζυγίου τους. Όσον αφορά από την άλλη τους δανειζόμενους, προκαλούνται δύο ειδών ανισότητες:

— Συγχρονικά, τα δάνεια όχι μόνο δεν λειτουργούν αναδιανεμητικά, αλλά τείνουν να διευρύνουν τις εισοδηματικές διαφορές.

— Διαχρονικά, οι όροι δανεισμού για διάφορες γενεές δανειζόμενων είναι διαφορετικοί. Η πληθωριστική πρόσοδος από την οποία επωφελούνται οι μεν, οδηγεί σε μειωμένη φερεγγυότητα των δε.

Χωρίς να επεκταθούμε περισσότερο, επισημαίνουμε ότι απουσιάζουν

τά κεφαλήν εισοδήματα. Ας σημειωθεί ότι στις κατοικίες που έχουν παραχωρηθεί από τη ΔΚ (όπου οι ανάγκες είναι κατά τεκμήριο αναντίρρητες) το ποσοστό αυτό περιορίζεται στο 2,6% (ΥΔΕ-ΕΚΚΕ 1973, σ. 40, 51).

125. Οι ίσες τοκοχρεολυτικές δόσεις περιλαμβάνουν, σε διαφορετικό κάθε φορά ποσοστό, την απόσβεση του κεφαλαίου και τον τόκο. Μόνο κατά τη διάρκεια του πρώτου χρόνου υπάρχει διαφοροποίηση: πληρώνεται μόνο ο τόκος.

πλήρως από το σημερινό σύστημα τεχνικές που αντιμετωπίζουν ακριβώς τα προβλήματα αυτής της φύσεως: τιμαριθμική αναπροσαρμογή κεφαλαίων, προοδευτική εξόφληση, μεταβαλλόμενα επιτόκια (Commissariat Général du Plan, *ό.π.*).

Το συμπέρασμα από όλα τα παραπάνω είναι ότι η κοινωνικά επιλεκτική λειτουργία του συστήματος στεγαστικών δανείων (και, γενικότερα, ενισχύσεων) είναι προϊόν τόσο του τρόπου προσδιορισμού των δικαιούχων του, όσο και μηχανισμών που, εκ πρώτης όψεως, δεν παίζουν αυτό το ρόλο. Κάτω απ' αυτό το πρίσμα πρέπει να ερμηνευθούν και μια σειρά άλλων χαρακτηριστικών των στεγαστικών φορέων. Ο μεγάλος —σε σύγκριση με τη συνολική παρέμβαση— αριθμός τους και η κοινωνικο-επαγγελματική εξειδίκευσή τους δεν αποτελούν δυσλειτουργικά χαρακτηριστικά, όπως υποστηρίζουν ορισμένες αναλύσεις,¹²⁶ αλλά αντίθετα κάνουν δυνατή την επιλεκτικότητα του συστήματος. Ο κατακερματισμός και η εξειδίκευση των στεγαστικών φορέων διευκολύνουν την αποδοχή της κοινωνικής ανισοκατανομής των διατιθέμενων πόρων, προσδίδοντας στο σύστημα χορηγήσεων μια αδιαφάνεια που συγκαλύπτει την αναντιστοιχία ανάμεσα στις πιθανότητες στέγασης σε υποβαθμισμένες συνθήκες και στις πιθανότητες ενίσχυσης (Οικονόμου 1975β, σ. 27). Είναι χαρακτηριστική, απ' αυτή την άποψη, η εξέλιξη της ΔΕΠΟΣ. Η ΔΕΠΟΣ αποτελεί τη μόνη περίπτωση στεγαστικού φορέα που δεν απευθύνεται σε εξειδικευμένες κατηγορίες αλλά στο σύνολο των νοικοκυριών χαμηλού και μεσαίου εισοδήματος.¹²⁷ Μια τέτοια οριοθέτηση των δικαιούχων έρχεται σε αντίθεση με τον συγκεκριμένο κοινωνικά επιλεκτικό χαρακτήρα της πολιτικής ενισχύσεων, καθώς και με την «ανάθεση» της επίλυσης του προβλήματος της κατοικίας στον ιδιωτικό τομέα. Η ουσιαστική περιθωριοποίηση της ΔΕΠΟΣ ως φορέα στεγαστικής παρέμβασης πρέπει να αποδοθεί σ' αυτήν την εγγενή δυσαρμονία με τους βασικούς προσανατολισμούς της στεγαστικής πολιτικής. Ανεξάρτητα από το αν η ίδρυσή της θεωρηθεί ως προϊόν της ιδεολογικοπολιτικής συγκυρίας στη μεταπολίτευση, ως ένδειξη των αντιφάσεων της κρατικής πολιτικής ή ως συνειδητή προσπάθεια συσκότισης του πραγματικού περιεχομένου της στεγαστικής πολιτικής,¹²⁸ είναι σαφές ότι δεν εντάσσεται οργανικά στο οπλοστάσιο της τελευταίας.

Αν ο αποκλεισμός των λαϊκών στρωμάτων συνιστά το ένα σκέλος του κοινωνικά διαφοροποιητικού ρόλου των στεγαστικών δανείων, το άλλο είναι

126. Π.χ Πενταετές Πρόγραμμα 1983-1987, Προκαταρκτικά, *ό.π.*, σ. 84.

127. Βλ. τον ιδρυτικό νόμο της ΔΕΠΟΣ (Ν. 446/76).

128. Όταν πρωτοϊδρύθηκε η ΔΕΠΟΣ, ορισμένες αναλύσεις είχαν φτάσει στο σημείο να τη θεωρήσουν ως όργανο της συνειδητής προσπάθειας του κράτους «να περάσει... (η οικοδομή)... σε μονοπωλιακά χέρια» υπό την εποπτεία της Εθνικής Τράπεζας και γενικά του τραπεζικού κεφαλαίου (ΣΠΑΔΑ 1976, σ. 38-49)...

η προνομακή μεταχείριση των μισθωτών του δημόσιου τομέα — επομένως η επιλεκτική τους στάση απέναντι στα μεσοστρώματα. Στο σημείο αυτό, όμως, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι τα υπόλοιπα μεσοστρώματα, αυτά που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ιδιωτικά, συμπεριλαμβάνονταν στους κύριους αποδέκτες των ωφελειών που προέκυπταν από την ανάπτυξη της οικοδομικής δραστηριότητας. Στην ουσία υπάρχει, επομένως, μια ενιαία ευνοϊκή στάση απέναντι στα μεσοστρώματα αν ληφθεί υπόψη το σύνολο της στεγαστικής πολιτικής.¹²⁹ Πώς, εξηγείται, όμως, η διαφορετική αντιμετώπισή τους από το σύστημα στεγαστικών δανείων;

Η εύνοια προς τα μεσοστρώματα του ιδιωτικού τομέα που συνδέονται με το σύστημα παραγωγής κατοικίας ανάγεται μεν, όπως είδαμε, σε μια στρατηγική κοινωνικοπολιτικής ενσωμάτωσής τους, αποτελεί, ωστόσο, ταυτόχρονα, και μια, ως ένα σημείο, σχεδόν αναπόφευκτη συνέπεια της υιοθέτησης ως άξονα της μεταπολεμικής οικονομικής ανάπτυξης της οικοδόμησης, στο μέτρο που τα στρώματα αυτά εμπλέκονται αναγκαστικά με την τελευταία. Η δημοσιούπαλληλία δεν έχει, αντίθετα, μια τέτοια λειτουργική σχέση με τον στεγαστικό τομέα. Για την ερμηνεία της προνομακής σχέσης της με τη στεγαστική πολιτική πρέπει να δοθεί, έτσι, ακόμα μεγαλύτερη έμφαση σε πολιτικούς παράγοντες που, όμως, μόνο εν μέρει μπορούν να αναχθούν σε επιλογές του κυρίαρχου συνασπισμού εξουσίας. Πρέπει, ταυτόχρονα, να αποδοθεί σημαντικός ρόλος στην αυξημένη δύναμη πίεσης που δίνει στους δημόσιους υπαλλήλους η παρουσία τους μέσα στον κρατικό μηχανισμό. Στην πραγματικότητα, φαίνεται ότι υπήρξε μια αλληλοτροφοδότηση των δύο αυτών εκδοχών. Από τη μια μεριά η αύξηση της δημόσιας απασχόλησης υπήρξε ένας από τους βασικούς άξονες της προσπάθειας των μεταπολεμικών κυβερνήσεων για τη δημιουργία μιας νέας μικροαστικής ταξικής μερίδας-συμμάχου ή στηρίγματος του αστικού καθεστώτος (βλ. πιο πριν, σ. 83). Η ίδια αυτή διαδικασία συνέβαλε στην αύξηση του κοινωνικού βάρους της δημοσιούπαλληλίας και επέτεινε την (εγγενή) τάση της να συγκροτηθεί σε ένα σύνολο παγιωμένων συντεχνιακών συμφερόντων με αυξανόμενη δυνατότητα διαπραγμάτευσης με το κράτος-εργοδότη και με τον κυρίαρχο ταξικό συνασπισμό των «όρων ύπαρξης και αναπαραγωγής της». Στο πλαίσιο αυτό, το τμήμα του οικονομικού πλεονάσματος που το προσπορίζεται το δημοσιούπαλληλικό

129. Η άποψη της Α. Κουβέλη ότι η στεγαστική πολιτική στην Ελλάδα δεν παρεμβαίνει υπέρ όχι μόνο των «χαμηλών» αλλά ούτε των «μεσαίων εισοδηματικών τάξεων» παραγνωρίζει το κεντρικότερο χαρακτηριστικό του συστήματος στεγαστικών δανείων αλλά και, γενικότερα, της πολιτικής κατοικίας (Κουβέλη, Οικονόμου, *ό.π.*, σ. 42). Τουλάχιστον περιέργη και χωρίς σχέση με την πραγματικότητα είναι, εξάλλου, η άποψη ότι «η κατανομή και οι όροι των δανείων γίνονταν κυρίως με τραπεζικά κριτήρια» (Κουβέλη, Σακελλαρόπουλος, *ό.π.*, σ. 31). Όχι μόνο τα δάνεια δίνονται με κοινωνικοεπαγγελματικά κριτήρια, αλλά απουσιάζει σχεδόν πλήρως, όπως είδαμε, και ο ελεύθερος τραπεζικός στεγαστικός δανεισμός.

στρώμα είναι, όπως παρατηρεί ο Τσουκαλάς,¹³⁰ πολύ δύσκολο να μειωθεί· αντίθετα, φαίνεται ότι υπάρχει μια τάση συνεχούς αύξησής του, η οποία αντικατοπτρίζει τη δυναμική των κοινωνικών συσχετισμών που είναι στη βάση του. Η προνομιακή στεγαστική δανειοδότηση των κρατικών μισθωτών μπορεί να θεωρηθεί, έτσι, ως μια από τις εκδηλώσεις του φαινομένου της διεύρυνσης του τμήματος του πλεονάσματος που ιδιοποιούνται οι τελευταίοι όχι μόνο με την τυπική μορφή του μισθού αλλά και μέσω της αύξησης προσόδων άλλου τύπου.

Η υπόθεση αυτή ενισχύεται από τις διαχρονικές εξελίξεις. Ο αριθμός των δημοσίων υπαλλήλων, με την ευρεία έννοια, ξεκίνησε από ένα ύψος γύρω στα 250.000 άτομα, στο τέλος του εμφυλίου και έφτασε τα 500.000-550.000 άτομα το 1980 (Τσουκαλάς 1985, σ. 113). Σύμφωνα με όλες τις ενδείξεις το μέγεθος αυτό πρέπει να είναι ακόμα σήμερα μεγαλύτερο.¹³¹ Η σταδιακή αυτή αύξηση που έχει ως ισχυρά χρονικά σημεία τις αρχές της δεκαετίας του '50 και τη μεταπολίτευση, συμβάδισε με την αυξανόμενη μέριμνα του κράτους για τη στέγασή τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι στεγαστικοί φορείς που αφορούν τους δημόσιους υπαλλήλους ιδρύθηκαν περί τα μέσα της δεκαετίας του '50 ενώ η αύξηση του όγκου των στεγαστικών δανείων εντοπίζεται στη δεκαετία του '70. Την τελευταία αυτή εξέλιξη την έχουμε ήδη συσχετίσει με τις ακαμψίες που εμφανίστηκαν στο σύστημα παραγωγής κατοικίας, αλλά ως παράλληλος προσδιοριστικός της παράγοντας πρέπει να θεωρηθεί η επέκταση της δημόσιας απασχόλησης. Μια τέτοια ερμηνεία ενισχύεται από το γεγονός ότι η αύξηση του στεγαστικού δανεισμού κατά τα χρόνια αυτά αποτελεί εξαίρεση σε σχέση με τη γενικότερη τάση μείωσης της ενίσχυσης από το κράτος του κλάδου κατασκευής κατοικιών, που οφείλεται τόσο στην εξασθένηση του οικονομικού προωθητικού ρόλου του, όσο και στην αποστασιοποίηση του κυρίαρχου συνασπισμού εξουσίας από τα ιδιωτικά στρώματα που συνδέονται με την οικοδομή.

4. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΕΝΟΙΚΙΩΝ

Κεντρικός άξονας της πολιτικής ενοικιών στο μεγαλύτερο τμήμα της μεταπολεμικής περιόδου ήταν η αποφυγή κρατικών ρυθμίσεων και παρεμβάσεων στις τιμές που διαμορφώνονταν στην ελεύθερη αγορά. Δύο εξαιρέσεις υπήρξαν σ' αυτόν τον κανόνα: α) στην αμέσως μεταπολεμική εποχή και β) στην περίοδο από τον Αύγουστο του 1978 μέχρι και σήμερα.

¹³⁰ Τσουκαλάς 1985, σ. 125.

¹³¹ Βλ. και Ευθυμίου (1986) για την ενίσχυση των δημοσιοϋπαλληλικών στρωμάτων κατά τη διάρκεια της τελευταίας πενταετίας και για το χαρακτήρα τους.

Το ενοικιοστάσιο που επιβλήθηκε μετά την απελευθέρωση¹³² υπήρξε μια αντίδραση στις εξαιρετικά οξυμένες ανάγκες αυτής της εποχής· ανάλογες ρυθμίσεις υπήρξαν άλλωστε και στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες και ακόμη, ήδη κατά τη διάρκεια του πολέμου, στις ΗΠΑ.¹³³ Βασικό χαρακτηριστικό του ενοικιοστασίου ήταν ότι αφορούσε μόνο τις κατοικίες που είχαν μισθωθεί πριν από τον Ιανουάριο του 1945. Επομένως τα ενοίκια των νέων κατοικιών δεν θίγονταν. Ενώ παρεμποδίστηκαν, μ' αυτό τον τρόπο, οι κερδοσκοπικές ανατιμήσεις στα παλιά μισθώματα, που θα ήταν αναπόφευκτες λόγω της ανισορροπίας πρόσφορας και ζήτησης στην αγορά κατοικίας, το ενοικιοστάσιο (σε συνδυασμό με τη στενότητα στην αγορά) είχε αυξητικές επιδράσεις στα νέα μισθώματα. Η βραχυ-μεσοπρόθεσμη επίδρασή του στην προσφορά νέων κατοικιών υπήρξε, έτσι, ευνοϊκή, γιατί επέτρεπε στις νέες στεγαστικές επενδύσεις να επωφεληθούν από τη συγκυρία και να επιτύχουν υψηλές αποδόσεις (Ellis 1965, σ. 220). Επιπλέον, επιταχύνθηκε και η ανανέωση του υπάρχοντος στεγαστικού αποθέματος: η καθήλωση των παλαιών ενοικιών λειτούργησε ως κίνητρο για την κατεδάφιση των παλαιών κτιμμάτων και την ανέγερση νέων, με ελεύθερο μίσθωμα, κατοικιών.

Στην περίοδο αυτή, επομένως, η πολιτική ενοικίων, αν και παρεμβατική, συνέβαλε στην ανάπτυξη της οικοδομικής δραστηριότητας. Στη συνέχεια, και μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '70, ακολουθήθηκε μια φιλελεύθερη πολιτική και τα μισθώματα αφέθησαν να διαμορφώνονται χωρίς διοικητικές παρεμβάσεις στην αγορά. Η πολιτική αυτή εξασφάλισε ικανοποιητικές¹³⁴ αποδόσεις των επενδύσεων σε ενοικιαζόμενες κατοικίες. Ταυτόχρονα, ενίσχυε και την αγορά ιδιόκτητων κατοικιών, όσο κι αν αυτό φαίνεται παράδοξο. Πράγματι, ένας τομέας ενοικιαζόμενης κατοικίας με τεχνητά συμπιεσμένο επίπεδο μισθωμάτων λειτουργεί ανταγωνιστικά προς την ιδιοκατοίκηση: αυξάνοντας τη διαφορά ανάμεσα στο τεκμαρτό κόστος της (με κριτήριο την απόδοση εναλλακτικών τοποθετήσεων του ποσού που δαπανήθηκε για την αγορά κατοικίας) και το ενοίκιο ισοδύναμης κατοικίας, οδηγεί σε μια γενική στασιμότητα την αγορά. Το επιχείρημα αυτό δεν συνεπάγεται βέβαια ότι τα δύο αυτά μεγέθη είχαν εξισωθεί. Όπως προαναφέραμε, μια σειρά από ιδιάζοντα χαρακτηριστικά της κατοικίας κάνουν ανεκτές χαμηλές τεκμαρτές αποδόσεις της ιδιοκατοίκησης. Αυτό δεν σημαίνει, όμως, ότι η επιλογή του καθεστώτος ενοίκησης είναι τελείως ανεξάρτητη από το σχετικό κόστος των δύο κύριων εναλλακτικών λύσεων (ενοικίαση-ιδιοκατοίκηση). Είναι προφα-

132. Με τον ΑΝ 225/45, που στη συνέχεια τροποποιήθηκε και σταδιακά αδρανοποιήθηκε με το ΝΑ 200/46, το ΒΔ 27.5.1957, το Ν. 3667/57 και το Ν. 4282/62.

133. Βλ. Lett (1976, σ. 2-5).

134. Ικανοποιητικές με τη σχετική έννοια του όρου, όπως έχουμε περιγράψει προηγουμένως, βλ. και σημ. 139.

νές ότι μια διοικητική συμπίεση των ενοικίων θα οδηγούσε σε ένα διαφορετικό σημείο ισορροπίας ανάμεσά τους, με μείωση του ποσοστού ιδιοκατοίκησης.

Η πολιτική ελεύθερης διαμόρφωσης των μισθωμάτων είχε πολλαπλές ευνοϊκές επιπτώσεις. Στο μέτρο που καθιστούσε ελκυστικές τις τοποθετήσεις σε κατοικίες, είτε για ενοικίαση είτε για ιδιοκατοίκηση, τροφοδοτούσε τη ζήτηση και, μέσω αυτής, την ανάπτυξη του κλάδου κατασκευής κατοικιών. Με τη σειρά της η τελευταία οδηγούσε σε μια αυξανόμενη προσφορά που έκανε δυνατή, αρχικά, την κάλυψη του αρχικού στεγαστικού ελλείμματος και στη συνέχεια την ικανοποίηση των γρήγορα διευρυνόμενων νέων αναγκών. Η επάρκεια της προσφοράς απέτρεψε τη δημιουργία στενοτήτων και, επομένως, φαινομένων κερδοσκοπίας και υπερβολικού κόστους στέγασης.¹³⁵ Η σημασία του γεγονότος πρέπει να αξιολογηθεί σε συνάρτηση με τη συνηθισμένη στην αγορά κατοικίας τάση δημιουργίας στενοτήτων και μονοπωλιακών καταστάσεων. Βέβαια, είναι προφανές ότι ο μηχανισμός αυτός λειτούργησε ως τμήμα ενός συνολικού ευνοϊκού πλαισίου, του προτύπου παραγωγής κατοικίας που έχουμε περιγράψει, το οποίο περιλάμβανε τη σχετική καθήλωση του κόστους κατασκευής, τη διαθεσιμότητα χρηματοδοτικών πόρων και τη συνεχή αύξηση των εισοδημάτων. Η πολιτική ενοικίων δεν υπήρξε, ασφαλώς, ανεξάρτητη μεταβλητή. Στο πλαίσιο του προτύπου αυτού, ωστόσο, υπήρξε μια συνιστώσα συνεκτική που ενίσχυε και δεν αντιστρατεύταν την ομαλή λειτουργία του.

Τα πράγματα άλλαξαν από τον Αύγουστο του 1978, όταν επιβλήθηκε διοικητικός έλεγχος στο ύψος και την εξέλιξη των ενοικίων, που συνεχίζεται, με διάφορες παραλλαγές μέχρι σήμερα.¹³⁶ Σημειώθηκε, έτσι, μια σημαντική τομή στη μεταπολεμική πολιτική ενοικίων, που το μέγεθός της δεν έγινε αντιληπτό αμέσως. Γιατί, στην πραγματικότητα, πρόκειται για ριζική αλλαγή πλεύσης σε σχέση με δεκαετίες ελεύθερης λειτουργίας της αγοράς κατοικίας αλλά και σε σύγκριση με το μεταπολεμικό ενοικιοστάσιο. Το ενοικιοστάσιο εκείνο ήταν η προσωρινή απάντηση σε μια «κατάσταση έκτακτης ανάγκης» (emergency conditions)· ο όρος αυτός περιγράφει στη σχετική βιβλιογραφία μια σοβαρή ανισορροπία στην αγορά κατοικίας που οφείλεται σε ειδικούς ή απρόοπτους παράγοντες (Lett 1981, σ. 35). Τέτοιου είδους καταστάσεις οδηγούν γενικά σε μονοπωλιακές τιμές, το φαινόμενο όμως είναι ακόμα πιο έντονο στην περίπτωση της κατοικίας. Αφ' ενός, γιατί η χρήση της αποτελεί ένα αναγκαίο και μη υποκαταστάσιμο στοιχείο του προτύπου κατανάλωσης·

135. Εξέλιξη του σχετικού δείκτη των ενοικίων προς τον γενικό δείκτη τιμών: 1960-1970: -0,33, 1970-1978: -3,77, 1975-1978: 1,06 (ΔΕΠΟΣ 1980, Πίνακας 1).

136. Από το 1981 μέχρι σήμερα έχουν υπάρξει πέντε διαφορετικές νομοθετικές ρυθμίσεις για το θέμα.

αφ' ετέρου, γιατί στην παραγωγή —και στην τιμή— της κατοικίας υπεισέρχεται ο παράγων γη που στη διαδικασία σχηματισμού της τιμής της είναι εγγεγραμμένοι μηχανισμοί μονοπωλιακού χαρακτήρα.¹³⁷ τέλος, λόγω της βραχυμεσοπρόθεσμης ακαμψίας της δυνατότητας προσαρμογής της προσφοράς στη ζήτηση, που συνδέεται με τον μεγάλο χρόνο της κατασκευαστικής διαδικασίας. Το μεταπολεμικό ενοικιοστάσιο επιβλήθηκε όταν υπήρχαν πράγματι συνθήκες ιδιαίτερης στενότητας στην αγορά και αδυναμία άμεσης ανταπόκρισης του παραγωγικού μηχανισμού¹³⁸ και αποσκοπούσε στην αποτροπή των αναπόφευκτων, αλλιώς, υπέρμετρων μονοπωλιακής υφής αυξήσεων των ενοικίων.

Βασικό κριτήριο διάκρισης των διοικητικών παρεμβάσεων στα ενοίκια είναι η επίδρασή τους στην απόδοση των κεφαλαίων που επενδύονται σε κατοικίες, και, μέσω αυτής, στη μελλοντική προσφορά νέων κατοικιών. Μέτρα που είτε δεν θίγουν τις νέες κατασκευές (όπως το μεταπολεμικό ενοικιοστάσιο) είτε τις συμπεριλαμβάνουν μεν αλλά παρεμποδίζουν μόνο την ιδιοποίηση μονοπωλιακών κερδών ενώ επιτρέπουν «κανονικές» αποδόσεις, δηλαδή τέτοιες που διατηρούν την ελκυστικότητα της στεγαστικής επένδυσης σε σχέση με τις εναλλακτικές τοποθετήσεις,¹³⁹ έχουν διαφορετικές επιπτώσεις από μέτρα που συμπιέζουν τα μισθώματα κάτω από το «κανονικό» όριο. Δομική προϋπόθεση για μια πολιτική αποτροπής μονοπωλιακών κερδών είναι, βέβαια, η ύπαρξη μιας κατάστασης στην αγορά που κάνει κατ' αρχήν δυνατή την απόσπαση τέτοιων κερδών. Με άλλα λόγια, μια όχι συγκυριακή ανισοροπία προσφοράς και ζήτησης οφειλόμενη είτε στη δυσκαμψία της προσφοράς είτε σε ιδιοκτησιακές δομές του στεγαστικού αποθέματος που κάνουν δυνατή τη χειραγώγηση της προσφοράς από τους ιδιοκτήτες είτε σε άλλους λόγους. Η ελληνική αγορά στέγης κατά την εποχή που εφαρμόστηκαν για πρώτη φορά τα μέτρα ελέγχου (1978) δεν χαρακτηρίζεται, όμως, από τέτοιες καταστάσεις. Ειδικότερα, η χειραγώγηση της προσφοράς και μέσω αυτής του ύψους των μισθωμάτων προϋποθέτει ολιγοπωλιακές δομές ιδιοκτησίας που κάνουν δυνατή την παράκαμψη του ανταγωνισμού. Όμως, το κύριο χαρακτηριστικό της ιδιοκτησίας ενοικιαζόμενων κατοικιών στην Ελλάδα είναι, αντίθετα, ο κατακερματισμός της μαζί με τη «δημοκρατική» δομή της, δηλαδή το γεγονός ότι δεν συγκεντρώνεται στα κυρίαρχα κοινωνικά στρώματα (βλ. πιο πρίν, σ. 69).

137. Βλ. Οικονόμου Δ. (1986β, σ. 63-78).

138. Μόνο μετά από το 1960 ο όγκος του στεγαστικού αποθέματος ξεναγύρισε στα προπολεμικά επίπεδα (ΚΕΠΕ 1965).

139. Κάτι που δεν σημαίνει ίσες, κατ' ανάγκην, αποδόσεις. Όπως προαναφέραμε, τα χαρακτηριστικά της στεγαστικής επένδυσης κάνουν ανεκτές τις αποκλίσεις προς τα κάτω σε σχέση με άλλες μορφές επένδυσης. Το πρόβλημα εμφανίζεται όταν η απόκλιση ξεπερνάει κάποιο όριο ανοχής.

Η έλλειψη ανισορροπιών στην αγορά τεκμαίρεται με πολλούς τρόπους. Διεθνώς, το ποσοστό κενών κατοικιών θεωρείται ως η καταλληλότερη μεταβλητή για τη μέτρηση του βαθμού χρήσης του υπάρχοντος στεγαστικού αποθέματος και, κατά συνέπεια, ως ακριβής δείκτης της ύπαρξης ή μη πλεονάζουσας ζήτησης. Ένα χαμηλό ποσοστό κενών κατοικιών αποτελεί ένδειξη «συνθηκών έκτακτης ανάγκης» που επιβάλλουν τον έλεγχο των ενοικίων.¹⁴⁰ Δεν υπάρχουν απολύτως έγκυρα στοιχεία για το ποσοστό κενών κατοικιών στην Ελλάδα κατά το 1978, όταν άρχισε η πολιτική ελέγχου. Σε παλαιότερες χρονολογίες, το ποσοστό αυτό είχε διαμορφωθεί ως εξής: 1951: 8,8%, 1961: 14,6%, 1971: 18,5% ενώ σύμφωνα με εκτιμήσεις του ΚΕΠΕ το 1975 είχε φτάσει το 22% (ΚΕΠΕ 1976, σ. 99). Ας σημειωθεί ότι στις ΗΠΑ θεωρείται ως «optimum», που εξασφαλίζει δηλαδή συνθήκες ισορροπίας στην αγορά, ένα ποσοστό της τάξης του 5-8% και ως «κρίσιμο» όριο το 3% (Lett 1918, σ. 39-41). Στο Παρίσι, εξάλλου, το γεγονός ότι το ποσοστό κενών κατοικιών ανέβηκε στο 6,5% θεωρήθηκε ως ένδειξη του τέλους της μακροχρόνιας ποσοτικής κρίσης στην αγορά κατοικίας.¹⁴¹ Τα μεγέθη αυτά παρατίθενται ενδεικτικά, δεδομένου ότι η ελληνική αγορά στέγης έχει διαφορετική διάρθρωση από τις παραπάνω. Οι διαφορές όμως λειτουργούν προς την κατεύθυνση της μείωσης, μάλλον, του κρίσιμου ορίου στην Ελλάδα. Εμπειρικές έρευνες έχουν δείξει ότι οι παράγοντες που οδηγούν σε μείωση του ορίου εισόδου σε κατάσταση ανισορροπίας στην αγορά είναι το χαμηλότερο ποσοστό ενοικιαζόμενων κατοικιών σε σχέση με τις ιδιοκατοικούμενες, το χαμηλότερο μέσο μέγεθος κατοικίας και το μικρότερο μέγεθος των αστικών κέντρων (Beyer 1965, σ. 134). Οι συνθήκες αυτές διαφοροποιούν ακριβώς την ελληνική από τη γαλλική ή αμερικανική περίπτωση.

Το συμπέρασμα από τα παραπάνω είναι ότι δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι υπήρξε «κατάσταση έκτακτης ανάγκης» το 1978. Και άλλες ενδείξεις, άλλωστε, προς τα εκεί συγκλίνουν. Στην Αθήνα, π.χ., ο αριθμός των κατοικιών αυξήθηκε κατά 65% στην περίοδο 1961-1971 και κατά 51,5% στην περίοδο 1971-1977, ενώ οι αντίστοιχες αυξήσεις του πληθυσμού ήταν 37,9% και 25%.¹⁴² Αν δεχτούμε ένα ετήσιο ποσοστό αντικατάστασης κατεδαφιζόμενων κλπ. κατοικιών ίσο με 1,5% προκύπτει ότι, χονδρικά, η προσφορά παρουσίασε καθαρή αύξηση σε σχέση με τη ζήτηση 12,1% και 11,5% αντίστοιχα.

Η ύπαρξη, τέλος, πλεονάζουσας προσφοράς υποδηλώνεται σαφώς και από την εξέλιξη των ενοικίων, τα οποία κατά την περίοδο 1970-1980 αυξήθηκαν με μέσο ετήσιο ρυθμό 9,3%, δηλαδή αρκετά πιο κάτω από τον πληθωρισμό που αυξήθηκε με ρυθμό 14,2%.¹⁴³

140. Lett (1976, σ. 27-31).

141. Paris-Projet, SDAUVP (1980, σ. 22).

142. Συντονιστική Επιτροπή, *ό.π.*, σ. 1.

143. Στοιχεία από το Εμμανουήλ Δ. (1986, σ. 60, βλ. και υποσ. 1).

Το τελευταίο αυτό στοιχείο είναι το κλειδί για την κατανόηση των επιπτώσεων των μέτρων ελέγχου των ενοικίων στην αγορά κατοικίας. Ο έλεγχος, που πήρε γενικά τη μορφή περιορισμού των αυξήσεων σε επίπεδα χαμηλότερα απ' αυτά του πληθωρισμού, εφαρμόστηκε σε μισθώματα που ήδη επί 7-8 χρόνια εξελίσσονταν με ανάλογο τρόπο.¹⁴⁴ Υπήρχε, έτσι, μια συσσωρευμένη μείωσή τους σε πραγματικές τιμές που εντάθηκε από τα μέτρα, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ή μάλλον την επιτάχυνση —μια και αποτελούσαν από παλιά πάγια κατάσταση— φαινομένων απαξίωσης του κεφαλαίου του επενδυμένου σε κατοικίες. Στο σημείο αυτό είναι εξαιρετικά διαφωτιστική η σύγκριση με τις πολιτικές ενοικίων σε άλλες χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Όπως προκύπτει από σχετική μελέτη του ΟΗΕ (Nations Unies, 1984) υπάρχει μια γενική τάση διοικητικών ρυθμίσεων του ύψους των μισθωμάτων. Ωστόσο, και εδώ έγκειται η ριζική διαφορά, οι ρυθμίσεις αποβλέπουν στην αποτροπή της διαμόρφωσης μονοπωλιακών τιμών· αντίθετα, τα καθοριζόμενα μισθώματα ενσωματώνουν την αύξηση των βαρών του κεφαλαίου και της εκμετάλλευσης, την άνοδο του κόστους κατασκευής ή την άνοδο του γενικού επιπέδου τιμών (σ. 22).¹⁴⁵ Ο στόχος είναι η αποφυγή αρνητικών παρενεργειών στην προσφορά νέων κατοικιών — και αυτό σε χώρες στις οποίες η παραγωγή της κατοικίας δεν επαφίεται αποκλειστικά στον ιδιωτικό τομέα. Η τελείως διαφορετική αντιμετώπιση του προβλήματος στην Ελλάδα είχε τις αναπόφευκτες συνέπειές της, έκφραση των οποίων είναι η ραγδαία επιδείνωση, κατά τα τελευταία χρόνια, της κατάστασης στην αγορά στέγης.¹⁴⁶

Το πρόβλημα προέκυψε μέσω διαφόρων παράλληλων διεργασιών: τάση απόσυρσης των ακινήτων από την αγορά —που έχει υποστηριχτεί ότι παίρνει διαστάσεις—,^{146α} παράκαμψη του νόμιμου μισθώματος και δημιουργία φαινο-

144. Είναι χαρακτηριστικό μιας ορισμένης προσέγγισης του θέματος η διάδοση ιδεολογημάτων, όπως π.χ. ότι τα ενοίκια αυξάνονται τουλάχιστον τιμαριθμικά (Σαρηγιάννης 1978, σ. 111). Η θέση αυτή δεν τεκμηριώνεται, βέβαια, με ελληνικά στοιχεία αλλά με το επιχειρήμα ότι μια διαφήμιση για την πώληση διαμερισμάτων στην Ελβετία (!) τα χαρακτηρίζει ως εξίσου στύτερο εισοδηματικό «βάθρο» με το ελβετικό φράγκο...

145. Είναι χαρακτηριστική η εξέλιξη των ενοικίων σε διάφορες χώρες. Στη Γαλλία η αύξηση δεν μπορεί να είναι μικρότερη από το 80% του δείκτη κόστους κατασκευών· στην Ολλανδία, και στην περίοδο 1969-1982, τα ενοίκια αυξήθηκαν κατά 218,2%, ενώ ο πληθωρισμός κατά 141,9%· στο Βέλγιο και στην περίοδο 1977-1983 τα αντίστοιχα μεγέθη είναι 51% και 39%· στην Αυστρία, 204% και 111% στην περίοδο 1970-1983· στη Φιλανδία και στην περίοδο 1973-1981, τα ενοίκια αυξήθηκαν κατά 109% ενώ ο δείκτης κόστους ζωής κατά 157%. (Nations Unies, 1984, σ. 18-21).

146. Οικονόμου 1985β.

146α. Πρέπει να σημειωθεί, ωστόσο, ότι η άποψη αυτή δεν τεκμηριώνεται από στοιχεία. Αντίθετα, μια προσωρινή επεξεργασία στοιχείων της έρευνας για την κατοικία του ΕΚΚΕ έδειξε ότι στην Περιοχή Πρωτεύουσας το ποσοστό κενών κατοικιών δεν ξεπερνάει το 5% κατά το β' εξάμηνο του 1986. Επιπλέον στο ποσοστό αυτό συμπεριλαμβάνονται και μη χρησιμοποιούμενες, λόγω κακής κατάστασης, κατοικίες.

μένων παραοικονομίας, σοβαρή πτώση της ζήτησης νέων κατοικιών και της κατασκευαστικής δραστηριότητας, αναπροσαρμογή της διάρθρωσης των (περιορισμένων) νέων στεγαστικών επενδύσεων που τείνουν να απευθύνονται στα στρώματα με υψηλό εισόδημα (Οικονόμου 1985β, σ. 15). Οι αρνητικές επιπτώσεις στην οικοδομική δραστηριότητα φάνηκαν αρκετά νωρίς. Οι επιπτώσεις στα ενοίκια ετεροχρονίστηκαν, αντίθετα, γιατί αποσβέστηκαν αρχικά από το υπάρχον πλεονασματικό απόθεμα. Ωστόσο τρία χρόνια μετά από την έναρξη των μέτρων, οι κενές κατοικίες είχαν μειωθεί στην Αττική σε ποσοστό 6-7% του αποθέματος,¹⁴⁷ στο β' εξάμηνο του 1986 έφταναν στο 5%, και σήμερα πρέπει να έχουν φτάσει στο «κρίσιμο» επίπεδο του 3-4%. Ας σημειωθεί ότι αν αθροιστούν οι διαφορές του ρυθμού της οικοδόμησης ανάμεσα στο 1979 και τα επόμενα έτη (1980-1986) προκύπτει μια συνολική μείωση ίση με 275 εκατομμύρια κυβικά μέτρα — όγκος που αναγόμενος σε διαμερίσματα 4 δωματίων αντιπροσωπεύει σχεδόν ένα εκατομμύριο κατοικίες.¹⁴⁸ Οι επιπτώσεις των εξελίξεων αυτών έγιναν φανερές με την έκρηξη των ενοικίων από το καλοκαίρι περίπου του 1985. Οι έλεγχοι των ενοικίων, ενώ δεν ανταποκρίνονται αρχικά σε εσωτερικά προβλήματα της αγοράς στέγης, συνέβαλαν, έτσι, στη δημιουργία ανισοροπιών και, στη συνέχεια, στην ανατροφοδότηση και επιδείνωσή τους.¹⁴⁹

Το γεγονός ότι στην αφετηρία των μέτρων ελέγχου των μισθωμάτων δεν υπήρξε μια κατάσταση «έκτακτης ανάγκης» στην αγορά κατοικίας συνοδευόμενη από αυξητικές τάσεις στα ενοίκια, σημαίνει ότι η λογική των μέτρων πρέπει να αναζητηθεί έξω από το πεδίο της στέγησης. Κατά κύριο λόγο πρέπει να αναχθεί στη γρήγορη αύξηση του γενικού πληθωρισμού, και στις συνακόλουθες πιέσεις για αυξήσεις στις αμοιβές της εργασίας. Ο έλεγχος των ενοικίων επιβράδυνε την εξέλιξη του γενικού πληθωρισμού μέσω της τεχνητής συμπίεσης μιας από τις συνιστώσες του, της στεγαστικής δαπάνης, που επελέγη όχι γιατί ασκούσε η ίδια πληθωριστικές πιέσεις αλλά λόγω τριών χαρακτηριστικών που την καθιστούσαν κατάλληλη για έναν τέτοιο ρόλο: α) για την υψηλή συμμετοχή της στους οικογενειακούς προϋπολογισμούς, β) για το ρόλο της ως παράγοντα διαμόρφωσης των χρηματικών εισο-

147. Βλ. Βαλεντή-Πλαϊνή-Τούρλα (1983, σ. 4).

148. Υπολογισμοί του Ν. Νικολάου (1987, σ. 11).

149. Είναι χαρακτηριστική η αντίθεση με τις γνωστές στεγαστικές κινητοποιήσεις της αγγλικής εργατικής τάξης στο μεσοπόλεμο («απεργίες ενοικίων»). Η κατάληξη των κινητοποιήσεων θεωρήθηκε πάντα ως επιτυχία του εργατικού κινήματος (με επιπτώσεις που διαρκούν μέχρι σήμερα) γιατί ο στόχος του ελέγχου των ενοικίων συνδέθηκε με το αίτημα της παροχής από το κράτος ενισχύσεων για την ανέγερση νέων κατοικιών. Το μέτρο αυτό αντιστάθμισε τη μείωση του ποσοστού κέρδους που επέφερε ο έλεγχος των ενοικίων και έκανε δυνατή την επέκταση της προσφοράς, που απέτρεψε τη δημιουργία στενοτήτων στην αγορά στέγης. Βλ. Malpass-Murie (1982, σ. 17-18).

δημάτων¹⁵⁰ και γ) για το γεγονός ότι η βραχυπρόθεσμη ευαισθησία της προσφοράς κατοικιών στην αρνητική συγκυρία είναι περιορισμένη, λόγω του υπάρχοντος στεγαστικού αποθέματος. Η πολιτική αυτή εν μέρει αναπαράγει τους βασικούς προσανατολισμούς της μεταπολεμικής στεγαστικής πολιτικής, αλλά εν μέρει συνιστά και μια σημαντική στροφή. Το σταθερό στοιχείο έγκειται στη συνεχιζόμενη υπαγωγή του στεγαστικού τομέα σε γενικότερες οικονομικές αναγκαιότητες. Για πρώτη φορά, όμως, η υπαγωγή αυτή δεν εδράζεται στις πολλαπλασιαστικές ή αντικυκλικές ιδιότητες της κατασκευαστικής δραστηριότητας αλλά στο ρόλο του κόστους της στέγασης ως στοιχείου διαμόρφωσης των μισθών (καθώς και όσων άλλων τύπων εισοδήματος έχουν τη δυνατότητα θετικής προσαρμογής στις εξελίξεις του τιμαρίθμου). Η αλλαγή αυτή του κέντρου βάρους είναι κάθε άλλο παρά χωρίς σημασία τόσο από την άποψη των κοινωνικών προσδιορισμών της, όσο και από την άποψη των επιπτώσεων στο πεδίο της στέγασης, στο μέτρο που υποδηλώνει αλλαγή του ρόλου του στεγαστικού τομέα στο πεδίο των κοινωνικοπολιτικών συσχετισμών. Για να γίνει αυτό σαφές πρέπει να κατανοηθεί ο ταξικός χαρακτήρας του ελέγχου των ενοικίων. Η τρέχουσα ερμηνεία έχει ως επίπεδο αναφοράς την αντίθεση ιδιοκτήτες-ενοικιαστές. Έτσι αναλύεται συνήθως το ζήτημα από τον τύπο, ενώ οι κύριοι φορείς οργανωμένων συμφερόντων που συμμετέχουν στη σχετική δημόσια συζήτηση είναι οι σύλλογοι ενοικιαστών και ιδιοκτητών. Και όταν όμως παρεμβαίνει ένας φορέας όπως η ΓΣΕΕ, τίθεται απλώς υπέρ του ελέγχου των ενοικίων, δηλαδή εξακολουθεί να προσεγγίζει το ζήτημα με τους ίδιους όρους. Στην πραγματικότητα, όμως, τα πράγματα είναι πιο πολύπλοκα και η σχέση ιδιοκτήτες-ενοικιαστές υποκρύπτει βαθύτερες αντιθέσεις με διαφορετικό κοινωνικό περιεχόμενο. Η σχέση αυτή τοποθετείται στη σφαίρα της ανταλλαγής. Ως τέτοια δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να έχει χαρακτήρα εκμετάλλευσης.¹⁵¹ Για να υπάρχουν περιθώρια ανάλυσης των σχέσεων ανταλλαγής με όρους εκμετάλλευσης πρέπει να υποκρύπτεται άνιση ανταλλαγή. Στην περίπτωση στην οποία αναφερόμαστε, η απαξίωση του στεγαστικού κεφαλαίου, που εντάθηκε με τα μέτρα ελέγχου αλλά υπήρχε, όπως είδαμε, από παλαιότερα, σημαίνει ότι τα ενοίκια (τιμές αγοράς) βρίσκονται κάτω από τις τιμές παραγωγής, δηλαδή τις τιμές στις οποίες θα κατέληγε η ομαλή λειτουργία του νόμου της αξίας και του μηχανισμού εξίσωσης των κερδών, επομένως δεν στοιχειοθετείται «εκμετάλλευση» των ενοικιαστών από τους ιδιοκτήτες. Και αν υπάρχει κάποια μεταφορά αξίας (πέρα από αυτή που οφείλεται στη μετατροπή της ανταλλακτικής αξίας σε τιμή παραγωγής), είναι οι ενοικιαστές που επωφελούνται.

150. Σύμφωνα με τον OECD (1978, σ. 16), στην Ελλάδα, το 50% της ανατίμησης του κόστους της στέγασης περνάει στον τιμαρίθμο σε 1,5 ως 2 χρόνια μέσω αναπροσαρμογών των αμοιβών.

151. Βλ. την ανάλυση του Engels για το ζήτημα της στέγης, ήδη από το 1887... (1969).

Στην περίπτωση που οι ενοικιαστές είναι μισθωτοί, όμως, δεν είναι κατ' ανάγκην οι ίδιοι οι τελικοί αποδέκτες του οφέλους που προκύπτει με τον παραπάνω τρόπο. Στο βαθμό που το κόστος της στέγης αποτελεί στοιχείο του κόστους της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης και προσδιοριστικό παράγοντα των μισθών, η μείωσή του συνεπάγεται, κατ' αρχήν, αντίστοιχη μείωση των μισθών. Ο πληθωρισμός και η λεγόμενη ΑΤΑ διευκολύνουν αυτή τη διαδικασία, μια και δεν απαιτείται στις συνθήκες αυτές μείωση και του ονομαστικού μισθού. Κατά συνέπεια, στην περίπτωση ενοικιαστών οι οποίοι είναι μισθωτοί στο κύκλωμα μεταφοράς εισοδήματος που εγκαθιδρύει ο έλεγχος των ενοικίων συμμετέχουν αφανώς και οι εργοδότες, που είναι και οι πραγματικά ωφελημένοι σε τελευταία ανάλυση.

Η προσπάθεια μείωσης των πραγματικών μισθών μέσω της συμπίεσης του κόστους της στέγασης είναι βασικό στοιχείο της στεγαστικής πολιτικής, στις χώρες στις οποίες οι στόχοι της τελευταίας συνδέονται με την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης. Για την Ελλάδα, όμως, αποτελεί νέο φαινόμενο, ακριβώς γιατί μέχρι πρόσφατα η λογική αυτή απουσίαζε από την παρέμβαση του κράτους στον στεγαστικό τομέα. Δεν πρόκειται ωστόσο για αργοπορημένη «προσαρμογή» στο ευρωπαϊκό «πρότυπο», όπως θα ήθελε μια εξελικτική αντίληψη, γιατί υπάρχουν σημαντικές ελληνικές ιδιοτυπίες τόσο στα μέσα με τα οποία ασκείται αυτή η πολιτική, όσο και στους κοινωνικούς προσδιορισμούς της. Η παρέμβαση στο κόστος της στέγασης επιχειρείται, πράγματι, αποκλειστικά με αγορανομικούς μηχανισμούς, για λόγους που θα εξηγήσουμε παρακάτω. Αυτό που πρέπει να γίνει σαφές εδώ είναι ότι ο έλεγχος των ενοικίων δεν συνεπάγεται κανένα πραγματικό όφελος για τους μισθωτούς, και η υποστήριξη του μέτρου από τη μεριά τους αποτελεί ουσιαστικά μια καθαρά αμυντική στάση, που εδράζεται στην αδυναμία τους να διεδικήσουν τη διατήρηση ή βελτίωση του βιοτικού τους επιπέδου μέσω μισθολογικών αυξήσεων. Αποδέχονται έτσι τη μείωση της αξίας της εργατικής τους δύναμης μέσω της τεχνητής συμπίεσης μιας από τις συνιστώσες της αναπαραγωγής της. Στην πραγματικότητα, ο έλεγχος των ενοικίων όχι μόνο δεν μεταφράζεται σε πραγματικό εισοδηματικό κέρδος γι' αυτούς, αλλά έχει και δύο σημαντικές αρνητικές μεσοπρόθεσμες επιπτώσεις (που αποτελούν στην ουσία φαινόμενα απαξίωσης της εργατικής δύναμης), απτά, πλέον, μετά από οκτώ χρόνια εφαρμογής αυτής της πολιτικής. Αφ' ενός, τα φαινόμενα παρωικονομίας και μαύρης αγοράς που δημιουργούνται μεταφράζονται σε άτυπες ή παράνομες αυξήσεις των ενοικίων σε επίπεδα ανώτερα απ' αυτά στα οποία θα κατέληγε η ελεύθερη αγορά.¹⁵² Τα φαινόμενα αυτά πλήττουν κατά

152. Το πρόβλημα εκτείνεται με τις νέες ρυθμίσεις για τα ενοίκια (1987) που καθιερώνουν, επίσημως, πλέον, δύο «αγορές», αυτή που αφορά τους ήδη ενοικιαστές και αυτή που αφορά τους αναζητούντες στο εξής κατοικία (Κλαυδιανός 1987, σ. 12).

προτεραιότητα τις πιο ευάλωτες κατηγορίες: πολυμελείς οικογένειες, νέα νοικοκυριά που πρωτοεισέρχονται στην αγορά στέγης κλπ., αλλά είναι προφανές ότι σταδιακά η εμβέλειά τους διευρύνεται.¹⁵³ Αφ' ετέρου, η καθήλωση των ενοικίων έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ποιότητα του στεγαστικού αποθέματος. Όχι μόνο λόγω της μείωσης των νέων κατασκευών αλλά και εξ αιτίας της αναστολής της συντήρησης ή βελτίωσης των υπαρχουσών κατοικιών (Lett 1981, σ. 44), στο μέτρο που η μείωση της απόδοσής τους επιχειρείται να αντισταθμιστεί με την εντατικότερη χρήση του ήδη επενδεδυμένου κεφαλαίου.

Προκύπτει από τα παραπάνω ότι ο έλεγχος των ενοικίων λειτουργεί ως μηχανισμός μεταφοράς εισοδήματος από τον ιδιοκτήτη προς τον ενοικιαστή μόνον όταν ο τελευταίος δεν είναι μισθωτός. Μια τέτοια περίπτωση είναι όταν ανήκει σε αστικά στρώματα. Ας σημειωθεί εδώ ότι, σε αντίθεση με άλλες χώρες, ένα όχι αμελητέο ποσοστό ενοικιαστών προέρχεται από υψηλοεισοδηματικές κατηγορίες. Στην περίπτωση αυτή η σχέση είναι ενδοαστική και, απ' αυτή την άποψη, παρόμοια από άποψη κοινωνικού περιεχομένου με την προηγούμενη. Τελικά, η μόνη περίπτωση που η σχέση ιδιοκτήτης-ενοικιαστής αντιπαράθετε πραγματικά διαφορετικές ταξικές θέσεις είναι όταν οι ενοικιαστές δεν είναι ούτε μισθωτοί ούτε αστοί· περίπτωση που σε γενικές γραμμές περιλαμβάνει, με εξαίρεση τους αγρότες, τις διάφορες κατηγορίες μεσοστρωμάτων. Πρόκειται, επομένως, για ένα υποσύνολο μόνο των ενοικιαστών, που το εύρος του μειώνεται ακόμα περισσότερο αν ληφθούν υπόψη δύο φαινόμενα. Η οικογενειακή κοινωνική πολυσθένεια, ιδίως με την αύξηση της γυναικείας απασχόλησης στο Δημόσιο, αυξάνει το ποσοστό των νοικοκυριών που αντλούν εισοδήματα και από έμμισθες σχέσεις και που έτσι ανάγονται, στην περίπτωση των μισθωτών. Από την άλλη μεριά, η πραγματική βαρύτητα της αντίθεσης ιδιοκτητών και ενοικιαστών μειώνεται γιατί φαίνεται ότι υπάρχει σημαντική όσμωση ανάμεσα στις δύο ομάδες. Είναι συνηθισμένο το φαινόμενο ιδιοκτήτη κατοικίας που την προσφέρει για ενοικίαση, στεγαζόμενος και αυτός με τη σειρά του με ενοίκιο. Οι επιπτώσεις της καθήλωσης των μισθωμάτων εξουδετερώνονται, στην περίπτωση αυτή, αμοιβαία.

Συμπερασματικά, η πολιτική ελέγχου των ενοικίων, μετά από το 1978, αντιπαράθετε κυρίως την εργοδοσία στο σύνολό της («ιδιωτική» αστική τάξη

153. Οι μεγάλες αυξήσεις των ενοικίων στη διάρκεια του 1986 που είχαν ακολουθήσει την έναρξη μιας διαδικασίας σταδιακής απελευθέρωσης των μισθωμάτων με το Ν. 1598/86 «περί ομαλοποίησης της αγοράς ενοικιαζομένων κατοικιών» είχαν, σύμφωνα με υπηρεσιακό σημείωμα της ΔΕΠΟΣ (αναφέρεται στο Λινάρδος-Ρυλμόν 1986, σ. 6), έντονα συγκυριακό χαρακτήρα. Σύμφωνα με το ίδιο σημείωμα, οι ευεργετικές εκπώσεις του παραπάνω νόμου (που καταργήθηκε με τις νέες ρυθμίσεις του Ιανουαρίου 1987) στην προσφορά θα οδηγούσαν το 1987 και το 1988 σε σημαντικές μειώσεις των ενοικίων που θα επανέφεραν την αγορά κοντά στο επίπεδο του 1985.

και κράτος-εργοδότης) προς μία κατηγορία κεφαλαίου, τους ιδιοκτήτες ενοικιαζόμενων κατοικιών, αδύναμη και με πολύ χαμηλό ποσοστό συγκεντροποίησης, που αποτελεί τυπική έκφραση του ελληνικού «μικροκαπιταλισμού» και μόνο οριακά μπορεί να θεωρηθεί πραγματικά ως μερίδα της αστικής τάξης. Το συμπέρασμα αυτό βοηθά στην αποφυγή ορισμένων τρεχουσών παρερμηνειών της πολιτικής ενοικιών. Θέτει όμως με τη σειρά του κάποια ζητήματα. Το κεντρικό ανάμεσά τους είναι ότι η πολιτική αυτή έρχεται σε αντίθεση με αυτό που είχαμε εντοπίσει ως κύριο πολιτικό προσδιορισμό της στεγαστικής πολιτικής, το ρόλο της δηλαδή στην ανασυγκρότηση των ιδιωτικών μεσοστρωμάτων.

Η ερμηνεία του φαινομένου πρέπει να αναζητηθεί σε δύο παράλληλες διαδικασίες μετασχηματισμού της ελληνικής κοινωνίας. Τα μεσαία στρώματα που αναπτύχθηκαν με άξονα την οικοδομική δραστηριότητα χάνουν σταδιακά από το 1974, και ίσως και πιο πριν, έδαφος προς όφελος των ανερχόμενων νέων μεσοστρωμάτων που έχουν ως άξονα της αναπαραγωγής τους το κράτος, είτε ως άμεσου παροχέα εισοδημάτων και προσόδων στο πλαίσιο του αυξανόμενου ρόλου του στη διαχείριση του πλεονάσματος είτε ως δημιουργού και εγγυητή προστατευόμενων «εσωτερικών αγορών εργασίας» (Σακέλλη 1984, σ. 92). Ομόλογη εξέλιξη αποτελεί η σταδιακή απόλεια του «αυτασφαλιστικού» χαρακτήρα της ιδιοκτησίας της στέγης λόγω αφ' ενός της αυξανόμενης δυσκολίας πρόσβασης σ' αυτήν και αφ' ετέρου της εμφάνισης νέων μορφών κοινωνικής εξασφάλισης, που σε μεγάλο βαθμό συνδέονται πάλι με νέους ρόλους του κράτους (Τσουκαλάς 1985, σ. 72). Η ενσωματωτική-νομιμοποιητική λειτουργία του κράτους απέναντι στα (διαφοροποιημένα πια) μεσοστρώματα δεν διέρχεται πλέον από τη δημιουργία ευνοϊκών εξωτερικών όρων για την αυτόνομη δραστηριοποίησή τους στη σφαίρα της αγοράς αλλά, θα μπορούσε να ειπωθεί, από την «κρατικοποίησή» τους. Βέβαια, η αποστασιοποίηση από τα παλαιά «οικοδομικά» στρώματα δεν είναι ενιαία. Ορισμένα απ' αυτά φαίνεται ότι προσαρμόζονται στις εξελίξεις, όπως π.χ. οι μηχανικοί που στρέφονται όλο και περισσότερο προς το κράτος είτε ως υπάλληλοι είτε ως εργολήπτες. Ευελιξία επίσης παρουσιάζει αυτό που ονομάσαμε εργολαβικό κεφάλαιο. Πέρα από τη στροφή του προς τις μη στεγαστικές κατασκευές, το γεγονός ότι δεν είναι γενικά ακινητοποιημένο με μορφή παγίων του δίνει τη δυνατότητα μεταπήδησης σε άλλα πεδία δραστηριότητας. Πολύ πιο έντονη είναι η πίεση στη γαιοκτησία, ταυτόχρονα όμως και η ικανότητα αντίστασής της, που δείχνει τις ισχυρές θέσεις της στο πλέγμα των ταξικών συσχετισμών της νεοελληνικής κοινωνίας. Είναι «φυσικό», έτσι, ότι το κύριο βάρος πέφτει στο εμπορικό μικρό κεφάλαιο που το αντιπροσωπεύει η ιδιοκτησία ενοικιαζόμενων κατοικιών.¹⁵⁴ Δεν είναι τυχαίο ότι αναπαράγεται τελικά η ιε-

154. Ανάλογες εξελίξεις παρατηρούνται και στη φορολογία των ακινήτων.

ράρχηση των «οικοδομικών» στρωμάτων που, με διαφορετικούς όρους, ίσχυε και στην περίοδο της άνθησης της οικοδομής (βλ. πιο πάνω σ. 85-86).

Για να επανέλθουμε, πάντως, στην ανάπτυξη των κρατικοδίαιτων στρωμάτων, είναι αυτή που εξηγεί (μαζί με ορισμένες επιμέρους αλλαγές που διαγνώσαμε κατά τη διερεύνηση των στεγαστικών δανείων) τη στροφή της στεγαστικής πολιτικής προς τη λογική του κόστους της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης. Εν μέρει, βέβαια, η στροφή αυτή έχει σχέση και με τις μεταβολές στην αγορά μισθωτής εργασίας του ιδιωτικού τομέα, όπου η μείωση της εσωτερικής μετανάστευσης σε συνδυασμό με τις πολιτικές και συνδικαλιστικές εξελίξεις έχουν υπονομεύσει μερικά από τα θεμέλια της «αδιαφορίας» του κεφαλαίου για το ζήτημα της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης. Ο παράγοντας αυτός, πάντως, είναι σαφώς λιγότερο σημαντικός από τον αυξανόμενο ρόλο του κράτους ως πηγής εισοδημάτων. Η εξέλιξη αυτή αύξησε την «ευαισθησία» του απέναντι στο κόστος της στέγασης, στο μέτρο που καλείται να την καλύψει μέσω των μισθών και προσόδων που διανέμει, και αυτό σε ένα γενικότερο πλαίσιο που ορίζεται από την οξυνόμενη δημοσιονομική κρίση.¹⁵⁵ Είναι περισσότερο από πιθανό ότι η αδυναμία ενσωμάτωσης του πραγματικού κόστους της στέγασης στους μισθούς θα οδηγούσε σε κρίση νομιμοποίησης αν δεν βρισκόταν μια εναλλακτική λύση του προβλήματος. Η αγορανομική αντιμετώπιση αποτελεί, συνεπώς, επακόλουθο των όρων με τους οποίους τίθεται συνολικά το τελευταίο. Η σύνδεση με το ζήτημα της νομιμοποίησης εξηγεί, επίσης, και τις εμφανείς εκλογικές διαστάσεις του. Η πρόσφατη στροφή 180° με το πέρασμα από ένα καθεστώς ενοικίων που βάδιζε προς την απελευθέρωση σε ένα σύστημα αγορανομικού «παγώματος» είναι η πιο χαρακτηριστική αλλά όχι και η μόνη εκδήλωση του φαινομένου.

Το ενδιαφέρον του κράτους για το κόστος της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης πρέπει να ιδωθεί στο πλαίσιο αυτών των μεταλλαγών. Η αγορανομική μεθόδευση, όμως, που ακολουθείται, έχει μόνο βραχυπρόθεσμη αποτελεσματικότητα, στο μέτρο που μειώνει την προσφορά νέων κατοικιών και έτσι ωθεί σε κρίση τόσο στο επίπεδο των στεγαστικών συνθηκών (με όλες τις ενδεχόμενες πολιτικές συνέπειες), όσο και σ' αυτό του κόστους της στέγασης. Η πολιτική αυτή επιδεινώνει τα προβλήματα που προκαλεί η γενικότερη εμπλοκή του μεταπολεμικού προτύπου παραγωγής κατοικίας. Αυτό κάθε άλλο παρά συνεπάγεται, βέβαια, ότι μια επιστροφή στη φιλελεύθερη πολιτική ενοικίων της προ του 1978 εποχής θα έλυσε το πρόβλημα. Η κρίση του συστήματος παραγωγής κατοικίας σημαίνει ότι τα ενοίκια και γενικότερα το κόστος στέγασης, συμπεριλαμβανομένης και της ιδιοκατοίκησης, δεν μπορούν

155. Πρόκειται για μια γνωστή αντίφαση της επέκτασης της κρατικής παρέμβασης. Η αύξηση του τμήματος του ΑΕΠ το οποίο διαχειρίζεται και το ανακατανέμει το κράτος όχι μόνο δεν μειώνει τις πιέσεις στο δημόσιο ισοζύγιο αλλά τις επιτείνει. Βλ. O'Connor (1977).

να διαμορφωθούν πλέον στα παλαιά χαμηλά επίπεδα. Στις συνθήκες αυτές, είναι αναπόφευκτη η άνοδος του «κατωφλίου» αυτοδύναμης κάλυψης των στεγαστικών δαπανών και η δημιουργία ευρύτερων στρωμάτων που η ζήτησή τους θα είναι ανεπαρκής για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών τους. Δεν υπάρχει ορατή διέξοδος από το πρόβλημα που θέτει η προοπτική αυτή. Το δημοσιονομικό πρόβλημα παρεμποδίζει μια λύση παρόμοια προς αυτήν που δόθηκε σε ανάλογο πρόβλημα, παλαιότερα, στις ευρωπαϊκές χώρες, δηλαδή την προώθηση απαξιωμένων κρατικών πόρων στον κλάδο κατασκευής κατοικιών. Ωστόσο, αν μια φιλελεύθερη πολιτική δεν μπορεί επίσης να λύσει το πρόβλημα, το είδος ελέγχου των ενοικίων που ακολουθήθηκε κατά τα τελευταία χρόνια το οξύνει ακόμα περισσότερο και οδηγεί ταχύντα σε αδιέξοδο.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

*Εξέλιξη οικονομικών μεγεθών σχετικών με τις κατασκευές κατοικιών
(δισεκατομμύρια δρχ. — σταθερές τιμές 1970)*

	ΑΕΠ	ΑΣΚΣ	ΑΣΚΚ	ΤΧΚΣ	ΤΧΚΚ	ΑΣΚΚΔ	(4): (3) %	(3): (2) %
Έτος	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1948	58,3	9,4	3,1			1,2		33,0
1949	70,0	10,7	3,6			1,2		33,6
1950	74,4	16,2	4,8			1,7		29,6
1951	80,5	15,1	4,3			0,5		28,5
1952	80,7	14,0	4,5			0,1		32,1
1953	91,3	14,3	6,1			0,5		42,7
1954	94,1	14,4	6,1			0,5		42,4
1955	100,5	15,9	7,0			1,0		44,0
1956	109,3	19,4	7,8			1,2		44,0
1957	115,9	19,1	6,9			0,9		40,2
1958	120,5	24,2	8,4	0,4		0,9	4,4	36,1
1959	125,3	25,3	7,9	0,5		0,5	6,4	34,7
1960	129,2	29,1	8,5	0,6		0,3	6,5	31,2
1961	143,8	31,5	9,1	0,4		0,2	3,9	29,2
1962	144,6	34,1	10,4	0,5		0,2	4,7	28,9
1963	159,2	36,0	11,3	0,7		0,2	6,2	30,5
1964	171,2	43,4	13,7	1,0		0,2	7,0	31,4
1965	187,0	49,0	15,5	1,0		0,2	6,3	31,6
1966	197,0	50,6	15,6	1,3		0,4	8,3	30,6
1967	206,2	49,8	14,0	2,5		0,3	18,1	30,8
1968	217,9	60,4	19,5	4,9		0,3	25,0	28,1
1969	238,2	71,7	23,2	5,3		0,4	22,8	32,3
1970	258,0	70,7	19,7	4,4	35,0	0,3	22,2	32,4
1971	278,6	80,6	23,6	5,1	40,8	0,7	21,5	27,9
1972	304,0	93,0	30,0	6,7	34,3	0,6	22,4	29,3
								32,3

	ΑΕΠ	ΑΣΚΣ	ΑΣΚΚ	ΤΧΚΣ	ΤΧΚΚ	ΑΣΚΚΔ	(4): (3)%	(3): (2)%
Έτος	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1973	329,3	100,1	30,8	4,6	30,9	0,3	14,9	30,8
1974	323,3	74,5	15,9	1,7	59,1	0,2	10,7	21,3
1975	339,8	74,7	20,5	3,1	67,3	0,3	15,1	27,4
1976	359,8	79,8	21,9	4,1	55,7	0,3	18,7	27,4
1977	371,0	86,0	26,5	5,0	61,2	0,3	18,9	30,8
1978	394,8	91,1	31,7	5,7	60,2		18,0	34,8
1979	409,1	99,1	35,5	5,4	65,6		15,3	35,8
1980	417,0	89,8	30,8	3,6	75,1		11,8	34,3
1981	416,1	82,1	23,5	6,1	70,9		25,8	28,6
1982	416,9	81,3	20,7	7,3	71,2		35,4	25,5
1983	418,6	73,3	20,2	5,6	67,3		27,7	27,6
1984	427,8	68,5	14,3	4,6	68,9		32,2	30,9
1985	439,8	71,2	14,9	4,2	56,7		28,3	20,9

- (1) ΑΕΠ: Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν.
(2) ΑΣΚΣ: Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου (σύνολο).
(3) ΑΣΚΚ: Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου (κατοικία).
(4) ΤΧΚΣ: Τραπεζική Χρηματοδότηση Κατοικίας (σύνολο).
(5) ΤΧΚΚ: Χρηματοδότηση Κατοικίας από την ΕΚΤΕ (ποσοστό ως προς (5)).
(6) ΑΣΚΚΔ: Ακαθάριστος Σχηματισμός Παγίου Κεφαλαίου στην Κατοικία/Δημόσιος τομέας.
(7) Ποσοστό Τραπεζικής Χρηματοδότησης στο σύνολο Ακαθαρίστου Σχηματισμού Κεφαλαίου στην Κατοικία.
(8) Ποσοστό Ακαθαρίστου Σχηματισμού Κεφαλαίου στην Κατοικία ως προς τον συνολικό Σχηματισμό Κεφαλαίου.
ΠΗΓΕΣ: Υπ. Συντονισμού (Εθν. Οικονομία), Εθνικοί Λογαριασμοί, Απολογισμοί της ΕΚΤΕ, Ετήσιες Εκθέσεις του διοικητή της Τ.Ε.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Aballéa F. (1985), «L'accession à la propriété: le prix du rêve», *Recherche Sociale*, αρ. 93.
Aglietta M. (1976), *Régulation et crises du capitalisme*, Παρίσι, Calmann-Levy.
Αρλιώτης Κ. (1979), *Ιστορία της ΕΚΤΕ*, Αθήνα.
Βαλεντή Μ., Πλαϊνή Ε., Τούρλος Φ. (1983), *Κατοικία, Ειδική μελέτη στα πλαίσια του ΡΣΑ*.
Ball M., Bentivegna V., Edwards M. και Folin M. (1985), *Land Rent, Housing and Urban Planning: A European Perspective*, Λονδίνο, Croom Helm.
Ball M. (1983), *Housing Policy and Economic Power: the Political Economy of Owner Occupation*, Λονδίνο, Methuen.
Bassett K. και Short J. (1980), *Housing and Residential Structure*, Λονδίνο, Routledge and Kegan Paul.
Βεργόπουλος Κ. (1977), «Το προστατευτικό κράτος και οι κοινωνικές συμμαχίες· η ελληνική κοινωνία κατά την περίοδο 1945-1952», *ΑΝΤΙ*, τχ. 66.
Βεργόπουλος Κ. (1984), «Η συγκρότηση της νέας αστικής τάξης 1944-1952», στο: *Η Ελλάδα στη δεκαετία 1940-1950. Ένα έθνος σε κρίση*, Αθήνα.

- Βεργόπουλος Θ., Μαντουβάλου Μ. και Χατζιδάκης Α. (1975), «Το πρόβλημα της κατοικίας και η στεγαστική πολιτική του κράτους», *Τεχνικά Χρονικά*.
- Beyer G. (1965), *Housing and Society*, Νέα Υόρκη, Macmillan Co.
- Carnoy M. (1984), *The State and Political Theory*, New Jersey, Princeton University Press.
- Castells M. (1972), *La question urbaine*, Παρίσι, Maspero.
- Γετίμης Π. (1984), «Προβλήματα αναπλάσεων αστικών κέντρων στη διαδικασία αστικής ανάπτυξης στην Ελλάδα», *Εισηγήσεις στο Η' Πανελλήνιο συνέδριο, ΣΔΔΑΣ*.
- Γιαννίτσας Α. (1975), «Το ξένο κεφάλαιο στην Ελλάδα», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 24 Απριλίου 1975.
- Γκάρτζος Κ., Ευαγγελίδου Μ. και Πορτάλιου Ε. (1984), «Αναζήτηση νέων τρόπων παραγωγής της λαϊκής κατοικίας», *Εισήγηση στο Η' Πανελλήνιο Αρχιτεκτονικό Συνέδριο*.
- Commissariat Général du Plan (1983), *Préparation du IX^e Plan 1983-1988, Financement du Logement*, Παρίσι.
- Δεδουσόπουλος Λ. (1985), «Απλή εμπορευματική παραγωγή, καπιταλισμός και εμπορικό κεφάλαιο», *Ο Πολίτης*, τχ. 69-70.
- ΔΕΠΟΣ (1980), *Πρόγραμμα δραστηριοτήτων του 1980*, Αθήνα.
- Dunleavy P. (1980), *Urban Political Analysis*, Λονδίνο, Macmillan.
- Εκονομου D. (1979), *L'organisation de l'espace industriel en Grèce*, Παρίσι (ιδ. διατρ.).
- EKTE (1977-1986), *Απολογισμοί 1976-1985*.
- Ellis H. (1965), *Το βιομηχανικό κεφάλαιο εις την ανάπτυξιν της ελληνικής οικονομίας*, ΚΕΠΕ.
- Εμμανουήλ Δ. (1979), *Έρευνα κατηγοριών οικιστών εκτός υφισταμένου δικτύου στεγαστικών δανείων*, Αθήνα, ΔΕΠΟΣ.
- Εμμανουήλ Δ. (1981), *Έκθεση για το πρόγραμμα στόχων πολιτικής και σταθεροτύπων για τον οικιστικό και στεγαστικό τομέα*, Αθήνα, ΔΕΠΟΣ.
- Εμμανουήλ Δ. (1986), «Η ενοικιαζόμενη κατοικία», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 29 Μαΐου 1986.
- Emmanuel D. (1981), *The Growth of Speculative Building in Greece*, Αθήνα (ιδ. διατρ.).
- Engels F. (1969), *La question du logement*, Παρίσι, Editions Sociales.
- ΕΣΥΕ (1982), *Στατιστική του δηλωθέντος εισοδήματος φυσικών προσώπων και της φορολογίας αυτών κατά το οικ. έτος 1980*, Αθήνα.
- ΕΣΥΕ (1983), *Αποτελέσματα της απογραφής του 1981*, Αθήνα.
- ΕΣΥΕ, *Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος, 1948-1985*, Αθήνα.
- Ζολώτας Ξ. (1964), *Νομισματική ισορροπία και οικονομική ανάπτυξη*, Αθήνα.
- Giddens A. (1973), *The Class Structure of the Advanced Societies*, Λονδίνο, Hutchinson.
- Harvey D. (1973), *Social Justice and the City*, Λονδίνο, Edward Arnold.
- Harvey D. (1975), «Class structure in a capitalist society and the theory of residential differentiation» στο Peel R., Hagget P. και Chisholm M. (επιμ.), *Processes in Physical and Human Geography: Bristol Essays*, Λονδίνο, Heinemann.
- Harvey D. (1976), «L'économie politique de l'urbanisation aux états-unis», *Espaces et sociétés*, αρ. 17-18.
- Harvey D. (1982), *The Limits to Capital*, Οξφόρδη, Basil Blackwell.
- Καμούτση Π., Μαλούτας Θ. (1986), «Καθεστώς κατοχής κατοικίας, οικονομικός ορθολογισμός και στεγαστικές συνθήκες», *Τεχνικά Χρονικά*, Α, τ. 6, τχ. 3.
- Καραποστόλης Β. (1983), *Η καταναλωτική συμπεριφορά στην ελληνική κοινωνία 1960-1975*, Αθήνα, ΕΚΚΕ.
- Καρατζάς Κ. (επιμ.) (1981), *Περιλήψεις εισηγήσεων Επιτροπής Ν. Χαρισσοπούλου για τη μελέτη του τραπεζικού συστήματος*, Αθήνα.
- ΚΕΠΕ (1966), *Οικισμός*, Αθήνα.
- ΚΕΠΕ (1976), *Κατοικία*, Αθήνα.
- Κλαυδιανός Π. (1987), «Αγορανομική η αντίληψη που κυριάρχησε στις αποφάσεις της κυβέρνησης για τα ενοίκια», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 15 Ιανουαρίου 1987.
- Κλουταινιώτη Ρ. (1984), «Ο σχεδιασμός του χώρου και η Τοπική Αυτοδιοίκηση», *ΑΝΤΙ*, 26 Οκτωβρίου 1984.

- Κοτζαμάνης Β., Μαλούτας Θ. (1985), «Η κρατική παρέμβαση στον τομέα της εργατικής-λαϊκής κατοικίας», *EKE*, τχ. 56.
- Kouvelis A. (1982), *Projet de recherche sur le logement et l'industrie du bâtiment*, EKKE.
- Κουβέλη Α., Οικονόμου Δ. (1985), *Κρατική στεγαστική πολιτική*, Αθήνα, ΕΚΚΕ-ΥΧΟΠ.
- Κουβέλη Α., Σακελλαρόπουλος Κ. (1984), *Στεγαστικές συνθήκες στην Ελλάδα. Σχεδιασμός της έρευνας*, Αθήνα, ΕΚΚΕ-ΥΧΟΠ.
- Λεοντίδου Λ. (1977), «Σχέδιο ανάπτυξης της δομής της πόλης και του ρόλου της πολεοδομίας στη σύγχρονη Ελλάδα», *Αρχιτεκτονικά Θέματα*, τχ. 11.
- Lett M. (1976), *Rent Control*. New Jersey, Rutgers - The State University of New Jersey.
- Lipietz A. (1974), *Le tribut foncier urbain*, Παρίσι, Maspéro.
- Magri S. (1972), *Politique du logement et besoins en main-d'œuvre*, Παρίσι, CSU.
- Μαλούτας Θ. (1986), «Συλλογική κατανάλωση και κοινωνική αναπαραγωγή», *EKE*, τχ. 62.
- Malpass P. and Murie A. (1982), *Housing Policy and Practice*, Λονδίνο, Macmillan.
- Μαρίνος Γ. (1987), «Ενοίκια: Η κυβέρνηση δεν θέλει την ανάπτυξη;», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 15 Ιανουαρίου 1987.
- Massey D. και Catalano A. (1978), *Capital and Land*, Λονδίνο, Edward Arnold.
- Μερτζάνης Φ., Μοδινός Μ. (1986), «Οι βλαβερές συνέπειες του μετετόν αρμέ», *Νέα Οικολογία*, τχ. 25.
- Μεγnaud J. (1974), *Πολιτικές δυνάμεις στην Ελλάδα*, Αθήνα, Μπάρουν.
- Μοσχονάς Α. (1986), *Παραδοσιακά μικροαστικά στρώματα*, Αθήνα, IMM.
- Μουζέλης Ν. (1978), *Νεοελληνική κοινωνία. Όψεις υπανάπτυξης*, Αθήνα, Εξάντας.
- Μπαμπανώσης Στ., Σούλας Κ. (1976), *Η Ελλάδα στην περιφέρεια των αναπτυσσόμενων χωρών*, Αθήνα, Θεμέλιο.
- Μπάτσης Δ. (1977), *Η βιολογία στην Ελλάδα*, Αθήνα, Κέδρος.
- Nations Unies, *Aspects généraux économiques et financiers de la politique des loyers en Europe Occidentale*, Γενεύη.
- Νικολάου Ν. (1987), «Η κρίση και τα μέτρα για τα ενοίκια αντανακλούν πιθανότατα την ανυπαρξία μάλιστα της οικονομίας μας», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 15 Ιανουαρίου 1987.
- Νικολακόπουλος Η. (1985), *Κόμματα και βουλευτικές εκλογές στην Ελλάδα 1946-1964*, Αθήνα, ΕΚΚΕ.
- Νικολινάκος Μ. (1976), *Μελέτες πάνω στον ελληνικό καπιταλισμό*, Αθήνα, Νέα Σύνορα.
- Ντε Μπρινόφι Γ. (1976), *Κρίσις και κεφάλαιο*, Αθήνα, Θεμέλιο.
- Ο' Connor (1977), *Οικονομική κρίση του κράτους*, Αθήνα, Παπαζήσης.
- Ο' Connor (1974), *The Corporations and the State*, Νέα Υόρκη, Harper and Row.
- OCDE (1974), *Le financement du logement*, Παρίσι.
- OCDE (1975), *La flexibilité dans le financement du logement*, Παρίσι.
- OECD (1978), *Economic Survey, Greece*.
- Offe C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Λονδίνο, Hutchinson.
- Οικονόμου Δ. (1985α), «Η αόρατη επανάσταση στα στεγαστικά», *Δεκ. Πολίτης*, τχ. 36.
- Οικονόμου Δ. (1985β), «Το πρόβλημα των ενοικίων», *Δεκ. Πολίτης*, τχ. 51.
- Οικονόμου Δ. (1986α), «Η νέα στεγαστική πολιτική», *Δεκ. Πολίτης*, τχ. 70.
- Οικονόμου Δ. (1986β), «Πόλη, καταμερισμός της εργασίας και αγορά γης», *Τεχνικά Χρονικά*, Α, τ. 6, τχ. 4.
- Οικονόμου Δ. (1981), «Στοιχεία για την κοινωνική διάσταση της πολιτικής του χώρου στην Ελλάδα», *Δελτίο Συλλόγου Αρχιτεκτόνων*, τχ. 8.
- Οικονόμου Δ., Μουστάκη Ν. (1978), «Η κοινωνική λογική της οικοδομικής δραστηριότητας 1950-1973», *Γραφή*, τχ. 1.
- Ομάδα Μελέτης (1975), *Οι οικοδόμοι και η οικοδομή στη μεταπολεμική Ελλάδα*, Αθήνα, Εργασία.
- Παναγιωτόπουλος Δ. (1984), *Η νομισματική πολιτική στην Ελλάδα*, Αθήνα.
- Παπαγιαννάκης Μ. (1981), *Η οικοδομή και η ελληνική οικονομία*, Αθήνα.
- Παπαγιαννάκης Μ. (1986α), «Απεργίες αχαριστίας», *Το Βήμα*, 16 Μαρτίου 1986.

- Παπαγιαννάκης Μ. (1986β), «Κοινωνική αλητεία» και οικονομική αγυρτεία, *Το Βήμα*, 27 Ιουλίου 86.
- Παπαγιαννάκης Α., Παπαγιαννάκης Μ. (1977), «Σύντομη θεώρηση της οικονομίας των νοτιοευρωπαϊκών χωρών», *Πολίτης*, τχ. 9.
- Παπαδόπουλος Μ. (1984), «Θερμομόνωση των από σκυρόδεμα εξωτερικών στοιχείων του φέροντα οργανισμού στα κτίρια», *Τεχνικά Χρονικά*, Α, τ. 4, τχ. 3.
- Πατσιλάρας Θ. (1982), «Πολιτική γης στην Ελλάδα», εισήγηση σε ημερίδα του ΠΣΑΤΜ.
- Παυλίδης Ι.Θ. (1984), «Αρχιτεκτονικός σχεδιασμός και ο φωτισμός των κτιρίων», *Τεχνικά Χρονικά*, Α, τ. 4, τχ. 4.
- Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987*, Προκαταρκτικά.
- Πενταετές Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987*, Τελικά.
- Perroux F. (1964), «La notion de rôle de croissance», *L'économie du vingtième siècle*, Παρίσι, PUF.
- Pickvance C. (1977), *Some aspects of the political economy of French housing or why the reproduction of the labour theory of housing is invalid*, Birmingham.
- Poujantzas N. (1971), *Pouvoir politique et classes sociales*, Παρίσι, Maspero.
- Poulantzas N. (1974), *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*, Παρίσι, Seuil.
- Poulantzas N. (1975), *La crise des dictatures: Portugal, Grèce, Espagne*, Παρίσι, Maspero.
- ΣΑΔΑΣ (1984), *Η Πανελλήνιο Αρχιτεκτονικό Συνέδριο – Το πρόβλημα κατοικία. Εισηγήσεις*.
- ΣΑΔΑΣ-Υπουργείο Πολιτισμού (1985), *Η Αθήνα όπως (δεν) φαίνεται*, Αθήνα.
- Σακέλλης Γ. (1985), «Εσωτερικές αγορές εργασίας και εργατικά συνδικάτα», *Πολίτης*, τχ. 69-70.
- Σαρηγιάννης Γ. (1978), «Η εξέλιξη της εμπορευματοποίησης της κατοικίας και η επίδραση της στη μορφή της κατοικίας και της πόλεως», *Αρχιτεκτονικά Θέματα*, τχ. 12.
- Σαμαρά Γ. (1977), *Κράτος και κεφάλαιο στην Ελλάδα*, Αθήνα, Σύγχρονη Εποχή.
- SDAU de la Ville de Paris (1977), *Paris Projet*, αρ. 19-20.
- Σκούντζος Δ. (1981), *Διακλαδικές σχέσεις της ελληνικής οικονομίας*, Αθήνα, ΚΕΠΕ.
- Sophoulis C. (1982), «Loan Policies and the Financing of Housing Programs in Greece», *12th International Fellows Conference*, Δελφοί, 19-26 Ιουνίου 1982.
- ΣΠΑΔΑ (1976), *Το στεγαστικό πρόβλημα*, Αθήνα.
- Συντακτική Επιτροπή (1977), «Ρύθμιση του χώρου στην Ελλάδα. Μια σύντομη ιστορική επισκόπηση», *Αρχιτεκτονικά Θέματα*, τχ. 11.
- Συντονιστική Επιτροπή Μελετητών 9 Διαμερισμάτων Αθήνας (1980), *Εισήγηση για το θέμα κατοικία*, Αθήνα.
- Tarrago M. (1976), «Modèle de développement et politiques urbaines en Espagne 1939-1975», *Espaces et Sociétés*, αρ. 19.
- ΤΕΕ, ΟΕ, Τμ. Κεντρ. Μακεδονίας (1976), *Συμβολή στη μελέτη της οικιστικής πολιτικής*, Θεσσαλονίκη.
- Topalov C. (1973), *Capital et propriété foncière*, Παρίσι, CSU.
- Topalov C. (1974), *Les promoteurs immobiliers*, Παρίσι, Mouton.
- Τράπεζα της Ελλάδος, *Απολογισμοί 1982-1984* (1983-1985).
- Τριανταφυλλίδης Κ. (1972), «Η στεγαστική δραστηριότητα ως αναπτυξιακός παράγων εν τη ελληνική οικονομία», *Τεχνικά Χρονικά*, αρ. 6.
- Τριανταφύλλου Γ. (1975), *Εργατική κατοικία: λύση ή αδιέξοδο;*, Θεσσαλονίκη.
- Τσινίκας Ν. (1984), «Προβλήματα ηχομονώσεων σε πολυκατοικίες», *Τεχνικά Χρονικά*, Α, τόμ. 4, τχ. 4.
- Τσουκαλάς Κ. (1984), «Η δομή της απασχόλησης και το μικρομεσαίο θαύμα», *ΑΝΤΙ*, τχ. 260.
- Τσουκαλάς Κ. (1985), «Σκέψεις γύρω από τον κοινωνικό ρόλο της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα», στο: Βεργόπουλος κ.ά., *Το κράτος στον περιφερειακό καπιταλισμό*, Αθήνα, Εξάντας.
- Τσουκαλάς Κ. (1986), «Εργασία και εργαζόμενοι στην πρωτεύουσα», *ΕΚΕ*, τχ. 60.
- Τσουκαλάς Κ. (1985β), «Πολυθθενείς φορείς και ταξικές σχέσεις στο σύγχρονο καπιταλισμό», *ΕΚΕ*, τχ. 56.

- ΥΔΕ-ΕΚΚΕ (1973), *Έκθεσις επί της προκαταρκτικής ερεύνης κατοικίας*, Αθήνα.
- ΥΧΟΠ (1983), *Ρυθμιστικό '83*, Αθήνα.
- Ευθυμίου Π. (1986), «Δημοτικές εκλογές, πολιτικές αλλαγές», *Το Βήμα*, 26 Οκτωβρίου 1986.
- Χαϊκάλη Στ. (1986), «Στέγαση και ενοικιαζόμενη κατοικία», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 22 Μαΐου 1986.
- Χαλικιάς Δ. (1976), *Δυνατότητες και προβλήματα πιστωτικής πολιτικής*, Αθήνα, Τράπεζα της Ελλάδος.
- Ψυρούκης Ν. (1975), *Ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας*, τόμ. 2, Αθήνα, Επικαιρότητα.
- Wright E.O. (1978), *Class, Crisis and the State*, Λονδίνο, NLB.
- United Nations (1981), *Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe*, Γενεύη.