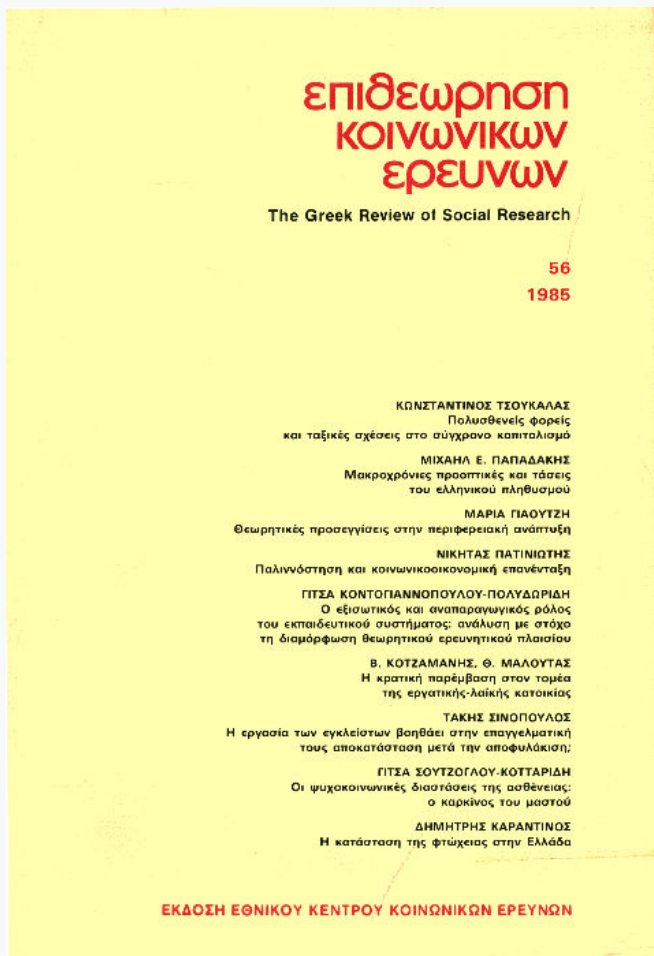


Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών

Τόμ. 56 (1985)

56



Η κρατική παρέμβαση στον τομέα της εργατικής-λαϊκής κατοικίας: οι παράγοντες διαμόρφωσης του χαρακτήρα της στη μεταπολεμική Ελλάδα

B. Κοτζαμάνης, Θ. Μαλούτας

doi: [10.12681/grsr.821](https://doi.org/10.12681/grsr.821)

Copyright © 1985, B. Κοτζαμάνης, Θ. Μαλούτας



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Κοτζαμάνης Β., & Μαλούτας Θ. (1985). Η κρατική παρέμβαση στον τομέα της εργατικής-λαϊκής κατοικίας: οι παράγοντες διαμόρφωσης του χαρακτήρα της στη μεταπολεμική Ελλάδα. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 56, 129–154. <https://doi.org/10.12681/grsr.821>

Β. Κοτζαμάνης* - Θ. Μαλούτας*

Η ΚΡΑΤΙΚΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΡΓΑΤΙΚΗΣ - ΛΑΪΚΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

Οι παράγοντες διαμόρφωσης του χαρακτήρα της
στη μεταπολεμική Ελλάδα

Ι. Κρατική παρέμβαση στον τομέα της κατοικίας

Στις αναπτυγμένες χώρες της Δυτικής Ευρώπης η μεταπολεμική περίοδος σηματοδεύτηκε από μια γρήγορη βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών, που σε μεγάλο βαθμό άγγιξε και τους εργαζόμενους - μισθωτούς του δευτερογενή και του τριτογενή τομέα της οικονομίας. Πέρα από τους λόγους που οδήγησαν σ' αυτή τη βελτίωση — κοινωνικές διεκδικήσεις των άμεσων ενδιαφερομένων, πιέσεις τμήματος του κεφαλαίου για διεύρυνση της διαδικασίας αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης κλπ. — οι ριζικές αυτές αλλαγές ήταν συνυφασμένες σε μεγάλο βαθμό με τη σημαντική παρέμβαση — άμεση και έμμεση — του κράτους στον τομέα της κατοικίας.

Η παρέμβαση αυτή πήρε μεγάλες διαστάσεις στις δύο δεκαετίες που διαδέχτηκαν τον πόλεμο, και, παρ' όλους τους περιορισμούς και τη συρρίκνωση που αρχίζει στη δεκαετία του '70¹, υπήρξε καθοριστική, ιδιαίτερα στο θέμα της στέγασης των εργαζομένων στα μεγάλα αστικά κέντρα². Έτσι,

*Ερευνητές στο ΕΚΚΕ.

1. Βλ. M. Harloe, «Le logement et l'Etat: recents développements au Royaume Uni» *Revue Internationale des Sciences Sociales*, no 3, 1978, σ. 626 - 640· J. Short, *Housing in Britain*, London and N. York, Methuen, 1982, σ. 39 - 40· P. Grevet, *Besoins populaires et financement public*, Paris, ed. Sociales, 1976, σ. 507 - 522· G. Pottier, *La logique du Financement public de l'urbanisation*, Paris la Haye, Mouton, 1985, σ. 73 - 76· M.Y. Olive, J. Rodriguez, X. Yalls, «La question du logement en Espagne», *Espaces et Sociétés*, no 19, dec. 1976, σ. 23-26· C. Topalov, «La politique de logement dans le processus revolutionnaire portugais», *Espaces et Sociétés*, no 17 - 18, mars - juin 1976, σ. 109 - 135.

2. Φυσικά το πρόβλημα τίθεται διαφορετικά για την «εισαγόμενη» εργατική δύναμη, τους ξένους εργάτες.

ενώ διαπιστώνουμε σχεδόν παντού την παράλληλη ανάπτυξη της ιδιοκατοίκησης και της φτηνής σχετικά κατοικίας με ενοίκιο για τα χρόνια 1950 - 1970, προοδευτικά οι ρυθμοί ανάπτυξης διαφοροποιούνται προς όφελος της πρώτης, με τις δραστικές περικοπές των κρατικών επιχορηγήσεων στις περισσότερες δυτικές χώρες³. Η εξέλιξη αυτή συνέπεσε φυσικά —και όχι τυχαία— με την ολοένα και μεγαλύτερη δυσκολία ορισμένων κοινωνικών στρωμάτων της πόλης να στεγαστούν ικανοποιητικά τόσο λόγω της μείωσης της προσφοράς φτηνής ενοικιαζόμενης κατοικίας όσο και λόγω της αύξησης του κόστους πρόσβασης σε ιδιόκτητη κατοικία.

Αντίθετα η κρατική παρέμβαση στη χώρα μας δεν πήρε ποτέ ιδιαίτερα μεγάλες διαστάσεις. Έτσι το ποσοστό των δημόσιων επενδύσεων στον τομέα «κατοικία», αφού ξεπέρασε το 30% στην περίοδο 1948 - 1950 (βλ. προγράμματα Marshall), έπεσε στο 10% την επόμενη δεκαετία, στο 5% τα χρόνια 1959 - 1968 και η πτωτική αυτή τάση συνεχίζεται μέχρι πολύ πρόσφατα: 3% κατά την τετραετία 1969 - 1972, 2% κατά την κρίσιμη τριετία 1973 - 1975, 1,3% κατά την πενταετία 1976 - 1981, για να τριπλασιαστεί κατά τη διετία 1982 - 83 (3,8%)⁴. (Βλ. παράρτημα, Πίνακας 5).

Ο περιορισμένος χαρακτήρας της κρατικής παρέμβασης γίνεται εντονότερος αν συνεκτιμηθεί το γεγονός ότι ο τομέας «κατοικία» κάθε άλλο παρά περιθωριακός υπήρξε για την ελληνική οικονομία του μεταπολέμου: Το ποσοστό επενδύσεων για κατοικία στο σύνολο του καθαρού εθνικού εισοδήματος φαίνεται να είναι από τα υψηλότερα της Δ. Ευρώπης (τουλάχιστον για τα χρόνια 1970 - 1982)⁵ και το ίδιο ισχύει για το ποσοστό επενδύσεων στον τομέα αυτό σε σχέση με το σύνολο των επενδύσεων, ποσοστό που κατατάσσει τη χώρα μας στις πρώτες θέσεις για την ίδια περίοδο και σε εξίσου υψηλά επίπεδα για την περίοδο 1955 - 1964⁶.

Η κρατική αυτή παρέμβαση, όμως, εκτός από τον περιορισμένο χαρακτήρα της, παρουσιάζει και ορισμένες ιδιομορφίες, που θα προσπαθήσουμε να τις εντοπίσουμε στη συνέχεια.

3. Βλ. σχετικά M. Ball, *Housing Policy and Economic Power*, London and N. York, Methuen, 1983 και S. Magri, *Logement et reproduction de l'exploitation*, Paris, C.S.U., 1977.

4. Υπ. Συντονισμού, *Εθνικοί Λογαριασμοί της Ελλάδος 1958 - 1978*, Αθήνα 1976, σ. 156 - 158, 206 - 207 και 1982, Αθήνα 1983.

Φυσικά οι δημόσιες επενδύσεις στην κατοικία, που αποτελούν τα βασικά στοιχεία εκτίμησης του μεγέθους της άμεσης οικονομικής παρέμβασης του κράτους στον τομέα αυτό, δεν ταυτίζονται απόλυτα μαζί του. Τα επιδοτούμενα επιτόκια δανείων και η ανοχή της ελλειπούς αποπληρωμής τους αποτελούν π.χ. διαφοροποιητικά στοιχεία, το μέγεθος των οποίων είναι δύσκολο, αν όχι αδύνατο, να εκτιμηθεί.

5. U.N., *Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe 1982*, N. York 1983, σ. 10 - 13.

6. U.N., *ό.π.*

II. Κρατικοί φορείς στέγασης και δραστηριότητάς τους

Στην Ελλάδα η κρατική παρέμβαση στον τομέα της κατοικίας, και ακόμη περισσότερο στην κατοικία που προορίζεται για μισθωτούς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, είναι βασικά θέμα του μεταπολέμου. Παρ' όλα αυτά η συζήτηση γύρω από τη στέγαση των εργαζομένων της πόλης και τα πρώτα (θεσμικά) βήματα για την προώθηση της λύσης των οξυμένων στεγαστικών προβλημάτων των εργαζομένων ανάγονται στη δεύτερη δεκαετία του αιώνα μας. Έτσι, το 1911, έχουμε τις πρώτες πιέσεις των άμεσα ενδιαφερομένων (βλ. υπόμνημα εργατοϋπαλληλικών οργανώσεων στη διπλή Βουλή), το 1923 το Νομοθετικό Διάταγμα «Περί ανέγερσης ευθηνών κατοικιών»⁷, διατάξεις του οποίου στοχεύουν στη διευκόλυνση οικοδόμησης φτηνών κατοικιών «προοριζομένων δια τους αναπήρους πολέμου, τους υπαλλήλους, τους συνταξιούχους, τους εργάτας, τους πρόσφυγας και τας απορωτέρας ιδίως κοινωνικάς τάξεις», και το 1929 την κατάθεση στη Βουλή των σχεδίων νόμου «Περί λαϊκής κατοικίας» και «Περί διευκόλυνσεως των Δημοσίων Υπαλλήλων προς απόκτησιν κατοικίας δια της οργανώσεως ειδικών συνεταιρισμών»⁸.

Ταυτόχρονα το κράτος παρεμβαίνει ενεργητικά για τη λύση του στεγαστικού προβλήματος των «αστών» προσφύγων της Μικρασιατικής καταστροφής, παραχωρώντας οικόπεδα για ανέγερση κατοικιών, διανεμόμενα μέρος της ανταλλάξιμης περιουσίας ή ακόμη έτοιμη κατοικία σε περιφερειακούς συνήθως οικισμούς των αστικών κέντρων που έχουν συγκεντρώσει τους προσφυγικούς αυτούς πληθυσμούς⁹. Οι δύο όμως αυτοί τομείς («προσφυγική κατοικία» - «λαϊκή κατοικία») μένουν σ' όλη τη διάρκεια του μεταπολέμου —και ακόμη και σήμερα— χωρίς σύνδεση μεταξύ τους και στη

7. Ν.Δ. της 12ης Μαρτίου 1923. Βλ. επίσης συμπληρωματικά Β.Δ. της 26ης Ιουνίου 1923 και της 13ης Οκτωβρίου της ίδιας χρονιάς.

8. Νόμος 4202, ΦΕΚ 235/1929. Είναι ενδεικτικό ότι, παρά την ταυτόχρονη σχεδόν κατάθεσή τους στο Κοινοβούλιο, μονάχα το σχέδιο νόμου που αφορά τη στέγαση των Δημοσίων Υπαλλήλων ψηφίζεται. Ο εισηγητής, παρ' όλο που αναγνωρίζει το «παρ' ημίν οξείας μορφής πρόβλημα λαϊκής κατοικίας», καταλήγει: «αναχωρώντες εκ της αρχής ότι η τάξις των μισθωτών είναι η δεομένη ενισχύσεως προς απόκτησιν κατοικίας, μετ' έρευναν των διαφόρων κατηγοριών τούτων εσχηματίσαμεν την γνώμην, ότι δια την τάξιν των Δ.Υ. υφίστανται πλείσται δυνατότητες προς απόκτησιν κατά κυριότητα οικιών (...) διότι αι ανάγκα του Δ.Υ., ιδία δε αι πνευματικά και κοινωνικά, δεν είναι φυσικόν να ικανοποιηθούν δια της λαϊκής κατοικίας, ως αυτή νοείται πανταχού...».

9. Βλ. δραστηριότητες της Επιτροπής Αποκατάστασης Προσφύγων, του Υπουργείου Δημοσίων Έργων και του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών: μερικά συγκεντρωτικά στοιχεία για τη δεκαετία 1920 - 1930 παρατίθενται από τη Β. Γκιζέλη, *Κοινωνικοί μετασχηματισμοί και προέλευση της κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα 1920 - 1930*, Αθήνα, Επικαιρότητα, 1984, σ. 125 - 147, 173 - 178 και 190 - 227, και Ι. Αγγέλη, «Η αποκατάστασις των προσφύγων του 1922», *Κοινωνική Επιθεώρηση*, 1972.

σχετικά έντονη κρατική δραστηριότητα (θεσμική και άλλη) για τους πρόσφυγες αντιστοιχεί μια καθολική σχεδόν αδιαφορία για την κατοικία των «λαϊκών» στρωμάτων και ιδιαίτερα της εργατικής τάξης.

Ο δεύτερος παγκόσμιος πόλεμος, η κατοχή και ο εμφύλιος που διαδέχονται τη σύντομη περίοδο ανάπαυλας δημιουργούν ακόμη μεγαλύτερα προβλήματα: Ο οικιστικός πλούτος της χώρας καταστρέφεται σε μεγάλο βαθμό — οι εκτιμήσεις του τότε Υφ. Ανοικοδόμησης παρουσιάζουν το 1/3 του συνόλου των οικοδομών της χώρας ως ολικά ή μερικά κατεστραμμένο το 1946¹⁰ και αναφέρουν 620.000 οικοδομές που εξακολουθούν να έχουν ζημιές στην περίοδο 1947 - 1950¹¹. Παράλληλα, και ιδιαίτερα στην περίοδο 1948 - 1949, μεγάλες μάζες αγροτικών πληθυσμών συγκεντρώνονται σε μερικά αστικά και ημιαστικά κέντρα της βόρειας και της κεντρικής κυρίως Ελλάδας¹², οξύνοντας ακόμη περισσότερο τα προϋπάρχοντα προβλήματα στέγασης των χαμηλόμισθων εργαζομένων των αστικών αυτών κέντρων.

Η αποδιοργάνωση του κρατικού μηχανισμού και η αποκλειστική ενασχόληση των διαδοχικών κυβερνήσεων της περιόδου αυτής με την έκβαση του εμφυλίου εμπόδισαν κάθε παρέμβαση στον τομέα της κατοικίας στην περίοδο 1944 - 1948. Έτσι, παρόλο που υπάρχει το θεσμικό πλαίσιο (νόμοι 4202/1929 και 46/1946 «Περί οικοδομήσεως εργατικών κατοικιών...») καμιά ενέργεια δεν αποτολμάται για την ενεργοποίησή τους: Ο περιορισμένος αριθμός αστικών κατοικιών που κατασκευάζονται τη διετία 1948 - 1950 (1158 αστικές κατοικίες στα πλαίσια του σχεδίου Marshall) δεν είναι παρά σταγόνα στον ωκεανό και δεν επηρεάζει καθόλου τις συνθήκες στέγασης των εργαζομένων της πόλης. Οι κυβερνήσεις, που αλληλοδιαδέχονται η μία την άλλη μέχρι το 1951, δίνουν προτεραιότητα στην «αγροτική αποκατάσταση». Έτσι οι προσπάθειες συγκεντρώνονται κυρίως στη γρήγορη λύση των προβλημάτων της στέγασης των αγροτικών πληθυσμών (ιδιαιτέρα ορισμένων περιοχών της χώρας που δοκιμάστηκαν από τον εμφύλιο), με παραχώρηση υλικών για επισκευή μερικά κατεστραμμένων κατοικιών, ενώ το πρόβλημα της στέγασης του αστικού πληθυσμού περιμένει ακόμη τη λύση του, χωρίς οι άμεσα θιγόμενοι να έχουν τη δυνατότητα οποιασδήποτε διεκδίκησης λόγω των ιδιόμορφων πολιτικών συνθηκών που επικρατούν μετά τη λήξη του εμφυλίου.

Φυσικά, οι δηλώσεις στον τύπο και οι υποσχέσεις δεν λείπουν στα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια, στοχεύοντας περισσότερο στον εφησυχασμό, καθώς δεν συνοδεύονται από κανένα μέτρο άμεσης εφαρμογής. Έτσι, ενώ η βασιλεία δείχνει όψιμο ενδιαφέρον για τη λύση «των οξυμμένων προβλημά-

10. Βλ. Υφυπουργείο Ανοικοδόμησης, *Καταστροφές Οικισμών*, Αθήνα 1946.

11. Γ. Λυγίζος, *Λαϊκή στέγη, στην Ελλάδα και το εξωτερικό*, Αθήνα 1974, ΤΕΕ σ. 26.

12. Βλ. Υφυπουργείο Ανοικοδόμησης, *Περιφερειακά Συνέδρια Οικονομικής Ανορθώσεως, 1949 και 1950*.

των της στέγασης των λαϊκών στρωμάτων¹³, τον Οκτώβριο του 1950 δημοσιεύεται ο πρώτος νόμος που θεσμοθετεί την άμεση και την έμμεση αρωγή του κράτους σε συγκεκριμένη κατηγορία (τους αξιωματικούς) για την απόκτηση ιδιόκτητης κατοικίας¹⁴ και που φυσικά κάθε άλλο παρά τις ανάγκες στέγασης λαϊκών στρωμάτων καλείται να ικανοποιήσει.

Πρέπει να περιμένουμε το 1951 - 1952, τους ΑΝ 1667/51 και 2063/52 που πρώτο βάζουν τα θεμέλια —θεωρητικά τουλάχιστον— για τη λύση των οξυμένων προβλημάτων στέγασης μιας σειράς ομάδων του αστικού πληθυσμού¹⁵, και το 1954 την ίδρυση του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας — ΟΕΚ¹⁶— που απευθύνεται αποκλειστικά στους άστεγους ασφαλισμένους εργατούπάλληλους των αστικών κέντρων.

Παράλληλα, από τα μέσα της δεκαετίας του '50 έχουμε την επαναστατηριοποίηση του Ταμείου Παρακαταθηκών και Δανείων —ΤΠΔ— που απευθύνεται αποκλειστικά στους εργαζομένους του δημόσιου τομέα (και αργότερα του διευρυμένου δημόσιου τομέα), του ρόλου της Εθνικής Κτηματικής Τράπεζας, που αναδεικνύεται σε κύριο διαχειριστή των δανείων αυτοστέγασης των δημόσιων προγραμμάτων, του Ταχυδρομικού Ταμειτηρίου που απευθύνεται στους κρατικούς λειτουργούς που δεν διαθέτουν ιδιόκτητη στέγη, της Α.Τ.Ε. για τους αγροτικούς πληθυσμούς (κυρίως μετά το

13. Βλ. ενδεικτικά τον τύπο της εποχής: Ο Παύλος καλεί σε συνεργασία τους Πρόεδρο και Αντιπρόεδρο της κυβέρνησης μαζί με τους διοικητές της Εθνικής και της Τράπεζας της Ελλάδος: το επίσημο ανακοινωθέν αναφέρει μεταξύ άλλων «την επιθυμία του Βασιλέως... να εξευρεθεί τρόπος ώστε κάθε εργάτης και κατώτερος υπάλληλος να δυνηθεί υπό ευνοϊκών όρους να αποκτήσει το σπίτι του, παρέχον όλους τους όρους της υγιεινής αλλά και στοιχειώδη τουλάχιστον ευμάρεια. Η Α.Μ. εδήλωσαν ότι μέσω των εράνων αυτών (Βασιλέως, Βασιλίσσης) θα ιδρυθεί προσεχώς ο πρώτος υποδειγματικός συνεταιρισμός βάσει του οποίου θα γίνουν και οι λοιποί».

14. Βλ. ΦΕΚ 254, ΑΝ 1563 «Περί ίδρύσεως Αυτόνομου Οικοδομικού Οργανισμού Αξιωματικών του Στρατού ξηράς, θαλάσσης και αέρος». Στη διάρκεια της τριαντάχρονης δράσης του ο ΑΟΟΑ διένειμε 1643 διαμερίσματα, 1517 μονοκατοικίες, 1025 οικόπεδα και δανειοδότησε 1638 δικαιούχους. Συνολικά «έλυσε» το στεγαστικό πρόβλημα 5823 αξιωματικών των τριών Σωμάτων.

15. Βάσει των νόμων αυτών το Υπουργείο Κοινωνικής Προνοίας — αργότερα ΥΚΥ — χαρακτηρίζεται σαν βασικός φορέας των κρατικών προγραμμάτων στέγασης για «λαϊκά» στρώματα. Τα προγράμματα αυτά περιλαμβάνουν, ταυτόχρονα με τη στέγαση των θεομηριοπλήχτων και των προσφύγων, και τη στέγαση εργατών, υπαλλήλων, ασφαλισμένων και συνταξιούχων Οργανισμών Κοινωνικών Ασφαλίσεων, νέων «εποίκων» κλπ. (βλ. άρθρα 2 και 5 του ΑΝ 1667, ΦΕΚ 30, 1951).

16. Ο ΟΕΚ, ΝΠΔΔ υπαγόμενο στο Υπουργείο Εργασίας (βλ. ΦΕΚ 195/1954), έχει στόχο την εξασφάλιση στέγης στους άστεγους εργατούπάλληλους με την ανέγερση οικιστικών συγκροτημάτων και χορήγηση δανείων αυτοστέγασης αργότερα (ΝΔ 3873/1958). Αργότερα (1972), και μέχρι το 1975, περιορίζεται αποκλειστικά στη δανειοδότηση μέσω της ΕΚΤΕ για να δραστηριοποιηθεί προοδευτικά ξανά στην κατεύθυνση παροχής έτοιμης κατοικίας (βλ. ΑΟΕΚ, Συμβολή του ΑΟΕΚ στην επίλυση των στεγαστικών προβλημάτων των εργατούπαλλήλων, Αθήνα 1984).

1965) και τέλος, τη δημιουργία της ΔΕΠΟΣ, ΝΠΙΔ¹⁷, που καλείται, τελευταία στη λίστα, να καλύψει με «σύγχρονο και φθηνό τρόπο» τις ανάγκες των «λαϊκών τάξεων» για στέγαση¹⁸.

Η πληθώρα αυτή των φορέων που καλούνται μεταπολεμικά να δώσουν λύση στο στεγαστικό πρόβλημα περισσότερο ή λιγότερο πολυπληθών ομάδων του ελληνικού πληθυσμού με τη βοήθεια —άμεση ή έμμεση— του κράτους θα μπορούσε να εκληφθεί ως ένδειξη του αυξημένου ενδιαφέροντος του— και συνεπώς και της απειλημένης επέμβασής του— στον τομέα της κατοικίας. Όμως η παρέμβαση αυτή συνοδεύτηκε από συμβολική συμμετοχή του κράτους στο σύνολο των επενδύσεων στον τομέα αυτό και από προοδευτική αλλά και δραστική περικοπή των διαθέσιμων πόρων (βλ. ανωτ., σ. 122). Έτσι, η σύντομη ανασκόπηση των δραστηριοτήτων των παραπάνω φορέων, που ακολουθεί, δεν μπορεί παρά να καθρεφτίζει τη φειδωτή διάθεση των κρατικών πόρων μας επιτρέπει όμως ταυτόχρονα να προχωρήσουμε σε μερικές επιπλέον διαπιστώσεις που αφορούν άμεσα την «ιδιομορφία» των φορέων αυτών και τη συμμετοχή του καθενός στη διανομή των πενιχρών κρατικών επενδύσεων.

Ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας, κύριος φορέας της κρατικής αρωγής στους χαμηλόμισθους εργαζόμενους με σχέση εξαρτημένης εργασίας στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας (600.000 περίπου άτομα το 1951, 1.100.000 το 1981), αντλούσε μέχρι το 1975 σχεδόν αποκλειστικά τους πόρους από τις υποχρεωτικές εισφορές των ενδιαφερομένων (1% των μισθών και των ημερομισθίων). Η εργοδοτική εισφορά θεσμοθετήθηκε μόλις το 1975 (0,5% των ετήσιων αποδοχών των απασχολούμενων εργατοϋπαλλήλων), η δε κρατική αρωγή, θεσμοθετημένη από το 1954, περιορίστηκε σε 450 εκατ. δρχ. για την περίοδο μέχρι το 1981, έναντι του 1 δισ. 500 εκατ. που αναμενόταν. Στα χρόνια 1954 - 1983 ο ΟΕΚ παρέδωσε 25.569 έτοιμες κατοικίες και δανειοδότησε —άμεσα ή έμμεσα— 104.000 περίπου νοικοκυριά για απόκτηση κατοικίας, διαθέτοντας έτσι γύρω στα 77,7 δισεκατομμύρια δραχμές (βλ. Πίνακα 1, παράρτημα)¹⁹.

17. Βλ. εισηγητική έκθεση του νόμου 446/1976 περί συστάσεως Δημοσίας Επιχειρήσεως Πολεοδομικής, Οικισμού και Στεγασεως, ΦΕΚ 264/1976: «Σκοπός της ΔΕΠΟΣ είναι η οργανωμένη κατασκευή και η προσφορά κατοικίας εις στάθμην οικησιμότητας και εις προσιτάς τιμάς, ως αυτετούλες οικοδομής ή διαμερίσματος... εις πρόσωπα μικρών και μεσαίων εισοδημάτων...».

18. Βλ. συνέντευξη του εποπτεύοντος Υπουργού στην *Καθημερινή* της 20ής Αυγούστου 1976. Οι τελευταίες όμως πληροφορίες του τύπου δείχνουν ότι η ΔΕΠΟΣ δεν είναι ο τελευταίος φορέας της μακράς λίστας που προηγείται: έτσι η ΚΕΔ (Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου) ανακοινώνει στις 8.10.84 την πρόθεσή της για προώθηση προγραμμάτων ανέγερσης κατοικιών σε οικόπεδα του Δημοσίου που θα νοικιάζονται κατά προτεραιότητα σε φοιτητές, αλλά και σε εργαζόμενους, με μίσθωμα μικρότερο κατά 25% τουλάχιστον από τα ενοίκια που ισχύουν στις ίδιες περιοχές (βλ. *Ελευθεροτυπία*, 8.10.84).

19. Δεν πρόκειται να υπεισέλθουμε σε λεπτομέρειες όσο αφορά την στεγαστική πολιτική του ΟΕΚ, την ποιότητα της προσφερόμενης κατοικίας, τα κριτήρια στη διανομή των

Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο, κύριοι φορείς κρατικής αρωγής στους εργαζομένους του Δημοσίου και τους κρατικούς λειτουργούς για την απόκτηση ίδιας στέγης, χορήγησαν, αντίστοιχα για την περίοδο 1944 - 1983, το πρώτο 48.036 δάνεια συνολικού ύψους 12.094,5 εκατ. δρχ. (βλ. Πίνακα 2 του παραρτήματος) και το δεύτερο 65.000 δάνεια ύψους 26 δισ. δραχμών (ήτοι συνολικά 113.000 δάνεια και 38,1 δισ. δρχ.) καλύπτοντας μερικά τις στεγαστικές ανάγκες σχετικά περιορισμένων αριθμητικά ομάδων (200.000 άτομα το 1951, 350.000 περίπου το 1983).

Το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας — πρώην Υπουργείο Κοινωνικών Υπηρεσιών— την περίοδο 1960 - 1983 διέθεσε στους δικαιούχους του όλων των κατηγοριών 16.500 περίπου κατοικίες και 100.000 δάνεια ύψους 25,1 δισ. δρχ. Τα προγράμματα όμως που εμπίπτουν στον τομέα «Λαϊκή στέγη» απορρόφησαν τελικά μόνο το 17% των δαπανηθέντων συνολικών ποσών (και το 10,5% των διατιθεμένων κατοικιών)²⁰ (βλ. Πίνακα 3 του παραρτήματος).

Η ΑΤΕ, την περίοδο 1966 - 1983 διέθεσε πάνω από 29 δισεκατομμύρια δραχμές σε στεγαστικά δάνεια όλων των κατηγοριών — στέγαση αγροτών παραμεθόριων περιοχών, στέγαση σεισμόπληκτων και αγροτικό τουρισμό — ενώ η ΕΚΤΕ, κύριος φορέας τραπεζικής χρηματοδότησης (βλ. Πίνακες 5 και 6 στο παράρτημα), χορήγησε, την περίοδο 1945 - 1983, 432.511 δάνεια ύψους 153.602 εκατ. δραχμών, από τα οποία τα 54.500 αφορούσαν δικαιούχους του ΟΕΚ και 45.500 άλλα του ΥΚΥ.

Η ΕΚΤΕ όμως δεν περιορίστηκε στις δανειοδοτικές δραστηριότητες. Προχωρεί στα τέλη του 1970 σε σύσταση θυγατρικής εταιρείας (ΕΚΤΕ-ΝΕΠΟΛ) και αρχίζει το 1980 έργα στην Ξάνθη και την Κομοτηνή για την ανέγερση 2.750 κατοικιών (από τις οποίες 1.080 αρχικά προορίζονται για δικαιούχους ΟΕΚ, ΥΚΥ, ΑΟΟΑ) στα πλαίσια δύο ολοκληρωμένων οικιστικών συγκροτημάτων, προχωρώντας παράλληλα την εκπόνηση μελετών οικιστικής ανάπτυξης για τις Σάπες, τη Θήβα και τη δημιουργία εργατικών κατοικιών στο Λαύριο²¹.

δανείων κ.λπ. Αποσπασματικά και μόνο αναφέρουμε τη συμβολική εκπροσώπηση των άμεσα ενδιαφερομένων και των χρηματοδοτών στο ΔΣ του Οργανισμού, τη νομοθετικά κατοχυρωμένη προϋπόθεση της «νομιμοφροσύνης», των δυναμικά δικαιούχων, το συμβολικό ποσό του δανείου — το 1975 το μέγιστο δάνειο αντιστοιχούσε σε αγορά 35m² — και τα κατά καιρούς τεράστια αδιάθετα και αναξιοποίητα αποθεματικά του: 1.812 εκατ. δρχ. στα τέλη του 1975 και 6.232 εκατ. δρχ. στα τέλη του 1981.

20. Οι δικαιούχοι της κατηγορίας αυτής είναι ακόμη ένα αρκετά ανομοιογενές σύνολο. Από το 1972 τα προγράμματα της κατηγορίας αυτής αφορούν την αναμόρφωση ή την κατάρτιση περιοχών τραγλών σε συνοικισμούς παραμεθόριων νομών (Θράκη - Δωδεκάνησο). Προηγούμενα τα προγράμματα του τομέα αυτού αφορούσαν το σύνολο των νομών της χώρας και σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα τις ίδιες κατηγορίες.

21. Βλ. δηλώσεις του υποδιοικητή της ΕΚΤΕ Ι. Σπέντζα στον *Οικονομικό Ταχυδρόμο* της 21ης Αυγούστου 1980.

Το τελικό υψηλό κόστος κατασκευής των μέχρι σήμερα τελειωμένων κατοικιών (15 - 20% μεγαλύτερο στην Ξάνθη —40.000 το τετρ. μέτρο²²— από ό,τι στην Κυψέλη ή το Περιστέρι σύμφωνα με πληροφορίες στελεχών της εταιρίας) και τα προβλήματα διάθεσής τους υπονομούν τη συνέχιση των δραστηριοτήτων της ΕΚΤΕΝΕΠΟΛ, αφαιρώντας παράλληλα κάθε δυνατότητα ένταξης των προγραμμάτων της στα πλαίσια αυτών που αποβλέπουν στη λύση του στεγαστικού προβλήματος «λαϊκών» στρωμάτων.

Τέλος η ΔΕΠΟΣ, ο πιο νέος φορέας του Δημοσίου, που διέπεται όμως από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, περιορίστηκε, στην οκταετία από την ίδρυσή της, παρ' όλες τις αντίθετες διακηρύξεις, σε μελετητικό έργο, αδυνατώντας να προχωρήσει στην υλοποίηση οποιουδήποτε προγράμματος οργανωμένης κατασκευής και προσφοράς κατοικίας σε προσιτές τιμές. Με υψηλό κόστος λειτουργίας οι μόνες πραγματοποιήσεις της ΔΕΠΟΣ περιορίζονται στην ανέγερση με το σύστημα της αντιπαροχής τριών πολυκατοικιών στη Ν. Φιλαδέλφεια²³.

Έτσι η σύντομη αυτή αναφορά στους κυριότερους φορείς υλοποίησης της κρατικής πολιτικής για τον τομέα της κατοικίας στη μεταπολεμική περίοδο μας επιτρέπει, παράλληλα με τη διαπίστωση του περιορισμένου χαρακτήρα της παρέμβασής τους (πάνω από 3.000.000 νέες νόμιμες κατοικίες προστέθηκαν κατά την ίδια περίοδο στο ήδη υπάρχον οικιστικό απόθεμα, από τις οποίες 50.000 περίπου κατασκευάστηκαν άμεσα από τους διάφορους κρατικούς φορείς), να εντοπίσουμε και ορισμένες ιδιομορφίες της κρατικής αυτής παρέμβασης.

Διαπιστώνουμε ότι οι δραστηριότητες φορέων που καλούνται να καλύψουν τις στεγαστικές ανάγκες σχετικά «ολιγομελών» ομάδων (αξιωματικοί/ΑΟΟΑ) ή ακόμη ευρύτερων κατηγοριών (δημόσιοι υπάλληλοι/ΤΠΔ - ΤΠΤ), που κάθε άλλο παρά στη βάση της κλίμακας εισοδημάτων βρίσκονται, είναι δυσανάλογα ανεπτυγμένες σε σχέση με αυτές φορέων —όπως ο ΟΕΚ, και ενμέρει το ΥΚΥ— που έχουν ένα ευρύτατο πεδίο δράσης, απευθυνόμενοι σε πολυπληθέστερες κατηγορίες μισθωτών της πόλης, με οξύτερα οικονομικά —και στεγαστικά— προβλήματα²⁴. Το κράτος σέ όλη τη διάρκεια του

22. Βλ. άρθρο του Στ. Χαϊκάλη: «Με προβλήματα προχωρεί η οργανωμένη δόμηση», *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 21 Ιουλίου 1983.

23. Το κόστος του έργου αυτού ανέρχεται στο 1/4 του λειτουργικού κόστους της ΔΕΠΟΣ για τα χρόνια 1976 - 1984 (βλ. εκθέσεις πεπραγμένων και οικοδομικής δραστηριότητας της ΔΕΠΟΣ για την περίοδο 1976 - 84).

24. Είναι ενδεικτικό ότι το Ταχυδρομικό Ταμειτήριο και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων που καλύπτουν τους υπαλλήλους του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ χορήγησαν στεγαστικά δάνεια πάνω από 38 δισ. δρχ. σε 113.000 περίπου δικαιούχους, ενώ αντίστοιχα ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας, απευθυνόμενος στο σύνολο των μισθωτών του ιδιωτικού τομέα (πληθυσμός 3 ως 4 φορές πολυπληθέστερος αυτού που καλύπτουν οι δύο προηγούμενοι φορείς) στέγασε μόνο 126.500 οικογένειες με συνολικό κόστος γύρω στο 77 δισ. δραχμές. Η σύγκριση αυτή θα ήταν ακόμη πιο δυσμενής για τον ΟΕΚ, αν δεν γινόταν σε τρέχουσες τιμές, αφού μεγάλο μέρος της δραστηριότητας του τελευταίου συγκεντρώνεται στην πρόσφατη περίοδο (36,75 δισ.

μεταπολέμου βρέθηκε να επιδοτεί ομάδες που δεν είχαν —a priori τουλάχιστον— ιδιαίτερη δυσκολία την απόκτηση ιδιόκτητης στέγης ανεξάρτητα από τα εισοδήματά τους ως μισθωτοί και μόνο στη βάση της σχέσης άμεσης ή έμμεσης εξάρτησής τους από το δημόσιο τομέα. Η χρηματοδότηση αυτή πραγματοποιήθηκε με ποσά και όρους ιδιαίτερα ευνοϊκούς, αν όχι ευνοϊκότερους των αντίστοιχων της μεγάλης πλειοψηφίας των χαμηλόμισθων με σχέση εξαρτημένης εργασίας στον ιδιωτικό τομέα. Οι τελευταίοι κλήθηκαν επιπλέον να αναλάβουν τη «στέγασή» τους, αδυνατώντας να παρέμβουν στη χάραξη της πολιτικής του φορέα «τους». Παράλληλα όμως μ' αυτή την αναντιστοιχία πόρων/φορέων - εύρους αναγκών των κατηγοριών δικαιούχων διαπιστώνουμε την ύπαρξη ακόμη ενός «παράδοξου»: Το πρόβλημα της στέγασης των αστών προσφύγων του 1920 - 1930 δεν έχει «λυθεί» στα 1984, και εξακολουθεί να αντιμετωπίζεται αυτονομημένο, σαν ανεξάρτητο πρόβλημα, απορροφώντας σημαντικό μέρος των διατιθέμενων ποσών από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, ενώ παράλληλα τα προγράμματα στέγασης των κάθε είδους «θεομηνιοπλήχτων» (βλ. δάνεια ΕΚΤΕ, ΑΤΕ και δραστηριότητα ΥΚΥ στον τομέα αυτό) αποτελούν τη μόνη σταθερή «μεταβλητή» της κρατικής παρέμβασης στον τομέα της στέγασης²⁵ —και εδώ εντοπίζεται ακόμη ένα παράδοξο— απορροφώντας ποσά εξίσου σημαντικά με αυτά της «εργατικής κατοικίας» (ΟΕΚ).

Τελικά η κρατική αρωγή για στέγαση στους εργαζόμενους μισθωτούς των αστικών κέντρων —αν εξαιρέσουμε ορισμένες κατηγορίες, όπως τους δημοσίους υπαλλήλους— είναι ακόμη πιο περιορισμένη από ό,τι αρχικά αφήνουν να διαφανεί τα συνολικά ποσά που έχουν διατεθεί από το κράτος στον τομέα «κατοικία» (και που σαν τέτοια, συνολικά, λαμβάνονται συνήθως υπόψη για την εκτίμησή της). Οι κοινωνικές αυτές ομάδες, που μένουν εκτός νυμφώνος, καλούνται τελικά να λύσουν μόνες τους το πρόβλημα της στέγης και θα φαινόταν το λιγότερο παράδοξη η έλλειψη μαχητικών διεκδικήσεων από μέρους τους αν δεν ανατρέξουμε στο άμεσο και στο απώτερο παρελθόν και δεν εξετάσουμε τη δομή τους, καθώς και τις ιδιόμορφες λύσεις που δόθηκαν στο πρόβλημα αυτό.

δρχ. στα χρόνια 1981 - 1983 για δάνεια και έτοιμη κατοικία σε 95.000 οικογένειες, βλ. ΑΟΕΚ, ό.π., σ. 5).

25. Είναι ιδιαίτερα δύσκολο —αν όχι αδύνατο— να διαχωρίσει κανείς τα στεγαστικά δάνεια που έχουν δοθεί στο μεταπολεμο από την ΑΤΕ (1966 - 1984) και την ΕΚΤΕ σε θεομηνιοπλήκτους, ενώ αντίθετα ο διαχωρισμός υπάρχει στο Υπ. Υγείας και Πρόνοιας — πρώην Υπ. Κοινωνικών Υπηρεσιών για την περίοδο 1960 - 1984 μόνο. Τα αποσπασματικά αυτά στοιχεία μας επιτρέπουν να υποστηρίζουμε ότι τα στεγαστικά δάνεια αυτής της κατηγορίας πρέπει να υπερβαίνουν τα διατιθέμενα από τον ΟΕΚ ποσά (φυσικά στην κατηγορία των «θεομηνιοπλήκτων» περιλαμβάνονται αστικοί και αγροτικοί πληθυσμοί).

III. Εξέλιξη των στεγαστικών συνθηκών

Μια πρώτη εξήγηση του «παράδοξου» αυτού βρίσκεται στη συνεχή βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών που επιτεύχθηκε ουσιαστικά χωρίς τη συνδρομή της κρατικής παρέμβασης.

Οι στεγαστικές συνθήκες ήταν ιδιαίτερα προβληματικές στις αρχές του αιώνα. Στατιστική επεξεργασία της απογραφής του 1921 δίνει μια εικόνα των συνθηκών αυτών στο επίπεδο της πυκνοκατοίκησης. Τα 3/4 των κατοίκων της περιοχής Αθήνας - Πειραιά έμεναν εκείνη την εποχή σε ένα δωμάτιο. Επί 1.000 οικογενειών, από τις οποίες 417 ήταν πενταμελείς και 134 επταμελείς, παρουσιαζόταν, στην ίδια περιοχή, η εξής κατάσταση:

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Επταμελείς	Πενταμελείς	Δωμάτια
8	17	3
56	120	2
70	280	1

ΠΗΓΗ: *Μεγάλη Ελληνική Εγκυκλοπαίδεια*, τ. ΙΔ, σελ.111.

Η κατάσταση αυτή επιδεινώθηκε φυσικά μετά το 1922 με το μαζικό ερχομό των προσφύγων της Μ. Ασίας.

Από έρευνα που έκανε το ΙΚΑ το 1940 σε 60.000 νοικοκυριά της Αθήνας, του Πειραιά και της Ελευσίνας προέκυψε ότι το 57% κατοικούσε σε ένα δωμάτιο, το 28% δεν είχε μαγειρείο, το 9% δεν είχε αποχωρητήριο — καμιάς μορφής— ενώ το 94% δεν είχε λουτρό²⁶.

Όμως η εξέλιξη υπήρξε έκτοτε πολύ διαφορετική, όπως φαίνεται στον Πίνακα 2

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Έτος	Άτομα/Δωμάτιο	Έτος	Άτομα/Δωμάτιο
1939	1.96	1961	1.47
1947	2.50	1971	1.14
1955	2.25	1975	1.03

ΠΗΓΗ: Για τις χρονιές 1939, 1947 και 1955, B.P. Jenks, *The Greek Housing Situation*, Athens, USAOMG, 1957, σ. 3. Για τις υπόλοιπες, ΚΕΠΕ, *Κατοικία*, Αθήνα 1976, σ. 21.

Αντίστοιχη ήταν η εξέλιξη και στο επίπεδο του αριθμού δωματίων ανά κατοικία, που δείχνει μια σημαντική αύξηση του μέσου μεγέθους των

26. Δ. Στρατής, «Το πρόβλημα της ελληνικής κατοικίας», *Νέα Οικονομία*, Μαρτ. - Απρ. 1955, σ. 104 - 112.

κατοικιών —το 1955 βρισκόταν στα 2.07 δωμ./κατ.²⁷, το 1966 στα 2.77 και το 1975 στα 3.05²⁸— και που οφείλεται στο ολοένα και μεγαλύτερο μέγεθος των νέων κατοικιών: το 1966 η μέση νέα κατοικία είχε 3.06 δωμάτια, ενώ το 1975 είχε φτάσει στα 3.37²⁹.

Παράλληλα με την αύξηση του μέσου μεγέθους των κατοικιών και τη μείωση της πυκνοκατοίκησης υπήρξε βελτίωση και στο επίπεδο ορισμένων στοιχειωδών ανέσεων που προσφέρει ο χώρος της σύγχρονης κατοικίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Καταμερισμός αριθμού κατοικιών ανάλογα με τον αριθμό δωματίων %

Έτος	1 δωμάτ.	2 δωμάτ.	3 δωμάτ.	5 δωμάτ.	5 δωμ. και πάνω
1961	19.6	31.8	23.1	14.4	8.8
1970	8.4	27.1	34.0	22.5	7.9
1974	5.5	20.7	33.3	27.8	12.5
1979	5.6	16.4	34.4	29.2	14.2
1981	5.1	15.5	31.9	30.5	17.0

ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ, Στατιστικές Επετηρίδες

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Νοικοκυριά που δεν διαθέτουν	Π ε ρ ι ο χ έ ς					
	Αστικές		Ημιαστικές		Αγροτικές	
	1961	1971	1961	1971	1961	1971
Λουτρό ή ντους	78.5	42.7	96.8	79.3	99.3	94.2
WC εσωτερικό στην κατοικία ή το κτίριο	70.4	29.6	95.2	70.3	98.9	90.5
Τρεχούμενο νερό στο εσωτερικό της κατοικίας ή του κτιρίου	29.0	5.3	72.9	17.6	91.9	40.6
Ηλεκτρικό	10.5	2.4	47.8	10.9	86.5	26.7

ΠΗΓΗ: ΤΕΕ, *Η κατοικία στην Ελλάδα*, Αθήνα, ΤΕΕ, 1975, σ. 185.

Το 1953 μόνο το 5.2% των κατοικιών διέθετε λουτρό ή ντους, ενώ το 1940 το ποσό αυτό ήταν 4.0% και το ποσοστό κατοικιών που διέθεταν ηλεκτρικό ρεύμα ήταν μόλις 14.2%³⁰.

27. B. P. Jenks, *ό.π.*, σ. 3.

28. ΚΕΠΕ, *ό.π.*, σ. 21.

29. Στο ίδιο, σ. 12.

30. B.P. Jenks, *ό.π.*, σ. 11.

Τα στοιχεία του Πίνακα 4 δείχνουν μια αναμφίβολη βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών στη μεταπολεμική Ελλάδα, έστω και αν σε σχέση με τις αντίστοιχες συνθήκες των αναπτυγμένων δυτικοευρωπαϊκών χωρών υπάρχει σημαντική απόσταση³¹. Η βελτίωση αυτή, εξάλλου, γεγονός ιδιαίτερα σημαντικό, αφορά και τα λαϊκά στρώματα του πληθυσμού, για τα οποία, κατά την περίοδο 1961 - 1971, ο ρυθμός βελτίωσης παρουσιάζεται ταχύτερος σε σχέση με το συνολικό³².

Η βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών σημειώθηκε ουσιαστικά, όπως φαίνεται, μετά τον πόλεμο και συνδέεται άμεσα με τους υψηλούς ρυθμούς οικοδόμησης. Στην περίοδο 1952 - 1962 κτίζονται 600.000 κατοικίες³³, 850.000 νέες νόμιμες κατοικίες προστίθενται στη δεκαετία 1960 - 1970, ενώ στην επόμενη κτίζονται αντίστοιχα 1.600.000 που αντιπροσωπεύουν αύξηση του αποθέματος κατοικιών του 1970 κατά 20%³⁴.

Δύο ενδιαφέροντα στοιχεία χαρακτηρίζουν τη βελτίωση αυτή:

α. Τα ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά ιδιοκατοίκησης σε σχέση με τις περισσότερες άλλες ευρωπαϊκές χώρες³⁵ — 70% το 1974 για το σύνολο της χώρας και 57% για τις αστικές περιοχές³⁶, όπου παρουσιάζεται μάλιστα αύξηση κατά 3,5% στην περίοδο 1974 - 1982³⁷. Το ποσοστό ιδιοκατοίκησης είναι δε ιδιαίτερα υψηλό και για τα λαϊκά στρώματα³⁸.

β. Το αυξημένο ειδικό βάρος μορφών στέγασης που χαρακτηρίζονται από ατελή εμπορευματοποίηση — αυτοστέγαση νόμιμη ή αυθαίρετη — παράλληλα με την ιδιόμορφη ανάπτυξη του εμπορευματοποιημένου κυκλώματος της κατοικίας που δεν απέκλεισε τελείως τη διαμέσου του πρόσβαση των λαϊκών στρωμάτων στην κατοικία. Ενδεικτικά αυτού του ειδικού βάρους είναι τα στοιχεία που αφορούν την αυθαίρετη δόμηση κατά την πρώτη

31. D. Donnison, C. Ungerson, *Housing Policy*, Harmondsworth, Penguin, 1982, σ. 48 - 51.

32. Η αύξηση του λόγου δωμάτια/άτομο ήταν για τα λαϊκά στρώματα κατά την περίοδο 1961 - 1971 4.3% ετησίως (0.45 το 1951, 0.69 το 1971). Για το συνολικό πληθυσμό ήταν αντίστοιχα 2.4% ετησίως (0.68 το 1961 και 0.87 το 1971). Δ. Εμμανουήλ, *Λαϊκή Κατοικία*, Αθήνα, ΤΕΕ, 1977, σ. 57.

33. Εισήγηση Ν. Παγώνη στο 2ο Συνέδριο Ελλήνων Αρχιτεκτόνων, *Τεχνικά Χρονικά*, 248 - 1964.

34. *Επιλογή*, 10/77 και 4/83.

35. D. Donnison, C. Ungerson, *ό.π.*, σ. 89.

36. ΕΣΥΕ, *Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών 1974*, Αθήνα 1977.

37. ΕΣΥΕ, *Έρευνα Οικογενειακών Προϋπολογισμών 1982* (υπό έκδοση) και ΥΧΟΠ - ΕΚΚΕ, *Στεγαστικές συνθήκες στην Ελλάδα*, Αθήνα 1984, σ. 78.

38. Για την περιοχή της Αθήνας, ΥΔΕ - ΕΚΚΕ, *Κοινωνιολογική μελέτη μεζονος περιοχής προτενούσης*, Αθήνα 1973, τ. Α., σ. 272 - 273, και για τη Θεσσαλονίκη, Ομ. Εργασίας ΤΕΕ Κ. Μακεδονίας, *Μελέτη της οικιστικής ανάπτυξης της Θεσσαλονίκης*, Θεσσαλονίκη 1981, σ. 248.

μεταπολεμική περίοδο, όπου μεταξύ 1945 και 1957 κτίστηκαν 285.000 αυθαίρετα, από τα οποία 130.000 στην Αθήνα³⁹, και που δεν φαίνεται να περιορίζεται μόνο στην πρώτη μεταπολεμική περίοδο. Εξάλλου από πρόσφατη έρευνα στη Θεσσαλονίκη⁴⁰ προκύπτει ότι από τους ιδιοκατοικούντες —62% περίπου του συνόλου— 17,8% απόκτησαν την κατοικία τους από κληρονομιά ή προίκα, 11,3% αυτοστεγάστηκαν νόμιμα, 5,3% αυτοστεγάστηκαν αυθαίρετα, 11,0% μέσω αντιπαροχής και 4,8% με κλήρο. Ουσιαστικά δηλαδή το 50% σχεδόν των ιδιοκατοικούντων δεν στεγάστηκε μέσω αγοράς κατοικίας με ή χωρίς δάνειο⁴¹.

Στην Καβάλα, όπου το ποσοστό ιδιοκατοίκησης ήταν 63,4% το 1980, οι ιδιοκατοικούντες σε μονοκατοικία ή διπλοκατοικία (64,7% του συνόλου) αγόρασαν το σπίτι τους έτοιμο σε ποσοστό 24,6%, ενώ οι ιδιοκατοικούντες σε διαμέρισμα σε ποσοστό 60,4% αντίστοιχα⁴². Ενδεικτικό είναι επίσης και το πολύ υψηλό ποσοστό των μονοόροφων ή διώροφων κτιρίων κατοικίας, που σπάνια αποτελούν αντικείμενο κλασικής εμπορευματικής παραγωγής. Το 1970 το ποσοστό και των δύο κατηγοριών ήταν 97% (69,7 - 27,3) για το σύνολο της χώρας, 89,2% (63,2 - 26,0) για την περιοχή της πρωτεύουσας, 94,5% (63,3 - 31,2) για την Πάτρα, 96,6% (75,3 - 21,3) για το Βόλο κτλ⁴³.

IV. Παράγοντες διαμόρφωσης της κρατικής παρέμβασης στον τομέα της εργατικής - λαϊκής κατοικίας

Η κρατική παρέμβαση, αποτέλεσμα της αδυναμίας των κυρίαρχων κοινωνικών σχέσεων να αναπαραχθούν «απόσκοπτα» στα πλαίσια της κοινωνίας πολιτών, οδηγεί, με την απουσία της στην περίπτωση αυτή, στην υπόθεση της ύπαρξης συνθηκών τέτοιων που επέτρεψαν/επιτρέπουν την αναπαραγωγή προϋποθέσεων για τη λύση του στεγαστικού προβλήματος των λαϊκών στρωμάτων, σε μεγάλο βαθμό, σε συναινετικό πλαίσιο.

39. ΕΣΥΕ, Στατιστικές Επετηρίδες.

40. Ομ. Εργασίας ΤΕΕ, *ό.π.*, σ. 257.

41. Υποθέτουμε ότι ένα μεγάλο μέρος της ιδιόκτητης κατοικίας που προέρχονται από κληρονομιά ή προίκα αποκτήθηκε και αυτό είτε με αυτοστέγηση είτε με αντιπαροχή.

42. ΔΕΠΟΣ - PRC, *Έρευνα Καβάλας*, Αθήνα 1980, σ. 2.3.

43. ΕΣΥΕ, *Απογραφή κτιρίων*. Δεκ. 1970, Αθήνα 1974. Τα στοιχεία αυτά αφορούν το σύνολο των οικοδομών και όχι μόνο τις κατοικίες. Όμως αυτό δεν νομίζουμε ότι αλλοιώνει τη σχετική εικόνα και λόγω του υψηλού ποσοστού των κατοικιών στο σύνολο των κτιρίων και λόγω της συγκέντρωσης των άλλων χρήσεων στα κέντρα των πόλεων όπου κατά τεκμήριο κυριαρχούν τα πολυώροφα κτίρια.

Από την πλευρά του κεφαλαίου, τα στοιχεία που οδήγησαν σε αποδοχή της διαμορφωμένης κατάστασης στο ζήτημα της κατοικίας, χωρίς προσπάθεια άμεσης παρέμβασης ή ανάπτυξης της κρατικής παρέμβασης, μπορούν να συνοψιστούν στα παρακάτω:

α. Η σχετικά περιορισμένη ανάπτυξη του επίπεδου της παραγωγικής διαδικασίας δεν δημιούργησε για το κεφάλαιο ιδιαίτερες απαιτήσεις ως προς την ποιότητα και την ποσότητα της εργατικής δύναμης που χρησιμοποιεί και συνεπώς και ως προς την αναπαραγωγή της. Σε αναπτυγμένο επίπεδο παραγωγικής διαδικασίας αντιστοιχεί εργατική δύναμη εξειδικευμένη, με αυξημένη κινητικότητα και με συνθήκες εργασίας που δημιουργούν ανάγκες για πληρέστερη αναπαραγωγή της σε όλα τα επίπεδα. Αντίθετα σε συνθήκες περιορισμένης ανάπτυξης του επιπέδου της παραγωγικής διαδικασίας η απαιτούμενη εξειδίκευση είναι μικρή, με αποτέλεσμα και η κινητικότητα της εργατικής δύναμης να βρίσκεται σε χαμηλό επίπεδο⁴⁴. Στα πλαίσια της χαμηλής ανάγκης για κινητικότητα των εργαζομένων η ανάπτυξη της ιδιοκατοίκησης —που περιορίζει τα περιθώρια μετακίνησής τους— δεν καταλήγει σε αντίφαση που να θέτει, άμεσα τουλάχιστον, το πρόβλημα του ξεπεράσματός της, όπως σε χώρες όπου υπήρξε παράλληλη ανάπτυξη και της ιδιοκατοίκησης και της κινητικότητας⁴⁵. Επίσης σε συνθήκες περιορισμένης ανάπτυξης του επιπέδου της παραγωγικής διαδικασίας, όπου συνήθως είναι μικρότερος ο βαθμός εντατικοποίησης και πολυπλοκότητας της εργασίας, η ανάγκη για σύγχρονη κατοικία από πλευράς ανέσεων και εξοπλισμού παρουσιάζεται μειωμένη, αφού η σε μεγάλο βαθμό έλλειψή της θέτει λιγότερα προβλήματα στη διαδικασία παραγωγής υπεραξίας μέσω των μειωμένων επιπτώσεών της στην απόδοση και στη γενικότερη συμπεριφορά των εργαζομένων.

Σαν πρώτο συμπέρασμα μπορούμε να πούμε ότι από την πλευρά του κεφαλαίου δεν υπήρξαν οι συνθήκες που θα δημιουργούσαν απαίτηση μαζικού εκσυγχρονισμού των συνθηκών κατοικίας της εργατικής δύναμης και οργάνωσης της χωροθέτησής της.

β. Η συμπεριφορά του κεφαλαίου στο θέμα της στέγασης της εργατικής δύναμης παρουσιάζεται επίσης σε συνάρτηση με τις συνθήκες της αγοράς εργασίας. Η παρατεταμένη ανεργία της δεκαετίας του '50 και του '60

44. J. Beaujeu - Garnier, *Géographie Urbaine*, Paris, A, Collin, 1980, σ. 243.

45. Στην Αθήνα φαίνεται να υπάρχει μικρή ανάγκη κινητικότητας της εργατικής δύναμης, αφού παρά τα υψηλά ποσοστά ιδιοκατοίκησης παρουσιάζονται μικρές τιμές καθημερινής μετακίνησης. Από δειγματοληπτική έρευνα σε εργαζομένους στην αθηναϊκή βιομηχανία, στα τέλη της δεκαετίας του 1960, προέκυψε ότι το 70% των μισθωτών έμεναν σε απόσταση μικρότερη της μισής ώρας από τον τόπο δουλειάς τους, ενώ το 40% σε απόσταση μικρότερη του ενός τετάρτου. G. Burgel, *La condition industrielle à Athènes*, Athènes, EKKE - CNRS, 1970, τ.Ι., σ. 73.

οδήγησε στην εύλογη αδιαφορία του κεφαλαίου για τις συνθήκες αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης και συνεπώς και για τις συνθήκες στέγασης της. Αρνητική επιβεβαίωση της κατάστασης αυτής αποτελεί το συγκεκριμένο ενδιαφέρον του ΣΕΒ στα χρόνια 1972 - 1973, όταν παρουσιάζεται για πρώτη φορά σχετική έλλειψη εργατικών χεριών. Έτσι όψιμα ο ΣΕΒ ανακαλύπτει την ανάγκη «συνεργασίας κράτους και βιομηχανίας, ως και λοιπών παραγωγικών τάξεων, προς δημιουργία της απαραίτητου αστικής υποδομής (κατοικίας, κοινωνικής υπηρεσίας κλπ.), εις νέαν περιφέρειαν, όπου εγκαθίστανται παραγωγικά δραστηριότητες...», προτρέποντας τον ΟΑΕΔ να θεσπίσει «περαιτέρω κίνητρα μετακινήσεως», μεταξύ των οποίων και «δανειοδότησιν για την μίσθωσιν στέγης»⁴⁶. Και το πρόβλημα αυτό της κατοικίας, «ως βασικής υποδομής δια την χωροταξικήν ανακατανομήν του εργατικού δυναμικού», παίρνει κεντρική θέση στις προτάσεις του ΣΕΒ προς την τότε κυβέρνηση, στα τέλη του 1972⁴⁷, για να ατονήσει το σχετικό ενδιαφέρον στη συνέχεια με την κρίση και τη νέα ανάπτυξη της ανεργίας.

γ. Οι περιπτώσεις όπου το κεφάλαιο χρειάστηκε να στεγάσει την εργατική του δύναμη δεν ήταν πολυάριθμες και αφορούσαν αποκλειστικά σε βιομηχανίες που τοποθετήθηκαν αναγκαστικά μακριά από συγκεντρωμένη εργατική δύναμη (Pechiney, Λάρκο κτλ). Στο σύνολο των περιπτώσεων αυτών πρόκειται για μεγάλες επιχειρήσεις, που είχαν τη δυνατότητα να πιέζουν για τη δημιουργία, μέσω κρατικής παρέμβασης/χρηματοδότησης, υποδομής που να τις εξυπηρετεί αποκλειστικά, υποστηρίζοντας παράλληλα την εξοικονόμηση των πόρων που αναλώνονται για υποδομή απευθυνόμενη στο σύνολο του κεφαλαίου με στόχο τη διεύρυνση των περιθωρίων εξυπηρέτησης της δικής τους μονοπωλιακής συσσώρευσης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα στην περίπτωση αυτή αποτελούν τα συγκροτήματα του ΑΟΕΚ, που δημιουργήθηκαν για την εξυπηρέτηση συγκεκριμένων βιομηχανιών, και χαρακτηριστικότερο μεταξύ τους το συγκρότημα κατοικιών στο Στρατόνι Χαλκιδικής, που εξυπηρετεί αποκλειστικά τα μεταλλεία Σκαλιστήρη.

Η μεγάλη μάζα όμως των ελλήνων εργοδοτών ανακαταλέγεται στην κατηγορία των μικρομεσαίων και δεν διανοείται την απαίτηση αποκλειστικών μέσων κατανάλωσης για τη δική της εργατική δύναμη. Η δυνατότητα πίεσής της μπορεί να στραφεί μόνο προς την κατεύθυνση της ανάληψης από το κράτος ορισμένων από τις δαπάνες αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης, ώστε να μην επιβαρύνουν το κεφάλαιο μέσω του υψηλότερου επιπέδου μισθών που απαιτείται συνήθως σε συνθήκες χαμηλού βαθμού κοινωνικοποίησης της αναπαραγωγής αυτής. Η οποιαδήποτε τέτοια πίεση όμως περι-

46. «Αι απόψεις της βιομηχανίας επί του θέματος της στενότητος εργατικού δυναμικού», *Δελτίο ΣΕΒ*, 1972, σ. 12.

47. ΣΕΒ, «Η αγορά εργατικού δυναμικού (προτάσεις μέτρων δια την βελτιώσιν της)», Αθήνα, ΣΕΒ, 1973, σ. 14-15.

τεύει, ή τουλάχιστον ελαχιστοποιείται, στο βαθμό που υπάρχουν προϋποθέσεις για κάλυψη των αναγκών στέγασης σε πλαίσια που δεν δημιουργούν πίεση για αύξηση των μισθών, επειδή συνεπάγονται μειωμένες εμπορευματικές καταναλώσεις.

δ. Μια άλλη βασική συνιστώσα της μικρής ενασχόλησης του κεφαλαίου με το θέμα της στέγασης της εργατικής δύναμης είναι το σχετικά περιορισμένο ειδικό βάρος και η διάρθρωση του βιομηχανικού κεφαλαίου για το οποίο η ποιότητα και η θέση της στέγασης αυτής έχει αμεσότερες και προφανέστερες επιπτώσεις από ό,τι για οποιοδήποτε άλλο τμήμα του κεφαλαίου. Από την άλλη πλευρά το μεγάλο σχετικά ειδικό βάρος του οικοδομικού και του κατασκευαστικού κεφαλαίου —από την άποψη του απασχολούμενου δυναμικού τουλάχιστον— για το οποίο δύσκολα μπορεί να γίνει ορθολογικοποίηση του ζητήματος της στέγασης, λόγω της συνεχούς και χωρίς δυνατότητα προγραμματισμού αλλαγής του τόπου εργασίας, καθώς και του ναυτιλιακού, για το οποίο η στέγαση παρουσιάζεται τελείως άσχετη με το αντικείμενο και τις συνθήκες της απασχόλησης, οδηγούν αντίστοιχα στο ίδιο αποτέλεσμα.

ε. Τέλος σημαντικό παράγοντα διαμόρφωσης του συναινετικού πλαισίου στο ζήτημα της στέγασης της εργατικής δύναμης αποτελεί η δομή του οικοδομικού κεφαλαίου και η εξέλιξή της. Ο χαμηλός βαθμός συγκεντρωποίησης του οικοδομικού κεφαλαίου —που δεν είναι ελληνική ιδιομορφία⁴⁸— το μεγάλο κοινωνικό και πολιτικό ειδικό βάρος της ιδιοκτησίας γης που αποτελεί και τον βασικότερο ανασταλτικό παράγοντα ανάπτυξης διαδικασιών άνισης συσσώρευσης στον τομέα αυτό και η ύπαρξη ενός δυαδισμού, έστω και φθίνοντος, στην παραγωγή της κατοικίας⁴⁹, οδήγησαν σε μια κάποια ισορροπία τη σχετική παραγωγική δομή.

Στα πλαίσια της ισορροπίας αυτής το οικοδομικό κεφάλαιο αποδέχεται τα δικαιώματα της ιδιοκτησίας της γης και τους σχετικούς κανόνες του παιχνιδιού, ενώ παράλληλα η δομή του και η θέση του είναι τέτοια που αποκλείουν τη δική του πρωτοβουλία ανάπτυξης διαδικασιών ριζικής διατάραξης της παραπάνω ισορροπίας προς όφελός του. Παράγοντες διατάραξης αυτής της ισορροπίας είναι τα στοιχεία εκείνα που αποτελούν τους συνδετικούς κρίκους με πιο αναπτυγμένους καταλιστικά τομείς — τιμές υλικών κατασκευής, τραπεζική χρηματοδότηση κλπ. Στη Γαλλία η σχετική ανισορροπία που προκλήθηκε από τους παράγοντες αυτούς δημιούργησε την ανάγκη σημαντικής κρατικής παρέμβασης —που η συγκεκριμένη μεθό-

48. F. Ascher, «C.M.E. et secteur de production du bâtiment», *Les Cahiers du CERM*, 1974, σ. 47 - 65.

49. Σχηματικά: εμπορευματοποιημένο κύκλωμα που απευθύνεται στα μέσα και τα ανώτερα κοινωνικά στρώματα και από την άλλη διάφορες μορφές αυτοστέγασης με γνώρισμα την ατελή εμπορευματοποίηση ορισμένων διαδικασιών που απευθύνεται στα λαϊκά στρώματα.

δευση της είχε σαν αποτέλεσμα την εμφάνιση και την παγίωση διαδικασιών άνισης συσσώρευσης ανάμεσα στους φορείς του οικοδομικού κεφαλαίου— για τη δημιουργία μιας νέας ισορροπίας⁵⁰. Βασικό χαρακτηριστικό της νέας ισορροπίας είναι το γεγονός ότι η κρατική παρέμβαση αποτελεί προϋπόθεσή της.

Και από την πλευρά των φορέων της εργατικής δύναμης —των εργαζομένων δηλαδή— οι συνθήκες που ευνόησαν την τακτοποίηση του στεγαστικού προβλήματος σε συναινετικό πλαίσιο σχετίζονται, στον ένα ή τον άλλο βαθμό, με το χαμηλό επίπεδο και με τη μορφή ανάπτυξης των παραγωγικών δυνάμεων και, ιδιαίτερα, των παραγωγικών σχέσεων. Οι βασικότερες από τις συνθήκες αυτές μπορούν να συνοψιστούν στις παρακάτω:

α. Το χαμηλό ειδικό βάρος των λαϊκών - εργατικών στρωμάτων, που καθορίζει καταρχήν διαστάσεις πιο περιορισμένες, σε σχέση με αναπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες, για το πλαίσιο στο οποίο εγγράφεται το πρόβλημα της λαϊκής - εργατικής στέγασης.

Ενδεικτικό είναι το σχετικά χαμηλό ποσοστό της εξαρτημένης εργασίας και οι βραδείς ρυθμοί ανάπτυξής του.

Η αριθμητική υστέρηση αποτελεί, εξάλλου, σημαντικό παράγοντα μείωσης της δυνατότητας διεκδικητικής πίεσης, ιδιαίτερα για τις κοινωνικές κατηγορίες που δεν ελέγχουν μηχανισμούς τέτοιους που θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως υποκατάστατα της αριθμητικής υπεροχής.

β. Σημαντικός είναι παράλληλα ο ρόλος της σύνθεσης των λαϊκών στρωμάτων. Το διογκωμένο ποσοστό των μισθωτών του δημόσιου τομέα —όπου η ιδιαιτερότητα της σχέσης εργαζόμενου - εργοδότη και της θέσης των εργαζομένων αυτών σε σχέση με τους υπόλοιπους έχει σημαντικές επιπτώσεις στις συνθήκες συνειδητοποίησης των πτυχών του ζητήματος της στέγασής τους— και το μικρό ειδικό βάρος της εργατικής συνιστώσας αποτελούν τα βασικότερα στοιχεία στην περίπτωση αυτή. Η αναλογία αυτών που εξαρτώνται από το Δημόσιο στο σύνολο των μισθωτών πλην των αγρογυατών και των βιομηχανικών εργατών —το σύνολο αυτό αριθμούσε περίπου 500.000 το 1951 και 1.000.000 το 1978— «φαίνεται να είναι τουλάχιστον της τάξης του 40% για τα πρώτα μεταπολεμικά χρόνια, πέφτοντας βαθμιαία σε ποσοστό γύρω στο 30% μετά το 1961 (...) για να ανεβεί πάλι τα τελευταία χρόνια σε ποσοστά ανάλογα με εκείνα της πρώτης μεταπολεμικής περιόδου⁵¹.

50. C. Topalov, *Les promoteurs immobiliers*, Paris, La Haye, Mouton, 1974.

51. Κ. Τσουκαλάς, «Κοινωνικές προεκτάσεις της δημόσιας εργοδοσίας στη μεταπολεμική Ελλάδα, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 50, 1983, σ. 31.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

Ποσοστό μισθωτών στο σύνολο του Ενεργού Πληθυσμού

1951	1961	1971	1981
31.7	33.5	42.3	51.0

ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ, Απογραφές πληθυσμού 1951, 1961, 1971, 1981 (προσωρινά στοιχεία).

Το τμήμα αυτό των μισθωτών έχει, εξάλλου, προνομιακή μεταχείριση σέ ό,τι αφορά τη στέγαση —δυνατότητα και όροι δανειοδότησης— που συμβάλλει στην ώθησή του προς συντεχνιακές αντιλήψεις και πρακτικές (βλ. ανωτ., σ. 126). Με αυτές τις προϋποθέσεις η σχέση εργασίας - κατοικίας δε βιώνεται σαν εξάρτηση, στον ένα ή τον άλλο βαθμό, των συνθηκών κατοικίας από τη θέση στις σχέσεις παραγωγής, γεγονός που εμποδίζει την ανάπτυξη των στεγαστικών διεκδικήσεων σε συνάρτηση με τους γενικότερους κοινωνικούς αγώνες.

Διαφορετικές συνθήκες συνειδητοποίησης της παραπάνω σχέσης παρουσιάζονται στους μισθωτούς του δευτερογενή τομέα και ειδικότερα σε όσους απασχολούνται σε μεγάλες βιομηχανικές μονάδες. Η σχετική σταθερότητα εργοδότη, τόπου εργασίας, ωραρίων, συνθηκών δουλειάς ευνοεί τη συνειδητοποίηση του βαθμού στον οποίο η καθημερινή ζωή —και κατά συνέπεια και η στέγαση μέσα στα στοιχεία που τη συνθέτουν— εξαρτάται από τη συγκεκριμένη θέση στις σχέσεις παραγωγής. Παράλληλα η διαρκής επαφή με μια σχετική σταθερή ομάδα εργαζομένων με ομοιογενή προβλήματα και η αυξημένη δυνατότητα συνδικαλιστικής πρακτικής αποτελούν καταλύτες για μια τέτοια συνειδητοποίηση. Οι συνθήκες αυτές συνθέτουν ένα γενικό ευνοϊκό πλαίσιο, αλλά δεν οδηγούν φυσικά σε αυτόματες διαδικασίες συνειδητοποίησης, διαδικασίες που η ανάπτυξή τους εξαρτάται και από πολλούς άλλους παράγοντες. Αντίστοιχες συνθήκες εμφανίζονται όλο και περισσότερο και για ένα μεγάλο μέρος των εργαζομένων στον τριτογενή τομέα.

Το ποσοστό όμως της κατηγορίας αυτής είναι σχετικά περιορισμένο και κυμαίνεται σε επίπεδα αντίστοιχα με αυτά της δημοσιοϋπαλληλίας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6

Μισθωτοί απασχολούμενοι στη μεταποίηση

1963	1970	1975	1981
300.000	345.000	438.000	485.000

ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ, Στατιστικές Επετηρίδες 1965, 1976, 1979, και Κ. Τσουκαλάς «Η δομή της απασχόλησης και το μικρομεσαίο θάμα», *ANTI*, 260, 11.5.84, σ. 22.

Εξάλλου από το ποσοστό αυτό μόνο ένα μέρος αφορά εργαζόμενους σε μεγάλες μεταποιητικές μονάδες. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι το 1970 και το 1975 το ποσοστό των εργαζομένων του δευτερογενή τομέα στις μονάδες που απασχολούσαν πάνω από 30 άτομα ήταν 53.3% και 60.9% αντίστοιχα⁵².

Επίσης σε ορισμένες κατηγορίες μισθωτών του δευτερογενή τομέα η δυνατότητα συνειδητοποίησης της σχέσης εργασίας - κατοικίας παρουσιάζεται μειωμένη, είτε λόγω του χαμηλού επίπεδου ανάπτυξης της παραγωγικής διαδικασίας και της διαρκούς αλλαγής του τόπου εργασίας (τομέας κατασκευών), είτε λόγω ουσιαστικής ιδιομορφίας στις συνθήκες εργασίας (ναυτιλίας). Το ειδικό βάρος των κατηγοριών αυτών είναι αυξημένο:

Μπορούμε κατά συνέπεια να πούμε ότι είναι ποσοτικά περιορισμένες οι κατηγορίες των μισθωτών που οι συνθήκες απασχόλησής τους παρέχουν αυξημένες δυνατότητες συνειδητοποίησης της σχέσης εργασίας - κατοικίας ως συνάρτησης των συνθηκών κατοικίας και της θέσης στις σχέσεις παραγωγής, που έχει προφανείς αρνητικές επιπτώσεις στη διεκδίκηση της στέγασής ως κοινωνικής παροχής.

Θα πρέπει να διευκρινίσουμε εδώ ότι το βασικό στοιχείο που χαρακτηρίζει τους μεταπολεμικούς στεγαστικούς αγώνες των εργατικών - λαϊκών στρωμάτων δεν είναι η απουσία της ανάπτυξής τους. Οι κινητοποιήσεις και οι πιέσεις που αναπτύχθηκαν σε σχέση με την αυθαίρετη δόμηση αποδεικνύουν ακριβώς το αντίθετο. Εκείνο όμως που χαρακτηρίζει ουσιαστικά τους αγώνες αυτούς είναι ότι αποτέλεσαν προσπάθεια διαφύλαξης προσωπικών/οικογενειακών κεκτημένων και όχι απαίτηση δικαιώματος που θα έπρεπε να παρέχεται κοινωνικά.

ΠΙΝΑΚΑΣ 7

Μισθωτοί απασχολούμενοι στις κατασκευές

1951	1961	1971	1981
33.000	137.000	193.000	(235.000)*

ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ, Απογραφές πληθυσμού 1951, 1961, 1971, 1981 (προσωρινά στοιχεία).

* Υπολογισμός με βάση τα προσωρινά στοιχεία της απογραφής του 1981 και με διατήρηση του ίδιου λόγου «μισθωτοί στις κατασκευές/σύνολο εργαζομένων στις κατασκευές» με το 1971.

γ. Οι πρόσφατες αγροτικές καταβολές των εργαζομένων στα αστικά κέντρα, σε συνδυασμό με τον τύπο της αγροτικής εξόδου (διατήρηση περιουσιακών στοιχείων στον τόπο καταγωγής ανταλλάξιμων με στοιχεία απαραίτητα για την αναπαραγωγή τους στο χώρο της πόλης), καθώς και η απουσία συνάρτησης της ανάπτυξης του επίπεδου απασχόλησης στην πόλη

52. ΕΣΥΕ, Στατιστικές Επετηρίδες, 1976, 1982.

με τη συρροή σ' αυτές πληθυσμού, που εντάσσεται μεν στις εργαζόμενες μάζες⁵³, αλλά όχι πάντα και σε ένα μόνιμο σύστημα μισθωτής εργασίας⁵⁴, έχουν ανάλογες επιπτώσεις στην ανάπτυξη διεκδικητικής πίεσης για το στεγαστικό ζήτημα. Η μη μαζική και ολοκληρωτική προλεταριοποίηση των στρωμάτων που συρρέουν στις πόλεις διευρύνει κοινωνικά τα περιθώρια ατομικής αντιμετώπισης της κατανάλωσης κατοικίας, ενώ το πρόσφατο αγροτικό παρελθόν προσφέρει πρότυπα στέγασης, που οι σχετικά χαλαρές στεγαστικές ανάγκες που απορρέουν από το περιορισμένο επίπεδο ανάπτυξης της παραγωγικής διαδικασίας δεν εμπόδισαν ουσιαστικά τη μεταφορά τους στο χώρο της πόλης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 8

Μισθωτοί απασχολούμενοι στη ναυτιλία

1956	1966	1976	1982
21.000	59.000	78.500	41.610

ΠΗΓΗ: ΕΣΥΕ - ΥΕΝ, Έρευνα ναυτεργατικού δυναμικού, Αθήνα 1978, ΕΣΥΕ, Αποτελέσματα απογραφής ναυτεργατικού δυναμικού της 2ης Νοεμβρίου 1982, Αθήνα 1983, και ΕΣΥΕ, Στατιστικές Επετηρίδες 1957, 1967.

δ. Οι πρόσφυγες από τη Μ. Ασία αποτέλεσαν σημαντική προσθήκη στο συνολικό και τον ενεργό πληθυσμό της χώρας, εντάχθηκαν δε σε μεγάλο βαθμό στο δευτερογενή τομέα:

ΠΙΝΑΚΑΣ 9

Ποσοστά γηγενών και προσφύγων σε κατηγορίες του ενεργού πληθυσμού (1928)

	Σύνολο ενεργού πληθυσμού	Μεταλλεία - ορυχεία - βιομηχανία	Υπηρεσίες
Γηγενείς	80.8	73.5	81.4
Πρόσφυγες	19.2	26.5	18.6

ΠΗΓΗ: Δ. Φράγκος, *Ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός της Ελλάδος*, ΕΚΚΕ, 1980, σ. 59-60.

Για τη στέγαση των προσφύγων, που δεν ολοκληρώθηκε ποτέ, αναπτύχθηκε συγκεκριμένη και οργανωμένη κρατική δραστηριότητα. Κατά την περίοδο 1922 - 41 διατέθηκαν για αστική αποκατάσταση προσφύγων 138.700 ακίνητα, ενώ μεταξύ 1951 και 1972 διατέθηκαν άλλα 24.500⁵⁵.

53. Η εξέλιξη της συγκέντρωσης πληθυσμού στις πόλεις φαίνεται αντίθετα να συνδέεται στενά με συγκεκριμένες ιστορικές εγκυρίες (Μικρασιατική καταστροφή, εμφύλιος).

54. Δ. Φράγκος, «Οι εσωτερικοί μετανάστες για την περίοδο 1966 - 71», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 21 - 22 και 23, Αθήνα 1975.

55. Ι.Ν. Αγγελής, *ό.π.*, σ. 20 και 23 - 25

Η κρατική αυτή παρέμβαση δεν οδήγησε όμως σε κάποια γενικότερη ενεργοποίηση του κράτους γύρω από το στεγαστικό πρόβλημα λόγω της ιδιομορφίας των συνθηκών μέσα στις οποίες είχαν προκύψει οι άμεσες και πιεστικές ανάγκες που κλήθηκε να καλύψει. Οι στεγαζόμενοι πρόσφυγες, παράλληλα, αντιμετώπισαν την κρατική αυτή παρέμβαση όχι σε σχέση με τη νέα ταξική τους θέση και τις ανάγκες στέγασης που αυτή συνεπαγόταν, αλλά ως οφειλόμενη από το ελληνικό κράτος ανταπόδοση για τις χαμένες τους περιουσίες κλπ. Δηλαδή ένα ακόμη κομμάτι των λαϊκών - εργατικών στρωμάτων στεγάστηκε σε συνθήκες διαμορφωμένες από την ιστορική συγκυρία, που δεν ευνοούσαν την αντίληψη του συσχετισμού εργασίας - κατοικίας με τις γνωστές επιπτώσεις. Το ότι το κομμάτι αυτό εντάχθηκε κυρίως στο δευτερογενή τομέα αυξάνει, σύμφωνα με όσα είπαμε παραπάνω, τη σημασία του παράγοντα αυτού.

ε. Η αναμφισβήτητη ιδεολογική κυριαρχία της ιδιοκατοίκησης ως προβλεπόμενου τρόπου στέγασης — η εξάπλωση της οποίας ευνοήθηκε ιδιαίτερα στις συνθήκες που περιγράψουμε — αποτέλεσε με τη σειρά της συνιστώσα των συνθηκών που συσκοτίζουν τη σχέση εργασίας - κατοικίας, εγγραφόμενη στη βασική κατεύθυνση της κυρίαρχης ιδεολογίας που απομονώνει την κατανάλωση από την παραγωγή, μετουσιώνοντας έτσι τα αντικείμενα κατανάλωσης από κοινωνικά σε φυσικά αγαθά. Πέρα όμως από τη συσκότιση αυτή, την οποία ευνοούσαν και οι άλλες συνθήκες που αναφέραμε, η ιδεολογία της ιδιοκατοίκησης, εξατομικεύοντας την υπόθεση της κατανάλωσης της κατοικίας, συμπαρασύρει, ως ένα βαθμό, σε εξατομίκευση και τους τρόπους επίτευξής της. Το ζήτημα της στέγασης μετατρέπεται έτσι σε προσωπική/οικογενειακή υπόθεση και δυσχεραίνεται ακόμη περισσότερο η ανάπτυξη σχετικών διεκδικητικών διαδικασιών στη βάση της απαίτησης της στέγασης ως κοινωνικής παροχής.

στ. Εκτός από τις συνέπειες της ιδεολογικής κυριαρχίας της ιδιοκατοίκησης ως προβλεπόμενου τρόπου στέγασης η πολιτική αποστασιοποίηση ιδιοκατοικούντων και ενοικιαστών, που δεν οφείλεται απλώς στα δημιουργούμενα διαφορετικά ιδεολογικά μορφώματα, αλλά καθορίζεται ουσιαστικά από το γεγονός ότι η θέση του ιδιοκατοικούντος σημαίνει σταθερό οικονομικό όφελος⁵⁶, αποτελεί βασικό στοιχείο διάσπασης των κοινωνικών κατηγοριών που διεκδικούν τη στέγασή τους και ως προς το στόχο της

56. Για το θέμα αυτό, που αποτελεί επίκεντρο συζητήσεων τα τελευταία χρόνια, βλέπε P. Saunders, «Domestic property and social class», *International Journal of Urban and Regional Research*, 1978, 2, σ. 233 - 51, και «Beyond housing classes», *International Journal of Urban and Regional Research*, 1984, 2, σ. 202 - 227. Επίσης M. Edel, «Home ownership and working class unity», *International Journal of Urban and Regional Research*, 1982, 2, σ. 205 - 221, G. Pratt, «Class analysis and urban domestic property», *International Journal of Urban and Regional Research*, 1982, 4, σ. 481 - 502.

διεκδίκησης και ως προς τα μέσα. Δεν πρόκειται για έκδηλη και άμεση πολιτική αντιπαράθεση ιδιοκατοικούντων και ενοικιαστών, αλλά για έμμεση σύγκρουση στο πεδίο της παρέμβασης του κράτους που διαγράφεται και μέσα από τη συγκεκριμένη μορφή που παίρνει η τελευταία. Σε πολλές χώρες η χρηματοδότηση της ιδιοκατοίκησης (δάνεια με υποθήκη, σχετικές φοροαπαλλαγές κλπ.) αφαιρέθηκε ουσιαστικά από την επιδότηση της ενοικίασης⁵⁷. Στην Ελλάδα η έμμεση αυτή σύγκρουση είναι μειωμένης έντασης και σημασίας — με σαφώς διαγράφόμενη την προοπτική αύξησής της όμως — γεγονός που αποτελεί απόρροια της αδιαφιλονίκητης ισχύος της θέσης της ιδιοκατοίκησης έναντι της ενοικίασης, ιδιαίτερα μάλιστα στο πλαίσιο των λαϊκών - εργατικών στρωμάτων.

ζ. Η ύπαρξη ορισμένων εθιμικών πρακτικών κατανάλωσης —ή πλαισίωσης της— θεσμοθετημένων και μη (προίκα, αλληλοβοήθεια στα πλαίσια της οικογένειας ή της γειτονιάς κλπ.), παρείχε μεγαλύτερα περιθώρια επιτυχίας σε λύσεις «εκ των ενόντων» που υιοθετήθηκαν για το στεγαστικό πρόβλημα. Οι πρακτικές αυτές βοήθησαν ουσιαστικά στην υποκατάσταση αναγκαίων στοιχείων για την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης, που δεν παρέχονταν στους εργαζομένους μέσω του βασικού μηχανισμού αναπαραγωγής (μισθού), είτε διευκολύνοντας την έγκαιρη οικογενειακή αναδιανομή τους (προίκα)⁵⁸ είτε αποτελώντας προϋποθέσεις για τη μείωση ορισμένων εμπορευματικών καταναλώσεων (πρακτική αλληλοβοήθειας). Η προίκα συνετέλεσε ουσιαστικά στο πέρασμα της δυνατότητας στέγασης από νοικοκυριά που βρίσκονταν στο τέλος της οικονομικής τους δραστηριότητας —αλλά όχι αναγκαστικά και της βιολογικής— σε άλλα για τα οποία αποτελούσε προϋπόθεση ξεκινήματος της δραστηριότητάς τους. Οι πρακτικές αλληλοβοήθειας, από την άλλη πλευρά, έκαναν προσιτή την αυτοστέγαση, νόμιμη ή αυθαίρετη, σε μεγαλύτερο φάσμα του πληθυσμού και ιδιαίτερα σ' εκείνους που δεν είχαν τη δυνατότητα να στεγαστούν με «κλασικότερες» διαδικασίες (αγορά ή ενοικίαση κατοικίας).

Η έλλειψη ουσιαστικής κρατικής παρέμβασης στον τομέα της λαϊκής στέγης ήταν, σε μεγάλο βαθμό, λογική συνέπεια των συνθηκών που περιγράφηκαν πιο πάνω. Δεν επιβεβαιώνεται δηλαδή η στερεότυπη αντίληψη που αποδίδει την «αναποτελεσματικότητα» της σχετικής παρέμβασης σε κάποιο σύνδρομο ανοργανωσιάς και οπισθοδρομικότητας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ούτε, εξάλλου, και η αντίληψη στην οποία υπονοούνται κάποια «μακιαβελικά» σχέδια της εξουσίας να κρατηθεί σε χαμηλό επίπεδο η αξία αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης με την ανοχή της αυθαίρετης

57. G. Pratt, *ό.π.*, σ. 489 - 490.

58. Th. Maloutas, *Contribution à l'étude de la place des équipements collectifs de consommation dans le contexte athénien*, Thèse pour le doctorat de 3^e cycle, Université de Paris X - Nanterre, 1982, σ. 132 - 134.

δόμησης, αντίληψη που αν και ξεκίνησε κάτω από τελειώς διαφορετικές προϋποθέσεις με την προηγούμενη, περνάει όλο και περισσότερο στο χώρο των στερεοτύπων. Ο χαρακτήρας δε της περιορισμένης παρέμβασης που υπήρξε —βοήθεια κοινωνικά στιγματισμένη στους «ανίκανους» να στεγαστούν, γκετοποίηση των περιοχών ανάπτυξης σχετικών προγραμμάτων κλπ.— συνετέλεσε ώστε και η ίδια η κρατική παρέμβαση να πρέπει να συγκαταλεχτεί τελικά, ως κακό δείγμα γραφής, στις συνθήκες που οδήγησαν στη μη ανάπτυξή της.

Από την πλευρά του κεφαλαίου η πίεση για ανάπτυξη σχετικής κρατικής παρέμβασης ήταν και περιορισμένη και συγκυριακή. Το γεγονός αυτό φαίνεται να συνδέεται με το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης της παραγωγικής διαδικασίας, που δεν δημιουργεί υψηλές ποιοτικές και ποσοτικές απαιτήσεις από την εργατική δύναμη, με τη δομή και τη σύνθεση του κεφαλαίου και με την περιορισμένη συγκεντρωποίηση του κεφαλαίου που ασχολείται με την οικοδομή. Από την πλευρά των εργαζομένων η ανάλογη πίεση ήταν επίσης περιορισμένη, γεγονός που φαίνεται και από το χαμηλό βαθμό ενασχόλησης των μαζικών φορέων εκπροσώπησης λαϊκών - εργατικών συμφερόντων με το ζήτημα της στέγασης. Η περιορισμένη πίεση στην περίπτωση αυτή οφείλεται σε παράγοντες που παρεμπόδισαν την ανάπτυξη της διεκδίκησης στέγης ως κοινωνικής παροχής από τα σχετικά κοινωνικά στρώματα, λόγω κυρίως των περιθωρίων που υπήρχαν για στέγαση σε συνθήκες που δεν κάλυπταν πιθανόν με επάρκεια τις σχετικές ανάγκες, αλλά που μπορούσαν ν' αποτελέσουν ανεκτή λύση του στεγαστικού προβλήματος στα πλαίσια των περιορισμένων απαιτήσεων της παραγωγικής διαδικασίας από την εργατική δύναμη και κατά συνέπεια από τα συστατικά στοιχεία της διαδικασίας αναπαραγωγής της.

Όμως η σχετικά σταθερή ισορροπία που χαρακτήριζε τις δομές της στέγασης στη μεταπολεμική περίοδο, χωρίς ουσιαστική κρατική παρέμβαση, τίθεται όλο και περισσότερο σε αμφισβήτηση. Η παρατεταμένη κρίση του οικοδομικού τομέα αποτελεί έκφραση της ολοένα και μεγαλύτερης αδυναμίας «αυτόματης» ρύθμισης των αντιφάσεων της παραγωγής και της κατανάλωσης κατοικίας και είναι λογικό να υποθέσει κανείς ότι θα οδηγήσει αργά ή γρήγορα σε κάποια/ες μορφή/ές ουσιαστικότερης κρατικής παρέμβασης — σημάδια της οποίας ήδη διαφαίνονται στα προγράμματα του ΑΟΕΚ, της Κτηματικής και της ΔΕΠΟΣ — που το περιεχόμενο και η μεθόδευση της θα εξαρτηθούν από το συσχετισμό των κοινωνικών δυνάμεων και γενικά αλλά και πάνω στο συγκεκριμένο θέμα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

ΑΟΕΚ, στεγαστικά προγράμματα (1959 - 1983)

	Αριθμ. δικαιούχων	Ποσά (χιλ. δραχ.)
1. Κατοικίες	25.569	15.004.346
2. Δάνεια		
α) ΟΕΚ	49.529	10.972.406
β) ΕΚΤΕ	54.374	51.790.272
γ) σύνολο	103.903	62.762.678

ΠΗΓΗ: ΑΟΕΚ, ό.π.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Τ.Π.Δ., στεγαστικά δάνεια 1944 - 1983 (χιλ. δραχμές)

Σύνολο δανείων*		Δάνεια σε δημ. υπαλ. ΝΠΔΔ κλπ.		εκ των οποίων ενυπόθηκα		Δάνεια παραμεθ. περιοχών	
Αριθμός	Ποσά	Αριθμός	Ποσά	Αριθμός	Ποσά	Αριθμός	Ποσά
48.036 (100,0)	12.094.558 (100,0)	41.537 (86,5)	8.042.403 (66,5)	3.003	668.862	6.469 (13,5)	4.024.045 (33,3)

* Σύνολο δανείων: Δημ. υπαλλήλων, ΝΠΔΔ κλπ. δάνεια παραμεθόριων περιοχών, δάνεια φαρμακοποιών.

ΠΗΓΗ: ΤΠΔ, ισολογισμοί - απολογισμοί, 1966 - 1983.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, Στεγαστικά προγράμματα 1960 - 1983

Δικαιούχοι	Ανεγερθείσες κατοικίες			Ποσά (χιλ. δρχ.)	
	Εργολαβίες	Αυτοστέγαση	Σύνολο		
1. Αστοί πρόσφυγ.	9405	4724	14.129	3.181.749	(12,7)
2. Λαϊκή κατοικία	1940	8133	10.073	4.271.290	(17,0)
3. Θεομνησιόπληχτοι	5544	86.897	92.441	7.421.536	(69,5)
4. Πρόσφ. ΟΗΕ	1587	117	1704	204.027	(0,8)
Σύνολο	18.476	99.871	118.347	25.078.602	(100,0)

ΠΗΓΗ: Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, Διεύθυνση στέγασης.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

ΕΚΤΕ, στεγαστική δραστηριότητα 1945 - 1983

Δάνεια		από τα οποία					
Αριθμ.	Ποσά	ΟΕΚ		ΥΚΥ		Λοιπά**	
		(I)	(II)	(I)	(II)	(I)	(II)
432.511	153.602.439*	54.347	51.970.272	45.500	15.388.925	332.664	86.423.242

* εκ των οποίων 3.710.551 δωρεάν στεγαστική ενίσχυση.

** δάνεια προς σεισμοπαθείς και δικαιούχους από εισαγωγή συναλλάγματος, δάνεια για οργανωμένη δόμηση, δάνεια σε οικοδομικές επιχειρήσεις κλπ.

ΠΗΓΗ: ΕΚΤΕ, ό.π.

ΠΙΝΑΚΑΣ 5

Συγκριτικά μεγέθη ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ), επενδύσεων στην κατοικία και τραπεζικής χρηματοδότησης της κατοικίας 1975 - 1983 (εκατ. δραχμές).

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983*	1975-83
1. ΑΕΠ	612.388	752.182	874.907	1.049.150	1.290.868	1.523.724	1.856.745	2.285.559	2.709.300	12.954.823
2. Ακαθ. επενδύσεις πάγιου κεφαλ.	136.946	175.000	221.420	278.000	366.165	400.753	429.000	486.800	583.500	3.077.584
3. Ακαθ. επενδύσεις κατοικίας	37.983	47.477	69.188	96.778	131.057	137.517	122.858	124.252	149.226	916.336
4. Συνολική τραπεζική χρηματοδότηση κατοικίας	5712	8897	13.048	17.744	20.087	16.206	31.634	44.014	41.328	198.670
(εκ της οποίας ΕΚΤΕ)	3847	4960	8007	10.690	13.177	12.177	22.430	31.327	27.803	134.418
5. Επενδύσεις κατοικίας ως % του εθν. εισοδήματος	6,2%	6,3%	7,9%	9,2%	10,2%	9,03%	6,6%	5,4%	5,5%	7,1%
6. Επενδύσεις κατοικίας ως % συνόλου επενδύσεων	27,1%	27,1%	31,2%	34,8%	35,8%	34,1%	28,6%	25,5%	25,6%	29,8%
7. Τραπεζική χρηματοδότηση κατοικίας ως % του συνόλου επενδύσεων κατοικίας	15,1%	18,7%	18,9%	18,3%	15,3%	11,8%	25,8%	35,4%	27,7%	21,7%
8. Χρηματοδότηση κατοικίας από ΕΚΤΕ ως % συνόλου τραπεζικής χρηματοδότησης	67,3%	55,7%	61,2%	60,2%	65,2%	75,1%	70,9%	71,2%	67,3%	67,8%
9. Επενδύσεις κατοικίας Δημοσίου ως συνόλου επενδύσεων κατοικίας	1,4%	1,4%	1,0%	0,8%	1,0%	1,3%	3,0%	3,8%	3,5%	1,8%

*Προσωρινά στοιχεία.

ΠΗΓΗ: Απολογισμοί ΕΚΤΕ, 1975 - 1983 και Εθνικοί Λογαριασμοί 1975 - 1983.