

The Greek Review of Social Research

Vol 120 (2006)

120 Β´



Η κοινωνική πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα: Οι διαστάσεις μιας απουσίας

Δημήτρης Εμμανουήλ

doi: [10.12681/grsr.9496](https://doi.org/10.12681/grsr.9496)

Copyright © 2016, Δημήτρης Εμμανουήλ



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

To cite this article:

Εμμανουήλ Δ. (2016). Η κοινωνική πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα: Οι διαστάσεις μιας απουσίας. *The Greek Review of Social Research*, 120, 3–35. <https://doi.org/10.12681/grsr.9496>

Δημήτρης Εμμανουήλ*

Η ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΟΙ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΜΙΑΣ ΑΠΟΥΣΙΑΣ¹

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην Ελλάδα τα τελευταία είκοσι χρόνια υπάρχει ουσιαστικά πλήρης απουσία κοινωνικής πολιτικής κατοικίας – κατάσταση που διαμορφώθηκε την περίοδο 1965-1985 και αναπαράγεται από τις μετέπειτα ιδεολογικές και πολιτικές εξελίξεις και τις προσαρμογές στην ευρωπαϊκή ένταξη. Ωστόσο, παρά τους επίσημους μύθους για τις επιτυχίες του ελληνικού οικιστικού συστήματος, υπάρχουν ουσιαστικά προβλήματα και θεσμικά κενά από την άποψη των αρχών μιας έστω και στοιχειώδους κοινωνικής πολιτικής. Η εργασία αυτή τεκμηριώνει τις διαστάσεις αυτής της απουσίας μέσω της περιγραφής ενός συστήματος κοινωνικά δίκαιης και ισόνομης παροχής στεγαστικής αρωγής που εφαρμόζει τις σύγχρονες συνταγματικές αρχές που θέτουν ως μείζονα αξία την ανάπτυξη και κοινωνική συμμετοχή των ατόμων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής κοινωνίας της γνώσης και της πληροφορίας. Στην εργασία αναπτύσσονται οι αρχές και τα πρότυπα ενός τέτοιου συστήματος και τα ειδικά τεχνικά, κοινωνικά και οικονομικά στοιχεία του τόσο στη βάση γενικών αρχών και αξιών της κοινωνικής πολιτικής όσο και σε συνάρτηση με τις ιδιόμορφες ελληνικές συνθήκες. Τέλος, αναφέρονται ορισμένες εύλογες θεωρητικές ενστάσεις και εναλλακτικές προσεγγίσεις.

* Ερευνητής στο Ινστιτούτο Αστικής και Αγροτικής Κοινωνιολογίας του Εθνικού Κέντρου Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ). Στο διάστημα 1979-2003 υπήρξε Υπεύθυνος του Τμήματος Ερευνών και Μελετών Οικιστικής Πολιτικής της Δημόσιας Επιχείρησης Πολεοδομίας και Στέγασης (ΔΕΠΟΣ).

1. Μεγάλο μέρος αυτού του κειμένου παρουσιάστηκε για πρώτη φορά στο συνέδριο της Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής «Κοινωνική πολιτική και κοινωνική μεταβολή στην Ελλάδα του νέου αιώνα», Ρέθυμνο 18-20 Μαρτίου 2005.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ: ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΚΑΙ ΘΕΣΜΟΙ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Σε αντίθεση με τις περισσότερες χώρες του ανεπτυγμένου κόσμου και σίγουρα πολλές του αναπτυσσόμενου, η Ελλάδα δεν διαθέτει πολιτική κατοικίας ούτε, πιο ειδικά, *κοινωνική* πολιτική κατοικίας. Η διαπίστωση αυτή τεκμηριώνεται εύκολα: για περισσότερο από δεκαπέντε χρόνια δεν υπάρχει επίσημο ντοκουμέντο με αυτό το αντικείμενο και αποδέκτη τον ελληνικό λαό (και όχι κάποιο διεθνή οργανισμό μέσω υποχρεωτικών εκθέσεων συνταγμένων από τεχνοκράτες) που να εκφράζει είτε την κυβέρνηση είτε κάποιο υπουργείο με αντίστοιχη γενική αρμοδιότητα. Σε αυτό μπορούμε να προσθέσουμε ότι για το ίδιο χρονικό διάστημα δεν εμφανίζεται κεφάλαιο με αυτό το θέμα ούτε στα προεκλογικά προγράμματα των δύο μεγάλων κομμάτων. Η κατάσταση διέφερε κάπως τις δεκαετίες του 1970 και του 1980 αλλά όχι πολύ και όχι ουσιαστικά.

Μπορεί να παρατηρηθεί ότι αυτό δε σημαίνει ότι πραγματικά δεν υπάρχει πολιτική κατοικίας. Σίγουρα υπάρχουν διάφορες δημόσιες δράσεις και θεσμοί που είτε άμεσα είτε έμμεσα επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό τον τομέα κατοικίας. Το σύνολο αυτών των στοιχείων, μπορεί κάποιος να ισχυριστεί, συνιστούν μια *de facto* πολιτική κατοικίας. Κάποιος επιπλέον θα πρόσθετε ότι και η απουσία πολιτικής συνιστά πολιτική: παράδειγμα η κλασική οικονομική πολιτική τύπου *laissez faire* ή οι πιο σύγχρονες πολιτικές «απορρύθμισης» (deregulation). Με αυτή τη δεύτερη παρατήρηση θα συμφωνήσω μερικώς. Πράγματι, αν υπάρχει ένας κυρίαρχος άξονας πολιτικής στο χώρο της κατοικίας, ιδιαίτερα μάλιστα των χαμηλών εισοδημάτων, στην Ελλάδα αυτός είναι το *laissez faire* και οι ειδικότερες παραλλαγές του για τη στέγαση – όπως η θεωρία του «φιλτραρίσματος» (όπου οι εύποροι ευημερούν και χτίζουν αρκετές νέες κατοικίες ώστε επαρκές παλαιότερο απόθεμα διαχέεται προς τα κάτω στους ασθενέστερους). Ωστόσο, σε αντίθεση με τα γνωστά οικονομικά παραδείγματα, αυτό δεν δηλώνεται καθαρά στην Ελλάδα ούτε δικαιολογείται δημοσίως ως πολιτική. Αμφισβητώ, συνεπώς, τη γενναιόδωρη αναβάθμισή του σε συγκροτημένη «πολιτική». Εξάλλου, με εξαίρεση συντηρητικές νεοφιλελεύθερες πολιτικές συνειδητής αδιαφορίας ή ενεργού απόρριψης της μέριμνας για τα προβλήματα των ασθενέστερων ομάδων, απαιτούνται κατά τεκμήριο κάποιες ενεργητικές μορφές πολιτικής στην περίπτωση που αφορά το ειδικότερο θέμα μας που είναι η *κοινωνική* πολιτική κατοικίας.

Η προηγούμενη ένσταση περί *de facto* πολιτικής κατοικίας έχει κάποιο ενδιαφέρον όχι λόγω της θεωρητικής της εμβέλειας, αλλά γιατί αποτελεί

την τυπική και καθιερωμένη αντίδραση που συνήθως προβάλλεται για να σώσει τα προσχήματα. Από θεωρητική άποψη, όμως, είναι διάτρητη. Για κάθε θέμα μπορούμε εύκολα να συγκολλήσουμε έμμεσους και άμεσους παράγοντες επιρροής και να αποκαλέσουμε το σύνολο «πολιτική». Αν δεν πρόκειται για απλή προσχηματική εκλογίκευση τότε αναγκαστικά θα γίνει κάποια επίκληση «λειτουργιοκρατικών» (functionalist) ερμηνειών – πολιτική είναι ό,τι *λειτουργεί* ως να ήταν πολιτική. Επειδή δεν είναι του παρόντος δεν θα επεκταθώ στα γνωστά λογικά προβλήματα των λειτουργιοκρατικών προσεγγίσεων αλλά θα αντιπαρέλθω το θέμα ως εξής: πρώτον, θα επιμείνω ότι κάθε «πολιτική» πρέπει να έχει σαφή περιεκτικό, στοχοθετικό και δημόσιο χαρακτήρα ώστε να είναι αξιολογήσιμη και επιδεικτική κριτικής και αναθεώρησης. Δεύτερον, τα στοιχεία που θεωρείται ότι απαρτίζουν τη *de facto* ελληνική στεγαστική πολιτική, ακόμη και αν θεωρηθούν ως κληρονομιά από παλαιότερες συνειδητές πολιτικές ή απλώς παρεπόμενα της ευρύτερης οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και της λειτουργίας του κράτους, αποτελούν ένα ετερόκλητο σύνολο που δε συγκροτεί μια στοιχειωδώς ουσιαστική κοινωνική πολιτική κατοικίας.

Ποια στοιχεία, κατά τις τρέχουσες απόψεις, απαρτίζουν τη λεγόμενη «πολιτική κατοικίας» στην Ελλάδα;

1) Το σύνολο των φορολογικών απαλλαγών για την απόκτηση πρώτης κατοικίας συμπεριλαμβανόμενου του χειρισμού των αντικειμενικών αξιών για «κοινωνικούς» λόγους. Αυτές οι απαλλαγές ευνοούν τους αγοραστές, κληρονόμους κ.λπ. κατοικίας και μάλιστα με τρόπο μη-προοδευτικό, εφόσον, μέχρι κάποια σχετικά υψηλά ανώτατα όρια, είναι ανάλογες του μεγέθους της αποκτώμενης ιδιοκτησίας. Είναι εύλογο να θεωρούνται μέτρο που έχει στόχο την ενίσχυση της ιδιοκτησίας και της οικοδομής γενικά.

2) Οι επιδοτήσεις επιτοκίου για την απόκτηση πρώτης κατοικίας και οι φοροαπαλλαγές για την πληρωμή τόκων. Και εδώ έχουμε μια γενική και μη-προοδευτική κατανομή ωφελειών, ιδιαίτερα μάλιστα στη δεύτερη περίπτωση όπου η μείωση φόρου για τους τόκους είναι ανάλογη αφενός του ύψους του δανείου και αφετέρου του ύψους του εισοδήματος λόγω των υψηλότερων φορολογικών συντελεστών. Και εδώ έχουμε ένα γενικό μέτρο ενίσχυσης της ιδιοκτησίας και της οικοδομής ιδιαίτερα μη-προοδευτικό όπου τα ωφέλη συγκεντρώνονται πολύ περισσότερο από το προηγούμενο στα μεσαία και υψηλά εισοδήματα.

3) Μια σειρά από κατά περίπτωση «κοινωνικού» χαρακτήρα παρεμβάσεις σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης όπως οι πλημμυροπαθείς και οι σεισμοπαθείς και γενικώς οι «θεομηνιόπληκτοι». Εδώ μπορεί να ενταχθούν αντίστοιχα περιπτώσιακές αντιμετώπισεις έκτακτων ειδικών προ-

βλημάτων όπως οι οικισμοί και οι οικονομικές ενισχύσεις για παλιννοστούντες ομογενείς, καθώς και οι πολύ λιγοστές περιπτώσεις στέγασης ειδικών ομάδων όπως, λ.χ., περιπτώσεις ορισμένων καταυλισμών Τσιγγάνων. Ο τομέας της στέγασης των θυμάτων θεομηνίας είναι, βεβαίως, πολύ σημαντικός αλλά θεωρώ ότι αποτελεί ειδικό θέμα που δεν θα μας απασχολήσει εδώ. Αξίζει ωστόσο να σημειωθεί ότι γίνεται με σαφώς ad hoc τρόπο (συχνά πολύ προβληματικό) και χωρίς κάποιο συγκροτημένο πλαίσιο κοινωνικής στεγαστικής πολιτικής. Οι άλλες περιπτώσιακές «κοινωνικές» δράσεις είναι ασήμαντες σε αριθμό και μέγεθος και κατά κανόνα έχουν το χαρακτήρα περιπτώσιακής πολιτικής πατρωνίας έξω από γενικότερα πλαίσια πολιτικής.

4) Τα στεγαστικά προγράμματα παροχής έτοιμης στέγης, δανειοδότησης και επιδότησης ενοικίου του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας. Τα προγράμματα αυτά είναι, βεβαίως, πολύ σημαντικά σε μέγεθος και με αρκετά στοιχεία συγκέντρωσης της αρωγής σε ασθενέστερες οικονομικά ομάδες βάσει κριτηρίων, όπως το μέγεθος του εισοδήματος, ο αριθμός των μελών του νοικοκυριού, η ύπαρξη αναπηρίας και, γενικά, η έλλειψη ιδιοκτησίας. Ωστόσο, ο ΟΕΚ είναι ένας ιδιόμορφος αυτόνομος και αυτοχρηματοδοτούμενος φορέας που καλύπτει μόνο τους ασφαλισμένους στο ΙΚΑ και ο κύριος στόχος του είναι η όσο το δυνατόν ευρύτερη παροχή στεγαστικών ευκαιριών στο συνολικό φάσμα των δικαιούχων του (κάτω από ένα αρκετά ευρύ ανώτατο όριο εισοδήματος) και όχι η άσκηση κοινωνικής πολιτικής καθ' αυτή. Ούτε, επιπλέον, η όποια κοινωνική πολιτική ασκεί ο οργανισμός υπάγεται σε κάποιο ανώτερο και γενικότερο θεσμικό πλαίσιο κριτηρίων και στόχων – είναι μάλιστα ενδεικτικό ότι συχνά κατά το σχεδιασμό των προγραμμάτων του παραβιάζονται κλασικές αρχές και κριτήρια για την κατανομή της αρωγής βάσει των αναγκών και των οικονομικών δυνατοτήτων του άστεγου νοικοκυριού, επειδή προέχουν τα τυπικά κριτήρια περί δικαιούχων του οργανισμού. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, πρόκειται για φορέα με σημαντικό ρόλο –για τα ελληνικά δεδομένα– στο χώρο της στέγασης των χαμηλών εισοδημάτων. Δεδομένου ότι ο ΟΕΚ λειτουργεί με αυτόνομους πόρους χωρίς πρόσθετες κρατικές δαπάνες, δεν είναι τυχαίο ότι τόσο οι κυβερνήσεις όσο και τα κόμματα περιορίζαν παλαιότερα, ως εύκολη λύση, στον ΟΕΚ τις όποιες αναφορές και εξαγγελίες τους σχετικά με τη στεγαστική πολιτική.

5) Σύμφωνα με ισχυρισμούς τόσο του αρμόδιου Υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ όσο και μελετητών της ελληνικής οικιστικής πολιτικής, η πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα ασκείται εν πολλοίς μέσω της *πολεοδομικής* πολιτικής και της πολιτικής γης. Μέσω του πολεοδομικού σχεδιασμού που εξασφαλί-

ζει προσφορά γης και των πολεοδομικών ρυθμίσεων που εξασφαλίζουν ευνοϊκούς όρους δόμησης, διατίθενται στους οικιστές και τους μικροϊδιοκτήτες σημαντικές υπεραξίες καθώς και ευκαιρίες για προσιτή στέγαση στις διευρυμένες οικογένειες των λαϊκών στρωμάτων. Οι ειδικές ρυθμίσεις που αποβλέπουν αφενός στην ανοχή των αυθαιρέτων και αφετέρου στην «ένταξη» τους στο σχέδιο πόλης με πολύ ευνοϊκούς όρους (μηδενικές εισφορές σε γη και χρήμα) και την περαιτέρω ανάπτυξη των περιοχών καθώς και ρυθμίσεις, όπως οι παρεκκλίσεις στην αρτιότητα των μικρών οικοπέδων και ο λεγόμενος «οικογενειακός» συντελεστής δόμησης, υποδεικνύουν επιπρόσθετα τον σαφή κοινωνικό χαρακτήρα αυτής της πολιτικής και συνεπώς τη λειτουργία της ως ουσιαστικού υποκατάστατου μιας κοινωνικής πολιτικής κατοικίας. Κατά τη γνώμη μου, αυτές οι απόψεις υπερτιμούν το μέγεθος και την πληθυσμιακή διασπορά που έχουν τα θετικά οφέλη αυτής της πολιτικής ενώ, αντίθετα, υποτιμούν το συχνά υψηλό τους κόστος για τους οικιστές.² Πιο γενικά, νομίζω ότι πρόκειται για μια επέκταση της πάγιας πολιτικής ενίσχυσης της ιδιοκτησίας και της οικοδομής στο χώρο των λαϊκών στρωμάτων επικουρούμενη από την ιδιόμορφη ελληνική διασπορά της μικρής γαιοκτησίας. Αυτό όμως σίγουρα δεν εξασφαλίζει παρά μόνο πολύ περιστασιακά την επίλυση των σοβαρών προβλημάτων στέγασης στα οποία αποβλέπει η κοινωνική πολιτική στέγασης.

2. ΚΕΝΑ ΚΑΙ ΑΠΟΥΣΙΕΣ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

Το προηγούμενο πολύ σύντομο και πολύ σχηματικό πεντάπτυχο της ελληνικής πολιτικής κατοικίας θα πρέπει να συμπληρωθεί και με ορισμένα εξίσου σημαντικά και έκδηλα κενά και απουσίες.

Πρώτον, με την εξαίρεση των σχετικά λίγων δικαιούχων για επίδομα ενοικίου του ΟΕΚ και, μέχρι πριν μερικά χρόνια τουλάχιστον, κάποια

2. Το βρίσκω προβληματικό ότι αυτή η πάγια υπεκφυγή του Υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ από τις ευθύνες του για άσκηση κοινωνικής πολιτικής κατοικίας ενισχύεται από σημαντικές μελέτες του ελληνικού συστήματος κατοικίας που, στο πλαίσιο νεομαρξιστικής καταβολής θεωριών, υποστηρίζουν ότι το ελληνικό σύστημα γης και κατοικίας αποτελεί λειτουργικό υποκατάστατο του απόντος κράτους πρόνοιας καλύπτοντας ορισμένες απαραίτητες λειτουργίες αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης και κοινωνικής ενσωμάτωσης που αλλού καλύπτονται από κλασικούς προνοιακούς μηχανισμούς (Οικονόμου, 1987, 1988· Μαλούτας, 1990· Μαλούτας και Οικονόμου, 1988). Κριτικές παρατηρήσεις για αυτή την άποψη και τα γενικότερα θεωρητικά προβλήματα της λειτουργιοκρατίας αυτού του τύπου, βλ. Εμμανουήλ κ.ά., 1996, σελ. 266-271.

περιπτωσιακά χρηματικά επιδόματα σε άπορους ηλικιωμένους ενοικιαστές από το Υπουργείο Πρόνοιας, οι ενοικιαστές δεν απολαμβάνουν καμία οικονομική, φορολογική ή άλλη, αρωγή παρά την πλήρη άρση της προστασίας των μισθώσεων και των μισθωμάτων στα μέσα της δεκαετίας του 1990. Η ελληνική πολιτική κατοικίας, πιο γενικά, παγίως παραβιάζει τη διεθνώς αναγνωρισμένη αρχή κοινωνικής πολιτικής περί ουδετερότητας ως προς το καθεστώς ενοίκησης (tenure neutrality) με το να ευνοεί αποκλειστικά τους ιδιοκάτοικους ή την προσπάθεια απόκτησης κατοικίας αλλά ποτέ τους ενοικιαστές που, κατά τεκμήριο, ιδιαίτερα στα μεγάλα νοικοκυριά, αντιμετωπίζουν τα πιο σοβαρά προβλήματα διαβίωσης.

Δεύτερον, δεν υπάρχει ούτε στοιχειωδώς κάποιος μηχανισμός που θα μπορούσε να θεωρηθεί «δίχτυ προστασίας» των νοικοκυριών και των ατόμων για τις περιπτώσεις που αντιμετωπίζουν άμεσο και οξύ στεγαστικό πρόβλημα – ακόμη και για ακραίες περιπτώσεις. Φανταστείτε, για να γίνουμε λίγο δραματικοί, μια μόνη άνεργη μητέρα με τρία μικρά παιδιά που βρίσκεται άπορη στο δρόμο γιατί δεν μπορεί να πληρώσει το ενοίκιο: υπό τις υφιστάμενες συνθήκες δεν υπάρχει κανείς επίσημος φορέας στο οποίο μπορεί να απευθυνθεί για νόμιμη στεγαστική βοήθεια. Η μόνη λύση είναι να στραφεί σε φιλόανθρωπους, στην εκκλησία ή στις λιγοστές μη κυβερνητικές οργανώσεις που ούτως ή άλλως αναλώνουν τους περιορισμένους πόρους τους στη βοήθεια κυρίως μικρού αριθμού είτε πολιτικών προσφύγων είτε ατόμων που προέρχονται από ιδρύματα –φυλακές ή ψυχιατρεία– και χρειάζονται κοινωνική επανένταξη. Τα δύο-τρία «καταφύγια» για ύπνο, όπως αυτά του Δήμου Αθηναίων, δεν προσφέρονται για οικογένειες, καλύπτουν ένα ασήμαντο αριθμό αναγκών και στοχεύουν κυρίως στη μοντέρνα κατηγορία των «αστέγων» - αυτών που ζουν στο δρόμο.

Τρίτον, δεν προβλέπεται βοήθεια για τη μεγάλη κατηγορία των περιπτώσεων που έχουν μεν κάποια στέγη αλλά ζουν υπό συνθήκες που απέχουν ριζικά από τις στοιχειωδώς αποδεκτές και δεν διαθέτουν τα οικονομικά μέσα να τις βελτιώσουν. Εδώ ανήκουν πολλοί κάτω από το όριο της φτώχειας σε πόλεις ή αγροτικές –κυρίως ορεινές– περιοχές και, βεβαίως, και ένα μεγάλο τμήμα των οικονομικών μεταναστών που ακόμη επισήμως δεν θεωρείται μέρος του ελληνικού στεγαστικού προβλήματος. Αυτή η τρίτη γενική περίπτωση απαραίτητης αρωγής μπορεί επίσης να θεωρηθεί μια διευρυμένη μορφή «διχτύου προστασίας» ορισμένου με στεγαστικά κριτήρια. Βρίσκω την έννοια του «διχτύου προστασίας» εξαιρετικά προβληματική καθώς περιορίζει εκ προοιμίου την κοινωνική πολιτική στα όρια περιθωριακών πληθυσμών και σε προσεγγίσεις με χαρακτηριστικά φιλαν-

θρωπίας. Τη χρησιμοποιώ, όμως, για να δείξω τα κενά της πολιτικής κατοικίας καθώς είναι μια έννοια που έχει καθιερωθεί τα τελευταία χρόνια στο πολιτικό μας σύστημα ως μέτρο των ελάχιστων υποχρεώσεων του κράτους.

Τέταρτον, δεν προβλέπεται οικονομική αρωγή και στις περιπτώσεις που δεν πάσχουν μεν από οξύ στεγαστικό πρόβλημα, αλλά αντιμετωπίζουν οξύ προσωρινό ή μονιμότερο *οικονομικό* πρόβλημα στις δαπάνες για στέγη με σοβαρές επιπτώσεις στη συντήρηση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης, διατροφής, εκπαίδευσης των παιδιών κ.λπ. Τέτοιες περιπτώσεις υπάρχουν βεβαίως κυρίως ανάμεσα στους ενοικιαστές και ορισμένους ιδιοκτήτες βαρυνόμενους από επαχθή στεγαστικά δάνεια, ιδιαίτερα όταν είναι θύματα αρνητικών οικονομικών αλλαγών στις συνθήκες της οικογένειας, στην απασχόληση, στα εισοδήματα ή στις τιμές. Η κατάργηση της προστασίας των μισθώσεων και των μισθωμάτων, η ραγδαία εμπορευματοποίηση του στεγαστικού δανεισμού και ο πληθωρισμός αξιών και ενοικίων τις δεκαετίες του 1990 και του 2000 έχει οπωσδήποτε αυξήσει τη σημασία αυτών των περιπτώσεων.

Τέλος, *πέμπτον*, δεν υπάρχουν ουσιαστικοί παρεμβατικοί μηχανισμοί για την κοινωνικού χαρακτήρα ανάπλαση ή αναβάθμιση ιδιαίτερα προβληματικών περιοχών κατοικίας, όπου οι μηχανισμοί της αγοράς δεν λειτουργούν και είναι απαραίτητη η οργανωμένη δημόσια παρέμβαση. Αυτή η διατύπωση του θέματος δεν υποδηλώνει ότι, όταν λειτουργούν οι μηχανισμοί της αγοράς σε άλλες περιπτώσεις γειτονιών με συσσώρευση κοινωνικών και οικιστικών προβλημάτων, λύνονται τα προβλήματα. Απλά εκδιώκονται ή μετατοπίζονται –αν και σε ένα βαθμό διανέμονται κάποιες ωφέλειες στα νοικοκυριά λόγω της ιδιόμορφης –σε σχέση με άλλες χώρες– ιδιοκτησιακής δομής στις περισσότερες προβληματικές περιοχές (μεγάλα ποσοστά ιδιοκατοίκησης). Γι' αυτό το λόγο και η καθιερωμένη μορφή «ανάπλασης» στην Ελλάδα είναι ο *εξωτερικός εξωραϊσμός* που θα διευκολύνει την ιδιωτική ανοικοδόμηση ή επισκευή και την είσοδο «ευγενέστερων» χρήσεων. Αυτή η μέθοδος, όμως, έχει, εκ των πραγμάτων περιορισμένη εφαρμογή μόνο σε περιοχές ιδιαίτερα ελκυστικές για τα μεσαία στρώματα και αφήνει σε στασιμότητα την πλειονότητα των προβληματικών γειτονιών που βρίσκονται σε χαμηλού εισοδήματος ζώνες της πόλης. Σε κάθε περίπτωση, οι φτωχοί –συνήθως κοινωνικά περιθωριακοί– ενοικιαστές αγνοούνται ως κατηγορία για προστασία ή ενίσχυση.

Η εικόνα που προκύπτει από τα προηγούμενα σημεία μπορεί να συνοψιστεί σε δύο βασικά χαρακτηριστικά. Αφενός, έχουμε μια οικονομική πολιτική με έντονη κοινωνική ανισομέρεια στην κατανομή των πόρων

που ευνοεί σε κυρίαρχο βαθμό τα μεσαία στρώματα, την οικοδομή και την ιδιοκτησία. Αφετέρου, διαπιστώνεται μια σαφής απουσία των ουσιαστικών στοιχείων μιας κοινωνικής πολιτικής κατοικίας με τη μερική και ιδιόμορφη εξαίρεση μέρους των παροχών του ΟΕΚ για μια μερίδα ασφαλισμένων μισθωτών. Ας μου επιτραπεί να μη τεκμηριώσω σχολαστικά αυτή τη σύντομη περιγραφή και αποτίμηση. Άλλωστε, πρόκειται για πράγματα λίγο-πολύ γνωστά. Τα ζητήματα που ενδιαφέρουν περισσότερο είναι ποιοι παράγοντες διαμορφώνουν αυτή την κατάσταση, αν υπάρχουν δυνατότητες και προοπτικές για το ξεπέρασμά τους και την αναβάθμιση, τουλάχιστον, του ζητήματος στα πολιτικά πράγματα και σε ποια βάση αρχών και κοινωνικών στόχων θα πρέπει να γίνει αυτό. Τα ζητήματα αυτά είναι, βεβαίως, πολιτικά και αντιμετωπίζονται στο επίπεδο της πολιτικής πράξης. Προέχει, ωστόσο, να αρχίσει μια συζήτηση γύρω από τα θεωρητικά και αξιακά ζητήματα που θέτει η κοινωνική πολιτική κατοικίας στις ελληνικές συνθήκες και να ξεκαθαριστεί το τοπίο από μια σειρά μύθους και εκλογικεύσεις του status quo που τάλαιπωρούν αυτή την υπόθεση τα τελευταία είκοσι χρόνια. Στα επόμενα θα αναπτύξουμε μερικές σκέψεις σε αυτό τον άξονα.

3. ΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΑΝ ΤΗΝ ΑΠΟΥΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: ΜΙΑ ΣΧΗΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 1964-2004

Η κοινωνική πολιτική κατοικίας δεν είναι ένα γενικό και απαραίτητο χαρακτηριστικό του σύγχρονου κράτους. Εμφανίστηκε περιπτώσιακά και σε μεγάλη ποικιλία μορφών και μεγεθών στο Μεσοπόλεμο, ωθούμενη από μια ιδιότυπη σύμπραξη αστικών μεταρρυθμιστικών κινήματων, σοσιαλδημοκρατικών πολιτικών δυνάμεων (εδώ περιλαμβάνεται και το New Deal) και συντηρητικών πατερναλιστικών πολιτικών που ανησυχούσαν για την υγεία των εργατών-πολιτών σε σχέση με τα στρατιωτικά και εργατικά καθήκοντά τους. Με το τέλος του πολέμου, υπήρχαν στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες σημαντικές θεσμικές και διοικητικές υποδομές σε εθνικό και δημοτικό επίπεδο που γνώρισαν κατά κανόνα μεγάλη ανάπτυξη τα επόμενα τριάντα χρόνια. Από τη δεκαετία του 1970 και την έναρξη της κρίσης των κεϊνσιανών και σοσιαλδημοκρατικών μοντέλων ανάπτυξης, η κοινωνική πολιτική κατοικίας βρίσκεται σε κρίση, υποχώρηση και συνεχή επανεξέταση χωρίς, όμως, αυτό να σημαίνει ότι έπαψε να έχει σημαντικό ρόλο στις περισσότερες κοινωνίες όπου είχε θεσμικά και πολι-

τικά εδραιωθεί. Στις υπόλοιπες καπιταλιστικές κοινωνίες, όμως, που δεν είχαν αυτή την ιστορική τύχη, η ανάπτυξη της αντιμετώπιζε ριζικά αρνητικό οικονομικό και ιδεολογικό κλίμα.

Για λόγους συμπτωματικούς η Ελλάδα, λόγω της Μικρασιατικής Καταστροφής, απέκτησε σημαντική διοικητική υποδομή και εμπειρία στην παροχή κοινωνικής στέγης με τα προγράμματα προσφυγικής και λαϊκής κατοικίας του Υπουργείου Πρόνοιας. Αυτά συνεχίστηκαν σε πολύ πιο περιορισμένη έκταση, βέβαια, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1960 με κύριο αντικείμενο τις μεταστεγάσεις παρατηρηματούχων των πόλεων και κατεστραμμένων αγροτικών οικισμών. Υπήρχε, ωστόσο, ένα πατερναλιστικό μεν και περιορισμένο σε πόρους, αλλά πλήρως ανεπτυγμένο μετά την κωδικοποίηση και αναμόρφωση του 1954, θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο για τη στέγαση απόρων άστεγων. Η ίδρυση και ανάπτυξη του ΟΕΚ την ίδια περίοδο (1954-) συμπλήρωνε αυτό το σύστημα κοινωνικής κατοικίας. Ήδη, όμως, από το 1966 τα επίσημα κείμενα πολιτικής και το περιορέον ιδεολογικό κλίμα για την κατοικία εξέφραζαν αμφιβολίες κατά πόσο αυτό το «παραδοσιακό» και «συντεχνιακό» σύστημα κοινωνικής στέγασης (βλέπε ΟΕΚ και προγράμματα για τους δημόσιους υπαλλήλους και τους στρατιωτικούς) ταίριαζε με τα διεθνή πρότυπα και εξελίξεις στην Ευρώπη και στις ΗΠΑ όπου η παραδοσιακή κοινωνική κατοικία για φτωχούς αντιμετώπιζε κριτικές και όπου η τάση ήταν προς μια πολιτική κατοικίας με μεγαλύτερη έμφαση στις ελεύθερες επιλογές στην αγορά και στο ρόλο των στεγαστικών δανείων. Το ιδεολογικό παράδοξο της εποχής στην Ελλάδα ήταν ότι, ενώ η κυρίαρχη ιδεολογική τάση ήταν ο «εξευρωπαϊσμός» με όλα τα σύγχρονα σοσιαλδημοκρατικά συμφραζόμενα (για τα οποία δεν υπήρχε η υποδομή), οι υφιστάμενες πλέον αρμόδιες και μερικώς σοσιαλδημοκρατικές θεσμικές και διοικητικές δομές (το Υπουργείο Πρόνοιας και το συνακόλουθο ευρύτερο προνοιακό δυναμικό) αντιμετώπιστηκαν κριτικά παρά ως αντικείμενο αναμόρφωσης και ανάπτυξης. Εξ ου και οι εναλλακτικές προτάσεις για μεταφορά της στεγαστικής πολιτικής είτε στο Υπουργείο Οικονομικών είτε στο Υπουργείο Οικισμού (μετέπειτα ΥΧΟΠ και τέλος ΥΠΕΧΩΔΕ). Νομίζω ότι αυτό το μείγμα μάλλον ανεδαφικού αγγλότροπου εκσυγχρονισμού και συντηρητικής αντιπάθειας της προνοιακής πολιτικής υπήρξε καθοριστικό για τις εξελίξεις την επόμενη δεκαετία.³

3. Βλ., για αυτή την περίοδο, Παπαϊωάννου, 1975, Βασιλικιώτη, 1975, ΚΕΠΕ, 1967 και 1976.

Η πορεία των πραγμάτων κρίθηκε από το συνδυασμό της δικτατορίας (που υποκατέστησε εν πολλοίς το Υπουργείο Πρόνοιας με τη στρατιωτική ΜΟΜΑ και κληροδότησε στον ΟΕΚ αμαρτήματα που βάρυναν τους οικισμούς του για χρόνια) με τη ραγδαία αστικοποίηση και οικονομική ανάπτυξη της περιόδου 1966-1973. Η οικοδομική έκρηξη που ακολούθησε κράτησε στην ουσία μέχρι το 1979 και άλλαξε ριζικά το κοινωνικό και οικιστικό τοπίο. Σ' αυτό το περιβάλλον, μετά την έλευση της δημοκρατίας το 1974, την πρώτη πετρελαϊκή κρίση και τη διεθνή στροφή σε πολιτικές περιορισμού του κράτους πρόνοιας, δεν υπήρχαν ούτε οι διοικητικές, ούτε οι οικονομικές αλλά ούτε οι ιδεολογικές προϋποθέσεις για την επανεδραίωση της κοινωνικής πολιτικής κατοικίας. Το 1979 η Διεύθυνση Λαϊκής Κατοικίας του Υπουργείου Πρόνοιας είχε πλέον ατροφήσει και η αρμοδιότητα της στεγαστικής πολιτικής ως γενικού και ασαφούς αντικείμενου είχε μεταφερθεί στο νεοϊδρυθέν Υπουργείο Χωροταξίας και Οικιστικής Πολιτικής. Έκτοτε για τις κυβερνήσεις, η όποια κοινωνική πολιτική κατοικίας είναι, εκ των πραγμάτων, αντικείμενο του οικονομικά σφριγηλού από τις διαρκώς διογκούμενες εισφορές ΟΕΚ – που εποπτεύεται από το Υπουργείο Εργασίας. Το κρατιστικής εμπνεύσεως επεισόδιο της ίδρυσης της ΔΕΠΟΣ –της Δημόσιας Επιχείρησης Πολεοδομίας και Στέγασης (1977-)– αποτελούσε μάλλον εξαίρεση στο γενικό κλίμα, συνάντησε πολλές αντιδράσεις από τα ιδιωτικά και επαγγελματικά συμφέροντα, και τελικώς περιορίστηκε σε ασήμαντη δραστηριότητα. Άλλωστε, η δημιουργία της ΔΕΠΟΣ δεν είχε συνδεθεί με κάποια σαφή κοινωνική πολιτική στέγης και ως εργαλείο πολιτικής έλκονταν περισσότερο από τα προβλήματα που προκάλεσε το κύμα της αυθαιρέτης δόμησης την περίοδο 1950-1967. Το 1977 το ζήτημα των αυθαιρέτων πρώτης κατοικίας είχε ουσιαστικά λήξει (όπως και οι έντονες τάσεις αστικοποίησης) και η υπόθεση των αυθαιρέτων κατέληξε στις λαϊκιστικές πολεοδομικές πολιτικές ένταξης στο σχέδιο πόλης το 1982-1985.⁴

Από το 1980 μέχρι σήμερα, μόνο τα χρόνια 1985-1988 έγιναν κάποιες διεργασίες σε υψηλό πολιτικό επίπεδο για την πολιτική κατοικίας με έναυσμα και αντικείμενο, κυρίως, τη λεγόμενη κρίση στα ενοίκια. Σε αυτό το συγκυριακό πλαίσιο συστάθηκε το 1986 με πρωτοβουλία του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας (Κ. Σημίτη) μια επιτροπή για τη πολιτική κατοικίας που λειτούργησε για περίπου ένα χρόνο. Τίποτε ουσιαστικό δεν προέκυψε από αυτή την επιτροπή ειδικότερα για την κοινωνική πολιτική

4. Βλ. Ρωμανός, 2004.

κατοικίας, παρότι τις εισηγήσεις για την «πιλοτική» έστω ανάπτυξη κάποιων προγραμμάτων κοινωνικού χαρακτήρα. Τα θέματα που ουσιαστικά συζητήθηκαν και που ενδιέφεραν τους φορείς εξουσίας εκείνη την εποχή ήταν η σταδιακή απελευθέρωση της αγοράς από τον έλεγχο μισθώσεων και μισθωμάτων και η αποδοτικότερη συνεργασία Κτηματικής Τράπεζας και ΟΕΚ στα θέματα δανεισμού και διαχείρισης κεφαλαίων. Ήδη, άλλωστε, από το 1986 είχαμε εισέλθει σε καθεστώς δημοσιονομικής λιτότητας και απομάκρυνσης από τις κρατιστικές τάσεις της «σοσιαλιστικής» φάσης των κυβερνήσεων ΠΑΣΟΚ. Ωστόσο, το 1988, σε αντίθεση με αυτές τις τάσεις και για καθαρά συγκυριακούς πολιτικούς λόγους εξαγγέλθηκαν τα μέτρα για τις επιδοτήσεις επιτοκίου στα δάνεια πρώτης κατοικίας καθώς και για χρηματικές επιδοτήσεις ενοικίου μέσω της φορολογίας (tax credits) – τα λεγόμενα μέτρα Κουτσόγιωργα. Από αυτό το πακέτο, όμως, μόνο οι επιδοτήσεις επιτοκίου επέζησαν, ενώ οι ενισχύσεις στους ενοικιαστές που είχαν σημαντικά προοδευτικά στοιχεία αποδείχθηκαν πολύ βραχύβιες.⁵

Η οικονομική πολιτική τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια υπήρξε, βέβαια, σαφώς αρνητική για την ανάπτυξη πρωτοβουλιών και δαπανών στο χώρο της πολιτικής κοινωνικής κατοικίας – ιδιαίτερα μάλιστα μετά την έναρξη των διαδικασιών για ένταξη της χώρας στην ΟΝΕ. Στην ουσία, όμως, αυτό το αρνητικό κλίμα κυριαρχούσε σε όλη ουσιαστικά την τελευταία τριακονταετία και αυτό εξηγεί εν πολλοίς και την απουσία κοινωνικής πολιτικής που υπογραμμίσαμε. Ωστόσο, θα είναι σφάλμα να αποδώσουμε αποκλειστικά το πρόβλημα σε αυτές τις γενικές μακροχρόνιες τάσεις κοινωνικά μεροληπτικής δημοσιονομικής λιτότητας και περιορισμού του κράτους πρόνοιας. Υπάρχουν ορισμένοι πρόσθετοι σοβαροί παράγοντες που σχετίζονται μεν με αυτές τις γενικές τάσεις, αλλά έχουν ειδικό καθοριστικό ρόλο στα πολιτικά του τομέα κατοικίας στην Ελλάδα.

Πρώτον, υπήρξε εξαιρετικά καθοριστική για την Ελλάδα η αυστηρή προγραφή από την ΕΕ οιασδήποτε ενίσχυσης ή ακόμα και κατευθυντήριας πολιτικής για τον τομέα κατοικίας. Αυτό ορίζεται από τη συνθήκη της Ρώμης, αλλά, σε αντίθεση με άλλους τομείς, τηρήθηκε με μεγάλη αυστηρότητα λόγω πιέσεων από χώρες όπως η Βρετανία και η Γαλλία που περιφρουρούν τον εθνικό χαρακτήρα των συστημάτων κοινωνικής στέγασης, καθώς και από το γενικό φόβο μήπως ανοιχτούν θέματα που αποβούν ιδιαίτερα δαπανηρά. Στην περίπτωση της Ελλάδας, όπου ήδη από την εποχή

5. Βλ. για τη δεκαετία του 1980, Emmanuel, 1990.

της ένταξης στην ΕΕ κυριάρχησε μια ακραία αρχή εξάρτησης που επιτάσσει ότι προωθείται μόνον ό,τι μπορεί να πάρει και κοινοτική ενίσχυση, αυτός ο αποκλεισμός του θέματος οδήγησε τον τομέα των δημόσιων προγραμμάτων και έργων κατοικίας (πλην του πλήρως αυτόνομου ΟΕΚ) σε φυσικό θάνατο, τόσο στη διοίκηση όσο και στον (εν δυνάμει) χώρο των επαγγελματιών και των φορέων που ασχολούνται με το θέμα.

Δεύτερον, η πλήρης απουσία θεσμικής και διοικητικής υποδομής σχετικής με την κοινωνική πολιτική κατοικίας που παγιώθηκε, όπως τονίσαμε, ήδη από τη δεκαετία του 1970 και διατηρήθηκε υπό το καθεστώς του αρνητικού δημοσιονομικού κλίματος και των αυστηρών περιορισμών της ΕΕ, αναπαράγει την απουσία οιασδήποτε ουσιαστικής κοινωνικής και πολιτικής βάσης που θα λειτουργήσει ως ειδικών ενδιαφερόντων φορέας πίεσης στα πλαίσια του εθνικού κράτους – όπως έγινε στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Για να θέσουμε το θέμα πιο απλά: πού βρίσκεται το λόμπι των ατόμων που έχουν ενδιαφέρον να προωθήσουν την κοινωνική πολιτική κατοικίας και να διεκδικήσουν πόρους; Ποιος πολιτικός θα κινήσει το θέμα, όταν δεν έχει προσωπικό και όργανα στην αρμοδιότητά του ούτε πελατεία με εκλογικό ενδιαφέρον; Μπορεί να κάνει μια θεαματική χειρονομία για να λύσει προσωπικά κάποιο τοπικό ή συγκυριακό πρόβλημα, αλλά δεν έχει κίνητρα να επιδοθεί στο επίπονο έργο της δημιουργίας νέων θεσμών και μηχανισμών εκ του μη όντος σε ένα, μάλιστα, τομέα που είναι από τη φύση του πολύ κεφαλαιοβόρος. Ας μη παραβλέπουμε ότι, όπου οι θεσμοί πρόνοι-ας επιβίωσαν και συνέχισαν να λειτουργούν ή, ακόμη, και να αναπτύσσονται παρά τις αρνητικές πιέσεις, αυτό έγινε επειδή κυρίως υπήρχε η πολιτική βάση, αφενός, των δικαιούχων και, αφετέρου, των εμπλεκόμενων μεσοστρωμάτων υπαλλήλων και διανοομένων που προσέφεραν στήριξη. Στην Ελλάδα αυτός ο πυρήνας πολιτικής και οργανωτικής βάσης λείπει εντελώς, πράγμα που καθιστά το πρόβλημα πολύ διαφορετικό και δυσεπίλυτο.

Αυτό μας οδηγεί σε έναν τελευταίο πιθανό καθοριστικό παράγοντα: την απουσία πολιτικού ενδιαφέροντος από τον άμεσα ενδιαφερόμενο πληθυσμό. Προτείνω αυτόν τον ερμηνευτικό παράγοντα με επιφύλαξη γιατί δεν πιστεύω ότι σύνθετοι κοινωνικοί θεσμοί όπως ένα σύστημα κοινωνικής στέγασης προκύπτουν «φυσικά» από κινήματα της βάσης σύμφωνα με σχηματικές αιτιακές θεωρίες του τύπου: κρίση/προβλήματα -> διαμαρτυρία -> κίνημα -> μεταρρύθμιση. Δεν πιστεύω ότι αυτό το σχήμα λειτουργεί έτσι απλά, ούτε λειτουργεί πάντοτε και, κυρίως, δεν είναι απαραίτητο, ούτε θα έπρεπε να είναι, να υπάρξει κάποια «κρίση» και σημαντικά προβλήματα ώστε να διαμορφωθούν αιτήματα για μεταρρύθμιση. Είναι, στο κάτω της γραφής, οξύμωρο να πιστεύουμε θεωρητικά ότι τα πράγμα-

τα θα γίνουν καλύτερα μόνον αφού γίνουν χειρότερα. Σε κάθε περίπτωση, νομίζω ότι ο κρίσιμος παράγοντας που θέτει σε κίνηση τις αλλαγές ή λειτούργει καταλυτικά για τη διαμόρφωση απόψεων και κινητοποιήσεων στο χώρο των κοινωνικών μεταρρυθμίσεων είναι πολιτικός και ιδεολογικός. Ωστόσο, δέχομαι ότι υπάρχει στην Ελλάδα ένα θέμα πολιτικής αδιαφορίας ή συναίνεσης στο χώρο της κατοικίας το οποίο θέλει διερεύνηση – χωρίς, θεωρώ, να είναι αυτό το πρωτίστως καθοριστικό. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα όσον αφορά το ειδικότερο ζήτημα το σχετικό με τα θέματα που θεωρούν οι πολίτες ότι αποτελούν ευθύνη του κράτους και, συνεπώς, αποτελούν πεδίο αιτημάτων και νόμιμης διαμαρτυρίας.

4. ΕΠΙΣΗΜΕΣ ΕΚΛΟΓΙΚΕΥΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΠΟΥΣΙΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΜΥΘΟΙ ΓΙΑ ΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΕΠΙΤΕΥΓΜΑΤΑ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΣΤΕΓΑΣΗΣ

Σε μεγάλο βαθμό, η απουσία του κοινωνικού προβληματισμού που θα ενίσχυε το αίτημα για κοινωνική πολιτική κατοικίας συντηρείται από την επικρατούσα επίσημη άποψη ότι δεν υπάρχει στην Ελλάδα «ποσοτικό» στεγαστικό πρόβλημα. Αυτή είναι η πάγια θέση των αρμοδίων, και ιδιαίτερα του υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Σύμφωνα με αυτή, στην Ελλάδα οι ποσοτικές ανάγκες κατοικίας έχουν καλυφθεί και μάλιστα με εντυπωσιακό τρόπο καθώς έχουμε επιδείξει επίπεδα-ρεκόρ οικοδόμησης και το πρόβλημα είναι πλέον «ποιοτικό» –δηλαδή πρόβλημα πολεοδομικού περιβάλλοντος– εξ ου και η αντίστοιχη έμφαση στην κρατική πολιτική. Συχνά, αυτές οι θέσεις συμπληρώνονται με κομπασμούς ότι ως χώρα ξεχωρίζουμε έχοντας επιτύχει ένα από τα υψηλότερα ποσοστά ιδιοκατοίκησης παγκοσμίως. Συνήθως η συζήτηση κλείνει εκεί – αν και ορισμένες φορές συμπληρώνεται τελετουργικά ότι, βεβαίως, υπάρχει και κάποιο κοινωνικό πρόβλημα αλλά αυτό αφορά μια μικρή μειονότητα από ειδικές «ατομικές περιπτώσεις» που δε δικαιολογούν ουσιαστική αλλαγή της καθιερωμένης πολιτικής.

Τα στατιστικά στοιχεία που στηρίζουν αυτές τις απόψεις είναι συνήθως πολύ απλά: το μεγάλο πλεόνασμα κατοικιών σε σχέση με τον αριθμό των νοικοκυριών και ο μέσος όρος πυκνοκατοίκησης που έχει ξεπεράσει αρκετά το ένα δωμάτιο ανά άτομο ήδη από το 1980. Η εύλογη ένσταση, βεβαίως, είναι ότι αυτοί οι δείκτες δεν σημαίνουν σχεδόν τίποτε για την ύπαρξη ή όχι σημαντικού κοινωνικού προβλήματος στέγασης – εκτός και αν παραμένουμε ακόμη στη λογική των πρώτων μεταπολεμικών χρόνων όπου το πρόβλημα ήταν όντως ποσοτικό με αυτή την έννοια. Για να υπογραμμίσουμε το προφανές, την κοινωνική πολιτική δεν την ενδιαφέρουν

οι μέσοι όροι αλλά οι ανισότητες και η ύπαρξη προβλημάτων σε *σχέση με αυτούς τους μέσους όρους*. Με την ίδια λογική δεν θα πρέπει να έχουμε και πρόβλημα φτώχειας ενώ όλοι γνωρίζουμε ότι αυτό ορίζεται, κατά την επικρατούσα άποψη τουλάχιστον, σχετικά με το μέσο επίπεδο ανάπτυξης μιας χώρας. Με την ίδια λογική επίσης, χώρες πολύ πιο ανεπτυγμένες από την Ελλάδα και με πολύ καλύτερους μέσους στεγαστικούς δείκτες δεν θα έπρεπε να έχουν κοινωνική πολιτική στέγασης – πράγμα που συνήθως δεν συμβαίνει.

Ωστόσο, και στο επίπεδο των απλών μέσων όρων αυτοί οι αυτάρεσκοι ισχυρισμοί συνιστούν μύθους. Το πάγιο φαινομενικό πλεόνασμα κατοικιών οφείλεται στις εγκαταλειμμένες αγροτικές κατοικίες, στις δευτέρες και παραθεριστικές κατοικίες και σε πάγιες ατέλειες της ελληνικής κτηματογορίας. Αν πράγματι είχαμε ουσιαστικό πλεόνασμα προσφοράς κατοικιών δεν θα μπορούσαν να πραγματοποιηθούν σε τέτοια έκταση οι δυσανάλογες, σε σχέση με τα εισοδήματα, αυξήσεις μισθωμάτων και, κυρίως, οι εκρηκτικές αυξήσεις τιμών την τελευταία δεκαετία. Την ίδια μακρά χρονική περίοδο ο λόγος των επενδύσεων κατοικίας προς το ΑΕΠ, που είναι πολύ πιο ουσιαστικός δείκτης, κινήθηκε συγκριτικά σε μέτρια επίπεδα που δεν δικαιολογούν κανένα εφησυχασμό. Όσο για τον περιώνυμο μέσο δείκτη δωματίων ανά άτομο, παρά το γεγονός ότι είναι σαφώς υπερεκτιμημένος λόγω της προσμέτρησης από την ΕΣΥΕ και αρκετών κουζινών στα κανονικά δωμάτια, μας κατατάσσει, μαζί με την Πορτογαλία, στο κατώτερο σημείο της Ευρώπης των 15 – εκεί, δηλαδή, που ανήκουμε από την άποψη του γενικότερου επιπέδου ανάπτυξης και, όπως γνωρίζουμε, τα χαμηλά επίπεδα ανάπτυξης συνοδεύονται, κατά κανόνα, από μεγαλύτερες ανισότητες και υψηλότερα ποσοστά φτώχειας – σχέση που επιβεβαιώνεται και στην περίπτωση της Ελλάδας. Αυτά τα θεμελιώδη δεδομένα για τη συγκριτική θέση της Ελλάδας στην Ευρώπη υποκρύπτονται στην περίπτωση του ζητήματος της κατοικίας από τον εφησυχασμό και την εκλογίκευση της απουσίας πολιτικής που προσφέρουν τα ιδεολογήματα και οι μύθοι για τα ελληνικά στεγαστικά επιτεύγματα.⁶

Πιθανότατα στο εμφανές τρωτό αυτών των θέσεων οφείλεται και η αυξανόμενη έμφαση στο υψηλό ποσοστό ιδιοκατοίκησης – ως δεύτερη γραμμή άμυνας. Αυτό πράγματι είναι από τα υψηλότερα διεθνώς, ιδιαίτερα μάλιστα αν ληφθεί υπόψη ότι σε πολύ μεγάλο, συγκριτικά, ποσοστό αντανακλούν πραγματική ιδιοκτησία χωρίς οφειλές για στεγαστικά δάνεια (outright ownership). Ωστόσο, αυτή η αξιολογική προσέγγιση του

6. Για τα ευρωπαϊκά στατιστικά της κατοικίας βλ. CEC, 1993 και CIRIEC, 2002.

θέματος μεταθέτει το αντικείμενο της συζήτησης σε χώρο που μόνο μερικώς και με προβληματικό τρόπο συνδέεται με την κοινωνική πολιτική κατοικίας. Είναι γνωστό ότι η ελληνική πολιτική κατοικίας δίνει κυρίαρχη έμφαση στην *απόκτηση* στέγης ως αξία καθ' αυτή και όχι στην κάλυψη των στεγαστικών αναγκών ως λογικά πρότερο στόχο. Συχνά μάλιστα, η μονομερής έμφαση στην ιδιοκτησία έχει οδηγήσει την πολιτική σε αδιέξοδα και κοινωνικές ανισότητες: η παροχή ιδιόκτητης κατοικίας, και μάλιστα νέας, σε άπορα νοικοκυριά είναι, σε συνθήκες σπανιότητας κεφαλαίων, μια εξαιρετικά δαπανηρή μέθοδος που είτε δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην απαραίτητη έκταση ή ωφελεί πολύ λίγους τυχερούς σε σύγκριση με άλλες μεθόδους επιδότησης. Όταν, επίσης, εφαρμόζεται ως αποκλειστική μέθοδος αρωγής σε ευρύτερα στρώματα, καταλήγουμε στην κοινωνικά άδικη ενίσχυση όσων ήδη διαθέτουν (οι ίδιοι ή οι γονείς τους) κεφάλαια ή πιστοληπτική ικανότητα και όχι όσων έχουν πραγματική έλλειψη πόρων.

Ωστόσο, το ζήτημα εδώ είναι γενικότερο: η απόκτηση ιδιοκτησίας δεν σημαίνει και επίλυση του στεγαστικού προβλήματος. Ειδικά στην Ελλάδα, μάλιστα, μια πολύ μεγάλη αριθμητικά ομάδα με προβληματική στέγαση ανήκει στους ιδιοκατοίκους: είναι κάτοικοι, κυρίως ηλικιωμένοι, σε φτωχούς αγροτικούς και ορεινούς ή νησιώτικους οικισμούς. Σε αυτές τις περιπτώσεις το πρόβλημα δεν είναι τόσο η έλλειψη χώρου αλλά η έλλειψη ευκολιών και η κακή κτιριακή ποιότητα. Στις πόλεις, αντίθετα, υπάρχουν πολλοί ιδιοκατοίκους με σοβαρές ελλείψεις χώρου σε σχέση με τις ανάγκες της οικογένειάς τους. Αναμφισβήτητα, η απόκτηση ιδιόκτητης κατοικίας προσφέρει πραγματικές ωφέλειες: περιουσιακά κέρδη, ασφάλεια, αυτονομία και τη δυνατότητα της δημιουργικής διαμόρφωσης του χώρου διαβίωσης. Αποτελεί, επιπρόσθετα, στις ελληνικές συνθήκες, βασικό άξονα και αξία-στόχο των σχεδίων ζωής των λαϊκών νοικοκυριών και, συνεπώς, πρέπει να αποτελεί και βασικό στοιχείο της κοινωνικής πολιτικής κατοικίας. Θεωρώ ιδιαίτερα επιζήμια για την υπόθεση της κοινωνικής πολιτικής κατοικίας τα καθοριστικά χρόνια 1960-1980 την εμμονή μιας μερίδας της ελληνικής αριστεράς σε κλασικά μοντέλα παροχής στέγης σε δημόσια ενοικιαζόμενη κατοικία και την έντονη κριτική της ιδιοκατοίκησης. Ήταν μια πολιτική που δεν εύρισκε συμπάθεια στα λαϊκά στρώματα και που ήταν τεχνικά, οικονομικά και πολιτικά καταδικασμένη. Ωστόσο, όλα αυτά δεν σημαίνουν ότι θα φτάσουμε στο άλλο άκρο ώστε η ιδιοκατοίκηση να αποτελεί τον πρωταρχικό στόχο και το μέτρο της προόδου σ' αυτό τον τομέα. Οι στόχοι και τα κριτήρια εδώ πρέπει να εδραστούν σε γενικότερες αρχές κοινωνικής πολιτικής και αξιοπρεπούς ανθρώπινης διαβίωσης που είναι, κατ' αρχήν, ανεξάρτητες από το καθεστώς ενοίκησης.

5. ΠΟΙΑ ΕΙΝΑΙ ΤΑ ΘΕΜΕΛΙΩΔΗ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΜΙΑΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ;

Με δεδομένη την ουσιαστική απουσία θεσμών και καθιερωμένης πολιτικής, η συζήτηση γι' αυτό το ζήτημα πρέπει να αρχίσει στην Ελλάδα του 2004 από μηδενική βάση ή, πιο σωστά, από τις βασικές αρχές. Και αυτό μας παραπέμπει, βεβαίως, στο Σύνταγμα της χώρας και στα διεθνή κείμενα δικαίου. Η ευλόγως επικρατούσα άποψη ήταν πάντα ότι τα διεθνή κείμενα για τα ανθρώπινα δικαιώματα αποτελούν πολύ πιο σύγχρονη και ουσιαστική πηγή αρχών και ότι, αντίθετα, η επίκληση συνταγματικών διατάξεων για θέματα *ενεργητικής* κοινωνικής πολιτικής προσφέρει πολύ ισχνότερη βάση επιχειρηματολογίας. Άλλωστε, οι συνταγματικές επιταγές πολύ λίγο βοήθησαν μέχρι σήμερα την κοινωνική πολιτική. Ιδιαίτερα η διάταξη του ελληνικού Συντάγματος για τη στέγαση (άρθρο 21.4) προσφέρει, πράγματι, πολύ ισχυρή βάση για να συναχθούν αρχές πολιτικής. Νομίζω, ωστόσο, ότι θα πρέπει να αναθεωρήσουμε άποψη για αυτό το θέμα. Οι γενικότερες διατάξεις για τα ατομικά δικαιώματα, στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, προσφέρουν μια επαρκέστατη δικαιοακή και ιδεολογική βάση σε συνδυασμό με το άρθρο 21.4.

Θυμίζω τη σχετική με τη στέγαση διάταξη που έχει παραμείνει, βέβαια, όπως και στο Σύνταγμα του 1975: *Άρθρο 21, 4. Η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που την στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους.*

Με βάση αυτή τη διάταξη μπορεί να δικαιολογηθεί ένα εξαιρετικά ευρύ φάσμα συστημάτων κοινωνικής πολιτικής. Στο ένα άκρο, θα έχουμε την ελάχιστη μορφή της «προνοιακής», με τη στενή έννοια, περίθαλψης μόνων ακραίων περιπτώσεων ώστε να εξασφαλιστούν τα εντελώς στοιχειώδη για προστασία από τα στοιχεία της φύσης και τις ασθένειες. Στο άλλο άκρο θα έχουμε την καθολική (universal) δημόσια παροχή στέγης σε όσους το επιθυμούν, είτε δωρεάν είτε με πολύ χαμηλό κόστος, και με κοινωνικώς αξιοπρεπή σύγχρονα στεγαστικά πρότυπα, όπως, κατά πρόθεση τουλάχιστον, γίνεται για την παιδεία ή την υγεία. Στις σημερινές συνθήκες, βέβαια, κανένα από τα δύο αυτά άκρα δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Αποτελεί πολιτική προφάνεια ότι ο στόχος της κοινωνικής πολιτικής δεν μπορεί, σε μια χώρα με το επίπεδο ανάπτυξης της Ελλάδας, να είναι μόνον η κάλυψη των στοιχειωδών αναγκών φυσικής επιβίωσης. Στο άλλο άκρο, είναι απολύτως εξοπραγματικό με οικονομικούς και πολιτικούς όρους να επιδιώξουμε τη δημιουργία υποδομών που θα μπορούν να καλύψουν με δημόσια παροχή υπηρεσιών τις ανάγκες του μεγαλύτερου ή έστω πολύ μεγάλου μέρους του

πληθυσμού χωρίς εισοδηματική διάκριση. Επιπλέον, αυτό το κατά τα άλλα ευγενές και κοινωνικά δίκαιο στις προθέσεις του μοντέλο εγείρει πολύ σοβαρές ενστάσεις σε κοινωνίες όπου η ατομική ιδιοκτησία και η ελευθερία της αγοράς και των προσωπικών επιλογών στον τομέα της κατοικίας αποτελούν καθεστώς με ιδεολογική κυριαρχία σε όλα τα κοινωνικά στρώματα.

Οι επιλογές μας θα πρέπει να βρίσκονται κάπου ανάμεσα σε αυτά τα δύο άκρα τόσο από ποσοτική όσο και από θεσμική και πολιτική άποψη. Το κλειδί, βέβαια, είναι το πώς θα ορίσουμε την έννοια του «ανεπαρκώς στεγασμένου» στο άρθρο 21.4 και από εκεί και πέρα, πώς θα ορίσουμε τις ευθύνες της Πολιτείας απέναντι σε αυτή την ανεπάρκεια και τα θεσμικά και οικονομικά μέσα που πρέπει να τεθούν στη διάθεση των δημόσιων μηχανισμών για τη λύση του προβλήματος. Το κύριο ερώτημα, ωστόσο, είναι στεγαστική ανεπάρκεια σε σύγκριση με ποιο μέτρο σύγκρισης; Αν αυτό το μέτρο σύγκρισης εκληφθεί ως ένα αποδεκτό ελάχιστο, τι επιδιώκεται με αυτό αν όχι η κάλυψη των απλών αναγκών επιβίωσης; Και ποιος και με ποιο τρόπο θα ορίσει αυτό το ελάχιστο;

Τα γενικότερα άρθρα του Συντάγματος για τη μορφή του πολιτεύματος και τα βασικά ανθρώπινα δικαιώματα υποδεικνύουν ακριβώς το πού πρέπει να αποβλέπει αυτό το ελάχιστο συνθηκών διαβίωσης: στη δυνατότητα ανάπτυξης της προσωπικότητας των ατόμων και στη δίκαιη εξασφάλιση των προϋποθέσεων για κοινωνική ένταξη και συμμετοχή στις συνθήκες της σύγχρονης κοινωνίας. Σταχυολογώ από το πρώτο και δεύτερο μέρος του Συντάγματος:

Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας (από το Άρθρο 2).

Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας... (από το Άρθρο 5, 1).

Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας (από το Άρθρο 5Α).

Όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας, σε όλες τις βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια (από το Άρθρο 16, 4).

Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Η αναγνώριση και η προστασία των θεμελιωδών και απαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Πολιτεία αποβλέπει στην πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη (από το Άρθρο 25).

Με βάση αυτές τις αρχές, η ελληνική κοινωνία μπορεί να καταλήξει συναινετικά σε ένα αποδεκτό ελάχιστο επαρκών συνθηκών στέγασης που εξασφαλίζουν την προσωπική ανάπτυξη όλων των ατόμων κάθε νοικοκυριού και τη δυνατότητά τους να έχουν μια αξιοπρεπή κοινωνική ζωή. Αυτό σημαίνει συνθήκες που επιτρέπουν την ιδιωτικότητα αλλά και την κοινωνική συνεύρεση καθώς και σωστούς ιδιωτικούς χώρους που επιτρέπουν την εκπαίδευση και τη «συμμετοχή στην Κοινωνία της Πληροφορίας». Αυτό το τελευταίο αφορά πρωτίστως τα παιδιά και τους νέους, αλλά όχι μόνο, και οπωσδήποτε τους πνευματικά εργαζόμενους, αλλά και πάλι όχι μόνο, δεδομένου ότι η εκπαίδευση, η πληροφόρηση και ο πολιτισμός πρέπει να είναι προσιτά σε όλους. Με βάση αυτό το αποδεκτό ελάχιστο μπορούν να αξιολογηθούν οι συνθήκες και οι προοπτικές καλής διαβίωσης των νοικοκυριών. Όπου διαπιστώνεται ότι οικονομικές και κοινωνικές αδυναμίες αναγκάζουν τη διαβίωση σε συνθήκες χειρότερες από αυτό το ελάχιστο, χωρίς προοπτική βελτίωσης υπό το καθεστώς της ιδιωτικής οικονομίας, τότε το κράτος έχει ευθύνη να προσφέρει την αρωγή του ώστε να εξασφαλιστούν τα απαραίτητα μέσα βελτίωσης.

Είναι γνωστό ότι το ελληνικό κράτος –και κατά προέκταση η ελληνική κοινωνία– δεν έχει διαμορφώσει ένα τέτοιο γενικώς εφαρμοζόμενο στεγαστικό ελάχιστο (ή άλλως, μίνιμουμ στάνταρτ ή πρότυπο). Τα μεγέθη του Υπουργείου Οικονομικών για την επαρκή επιφάνεια στέγασης ανάλογα με το μέγεθος της οικογένειας για τις περιπτώσεις απαλλαγών στη φορολογία ή στο δανεισμό δεν απέχουν πολύ από κάποια εύλογα πρότυπα, αλλά είναι χονδροειδή και δεν συνδέονται θεσμικά με τη γενικότερη άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Πιο σημαντικό, δεν θεωρείται ότι τεκμηριώνουν στεγαστικό πρόβλημα για το οποίο πρέπει ενεργητικά να αναλάβει ευθύνες το Κράτος. Γενικότερα, η συζήτηση περί ελαχίστων προτύπων έχει περιοριστεί κυρίως στο χώρο των τεχνικών και, συχνά, αυτά συνδέονται με τα πρότυπα σχεδιασμού των οικιστικών έργων.

Το πρόβλημα, όμως, εδώ δεν είναι τεχνικό αλλά κοινωνικό και πολιτικό. Περισσότερο συναφής με αυτό είναι η συζήτηση για το όριο της φτώχειας – που παραπέμπει άμεσα στη γενικότερη φιλοσοφική και πολιτική θεωρία που συνδέεται με την κοινωνική πολιτική. Όπως είναι γνωστό, επειδή είναι δύσκολο και αμφιλεγόμενο να οριστεί απόλυτα το όριο της φτώχειας, αυτό ορίζεται, σύμφωνα και με τις κατευθύνσεις της ΕΕ, σχετικά ως ποσοστό του μέσου επιπέδου διαβίωσης της χώρας. Το προκύπτον ποσοστό, όμως, δείχνει κατ' ουσία την έκταση των κοινωνικών ανισοτήτων παρά το πρόβλημα από την άποψη των προϋποθέσεων για την καλή διαβίωση, όπως κάθε χώρα την ορίζει κοινωνικά. Συνηθίζεται, μάλιστα,

στις μελέτες φτώχειας να εξαιρείται από τη σχετικιστική αυτή προσέγγιση η στέγαση ως τομέας όπου αρμόζει η περισσότερο απόλυτη καταγραφή των προβλημάτων.⁷ Στο πλαίσιο των αρχών που αναπτύξαμε παραπάνω, περισσότερο σωστοί είναι οι απόλυτοι κοινωνικοί ορισμοί του ορίου φτώχειας σε σχέση με τα δεδομένα για τις ελάχιστες προϋποθέσεις για αξιοπρεπή διαβίωση και κοινωνική ένταξη/συμμετοχή σε κάθε χώρα και ιστορική περίοδο – σύμφωνα με την προσέγγιση που καθιέρωσε ο Townsend.⁸

Το σύνθημα πρόβλημα με τα ελάχιστα πρότυπα είναι ότι φαίνονται αυθαίρετα, τεχνικά και πατερναλιστικά. Είναι σημαντικό συνεπώς να βασίζονται σε διαδικασίες θεσμοποίησης που επιτυγχάνουν τη μέγιστη δυνατή κοινωνική συναίνεση. Και είναι επίσης σημαντικό να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση και κύρος σε αυτά – γιατί σε αυτά θα εδραστούν οι νόμιμες αιτιάσεις για δημόσια δράση και οι κοινωνικές διεκδικήσεις. Αυτό δεν είναι τόσο δύσκολο όσο φαίνεται. Σε παλαιότερη μελέτη της ΔΕΠΟΣ, επιλέξαμε, από γαλλικές πηγές, ένα πολύ απλό ελάχιστο πρότυπο που, αφενός, συνάδει με τις αρχές προσωπικής ανάπτυξης που προαναφέρθηκαν και, αφετέρου, μπορεί εύκολα να γίνει αποδεκτό από την ελληνική κοινωνία – για την ακρίβεια, δύσκολα μπορεί να μη γίνει δεκτό χωρίς να παραβιαστούν γενικά αποδεκτές αρχές και αξίες. Το ελάχιστο αυτό αποδεκτών συνθηκών στέγασης, που, πρέπει να υπογραμμίσουμε, είναι μάλλον συντηρητικό έχοντας λάβει υπόψη τις ελληνικές συνθήκες, προσδιορίζεται ως εξής:

- κάθε νοικοκυριό χρειάζεται ένα καθιστικό ανάλογο σε μέγεθος με τον αριθμό των μελών,
- κάθε ζευγάρι, αν υπάρχει, μια κρεβατοκάμαρα,
- κάθε άλλο άτομο, αν είναι ενήλικο, ένα δωμάτιο,
- τα ανήλικα παιδιά, αν είναι κάτω των δεκαπέντε ανεξαρτήτως φύλου ή μεταξύ δεκαπέντε και δεκαοκτώ και του ιδίου φύλου, μπορούν να μοιραστούν ένα δωμάτιο, και
- κάθε ανήλικος/η που δεν καλύπτεται από το προηγούμενο χρειάζεται ένα ξεχωριστό δωμάτιο.

Στα προηγούμενα προστίθενται τα εύλογα απαραίτητα: κουζίνα, λουτρό ή ντους και οι βασικές ευκολίες, όπως ύδρευση και αποχέτευση μέσα στο σπίτι, ζεστό νερό και επαρκής θέρμανση. Όσον αφορά την ποιότητα της κατασκευής, αυτή δύσκολα προσδιορίζεται τεχνικά με αυστηρό τρόπο και πρέπει να λάβει υπόψη το επίπεδο ανάπτυξης της συγκεκριμένης

7. Βλ., χαρακτηριστικά, Καράγιωργας, κ.ά., 1990, 1991.

8. Βλ. Townsend, 1979, 1983. Για τη γενικότερη φιλοσοφική και πολιτική επιχειρηματολογία στήριξης της αντίστοιχης κοινωνικής πολιτικής, βλ. Weale, 1983.

χώρας. Η πιο απλή προσέγγιση είναι ανάλογη με αυτή που υιοθετούμε στο σχετικό ορισμό του ορίου φτώχειας: η ελάχιστη αγοραία αξία του ακινήτου ανά τετραγωνικό μέτρο πρέπει να είναι τουλάχιστον αντίστοιχη με το μισό του μέσου όρου της χώρας για τον αντίστοιχο τύπο περιοχής: προσαρμόζεται, δηλαδή, ανάλογα με το αν το ακίνητο βρίσκεται σε αστική ή αγροτική περιοχή – μια διάκριση που μπορεί να εξειδικευθεί περισσότερο αν οι αγοραίες συνθήκες παρουσιάζουν μεγάλες αποκλίσεις στους διάφορους οικισμούς ή περιοχές. Αυτός ο ορισμός λαμβάνει υπόψη και τη θέση και χαρακτήρα του ακινήτου, αποκλείοντας έτσι τεχνικώς επαρκή ακίνητα που είναι, όμως, απαράδεκτα από γεωγραφική και κοινωνική άποψη. Το ενδιαφέρον του προηγούμενου προτύπου, ωστόσο, συγκεντρώνεται κυρίως στα κριτήρια επάρκειας του στεγαστικού χώρου. Νομίζω ότι λίγοι στην Ελλάδα σήμερα θα απέρριπταν αυτά τα εύλογα μεγέθη ως απαραίτητες προϋποθέσεις για την προσωπική ανάπτυξη των ατόμων και ως υποδομή για μια στοιχειωδώς ικανοποιητική κοινωνική ζωή. Αρκετοί, μάλιστα, θα πλειοδοτούσαν προσθέτοντας νέους απαραίτητους χώρους, όπως ένα ξεχωριστό δωμάτιο για κάθε παιδί και ξεχωριστούς χώρους σπουδής και εργασίας για ορισμένους τουλάχιστον ενήλικους. Ιδιαίτερα στο θέμα του απαραίτητου χώρου για τα παιδιά και τους νέους όπου, παρεμπιπτόντως, παρουσιάζει το μεγαλύτερο πρόβλημα η ελληνική κοινωνία, δεν φαίνεται καθόλου σωστό για μια χώρα, που θέλει να σταθεί ισότιμα στη σύγχρονη ευρωπαϊκή κοινωνία της εκπαίδευσης και της πληροφόρησης, να θεωρεί κανονικό να μοιράζονται δύο έφηβοι ένα τυπικό δωμάτιο 15 τ.μ. διαθέτοντας, δηλαδή, ο καθένας λιγότερο από 7 τ.μ. για ύπνο, εργασία και για να δεχθεί κάποιο φίλο σε συνθήκες μηδενικής ιδιωτικότητας.

Με βάση το παραπάνω ελάχιστο πρότυπο χώρου και εξυπηρετήσεων, άνω του 30% των ελληνικών νοικοκυριών το 1989 είχε πρόβλημα χώρου και σε ανάλογο ή μεγαλύτερο ποσοστό πρόβλημα βασικών εξυπηρετήσεων (ντους, ζεστό νερό, WC, επαρκή θέρμανση) – όχι, βεβαίως, οι ίδιες περιπτώσεις καθώς εδώ το πρόβλημα συγκεντρώνεται κυρίως στις αγροτικές περιοχές. Είναι ενδιαφέρον ότι σημαντικό ποσοστό και των μεσαίων στρωμάτων αντιμετώπιζε πρόβλημα χώρου – της τάξης του 25%. Οι συνθήκες, ως σημειωθεί, δεν έχουν βελτιωθεί ουσιαστικά τη δεκαετία του 1990 ενώ παράλληλα προστέθηκαν και οι οικονομικοί μετανάστες που, βεβαίως, εμφανίζουν πολύ χειρότερες μέσες στεγαστικές συνθήκες.⁹ Εκτιμούμε

9. Για την εφαρμογή αυτού του ελάχιστου προτύπου στα δεδομένα του 1987/88 και του 1993/94 (έρευνες οικογενειακών προϋπολογισμών της ΕΣΥΕ), βλ. Εμμανουήλ κ.ά., 1996. Για τις εξελίξεις της δεκαετίας του 1990, βλ. Emmanuel, 2004.

ότι σήμερα ο πυρήνας του προβλήματος, όπου και οι πλέον προβληματικές περιπτώσεις, αφορά ένα ποσοστό της τάξης του 15-20% των νοικοκυριών, ανάλογα με τα ειδικότερα κριτήρια που θα υιοθετήσουμε.¹⁰

Το θέμα μας, ωστόσο, δεν είναι η έκταση του στεγαστικού προβλήματος στη χώρα. Αυτά τα μεγέθη, όμως, είναι σημαντικά διότι δείχνουν δύο πράγματα: αφενός, ότι, σύμφωνα με τα κριτήρια που θεωρούμε ως κοινωνικώς εύλογα, υπάρχει σημαντική μερίδα του πληθυσμού που, αφενός, φαίνεται να είναι υποψήφια για κοινωνική στεγαστική αρωγή και, αφετέρου, ότι τα ποσοτικά μεγέθη δεν είναι απαγορευτικά – μια ουσιαστική και σύγχρονη κοινωνική πολιτική κατοικίας δεν είναι ανέφικτη αν εφαρμοστεί σε εύλογη μακροχρόνια προοπτική. Ένας πρόσθετος ιδιαίτερα σημαντικός λόγος γι' αυτό είναι ότι η κοινωνική αρωγή θα πρέπει να είναι συμπληρωματική στις οικονομικές προσπάθειες των νοικοκυριών και, στο βαθμό που είναι δυνατόν, να έχει τη μορφή επιδοτήσεων σε διάρκεια χρόνου, και όχι τη μορφή κεφαλαιοβόρων εφάπαξ επιχορηγήσεων. Δεν είναι αυτός ο χώρος για να συζητήσουμε διεξοδικά τα υπέρ και τα κατά των διαφόρων σχημάτων οικονομικής αρωγής. Ήδη, όμως, έχουμε τονίσει ότι η ελληνική παραδοσιακή πρακτική στο χώρο της κοινωνικής κατοικίας που βασίζεται στη δωρεάν ή σχεδόν δωρεάν παροχή ιδιόκτητης –και μάλιστα νέας– κατοικίας είδει λαχείου ή ευεργεσίας δεν είναι οικονομικά ρεαλιστική και είναι κοινωνικά άδικη, καθώς αναλώνει σπάνιους πόρους για πολύ λίγα νοικοκυριά.

6. ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΩΝ ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΔΟΤΗΣΕΩΝ

Η προηγούμενη συζήτηση δίνει την εντύπωση ότι η ύπαρξη στεγαστικού προβλήματος είναι το κριτήριο και το μέτρο για την παροχή αρωγής – αυτή άλλωστε είναι και η συνηθισμένη προσέγγιση στην Ελλάδα. Πρέπει να τονιστεί εμφατικά ότι αυτό δεν είναι σωστό καθώς παραβιάζει βασικές αρχές μιας σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής. Η στεγαστική κατάσταση των νοικοκυριών επηρεάζεται από προσωπικές επιλογές και προτεραιότητες και από συγκυριακούς και περιπτωσιακούς λόγους. Έτσι, δύο

10. Βεβαίως, αν υιοθετηθεί το σύγχρονο πρότυπο «κάθε παιδί και ξεχωριστό δωμάτιο» το πρόβλημα μεγεθύνεται ριζικά σε όλα τα κοινωνικά στρώματα – και πολύ περισσότερο αν προστεθούν χώροι για γραφεία ή εργαστήρια ενηλίκων. Το χάσμα τότε ανάμεσα στο όραμα μιας «ισχυρής Ελλάδας» στην Ευρωπαϊκή Κοινωνία της Εκπαίδευσης και της Πληροφορίας και τον επίσημο εφησυχασμό για την κατάσταση της στέγασης φαίνεται τραγικό.

όμοια νοικοκυριά με τις ίδιες ανάγκες και τις ίδιες οικονομικές δυνατότητες μπορεί να έχουν πολύ διαφορετική στέγαση. Γιατί να έχουν διαφορετική κοινωνική αρωγή; Αν συμβεί αυτό, το νοικοκυριό που πιθανότατα προσπάθησε περισσότερο για τη στέγασή του –σε βάρος άλλων δαπανών κατανάλωσης– θα νιώσει, ευλόγως, αδικημένο. Αντίστοιχα, ένα ευπορότερο νοικοκυριό μπορεί να έχει το ίδιο έλλειμμα συνθηκών στέγασης με κάποιο άλλο πολύ πιο αδύναμο οικονομικά. Γιατί να απολαύσει τις ίδιες στεγαστικές παροχές με το πιο αδύναμο;

Το ορθολογικό μέτρο για το μέγεθος της απαραίτητης οικονομικής αρωγής (ας υποθέσουμε ότι αυτή είναι μια μηνιαία στεγαστική επιδότηση (ΣΕΠ) είναι η διαφορά ανάμεσα στην ελάχιστη απαραίτητη δαπάνη (ΕΑΔ) για την εξασφάλιση του ελάχιστου πρότυπου στέγασης για το συγκεκριμένο νοικοκυριό και την «κανονική» δαπάνη (ΚΔ) που επιτρέπουν οι οικονομικές του δυνατότητες.

$$(1) \quad \text{ΣΕΠ} = \text{ΕΑΔ} - \text{ΚΔ}$$

Το πώς ορίζεται η «κανονική» δαπάνη στέγασης και από ποια τεκμήρια απασχόλησης, οικονομικής θέσης, εισοδήματος, καταναλωτικής δαπάνης και περιουσιακών στοιχείων του νοικοκυριού μπορεί να συναχθεί στις ελληνικές συνθήκες, είναι ένα ξεχωριστό και δύσκολο θέμα.¹¹ Ωστόσο, η σχέση (1) είναι ατελής κατά το ότι δεν λαμβάνει υπόψη καθόλου την υφιστάμενη στεγαστική κατάσταση του νοικοκυριού ως τεκμήριο για τις δυνατότητές του να δαπανήσει για κατοικία. Σε κάποιο τουλάχιστον βαθμό η υφιστάμενη δαπάνη, είτε το μίσθωμα των ενοικιαστών, είτε το τεκμαρτό ενοίκιο των ιδιοκατοίκων, υποδεικνύει μια απαραίτητη αύξηση ή μείωση της κανονικής ικανότητας για στεγαστική δαπάνη που συνάγεται από τα άλλα γενικότερα κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά του νοικοκυριού. Αν προσθέσουμε αυτή την «απόκλιση από την κανονική δαπάνη» (ΑΚΔ), που μπορεί να είναι και αρνητική, στην (1) έχουμε πιο σωστά την (1').

$$(1') \quad \text{ΣΕΠ} = \text{ΕΑΔ} - \text{ΚΔ} - \text{ΑΚΔ}$$

Η (1') που εκφράζει μηνιαίες, ας πούμε, ροές ισχύει ανεξάρτητα από το αν έχουμε να κάνουμε με ενοικιαστές ή ιδιοκτήτες. Στην περίπτωση των ενοικιαστών η λειτουργία της επιδότησης είναι προφανής. Στην περίπτωση των ιδιοκτητών τα πράγματα είναι πιο περίπλοκα και απαιτείται ένας νέος τρόπος αντιμετώπισης του θέματος. Η τρέχουσα στεγαστική δαπάνη για τους ιδιοκατοίκους είναι τα τεκμαρτά ενοίκια. Αυτά καταγράφονται επίσης ως τεκμαρτό εισόδημα που επαυξάνει ανάλογα (κατά ένα

11. Βλ., Εμμανουήλ κ.ά., 1996, σ. 222-226.

ποσοστό τους, φυσικά, και όχι στο σύνολο) την οικονομική δυνατότητα του νοικοκυριού για δαπάνες στέγασης. Εάν ο ιδιοκάτοικος αποπληρώνει κάποιο δάνειο, οι τόκοι του δανείου αντιστοιχούν στο μέρος του τεκμαρτού ενοικίου το οποίο αναλογεί στο μέρος της αξίας της ιδιοκτησίας το οποίο δεν ανήκει στο νοικοκυριό αλλά οφείλεται. Συνεπώς, η επιδότηση αντιστοιχεί ουσιαστικά σε επιδότηση του επιτοκίου, ενώ το τεκμαρτό εισόδημα από την κατοικία πρέπει να μειωθεί εδώ κατά το ποσό των τόκων που καταβάλλονται. Στις περιπτώσεις όπου δεν υπάρχει δάνειο, η επιδότηση στους ιδιοκατοίκους είτε αποτελεί οικονομική ενίσχυση για να διατηρηθεί ένα επαρκές επίπεδο στεγαστικών συνθηκών που είναι δυσανάλογο με τις οικονομικές δυνατότητες του νοικοκυριού είτε, όταν αυτές οι συνθήκες είναι προβληματικές, αποτελεί κίνητρο για να αλλάξει το νοικοκυριό κατοικία πουλώντας ή αναβαθμίζοντας το υφιστάμενο ακίνητο ώστε να βελτιωθούν οι συνθήκες του. Η πιο απλή περίπτωση είναι, βέβαια, να μεταβεί το νοικοκυριό σε ενοικιαζόμενη κατοικία επιτυγχάνοντας ικανοποιητικές συνθήκες με την υποστήριξη της επιδότησης.

Αυτό το απλό μοντέλο στεγαστικών επιδοτήσεων στις δαπάνες ενοικίου (τεκμαρτές ή μη) προϋποθέτει, φυσικά, ότι τα νοικοκυριά είναι σχετικά αδιάφορα ανάμεσα στους δύο βασικούς τύπους καθεστώτος ενοίκησης: την ενοικίαση και την ιδιοκατοίκηση. Υποθέτει, επιπλέον, ότι το κόστος των αλλαγών κατοικίας (που επιτρέπουν τις βελτιώσεις συνθηκών) δεν είναι πολύ υψηλό ώστε να λειτουργεί αποτρεπτικά. Και οι δύο υποθέσεις, και ιδιαίτερα η πρώτη, δεν ισχύουν στις ελληνικές συνθήκες. Τίθεται συνεπώς θέμα κάλυψης του κόστους των κεφαλαίων που απαιτούνται για την απόκτηση κατοικίας ή την αλλαγή προς καλύτερη ιδιοκτησία καθώς και του κόστους των μεταστεγάσεων που, πέραν του κόστους της μετακόμισης, επιβαρύνονται και από το φόρο μεταβίβασης. Το θέμα του κόστους των αλλαγών μπορεί απλά να καλυφθεί, μερικώς ή στο σύνολο ως μια σχετικά μικρή πρόσθετη επιβάρυνση του συστήματος επιδοτήσεων ενώ το βάρος του φόρου μεταβίβασης απαιτεί ρυθμίσεις ανάλογες με αυτές των απαλλαγών για πρώτη κατοικία. Αντίθετα, το θέμα των δαπανών κεφαλαίου (που συνιστούν επένδυση) και πρέπει να ξεχωρίζονται από τη δαπάνη για τόκους (που επιδοτούνται) θέτει πολύ δύσκολα προβλήματα. Σε μια ακραία περίπτωση, το Κράτος μπορεί να υιοθετήσει την πολιτική ότι ενισχύει την κάλυψη ενός εύλογου μισθώματος και των τόκων όταν μέρος της κατοικίας αποτελεί χρέος λόγω στεγαστικού δανεισμού (οι τόκοι ισοδυναμούν, όταν δεν υπάρχουν μεγάλες οικονομικές ανισορροπίες, με ενοίκιο). Αν τα νοικοκυριά θέλουν να επενδύσουν σε ιδιοκτησία, η κάλυψη του κεφαλαίου για την αγορά ή οικοδόμηση είναι δική τους υπόθεση. Αυτή

η προσέγγιση έχει, από την άποψη της πολιτικής φιλοσοφίας, σημαντικές αρετές και, βεβαίως, περιορίζει το άμεσο κόστος της κοινωνικής πολιτικής και, συνεπώς, αυξάνει την κοινωνική της εμβέλεια. Αν, όμως, το Κράτος, σύμφωνα με μια διαφορετική, «ελληνικά παραδοσιακή», ανάγνωση της συνταγματικής επιταγής, έχει και την ευθύνη κοινωνικής στήριξης της απόκτησης στεγαστικής περιουσίας, οι επιδοτήσεις θα πρέπει να επεκταθούν και στο λογαριασμό δαπανών για το κεφάλαιο με σημαντικό επιπλέον κόστος καθώς θα πρέπει να δοθεί η ευκαιρία και σε πραγματικά αδύναμα νοικοκυριά να αντιμετωπίσουν την αποπληρωμή των αναγκαίων κεφαλαίων – που είναι, βεβαίως, η κύρια επιβάρυνση στο δανεισμό με τα σημερινά χαμηλά επιτόκια. Κάτι τέτοιο γίνεται στα προγράμματα του ΟΕΚ και, όπως είναι γνωστό, το κόστος ενίσχυσης ανά οικογένεια είναι εντυπωσιακό – συχνά της τάξης των δεκάδων εκατομμυρίων δραχμών.

Ούτε αποτελεί λύση εδώ μια ενδιάμεση γραμμή όπου το Κράτος θεωρεί ότι τα νοικοκυριά πρέπει να συμβάλουν υποχρεωτικά με ίδια κεφάλαια κατά ένα μεγάλο ποσοστό της επένδυσης. Αυτό θα εισήγαγε σοβαρές αντινομίες και ανισότητες στην κοινωνική πολιτική καθώς τα φτωχά νοικοκυριά χωρίς κληρονομικά, γονικές παροχές ή δυνατότητα ουσιαστικής αποταμίευσης θα εξαιρούνταν από το σύστημα ενώ, αντίθετα, σοβαρές επιδοτήσεις θα δίνονταν σε νοικοκυριά που ήδη διαθέτουν περιουσία. Το σύστημα, αναγκαστικά, θα πρέπει να είναι καθολικό και ισόνομο και, ως εκ τούτου, είτε να είναι προετοιμασμένο να αντιμετωπίσει το πιθανό κόστος στήριξης δανείων στο πλήρες κόστος μιας κατοικίας είτε, πιο ρεαλιστικά, να εισάγει ένα σύστημα όπου η ικανότητα των νοικοκυριών για δαπάνες κεφαλαίου διαφοροποιείται βάσει τεκμηρίων (με όλα τα προβλήματα εφαρμογής, πιθανές αδικίες και γραφειοκρατικές περιπλοκές που συνεπάγεται αυτό). Σε κάθε περίπτωση, μια τόσο ριζική διασύνδεση της κοινωνικής πολιτικής με το σύστημα δανεισμού θα απαιτήσει την απευθείας σχέση του Κράτους με τα πιστωτικά ιδρύματα (για την εγγύηση και αποπληρωμή μακροχρονίων δανείων) και ένα σύνθετο σύστημα χρέωσης και επιδότησης των δικαιούχων που θα πρέπει, προφανώς, να εφαρμοστεί, ως πιο απλούστερη λύση, μέσω του φορολογικού συστήματος. Ας σημειωθεί, τέλος, ότι για να είναι το σύστημα δίκαιο και αποτελεσματικό θα πρέπει και οι ενοικιαστές να ενισχυθούν στην προσπάθειά τους να συσσωρεύσουν στεγαστική αποταμίευση με ένα είδος επιδοτούμενου στεγαστικού ταμειυτηρίου. Άλλως, το γεγονός ότι οι σημαντικές σε όγκο πρόσθετες ενισχύσεις για αποπληρωμές κεφαλαίου θα συγκεντρώνονται μόνο στους ιδιοκατοίκους, θα προκαλέσει μιαν έντονη κοινωνική ανισομέρεια στην κατανομή πόρων.

Κάθε δίκαιο σύστημα επιδοτήσεων στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής κατοικίας πρέπει να ικανοποιεί ορισμένες βασικές αρχές ως προς τη λειτουργία του και τα αποτελέσματά του. Πρώτον, να χαρακτηρίζεται από *προοδευτικότητα* ώστε να αμβλύνει τις εγγενείς ανισότητες του συστήματος της αγοράς. Δεύτερον, να κατανέμει τους πόρους με *δικαιοσύνη*, δηλαδή, ανάλογα με τις ανάγκες για ενίσχυση. Τρίτον, να αντιμετωπίζει όλες τις κοινωνικές κατηγορίες και τα ξεχωριστά άτομα με *ισονομία*, δηλαδή, με κοινά κριτήρια και διαδικασίες. Το σύστημα που σκιαγραφήθηκε στα προηγούμενα εξασφαλίζει, από την ίδια τη λογική δομή του, τα αποτελέσματα και τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για να υλοποιηθούν αυτές οι βασικές αρχές. Πιο ειδικά αναιρεί μια βασική ανισομέρεια του ελληνικού καθεστώτος κρατικής στεγαστικής αρωγής που παραβιάζει τις αρχές της δικαιοσύνης και ισονομίας: την αποκλειστική σχεδόν μέριμνα για τους ιδιοκτήτες κατοικίας σε βάρος των ενοικιαστών. Ήδη από τη δεκαετία του 1980 έχει επικρατήσει στην ευρωπαϊκή σκέψη για την πολιτική κατοικίας η αρχή της «ουδετερότητας ως προς το καθεστώς ενοίκησης» (*tenure neutrality*). Η αρχή αυτή δεν εξασφαλίζει μόνο τη δικαιοσύνη και την ισονομία στο σύστημα φορολογίας και επιδοτήσεων αλλά και κάτι εξ ίσου σημαντικό: την πολλαπλότητα επιλογών και την ελευθερία στις επιλογές ως προς το καθεστώς ενοίκησης που αφορμίζει στα σχέδια των νοικοκυριών για τη συγκεκριμένη φάση της ζωής τους. Αυτή η ελευθερία των ατομικών επιλογών είναι μια πρόσθετη σημαντική αρχή στην οποία δόθηκε έμφαση στην προηγούμενη πρόταση και πρέπει να χαρακτηρίζει κάθε μορφή σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής.¹²

7. ΘΕΣΜΟΙ ΟΡΓΑΝΩΜΕΝΗΣ ΟΙΚΙΣΤΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ

Έχουμε ήδη υποδείξει ότι μια κοινωνική πολιτική κατοικίας δεν μπορεί να στηριχθεί αποκλειστικά σε ένα σύστημα επιδοτήσεων, αλλά πρέπει να συμπληρωθεί με θεσμούς και μηχανισμούς για οργανωμένες οικιστικές παρεμβάσεις όπως οι αναπλάσεις και αναβαθμίσεις ιδιαίτερα προβληματικών περιοχών και η οργανωμένη δημιουργία οικισμών για ορισμένες ομάδες με ιδιαίτερες ανάγκες και προβλήματα.¹³ Οι αρχές κοινωνικής πολιτικής και κοινωνικού σχεδιασμού και προγραμματισμού για αυτόν

12. Βλ. Weale, 1983 για την προβληματική γύρω από αυτό το θέμα.

13. Η αντιμετώπιση του προβλήματος των καταυλισμών Τσιγγάνων με ιδιαιτερότητες κοινωνικής οργάνωσης και πολλαπλά ακραία προβλήματα είναι ένα σημαντικό παράδειγμα όπου η απλή παροχή γενικών επιδοτήσεων δεν προσφέρει κατάλληλη λύση.

τον τομέα απαιτούν ένα ξεχωριστό κεφάλαιο για το οποίο δεν υπάρχει χώρος εδώ. Ωστόσο, είναι απαραίτητες ορισμένες παρατηρήσεις για τη σχέση αυτού του ειδικού τομέα με το γενικότερο σύστημα κοινωνικής πολιτικής μέσω δίκαιων επιδοτήσεων.

Θεωρητικά, μπορούμε να φανταστούμε τους φορείς και τα έργα οργανωμένης οικιστικής παρέμβασης ως απλούς οργανωτικούς, οικονομικούς και πολεοδομικούς μηχανισμούς που λειτουργούν, με την εξαίρεση των ειδικών εξουσιών παρέμβασης που διαχειρίζονται, σύμφωνα με κανόνες ιδιωτικής οικονομίας όπου οι αναγκαίες κοινωνικές ενισχύσεις στα νοικοκυριά προσδιορίζονται (και καλύπτονται οικονομικά) από το γενικότερο σύστημα επιδοτήσεων με κοινά γενικά κριτήρια και αρχές. Κατ' αρχήν, αυτή θα πρέπει να είναι η γενική φιλοσοφία που διέπει αυτές τις δράσεις. Στην πραγματικότητα, όμως, αυτό δεν αρκεί. Κατά κανόνα, αυτές οι δράσεις υλοποιούνται σε οικονομικά περιβάλλοντα και αντιμετωπίζουν δυσκολίες που τις καθιστούν σοβαρά ελλειμματικές σε επίπεδα πέραν αυτών που ένα εύλογο σύστημα επιδοτήσεων μπορεί να καλύψει. Ως εκ τούτου, απαιτούνται πρόσθετες επιχορηγήσεις και ευνοϊκές χρηματοδοτήσεις τόσο στους φορείς και στα έργα όσο και στα ίδια τα νοικοκυριά. Αυτό, εν πολλοίς, είναι ένα αναγκαίο κακό και δεν μπορεί να αποφευχθεί. Οπωσδήποτε, όμως, εισάγει ένα στοιχείο διαφορικής μεταχείρισης: κάποια νοικοκυριά, ομάδες ή περιοχές απολαμβάνουν δυσανάλογα μεγαλύτερες ενισχύσεις από όλους τους άλλους. Αυτό, με τη σειρά του οδηγεί σε καταστάσεις που ευνοούν την εκμετάλλευση αυτής της διαφορικής μεταχείρισης από τις εκάστοτε εθνικές ή τοπικές πολιτικές αρχές με τη μορφή της πολιτικής πατρωνίας.

Στην Ελλάδα, βέβαια, είναι πολύ λιγότες οι οργανωμένες οικιστικές παρεμβάσεις ώστε να αποτελούν μείζον πρόβλημα. Ωστόσο, επειδή δεν υπάρχει γενικότερο σύστημα κοινωνικών παροχών ούτε αρχές και κανόνες του παιχνιδιού για τα οικιστικά έργα, το στοιχείο της *ad hoc* διαφορικής μεταχείρισης και της άσκησης πολιτικής πατρωνίας γίνεται, συχνά, αν όχι και πάντα, ιδιαίτερα έντονο και εμφανές. Είναι πολλές οι γνωστές περιπτώσεις όπου κάποιος δήμαρχος έχει προσωπική πρόσβαση σε ανώτερα πολιτικά κλιμάκια και εξασφαλίζει κάποιο κοινωνικό έργο με ασυνήθιστα ευνοϊκούς όρους, ή όπου κάποιος υπουργός προωθεί ένα χωρίς προηγούμενο «πρωτότυπο πιλοτικό» δαπανηρό έργο σε περιοχή της αρμοσκειάς του. Το πρόβλημα είναι ότι στην ελληνική «παράδοση» κοινωνικής οικιστικής πολιτικής έχει καθιερωθεί μια λογική που ευνοεί αυτές τις παρεκκλίσεις: επισημαίνεται ένα ορατό πρόβλημα σε συγκεκριμένο τόπο και προωθείται μια ειδική λύση με *ad hoc* κανόνες που προκύπτουν από

περιπτωσιακή πολιτική συνδιαλλαγή. Αυτοί οι κανόνες μπορεί να έχουν ή να μην έχουν γενικότερη εφαρμογή (συνήθως δεν έχουν). Οποσδήποτε, όμως, δεν έχουν πολιτική νομιμότητα ούτε συμβάλλουν στην ανάπτυξη μιας γενικής και δίκαιης κοινωνικής πολιτικής.

Εκείνο που πρέπει να τονιστεί είναι ότι από την έστω και στοιχειώδη ανάπτυξη κάποιων οργάνων και μηχανισμών οικιστικής παρέμβασης με κοινωνικούς στόχους προηγούνται η θεσμοποίηση των αρχών και κανόνων της γενικότερης κοινωνικής πολιτικής κατοικίας και οι κανόνες παιχνιδιού για τον τομέα οργανωμένων παρεμβάσεων. Πιο γενικά, όσο και αν αυτό ξενίζει, τα έργα ενεργητικής παρέμβασης πρέπει να θεωρούνται ένα πολύ περιορισμένο και μόνο για εξαιρετικές περιπτώσεις στοιχείο της κοινωνικής πολιτικής. Όσο επικεντρώνουμε την προσοχή μας σε αυτά τα ειδικά έργα θα παραβλέπουμε τόσο το συντριπτικά μεγάλο όγκο του προβλήματος που αφορά μεμονωμένα νοικοκυριά όσο και τα θεμελιώδη ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής κατοικίας.

8. ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΕΝΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ

Το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής είναι πεδίο πολιτικής και ιδεολογικής μάχης: δεν υπάρχει αμφιβολία ότι στις απόψεις που αναπτύχθηκαν παραπάνω υπάρχουν πολλές μορφές ισχυρού αντιλόγου από συντηρητική ή νεο-φιλελεύθερη σκοπιά. Η συζήτηση, όμως, αυτών των, κυρίως αξιακών και φιλοσοφικών, αντιπαραθέσεων ξεπερνάει τα όρια αυτού του κειμένου. Θα περιοριστώ, έτσι, σε ορισμένες ενστάσεις και εναλλακτικές προτάσεις που μοιράζονται λίγο πολύ τις βασικές αρχές και αξίες της προσέγγισής μας αλλά διαφωνούν ως προς τη μορφή της προτεινόμενης λύσης και τη μέθοδο εφαρμογής της.

Μια, ωστόσο, γενική ένσταση μπορεί να τεθεί εύλογα από όλες τις πλευρές του ιδεολογικού φάσματος. Δεν είναι αυτό το σύστημα σχετικά φιλόδοξων ελάχιστων προτύπων και διανομής χρηματικών επιδοτήσεων πολύ δαπανηρό για τις συνθήκες της ελληνικής δημόσιας οικονομίας; Άλλωστε, στο κόστος των παροχών θα πρέπει σίγουρα να προστεθούν και σημαντικές δαπάνες για την ανάπτυξη του απαραίτητου διοικητικού μηχανισμού – τόσο για τη διαχείριση των παροχών όσο και, το σπουδαιότερο, για τις αναπόφευκτες λειτουργίες ελέγχου της καλής εφαρμογής του συστήματος στο επίπεδο των νοικοκυριών (για το οποίο βλέπε παρακάτω). Μήπως υπάρχει σοβαρός κίνδυνος, πέραν από τα δημοσιονομικά προβλήματα που θα προκληθούν, να αναλωθούν οι πρόσθετοι πόροι σε αυξήσεις του γενικού πληθωρισμού και ιδιαίτερα σε αυξήσεις των τιμών

και των ενοικίων των κατοικιών; Σε ένα βαθμό αυτή η ένσταση είναι βάσιμη – ιδιαίτερα στο τελευταίο σκέλος της. Γι' αυτό το λόγο πρέπει η εισαγωγή και εφαρμογή ενός συστήματος κοινωνικών στεγαστικών επιδοτήσεων να γίνει *σταδιακά*, με ένα εύλογο σύστημα ποσοτώσεων ανά κλιμάκιο επιδότησης ως προς τον αριθμό δικαιούχων που θα καλυφθούν τα πρώτα χρόνια μέχρι την πλήρη ανάπτυξη της πολιτικής. Αυτή η μεθόδευση περιορίζει, βεβαίως, και τις δημοσιονομικές επιπτώσεις. Ωστόσο, η αλήθεια είναι ότι ένα τέτοιο σύστημα είναι *δαπανηρό* – αν και πιθανότατα όχι περισσότερο δαπανηρό, σύμφωνα με εκτιμήσεις μας, από το υφιστάμενο σύστημα φορολογικών απαλλαγών της ιδιοκατοίκησης και επιδότησης των δανείων.¹⁴ Οποιοσδήποτε έχει κάποια εξοικείωση με τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής κατοικίας στην Ευρώπη γνωρίζει ότι, ακόμη και σε πολύ μικρότερο μέγεθος, παρόμοια συστήματα προϋποθέτουν σημαντικές δαπάνες και διοικητική υποδομή. Αν θέλουμε κοινωνική πολιτική κατοικίας θα πρέπει να δεχθούμε και το κόστος της. Έχουν υπάρξει στο παρελθόν πάρα πολλές προσπάθειες του ελληνικού κράτους να διαμορφώσει κοινωνική στεγαστική πολιτική στη βάση διάφορων οικονομικών τεχνασμάτων όπως με την αυτοχρηματοδότηση (!) των έργων, με αξιοποίηση της περιουσίας των Δήμων και του Δημοσίου ή με αξιοποίηση μεθόδων όπως η μεταφορά του συντελεστή δόμησης. Πρέπει να γίνει σαφές ότι όλα αυτά είναι είτε ψευδαισθήσεις είτε απλή παρελκυστική πολιτική.

Σχετικές με το θέμα του κόστους και την μη-ρεαλιστική διόγκωση του Κράτους Πρόνοιας είναι και οι ενστάσεις για το κοινωνικό εύρος των παροχών. Γιατί να μην γίνει καλύτερος *εστιασμός ή στόχευση* (targeting) των ενισχύσεων στις ομάδες που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη; Γιατί να υιοθετούνται ελάχιστα πρότυπα που συνεπάγονται επιδοτήσεις και για τμήματα των μεσαίων στρωμάτων; Η διάσταση απόψεων εδώ δεν είναι τεχνική αλλά ανάγεται σε πολύ θεμελιώδη θέματα της φιλοσοφίας της κοινωνικής πολιτικής. Έχουμε τονίσει ότι η αξιακή βάση του συστήματος που θεωρούμε εύλογο είναι η εξασφάλιση των γενικά αποδεκτών προϋποθέσεων για την ανάπτυξη και την ένταξη και συμμετοχή των ατόμων στη σύγχρονη κοινωνία. Μια ριζική περιστολή των στόχων δεν μπορεί να συμβιβαστεί με αυτά τα πρότυπα και μας γυρίζει σε παραδοσιακές πολιτικές

14. Η επιφύλαξη μας οφείλεται στη μείωση των επιτοκίων που έχουν αλλάξει τα δεδομένα παροχών από τα επίπεδα των αρχών της δεκαετίας του 1990. Ωστόσο, οι μεγάλες αυξήσεις των τιμών και μισθωμάτων την περίοδο 1996-2004 έχουν επιφέρει άλλες αυξήσεις που πιθανότατα ξεπερνούν τα αποτελέσματα αυτών των μειώσεων.

όπως οι αμιγώς «προνοιακές» ή του «δικτύου προστασίας» που συνοδεύονται από τον κοινωνικό στιγματισμό των «προβληματικών» περιπτώσεων, την πατερναλιστική φιλανθρωπία και την πολιτική πατρωνία. Πέραν αυτών, η πολύ αυστηρή και περιοριστική οριοθέτηση μιας γραμμής κάτω από την οποία βρίσκονται οι αναξιοπαθούντες προκαλεί τόσο προβλήματα κοινωνικού διαχωρισμού όσο και τα γνωστά προβλήματα της «παγίδας της φτώχειας» – οι αμέσως πάνω από το όριο των προβλημάτων αδικούνται, ενώ όσοι βελτιώνουν την κατάστασή τους με την κρατική αρωγή πέραν του ορίου χάνουν το δικαίωμα της υποστήριξης. Ένα περισσότερο ευρύ σύστημα που με σταδιακή αποκλιμάκωση διαχέεται μερικώς και στα μεσαία στρώματα αναιρεί τους κινδύνους τόσο της «παγίδας της φτώχειας» όσο και του στιγματισμού. Πιο γενικά, όμως, αλλάζει ριζικά η πολιτική και κοινωνική βάση *νομιμοποίησης* της κοινωνικής πολιτικής. Όταν το σύστημα βασίζεται σε γενικές αρχές και διαχέεται αποκλιμακούμενο και σε ευρύτερα στρώματα της κοινωνίας, απολαμβάνει μίαν πολύ ευρύτερη και ισχυρότερη νομιμοποίηση βασισμένη σε αρχές δικαιοσύνης και όχι φιλανθρωπίας: έχουμε ένα είδος κοινωνικού συμβολαίου ανάλογο με αυτό του Rawls καθώς, με εξαίρεση πιθανόν τους εξασφαλισμένα πλούσιους, όλοι μπορούμε να φανταστούμε ότι είτε οι ίδιοι είτε οι δικοί μας μπορεί να βρεθούμε κάποτε στην ανάγκη παρόμοιας ενίσχυσης.

Μια περισσότερο τεχνική ένσταση έχει να κάνει με τη σχέση μεταξύ επιδοτήσεων και της βελτίωσης των στεγαστικών συνθηκών. Τι εξασφαλίζει ότι οι χρηματικές επιδοτήσεις δεν θα αναλωθούν σε άλλες δαπάνες και όχι στην κατοικία; Αυτό το ζήτημα θίγει ορισμένα θεμελιώδη ζητήματα της φιλοσοφίας της κοινωνικής πολιτικής και είναι, όντως, ακανθώδες. Από μίαν αμιγώς φιλελεύθερη (με τη φιλοσοφική έννοια) σκοπιά, τα άτομα θα πρέπει να αφεθούν ελεύθερα να ιεραρχήσουν εκείνα τις προτεραιότητές τους. Ωστόσο, αυτό αντιφάσκει με τη έμφαση που έχουμε δώσει στη σημασία των στεγαστικών συνθηκών ως προϋπόθεση για την ανάπτυξη των ατόμων και ως τομέα ειδικού χαρακτήρα με ειδικά προβλήματα και ιδιαίτερες οικονομικές δυσκολίες. Αν δεν υπάρχει αυτή η ξεχωριστή σημασία ποιος ο λόγος να μην ενσωματωθούν οι στεγαστικές ενισχύσεις σε ένα γενικό σύστημα εισοδηματικής στήριξης όπως, λ.χ., το *ελάχιστο εισόδημα*; Συνεπώς, ακόμη και αν σεβόμαστε τις αξίες της ελευθερίας της επιλογής, υπάρχει πράγματι εδώ ένα σοβαρό ζήτημα διασύνδεσης των ενισχύσεων με τα πραγματικά αποτελέσματα σε όρους στεγαστικών συνθηκών. Στην πιο απλή μορφή, αυτή η διασύνδεση μπορεί να γίνει με το να αποτελεί η βελτίωση των συνθηκών *προϋπόθεση* για την επιδότηση: ο δικαιούχος που ζει σε προβληματικές συνθήκες δεν ενισχύεται παρά

μόνον αν μεταβεί σε κατάσταση με αποδεκτά πρότυπα. Δυστυχώς, όμως, αυτό συνεπάγεται ότι θα ευνοούνται, έστω και για ένα μεταβατικό στάδιο, όσοι ήδη ζουν σε αποδεκτές συνθήκες (και, παράλληλα, χρειάζονται οικονομική ενίσχυση) ενώ αυτοί που αντιμετωπίζουν διπλό πρόβλημα –οικονομικό και στεγαστικό– θα συνεχίζουν να διαβιώνουν πολύ δύσκολα μέχρις ότου αλλάξουν σπίτι (ή βελτιώσουν, όπου είναι δυνατό, την υφιστάμενη κατοικία τους). Δεδομένου, ότι η αλλαγή κατοικίας είναι συχνά δύσκολη διαδικασία και τα νοικοκυριά μπορεί να αντιμετωπίζουν πρόσθετα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα που προκαλούν την παρατάση της διαμονής στις προβληματικές συνθήκες, υπάρχει εδώ ένα προφανές σοβαρό πρόβλημα. Μια εύλογη δίκαια λύση θα ήταν να δίνεται στο δικαιούχο μέρος της επιδότησης μέχρις ότου βελτιώσει τις συνθήκες του και το υπόλοιπο να κεφαλαιοποιείται και να του δίνεται εφάπαξ μετά την αλλαγή. Αυτό θα προσθέσει και σημαντικά κίνητρα για βελτίωση των συνθηκών.

Εφόσον το σύστημα που προτείνεται εδώ έχει καθολική και ισόνομη εφαρμογή, γιατί, θα μπορούσε να παρατηρηθεί, δεν προχωρούμε ένα ακόμη βήμα και να το εδράσουμε στην έννοια ενός γενικού δικαιώματος στην επαρκή στέγαση (right to adequate housing); Άλλωστε, θα μπορούσε να προστεθεί, οι διεθνείς τάσεις στην κοινωνική σκέψη και στις πολιτικές προσπάθειες κινούνται προς αυτή την κατεύθυνση. Είναι ενδιαφέρον ότι οι αγώνες για την καθιέρωση του δικαιώματος στην κατοικία βρίσκουν σημαντική απήχηση στο διεθνή χώρο – ίσως επειδή η γλώσσα των δικαιωμάτων έχει αποκτήσει αυξημένο κύρος. Ωστόσο, θεωρώ ότι αυτή η προσέγγιση, εάν επεκταθεί πέραν του επιπέδου ορισμένων βασικών δικαιωμάτων ανθρώπινης διαβίωσης και προστασίας από άδικες παρεμβάσεις, δεν προσθέτει, στην πράξη, πολλά πράγματα στην υπόθεση της κοινωνικής πολιτικής ενώ, παράλληλα, οδηγεί σε σοβαρά φιλοσοφικά και πολιτικο-νομικά προβλήματα και προκαλεί συχνά έντονες αντιδράσεις, με άξονα την προστασία του «κλασικού» πυρήνα βασικών συνταγματικών δικαιωμάτων, που λειτουργούν ανασταλτικά για την υπόθεση της κοινωνικής πολιτικής.

Ακόμη και μικρή εξοικείωση με τη σχετική φιλολογία δείχνει ότι οι προτάσεις για το δικαίωμα στην κατοικία αποφεύγουν συνήθως το ευλόγως ανακύπτου θέμα των ελάχιστων αποδεκτών συνθηκών στέγασης για την εφαρμογή του δικαιώματος. Ο λόγος γι' αυτό, βέβαια, είναι ότι μια τέτοια προσθήκη θα οδηγούσε σε άλυτα προβλήματα: είτε θα έπρεπε να υπάρχουν διαφορετικά πρότυπα για χώρες διαφορετικού επιπέδου ανάπτυξης, είτε τα πρότυπα θα ήταν σωστότερα μεν αλλά πλήρως ανεφάρμοστα στις περισσότερες χώρες είτε, τέλος, και μάλλον αναγκαστικά, θα ήταν πολύ στοιχειώδη («ελάχιστες συνθήκες φυσικής επιβίωσης»). Αλλά η επιδίωξη για τέτοια στοιχειώδη πρότυπα είναι δεδομένη και προκύπτει

από γενικότερες διεθνείς αρχές για την ανθρώπινη διαβίωση, ενώ προσφέρει λίγα στις χώρες όπου ο ορίζοντας των κοινωνικών διεκδικήσεων έχει μετακινηθεί προς πιο φιλόδοξα όρια. Πέραν αυτού, όμως, η γλώσσα των βασικών δικαιωμάτων πρέπει να περιφρουρηθεί σε αυτά τα πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα που είναι πράγματι απόλυτα, αδιαπραγμάτευτα και καθολικού χαρακτήρα. Η στέγαση γενικά αλλά και η κοινωνική πολιτική στέγης πιο ειδικά, είναι σε πολύ καθοριστικό βαθμό θέμα «τοπικό» (με την έννοια της συγκεκριμένης κοινωνίας και θεσμών) και ιστορικο-συγκυριακό. Επιπλέον έχει στόχους που συχνά αλλάζουν και που υλοποιούνται σταδιακά υπό συχνά αντίξοες ευρύτερες οικονομικές συνθήκες. Σε αυτό το περιβάλλον η απόλυτη έννοια των δικαιωμάτων δεν ταιριάζει εύκολα και, αναπόφευκτα, η καθιέρωσή τους θα επιφέρει την υποβάθμιση της αξίας τους.¹⁵ Αυτά τα δικαιώματα είναι πολύ σημαντικά και καλύπτουν πολλές όψεις της στέγασης, πέραν των απλών στεγαστικών συνθηκών, όπως νομικά δικαιώματα, διαθεσιμότητα βασικών υπηρεσιών κ.ά. – πάντα όμως στο ελάχιστο απαραίτητο επίπεδο που είναι μεν εξαιρετικά σημαντικό σε παγκόσμιο επίπεδο αλλά πολύ περιορισμένο για να εδραστεί σε αυτό η κοινωνική πολιτική μιας ευρωπαϊκής χώρας. Άλλωστε, με μια πιο περιορισμένη έννοια, μια ουσιαστική μορφή δικαιώματος υπάρχει ήδη στις αρχές του συστήματος που έχουμε περιγράψει: το δικαίωμα των ατόμων να απαιτήσουν την ισότιμη και δίκαιη μεταχείρισή τους από ένα δίκαιο και ισόνομο μηχανισμό κοινωνικής πολιτικής. Υπεραπλουστεύοντας, μπορούμε να πούμε ότι στο χώρο των θετικών ελευθεριών (σύμφωνα με τη γνωστή διάκριση του I. Berlin) είναι η πολιτική που δημιουργεί τα δικαιώματα και όχι το αντίστροφο.

9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ: ΠΟΙΕΣ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ;

Σύμφωνα με τα προηγούμενα, το ξεπέραςμα της σημερινής στασιμότητας και απουσίας πολιτικής στην κοινωνική πολιτική κατοικίας θα πρέπει να προχωρήσει με τους ακόλουθους στόχους:

15. Πρέπει να επαναλάβουμε, βέβαια, ότι αυτό δεν αφορά τα στοιχειώδη δικαιώματα για επαρκή στέγαση στο πλαίσιο των διεθνών αρχών για επαρκείς συνθήκες ανθρώπινης διαβίωσης. Βλ. σχετικά την πλούσια συλλογή κειμένων του U.N. Housing Rights Programme και ιδιαίτερα το U.N., 2002. Η διάκριση μεταξύ βασικών παγκόσμιας εφαρμογής δικαιωμάτων στην κατοικία και των δικαιωμάτων που διαμορφώνονται, πέραν αυτών, σε μια συγκεκριμένη κοινωνία ή ομάδα κοινωνιών αντιστοιχεί εν πολλοίς στη διάκριση του M. Walzer σε «thin» (ισχνές) και «fat» (μεστές) πολιτικο-ηθικές ιδέες (Walzer, 2004).

- Προώθηση της προβληματικής για την κοινωνική πολιτική στέγασης και, ιδιαίτερα, για τα ελάχιστα αποδεκτά πρότυπα διαβίωσης που αμοξούν στην ελληνική κοινωνία ως μέλος της Ενωμένης Ευρώπης.
- Έδραση αυτού του προβληματισμού στις αρχές και τις αξίες της ανάπτυξης των ατόμων και της κοινωνικής ένταξης και συμμετοχής σε μια σύγχρονη κοινωνία ιδιαίτερα μάλιστα μια κοινωνία της εκπαίδευσης και της πληροφορίας – και όχι στον παραδοσιακό φιλανθρωπικό προβληματισμό για ακραίες περιπτώσεις φτώχειας και έλλειψης στέγης.
- Ανάληψη σαφούς πολιτικής ευθύνης από κάποιο υψηλόβαθμο όργανο του Κράτους για αυτό τον τομέα και δημιουργία ενός στοιχειώδους, κατ' αρχάς, αλλά ουσιαστικού πυρήνα θεσμών (νόμων, φορέων και διοικητικών μηχανισμών) που θα αναπτύξει τη σκέψη και πρακτική σε αυτό τον τομέα και θα προσφέρει την απαραίτητη πολιτική βάση για τις αναγκαίες διεκδικήσεις, τόσο στο εσωτερικό της διοίκησης όσο και στο εξωτερικό της, από τους πραγματικούς και τους εν δυνάμει δικαιούχους.
- Υποστήριξη των πολιτικών προσπαθειών για αναθεώρηση της Ευρωπαϊκής πολιτικής αποκλεισμού του τομέα της κατοικίας από την κοινωνική και χωροταξική πολιτική. Παράλληλα, όμως, θα πρέπει να προωθηθεί η αναθεώρηση του σημερινού καθεστώτος ακραίας εξάρτησης των πολιτικών επιλογών από την ύπαρξη ευρωπαϊκών ενισχύσεων.

Υπάρχουν ρεαλιστικές προοπτικές για όλα αυτά; Ειλικρινά δεν το γνωρίζω και αν βασιστώ στην μέχρι σήμερα εμπειρία, η εκτίμησή μου θα πρέπει να είναι αρνητική. Ωστόσο, δεν χρειάζεται να δώσουμε σήμερα έμφαση στις προοπτικές επίτευξης αυτών των σημαντικών και προφανώς μακροπρόθεσμων στόχων. Το ζητούμενο σε αυτή τη φάση είναι να αναπτυχθεί ένας ευρύτερος προβληματισμός γι' αυτά τα ζητήματα. Για τα ελληνικά δεδομένα, αυτό και μόνο θα ήταν μια εξαιρετική πρόοδος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Βασιλικιώτη Ε., 1975, «Από το 1960 μέχρι σήμερα», ΤΕΕ, σ. 43-64.

Βελίδης Σ. κ.ά., 1993, *Φορολογικές επιβαρύνσεις και κόστος της χρηματοδότησης των οικοδομών και των κατοικιών στην Ελλάδα*, ΤΕΕ, (φωτοσυναπ.).

CEC, 1993, *Statistics on housing in the European Community, 1993*, Brussels.

- CIRIEC, 2002, *Housing statistics in the European Union 2002*, Liege.
- Emmanuel D., 1990, «Trends in housing markets and finance and housing systems in the 1980s: the case of Greece», *Urban Studies*, vol. 27, no. 6, σ. 931-949.
- 2004, «Socio-economic inequalities and housing in Athens: Impacts of the monetary revolution of the 1990s», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, Α΄ /2004, 113, σ. 120-143.
- Εμμανουήλ Δ., Βελίδης Β., Στρουσοπούλου Ε., 1996, *Η στέγαση των χαμηλών εισοδημάτων στην Ελλάδα*, Αθήνα, ΔΕΠΟΣ.
- Εμμανουήλ Δ., Στρουσοπούλου Ε., 1994, *Η ευρωπαϊκή ενοποίηση και ο τομέας κατοικίας στην Ελλάδα: Ανάλυση των πιθανών επιπτώσεων*, Αθήνα, ΔΕΠΟΣ.
- Καράγιωργας Σ. κ.ά., 1990, 1991, *Διαστάσεις της φτώχειας στην Ελλάδα*, Τόμος Α΄ και Β΄, Αθήνα, ΕΚΚΕ.
- ΚΕΠΕ, 1967, *Οικισμός, Μελέται Πενταετούς Προγράμματος*, Αθήνα.
- ΚΕΠΕ, 1976, *Πρόγραμμα αναπτύξεως 1976-1980: Κατοικία*, Αθήνα.
- Loney M. et al. (eds), 1983, *Social policy and social welfare*, Milton Keynes, Open University.
- Μαλούτας Θ., 1990, *Αθήνα, κατοικία, οικογένεια*, Αθήνα, Εξάντας.
- Μαλούτας Θ., Οικονόμου Δ. (επιμ.), 1988, *Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εξάντας.
- Οικονόμου, Δ., 1987, «Η στεγαστική πολιτική στη μεταπολεμική Ελλάδα: Βασικές ερμηνευτικές υποθέσεις, πιστοδότηση της στέγης και πολιτική ενοικίων», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 64, σ. 56-129.
- 1988, «Σύστημα γης και κατοικίας στη μεταπολεμική Ελλάδα», στο Μαλούτας και Οικονόμου, σ. 57-113 .
- Παπαϊωάννου Ι., 1975, «1920-1960», ΤΕΕ, σ. 7-40.
- Ρωμανός Α. Γ., 2004, *Αθήνα: το πολεοδομικό ζήτημα από τη σκοπιά του πολίτη*, Αθήνα, ΠΟΤΑΜΟΣ.
- ΤΕΕ, 1975, *Κατοικία στην Ελλάδα: Κρατική δραστηριότητα*, Αθήνα.
- Townsend P., 1979, *Poverty in the United Kingdom*, London, Penguin.
- 1983, «A theory of poverty and the role of social policy», στο Loney et al., σ. 58-82.
- U.N., 2002, *Housing rights legislation*, United Nations Housing Rights Programme, Report no.1, Nairobi.
- Walzer M., 2004, *Η ηθική εντός και εκτός των συνόρων*, Μετάφραση-Εισαγωγή Β. Βουτσάκης, Αθήνα, Πόλις.
- Weale A., 1983, *Political theory and social policy*, London, Macmillan.