

The Greek Review of Social Research

Vol 148 (2017)

148



Spatial and social aspects of the housing policies for refugees and immigrants in Greece: a critical overview

Georgia Gemenetzi, Marilena Papageorgiou

doi: [10.12681/grsr.14709](https://doi.org/10.12681/grsr.14709)

Copyright © 2017, The authors



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

To cite this article:

Gemenetzi, G., & Papageorgiou, M. (2017). Spatial and social aspects of the housing policies for refugees and immigrants in Greece: a critical overview. *The Greek Review of Social Research*, 148, 39–74.
<https://doi.org/10.12681/grsr.14709>

Γεωργία Γεμενετζή*, Μαριλένα Παπαγεωργίου**

ΧΩΡΙΚΕΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ
ΤΩΝ ΟΙΚΙΣΤΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ
ΜΕΤΑΝΑΣΤΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ:
ΜΙΑ ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εργασία αξιολογεί κριτικά αφενός πτυχές των οικιστικών πολιτικών των περιόδων 1920 και 1990, αφετέρου τα εγχειρήματα στεγαστικής διαχείρισης της σημερινής προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης. Στόχος είναι η αξιοποίηση των εμπειριών του παρελθόντος για τη διαμόρφωση της κατάλληλης οικιστικής πολιτικής για την τρέχουσα κρίση. Αυτή, για να είναι κοινωνικά και οικονομικά επωφελής, θα πρέπει να ικανοποιεί τις ακόλουθες αρχές: α) γεωγραφική διασπορά του νέου πληθυσμού βάσει χωροταξικών κριτηρίων και συνεκτίμησης των επιδιώξεων και δεξιοτήτων του, β) ένταξη των στεγαστικών επιλογών στο πλαίσιο ολοκληρωμένου πολεοδομικού σχεδιασμού, γ) διασπορά του νέου πληθυσμού στον πολεοδομικό και κοινωνικό ιστό μέσω της κοινωνικής ενοικιαζόμενης κατοικίας.

Λέξεις κλειδιά: οικιστικές πολιτικές, χωρικές διαστάσεις, κοινωνικές διαστάσεις πρόσφυγες, μετανάστες

* Υπότροφος Αριστείας ΙΚΥ Μεταπτυχιακών Σπουδών στην Ελλάδα - Πρόγραμμα Siemens, Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, e-mail: georgiagemenetz@gmail.com

** Εντεταλμένη Επίκ. καθηγήτρια (Π.Δ. 407/80) ΤΜΧΠΠΑ ΠΘ, μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ, e-mail: marparageo@prd.uth.gr, papageorgiou.marilena@ac.eap.gr

Georgia Gemenetzi, Marilena Papageorgiou

SPATIAL AND SOCIAL ASPECTS
OF THE HOUSING POLICIES FOR REFUGEES
AND IMMIGRANTS IN GREECE:
A CRITICAL OVERVIEW

ABSTRACT

The paper critically assesses the housing policies adopted in the 1920s and 1990s as well as the housing rehabilitation adopted for the new-coming refugee and immigrant populations. Considering the experiences of the past, it is deduced that housing policy for the new-coming populations have to endorse the following principles in order to be beneficial to the national economy and society: a) rational geographical distribution of the newcomers according to spatial criteria and their personal needs and skills, b) housing rehabilitation in the framework of an integrated urban planning, c) dispersion within the social and urban fabric via social rental housing.

Keywords: housing policies, spatial aspects, social aspects, refugees, immigrants

Η Ελλάδα, όντας μια χώρα σε ένα κρίσιμο γεωπολιτικό σταυροδρόμι της Μεσογείου, έχει αποτελέσει διαχρονικά τόπο υποδοχής νέων πληθυσμών. Στην πιο πρόσφατη ιστορία της, οι ροές των εισερχόμενων πληθυσμών έλαβαν χώρα κυρίως τη δεκαετία του 1920, λόγω της Μικρασιατικής Καταστροφής που είχε ως αποτέλεσμα την είσοδο ενός τεράστιου όγκου ελληνορθόδοξων πληθυσμών στην Ελλάδα, και τη δεκαετία του 1990, κατά την οποία η κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων οδήγησε στην εισροή ομογενών, κυρίως από την πρώην Σοβιετική Ένωση και την Αλβανία και εν γένει οικονομικών μεταναστών από τα Βαλκάνια.

Από το 2012 και μετά, η Ελλάδα βιώνει για μιαν ακόμη φορά ένα έντονο ρεύμα προσφύγων και μεταναστών, με περισσότερους από εννιακόσιες χιλιάδες να έχουν εισέλθει ως τις αρχές του 2016 στη χώρα, προερχόμενους κυρίως από την ανατολική Μεσόγειο, την Ασία και τη βόρειο Αφρική (Κοτζαμάνης και Καρκούλη, 2016). Αν και αρχικός στόχος των πληθυσμών αυτών ήταν η διέλευση και όχι η παραμονή στην Ελλάδα, το κλείσιμο των συνόρων από τις Βαλκανικές χώρες, τον Μάρτιο του 2016, «εγκλώβισε» έναν σημαντικό αριθμό διερχόμενων μεταναστών και αιτούντων άσυλο, οι οποίοι σήμερα ανέρχονται σε περίπου εξήντα πέντε χιλιάδες. Έτσι, η εξασφάλιση επαρκούς και αξιοπρεπούς στέγης για τους νεο-εκτοπιζόμενους πληθυσμούς από έκτακτη διαχείριση μετατρέπεται σταδιακά σε επιτακτική και μόνιμη ανάγκη.

Κι ενώ η στεγαστική αποκατάσταση των «εγκλωβισμένων» πληθυσμών υπαγορεύεται και από τις διεθνείς συμβάσεις (Ακτύπης, 2016), η πρόκληση για την Ελλάδα είναι διπλή. Πρώτον, γιατί η γενεσιουργός αιτία των έντονων πληθυσμιακών μετακινήσεων δεν φαίνεται να μειώνεται στο άμεσο μέλλον, γεγονός που καθιστά εξαιρετικά επίφοβη οποιαδήποτε εκτίμηση τόσο για τον πληθυσμιακό όγκο που θα κληθεί να διαχειριστεί η χώρα, όσο και για τον τελικό αριθμό που θα εγκατασταθεί σε αυτή σε μόνιμη βάση. Δεύτερον, γιατί η τρέχουσα μεταναστευτική και προσφυγική κρίση πραγματοποιείται σε μια περίοδο παρατεταμένης δημοσιονομικής ύφεσης για την Ελλάδα, η οποία ασκεί πρόσθετες πιέσεις στη στεγαστική διαχείριση των νέων πληθυσμών.

Στόχος της εργασίας είναι να συμβάλει στο μέχρι σήμερα περιορισμένο διάλογο για την οικιστική πολιτική που πρέπει να υιοθετηθεί για τους νεο-εκτοπιζόμενους πληθυσμούς που θα οδηγηθούν σε μονιμότερη εγκατάσταση στη χώρα, αξιοποιώντας τις μέχρι σήμερα εμπει-

ρίες και πρακτικές. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο παρουσιάζει πτυχές των οικιστικών πολιτικών που υιοθετήθηκαν κατά τις προηγούμενες περιόδους και, συγκεκριμένα, τους θεσμούς και μηχανισμούς που ενεργοποιήθηκαν, καθώς και τις οικιστικές και στεγαστικές πρακτικές που προκρίθηκαν, με σκοπό να αξιολογηθεί η επίδρασή τους: α) στη γεωγραφική κατανομή του πληθυσμού και, κατ' επέκταση, στη διάρθρωση του ελληνικού αστικού συστήματος, β) στην ποιότητα του παραχθέντος οικιστικού χώρου και εν γένει του δομημένου περιβάλλοντος, και γ) στην κοινωνική ένταξη των εισερχόμενων πληθυσμών. Απώτερος σκοπός της αξιολόγησης είναι να εντοπιστούν οι καλές πρακτικές και να αποφευχθούν τα λάθη του παρελθόντος.

Είναι προφανές ότι η κάθε μελετώμενη περίοδος οικιστικής πολιτικής διαφέρει σημαντικά ως προς το ιστορικό, πολιτικό και κοινωνικό πλαίσιο. Οι εισερχόμενοι μεταναστευτικοί πληθυσμοί¹ είχαν εντελώς ετερογενή δημογραφικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά (κοινωνική και οικονομική κατάσταση, εκπαιδευτικό επίπεδο, θρησκευτικές πεποιθήσεις, εθνοτική προέλευση), διαφορετικούς λόγους εισόδου στην Ελλάδα (π.χ. επαναπατρισμός, αναγκαστική φυγή, αναζήτηση εργασίας, επανένωση οικογένειας, αναζήτηση ασύλου) και, κατ' επέκταση, διαφορετικές προσδοκίες και οράματα για τη ζωή τους. Ανά μεταναστευτικό κύμα, μάλιστα, υπάγονταν και σε εντελώς διαφορετικό πολιτικό πλαίσιο (παλινοστούντες, πρόσφυγες).² Προφανώς, οι προαναφερθείσες διαφορετικότητες επηρέασαν σημαντικά την εκάστοτε οικιστική πολιτική που αρκετές φορές συ-

1. Με τον όρο μετανάστες ορίζονται οι γεννηθέντες στο εξωτερικό (δηλαδή οι μετανάστες πρώτης γενιάς) και οι άμεσοι απόγονοί τους, όσοι δηλαδή έχουν γεννηθεί στη χώρα υποδοχής ή μετανάστευσαν σε μικρή ηλικία (μετανάστες δεύτερης γενιάς). Οι μετανάστες διακρίνονται σε αλλοδαπούς (τους έχοντες ξένη υπηκοότητα) και ημεδαπούς (τους αποκτήσαντες την υπηκοότητα της χώρας υποδοχής λόγω γέννησης ή πολιτογράφησης) (Τριανταφυλλίδου, 2010).

2. Διευκρινιστικά αναφέρεται ότι ως «ομογενείς» ορίζονται οι ημεδαποί μετανάστες που, συνήθως λόγω ιδιαίτερων ιστορικών συνθηκών, αποκτούν με προνομιακούς όρους την υπηκοότητα αμέσως μετά την άφιξή τους στη χώρα υποδοχής. «Παλινοστούντες» θεωρούνται όσοι ομογενείς μετανάστες πολιτογραφηθούν, επιλέγοντας την οριστική εγκατάσταση στη χώρα υποδοχής (Τριανταφυλλίδου, 2010). Τέλος, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Γενεύης (1951) «πρόσφυγες» είναι αυτοί που εγκαταλείπουν τη χώρα προέλευσής τους λόγω καλὰ εδραιωμένου φόβου δίωξης λόγω φυλής, θρησκείας, εθνικότητας, συμμετοχής σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες ή πολιτικών πεποιθήσεων, με τη διαχείρισή τους να συνεπάγεται υποχρεώσεις (στέγασης, πρόνοιας κλπ) για κάθε κράτος (Ακτύπης, 2016). Σήμερα, το τελευταίο –ολοένα και αυξανόμενο– κύμα εισερχ-

νοψίστηκε στο δίπολο αφομοίωσης-αποκλεισμού των εισερχόμενων πληθυσμών (Kandyliis, 2006), ενώ επέδρασαν εντελώς διαφορετικά στην οργάνωση και λειτουργία (χωρική, κοινωνική και παραγωγική) του αστικού και περιφερειακού χώρου.

Το ειδικότερο ενδιαφέρον γύρω από τις χωρικές και κοινωνικές επιδράσεις των οικιστικών πολιτικών έγκειται στο γεγονός ότι η παροχή στέγης αποτελεί μεν απαραίτητη προϋπόθεση για την ομαλή κοινωνική ένταξη των εισερχόμενων πληθυσμών (OECD, 2005 και 2008), ταυτόχρονα δε είναι μια διαδικασία άρρηκτα συνδεδεμένη με τον χώρο, αφήνοντας ισχυρό «αποτύπωμα» σ' αυτόν. Γι' αυτό και οι τόποι και τρόποι (έκτακτης, προσωρινής ή οριστικής) στεγαστικής αποκατάστασης, οφείλουν να αποτελούν προϊόν ολοκληρωμένης οικιστικής πολιτικής, προς όφελος της χωρικής και κοινωνικής συνοχής αλλά και της παραγωγικής ανασυγκρότησης μιας χώρας (Choguill, 2007· UN-HABITAT, 2005).

Αν και με τις οικιστικές πολιτικές και στεγαστικές πρακτικές που έχουν υιοθετηθεί κατά το παρελθόν για τους εισερχόμενους πληθυσμούς έχουν ασχοληθεί αρκετοί επιστήμονες (Γκιζελή, 1984· Λεοντίδου, 1989· Καραδήμου-Γερόλυμπου, 1995· Hastaoglou-Martinides, 1997· Lyberaki και Maroukis, 2005· Lalenis και Beriatos, 2008· Kandyliis, Maloutas και Sayas, 2012), οι περισσότερες έρευνες αφορούσαν μεμονωμένα, είτε καθεμιά από τις πληθυσμιακές ομάδες που εισήλθαν στην Ελλάδα, είτε συγκεκριμένα αστικά κέντρα. Η πρωτοτυπία της παρούσας εργασίας έγκειται στην κριτική επισκόπηση των οικιστικών πολιτικών, συμπεριλαμβανομένης και της τρέχουσας μεταναστευτικής και προσφυγικής περιόδου, για την οποία δεν έχουν δημοσιευτεί ακόμη ολοκληρωμένες και συστηματικές έρευνες. Έτσι, η έρευνα τουλάχιστον για τις δύο πρώτες περιόδους (δεκαετίες 1920 και 1990) είναι κυρίως δευτερογενής ενώ, αντίθετα, για την τελευταία -εν εξελίξει- περίοδο, οι πληροφορίες αντλούνται από επίσημους φορείς (διεθνείς και εθνικούς).

Επιπλέον της εισαγωγής, η εργασία αρθρώνεται σε τρεις κύριες ενότητες, σε αντιστοιχία με τις περιόδους εισροής των νέων πληθυσμών. Η πρώτη ενότητα πραγματεύεται την προσφυγική κρίση του 1920, εστιάζοντας στις στρατηγικές που χρησιμοποίησε η ελληνική

χόμενων πληθυσμών απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή στον χαρακτηρισμό του, ώστε να μη θεωρηθούν εκ προοιμίου πρόσφυγες όσοι αιτούνται άσυλο, αλλά ούτε και όσοι εισέρχονται στη χώρα γενικά.

πολιτεία για τη στεγαστική αποκατάσταση των ομοεθνών προσφύγων και τα αποτελέσματα αυτών στον χώρο. Η δεύτερη ενότητα παρουσιάζει πτυχές της οικιστικής πολιτικής για τη στεγαστική αποκατάσταση των εισερχόμενων πληθυσμών της περιόδου του 1990 και ιδίως των παλιννοστούντων ομογενών. Η τρίτη ενότητα, στην οποία εστιάζει περισσότερο η εργασία, ασχολείται με τα χαρακτηριστικά της τρέχουσας προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης, τους θεσμούς και μηχανισμούς, καθώς και τις στεγαστικές πρακτικές που υιοθετήθηκαν μέχρι σήμερα για τη διαχείρισή της. Η εργασία ολοκληρώνεται με μια κριτική αξιολόγηση, καθώς και με τη διατύπωση χρήσιμων συμπερασμάτων για την οιονεί οικιστική πολιτική της τρέχουσας περιόδου.

2. Η ΠΡΟΣΦΥΓΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ 1920:

ΜΕΓΕΘΗ, ΤΡΟΠΟΙ ΚΑΙ ΤΟΠΟΙ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ

Έχει περάσει σχεδόν ένας αιώνας από τότε που η Ελλάδα δέχτηκε τη μεγαλύτερη εισροή πληθυσμού στη σύγχρονη ιστορία της από ομογενείς πρόσφυγες της Μικράς Ασίας. Η Μικρασιατική Καταστροφή και η εφαρμογή της Συνθήκης της Λωζάνης, που προέβλεπε την ανταλλαγή πληθυσμών μεταξύ Ελλάδας-Τουρκίας, οδήγησε στην είσοδο περισσότερων από 1,2 εκατ. Ελληνορθόδοξων προσφύγων σε μια Ελλάδα που, εκείνη την εποχή, αριθμούσε μόλις 5 εκατομμύρια πληθυσμό (Pentzopoulos, 1962). Το γεγονός αυτό συνέβαλε στη ριζική μεταβολή του ελλαδικού χώρου, τόσο από άποψη φυσικής όσο και κοινωνικής γεωγραφίας (Λεοντίδου, 1989, σελ. 156, 202), ενώ αποτέλεσε την απαρχή για νέες πρακτικές και θεσμούς για τη μετέπειτα οικιστική ανάπτυξη της χώρας.

Λόγω του τεράστιου όγκου των προσφυγικών ροών, το έργο της αποκατάστασης απαίτησε την κινητοποίηση σειράς δημόσιων οργανισμών και φορέων, χωρίς ωστόσο να απουσιάζουν και οι ξένοι φιλανθρωπικοί οργανισμοί (Λεοντίδου, 1989). Το Υπουργείο Γεωργίας επιφορτίστηκε με την αποκατάσταση των προσφύγων στον αγροτικό χώρο, ενώ με τον αστικό χώρο ασχολήθηκε το Υπουργείο Πρόνοιας (Hastaoğlu-Martinides, 1997). Σε αρωγή των δύο Υπουργείων δημιουργήθηκαν και δύο φορείς: το Ταμείο Περιθάλψεως Προσφύγων (Τ.Π.Π.)³ και η Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων

3. Έως και το 1925 που λειτούργησε, το Τ.Π.Π. είχε ολοκληρώσει 4.000 κτίρια (με

(Ε.Α.Π.).⁴ Το Τ.Π.Π. συστάθηκε το 1922 (Ν.Δ. 3/11/1922), ως ΝΠΔΔ. Αρχικά, ανέλαβε να διεκπεραιώσει την επίταξη κατοικιών, αλλά επειδή σύντομα διαπιστώθηκε ότι αυτό δεν επαρκούσε, επικεντρώθηκε στην κατασκευή κατοικιών στον αστικό χώρο σε συνδυασμό με το Υπουργείο Πρόνοιας. Το Τ.Π.Π. λειτούργησε για πολύ περιορισμένο διάστημα και, στην ουσία, το μεγαλύτερο μέρος των κατοικιών και οικισμών που κατασκευάστηκαν ανέλαβε από το 1927 η Ε.Α.Π. (Ν.Δ. 14/7/1927). Κατά τη διάρκεια της λειτουργίας της, η Ε.Α.Π. επιφορτίστηκε με την εκμίσθωση και, αργότερα, με τις πωλήσεις κατοικιών, έχοντας τη συνδρομή της Εθνικής Τράπεζας της Ελλάδας (Γκιζελή, 1984).

Γενικά, η αποκατάσταση των προσφύγων σε ιδιόκτητες κατοικίες αποτέλεσε βασική (σχεδόν αποκλειστική) πολιτική της ελληνικής πολιτείας (Λεοντίδου, 1989). Χαρακτηριστικά, σύμφωνα με απογραφή του 1927, το 71% των προσφυγικών οικογενειών στις πόλεις εγκαταστάθηκε σε προσφυγικούς οικισμούς (που άλλοτε κατασκεύασε το ελληνικό κράτος και άλλοτε η ιδιωτική πρωτοβουλία μέσω οικοδομικών συνεταιρισμών), ενώ το υπόλοιπο 29% σε κατοικίες που αγοράστηκαν ή νοικιάστηκαν με έξοδα των ίδιων των προσφύγων (Γκιζελή, 1984, σελ. 224). Φυσικά, δεν έλειψαν και οι περιπτώσεις αστών προσφύγων, που εγκαταστάθηκαν για δεκαετίες σε αυτοσχέδιους καταυλισμούς στις παρυφές των πόλεων (Λεοντίδου, 1989). Στην περίπτωση της πρωτεύουσας, μάλιστα, το ποσοστό των προσφυγικών οικογενειών που στεγάζονταν σε ακατάλληλες συνθήκες (εντός δημόσιων κτιρίων, στρατοπέδων, σκηνών, επιταγμένων κατοικιών, καταυλισμών) το 1927 ανερχόταν σε 29% (Γκιζελή, 1989, σελ. 225).

9.283 δωμάτια), ενώ παρέδωσε άλλα 2.500 σπίτια (με 5.990 δωμάτια) υπό κατασκευή, χωρίς ωστόσο να ασχοληθεί με έργα υποδομών στις πόλεις, ούτε και με την κατασκευή κατοικιών στον αγροτικό χώρο. Άλλες 18.337 κατοικίες είχε κατασκευάσει το Υπουργείο Πρόνοιας στο διάστημα από το 1922 έως και το 1924 (Καραμούζη, 1999).

4. Στη διοίκηση της Ε.Α.Π., εκτός του ελληνικού κράτους, συμμετείχε κατά το ήμισυ και η Κοινωνία των Εθνών, προκειμένου να ασκείται ο απαιτούμενος έλεγχος στη διαχείριση του δανείου που η ίδια είχε χορηγήσει στην Ελλάδα για την αποκατάσταση των προσφύγων (Pentzopoulos, 1962). Έως και το 1930 που λειτούργησε, η Ε.Α.Π. είχε ανεγείρει πάνω από 27.456 κατοικίες σε συνολικά 125 αστικούς συνοικισμούς, εκ των οποίων οι 10.000 στην περιοχή της πρωτεύουσας (Καραμούζη, 1999). Αντίστοιχα, στον αγροτικό χώρο, το έργο της Ε.Α.Π. έως και το 1930 περιλάμβανε την κατασκευή 52.561 κατοικιών που αντιστοιχεί στο 40% των συνολικών αγροτικών κατοικιών που κατασκευάστηκαν.

Συνολικά, οι οικισμοί που δημιουργήθηκαν εκείνη την περίοδο στη χώρα ήταν περίπου 2.000, ενώ πάνω από το 80% αυτών χωροθετήθηκε στην ύπαιθρο (και ιδίως στη Βόρεια Ελλάδα) σε επαφή με υφιστάμενα χωριά. Οι οικισμοί που δημιουργήθηκαν στις πόλεις, και ιδίως την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, ήταν οικισμοί-δορυφόροι, σε μικρή απόσταση (1-4 χλμ), για λόγους εγγύτητας με τους τόπους εργασίας (Παπαϊωάννου, 1975, σελ. 13, 14· Λεοντίδου, 1989, σελ. 205). Γενικά, σχεδόν το ήμισυ όσων επέλεξαν να εγκατασταθούν στις πόλεις κατευθύνθηκαν στην Αθήνα και τον Πειραιά, ενώ οι υπόλοιποι κατευθύνθηκαν στη Θεσσαλονίκη και σε άλλες πόλεις της Βόρειας Ελλάδας (Καβάλα, Ξάνθη, κ.λπ.) (Γκιζελή, 1984). Ο Βόλος αποτέλεσε επίσης σημαντικό τόπο εγκατάστασης των προσφύγων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Κατανομή προσφύγων στις αγροτικές περιοχές της Ελλάδας

Μακεδονία	111.403	οικογένειες
Θράκη	16.596	»
Κρήτη	4.773	»
Εύβοια	2.399	»
Θεσσαλία	2.251	»
Ήπειρος	1.350	»
Αττική- Βοιωτία	1.179	»
Λήμνος	1.117	»
Ακαρνανία	455	»
Αχαΐα – Ηλεία	432	»
Λαμία	250	»
Σπάρτη	44	»
ΣΥΝΟΛΟ	147.249	οικογένειες δηλαδή 551.936 άτομα

Πηγή: Société des Nations, 1926.

Η εγκατάσταση των προσφύγων σε Αθήνα και Πειραιά (που το 1920 μετά βίας αριθμούσαν 400.000 κατοίκους) είχε ως αποτέλεσμα τον υπερδιπλασιασμό του πληθυσμού, αλλά και την απαρχή δημιουργίας ενιαίου πολεοδομικού συγκροτήματος. Συνολικά, δημιουργήθηκαν 12 κύριοι οικισμοί και 34 μικρότεροι στην περιφέρεια

Αθήνας και Πειραιά, κυρίως κατά μήκος του άξονα του ηλεκτρικού σιδηροδρόμου αλλά και της οδού Πειραιώς (λόγω των βιομηχανιών που χωροθετούνταν εκεί) (Λεοντίδου, 1989). Οι πρόσφυγες της Αθήνας, άλλωστε, συνέβαλαν καθοριστικά στην τόνωση της βιομηχανικής παραγωγής εκείνης της περιόδου.

Στη Θεσσαλονίκη, η άφιξη των προσφύγων είχε ως αποτέλεσμα από 330 εκτάρια που καταλάμβανε η πόλη εντός των τειχών, μέχρι το 1928 να εξαπλωθεί προς κάθε κατεύθυνση και χωρίς ουσιαστικό σχεδιασμό, σε μια έκταση συνολικής επιφάνειας 1.500 εκταρίων. Στους αρχικά 150.000 κατοίκους προστέθηκαν 117.000 πρόσφυγες (δηλαδή πάνω από το 20% των προσφύγων που εγκαταστάθηκαν στη Βόρειο Ελλάδα) και μάλιστα στη θέση των μόλις 25.000 μουσουλμάνων που εγκατέλειψαν την πόλη λόγω ανταλλαγής πληθυσμών (Hastaoğlu-Martiniδης, 1997). Στην περίπτωση της Θεσσαλονίκης, οι προσφυγικοί οικισμοί αναπτύχθηκαν ως δορυφόροι (βορειοδυτικά της πόλης) και, σταδιακά, ενσωματώθηκαν σε αυτή (Στάμνας, 2014).

Η αποκατάσταση των αστών προσφύγων επιβραδύνθηκε σημαντικά μετά το 1926, καθώς το ενδιαφέρον της πολιτείας στράφηκε σχεδόν αποκλειστικά στην ύπαιθρο (Λεοντίδου, 1989). Η ένταξη των προσφύγων στις αγροτικές περιοχές, εκτός από παροχή στέγης συνοδεύτηκε και από τη διάθεση κτημάτων άνω των οκτώ εκατ. στρεμμάτων καθώς και από τη χορήγηση αγροτικών δανείων (Pentzopoulos, 1962). Μέχρι και το 1930 η ελληνική πολιτεία είχε συνολικά δαπανήσει στις αγροτικές περιοχές ποσό πενταπλάσιο από αυτό που δαπανήθηκε για την αποκατάσταση των προσφύγων στις πόλεις (Στεφανίδης, 1948, σελ.107). Τελικά, μέσω των επενδύσεων στην αγροτική παραγωγή, οι καλλιεργήσιμες εκτάσεις του ελληνικού κράτους κατάφεραν σχεδόν να διπλασιαστούν μέχρι το 1936 (Αβέρωφ, 1939). Γενικά, οι ρυθμοί ανάπτυξης στον αγροτικό χώρο υπήρξαν ιδιαίτερα σημαντικοί μεταξύ 1928 και 1940 (Παναγιωτόπουλος, 1985, σελ. 530· Leontidou, 1989, σελ. 104-105).

Συνολικά η ένταξη των αστών προσφύγων στην ελληνική κοινωνία ήταν πιο δύσκολη και χρονοβόρα από αυτή των προσφύγων στις αγροτικές περιοχές. Η συμβίωση με τους γηγενείς (που ήταν συχνά αναγκαστική λόγω επίταξης πολλών κατοικιών), υπήρξε ακανθώδης και προβληματική (Γκιζελή, 1984· Γιαννακόπουλος, 1992). Σε κάποιες, μάλιστα, περιπτώσεις είχε ως αποτέλεσμα γηγενείς να εγκαταλείψουν τις πόλεις τους, όταν άρχισαν να εγκαθίστανται πρόσφυγες σε αυτές (Λεοντίδου, ό.π., σελ. 161). Αντίστοιχα, εκρηκτική

ήταν για μεγάλο διάστημα και η σχέση των προσφύγων με το ελληνικό κράτος, εξαιτίας προστριβών σε θέματα οικονομικής ενίσχυσής τους,⁵ με αποτέλεσμα συχνές και οξείες πολιτικές αντιπαραθέσεις στο εσωτερικό της χώρας (Pentzopoulos, 1962). Η συνειδητοποίηση, από την ελληνική κοινωνία, ότι η «συγκατοίκηση» με τους πρόσφυγες ήταν οριστική, επήλθε μόνον όταν ο Ελ. Βενιζέλος υπέγραψε τη Σύμβαση της Άγκυρας το 1930, επικυρώνοντας με αυτόν τον τρόπο την οριστική εγκατάσταση των προσφύγων στην Ελλάδα. Ωστόσο, η ουσιαστική ένταξη και αποδοχή πραγματοποιήθηκε τελικά μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, ο οποίος λειτούργησε ενωτικά μεταξύ γηγενών και προσφύγων απέναντι στα κοινά δεινά που αντιμετώπισαν (Hastaoğlu-Martinides, 1997).

Παρά τη μεγάλη προσπάθεια της Ελλάδας για τη στεγαστική διαχείριση εκείνης της περιόδου, υπήρξε έντονη κριτική ότι η κάλυψη των σημαντικών στεγαστικών αναγκών δεν «υπάκουσε» σε οικιστική πολιτική διαμορφωμένη με βάση ορθολογικά χωροταξικά κριτήρια (Καλευράς, 1930· Μπίρης 1966· Δημητρακόπουλος, 1973 στο Λεοντίδου, 1989, σελ. 209 και Παπαϊωάννου, 1975, σελ. 14), αλλά πραγματοποιήθηκε με βάση τις επιταγές των ίδιων των προσφύγων και των οικοδομικών συνεταιρισμών (Λεοντίδου, 1989, σελ.211, 226). Γενικά, εκείνη την περίοδο, αντί του Υπουργείου Επικοινωνιών που ήταν επιφορτισμένο με θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού, η αρμοδιότητα της οικιστικής αποκατάστασης των προσφύγων μεταφέρθηκε στο Υπουργείο Πρόνοιας (Λεοντίδου, 1989· Hastaoğlu-Martinides, 1997). Ανεξάρτητα, όμως, από τυχόν διοικητικές αστοχίες και λοιπές σκοπιμότητες, γεγονός παραμένει ότι η προσφυγική κρίση έδωσε το έναυσμα για να τεθούν τα θεμέλια της ελληνικής πολεοδομικής νομοθεσίας (βλέπε Πίνακα 2), καθώς επίσης και να εγκαινιαστούν θεσμοί όπως η κοινωνική κατοικία, οι οικοδομικοί συνεταιρισμοί και η οριζόντια ιδιοκτησία (Γκιζελή, 1984· Μαυρογορδάτος, 1991· Μαυρογορδάτος, 1992). Παράλληλα, σήμανε την αρχή συστηματοποίησης της εκτός σχεδίου δόμησης, καθώς και της αυθαίρετης χρήσης της γης, ιδιόκτητης και μη (Λεοντίδου, 1989, σελ. 236, 237).

5. Η ΕΑΠ προσέφερε μόνιμες κατοικίες τις οποίες συνήθως πωλούσε, το Υπουργείο Περιθάλψεως Προσφύγων χρέωνε ένα συμβολικό ενοίκιο, ενώ το Υπουργείο Πρόνοιας πραγματοποιούσε τη στέγαση δωρεάν (Γκιζελή, 1984, σελ. 217-220).

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Βασική πολεοδομική νομοθεσία δεκαετίας 1920

-
- ΝΔ 12.5.1923 «Περί ανεγέρσεως ευθηνών κατοικιών»
- ΝΔ 17.7.1923 «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του κράτους και οικοδομής αυτών»
- ΝΔ 17.7/16.8 που στο αρ.40 αναφερόταν στις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις
- ΒΔ 10.11.1923 «Περί απαλλοτριώσεως ακινήτων διά την ανέγερσιν ευθηνών οικιών»
- ΒΔ 15.11.1923 «Περί συστάσεως συνεταιρισμού δημοσίων υπαλλήλων προς ανέγερσιν ευθηνών οικιών»
- ΝΔ 19.3.1927 «Περί της κατ' ορόφους ή διαμερίσματα ιδιοκτησίας», που θα μετασηματιστεί στο Ν.3741/1929 «Περί της ιδιοκτησίας κατά ορόφους»
- Ν. 3875/1929 «Περί συστάσεως οικοδομικών συνεταιρισμών αστών προσφύγων»
- Ν. 5204/1931 «Περί ιδρύσεως εργατικής εστίας», με τον οποίο συστήνεται ως ΝΠΔΔ η «Εργατική Εστία» Ν. 3741/1929 με τον Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό (ΓΟΚ), με κατευθύνσεις του Hébrard
-

Πηγή: ίδια επεξεργασία.

Συμπερασματικά, η είσοδος ομογενών προσφύγων στην Ελλάδα τη δεκαετία του 1920 συνοδεύτηκε από τη δημιουργία επαρκών μηχανισμών και θεσμών, αλλά και πλήθος μεταρρυθμίσεων στην πολεοδομική νομοθεσία της χώρας, με σημαντικές επιπτώσεις, θετικές και αρνητικές, στον αστικό και περιφερειακό χώρο. Οι νέοι πληθυσμοί συνέβαλαν καθοριστικά στην (πληθυσμιακή και παραγωγική) ανάπτυξη της Ελλάδας καθώς και στην αναδιάρθρωση και διεύρυνση του οικιστικού δικτύου (ιδίως στη Βόρεια Ελλάδα). Συνέβαλαν επίσης στην –έως και σήμερα– πρωτοκαθεδρία της πρωτεύουσας αλλά και στην ανεπιστρεπτή μετατροπή των πολεοδομικών συγκροτημάτων Αθήνας και Θεσσαλονίκης «σε οιονεί τριτοκοσμικούς πολεοδομικούς σχηματισμούς» (Λεοντίδου, 1989, σελ. 202), χωρίς όμως να αποκλείονται και περιπτώσεις σχεδιασμού αξιολογών αρχιτεκτονικά οικιστικών συνόλων (π.χ. Νέα Φιλαδέλφεια), που προστατεύονται ως σήμερα. Τέλος, περισσότερο θετικές ήταν οι επιδράσεις στον αγροτικό χώρο, όπου οι έως τότε πληθυσμιακές και παραγωγικές αδυναμίες τελικά αμβλύθηκαν, ενώ και οι πληθυσμοί κατάφεραν πιο σύντομα να ενταχθούν στην τοπική κοινωνία.

3. ΟΙ ΜΕΤΑΝΑΣΤΑΤΕΥΤΙΚΕΣ ΡΟΕΣ ΤΟΥ 1990: ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Η Ελλάδα μετατράπηκε από χώρα εξόδου μεταναστών που ήταν τη δεκαετία του 1960 και 1970 σε χώρα εισόδου, βιώνοντας μαζικές μεταναστατευτικές ροές εξαιτίας των γεγονότων που έλαβαν χώρα το 1989 στις πρώην σοσιαλιστικές χώρες. Το 1991 οι ξένοι υπήκοοι αντιπροσώπευαν το 1,6% του πληθυσμού, ενώ το 2001 αντιστοιχούσαν περίπου στο 7% (Απογραφή ΕΣΥΕ, 2001). Η μεγάλη πλειονότητα αυτών (76,4%) προήλθε από τις Βαλκανικές χώρες, εκ των οποίων το 65% από την Αλβανία λόγω της εγγύτητάς της με την Ελλάδα αλλά και της ύπαρξης εμπορικών και ιστορικών δεσμών με αυτήν (Lyberaki, 2008). Εκτός όμως από αλλοδαπούς μετανάστες, την ίδια περίοδο (2001) καταγράφονται επίσης περίπου 50.000 παλιννοστούντες ομογενείς, που αντιστοιχούν περίπου στο 0,5% του συνολικού πληθυσμού, εκ των οποίων περίπου οι μισοί προέρχονταν από τις πρώην Σοβιετικές χώρες και τα Βαλκάνια (Κοτζαμάνης, Αγοραστάκης, Πηλείδης, Σταθάκης, 2006).

Σύμφωνα με τα επίσημα στοιχεία της ΕΣΥΕ, οι νεο-εισελθόντες και εν γένει ο μεταναστευτικός πληθυσμός στην Ελλάδα κατά την απογραφή του 2001, παρουσίαζε την ακόλουθη γεωγραφική κατανομή (Κοτζαμάνης, Αγοραστάκης, Πηλείδης, Σταθάκης, 2006): α) σχεδόν οι μισοί (περίπου 43.000 άτομα) από τους αλλοδαπούς που προέρχονταν από τις ανεπτυγμένες χώρες εγκαταστάθηκαν στην Αττική και το νησιωτικό χώρο (Ιόνια, Δωδεκάνησα, Χίο, Κρήτη), β) οι προερχόμενοι από τα Βαλκάνια αλλοδαποί (περίπου μισό εκατομμύριο ή 24,95% του αλλοδαπού πληθυσμού της χώρας) εμφάνισαν διάχυση στον ελληνικό χώρο, με ελαφρώς ισχυρότερες συγκεντρώσεις στην Ήπειρο, τη Θεσσαλία, τη Στερεά Ελλάδα και τη δυτική Πελοπόννησο και γ) το μεγαλύτερο μέρος των προερχόμενων από τις πρώην Σοβιετικές χώρες –συμπεριλαμβανομένων των παλιννοστούντων– (περίπου 85.000 άτομα συνολικά) εγκαταστάθηκαν κυρίως στην Αττική και στη Βόρεια Ελλάδα (ειδικά στη Θεσσαλονίκη), αλλά και τα Χανιά.

Ανάλογα με την προέλευση και την εθνικότητά τους, οι εισερχόμενοι μετανάστες εκείνης της περιόδου ακολούθησαν ξεχωριστή οικιστική στρατηγική και μοτίβα κατανομής και εγκατάστασης στον χώρο, ενώ η ελληνική πολιτεία επέλεξε να εμπλακεί ενεργά μόνο στη

στεγαστική αποκατάσταση μέρους των παλιννοστούντων ομογενών. Κατά τα λοιπά, η εγκατάσταση των υπολοίπων ομάδων οικονομικών κυρίως μεταναστών πραγματοποιήθηκε όχι μόνο με βάση τις πολιτισμικές διαφορές, αλλά και με βάση τις άνισες δυνατότητες να αξιοποιήσουν τις υπάρχουσες ευκαιρίες στη στέγαση που απέρρεαν από τη διαφορετική τους θέση στο επάγγελμα και, κατ' επέκταση, την οικονομική τους δυνατότητα, αλλά και την ένταξή τους σε διάφορα δίκτυα που συγκροτούνται σύμφωνα με την εθνικότητα ή την απασχόληση (Arapoglou, 2006· Kandyliis, Maloutas και Sayas, 2012).

Συνολικά, η πλειονότητα των οικονομικών μεταναστών, όχι όμως και των παλιννοστούντων ομογενών, στήριξε τη στεγαστική τους αποκατάσταση στην ενοικιαζόμενη κατοικία του ιδιωτικού τομέα. Η ενοικιαζόμενη κατοικία, που παρείχε σε αφθονία το ιδιότυπο σύστημα στέγασης της Ελλάδας, ήταν εύκολα προσβάσιμη σε όσους διέθεταν τους απαραίτητους πόρους για την ενοικιάσή της, χωρίς ωστόσο να αποκλείονται και φαινόμενα προκατάληψης όσον αφορά την πρόσβαση σε αυτήν (Drydakis, 2010). Έτσι, η οικονομικά προσιτή κατοικία που ήταν διαθέσιμη προς ενοικίαση σε αρκετές περιοχές τόσο μέσα και γύρω από τον πυκνοδομημένο αστικό πυρήνα (και ειδικά στους χαμηλότερους ορόφους των διαμερισμάτων) όσο και στο οικιστικό απόθεμα της περιφέρειας (Arapoglou, 2006· Kandyliis, Maloutas και Sayas, ό.π.), αποτέλεσε το βασικό μηχανισμό στέγασης των οικονομικών μεταναστών. Ταυτόχρονα α) η χωρική διασπορά της ενοικιαζόμενης ιδιωτικής κατοικίας, σε συνδυασμό με β) τη διασπορά των Αλβανών μεταναστών στις περισσότερες περιοχές της μητροπολιτικής Αθήνας, λαμβανομένου υπόψη ότι οι Αλβανοί μετανάστες αποτελούν την πολυπληθέστερη αναλογία του συνολικού μεταναστευτικού πληθυσμού, συνετέλεσαν γενικά στα χαμηλά επίπεδα οικιστικού-χωρικού διαχωρισμού τόσο στην Αθήνα (Arapoglou, 2006· Kandyliis, Maloutas και Sayas, ό.π.) όσο και ευρύτερα.

Το γεγονός ότι σημαντικό μέρος των νέο-εισελθόντων ομογενών από τις πρώην Σοβιετικές χώρες το 2001 εντοπίστηκε στις βορειότερες περιοχές και ειδικά τη Θράκη υπήρξε προϊόν συνειδητής πολιτικής επιλογής (ενίσχυση του πληθυσμού και τόνωση του ελληνικού στοιχείου), η οποία προωθήθηκε με το «Εθνικό Ίδρυμα Υποδοχής και Αποκαταστάσεως Αποδήμων και Παλιννοστούντων Ομογενών Ελλήνων». Το ΕΙΥΑΠΟΕ συστάθηκε με το Ν.1893/90 και λειτούργησε με οικονομικούς πόρους από δάνεια, επιδοτήσεις εγκεκριμένων προγραμμάτων από την Ε.Ε. αλλά και άλλες πηγές (όπως δω-

ρεές).⁶ Το πρόγραμμα στεγαστικής αποκατάστασης του ΕΙΥΑΠΟΕ προέβλεπε τέσσερα στάδια που αντιστοιχούσαν σε ισάριθμες δομές από τις οποίες έπρεπε να διέλθουν υποχρεωτικά οι ομογενείς: κέντρα φιλοξενίας (πρώτο στάδιο), οικισμοί υποδοχής (δεύτερο στάδιο), ενοικιαζόμενες κατοικίες (τρίτο στάδιο) και μόνιμη οικιστική αποκατάσταση (τέταρτο στάδιο) (ΕΙΥΑΠΟΕ, 2001).

Τα δύο πρώτα στάδια και δομές είχαν χαρακτήρα «συλλογικής διαβίωσης» και στόχευαν στην υποδοχή και την προετοιμασία για την κοινωνική ένταξη. Κέντρα φιλοξενίας δημιουργήθηκαν στις περιοχές Ρέντη, Λαγκαδίκια, Αλεξανδρούπολη (σε μόνιμες εγκαταστάσεις του ιδρύματος) αλλά και στους (πρώην) Νομούς Έβρου, Ροδόπης, Ξάνθης, Λάρισας και δευτερευόντως στους Νομούς Φθιώτιδας, Ημαθίας, Φλώρινας (σε προσωρινές δομές που λειτουργούσαν είτε σε ξενοδοχεία είτε σε μαθητικές εστίες). Επίσης, λειτούργησαν πέντε οικισμοί υποδοχής (Ζυγός Ν. Καβάλας, Σάπτες Ν. Ροδόπης, Παλαγία Ν. Έβρου, Φαρκαδώνα Ν. Τρικάλων, Εύμοιρο Ν. Ξάνθης), στα πρότυπα των οικισμών που είχαν δημιουργηθεί για την προσωρινή στέγαση των σεισμόπληκτων της Καλαμάτας (ΕΥΙΑΠΟΕ, 2001). Τα δύο επόμενα στάδια του προγράμματος είχαν ως στόχο τη δημιουργία ενός περιβάλλοντος «ανεξάρτητης διαβίωσης», εντός του οποίου οι εντασσόμενοι στο πρόγραμμα θα αναλάμβαναν το οικονομικό βάρος των υποχρεώσεων τους. Στο τρίτο στάδιο το Ίδρυμα επιδοτούσε την ενοικίαση κατοικίας και έδινε περιθώριο στους ομογενείς το πολύ δύο έτη μέχρι να περάσουν στο τέταρτο και τελευταίο στάδιο, το οποίο στόχευε στη μόνιμη στέγασή τους, μέσω: α) αγοράς έτοιμων κατοικιών και διαμερισμάτων, β) ανέγερσης οικισμών (Σάπτες, Γιαννούλη), γ) μετατροπής των προσωρινών οικισμών σε μόνιμους οικισμούς (Εύμοιρο, Σάπτες, Παλαγία), δ) κατασκευής κατοικιών με συμβατικό τρόπο ή βαριά προκατασκευή σε μικρούς οικισμούς ή κοινότητες) ανέγερσης οικιστικών μονάδων σε γη του Ιδρύματος μετά από πολεοδόμηση, στ) προσφοράς «γης και κατοικιών» από μειοδότες εταιρείες, και ζ) αγοράς ημιτελών κατοικιών και διαμερισμάτων προς αποπεράτωση από τους κατασκευαστές

6. Το 2002 το ΕΙΥΑΠΟΕ λύθηκε και τέθηκε σε εκκαθάριση (Ν. 3072/2002, άρ. 15) ενώ το 2004 η διοίκηση και η διαχείριση των ακινήτων του περιήλθε στις Περιφέρειες (ΚΥΑ 265/2004). Μετά την εφαρμογή του «Καλλικράτη», οι σχετικές αρμοδιότητες περιήλθαν στις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις/Διεύθυνση Αστικής Κατάστασης και Κοινωνικών Υποθέσεων.

(ΕΥΙΑΠΟΕ, 2001). Η παραχώρηση των ακινήτων έγινε με τη μορφή «χρησιδανείων», παραχωρήθηκαν δηλαδή αρχικά κατά χρήση, ενώ με την πάροδο συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος εκδίδονταν οι τίτλοι οριστικής παραχώρησης και πλήρους κυριότητας (ΕΥΙΑΠΟΕ, 1996).

ΕΙΚΟΝΑ 1

ΖΕΠ Κομοτηνής - οικόπεδα που παραχωρήθηκαν από το κράτος για την αυτοστέγαση των παλιννοστούντων ομογενών



Πηγή: Υπηρεσία Δόμησης Δήμου Κομοτηνής.

Ωστόσο, ο προγραμματισμός ανετράπη όταν διαπιστώθηκε ότι το κόστος φιλοξενίας των ομογενών σε δομές του πρώτου και δεύτερου σταδίου ήταν κατά 20-50% πιο υψηλό από αυτό σε δομές του τρίτου σταδίου. Έτσι, από το 1993 και μετά, το ίδιο το Ίδρυμα άρχισε συνειδητά να προωθεί οικογένειες απευθείας στο τρίτο στάδιο, τόσο για οικονομικούς όσο και για κοινωνικούς λόγους, αφού η επιλογή της διασποράς των κατοικιών στον πολεοδομικό ιστό αντί της εγκατάστασης σε οργανωμένους υποδοχείς, συνέβαλε αισθητά τόσο στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των ομογενών όσο και στην αποτελεσματικότερη κοινωνική τους ένταξη (ΕΥΙΑΠΟΕ, 2001 και

1996). Προβλήματα, όμως, παρατηρήθηκαν και κατά τη μετάβαση στο τέταρτο στάδιο, όταν πολλοί ομογενείς αντέδρασαν σθεναρά στην προώθησή τους στις μόνιμες δομές και κατοικίες της Θράκης επικαλούμενοι συχνά δυσκολίες στην εύρεση εργασίας. Επιπλέον, πολλές από τις εκτάσεις που παραχωρήθηκαν από το κράτος (αλλά και τους ΟΤΑ) για τη δημιουργία δομών κρίθηκαν ακατάλληλες για πολεοδόμηση (εξαιτίας έντονων κλίσεων του εδάφους, δασικού χαρακτήρα της περιοχής κ.ά.). Έτσι, το Ίδρυμα προσέφυγε στην αγορά έτοιμων κατοικιών και στην παραχώρηση οικοπέδων για την ανέγερση κατοικιών με τη μέθοδο της αυτο-στέγασης, με πιο επιτυχημένο το παράδειγμα των Ζωνών Ενεργού Πολεοδομίας (Ζ.Ε.Π.) Ξάνθης και Κομοτηνής⁷ (Εικόνα 1), συνολικής επιφάνειας 550 στρεμμάτων (ΕΥΙΑΠΟΕ, 1996).

Η ψήφιση του Ν. 2790/00 (ΦΕΚ 24Α/16-2-00) «Αποκατάσταση των παλιννοστούντων ομογενών από την τέως Σοβιετική Ένωση και άλλες διατάξεις» ουσιαστικά επικύρωσε την πρακτική αυτο-στέγασης⁸ που ήδη είχε αρχίσει να χρησιμοποιείται, και βοήθησε στην επίλυση του στεγαστικού προβλήματος σημαντικού μέρους των παλιννοστούντων ομογενών που εισήλθαν στη χώρα μετά το 1990, ενώ περιόρισε δραστικά και τις δαπάνες του κράτους για τη συντήρηση δομών φιλοξενίας. Ήταν χαρακτηριστικό ότι ο νόμος περιλάμβανε όχι μόνον όσους είχαν ενταχθεί ηθελημένα στο πρόγραμμα του ΕΥΙΑΠΟΕ (είχαν δηλαδή θεώρηση παλιννόστησης), αλλά και έναν μεγάλο αριθμό ομογενών που ήταν εκτός προγράμματος (είχαν θεώρηση τουρισμού) και αντιστοιχούσαν περίπου στο ήμισυ των ενταγμένων στο πρόγραμμα (ΕΥΙΑΠΟΕ, 2001).

7. Στη ΖΕΠ Κομοτηνής, ο οικισμός που δημιουργήθηκε (Νέα Μοσυνούπολη) στέγασε οκτακόσιες περίπου οικογένειες. Τα οικόπεδα παραχωρήθηκαν δωρεάν στους παλιννοστούντες, οι οποίοι με δάνεια και προσωπική εργασία δημιούργησαν αυτοτελείς κατοικίες, πολύ καλής ποιότητας κατασκευής (Εικόνα 2 και 3).

8. Ο Ν. 2790/00 προέβλεπε τη διάθεση δωρεάν οικοπέδων, την ατελή έκδοση οικοδομικής άδειας και τη χορήγηση δανείων και επιδοτήσεων με ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους σε ολόκληρη την επικράτεια, που χωρίστηκε σε ζώνες (Α, Β, Γ, Δ). Ειδικότερα, προβλεπόταν χορήγηση 35.000 δανείων για κατασκευή ή αγορά πρώτης κατοικίας (με ανώτατο όριο το ποσό των 60.000 ευρώ), ποσοστό επιδότησης το οποίο διαφοροποιούνταν ανάλογα με τη ζώνη εγκατάστασης, δίνοντας ισχυρότερα κίνητρα στις παραμεθόριες περιοχές (Χριστοδούλου, 2015, σελ. 137).

ΕΙΚΟΝΕΣ 2, 3

Κατοικίες εντός ΖΕΠ Κομοτηνής

Πηγή: προσωπικό αρχείο συγγραφέων.

Το ΕΥΙΑΠΟΕ είχε και άλλες υποστηρικτικές δράσεις, που αφορούσαν στην επαγγελματική αποκατάσταση, την εκπαίδευση και την κοινωνική στήριξη. Στο πλαίσιο της επαγγελματικής αποκατάστασης χρηματοδοτήθηκαν μεμονωμένες επιχειρηματικές δραστηριότητες στους τομείς γεωργίας, κτηνοτροφίας και μικρών εμπορικών επιχειρήσεων, και παραχωρήθηκαν εκτάσεις γης για την ανάπτυξη γεωργικών ή κτηνοτροφικών εκμεταλλεύσεων στην περιοχή της Θράκης.

Συνολικά, το πρόγραμμα στεγαστικής αποκατάστασης είχε ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα, καθώς συνέβαλε στην ανανέωση του οικιστικού αποθέματος και τόνωσε την αγορά πώλησης παλαιών και νέων κατοικιών που ανταποκρίνονταν στο ύψος των παρεχόμενων δανείων, αποκτώντας έτσι αναπτυξιακό χαρακτήρα. Στον αντίποδα, στα αρνητικά μπορούν να αναφερθούν αυθαιρεσίες στην προσπάθεια αυτοστέγασης των ομογενών, καθώς και στρεβλώσεις κατά τη συναλλαγή τους με τη δημόσια διοίκηση, αφού συχνά τα δάνεια που δόθηκαν με εγγύηση του ελληνικού δημοσίου δεν αποπληρώνονταν εσκεμμένα, σύμφωνα με εκτιμήσεις ιθυνόντων στην ΕΥΙΑΠΟΕ. Αρνητική κριτική όμως υπήρξε και για την πολιτική του Ιδρύματος, που θεωρήθηκε ότι, σε κάποιες περιπτώσεις, αγνόησε τις πραγματικές ανάγκες και το επαγγελματικό και πολιτιστικό παρελθόν των παλιννοστώντων, αντιμετωπίζοντάς τους συχνά ως ανειδίκευτους εργάτες (Lalenis και Beriatos, 2008, σελ. 291).

Εν γένει, αυτό που μπορεί να ειπωθεί είναι ότι σταδιακά οι περισσότεροι οικονομικοί μετανάστες της δεκαετίας 1990 –κυρίως οι

Αλβανοί και αυτοί από τις χώρες της πρώην ΕΣΣΔ– εντάχθηκαν ομαλά στην ελληνική κοινωνία χωρίς την ύπαρξη ενεργών πολιτικών (Hatziprokoriou, 2006· Lyberaki και Maroukis, 2005· Μητράκος και Ζωγραφάκης, 2005· Λαμπριανίδης και Λυμπεράκη, 2001) και με την πλειονότητα αυτών να έχει καταφέρει να βελτιώσει σταδιακά τη θέση τους στην αγορά εργασίας, την οικονομική τους κατάσταση και τις συνθήκες στέγασης.⁹ Ειδικά οι αλλοδαποί μετανάστες της περιόδου απορροφήθηκαν επιτυχώς από την αγορά εργασίας, συνεισφέροντας σημαντικά στην οικονομία της χώρας και, ιδίως, στην οικιακή εργασία και φροντίδα και στον κατασκευαστικό τομέα, αλλά και γενικά σε χαμηλών αποδοχών θέσεις εργασίας, για τις οποίες δεν υπήρχε προσφορά από το υπάρχον εργατικό δυναμικό (Lyberaki, 2008), με πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα την άτυπη απασχόληση στον αγροτικό τομέα σε πολλές περιοχές της υπαίθρου (Βαΐου και Χατζημχάλης, 1997).

Από την άλλη, η είσοδος τους ενέτεινε την ανισοκατανομή του πληθυσμού στην Ελλάδα (κυρίως προς όφελος Αθήνας και Θεσσαλονίκης) (Κοτζαμάνης, Αγοραστάκης, Πηλείδης, Σταθάκης, 2006), ενώ δεν έλειψαν περιπτώσεις που η εγκατάστασή τους συνοδεύτηκε είτε από πολεοδομικές αυθαιρεσίες, είτε από υποβάθμιση συγκεκριμένων περιοχών (ιδίως στο κέντρο της Αθήνας), χωρίς όμως την ύπαρξη φαινομένων γκετοποίησης (Vaiou, 2002, σελ. 222, 223). Τέλος, με αφορμή την είσοδο των μεταναστών της δεκαετίας του 1990, επιβεβαιώθηκε για ακόμη μια φορά ότι η ελληνική κοινωνία δεν είναι πολύ ανεκτική στη μόνιμη εγκατάσταση ξένων πληθυσμών (Βαρουξή και Σαρρής, 2012, σελ. 25-27), με την ανεκτικότητα αυτή να περιορίζεται περαιτέρω στη Βόρεια Ελλάδα (Κουρτέσης, 2008, σελ. 284), που αποτελεί τη συνηθέστερη επιλογή της ελληνικής πολιτείας για διοχέτευση εισερχόμενων πληθυσμών στη χώρα.

9. Αξίζει να σημειωθεί ότι με το Ν. 2910/2011 η «εξασφάλιση καταλύματος» αποτελεί βασική προϋπόθεση για την άδεια παραμονής των αλλοδαπών μεταναστών στη χώρα. Στο Νόμο δεν προβλέπεται καμία συνδρομή όσον αφορά τη στέγασή τους, η οποία θα πρέπει να εξασφαλίζεται με δικά τους μέσα και να δηλωθεί κατά τη διαδικασία καταγραφής τους (Χριστοδούλου, 2015, σελ. 138).

4. ΤΟ ΤΑΞΙΔΙ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΝΑΤΟΛΗ ΠΡΟΣ ΤΗ ΔΥΣΗ ΓΙΑ ΑΚΟΜΗ ΜΙΑ ΦΟΡΑ (2012-ΣΗΜΕΡΑ)

4.1. Το «προφίλ» των εν εξελίξει ροών και οι αναγκαίες προσαρμογές στο πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο διαχείρισης

Αν και οι μεταναστευτικές ροές, που ξεκίνησαν τη δεκαετία του 1990, δεν διακόπηκαν ούτε τον 21^ο αιώνα, μετά το 2012 απέκτησαν άλλο χαρακτήρα. Ειδικότερα, ενώ την περίοδο 2006-2011 συνεχίστηκε η ροή οικονομικών μεταναστών (το ήμισυ των οποίων εξακολουθούσαν να προέρχονται από την Αλβανία), από το 2012 και μετά τα μεταναστατευτικά ρεύματα χαρακτηρίζονται κατά 80% από υπηκόους της Συρίας, του Αφγανιστάν και του Ιράκ. Το κοινωνικο-οικονομικό προφίλ των νεο-αφιχθέντων πληθυσμών είναι διαφορετικό από αυτό των παλαιότερων ρευμάτων. Η πλειονότητα τους ανήκει στα αστικά στρώματα των χωρών της ευρύτερης Μέσης Ανατολής, έχει σχετικά υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης και, κατ'επέκταση, διαφορετικά οράματα και επιδιώξεις σχετικά με τον τόπο μόνιμης εγκατάστασης και τις συνθήκες διαμονής σε αυτόν (Κοτζαμάνης και Καρκούλη, 2016).

Το 2015 εισήλθαν στην Ελλάδα (σχεδόν αποκλειστικά από τα ανατολικά θαλάσσια σύνορα) 911.471 μετανάστες και πρόσφυγες, εκ των οποίων το 54,8% ήταν Σύριοι, το 23,4% Αφγανοί, το 10% Ιρακινοί, και το υπόλοιπο 11,8% άλλων εθνότητων. Το 73,68% αυτών ήταν άνδρες και το 26,32% γυναίκες (στο σύνολο των οποίων το 14,13% ήταν παιδιά) (Κοτζαμάνης και Καρκούλη, 2016). Το 2016, η ροή του εισερχόμενου πληθυσμού προς την Ελλάδα, που μέχρι και τα τέλη Μαρτίου αριθμούσε τα 151.452 άτομα (UNHCR, 2016), άρχισε να περιορίζεται όταν στις 7 Μαρτίου αποφασίστηκε το επίσημο κλείσιμο των συνόρων της Βουλγαρίας και της ΠΓΔΜ προς την Ελλάδα, με τη συναίνεση της ΕΕ. Ωστόσο, η δραστηκή μείωση¹⁰ έγινε μετά την υπογραφή συμφωνίας μεταξύ ΕΕ και Τουρκίας στις 18 Μαρτίου, που είχε ως κύριο στόχο την ανάσχεση των προσφυγικών και μεταναστευτικών ροών, μέσω της επαναπροώθησης του εισερχόμενου πληθυσμού στην Τουρκία και της αύξησης των θέσεων

10. Είναι χαρακτηριστικό ότι τον μήνα Απρίλιο οι αφίξεις στην Ελλάδα ανήλθαν σε 9.149, για να περιοριστούν σε ένα μέγεθος της τάξης των 2.000 από το Μάιο ως τον Νοέμβριο του 2016 (στοιχεία της UNHCR, διαθέσιμα στο URL: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, πρόσβαση στις 2/12/2016).

μετεγκατάστασης στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η συμφωνία αυτή επικυρώθηκε από την Ελληνική Βουλή με το Ν. 4375 στις 3 Απριλίου 2016.

Σήμερα, η ατελής εφαρμογή των πρόσφατα συμφωνηθέντων με την Τουρκία και τους ευρωπαίους εταίρους, η παράταση της διάρκειας κλεισίματος των βόρειων συνόρων και η μερική αναίρεση των συμφωνιών της Συνθήκης Σένγκεν, έχουν συντελέσει στον «εγκλωβισμό» περίπου 65.000 ατόμων, ενώ εκτιμάται ότι θα οδηγήσουν ένα αξιόλογο τμήμα του ήδη αφιχθέντος πληθυσμού –αλλά και του μελλοντικά εισερχόμενου– σε μονιμότερη εγκατάσταση στην Ελλάδα ανεξάρτητα από τον στόχο μετάβασής του σε άλλες χώρες (Κοτζαμάνης και Καρκουλη, 2016). Οι εξελίξεις αυτές απαιτούν την υιοθέτηση αποτελεσματικών λύσεων από την ελληνική πολιτεία σχετικά με τη διασφάλιση, αφενός, αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης, αφετέρου μηχανισμών ένταξης και πλήρους αποκατάστασης όσων διαμείνουν τελικά στη χώρα, οριστικά. Η ανάγκη αυτή γίνεται περισσότερο επιτακτική, τόσο εξ αιτίας του ευμετάβλητου των πολιτικών συνθηκών που θέτουν σε κίνδυνο την ισχύ και την εφαρμογή της συμφωνίας Τουρκίας-ΕΕ, όσο και εξ αιτίας της συνεχιζόμενης πολιτικής και οικονομικής αστάθειας στις χώρες προέλευσης των νεο-εκτοπιζόμενων πληθυσμών.

Για τη διαχείριση της τρέχουσας μεταναστευτικής και προσφυγικής κρίσης, η ελληνική πολιτεία προχώρησε, σχετικά πρόσφατα, στην ανακατανομή αρμοδιοτήτων και στη διαμόρφωση των απαραίτητων μηχανισμών και υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, μετά την κορύφωση των εισερχόμενων ροών το 2015 ενισχύθηκε ο ρόλος του Υπουργείου Εσωτερικών με τη σύσταση της Γ.Γ. Μεταναστευτικής Πολιτικής, και της Γ.Γ. Υποδοχής (Ν. 4375/2016, αρ. 26), η οποία αντικατέστησε την πρότερη «Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής» (Ν. 3907/2011, αρ.7) που διαχειριζόταν θέματα μεταναστευτικής πολιτικής, υποδοχής και κοινωνικής ένταξης μεταναστών και δικαιούχων προστασίας. Επιπλέον, με την υπογραφή της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας βασικές αρμοδιότητες (όπως η διαχείριση και ο συντονισμός της κρίσης) ανατέθηκαν στο Υπουργείο Άμυνας και πιο συγκεκριμένα στο νέο-συσταθέν «Κεντρικό Συντονιστικό Όργανο Διαχείρισης Προσφυγικής Κρίσης (ΚΕ.Σ.Ο.Δ.Π.)» (ΦΕΚ 630/Β/9-3-2016), το οποίο υπάγεται απευθείας στον Αρχηγό του Γενικού Επιτελείου Εθνικής Άμυνας (ΓΕΕΘΑ). Τέλος, το Νοέμβριο του 2016 αποφασίστηκε η μεταναστευτική πολιτική να αποτελέσει αρμοδιότητα αυ-

τόνομου Υπουργείου, στελεχωμένου από αρκετές πρώην υπηρεσίες και Γ.Γ. του Υπουργείου Εσωτερικών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Εξέλιξη θεσμικού πλαισίου περί δομών υποδοχής, ταυτοποίησης και φιλοξενίας προσφύγων και μεταναστών

N. 3386/2005 «Για την είσοδο, διαμονή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων Τρίτων Χωρών στην ελληνική επικράτεια»

- Ειδικό Χώρο Παραμονής Αλλοδαπών (Ε.Χ.Π.Α.) (αρ. 81)

N. 3907/2011 «Ίδρυση Υπηρεσίας Ασύλου και Υπηρεσίας Πρώτης Υποδοχής»

- Κέντρα Πρώτης Υποδοχής (Κ.Ε.Π.Υ.)
- Έκτακτες ή κινητές Μονάδες Πρώτης Υποδοχής

N. 4375/2016 «Οργάνωση και λειτουργία Υπηρεσίας Ασύλου, Αρχής Προσφυγών, Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης»

- Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Υ.Τ.)
- Κινητές Μονάδες Υποδοχής και Ταυτοποίησης (Κ.Μ.Υ.Τ.)
- Ανοιχτές Δομές Προσωρινής Υποδοχής Αιτούντων Διεθνή Προστασία
- Ανοιχτές Δομές Προσωρινής Φιλοξενίας

Πηγή: ιδία επεξεργασία.

Παράλληλα στο πλαίσιο της μεταναστευτικής πολιτικής, αλλά και σύμφωνα με τις συμβατικές υποχρεώσεις που απορρέουν τόσο από τον Ο.Η.Ε. όσο και από την Ε.Ε. (Οδηγίες 2008/115/ΕΚ, 2013/32/ΕΕ, 2013/33/ΕΕ), η ελληνική πολιτεία προχώρησε στην αναδιαμόρφωση των δομών υποδοχής, ταυτοποίησης και φιλοξενίας των υπηκόων Τρίτων Χωρών, με το Ν.4375/2016. Πριν από την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου υπήρχε πρόβλεψη μόνο για χώρους κράτησης μεταναστών, με βασική λειτουργία είτε τη «φύλαξη» τους, μέχρι την επαναπροώθηση (ΕΧΠΑ)¹¹ είτε την ταυτοποίηση και υποδοχή τους (ΚΕΠΥ) μέχρι τη χορήγηση ασύλου ή τη μετεγκατάσταση. Με το νέο

11. Ειδικά διαμορφωμένοι χώροι εντός των κατά τόπους αστυνομικών τμημάτων για προσωρινή κράτηση αλλοδαπών, μέχρι την ολοκλήρωση των διαδικασιών απέλασης.

Νόμο –ο οποίος αντικατέστησε τον Ν. 3907/2011– ανασυστάθηκαν τα ΚΕΠΥ σε ΚΥΤ (Κέντρα Υποδοχής και Ταυτοποίησης), διατηρώντας, ωστόσο, τον χαρακτήρα εγκλεισμού, ενώ εισήχθησαν παράλληλα οι κινητές μονάδες υποδοχής και ταυτοποίησης (ΚΜΥΤ) ως ένας τύπος έκτακτης δομής. Εντούτοις, η καινοτομία του νόμου ήταν η εισαγωγή του σταδίου της προσωρινής στεγαστικής αποκατάστασης των εισερχόμενων πληθυσμών μέσω της λειτουργίας των Ανοιχτών Δομών Προσωρινής Υποδοχής και Φιλοξενίας (Πίνακας 3).

4.2 Εγχειρήματα στεγαστικής αποκατάστασης

Οι πρώτες δομές (16.530 θέσεις φιλοξενίας) ξεκίνησαν να δημιουργούνται από την ελληνική πολιτεία το 2015 με τη χρηματοδότηση της ΕΕ, και εντατικοποιήθηκαν μετά την υπογραφή της συμφωνίας ΕΕ-Τουρκίας, οπότε και δημιουργήθηκαν 15 νέες δομές (άλλες 17.400 θέσεις), με τη στήριξη της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ.¹² Χωρίς να είναι ξεκάθαρος ο τύπος και η λειτουργία κάθε δομής (στον δημόσιο λόγο αδρομερώς προσδιορίζονται ως «hotspots»),¹³ οι περισσότερες από αυτές επιλέχθηκε να δημιουργηθούν σε εγκαταλειμμένες ή υπο-χρησιμοποιούμενες υποδομές (αποθήκες, τουριστικές εγκαταστάσεις, βιομηχανικούς χώρους και στρατόπεδα), με τη χωροθέτησή τους να ποικίλλει σημαντικά, άλλοτε στην περιφέρεια ή εντός των μεγάλων αστικών κέντρων, και άλλοτε σε αγροτικές περιοχές, συνήθως κοντά σε μεγάλους οδικούς άξονες και μεσαία αστικά κέντρα.

Όσον αφορά τη γεωγραφική τους κατανομή, η πλειονότητα εντοπίζεται πρωτίστως στην ευρύτερη περιοχή της Θεσσαλονίκης και, δευτερευόντως, της Αττικής. Ειδικά η περιοχή της Θεσσαλονίκης αποτέλεσε τη βασική ζώνη αναχαιτίσης της εξόδου των μεταναστών, καθώς η διάλυση του άτυπου καταυλισμού των 13.000 ατόμων στην Ειδομένη (παραμεθόρια ζώνη του Κιλκίς) συνοδεύτηκε από την ίδρυση δομών με αντίστοιχες θέσεις φιλοξενίας στην εν λόγω περιοχή. Αντίστοιχα, πολλές δομές δημιουργήθηκαν στην Αττική λόγω της λειτουργίας του Πειραιά ως πρώτης επίσημης πύ-

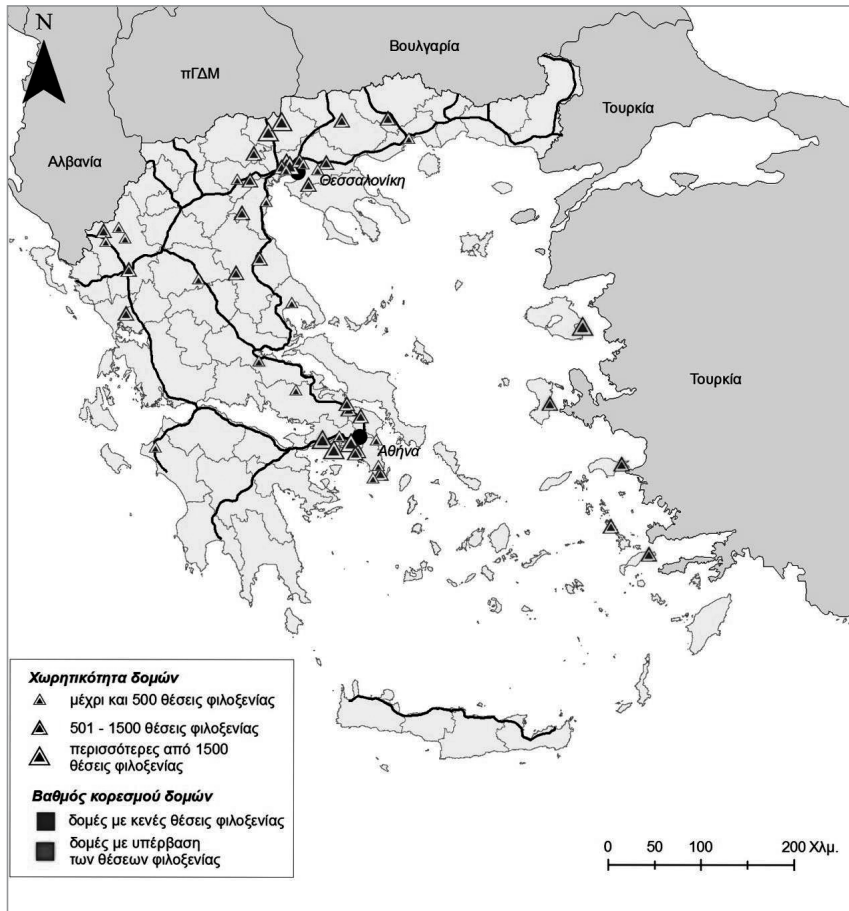
12. Απογραφικό Δελτίο Συντονιστικού Οργάνου διαχείρισης της κρίσης (6/3/2016).

13. Τα «hotspots», επί της ουσίας, αποτελούν κέντρα καταγραφής, διαπίστευσης ή ταυτοποίησης, για τη λειτουργία των οποίων συνεργάζονται οι εκάστοτε εθνικές αρχές (π.χ. Ελλάδα, Ιταλία) με τους τρεις αρμόδιους οργανισμούς της ΕΕ: Frontex, Europol και EASO (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Υποστήριξης για το Άσυλο).

λης εισόδου των ροών από τα νησιά προς την ευρωπαϊκή ενδοχώρα. Ένας σημαντικός αριθμός δομών βρίσκεται κατά μήκος του «διαδρόμου» που συνδέει το λιμάνι του Πειραιά με τα βόρεια σύνορα της χώρας, ενώ αρκετές δομές λειτούργησαν και στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, που αποτέλεσαν τις πύλες εισόδου των νέων πληθυσμών (Χάρτης 1).

ΧΑΡΤΗΣ 1

Γεωγραφική κατανομή και βαθμός κορεσμού των υφιστάμενων δομών



Πηγή: ίδια επεξεργασία

Κατ' αναλογία προς τη γεωγραφική κατανομή των δομών, η μεγαλύτερη συγκέντρωση θέσεων φιλοξενίας σε αυτές προσφέρεται στη Βόρεια Ελλάδα (36,2%) και στην Αττική (19,2%), ενώ πιο περιορισμένες είναι οι θέσεις στα νησιά Ανατολικού Αιγαίου (9,6%) και στην κεντρική Ελλάδα (6,1%) (Πίνακας 4).

ΠΙΝΑΚΑΣ 4

Γεωγραφική κατανομή φιλοξενούμενων και θέσεων φιλοξενίας

	Φιλοξενούμενοι		Θέσεις φιλοξενίας (Χωρητικότητα)	
	Αριθμός	%	Αριθμός	%
Νησιά Ανατολικού Αιγαίου	11215	17,9%	7450	9,6%
Βόρεια Ελλάδα	10801	17,3%	28201	36,2%
Κεντρική Ελλάδα	2698	4,3%	4760	6,1%
Νότια Ελλάδα	166	0,3%	300	0,4%
Αττική	10768	17,2%	14966	19,2%
Τόποι εγκατάστασης Υ.Α. ΟΗΕ	13336	21,3%	19962	25,6%
Θέσεις στα νησιά Ανατολικού Αιγαίου από την Υ.Α. ΟΗΕ και άλλες κρατικές υπηρεσίες*	5118	8,2%	-	
Άλλες εγκαταστάσεις	2202	3,5%	2269	2,9%
Αυτο-εγκαταστάσεις	6200	9,9%	-	-
Σύνολο	62504	100,0%	77908	100,0%

Πηγή: Γ.Γ. Ενημέρωσης και Επικοινωνίας (καταγραφή 1/12/2016), ιδία επεξεργασία

* Δε διευκρινίζεται το είδος των δομών στις οποίες φιλοξενούνται τα άτομα αυτά

Πέραν των θέσεων φιλοξενίας σε δομές του κράτους, συμπληρωματικό πρόγραμμα της Υ.Α. (με τη στήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τη συνεργασία ΜΚΟ και συχνά των Δημοτικών Αρχών)¹⁴ ανέλαβε την παροχή επιπλέον θέσεων φιλοξενίας σε ενοικιαζόμενα διαμερίσματα, ανάδοχες οικογένειες, ξενοδοχεία με ειδικές τιμές ή ειδικές δομές για ανήλικους,¹⁵ για την προσωρινή στέγαση (από έξι

14. <http://donors.unhcr.gr/echo/el> (πρόσβαση στις 20/12/2016).

15. Για τις θέσεις φιλοξενίας σε ενοικιαζόμενα διαμερίσματα προβλέπεται επιδότηση του ενοικίου ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και την κατάσταση της κατοικίας,

ως δώδεκα μήνες) των πλέον ευάλωτων αιτούντων άσυλο και υποψήφιων για μετεγκατάσταση. Η χρηματοδότηση αφορά σε 19.962 θέσεις υποδοχής, αλλά στην πραγματικότητα έχει υλοποιηθεί και καλυφθεί μόνο το 66% αυτών (δηλαδή 13.336 θέσεις) (Πίνακας 4). Αν και δεν υπάρχουν στοιχεία για τη χωρική κατανομή των θέσεων αυτών, ενδεχομένως λόγω και της αποσπασματικότητας στη διαχείρισή τους (εμπλοκή πολλών δρώντων), εκτιμάται πως το πρόγραμμα αυτό υλοποιείται στο μεγαλύτερο μέρος του σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη.

Επιπλέον, άλλες 5.118 θέσεις υποδοχής έχουν δημιουργηθεί στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου είτε από την Υ.Α. του ΟΗΕ είτε από άλλες κρατικές υπηρεσίες. Αυτές, σε συνδυασμό με τις προαναφερόμενες θέσεις, καλύπτουν τις ανάγκες στέγασης του 29,5% των φιλοξενούμενων. Το μεγαλύτερο ποσοστό (52,4%) των φιλοξενούμενων διαβίει σε κρατικές δομές κυρίως στην περιοχή της Αθήνας, της Θεσσαλονίκης και του Ανατολικού Αιγαίου (Χάρτης 2).

Παρά το γεγονός ότι ο συνολικός αριθμός των προσφερόμενων θέσεων φιλοξενίας υπερβαίνει τον καταγεγραμμένο αριθμό των φιλοξενούμενων, η διαχείριση της κατάστασης παρουσιάζει αρκετά προβλήματα. Κι αυτό γιατί το 13,4% διαμένει εκτός δομών φιλοξενίας, είτε σε εγκαταστάσεις κράτησης (ΚΥΤ, προαναχωρησιακά κέντρα) (3,5%) είτε σε αυτο-εγκαταστάσεις (9,9%) (Πίνακας 4). Παράλληλα, πολλές δομές παρουσιάζουν χαμηλή πληρότητα, ενώ οι περισσότερες δομές που βρίσκονται στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου και ορισμένες στην περιοχή της Αττικής είναι υπερκορεσμένες.

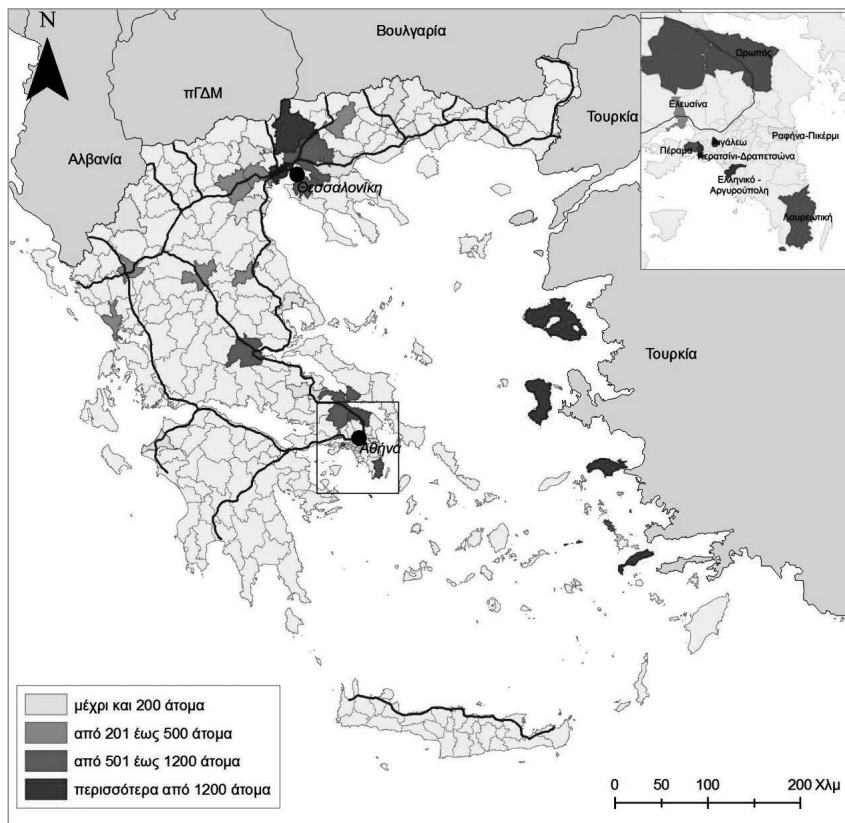
Όσον αφορά τις συνθήκες διαβίωσης στις προσφερόμενες δομές, αυτές ποικίλλουν ανάλογα με την περίπτωση. Συχνά είναι κατώτερες του επιθυμητού, τόσο λόγω ανεπάρκειας της υλικοτεχνικής υποδομής, της απουσίας απαραίτητων ευκολιών (όπως θέρμανση, αποχέτευση, ζεστό νερό), αλλά και συνθηκών ιδιωτικότητας. Μάλιστα, συνήθως είναι η κατοίκηση εντός σκηνών που τοποθετούνται είτε στην ύπαιθρο είτε εντός των υφιστάμενων εγκαταλελειμμένων εγκαταστάσεων.¹⁶ Ειδικά στις περιπτώσεις υπερ-κορεσμού όπου επικρα-

η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 400/μήνα, ενώ για τις θέσεις σε ανάδοχες οικογένειες προβλέπεται οικονομική ενίσχυση για κάθε θέση φιλοξενούμενου πρόσφυγα. Ταυτόχρονα παρέχονται υποστηρικτικές υπηρεσίες (ψυχοκοινωνική στήριξη, κάλυψη βασικών αναγκών κ.ά.)

16. Το τελευταίο διάστημα γίνεται συστηματική προσπάθεια από την ΥΑ του ΟΗΕ για τη διαμόρφωση κατάλληλων για τον χειμώνα χώρων φιλοξενίας (αντικατάσταση

ΧΑΡΤΗΣ 2

Κατανομή φιλοξενούμενων σε δομές ανά Δήμους



Πηγή: *ιδία επεξεργασία*

τούν άσχημες συνθήκες διαβίωσης, όπως συμβαίνει στα νησιά του Ανατολικού Αιγαίου, είναι συνήθεις οι εντάσεις μεταξύ των φιλοξενούμενων προσφύγων και μεταναστών αλλά και μεταξύ αυτών και των τοπικών κοινωνιών, ενώ δεν αποκλείονται και τα θανατηφόρα ατυχήματα.¹⁷

σκηρών με προκατασκευασμένους οικίσκους, αναβάθμιση και συντήρηση των υποδομών, μεταφορά προσφύγων που μένουν σε κέντρα ακατάλληλα για τον χειμώνα σε ξενοδοχεία και διαμερίσματα) (http://donors.unhcr.gr/echo/el/antikatastasi_skinon/, πρόσβαση στις 21/12/2016).

17. Βλ. σχετικά την εβδομαδιαία αναφορά της Υ.Α. του ΟΗΕ: UNHCR, Regional

Επιπλέον των θεμάτων κορεσμού, οι συνθήκες διαβίωσης στις υφιστάμενες δομές επιβαρύνονται και από την πλημμυρή εφαρμογή των Νόμων και των Συνθηκών. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο νέος Ν. 4375/2016 θεωρήθηκε αντισυμβατικός από τον ΟΗΕ αφού, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 2, κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης μετατράπηκαν σε κέντρα κράτησης, κατά παράβαση των προβλεπόμενων από τη Συνθήκη της Γενεύης (1951) (Ακτύπης, 2016). Γενικότερα, έχει διαπιστωθεί ότι τα περισσότερα ΚΥΤ λειτουργούν σε καθεστώσ περιορισμού της ελευθερίας,¹⁸ με τους αιτούντες διεθνή προστασία να κρατούνται περισσότερο από το προβλεπόμενο διάστημα των τριών μηνών που προβλέπει ο Ν. 4375/2016 (αρ. 45).

Κατά το πρόσφατο παρελθόν, οι ιδιόρρυθμες συνθήκες διαβίωσης στα ΚΥΤ ήταν και ο λόγος για τον οποίο συχνά (και ειδικότερα μετά το κλείσιμο των συνόρων), μεγάλος όγκος του εισερχόμενου πληθυσμού επέλεξε τη διαμονή του εκτός των επίσημων ελληνικών δομών, στήνοντας αυτοσχέδιους καταυλισμούς με την ανοχή της πολιτείας. Εντούτοις, υπάρχουν και καλές πρακτικές που εξασφαλίζουν καλές συνθήκες χάρη στις επαρκείς υποδομές και τον εξοπλισμό, τις κατάλληλες συνθήκες υγιεινής και την πρόσβαση σε υπαίθριους χώρους, όπως στην περίπτωση επανάχρησης εγκαταλελειμμένου τουριστικού θέρετρου στην Ανδραβίδα Ηλείας και στις Θερμοπύλες, με πρωτοβουλία των τοπικών αρχών. Αντίστοιχα, καλή πρακτική αποτελεί και η αναδιαμόρφωση πρώην κλωστοϋφαντουργίας δυτικά της Θεσσαλονίκης, που υποκινήθηκε από ιδιωτική πρωτοβουλία.¹⁹

Ωστόσο, ενώ το θέμα της επάρκειας και της καταλληλότητας των εγκαταστάσεων είναι κρίσιμο και καταλυτικό, οι διατάξεις του νέου νόμου (Ν. 4375/2016) περιορίζονται στον προσδιορισμό όρων και προϋποθέσεων δημιουργίας και λειτουργίας των δομών φιλοξενίας

Bureau Europe Weekly Report, 1 December 2016, data.unhcr.org, σελ. 1, αναφορικά με τις βίαιες επιθέσεις σε πρόσφυγες και εθελοντές, τις αυθαίρετες συλλήψεις και κρατήσεις προσφύγων στη Σούδα της Χίου, τον θανατηφόρο τραυματισμό μιας εξηνταπεντάχρονης γυναίκας και ενός εξάχρονου αγοριού από έκρηξη φιάλης υγραερίου και τους επακόλουθους εμπρησμούς στις σκιές στο ΚΥΤ Μόρια της Λέσβου.

18. Σύμφωνα με το Ν. 4375 (16, παρ.1) τα ΚΥΤ αποτελούν περιφρουρούμενες δομές. Μάλιστα, στη συνείδηση των τοπικών κοινωνιών καταγράφονται ως «στρατόπεδα συγκέντρωσης» ή «φυλακές» (Κυρίτση, 2015) λόγω και των άσχημων συνθηκών διαβίωσης που συχνά επικρατούν σε αυτές.

19. Πρόκειται για το Ίδρυμα Randcliffe που δημιούργησε το Elpida Home for Refugees.

και δεν εστιάζουν σε θέματα χωροθέτησης και γεωγραφικής κατανομής τους. Ειδικότερα, όσον αφορά τη χωροθέτηση, ο Ν. 4375/2016 (αρ. 10) προτείνει την ίδρυση ΚΥΤ αποκλειστικά στις συνοριακές περιοχές που παρουσιάζουν υψηλή ροή εισερχομένων, ενώ δεν υπάρχει κανείς περιορισμός (ή πρόταση) για τη χωροθέτηση Ανοιχτών Δομών Προσωρινής Υποδοχής και Φιλοξενίας. Ως προς τους όρους δόμησης νέων εγκαταστάσεων (αρ. 16), ο νέος Νόμος επιτρέπει την –κατά παρέκκλιση των κείμενων πολεοδομικών διατάξεων– χρήση δημοσίων εγκαταστάσεων, συμπεριλαμβανομένων των τουριστικών υποδομών και των στρατοπέδων, καθώς και τη μίσθωση ακινήτων με κατάλληλες εγκαταστάσεις. Ειδικότερα, επιτρέπει την αλλαγή χρήσης υφιστάμενων κτιρίων σε εντός ή εκτός σχεδίου περιοχές, ενώ σε περιπτώσεις «επείγουσας και επιτακτικής ανάγκης» είναι δυνατή η τοποθέτηση προκατασκευασμένων εγκαταστάσεων –κατά παρέκκλιση των ισχυουσών διατάξεων– σε εκτός σχεδίου γήπεδα του Δημοσίου, ή ιδιωτικά μισθούμενα γήπεδα ελάχιστης επιφάνειας 4 στρ. Παρόλο που θέτει το ζήτημα της περιβαλλοντικής έγκρισης των νέων εγκαταστάσεων, επιτρέπει την αδειοδότηση της κατασκευής τους με απλουστευμένες διαδικασίες (έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας).

Κι ενώ οι πολεοδομικές παρεκκλίσεις ενδεχομένως αιτιολογούνται από την ανάγκη αντιμετώπισης έκτακτων καταστάσεων, ελλοχεύει ο κίνδυνος αμφίβολης ποιότητας του υπό δημιουργία οικιστικού περιβάλλοντος αλλά και διαχείρισης του περιαστικού και αγροτικού χώρου, σε περίπτωση που οι δομές φιλοξενίας μετατραπούν σταδιακά από προσωρινές σε οριστικές. Παρότι, όμως, το ενδεχόμενο αυτό είναι ορατό, το αρμόδιο Υπουργείο Περιβάλλοντος δεν έχει ακόμη παρέμβει αποφασιστικά στις διαδικασίες διαχείρισης της προσφυγικής κρίσης, ούτε έχει προετοιμάσει μια ολοκληρωμένη οικιστική πολιτική σε περίπτωση μονιμότερης εγκατάστασης των νεο-εισελθόντων πληθυσμών. Προς το παρόν, πρωτοβουλίες στεγαστικής αποκατάστασης, λαμβάνονται αποσπασματικά από τους κατά τόπους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού, οι οποίοι δεν έχουν ούτε την απαιτούμενη εμπειρία αλλά ούτε και την ευθύνη χάραξης συνολικής στρατηγικής για τη μεταναστευτική πολιτική και τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος.

Συμπερασματικά, ενώ η ελληνική πολιτεία έθεσε εγκαίρως την προσφυγική και μεταναστευτική κρίση στο επίκεντρο της πολιτικής (δημιουργώντας νέες και εξειδικευμένες υπηρεσίες και φορείς), η οποιαδήποτε οικιστική πολιτική περιορίζεται στην προσωρινή απο-

κατάσταση των εισερχόμενων πληθυσμών, χωρίς μάλιστα την ουσιαστική εμπλοκή του αρμόδιου Υπουργείου Περιβάλλοντος. Το σημαντικότερο, όμως, είναι ότι οι στεγαστικές επιλογές που έχουν μέχρι σήμερα προκριθεί δεν έχουν γίνει με σαφή και διαφανή χωροταξικά κριτήρια στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης οικιστικής πολιτικής, προκαλώντας συχνά αντιδράσεις από τις τοπικές κοινωνίες αλλά και ταραχές μεταξύ των προσφύγων. Εντούτοις έχει πλέον διαφανεί η πρόθεση της πολιτείας στα μικρά και μεσαία αστικά κέντρα να «εγκλωβίζει» τους εισερχόμενους πληθυσμούς σε δομές που βρίσκονται συνήθως σε απόσταση από την τοπική κοινωνία (εκτός πόλης). Η επιλογή αυτή δεν ακολουθείται απαραίτητα στα μεγάλα αστικά κέντρα (Αθήνα και Θεσσαλονίκη), όπου οι δομές φιλοξενίας βρίσκονται συχνά εντός του πολεοδομικού ιστού ή σε εγγύτητα με αυτόν, επιφέροντας έστω και μικρή διάχυση των εισερχόμενων πληθυσμών στον πολεοδομικό και κοινωνικό ιστό της πόλης. Ειδικά στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, αυτή εντείνεται περαιτέρω μέσω του πιλοτικού προγράμματος φιλοξενίας σε διαμερίσματα, ανάδοχες οικογένειες και ξενοδοχεία.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΖΗΤΗΣΗ: ΔΙΔΑΓΜΑΤΑ ΑΠΟ ΤΟ ΠΑΡΕΛΘΟΝ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

Οι προσφυγικές και μεταναστευτικές ροές που έχει βιώσει η Ελλάδα από το 1920 μέχρι σήμερα, αν και έχουν πραγματοποιηθεί κάτω από διαφορετικές κοινωνικο-οικονομικές και πολιτικές συνθήκες και με εντελώς διαφορετικό βαθμό παρέμβασης του κράτους, μπορούν να διδάξουν πολλά για τη διαχείριση της εν εξελίξει προσφυγικής και μεταναστευτικής κρίσης. Γενικά, όποτε κατά το παρελθόν η ελληνική πολιτεία επέλεξε να δράσει, παρουσίασε υψηλά επίπεδα ετοιμότητας αλλά και αποφασιστικότητας, τόσο σε επίπεδο παραγωγής νομοθεσίας και δημιουργίας αρμόδιων φορέων διαχείρισης και αποκατάστασης των πληθυσμών όσο και σε επίπεδο συνεργασίας με διεθνείς οργανισμούς (ΟΗΕ, ΕΕ κ.λπ.). Η οικιστική πολιτική αποτέλεσε βασικό άξονα της διαχείρισης αυτής, με ποικίλα αποτελέσματα, θετικά και αρνητικά, αναφορικά με τη γεωγραφική κατανομή των νέων πληθυσμών και τη διάθρωση του αστικού συστήματος, την ποιότητα του παραχθέντος οικιστικού χώρου και εν γένει του δομημένου περιβάλλοντος, αλλά και την κοινωνική ένταξη (ή μη) των εισελθόντων πληθυσμών.

Από τη μελέτη των προαναφερόμενων χωρικών και κοινωνικών διαστάσεων των οικιστικών πολιτικών του παρελθόντος, την οποία επιχείρησε η παρούσα εργασία, εξάγονται χρήσιμα συμπεράσματα για την αναπαραγωγή καλών πρακτικών και την αποφυγή αστοχιών για τη στεγαστική αποκατάσταση των νεοεισελθόντων πληθυσμών. Παρακάτω, παρατίθενται τα συμπεράσματα αυτά με τη μορφή κατευθυντήριων αρχών, για μια ολοκληρωμένη και ορθολογική οικιστική πολιτική, βασικός άξονας της οποίας δεν είναι απλώς η προσωρινή στεγαστική αποκατάσταση (υπό τη μορφή φιλοξενίας), αλλά η εξασφάλιση μόνιμης στέγης, αφενός με αποδεκτά κοινωνικά πρότυπα (βλ. σχετικά Εμμανουήλ, 2006), αφετέρου σε σύνδεση με τη χωροταξική πολιτική της χώρας.

Α. Γεωγραφική διασπορά του νέου πληθυσμού στην ελληνική επικράτεια βάσει ορθολογικών χωροταξικών κριτηρίων και συνεκτίμησης των επιδιώξεων και δεξιοτήτων τους

Η εμπειρία του παρελθόντος έδειξε ότι παρά τις διαχρονικές προσπάθειες διοχέτευσης του εισερχόμενου πληθυσμού (ιδίως των ομογενών) στη Βόρεια Ελλάδα, που είχε μεγαλύτερη ανάγκη πληθυσμιακής και παραγωγικής τόνωσης, κάθε εισερχόμενο κύμα ενίσχυε περαιτέρω τις δύο μεγαλύτερες πόλεις (Αθήνα και Θεσσαλονίκη) εις βάρος τόσο των λοιπών αστικών κέντρων όσο και μιας πιο ισομερούς γεωγραφικής κατανομής του πληθυσμού στις αγροτικές περιοχές της ηπειρωτικής και νησιωτικής χώρας.

Εντούτοις, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η εγκατάσταση του νέου πληθυσμού σε συγκεκριμένες περιοχές δεν ήταν ανεξάρτητη από την ένταξή του στον παραγωγικό ιστό της χώρας. Συνολικά, οι εισερχόμενοι πληθυσμοί είχαν καθοριστικό ρόλο τόσο στην παραγωγική ανασυγκρότηση της υπαίθρου, όσο και στη βιομηχανική και βιοτεχνική παραγωγή στα μεγάλα αστικά κέντρα (κυρίως την περίοδο του μεσοπολέμου), ενώ διαχρονικά έχουν λειτουργήσει ευεργετικά στην ελληνική οικονομία καταλαμβάνοντας χαμηλών αποδοχών θέσεις ανειδίκευτης εργασίας, για τις οποίες δεν υπήρχε προσφορά από το υπάρχον εργατικό δυναμικό.

Στο πλαίσιο της σημερινής διαχείρισης, θα πρέπει να επιδιωχθεί η ορθή κατανομή και γεωγραφική διασπορά των νεοαφιχθέντων πληθυσμών (ειδικά όσων εγκατασταθούν οριστικά) στην ελληνική επικράτεια, λαμβάνοντας υπόψη, αφενός, τις ανάγκες της παρα-

γωγικής βάσης της χώρας, αφετέρου, τα κοινωνικο-δημογραφικά χαρακτηριστικά, τις προσωπικές επιδιώξεις και τις δεξιότητες τους. Κρίσιμη είναι η διοχέτευση συγκεκριμένων ομάδων σε αγροτικές ή/και μειονεκτικές περιοχές της χώρας (όπως είναι οι απομακρυσμένες ορεινές και νησιωτικές περιοχές), με την παροχή κινήτρων τόσο για τους ίδιους τους νεο-αφιχθέντες όσο και για τις τοπικές κοινωνίες. Γενικά, η κατανομή του νέου πληθυσμού στην ελληνική επικράτεια μπορεί να συμβάλει στην πολύμορφη αναζωογόνηση –δημογραφική, οικονομική, κοινωνική– των νέων περιοχών εγκατάστασης.

Β. Ένταξη των στεγαστικών επιλογών στο πλαίσιο του πολεοδομικού σχεδιασμού με την αξιοποίηση σύγχρονων και καινοτόμων πολεοδομικών εργαλείων

Είναι χαρακτηριστικό ότι, σε πολλές περιπτώσεις του παρελθόντος, οι έντονες πιέσεις και ανάγκες για στέγαση συνοδεύτηκαν από αρκετούς πολεοδομικούς νεωτερισμούς, αλλά και από πολεοδομικές παρεκκλίσεις και παραβάσεις της νομοθεσίας, με την ανοχή της πολιτείας. Άλλωστε, διαχρονική διαπίστωση αποτελεί το γεγονός ότι, κάθε φορά, η οικιστική πολιτική διαμορφώθηκε με αποσπασματικές επιλογές, έξω από οποιοδήποτε πλαίσιο ολοκληρωμένου πολεοδομικού σχεδιασμού.

Χαρακτηριστικά, το προσφυγικό κύμα του 1920 (σε συνδυασμό με την εσωτερική μετανάστευση μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο) μέτρησε την Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη σε άναρχους πολεοδομικούς σχηματισμούς, με τους προσφυγικούς οικισμούς (που τελικά απορροφήθηκαν από τα σύγχρονα πολεοδομικά συγκροτήματα) να εμφανίζουν σημαντικές αντιθέσεις ως προς τον αρχιτεκτονικό και πολεοδομικό χαρακτήρα τους, αλλά και την ίδια την ποιότητα των κτιριακών κατασκευών και υποδομών. Αντίστοιχα, τη δεκαετία του 1990, οι απόπειρες στεγαστικής αποκατάστασης των ομογενών μέσω της δημιουργίας νέων οικισμών, παρουσίασαν σειρά κωλυμάτων, που ξεπεράστηκαν κυρίως με την εφαρμογή πολεοδομικού σχεδιασμού (ΖΕΠ Ξάνθης και Κομοτηνής), προσφέροντας στους οικιστές καλής ποιότητας δομημένο περιβάλλον (χαμηλή σχετικά οικιστική πυκνότητα, επαρκές οδικό δίκτυο, επαρκείς ελεύθερους χώρους, καλές κτιριακές κατασκευές).

Από την άλλη πλευρά, οι οικιστικές στρατηγικές των αλλοδαπών μεταναστών της ίδιας περιόδου δε συνοδεύτηκαν από εγχειρήματα

πολεοδομικού σχεδιασμού αλλά από «laissez-faire» πρακτικές στον ενοικιαζόμενο τομέα. Αυτές λειτούργησαν άλλοτε ενισχυτικά για περιοχές με προσφορά φθηνής κατοικίας στο κέντρο ή στις παρυφές των πόλεων, και άλλοτε είχαν ως αποτέλεσμα φαινόμενα υποβάθμισης γειτονιών (ιδίως στο ιστορικό κέντρο της Αθήνας), δημιουργώντας εστίες κοινωνικής εξαθλίωσης (από μετανάστες που αποστερούνταν εργασίας και βασικών πόρων για τη διαβίωσή τους), χωρίς όμως τα φαινόμενα αυτά να είναι εκτεταμένα.

Συνεκτιμώντας τα παραπάνω, κρίνεται απαραίτητη η έγκαιρη ενεργοποίηση σύγχρονων και καινοτόμων εργαλείων πολεοδομικού σχεδιασμού αντί οι εκ των υστέρων παρεμβάσεις με σκοπό τη «θεραπεία» χρόνιων προβλημάτων αστικής υποβάθμισης. Επίσης, οι υιοθετούμενες οικιστικές επιλογές θα πρέπει να συμμορφώνονται με τον πολεοδομικό και χωροταξικό προγραμματισμό, διασφαλίζοντας την παραγωγή και τη ρύθμιση του νέου οικιστικού χώρου αλλά και την αναδιοργάνωση του ήδη υφιστάμενου για τη στέγαση του νέου πληθυσμού, στο πλαίσιο ενός βιώσιμου φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος που θα παρέχει βέλτιστες συνθήκες διαβίωσης για το σύνολο της κοινωνίας.

Γ. Διασπορά στον πολεοδομικό και κοινωνικό ιστό μέσω της προώθησης της κοινωνικής –ενοικιαζόμενης– κατοικίας

Παρά τις αρχικά αρνητικές αντιδράσεις της ελληνικής κοινωνίας στην είσοδο και ανάμιξη των νέων πληθυσμών με τους γηγενείς, με την πάροδο του χρόνου, οι αντιδράσεις αυτές φαίνεται να αμβλύνονται αισθητά. Γενικά, με βάση τις εμπειρίες του παρελθόντος, διαπιστώθηκε ότι πιο ευνοημένοι σε θέματα κοινωνικής ένταξης ήταν όσοι δεν «περιχαρακώθηκαν» σε νέους οικισμούς που δημιουργήθηκαν αποκλειστικά για τη στέγασή τους, αλλά, αντίθετα, «συμμορφώθηκαν» με την κυριαρχία του ιδιότυπου (ελληνικού) συστήματος στέγασης που βασίζεται στην αυτο-παροχή της κατοικίας και στον ενοικιαζόμενο ιδιωτικό τομέα. Άλλωστε οι «ad hoc» πρακτικές στέγασης που ακολούθησαν συγκεκριμένες ομάδες νεο-εισελθόντων εκτός του ότι είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την κοινωνική, οικονομική και επαγγελματική τους εξέλιξη, συνέβαλαν ουσιαστικά και στην επιθυμητή διασπορά τους στον πολεοδομικό και κοινωνικό ιστό των πόλεων.

Σήμερα, στην επίτευξη μιας τέτοιας διασποράς θα μπορούσε να συμβάλει η προώθηση της κοινωνικής (ενοικιαζόμενης) κατοικίας, η

οποία δεν αναπτύχθηκε ποτέ στην Ελλάδα (βλ. σχετικά την πρόταση του Θ. Μαλούτα στο Καυκαλά, Βιτοπούλου, Γιαννακού, Γεμενετζή και Τασοπούλου, 2015, σελ. 341, 342). Κατά το παρελθόν, βασική επιλογή της ελληνικής πολιτείας για τη μόνιμη στεγαστική αποκατάσταση νέων (ομοεθνών και μόνο) πληθυσμών, ήταν η παροχή έτοιμης κατοικίας, η εξασφάλιση οικοπέδων αυτοστέγασης και η οικονομική συνδρομή προς τους δικαιούχους, με σκοπό την υποβοήθηση της αυτοστέγασης. Σήμερα, ωστόσο, η οικονομική κρίση δεν επιτρέπει την εξασφάλιση στέγης με δημόσια οικονομική αρωγή. Έτσι, η αξιοποίηση των υφιστάμενων, και δη ανενεργών, ακινήτων, μπορεί να αναδειχθεί σε πυλώνα της οικιστικής πολιτικής. Ωστόσο, για την προώθηση της κοινωνικής κατοικίας στον ενοικιαζόμενο τομέα είναι απαραίτητη η διαμόρφωση ενός συνολικού πλαισίου που θα διέπεται από τους κατάλληλους μηχανισμούς και θα έχει ως βάση την εξασφάλιση αμοιβαίων ωφελειών για τους ιδιοκτήτες (όπως φορο-ελαφρύνσεις, ανάληψη του κόστους επιδιόρθωσης και συντήρησης της κατοικίας από τους ενοικιαστές) και τις επωφελούμενες ευάλωτες κοινωνικές ομάδες.

Είναι προφανές ότι για να τύχουν εφαρμογής οι παραπάνω αρχές και στόχοι, πρέπει το αρμόδιο για θέματα οικιστικής πολιτικής Υπουργείο Περιβάλλοντος να αποκτήσει –αντί ρόλου παρατηρητή που συνήθως του αναλογεί σε αντίστοιχες περιστάσεις– ρόλο διαμορφωτή των τελικών αποφάσεων, τόσο σε θέματα οριστικής όσο και προσωρινής αποκατάστασης. Άλλωστε, η οικιστική πολιτική αποτελεί βασικό πυλώνα κάθε σχεδίου διαχείρισης νέων πληθυσμών, γι' αυτό και πρέπει να είναι: α) επωφελής για την πληθυσμιακή διάρθρωση, την οικονομία και την παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας, β) συμβατή με τα χωρικά πρότυπα ποιότητας ζωής στους τόπους εγκατάστασης, γ) δίκαιη κοινωνικά τόσο για την τοπική κοινωνία όσο και για τους νέους πληθυσμούς.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

- Αβέρωφ Ε. (1939). *Συμβολή εις την έρευναν του πληθυσμιακού προβλήματος της Ελλάδας*, Γερ. Σ. Χρήστου.
- Ακτύπης Η.-Σ. (2016). Οι πρόσφυγες στο κατώφλι της Ε.Ε., τα ανθρώπινα δικαιώματα «υπό διαπραγματεύση». Στο *Ένθα*, Μάιος, σελ. 6-10.
- Βαΐου Ντ. και Χατζημηχάλης, Κ. (1997). *Με τη ραπτομηχανή στην κουζίνα και τους Πολωνούς στους αγρούς - Πόλεις, περιφέρειες και άτυπη εργασία*. Αθήνα: Εξάντας.
- Βαρουξή, Χρ. και Σαρρής, Ν. (2012). Μετανάστευση και ένταξη: Προκλήσεις και διακρίσεις. Στο Α. Αφουξενίδης, Ν. Σαρρής και Ο. Τσακηρίδη (επιμ.), *Ένταξη των μεταναστών: αντιλήψεις, πολιτικές, πρακτικές* (σελ.17-36). Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Γιαννακόπουλος, Γ. (1992). *Οι Μικρασιάτες πρόσφυγες στην Ελλάδα. Βιβλιογραφικό δοκίμιο*. Αθήνα: Δελτίο Κέντρου Μικρασιατικών Σπουδών.
- Γκιζελή, Β. (1984). *Κοινωνικοί μετασχηματισμοί και προέλευση της κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα 1920-1930*. Αθήνα: Επικαιρότητα.
- ΕΙΥΑΠΟΕ (2001). *Έκθεση πεπραγμένων ΕΙΥΑΠΟΕ 1991-2001*, τ. 6. Αθήνα: ΕΥΙΑΠΟΕ.
- ΕΙΥΑΠΟΕ (1996). *Έκθεση των πεπραγμένων του ΕΥΙΑΠΟΕ 1991-1995*. Αθήνα: ΕΥΙΑΠΟΕ.
- Εμμανουήλ, Δ. (2006). Η κοινωνική πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα: οι διαστάσεις μιας απουσίας. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 120, σελ. 3-35.
- Καραδήμου-Γερόλυμπος, Α. (1995). *Η ανοικοδόμηση της Θεσσαλονίκης μετά την πυρκαγιά του 1917*. Θεσσαλονίκη: University Studio Press.
- Καραμούζη, Α. (1999). Η καταγραφή και χαρτογράφηση προσφυγικών των οικισμών στον ελληνικό χώρο από το 1821 έως και σήμερα. Στα Πρακτικά Συνεδρίου *Ο ξεριζωμός και η άλλη πατρίδα. Οι προσφυγνοπόλεις στην Ελλάδα*. Αθήνα, 11-12/4/1997.
- Καυκαλάς, Γ., Βιτοπούλου, Α., Γιαννακού, Α. Γεμεντζή, Γ. και Τασοπούλου, Α. (2015). *Βιώσιμες πόλεις: Προσαρμογή και ανθεκτικότητα σε περιόδους κρίσης*. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών. Διαθέσιμο στο URL:<http://hdl.handle.net/11419/2227>
- Κουρτέσης, Α. (2008). Δημιουργικές πόλεις και Θεσσαλονίκη: μια αρχική θεώρηση. Στο Γ. Καυκαλάς, Α. Λαμπριανίδης και Ν. Παπαμichός (επιμ.), *Η Θεσσαλονίκη στο μετάραιό της*. Αθήνα: Κριτική, σελ. 265-294
- Κοτζαμάνης, Β. και Καρκούλη, Α. (2016). Οι μεταναστευτικές εισροές στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία: ένταση και βασικά χαρακτηριστικά των παρατύπων εισερχόμενων ως και των αιτούντων άσυλο. *Ερευνητικές Εργασίες ΕΔΚΑ*, 26.
- Κοτζαμάνης, Β., Αγοραστάκης, Μ., Πηλείδης, Α. και Σταθάκης, Δ. (2006). Οι αλλοδαποί στην Ελλάδα, χωρική ανάλυση των δημογραφικών τους χαρακτηριστικών και της συμβολής τους στις πληθυσμιακές μεταβολές (1991-2001), *Ερευνητικές Εργασίες ΕΔΚΑ*, 6, Βόλος.
- Κυρίτση, Κ. (2015). Κοινωνικές-γεωγραφικές προσεγγίσεις των χώρων κράτησης μεταναστών στην Ελλάδα: το παράδειγμα του κέντρου κράτησης της Κορίνθου. *4ο Πανελλήνιο Συνέδριο Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Βόλος – Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- Λαμπριανίδης, Α. και Λυμπεράκη, Α. (2001). *Αλβανοί μετανάστες στη Θεσσαλονίκη*:

- Διαδρομές ενημερίας και παραδρομές δημόσιας εικόνας*. Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Λεοντίδου, Λ. (1989). *Πόλεις της σιωπής. Εργατικός εποικισμός της Αθήνας και του Πειραιά 1909-1940*. Αθήνα: Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα ΕΤΒΑ.
- Μαρμαράς, Μ. (1991). *Η αστική πολυκατοικία της μεσοπολεμικής Αθήνας, Η αρχή της εντατικής εκμετάλλευσης του αστικού εδάφους*. Αθήνα: Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα ΕΤΒΑ.
- Μαυρογορδάτος, Γ. (1992). Το ανεπανάληπτο επίτευγμα. *Δελτίο Κέντρου Μικρασιατικών Σπουδών*, 9, Αθήνα, σελ. 9-12.
- Μητράκος, Τ. και Ζωγραφάκης, Στ. (2005). *Κοινωνικοί δείκτες και μετανάστευση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- Παναγιωτόπουλος, Β. (1985). Αγροτική έξοδος και σχηματισμός της εργατικής δύναμης στην ελληνική πόλη. ΕΜΝΕ, *Νεοελληνική Πόλη. Όθωμανικές κληρονομίες και ελληνικό κράτος, τόμ. ΙΙ* (σελ. 521-531). Αθήνα.
- Παπαϊωάννου, Γ. (1975). *Μέρος Ι: 1920-1960*. Αθήνα: ΤΕΕ.
- Στάμνας, Α. (2014). Διαχρονική μελέτη των γεωμετρικών και γεωγραφικών χαρακτηριστικών των προσφυγικών οικισμών του Ν. Θεσσαλονίκης με τη χρήση φωτογραμμετρικών και χαρτογραφικών μεθόδων και στόχο τη χωρική τους τεκμηρίωση και ταξινόμηση. *Γεωγραφίες*, 23, σελ. 95-99.
- Στεφανίδης, Δ.Σ. (1948). *Αγροτική πολιτική*. Αθήνα.
- Τριανταφυλλίδου, Α. (2010). Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα: Εμπειρικό πλαίσιο και θεωρητικές προσεγγίσεις. Στο Α. Τριανταφυλλίδου και Θ. Μαρούκης (επιμ.), *Η μετανάστευση στην Ελλάδα του 21ου αιώνα* (σελ. 13-46). Αθήνα: Κριτική.
- Χριστοδούλου, Χ. (2015). *Τοπία αστικής διάχυσης, αστικοποίηση και πολεοδομικός σχεδιασμός, η περιφέρεια της Θεσσαλονίκης*. Θεσσαλονίκη: University Studio Press.

Ξενόγλωσση

- Arapoglou, V. (2006). Immigration, segregation and urban development in Athens: the relevance of the LA debate for Southern European metropolises. *The Greek Review of Social Research*, 121 (C), pp. 11-38.
- Choquill, Ch. (2007). The search for policies to support sustainable housing. *Habitat International*, 31 (1), pp. 143-149.
- Drydakis, N. (2010). Ethnic differences in housing opportunities in Athens. *Urban Studies*, 47 (12), pp. 2573-2596.
- Hastaglou-Martinides, V. (1997). A Mediterranean city in transition: Thessaloniki between the two World Wars. *The scientific Journal Facta Universitatis: Series Architecture and Civil Engineering*, 1 (4), pp. 493-507.
- Hatziprokopiou, P.A. (2006). *Globalisation, migration and socio-economic change in contemporary Greece. Processes of social incorporation of Balkan Immigrants in Thessaloniki*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kandyliis, G. Maloutas, T. και Sayas, J. (2012). Immigration, Inequality and diversity. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31, pp.733-758.
- Kandyliis, G. (2006). From assimilation to national hierarchy. Changing dominant representations in the formation of the Greek city. *The Greek Review of Social Research*, special issue 121, C', pp. 157-174.
- Lalenis, K. και Beriatos, E. (2008). Housing the refugees: the Greek experience and its politi-

- cal pitfalls. In Y. Psycharis and P. Skayannis (eds), *The context, dynamics and planning of urban development: a collection of papers* (pp. 267-296). Volos: University of Thessaly Press, Greece.
- Leontidou, L. (1989). *The Mediterranean city in transition social change and urban development*. Cambridge University Press.
- Lyberaki, A. (2008). The Greek immigration experience revisited. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 6 (1), pp. 5-33.
- Lyberaki, A. και Maroukis, T. (2005). Albanian immigrants in Athens: New survey evidence on employment and integration. *Journal of South-East European and Black Sea Studies*, 5 (1), pp. 21-48.
- OECD (2005). *The economic impact of migration in Economic Surveys of Greece* Paris: OECD.
- OECD (2008). *A Profile of Immigrant Population in the 21th Century*. Paris: OECD.
- Pentzopoulos, D. (1962). *The Balkan exchange of minorities and its impacts upon Greece*. Paris. Société des Nations (1926), *L'Établissement des Réfugiés en Grèce*. Société des Nations: Genève.
- UN-HABITAT (2005). *Financing Urban Shelter-Global Report on Human Settlements*. London: Earthscan and UN Habitat.
- UNHCR, 2016 <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>
- Vaiou, D. (2002). Milestones in the urban history of Athens. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 53-54, pp. 209-226.