

Γεωγραφίες

Αρ. 33 (2019)

Γεωγραφίες, Τεύχος 33, 2019



Ο ΦΟΒΟΣ ΤΟΥ ΚΕΝΟΥ. ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΧΡΗΣΗ ΤΟΥ ΑΠΟΘΕΜΑΤΟΣ ΚΕΝΩΝ ΚΑΤΟΙΚΙΩΝ

Γρηγόρης Βελιγρής, Μαρία Μάρκου

Ο ΦΟΒΟΣ ΤΟΥ ΚΕΝΟΥ. ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΧΡΗΣΗ ΤΟΥ ΑΠΟΘΕΜΑΤΟΣ ΚΕΝΩΝ ΚΑΤΟΙΚΙΩΝ

Γρηγόρης Ε. Βελιγρής,¹ Μαρία Θ. Μάρκου²

Περίληψη

Το άρθρο εκκινεί από την προσέγγιση των αιτιών της ραγδαίας αύξησης των κενών κατοικιών διεθνώς και ειδικά στις «ανεπτυγμένες» χώρες και παραθέτει παραδείγματα από τη διεθνή εμπειρία, σύμφωνα με την οποία το πρόβλημα των κενών κατοικιών δίνει το έναυσμα για τον επαναπροσδιορισμό του τρόπου με τον οποίο εξασφαλίζεται το αγαθό της στέγης σε συνθήκες οικονομικής κρίσης. Στη συνέχεια, εξετάζει τον βαθμό και τις συνθήκες αύξησης των κενών κατοικιών στην Ελλάδα σε σχέση με την τρέχουσα οικονομική κρίση η οποία αυξάνει τη στεγαστική επισφάλεια, κάνοντας μη βιώσιμο το μεταπολεμικό μοντέλο πρόσβασης στη στέγη. Το άρθρο υποστηρίζει ότι είναι δυνατή η αντιμετώπιση της στεγαστικής επισφάλειας στην Ελλάδα μέσα από ένα μοντέλο και μια νοοτροπία παρέμβασης η οποία θα αντιλαμβάνεται το απόθεμα κενών κατοικιών ως δυνητικό απόθεμα κοινωνικής κατοικίας και την κοινωνική κατοικία ως βασικό άξονα μιας μακροπρόθεσμης πολιτικής πρόσβασης στη στέγη.

Horror Vacui. About the creation and alternative use of the empty housing stock

Grigoris Veligris, Maria Markou

Abstract

The paper has as a starting point the investigation of the causes for the rapid growth of vacant dwellings internationally and especially in developed countries. It presents examples from different countries where the problem of vacant housing has led to new approaches for accessing a basic need such as housing in a context of economic crisis. It then examines the extent and conditions of vacant dwellings in Greece, in relation to the ongoing economic crisis, which increases housing insecurity, rendering no longer viable the post-war model for accessing housing. Thus, the paper concludes with proposals for addressing housing insecurity through new empty homes management tools, aiming at a model and intervention mentality, which will perceive both the vacant housing stock as a potential social housing stock and social housing in general as a basic axis of a long-term policy for access to adequate housing.

Εισαγωγή

Το κείμενο που ακολουθεί ανατρέχει στη συζήτηση σχετικά με το φαινόμενο της μεγάλης αύξησης των κενών κατοικιών στις ΗΠΑ και τις ευρωπαϊκές χώρες τα τελευταία δέκα χρόνια, προκειμένου να εξετάσει σε ποιο βαθμό και κάτω από ποιες συνθήκες το φαινόμενο αυτό αφορά και την Ελλάδα με το ερώτημα αν η διαχείριση των κενών κατοικιών μπορεί να συμβάλλει στον περιορισμό της στεγαστικής επισφάλειας που προκλήθηκε από την εξέλιξη της οικονομικής κρίσης στη χώρα μας. Όπως θα δούμε, αυτό το ερώτημα έχει ήδη τεθεί στη διεθνή συζήτηση στην οποία αναγνωρίζεται ο συσχετισμός τού φαινομένου με την υπερπροσφορά κατοικίας ως παράμετρο της διεθνούς

¹ Υποψήφιος Διδάκτορας ΕΜΠ, gregory.veligris@gmail.com

² Επίκουρη Καθηγήτρια Σχολής Αρχιτεκτόνων-Μηχανικών ΕΜΠ, mmarkou@arch.ntua.gr

οικονομικής κρίσης αλλά και με την επέκταση της φτώχειας ως συνέπεια της κρίσης, ωστόσο υπάρχουν αποκλίσεις ως προς την εξειδίκευση της ερμηνείας και της αναγκαίας διαχείρισης του φαινομένου. Από τη μια πλευρά, ο πολλαπλασιασμός των κενών κατοικιών θεωρείται αποτέλεσμα αστοχιών της αγοράς ακινήτων, τονίζονται οι κίνδυνοι που αυτός αντιπροσωπεύει για την υποβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος και προτείνεται η «αναβάθμιση» μέσω της αναθέρμανσης της αγοράς ακινήτων. Από την άλλη πλευρά, ο πολλαπλασιασμός των κενών κατοικιών συσχετίζεται με τις επιπτώσεις που είχαν στη στεγαστική αποκατάσταση των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων οι πολιτικές λιτότητας που εφαρμόστηκαν πριν και κατά την οικονομική κρίση σε συνδυασμό με τη χρηματιστικοποίηση της αγοράς ακινήτων. Σε αυτήν την προσέγγιση τονίζεται η ανάγκη διαχείρισης των κενών κατοικιών στο πλαίσιο πολιτικών ενίσχυσης της κοινωνικής κατοικίας.

Θα σταθούμε περισσότερο στη δεύτερη προσέγγιση, παρουσιάζοντας παραδείγματα εφαρμογής των πολιτικών που απορρέουν από αυτή (στην Αμερική και την Ευρώπη) και θα εξετάσουμε τις συνθήκες εκδήλωσης του φαινομένου που μας απασχολεί σε σχέση με την τρέχουσα κρίση της αγοράς κατοικίας στη χώρα μας, υποστηρίζοντας ότι η διαχείριση των κενών κατοικιών δίνει την ευκαιρία να συζητήσουμε με νέους όρους στην Ελλάδα για την πολιτική κοινωνικής κατοικίας.

1. Η διεθνής διάσταση του προβλήματος των κενών κατοικιών

Οι επιπτώσεις της χρηματιστικοποίησης της κατοικίας

Η τιτλοποίηση υποθηκών και η επέκταση της δευτερογενούς αγοράς ενυπόθηκων δανείων που προωθήθηκε στις ΗΠΑ από τη δεκαετία του '80 (χρηματιστικοποίηση) ήταν καθοριστικές για τον μετασχηματισμό της αγοράς ακινήτων σε παγκόσμια επενδυτική αγορά, λειτουργώντας ως μηχανισμός μετατροπής μη ρευστοποιήσιμων περιουσιακών στοιχείων σε επενδυτικά προϊόντα (Gotham 2009). Η εξέλιξη αυτή τόνωσε τεχνητά τη ζήτηση για νέα κατοικία τη στιγμή που οι μισθοί καθλώνονταν και οι προνοιακές δαπάνες περικόπτονταν – ιδιαίτερα στον τομέα της κοινωνικής κατοικίας. Παράλληλα, τροφοδότησε την υπέρμετρη κατασκευή νέων κατοικιών και την εντατικοποίηση της κερδοσκοπίας σε ακίνητα.

Με στοιχεία του ΟΟΣΑ το ποσοστό ιδιοκατοίκησης στις «ανεπτυγμένες» χώρες αυξάνεται σταθερά εκείνη την εποχή, ενώ, παράλληλα, αυξάνεται το χρέος των νοικοκυριών.³ Η ιδιοκτησία της κατοικίας προωθείται πολιτικά μέσω του φθηνού δανεισμού. Για τους Doling και Ronald (2010) αυτή είναι και μια πλευρά της πολιτικής περιορισμού του κράτους πρόνοιας και της υποκατάστασής του από επενδύσεις σε ιδιωτικά περιουσιακά στοιχεία. Στη νεοφιλελεύθερη αυτή προσέγγιση του κράτους πρόνοιας (asset-based ή property-based welfare system) το δημόσιο απεμπολεί την ευθύνη του για τον περιορισμό του κινδύνου φτώχειας μέσα από αναδιανεμητικές πολιτικές, αναθέτοντας αυτήν την ευθύνη στους πολίτες που πρέπει να αντιμετωπίσουν τον κίνδυνο επενδύοντας σε χρηματοοικονομικά προϊόντα που αυξάνουν την αξία τους στο πέρασμα του χρόνου και τα οποία θα μπορούν να χρησιμοποιηθούν είτε για την κάλυψη βασικών αναγκών διαβίωσης είτε για άλλου είδους «επενδύσεις», όπως η απόκτηση εκπαιδευτικών προσόντων.

Η κρίση της παγκόσμιας αγοράς κατοικίας, μετά την κατάρρευση που έγινε στις ΗΠΑ το 2006, προκαλώντας την κρίση των επενδυτικών προϊόντων χαμηλού κινδύνου που είχαν ως βάση τα ενυπόθηκα δάνεια, δημιουργεί πολλές αμφιβολίες για τη βιωσιμότητα ενός τέτοιου συστήματος πρόνοιας. Δεν αφήνει όμως αμφιβολία για την ερμηνεία της εξέλιξης που όλοι γνωρίζουμε: η κρίση των παραγώγων εξελίχθηκε σε χρηματοπιστωτική κρίση που προσέλαβε συστημικά χαρακτηριστικά και πέρασε στην «πραγματική» οικονομία, επηρεάζοντας συνολικά τις συναλλαγές, την απασχόληση, το εισόδημα και, εν τέλει, το δημόσιο χρέος. Αποτέλεσμα ήταν να ανακοπεί η ζήτηση για κατοικία, να περιοριστεί η στεγαστική πίστη και η εξυπηρέτηση των ενυπόθηκων δανείων, να πολλαπλασιαστούν οι κατασχέσεις και οι εξώσεις, να αυξηθούν οι άστεγοι και οι κακά στεγασμένοι και, βέβαια, να αυξηθούν οι κενές κατοικίες σε πολλές πόλεις του πλανήτη.

Οι πολιτικές αναπλάσεων ως εργαλείο για την αντιμετώπιση της εγκατάλειψης των κτιρίων

Τα κλειστά σπίτια, εγκαταλειμμένα από τους ενοίκους τους και αφημένα χωρίς συντήρηση, έγιναν γνώριμο στοιχείο του αστικού τοπίου σε πολλές περιοχές, δημιουργώντας μια νέα πρόκληση για τις πολιτικές αναπλάσεων.

Δεν είναι τυχαίο, για παράδειγμα, ότι το πρόβλημα των «εγκαταλειμμένων κτιρίων» αναδείχθηκε στο πλαίσιο της συζήτησης για την ανάπλαση του κέντρου της Αθήνας. Στην κορύφωση της οικονομικής κρίσης το 2014 και στο πλαίσιο του σχεδιασμού της πιο φιλόδοξης μέχρι τώρα παρέμβασης στην οδό Πανεπιστημίου κατατέθηκε το πρώτο νομοσχέδιο για τη διαχείριση αυτών των κτιρίων. Το νομοσχέδιο υιοθετούσε τις προτάσεις έρευνας η οποία πραγματοποιήθηκε παράλληλα με τον παραπάνω σχεδιασμό και χρηματοδοτήθηκε από το ιδιωτικό ίδρυμα που χρηματοδότησε τον σχετικό διαγωνισμό. Σύμφωνα με την έρευνα, τα εγκαταλειμμένα κτίρια αντιπροσωπεύουν κίνδυνο για τη δημόσια ασφάλεια και για την ποιότητα του οικιστικού περιβάλλοντος. Για τον λόγο αυτό επιβάλλεται η αναγκαστική δέσμευσή τους με παρέμβαση του δημοσίου και η εκμετάλλευσή τους από εταιρείες ανάπτυξης ακινήτων στο πλαίσιο ανάπλασης της ευρύτερης περιοχής. Η κυβερνητική αλλαγή του 2015 εμπόδισε την ψήφιση αυτού του νομοσχεδίου. Παρ' όλα αυτά οι συγκεκριμένες προτάσεις δεν έχουν πάψει να επανέρχονται στη συζήτηση από τον Τύπο και από φορείς της διοίκησης οι οποίοι επικαλούνται ανάλογες διεθνείς πρακτικές για την αναγκαστική κατεδάφιση ή δέσμευση και την ιδιωτική αξιοποίηση των κενών κτιρίων που είναι επικίνδυνα ή/και επιβαρύνουν την ποιότητα του περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής.

Σε πολλές περιπτώσεις η πολιτική των αναπλάσεων υπονοεί μια αιτιακή σχέση ανάμεσα στην παρακμή του οικιστικού αποθέματος ως παράγοντα φυσικού κινδύνου και στην κοινωνική αποδιοργάνωση που εκφράζεται με τον πιο δραματικό τρόπο στην αύξηση της παραβατικότητας. Στην αιτιακή αυτή σχέση αναφέρεται και η θεωρία του «σπασμένου τζαμιού» (Kelling 1982, Wilson 1982) στην οποία βασίστηκε το 1994 η «πολιτική μηδενικής ανοχής» στο πλαίσιο προγραμμάτων «εξευγενισμού» στη Νέα Υόρκη (Wacquant 2002). Η θεωρία αυτή αποκρούεται από εμπειρικές έρευνες (Harcourt 2005, Ludwig 2005 και Taylor 2001) που δεν τεκμηριώνουν οποιαδήποτε «χωρική» λογική της παραβατικότητας. Υποστηρίζουν, αντίθετα, ότι αιτία της είναι η οικονομική κατάρρευση μιας περιοχής και όχι οι φθορές στα κτίρια, επομένως, η αντιμετώπισή της απαιτεί ανάλογες πολιτικές. Αυτές είναι, όμως, πιο δαπανηρές από την «πολιτική μηδενικής ανοχής» που, ενοχοποιώντας τους φτωχούς για την οικιστική υποβάθμιση, είναι και πιο δημοφιλής στη μεσαία τάξη.

Από την άλλη πλευρά, η φθορά του χρόνου, τα γκράφιτι και οι πράξεις βανδαλισμού στα κτίρια εντείνουν τον φόβο της μεσαίας τάξης για την παραβατικότητα και, έτσι, την απομακρύνουν από τις «υποβαθμισμένες» γειτονιές, καθοδηγώντας την απο-επένδυση και την πτώση των αξιών γης (Gibbons 2004).

Η γεωγραφία της εγκατάλειψης στις ΗΠΑ

Η αύξηση των κενών κατοικιών στη συγκυρία της οικονομικής κρίσης προκαλεί έναν ανάλογο φόβο – τον «φόβο του κενού». Σύμφωνα με αρθρογράφο των *New York Times*, «η κατάρρευση της βιομηχανίας της κατοικίας αυξάνει σε πολλές πόλεις της χώρας τα σπίτια που μένουν κενά για πολλούς μήνες ή χρόνια και γίνονται καταφύγια για καταληψίες, συμμορίες και παραβατικά άτομα, με τα σκουπίδια στο εσωτερικό τους να προσελκύουν τροκτικά και τα κλειστά παντζούρια να δείχνουν την εγκατάλειψη, με καταστροφικές επιπτώσεις στις τιμές γης των γύρω περιοχών» (O'Shea 2010). Στις ΗΠΑ αυτή η εγκατάλειψη επεκτείνεται από τις ιστορικές βιομηχανικές πόλεις της «Ζώνης της Σκουριάς»⁴ έως τις αναπτυσσόμενες μητροπόλεις της «Ζώνης του Ήλιου»,⁵ δημιουργώντας κινδύνους για τη δημόσια ασφάλεια (Nussbaum 2016). Η έκταση του φαινομένου οδήγησε στην υιοθέτηση πολιτικών μαζικών κατεδαφίσεων εγκαταλειμμένων κατοικιών. Για παράδειγμα, στο Χιούστον θεσπίστηκε το 2009 μία ετήσια «ημέρα κατεδάφισης», καθώς οι κατασχέσεις διώχνουν μαζικά ενοικιαστές και ιδιοκτήτες και τα σπίτια τους μένουν κλειστά ή περιέρχονται σε πιστωτικά ιδρύματα και εταιρείες προώθησης ακινήτων που τα κρατούν για χρόνια ακατοίκητα πριν τα επισκευάσουν ή τα κατεδαφίσουν. Όμως, όπως σημειώνει η Nussbaum, η γεωγραφία της εγκατάλειψης ακολουθεί προϋπάρχουσες κοινωνικές και «φυλετικές» διαιρέσεις του χώρου.⁶

Σε αυτό επιμένει και η έρευνα του Mallach (2018) που διαπιστώνει ότι την περίοδο 2005-2010 ο αριθμός των κενών κατοικιών αυξήθηκε στις ΗΠΑ κατά 26% περνώντας από τα 9,5 εκατομμύρια στα 12 εκατομμύρια. Μαζί με την έκταση του φαινομένου η έρευνα τονίζει και την εμμονή του στη διάρκεια της ανάκαμψης αλλά, κυρίως, τις καταστροφικές του συνέπειες για τις ευαίσθητες περιοχές των ιστορικών πόλεων, όπου τα πολύ μεγάλα ποσοστά κενών κτιρίων (hyper-vacancy)⁷ συνοδεύονται από την αύξηση της βίας και της τοξικο-

εξάρτησης. Οι κοινότητες αυτές σπάνια ανακάμπτουν, γιατί η εγκατάλειψη των σπιτιών είναι, πριν από όλα σύμπτωμα άλλων προβλημάτων, όπως η συγκέντρωση της φτώχειας και η αποδιάρθρωση της τοπικής αγοράς. Η έρευνα προτείνει, λοιπόν, στοχευμένες παρεμβάσεις για την κοινωνική μίσθωση των κενών κατοικιών στο πλαίσιο μιας ολιστικής προσέγγισης της κοινωνικο-οικονομικής ανάκαμψης των κοινοτήτων.

Ο Thomson (2018) αναδεικνύει και μια άλλη όψη της αύξησης του αριθμού των κενών κτιρίων ως συνέπεια της χρηματιστικοποίησης της αγοράς ακινήτων. Περιγράφει τη διαδικασία μετατροπής του Μανχάταν σε πόλη-φάντασμα, καθώς τα καταστήματα στους πιο κεντρικούς δρόμους της πόλης μένουν ξενοίκιαστα, δημιουργώντας τεχνητή έλλειψη που διατηρεί ψηλά τις τιμές των ακινήτων και, επομένως, την αξία των χαρτοφυλακίων τραπεζών και αναπτυξιακών εταιρειών, τιμές που κάνουν όμως το τοπικό εμπόριο να ασφυκτιά και τα καταστήματα να κλείνουν. Αυτό σημαίνει ότι η ανεξέλεγκτη παραγωγή κατοικίας δεν οφείλεται μόνο στις αστοχίες αλλά και στις στρατηγικές της αγοράς ακινήτων, λαμβάνοντας υπόψη τη στροφή του παγκοσμιοποιημένου κεφαλαίου στις επενδύσεις σε γη. Είναι χαρακτηριστικό ότι το 2008, στην κορύφωση της παγκόσμιας κρίσης, 148 δισεκατομμύρια δολάρια από ιδιωτικά κεφάλαια επενδύθηκαν σε ιδιοκτησίες αξίας μεγαλύτερης των δέκα εκατομμυρίων δολαρίων η κάθε μία, ενώ το 2012 το ύψος αυτών των επενδύσεων είχε αυξηθεί κατά 111%, φθάνοντας τα 308 δισεκατομμύρια δολάρια. Την ίδια περίοδο οι επενδύσεις εταιρικών κεφαλαίων αυξήθηκαν μόνο κατά 43% (Battle 2014).

Τέτοιες στρατηγικές ασκούν τεράστια πίεση στο ύψος των ενοικίων η οποία πλήττει τις ασθενέστερες κατηγορίες πληθυσμού. Στο παράδειγμα του Βανκούβερ το 22% των ανθρώπων που ζουν σε ενοικιαζόμενες κατοικίες δαπανούν πάνω από το 50% του εισοδήματός τους στο ενοίκιο (Stiem 2016). Αυτό μπορεί να γίνει καταστροφικό στην περίπτωση μείωσης ή απώλειας του εισοδήματος.

Η συζήτηση για τις κενές κατοικίες στην Ευρώπη

Αντίστοιχα και στην Ευρώπη η συζήτηση για το πρόβλημα των κενών κατοικιών πήρε μεγάλες διαστάσεις σε σχέση με τη στεγαστική επισφάλεια που δημιούργησε η οικονομική κρίση.

Σε άρθρο του στην *Guardian* και με βάση στοιχεία από εθνικές απογραφές και ακτιβιστικές οργανώσεις ο Neate (2014) μιλάει για περισσότερες από έντεκα εκατομμύρια κενές κατοικίες σε όλη την Ευρώπη – αρκετές για να φιλοξενήσουν δύο φορές τους άστεγους της ηπείρου τους οποίους υπολογίζει στα 4,1 εκατομμύρια. Στην Ισπανία καταγράφονται, όπως αναφέρει, περισσότερες από 3,4 εκατομμύρια κενές κατοικίες, το 14% του συνολικού στεγαστικού αποθέματος που η οικονομική έκρηξη των δέκα προηγούμενων χρόνων αύξησε πάνω από 10%, ανεβάζοντας τις τιμές των ακινήτων κατά 44% και παράγοντας την περίοδο 2004-2008 περισσότερες από 800.000 νέες κατοικίες ετησίως, ιδιαίτερα στα τουριστικά θέρετρα. Πολλές από αυτές περιήλθαν με πλειστηριασμούς στις τράπεζες μετά την κατάρρευση της κατασκευαστικής «φούσκας» το 2007.⁸

Στη Γαλλία, όπως επιβεβαιώνει ο Vallès (2017) και η έρευνα του INSEE (2017) για τις συνθήκες στέγασης, την περίοδο 2006-2016 το ποσοστό των κενών κατοικιών ανεβαίνει με ετήσιο ρυθμό 4%, περνώντας από το 6% στο 8% του στεγαστικού αποθέματος. Σε αντίθεση με τον Neate, ο Vallès θεωρεί συζητήσιμο το αν η εξέλιξη αυτή είναι ανησυχητική, δεδομένου ότι οι μετρήσεις δεν περιλαμβάνουν μόνο τα μη κατοικίσιμα σπίτια, αλλά και αυτά που επισκευάζονται ή προσφέρονται για μίσθωση, πώληση ή νέα χρήση. Θεωρεί όμως ανησυχητικό τον ρυθμό αύξησης, καθώς την περίοδο 2004-2014 ο αριθμός των κενών κατοικιών ανεβαίνει από 1,9 εκατομμύρια στα 2,6 εκατομμύρια, ενώ ακόμη και στην κοινωνική κατοικία καταγράφονται 129.000 μονάδες χωρίς μισθωτή. Η αύξηση είναι πιο αισθητή –και σε πολλές περιπτώσεις ξεπερνάει το όριο συναγερμού του 10%– στα προάστια των μεγάλων πόλεων και στη φθίνουσα δημογραφικά ύπαιθρο. Σύμφωνα με τους γάλλους ερευνητές, το φαινόμενο εξηγείται σε εθνικό επίπεδο από τον συνδυασμό γηρασμένου, σε κακή κατάσταση αποθέματος και υπερπροσφοράς νέων κατοικιών που χτίστηκαν με φορολογικές ενισχύσεις, χωρίς να ανταποκρίνονται σε πραγματική ζήτηση. Συνδέεται, επίσης, με συγκεκριμένες καταναλωτικές τάσεις, ειδικά με την παραγωγή δεύτερης κατοικίας σε περιοχές όπου η αγορά ακινήτων παραμένει ακμαία.

2. Ανάπτυξη παρεμβατικών πολιτικών για την άμβλυνση του φαινομένου των κενών κατοικιών

Παρόλο που σε όλες τις περιπτώσεις που προαναφέρθηκαν καταγράφεται αυξανόμενος αριθμός κενών κατοικιών και κτιρίων, τα στεγαστικά προβλήματα πολλαπλασιάζονται για όλο και ευρύτερα τμήματα του πληθυσμού.

Η έρευνα του «Παρατηρητηρίου για την Κατοικία στην Ευρώπη» (Pittini κ.ά. 2017) έδειξε ότι «η στέγαση εξακολουθεί να αποτελεί μείζονα πρόκληση για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ)» όπου, έπειτα από ραγδαία πτώση στο διάστημα 2005-2008, οι τιμές της κατοικίας άρχισαν πάλι να ανεβαίνουν. Για τα περισσότερα κράτη-μέλη, με πρώτη την Ελλάδα, οι τιμές γης και ενοικίων αυξάνονται σε αυτό το διάστημα ταχύτερα από τα εισοδήματα με αποτέλεσμα οι στεγαστικές δαπάνες να αντιστοιχούν σε ένα ολοένα μεγαλύτερο μέρος του εισοδήματος των νοικοκυριών, ιδιαίτερα των πιο φτωχών. Η πίεση για άνοδο των τιμών αποδίδεται στο πλήγμα που δέχθηκε από την οικονομική κρίση ο κατασκευαστικός τομέας η υποχώρηση του οποίου είναι ιδιαίτερα αισθητή στις μεγάλες πόλεις, όπου συγκεντρώνονται και οι περισσότερες ευκαιρίες απασχόλησης. Ως αποτέλεσμα, οι πόλεις αυτές «αντιμετωπίζουν διαρθρωτικό στεγαστικό έλλειμμα που επιδεινώνεται από τα κύματα μετανάστευσης, ενώ το χωρικό χάσμα εμφανίζεται ανησυχητικό, καθώς η εξεύρεση επαρκούς και οικονομικά προσιτής στέγης στα σημεία που υπάρχουν ευκαιρίες απασχόλησης γίνεται ολοένα και πιο δύσκολη». Η ερευνητική ομάδα παρατηρεί ότι «οι πολιτικές απαντήσεις στη στεγαστική πρόκληση παραμένουν φτωχές στην Ευρώπη γεγονός που αντικατοπτρίζεται στη σταθερή αύξηση του πλήθους των άστεγων».

Για τη FEANTSA (2016) «η κενή ακίνητη περιουσία αντιπροσωπεύει μια σημαντική και αναξιοποίητη παρακαταθήκη κατοικιών που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την αντιμετώπιση των αυξανόμενων και ανησυχητικών φαινομένων αποκλεισμού από την κατοικία στην Ευρώπη». Οι προσπάθειες και οι πρωτοβουλίες σε αυτήν την κατεύθυνση πολλαπλασιάζονται τα τελευταία χρόνια στον ευρωπαϊκό χώρο είτε από οργανώσεις πολιτών είτε από το κράτος. Θα μπορούσαμε να τις ταξινομήσουμε σε δύο κατηγορίες. Η μία αφορά πρωτοβουλίες με χαρακτήρα αρωγής προς τους ιδιοκτήτες των κενών κατοικιών προκειμένου να τις θέ-

σουν ξανά σε χρήση, ενώ η άλλη αφορά στρατηγικές άρσης ή περιορισμού του κερδοσκοπικού χαρακτήρα της κατοικίας.

Και στις δύο περιπτώσεις αυτό που έχει ενδιαφέρον είναι ότι, παραμένοντας πραγματιστικές, έχουν μη εμπορευματική και μη φιλανθρωπική λογική και επιδιώκουν να επαναπροσδιορίσουν τον κοινωνικό ρόλο της κατοικίας και τον ρόλο της κοινωνικής κατοικίας πέρα από το νεοφιλελεύθερο μοντέλο. Για να κατανοήσουμε τον τρόπο παρέμβασης, αξίζει να δούμε τα παρακάτω παραδείγματα.

Ιρλανδία: Κοινοπραξία ανάμεσα σε μια «κακή» τράπεζα και στις τοπικές αρχές

Την περίοδο της κρίσης ο αριθμός των κενών ιδιοκτησιών στην Ιρλανδία αυξήθηκε κατά 150% σε σχέση με το 2002. Η επιβολή μέτρων λιτότητας τα οποία επιβάρυναν ιδιαίτερα τα φτωχότερα νοικοκυριά προκάλεσε μία από τις δραματικότερες πτώσεις του εισοδήματος που είχε άμεσο αντίκτυπο στην αγορά ακινήτων. Στην απογραφή του 2011 καταγράφηκαν 168.427 κενά σπίτια, 61.629 κενά διαμερίσματα και 59.395 δευτερεύουσες κατοικίες σε συνολικό αριθμό 1.994.845 κατοικιών. Το ποσοστό των κενών έφθασε, λοιπόν, το 11,5% του συνόλου των κανονικών κατοικιών.

Το 2009 δημιουργήθηκε από την ιρλανδική κυβέρνηση η Εθνική Υπηρεσία Διαχείρισης Ακινήτων (NAMA) με σκοπό την εξυγίανση του τραπεζικού συστήματος. Η NAMA έπρεπε να απορροφήσει τα τοξικά περιουσιακά στοιχεία των τραπεζών (ακίνητα υποθηκευμένα για μη εξυπηρετούμενα δάνεια) με την πρόσθετη ευθύνη της διαχείρισής τους σύμφωνα με τους στόχους της κυβέρνησης. Αυτό δεσμεύει τη NAMA να διαθέσει μέρος τους για την παροχή κοινωνικής κατοικίας.

Η διαδικασία έχει ως εξής: Η NAMA εντοπίζει στο χαρτοφυλάκιο της ιδιοκτησίες που θα μπορούσαν να μετατραπούν σε κοινωνική κατοικία. Οι τοπικές αρχές τεκμηριώνουν τη ζήτηση για κοινωνική κατοικία σε συνεργασία με τους παρόχους κοινωνικής κατοικίας.⁹ Όταν κάποιος από αυτούς εκδηλώσει ενδιαφέρον για ένα υποθηκευμένο ακίνητο, η NAMA μεσολαβεί μεταξύ του ιδιοκτήτη (και οφειλέτη της τράπεζας) και του παρόχου κοινωνικής κατοικίας για την επιδοτούμενη μίσθωση του ακινήτου.

Ο στόχος σε αυτή τη διαδικασία είναι τριπλός: η αύξηση των μονάδων κοινωνικής κατοικίας, η δημιουργία εισοδήματος για τον οφειλέτη της NAMA, ο οποίος διατηρεί το υποθηκευμένο ακίνητο, και η εξυγίανση του χαρτοφυλακίου της τράπεζας, καθώς μέρος του μισθώματος χρηματοδοτεί την οφειλή. Μέχρι το 2016 οφειλέτες και νέοι διαχειριστές αυτών των υποθηκευμένων ακινήτων έλεγχαν 5.600 κατοικίες σε όλη τη χώρα οι οποίες στη συντριπτική τους πλειοψηφία νοικιάζονταν (FEANTSA και FAP Report 2016).

Υπάρχουν πολλά ανάλογα συστήματα διαμεσολάβησης ανάμεσα στον ιδιοκτήτη του κενού ακινήτου και σε παρόχους κοινωνικής στέγης τα οποία διαφέρουν είτε ως προς τους φορείς που συμμετέχουν στη διαδικασία είτε ως προς το είδος της συμφωνίας που μπορεί να ποικίλει, συμπεριλαμβανομένου και του συμψηφισμού του αναμενόμενου εισοδήματος του ιδιοκτήτη με εργασίες ανακαίνισης και αναβάθμισης του ακινήτου που αναλαμβάνει ο νέος διαχειριστής.

Ηνωμένο Βασίλειο: «Empty Homes Program»

Στο Ηνωμένο Βασίλειο λειτουργεί από τη δεκαετία του '90 το πρόγραμμα «Empty Homes» στο πλαίσιο του οποίου ο Οργανισμός Κατοικιών και Κοινοτήτων (Homes and Communities Agency) σε συνεργασία με εγγεγραμμένους παρόχους κοινωνικής κατοικίας (Registered Social Housing Providers) συνάπτει συμφωνίες με ιδιοκτήτες κενών ακινήτων οι οποίες μπορεί να αφορούν τη χορήγηση ευνοϊκών επισκευαστικών δανείων, την παροχή βοήθειας για την εξεύρεση ενοικιαστών, την παραχώρηση/κηδεμονία του ακινήτου από το δημόσιο για το διάστημα που απαιτεί η αξιοποίησή του. Η βασική διαδικασία δεν διαφέρει από το προηγούμενο παράδειγμα με την έννοια ότι αφορά πάντα μια θεσμική οντότητα που αναλαμβάνει την πρωτοβουλία να αναγνωρίσει κατάλληλες κενές κατοικίες και να προτείνει λύσεις για την επαναφορά τους σε χρήση είτε μέσα από την προσωρινή παραχώρηση της ιδιοκτησίας σε παρόχους κοινωνικής κατοικίας είτε απευθείας σε συνεννόηση με τον ιδιοκτήτη. Όπως διαβάζουμε στην ιστοσελίδα του προγράμματος, «οι κενές κατοικίες αντιπροσωπεύουν ασυγχώρητη σπατάλη όταν η Αγγλία χρειάζεται πάνω από 300.000 επιπλέον κατοικίες κάθε χρόνο και περιβαλλοντική πρόκληση όταν η επαναφορά των κενών κατοικιών σε χρήση

εξοικονομεί σημαντικούς υλικούς πόρους σε σύγκριση με την κατασκευή νέων, ελαχιστοποιώντας τη γη που απαιτείται για την αστική ανάπτυξη».¹⁰

Βανκούβερ: Φόρος κενής ακίνητης περιουσίας (vacancy tax)

Στο Βανκούβερ το 2017 επιβλήθηκε φόρος κενής ακίνητης περιουσίας σε ιδιοκτησίες που βρίσκονται στην επικράτεια του Δήμου με στόχο να τεθούν σε χρήση περισσότερες μονάδες κατοικίας και να περιοριστεί το φαινόμενο της εκμετάλλευσής τους ως επένδυση. Ο φόρος επιβάλλεται σε οποιαδήποτε κατοικία δεν λειτουργεί ως κύρια κατοικία του ιδιοκτήτη ή κάποιου ενοικιαστή με εξαίρεση την περίπτωση της ανακαίνισης, της κατασκευής, της αναμονής για πώληση ή της ενοικίασης της κατοικίας. Ουσιαστικά οι ιδιοκτήτες κατοικιών ωθούνται είτε να κατοικήσουν οι ίδιοι είτε να εκμισθώσουν τα ακίνητά τους, προκειμένου να αποφύγουν ετήσια φορολογική επιβάρυνση ίση με το 1% της αξίας του ακινήτου. Τα έσοδα από τον φόρο προορίζονται για την ανάπτυξη προγραμμάτων προσιτής στέγης.

Το ενδιαφέρον αυτής της πολιτικής είναι ότι παρεμβαίνει δραστικά στην ιδιωτική αγορά ακινήτων της πόλης προκειμένου να επαναπροσδιορίσει τον σκοπό ύπαρξης και λειτουργίας της κατοικίας. Η εφαρμογή τού νόμου είναι πολύ πρόσφατη για να αξιολογηθεί. Παρ' όλα αυτά διατυπώνονται ενστάσεις. Όπως αναφέρθηκε πρόσφατα στο CBC/Radio-Canada, από τις 186.000 μονάδες κατοικίας στο Βανκούβερ μόνο 2.500 δηλώθηκαν μέχρι τώρα κενές και 5.400 έλαβαν εξαίρεση, με τον μεγαλύτερο αριθμό κενών και εξαιρούμενων (πάνω από 2.000) να εντοπίζεται στους πύργους με τα ακριβά condo διαμερίσματα στο κέντρο της πόλης. Αυτό σημαίνει ότι παρά το υψηλό διοικητικό κόστος της η εφαρμογή του νόμου θα αποφέρει περισσότερα έσοδα από αυτά που είχαν προβλεφθεί, όμως δεν φαίνεται να επηρεάζει σημαντικά τον ρυθμό αύξησης των κενών κατοικιών.¹¹

Γαλλία-Βέλγιο: Φόρος κενής ακίνητης περιουσίας

Αντίστοιχος φόρος κενής ιδιοκτησίας υφίσταται στη Γαλλία από το 1998. Επιβάλλεται σε κατοικίες οι

οποίες βρίσκονται σε πόλεις με πληθυσμό άνω των 200.000 κατοίκων όταν παραμένουν κενές για περισσότερο από δύο χρόνια. Με διαδοχικές μεταγενέστερες τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου δόθηκε η δυνατότητα επιβολής του φόρου σε Δήμους με πληθυσμό έως 50.000 κατοίκους, ενώ η περίοδος απουσίας χρήσης πέρα από την οποία μια κατοικία θεωρείται κενή μειώθηκε από δύο σε ένα έτος (FEANTSA 2016).

Η πρώτη αξιολόγηση αυτής της πολιτικής (Inspection générale des finances 2016)¹² υποστηρίζει ότι έχει υπερεκτιμηθεί ο αριθμός των κενών κατοικιών και η σκόπιμη απόσυρσή τους. Σύμφωνα με τη σχετική έκθεση, η εγκατάλειψη ακινήτων αποδίδεται κυρίως στην κακή κατάσταση του αποθέματος και στις επενδυτικές συμπεριφορές των μικροϊδιοκτητών. Συνιστώνται, λοιπόν, ο καλύτερος συντονισμός μεταξύ τοπικής διακυβέρνησης και στεγαστικής πολιτικής «σε μια ενεργητική πολιτική αναζωογόνησης των κέντρων των πόλεων», η απλούστευση και η ελάφρυνση του φόρου και η «αποτελεσματικότερη συνεργασία μεταξύ των δημόσιων αρχών και των επιχειρήσεων ανάπτυξης ακινήτων».

Φόρος κενής ακίνητης περιουσίας υφίσταται και στο Βέλγιο, όπου, επιπρόσθετα, εφαρμόζεται και ο θεσμός της ήπιας απαίτησης (*Réquisition douce*) με την οποία το δημόσιο απευθύνεται στους ιδιοκτήτες κατοικιών που παραμένουν κενές για περισσότερο από δώδεκα μήνες, τους πληροφορεί για εναλλακτικές δυνατότητες αξιοποίησης και τους παροτρύνει να τις επαναφέρουν σε χρήση, πριν εκδοθεί από το ειρηνοδικείο σχετική «εξαναγκαστική απαίτηση» που επισύρει χρηματική ποινή.

Σε όλα τα παραπάνω παραδείγματα εναλλακτικής προσέγγισης του προβλήματος των κενών ακινήτων η κατοικία αντιμετωπίζεται ως εθνικός και κοινωνικός πόρος κάτι που δεν είναι έξω από την πολιτική παράδοση που έθεσε το αίτημα της κοινωνικής αναδιανομής, αναγνωρίζοντας την ανάγκη διαφύλαξης των βασικών κοινωνικών αγαθών έξω από το πεδίο του οικονομικού ανταγωνισμού. Αυτό σημαίνει ότι οι αντιστάσεις στην εμπέδωση της στρεβλής αντίληψης για τον ρόλο της κατοικίας που προωθείται μέσα από τη χρηματιστικοποίησή της δεν είναι περιθωριακές, αλλά μπορούν και πρέπει να δημιουργήσουν παράδειγμα.

3. Επαναπροσδιορισμός του ρόλου της κατοικίας στην ελληνική πραγματικότητα

Το ζήτημα που απασχολεί αυτό το άρθρο είναι ο δυναμει ρόλος του αποθέματος κενών κατοικιών στην αντιμετώπιση της στεγαστικής επισφάλειας που η τρέχουσα οικονομική κρίση προκάλεσε στην Ελλάδα. Η τοποθέτηση στο ζήτημα προϋποθέτει μια αναφορά στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτού του αποθέματος και αυτού του προβλήματος αντίστοιχα.

Το μεταπολεμικό μοντέλο πρόσβασης στη στέγη

Η πλούσια βιβλιογραφία που αναπτύχθηκε τα τελευταία τριάντα χρόνια¹³ αναδεικνύει τις ιδιαιτερότητες της αγοράς κατοικίας στη χώρα μας που στο «πρότυπο του ευρωπαϊκού νότου», διατηρεί διαχρονικά υψηλά επίπεδα ιδιοκατοίκησης, ιδιαίτερα στις χαμηλές εισοδηματικές κατηγορίες (Εμμανουήλ 2015). Οι λόγοι έχουν να κάνουν με την ιστορία της αστικοποίησης στις χώρες του νότου, μέσα από κρίσιμες πολιτικές επιλογές στους τομείς της κοινωνικής κατοικίας και της στεγαστικής πίστης. Οι αντίστοιχες επιλογές στη μεταπολεμική Ελλάδα ισοδυναμούσαν πρακτικά με τον εκμηδενισμό και των δύο τομέων. Για λόγους που αφορούσαν την εμπέδωση του δυτικού τρόπου ζωής απέναντι στην κομμουνιστική επιρροή, με τα κονδύλια του Σχεδίου Μάρσαλ για τη στεγαστική αποκατάσταση του πληθυσμού δεν χρηματοδοτήθηκαν οι υποδομές ενός συστήματος κοινωνικής κατοικίας αλλά προγράμματα στεγαστικής «αυτοβοήθειας» σε κατεστραμμένους αγροτικούς οικισμούς σε ένα πρότυπο ενθάρρυνσης της μικρής ιδιωτικής πρωτοβουλίας και ιδιοκτησίας που οι ΗΠΑ προωθούσαν στις αναπτυσσόμενες χώρες στο πλαίσιο του Ψυχρού Πολέμου. Αντίθετα, προωθήθηκε πολιτικά (αρχικά με το ΚΗ Ψήφισμα και στη συνέχεια με ποικίλες «θεσμικές διευκολύνσεις») η πρόσβαση στην ιδιοκατοίκηση με ατομικά μέσα (Κάλφα 2018). Μέσω της Νομισματικής Επιτροπής, που δημιουργήθηκε για την επιτήρηση της εφαρμογής του Σχεδίου και διατηρήθηκε μέχρι την ένταξη της χώρας μας στην ΟΝΕ, η τραπεζική χρηματοδότηση κατευθύνθηκε στην κατασκευή υποδομών με μεταφορά τεχνογνωσίας και σε επενδύσεις «αναπτυξιακές» με την έννοια της συμβολής στην εξισορρόπηση του ισοζυγίου πληρωμών όπως ήταν, για τους εμπνευστές του Σχεδίου, ο τουρισμός (Αθανασίου 2013, Αλιφραγκής 2013). Για

τον λόγο αυτόν, η στεγαστική πίστη περιορίστηκε στο ελάχιστο.

Λόγω της περιορισμένης διάθεσης στεγαστικής πίστης, το κεντρικό πρόβλημα της οικοδομικής δραστηριότητας ήταν η αυτοχρηματοδότηση. Η λύση επιχειρήθηκε με δυο τρόπους που έμελλε να αποτελέσουν παραμέτρους της αστικοποίησης, αν όχι συστατικά της ελληνικής μεταπολεμικής κοινωνίας: την αντιπαροχή και την προπώληση κατοικιών.

Η αντιπαροχή επιτρέπει την εξοικονόμηση του κεφαλαίου για την αγορά του οικοπέδου το οποίο ο ιδιοκτήτης ανταλλάσσει (αφορολόγητα) με μέρος από τα διαμερίσματα του πολυώροφου κτιρίου που προτίθεται να ανεγείρει ο κατασκευαστής (ο οποίος κάνει και την προώθησή του στην αγορά). Ο κατασκευαστής αναγγέλλει την προπώληση των μελλοντικών διαμερισμάτων με την οποία εξασφαλίζει τη χρηματοδότηση του κτιρίου χωρίς (ή με ελάχιστα) ίδια κεφάλαια. Με τον τρόπον αυτό η αγορά κατοικίας κυριαρχήθηκε από μικρές και μεσαίες κατασκευαστικές επιχειρήσεις. Στο περιθώριο της αγοράς αυτής αναπτύχθηκε η λαϊκή μικροοικοδόμηση στη βάση της οποίας ο ιδιοκτήτης γης διαπραγματεύεται τις εργασίες κατασκευής ενός κτιρίου απευθείας με τα συνεργεία και η αποπεράτωση του κτιρίου γίνεται σταδιακά. Εξοικονομείται έτσι το εργολαβικό όφελος, ενώ η χρηματοδότηση της κατασκευής παρακολουθεί τις δυνατότητες αποταμίευσης του ιδιοκτήτη. Ως υποκατηγορία της λαϊκής μικροοικοδόμησης η αυθαίρετη δόμηση προσθέτει στην εξοικονόμηση με την προσωπική εργασία του ιδιοκτήτη και της οικογένειας στην κατασκευή του κτιρίου και κυρίως με το χαμηλό κόστος της γης. Παράμετροι της συμπίεσης του κόστους είναι σε κάθε περίπτωση η χαμηλή ποιότητα της κατασκευής, η ανειδίκευτη, ανασφάλιστη και επικίνδυνη εργασία με τη «συμπάρασταση» του κράτους στη δωρεάν κατανάλωση φυσικού και κοινωνικού κεφαλαίου μέσω της ανοχής προς την άτυπη δόμηση και την κατάληψη των κοινόχρηστων χώρων. Ο Χατζηστεργίου (2010) αντιμετωπίζει αυτές τις διευκολύνσεις ως δομικά χαρακτηριστικά του συστήματος με τη μορφή «εξωτερικεύσης του κόστους» προς την ευρύτερη κοινωνία και τον χώρο της πόλης.

Αυτό το σύστημα παραγωγής έκανε, εντούτοις, την ιδιωτική κατοικία προσιτή σε μεγάλα τμήματα του πληθυσμού των ελληνικών πόλεων που τη χρηματοδότησαν με αποταμιεύσεις, μεταναστευτικά και ναυτικά

εμβάσματα, ρευστοποίηση αγροτικών ακινήτων, ιδιωτικό δανεισμό ή και άτυπους πόρους. Με τίμημα τη χαμηλή ποιότητα των κατασκευών η μικρής κλίμακας κατασκευαστική δραστηριότητα (ως δραστηριότητα έντασης εργασίας) συνέβαλε όσο κανένας άλλος κλάδος στην ανάπτυξη της απασχόλησης και στην ταχεία οικιστική ανάπτυξη (κυρίως στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη). Η εμπορευματοποίηση έκανε την κατοικία και τη γη μέσο αποταμίευσης για τα μεσαία και τα λαϊκά στρώματα σε μια σταθερά πληθωριστική οικονομία, λειτουργικό ισοδύναμο ενός πάντα περιορισμένου κοινωνικού κράτους και βάση για την ανάπτυξη ανελκτικών στρατηγικών στις οποίες η οικογένεια είχε σημαίνοντα ρόλο (Τσουκαλάς 1986). Επέβαλε, επίσης, έναν μηχανισμό διαχείρισης των πολυώροφων κτιρίων που βασίζεται στη συμφωνία των επί μέρους ιδιοκτητών των κατοικιών για τη συμμετοχή στις δαπάνες διαχείρισης και στη συντήρηση των κτιρίων.

Η κρίση της αγοράς κατοικίας και των ενοικίων

Με την είσοδο της χώρας στην ΕΕ η απελευθερωμένη στεγαστική πίστη αναδείχθηκε σε κύριο εργαλείο χρηματοδότησης της κατοικίας, δίνοντας νέα ώθηση στην κατασκευαστική δραστηριότητα που βελτίωσε την ποιότητα και αύξησε τις τιμές των κατοικιών, χωρίς μεγάλη μείωση του ποσοστού ιδιοκατοίκησης. Το τίμημα αυτή τη φορά ήταν η αύξηση του χρέους των νοικοκυριών που συνέβαλε στην αύξηση της φτώχειας στην περίοδο της κρίσης.

Στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης η παραπάνω εξέλιξη ανατρέπεται. Σύμφωνα με έρευνα του IOBE (2018) που βασίζεται σε στατιστικά στοιχεία από διάφορες πηγές, σημειώνεται ραγδαία υποχώρηση της οικοδομικής δραστηριότητας. Την περίοδο 2007-2017 ο αριθμός των οικοδομικών αδειών υποχώρησε από τις 80.000 στις 14.000 ετησίως με την απασχόληση στον κλάδο να πέφτει από τους 389.000 στους 199.000 εργαζομένους (μείωση κατά 49%) και τις συνολικές επενδύσεις να πέφτουν από 24 δισεκατομμύρια στο 1,1 (μείωση κατά 95%). Κάθετη πτώση διαπιστώνεται και στον αριθμό των συναλλαγών ακινήτων που υποχώρησε από τις 148.000 για το 2007 στις 17.000 για το 2014 (μείωση κατά 89%). Ως αποτέλεσμα, οι τιμές των νέων διαμερισμάτων υποχωρούν κατά 41% και οι μέσες τιμές ενοικίων κατά 22%. Σε αυτές τις συνθήκες την περίοδο 2010-2016 το ποσοστό ιδιοκατοίκησης εμ-

φανίζει σχετική κάμψη, περνώντας από το 77,2% στο 73,9%.

Η κατάρρευση της οικοδομικής δραστηριότητας θεωρείται συνάρτηση του δραστικού περιορισμού της στεγαστικής πίστης αυτήν την περίοδο, καθώς, σύμφωνα με στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδας, η αξία των παρεχόμενων στεγαστικών δανείων ετησίως περνά από 15,4 δισεκατομμύρια ευρώ στα 476 εκατομμύρια ευρώ, ενώ το ύψος των μη εξυπηρετούμενων στεγαστικών δανείων ανεβαίνει σωρευτικά από το 1,4 δισεκατομμύρια ευρώ στα 27,5 δισεκατομμύρια ευρώ. Ως αιτία θεωρείται, επίσης, η φορολόγηση των ακινήτων που επιβλήθηκε στο πλαίσιο της διαρθρωτικής προσαρμογής. Η κύρια αιτία είναι, όμως, η μείωση της ζήτησης που με τη σειρά της ανάγεται στην υποχώρηση των εισοδημάτων και των αποταμιεύσεων. Σύμφωνα με τα στοιχεία που επεξεργάζεται η έρευνα του IOBE, την περίοδο 2008-2016 το ΑΕΠ μειώθηκε κατά 26,4%, η ιδιωτική κατανάλωση κατά 24,1%, ενώ το κατά κεφαλή διαθέσιμο εισόδημα (σε όρους ισοδύναμης αγοραστικής δύναμης) περιορίστηκε στο 74,2% του επιπέδου που είχε το 2008, σημειώνοντας μείωση κατά 33%. Στην περίοδο 2009-2016 το ποσοστό των αποταμιεύσεων επί του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών έπεσε από το 9% στο -2,7%, δείχνοντας ότι το διαθέσιμο εισόδημα δεν επαρκεί για την εξυπηρέτηση των αναγκών των νοικοκυριών. Η αγορά κατοικίας γίνεται, λοιπόν, ανέφικτη για το πιο μεγάλο μέρος του πληθυσμού, εξέλιξη μη αναστρέψιμη σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη (PWC 2016) που διαπιστώνει ότι όσον αφορά τις αγοραπωλησίες η ελληνική αγορά ακινήτων δεν αναμένεται να έρθει σε νέα ισορροπία πριν το 2047 υπό την προϋπόθεση ότι το 2030 το ΑΕΠ θα έχει επανέλθει στα επίπεδα του 2008.

Ούτε όμως η αγορά ενοικίων φαίνεται να προσφέρει πλέον ασφαλή πρόσβαση στη στέγαση. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat για το 2016, η Ελλάδα είναι πρώτη μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών ως προς το ποσοστό του πληθυσμού που καταναλώνει πάνω από το 40% του διαθέσιμου εισοδήματος για δαπάνες στέγασης (ενοίκια, δόσεις στεγαστικών δανείων, κόστος ενέργειας, ύδρευσης κ.ά.). Το ποσοστό αυτό του πληθυσμού αυξάνεται σταθερά στην περίοδο 2010-2016, περνώντας από το 17,8% στο 44,6%, ενώ ο ευρωπαϊκός μέσος όρος παρουσιάζει ελάχιστη διακύμανση γύρω στο 13%. Στην περίοδο αυτή οι στεγαστικές δαπάνες στην Ελλάδα μειώνονται συνολικά κατά

22,8%, οι δαπάνες για ενοίκιο κατά 29,3% και οι δαπάνες για συντήρηση της κατοικίας κατά 70,5%. Ωστόσο, η σχέση του κόστους ενοικίασης προς το εισόδημα των νοικοκυριών επιδεινώνεται. Μόνο στην περίοδο 2014-2016 ανεβαίνει από το 24,8% στο 28,57% (Housing Europe 2017), καθώς για ένα ολόενα και μεγαλύτερο τμήμα του πληθυσμού το διαθέσιμο εισόδημα μειώνεται ταχύτερα από τις τιμές της γης και των αγαθών.

Το πρόβλημα των κενών ακινήτων στην Ελλάδα

Στο παραπάνω πλαίσιο φαίνεται ανησυχηστικό το ποσοστό του 12% που καταλαμβάνουν στην απογραφή του 2011 οι κενές κατοικίες στο σύνολο των κανονικών κατοικιών.¹⁴ Ο IOBE εκτιμά ότι το ποσοστό αυτό αυξάνεται εντυπωσιακά σε ορισμένες περιοχές σε συνάρτηση με την ηλικία των κτιρίων και την κοινωνικοοικονομική διάρθρωση. Υπερδιπλασιάζεται, για παράδειγμα, στο ευρύτερο κέντρο της Αθήνας, όπου καταγράφονται επίσης ποσοστά κενών επαγγελματικών χώρων που κυμαίνονται από το 16% στο 30% του συνόλου.

Λαμβάνοντας υπόψη τον βαθμό κατακερματισμού της ιδιοκτησίας μέσα από το σύστημα παραγωγής κατοικίας που σκιαγραφήσαμε παραπάνω, στην Ελλάδα εκτιμάται ότι είναι ασήμαντη η κερδοσκοπική απόσυρση κατοικιών από τη χρήση. Είναι δυνατή όμως η «αναγκαστική» τους απόσυρση. Για τις πολυκατοικίες η συνέλευση των ιδιοκτητών δεν μπορεί να χρηματοδοτηθεί και αυτό σημαίνει ότι η συντήρηση των διαμερισμάτων βαρύνει χωριστά τον κάθε ιδιοκτήτη. Εφόσον οι ιδιοκτήτες πλήττονται από την κρίση με διαφορετικό τρόπο ο καθένας, συμβαίνει να συνυπάρχουν σε μια πολυκατοικία διαμερίσματα με διαφορετικό βαθμό συντήρησης, να παρακαμάζουν οι κοινόχρηστοι χώροι και να κατανέμονται άνισα οι δαπάνες λειτουργίας με αποτέλεσμα να μειώνεται η ζήτηση για ενοικίαση.

Έχει σημασία, επίσης, η ποιότητα κατασκευής και η ηλικία των κτιρίων. Σύμφωνα με την απογραφή του 2011, το 72% περίπου του συνολικού αποθέματος κατοικιών έχει χτιστεί πριν το 1990 και, επομένως, ενδέχεται να χρειάζεται αναβάθμιση η οποία όμως συναρτάται με το επίπεδο του εισοδήματος στο μέτρο που η ιδιοκτησία κατά πλειονότητα αφορά φυσικά αντί για νομικά πρόσωπα.

Όλα αυτά ενισχύουν την υπόθεση ότι, ενώ οι αγοραπωλησίες κατοικίας καταρρέουν, η αγορά ενοικίων στην Ελλάδα έχει ταυτόχρονα πρόβλημα ζήτησης (ως προς την αγοραστική δυνατότητα των υποψήφιων ενοικιαστών που μειώνεται ταχύτερα από τις τιμές των ενοικίων) και πρόβλημα προσφοράς (ως προς τη δυνατότητα των μικροϊδιοκτητών να θέσουν σε λειτουργία τις κατοικίες η οποία υπονομεύεται από την κρίση). Ο συνδυασμός αυτός στοιχειοθετεί την ύπαρξη δομικού στεγαστικού προβλήματος.

Στις χώρες της Δυτικής και της Κεντρικής Ευρώπης το σύστημα κοινωνικής κατοικίας παρεμβαίνει σε ένα τέτοιο πρόβλημα έχοντας σημαίνοντα ρόλο στη λειτουργία της αγοράς ενοικίων με βάση τον οποίο επηρεάζει τις στεγαστικές πρακτικές. Αυτόν τον ρόλο, άλλωστε, υπεκφεύγουν οι νεοφιλελεύθερες πολιτικές, επιδιώκοντας να μετατρέψουν το σύστημα κοινωνικής κατοικίας, που βασίζεται στη δημόσια κτήση του αποθέματος, σε επιλεκτικό σύστημα επιδομάτων που περιορίζει τη δημόσια δαπάνη, αυξάνει τη στεγαστική κινητικότητα και παράλληλα ενισχύει μια ολιγοπωλιακού χαρακτήρα ιδιωτική αγορά. Στην Ελλάδα όμως υπάρχει διαχρονικό έλλειμμα στην ανάπτυξη της κοινωνικής κατοικίας το οποίο καταλήγει να υπονομεύει σήμερα τη βιωσιμότητα ενός συστήματος στέγασης που βασίστηκε στην ιδιωτική πρωτοβουλία με τρόπο που να είναι ευάλωτο στην οικονομική κρίση. Με τον ίδιο τρόπο, άλλωστε, ελέγχεται και η βιωσιμότητα των σύγχρονων asset-based welfare systems παρά την και ίσως εξαιτίας της υποκατάστασης της εμπορευματοποιημένης αγοράς κατοικίας από τη χρηματιστικοποιημένη αγορά.

Αν ανατρέξουμε στα παραδείγματα που παρουσιάσαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, στα οποία η αντιμετώπιση της στεγαστικής επισφάλειας συνδέεται με τη διαχείριση των κενών κατοικιών, θα δούμε ότι είναι δυνατό να αντλήσουμε από αυτά για λόγους που, πέρα από τα τρέχοντα δημοσιονομικά προβλήματα (τη σπάνη των πόρων), αφορούν τα χαρακτηριστικά του υπάρχοντος αποθέματος κενών κατοικιών στην Ελλάδα (τη μικροϊδιοκτησία, την παλαιότητα, την ανάγκη συντήρησης). Διάφορες μορφές παραχώρησης ή κηδεμονίας των κενών ακινήτων για κοινωνική μίσθωση, χωρίς ή παράλληλα με την ανάπτυξη αποθέματος κοινωνικής κατοικίας, μπορούν να συμβάλλουν στην τόνωση της προσφοράς ενοικιαζόμενης κατοικίας. Πολιτικές επιδότησης των ενοικίων, οι οποίες ήδη

δρομολογούνται, μπορούν να συμβάλλουν στην τόνωση της αντίστοιχης ζήτησης. Φορολογικά μέτρα μπορούν να συμβάλλουν στην ανάσχεση των τάσεων συγκέντρωσης της ιδιοκτησίας που ήδη εμφανίζονται. Ο συνδυασμός ανάλογων πολιτικών θα ευνοούσε τη μικροϊδιοκτησία και με τις κατάλληλες παρεμβάσεις θα μπορούσε να ανοίξει τον δρόμο για την ανάπτυξη συνεταιριστικών και αλληλέγγυων μορφών κατοικίας ή διαχείρισης της κατοικίας.

Αυτές όμως οι λύσεις δεν οδηγούν στη μεταβολή των χαρακτηριστικών και της λειτουργίας της αγοράς ενοικίων, όπως το κάνουν τα συστήματα κοινωνικής στέγης που στηρίζονται στη δημόσια κτήση του αποθέματος. Για τον λόγο αυτόν πιστεύουμε ότι η εφαρμογή τους θα πρέπει να έχει ως απώτερο στόχο την ανάπτυξη ενός περιεκτικού συστήματος κοινωνικής στέγης που θα δώσει άλλο νόημα στην κατοικία και στον τρόπο που οι άνθρωποι τη μοιράζονται, επενδύοντας όχι στην εμπορική της αξία αλλά στις επιλογές που τους δίνει για να οργανώσουν τη ζωή τους.

Σημειώσεις

3. Το χρέος των νοικοκυριών αυξάνεται ιδιαίτερα στις χώρες με ανεπτυγμένο κοινωνικό κράτος και σταθερή οικονομία για λόγους που αφορούν τη σχετική ασφάλεια των εισοδημάτων και την προώθηση της στεγαστικής πίστης.

4. Οι περιοχές στα βόρεια και τα ανατολικά της χώρας που δέχτηκαν το ισχυρότερο πλήγμα από την αποβιομηχάνιση και σε πολλά σημεία εμφανίζουν τάσεις συρρίκνωσης του πληθυσμού.

5. Οι περιοχές στα νότια και τα δυτικά της χώρας οι οποίες ευδοκμούν δημογραφικά και στις οποίες αναπτύσσεται ο τουρισμός και ο παραθερισμός, ο χρηματοπιστωτικός τομέας και οι νέες τεχνολογίες.

6. Η Nussbaum (2016) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι από τα 6.000 ακίνητα που έλαβαν διαταγή «επισκευής ήκατεδάφισης» στο Χιούστον την περίοδο 2005-2014 η συντριπτική πλειοψηφία βρισκόταν στις γειτονιές των «μαύρων» της πόλης.

7. Ποσοστό κενών κτιρίων περισσότερο από το 20% του συνολικού κτιριακού αποθέματος. Ο Mallach θεωρεί «όριο συναγερμού» το 12%.

8. Ο αρθρογράφος της *Guardian* αναφέρεται επίσης σε πάνω από δύο εκατομμύρια κενές κατοικίες στην Ιταλία, 1,8 εκατομμύρια στη Γερμανία και 700.000 στο Ηνωμένο Βασίλειο. Αντίστοιχα, με βάση την απογραφή του 2011, αναφέρεται σε 735.000 κενές ιδιοκτησίες στην Πορτογαλία (αύξηση κατά 35% από το 2001), 400.000 στην Ιρλανδία και 300.000 στην Ελλάδα.

9. Νομικά πρόσωπα που διαχειρίζονται τις μονάδες κοινωνικής κατοικίας.

10. <http://www.actiononemptyhomes.org> (τελευταία πρόσβαση 2.11.2018).

11. K. Larsen, CBC News, 30.11.2018. Διαθέσιμο στο <https://www.msn.com/fr-ca/actualites/other/la-taxe-sur-les-maisons-vacantes-%C3%A0-vancouver-rapporte-mais-aide-peu-les-locataires/ar-BBQIKHK> (τελευταία πρόσβαση 16-3-2018).

12. Η αξιολόγηση βασίστηκε σε αμφιλεγόμενης εγκυρότητας τηλεφωνική δημοσκόπηση.

13. Ενδεικτικά βλ. Μαλούτας 1990 και Εμμανουήλ 2006.

14. Στο ποσοστό αυτό δεν περιλαμβάνουμε τις εξοχικές και δευτερεύουσες κατοικίες.

Αναφορές

- Αθανασίου, Α., Αλιφραγκής, Σ., (2013) Εκπαιδεύοντας την Ελλάδα στον μοντερνισμό: Σχέδιο Μάρσαλ και μεταπολεμικός τουρισμός. Αναθεωρημένη έκδοχή της δημοσίευσης: S. Alifragkis and E. Athanassiou, 1 «Educating Greece in Modernity: Post-war Tourism and Western Politics», *The Journal of Architecture (RIBA)*, τχ 18/2013, σελ. 699-720. Η αναθεωρημένη έκδοχή είναι διαθέσιμη στο https://www.archetype.gr/uploads/pdf/hvxInpFxxu.pdf?_=1524774260. Επίσκεψη στις 16.3.2018.
- Battle, L. (2014) Where (and Why) the Super-rich Are Investing in Real Estate. *Financial Times* 17.01.2014.
- Department for Communities and Local Government (2012) Bringing Empty Homes back into Use. Application Guidance for Community and Voluntary Groups. Διαθέσιμο στο https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5926/2073102.pdf. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- Doling, J. Ronald, R. (2010) Home Ownership and Asset-based Welfare. *Journal of Housing and the Built Environment*, 25(2): 165-173, Springer. Διαθέσιμο στο <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10901-009-9177-6.pdf>. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- Εμμανουήλ Δ., (2006) Η κοινωνική πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα: Οι διαστάσεις μιας απουσίας, τεύχος 120, τόμος Β'. Αθήνα: ΕΚΚΕ
- Εμμανουήλ Δ. (2015) Κοινωνικές Όψεις της Πρόσβασης στην Ιδιόκτητη Κατοικία. Άρθρο αναρτημένο στον *Κοινωνικό Ατλαντά της Αθήνας* <https://www.athenssocialatlas.gr>. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- FEANTSA & FAP Report: Filling Vacancies – Real Estate Vacancy in Europe: Local Solutions to a Global Problem. Update 2016. Διαθέσιμο στο <https://www.feantsa.org/download/long-version8704985128331512819.pdf>. Επίσκεψη στις 2.11.2018
- Gibbons, S., (2004) The Costs of Urban Property Crime. *The Economic Journal*, 114: F441–F463. Oxford, Malden: Blackwell Publishing
- Gotham, K.F., (2009) Creating Liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis. *International Journal of Urban and Regional Research* 33(2): 355-371
- Harcourt, B. E., Ludwig, J., (2005) «Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment» (University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 93, 2005). Διαθέσιμο στο https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1047&context=public_law_and_legal_theory. Επίσκεψη στις 2-11-2018.
- INSEE (2017) Les conditions de logement en France. Coll. Insee Références. Διαθέσιμο στο <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2586377>. Επίσκεψη στις 2-11-2018.
- Inspection générale des finances N° 2015-M-037, Conseil général de l'environnement et du développement durable N° 010243-01 (2016), Évaluation de politique publique Mobilisation des logements et des bureaux vacants (Rapport). Διαθέσιμο στο https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/epp/wpp_logements-bureaux-vacants_rapport.pdf. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- ΙΟΒΕ/ΣΕΠΑΚ (2018) *Η φορολογία των ακινήτων και το μέλλον του κλάδου των κατασκευών στην Ελλάδα*. Αθήνα: Κτίριο-Εκδόσεις
- Κάλφα, Κ., (2018) Η «πραγματικά σπουδαία εμπειρία» της ελληνικής Ανοικοδόμησης. Διαβάζοντας τις αμερικανικές αναφορές. Άρθρο. Διαθέσιμο στο <https://www.academia.edu/37639733/>. Επίσκεψη στις 16.3.2018.
- Mallach, A., (2018) The Empty House Next Door. Understanding and Reducing Vacancy and Hypervacancy in the United States. Policy Focus Report. Lincoln Institute of Land Policy Center for Community Progress. Διαθέσιμο στο <https://www.lincolninstitute.org/sites/default/files/pubfiles/empty-house-next-door-full.pdf>. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- Μαλούτας Θ., (1990) Αθήνα, Κατοικία, Οικογένεια. Αθήνα: ΕΚΚΕ/ΕΞΑΝΤΑΣ
- Neate, R., (2014) Scandal of Europe's 11m empty homes. *The Guardian*, 23 Feb 2014 21.09 GMT. Διαθέσιμο στο <https://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- Nussbaum, F., (2016) «Cash for houses»: Propriétés vacantes et spéculation dans l'Amérique de la Grande Récession. Στο «Les villes américaines de l'ère Obama: Quels héritages?» *Revue Urbanités*, Novembre 2016. Διαθέσιμο στο <http://www.revue-urbanites.fr/wp-content/uploads/2016/11/Urbanit%C3%A9s-Villes-USA-Nussbaum.pdf>. Επίσκεψη στις 2-11-2018.
- O'Shea, J. (2010) Problem of Vacant Houses Resists Easy Solution. *The New York Times*. Διαθέσιμο στο <https://www.nytimes.com/2010/04/04/us/04cncbulldoze.html>. Επίσκεψη στις 2-11-2018.
- The Housing Europe Observatory (Pittini, A.; Koessler, G.; Dijol, J.; Lakatos, E.; Ghekiere L., 2017) The State of Housing in the EU 2017. Brussels. Διαθέσιμο στο <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- PWC Price Water House Coopers (2016) The Housing Market is no more the Growth Locomotive for the Greek Economy, unless Policies to Boost Demand and Reduce Oversupply are Implemented. Διαθέσιμο στο <https://www.pwc.com/gr/en/publications/the-greek-real-estate-market-en.pdf>. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- Stiem, T. (2016) Race and Real Estate: How Hot Chinese Money is Making Vancouver Unlivable. *The Guardian*. Διαθέσιμο στο <https://www.theguardian.com/cities/2016/jul/07/van>

- couver-chinese-city-racism-meets-real-estate-british-columbia. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- Taylor, R. B., (2001) *Breaking Away From Broken Windows: Baltimore Neighborhoods and the Nationwide Fight Against Crime, Grime, Fear, and Decline*. National Institute of Justice (NIJ) Washington: Westview Press, Boulder.
- Thompson, D. (2018) How Manhattan Became a Rich Ghost Town. *The Atlantic*, Oct. 15, 2018. Διαθέσιμο στο <https://medium.com/the-atlantic/how-manhattan-became-a-rich-ghost-town-a59edb0399b8>. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- Τσουκαλάς Κ., (1986) Εργασία και εργαζόμενοι στην πρωτεύουσα: Αδιαφάνειες, ερωτήματα, υποθέσεις, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, Ν° 60, Αθήνα, ΕΚΚΕ.
- Vallès, V., Service recensement national de la population, INSEE, (2017) 374 000 logements supplémentaires chaque année entre 2010 et 2015. La vacance résidentielle s'accroît. Διαθέσιμο στο <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3572689>. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- Wacquant, L., (2002) Οι φυλακές της μιζέριας. Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, μτφ. Κ. Διαμαντάκου
- Wilson, J. Q.; Kelling, G. L. (Mar. 1982) Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. *The Atlantic*. Διαθέσιμο στο <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>. Επίσκεψη στις 2.11.2018.
- Χατζηστεργίου, Γ., (2010) *Η Γη τρέμει! Άνθρωποι και κατασκευές σε έναν κόσμο που αλλάζει*. Αθήνα: Δοκίμο