

Γεωγραφίες

Αρ. 33 (2019)

Γεωγραφίες, Τεύχος 33, 2019



ΚΕΝΕΣ ΚΑΤΟΙΚΙΕΣ: ΈΝΑΣ ΠΟΡΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΗΝ ΑΘΗΝΑ

Βασίλης Αράπογλου, Θωμάς Μαλούτας, Δήμητρα Σιατίτσα

ΚΕΝΕΣ ΚΑΤΟΙΚΙΕΣ: ΕΝΑΣ ΠΟΡΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΤΗΝ ΑΘΗΝΑ

Βασίλης Αράπογλου,¹ Θωμάς Μαλούτας,² Δήμητρα Σιατίτσα³

Περίληψη

Το ποσοστό των κενών κατοικιών στις χώρες της Νότιας Ευρώπης είναι σχετικά υψηλό για μια σειρά από αιτίες. Στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας ο αριθμός τους αυξήθηκε ιδιαίτερα κατά τη δεκαετία του 2000 και το μοτίβο χωρικής κατανομής τους άλλαξε σημαντικά. Η μεγαλύτερη αύξηση παρατηρείται στις πυκνοδομημένες και κοινωνικά ευάλωτες γειτονιές του κέντρου. Το άρθρο λαμβάνει υπόψη τη χωρική κατανομή των κενών κατοικιών στην τελευταία απογραφή του 2011 και σκιαγραφεί ένα πρόγραμμα που τις αξιοποιεί ως βασικό πόρο για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών διαφορετικών κοινωνικών ομάδων που δεν μπορούν να ανταποκριθούν στις τιμές των ενοικίων στην αγορά κατοικίας, μεταξύ αυτών και του σημαντικού αριθμού προσφύγων που διαμένουν στην πρωτεύουσα. Το πρόγραμμα επιδιώκει βιωσιμότητα σε συνθήκες ύφεσης και έλλειψης κοινωνικής ενοικιαζόμενης κατοικίας με σκοπό τη συνάρθρωση στόχων τοπικής ανάπτυξης και κοινωνικής πρόνοιας μέσω αμοιβαίων διευθετήσεων για τους εμπλεκόμενους κοινωνικούς δρώντες (ενοικιαστές και μικρούς ιδιοκτήτες) και τον συντονισμό αρμόδιων φορέων (κεντρικό κράτος, τοπική αυτοδιοίκηση, διεθνείς φορείς και ΜΚΟ).

Vacant houses: A resource for social housing schemes and local development policies in Athens

Vassilis Arapoglou, Thomas Maloutas, Dimitra Siatitsa

Abstract

The percentage of empty houses in Southern European countries is relatively high due to several reasons. In the metropolitan region of Athens their number increased significantly during the 2000s and their distribution pattern has changed significantly. Their highest increase was observed in central densely built and socially vulnerable neighborhoods.

The paper takes into account the spatial distribution of vacant housing in Athens and outlines a project that uses them as the main resource to address housing needs for an increasing number of groups who cannot afford market rents, including the considerable number of refugees living in Athens. This project seeks sustainability within conditions of recession and lack of social rented housing tradition, by aiming at combining welfare and local development targets and by seeking mutually beneficial arrangements for the social actors involved (tenants and petty landlords) and a planned division of labor among institutions (local authorities, international funders and NGOs).

Εισαγωγή

Το ζήτημα των κενών κατοικιών και κτιρίων επανέρχεται στη δημόσια συζήτηση από διάφορες οπτικές. Στη συγκυρία της κρίσης η αύξηση των κενών κτιρίων σε κεντρικές περιοχές των πόλεων έχει περιγραφεί και ως «το παράδοξο της κρίσης» (βλ. για παράδειγμα το δημοσίευμα της *Guardian* στις 23/02/2014 «Το σκάνδαλο της Ευρώ-

1. Τμήμα Κοινωνιολογίας, Πανεπιστήμιο Κρήτης, arapov@uoc.gr

2. Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, maloutas@hua.gr

3. Δρ. Αρχιτέκτονας-Πολεοδόμος, dimisiat@gmail.com

πης: έντεκα εκατομμύρια κενά κτίρια»). Ο μεγάλος αριθμός κενών κατοικιών και κτιρίων έρχεται σε αντίθεση με τον αυξανόμενο αριθμό άστεγων και νοικοκυριών σε στεγαστική επισφάλεια αλλά και με την αύξηση των τιμών των ακινήτων και την έλλειψη οικονομικά προσιτής κατοικίας σε πολλά αστικά κέντρα, με συνέπεια τον εκτοπισμό των χαμηλών εισοδημάτων στην περιφέρεια της πόλης. Το σύνθημα «κανένας άνθρωπος χωρίς σπίτι, κανένα σπίτι χωρίς ανθρώπους» έχει συχνά χρησιμοποιηθεί από κοινωνικά κινήματα που διεκδικούν το δικαίωμα στην κατοικία ακριβώς για να τονίσουν αυτήν την αντίφαση.

Το ζήτημα των κενών κατοικιών στις πόλεις της Νότιας Ευρώπης

Τα υψηλά ποσοστά κενών κατοικιών σε συνδυασμό με τα υψηλά ποσοστά ιδιοκατοίκησης και πολυιδιοκτησίας, δείκτες που καταγράφονται σε διαδοχικές απογραφές κατοικιών και πληθυσμού τις τελευταίες δεκαετίες, είναι ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό των νοτιοευρωπαϊκών στεγαστικών συστημάτων (Allen κ.ά. 2004). Τα υψηλά ποσοστά σχετίζονται κυρίως με την παρα-

δοσιακή οικογενειακή περιουσία και κληρονομιά στις χώρες αυτές, καθώς και με τις στρατηγικές των νοικοκυριών για επένδυση σε ακίνητα (Leal 2006). Κατά τη διάρκεια της πρόσφατης κτηματομεσιτικής «φούσκας» (ιδιαίτερα στην ισπανική περίπτωση) τα υψηλά ποσοστά κενών κατοικιών καταγράφονταν παράλληλα με πολύ υψηλές τιμές ενοικίασης και πώλησης κάτι που έχει χαρακτηριστεί ως το «μεσογειακό παράδοξο» από τη σκοπιά της οικονομικής θεωρίας της προσφοράς και της ζήτησης (Hoekstra και Zad 2006), αν και αυτός ο συνδυασμός παρατηρείται, συνήθως, σε περιπτώσεις κερδοσκοπικών στρατηγικών για τη δημιουργία τεχνητής έλλειψης.

Οι λόγοι για την ύπαρξη κενών κατοικιών και αδρανούς αποθέματος διαφέρουν σημαντικά ανάλογα με το τοπικό πλαίσιο, καθώς εξαρτώνται από τη διαδρομή αστικής ανάπτυξης της κάθε περιοχής, τις δημογραφικές μεταβολές, τις αλλαγές στο παραγωγικό μοντέλο, αλλά και τους κύκλους του κατασκευαστικού κλάδου και την κερδοσκοπική υπερπαραγωγή κατοικιών (όπως συνέβη σε αρκετές περιοχές την περίοδο της λεγόμενης κατασκευαστικής «φούσκας» το πρώτο μισό της δεκαετίας του 2000). Αντίστοιχα, η συζήτηση ως προς τις κατάλληλες πολιτικές παρέμβασης για την αντιμετώ-

Πίνακας 1. Καθεστώς χρήσης των κανονικών κατοικιών στις χώρες της Νότιας Ευρώπης

	Ελλάδα	%	Ισπανία	%	Ιταλία	%	Πορτογαλία	%
Σύνολο	6,371,901	100%	25,206,525	100%	31,208,161	100%	5,859,540	100%
Χρησιμοποιούμενες κανονικές κατοικίες	4,122,088	65%	18,081,595	72%	24,135,177	77%	3,991,112	68%
Κενές κανονικές κατοικίες*	2,249,813	35%	7,124,930	28%	7,072,984	23%	1,868,428	32%
Εξοχικές ή δευτερεύουσες κατοικίες	1,351,845	21%	:		:		1,133,300	19%
Κενές κατοικίες	897,968	14%	:		:		735,128	13%

* Στο σύνολο των κενών κανονικών κατοικιών περιλαμβάνονται οι εξοχικές και δευτερεύουσες κατοικίες και οι κατοικίες που την περίοδο της απογραφής δεν κατοικούνταν, επειδή ήταν προς ενοικίαση, προς πώληση, προς κατεδάφιση ή για άλλο λόγο. Ο αριθμός των κενών κατοικιών στην τελευταία γραμμή του πίνακα είναι αυτός που δείχνει το απόθεμα που δυνητικά μπορεί να αξιοποιηθεί. Η αναλυτική καταγραφή των διαφορετικών περιπτώσεων δεν έχει ενσωματωθεί στις απογραφές όλων των χωρών.

πιση του φαινομένου των κενών κατοικιών διαφοροποιείται ανάλογα με την τρέχουσα συγκυρία στην κάθε περιοχή, τις διαμορφωμένες ανάγκες και τον στρατηγικό σχεδιασμό για τη μελλοντική ανάπτυξή της.

Για παράδειγμα, ένα μεγάλο μέρος της βιβλιογραφίας εντοπίζει το πρόβλημα των κενών κατοικιών στις λεγόμενες «συρρικνούμενες» πόλεις, πόλεις που έχασαν πολύ μεγάλο ποσοστό του πληθυσμού τους κυρίως λόγω της αποβιομηχάνισης και της μετακίνησης των κατοίκων σε περιοχές με προσφορά εργασίας. Αντίστοιχα, γίνεται συζήτηση για την ερημοποίηση της επαρχίας και των αγροτικών περιφερειών και την εγκατάλειψη χωριών και κωμοπόλεων λόγω διαδικασιών αστικοποίησης του πληθυσμού. Η περίπτωση του κέντρου της Αθήνας που εξετάζουμε είναι μια διαφορετική ιστορία, όπως θα δούμε αναλυτικά παρακάτω, που σε καμία περίπτωση δεν κατατάσσεται στην κατηγορία των «συρρικνούμενων» πόλεων, παρόλο που ο πληθυσμός της μειώθηκε σημαντικά μεταξύ 1991-2011, όπως αποτυπώνεται στις απογραφές (-3,3% μεταξύ 1991-2001 και 15,8% μεταξύ 2001-2011).

Κενές κατοικίες στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας: τυπολογία, χαρακτηριστικά και δυνατότητες του στεγαστικού αποθέματος

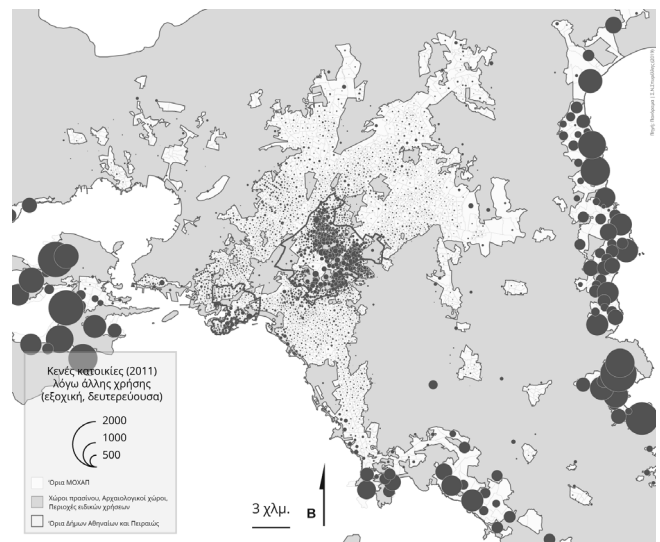
Για την εκτίμηση των δυνατοτήτων αξιοποίησης των κενών κατοικιών και κτιρίων στο πλαίσιο προγραμματικών πρόνοιας και τοπικής ανάπτυξης, που ενδιαφέρει αυτό το άρθρο, θα πρέπει να υπάρξει καλύτερη κατανόηση της γεωγραφικής κατανομής και των χαρακτηριστικών αυτού του αποθέματος. Συμβαίνει συχνά παρά τα υψηλά ποσοστά κενού αποθέματος η χωρική τους κατανομή και η τυπολογία αυτών των κατοικιών να μην επιτρέπουν την άμεση χρήση τους για την αντιμετώπιση ελλείψεων και την κάλυψη αναγκών που συνήθως εκφράζονται/συγκεντρώνονται στα μεγάλα αστικά κέντρα.

Σύμφωνα με τις αρχικές αναλύσεις της απογραφής του 1991 (Μαλούτας 2003) και του 2001 οι κενές κατοικίες (διαμερίσματα και μονοκατοικίες) στην Ελλάδα μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις διαφορετικούς τύπους ανάλογα με τη χωρική τους κατανομή: κενές κατοικίες σε ορεινές ή απομακρυσμένες περιοχές, κτίρια εγκαταλειμμένα από τη μεταπολεμική περίοδο της έντονης αστικοποίησης τα οποία σε κάποιες περιπτώ-

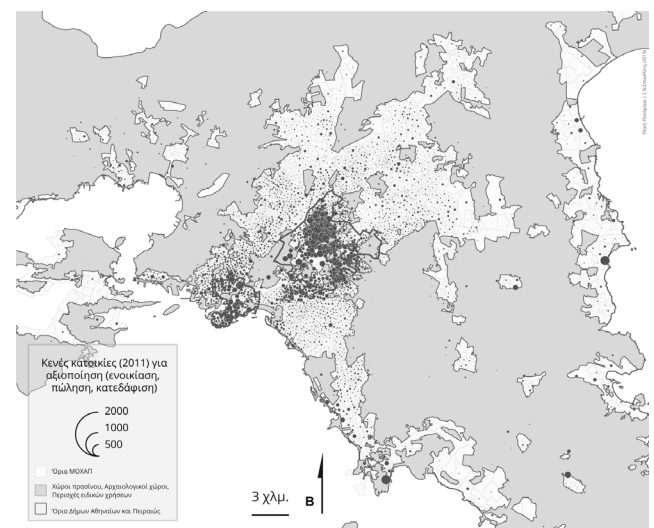
σεις χρησιμοποιούνται ως εξοχικές κατοικίες, κενές κατοικίες σε τουριστικές περιοχές που χρησιμοποιούνται κυρίως κατά την περίοδο διακοπών, κενές κατοικίες σε περιαστικές περιοχές των μεγάλων αστικών κέντρων, κυρίως σε παραθαλάσσιες περιοχές, που έχουν αναπτυχθεί ως εξοχικές κατοικίες μέσα από διαδικασίες αυτοπαραγωγής μικρής κλίμακας (άτυπη αστικοποίηση, παράνομες/αυθαίρετες κατασκευές, ιδία χρηματοδότηση και συμμετοχή).

Αν εστιάσουμε στην Αττική, βλέπουμε ότι σύμφωνα με την απογραφή του 2011 υπήρχαν 608.500

Χάρτης 1: Κενές κατοικίες για αξιοποίηση στην Αττική (εξοχικές ή δευτερεύουσες). Στοιχεία απογραφής 2011.



Χάρτης 2: Κενές κατοικίες λόγω άλλης χρήσης στην Αττική (προς ενοικίαση, προς πώληση ή προς κατεδάφιση). Στοιχεία απογραφής 2011.



κενές κατοικίες σημειώνοντας αύξηση κατά 77,3% (ή 265.000 επιπλέον κενές κατοικίες) από την απογραφή του 2001.⁴ Η χωρική κατανομή των κατοικιών (χάρτης 1) δείχνει ότι οι μεγαλύτερες συγκεντρώσεις κενών κατοικιών χωροθετούνται σε παραθαλάσσιες περιοχές που συμπίπτουν απολύτως με τις περιοχές παραθερισμού του πληθυσμού.

Παρ' όλα αυτά τα κέντρα της Αθήνας και του Πειραιά καταγράφουν επίσης μεγάλες συγκεντρώσεις κενών κατοικιών. Στον Δήμο της Αθήνας καταγράφηκαν 132.000 κενές κατοικίες και του Πειραιά 27.300 (το 21,7% και το 4,5% στο σύνολο της Αττικής αντίστοιχα).⁵ Το μεγαλύτερο τμήμα από αυτές –το 61% στην Αθήνα και το 69% στον Πειραιά– δεν αφορά συγκυριακά κενές κατοικίες που περιστασιακά χρησιμοποιούνται ως δευτερεύουσες ή εξοχικές (χάρτης 2).

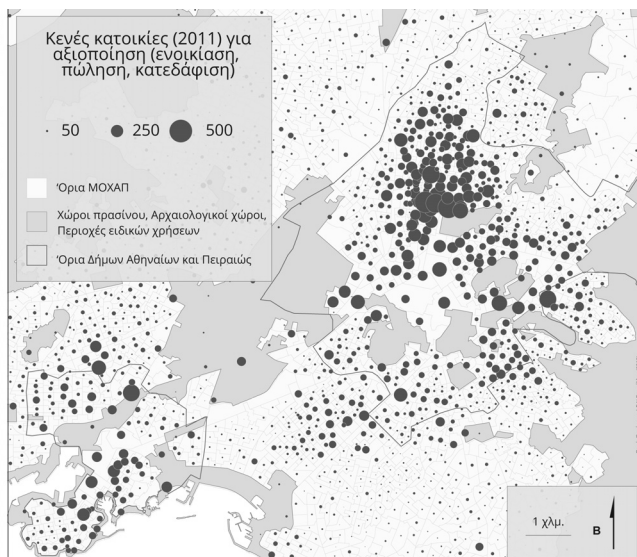
Υποβαθμισμένες κεντρικές γειτονιές

Το κενό απόθεμα στην Αθήνα αναπτύχθηκε ραγδαία κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2000 στις κεντρικές περιοχές της πόλης κυρίως λόγω της διαδικασίας προαστιοποίησης, της δημιουργίας των μεγάλων οδικών αξόνων και των μέσων μεταφοράς που έδωσαν τη δυνατότητα για γρήγορη σύνδεση του κέντρου με τα προάστια, αλλά και της εντατικής παραγωγής νέων κατοικιών αυτήν την περίοδο σε περιφερειακές περιοχές

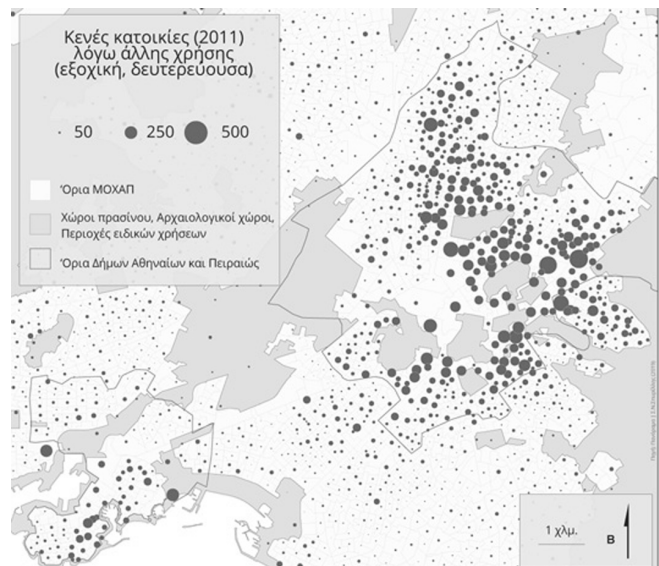
της μητροπολιτικής πρωτεύουσας πράγμα που ενίσχυσε περαιτέρω την τάση των μεσαίων και ανώτερων στρωμάτων να φύγουν από το κέντρο λόγω αλλαγών στο μοντέλο διαβίωσης και κατανάλωσης.

Σύμφωνα με μελέτη του Πανεπιστημίου της Θεσσαλίας, «κατά τη διάρκεια της κρίσης, τα μεγάλα ποσοστά κενών ακινήτων καταγράφονται τόσο σε ισόγεια καταστήματα όσο και στους χώρους πολλαπλής χρήσης στους ορόφους κτιρίων του κέντρου της πόλης. Σε κάποιες περιοχές του κέντρου οι κενές εγκαταστάσεις έφτασαν το 30% της συνολικής επιφάνειας κτιρίων στα ισόγεια και περίπου το 37% της διαθέσιμης επιφάνειας στους ορόφους. Το 18% των κτιρίων ήταν εντελώς άδειο, περιλαμβανομένων των διατηρητέων κτηρίων» (Τριανταφυλλόπουλος 2015).

Το στεγαστικό απόθεμα των ελληνικών πόλεων, ιδιαίτερα στην Αθήνα, έχει παίξει ιστορικά έναν σημαντικό ρόλο στην ενσωμάτωση των διαφορετικών μεταναστευτικών ροών –εσωτερικών και εξωτερικών– συνεισφέροντας στη δυνατότητα εγκατάστασης και κοινωνικής κινητικότητας των κατοίκων, παλιών και νέων (Βαΐου κ.ά. 1995). Η μεγάλη κατάτμηση του αποθέματος, η οριζόντια διάχυση της ιδιοκτησίας και η διαφοροποίηση της ποιότητας των κατοικιών εντός πολλές φορές του ίδιου κτιρίου (πολυκατοικίας) με τα καλύτερα, μεγαλύτερα και μεγαλύτερης αξίας διαμερίσματα να χωροθετούνται στους υψηλότερους ορόφους και την πρόσοψη και τα χαμηλότερης ποιότητας και



Χάρτης 3: Κενές κατοικίες για αξιοποίηση στους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς. Στοιχεία απογραφής 2011.



Χάρτης 4: Κενές κατοικίες λόγω άλλης χρήσης στους Δήμους Αθηναίων και Πειραιώς. Στοιχεία απογραφής 2011.

αξίας διαμερίσματα στους χαμηλότερους ορόφους και το εσωτερικό των οικοδομικών τετραγώνων (Maloutas και Karadimitriou 2001, Μπαλαμπανίδης 2015) αποτελούν κάποια από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του στεγαστικού αυτού αποθέματος. Αυτές οι συνθήκες έχουν διαμορφώσει ένα ιδιαίτερο μοτίβο κατακόρυφου διαχωρισμού (Μαλούτας και Σπυρέλλης 2015), ενώ, ταυτόχρονα, έχουν επιτρέψει την εγκατάσταση των χαμηλότερων εισοδημάτων σε κεντρικές περιοχές αξιοποιώντας το πιο υποβαθμισμένο τμήμα των κατοικιών.

Τα υψηλά ποσοστά κενών κατοικιών στις κεντρικές περιοχές αντανακλούν από τη μια τη μείωση της ζήτησης για κατοικία από μεσαία και ανώτερα στρώματα ήδη από τη δεκαετία του '80, αλλά ταυτόχρονα σχετίζονται με την ηλικία των κτιρίων και την κατάστασή τους.⁶ Το γεγονός ότι πολλοί ιδιοκτήτες δεν έχουν τη δυνατότητα να επενδύσουν χρήματα για την αναβάθμιση της ιδιοκτησίας τους, παράλληλα με τη χαμηλή ζήτηση (μέχρι πρόσφατα) αλλά και το υψηλό ρίσκο ενοικίασης την περίοδο της κρίσης λόγω της αδυναμίας πολλών ενοικιαστών να καταβάλουν το ενοίκιο πράγμα που οδηγούσε στη συσσώρευση χρεών εις βάρος των ιδιοκτητών, αποτελούν σημαντικά αντικίνητρα για τους μικρούς, συνήθως, ιδιοκτήτες που προτιμούν να διατηρούν τα ακίνητά τους κλειστά. Από την άλλη πλευρά, οι μικροί αυτοί ιδιοκτήτες δύσκολα επιλέγουν να αποσύρουν το ακίνητό τους από την αγορά, επειδή εξαρτώνται σημαντικά από το πρόσθετο –όταν δεν είναι και το μοναδικό– μικρό εισόδημα που τους αποφέρει.

Επιπλέον, πολλά κενά κτήρια στο κέντρο είναι χαρακτηρισμένα ως διατηρητέα και απαιτούν μεγάλο κεφάλαιο για την αποκατάσταση και επισκευή τους. Σύμφωνα με τον Τριανταφυλλόπουλο (2015), το κόστος αποκατάστασης και εκσυγχρονισμού για πάνω από το 60% των κτιρίων του κέντρου υπερβαίνει την τρέχουσα εμπορική αξία του εκάστοτε ακινήτου (με τιμές 2015). Παράλληλα, τα υψηλά ποσοστά συνιδιοκτησίας και μικροϊδιοκτησίας συντελούν στην απουσία των ιδιοκτητών από το κέντρο και αποτελούν ένδειξη της μεγάλης διασποράς της ιδιοκτησίας μεταξύ των κοινωνικών ομάδων. Συνεπώς, η υποβάθμιση και η απαξίωση του κτισμένου αποθέματος, σε συνδυασμό με την οικονομική κρίση, έχουν γίνει ένα φαινόμενο με σημαντικό κοινωνικό αντίκτυπο, έχουν οδηγήσει στην απώλεια της αξίας της περιουσίας των μικροϊδιοκτητών για τη μεγάλη πλειονότητα των οποίων η επένδυση

των αποταμιεύσεών τους στα ακίνητα του κέντρου της Αθήνας αποτέλεσε κεντρική επιλογή.

Τάσεις και προοπτικές για την αναβάθμιση των περιοχών του κέντρου

Στη συζήτηση για την πιθανή επανάχρηση, επανακατοίκηση και αναβάθμιση των κεντρικών γειτονιών της Αθήνας (με ιδιαίτερη έμφαση στο ιστορικό και εμπορικό κέντρο) στο πλαίσιο δημόσιων πολιτικών και παρεμβάσεων ως προτεραιότητα έχει τεθεί κατά κύριο λόγο η προσέλκυση επενδύσεων και διεθνούς τουρισμού, ενώ αντίθετα τα καθημερινά προβλήματα και οι ανάγκες των πιο ευάλωτων κατοίκων της πόλης που ζουν σε αυτές τις περιοχές συχνά αγνοούνται (Koutrolίκου και Siatitsa 2011).⁷

Μια σειρά από προσπάθειες έχουν αναπτυχθεί τα τελευταία δέκα χρόνια για την αντιμετώπιση της «κρίσης του κέντρου» που στοχεύουν στην αναβάθμιση των κεντρικών περιοχών και περιλαμβάνουν σχεδιασμούς για την αξιοποίηση των κενών, εγκαταλειμμένων και ερειπωμένων κτιρίων της Αθήνας. Το 2010 ανακοινώθηκε από το Υπουργείο Περιβάλλοντος ένα σχέδιο δράσης το οποίο, ανάμεσα στα άλλα, περιλάμβανε ένα πλαίσιο κινήτρων για κατοίκους υψηλών εισοδημάτων με στόχο την επιστροφή τους στο κέντρο. Το 2012 το Ίδρυμα Ωνάση ανακοίνωσε τον δημόσιο αρχιτεκτονικό διαγωνισμό «Rethink Athens» με στόχο την αναζωογόνηση του κέντρου, ενώ παράλληλα χρηματοδότησε το πρόγραμμα «Reactivate Athens» για την κατάθεση ιδεών που θα συμβάλουν στην επανενεργοποίηση της Αθήνας. Το 2014 κατατέθηκε ένα σχέδιο νόμου που εισήγαγε εργαλεία για τους Δήμους και τις επιχειρήσεις με σκοπό τη διευκόλυνση της προσωρινής χρήσης των εγκαταλειμμένων και αγνώστου ιδιοκτήτη κτιρίων στο πλαίσιο ανταποδοτικών επενδυτικών σχημάτων που έχουν ως στόχο την κινητοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων. Παρόλο που κανένας από τους παραπάνω σχεδιασμούς δεν προχώρησε, άλλες διαδικασίες έχουν εν τω μεταξύ εξελιχθεί και έχουν επηρεάσει τη δομή της ιδιοκτησίας και τη χρήση του αποθέματος.

Πρώτον, η πολύχρονη οικονομική ύφεση, η μείωση των εισοδημάτων και τα μεγάλα ποσοστά ανεργίας, αλλά και η αύξηση της φορολογίας στην ακίνητη περιουσία είχαν ως αποτέλεσμα η διατήρηση ακινήτων από μικρούς ιδιοκτήτες να γίνει πολύ πιο επαχθής. Σύμφωνα

με δημοσιεύματα και μαρτυρίες μεσιτών, πολλά ακίνητα άλλαξαν χέρια τα τελευταία χρόνια, καθώς μικροϊδιοκτήτες αναγκάστηκαν να ξεπουλήσουν την περιουσία τους. Χωρίς να υπάρχουν επαρκή στοιχεία για την επιβεβαίωση αυτής της τάσης, που ίσως είναι υπερτονισμένη, την ίδια περίοδο αναφέρονται διαδικασίες συγκέντρωσης της ιδιοκτησίας σε χέρια εταιρειών και επενδυτών από το εξωτερικό που βλέπουν την κτηματομεσιτική αγορά της Αθήνας ως ευκαιρία.

Δεύτερον, η επέκταση των βραχυχρόνιων μισθώσεων και η αύξηση της τουριστικής κίνησης στην Αθήνα, η οποία μετατρέπεται από πόλη μετεπιβίβασης σε τουριστικό προορισμό, δημιουργούν νέες ευκαιρίες για απόκτηση συμπληρωματικού εισοδήματος αλλά και για κερδοσκοπία και συσσώρευση κεφαλαίου, καθώς ο τομέας (των βραχυχρόνιων μισθώσεων) επαγγελματοποιείται και αποκτά ενδιαφέρον για εταιρείες και επενδυτές. Η δραστηριότητα αυτή έχει ως συνέπεια την αύξηση των τιμών, τον περιορισμό της προσφοράς για κανονικές μισθώσεις και τη σταδιακή αλλαγή της φυσιογνωμίας πολλών περιοχών του κέντρου, με αποτέλεσμα να αυξάνονται οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν κοινωνικές ομάδες για οικονομικά προσιτή κατοικία, ομάδες που παραδοσιακά στεγάζονταν στον ιδιωτικό τομέα ενοικιάσεων, όπως φοιτητές, μεταβατικοί/εποχιακοί εργαζόμενοι, νέοι, μετανάστες.

Οι κενές κατοικίες ως κοινωνικός και οικονομικός πόρος

Το παρόν άρθρο εξετάζει τη δυνατότητα αξιοποίησης του κενού στεγαστικού αποθέματος, που ανήκει σε μικρούς ιδιοκτήτες και βρίσκεται κυρίως σε κτίρια πολυκατοικιών στις γειτονιές της Αθήνας, στο πλαίσιο ενός προγράμματος τοπικής ανάπτυξης με στόχο την αντιμετώπιση των αυξανόμενων στεγαστικών αναγκών κοινωνικών ομάδων που δεν μπορούν να πληρώσουν τις τιμές ενοικίου της αγοράς, συμπεριλαμβανομένων και των προσφύγων. Στόχος μας είναι να περιγράψουμε ένα πλαίσιο πολιτικής και εργαλεία που συνδυάζουν αναπτυξιακές και προνοιακές παρεμβάσεις και επιδιώκουν την κάλυψη αναγκών αλλά και την ενεργοποίηση των δεξιοτήτων/δυνατοτήτων των τοπικών δρώντων –ενοικιαστών, κατοίκων, μικρών ιδιοκτητών, τοπικών επιχειρηματιών, παρόχων υπηρεσιών

και επαγγελματιών του κατασκευαστικού τομέα– που πιθανώς θα μπορούσαν να επωφεληθούν.

Η κεντρική ιδέα πίσω από μια τέτοια παρέμβαση είναι η διάθεση αξιοποίησης των αδρανών ή ημι-χρησιμοποιούμενων τοπικών πόρων για την κάλυψη οξυμένων και αυξημένων κοινωνικών αναγκών, την τόνωση της οικονομίας και την ενδυνάμωση των τοπικών κοινωνιών. Η ιδέα έχει ως αφετηρία την ανάγκη αναζήτησης εναλλακτικών πόρων σε εποχές σημαντικού περιορισμού των δημόσιων επενδύσεων –κάτι που δεν προκάλεσε, αλλά επιδείνωσε η κρίση– όπως και την ανάγκη ενδυνάμωσης της συμμετοχής των πολιτών ως απαραίτητη συνθήκη για την επιτυχία μίας τέτοιας παρέμβασης.⁸ Επιπρόσθετα, η επανάχρηση και επανενεργοποίηση του υφιστάμενου αστικού ιστού εξυπηρετεί και στόχους περιβαλλοντικής βιωσιμότητας, ενεργειακής αναβάθμισης των κτιρίων άρα και αντιμετώπισης της ενεργειακής φτώχειας που αντιμετωπίζουν τα νοικοκυριά σε αυτές τις περιοχές, βελτίωσης του αστικού περιβάλλοντος των κεντρικών γειτονιών και περιορισμού των αναγκών για περαιτέρω αστική επέκταση.

Εργαλεία πολιτικής που χρησιμοποιούνται σε άλλες χώρες

Η αξιοποίηση του κενού αποθέματος δεν είναι κάτι που αφορά μόνο την Ελλάδα ή την Αθήνα. Σε αρκετές χώρες έχει αναπτυχθεί αντίστοιχη συζήτηση και εφαρμόζονται κατά περίπτωση μέτρα για την ενεργοποίηση του αποθέματος ανάλογα με το πλαίσιο και την ιδιαίτερη κατάσταση είτε με τη μορφή κινήτρων και μόχλευσης της αγοράς είτε με την επιβολή ποινών και επιβαρύνσεων. Συγκεκριμένα, μπορούμε να διακρίνουμε τις παρακάτω κατηγορίες μέτρων:

- Επιβολή φορολογίας, προστίμων ή και υποχρεωτική διάθεση των κλειστών ακινήτων σε περίπτωση κερδοσκοπικής διατήρησης κενών κτιρίων (κτίρια που αγοράζουν επενδυτές και τα αφήνουν κενά «buy to leave investors»)⁹ που προκαλούν στρεβλώσεις στην αγορά κατοικίας και αύξηση των τιμών, όπως για παράδειγμα συμβαίνει στην Ολλανδία, τη Μεγάλη Βρετανία ή τον Καναδά.

- Επιβολή της υποχρέωσης διάθεσης κενών κατοικιών που ανήκουν σε μεγάλους ιδιοκτήτες, για παράδειγμα τράπεζες, μεγάλες κτηματομεσιτικές εταιρείες

κ.ά., σε προγράμματα κοινωνικού ενοικίου, όπως στην περίπτωση της Βαρκελώνης (στην Ισπανία η ανάπτυξη του θεσμικού πλαισίου σε δέκα από τις αυτόνομες περιφέρειες στηρίζεται στην κατοχύρωση της «κοινωνικής λειτουργίας της ιδιοκτησίας» και στην υπερίσχυση της έναντι του δικαιώματος στην ιδιοκτησία, πράγμα που έχει προκαλέσει αντιπαράθεση η οποία έχει φτάσει και στο συνταγματικό δικαστήριο (Verdu-Martinez 2018).

- Κίνητρα για επισκευή και διάθεση παλιών διαμερισμάτων και κτιρίων προς χρήση, όπως φοροαπαλλαγές, επιδοτήσεις ή άμεση επιχορήγηση με δημόσιους πόρους για την επισκευή/ανακατασκευή των κτιρίων. Ιδιαίτερα αυτό αφορά τους ιδιοκτήτες χαμηλών εισοδημάτων, αλλά και τους ιδιοκτήτες διατηρητέων και ιστορικών κτιρίων που απαιτούν μεγάλο κεφάλαιο για την επισκευή τους. Οι στόχοι τέτοιων προγραμμάτων δεν συνδέονται πάντα με την κοινωνική αξιοποίηση των κατοικιών μετά την επισκευή τους, καθώς, συνήθως, αφορούν την αναβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος ή την ενεργειακή αναβάθμιση του κτιριακού αποθέματος. Παρ' όλα αυτά, συχνά η χρηματοδότηση ή τα κίνητρα συνδυάζονται με δεσμευτικούς όρους χρήσης των ακινήτων για κοινωνικό σκοπό για ένα χρονικό διάστημα ανάλογα και με το ύψος της δημόσιας επένδυσης.

- Επανάχρηση κενών δημόσιων κτιρίων (σχολεία, κλινικές κ.ά.) ή κτιρίων με παρωχημένες χρήσεις, όπως βιομηχανικά κτίρια ή κτίρια γραφείων και μετατροπή τους σε μονάδες κατοικίας. Ο νόμος αυτό-ανάκτησης του 1996 στην περιφέρεια του Λάτσιο είναι ένα τέτοιο εργαλείο που επιτρέπει συμπράξεις δημόσιου-κοινωνικού (παραδείγματος χάρη, του Δήμου με τον σύλλογο κατοίκων) για τη δημιουργία συνεταιρισμών κατοικίας με σκοπό τη μετατροπή και επανακατοίκηση τέτοιων κτιρίων.

- Προγράμματα διαμεσολάβησης της προσφοράς και της ζήτησης στο πλαίσιο της αγοράς ενοικιαζόμενης κατοικίας, όπως, για παράδειγμα, οι εταιρείες κοινωνικής ενοικίασης (social rental agencies).

Η εφαρμογή στην Ελλάδα πολιτικών όπως αυτές που αναφέρονται παραπάνω, θα πρέπει να λάβει υπόψη την τρέχουσα κατάσταση της αγοράς κατοικίας και της τοπικής οικονομίας, καθώς και τις ιστορικά διαμορφωμένες πρακτικές και αντιλήψεις, το σύστημα πρόνοιας και στέγασης, τις πολιτικές για την πόλη, καθώς και την

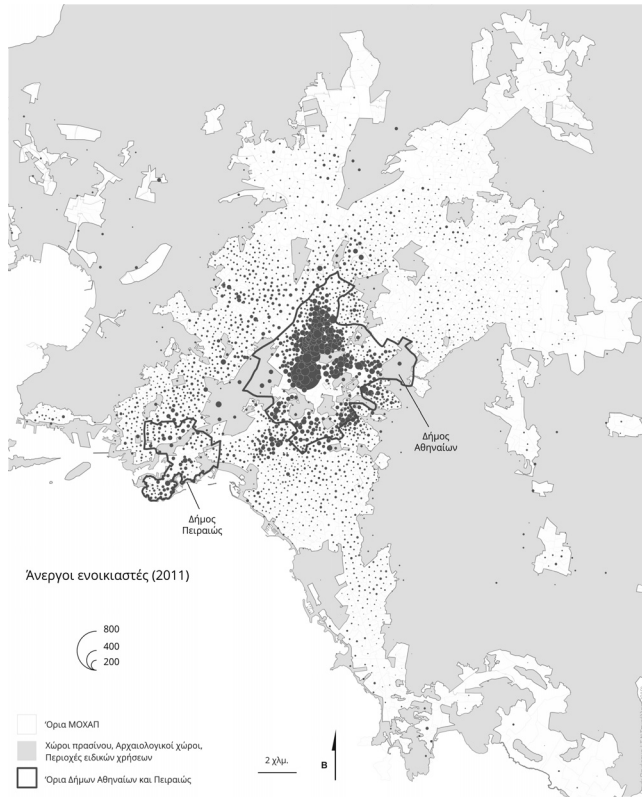
περιορισμένη επιχειρησιακή δυνατότητα των Δήμων στον τομέα της διαχείρισης ακινήτων και κατοικίας.

Προσεγγίζοντας τη μικρή και κατακερματισμένη ιδιοκτησία των υποβαθμισμένων γειτονιών του κέντρου

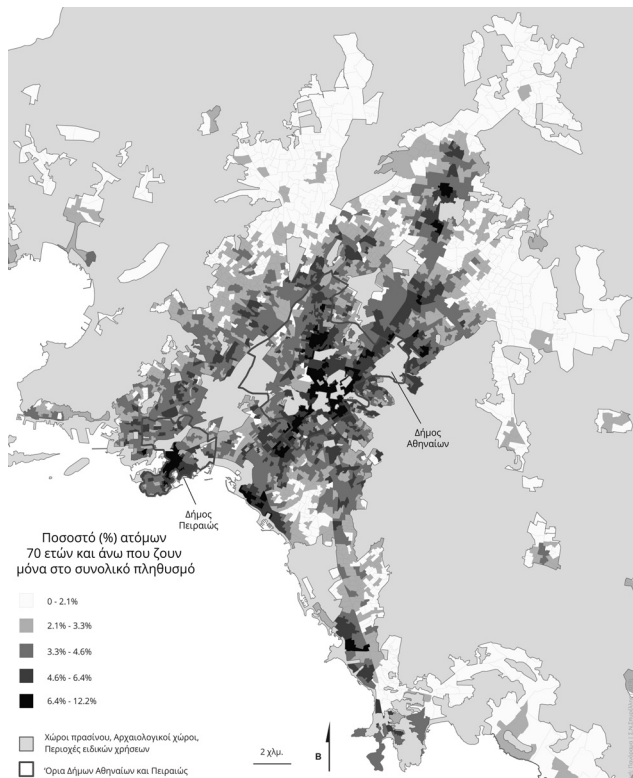
Η παρατεταμένη ύφεση των τελευταίων χρόνων και οι πολιτικές λιτότητας που εφαρμόστηκαν είχαν καταστροφικές συνέπειες στον κατασκευαστικό και κτηματομεσιτικό κλάδο στην Ελλάδα. Για μία δεκαετία η αγορά βρέθηκε σε στασιμότητα, πραγματοποιήθηκαν ελάχιστες αγοραπωλησίες και μεταβιβάσεις, οι τιμές έπεσαν πάνω από το 50%, περιορίστηκε ο δανεισμός, πραγματοποιήθηκαν ελάχιστες νέες κατασκευές κατοικίας, ενώ, όπως αναφέραμε και παραπάνω, υπήρξε σημαντική αύξηση της φορολογίας ακινήτων (Siatitsa 2016). Σε αυτές τις συνθήκες η κοινωνικά διάχυτη και πολυδιασπασμένη δομή της ιδιοκτησίας χρησίμευσε ως δίχτυ ασφαλείας για πολλά νοικοκυριά που κατάφεραν να καλύψουν τις στεγαστικές τους ανάγκες κινητοποιώντας οικογενειακούς πόρους και κοινωνικά δίκτυα αλληλεγγύης. Από την άλλη, παρατηρείται αυξανόμενη ζήτηση για ενοικιαζόμενη κατοικία από κοινωνικές ομάδες που είτε δεν έχουν ιδιόκτητη κατοικία, όπως νέοι και νέα ζευγάρια, μετανάστες και πρόσφυγες, είτε μετακομίζουν στην Αθήνα για να εργασθούν ή να σπουδάσουν. Παρόλο που οι τιμές των ενοικίων μειώθηκαν σημαντικά την περίοδο της κρίσης, ιδιαίτερα στις υποβαθμισμένες περιοχές του κέντρου όπου καταγράφονται και τα μεγάλα ποσοστά κενών κατοικιών, η πρόσβαση σε ενοικιαζόμενη κατοικία για ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού παραμένει δύσκολη, κυρίως λόγω της ανεργίας (ιδιαίτερα της μακροχρόνιας) και των πολύ χαμηλών μισθών.¹⁰

Όπως φαίνεται και στους χάρτες (5, 6, 7, 8) που δείχνουν τη χωρική κατανομή ευάλωτων κοινωνικών ομάδων στη μητροπολιτική περιοχή του Δήμου της Αθήνας με βάση τα στοιχεία της απογραφής, οι συγκεντρώσεις άνεργων σε ενοικιαζόμενη κατοικία –σε αντιδιαστολή με άνεργους ιδιοκάτοικους–, ηλικιωμένων άνω των εβδομήντα ετών και μεταναστών ταυτίζονται σε μεγάλο βαθμό με περιοχές συγκέντρωσης κενών κατοικιών. Μοιάζει, συνεπώς, να υπάρχει ταύτιση της ζήτησης για φτηνή ενοικιαζόμενη κατοικία σε κεντρικές περιοχές με το πλεονάζον οικιστικό απόθεμα.

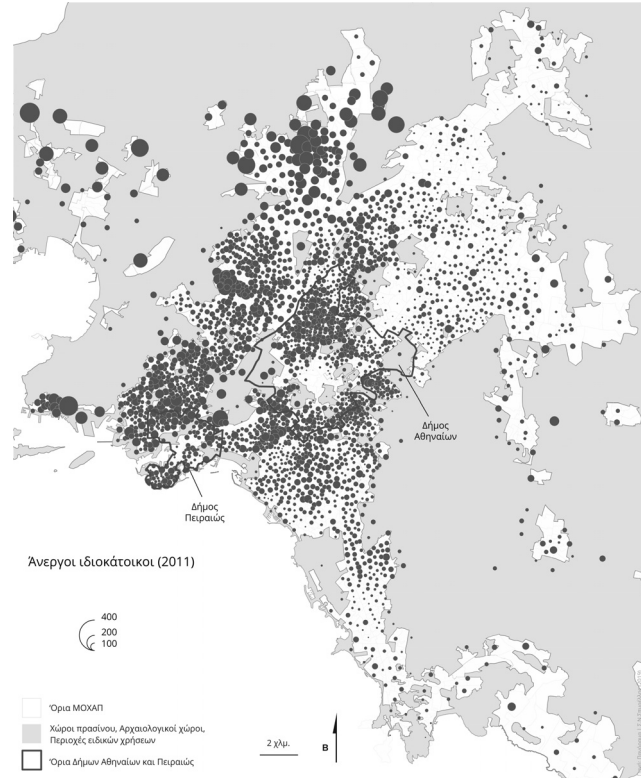
Χάρτης 5: Άνεργοι σε νοικοκυριά που ενοικιάζουν την κατοικία τους. Στοιχεία απογραφής 2011.



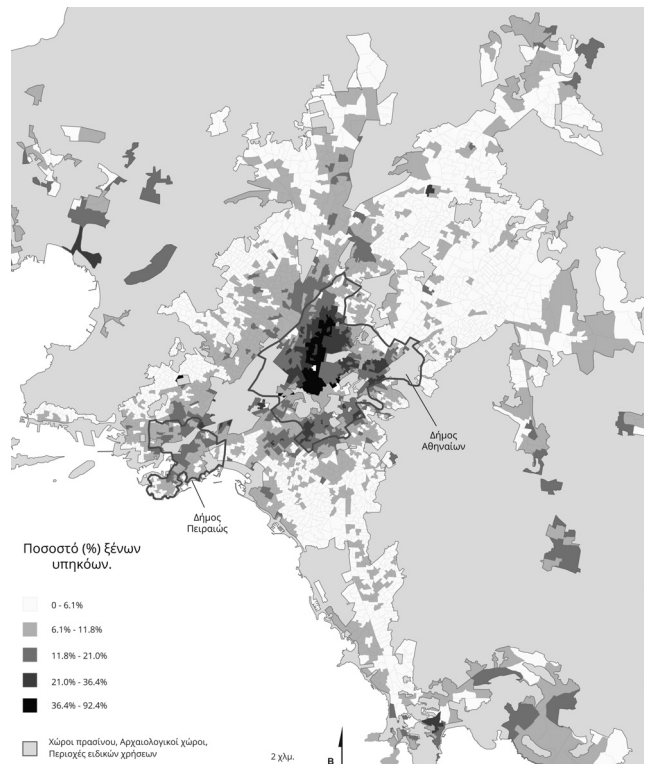
Χάρτης 6: Άνεργοι σε νοικοκυριά που ιδιοκατοικούν. Στοιχεία απογραφής 2011.



Χάρτης 7: Ποσοστό ατόμων 70 ετών και άνω που ζουν μόνο. Στοιχεία απογραφής 2011.



Χάρτης 8: Ποσοστό ξένων υπηκόων. Στοιχεία απογραφής 2011.



Πηγή: Πανόραμα Απογραφικών Δεδομένων 1991-2011.

Η κατάσταση στην οποία αναφερόμαστε είναι το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας υποβάθμισης και απαξίωσης των γειτονιών του κέντρου και του κτισμένου αποθέματος που από τη μια δημιουργεί ευκαιρίες για συσσώρευση ιδιοκτησιών και κερδοσκοπία, όπως γνωρίζουμε από τη βιβλιογραφία ότι συχνά συμβαίνει στις αρχικές φάσεις διαδικασιών «εξευγενισμού» (Smith 1996, Slater 2011), ενώ από την άλλη διαμορφώνει προοπτικές και δυνατότητες για την ανάπτυξη εναλλακτικών λύσεων και καινοτομιών, καθώς το χαμηλό κόστος δίνει τη δυνατότητα για τη δημιουργία ενός μη-κερδοσκοπικού κοινωνικού τομέα κατοικίας.

Όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα, η δομή της ιδιοκτησίας όσον αφορά την κατοικία στην Ελλάδα είναι μικρής κλίμακας με μεγάλη κοινωνική διασπορά. Αντίθετα με τις κερδοσκοπικές πρακτικές μεγάλων εταιρειών που κρατούν σκόπιμα την περιουσία τους ανενεργή, προσδοκώντας μεγαλύτερα κέρδη στο μέλλον ή τη χρησιμοποιούν ως μέσο πίεσης των τιμών προς τα πάνω λόγω του περιορισμού της προσφοράς, στην Ελλάδα το μεγαλύτερο ποσοστό του ανενεργού αποθέματος κατοικίας ανήκει σε μικρούς ιδιοκτήτες που επιλέγουν/αναγκάζονται να διατηρούν κλειστά τα διαμερίσματα που δεν χρησιμοποιούν για άλλους λόγους.

Πρώτον, ένα μεγάλο ποσοστό του αποθέματος χρειάζεται σημαντικές εργασίες επισκευής και συντήρησης με αποτέλεσμα ιδιοκτήτες χαμηλών και μεσαίων εισοδημάτων να μην μπορούν να διαθέσουν το απαιτούμενο ποσό. Δεύτερον, υπάρχει μεγάλη δυσπιστία προς τους ενοικιαστές και τη δυνατότητά τους να καλύψουν τις στεγαστικές δαπάνες, το ενοίκιο και τους λογαριασμούς κοινής ωφέλειας. Η δυσπιστία αυτή εντάθηκε την περίοδο της κρίσης, καθώς η ανεργία και η συρρίκνωση του εισοδήματος έπληξε ιδιαίτερα τα νοικοκυριά στον τομέα της ενοικίασης, με αποτέλεσμα τη συσσώρευση χρεών προς τους εκμισθωτές, τα κοινόχρηστα και τις εταιρείες κοινής ωφέλειας. Επιπλέον, σημαντικός αριθμός κτιρίων και διαμερισμάτων στο κέντρο της Αθήνας ανήκουν σε περισσότερους από έναν ιδιοκτήτες-κληρονόμους που συχνά δεν έχουν κίνητρο ή δεν συμφωνούν να προχωρήσουν στις απαιτούμενες ενέργειες για την αξιοποίηση της περιουσίας τους. Σε κάθε περίπτωση, για την αξιοποίηση του αποθέματος στο πλαίσιο ενός προγράμματος κοινωνικής κατοικίας απαιτείται η προσέγγιση και η συνεργασία των σημερινών ιδιοκτητών.

Από την άλλη, η ευνοϊκή συγκυρία που διαμορφώθηκε στη διάρκεια της κρίσης αλλάζει ταχύτητα υπό την πίεση άλλων δυναμικών στην αγορά κατοικίας, όπως η αύξηση του τουρισμού και η επέκταση των βραχυχρόνιων μισθώσεων κατοικίας μέσω ηλεκτρονικών πλατφορμών που έδωσε τη δυνατότητα ενοικίασης διαμερισμάτων σε περιοχές οι οποίες παραδοσιακά δεν προσέλκυαν τουρίστες. Έτσι, από το 2017 οι τιμές των ενοικίων έχουν αρχίσει να ανεβαίνουν, ιδιαίτερα σε πολύ δημοφιλείς περιοχές του κέντρου έχουν πλέον επιστρέψει σε προ κρίσης τιμές, ενώ δραστηριοποιούνται επενδυτές με στόχο την εμπορική εκμετάλλευση διαμερισμάτων. Η δυνατότητα αξιοποίησης της ευκαιρίας από τη μεριά των διαμορφωτών πολιτικής και των φορέων κοινωνικής πολιτικής περιορίζεται, καθώς απαιτεί ετοιμότητα και μια σχετική ταχύτητα, ώστε να μην μονοπωληθούν οι διαδικασίες αξιοποίησης του κτιριακού αποθέματος μόνο μέσα από εξατομικευμένες και αγοραίες διαδικασίες.

Κοινωνική ενοικιαζόμενη κατοικία και υποστηριζόμενη κατοικία

Το διαθέσιμο απόθεμα ενοικιαζόμενης κατοικίας χρησιμοποιήθηκε τα τελευταία χρόνια από προνοιακά προγράμματα τόσο στην Αθήνα όσο και σε άλλες ελληνικές πόλεις με στόχο την παροχή στέγασης σε εύλωτες κοινωνικές ομάδες. Τα πιο εκτεταμένα προγράμματα τέτοιου τύπου ήταν το «Πρόγραμμα Στήριξης Έκτακτης Ανάγκης για την Ένταξη και τη Στέγαση-ESTIA» της Ύπατης Αρμοστείας¹¹ για τη στέγαση ευάλωτων προσφύγων και αιτούντων άσυλο στο πλαίσιο της διαδικασίας μετεγκατάστασης το οποίο υλοποιείται από τον Ιούλιο του 2016 μέχρι σήμερα και το πρόγραμμα «Στέγαση και Επανένταξη» του υπουργείου Εργασίας που υλοποιείται από τον Σεπτέμβριο του 2015. Η εμπειρία της εφαρμογής των δύο προγραμμάτων μπορεί να δώσει πολύ χρήσιμα συμπεράσματα και κατευθύνσεις για τον σχεδιασμό ενός πλαισίου αξιοποίησης των κενών διαμερισμάτων. Αν και έχουν διαφορετική ομάδα στόχου, τα δύο προγράμματα βασίστηκαν στην ενοικίαση διάσπαρτων διαμερισμάτων και κτιρίων είτε με προσκλήσεις προς ενδιαφερόμενους ιδιοκτήτες είτε με αναζήτηση διαμερισμάτων προς ενοικίαση.

Το πρόγραμμα «ESTIA» είναι το πιο μαζικό πρόγραμμα τέτοιου τύπου που έχει εφαρμοστεί έως σή-

μερα. Σύμφωνα με στοιχεία από την ιστοσελίδα του προγράμματος,¹² νοικιάζονται 4.500 διαμερίσματα και δεκαεννιά κτίρια στην ηπειρωτική Ελλάδα και τα νησιά τα οποία έχουν δυναμική 26.445 θέσεων (με 98,3% πληρότητα). Το 58% των διαμερισμάτων (περίπου 15.000 διαμερίσματα) βρίσκεται στην Αθήνα, το 36% στην υπόλοιπη ηπειρωτική Ελλάδα, ενώ το 6% είναι στα νησιά (Ενημερωτικό Σημείωμα για τη Στέγαση, Δεκέμβριος 2018).¹³ Σε κάθε διαμέρισμα μπορούν να στεγαστούν έως έξι άτομα, οικογένειες ή μεμονωμένα άτομα. Στο πρόγραμμα συμμετέχουν οκτώ διεθνείς και εθνικές ΜΚΟ και δέκα Δήμοι¹⁴, ενώ υλοποιείται σε δεκαπέντε πόλεις στην ενδοχώρα και σε επτά νησιά. Σύμφωνα με τον σχεδιασμό του υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, το πρόγραμμα στέγασης θα περάσει υπό τη διαχείριση του υπουργείου στο τέλος του 2019 περιλαμβανόμενο στην εθνική στρατηγική για την ένταξη. Στόχος είναι η επέκταση των διαθέσιμων θέσεων σε 30.000.

Το πρόγραμμα «Στέγαση και Επανεένταξη» αφορά έναν πολύ μικρότερο αριθμό ατόμων, αλλά έχει σημασία, γιατί είναι το πρώτο πρόγραμμα που εφαρμόζεται εθνικά για τη στέγαση άστεγων και επισφαλώς στεγαζόμενων νοικοκυριών και ατόμων σε υποστηριζόμενα διαμερίσματα με εθνική χρηματοδότηση. Κατά την πρώτη φάση εφαρμογής του από τον Σεπτέμβριο του 2015 έως το τέλος του 2018 αφορούσε τη στέγαση 900 νοικοκυριών με περίπου 1.300 μέλη μέσω σαράντα τεσσάρων συμπράξεων μεταξύ Δήμων και ΜΚΟ (είκοσι δύο συμπράξεις υλοποιήθηκαν στην Αττική), αξιοποιώντας περίπου 500 ενοικιαζόμενα διαμερίσματα.¹⁵ Η αναζήτηση των διαμερισμάτων έγινε από τους ίδιους τους δικαιούχους του προγράμματος με την υποστήριξη των οργανώσεων και των κοινωνικών υπηρεσιών των Δήμων που ανέλαβαν την υλοποίηση του προγράμματος τοπικά.

Η διαθεσιμότητα κενών/αχρησιμοποίητων διαμερισμάτων και κτιρίων, η ετοιμότητα της τοπικής κοινωνίας σε επίπεδο γειτονιάς και πολυκατοικίας να υποδεχθεί (και να αποδεχθεί) την εγκατάσταση ευάλωτων – συχνά στιγματισμένων – κοινωνικών ομάδων, οι τοπικές συνθήκες στην αγορά ενοικιαζόμενης κατοικίας (προσφορά, τιμές) παράλληλα με τη στρατηγική χωροθέτησης που ακολούθησε ο κάθε φορέας – Δήμος ή ΜΚΟ – και το ύψος της διαθέσιμης χρηματοδότησης στο κάθε πρόγραμμα, είναι κάποιοι από τους παράγοντες που καθόρισαν τη χωρική κατανομή των μονάδων

στέγασης σε κάθε πόλη και ιδιαίτερα στις γειτονιές της Αθήνας όπου συγκεντρώνεται ο μεγαλύτερος αριθμός διαμερισμάτων, αναπαράγοντας ή και ανατρέποντας σε κάποιες περιπτώσεις υφιστάμενα μοτίβα κοινωνικής διαφοροποίησης.¹⁶ Παρά την προσπάθεια για ομοιόμορφη κατανομή σε όλες τις γειτονιές της Αθήνας η μεγάλη συγκέντρωση των διαμερισμάτων εντοπίζεται στις υποβαθμισμένες περιοχές του κέντρου όπου υπήρχε (υπάρχει) μεγαλύτερη διαθεσιμότητα διαμερισμάτων.

Και τα δύο προγράμματα παρέχουν επιδότηση ενοικίου (έως 400 ευρώ το πρόγραμμα της Ύπατης Αρμοστείας και έως 280 ευρώ για μια τετραμελή οικογένεια το πρόγραμμα του υπουργείου Εργασίας), κάλυψη πάγιων λειτουργικών δαπανών και ένα μηνιαίο επίδομα για βασικά έξοδα διαβίωσης (το επίδομα διαμορφώθηκε με βάση το ύψος του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης). Επιπλέον, το πρόγραμμα «Στέγαση και Επανεένταξη» παρείχε 100% επιδότηση θέσεων εργασίας και αρχικό κεφάλαιο για την έναρξη επιχείρησης με αρχικό στόχο την επανεένταξη στην εργασία του 40% των ωφελούμενων του προγράμματος. Τέλος, και στα δύο προγράμματα οι φορείς παρέχουν ψυχοκοινωνική υποστήριξη και συμβουλευτική.

Σε ό,τι αφορά τη διαδικασία εντοπισμού και ενοικίασης των διαμερισμάτων και τα δύο προγράμματα ακολούθησαν το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο για τη μίσθωση κατοικιών. Στο πρόγραμμα «ESTIA» το μισθωτήριο συνάπτεται με τον φορέα διαχείρισης, ενώ στην περίπτωση του προγράμματος «Στέγαση και Επανεένταξη» το συμβόλαιο συνάπτεται μεταξύ του ιδιοκτήτη και του ωφελούμενου (αν χρειαστεί και με τη διαμεσολάβηση του φορέα). Δεν δημιουργήθηκε δηλαδή κάποιο ειδικό πλαίσιο κινήτρων και υποχρεώσεων προς τους ιδιοκτήτες και τους μισθωτές, ενώ και τα δύο προγράμματα έθεσαν ελάχιστους όρους και προδιαγραφές για τα διαμερίσματα. Σε κάθε περίπτωση, η εμπειρία του κάθε προγράμματος, τα προβλήματα που αντιμετώπισαν και τα αποτελέσματα που πέτυχαν μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για τον σχεδιασμό ενός ενιαίου πλαισίου κανόνων ως προς τη διάθεση διαμερισμάτων και κτιρίων που ανήκουν σε μικρούς ιδιοκτήτες με στόχο τη μακροπρόθεσμη διάθεση των ακινήτων τους σε μια δεξαμενή ή τράπεζα κοινωνικών κατοικιών.

Στο υπόλοιπο του κειμένου θα εστιαστούμε στην αδρή περιγραφή ενός τέτοιου πλαισίου/μηχανισμού για τις κεντρικές περιοχές της Αθήνας.

Περίγραμμα ενός γεωγραφικά εστιασμένου προγράμματος κοινωνικής κατοικίας με πολλαπλούς στόχους

Υπό το πρίσμα όλων των παραπάνω, προτείνουμε τη διαμόρφωση ενός προγράμματος κοινωνικής κατοικίας με χωρική στόχευση το οποίο θα αναπτυχθεί με άξονα την επιδότηση ή επιχορήγηση ενοικίου και θα έχει ως κεντρικό στόχο την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών διαφορετικών ευάλωτων κοινωνικών ομάδων που δεν μπορούν να έχουν πρόσβαση σε αξιοπρεπή και επαρκή κατοικία μέσω της μίσθωσης ενοικιαζόμενης κατοικίας. Παράλληλα με την επιδότηση ενοικίου χρειάζεται ένας μηχανισμός διαμεσολάβησης της προσφοράς και της ζήτησης, δηλαδή της ενεργοποίησης του αδρανούς ιδιωτικού και δημόσιου αποθέματος από τη μια και της κάλυψης αναγκών για φτηνή κατοικία από την άλλη μέσω τοπικών σχημάτων διαχείρισης σε κάθε δημοτική ενότητα ή περιοχή παρέμβασης.

Σε κάθε δήμο ή περιοχή παρέμβασης απαιτείται η δημιουργία ενός μητρώου διαθέσιμων κατοικιών. Όπως έχει δείξει και η εμπειρία αντίστοιχων προγραμμάτων στο εξωτερικό, βασικό ζητούμενο είναι ο εντοπισμός των κενών κατοικιών και η προσέγγιση των ιδιοκτητών. Συνήθως, απαιτείται ένας συνδυασμός ενεργειών που περιλαμβάνουν δημόσιες προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος προς τους ιδιοκτήτες, έρευνα αγοράς αλλά και ειδικές έρευνες εντοπισμού και καταγραφής των κενών διαμερισμάτων και κτιρίων –με υποστήριξη από εταιρείες κοινής ωφέλειας για πληροφόρηση σχετικά με την ύπαρξη σύνδεσης νερού ή ρεύματος– όπως η σάρωση των γειτονιών πόρτα πόρτα. Το σχήμα διαμεσολάβησης μπορεί είτε να αγοράζει (δημιουργία τράπεζας κατοικιών στον Δήμο ή σε κοινοτικές συνεταιριστικές επιχειρήσεις) είτε να συνάπτει μακροχρόνια συμβόλαια¹⁷ με τους ιδιοκτήτες, καθορίζοντας συγκεκριμένους όρους και υποχρεώσεις και για τις δύο πλευρές.¹⁸

Πέρα από τον εμφανή προνοιακό σκοπό του προγράμματος, ενσωματώνονται, παράλληλα, εργαλεία ενεργοποίησης του αποθέματος που έχουν ευρύτερους στόχους αναβάθμισης των κεντρικών περιοχών και ενεργοποίησης της τοπικής οικονομίας. Με δεδομένο ότι μεγάλο μέρος του αδρανούς οικιστικού αποθέματος παραμένει για πολλά χρόνια αχρησιμοποίητο και είναι σε πολύ κακή κατάσταση θα χρειαστεί κάποιο εργαλείο χρηματοδότησης/επιχορήγησης της επισκευής

ή/και αποκατάστασης αυτών των κατοικιών. Έτσι, το πρόγραμμα θα συμβάλει στην ενεργοποίηση του κλάδου της οικοδομής με δραστηριοποίηση μικρών τεχνικών εταιριών, τεχνιτών, ανειδίκευτων εργατών, ενώ προτεραιότητα θα μπορούσε να δοθεί και στην ανάπτυξη του κοινωνικού και αλληλέγγυου τομέα για την επισκευή, συντήρηση και διαχείριση του αποθέματος κοινωνικών διαμερισμάτων και κτιρίων (Σιατίτσα 2017).

Μέρος μιας ολοκληρωμένης παρέμβασης μπορεί να είναι και η παράλληλη ενεργοποίηση κενών γραφείων ή καταστημάτων σε συνδυασμό με ένα πλαίσιο κινήτρων για τη δημιουργία θέσεων εργασίας ή την υποστήριξη νέων επιχειρήσεων, συνεταιρισμών, δημιουργικών ή καλλιτεχνικών εγχειρημάτων ή άλλων χρήσεων κοινής/κοινωνικής ωφέλειας. Η δεξαμενή κοινωνικών διαμερισμάτων και χώρων που θα δημιουργηθεί τοπικά μπορεί να αξιοποιηθεί και στο πλαίσιο πιο εξειδικευμένων προνοιακών προγραμμάτων για υποστηριζόμενη στέγαση στην κοινότητα και κοινωνική ένταξη ευάλωτων κοινωνικών ομάδων (άστεγων, ψυχικά ασθενών, ανάπηρων κ.ά.).

Συνοψίζοντας, μέσω τέτοιου τύπου ολοκληρωμένων και πολύπλευρων χωρικών παρεμβάσεων που αξιοποιούν το κενό απόθεμα κατοικιών και επαγγελματικών χώρων μπορούν να επιτευχθούν πολλαπλοί στόχοι, όπως:

- Η κάλυψη στεγαστικών αναγκών ευάλωτων ομάδων χωρίς κοινωνικό διαχωρισμό.
- Η συμμετοχή των εμπλεκόμενων δρώντων μέσω προγραμμάτων ενεργοποίησης και ενδυνάμωσης.
- Η παροχή ενός σταθερού/εγγυημένου εισοδήματος για μικροϊδιοκτήτες.
- Η δημιουργία δεξαμενής χαμηλού κόστους κατοικιών και επαγγελματικών χώρων, διαθέσιμης μέσω ενός διαφανούς και ενιαίου πλαισίου διαχείρισης που θα μπορούσε να αξιοποιηθεί στο πλαίσιο διαφορετικών κοινωνικών και αναπτυξιακών προγραμμάτων.
- Η υποστήριξη καινοτόμων επιχειρηματικών σχεδίων με τοπική αναφορά.
- Η υποστήριξη της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας.
- Η υποστήριξη νέων κοινωνικών, καλλιτεχνικών και δημιουργικών εγχειρημάτων στις γειτονιές.

Συμπερασματικά, ο κεντρικός στόχος μιας τέτοιας παρέμβασης είναι να εισάγει μια διαφορετική αντίληψη για τον κοινωνικό ρόλο της ατομικής ιδιοκτησίας και για τις διαδικασίες πρόσβασης σε κατοικία (ή και επαγγελματικούς χώρους) σε ένα πλαίσιο αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων, οικονομικών κλίμακας, ανταλλαγής, αμοιβαίας υποστήριξης και αλληλεγγύης. Σε αντίθεση με τις εξατομικευμένες –οικογενειακές– διαδικασίες πρόσβασης στην κατοικία μέσω της αγοράς που ιστορικά έχουν επικρατήσει στην Ελλάδα, στόχος είναι να αναπτυχθούν συλλογικές διαδικασίες που θα μπορούσαν να ενισχύσουν τη δημοκρατική συμμετοχή και την εμπλοκή πολλαπλών δρώντων σε μια κοινή προσπάθεια για την αναβάθμιση και τη βελτίωση της ποιότητας διαβίωσης στις γειτονιές της Αθήνας.

Ευχαριστούμε πολύ τον Σταύρο Σπυρέλλη που επιμελήθηκε τους χάρτες του άρθρου.

Σημειώσεις

1. Η ιδιαίτερα μεγάλη αύξηση στις κενές κατοικίες που σημειώνεται σε κάποιες περιοχές μεταξύ των απογραφών 2001 και 2011 ενδεχομένως να επηρεάζεται και από μια διαφοροποίηση στη φόρμα απογραφής της ΕΛΣΤΑΤ. Συγκεκριμένα, το 2011 καταγράφονται σε διακριτό πεδίο οι εξοχικές και οι δευτερεύουσες κατοικίες, ενώ έχει προστεθεί και η επιλογή «προοριζόταν για κατεδάφιση» ως επιπλέον κατηγορία. Για να κατανοήσουμε αν και σε ποιο βαθμό αυτές οι διαφοροποιήσεις μπορεί να επηρεάζουν τη συγκρισιμότητα των δύο απογραφών απαιτεί περαιτέρω ανάλυση των στοιχείων ανά υποκατηγορία.

2. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Μαλούτας και Σπυρέλλης 2016.

3. Το 55% έχει χτιστεί πριν από πενήντα χρόνια, το 20% εξ αυτών είναι μεγαλύτερης ηλικίας. Το 15% των κτιρίων έχουν χτιστεί την περίοδο 1970-1990, ενώ πολύ λίγα κτίρια, περίπου το 7% του αποθέματος, έχουν κτιστεί μετά το 1990 (στοιχεία απογραφής ΕΛΣΤΑΤ 2011).

4. Για μια επισκόπηση της συζήτησης βλ. Μαλούτας κ.ά. 2013.

5. Η ενδυνάμωση των τοπικών κοινωνιών, των κοινοτήτων, αλλά και μικρής κλίμακας μηκερδοσκοπικών συλλόγων και σχημάτων, ώστε να μπορούν να συμμετέχουν σε επιχειρηματικές διαδικασίες που απαιτούν ιδιαίτερη τεχνογνωσία, ήταν κεντρική στο πρόγραμμα «Empty Homes Community Grants Legacy» που εφαρμόστηκε μεταξύ 2010 και 2015 στην Αγγλία. Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Mullins 2010, Mullins και Sacranie 2017, Μάρκου και Βελιγρή στο παρόν αφιέρωμα.

6. Εκτός από τους θεσμικούς επενδυτές (κτηματομεσιτικές εταιρίες, επενδυτικά ταμεία κ.ά.) υπάρχει μια αυξανόμενη τάση τα τελευταία χρόνια Κινέζοι, Άραβες και Ρώσοι μεσαίων-άνωτερων στρωμάτων να αγοράζουν μεγάλης αξίας ακίνητη περιουσία σε περιοχές κεντρικού ενδιαφέροντος (μητροπόλεις, παγκόσμιες πόλεις, τουριστικούς προορισμούς) και να την αφήνουν αδιάθετη.

7. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ελλάδα καταγράφει τα υψηλότερα ποσοστά επιβάρυνσης στεγαστικών δαπανών, παρόλο που οι τιμές των ακινήτων και των ενοικίων είναι από τις χαμηλότερες στην Ευρώπη.

8. Χρηματοδοτείται από την Πολιτική Προστασία και Ανθρωπιστική Βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο προϋπολογισμός για το 2018 ήταν 150 εκατομμύρια [ευρώ:] με στόχο τη δημιουργία 27.000 θέσεων σε διαμερίσματα. Βλ. http://estia.unhcr.gr/el/home_page/

9. Τελευταία πρόσβαση 29 Ιανουαρίου 2019.

10. <http://estia.unhcr.gr/>

11. ΜΚΟ Praksis 21%, Νόστος 17%, Catholic Relief Services (CRS) 10%, Ηλιαχτίδα 7%, Solidarity Now 8%, Άρσις 7%, Intersos 5%, Terredes Hommes (TdH) [ποσοστό:], οι Δήμοι Αθηνών (ΕΑΤΑ-ΑΔΔΜΑ) 7%, Θεσσαλονίκης (ΜΥΝΤΗΕΣΣ) 3%, Τρικάλων (Ε-ΤΡΙΚΑΛΑ) 2%, Λιβαδειάς (ΚΕΔΗΛ) 2%, Λάρισας (ΔΗΚΕΛ) 2%, Νέας Φιλαδέλφειας – Νέας Χαλκηδόνας (ΚΕΔΦΧ) 1%, Καρδίτσας (ΑΝΚΑ) 1%, Τρίπολης (Πάρνωνας) 1%, Πειραιά (ΚΟΔΕΠ) 1% και μια κοινοπραξία Δήμων στην Κρήτη (ΗΔΑ) 4%.

12. Το πρόγραμμα επανασχεδιάστηκε και προκηρύχθηκε εκ νέου με το όνομα «Στέγαση και Εργασία για Άστεγους» στις αρχές του 2018 για μεγάλα αστικά κέντρα άνω των 100.000 κατοίκων με στόχο τη στέγαση 600 ατόμων σε ακραίες συνθήκες έλλειψης στέγης (άστεγοι που διαμένουν στον δρόμο ή σε ξενώνες).

13. Δεν υπάρχουν δημοσιευμένα στοιχεία για τη χωρική κατανομή των διαμερισμάτων.

14. Σε αντίστοιχα προγράμματα στο εξωτερικό ο ελάχιστος χρόνος ξεκινάει συνήθως από τα πέντε χρόνια, αν και για τη βιωσιμότητα του προγράμματος και τη διασφάλιση του μακροπρόθεσμου κοινωνικού οφέλους του οι μισθώσεις θα πρέπει να έχουν πολύ μεγαλύτερη διάρκεια, δέκα χρόνια και άνω.

15. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει φοροαπαλλαγές, εγγυήσεις καλής κατάστασης του μισθώματος, επιχορηγήσεις μέρους των δαπανών επισκευής για τον ιδιοκτήτη αλλά και υποχρέωση μη διακοπής του συμβολαίου για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

Βιβλιογραφία

- Arapoglou, V., Gounis, K. και Siatitsa, D. (2015) Revisiting the Concept of Shelterisation: Insights from Athens, Greece, *European Journal of Homelessness* 9(2)
- Arapoglou, V., Gounis, K., Siatitsa, D. και Soulele, D. (2015) Social Precarity and Homelessness in Athens: Pathways of Exclusion and Inclusion, *INE-GSEE studies* 39.
- Βαΐου, Ντ., Μαντουβάλου, Μ. και Μαυρίδου, Μ. (1995) Κοινωνική ενσωμάτωση και ανάπτυξη του χώρου στην Ελλάδα: Τα τοπικά δεδομένα στην Ενωμένη Ευρώπη, *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών* 16, 29-57.
- Μπαλαμπανιδής, Δ. (2015) Η πρόσβαση των μεταναστών στην ιδιοκατοίκηση (2000-2010): Βασικά σχήματα «οριζόντιου» και «κάθετου» εθνοτικού στεγαστικού διαχωρισμού στον Δήμο Αθηναίων, στο Μαλούτας Θ., Σπυρέλλης Σ. (επιμ.) *Κοινωνικός άπλαντας της Αθήνας*. Ηλεκτρονική συλλογή κειμένων και εποπτικού υλικού (<http://www.athens-socialatlas.gr/άρθρο/μετανάστες-και-ιδιοκατοίκηση/>)
- Μπαλαμπανιδής, Δ. και Πολύζου, Ι. (2015) «Αναγκάζοντας τάσεις εγκατάλειψης του αθηναϊκού κέντρου: Η παρουσία των με-

- ταναστών στην κατοικία και στις επιχειρηματικές δραστηριότητες», στο Μαλούτας Θ., Σπυρέλλης Σ. (επιμ.) Κοινωνικός άτλαντας της Αθήνας. Ηλεκτρονική συλλογή κειμένων και εποπτικού υλικού (<http://www.athenssocialatlas.gr/άρθρο/μετανάστες-κατοικία-και-επιχειρήσει/>)
- Koutrolίκου, Ρ. και Siatitsa, D. (2011) The Construction of a “Public” Discourse for Athens Centre: Media, Migrants and Inner-city Regeneration, *Paper Presented at the International RC21 Conference*, 7-9 July 2011, Amsterdam.
- Μαλούτας Θ., Κανδύλης, Γ. Πέτρου, Μ. Σουλιώτης, Ν. (επιμ.) (2013) *Το κέντρο της Αθήνας ως πολιτικό διακόβευμα*, ΕΚΚΕ – Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο.
- Μαλούτας, Θ. (2000) Αστικοποίηση και κενές κατοικίες. Στο: Μαλούτας Θ. (επιμ.), *Κοινωνικός και Οικονομικός Άτλας της Ελλάδας. Οι πόλεις, Αθήνα, Βόλος: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών*, Gutenberg, Γιώργος και Κώστας Δαρδανός, Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, σελ. 24–25.
- Maloutas, T. και Karadimitriou, N. (2001) Vertical Social Differentiation in Athens: Alternative or Complement to Community Segregation? *International Journal of Urban and Regional Research* 25(4): 699–716. Διαθέσιμο εδώ: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17672030>.
- Μαλούτας, Θ. και Σπυρέλλης, Σ. (2015) Η πολυκατοικία της αντιπαροχής και ο κάθετος κοινωνικός διαχωρισμός, στο Μαλούτας Θ., Σπυρέλλης Σ. (επιμ.) Κοινωνικός άτλαντας της Αθήνας. Ηλεκτρονική συλλογή κειμένων και εποπτικού υλικού (<http://www.athenssocialatlas.gr/άρθρο/κάθετος-διαχωρισμός/>)
- Μαλούτας, Θ. και Σπυρέλλης Σ. (2016) Κενές κατοικίες, στο Μαλούτας Θ., Σπυρέλλης Σ. (επιμ.) Κοινωνικός άτλαντας της Αθήνας. Ηλεκτρονική συλλογή κειμένων και εποπτικού υλικού (<http://www.athenssocialatlas.gr/άρθρο/κενές-κατοικίες/>)
- Mullins, D. (2010) Self-help Housing: Could it Play a Greater Role? Birmingham: TSRC Working Paper, 54, Birmingham: TSRC
- Mullins, D. και Sacrani, H. (2017) Empty Homes Community Grants Legacy. Impact Acceleration Project Website www.birmingham.ac.uk/emptyhomes
- Neate, R. (2016) Scandal of Europe’s 11m empty homes, *The Guardian*, 23 (2), 15. διαθέσιμο εδώ: <<https://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>>
- Slater, T., 2011, *Gentrification of the City* στο G. Bridge και S. Watson: *The New Companion to the City*, Oxford, Blackwell, σελ. 571-585
- Σιατίτσα, Δ. (2017) Εναλλακτικά μοντέλα συλλογικής ιδιοκτησίας και κατοικίας, στο Ανδρίτσος, Θ., Βελεγράκης, Γ. και Καραγκιοζίδου, Ε. (επιμ.) *Τετράδια Ριζοσπαστικής Γεωγραφίας*, Περιοδικό Γεωγραφίες (<https://issuu.com/geographies/docs/finalradge01>).
- Siatitsa, D. (2016) “Changes in Housing and Property under the Austerity Regime in Greece: Challenges for the Movement and the Left” στο Schonig, B. και Schipper S. (επιμ.) *Urban Austerity. Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe*, Theater der Zeit, σελ. 145-160.
- Smith, N. (1996) *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*. London and New York: Routledge.
- Τριανταφυλλόπουλος, Ν. (2015) Το κτηριακό απόθεμα του κέντρου της Αθήνας, στο Μαλούτας Θ., Σπυρέλλης Σ. (επιμ.) *Κοινωνικός άτλαντας της Αθήνας*. Ηλεκτρονική συλλογή κειμένων και εποπτικού υλικού (<http://www.athenssocialatlas.gr/άρθρο/κτηριακό-απόθεμα/>).
- Verdu Martinez, M.T. (2018), Herramientas en relacion con la vivienda vacia en Espana. Estudio comparado, *Ciudad y Territorio*, v. L, n 197.