

Δήμητρα Σιατίτσα

Πού ζεις;

Κατοικία στην Ελλάδα:

επιπτώσεις

της λιτότητας

και

προοπτικές

—  
ΠΟΥ ΖΕΙΣ;

—  
ΚΑΤΟΙΚΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ:

—  
ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΛΙΤΟΤΗΤΑΣ

—  
ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

—

---

Ευχαριστούμε τον Τάσο Κορωνάκη για την παραχώρηση της φωτογραφίας στην οποία βασίστηκε το εξώφυλλο. Είναι τραβηγμένη στα Καμίνια Αττικής.

Δήμητρα Σιατίτσα

**Πού ζεις;  
Κατοικία στην Ελλάδα:  
επιπτώσεις της λιτότητας  
και προοπτικές**

ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2019



Η παρούσα μελέτη παρουσιάζει την τρέχουσα κατάσταση στον τομέα της κατοικίας στην Ελλάδα, έπειτα από οκτώ χρόνια εφαρμογής σκληρών πολιτικών λιτότητας, εστιαζόμενη ιδιαίτερα στο διάστημα των τεσσάρων τελευταίων χρόνων, από το 2015 έως σήμερα, περίοδο σημαντικών αλλαγών, υπό τη διακυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ. Μια περίοδο που σηματοδεύτηκε, μεταξύ άλλων, από την εφαρμογή και τη λήξη του τρίτου μνημονίου, την έξαρση των προσφυγικών ροών και την ανάκαμψη κλάδων της οικονομίας, όπως ο τουρισμός.

Αποτελεί συνέχεια μιας προηγούμενης δουλειάς, για λογαριασμό του Ιδρύματος Ρόζα Λούξεμπουργκ, για τη στεγαστική κρίση στην Ελλάδα την περίοδο 2008-2014 (Dimitra Siatitsa, "Housing crisis in Greece 2008-2015: State of affairs", προσβάσιμη σε ηλεκτρονική μορφή στην ιστοσελίδα του Ιδρύματος Ρόζα Λούξεμπουργκ), με στόχο την ανάδειξη των στεγαστικών προβλημάτων στην Ελλάδα και των επιπτώσεων των προγραμμάτων λιτότητας στην κατοικία στο διεθνές κοινό, καθώς πρόκειται για ένα θέμα που απασχολεί ιδιαίτερα τα κινήματα και την Αριστερά, τόσο στη Γερμανία, όσο και διεθνώς.

Το κείμενο που ακολουθεί επικαιροποιεί την αρχική μελέτη και τη συμπληρώνει εστιαζόμενο στις δημόσιες πολιτικές για την προστασία της κατοικίας και την υποστήριξη της πρόσβασης σε αξιοπρεπή κατοικία για ευάλωτες ομάδες, που αναπτύχθηκαν από το 2015, καθώς και σε εναλλακτικές κατευθύνσεις που θα μπορούσε να ακολουθήσει ο τομέας των στεγαστικών πολιτικών. Επιδιώκει να χαρτογραφήσει το πεδίο, να συγκεντρώσει και να καταγράψει ιδέες που ήδη έχουν διατυπωθεί και συζητούνται, συχνά από διαφορετική σκοπιά και από διαφορετικούς κοινωνικοπολιτικούς δρώντες, τόσο στο ελληνικό πλαίσιο, όσο και σε άλλες χώρες της Ευρώπης.

## Χωρίζεται σε τρία μέρη:

06

Εισαγωγικά, γίνεται παρουσίαση της σημερινής κατάστασης, του στεγαστικού ζητήματος και των κύριων προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο πληθυσμός της χώρας σε σχέση με την πρόσβαση σε κατοικία. Για την κατανόηση των προβλημάτων αυτών, γίνεται συνοπτική αναφορά στο ελληνικό στεγαστικό σύστημα και στις ιστορικά διαμορφωμένες ιδιαιτερότητες της Ελλάδας.

Το δεύτερο μέρος αναφέρεται σε πεδία δημόσιας πολιτικής που αφορούν την κατοικία και την έλλειψη στέγης, εστιαζόμενο κυρίως σε τρεις κομβικούς τομείς:

1. στο ζήτημα των «κόκκινων δανείων» και της προστασίας της πρώτης κατοικίας,
2. στις πολιτικές για τους αστέγους και σε άλλες κοινωνικές πολιτικές στέγασης, και
3. στις πολιτικές για τη στέγαση των προσφύγων και των Ρομά.

Παρόλο που την περίοδο της κρίσης οι παραπάνω τομείς αναπτύχθηκαν σημαντικά για να ανταποκριθούν σε εντεινόμενες και επείγουσες ανάγκες, αποτελούν ένα άθροισμα πολιτικών που ασκούνται από διαφορετικούς κρατικούς φορείς και δεν έχουν συγκροτηθεί ως μια ενιαία ατζέντα κοινωνικής πολιτικής κατοικίας. Άλλωστε, αυτό παραμένει ένα ανοικτό ερώτημα για μια χώρα που ιστορικά δεν ανέπτυξε ιδιαίτερα τον τομέα της κοινωνικής κατοικίας.

Στο τρίτο μέρος εντοπίζονται οι προοπτικές, αλλά και οι δυσκολίες ανάπτυξης του τομέα των δημόσιων πολιτικών για την κατοικία ως μια αυτόνομη κατηγορία. Τέλος, προτείνονται εναλλακτικές κατευθύνσεις που θα μπορούσε να λάβει μια τέτοια προσπάθεια, με βάση παραδείγματα από άλλες χώρες, λαμβάνοντας υπόψη συγχρόνως την υφιστάμενη κατάσταση και τις ιδιαιτερότητες του ελληνικού στεγαστικού συστήματος. Κατευθύνσεις που έχουν ως στόχο την εμπάθυνση και εμπέδωση ενός κοινωνικού τομέα κατοικίας, στις διάφορες μορφές που μπορεί να λάβει, με γνώμονα την αποεμπνευματοποίηση και την υποστήριξη των πιο αδύναμων, αλλά και την ανάπτυξη μη κερδοσκοπικών συμμετοχικών/συνεργατικών μορφών κατοικίας.

Θέλω να ευχαριστήσω θερμά τις φίλες και τους φίλους, δασκάλους και συνεργάτες, που με βοήθησαν με σχόλια, προτάσεις και πληροφορίες για το κείμενο: την Ντίνα Βαΐου, την Εύα Κάιλα, την Κατερίνα Κνήτου, τον Χάρη Κωνσταντάτο, τον Γιώργο Ντούρο, τη Θεανώ Φωτίου, τον Κωστή Χατζημικάλη, τον Javier Buron και τη Maitte Arondo από τη Βαρκελώνη, τον Tiago Moita Saraína και τη Rita Silva από την Πορτογαλία, τον Μιχάλη Γουδή από το Housing Europe, αλλά και πολλές και πολλούς ακόμα, με τους οποίους συνεργαζόμαστε και συζητάμε τα θέματα αυτά από διαφορετικές σκοπιές τα τελευταία χρόνια, και ιδιαίτερα την ομάδα Cohab και τα μέλη του δικτύου Inuga.





## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b>	<b>11</b>
1.1 Η διεθνής συγκυρία	11
1.2 Το στεγαστικό ζήτημα στην Ελλάδα	17
1.3 Ιστορικό-Γεωγραφικό πλαίσιο	27
<b>2. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΟΙΚΙΑ</b>	<b>41</b>
2.1 Η προστασία της πρώτης κατοικίας	41
2.2 Στεγαστικό επίδομα	45
2.3 Η κληρονομιά του πρώην ΟΕΚ	46
2.4 Πολιτικές για τους αστέγους	48
2.5 Η στέγαση των προσφύγων μετά το 2015	52
2.6 Η στέγαση των Ρομά	57
2.7 Συμπεράσματα ενότιπας	58
<b>3. ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ</b>	<b>61</b>
3.1 Το δικαίωμα στην κατοικία σε μια κοινωνία ιδιοκτητών	61
3.2 Στρατηγικές για την κατοικία ως αυτόνομο πεδίο δημόσιας πολιτικής	63
3.3 Δημιουργία δεξαμενής κατοικιών για προγράμματα κοινωνικής φροντίδας	68
3.4 Η αξιοποίηση του κενού αποθέματος	72
3.5 Προοπτικές για ανάπτυξη συλλογικών/συνεργατικών μοντέλων	78
<b>4. ΕΠΙΛΟΓΟΣ</b>	<b>85</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	<b>86</b>



**Η ενότητα αυτή επιδιώκει να τοποθετήσει τη συζήτηση για την κατοικία στην Ελλάδα σε σχέση με τη διεθνή κατάσταση. Εξετάζονται τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο πληθυσμός, με αναφορά στα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία.**

### 1.1 Η διεθνής συγκυρία

Το ζήτημα της κατοικίας, τα τελευταία χρόνια, έχει αναδειχτεί διεθνώς ως ένα κομβικό πεδίο αντιφάσεων και συγκρούσεων, ιδιαίτερα μετά το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, το 2008, με την κατάρρευση της αγοράς ακινήτων και την κρίση των στεγαστικών δανείων στις ΗΠΑ, που αποσταθεροποίησε το διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα σαν ντόμινο και επέδρασε καταστροφικά στις πιο εκτεθειμένες οικονομίες. Καθώς τις τελευταίες δεκαετίες η πρόσβαση σε ιδιόκτητη κατοικία εξαρτάται όλο και περισσότερο από το δανεισμό, οι τοπικές αγορές κατοικίας και οι κοινωνίες έχουν γίνει ιδιαίτερα ευάλωτες σε τέτοιου είδους αναταράξεις της παγκόσμιας οικονομίας.

Η διεθνής κρίση του 2008 και οι δραματικές συνέπειες που είχε για εκατομμύρια νοικοκυριά, τα οποία βρέθηκαν κυριολεκτικά στο δρόμο, ανέδειξαν τα αδιέξοδα και τους κινδύνους της εντεινόμενης χρηματιστικοποίησης του τομέα της κατοικίας –και πολλών άλλων βασικών πεδίων της καθημερινότητας (υγείας, εκπαίδευσης, κατανάλωσης)–, αλλά και την ανάγκη για δημόσιες στεγαστικές πολιτικές, χωρίς όμως να οδηγήσουν στη σε βάθος αμφισβήτηση του κυρίαρχου μοντέλου. Έτσι, δέκα χρόνια μετά, και αφού το αρχικό σοκ έχει καταλαγιάσει, οι πολιτικές που ακολουθούνται διεθνώς φαίνεται να επιδιώκουν την επιστροφή σε μια προηγούμενη δεδομένη «κανονικότητα». Παρά την αυστηροποίηση του πλαισίου λειτουργίας του τραπεζικού τομέα, εξακολουθούν η επέκταση του δανεισμού για πρόσβαση στη στέγη, η διευκόλυνση των επενδύσεων στα ακίνητα, η μη παρέμβαση στη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς, η

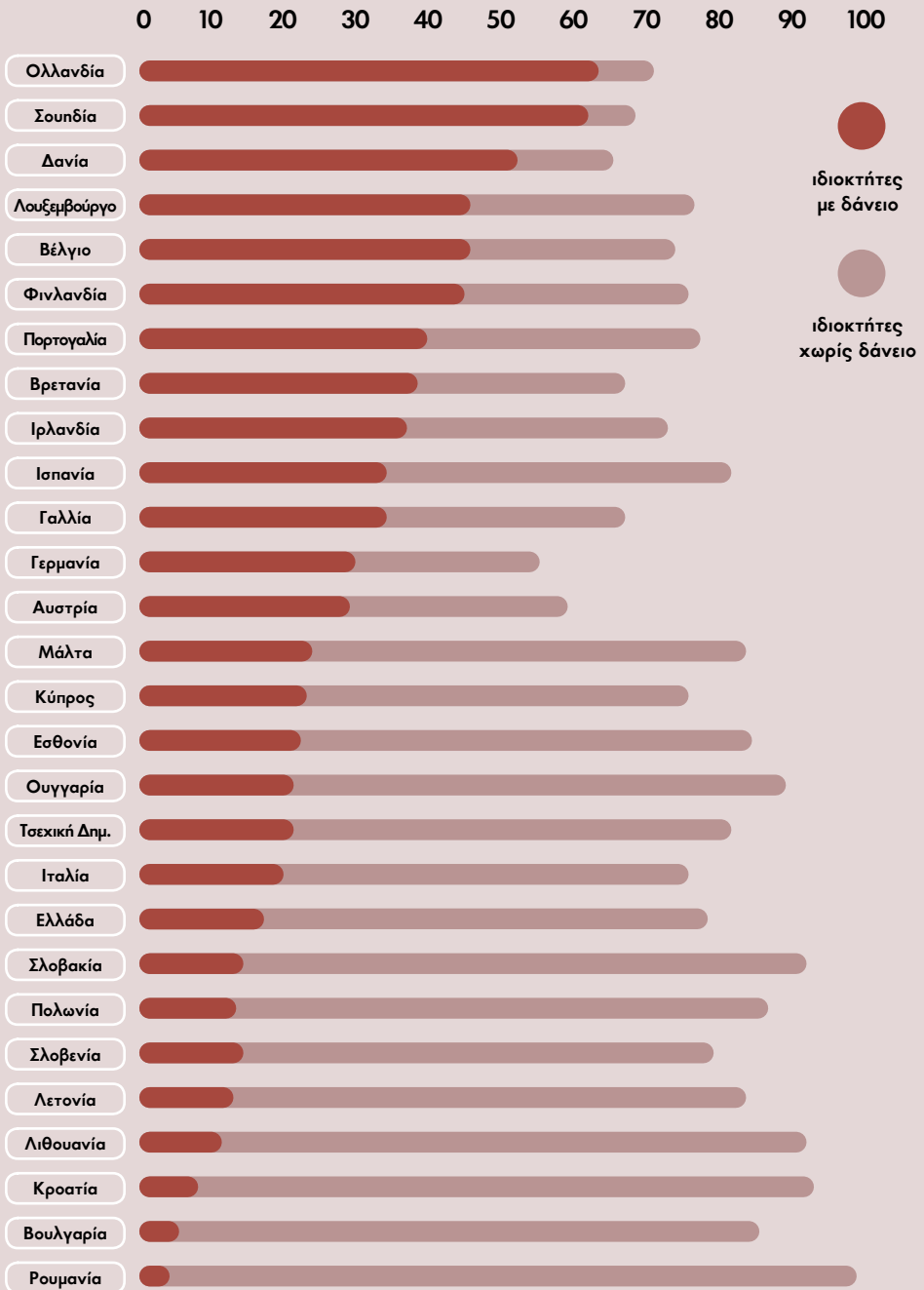
ιδιωτικοποίηση του δημόσιου τομέα κατοικίας (στις χώρες όπου υπάρχει), παράλληλα με πιέσεις για περαιτέρω συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους και των δημόσιων δαπανών για την κατοικία. Ως αποτέλεσμα, η πρόσβαση σε αξιοπρεπή κατοικία και η ανταπόκριση στις δαπάνες στέγασης παραμένουν δύσκολες για ένα μεγάλο (αυξανόμενο) ποσοστό του πληθυσμού παγκοσμίως, ενώ το χρέος των νοικοκυριών διογκώνεται, αν και με μειωμένο ρυθμό.

### Στην Ευρώπη

Η χρηματοπιστωτική κρίση είχε διαφορετική επίπτωση στις χώρες της Ευρώπης, ανάλογα με τη σχέση δημόσιου και ιδιωτικού χρέους προς το ΑΕΠ, το βαθμό ρύθμισης του χρηματοπιστωτικού τομέα και την ύπαρξη ή μη «φούσκας» στην αγορά ακινήτων τα προηγούμενα χρόνια. Η εμπειρία της κρίσης είχε ως συνέπεια τη θεσμοθέτηση αυστηρότερων ρυθμίσεων για τα στεγαστικά δάνεια (μεγαλύτερο αρχικό κεφάλαιο, αυστηρότεροι όροι ελέγχου της πιστοληπτικής ικανότητας και αποπληρωμής κτλ.). Οι ρυθμίσεις αυτές εξορθολογικοποιούν την πρόσβαση στο δανεισμό, αλλά ταυτόχρονα περιορίζουν την επιλογή της ιδιοκατοίκησης για νοικοκυριά χαμηλών εισοδημάτων, χωρίς παράλληλα να αυξάνονται οι διαθέσιμες εναλλακτικές. Την ίδια στιγμή, τα ποσοστά χρέους των νοικοκυριών παραμένουν πολύ υψηλά (σε κάποιες χώρες το χρέος των νοικοκυριών έχει αυξηθεί ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια)· έτσι, τυχόν αύξηση των επιτοκίων στο μέλλον θα δημιουργήσει εξαιρετικά δυσχερείς συνθήκες.

# ΓΡΑΦΗΜΑ 1: Ποσοστό ιδιοκτητών με ή χωρίς δάνειο (ΕΕ 28)

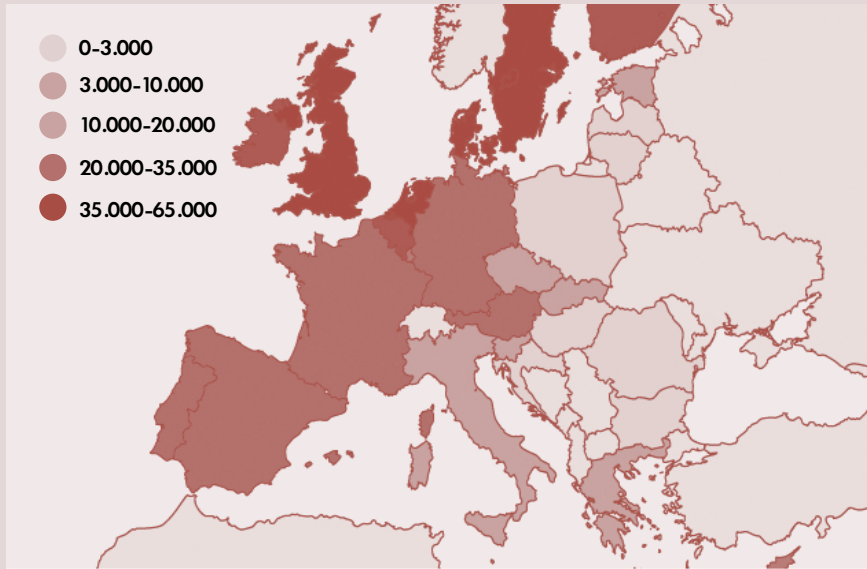
Πηγή: HYPOSTAT 2018 με στοιχεία της EUROSTAT



## ΧΑΡΤΗΣ 1: Ποσό κατά κεφαλήν δανείων με υποθήκη (ΕΕ 28)

14

Πηγή: HYPOSTAT 2018 με στοιχεία European Mortgage Federation

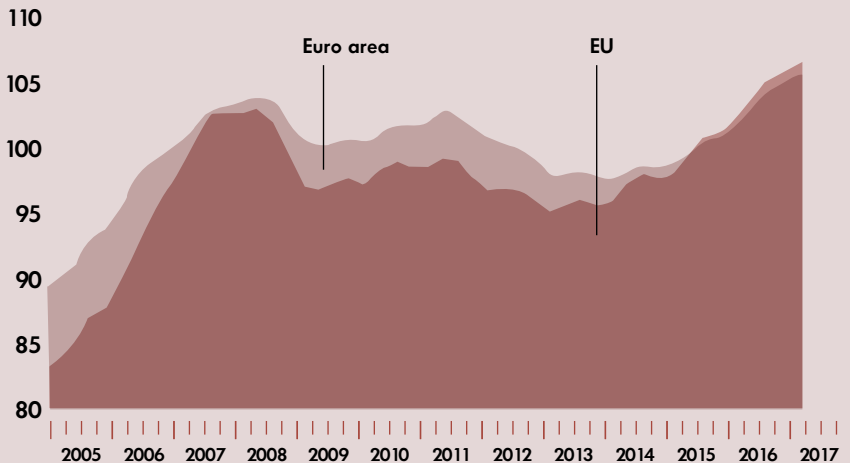


Οι τιμές των ακινήτων έπεσαν αρχικά (με εξαίρεση χώρες με σχετικά σταθερή αγορά ακινήτων, όπως η Γερμανία, η Αυστρία και η Ελβετία), ιδιαίτερως σε χώρες όπου πριν από την κρίση υπήρξε πολύ μεγάλη αύξηση στις τιμές (όπως η Ισπανία και η Ιρλανδία), αλλά σταδιακά επανέρχονται σε αυξημένα επίπεδα καθώς οι οικονομίες ανακάμπτουν, προπάντων στα μεγάλα αστικά κέντρα και στις περιοχές με τουριστικό ενδιαφέρον. Το 2016 μάλιστα σημειώθηκε σε μεγάλο αριθμό ευρωπαϊκών χωρών σημαντική αύξηση των τιμών, με αποτέλεσμα τον περιορισμό της οικονομικά προσιτής κατοικίας και την αύξηση του κινδύνου στεγαστικού αποκλεισμού για τα χαμηλά εισοδήματα.

Παρόλο που οι ευρωπαϊκοί θεσμοί αναγνώρισαν εν μέσω της κρίσης την κρισιμότητα του στεγαστικού τομέα για την κοινωνική συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η προσφορά εναλλακτικών επιλογών στέγασης σε προσιτές τιμές εξακολουθεί να αποτελεί πρόβλημα για τις περισσότερες χώρες. Έτσι, ενώ αρκετοί πόροι έχουν διατεθεί για τη χρηματοδότηση έργων δημόσιας, συνεταιριστικής και κοινωνικής κατοικίας, η ταυτόχρονη συρρίκνωση των δημόσιων δαπανών και τα προγράμματα ιδιωτικοποίησης του δημόσιου/κοινωνικού αποθέματος έχουν ως αποτέλεσμα τη

## ΓΡΑΦΗΜΑ 2: Δείκτης Τιμών Κατοικίας

(Housing Europe 2017 με στοιχεία EUROSTAT)



μείωση των διαθέσιμων κατοικιών με χαμηλό/κοινωνικό ενοίκιο, ενώ παράλληλα αυξάνονται ανάγκες (Housing Europe 2018).

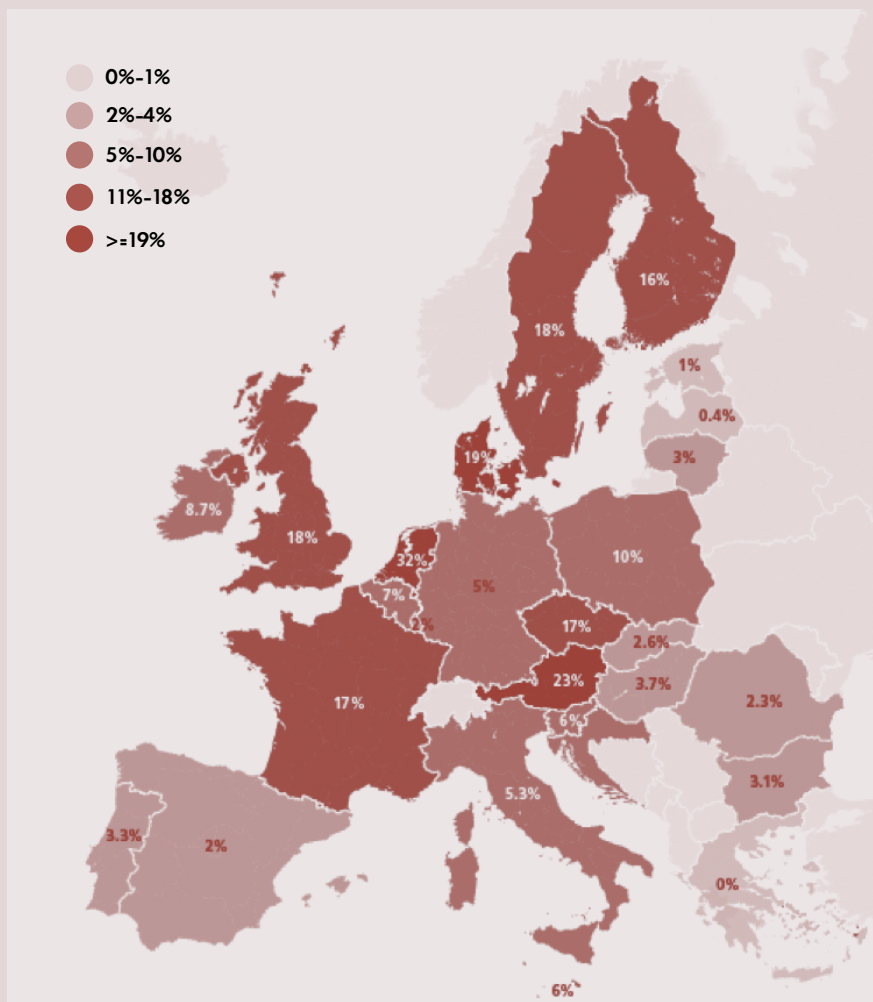
Επιπλέον, με βάση τις κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το χαρακτηρισμό της παροχής κατοικίας ως υπηρεσίας γενικού συμφέροντος (ώστε να εξαιρείται από τους κανονισμούς για τις κρατικές ενισχύσεις και τον ελεύθερο ανταγωνισμό), οποιαδήποτε δημόσια παρέμβαση θα πρέπει να απευθύνεται στις πιο ευάλωτες κατηγορίες, με αποτέλεσμα ακόμα και στεγαστικά συστήματα που παρείχαν καθολική προστασία να περιορίζονται, αφήνοντας σε επισφάλεια μεσαία εισοδήματα (δηλαδή εισοδήματα στο όριο ή λίγο πάνω από τις εισοδηματικές προϋποθέσεις πρόσβασης σε στεγαστικές παροχές). Έτσι, τα τελευταία χρόνια η συζήτηση για τις πολιτικές κατοικίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση εστιάζεται κυρίως στην ανάπτυξη μέτρων για την αύξηση της παροχής οικονομικά προσιτής κατοικίας επιδιώκοντας να βρεθεί ένας κοινά αποδεκτός ορισμός που θα κατευθύνει και τις απαιτούμενες δημόσιες παρεμβάσεις.

Παρά όλα αυτά, η αμφισβήτηση του κυρίαρχου μοντέλου, που προκλήθηκε από το σοκ της κρίσης του 2008, μοιάζει να μην κράτησε πολύ.



**ΧΑΡΤΗΣ 2: Κοινωνικός ενοικιαζόμενος τομέας στην Ευρώπη**

(Housing Europe 2012)



Μελετητές και ειδικοί, αλλά και κοινωνικά κινήματα σε όλες τις χώρες, κρούουν τον κώδωνα του κινδύνου, ότι η επιστροφή και ενίσχυση του ίδιου μοντέλου, που βασίζεται στην ελευθερία της αγοράς και την πιστοδότηση της κατοικίας μέσω των εμπορικών τραπεζών, οδηγεί αναπόφευκτα σε ακόμα μεγαλύτερα προβλήματα και αποκλεισμούς στον στεγαστικό τομέα.

## 1.2 Το στεγαστικό ζήτημα στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα, τα στεγαστικά προβλήματα αναδεικνύονται έντονα κυρίως ως συνέπεια της κατάρρευσης της οικονομίας και της μακροχρόνιας ύφεσης που βιώνει η χώρα την τελευταία δεκαετία. Η συγκυρία της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης δυσχεραίνει την αντιμετώπιση των δομικών δημοσιονομικών προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας, ενώ η τιμωρητική επιβολή σκληρών μέτρων λιτότητας και περικοπών στον δημόσιο τομέα από τους διεθνείς θεσμούς οδηγούν την Ελλάδα σε ένα σπирάλ ύφεσης,<sup>1</sup> από το οποίο η χώρα φαίνεται σταδιακά να ανακάμπτει καθώς καταγράφονται κάποια θετικά αποτελέσματα στην οικονομία και την απασχόληση τα τελευταία χρόνια.

Στην Ελλάδα, το πρόβλημα της κατοικίας έχει ταυτιστεί με τις οικονομικές δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα νοικοκυριά, την απότομη μείωση των εισοδημάτων, την ανεργία, την υπερφορολόγηση και τη φτώχεια, που οδηγούν σε αδυναμία διατήρησης του επιπέδου διαβίωσης και σε κατάρρευση των ιστορικά διαμορφωμένων μηχανισμών πρόσβασης σε κατοικία. Οι συνέπειες αυτές αποτυπώνονται χαρακτηριστικά στα στατιστικά στοιχεία που καταγράφουν τις συνθήκες διαβίωσης στην Ελλάδα.

### Υλική στέρση, επιβάρυνση στις δαπάνες στέγασης και στενότητα κατοικίας

Από το 2009 καταγράφεται αύξηση του πληθυσμού που λόγω οικονομικών δυσκολιών στερείται βασικών αγαθών και υπηρεσιών.<sup>2</sup> Το ποσοστό για το 2017 μειώθηκε στο 21,1% από 22,4% το 2016, ενώ ήταν 11% το 2009. Η Ελλάδα είναι από τις χώρες με τον μεγαλύτερο δείκτη υλικής στέρσης, όταν ο μέσος ευρωπαϊκός όρος είναι 6,7%.

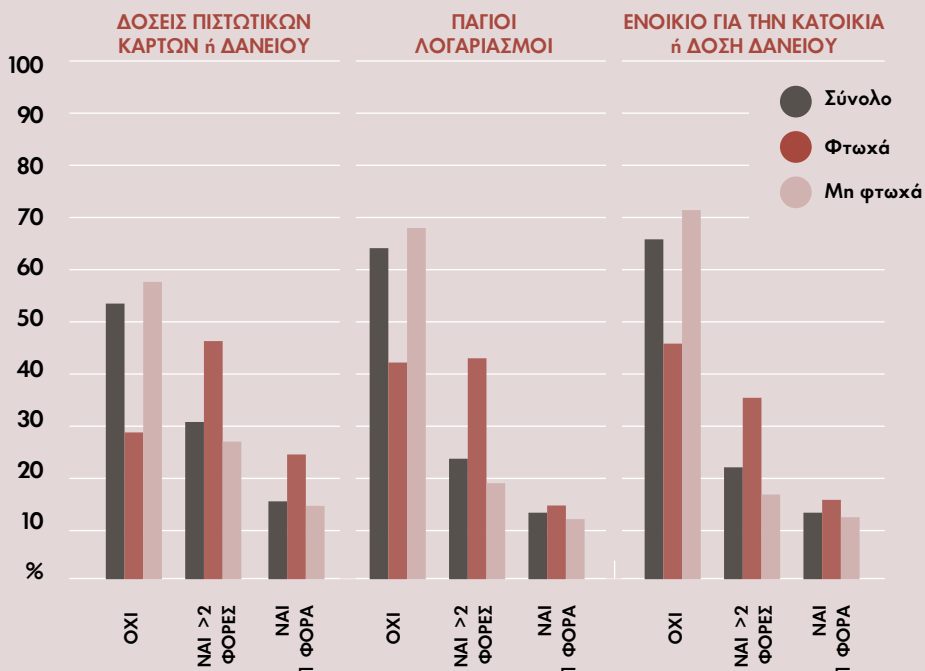
---

1. Απώλεια 25% του ΑΕΠ, ενώ η ανεργία έφτασε το 27,6% το 2013 και το 27% το 2014, οπότε και άρχισε να υποχωρεί στο 21% σήμερα, με την ανεργία των νέων 15-29 ετών να φτάνει το 35,7%, όταν ο μέσος όρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι 7,6%. Παράλληλα η μέση μηνιαία δαπάνη των νοικοκυριών μειώθηκε κατά 34,4% μεταξύ 2008-2016 (Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ 2018).

2. Ο δείκτης μετράει τη δυσκολία ικανοποίησης βασικών αναγκών για ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης, πρόσβασης σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες, καθώς και έκτακτων εξόδων.

### ΓΡΑΦΗΜΑ 3: Οικονομική δυσκολία πληρωμής λογαριασμών

(ΕΛΣΤΑΤ 2017)

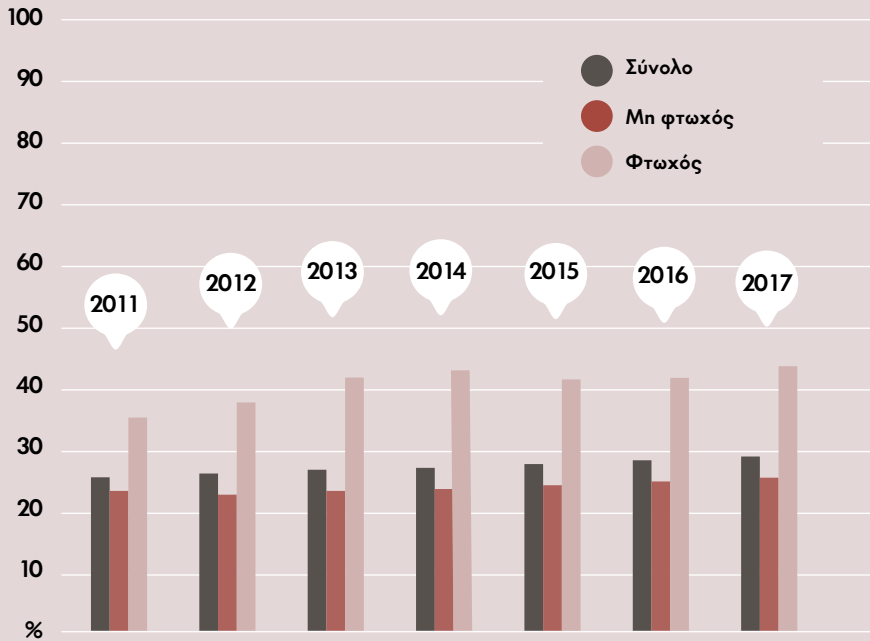


Τα νοικοκυριά με επιβάρυνση από το κόστος στέγασης<sup>3</sup> είναι 39,6% στο σύνολο του πληθυσμού, 89,7% για τα φτωχά και 26,8% για τα μη φτωχά<sup>4</sup> (βλ. ΕΛΣΤΑΤ 2017 για το 2016), από τα μεγαλύτερα ποσοστά στην Ευρώπη (μέσος όρος 11,1%).

3. Μεγάλη επιβάρυνση στέγασης θεωρείται όταν το συνολικό κόστος στέγασης ανέρχεται σε περισσότερο από 40% του συνολικού διαθέσιμου εισοδήματος του νοικοκυριού.

4. Φτωχός πληθυσμός είναι ο πληθυσμός που έχει εισόδημα μικρότερο από το κατώφλι της φτώχειας ή ίσο με αυτό. Για το 2017, το κατώφλι της φτώχειας ανέρχεται στο ποσό των 4.560 ευρώ ετησίως ανά άτομο και σε 9.576 ευρώ για νοικοκυριά με δύο ενήλικους και δύο εξαρτώμενα παιδιά ηλικίας κάτω των 14 ετών, και ορίζεται στο 60% του διάμεσου συνολικού ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος (καθαρού εισοδήματος μετά την αφαίρεση φόρων και εισφορών ασφάλισης) των νοικοκυριών, το οποίο εκτιμήθηκε σε 7.600 ευρώ, ενώ το μέσο

#### ΓΡΑΦΗΜΑ 4: Κατανομή του πληθυσμού που διαβιοί σε κατοικία με στενότητα χώρου (Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ)



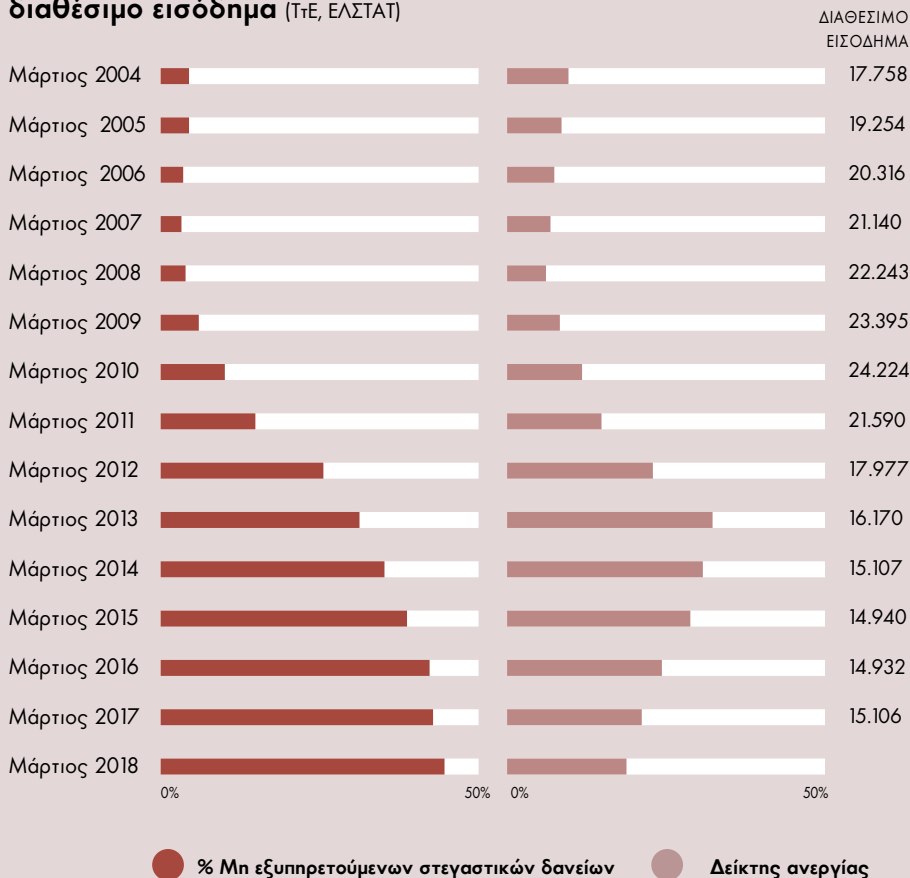
Τα νοικοκυριά που δυσκολεύονται να ανταποκριθούν στο ενοίκιο ή στη δόση δανείου της κύριας κατοικίας τους είναι 34,4% στο σύνολο του πληθυσμού, 52,9% για τα φτωχά και 29,6% για τα μη φτωχά νοικοκυριά.

Το ποσοστό του πληθυσμού που διαβιοί σε κατοικία με στενότητα χώρου<sup>5</sup> ανέρχεται σε 29,1% για το σύνολο του πληθυσμού, σε 25,4% για τον μη φτωχό πληθυσμό και σε 43,8% για τον φτωχό πληθυσμό,

ετήσιο διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών της χώρας εκτιμήθηκε σε 15.106 ευρώ. Ως κίνδυνος φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις ορίζεται το ποσοστό των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά, των οποίων το συνολικό ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα είναι χαμηλότερο του 60% του εθνικού διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος. Σημειώνεται ότι οι πληθυσμιακές ομάδες που κατά τεκμήριο είναι φτωχές, όπως άστεγοι, άτομα σε ιδρύματα, παράνομοι οικονομικοί μετανάστες, Ρομά που μετακινούνται και αλλάζουν τόπο διαμονής κτλ., υποαντιπροσωπεύονται στην έρευνα της ΕΛΣΤΑΤ.

5. Η στενότητα χώρου υπολογίζεται με βάση τα διαθέσιμα ανεξάρτητα δωμάτια της κατοικίας ανάλογα με τα μέλη και τη σύνθεση του νοικοκυριού.

## ΓΡΑΦΗΜΑ 5: Μη εξυπηρετούμενα δάνεια, ποσοστό ανεργίας και διαθέσιμο εισόδημα (Τ+Ε, ΕΛΣΤΑΤ)



αντικατοπρίζοντας ενδεχομένως τις πρακτικές οικογενειακής –κατά κύριο λόγο– συγκατοίκησης που ακολούθησαν τα νοικοκυριά τα τελευταία χρόνια για τον περιορισμό των εξόδων.

### Υπερχρέωση και στεγαστική επισφάλεια ιδιοκτητών

Χαρακτηριστικό της οικονομικής αδυναμίας στην οποία βρίσκονται τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις είναι η κατακόρυφη αύξηση των λεγόμενων «κόκκινων δανείων», δηλαδή των δανείων που δεν πληρώνονται για πάνω από ενενήντα μέρες. Μετά το 2010, η Ελλάδα είναι η χώρα με το μεγαλύτερο ποσοστό καθυστερήσεων με σημαντική διαφορά από όλες

τις χώρες της Ευρώπης,<sup>6</sup> παρά τα χαμηλά ποσοστά στεγαστικού δανεισμού σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Η εικόνα αυτή έχει να κάνει τόσο με την οξύτητα της ύφεσης, όσο και με τον τρόπο διαχείρισης των «κόκκινων δανείων» την περίοδο της κρίσης. Στην Ελλάδα η αύξηση των «κόκκινων δανείων» συμβαίνει παράλληλα με την αύξηση της ανεργίας έως το 2014, όπως φαίνεται στο Γράφημα 5, γεγονός που υποδηλώνει σαφώς ότι είναι κατά κύριο λόγο συνέπεια της οικονομικής δυσχέρειας στην οποία βρέθηκαν τα νοικοκυριά λόγω της ύφεσης και όχι μια στρατηγική επιλογή αποφυγής των υποχρεώσεων. Η μη αναστροφή της τάσης αύξησης των «κόκκινων δανείων» αντανακλά τις επιπτώσεις της οικονομικής ασφυξίας που εξακολουθούν να βιώνουν τα νοικοκυριά και της δυσκολίας αποκατάστασης των επιπτώσεων του φαύλου κύκλου της ύφεσης των προηγούμενων χρόνων.

Η θεσμοθέτηση του πτωχευτικού κώδικα το 2010, με ειδική μέριμνα για την προστασία της πρώτης κατοικίας, έχει δώσει διέξοδο σε χιλιάδες νοικοκυριά χαμηλών εισοδημάτων<sup>7</sup> από την άλλη, ο τρόπος ρύθμισης έχει μετατεθεί στον δικαστικό τομέα και εξετάζεται κατά περίπτωση, καθώς δεν έχουν καθοριστεί ενιαίοι όροι, ενώ τα εισοδηματικά και περιουσιακά όρια, αλλά και οι αυστηροί όροι υπαγωγής, αφήνουν από έξω πολλά νοικοκυριά μεσαίων εισοδημάτων.

Στις αρχές του 2018, το υπόλοιπο των δανείων νοικοκυριών ήταν 89,7 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων τα 64,1 δις στεγαστικά. Τα δάνεια που ήταν σε καθυστέρηση πάνω από ενενήντα μέρες με αβέβαιη είσπραξη ήταν 27,8 δις, το 43,3% του συνόλου. Οι δανειολήπτες με «κόκκινα δάνεια» ανέρχονται, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των τραπεζών, στους τριακόσιους εξήντα χιλιάδες και χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες: εκατό χιλιάδες έχουν στεγαστικό σε οριστική καθυστέρηση, δηλαδή πάνω από έναν χρόνο, και

---

6. 46,90% στην Ελλάδα, όταν ο ευρωπαϊκός μέσος όρος είναι 4,6%. Οι αμέσως υψηλότερες τιμές είναι 33,4% στην Κύπρο, 15,5% στην Πορτογαλία, 12,2% στην Ιταλία (EUROSTAT).

7. Σύμφωνα με την έκθεση της Τράπεζας της Ελλάδος για το 2017, το 30% των δανειοληπτών με «κόκκινα δάνεια» έχει ζητήσει την προστασία του πτωχευτικού νόμου, ποσοστό που αντιστοιχεί στο 13,9% του συνόλου των «κόκκινων δανείων» (Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, 2018). Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των τραπεζών, οι δανειολήπτες που έχουν υπαχθεί στο νόμο Κατσέλη/Σταθάκη αγγίζουν τις τριακόσιες χιλιάδες και το συνολικό ποσό των δανείων ανέρχεται στα 17 δις ευρώ (Πηγή: ΕΦΣΥΝ, 15/03/2018).

βρίσκονται σε δεινή οικονομική κατάσταση, διακόσιες χιλιάδες αδυνατούν –τρεις μήνες και άνω– να αντεπεξέλθουν στους παλιούς όρους του δανείου (δόση κτλ.) διότι έχουν πληγεί εισοδηματικά, ενώ οι υπόλοιποι εξήντα χιλιάδες έχουν ενταχτεί στο νόμο Κατσέλη (από δημοσιεύματα στον Τύπο).

Συγχρόνως, η επιλογή της συγκράτησης του φαινομένου εντός του τραπεζικού τομέα με διαδοχικές ανακεφαλαιοποιήσεις των τραπεζών οδήγησε στην παρατεταμένη αναβολή μιας βιώσιμης λύσης, διογκώνοντας το πρόβλημα και δημιουργώντας μια κατάσταση συνεχούς επισφάλειας και ασφυξίας σε νοικοκυριά και επιχειρήσεις. Έπειτα από οκτώ χρόνια μνημονιακής διαχείρισης, τα «κόκκινα δάνεια» εξακολουθούν να αποτελούν βασικό πρόβλημα στην εξυγίανση του τραπεζικού τομέα, αλλά και για την ανάκαμψη της οικονομίας και της κοινωνίας, ενώ τα νοικοκυριά και οι επιχειρήσεις εξακολουθούν να σωρεύουν χρέη σε συνθήκες υψηλής ανεργίας και χαμηλών εισοδημάτων.

Η συνεχιζόμενη πίεση από τη μεριά των δανειστών για την υλοποίηση αυστηρών στόχων μείωσης των «κόκκινων δανείων» στα χαρτοφυλάκια των τραπεζών,<sup>8</sup> με ταυτόχρονες πιέσεις για επιτάχυνση των πλειστηριασμών, χωρίς όμως να έχει θεσμοθετηθεί μια οριζόντια προστασία της κατοικίας και της μικρής ιδιοκτησίας, δεν έχει απομακρύνει τον κίνδυνο της περαιτέρω απώλειας της περιουσίας, ακόμα και της πρώτης κατοικίας πολλών νοικοκυριών.

Συνολικά, η υπερχρέωση και η οικονομική ασφυξία νοικοκυριών και επιχειρήσεων, όχι μόνο λόγω δανεισμού, αλλά και λόγω συσσώρευσης οφειλών προς το Δημόσιο ή τρίτους, έχουν δημιουργήσει πιέσεις στη μικρή ιδιοκτησία και διαμορφώνουν συνθήκες «υφαρπαγής μέσω του χρέους» (Χατζημικάλης, 2015), γεγονός που στην Ελλάδα ενδεχομένως δεν θα συμβεί με τον μαζικό τρόπο που έγινε στην Ισπανία (Colau – Alemany, 2012), αλλά συμβαίνει με τη σταδιακή «αλλαγή χεριών» της ακίνητης περιουσίας.

### Στεγαστική επισφάλεια ενοικιαστών

Η ενοικιαζόμενη κατοικία συγκεντρώνει τις πιο ευάλωτες κατηγορίες κατοίκων (μετανάστες, νέους, νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα χωρίς ιδιόκτητη

---

8. Σύμφωνα με τις μνημονιακές δεσμεύσεις, τα «κόκκινα δάνεια» θα πρέπει να μειωθούν από 72,8 σε 38,6 δις ευρώ (-47%) μεταξύ Ιουνίου 2017 και 2019.

κατοικία) που την περίοδο της κρίσης αντιμετωπίζουν τη μεγαλύτερη επισφάλεια. Οι ενοικιαστές έχουν αυξημένο δείκτη κινδύνου φτώχειας σε σχέση με τους ιδιοκτήτες. Μάλιστα, την περίοδο της κρίσης ο κίνδυνος αυτός αυξήθηκε απότομα, με αποκορύφωμα το 2013, όταν και άρχισε να υποχωρεί.

Η επιβάρυνση του κόστους στέγασης είναι μεγαλύτερη για τους ενοικιαστές σε σχέση με τις άλλες κατηγορίες ενοίκησης. Μάλιστα, το 2016, η στεγαστική επιβάρυνση για τους ενοικιαστές ήταν η υψηλότερη στην Ευρώπη, 84,6%, όταν ο μέσος όρος είναι 28,0%.

Παρ' όλα αυτά, δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία που να καταγράφουν τις δυσκολίες σε αυτό τον τομέα, όπως ο αριθμός των ενοικιαστών που έχουν συσσωρεύσει χρέη, ο αριθμός των αγωγών και των δικαστικών αποφάσεων για έξωση, πόσο μάλλον η αθόρυβη εγκατάλειψη της ενοικιαζόμενης κατοικίας όταν δεν υπάρχει καμία δυνατότητα πληρωμής των χρεών και των δαπανών.

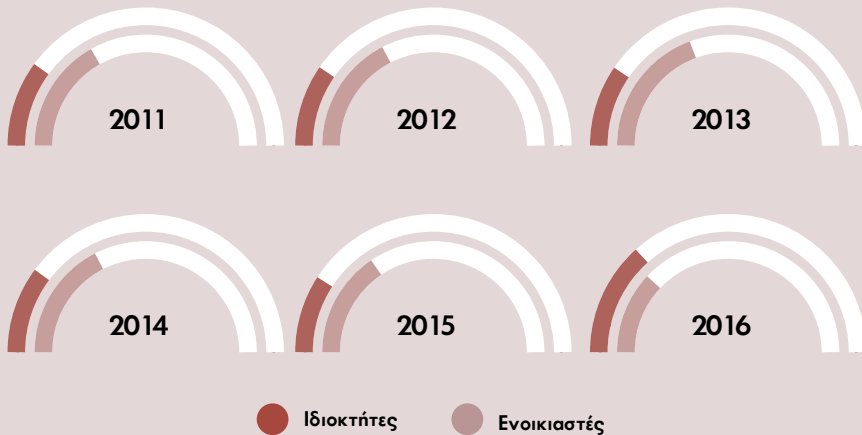
### Ενεργειακή φτώχεια

Η ενεργειακή φτώχεια αναδείχτηκε και στην Ελλάδα ως ένα από τα πιο κρίσιμα κοινωνικοοικονομικά και περιβαλλοντικά προβλήματα την περίοδο της κρίσης, καθώς ο συνδυασμός συρρίκνωσης των εισοδημάτων, αύξησης της τιμής της ενέργειας και κακής αποδοτικότητας μεγάλου ποσοστού των κατοικιών είχε ως συνέπεια πολλά νοικοκυριά να δυσκολεύονται να καλύψουν τις ενεργειακές τους ανάγκες (βλ. Βαταβάλη & Χατζηκωνσταντίνου, 2018). Ιδιαίτερα λόγω της κατάστασης των κτηρίων (παλαιότητας, κακής συντήρησης, αδυναμίας βελτίωσης ενεργειακής απόδοσης) τα νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα καταναλώνουν περισσότερα χρήματα για θέρμανση, με αποτέλεσμα να επιβαρύνονται πολύ περισσότερο από το ενεργειακό κόστος (το κόστος για θέρμανση και ψύξη είναι 127% μεγαλύτερο στα χαμηλά εισοδήματα σε σχέση με τα υψηλά). Επιπλέον, σε μεγάλο ποσοστό των πολυκατοικιών μεγάλων αστικών κέντρων εγκαταλείφθηκε το σύστημα κεντρικής θέρμανσης καθώς πολλά νοικοκυριά δεν είχαν πλέον τη δυνατότητα να πληρώνουν τις απαιτούμενες δαπάνες.

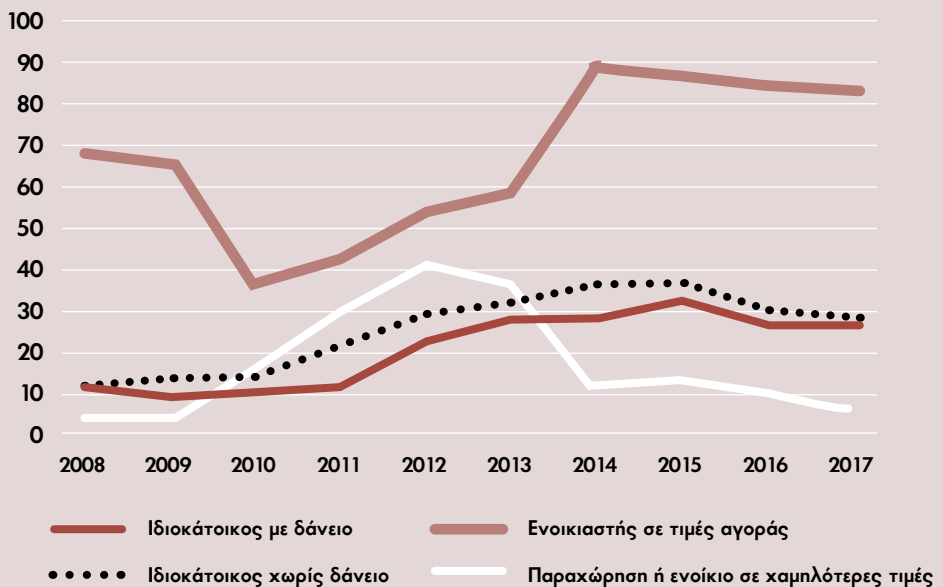
Με βάση τα τελευταία στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ (EUSILC 2017 για το 2016), το ποσοστό των νοικοκυριών που δηλώνει οικονομική αδυναμία για ικανοποιητική θέρμανση το χειμώνα ανέρχεται σε 26%, ενώ είναι



**ΓΡΑΦΗΜΑ 6: Κίνδυνος φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, κατά ιδιοκτησιακό καθεστώς** (Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ)



**ΓΡΑΦΗΜΑ 7: Επιβάρυνση κόστους κατοικίας ανά καθεστώς ενοίκησης** (EUROSTAT-EU-SILC survey [ilc\_lvho07c])



45,3% για τα φτωχά νοικοκυριά και 21,5% για τα μη φτωχά νοικοκυριά. Το 56,5% των φτωχών νοικοκυριών δηλώνει δυσκολία για την έγκαιρη πληρωμή πάγιων λογαριασμών, όπως το ηλεκτρικό ρεύμα, το νερό, το φυσικό αέριο κτλ. Τέλος, το 13,6% ζει σε κατοικίες που αντιμετωπίζουν διαρροή στη στέγη, υγρασία σε τοίχους, πατώματα, θεμέλια ή σάπιες κάσες στα παράθυρα ή σάπια πατώματα. Τα παραπάνω τρία στοιχεία αποτελούν ποιοτικούς δείκτες που σκιαγραφούν το μέγεθος του φαινομένου της ενεργειακής φτώχειας στην Ελλάδα.

### Άστεγοι

Την περίοδο που εξετάζουμε, ιδιαίτερα τα πρώτα χρόνια απότομης κατάρρευσης δομών και συνθηκών διαβίωσης, οξύνεται το φαινόμενο των αστέγων στο δρόμο, σε στεγαστικές δομές ή που φιλοξενούνται περιστασιακά σε συγγενείς και φίλους. Ο όρος «νεοάστεγοι» εμφανίζεται στον δημόσιο διάλογο μέσα στην κρίση για να περιγράψει την απώλεια στέγης λόγω οικονομικών και κοινωνικών δυσχερειών που έχει προκαλέσει η κρίση, και για να διαφοροποιηθεί από αυτούς που η κοινή γνώμη έχει συνθησίσει να θεωρεί αστέγους, δηλαδή τις πιο ευάλωτες ομάδες, όπως τοξικοεξαρτημένους, ψυχικά ασθενείς και μετανάστες. Ανεργία, αποσταθεροποίηση θεσμών, δυσκολίες στο οικογενειακό περιβάλλον επισημαίνονται ως οι βασικές αιτίες σε έρευνες της περιόδου.

Παρόλο που κατά διαστήματα αυξάνεται ο αριθμός των ανθρώπων οι οποίοι διαβιούν στο δρόμο, ιδιαίτερα το 2015 και 2016, με την έξαρση των προσφυγικών ροών προς τα αστικά κέντρα, δεν φαίνεται να παγιώνονται μεγάλοι αριθμοί. Βεβαίως, αυτό αποτελεί μόνο την «ορατή» διάσταση της έλλειψης στέγης, ενώ οι πολλαπλές μορφές –ακόμα και ακραίας στεγαστικής αποστέρησης– παραμένουν «αόρατες» και δύσκολα καταγράφονται.

Τα ποσοτικά στοιχεία είναι αποσπασματικά και ασυνεχή καθώς δεν έχει υπάρξει μέχρι σήμερα στην Ελλάδα συστηματική παρακολούθηση του φαινομένου. Ενδεικτικά, παρατίθενται παρακάτω τα αποτελέσματα καταγραφών των τελευταίων χρόνων με βάση διαφορετικές σε μεθοδολογία και ημερομηνία εφαρμογής καταγραφές:

1. Σύμφωνα με την απογραφή πληθυσμού-κτηρίων της ΕΛΣΤΑΤ του 2011,<sup>9</sup> υπάρχουν 42.942 νοικοκυριά που μένουν σε μη κανονική κατοικία, 120.199 άτομα σε συλλογικά καταλύματα (ιδρύματα, φυλακές, μοναστήρια και αλλού) και 3.216 άστεγοι (εκ των οποίων οι 2.470 στην Αττική).
2. Σύμφωνα με την πανελλαδική απογραφή αστέγων που πραγματοποίησε το ΕΚΚΑ μέσω των κοινωνικών υπηρεσιών των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων το 2009, στο σύνολο της χώρας καταγράφηκαν 1.528 άτομα που ζουν στο δρόμο και 21.216 συνολικά άστεγα άτομα.<sup>10</sup>
3. Σύμφωνα με έρευνα που πραγματοποιήθηκε από το Πανεπιστήμιο της Κρήτης για την περίοδο 2013-2014, ο αριθμός των αστέγων στην Αττική εκτιμάται σε 1.200-2.360 άτομα στο δρόμο, 6.400 άτομα σε ιδρύματα και δομές για αστέγους, 9.000 άτομα σε δομές που παρέχουν στέγη, ενώ ο αριθμός των επισφαλώς στεγασμένων κυμαίνεται από 93.920 (αν υπολογίσουμε έναν σύνθετο δείκτη ανεργίας-υπερπληθυσμού) έως 514.000, αν υπολογίσουμε τα όρια φτώχειας και αποκλεισμού των ενοικιαστών που δίνει η EUROSTAT.
4. Με βάση καταγραφές από μονάδες παρέμβασης στο δρόμο (street-work), το Κέντρο Υποδοχής Αστέγων του Δήμου Αθηναίων κατέγραψε, την περίοδο Ιουνίου-Αυγούστου 2013, 480 αστέγους στα όρια του Δήμου Αθηναίων. Το 2015 κατέγραψε 333 άτομα στο δρόμο, εκ των οποίων 180 (54%) διαμένουν σε δημόσιους χώρους, 60 (18%) σε εγκαταλειμμένα σπίτια ή ξενοδοχεία, 52 (15,6%) φιλοξενούνται, ενώ 22 διαβιούν σε ξενώνες (6,6%).
5. Τέλος, στην πιο πρόσφατη καταγραφή αστέγων στο δρόμο και σε δομές για αστέγους, με τη μέθοδο της σάρωσης, που πραγ-

---

9. Σύνολο πληθυσμού: 10.815.197, αλλοδαποί: 769.713, σύνολο νοικοκυριών: 4.134.157, σύνολο κανονικών κατοικιών: 6.371.901, κατοικούμενες: 4.122.088, από αυτές ενοικιαζόμενες: 894.043.

10. Η καταγραφή αυτή δεν θεωρείται ιδιαίτερα έγκυρη καθώς η συλλογή των στοιχείων έγινε με ερωτηματολόγιο μέσω των νομαρχιών, χωρίς όμως να ακολουθηθεί μια ενιαία μεθοδολογία και, επομένως, με πολύ μεγάλες αποκλίσεις στις κοινωνικές ομάδες που καταμετρήθηκαν ως άστεγοι ανά περιφέρεια και Δήμο.

ματοποίησε το Υπουργείο Εργασίας σε επτά μεγάλους Δήμους, καταγράφηκαν συνολικά 1.645 άτομα, εκ των οποίων τα 691 στο δρόμο. Στην Αθήνα 793 συνολικά και 352 στο δρόμο, στη Θεσσαλονίκη 380 συνολικά και 171 στο δρόμο, στον Πειραιά 265 συνολικά και 96 στο δρόμο, στο Ηράκλειο 119 συνολικά και 43 στο δρόμο, στα Γιάννενα 30 συνολικά και 21 στο δρόμο, 35 στα Τρίκαλα και 23 στη Νέα Ιωνία.

Συνοψίζοντας: Τα ποσοτικά και ποιοτικά στοιχεία που παρατέθηκαν στην ενότητα αυτή αποτελούν επιμέρους ενδείξεις ενός σύνθετου και πολύπλευρου φαινομένου που δύσκολα αποτυπώνεται σε όλες του τις εκφάνσεις. Η οικονομική καταστροφή και η κατάρρευση κοινωνικών και δημόσιων δομών την περίοδο της κρίσης πολλαπλασίασαν ορατές και αθέατες πλευρές των στεγαστικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα νοικοκυριά, αλλά ταυτόχρονα ανέδειξαν αδυναμίες του στεγαστικού συστήματος της χώρας, που και πριν από την κρίση είχε φτάσει στα όριά του, εντείνοντας προηγούμενες ανισότητες και δημιουργώντας νέους αποκλεισμούς.

### 1.3 Ιστορικό-Γεωγραφικό πλαίσιο

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται συνοπτικά τα χαρακτηριστικά του ελληνικού στεγαστικού συστήματος και οι ιστορικά διαμορφωμένες τοπικές ιδιαιτερότητες. Στόχος είναι να εξηγηθούν οι τοπικές εκφάνσεις του στεγαστικού ζητήματος, καθώς και οι κοινωνικές και πολιτισμικές αντιλήψεις για την κατοικία, και με αυτό τον τρόπο να φωτιστούν και οι δυσκολίες ή οι δυνατότητες που υπάρχουν για την ανάπτυξη εναλλακτικών προς τη μία ή την άλλη κατεύθυνση.

Χαρακτηριστικά του ελληνικού στεγαστικού συστήματος είναι τα υψηλά ποσοστά ιδιοκατοίκησης, η πολυιδιοκτησία, ο σημαντικός ρόλος της οικογένειας και της οικογενειακής περιουσίας για τη κάλυψη των στεγαστικών αναγκών του πληθυσμού και η πλήρης απουσία κοινωνικού στεγαστικού τομέα.

#### Ιδιοκατοίκηση και οικογενειακά δίκτυα

Με βάση τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ για τις συνθήκες διαβίωσης, το 2016, το 74,5% των νοικοκυριών κατοικεί σε ιδιόκτητη κατοικία (εκ των οποίων το

63,1% χωρίς στεγαστικό δάνειο, ενώ το 11,4% με στεγαστικό δάνειο), το 18,4% σε ενοικιαζόμενη κατοικία και το 7,1% σε παραχωρημένη δωρεάν κατοικία (Γράφημα 8). Η κατανομή των τύπων ενοίκησης αλλάζει σημαντικά μεταξύ των μεγάλων αστικών κέντρων, όπου αυξάνεται ο αριθμός των ενοικιαστών, και της επαρχίας και των αγροτικών περιοχών, όπου η ιδιοκατοίκηση ξεπερνά συχνά το 90%. Χαρακτηριστικά, το ποσοστό ενοικιαστών στο Δήμο Αθηναίων με βάση την απογραφή του 2011 ήταν 37,8%.

### ΓΡΑΦΗΜΑ 8: Κατανομή νοικοκυριών κατά ιδιοκτησιακό καθεστώς

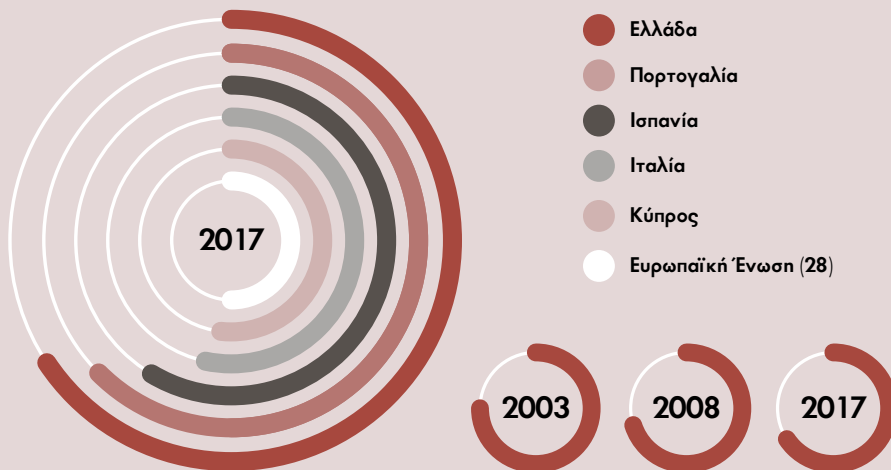


Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ για το 2017, το 16% των νοικοκυριών έχει δεύτερη κατοικία, αν και το αντίστοιχο ποσοστό ήταν 18,3% το 2004, γεγονός που ενδεχομένως αποτυπώνει την απώλεια περιουσίας από ένα ποσοστό των νοικοκυριών την περίοδο της κρίσης ή την αξιοποίησή της ως κύριας.

Σε ό,τι αφορά την κατανομή της ιδιοκτησίας με βάση το εισόδημα, στην Ελλάδα το 68,7% των φτωχών νοικοκυριών κατοικεί σε ιδιόκτητη κατοικία (σε σχέση με το 50,2% στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 28, το 60,5% στην Ισπανία, το 52,6% στην Ιταλία, το 51,2% στην Κύπρο και το 62% στην Πορτογαλία). Το ποσοστό αυτό ήταν ακόμα υψηλότερο πριν από την οικονομική κρίση (74,4% το 2003 και 72,2% το 2008), γεγονός που ενδεχομένως σημαίνει την απώλεια ή τη μη δυνατότητα διατήρησης ιδιόκτητης κατοικίας από τα πιο φτωχά στρώματα (Γράφημα 9).

Σε ό,τι αφορά τον τρόπο χρηματοδότησης της ιδιόκτητης κατοικίας, μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του '90 πραγματοποιείται κυρίως με την αξιοποίηση αποταμιεύσεων ή με αξιοποίηση μηχανισμών όπως αυτός της

## ΓΡΑΦΗΜΑ 9: Ιδιοκατοίκηση στα φτωχά νοικοκυριά

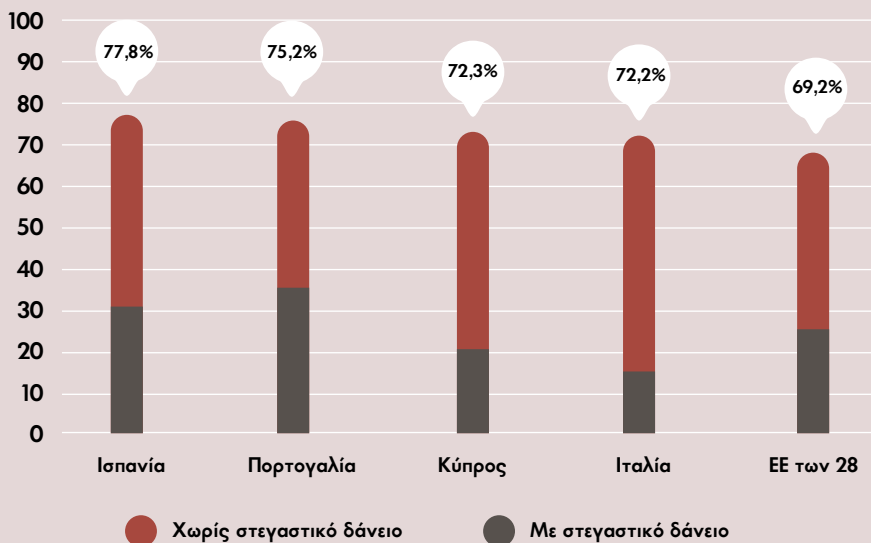


αντιπαροχής που δεν απαιτούσε τραπεζικό κεφάλαιο. Ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο για την κατοικία στην Ελλάδα εξακολουθούν να είναι η οικογενειακή κληρονομιά και το ποσοστό των οικογενειακών μεταβιβάσεων για την αγορά κατοικίας.<sup>11</sup> Ο δανεισμός επεκτείνεται σημαντικά την περίοδο 2000-2007, συντελώντας ταυτόχρονα στην αύξηση των τιμών κατοικίας, και ανακόπτεται μετά το 2009.

Ως αποτέλεσμα, στην Ελλάδα το ποσοστό ιδιοκτητής κατοικίας με δάνειο είναι πολύ χαμηλότερο σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, αλλά και με αντίστοιχα ποσοστά χωρών της Νότιας Ευρώπης με παρόμοια κατανομή των τύπων ενοίκησης. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 28, το μέσο ποσοστό ιδιοκατοίκησης για το 2016 ήταν 69,2%, εκ του οποίου το 26,6% βαρύνεται με στεγαστικό δάνειο. Τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν: στην Ισπανία 77,8% με 30,9%, στην Πορτογαλία 75,2% με 36,7%, στην Κύπρο 72,3% με 20,4% και στην Ιταλία 72,2% με 15,9% (Γράφημα 10).

11. Σε έρευνα της Τράπεζας της Ελλάδος, το 2009, το 39,6% των ιδιοκτητών (ή 28,4% στο σύνολο του δείγματος) δήλωσε ότι απέκτησε την κύρια κατοικία από δωρεά ή κληρονομιά. Το ποσοστό είναι υψηλότερο του μέσου όρου της Ευρωζώνης (20,1% των ιδιοκτητών και 12,6% για το σύνολο των νοικοκυριών) (βλ. Τζαμουράνη, 2013).

## ΓΡΑΦΗΜΑ 10: Ποσοστό ιδιοκατοίκησης το 2016



Σε ό,τι αφορά την απόκλιση της απόκτησης στεγαστικού δανείου με βάση το εισόδημα, στην Ελλάδα, αν και υπάρχει διαφορά (12,2% ιδιοκατοικοί με υποθήκη για τα φτωχά και 14,3% για τα μη φτωχά νοικοκυριά), δεν είναι τόσο έντονη, όσο σε άλλα κράτη με ανάλογα χαρακτηριστικά, όπως η Ιταλία (7,4% για τα φτωχά με 18,2% για τα μη φτωχά νοικοκυριά) ή η Κύπρος (10,8% για τα φτωχά με 22,3% για τα μη φτωχά νοικοκυριά).

Ο ενοικιαζόμενος τομέας στην Ελλάδα αφορά διαχρονικά περίπου το 20% των νοικοκυριών. Την περίοδο της κρίσης αποτυπώθηκε στα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ μια συρρίκνωση του τομέα από 20,5% το 2008 σε 17,3% το 2015, γεγονός που ενδεχομένως αποτυπώνει στατιστικά τις οικογενειακές πρακτικές για περιορισμό των εξόδων.<sup>12</sup> Χωρίς να υπάρχει ποσοτική αποτύπωση, είναι συνηθισμένη η εμπειρία νέων που επέστρεψαν στο παιδικό δωμάτιο, νέων ζευγαριών, με ή χωρίς παιδιά, που φιλοξενούνται από γονείς (ή συγγενείς) και αντιστρόφως, ή επιλογές όπως η αξιοποίηση της

12. Η αύξηση του ποσοστού νοικοκυριών που κατοικούν σε ενοικιαζόμενη κατοικία το 2016 στο 18,4% ενδεχομένως αντανάκλα τη σταδιακή αύξηση της ζήτησης για ενοικιαζόμενη κατοικία και την οικονομική ανάκαμψη του τομέα.

δεύτερης/παραθεριστικής κατοικίας ως μόνιμης από τους ηλικιωμένους, συνταξιούχους γονείς, ώστε να αφήσουν το διαμέρισμα στην πόλη στα παιδιά, ή η μετακόμιση σε άλλη πόλη ή στην επαρχία, όπου υπάρχει μια οικογενειακή περιουσία, για να περιοριστούν οι δαπάνες.

Την περίοδο της κρίσης παρατηρήθηκε αύξηση των νέων ηλικίας 18-34 ετών που ζουν μαζί με τους γονείς τους, από 58,4% το 2008 σε 66,7% το 2017, ενώ αντίστοιχη ήταν η αύξηση για τους νέους 25-29 ετών από 48,2% το 2008 σε 55,7% το 2017. Οι συνθήκες υψηλής ανεργίας των νέων (έφτασε το 60% το 2014), η αύξηση της επισφαλούς, περιστασιακής ή μερικής εργασίας και οι πολύ χαμηλοί μισθοί για τους νέους στην αγορά εργασίας κάνουν ακόμα πιο δύσκολη τη χειραφέτηση από τη γονεϊκή εστία, πραγματικότητα που πλέον αφορά μεγάλο αριθμό ευρωπαϊκών χωρών και όχι μόνο τις χώρες με ισχυρή οικογενειοκρατική παράδοση, όπως η Ελλάδα, και αποτελεί ένα από τα πιο κρίσιμα ζητήματα για το μέλλον των ευρωπαϊκών κοινωνιών.

### **Δημόσιες υποδομές και θεσμική μνήμη στη στεγαστική πολιτική**

Όπως και σε προηγούμενες περιόδους, έτσι και την περίοδο της κρίσης, η ιδιοκατοίκηση και τα οικογενειακά δίκτυα αποτέλεσαν δύο βασικούς πυλώνες στήριξης της κοινωνίας, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά τη στέγαση. Πρόκειται για μια ιστορικά διαμορφωμένη συνθήκη, αποτέλεσμα στρατηγικών επιλογών του πολιτικού συστήματος, για την προώθηση της ιδιόκτητης κατοικίας στην Ελλάδα, που σε μεγάλο βαθμό υποκατέστησε την κοινωνική πολιτική κατοικίας.

Η κοινωνική πολιτική κατοικίας αφορά ένα σύνολο πολιτικών για την υποστήριξη της πρόσβασης σε κατοικία των ατόμων και νοικοκυριών που δεν έχουν δυνατότητα κάλυψης των στεγαστικών τους αναγκών μέσω της αγοράς. Στην Ελλάδα η πολιτική αυτή πήρε κυρίως δύο κατευθύνσεις: την υποστήριξη της ιδιοκατοίκησης, με έμμεσους (πολιτική γης, πολεοδομική πολιτική, ενίσχυση της οικοδομής, ανοχή στην αυθαίρετη δόμηση) και άμεσους (φοροαπαλλαγές, επιδοτούμενη δανειοδότηση) τρόπους, και την εφαρμογή πολιτικών αντιμετώπισης έκτακτων καταστάσεων σε περιπτώσεις στεγαστικών κρίσεων (προσφύγων, ομογενών, θυμάτων φυσικών καταστροφών).

Ο αποσπασματικός τρόπος με τον οποίο εφαρμόστηκαν οι πολιτικές κοινωνικής κατοικίας και η περιορισμένη σημασία που αποδόθηκε σε



αυτό τον τομέα συνολικά στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους αποτυπώνονται με δύο πολύ χαρακτηριστικά στοιχεία:

1. Στην Ελλάδα καταγράφεται μηδενικό απόθεμα κοινωνικής κατοικίας. Το χαμηλότερο στην Ευρωπαϊκή Ένωση, καθώς δεν αναπτύχθηκε σε καμία περίοδο η κοινωνική ενοικιαζόμενη κατοικία, δηλαδή κατοικίες που ανήκουν σε δημόσιο ή μη κερδοσκοπικό φορέα και νοικιάζονται με χαμηλό τίμημα σε νοικοκυριά χαμηλών και μεσαίων εισοδημάτων.
2. Ο τομέας της στεγαστικής πολιτικής, μετά και την κατάργηση του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας, το 2012, δεν αποτελεί πλέον αντικείμενο καμίας διοικητικής δομής του κρατικού μηχανισμού ή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, έως σήμερα δεν είχε εφαρμοστεί στη χώρα κανένα οριζόντιο μέτρο στεγαστικής πολιτικής, όπως, για παράδειγμα, το επίδομα ενοικίου.

Μεγάλης κλίμακας προγράμματα κατασκευής κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα, που υλοποιήθηκαν με διαφορετικές αφορμές και σε διαφορετικές ιστορικές συγκυρίες από δημόσιους φορείς, προσανατολίστηκαν όλα στην κατά κυριότητα παραχώρηση της κατοικίας στους δικαιούχους.

## → Φορείς παραγωγής κοινωνικής κατοικίας

Στοιχεία από διάφορες πηγές

**Προσφυγική κατοικία:** Το Ταμείο Περιθάλψεως Προσφύγων (ΤΠΠ) από το 1922 έως το 1925 κατασκεύασε 6.500 κατοικίες, τέσσερα συγκροτήματα στην Αττική. Η Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων (ΕΑΠ) από το 1924 έως το 1930 κατασκεύασε 125 συνοικισμούς με 27.456 κατοικίες σε αστικές περιοχές και 52.561 κατοικίες σε αγροτικές περιοχές. Παράλληλα, το Υπουργείο Γεωργίας από το 1930 χορήγησε έτοιμη κατοικία ή στεγαστικό δάνειο σε 350.000 προσφυγικές οικογένειες.

**Προγράμματα λαϊκής στέγης του Υπουργείου Πρόνοιας:** Περιλάμβαναν κυρίως παραχωρήσεις οικοπέδων γης για αυτοστέγηση και κατασκευή συγκροτημάτων με παραχώρηση διαμερισμάτων. Την περίοδο 1922-1924, κατασκεύασε 18.337 προσωρινές κατοικίες. Από το 1933, αναλαμβάνει την αστική αποκατάσταση προσφύγων με κατασκευή συγκροτημάτων σε αστικά κέντρα. Μεταπολεμικά, κατασκευάζει κατοικίες για διαφορετικές προσφυγικές ομάδες (Μικρασιάτες, ομογενείς) καθώς και για πληθυσμούς που έχουν πληγεί από φυσικές καταστροφές.

**Εργατική κατοικία:** Ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), από το 1954 έως το 2012, κατασκεύασε περίπου 600 οικισμούς (περίπου 55 συγκροτήματα στην Αττική) με 50.000 κατοικίες. Κατά την περίοδο λειτουργίας του, παρήγαγε το 90% έως 95% της οικοδομικής δραστηριότητας του κράτους και περίπου το 3% της παραγωγής κατοικίας. Εκτός από κατασκευή κατοικίας, ανέπτυξε προγράμματα επιδότησης ενοικίου και χορήγησε δάνεια για επισκευή, επέκταση ή αγορά έτοιμης κατοικίας για τους ασφαλισμένους υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα. Τέλος, σε περιορισμένο βαθμό, υλοποίησε, σε συνεργασία με άλλους φορείς, προγράμματα για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, Ρομά, χαμηλά εισοδήματα και δικαιούχους της Πρόνοιας.

**Άλλοι φορείς που παρήγαγαν κατοικία είναι:**

- ΑΟΟΑ: ο Αυτόνομος Οικοδομικός Οργανισμός Αξιοματικών, από το 1950 έως σήμερα, έχει παραχωρήσει οικόπεδα, μονοκατοικίες, διαμερίσματα σε συγκροτήματα (Αθήνα και Θεσσαλονίκη) και μεμονωμένες πολυκατοικίες, και έχει χορηγήσει στεγαστικά δάνεια σε περίπου 8.000 μέλη του.

- **ΕΙΥΑΠΟΕ:** το Εθνικό Ίδρυμα Υποδοχής και Αποκατάστασης Ομογενών Ελλήνων, από το 1991 έως το 2002, ανέπτυξε μέτρα για τη στεγαστική αποκατάσταση των παλιννοστούντων ομογενών, που περιλάμβαναν την παραχώρηση ακινήτων και οικοπέδων και τη χορήγηση στεγαστικών δανείων. Δημιουργήθηκαν οικισμοί και προσωρινά κέντρα φιλοξενίας, ανεγέρθηκαν νέες κατοικίες και παραχωρήθηκαν πάνω από 35.000 επιδοτούμενα δάνεια.
- **ΕΚΤΕΝΕΠΟΛ ΑΕ:** Η Κτηματική Κατασκευαστική Ανώνυμη Εταιρεία – Εκτενεπόλ δημιουργήθηκε το 1973, μεταβιβάστηκε το 2000 στην Εθνική Ακίνητα ΑΕ και καταργήθηκε το 2012. Σκοπός της ήταν η ανάπτυξη ζωνών ενεργού πολεοδομίας και η εκμετάλλευση ακινήτων. Κατά τη διάρκεια της λειτουργίας της, ανέπτυξε δύο οικιστικά προγράμματα στα οποία εγκαταστάθηκαν κυρίως παλιννοστούντες στη Θράκη (Ξάνθη, Κομοτηνή) σε εκτάσεις παραχωρημένες από το Δημόσιο.
- **ΔΕΠΟΣ ΑΕ:** Η Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας και Στέγασης ιδρύθηκε το 1976 και πραγματοποίησε περιορισμένου αριθμού προγράμματα οικιστικής ανάπτυξης (το μεγαλύτερο στην Καλαμίτσα Καβάλας). Καταργήθηκε το 2010.
- **ΥΑΣ:** Υπηρεσία Αποκατάστασης Σεισμοπλήκτων του Υπουργείου Υποδομών.

Έτσι, παρόλο που σε διαφορετικές ιστορικές συγκυρίες δημιουργήθηκαν εργαλεία που θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για την ανάπτυξη του τομέα κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα, στρατηγική επιλογή διαχρονικά υπήρξε η υποστήριξη –με άμεσους και έμμεσους τρόπους– του τομέα της παραγωγής κατοικιών και της ιδιοκατοίκησης ως μοχλός οικονομικής ανάπτυξης και πολιτικού ελέγχου. Η πρόσβαση σε ακίνητη περιουσία αποτέλεσε αντίβαρο στην αδύναμη και ασταθή ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους<sup>13</sup> και της αγοράς εργασίας, αλλά και το βασικό μέσο επένδυσης των νοικοκυριών.<sup>14</sup>

13. Η συσχέτιση των κρατικών παροχών στον τομέα της κατοικίας και της απόκτησης ακίνητης περιουσίας θεωρείται άμεση καθώς έχει παρατηρηθεί ότι σε χώρες με υψηλές παροχές τα νοικοκυριά έχουν συγκριτικά χαμηλότερη περιουσία.

14. Η ακίνητη περιουσία των νοικοκυριών αντιστοιχεί στο 83,7% του συνόλου των περιουσιακών στοιχείων των νοικοκυριών στην Ελλάδα, που είναι ένα από τα υψηλότερα ποσοστά στην Ευρώπη (βλ. Τζαμουράνη, 2013).

Η πολιτική γης και η πολεοδομική νομοθεσία αποτέλεσαν έμμεσα εργαλεία για την προσφορά κατοικίας, ιδιαίτερα για τα χαμηλά και μεσαία στρώματα. Κατατμήσεις και οικοπεδοποιήσεις της περιαστικής αγροτικής γης, άτυπη δόμηση, εκ των υστέρων νομιμοποιήσεις και εντάξεις στα σχέδια πόλης, αλλά και τα πολεοδομικά εργαλεία της αλλαγής των όρων δόμησης και μηχανισμοί όπως η αντιπαροχή, που δεν απαιτούσαν μεγάλα κεφάλαια, επέτρεψαν την παραγωγή κατοικίας σε μικρή κλίμακα, με αυτοχρηματοδότηση, χωρίς τη συμμετοχή του τραπεζικού κεφαλαίου, διαμορφώνοντας αντιστοίχως το πεδίο δραστηριοποίησης για χιλιάδες μικρομεσαίες οικοδομικές επιχειρήσεις, ενώ το μεγάλο κατασκευαστικό κεφάλαιο προσανατολίστηκε κυρίως στα δημόσια έργα και στις μεγάλες τουριστικές μονάδες.

Η πολιτική αυτή, ή «μη πολιτική» όπως έχει συχνά χαρακτηριστεί, που διαχρονικά εξυπηρέτησε πολιτικές και εκλογικές σκοπιμότητες, είχε ως αποτέλεσμα τη διευκόλυνση της πρόσβασης του πληθυσμού σε γη και σε ακίνητη περιουσία (κύρια ή παραθεριστική κατοικία) με έναν διαταξικό τρόπο –εξού και η μεγάλη διασπορά της ιδιοκτησίας στην Ελλάδα– και λειτουργήσε ως μηχανισμός ενσωμάτωσης και κοινωνικής ανέλιξης των διαδοχικών ρευμάτων εσωτερικής και εξωτερικής μετανάστευσης προς τα αστικά κέντρα. Ένας μηχανισμός με ευρεία κοινωνική συναίνεση και ανοχή, καθώς η ατομική περιουσία και τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτή επικράτησαν του δημόσιου συμφέροντος και του κοινού/συλλογικού οφέλους.<sup>15</sup>

Για τα ζητήματα που μας απασχολούν στην παρούσα εργασία, έχει σημασία ότι η υπεροχή της ατομικής περιουσίας και η επικράτηση της αντίληψης ότι η διασφάλιση της πρόσβασης στην κατοικία είναι ιδιωτική-οικογενειακή υπόθεση που πραγματοποιείται μέσω της αγοράς, και όχι αντικείμενο της δημόσιας παρέμβασης και κοινωνικών παροχών, είχαν ως συνέπεια και την περιορισμένη ανάπτυξη κοινωνικών κινημάτων και διεκδικήσεων στον τομέα αυτό. Έτσι, σε αντίθεση με άλλα πεδία δημόσιας πολιτικής όπως η υγεία, η εκπαίδευση και η προστασία του

---

15. Συγχρόνως, όμως, συντέλεσε στην άναρχη και χωρίς έλεγχο δόμηση του περιαστικού χώρου, των δασών και των αιγιαλών, διαμορφώνοντας οικισμούς με μεγάλα προβλήματα, αλλά και μεγάλη τρωτότητα, όπως τραγικά διαπιστώθηκε στην πρόσφατη πυρκαγιά στην ανατολική Αττική.

περιβάλλοντος, για το δικαίωμα στην κατοικία και το ρόλο του κράτους στη διασφάλισή του ο δημόσιος διάλογος και οι προτάσεις για την εφαρμογή πολιτικών εξακολουθούν να είναι πολύ περιορισμένα.

Το στεγαστικό μοντέλο αυτό βασίστηκε στη δυνατότητα αποταμίευσης των νοικοκυριών, στο ενισχυμένο σύστημα παροχών συντάξεων (ιδιαίτερα για επιμέρους επαγγελματικούς κλάδους) και σε μηχανισμούς σχετικής αποεμπορευματοποίησης της διαδικασίας παραγωγής (αυτοκατασκευή, μικρής κλίμακας παραγωγή, αντιπαροχή), καθώς και στην πρόσβαση σε γη με σχετικά χαμηλό κόστος (εκτός σχεδίου αυθαίρετη δόμηση) και στο φθινό εργατικό δυναμικό, που έδινε τη δυνατότητα παραγωγής και κατανάλωσης κατοικίας, χωρίς μεγάλο αρχικό κεφάλαιο.

Ταυτοχρόνως, το κόστος κατοχής ακίνητης περιουσίας, δηλαδή η φορολογία στα ακίνητα και οι δαπάνες συντήρησης, διατηρήθηκε σε σχετικά χαμηλά επίπεδα, συντελώντας στα υψηλά ποσοστά πολυϊδιοκτησίας ακινήτων, στη δυνατότητα διατήρησης κενών ιδιοκτησιών χωρίς μεγάλο κόστος και στη χαμηλή εμπορική εκμετάλλευση των κατοικιών που ανήκαν σε μικρούς ιδιοκτήτες.

Οι παράμετροι αυτοί αλλάζουν σημαντικά ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '90 και κυρίως κατά τη δεκαετία του 2000, καθώς τόσο η παραγωγή, όσο και η κατανάλωση κατοικίας, χρηματοδοτούνται όλο και περισσότερο από το τραπεζικό κεφάλαιο, οι δυνατότητες αποταμίευσης περιορίζονται και η αύξηση της ρευστότητας δημιουργεί μια δυναμική φούσκα στην κατασκευή και την αγορά κατοικιών.

### Μεταλλαγές την περίοδο της κρίσης

Η κρίση ανακόπτει απότομα αυτή τη δυναμική. Ο κλάδος της κατασκευής καταρρέει, οι αγοραπωλησίες παγώνουν, η ρευστότητα από τον τραπεζικό δανεισμό διακόπτεται.<sup>16</sup> Και στον τομέα των ακινήτων η κρίση προκάλεσε μια τρομακτική καταστροφή κεφαλαίου, με την εκ των πραγμάτων πτώση των αξιών καθώς μηδενίστηκε απότομα η ζήτηση.

---

16. Το 2006 ο κατασκευαστικός κλάδος συνέβαλε κατά 8,3% στο ΑΕΠ, ενώ το 2016 η συμμετοχή του έφτασε στο 2,2%. Οι επενδύσεις σε κατοικίες αποτελούσαν το 2016 μόλις το 0,7% του ΑΕΠ, έναντι 9,9% του ΑΕΠ το 2007. Η συμμετοχή του κλάδου στη συνολική απασχόληση της χώρας ανερχόταν σε 8,1% το 2008: έκτοτε σημειώνεται συνεχής μείωση του ποσοστού συμμετοχής, που το 2016 φτάνει το 4,9%. Σωρευτικά κατά την περίοδο 2008-2015 υπήρξε απώλεια 189.700 θέσεων εργασίας. Οι τιμές των κατοικιών κατέγραψαν από το 2010 έως το 2017 σωρευτική

Τα ακίνητα, που αποτελούν τα περιουσιακά στοιχεία με τη μεγαλύτερη αξία των νοικοκυριών, μπαίνουν στο στόχαστρο των προγραμμάτων προσαρμογής. Η φορολογία των ακινήτων αποτέλεσε πεδίο αύξησης των κρατικών εσόδων,<sup>17</sup> δημιουργώντας σε περίοδο ύφεσης μεγάλες πιέσεις στους ιδιοκτήτες ακινήτων, με αποτέλεσμα τη συσσώρευση χρεών προς το Δημόσιο και το ξεπούλημα σε πολύ χαμηλότερες αξίες για την κάλυψη άλλων βασικών αναγκών. Το 2014 αυξήθηκε ο φόρος μεταβίβασης από 3% σε 10%, αυξάνοντας το κόστος στις διαγενεακές μεταβιβάσεις.<sup>18</sup>

Παρόλο που, όπως αναφέραμε νωρίτερα, η μικρή ακίνητη περιουσία λειτούργησε σαν δίχτυ ασφαλείας και την περίοδο της κρίσης, συγχρόνως σε αρκετές περιπτώσεις έγινε βάρος και αιτία υπερχρέωσης. Καθώς οι δυνατότητες χρηματοδότησης της αγοράς κατοικίας – είτε με ίδια κεφάλαια (αποταμιεύσεις ή οικογενειακές μεταβιβάσεις), είτε μέσω δανεισμού– περιορίζονται και η ιδιοκατοίκηση συνδέεται όλο και περισσότερο με αυξημένες επιβαρύνσεις και ρίσκα, την περίοδο της κρίσης μοιάζει να εμφανίζεται αυξημένη για τα δεδομένα της Ελλάδας προτίμηση προς την ενοικιαζόμενη κατοικία, όπως καταγράφεται και σε σχετικές δημοσκοπήσεις.<sup>19</sup>

### Πρόσφατες τάσεις: Η επέλαση των βραχυχρόνιων μισθώσεων

Τα δύο τελευταία χρόνια, με την επανενεργοποίηση της αγοράς ακινήτων, η εικόνα αυτή αλλάζει και πάλι. Η ανάπτυξη του αστικού τουρισμού και η δυνατότητα εκμίσθωσης διάσπαρτων διαμερισμάτων και κατοικιών μέσω ηλεκτρονικών πλατφορμών βραχυχρόνιας μίσθωσης<sup>20</sup> έδωσαν

---

μείωση της τάξης του 42%, ιδιαίτερα στα μεγάλα αστικά κέντρα (Τράπεζα της Ελλάδος, 2018), ενώ η πώση των τιμών ακινήτων στην Ελλάδα είναι από τις μεγαλύτερες στην Ευρώπη.

17. Από το 2010 μέχρι το 2015 οι φόροι κατοχής ακινήτων αυξήθηκαν έξι φορές, από τα 500 εκ. ευρώ σε 3 δις ευρώ, ενώ το 2016 αυξήθηκαν εκ νέου σε 3,5 δις ευρώ. Υπενθυμίζεται ότι και μεν ο στόχος των εσόδων από τον ετήσιο ΕΝΦΙΑ είναι 2,65 δις ευρώ, ωστόσο το ποσό του φόρου που βεβαιώνεται, κατά κανόνα, κυμαίνεται μεταξύ 3,2 δις και 3,6 δις ευρώ (βλ. *Καθημερινή*, 17/07/2018).

18. Χωρίς να υπάρχουν επίσημα στοιχεία, από φορείς της αγοράς (συμβολαιογράφους και μεσίτες) υπολογίζεται ότι το 2017 οι αποποιήσεις κληρονομιών ξεπέρασαν τις 135.000, είτε λόγω αδυναμίας των κληρονόμων να πληρώσουν το φόρο κληρονομιάς, είτε επειδή εκτιμούν ότι δεν θα μπορέσουν να ανταποκριθούν μελλοντικά στο κόστος κατοχής του ακινήτου.

19. Βλ. έρευνα ΚΑΠΑ research-ΠΟΜΙΔΑ του 2018.

20. Υπολογίζεται ότι περίπου 42.000 κατοικίες σε όλη την Ελλάδα νοικιάζονται μέσω του

διέξοδο στη στασιμότητα της αγοράς ακινήτων και της ενοικίασης κατοικιών, αναδεικνύοντας συγχρόνως αντιφάσεις και κινδύνους από μια τέτοια εξέλιξη, ενώ ταυτόχρονα νέοι δρώντες τοποθετούνται στην αγορά.

Από τη μια, οι μικροί ιδιοκτήτες μπορούν να έχουν ένα συμπληρωματικό εισόδημα, και κινούνται ο κλάδος της επισκευής κτηρίων, το εμπόριο και η τοπική οικονομία στις γειτονιές με τη μεγαλύτερη ζήτηση. Από την άλλη, οι αρνητικές συνέπειες για την καθημερινότητα στις πόλεις έχουν αρχίσει να γίνονται ορατές σε κεντρικές περιοχές της Αθήνας και σε περιοχές με μεγάλη τουριστική κίνηση, ιδιαίτερα στα νησιά. Η διάθεση κατοικιών προς τον τουρισμό και τη βραχυχρόνια εκμίσθωση ανεβάσει τις τιμές και περιορίζει την προσφορά για κανονικά συμβόλαια αποκλείοντας έτσι μεγάλες ομάδες του πληθυσμού, όπως οι νέοι, οι φοιτητές, τα χαμηλά και μεσαία εισοδήματα, οι χαμηλοσυνταξιούχοι, αλλά και οι εποχικοί εργαζόμενοι και οι δημόσιοι λειτουργοί (γιατροί, δάσκαλοι κ.ά.).

Η αντίστοιχη εμπειρία άλλων πόλεων από την επέλαση αυτής της μορφής εκμετάλλευσης των κατοικιών, όπως η Βαρκελώνη, το Βερολίνο και η Λισαβόνα, έχει οδηγήσει σε ακραία φαινόμενα εξευγενισμού, αποκλεισμού και αστικού διαχωρισμού, καθώς περιορίζονται οι οικονομικά προσιτές κατοικίες για τους μόνιμους κατοίκους και εργαζόμενους. Η άνοδος των τιμών συμβαίνει ανεξάρτητα από την αύξηση των μισθών και των εισοδημάτων των κατοίκων, και εξαρτάται κυρίως από την εισροή χρημάτων από τον τουρισμό και τους ξένους επενδυτές στα ακίνητα.

Οι κατά τόπους Αρχές επικεντρώνονται στην ανάπτυξη πολιτικών προστασίας της κατοικίας και περιορισμού της κυριαρχίας της τουριστικής/κερδοσκοπικής εκμετάλλευσης των ακινήτων, με στόχο τη διασφάλιση της επαρκούς προσφοράς οικονομικά προσιτής κατοικίας, καθώς αυτή αποτελεί προϋπόθεση για την κοινωνική και χωρική συνοχή, ενώ η διασφάλιση φθηνής κατοικίας και επαγγελματικής στέγης για τους εργαζόμενους και μικρούς επιχειρηματίες μιας περιοχής αποτελεί επίσης κριτήριο για την οικονομική ανταγωνιστικότητά της.

---

Airbnb ή αντίστοιχων ηλεκτρονικών πλατφορμών. Τα έσοδα από αυτή την δραστηριότητα υπολογίζονται σε 840 εκατομμύρια, τα οποία στο μεγαλύτερο ποσοστό τους δεν φορολογούνται. Η μέση τιμή ενοικίασης είναι κοντά στα 50 ευρώ ανά ημέρα και οι ιδιοκτήτες μπορούν να βγάλουν πάνω από 550 ευρώ το μήνα, δηλαδή περισσότερο από τη μέση τιμή ενοικίασης (στοιχεία Σεπτέμβριος 2018).

Όμως, η τάση αυτή μπορεί να προκαλέσει, πέρα από συγκυριακές, και μόνιμες αλλαγές στη δομή της ιδιοκτησίας, καθώς την περίοδο αυτή γίνονται πολυάριθμες αγοραπωλησίες ακινήτων για εκμετάλλευση από εταιρείες και επενδυτές, δημιουργώντας για πρώτη φορά στον τομέα της κατοικίας φαινόμενα συγκεντροποίησης της ιδιοκτησίας, αλλά και έναν επιχειρηματικό τομέα στην ενοικίαση κατοικιών. Παράλληλα, η συγκέντρωση ιδιοκτησιών από τις τράπεζες (λόγω κατασχέσεων και πλειστηριασμών) και η είσοδος επενδυτικών ταμείων/εταιρειών που αγοράζουν πακέτα ληξιπρόθεσμων δανείων με υποθηκευμένα ακίνητα, ανάμεσά τους και κατοικίες, διαμορφώνουν σίγουρα νέα δεδομένα.

### **Συμπεράσματα ενότιας**

Ένα ιστορικά διαμορφωμένο μοντέλο που έδωσε τη δυνατότητα για κοινωνική ένταξη μέσω της ιδιοκατοίκησης και της διάσπαρτης κάρπωσης υπεραξίας από τις διαδικασίες αστικής ανάπτυξης, και ενώ ήδη είχε υποστεί σημαντικές μεταλλαγές, κλονίστηκε –ανεπιστρεπτή– την περίοδο της κρίσης.

Και μολονότι συντελείται αυτή την περίοδο μια σχετική ανάκαμψη της αγοράς ακινήτων, εντοπισμένη κυρίως σε συγκεκριμένες περιοχές, παραμένει ζητούμενο το να υπάρξουν περιορισμοί στις συνέπειες και τις στρεβλώσεις που προκαλούνται (άνοδος τιμών, μείωση διαθέσιμων κατοικιών κ.ά.) και δημόσιες πολιτικές ώστε να διασφαλίζεται ισότιμη και δίκαιη πρόσβαση στην κατοικία σε όλους.





Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται οι κύριοι τομείς δημόσιας παρέμβασης σε σχέση με την κατοικία την τρέχουσα περίοδο. Χωρίς να αναπτύσσεται ένας αυτόνομος τομέας δημόσιας κοινωνικής πολιτικής κατοικίας, την περίοδο της κρίσης και ιδιαίτερα μετά το 2015, είναι σε εξέλιξη μια σειρά από μέτρα και προγράμματα που έχουν ως στόχο να απαντήσουν σε επείγουσες στεγαστικές ανάγκες τμημάτων του πληθυσμού, ιδιαίτέρως ευάλωτων ομάδων, ενώ στην ατζέντα εξακολουθεί να κυριαρχεί το ζήτημα των «κόκκινων δανείων» και της προστασίας της πρώτης κατοικίας.

### 2.1 Η προστασία της πρώτης κατοικίας

Η προστασία της πρώτης κατοικίας και της ακίνητης περιουσίας είναι από τις πρώτες αντιδράσεις της ελληνικής πολιτείας στη χρηματοπιστωτική κρίση που ξεσπάει το 2008, αρχικά στις ΗΠΑ ως κρίση της κτηματομεσιτικής αγοράς.

Ήδη από το 2009 επιβάλλεται απαγόρευση πλειστηριασμών για ακίνητα αξίας κάτω των 200.000 ευρώ. Το μέτρο, αν και αντίθετο με τη νεοφιλελεύθερη λογική της μη παρέμβασης στην ελεύθερη αγορά, γίνεται αποδεκτό λόγω της ευρείας κοινωνικής συναίνεσης γύρω από το θέμα της ακίνητης περιουσίας, που αγγίζει οριζόντια όλο το πολιτικό φάσμα, αλλά και για την προστασία των ελληνικών τραπεζών από μια απότομη κατάρρευση της αγοράς ακινήτων σε περίπτωση μαζικών πλειστηριασμών.<sup>21</sup>

---

21. Σε αντίθεση με την Ισπανία ή τις ΗΠΑ, όπου στον τομέα της κατοικίας δραστηριοποιούνται μεγάλες εταιρείες και επενδυτικά κεφάλαια, στην Ελλάδα τα υποθηκευμένα ακίνητα μέσω στεγαστικών δανείων (αλλά και επιχειρηματικών) είναι στο μεγαλύτερο ποσοστό τους διάσπαρτα, στις περισσότερες περιπτώσεις χαμηλότερης αξίας από την ονομαστική αξία των

Το 2010 καλύπτεται ένα κενό στην ελληνική νομολογία, με τη θεσμοθέτηση του πτωχευτικού κώδικα (νόμος Κατσέλη)<sup>22</sup> για φυσικά πρόσωπα, στα πρότυπα αντίστοιχων ευρωπαϊκών νόμων, που δίνει τη δυνατότητα σε δανειολήπτες με χαμηλά εισοδήματα να ρυθμίσουν δικαστικά τα χρέη τους προς τις τράπεζες, με πρόβλεψη για την προστασία της πρώτης κατοικίας. Η Ελλάδα αποφεύγει τις μαζικές απώλειες κατοικίας και τις βίαιες εξώσεις, που συμβαίνουν σε άλλες χώρες, όπως, για παράδειγμα, στην Ισπανία και στις ΗΠΑ. Από την άλλη, νοικοκυριά και επιχειρήσεις συνεχίζουν να συσσωρεύουν χρέη και ζουν με τον μόνιμο φόβο της απώλειας, σε μια διαρκή ανασφάλεια.

Η απελευθέρωση του πλαισίου προστασίας βρέθηκε στο επίκεντρο της διαπραγμάτευσης με τους δανειστές. Αν και –στα λόγια, τουλάχιστον– αναγνωρίζεται η κοινωνική σημασία της προστασίας της κατοικίας, αυτό που προβάλλεται σαν επιχείρημα είναι ότι το προστατευτικό πλαίσιο δεν επιτρέπει την αποτελεσματική διαχείριση των δανείων από τις τράπεζες. Επιπλέον, μολονότι με βάση τα στοιχεία των τραπεζών δεν αποτελούν μεγάλο ποσοστό, έχει προβληθεί δυσανάλογα το θέμα των λεγόμενων «στρατηγικών κακοπληρωτών» που εκμεταλλεύονται το πλαίσιο, ενώ θα μπορούσαν να πληρώνουν. Έτσι, από το 2014 σταδιακά μειώνονται τα οριζόντια μέτρα προστασίας: Καταργείται η απαγόρευση των πλειστηριασμών,<sup>23</sup> μειώνονται τα εισοδηματικά και περιουσιακά κριτήρια υπαγωγής, διευκολύνεται η ταχύτερη ολοκλήρωση πλειστηριασμών,<sup>24</sup> θεσμοθετείται η διαδικασία των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών<sup>25</sup> και άλλα.

---

δανείων και με περιορισμένες δυνατότητες εμπορικής εκμετάλλευσης, ιδιαίτερα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης.

22. Ν. 3869/2010 (ΦΕΚ 130 Α'): Ρύθμιση των οφειλών υπερχρεωμένων φυσικών προσώπων και άλλες διατάξεις

23. Με την κατάργηση αυτή παύει να ισχύει η οριζόντια προστασία της πρώτης κατοικίας, καθώς ισχύει μόνο για όσους υπάγονται στον πτωχευτικό νόμο. Ενώ έχει σημειωθεί ότι ένα μεγάλο ποσοστό (40%-50%) των αιτήσεων απορρίπτεται ως μη αποδεκτό από τα Ειρηνοδικεία.

24. Ν. 4336/2015, τροποποίηση του νόμου Κατσέλη.

25. Ν.4472/2017, προσθήκη στις διατάξεις αναγκαστικής εκτέλεσης του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, «Πλειστηριασμός με ηλεκτρονικά μέσα – ηλεκτρονικός πλειστηριασμός». Τη διαχείριση των ηλεκτρονικών συστημάτων πλειστηριασμών έχουν οι τοπικοί σύλλογοι συμβολαιογράφων, και οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί διενεργούνται κάθε Τετάρτη ή Πέμπτη ή Παρασκευή, από τις 10:00 έως τις 14:00 ή από τις 14:00 έως τις 18:00. Το σύστημα αυτό, αν και δεν αλλάζει τη διαδικασία επί της ουσίας, επιταχύνει το ρυθμό υλοποίησης των πλειστηρια-

Παράλληλα, από τη μεριά της κυβέρνησης, μετά το 2015 έγιναν προσπάθειες ώστε να βελτιωθεί το πλαίσιο προστασίας. Με το νόμο Σταθάκη, η προστασία της πρώτης κατοικίας ισχύει για όλες τις κατηγορίες δανείων με υποθήκη την πρώτη κατοικία, εντάσσονται και άλλες κατηγορίες υπερχρεωμένων δανειοληπτών (επιχειρηματίες, ελεύθεροι επαγγελματίες), ενώ μπορούν να ρυθμιστούν με ενιαίο τρόπο και οι οφειλές προς το Δημόσιο (Εφορία, ασφαλιστικά ταμεία, εταιρείες κοινής ωφέλειας κτλ.). Επιπλέον, διαμορφώθηκαν εργαλεία για την εξωδικαστική ρύθμιση οφειλών και αντίστοιχο εξειδικευμένο πλαίσιο ώστε οι ΔΕΚΟ και τα ασφαλιστικά ταμεία να παρέχουν περισσότερες δυνατότητες ρύθμισης οφειλών.

Τα εισοδηματικά κριτήρια ορίζονται με βάση τις εύλογες δαπάνες διαβίωσης.<sup>26</sup> Σύμφωνα με το ισχύον πλαίσιο, δυνατότητα υπαγωγής στο νόμο Σταθάκη έχουν νοικοκυριά με εισόδημα έως τις 40.800 ευρώ<sup>27</sup> με περιουσία αντικειμενικής αξίας έως 280.000 ευρώ, ενώ για νοικοκυριά με εισόδημα έως 24.000 ευρώ και περιουσία αντικειμενικής αξίας έως 220.000 ευρώ προβλέπεται και δυνατότητα επιδότησης για τρία χρόνια της δόσης του δανείου που θα καθοριστεί στο δικαστήριο. Σύμφωνα με εκτιμήσεις της κυβέρνησης, η ένταξη στις προστατευτικές ρυθμίσεις αφορά δύο στους τρεις δανειολήπτες. Σύμφωνα με στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, που δημοσιεύτηκαν στον Τύπο τον Απρίλιο του 2018, οι αιτήσεις για υπαγωγή στον πτωχευτικό νόμο είναι περίπου 157.000, εκ των οποίων περίπου 50.000 έχουν εκδικαστεί, ενώ ένα σημαντικό ποσοστό (30%-35%) απορρίπτεται εξ αρχής καθώς δεν πληροί τις προϋποθέσεις.

Οι εξωδικαστικές ρυθμίσεις «κόκκινων δανείων» γίνονται με βάση τον Κώδικα Δεοντολογίας Τραπεζών.<sup>28</sup> Ο Κώδικας Δεοντολογίας Τραπεζών δίνει τη δυνατότητα στις τράπεζες να δίνουν λύσεις για

---

σμών, ενώ αποτρέπει τη φυσική παρουσία των αλληλέγγυων για την υπεράσπιση των αδύναμων οφειλετών.

26. Ο προσδιορισμός βασίστηκε στις έρευνες οικογενειακού προϋπολογισμού της ΕΛΣΤΑΤ και καθορίστηκε σε 8.180 ευρώ για άγαμο, 13.917 ευρώ για ζευγάρι και 3.361 ευρώ για κάθε παιδί.

27. Άγαμος: 13.906 ευρώ, ζευγάρι: 23.659 ευρώ και κάθε παιδί: 5.714 ευρώ, και αντικειμενική αξία κύριας κατοικίας μεταξύ 180.000 ευρώ και 280.000 ευρώ (ζευγάρι: 220.000 ευρώ και 20.000 ευρώ για κάθε παιδί).

28. Ν.4224/2013, όπως τροποποιήθηκε με το ΦΕΚ Β' 2376/2.8.2016.

εξωδικαστική ρύθμιση οφειλών με μεγαλύτερη ευελιξία, παρόλο που, όπως καταγγέλλουν οι ενώσεις καταναλωτών και το Κίνημα ενάντια στους Πλειστηριασμούς, στις περισσότερες περιπτώσεις δεν λαμβάνουν υπόψη τους την πραγματική οικονομική κατάσταση και δυνατότητα των αιτούντων, με αποτέλεσμα οι απόπειρες για εξωδικαστική ρύθμιση να μην καταλήγουν σε συμβιβασμό ή οι δανειολήπτες να μην μπορούν να τηρήσουν τη ρύθμιση για πολύ μεγάλο διάστημα.

Το 2016 δημιουργείται η Ειδική Γραμματεία Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους<sup>29</sup> που έχει ως σκοπό να εξειδικεύσει το πλαίσιο για την προστασία των υπερχρεωμένων νοικοκυριών και επιχειρήσεων και την ενημέρωση και υποστήριξη των υπερχρεωμένων πολιτών. Για το σκοπό αυτό θεσμοθετήθηκε και τέθηκε σε λειτουργία το Δίκτυο Γραφείων Ενημέρωσης και Υποστήριξης Δανειοληπτών (σήμερα λειτουργούν δεκαεπτά γραφεία ενημέρωσης, με στόχο σταδιακά να λειτουργήσουν εκατόν είκοσι σε όλη την επικράτεια).

Παρά την ανάπτυξη του πλαισίου προστασίας και των δομών υποστήριξης των υπερχρεωμένων νοικοκυριών, λόγω της συνθετότητας και ιδιαιτερότητας των διαφορετικών περιπτώσεων, και κυρίως με δεδομένο ότι η ανεργία παραμένει σε υψηλά επίπεδα και τα εισοδήματα σε πολύ χαμηλά, η διαχείριση του χρέους για πολλά νοικοκυριά εξακολουθεί να είναι μια δυσχερής, επισφαλής και επίπονη διαδικασία.

Ιδιαίτερη ανησυχία εκφράζει το Κίνημα ενάντια στους Πλειστηριασμούς για την επιτάχυνση των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών,<sup>30</sup> καθώς αυτή σχετίζεται με τους πιεστικούς στόχους μείωσης των «κόκκινων δανείων» από τα χαρτοφυλάκια των τραπεζών μέχρι τα τέλη του χρόνου.

Στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο υπάρχουν πολλές γκρίζες ζώνες, όπως στην περίπτωση που οι εγγυητές δεν πληρούν τα κριτήρια, ή όταν ο δανειολήπτης είναι έμπορος χωρίς βιώσιμη επιχείρηση, ενώ προβληματική

---

29. Ν. 4389/16 (ΦΕΚ 94/Α/27-5-2016), διαθέσιμο στο: <http://www.keyd.gov.gr/>

30. Από την έναρξη λειτουργίας της πλατφόρμας, στις 21 Φεβρουαρίου, μέχρι σήμερα έχουν αναρτηθεί 14.500 πλειστηριασμοί και έχουν ολοκληρωθεί 7.500 πλειστηριασμοί. Από αυτούς κρύχθηκαν γόνιμοι 4.500, δηλαδή οι έξι στους δέκα. Τα περισσότερα από τα ακίνητα που βγαίνουν στο ηλεκτρονικό σφυρί καταλήγουν στα χέρια των τραπεζών και λίγα είναι αυτά που βρίσκουν αγοραστή. Για περίπου 7.000 ακίνητα έχουν προγραμματιστεί πλειστηριασμοί για το τελευταίο τετράμηνο του 2018 (CNN, 01/09/2018, «“Πατάνε γκάζι” οι ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί»).

παραμένει η υπαγωγή στο νόμο για όσους έχουν μικρή οφειλή, καθώς κινδυνεύουν με ρευστοποίηση όλα τα περιουσιακά τους στοιχεία πλην της κύριας κατοικίας.<sup>31</sup> Στις περισσότερες περιπτώσεις, η ίδια η διαδικασία της ρύθμισης του χρέους είναι ψυχολογικά επιβαρυντική, ενώ εφαρμόζεται μια σειρά από εργαλεία συμμόρφωσης και ελέγχου, όπως, για παράδειγμα, η έννοια του συνεργάσιμου δανειολήπτη.<sup>32</sup>

Σε κάθε περίπτωση, ο νόμος ρύθμισης οφειλών των υπερχρεωμένων νοικοκυριών έληξε στο τέλος του 2018, χωρίς νέα παράταση καθώς φαίνεται, ενώ την περίοδο που γράφεται η παρούσα μελέτη είναι υπό συζήτηση και επεξεργασία το διάδοχο θεσμικό πλαίσιο προστασίας της πρώτης κατοικίας.

## 2.2 Στεγαστικό επίδομα

Η επιδότηση ενοικίου ή στεγαστικών δαπανών αποτελεί βασικό εργαλείο της στεγαστικής πολιτικής. Εφαρμόζεται με πολύ διαφορετικούς τρόπους στις χώρες της Ευρώπης, ανάλογα με το διοικητικό επίπεδο (εθνικό, περιφερειακό, δημοτικό) ή τις προϋποθέσεις με τις οποίες παρέχεται. Στην Ελλάδα, πέρα από στοχευμένα επιδόματα ενοικίου για ανασφάλιστους υπερηλίκους, φοιτητές και θύματα φυσικών καταστροφών, διαχρονικά δεν κατοχυρώθηκε κάποια οριζόντια παροχή για την επιδότηση της στέγης. Εξαιρέση αποτελεί το πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου του ΟΕΚ, που αφορούσε όμως τους δικαιούχους του, δηλαδή τους εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα,<sup>33</sup> και έπαψε να χορηγείται μετά την κατάργηση του οργανισμού, το 2012, την περίοδο δηλαδή που ήταν περισσότερο αναγκαίο.

Η ανάγκη για κάλυψη αυτού του κενού στον τομέα της κοινωνικής

---

31. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. Κατερίνα Κνήτου, «Χρειάζεται ασπίδα η πρώτη κατοικία», [commonality.gr](https://commonality.gr), 2018, διαθέσιμο στο: <https://commonality.gr/chriazete-aspida-proti-katikia/>

32. Οι συνεργάσιμοι δανειολήπτες πρέπει να ανταποκρίνονται στις ειδοποιήσεις των πιστωτικών ιδρυμάτων εντός δεκαπέντε ημερών και να παρέχουν όποια στοιχεία ζητηθούν σε σχέση με την περιουσία, την εργασιακή κατάσταση ή το εισόδημά τους, στο πλαίσιο της αναζήτησης βέλτιστων λύσεων για τη ρύθμιση των χρεών τους.

33. Αναπτύχθηκε σταδιακά τη δεκαετία του 2000 και έφτασε στις μέγιστες παροχές το 2008 και 2009 με περίπου 115.000 δικαιούχους και μέσο όρο επιδότησης τα 150 ευρώ το μήνα. Χορηγήθηκε για τελευταία φορά το 2011 σε 30.000 δικαιούχους, πριν από την κατάργηση του ΟΕΚ. Τα εισοδηματικά όρια για το 2011 κυμαίνονταν από 6.000 έως 12.000 ευρώ ατομικό εισόδημα με επιδότηση 100 ευρώ και 60 ευρώ μηνιαίως, και 10.000 ευρώ έως 16.000 ευρώ για τετραμελή οικογένεια με επιδότηση 175 ευρώ και 135 ευρώ μηνιαίως αντίστοιχα.

προστασίας και της πρόληψης της απώλειας στέγης ήταν από τις πρώτες μέριμνες της κυβέρνησης. Το Μάρτιο του 2015, με το νόμο για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, θεσμοθετήθηκε Επίδομα Ενοικίου με εισοδηματικά κριτήρια στα όρια της ακραίας φτώχειας (εισόδημα 2.400 ευρώ ατομικό και 70 ευρώ το μήνα επίδομα, 4.200 ευρώ για τετραμελή οικογένεια με επίδομα 160 ευρώ το μήνα). Αποδόθηκε σε περίπου 25.000 νοικοκυριά έως τα τέλη του 2016.

Το Φεβρουάριο του 2018 θεσμοθετήθηκε Επίδομα Στέγασης ως ένα από τα αντίμετρα στα επιπλέον μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής (περικοπές συντάξεων και μείωση αφορολόγητου) που απαιτήθηκαν από τους δανειστές. Αφορά την επιδότηση ενοικίου ή δόσης δανείου, με εισοδηματικά κριτήρια. Στην αρχική του μορφή –όπως καθορίστηκε τον Ιούνιο του 2018– τα όρια ξεκινούν από 8.000 ευρώ ατομικό έως 24.000 ευρώ οικογενειακό, το ύψος επιδόματος κυμαίνεται από 70 ευρώ έως 210 ευρώ το μήνα, ενώ η αρχική πρόβλεψη δαπάνης ήταν 600.000.000 ευρώ ετησίως για 300.000 νοικοκυριά, εφόσον εφαρμόζονταν ισοδύναμες περικοπές στον προϋπολογισμό. Το μέτρο ξεκίνησε από 1/1/2019.<sup>34</sup>

### 2.3 Η κληρονομιά του πρώην ΟΕΚ

Μετά την κατάργηση του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας,<sup>35</sup> του μοναδικού φορέα άσκησης κοινωνικής στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα, οι αρμοδιότητες και εκκρεμότητες των προγραμμάτων του μεταφέρθηκαν στον ΟΑΕΔ. Οι εισφορές των εργαζομένων (1% των αποδοχών) που προβλέπονται από τον ιδρυτικό νόμο του ΟΕΚ (Ν.Δ. 2963/1954), καθώς και τυχόν έσοδα από την εκμετάλλευση ακινήτων του ΟΕΚ και της Εργατικής Εστίας, παρακρατούνται στον Ενιαίο Λογαριασμό για την Εφαρμογή Κοινωνικών Πολιτικών (αρ. 34 του Ν. 4244/2013) και μπορούν να διατεθούν για την εκκαθάριση των εκκρεμοτήτων του ΟΕΚ, αλλά και για δαπάνες για κοινωνικούς σκοπούς, όπως δαπάνες για τη στεγαστική προστασία του

34. Την περίοδο που γράφεται η παρούσα μελέτη το μέτρο είναι υπό αναθεώρηση, μετά την κατάθεση του προϋπολογισμού για το 2019 και την οριστικοποίηση της μη περικοπής των συντάξεων.

35. Παρ. 6 του άρθρου 1 του Ν. 4046/2012.

εργατικού δυναμικού. Αντίστοιχα, μέρος του ανθρώπινου δυναμικού του πρώην ΟΕΚ στελέχωσε την Ειδική Διεύθυνση του ΟΑΕΔ, που ανέλαβε ως διάδοχο σχήμα τη διαχείριση των θεμάτων των πρώην ΟΕΚ και ΟΕΕ.

Τα τελευταία χρόνια δεν έχουν αναπτυχθεί νέα προγράμματα (κατασκευής, επιδότησης ενοικίου/δανείου ή δανειοδότησης), αλλά η προσπάθεια επικεντρώνεται στην ολοκλήρωση εκκρεμών προγραμμάτων. Συγκεκριμένα, αφορά:

1. τη ρύθμιση των δανείων για δανειολήπτες από ίδια κεφάλαια του πρώην ΟΕΚ και οφειλών από προγράμματα αγοράς κατοικίας (περίπου 82.000 δανειολήπτες, για τους οποίους δίνεται η δυνατότητα διαγραφής των οφειλών, για περίπου το 75% των οφειλόμενων χρημάτων, και ευνοϊκής ρύθμισης για τους υπολοίπους), ενώ εκκρεμεί η συνεννόηση με τις τράπεζες για τη ρύθμιση 95.000 δανείων που είχαν χορηγηθεί με επιδότηση επιτοκίου,
2. την ολοκλήρωση κατασκευαστικών προγραμμάτων (περίπου πέντε οικισμών) και την κλήρωση διαμερισμάτων σε δικαιούχους σε ολοκληρωμένους οικισμούς (256 νέες κατοικίες σε τρεις οικισμούς),
3. την έκδοση οριστικών παραχωρητηρίων για περίπου 15.000 δικαιούχους και
4. τη διαχείριση της υπόλοιπης ακίνητης περιουσίας του πρώην ΟΕΚ και του ΟΕΕ.

Αν και δεν έχει βρεθεί ακόμα ένα διάδοχο σχήμα και οι όποιες ενέργειες υλοποιούνται στο πλαίσιο του ΟΑΕΔ, ενός φορέα με πολύ διαφορετικό σκοπό και αντικείμενο, η κληρονομιά του ΟΕΚ αποτελεί μεγάλη παρακαταθήκη. Παρά τα σημαντικά προβλήματα που ανακύπτουν κατά την εκκαθάρισή του, εκκρεμεί η συζήτηση για το πώς θα μπορούσε να αξιοποιηθεί, ενδεχομένως σε ένα νέο πλαίσιο για την κοινωνική πολιτική κατοικίας.



## 2.4 Πολιτικές για τους αστέγους

Η όξυνση και η επέκταση των στεγαστικών προβλημάτων την περίοδο της κρίσης αλλάζουν τη συζήτηση για τις απαιτούμενες πολιτικές. Την περίοδο αυτή αναπτύσσεται σημαντικά ο τομέας των υπηρεσιών άμεσης πρόσβασης για τους άπορους και τους αστέγους, με την ενεργοποίηση κοινωνικών οργανώσεων και τη διοχέτευση δημόσιων πόρων. Σε περίοδο λιτότητας, συρρίκνωσης του δημόσιου τομέα και απαξίωσης του διοικητικού μηχανισμού, ιδιαίτερα σε έναν τομέα σχετικά περιορισμένο, η ανάπτυξη αυτή συμβαίνει αρχικά εν πολλοίς συγκυριακά, χωρίς ενιαίο πλαίσιο ρύθμισης, με αυτοσχεδιασμούς και σημαντικά προβλήματα τόσο από τη μεριά του κρατικού μηχανισμού, όσο και από την πλευρά των παρόχων.

Στην κάλυψη των οξυμένων αναγκών συμβάλλουν σημαντικά οι δομές αλληλεγγύης και αμοιβαίας υποστήριξης των πολιτών με τοπική ή υπερτοπική σημασία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα κοινωνικά ιατρεία και οι κοινωνικές κουζίνες. Ιδιαίτερα τα πρώτα χρόνια της κρίσης, όπου ήταν έντονα τα συμπτώματα της οικονομικής κατάρρευσης και της αποσάθρωσης του δημόσιου συστήματος κοινωνικής προστασίας, οι δομές αυτές λειτουργούν ως μαξιλάρι ασφαλείας, παρέχοντας βασικές υπηρεσίες, αγαθά και έμπρακτη αλληλεγγύη σε χιλιάδες άτομα.

### Στεγαστικές δομές

Κυρίως σε ό,τι αφορά δομές που παρέχουν στεγαστικές υπηρεσίες, αυξάνονται οι θέσεις σε υπνωτήρια και μεταβατικούς ξενώνες, πλέον όχι μόνο στην Αθήνα, αλλά και σε μεγάλα αστικά κέντρα όπως η Θεσσαλονίκη, η Πάτρα, το Ηράκλειο και άλλα. Πέρα από δομές που απευθύνονται στον γενικό πληθυσμό των αστέγων, δημιουργούνται δομές για πιο ειδικές ομάδες, όπως οι ξενώνες για κακοποιημένες γυναίκες, για ασυνόδευτα ανήλικα κ.ά., που απορροφούν ένα σημαντικό μέρος των αναγκών.

Ιδιαίτερα στο κέντρο της πρωτεύουσας, που συγκεντρώνει και τον μεγαλύτερο αριθμό αστέγων, γίνονται προσπάθειες να αναπτυχθούν εξειδικευμένες δομές ή να διασυνδεθούν υφιστάμενες δομές, ώστε να μπορούν να ανταποκριθούν στις περιπτώσεις ατόμων με πολλαπλές επιβαρύνσεις, όπως είναι οι τοξικοεξαρτημένοι και οι ψυχικά ασθενείς.

## Υποστηριζόμενη στέγαση

Παράλληλα, την περίοδο αυτή, αναπτύσσεται και μια σειρά από πιο καινοτόμα προγράμματα υποστηριζόμενης στέγασης, που επιδοτούν τις στεγαστικές δαπάνες σε ενοικιαζόμενα ή παραχωρημένα διαμερίσματα, μαζί με συνοδευτικές υποστηρικτικές υπηρεσίες, όπως ψυχοκοινωνική στήριξη και συμβουλευτική για ένταξη στην εργασία.

Το πιο σημαντικό πρόγραμμα αυτού του τύπου είναι το πρόγραμμα «Στέγαση και Επανάταξη» του Υπουργείου Εργασίας, που αφορά 1.300 άτομα τα οποία στεγάζονται σε 700 κατοικίες, πραγματοποιείται σε είκοσι πέντε Δήμους με συμπράξεις μεταξύ Δήμων και οργανώσεων, και παρέχει επιδότηση στεγαστικών δαπανών, επιδότηση βασικών δαπανών διαβίωσης και επιδότηση θέσεων εργασίας ή έναρξης επιχειρηματικών σχεδίων. Το πρόγραμμα θεσμοθετήθηκε το 2014, άρχισε να υλοποιείται το 2015 και ολοκληρώνεται στα τέλη του 2018. Σε συνέχεια αυτού σχεδιάστηκε το νέο πρόγραμμα «Στέγαση και Εργασία», το οποίο ξεκίνησε να υλοποιείται το 2017, απευθύνεται σε Δήμους άνω των 100.000 κατοίκων, όπου συγκεντρώνεται και το μεγαλύτερο μέρος του προβλήματος, και έχει ως στόχο να υποστηρίζει την ένταξη αστέγων από το δρόμο και δομές φιλοξενίας.

Παρόμοιας λογικής είναι μεμονωμένα προγράμματα Δήμων και κοινωνικών οργανώσεων παραχώρησης στέγης ή/και επιδότησης στεγαστικών δαπανών σε ενοικιαζόμενη ή ιδιόκτητη κατοικία που βαρύνεται με δάνειο, παράλληλα με συμβουλευτική για ένταξη στην εργασία.

## Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης

Μια σημαντική τομή που συμβαίνει στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας την περίοδο αυτή είναι η θεσμοθέτηση σε εθνικό επίπεδο του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης. Αποτελεί ένα μέτρο εισοδηματικής ενίσχυσης για νοικοκυριά που βρίσκονται σε ακραία φτώχεια.<sup>36</sup> Η εφαρμογή

36. Η θεσμοθέτηση του μέτρου αποτελεί μέρος του πακέτου μεταρρυθμίσεων που προωθούν οι δανειστές, ιδιαίτερα το ΔΝΤ, μέσω του προγράμματος στήριξης, ως ελάχιστο δίχτυ προστασίας απέναντι στη ραγδαία φτωχοποίηση του πληθυσμού. Στην αρχική του μορφή, εφαρμόστηκε πιλοτικά το 2014 σε δεκατρείς Δήμους, ως Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, και σταδιακά επεκτάθηκε στο σύνολο της χώρας. Διασφαλίζει ελάχιστο ατομικό μηνιαίο εισόδημα 200 ευρώ και μέγιστο οικογενειακό τα 540 ευρώ το μήνα.

του μέτρου, που αφορά πάνω από 600.000 άτομα, πολλαπλασίασε τις δαπάνες κοινωνικής πρόνοιας κατά 800.000.000 ευρώ και καθιέρωσε στη χώρα ένα οριζόντιο εργαλείο στήριξης των απόρων και των πλέον ευάλωτων.

Διεθνώς η συζήτηση για τον τρόπο εφαρμογής μέτρων Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος είναι αρκετά διαφοροποιημένη, ανάλογα με το περιεχόμενο και τη στόχευση που αποκτά.<sup>37</sup> Στην Ελλάδα τα μεγάλα ποσοστά ανεργίας και ο μεγάλος αριθμός νοικοκυριών με χαμηλό διαθέσιμο (έως μηδενικό) εισόδημα (10% του πληθυσμού) αποτελούν τις σημαντικότερες προκλήσεις για την εφαρμογή ενός τέτοιου προγράμματος, που από τη φιλοσοφία του στοχεύει στο να παρέχει ένα άμεσο δίκτυ ασφαλείας σε ακραίες περιπτώσεις αποστέρησης μέχρι την εργασιακή επανένταξη και οικονομική αυτονόμηση των δικαιούχων. Η εφαρμογή του από την κυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ, που είχε τηρήσει κριτική στάση κατά την αρχική του υιοθέτηση, αντιμετωπίζει το μέτρο κυρίως ως ένα σημείο εισόδου των πλέον ευάλωτων στο σύστημα προστασίας, αναπτύσσοντας σταδιακά μια βεντάλια συνοδευτικών υπηρεσιών και παροχών σε είδος, που θα αυξήσουν την αποτελεσματικότητα του βοηθήματος. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στον εκσυγχρονισμό και στην απλοποίηση του συστήματος, ώστε ο απαιτούμενος έλεγχος των πόρων που προϋποθέτει η παροχή του επιδόματος να μην επιβαρύνει ούτε τους πολίτες ούτε τη διοίκηση, ενώ η διασταύρωση των εισοδημάτων αφορά το τελευταίο εξάμηνο, ώστε οι παροχές να ανταποκρίνονται στην τρέχουσα οικονομική κατάσταση των δικαιούχων.<sup>38</sup>

Σε ό,τι αφορά την πολιτική για τους αστέγους, είναι πολύ σημαντικό ότι δόθηκε η δυνατότητα λήψης του επιδόματος από άτομα που δηλώνουν άστεγοι, έπειτα από έρευνα της κοινωνικής υπηρεσίας των Δήμων. Έτσι, μπορούν να υποστηριχθούν άτομα και νοικοκυριά χωρίς σταθερή κατοικία, ανάμεσα στα οποία είναι πλανόδιοι Ρομά ή άτομα που μένουν σε ακατάλληλη κατοικία.

---

37. Βλ. Chollet, M., 30/10/2016, διαθέσιμο στο: <https://monde-diplomatique.gr/?p=1528>

38. Η απόκριση εισοδημάτων και η εκτεταμένη άτυπη εργασία στην Ελλάδα δημιουργούν ζητήματα δικαιοσύνης στην κατανομή του επιδόματος και δυσκολεύουν τη διαδικασία διασταύρωσης και ελέγχου.

## Αντιμετώπιση ενεργειακής φτώχειας

Οι πολιτικές για την αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας κυρίως αφορούν επιδότηση του κόστους κατανάλωσης ενέργειας, όπως είναι η δωρεάν παροχή ρεύματος με το νόμο της ανθρωπιστικής κρίσης, το ΚΟΤ<sup>39</sup> ή το επίδομα θέρμανσης, το πλαίσιο προστασίας για ευάλωτα νοικοκυριά (διευκόλυνση για την πληρωμή, μη διακοπή ηλεκτροδότησης, επιδότηση επανασύνδεσης), καθώς και προγράμματα αναβάθμισης της ενεργειακής απόδοσης των κτηρίων («Εξοικονομώ κατ' οίκον» II), με αυξημένες παροχές για χαμηλά εισοδήματα.

## Διοικητικές μεταρρυθμίσεις

Παράλληλα, αναπτύσσονται εργαλεία για την καταγραφή και παρακολούθηση των αστέγων, τη δικτύωση και το συντονισμό των φορέων, την ενημέρωση των πολιτών και τη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Η πρώτη πιλοτική απογραφή αστέγων έγινε, από το Υπουργείο Εργασίας και με την επιστημονική υποστήριξη του Παντείου Πανεπιστημίου, το Μάιο του 2018 σε επτά μεγάλους Δήμους ταυτόχρονα και με ενιαία μεθοδολογία και εξειδικευμένα πληροφοριακά εργαλεία, με τη μέθοδο της νυχτερινής μέτρησης στο δρόμο και σε δομές για αστέγους, όπως εφαρμόζεται πλέον σε πολλές ευρωπαϊκές πόλεις. Στόχος ήταν η δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού για την ποσοτική και ποιοτική μέτρηση του φαινομένου, που θα υποστηρίζει το σχεδιασμό και την αξιολόγηση των πολιτικών που εφαρμόζονται και τη συνεργασία μεταξύ όλων των φορέων που δουλεύουν στο πεδίο. Η δράση αυτή αποτελεί πάγιο αίτημα των φορέων που δουλεύουν με τους αστέγους και, εφόσον υιοθετηθεί η συστηματική υλοποίησή της, θα αποτελέσει βασικό εργαλείο παρακολούθησης της έλλειψης στέγης, πάνω στο οποίο θα μπορέσει να δομηθεί ένα ευρύτερο εργαλείο παρακολούθησης της κατοικίας.

---

39. Το Κοινωνικό Οικιακό Τιμολόγιο θεσμοθετήθηκε για την προστασία των ευπαθών ομάδων καταναλωτών (χαμηλών εισοδημάτων, τριτέκνων, πολυτέκνων, μακροχρόνια ανέργων, ατόμων με αναπηρία, ατόμων που χρήζουν μηχανικής υποστήριξης και υπερηλίκων) από το ΥΠΕΝ το 2010 και τροποποιήθηκε το 2018 ως προς τα κριτήρια ένταξης, τις κατηγορίες καταναλωτών και τη χορηγούμενη έκπτωση για το ρεύμα χρήσης της πρώτης κατοικίας. (Εγκριμένες αιτήσεις 63.814 πρώτης βαθμίδας εισοδημάτων, 216.072 δεύτερης βαθμίδας εισοδημάτων. Στοιχεία 8/3/2018 idika.gr.)

Επιπλέον, στο Υπουργείο Εργασίας δημιουργήθηκε το Τμήμα Κοινωνικών Πολιτικών Στέγασης, το οποίο αναλαμβάνει την αρμοδιότητα της πολιτικής για τους αστέγους, οι οποίοι έως τώρα εντάσσονταν στη γενική κατηγορία των ευάλωτων ομάδων. Η εξέλιξη αυτή δίνει τη δυνατότητα να διαμορφωθεί μακροπρόθεσμα μια διακριτή διοικητική μονάδα που θα παρακολουθεί, θα αξιολογεί, θα σχεδιάζει και θα βελτιώνει τις παρεχόμενες υπηρεσίες και τα μέτρα για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης. Η διεύθυνση αναπτύσσει εργαλεία για τη δικτύωση και το συντονισμό όλων των φορέων που παρέχουν υπηρεσίες σε άστεγο πληθυσμό, καθώς και για την ενημέρωση και τη συμμετοχή των πολιτών.

**Μοιάζει, λοιπόν, σταδιακά στο πλαίσιο του κοινωνικού κράτους να χτίζονται ένας πιο ολοκληρωμένος μηχανισμός και εργαλεία παρέμβασης για τους αστέγους και όσους βρίσκονται σε ακραία φτώχεια. Από την άλλη, τόσο το δίκτυο των δομών και των προγραμμάτων στέγασης, όσο και σημαντικό τμήμα του μηχανισμού παρακολούθησης, χρηματοδοτούνται κυρίως από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, από έκτακτες κρατικές επιχορηγήσεις ή από χορηγίες και, κατά συνέπεια, η μακροπρόθεσμη λειτουργία τους είναι επισφαλής και αβέβαιη. Το στοίχημα είναι αν θα μπορέσει αυτός ο τομέας να εμπεδωθεί, να αποκτήσει μια σταθερή κρατική χρηματοδότηση και ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο που θα κατοχυρώνει τη συνέχιση και εξέλιξή του ανεξάρτητα από την πολιτική και οικονομική συγκυρία.**

## 2.5 Η στέγαση των προσφύγων μετά το 2015

Το 2015 είναι η χρονιά που η Ευρώπη έρχεται αντιμέτωπη με τις συνέπειες του πολέμου στη Μέση Ανατολή και τη Συρία, καθώς εκατομμύρια εκτοπισμένοι πρόσφυγες αναζητούν ένα καλύτερο μέλλον. Η Ελλάδα, όπως και η Ιταλία, είναι τα πρώτα σημεία εισόδου και αναγκάζονται σε πολύ μικρό διάστημα να αναπτύξουν μηχανισμούς υποδοχής και στέγασης για χιλιάδες πρόσφυγες που περνάνε τα ελληνικά σύνορα. Στόχος τους είναι να φτάσουν στις χώρες της Βόρειας Ευρώπης (Γερμανία, Σουηδία και

αλλού). Έτσι, αρχικά, οι ροές είναι διερχόμενες και τα σύνορα εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης ανοιχτά, με αποτέλεσμα να μη δημιουργούνται μεγάλες συγκεντρώσεις στην Ελλάδα. Το κλείσιμο των συνόρων από χώρες διέλευσης προς την Κεντρική Ευρώπη και, κυρίως, η συμφωνία Ευρωπαϊκής Ένωσης-Τουρκίας για τον έλεγχο των προσφυγικών ροών δημιουργούν σοβαρά προβλήματα εγκλωβισμού προσφύγων στην ενδοχώρα και στα νησιά της πρώτης γραμμής.<sup>40</sup> Οι εικόνες από την Ειδομένη, όπου εγκλωβίστηκαν πάνω από 10.000 πρόσφυγες, αλλά και από τους αυτοσχέδιους χώρους παραμονής στο λιμάνι του Πειραιά ή στο Ελληνικό είναι χαρακτηριστικές της περιόδου.

Η Ελλάδα χρειάστηκε σε πολύ μικρό διάστημα να κινητοποιηθεί για να καλύψει τις ανάγκες των περίπου 60.000 προσφύγων που βρίσκονται στη χώρα και να διαχειριστεί τις μειωμένες αλλά συνεχιζόμενες ροές. Η διαμόρφωση χώρων υποδοχής και ταυτοποίησης στα πρότυπα των καταυλισμών του ΟΗΕ, με προκατασκευασμένους οικίσκους και κάλυψη βασικών αναγκών, όπως η σίτιση και η υγειονομική φροντίδα, ανατίθεται στον στρατό, ενώ η διαχείριση κάποιων από αυτούς τους χώρους γίνεται από κοινωνικές οργανώσεις. Για τη στέγαση ασυνόδευτων ανηλίκων δημιουργούνται εξειδικευμένοι ξενώνες σε όλη την Ελλάδα (σήμερα λειτουργούν σαράντα επτά ξενώνες, που προσφέρουν συνολικά 1.191 θέσεις φιλοξενίας), με προοπτική να κατασκευαστούν αρκετοί ακόμα για να καλύψουν τις μεγάλες ανάγκες που υπάρχουν. Παράλληλα, υλοποιείται το πρόγραμμα ενοικίασης διαμερισμάτων της Ύπατης Αρμοστείας, για τη στέγαση προσφύγων διάσπαρτα στον αστικό ιστό, σε ενοικιαζόμενα διαμερίσματα ή ξενώνες. Σύμφωνα με στοιχεία που δημοσίευσε το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής το Σεπτέμβριο του 2018, στεγάζονται περίπου 25.000 πρόσφυγες σε διαμερίσματα και περίπου 20.000 στα είκοσι οκτώ κέντρα φιλοξενίας στην ηπειρωτική Ελλάδα, ενώ περίπου 20.000 πρόσφυγες βρίσκονται στα νησιά του ανατολικού Αιγαίου.

---

40. Επίσημα στοιχεία για τις προσφυγικές ροές είναι διαθέσιμα στο: [https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2017/04/gr\\_fact\\_sheet\\_refugee\\_print\\_19\\_01\\_2017-2.pdf](https://government.gov.gr/wp-content/uploads/2017/04/gr_fact_sheet_refugee_print_19_01_2017-2.pdf) (έως τον Οκτώβριο του 2016) και στο: <https://government.gov.gr/enimerotiko-deltio-gia-to-prosfigiko-metanasteftiko-3/>

## Πολιτικές ένταξης

54

Η διαμόρφωση χώρων υποδοχής ήταν η άμεση λύση στην ανάγκη στέγασης μεγάλου αριθμού προσφύγων. Όμως δεν αποτελούν ένα βιώσιμο και αποδεκτό μοντέλο μακροπρόθεσμης ένταξης και εγκατάστασης όσων, τελικά, παραμένουν στη χώρα. Άλλωστε, η σταδιακή εξέταση των αιτημάτων ασύλου δημιουργεί μια κατηγορία μεταναστών που, από τη μια στιγμή στην άλλη, βρίσκονται εκτεθειμένοι, καθώς δεν εμπίπτουν πλέον στο πλαίσιο προστασίας της πρώτης υποδοχής και των προγραμμάτων μετεγκατάστασης (υπολογίζεται ότι περίπου 5.000 αναγνωρισμένοι αιτούντες άσυλο παραμένουν σε διαμερίσματα του προγράμματος της Ύπατης Αρμοστείας εν αναμονή του μεταβατικού προγράμματος κοινωνικής ένταξης).

Η στέγαση των μεταναστών στην Ελλάδα δεν υπήρξε ποτέ αντικείμενο δημόσιας πολιτικής. Όπως έχει αποτυπωθεί σε πολλές μελέτες, τα διάφορα μεταναστευτικά κύματα ενσωματώνονται και μέσω της στέγασης, καταλαμβάνοντας το χειρότερο τμήμα του κτηριακού αποθέματος στα αστικά κέντρα (υπόγεια, ημιυπόγεια και διαμερίσματα σε ακάλυπτους, συνθήως σε κακή κατάσταση). Στη συνέχεια, ανάλογα με τη στρατηγική μόνιμης ή προσωρινής εγκατάστασης, διαμορφώνουν την πορεία τους στην αγορά κατοικίας, βελτιώνοντας τις συνθήκες διαβίωσής τους στον ενοικιαζόμενο τομέα, είτε με αγορά.

Όμως, σήμερα, υπάρχει η ανάγκη για έναν στρατηγικό σχεδιασμό ένταξης όσων από τους πρόσφυγες παραμένουν στη χώρα. Το φθινόπωρο του 2017 το Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής ανακοίνωσε την επέκταση του προγράμματος ενοικίασης διαμερισμάτων ESTIA<sup>41</sup> με στόχο τις 30.000 θέσεις κατοικίας. Παράλληλα, μπαίνει σε εφαρμογή το πρόγραμμα ΗΛΙΟΣ, που αφορά υποστηρικτικές υπηρεσίες για την ελληνομάθεια, καταγραφή δεξιοτήτων και ικανοτήτων, και δυνατότητα πρόσβασης στην αγορά εργασίας, με στόχο τη σταδιακή ένταξη των μεταναστών. Το πρόγραμμα ξεκίνησε να εφαρμόζεται πιλοτικά σε δύο επαρχιακές πόλεις, στη Θήβα και τη Λιβαδειά, και αφορά αρχικά ογδόντα οικογένειες.

---

41. Για πληροφορίες, βλ. στο: [http://estia.unhcr.gr/el/home\\_page/](http://estia.unhcr.gr/el/home_page/)

## Η συμβολή της κοινωνίας και των κοινωνικών κινημάτων

Η παρουσίαση όσων συμβαίνουν στον τομέα της στέγασης των προσφύγων, αλλά και των αστέγων, δεν θα μπορούσε να κλείσει χωρίς την αναφορά στην ενεργοποίηση και συμμετοχή των κοινωνικών οργανώσεων και της κοινωνίας των πολιτών, μέσα από οργανωμένες, τυπικές, αλλά κυρίως εθελοντικές, άτυπες κινηματικές δομές αλληλεγγύης, που την περίοδο αυτή αποκτούν κομβικό ρόλο. Όπως αναφέρθηκε και νωρίτερα, οι δομές αυτές καταφέρνουν να λειτουργήσουν ως ανάχωμα στην απότομη αποστέρηση και στον αποκλεισμό που προκαλεί η κρίση για χιλιάδες ανθρώπους.

Δεν είναι στο αντικείμενο αυτής της μελέτης η αναλυτική παρουσίαση των δράσεων και του τρόπου συγκρότησης του κοινωνικού τομέα αλληλεγγύης. Παρ' όλα αυτά, με αφορμή την ενεργοποίηση για την κάλυψη των αναγκών των προσφύγων, αξίζει να αναδειχθούν δύο πτυχές που διαμορφώνουν νέα δεδομένα στη χώρα: αφενός, η διόγκωση του τρίτου τομέα παροχής υπηρεσιών φροντίδας, και αφετέρου, η ανάδυση αυτοοργανωμένων εγχειρημάτων στέγασης προσφύγων με τον πολλαπλασιασμό των καταλήψεων στέγης.

## Ο ρόλος των ΜΚΟ, των φιλανθρωπικών οργανώσεων και των χορηγών

Ο ρόλος των κοινωνικών οργανώσεων και των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων στην κάλυψη βασικών κοινωνικών αναγκών μπαίνει πολύ έντονα στη συζήτηση την περίοδο της κρίσης, κυρίως λόγω της στροφής χορηγών και ευεργετών στη χρηματοδότηση προνοιακών δράσεων για τους άπορους, όπως ξενώνες φιλοξενίας, διανομή φαγητού, υπηρεσίες υγείας, εκπαίδευσης κ.ά. Εγείρονται ερωτήματα σχετικά με την αυτονομία του τομέα αυτού, την υποκατάσταση του κράτους ή τη μεταβίβαση της αρμοδιότητας άσκησης κοινωνικής πολιτικής, αλλά και ζητήματα ελέγχου της δημόσιας χρηματοδότησης, λογοδοσίας, ενιαίων προδιαγραφών και ποιότητας κτλ. Αυτά είναι θέματα λίγο πολύ γνωστά και από τη διεθνή συζήτηση για τα διλήμματα και τα προβλήματα που αναπτύσσονται στη σχέση μεταξύ κρατικού και τρίτου τομέα, ιδιαίτερα σε περιόδους συρρίκνωσης του Δημοσίου.

Επιπλέον, η έκτακτη συνθήκη μέσα στην οποία καλούνται φορείς του τρίτου τομέα να λειτουργήσουν ως πάροχοι κοινωνικών υπηρεσιών στο πλαίσιο δημόσιων πολιτικών έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν



πολλές δυσλειτουργίες και από τις δύο πλευρές, καθώς οι τρόποι και οι μηχανισμοί συνεργασίας διαμορφώνονται παράλληλα ή και πολύ αργότερα από τη λειτουργία διαφορετικών προγραμμάτων.

### Στεγαστικές καταλήψεις

Παράλληλα, η προσφυγική κρίση αποτέλεσε την αφορμή για την ανάδυση ενός μαζικού κινήματος αλληλεγγύης που αναπτύσσει πρακτικές άμεσης δράσης για την υποστήριξη των προσφύγων. Αρχικά, η βοήθεια επικεντρώνεται στη σίτιση, την παροχή ειδών πρώτης ανάγκης και τη γενικότερη υποστήριξη με κάθε τρόπο κατά τη μετάβασή τους προς την Ευρώπη. Πολύ σύντομα, διαπιστώνεται η μεγάλη ανάγκη που υπάρχει για στεγαστική υποστήριξη. Οι δομές που αναπτύσσονται από τον κρατικό μηχανισμό και τις διεθνείς οργανώσεις δεν επαρκούν για να καλύψουν όλες τις ανάγκες· επιπλέον, οι προϋποθέσεις που υπάρχουν στις επίσημες δομές συχνά αποκλείουν, εμποδίζουν ή και αποτρέπουν αρκετές περιπτώσεις που βρίσκουν καταφύγιο στις άτυπες αλληλέγγυες δομές. Ένας μεγάλος αριθμός καταλήψεων γεννιέται κυρίως στην Αθήνα, αλλά και σε άλλες μικρότερες πόλεις, με δυνατότητα στέγασης περίπου 2.000 ατόμων, που, στη διάρκεια της κρίσης, έχουν στεγάσει χιλιάδες πρόσφυγες κατά τη μετάβασή τους προς την Ευρώπη. Στην Αθήνα λειτουργούν σήμερα επτά καταλήψεις. Εμβληματικό παράδειγμα η κατάληψη του πρώην ξενοδοχείου «City Plaza» σε κεντρική περιοχή της Αθήνας, που ξεκίνησε το Μάιο του 2016 με δυνατότητα στέγασης τετρακοσίων ατόμων, σε μεγάλο ποσοστό παιδιών.

**Η πρόσφατη εμπειρία της στέγασης των προσφύγων αφήνει μια παρακαταθήκη όσον αφορά την ανάπτυξη εργαλείων και μηχανισμών που αξιοποιούν κατοικίες από τον ενοικιαζόμενο τομέα, αλλά και κτήρια που ανήκουν σε φορείς του Δημοσίου για τη λειτουργία ξενώνων ή την αξιοποίηση κενών κτηρίων μέσα από πρακτικές αλληλεγγύης των κινήματων. Η ενεργοποίηση διάφορων επιπέδων της διοίκησης, και ιδιαίτερα των Δήμων, η συμμετοχή και η αυτενέργεια τμημάτων της κοινωνίας καθώς και η συνολική εμπειρία που έχει αποκτηθεί μπορούν να συμβάλουν στη διαμόρφωση ενός μακροπρόθεσμου πλαισίου για τη στέγαση των μεταναστών και άλλων ευάλωτων κοινωνικών ομάδων.**

## 2.6 Η στέγαση των Ρομά

Στο τέλος της ενότητας αυτής κρίθηκε σκόπιμη η σύντομη αναφορά στις πολιτικές που αναπτύσσονται από το Υπουργείο Εργασίας και την Ειδική Γραμματεία για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά για στέγαση και βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στους καταυλισμούς και τους οικισμούς με μεγάλη συγκέντρωση Ρομά. Η ίδρυση της Ειδικής Γραμματείας για την Κοινωνική Ένταξη των Ρομά, το 2016, δημιουργεί ένα σταθερό σημείο αναφοράς στη διοίκηση καθώς και τις προϋποθέσεις ώστε οι πολιτικές που εφαρμόζονται να έχουν κάποια σταθερότητα και συνέχεια.

Πρώτο βήμα της Γραμματείας ήταν η αναλυτική χαρτογράφηση των καταυλισμών και των χωρικών συγκεντρώσεων σε όλη τη χώρα, κατά την οποία αποτυπώθηκαν περίπου τριακόσιοι εβδομήντα οικισμοί με παρουσία Ρομά, ενώ στο σύνολο της χώρας υπολογίζεται ότι κατοικούν περίπου 110.000 άτομα. Η διαδικασία της καταγραφής ανέδειξε τις συνθήκες εξαθλίωσης στις οποίες εξακολουθούν να διαβιούν χιλιάδες πολίτες, συμβάλλοντας στον φαύλο κύκλο εγκατάλειψης και περιθωριοποίησης των Ρομά, που δυσκολεύει –έως και καθιστά αδύνατη– την κοινωνική τους ένταξη, ενώ αντίθετα επιτρέπει τη συνεχιζόμενη επέκταση παραβατικών κυκλωμάτων και πρακτικών, και συντηρεί το ρατσισμό και τη βία.

Οι πολιτικές στέγασης για τους Ρομά υλοποιούνται στο πλαίσιο ολοκληρωμένων τοπικών παρεμβάσεων, παράλληλα με δράσεις για την εκπαίδευση, την υγεία και την απασχόληση. Σε συνεργασία με τους ενδιαφερόμενους Δήμους, υλοποιούνται παρεμβάσεις για τη διαμόρφωση οργανωμένων χώρων μετεγκατάστασης των Ρομά, αναβάθμισης υφιστάμενων οικισμών ή βελτίωσης συνθηκών διαβίωσης σε υφιστάμενους καταυλισμούς μέχρι την οριστική μετεγκατάστασή τους. Επιπλέον, το 2019 θα ξεκινήσει πιλοτικά η εφαρμογή επιδόματος ενοικίου, με πόρους από την Ευρωπαϊκή Ένωση, με στόχο τη σταδιακή θεσμοθέτηση ενός μόνιμου πλαισίου στήριξης των Ρομά για πρόσβαση σε αξιοπρεπή κατοικία και τη μακροπρόθεσμη πλήρη κοινωνική τους ένταξη. Από την άλλη, οι δυσκολίες οι οποίες ανακύπτουν κατά την προσπάθεια υλοποίησης αυτών των δράσεων, που συνδέονται και με την όξυνση των σχέσεων μεταξύ των κοινοτήτων Ρομά και μη Ρομά τοπικά, αναδεικνύουν το ζήτημα της ένταξης των Ρομά ως ένα από τα πιο δύσκολα αλλά και κρίσιμα

κοινωνικά ζητήματα, για την αντιμετώπιση του οποίου απαιτούνται μεγάλες μετατοπίσεις, συμμαχίες και συνέργιες, σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο, επιμονή και διεύρυνση των προσπαθειών.

### **Συμπεράσματα ενότητας**

Στο κεφάλαιο αυτό περιγράφηκαν τα επιμέρους πεδία δημόσιων πολιτικών που αφορούν την προστασία της κατοικίας και την υποστήριξη πρόσβασης σε αυτή για διαφορετικές κοινωνικές ομάδες και κατηγορίες στεγαστικών προβλημάτων. Ενδεχομένως, πολλά από αυτά δεν εντάσσονται στον στενό ορισμό της στεγαστικής πολιτικής, αλλά εκτείνονται από το πεδίο της κοινωνικής φροντίδας έως το πεδίο της οικονομικής πολιτικής. Αυτό, βεβαίως, έχει να κάνει με τη φύση της κατοικίας (ως ένα σύνθετο αντικείμενο), αλλά και με τη στεγαστική πολιτική στην Ελλάδα, που δεν διαμορφώθηκε σε καμία περίοδο ως ένα συνεκτικό πλαίσιο παρεμβάσεων, αλλά μέσα από συγκυριακές και επιμέρους πολιτικές, συνήθως υπό την ανάγκη απόκρισης σε έκτακτες συνθήκες. Παραμένει ζητούμενο το πώς από την παρούσα κατάσταση μπορούμε να προχωρήσουμε στην περαιτέρω ανάπτυξη του τομέα σε μια πιο ολοκληρωμένη και συγκροτημένη μορφή.





Το επόμενο τμήμα της μελέτης πραγματεύεται το δικαίωμα στην κατοικία με τις σημερινές του παραμέτρους και τη στρατηγική και επιχειρησιακή συγκρότηση του δημόσιου τομέα πολιτικής με βάση τις ανάγκες της συγκυρίας. Συμπληρώνεται με προτάσεις για συγκεκριμένες κατευθύνσεις και άξονες που αξιοποιούν πόρους και χαρακτηριστικά του στεγαστικού συστήματος στην Ελλάδα. Τόσο για τη στρατηγική, όσο και για επιμέρους εργαλεία, γίνεται αναφορά σε ιδέες, προτάσεις και καλές πρακτικές από τη διεθνή εμπειρία.

### 3.1 Το δικαίωμα στην κατοικία σε μια κοινωνία ιδιοκτητών

Όπως αναπτύχθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, η στεγαστική πολιτική στην Ελλάδα δεν υπήρξε ποτέ κεντρικός τομέας της κρατικής δημόσιας πολιτικής. Αντιστοίχως, δεν αποτέλεσε ποτέ κεντρικό αντικείμενο στις διεκδικήσεις και στο λόγο της Αριστεράς. Η μεταπολεμική/μετεμφυλιακή κατεύθυνση για πρόσβαση σε κατοικία μέσω της απόκτησης ιδιοκτησίας είχε αποδοχή από όλο το πολιτικό φάσμα· άλλωστε, ο κοινωνικός τομέας δεν υπήρξε ποτέ ισχυρός στην ελληνική πολιτική. Η κυρίαρχη άποψη στην Ελλάδα, ακόμα και μεταξύ προοδευτικών, αριστερών χώρων, υπήρξε και σε μεγάλο βαθμό εξακολουθεί να είναι ότι το ζήτημα της κατοικίας αντιμετωπίζεται καλύτερα στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς, με υποστήριξη των οικογενειακών στρατηγικών και με κίνητρα για την ανάπτυξη του οικοδομικού κλάδου (μικρής κλίμακας, χαμηλής τεχνολογίας και βασισμένου στο φτηνό εργατικό δυναμικό).

Την περίοδο της κρίσης, η υπερφορολόγηση των εισοδημάτων και η μεγάλη αύξηση της φορολογίας των ακινήτων, παράλληλα με τη συρρίκνωση των εισοδημάτων και την κατάρρευση του οικοδομικού/κατασκευαστικού κλάδου, δημιούργησαν έντονες πιέσεις στους ιδιοκτήτες και

άλλαξαν τις παραμέτρους αυτής τη μεταπολεμικής κοινωνικοπολιτικής σύμβασης. Απέναντι σε υπερβολικά και άδικα βάρη τα οποία επιβάλλονται μέσω της φορολογικής νομοθεσίας και στις δυσκολίες διατήρησης της ακίνητης περιουσίας, συχνά στον δημόσιο διάλογο η προστασία της ατομικής περιουσίας ταυτίστηκε με το δικαίωμα στην κατοικία. Αυτό έγινε ιδιαίτερα εμφανές κατά τη διάρκεια της πρόσφατης κρίσης, καθώς οι κοινωνικές διεκδικήσεις σε σχέση με την κατοικία επικεντρώθηκαν κυρίως στο ζήτημα της προστασίας της περιουσίας μέσα από το κίνημα των υπερχρεωμένων νοικοκυριών και των δανειοληπτών, ενάντια στους πλειστηριασμούς.

Υπάρχει όμως μια εγγενής αντίφαση ανάμεσα στο ρόλο της κατοικίας ως μοχλού οικονομικής ανάπτυξης, δημιουργίας θέσεων εργασίας, επένδυσης και απόκτησης περιουσίας και στο ρόλο της κατοικίας ως δικαιώματος, ως κοινωνικού αγαθού που πρέπει να προστατευτεί συλλογικά. Στην Ελλάδα η αντίφαση αυτή αντισταθμίστηκε με την ανάπτυξη ενός ιδιότυπου λαϊκού καπιταλισμού στον τομέα των ακινήτων (δηλαδή με τη συμμετοχή στην παραγωγή κατοικίας και την κάρπωση της υπεραξίας από την αστικοποίηση ευρέων κοινωνικών στρωμάτων, παράλληλα με την απουσία μεγάλου κεφαλαίου στην παραγωγή και την εκμετάλλευση της κατοικίας), τη μικρή κλίμακας οικονομική δραστηριότητα και τη λειτουργία της αγοράς ακινήτων ως αντίβαρο της υπανάπτυξης του κράτους πρόνοιας. Έτσι, οι συγκρούσεις γύρω από την παραγωγή και διαχείριση της κατοικίας ήταν περιορισμένες, καθώς λειτούργησαν σε ένα συναινετικό πλαίσιο.

Όμως, οι όροι της προηγούμενης κατάστασης δεν μπορούν να επανέλθουν. Οι δυνατότητες αποταμίευσης και κατανάλωσης των νοικοκυριών είναι πλέον πολύ περιορισμένες, ιδιαίτερα για μια τόσο μεγάλη δαπάνη, όσο είναι η αγορά ή η κατασκευή κατοικίας, και η χρηματιστικοποίηση και εμπορευματοποίηση του τομέα διαμορφώνουν ένα διαφορετικό πλαίσιο.

**Το ερώτημα που προκύπτει είναι: Αν διαπιστώνουμε ότι η κρίση αποσταθεροποίησε το προηγούμενο μοντέλο (με τα όριά του να έχουν διαφανεί πολύ πριν από την κρίση) και πολλαπλασίασε τις στεγαστικές ανάγκες που αγγίζουν πλέον ευρύτερες κοινωνικές ομάδες, μπορεί αυτό το σημείο καμψής να αποτελέσει και την ευκαιρία για την**

**ανάπτυξη του κλάδου των δημόσιων πολιτικών κοινωνικής κατοικίας και σε ποια κατεύθυνση; Ποιες είναι οι πολιτικές εκείνες που αντιστοιχούν στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ελληνικού στεγαστικού συστήματος (σχέση κράτους, αγοράς, κοινωνίας), της δομής του οικιστικού αποθέματος και της ιστορικότητας των δημόσιων πολιτικών σε αυτό τον τομέα;**

Η συζήτηση είναι δύσκολη, αν βάλουμε στην εξίσωση και παραμέτρους που αφορούν το χρόνο –την ανάγκη ανταπόκρισης σε επείγουσες ανάγκες–, τους πόρους –τη δυσκολία επέκτασης πολιτικών με μεγάλες απαιτήσεις σε δημόσια δαπάνη σε περίοδο δημοσιονομικής ασφυξίας–, την απουσία θεσμικής μνήμης, την ανεπάρκεια της διοίκησης και τις διαμορφωμένες αντιλήψεις των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων. Από την άλλη, οι κρίσεις λειτούργησαν σε πολλές περιπτώσεις ως παράθυρο ευκαιρίας για την ανάπτυξη προοδευτικών δημόσιων πολιτικών και εναλλακτικών κοινωνικών πρακτικών, που δημιούργησαν νέους θεσμούς και δομές με μακροπρόθεσμη επίδραση.

### **3.2 Στρατηγικές για την κατοικία ως αυτόνομο πεδίο δημόσιας πολιτικής**

Το δικαίωμα στην κατοικία κατοχυρώνεται συνταγματικά στην Ελλάδα με το άρθρο 21 παρ. 4 του Συντάγματος του 1975: «η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που τη στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους», τοποθετώντας το δικαίωμα στην κατοικία στο πλαίσιο των κοινωνικών δικαιωμάτων και των αρμοδιοτήτων του κοινωνικού κράτους. Βεβαίως, η διατύπωση αυτή έχει γενικό χαρακτήρα και, στην ουσία, εξουσιοδοτεί τη διευθέτηση του θέματος μέσα από εξειδικευμένες ρυθμίσεις και τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων, χωρίς όμως να είναι δεσμευτικά. Έτσι, στο βαθμό που δεν εξειδικεύεται η συνταγματική εντολή της υποχρέωσης του κράτους να διασφαλίζει επαρκή κατοικία σε όσους δεν μπορούν να την αποκτήσουν με ίδια μέσα, παραμένει μια προγραμματική αρχή. Εκκρεμεί, λοιπόν, για την Ελλάδα η ανάπτυξη ενός βασικού πυρήνα θεσμικών αρχών και διοικητικών μηχανισμών, γύρω από τον οποίο θα μπορέσουν να αναπτυχθούν δημόσιες πολιτικές και διεκδικήσεις για την κατοικία.



Η κατοικία θα μπορούσε να αποτελέσει διακριτό πεδίο στην κυβερνητική πολιτική, για το οποίο θα υπάρξει μακροπρόθεσμος σχεδιασμός, σταθερός μηχανισμός και χρηματοδότηση. Με την αξιοποίηση, τη σύνθεση και την εμπάθυνση των πολιτικών που ήδη εφαρμόζονται και αντλώντας έμπνευση από οποιοδήποτε άλλο συγκρίσιμο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο, μπορούν να τεθούν οι στόχοι για την προστασία της κατοικίας, τη διασφάλιση φτηνής, αξιοπρεπούς και σταθερής κατοικίας για όλους και τη δημιουργία ενός πλέγματος πολιτικών, που να καλύπτει διαφορετικές ανάγκες.

### Η πολιτική για την κατοικία στην Πορτογαλία

Η κατακόρυφη αύξηση των τιμών κατοικίας, τα προβλήματα σε υποβαθμισμένες άτυπες γειτονιές ή σε συγκροτήματα κοινωνικών κατοικιών, οι εξώσεις, οι παραγκουπόλεις και η ανεπάρκεια πολιτικών για την κάλυψη των αναγκών των πλέον αδύναμων είναι από τα βασικά στεγαστικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η Πορτογαλία. Η οικονομική κρίση και το πρόγραμμα λιτότητας μέσω των μνημονίων 2011-2014 (που περιλάμβανε την απελευθέρωση της προστασίας των ενοικιαστών, φοροαπαλλαγές για επενδύσεις σε ακίνητα κ.ά.) επιδείνωσαν τις συνθήκες διαβίωσης για χιλιάδες νοικοκυριά χαμηλών και μεσαίων εισοδημάτων. Η κατοικία τέθηκε ως προτεραιότητα της σοσιαλιστικής κυβέρνησης που υποστηρίζεται από τα κόμματα της Αριστεράς. Έτσι, το 2016 δημιουργήθηκε η *Κοινοβουλευτική Επιτροπή για το Περιβάλλον, τον Πολεοδομικό σχεδιασμό, την Αυτοδιοίκηση και την Κατοικία*.

Αντίστοιχα με την ελληνική περίπτωση, όπου το δικαίωμα στην κατοικία κατοχυρώνεται συνταγματικά, το αρ. 65 του Πορτογαλικού Συντάγματος του 1976 για την κατοικία αναφέρεται στη διασφάλιση του δικαιώματος σε επαρκή κατοικία για όλους ως υποχρέωση του κράτους. Επιπλέον, δίνονται κατευθύνσεις για την επίτευξη αυτής της επιταγής, όπως η ανάγκη εφαρμογής της στεγαστικής πολιτικής σε συνδυασμό με τον πολεοδομικό σχεδιασμό για τη διασφάλιση επαρκών συγκοινωνιακών και κοινωνικών υποδομών, η ενίσχυση των Δήμων και των κοινοτήτων για την επίλυση στεγαστικών προβλημάτων τοπικά και τη δημιουργία στεγαστικών συνεταιρισμών, η υποστήριξη της ιδιοκατοίκησης πάντα με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και η εφαρμογή νόμων για τη ρύθμιση

των ενοικίων σε συνάρτηση με τα εισοδήματα των νοικοκυριών. Τέλος, δίνεται το δικαίωμα στους Δήμους να ρυθμίζουν και να απαλλοτριώνουν αστική γη, όπου αυτό είναι απαραίτητο. Όπως στην Ελλάδα, και στην Πορτογαλία η συνταγματική αυτή επιταγή δεν εξειδικεύτηκε με ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο έως σήμερα.

Αντικείμενο λοιπόν της επιτροπής ήταν, ανάμεσα σε άλλα, η επεξεργασία ενός *Βασιικού Νόμου Πλαισίου για την Κατοικία*, που κατατέθηκε προς συζήτηση στη Βουλή το Σεπτέμβριο του 2018 έπειτα από διαβούλευση. Το σχέδιο νόμου περιλαμβάνει ένα σύνολο ορισμών, μέτρων και αρμοδιοτήτων σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, που σχετίζονται με τη δημόσια, ενοικιαζόμενη, ιδιόκτητη και συνεταιριστική κατοικία, καθώς και μέτρων για την αναβάθμιση κατοικιών και των υποβαθμισμένων συνοικιών. Γίνεται διάκριση μεταξύ αστικής και αγροτικής κατοικίας, και σε διακριτό κεφάλαιο ορίζονται οι προτεραιότητες της δημόσιας παρέμβασης για την αντιμετώπιση των ανισοτήτων και των ακραίων στεγαστικών προβλημάτων. Το σχέδιο νόμου περιλαμβάνει επίσης μέτρα για τη ρύθμιση των εξώσεων (απαγόρευση εκτέλεσής τους το Σαββατοκύριακο ή το βράδυ, ή προστασία για ειδικές κατηγορίες κ.ά.). Τέλος, καθορίζονται οι στόχοι και τα περιεχόμενα για την Εθνική Στρατηγική Κατοικίας και τα Τοπικά Προγράμματα Κατοικίας.

### **Αξιοποίηση κενών κτηρίων και διαμερισμάτων**

Στο σχέδιο νόμου εισάγεται η έννοια της προσωρινής επίταξης χρήσης, που δίνει το δικαίωμα στους Δήμους να επισκευάζουν κενά και εγκαταλειμμένα κτήρια του Δημοσίου αλλά και ιδιωτών με σκοπό τη διάθεσή τους για κοινωνική κατοικία. Το κτήριο επιστρέφει στον ιδιοκτήτη του μετά την απόσβεση της αρχικής επένδυσης για την επισκευή από τα έσοδα των ενοικίων. Οι ιδιοκτήτες έχουν υποχρέωση να μην εκδιώξουν τους ενοίκους για άλλα πέντε χρόνια. Στην περίπτωση θεσμικών ιδιοκτητών (τραπεζών και επενδυτικών εταιρειών), οι Δήμοι έχουν δικαίωμα προτίμησης για αγορά στην αντικειμενική αξία, ενώ σε κάποιες περιπτώσεις μπορούν να κατασχέσουν το ακίνητο.

### Ανάπτυξη συνεταιρισμών κατοικίας

Έμφαση δίνεται στην υποστήριξη των Συνεταιρισμών Κατοικίας. Ιδιαίτερα για συνεταιρισμούς που αναλαμβάνουν την κατασκευή, την επισκευή, τη συντήρηση και τη διαχείριση κατοικιών, αναφέρονται κίνητρα και μέτρα δημόσιας στήριξης, και συγκεκριμένα, φοροαπαλλαγές, επιχορηγήσεις και απλοποίηση της γραφειοκρατίας. Το σχέδιο νόμου αναφέρεται στη δυνατότητα παραχώρησης δημόσιων κτηρίων και εκτάσεων σε συνεταιρισμούς και φορείς του τρίτου τομέα για ανάπτυξη κατοικίας, προκρίνοντας το δικαίωμα επιφανείας.

Παράλληλα, σε επίπεδο κυβέρνησης, το 2017, δημιουργήθηκε η *Γενική Γραμματεία για την Κατοικία στο Υπουργείο Περιβάλλοντος*, που αναλαμβάνει την εποπτεία και το συντονισμό της εφαρμογής της στεγαστικής πολιτικής, καθώς και τη σύνταξη κανονιστικών κειμένων για τη ρύθμιση του τομέα. (Τα πρώτα μέτρα αφορούσαν τη ρύθμιση παρεμβάσεων για έκτακτες στεγαστικές ανάγκες σε περίπτωση φυσικής καταστροφής, την υποστήριξη πρόσβασης σε πρώτη κατοικία και άλλα.)

Τέλος, γίνεται προσπάθεια για την επαναφορά ρυθμίσεων που προστατεύουν το δικαίωμα στην κατοικία και περιορίζουν την κερδοσκοπία, οι οποίες είχαν τροποποιηθεί στο πλαίσιο του μνημονίου με δραματικές συνέπειες. Τέτοιες ρυθμίσεις είναι, μεταξύ άλλων, η κατάργηση της εξαιρέσεως κτηματομεσιτικών εταιρειών από το φόρο ακίνητης περιουσίας, η απαγόρευση εξώσεων για χρέη προς το Δημόσιο και η επαναφορά του νόμου για τον έλεγχο των ενοικίων.

Η πολιτική για την κατοικία έχει διατομεακό αντικείμενο που συνδέει την κοινωνική πολιτική με την οικονομική ανάπτυξη, την αστική ανάπτυξη και το περιβάλλον· έτσι, αφορά τόσο μέτρα προνοιακού χαρακτήρα για την υποστήριξη των πιο αδύναμων, όσο και μέτρα ρύθμισης της παραγωγής και κατανάλωσης κατοικίας, αλλά και συνολικότερα μέτρα που αφορούν την αναπτυξιακή πολιτική μιας χώρας. Στρατηγικές κατευθύνσεις και άξονες σε ένα συνολικό πλαίσιο θα ήταν:

#### **1. η ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου φάσματος παρεμβάσεων:**

για άμεση παρέμβαση, για πρόληψη και προστασία ενάντια στην απώλεια στέγης, για βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και για ανάπτυξη ενός τομέα χαμηλού κόστους κατοικίας με αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων, και

**2. η διαμόρφωση ενός μηχανισμού διακυβέρνησης:** με τη δημιουργία δομών πολιτικής και χρηματοδότησης σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο, τη συστηματική παραγωγή γνώσης για τον τομέα, τη συμμετοχή φορέων και πολιτών καθώς και τη διαμόρφωση δημοκρατικών, συνεργατικών και συλλογικών δομών.

### **Η πολιτική κατοικίας της αυτοδιοικητικής κίνησης Barcelona en Comu**

Η περίπτωση της Βαρκελώνης είναι κατά κάποιον τρόπο εμβληματική σε ό,τι αφορά τις πολιτικές κατοικίας, καθώς της τοπικής κυβέρνησης που βρίσκεται την τελευταία τετραετία στην εξουσία ηγείται η κίνηση Barcelona en Comu, με δήμαρχο την Άντα Κολάου (Ada Colau), μια ηγετική προσωπικότητα του κινήματος για την κατοικία ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 και ιδιαίτερα μετά το 2009 του κινήματος όσων πλήττονται από τις υποθήκες (ΡΑΗ). Το δικαίωμα στην κατοικία υπήρξε κεντρικό στις προγραμματικές θέσεις του BCN en Comu και μια από τις πρώτες προτεραιότητες της τοπικής κυβέρνησης.

### **Σχέδιο για το δικαίωμα στην κατοικία 2016-2025**

Δημοσιεύτηκε το Σεπτέμβριο του 2016 και περιλαμβάνει τέσσερις στρατηγικούς άξονες:

1. *την πρόληψη και την αντιμετώπιση των έκτακτων καταστάσεων* (εξώσεων, αστεγίας) και *του στεγαστικού αποκλεισμού* (με επιδότηση ενοικίου και τη δημιουργία μονάδας ενάντια στον στεγαστικό αποκλεισμό),
2. *τη διασφάλιση της καλής χρήσης της κατοικίας* (μέσω της απογραφής των κενών κατοικιών, των εργαλείων για την επισκευή/αξιοποίησή τους και της ίδρυσης παρατηρητηρίου κατοικίας),
3. *την αύξηση της κοινωνικής και οικονομικά προσιτής κατοικίας* (με παραγωγή προστατευμένης κατοικίας, με στόχο 4.500 νέες κατοικίες έως το 2025, συνεταιριστική κατοικία, co-housing, δημιουργία μητροπολιτικού φορέα ενοικιαζόμενων διαμερισμάτων περιορισμένου κέρδους με ΣΔΙΤ, πρόγραμμα αγοράς κατοικιών, κινητοποίηση κενών κατοικιών) και
4. *τη διατήρηση, αποκατάσταση και βελτίωση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών* (μέσω επιχορήγησης επισκευών και ενεργειακής αναβάθμισης).

Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στις *πολιτικές κατασκευής και αποκατάστασης κτηρίων*, καθώς είναι τομείς που παράγουν θέσεις εργασίας (υπολογίζουν δεκαπέντε θέσεις εργασίας για κάθε εκατομμύριο που επενδύεται σε αυτό τον τομέα). Μάλιστα, στόχος είναι μέσα από αυτή την πολιτική να ενισχυθούν κυρίως μικρές επιχειρήσεις και κοινωνικές επιχειρήσεις επανένταξης (ειδικά σε αντικείμενα χαμηλής εξειδίκευσης, όπως είναι οι εργασίες διαμόρφωσης εσωτερικού χώρου).

Τον Ιανουάριο του 2018 ιδρύθηκε το *Ινστιτούτο Πολιτικών Κατοικίας*, το οποίο ενοποίησε τους προϋπάρχοντες φορείς και ανέλαβε όλες τις αρμοδιότητες που αφορούν την κατοικία, όπως είναι η παραγωγή και η διαχείριση της κοινωνικής κατοικίας, η χρηματοδότηση για την επισκευή ιδιωτικών διαμερισμάτων, η πληροφόρηση για την αγορά κατοικίας ή για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των ενοικιαστών, η μέριμνα για περιπτώσεις απώλειας κατοικίας, ο εντοπισμός των κενών κατοικιών για διάθεση με χαμηλό ενοίκιο, οι πολιτικές για την επιδότηση ενοικίου κ.ά.

### 3.3 Δημιουργία δεξαμενής κατοικιών για προγράμματα κοινωνικής φροντίδας

Ξεκινώντας από μηχανισμούς και πολιτικές που ήδη εφαρμόζονται στην Ελλάδα, ένα πρώτο βήμα θα ήταν η προσπάθεια δημιουργίας μιας δεξαμενής υποστηριζόμενων/προστατευμένων διαμερισμάτων αυτόνομης ή ημιαυτόνομης διαβίωσης, σε τοπικό επίπεδο, για την παροχή στέγης σε ευάλωτες και ειδικές κοινωνικές ομάδες, σε συνδυασμό με υπηρεσίες φροντίδας και υποστήριξης.

Σε πολλές χώρες η χαμηλού κόστους κατοικία παράγεται ή/και διατίθεται από φορείς της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας, τοπικές αναπτυξιακές μη κερδοσκοπικές εταιρείες ή δημόσιους φορείς του κεντρικού ή τοπικού κράτους. Αυτό μπορεί να γίνει με την αξιοποίηση του κενού και αδρανούς αποθέματος κατοικιών ή με τη μετασκευή κενών κτηρίων, που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε ιδιώτες.

Στην Ελλάδα κοινωνικά προγράμματα που χρησιμοποιούν διάσπαρτες κατοικίες ή/και μικρής κλίμακας οικιστικά κτήρια για τη στέγαση ευάλωτων ομάδων είναι:

Ομάδα	Πρόγραμμα	Αρμόδιος φορέας
Αιτούντες άσυλο/ πρόσφυγες	Πρόγραμμα μετεγκατάστασης της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ, Προγράμματα Ένταξης	Υπουργείο Μεταναστευτικής Πολιτικής
Ψυχικά ασθενείς	Προστατευμένα διαμερίσματα, ΨΥΧΑΡΓΩΣ	Διεύθυνση Ψυχικής Υγείας, Υπουργείο Υγείας
Άστεγοι	Στέγαση και Εργασία, Υποστηριζόμενα διαμερίσματα	Τμήμα Κοινωνικών Πολιτικών Στέγης, Υπουργείο Εργασίας
ΑμεΑ και Ηλικιωμένοι	Στέγες Υποστηριζόμενης Διαβίωσης	Διεύθυνση ΑμεΑ, Υπουργείο Εργασίας/Υπουργείο Υγείας
Ρομά	Επιδότηση ενοικίου	Ειδική Γραμματεία Ρομά, Υπουργείο Εργασίας

Τα προγράμματα αυτά λειτουργούν έως τώρα ανεξάρτητα, το καθένα με δικούς του όρους και πλαίσιο χρηματοδότησης, κυρίως εκμισθώνοντας ακίνητα στην ελεύθερη αγορά ενοικιαζόμενης κατοικίας. Σε κάποιες περιπτώσεις, στεγάζονται σε ακίνητα παραχωρημένα από το Δημόσιο, ενώ υπάρχουν και περιπτώσεις ακινήτων που αγοράζονται ή κατασκευάζονται ειδικά για αυτόν το σκοπό (κυρίως όταν πρόκειται για προγράμματα με σταθερή χρηματοδότηση).

Παρόλο που η κάθε κοινωνική ομάδα στην οποία στοχεύουν τα παραπάνω προγράμματα έχει ιδιαιτερότητες και επιμέρους ανάγκες, με βάση την έως τώρα αποκτημένη εμπειρία θα μπορούσε να δημιουργηθεί ένα ενιαίο πλαίσιο για τη διάθεση κοινωνικών διαμερισμάτων. Η τρέχουσα συνθήκη της αγοράς κατοικίας και οι χαμηλές τιμές που εξακολουθούν να ισχύουν σε πολλές περιοχές του κέντρου δίνουν πολλές δυνατότητες για τέτοιου τύπου παρεμβάσεις, καθώς είναι ακόμα περιορισμένο το κόστος για ενοικίαση ή και αγορά. Βεβαίως, η ταχύτητα και η ετοιμότητα των φορέων σε αυτή την περίπτωση είναι πολύ σημαντικοί παράγοντες καθώς υπάρχει ο ανταγωνισμός με τις δυναμικές της αγοράς, όπως η

— επέκταση των βραχυχρόνιων μισθώσεων, που αλλάζουν ραγδαία τα  
70 δεδομένα.

— Το ενιαίο πλαίσιο θα αφορά τη ρύθμιση κοινών όρων και διαδικασιών για την εκμίσθωση ακινήτων ιδιωτών, κίνητρα για τους ιδιοκτήτες, διαφανές πλαίσιο για την αξιοποίηση της δημόσιας παρουσίας, δείκτες τιμών ενοικίασης με βάση τους μέσους όρους της αγοράς και διαδικασίες για συνέργειες μεταξύ διαφορετικών προγραμμάτων σε τοπικό επίπεδο.

Μια σταθερή επένδυση σε αυτό τον τομέα μπορεί να εμπεδώσει σχέσεις εμπιστοσύνης με τους μικρούς ιδιοκτήτες για μακροπρόθεσμη διάθεση ακινήτων, προστατεύοντας έτσι την κατοικία σε περιοχές που πιέζονται από τουριστικές χρήσεις και, ταυτόχρονα, να υποστηρίξει στρατηγικά την αποτελεσματική εφαρμογή μεταρρυθμιστικών κοινωνικών προγραμμάτων, όπως η αποασυλοποίηση ή η άμεση επαναστέγαση αστέγων και οικογενειών υπό έξωση.

### **Μη κερδοσκοπικός στεγαστικός τομέας**

Παράλληλα, τα τελευταία χρόνια βλέπουμε να αναπτύσσεται ένας επενδυτικός τομέας ενοικίασης διαμερισμάτων προσανατολισμένος στη βραχυχρόνια τουριστική ενοικίαση, με συνέπεια την έλλειψη προσφοράς ενοικιαζόμενων κατοικιών και την εκτίναξη των τιμών σε πολλές περιοχές της πρωτεύουσας αλλά και μικρότερων πόλεων, και ιδιαίτερα σε περιοχές με τουριστικό ενδιαφέρον.

**Μια στρατηγική επιλογή απέναντι στην προοπτική του αποκλεισμού μεγάλου μέρους του πληθυσμού από περιοχές όπου ζει και εργάζεται θα ήταν η θεσμική στήριξη για την ανάπτυξη ενός μη κερδοσκοπικού, κοινωνικού και αλληλέγγυου (επαγγελματοποιημένου) τομέα στην κατοικία. Ο τομέας αυτός θα μπορούσε να αφορά συνολικά ένα πεδίο δημόσιας παρέμβασης για τη διασφάλιση οικονομικής και σταθερής κατοικίας για μια σειρά από ομάδες που χρίζουν υποστήριξης, όπως οι φοιτητές, οι εποχικοί εργαζόμενοι, οι δημόσιοι λειτουργοί και άλλοι.**

Οι εταιρείες κοινωνικής μίσθωσης, οι συνεταιρισμοί και οι σύλλογοι κατοικίας, καθώς και οι δημοτικές εταιρείες στέγασης είναι κάποια εργαλεία που θα μπορούσαν να αναπτυχθούν σε αυτή την κατεύθυνση.

### **Social Rental Agencies**

Οι Εταιρείες/Υπηρεσίες Κοινωνικής Μίσθωσης (Social Rental Agencies) είναι μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί του Δημοσίου ή του τρίτου τομέα, που απαντούν στις στεγαστικές ανάγκες των νοικοκυριών χαμηλών εισοδημάτων και ευάλωτων ομάδων/ατόμων. Πρόκειται για εταιρείες διαχείρισης ενοικιαζόμενων ή/και παραχωρημένων κατοικιών, με κοινωνικά χαρακτηριστικά και σκοπό. Αναπτύχθηκαν ως ενδιάμεσος θεσμός μεταξύ του κοινωνικού τομέα κατοικίας και της ελεύθερης αγοράς, κυρίως για να καλύψουν τις ανάγκες νοικοκυριών με χαμηλά εισοδήματα, που αντιμετωπίζουν αυξημένες δυσκολίες πρόσβασης στην αγορά ενοικιαζόμενης κατοικίας, παρέχοντας οικονομικά προσιτές λύσεις στέγασης σε αξιοπρεπή κατοικία.

Οι υπηρεσίες αυτές λειτουργούν ως διαμεσολαβητές μεταξύ των ενοικιαστών και των ιδιοκτητών ή ως ενδιάμεσοι μισθωτές κατοικιών τις οποίες διαθέτουν στον τελικό ενοικιαστή με ενοίκιο χαμηλότερο της αγοράς, σε συνάρτηση με το εισόδημά του.

Συγκεκριμένα, μια Εταιρεία Κοινωνικής Μίσθωσης:

- Συνάπτει πολυετή συμβόλαια με ιδιοκτήτες ακινήτων (ιδιώτες, φορείς, εταιρείες, Δήμους, Δημόσιο) ως μισθωτής και αντίστοιχα συμβόλαια με ενοικιαστές, δικαιούχους με βάση κριτήρια εισοδήματος κ.ά., ως εκμισθωτής.
- Εγγυάται την καταβολή των ενοικίων και την καλή κατάσταση του ακινήτου στον ιδιοκτήτη.
- Επιδοτεί και επιβλέπει την επισκευή/ανακαίνιση/συντήρηση της κατοικίας, εφόσον απαιτείται.
- Διαπραγματεύεται με τον ιδιοκτήτη χαμηλότερα ενοίκια (σε σχέση με αυτά της αγοράς) ως αντάλλαγμα στην εγγυημένη καταβολή ενοικίων, στο πολυετές συμβόλαιο, στην απαλλαγή από διαχειριστικά κόστη/επιβαρύνσεις και στην επισκευή του ακινήτου του.
- Υποστηρίζει τον ιδιοκτήτη και τον ενοικιαστή στις γραφειοκρατικές διαδικασίες (κατάθεση μισθωτηρίου, είσπραξη ενοικίου, ασφάλεια ακινήτου κτλ.).



- Ενημερώνει τον ενοικιαστή για τα δικαιώματά του και αναπτύσσει διαδικασίες που διευκολύνουν τη συμμετοχή του στη λήψη αποφάσεων που τον αφορούν.
- Υποστηρίζει τους ενοικιαστές για την πρόσβαση σε άλλες υπηρεσίες πρόνοιας και φροντίδας, με βάση τις ανάγκες τους.

Ο ρόλος των Δήμων είναι κομβικός σε ένα τέτοιο εγχείρημα, καθώς πρόκειται για το επίπεδο της διοίκησης που μπορεί να παρακολουθήσει από κοντά την εφαρμογή μιας τέτοιας πολιτικής (δηλαδή τον εντοπισμό ακινήτων, την εκτέλεση ή εποπτεία εργασιών επισκευής/συντήρησης, τον έλεγχο υλοποίησης, τη σύνδεση με άλλες πολιτικές σε τοπικό επίπεδο ή σε επίπεδο γειτονιάς). Οι αυξημένες αρμοδιότητες των Δήμων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής με τον «Καλλικράτη» και οι προοπτικές βελτίωσης και αποσαφήνισής τους με τις μεταρρυθμίσεις που προωθούνται από το Υπουργείο Εσωτερικών και τα συναρμόδια υπουργεία με τον «Κλεισθένη» μπορούν να δώσουν εργαλεία σε αυτή την κατεύθυνση.

### 3.4 Η αξιοποίηση του κενού αποθέματος

*Τόσοι άνθρωποι χωρίς σπίτι,  
τόσα σπίτια χωρίς κατοίκους.*

Το αίτημα για αξιοποίηση των κενών, αδρανών ή ερειπωμένων κτηρίων διατυπώνεται πάγια από κινήματα κατοικίας ως απάντηση στη στεγαστική κρίση αλλά και ως ένδειξη της αντίφασης του μοντέλου αστικής ανάπτυξης, που ακολουθείται τις τελευταίες δεκαετίες. Η υπερπαραγωγή κατοικίας, κυρίως για λόγους επενδυτικούς και κερδοσκοπικούς, γίνεται χωρίς αντιστοίχιση προσφοράς και ζήτησης, με αποτέλεσμα την ασύμμετρη κατανομή του οικιστικού αποθέματος και την αύξηση των τιμών. Στην Ευρώπη, με βάση την τελευταία απογραφή του 2011, υπολογίζεται ότι υπάρχουν 11.000.000 κενές κατοικίες.

Στην Ελλάδα, σε σύνολο 6.371.901 κανονικών κατοικιών, εντοπίστηκαν την περίοδο της απογραφής 2.249.813 κενές (35%). Από αυτές οι

1.351.845 (21%) είναι εξοχικές ή δευτερεύουσες και, επομένως, δεν είναι αξιοποιήσιμες, αλλά οι 897.968 (δηλαδή περίπου το 14%) εμφανίζονται αδιάθετες/κενές, χωρίς χρήση. Τα αντίστοιχα ποσοστά στις χώρες της Νότιας Ευρώπης είναι 28% στην Ισπανία και 23% στην Ιταλία (για το σύνολο των κενών, περιλαμβανομένων και των εξοχικών και δευτερευουσών, καθώς εκεί δεν έγινε διάκριση). Στην Πορτογαλία 32% είναι το σύνολο των κενών, εκ των οποίων το 13% (δηλαδή 735.128 κατοικίες) ήταν στην κατηγορία των αδιάθετων/χωρίς χρήση κατοικιών.

Στο Δήμο Αθηναίων καταγράφηκαν 132.000 κενές κατοικίες (21,7% του συνόλου των κενών στην Αττική) και 27.300 (4,5%) στο Δήμο Πειραιά. Αν εστιάσει κανείς την προσοχή του στη χωρική κατανομή τους, βλέπει ότι ένα μεγάλο ποσοστό βρίσκεται σε περιοχές κεντρικές, συχνά σε γειτονίες υποβαθμισμένες, όπου υπάρχει μεγάλη ανάγκη στέγασης από διαφορετικές ευάλωτες κοινωνικές ομάδες.

Οι πραγματικοί αριθμοί είναι σίγουρα μικρότεροι από αυτό που καταγράφεται στην απογραφή. Όμως, ακόμα κι αν δεχτούμε ότι υπάρχει ένα μεγάλο περιθώριο λάθους, οι κενές κατοικίες εξακολουθούν να αποτελούν έναν σημαντικό πόρο που θα μπορούσε να αξιοποιηθεί για την κάλυψη στεγαστικών και άλλων κοινωνικών αναγκών στις υποβαθμισμένες γειτονίες. Στην πλειονότητά τους, οι κενές κατοικίες και τα καταστήματα ανήκουν σε μικρούς ιδιοκτήτες ή κληρονόμους, οι οποίοι τα κρατούν κλειστά κυρίως λόγω αδυναμίας επισκευής, αδράνειας ή και έλλειψης εμπιστοσύνης προς τους ενοικιαστές. Για ένα μεγάλο ποσοστό, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά ολόκληρα κτήρια και διατηρητέες κατοικίες, οι χρηματοδοτικές ανάγκες για την επισκευή τους είναι τόσο μεγάλες, ώστε δύσκολα μπορούν να την αναλάβουν οι ιδιοκτήτες.

### Πρόγραμμα δεξαμενής κατοικιών για κοινωνικό ενοίκιο Δήμου Βαρκελώνης

Μέρος του Σχεδίου Κατοικίας του Δήμου Βαρκελώνης είναι το *πρόγραμμα δημιουργίας δεξαμενής κοινωνικών ενοικιαζόμενων κατοικιών*, που περιλαμβάνει την καταμέτρηση των κατοικιών, την ενημέρωση και παροχή κινήτρων στους ιδιοκτήτες και τη διάθεση των κατοικιών αυτών στο πλαίσιο κοινωνικών προγραμμάτων ή στους αιτούντες για στεγαστική συνδρομή του Δήμου Βαρκελώνης, με συμβόλαια μίσθωσης με ειδικούς όρους.

- Το πρώτο βήμα ήταν η καταγραφή των κενών κατοικιών, αρχικά μέσω των μετρήσεων κατανάλωσης νερού και στη συνέχεια με σάρωση πόρτα πόρτα των γειτονιών που είναι σε προτεραιότητα. Η καταγραφή έγινε με χρηματοδότηση από πρόγραμμα απασχόλησης νέων.
- Στόχος της καταγραφής ήταν ο εντοπισμός διαμερισμάτων που παραμένουν κενά για πάνω από δύο χρόνια και η ενημέρωση των ιδιοκτητών για το πρόγραμμα κοινωνικής ενοικίασης.
- Τα μέτρα που εφαρμόζονται στη συνέχεια διαφοροποιούνται ανάλογα με το είδος του ιδιοκτήτη:
  - > Για κενά διαμερίσματα μικρών ιδιοκτητών, δίνονται κίνητρα και επιδότηση για την επισκευή τους, με αντάλλαγμα τη δέσμευση για διάθεση του ακινήτου στη δεξαμενή για ένα ελάχιστο διάστημα πέντε χρόνων.
  - > Για ακίνητα ιδιοκτησίας εταιρειών και τραπεζών, επιβάλλονται πρόστιμα ή γίνεται επίταξη και χρήση του ακινήτου, με βάση τον καταλανικό νόμο για το δικαίωμα στην κατοικία, του 2016.

Κατά την πρώτη καταγραφή, εντοπίστηκαν 3.690 κενές κατοικίες, το ένα τέταρτο περίπου των οποίων ανήκει σε τράπεζες και περίπου το ένα πέμπτο χρειάζεται επισκευή.

Με βάση αντίστοιχες εμπειρίες από το εξωτερικό, θα μπορούσε να αναπτυχθεί ένα τοπικό σχήμα διαχείρισης σε κάθε Δήμο ή γειτονιά, για τη διαμεσολάβηση της προσφοράς και της ζήτησης (μεταξύ μικρών ιδιοκτητών και ενοικιαστών) και τη διαμόρφωση ειδικών συμβολαίων (για παράδειγμα, μακροχρόνιας μίσθωσης, χαμηλού ενοικίου) και κινήτρων (για παράδειγμα, φοροαπαλλαγών, χρηματοδότησης επισκευής) για τη διάθεση των ακινήτων.

Στην κατεύθυνση αυτή, το 2016 συγκροτήθηκε Ομάδα Εργασίας στη Γενική Γραμματεία Χωροταξίας του ΥΠΕΝ, με στόχο την επεξεργασία προτάσεων για τη διαμόρφωση ενός νέου θεσμικού πλαισίου για την αξιοποίηση κενών και εγκαταλειμμένων κτηρίων, με κοινωνικό όφελος. Η δουλειά της ομάδας είχε σαν αφετηρία σχέδιο νόμου που είχε κατατεθεί το 2014, έπειτα από μελέτη του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, με έμφαση κυρίως στη δυνατότητα κινητοποίησης επενδύσεων για το σκοπό αυτόν εισάγωντας όμως αμφισβητούμενα εργαλεία όπως η τιτλοποίηση της ακίνητης περιουσίας και η δυνατότητα κατάσχεσης της ιδιοκτησίας από τον Δήμο σε περίπτωση μακροχρόνιας αδράνειας. Πρωταρχικός στόχος της Γενικής Γραμματείας Χωρικού Σχεδιασμού σε αυτή την προσπάθεια είναι η σύνδεση των διαδικασιών αξιοποίησης με κοινωνικές χρήσεις, όπως η στέγαση για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες ή η παροχή στέγης σε κοινωνικές υπηρεσίες και φορείς της ΚΑΛΟ.

### **Χρήση των κενών κτηρίων του Δημοσίου**

Η αξιοποίηση των κενών κτηρίων που ανήκουν στο ευρύτερο Δημόσιο είναι επίσης ένα ζήτημα που επανέρχεται συχνά στον δημόσιο διάλογο ως λύση για την κάλυψη διαφορετικών στεγαστικών αναγκών. Το Δημόσιο έχει στην κατοχή του μεγάλο αριθμό ακινήτων τα οποία αδρανούν. Πρόκειται για ένα απόθεμα εξαιρετικά διαφοροποιημένο ως προς τα χαρακτηριστικά των ακινήτων, τη χωροθέτησή τους και τις δυνατότητες αξιοποίησής τους. Αναφερόμαστε εδώ σε ακίνητα μικρού μεγέθους, κυρίως κτήρια και διαμερίσματα, τα οποία θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για αυτόν το σκοπό και παραμένουν, αλλά θα μπορούσε κανείς να σκεφτεί και τη μετασκευή μεγάλων κτηρίων γραφείων ή βιομηχανικών χρήσεων σε κτήρια κατοικίας, όπως συμβαίνει σε άλλες χώρες.

Το μεγαλύτερο ποσοστό των ακινήτων αυτών ανήκει στο Υπουργείο Οικονομικών και στην ΕΤΑΔ ΑΕ (Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου), θυγατρική πλέον της Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας, που εμφανίζεται να έχει εβδομήντα χιλιάδες ακίνητα διαφορετικών κατηγοριών. Σημαντικό αριθμό ακινήτων έχουν όμως και επιμέρους υπουργεία (Εργασίας, Υγείας, Αγροτικής Ανάπτυξης, Παιδείας κ.ά.), καθώς και εποπτευόμενοι φορείς τους και Δήμοι.

Η συζήτηση για την αξιοποίηση των ακινήτων που ανήκουν στο

Δημόσιο υπήρξε ένα από τα κεντρικά αντικείμενα διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο των μνημονίων, καθώς η αδρανής (και όχι μόνο) ακίνητη περιουσία θεωρήθηκε σημαντική πηγή εσόδων για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους. Η πίεση για ιδιωτικοποιήσεις και εκποιήσεις υπήρξε τεράστια, ιδιαίτερα για ακίνητα για τα οποία υπήρχαν συγκεκριμένα επενδυτικά συμφέροντα, χωρίς να αποδειχτεί η δυνατότητα επίτευξης των υψηλών στόχων απόδοσης που αρχικά αναμενόταν.

**Το ερώτημα που τίθεται είναι: Ανεξάρτητα ή παράλληλα με τις διαδικασίες αξιοποίησης που προκρίνονται σε συνθήκες οικονομικής στενότητας και πολιτικών λιτότητας, κυρίως με όρους εμπορικής εκμετάλλευσης για τη δημιουργία εσόδων (για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την κάλυψη του χρέους), μπορεί η στεγαστική πολιτική να γίνει ένας από τους άξονες αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας για κοινωνικό όφελος και με όρους οικονομικής βιωσιμότητας, και πώς;**

Η αξιοποίηση συνολικά των ακινήτων του Δημοσίου έχει αποδειχτεί σε πολλές περιπτώσεις ιδιαίτερα δύσκολη, καθώς την περιουσία αυτή βαρβαίνουν χρόνια αδράνειας και απαξίωσης, ελλιπείς διαδικασίες καταγραφής και κτηματογράφησης, σε πολλές περιπτώσεις απαιτούνται σημαντικές εργασίες επισκευής και, επιπροσθέτως, το γραφειοκρατικό πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων και οι περιορισμένοι πόροι δυσκολεύουν ακόμα περισσότερο την κατάσταση.

Από την άλλη, σε πολλές περιπτώσεις τα τελευταία χρόνια έχει κινητοποιηθεί μια διαδικασία αναζήτησης, επισκευής ή μετασκευής και διάθεσης προς χρήση διαφορετικών ειδών ακινήτων για να καλυφθούν άμεσες ανάγκες, συχνά με πολύ δημιουργικούς τρόπους, όπως η αξιοποίηση πρώην στρατοπέδων, κλειστών κατασκηνώσεων ή άλλων ελεύθερων εκτάσεων για τη διαμόρφωση χώρων φιλοξενίας προσφύγων, η χρήση δημοσίων κτηρίων για τη στέγαση ξενώνων για ασυνόδευτα ανήλικα ή άλλες ευάλωτες ομάδες ή η παραχώρηση κτηρίων για κοινωνικές χρήσεις.

Στην κατεύθυνση αυτή είναι και το πρόγραμμα «Αξιοποίηση ακινήτων των Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης με όρους κοινωνικής ανταπόδοσης» στο Δήμο Αθηναίων,<sup>42</sup> για την εγκατάσταση σε αυτά στρατηγικών

---

42. Ο ΕΦΚΑ και ο ΟΑΕΔ, φορείς του Υπουργείου Εργασίας, έχουν στο ενεργητικό τους

χρήσεων με παράλληλη οικονομική και κοινωνική ανταπόδοση μέσω φιλικών στο χαρακτήρα της πόλης χρήσεων τουρισμού, εμπορίου, υπηρεσιών ή κατοικίας. Σε δύο διαδοχικές φάσεις, το Υπουργείο Εργασίας έχει προσκαλέσει, αρχικά, φορείς του Δημοσίου και, στη συνέχεια, ιδιώτες, νομικά πρόσωπα κοινωφελούς ή ανθρωπιστικού χαρακτήρα και φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας να καταθέσουν προτάσεις αξιοποίησης.

Παρ' όλα αυτά, συνολικά εκκρεμεί μια ολοκληρωμένη κτηματογράφηση και αξιολόγηση των ακινήτων του Δημοσίου, ώστε να διευκολυνθούν αυτού του είδους οι παρεμβάσεις. Στόχος θα ήταν η σταδιακή διαμόρφωση ενός μπτρώου, μιας τράπεζας ακινήτων, τα οποία θα μπορούσαν υπό προϋποθέσεις να χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της στεγαστικής πολιτικής, για στοχευμένες ή ευρύτερες ομάδες του πληθυσμού. Κάλιστα θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως φοιτητικές εστίες, διαμερίσματα για νέους, κτήρια για αυτόνομη στέγαση ηλικιωμένων σε συνδυασμό με παροχή υπηρεσιών, αλλά και στο πλαίσιο ενός ευρύτερου προγράμματος χαμηλού κόστους κατοικίας.

Δεν αποκλείονται από μια τέτοια αναζήτηση αδόμητες εκτάσεις που μπορούν να αξιοποιηθούν για ειδικά προγράμματα, όπως για οργανωμένους χώρους μετεγκατάστασης Ρομά ή οργανωμένους χώρους για μετακινούμενους πληθυσμούς, ακόμα και για ένα μελλοντικό πρόγραμμα κατασκευής κοινωνικής κατοικίας, εφόσον υπάρξουν οι προϋποθέσεις. Τέλος, στο μπτρώο ακινήτων θα μπορούσαν να προστεθούν αντίστοιχα ακίνητα που ανήκουν στην Εκκλησία ή σε τράπεζες.

Η αξιοποίηση είναι δυνατόν να υλοποιηθεί με όρους οικονομικής ανταπόδοσης, όπως συμβαίνει με πολλά αντίστοιχα προγράμματα σε άλλες χώρες, καθώς οι κατοικίες αυτές μπορούν να διατεθούν με χαμηλό ενοίκιο. Η μακροχρόνια συντήρηση και το κόστος διαχείρισης είναι συχνά ένας αποτρεπτικός παράγοντας, που αποτέλεσε και αιτία για την εγκατάλειψη της κοινωνικής κατοικίας σε πολλές περιπτώσεις· όμως, η αποκέντρωση της διαχείρισης και η εμπλοκή των τοπικών κοινοτήτων και των κατοίκων έχουν αποδειχτεί εξαιρετικά αποδοτικές σε πιο πρόσφατα εγχειρήματα.

---

συνολικά 1.126 ακίνητα σε όλη την Ελλάδα, από τα οποία το 58% (650 ακίνητα) βρίσκεται στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας και το 23% (256 ακίνητα) στο ιστορικό κέντρο της πόλης. Συνολικά, τα ακίνητα αυτά καλύπτουν μια δομημένη επιφάνεια 1.160.000 τ.μ.

### 3.5 Προοπτικές για ανάπτυξη συλλογικών/συνεργατικών μοντέλων

Στην προηγούμενη ενότητα, αναφερθήκαμε σε μοντέλα που λειτουργούν κυρίως στο πλαίσιο του τομέα κοινωνικής πρόνοιας, με ενεργοποίηση και συμμετοχή του τρίτου τομέα, ως συνεργαζόμενου παρόχου ή ενδιάμεσου διαχειριστή, χωρίς απαραίτητα να τροποποιούνται οι σχέσεις ιδιοκτησίας εντός της αγοράς κατοικίας. Στη συνέχεια, θα αναφερθούμε σε μοντέλα συνεταιριστικής ή συλλογικής ιδιοκτησίας, που δημιουργούνται για να απαντήσουν συλλογικά σε στεγαστικές ανάγκες και αναζητούν εναλλακτικές μορφές μη κερδοσκοπικής ιδιοκτησίας, με στόχο την αποεμπορευματοποίηση της κατοικίας και την κατοχύρωσή της ως κοινωνικού αγαθού υπό συλλογική ιδιοκτησία και διαχείριση.

Σε αυτού του τύπου τα εγχειρήματα η κατοικία αντιμετωπίζεται ως συλλογικός πόρος που πρέπει να προστατευτεί από τους κινδύνους που προκαλούν η κερδοσκοπική αγορά, η χρηματιστικοποίηση της κατοικίας, το χρέος και η επισφαλαιοποίηση της εργασίας, αλλά και από αλλαγές στις πολιτικές του κράτους. Παράλληλα, επιδιώκεται ο εκδημοκρατισμός της διαδικασίας παραγωγής και διαχείρισης της κατοικίας, μέσα από πρακτικές αυτοοργάνωσης και συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων. Αυτές δημιουργούνται για να καλύψουν ανάγκες που δεν καλύπτει η αγορά ή το κοινωνικό κράτος: για όσους βρίσκονται «εκτός» του κατεστημένου συστήματος πρόσβασης σε κατοικία, συνήθως νέους, φοιτητές, μετανάστες, χαμηλά εισοδήματα, αλλά και μεσαία στρώματα που αναζητούν διαφορετικές ποιότητες κατοίκησης.

#### **Παραδείγματα συνεταιριστικής κατοικίας και συλλογικής ιδιοκτησίας**

Οι *συνεταιρισμοί κατοικίας* είναι μετοχικές εταιρείες στις οποίες ανήκουν κατοικίες ή άλλη ακίνητη περιουσία που διαθέτουν για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των μελών τους. Οι μέτοχοι-μέλη του συνεταιρισμού κατέχουν μερίσματα της ιδιοκτήτριας εταιρείας και έχουν δικαίωμα χρήσης μέρους της περιουσίας, με βάση ατομικό συμβόλαιο στο οποίο καταγράφονται οι κοινοί κανόνες. Το μέρος και το μηνιαίο ενοίκιο που πληρώνουν οι κάτοικοι των συνεταιρισμών είναι συνάρτηση της μηνιαίας δόσης για την

αποπληρωμή του αρχικού κεφαλαίου (δηλαδή του κόστους παραγωγής χωρίς κέρδος), την κάλυψη των πάγιων λειτουργικών δαπανών, του κόστους συντήρησης και του αποθεματικού ταμείου. (Πηγή: [www.housinginternational.coop](http://www.housinginternational.coop))

**Community Land Trusts (Κοινωνικά Καταπιστεύματα Γης):** Βασίζονται στο διαχωρισμό της *ιδιοκτησίας της γης*, που ανήκει σε μη κερδοσκοπικό φορέα, συχνά συνδεδεμένο με την κοινότητα/γειτονιά/Δήμο στα οποία χωροθετείται η γη, και της *ιδιοκτησίας των κτισμάτων* σε αυτή, που ανήκουν σε έναν ή περισσότερους ιδιοκτήτες. Το μοντέλο αυτό εφαρμόστηκε αρχικά στις ΗΠΑ, κυρίως για την πρόσβαση χαμηλών εισοδημάτων και περιθωριοποιημένων κοινοτήτων σε ιδιόκτητη κατοικία: σε αρκετές περιπτώσεις, όμως, παρέχουν φθηνή ενοικιαζόμενη κατοικία ή υποδομές για την κοινότητα, και τα κτήρια ανήκουν σε μη κερδοσκοπικές οργανώσεις ή συνεταιρισμούς που τα διαχειρίζονται.

Μια από τις πρόσφατες προσπάθειες μεταφοράς του μοντέλου στην Ευρώπη υλοποιείται στις Βρυξέλες. Σκοπός του φορέα *Brussels CLT* είναι η στήριξη χαμηλών εισοδημάτων, ιδιαίτερα μεταναστών, για πρόσβαση σε ιδιόκτητη κατοικία: παράλληλα, ο φορέας αυτός θέλει να λειτουργήσει ως ανάχωμα στις διαδικασίες εξευγενισμού, στην άνοδο των τιμών και στον εκτοπισμό των φτωχών κατοίκων από τις κεντρικές γειτονιές της πόλης. Κατασκευάζει κατοικίες σε δημόσιες εκτάσεις ή μετασκευάζει υφιστάμενα κτήρια δημοτικής ή δημόσιας ιδιοκτησίας, που μεταβιβάζονται στον ειδικό φορέα. Έχει τριμερή διοίκηση στην οποία συμμετέχουν οι κάτοικοι, δεκαπέντε τοπικοί σύλλογοι πολιτών και άλλες βελγικές και διεθνείς κοινωνικές οργανώσεις καθώς και η Περιφέρεια των Βρυξελλών. Οι κάτοικοι αγοράζουν μερίσμα στο συνεταιρισμό κατοικίας και πληρώνουν μηνιαίο χαμηλό ενοίκιο. Η επαναπώληση του μερίσματος γίνεται με περιορισμό στο ποσοστό υπεραξίας που μπορεί να ιδιοποιηθεί ο ιδιοκτήτης (περίπου το 25% πλέον του αρχικού κεφαλαίου) και το υπόλοιπο επιστρέφει στο συνεταιρισμό. Για την ίδρυση του CLT διαμορφώθηκε ειδικό θεσμικό πλαίσιο και η κατασκευή του χρηματοδοτήθηκε από πόρους της Περιφέρειας. (Πηγή: <https://communitylandtrust.wordpress.com/>)

**Mietshäuser Syndikat (Συνδικάτο Ενοικιαζόμενων Διαμερισμάτων):** Είναι ένα δίκτυο ενοικιαζόμενων κατοικιών, που ξεκίνησε στη Γερμανία το 1992 και αποτελείται σήμερα από πάνω από εκατόν δέκα κτήρια που στεγάζουν σχεδόν 3.000 άτομα σε όλη τη χώρα με χαμηλό ενοίκιο. Το δίκτυο αυτό



ακολουθεί ένα μοντέλο «κοινωνικής ιδιοκτησίας», αγοράζοντας κτήρια κατοικίας με σκοπό την παροχή φτηνής και σταθερής κατοικίας, τα οποία «κλειδώνουν» εκτός αγοράς ακινήτων, δηλαδή δεν μπορούν με κανέναν τρόπο να μεταπωληθούν ή να χρησιμοποιηθούν για εμπορική εκμετάλλευση. Για το σκοπό αυτόν, το δίκτυο έχει αξιοποιήσει το θεσμικό πλαίσιο της Εταιρείας Περιορισμένης Ευθύνης (ΕΠΕ) και του Αστικού Συλλόγου και έχει διαμορφώσει ένα κυκλικό σχήμα ελέγχου: Κάθε κτήριο κατοικιών είναι μια ΕΠΕ η οποία έχει την ιδιοκτησία του κτηρίου. Μέτοχοι της ιδιοκτήτριας εταιρείας είναι ο Σύλλογος Ενοικιαστών του κτηρίου και η κεντρική ΕΠΕ. Μέτοχοι της κεντρικής ΕΠΕ είναι «το Συνδικάτο», ο σύλλογος-ομπρέλα με μέλη όλους τους συλλόγους ενοικιαστών των επιμέρους κτηρίων κατοικίας, άλλες ομάδες/οργανώσεις και ανεξάρτητα άτομα. Η συνέλευση των ενοικιαστών κάθε κτηρίου διαχειρίζεται θέματα καθημερινότητας και συντήρησης του κτηρίου, ενώ η γενική συνέλευση του κεντρικού συλλόγου αποφασίζει για θέματα στρατηγικής (επέκταση, αποδοχή συμμετοχής νέων ομάδων, έλεγχο τήρησης όρων και άλλα). Η χρηματοδότηση γίνεται κυρίως με δανεισμό με ευνοϊκούς όρους από ηθικές τράπεζες, άμεσα δάνεια, crowdfunding και χορηγίες υποστηρικτών. Μέρος του μηνιαίου ενοικίου πάει σε ταμείο αλληλεγγύης. (Πηγή: <https://www.syndikat.org/en/>)

Θα μπορούσε μια τέτοια κατεύθυνση να δώσει διεξόδους σε προβλήματα που έχουν αναδειχτεί την περίοδο της κρίσης, να καλύψει πραγματικές ανάγκες για πρόσβαση σε στέγη, για διαμόρφωση θέσεων εργασίας, για αξιοποίηση της αδρανούς και απαξιωμένης περιουσίας, για αναβάθμιση υποβαθμισμένων γειτονιών;

Η συγκυρία για την Ελλάδα είναι θετική καθώς τα τελευταία χρόνια αναπτύσσεται ένα νέο θεσμικό και χρηματοδοτικό πλαίσιο, που περιλαμβάνει νέες υποστηρικτικές δομές και εργαλεία (ίδρυση της Ειδικής Γραμματείας για την Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία, ο νόμος 4430/2016, Κέντρα Στήριξης ΚΑΛΟ κ.ά.).<sup>43</sup> Ταυτόχρονα, διαμορφώνεται μια δυναμική ανάπτυξης φορέων της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας σε μια σειρά από παραγωγικούς κλάδους και κλάδους παροχής υπηρεσιών.

43. Για περισσότερες πληροφορίες, βλ: <https://kalo.gov.gr/> και <https://foreis-kalo.gr>

Η ανάπτυξη συνεταιριστικής επιχειρηματικής δραστηριότητας στον τομέα της επισκευής και διαχείρισης ακινήτων και, κυρίως, στον στεγαστικό τομέα (ενοικίαση κατοικιών ή παροχή στεγαστικών υπηρεσιών) είναι σίγουρα πιο δύσκολη καθώς απαιτεί μεγάλο αρχικό κεφάλαιο και προϋποθέτει τη δυνατότητα μακροχρόνιας απόσβεσης. Επιπλέον, αν και εντάσσεται στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο για την ΚΑΛΟ, απαιτούνται ενδεχομένως πιο εξειδικευμένες ρυθμίσεις για τη χρηματοδότηση, τη φορολόγηση και τη δυνατότητα παραχώρησης ακινήτων του Δημοσίου για αυτόν το σκοπό, όπως έχουμε δει σε άλλες χώρες με ανεπτυγμένο συνεταιριστικό στεγαστικό τομέα. Ειδικά σε ένα περιβάλλον με μικρή εμπειρία και τεχνογνωσία, όπως η Ελλάδα, η προοπτική ενός τέτοιου τομέα μπορεί να υπάρξει μόνο με σημαντική και σταθερή δημόσια στήριξη στο πλαίσιο συνεργασιών δημόσιου-κοινωνικού τομέα.

### **Συνεταιρισμοί γειτονιάς και ενεργειακές κοινότητες**

Η αντιμετώπιση των προβλημάτων ενεργειακής φτώχειας και η αναβάθμιση της ποιότητας και της ενεργειακής απόδοσης του οικιστικού αποθέματος καθώς και η βελτίωση του αστικού χώρου με περιβαλλοντικά κριτήρια θα μπορούσαν να αποτελέσουν κεντρικούς στόχους (σημεία εισόδου) εγχειρημάτων, συλλογικών ή συνεταιριστικών, όπως αυτά που περιγράψαμε προηγουμένως.

Στόχος των παρεμβάσεων οφείλει να είναι η ελαχιστοποίηση του απαιτούμενου ενεργειακού κόστους για την κάλυψη των αναγκών διαβίωσης των νοικοκυριών, η ενεργοποίηση ενός οικοδομικού τομέα επισκευής και συντήρησης για την αναβάθμιση των οικισμών και του κτηριακού αποθέματος σε τοπικό επίπεδο και η ανάπτυξη εναλλακτικών δομών μη κερδοσκοπικής και δημοκρατικής από κοινού αντιμετώπισης των ενεργειακών αναγκών σε επίπεδο γειτονιάς.

### **Ενεργειακή αναβάθμιση και επισκευή κτηριακού αποθέματος**

Τα περιθώρια και οι ανάγκες παρεμβάσεων στον κτηριακό τομέα είναι πολύ μεγάλα καθώς το μεγαλύτερο ποσοστό των κατοικιών (55% με βάση την απογραφή της ΕΛΣΤΑΤ 2011) είναι κατασκευασμένο πριν από τον κανονισμό θερμομόνωσης κτηρίων (1980), με αποτέλεσμα να έχουν μηδαμινή θερμική θωράκιση. Ειδικά σε γειτονιές χαμηλών εισοδημάτων,

τα παλιά κεντρικά συστήματα θέρμανσης λόγω της αύξησης της τιμής του πετρελαίου –αλλά και των αναγκών συντήρησης– δεν λειτουργούν, ενώ ένα μεγάλο ποσοστό πολυκατοικιών χρήζει επισκευών. Την περίοδο της κρίσης, μειώθηκε αισθητά η κατανάλωση σε ενέργεια, και ιδιαίτερα η κατανάλωση πετρελαίου θέρμανσης, ενώ τα νοικοκυριά αναζήτησαν εναλλακτικές πηγές θέρμανσης (αύξηση της χρήσης φυσικού αερίου, αύξηση της χρήσης βιομάζας).

Και εδώ χρειάζονται νέα εργαλεία, κίνητρα και σχήματα διαχείρισης, που θα επιστρέψουν και θα υποστηρίξουν διαδικασίες για τη συλλογικοποίηση της παρέμβασης σε επίπεδο κτηρίου, οικοδομικού τετραγώνου και γειτονιάς. Πέρα από τα υφιστάμενα εργαλεία, κυρίως μέσω προγραμμαμάτων επιδότησης παρεμβάσεων ενεργειακής αναβάθμισης όπως το «Εξοικονομώ κατ' Οίκον», θα μπορούσαν να αναπτυχθούν προγράμματα αστικής αναβάθμισης με χωρική στόχευση, που θα κατευθύνουν την εφαρμογή των μέτρων στις περιοχές με τις μεγαλύτερες ανάγκες, θέτοντας, εκτός από περιβαλλοντικούς, και κοινωνικούς στόχους για τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των ασθενέστερων οικονομικά νοικοκυριών.

Μέσα από συλλογικά σχήματα μπορεί να επιτευχθεί η ενεργειακή θωράκιση των κατοικιών σε επίπεδο κτηρίου ή και σε ευρύτερη χωρική ενότητα (οικοδομικό τετράγωνο ή γειτονιά), και όχι σε επίπεδο μεμονωμένου διαμερίσματος, όπως συμβαίνει σήμερα, μεγιστοποιώντας την απόδοση της παρέμβασης.<sup>44</sup> Είναι γνωστά τα διαχειριστικά προβλήματα και οι αυξημένες απαιτήσεις μιας τέτοιας παρέμβασης.<sup>45</sup> Τα οφέλη όμως μπορεί να είναι πολλαπλασιαστικά, αν μέσα από τέτοια προγράμματα τεθούν πολλαπλοί στόχοι για την ενεργοποίηση της τοπικής οικονομίας και ανάπτυξης, τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης στον κατασκευαστικό κλάδο και σε άλλους συνδεδεμένους κλάδους (παραγωγή οικοδομικών υλικών), την αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας, ενώ μακροπρόθεσμα οφέλη θα υπάρξουν και από την περιβαλλοντική αναβάθμιση γειτονιών.

---

44. Βλ. και Κοροβέση *et al.* (2017).

45. Η παρέμβαση σε κτίρια με πολλούς ιδιοκτήτες με διαφορετικές οικονομικές δυνατότητες έχει αποδειχτεί ιδιαίτερα δυσχερής. Το μεγάλο αρχικό κεφάλαιο που απαιτείται και ο μεγάλος χρόνος απόσβεσης των επεμβάσεων ενεργειακής απόδοσης καθώς και η δυσκολία συντονισμού και συνεννόησης των ιδιοκτητών καθιστούν ιδιαίτερα δύσκολη την εφαρμογή συλλογικών παρεμβάσεων.

## Ενεργειακές Κοινότητες

Συμπληρωματικά με τη βελτίωση του οικιστικού αποθέματος, μπορούν να στηριχτούν και οι συλλογικές μορφές χρήσης ΑΠΕ σε κλίμακα οικοδομικού τετραγώνου ή ευρύτερης περιοχής (φωτοβολταϊκών, παραγωγής ζεστού νερού χρήσης, τηλεθέρμανσης κ.ά.), μέσω συνεταιρισμών γειτονιάς, με τη συμμετοχή ιδιοκτητών και ενοίκων κατοικιών, τοπικών επαγγελματιών, κοινωφελών φορέων και δημοτικών Αρχών, αξιοποιώντας το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο για την οικιακή παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και τον νέο νόμο για τις ενεργειακές κοινότητες,<sup>46</sup> που δίνει τη δυνατότητα για παραγωγή και πώληση πλεονάζουσας ηλεκτρικής ενέργειας με ανανεώσιμες πηγές.<sup>47</sup>

---

46. Ν. 4513/2018 (ΦΕΚ 9 Α') Ενεργειακές Κοινότητες και άλλες διατάξεις. Οι Ενεργειακές Κοινότητες είναι αστικοί συνεταιρισμοί αποκλειστικού σκοπού, με στόχο την προώθηση της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας και την αξιοποίηση Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (παραγωγής, αποθήκευσης, ιδιοκατανάλωσης, διανομής και προμήθειας ενέργειας), την αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας και την προαγωγή της ενεργειακής αειφορίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

47. Έως τα τέλη του 2019 ισχύει Ειδικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης Φωτοβολταϊκών Συστημάτων μέχρι 10 kWp σε κτηριακές εγκαταστάσεις (δώμα, προσόψεις, σκιάστρα) που χρησιμοποιούνται για κατοικία ή στέγαση πολύ μικρών επιχειρήσεων. Με την ΥΑ ΑΠΕΗΛ/Α/Φ1/οικ.175067/10.04.2017, δίνεται η δυνατότητα εφαρμογής εικονικού ενεργειακού συμψηφισμού για συγκεκριμένες περιπτώσεις καταναλωτών, με κάλυψη έως και 100% της συμφωνημένης ισχύος για ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ που επιδιώκουν κοινωφελείς ή άλλους δημόσιου ενδιαφέροντος σκοπούς γενικής ή τοπικής εμβέλειας. Τέλος, με το Ν. 4513/2018, δίνεται η δυνατότητα σε Ενεργειακές Κοινότητες να εγκαθιστούν σταθμούς ΑΠΕ και υβριδικούς σταθμούς έως 1MW για την κάλυψη των ενεργειακών αναγκών των μελών τους και ευάλωτων καταναλωτών ή πολιτών που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας, με εφαρμογή εικονικού ενεργειακού συμψηφισμού. Όλα τα παραπάνω περιλαμβάνονται στην Έκθεση μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την κινητοποίηση των επενδύσεων για την ανακαίνιση του εθνικού κτηριακού αποθέματος (ΦΕΚ 2258/τΒ/15.06.2018).



Αναγκαιότητα αποτελεί το να σκεφτούμε και να πειραματιστούμε για ένα αγαθό που καθορίζεται από έναν όλο και περισσότερο πολωμένο τομέα, τόσο στην Ευρώπη, όσο και στην Ελλάδα. Είναι πλέον ξεκάθαρο ότι η αγορά κατοικίας και το ιδεώδες της ιδιοκατοίκησης αφορούν όλο και περισσότερο αυτούς που ήδη κατέχουν κάποιο κεφάλαιο, ενώ περιορίζονται δραματικά οι ευκαιρίες για αγορά νέας κατοικίας για όσους δεν έχουν.

Οι συνθήκες και οι μηχανισμοί που επέτρεπαν την απόκτηση κατοικίας και περιουσίας με τις αποταμιεύσεις από την εργασία έχουν παρέλθει εδώ και δεκαετίες, και η εναλλακτική του δανεισμού με υποθήκευση των μελλοντικών εισοδημάτων αποδείχτηκε εξαιρετικά επισφαλής.

Ιδιαίτερα στο περιβάλλον της Ελλάδας, έπειτα από δέκα χρόνια στασιμότητας του οικοδομικού τομέα και παρά τα μεγάλα αποθέματα που μπορούν να αξιοποιηθούν άμεσα, όπως αναπτύξαμε παραπάνω, οι ανάγκες για προσιτή ενοικιαζόμενη ή ιδιόκτητη κατοικία θα αυξάνονται. Η διαφοροποίηση των διαθέσιμων επιλογών στέγασης με την ανάπτυξη εναλλακτικών μορφών –κοινωνικής, μη κερδοσκοπικής, συλλογικής, συνεταιριστικής– κατοικίας είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη διασφάλιση του δικαιώματος στη στέγη για όλες και όλους.

## → Ελληνικά

- Αράπογλου, Β. – Γκούνης, Κ. – Σιατίτσα, Δ. – Σουλελέ, Δ. (2015), «Κοινωνική επισφάλεια και έλλειψη στέγης στην Αθήνα: Διαδρομές αποκλεισμού και ένταξης», Μελέτες ΙΝΕ-ΓΣΕ-ΕΕ, 39, διαθέσιμο στο: <http://ineobservatory.gr/publication/kioniki-episfalia-ke-ellipsi-stegis-stin-athina-diadromes-apoklismou-ke-entaxis/>
- Βαΐου, Ντ. – Μαντουβάλου, Μ. – Μαυρίδου, Μ. (1995), «Κοινωνική ενσωμάτωση και ανάπτυξη του χώρου στην Ελλάδα: Τα τοπικά δεδομένα στην “Ενωμένη Ευρώπη”», *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*, 16, σσ. 29-57.
- Βαταβάλη, Φ. – Σιατίτσα, Δ. (2014), «Μεταλλαγές στην ιδιοκτησία της κατοικίας», *Αρχιτέκτονες*, Νο 8, Δεκέμβριος 2013-Ιανουάριος 2014.
- Βαταβάλη, Φ. – Χατζηκωνσταντίνου, Ε. (2016), «Χαρτογραφώντας την ενεργειακή φτώχεια στην Αθήνα της κρίσης», στο: Μαλούτας, Θ. – Σπυρέλλης, Σ. (επιμ.) (2015) *Κοινωνικός άτλαντας της Αθήνας*. Ηλεκτρονική συλλογή κειμένων, διαθέσιμο στο: <http://www.athenssocialatlas.gr/>
- Γρηγορίου, Τ. (2018) «Ενεργειακές κοινότητες: όλα όσα θέλεις να ξέρεις», Greenpeace, διαθέσιμο στο: <https://www.greenpeace.org/greece/issues/klima/4411/ola-gia-tis-energeiakas-koinotites>
- Ειδική Γραμματεία Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (2018) «Ετήσια έκθεση 2018», Υπουργείο Εργασίας, Αύγουστος 2018, διαθέσιμο στο: [https://kalo.gov.gr/wp-content/uploads/2018/09/kalo\\_annualreport2018.pdf](https://kalo.gov.gr/wp-content/uploads/2018/09/kalo_annualreport2018.pdf)
- Ειδική Γραμματεία Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (2017) «Ετήσια έκθεση 2017 και Σχέδιο Δράσης για την ανάπτυξη του Οικοσυστήματος της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας 2017-2023», Υπουργείο Εργασίας, Αύγουστος 2017, διαθέσιμο στο: <http://www.yrarak.gr/uploads/docs/10678.pdf>
- ΕΛΣΤΑΤ (2018), «Συνθήκες Διαβίωσης στην Ελλάδα, 6 Ιουλίου 2018», ηλεκτρονική δημοσίευση, διαθέσιμο στο: <http://www.statistics.gr/>
- ΕΛΣΤΑΤ (2018), «Υλική Στέγηση και Συνθήκες Διαβίωσης», Δελτίο Τύπου, 22/07/2018, διαθέσιμο στο: <http://www.statistics.gr/documents/20181/a08ebe8c-c675-4a06-a0db-397d180ef7f6>
- Επιτροπή των Περιφερειών (2011) Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα: «Προς μια ευρωπαϊκή ατζέντα για την κοινωνική στέγηση» (2012/C 9/02), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:009:0004:0007:EL:PDF>
- Grant Thornton (2018) «Λειτουργία και επίδραση της Οικονομίας Διαμοιρασμού στον ξενοδοχειακό κλάδο στην Ελλάδα», μελέτη, Ξενοδοχειακό Επιμελητήριο Ελλάδος.
- Κνήτου, Κ. (2017), «Πλειστηριασμοί», ιστοσελίδα Commonality, 16/9/2017, διαθέσιμο στο: <https://commonality.gr/6333-2/>
- Κνήτου, Κ. (2018), «Χρειάζεται ασπίδα η πρώτη κατοικία», *ΕΦΣΥΝ*, 26/1/2018.
- Κοροβέση, Α. – Μεταξά, Κ. – Τουλουπάκη, Ε. – Χρυσόγελος, Ν. (2017), *Ενεργειακή Φτώχεια στην Ελλάδα. Προτάσεις Κοινωνικής Καινοτομίας για την αντιμετώπιση του φαινομένου*, Heinrich Böll Stiftung, Θεσσαλονίκη.
- Κουραχάνης, Ν. (2017), *Κοινωνικές Πολιτικές Στέγησης. Η ελληνική υπολειμματική προσέγγιση*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Μαλούτας, Θ. – Σπυρέλλης, Σ. (2016), «Κενές Κατοικίες, Athens Social Atlas», στο:

- Μαλούτας, Θ. – Σπυρέλλης, Σ. (επιμ.) (2015), *Κοινωνικός άτλαντας της Αθήνας*. Ηλεκτρονική συλλογή κειμένων, διαθέσιμο στο: <http://www.athenssocialatlas.gr/>
- Μπαλαμπανίδης, Δ. Παπατζανή, Ε. – Πέττας, Δ. (2017) «Η Airbnb βραχυπρόθεσμη μίσθωση ακινήτων στην πόλη της Αθήνας και οι πολλαπλές επιπτώσεις της. Προκαταρκτική παρουσίαση μιας έρευνας σε εξέλιξη». Πρακτικά συνεδρίου τμήματος Αττικής Συλλόγου Αρχιτεκτόνων, 20-21-22 Οκτωβρίου 2017.
- Σιατίτσα, Δ. (2015), «Κοινωνική κατοικία και συλλογικές μορφές ιδιοκτησίας: προοπτικές με βάση το ελληνικό στεγαστικό σύστημα», στο: *Ευμερία χωρίς Ανάπτυξη. Προτάσεις για έναν άλλο κόσμο από κοινού*. Συλλογή εισηγήσεων και άρθρων, Ελεύθερες εκδόσεις Ηλιόσποροι, Αθήνα.
- Σταυρίδης, Σ. – Κουτρολίκου, Π. – Βαταβάλη, Φ. – Κοπανάρη Μ. – Μαραθού, Χ. – Γκιζελή, Β. (2011), *Μετασχηματισμοί της Σχέσης Δημόσιου-Ιδιωτικού Χώρου στα συγκροτήματα κοινωνικής κατοικίας*, ΠΕΒΕ ΕΜΠ.
- Τζαμουράνη, Π. (2013), «Η Έρευνα για την Οικονομική Κατάσταση των Νοικοκυριών: περιγραφή της έρευνας του 2009 και κύρια αποτελέσματα για το εισόδημα, τον πλούτο και τη δανειακή επιβάρυνση των νοικοκυριών στην Ελλάδα», *Οικονομικό Δελτίο της Τράπεζας της Ελλάδος*, τ. 38, Νοέμβριος 2013.
- ΥΠΕΝ (2018), «Έκθεση μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την κινητοποίηση των επενδύσεων για την ανακαίνιση του εθνικού κτηριακού αποθέματος» (ΦΕΚ 2258/τΒ/15.06.2018).
- Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής και Ενημέρωσης, *Ενημερωτικό Δελτίο για το προσφυγικό-μεταναστευτικό*, τ. 3, Αύγουστος 2018, διαθέσιμο στο: <https://government.gov.gr/enimerotiko-deltio-gia-to-prosfigiko-metanasteftiko-3/>
- Χατζημιχάλης, Κ. (2016), *Κρίση χρέους και υπαρπαγή γης*, Εκδόσεις ΚΨΜ, Αθήνα.

## → Ξενόγλωσση

- Colau, A. – Alemany, A. (2013), *Mortgaged Lives. From the housing bubble to the right to housing*, JOAAP editors
- FEANTSA – Foundation Abbé Pierre (2018) “Third Overview of Housing Exclusion in Europe”, έκθεση, διαθέσιμο στο: <http://www.housingrightswatch.org/news/third-overview-housing-exclusion-europe-2018>
- Fields, D. – Hodgkinson, S. (2018), “Housing Policy in Crisis: An International Perspective”, *Housing Policy Debate*, 28:1, 1-5, DOI: 10.1080/10511482.2018.1395988.
- Housing Europe (2017), “The state of Housing in the EU 2017”, έκθεση, διαθέσιμο στο: <http://www.housingeurope.eu/resource-1000/the-state-of-housing-in-the-eu-2017>
- HYPOSTAT (2017), “A review of Europe’s mortgage and Housing Markets”, *European Mortgage Federation*, Σεπτέμβριος 2017.
- ICA – CEHODAS (2012), “Profiles of a Movement: Co-operative housing in the world”, έκθεση, Απρίλιος 2012, διαθέσιμο στο: <http://www.icahousing.coop/2013/12/ica-housingcecodhas-publication-profiles-movement-co-operative-housing-around-world>
- Siatitsa, D. (2016), “Changes in Housing and Property under the Austerity Regime in Greece: challenges for the movement and the left” στο: Schonig, B. – Schipper S. (eds), *Urban Austerity. Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe*, Theater der Zeit, Βερολίνο, σσ. 145-160.
- Whitehead, C. – Scanion, K. – Lunde, J. (2014), *The impact of the financial crisis on European Housing Systems: A review*, SIEPS (Swedish Institute for European Policy Studies), Στοκχόλμη.



**ΠΟΥ ΖΕΙΣ;  
ΚΑΤΟΙΚΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ:  
ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΛΙΤΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ**

**ΕΚΔΟΣΗ ΤΟΥ ΙΔΡΥΜΑΤΟΣ ΡΟΖΑ ΛΟΥΞΕΜΠΟΥΡΓΚ,  
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΕΛΛΑΔΑΣ**

**ΣΥΓΓΡΑΦΕΑΣ  
Δήμητρα Σιατίτσα**

**ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΕΚΔΟΣΗΣ  
Ιωάννα Μείτάνη**

**ΓΛΩΣΣΙΚΗ ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ – ΤΥΠΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΔΙΟΡΘΩΣΕΙΣ  
Δημήτρης Λυμπερόπουλος**

**ΣΕΛΙΔΟΠΟΙΗΣΗ, ΕΞΩΦΥΛΛΟ  
Εριφύλη Αράπογλου – ενARTE**

**ΕΚΤΥΠΩΣΗ  
Γ. Κωστόπουλος Γραφικές Τέχνες**

**Αθήνα, Απρίλιος 2019**

**Η παρούσα έκδοση διατίθεται δωρεάν  
Η έκδοση είναι επίσης διαθέσιμη στο  
Διαδίκτυο: <http://rosalux.gr/publications>  
ISBN 978-618-82938-7-8**

**Για αντίτυπα επικοινωνήστε με το Παράρτημα Ελλάδας:  
Ίδρυμα Ρόζα Λούξεμπουργκ  
Παράρτημα Ελλάδα  
Καλλιδρομίου 17, 10680 Αθήνα  
Τηλ. 210 3613769  
[www.rosalux.gr](http://www.rosalux.gr)**

**Η έκδοση, όπως και πολλές από τις δραστηριότητες του Παραρτήματος Ελλάδας του Ιδρύματος Ρόζα Λούξεμπουργκ, χρηματοδοτήθηκε από το γερμανικό Υπουργείο Εξωτερικών.**

Η παρούσα μελέτη παρουσιάζει την τρέχουσα κατάσταση στον τομέα της κατοικίας στην Ελλάδα, έπειτα από οκτώ χρόνια εφαρμογής σκληρών πολιτικών λιτότητας, εστιαζόμενη ιδιαίτερα στο διάστημα 2015-2019, περίοδο σημαντικών αλλαγών. Μια περίοδο που σηματοδεύτηκε, μεταξύ άλλων, από την εφαρμογή και τη λήξη του τρίτου μνημονίου, την έξαρση των προσφυγικών ροών και την ανάκαμψη κλάδων της οικονομίας, όπως ο τουρισμός.

Ιδιαίτερα στο περιβάλλον της Ελλάδας, έπειτα από δέκα χρόνια στασιμότητας του οικοδομικού τομέα και παρά τα μεγάλα αποθέματα που μπορούν να αξιοποιηθούν άμεσα, οι ανάγκες για προσιτή ενοικιαζόμενη ή ιδιόκτητη κατοικία θα αυξάνονται. Η διαφοροποίηση των διαθέσιμων επιλογών στέγασης με την ανάπτυξη εναλλακτικών μορφών –κοινωνικής, μη κερδοσκοπικής, συλλογικής, συνεταιριστικής– κατοικίας είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη διασφάλιση του δικαιώματος στη στέγη για όλους και όλες.