

ΒΑΣΙΚΕΣ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΤΟΥ ΠΡΟΟΔΕΥΤΙΚΟΥ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μηνάς Αγγελίδης, Λέκτορας του Ε. Μ. Πολυτεχνείου

Τα προβλήματα παραγωγής κατοικίας και διαχείρισης της γης αποτελούν ουσιαστική πτυχή της κρίσης που αντιμετωπίζει σήμερα η ελληνική οικονομία και κοινωνία. Επομένως, και οι προτάσεις αναδιάρθρωσης και εκσυγχρονισμού της πολιτικής γης και της πολιτικής κατοικίας αποτελούν σημαντική διάσταση κάθε συνολικής πρότασης προγράμματος υπέρβασης της κρίσης του ελληνικού κοινωνικού σχηματισμού.

Βασικές επιδιώξεις της εισήγησής μας είναι :

- να σχολιάσει τις προτάσεις και την εφαρμογή προγραμμάτων πολιτικής γης και κατοικίας από τους ελληνικούς πολιτικούς φορείς
- να προτείνει στόχους και μέτρα εφαρμογής μιας πολιτικής γης και κατοικίας που να εντάσσεται σε ένα συνολικότερο πρόγραμμα προοδευτικού εκσυγχρονισμού της ελληνικής κοινωνίας

1. Βασικά Χαρακτηριστικά της Κρίσης του Ελληνικού Κοινωνικού Σχηματισμού.

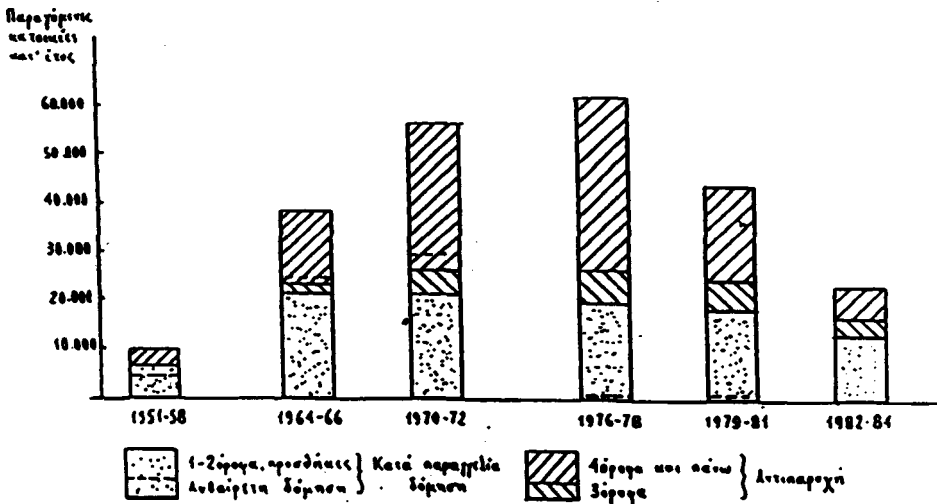
Για να μπορέσουμε να σχολιάσουμε τις προτάσεις διεξόδου της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας από την κρίση, χρειάζεται να διατυπώσουμε την άποψή μας, έστω και πολύ συνοπτικά και σχηματικά, για τα βασικά χαρακτηριστικά αυτής της κρίσης.

Σημαντικότερο χαρακτηριστικό της κρίσης είναι η εντεινόμενη υστέρηση της Ελλάδας στους τομείς της Έρευνας - Τεχνολογίας και της Διοίκησης - Διαχείρισης της αναπτυξιακής διαδικασίας, που συνδέονται στενά με την υποβάθμιση της θέσης της χώρας στο διεθνή καταμερισμό της εργασίας.

Σημαντικό χαρακτηριστικό της κρίσης αποτελεί επίσης το μεγάλο μέγεθος των καθυστερημένων οικονομικών τομέων : της παραδοσιακής αγροτικής οικονομίας, του παραδοσιακού μικροεμπορίου και των υπηρεσιών, του καθυστερημένου τμήματος της βιομηχανίας και βιοτεχνίας. Τα κοινωνικά στρώματα που συνδέονται με αυτούς τους τομείς έχουν μεγάλη επιρροή στις πολιτικές διεργασίες και τη δράση του κράτους.

Οι επιδιώξεις τους μετατρέπονται σε κατευθύνσεις της δράσης του ελληνικού δημόσιου τομέα δια μέσου των κυρίαρχων τμημάτων των πολιτικών σχηματισμών που ασκούν την εξουσία τις τελευταίες δεκαετίες. Πρόκειται για το γνωστό σύστημα "πελατείας - προστασίας". Αντίστροφα, η κρατική δράση, πέρα από την εξυπηρέτηση μεγάλων οικονομικών συμφερόντων, συντηρεί τη μικροαστική ιδεολογία, το λαϊκισμό, παρεμποδίζοντας τον εκσυγχρονισμό της χώρας σε όφελος του συνόλου της κοινωνίας, του κοινωνικού συμφέροντος.

Διάγραμμα 1. Κατανομή των παραγόμενων κατοικιών στις διάφορες μορφές παραγωγής της κατοικίας στην Πρωτεύουσα 1951 - 1984



Από την άλλη πλευρά, οι κατοικίες παραμένουν ακριβές. Παρά τη μείωση της ζήτησης για κατοικία, οι τιμές της γης (σε σταθερές τιμές) και τα ποσοστά αντιπαροχής δεν μειώνονται τόσο ώστε να προκύψει αισθητή μείωση της τιμής πώλησης της κατοικίας. Αυτό συμβαίνει γιατί μια τέτοια σοβαρή μείωση είναι αντίθετη στα συμφέροντα πολυάριθμων μικροϊδιοκτητών οικοπέδων. Δηλαδή, το ίδιο το μοντέλο παραγωγής - κατανάλωσης της κατοικίας κατά την προηγούμενη περίοδο δημιούργησε, σε μεγάλο βαθμό, τα σημερινά προβλήματα. Εξάλλου, και οι τιμές των δομικών υλικών εξακολουθούν να παραμένουν υψηλές.

Σ' αυτές τις συνθήκες δυσχεραίνεται σημαντικά η δραστηριοποίηση των εργολάβων στον τομέα της αντιπαροχής. Γι' αυτό και παραμένουν στον τομέα αυτό αρκετά λιγότεροι εργολάβοι από πριν. Αυτό ισχύει περισσότερο για την περιοχή της Αθήνας, όπου η δραστηριότητα των εργολάβων μετατοπίζεται κυρίως στα ΒΑ. και ΝΑ. προάστια, όπου μετακινούνται μικρομεσαία στρώματα από το κέντρο της πόλης.

Η μετακίνηση αυτή συνδέεται με άλλη μια σημαντική μεταβολή στον τομέα της κατοικίας. Με την υπερεκμετάλλευση της γης και, συνακόλουθα, τη διαμόρφωση υπερβολικών πυκνοτήτων δόμησης στις κεντρικότερες περιοχές της Πρωτεύουσας, υποβαθμίσθηκε σοβαρά η κατοικία και το περιβάλλον της στις περιοχές αυτές. Υποβαθμίσθηκαν δηλαδή οι κατοικίες αυτές και σαν ανταλλακτικές αξίες και σαν αξίες χρήσης.⁹

Μπορούμε να συμπεράνουμε λοιπόν ότι το πρότυπο παραγωγής - κατανάλωσης της κατοικίας που κυριάρχησε στη μεταπολεμική περίοδο στη χώρα μας βρίσκεται σε κρίση.

9. Δημιουργείται επιπλέον εδώ και ένα νέο κοινωνικό περιβάλλον. Η κάποια κοινωνικότητα στις περιοχές αυτές, που διαμορφώθηκε στην πρώτη περίοδο της αντιπαροχής, φαίνεται να διαλύεται.

Παράλληλα, παρά τις επιμέρους αναπροσαρμογές, δεν διαμορφώνεται με σαφήνεια κάποιο άλλο μοντέλο παραγωγής της κατοικίας. Αυτό που είναι βέβαιο είναι ότι η αντικειμενική βάση για το "μικροαστικό όνειρο" πολυάριθμων κοινωνικών στρωμάτων έχει στενέψει. Οι πολυάριθμοι μικροϊδιοκτήτες κατοικιών και οικοπέδων δεν απολαμβάνουν σήμερα εκείνα τα οποία περίμεναν. Βέβαια, εξακολουθούν να τοποθετούν σαν αιχμή των επιδιώξεών τους την απλή ένταξη των οικοπέδων τους στο Σχέδιο Πόλης και την αύξηση της εκμετάλλευσης της γης.

3. Τα Συντηρητικά Πολιτικά Προγράμματα και Πρακτικές.

Στο διάστημα 1950 - 1980 εφαρμόστηκαν με διάφορες μορφές συντηρητικά πολιτικά προγράμματα.

Παρά τη φαινομενική ενότητα της ιδεολογίας που βρισκόταν πίσω από αυτά τα προγράμματα, μπορούμε, σχηματικά, να πούμε ότι άλλες από τις προτάσεις τους εντάσσονται σε μια "συντηρητική εκσυγχρονιστική" λογική και άλλες σε μια "λαϊκιστική" λογική.

Ιδεολογικά, η βασική κατεύθυνση των προγραμμάτων αυτών ήταν η υποβοήθηση της ελεύθερης λειτουργίας των αγορών γης και κατοικίας, που υποτίθεται ότι θα οδηγήσει στην αύξηση της παραγωγικότητας του τομέα και τη βελτίωση της ποιότητας των περιοχών κατοικίας. Η προγραμματική λογική που προέκυπτε ήταν ότι η κρατική πολιτική θα έπρεπε να περιορίζεται στην ένταξη στο Σχέδιο Πόλης και την πολεοδομική οργάνωση πολλών περιοχών ώστε να υπάρχει μεγάλη προσφορά οικοδομήσιμης γης και να μειωθούν οι τιμές γης και κατοικίας, ώστε να μπορεί να ικανοποιηθεί η αντίστοιχη ζήτηση γης και κατοικίας.

Αυτή η κατεύθυνση, που μπορούμε να ονομάσουμε "συντηρητική εκσυγχρονιστική", εφαρμόστηκε ουσιαστικά στην πράξη μόνο επί Υπουργίας Μάνου την περίοδο 1979 - 80 όσο και την περίοδο 1990 - 91. Η πολιτική αυτή αντιμετώπιζε επιφυλακτικά την νομιμοποίηση των αυθαιρέτων και προωθούσε την οργανωμένη ένταξη αρκετών περιοχών στο Σχ. Πόλης. Χαρακτηριστικό εργαλείο της ήταν ο Ν. 947/79 που προέβλεπε ικανοποιητικό ποσοστό εισφορών γης κατά την ένταξη στο Σχ. Πόλης (40%) αλλά ενιαίο και για τις μεγάλες ιδιοκτησίες και για τις μικρές ιδιοκτησίες. Επίσης, ενδιαφέρον χαρακτηριστικό στοιχείο της ήταν ο περιορισμός των επιτρεπόμενων Συντ. Δόμησης.

Ομως, τόσο στα υπόλοιπα προγράμματα συντηρητικής κατεύθυνσης, όσο και, ακόμα περισσότερο, στην πράξη, μέχρι το 1980, επικράτησε η "λαϊκιστική" λογική που περιγράψαμε προηγούμενα: νομιμοποιήσεις αυθαιρέτων, εντάξεις στο Σχέδιο Πόλης με ελάχιστες εισφορές σε γη και χωρίς υποδομές, αυξήσεις Συντελεστών Δόμησης κλπ. Οι παρεμβάσεις αυτές γίνονταν επιλεκτικά ανάλογα με τις πιέσεις που διαμορφώνονταν και τα εκλογικά οφέλη που αναμενόταν.

Στο διάστημα από το 1990 μέχρι σήμερα, οι κυβερνητικές προγραμματικές διακηρύξεις έχουν εντονότερα τα χαρακτηριστικά του "νεοφιλελεύθερου εκσυγχρονισμού". Συνοπτικά: ενίσχυση της ουσώρευσης του κεφαλαίου και των επενδύσεων μέσω της άρσης των εμποδίων στη λειτουργία της αγοράς. Ριζικός περιορισμός της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία και ειδικότερα περιορισμός του κράτους πρόνοιας. Προτεραιότητα της "οικονομίας" απέναντι στο περιβάλλον.

Όσον αφορά τους τομείς γης και κατοικίας, παραμένει κυρίαρχη η λογική της "απελευθέρωσης" των αγορών γης και κατοικίας. Ενδεικτικές αυτής της κατεύθυνσης είναι η απελευθέρωση των ενοικίων, η εφαρμογή του "πόθεν έσχες", η φορολόγηση της υπεραξίας

των ακινήτων¹⁰ και η θεσμοθέτηση της πολεοδόμησης περιοχών από ιδιώτες. Στην ίδια λογική εντάσσονται σε ορισμένο βαθμό και μια σειρά άλλα μέτρα, όπως η εκποίηση εκτάσεων του Δημοσίου σε ιδιώτες και ο θεσμός των κτηματικών ομολόγων του Δημοσίου, αν και έχουν στενότερα συγκυριακό ταμειακό χαρακτήρα.

Όμως τα κοινωνικά στρώματα και οι πολιτικές πρακτικές (σύστημα "πελατείας - προστασίας") στις οποίες εξακολουθεί να στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό η εκλογική επιρροή της συντηρητικής παράταξης δεν επιτρέπουν τη συνεπή υλοποίηση της "νεοφιλελεύθερης εκσυγχρονιστικής" λογικής. Έτσι, πέρα από την ανοχή της αυθαίρετης δόμησης τον τελευταίο 1 1/2 χρόνο, φαίνεται ότι κερδίζει έδαφος η με τον έναν ή τον άλλο τρόπο νομιμοποίηση των αυθαιρέτων.

4. Τα Σοσιαλιστικά Πολιτικά Προγράμματα και Πρακτικές.

Προτού προχωρήσουμε στο σχολιασμό των προγραμμάτων και των πρακτικών των πολιτικών φορέων που επαγγέλλονται τη σοσιαλιστική προοπτική, χρειάζεται να διατυπώσουμε τη δική μας άποψη για τα βασικά χαρακτηριστικά μια πολιτικής σοσιαλιστικής ή, λιγότερο φιλόδοξα, προοδευτικής κατεύθυνσης.¹¹

Μια τέτοια πολιτική επιδιώκει ταυτόχρονα :

- την αύξηση της παραγωγικότητας της οικονομίας
- τη δικαιότερη κατανομή του εθνικού εισοδήματος και τη διαμόρφωση ενός επαρκούς κράτους πρόνοιας
- τη διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών και των φορέων τους στην κοινωνική και πολιτική ζωή
- την προστασία του περιβάλλοντος σαν στόχο υψηλής προτεραιότητας.

Οι επιδιώξεις αυτές, με την εξαίρεση της πρώτης,¹² διαφέρουν ουσιαστικά από τις επιδιώξεις της συντηρητικής πολιτικής.

Οι γενικές πολιτικές επιδιώξεις του ΠΑΣΟΚ, όπως εκφράσθηκαν στα πολιτικά του προγράμματα και τα προγράμματα των κυβερνήσεων της δεκαετίας του '80 σε μεγάλο βαθμό ταυτίζονται με τις παραπάνω προτεραιότητες. Αξιοσημείωτη εξαίρεση αποτελεί η προτεραιότητα στην προστασία του περιβάλλοντος, όπου οι σχετικές διακηρύξεις ήταν αρκετά ασαφείς.

Όμως, οι κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ στηρίχθηκαν κοινωνικά σε ένα σύστημα πελατειακών σχέσεων που προϋπόθετε την ικανοποίηση των "συντεχνιακών" συμφερόντων "μη προνομιούχων" (αλλά και, σε ορισμένο βαθμό, προνομιούχων) οικονομικών τομέων και αντίστοιχων κοινωνικών στρωμάτων και, κατά συνέπεια, οδηγούσε σε πρακτικές συχνά αντίθετες στις παραπάνω διακηρύξεις.

Βασικό αποτέλεσμα της παραπάνω πολιτικής πρακτικής ήταν ότι δεν εκσυγχρονίσθηκαν οι οικονομικές και κοινωνικές δομές της χώρας και, κατά συνέπεια, η αύξηση του εισοδήματος των "μη προνομιούχων" και η διεύρυνση του κράτους πρόνοιας ήταν περιορισμένες. Γενικότερα, δεν προωθήθηκε ουσιαστικά η διέξοδος από την κρίση.

10. Στις περιπτώσεις μεταθίβασης

11. Δεν ταυτίζουμε τους όρους "σοσιαλιστική" και "προοδευτική", αλλά θεωρούμε ότι στις σημερινές συνθήκες έχει μεγαλύτερη σημασία η διέξοδος από την κρίση με βελτίωση της θέσης των εργαζομένων ("προοδευτική" κατεύθυνση) από τη δογματική υποταγή της άμεσης δραστηριοποίησης σε ένα πολύ συγκεκριμένο μοντέλο σοσιαλιστικής κοινωνίας

12. Της αύξησης της παραγωγικότητας της οικονομίας

Σ' αυτό το πλαίσιο δεν δημιουργήθηκαν δυνατότητες αντιμετώπισης της κρίσης στην παραγωγή της κατοικίας και τη διαχείριση της γης. Δεν αυξήθηκε η αξιόχρηη ζήτηση των εργαζομένων για κατοικία ούτε η παραγωγικότητα στην παραγωγή της κατοικίας ούτε η αποτελεσματικότητα της κρατικής μηχανής. Ούτε όμως εκσυγχρονίσθηκε ουσιαστικά η ίδια η δομή αυτών των τομέων. Διατηρήθηκε η λογική της "ένταξης περιοχών αυθαιρέτων στο Σχέδιο Πόλης" με ανεπαρκείς κοινόχρηστους χώρους και υποδομές και η ίδια με παλιότερη μορφή αντιπαροχής που οδήγησε σε παραπέρα επιβάρυνση του περιβάλλοντος στις πόλεις.

Η εξέλιξη της διαδικασίας ένταξης περιοχών στο Σχέδιο Πόλης αποτελεί χαρακτηριστικό δείγμα των αντιφάσεων της οικιστικής πολιτικής της δεκαετίας του '80. Το πρόγραμμα της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (ΕΠΑ) προέβλεπε, ορθά από κοινωνική άποψη, κλιμάκωση των εισφορών των ιδιοκτησιών σε γη. Ομως, οι εκτάσεις κοινόχρηστων χώρων που προέκυπταν από τις σχετικές μελέτες ήταν περιορισμένες, λόγω της μικρής συνεισφοράς των μικρών ιδιοκτησιών και περιοριζόνταν ακόμα περισσότερο στην πράξη, κάτω από την πίεση των "μη προνομιούχων" μικροϊδιοκτητών γης. Στο πρόβλημα αυτό δεν δόθηκε καμιά λύση. Εξάλλου, τα έργα υποδομής δεν πληρώνονταν μεν από τους ιδιοκτήτες γης αλλά δεν πληρώνονταν ούτε και από το κράτος, δηλαδή δεν πληρώνονταν από κανένα και τελικά δεν γίνονταν.

Η "αριστερή αντιπολίτευση" στο ΠΑΣΟΚ (κυρίως το ΚΚΕ) δεν είχε θέβαια την ευθύνη των πολιτικών που εφαρμόστηκαν στους τομείς κατοικίας και γης. Ομως, τα προγράμματα και οι πραγματικές πολιτικές παρεμβάσεις της χαρακτηρίζονται από παρόμοιες αντιφάσεις. Ενώ επισήμαινε συχνά την ουσία των προβλημάτων που δημιουργούνταν, δεν έδινε επεξεργασμένες και ρεαλιστικές προτάσεις για την αντιμετώπισή τους. Χαρακτηριστικά, στην περίπτωση της ένταξης περιοχών στο Σχέδιο Πόλης, πέραν της σωστής (αλλά ανεπαρκούς) πρότασης να συνεισφέρουν ουσιαστικά οι μεγάλες ιδιοκτησίες γης, παρέμεινε στην υποστήριξη στην πράξη των απαιτήσεων των μικροϊδιοκτητών, χωρίς να προτείνει αποτελεσματικές λύσεις για την εξασφάλιση των κοινόχρηστων χώρων και τη δημιουργία των έργων υποδομής.

5. Η Πολιτική Πρόταση του "Προοδευτικού Εκσυγχρονισμού"

Με βάση την εμπειρία της δεκαετίας του '80 στην Ελλάδα αλλά και στις αναπτυσσόμενες καπιταλιστικές και τις ανατολικοευρωπαϊκές χώρες, μπορούμε να εκτιμήσουμε ότι αναδεικνύεται σήμερα στη χώρα μας η προτεραιότητα του "εκσυγχρονισμού". Αν θεωρήσουμε ότι εξακολουθεί να αποτελεί επιθυμητό κοινωνικό στόχο η διεύρυνση του κράτους πρόνοιας και ότι χρειάζεται να δοθεί μεγαλύτερη προτεραιότητα στην προστασία του περιβάλλοντος, μπορούμε να μιλάμε για "προοδευτικό εκσυγχρονισμό" σε αντιδιαστολή με το "νεοφιλελεύθερο εκσυγχρονισμό".

Στο αναγκαστικά γενικό αυτό σχήμα, χρειάζεται να διευκρινισθούν λίγο περισσότερο δύο σημαντικά ζητήματα. Κατ' αρχήν, η σχέση κρατικού προγραμματισμού και αγοράς. Η άποψή μας είναι ότι στη λογική του "προοδευτικού εκσυγχρονισμού" εντάσσεται η "κοινωνική αγορά", η παρέμβαση δηλαδή του κράτους στην λειτουργία της αγοράς για την επίτευξη κοινωνικών στόχων. Χωρίς να μπορούμε στην προβληματική για τους όρους,¹³ μπορούμε απλά να υποστηρίξουμε ότι πρέπει να αποφεύγεται η ανεξέλεγκτη λειτουργία της αγοράς που

13. Κοινωνική αγορά, κοινωνικοποιημένη αγορά, κρατικός προγραμματισμός με αγορά κλπ.

οδηγεί σε περιθωριοποίηση ευρέων κοινωνικών στρωμάτων και την υποβάθμιση της ποιότητας ζωής όσο και η έντονη παρέμβαση στις λειτουργίες της αγοράς που οδηγεί στην απορρύθμισή της.

Το δεύτερο ζήτημα που χρειάζεται μεγαλύτερη διευκρίνιση είναι η μορφή "σύνθεσης" των συμφερόντων επιμέρους οικονομικών τομέων και των αντίστοιχων κοινωνικών στρωμάτων στην κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού. Το δίδαγμα είναι, ιδιαίτερα για την χώρα μας, η ανάγκη ριζικού περιορισμού της πελατειακής σχέσης σαν μορφής "διαπραγμάτευσης - σύνθεσης συμφερόντων". Αντίθετα, πρέπει να προωθηθεί η σχέση των πολιτικών φορέων με τους κοινωνικούς φορείς στη βάση της "σύγκλισης στους βασικούς στόχους του προγράμματος προοδευτικού εκσυγχρονισμού". Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να ενδυναμωθούν οι διαδικασίες "διαλόγου - διαπραγμάτευσης" των κοινωνικών φορέων και του κράτους και συμμετοχής των πολιτών, χωρίς όμως το πρόγραμμα του "προοδευτικού εκσυγχρονισμού" να περιλαμβάνει "συντεχνιακές" απαιτήσεις ή η εφαρμογή του να υποχωρεί σ' αυτές.

Ας έλθουμε στην παραγωγή της κατοικίας και τη διαχείριση της γης.

Η εφαρμογή ενός προγράμματος "προοδευτικού εκσυγχρονισμού" της ελληνικής οικονομίας θα πρέπει να δημιουργήσει ευνοϊκές συνθήκες για την αναδιάρθρωση αυτών των τομέων, με την αύξηση της αξιόχρεης ζήτησης των εργαζομένων για κατοικία, με τον τεχνολογικό - οργανωτικό εκσυγχρονισμό της οικονομίας, με τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του δημόσιου τομέα.¹⁴

Ακόμα, η αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση της σχέσης αγοράς - σχεδίου και η αντικατάσταση της πελατειακής σχέσης από τη σχέση σύγκλισης συμφερόντων στη βάση του προγράμματος εκσυγχρονισμού αποτελούν δύο παράγοντες πολύ σημαντικούς για την αναδιάρθρωση των τομέων κατοικίας και γης.

Θα πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι, παρόλο ότι οι αγορές γης και κατοικίας είναι ιδιόμορφες : ατελείς¹⁵ κλπ, η λειτουργία τους αποτελεί πολύ σημαντικό στοιχείο για την απόδοση των τομέων γης και κατοικίας. Ένα δεύτερο στοιχείο που πρέπει να προσεχθεί είναι ότι, ίσως περισσότερο από ό,τι συμβαίνει σε άλλου είδους αγορές, είναι εντονότερη η διαφοροποίηση των επιμέρους αγορών κατοικίας και γης: αγορά "τρέχουσας" κατοικίας, αγορά πολυτελών κατοικιών, αγορά υποθαμβισμένων κατοικιών. Άρα, αυτό που χρειάζεται κυρίως είναι η κατάλληλη παρέμβαση σε κάθε επιμέρους τμήμα των αγορών γης και κατοικίας και όχι ο περιορισμός τους με τη διεύρυνση των τομέων παραχώρησης δωρεάν κατοικίας ή δωρεάν οικοδομήσιμης γης από το κράτος. Στόχος δεν πρέπει να είναι η χωρίς διάκριση όσο το δυνατόν μεγαλύτερη επιδότηση των νοικοκυριών, αλλά η ενίσχυση της αξιόχρεης ζήτησής τους για κατοικία ανάλογα με τις δυνατότητές τους και η υποβοήθηση των προσπαθειών τους σε αυτή την κατεύθυνση.

Σ' αυτό το πλαίσιο μπορεί να διατυπωθούν μια σειρά ειδικότερες κατευθύνσεις προοδευτικού εκσυγχρονισμού της παραγωγής κατοικίας και της πολεοδομικής πολιτικής στην Ελλάδα.

14. Προφανώς, αντίστροφα, η "προοδευτική" αναδιάρθρωση των τομέων κατοικίας και γης θα συμβάλει σημαντικά στον συνολικότερο "προοδευτικό εκσυγχρονισμό" της χώρας.

15. Λόγω της διαφοράς της σχέσης γη - γαιοπρόσοδος από τη σχέση κεφαλαίου - υπεραξίας και από άλλους λόγους - βλ. στο ΜΑγγελίδης, 1989, όπ. αν.

Διάγραμμα 2. Κατευθύνσεις προοδευτικού εκσυγχρονισμού της παραγωγής κατοικίας και της πολεοδομικής πολιτικής στην Ελλάδα

- α. Εφαρμογή νέων τεχνολογιών, μορφών παραγωγής και μεθόδων διαχείρισης της παραγωγής κατοικίας
Διεύρυνση των φορέων εφαρμογής οικιστικών προγραμμάτων
- β. Προσανατολισμός των κρατικών ενισχύσεων ανάλογα με τις ανάγκες
- γ. Ευέλικτος σχεδιασμός - έμφαση στη διαχείριση - διοίκηση του αστικού χώρου
- δ. Νέες οικιστικές αναπτύξεις μόνο σε πολεοδομημένη και εξοπλισμένη με υποδομές γη - Ουσιαστική καταστολή της αυθαίρετης δόμησης
- ε. Στις δομημένες περιοχές: έμφαση στην αναβάθμιση του παλαιωμένου οικιστικού ιστού και στην κατασκευή έργων υποδομής, περιορισμός των υψηλών επιτρεπομένων, Συντελεστών Δόμησης
- στ. Εξασφάλιση του κοινωνικού χαρακτήρα των παρεμβάσεων μέσω της λαϊκής συμμετοχής και του ελέγχου τους από την Τοπική Αυτοδιοίκηση
- ζ. Μεταβολή του προτύπου κατανάλωσης του αστικού χώρου μέσω συγκεκριμένων παρεμβάσεων και ευρύτερης κοινωνικής - πολιτικής δραστηριοποίησης

α. Υποβοήθηση της εισαγωγής νέων τεχνολογιών στον τομέα. Μελέτη και πιλοτική εφαρμογή νέων μορφών παραγωγής και νέων μεθόδων διαχείρισης της παραγωγής κατοικίας. Διεύρυνση των φορέων εφαρμογής οικιστικών προγραμμάτων.

Η εφαρμογή νέων τεχνολογιών στην παραγωγή κατοικίας σε ευρωπαϊκές χώρες και στις ΗΠΑ έχει προχωρήσει, αν και συγκριτικά λιγότερο από ό,τι σε άλλους παραγωγικούς τομείς.¹⁶ Αντίστοιχες προσπάθειες θα πρέπει να υποστηριχθούν και στην Ελλάδα.

Στην Ελλάδα κυριάρχησε μεταπολεμικά, όπως είδαμε, η δόμηση με ανπιπαροχή και η με παραγγελία δόμηση ατομικών κατοικιών σε εργολάβους. Σήμερα η ανπιπαροχή αντιμετωπίζει προβλήματα και βρίσκεται σε σχετική υποχώρηση. Γενικότερα όμως, είναι έντονες οι αδυναμίες συγκρότησης και διαχείρισης των διαφόρων μορφών παραγωγής της κατοικίας.

Ας δούμε σε ποιά κατεύθυνση μπορεί να προχωρήσει η προσπάθεια αντιμετώπισης αυτών των προβλημάτων. Η εφαρμογή του συστήματος της ανπιπαροχής είχε μια σειρά αρνητικές συνέπειες στην ποιότητα του δομημένου περιβάλλοντος που οφείλονταν όμως κυρίως στην πολεοδομική πολιτική που ακολουθήθηκε.¹⁷ Επίσης, η κυριαρχία της ανπιπαροχής καθυστέρησε τον οικονομικό κυρίως εκσυγχρονισμό του τομέα.

Οι αδυναμίες αυτές του συστήματος της ανπιπαροχής μπορούν να αντιμετωπισθούν με την εφαρμογή κατάλληλης πολεοδομικής πολιτικής, κυρίως με τη μείωση των επιτρεπομένων Συντελεστών Δόμησης¹⁸ στα μεγάλα αστικά κέντρα. Από την άλλη πλευρά, η "αρχή" της ανπιπαροχής, η παραχώρηση τμήματος του κτιρίου στον οικοπεδούχο αντί για την καταβολή

16. Εντοπίζεται κυρίως στη χρησιμοποίηση νέων υλικών κατασκευής και σε εφαρμογές της πληροφορικής στη διοίκηση των έργων και ευρύτερα του κυκλώματος της παραγωγής κατοικίας

17. Υψηλοί επιτρεπομένοι Συντελεστές Δόμησης, έλλειψη προβλέψεων για κοινόχρηστους χώρους κλπ

18. Και της επιτρεπομένης κάλυψης των οικοπέδων

χρηματικού τιμήματος, παρέχει σημαντική ευελιξία στην όλη διαδικασία της παραγωγής. Η ευελιξία αυτή θα μπορούσε να αξιοποιηθεί σε βελτιωμένες μορφές του συστήματος της ανπαραροχής, με καλύτερες μορφές χρηματοδότησης και διαχείρισης της κατασκευής.

Αλλά πέρα από τη βελτίωση του συστήματος της ανπαραροχής, θα πρέπει να δοκιμασθούν *νέοι συνδυασμοί χρηματοδότησης - παραγωγής - εμπορίας της κατοικίας*, σε συνδυασμό με ορθολογικότερη επίλυση του προβλήματος της γης.¹⁹ Χρειάζεται να προωθηθούν ρυθμίσεις που θα ενεργοποιήσουν εντονότερα το δημόσιο αλλά και τον ιδιωτικό χρηματοπιστωτικό τομέα (τράπεζες και άλλοι φορείς), ειδικούς δημόσιους φορείς, τους ΟΤΑ και εταιρείες τους και τους οικοδομικούς συνεταιρισμούς στην εφαρμογή της οικιστικής πολιτικής. Ειδικότερα, στη χρηματοδότηση της ζήτησης, της κατασκευής και της πώλησης κατοικιών, όπως και στην πολεοδόμηση περιοχών και τον εξοπλισμό τους με υποδομές. Η ευθύνη των κατευθύνσεων και της εφαρμογής της οικιστικής πολιτικής θα παραμένει στο κράτος και τους ΟΤΑ, αντίστοιχα.

β. Προσανατολισμός των κρατικών ενισχύσεων για την απόκτηση κατοικίας και των επιδοτήσεων ενοικίου ανάλογα με τις ανάγκες κάθε κατηγορίας ενδιαφερομένων.

Στην Ελλάδα, η χρηματοδότηση της ζήτησης για κατοικία είναι, όπως είδαμε, αρκετά περιορισμένη, αντίθετα με ό,τι συμβαίνει στις αναπτυσσόμενες χώρες.

Σήμερα δίνονται από το κράτος πολύ λίγες σε αριθμό στεγαστικές παροχές (δωρεάν έτοιμες κατοικίες ή επιδοτούμενα δάνεια), μεγάλο μέρος των οποίων αποτελεί, σε μεγάλο ποσοστό τους, δωρεάν παροχή. Με το ίδιο συνολικό ποσό ενισχύσεων μπορεί να διευρυνθεί σημαντικά το φάσμα των κατηγοριών νοικοκυριών (κυρίως προς τα μεσαία εισοδήματα), στα οποία θα δίνεται σχετικά περιορισμένου μεγέθους επιδότηση δανείων (ή και δεν θα δίνεται επιδότηση) για την απόκτηση πρώτης κατοικίας. Με τον τρόπο αυτό θα κατευθυνθεί αρκετά μεγαλύτερο μέρος των αποταμιεύσεων των νοικοκυριών προς την αγορά έτοιμων κατοικιών.

Η δωρεάν παροχή μεγάλων ποσοστών του κόστους της κατοικίας πρέπει να καλύπτει μόνον όσους έχουν πολύ περιορισμένες δυνατότητες να συμβάλουν στην αγορά της κατοικίας τους.

Πάντως, πέρα από την ουσιαστική βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πόρων που διατίθενται από το κράτος στον τομέα της κατοικίας είναι αναγκαία και η αύξησή τους.

γ. Ευέλικτος σχεδιασμός. Έμφαση στη διαχείριση - διοίκηση των αστικών περιοχών.

Ο στόχος αυτός τεκμηριώνεται ως εξής :

Στις αναπτυσσόμενες χώρες οι προσπάθειες έχουν στραφεί εδώ και αρκετά χρόνια σε μικρότερης έκτασης προγράμματα τοπικού χαρακτήρα και αμεσότερης εφαρμογής, που συμπληρώνουν - υποκινούν την πρωτοβουλία των νοικοκυριών και των τοπικών φορέων και επενδυτών.²⁰ Στην Ελλάδα εξακολουθούν να προτείνονται, χωρίς βέβαια και να εφαρμόζονται,

19. Οι μορφές παραγωγής της κατοικίας στις αναπτυσσόμενες χώρες μεταβάλλονται τόσο όσον αφορά την καθαυτό παραγωγή όσο και τη χρηματοδότηση και την εμπορία. Ενδεχτικά, αυξάνεται η συμμετοχή στο σύνολο της παραγωγής των προκατασκευασμένων ή ημι-προκατασκευασμένων ατομικών κατοικιών που παραγγέλλονται από τους ενδιαφερομένους και "τοποθετούνται" στο οικόπεδό τους ή σε οικόπεδο του προμηθευτή. Γενικότερα, περιορίζεται σχετικά η κατασκευή μεγάλων συγκροτημάτων κατοικιών και προωθούνται περισσότερο ευέλικτοι συνδυασμοί χρηματοδότησης (της παραγωγής και της ζήτησης) - κατασκευής - εμπορίας της κατοικίας.

20. Εντοπίστηκαν σημαντικές αδυναμίες στην εφαρμογή οικιστικών προγραμμάτων και πολεοδομικών σχεδίων μακράς πνοής, με έντονη παρέμβαση του δημόσιου τομέα. Οι αδυναμίες αυτές οφείλονταν κυρίως στην αδυναμία προσαρμογής των προγραμμάτων στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, λόγω του όγκου τους και στη διεκπεραίωσή τους από μηχανισμούς που βρίσκονταν μακριά από τις τοπικές συνθήκες και ανάγκες.

μεγαλεπήβολα πολεοδομικά και οικιστικά προγράμματα. Είναι ακόμα περισσότερο αναγκαία η υποστήριξη περισσότερο ευέλικτων μορφών σχεδιασμού.

Εξάλλου, έχει περιορισθεί η ανάγκη δημιουργίας εκτεταμένων νέων οικιστικών περιοχών λόγω του περιορισμού των ρυθμών δημογραφικής αύξησης και μετανάστευσης προς τα μεγάλα αστικά κέντρα. Αντίθετα, έχει αυξηθεί πολύ σημαντικά το μέγεθος και η πολυπλοκότητα των προβλημάτων των ήδη σχηματισμένων αστικών περιοχών. Επομένως, γίνεται και θα γίνεται στο μέλλον εντονότερη η ανάγκη για διαχείριση (διοίκηση) του αποθέματος κατοικιών και των δικτύων υποδομών - εξυπηρετήσεων και ευρύτερα των αστικών περιοχών.

δ. Νέες οικιστικές αναπτύξεις μόνο σε πολεοδομημένη και εξοπλισμένη με υποδομές γη. Δημιουργία συγκροτημάτων κατοικιών σε νέες περιοχές. Παράλληλα, ουσιαστική καταστολή της αυθαιρέτης δόμησης.

Η εκ των υστέρων νομιμοποίηση των αυθαιρέτων και η δημιουργία υποδομών σε περιοχές αυθαιρέτης δόμησης στην Ελλάδα, οδηγεί σε σπατάλη πόρων και σε υποεξυπηρέτηση των οικιστών από υποδομές για μεγάλα χρονικά διαστήματα. Παράλληλα, συντηρεί, όπως είδαμε, την κερδοσκοπία στη γη και τη χρησιμοποίηση των αποταμιεύσεων των ενδιαφερομένων σαν μικροεπένδυση και όχι για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών τους. Ακόμα, οδηγεί σε μόνιμη υποβάθμιση των περιοχών αυτών όταν "μπουν στο Σχέδιο" λόγω της έλλειψης κοινόχρηστων χώρων και πρασίνου. Ιδιαίτερα σήμερα, είναι πολύ περιορισμένο το ποσοστό των αυθαιρέτων που κτίζονται για πρώτη κατοικία από νοικοκυριά που δεν έχουν άλλες δυνατότητες στέγασης. Το μεγαλύτερο μέρος των αυθαιρέτων αφορά σε δεύτερη κατοικία ή σε πρώτη κατοικία ικανοποιητικής ή και υψηλής ποιότητας.

Οι μορφές των μέτρων εφαρμογής αυτού του στόχου είναι ποικίλες και συνδέονται και με τους επόμενους στόχους.

ε. Στις δομημένες περιοχές: έμφαση στην αναβάθμιση του παλαιωμένου οικιστικού ιστού και στην κατασκευή έργων υποδομής, περιορισμός των υψηλών επιτρεπομένων Συντελεστών Δόμησης.

Στην Ελλάδα, όπως είδαμε, είναι έντονη η ανάγκη δημιουργίας κοινωνικής και τεχνικής υποδομής στις ήδη διαμορφωμένες αστικές περιοχές αλλά και ευρύτερα στις εντός Σχεδίου περιοχές.

Επίσης, στο εξωτερικό και πλέον και στην Ελλάδα έχει αυξηθεί ο αριθμός των παλαιωμένων τμημάτων αστικών περιοχών, τα οποία χρειάζονται ανάπλαση ή οικιστική ανανέωση και αναβάθμιση με διάφορες μορφές. Στην περίπτωση της Ελλάδας, το μεγαλύτερο μέρος της περιοχής του Λεκανοπεδίου της Αθήνας και των κεντρικών περιοχών των υπόλοιπων αστικών κέντρων χρειάζονται τώρα και θα χρειάζονται όλο και περισσότερο στο μέλλον κυρίως παρεμβάσεις αναβάθμισης.

Στον τομέα αυτό έχουν γίνει ελάχιστες προσπάθειες στην Ελλάδα.²¹ Το κράτος διέθεσε πολύ περιορισμένα ποσά σε αυτόν τον τομέα και οι μορφές παρέμβασης που εφαρμόστηκαν ήταν ελάχιστα αποδοτικές οικονομικά και δεν αναβάθμισαν ουσιαστικά το δομημένο περιβάλλον, εφόσον οι πυκνότητες δόμησης στις αντίστοιχες περιοχές παρέμειναν σε υψηλά επίπεδα.

21. Αναπλάσεις τμημάτων της Καισαριανής, του Ταύρου και της Ν. Φιλαδέλφειας από τη ΔΕΠΟΣ

Χρειάζεται ουσιαστική αύξηση του αριθμού και της εμβέλειας των παρεμβάσεων ανάπλασης με ευέλικτες και κοινωνικά αποδεκτές μορφές που να βελτιώνουν σημαντικά την ποιότητα του περιβάλλοντος.²²

στ. Εξασφάλιση του κοινωνικού χαρακτήρα των παρεμβάσεων στο στεγαστικό τομέα και την πολεοδομική πολιτική μέσω κυρίως του ουσιαστικού ελέγχου τους από την Τοπική Αυτοδιοίκηση και της συμμετοχής των κατοίκων.

Ιδιαίτερη σημασία έχει, κατά την άποψή μας, η ανάληψη πρωτοβουλιών στον τομέα της κατοικίας από την Τοπική Αυτοδιοίκηση (και με τη δημιουργία νέων οικιστικών περιοχών και με αναπλάσεις).

Σε προγράμματα κατοικίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορεί να αξιοποιηθούν αποτελεσματικότερα η γη και οι αποταμιεύσεις λαϊκών στρωμάτων αλλά και να ενεργοποιηθούν μια σειρά επιχειρηματικές δυνατότητες. Ας μην ξεχασθούν εδώ τα ορισμένα πλεονεκτήματα της μικρής παραγωγής στον τομέα της κατοικίας που διαμορφώθηκαν στη χώρα μας. Όπως, επίσης, και η ευελιξία που προσφέρει η κλίμακα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ζητήματα διοίκησης - διαχείρισης.

Ακόμα περισσότερο όμως, η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί αποτελεσματικότερα να διασφαλίσει τον κοινωνικό χαρακτήρα των προγραμμάτων κατοικίας, στο βαθμό που οι διαδικασίες που θα ακολουθηθούν θα είναι διαφανείς και η παρέμβαση των δημοτών ουσιαστική. Για να αποδώσουν αυτές οι πρωτοβουλίες χρειάζεται βέβαια η μεταβίβαση των απαραίτητων αρμοδιοτήτων και πόρων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση.

ζ. Οι παρεμβάσεις στις περιοχές κατοικίας πρέπει να στοχεύουν και στη μεταβολή του προτύπου κατανάλωσης της κατοικίας και συγκρότησης του αστικού χώρου. Σ' αυτή την κατεύθυνση απαιτείται ευρύτερη κοινωνική - πολιτική δραστηριοποίηση.

Πέρα από τα παραπάνω πλεονεκτήματα, και για έναν άλλο σημαντικότερο λόγο, η διεκδίκηση της υλοποίησης οικιστικών προγραμμάτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, έστω και με τα σημερινά δεδομένα, μπορεί να βοηθήσει σημαντικά.

Όπως διαπιστώσαμε, με τη σημερινή κρίση στον τομέα της κατοικίας, δημιουργούνται αντικειμενικές συνθήκες για τη σύγκλιση των συμφερόντων της μεγάλης πλειοψηφίας των κατοίκων των μεγάλων αστικών κέντρων στην κατεύθυνση μιας πραγματικής διεξόδου από την κρίση στον τομέα αυτό. Όμως χρειάζεται να προσανατολισθούν και οι επιδιώξεις των παραπάνω στρωμάτων προς αυτή τη διεξοδο. Για να πραγματοποιηθεί κάτι τέτοιο πρέπει η διεξοδος αυτή όχι μόνο να είναι αλλά και να κατανοείται σαν ρεαλιστική και σαφής.

Σ' αυτή την προοπτική, οι προτάσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για οικιστικά προγράμματα, στηριγμένες σε πρότυπα που διασφαλίζουν την απαραίτητη ποιότητα ζωής, μπορούν να δώσουν το μέτρο σύγκρισης με την υπάρχουσα κατάσταση, με το πρότυπο που κυριαρχεί σήμερα.

Ευρύτερα βέβαια, είναι απαραίτητη μια έντονη ιδεολογική παρέμβαση για τη διαμόρφωση νέων αντιλήψεων, ενός νέου οράματος για την παραγωγή - κατανάλωση της κατοικίας και γενικότερα για την ποιότητα της ζωής στις πόλεις. Ενός μοντέλου που θα προωθεί την κοινωνικότητα και θα αναβαθμίζει το φυσικό και το δομημένο περιβάλλον.

22. Βλ. στο: Α.Αραβαντινός (επιπεύθυνος) - Μ.Αγγελίδης (συντονιστής) - Γ.Κάρκα - Ζ.Δεμαβάς - Δ.Χριστοφιλόπουλος, Μηχανισμοί οικιστικών προγραμμάτων. Η χρησιμοποίηση πολεοδομικών μηχανισμών σε προγράμματα οικιστικής ανανέωσης. Υπόδειγμα εφαρμογής σε περιοχή του Δήμου Νίκαιας. Έρευνα με χρηματοδότηση της ΓΓΕΤ και του Δ. Νίκαιας, Α' φάση, 1990.